



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

تقرير حالة البلاد



تقرير حالة البلاد

الشميساني - 64، شارع عبدالحميد باديس - عمان - الأردن

ص.ب: 941035 عمان 11194 الأردن

هاتف 0096265675325

فاكس 0096265662958

www.esc.jo

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية
(2018/9/4522)



4	شكر وتقدير
5	التمهيد
11	الإقتصاد الأردني المسيرة والتحول
27	إمتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن
77	تقييم دور السياستين المالية والنقدية في الإقتصاد
145	بيئة الأعمال والاستثمار
205	الصناعة
253	التجارة
291	المنشآت الصغيرة والمتوسطة
323	السياحة
363	الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
403	المياه
443	الزراعة والثروة الحيوانية
481	البيئة والتغير المناخي
515	الطاقة الكهربائية
557	النقل
613	البنية التحتية والإسكان
657	الصحة
687	التعليم العام
719	التعليم العالي
763	التعليم المهني والتقني والتدريب
815	سوق العمل
857	تطوير القطاع العام
881	مجلس الأمة
915	اللامركزية ومجالس المحافظات
939	العدالة والقضاء
987	حكم القانون والعنف المجتمعي
1019	حقوق الإنسان
1101	مكافحة التطرف
1127	التنمية السياسية
1163	المجتمع المدني
1201	التنمية الاجتماعية
1229	المسؤولية الاجتماعية للشركات
1277	الشباب
1309	شؤون المرأة والنوع الاجتماعي
1345	الأسرة والطفولة
1385	الثقافة
1435	الإعلام
	ملحق رقم (1): المضامين الرئيسية لكتب التكليف
1465	وخطب العرش في عهد الملك عبدالله الثاني (1999 - 2017)
1517	ملحق رقم (2): أرقام واحصاءات وبيانات حول الوزارات والمؤسسات الحكومية
1567	ملحق رقم (3): الإستراتيجيات الواردة في تقرير حالة البلاد
1575	ملحق رقم (4): أسماء المشاركين

شكر وتقدير

يتقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي بخالص الشكر والتقدير للوزارات والمؤسسات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني وممثليهم على تعاونهم في إعداد تقرير «حالة البلاد» لعام 2018، وعلى حماسهم لهذا المشروع التي لا تقل عن حماستنا، بل تكافئها وتضاهيها.

ويتقدم المجلس بالشكر للخبراء والمختصين في القطاعات والمجالات المختلفة الذين قاموا بإعداد أوراق المراجعات التي تضمنتها التقرير، وللمحكمين الذين تولوا تحكيم هذه الأوراق بطريقة علمية أسهمت في تعزيز جودة المحتوى. والشكر موصول هنا لفريق المحررين والمدققين اللغويين بإشراف الأستاذ جعفر العقيلي على جهودهم في تحرير المراجعات البالغ عددها خمساً وثلاثين مراجعة. والشكر أيضاً للمخرج الفني بسام حمدان على ما قدمه من رؤية فنية خلال تنسيق التقرير وتصميمه. كما يتقدم المجلس بالشكر الجزيل لكل من شارك في جلسات العصف الذهني وورش العمل على مدار فترة إعداد التقرير، ولما أبدوه من أفكار ومقترحات وتوصيات.

وأقدم بالشكر الجزيل للزميل الأستاذ محمد النابلسي، الأمين العام للمجلس، لدوره الإشرافي على إنجاز هذا التقرير الذي بات بين أيديكم، وللزميل الأستاذ ناجح أبو الزين المستشار الإعلامي للمجلس، لدوره في إعداد الخطة الإعلامية ومتابعة تنفيذها.

وعلى المستوى الفني، فإني أشكر الزميل هشام الشطرات والزميلة نوف أبو شهاب، المنسقين الرئيسيين للتقرير، واللذين عملا على متابعة تفاصيله التنفيذية منذ اللحظة الأولى، وحتى الانتهاء من عمل الفريق عليه.

وفي الختام، أشكر الزملاء في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، كلاً بحسب موقعه، على ما قدموه خلال إعداد التقرير من جهود وتعاون؛ وأخص بالذكر الباحثين في دائرة الدراسات والأبحاث الزملاء: خلود الحلاحلة، ودعاء المصري، ومحمود الشعلان، ونبيل الشرع، وزياد درادكة؛ والزملاء في الدائرة الإدارية: أحمد الصوافين، ولارا قعوار، وديانا الترك، ورُبي الحيارى، ومحمد رحيمة، وإيمان عوكل، وعصام أبو الهيجاء، وهديل الزايدي، وسوسن أبو الزينات، ومحمد سعادة، ومجدي الحراسيس، وحنة الدبابنة، وأحمد العداربة، ومحمود البستنجي، ومحمد أبورمان، وسعد النمروطي.

رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي

مصطفى الحمارنة

تمهيد

منذ تأسيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي قبل عقد من الزمان، وهو يمثل منصة للحوار المجتمعي ويعمل بوصفه ذراعاً استشارية للحكومة في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وتعميقاً للدور المنوط به، فقد بدأ المجلس أواخر عام 2017 حواراً داخلياً موسعاً لمراجعة مسيرته، وصولاً إلى بلورة توجهات ومقترحات تساهم في تحديث الدور المؤسسي له، وتحقيق نقلة نوعية على صعيد مخرجاته.

وقد كان «تقرير حالة البلاد» أحد تجليات هذه المراجعة، فقد اتفقت مع الزميل والصدیق الأمين العام للمجلس الأستاذ محمد النابلسي على فكرة التقرير، ثم عُرِضَت الفكرة على الباحثين العاملين معنا، فوجَدَت استحساناً وقبولاً. وبهذا قرَرنا الاستعاضة عن التقرير السنوي الاعتيادي للمجلس بتقرير مختلف كَلِيَّة، شكلاً وموضوعاً، يعدّ الأول من نوعه في الأردن، وأطلقنا عليه «تقرير حالة البلاد» ليكون بمثابة «جريدة حساب» داخلية للوزارات والمؤسسات الرسمية المختلفة، من خلال مراجعة إستراتيجياتها وسياساتها وبرامجها المعلنة، والوقوف على ما أنجز منها، وتشخيص ما لم يُنجز وأسبابه العامة دون الدخول في التفاصيل الدقيقة، ثم تقديم توصيات من شأنها أن تسهم في التنفيذ الفعلي لهذه الإستراتيجيات.

بهذه الصيغة، فإن «تقرير حالة البلاد» لعام 2018، هو التقرير الأول في سلسلة تقارير سنوية جديدة، لكن تقارير السنوات المقبلة لن تكون نسخة طبق الأصل عن تقرير 2018، بل ستستفيد منه وتبني عليه، لسبر أغوار مجالات وزوايا بحثية تتسم بعمق التحليل،

واتساع نطاق التشخيص، إضافة إلى فتح آفاق بحثية جديدة تشمل جوانب الحياة كافة، سعياً إلى ترسيخ قيم العدالة والمواطنة وسيادة القانون، ونهوض الأردن بمتطلبات تحسين مستوى الخدمات المقدمة لمواطنيه، وتحسين نوعية حياتهم.

وقد ارتأينا تناول المحاور الاقتصادية والاجتماعية على اتساعها، بالإضافة إلى مراجعة أداء السلطة التشريعية، والقضاء، وحكم القانون والعنف المجتمعي، والمجتمع المدني، والتنمية السياسية، وخطب العرش، وكتب التكليف، وحقوق الإنسان، وكل ذلك من منظور علاقة سلطات الدولة المعنية بهذه المراجعات.

إن من أبرز خصائص «تقرير حالة البلاد»، أنه يقوم على المراجعة البحثية مصنفاً القطاعات والمجالات الاقتصادية والاجتماعية وعناوين أخرى ترتبط بسلطات الدولة، في 35 ملفاً، وراصداً دور الوزارات والمؤسسات المعنية بوضع الخطط الاستراتيجية والبرامج التنفيذية والسياسات وتنفيذها في تلك القطاعات والمجالات. ولعل من شأن عملية الربط هذه، أنها لم تترك الجهات المسؤولة عن الإنجاز في خانة المجهول.

لقد حرص المجلس الاقتصادي والاجتماعي على التعاون مع أفضل الخبرات البحثية المتاحة من أجل إعداد مراجعات في القطاعات والمجالات المبحوثة. ومن أجل المزيد من الاطمئنان إلى نوعية النتائج البحثي، تمّت الاستعانة باثنين من المحكمين على الأقل لكل واحدة من المراجعات، واستوعب الباحثون ملاحظات المحكمين.

وفي جهدٍ تكميلي، عُرضت مسودات المراجعات جميعها للحوار والتقييم على مدار خمس وثلاثين جلسة عمل، شارك فيها عدد واسع من المسؤولين الحاليين والسابقين من المتخصصين في المجالات المبحوثة المختلفة، إضافة إلى برلمانيين وحزبيين ونشطاء سياسيين وباحثين، وتعدى مجموع المشاركين في هذه الحوارات على ما يزيد عن ستمائة مشارك ومشاركة. ولقد أثرت الحوارات هذا التقرير الشامل، خصوصاً في جانب التوصيات التي انطوت عليها المراجعات، فقد ساهم المشاركون في اقتراح توصيات لم تكن واردة في الإستراتيجيات والأهداف المعلنة.

لقد تمت مراجعة مائة وعشرين إستراتيجية قطاعية في هذا التقرير، غير أن هناك ثمانى إستراتيجيات وطنية لم تُراجع، بل تم التعرّض لها في القطاعات ذات العلاقة كلما اقتضت الحاجة. كما لوحظ وجود إستراتيجيات معلنة لعدد من القطاعات، في الوقت الذي غابت فيه الإستراتيجيات عن قطاعات أخرى. وظهر جلياً أن هناك قطاعات تقع في مناطق اشتباك بين المؤسسات المختلفة، فضلاً عن أنها لا تمتلك أي إستراتيجيات خاصة بها. وكشفت الإحصاءات أن السنوات الثماني عشرة الأخيرة التي شكلت الإطار الزمني لمراجعات «حالة البلاد»، تعاقب على الوزارات فيها ثلاثمائة وسبعة وزيراً، كان منهم مئتان وسبعة وخمسون وزيراً جديداً.

وبعد قراءة معمقة للمراجعات وما تم استخراجه من مداخلات المسؤولين وأصحاب الاختصاصات المختلفة في اللقاءات التشاورية، وجدنا أن المشكلة الأساسية التي واجهت الحكومات المتعاقبة تكمن في عجزها المتكرر والمتراكم عن تحقيق أهدافها المعلنة، وبالتالي اتساع فجوة الثقة بين المواطنين وبين هذه الحكومات.

وكشفت المراجعات وجود تحديات مشتركة تواجه القطاعات والمجالات المختلفة، فمعظم الإستراتيجيات والأهداف المعلنة، لم تقترن بخطط تنفيذية، ولم ترتبط بجداول زمنية لتطبيقها، ولم تُخصّص لها حتى الموارد المالية، يضاف إلى ذلك ضعف الموارد البشرية لتنفيذها، وعدم وجود قواعد بيانات رصينة للاعتماد عليها.

ومما يزيد من حجم التحديات، أن التنسيق والتشبيك بين الجهات المعنية لتنفيذ الإستراتيجيات يكاد يغيب عن المشهد، فقد شاهدنا فرقاً وزارية غير متوافقة على أهداف محدّدة قابلة للتنفيذ، مما انعكس على أدوات التواصل في المستويات المؤسسية المختلفة، فكلما ازداد عدد المؤسسات المعنية ازداد ضعف الاتصال وازدادت البيروقراطية، إضافة إلى بروز معيقات عديدة في تشكيل اللجان المشتركة بين الجهات كافة، وبالتالي غدت معظم الإستراتيجيات حبراً على ورق وظلّت حبيسة الأدرج، ما أدى إلى هذا التراجع الفادح، وأوصلنا إلى الحالة التي نحن عليها الآن. وقد نتج عن هذا الضعف في أداء الدولة وعدم قيامها بدورها في تقديم خدمات عامة تلبي حاجات مواطنيها دون تمييز أو محاباة أو

زبائية، اتّسع فجوة الثقة بين الحكومات والمواطنين.

كل ذلك كان سبباً بحدّ ذاته، ونتيجة في الوقت نفسه، لضعف مؤسسات الدولة وسوء الإدارة، فالعمل البيروقراطي هو عمل رسمي مُحدّد بأطر تشريعية من قوانين وأنظمة وتعليمات. ويتقاضى الموظف الحكومي المعين مقابل ذلك أجراً وامتيازات تبعاً للمنصب الذي يشغله. وفي هذا الإطار، تصبح الوظيفة العامة في مؤسسات الدولة الحديثة الديمقراطية واجباً يقتضي العمل بانضباط وصرامة لتحقيق الأهداف المعلنة لكل مؤسسة، سواء ساهم الموظف في وضع هذه الأهداف والسياسات أو جاء إلى الموقع لتنفيذها. ويجب أن يكون الولاء للمؤسسة وليس للأشخاص، والصرامة هنا لا تعني التغوّل، ولا مجال أبداً للتغيير والتعديل في السياسات وفقاً لرغبات المسؤول وأهوائه من خلال إصدار الأوامر، حتى لا يتحول عمل الموظفين إلى خدمة المسؤول الأعلى بدلاً من تحقيق الأهداف العليا. وفي حالات كثيرة، يصبح الموظف ذو التفكير الناقد الذي يعمل بمهنية «متمرداً»، يسعى المسؤولون إلى احتوائه، بل وإلى استبعاده أحياناً. وقد خلّصت مراجعات «حالة البلاد» إلى أن ضعف المؤسسات ناتج بشكل أساسي عن التشوهات في البنى المؤسسية.

فعلى سبيل المثال، بالرغم من الإنفاق العالي نسبياً على الصحة والتعليم والتعليم العالي - حيث أنفق أكثر من تسعة مليارات دينار ما بين عامي 2013 و-2018 إلا أن نوعية الخدمات المقدمة كانت بحاجة إلى تطوير وارتقاء حقيقيين، هذا إلى جانب غياب منظومة نقل عام فاعلة، وفوضى في ملفات كثيرة أخرى، ناهيك عن أرقام ونسب البطالة العالية وغير المقبولة لا سيما بين الإناث اللواتي أنفقَت الملايين على تعليمهن وتمكينهن، ما يُشير إلى الاختلال في استثمار موارد الدولة.

ففي المؤسسات المدنية، يُفترض أن هناك تقسيماً للعمل وتراتبية تقوم أساساً على تفعيل أصحاب الكفاءات، وتضمن مراقبة الأداء، وبذلك يُعاقب من يُقصر في أدائه، ويُكافأ من يعمل بمهنية وتفانٍ كحافز له على مزيد من التقدم.

كل ذلك يساعد أيضاً في وضع برامج تدريبية لسدّ الفجوات المعرفية لدى الموظفين، والتي تُمكن بدورها حلقات الإدارة كافة للاستمرار كشرط أساسي لمنع التراجع في الأداء. من هنا، فإنّ تعديل المناهج الدراسية والنهوض بسوية الجامعات من أبرز الضرورات وطنية. ويجب عدم الاكتفاء بذلك، بل علينا العمل على تحسين أداء حلقات إدارة الدولة العليا والوسطى من خلال التدريب المستمر لمواكبة التطورات المعرفية والإدارية. وهنا يجب التركيز على تفعيل معهد الإدارة العامة وتطويره ليقوم بهذا الدور.

ولا يفوتنا أن نُشير هنا إلى وجود قصص نجاح محدودة في بعض الجوانب، سببها إسناد الموقع

الأول في المؤسسة المعنية لشخصٍ عملَ بمهنية وإخلاص، لكن سرعان ما يحدث التراجع بمجرد أن يُخلي هذا الشخص موقعه.

لقد ساهمنا جميعاً في تعميق أزمئنا، من رؤساء وزارات ووزراء ومسؤولين ومثقفين وقوى سياسية وبرلمانيين وإعلاميين، مع الإشارة إلى بعض الاستثناءات. لقد كان التراجع واضحاً، وتتراكم آثاره سنة بعد سنة، ومع ذلك وصلنا السير على النهج نفسه، ودفّعنا باتجاه المحاصصة وتقاسم «الكعكة» على أسسٍ جهوية وفرعية، وأصبح الموقع العام يحقق دخلاً ووجاهة، وغابت معايير الكفاءة والرقابة والمساءلة، واستفادت فئاتٌ محددة من ذلك، أما الذي دفع الثمن فهو البلاد والسواد الأعظم من «العباد».

في الختام، تؤكد المراجعات التي يشتمل عليها التقرير، أن الخطوة الأولى للخروج من الحالة التي نعيشها، تقوم على أساس فهمٍ موحدٍ للمصلحة الوطنية. كما تؤكد أن الظروف الموضوعية التي تمر بها بلادنا تسمح بالوصول إلى توافقات وإجماعات توحد الصف، وتسمح بإحداث تغيير جوهري في النهج الحالي إلى نهج فكري وعملياتي جديد، نحقق به اختراقاً يقودنا نحو التجديد والتقدم على مشارف مئوية الدولة الأردنية. ومن دون ذلك سنبقى نعيد إنتاج التراجع.

لكل ذلك، هذا هو إسهامنا اليوم في «تقرير حالة البلاد» الذي نقدّمه للرأي العام للحوار.

رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي

مصطفى الحمارنة



الاقتصاد الأردني المسيرة والتحول

مر الاقتصاد الأردني بمراحل عديدة في مسار تطوره، يمكن حصرها بأربع مراحل أساسية؛ بدأت بـ المرحلة الأولى التي امتدت حتى عام 1989 والتي يمكن أن يطلق عليها «مرحلة ما قبل التصحيح الاقتصادي»، حيث ساد هذه المرحلة فكر اقتصادي اتسم بهيمنة القطاع العام على النشاط الاقتصادي، والتدخل المباشر في مسار الاقتصاد، وتدني درجة شفافية السياسات الحكومية. ورغم ذلك، ساهمت سياسات الحكومة الاقتصادية آنذاك، مدعومة ببيئة خارجية داعمة ومناسبة، في تحقيق العديد من الإنجازات، وخاصة في مجال إرساء البنية التحتية للاقتصاد الأردني إلى جانب توفير جزء كبير من فرص العمل لأبناء الأردن، وتحسين مستوى معيشتهم، حيث بلغ معدل النمو الاقتصادي للفترة 1977-1982 ما نسبته 13.2%.

غير أن الاقتصاد عاد للدخول في محطة تعد الأكثر صعوبة في تاريخ الاقتصاد الأردني، ابتدأت بتباطؤ، ومن ثم تراجع اقتصادي قادت به إلى أزمة اقتصادية حادة في أواخر عام 1988 تمخضت بشكل رئيسي عن ارتفاع عجز الموازنة العامة، وعجز ميزان المدفوعات، وارتفاع حجم المديونية الخارجية الذي وصل إلى مستوى يعادل مثلي الناتج المحلي الإجمالي في حينه، ما أدى إلى نضوب احتياطات البنك المركزي من العملات الأجنبية، الأمر الذي نجم عنه انخفاض ملحوظ في سعر صرف الدينار الأردني وقوته الشرائية، حيث تراجع النشاط الاقتصادي بما يزيد عن 10% في عام 1989، وارتفع معدل التضخم الذي ناهز 25%.

أما المرحلة الثانية، فهي مرحلة التصحيح الاقتصادي التي امتدت من عام 1989 حتى عام 2004، حيث أملت حالة الضعف الاقتصادي الحاجة لإعادة النظر في السياسات الاقتصادية الحكومية كافة بشكل شمولي، واتخاذ الإجراءات التصحيحية السريعة للخروج من نفق تلك الأزمة، فكان أن تبنى الأردن برنامج إصلاح اقتصادي وهيكل شامل للاقتصاد الأردني بالتعاون والتنسيق مع صندوق النقد والبنك الدوليين، بهدف معالجة الاختلالات الداخلية والخارجية، وزيادة مساهمة القطاع الخاص في دفع عجلة النمو الاقتصادي، وإزالة التشوهات التي عانى منها الاقتصاد الأردني.

وقد ركزت معظم تلك الإصلاحات على تحرير الأسواق ورفع القيود بما يعزز من آلية السوق، كتحرير أسواق رأس المال وأسعار الفائدة في السوق المصرفية. وانتقل البنك المركزي إلى استخدام أدوات السياسة النقدية غير المباشرة في إدارته لسياسته النقدية، وربط سعر صرف الدينار بسلة من العملات حتى تشرين الأول 1995 عندما تم تبني نظام سعر الصرف الثابت للدينار مقابل الدولار الأميركي، ما زاد من الثقة بالعملة الوطنية، وأسهم في تشجيع بيئة الادخار والاستثمار. وقد أدت تلك الإصلاحات إلى عودة النمو التدريجي للاقتصاد الأردني، حيث بلغ بالمتوسط خلال الفترة 1999-2004 ما نسبته 4.5%.

أما المرحلة الثالثة التي بدأت عام 2004 حتى نهاية عام 2008، فيمكن تسميتها «مرحلة الاعتماد على الذات» في إدارة السياسات الاقتصادية، حيث اتصفت باتباع إجراءات

تصحيحية اقتصادية وطنية. بهذا أنهى الأردن فترة التصحيح الاقتصادي مع المؤسسات الدولية ليدخل في مرحلة الاعتماد على الذات في إدارة سياساته الاقتصادية، واستكمال مسيرة الإصلاح من خلال برنامج وطني للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، وذلك بتبني خطة جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام 2004-2006، هدفت إلى استدامة الاستقرار المالي والنقدي المتمثل في استقرار سعر صرف الدينار، واستقرار أسعار السلع والخدمات، وتفعيل الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص بما يضمن تعزيز دور القطاع الخاص كشريك رئيسي في النشاط الاقتصادي والتنموي، وصولاً إلى تحقيق نقلة نوعية في أداء الاقتصاد الوطني، وإحداث تغيير ملموس في نوعية معيشة المواطن ومستواها، والحد من مشكلتي الفقر والبطالة.

وقد انعكست محصلة ذلك كله في تحقيق الاقتصاد الأردني خلال تلك المرحلة معدلات نمو مرتفعة بلغت بالمتوسط 8%، وهو معدل يفوق تلك المعدلات المتحققة لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والتي سجلت بالمتوسط خلال الفترة نفسها ما نسبته 5.6%. كما سجلت احتياطات البنك المركزي من العملات الأجنبية خلال تلك الفترة مستويات قياسية جاءت مدعومة بتدفقات كبيرة من الاستثمار الأجنبي المباشر، وحوالات الأردنيين العاملين في الخارج، والدخل السياحي.

أما المرحلة الرابعة، فقد بدأت نهاية عام 2008 مع ظهور الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي ضاعف من تأثيراتها سلسلة من الصدمات الخارجية المتمثلة بارتفاع أسعار النفط الخام، والأزمة الأوروبية، وتدايعات «الربيع العربي» الإقليمية، بما فيها أزمة اللجوء السوري التي أفرزت تحديات اقتصادية ما زالت ماثلة أمام اقتصادنا الوطني حتى أيامنا هذه.

فقد أدت هذه التطورات إلى زيادة الاختلالات المالية الداخلية والخارجية وتعمّقها، وتجلّى ذلك بارتفاع العجز في الموازنات الحكومية، وارتفاع فاتورة الدعم فيها، وتفاقم العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات، بالإضافة إلى تأثير ظروف عدم اليقين المرتبطة بالأوضاع الاقتصادية والسياسية على ثقة المستثمرين وتراجع التدفقات الاستثمارية، وعلى ارتفاع تكاليف التمويل وإمكانية الحصول عليه، الأمر الذي أدى إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي، وفاقم من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

كل هذا دفع الأردن للتعاون مع صندوق النقد الدولي بتبني برنامج إصلاح اقتصادي شامل يغطي الفترة 2012-2015، مدعوماً ببرنامج الاستعداد الائتماني القائم على إجراء إصلاحات هيكلية شاملة تهدف إلى معالجة الاختلالات الداخلية، والعودة بأوضاع المالية العامة والقطاع الخارجي إلى مستويات قابلة للاستمرار، وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة وشاملة، وذلك من خلال توسيع القاعدة الإنتاجية وتنويعها، وتعزيز

دور القطاع الخاص، وتحقيق التوازنات الاقتصادية الكلية. وبعد عام من انتهاء البرنامج الأول، واصلت الحكومة التعاون مع صندوق النقد الدولي بتبني برنامج التسهيل الممتد للفترة 2016-2018.

ومنذ تسلّم الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية في عام 1999، اعتلت أجندة الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي سلم أولويات جلالته، فوجّه الحكومة في تشرين الأول 2001 إلى تبني برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة 2002-2004، ورافق ذلك تبني خطة تنمية خمسية جديدة للفترة 1999-2003، بهدف الإسراع في تنفيذ السياسات والبرامج الاقتصادية الكفيلة بتحسين مستوى معيشة المواطنين من خلال مواصلة السير في تحرير الاقتصاد، وجذب المزيد من الاستثمارات العربية والأجنبية، وتعزيز دور القطاع الخاص ومشاركته في الاستثمار في المشاريع التنموية والتطويرية الكبرى، والعمل على معالجة مشكلتي الفقر والبطالة، لتشكل زخماً للإصلاحات ضمن برنامجي تصحيح اقتصاديين آخرين بدعم من صندوق النقد والبنك الدوليين للفترتين 1999-2001 و2002-2004، تمثلت أهدافهما الرئيسية برفع معدل النمو الحقيقي، والمحافظة على معدلات تضخم منخفضة، وتعزيز الاحتياطيات من العملات الأجنبية، وتخفيض الرصيد القائم للدين الخارجي، والحد من مشكلتي الفقر والبطالة، بالإضافة إلى مواصلة برامج التخاضع، والانفتاح الاقتصادي تمهيداً للاندماج مع الاقتصاد العربي والعالمي.

تلا ذلك خطة جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام 2004-2006. وقد ازداد زخم التخطيط الاقتصادي من خلال إطلاق العديد من الخطط والبرامج الإصلاحية الوطنية التي حظيت بدعم إستراتيجيات غطت معظم القطاعات، واستهدفت العديد من المؤشرات والأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية، وتكاد تشترك جميعها في أهداف رئيسية سعت لتحقيقها كضمان استقرار الاقتصاد الكلي، ومعالجة أوضاع المالية العامة والمديونية والاستقرار النقدي والمالي، وتعزيز محركات النمو الاقتصادي، وتحسين مستوى معيشة المواطن، وتقليل نسب البطالة وخلق فرص التوظيف والتعليم لفئة الشباب وتمكينهم، وتحسين البيئة الاقتصادية والإنتاجية، وتقوية البيئة التشريعية الناعمة، وزيادة فاعلية دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية وفي رسم خطط وإستراتيجيات التنمية وتنفيذها، ولعل أهمها:

1. برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي 2002-2004.
2. خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004-2006.
3. الأجندة الوطنية 2006-2015.
4. البرنامج التنفيذي 2007-2009.

5. البرنامج التنموي التنفيذي 2011-2013.
6. برنامج عمل الحكومة 2013-2016.
7. البرنامج التنموي التنفيذي 2016-2018.
8. وثيقة «رؤية الأردن 2025».
9. خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018 - 2022.

ورغم مسيرة الإصلاح الاقتصادي الطويلة التي قاربت ثلاثين عاماً وتعدّد البرامج والخطط الاستراتيجية، إلا أن الاقتصاد الأردني لم ينجح في معالجة الاختلالات الهيكلية القطاعية، وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام، وتخفيض البطالة والمديونية، وتجنّب المواطن الآثار الاجتماعية والمعاناة، ما بدأ يطرح تساؤلات مشروعة وجدلاً واسعاً حول ملائمة الإجراءات الإصلاحية، ومدى تحقق مفهوم الإصلاح الشامل المتزن منذ تبني ترتيب الاستعداد الانتمائي للصندوق عام 2012 بما يضمن السلم المجتمعي وشعور المواطن بثمار الإصلاح وتحسن أوضاعه واستعادة الثقة بالسياسات الحكومية.

وقد يكون ذلك من الأسباب التي دفعت الأردنيين للخروج إلى الشوارع في حزيران 2018 تعبيراً عن غضبهم على قرارات اقتصادية حكومية يرون أنها تمسّ معيشتهم بشكل مباشر، وتزيد من الضغوط المالية عليهم، خاصة أن الأردن يمرّ أصلاً في ظروف اقتصادية صعبة ترتفع فيها معدلات الفقر والبطالة، وتعاني فيها الأسواق من حالة ركود غير مسبوقة نتيجة عوامل وأزمات، منها ما هو مرتبط بالوضع الإقليمي، ومنها ما هو مرتبط بالسياسات الحكومية الاقتصادية التي اتخذت بضغط من صندوق النقد الدولي، كما ادعت الحكومة، التي لم تتمكن من إحداث أثر إيجابي ملموس لدى المواطن، بل على العكس تماماً يرى الأردنيون أن هذه السياسات كانت أحد الأسباب المباشرة في زيادة المديونية، وعجز الموازنة، وإضعاف القوة الشرائية للمواطنين، وتدهور مستوى معيشة الطبقة الوسطى، وتردي مستوى الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين التي لا تتناسب مع حجم الضرائب التي تفرضها الحكومة عليهم.

وفي ضوء تلك التطورات، وفي وقت سبق الاحتجاجات الأخيرة بشهور، ارتأى المجلس الاقتصادي والاجتماعي ضرورة إجراء مراجعة شاملة عن الحالة الراهنة للمملكة في مختلف القطاعات والمجالات الاقتصادية والاجتماعية وتقديمها ضمن تقريره «حالة البلاد» بما يوفر لصنّاع القرار وللمهتمين تقييماً موضوعياً لمدى التطور في السياسات وخطط الإصلاح والإصلاحات في القطاعات المختلفة، ومدى تحقق إستراتيجياتها، وتحديد الفجوات وأوجه الضعف والتحديات التي قد حالت أو تحول دون تطبيقها وتحقيق أهدافها بما يتيح

متابعيتها ووضح الخطط لتحسينها ومراجعتها وزيادة درجة مرونتها وتكييفها للمستجدات. وفي إطار المحور الاقتصادي للتقرير، فقد دُرست أبرز الخطط والسياسات الاقتصادية، وفي مقدمتها برامج التصحيح الاقتصادي وخطط وبرامج التنمية بما فيها برامج صندوق النقد الدولي من خلال تقييم السياستين المالية والنقدية، وتحديد أثر امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن، بما أن هاتين السياستين هما محور تركيز تلك البرامج، وكذلك دراسة الإستراتيجيات وخطط العمل والسياسات الخاصة بأهم القطاعات الاقتصادية بهدف تقييم مدى تطورها ونجاحها في تنفيذ الإصلاحات الهيكلية فيها. وقد غطت الدراسة قطاعات الصناعة، والتجارة، والزراعة، والسياحة، والطاقة، والمياه، والنقل، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وسوق العمل، وبيئة الأعمال والاستثمار، والبيئة، والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، والإسكان والبنية التحتية.

وبالاستناد إلى عملية التقييم الموضوعي للسياسات السابقة، فقد توصلت المراجعات التي أُجريت للبرامج وخطط التحفيز والإصلاح الاقتصادي والإستراتيجيات القطاعية، إلى استخلاص بعض الدروس والحقائق والنتائج الملفتة، حيث يمكن الاستفادة من الأخطاء والبناء على الإنجازات التي تحققت.

فعلى صعيد برامج التصحيح الاقتصادي والخطط والبرامج التنموية، فإنها لم تنجح في معالجة مشاكل البطالة والفقر بصورة فعالة، وهذا يؤشر إلى أهمية نوعية النمو وشموله قطاعات الاقتصاد كافة، بالنظر إلى عدم تحقق العدالة في توزيع النمو على المناطق المختلفة في الأردن، وعدم تجاوز صعوبات توفير فرص عمل كافية لتخفيض معدلات البطالة، وذلك لتركيز هذه الإصلاحات على معالجة الاستقرار الكلي والحاجات الأنية واقتنارها لرؤية واضحة لمعالجة الاختلالات الهيكلية من خلال الإصلاحات الهيكلية اللازمة التي تتحقق معها معدلات نمو كافية لمعالجة مشاكل الفقر والبطالة وتخفيض مستويات المديونية.

وقد برز عدم تحقيق برامج صندوق النقد الدولي لأهدافها، خصوصاً البرنامجين الأخيرين، عند مراجعة برنامج تسهيل الاستعداد الائتماني 2012-2015، وهي المراجعة التي قام بها الصندوق لهذا التسهيل بعد نهاية البرنامج. فقد كانت أهداف هذا البرنامج طموحة وتمثلت بالحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي من خلال تنفيذ السياسات المالية والنقدية والهيكلية للتخفيف من مواطن الضعف الخارجية، وفي سبيل ذلك، قامت السلطات بتبني نظام شفاف ومستدام لتسعير الطاقة بما في ذلك إعادة شركة الكهرباء الوطنية والمرافق الأخرى إلى وضع استرداد التكلفة، وضمان العدالة والشمولية من خلال إعادة توجيه الدعم للفئات الضعيفة من السكان وإلغائه عن الفئات القادرة على الدفع، ودعم النمو وتحسين وضع القطاع الخارجي في المدى المتوسط بتحسين بيئة الاستثمار من خلال إصلاحات هيكلية هادفة.

ورغم أن البرنامج كان ناجحاً بشكل عام من حيث حجم الإصلاح المالي المتحقق، وإصلاحات الطاقة، والحفاظ على حجم كافٍ من الاحتياطات، وتحسين درجة استمرارية الدين، إلا أن تركيب الإصلاحات المتخذة رافقها تداعيات سلبية على النمو والعدالة، إضافة إلى الإنجازات المحدودة على مستوى الإصلاحات الهيكلية المهادفة لدعم النمو واستمراريته، والتي كانت تتطلب جهوداً إضافية على صعيد الانضباط المالي للحكومة المركزية وخاصة قطاع الطاقة.

وقد جاء تحقق الهدف الأول بفضل الإصلاح على مستوى العجز المالي الكلي، والذي كان الأكبر إذا ما قورن بالدول الأخرى التي تتبنى برامج مماثلة مع الصندوق في حينه، وذلك لاستقرار الدين العام ووضعه في مسار الانخفاض المستهدف وهو ما تطلب اتخاذ إجراءات مالية إضافية، والاستمرار في خطة التخلص من خسائر شركة الكهرباء حتى عام 2018، وكذلك لإجراءات السياسة النقدية الماهرة التي أسهمت في إعادة بناء الاحتياطات الأجنبية وتراجع معدلات الدولة. كما تم الحفاظ على استقرار القطاع المصرفي بالرغم من النمو الاقتصادي الضعيف، حيث انخفضت نسبة القروض غير العاملة، وبقيت نسب كفاية رأس المال عند مستويات عالية.

أما بخصوص هدف تحقيق العدالة، فقد سجل إنجاز بسيط في جعل السياسات أكثر عدالة. ويأتي الإنجاز من خلال استهداف الفئات ذات الدخل المحدود بالدعم النقدي وعدم رفع تعرفه الكهرباء على الفئات محدودة الدخل. بينما لم تؤخذ اعتبارات العدالة بشكل كافٍ ضمن التصحيح المالي، فقد تم رفع الضرائب على السلع الكمالية، وكانت الإصلاحات ذات الصلة بقانون ضريبة الدخل محدودة، واعتبرت فرصة ضائعة.

وفي ما يتعلق بهدف النمو وتحسين الوضع الخارجي، فقد كان النمو أضعف من المتوقع ومنخفضاً جداً بما لا يساعد في تقليل البطالة، وذلك بسبب الصدمات الخارجية، وانخفاض حجم الاستثمار الحكومي، والإنجاز المحدود على صعيد الإصلاحات الهيكلية (بشكل خاص إصلاحات سوق العمل). أما في ما يخص تصحيح الحساب الجاري لميزان المدفوعات، فقد كان أيضاً أبطأ من المتوقع بالرغم من تراجع أسعار النفط، وهو ما كان يتطلب جهوداً إضافية لسد فجوة السياسات المتخذة.

علاوة على ذلك، فإن طبيعة المشاكل التي كانت تواجه ميزان المدفوعات الأردني، كانت متركزة في عناصر الحساب الجاري، وتتطلب إصلاحاً هيكلياً طويل الأمد، وهو ما يفترض أن تسهيل صندوق النقد الدولي الممتد كان هو الأنسب للأردن عند الاتفاق على البرنامج، كونه قد أنشئ لتقديم المساعدة للدول التي كانت تعاني من اختلالات خطيرة في ميزان المدفوعات بسبب المعوقات والعوامل الهيكلية، أو الدول التي تعاني من تباطؤ في النمو المترافق مع وضع

ميزان مدفوعات ضعيف. ويمتد هذا البرنامج لفترة زمنية أطول وأكثر مناسبة للأردن لاستكمال التصحيح المالي وإصلاح قطاع الطاقة.

ويُعدّ قبول الأردن بتسهيل الاستعداد الائتماني فرصة ضائعة في تنفيذ أجندة من الإصلاحات الهيكلية الشاملة، كان يمكن اتخاذها من خلال تبني تسهيل الصندوق الممتد، بالرغم من قائمة الإصلاحات الهيكلية في برنامج التسهيل الممتد 2016-2018 الذي بدأ العمل به وفق اشتراطات الصندوق بعد عام من انتهاء البرنامج الأول، دون أن يتضمن إصلاحات هيكلية جادة، بل اكتفى بالإشارة إلى دعمه للإصلاحات الهيكلية التي تضمنتها وثيقة «رؤية الأردن 2025».

ورغم ذلك، لا يمكن إنكار الدور المهم الذي لعبه صندوق النقد الدولي في دعم الاستقرار الاقتصادي وتقديم النصح على مستوى السياسات الاقتصادية، وكذلك الدعم المالي والفني لتحقيق أهداف السياسات الاقتصادية للأردن على مدى الثلاثين سنة الماضية التي تم خلالها تنفيذ برامج إصلاحية خلال الفترة 1989-2004، وبرنامج الاستعداد الائتماني 2012-2015، إضافة إلى برنامج التسهيل الائتماني الممتد الحالي 2016-2019.

ورغم نجاح هذه البرامج في تحقيق بعض أهدافها، والمساعدة الجزئية في إعادة الاستقرار الكلي للاقتصاد الأردني، ومواجهة بعض التحديات الهيكلية وبخاصة في أوضاع المالية العامة، إلا أن برامج الصندوق قد فشلت في تحقيق أهدافها الأخرى، ربما لأنها تتبنى قائمة سياسات وإصلاحات مصممة لمعالجة اختلال جانب الطلب الكلي، وتفتقر إلى إصلاحات هيكلية تركز على جانب العرض الكلي ليتحقق معها النمو الاقتصادي الشامل بشكل أقوى في القطاعات الأكثر توليداً لفرص العمل، ولتغطي شرائح أوسع من السكان، بحيث تسهم في تحسين مناخ الأعمال والإنتاجية، وإصلاح سوق العمل ونظم التعليم ومخرجاته لتتوافق مع المهارات التي يحتاجها سوق العمل، خاصة في القطاع الخاص، وتعزيز فرص الحصول على التمويل، بالإضافة إلى تعزيز الصادرات وتنمية النشاط التجاري وتكامله مع دول المنطقة. هذا فضلاً عن أن برامج الإصلاح الاقتصادي، قد اقتصر تركيزها غالباً على الأثر الكمي للإصلاحات (على أهميته) دون توفر المرونة الكافية التي تتيح التركيز على الأثر النوعي، خاصة في ما يتعلق بالأثر بعيد المدى على النمو الشامل، وحماية الفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع.

ورغم مسيرة الإصلاح الطويلة على مدار الثلاثين سنة الماضية، وحجم الإصلاحات التي اتخذت لتصحيح الاختلال في الوضع المالي للحكومة، إلا أنها لم تنجح في معالجة المشاكل والاختلالات الهيكلية التي تعاني منها ميزانية الحكومة العامة أو التخفيف منها، بل إنها

كانت مكلفة جداً على النمو والتنمية الاقتصادية والعمالة، وفي آثارها الاجتماعية، وعلى مستويات معيشة المواطنين وتراكم الدين العام باضطراد مستمر.

وربما يكون ذلك بسبب الاختلالات الهيكلية التي تتمثل بجمود بنود النفقات الجارية، حيث أن النسبة الكبرى منها تتركز في بند الأجور (بسبب حجم الحكومة الكبير)، وبند مدفوعات فوائد الدين، ما يحد من مرونة الحكومة وإمكانيتها في تقليص هذه النفقات بهدف تخفيض عجز الموازنة وبالتالي تخفيض رصيد الدين العام. وكذلك الحال بالنسبة للنفقات الرأسمالية، فإن تركيبتها بحسب التصنيف الوظيفي يكشف عن مخاوف بشأن جودة بعض بنود هذا الإنفاق وقدرته على دعم النمو وخلق فرص العمل، فبينما يعدّ بند «الشؤون الاقتصادية» الذي يتعلق بالإنفاق على البنية التحتية لمعظم الخدمات والقطاعات الأكثر مساهمة في حفز نمو الناتج المحلي الإجمالي والعمالة، فإن تخفيض النفقات الرأسمالية الذي تلجأ له الحكومة دوماً كان يستهدف هذا البند المهم والتنوعي، الأمر الذي يعكس سلبياً على النمو الاقتصادي، ويعمق من ذلك المخصصات المحدودة للنفقات الرأسمالية في الموازنات المتتالية.

وقد أدى هذا النهج المريب إلى انخفاض مستمر في الإنفاق على بند «الشؤون الاقتصادية» من 2.8% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2009 إلى 1.5% في الفترة التي تلت عام 2012، وانعكس هذا على انخفاض النفقات الرأسمالية كنسبة من إجمالي النفقات من ما معدله 7% من الناتج في بداية العقد الماضي إلى 4% في الفترة اللاحقة للأزمة العالمية عام 2008. هذا بالإضافة إلى اعتمادية الميزانية على المنح والمساعدات التي تتصف بالتذبذب المستمر وحساسيتها للاعتبارات السياسية، ما يشكل نوعاً من الخطر المعنوي المتأتي من احتمالية تسلمها وتوقيته، وبروز روح الاتكالية لدى الحكومات بسبب عدم وجود نهج اقتصادي واضح ومستقر لسياساتها التي تتصف بقصر عمرها وتقلبها، رغم تحسنها نسبياً في السنوات الماضية، واعتمادها على إجراءات قصيرة المدى، غير متناغمة مع نهج يكرس السياسة المالية الانكماشية لفترة زمنية طويلة، ما قاد إلى التباطؤ في النمو الاقتصادي، وارتفاع معدلات البطالة والمديونية، وأفقدتها القدرة على التخطيط والتنفيذ بشكل إستراتيجي، وعدم تبني سياسات طويلة الأمد ونهج إستراتيجي يكفل معالجة الاختلالات الهيكلية في الوضع المالي على نحو لا يمكن تحقيقه إلا من خلال إجراءات وإصلاحات طويلة الأمد.

وتأكيداً لذلك، فإنه يمكن الملاحظة بيسر أن السياسة المالية ومنذ التسعينات من القرن الماضي، بقيت وما زالت تركز على تخفيض عجز الموازنة استجابة لضيق الحيز المالي ومحدوديته من خلال زيادة الضرائب بهدف زيادة الإيرادات الضريبية على حساب النمو الاقتصادي، ومن خلال تخفيض النفقات الرأسمالية كي تتمكن من زيادة النفقات الجارية، أو اللجوء إلى الاقتراض أو جميع ذلك.

كما اتبعت وزارة المالية سياسات إنفاق متماشية مع الدورة الاقتصادية (Procyclical)؛ أي زيادة الإنفاق الجاري بشكل كبير في سنوات الرخاء، وخصوصاً في بنود لا يمكنها حفر الاقتصاد وتوفير فرص العمل لقوة العمل المتزايدة في مجتمع الشباب؛ وتخفيض الإنفاق الرأسمالي في سنوات التراجع الاقتصادي. وهذه سياسة، تتبع نهج رد الفعل بدلاً من النهج الاستراتيجي المبادر.

أما في ما يتعلق بالسياسة النقدية، فقد لعبت دوراً داعماً في الاستقرار خلال فترة البرنامج مع الصندوق بدءاً بعام 2012. وفي ظل نظام ربط الدينار بالدولار الأميركي منذ تشرين الأول 1995، ووجود حساب رأسمالي منفتح، فإن المجال يكون محدوداً جداً لتنفيذ سياسة نقدية مستقلة وفعالة بحسب النظرية الاقتصادية، إلا أن البنك المركزي تعامل بفاعلية بأن أوجد مجالاً مناسباً لاتخاذ بعض الإجراءات النقدية من خلال قيامه في نهاية عام 2012 بتحديث الإطار التشغيلي للسياسة النقدية، واستحداث أدوات نقدية جديدة (weekly repo ، forward FX operations swaps)، بالإضافة إلى رفع أسعار الفائدة التي ساهمت في تحسين الثقة وتخفيف حالة عدم اليقين في تراجع معدلات الدولار. ولكن سرعان ما تحولت السياسة النقدية من موضع إدارة الأزمة إلى دور مبادر يهدف إلى دعم النشاط الاقتصادي، مدعومة بتحسين مؤشرات السلامة المالية للقطاع المالي منذ بدء البرنامج وتلاشي أي مخاطر على هذا القطاع في أعقاب الأزمة المالية العالمية، وذلك باتخاذ إجراءات جديدة منتصف عام 2013 من خلال عدد من التخفيضات المتتالية لأسعار الفائدة الرئيسية للسياسة النقدية بهدف حفر التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاع الخاص. ويعزى تباطؤ حجم التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص في تلك الفترة إلى ارتفاع حالة عدم اليقين في المنطقة، ما أضعف من العلاقة بين أسعار الفائدة على القروض ونسبة نمو حجم التسهيلات الممنوحة، وإلى مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص على التمويل وبخاصة في بداية البرنامج.

وكما سلف الذكر، فقد تعددت الخطط الاقتصادية والاستراتيجيات التنموية وتنوعت في القطاعات كافة، ووضعت أهدافاً طموحة وإجراءات لتحقيق مساهمتها في التنمية الاقتصادية في إطارها الشامل. وقد تم دراسة وتقييم هذه الخطط والاستراتيجيات، على مستوى القطاع الواحد، وشمل ذلك قطاعات الصناعة، والتجارة، والزراعة، والسياحة، والطاقة، والمياه، والنقل، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وسوق العمل، وبيئة الأعمال والاستثمار، والبيئة، والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، والبنية التحتية والإسكان.

ويلاحظ من نتائج المراجعات المنجزة أن إعداد الاستراتيجيات بدأ متأخراً، ربما بعد إطلاق جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية وتوسع دائرة الوزارات

والمؤسسات المشاركة فيها. وعند إطلاق «رؤية الأردن 2025» بمشاركة حقيقية من القطاعات الحكومية كافة والقطاع الخاص، بادرت معظم القطاعات إلى إعداد إستراتيجياتها وخطط العمل لتساعدها في تحقيق أهداف الرؤية وبرنامج عمل الحكومة التنفيذي الذي انبثق عنها للسنوات 2016-2018.

ولعل من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن معظم الإستراتيجيات والخطط السابقة لمعظم القطاعات لم تلَبِّ الطموحات، ولم تنجح بتحقيق أهدافها كافة، كإستراتيجية التجارة الخارجية، والإستراتيجية الصناعية، وإستراتيجية قطاع السياحة، باستثناء قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة الذي حقّق نجاحاً جيداً في الأهداف الإستراتيجية التي وُضعت لتنميته، وهو نجاح يحتاج أن يُبنى عليه في دعم الإستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال وتبنيها، وتنمية المشاريع متناهية الصغر (الميكروية) والصغيرة والمتوسطة في الأردن 2016-2020، والتي أعدتها المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية ولم تقرها الحكومة، مع ضرورة ضمان مواءمة غاياتها وأهدافها مع ما ورد في ما يتعلق بالمشاريع متناهية الصغر (الميكروية) والصغيرة والمتوسطة ضمن خطة تحفيز النمو الاقتصادي، و«رؤية الأردن 2025». وربما يعزى النجاح المنجز في دعم هذا القطاع لاشتراك وتعاون عدد كبير من الجهات الحكومية كالبنك المركزي ووزارة التخطيط والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بدعم من بعض الجهات الدولية كالبنك الدولي وبنك الإعمار والتنمية الأوروبي.

كما إن هناك إستراتيجيات لم تنفَّذ على أرض الواقع كالإستراتيجية الوطنية للتصدير، بينما يتم إعداد إستراتيجيات جديدة دون متابعة وتنفيذ فعلي وحقيقي للإستراتيجيات القديمة وتقييم مستمر لأدائها، فضلاً عن تداخل العديد من الخطط والإستراتيجيات في ما بينها، وعدم وجود خطط تنفيذية ومشاريع تضمن تحقيق هذه الأهداف. علاوة على عدم وجود شراكة حقيقية وفاعلة ما بين القطاعين العام والخاص لتكون بمثابة مفتاح نجاح عمل لهذه الخطط.

ويؤكد القائمون على قطاعات الصناعة والتجارة والسياحة والزراعة وغيرها، أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تنحصر في إقامة المشاريع كما أطرها قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص حسب، إنما تكمن أيضاً في مشاركة القطاع الخاص في وضع السياسات العامة والخطط والإستراتيجيات الاقتصادية، وتنفيذ هذه الخطط من خلال تأطير الحوار الفاعل بين القطاعين العام والخاص، بما يضمن تحقيق النجاح للخطط والإستراتيجيات الوطنية، ويؤسس لإقامة بيئة أعمال فاعلة ومحفزة وممكنة لإقامة المشاريع وتنفيذ الأنشطة بكل يسر وسهولة. ويرى قادة الأعمال أن ابتعاد القطاع الخاص عن المشاركة

الفاعلة في إعداد هذه الإستراتيجيات وتنفيذها، وعدم إعطائه دور القيادة والريادة، يعد السبب الرئيسي في عدم تحقيق الأهداف التي تعدّ في بعض الإستراتيجيات توجهات عريضة لا يتوفر لها مؤشرات محددة وواقعية. بل هي مجرد أهداف طموحة وغير قابلة للقياس، ما يضعف من عملية المراجعة والتطوير والمراقبة.

ويلاحظ أن المراجعات كافة، اعتبرت أن القطاعات موضوع التقييم في هذا التقرير، اتخذت من «رؤية الأردن 2025»، وبرنامج عمل الحكومة التنفيذي 2016-2018، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022، إستراتيجيات لتقييم نجاحها في تحقيق الأهداف التي تخص قطاعاتها رغم افتقارها إلى خطط تنفيذية تُرشدّها إلى تحقيق الأهداف الإستراتيجية. وعملت هذه القطاعات على إعداد إستراتيجيات جديدة مبنية على هذه الخطط. وعلى سبيل المثال، فلدى مقارنة المؤشرات المتحققة عام 2017 مع تلك المستهدفة في رؤية الأردن في قطاع الصناعة، نجد أن غالبية المؤشرات لم تصل إلى ما هو مستهدف ضمن الرؤية. فقد سجّلت الصادرات الوطنية خلال عام 2017 نمواً لم يتجاوز ما نسبته 1.1% مقارنة مع النمو المستهدف والبالغ 5%.

كما حقق النمو في حجم الإنتاج الصناعي في العام نفسه نمواً حقيقياً بلغ ما نسبته 2.3%، وهو أقل من النمو المستهدف والبالغ 3.5%. كما إن حصة القطاع الصناعي من إجمالي التسهيلات الائتمانية، على عكس ما هو مستهدف، واصلت تراجعها حتى وصلت إلى ما نسبته 1%.

وكما هو معروف، فإن الإصلاحات الهيكلية التي سعى آخر برنامجين للتصحيح إلى تحقيقها، تضمنت إصلاح سوق العمل والتشغيل والتعليم والاستثمار وبيئة الأعمال. واحتلت هذه الإصلاحات المنشودة الأولوية في خطط الحكومة؛ كـ«رؤية الأردن 2025»، وبرنامج عمل الحكومة التنفيذي 2016-2018، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022.

فقد هدفت خطة التحفيز إلى تطوير قطاع التعليم والتدريب والتشغيل، بهدف تضيق الفجوة بين مخرجات التعليم والتدريب المهني واحتياجات سوق العمل والتكامل مع إستراتيجية التعليم وإستراتيجية التشغيل الوطنية، وتقديم الدعم اللازم في سبيل رفع كفاءة العاملين في القطاع الصناعي بالتنسيق مع الجهات المعنية. وكانت الوزارات المعنية قد أعدت إستراتيجيات عدة لتحقيق هذا الهدف وأهدافاً أخرى مثل الإستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020، والإستراتيجية الوطنية للتشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني 2014-2020، والإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025، شملت قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني. بالإضافة إلى تشجيع الاستثمار، من خلال أهداف تعزيز المناخ الاستثماري وتطويره في المملكة، وتطوير التشريعات الناضمة لبيئة الأعمال والاستثمار لتعزيز ثقة المستثمرين، وترويج الاستثمار بشكل يساهم في استقطاب

دول واستثمارات ذات قيمة مضافة عالية ومولدة لفرص عمل للأردنيين، إلى جانب جذب الاستثمارات عن طريق الأردنيين المقيمين في الخارج، واستحداث فرص استثمارية، وتوزيع هذه الفرص على محافظات المملكة.

وقد قامت وزارة الطاقة والثروة المعدنية مع نهاية عام 2017 بتحديث أرقام خططها الاستراتيجية للأعوام 2016-2018، لتتواءم مع مؤشرات وثيقة «رؤية الأردن 2025»، والبرنامج التنفيذي للفترة 2016-2018، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي للفترة 2018-2022. وتم ربط جميع المؤشرات الجديدة بالأهداف القطاعية المتضمنة بال خطة الوطنية لقطاع الطاقة، والتي تهدف إلى تخفيض التكاليف التشغيلية على القطاع الإنتاجي الأردني من خلال ترشيد استخدام الصناعة المحلية للطاقة وتحفيزها لاستخدام أنظمة مصادر الطاقة البديلة.

وزارة المياه والري من جهتها، بدأت عام 1998 بإعداد خططها الاستراتيجية وسياساتها التي تهدف إلى تحسين إدارة مصادر المياه (المياه الجوفية والمياه السطحية)، وتفعيل مفاهيم إدارة مرافق المياه على أسس تجارية واقتصادية، وتحسين مستوى المياه المخصصة لغايات الزراعة (مياه الري)، وأيضاً تفعيل إدارة مياه الصرف الصحي.

وجاءت الإستراتيجيات اللاحقة للبناء على ما تم تحقيقه في الإستراتيجية الأولى، ثم تبعها في عام 2008 إستراتيجية الماء من أجل الحياة 2008-2022، بما يتماشى مع تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، حيث حقق الأردن بعض الإنجازات في تنفيذ أهداف الألفية من حيث خدمات المياه والصرف الصحي، لكن لم تتحقق الأهداف الأخرى جميعها. أما في عام 2015، فقد بدأت وزارة المياه والري بتحديث خططها الاستراتيجية 2016-2025، لتتواءم مع أهداف التنمية المستدامة، وأزمة اللجوء السوري، و«رؤية الأردن 2025» بما يحقق أهداف قطاع المياه. وقد رافق هذه الإستراتيجية مجموعة من السياسات الداعمة لها وخطط عمل لهذه السياسات.

وأعدت وزارة البيئة إستراتيجيتها الوطنية، وخطة العمل للتنوع الحيوي 2015-2020، والتي تمثل الوثيقة الوطنية الرئيسية في مجال التنوع الحيوي وحماية الطبيعة في الأردن، مدعومة بقانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017 بما يخوله لوزارة البيئة من صلاحيات لحماية عناصر البيئة ومن ضمنها التنوع الحيوي.

كما وقّع الأردن على العديد من الاتفاقيات العالمية كاتفاقية التنوع الحيوي، والاتفاقية العالمية لمنع الاتجار بالأنواع المهددة بالانقراض، واتفاقية رامسار للمحافظة على الأراضي الرطبة، وبروتوكول السلامة الأحيائية. وأعدت في عام 2017 خطة العمل الوطنية لبناء

القدرات لتنفيذ الاتفاقيات البيئية الدولية بشكل متكامل. ونُفذ العديد من التدخلات والنشاطات الواردة في الإستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي. غير أنه يتعين لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، أن تكون الخطط التنفيذية مرتبطة بمشاركة فعالة من القطاعات غير الحكومية.

وبالرغم من الجهود الحثيثة والمتواصلة التي اتخذها الأردن في حماية البيئة، إلا أنه ما تزال هنالك قضايا بحاجة إلى إجراءات حكومية فاعلة وحقيقية لمعالجتها، وعلى رأسها إدارة النفايات بطرق سليمة، والتحول نحو الاقتصاد الأخضر، والحد من تلوث الهواء. كما إن اتخاذ خطوات متقدمة في شأن الاقتصاد الأخضر، والتحول للاستدامة البيئية للحفاظ على المكتسبات، لا يكون إلا من خلال وحدة جامعة لأجهزة الدولة كافة.

وأخيراً، فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومن وازع مسؤوليته ونهجه في مناقشة القضايا الوطنية بالمكاشفة والطرح الصريح والجريء المستمد من الحرص على سبر عربة التطور والتحديث وصولاً إلى النهضة الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، يدعو إلى إعداد برنامج وطني شامل ذي مصداقية للإصلاح السياسي والاقتصادي وقابل للتنفيذ. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج حزمة إصلاحات وإجراءات تناسب واقعنا وتقابل حاجتنا ولا تدخلنا في فرص ضائعة جديدة بالركض وراء وصفات جاهزة سبق أن جُربت على مدار ثلاثين سنة فاشلة. ولا يمكن لذلك أن يتحقق إلا بالعمل الجاد على هذه المبادرة والتي يجب أن تنطلق، دونما تأخير، من تقييم موضوعي للسياسات السابقة للاستفادة من الأخطاء والبناء على الإنجازات التي تحققت.

وضمن هذا الإطار، يجب تركيز الجهود على تعزيز القدرات المؤسسية من خلال تطبيق مبادئ الحاكمية الرشيدة، وتعزيز دور مؤسسات التشريع والرقابة وضمان استقلال القضاء، ووضع الاستراتيجيات التي من شأنها رفع درجة تنافسية الاقتصاد الوطني، من خلال تبني سياسات قادرة على تحسين كفاءة توزيع الموارد ورفع مستوى الإنتاجية، وتعزيز الشراكة الكاملة والتعاون بين القطاعين العام والخاص في رسم وتنفيذ الاستراتيجيات والإصلاحات الهيكلية التي بقيت حتى الآن هدفاً للإستراتيجيات السابقة لم يتجاوز الإنشاء.

كما يجب أن يشمل برنامج الإصلاح السياسي والاقتصادي تطوير البيئة التشريعية بما يكفل حماية الملكية وتطبيق القوانين بعدالة وشفافية، إضافة إلى ضمان الاستقرار التشريعي، هذا إلى جانب ضرورة تحقيق الاستقرار المالي والنقدي، وتطوير المؤسسات المالية وتعميق أسواق رأس المال بما يؤدي إلى تعزيز دورها في تنويع مصادر التمويل وتوفيره بتكاليف مناسبة خصوصاً للقطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة العالية والقادرة على خلق فرص العمل.





امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن





30.....	تقديم
32.....	أولاً: تأثير القطاع الحقيقي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
32.....	أ- تأثير النمو الاقتصادي بالأزمة المالية العالمية
33.....	ب- تأثير النمو الاقتصادي الأردني بالنمو العالمي
34.....	ت- أثر أزمة اللجوء السوري على حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي
35.....	ث- تأثير معدلات البطالة بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
36.....	ج - أثر إغلاق المعابر الحدودية مع العراق وسوريا على القطاع الصناعي
37.....	ح- أثر إغلاق المعابر الحدودية مع العراق وسوريا على القطاع الزراعي
39.....	خ- أثر إغلاق المعابر الحدودية مع العراق وسوريا على قطاع النقل
40.....	د- أثر تذبذبات أسعار النفط والأزمات على التضخم
43.....	ثانياً: تأثير القطاع الحكومي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
43.....	أ- تأثير أداء الموازنة العامة بتداعيات الأزمة المالية العالمية
44.....	ب- الآثار المترتبة على اللجوء السوري
51.....	ثالثاً: تأثير القطاع الخارجي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
51.....	أ- تأثير القطاع الخارجي بتداعيات الأزمة المالية العالمية
52.....	ب- تأثير القطاع الخارجي بالأوضاع الاقتصادية في دول الخليج
54.....	ت- تأثير التجارة الأردنية بحجم التجارة العالمية
55.....	ث- الآثار المترتبة على إغلاق الحدود على التجارة البينية مع دول الجوار
64.....	رابعاً: تأثير قطاع الطاقة بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
64.....	• أثر تفجيرات خط الغاز المصري الأردني
67.....	خامساً: تأثير القطاع النقدي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
67.....	• تأثير القطاع النقدي بتداعيات الأزمة المالية العالمية
72.....	سادساً: تأثير القطاع المالي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
72.....	أ- تأثير بورصة عمان بتداعيات الأزمة المالية العالمية
74.....	ب- تأثير بورصة عمان بتداعيات الأوضاع الاقتصادية في دول الخليج
75.....	التوصيات

تقديم

تأثر الأردن خلال الثلاثة عقود الماضية بأزمات عدة إقليمية وعالمية، ساهمت في تباطؤ نموه الاقتصادي، ما جعله غير قادر على تحمل أي أعباء إضافية؛ فمن الحرب العراقية الإيرانية إلى أزمة سعر صرف الدينار عام 1989، إلى الحرب الأميركية على العراق والتي أدت إلى ارتفاع أسعار النفط، ثم الأزمة المالية العالمية، وأخيراً الاضطرابات الجيوسياسية التي انبثقت عن الربيع العربي، والتي كان من تبعاتها اللجوء السوري إلى الأردن.

ساهمت تداعيات الأزمة المالية العالمية في انخفاض أداء الاقتصاد الحقيقي، حيث انخفضت وتيرة النمو الحقيقي بصورة ملموسة في عام 2010، لتصل إلى 2.3% مقابل 7.2% في عام 2008، وساهم ذلك في زيادة معدلات البطالة، وانخفاض نمو التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاع الخاص، من 15.7% في عام 2007 إلى 1.5% في عام 2009، وارتفعت نسبة الديون غير العاملة من 4.1% في عام 2007 إلى 6.7% في عام 2009، لترتفع بعد ذلك إلى أعلى مستوى لها هو 8.5% عام 2011. كما انخفضت كفاية رأس المال لدى البنوك بشكل طفيف.

وفي ما يخص بورصة عمان، تأثر أدائها بتداعيات الأزمة المالية العالمية، إذ انخفض الرقم القياسي للسوق من 3675 نقطة في عام 2007 إلى 1995 نقطة في عام 2011، كما انخفض حجم التداول من 12.3 مليار دينار في عام 2007 إلى 2.8 مليار دينار في عام 2011. أما في قطاع المالية العامة، فقد سجلت الحكومة عجزاً وصل إلى 1.4 مليار دينار، وارتفعت المديونية لتصل إلى 64.8% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2009. وتأثر القطاع الخارجي بتراجع حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة. في المقابل، رافق الأزمة المالية العالمية آثار إيجابية تمثلت في انخفاض معدلات التضخم نتيجة التراجع الحاد في أسعار النفط، وانخفاض العجز في الحساب الجاري في ميزان المدفوعات ليصل إلى 883 مليون دينار في عام 2009 مقابل 2.038 مليار دينار في عام 2007 ما قبل الأزمة.

وفي خضم تأثر الأردن بتداعيات الأزمة المالية العالمية وتبعاتها، أثر «الربيع العربي» على الاقتصاد الأردني بشكل سلبي على المستويات جميعها، حيث ساد عدم الاستقرار والتوتر السياسي في المنطقة، وتراجعت الأوضاع الاقتصادية لدى الشركاء الاقتصاديين للأردن، ووقع تفجير خط الغاز المصري الأردني، وإغلاق الحدود مع شركاء رئيسيين في التجارة مع الأردن، ولجوء أكثر من 1.3 مليون سوري إلى الأردن، كل ذلك أدى إلى تراجع وتيرة النمو الاقتصادي بشكل كبير، وإلى دخول الأردن برنامجين إصلاحيين مع صندوق النقد الدولي،

أحدهما طارئ والآخر ممتد. وسببت تلك الإجراءات التصحيحية حالة عدم رضا كبيرة لدى الشعب الأردني، وظهرت بعض الاحتجاجات في بعض مناطق المملكة.

وقد رفع تفجير خط الغاز المصري الأردني من تكلفة الطاقة المستوردة، وذلك بالتحويل إلى توليد الكهرباء باستخدام الوقود الثقيل، وتبعاً لذلك سجلت شركة الكهرباء الوطنية خسائر كبيرة وصلت إلى 1.2 مليار دينار في عام 2011، و1.1 مليار دينار في عام 2012، و1.2 مليار دينار في عام 2013، و1.1 مليار دينار في عام 2014. وترتب على كل ما سبق ارتفاع مديونية المملكة بشكل كبير من 67% كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ما قبل تفجير خط الغاز، إلى أكثر من 95% بعد تفجير خط الغاز.

وبالتوازي مع أزمة الطاقة وزيادة توتر المشهد في سوريا، توافد إلى الأردن أكثر من 1.3 مليون لاجئ سوري، قدّم الأردن لهم كل ما باستطاعته لتأمين متطلبات الحياة الأساسية. وقد شكّل اللجوء السوري ضغطاً على المرافق العامة في الأردن، من صحة وتعليم ومساكن وخدمات عامة، حيث أصبح هناك ضغط على المدارس الحكومية في ضوء أن 212 ألف لاجئ سوري مسجل في سن الدراسة، فتمت العودة إلى نظام الفترتين في أكثر من 209 مدارس، وارتفعت ميزانية الصحة بشكل كبير، كما أصبح معدل الأسرة لكل 10,000 أردني 15 سريراً بعد أن كان 18 سريراً قبل الأزمة السورية. كما أحدث اللجوء السوري ضغطاً على المياه والطاقة والمساكن وإدارة النفايات، فضلاً عن تأثير العمالة السورية على مستويات البطالة، إذ تُعدّ العمالة السورية عمالة ماهرة وتعمل بأجور منخفضة.

إضافة إلى ما سبق، جاء إغلاق الحدود الأردنية مع شريكين تجاريين مهمين نتيجة سيطرة «داعش» والمعارضة السورية على المناطق الحدودية ضربة كبيرة للقطاعات المنتجة في الأردن، حيث انخفض حجم التجارة الكلية مع سوريا والعراق ولبنان وتركيا بوصفهم مرتبطين بخطوط برية من حوالي 2.4 مليار دينار في عام 2013 إلى حوالي 1.2 مليار دينار في عام 2016 بانخفاض بلغ 1.2 مليار دينار ما نسبته 57%. كما انخفض حجم الصادرات الكلية بنسبة 40% في عام 2015. وتراجعت الصادرات الوطنية من 1,183 مليون دينار في عام 2014 إلى 522 مليون دينار في عام 2016. وتأثر القطاع الصناعي والزراعة، وقطاع النقل، والمناطق المحاذية للحدود.

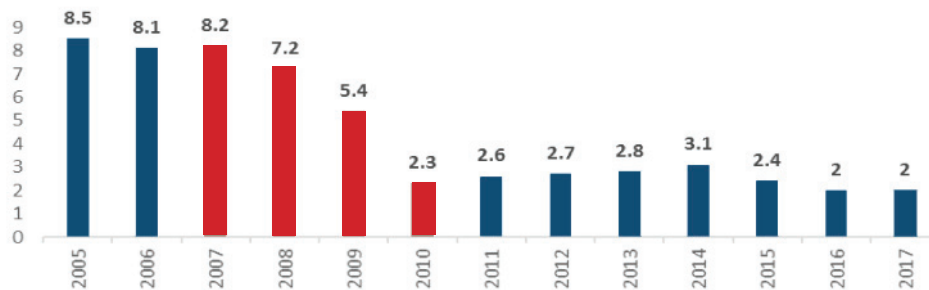
أولاً: تأثير القطاع الحقيقي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

أ- تأثير النمو الاقتصادي بالأزمة المالية العالمية

تأثر القطاع الحقيقي في الأردن كغيره من بلدان العالم بالأزمات والتقلبات الاقتصادية العالمية منها ما كان بشكل مباشر أو غير مباشر، فمن الآثار السلبية على الاقتصاد الأردني تباطؤ نسب النمو المتحقق، واتساع عجز الموازنة العامة إلى مستويات مرتفعة، ثم انخفاض حوالات العاملين والاستثمار الأجنبي، وارتفاع معدل البطالة، أما على صعيد الآثار الإيجابية؛ فمع انخفاض الطلب على النفط، استفاد الأردن من تراجع سعر النفط، والذي انعكس على كل من الأسعار، وفاتورة المستوردات، وتحسن أوضاع الإنتاج والاستهلاك، وانخفاض تكلفة المواد الأساسية.

ففي عام 2009، لم يكن أداء القطاع الحقيقي في المملكة بمنأى عن تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية (أزمة الرهن العقاري)، وإن كان بدرجة تقل بوضوح عن تأثير نظيره في الدول المتقدمة. فقد انخفضت وتيرة النمو الحقيقي في المملكة بصورة ملموسة في عام 2010 لتصل إلى 2.3% مقابل 7.2% خلال عام 2008. ويعزى التباطؤ الملموس في النمو الحقيقي لذلك العام بصورة أساسية إلى تراجع وتيرة النشاط الاقتصادي لدى أبرز شركاء الأردن -بما في ذلك دول الخليج العربي- في مجالات التجارة والعمالة والاستثمار، الأمر الذي أدى إلى هبوط الصادرات السلعية وانخفاض حوالات العاملين والمساعدات الخارجية. كما كان لتراجع الطلب المحلي بشقيه الاستهلاكي والاستثماري، المدفوع بتداعيات الأزمة المالية العالمية، دور في تعزيز التراجعي في زخم النمو في عام 2010.

الشكل رقم (1): النمو في الناتج المحلي الإجمالي (%)



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الشهرية، أعداد مختلفة.

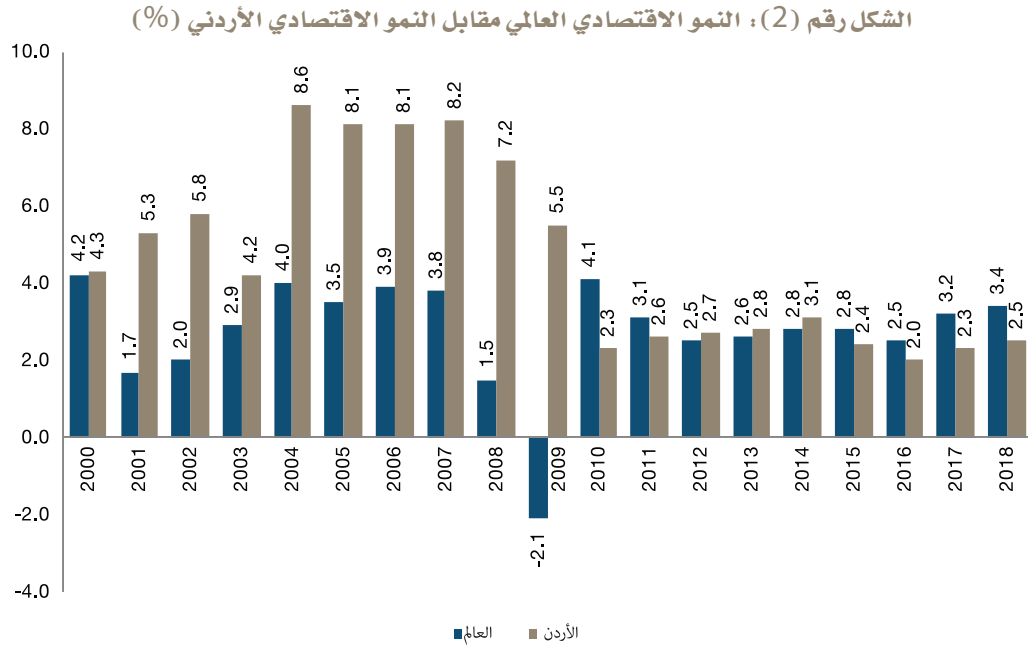
ويمكن أن يُعلّل انكشاف الاقتصاد الأردني للتغيرات في الأحداث الاقتصادية العالمية بسبب أنه اقتصاد خدمي وليس اقتصاداً صناعياً بدليل أن قطاع الخدمات لا سيما الخدمات المالية هو المساهم الأكبر في النمو الاقتصادي، إلى جانب كون الاقتصاد يعتمد بشكل كبير على الاستيراد.

وعلى صعيد الإجراءات التي اتخذتها الحكومة للتخفيف من تداعيات الأزمة المالية العالمية في عام 2009، فقد تبنت العديد من الإجراءات الكلية والقطاعية الرامية إلى تجاوز تبعات الأزمة المالية العالمية وتشجيع استثمارات القطاع الخاص من خلال تحديث النظام الضريبي وتطوير الإطار التشريعي، كما تبنت الحكومة تدابير متعددة بغية التخفيف من الاعتماد على الخارج في توفير السلع الأولية وخصوصاً المواد الغذائية والنفط، وأخرى لحماية حقوق العمالة الوطنية، هذا فضلاً عن التزام الحكومة بضمان الودائع المصرفية بالدينار وبالعملات الأجنبية.

ب- تأثر النمو الاقتصادي الأردني بالنمو العالمي

تأثر النمو الاقتصادي الأردني بالنمو العالمي، حيث يمكن تقسيم توافق الدورة الاقتصادية الأردنية مع الدورة الاقتصادية العالمية إلى فترتين؛ الأولى ما قبل الأزمة المالية العالمية وتبعاتها وما بعدها، فقد اتسمت هذه الفترة بعدم توافق الدورة الاقتصادية الأردنية مع العالمية، حيث شهدت معدلات النمو الاقتصادي في الأردن تحسناً كبيراً نتيجة السياسات الاقتصادية التي استهدفت الانفتاح الاقتصادي على العالم، فضلاً عن آثار الحرب الأميركية على العراق وما تبعها من تدفق في أموال العراقيين إلى الأردن واستثمارهم في قطاعات الصناعة والعقارات والبورصة.

ومع بداية الأزمة المالية العالمية، لم يتأثر النمو الاقتصادي الأردني في البداية وذلك بسبب طبيعتها المالية، غير أن أثرها قد انتقل في ما بعد إلى الاقتصاد الحقيقي. لقد أدى انخفاض الطلب العالمي إلى انخفاض حجم التجارة العالمية وانخفاض تدفقات الاستثمار الأجنبي، فضلاً عن انخفاض الطلب على السياحة والخدمات والتوظيف، كما أن انخفاض أسعار النفط أثر على انخفاض عائدات النفط في دول الخليج، وهو ما أثر بدوره على الأوضاع المالية فيها، وانعكس بانخفاض الطلب على السلع والخدمات الأردنية.

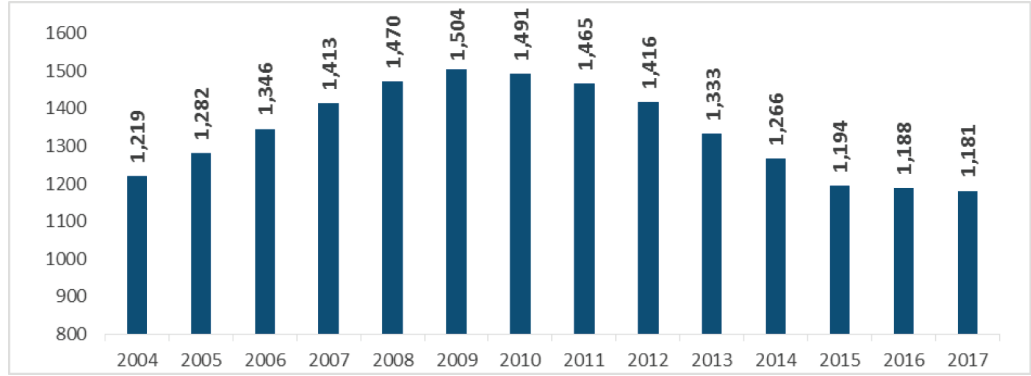


المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، 2018.

أما الفترة الثانية ما بعد عام 2009، فقد شهدت الدورة الاقتصادية فيها توافقاً بين الأردن والعالم، ومن الجدير ذكره أن آفاق الاقتصاد العالمي تتأثر بشكل كبير بالأوضاع الاقتصادية في الدول الاقتصادية الكبيرة مثل الولايات المتحدة الأميركية ومنطقة الاتحاد الأوروبي، فضلاً عن الصين.

ت- أثر أزمة اللجوء السوري على حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي
ساهمت أزمة اللجوء السوري بزيادة عدد سكان الأردن، الأمر الذي انعكس سلباً على حصة الفرد الأردني من الناتج المحلي الإجمالي، ففي ضوء معدلات النمو الاقتصادي المتباطئة، أصبح هناك انخفاض في حصة المواطن الأردني من الناتج المحلي الإجمالي، إذ كما هو موضح في الشكل رقم (3)، فقد انخفضت الحصة إلى 1,181 ديناراً في عام 2017 مقابل 1,491 ديناراً في عام 2010.

الشكل رقم (3) : حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي

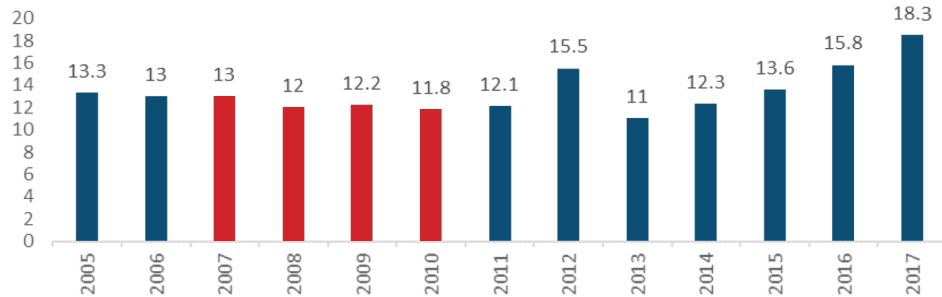


المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، قاعدة البيانات، 2018.

ث- تأثر معدلات البطالة بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

تأثرت معدلات البطالة في الأردن بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية، فقد أدى انعكاس تباطؤ الطلب الكلي على العمالة، إلى تراجع معدل البطالة ليصل في عام 2009 إلى 12.2% مقابل 12% في عام 2008. ثم ارتفع بعد ذلك، كما هو مبين في الكشف رقم (4)، إلى 15.5% في عام 2012، وتابع صعوده إلى 18.3% في عام 2017. وقد أثرت الأزمة السورية واللجوء السوري بشكل غير مباشر على معدلات البطالة في الأردن، من خلال حجم العمالة السورية غير النظامية والتي تعمل بأجور منخفضة، ما ساهم في خلق مزاحمة على الوظائف مع العمالة الأردنية، لا سيما في وظائف الزراعة والبناء والخدمات.

الشكل رقم (4) : معدلات البطالة في الأردن (%)



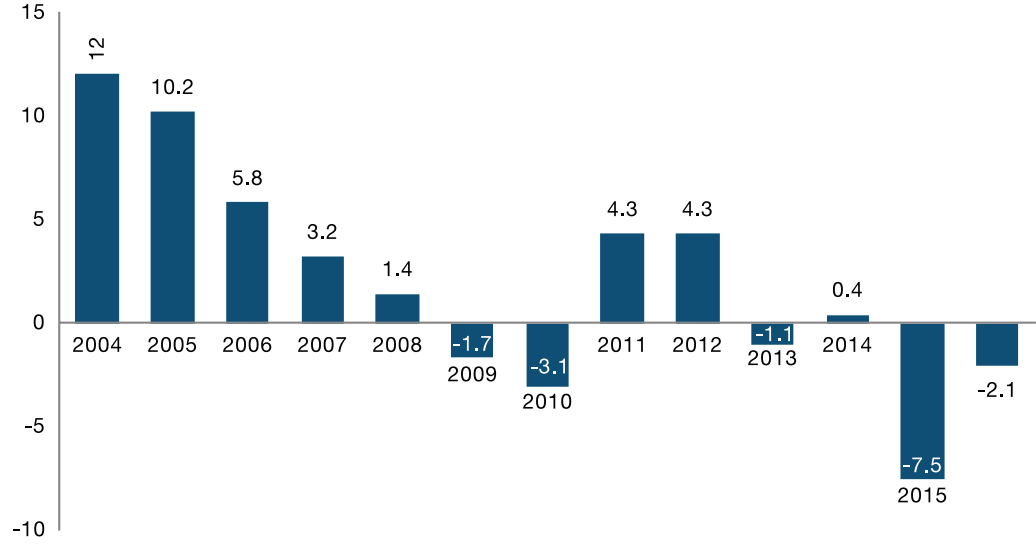
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، قاعدة البيانات، 2018.

ج - أثر إغلاق المعابر الحدودية مع العراق وسوريا على القطاع الصناعي

أثر إغلاق المعابر الحدودية مع العراق وسوريا على القطاع الصناعي، حيث تعتبر السوق العراقية ثاني أكبر سوق تصدير بعد السوق الأميركية، وذلك قبل أزمة إغلاق الحدود. لكن تداعيات إغلاق الحدود أثرت بشكل كبير تجاوز الأثر على التجارة إلى عدم قدرة القطاع الصناعي على الالتزام بالعقود والاتفاقيات، ما أثر على حجم النشاط الصناعي وعلى الاقتصاد الوطني ككل، حيث لم تتحقق نسب النمو المستهدفة خلال عام 2018. كما تضيف هذه التداعيات أثراً سلبية على الصناعة الوطنية، إذ عانت خلال الفترة الماضية من تعثر انسياب البضائع ليس فقط إلى السوق العراقية وإنما للسوق السورية ودول أخرى بسبب الظروف الأمنية، حيث شكّل تأخير وصول الصادرات الصناعية الأردنية خسارة كبيرة للتجار وتحوّل الاستيراد إلى دول مجاورة أخرى، ما يعني خسارة الصناعة الوطنية الأردنية لأسواق تقليدية.

وقد اشتكى العديد من الصناعيين في المناطق الصناعية من تردّي الأوضاع وعدم قدرتهم على إيصال بضائعهم إلى الأسواق العراقية والسورية، وهو ما انعكس بشكل مباشر على أرقام النشاط الصناعي. ويشير التغير النسبي في الرقم القياسي لكميات الإنتاج الصناعي كما هو في الشكل رقم (5) إلى التراجع في إنتاج السلع والصناعات التحويلية جميعها، وذلك خلال عام 2015، حيث هبط الرقم الصناعي الكلي بنسبة 7%، في ما هبط الرقم للصناعات التحويلية بنسبة 6.3% خلال الفترة نفسه. ويأتي ذلك نتيجة تراجع الصادرات الصناعية بشكل مباشر إلى سوريا والعراق من جانب، وإلى الدول التي تربطها تجارة مع الأردن من خلالها مثل لبنان وتركيا وأوروبا، ما انعكس بشكل مباشر على النمو الاقتصادي الذي شهد تباطؤاً ليصل إلى 2.5% خلال النصف الأول من عام 2015.

الشكل رقم (5): التغير النسبي في الرقم القياسي للإنتاج الصناعي (2010 = 100)



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

ح- أثر إغلاق المعابر الحدودية مع العراق وسوريا على القطاع الزراعي

أثر إغلاق المعابر الحدودية مع سوريا والعراق على أداء القطاع الزراعي، حيث كانت السوقان السورية والعراقية من بين أهم الأسواق للمنتجات الزراعية الأردنية، وخاصة في موسم الشتاء، حيث كان يُصدّر ما يقارب 500 ألف طن سنوياً قبل الأحداث للبلدين. هذا وتشير بيانات وزارة الزراعة، كما هو مبين في الجدول رقم (1)، إلى أن الأسواق السورية والعراقية كانت الأهم للصادرات الزراعية الأردنية، واستمرت على هذه الحال حتى عام 2011 بالنسبة للعراق، وعام 2012 بالنسبة لسوريا، وبدأت بعد ذلك بالانخفاض حتى عام 2016، حيث أصبح التصدير شبه معدوم إلى كلا البلدين، ويعكس ذلك مدى الأثر السلبي على المزارع الأردني بفقدانه أهم الأسواق التصديرية. وقد واجهت الصادرات الزراعية الأردنية إلى السوقين العراقية والسورية صعوبات كبيرة بسبب التحديات الأمنية، ما أدى إلى ارتفاع رسوم الشحن البري مع البلدين، على الرغم من قيام الشاحنات الأردنية بتفريغ حمولاتها في شاحنات أخرى عراقية وسورية تحاشياً لمخاطر السير في الأراضي العراقية والسورية.

الجدول رقم (1): كمية الصادرات الزراعية لدول الجوار (بالألف طن)

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010		
0	27	121	78	52	181	168	خضار	العراق
1	14	51	75	52	28	23	فواكه	
0	51	91	87	208	205	166	خضار	سوريا
0	0	4	2	9	14	15	فواكه	
1	5	9	11	19	19	19	خضار	لبنان
1	1	5	1	4	4	6	فواكه	
0	0	0	0	10	3	0	خضار	تركيا
0	0	0	0	0	0	1	فواكه	
1	83	221	176	289	408	353	خضار	مجموع البلدان
2	15	60	78	65	46	45	فواكه	
555	645	763	653	692	754	672	خضار	المجموع الكلي
131	138	121	140	109	87	78	فواكه	

المصدر: وزارة الزراعة، التقرير السنوي للصادرات والمستوردات الزراعية، أعداد مختلفة.

ونتيجة فقدان المزارعين للأسواق التي اعتادوا تصريف إنتاجهم الزراعي فيها لمصلحة منافسين آخرين، تراجع الاستثمار في القطاع الزراعي، خاصة أن تسويق منتجاتهم يعتمد على المعابر الحدودية البرية مع العراق وسوريا.

ومن جانب آخر، فقدت السوق الأردنية المستوردات الزراعية من السوقين السورية واللبنانية، حيث كان الأردن يستورد ما مقداره 71 ألف طن و38 ألف طن من الخضار والفواكه من سوريا ولبنان على التوالي في عام 2010، وبدأت بالانخفاض منذ بدء «الربيع العربي» لتصل إلى 15 ألف طن من سوريا و18 ألف طن من لبنان في عام 2016، ونتيجة لذلك، فقد انخفضت الأهمية النسبية للمستوردات الزراعية من سوريا ولبنان من ما نسبته 37% و20% على التوالي في عام 2010 لتصل إلى 18.5% بالنسبة لسوريا، و14.6% بالنسبة للبنان في عام 2015، واستمر الانخفاض وصولاً إلى 5%، و6% للسوقين السورية واللبنانية على التوالي في عام 2016، الأمر الذي استدعى تحوّل الاستيراد إلى دول أخرى وبتكاليف أعلى، فضلاً عن زيادة العرض المحلي، ما أدى إلى انخفاض أسعار المنتجات الزراعية وبالتالي انخفاض ربحية القطاع.

تقرير حالة البلاد: امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن

الجدول رقم (2): كمية المستوردات الزراعية من دول الجوار (بالألف طن)

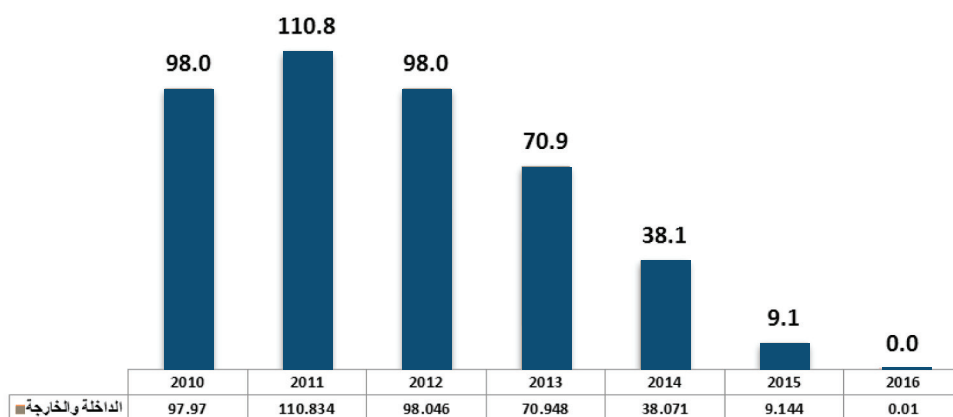
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010		
0	0	0	0	0	0	0	خضار	العراق
0	0	0	0	0	0	0	فواكه	
6	15	34	23	59	32	32	خضار	سوريا
9	27	52	58	49	33	39	فواكه	
12	22	57	68	19	24	19	خضار	لبنان
6	11	15	24	26	14	19	فواكه	
16	5	3	4	2	3	4	خضار	تركيا
4	2	4	3	1	3	6	فواكه	
34	42	94	95	80	59	55	خضار	مجموع البلدان
19	40	71	85	76	50	64	فواكه	
80	80	134	131	112	92	77	خضار	المجموع الكلي
186	146	152	148	118	87	110	فواكه	

المصدر: وزارة الزراعة، التقرير السنوي للصادرات والمستوردات الزراعية، أعداد مختلفة.

خ- أثر إغلاق المعابر الحدودية مع العراق وسوريا على قطاع النقل

أثر إغلاق المعابر الحدودية على قطاع النقل، حيث يقدر عدد الشاحنات الأردنية التي كانت تعمل على الخط العراقي بحوالي 2500 شاحنة، وعلى الخط السوري بحوالي 300 شاحنة (نقابة أصحاب الشاحنات). وبسبب الاضطرابات داخل الأراضي العراقية والسورية، توقفت هذه الشاحنات عن العمل، ما شكّل خسائر كبيرة لقطاع الشاحنات الأردنية. ويبين الشكل رقم (6) درجة الانخفاض الكبير في حركة الشاحنات الداخلة والخارجة مع الحدود العراقية والسورية، إذ انخفضت من 97 ألف حركة في عام 2010 لفترة ما قبل الأزمات إلى 10 حركات في عام 2016، وشكّل هذا التراجع الكبير في حركة الشاحنات خسائر كبيرة للقطاع الخاص وأصحاب الشاحنات وأسرههم. إذ بعد إغلاق معبري العراق وسوريا، أصبحت الطريق الوحيدة المفتوحة هي طريق الخليج فقط.

الشكل رقم (6) : حركة المشاحنات عبر معبري الكرامة وجابر (ألف شاحنة)



المصدر: دائرة الجمارك الأردنية، قاعدة البيانات، 2017.

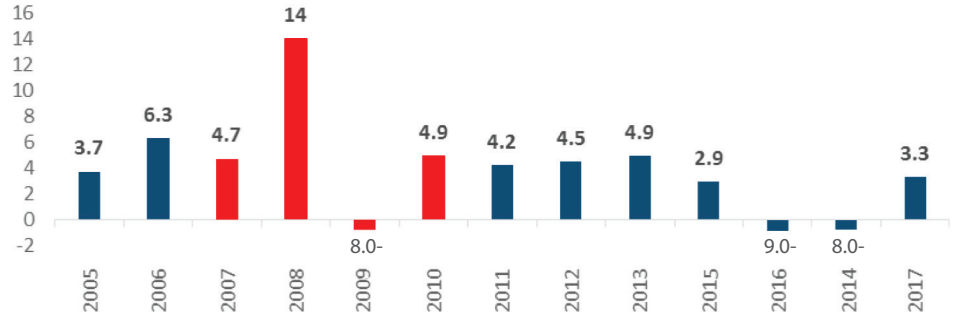
د- أثر تذبذبات أسعار النفط والأزمات على التضخم

تخضع تذبذبات أسعار النفط للقرار السياسي أكثر منها للمقاربات الاقتصادية وتأثره بالمضاربات المالية وسعر صرف الدولار. فقد كان لتقلبات أسعار الطاقة التي شهدتها الأسواق العالمية، تداعياتها الواضحة على الاقتصاد الوطني، حيث تشكل مستوردات الأردن من الطاقة أكثر من 95% من احتياجات المملكة، فضلاً عن أن عجز الميزان التجاري هو من مشاكل الأردن المزمنة سواء قبل الأزمة المالية العالمية أو بعدها. وهناك تشابك كبير بين الآثار الإيجابية والسلبية لتقلب أسعار الطاقة على الاقتصاد الوطني ومستوى معيشة المواطنين، حيث أن تراجع أسعار النفط يؤدي إلى انخفاض تدفق الاستثمارات الخارجية وتباطؤ نمو حوالات العاملين الأردنيين في الخارج، وتراجع الطلب الخارجي على الأيدي العاملة الأردنية، وتراجع حجم المنح المقدمة للأردن نتيجة تأثر دول الخليج بانخفاض أسعار النفط بشكل مباشر. كما أن انخفاض أسعار النفط قد أدى إلى انخفاض أسعار السلع والخدمات، وبالتالي تراجع الإيرادات الحكومية من ضريبة المبيعات والمحروقات. ومن جانب آخر، فإن ارتفاع أسعار النفط له آثار على ارتفاع معدلات التضخم وارتفاع العجز في الحساب الجاري في ميزان المدفوعات، وينعكس هذا سلباً على احتياطات البنك المركزي من العملات الأجنبية.

وساهمت الأزمة المالية العالمية وما تبعها من أزمات اقتصادية عالمية إلى تراجع المستوى العام للأسعار في عام 2009، فقد انحسرت الضغوط التضخمية مدعومة بتراجع أسعار السلع الأولية عالمياً وخصوصاً النفط، وذلك في أعقاب الارتفاع القياسي لمعدل التضخم في المملكة في عام 2008، حيث بلغ معدل التضخم السنوي مقاساً بالتغير النسبي في متوسط الرقم القياسي لأسعار المستهلك - 0.7% في عام 2009 مقابل 13.9% في عام 2008.

تقرير حالة البلاد: امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن

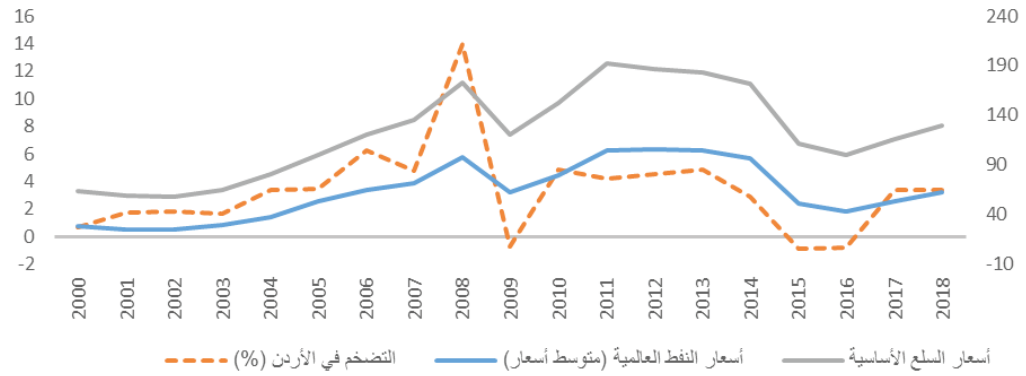
الشكل رقم (7) : معدل التضخم (%)



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

كما أثرت أسعار النفط على معدلات التضخم في الأردن، حيث أدى تحرير أسعار النفط في عام 2008 إلى ارتفاع معدلات التضخم إلى 14%. ومما لا شك فيه أن هذه التطورات في أسعار النفط قد أثرت سلباً على الاقتصاد الأردني وتنافسيته.

الشكل رقم (8) : أثر أسعار النفط على معدلات التضخم



المصدر: البنك الدولي، قاعدة البيانات، 2018.

ويفاقم من حدة تلك الآثار السلبية، جملة من العوامل الهيكلية والكامنة في الاقتصاد الأردني، ومن أهمها معدلات نمو الطلب على الطاقة، والتي ارتفعت بالمتوسط خلال الفترة 2000-2017 بنسبة 4.3%. ومن جانب آخر، ساهمت أسعار النفط التي ارتفعت بالمتوسط خلال الفترة 2000 - 2017 بنسبة 6.3%، بارتفاع قيمة فاتورة المستوردات من النفط ومشتقاته، بالمتوسط، بنسبة 11.9%. وقد شكّلت هذه التغيرات المتمثلة في الأثرين الكمي والسعري على قيمة المستوردات، ضغوطاً على العجز في الحساب الجاري في ميزان المدفوعات.

الجدول رقم (3): الطلب على النفط وقيمة المستوردات ومتوسط أسعار النفط

السنة	الطلب على الطاقة		مستوردات النفط ومشتقاته		متوسط أسعار النفط	
	ألف طن مكافئ نفط (ط.م.ن)	%	(مليون دينار)	%	دولار	%
2000-2004 بالمعدل	5565	6.5	607	18.8	28.8	8.88
2005-2009 بالمعدل	7345	3.6	1723.8	12.18	69.4	14.34
2010-2014 بالمعدل	7999	1.92	3501.2	27.16	97.6	10.26
2015	8944	5.7	1915	53.1	51	46.9
2016	9614	7.5	1294	32.4	43	15.7
2017	م.غ	م.غ	1539	8.5	53	8.5
2017-2000 بالمعدل	-	4.3	-	11.9	62.6	6.3

المصدر: وزارة الطاقة والثروة المعدنية، إحصائيات الطاقة، أعداد مختلفة.

هذا، وأدى ارتفاع أسعار المشتقات النفطية إلى حدوث آثار سلبية على معدلات النمو الاقتصادي الحقيقي في المملكة نتيجة لانخفاض الدخل الحقيقي للأفراد وارتفاع تكاليف الإنتاج من مواد أولية (أسعار الطاقة) وأجور وتكاليف النقل. ومن جهة أخرى، فإن ارتفاع تكاليف الإنتاج، قد أثرت على القدرة التنافسية للصادرات الأردنية في الأسواق الخارجية، وأدت بالتالي إلى تباطؤها.

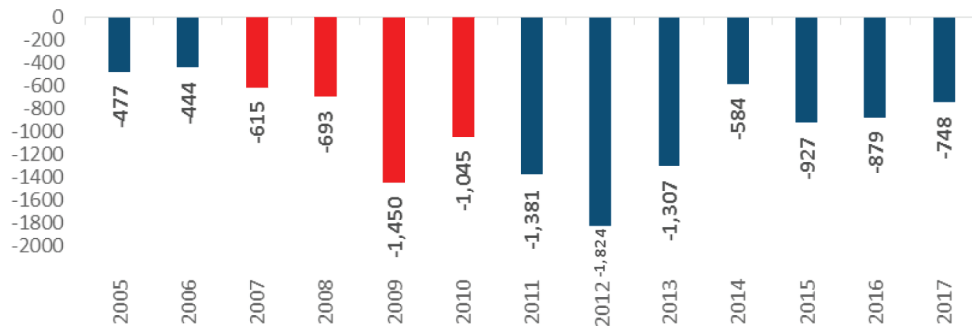
ثانياً: تأثير القطاع الحكومي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

أ- تأثير أداء الموازنة العامة بتداعيات الأزمة المالية العالمية

جاء أداء الموازنة العامة لعام 2009 متأثراً بتداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية وانعكاساتها السلبية على وتيرة النمو الاقتصادي في المملكة والدول المانحة على حد سواء، الأمر الذي أدى إلى حدوث تراجع في أداء الإيرادات المحلية للحكومة المركزية وهبوط حاد في حصيلتها المقبوضات من المساعدات الخارجية من جهة، وتنامي الإنفاق الحكومي المحفّز للنمو الاقتصادي، حيث رفعت الحكومة من حجم الإنفاق الرأسمالي من 959 مليون دينار في عام 2008 إلى 1444 مليون دينار في عام 2009 للتخفيف من آثار تداعيات الأزمة المالية العالمية.

وقد فرضت هذه المستجدات المحلية والعالمية عبئاً إضافياً على الخزينة العامة والمديونية الحكومية لعام 2009، إذ ارتفع عجز الموازنة العامة، بعد المساعدات، إلى مستويات غير مسبوقة ليبلغ 1.45 مليار دينار أردني تقدر نسبته بـ 8.9% من الناتج المحلي الإجمالي، بالمقارنة مع 2.2% خلال عام 2008. وقد جاء العجز المالي لعام 2009 محصلة لتراجع الإيرادات العامة بنسبة 11.1%، ونمو النفقات العامة بنسبة 10% بالمقارنة مع العام الذي سبقه.

الشكل رقم (9): العجز في ميزانية الحكومة (مليون دينار)

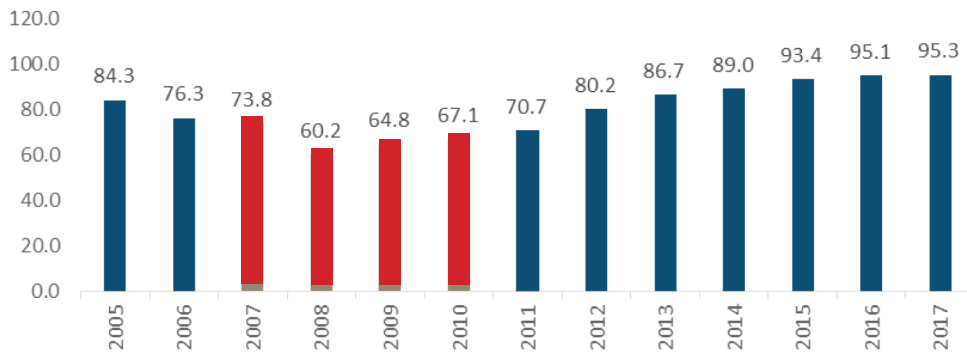


المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

هذا، وقد انخفضت المساعدات الخارجية (المستلمة من وزارة المالية لدعم عجز الموازنة) في عام 2009 بالمقارنة مع مستواها في عام 2008 بمقدار 384.9 مليون دينار، لتصل إلى ما قيمته 333.4 مليون دينار (2.0% من الناتج المحلي الإجمالي). ويذكر أن المساعدات الخارجية قد

جاءت أقل من المستوى المقدّر لها في قانون الموازنة العامة الأصلي لعام 2009 بمقدار 350.6 مليون دينار، وذلك لتأثرها بظروف الركود العالمي، وبترجع فائض السيولة الإقليمية الناجم عن انخفاض أسعار النفط عالمياً. تبعاً لذلك، أظهرت البيانات ارتفاع الدين العام (إجمالي الدين العام الداخلي والخارجي مطروحاً منه إجمالي ودائع الحكومة لدى الجهاز المصرفي) من 60.2% كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام 2008 إلى 64.8% في نهاية عام 2009.

الشكل رقم (10): المديونية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

ب- الآثار المترتبة على اللجوء السوري

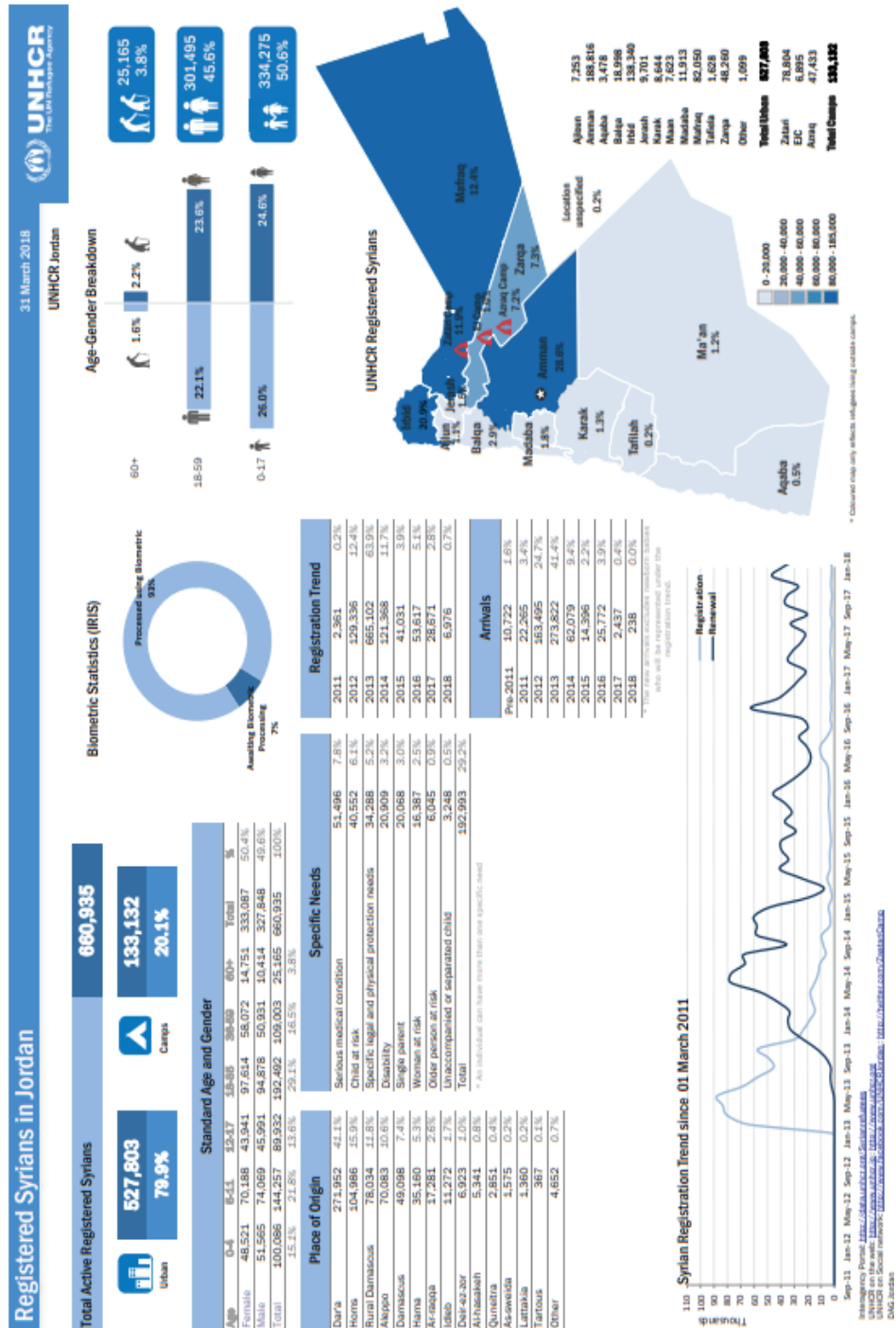
لقد زادت أزمة اللاجئين السوريين من عمق الاختلالات الاقتصادية في الأردن، كما زادت من الأعباء الاقتصادية على الحكومة الأردنية، حيث يقدر عدد اللاجئين السوريين بحوالي 1.3 مليون لاجئ في الأردن منهم 660 ألف لاجئ مسجل رسمياً، ومن بين هؤلاء ما نسبته 52.7% من الأطفال والشيوخ. ويوضح الشكل رقم (11) توزيع اللاجئين في الأردن بحسب الجنسية والفئة العمرية والتوزيع الجغرافي.

هذا، وقد فرضت أزمة اللجوء السوري العديد من التحديات، وأثرت على القطاعات الأساسية المختلفة في الأردن، وبتحديد الصحة والتعليم والطاقة والمياه وجودة الخدمات المقدمة من البلديات، فضلاً عن تأثيرها على النقل والأمن، نظراً لأعداد اللاجئين الكبيرة التي دخلت إلى المملكة، ما أدى إلى استهلاك البنية التحتية بوجه عام، والتأثير على سوق العمالة المحلية ومزاحمتها، ومع دخول الحرب السورية عامها الثامن، تحوّل وضع اللاجئين

تقرير حالة البلاد: امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن

السوريين إلى أزمة ممتدة، وإذا ما قُورنت تكلفة استضافة اللاجئين السوريين بحجم الدعم الذي تلقته الحكومة من الدول المانحة، نجد أن الدعم لم يكن بالقدر الكافي، وخير دليل على ذلك ارتفاع العجز في ميزانية الحكومة وانخفاض مستوى الخدمات الحكومية المقدمة، وخاصة في المناطق التي تركز فيها وجود السوريين.

الشكل رقم (11) : إحصائية مفوضية شؤون اللاجئين السوريين في الأردن



ويستقر غالبية اللاجئين السوريين في وسط الأردن وشماله، حيث تستضيف محافظات العاصمة وإربد والمفرق حوالي 70% من اللاجئين السوريين في الأردن. وينافس اللاجئون الفئات السكانية الضعيفة في الأردن على الموارد الشحيحة وفرص العمل والرعاية الصحية والمأوى والتعليم. ولعل الحكومة التي تعاني من عجوزات في ميزانيتها، لا تستطيع تعزيز قدرتها على توفير الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم وإدارة النفايات في البلديات الأكثر تضرراً من أزمة اللاجئين السوريين. وقد أدى ذلك إلى تدهور جودة الخدمات، وشكل هذا تحدياً سياسياً كبيراً للحكومة التي أطلقت خططاً للتعامل مع الأزمة السورية، ومنها:

- خطة الصمود الوطني 2014-2016: أصدرت وزارة التخطيط والتعاون الدولي في عام 2014 تقريراً حمل هذا الاسم، وتضمن تصوراً لكيفية مواجهة التحديات التي فرضها اللجوء السوري على الوضع العام في الأردن، كان من بينها كيفية التعامل مع إجهاد البنية التحتية للخدمات، وخاصة المدارس والمستشفيات والصرف الصحي ونظام المياه.
- خطة الاستجابة للأزمة السورية للأعوام 2016-2018: بينت الوثيقة أنها تهدف إلى وضع سياسة اقتصادية واجتماعية شاملة لمواجهة التحديات التي يفرضها اللجوء السوري في الأردن. وتهدف الخطة إلى ضمان الانتقال من مرحلة الطوارئ في التعامل مع لاجئي الحرب القادمين، إلى مرحلة التعافي من آثار اللجوء الكبيرة على الساحة الأردنية، ومن ثم الانتقال بعد ذلك إلى مرحلة ضمان التنمية المستدامة على المدى البعيد وتحقيق المرونة في التعامل مع المعطيات. وكل ذلك تحت مظلة الدعم والتعاون الدولي.
- خطة استجابة للأزمة السورية للأعوام 2018-2020: هي خطة مدتها ثلاث سنوات، أطلقتها الحكومة مؤخراً، وتسعى من خلالها إلى تلبية احتياجات أوجه الضعف لدى اللاجئين السوريين والأفراد والمجتمعات والمؤسسات الأردنية المتضررة من الأزمة. وتشتمل الخطة على تقييم شامل لنقاط الضعف، وتوحد خطط القطاعات المختلفة للاستجابة للأزمة السورية في خطة واحدة، كما تدمج القرارات الحكومية الاقتصادية والسياسية بشأن قضايا تعزيز سبل العيش والتعليم.. إلخ في هذه الخطة، إضافة إلى ذلك اعتبرت الحكومة الأردنية هذه الخطة بمثابة الوثيقة الوطنية الوحيدة التي يتم من خلالها تقديم المنح الدولية، وحددت الوثيقة الاحتياجات التمويلية للقطاعات المتأثرة بأزمة اللجوء السوري خلال السنوات الثلاث القادمة بمقدار 5.1 مليار دينار أردني، وتمثل هذه القيمة الأثر المتوقع لتكاليف استضافة اللاجئين السوريين للسنوات الثلاثة. ويبين الجدول رقم (4) الموازنة مفصلة بحسب القطاعات.

تقرير حالة البلاد: امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن

الجدول رقم (4): ميزانية خطة الاستجابة للأزمة السورية (مليون دينار)

المجموع	2020	2019	2018	القطاع
815	274	308	233	التعليم
122	33	35	55	الطاقة
13	2	5	6	البيئة
424	140	145	139	الأمن الغذائي
366	93	153	120	الصحة
34	10	10	14	القضاء
167	39	50	79	سبل العيش
135	37	48	50	المجالس البلدية
56	20	18	17	المساكن
596	160	187	249	الحماية الاجتماعية
35	12	13	10	المواصلات
463	147	166	151	المياه
2	1	1	1	الإدارة والتنسيق
3226	965	1139	1122	مجموع
1958	668	651	638	الدعم، الأمن، خسارة الدخل، إهلاك البنية التحتية
5184	1633	1790	1761	المبلغ الإجمالي

المصدر: Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2018-2020

أبرز الآثار الاقتصادية والاجتماعية لأزمة اللاجئين السوريين على الاقتصاد الأردني:

- قطاع التعليم الحكومي: إن التحدي المتمثل في تحسين جودة التعليم في الأردن وتحقيق نتائج أكثر تنافسية، قد تراجع بسبب تدفق أكثر من 212 ألف لاجئ سوري مسجل في سن الدراسة (6-17 سنة)، منهم 126,127 طالباً وطالبة مسجلين في المدارس الأردنية للعام الدراسي 2016/2017. حيث طبقت 209 مدارس نظام الفترتين في الصباح وبعد الظهر لاستيعاب حجم الطلبة الذي يفوق إمكانيات المدارس. كما انعكس ذلك أيضاً على اكتظاظ الصفوف الدراسية، ما أدى إلى تراجع جودة التعليم. وقدّرت دراسات أن الأثر النقدي المباشر التي تتحمله الحكومة من جراء استضافة اللاجئين يقدر بحوالي 14.2 مليون دينار بالصافي لعام 2012⁽¹⁾.

(1) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لأزمة اللاجئين السوريين على الاقتصاد الأردني، 2014.

- الرعاية الصحية : إن تدفق اللاجئين السوريين كان له أثر كبير على إجراءات تقديم الرعاية الصحية في الأردن. فقبل الأزمة، أنشأ الأردن شبكة قوية من مراكز الرعاية الصحية الأولية، مدعومة بمرافق رعاية ثانوية وفرعية، لتوفير الوصول إلى الخدمات الصحية للمواطنين جميعاً ضمن مسافة 10 كيلومترات من أماكن إقامتهم، ومع تدفق اللاجئين السوريين، واجهت هذه المراكز أعداداً من المرضى تفوق طاقتها على الاحتمال، ونقصاً في الأدوية واللقاحات، ما أدى إلى تراجع جهود الحكومة كي تبقى على المسار الصحيح وتحقق الأهداف التنموية للقطاع الصحي. ويشير الجدول رقم (5) إلى تراجع المؤشرات الصحية بعد أزمة اللجوء السوري.

الجدول رقم (5) : المؤشرات الصحية في الأردن قبل أزمة اللجوء السوري وبعدها

المؤشر	قبل اللجوء السوري (عدد السكان 6.4 مليون)	قبل اللجوء السوري (عدد السكان 8 مليون)
طبيب / 10000 مواطن	28.6	23.4
طبيب أسنان / 10000 مواطن	10.4	8.5
ممرض / 10000 مواطن	44.8	36.6
صيدلاني / 10000 مواطن	17.8	14.5
سرير / 10000 مواطن	18	15.1
سرير / 10000 مواطن في المرفق	8	6
نسبة السكان المغطيين بالخدمات الصحية	98	90

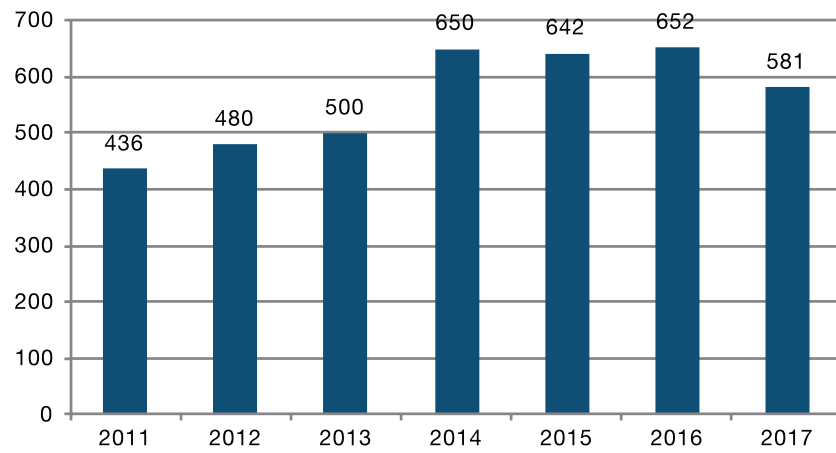
المصدر: المجلس الصحي العالي، الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن، 2016 - 2020.

ومن جانب آخر تعرض نظام الرعاية الصحية الأردني إلى الضغط من حيث الموارد المالية والقدرة على تقديم الخدمات. ووفقاً لوزارة الصحة، ازداد عدد زيارات المرضى الخارجيين السوريين إلى مراكز الرعاية الصحية الأولية، وازداد عدد من أدخل من اللاجئين السوريين إلى المستشفيات الحكومية، الأمر الذي تطلب توجه الأردنيين وبصورة متزايدة إلى المراكز والمستشفيات الخاصة وتحمل نفقات أكثر بكثير لتلقي العلاج، كما شهد الأردن أيضاً عودة ظهور الأمراض المعدية التي تم القضاء عليها سابقاً، مثل السل وشلل الأطفال والحصبة. وقد كان توفير اللقاحات للسوريين إحدى أكثر مهمات الصحة العامة أهمية في الأردن، وهي

من أعلى الخدمات المقدمة إلى اللاجئين السوريين.

وقد أدى كل ذلك الضغط على نظام الرعاية الصحية في الأردن، إلى تقييد الخدمات المتاحة للاجئين السوريين، حيث ألغت الحكومة الخدمات الطبية المجانية للاجئين السوريين في تشرين الثاني 2014، بسبب ثقل الأعباء المالية التي تفوق طاقتها. وكما هو مبين في الكشف رقم (12) فإن ميزانية وزارة الصحة تضخمت لتصل إلى مستويات عالية.

الكشف رقم (12): ميزانية وزارة الصحة، الأردن



المصدر: وزارة الصحة، البيانات المالية، أعداد مختلفة.

- الطاقة والمياه: يصنف الأردن من بين أكثر بلدان العالم ندرة في المياه، وقد ازدادت نقاط الضعف في المياه والصرف الصحي بسبب أزمة اللاجئين، لا سيما في الشمال والوسط في الأردن. حيث ازداد الطلب على المياه بنسبة 40% في المحافظات الشمالية بين عامي 2011 و2014، كما خُفّض تواتر إمدادات المياه في بعض المواقع من مرة في الأسبوع إلى مرة كل أربعة أسابيع، ما أدى إلى انخفاض نصيب الفرد اليومي بنسبة 50%. وبحسب تقديرات وزارة المياه والري، فإن كل لاجئ سوري يكلف قطاع المياه حوالي 440 دينار سنوياً⁽²⁾. هذا ونصت خطة الاستجابة لمتطلبات اللجوء السوري في الأردن على إنشاء شبكات مياه وصرف صحي في مخيم الزعتري، للسيطرة على ارتفاع تكاليف توفير المياه عبر الصحاري، ومعالجة المياه العادمة عبر صحاري النضج وإنشاء محطة تنقية.

(2) وزارة المياه والري، قطاع المياه حقائق وأرقام، 2013.

- قطاع الطاقة: يعد الأردن بلد غير منتج للطاقة، حيث يستورد أكثر من 95% من احتياجاته. وقد أدت الزيادة في عدد السكان بسبب ارتفاع عدد اللاجئين إلى زيادة الحاجة إلى الطاقة، ليس فقط للاستهلاك المحلي، ولكن أيضاً للحفاظ على توفير الخدمات، مثل التعليم والصحة والمياه. ويقدر أنه خلال السنوات الخمس الأولى من الأزمة (2011-2015)، قد بلغ إجمالي دعم الحكومة للمشتقات النفطية والكهرباء حوالي خمسة مليار دينار أردني⁽³⁾. وشهد استهلاك الكهرباء ارتفاعاً كبيراً بين عامي 2011 و2016 بلغت نسبته 34%، كما ارتفع استهلاك الغاز المسال بنسبة 17% من 370 ألف طن في عام 2011 إلى 433 ألف طن في عام 2016.
- المساكن: بما أن عدداً كبيراً من السوريين يعيشون خارج المخيمات، كان للاجئين تأثير كبير على سوق الإسكان الأردنية، فقد اكتسحت أزمة اللاجئين السوريين الأردن وسط نقص مزمن في إسكان ذوي الدخل المنخفض، وأدت زيادة الطلب على السكن الذي نشطه السوريون، إلى ارتفاع أسعار الإيجارات في المحافظات الشمالية، ففي المدينتين اللتين استقر فيهما اللاجئون السوريون بصورة كبيرة (المفرق والرمثا)، ارتفعت بعض أسعار الإيجارات إلى ستة أضعاف معدلاتها قبل الأزمة، في حين تضاعف متوسط أسعار الإيجارات ثلاث مرات تقريباً.
- إدارة النفايات: تشكل إدارة النفايات تحدياً كبيراً في العديد من البلديات الأردنية. وقد زاد تدفق اللاجئين السوريين حجم النفايات الصلبة بواقع 340 طناً يومياً. في مدينة المفرق وحدها، ساهم اللاجئون تقريباً بـ 60 طناً إضافياً من النفايات يومياً⁽⁴⁾. وقدرت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) التكلفة المالية الإجمالية الناجمة عن أزمة اللاجئين السوريين بالنسبة للمجالس البلدية بحوالي 25.4 مليون دولار في عام 2013، و33 مليون دولار في عام 2014⁽⁵⁾.

3. Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2018-2020.

4. UNDP, Municipal Needs Assessment Report: Mitigating the Impact of the Syrian Refugee Crisis on Jordanian Vulnerable Host Communities (Jordan: UNDP, 2014).

5. 32 7 United States Agency for International Development, The Fiscal Impact of the Syrian Refugee Crisis on Jordan, (Amman: USAID, January 5, 2014)

ثالثاً: تأثير القطاع الخارجي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

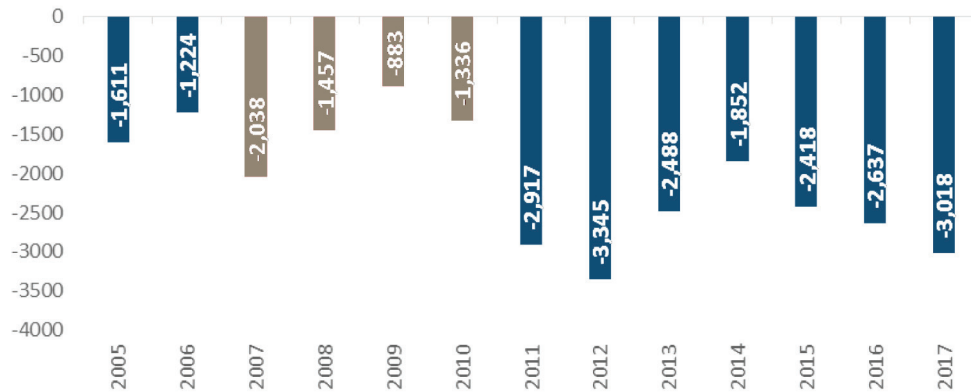
أ- تأثير القطاع الخارجي بتداعيات الأزمة المالية العالمية

شهد القطاع الخارجي في عام 2009 أداءاً إيجابياً في معظم مؤشراتته مقارنة مع الأعوام السابقة، فقد أظهرت مؤشرات ميزان المدفوعات تقلص عجز الحساب الجاري بصورة ملموسة، مدفوعاً بتراجع قيمة المستوردات وتحسن وفر ميزان الخدمات، في حين أظهر الحساب الرأسمالي والمالي تراجعاً في صافي التدفقات الواردة للمملكة مقارنة بمستواه المسجل خلال عام 2008 وذلك تحت تأثير تداعيات الأزمة المالية العالمية.

1. العجز في الحساب الجاري

شهد العجز في الحساب الجاري تحسناً، حيث انخفض من 1.546 مليار دينار خلال عام 2008 (10.3% من الناتج المحلي الإجمالي) إلى 899.8 مليون دينار خلال عام 2009 (5.5% من الناتج المحلي الإجمالي). وجاء هذا الانخفاض بشكل رئيسي نتيجة تراجع عجز الميزان التجاري خلال عام 2009 بنسبة 14.4% ليصل إلى 4.354 مليار دينار، مقارنة بعجز بلغ 5.084 مليار دينار خلال عام 2008 بسبب انخفاض فاتورة الطاقة المستوردة، والتي نجمت عن انخفاض أسعار النفط في ضوء تبعات انخفاض النمو الاقتصادي في العالم نتيجة الأزمة المالية العالمية وما تبعها من أزمات.

الشكل رقم (13): العجز في الحساب الجاري (مليون دينار)

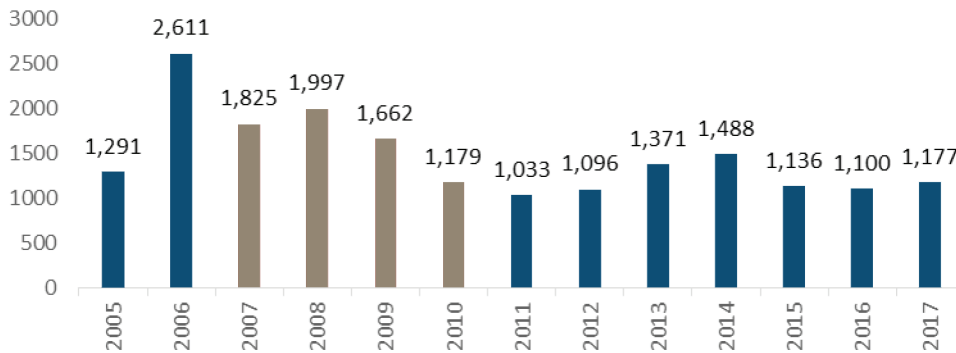


المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

2. تراجع تدفق الاستثمارات الأجنبية إلى الأردن

تأثر حجم الاستثمار الأجنبي في الأردن بالعديد من الصدمات الخارجية، بدءاً من تداعيات الأزمة المالية العالمية، حيث انخفض تدفق الاستثمارات الأجنبية من ملياري دينار في عام 2010 إلى حوالي 1.2 مليار دينار في عام 2010، ليبقى عند هذا المستوى على الرغم من الإجراءات المحفزة والإعفاءات الضريبية التي يمنحها الأردن للمستثمرين الأجانب، إلا أنه بسبب الظروف الجيو سياسية، وتراجع أوضاع اقتصادات دول الخليج، وإغلاق الحدود مع سوريا، لم تنم الاستثمارات الأجنبية بالشكل الذي عول عليه الأردن. وقد ساهم هذا التراجع في عرقلة مسيرة النمو الاقتصادي، فلو استمر مستوى التدفقات بالوتيرة نفسها قبل الأزمة المالية العالمية لحقق الاقتصاد الأردني تحسناً في النمو.

الشكل رقم (14): حجم الاستثمار الأجنبي المباشر (مليون دينار)



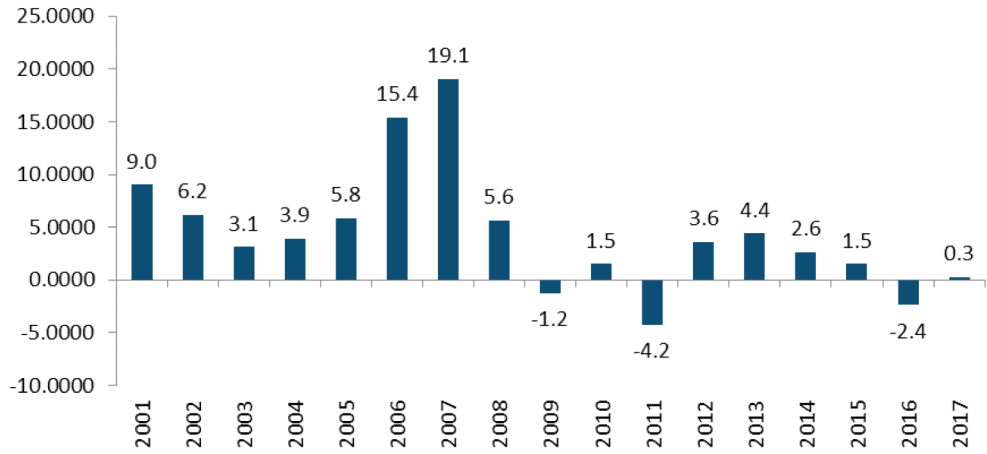
المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

ب- تأثر القطاع الخارجي بالأوضاع الاقتصادية في دول الخليج

انعكست الارتدادات السلبية لتراجع الأوضاع الاقتصادية في منطقة الخليج العربي وخصوصاً في أعقاب انخفاض أسعار النفط، وتداعيات الحرب على اليمن، فضلاً عن القرارات الاقتصادية الإصلاحية التي اتخذتها السعودية، والمقاطعة السياسية مع قطر، انعكست على الاقتصاد الأردني، حيث تعتبر دول الخليج العربي من أهم الشركاء الاقتصاديين للأردن من الناحيتين التجارية والاستثمارية، إضافة إلى أن غالبية المغتربين الأردنيين يعملون في تلك البلدان، وتشكل تحويلاتهم المالية إلى الأردن أحد الروافد المهمة للاقتصاد،

ولقد بدأت الأيدي العاملة الأردنية تتأثر بتلك بالأوضاع، من حيث تسريح بعض العاملين وبخاصة لدى الشركات الخاصة، وتخفيض رواتب بعضهم، والتأخر في تسديد الرواتب الشهرية للبعض الآخر، وقد انعكس ذلك بشكل كبير في حجم حوالات المغتربين الأردنيين في الخارج، والتي شهدت تباطؤاً وتراجعاً في بعض الأوقات. ويشير الشكل رقم (15) إلى معدل نمو سائب لحوالات العاملين في الأعوام 2009، و2011، و2016 بنسب 1.2، و4.2، و2.4 على التوالي، ونموها بمعدلات متباطئة عن المعدلات التي سجلتها خلال الفترة من عام 2001 إلى عام 2008.

الشكل رقم (15) : معدلات نمو حوالات العاملين الأردنيين



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

كما تأثر الاقتصاد الأردني سلباً بالأزمة الخليجية ومقاطعة قطر، حيث يقدر حجم التبادل التجاري بين قطر والأردن بحوالي 400 مليون دولار سنوياً، ويميل الميزان التجاري إلى صالح قطر التي تستورد منها المملكة مدخلات إنتاج معدنية وكيميائية في أصولها النفطية، وبالتالي فإن المصانع الأردنية تحتاج إلى وقت للبحث عن بدائل للمدخلات المعدنية والكيميائية القادمة من قطر. ويستورد الأردن من قطر مواد معدنية وبنفطية بقيمة 200 مليون دولار سنوياً، ولدائن بلاستيكية بقيمة 26.5 مليون دولار، وتعد هذه المستوردات مهمة في مدخلات الإنتاج.

هذا، ويُصدّر الأردن إلى قطر بشكل رئيسي سنوياً منتجات نباتية من خضراوات وفواكه بقيمة 80 مليون دولار، وأجهزة كهربائية بقيمة 21 مليون دولار، ومواد كيميائية (دهانات ومنظفات) بقيمة 15 مليون دولار، ومنتجات حيوانية بقيمة 10 ملايين دولار، وبالمجمل

تراجعت الصادرات الأردنية التي كانت تصل إلى قطر براً عبر السعودية بنسبة تصل إلى 75%. كما أصبحت الصادرات الأردنية تصل إلى قطر عبر الجو والذي يعتبر مرتفع التكلفة مقارنة بالنقل البري.

هذا، ويبلغ عدد العمالة الأردنية في قطر نحو 40 ألف شخص، وفقاً لإحصائية السفارة الأردنية في الدوحة، ما يثير المخاوف حول مستقبل هذه العمالة بعد قرار الأردن خفض التمثيل الدبلوماسي بين البلدين، إلا أن السلطات القطرية طمأنت المقيمين من الدول المقاطعة لها بأن ذلك لن يؤثر عليهم، لكن حالة القلق والترقب ما زالت مستمرة بين صفوف العمالة.

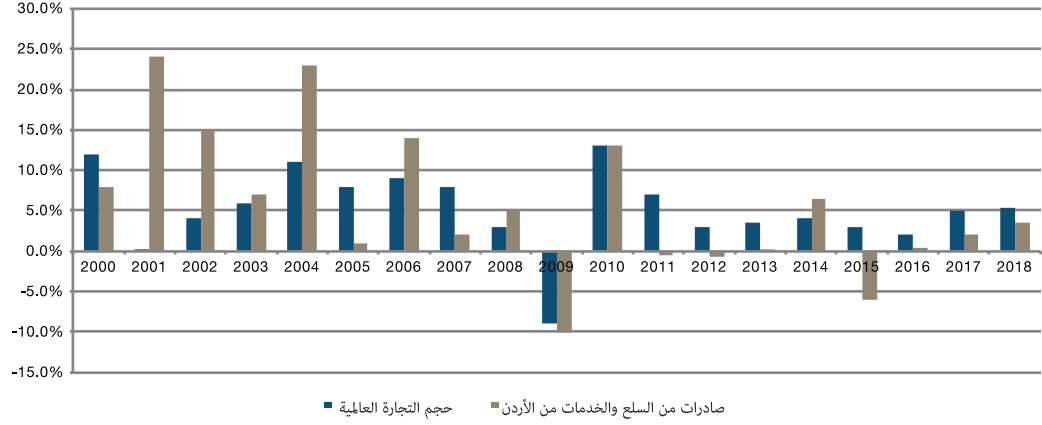
ت- تأثر التجارة الأردنية بحجم التجارة العالمية

وقع الأردن العديد من الاتفاقيات التجارية مع العالم، من أهمها اتفاقية التجارة الحرة مع منظمة التجارة العالمية في عام 2000، والتي جنى منها العديد من الفوائد، حيث ساهمت بتدفق استثمارات جديدة، وضاعفت من حجم التجارة الخارجية، وعززت من القدرات الصناعية والتنافسية وخاصة المناطق الصناعية المؤهلة، فيلاحظ من الشكل رقم (16) ارتفاع حجم الصادرات الأردنية بشكل كبير في الفترة ما بين عامي 2000 و2006، غير أن الظروف غير المواتية في العالم نتيجة عدة أزمات مالية واقتصادية متتالية أدت إلى تراجع زخم النمو في حجم التجارة، وبات الأردن أمام خيار مراجعة العديد من الاتفاقيات التجارية ومدى الاستفادة منها، وخاصة في ضوء التزام الأردن العميق في كثير من البنود.

ويلاحظ من الشكل رقم (16) أن عام 2009 شهد انخفاضاً كبيراً في حجم الصادرات الأردنية نتيجة انخفاض حجم التجارة العالمية، وبالتالي انخفاض الطلب على الصادرات الأردنية، فضلاً عن التأثير السعري لقيمة الصادرات الأردنية، حيث أدى انخفاض أسعار النفط في عام 2009 إلى انخفاض قيمة صادرات الفوسفات والبوتاس. كما يلاحظ من الشكل المشار إليه تراجع صادرات الأردن بشكل كبير عام 2015 نتيجة الظروف الجيوسياسية وما تبعها من إغلاق المعابر التجارية مع دول الجوار. ويعاني الأردن خلال السنوات الأخيرة من عدم قدرته على خلق فرص تصديرية كبيرة من خلال البحث عن شركاء تجاريين جدد وأسواق غير تقليدية لتنشيط حجم الصادرات الأردنية.

تقرير حالة البلاد: امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن

الشكل رقم (16) : معدلات نمو الصادرات الأردنية مقابل نمو حجم التجارة العالمية (%)



المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، 2018.

من جانب آخر، أثرت الظروف الاقتصادية العالمية غير المواتية على أوضاع الشركاء التجاريين للأردن، وفي مقدمتها دول الخليج، والتي تأثرت بانخفاض أسعار النفط، ومن جانب آخر دخولها في حرب مع اليمن، الأمر الذي انعكس على انخفاض الطلب على الصادرات الأردنية.

ث- الآثار المترتبة على إغلاق الحدود على التجارة البينية مع دول الجوار

مر الاقتصاد الأردني بتحدٍ جديد يضاف إلى مجموعة التحديات التي تعصف به، وذلك نتيجة الظروف الجيوسياسية والحروب التي تشهدها المنطقة العربية، لا سيما دول الجوار، حيث أن إغلاق معبري التجارة الخارجية مع كل من سوريا والعراق في منتصف عام 2015 إلى الآن، شكل عبئاً ثقيلاً على الاقتصاد الأردني، إذ تُعدّ الأسواق العراقية والسورية من بين أهم الشركاء التجاريين للمملكة، وتمثل الشريان الرئيسي لبعض الصناعات. فبعد أن سيطر تنظيم «داعش» على مناطق حساسة في العراق وسوريا، فضلاً عن سيطرة فصائل أخرى في سوريا، تأثرت التجارة الخارجية بشكل كبير، إذ توقفت مستوردات الأردن بشكل كامل من العراق، والتي تتكون في غالبيتها من النفط الذي كان الأردن يأخذه بأسعار تفضيلية، كذلك انخفضت الصادرات الوطنية والمعاد تصديره (تجارة الترانزيت) بشكل كبير.

ومن جانب آخر أصبحت التجارة مع البلدين تعتمد على بعض الوسائل الأخرى غير البرية، وذلك من خلال الطرق البحرية والطرق البديلة عن طريق الكويت والسعودية، والتبادل بين الشاحنات عبر المناطق الحدودية الفاصلة، ما رفع من تكاليف التصدير والاستيراد. كما أثر ذلك بشكل مباشر على تنافسية صادرات الأردن مقابل دول أخرى في المجال نفسه، وبالرغم من سيطرة الجيش العراقي على المناطق الحساسة التي كان يسيطر عليها «داعش» وخاصة الحدودية منها في منتصف عام 2017، إلا أن حركة الحدود لم تعد إلى وضعها الطبيعي بعد. وتشير أرقام التجارة الخارجية إلى أن إجمالي التجارة الخارجية من صادرات ومستوردات، تأثرت بشكل سلبي بسبب الإغلاقات الحدودية، هذا فضلاً عن ارتفاع تكاليف الجزء المتبقي من التجارة وذلك بسبب استخدام الطرق البديلة، ومن جانب آخر شهدت تجارة الأردن انخفاضاً مع كل من لبنان وتركيا ذات الاتصال غير المباشر من خلال الحدود العراقية السورية. ومن الجدير ذكره أن الأراضي السورية والعراقية تعتبر أيضاً ممراً لبعض السلع إلى الأسواق الأوروبية.

أثر إغلاق المعابر الحدودية على التجارة الخارجية :

تاريخياً، انتهج الأردن سياسات تجارية مبنية على أسس الانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة، ما عزز علاقاته الاقتصادية والتجارية مع دول الجوار، فمن خلال اتفاقيات التجارة الحرة العالمية والثنائية، استقطب العديد من الاستثمارات التي قامت بدور إيجابي في تحسين نوعية المنتجات السلعية، وتوجيهها نحو التصدير، إضافة إلى أهميتها في تحسين بيئة الأعمال وتوسيع قاعدة الشركاء التجاريين وفتح أسواق جديدة، وتسهيل دخول الصادرات الأردنية لهذه الأسواق. وكان من بين الأسواق المستهدفة الأسواق السورية والعراقية وذلك لاعتبارات أخرى منها أنها ممر لانسحاب البضائع بين الأردن ودول أخرى في أوروبا.

ولكن بعد سقوط مناطق حساسة في العراق في يد تنظيم «داعش»، وسيطرة المعارضة السورية على المناطق الحدودية مع الأردن، أصبح هنالك حصار اقتصادي على الأردن بإغلاق منفذين برّيين لصادراته، ونتيجة لذلك تأثرت التجارة الخارجية بشكل كبير. وتالياً استعرض لأبرز الآثار على عدد من مؤشرات التجارة :

1. الأثر على حجم التجارة الخارجية الكلية

أثرت إغلاق الحدود مع العراق وسوريا على حجم التجارة الكلية (صادرات ومستوردات) بشكل مباشر مع البلدين وبشكل غير مباشر مع كل من تركيا ولبنان والدول الأوروبية، حيث تشير إحصاءات التجارة الخارجية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة، كما هو مبين في الجدولين رقم (6) ورقم (7)، إلى أن حجم التجارة الخارجية مع تلك الدول انخفض من حوالي 2.4 مليار دينار في عام 2013 إلى حوالي 1.2 مليار في عام 2017 بانخفاض بلغ 1.2 مليار دينار، أي ما نسبته 50%، وجاء ذلك في جزء منه نتيجة تزايد حدة الإغلاقات الحدودية.

وبمقارنة حجم التجارة الخارجية بين الأردن وسوريا قبل الأزمة السورية عام 2011، مع عام 2017، يظهر تراجع حجم التجارة الأردنية من 472 مليون دينار عام 2011، عام اندلاع الأزمة السورية، إلى 94 مليون دينار عام 2017 بنسبة تراجع 80%. ولقد انخفض حجم التجارة مع سوريا بمقدار 25 مليون دينار بنسبة 9% خلال عام 2014. وفي عام 2015، سجل انخفاض التجارة الخارجية مع سوريا ما قيمته 101 مليون دينار، أي ما نسبته 38%. واستمر الانخفاض في عام 2016، حيث بلغت قيمة الانخفاض مقارنة بالعام السابق 61 مليون دينار بنسبة 37%.

الجدول رقم (6): حجم التجارة الكلية (مليون دينار)

السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
العراق	967	1082	1099	1240	916	548	359	385
سوريا	449	472	327	292	267	166	105	94
لبنان	240	319	306	225	184	167	166	155
تركيا	441	463	663	612	725	610	539	556
المجموع	2097	2337	2395	2369	2093	1490	1169	1190

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

أما حجم التجارة الخارجية مع العراق الذي يُعد من أهم الشركاء التجاريين للأردن، فقد شهد انتكاسة كبيرة، إذ بلغ انخفاضها 26% خلال عام 2014 لتبلغ 916 مليون دينار مقابل 1240 مليون دينار في عام 2013. أما في عام 2015 فقد تراجعت بمقدار 369 مليون دينار بنسبة تراجع 40%. واستمر الانخفاض في عام 2016 بمقدار 188 مليون دينار بنسبة تراجع

أقل من سابقتها وهي 34%، وجاء ذلك بشكل رئيسي بسبب الإغلاق شبه النهائي للحدود مع العراق لتبقى التعاملات التجارية من خلال الطرق البديلة عن طريق الجو والبحر وتبادل بعض الشاحنات البضائع داخل المناطق الفاصلة بين الأردن والعراق، ثم تحسنت بشكل طفيف في عام 2017 لتصل إلى 385 مليون دينار أي ما نسبته 7%. ويبين الجدول رقم (7) أن التغيير في حجم التجارة الكلية بالمتوسط العام قد بلغ للفترة 2011 - 2017، ما نسبته (-9%) مع العراق، و(-19%) مع سوريا، و(-4%) مع لبنان و5% مع تركيا، وقد انخفض المتوسط العام لحجم التجارة الكلية بين الأردن وهذه الدول خلال الفترة ما بين عام 2011 لغاية عام 2017 بنسبة 7%.

الجدول رقم (7): التغيير النسبي في حجم التجارة الكلية (%)

السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	متوسط الفترة
العراق	12	2	13	26-	40-	34-	7	9-
سوريا	5	31-	11-	9-	38-	37-	10-	19-
لبنان	33	4-	26-	18-	9-	1-	6-	4-
تركيا	5	43	8-	18	16-	12-	3	5
المجموع	11	2	1-	12-	29-	22-	2	7-

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

2. الآثار على حجم الصادرات الكلية

في ما يخص الصادرات الكلية (الوطنية والمعاد تصديره)، فقد انخفضت إلى كل من العراق وسوريا بنسبة 40% خلال عام 2015، وذلك بسبب الأوضاع السيئة التي مرّ بها البلدان. وتشير أرقام التجارة الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة أن الصادرات الكلية قد انخفضت منذ بداية الأزمة إلى سوريا من 204 ملايين دينار في عام 2011، كما هو مبين في الجدول رقم (8)، إلى 47 مليون دينار في عام 2017، هذا ويذكر أن حجم الصادرات قد شهد ارتفاعاً في عام 2014 مع سوريا حيث وصلت نسبة الارتفاع إلى 42%. أما حجم الصادرات الكلية مع العراق فيلاحظ انخفاضه من 862 عام 2011 إلى 357 مليون دينار عام 2016 بنسبة 59%، حيث كان في أدنى أوضاعه خلال الفترة ما بين عامي 2011 و2017.

تقرير حالة البلاد: امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن

الجدول رقم (8): حجم الصادرات الكلية (مليون دينار)

السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
البلد								
العراق	801	862	868	987	912	547	357	384
سوريا	182	204	156	108	159	94	41	47
لبنان	164	238	209	109	101	92	99	102
تركيا	44	70	94	73	121	73	67	72
المجموع	1,191	1,374	1,327	1,278	1,293	806	564	605

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

إن تراجع نشاط التجارة الخارجية والصادرات على وجه الخصوص، انعكس بشكل مباشر على النشاط الاستثماري الأردني، حيث انخفضت مستويات النمو الاقتصادي دون النسب المتوقعة والمستهدفة، كما انعكس على القطاع الصناعي الذي يعاني من العديد من المشاكل ليضيف عبئاً جديداً أثر على الرقم القياسي لكميات الإنتاج الصناعي. كذلك انعكست هذه التأثيرات على المستثمرين من حيث التريث والتخوف من ممارسة أي نشاط تجاري من خلال الأراضي السورية والعراقية، خصوصاً خلال الفترة التي شهدت فيها الأحداث السورية العراقية تصعيداً، وذلك بسبب زيادة العمليات العسكرية وتنامي نشاط العصابات وخطف السيارات والشاحنات والأشخاص للمساومة على إطلاق سراحهم كتجارة جديدة.

وبالنظر إلى الجدول رقم (9) الذي يبين التغير النسبي في حجم الصادرات الأردنية الكلية، فقد سجل مجموع المتوسط العام للتغير النسبي في حجم الصادرات الكلية مع كل من العراق وسوريا ولبنان وتركيا انخفاضاً بنسبة 7%، على الرغم من تحسن الظروف التجارية ولو بشكل طفيف،

الجدول رقم (9) : التغير النسبي في حجم الصادرات الكلية (%)

متوسط الفترة	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	السنة البلد
7-	10	34-	40-	8-	14	1	8	العراق
8-	3	56-	40-	47	31-	-23	12	سوريا
1-	13-	8	9-	7-	48-	-13	45	لبنان
19	0	8-	4-	65	22-	35	61	تركيا
7-	4	30-	37-	1	4-	3-	15	المجموع

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

3. الآثار على حجم الصادرات الوطنية

تعد السوق العراقية من أهم الوجهات التصديرية العربية، حيث شكلت الصادرات الأردنية إلى العراق خلال الفترة 2010-2014 ما نسبته 15% من إجمالي الصادرات الوطنية الأردنية، ثم ارتفعت إلى 18% في عام 2015، بعد ذلك بدأت بالانخفاض في عامي 2016 و2017 حتى وصلت إلى ما نسبته 8%. وتشير أرقام التجارة الخارجية إلى أن الصادرات الوطنية إلى العراق قد انخفضت بنسبة 6% خلال عام 2014، واستمرت في الانخفاض بشكل كبير لتصل إلى 41% في عام 2015، و32% عام 2016. ثم عادت لترتفع في عام 2017 بنسبة 10% عن العام الذي سبقه. وجاء ذلك بسبب سيطرة عصابة «داعش» على معبر حدود الكرامة (طريبيل)، ما أدى إلى شل حركة الشاحنات من الجانب الأردني باستثناء عمليات التصدير التي تتم بالمبادلة بين الشاحنات الأردنية والعراقية ضمن الحدود، كذلك الصادرات عبر الجو والبحر.

ومن الجدير ذكره أن استخدام الوسائل الأخرى للتصدير إلى العراق أو حتى الطرق البرية المتاحة، كان له آثار كبيرة على رفع تكاليف التصدير حيث أن مخاطرة الشاحنات من الجانب العراقي ودفع ضريبة إلى «داعش» في بعض الأحيان أو حتى التصدير جواً أو بحراً، ساهم في رفع التكاليف ما جعل من صادرات دول أخرى أكثر تنافسية مقابل صادرات الأردن.

تقرير حالة البلاد: امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن

الجدول رقم (10): حجم الصادرات الوطنية (مليون دينار)

السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
العراق	648	715	716	883	829	493	331	365
سوريا	169	181	141	96	142	85	30	31
لبنان	138	209	167	97	97	90	96	83
تركيا	41	63	90	70	116	69	65	65
المجموع	996	1,168	1,114	1,146	1,183	737	522	544

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

أما حركة الصادرات الوطنية الأردنية مع سوريا، فتأثرت بشكل كبير بعد الإغلاقات المتكررة لمعبر جابر، شريان تبادل البضائع بين الأردن وسوريا ولبنان وتركيا. فقد أظهرت أرقام التجارة تراجعاً في التبادل التجاري بين الأردن وسوريا ولبنان، فتراجعت الصادرات الوطنية لسوريا بنسبة 40% في عام 2015، وبنسبة 64% عام 2016، علماً أنها شهدت ارتفاعاً بمقدار 3% خلال عام 2017، وقد شكلت الصادرات الأردنية إلى سوريا ما نسبته 2.5% من إجمالي الصادرات الوطنية خلال الفترة من 2010 - 2014. وتعد المنتجات الكيماوية والزراعية والمنتجات النباتية والآلات والأجهزة الكهربائية من أبرز الصادرات الوطنية إلى سوريا. كما تشير أرقام الجدول رقم (11) إلى تراجع الصادرات الوطنية عام 2015 لكل من تركيا ولبنان بنسبة 40% و7% على التوالي.

الجدول رقم (11): التغير النسبي في الصادرات الوطنية (%)

السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	متوسط الفترة
العراق	10	0	23	-6	-41	-32	10	-4
سوريا	7	-22	-32	48	-40	-64	3	-7
لبنان	51	-20	-42	0	-7	7	-13	7
تركيا	54	43	-22	66	-40	-5	0	17
المجموع	17	-5	3	3	-37	-29	4	-6

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

تعتمد تجارة الأردن الخارجية في جزء منها على حركة إعادة التصدير (الترانزيت)، والتي يستفيد منها التجار وشركات النقل، إذ يعتبر بعضهم أن ميناء العقبة ميناء يدعم العراق، ويقلل من تكلفة شحن البضائع، ويختصر الوقت. ومن جهة أخرى، تعتبر سوريا والعراق ممراً لحركة الشاحنات التي تصل إلى تركيا ولبنان والدول الأوروبية، ومن هنا يساهم نشاط إعادة التصدير في النشاط الاقتصادي الأردني.

وتوضح أرقام الجدول رقم (12) التأثير السلبي لهذا النشاط بشكل كبير بين الأردن وكل من العراق وسوريا ولبنان وتركيا، حيث انخفض من 212 مليون دينار عام 2012 إلى 60 مليون دينار في عام 2017، أي ما نسبته 71%. ويعود ذلك لأسباب تتعلق بالأوضاع السياسية غير المستقرة، وارتفاع تكاليف النقل للدول المجاورة من حيث التأمين والطرق البديلة ودفع ضرائب إضافية في بعض الأحيان.

الجدول رقم (12): حجم المعاد تصديره (مليون دينار)

السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
البلد								
العراق	153	147	152	104	83	54	26	19
سوريا	13	22	15	12	17	9	11	16
لبنان	26	29	41	12	4	2	3	19
تركيا	3	7	4	3	5	4	2	6
مجموع البلدان	195	206	212	132	110	69	42	60

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

كما تشير أرقام الجدول رقم (13) إلى الانخفاض الكبير الذي حدث لحجم المعاد تصديره إلى تلك الدول عام 2015. وكان الانخفاض الأكبر في حجم المعاد تصديره إلى كل من سوريا ولبنان بنسبة بلغت 47% و50% على التوالي، إلا أن الحجم عادت لترتفع ولو بشكل ضعيف جداً في عام 2016 ثم في عام 2017، أما في ما يخص تركيا والعراق، فقد استمر التراجع إلى عام 2016 حتى وصل 50% و51% على التوالي.

تقرير حالة البلاد: امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن

الجدول رقم (13): التغير النسبي في حجم المعاد تصديره (%)

البلد	السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	متوسط الفترة
العراق		4-	3	32-	20-	35-	51-	27-	24-
سوريا		69	32-	20-	42	47-	22	45	11
لبنان		12	41	71-	67-	50-	50	533	64
تركيا		133	43-	25-	67	20-	50-	200	37
المجموع		56	3	38-	17-	37-	39-	43	4-

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

4. الأثر على حجم المستوردات

تشير البيانات الإحصائية كما هي موضحة في الجدول رقم (14) إلى استمرار تدفق المستوردات من الجانب السوري، في حين أنها انخفضت بشكل حاد من العراق إلى درجة الاقتراب إلى الصفر.

الجدول رقم (14): حجم المستوردات (مليون دينار)

البلد	السنة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
العراق		166	220	231	253	4	0.7	2	1
سوريا		267	268	171	184	108	72	64	47
لبنان		76	81	97	116	83	75	67	53
تركيا		397	393	569	539	604	537	472	484
المجموع		906	963	1,068	1,091	800	684.7	605	585

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

وتراجعت المستوردات الأردنية من سوريا من 268 مليون دينار عام 2011 إلى 47 مليون عام 2017، بنسبة تراجع وصلت إلى 82%. وقد كانت مستوردات الأردن من سوريا تشكل 2% من إجمالي المستوردات في عام 2011. وقد انخفض المجموع الكلي لمستوردات الأردن من كل من العراق وسوريا ولبنان وتركيا إلى 585 مليون دينار، أي ما نسبته 46% في عام 2017 بعد أن وصل إلى 1091 مليون دينار في عام 2013.

الجدول رقم (15): التغير النسبي في حجم المستوردات (%)

متوسط الفترة	السنة							البلد
	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
0.4	50-	186	83-	98-	10	5	33	العراق
20-	27-	11-	33-	41-	8	36-	0	سوريا
3-	21-	11-	10-	28-	20	20	7	لبنان
8	29	12-	11-	12	5-	45	1-	تركيا
5-	3-	12-	14-	27-	2	11	6	المجموع

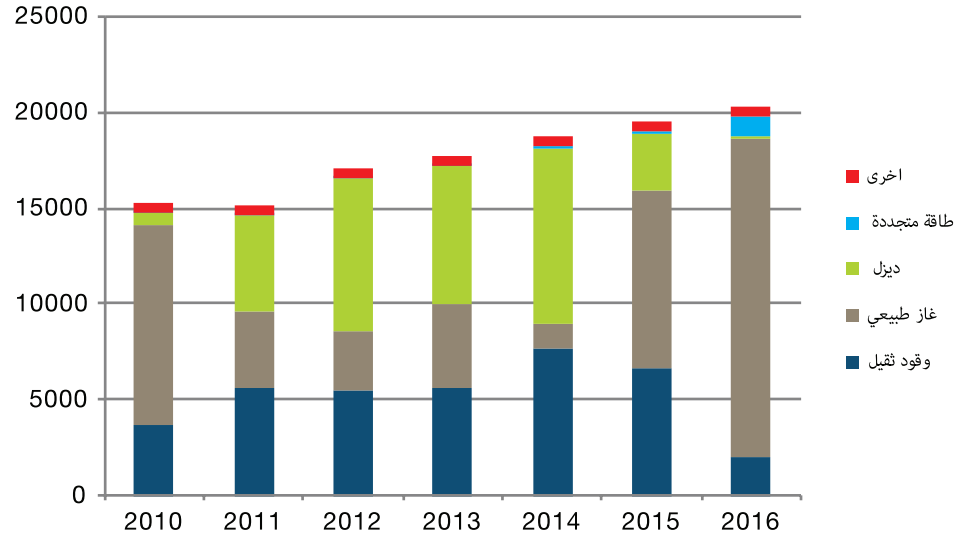
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

رابعاً: تأثير قطاع الطاقة بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

• أثر تفجيرات خط الغاز المصري الأردني

لقد تعرض خط الغاز المصري الأردني إلى أكثر من 30 تفجيراً منذ الثورة التي اندلعت في مصر في 25 يناير / كانون الثاني 2011. وقد أدت تلك التفجيرات إلى تراجع كبير في إمدادات الغاز وانقطاعه عن الأردن، حيث لم يتم استيراد أي كميات من الغاز الطبيعي من جمهورية مصر في عام 2016 (وزارة الطاقة والثروة المعدنية، التقرير السنوي، 2016)، حيث كان الأردن يعتمد بنسبة 80% في توليد الكهرباء على الغاز المصري حتى عام 2010، كما في الشكل رقم (17)، الأمر الذي أدى إلى الاعتماد على الوقود الثقيل والسولار، والذي يعتبر عالي التكلفة مقارنة بالغاز الطبيعي، وانعكس هذا على أداء شركة الكهرباء الوطنية، وكبدها خسائر كبيرة نتيجة التكلفة الزائدة من فرق توليد الطاقة الكهربائية باستخدام الوقود الثقيل والديزل بدلاً من الغاز الطبيعي، وتقدر خسائر الأردن من انقطاع الغاز المصري حوالي 5.5 مليار دينار.

الشكل رقم (17): الطاقة الكهربائية المولدة بحسب نوع الوقود (ج.و.س)

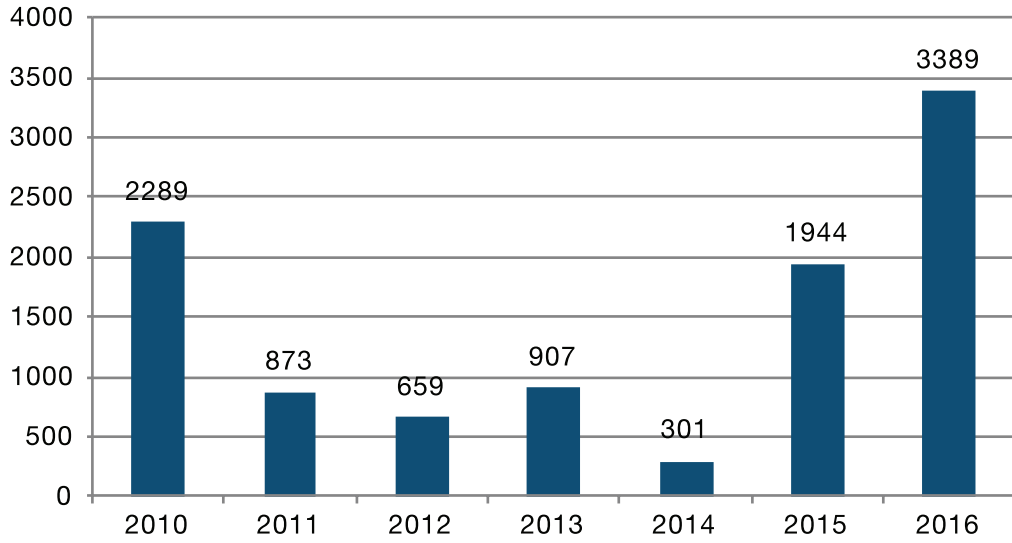


المصدر: شركة الكهرباء الوطنية، التقرير السنوي، 2016.

وكان الأردن يستورد الغاز الطبيعي من مصر عبر أنبوب تم مدّه بين البلدين سابقاً، وكان يزود الأردن باحتياجاته من الغاز لتوليد الطاقة الكهربائية بأسعار تفضيلية، ويلاحظ من الشكل رقم (18) انخفاض كمية الغاز المستهلك من 2289 مليار قدم مكعب في عام 2010 إلى 301 مليار قدم مكعب في عام 2014، هذا واتجهت الحكومة الأردنية إلى استيراد الغاز المسال من خلال ميناء العقبة لترتفع قيمة استهلاك الغاز الطبيعي إلى 1944 و3389 مليار قدم مكعب في عامي 2015 و2016 على التوالي، مع الإشارة هنا إلى أن استيراد الغاز عبر الأنابيب يوفر تكلفة إسالة الغاز وتكلفة النقل الإضافية التي تترتب على ذلك، وبالتالي بالرغم من استعادة الأردن لكميات استهلاك الغاز إلا أنها أعلى تكلفة من تلك التي كان يحصل عليها الأردن عبر الأنابيب من جمهورية مصر.

ووقّعت شركة الكهرباء الوطنية الحكومية مؤخراً اتفاقية مع شركة «نوبل إنيرجي» الأميركية صاحبة امتياز الغاز في «إسرائيل» لاستيراد 150 ألف متر مكعب من الغاز يومياً، ولمدة 15 عاماً، بقيمة إجمالية تبلغ حوالي 15 مليار دولار بهدف توليد الكهرباء.

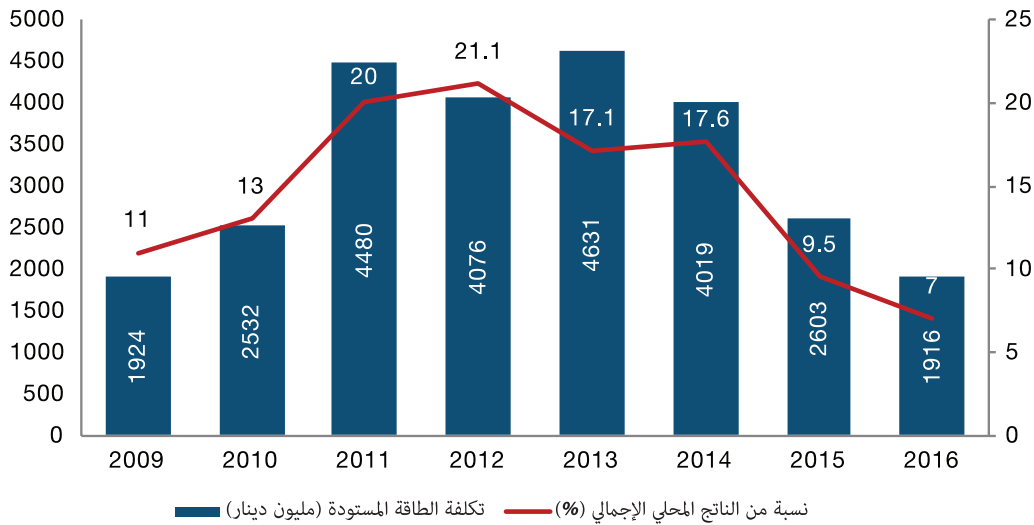
الشكل رقم (18): كمية الغاز الطبيعي المستهلك (مليار قدم مكعب)



المصدر: وزارة الطاقة والثروة المعدنية، إحصاءات الطاقة، أعداد مختلفة.

وترتب على انقطاع الغاز المصري كما هو مبين في الشكل رقم (19) أعباء كبيرة على الاقتصاد الأردني، حيث ارتفعت تكلفة الطاقة المستوردة من 2,532 مليون دينار لعام 2010 أو ما نسبته 13% من الناتج المحلي الإجمالي إلى حوالي 4,019 مليون دينار لعام 2014 أو ما نسبته 13% من الناتج المحلي الإجمالي.

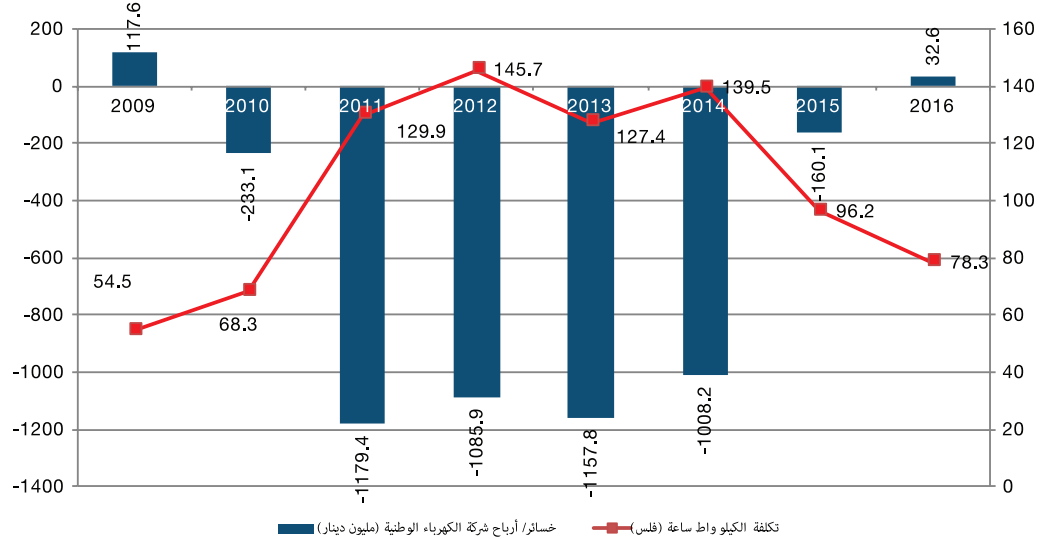
الشكل رقم (19): تكلفة الطاقة المستوردة (مليون دينار)



المصدر: وزارة الطاقة والثروة المعدنية، إحصاءات الطاقة، أعداد مختلفة.

وقد انعكس انقطاع الغاز المصري على تكلفة توليد الكهرباء في الأردن من 68.3 فلس كيلو واط / ساعة في عام 2010 إلى 139.5 فلس كيلو واط / ساعة في عام 2014، وتبعاً لذلك سجلت شركة الكهرباء الوطنية خسائر غير مسبقة، بلغ مجموعها خلال الفترة 2011 - 2014 حوالي 4,431 مليار دينار، انعكست بشكل كبير في الدين العام المكفول من وزارة المالية. ولتقليل خسائر شركة الكهرباء الوطنية المملوكة بالكامل للحكومة، فقد جرى رفع أسعار الكهرباء على القطاعات المختلفة بنسبة 15% سنوياً حتى عام 2017، واستيراد الغاز المسال عن طريق ميناء العقبة، ما ساهم في تراجع خسائر شركة الكهرباء الوطنية ورجوعها إلى وضع استرداد التكلفة في عام 2016، إذ سجلت شركة الكهرباء الوطنية لأول مرة منذ عام 2009 أرباحاً بمقدار 32.6 مليون دينار في عام 2016.

الشكل رقم (20): تكلفة إنتاج الكيلو واط / ساعة المباع وخسائر شركة الكهرباء الوطنية



المصدر: شركة الكهرباء الوطنية، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

خامساً: تأثير القطاع النقدي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

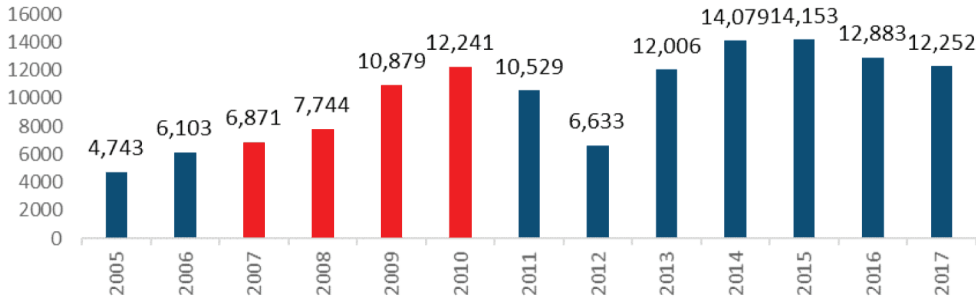
• تأثير القطاع النقدي بتداعيات الأزمة المالية العالمية

تأثر القطاع النقدي في الأردن بتداعيات الأزمة المالية العالمية بشكل غير مباشر، وذلك بسبب أن البنوك الأردنية ليست بنوكاً استثمارية محضة كما هي الحال في الولايات المتحدة، حيث انهارت البنوك الاستثمارية العملاقة لانعدام السيولة لديها، كذلك بسبب عدم استخدام البنوك الأردنية للأدوات المالية المعقدة، لكن الآثار غير المباشرة كانت واضحة، وكان منها الإيجابي ومنها السلبي، فانعكست تداعيات هذه الأزمة على القطاعات الاقتصادية والمالية المختلفة في الأردن.

1. احتياطات العملات الأجنبية لدى البنك المركزي

ساهم حجم احتياطات العملات الأجنبية لدى البنك المركزي من التخفيف من حدة تداعيات الأزمة المالية العالمية، وذلك بتعزيز ثقة المستثمرين بالاقتصاد الأردني وبقدرته على تجاوز تلك الأزمة، فعلى الرغم من اتباع البنك المركزي خلال عام 2009 سياسات نقدية توسعية لمواجهة تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية على الاقتصاد الوطني (تخفيض أسعار الفائدة)، إلا أنه حدث تحول إيجابي لصالح الادخار بالدينار الأردني، فضلاً عن تسجيل مستويات مريحة من الاحتياطات المتراكمة، وتبعاً لذلك سجل رصيد احتياطي البنك المركزي من العملات الأجنبية في نهاية عام 2009 ارتفاعاً قدره 343.1 مليار دولار أميركي (40.5%) مقارنة بمستواه في نهاية عام 2008، ليبلغ مستوى غير مسبوق قارب 11 مليار دولار أميركي، وهو ما يكفي لتغطية مستوردات المملكة من السلع والخدمات لمدة تزيد على سبعة أشهر. ولا شك أن هذا المستوى من الاحتياطات دعم استقرار سعر صرف الدينار الأردني، والذي يُعدّ إحدى ركائز الاستقرار النقدي في المملكة.

الشكل رقم (21) : رصيد احتياطي البنك المركزي من العملات الأجنبية (مليون دولار)



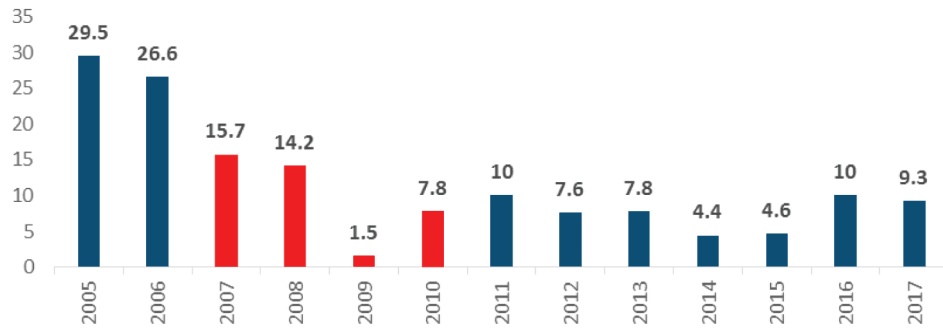
المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الشهرية، أعداد مختلفة.

2. تحفظ البنوك في منح التسهيلات الائتمانية

على الرغم من الإجراءات التي اتخذها البنك المركزي الأردني للتخفيف من آثار الأزمة المالية العالمية إلا أن أداء البنوك لم يكن ضمن الأداء المستهدف، فقد تأثرت البنوك بتداعيات الأزمة المالية العالمية باتباعها سياسات تحفظية مارسها البنوك في منح التسهيلات الائتمانية نتيجة تخوفها من حالة عدم السداد، وزيادة ظروف عدم التأكد، والتي انعكست في زيادة علاوة المخاطرة (Risk Premium)، حيث ارتفع هامش سعر

الفائدة في نهاية عام 2009، مقاساً بالفرق بين سعر الفائدة على «القروض والسلف» وسعر الفائدة على «الودائع لأجل» بمقدار 102 نقطة أساس عن مستواه في نهاية عام 2008 ليبلغ ما نسبته 484 نقطة أساس، ما أدى إلى تراجع حجم التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص في عام 2009 إلى 1.5% مقارنة بنمو 15.7% و 14.1% خلال عامي 2007 و 2008 على التوالي، وتفضيلها للسيولة والاستثمار في الأوراق المالية الحكومية على الرغم من انخفاض العائد عليها.

الشكل رقم (22): التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاع الخاص (%)



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الشهرية، أعداد مختلفة.

هذا، وشهد عام 2009 ارتفاعاً في الودائع، لكن لم يرافقه ارتفاع في التسهيلات، ويرجع عدم انعكاس ارتفاع الودائع المصرفية إلى تسهيلات إلى عوامل الطلب والعرض في السوق المصرفية، ففي جانب الطلب وبسبب توقع حدوث تباطؤ حاد في النمو الاقتصادي والتخوف من تداعيات الأزمة المالية العالمية، فقد انخفض الطلب الكلي، ما أدى إلى انخفاض طلب الأفراد والشركات على التسهيلات، وإلى احتفاظ الأفراد والشركات بسيولة عالية، وقد أثر انخفاض حجم التسهيلات في نمو العديد من القطاعات، كان من بينها تأثر قطاع الإسكان، حيث انخفضت أسعار العقارات فضلاً عن انخفاض حجم المساحات المرخصة.

أما في جانب العرض (منح التسهيلات من قبل البنوك)، فالتخوف من حالات عدم السداد، وزيادة ظروف عدم التأكد، ساهمت بشكل كبير أيضاً في التشدد في منح القروض وتفضيل السيولة، وهذا ما يترجمه أيضاً اتجاه البنوك إلى الاستثمار في الأوراق المالية الحكومية على الرغم من انخفاض العائد عليها والبالغ 2.3%. كذلك استثمار السيولة الفائضة في نافذة الإيداع ليلية واحدة، والتي يبلغ معدل الفائدة عليها 2%.

ومن الملاحظ أن هذه المعدلات أقل من أسعار الفائدة على الودائع، أي أن البنوك في هذا الجانب، تمنح المودعين عائداً أعلى مما تأخذ من استثماراتها قصيرة الأجل والخالية من المخاطرة، ومن الممكن أن يكون هذا من الأسباب التي أبقت أسعار الفائدة على التسهيلات الائتمانية محافظة على مستوياتها قبل أن يقوم البنك المركزي بخفض أسعار الفائدة على أدواته.

ومن هذا التحليل يتضح أن البنوك خلال عام 2009 كانت تعمل على إعادة تنويع محفظتها وخصوصاً بعد النمو الكبير في التسهيلات الذي تحقق في الأعوام الماضية لتتمكن من مواجهة أي تداعيات غير متوقعة.

أما عن أسباب عدم انعكاس سياسات البنك المركزي على أسعار الفائدة في السوق المصرفية، فيعود ذلك إلى السياسة التحفظية التي مارسها البنوك، فعلى الرغم من تخفيض البنك المركزي لأسعار الفائدة على أدواته النقدية بواقع 250 نقطة أساس منذ بداية تداعيات الأزمة المالية العالمية، وتوقفه عن إصدار شهادات الإيداع، إلا أن استجابة أسعار الفائدة على الودائع والتسهيلات كانت ضعيفة، حيث انخفض الوسط المرجح لأسعار الفائدة على القروض والسلف بشكل طفيف خلال عام 2009 وبمقدار 41 نقطة أساس عن مستواه المسجل في نهاية عام 2008 ليبلغ 9.07%، بينما انخفض الوسط المرجح لأسعار الفائدة على الودائع لأجل بشكل ملحوظ وبمقدار 143 نقطة أساس عن مستواه المسجل في نهاية عام 2008 ليبلغ 4.23%.

3. إجراءات البنك المركزي للتخفيف من انخفاض التسهيلات

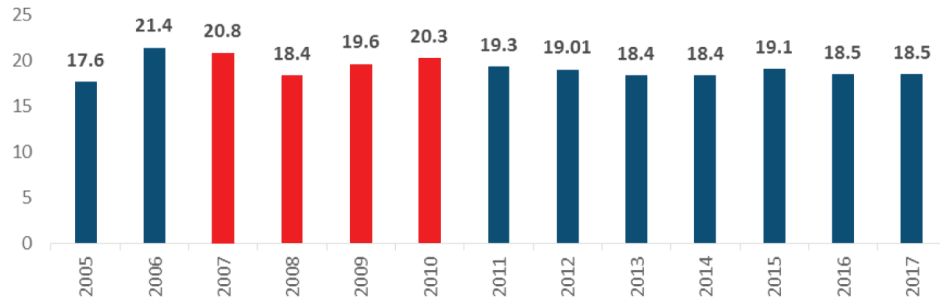
اتخذ البنك المركزي عدداً من الإجراءات كان من أبرزها تخفيض أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية المختلفة أربع مرات وبواقع 50 نقطة أساس في كل مرة، إلى جانب تخفيض نسبة الاحتياطي النقدي الإلزامي على الودائع ثلاث مرات وبواقع نقطة مئوية واحدة في كل مرة لتصل إلى 7%، بالإضافة إلى توقف البنك عن إصدار شهادات الإيداع منذ شهر تشرين الأول 2008 لينخفض رصيدها من 2.5 مليار دينار في نهاية شهر أيلول 2008 إلى 150 مليون دينار حالياً، الأمر الذي أدى إلى ضخ المزيد من السيولة في الاقتصاد الوطني.

4. انخفاض مؤشرات متانة الجهاز المصرفي

نسبة كفاية رأس المال

تقيس هذه النسبة مدى كفاية رأس المال المحتفظ به من قبل البنك لمواجهة المخاطر التي قد يتعرض لها، وقد حافظت هذه النسبة، كما هو موضح في الشكل رقم (23) على هامش مريح فوق الحد الأدنى المطلوب من البنك المركزي الأردني والبالغ 12%، والحد الأدنى المقرر من لجنة بازل والبالغ 8%، وقد وصلت هذه النسبة إلى أعلى مستوياتها في نهاية عام 2006، حيث بلغت 21.4%. وقد نتج هذا الارتفاع الملحوظ بشكل رئيسي عن زيادة معظم البنوك رؤوس أموالها خلال عام 2006، وتحقيقها لأرباح مرتفعة، ما انعكس بشكل إيجابي على نسبة كفاية رأس المال لديها، ثم انخفضت نسبة كفاية رأس المال في نهاية عام 2008 إلى 18.4%، متأثرة بتداعيات الأزمة المالية العالمية، بالإضافة إلى تطبيق البنك المركزي لمعايير أكثر تشدداً في احتساب النسبة بالتوافق مع متطلبات لجنة بازل.

الشكل رقم (23): نسبة كفاية رأس المال

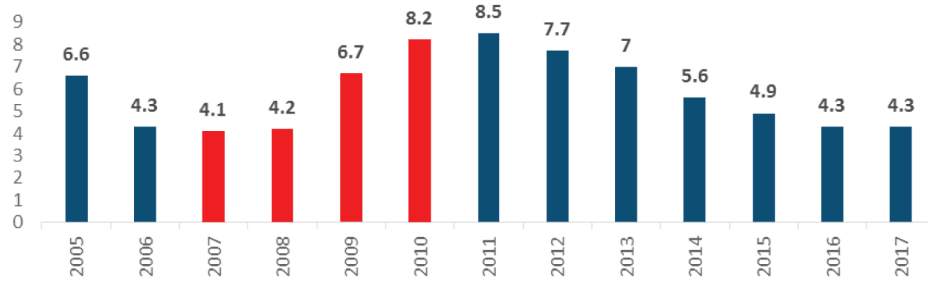


المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

• نسبة الديون غير العاملة / إجمالي الديون

طراً تحسن كبير على نوعية أصول البنوك في الأردن حتى عام 2008، حيث انخفضت نسبة الديون غير العاملة / إجمالي الديون (نسبة الديون المتعثرة) من 6.6% في نهاية عام 2005 إلى 4.2% في نهاية عام 2008. أما خلال عام 2009، فقد عادت النسبة للارتفاع، حيث بلغت 6.7%، وقد جاء هذا الارتفاع كنتيجة طبيعية لتداعيات الأزمة المالية العالمية، وزيادة حالات عدم السداد بسبب تباطؤ الاقتصاد وتعثر العديد من المشاريع.

الشكل رقم (24) : نسبة الديون غير العاملة في البنوك الأردنية



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

5. إجراءات البنك المركزي على صعيد القطاع المصرفي

اتخذ البنك المركزي حزمة من الإجراءات شملت تخفيف شروط تصنيف التسهيلات الائتمانية، وتعديل التعليمات المتعلقة بالسببولة القانونية للبنوك، وخاصة في ما يتعلق بسوق ما بين البنوك، وحث البنوك على تعزيز رؤوس أموالها من خلال رسملة جزء من أرباحها لعام 2008 بدلاً من توزيعها نقداً. من جانب آخر، قامت الحكومة بضمان الودائع جميعها بالدينار وبالعملات الأجنبية لدى البنوك بالكامل.

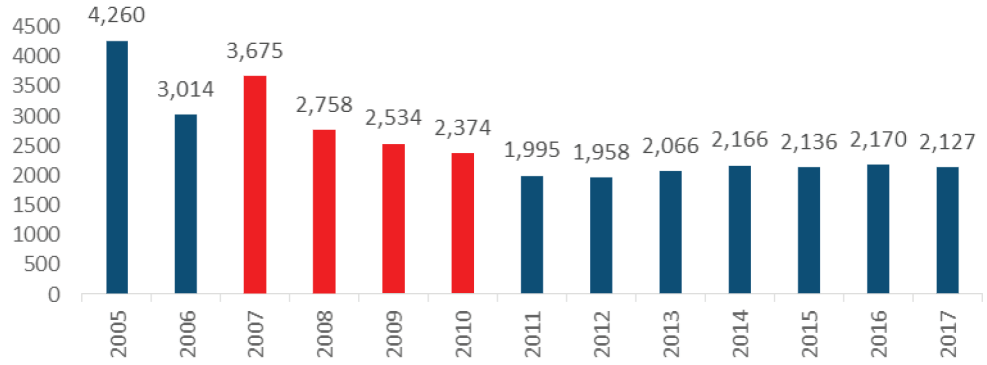
سادساً: تأثير القطاع المالي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

أ- تأثير بورصة عمان بتداعيات الأزمة المالية العالمية

على الرغم من عدم وجود ارتباط مباشر بين الأزمة المالية العالمية التي أثرت على أسواق المال في العالم وبين بورصة عمان، إلا أن هنالك أثراً على الصعيد النفسي وتأثير السوق بمجريات الأحداث في الأسواق العالمية والعربية وتحديداً الخليجية التي شهدت تراجعاً مثل بورصة عمان، حيث أن تراجع سوق دبي المالي، وسوق أبوظبي للأوراق المالية، وسوق الدوحة للأوراق المالية، وسوق الأسهم السعودية، قد أدى إلى انتقال الأثر إلى بورصة عمان، فضلاً عن انخفاض طلب الأجانب على شراء الأسهم، وانخفاض النمو الاقتصادي والطلب الكلي من جانب آخر.

تقرير حالة البلاد: امتداد الآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية إلى الأردن

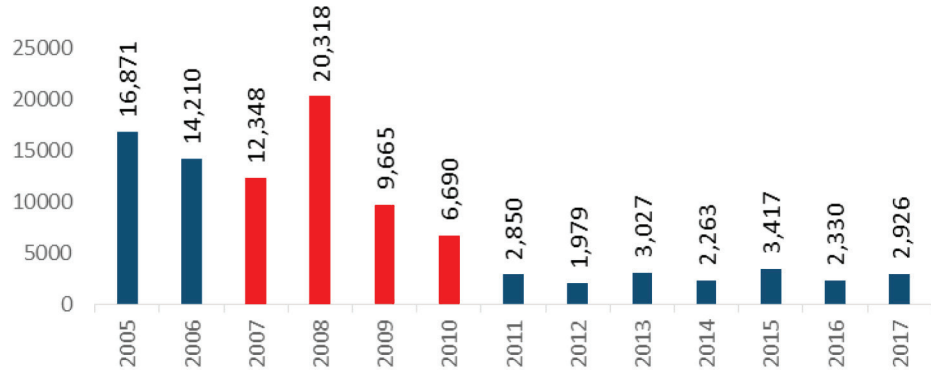
الشكل رقم (25): الرقم القياسي لمؤشر بورصة عمان



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

وشهدت معظم مؤشرات بورصة عمان خلال عام 2009 تراجعاً في أدائها مقارنة بالعام السابق وذلك نتيجة تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، حيث انخفض حجم التداول خلال عام 2009 بنسبة 52.4%، وسجل صافي تعاملات المستثمرين غير الأردنيين تدفقاً سالباً بمقدار 3.8 مليون دينار. وعليه، فقد انخفض الرقم القياسي لأسعار الأسهم المرجح بالقيمة السوقية لرأس المال بما نسبته 11.6%، وتبعاً لذلك انخفضت القيمة السوقية للأسهم المدرجة في البورصة بنسبة 11%.

الشكل رقم (26): حجم التداول في بورصة عمان (مليون دينار)

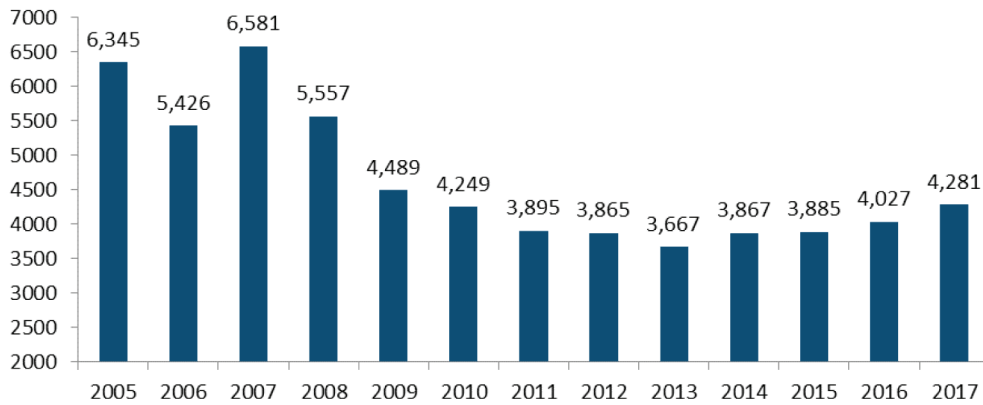


المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

ب- تأثر بورصة عمان بتداعيات الأوضاع الاقتصادية في دول الخليج

شهدت الاستثمارات الخليجية (السعودية، الكويت، قطر، الإمارات العربية، سلطنة عمان) في بورصة عمان حتى عام 2007 تدفقات كبيرة في بورصة عمان لتصل قيمة الممتلكات من الأوراق المالية والمساهمة إلى 6.8 مليار دينار، كما هو موضح في الشكل رقم (27)، وذلك بحسب بيانات مركز إيداع الأوراق المالية، إلا أنها لم تستمر بعد ذلك بسبب دخول الأزمة المالية العالمية، وظهور المخاوف من امتداد آثارها إلى الدول العربية، تراجعت الاستثمارات الخليجية إلى 5.5 مليار دينار في عام 2008 حتى وصلت إلى أدنى مستوى لها في عام 2013، إذ هبطت إلى حوالي 3.667 مليار دينار، قبل أن ترتفع قليلاً إلى 4.2 مليار دينار في عام 2017، وساهم كل من انخفاض أسعار النفط، وأداء البورصات في الأردن ودول الخليج في انخفاض هذه الاستثمارات. ومن جانب آخر، أثر انخفاض حجم الاستثمارات الخليجية في بورصة عمان على العديد من مؤشرات البورصة، حيث انخفض حجم التداول والقيمة السوقية للأسهم.

الشكل رقم (27) : قيمة الاستثمارات الخليجية في الأوراق المالية والمساهمة في بورصة عمان



المصدر: مركز إيداع الأوراق المالية، الموقع الإلكتروني، الملكيات بحسب الجنسية، 2018.

التوصيات:

في ضوء انكشاف الأردن على القطاع الخارجي وتأثره بشكل كبير بالظروف العالمية والإقليمية، توصي هذه المراجعة بما يلي:

1. تعزيز سياسات الاعتماد على الذات وخاصة في جانب المساعدات الخارجية.
2. تعزيز سياسات من شأنها تخفيض فاتورة مستوردات الطاقة، وذلك لتعرضها للتذبذبات العالمية و/ أو إنشاء صناديق تحوط تضبط تغيرات أسعار النفط العالمية.
3. على الرغم من أن سياسة تحرير أسعار النفط العالمية تعتبر مبررة اقتصادياً إلا أن تذبذب الأسعار يخلق حالة عدم يقين في الاقتصاد المحلي، وعليه يمكن تعديل معادلة احتساب المشتقات النفطية بأن تأخذ نقطة وسطية على سبيل المثال التالي عند تغير الأسعار من 50 دولاراً إلى 60 دولاراً يكون السعر الوسطي 55 دولاراً، وبالتالي يخفّف الأردن من آثار تذبذبات أسعار النفط العالمية على الاقتصاد الأردني.
4. على الرغم من الإنجازات التي حقّقها الأردن في مجال الطاقة البديلة، إلا أنها لم تنعكس بالشكل المناسب على فاتورة الطاقة المستوردة، وعليه لا بد من تعزيز الجهود في مجال الطاقة البديلة بإنشاء مؤسسة وطنية مستقلة تعنى بتذليل العقبات أما مشاريع الطاقة البديلة وتشجيع الاستثمارات في هذا المجال بصفقتها خياراً وطنياً لتقليل التعرض لصدمات الخارجية.
5. الاتفاقيات الدولية باستثناء بعض اتفاقيات التجارة البينية لم تسهم في إنعاش الاقتصاد الأردني. فقد تكون الاتفاقيات الدولية في مجال التجارة الدولية ساهمت في نمو الاقتصاد الأردني بشكل إيجابي في مراحل حساسة، لكن في ضوء السياسات الإغراقية على مستوى العالم والتشوهات السعرية في سعر الصرف، خاصة في ما يخص المنتجات الصينية، فلا بد من وضع إستراتيجية وطنية لمحاربة إغراق البضائع الصينية للسوق الأردنية مقابل تعزيز الإنتاج الوطني، وهذا من شأنه تعزيز قدرة الاقتصاد الأردني والتخفيف من درجة انكشافه على الخارج.
6. مراجعة السياسات التجارية بحيث تأخذ بعين الاعتبار التنوع الجغرافي والسلعي للصادرات الوطنية وذلك لتعزيز مبدأ استدامة الصادرات.
7. تعزيز الجهود في مجال استئناف حركة التجارة إلى العراق عبر معبر طريبيل.
8. تعزيز تسويق خطة الاستجابة للأزمة السورية 2018-2020 على المستوى الدولي وضمن المحافل الدولية.

9. إنشاء صندوق وطني لتعويض تعرض المزارعين والصناعيين المحليين للصدمات الخارجية، وذلك لضمان استمرارية أعمالهم وتعزيز قدرتهم على المنافسة، وكذلك تشجيع الداخلين الجدد إلى السوق بتقليل مخاطر السوق.
10. إيجاد خط نقل جوي بين الأردن وقطر بتكاليف معتدلة للتخفيف من أثر انخفاض التجارة البرية معها.



تقييم دور السياستين المالية والنقدية في الاقتصاد الأردني





80	تقديم
	أولاً: البرامج الاقتصادية والإصلاحية
82	في مجال السياستين المالية والنقدية
83	أ- الخطط الحكومية في مجال السياستين المالية والنقدية
89	ب- برامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي
93	ثانياً: السياسة المالية
96	أ. الإنفاق الحكومي
98	ب- النفقات الجارية والرأسمالية
103	ت- الإيرادات الحكومية
107	ث- عجز الموازنة
109	ج- الدين العام
112	ح- العبء الضريبي في الأردن
114	خ- هل نجحت السياسة المالية في تحقيق النمو الاقتصادي؟
116	ثالثاً: السياسة النقدية
116	أ- أهداف السياسة النقدية للبنك المركزي الأردني
119	ب- الإطار التشغيلي للسياسة النقدية في الأردن
121	ت- الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي الأردني
125	ث- سياسة سعر الصرف المتبعة من قبل البنك المركزي
129	ح- هامش سعر الفائدة في السوق المصرفية
130	خ- السياسة النقدية وتحفيز الإقراض
134	د- الرقابة على الجهاز المصرفي
136	ذ- مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص في الاقتراض
138	ر- الإستراتيجية الوطنية للاشتغال المالي
139	ز- تقييم دور السياسة النقدية في النشاط الاقتصادي
140	الخلاصات والتوصيات

تقديم

توصلت هذه المراجعة إلى وجود انخفاض في التفاعل بين الأدوات المالية التي تؤثر على جانبي الطلب والعرض في الاقتصاد، من خلال السياسات الإنفاقية والضريبية، لتحفيز الاقتصاد، مقابل التركيز على استخدام الضرائب لتمويل النفقات الجارية للحكومة على الأغلب، وعلى حساب النفقات الرأسمالية. كذلك انخفاض المرونة في جانب الإنفاق الحكومي، حيث وُجد هنالك جمود في بنود النفقات الجارية، وهي التزامات سنوية متزايدة سواء بالأرقام المطلقة أو بالنسب، فضلاً عن اعتماد السياسة المالية نهج الإسراف في الإنفاق الجاري (غير الممكن للاقتصاد) في سنوات الازدهار، والتقتير في الإنفاق الرأسمالي في سنوات التراجع الاقتصادي، ما يعني أنها تماشي الدورة الاقتصادية (دورة الأعمال)، وهو ما يخالف الأدبيات الاقتصادية، وهذا انعكاس لعدم وجود نهج اقتصادي واضح ومستقر للإنفاق الحكومي من حكومة إلى أخرى إلا في حال وجود برامج إصلاح اقتصادي متفق عليها مع صندوق النقد الدولي، وهي برامج ركزت على تقليل حجم الحكومة.

هذا، وقد اعتمدت الحكومات المتعاقبة في سياساتها المالية على المنح والهبات الخارجية للإنفاق على المشاريع التنموية في حال إدراجها في الموازنة، وما يترتب على ذلك من شروط والالتزامات، وعدم وضوح في التدفقات والاستمرارية، ما يحد من القدرة على التخطيط والتنفيذ بشكل إستراتيجي.

أما في جانب السياسة النقدية، فيعتبر القطاع المصرفي أحد القطاعات الرائدة في الاقتصادات الحديثة، ليس فقط لدوره المهم في حشد المدخرات المحلية والأجنبية وتعبئتها، وتمويل الاستثمار الذي يمثل عصب النشاط الاقتصادي، بل لكونه أصبح يمثل حلقة الاتصال الأكثر أهمية مع العالم الخارجي، وأصبح تطوره ومتانة أوضاعه معياراً للحكم على سلامة الاقتصادات وقابليتها أو قدرتها على جذب رؤوس الأموال المحلية والخارجية. وإذا كان القطاع المصرفي واحداً من أهم القطاعات الاقتصادية، فإن البنك المركزي يمثل المحور الرئيسي لهذا القطاع وزيادة قدرته على المنافسة والتطور، وذلك لما يقوم به من دور في إدارة السياسة النقدية والمصرفية، والحفاظ على الاستقرار المالي، وبالتالي إرساء أسس نمو اقتصادي قابل للاستمرار.

وقد نجح البنك المركزي في تحقيق العديد من الأهداف وعلى رأسها الاستقرار النقدي، فضلاً عن تعزيز متانة الجهاز المصرفي، وتطوير أنظمة المدفوعات الوطنية، واستهدافه تعزيز الاشتغال المالي، وإطلاقه خطوط ائتمان لدعم القطاعات الإنتاجية، إلا أنه لم يؤثر بدرجة كبيرة على المتغيرات الاقتصادية الحقيقية الرئيسية بالشكل الذي يوازي قدراته، حيث نتج ذلك عن سياسته التحفظية تجاه سعر الصرف وسعيه لمراعاة الاحتياطات الأجنبية كهدف أول من خلال خلق هامش سعري بين أسعار الفائدة على الدينار وعلى الدولار الأميركي، ما جعل السياسة النقدية مرتبطة بالدورة الاقتصادية الأميركية بشكل أكبر من المحلية.

وتوصي هذه المراجعة بإعادة هيكلة الحكومة بهدف تقليل حجمها ونفقاتها، ومخاطبة الصناديق السيادية الاستثمارية للدخول في استثمارات قطاعية في الطاقة البديلة والمتجددة، والمواصلات، والمياه، وهي قطاعات بحاجة لاستثمارات كبيرة، ويهدد عدم تنميتها تنمية الأردن، فضلاً عن دعم الصناعات التحويلية ودعوة المانحين لضخ الأموال والمهارات وتحسين الكفاءات والقيمة المضافة فيها، من خلال برامج شبيهة ببرنامج إجادة الممول من الاتحاد الأوروبي، ومراجعة برنامج الإصلاح الهيكلي الأخير للاقتصاد مع صندوق النقد الدولي، ووثوق الحكومات بمبدأ تحفيز الاقتصاد لتنمية دخلها، وليس تنمية دخلها لينكمش الاقتصاد، وبالتالي لا تحقق مستويات الدخل المرجوة. كذلك توصي هذه المراجعة بتطوير التشريعات والممكنات المحفزة للإنتاج، وخاصة في القطاعات الإبداعية، والتطويرية، والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والمتناهية الصغر.

أما بالنسبة للسياسة النقدية، فمن المطلوب تعزيز التناغم بين السياسة النقدية والسياسة المالية المرجوة لتحفيز الاستثمار والإنتاج والاستهلاك من خلال فتح المجال لمصادر تمويل جديدة خارج القطاع المصرفي، وإعادة معدلات نمو مرتفعة للسيولة في الأردن لتحريك عجلة النمو من خلال تخفيض سعر الفائدة حتى وإن بتدخل مباشر من قبل البنك المركزي.

أولاً: البرامج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية

زخم التخطيط وضعف عمق التطبيق

بمتتبع مسار الاقتصاد الأردني، يلاحظ أن هنالك العديد من الخطط والبرامج الإصلاحية الوطنية والدولية، والتي استهدفت العديد من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية.. ومن الأمور الأساسية التي ركزت عليها البرامج؛ المعزّزات (ممكّنات النمو الاقتصادي) المرتبطة بتحسين البيئة الاقتصادية والتشريعية، حيث نجد ضمن الخطط زخماً في استهداف إصلاحات تعزز من بيئة العمل، لكن نتائجها لم تنعكس في المقابل بشكل كبير على المؤشرات الرئيسية، فما زالت نسب المديونية والعجز عند مستويات عالية، وما زال الاعتماد على المنح الخارجية مستمراً، كما إن قانون ضريبة الدخل ورغم العديد من الإجراءات التصحيحية عليه، لم يحقق المستوى المرغوب به. وفي جانب الاقتصاد الحقيقي فإن معدلات البطالة عالية، ومعدلات النمو غير مستقرة، بل متراجعة في بعض السنوات، ومعدلات التضخم متذبذبة. والسؤال هنا: على الرغم من تحقيق الحكومة عدة أهداف في مجال السياستين المالية والنقدية، فهل الخطط ضعيفة وإنشائية أم أن أهدافها فوق طاقة الحكومة وخاصة في مجال الخطط الوطنية؟ حيث نجد العديد من الأهداف مكررة، وفي بعض الأحيان لا تختلف عن بعضها سوى في الصياغة والإخراج فقط.

أما البرامج مع صندوق النقد الدولي، فقد حققت أهدافها المالية بشكل أكبر من الأهداف الإصلاحية والنمو والبطالة والاستدامة، حيث نجد أن الحكومة انضبطت في إجراء الإصلاحات وخاصة الضريبية منها، ما انعكس على تقليص العجز المالي والمديونية، دون النظر إلى الآثار الاجتماعية، والأثر على الاقتصاد الحقيقي، وذلك ضمن السياسات الاقتصادية المعتمدة على تحليل الدورات الاقتصادية.

أما في جانب السياسة النقدية، فشكّلت أزمة عام 1989 وما تبعها من انخفاض في قيمة العملة وتراجع الاقتصاد إلى مستويات حرجية، نقطة تحول في الفكر نحو السياسات التحفظية التي تفترض مستويات مرتفعة من الاحتياطات الأجنبية، وثبات في سعر الصرف، والتي أصبحت في ما بعد أولوية السياسة النقدية، ومن ثم الأهداف الأخرى المتمثلة بالنمو الاقتصادي والبطالة. ومن جانب آخر، طوّر البنك المركزي الأردني الإطار التشغيلي لسياسته النقدية بما يتوافق وأهدافه وأولوياته ضمن مفهوم السياسة النقدية غير المباشرة إلا أنها لم تكن مربوطة باستحقاقات الدورة الاقتصادية المحلية بل تتبع السياسة النقدية الأميركية وذلك من أجل المحافظة على هامش فائدة لصالح الدينار مقابل الدولار.

وقد أطلق البنك المركزي في السنوات الأخيرة، مبادرات للتخفيف من هذه السياسة في حال تعاكسها مع الدورة الاقتصادية، حيث تبني مبادرات (خطوط ائتمان) لدعم القطاعات الإنتاجية والصناعات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

أ- الخطط الحكومية في مجال السياستين المالية والنقدية

1. برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي 2002-2004

جاء برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي الذي انطلق العمل به عام 2002 بهدف تنفيذ السياسات والبرامج الإصلاحية التي حصلت على إجماع وطني خلال الملتقى الاقتصادي الوطني الأول والثاني واللجان وفرق العمل المختلفة المنبثقة عنهما. ويقوم البرنامج على فلسفة الاستثمار في عمليات الإصلاح التي تساعد في الوصول إلى التنمية المستدامة، وخاصة الاستثمار في تعليم الإنسان الأردني وتدريبه، وفي تنفيذ الإصلاحات المالية والإدارية والقضائية، وفي تحسين الخدمات الحكومية الأساسية المقدمة للمواطنين، خاصة في المناطق النائية مع التركيز على قطاعات الصحة والمياه والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وتنمية المحافظات ومحاربة الفقر والبطالة بمنهجية قائمة على مبدأ تعزيز الإنتاجية.

أهداف برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي:

- الإسراع في تنفيذ الإصلاحات المالية والإدارية والتشريعية والقضائية.
- المحافظة على الاستقرار النقدي والمالي.
- تعزيز دور القطاع الخاص من خلال تعزيز مشاركته في عمليات التخاضية والاستثمار في المشاريع التنموية والتطويرية الكبرى.
- تبني آليات جديدة لصنع القرار تتسم بالسرعة والدقة والشفافية والفاعلية.

2. خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004-2006

أعدت الحكومة خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004-2006 التي ركزت على استدامة الاستقرار المالي والنقدي، وتعزيز مبادئ المساءلة والشفافية، وتفعيل الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص، واعتماد السياسات والإجراءات الاقتصادية التي من شأنها أن تسهم في تحقيق نقلة نوعية في أداء الاقتصاد الوطني، وفي نوعية معيشة المواطن ومستواها من خلال استهداف نمو اقتصادي حقيقي يصل إلى 6% سنوياً بحلول عام 2006، والمحافظة على معدلات تضخم مقبولة لا تتجاوز 1.8%، والحد من مشكلتي الفقر والبطالة، بتنفيذ استثمارات نوعية وكمية في مجالات التنمية المحلية، واستحداث برامج تمكين الشباب والنساء، وتشجيع الاستثمار الخاص وتعزيزه، بالإضافة إلى استهداف عجز مالي لا

يتجاوز 3% من الناتج المحلي الإجمالي، ومديونية خارجية لا تتجاوز 20% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2016.

3. الأجندة الوطنية 2006-2015

جاءت الأجندة الوطنية بهدف وضع منظومة متكاملة ومتناغمة من السياسات والإجراءات والقوانين، على الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية. كما هدفت إلى تحسين نوعية حياة المواطن الأردني، عن طريق توسيع قاعدة صنع القرار، ومعالجة تحديات الأردن الاقتصادية المزمنة؛ كالبطالة وعجز الموازنة والدين العام، ومساعدة الطبقات الأقل حظاً، وزيادة حجم الطبقة الوسطى.

واقترحت «الأجندة» مجموعة إجراءات تؤدي إلى تخفيض البطالة لتصل إلى 7%، والوصول إلى موازنة متوازنة تنهي الاعتماد على المساعدات الخارجية، وتخفيض حجم الدين الخارجي إلى ما نسبته 30% من الدخل القومي، وذلك باعتماد نماذج رقمية، وليس بالإنشاء. واقترحت «الأجندة» كذلك سياسات وإجراءات من شأنها حصول كل مواطن على تأمين صحي، إضافة إلى تخفيض الفقر من 14% إلى 10% وزيادة نسبة النساء ضمن القوى العاملة. كما أكدت على أهمية الاستمرار في تحقيق الاستقرار النقدي، وذلك بتطوير أسس الرقابة وتعميق أثر السياسة النقدية.

4. البرنامج التنفيذي 2007-2009

احتوى البرنامج التنفيذي على مجموعة من التوصيات التي ناقشت الاستقرار المالي والنقدي، وضرورة وجود خطة وطنية لمواجهة الارتفاع القياسي لأسعار النفط وانعكاساتها على المالية العامة ومستوى معيشة المواطن، بالإضافة إلى العمل على جذب الاستثمار وتوفير فرص العمل، ودعم البرامج الموجهة لتأهيل الموارد البشرية وتدريبها وتشغيلها، وتخفيض عجز الموازنة العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 3% خلال خمس سنوات، من خلال ترشيد الإنفاق الجاري، وتحسين كفاءة الإنفاق العام، واعتماد نظام الأولويات في تخفيض الإنفاق، وتعزيز الاعتماد على الموارد الذاتية في تمويل بنود الموازنة العامة، واستكمال الإصلاحات في مجال أنظمة التقاعد، وتطوير النظام الضريبي وتحديثه بما يحقق العدالة والمساواة، وذلك من خلال زيادة كفاءة التحصيل الضريبي، وتوسيع القاعدة الضريبية، وتوجيه الدعم إلى المواطن المستحق وليس إلى السلعة أو الخدمة، وتكثيف الجهود لاستغلال اتفاقيات مبادلة الدين الخارجي وشراء جانب منه من خلال استخدام جزء من عوائد التخصيص، وتعزيز القدرات المؤسسية في مجال إدارة الدين العام، وإصدار التعليمات اللازمة لقانون معلومات الائتمان، وتعزيز قدرات البنك المركزي في

مجال الرقابة على البنوك في ظل تطور أدوات الصناعة المصرفية وآلياتها، وإقرار قانون مكافحة غسيل الأموال، والاستمرار في تسديد الدين العام وطرح أدوات الدين العام.

5. البرنامج التنموي التنفيذي 2011-2013

جاء البرنامج التنفيذي التنموي 2011-2013 ليكون مكملاً للبرامج التنموية السابقة، ولتمثل خطة عمل الحكومة له. وقد تضمن البرنامج التنموي التنفيذي سبعة محاور أساسية تناولت القطاعات الاقتصادية والاجتماعية كافة، بالإضافة إلى الإطار الكمي للاقتصاد الكلي، وهذه المحاور هي: التشريع والعدل، تحسين وتطوير بيئة الأعمال، الإصلاحات الإدارية والمالية والنقدية، دعم التدريب والتشغيل المهني والتقني، الرفاه الاجتماعي، التعليم العام والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع، ورفع مستوى البنية التحتية.

6. برنامج عمل الحكومة 2013-2016

جاء برنامج عمل الحكومة تكملة للخطة السابقة، وتمثلت أهدافه الاقتصادية بتحقيق الآتي: استدامة النمو الاقتصادي الحقيقي بمعدلات تفوق معدل النمو السكاني ليصل إلى 4.5% في عام 2016، إلى جانب معدلات تضخم مستقرة نسبياً ومحفزة للعملية الإنتاجية، وتحقيق الاستقرار المالي، وخفض العجز بالموازنة العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي قبل المساعدات من 12.7% عام 2011 إلى 5.7% عام 2016، من خلال تعظيم الإيرادات المحلية وزيادة النمو بنسبة 5.9% ما بين عام 2011 وعام 2016، وذلك عن طريق تعديل قانون ضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات.

ورفع كفاءة التحصيل الضريبي ومنع التهرب الضريبي، إلى جانب ضبط الإنفاق الجاري، وتوجيه الإنفاق الرأسمالي بحسب الأولويات الوطنية لتعزيز النمو، والمحافظة على الاستقرار النقدي، وتعزيز الاحتياطي من العملات الأجنبية لتكفي تغطية المستوردات بحد أدنى أربعة أشهر، وضبط الدين العام الداخلي والخارجي، بالإضافة إلى تقليل تكاليف الاقتراض، وتبني خطة واضحة المعالم لإدارته والحفاظ على مستوياته ضمن الحدود الآمنة، وتخفيض معدلات البطالة لتصل إلى 11% في عام 2016، وزيادة مشاركة المرأة في العملية الإنتاجية، وتخفيض معدلات الفقر على المستوى الوطني، بالإضافة إلى تمكين المجتمعات المحلية، وتوجيه الدعم للأسر الفقيرة بشكل فاعل وعادل ومستدام، وتوفير منظومة تشريعية متكاملة جاذبة للاستثمارات الخارجية ومحفزة للاستثمارات المحلية، وتحفيز الصادرات، بحيث يحقق ذلك نمواً في الصادرات الوطنية خلال الأعوام 2013-2016 بما نسبته 39%.

7. البرنامج التنموي التنفيذي 2016-2018

تتمثل أبرز التوجهات التي سعى البرنامج التنموي التنفيذي إلى تحقيقها خلال الأعوام من 2016 حتى 2018، في تحقيق توازن تنموي بين المحافظات وتقليل التفاوت بينها، من خلال إنشاء اقتصادات محلية مستدامة، وتحسين بيئة الأعمال والاستثمار وتطويرها، بالإضافة إلى دعم الصناعة الوطنية، وتعزيز تنافسية الصناعات الصغيرة والمتوسطة، والتنوع في مصادر الطاقة، والبحث عن مصادر طاقة بديلة لتحقيق أمن التزود بالطاقة.

8. وثيقة «رؤية الأردن 2025»

تمثل وثيقة «رؤية الأردن 2025»، رؤية وطنية بعيدة المدى وليس خطة تفصيلية لعمل الحكومة، فهي تتضمن أكثر من 400 سياسة. فعلى صعيد الاقتصاد الكلي، تتمثل الأولويات بتحقيق النمو الاقتصادي، والحفاظ على مؤشرات الأداء الكلية، والمحافظة على التزامات الأردن الدولية في ما يتعلق بإصلاح أوجه الخلل، وخصوصاً بنود الإنفاق العام والمديونية. وبحسب الوثيقة، تشمل «الرؤية» النموذج التنموي الذي سيمكّن الأردن من تحقيق الأهداف والتطلعات التي يسعى إلى الوصول إليها في عام 2025، وجهود التنمية الوطنية التي سيتم التركيز عليها والقطاعات ذات الأولوية.

وتستعرض الوثيقة اثنين من السيناريوهات، وهما الأساس والمستهدف المرتبطين بجملة من الإجراءات والمبادرات على المستويات القطاعية المختلفة. وبحسب السيناريو المستهدف، فإن الوثيقة تتطلع لتحقيق معدلات نمو اقتصادي حقيقي بنحو 7.5% في عام 2025، وبمعدل 5.7% على امتداد فترة الرؤية، في حين يشير سيناريو الأساس إلى تحقيق نمو اقتصادي نسبته 4.8%. وعلى صعيد معدلات الفقر والبطالة، فإن السيناريو المستهدف يتطلع إلى تخفيض معدلات الفقر والبطالة لتصل إلى ما نسبته 8% و 9.17% على التوالي، مقارنة بما نسبته 10% و 11.7% على التوالي، بحسب سيناريو الأساس. أما في ما يتعلق بنسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، فإن السيناريو المستهدف يسعى إلى خفض هذه النسبة لتصل إلى 47% مقارنة مع ما نسبته 60% استناداً لسيناريو الأساس.

وشخصت «الرؤية» عدداً من العناقيد تم تحديدها من خلال الدراسة والتحليل والتشاور باعتبارها عناقيد ذات أولوية. وتشمل هذه العناقيد، على سبيل المثال، الصناعات الهندسية والإنشاءات، الرعاية الصحية والسياحة العلاجية، الخدمات الرقمية وتكنولوجيا المعلومات، السياحة والمؤتمرات، وعنقود الخدمات المالية.

9. خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022

إن الهدف من خطة التحفيز الاقتصادي، هو مضاعفة النمو الاقتصادي عن مستواه الحالي لتحقيق زيادة جذرية في فرص العمل التي يوفرها الاقتصاد لضبط مستويات البطالة التي تشكل التحدي الرئيسي. وبحسب الخطة، وتغطي الخطة معظم القطاعات الاقتصادية الحيوية المحركة للنمو، مثل الطاقة، والمياه، والتجارة والصناعة، والنقل، والسياحة، والإنشاءات، والزراعة، والبنية التحتية، والخدمات المهنية المتخصصة، وريادة الأعمال والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، إضافة إلى القطاع الاجتماعي والخدمي كالصحة والتعليم.

وترتكز الخطة في مجال السياسة المالية إلى توجيه الدعم بصورة أكثر كفاءة، وتعزيز شبكة الأمان الاجتماعي، وتحفيز القطاعات الاقتصادية المستهدفة، مع الأخذ بعين الاعتبار الحالة الاقتصادية الكلية والدورة الاقتصادية والمتغيرات الخارجية، بحيث تكون السياسة المالية توسعية في حالة الركود والتباطؤ، وانكماشية في حالة الارتفاع المضطرب لنسب التضخم وذلك بالقدر الممكن. كذلك الإلزام بالنسب المستهدفة والأمانة لعجز الموازنة العامة والدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، والإلزام بضرورة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية، والإلزام بالجدوى الاقتصادية للمشاريع الرأسمالية والأثر الاقتصادي، عند إعداد الموازنة.

ويتطلب تنفيذ هذه السياسة ما يلي:

أولاً: في مجال الإنفاق العام: ترشيد النفقات الجارية، وزيادة كفاءة النفقات الرأسمالية وتعظيم مساهمة القطاع الخاص في مشاريع الشراكة لتعزيز النمو الاقتصادي، وزيادة كفاءة الخدمات الحكومية الأساسية وفاعليتها لتعزيز الأثر التنموي للإنفاق العام، ودعم اللامركزية وتعزيز مشاركة المجتمعات المحلية في إعداد الموازنة العامة.

ثانياً: في مجال الإيرادات: اعتماد مبدأ ربط الزيادة في الإيرادات الضريبية بالنمو الاقتصادي، ومعالجة التشوهات الضريبية، ورفع كفاءة التحصيلات، وإيجاد نظام ضريبي مبسط وشفاف يعمل على تعزيز النمو في القطاعات التي تسهم في زيادة نمو الاقتصاد، وزيادة كفاءة التحصيل الضريبي من خلال تطبيق التقنيات اللازمة، والحد من التهرب الضريبي، والتوسع في استخدامات أنظمة تكنولوجيا المعلومات في الإجراءات المالية، وزيادة مشاركة المجتمع الدولي في تحمل أعباء اللاجئين في الأردن.

وضمن إطار السياسة النقدية، يستمر البنك المركزي بالعمل على ما يلي:

- توظيف الأدوات النقدية، بما فيها أسعار الفائدة وأدوات السوق المفتوحة بهدف زيادة جاذبية الموجودات المحررة بالدينار، وبناء مستوى مريح من الاحتياطيات الأجنبية،

وتوفير الحجم الملائم من الأموال القابلة للإقراض لدى البنوك وبتكلفة منافسة، وتعزيز متانة الجهاز المصرفي، وتعزيز الاشتغال المالي وتعميقه، ونشر الثقافة المالية، والعمل على حماية المستهلك، ودعم شركات التمويل الأصغر وتمكينها وشمولها بالمظلة الرقابية للبنك المركزي.

- حشد المزيد من مصادر التمويل اللازمة للشركات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر والقطاعات الاقتصادية ذات القيمة المضافة المرتفعة، وتشجيع البنوك التجارية والإسلامية على تأسيس صناديق للاستثمار من خلال المساهمات الخاصة وأخرى للمشاريع الريادية، والاستفادة من شركة المعلومات الائتمانية في ترشيد القرارات الائتمانية.
- رفع كفاءة قنوات الدفع الإلكتروني، والتعاون مع الشركاء لتحديث البنية التحتية لأنظمة المدفوعات بهدف تعزيز الكفاءة والأمان.

10. أهم آثار البرامج الاقتصادية والإصلاحية على السياستين المالية والنقدية

- 1- نجاح السياسة النقدية في المحافظة على الاستقرار النقدي والمالي.
- 2- ضعف التخطيط للسياسة المالية وخاصة في مجال رسم الموازنة العامة للدولة من حيث عدم استهدافها للمتغيرات الاقتصادية الكلية من جانب، وضعف تقديراتها من جانب آخر.
- 3- السياسة النقدية لا تركز في جانب النمو الاقتصادي، إنما تركز على المؤشرات التي تسهم في زيادة الاحتياطيات من العملات الأجنبية. أما السياسة المالية فتركز على تأمين الموارد اللازمة لتمويل العجز المالي وليس على زيادة النمو الاقتصادي.
- 4- تراجع النمو الاقتصادي وزيادة عجز الموازنة العامة وزيادة المديونية ناتج عن أن السياسات الاقتصادية الحالية غير ناجحة، وأن السياسة الاقتصادية المطلوبة، تستدعي الدخول في البعد المؤسسي والابتعاد عن استقلالية السياسات عن بعضها بعضاً.
- 5- لم تعد السياسة النقدية فعالة كثيراً باعتبار أن سعر الفائدة يتأثر بقرار البنك الفيدرالي الأميركي، وبالتالي لا بد من إعادة صياغة أهداف البنك المركزي والسياسة الاقتصادية، إضافة إلى ما يقوم به البنك المركزي من إجراءات لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة والبنوك الأخرى. كما إن هناك سيولة مالية كبيرة حالياً تقارب الناتج المحلي الإجمالي، أي أن كل دينار يُنفق يقابله دينار عرض نقد، ما يعني عدم القدرة عن زيادة دوران النقود التي تُنشط الجانب الاقتصادي، وهذا يعني ضرورة تكامل السياسات المختلفة مع بعضها بعضاً.

- 6- هناك خلل هيكلي في المالية العامة للحكومة ناتج عن تضخم العاملين في القطاع العام، ما زاد من نفقات الحكومة التي تضغط للحصول على مزيد من الإيرادات المحلية لتغطية نفقاتها.
- 7- تعمل الموازنة العامة حالياً ضمن نهج محاسبي فقط، وتعتمد على التقديرات المبالغ فيها، ما يعني تحميل هذه المبالغة في التقديرات على العجز المالي.

ب- برامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي

تبنى الأردن العديد من برامج الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد الدولي، والتي هدفت في مجملها إلى تعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي للاقتصاد الأردني، وذلك بتقليل الاختلالات الداخلية والخارجية المتمثلة بارتفاع عجز الموازنة العامة، ونسب المديونية، فضلاً عن عجز الحساب الجاري في دعم الاحتياطيات الأجنبية، وذلك في ضوء بيئة عالمية وإقليمية صعبة تسودها ظروف عدم اليقين ابتداءً من عام 1989 وحتى عام 2016. وقد دخل الأردن سبعة برامج تصحيح مع صندوق النقد الدولي، تمثلت في برنامجين من ترتيبات الاستعداد الائتماني (SBA)، وثلاثة برامج للتسهيل الممتد (EFF) خلال الفترة من 1989 إلى عام 2004، وبرنامج الاستعداد الائتماني من عام 2012 إلى عام 2015، إضافة إلى برنامج التسهيل الائتماني الممتد الحالي من عام 2016 إلى عام 2019.

وقد هدف برنامج الإصلاح 2012 إلى تبني سياسات اقتصادية كلية وقطاعية على المستوى المالي والنقدي من أجل التخفيف من أثر الصدمات الخارجية ودعم النمو الاقتصادي والقطاع الخارجي من خلال تحسين بيئة الاستثمار. وبالإضافة إلى ذلك، ركز البرنامج على الإنفاق الاستثماري وذلك بتنفيذ المشاريع التنموية، واستهدف تخفيض عجز الموازنة من 6.5% كنسبة من الناتج المحلي إلى 4.5% مع نهاية البرنامج من خلال رفع الإيرادات الحكومية، وخفض خسائر شركة الكهرباء الوطنية لتصل إلى تغطية تكلفة الإنتاج مع نهاية عام 2015، وخفض العجز في الحساب الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 4.3%. وفي مجال السياسة النقدية، استهدف البرنامج بقاء الاحتياطيات الأجنبية ضمن مستويات مريحة مع الاستمرار في تطبيق السياسات النقدية الداعمة لتعزيز جاذبية الدينار.

أما برنامج الإصلاحات الأخير 2016، فقد ضمّ ثلاثة محاور رئيسية، هي: السياسات المالية العامة، والسياسات النقدية، والسياسات الهيكلية الرامية إلى تحفيز النمو وخلق الوظائف، بما يتضمن تخفيض العجز الأولي للموازنة ليصل إلى ما نسبته 2.5% وزيادة الإيرادات بما نسبته 1.5%. كما أكد برنامج الإصلاحات على ضرورة تخفيض حد الإعفاء الأدنى للأفراد بما يتناسب مع المستويات العالمية، ورفع نسبة الضريبة على الشركات بما يتناسب مع الحد

الأعلى لضريبة الدخل على الأفراد، وتوزيع الإنفاق بحسب الأولوية، وبخاصة الإنفاق الرأسمالي؛ والتخلص من متأخرات السداد بشكل تدريجي، واستقرار مستويات الدين العام عند مستوى 94% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016، ومن ثم تخفيضه بشكل تدريجي ليصل إلى 77% في عام 2021.

هذا وأوصى البرنامج بزيادة الشفافية المالية وتقوية البيئة الاقتصادية، وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد، مع ضرورة استمرار السياسة النقدية في الحفاظ على احتياطات كافية من العملات الأجنبية، وذلك للحفاظ على نظام سعر الصرف الثابت، إذ إن السياسات النقدية المتبعة وأسعار الفائدة الرئيسية على أدوات السياسة النقدية، متوافقة مع الوضع الاقتصادي في المملكة في ظل انخفاض معدل التضخم الأساسي، وارتفاع الفجوة بين الناتج الحقيقي والناتج الممكن، وارتفاع معدلات البطالة وتوافر احتياطات كافية لدى البنك المركزي الأردني. وأكد البرنامج على أهمية إتمام الإصلاحات الهيكلية لتسهيل الوصول إلى التمويل، وتوسيع قاعدة المستفيدين من الخدمات المالية، وذلك من خلال الإسراع في تفعيل مكتب المعلومات الائتمانية، وتطبيق إستراتيجية الاشتغال المالي، وتقوية شبكات الأمان الاجتماعي، وتحسين أطر حوكمة القطاع العام.

1. أسباب دخول الأردن برامج التصحيح مع صندوق النقد الدولي

شكل تأثر الأردن بالأزمات السياسية والإقليمية والعالمية بالتزامن مع ضعف أداء الاقتصاد الأردني السبب الرئيسي بدخول الأردن في برامج التصحيح مع صندوق النقد الدولي، حيث أنه في ظل انخفاض المنح إلى الأردن في أواسط الثمانينات نتيجة الحرب العراقية الإيرانية، وانخفاض أسعار النفط العالمية، اتبعت المملكة العديد من خطط التنمية الاقتصادية بالاعتماد بشكل كبير على القروض الخارجية في تمويلها، الأمر الذي أدى إلى تزايد المديونية بنسب تفوق قدرة الاقتصاد الوطني، ما أدى إلى زيادة مدفوعات سداد القروض للخارج بشكل كبير، ودخول أزمة ميزان المدفوعات التي أدت إلى انهيار سعر صرف الدينار الأردني، وتخفيض الناتج المحلي الحقيقي بنسبة 11%، وارتفاع التضخم بنسبة 25% في عام 1989، الأمر الذي اضطر الأردن إلى دخول برامج تصحيح اقتصادي مع صندوق النقد الدولي خلال الفترة 1989-2004، وتخلل هذه الفترة تطورات إقليمية كان لها آثار سلبية وإيجابية في الوقت نفسه، تمثلت في أزمة الخليج الثانية (احتلال العراق للكويت)، والتي أدت إلى عودة أكثر من ربع مليون أردني من الخليج، واحتلال العراق في عام 2003، حيث شهد الأردن هجرة كبيرة للعراقيين، وكان جزء ليس بسيطاً منهم من أصحاب رؤوس الأموال، الأمر الذي أثر إيجابياً أيضاً على النمو الاقتصادي، وبخاصة في بعض القطاعات مثل قطاع العقارات.

وبعد تعافي الاقتصاد الأردني وتسجيله معدلات نمو جيدة خلال الفترة 2003-2008، أثرت الظروف العالمية والإقليمية غير المواتية مرة أخرى على أداء المملكة الاقتصادي، فتأثرت المملكة بتداعيات الأزمة المالية العالمية في عام 2009، وما تلاها من أحداث «الربيع العربي» التي أثرت على الاستقرار السياسي والاقتصادي للعديد من دول المنطقة وما تبعها من آثار سلبية كان منها الأثر على طرق التجارة البرية التي تربط المملكة مع دول الإقليم، إضافة إلى أن الأردن استقبل أعداداً كبيرة من اللاجئين السوريين، فضلاً عن تقطع إمدادات المملكة من الغاز المصري بعد ثورة 25 يناير عام 2011 ما أدى إلى زيادة الاستيراد من المشتقات النفطية مرتفعة السعر لتوليد الكهرباء. ونتيجة لتلك الظروف تباطأ النمو بشكل ملحوظ، واتسع عجز الحساب الجاري خلال عام 2011 ليصل إلى 12% من الناتج المحلي الإجمالي مقابل 7.1% خلال عام 2010.

وإزاء هذه التحديات، دخل الأردن مرة أخرى في خطة للإصلاح الوطني بالتعاون مع صندوق النقد الدولي في عام 2012 لمعالجة الاختلالات التي نتجت عن الظروف السياسية والاقتصادية المحلية والإقليمية. وقد هدفت هذه الإصلاحات إلى العودة بعجز الموازنة والحساب الجاري إلى مستويات آمنة ومستدامة، وتخفيض حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي الشمولي والمستدام.

وبالرغم من الإنجازات المحدودة التي حققها الأردن خلال فترة البرنامج 2012-2015 نتيجة استمرار تدهور الأوضاع الأمنية في سوريا والعراق، وتزايد الضغوط الناجمة عن تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين السوريين إلى الأردن؛ استمرت المملكة بالنهج الإصلاحية مع صندوق النقد الدولي من خلال الدخول ببرنامج آخر للفترة 2016-2019.

2. أهم آثار برامج التصحيح على السياستين المالية والنقدية

حققت برامج التصحيح مع صندوق النقد الدولي العديد من النتائج الإيجابية في مجال الاستقرار النقدي وإصلاح الأوضاع المالية، إلا أنها تركت ضغوطاً كبيرة على مستوى معيشة المواطن الأردني تمثلت في زيادة الأعباء الضريبية، وانخفاض القدرة الشرائية للدخل. هذا وحقت معدلات النمو مستويات إيجابية مدفوعة بمجموعة من الظروف المواتية تمثلت في انخفاض المستوردات، وعودة العديد من الأردنيين وقدم بعض العرب نتيجة أحداث الخليج في تلك الفترة، ونمو الصادرات، من خلال المناطق الصناعية المؤهلة، إضافة إلى الحرب على العراق وقدم العديد من العراقيين للمملكة، وأثر ذلك الإيجابي على رفع حجم الاستثمار ورفع معدلات الإنتاجية خلال ذلك العام.

وبعد عام 2004، شهد أداء الاقتصاد الأردني تحسناً في المؤشرات الاقتصادية الكلية؛ فبما

الناتج المحلي الحقيقي للمملكة بمتوسط 7.9% خلال الفترة 2005-2008 نتيجة ارتفاع حجم الاستثمارات العراقية في المملكة، وزيادة الطلب العالمي على السلع والخدمات الأردنية، واسترداد الثقة بالدينار الأردني بعد ربطه بالدولار الأميركي في منتصف التسعينات. أما معدلات التضخم، فشهدت استقراراً بالتوافق مع ربط الدينار بالدولار الأميركي، وكان ذلك يعكس ظروفًا نقدية أكثر تشددًا، وقد سجلت معدلات التضخم ارتفاعاً كبيراً في عام 2008 نتيجة الارتفاع في أسعار المحروقات.

أما العجز المالي، فقد انخفض بشكل ملحوظ خلال فترة التسعينات، حيث تراوح حجم العجز بعد المنح المتحقق خلال الفترة 1989-2004 ما بين 94 إلى 327 مليون دينار، وهذا يعادل ما بين 0.4% إلى 13% كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. كما أدت الإجراءات الضريبية التي اتخذت خلال عام 2016، إضافة إلى إزالة بعض الإعفاءات الضريبية التي تم تبنيها في نهاية عام 2015 إلى زيادة الحصيلة الضريبية بنسبة 0.3% من الناتج المحلي الإجمالي.

وحول أثر تطبيق برنامج صندوق النقد الدولي على الاحتياطات الأجنبية وسياسات سعر الصرف، فقد حققت السياسة النقدية الاستقرار النقدي بالحفاظ على مستويات آمنة من الاحتياطات دعمت استقرار سعر صرف الدينار، بدعم جاذبية الدينار الأردني من خلال هامش فائدة أعلى لصالح الدينار مقابل الدولار، إلا أن ارتفاع أسعار الفائدة على الأدوات الرئيسية للسياسة النقدية، قد أدى إلى ارتفاع تكاليف الإقراض، وارتفاع الفجوة بين الناتج المحلي والممكن.

3. أهم الملاحظات على برامج التصحيح في مجال السياستين المالية والنقدية

- لم تتضمن برامج صندوق النقد الدولي حلولاً واستراتيجيات طويلة الأمد، ما أدى إلى استمرار المشكلات الهيكلية في بنود الإنفاق الحكومي.
- التركيز على وضع أهداف كمية قطاعية لا تلتفت إلى الإطار الكلي للاقتصاد الوطني والأطر التشريعية الناظمة له.
- التركيز على استدامة أوضاع المالية العامة والدين العام دون الالتفات إلى تنافسية المملكة وزيادة فرص الاستثمار الأجنبي في المملكة.
- في جانب الإصلاحات المالية، كان التركيز الأكبر على جانب الإيرادات المتمثل في زيادة معدلات الضريبة، ما أثر على تنافسية الصناعات التحويلية في الأردن.
- رغم تنفيذ المملكة هذه البرامج، إلا أن الأردن ما زال يواجه عدداً من التحديات الاقتصادية التي أفرزتها الظروف السياسية والاقتصادية والإقليمية والعالمية.
- على الرغم من تحقيق السياسة النقدية لأهدافها المتمثلة في المحافظة على الاستقرار

- النقدي إلا أن أدواتها غير فعّالة بشكل كبير في التأثير على الاقتصاد الحقيقي.
- هناك تكرار في أهداف برامج التصحيح، وخاصة في جانب المالية العامة والإجراءات المتبعة في معالجة المشاكل الهيكلية.

ثانياً: السياسة المالية

إن تحقيق السياسة المالية بكفاءة عالية يتطلب أن يكون هناك تفاعل بين الأدوات المالية التي تؤثر على جانبي الطلب والعرض في الاقتصاد، من خلال السياسات الإنفاقية والضريبية، لتحفيز الاقتصاد. غير أن الحكومات الأردنية المتعاقبة تركز في سياساتها على جانب الطلب الكلي من الاقتصاد، وذلك باستخدام الضرائب لتمويل النفقات الجارية للحكومة على الأغلب، وعلى حساب النفقات الرأسمالية. وبالتالي فإنه يتوجب على الحكومة، من حيث المبدأ النظري الاقتصادي، أن تضمن استخدام الإيرادات الضريبية بشكل يحفز النمو الاقتصادي بتمويل نفقات رأسمالية من شأنها تحسين نوعية العرض الكلي في الاقتصاد وبالتالي تعويض أثر الضريبة.

كما تتطلب السياسة المالية في أي دولة وجود أهداف طويلة الأجل، حيث من الممكن أن تتحمل الدولة عجزاً على المدى القصير لتمويل إنفاق استثماري منتج على المدى الطويل، وعليه يجب أن تأخذ الحكومة بعين الاعتبار الآثار طويلة الأمد للقرارات التابعة للسياسة المالية، وتقوم وفق أفضل الممارسات العالمية بدراسة الفوائد والتكاليف الاقتصادية على المدى القصير، والفوائد والتكاليف الاقتصادية على المدى الطويل، وذلك انطلاقاً من أن تمويل النفقات الرأسمالية (أو الجارية)، يُرتّب تكاليف على الأجيال المستقبلية، ما يضر باستدامة هذه السياسات. بالإضافة إلى ذلك، يجب على السياسة المالية أن تكون استباقية لمراحل الدورة الاقتصادية لا أن تشكل ردة فعل متأخرة.

ومن جانب آخر، لا بد أن تتوافق السياسة المالية للحكومة مع السياسة النقدية للبنك المركزي، خاصة أن تحركات السياسة النقدية تحتاج لفترة انعكاس على المتغيرات الحقيقية أطول (ما بين اتخاذ القرار وتحقيق الأثر المطلوب على الاقتصاد) من السياسة المالية، ولذلك فإنه يجب ضمان استباقية السياسة النقدية للدولة للسياسة المالية وتناسقها مع بعضها بعضاً وعدم تناقضها. ففي وقت الانكماش الاقتصادي، يجب على السياسة النقدية أن تتخذ إجراءات توسعية من شأنها أن تحفز النمو الاقتصادي لتتكامل مع السياسة المالية التي تخدم الهدف نفسه.

وفي تقصي مصطلح «السياسة المالية» للمملكة من خلال موقع وزارة المالية، نجد أن إستراتيجية الوزارة للفترة 2008-2010، نصّت على أنه: «تضطلع وزارة المالية بدور أساسي في رسم

السياسة المالية للدولة والإشراف على تنفيذها وتوجيه الاستثمار الحكومي، بالإضافة إلى إدارة الدين الحكومي الداخلي والخارجي، وتحقيق التكامل بين السياسة المالية والسياسة النقدية خدمة للاقتصاد الوطني»، كما جاء في إستراتيجية الوزارة للأعوام 2011-2013 من أنه: «إيماناً من وزارة المالية في تحقيق ورسم السياسة المالية لتعزيز الاستقرار المالي وتحفيز النمو الاقتصادي». وورد ذكر السياسة المالية في هذه الإستراتيجية بين أهداف وزارة المالية أيضاً على النحو التالي: «رسم السياسة المالية بشكل يعزز الاستقرار المالي والنقدي في المملكة، ويساهم في تحسين البيئة الاستثمارية، وتحفيز النمو في النشاط الاقتصادي، ويمكن تحقيق ذلك من خلال تصميم وتنفيذ إطار مالي متوسط يستهدف عجوزات مالية ضمن نطاق قدرة الاقتصاد الوطني، وفي إطار مستوى المديونية العامة التي حددها قانون الدين العام، وبحيث يراعي ذلك زيادة درجات الاعتماد على الذات تدريجياً وتقليل دور الحكومة في الاقتصاد وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص للمساهمة بشكل فاعل في النشاط الاقتصادي».

ورغم أن السياسة المالية تمثل مجموعة من الإجراءات الحكومية الهادفة لتحسين تنافسية الاقتصاد، إلا أن السياسة المالية ركزت منذ التسعينات بحسب دراسة صادرة عن مركز الدراسات الإستراتيجية عام 2000، على تخفيف عجز الموازنة تدريجياً، وهو الهدف الذي استمر العمل به منذ الأزمة الاقتصادية التي اجتاحت الأردن عام 1989، أي أن تركيز السياسة المالية أصبح ليس في تحفيز الاقتصاد بل في تقليل عجز الموازنة، وكانت فيه المدرسة الفكرية المسيطرة هي ما تنص عليه برامج التصحيح الاقتصادي، والتي كان الأردن ملتزماً بتطبيقها بالتعاون مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي من خلال إجراءات عديدة، من ضمنها الحد من العجز المزمّن في الموازنة، وتنمية الإيرادات المحلية، وترشيد الإنفاق. بهذا أصبحت ضريبة الاستهلاك في أواخر 1988 بديلاً لرسوم الإنتاج المحلي، وتوسعت لتصبح ضريبة المبيعات 7% في عام 1994، ثم رفعتها في عام 1995 إلى 10% ووسعت قاعدتها، ثم ارتفعت قيمتها إلى 16% في السنوات اللاحقة، حتى باتت تشكل 33% تقريباً من دخل المملكة الضريبي. وفُرضت ضرائب إضافية في التسعينات على مبيعات الفنادق والمطاعم بنسبة 10%، وضريبة على تذاكر السفر بنسبة 5%، وضرائب خدماتية على فواتير الاتصالات وغيرها، وأصبحت الضرائب نسباً مئوية بدلاً من قيم مطلقة، وبذلك أصبحت تُفرض على القيمة وليس على النوع. بهذا كلما ارتفعت الجودة التي تُترجم عادة إلى سعر أعلى تحصل الحكومة على ضريبة أعلى بالقيمة المطلقة على المنتج.

وبينما خفضت الحكومة، بحسب توجيهات البنك وصندوق النقد الدوليين رسوم الجمارك في ظل توقيع اتفاقيات الانفتاح الاقتصادي، فإنها استبدلت الرسوم الجمركية بالضرائب

النوعية، وفي بعض السنوات كانت ترفع رسوم الضريبة النوعية بقدر أكبر من انخفاض الرسوم الجمركية، كان تخفض الأخيرة بنسبة 15% وترفع الأولى بنسبة 16%. كما أجرت الحكومة تعديلات كثيرة على قانون ضريبة الدخل بهدف تقليل الإعفاءات ورفع الرسوم وتوسيع رقعة المشاركة في عبء ضريبة الدخل. واستمرت الحكومات المتعاقبة في تعديل قانون الضريبة سواء في تعديل مستويات الضرائب، أو تقليل الشرائح، وهي حالة مستمرة حتى حينه، واندمجت دائرتا ضريبة الدخل والمبيعات في دائرة واحدة اعتباراً من 2004/8/16 بموجب القانون المعدل لكل من قانون ضريبة الدخل وقانون ضريبة المبيعات تحت اسم دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.

وفي مجال الخصخصة أو التخصيص، فقد قامت الحكومة بالعديد من عمليات نقل ملكية المؤسسات التابعة لها وخاصة المؤسسات والشركات الإنتاجية لتحسين كفاءتها، كما أوضح تقرير تقييم التخصيص، لكنها اكتشفت أيضاً أن من فوائد التخصيص الحصول على تدفقات نقدية أنية كبيرة تسد العجز في حينه، وتقلل من الضغط على النفقات الجارية التي استمرت في الارتفاع على مر السنين، وخاصة أن غالبية النفقات الجارية تفتقد إلى المرونة كالرواتب والأجور والعلاوات ونفقات التقاعد وغيرها. وقُلصت الحكومة التعيينات فيها في بادئ الأمر، لكن مع انبثاق الهيئات والمؤسسات المستقلة نتيجة التخصيص، توجه التعيين والتوظيف إلى هذه المؤسسات وبشكل أكبر منه في الحكومة المركزية، حيث أن رواتبها لم تكن خاضعة لرواتب نظام الخدمة المدنية، وبذلك فقد كانت أكثر ارتفاعاً وجاذبية للراغبين في العمل في القطاع العام من العمل في الجهاز الحكومي المركزي، ما أدى إلى ارتفاع النفقات الجارية رغم التخصيص.

كما قامت الحكومات المتعاقبة بالعديد من الإجراءات بهدف تحسين عمل المؤسسات التي توفر الإيرادات لخزينة الدولة كالجمارك وضريبة الدخل، غير أن التحسين ما يزال دون المستوى المطلوب، والدليل على ذلك هو الدراسات المتتالية للجهات المانحة وتوصياتها بتحسين عمل هذه المؤسسات، وهو ما لم يتم تطبيقه كاملاً حتى تاريخه. فمثلاً كانت إحدى توصيات تقارير مشروع الإصلاح الثاني (2014) الممول من الوكالة الأميركية للتنمية في الأردن، أن تعاد هيكلية دائرة الضريبة بحيث يتم استبدال 100 محصّل بالـ 700 مدقق على الإفصاحات الضريبية، لتقل نسبة التدقيق من حوالي 40% من الإفصاحات إلى 10 بالمائة، وليتم التركيز على التحصيل بدلاً من التدقيق من خلال نقل المدققين إلى التحصيل؛ وأن يتم أيضاً وفق توصيات مشروع الإصلاح المشار إليه، ربط دوائر الجمارك بالأراضي والبنوك والضريبة للوقوف على الدخل والإنفاق ومواطنه للحد من التهرب الضريبي، وهو ما لم يُطبّق حتى الآن.

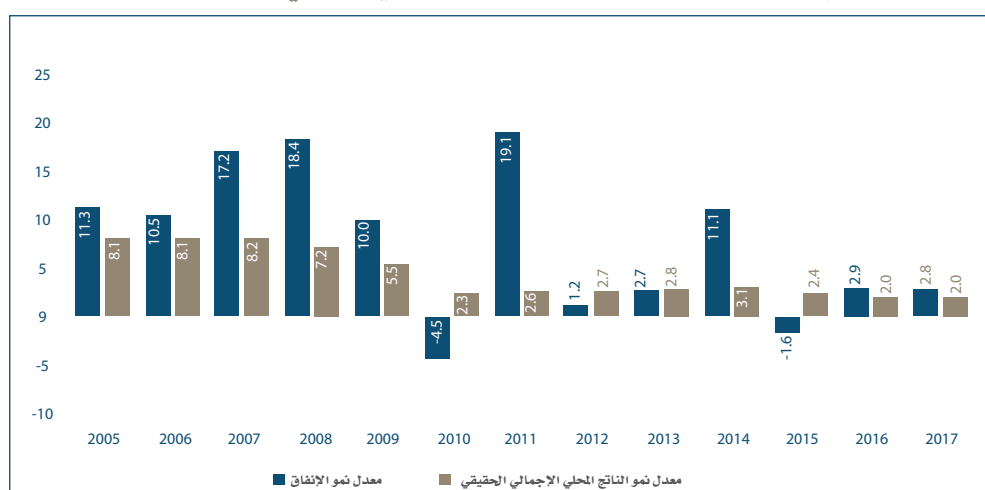
وفي مجال التخطيط المالي ورسم الموازنات، يلاحظ أن هنالك ضعفاً في التخطيط، ويعكس ذلك النسب العالية بين المقدّر الذي يرد في الموازنة وإعادة التقدير التي تظهر عند إعداد الموازنات للعام التالي وبين الأرقام الفعلية التي تظهر في آخر المطاف، حيث نجد أن الإيرادات متفائلة جداً، وأن التوجه نحو تخفيض النفقات متفائل أيضاً، وهذا ما لا يعكسه الواقع.

أ. الإنفاق الحكومي

اتبعت وزارة المالية سياسات إنفاقية متماشية مع الدورة الاقتصادية (Procyclical) وهو ما يتعارض مع مبادئ النظرية الاقتصادية، حيث شهدت الفترة بين عامي 2005 و2008 فترة توسع في كل من الناتج المحلي الإجمالي والنفقات الحكومية (انظر الشكل رقم 1)، إذ بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بالمتوسط 8%، بينما بلغ معدل نمو النفقات الحكومية بالمتوسط 13% للفترة نفسها، وجاء هذا نتيجة تحسن الظروف الاقتصادية الأردنية نتيجة تدفق الاستثمارات الأجنبية والتحويلات العراقية، فضلاً عن تحسن أداء العديد من القطاعات الاقتصادية مثل قطاع الإسكان، والصناعات التحويلية، كما كان لتحسن الطلب العالمي والإقليمي أثر إيجابي على الأداء الاقتصادي الأردني.

ومن الجدير بالذكر أن هذه الفترة قد تميزت بـ «تخرج» الأردن من سادس برنامج إصلاح مالي متفق عليه مع صندوق النقد الدولي، فانتهت الرقابة الخارجية على الإنفاق والإيرادات (وهو ما يقوم به الصندوق حين يُقرض بلداً ما، ويضع شروطاً وحوافز وموانع يُتفق عليها مع البلد المعني، وتُراجع ويراقب تنفيذها بشكل دوري).

الشكل رقم (1) : معدلات نمو النفقات والنمو الاقتصادي الحقيقي للفترة 2005-2017



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

أما في فترة 2009-2010، والتي رافقت تداعيات الأزمة المالية العالمية وردود الفعل الأردنية التحوطية عليها، فقد شهدت تراجعاً في كل من النمو الاقتصادي، ونمو النفقات العامة. إذ انخفض معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي إلى 2.3% خلال عام 2009. كذلك سجلت النفقات الحكومية نمواً سالباً بلغ نسبة 4.5%. أما عام 2011 المتمثل في بداية «الربيع العربي» وما رافقه من انقطاع للغاز الطبيعي من مصر، فقد شهدت النفقات الحكومية ارتفاعاً بلغت نسبته 19.1%، ولم تساهم هذه الزيادة في تحفيز النمو الاقتصادي الذي بلغ 2.6%، وذلك لأن الزيادة كانت في النفقات الجارية، وعلى وجه الخصوص الإعانات التي ارتفعت بمقدار 647 مليون دينار نتيجة دعم السلع الأساسية، بما فيها أنواع مختلفة من المعونة المخصصة للفقراء وذوي الدخل المحدود.

أما الفترة 2012-2017، فقد كانت فترة انكماش اقتصادي ارتفعت فيها النفقات بنسبة 3.3%، ونما فيها الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 2.59% فقط؛ ويمثل ذلك، مرة أخرى، سياسة إنفاق متماشية مع الدورة الاقتصادية. وبينما كان الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي يشهد انكماشاً فعلياً، قررت الحكومة تخفيض التوسع في الإنفاق، ما أدى إلى آثار عكسية على الأعمال التجارية، وتعميق الركود الاقتصادي الكلي.

ويمكن هنا إيراد ملاحظة لا تخلو من الأهمية حين الحديث عن الإنفاق الحكومي، وهي أن هذا النهج في الإنفاق المتماشي مع دورة الأعمال يدل على أن السياسة المالية تفاعلية (Reactionary Fiscal Policy) أكثر منها إستراتيجية (Strategic Fiscal Policy) تتطلع إلى مستقبل الاقتصاد وكيفية تمكين مستقبل أفضل للأجيال القادمة⁽¹⁾. وجدير بالذكر أن غالبية الدول النامية تتميز في كون سياسات الإنفاق فيها متماشية مع دورة الأعمال وذلك لضعف مؤسساتها⁽²⁾.

1. Andrew Abbott and Philip Jones. Procyclical government spending: Patterns of pressure and prudence in the OECD. Economics Letters, Volume 111, Issue 3, June 2011, Pages 230-232.
2. Paolo Manasse 2006.. «Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions—A View from MARS», IMF Working Paper, WP/06/27

ب- النفقات الجارية والرأسمالية

تكمن أهمية الفصل بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية في أن الحكومة بصفتها موظفاً/ خادماً أو موكلًا من الشعب⁽³⁾، يجب أن تكون نفقاتها الجارية متدنية، لكي لا يكون هدف الإنفاق تضخيم حجم الحكومة⁽⁴⁾، أي أن تكون مرنة غير مترهلة فلا تنفق الكثير مما تحصله من الشعب على نفسها، وأن تكون نفقاتها الرأسمالية مرتفعة لأنها استثمار في رأس مال البلد⁽⁵⁾ بشقيه البشري والبنوي لتحسين مكنات الإنتاج وتوظيفها بشكل يمكن المشاركة الواسعة والتنمية المحلية، ويعظم القيم المضافة في الاقتصاد، وبالتالي الاقتصاد الكلي ومعدلات نموه بشكل متصاعد دون الحاجة للاعتماد على المواد الخام الأولية (وهو ما يعاني الأردن من شح كبير فيه بالأساس). والملاحظ من الجدول رقم (1) عدم وجود مرونة في بنود ميزانية الدولة، ففي عام 2017 كانت تعويضات العاملين والتقاعد تشكل 37% من النفقات الجارية، ومخصصات الجهاز العسكري 32.7% من النفقات الجارية، والفوائد على القروض الداخلية والخارجية 12% من النفقات الجارية. ومن المعروف أن هذه البنود لا تستطيع الحكومة تخفيضها نظراً لخصوصيتها، كما إن مجموع الإعانات والدعم/المنح والمساعدات الاجتماعية يشكل ما نسبته 8.4% من النفقات الجارية.

أما النفقات الرأسمالية فتشكل حوالي 13% من مجمل النفقات لعام 2017، لكن هذه النسبة تنخفض إذا ما تم احتساب النفقات الرأسمالية الفعلية، حيث أن ما هو مدرج تحت بند النفقات الرأسمالية يحتوي على الكثير من البنود التي يمكن احتسابها على أنها نفقات جارية كرواتب وأجور واستهلاك وغيره.

3. Stiglitz, Joseph (1988). «Principal and Agent». Princeton, Woodrow Wilson School -Discussion Paper (12). Retrieved 2009-06-14.

4. Kenjiro Ara. «Capital Theory and Economic Growth»,The Economic Journal, Vol. 68, No. 271 (Sep., 1958), pp. 511-527

5. Kenjiro Ara. "Capital Theory and Economic Growth,"The Economic Journal, Vol. 68, No. 271 (Sep., 1958), pp. 511-527

تقرير حالة البلاد: تقييم دور السياستين المالية والنقدية في الاقتصاد الأردني

الجدول رقم (1): النفقات الجارية والرأسمالية 2010 - 2018 (مليون دينار)

البند	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
النفقات الجارية	4747	5740	6203	6056	6714	6616	6919	7113	7866
نسبة من إجمالي الإنفاق	%83.2	%84.4	%90.2	%85.6	%85.5	%85.8	%87.1	%87.0	%87.2
تعويضات العاملين	884	1014	1176	1267	1320	1345	1370	1387	1396
نسبة من النفقات الجارية	%18.6	%17.7	%19.0	%20.9	%19.7	%20.3	%19.8	%19.5	%17.7
استخدام السلع والخدمات	308	265	236	271	480	403	444	380	549
نسبة من النفقات الجارية	%6.5	%4.6	%3.8	%4.5	%7.1	%6.1	%6.4	%5.3	%7.0
الفوائد (القروض الداخلية والخارجية)	398	430	583	737	926	914	835	856	1020
نسبة من النفقات الجارية	%8.4	%7.5	%9.4	%12.2	%13.8	%13.8	%12.1	%12.0	%13.0
الإعانات	300	948	960	340	298	291	241	288	378
نسبة من النفقات الجارية	%6.3	%16.5	%15.5	%5.6	%4.4	%4.4	%3.5	%4.0	%4.8
الدعم / المنح (دعم السلع)	91	102	183	193	206	117	124	110	128
نسبة من النفقات الجارية	%1.9	%1.8	%3.0	%3.2	%3.1	%1.8	%1.8	%1.5	%1.6
تقاعد وتعويضات	745	862	982	1047	1116	1163	1213	1279	1321
نسبة من النفقات الجارية	%15.7	%15.0	%15.8	%17.3	%16.6	%17.6	%17.5	%18.0	%16.8
مساعداة اجتماعية	225	236	224	311	357	279	263	203	225
نسبة من النفقات الجارية	%4.7	%4.1	%3.6	%5.1	%5.3	%4.2	%3.8	%2.9	%2.9
مخصصات الجهاز العسكري	1699	1798	1757	1779	1920	1997	2216	2325	2413
نسبة من النفقات الجارية	%35.8	%31.3	%28.3	%29.4	%28.6	%30.2	%32.0	%32.7	%30.7
نفقات متنوعة	97	57	101	113	92	116	213	284	437
نسبة من النفقات الجارية	%2.0	%1.0	%1.6	%1.9	%1.4	%1.8	%3.1	%4.0	%5.6
النفقات الرأسمالية	961	1057	675	1021	1138	1098	1029	1060	1152
نسبة من إجمالي الإنفاق	%16.8	%15.6	%9.8	%14.4	%14.5	%14.2	%12.9	%13.0	%12.8
إجمالي النفقات	5708	6797	6878	7077	7851	7714	7948	8173	9018

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

ولا بد من التنويه هنا إلى أن الإنفاق على فوائد الدين يفوق مجموع الدعم والإعانات والمساعداة الاجتماعية، وهو آخذ في التصاعد بالنسبة للنفقات الجارية. كما إن جزءاً من هذه الفوائد يذهب لسداد الدين الخارجي، وبالتالي فإنه يعتبر نوعاً من تصدير الداخل إلى الخارج ولا يستفاد منه محلياً. أما الجزء الذي يُدفع محلياً، فيذهب إلى البنوك المرخصة،

والتي تعود غالبية ملكيتها لغير أردنيين. ويؤدي إلى خلق تباعد في ثروات الأفراد والتقليل من العدالة الاجتماعية بين أصحاب المال (المودعون) والعاملين، وهي أمور أكد على خطورتها الباحثون عالمياً⁽⁶⁾.

لقد بلغ متوسط الزيادة في مخصصات الجهاز العسكري الحالي 90 مليون دينار بالمتوسط خلال الفترة 2010-2017، وبلغت نسبتها 32.7% من إجمالي النفقات الجارية، وهي مرتفعة نسبياً، وتعمق من جمود بنود الموازنة العامة في استخدامها لتحقيق الأهداف الاقتصادية بتوجيه الإنفاق.

أما النفقات الإدارية للجهاز الحكومي والمتمثلة في بند استخدام السلع والخدمات، فعلى الرغم من استهداف الحكومة العديد من الأهداف لترشيد الإنفاق إلا أن إنفاقها من السلع والخدمات شهد فقط تراجعاً في عامي 2012 و2013 ليرتفع بعد ذلك، حيث وصلت نسبته من النفقات الجارية 5.3% في عام 2017.

ولتحليل النفقات الجارية كنسبة من النفقات الرأسمالية على فترة أطول مما ورد أعلاه، تستعرض المراجعة تطورات الإنفاق الجاري والرأسمالي للفترة 2000-2018، مقسمة إلى مراحل مختلفة. فبين الجدول رقم (2) النفقات الجارية والرأسمالية للفترة 2000-2003، وهي فترة ما قبل حرب الخليج الثانية التي تميزت بضعف معدلات النمو، وتأثر الأردن خلالها بالضغوطات على النظام العراقي، ونسبة دين عام إلى الناتج المحلي تفوق 100%. وكما هو واضح من الجدول رقم (2)، فإن نسبة النفقات الرأسمالية إلى مجموع النفقات العامة ارتفعت بشكل مطرد من 15% إلى 23% خلال تلك الفترة، كما ارتفعت نسبتها إلى النفقات الجارية من 18% إلى 30%، ما يعني بشكل عام توجه الإنفاق إلى الاستثمار بشكل أكبر في الاقتصاد الأردني في السنوات العجاف، وهي سنوات تزامنت مع برنامج الإصلاح الاقتصادي المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي، والذي بدأ في عام 2002، وانتهى في عام 2004، وأعلن الأردن مع انتهائه تخرجه من برامج الإصلاح الاقتصادي بنجاح.

6. Piketty, Thomas. Capital in the Twenty-First Century , 2017.

تقرير حالة البلاد: تقييم دور السياستين المالية والنقدية في الاقتصاد الأردني

الجدول رقم (2): النفقات الجارية والرأسمالية للفترة 2000-2003 (مليون دينار)

السنة	2000	2001	2002	2003
النفقات الجارية	1851	1913	1900	2164
النفقات الرأسمالية	336	404	496	646
مجموع النفقات العامة	2187	2317	2396	2810
نسبة النفقات الرأسمالية من النفقات العامة	%15	%17	%21	%23
نسبة النفقات الرأسمالية إلى النفقات الجارية	%18	%21	%26	%30

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

ويبين الجدول رقم (3) توجهات النفقات الجارية والرأسمالية في الفترة 2004-2008، وهي فترة الرخاء التي تلت حرب الخليج الثانية وغزو العراق، وقدوم عدد كبير من المستثمرين العراقيين إلى الأردن، وارتفاع معدلات النمو بشكل يقارب فترة السبعينات (ما بعد حرب أكتوبر 1973 وحتى 1980)، والتي تعتبر فترة ذهبية بالنسبة للأردن، حيث ارتفعت فيها معدلات النمو لتصل بالمتوسط إلى 8% خلال الفترة 2004-2008.

الجدول رقم (3): النفقات الجارية والرأسمالية للفترة 2004-2008 (مليون دينار)

السنة	2004	2005	2006	2007	2008
النفقات الجارية	2378	2908	3118	3744	4473
النفقات الرأسمالية	803	630	794	843	959
مجموع النفقات العامة	3181	3538	3912	4587	5432
نسبة النفقات الرأسمالية من النفقات العامة	%25	%18	%20	%18	%18
نسبة النفقات الرأسمالية إلى النفقات الجارية	%34	%22	%25	%23	%21

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

يلاحظ من الجدول رقم (3)، تراجع نسبة النفقات الرأسمالية إلى النفقات العامة والنفقات الجارية في سنوات الرخاء 2004-2008، وهي سنوات تميزت بتراجع نسبة الدين العام إلى

الناتج المحلي الإجمالي بشكل كبير، ما يعني توسع الحكومة في النفقات الجارية خلال فترة الرخاء بدلاً من التوسع في النفقات الرأسمالية، حيث انخفضت نسبة النفقات الرأسمالية من النفقات العامة من 25% في عام 2004 إلى 18% في عام 2008، كما انخفضت نسبة النفقات الرأسمالية إلى النفقات الجارية من 34% في عام 2004 إلى 21% في عام 2008. وربما أضيفت فرصة مهمة هنا للاستثمار في نمو الأردن في السنوات اللاحقة وتنمية اقتصاده بشكل مستدام لو أن أوجه الإنفاق توجهت إلى عكس ما اتجهت إليه في هذه الفترة. ويلاحظ أيضاً أن معدلات النمو رغم ارتفاعه لم تؤد إلى انخفاض معدلات البطالة، والتي ارتفعت إلى نسب تفوق 15%، ما يعني أن النمو لم يؤد إلى حل مشكلة البطالة وتوفير فرص عمل للأردنيين.

يبين الجدول رقم (4)⁽⁷⁾ معدلات الإنفاق في السنوات 2009-2018، فيُظهر ارتفاع نسبة النفقات الرأسمالية إلى النفقات العامة والجارية في عام 2009، ثم تراجعها تدريجياً حتى عام 2012، والسبب في ذلك هو التوسع الكبير في إنشاء الوحدات المستقلة عام 2008، ما رتب التزامات مالية ورأسمالية على الموازنة في عام 2009 لتعود النسبة في التراجع بعد ذلك لتوائم تراجع معدلات النمو الاقتصادي بشكل متسق وصولاً إلى بداية «الربيع العربي» وآثاره على الأردن.

أما عن كفاءة الإنفاق الرأسمالي، فتشير العديد من الدراسات إلى عدم انعكاسه في خلق فرص عمل جديدة، حيث يركز معظم الإنفاق الرأسمالي في قطاع الإنشاءات، وخاصة الطرق، بالإضافة إلى أعمال الصيانة والتوسعة في المباني الحكومية، ويذهب جزء بسيط جداً لمشاريع تنموية تدر دخلاً للحكومة، وتساهم في النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل، وبالتالي فإن الإنفاق الاستثماري ليس موجهاً لأغراض تنموية بحتة، بل يكتفي بالآثار التنموية غير المباشرة.

الجدول رقم (4): معدلات الإنفاق في السنوات 2009-2018 (مليون دينار)

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
7866	7113	6919	6616	6714	6056	6203	5740	4747	4586	النفقات الجارية
1152	1060	1029	1098	1138	1021	675	1057	961	1444	النفقات الرأسمالية
9018	8173	7948	7714	7851	7077	6878	6797	5708	6030	إجمالي النفقات
%12.8	%13.0	%12.9	%14.2	%14.5	%14.4	%9.8	%15.6	%16.8	%23.9	نسبة النفقات الرأسمالية من النفقات العامة
%14.6	%14.9	%14.9	%16.6	%16.9	%16.9	%10.9	%18.4	%20.3	%31.5	نسبة النفقات الرأسمالية إلى النفقات الجارية

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

(7) الأرقام جميعها فعلية باستثناء أرقام عام 2017 (معاد التقدير) وعام 2018 (متوقع).

أيضاً، بدا جلياً أثر انخفاض واردات الأردن من الغاز المصري، والذي انقطع عدة مرات قبل أن ينقطع بشكل كامل، ما ساهم في ارتفاع النفقات الجارية في عام 2011، واستمرارها في الارتفاع في السنوات 2012 - 2014 مع اتخاذ القرار برفع أسعار الطاقة في عام 2012 لسداد دين شركة الكهرباء الذي كفلته الحكومة، ودخول الأردن برنامجي تصحيح سابعاً وثامناً مع صندوق النقد الدولي في عامي 2012 و2016 على التوالي وحصول تداعياتهما على الاقتصاد الأردني، حيث أن هذه البرامج تركز بطبيعتها على رفع إيرادات الحكومة دون معالجة فعالة للنفقات الجارية.

إن ارتفاع نسبة النفقات الجارية إلى النفقات الرأسمالية بهذا الشكل يعني فقدان السياسة المالية المرونة للاستثمار في الاقتصاد، وكبح قدرة الحكومة من خلال السياسة المالية على الاستثمار في البنية التحتية التي أصبحت بحاجة ماسة إلى التحديث، أو تحديث الاقتصاد الذي يواجه تحديات كبيرة في زمن العولمة والاقتصاد المعرفي.

ولأن معظم النفقات هي نفقات جارية، فمن الممكن الجزم بأن غالبية النفقات الحكومية ضارة بالاقتصاد الحقيقي لأنها تضخم من حجم الحكومة، ما يزيد من الالتزامات على الاقتصاد الكلي والحاجة إلى رفع الضرائب أو الاقتراض. وتشير الدراسات إلى أن رفع الضرائب الآن أو الاقتراض هما سيان في أثرهما اللاحق، حيث ستحتاج الحكومة في حال الاقتراض الاستهلاكي إلى رفع الضرائب لاحقاً لا لسداد أصول الدين فقط بل لسداد الفوائد المترتبة عليه، خاصة أن الاقتراض من أجل الإنفاق الاستهلاكي لا يؤدي إلى رفع وتيرة النمو الحقيقي وتعظيم دخل الحكومة لاحقاً، بل يزيد من أعبائها، ويقلل من فاعليتها، فيضعف الاقتصاد الكلي⁽⁸⁾.

ت-الإيرادات الحكومية

يبين الجدول رقم (5) الإيرادات المحلية والضريبية والمنح الخارجية والإيرادات الكلية للفترة 2004-2017، ويقارن معدلات التغيير في كل من هذه البنود من سنة إلى أخرى هبوطاً وصعوداً. ومن الملاحظ أن الإيرادات الكلية تتذبذب من سنة إلى أخرى وخاصة بعد 2008.

8. Daniel Mitchell.» The Impact of Government Spending on Economic Growth,» The Heritage Foundation, March 15, 2005. <https://www.heritage.org/budget-and-spending/report/the-impact-government-spending-economic-growth>

الجدول رقم (5) : الإيرادات المحلية والضريبية والمنح الخارجية والإيرادات الكلية
للفترة 2010-2017 (مليون دينار)

السنة	الإيرادات المحلية	معدل التغير (%)	الإيرادات الضريبية	معدل التغير (%)	المنح الخارجية	معدل التغير (%)	الإيرادات الكلية	معدل التغير (%)
2004	2147.2		1428.8		811.3		2958.5	
2005	2561.8	19.3	1765.8	23.6	500.3	38.3-	3062.1	3.5
2006	3164.4	23.5	2133.5	20.8	304.3	39.2-	3468.7	13.3
2007	3628.1	14.7	2472.1	15.9	343.4	12.8	3971.5	14.5
2008	4375.3	20.6	2758.1	11.6	718.3	109.2	5093.6	28.3
2009	4187.8	4.3-	2879.9	4.4	333.4	53.6-	4521.2	11.2-
2010	4261.1	1.8	2986.3	3.7	401.7	20.5	4662.8	3.1
2011	4198.9	1.5-	3062.2	2.5	1215	202.5	5413.9	16.1
2012	4726.9	12.6	3351.4	9.4	327.3	73.1-	5054.2	6.6-
2013	5119.8	8.3	3652.5	9.0	639.1	95.3	5758.9	13.9
2014	6031.1	17.8	4037.1	10.5	1236.5	93.5	7267.6	26.2
2015	5910.9	2.0-	4097.1	1.5	886.2	28.3-	6797.1	6.5-
2016	6233.6	5.5	4254.3	3.8	836	5.7-	7069.6	4.0
2017	6717.6	7.8	4343.5	2.1	707.7	15.3-	7425.3	5.0

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

ولتسهيل بيان التغيرات في بنود الإيرادات، يلخص الجدول رقم (6) معدلات التغير لكل بند في الفترات الثلاث من عام 2005 إلى عام 2017، فالفترة الأولى 2005-2008، كانت فترة نمو اقتصادي مرتفع، والفترة الثانية 2009-2011، تمثلت بتأثر الأردن بتداعيات الأزمة المالية العالمية، والفترة الثالثة 2012-2017، أتت بعد «الربيع العربي» ومأزق الطاقة وتمثل معدلات النمو الاقتصادية المنخفضة.

تقرير حالة البلاد: تقييم دور السياستين المالية والنقدية في الاقتصاد الأردني

الجدول رقم (6): متوسط التغير في بنود الإيرادات

الفترة	متوسط التغير في الإيرادات المحلية	متوسط التغير في الإيرادات الضريبية	متوسط التغير في المنح الخارجية	متوسط التغير في الإيرادات الكلية
2008-2005	19.5	18.0	11.1	14.9
2011-2009	1.3-	3.6	56.5	2.7
2017-2012	8.3	6.1	11.1	6.0

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

وكما هو مبين في الجدول رقم (6)، فإن الإيرادات المحلية، ومنها الضريبية، كانت ترتفع بنسبة عالية جداً في الفترة الأولى التي كان معدل النمو الاقتصادي فيها 18%، وهي فترة تميزت أيضاً بنمو المنح الخارجية، أي أن هذه الفترة تستحق فعلاً أن تسمى «الفترة الذهبية» في تاريخ الاقتصاد الأردني في القرن الجديد. وتتميز الفترة الثانية التي كان الاقتصاد فيها يتراجع بانخفاض متوسط التغير في الإيرادات نتيجة التراجع في النشاط الاقتصادي وبدء ظهور أثر أزمة الطاقة على الاقتصاد الأردني، على الرغم من الارتفاع الكبير في المنح الخارجية. أما الفترة الثالثة والتي يلاحظ فيها ارتفاع متوسط المنح الخارجية بسبب استقبال الأردن للاجئين وتعاطف المانحين مع الأردن في بداية الربيع العربي، غير أن الإيرادات كانت ترتفع بنسبة بسيطة مقارنة مع الفترة الأولى، وذلك لأن معدلات النمو الاقتصادية كانت متدنية.

يبين ما ورد أعلاه أن إيرادات الدولة تعتمد، كما هو معمول به في غالبية دول العالم، على النشاط الاقتصادي، فالاقتصاد الناجح يولد دخلاً مرتفعاً لحكومته، كما نستدل أيضاً على أن الفترة الأخيرة التي تميزت بارتفاع تكاليف الإنتاج والاستهلاك، لم تؤد إلى رفع الإيرادات بمستويات كبيرة، وبالتالي فإن النهج الصحيح هو تحفيز النمو الاقتصادي، وإن معدلات النمو الاقتصادي المرتفعة ستؤدي إلى إيرادات حكومية مرتفعة.

أما بالنسبة للإيرادات الحكومية في الأعوام 2016 و2017 و2018، فيبين الجدول رقم (7) الإيرادات المحلية ونسبتها إلى كل من الإيرادات الكلية والنفقات الجارية، كما يبين المنح الخارجية للفترة نفسها ونسبتها للإيرادات الكلية، وذلك بالاعتماد على بيانات مشروع قانون الموازنة لسنة 2018. ويبين هذا الجدول أيضاً الإيرادات العامة، وبعض البنود الرئيسية فيها للأعوام 2016 و2017 و2018 (متوقع).

الجدول رقم (7): الإيرادات المحلية والمنح الخارجية 2016-2018 (مليون دينار)

البند	2016	2017	2018
الإيرادات المحلية	6234	6718	7796
نسبة للإيرادات الكلية	88%	90%	92%
نسبة للنفقات الجارية	90%	94%	92%
الإيرادات الضريبية	4254	4344	5146
نسبة للإيرادات المحلية	68%	65%	66%
الضرائب على الدخل والأرباح	945	938	980
الضرائب على الملكية	115	108	125
الضرائب على السلع والخدمات	2884	2993.1	3689
الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية	311	304.3	351
الإيرادات غير الضريبية	1979	2374	2650
نسبة للإيرادات المحلية	32%	35%	34%
المنح الخارجية	836	708	700
نسبة للإيرادات الكلية	12%	10%	8%
مجموع الإيرادات العامة	7070	7425	8496

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

تغطي الإيرادات المحلية في المتوسط 90% من النفقات الجارية والإيرادات الكلية لعام 2017، أي أن الحكومة بحاجة إلى أن تقترض أو أن تعتمد على المنح أو كليهما لا لكي تستثمر في التنمية بل لمواجهة التزاماتها الملحة والمتنامية نحو موظفيها، ما يعني أيضاً أنها لن تستطيع أن تعتمد على نفسها في المدى القصير أو المتوسط.

أيضاً، بالنظر إلى التحصيل الضريبي، تشكل الإيرادات الضريبية 65% من الإيرادات المحلية لعام 2017 والباقي من الإيرادات غير الضريبية (رسوم وخلافه)، ما يعني أن الرسوم على بيع الخدمات الحكومية تضاف وكأن الحكومة لم تستخدم الدخل من الضريبة لتقديم هذه الخدمات. وبينما تشكل الضرائب على الدخل والأرباح ما نسبته 14% من الإيرادات المحلية لعام 2017، فإنها آخذة بالتنازل، وذلك نتيجة للتراجع في النشاط الاقتصادي، أو توجه جزء أكبر من المنتجين نحو الاقتصاد غير المنظم.

وتحتل الضرائب على السلع والخدمات على نصيب كبير من الإيرادات المحلية حيث تشكل 45% من الإيرادات المحلية، ما يعني أن الحكومة تعتمد بشكل كبير على ضريبة المبيعات، وأن النشاط الإنتاجي يواجه تحديات ضريبية كبيرة ترهق المنتج والمستهلك، وترفع تكاليف الإنتاج والاستهلاك معاً، وتقلل من تنافسية السلع المصدرة من الأردن، حيث تنافس صادرات الأردن بشكل عام في السعر وليس في تعقيد المنتجات أو قيمتها المضافة.

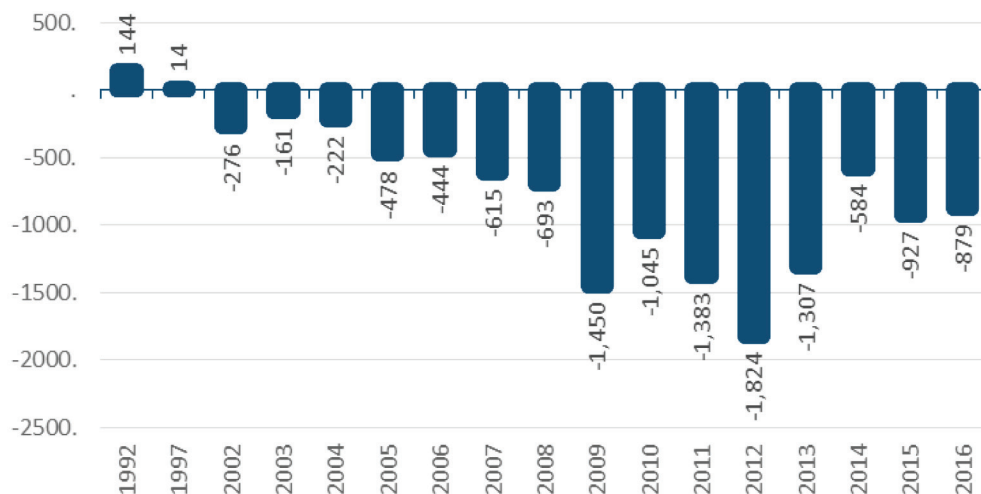
ورغم أن الأردن بلد منفتح عالمياً، فإن التوجه الحالي لرفع الضرائب على التجارة الخارجية يعني أن أسعار المستوردات سترتفع. وبما أن غالبية المستوردات تتكون من آليات ومعدات ومركبات (تتنامي الأخيرة بسرعة خاصة لأن نسبة الدخول إلى سوق العمل من الشباب مرتفعة في بلد لا تتوفر فيه مواصلات عامة لائقة)، فإن المتوقع أن تنخفض تنافسية الإنتاج. فكما ذكر سابقاً، تعتمد تنافسية الأردن على المنافسة السعرية وليس التفوق والقيمة المضافة في الإنتاج، وقد انخفضت حالياً مع رفع أسعار الطاقة والرسوم والضرائب، ما أدى إلى خروج استثمارات مهمة من السوق الأردنية سواء بالتوجه إلى بلاد أخرى أو بإغلاق المصانع والشركات.

يلاحظ أيضاً أن نسبة المنح الخارجية إلى الإيرادات المحلية آخذة في التناقص تدريجياً، من 12% عام 2016 إلى 10% عام 2017، والأمر نفسه ينطبق على قيمة المنح المطلقة، من 836 مليون دينار عام 2016 إلى 708 ملايين دينار عام 2017. إذ بما أن الالتزامات السنوية المستحقة على الحكومة تحد من أي مرونة مالية لديها، فإن انخفاض المنح سيعني ارتفاع وتيرة الاقتراض لسد العجز في النفقات الجارية.

ث- عجز الموازنة

يُقصد بمفهوم عجز الموازنة، ارتفاع مستوى الإنفاق العام على الإيرادات العامة للدولة خلال فترة زمنية معينة؛ يعني حدوث فجوة مالية (Fiscal Gap) بين الإيرادات العامة والنفقات العامة؛ وتقاس هذه الفجوة بالفرق بين الإيرادات والنفقات العامة، وتحسب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. وكما هو مبين في الشكل رقم (2)، نجد أن الأردن قد حقق وفراً خلال الفترة ما بين عامي 1992 و1997 ليصل بعد ذلك العجز إلى 1824 مليون دينار في عام 2012، وهو المستوى الأعلى الذي وصل إليه العجز. ونتيجة لدخول الأردن برنامج التصحيح مع صندوق النقد الدولي وتنفيذ حزمة إجراءات، انخفض العجز ليصل إلى 879 مليون دينار في عام 2016.

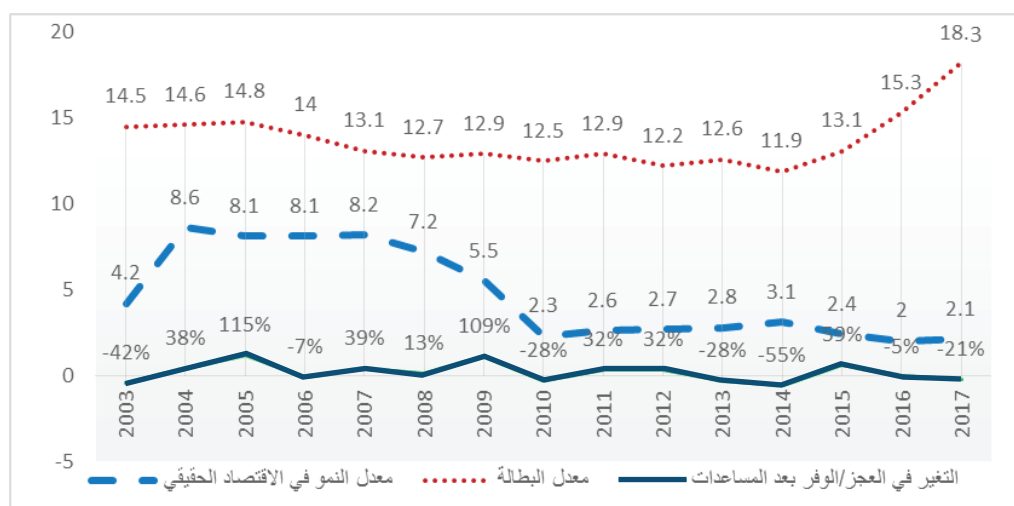
الشكل رقم (2): العجز / الوفرة بعد المساعدات



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

وفي ما يخص العلاقة ما بين عجز الموازنة والنمو الاقتصادي والبطالة، يبين الشكل رقم (3) معدلات النمو والبطالة والتغير في العجز في موازنة الحكومة بعد المساعدات، حيث يشير التغير السالب إلى انخفاض في عجز الموازنة بعد المساعدات عن تلك في السنة التي سبقتها، والتغير الموجب يعني ارتفاعاً في عجز الموازنة عن السنة التي سبقتها. ويمكن هنا ملاحظة أن أعلى نسبة ارتفاع في عجز الموازنة كانت في العامين 2005 و2009.

الشكل رقم (3): معدلات النمو والبطالة 2003-2017



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

ومن الملاحظ أنه لا يوجد علاقة ترابطية بين معدل النمو في الاقتصاد الحقيقي ومعدل البطالة، ما يعني أن الاقتصاد غير موثد لفرص عمل للأردنيين، ويكمن تفسير هذه الظاهرة في أن كلا النمو الاقتصادي والإنفاق الحكومي لا يؤديان إلى تخفيض معدل البطالة.

ج- الدين العام

يغطي البحث في تحليل الدين العام الفترة 2004 – 2017، كما هو مبين في الجدول رقم (8). وتغطي البيانات إجمالي الدين العام ونموه كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وإجمالي الدين المحلي ونموه كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، والرصيد القائم للدين العام الخارجي ونسبته من الناتج المحلي الإجمالي.

الجدول رقم (8) : الدين العام والمحلي والأجنبي 2004-2017

2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
27269	26093	24876	22651	20674	17610	14482	12590	10955	9394	8949	8148	7524	7431	إجمالي الدين العام
4.5	4.9	9.8	9.6	17.4	21.6	15.0	14.9	16.6	5.0	9.8	8.3	1.3		النمو
95.3	95.1	93.4	89.0	86.7	80.2	70.7	67.1	64.8	60.2	73.8	76.3	84.3	91.8	النسبة المئوية للناتج المحلي الاسمي
15402	15794	15486	14621	13440	12678	9996	7980	7086	5754	3695	2961	2467	2082	إجمالي الدين المحلي (موازنة ومؤسسات مستقلة)
2.5	2.0	5.9	8.8	6.0	26.8	25.3	12.6	23.1	55.7	24.8	20.0	18.5		النمو
53.9	57.5	58.1	57.5	56.3	57.7	48.8	42.5	41.9	36.9	30.5	27.7	27.6	25.7	النسبة المئوية للناتج
11867	10299	9391	8030	7235	4932	4487	4611	3869	2640	5253	5187	5057	5349	إجمالي الرصيد القائم للدين العام الخارجي
15.2	9.7	16.9	11.0	46.7	9.9	2.7	19.2	46.6	49.7	1.3	2.6	5.5		النمو
41.5	37.5	35.3	31.6	30.3	22.5	21.9	24.6	22.9	16.9	43.3	48.6	56.7	66.1	النسبة المئوية للناتج
28,600	27,445	26,637	25,437	23,852	21,966	20,477	18,762	16,912	15,593	12,131	10,675	8,925	8,091	الناتج المحلي

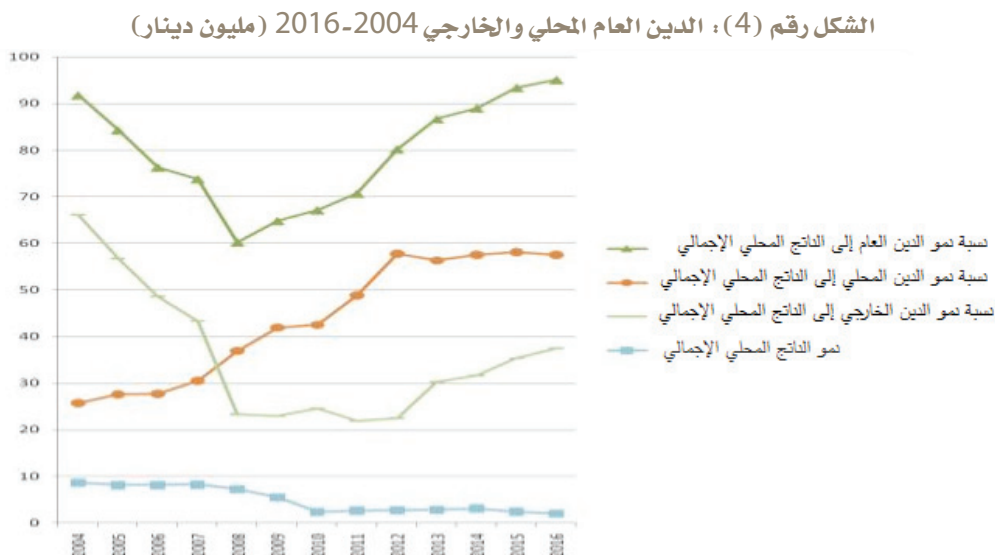
المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

ويبين الجدول أن إجمالي الدين المحلي (موازنة ومؤسسات مستقلة) ارتفع بمعدل سنوي بلغ 1025 مليون دينار، وإجمالي الرصيد القائم للدين العام الخارجي بمعدل 501 مليون دينار. ولكي تتسنى المقارنة بين مستويات الدين المختلفة من حيث اتجاهاتها، فقد جرى بيانها في

الشكل رقم (4) لإعطاء صورة عن تذبذبها وتيرة التغير فيها. ومن الملاحظ أن عام 2008 يُظهر انخفاضاً ملموساً في إجمالي الرصيد القائم للدين العام الخارجي لأن الأردن اختار أن يعيد شراء المترتب عليه لنادي باريس، بيد أن الأردن زاد في ذلك العام من قروضه المحلية بمبلغ 2059 مليون دينار. وبالتالي انخفضت نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي من 66.1% في عام 2004 إلى 22.5% في عام 2012 على حساب الدين الداخلي والذي ارتفع من 25.7% إلى 57.7%، الأمر الذي يضغط بشكل كبير على التمويل المتاح للقطاع الخاص.

ولربما كان سداد دين نادي باريس قد قلّل من مستوى الدين الخارجي بما يحفه من مخاطر تقلبات العملة، لكنه استبدل ديناً بمعدل فائدة منخفضة لا تتجاوز في المتوسط 2.3%، واستخدم أموال التخصيص التي كانت الفرصة لإيجاد «صندوق الأجيال»، كصندوق سيادي يقوم بالاستثمار في الممكّنات الاقتصادية اللازمة لتحقيق التنمية جيلاً بعد جيل.

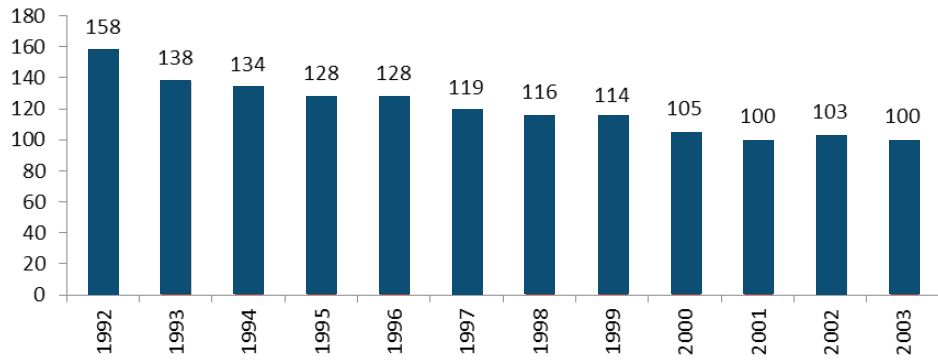
وشهدت الفترة بين عامي 2009 و2011 ازدياد اقتراض الحكومة، وبخاصة من المصادر المحلية (ربما لسهولة في بادئ الأمر وعدم وجود شروط قاسية ومفاوضات طويلة ومرهقة كما يحدث مع صندوق النقد الدولي عادة)، في ما ارتفع الدين بمعدل 15% سنوياً. وارتفع الدين بين عامي 2011 و2016 بنسبة 12% سنوياً. ويبين الشكل رقم (4) مستويات أنواع الدين الثلاثة (الدين الإجمالي، الدين المحلي، الدين الأجنبي) من خلال نسبة كل منها من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2004-2016.



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

ومن الجدير بالملاحظة أن إجمالي الدين كان 92% في عام 2004. يضاف إلى ذلك أن الدين كان في أدنى مستوياته في عام 2008 بسبب دفع دين نادي باريس المذكور أعلاه. كما إن الأردن، وفي الفترات التي يقل فيها تعرضه للصدمات الخارجية، فإنه يقترض محلياً؛ وذلك هو مصدر الاقتراض الأسهل، غير أنه الأكثر تكلفة من ناحية معدل الفائدة. وخلال فترات الاضطراب الإقليمي مثل «الربيع العربي» والأزمة السورية، كان الاقتراض الأردني يستهدف المؤسسات الدولية والدول المانحة بصورة أكثر حدة، حيث يميل الاقتراض من المؤسسات الأجنبية والدول المانحة إلى كونه ميسراً (أقل تكلفة)، خاصة إذا كان القرض من جملة المعونات أو المساعدات. أيضاً، تصبح الدول والمؤسسات أقل اشتراطاً وأكثر سرعة في الموافقة في هذه الفترات، ما يجعلها المرجع الأفضل للاقتراض.

الشكل رقم (5): نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي 1992-2003



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

أما عن قدرة الأردن على استدامة أوضاعه المالية وخاصة للمديونية العامة، فهناك العديد من المؤشرات التي تقيس قدرة الدولة، حالياً ومستقبلاً، على الوفاء بالتزاماتها المالية وخدمة ديونها، وبالتالي لا بد من تحديد المستوى الآمن لنسبة الدين إلى الناتج (العتبة) والذي يحقق الاستدامة.

وفي الأردن، نصت المادة (23) من قانون الدين العام وإدارته رقم (26) لسنة 2001 على ما يلي: «على الرغم من أي نص مخالف لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام في أي وقت من الأوقات على 60% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات». ولكن المادة غير مفعلة حتى الآن بحسب المادة (24)، حيث نصت على أنه: «تسري أحكام المادة (22) والمادة (23) من هذا القانون اعتباراً من التاريخ الذي يُقرّر

مجلس الوزراء»، علماً بأن مجلس الوزراء لم يقر البدء بهذه المادة حتى الآن. كما إن النسبة المحددة في القانون غير مبنية على أسس علمية. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يُنظر إلى العبء الاقتصادي من حيث الأثر وليس فقط من حيث الملاءة المالية، حيث أن زيادة مستوى الدين عن مستوى معين يصبح له أثر سلبي على الاقتصاد من جانب آخر.

أما خدمة الدين العام، فيلاحظ من الجدول رقم (9) ارتفاع إجمالي الفوائد المدفوعة بشكل كبير من 430 مليون دينار في عام 2011 إلى 856 مليون دينار عام 2017، وذلك نتيجة ارتفاع حجم الدين العام، وفي هذا الإطار، فقد ارتفع إجمالي الفوائد المدفوعة على الدين الخارجي من 96 مليون دينار في عام 2011 إلى 269 مليون دينار عام 2017، أما فوائد الدين الداخلي، فقد ارتفعت من 376 مليون دينار في عام 2011 إلى 587 مليون دينار عام 2017.

الجدول رقم (9): خدمة الدين العام

2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
8.1565	7.2178	6.1996	5.1527	4.1110	3.997	2.805	1. خدمة الدين العام (داخلي وخارجي) موازنة
856	835	914	926	737	583	430	إجمالي الفوائد الأساس النقدي (مليون دينار) / موازنة
269	213	204	176	102	100	96	فوائد الدين الخارجي / موازنة
587	622	710	750	635	483	334	فوائد الدين الداخلي / موازنة
709	1343	1082	601	374	414	376	أقساط الدين الخارجي
2.8	2.5	2.9	2.8	2.6	2.7	2.6	سعر الفائدة الضمني (الدين الخارجي)

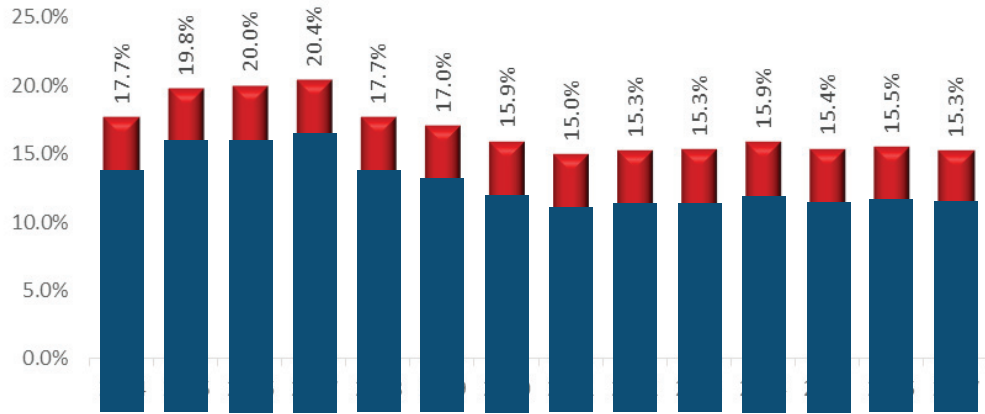
المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

ح- العبء الضريبي في الأردن

يعد مؤشر العبء الضريبي (الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي) من المؤشرات المهمة، حيث يبين مجموع ما دفعه أو تكبده المجتمع من ضرائب خلال فترة زمنية معينة لتمويل النشاط العام، أو أنه إجمالي الضرائب التي يدفعها المجتمع فعلاً منسوبة لأحد المؤشرات التي تدل على دخل المجتمع مثل الناتج المحلي الإجمالي أو الناتج القومي الإجمالي. ويلاحظ من خلال الشكل رقم (6) أن مستويات العبء الضريبي مرتفعة نسبياً، وقد انخفض بشكل ملحوظ بعد عام 2007 من 20.4% ليصل إلى 15.3% في عام 2017، ويرجع ذلك إلى الإعفاءات التي منحتها الحكومة الأردنية للمستثمرين من جانب، وإلى تأثير قانون ضريبة الدخل لسنة 2009 الذي منح إعفاءات للأفراد بقيمة 12 ألف دينار وللعائلة بقيمة 24

ألف دينار، الأمر الذي أعفى 90% من المكلفين، فضلاً عن تزايد التهربات الضريبية، والتي تم تقديرها بحسب دراسة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي عام 2014 بحوالي 695 مليون دينار لعام 2012. أما العبء الضريبي الشامل، والذي يشتمل على الرسوم والضرائب الأخرى والاقتطاعات التأمينية، فقد وصل إلى 30.8%.

الشكل رقم (6): العبء الضريبي (نسبة إجمالي الضرائب إلى GDP)



المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة، أعداد مختلفة.

ويمكن الاستنتاج أن الحكومة قد لجأت لرفع معدلات الضريبة لتغطية التهرب الضريبي، وعليه فإن الفئة التي تدفع الضرائب، تدفع أكثر من طاقتها الضريبية، ويعتبر هذا إجهاداً لبعض القطاعات، وخاصة الإنتاجية منها لما له من آثار سلبية على تنافسية تلك القطاعات أو ما ينعكس سلباً على تكاليف التمويل ومعدل العائد المطلوب من المشروعات. وبحسب قانون الضريبة لسنة 2014، يدفع الشخص الاعتباري الضريبة على النحو التالي:

- قطاع الصناعة: 14%.

- قطاع البنوك: 35%.

- بقية القطاعات: 20%.

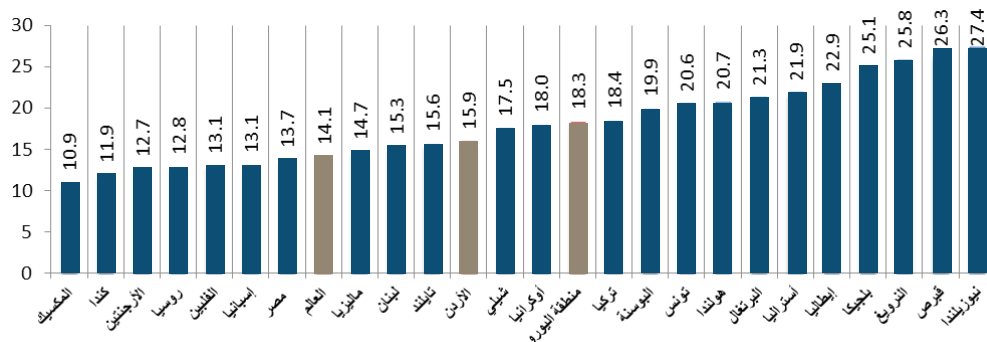
شركات الاتصالات الأساسية، وشركات توزيع وتوليد الكهرباء، وشركات تعدين المواد الأساسية، وشركات التأمين وإعادة التأمين، وشركات الوساطة المالية والشركات المالية والأشخاص الاعتباريين الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي: 25%.

كما إن تعديل قانون ضريبة الدخل المقترح لسنة 2018، قد يكون له آثار سلبية على

الاقتصاد الأردني حيث سيرفع من العبء الضريبي المفروض على الاقتصاد، ويُدخله مرحلة الإجهاد الضريبي، وخاصة إذا ما تم أخذ التعديلات التي أجرتها الحكومة على ضريبة المبيعات في بداية عام 2018. وعليه لا بد أن تأخذ الحكومة بعين الاعتبار أثر الإجراءات الضريبية على ضريبة المبيعات في حال قررت رفع ضريبة الدخل، وذلك بتخفيض ضريبة المبيعات مقابل رفع ضريبة الدخل، وذلك من أجل أن تعزز من عدالة توزيع الدخل.

وبمقارنة العبء الضريبي للأردن مع دول مختارة، يُلاحظ من الشكل رقم (7) أن مرتبة الأردن تقع في مرتبة متوسطة، إذ بلغ ترتيب الأردن 12 من بين 24 دولة. كما إن الأردن أعلى من المستوى العالمي وأقل من منطقة اليورو.

الشكل رقم (7): نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بعدد من الدول خلال الفترة 2009-2017



المصدر: البنك الدولي، قاعدة البيانات، مؤشرات التنمية العالمية، 2018.

خ- هل نجحت السياسة المالية في تحقيق النمو الاقتصادي؟

يتبين مما سبق أن السياسة المالية تعاني من نقاط الضعف التالية:

1. عدم وجود المرونة، حيث تشكل النفقات الجارية وهي التزامات سنوية متزايدة سواء بالأرقام المطلقة أو بالنسب الجزء الأكبر من موازنة الحكومة، يُصاحبها عجوزات مزمنة وتكاليف مرتفعة لخدمة الدين، واقتراض متزايد منذ عام 2009 وحتى الآن.
2. اعتمدت السياسة المالية نهج الإسراف في الإنفاق الجاري (غير الممكن للاقتصاد) في سنوات الرخاء، والتقتير في الإنفاق الرأسمالي في سنوات التراجع الاقتصادي، ما يعني أنها تماشي الدورة الاقتصادية (دورة الأعمال) وبأوجه إنفاق غير ممكنة للاقتصاد، وهو ما يخالف توصيات المدارس الاقتصادية كافة، ويزيد من الضرر بدلاً من تحقيق النفع.

- والتنمية. فالأدبيات تتفق على أن الإنفاق الاستهلاكي (الجاري) للحكومة في الدول النامية يضر بالتنمية ويجعل الحكومة أقل فعالية وكفاءة⁹.
3. لا يوجد نهج اقتصادي واضح ومستقر للإنفاق الحكومي من حكومة إلى أخرى إلا في حال وجود برنامج إصلاح اقتصادي متفق عليه مع صندوق النقد الدولي، وهذه البرامج لم تؤد في أي من الأحوال إلى تقليل حجم الحكومة.
4. حين تلتزم الحكومة أو الحكومات مع برنامج صندوق النقد الدولي، فإنها عادة ما تقلل من الإنفاق الرأسمالي، وتستمر في النفقات الجارية (للمحافظة على الاستقرار الداخلي)، وتتجه بشكل محاسبي إلى رفع الرسوم والضرائب لتلبية رغبة الصندوق، وهي الالتزام بسداد الدين العام.
5. اعتماد الحكومات المتتالية في سياساتها المالية على المنح والهبات الخارجية للإنفاق على المشاريع التنموية في حال إدراجها في الموازنة، وما يترتب على ذلك من شروط والتزامات، وعدم وضوح في استمرارية تدفقات المنح، ما يحد من القدرة على التخطيط والتنفيذ بشكل إستراتيجي.
6. ترحيل الالتزامات والتوجه نحو قرارات وحلول آنية لسد العجز في النفقات الجارية، وتجبير المكاسب الناجمة عن تقلبات المنطقة للحكومات كما حدث في أوائل التسعينات مع حرب الخليج الأولى، وبداية القرن الحالي مع حرب الخليج الثانية، وإلقاء اللوم على المتغيرات الخارجية كـ«الربيع العربي» واللاجئين كمسبب للأزمات الاقتصادية المحلية بدلاً من تحمل مسؤولية التراجع الاقتصادي نتيجة سياسة مالية تفاعلية آنية وغير إستراتيجية.
7. تضخم حجم الحكومة إلى مستويات تهرق الاقتصاد مع عدم انعكاس هذا التضخم على جودة الخدمة الحكومية.

9. James L. Butkiewicz and Halit Yanikkaya. «Institutions and the Impact of Government Spending on Growth», Journal of Applied Economics, Volume 14, Issue 2, November 2011, Pages 319-341.

ثالثاً: السياسة النقدية

يُعدّ القطاع المصرفي أحد القطاعات الرائدة في الاقتصادات الحديثة، ليس فقط لدوره المهم في حشد المدخرات المحلية والأجنبية وتعبئتها وتمويل الاستثمار الذي يمثل عصب النشاط الاقتصادي، بل لكونه أصبح يمثل حلقة الاتصال الأكثر أهمية مع العالم الخارجي. وأصبح تطوره ومتانة أوضاعه معياراً للحكم على سلامة الاقتصادات وقابليتها أو قدرتها على جذب رؤوس الأموال المحلية والخارجية. وإذا كان القطاع المصرفي، واحداً من أهم القطاعات الاقتصادية، فإن البنك المركزي يمثل المحور الرئيسي لهذا القطاع وزيادة قدرته على المنافسة والتطور، وذلك لما يقوم به من دور في إدارة السياسة النقدية والمصرفية، والحفاظ على الاستقرار المالي، وبالتالي إرساء أسس نمو اقتصادي قابل للاستمرار. وإن وجود شفافية في السياسة النقدية يعطي مزيداً من الثقة في الاقتصاد الأردني، حيث أن معرفة اتجاه السياسة النقدية حول القضايا الراهنة والاستعداد لحدوث أي قضية مستقبلية يعتبر من أهم عناصر جذب الاستثمار العربي والأجنبي.

وتعرّف السياسة النقدية على أنها السياسة التي يتم اتباعها من قبل البنك المركزي في محاولة للتحكم بالعرض النقدي لتوجيه النمو الاقتصادي. كما إن الهدف الرئيسي للبنوك المركزية هو تحقيق الاستقرار النقدي والتحكم بأسعار الفائدة، وبمجرد أن يتم تحقيق الاستقرار النقدي، فإن الهدف الثاني يأتي، وهو النمو والحد من البطالة. ويلعب البنك المركزي دوراً مهماً في المحافظة على الاستقرار الاقتصادي من خلال الحفاظ على مستوى عام مستقر للأسعار، وسعر صرف عملة ثابت، وجعل أسعار الفائدة مطابقة مع الوضع الاقتصادي للبلاد. ويتم تطبيق السياسة النقدية من خلال إجراءات مثل تعديل سعر الفائدة، شراء السندات الحكومية أو بيعها، وتغيير احتياطي البنك المركزي.

أ- أهداف السياسة النقدية للبنك المركزي الأردني

ينص قانون البنك المركزي الأردني رقم (23) لسنة 1971 وتعديلاته في أهدافه على أنه «تهدف السياسة النقدية للبنك المركزي إلى الحفاظ على الاستقرار النقدي في المملكة». ويُقصد بالاستقرار النقدي؛ استقرار المستوى العام لأسعار السلع والخدمات، واستقرار سعر صرف الدينار الأردني، حيث يعتبر نظام سعر الصرف الثابت مع الدولار الأميركي الركيزة الأساسية للسياسة النقدية التي يديرها البنك المركزي منذ التسعينات بشكل مستقل، أي أن الحفاظ على الاستقرار النقدي هو هدف البنك المركزي.

وترد الإشارة إلى التنمية أو النمو الاقتصادي في رؤية البنك كمساهمة من خلال الاستقرار النقدي والمالي، والتي تنص على «الاستمرار في الحفاظ على الاستقرار النقدي والمالي بما يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المملكة». كما ترد

الإشارة إلى ذلك أيضاً في رسالة البنك بصيغة: «المحافظة على الاستقرار النقدي المتمثل في استقرار سعر صرف الدينار الأردني واستقرار المستوى العام للأسعار والمساهمة في توفير بيئة استثمارية جاذبة ومحفزة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال توفير هيكل أسعار فائدة ملائم وتطبيق سياسات رقابية احترازية جزئية وكلية تساهم في تحقيق الاستقرار المصرفي والمالي، بالإضافة إلى توفير أنظمة مدفوعات وطنية آمنة وكفاءة وتعزيز الاشتغال المالي وحماية المستهلك المالي وفي سبيل ذلك يوظف البنك موارده البشرية والمالية والمادية والتقنية والمعرفية بالشكل الأمثل».

ويرد مصطلح النمو الاقتصادي أيضاً بشكل أوضح الفقرة (4/أ) من قانون البنك المركزي، حيث تنص على أنه «يهدف البنك المركزي إلى الحفاظ على الاستقرار النقدي في المملكة وضمان قابلية تحويل الدينار الأردني والمساهمة في تحقيق الاستقرار المصرفي والمالي في المملكة والمساهمة في تشجيع النمو الاقتصادي المطرد وفق السياسات الاقتصادية العامة للمملكة». وينص البند السادس (4/ب/6) على: «تنظيم الائتمان لتحقيق الاستقرار النقدي والمالي ومتطلبات النمو الاقتصادي».

ولتحقيق أهدافه المعلنة، يتولى البنك المركزي عدداً من المهام تتمثل في رسم السياسة النقدية في المملكة وتنفيذها، من خلال استخدام منظومة من أدوات السياسة النقدية، وسياسة سعر صرف الدينار الأردني، والاحتفاظ باحتياطي المملكة من الذهب والعملات الأجنبية وإدارته. كما يقوم البنك المركزي بتنظيم الائتمان في الاقتصاد الأردني لتحقيق الاستقرار النقدي والمالي ومتطلبات النمو الاقتصادي الشامل، فضلاً عن إصدار الأوراق النقدية والمسكوكات.

من جهة أخرى، يقوم البنك المركزي بالرقابة على البنوك والإشراف عليها، بما يكفل سلامة مراكزها المالية، وحماية حقوق المودعين والمساهمين وفق أحكام التشريعات النافذة وقواعد الحوكمة المؤسسية، وكذلك الرقابة والإشراف على أي مؤسسة مالية لضمان سلامة مركزها المالي وفق أحكام التشريعات النافذة. إضافة إلى ذلك، فإن البنك المركزي يتولى مهمة تنظيم نظام المدفوعات الوطني وتطويره بما يضمن توفير نظم آمنة وكفاءة للدفع والتقص والتسوية.

ويعتمد البنك المركزي منذ بداية الإصلاحات الاقتصادية على التدخل بشكل غير مباشر في السوق النقدية، على الرغم من أن قانون البنك يمنحه حق التدخل المباشر في تقرير فوائد البنوك كما هو مبين في المادة (41):

المادة (41) :

أ- يعلن البنك المركزي بين الحين والآخر أسعار الفائدة التي يتقاضاها لإعادة الخصم ومنح السلفات.

ب- يقرر البنك المركزي الشروط العامة لتقديم التسهيلات الائتمانية للبنوك المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة.

ج- يجوز للبنك المركزي في ظروف حرجية أو طارئة يرى أنها تهدد الاستقرار النقدي أو المصرفي في المملكة منح تسهيلات ائتمانية استثنائية لبنك مرخص وفق شروط يحددها المجلس ويصادق عليها مجلس الوزراء.

المادة (43) :

«لبنك المركزي أن يصدر للبنوك المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة، باستثناء البنوك والمؤسسات المالية المرخصة للعمل بالاستثمار وفق الشريعة الإسلامية، أوامر تنشر في الجريدة الرسمية وبوسائل الإعلام الأخرى، يحدد فيها ما يلي :

أ- الحد الأدنى والأعلى لمعدلات الفوائد التي تتقاضاها البنوك المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة على تسهيلات الائتمانية التي تمنحها للعملاء وذلك دون التقيد بأحكام أي تشريع أو نظام آخر يتعلق بالفوائد أو المربحة

ب- الحد الأعلى الأدنى لمعدلات العمولات التي تتقاضاها على تسهيلات الائتمانية وإدارة حسابات العملاء وعلى خدماتها لهم.

ج- الحد الأدنى والأعلى لمعدلات الفوائد التي تدفعها البنوك المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة على الودائع لديها.

د- إذا لم يحدد البنك المركزي معدلات الفوائد والعمولات على الوجه المنصوص عليه في الفقرات أ، ب، ج، من هذه المادة أو ألغى أي أمر كان قد أصدره بذلك، فللبنوك المرخصة والشركات المالية أن تتقاضى من عملائها الفوائد والعمولات وأن تدفع الفوائد لعملائها دون التقيد بالحدود التي يص عليها أي قانون أو نظام للمربحة أو الفوائد وذلك وفقاً للتعليمات التنظيمية التي يصدرها البنك المركزي».

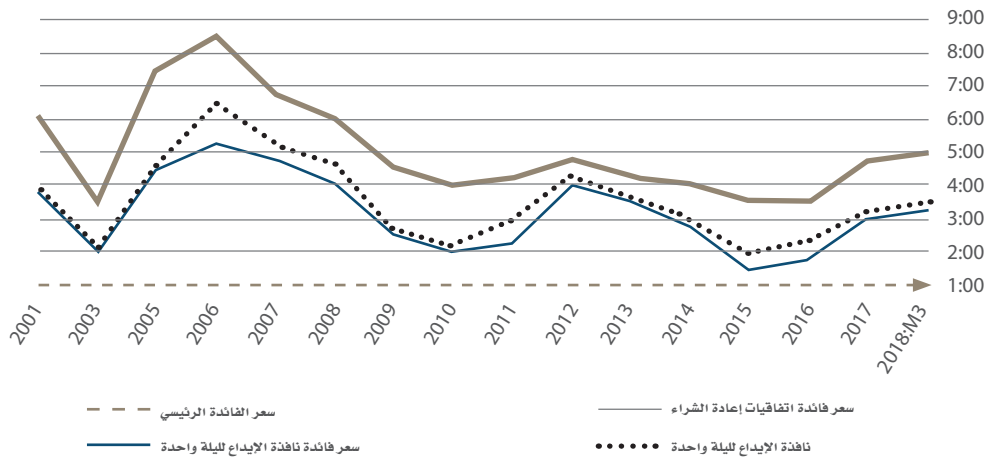
غير أن البنك المركزي يركز فقط على الأدوات غير المباشرة فقط، من خلال سعر إعادة الخصم، وسعر فائدة اتفاقية إعادة الشراء، وسعر فائدة نافذة الإيداع الليلة واحدة، ونسبة الاحتياطي الإلزامي على ودائع البنوك، بالرغم من وجود بعض الاستثناءات التي يمكن استخدامها في الظروف الاستثنائية كالتي يمر بها الاقتصاد حالياً.

ب- الإطار التشغيلي للسياسة النقدية في الأردن

تلعب السياسة النقدية دوراً محورياً في إرساء المقومات الأساسية للنمو الاقتصادي المستدام، لا سيما أن الهدف الرئيسي للسياسة النقدية، المتمثل بتحقيق الاستقرار النقدي يعتبر بمثابة المرتكز الأساسي لحفز الاستثمارات المحلية، وجذب الاستثمارات الخارجية التي تُعدّ من المحركات الرئيسية لعجلة النشاط الاقتصادي. فقد أثبتت الدراسات النظرية والواقع العملي أن الدول التي لم تتمكن من تحقيق الاستقرار النقدي واجهت من المشاكل ما لا حصر لتعداده في هذا المجال. كما دلّ هذا الواقع أيضاً على أن بلوغ درجة عالية من الاستقرار النقدي لا يمكن أن يتم بمعزل عن تبني هذه الدول لسياسات مالية رشيدة، وسياسات اقتصادية محفزة للنشاط الاقتصادي ومشجعة للمبادرات الفردية، وجاذبة للاستثمارات المحلية والأجنبية على حد سواء.

وتستند سياسة البنك المركزي الأردني النقدية إلى إدارة مجموعة واسعة من الأدوات النقدية وعمليات السوق المفتوحة، بهدف توجيه معدلات فائدة الاقتراض في ما بين البنوك ليلية واحدة حول المستويات المستهدفة وفقاً لسعر الفائدة الرئيسي للبنك المركزي (CBJ Main Rate)، وبالتالي التأثير على اتجاهات أسعار الفائدة في السوق المصرفية بما ينسجم مع التطورات الاقتصادية المحلية والعالمية. وتتمثل هذه الأدوات في سعر إعادة الخصم، وسعر الفائدة على اتفاقيات إعادة الشراء ليلية واحدة وأسبوع وشهر وأكثر، وسعر الفائدة على نافذة الإيداع ليلية واحدة، وسعر الفائدة الرئيسي للبنك المركزي. ويعتبر سعر الفائدة على نافذة الإيداع الحد الأدنى لنطاق أسعار الفائدة لدى البنك المركزي ليلية واحدة، وسعر الفائدة على اتفاقيات إعادة الشراء ليلية واحدة الحد الأعلى للنطاق.

الشكل رقم (8) : الإطار التشغيلي للسياسة النقدية في الأردن

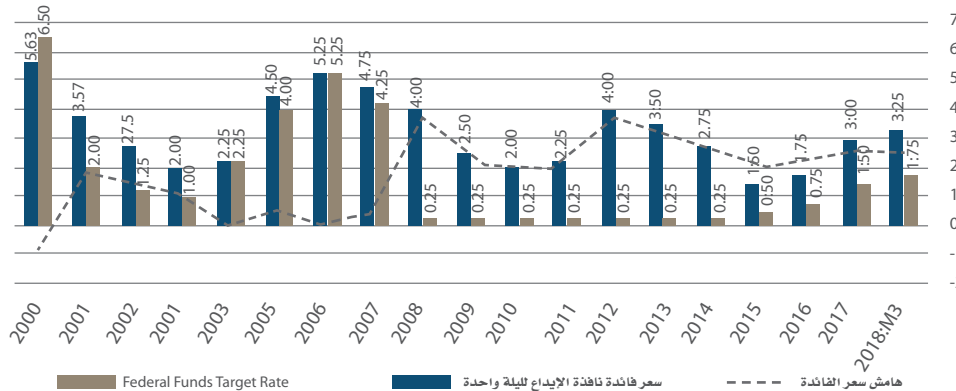


المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، 2018.

كما يستهدف البنك المركزي هامش سعر فائدة ما بين أسعار الفائدة على الدينار الأردني وسعر الفائدة على الدولار الأمريكي (Federal Funds Target Rate)، والتي تعطي الدينار الأردني أفضلية كوعاء إدخاري، وتحافظ على جاذبية الدينار، وتنعكس على انخفاض معدل الدولة، وبالتالي تراكم احتياطات أجنبية عند مستويات مريحة، الأمر الذي يدعم سياسة سعر الصرف المربوط بالدولار الأمريكي. لكن كما هو ملاحظ في الشكل رقم (9)، فإن هامش سعر الفائدة غير ثابت، ويتحرك ضمن نطاق 2 إلى 2.5 خلال الفترة ما بعد عام 2014. كما يلاحظ أن الهامش كان مرتفعاً في عام 2008، وهي الفترة التي خفّض فيها الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي أسعار الفائدة بشكل كبير استجابة للأزمة المالية العالمية، وكذلك عام 2012، وهي الفترة التي انخفضت فيها الاحتياطات الأجنبية لدى البنك المركزي الأردني بشكل كبير.

وعلى الرغم من استهداف الهامش، يعلن البنك المركزي، في بيانات صحفية، أن هنالك أهدافاً أخرى تعكس أولويته في تحريك أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية غير المحافظة على هامش سعر الفائدة لصالح الدينار، تتمثل في مستوى تغطية الاحتياطات الأجنبية لأشهر المستوردات، والمتغيرات الكلية مثل التضخم، والنمو الاقتصادي، والبطالة.

الشكل رقم (9) : هامش سعر الفائدة بين الدينار الأردني وسعر الفائدة على الدولار الأمريكي



المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، 2018.

ت- الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي الأردني

يقوم البنك المركزي بالاحتفاظ باحتياطيات المملوكة من الذهب والعملات الأجنبية وإدارتها، حيث يقوم بتحديد أوجه الاستثمار الملائمة لها، وتحديد نسب مكونات هذه الاحتياطيات وفقاً لتطورات أسواق الصرف والأسواق المالية العالمية، بما يوفر عناصر الأمان والربحية والسيولة لهذه الاحتياطيات. ويسمح البنك المركزي للبنوك المرخصة بالاحتفاظ بموجودات أجنبية دون قيود، وإدارة هذه الموجودات ضمن تعليمات البنك المركزي.

وبتحليل مكونات ميزان المدفوعات الأردني الذي يعد سجل معاملات الأردن مع العالم الخارجي وبالتالي مصادر الاحتياطيات الأجنبية، نجد أن هنالك عجزاً كبيراً في الحساب الجاري سببه الرئيسي العجز في الميزان التجاري الأردني (الصادرات ناقص المستوردات السلعية). ولكن جاءت التحويلات في ميزان الخدمات والحساب الرأسمالي لتغطي هذا العجز، وتسجل فائضاً في الميزان الكلي في العديد من السنوات، الأمر الذي ساهم في مراكمة الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي. ومما لا شك فيه أن سياسات البنك المركزي في هذا الجانب كانت مناسبة، وخاصة في الظروف الاستثنائية التي ولدت ضغوطاً على الاحتياطيات الأجنبية.

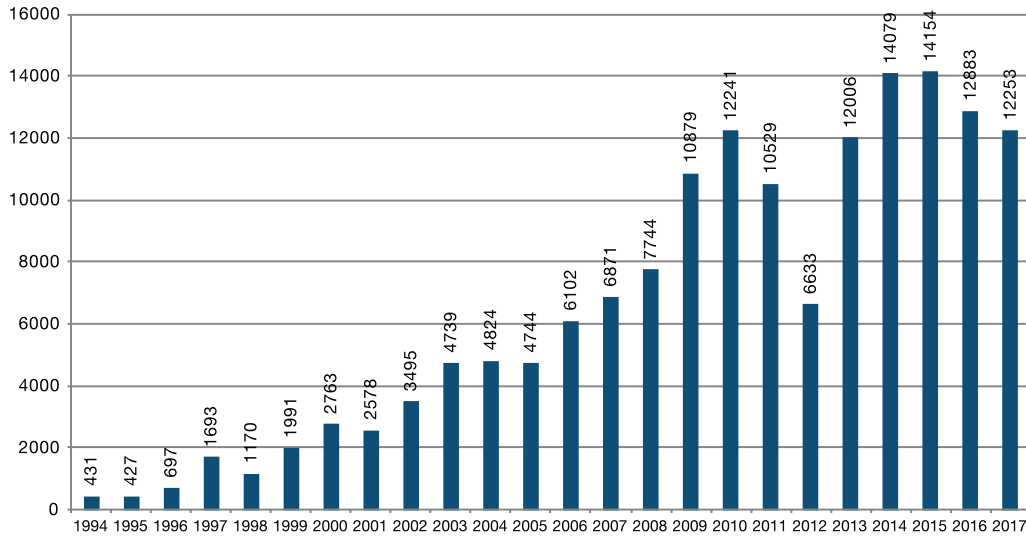
ومن جانب آخر، يتأثر مستوى الاحتياطيات بعوامل داخلية متمثلة بالاحتفاظ بالودائع بالعملات الأجنبية، وهو ما يسمى بالدولة، وعليه تأتي سياسة البنك المركزي هنا والرامية إلى تعزيز جاذبية الدينار الأردني كوعاء إدخاري، من خلال المحافظة على هامش سعري لصالح أسعار الفائدة على الأدوات النقدية المحررة بالدينار الأردني.

ويبين الشكل رقم (10) مسار الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي الأردني، حيث ازدادت بشكل كبير حتى عام 2011 لتتخفّف بشكل حاد في عام 2012 متأثرة بتداعيات «الربيع العربي» والتعثر في إمدادات الغاز الطبيعي من مصر، والارتفاع الحاد في أسعار الطاقة، وتدفق اللاجئين، وعدم وصول المزيد من المساعدات، والإعلان عن تطبيق إجراءات تقشفية في الأردن، ولتعاود بعد ذلك في عام 2012 الارتفاع، حيث دخل الأردن برنامج إصلاح جديد مع صندوق النقد الدولي، وتدفقت المنح والمساعدات، ومن الجدير ذكره هنا أن البنك المركزي اتخذ سياسة نقدية تشدّدية، من خلال رفع أسعار الفائدة على أدواته النقدية بواقع 175 نقطة أساس خلال عام 2012.

كذلك شهد عام 2016 انخفاضاً في الاحتياطيات الأجنبية (لم يكن حاداً كالذي شهده عام 2012)، إذ بدأ الأردن مرة أخرى بتطبيق برنامج إصلاح مع صندوق النقد الدولي انطوى على سياسات تشدّدية معاكسة للدورة الاقتصادية، حيث رفع البنك المركزي أسعار الفائدة على أدواته النقدية.

هذا، ويلتزم البنك المركزي بحسب مؤشرات برنامج الإصلاح الممتد مع الصندوق (Performance Criteria and Indicative Targets) بأن لا تقل صافي الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي الأردني عن 11.5 مليار دولار، وقد حقق البنك المركزي متطلبات الصندوق في هذا الجانب.

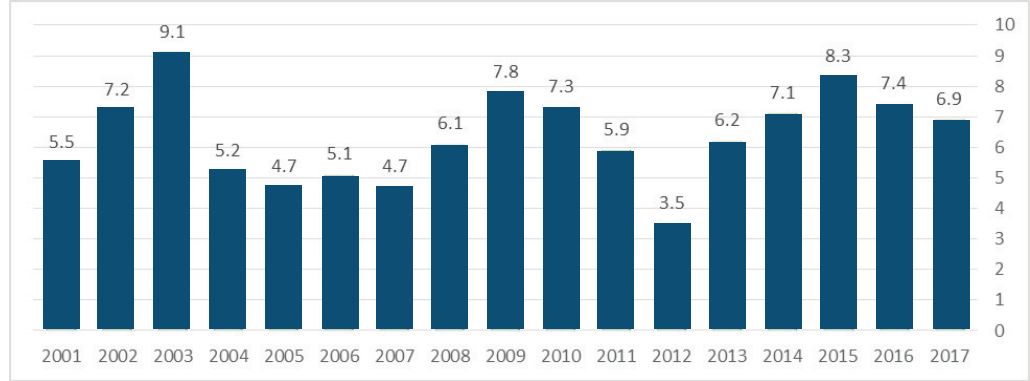
الشكل رقم (10) : الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي 1994-2017 (مليون دولار أمريكي)



المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، 2018.

ويعدّ المقياس المطلق لحجم الاحتياطيات الأجنبية غير كافٍ لقياس مدى كفايتها، وهنا تعرّف الأدبيات الاقتصادية العديد من مؤشرات الكفاية، في مقدمتها تغطية الاحتياطيات لأشهر المستوردات، كما إن النسبة المعيارية في هذا المؤشر تتراوح ما بين ثلاثة إلى ستة أشهر. وبالتالي فإن العنصر المهم ليس فقط المستوى المطلق لاحتياطيات النقد الأجنبي وحده، بل حجم المستوردات كذلك من السلع والخدمات. فإن زادت المستوردات بصورة أسرع من الاحتياطيات، فإن عدد الأشهر التي تغطيها الاحتياطيات يتناقص، والعكس صحيح. ويظهر الشكل رقم (11) تغطية الاحتياطيات الأجنبية لأشهر المستوردات، ويلاحظ أن أعلى المستويات في التغطية سُجلت في عام 2012، وأن أدنى مستوى لها هو 3.5 شهر. وقد سُجلت تغطية الاحتياطيات 6.9 شهر في عام 2017.

الشكل رقم (11): تغطية الاحتياطيات الأجنبية لأشهر المستوردات خلال الفترة 2001-2017



المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، 2018.

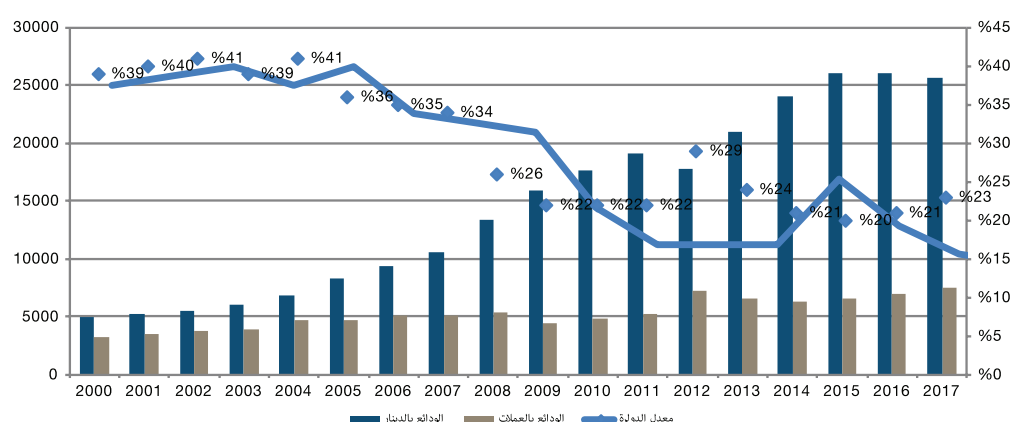
ومن النسب التي تقيس مدى كفاية الاحتياطيات، نسبة الاحتياطيات إلى عرض النقد والبالغة 26% مقارنة بحد أمثل لا يقل عن 20%، وكذلك نسبة الاحتياطيات إلى الدين الخارجي قصير الأجل، والبالغة 952% مقارنة بحد أمثل أدناه 150%. كما إن الاحتياطيات من العملات الأجنبية لدى البنك المركزي تغطي أكثر من مثلي ودائع غير المقيمين بالعملات الأجنبية لدى الجهاز المصرفي. وأخيراً هناك مؤشر مقياس كفاية الاحتياطي (Reserve Adequacy Metric)، والذي يقوم باحتسابه صندوق النقد الدولي، ويشير إلى تراكم تدريجي للاحتياطيات إلى نحو 125% على المدى المتوسط.

وبحسب المقاييس جميعها، يُلاحظ أن مدى كفاية الاحتياطيات الأجنبية ممتاز، لكن السؤال: ما المستوى الأمثل من الاحتياطيات أو التغطية دون الإضرار بالقطاع الحقيقي، حيث أن البنك المركزي تشدد في سياسته للوصول إلى هذا المستوى، وبالتالي قد يؤدي إلى ضياع فرص تمويل القطاعات الحقيقية نتيجة ارتفاع أسعار الفائدة للمحافظة على هامش سعر الفائدة ما بين الدينار والدولار الأميركي.

هذا، ويراقب البنك المركزي ضمن إدارته لأسعار الفائدة على أدواته معدلات الدولة (نسبة الودائع بالعملة الأجنبية إلى إجمالي الودائع في الجهاز المصرفي)، والتي تعتبر مؤشراً على مدى جاذبية الدينار وتعكس مخاوف السوق. ويشير الشكل رقم (12) إلى أن معدلات الدولة انخفضت بشكل كبير لتصل أدنى مستوى لها هو 22% في عام 2011. وبسبب الاضطرابات السياسية الإقليمية وتباطؤ النمو في الاقتصاد الأردني، أقدم العديد من الأفراد إلى تحويل جزء من الودائع من الدينار الأردني إلى الدولار الأميركي، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع الدولة إلى 29%، وانعكس على مستوى الاحتياطيات الأجنبية التي وصلت

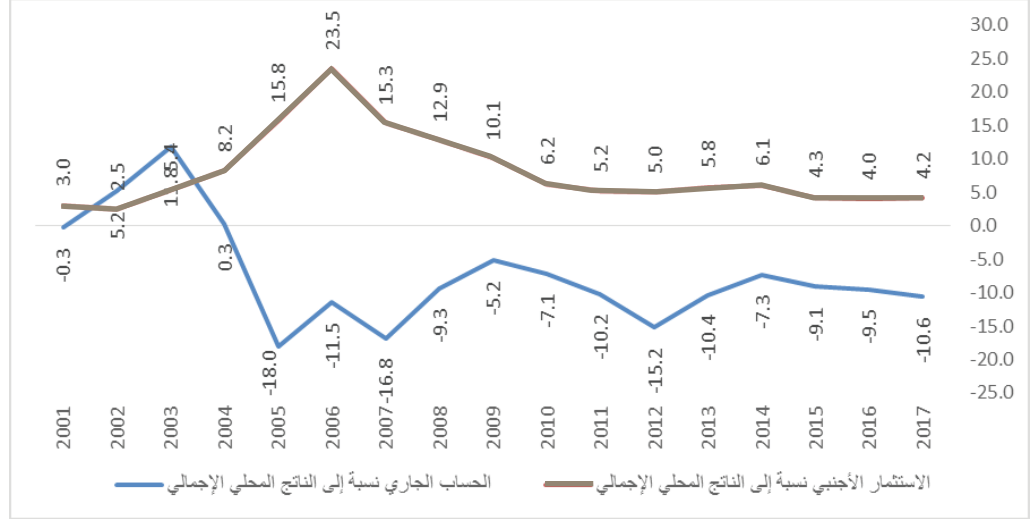
إلى 6.6 مليار دولار، ونتيجة لذلك استجاب البنك المركزي برفع أسعار الفائدة على أدواته النقدية بواقع 175 نقطة أساس، الأمر الذي ساهم في تراجع الدولة وارتفاع الاحتياطيات الأجنبية. هذا ويلاحظ من الشكل رقم (12) أن معدلات الدولة ارتفعت مرة أخرى في عامي 2016 و2017 الأمر الذي يبرر تحرك البنك المركزي برفع أسعار الفائدة على أدواته خلال هذين العامين لمواجهة أثر تخوف المودعين من سلامة أوضاع الاقتصاد، وخاصة في ضوء تبني الحكومة الأردنية جملة من الإصلاحات الانكماشية تزامناً مع تباطؤ النمو الاقتصادي.

الشكل رقم (12): الودائع في البنوك بالدينار وبالعملة الأجنبية مقيمة بالدينار للفترة 2000-2017



أما عن آثار حجم الاحتياطيات الأجنبية وتحقيق الاستقرار النقدي على الاقتصاد الأردني، فقد ساهم الاستقرار النقدي بزيادة ثقة المستثمر الأجنبي وزياد تدفق الاستثمارات الأجنبية، والتي ساهمت بدورها في تمويل عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات، وتعزيز النشاط الاقتصادي. وعليه، يلاحظ وجود علاقة متبادلة ما بين السياسة التشددية، التي تعزز من استقرار البيئة الاقتصادية، وبين تدفق الاستثمارات الأجنبية وخاصة ضمن محيط ملتهب ومضطرب، إذ توفر هذه السياسة الأمان للمستثمرين الأجانب بوجود احتياطيات أجنبية مريحة، وسعر صرف مستقر، وتعمل على جذب وتوطين الاستثمارات الأجنبية التي بدورها تخفف من آثار المعجز في الحساب الجاري، وتدعم تراكم الاحتياطيات الأجنبية كذلك، وهذا ما يعكسه الشكل رقم (13) حيث اتسعت فجوة عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات لتصل إلى 10.6% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2017، ما شكّل ضغطاً على الاحتياطيات الرسمية من العملات الأجنبية لدى البنك المركزي لتصل إلى 12.2 مليار دولار في نهاية عام 2017 مقابل 12.8 مليار دولار في نهاية عام 2016، وقد خفّف من هذا الضغط تدفق الاستثمارات الأجنبية بنسبة 4.2% في نهاية عام 2017.

الشكل رقم (13): الحساب الجاري وصافي تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المملكة FDI كنسبة من GDP



المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، 2018.

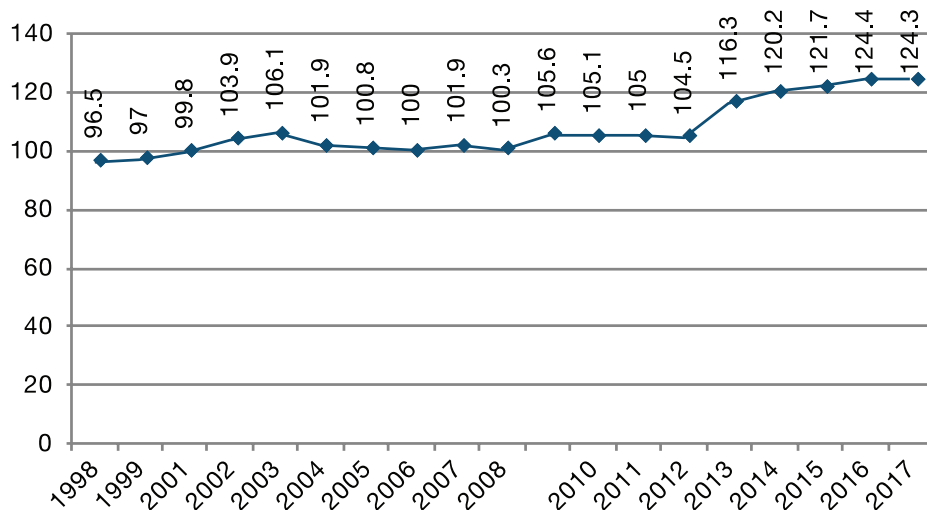
ث- سياسة سعر الصرف المتبعة من قبل البنك المركزي

مرت سياسة سعر الصرف بالعديد من المراحل تميزت معظمها باتباع سعر صرف ثابت، حيث رُبط الدينار الأردني بعملة منفردة، أو سلة من العملات، وأيضاً تعويمه. ومن خلال الاستعراض التاريخي لسياسة سعر الصرف، نجد أن الدينار الأردني كان مرتبطاً بالجنيه الإسترليني على أساس سعر تعادل جنيه إسترليني واحد لكل دينار في عام 1957. ليتحول بعد ذلك إلى الربط بالدولار الأميركي في عام 1967، وذلك نتيجة لانخفاض الجنيه الإسترليني بسعر التعادل نفسه الذي كان سائداً قبل تخفيض الجنيه والبالغ 2.8 دولار لكل دينار. وفي عام 1975، تم فك ارتباط الدينار بالدولار الأميركي والتحول إلى الربط بسلة وحدة حقوق السحب الخاصة (SDR). وفي أواخر عام 1988، عوّم البنك المركزي سعر صرف الدينار. وقد نجم عن هذه السياسة خلال الفترة المتبقية من عام 1988 والشهر الأول من عام 1989 انخفاض سعر صرف الدينار بشكل كبير بلغ حوالي 50% مقابل الدولار الأميركي. ومع بداية شباط 1989، ثُبت سعر صرف الدينار مقابل الدولار الأميركي عند سعر وسطي بلغ 540 فلساً للدولار الأميركي. وبتاريخ 1995/10/23، قرّر البنك المركزي ربط الدينار بالدولار الأميركي عند سعر وسطي هو 709 فلسات للدولار بهدف تحقيق درجة أكبر من الاستقرار في سعر صرف الدينار. أما باقي العملات الأجنبية الرئيسية الأخرى، فيتم تحديد سعر صرفها مقابل الدينار وفقاً لتطورات أسعار صرف تلك العملات مقابل الدولار في أسواق النقد العالمية.

وتشير العديد من الدراسات وتقارير صندوق النقد الدولي إلى أن سياسة سعر الصرف في الأردن والمتمثلة بربطه بالدولار الأميركي، قد خدمت الاقتصاد الأردني، وخاصة في ضوء البيئة الاقتصادية والسياسة الإقليمية المضطربة، ولكن يبقى السؤال هنا: ما تأثير سعر الصرف على ظروف التجارة، وهل سعر الصرف مقيم بأعلى من القيمة الحقيقية أم العكس؟ ومن المؤشرات التي يتم تتبعها في هذا السياق، سعر الصرف الحقيقي الفعّال الذي يأخذ بعين الاعتبار المعاملات التجارية للدولة مع الشركاء التجاريين والأسعار النسبية ضمن أوساط مرجحة (أوزان) بحصة التجارة مع كل بلد. ويشير الشكل رقم (14) إلى أن سعر الصرف الحقيقي الفعّال، قد شهد ارتفاعاً في الأردن خلال السنوات القليلة الماضية، وهذا يعطي مؤشرات على انخفاض تنافسية الصادرات الأردنية نتيجة زيادة مستوى الأسعار في الأردن نسبياً مع الشركاء التجاريين.

وتفترض سياسة سعر الصرف التي يتبعها البنك المركزي في الوقت الحالي والمتمثلة بسياسة التثبيت مقابل الدولار الأميركي، أن الظروف الاقتصادية للأردن تشبه ظروف الاقتصاد الأميركي، وهذا افتراض غير صحيح.

الشكل رقم (14) : سعر الصرف الحقيقي الفعّال

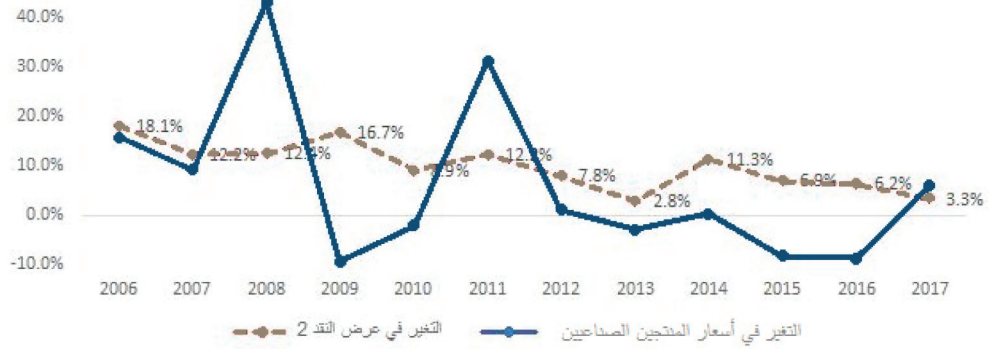


المصدر: <http://unctadstat.unctad.org>

ج- السيولة المحلية.

يبين الشكل رقم (15) العلاقة بين التغير في عرض النقد بمفهومه الواسع (M2) والنتائج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الفترة 2000-2017، ويظهر الاتجاه العام توافق أثر السيولة على النشاط الاقتصادي الأردني، فالسيولة ممكن للتبادل الاقتصادي بين الأطراف جميعها. ولكن التذبذب في عرض النقد من عام إلى آخر، يبين عدم وجود استقرار في الطلب على النقود.

الشكل رقم (15) : عرض النقد ونمو الناتج المحلي الإجمالي 2006-2017



المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، 2018.

كما يبين الشكل رقم (16) العلاقة بين أسعار المنتجين الصناعيين وعرض النقد، والتي تعكس أثر السيولة المحلية على أسعار الإنتاج بتحديد أثر السوق (أثر التجارة)، والذي يعكس أيضاً تضخم تكاليف الإنتاج، وهي علاقة ضعيفة كما هو واضح من الشكل، إذ إن تغيرات عرض النقد لا تعكس التغيرات في أسعار المنتجين، وبالتالي لا يؤثر حجم السيولة في الاقتصاد الأردني في حجم الطلب على المنتجات الصناعية في الأردن، ومن الملاحظ من الشكل اعتماد أسعار المنتجين على تحركات أسعار السلع الأساسية في العام، فنجدتها قد ارتفعت في عام 2008 بشكل كبير نتيجة ارتفاع أسعار النفط. ومن جانب آخر، أثرت الظروف الجيوسياسية وما ترتب عليها من إغلاق للحدود مع كل من سوريا والعراق إلى انخفاض الطلب على منتجات الصناعات التحويلية في الأردن، ما أدى إلى انخفاض أسعارها.

ومن الجدير ذكره هنا أن أسعار الفائدة لإقراض هذا القطاع المهم، وعلى الرغم من دعم البنك المركزي لجزء منها، ما تزال مرتفعة وتتأثر بحجم السيولة في السوق المصرفية، حيث

تُفضّل البنوك استثمار السيولة الفائضة لديها في السندات و/ أو في نافذة الإيداع لدى البنك المركزي و/ أو منحها إلى القطاع الخاص بأسعار فائدة تفوق معدلات العائد من المشاريع، ما يجعلها غير مجدية من الناحية الاقتصادية.

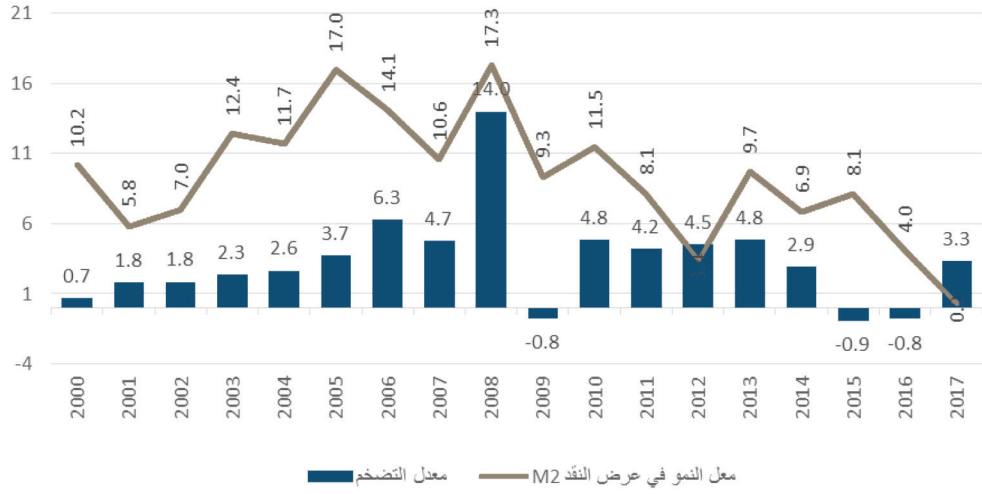
الشكل رقم (16): التغير في أسعار المنتجين الصناعيين وعرض النقد 2 للفترة 2006-2017



المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، 2018.

ويبين الشكل رقم (17) تذبذب معدلات التضخم في الأردن، حيث شهدت معدلات مرتفعة جداً في عام 2008 نتيجة ارتفاع أسعار المشتقات النفطية وإزالة الدعم عنها، كما شهدت الأعوام 2009 و2015 و2016 معدلات نمو سلبية متأثرة بانخفاض أسعار المشتقات النفطية من جانب والطلب الكلي من جانب آخر. أما في عام 2017، فقد ارتفع معدل التضخم ليصل إلى 3.3% جاء جزء منه نتيجة الإجراءات الضريبية التي فرضت على بعض السلع، فضلاً عن ارتفاع أسعار المشتقات النفطية الناجم عن ارتفاع أسعار النفط العالمية. أما العلاقة بين التضخم وعرض النقد 2، فهي علاقة ضعيفة كما هو واضح من الشكل رقم (17)، ويرجع ذلك إلى أن جزءاً كبيراً من التضخم ناتج عن آثار خارجية و/ أو تعديلات في السياسة الاقتصادية والضرائب، وعليه، يمكن استنتاج أن سيطرة السياسة النقدية على التضخم تتأثر بشكل كبير بأسعار السلع الأساسية والتي تسعر عالمياً، فضلاً عن أثر قرارات السياسة المالية، وخاصة الإجراءات الضريبية، وتحرير أسعار المشتقات، وإزالة الدعم، والتي أثرت بشكل كبير على معدلات التضخم.

الشكل رقم (17): معدلات التضخم مقابل التغير في عرض النقد M2 للفترة 2000-2017



المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، 2018.

ح- هامش سعر الفائدة في السوق المصرفية

يعرّف هامش سعر الفائدة في السوق المصرفية على أنه الفرق بين سعر الفائدة على الودائع لأجل وسعر الفائدة على القروض، ويبين الجدول رقم (10) الهامش الاسمي بين سعر الفائدة على الودائع وسعر الفائدة على القروض بحسب قاعدة بيانات البنك الدولي، ويبين أيضاً معدل التضخم لبيان الهامش الحقيقي بعد إنقاص التضخم من الهامش الاسمي. ولقد تم انتقاء ثماني دول من المنطقة التي تتوفر لدى قاعدة بيانات البنك الدولي كامل المعلومات عنها لإتمام هذه العملية الحسابية. ويعتبر الهامش الحقيقي المقياس الأفضل بين المعايير، حيث يبين حقيقة ما تتقاضاه البنوك بعد احتساب معدلات التضخم.

ويلاحظ أن الهامش الاسمي (الفارق بين الفائدة على الإقراض وعلى الودائع) في الأردن هو 4.98، وهو ثاني أعلى هامش اسمي بعد الجزائر، حيث أن الهامش الاسمي لديها هو 6.25. كما إن لبنان تمتعت في عام 2015 بأقل هامش اسمي هو 1.11. وبالنسبة للأردن، فإن الهامش فيها يزيد على الهامش في مصر، وهي دولة شهدت اضطرابات كبيرة نتيجة الربيع العربي، واحتسب الهامش الحقيقي من خلال تخفيض التضخم، والذي يعتبر مؤشراً للاستثمار والاستهلاك.

وهناك العديد من الأسباب التي أدت إلى ارتفاع الهامش في الأردن، من بينها مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص في الحصول على التمويل، ففي ضوء ارتفاع معدلات العجز وبالتالي

زيادة الطلب على التمويل من قبل الحكومة، فإن هذا يخلق أثراً سلبياً، الأمر الذي ينعكس على أسعار الفائدة على القروض بالارتفاع، ومن جانب آخر قد يكون بسبب الضرائب المرتفعة على البنوك، حيث تدفع البنوك 35% من أرباحها ضرائب للحكومة، وفي ضوء انخفاض المرونة على الطلب على القروض، تنقل البنوك الجزء الأكبر من عبء الضريبة على المقترض، وذلك برفع أسعار فائدة القروض.

الجدول رقم (10): الهامش الاسمي والهامش الحقيقي لأسعار الفائدة لعدد من الدول

الدولة	معدل التضخم					الهامش الاسمي					الهامش الحقيقي				
	2015	2014	2013	2012	2011	2015	2014	2013	2012	2011	2015	2014	2013	2012	2011
الجزائر	4.5	8.9	3.3	2.9	4.8	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	1.75	2.65	2.95	3.35	1.45
البحرين	0.4	2.8	3.3	2.7	1.8	4.14	4.08	4.1	4.18	4.17	4.54	1.28	0.8	1.48	2.37
مصر	10.1	7.1	9.5	10.1	10.4	4.26	4.36	4.62	4.78	4.69	5.84	2.74	4.88	5.32	5.71
الأردن	4.2	4.5	4.8	2.9	0.9	5.31	5.01	4.16	4.47	4.98	1.11	0.51	0.64	1.57	5.88
الكويت	4.8	2.9	2.7	2.9	3.3	3.03	2.94	2.54	2.25	2.25	1.77	0.04	0.16	0.65	1.05
لبنان	5	6.6	4.8	1.9	3.7	1.65	1.48	1.52	1.36	1.11	3.35	5.12	3.28	0.54	4.81
عمان	4	2.9	1.3	1	0.1	3.39	3.03	3.02	3.06	2.83	0.61	0.13	1.72	2.06	2.73
قطر	1.9	1.9	3.1	3.1	1.9	3.74	3.71	3.69	3.61	2.83	1.84	1.81	0.59	0.51	0.93

المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعد البيانات، 2018، البنوك المركزية (الجزائر، البحرين، مصر، الأردن، الكويت، لبنان، عمان، قطر) التقارير السنوية، أعداد مختلفة.

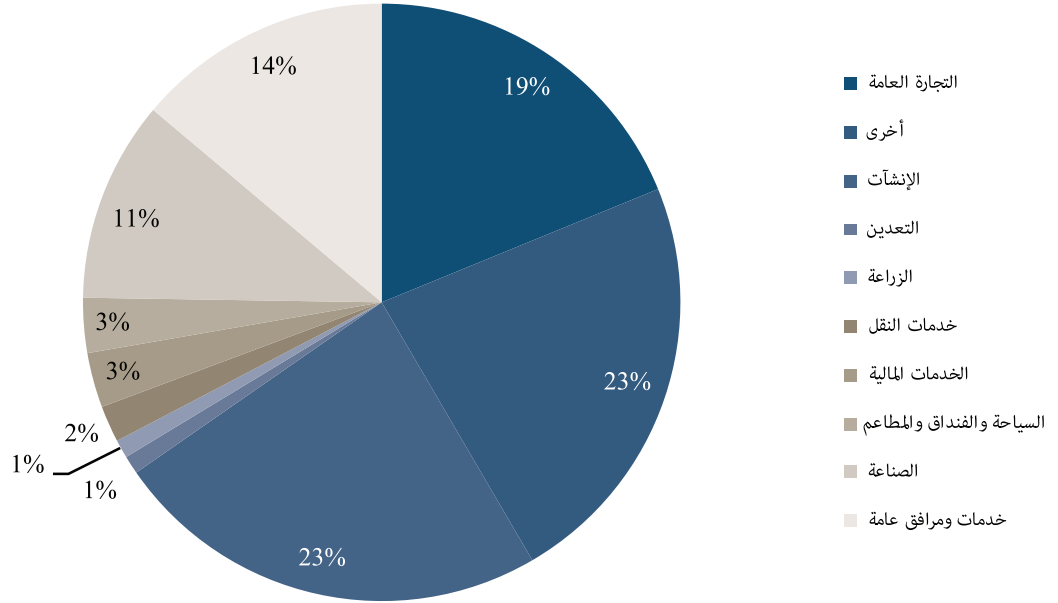
ويشير التحليل في هذه الجزئية إلى إمكانية وجود ما يسمى بـ «مصيصة السيولة» (Liquidity Trap)، وهي الحالة التي لا تستجيب فيها البنوك للسياسة النقدية، لأنها تملك معدلات مرتفعة من السيولة، وترفض إقراضها سواء من خلال رفع سعر الفائدة، أو من خلال زيادة الشروط على العميل، فتقل معدلات الإقراض، وبينما يضخ البنك المركزي السيولة للبنوك لا تقوم الأخيرة بتوفيرها كقروض للقطاع الخاص.

خ- السياسة النقدية وتحفيز الإقراض

يشير الشكل رقم (18) إلى توزيع التسهيلات الائتمانية بحسب النشاط الاقتصادي، حيث استحوذ قطاع الإنشاءات على 24% من إجمالي التسهيلات بالمتوسط خلال الفترة 2013-2017، تلتها تسهيلات مصنفة ضمن بند «أخرى»، والتي هي في غالبيتها تسهيلات مقدمة للأفراد بنسبة 23%، ثم تلتها التجارة العامة بنسبة 19%، ثم خدمات ومرافق عامة بنسبة 14%، في ما جاءت الصناعة بنسبة 11%، والسياحة والفنادق والمطاعم بنسبة 3%،

والخدمات المالية بنسبة 3%، وأخيراً خدمات النقل بنسبة 2%، وكل من الزراعة التعدين بنسبة 1%.

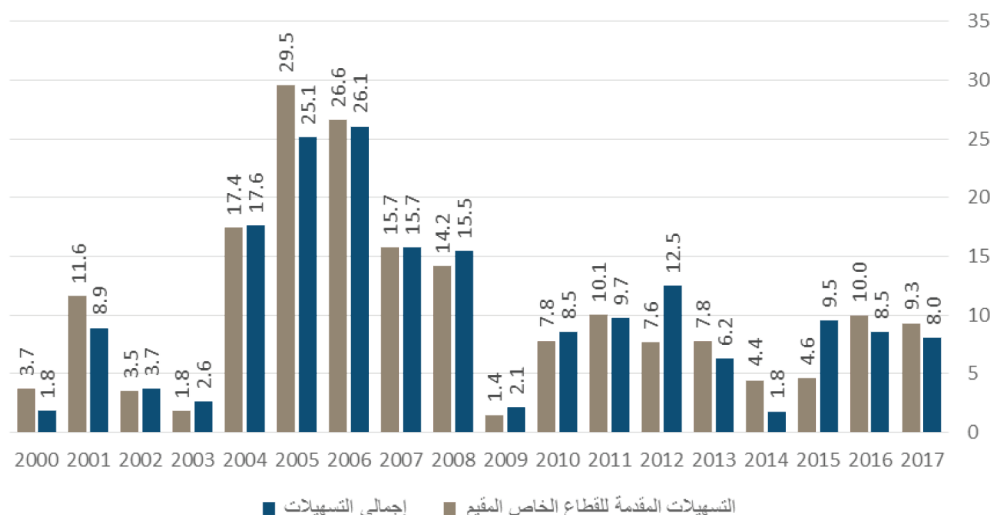
الشكل رقم (18): توزيع التسهيلات الائتمانية بحسب النشاط الاقتصادي بالمتوسط خلال الفترة 2013-2017



المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، 2018.

أما عن معدلات نمو التسهيلات، فيلاحظ من الشكل رقم (19) بلوغها مستويات قياسية في الفترة 2004-2008، وهي الفترة التي سبقت الأزمة المالية العالمية، وشهدت تحسناً كبيراً في القطاعات الاقتصادية كافة في الأردن. أما خلال الأزمة المالية العالمية وتداعياتها على الاقتصاد الأردني، فقد شهدت التسهيلات الائتمانية انخفاضاً كبيراً، حيث وصل معدل نمو التسهيلات المقدمة إلى القطاع الخاص 1.4% في عام 2008، وجاء ذلك على الرغم من تخفيض أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية، إلا أن تخوف البنوك وحالة عدم اليقين، ساهمت في إحجام البنوك عن منح التسهيلات رغم وجود السيولة الكافية والكبيرة لديها.

الشكل رقم (19) : معدلات نمو التسهيلات الائتمانية



المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، 2018.

ومن الملاحظ نجاح جهود البنك المركزي على الرغم من الظروف الاقتصادية وتشجيعه لمنح التسهيلات، حيث عدّل البنك هيكل أسعار الفائدة لتحديث الإطار التشغيلي للسياسة النقدية مرتين، الأولى في أيار 2012 باستحداث ثلاث أدوات جديدة، والثانية في شباط 2015؛ حيث أجرى تعديلاً على هيكل أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية، اشتمل على إصدار شهادات إيداع لأجل أسبوع واحد، واعتماد سعر فائدة مرجع (CBJ Main Rate) لتعزيز قدرة البنوك على إدارة سيولتها بفعالية وكفاءة، وبما يكفل تلبية احتياجاتها التشغيلية، وتوفير الاحتياجات التمويلية المتنامية لقطاعات الاقتصاد الوطني المختلفة، وتشجيع إقراض القطاع الخاص لتعزيز النمو الاقتصادي.

كما أطلق البنك برنامجاً لمنح سلف متوسطة الأجل لتوفير التمويل لقطاعات الصناعة، والسياحة، والطاقة المتجددة، والزراعة، وقطاع تكنولوجيا المعلومات بتكاليف وآجال ملائمة بهدف دعم تلك القطاعات ورفع تنافسيتها وقدرتها على الإنتاج. وتتلخص فكرة البرنامج بقيام البنك المركزي بمنح سلف للبنوك المرخصة بتكاليف منخفضة تبلغ حالياً 1.75% (تمثل سعر إعادة الخصم مطروحاً منه هامش 2%) لتقوم بدورها بإعادة إقراضها للقطاعات المستفيدة بأسعار فائدة مشجعة بلغت حوالي 4.75% إلى 5%، وبآجال مناسبة تتواءم مع الاحتياجات التمويلية لهذه القطاعات، تبلغ 10 سنوات لقطاع الطاقة المتجددة، وخمس سنوات لباقي القطاعات المشمولة بالبرنامج. وتجاوز إجمالي السلف الممنوحة ضمن

البرنامج حوالي 185 مليون دينار - من أصل نحو مليار دينار أردني أتاحها البنك المركزي لهذا البرنامج (وهي تعادل 5% من إجمالي التسهيلات المباشرة بالدينار). كما وسّع البنك المركزي مظلة البرنامج ليشمل البنوك الإسلامية نظراً لتزايد الطلب على المنتجات والبدايل التي تقدمها البنوك الإسلامية العاملة بالمملكة، بما يتيح التمويل المتوافق مع الشريعة الإسلامية ويوفره للجهات المستفيدة من البرنامج والراغبة بالحصول عليه؛ حيث تم توقيع اتفاقيات وكالة بالاستثمار مع البنوك الإسلامية. وجاء القانون المعدل للبنك المركزي الأردني رقم (24) لسنة 2016، متضمناً العديد من المواد التي تفضي إلى تعزيز استقلالية البنك؛ حيث تخلّى في بعض التعديلات عن منح التسهيلات للحكومة، ما يؤمن مزيداً من الاستقلالية عن الضغوطات الحكومية.

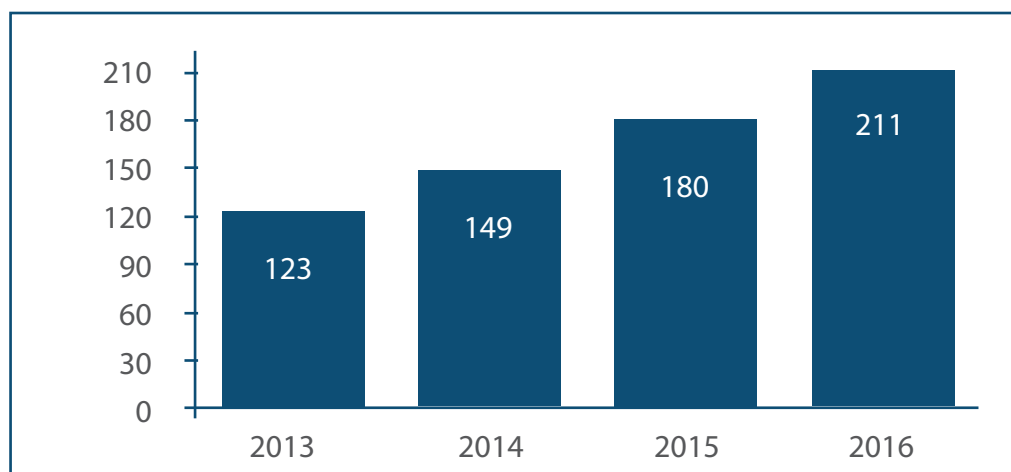
تحسين الوصول إلى التمويل للشركات المتوسطة والصغيرة

تمثل المشروعات الصغيرة والمتوسطة إحدى أهم ركائز الاقتصاد في العالم، وأحد أهم مجالات خلق فرص العمل، حيث تشكل هذه المشاريع حوالي 98% من إجمالي الشركات في الغالبية العظمى من دول العالم، وتوفر ما بين 40 إلى 60% من مجموع فرص العمل، بحيث يعتبر تعزيز وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة للتمويل بتكاليف وآجال مناسبة من أهم المحاور الرئيسية لتعزيز الاشتغال المالي.

وفي هذا المجال، قام البنك المركزي منذ عام 2013، بالتعاون مع الوزارات المعنية ومؤسسات تمويل دولية وإقليمية، بحشد تمويل لقطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة (أكثر من 95% من الشركات الأردنية تُصنّف على أنها صغيرة أو متوسطة الحجم) بأسعار فائدة منافسة ولآجال مناسبة، فضلاً عن ضمانات للقروض الممنوحة. وقد قدّم البنك المركزي برامج تمويل موجهة لقطاعات الصناعة والسياحة والطاقة المتجددة والزراعة وتكنولوجيا المعلومات (بما فيها الشركات الصغيرة والمتوسطة) وقام بالعديد من المبادرات الحكومية لإنشاء برامج وصناديق للتنمية لما له من أثر كبير في تعزيز خطط الاشتغال المالي.

هذا، وقد بلغ إجمالي قروض شركات التمويل الأصغر حوالي 211 مليون دينار في نهاية عام 2016 مقارنة بحوالي 180 مليون دينار في نهاية عام 2015. كما وصل عدد المقترضين إلى 390417 مقترضاً في نهاية عام 2016 مقابل 357833 مقترضاً في نهاية عام 2015، أي بنسبة نمو بلغت 9%. كما ارتفع متوسط حجم القروض من 487 ديناراً في نهاية عام 2015 إلى 519 ديناراً في نهاية عام 2016 أي بنسبة نمو بلغت 7%.

الشكل رقم (20) : إجمالي قروض شركات التمويل الأصغر



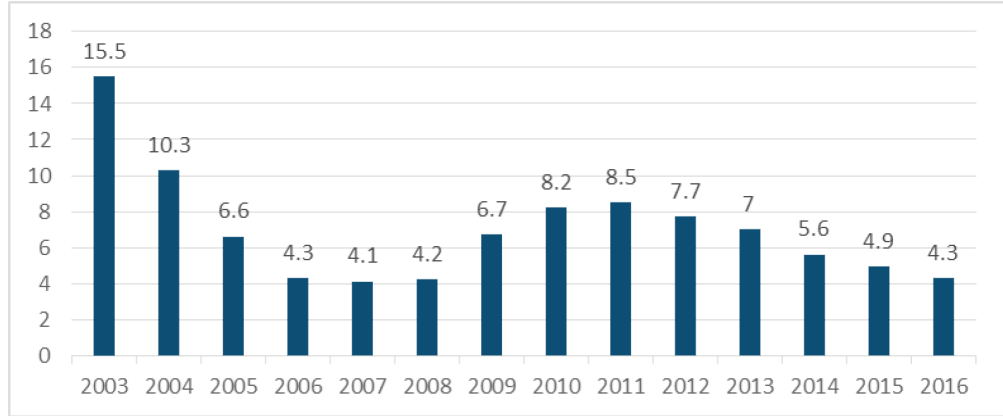
المصدر: البنك المركزي الأردني، تقرير الاستقرار المالي، 2016.

د- الرقابة على الجهاز المصرفي

تقوم دائرة الرقابة على الجهاز المصرفي في البنك المركزي بالتحقق من سلامة الأوضاع المالية للبنوك ومراقبتها والإشراف عليها بما يكفل سلامة مراكزها المالية، وحماية حقوق المودعين والمساهمين في البنوك وفق أحكام التشريعات النافذة، وقواعد الحوكمة التي يضعها البنك المركزي بموجب التعليمات التي يصدرها لهذه الغاية. كما تعمل دائرة الرقابة على وضع القواعد والضوابط اللازمة لقيام البنوك بالتعامل مع عملائها بطريقة عادلة وشفافة، بما يعزز تنافسيتها، ويساهم في حمايتها من مخاطر السمعة، ويكفل مساهمتها في التنمية الاقتصادية المستدامة واستقرار النظام المصرفي والمالي.

وتتمتع البنوك بمستويات أمان ممتازة، حيث أن نسبة الديون غير العاملة (الديون المتعثرة) من إجمالي الديون ضمن مستويات متدنية بلغت 4.3% في نهاية عام 2016، وهي متوافقة مع أفضل الممارسات العالمية.

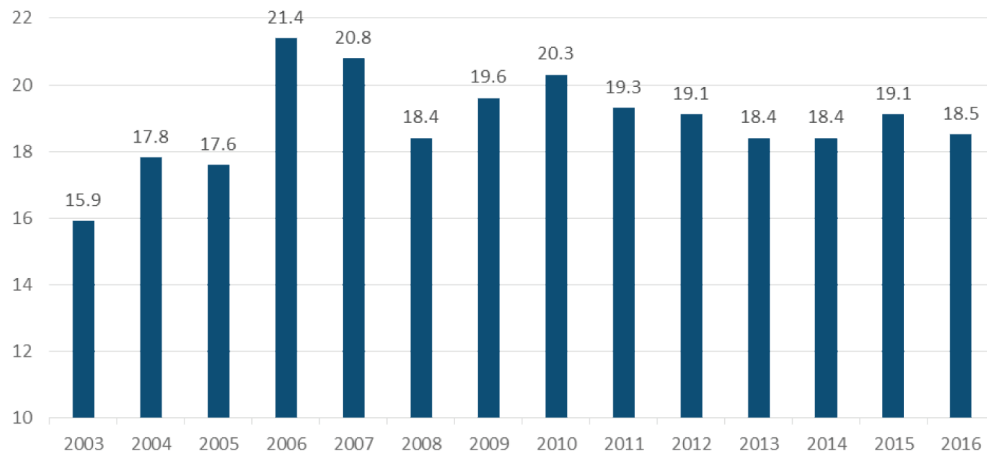
الشكل رقم (21): نسبة الديون غير العاملة من إجمالي الديون



المصدر: البنك المركزي الأردني، تقرير الاستقرار المالي، أعداد مختلفة.

أما نسبة كفاية رأس المال المحتفظ به من قبل البنوك لمواجهة المخاطر التي قد تتعرض لها، فقد حافظت هذه النسبة كما هو موضح في الشكل رقم (22) على هامش مريح فوق الحد الأدنى المطلوب من البنك المركزي الأردني والبالغ 12%، والحد الأدنى المقرر من لجنة بازل والبالغ 8%. وقد وصلت هذه النسبة إلى أعلى مستوياتها في نهاية عام 2006، حيث بلغت 21.4%، وقد نتج هذا الارتفاع الملحوظ بشكل رئيسي عن قيام معظم البنوك بزيادة رؤوس أموالها خلال عام 2006، وتحقيقها لأرباح مرتفعة، ما انعكس بشكل إيجابي على نسبة كفاية رأس المال لديها، ثم انخفضت نسبة كفاية رأس المال في نهاية عام 2008 إلى 18.4%، متأثرة بتداعيات الأزمة المالية العالمية، بالإضافة إلى تطبيق البنك المركزي لمعايير أكثر تشدداً في احتساب النسبة بالتوافق مع متطلبات لجنة بازل.

الجدول رقم (22) : نسبة كفاية رأس المال



المصدر: البنك المركزي الأردني، تقرير الاستقرار المالي، أعداد مختلفة.

مؤشر الاستقرار المالي في الأردن:

طور البنك المركزي مؤشراً جديداً يعبر عن حالة الاستقرار المالي في الأردن، يتكون من ثلاثة مؤشرات فرعية تتعلق بالقطاع المصرفي والاقتصاد الكلي وسوق رأس المال، وتتراوح قيمته بين صفر وواحد، حيث أنه كلما اقتربت القيمة من الصفر، دلّ ذلك على وجود ضعف في النظام المالي، وكلما اقتربت القيمة من الواحد ازدادت درجة الاستقرار في النظام المالي، حيث تم تطوير هذا المؤشر بعد دراسة العديد من التجارب الدولية في بناء مؤشر الاستقرار المالي الخاص بها، وقد بين المؤشر الذي بلغت قيمته في نهاية عام 2016 حوالي 0.5 بأن درجة استقرار النظام المالي في الأردن جيدة (البنك المركزي الأردني، تقرير الاستقرار المالي، 2016).

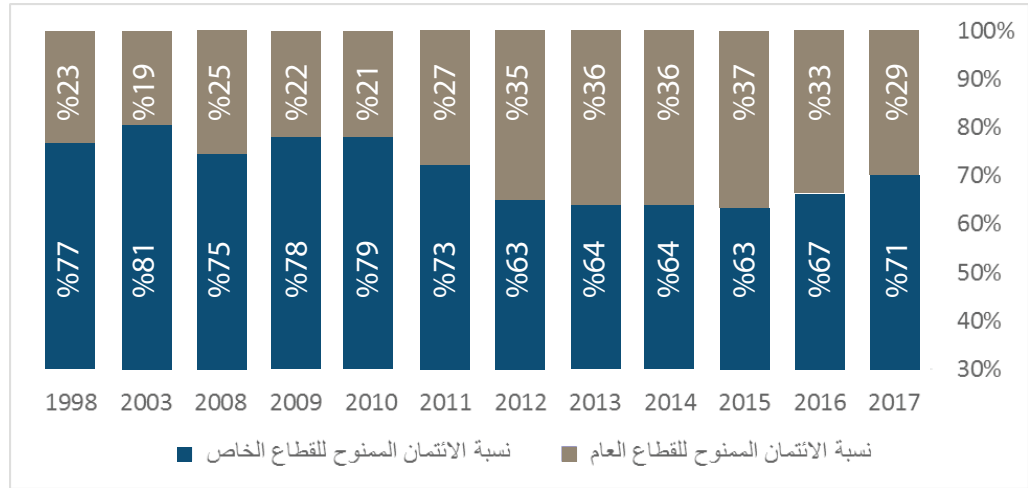
د- مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص في الاقتراض

تفترض النظرية الاقتصادية أن القطاع المصرفي يقوم بعرض الأموال المعدّة للاقتراض، وهي إجمالي الودائع مطروح منها الاحتياطات الإلزامية ليقابلها الطلب على القروض من القطاعات الاقتصادية والأفراد. وهنا عند سعر فائدة معين، يتحدّد حجم الائتمان المصرفي الممنوح، والذي يعتمد في الأساس أيضاً على أسعار فائدة البنك المركزي من جانب، وحجم الطلب، ولذا فإن اقتراض الحكومة من السوق المحلية يزيد من الطلب على الاقتراض، وعليه تزيد أسعار الفائدة من جانب، وتقل الأموال المتاحة للاقتراض الموجه للقطاع الخاص من

جانب آخر. وهناك دراسات تشير إلى أن القطاع العام يزاحم الشركات على الاقتراض، ويُبطئ عجلة الاستثمار الخاص. ولرصد أثر مزاحمة الحكومة للقطاع الخاص في الحصول على الاقتراض المحلي، تم أخذ حجم الائتمان المصرفي، والذي يشمل أنواع التسهيلات المقدمة كافة من الجهاز المصرفي، حيث يلاحظ من الشكل رقم (23) أن القطاع الحكومي يزاحم القطاع الخاص في الحصول على التمويل، حيث انخفضت حصة القطاع الخاص من الائتمان المحلي (التسهيلات المباشرة وغير المباشرة الممنوحة من القطاع المصرفي) من 81% في عام 2003 إلى 71% في عام 2017، وفي المقابل زادت نسبة الائتمان المحلي للقطاع العام لتصل إلى 29%، ويؤد هذا الأثر الكمي أثراً سلبياً أيضاً يتمثل في ارتفاع أسعار الفائدة على الإقراض.

ومن جانب آخر، ساهم التخوف من حالات عدم السداد، وزيادة ظروف عدم التأكد بشكل كبير أيضاً في التشدد في منح البنوك التسهيلات للقطاع الخاص وتفضيل السيولة والاستثمار في الأوراق المالية الحكومية الخالية من المخاطرة، وذات العائد المجزي نسبياً. وتجدر الإشارة هنا إلى حجم ودائع البنوك غير المستغلة، وانخفاض معدل دوران النقد، والذي ينعكس في حجم الائتمان المقدم من قبل البنوك.

الشكل رقم (23): نسبة الائتمان المحلي للقطاع الخاص والقطاع العام



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.

ر- الإستراتيجية الوطنية للاشتغال المالي

انبثقت الحاجة إلى وضع الإستراتيجية الوطنية للاشتغال المالي من عدد من العوامل؛ أولها أن نسبة الاشتغال المالي للبالغين في الأردن بلغت 24.6%، وهي نسبة متدنية إذا ما قورنت بالبلدان الأخرى الواقعة ضمن فئة مستويات الدخل في العالم نفسها على الرغم من أنها الأعلى بين النظراء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ما يدل على أن النسبة الأغلب من البالغين مستبعدة من النظام المالي الرسمي، حيث لا تحصل على فرصة مشاركة فاعلة في عملية التنمية ولا تستفيد منها.

الشكل رقم (24): محاور الإستراتيجية الوطنية للاشتغال المالي



المصدر: البنك المركزي الأردني، الإستراتيجية الوطنية للاشتغال المالي، 2017.

سياسة البنك المركزي وبرنامجه لتعزيز الاشتغال المالي:

قام البنك المركزي بالعديد من الإجراءات لتعزيز بيئة ملائمة للاشتغال المالي وتفعيلها، وذلك من خلال التالي:

- إصدار نظام شركات التمويل الأصغر ليشكل مرجعية قانونية للإطار التنظيمي والرقابي للبنك المركزي على هذا القطاع، ما سيعزز من فرص الشركات متناهية الصغر والصغيرة بالحصول على التمويل.
- توسيع رقابة البنك المركزي لتشمل المؤسسات المالية غير المصرفية الأخرى.

- تعزيز حماية المستهلك المالي، ونشر الثقافة المالية والمصرفية في المجتمع، حيث أنشأ البنك المركزي دائرة حماية المستهلك المسؤولة عن تلقي شكاوى المتعاملين مع الجهاز المصرفي، فضلاً عن إطلاق حملات توعية بالخدمات المصرفية استهدفت فئة الشباب في الجامعات الأردنية.
- تطوير نظام المدفوعات الوطني عبر استحداث أنظمة دفع كنظام عرض وتحصيل الفواتير إلكترونياً، ونظام الدفع بالهاتف النقّال لما له من شأن كبير في الوصول إلى السكان في المناطق النائية وتوفير الخدمات المالية التقليدية، ما يسهم بشكل فعال في رفع الكفاءة المالية وتخفيض التكاليف، وخدمة العملاء غير المصرفيين.
- الترخيص لشركة المعلومات الائتمانية بتاريخ 2015/12/15 كان له أثر إيجابي على زيادة فرص الحصول على التمويل، ما يساعد في تعزيز الاشتغال المالي.
- انضم البنك المركزي للتحالف العالمي للاشتغال المالي (Alliance for financial inclusion) لتعزيز تطبيق أفضل الممارسات في رسم السياسات والمعايير المتعلقة بالاشتغال المالي.
- كما أعلن البنك المركزي، بحكم انضمامه إلى التحالف العالمي للاشتغال المالي، التزامه بزيادة الاشتغال المالي من مستواه الحالي البالغ 24.6%، كما هو في نهاية عام 2015 إلى 36.6% في نهاية عام 2020، وذلك ضمن السكان البالغين، بالإضافة إلى التخفيف من فجوة الوصول المالي بين الجنسين من 53% إلى 35%.

ز- تقييم دور السياسة النقدية في النشاط الاقتصادي

يتبين من التحليل أعلاه أن السياسة النقدية تركز على المحافظة على سعر صرف الدينار والاستقرار النقدي، وهي الأهداف المعلنة من قبل البنك المركزي، وهذا ما تقوم به إدارة هذه المؤسسة بنجاح تام. غير أن السياسة النقدية، كما يبين التحليل، بعيدة عن المشاركة الفعّالة في عملية تحفيز معدلات النمو إلا من حيث كون الاستقرار المالي إحدى ركائز التنمية في الأردن والعالم، وإطلاق مجموعة من المبادرات لتحفيز التمويل المقدم للقطاعات الإنتاجية غير أن حجمه ما يزال محدوداً.

ففي مجالات البحث كلها في السياسة النقدية، يتبين أن هذه السياسة تركز بشكل أساسي على جوانب الاستقرار النقدي وسلامة أوضاع البنوك بشكل أكبر من تركيزها على التأثير في القطاع الحقيقي، ما يعني أيضاً أن الحكومة تستفيد فقط من دور السياسة النقدية في

جانب المحافظة على سعر الصرف، وهو أمر مهم وضروري لتوفير بيئة أعمال مستقرة وآمنة، بينما لا تؤثر هذه السياسة بشكل فعال في معدلات التضخم أو تحفيز الاستثمار من خلال استهداف أسعار فائدة متدنية.

وتجدر الإشارة هنا إلى الإنجازات والتطويرات التي أدخلها البنك المركزي على القطاع المصرفي من خلال تطبيق أفضل الممارسات العالمية في مجال الرقابة والاستقرار المالي وأنظمة المدفوعات الوطنية ومؤخراً إطلاق إستراتيجية الاشتغال المالي، الأمر الذي يعزز من البيئة الاقتصادية.

الخلاصات والتوصيات

الخلاصات:

بيّنت الدراسة تدني التفاعل بين السياسة المالية والسياسة النقدية في التنمية الاقتصادية في الأردن، وتركيز السياسة المالية على تمويل العجز في الموازنة دون تقليل النفقات الجارية فعلياً، بينما تركز السياسة النقدية على استقرار سعر صرف الدينار. فالسياسة المالية مقيدة وقليلة المرونة نتيجة حجم التوظيف في الحكومة وما يترتب عليه من أعباء اقتصادية متزايدة من رواتب ومزايا وتقاعد وانفاق جارٍ متزايد على مر السنين بمعدلات تفوق معدلات النمو الاقتصادي أحياناً، وهي أعباء دائمة ومتنامية. كما إن السياسة النقدية كانت بعيدة أيضاً حتى السنوات الثلاث الماضية عن المشاركة في النمو والتنمية وروافدهما، وتركز فقط على استقرار سعر صرف الدينار، وهو ما يتحقق نتيجة الاحتياطي من العملات الصعبة لدى البنك المركزي، وبدرجة أقل كفاءة وفعالية من خلال الفارق بين سعر الفائدة للدينار والدولار في المصارف الأردنية المرخصة.

التوصيات:

1. زيادة التنسيق والتشبيك بين السياستين المالية والنقدية لايجاد سياسة اقتصادية شاملة ومتكاملة لا بد من وجودها حالياً، فضلاً عن ضرورة الدخول في البعد المؤسسي والابتعاد عن استقلالية السياسات عن بعضها بعضاً.
2. لم تُحقّق برامج صندوق النقد الدولي أهدافها المرجوة منها، ونحن بحاجة إلى برنامج وطني فعال يقابل برنامج الصندوق.

3. إعادة هيكلة الحكومة بهدف تقليل حجمها ونفقاتها، مقابل تحفيز معدلات النمو الاقتصادي لكي يصبح القطاع الخاص أكثر جاذبية للتوظيف من حيث فرص العمل والمزايا، وخاصة بالنسبة للعمالة ذات المهارات المتدنية وشبه الماهرة، ومن حيث الجذب الطبيعي للعمالة والتشغيل.
4. على المدى القصير، يمكن إلغاء العديد من الهيئات التنظيمية القطاعية وإيجاد هيئة تنظيمية واحدة، وتقليل عدد الموظفين العاملين في الهيئات ودمج بعض دوائرها بالوزارات.
5. لكي يكون لدى الحكومة القدرة على تحقيق معدلات نمو مرتفعة، مستدامة، ومتنامية، لا بد من مراجعة السياستين المالية والنقدية معاً ليكون لهما دور أكثر فاعلية وتناغم وتوازن، وإلا فإن دور الحكومة في تحقيق معدلات نمو عالية سيكون محدوداً. ولا توجد سياسة اقتصادية واحدة بل يوجد مبادرات وخطط وتوجهات، في حين يجب أن توضع وتصدر سياسة كهذه للاقتصاد الكلي، ربما كقانون ملزم للحكومات والخطط والبرامج والإستراتيجيات كافة، وتحتاج هكذا سياسة لصياغتها إلى مشاركة فعالة من القطاعين العام (التنفيذي والتشريعي) والخاص (ولا نقصد هنا غرف الصناعة والتجارة فقط بل سائر الأطياف ذات العلاقة) والمجتمع المدني.
6. على المدى القصير، يجب تشجيع الاستثمار الأجنبي والمحلي المباشر (استثمارات تفوق 10% من حجم رأس المال المؤسسية)، وغير المباشر (كعودة الاستثمار إلى سوق المال) لرفع معدلات النمو والتشغيل. وهناك العديد من الجهود، أحدها مبادرة منح الجنسية لكبار المستثمرين وهو جهد مشكور، ومن الجدير بالذكر أن هذه الممارسة بدأت في حكومة مضر بدران في أوائل الثمانينات، وتوقف العمل بها بشكل مفاجئ في عام 2005، ولذا فإن العودة إليها خطوة حميدة لاستقطاب المستثمرين من الدول التي تعاني من اضطرابات وللاستفادة من أمن الأردن وأمانه كميزة مطلقة على بعض دول الجوار.
7. لاستقطاب المستثمرين من الدول المتقدمة، يجب مخاطبة الصناديق السيادية الاستثمارية للدخول في استثمارات قطاعية: الطاقة البديلة والمتجددة، المواصلات، والمياه. وهي قطاعات بحاجة لاستثمارات كبيرة، ويهدد عدم تنميتها تنمية الأردن، ويمكن تذليل العقبات أمامها ومنحها امتيازات بسرعة وخصوصية مماثلة أو مشابهة لما تم إجراؤه في التعامل مع تأسيس الصندوق السعودي الأردني للاستثمار.

8. التأثر بانكشاف شبه كلي للمتغيرات الإقليمية والعالمية، ما يعني أن التحسن في الدورة الاقتصادية ما يزال يعتمد في الغالب على تدفقات خارجية (استثمارات وحوالات مغتربين أو مهاجرين ومساعدات دولية - قروض ومنح)، وهو أمر ضار ينقل الاقتصاد من معدلات نمو مرتفعة إلى متدنية في غضون سنتين أو ثلاث، وهي دورة قصيرة للأعمال، وهذا أمر ناجم عن كون هذه التدفقات تذهب في الغالب إلى القطاع العقاري، بينما يؤثر انقطاع الغاز أو إغلاق الحدود على القطاع الصناعي وخاصة المصدر منه بشكل كبير. ولتحسين التنافسية، لا بد من سياسة صناعية رائدة (هنالك عدة نسخ غير مفعلة من هذه السياسة لدى الوزارات المعنية، وتم إنجازها منذ أكثر من عشر سنوات)، ودعم الصناعات التحويلية، ودعوة المانحين لضخ الأموال والمهارات وتحسين الكفاءات والقيمة المضافة فيها، من خلال برامج شبيهة ببرنامج «إجادة» الممول من الاتحاد الأوروبي، والذي استمر من 2001 إلى 2006 بتكلفة 45 مليون يورو، كما يمكن الاستفادة من اتفاقية المانحين في لندن لوضع هذه البرامج بقيادة وزارة الصناعة والتجارة والتموين. فالتركيز الحالي على سبر غور العجز لا يوجه هذه الأموال إلى تحسين الصناعات التحويلية، وهي عادة عماد أي اقتصاد ناشئ وحتى المتقدم منها، فالخدمات يجب أن توجد لتمكين الصناعة.

9. اعتماد مبدأ فكري اقتصادي جديد (وهو صحيح من الناحية النظرية والبدئية والملاحظات الإحصائية) قائم على أن حكومات الدول الغنية عادة ما تكون غنية أيضاً، وحكومات الدول الفقيرة عادة ما تكون فقيرة (إلا كما في حال الأردن حيث الاعتماد على المساعدات والمنح الريعية والاستدانة)، لذا يجب الابتعاد عن التفكير في سداد الدين من خلال رفع الرسوم والضرائب، وهي إجراءات تؤدي في مجملها إلى تقليل الدخل المتاح للمستهلك، وبالتالي إضعاف الطلب الكلي، ورفع التكاليف على المنتجين، فتقلل الحكومة بذلك من ربحيتهم وإنجازاتهم كما هو مشاهد حالياً.

10. مراجعة برنامج الإصلاح الهيكلي الأخير للاقتصاد مع صندوق النقد الدولي، والذي ينظر بشكل محاسبي غير صحيح إلى الاقتصاد الكلي وممكناته. الحل هو أن تثق الحكومات بمبدأ تحفيز الاقتصاد لتنمية دخلها، وليس تنمية دخلها لينكمش الاقتصاد، وبالتالي لا تحقق مستويات الدخل المرجوة.

11. الابتعاد أنياً ومباشرة عن أي توصيات تؤدي إلى رفع تكاليف الإنتاج بأنواعها على القطاع الخاص لما يعانيه من إرهاق ضريبي وأعباء نجمت عن رفع أسعار الطاقة وإغلاق الأسواق التقليدية واستمرار في عدم القدرة على ولوج الأسواق المستقرة العالمية. فالسياسات الاقتصادية الأردنية، يجب أن تحاكي تلك السياسات المتبعة من قبل الدول المتقدمة حين كانت في بداياتها، وليس بعد أن أصبحت متقدمة وثرية ينعم أهلها برغد العيش،

فيزداد الطلب فيها على الإجازات والرفاه. كما إن تقليل حجم الحكومة وتحسين أحوال وممكنات الإنتاج وحمايتها مطلب مهم للوصول إلى التنمية كما فعلت الدول العظمى قبل أن تصبح عظمى⁽¹⁰⁾.

12. تطوير التشريعات والممكنات المحفزة للإنتاج، خاصة في القطاعات الإبداعية، والتطويرية، والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والمتناهية الصغر التي تشكل 99.6% من عدد المؤسسات في الأردن، بحيث يسهل عليها الامتثال الضريبي ويخفف عنها العبء الضريبي لتحفيز انتظامها، ورفع قيمتها المضافة، وأن يؤخذ بعين الاعتبار مصالح هذه المؤسسات حين وضع التشريعات وخاصة الاقتصادية منها.

13. ألا يصدر أي قرار اقتصادي دون دراسة أثره الاقتصادي، والتحقق من أثره على القطاعات كافة والاقتصاد الكلي، والوقوف على ما إذا كان الأثر (موجباً أو سلباً) دائماً، وهو أمر أقرته حكومات سابقة ولم يتم الالتزام به.

14. دعوة صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي إلى الاستثمار بشكل أكبر في الاقتصاد الوطني لتحفيز سوق المال وقطاع العقار والصناعات المختلفة.

هذه ليست الإجراءات المطلوبة كافة، فهناك الكثير المطلوب تحسينه وتمكينه للعودة لمعدلات نمو مرتفعة وتحقيق التنمية، ولقد تم تناوله في الكثير من الدراسات التي لم يؤخذ بعضها بعين الاعتبار بسبب ضعف أو فقدان المرونة في السياسة المالية.

أما التوصيات في مجال السياسة النقدية، فهي:

1. تعزيز التناغم بين السياسة النقدية والسياسة المالية المرجوة لتحفيز الاستثمار والإنتاج والاستهلاك من خلال فتح المجال لمصادر تمويل جديدة خارج القطاع المصرفي، وهو ما أوصت به «خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022»، حيث أن الأردنيين يعتمدون في أكثر من 90% في التمويل الرسمي على قطاع البنوك، وهي نسبة مرتفعة عالمياً، وحان أوان تخفيضها.

2. لا يجوز تبني سياسة نقدية مستقلة على غرار الموجودة في الولايات المتحدة الأميركية؛ فمن يدير هذه السياسة في الولايات المتحدة شركة مستقلة، بينما في الأردن يديرها مؤسسة رسمية موجوداتها كاملة تؤول إلى الحكومة، فلا يمكن أن تكون الاستقلالية

10 Ja-Joon Chang (2012), 23 Things They Don't Tell You About Capitalism, Bloomsbury Press.

باتجاه واحد، ولا بد لها أن تتداخل مع السياسة المالية. كما لا بد من وضع سياسة شاملة تحل الإشكاليات مع المؤشرات المختلفة في سوق العمل وسوق السلع والسوق النقدية والمالية لتداخلها مع بعضها بعضاً، وتؤثر في الاتجاهين وليس باتجاه واحد.

3. إن السياسة النقدية لم تعد فعالة كثيراً بالنظر إلى أن سعر الفائدة يتأثر بقرار البنك الفيدرالي الأميركي، وبالتالي لا بد من التأكيد على ضرورة إعادة صياغة أهداف البنك المركزي والسياسة الاقتصادية، إضافة إلى ما يقوم به البنك المركزي من إجراءات لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة والبنوك الأخرى. كما إن هناك سيولة مالية كبيرة حالياً تقارب الناتج المحلي الإجمالي، أي أن كل دينار يُنفق يقابله دينار عرض نقد، ما يعني عدم القدرة عن زيادة دوران النقود التي تنشط الجانب الاقتصادي، وهذا يعني ضرورة تكامل السياسات المختلفة مع بعضها بعضاً.

4. زيادة تركيز السياسة النقدية على جانب النمو الاقتصادي في ضوء تركيزها على المؤشرات التي تساهم في زيادة الاحتياطيات من العملات الأجنبية فقط، حتى أن البرامج التي تدخل بها الحكومة مع صندوق النقد الدولي أصبحت تستهدف زيادة الاحتياطيات من العملات الأجنبية وتأمين الموارد اللازمة لتمويل العجز المالي وليس زيادة النمو الاقتصادي.

5. لا بد من إعادة معدلات نمو مرتفعة للسيولة في الأردن، قريبة من تلك التي تمتع بها الأردنيون في الفترة 2004-2008، لتحريك عجلة النمو من خلال تخفيض سعر الفائدة حتى لو بتدخل مباشر من قبل البنك المركزي، وهو ما اتبعته الكثير من الدول كاليابان والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي لتسريع دوران عجلتي الإنفاق والإنتاج.

6. الإسراع في إيجاد شركتين على الأقل لتوفير التقييم الائتماني (وليس شركة واحدة لضمان عدم حصول الاحتكار) لتنفيذ قانون الائتمان الذي صدر في عام 2002، كما هو معمول به في الكثير من الدول، وجعل الشركات مملوكة بالكامل للقطاع الخاص.

7. تنفيذ توصيات خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022، في كل ما يتعلق بالسياسة النقدية، وإكمال ما بدأ البنك المركزي بتنفيذه على وجه السرعة.

8. يجب أن تعمل الحكومة مع الجهات المعنية على خلق سوق وتطويرها تُعنى بتداول السندات الحكومية وغير الحكومية. فوجود سوق كهذه سوف يساعد في تطبيق السياسة النقدية بفاعلية مرتفعة، وبالتالي التأثير بدرجة أعلى على تسعير أسعار الفائدة. كذلك، فإن وجود سوق للسندات يساعد أيضاً في طرح خيار آخر للتمويل بدلاً من الاقتراض البنكي.



بيئة الأعمال والاستثمار





148	تقديم
	أولاً: واقع الاقتصاد الكلي
150	والاستثمار في الأردن (حقائق وأشكال)
150	أ. واقع الاقتصاد الكلي
153	ب. واقع الاستثمار في الأردن
162	ثانياً: البيئة التشريعية الناعمة للاستثمار في الأردن
	ثالثاً: بيئة الأعمال والاستثمار في الأردن
169	كما تعكسها التقارير الدولية والمحلية
169	أ. تقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال (Doing Business Report)
171	ب. تقرير التنافسية العالمي (The Global Competitiveness Report)
174	ت. الكتاب السنوي للتنافسية (The World Competitiveness Yearbook)
175	ث. مؤشر الحرية الاقتصادية
176	ج. مسح ثقة المستثمرين في الأردن
178	رابعاً: الإستراتيجيات الوطنية والإجراءات الحكومية
178	أ. الإستراتيجيات الوطنية
180	ب. الإجراءات الحكومية
186	خامساً: المعوقات التي تواجه البرامج والسياسات الحكومية
187	سادساً: تقييم المبادرات والخطط الحكومية
188	التوصيات ومتطلبات المرحلة القادمة:

تقديم

أولت الحكومة جلّ اهتماماتها لتوفير بيئة استثمارية جاذبة، وذلك انطلاقاً من الحرص الدائم على تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة تعمل توفر فرص عمل مناسبة لأبناء الوطن، وتؤمن مستوى معيشياً أفضل لهم. كما تمحورت توجهات الحكومات المتعاقبة نحو إيجاد الخطط والبرامج المستقبلية المرتكزة إلى تحقيق الإصلاح الاقتصادي والسياسي، وتعظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص بما يضمن النهوض بأداء الاقتصاد الوطني وتحسين كفاءة خدماته وجودتها. إضافة إلى ذلك، يقوم الملك عبد الله الثاني بدور كبير في التعريف بالمازيا الاقتصادية والبيئة الاستثمارية في الأردن، وعرض الفرص الاستثمارية المتاحة وجذب الاستثمارات، وذلك لوضع اسم الأردن على الخريطة الاقتصادية العالمية، وتمتين العلاقات بين الأردن والتجمعات الاقتصادية حول العالم.

يتميز الأردن بعدد من المقومات التي تجعله نقطة جذب كبيرة للاستثمارات العربية والأجنبية، أهمها موقع الأردن الاستراتيجي على مفترق طرق الأسواق الإقليمية والعالمية، الأمر الذي يساعد على النفاذ إلى الأسواق العالمية وزيادة الانفتاح التجاري، بالإضافة إلى وجود بنية تحتية متطورة من شبكة طرق ووسائل نقل وميناء حيوي ومطارات وغيرها من الأمور اللوجستية التي تدعم القطاعات الاقتصادية المختلفة في مجال الصناعة والسياحة وتكنولوجيا المعلومات والطاقة المتجددة، والتي يدعمها توفر المناطق التنموية والمدن الصناعية والانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة مع العديد من الدول. كما يمتلك الأردن ثروة بشرية مدربة ومؤهلة ذات قدرة فنية وإدارية على التعامل مع المشاريع الاستثمارية بأنواعها المختلفة.

بالرغم من الظروف الإقليمية المحيطة والأوضاع الدولية غير المستقرة، إلا أن الأردن نجح في المحافظة على استقراره السياسي والاقتصادي مع أن موارده محدودة وإمكانياته

قليلة، واستطاع بناء قواعد متينة للنمو الاقتصادي والاستفادة من هذه الظروف في جذب بعض الاستثمارات المحلية والأجنبية إليه، وذلك من خلال تقديم أنواع الحوافز والتسهيلات المختلفة للاستثمار، وتوفير المناخ الاستثماري المناسب الذي يستطيع المنافسة مع الاقتصادات الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما كثفت الحكومة مؤخراً جهودها لتشجيع الاستثمار وتحسين البيئة الاستثمارية من خلال التركيز على حل بعض المشكلات الهيكلية التي تواجه الاقتصاد الأردني، وتوطيد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتوفير الإطار التشريعي المؤسسي والتنظيمي والرقابي الجاذب للاستثمارات المحلية والعربية والأجنبية المباشرة، خاصة قانون الاستثمار والنافذة الاستثمارية، وتبني سياسة الانفتاح الاقتصادي والاندماج في الاقتصاد العالمي.

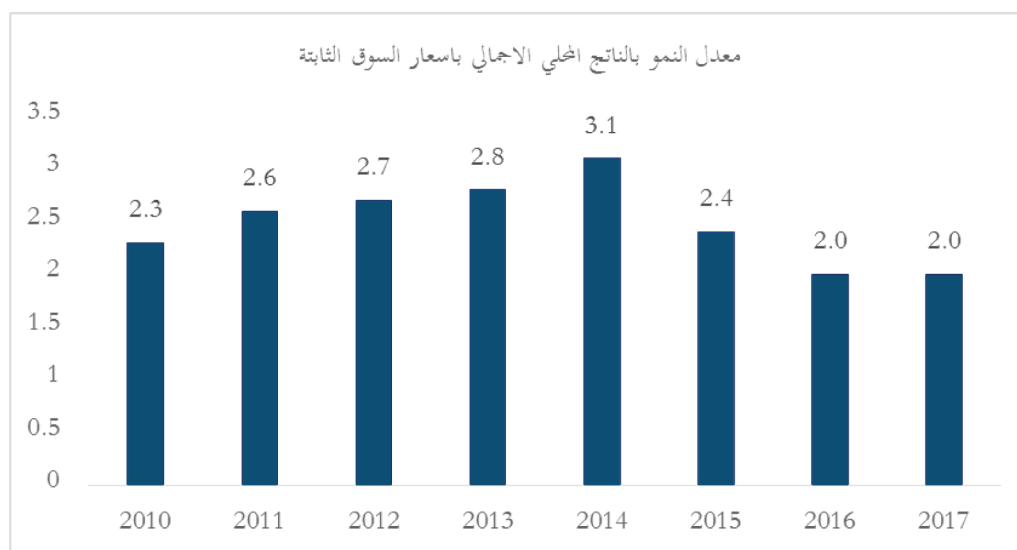
وفي هذا السياق، تتطرق هذه المراجعة إلى إعطاء صورة متكاملة عن بيئة الاستثمار والأعمال في الأردن، حيث سيتم إلقاء الضوء على واقع الاستثمار في الأردن (حقائق وأشكال)، وتحديد البيئة التشريعية الناعمة للاستثمار من خلال تبين القوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم البيئة الاستثمارية، وكذلك الجهات الرسمية المسؤولة عن تنظيم الاستثمار وجذبه إلى الأردن. وسيتم إلقاء الضوء على بيئة الأعمال والاستثمار في الأردن كما تعكسها التقارير الدولية. إضافة إلى ذلك، سيتم عرض الإستراتيجيات الوطنية والسياسات الحكومية الهادفة لتعزيز البيئة الاستثمارية، وتحديد المعوقات التي تواجه السياسات والبرامج الحكومية وتحدد من تحقيق هدفها. ومن ثم سيتم تقييم المبادرات والخطط الحكومية المتبعة لتحفيز الاستثمار ومدى مواءمتها مع الإستراتيجيات والخطط الوطنية. كما ستعرض متطلبات المرحلة القادمة التي من شأنها تحسين بيئة الأعمال محلياً ودولياً والدور التشاركي بين القطاعين العام والخاص.

أولاً: واقع الاقتصاد الكلي والاستثمار في الأردن (حقائق وأشكال)

أ. واقع الاقتصاد الكلي

تأثر الاقتصاد الأردني خلال السنوات الماضية بتداعيات تدهور الأوضاع السياسية في المنطقة المحيطة، خاصة في سوريا والعراق، ما أدى إلى تباطؤ معدلات النمو وانحرافها عن المستويات التي كانت الحكومة الأردنية تسعى إلى تحقيقها. وكما هو مبين في الشكل رقم (1)، استطاع الناتج المحلي الإجمالي المحافظة خلال السنوات السبع الماضية على متوسط نمو مقداره حوالي 2.4% مدعوماً بنمو بعض القطاعات الإنتاجية وتراجع القطاعات الخدمية الأخرى نتيجة زيادة الضغوط على تلك القطاعات، حيث بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق الثابتة لعام 2017 ما نسبته 2%، كما بلغ معدل النمو خلال الربع الأول لعام 2018 ما نسبته 1.9%.

الشكل رقم (1): التطورات في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2010-2017



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، حسابات الدخل القومي، 2017.

كما شهد الاقتصاد الأردني انكماشاً في المستوى العام للأسعار خلال عامي 2015 و2016، بلغت قيمته 0.9% و0.8% على التوالي. جاء ذلك نتيجة الانخفاض في أسعار النفط والمواد الغذائية في السوق العالمية، والذي انعكس بدوره على أسعار السلع والخدمات المرتبطة بها في الأسواق المحلية، والتي تشكل الوزن الأكبر في سلة المستهلك، إلا أن الضغوط التضخمية على

الأسعار عادت من جديد خلال عام 2017، حيث سجل معدل التضخم خلال 2017 ارتفاعاً مقداره 3.3% مقارنة بعام 2016، كما هو مبين في الشكل رقم (2). وساهمت مجموعة النقل بالجزء الأكبر من هذا الارتفاع نتيجة الزيادة في أسعار النفط العالمية، وكذلك ارتفاع مجموعة الإيجارات والتبغ والسجائر في سلة المستهلك، إضافة إلى السياسات الحكومية للتقليل من العجز المالي.

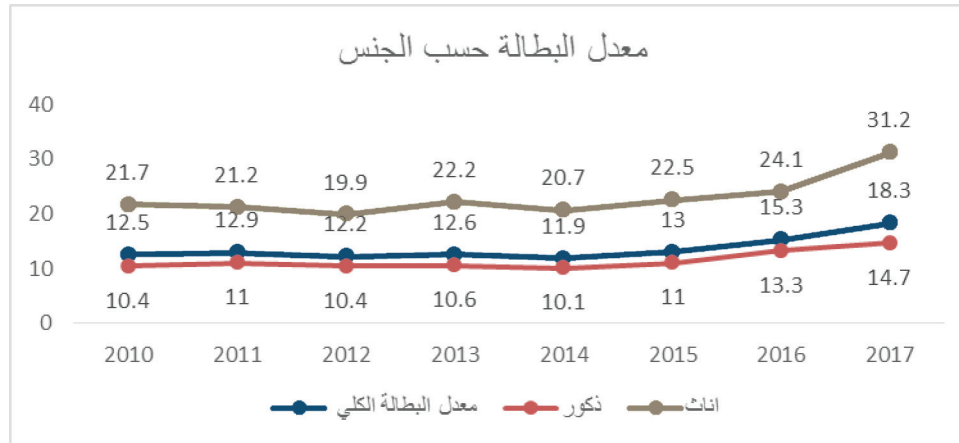
الشكل رقم (2): التغيرات الحاصلة على معدل الأسعار خلال الفترة 2010-2017



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، حسابات الدخل القومي، 2017.

بالرغم من الجهود الحكومية المستمرة لتخفيض معدلات البطالة ورفع معدل المشاركة الاقتصادية في المملكة، إلا أن هذه الجهود لم تكلل بالنجاح، حيث سجل معدل البطالة مستويات مرتفعة خلال السنوات السابقة، خاصة في ضوء عدم قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل جديدة في ظل معدلات النمو المنخفضة، بالإضافة إلى استحواذ العمالة الوافدة متدنية الأجر على فرص العمل، ومزاومة العمالة الأردنية في الحصول على فرص العمل المستحدثة، فضلاً عن عدم مواءمة مخرجات التعليم مع متطلبات سوق العمل. وبحسب مسح العمالة والبطالة الذي أجرته دائرة الإحصاءات العامة، بلغ معدل البطالة الكلي في عام 2017، كما هو مبين في الشكل رقم (3) ما نسبته 18.3%، في ما بلغ معدل البطالة للذكور 14.7%، ومعدل البطالة للإناث 31.2%.

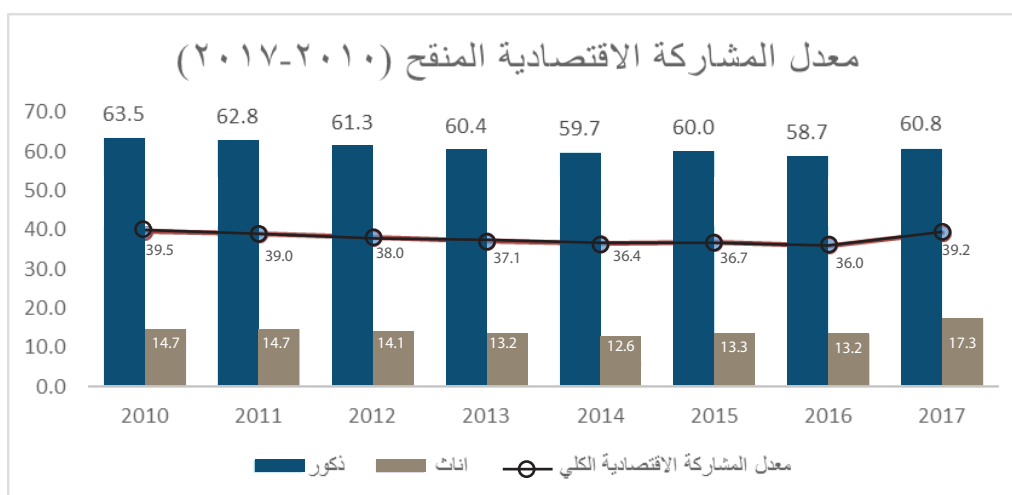
الشكل رقم (3) : معدل البطالة الكلي ومعدل البطالة للذكور والإناث خلال الفترة 2010-2017



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح العمالة والبطالة، 2017.

ووفق مسح العمالة والبطالة المشار إليه، شهدت الفترة الماضية انخفاضاً ملحوظاً في معدل المشاركة الاقتصادية، وذلك نتيجة لانخفاض وجود الأردنيين في سوق العمل لا سيما بين الإناث. ويبين الشكل رقم (4) أن معدل المشاركة الاقتصادية الكلي قد بلغ 39.2%، في ما بلغ معدل المشاركة للذكور 60.8%، وللإناث 17.3% خلال عام 2017.

الشكل رقم (4) : معدل المشاركة الاقتصادية المنقح بحسب الجنس خلال الفترة 2010 - الربع الثالث 2017



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح العمالة والبطالة، 2017.

أثر تدهور الأوضاع السياسية في المنطقة على الميزان التجاري نتيجة توقف التجارة البينية بين الدول المجاورة، وإغلاق عدد من الأسواق التقليدية للمنتجات الأردنية. وكما يبين الجدول رقم (1)، سجلت قيمة الصادرات الكلية انخفاضاً بنسبة 0.5% خلال عام 2017 مقارنة بعام 2016 لتصل إلى 5,333.1 مليون دينار. أما مستوردات المملكة، فقد ارتفعت خلال الفترة نفسها بنسبة 6.1% لتصل إلى 14,553.7 مليون دينار. وعليه فقد شهد الميزان التجاري ارتفاعاً بنسبة 10.3% ليصل إلى 9,220.6 مليون دينار.

الجدول رقم (1): تطور أداء الميزان التجاري في المملكة خلال الفترة 2010 - 2017 (مليون دينار)

السنة	إجمالي الصادرات	إجمالي المستوردات	الوفر / العجز بالميزان التجاري
2010	4,990.1	11,050.1	-6,060.0
2011	5,684.6	13,440.2	-7,755.6
2012	5,599.5	14,733.7	-9,134.2
2013	5,618.0	15,667.3	-10,049.3
2014	5,953.1	16,280.0	-10,326.9
2015	5,561.4	14,537.2	-8,975.8
2016	5,359.5	13,720.4	-8,360.9
2017	5,333.1	14,553	-9,220.6

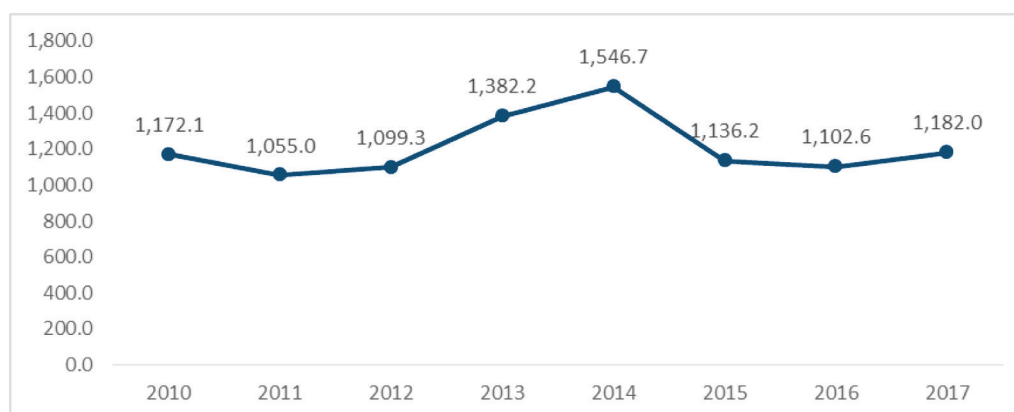
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح التجارة الخارجية، 2017.

ب. واقع الاستثمار في الأردن

في ظل زيادة أعباء الموازنة والمديونية وارتفاع نسب الدين العام، تبرز أهمية الاستثمارات الأجنبية المباشرة على المستوى المحلي، بحيث تساهم هذه الاستثمارات في دفع عجلة النمو الاقتصادي، وإيجاد فرص عمل تساهم بدورها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن المملكة شهدت تذبذباً وانخفاضاً في حجم الاستثمار الأجنبي المباشر، خاصة في فترة الظروف الملتهبة التي تعاني منها المنطقة بسبب الربيع العربي، ما أدى إلى عدم قدرة الاستثمارات الأجنبية على أداء دورها في تحسين النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل للأردنيين. ويعرّف البنك المركزي الأردني حجم الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن على أنه صافي رصيد استثمارات غير المقيمين في حقوق الملكية والعائدات المعاد استثمارها، بالإضافة إلى صافي أي التزامات أخرى على المؤسسات المقيمة في الأردن. ويبيّن الشكل رقم

(5) أن حجم الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن الذي سلك اتجاهات منحدره خلال السنوات السابقة، قد بلغ 1,182 مليون دينار في عام 2017.

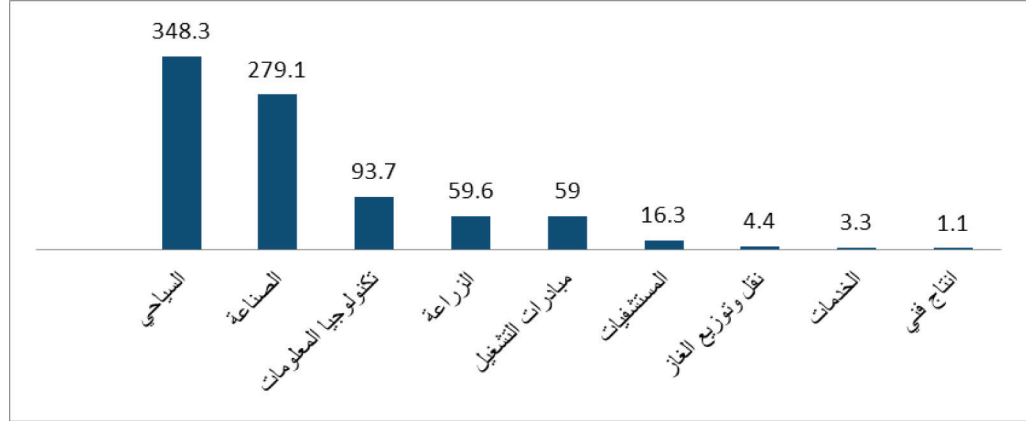
الشكل رقم (5) : الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن (مليون دينار)



المصدر: البنك المركزي الأردني، التقرير الشهري، 2017.

في ظل المزايا التي منحها قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014 للاستثمارات المحلية والأجنبية من حيث الحوافز والإعفاءات، وبحسب بيانات هيئة الاستثمار، فقد بلغ حجم الاستثمارات الكلية المستفيدة من قانون الاستثمار (خارج المناطق التنموية، وداخل المناطق التنموية والمشاريع المستفيدة من قرار 8/أ) لعام 2017، ما يقارب 865 مليون دينار، حيث شكّلت الاستثمارات المحلية منها حوالي 691 مليون دينار بنسبة 80%، في حين بلغت الاستثمارات الأجنبية 174 مليون دينار بنسبة 20%، توزعت على القطاعات الاقتصادية بنسب وحجوم استثمار متفاوتة، حيث حلّ قطاع السياحة في المركز الأول بواقع 348.3 مليون دينار بنسبة 40% من إجمالي الاستثمارات المستفيدة من القانون، شكّلت الاستثمارات المحلية منها 87% و13% استثمارات أجنبية. وحلّ في المركز الثاني قطاع الصناعة بواقع 279.1 مليون دينار بنسبة 32% من إجمالي حجم الاستثمارات المستفيدة من القانون، منها 91% استثمارات محلية في القطاع و9% استثمارات أجنبية. ويبين الشكل رقم (6) الاستثمارات المستفيدة من قانون الاستثمار (خارج المناطق التنموية، وداخل المناطق التنموية والمشاريع المستفيدة من قرار 8/أ) خلال عام 2017، موزعة على القطاعات الاقتصادية المختلفة.

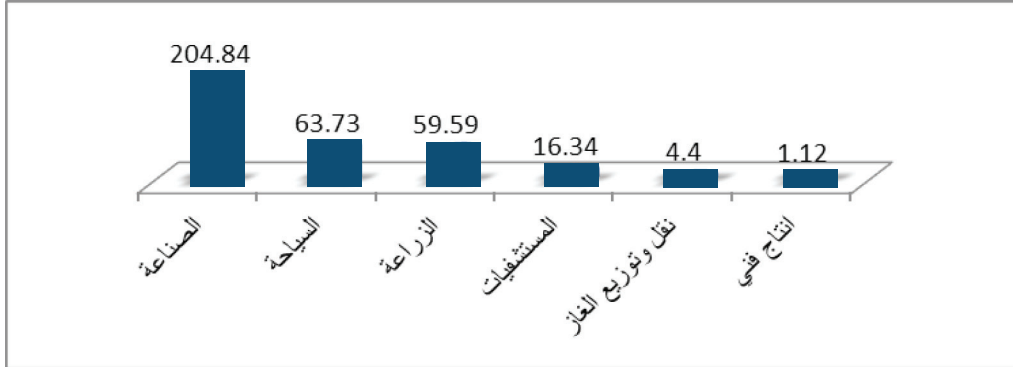
الشكل رقم (6): حجم الاستثمارات الكلية المستفيدة من قانون الاستثمار لسنة 2017
بحسب القطاعات الاقتصادية



المصدر: هيئة الاستثمار، التقرير السنوي، 2017.

في ما يتعلق بحجم الاستثمارات المستفيدة من قانون الاستثمار خارج المناطق التنموية لعام 2017، فقد بلغت قيمته 350 مليون دينار، منها 334 مليون دينار، أي بنسبة 95% استثمارات محلية و 16 مليون دينار أو ما نسبته 5% استثمارات اجنبية. أما قطاعياً، فقد حاز القطاع الصناعي على النسبة الأكبر من هذه الاستثمارات بواقع 58.5% من إجمالي الاستثمارات المستفيدة من القانون خارج المناطق التنموية، تلاه قطاعا السياحة والزراعة بواقع 18.3% و 17% لكل منهما على التوالي. ويبين الشكل رقم (7) توزيع هذه الاستثمارات على القطاعات الاقتصادية المختلفة.

الشكل رقم (7): حجم الاستثمارات الكلية المستفيدة من قانون الاستثمار خارج المناطق التنموية لسنة 2017 بحسب القطاعات الاقتصادية



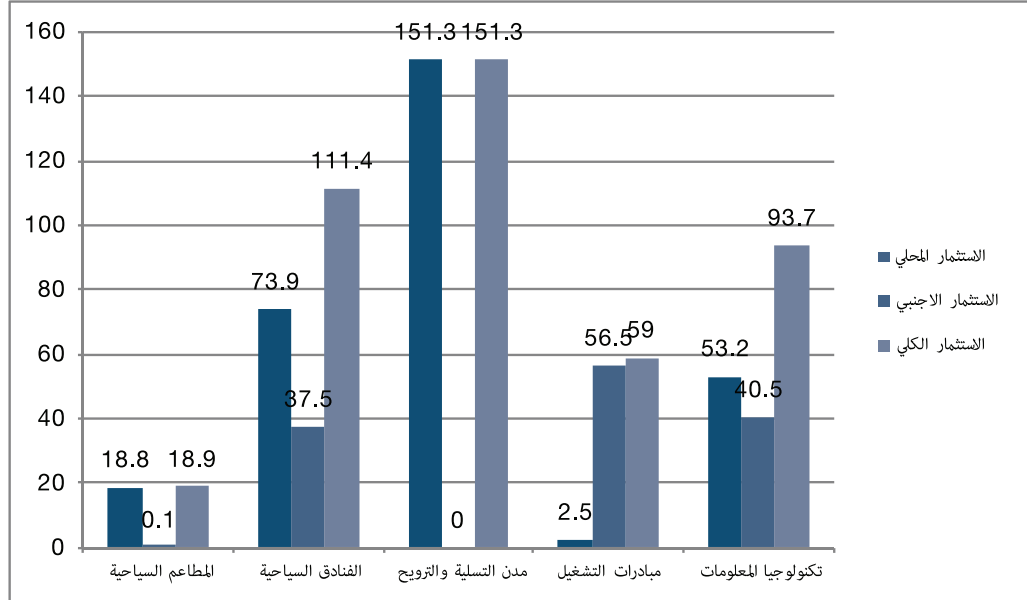
المصدر: هيئة الاستثمار، التقرير السنوي، 2017.

أما حجم الاستثمارات الكلية المستفيدة من قانون الاستثمار داخل المناطق التنموية لعام 2017، فقد بلغ ما يقارب 81 مليون دينار، منها 57 مليون دينار استثمارات محلية، أي بنسبة 71% من إجمالي حجم الاستثمارات داخل المناطق التنموية، و24 مليون دينار استثمارات أجنبية، أي بنسبة 29% من إجمالي حجم الاستثمارات. وقد تصدر القطاع الصناعي المرتبة الأولى من حيث حجم الاستثمارات المستفيدة من القانون بنسبة 92% من إجمالي الاستثمارات وبحجم استثمار مقداره 74.2 مليون دينار، في ما تلاه كل من قطاع الخدمات بواقع 3.3 مليون دينار وقطاع السياحة بواقع ثلاثة ملايين دينار.

كما بلغ حجم الاستثمارات المستفيدة من قرارات مجلس الوزراء بموجب الفقرة 8/أ من قانون الاستثمار لعام 2017 ما يقارب 434 مليون دينار، شكلت الاستثمارات المحلية منها حوالي 300 مليون دينار بنسبة 69%، في حين بلغت الاستثمارات الأجنبية 135 مليون دينار بنسبة 31%. وبلغ حجم الاستثمارات السياحية المستفيدة من قرارات مجلس الوزراء ما يقارب 282 مليون دينار بنسبة 65% من مجموع الاستثمارات المستفيدة من القرار 8/أ، تلاها قطاع تكنولوجيا المعلومات بحجم استثمار بلغ 793 مليون دينار بنسبة 22%، ثم مبادرات التشغيل بحجم استثمار بلغ ما يقارب 59 مليون دينار ونسبته 13%. ويبين الشكل رقم (8) توزيع هذه الاستثمارات على القطاعات الاقتصادية المختلفة بحسب جنسية الاستثمار في ما إذا كانت محلية أو أجنبية.

تقرير حالة البلاد: بيئة الأعمال والاستثمار

الشكل رقم (8): حجم الاستثمارات الكلية المستفيدة من قرارات مجلس الوزراء بموجب الفقرة 8/أ من قانون الاستثمار لسنة 2017 بحسب القطاعات الاقتصادية وجنسيات الاستثمار



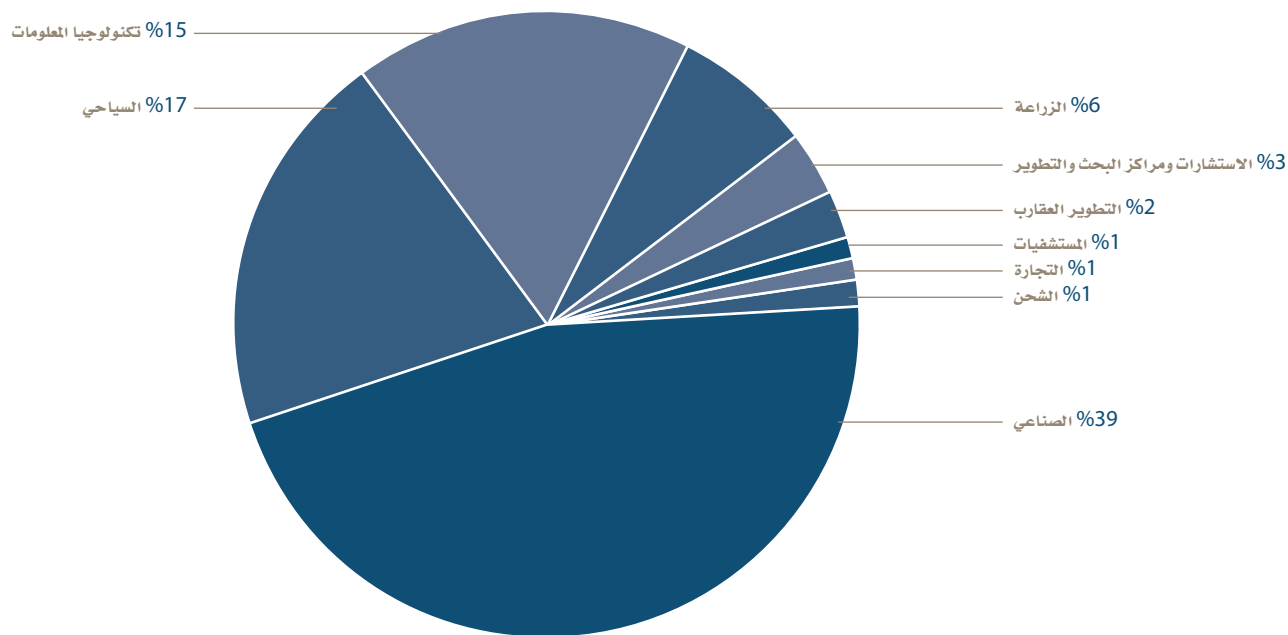
المصدر: هيئة الاستثمار، التقرير السنوي، 2017.

بلغ حجم الاستثمارات السياحية المستفيدة من قرارات الرئاسة رقم 8/أ ما يقارب 282 مليون دينار، أي ما نسبته 65% من مجموع الاستثمارات المستفيدة من القرار 8/أ، حيث توزعت هذه الاستثمارات على ثلاثة قطاعات فرعية، هي: المطاعم السياحية، الفنادق السياحية، والتسلية والترفيه السياحي. وقد تصدر قطاع مدن التسلية والترفيه السياحي المرتبة الأولى بين القطاعات السياحية الفرعية بحجم استثمار بلغ 151 مليون دينار، وهي باستثمار محلي بالكامل بنسبة 54% من مجموع الاستثمارات السياحية المستفيدة من قرارات الرئاسة، تلاها قطاع الفنادق بحجم استثمار 111 مليون دينار وبنسبة بلغت 40%، حيث توزعت هذه النسبة بين 66% استثمار محلي، و34% استثمار أجنبي. وفي ما يخص قطاع المطاعم السياحية، فقد وصل حجم الاستثمار فيه ما يقارب 19 مليون دينار، وكان للاستثمار المحلي النصيب الأكبر بمبلغ وصل إلى 18.8 مليون دينار.

وبحسب الشكل رقم (9) الذي يبين توزيع الشركات المسجلة لدى النافذة الاستثمارية في هيئة الاستثمار بحسب القطاعات، فقد بلغ عدد هذه الشركات 85 شركة، منها 44 شركة لمستثمرين أردنيين و41 شركة لمستثمرين عرب وأجانب، استحوذت الجنسية السورية على النصيب الأكبر منها برصيد 13 شركة، تلتها خمس شركات للجنسية العراقية، وأربع شركات كويتية، وثلاث شركات للسعودية، وشركتان للجنسية اليمنية، وشركة واحدة لمستثمرين

من الجنسية السويسرية والإيطالية والإماراتية. أما قطاعياً، فقد حصل القطاع الصناعي على العدد الأكبر من الشركات المسجلة والبالغ عددها 39 شركة، يليها الشركات في القطاع السياحي بواقع 17 شركة، ثم الشركات في قطاع تكنولوجيا المعلومات بواقع 15 شركة.

الشكل رقم (9): الشركات المسجلة لدى النافذة الاستثمارية بحسب القطاعات



المصدر: هيئة الاستثمار، التقرير الشهري، تموز 2017.

كما قامت النافذة الاستثمارية بمنح 60 رخصة خلال النصف الأول من عام 2017، بإجمالي استثمار مقداره 165 مليون دينار، منها 34 رخصة منحت لمستثمرين أردنيين، في ما مُنح المستثمرون الأجانب 26 رخصة. كما بلغ عدد فرص العمل المتوقع إيجادها من خلال المشاريع المرخصة 2,369 فرصة عمل للأردنيين و395 فرصة عمل للأجانب. وعلى الصعيد القطاعي، استحوز القطاع الصناعي على 30 رخصة بحجم استثمار مقداره 114 مليون دينار، واستحوذ القطاع السياحي على 17 رخصة بحجم استثمار مقداره 36 مليون دينار. أما القطاع الزراعي فقد حصل على 12 رخصة بحجم استثمار بلغ 10 ملايين دينار، في ما مُنح قطاع المستشفيات رخصة واحدة بحجم استثمار مقداره خمسة ملايين دينار.

وفي ما يتعلق بمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، فقد استطاعت استقطاب 268 مؤسسة مسجلة برأس مال يقدر بحوالي 491 مليون دينار خلال عام 2017. ووُقعت اتفاقية مع

مجموعة المناصير لإنشاء مدينة صناعية في المنطقة الصناعية الجنوبية بمساحة 900 دونم، تشمل 14 مصنعاً ومحطة تحلية لمياه البحر. كما وُقعت اتفاقية مع غرفة شنزن الصينية ومدينة العقبة الصناعية الدولية لإنشاء مدينة صناعية في منطقة لواء القويرة. أشارت الإحصاءات الصادرة عن بورصة عمان نهاية شهر حزيران 2018، إلى أن قيمة الأسهم المشتراة من قبل المستثمرين غير الأردنيين، قد بلغت 219 مليون دينار، أي ما نسبته 28.1% من حجم التداول الكلي، في حين بلغت قيمة الأسهم المباعة من المستثمرين غير الأردنيين 233.2 مليون دينار خلال الفترة نفسها. كما أشارت الإحصاءات إلى أن نسبة مساهمة المستثمرين غير الأردنيين في الشركات المدرجة في بورصة عمان حتى نهاية شهر حزيران 2018، قد بلغت حوالي 48.5% من إجمالي القيمة السوقية.

استطاع الأردن أن يحقق نتائج إيجابية في مجال استقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة⁽¹⁾، لكن لم تكن هذه النتائج ضمن التوقعات المرجوة مقارنة مع الدول العربية المحيطة، فبحسب التقرير السنوي لمناخ الاستثمار في الدول العربية لعام 2018، والصادر عن المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، وبحسب بيانات «الأونكتاد»، فقد بلغت حصة الأردن في عام 2017 من رصيد الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى الدول العربية والبالغ قيمتها 871,281 مليون دولار، ما نسبته 3.9% من إجمالي الاستثمارات. فيما بلغ حجم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد إلى الأردن 1,723 مليون دولار خلال عام 2017، مقابل 1,534 مليون دولار في عام 2016.

أما على صعيد أرصدة الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الدول العربية، فقد بلغت حصة الأردن 0.17% من إجمالي الاستثمارات الصادرة من الدول العربية والبالغة 369,242 مليون دولار في عام 2017، وذلك بزيادة مقدارها 0.5% عن عام 2016. وبحسب الجدول رقم (2) الذي يوضح تطور أرصدة الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الأردن والواردة إليه، فقد حقق عام 2017 الرصيد الأعلى خلال السنوات السبع الماضية، بحيث بلغ رصيد الاستثمارات الصادرة من الأردن عام 2017 ما مقداره 619 مليون دولار، في ما بلغ رصيد الاستثمارات الواردة إلى الأردن 33,886 مليون دولار للعام نفسه.

1. «يعرف الاستثمار الأجنبي المباشر دولياً وفقاً للمنظمات الدولية المعنية كصندوق النقد الدولي (IMF)، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، على أنه ذلك النوع من الاستثمار الدولي الذي يعكس حصول المستثمر المباشر في اقتصاد ما على مصلحة دائمة في مؤسسة مقيمة في اقتصاد آخر. أما من الناحية الإحصائية، ووفقاً لهذا التعريف، تشمل معاملات رأسمال الاستثمار المباشر، تلك المعاملات التي تؤدي إلى إنشاء استثمارات (رقم إيجابي للتدفقات) أو إلغاء (رقم سلبي للتدفقات) المعاملات التي تؤدي إلى الحفاظ على استثمارية الاستثمار أو توسيع نطاقه أو تصفيته». المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية، مؤشر ضمان لجاذبية الاستثمار، 2017.

الجدول رقم (2) : أرصدة الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الأردن والواردة إليه خلال الفترة 2010-2017 (مليون دولار)

2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	مليون دولار
619	612.5	609.3	608.3	524.9	509.3	503.9	473.1	رصيد الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الأردن
33,886	32,163	30,628.5	29,059.4	26,945.9	24,933.1	23,284.7	21,898.6	رصيد الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى الأردن

المصدر: «الأونكتاد»، تقرير الاستثمار في العالم، 2018.

وبحسب الجدول رقم (3) الذي يبين تطور تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الأردن والواردة إليه خلال الفترة 2010-2017، شهد عام 2017 زيادة في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الأردن ليصل إلى 6.3 مليون دولار مقارنة مع 3.2 مليون دولار في عام 2016. أما على صعيد تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى الأردن، فقد شهدت ارتفاعاً خلال عام 2017، حيث بلغت 1,665 مليون دولار مقارنة مع 1,553 مليون دولار في عام 2016. كما تجدر الإشارة إلى أن كلاً من تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة والواردة، حققت ذروتها في عام 2014، حيث بلغت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الأردن ما قيمته 83.4 مليون دولار في عام 2014. وبلغت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى الأردن 2,113.5 مليون دولار في العام نفسه.

الجدول رقم (3) : تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الأردن والواردة إليه خلال الفترة 2010-2017 (مليون دولار)

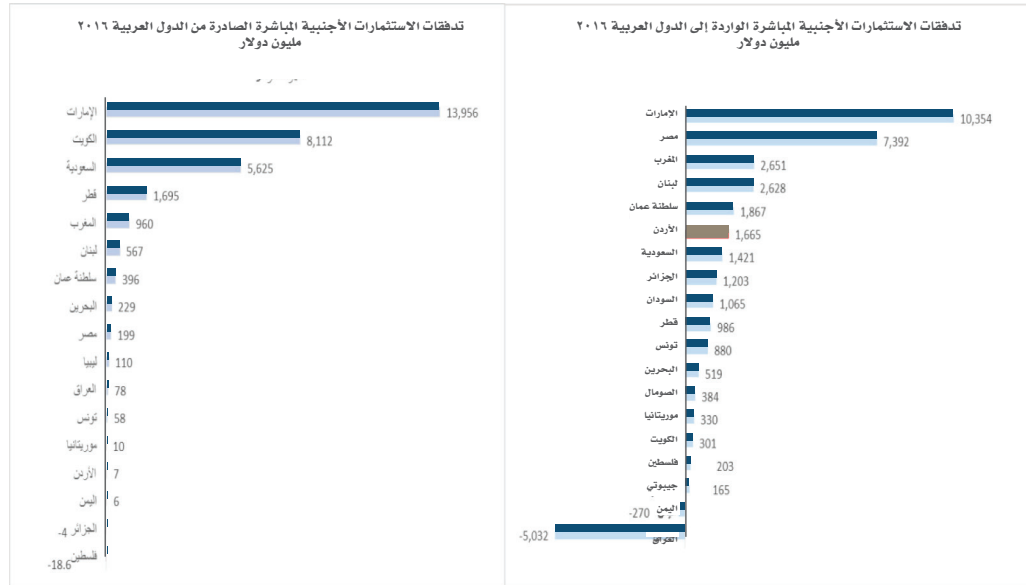
2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	مليون دولار
6.26	3.2	1.0	83.4	15.6	4.4	30.9	28.5	تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الأردن
1,665	1,553	1,600	2,178	1,947	1,548.5	1,486.1	1,137.2	تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى الأردن

المصدر: «الأونكتاد»، تقرير الاستثمار في العالم، 2018.

على الصعيد الدولي، وبحسب بيانات تقرير «الأونكتاد» لعام 2018، فقد تصدرت الإمارات العربية المتحدة قائمة تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى الدول العربية لعام 2017 بحصة مقدارها 36.1%، تلتها مصر بحصة مقدارها 25.7%، ثم المغرب بحصة

مقدراها 9.2% من إجمالي تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة من الدول العربية. وبحسب الشكل رقم (10) الذي يبين تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى الدول العربية، وكذلك التدفقات الصادرة من الدول العربية لعام 2017، أما في ما يتعلق بالتدفقات الصادرة من الدول العربية، فقد استحوذت الإمارات العربية المتحدة على المركز الأول بحصة نسبتها 43.6% من إجمالي التدفقات الصادرة وبقيمة مقدارها 13,956 مليون دولار، تلتها الكويت بحصة نسبتها 25.4% وبقيمة مقدارها 8,112 مليون دولار، ثم المملكة العربية السعودية بنسبة 17.6% وبقيمة مقدارها 5,625 مليون دولار.

الشكل رقم (10): تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة من الدول العربية والصادرة إليها عام 2017



المصدر: «الأونكتاد»، تقرير الاستثمار في العالم، 2018.

ويبين الملحق رقم (1) والملحق رقم (2) تطور أرصدة الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى الدول العربية، وتطور أرصدة الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الدول العربية خلال الفترة 2010-2017.

ثانياً: البيئة التشريعية النازمة للاستثمار في الأردن

تضافرت جهود الحكومة الأردنية في مجال تطوير البيئة التشريعية النازمة لبيئة الأعمال والاستثمار، حيث تكللت هذه الجهود بصدور قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014. كما أصدرت الأنظمة والتعليمات التي كان يتعين أن تصدر بموجب هذا القانون جميعها، ومنها، نظام الحوافز الاستثمارية، ونظام النافذة الاستثمارية، ونظام تنظيم استثمارات غير الأردنيين، ونظام إنشاء المناطق التنموية والمناطق الحرة، ونظام ضريبة المبيعات في المناطق التنموية والمناطق الحرة، ونظام ضريبة الدخل في المناطق التنموية، ونظام استرداد الأراضي في المناطق التنموية والمناطق الحرة، وغيرها. وقد احتفظ القانون الجديد بالمزايا التي مُنحت للمستثمرين سابقاً، وحُسّن وطُوّر عليها بما يضمن تعزيز النمو الاقتصادي، وزيادة الاستثمارات، وخلق فرص عمل للمواطنين الأردنيين، وتحديد الجهات المسؤولة عن تنظيم الاستثمار وجذبه وحماية المستثمرين.

يُعدّ قانون الاستثمار الجديد بمثابة نقلة نوعية في مجال تطوير البيئة التشريعية الاستثمارية في المملكة لتوحيده المرجعيات كافة المعنية بالاستثمار في جهة واحدة وهي هيئة الاستثمار. وتضمن القانون إنشاء مجلس الاستثمار برئاسة رئيس الوزراء وعضوية ممثلين عن القطاعين العام والخاص من ذوي الخبرة والاختصاص، كما يتضمن إنشاء النافذة الاستثمارية التي تهدف إلى تبسيط الإجراءات الخاصة بإقامة المشاريع الاستثمارية، ومواكبة أفضل الممارسات والمعايير الدولية، بحيث تقدم هذه النافذة خدمة المكان الواحد لتسجيل الأنشطة الاقتصادية وترخيصها، ومراجعة الإجراءات كافة وتبسيطها في أنحاء المملكة باستثناء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وذلك من خلال مندوبين مفوضين عن الجهات الرسمية المختصة بتسجيل الأنشطة الاقتصادية المشمولة بخدمات النافذة الاستثمارية وترخيصها. ويكون لهؤلاء المفوضين صلاحية إصدار الرخص وفقاً للتشريعات السارية التي تطبقها الجهة الرسمية التي يمثلها كل واحد منهم، ولهذه الغاية، يمارس المندوب المفوض صلاحيات المرجع المختص بإصدار الرخص المنصوص عليها واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك ضمن أطر زمنية محددة.

كما يشرف مجلس الاستثمار على عمل الهيئة، ويقوم بدور المستشار الرئيسي لمجلس الوزراء في ما يتعلق بالتشريعات والإستراتيجيات الوطنية والسياسات المتعلقة بالاستثمار والصادرات وبيئة الأعمال على نطاق أوسع. ولقد عزز القانون صلاحيات هيئة الاستثمار ومكنها بجعلها الجهة الحكومية الوحيدة المسؤولة عن جذب الاستثمار المحلي والأجنبي، وتشجيعه وضمان ديمومة المناخ الاستثماري الجاذب، وتنشيط الحركة الاقتصادية، وتعزيز الثقة في البيئة

الاستثمارية وتنميتها⁽²⁾، وذلك بهدف رفع مستوى الأداء، وإلغاء الازدواجية والتدخل في الأدوار والمهام والصلاحيات، والحد من البيروقراطية، وإضفاء المزيد من الشفافية في الإجراءات، من خلال وضع الخطط والبرامج اللازمة لذلك وتنفيذها والتعريف بالفرص الاستثمارية في المملكة، وتوفير المعلومات والبيانات للمستثمرين، وإصدار الأدلة وإعداد الدراسات الخاصة بذلك، بالإضافة إلى إنشاء المراكز التجارية ومكاتب التمثيل، وإقامة المعارض، وفتح الأسواق، وتنظيم البعثات التجارية بهدف ترويج المنتجات الوطنية وتسويقها وتنمية الصادرات الوطنية ودعمها. كذلك منح القانون هيئة الاستثمار، السلطة والصلاحيات اللازمة لإيجاد المركزية في الإجراءات كافة المتعلقة بالاستثمار وتسريعها بما في ذلك إنشاء المناطق التنموية الاقتصادية الخاصة. وتناط مهمة اتخاذ القرارات المناسبة بشأن إقامة المعارض التجارية والصناعية في المملكة ومراقبتها وفق الشروط والضوابط والأحكام الخاصة بذلك.

وتُشرف هيئة الاستثمار على عدد من المناطق الاقتصادية الخاصة (مناطق تنموية ومناطق حرة) في مناطق المملكة المختلفة، بحيث تختص هذه المناطق بالأنشطة التجارية والصناعية والسياحية المختلفة وغيرها، وهي مجهزة من حيث البنية التحتية والخدمات المساندة، وتدار من قبل شركة شمولية تُكلف بتسهيل الأنشطة الاستثمارية وتنظيمها (المطور الرئيسي) بوجود مطورين فرعيين.

تهدف المناطق التنموية⁽³⁾ إلى تطوير الميزة التنافسية في هذه المناطق، من خلال توزيع عائدات التنمية الاقتصادية واستحداث فرص عمل ملائمة للأردنيين، وتوفير خدمات متكاملة للمستثمرين، وذلك بهدف دعم النمو الاقتصادي. أما المناطق الحرة⁽⁴⁾، فتهدف إلى تسهيل عبور البضائع، وتحفيز الأنشطة الاقتصادية والتجارية المختلفة من خلال تعزيز مكانة الأردن كمركز للتجارة.

(2) قامت الحكومة من خلال قانون إعادة هيكلة المؤسسات والدوائر الحكومية لسنة 2014، باتخاذ قرار بدمج المؤسسات المعنية بالاستثمار، وبلورت ذلك من خلال نصوص قانون الاستثمار وأحكامه، بحيث تتولى هيئة الاستثمار مهمة تنظيم عمل المناطق التنموية والحرة.

(3) المناطق التنموية: أي منطقة تقع ضمن النطاق الجمركي للمملكة يتم إعلانها منطقة تنموية وفقاً لأحكام قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014.

(4) المناطق الحرة: جزء من أراضي المملكة محدد ومسور بحاجز فاصل يخصص لغايات ممارسة الأنشطة الاقتصادية والتجارية، بما فيها تخزين السلع، ويعتبر خارج النطاق الجمركي، وتعامل السلع والأنشطة الاقتصادية داخله على أنها خارج المملكة لغايات تطبيق أحكام قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014.

وتندرج المناطق التنموية والمدن الصناعية والمناطق الحرة في الأردن تحت تصنيفات متخصصة، ولكل منها مسارها الاستثماري المحدد، وذلك على النحو التالي:

المناطق التنموية:

تشتمل المناطق التنموية في المملكة على ست عشرة منطقة، هي:

1. منطقة عجلون التنموية، وتشمل قطاع السياحة، والخدمات الفندقية.
2. منطقة البحر الميت التنموية، وتشمل: قطاع السياحة، السياحة العلاجية، السياحة البيئية، والخدمات الفندقية.
3. منطقة المفرق التنموية، وتشمل: القطاع الصناعي، القطاع اللوجستي، والخدمات الإسكانية والتجارية.
4. منطقة إربد التنموية، وتشمل خدمات تكنولوجيا المعلومات، وخدمات الرعاية الصحية.
5. منطقة مجمع الأعمال التنموية، وتشمل الخدمات المتخصصة، والخدمات الطبية والصحية، وخدمات التعليم والإعلام، والخدمات الترفيهية.
6. منطقة معان التنموية، وتشمل الصناعات الخفيفة والمتوسطة والثقيلة، وإنتاج السيراميك والبلاستيك والمعدات الكهربائية.
7. منطقة الثريا التنموية، وتشمل القطاع الصناعي.
8. منطقة المحمدية التنموية، وتشمل القطاع الزراعي.
9. منطقة الملك عبد الله الثاني التنموية / سحاب، وتشمل القطاع الصناعي.
10. منطقة الحسن الصناعية، وتشمل القطاع الصناعي.
11. منطقة الحسين بن عبد الله الثاني التنموية، وتشمل القطاع الصناعي.
12. منطقة الموقر التنموية، وتشمل القطاع الصناعي.
13. منطقة الطفيلة التنموية، وتشمل القطاع الصناعي.
14. منطقة مادبا التنموية، وتشمل القطاع الصناعي.
15. منطقة السلط التنموية، وتشمل القطاع الصناعي.
16. منطقة جرش التنموية، وتشمل القطاع الصناعي.

المدن الصناعية:

تتوزع المدن الصناعية الست في المملكة على النحو التالي:

1. مدينة عبدالله الثاني ابن الحسين الصناعية في عمان.
2. مدينة الحسن الصناعية في إربد.
3. مدينة الحسين بن عبدالله الثاني الصناعية في محافظة الكرك.

4. مدينة العقبة الصناعية الدولية.

5. مدينة الموقر الصناعية / عمان.

6. مدينة المفرق الصناعية / المفرق.

المناطق الحرة:

تشتمل المناطق الحرة الرئيسية على ست مناطق، تتوزع في الزرقاء وسحاب ومطار الملكة علياء والكرك والكرامة والموقر، وتختص كل واحدة منها بأنشطة صناعية وتجارية وخدمية وسياحية. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد 44 منطقة حرة مرخصة تعمل في أنشطة اقتصادية متنوعة، ومنها: النشاط الإعلامي، والنشاط التجاري والتخزين الذاتي، والنشاط الصناعي والزراعي والخدمات. ووفقاً لقانون الاستثمار، تتمتع المؤسسة المسجلة التي تمارس نشاطها الاقتصادي داخل المناطق التنموية والمناطق الحرة، بعدد من الحوافز والمزايا، منها:

حوافز ومزايا داخل المناطق التنموية:

- تبلغ نسبة ضريبة الدخل 5% على الدخل المتأتي من نشاطها الاقتصادي داخل المناطق التنموية.
- تبلغ نسبة ضريبة الدخل 5% على الدخل المتأتي من الأنشطة الاقتصادية في القطاع الصناعي.
- الاستفادة من أي إعفاءات ضريبية تتعلق بالصادرات من السلع والخدمات إلى خارج المملكة.
- تخفيض الضريبة العامة على المبيعات إلى نسبة «الصفر» على السلع والخدمات التي تقوم المؤسسة بشرائها أو استيرادها لغايات ممارسة نشاطها الاقتصادي داخل المنطقة التنموية دون الالتزام بتقديم أي كفالة لدى دائرة ضريبة الدخل والمبيعات بهذا الخصوص.
- لا تخضع السلع المنتجة أو المصنعة في المناطق التنموية والمستوفية بشروط المنشأ الأردني للرسوم الجمركية والرسوم والضرائب الأخرى عند وضعها في السوق المحلية.
- يتم استيفاء ضريبة المبيعات بنسبة 7% من قيمة بيع الخدمات التي يتم تحديدها بموجب التشريعات المعمول بها عندما تباع للاستهلاك في المنطقة التنموية.

حوافز ومزايا داخل المناطق الحرة:

- الإعفاء من ضريبة الدخل على الأرباح المتأتية من تصدير السلع والخدمات خارج المملكة، وتجارة الترانزيت، والبيع أو التنازل عن السلع داخل حدود المناطق الحرة، وتقديم الخدمات وتوريدها داخل المنطقة الحرة.
- الإعفاء من ضريبة الدخل عن رواتب وعلاوات الموظفين غير الأردنيين العاملين في المشاريع التي تقام في المنطقة الحرة.
- الإعفاء من الرسوم الجمركية وسائر الضرائب والرسوم المترتبة على البضائع المصدرة من المنطقة الحرة لغير السوق المحلية وعلى البضائع المستوردة إليها.
- إعفاء الأبنية والإنشاءات المقامة في المنطقة الحرة من رسوم الترخيص، ومن ضريبتَي الأبنية والأراضي، ومن عوائد التعبيد والتنظيم والتحسين.
- السماح بتحويل العملات الأجنبية والأرباح الناشئة عنها من المنطقة الحرة وفق أحكام التشريعات النافذة.
- إخراج الآلات والمعدات والمواد والسلع والتجهيزات اللازمة لإقامة أي مشروع فيها وتشغيله أو توسعته والأرباح الناشئة عنه إلى خارج المملكة.
- إضافة إلى ذلك، تتمتع الاستثمارات الأجنبية في المناطق التنموية والمناطق الحرة بعدد من التسهيلات، منها:
 - السماح بملكية الأجنبي بنسبة 100% من الاستثمار بكل قطاع.
 - تسهيل عملية إصدار التأشيرات وتصاريح الإقامة للمستثمرين والعاملين وأسرتهم بمن فيهم رجال الأعمال.
 - إعادة رأس المال والأرباح إلى موطنها الأصلي بعملة قابلة للتحويل.
- كما تُعدّ منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، منطقة حرة، وتشكل نقطة انطلاق نحو خلق مركز إقليمي متطور ومتكامل يشمل الأنشطة السياحية، والخدمات الترفيهية، والخدمات المهنية، والنقل متعدد الوسائط، والصناعات ذات القيمة المضافة، إلا أن أحكام قانون الاستثمار لا تسري على هذه المنطقة، وإنما هناك قانون خاص تخضع له المنطقة، يسمى قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (32) لسنة 2000، وقد انبثق عنه عدد من الأنظمة المتعلقة بالاستثمار في منطقة العقبة، إضافة إلى الأنظمة التي تنظم عمل سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، ومنها: نظام تسجيل المؤسسات الجديدة، نظام التنظيم وترخيص الإعمار، نظام بيع الأراضي وتأجيرها، ونظام تنمية منطقة وادي رم، وغيرها.

أولى القانون المسؤوليات الإدارية والمالية والاقتصادية لتطوير المنطقة وإدارتها إلى سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، حيث اعتمدت السلطة خطة إستراتيجية بعيدة المدى للفترة 2001-2020 لتغطي النشاطات التنموية كافة في المنطقة. كما تقدم منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة للمستثمرين إجراءات مبسطة للتسجيل والترخيص للأنشطة الاقتصادية المختلفة، من خلال نافذة استثمارية موحدة، بحيث لا يوجد أي قيود على نسبة مساهمة الاستثمار الأجنبي في المجالات السياحية والصناعية والزراعية والتجارية كافة، وفي معظم الخدمات باستثناء بعض الخدمات المهنية. كما لا توجد أي قيود على نقل الأرباح ورأس المال إلى الخارج، ولا يوجد أي قيود على التعامل بالعملة الأجنبية، كما إن المستوردات جميعها إلى المنطقة معفاة من الرسوم الجمركية، وهناك إعفاء من ضريبة الأبنية والأراضي. هذا بالإضافة إلى الإجراءات المبسطة لتصاريح العمالة الأجنبية، حيث يُسمح لأي مشروع أن يوظف عمالة أجنبية بما نسبته 70%، ويمكن زيادتها وفق الحاجة. كما يمكن استئجار الأراضي لمدة تصل إلى 50 سنة قابلة للتجديد. وغيرها من المزايا والحوافز.

وبهدف تنمية إقليم البترا التنموي السياحي وتطويره، وتوفير البيئة الاستثمارية اللازمة لممارسة الأنشطة الاقتصادية المختلفة، أنشئت سلطة إقليم البترا التنموي السياحي، والذي ينظم عمله قانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي رقم (15) لسنة 2009 وتعديلاته، والأنظمة التابعة له، ومنها نظام تنظيم البيئة الاستثمارية في إقليم البترا التنموي السياحي، ونظام ترخيص الأنشطة الاقتصادية في الإقليم، ونظام التصرف بالأراضي المسجلة باسم سلطة إقليم البترا التنموي السياحي، بالإضافة إلى الأنظمة النازمة لعمل الإقليم. كما يتولى إدارة السلطة والإشراف على شؤونها مجلس مفوضين. وبموجب القانون تتمتع الاستثمارات في إقليم البترا بعدد من المزايا والحوافز، منها عدم وجود قيود على نسبة رأس المال الأجنبي في المجالات كافة، وعدم وجود قيود على التعامل بالعملة الأجنبية القابلة للتحويل، أو على نقل الأرباح ورأس المال إلى خارج المملكة، مع وجود إجراءات مبسطة للعمالة غير الأردنية، فضلاً عن الحوافز والإعفاءات التي تُمنح للمناطق التنموية بموجب قانون الاستثمار.

وبهدف توفير فرصة فريدة للمنتجات الأردنية للوصول إلى أكثر من مليار مستهلك في أكثر من 161 سوقاً عالمية، وقّعت الحكومة الأردنية عدداً من الاتفاقيات التجارية الثنائية التي تعطي الميزة للصادرات الأردنية لزيادة قدرتها التنافسية على الصعيد الدولي، وتعزز من سياسات الانفتاح والتكامل الاقتصادي والتجاري. كما وقّعت المملكة مؤخراً، ممثلة بهيئة الاستثمار، عدداً من الاتفاقيات التجارية والاستثمارية لتشجيع الاستثمار وحمايته مع عدد من الدول العربية والأجنبية أضيفت إلى الاتفاقيات السابقة المبينة في الشكل رقم

(11)، ومنها اتفاقيات حماية الاستثمار وتشجيعه بين المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية أرمينيا، واتفاقية مماثلة مع الجمهورية التركية، وأخرى مع الجمهورية العراقية.

الشكل رقم (11): الاتفاقيات التجارية والاستثمارية الموقعة بين الأردن والدول الأخرى



المصدر: هيئة الاستثمار، الدائرة القانونية، قسم التعاون الدولي، 2017.

كما حدد قانون الاستثمار الأنشطة الاقتصادية التي تستفيد من الإعفاءات والحوافز التي نص عليها القانون، في حال تم استيرادها أو شراؤها محلياً، ومنها: الزراعة والثروة الحيوانية، المستشفيات والمراكز الطبية المتخصصة، المنشآت الفندقية والسياحية، مدن الترفيه والترويج السياحي، مراكز الاتصال، مراكز البحث العلمي والمختبرات العلمية، الإنتاج الفني والإعلامي، مراكز المؤتمرات والمعارض، نقل و/أو توزيع و/أو استخراج المياه والغاز والمشتقات النفطية باستعمال خطوط الأنابيب، والنقل الجوي والنقل البحري والسكك الحديدية. إلا أن القانون وبموجب الفقرة (8/أ)، أعطى لمجلس الوزراء، بتنسيب من مجلس الاستثمار، صلاحية منح أي مزايا أو إعفاءات أو حوافز إضافية لأي من الأنشطة الاقتصادية بما في ذلك الأنشطة المتوسطة أو الصغيرة أو أي أنشطة اقتصادية في منطقة جغرافية محددة في المملكة، على أن يحدد القرار شروط منحها وإجراءاتها، وأن ينشر في الجريدة الرسمية.

ثالثاً: بيئة الأعمال والاستثمار في الأردن كما تعكسها التقارير الدولية والمحلية

تُعدّ التقارير والمؤشرات الدولية أداة مهمة تخدم راسمي السياسات وصانعي القرارات في القطاعين العام والخاص في تحديد واقع الحال في العديد من المجالات الاقتصادية والاستثمارية في الدولة، كما تساهم في وضع تصور واضح عن أثر التدخلات الحكومية في تحسين الاقتصاد وبيئة الأعمال والاستثمار وتطويرها. إضافة إلى ذلك، تساهم التقارير والمؤشرات الدولية في قياس مدى كفاءة السياسات والاستراتيجيات الوطنية في تحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادي، وخلق بيئة أعمال جاذبة للاستثمارات المحلية والأجنبية على حد سواء.

ساهم التوجيه والدعم الملكي المباشر والمستمر لمؤسسات الدولة جميعها، في تحسين مرتبة الأردن في العديد من التقارير والمؤشرات الدولية، ما انعكس إيجابياً على تحسين بيئة الأعمال والتقليل من الإجراءات والمعوقات التي تواجه الاستثمار والمستثمرين على المستويات جميعها، وقد مكّن هذا الأردن من عرض الفرص الاستثمارية المتاحة لديه والترويج لها عالمياً.

وفي ما يلي ملخص عن ترتيب الأردن في بعض التقارير والمؤشرات الدولية والمحلية ذات العلاقة ببيئة الأعمال والاستثمار، وأهمها:

أ. تقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال (Doing Business Report)

تقوم مجموعة البنك الدولي بإعداد تقرير ممارسة الأعمال سنوياً، كان آخرها تقرير 2018. يُعنى هذا التقرير بتقييم وتحليل الأنظمة والقوانين التي تعزز النشاط التجاري والاقتصادي في البلدان المشاركة، وتحديد المعوقات والإصلاحات الاقتصادية المطلوبة وكيفية تنفيذها. كما يُعدّ هذا التقرير أداة ناجحة لمقارنة سياسات الإصلاح ضمن عينة كبيرة من الاقتصادات بلغت 190 اقتصاداً في تقرير 2018، الأمر الذي يُمكن من الاستفادة من تجارب الدول الأخرى في وضع السياسات التي تحسن من بيئة الأعمال.

وكما هو مبين في الجدول رقم (4)، فقد تقدم الأردن 15 مرتبة في تقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال 2018، حيث حل بالمرتبة 103 من بين 190 دولة مشاركة في التقرير، مقارنة بالمرتبة 118 من بين العدد نفسه من الدول في تقرير 2017. أما على مستوى المؤشرات الفرعية (انظر: تقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال «الإصلاح لخلق فرص العمل»، 2018)، فقد شهد الأردن تقدماً ملحوظاً في كل من مؤشر الحصول على الائتمان بمقدار 26

مرتبة، ليحل بالمرتبة 159 بدلاً من 185 في عام 2017. كذلك تقدم مؤشر تسجيل الملكية 24 مرتبة ليصبح في المرتبة 72 مقارنة بالمرتبة 96 في تقرير 2017. كما جاء مؤشر حماية المستثمرين الأقلية بالمرتبة 146 بدلاً من 165 في التقرير السابق عام 2017، أي بتقدم 19 مرتبة. تلاها تقدم كل من مؤشر الحصول على الكهرباء (8 مراتب)، ومؤشر إنفاذ العقود (6 مراتب)، ومؤشر بدء النشاط التجاري (مرتبة واحدة) ليحلوا بالمرتبة 40 و118 و105 على التوالي مقارنة بالتقرير السابق عام 2017.

الجدول رقم (4): أداء الأردن في المؤشرات الرئيسية لتقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال 2017 و2018 (190 دولة مشاركة)

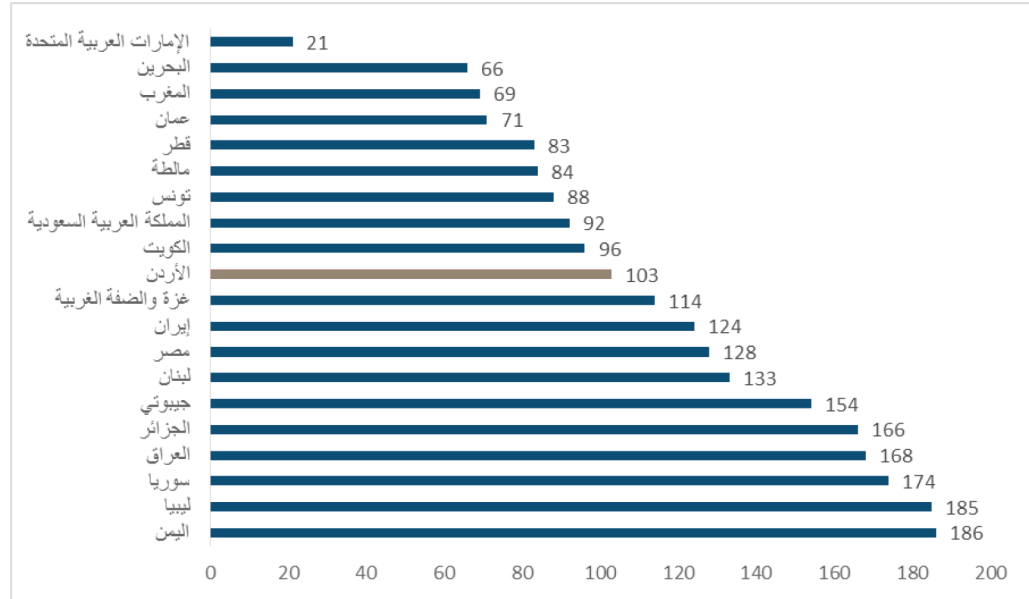
المؤشر	2017	2018	فرق الأداء بحسب التقريرين الأخيرين	1
بدء النشاط التجاري	106	105	↑	1
استخراج تراخيص البناء	109	110	↓	1-
الحصول على الكهرباء	48	40	↑	8
تسجيل الملكية	96	72	↑	24
الحصول على الائتمان	185	159	↑	26
حماية المستثمرين الأقلية	165	146	↑	19
دفع الضرائب	79	97	↓	18-
التجارة عبر الحدود	50	53	↓	3-
إنفاذ العقود	124	118	↑	6
تسوية حالات الإعسار	142	146	↓	4-
الترتيب العام	118	103	↑	15

المصدر: مجموعة البنك الدولي، تقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال، 2018.

أما على صعيد دول إقليم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA)، فقد تصدرت دولة الإمارات العربية المتحدة التي جاءت بالمرتبة 21 عالمياً قائمة دول الإقليم المشاركة في التقرير، تلاها على التوالي كل من البحرين (66)، والمغرب (69)، وعمان (71)، وقطر (83). وبحسب الشكل رقم (12) الذي يبين ترتيب دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في تقرير سهولة ممارسة الأعمال 2018، فقد احتل الأردن المرتبة 10 على مستوى الإقليم،

والمرتبة 103 عالمياً. وبناء على ذلك، لا بد للأردن من زيادة المنافسة والتسريع من وتيرة الإصلاحات التي تزيد من كفاءة التشريعات والإجراءات التي تنظم بيئة الأعمال، وتقليل التكاليف على المستثمرين، وجعل البيئة الاستثمارية بيئة جاذبة للاستثمار. ويبين الملحق رقم (3) ترتيب المؤشرات الرئيسية لدول إقليم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

الشكل رقم (12): ترتيب دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في تقرير سهولة ممارسة الأعمال 2018



المصدر: مجموعة البنك الدولي، تقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال، 2018..

ب. تقرير التنافسية العالمي (The Global Competitiveness Report)

يصدر تقرير التنافسية العالمي سنوياً عن المنتدى الاقتصادي العالمي (WorldEconomic Forum) في جنيف، حيث يُبين تنافسية الدول والعوامل التي تؤثر في التنمية الاقتصادية المستدامة وتحقيق الازدهار الاقتصادي. ويعتبر هذا التقرير أداة مهمة لصانعي القرار من القطاعين العام والخاص في تلك الدول بهدف عمل المقارنات مع الاقتصادات الإقليمية والعالمية المختلفة، خاصة عند رسم السياسات الاقتصادية في الميادين المختلفة. ويعتمد ترتيب الدول في التقرير على مؤشر التنافسية الذي أطلقه المنتدى الاقتصادي العالمي في عام 2005، ويعرفه على أنه «مجموعة من المؤسسات والسياسات والعوامل التي تحدد مستوى إنتاجية الدول». ويتم احتساب النتائج عن طريق جمع البيانات على المستوى المحلي في 12 فئة تعتبر ركائز التنافسية، وهي: المؤسسات، البنية التحتية، بيئة الاقتصاد الكلي، الصحة والتعليم الأساسي، التعليم العالي والتدريب، كفاءة سوق السلع، كفاءة سوق العمل، تطوير السوق المالية، الجاهزية التكنولوجية، حجم السوق، تطور الأعمال، والابتكار.

ووفق الجدول رقم (5) الذي يبين ترتيب الأردن المقارن في المؤشرات الرئيسية والمحاور الفرعية لتقرير التنافسية العالمي 2016/2017 و2017/2018، فقد تراجع الأردن مرتبتين ليحل في المرتبة 65 من بين 137 دولة مشاركة في التقرير الأخير، مقارنة بالمرتبة 63 من بين 138 دولة مشاركة في التقرير الذي سبقه. وتراجع ترتيب الأردن ثلاث مراتب في مؤشر المتطلبات الأساسية ليحل بالمرتبة 73 في تقرير 2017/2018 مقارنة بالمرتبة 70 في التقرير السابق. أما في ما يتعلق بالمحاور الفرعية التي تندرج تحت هذا المؤشر، فقد تراجع محور المؤسسات مرتبتين ليحل في المرتبة 36 مقارنة بالمرتبة 34 في عام 2017. كما تراجع محور البنية التحتية مرتبتين أيضاً ليحل في المرتبة 58. بينما تزداد محور البيئة الاقتصادية الكلية في الأداء عن التقرير السابق بواقع ثلاث مراتب ليحل في المرتبة 115، وحل مؤشر الصحة والتعليم في المرتبة 80، دون أي تغيير عن التقرير السابق.

وفي ما يتعلق بمؤشر معززات الكفاءة، جاءت المملكة في المرتبة 67، أي بتراجع مقداره مرتبة واحدة. وبالنظر إلى المحاور الفرعية التي تندرج تحت هذا المؤشر، فإننا نلاحظ تراجعاً ملحوظاً في معظم المحاور باستثناء محور الجاهزية التكنولوجية الذي تقدم ثمان مراتب عن التقرير الماضي ليحل بالمرتبة 67. وتراجع محور التعليم العالي والتدريب 12 درجة عن التقرير السابق ليحل في المرتبة 63، في ما جاء محور كفاءة أسواق السلع في المرتبة 51، أي بتراجع مقداره ثمان مراتب. كما حل محور كفاءة أسواق العمل بالمرتبة 90 بتراجع ثلاث مراتب، ومحور تطوير الأسواق المالية بالمرتبة 70 بتراجع مرتبتين، ومحور حجم سوق العمل بالمرتبة 76 بتراجع مرتبة واحدة. وجاء الأردن في المرتبة 45 في مؤشر الريادة والتطور، أي بتراجع مقداره ست مراتب. وشهدت المحاور الفرعية التي اندرجت تحت هذا المؤشر تراجعاً واضحاً خاصة في محور تطور بيئة الأعمال، والذي تراجع 12 مرتبة، حيث جاء في المرتبة 48 مقارنة بالمرتبة 36 في التقرير السابق. وتراجعت المملكة في محور الابتكار لتحل في المرتبة 46 مقارنة بالمرتبة 40 في التقرير السابق، أي بتراجع مقداره ست مراتب.

تقرير حالة البلاد: بيئة الأعمال والاستثمار

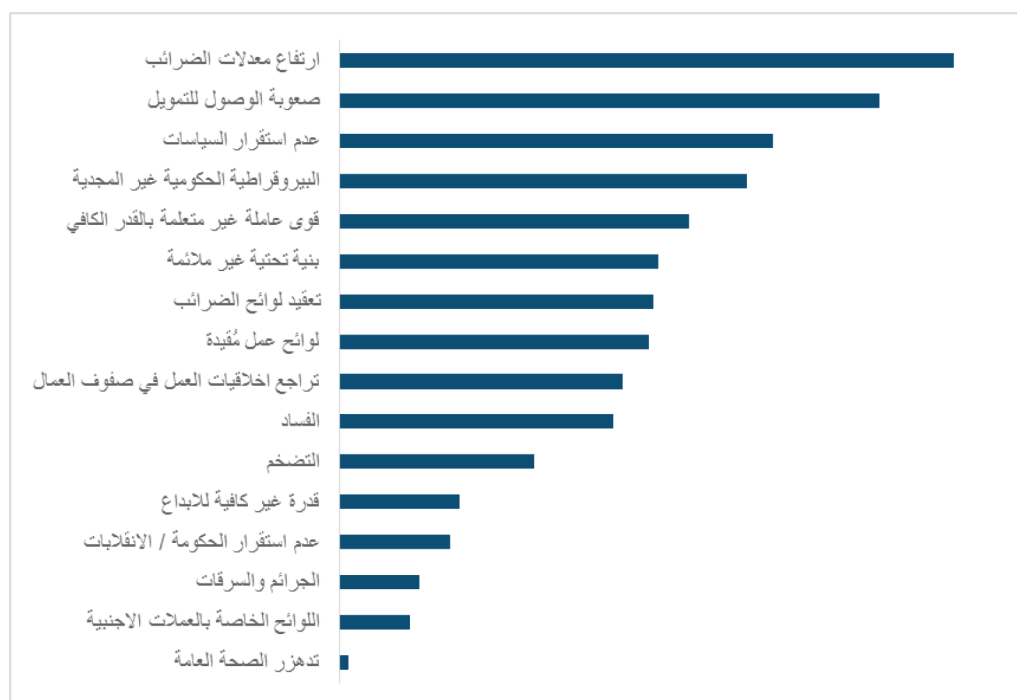
الجدول رقم (5): أداء الأردن في المؤشرات الرئيسية والمحاور الفرعية لتقرير التنافسية العالمي 2018/2017 و 2017/2016

فرق الأداء بحسب التقريرين الأخيرين		مرتبة الأردن بحسب تقرير 2018/2017 (من بين 137 دولة)	مرتبة الأردن بحسب تقرير 2017/2016 (من بين 138 دولة)	المحاور الرئيسية
3	↓	73	70	المجموعة الأولى: المتطلبات الأساسية Basic Requirement
2	↓	36	34	المحور الأول: المؤسسات
2	↓	58	56	المحور الثاني: البنية التحتية
3	↑	115	118	المحور الثالث: بيئة الاقتصاد الكلي
-	-	80	80	المحور الرابع: الصحة والتعليم الأساسي
1	↓	67	66	المجموعة الثانية: محفزات الكفاءة Efficiency Enhancers
12	↓	63	51	المحور الخامس: التعليم العالي والتدريب
8	↓	51	43	المحور السادس: كفاءة السوق
3	↓	90	87	المحور السابع: كفاءة سوق العمل
2	↓	70	68	المحور الثامن: تطور الأسواق المالية
8	↑	67	75	المحور التاسع: الجاهزية التكنولوجية
1	↓	76	75	المحور العاشر: حجم السوق
6	↓	45	39	المجموعة الثالثة: عوامل الابتكار والتطور Innovation & Sophistication Factors
12	↓	48	36	المحور الحادي عشر: مدى تطور بيئة الأعمال
6	↓	46	40	المحور الثاني عشر: الابتكار
3	↓	65	63	المؤشر العام

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي 2018/2017 و 2017/2016.

كما أظهر المسح الميداني للتقرير (Executive Opinion Survey)، والذي يعتمد آراء وملاحظات المديرين والرؤساء التنفيذيين حول بيئة الأعمال، أن أكثر خمسة عوامل تُسبب المشاكل في إنجاز الأعمال في الأردن، هي، كما هو مبين في الشكل رقم (13)؛ ارتفاع معدلات الضرائب، صعوبة الوصول للتمويل، عدم استقرار السياسات، البيروقراطية الحكومية غير المجدية، قوى عاملة غير متعلمة بالقدر الكافي. في ما جاءت القدرة غير الكافية على الابتكار، وعدم استقرار الحكومة، والجرائم والسرقات، واللوائح الخاصة بالعملات الأجنبية، وتدهور الصحة العامة من أقل العوامل تأثيراً على تنفيذ الأعمال في الأردن.

الشكل رقم (13): العوامل التي تؤثر على تنفيذ الأعمال في الأردن وفقاً لاستطلاع رأي المديرين التنفيذيين لعام 2017/2018



المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي، استطلاع رأي المديرين التنفيذيين، 2017.

ت. الكتاب السنوي للتنافسية (The World Competitiveness Yearbook) يصدر المعهد الدولي للتنمية الإدارية (Institute for Management Development) الكتاب السنوي للتنافسية، حيث يقوم المعهد بإعداد هذا التقرير بشكل سنوي. ويُعنى هذا الكتاب بتقييم كيفية إدارة البلدان المشاركة في التقرير وتحليلها لمجمل

كفاءاتها. ويُعدّ هذا الكتاب أداة ناجحة لمقارنة سياسات العديد من الاقتصادات وعلى فترات زمنية طويلة، وكذلك في ما يتعلق بوضع الخطة الاستثمارية وتحديد البيئة الأكثر جذباً للاستثمارات.

يقيس هذا الكتاب التنافسية الكلية لاقتصادات 63 دولة مشاركة باستخدام 346 مؤشراً تُعدّ لهذا الغرض، بحيث تتوزع هذه المؤشرات على أربعة محاور رئيسية، هي:

- الأداء الاقتصادي (Economic Performance).
- الكفاءة الحكومية (Government Efficiency).
- كفاءة الأعمال (Business Efficiency).
- البنية التحتية (Infrastructure).

أدت التحديات والضغوطات التي يواجهها الأردن إلى تراجع ترتيبه في الكتاب السنوي للتنافسية لعام 2017 بواقع ثلاث مراتب ليحل بالمرتبة 56 من بين 63 دولة مشاركة يشملها التقرير. كما أظهر التقرير نقاط الضعف التي تعاني منها 63 دولة مشاركة. تصدرت الإمارات العربية المتحدة المرتبة الأولى في قائمة الدول العربية، والمرتبة 10 عالمياً، تلتها دولة قطر في المرتبة الثانية عربياً و17 عالمياً، في ما جاءت السعودية في المرتبة الثالثة عربياً و36 عالمياً، واحتل الأردن المرتبة الرابعة والأخيرة في قائمة الدول العربية و56 عالمياً.

ث. مؤشر الحرية الاقتصادية

تُصدر مؤسسة «هيرتاج» (The Heritage Foundation) بالتعاون مع صحيفة «وال ستريت جورنال»، مؤشر الحرية الاقتصادية. ويعتمد المؤشر على قياس مجموعة من المجالات في تحديد درجة الحرية الاقتصادية لكل دولة على أساس اثني عشر عاملاً، مُقسمةً إلى أربعة مقاييس رئيسية، هي:

- سيادة القانون، وتضم المؤشرات الفرعية المتعلقة بحقوق الملكية، والنزاهة الحكومية، والفعالية القضائية.
- حجم الحكومة، ويضم المؤشرات الفرعية المتعلقة بالإنفاق الحكومي، والعبء، والصحة المالية.
- الكفاءة التنظيمية، وتضم المؤشرات الفرعية المتعلقة بحرية الأعمال، وحرية العمل، والحرية النقدية.

- افتتاح الأسواق، ويضم المؤشرات الفرعية المتعلقة بحرية التجارة، وحرية الاستثمار، والحرية المالية.

وبناءً على قيمة مؤشر الحرية الاقتصادية للدولة، صُنّف الاقتصاد إلى: اقتصاد حر (80-100)، اقتصاد معظمه حر (70-79.9)، اقتصاد حر باعتدال (60-69.9)، اقتصاد معظمه غير حر (50-59.9)، واقتصاد مكبوت (0-49.9).

حل الأردن على مؤشر الحرية الاقتصادية لعام 2017 بالمرتبة الرابعة من بين 15 دولة عربية، وبالمرتبة 53 عالمياً من بين 180 دولة شملها التقرير. تصدرت الإمارات قائمة الدول العربية على المؤشر، في ما حلت بالمرتبة الثامنة عالمياً، تلتها قطر، ثم البحرين، بالمرتبة الثانية والثالثة عربياً والمرتبة 29 و44 عالمياً على التوالي. وحلت كل من الكويت والسعودية في المرتبة الخامسة والسادسة عربياً والمرتبة 61 و84 عالمياً. واستناداً إلى قيم مؤشر الحرية الاقتصادية، فقد صُنّفت كل من الإمارات (76.9)، وقطر (73.1) كدول ذات اقتصاد معظمه حر. وصُنّفت البحرين (68.5)، والأردن (66.7)، والكويت (65.2)، والسعودية (64.4)، والمغرب (61.5)، وعمان (62.1) كدول ذات اقتصاد حر باعتدال. أما تونس (55.7)، ولبنان (53.3)، ومصر (52.6)، وإيران (50.5)، فقد صُنّفت كدول ذات اقتصاد معظمه غير حر. وصُنّفت الجزائر (46.5) ضمن الدول ذات الاقتصاد المكبوت.

ج. مسح ثقة المستثمرين في الأردن

يقوم منتدى الإستراتيجيات الأردني بإجراء مسح للمستثمرين في الأردن لقياس ثقتهم وتطلعاتهم المستقبلية حول البيئة الاستثمارية. ويُقيّم المسح الوضع الاقتصادي والبيئة الاستثمارية في الأردن من وجهة نظر المستثمرين الأردنيين والأجانب في المملكة وتعاملهم مع هيئة الاستثمار. وتؤخذ آراء المستثمرين ويُسألون حول الإجراءات الحكومية التي يجب أن تقوم بها الحكومة لتحفيز الاستثمار في الأردن. وتأتي مبادرة إجراء مسح ثقة المستثمرين في الأردن لتعزيز نتائج المؤشر الأردني لثقة المستثمر، والذي يصدر أيضاً عن المنتدى بشكل شهري. تعتمد منهجية المسح على جمع البيانات من عينة واسعة من الشركات الكبيرة والمتوسطة وصغيرة الحجم، ومن القطاعات الاقتصادية المختلفة، حيث بدأ تنفيذ هذا المسح في تموز من عام 2018.

يتكون المسح من خمسة أقسام؛ يغطي القسم الأول الوضع الاقتصادي في الأردن. أما القسم الثاني فيغطي أسئلة حول البيئة الاستثمارية. ويغطي القسم الثالث تقييم المستثمرين لهيئة الاستثمار، بينما يغطي القسم الرابع العوامل المحفزة للاستثمار والمثبطة له في الأردن.

أما القسم الخامس فيغطي المعلومات الأساسية حول طبيعة المستجيبين، مثل: القطاع الذي تعمل به الشركة، عدد موظفيها، حجم الشركة، وحجم مبيعاتها.

أشارت نتائج مسح ثقة المستثمرين الأخير، إلى أن 29.4% من المستثمرين يعتقدون بأن الأمور في الأردن تسير بالاتجاه الصحيح، وذلك لعدة أسباب، أهمها: الأمن والأمان والاستقرار، القيادة السياسية والاهتمام بموضوع الاستثمار، الوضع الاقتصادي الجيد والمستقر، تحسين القوانين وتطويرها، والعمل على تطوير الاستثمار وتشجيعه. في ما اعتقد 59.9% من المستثمرين أن الأمور تسير بالاتجاه الخاطئ بسبب: ارتفاع الجمارك والضرائب وأسعار الفائدة، عدم وجود سياسات واضحة، عدم التشجيع على الاستثمار، الوضع الاقتصادي الصعب، وتدهور الأوضاع الأمنية في الدول المجاورة، وتفشي الفساد والواسطة والمحسوبية. أما النسبة المتبقية والبالغة 10.8%، فتراوحت إجاباتها بعدم المعرفة أو رفضت الإجابة.

وفي ما يتعلق بشعور المستثمرين حول البيئة الاستثمارية في الأردن، تبين أن 34.2% من المستثمرين يجدون البيئة الاستثمارية في الأردن مشجعة للاستثمار، بينما يجد 62.1% من المستثمرين أن بيئة الاستثمار غير مشجعة. ولقد كان السبب الرئيسي في ذلك بحسب رأيهم، هو: ارتفاع الضرائب في المملكة، وعدم تشجيع المستثمر، وتعقيدات القوانين، والركود الاقتصادي، والظروف السياسية، وارتفاع التكلفة التشغيلية على المستثمر، ومعوقات الدوائر الحكومية، وتعقيدات الجمارك، والفساد، وأخيراً البيروقراطية في الإجراءات والتعاملات.

كما بينت نتائج المسح أهم الأسباب التي أدت إلى تقليص المستثمرين لأعمالهم في الأردن، حيث جاء الوضع الاقتصادي السيئ في المرتبة الأولى، تلاه الخسارة وعدم تحقيق الأرباح وارتفاع التكاليف التشغيلية، وكذلك تعقيد الإجراءات الحكومية، وضعف التسويق وقلة الطلب، إلى جانب ارتفاع الضرائب، وعدم توفر العمالة الماهرة، والوضع السياسي المحيط بالأردن. أما في ما يتعلق برضا المستثمرين الذين تعاملوا مع هيئة الاستثمار عن خدمات الهيئة، فقد تبين أن 82.8% من المستثمرين راضين عن الخدمات التي تقدمها هيئة الاستثمار.

وعند سؤال المستثمرين عن الإجراءات المستقبلية التي ينبغي أن تقوم بها الحكومة لزيادة حجم الاستثمار الداخلي والخارجي في الأردن، تصدر تسهيل الإجراءات القانونية والقوانين التي تشجع الاستثمار قائمة الإجراءات المطلوبة، تلاها تخفيض الضرائب وعدم زيادتها، ومن ثم خفض الأسعار ومدخلات الإنتاج، ثم دعم الاستثمار وتشجيعه، وخلق بيئة استثمارية جاذبة، بالإضافة إلى ضرورة العمل على تحسين الوضع الاقتصادي، واختبار الكفاءات في عملية التعيين، ومحاربة الفساد، وزيادة الرقابة، وتسهيل إجراءات التجار، وزيادة الدخل، وأخيراً تحسين إجراءات التسويق.

رابعاً: الإستراتيجيات الوطنية والإجراءات الحكومية

أ. الإستراتيجيات الوطنية

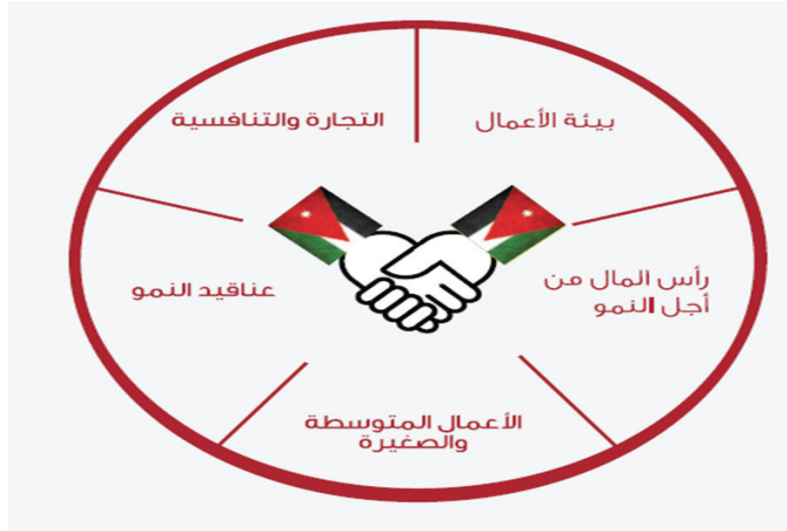
ركزت الحكومة الأردنية جهودها خلال السنوات السابقة على الارتقاء بتنافسية بيئة الأعمال والاستثمار في الأردن، لتتواءم مع تطلعات المستثمرين ومتطلباتهم وفق الممارسات الدولية الفضلى، حيث بدأت الحكومة بتوجيه جل طاقاتها لتحليل واقع بيئة الأعمال الحالي، وتحديد العوامل التي تؤثر عليه إيجابياً أو سلبياً، ليتم البناء على تلك النتائج في صياغة الإستراتيجيات الوطنية، ورسم السياسات الحكومية التي ستساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوقت نفسه. وبناءً على ذلك، تم إعداد عدد من الإستراتيجيات الوطنية التي ركزت على بيئة الأعمال والاستثمار وتناولت العديد من المبادرات الهادفة إلى تحسين تنافسية الاقتصاد الأردني بين دول العالم، خاصة في ظل حالة عدم الاستقرار المحيطة بالمنطقة. وتبنت عدداً من السياسات والبرامج الهادفة إلى تذليل المعوقات التي تواجه بيئة الأعمال بهدف تخفيف الأعباء عن المستثمر وتحسين مرتبة الأردن في العديد من التقارير الدولية.

وضمن هذا السياق، وجه الملك عبد الله الثاني الحكومة بتاريخ 29 آذار 2014 لوضع تصور مستقبلي واضح للاقتصاد الأردني للسنوات العشر القادمة، وذلك ضمن إطار متكامل يعزز اتساق السياسة المالية والنقدية ويضمنه، بما يكفل تحسين تنافسية الاقتصاد الوطني، وتعزيز قيم الإنتاج والاعتماد على الذات، وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، وتأمين الحياة الكريمة والمستقبل المشرق لأبناء الأردن وبناته. وبناءً على ذلك، تم إعداد «وثيقة الأردن 2025.. رؤية وإستراتيجية وطنية» للسنوات العشر القادمة، لترسم الطريق للمستقبل، وتحدد الإطار العام المتكامل الذي سيحكم السياسات الاقتصادية والاجتماعية القائمة على إتاحة الفرص للجميع. الوثيقة تناولت أربعة محاور رئيسية، هي: قطاع الأعمال (ديناميكية ومنافسة عالية)، محور المواطن (منتمون ومشاركون)، محور المجتمع (آمن ومستقر)، ومحور الحكومة (ذات كفاءة وفاعلية). وبهدف تسريع وتيرة النمو الاقتصادي وتحسين بيئة الأعمال والاستثمار، فقد تضمنت الوثيقة عدداً من الإصلاحات والإجراءات، واحتوت كذلك على 400 مبادرة لتحقيق السياسات والبرامج المقترحة. وركزت الوثيقة على ضرورة المحافظة على الاستقرار التشريعي في ما يتعلق ببيئة الأعمال والتركيز على عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، لتحسين قدرتها على الابتكار والريادة وزيادة تنافسيتها في الأسواق المحلية والتصديرية وتأمين التمويل اللازم لها.

وأعدّ البرنامج التنفيذي التنموي التابع للوثيقة، ليأخذ طريقه للتنفيذ على ثلاث مراحل،

هي على التوالي: (2016-2018)، و(2019-2021)، و(2022-2025) بحيث يكون هذا البرنامج أداة تنفيذية للوثيقة يعكس أولويات المجتمع، واحتياجات المواطن، ويتضمن التوجهات المستقبلية والسياسات الرامية إلى تحقيقها وآليات تنفيذها. أفردت الوثيقة محوراً كاملاً لمجتمع الأعمال، ركزت خلاله على خمسة مجالات رئيسية، يوضحها الشكل رقم (14). وحددت الأهداف الاستراتيجية ومعايير الأداء لتحقيقها بحلول عام 2025. ويبين الملحق رقم (4) الأولويات الاستراتيجية والمبادرات ذات الأولوية ضمن السيناريو المستهدف لبيئة الأعمال كما حددتها «وثيقة الأردن 2025».

الشكل رقم (14): مجتمع الأعمال كما وصفته «وثيقة الأردن 2025»



المصدر: «وثيقة الأردن 2025... رؤية واستراتيجية وطنية»، 2016.

اتسمت «وثيقة الأردن 2025» بالمرونة وقابلية التطوير والتعديل بحسب التطورات والظروف الداخلية والإقليمية. ونتيجة التغيرات والظروف التي طرأت على المنطقة المحيطة بالمملكة، والتي أثرت بشكل مباشر على معدلات النمو الاقتصادي من جهة، وعلى بيئة الأعمال والاستثمار من جهة أخرى، تشاركت الحكومة الأردنية ومجلس السياسات الاقتصادية الذي تشكل بإرادة ملكية عام 2016، بإعداد برنامج تحفيز النمو الاقتصادي الأردني للفترة 2018-2022، والذي يهدف إلى استعادة زخم النمو الاقتصادي، واستغلال الإمكانيات الواعدة والكامنة في الأردن بأقصى طاقاتها، وذلك من خلال وضع إستراتيجيات

اقتصادية ومالية، وتحديد التدخلات اللازمة للقطاعات الاقتصادية من أجل تحقيق معدلات نمو عالية في هذه القطاعات تنعكس إيجابياً على النمو الاقتصادي الكلي المستدام، وتواجه التحديات التي تفرضها الاضطرابات التي تشهدها المنطقة.

سلط برنامج التحفيز الضوء على العديد من الجهود المبذولة في إعداد الإستراتيجيات الوطنية والقطاعية المختلفة وتطويرها، ومنها كتاب التكاليف للحكومة، و«وثيقة الأردن 2025»، والإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، والإستراتيجية الوطنية لرقمنة الاقتصاد (REACH 2025)، وغيرها. كما تناول برنامج النمو الاقتصادي 19 مجالاً إصلاحياً وبيئة تمكينية، من خلال تحديد 95 إجراء مرتبطاً بالإصلاحات الاقتصادية، و85 مشروعاً حكومياً، بالإضافة إلى 27 فرصة استثمارية للقطاع الخاص بحيث يتم تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المشاريع والإجراءات باتباع نسق منسجم ومتكامل لعدد من السياسات المالية والنقدية والاستثمارية والسياسات العامة للقطاعات الاقتصادية.

تهدف السياسات الاستثمارية في المملكة كما وردت في برنامج تحفيز النمو الاقتصادي، إلى توفير فرص عمل، وزيادة الإنتاجية والقيمة المضافة للمنتجات والخدمات المحلية، وكذلك نقل المعرفة والتكنولوجيا الحديثة وتشجيع الابتكار، وزيادة الصادرات من السلع والخدمات ذات الجودة العالية، وتوفير بيئة منافسة ومشجعة وحاضنة للاستثمار المحلي والعربي والأجنبي من أجل المساهمة في النمو الاقتصادي.

ووضّح البرنامج مرتكزات السياسة الاستثمارية، وبين جوانبها المتمثلة بسهولة ممارسة الأعمال والتنافسية، وبالجانبين التشريعي والقضائي. وحدّد التدخلات التي يجب القيام بها من قبل القطاعين العام والخاص، والتي من شأنها الارتقاء ببيئة الأعمال والاستثمار إلى المعايير الدولية. كما أنيطت بمجلس الاستثمار مهمة تطبيق الأحكام الواردة في السياسة الاستثمارية على أكمل وجه. ويبين الملحق رقم (5) المرتكزات والتدخلات التي وردت في برنامج تحفيز النمو الاقتصادي للفترة 2018-2022 والمتعلقة بالسياسة الاستثمارية.

ب. الإجراءات الحكومية

اتخذت الحكومة الأردنية عدداً من الإجراءات والإصلاحات الهادفة إلى تحسين بيئة الأعمال والاستثمار في المجالات التالية :

تحسين بيئة الأعمال والاستثمار في الأردن وإحراز تقدم في التقارير الدولية

انطلاقاً من تأكيد الحكومة الأردنية على إيلاء تحسين بيئة الأعمال والاستثمار في الأردن أهمية قصوى، وبهدف إحراز تقدم في مرتبة الأردن في التقارير الدولية، خاصة تقرير ممارسة الأعمال، أعدت وزارة التخطيط بدعم فني من مجموعة البنك الدولي / مؤسسة التمويل الدولية، مصفوفة تضمنت حزمة من الإصلاحات والإجراءات التي يجب تنفيذها من قبل الجهات ذات العلاقة، لتحسين مرتبة الأردن ضمن المؤشرات الواردة في التقرير، وهي: مؤشر بدء النشاط التجاري، مؤشر استخراج تراخيص البناء، مؤشر الحصول على الكهرباء، مؤشر تسجيل الملكية، مؤشر الحصول على الائتمان، مؤشر حماية المستثمرين الأقلية، مؤشر دفع الضرائب، مؤشر التجارة عبر الحدود، مؤشر إنفاذ العقود، ومؤشر تسوية حالات الإعسار. وتقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي من خلال المجلس الوطني للتنافسية والابتكار⁽⁷⁾ بالتنسيق بين الأطراف جميعها ذات العلاقة من القطاعين العام والخاص من أجل تنفيذ التوصيات الواردة في المصفوفة، وإزالة العقبات التي تواجه أياً منها. ومن ضمن هذه الإجراءات:

- تقليل عدد النماذج المطلوبة لتسجيل الشركات والبالغ عددها ثلاثة نماذج، واستبدالها بنموذج واحد لتسجيل الشركة، والبطاقة الضريبية، والتسجيل في غرف الصناعة والتجارة، حيث تم إعداد النموذج الموحد والعمل جارٍ على توحيد تصنيف الأنشطة الاقتصادية باتباع التصنيف الصناعي الدولي الموحد (ISIC4).
- إيجاد ربط شبكي للتبادل الإلكتروني للبيانات بهدف دمج قواعد بيانات تسجيل الشركات والتسجيل الضريبي والتسجيل لدى غرف الصناعة والتجارة، حيث بدأت الحكومة بتنفيذ الربط الإلكتروني وأتمتة العمليات بين الدوائر المختلفة المعنية بتسجيل المشاريع الاستثمارية وترخيصها.
- تخفيض الأعباء المالية والإدارية لبدء ممارسة نشاط الأعمال، وذلك من خلال جعل رسوم التسجيل مبنية على أساس «استرداد التكلفة» (Cost-recovery basis) وليس بهدف جني الأرباح، وأن لا تكون هذه التكلفة مربوطة برأسمال الشركة. وإلغاء إجراء جمع مبالغ التأمين من قبل نقابة المهندسين، والتي يتم جمعها لضمان تعيين مهندس مشرف على تنفيذ المشروع، حيث صاغت نقابة المهندسين الأردنيين تعليمات جديدة تتلاءم مع التطورات في العمل الهندسي، وتُبسّط الإجراءات على الأطراف ذات العلاقة جميعها، وتضمن هذه التعليمات رؤية لتحصيل الرسوم الهندسية، وفي هذه الحالة ليست هناك حاجة لشيك مصرفي لوجود مهندس مقيم.

- تحسين إدارة الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي، حيث نُفذت أنظمة الإيداع الإلكتروني والدفع الإلكتروني لاشتراكات الضمان الاجتماعي ودفع الضرائب المستحقة.
- حماية المستثمرين الأقلية، وذلك من خلال تطبيق الحوكمة المؤسسية المنصوص عليها في القوانين على الشركات المساهمة العامة، حيث عملت دائرة مراقبة الشركات على تعديل قانون الشركات بما يتضمن مفهوم الحوكمة، كما قامت هيئة الأوراق المالية وبورصة عمان ومركز إيداع الأوراق المالية بدراسة دليل حوكمة الشركات المساهمة المدرجة في بورصة عمان وتحديثه.
- إقرار مشروع قانون الإعسار المالي لسنة 2018، والذي يحدد آليات اختيار وكلاء الإعسار وشروطه وبيان مهامهم وواجباتهم، إلى جانب إجراءات تنظيم إجراءات التصفية وتحديد أحكامها وحالات اللجوء إليها. وقد جاء مشروع القانون منسجماً مع المعايير الدولية والممارسات العالمية الفضلى، ومستجيباً لمتطلبات القطاع الاقتصادي لإيجاد إطار تشريعي لمعالجة إعسار المدين سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً وتشجيعه على تصويب وضعه المالي والخروج من حالة التعثر التي يتعرض لها.
- وبهدف تسهيل حصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على التمويل بشروط أفضل من خلال تسهيل الاقتراض بضمان الأموال المنقولة غير الخاضعة للتسجيل دون حيازتها وتحديد الأولويات لحقوق الدائنين وللأسعار في عملية التنفيذ، فقد تم إقرار مشروع قانون وضع الأموال المنقولة تأميناً للمدين مع الاتفاق على تغيير اسم القانون ليصبح «قانون ضمان الحقوق بالأموال المنقولة».
- وفي إطار تحسين الجانب التشريعي، فقد تم إقرار قانون المسؤولية الطبية والصحية لسنة 2018، بحيث ينشأ صندوق للتأمين ضد أخطاء المسؤولية الطبية والصحية في المجلس الصحي العالي، مع إلزام «المكان المرخص لتقديم الخدمة الطبية أو الصحية» بالتأمين على مقدمي الخدمة العاملين لديه، ويتم تحديد إدارة الصندوق الشؤون المتعلقة به جميعها بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية.

تخفيف الإجراءات وتقليل الوقت والجهد على المستثمرين

- ومن أجل تخفيف الإجراءات وتقليل الأعباء على المستثمرين، تبنت هيئة الاستثمار عدداً من الإجراءات الإصلاحية التي من شأنها اختصار الوقت والجهد على المستثمرين، منها:
- إعداد دليل خدمات هيئة الاستثمار، والذي يقدم وصفاً موجزاً للمستثمر عن الخدمات التي تقدمها الهيئة وشروط الحصول عليها وتكلفتها. كما يتضمن الدليل عرضاً موجزاً

للخدمات التي تقدمها هيئة الاستثمار للمستثمرين داخل المناطق التنموية وخارجها، إضافة إلى وصف توضيحي لشروط الحصول على الخدمة والوثائق المطلوبة، وتبيان الجهات الشريكة في الحصول على الخدمة، وتحديد الرسوم المطلوبة والوقت المتوقع لإنجاز الخدمة بما يحقق الهدف المرجو من الدليل والمتمثل بالتسهيل على المستثمرين وتقديم الخدمات في الوقت المحدد.

- تحديث دليل التراخيص، والذي يتضمن الشروط والإجراءات والمتطلبات والمدد القانونية لإصدار الرخصة وفقاً للتشريعات النافذة التي تطبقها الجهات الرسمية، وذلك وفقاً للنموذج المعتمد في الهيئة لهذه الغاية.
- إطلاق خدمة الخط السريع لخدمة المشاريع الاستثمارية من خلال النافذة الاستثمارية.
- اختصار عمليات تسجيل المنشأة الاستثمارية وإقامتها في فترة مقدارها أربعة أيام، حيث ألغي ما يقارب 13 لجنة من أصل 26 لجنة.
- اختصار 99 إجراء من مجمل الإجراءات اللازمة لعمليات الترخيص ومباشرة الاستثمار، والتي كانت تقارب 186 إجراء.
- دمج الموافقات الأمنية بموافقة أمنية واحدة لتسجيل الشركات وترخيصها.

ترويج الاستثمار

- وبهدف جذب الاستثمار المحلي والأجنبي وتشجيعه، والترويج للفرص الاستثمارية المتاحة، وتقديم التسهيلات للمستثمرين، أعدت هيئة الاستثمار إستراتيجية ترويج الاستثمار، وذلك بدعم فني من برنامج التنافسية الأردني الممول من الوكالة الأميركية للتنمية (USAID/JCP). وهدفت الإستراتيجية إلى تحسين قدرة هيئة الاستثمار على الترويج للأردن كموقع جاذب للاستثمار.
- بناء قاعدة بيانات للمستثمرين المحليين والأجانب لتسهيل عملية التواصل معهم وتعريفهم بالفرص المتاحة وذلك بالتعاون مع السفارات والدبلوماسيين الأردنيين في الخارج، وبالتالي ضمان خلق فرص عمل للأردنيين والمساهمة في رفع تنافسية القطاع الخاص الأردني، وكذلك التكامل مع الأسواق الإقليمية والدولية.
- تطوير خطة التسويق.
- تحديد القطاعات ذات الأولوية (القطاعات ذات الميزة النسبية واحتمالات التطور).

- تحديد الأسواق ذات الأولوية (الأسواق التي تمثل فرص تسويق حقيقية للأردن).
- تحديد الخيارات الأكثر مواءمة للأردن والمخصصات المالية لذلك، بالإضافة إلى مؤشرات قياس الأداء للسنة الأولى.
- تحديد الملتقيات الاستثمارية.
- تعيين شركة متخصصة للقيام بتنفيذ الإستراتيجية.
- ويبين الملحق رقم (6) الخيارات الأكثر مواءمة للأردن استناداً إلى إستراتيجية الترويج (2017-2019) بحسب السوق والقطاع.

تعزيز التنمية المحلية وترسيخ مبدأ اللامركزية وتوفير المناخ الملائم في المحافظات

- وبهدف توفير المناخ الملائم للاستثمار وتعزيز التنمية المحلية، وترسيخ مبدأ اللامركزية والاستفادة من الميزة النسبية لمحافظة المملكة وزيادة تنافسيتها، أعدت هيئة الاستثمار الخريطة الاستثمارية للمحافظات والتي تتضمن الفرص الاستثمارية التنموية والريادية الصغيرة ومتوسطة الحجم المتاحة بالمحافظات، والتي تهدف إلى تنمية المحافظات وخلق فرص عمل لأبنائها، وتحقيق التنمية الاجتماعية وتقليل نسب الفقر والبطالة فيها.
- تضمنت الخريطة الاستثمارية للمحافظات 120 فرصة ومشروعاً استثمارياً بحجوم استثمارية مختلفة وبإجمالي تكلفة 302 مليون دينار، شملت العديد من القطاعات الاقتصادية، حيث تم تحديد الفرص الاستثمارية استناداً إلى دراسة الواقع الاقتصادي والبيئة الاستثمارية وتحليل الميزة التنافسية والتوجهات التنموية والإستراتيجية لكل محافظة، ضمن نهج تشاركي مع أطراف المجتمع المحلي جميعها. وأعدت دراسات جدوى أولية لهذه المشاريع. وبموجب المهام والصلاحيات الواردة في قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014، فإن هيئة الاستثمار معنية بتوفير البيئة الملائمة للاستثمار والمستثمرين، وإنشاء مناطق تنموية ومناطق حرة بناء على الميزة التنافسية لكل محافظة من خلال إيجاد محركات اقتصادية وتوزيعها بشكل مناسب على المحافظات.
- اعتماد الممر التنموي السياحي المقترح⁽⁵⁾ وإعلان توسعة المنطقة التنموية التابعة لشركة المدن الصناعية (لاستثمارها سياحياً)، مع الإشارة إلى أن الممر التنموي السياحي

(5) الممر التنموي السياحي المقترح هو طريق دائري تنموي يعد كأساس لربط مواقع المناطق التنموية جميعها كمشاريع سياحية وبيئية، تتفاعل مع المجتمع المحلي من خلال توزيع مكتسبات التنمية على أرجاء المحافظة بعدالة.

سوف يساهم بشكل حيوي في تنمية جبل عجلون بناء على الميزة التنافسية للمحافظة ليشكل رافعة اقتصادية واجتماعية (تنمية سياحية وزراعية وحضرية).

تحفيز القطاعات الاقتصادية

وبهدف خلق البيئة المناسبة لتطوير القطاعات الاقتصادية وتحفيزها، وخاصة الخدمية منها والنهوض بها وجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية لتلك القطاعات، أقرت هيئة الاستثمار حزمة من الحوافز التحفيزية الإضافية، وذلك بموجب الفقرة (8/أ) من قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014، أهمها:

- منح المنشآت الفندقية والسياحية والمطاعم السياحية ومدن التسلية والترويج السياحي في المحافظات والمناطق الأقل نمواً إعفاء من الرسوم الجمركية وضريبة المبيعات وضريبة الدخل (قرار مجلس الوزراء رقم 15184، تاريخ 2016/4/27).
- منح المشاريع التي تقام ضمن مبادرات التشغيل، المزايا والحوافز الممنوحة، ومعاملتها معاملة المشاريع التي تقام ضمن المناطق التنموية (قرار مجلس الوزراء رقم 15183، تاريخ 2016/4/27).
- منح قطاع النقل العام وحافلات التردد السريع (BRT) الإعفاءات من الرسوم الجمركية وإخضاعها لضريبة المبيعات بنسبة الصفر (قرار مجلس الوزراء رقم 12584، تاريخ 2015/11/18).
- إعفاء أنشطة خدمات قطاع تكنولوجيا المعلومات من الرسوم الجمركية والضريبة العامة على المبيعات وتخفيض ضريبة الدخل لتصبح 5% اعتباراً من 2016/1/1 (قرار مجلس الوزراء رقم 14883، تاريخ 2016/4/6).
- إعفاء المجمعات الاستثمارية التي تزيد مساحتها على 100 ألف متر مربع، والتي تضم أنشطة ترفيهية وتجارية وخدمية وتقع خارج قسبة العاصمة وقسبة إربد وقسبة الزرقاء من الرسوم الجمركية وإخضاعها لضريبة المبيعات بنسبة الصفر (قرار مجلس الوزراء رقم 1342، تاريخ 2016/9/7).
- تمديد فترة الإعفاءات لبعض المشاريع الاستثمارية المستفيدة من الإعفاءات والحوافز الممنوحة لها بموجب التشريعات السابقة النازمة للاستثمار لمدة ثلاث سنوات (قرار مجلس الوزراء رقم 12605، تاريخ 2015/11/22).
- إلغاء بنود التعرف الجمركية وإضافة بنود معفاة إلى الجداول رقم (1/د) والجداول رقم (3) الملحق بنظام الحوافز الاستثمارية، (قرار مجلس الاستثمار رقم 2016/3/17، تاريخ 2016/8/10).

- إصدار نظام تخفيض ضريبة الدخل للمناطق الأقل نمواً والتعليمات اللازمة لتنفيذه
(قرار مجلس الوزراء تاريخ 2016/1/27).

حماية المستثمرين

وبهدف توفير الخيارات القانونية والقضائية كافة، والتي من شأنها التسهيل على المستثمرين داخل المملكة وحماية حقوقهم، فقد شكلت مديرية الامن العام وحدة خاصة لحماية الاستثمار، كوحدة مستقلة تُعنى بتنفيذ سائر أشكال الحماية والتغطية الأمنية وتأمينها وتلبيتها للاستثمار والمستثمرين. فقد جاء تشكيل هذه الوحدة للتعامل المباشر والمتخصص والصارم مع الشكاوى والقضايا التي ترد من بعض المستثمرين حول محاولة بعض الأشخاص ابتزازهم بطلب مبالغ مالية منهم دون وجه حق وتهديدتهم بتعطيل أعمالهم في حال لم تُلب طلباتهم. وستكون الوحدة بمثابة حلقة الوصل بين المستثمرين وبين الجهات الأمنية والإدارية الأخرى، لتنسيق الجهود وتنفيذ الواجبات والمتطلبات التي يحتاجها المستثمر.

خامساً: المعوقات التي تواجه البرامج والسياسات الحكومية

يواجه الاقتصاد الأردني بشكل عام وبيئة الأعمال والاستثمار بشكل خاص عدداً من التحديات والمعوقات التي تقف في وجه البرامج والسياسات الحكومية الهادفة إلى تحسين بيئة الأعمال وجذب الاستثمار. وتتمثل هذه المعوقات في عدم ثبات التشريعات في العديد من المؤسسات والدوائر الحكومية ذات العلاقة ببيئة الأعمال والاستثمار، بالإضافة إلى عبء الإجراءات الحكومية والبيروقراطية في أداء مؤسسات الدولة التي تستنفذ الوقت والجهد والمال، وكذلك وجود الفساد في بعض المؤسسات ذات العلاقة بالاستثمار.

كما يعد ارتفاع الضرائب والرسوم الجمركية والتكاليف التشغيلية من أكثر العوامل خطورة وإعاقة لتنفيذ الأهداف والسياسات الوطنية الداعية إلى جعل البيئة الاستثمارية الأردنية جاذبة للاستثمار. بالإضافة إلى ذلك، يؤدي التغير المستمر في المواصفات والمقاييس التي تخضع لها السلع والبضائع العالمية المستوردة، إلى إرباك الجهات الرقابية في أداء عملها والحد من فاعلية السياسات الوطنية وكفاءتها، وبالتالي إعاقة الاستثمار وتكبّد التجارة خسائر كبيرة.

لقد أقر قانون الاستثمار الجديد العديد من المزايا والحوافز للمستثمرين المحليين والأجانب في العديد من القطاعات الاقتصادية التي شملها القانون، إلا أن ضعف الحملات الترويجية أدت إلى تدني مستوى الإدراك والمعرفة لدى المستثمرين لتلك الحوافز والمزايا، وتضيع بذلك

العديد من الفرص الاستثمارية على المملكة.

يعد الافتقار إلى الشفافية في الحصول على المعلومات من المشاكل الرئيسية التي تعيق الاستثمار، وتقف في وجه تحقيق الأهداف الوطنية. حيث يصعب الحصول على الإحصاءات المتعلقة بالاستثمار، وإن تم الحصول عليها، تكون هذه المعلومات جزئية ولا تعكس واقعته الفعلي، لا بل يوجد اختلاف بين الأشكال الإحصائية التي يتم جمعها من الجهات الحكومية، وهذا يؤدي إلى عدم قدرة المستثمرين على الحصول على معلومات دقيقة وشاملة حول المناخ الاستثماري في الأردن، وتضيق بذلك العديد من الفرص الاستثمارية على المملكة.

سادساً: تقييم المبادرات والخطط الحكومية

بالرغم من الميزات الاستثمارية التي يمتلكها الأردن، وتفتقر إليها العديد من الدول وخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأهمها الاستقرار السياسي والاقتصادي وامتلاك فرص استثمارية قادرة على جذب كبار المستثمرين في العالم، وخاصة في مجال البنية التحتية والطاقة البديلة والنقل والسياحة وغيرها من القطاعات، إلا أن الإستراتيجيات الوطنية والقطاعية والسياسات الحكومية، لم تحقق المرجو منها في استغلال الإمكانيات كافة لتحسين بيئة الأعمال وجعلها بيئة جاذبة للاستثمارات المحلية والأجنبية. كذلك لم تساهم هذه الإستراتيجيات والسياسات في تفعيل دور الاستثمار الأجنبي في تطوير القطاعات الاقتصادية المختلفة، وفق ما هو مخطط له ومستهدف في الرؤية المستقبلية للأردن، الأمر الذي يؤدي إلى تعثر تحقيق التنمية المستدامة المرجوة.

لقد تضمن قانون الاستثمار الجديد العديد من المزايا التي تهدف إلى تحسين بيئة الأعمال والاستثمار، إلا أن البيئة التشريعية الناضجة للاستثمار ما زالت تصنف على أنها بيئة معقدة وغير مرنة، وذلك بسبب ارتباطها بمجموعة من القوانين والتعليمات والأنظمة المتداخلة ومتعددة الجهات. كما يفتقر المستثمرون إلى إمكانية التنبؤ بتطورات البيئة الاستثمارية نتيجة افتقار بيئة الاستثمار القانونية إلى الوضوح والشفافية. إضافة إلى ذلك، وبالرغم من إنشاء النافذة الاستثمارية في هيئة الاستثمار، بحيث تقدم هذه النافذة خدمة المكان الواحد لتسجيل الأنشطة الاقتصادية وترخيصها، إلا أن معظم مفوضيها ليس لديهم الصلاحيات الكاملة لإصدار الموافقات والبت بالمعاملات والطلبات المختلفة كافة، وبالتالي لم يتحقق الهدف المرجو من إنشاء النافذة في تسهيل الإجراءات على المستثمرين.

تُعدّ اتفاقيات التجارة الحرة أمراً مهماً لتوفير فرصة فريدة للوصول إلى الأسواق العالمية، إلى أن القيمة الفعلية لهذه الاتفاقيات لم تنعكس بشكل كامل على الاقتصاد الأردني، وعلى

الميزان التجاري بشكل خاص، وذلك نتيجة ارتفاع الضرائب والضرائب الخاصة التي تحد من التجارة الحرة بين الأردن والدول الأخرى، حتى في الحالات التي تلغى فيها الضرائب.

وبالرغم من تبني الحكومة الأردنية عدداً من الإجراءات الإصلاحية لتحسين المناخ الاستثماري في الأردن، وتحسين مرتبة الأردن في التقارير الدولية، إلا أن هذه الإجراءات لم يتم تنفيذها بالشكل الكامل والصحيح من قبل المؤسسات والدوائر ذات الاختصاص، وهذا ينعكس سلباً على أداء الأردن في عدد من المؤشرات الواردة في التقارير الدولية. وكذلك على نظرة المستثمرين إلى البيئة الاستثمارية في الأردن. وبالتالي لا بد من تحميل الجهات المتخلفة عن تنفيذ التوصيات والإجراءات الواردة في مصفوفة الإصلاحات المسؤولية الكاملة عن هذه النتيجة.

تعد القوى البشرية المؤهلة والمدربة من أهم العوامل الجاذبة للاستثمارات والمستثمرين، وقد ركز قانون الاستثمار على ضرورة توفير فرص العمل الملائمة للأردنيين في العديد من الفرص الاستثمارية المتاحة، بهدف التقليل من معدلات البطالة، ورفع مستوى المشاركة الاقتصادية، خاصة في صفوف الإناث، إلا أنه كغيره من الإستراتيجيات الوطنية والسياسات الحكومية، لم ينجح في تحقيق هذا الهدف نتيجة التغيير في سياسات العمل. وبالتالي لا بد من التركيز على جودة الخريجين الأردنيين، ومواءمة مخرجات التعليم مع متطلبات سوق العمل.

التوصيات ومتطلبات المرحلة القادمة:

تتطلب المرحلة القادمة تظافر وبذل مزيد من الجهود لتحويل التحديات التي تواجه بيئة الأعمال والاستثمار إلى فرص وذلك على النحو الآتي:

• رسم السياسات واتخاذ القرارات

- تفعيل الشراكة الحقيقية بين الجهات والفعاليات كافة من مؤسسات حكومية، ومجلس الأمة، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني والمجتمع المحلي، للمشاركة في صنع القرار ووضع الأولويات التي من شأنها إزالة العقبات أمام تحفيز النمو الاقتصادي وجذب الاستثمارات، وتقديم التسهيلات الممكنة والمعاملة اللائقة لكل من يرغب بالاستثمار في الأردن.

- كما لا بد من البناء على الجهود والدراسات والإستراتيجيات التي تم إعدادها سابقاً، والاستفادة منها في عملية رسم السياسات واتخاذ القرارات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية التي تهدف إلى تحسين بيئة الأعمال وجذب الاستثمار.

- توطيد إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص لزيادة الاستثمارات في القطاعات الاقتصادية ذات القيمة المضافة العالية كمشاريع البنية التحتية، والتي ينعكس أثرها بشكل مباشر على النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل وتحقيق التنمية المستدامة في المملكة.
- كما يجب أن تقوم الجهات المسؤولة عن المنظومة الاستثمارية في الأردن، على وضع أولويات للاستثمار والتركيز عليها بما يحقق الأهداف المرجوة من هذه الاستثمارات والمتمثلة بدفع عجلة النمو الاقتصادي والاجتماعي وتشغيل العمالة الأردنية والتخفيف من نسب البطالة.

• تحسين بيئة الأعمال وجذب الاستثمار

- تتطلب بيئة الأعمال الجاذبة للاستثمار توفر بنية تحتية ملائمة لتقديم الخدمات للمستثمرين، وبذلك يجب تكثيف الجهود ما بين القطاعين العام والخاص لعقد عدد من الشراكات الهادفة إلى تحسين وتطوير البنية التحتية في الأردن، خاصة بعد الضغوط التي تعرضت لها نتيجة الظروف الإقليمية الملتهبة، وتداعيات اللجوء من الدول المجاورة.
- كما يُعدّ تقليل تكلفة الطاقة وإيجاد مصادر بديلة لها من أهم الأمور التي تقع على عاتق الحكومة الأردنية والقطاع الخاص من خلال إيجاد الفرص الاستثمارية الملائمة في قطاع الطاقة والطاقة المتجددة من أجل تقليل التكاليف التشغيلية على المستثمرين وتقليل مخاطر التذبذب في أسعار النفط على استثماراتهم.

• ترويج الاستثمار والمناخ الاستثماري في الأردن

- لا بد من تكثيف المشاركة في المنتديات العالمية لإطلاع المشاركين على المناخ الاستثماري بالأردن، وتعريفهم بحزمة الحوافز التي يقدمها قانون الاستثمار للأنشطة الاقتصادية المختلفة، وعرض الفرص الاستثمارية المتاحة على المشاركين.
- العمل على جذب المنتديات العالمية إلى الأردن، والاستفادة من اللقاءات التي تجري على هامش هذه الملتقيات والتي تضم كبار رجال الأعمال الأردنيين والأجانب وممثلي الشركات العالمية، للوصول إلى اتفاقيات ثنائية، والاستفادة من تبادل الخبرات وتوطيد العلاقات في ما بينهم، بما يحقق إمكانية جذب استثماراتهم إلى الأردن، وزيادة التجارة البينية والتبادل الاقتصادي، خاصة في القطاعات الحيوية مثل الطاقة والطاقة المتجددة، والسياحة، والزراعة، والنقل، والخدمات، وتكنولوجيا المعلومات، والصناعة.

- إقامة المعارض المحلية وتنظيم البعثات التجارية والترويج للمنتجات الوطنية، وذلك بهدف دعم الصادرات وتسهيل دخولها إلى الأسواق الخارجية.

• الإصلاحات التشريعية

- ضرورة متابعة تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والهيكلية والتشريعية النازمة للعملية الاستثمارية، كتلك المتعلقة بقانون الاستثمار والنافذة الاستثمارية الواحدة التي ستعمل على توفير الوقت والجهد، وتقديم الخدمات للمستثمرين من خلال منح المفوضين صلاحيات المرجع المختص في منح التراخيص والقيام بمهامهم على الوجه الأمثل.
- إجراء المراجعات الدورية للتشريعات والإجراءات ذات الصلة بالاستثمار، ومراجعة التسهيلات والحوافز التي يتم منحها للأنشطة الاقتصادية المستفيدة من قانون الاستثمار، وتقييم أثرها الاقتصادي والمالي على معدلات النمو الاقتصادي، وعلى تحسين تنافسية القطاعات المستفيدة، والوقوف على أثر هذه التسهيلات في زيادة الاستثمارات المحلية والأجنبية في تلك الأنشطة والقطاعات.
- التسريع في إقرار القوانين التي من شأنها تحسين بيئة الأعمال والاستثمار، وتأمين حقوق المساهمين، وتحسين مرتبة الأردن في التقارير الدولية.

• الإصلاحات الاقتصادية

- متابعة الإصلاحات التي تختص بالإصلاح المالي والإداري التي تقوم بها الحكومة في الوقت الحالي بهدف النهوض بالاقتصاد الأردني وتحقيق نسب نمو مرتفعة.

• تقليل الإجراءات وتحسين الخدمات

- إعادة هندسة الإجراءات في المؤسسات والدوائر الحكومية جميعها التي تتعلق بالاستثمار، وأتمتة خدماتها وربطها مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بطلبات الترخيص والتسجيل، وذلك لتمكين المستثمرين من تقديم طلبات الاستثمار من داخل المملكة وخارجها، دون الحاجة إلى المراجعة الشخصية للمؤسسات.

استناداً إلى ما سبق، وبهدف تحقيق تطلع الدولة لجعل الأردن بيئة استثمار جاذبة للاستثمارات المحلية، والارتقاء ببيئة الأعمال الأردنية إلى أعلى المعايير والمستويات

الدولية، يجب:

- مضاعفة الجهود الرامية لتحسين بيئة الأعمال للشركات الأردنية، وتحسين المناخ الاستثماري للمملكة وتطوير التشريعات الناظمة لبيئة الأعمال والاستثمار بما يعزز ثقة المستثمرين، وتوفير البنية التحتية اللازمة بما في ذلك زيادة انتشار المدن الصناعية لتشمل محافظات المملكة جميعها.
- معالجة التحديات التي تواجه البيئة الاستثمارية وتذليل المعوقات أمام الاستثمارات المحلية والأجنبية، والحفاظ على الاستثمارات القائمة وتعزيزها، وتقديم الحوافز والتسهيلات الملائمة لها بما يضمن تحقيق الغاية من هذه المشاريع.
- إيجاد مصادر التمويل المناسبة لدعم المشاريع التنموية في المحافظات، واستحداث الفرص الاستثمارية فيها والترويج لها بالشكل الملائم، وذلك بهدف تحقيق التنمية المستدامة في المحافظات وإيجاد فرص عمل لمواطنيها.
- الاستفادة من الظروف الإقليمية المحيطة بالمملكة، والتحضير الجيد والمميز للاستفادة من مشاريع إعادة الإعمار في العراق وسوريا واليمن وليبيا، خاصة أن الأردن يمتلك الكوادر والمهارات البشرية المؤهلة والقادرة على المساهمة في إدارة مرحلة إعادة الإعمار في الدول المجاورة.
- تعزيز مصداقية عمل الحكومة الأردنية بمؤسساتها ودوائرها جميعها لمعالجة التشوهات والمعوقات التي يواجهها المستثمر، واعتماد مبدأ المساءلة والمحاسبة لكل من يحاول عرقلة السير في إجراءات الاستثمار. كذلك يجب وضع معايير لقياس مستوى التقدم والإنجاز وتحديد المسؤوليات وتجاوز الثغرات بما يضمن حماية المستثمرين وممتلكاتهم.
- تطوير قاعدة بيانات شاملة عن الاستثمار، وإتاحتها للجميع، بحيث تعطي تصوراً واضحاً للبيئة الاستثمارية في الأردن، وتسهل على المستثمر الوصول إلى المعلومات والبيانات المطلوبة التي تساعد في اتخاذ القرار بمستوى عالٍ من الدقة والشفافية، خاصة للمستثمرين الباحثين عن الاستقرار والأمن والاقتصاد القوي.
- توجيه الطاقات الكاملة للاستفادة من المؤتمرات والمنتديات الاقتصادية التي تقام محلياً أو دولياً لإبراز البيئة الاستثمارية في الأردن بشكلها الصحيح، والترويج والتسويق للفرص الاستثمارية الواعدة والمتاحة، وجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية، خاصة في مجال الطاقة المتجددة التي يحتاجها الأردن اليوم نتيجة ارتفاع أثمان الطاقة وتأثيرها على الموازنة.

- التواصل والمتابعة المستمرة مع ممثلي كبرى الشركات، والسعي إلى عقد صفقات وإقامة مشاريع مشتركة معهم.
- الاستفادة من الميزة التنافسية والاستثمارية التي تتمتع بها محافظة العقبة بالإضافة إلى وجود الميناء، لجذب الاستثمارات النوعية، وذات القيمة المضافة العالية للقطاعات الصناعية والتجارية.
- الاستفادة من قرار تبسيط قواعد المنشأ بين الأردن والاتحاد الأوروبي، وذلك بهدف زيادة الصادرات الأردنية إلى السوق الأوروبية، وتخفيف حدة التحديات الاقتصادية على المملكة جراء إغلاق الحدود مع الأسواق التقليدية للصادرات الأردنية (سوريا والعراق)، ورفع جودة الصادرات الأردنية وتنويعها وتوجيهها إلى أسواق تصديرية جديدة، وجذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية ونقل التكنولوجيا، وخلق فرص عمل جديدة للأردنيين والملاجئين السوريين.
- توعية المستثمرين المحليين والأجانب بأشكال الحماية الأمنية كافة التي توفرها لهم البيئة الاستثمارية في الأردن، وذلك من خلال التواصل المباشر مع وحدة حماية الاستثمار، والإبلاغ عن أي إشكالات أو قضايا ابتزاز واحتيال وطلب مبالغ دون وجه حق، حيث سيتم التعامل مع الشكاوى والملاحظات الواردة إلى الوحدة وفق أشد الإجراءات القانونية والإدارية، بما يضمن حماية الاستثمار وعدم التعدي عليه.

تقرير حالة البلاد: بيئة الأعمال والاستثمار

الملحق رقم (1): تطور أرصدة الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى الدول العربية خلال الفترة 2010-2017 (مليون دولار)

الدولة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
السعودية	176,378	186,758	199,032	207,897	215,909	224,050	231,502	232,228
الإمارات	63,869	71,021	80,588	90,352	101,424	109,975	119,580	129,934
مصر	73,095	72,612	78,643	82,893	87,485	94,307	102,324	109,660
لبنان	44,285	47,422	50,533	53,194	56,102	58,455	61,065	63,693
المغرب	45,082	44,516	45,246	51,816	51,192	49,671	54,784	62,664
قطر	30,564	31,502	31,898	31,058	32,098	33,169	33,943	34,929
الأردن	21,899	23,385	24,933	26,946	29,059	30,629	32,163	33,886
تونس	31,364	31,543	32,604	33,772	31,562	31,772	29,288	28,725
البحرين	15,154	22,332	23,875	27,604	25,747	25,812	26,055	26,574
الجزائر	19,540	22,121	23,620	25,313	26,820	26,232	27,871	29,053
السودان	15,690	17,425	19,736	21,424	22,675	24,404	25,467	26,533
ليبيا	16,334	16,334	17,759	18,461	18,462	18,462	18,462	18,462
سلطنة عمان	15,690	17,425	19,736	21,424	22,675	24,404	25,467	26,533
الكويت	11,884	15,176	18,144	16,097	15,733	14,621	14,968	15,167
سوريا	9,939	10,743	10,743	10,743	10,743	10,743	10,743	10,743
العراق	7,965	9,848	13,248	10,128	10,128	10,128	10,128	10,128
موريتانيا	2,372	2,961	4,350	5,475	5,976	6,478	6,750	7,079
اليمن	4,858	4,339	3,808	3,675	3,441	3,426	2,865	2,595
فلسطين	2,175	2,328	2,336	2,459	2,487	2,511	2,660	2,703
الصومال	566	668	776	1,034	1,295	1,598	1,932	2,316
جيبوتي	878	956	1,066	1,352	1,505	1,629	1,789	1,954
الإجمالي العربي	609,580.89	651,415.55	702,675.03	743,118.15	772,519.32	802,473.76	839,806.88	875,558.06

المصدر: «الأونكتاد»، تقرير الاستثمار في العالم، 2018.

الملحق رقم (2) : تطور أرصدة الاستثمارات الأجنبية المباشرة الصادرة من الدول العربية
خلال الفترة 2010-2017 (مليون دولار)

الدولة	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
الإمارات	55,560	57,738	60,274	69,102	80,838	97,530	110,494	124,449
السعودية	26,528	29,958	34,359	39,303	44,699	63,121	73,973	79,598
قطر	12,545	22,653	24,494	32,515	39,263	43,287	51,189	52,883
الكويت	28,189	32,250	31,023	37,153	34,310	31,559	30,228	30,624
ليبيا	16,615	16,746	19,255	19,261	19,338	19,733	20,173	20,283
البحرين	7,883	13,476	13,992	14,524	16,693	19,884	19,004	19,233
لبنان	6,831	7,768	8,793	10,774	12,029	12,691	13,333	13,900
سلطنة عمان	2,796	4,018	4,902	5,836	7,194	7,529	7,885	8,281
مصر	5,448	6,074	6,285	6,586	6,839	7,020	7,227	7,426
المغرب	1,914	1,981	2,157	2,555	4,187	4,557	5,203	5,892
العراق	632	998	1,488	1,715	1,956	2,104	2,408	2,486
الجزائر	1,513	2,046	2,005	1,737	1,718	1,822	1,868	1,893
اليمن	571	629	638	643	655	659	660	665
الأردن	473	504	509	525	608	609	613	619
فلسطين	241	192	232	171	358	445	400	422
تونس	287	297	297	308	286	291	464	498
موريتانيا	28	30	27	46	73	74	75	84
سوريا	5	5	5	5	5	5	5	5
الإجمالي العربي	168,059.66	197,363.41	210,734.74	242,758.47	271,051.14	312,919.19	345,200.85	369,241.94

المصدر: «الأونكتاد»، تقرير الاستثمار في العالم، 2018.

تقرير حالة البلاد: بيئة الأعمال والاستثمار

الملحق رقم (3): ترتيب دول إقليم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
في تقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال، 2018

الدولة	سهولة ممارسة أنشطة الأعمال (الترتيب العام)	بدء النشاط التجاري	استخراج تراخيص البناء	الحصول على الكهرباء	تسجيل الملكية	الحصول على الائتمان	حماية المستثمرين الأقلية	دفع الضرائب	التجارة عبر الحدود	إنفاذ العقود	تسوية حالات الإعسار
الإمارات	21	3	1	1	1	2	1	1	8	1	2
البحرين	66	4	7	9	3	8	9	3	6	10	5
المغرب	69	2	2	7	9	7	4	6	4	3	11
عمان	71	1	8	5	5	10	11	5	5	4	6
قطر	83	5	3	6	4	11	19	2	7	12	9
مالطة	84	8	6	8	16	13	3	7	1	2	10
تونس	88	7	12	3	11	6	10	17	9	6	1
السعودية	92	13	5	4	2	5	2	8	14	8	18
الكويت	96	16	14	12	6	12	6	4	12	5	7
الأردن	103	10	13	2	7	14	15	11	3	11	12
غزة والضفة الغربية	114	20	17	10	12	1	16	13	2	13	19
إيران	124	6	4	13	10	4	18	18	15	7	15
مصر	128	9	9	11	15	3	5	20	16	18	8
لبنان	133	14	15	16	14	9	14	14	11	14	13
جيبوتي	154	11	10	19	19	17	8	12	13	20	4
الجزائر	166	15	16	15	18	16	17	19	19	9	3
العراق	168	17	11	14	13	20	12	16	18	17	20
سوريا	174	12	20	18	17	15	7	10	17	19	16
ليبيا	185	19	19	17	20	18	20	15	10	16	17
اليمن	186	18	18	20	8	19	13	9	20	15	14

المصدر: مجموعة البنك الدولي، تقرير سهولة ممارسة أنشطة الأعمال، 2018.

الملحق رقم (4) : الأولويات الإستراتيجية والمبادرات ذات الأولوية ومؤشرات الأداء الرئيسية ضمن السيناريو المستهدف لبيئة الأعمال

الأولوية الإستراتيجية	المبادرات ذات الأولوية
تعزيز وتطوير المناخ الاستثماري للمملكة وتطوير التشريعات النافذة لبيئة الأعمال والاستثمار	تعزيز قدرات هيئة الاستثمار الأردنية لتقديم الخدمات بما فيها خدمات ما بعد التأسيس وفق أفضل الممارسات العالمية.
	وضع إستراتيجية وطنية للاستثمار للسنوات العشر القادمة.
	تنظيم عدد من المهمات وتبني أفضل المبادرات والوسائل الترويجية لجذب الاستثمارات من الدول المستهدفة.
	تسريع إنشاء النافذة الواحدة وفق أفضل الممارسات العالمية وتقديم خدماتها إلكترونياً.
وضع خطة إستراتيجية لترويج الاستثمار موجهة نحو استقطاب دول واستثمارات ذات قيمة مضافة عالية ومولدة لفرص عمل للأردنيين	تنظيم والمؤتمرات والندوات الاقتصادية وعقدها داخل الأردن وخارجه بما فيها مؤتمر المغتربين الأردنيين بشكل دوري.
	تعزيز الترويج مع الشركات المحلية والأجنبية على الإنترنت من خلال منصة لتبادل المعرفة تديرها هيئة الاستثمار الأردنية.
	جمع البيانات والمعلومات وتحليلها حول الدول المستهدفة.
	تطوير خرائط استثمارية لمحافظة المملكة كافة.
استحداث فرص استثمارية وتوزيع هذه الفرص على محافظات المملكة	تحفيز القطاع الخاص على الاستثمار في المدن الصناعية والمناطق الحرة والاستفادة من الفرص والمزايا الاستثمارية القائمة فيها من خلال تطوير البنية التحتية الجاذبة.
	توسعة نطاق المدن الصناعية لتشمل محافظات المملكة من خلال إنشاء مدن صناعية إضافية.
	إنشاء مكاتب تمثيل لهيئة الاستثمار خارج العاصمة لدى غرف الصناعة والتجارة.

تقرير حالة البلاد: بيئة الأعمال والاستثمار

المبادرات ذات الأولوية	الأولوية الإستراتيجية
مراجعة رسوم تأسيس الشركة، وخصوصاً رسوم التسجيل التي تدفع لغرفة الصناعة وغرفة التجارة، وأمانة عمان الكبرى، للحصول على رخصة مزاولة المهن.	خفض تكاليف ممارسة الأعمال التجارية في الأردن
دراسة إمكانية تجديد الرخصة لعدة سنوات (3 أو 5 سنوات) وإعطاء حافز للسداد المبكر من خلال هيكلية الرسوم لتراخيص الشركات الصغيرة.	
مراجعة التكاليف الخاصة بإيصال الكهرباء لتوفير الخدمة وإيصالها.	
دراسة إنشاء سجل إلكتروني وطني للعقار لتتبع ملكية المنازل والمعاملات، وحتى يبين الحقوق والالتزامات القانونية جميعها المترتبة على العقارات، بحيث تظهر قيمتها الحقيقية.	
إجراء المعاملات الإدارية المتعلقة بعمليات الأعمال (على سبيل المثال تسجيل الشركات، والحصول على رخصة بناء) باستخدام نافذة واحدة على الإنترنت.	تبسيط الإجراءات الإدارية لاختصار الوقت لرجال الأعمال
دراسة التشجيع على إقراض الشركات المتعثرة والقابلة للحياة، أو الاستثمار فيها وإعادة رسميتها.	تحسين نوعية الخدمات للشركات المحلية والأجنبية
حماية صغار المساهمين في الشركات المساهمة العامة.	
تمكين الشركات من تقديم الشكاوى إلكترونياً.	
التشجيع على الإيداع الإلكتروني ودفع الضرائب عبر الإنترنت.	
دراسة منح فترة سماح للشركات قبل سريان القوانين والأنظمة الجديدة بما يتيح للشركات إعادة تنظيم أعمالها وفقاً للتشريعات الجديدة، وبخاصة الشركات الصغيرة والمتوسطة.	
تشجيع مديري الشركات على المشاركة في برامج تدريبية متخصصة حول أفضل ممارسات حوكمة الشركات.	تشجيع أفضل الممارسات العالمية في حوكمة الشركات
دراسة إمكانية إلزام المؤسسات المدرجة للاكتتاب العام بتقديم تقارير تفصح عن المتطلبات المالية وغير المالية.	

الأولوية الإستراتيجية	المبادرات ذات الأولوية
تحسين الإطار القانوني المتوفر للشركات المحلية والأجنبية	دراسة الإطار القانوني لإنفاذ الضمانات خارج المحكمة، حيث يمكن للدائنين والمدينين الاتفاق على إجراءات خارج المحكمة.
	مأسسة تحليل الأثر التنظيمي كجزء من مناقشة للسياسات والإصلاحات التنظيمية قبل رفعها إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها.
	تطوير قانون الشركات ليتواءم مع أفضل الممارسات العالمية وتطبيق دليل قواعد حوكمة الشركات بشكل إلزامي من خلال القانون.
	إقرار قانون إعادة التنظيم والإفلاس والتصفية.
	إقرار قانون المعاملات الإلكترونية.
	دعم الشركات المتوسطة والكبيرة لتطبيق المعايير المطلوبة في مجالات الحقوق المالية للأطراف المعنية وتعزيز نظام المساءلة، وبيئة الرقابة الداخلية؛ والتدقيق والشفافية وممارسات الإفصاح.

المصدر: «وثيقة الأردن 2025.. رؤية واستراتيجية وطنية»، 2016.

مؤشرات الأداء الرئيسية، بيئة الأعمال، السيناريو المستهدف

المؤشر	خط الأساس 2014	عام 2017	عام 2021	عام 2025
التصنيف في مؤشر التنافسية العالمية	المرتبة 64	المرتبة 60	المرتبة 55	المرتبة 50
تصنيف سهولة ممارسة الأعمال	المرتبة 117	المرتبة 110	المرتبة 90	المرتبة 75

المصدر: «وثيقة الأردن 2025.. رؤية واستراتيجية وطنية»، 2016.

تقرير حالة البلاد: بيئة الأعمال والاستثمار

الملحق رقم (5) : المرتكزات والتدخلات التي وردت في برنامج تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022 والمتعلقة بالسياسة الاستثمارية

المرتكزات	التدخلات	النوع	التكلفة (بالدينار)
سهولة ممارسة الأعمال والتنافسية			
سهولة الحصول على تمويل	إنشاء صندوق رأس المال المخاطر بقيمة 50 مليون دولار بالتعاون مع البنك الدولي ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، وبالتنسيق مع البنك المركزي الأردني الذي سيؤمن بدوره 50 مليون دولار إضافية.	مشروع حكومي	-
تحسين إدارة الضرائب	تبسيط الإجراءات الجمركية	إصلاح حكومي	-
	الحد من التهرب الضريبي من خلال تبني نظام الفوترة، وأتمتة الخدمات وربطها معا بواسطة قاعدة بيانات إلكترونية. وتطبيق عقوبة السجن بحق المتهربين. بالإضافة إلى تطبيق فترات الإعفاء من الغرامات الضريبية.	إصلاح حكومي	-
	تأسيس مركز للمقاومة الضريبية.	مشروع حكومي	-
	تقليل تكلفة الامتثال الضريبي على الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال السماح لها بتقديم التقارير بشكل نصف سنوي.	إصلاح حكومي	-
	التوافق مع تطبيق أفضل الممارسات العالمية في مجال تخصيص الموارد للامتثال الضريبي مقابل التدقيق (5-10%). بالإضافة إلى استحداث التخصصات في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.	إصلاح حكومي	-
تسهيل الحصول على طلبات ترخيص الأعمال والإجراءات ذات العلاقة	استحداث تطبيق نافذة موحدة (One Stop Shop) للترخيص والتسجيل لاستخدامه في الجهات المعنية كافة (ومنهم أمانة عمان الكبرى، دائرة مراقبة الشركات، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، غرف التجارة والصناعة، وغيرها).	إصلاح حكومي	-
	الربط الإلكتروني وأتمتة العمليات بين الدوائر المختلفة المعنية بطلبات الترخيص.	إصلاح حكومي	-
	ضمان وضوح الحقوق الاقتصادية للقطاع الخاص عند التعامل مع الحكومة والحرص على الامتثال لهذه الحقوق.	إصلاح حكومي	-
التنافسية			

المرتكزات	التدخلات	النوع	التكلفة (بالدينار)
إعادة هيكلة صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي بما يحسن من قدرته الاستثمارية	رقد مجلس إدارة صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي بخبراء في مجال الاستثمار.	إصلاح حكومي	-
	تبسيط هيكلية اتخاذ القرارات.	إصلاح حكومي	-
	السماح للصندوق باستثمار جزء من موجوداته لدى المؤسسات الاستثمارية لتحسين العوائد المالية وتوزيع المخاطر وفق ضوابط مساءلة واضحة، تتفق مع أفضل الممارسات الدولية.	إصلاح حكومي	-
تعزيز مفهوم الشمول المالي والحرص على كفاية التمويل المتاح للشركات الصغيرة والمتوسطة	تخصيص 15% من قروض المؤسسات المالية الدولية والإقليمية للمشاريع الناشئة من الشركات الصغيرة والمتوسطة (SMEs Startups)	إصلاح حكومي	-
الجانب التشريعي			

تقرير حالة البلاد: بيئة الأعمال والاستثمار

المرتكزات	التدخلات	النوع	التكلفة (بالدينار)
تحسين الإطار التشريعي للنمو الاقتصادي	إصدار قانون جديد لتمكين الشراكة العامة / الشراكة المحدودة (GP/LP) - الشركات الاستثمارية المحدودة (Investment Limited Partnership - ILP) لغايات تسهيل تأسيس شركات وصناديق رأس المال المغامر ومنحه الحوافز اللازمة.	إصلاح حكومي	-
	تعديل القانون لتمكين تسجيل الشركات الافتراضية	إصلاح حكومي	-
	تعديل القانون لإلغاء ضريبة الشهرة.	إصلاح حكومي	-
	تعديل القانون للسماح بالخصم الضريبي على استثمارات الأفراد في الشركات الناشئة التي يقل عمرها عن ثلاث سنوات.	إصلاح حكومي	-
	تعديل قانون هيئة الأوراق المالية وقانون الشركات لمنح هيئة الأوراق المالية مزيداً من الصلاحيات في إصدار التعليمات المعنية بوضع السياسات (حالياً لدى البرلمان).	إصلاح حكومي	-
	تطبيق الحوكمة المؤسسية المنصوص عليها في القوانين على الشركات المساهمة العامة.	إصلاح حكومي	-
	إصدار قانون الإفلاس والإعسار المالي للشركات.	إصلاح حكومي	-
	تعديل قانون الشركات بما يتيح نافذية عقود الشركاء (التي لا تتعارض مع عقد ونظام تأسيس الشركة). Annexation and Enforceability of Shareholders Agreements - باستثناء الشركات المساهمة العامة المحدودة (حالياً لدى البرلمان).	إصلاح حكومي	-
	المصادقة على قانون الأصول المنقولة.	إصلاح حكومي	-
	إصدار قانون المساءلة الطبية.	إصلاح حكومي	-
	العمل على تنفيذ تعديلات اللوائح لتنفيذ صناديق الاستثمار المشترك وصناديق المؤشرات (ETF)	إصلاح حكومي	-

المرتكزات	التدخلات	النوع	التكلفة (بالدينار)
الجانب القضائي			
الإصلاح القضائي لتسهيل تنفيذ خطة النمو الاقتصادي (مجموعة مختارة من توصيات اللجنة الملكية لتطوير الجهاز القضائي التي لها أثر مباشر على النمو الاقتصادي)	تأسيس غرفة اقتصادية في محكمة بداية عمان تختص بالنزاعات التجارية والاستثمارية.	إصلاح حكومي	-
	استخدام التقنيات الحديثة لتحسين إجراءات التقاضي والتبليغ، وتعزيز الربط الإلكتروني بين المؤسسات المعنية كافة.	إصلاح حكومي	-
	تبسيط إجراءات التقاضي وتسريع وتيرة الفصل في القضايا خلال فترة زمنية معقولة.	إصلاح حكومي	-
	تفعيل مبدأ تخصص القضاة، وتعزيز قدرات القضاة والإدعاء العام.	إصلاح حكومي	-
	إنشاء غرفة جزائية متخصصة للنظر في بعض المنازعات، وعلى وجه الخصوص تلك المرتكبة باستخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة.	إصلاح حكومي	-
	إزالة العوائق جميعها لتسريع إجراءات الدعاوى، دون انتقاص من الضمانات المقررة للخصوم.	إصلاح حكومي	-
	تشجيع اللجوء إلى وسائل بديلة للدعوى المدنية، وتيسير السبل المحفزة لذلك؛ للتخفيف عن المحاكم.	إصلاح حكومي	-
	تحديث إجراءات تبليغ الأوراق القضائية وتيسيرها وضبطها لتحقيق السرعة المطلوبة لحسم النزاعات.	إصلاح حكومي	-
	تحديث إجراءات تصفية الشركات وإفلاس التجار وتطويرها.	إصلاح حكومي	-
	تطوير إجراءات الضابطة العدلية وتحديثها والارتقاء بأدائها.	إصلاح حكومي	-

المصدر: خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022.

الملحق رقم (6) : الخيارات الأكثر مواءمة للأردن بحسب السوق والقطاع
وفقاً لإستراتيجية الترويج 2019-2017

القطاعات	أسواق المنشآت ذات الاحتمال العالي					أسواق المنشآت ذات الاحتمال المتوسط						
	الأردن	الولايات المتحدة	المملكة المتحدة	الإمارات	السعودية	الصين	كندا	ألمانيا	هولندا	البحرين	الكويت	الهند
القطاعات ذات الأولوية العالية												
خدمات الأعمال	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓			✓
الكيمائيات	✓	✓						✓				✓
تكنولوجيا المعلومات	✓	✓	✓	✓		✓		✓				✓
السياحة والترفيه	✓	✓	✓	✓			✓					
البنية التحتية	✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓
القطاعات ذات الأولوية المتوسطة												
الهندسة المتقدمة	✓	✓	✓			✓		✓				
المنتجات الاستهلاكية والملابس	✓	✓										✓
الخدمات المالية	✓	✓	✓	✓	✓						✓	
الرعاية الصحية	✓				✓							
العلوم الجيائية	✓	✓								✓		✓

المصدر: هيئة الاستثمار، إستراتيجية الترويج 2019-2017.





الصناعة





أولاً: واقع القطاع الصناعي	208
أ- الناتج الصناعي	209
ب- النمو الاقتصادي وبناء القاعدة الصناعية	211
ت- الإنتاج القائم للقطاع الصناعي	213
ث- العمالة في القطاع الصناعي	214
ج- الاستثمار في القطاع الصناعي	219
ح- الصادرات الصناعية	221
خ- العلاقات التشابكية للقطاع الصناعي	227
د- هياكل التكاليف في القطاع الصناعي	228
ذ- الاتفاقيات التجارية	232
ثانياً: أبرز المشاكل والتحديات	235
ثالثاً: الجهات ذات العلاقة بالقطاع الصناعي	236
أ- الجهات الحكومية	237
ب- الجهات الخاصة	238
رابعاً: أبرز القوانين النازمة للقطاع	239
خامساً: إستراتيجيات القطاع	240
أ- واقع الإستراتيجيات ومدى نجاحها	240
ت- تطلعات القطاع الصناعي لتفعيل الإستراتيجيات والمشاريع الحكومية وتنفيذها	247
ث- قرارات حكومية داعمة للصناعة الأردنية	248
تصور القطاع الصناعي ورؤيته	250

أولاً: واقع القطاع الصناعي

يُعدّ القطاع الصناعي ركيزة رئيسية من ركائز الاقتصاد الوطني ومكوناته، ويظهر ذلك جلياً من حجم مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، والتي تصل إلى حوالي 25% بصورة مباشرة كما هو مبين في الجدول رقم (1)، هذا بالإضافة إلى مساهمته غير المباشرة، والتي تظهر من خلال ارتباطه بالعديد من القطاعات الاقتصادية الأخرى بروابط أمامية وخلفية، خصوصاً في ضوء ما يمتلكه القطاع من مزايا وإمكانات تمكنه من لعب هذا الدور الحيوي والمهم. ويُشغل القطاع الصناعي عدداً من القطاعات الاقتصادية على سبيل المثال لا الحصر كقطاع النقل والتخزين، والقطاع الزراعي، وقطاع البنوك والتأمين وغيرها.

ووفقاً لنظام الحسابات القومية الدولية المعتمد من قبل الأمم المتحدة، فإن القطاع الصناعي يتكون من ثلاثة قطاعات فرعية وفقاً لطبيعة الأنشطة الاقتصادية، هي: قطاع الصناعات التحويلية، قطاع الصناعات التعدينية، وقطاع الكهرباء والمياه، وكل منها يلعب دوراً مهماً وحيوياً في الاقتصاد الوطني.

الجدول رقم (1): مساهمة القطاعات الصناعية الفرعية بالناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للأعوام 2011 - 2017 (%)

القطاع الفرعي	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
الصناعات التعدينية	4.5	3.7	2.7	3	3.3	2.7	2.6
الصناعات التحويلية	19.4	18.8	19.4	19	18.5	18.2	18.2
الكهرباء والمياه	2.3	2.5	2.5	2.6	2.9	3.1	3.2
المجموع	26.2	25.1	24.6	24.6	24.7	24	24

* باستثناء صافي الضرائب على المنتجات.

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، بيانات الحسابات القومية، أعداد مختلفة.

ووفقاً لقرار مجلس الوزراء (آب 2005) الصادر بموجب قانون الصناعة رقم (10) لسنة 2005، تُقسم القطاعات الصناعية في الأردن إلى عشرة قطاعات فرعية كما يلي:

1. قطاع الصناعات العلاجية واللوازم الطبية.
2. قطاع الصناعات البلاستيكية والمطاطية.
3. قطاع الصناعات الكيماوية ومستحضرات التجميل.

4. قطاع الصناعات الهندسية والكهربائية وتكنولوجيا المعلومات.
5. قطاع الصناعات الخشبية والأثاث.
6. قطاع الصناعات الإنشائية.
7. قطاع التعبئة والتغليف والورق والكرتون واللوازم المكتبية.
8. قطاع الصناعات التموينية والغذائية والزراعية والثروة الحيوانية.
9. قطاع الصناعات الجلدية والمحيطات.
10. قطاع الصناعات التعدينية.

كما يصنف قانون الصناعة لسنة 2005 المؤسسات العاملة في القطاع الصناعي إلى مؤسسات صناعية ومؤسسات حرفية، وفقاً لمعيار عدد العاملين ورأس المال المسجل. فإذا كان رأس المال المسجل أكثر من ثلاثين ألف دينار وعدد العاملين أكثر من عشرة عمال، تُعتبر المنشأة صناعية، وإذا لم تحقق المنشأة الشرطين معاً تُعتبر حرفية. وفي هذه المراجعة سنعتمد تصنيف غرفة صناعة الأردن وبياناتها، والمعلومات التي تصدرها الغرفة في ما يتعلق بعدد المنشآت، والصادرات، وعدد العمال.

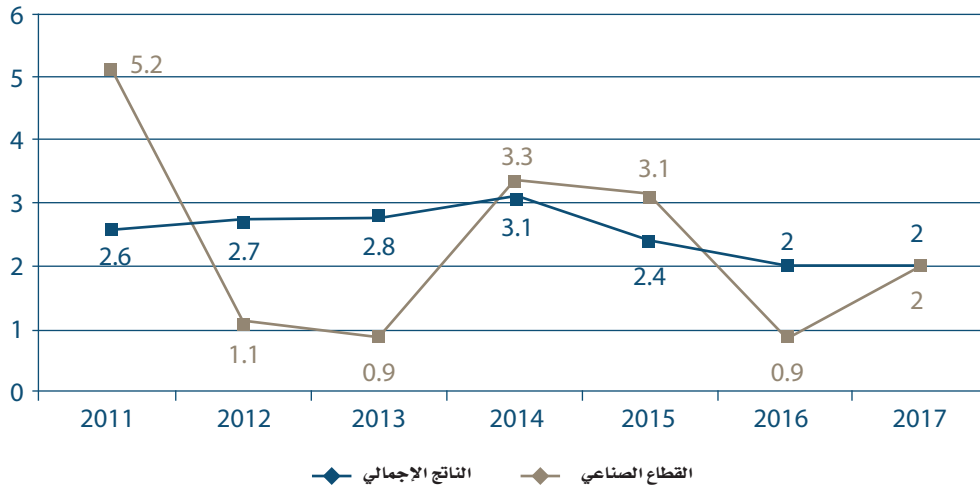
أ- الناتج الصناعي

حقق القطاع الصناعي نمواً حقيقياً بما نسبته 2% خلال عام 2017، محققاً بذلك ارتفاعاً بحوالي 1.1 نقطة مئوية مقارنة مع النمو المتحقق خلال عام 2016، ليسهم بذلك بحوالي 0.41 نقطة مئوية من إجمالي النمو الاقتصادي الحقيقي في المملكة والبالغ حوالي 2% خلال عام 2017، وبالتالي يعتبر القطاع الصناعي أكبر القطاعات الاقتصادية مساهمة في هذا النمو، ما يدل على أهمية الصناعة المحلية كقطاع إستراتيجي قادر على مواجهة الظروف ودفع عجلة التنمية الاقتصادية في المملكة، على الرغم من كل التحديات الداخلية والخارجية التي تعرقل طريقه وتحد من مضاعفة مساهمته في النمو والتنمية الاقتصادية. وجاء النمو في القطاع الصناعي نتيجة تحقيق كل من قطاع الصناعات الاستخراجية نمواً حقيقياً وصل إلى ما يقارب 13% ليسهم بذلك بما يقارب 0.19 نقطة مئوية من إجمالي النمو الاقتصادي. كما سجل كل من قطاع الصناعات التحويلية، وقطاع الكهرباء والمياه نمواً بما نسبته 1% و2.5% على التوالي، ليسهما بذلك بما يقارب 0.17 و0.06 نقطة من إجمالي النمو الاقتصادي على التوالي.

ويوضح الشكل التالي معدلات النمو المتحققة في القطاع الصناعي خلال الأعوام الأخيرة، حيث يتضح خلالها الانخفاض الحاد في معدلات النمو ما بعد عام 2011 الذي حقق خلاله

معدل نمو وصل إلى 5.2%، وهذا يدل على انعكاسات الأحداث السياسية في المنطقة، ما أثر على انخفاض الصادرات، وبالتالي تراجع الإنتاج الصناعي وقاده إلى خفض معدلات النمو لديه إلى ما يقارب 0.9% خلال عام 2016.

الشكل رقم (1) : نمو الناتج المحلي والناتج الصناعي بالأسعار الثابتة (%) للأعوام 2011-2017



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، بيانات الحسابات القومية، أعداد مختلفة.

وعلى صعيد الإنتاج الصناعي بالأسعار الجارية، حقق القطاع خلال عام 2017 نمواً بلغ حوالي 3.9%، مسجلاً بذلك ارتفاعاً واضحاً بحوالي 0.63 نقطة مئوية مقارنة مع النمو المتحقق خلال عام 2016، ليصل بذلك إجمالي الناتج الصناعي بالأسعار الجارية إلى حوالي 6,031.6 مليون دينار، مقارنة بحوالي 5,804.4 مليون دينار خلال عام 2016. لتصل بذلك نسبة مساهمة القطاع الصناعي من الناتج المحلي الإجمالي ما يقارب 24% خلال عام 2017. وجاء هذا النمو نتيجة لتسجيل كل القطاعات الفرعية نمواً موجباً خلال عام 2017، حيث حقق كل من قطاع الكهرباء والمياه وقطاع الصناعات التحويلية نمواً وصل إلى ما نسبته 5.3% و 4.1% على التوالي، كما حقق قطاع الصناعات الاستخراجية نمواً بلغ ما نسبته 1.4%.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن قطاع الصناعات الاستخراجية قد سجل نمواً حقيقياً بالأسعار الثابتة وصل إلى ما يقارب 13%، ما يدل على أن النمو في هذا القطاع جاء على مستوى الكميات صاحبه انخفاض أسعاره، وما يؤكد على ذلك انخفاض الرقم القياسي لأسعار الصناعات الاستخراجية بما نسبته 11.6%، في حين ارتفع الرقم القياسي لكميات الصناعات الاستخراجية بما نسبته 13.4% خلال عام 2017.

وجاءت نتائج قطاع التعدين كمؤشر لما شهده عام 2017 من تحسن الطلب العالمي على منتجات الفوسفات والبوتاس، في حين بقيت أسعارها العالمية متأثرة بالانخفاض الحاد الذي وصلت إليه خلال عام 2016. كما تجدر الإشارة إلى أن الأردن وقّع مع بداية عام 2017 صفقات عديدة لتصدير كميات كبيرة من الفوسفات إلى الهند على مدار العام، ساهمت في تحسين نشاط القطاع التعديني وزيادة معدلات النمو فيه.

ونتيجة لهذه التطورات، وصلت نسبة مساهمة القطاع الصناعي من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية ما يقارب 24%، حيث جاءت مساهمة كل من القطاعات الفرعية على النحو التالي:

1. الصناعات الاستخراجية: 2.6%.

2. الصناعات التحويلية: 18.2%.

3. الكهرباء والماء: 3.2%.

ب- النمو الاقتصادي وبناء القاعدة الصناعية

تمكن الاقتصاد الأردني من تحقيق معدلات نمو متفاوتة على مدار العقدين الأخيرين، فعند النظر إلى معدلات النمو الاقتصادي نجد بأنها تراوحت بين 4-6% بالمتوسط خلال الفترة الممتدة من عام 2000 لغاية عام 2004. وقفزت معدلات النمو إلى ما يقارب 8% بالمتوسط خلال الفترة من عام 2004 لغاية عام 2008، وهي أعلى المعدلات المحققة على مدار آخر عقدين، ومن ثم عادت معدلات النمو للتباطؤ بفعل تبعات الأزمة المالية والاضطرابات السياسية في المنطقة، حيث حققت معدلات نمو متواضعة تراوحت بين 2% و4% خلال الفترة 2011-2018. وأظهرت البيانات والتقارير الصادرة عن البنك المركزي الأردني، أن النمو في الناتج المحلي الإجمالي منذ عام 2000 جاء مدفوعاً بنمو قطاع الصناعات التحويلية تحديداً والإنشاءات وبعض القطاعات الفرعية في قطاع الخدمات كخدمات النقل والمالية والتأمين.

وتجدر الإشارة إلى أنه خلال الفترة 2004-2008، والتي تحققت خلالها أعلى معدلات النمو الاقتصادي، حقق القطاع الصناعي خلالها، قفزات نوعية، ما أسس له قاعدة إنتاجية، وكان مساهماً بارزاً في نمو الاقتصاد الوطني، حيث حققت الصناعة نمواً تراوح بين ما نسبته 13% و7% خلال هذه الفترة. كما ارتفع حجم الإنتاج القائم للقطاع الصناعي بأكثر من الضعف ليصل إلى حوالي 11.3 مليار دينار خلال عام 2008، مقارنة مع حوالي 5.5 مليار دينار خلال عام 2004، لينعكس بذلك على الصادرات الصناعية، والتي ارتفعت من ما يقارب 2.2 مليار دينار خلال عام 2004 لتصل إلى ما يقارب 4.1 مليار دينار خلال عام 2008. ويوضح الشكل

رقم (2) تشابه وتناسق وتيرة النمو واتجاهه ما بين الناتج المحلي والقطاع الصناعي خلال الفترة الممتدة بين عامي 2000 و 2015.

الشكل (2) معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والقطاع الصناعي خلال الفترة 2000-2015 (%)



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، بيانات الحسابات القومية، أعداد مختلفة.

وعند مقارنة واقع الحال للقطاع الصناعي الأردني مع مستقبل الإنتاج العالمي خاصة في ظل دخول العالم بما يسمى «الثورة الصناعية الرابعة»، فلا بد من الاطلاع على تقرير «الجاهزية لمستقبل الإنتاج 2018» الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي بالتعاون مع شركة استشارات الإدارة العالمية (إيه تي كيرني)، والذي يعد جزءاً رئيسياً من مبادرة المنتدى الاقتصادي العالمي لتشكيل مستقبل الإنتاج، خاصة مع اكتساب الثورة الصناعية الرابعة زخماً متزايداً. وقيس التقرير وقيم استعداد وجاهزية 100 بلد حول العالم -في المناطق الجغرافية ومراحل التنمية جميعها- لاستقبال الطبيعة المتغيرة للإنتاج ومدى الاستفادة منها، من خلال رصده لـ 59 مؤشراً تعبر عن كل من محوري محركات الإنتاج وهيكل الإنتاج.

وتوصل التقرير إلى استعداد 25 بلداً فقط للاستفادة المثلى من نظم الإنتاج المستقبلية والدخول إلى مرحلة التغيير الجذري، حيث تشكل هذه الدول أكثر من 75% من القيمة المضافة للصناعة العالمية. كما أكد التقرير أن الدول التي تمتلك قاعدة إنتاجية أكبر وأكثر تعقيداً، تكون أكثر استعداداً لمستقبل الإنتاج.

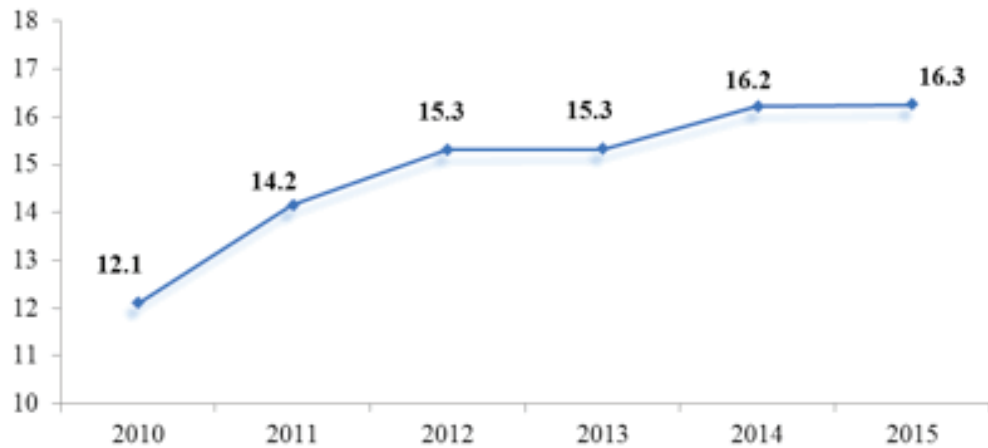
وجاء أداء الأردن ضمن الدول ضعيفة الجاهزية لمستقبل الإنتاج (Nascent Countries) حيث حل في المرتبة 55 عالمياً على صعيد محور محركات الإنتاج، في حين حل في المرتبة 69 عالمياً على صعيد محور هيكل الإنتاج. وبالتالي يظهر ضعف الأردن الواضح على مستوى

القاعدة الإنتاجية لصناعته ومستوى تعقيد منتجاتها، وهذا يؤكد أن على الأردن العمل الجاد وبتضافر المؤسسات والجهات المعنية جميعها على توسيع قاعدته الإنتاجية وتنويعها من أجل اللحاق بمستقبل الإنتاج، وذلك من خلال تنفيذ السياسة الصناعية بفاعلية، وتوجيه جهود صناديق البحث العلمي القائمة وتوحيدها نحو تعزيز الابتكار والتطوير في الأنشطة الصناعية وغيرها من النقاط المدرجة ضمن محور التوصيات.

ت- الإنتاج القائم للقطاع الصناعي

بحسب بيانات دائرة الإحصاءات العامة / المسح الصناعي لعام 2015 (آخر مسح متوفر)، بلغ حجم الإنتاج القائم للقطاع الصناعي حوالي 16.26 مليار دينار خلال عام 2015، مسجلاً بذلك نمواً طفيفاً بما نسبته 0.3% عن القيمة المسجلة خلال عام 2014 والبالغة حوالي 16.21 مليار دينار كما هو مبين في الشكل رقم (3). وتجدر الإشارة إلى أن الإنتاج القائم يشكل مجموع كل من الاستهلاك الوسيط والقيمة المضافة، حيث شكّلت نسبة الاستهلاك الوسيط حوالي 59% من إجمالي الإنتاج القائم للقطاع الصناعي، في حين شكّلت القيمة المضافة ما يقارب 41% من إجمالي الإنتاج القائم في القطاع الصناعي.

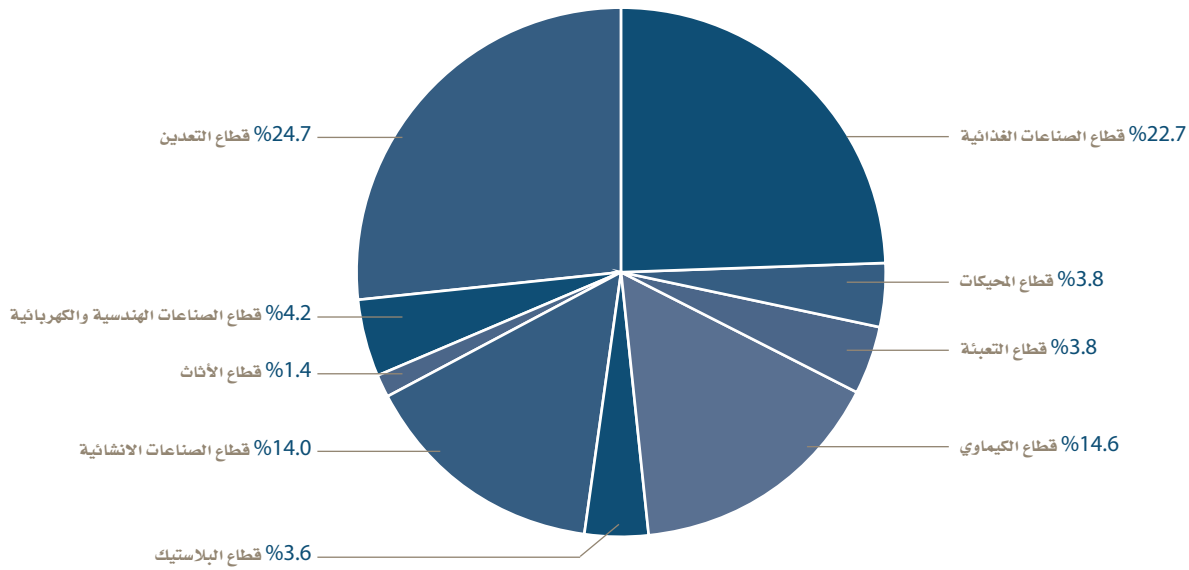
الشكل رقم (3): تطور حجم الإنتاج القائم للقطاع الصناعي خلال الفترة 2010-2015 (مليار دينار)



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، المسح الصناعي، 2015.

وعلى مستوى القطاعات الصناعية الفرعية المساهمة في قيمة الإنتاج القائم، يبين الشكل رقم (4) أن قطاع الصناعات التعدينية قد حل في المرتبة الأولى كأكثر القطاعات مساهمة في الإنتاج الصناعي بنسبة مساهمة بلغت حوالي 25%، أو ما قيمته حوالي 4.02 مليار دينار، تلاه قطاع الصناعات الترموينية والغذائية بنسبة مساهمة بلغت حوالي 22.7%، وما قيمته حوالي 3.70 مليار دينار.

الشكل رقم (4) : مساهمة القطاعات الصناعية الفرعية في الإنتاج القائم للقطاع الصناعي



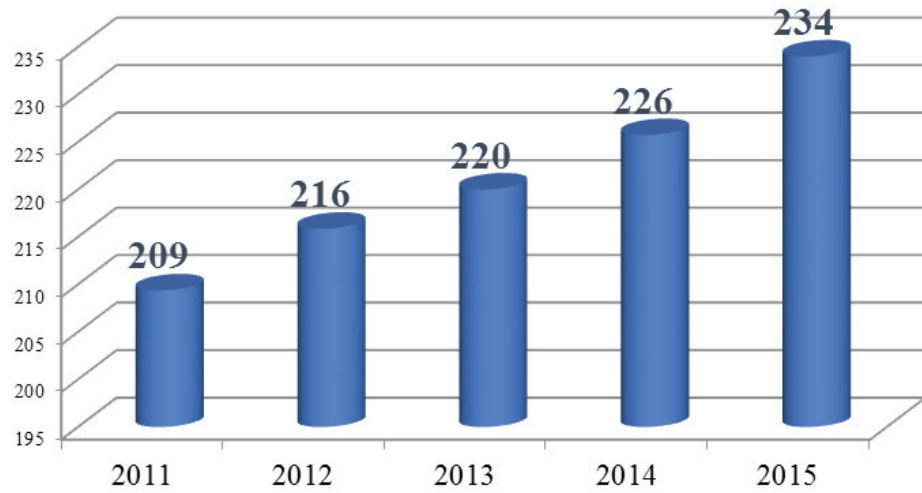
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، المسح الصناعي، 2015.

ث- العمالة في القطاع الصناعي

بحسب تقرير حالة العمالة في المنشآت الاقتصادية لعام 2015 الصادر عن دائرة الإحصاءات العامة، بلغ حجم العمالة في القطاع الصناعي ما يقارب 234 ألف عامل أو ما نسبته 20.7% من إجمالي عدد العاملين في القطاعين العام والخاص، وشكلت نسبة الذكور حوالي 82%، والإناث حوالي 18% من إجمالي العمالة في القطاع الصناعي، ليحتل بذلك القطاع الصناعي المرتبة الثانية بعد قطاع التعليم من حيث القطاعات الأكثر تشغيلاً للعاملين بين القطاعات الاقتصادية. ويشكل الذكور العاملون في القطاع الصناعي ما يقارب 22.4% من إجمالي العاملين الذكور في الأنشطة الاقتصادية المختلفة، وتبلغ حصة العاملات الإناث في القطاع الصناعي حوالي 15.4% من إجمالي الإناث العاملات.

وعلى الرغم من الظروف الصعبة التي يمر بها الاقتصاد الأردني بشكل عام والقطاع الصناعي على وجه الخصوص، إلا أن حجم العمالة لديه واصل ارتفاعه نتيجة قدرته الكبيرة على استحداث فرص العمل وتكيفه مع الظروف، ويوضح الشكل التالي تطور حجم العمالة في القطاع الصناعي بين عامي 2011 و 2015.

الشكل رقم (5): تطور حجم العمالة في القطاع الصناعي خلال الفترة 2011-2015 (بالألف عامل)



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، 2015.

وعلى صعيد توزيع العاملين في القطاع الصناعي بحسب الجنسية، بلغ عدد العاملين الأردنيين حوالي 173 ألف عامل (علماً أنها تشمل قطاع الجلدية والمحيكات) أو ما نسبته حوالي 71.4% من إجمالي عدد العاملين في القطاع، يليها العمالة الأجنبية من غير العرب بما نسبته 15.6%، ومن ثم العمالة المصرية بنسبة 9.7%، ثم العمالة السورية بحوالي 1.5%، و1.3% باقي العمالة العربية الأخرى، حيث تركزت معظم العمالة الوافدة في قطاع الصناعات التحويلية-تحديداً في قطاع الجلدية والمحيكات- بما نسبته حوالي 99% من إجمالي حجم العمالة الوافدة في القطاع الصناعي.

وتجدر الإشارة إلى أن قطاع الصناعات التحويلية يُعد الأكثر اجتذاباً للعمالة الوافدة مقارنة مع القطاعات الاقتصادية الأخرى، حيث بلغ عدد العاملين الوافدين في القطاع ما يقارب 67.8 ألف عامل وافد، يليه قطاع تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات ذات المحركات بما يقارب 24 ألف عامل وافد، وجاء في المرتبة الثالثة قطاع أنشطة خدمات الإقامة والطعام بحوالي 11 ألف عامل وافد.

- توزيع العمالة بحسب القطاعات الصناعية الفرعية

بلغ عدد العاملين في المنشآت الصناعية المسجلة في الغرف الصناعية الثلاث (عمان، الزرقاء، إربد) خلال عام 2017 حوالي 249 ألف عامل وعاملة، أي ما يزيد على خمس القوى العاملة في الأردن، يشغل منها 204 آلاف عامل في المنشآت المصنفة صناعية، وما يقارب 45 ألف عامل في المنشآت المصنفة منشآت حرفية. وتتوزع هذه العمالة بحسب الغرف الصناعية على النحو التالي: حوالي 159.4 ألف عامل في المنشآت المسجلة في غرفة صناعة عمان، وحوالي 54.4 ألف عامل في المنشآت المسجلة في غرفة صناعة الزرقاء، وما يقارب 35.5 ألف عامل في المنشآت المسجلة في غرفة صناعة إربد.

ويُعدّ قطاع الصناعات الجلدية والمحيطات، والذي يعمل به حوالي 67.7 ألف عامل، أكثر القطاعات الصناعية الفرعية توظيفاً للعمال، حيث يستحوذ هذا القطاع على ما يقارب 27% من إجمالي عدد العاملين في القطاع الصناعي كما هو مبين في الجدول رقم (2)، يليه قطاع الصناعات التموينية والغذائية الذي يشغل حوالي 49.9 ألف عامل، مستحوذاً على ما نسبته 20% من إجمالي عدد الأيدي العاملة في القطاع الصناعي. ويأتي في المرتبة الثالثة من حيث عدد العمال، قطاع الصناعات الهندسية والكهربائية وتكنولوجيا المعلومات، الذي يعمل به حوالي 45.7 ألف عامل، مستحوذاً على ما نسبته 18.3% من إجمالي عدد العمال في القطاع الصناعي.

الجدول رقم (2) : عدد العمال في المنشآت المسجلة في الغرف الصناعية بحسب القطاعات الفرعية لعام 2017

عدد العاملين			القطاع الفرعي
مجموع	حرفي	صناعي	
67,667	4,688	62,979	الصناعات الجلدية والمحيطات
13,458	2,556	10,902	التعبئة والتغليف والورق والكرتون واللوازم المكتبية
8,924	171	8,753	الصناعات العلاجية واللوازم الطبية
49,935	8,517	41,418	الصناعات التموينية والغذائية والزراعية والثروة الحيوانية
45,743	12,521	33,222	الصناعات الهندسية والكهربائية وتكنولوجيا المعلومات
17,477	7,864	9,613	الصناعات الإنشائية

القطاع الفرعي	عدد العاملين		
	صناعي	حرفي	مجموع
الصناعات البلاستيكية والمطاطية	8,367	1,328	9,695
الصناعات الخشبية والأثاث	4,345	5,800	10,145
الصناعات الكيماوية ومستحضرات التجميل	13,430	1,521	14,951
الصناعات التعدينية	11,168	152	11,320
المجموع	204,197	45,118	249,315

المصدر: غرفة صناعة الأردن، 2017.

- فرص العمل المستحدثة

يُعد القطاع الصناعي الأردني من أكبر القطاعات المولدة لفرص العمل، ويتفوق على العديد من القطاعات الاقتصادية الأخرى، وذلك نظراً لكون تكلفة خلق فرصة عمل في القطاع الصناعي، والتي تبلغ ما يقارب 3.2 ألف دينار لكل عامل⁽¹⁾، أقل من مثيلاتها في القطاعات الأخرى، خاصة في ظل أن ما يزيد على 99% من المنشآت الصناعية صغيرة ومتوسطة، فضلاً عن أن متوسط عدد العمال في المنشأة الصناعية الواحدة يبلغ حوالي 13 عاملاً مقارنة مع 2.3 عامل في القطاعات الأخرى.

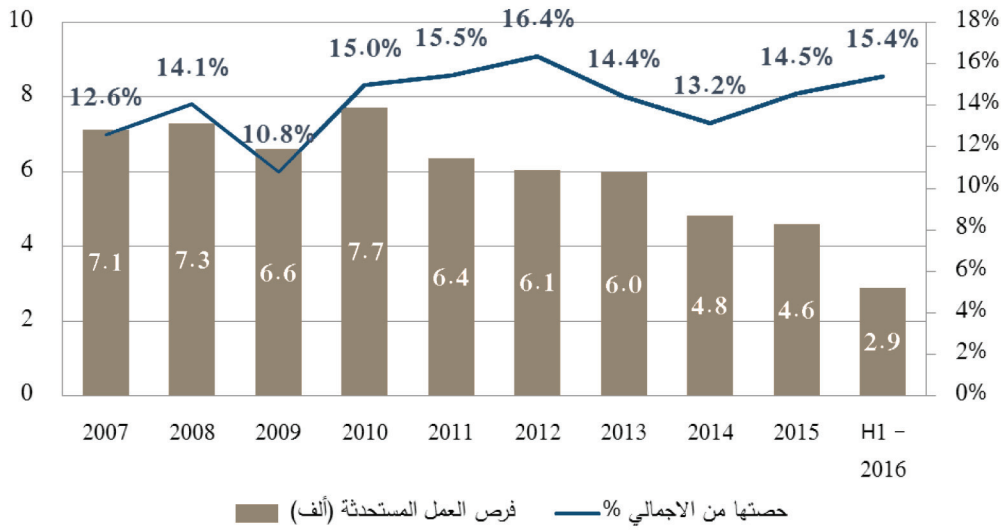
وبحسب بيانات دائرة الإحصاءات العامة / تقرير مسح فرص العمل المستحدثة، ارتفع عدد صافي فرص العمل المستحدثة من قبل القطاع الصناعي خلال النصف الأول من عام 2016 بما نسبته 2.2% مقارنة مع النصف الأول من عام 2015 ليصل عددها إلى حوالي 2,890 فرصة، حيث جاءت نتيجة استحداث القطاع الصناعي لما يقارب 4,598 وظيفة جديدة، في حين بلغ عدد الوظائف المفقودة لمن تركوا وظائفهم حوالي 1,707 وظائف. وتجدر الإشارة إلى أن القطاع الصناعي حافظ على مدار العقد الماضي على حصته من إجمالي فرص العمل المستحدثة، حيث بلغ المعدل السنوي لاستحداث فرص العمل من قبل القطاع الصناعي ما يقارب 14.2% من إجمالي فرص العمل المستحدثة الإجمالية، متفوقاً بذلك على جل

(1) تمثل حجم تكوين رأس المال الثابت الإجمالي للقطاع الصناعي مقسوماً على عدد العمال في القطاع الصناعي.

القطاعات الاقتصادية الكبرى، والتي من أبرزها؛ قطاعا التعليم والصحة، وقطاع المعلومات والاتصالات، وقطاع أنشطة المالية والتأمين، وقطاع المطاعم والفنادق، وقطاع الإنشاءات.

ويوضح الشكل رقم (6) تطور حجم فرص العمل المستحدثة من القطاع الصناعي وحصتها من الإجمالي، ولكن يجدر التنويه إلى أن انخفاض عدد فرص العمل المستحدثة من قبل القطاع الصناعي جاء مصاحباً لاستمرار انخفاض صافي فرص العمل المستحدثة من قبل الاقتصاد الأردني، مدفوعاً بتراجع معدلات النمو الاقتصادي، جراء تبعات الأحداث الإقليمية المحيطة بالأردن والتي أدت إلى إغلاق الحدود، وبالتالي تراجع الصادرات والتأثير على إنتاجية القطاع الصناعي، ما أدى إلى خفض الطلب على الوظائف بشكل عام.

الشكل رقم (6) : تطور عدد صافي فرص العمل المستحدثة من قبل القطاع الصناعي وحصتها من الإجمالي



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقرير فرص العمل المستحدثة، أعداد مختلفة.

وعلى صعيد منشآت القطاع الخاص، فقد تركزت غالبية المستخدمين الجدد في قطاع الصناعات التحويلية باستحوازه على ما يقارب 40% من إجمالي فرص العمل المستحدثة من قبل القطاع الخاص، وكل هذه المؤشرات تؤكد على الإمكانات الهائلة للصناعة الأردنية في استحداث فرص العمل للشباب الأردني وخفض معدلات البطالة.

ج- الاستثمار في القطاع الصناعي

تُعدّ الاستثمارات الأجنبية إحدى أهم الركائز الأساسية لتحقيق النمو المستدام في العالم، وخاصة في الدول النامية، من خلال أهميتها وقدرتها على توفير فرص العمل، وزيادة مستوى الاحتياطات الأجنبية، ورغد ميزان المدفوعات بالعملة الأجنبية، فضلاً عن قدرتها على تطوير المنتجات المحلية وزيادة قدرتها التنافسية، ما يعمل على زيادة الصادرات ودعم الميزان التجاري للدولة.

وكان الأردن من أوائل الدول التي عملت على توفير البيئة الملائمة لجذب الاستثمارات واعدادها، نظراً لأهميتها الكبيرة خاصة في بلد لا يزخر بالموارد الطبيعية على عكس بعض دول الجوار، ما دفع الحكومة وبتوجيهات ملكية إلى إيلاء أهمية كبيرة لجذب الاستثمارات الأجنبية، وتحسين البيئة التشريعية الخاصة بذلك.

ويُعدّ القطاع الصناعي أبرز القطاعات الاقتصادية جذاباً للاستثمار الأجنبي، حيث يستحوذ على جل الاستثمارات المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار سواء المحلية منها أو الأجنبية المتدفقة إلى الأردن. ويعكس هذا الاهتمام بالاستثمار في القطاع الصناعي، الميزات التنافسية التي يتمتع بها القطاع، سواء من الحوافز الاستثمارية الممنوحة داخل المناطق الصناعية والتنموية، أو من القدرات التصديرية الكبيرة والمتنوعة جغرافياً جراء الاتفاقيات التجارية التي وقعها الأردن وعملت على زيادة حجم سوقه وموقعه المميز.

وبحسب أرقام هيئة الاستثمار، استحوذ القطاع الصناعي على ما يقارب 69% من إجمالي الاستثمارات المحلية والأجنبية كمعدل سنوي خلال الأعوام الماضية، حيث وصل حجم الاستثمار في القطاع بشقيه المحلي والأجنبي حوالي 1,268.5 مليون دينار خلال عام 2016، مقارنة مع حوالي 2,739.8 مليون دينار خلال عام 2015، لتُشكل هذه الاستثمارات المتدفقة للقطاع الصناعي ما نسبته 84% من مجموع الاستثمارات المستفيدة من قانون الاستثمار، والتي بلغت حوالي 1,518.9 مليون دينار خلال عام 2016، كما هو مبين في الجدول رقم (3).

وتجدر الإشارة إلى أن حجم الاستثمارات الصناعية المحلية قد بلغ حوالي 510 ملايين دينار خلال عام 2016 أو ما نسبته 69% من إجمالي الاستثمارات المحلية خلال العام نفسه، في حين بلغ حجم الاستثمارات الصناعية الأجنبية حوالي 758.3 مليون دينار أو ما نسبته 98% من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المسجلة خلال عام 2016، وهذا يؤكد أن القطاع الصناعي هو الجاذب الأبرز للاستثمار الأجنبي.

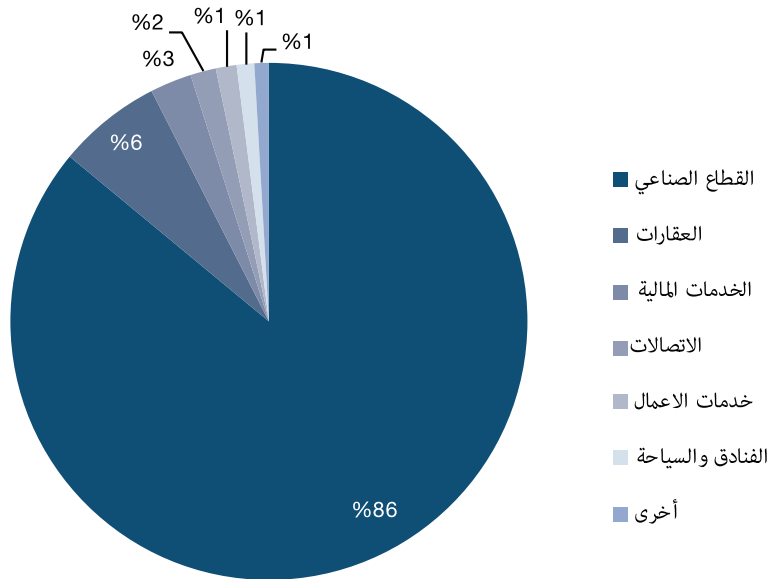
الجدول رقم (3): الاستثمارات المستفيدة من قانون الاستثمار خلال الفترة 2012-2016

(مليون دينار)	2012	2013	2014	2015	2016
إجمالي الاستثمارات المستفيدة من قانون الاستثمار	1,614	1,927	1,146.1	3,116.2	1,518.9
الموجه منها للقطاع الصناعي	1,270	1,122	406.7	2,739.8	1,268.5
نسبة الموجه للقطاع الصناعي من إجمالي الاستثمارات	79%	58%	36%	87%	84%
نسبة الموجه للقطاعات الأخرى إلى إجمالي الاستثمارات	21%	42%	64%	13%	16%

المصدر: هيئة الاستثمار، 2016.

وما يؤكد على ذلك أيضاً، ما أشار إليه تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية الصادر عن المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، من استحواذ القطاع الصناعي على ما يقارب 86% من إجمالي الاستثمارات الجديدة الواردة إلى الأردن منذ بداية عام 2011 ولغاية شهر كانون الأول من عام 2015 كما هو مبين في الشكل رقم (7)، تلاه قطاع العقارات باستحواذه على ما نسبته 6.5% منها، وحل بعده قطاع الخدمات المالية باستحواذه على ما نسبته 2.6% منها.

الشكل رقم (7): التوزيع النسبي للاستثمارات الأجنبية الواردة إلى الأردن من بداية 2011 ولغاية كانون الأول 2015



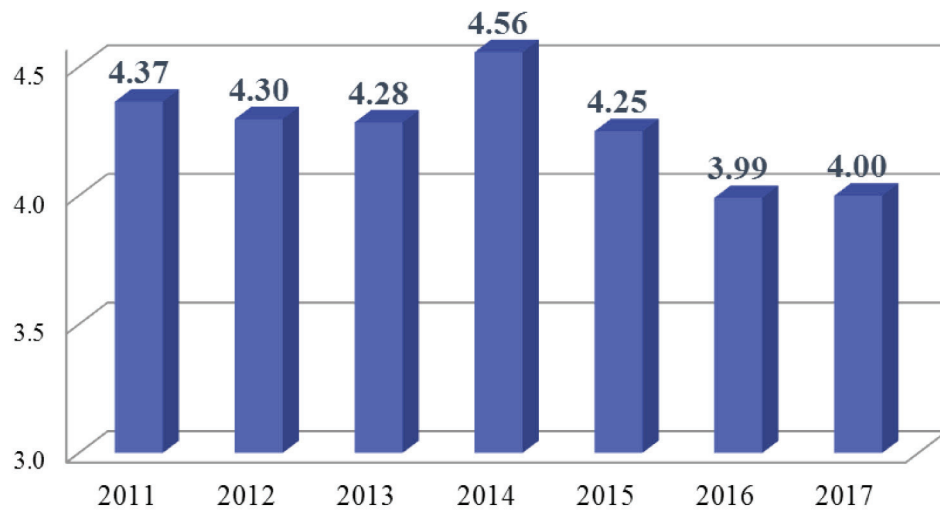
المصدر: المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، تقرير الاستثمار الأجنبي في الدول العربية، 2016.

ج- الصادرات الصناعية

عانت الصادرات الأردنية خلال السنوات الأخيرة من العديد من المشاكل والتحديات، لعل أبرزها إغلاق الحدود البرية مع كل من العراق وسوريا اللتين تعدان سوقين جاذبتين ومعبرين رئيسيين لما يناهز الثلث من الصادرات الوطنية إلى الدول العربية. وتشكل الصادرات إلى دول العالم خمس الصادرات الوطنية. وتعاني الصادرات الوطنية من قلة التنوع السلعي والجغرافي، فعلى الرغم من وصولها إلى ما يقارب 140 سوقاً حول العالم، إلا أن 14 دولة فقط استحوذت خلال عام 2017 على ما يقارب 80% من الصادرات الوطنية، وهذا ما ينطبق على التوزيع السلعي، إذ استحوذت صادرات ما يقارب 15 صنفاً على ما 80% من الصادرات الوطنية خلال عام 2017، الأمر الذي يعني التركيز السلعي والجغرافي للصادرات ما يجعلها عرضة للتقلبات.

ويرتبط التحديث عن الصادرات الوطنية بالحدوث عن الصادرات الصناعية كونها هي الأساس والجوهر والمكون الرئيسي للصادرات الوطنية، حيث تستحوذ على ما يزيد على 90% منها. وبحسب بيانات دائرة الإحصاءات العامة، حققت الصادرات الصناعية خلال عام 2017 نمواً نسبته 2% ليصل حجمها إلى ما يقارب 4.01 مليار دينار مقارنة بحوالي 3.99 مليار خلال عام 2016، بذلك أسهم نمو الصادرات الصناعية في نمو الصادرات الوطنية بما يقارب 1.1% خلال عام 2017.

الشكل رقم (8): تطور الصادرات الصناعية خلال الأعوام 2011-2017 (مليار دينار)



المصدر: البنك المركزي، البيانات الإحصائية الشهرية: 2018.

ويوضح الشكل رقم (7) الانخفاض الكبير لحجم الصادرات الصناعية ما بعد عام 2015 مدفوعة بإغلاقات الحدود البرية مع كل من العراق وسوريا، على أمل أن يتحسن الوضع خلال عام 2018 بعد إعادة فتح معبر طريبيل الحدودي مع العراق، وموافقة الجانب العراقي على إعفاء 540 سلعة أردنية من الرسوم الجمركية الموردة إلى السوق العراقية، ما يعزز زيادة حجم الصادرات الأردنية إلى السوق العراقية، والتعاون الاقتصادي بين البلدين بالإضافة إلى ضرورة العمل على حث الجهات المعنية الرسمية بالتعاون مع القطاع الخاص لفتح أسواق جديدة غير تقليدية كدول شرق آسيا الأخذة بالنمو والتطور المستمر، ودول شرق إفريقيا، وخاصة السوق الكينية، إضافة إلى استغلال اتفاقية تبسيط قواعد المنشأ لتحسين قيمة الصادرات الأردنية الموجهة إلى السوق الأوروبية.

- التوزيع الجغرافي للصادرات بحسب التكتلات الاقتصادية.

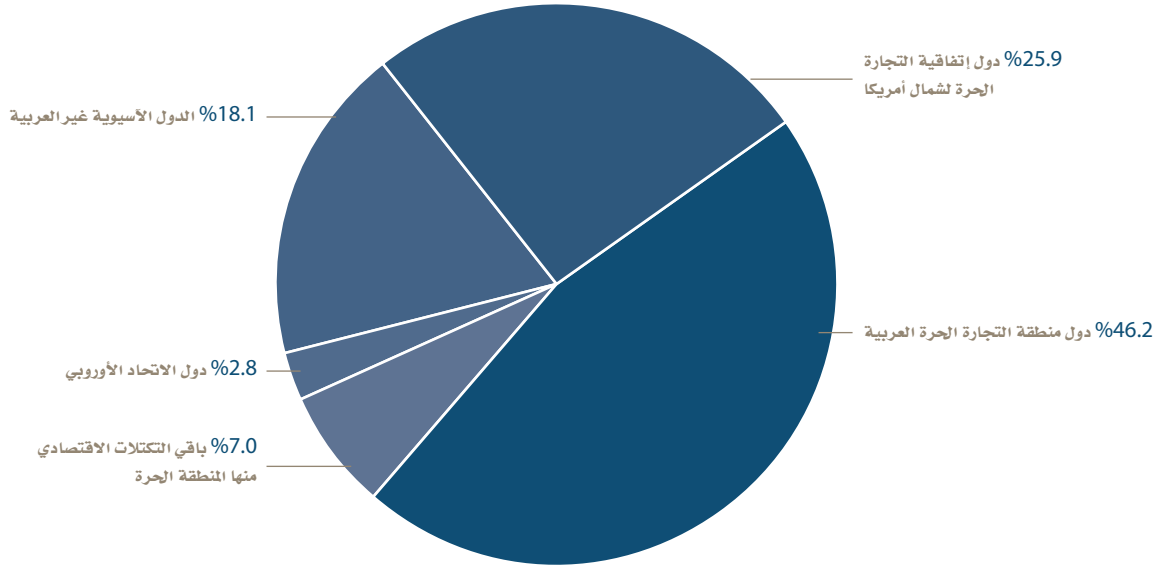
تراجعت قيمة الصادرات الأردنية إلى دول منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى بحسب ما هو مبين في الجدول رقم (4) بما نسبته 3.3%، أو ما مقداره 71 مليون دينار عام 2017، حيث جاء هذا الانخفاض بشكل رئيسي نتيجة لانخفاض حجم الصادرات إلى السعودية، وأدى ذلك إلى انخفاض حصة الدول العربية من إجمالي الصادرات الوطنية من ما نسبته 48.7% خلال عام 2016 لتصل إلى ما نسبته 46.2% خلال عام 2017، في حين ارتفعت الصادرات الوطنية إلى دول اتفاقية التجارة الحرة لشمال أميركا بما يقارب 6.9%، أو ما مقداره 75 مليون دينار، مدفوعة بارتفاع حجم الصادرات إلى سوق الولايات المتحدة لتصل بذلك حصتها من إجمالي الصادرات الوطنية، كما هو مبين في الشكل رقم (9) إلى ما يقارب 25.9% خلال عام 2017 مقارنة مع حوالي 24.7% خلال عام 2016.

الجدول رقم (4): تطور حجم الصادرات الوطنية بحسب أبرز التكتلات الاقتصادية

بالمليون دينار	2016	2017	معدل التغير %
منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى	2,139.2	2,068.6	-3.3
اتفاقية التجارة الحرة لشمال أميركا	1,085.3	1,160.0	6.9
الدول الآسيوية غير العربية	785.0	809.5	3.1
دول الاتحاد الأوروبي	116.9	124.5	6.5
أخرى	270.0	311.6	15.4

المصدر: البنك المركزي، البيانات الإحصائية، قطاع التجارة الخارجية، 2017.

الشكل رقم (9): التوزيع النسبي للصادرات الأردنية بحسب التكتلات الاقتصادية خلال عام 2017



المصدر: البنك المركزي، البيانات الإحصائية، قطاع التجارة الخارجية، 2017.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن الصادرات الأردنية وصلت إلى ما يقارب 140 دولة حول العالم خلال عام 2017، إلا أنها تتركز في دول محددة، حيث استحوذت حوالي 14 دولة فقط على ما يزيد على 80% من الصادرات الأردنية، ما يعني حاجة الأردن إلى استغلال وصوله إلى الأسواق الأخرى وتكثيف الجهود للوصول المزيد من الصادرات الوطنية إلى هذه الأسواق ذات الوزن النسبي الأقل، ولعل أبرز هذه الأسواق هي دول شرق إفريقيا، والتي بدأ الأردن بتركيز جهوده وإلقاء الضوء عليها مؤخراً ما بعد أزمة إغلاق الحدود البرية وتضرر الصادرات الوطنية جراء إغلاق الأسواق التقليدية.

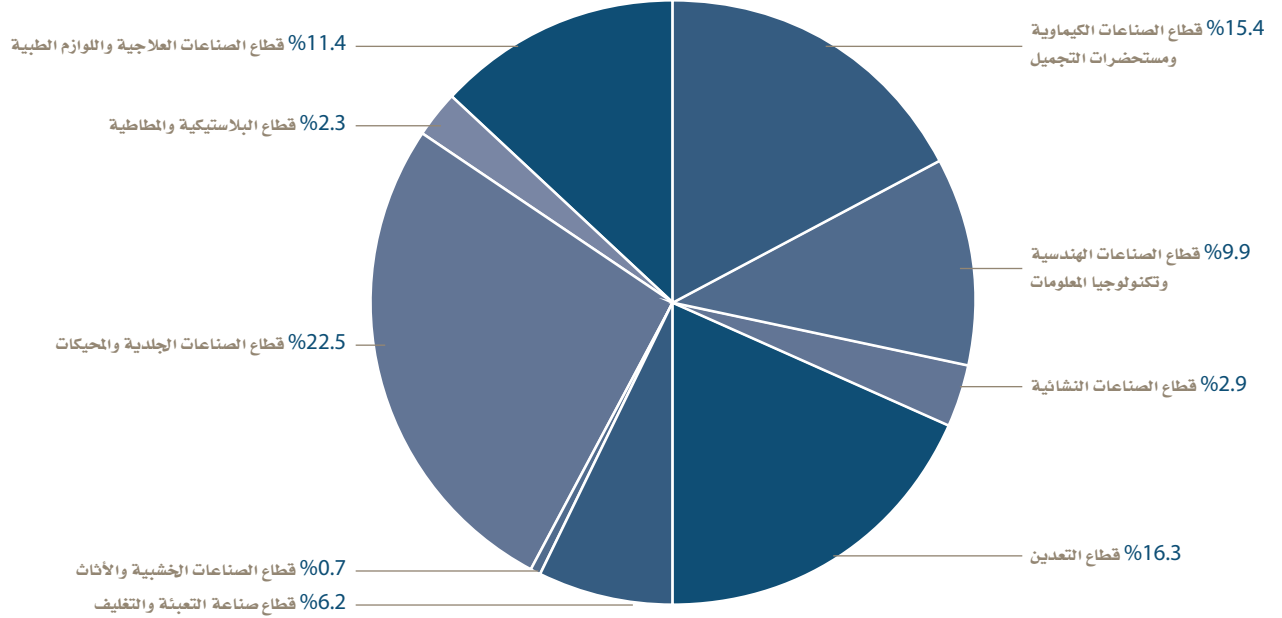
فقد عملت هيئة الاستثمار الأردنية بالتعاون مع غرفة صناعة الأردن على تنظيم عدد من البعثات التجارية الأردنية إلى كل من كينيا وجيبوتي وإثيوبيا وتنزانيا، لما تمثله هذه الأسواق من فرص حقيقية تحمل في طياتها سوقاً استهلاكية لجل المنتجات الأردنية، وتقع في موقع إستراتيجي كمعبر لدول الكوميسا وإفريقيا الوسطى والجنوبية، والتي تعكس وجود مزايا تصديرية تنافسية للمنتجات الأردنية للقطاعات والمنتجات الصناعية جميعها في هذه الأسواق، على أمل أن تتحسن الصادرات الوطنية إلى هذه الأسواق في المستقبل القريب.

- التركيب السلعي للصادرات الوطنية

تصدرت منتجات الألبسة ومصنوعاتها قائمة الصادرات الوطنية خلال عام 2017، حيث بلغ حجم صادراتها حوالي 1,055 مليون دينار، أو ما نسبته 23.5% من إجمالي الصادرات الوطنية. وتجدر الإشارة إلى أن صادرات الألبسة قد سجلت ارتفاعاً بما نسبته 10.8% خلال عام 2017 أو ما مقداره 103 ملايين دينار مقارنة مع عام 2016، وتُعدّ بذلك المساهم الأبرز في ارتفاع الصادرات الوطنية. ويعود السبب في هذا التحسن المستمر في الصادرات الأردنية إلى السوق الأميركية نتيجة لاتفاقية التجارة الحرة بين الأردن والولايات المتحدة الأميركية والتي انبثق عنها إنشاء المناطق الصناعية المؤهلة (QIZ).

وجاءت منتجات محضرات الصيدلة في المرتبة الثانية بقيمة بلغت حوالي 446.9 مليون دينار، أو ما نسبته 10% من إجمالي الصادرات الوطنية، على الرغم من انخفاض حجم صادراتها بما نسبته 4.4%، أو ما مقداره 21 مليون دينار. وحلت في المرتبة الثالثة صادرات منتجات البوتاس الخام متقدمة على حساب صادرات منتجات الفوسفات مدفوعة بارتفاع حجم صادراتها بما يقارب 31 مليون دينار لتصل إلى حوالي 333 مليون دينار، أو ما نسبته 7.4% من إجمالي الصادرات الوطنية، في حين تراجعت صادرات منتجات الفوسفات إلى المرتبة الرابعة بما مقداره 64 مليون دينار ليصل حجم صادراتها حوالي 267 مليون دينار، أو ما نسبته 6% من إجمالي الصادرات الوطنية. ويوضح الشكل رقم (10) التوزيع النسبي للصادرات الصناعية بحسب القطاعات الصناعية الفرعية من واقع شهادات المنشأ الصادرة عن الغرف الصناعية المحلية في المملكة.

الشكل رقم (10): التوزيع النسبي للصادرات الصناعية بحسب القطاعات الصناعية الفرعية خلال عام 2017



المصدر: غرفة صناعة الأردن، 2017.

- أثر الأزمات الإقليمية على الصادرات الصناعية

يُعد قطاع الصناعة في مقدمة القطاعات التي تضررت جراء الأحداث الجيوسياسية في المنطقة العربية المحيطة، وخاصة بعد إغلاق الحدود البرية التي تربط الأردن مع كل من العراق وسوريا، حيث أُغلق معبر طريبيل الحدودي مع العراق خلال عام 2015، ما أدى إلى توقف الصادرات الأردنية إلى العراق بشكل شبه كامل؛ باستثناء الصادرات التي تمر عبر البحر. وكانت القنصلية العراقية في عمان، قد توقفت نهائياً عن تصديق فواتير التصدير المتجهة إلى العراق عن طريق معبر طريبيل لأسباب أمنية، ابتداءً من تاريخ 13 تموز 2015، الأمر الذي أدى إلى وقف عملية التبادل التجاري من الناحية العملية برياً، وإغلاق الحدود رسمياً وخسارة ما يزيد على ثلث صادرات الأردن إلى الدول العربية، والتي كانت تتجه إلى السوق العراقية.

أما معبر جابر الحدودي مع سوريا، فقد أُغلق خلال عام 2015، وأُغلقت المنطقة الحرة الأردنية السورية، والتي كانت تُعد شرياناً حيوياً ومهماً للتبادل التجاري بين البلدين. وساهم ذلك في انقطاع تجارة الترانزيت وإعادة التصدير بين البلدين ودول الجوار، وخاصة لبنان وتركيا وبعض الدول الأوروبية. وتكمن أبرز الأسباب التي أدت إلى تراجع الصادرات

وتأثر الأردن من هذه الأزمات بشكل واضح، في ضعف التوجه المسبق نحو أسواق غير تقليدية واعتماد الصادرات الوطنية الواضح منذ سنوات على أسواق محددة تبرز في الدول العربية والولايات المتحدة وبعض دول آسيا.

ويوضح الجدول رقم (٥) تطور الصادرات الوطنية إلى كل من سوريا والعراق خلال السنوات الست الماضية، حيث انخفضت الصادرات الوطنية إلى العراق بما يزيد على 40% خلال عام 2015 ما بعد إغلاق المعبر، فقد بلغت الصادرات الوطنية إلى العراق خلال النصف الأول من عام 2015 ما يقارب 300 مليون دينار، في حين بلغت خلال النصف الثاني من العام نفسه ما يقارب 193 مليون دينار فقط، وانخفضت جراء هذه التطورات الأهمية النسبية للسوق العراقية من إجمالي الصادرات الوطنية من ما يقارب 18.4% خلال عام 2013 لتصل إلى 8.2% فقط خلال عام 2017.

كما انخفضت الصادرات الوطنية إلى سوريا بأكثر من 64% خلال عام 2016 ما بعد إغلاق المعبر مقارنة مع عام 2015، حيث بلغت الصادرات الوطنية إلى سوريا خلال الثلاثة أشهر الأولى من عام 2015 (قبل الإغلاق) ما يقارب 44.3 مليون دينار، في حين بلغت قيمة الصادرات خلال التسعة أشهر المتبقية من العام نفسه (بعد الإغلاق) ما يقارب 40.4 مليون دينار. وجراء هذه التطورات انخفضت الأهمية النسبية للسوق السورية من إجمالي الصادرات الوطنية من ما يقارب 3% خلال عام 2012 لتصل إلى 0.7% فقط خلال عام 2017.

الجدول رقم (5): تطور حجم الصادرات الوطنية إلى كل من سوريا والعراق خلال السنوات 2012-2017

2017	2016	2015	2014	2013	2012	مليون دينار
4,474.2	4,396.5	4,797.6	5,163.0	4,805.2	4,749.6	إجمالي الصادرات الوطنية
365.4	333	493.2	828.7	883.1	716.4	العراق
10.4	32.5-	40.5-	6.2-	23.3	0.2	نسبة النمو (%)
8.2	7.6	10.3	16.1	18.4	15.1	النسبة من المجموع (%)
31.2	29.9	84.8	142.2	95.9	140.9	سوريا
4.4	64.7-	40.4-	48.3	31.9-	22.3-	نسبة النمو (%)
0.7	0.68	1.77	2.75	2.00	2.97	النسبة من المجموع (%)

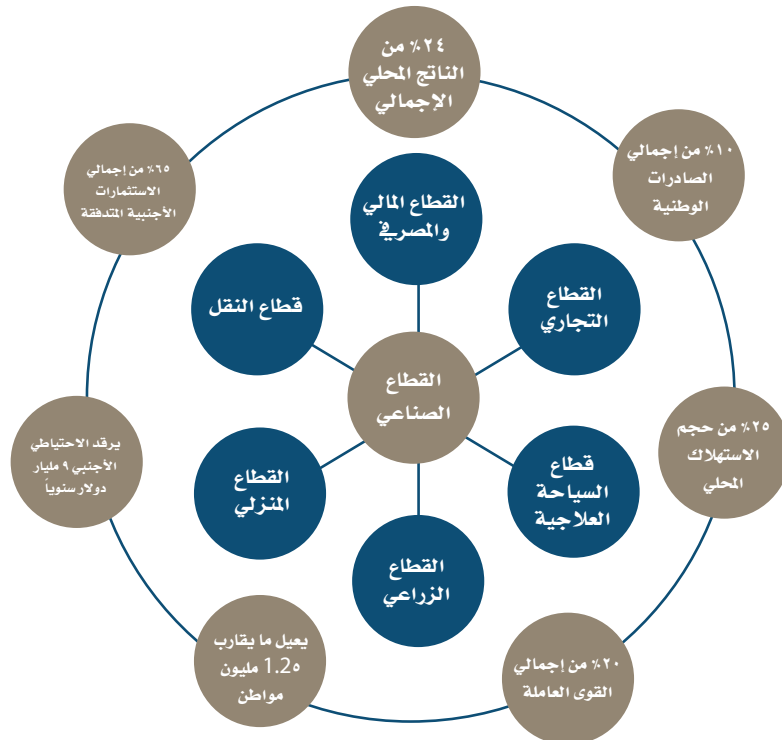
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، قطاع التجارة الخارجية، أعداد مختلفة.

خ- العلاقات التشابكية للقطاع الصناعي

يمتاز القطاع الصناعي بتشابكه الكبير مع القطاعات الاقتصادية، لما له من ارتباطات أمامية وخلفية بالعديد منها، ومساهمته في تحريكها بشكل غير مباشر. ويوضح الشكل رقم (11) العلاقات التشابكية للقطاع الصناعي مع أبرز القطاعات الاقتصادية، بالإضافة إلى أثره الاقتصادي والاجتماعي.

وتتمثل أبرز القطاعات التي يرتبط معها القطاع الصناعي بقطاعات النقل، والتأمين، والتجارة، والزراعة، حيث تساهم هذه الارتباطات في رفع نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي إلى 40% بشكل مباشر وغير مباشر، ما يدل على الأهمية الاقتصادية الكبيرة للصناعة الأردنية، فعلى سبيل المثال يرتبط قطاع النقل مع الصناعة الأردنية بشكل كبير من خلال نقله للبضائع والمنتجات الصناعية من المنشآت الصناعية وإليها، بالإضافة إلى المعابر الحدودية ودول العالم، ولعل ما يؤكد على ارتباط القطاعين بشكل كبير تضرر قطاع النقل جراء إغلاق الحدود مع كل من سوريا والعراق مدفوعة بتوقف حركة الصادرات الصناعية إليها، إذ إن هنالك قرابة 4500 شاحنة أردنية لم تعد قادرة على دخول الأراضي السورية، وما يقارب 2500 شاحنة أردنية لم تعد قادرة على دخول الأراضي العراقية. وهذا الترابط بين القطاعين يتشابه مع ترابطه مع باقي القطاعات مع تنوع طبيعة هذا الترابط.

الشكل رقم (11): العلاقات التشابكية والأثر الاقتصادي والاجتماعي للقطاع الصناعي

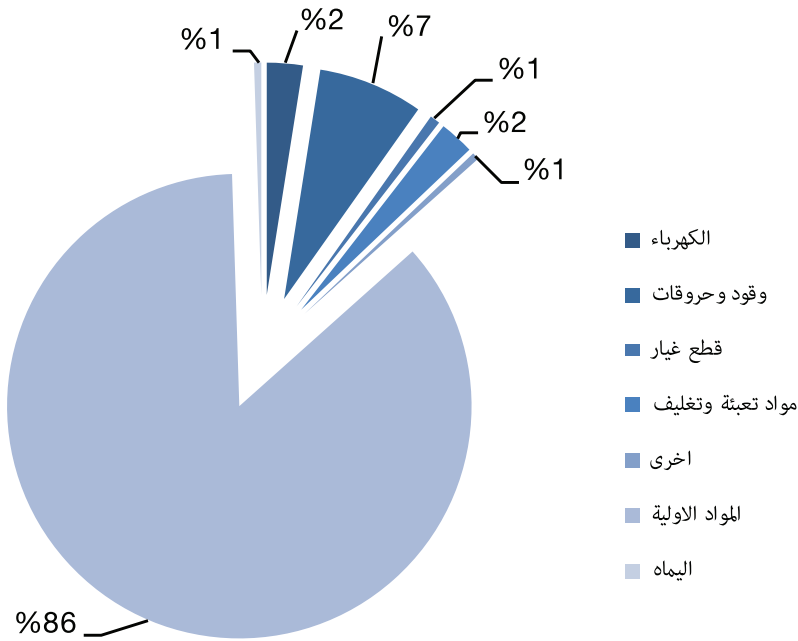


المصدر: إعداد فريق البحث.

د- هياكل التكاليف في القطاع الصناعي

يُعرف الاستهلاك الوسيط بأنه ما يتم استخدامه خلال العملية الإنتاجية من مستلزمات إنتاج و سلع وسيطة حتى يخرج المنتج بصورته النهائية. فقد شكّل الاستهلاك الوسيط ما يقارب 59% من إجمالي حجم الإنتاج القائم للقطاع الصناعي خلال عام 2015 ليصل حجمه إلى ما يقارب 9.56 مليار دينار، حيث تركز ما نسبته 86.1% من إجمالي الاستهلاك ضمن بند المواد الأولية، يليه بند الوقود والمحروقات بنسبة 7.3%، في حين جاء توزيع الاستهلاك الوسيط المتبقي كما هو مبين في الشكل رقم (12).

الشكل رقم (12): التوزيع النسبي للاستهلاك الوسيط خلال عام 2015



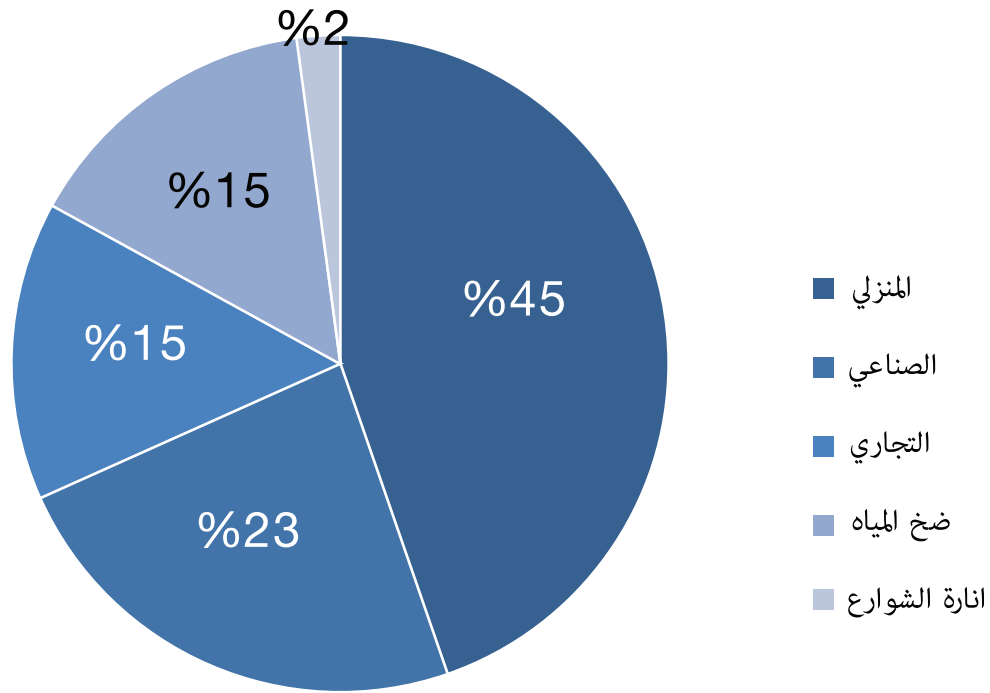
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، المسح الصناعي، 2015.

وبالنظر إلى الشكل رقم (12) يظهر أن الطاقة بأشكالها من كهرباء ووقود ومحروقات تشكل أحد أبرز مدخلات الإنتاج في القطاع، وتشكل تكاليفها أهمية نسبية كبيرة لتكاليف الإنتاج الصناعي. ونظراً لما حملته السنوات الماضية من تقلبات كبيرة على مستوى أسعار الطاقة بشكل عام والكهرباء بشكل خاص، فقد أصبحت هاجساً وتحدياً كبيراً للصناعة المحلية، وما يؤكد على ذلك استناداً إلى المسوح الصناعية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة، أن قيمة الطاقة المستخدمة في الإنتاج الصناعي قد سجلت تزايداً مستمراً، وتضاعف حجمها كثيراً خلال الأعوام السابقة إلى أن وصلت إلى ما يقارب مليار دينار خلال عام 2015، مقارنة مع ما يقارب 500 مليون دينار فقط خلال عام 2009، ناهيك عن أن رفع الضريبة على المواد

الأولى التي تدخل في الصناعات الأولية إلى 16% خلال الفترة المنصرمة، قد ساهم بشكل مباشر في رفع التكاليف الإنتاجية للصناعة الوطنية.

ويُعدّ القطاع الصناعي ثالث أكبر قطاع استهلاكاً للطاقة بأشكالها كافة بعد كل من قطاعي النقل والمنازل بنسبة استهلاك بلغت 16.6% من إجمالي الطاقة المستخدمة في الأردن خلال عام 2016. كما يعد القطاع الصناعي ثاني أكبر القطاعات الاقتصادية استهلاكاً للطاقة الكهربائية، حيث استهلك ما يقارب 23.6% من إجمالي استهلاك الطاقة الكهربائية في المملكة خلال عام 2016. ويبين الشكل رقم (13) التوزيع القطاعي لاستهلاك الطاقة الكهربائية خلال عام 2016.

الشكل رقم (13): التوزيع القطاعي لاستهلاك الطاقة الكهربائية خلال عام 2016



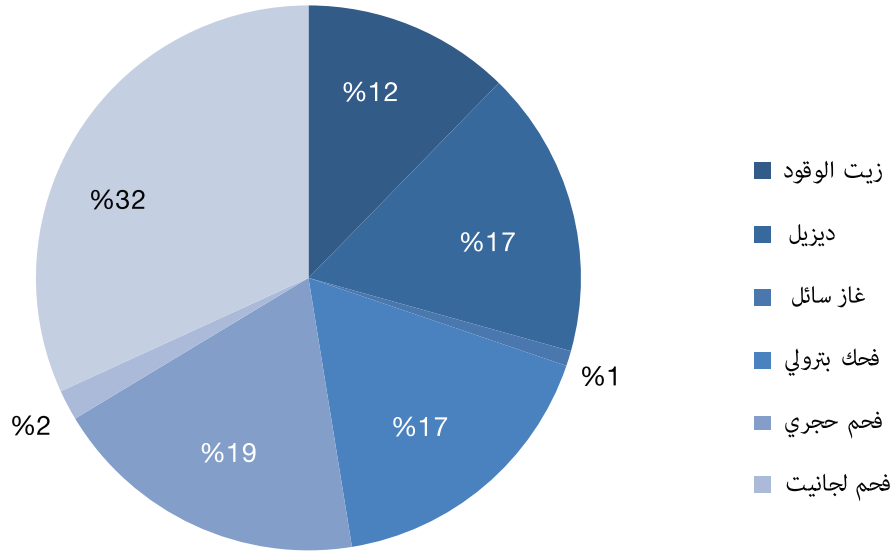
المصدر: وزارة الطاقة والثروة المعدنية، 2017.

وهذا يدل على أن الطاقة بأشكالها والكهرباء بشكل خاص، تُعدّ عنصراً مهماً من مدخلات الإنتاج الرئيسية في الصناعة، ما يعني أن ارتفاع أسعارها ينعكس بصورة كبيرة ومباشرة على تكاليف الإنتاج وعلى الأسعار النهائية للمنتجات المصنّعة، ما يصعب قدرة المنتجات الأردنية على المنافسة مع المنتجات المستوردة.

وبحسب أرقام المسح الصناعي، فقد ارتفعت قيمة الكهرباء المستخدمة في إنتاج القطاع الصناعي بما يقارب 50 مليون دينار خلال عام 2015 مقارنة بعام 2014، لتصل إلى حوالي

223 مليون دينار، ويظهر بذلك جلياً أثر رفع أسعار الكهرباء مع بداية عام 2015 بما نسبته 15%، وخفضها إلى ما نسبته 7.5% بعد ممارسة الضغوط التي مارسها غرف الصناعة. كما يؤكد ذلك أن الطاقة الكهربائية تشكل أكثر أنواع الطاقة استهلاكاً من قبل القطاع الصناعي. ويبين الشكل رقم (14) أن الصناعة استهلكت ما يقارب 31% من إجمالي الطاقة المستهلكة خلال عام 2016، تلاها الفحم الحجري باستحواذة على ما نسبته 18.9%. وتتوزع باقي استهلاكات الصناعة من الطاقة على الفحم البترولي والديزل وزيت الوقود وفحم لجانيت والغاز السائل.

الشكل رقم (14) : التوزيع النسبي لأشكال الطاقة المستخدمة من قبل الصناعة خلال عام 2016



المصدر: وزارة الطاقة والثروة المعدنية، 2017.

لكن تجدر الإشارة إلى أن استهلاك القطاعات الصناعية الفرعية من الطاقة الكهربائية يختلف من قطاع إلى آخر، ويُعزى ذلك لاختلاف طبيعة العملية الإنتاجية ونسبة استخدام الطاقة الكهربائية من مجمل مستلزمات الإنتاج مع استثناء المواد الخام، حيث يعتبر قطاع الصناعات البلاستيكية والمطاطية أكبر القطاعات الصناعية استهلاكاً للطاقة الكهربائية، إذ تمثل أكثر من 80% من احتياجاته لمختلف مصادر الطاقة، يأتي بعده قطاع الصناعات النسيجية والمحيكات والذي تقارب نسبة استهلاكه للكهرباء 70% من إجمالي احتياجاته لمختلف مصادر الطاقة.

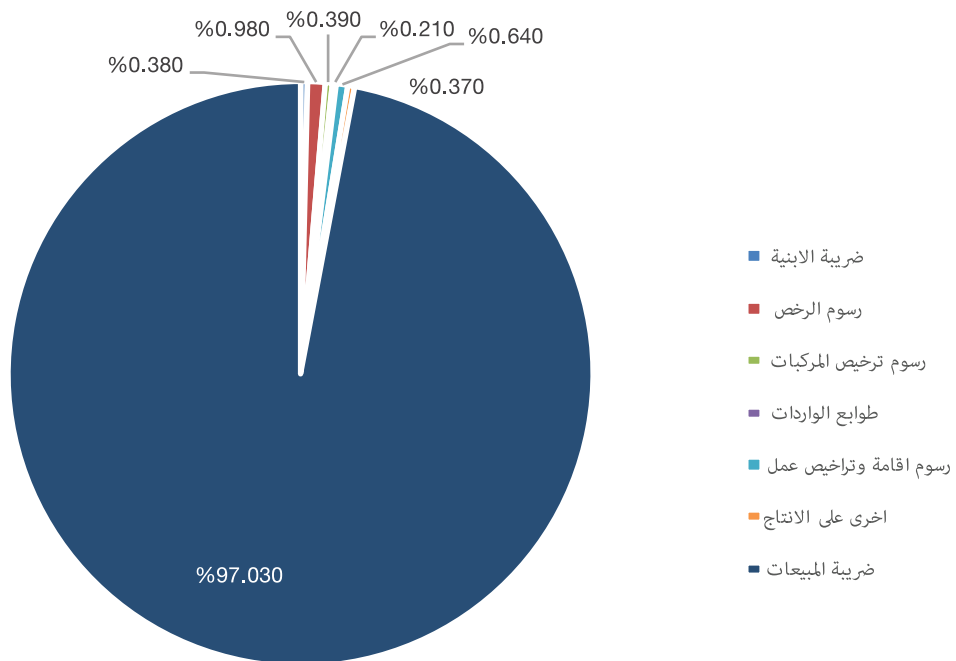
وبالمجمل، فإن الطاقة الكهربائية لمختلف القطاعات الصناعية تتراوح نسبتها ما بين 20-80% من إجمالي مصادر الطاقة المستخدمة للقطاعات المختلفة اعتماداً على نوع العملية الإنتاجية المستخدمة في كل قطاع فرعي.

الضرائب على القطاع الصناعي

بلغ حجم الضرائب على الإنتاج المدفوعة من قبل القطاع الصناعي خلال عام 2015 حوالي 1,334 مليون دينار، لتشكل بذلك الضرائب على الإنتاج ما نسبته 8.2% من إجمالي الإنتاج القائم للقطاع الصناعي، أي أن على كل دينار إنتاج، يدفع القطاع الصناعي ثمانية قروش ضرائب.

ويبين الشكل رقم (15) أن ما نسبته 97% من إجمالي الضرائب المدفوعة من القطاع الصناعي تتركز ضمن بند ضريبة المبيعات بقيمة بلغت 1.29 مليار دينار خلال عام 2015، في حين تم دفع ما قيمته 13.11 مليون دينار كرسوم رخص، وما قيمته 8.67 مليون دينار كرسوم إقامة وتراخيص عمل. ويوضح الشكل رقم (15) التوزيع النسبي بحسب نوع الضرائب المدفوعة من قبل القطاع خلال عام 2015، الأمر الذي يؤدي في حالة رفع الضرائب من قبل الحكومة إلى زيادة التكاليف الإنتاجية للصناعات الأردنية، ما يزيد في أسعارها النهائية على المستهلك من جانب، ويضعف قدرتها على المنافسة من الجانب الآخر.

الشكل رقم (15): التوزيع النسبي للضرائب المدفوعة من قبل القطاع الصناعي عام 2015



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، المسح الصناعي، 2015.

ذ- الاتفاقيات التجارية

تستمد السياسة التجارية الخارجية الأردنية إطارها العام من فلسفة الانفتاح الاقتصادي على العالم والإيجابية في التعامل مع الشركاء التجاريين، والتي تقوم على أسس من التكافؤ وتحقيق المصالح المشتركة. وقد خطا الأردن شوطاً طويلاً على طريق التحرير الاقتصادي والتجاري إلى جانب تعزيز آليات السوق، حيث تبلور ذلك من خلال انضمام الأردن لعضوية منظمة التجارة العالمية، والذي دخل حيز النفاذ بتاريخ 11/4/2000. وتنفيذاً لمتطلبات عضويته في هذه المنظمة العالمية، فقد أدخل الأردن جملة من الإصلاحات على نظامه التجاري، شملت تغييرات في البيئة القانونية لنظامه التجاري بما ينسجم مع اتفاقيات المنظمة، من خلال سنّ قوانين ذات علاقة بالملكية الفكرية، وتعديل القوانين المتعلقة بالمواصفات والمقاييس، والزراعة، وحماية الإنتاج المحلي، والضريبة العامة على المبيعات، والجمارك والاستيراد والتصدير، إلى جانب نظام استثمارات غير الأردنيين.

وقد وقرّ انضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية فتح أسواق أكثر من 150 دولة أمام الصادرات الأردنية من السلع والخدمات ضمن بيئة واضحة وشفافة من الإجراءات والقوانين والأنظمة التي تحكم التبادل التجاري وفقاً لقواعد المنظمة واتفاقياتها.

كما عقد الأردن مجموعة من الاتفاقيات التجارية الثنائية أو مع التكتلات الاقتصادية، ما وقرّ من خلالها نقطة ارتكاز للوصول إلى أكثر من 1.5 مليار مستهلك في الأسواق العالمية، ويوضح الجدول رقم (6) أبرز الاتفاقيات التي وقع عليها الأردن.

الجدول رقم (6) : أبرز اتفاقيات التجارة الحرة التي وقّع عليها الأردن

الاتفاقية	تاريخ التوقيع	تاريخ دخولها حيز التنفيذ
اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (GAFTA)	1997/2/19	1998/1/1
اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأميركية	2000/10/24	2001/12/17
اتفاقية التجارة الحرة مع رابطة دول الإفتا (EFTA)	2001/6/21	2002/1/1
اتفاقية الشراكة الأردنية الأوروبية	1997/11/14	2002/5/1
اتفاقية التجارة الحرة مع سنغافورة	2004/5/16	2005/8/22
اتفاقية التجارة الحرة العربية المتوسطة (أغادير)	2004/2/25	2006/7/6
اتفاقية التجارة الحرة مع تركيا	2009/12/1	2011/3/1
اتفاقية التجارة الحرة مع كندا	2009/8/26	2012/10/1
اتفاقية تبسيط قواعد المنشأ / الاتحاد الأوروبي	دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 2016/7/19 ولغاية 2026/12/31	

المصدر: وزارة الصناعة والتجارة، الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية.

وبموجب هذه الاتفاقيات، يتم الاتفاق على دخول السلع الأردنية إلى أسواق كل من الدول الأطراف بشكل تدريجي، وهذا ما ينطبق أيضاً على دخول السلع الأجنبية إلى السوق الأردنية، حيث لا تدخل السلع معفاة من بداية دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، وإنما تتم بشكل تدريجي وصولاً إلى مرحلة الإعفاء الكلي من الرسوم الجمركية، والتي تتراوح عادة ما بين 10 إلى 12 سنة. كما تجدر الإشارة إلى وجود بعض السلع والقوائم التي لا تندرج تحت قائمة الإعفاءات الجمركية.

وبالمجمل، لم يحقق الأردن الاستفادة المرجوة من غالبية هذه الاتفاقيات، بل على العكس عادت بعض هذه الاتفاقيات بسلبيات عديدة على الاقتصاد الأردني بشكل عام وعلى الصناعة المحلية بشكل خاص، من خلال ما واجهته المنتجات الأردنية من منافسة غير عادلة من منتجات أجنبية مستوردة غزت الأسواق المحلية وبأسعار مخفضة مستفيدة من الإعفاءات والتخفيضات الجمركية الممنوحة من قبل هذه الاتفاقيات غير المدروسة.

وفي هذا المجال، لا بد من الإشارة إلى توجهات الحكومة الأردنية مؤخراً واستجابتها لمطالب الصناعة المحلية بضرورة مراجعة جميع اتفاقيات التجارة الحرة التي وقّعها الأردن بشكل ثنائي، وإعادة النظر في بنود الاتفاقيات التي لم تؤد إلى توسيع القاعدة الإنتاجية للقطاعات الاقتصادية المختلفة، ولا إلى رفع التنوع وزيادته في قاعدة الصادرات الوطنية، وجذب الاستثمارات النوعية ذات القيمة المضافة العالية على الاقتصاد الأردني. وقد تمخض عن ذلك مؤخراً إيقاف العمل باتفاقية الشراكة لإقامة منطقة تجارة حرة بين الأردن وتركيا.

اتفاقية تبسيط قواعد المنشأ بين الأردن والاتحاد الأوروبي

جاءت اتفاقية تبسيط قواعد المنشأ بين الأردن والاتحاد الأوروبي كأبرز مخرجات مؤتمر لندن، ودخلت حيز التنفيذ ابتداءً من تاريخ 2016/7/19، وتمتد هذه الاتفاقية لمدة عشر سنوات حتى نهاية عام 2026، حيث أصبحت قواعد المنشأ المطبقة بموجب القرار مبسطة على غرار تلك المطبقة من قبل الاتحاد الأوروبي في إطار نظام الأفضليات المعمم (Generalized System of Preferences (GSP) والتي تمنح للدول الأقل نمواً (Least Developed Countries – LDC's).

وتضمنت القرارات المتخذة تطبيق قاعدة تغيير البند الجمركي أو تحديد نسبة استخدام مواد أجنبية لا تتجاوز 70% من سعر المنتج تسليم باب المصنع، وذلك بدلاً من قواعد المنشأ التفصيلية المطبقة في اتفاقية الشراكة بين الأردن والاتحاد الأوروبي.

شروط الاستفادة من تبسيط قواعد المنشأ مع الاتحاد الأوروبي وأحكامها

1. أن يقع المصنع ضمن 18 منطقة ومدينة تنموية وصناعية في أنحاء المملكة، وهي: مدينة الحسين بن عبد الله الثاني الصناعية- الكرك، منطقة الجيزة الصناعية- عمان، منطقة القسطل الصناعية- عمان، منطقة القويرة الصناعية- العقبة، مدينة التجمعات الصناعية- سحاب، مدينة الضليل الصناعية- الزرقاء، منطقة الهاشمية الصناعية- الزرقاء، منطقة الرصيفة الصناعية- الزرقاء، منطقة السخنة الصناعية- الزرقاء، منطقة إربد التنموية، مدينة الحسن الصناعية- إربد، مدينة الملك عبد الله الثاني بن الحسين الصناعية- سحاب، منطقة الملك الحسين بن طلال التنموية- المفرق (بما في ذلك مدينة المفرق الصناعية)، منطقة معان التنموية- معان، منطقة ماركا الصناعية- عمان، مدينة الموقر الصناعية- عمان، ومنطقة وادي العش الصناعية- الزرقاء.
 2. أن تقع المنتجات ضمن أحد 50 فصلاً المتفق عليها. ومن ضمن هذه السلع منتجات الألبسة، ومنتجات الأجهزة الكهربائية والإلكترونية، والمواد والمنتجات الكيماوية (الأسمدة، الدهانات، العطور، والصابون)، وصناعات المفروشات وغيرها.
 3. توفير ما نسبته 75 إلى 85% من الوظائف الجديدة للأردنيين الناجمة عن استثمارات صناعية جديدة أو أخرى يتم التوسع بها.
 4. توظيف ما نسبته 15% من إجمالي العاملين على خطوط الإنتاج من الجنسية السورية خلال أول عامين، لتصل النسبة إلى 25% في السنة الثالثة.
 5. تخفيض القيمة المضافة إلى 30% بدلاً من 50 إلى 65% ضمن شروط الاتحاد الأوروبي.
- في ظل الظروف التي تواجه القطاع الصناعي جراء الاضطرابات السياسية في المنطقة العربية المحيطة بالأردن، والتي أغلقت جاراتها المعابر الحدودية مع العراق وسوريا، عوّل القطاع الصناعي كثيراً على تطبيق نتائج مؤتمر لندن للمانحين، وخاصة اتفاقية تبسيط قواعد المنشأ للتصدير إلى الاتحاد الأوروبي. وتأتي أهمية هذه الاتفاقية من كون القطاع الصناعي هو المصدر الرئيسي للصادرات الوطنية والأقدر على توفير فرص العمل وجذب الاستثمارات الأجنبية، وبالتالي فهي توفر فرصة حقيقية أمام الصناعة إذا ما تم استثمارها بالشكل المطلوب.
- وحتى صيف عام 2018 لم تطبق سوى ثمانية مصانع الشروط والأحكام الخاصة باتفاقية تبسيط قواعد المنشأ مع الاتحاد الأوروبي، ولم تتمكن سوى شركتين من التصدير، علماً أن هاتين الشركتين تعدّان من الاستثمارات السورية، وتمتلكان علاقات سابقة مع مشترين من الاتحاد الأوروبي.

بهذا فإنه رغم مرور نحو سنتين على دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، فإنها لم تحقق الاستفادة المرجوة والحقيقية للقطاع الصناعي بشكل خاص والاقتصاد الأردني بشكل عام، ويُعزى السبب الرئيسي قي ذلك إلى صعوبة الحصول على العمالة السورية المطلوبة وتوظيفها، وضخامة حجم السوق الأوروبية، واختلاف الأذواق والمتطلبات داخله، وبالتالي عدم معرفة الصانع الأردني أين وماذا سيصدر، فضلاً عن عدم القدرة على التشبيك مع المشتريين الدوليين.

ثانياً: أبرز المشاكل والتحديات

على الرغم من المساهمات المتميزة للصناعة الأردنية في الاقتصاد الأردني، إلا أن هناك العديد من القضايا التي تعيق نموه وحركته وتوسعه، والتي في حال التغلب عليها سيتمكن القطاع الصناعي من لعب دور أكبر في دعم الاقتصاد الوطني من حيث الإنتاج والاستثمار والتصدير والتشغيل، وما إلى ذلك من انعكاس ودور في حل مشكلتي الفقر والبطالة والاختلالات الاقتصادية الأخرى.

وتتمحور أبرز التحديات التي تواجه القطاع الصناعي على الصعيدين الداخلي والخارجي، في ما يلي:

1. التركيز السلعي والجغرافي، فعلى الرغم من قدرة قطاع الصناعة على التكيف مع الظروف المحيطة به، إلا أنه يعتبر أكثر القطاعات الاقتصادية تضرراً جراء الاضطرابات السياسية في البلدان المجاورة، نظراً لأن ما يزيد على 90% من الصادرات الوطنية هي صادرات صناعية، حيث أغلقت الحدود مع كل من سوريا والعراق، والتي كانت منفذاً وسوقاً لما يقارب 30% من صادراتنا الوطنية، أي أنه وقع إغلاق للأسواق التقليدية، في وقت كان ينقص البلاد تنويع الصادرات إلى أسواق جديدة غير تقليدية، فضلاً عن عدم قدرتها على الاستفادة من اتفاقية تبسيط قواعد المنشأ للتصدير إلى الاتحاد الأوروبي.
2. المشاكل المتعلقة بالعمالة، خاصة في ظل ضعف مخرجات التعليم ومراكز التدريب المهني والتقني وعدم ملاءمتها للاحتياجات الفعلية لسوق العمل وخاصة في القطاع الصناعي، مع عزوف الشباب عن العمل في المهن اليدوية والحرفية، فضلاً عن صعوبة الحصول على تراخيص العمالة الوافدة وارتفاع تكاليفها، ما يؤدي إلى إيقاف خطوط الإنتاج في عدد من المصانع بسبب عدم توفر الأيدي العاملة.

ومع الحاجة إلى العمالة السورية كأحد متطلبات اتفاقية تبسيط قواعد المنشأ للتصدير إلى الاتحاد الأوروبي، إلا أن هذه العمالة تعزف عن العمل في القطاع الصناعي لأسباب عديدة،

أبرزها الخوف من فقدان المساعدات والمعونات التي تحصل عليها، ما يحد من الاستفادة من تبسيط قواعد المنشأ من الجانب الأوروبي.

3. ارتفاع تكاليف الإنتاج، وخاصة رسوم الكهرباء والطاقة بأشكالها كافة، والتي تعد أحد أبرز مدخلات الإنتاج، حيث تصل تكلفة الكهرباء في بعض القطاعات الصناعية إلى ما يقارب 60% من إجمالي تكاليف الإنتاج. حيث شهدت أسعار الطاقة الكهربائية نمواً متزايداً خلال السنوات السابقة، فمنذ عام 2010، عدلت الحكومة الأردنية أسعار الطاقة الكهربائية ثماني مرات.

4. نقص السيولة وصعوبة الحصول على التمويل، خاصة في ظل أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة تمثل ما يزيد على 98% من إجمالي المنشآت الصناعية، حيث لم تتجاوز نسبة التسهيلات الائتمانية المتجهة للقطاع الصناعي ما نسبته 12% من إجمالي التسهيلات الائتمانية الممنوحة من البنوك التجارية، وهذه نسبة ضئيلة لقطاع مهم ومساهم رئيسي في الاقتصاد الوطني.

فعلى الرغم من وجود مبادرات مميزة للبنك المركزي الأردني في مجال تمويل المنشآت الصغيرة والمتوسطة، إلا أن البنوك التجارية ما زالت متحفظة قليلاً في توجيه التمويل نحو هذه المنشآت.

5. الضرائب والرسوم المختلفة، من ضريبة الدخل وضريبة المبيعات والرسوم المتعددة الأخرى، مع العلم أن القطاع الصناعي يدفع ما يزيد على مليار ونصف مليار دينار سنوياً كضرائب مباشرة وغير مباشرة. وبحسب تقرير ممارسة الأعمال لعام 2018 الصادر عن مجموعة البنك الدولي، يبلغ إجمالي معدل الضرائب على الشركات ما نسبته 28.1% من إجمالي الربح التجاري.

ثالثاً: الجهات ذات العلاقة بالقطاع الصناعي

تعد وزارة الصناعة والتجارة والتموين الجهة الحكومية المعنية بعمل القطاع الصناعي بشكل مباشر، حيث تعنى الوزارة بصياغة السياسة الاقتصادية، ودعم الصناعة الوطنية وتطوير تنافسياتها، وزيادة حجم الصادرات، وفتح أسواق جديدة، إلى جانب استقطاب الاستثمارات الخارجية، ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتبني سياسة تأهيل البيئة الملائمة لذلك، بالإضافة إلى ربط المملكة بالاقتصاد العالمي، والعمل على تعزيز النمو الاقتصادي.

وعلى صعيد القطاع الخاص، تعتبر غرفة صناعة الأردن الممثل الشرعي للصناعة الأردنية،

حيث أنشئت بموجب قانون غرف الصناعة رقم (10) لسنة 2005 كشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، بهدف تمثيل القطاع الصناعي من خلال المشاركة في رسم السياسات، ورعاية مصالح المنشآت الصناعية والحرفية، وتمثيل القطاع الصناعي محلياً ودولياً، للنهوض بالصناعة الوطنية وتحسين مزاياها النسبية والتنافسية.

كما حدد القانون مهام وأدوار واضحة لغرفة صناعة الأردن وغرف الصناعة المحلية المتمثلة في كل من غرفة صناعة عمان، وغرفة صناعة الزرقاء، وغرفة صناعة إربد، حيث أن هنالك دوراً بارزاً للغرف الصناعية في تحسين جودة المنتجات الصناعية وزيادة دورها في النمو الاقتصادي والصادرات الصناعية.

وفيما يلي الجهات ذات العلاقة بقطاع الصناعة :

أ- الجهات الحكومية

1. وزارة الصناعة والتجارة والتموين:

- المؤسسة الاستهلاكية المدنية.
- مؤسسة المواصفات والمقاييس.
- المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية.
- دائرة مراقبة الشركات.

2. وزارة المالية:

- دائرة الجمارك.
- دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.

3. وزارة العمل:

- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
- مؤسسة التدريب المهني.
- صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي.
- صندوق التنمية والتشغيل.

4. وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

5. وزارة الطاقة والثروة المعدنية:

- هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن.

6. هيئة الاستثمار الأردنية.
7. وزارة الداخلية.
8. البنك المركزي؛
- الأردنية لضمان القروض.
9. وزارة الصحة؛
- المؤسسة العامة للغذاء والدواء.
10. أمانة عمان الكبرى.
11. الدفاع المدني.
12. الأمن العام / وحدة حماية الاستثمار.
13. المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية.
14. سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
15. شركة المدن الصناعية الأردنية.
16. مجلس النواب.
17. مجلس الأعيان.
18. المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ب- الجهات الخاصة.

تمتاز الجهات الخاصة التي يرتبط بها القطاع الصناعي بالتنوع، نظراً لارتباط القطاع الصناعي بالعديد من المجالات، حيث يعمل القطاع الصناعي ممثلاً بغرفة صناعة الأردن على بناء جسور من العلاقات المتينة لتوفير حزمة من الخدمات والحلول المبتكرة للمؤسسات الصناعية. وتتلخص هذه الجهات في ما يلي:

1. الغرف الصناعية المحلية:

- غرفة صناعة عمان.
- غرفة صناعة الزرقاء.
- غرفة صناعة إربد.

2. البنوك التجارية والإسلامية.
3. الجمعيات القطاعية والجغرافية.
4. النقابات العمالية.
5. المؤسسات التمويلية غير المصرفية.
6. الجامعات الحكومية والخاصة.
7. المنظمات الدولية.
8. منتدى الإستراتيجيات.

رابعاً: أبرز القوانين النازمة للقطاع

لا يمكن حصر القوانين الاقتصادية التي ترتبط بالقطاع الصناعي، فمنها ما يتعلق بتنظيم عمل المؤسسات والجهات المسؤولة عن القطاع، ومنها ما يتعلق بالجهات الرقابية والتفتيشية على القطاع، وهي كثيرة ومتنوعة، ومنها ما يتعلق ببيئة الأعمال وإقامة الاستثمارات والضرائب بشكل عام، ومنها ما يتعلق بحركة البضائع من استيراد وتصدير، فضلاً عن الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب القوانين النازمة لعمل قطاع الصناعة، أما أهم هذه القوانين، فيمكن حصرها على النحو التالي:

- قانون معدل لقانون الصناعة والتجارة رقم (14) لسنة 2016.
- قانون الصناعة والتجارة وتعديلاته رقم (18) لسنة 1998.
- قانون غرف الصناعة رقم (10) لسنة 2005.
- قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014.
- قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014.
- قانون العمل رقم (8) لسنة 1996.
- قانون الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية رقم (33) لسنة 2017.
- قانون الجمارك وتعديلاته رقم (20) لسنة 1998.
- قانون الشركات وتعديلاته رقم (22) لسنة 1997.
- قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014.
- قانون الضريبة العامة على المبيعات وتعديلاته رقم (6) لسنة 1994.

- قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (31) لسنة 2014.
- قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015.
- قانون المواصفات والمقاييس رقم (22) لسنة 2000.
- قانون حماية الإنتاج الوطني رقم (21) لسنة 2004.
- قانون شركة المدن الصناعية وتعديلاته رقم (59) لسنة 1985.
- قانون الغذاء رقم (30) لسنة 2015.
- قانون الدواء والصيدلة رقم (12) لسنة 2013.
- قانون تصديق انضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية رقم (4) لسنة 2000.
- قانون الاستيراد والتصدير وتعديلاته رقم (21) لسنة 2001.
- قانون المنافسة وتعديلاته رقم (33) لسنة 2004.
- قانون حماية المستهلك رقم (7) لسنة 2017.
- قانون العلامات التجارية وتعديلاته رقم (33) لسنة 1952.
- قانون براءات الاختراع لسنة 1999 وتعديلاته.
- قانون الرسوم الصناعية والنماذج الصناعية رقم (14) لسنة 2000.
- قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وتعديلاته رقم (32) لسنة 2000.
- قانون مؤسسة الموانئ رقم (36) لسنة 1985.

خامساً: إستراتيجيات القطاع

أ- واقع الإستراتيجيات ومدى نجاحها

تتنوع الخطط الاقتصادية والإستراتيجيات التنموية في الأردن، والتي حملت في طياتها إجراءات لتحقيق التنمية الاقتصادية، من خلال تقسيمها لقطاعات محددة تتمثل ببيئة الأعمال بشكل عام، وبالقطاعات الاقتصادية الفرعية بشكل خاص، حيث ترتبط الكثير من الإستراتيجيات بالقطاع الصناعي وتعمل على تحفيزه من خلال إدراج حيز له ضمنها، ومن الأمثلة عليها، السياسة الصناعية، ورؤية الأردن 2025، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي. ويمكن تلخيص أبرز ما حملته الخطط والإستراتيجيات المعنية بالقطاع الصناعي على النحو التالي:

• السياسة الصناعية 2017-2021

أقر مجلس الوزراء عام ٢٠١٨ سياسة متخصصة بالقطاع الصناعي، أعدتها وزارة الصناعة والتجارة والتموين استناداً إلى السياسة العامة المنبثقة عن رؤية الأردن 2025. وتهدف هذه السياسة إلى تعزيز تنافسية القطاع الصناعي ودعمها، وإيجاد فرص عمل للأردنيين

واستدامتها، وتوفير بيئة أعمال متقدمة ومحفزة.

وتقدر تكلفة تنفيذ مشاريع السياسة الصناعية بحوالي 60 مليون دينار موزعة على ثمانية محاور، على النحو التالي :

- تطوير المنتجات الصناعية والخدمات الأردنية والإبداع والابتكار، وتعزيز المكون التكنولوجي وزيادة القيمة المضافة للمنتجات الصناعية والخدمات، وتحديث المنتجات الأردنية من خلال خدمات تصميم الجودة ورفعها.
- تشجيع الاستثمار، من خلال تعزيز المناخ الاستثماري للمملكة وتطويره، وتطوير التشريعات النافذة لبيئة الأعمال والاستثمار لتعزيز ثقة المستثمرين، والعمل على ترويج الاستثمار بشكل يساهم في استقطاب دول واستثمارات ذات قيمة مضافة عالية ومولدة لفرص عمل للأردنيين، إلى جانب جذب الاستثمارات عن طريق الأردنيين المقيمين في الخارج، واستحداث فرص استثمارية وتوزيع هذه الفرص على محافظات المملكة.
- تطوير المواصفات والمقاييس والقدرات الفنية، بهدف رفع جودة المنتجات الأردنية في الأسواق العالمية ومواءمة المواصفات مع الدول المختلفة، وتمكين المشاريع الإنتاجية الأردنية من مطابقتها.
- تبني سياسات وممارسات صديقة للبيئة تعزز دخول المنتجات الأردنية للأسواق العالمية.
- رفع سوية التعليم والتدريب والتشغيل، بهدف تضيق الفجوة بين مخرجات التعليم والتدريب المهني واحتياجات سوق العمل، والتكامل مع إستراتيجية التعليم وإستراتيجية التشغيل الوطنية، وتقديم الدعم اللازم في سبيل رفع كفاءة العاملين في القطاع الصناعي بالتنسيق مع الجهات المعنية.
- تمكين المرأة، بهدف إلى تعزيز دور المرأة في المشاركة في المشاريع الصناعية وتمكينها من إقامة مشاريع صناعية لها، وسد الفجوة بين أجور النساء والرجال المؤدين المهام نفسها من خلال رفع كفاءة المرأة العاملة في القطاع الصناعي.
- دعم الطاقة والنقل، بهدف تخفيض التكاليف التشغيلية على القطاع الإنتاجي الأردني من خلال ترشيد استخدام الصناعة المحلية للطاقة وتحفيزها لاستخدام أنظمة مصادر الطاقة البديلة.
- تطوير السياسات والتشريعات وتبسيط الإجراءات الحكومية، بهدف تطوير التشريعات الاقتصادية النافذة لبيئة الأعمال والاستثمار والحوكمة وتبسيط الإجراءات الحكومية وأتمتتها.

• الإستراتيجية الوطنية للتصدير 2014 - 2019

أعدت الحكومة الأردنية إستراتيجية وطنية للتصدير للفترة 2014-2019، وذلك بالتعاون مع المركز التجاري الدولي (ITC) التابع لمنظمة التجارة العالمية، في بداية عام 2014، بهدف خفض العجز التجاري، وتحسين تنافسية الصناعة الوطنية، وتيسير أعمال التجارة والخدمات اللوجستية، وإدارة الجودة والتشغيل والتدريب والتعليم التقني والمهني (E-TVET)، والمعلومات التجارية والترويج.

وتم اختيار القطاعات ذات الأولوية للتنمية على أساس قدرتها على المساهمة في نمو الصادرات، وتشمل: الفواكه والخضراوات الطازجة، والدهانات، وخدمات الاستشارات الإدارية، واللحوم الجاهزة والمحفوظة، والأسلاك والكوابل الكهربائية، والهندسة المعمارية، وغيرها من القطاعات التصديرية.

وعلى الرغم من أهميتها، إلا أنه لم يتم إقرار الإستراتيجية والعمل بها لغاية الآن، وعملت وزارة الصناعة والتجارة على تضمين بعض الأهداف الواردة خلالها ضمن إستراتيجيات التجارة الخارجية في كل من رؤية الأردن 2025، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022.

• خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022

أعدت هذه الخطة مؤخراً كبرنامج تنفيذي للسنوات الخمس المقبلة، مجلس السياسات الاقتصادية المنشأ بموجب التوجيهات الملكية. وتشتمل الخطة على إستراتيجيات اقتصادية ومالية موزعة قطاعياً، مع تصور للإجراءات المطلوبة، على شكل سياسات أو مشاريع حكومية أو استثمارات بالشراكة مع القطاع الخاص.

حملت هذه الخطة إجراءات إصلاحية بلغ عددها 95 إجراء يخص بيئة العمل والاستثمار بشكل عام والقطاعات الاقتصادية بشكل خاص، وهي في مجملها إجراءات مهمة ونوعية تحمل في طياتها الحلول لكل المشاكل التي تواجه بيئة الأعمال خصوصاً، والتي لطالما نادى بها القطاع الصناعي دائماً.

وحددت الخطة على مستوى القطاع الصناعي عدداً من الأهداف الرئيسية لتنمية القطاع، تمثلت بتوسيع قاعدة الإنتاج الصناعي، وزيادة الطاقة الإنتاجية المتاحة، وتعزيز تنافسية القطاعات الخدمية، وإيجاد بيئة عمل محفزة وميسرة للأعمال، وتوفير فرص عمل للأردنيين، وكل ذلك من خلال بناء شراكة حقيقية وفاعلة مع القطاع الخاص.

وجاءت المرتكزات الرئيسية للصناعة على النحو التالي:

1. تطوير المنتجات الصناعية والخدمات الأردنية والإبداع والابتكار.
2. توفير مناخ محفز للاستثمار وترويج الفرص الاستثمارية الممكنة.
3. رفع جودة المنتجات المحلية ومواءمة مواصفاتها مع المواصفات العالمية ورفع تنافسيتها.
4. تعزيز مشاركة المرأة في القطاع الصناعي.
5. تبسيط الإجراءات الإدارية الحكومية.
6. التحول من الصناعات التقليدية واسعة الانتشار إلى الصناعات الفريدة ذات الترابط والقيمة المضافة العالية (Product Space Strategy).
7. الالتزام بتطبيق المعايير الدولية واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الممارسات غير العادلة بما في ذلك الإغراق، والتي تؤثر على تنافسية المنتجات المحلية.

• رؤية الأردن 2025

حددت الرؤية وضمن سيناريوهااتها المستهدفة أن تزداد مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2025 لتصل إلى ما نسبته 27.4%. بعد أن كانت تساهم بما يقارب نسبته 22.4% خلال نهاية عام 2013، حيث وضعت الحكومة مجموعة من الإستراتيجيات التي تكفل تحقيق أفضل النتائج للقطاع الصناعي، وجاءت تلك الإستراتيجيات على النحو التالي:

- تنمية وتطوير الصناعة الوطنية من خلال تحديث وثيقة السياسة الصناعية للأعوام 2015-2018، من خلال:
 - تعزيز المكون التكنولوجي في الصناعة المحلية.
 - تشجيع الصناعات الوطنية وزيادة تنافسيتها.
 - زيادة الترابطات الصناعية والقيمة المضافة فيها.
 - توفير العمالة الماهرة لها.
 - إيلاء اهتمام خاص بترشيد استخدام الصناعة المحلية للطاقة وتحفيزها لاستخدام مصادر الطاقة البديلة.
 - زيادة انتشار المدن الصناعية لتشمل محافظات المملكة جميعها.

- تعزيز مبدأ العناقيد الصناعية، وتحقيق الترابطات الصناعية في المناطق التنموية والمدن الصناعية والمناطق الحرة.
- تخفيض التكاليف التشغيلية على القطاع الصناعي الأردني من خلال ترشيد استخدام الصناعة المحلية للطاقة وتحفيزها لاستخدام أنظمة مصادر الطاقة البديلة، وذلك من خلال:
 - تشجيع الاستثمار في مشاريع الطاقة الشمسية وطاقة الرياح بالقرب من التجمعات الصناعية.
 - توفير بدائل الطاقة المختلفة، وتحفيز الصناعة المحلية لأنظمة مصادر الطاقة البديلة.
 - تنفيذ برامج شاملة للطاقة المتجددة، وترشيد الطاقة من خلال صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة، لتشمل تقديم برامج ومشاريع للدعم الفني والمالي والقروض الميسرة والمنح للقطاعات المختلفة بما فيها المنازل، إلى جانب إدارة حملات التوعية الشاملة وتوجيهها لقطاع الطاقة المتجددة.
- تعزيز المكون التكنولوجي وزيادة القيمة المضافة للمنتجات الصناعية، من خلال:
 - توفير الدعم المالي والفني للشركات لزيادة قدرتها على الابتكار.
 - إنشاء مركز لتصميم المنتجات.
 - تعزيز دور البحث العلمي التطبيقي لخدمة الصناعة الوطنية من خلال إنشاء مركز للبحث العلمي والتطوير في الجامعات الأردنية ممول من القطاع الخاص وتوجيه الاستثمارات في هذا المجال.
 - توفير برامج الدعم وآليات التمويل بشروط ميسرة لأغراض تطوير المنتجات وطرق التصنيع.
 - رفع الكفاءات المهنية للعاملين في القطاع الصناعي.
- تحسين انسياب المنتجات المحلية ونفاذها إلى الأسواق العالمية من خلال إنشاء شبكة ربط مع الموردين المحليين والخارجيين، من خلال:
 - تطوير وتحسين شبكات الاتصال بين القطاعين العام والخاص بما يخدم القطاع الصناعي ويساعد في حل المشاكل التي تواجه القطاع.

– دعم الشركات الأردنية المؤهلة للمشاركة ضمن بعثات تجارية أردنية و/أو الأجنبية المقامة لتمثيل الأردن في المعارض الدولية.

وتجدر الإشارة إلى أن جل الإستراتيجيات والخطط السابقة، لم تُلبّ الطموحات ولم تحقق الهدف منها، ليس ضعفاً في إعدادها، وإنما بسبب غياب المتابعة الفعلية لها، والتقييم المستمر لأدائها، فضلاً عن تداخل العديد من الخطط والإستراتيجيات في ما بينها، على أمل أن يحمل المستقبل معه التطبيق الفعلي لمحاور السياسة الصناعية تحديداً خطة تحفيز النمو الاقتصادي، ورؤية الأردن 2025 بشكل عام، وبشراكة حقيقية وفاعلة ما بين القطاعين العام والخاص، والتي تعد مفتاح نجاح عمل هذه الخطط.

وبالنظر إلى مخرجات وخطط عمل هذه الإستراتيجيات، والتي تتشابه وتتداخل كثيراً في ما بينها، وإلى مدى انعكاسها على أرض الواقع، نجد أن كلاً من السياسة الصناعية، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي، والبرنامج الوطني للتمكين والتشغيل قد دخلوا حيز التنفيذ مؤخراً، أي أنه لا يمكن تقييم مدى نجاحهم، والحكم على أدائهم في ما إذا حققت النتائج المرجوة منهم، أم لم يحققوها. ويشار إلى أن تكاليف تنفيذ برامج السياسة الصناعية قُدرت بما يقارب 60 مليون دينار، في حين أن المخصصات المرصودة لتنفيذها ضمن الموازنة العامة تبلغ حوالي 240 ألف دينار فقط لعام 2018، وحوالي 250 ألف دينار لعام 2019، و258 ألف دينار لعام 2020، أي أن إجمالي المرصود لا يتجاوز 750 ألف دينار على مدار ثلاث سنوات، وهذا سيعيق التنفيذ بكل تأكيد.

أما في ما يتعلق برؤية الأردن 2025، وعند الاطلاع على السيناريوهات المستهدفة لقطاع التجارة والتنافسية، نجد أنها جاءت كما في الشكل التالي رقم (16).

الشكل رقم (16) السيناريوهات المستهدفة لمحور التجارة والتنافسية في رؤية الأردن 2025

المؤشر	خط الأساس ٢٠١٤	عام ٢٠١٧	عام ٢٠٢١	عام ٢٠٢٥
النمو في الصادرات الوطنية	٤,٨ مليار	٥%	٧%	١٠%
النمو في حجم الإنتاج في القطاع الصناعي	٥,١٧ مليار	٣,٥%	٤%	٥%
حصة القطاع الصناعي من مجموع التسهيلات الائتمانية (نسبة)	١٥%	١٨%	٢٢%	٢٥%
مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي	٢٢%	٢٣%	٢٥%	٢٧%
مساهمة قطاع الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي	٦٨%	٦٦%	٦٣%	٦١%
النمو في العمالة المحلية في القطاع الصناعي	٢٣٦ ألف	٥%	٦%	٧%
النمو في العمالة المحلية في قطاع الخدمات	١,٩٨ مليون	٣%	٤%	٦%
زيادة الاستثمارات	٢,٢ مليار	٧,٨%	٨,٣%	٨,٨%

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، رؤية الأردن 2025، محور التجارة والتنافسية، 2016.

وعند تصفح واقع التطورات التي حدثت على أرض الواقع للمؤشرات الواردة أعلاه، نجد أن غالبية المؤشرات لم تصل إلى ما هو مستهدف ضمن الرؤية، فعلى سبيل المثال حققت الصادرات الوطنية خلال عام 2017 نمواً لم يتجاوز ما نسبته 1.1% مقارنة مع ما نسبته 5% ضمن السيناريو المستهدف. كما حقق النمو في حجم الإنتاج الصناعي نمواً حقيقياً بلغ ما نسبته 2.3% خلال التسعة أشهر الأولى من عام 2017، وبالتالي فإن من الصعوبة بمكان أن يصل معدل النمو إلى السيناريو المستهدف البالغ نسبته 3.5%. كما إن حصة القطاع الصناعي من إجمالي التسهيلات الائتمانية وعلى عكس ما هو مستهدف، واصلت تراجعها حتى وصلت إلى ما يقارب نسبته 12% خلال عام 2017، مقارنة مع ما نسبته 18% ضمن السيناريو المستهدف. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن القطاع الخاص الأردني وعلى رأسه القطاع الصناعي، يملك إمكانات هائلة من العنصر البشري والتكنولوجي وغيرها القادرة على قيادة جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث جاء قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليؤطر العمل على تطوير مشاريع البنى التحتية المشتركة في الأردن وإنشائها، والتي تعمل على تنمية أداء القطاع الخاص، وتحسين جودة الخدمات الحكومية المقدمة، واستحداث المزيد من فرص العمل، وبالتالي شق الطريق نحو تحقيق النمو المستدام لعشرات السنين المقبلة. ولا تقتصر مشاريع البنية التحتية على فتح الطرق، وإنما تتعداها إلى تعزيز المكون التكنولوجي لدى المؤسسات الحكومية وتنمية المؤسسات التعليمية وغيرها.

لكن القطاع الصناعي يؤكد أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لا تكمن فقط في إقامة المشاريع كما أطرها قانون الشراكة، وإنما في مشاركة القطاع الخاص في وضع السياسات العامة والخطط والإستراتيجيات الاقتصادية، وتنفيذ هذه الخطط من خلال تأطير الحوار الفاعل بين القطاعين العام والخاص، بما يضمن تحقيق النجاح للخطط والإستراتيجيات الوطنية، ويؤسس لإقامة بيئة أعمال فاعلة ومحفزة وممكنة لإقامة المشاريع وتنفيذ الأنشطة بكل يسر وسهولة.

ب- التحديات التي يواجهها القطاع الصناعي في مجال تطبيق الخطط والإستراتيجيات الحكومية

- عدم تفعيل الحقيقي للشراكة والحوار مع القطاع الخاص، وخاصة في جانب السياسات الحكومية، والقوانين والتشريعات النازمة لبيئة العمل والخطط الاقتصادية المختلفة.
- عدم إعطاء القطاع الخاص دور القيادة والريادة في تطبيق خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة وسياساتها.
- عدم المتابعة والتقييم لتطبيق وتنفيذ الإجراءات والبرامج الواردة في الخطط والإستراتيجيات المختلفة، نظراً لوجود الكثير من الخطط الاقتصادية والإستراتيجيات التنموية التي حملت في طياتها إجراءات لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المملكة، لكنها لم تنجح بتحقيق أهدافها، ولم تصل إلى ما تصبو إليه لغياب المتابعة الجدية لتنفيذ هذه الخطط والإستراتيجيات.

ت- تطلعات القطاع الصناعي لتفعيل الإستراتيجيات والمشاريع الحكومية وتنفيذها إن إدراك حجم التحديات التي تعترض القطاعات الاقتصادية جميعها، والظروف التي تحيط بالأردن من كل جانب، يؤكدان الحاجة إلى توحيد الصف والعمل بروح واحدة في سبيل الخروج من هذه الظروف الصعبة، وتمهيد الطريق نحو مستقبل مشرق للأردن وقطاعه الصناعي. وبما أن الإستراتيجيات والخطط التنموية السابقة، لم تحقق ما سعت إليه، فإن القطاع الخاص بعامة والقطاع الصناعي بخاصة يتطلع للعمل على ما يلي:

1. تحقيق الشراكة الحقيقية بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ البرامج والخطط الاقتصادية المختلفة

فقد كان أحد أسس تشكيل مجلس السياسات هو إطلاق العنان لقدرات القطاع الخاص التنموية، حيث أشار كتاب التكليف الملكي للمجلس صراحة إلى تطلع جلالته الملك عبدالله الثاني بأن يكون القطاع الخاص شريكاً في تنفيذ برامج وخطط الحكومة: «...ونحن على قناعة تامة بأن تطور اقتصاديات الدول وتوفر فرص العمل يرتكز مباشرة على إبداعات وأفكار ومبادرات القطاع الخاص، وإسهاماته النوعية في مسيرة التنمية. وهنا، فلا بد من التأكيد على أهمية الدور الأساسي للقطاع الخاص الأردني، وتعزيز مشاركته مع القطاع العام في رسم السياسات الاقتصادية، وتمكينه من النهوض بدوره في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية....».

2. تطبيق الحوار بين القطاعين العام والخاص في أهم أسس الشراكة الحقيقية
 - تظهر أهمية الحوار بين القطاعين العام والخاص على نطاق واسع من خلال تعزيز بيئة الأعمال وجذب الاستثمارات من خلال ما يحققه الحوار من حوكمة وتهيئة مناخ الأعمال الملائم، الأمر الذي ينعكس بشكل رئيسي على التنمية المستدامة.
 - يساعد الحوار بين القطاعين على تعزيز عملية صنع السياسات وتقويتها من خلال مشاركة القطاع الخاص بإسهاماته القيّمة وضمان استمرار الإصلاح والتطوير لبيئة الأعمال وبما ينعكس على تنافسية الاقتصاد.
 - تعزيز التشابك بين أجهزة الدولة والقطاع الخاص، والذي ينعكس بإصدار المبادرات المشتركة من قبل الطرفين، وخاصة بإقامة المشاريع التنموية ومشاريع البنى التحتية وما شابهها.
3. ضمان المتابعة والتقييم لتطبيق خطة تحفيز النمو الاقتصادي، وتنفيذ الإجراءات والبرامج الواردة في الخطط المختلفة.

ث- قرارات حكومية داعمة للصناعة الأردنية

اتخذت الحكومة الأردنية سلسلة من القرارات الهادفة إلى دعم الصناعة الوطنية، وذلك تقديراً لما تمر به البلاد من ظروف استثنائية، ولتمكينها من مواجهة التحديات العديدة القائمة، والتي من أهمها انخفاض قيمة الصادرات إلى الأسواق التقليدية، سوريا والعراق، بسبب الظروف الراهنة، والتي أدت إلى إغلاق المعابر الحدودية البرية، وتعطل خطوط نقل البضائع. هذا بالإضافة إلى ارتفاع تكاليف الطاقة والإنتاج والمنافسة غير العادلة التي تواجهها الصناعة الوطنية من قبل المنتجات المستوردة. لذا اتخذت الحكومة عدداً من القرارات دعماً للصناعة الوطنية ولزيادة حصتها في السوق المحلية، ومن أهم هذه القرارات:

1. تمديد العمل ببرنامج إعفاء أرباح الصادرات السلعية من ضريبة الدخل حتى نهاية عام 2018. وقد ثمن القطاع الصناعي للحكومة جهودها في الحصول على هذا القرار الاستثنائي، والذي راعى التحديات الراهنة، إلا أنه لا بد من العمل على وضع برنامج بديل لدعم الصناعة لضمان عدم تحميل القطاع الصناعي الأردني مزيداً من الأعباء في ظل هذه التحديات.
2. أصدرت الحكومة في عام 2016 قراراً بإلزام الوزارات والدوائر الرسمية والمؤسسات والهيئات العامة بحصر مشترياتها من اللوازم بمنتجات الصناعة المحلية ما دامت قادرة على توفير السلع بالموصفات والشروط المطلوبة، وشريطة وجود ثلاثة منتجين على الأقل من السلع المطلوبة. كما تمت الموافقة على تمديد العمل بهذا القرار حتى نهاية عام 2018، وذلك استجابة لمطالب القطاع الصناعي ولتمكينه من زيادة نسبة مساهمته في العطاءات التي تطرح في السوق المحلية.
3. خصصت الحكومة 10 ملايين دينار لدعم السلع المعروضة في المؤسسة الاستهلاكية المدنية خلال عام 2018، شريطة أن تكون منتجات أردنية، مع تجديد الأفضلية السعرية للصناعة الوطنية بنسبة 15% في مناقصات الشراء لمؤسسات الدولة جميعها.
4. التوصل إلى اتفاق ما بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية والاتحاد الأوروبي بمنح الأردن تطبيق «تبسيط قواعد المنشأ الأوروبية» التي تمكن الأردن من التصدير إلى دول الاتحاد بشروط مبسطة، وباعتماد قواعد منشأ أكثر سلاسة من قواعد المنشأ المطبقة باتفاقية الشراكة الأردنية الأوروبية، وذلك بدعم وجهود كبيرة من الملك عبدالله الثاني خلال مؤتمر لندن للمانحين الذي عقد في بداية عام 2016، والذي تم فيه الاتفاق على دعم الأردن لتمكينه من مواجهة أزمة اللجوء السوري على أراضيه.
5. تمكنت الحكومة الأردنية أيضاً من التوصل إلى اتفاق مع الجانب المصري لتسهيل نفاذ الصادرات الأردنية إلى مصر في ضوء التعليمات والاشتراطات الجديدة التي فرضتها مصر على صادراتها، حيث تم تسهيل منح الشركات الأردنية إجراءات التسجيل لغايات التصدير.
6. إعادة فتح معبر طريبيل، والعمل على التفاوض مع الجانب العراقي لإعفاء الصادرات الأردنية من الرسوم الجمركية عند دخولها إلى السوق العراقية، حيث تم التوصل مؤخراً إلى إعفاء حوالي 540 سلعة أردنية من الرسوم الجمركية.
7. الجهود المشتركة ما بين هيئة الاستثمار وغرفة صناعة الأردن، للتوجه إلى الأسواق غير التقليدية، واستكشاف فرص المنتجات الأردنية بداخلها وتوجيه الصناعيين إليها،

وخاصة إلى أسواق شرق إفريقيا، حيث تم تنظيم عدد من الوفود التجارية إلى كل من كينيا وتنزانيا وإثيوبيا، لما تحتويه هذه الأسواق من فرص متنوعة وحقيقية للمنتجات الأردنية بأشكالها كافة، حيث أثبتت الدراسات أن جل القطاعات الصناعية تمتلك فرصاً حقيقية للدخول إلى هذه الأسواق والمنافسة فيها، والتوجه من خلالها نحو أسواق إفريقية أخرى.

وتجدر الإشارة في هذا المجال، إلى أن هذه القرارات لم تأت بما هو مأمول منها بشكل كامل، فعلى سبيل المثال تواجه بعض الصناعات الأردنية إشكالات مع عدد من الجهات والمؤسسات الحكومية في ما يتعلق بتنفيذ الأفضلية السعرية للمنتج المحلي، فضلاً عن أن قرار تبسيط قواعد المنشأ للتصدير إلى الاتحاد الأوروبي لم يحقق المأمول منه لغاية الآن، في حين أن قرار إعفاء السلع الأردنية من الدخول إلى السوق العراقية ما زال يواجه معوقات عديدة، وكل هذا أدى إلى عدم استفادة القطاع الصناعي من هذه القرارات بشكل كامل، على أمل أن تحمل الفترة القادمة حلولاً واقعية وجذرية لهذه القضايا.

تصور القطاع الصناعي ورؤيته

ظهر جلياً أهمية القطاع الصناعي كقطاع إستراتيجي قادر على دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المملكة، شريطة توفير بعض أشكال الدعم الحكومي له للتغلب على تحدياته، وبالتالي تحفيز النمو والتنمية للاقتصاد الوطني. ومن هذا المنطلق تتمحور أبرز التوصيات القادرة على النهوض بالقطاع الصناعي وتحريك عجلة النمو الاقتصادي، على النحو التالي:

1. توحيد الجهود للعمل على تعزيز الصادرات الوطنية وتوسيع القاعدة التصديرية سواء سلعياً أو جغرافياً، من خلال دعم إنشاء بيوت للصادرات الأردنية وخاصة للأسواق الأوروبية والإفريقية، وتقديم خدمات فنية متخصصة للمصدرين، ودعم ترويج الصادرات من خلال هيئة الاستثمار مع الأولوية للسوق الأوروبية، فضلاً عن العمل على مراجعة بروتوكول باريس، وتوجيه حوافز محددة للقطاع المصري لتعزيز عمل برنامج ائتمان الصادرات وتعظيم فائدة الصناعيين المصدرين منه.

2. الإسراع في العمل على معالجة التحديات التي تواجه قطاع النقل والبنية التحتية من خلال الإسراع في إنشاء الموانئ البرية في كل من معان والماضونة وربطها بمشروع سكة الحديد الوطنية، وتوسيع ميناء العقبة، ما سيعمل على تعزيز البنية التحتية في الأردن، ويحسن شبكة نقل البضائع والمنتجات، ويعود بالتالي بالنفع على زيادة الصادرات

- الوطنية في ظل البحث عن أسواق بديلة.
3. تأطير الحوار الفاعل بين القطاعين العام والخاص بما يضمن تحقيق النجاح للخطط والإستراتيجيات الوطنية، ويؤسس لإقامة بيئة أعمال فاعلة ومحفزة وممكنة لإقامة المشاريع وتنفيذ الأنشطة بكل يسر وسهولة.
4. مراجعة شاملة التشريعات الاقتصادية النازمة لبيئة الأعمال، وفقاً لمفهوم المقصلة التشريعية بما يضمن استقرار التشريعات وعدم تعارضها، وبالتالي تعزيز المنظومة التشريعية في الأردن.
5. تنفيذ الإجراءات الإصلاحية ضمن خطة تحفيز النمو الاقتصادي -2018-2022، وتطبيقها وفقاً لأولويات القطاع الصناعي وبالشراكة مع القطاع الخاص، وضمان متابعة وتقييم تنفيذ الإجراءات التي حملتها لأهميتها وانعكاساتها الفعلية على بيئة الأعمال.
6. إعادة العمل على إنشاء وتأسيس عمل وحدات المتابعة والتقييم في رئاسة الوزراء والوزارات المختلفة، وتشكيلها بطريقة تكاملية بهدف تقييم الأداء، ومتابعة تنفيذ الإستراتيجيات المختلفة.
7. توفير حوافز مميزة للبنوك لتسهيل حصول المصانع على التمويل نظراً لوجود مبادرات مميزة للبنك المركزي الأردني في هذا المجال، إلا أن البنوك التجارية ما زالت متحفظة قليلاً في توجيه التمويل نحو هذه المشاريع.
8. تنفيذ السياسة الصناعية من خلال البدء بالمرصد الصناعي وتعزيز الترابطات الصناعية، لضمان توجيه الصادرات والحوافز، وتوجيه الاستثمارات من خلال رصد البيانات المختلفة وتوفيرها، وتنفيذها بشراكة كاملة مع غرفة صناعة الأردن، فضلاً عن ضرورة ربط مشاريع الخريطة الاستثمارية مع أفكار لمشاريع ترتبط بها وفقاً لمعطيات السياسة الصناعية ومخرجاتها بقصد تعزيز مستوى الترابطات الصناعية وصولاً لمشاريع ذات قيمة مضافة عالية ومزايا نسبية وتنافسية. فضلاً عن ضرورة تخصيص المبالغ اللازمة لتنفيذها ضمن الموازنة العامة للدولة.
9. ضرورة ربط مشاريع الخريطة الاستثمارية مع أفكار لمشاريع ترتبط بها وفقاً لمعطيات السياسة الصناعية ومخرجاتها بقصد تعزيز مستوى الترابطات الصناعية وصولاً لمشاريع ذات قيمة مضافة عالية ومزايا نسبية وتنافسية وبما يعزز دور المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
10. زيادة حجم الاستثمار الرأسمالي في الموازنة العامة، وإعطاء المشاريع الإنتاجية أهمية كبرى.

11. تعزيز المكون التكنولوجي وعمليات البحث والتطوير، من خلال توجيه جهود صناديق البحث العلمي القائمة وتوحيدها نحو تعزيز الابتكار والتطوير في الأنشطة الصناعية.
12. العمل على توفير بدائل رخيصة للطاقة لا سيما الطاقة المتجددة والنظيفة التي تعد مدخلاً أساسياً في العملية الإنتاجية في القطاعات الاقتصادية المختلفة.
13. تعزيز مستوى دعم صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني لتهيئة البيئة الملائمة لإنجاح مشروع إدارة أربعة مراكز تدريب مهني وتشغيلها في أربعة قطاعات مشغلة للعمالة من قبل القطاع الخاص.



التجارة





256.....	تقديم.....
258.....	أولاً: واقع قطاع التجارة الداخلية (تجارة الجملة والتجزئة).....
258.....	أ- مساهمة القطاع التجاري في الناتج المحلي الإجمالي.....
259.....	ب- أعداد العاملين في القطاع التجاري.....
261.....	ت- التسهيلات الائتمانية.....
261.....	ث- التشابكات.....
262.....	ج- الضرائب التي يدفعها القطاع.....
264.....	ح- التجارة الإلكترونية.....
264.....	ثانياً: قطاع التجارة الخارجية (الصادرات والمستوردات).....
266.....	أ- الأرقام القياسية لأسعار الصادرات وكمياتها.....
267.....	ب- أبرز السلع المصدرة والمستوردة.....
270.....	ت- أبرز الشركاء التجاريين.....
272.....	ث- أثر إغلاق المعابر الحدودية على التجارة الأردنية.....
274.....	ثالثاً: أبرز المشاكل والتحديات.....
276.....	رابعاً: التشريعات النافذة للقطاع واتفاقيات التجارة.....
276.....	أ- التشريعات.....
278.....	ب- الاتفاقيات التجارية.....
279.....	خامساً: الجهات المعنية بالقطاع التجاري.....
280.....	أ- الجهات الحكومية.....
280.....	ب- الجهات الخاصة.....
281.....	سادساً: إستراتيجيات القطاع التجاري.....
285.....	تطلعات القطاع التجاري.....

تقديم

يُعد القطاع التجاري من القطاعات الرئيسية في الاقتصاد الوطني، وهو شريك مهم في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وله دور أساسي في تحقيق الأمن الاقتصادي، إضافة إلى دوره على الصعيد الخارجي من خلال تعزيز علاقات الأردن الاقتصادية مع دول العالم والترويج لبيئة الأعمال والاستثمار وإبرام الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية بهدف تسهيل التبادل التجاري.

تُقسم التجارة إلى قسمين: التجارة الخارجية، والتجارة الداخلية. حيث تعبر التجارة الداخلية عن حركة البيع والشراء لأنواع السلع المحلية أو المستوردة المختلفة داخل الدولة، وتعتمد على توفر تلك السلع في الأسواق والقوة الشرائية للأفراد. في حين تمثل التجارة الخارجية عملية التبادل التجاري من السلع والخدمات وغيرها من عناصر الإنتاج المختلفة بين دول عدة بهدف تحقيق منافع متبادلة لأطراف التبادل، وهي تختلف بذلك عن التجارة الداخلية في أنها تتجاوز حدود الدولة الواحدة إلى دول متعددة سواء مجاورة للدولة أو غير مجاورة لها.

وعلى صعيد قطاع التجارة الداخلية في الأردن، فقد بلغت مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي إلى أكثر من 8% بشكل مباشر، وترتفع هذه النسبة إلى أكثر من الثلث بفضل تشابكاته وترباطاته مع القطاعات الاقتصادية الأخرى من صناعة ونقل وبنوك وغيرها، كما يوظف القطاع ما يقارب 37% من إجمالي القوى العاملة الأردنية، وتتميز منشآته بأنها صغيرة ومتوسطة الحجم، وتنتشر على نطاق جغرافي واسع، ما يعطي هذا القطاع أهمية بارزة في الوصول إلى المناطق الأقل حظاً والمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية داخلها.

أما على صعيد قطاع التجارة الخارجية، فقد قامت فلسفة السياسة التجارية للأردن على الانفتاح الاقتصادي على العالم والإيجابية في التعامل مع الشركاء التجاريين على أسس من التكافؤ وتحقيق المصالح المشتركة، حيث انضم الأردن إلى عضوية منظمة التجارة العالمية، ووقع اتفاقيات تجارة حرة مع العديد من الدول والتكتلات الاقتصادية المختلفة، ما مكن المنتجات الأردنية من الوصول إلى ما يزيد على 130 سوقاً حول العالم، لكن على الرغم من سياسات الانفتاح الاقتصادي إلا أن حجم المستوردات يشكل ثلاثة أضعاف حجم الصادرات، ما أدى إلى خلق عجز كبير بالميزان التجاري للأردن.

وخلال الأعوام الأخيرة، سعت الحكومات المختلفة جاهدة إلى تعزيز قطاع التجارة بشقيه الداخلي والخارجي، من خلال وضع الإستراتيجيات الخاصة بها، حيث تبرز أهمها في كل من؛ الإستراتيجية الوطنية للتجارة الخارجية، والإستراتيجية الوطنية للتصدير، كما تضمنت كل من رؤية الأردن 2025، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي برامج مفصلة لتعزيز التجارة الداخلية والخارجية، إلا أن معظم هذه الإستراتيجيات لم تؤدِ الدور المطلوب منها، ولم تحقق النتائج المرجوة، كما إنه لا يوجد حالياً أي إستراتيجية خاصة بالصادرات أو التجارة الخارجية.

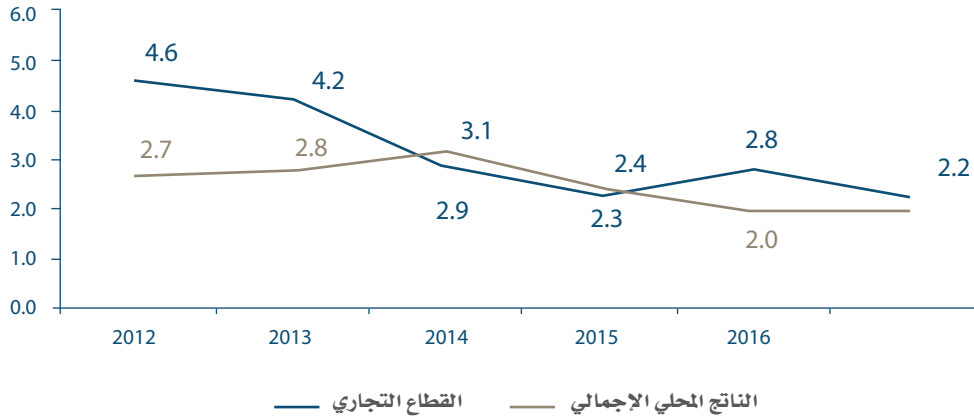
أولاً: واقع قطاع التجارة الداخلية (تجارة الجملة والتجزئة)

يستعرض هذا القسم أبرز المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للتجارة الداخلية التي تتمثل بقطاع تجارة الجملة والتجزئة، وتشمل هذه المؤشرات كلاً من مساهمة القطاع التجاري في الناتج المحلي الإجمالي، أعداد العاملين في القطاع التجاري، التسهيلات الائتمانية، والتشابكات مع القطاعات الاقتصادية الأخرى، والضرائب التي يدفعها القطاع، وأخيراً التجارة الإلكترونية.

أ- مساهمة القطاع التجاري في الناتج المحلي الإجمالي

حقق القطاع التجاري كما هو مبين في الشكل رقم (1) نمواً حقيقياً خلال عام 2017 بحوالي ما نسبته 2.2% مقارنة بعام 2016، حيث بلغ متوسط معدل نمو القطاع خلال الأعوام الخمسة الماضية حوالي 2.9%، ويعزى نمو القطاع التجاري بشكل رئيسي إلى نمو كل من قطاع الخدمات المالية والتأمين بنسبة 3%، وقطاع الاتصالات والنقل والتخزين بما نسبته 2.7%.

الشكل رقم (1): تطور نمو القطاع التجاري والناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الفترة 2012-2017



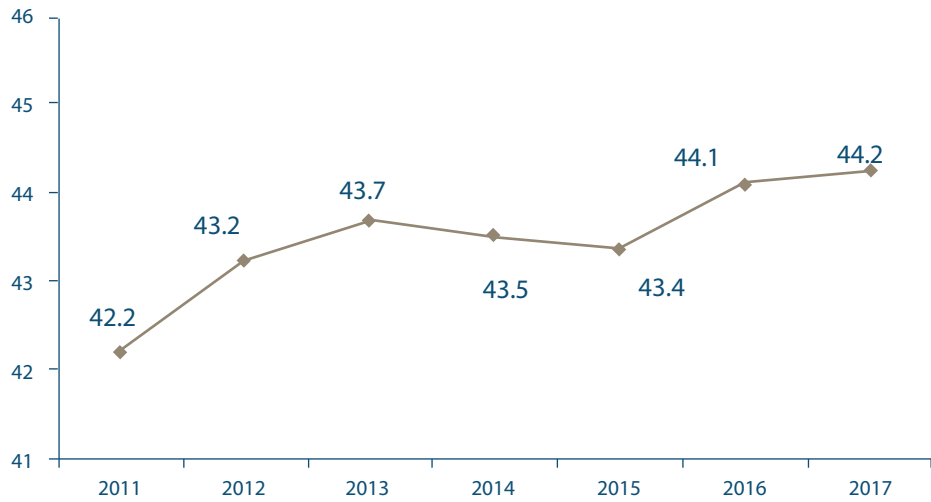
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الحسابات القومية، أعداد مختلفة.

وعلى صعيد مساهمة القطاعات التجارية في النمو المتحقق للناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2017، فقد جاء قطاع خدمات المال والتأمين كأكثر القطاعات التجارية مساهمة في نمو الناتج المحلي بحوالي 0.61 نقطة مئوية من إجمالي النمو، تلاه قطاع النقل والتخزين والاتصالات بحوالي 0.4 نقطة مئوية، في حين ساهم كل من قطاع تجارة الجملة والتجزئة وقطاع المطاعم والفنادق بحوالي 0.14 و0.01 نقطة مئوية على التوالي.

وعلى صعيد الأسعار الجارية، فقد بلغ حجم إنتاج القطاع التجاري خلال عام 2017 ما يقارب 12,567 مليون دينار، مسجلاً بذلك نمواً بما نسبته 3.9% مقارنة مع الإنتاج المتحقق للقطاع خلال عام 2016 والبالغ حوالي 12,094 مليون دينار.

وجراء هذه التطورات، بلغت مساهمة قطاع التجارة والخدمات 44.2% في إجمالي الناتج المحلي بالأسعار الجارية خلال عام 2017، بحسب ما هو موضح في الشكل رقم (2). وجاء قطاع خدمات المال والتأمين كأكثر القطاعات الخدمية مساهمة في الناتج المحلي الإجمالي، بما نسبته 18.7%، يليه قطاع النقل والاتصالات والتخزين بنسبة بلغت 12.1%، ثم قطاع تجارة الجملة والتجزئة بما نسبته 9.2%، وأخيراً قطاع الإنشاء بنسبة مساهمة بلغت 4.2%.

الشكل رقم (2) : مساهمة القطاع التجاري والخدمي في الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2011-2017

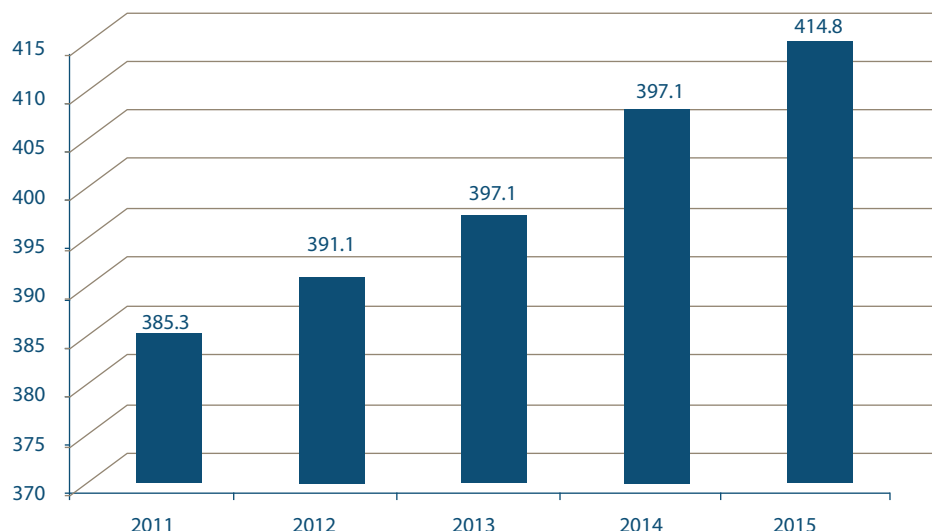


المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الحسابات القومية، أعداد مختلفة.

ب- أعداد العاملين في القطاع التجاري

وفقاً لبيانات مسح الاستخدام لعام 2015 الصادر عن دائرة الإحصاءات العامة، يوضح الشكل رقم (3) تطور حجم العمالة في قطاع التجارة والخدمات خلال السنوات الخمس الأخيرة، ويُبين أن عدد العاملين في القطاع التجاري قد بلغ 414,804 عاملاً وعاملة يشكلون ما نسبته 36.5% من إجمالي العاملين في المملكة، ويعملون ضمن 126.3 ألف منشأة، ليبلغ بذلك متوسط عدد العمال 3.3 عامل لكل منشأة.

الشكل رقم (3) : عدد العاملين في قطاع التجارة والخدمات 2011-2015 (بالألف عامل)



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، 2015.

وعلى صعيد توزيع العاملين بحسب القطاعات الفرعية للقطاع التجاري والخدمي، يستحوذ قطاع تجارة الجملة والتجزئة على ما يقارب 58% من إجمالي العاملين في القطاع، حيث يوظف حوالي 240.6 ألف عامل وعاملة، يليه قطاع الفنادق والمطاعم الذي يستحوذ على ما يقارب 13% من إجمالي العاملين في القطاع حيث يوظف ما يقارب 53 ألف عامل وعاملة، ويوضح الجدول رقم (1) توزيع العاملين بحسب القطاعات الفرعية المتبقية.

الجدول رقم (1) : عدد العاملين في القطاع التجاري والخدمي بحسب القطاعات الفرعية

القطاع الفرعي	2011	2012	2013	2014	2015
الإنشاءات	50.130	48.799	38.569	39.952	37.223
تجارة الجملة والتجزئة	214.079	219.091	232.123	239.349	240.624
النقل والتخزين	22.251	22.997	22.481	21.455	23.114
الفنادق والمطاعم	44.917	46.856	48.986	50.713	53.018
المعلومات والاتصالات	15.817	16.375	16.459	17.620	18.414
أنشطة المالية والتأمين	31.282	31.450	32.360	33.200	35.649
الأنشطة العقارية	6.795	5.522	6.110	5.484	6.762
المجموع	385.271	391.090	397.088	407.773	414.804

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، أعداد مختلفة.

ت- التسهيلات الائتمانية.

ارتفع حجم التسهيلات الائتمانية الممنوحة من قبل البنوك المرخصة في المملكة خلال عام 2017 بما نسبته 8% ليصل إجمالي التسهيلات إلى ما يقارب 24.7 مليار دينار مقارنة مع 22.9 مليار دينار خلال عام 2016. وعلى صعيد التسهيلات الممنوحة للقطاع التجاري، فقد واصلت ارتفاعها على مدار السنوات الثلاث الأخيرة، حيث حققت نسبة نمو خلال عام 2017 بلغت ما يقارب 3.8%، ليصل حجمها، بحسب ما هو موضح في الجدول رقم (2)، إلى حوالي 4.2 مليار دينار، مقارنة مع حوالي 4.1 مليار دينار خلال عام 2016، لتشكل بذلك ما نسبته 17.1% من إجمالي التسهيلات الائتمانية مقارنة مع ما نسبته 17.8% خلال عام 2016.

ويتضح أنه على الرغم من ارتفاع حجم التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاع التجاري إلا أن حصتها من إجمالي التسهيلات، قد انخفضت بمقدار 0.7 نقطة مئوية، ويعزى ذلك بشكل رئيسي إلى أثر مزاحمة الحكومة للقطاع الخاص والارتفاع الضخم لحصتها من التسهيلات الائتمانية خلال الأعوام الأخيرة، حيث ارتفعت حصة التسهيلات الممنوحة للحكومة المركزية من ما نسبته أقل من 1% خلال عام 2010 لتصل إلى ما نسبته 8.5% خلال عام 2017.

الجدول رقم (2) : حجم التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاع التجاري ونسبتها خلال الأعوام 2010-2017

2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
4.230.9	4.075.5	3.883.8	3.683.8	3.937.3	3.754.9	3.779.0	التجارة العامة (مليون دينار)
%17.1	%17.8	%18.4	%19.1	%20.8	%21.1	%23.8	حصتها من إجمالي التسهيلات (%)

المصدر: البنك المركزي، قطاع النقود والبنوك، أعداد مختلفة.

ث- التشابكات

يرتبط قطاع التجارة الداخلية ويتشابك بشكل قوي مع غيره من القطاعات المكونة للاقتصاد الأردني كالصناعة والزراعة والنقل وغيرها، حيث تساهم هذه الارتباطات في تنشيط حركة بعض القطاعات الاقتصادية الأخرى.

ولعل أبرز هذه الترابطات تكمن في العلاقة ما بين القطاع التجاري وقطاع النقل، حيث أن القطاع التجاري يعتمد على المنتجات المصنعة المحلية والمستوردة (الأجنبية)، وبالتالي يحتاج إلى نقل مدخلات الإنتاج أو احتياجاته عبر وسائط النقل المختلفة من شحن بري أو جوي وحتى بحري، وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى تجارة الترانزيت وارتباطاتها الوثيق

مع قطاع النقل، ويؤكد ذلك تضرر قطاع النقل جراء إغلاق الحدود مع كل من سوريا والعراق وخسارته الكبيرة جراء توقف عمليات شحن البضائع ونقلها، وخاصة البضائع المدخلة مؤقتاً لغايات إعادة تصديرها. ويوضح الشكل رقم (4) العلاقات التشابكية للقطاع التجاري مع أبرز القطاعات الاقتصادية.

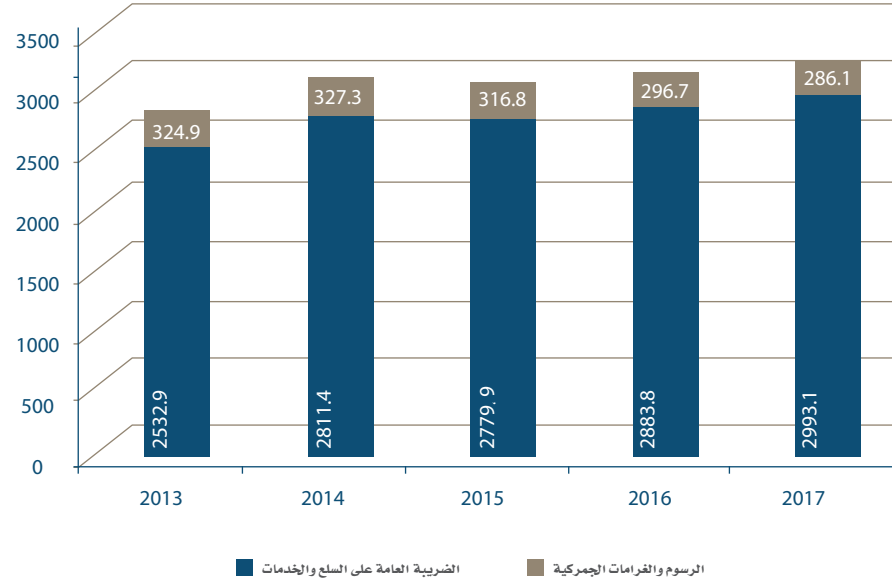
الشكل رقم (4): العلاقات التشابكية للقطاع التجاري



ج- الضرائب التي يدفعها القطاع

يرفد القطاع التجاري الخزينة بما يقارب أربعة مليارات دينار سنوياً كضرائب ورسوم جمركية. وبحسب الشكل رقم (5) الذي يوضح تطور حجم كل من الضريبة العامة على السلع والخدمات والضرائب على التجارة والمعاملات الدولية (الرسوم الجمركية)، فقد بلغ حجم الضريبة العامة على السلع والخدمات حوالي 2,993 مليون دينار خلال عام 2017، مقارنة مع حوالي 2,884 مليون دينار خلال العام 2016. حيث توزعت هذه الضريبة على النحو التالي: ما يقارب 1,638 مليون دينار كضريبة المبيعات على السلع المستوردة، وحوالي 676.7 مليون دينار على السلع المحلية، و469.5 مليون دينار على الخدمات، وحوالي 808.9 مليون دينار على القطاع التجاري. كما بلغ إجمالي الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية (الرسوم الجمركية) ما قيمته 286 مليون دينار خلال عام 2017، مقارنة مع حوالي 296.7 مليون دينار خلال عام 2016.

الشكل رقم (5): تطور حجم الضريبة العامة على السلع والخدمات والرسوم الجمركية خلال الفترة 2013-2017 (بالمليون دينار)



المصدر: وزارة المالية، النشرات المالية الحكومية، المجلد العشرون، العدد الثالث، نيسان 2018.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن السياسات الحكومية الرامية إلى رفع الضرائب على السلع، تؤثر سلباً على مبيعات القطاع التجاري، إذ تؤدي إلى رفع الأسعار النهائية للمنتجات، وبالتالي إضعاف القدرة الشرائية للمستهلكين.

وما يؤكد على ذلك، ما أشارت إليه الدراسة الأخيرة الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي «أثر القرارات الحكومية الضريبية في شباط 2017 على نمط إنفاق الأسر»، حيث بينت أن حزمة الضرائب التي فرضتها الحكومة على مجموعة من السلع في شهر شباط 2017، قد أدت إلى تغيير عدد من الأسر الأردنية من ذوي الدخل المحدود لأنماطها الاستهلاكية، إذ استبدلت تلك الأسر سلعاً بأخرى، فيما تخلت أسر فقيرة عن استهلاك بعض السلع تماماً. وترتب على هذا انخفاض استهلاك هذه الأسر من المواد والسلع المختلفة، تأثر عدد من القطاعات الاقتصادية الأخرى، أبرزها قطاع تجارة الجملة والتجزئة، حيث أفاد ممثلوه بانخفاض مبيعاتهم بنسب تراوحت بين 10% و12%، وكل هذا من شأنه أن لا تحقق الحكومة الغاية المرجوة بتأمين مبلغ 450 مليون كجزء من خطة تضيق العجز في الموازنة في إطار التفاهم مع صندوق النقد الدولي، بل على العكس، سيؤدي ذلك إلى تراجع حركة الأنشطة الاقتصادية المختلفة.

ح- التجارة الإلكترونية

ظهرت التجارة الإلكترونية في الآونة الأخيرة، وتشير إلى الأنشطة والمعاملات التجارية التي يتم إجراؤها باستخدام تقنيات المعلومات ووسائل الاتصال والإنترنت، وعلى الرغم من حداثة عهدها إلا أنها أحدثت نقلة نوعية على صعيد التجارة، وانتشرت بشكل سريع، وأصبحت تأخذ زخماً متزايداً وأهمية كبيرة، لسهولة استخدامها والوصول إليها. كما تبرز أهميتها في قدرة المنتجات المختلفة على الوصول إلى الأسواق العالمية وزيادة تنافسيتها وخلق حصة لها عالمياً.

أما الأردن، فإنه ما زال يخطو خطوات إيجابية محدودة في مجال التجارة الإلكترونية، حيث ارتفع حجم هذه التجارة خلال عام 2016 بمقدار 39 مليون دولار أو ما نسبته 16% لتصل إلى ما يقارب 289 مليون دولار، مقارنة مع قيمتها المسجلة خلال عام 2015 والبالغة حوالي 250 مليون دولار، وذلك بحسب بيانات تقرير «مؤشرات صناعة المدفوعات الإلكترونية في العالم العربي لعام 2017» الصادر عن شركة «بيفورت» (PAYFORT)، إحدى شركات «أمازون» (Amazon)، والذي يقدم أحدث المعلومات والبيانات والتحليلات حول اتجاهات المدفوعات الإلكترونية وعادات التسوق والشراء إلكترونياً في سبع دول عربية، تشمل كلاً من مصر والأردن والكويت ولبنان وقطر والسعودية والإمارات.

كما ارتفع عدد المشتريين عبر الإنترنت في الأردن خلال عام 2016 بما نسبته 12.5% ليصل عددهم إلى ما يقارب 1.8 مليون نسمة، في حين بلغ عددهم خلال عام 2015 ما يقارب 1.6 مليون نسمة. وجاءت أعلى فئة شراء في منتجات الملابس، ثم الساعات والهواتف المحمولة، في حين كانت أقل الفئات في السلع الافتراضية ومقتنيات المنازل.

وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من ارتفاع حجم التجارة الإلكترونية في الأردن خلال عام 2016، إلا أن حصته لم تتجاوز 1% من إجمالي التجارة الإلكترونية في الدول العربية السبع المشمولة بالتقرير، والتي قُدّرت بحوالي 30.4 مليار دولار خلال العام نفسه. ومن هذا المنطلق، يحتاج موضوع التجارة الإلكترونية في الأردن المزيد من الدعم والانتباه، وخاصة في الأمور التنظيمية وحماية المنتجات الأردنية، حيث يجب الإسراع في إقرار قانون ينظم البيع الإلكتروني.

ثانياً: قطاع التجارة الخارجية (المصادرات والمستوردات)

تعد التجارة الخارجية من القطاعات الحيوية في أي اقتصاد من المجتمعات سواء أكان متقدماً أو نامياً. فالتجارة الخارجية تربط الدول مع بعضها بعضاً، وتساعد الدولة على توسيع

القدرة التسويقية عن طريق فتح أسواق جديدة أمام منتجاتها، كما تعتبر مؤشراً جوهرياً على القدرة الإنتاجية والتنافسية للدول في الأسواق الدولية.

وفي ما يخص حركة التجارة الخارجية في الأردن، فقد انخفض حجم الصادرات الكلية بما نسبته 1.1% خلال عام 2017 ليصل بذلك حجم الصادرات الكلية إلى ما يقارب 5,303 مليون دينار، مقارنة مع حوالي 5,359.5 مليون دينار خلال عام 2016. ويعزى هذا الانخفاض إلى تراجع حجم المعاد تصديره بما نسبته 14% ليصل إلى ما يقارب 829 مليون دينار مقارنة مع حوالي 963 مليون دينار خلال عام 2016.

في حين حققت الصادرات الوطنية ارتفاعاً طفيفاً بما نسبته 2% أو ما مقداره 77.7 مليون دينار ليصل حجمها إلى حوالي 4,474 مليون دينار خلال عام 2017، مقارنة مع حوالي 4,397 مليون دينار خلال عام 2016.

أما المستوردات، فقد سجلت ارتفاعاً بما نسبته 6% خلال عام 2017 أو ما مقداره 768.2 مليون دينار لتصل إلى حوالي 14,488 مليون دينار مقارنة مع حوالي 13,720 مليون دينار عام 2016.

ونتيجةً لهذه التطورات، ارتفع حجم العجز التجاري، كما هو مبين في الجدول رقم (3)، بما نسبته 10% أو ما مقداره 825 مليون دينار خلال عام 2017، ليصل بذلك حجم العجز في الميزان التجاري إلى حوالي 9,185 مليون دينار، مقارنة مع حوالي 8,361 مليون دينار خلال عام 2016.

الجدول رقم (3): تطور حجم الصادرات والمستوردات السلعية خلال الفترة 2013-2017

مليون دينار	2013	2014	2015	2016	2017	معدل النمو (%)
الصادرات الوطنية	4,805.2	5,163.0	4,797.6	4,396.5	4,474.2	2.0
المعاد تصديره	812.7	790.1	763.8	963.0	828.9	14.0-
الصادرات الكلية	5,617.9	5,953.1	5,561.4	5,359.5	5,303.1	1.1-
المستوردات	15,667.3	16,280.2	14,537.2	13,720.4	14,488.6	6.0
الميزان التجاري	10,049.4-	10,327.1-	8,975.8-	8,360.9-	9,185.5-	10.0

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقارير التجارة الخارجية لسنوات مختلفة.

ويوضح الجدول رقم (3) تطور حجم الصادرات والمستوردات السلعية للأردن خلال الخمسة أعوام الماضية، حيث يتبين من خلاله استمرار انخفاض حجم الصادرات الكلية منذ عام 2015 مدفوعاً بإغلاقات الحدود البرية مع كل من العراق وسوريا اللتين كانتا سوقاً جاذبة ومعبراً رئيسياً لما يناهز 30% من الصادرات الوطنية، على أمل أن يتحسن الوضع خلال عام 2018 بعد إعادة فتح معبر طريبيل الحدودي مع العراق مؤخراً، وموافقة الجانب العراقي على إعفاء 540 سلعة أردنية من الرسوم الجمركية الموردة إلى السوق العراقية، ما يعزز زيادة حجم الصادرات الأردنية إلى السوق العراقية، والتعاون الاقتصادي بين البلدين.

أ- الأرقام القياسية لأسعار الصادرات وكمياتها

يبين الجدول رقم (4) الخاص بالرقم القياسي لأسعار الصادرات وكمياتها، أن الرقم القياسي العام لأسعار الصادرات خلال عام 2017، قد انخفض بما نسبته 1.4% مقارنة مع عام 2016. وجاء هذا الانخفاض كمحصلة لانخفاض كل من قطاع المواد الكيماوية بما نسبته 1.8%، والمواد الخام بما نسبته 8.7%، والحيوانات والغذاء بما نسبته 0.1%، في حين ارتفع الرقم القياسي لأسعار صادرات كل من المشروبات والتبغ بما نسبته 24.5%، والآلات ومعدات النقل بما نسبته 8.9% والمصنوعات المتنوعة بما نسبته 22.8%، والزيوت والشحوم بما نسبته 0.4%.

أما على صعيد الرقم القياسي العام لكميات الصادرات، فقد شهد ارتفاعاً خلال عام 2017 بما نسبته 3.3% مقارنة من عام 2016. وجاء هذا الارتفاع كمحصلة لارتفاع الرقم القياسي لكل من قطاع الحيوانات والغذاء بما نسبته 0.5%، وقطاع المواد الخام بما نسبته 7.8%، وقطاع المواد الكيماوية بما نسبته 3.9%، وبضائع مصنوعة بما نسبته 1.5%، في حين انخفض الرقم القياسي لكميات صادرات كل من المشروبات والتبغ بما نسبته 22.7%، الزيوت والشحوم بما نسبته 50.7%، والآلات ومعدات النقل بما نسبته 19.4%، والبضائع المصنوعة بما نسبته 17.5%.

تقرير حالة البلاد: التجارة

الجدول رقم (4): الأرقام القياسية لأسعار الصادرات وكمياتها

السنة	الحيوانات والغذاء	مشروبات وتبغ	مواد خام	زيت وشحوم	مواد كيميائية	بضائع مصنوعة	آلات ومعدات نقل	مصنوعات متنوعة	الرقم القياسي العام
الأرقام القياسية لأسعار الصادرات									
2016	322.7	82.0	285.4	94.0	196.6	175.0	185.3	258.5	225.9
2017	322.3	102.0	260.7	94.4	193.0	179.7	201.8	317.5	222.6
نسبة التغير	%0.1-	%24.5	%8.7-	%0.4	%1.8-	%2.7	%8.9	%22.8	%1.4-
الأرقام القياسية لكميات الصادرات									
2016	249.9	2057.5	119.7	10.7	205.2	249.5	283.3	1271.8	245.1
2017	251.1	1590.6	129.0	5.3	213.2	253.2	228.3	1048.7	253.2
نسبة التغير	%0.5	%22.7-	%7.8	%50.7-	%3.9	%1.5	%19.4-	%17.5-	%3.3

المصدر: البنك المركزي، النشرة الإحصائية الشهرية، قطاع التجارة الخارجية، تقرير الأرقام القياسية لأسعار الصادرات وكمياتها، 2017، الجدول رقم (44).

ومن خلال ما سبق، يظهر أن الارتفاع الطفيف للصادرات الوطنية خلال عام 2017، جاء نتيجة لارتفاع الكميات، وخاصة في قطاع المواد الخام وأبرزها البوتاس والفوسفات، وقطاع المواد الكيميائية وأبرزها المحضرات الصيدلانية.

ب- أبرز السلع المصدرة والمستوردة

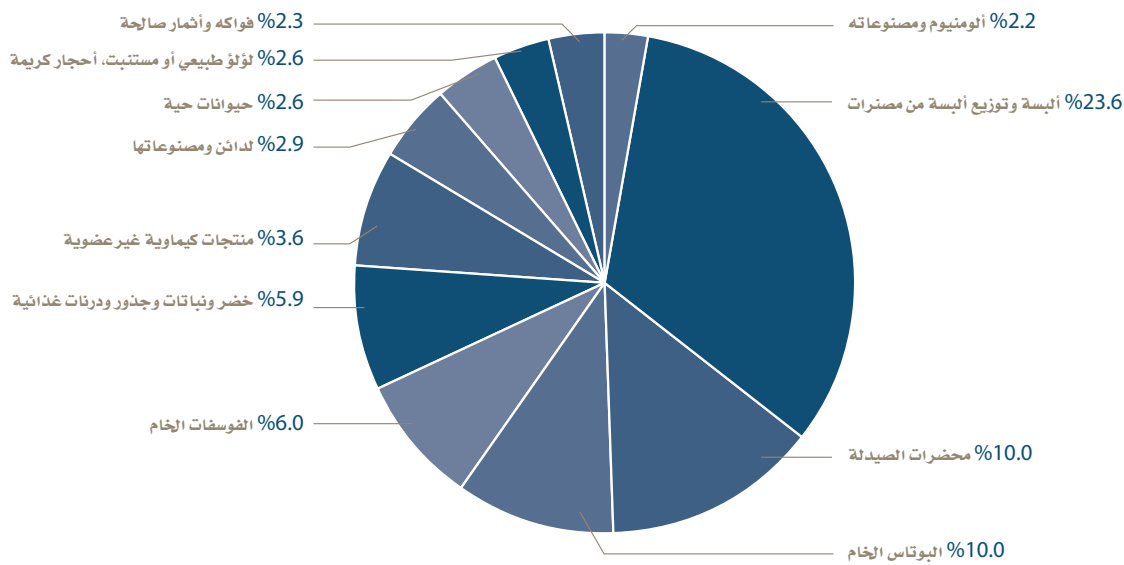
تصدرت منتجات الألبسة ومصنوعاتها قائمة أبرز الصادرات الوطنية خلال عام 2017، كما هو مبين في الشكل رقم (6)، حيث بلغ حجم صادراتها حوالي 1,055 مليون دينار، أو ما نسبته 23.6% من إجمالي الصادرات الوطنية. وتجدر الإشارة إلى أن صادرات الألبسة قد حققت ارتفاعاً بما نسبته 10.8% خلال عام 2017 أو ما مقداره 103 ملايين دينار مقارنة مع عام 2016، وتعتبر بذلك المساهم الأبرز في ارتفاع قيمة الصادرات الوطنية.

وجاءت منتجات محضرات الصيدلة في المرتبة الثانية بقيمة بلغت حوالي 446.9 مليون دينار، أو ما نسبته 10% من إجمالي الصادرات الوطنية، على الرغم من انخفاض حجم صادراتها بما نسبته 4.4% أو ما مقداره 21 مليون دينار. وحلت في المرتبة الثالثة صادرات منتجات البوتاس الخام متقدمة على حساب صادرات منتجات الفوسفات، مدفوعة بارتفاع حجم صادراتها بما يقارب 31 مليون دينار لتصل إلى حوالي 333 مليون دينار أو ما نسبته 7.4% من إجمالي الصادرات الوطنية، في حين انخفضت صادرات منتجات الفوسفات بما مقداره 64 مليون دينار لتحل في المرتبة الرابعة وليصل حجم صادراتها إلى حوالي 267 مليون دينار أو ما نسبته 6% من إجمالي الصادرات الوطنية.

وجاء في المرتبة الخامسة صادرات منتجات الخضر والنباتات والجذور والدرنات الغذائية على الرغم من تراجع حجم صادراتها بما يقارب 20 مليون دينار لتصل إلى حوالي 264 مليون دينار أو ما نسبته 5.9%.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أنه بالرغم من أن عدد المنتجات الأردنية المصدرة خلال عام 2017، قد وصل إلى ما يقارب 92 منتجاً (فصلاً)، إلا أن ما يزيد على 80% من الصادرات الوطنية تركزت في 15 سلعة يذهب معظمها إلى عدد محدود من الدول، ما يجعلها عرضة للتقلبات والاضطرابات التي تحدث في هذه الدول، ويعمل على تقليل تنافسيتها بين السلع المختلفة، الأمر الذي يدعو إلى ضرورة تكثيف الجهود والعمل على توسيع القاعدة التصديرية من خلال دعم المنتجات ذات الوزن النسبي الأقل في الوصول بشكل أكبر إلى الأسواق العالمية، واستكشاف الفرص التصديرية لها، والعمل على توفير البيانات والدراسات الخاصة بآلية التصدير والفرص المتوقعة.

الشكل رقم (6): التوزيع النسبي لأبرز الصادرات السلعية الوطنية خلال عام 2017



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقرير التجارة الخارجية، 2017.

تقرير حالة البلاد: التجارة

وعلى صعيد أبرز المستوردات الوطنية، فبحسب الجدول رقم (5) الذي يوضح أهم السلع المستوردة خلال عامي 2016 و2017 ووزنها النسبي من إجمالي المستوردات الكلية، فقد حلت منتجات المركبات كالسيارات والجرارات والعربات كأكثر السلع المستوردة خلال عام 2017، بقيمة بلغت حوالي 1,472.4 مليون دينار، أو ما نسبته 10.2% من إجمالي السلع المستوردة. تلاها منتجات المفاعلات النووية، المراجل، الآلات، والأجهزة وأدوات آلية بقيمة 1,431.9 مليون دينار أو ما نسبته حوالي 9.9% من إجمالي المستوردات الوطنية، مسجلة ارتفاعاً كبيراً عن عام 2016 بما نسبته 39.3%. وحل في المرتبة الثالثة منتجات الآلات والأجهزة والمعدات الكهربائية بقيمة بلغت حوالي 869.5 مليون دينار، أو ما نسبته 6.0% من إجمالي المستوردات الوطنية خلال عام 2017.

الجدول رقم (5): أبرز المستوردات السلعية خلال عامي 2016 و 2017 (بالألف دينار)

الوزن النسبي	2017	2016	
10.2%	1.472.486.3	1.370.565.8	عربات سيارة جرارات، دراجات وعربات أرضية أخرى، أجزاؤها وتوازمها
9.9%	1.431.908.0	1.027.505.6	مفاعلات نووية، مراجل، آلات، أجهزة وأدوات آلية، أجزاؤها
6.0%	869.577.8	835.160.7	آلات وأجهزة ومعدات كهربائية وأجزاؤها
5.8%	841.346.0	641.564.8	غازات نفطية
5.4%	776.774.3	648.627.7	بتروول خام
3.5%	502.716.6	486.064.3	لدائن ومصنوعاتهما
3.4%	488.966.2	681.362.2	حبوب
3.2%	458.614.2	422.476.8	لؤلؤ طبيعي أو مستنبت، أحجار كريمة أو شبه كريمة، معادن ثمينة، معادن مكسوة ببقشرة من معادن ثمينة ومصنوعات هذه المواد، حلي الغواية (مقلدة)، نقود
2.9%	427.389.9	289.717.8	أرواح النفط (بنزين)
2.7%	395.632.6	418.595.8	محضرات الصيدلة
2.5%	365.686.6	353.806.9	أقمشة مصنرة
2.1%	300.139.2	396.941.9	حديد صب (ظهر)، حديد وصلب (فولاذ)
1.9%	274.263.3	301.341.3	ديزل أو بيل (سولار)
1.8%	264.496.7	251.678.3	لحوم وأحشاء وأطراف صالحة للأكل
1.7%	250.687.8	215.648.5	(فصل احتياطي لاستعمالات خاصة للأطراف المتعاقدة)
1.6%	226.474.4	231.757.4	ألبسة وتوايح ألبسة من مصنرات
1.5%	219.511.1	211.708.0	مصنوعات من حديد صب (ظهر) أو حديد أو صلب (فولاذ)

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقرير التجارة الخارجية، 2017.

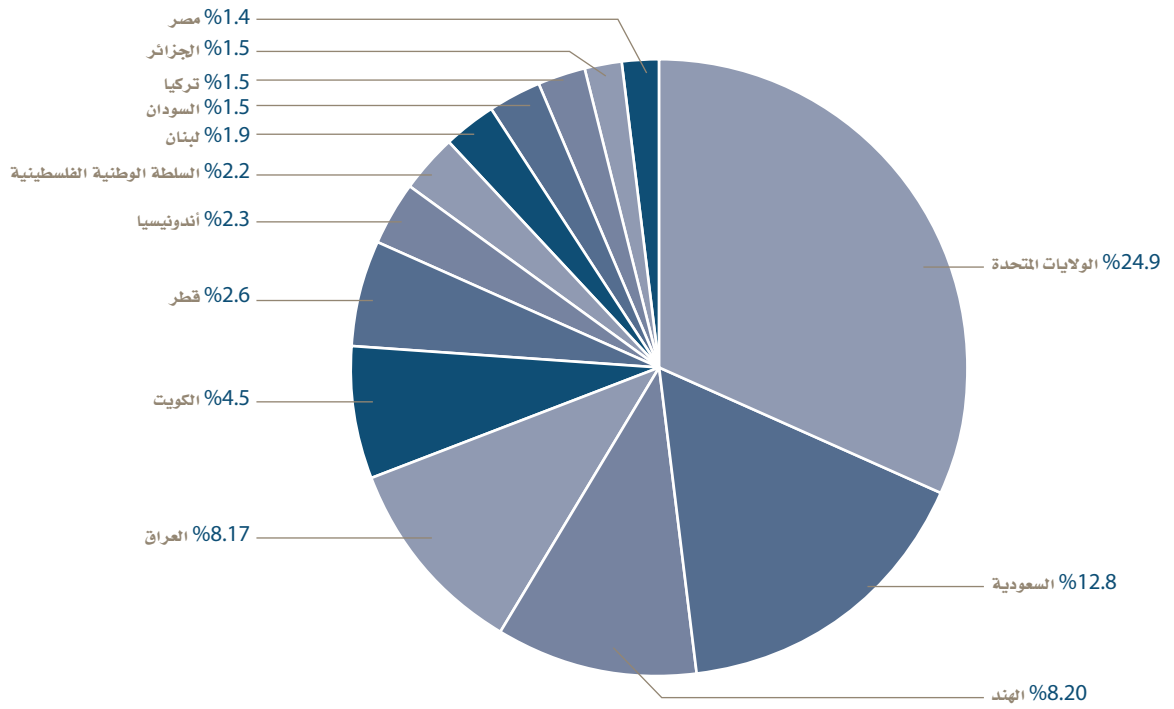
ت- أبرز الشركاء التجاريين للأردن

وصلت الصادرات الأردنية إلى ما يقارب 140 دولة حول العالم خلال عام 2017، لكن بالرغم من التنوع الجغرافي الكبير للمنتجات الأردنية إلا أنها تتركز في دول محددة، حيث استحوذت حوالي 14 دولة فقط على ما يزيد على 80% من الصادرات الأردنية، ما يعني حاجة الأردن إلى استثمار وصوله إلى الأسواق الأخرى، وتكثيف الجهود للوصول المزيد من الصادرات الوطنية إلى هذه الأسواق ذات الوزن النسبي الأقل، حتى نصل إلى مستويات تصديرية أعلى وبتنوع جغرافي أكبر يحد من تأثير الصدمات الخارجية وإغلاق الأسواق غير التقليدية.

وكما يوضح الشكل رقم (7)، فقد جاءت سوق الولايات المتحدة الأميركية في المرتبة الأولى من حيث جذبها للمنتجات الأردنية، حيث استحوذت على ما يقارب 24.9% من إجمالي الصادرات الوطنية خلال عام 2017، وجاء ذلك مصحوباً بارتفاع الصادرات الوطنية إلى السوق الأميركية بما يقارب 71 مليون دينار ووصل حجمها الإجمالي إلى ما يقارب 1,112.5 مليون دينار. وحلت السوق السعودية بالمرتبة الثانية باستحواذها على ما يقارب 12.8% من إجمالي الصادرات الوطنية، على الرغم من الانخفاض الكبير في الصادرات الأردنية إلى السوق السعودية بما يقارب 75 مليون دينار ليصل حجم الصادرات الوطنية للسوق السعودية ما يقارب 571.6 مليون دينار.

وجاءت السوق الهندية بالمرتبة الثالثة باستحواذها على ما يقارب 8.2%، حيث سجلت الصادرات الأردنية إلى السوق الهندية ارتفاعاً بحوالي 20 مليون دينار ليصل حجمها إلى ما يقارب 367 مليون دينار. وحلت السوق العراقية في المرتبة الرابعة باستحواذها على ما يقارب 8.17%، حيث حققت الصادرات الوطنية إلى السوق العراقية ارتفاعاً بحوالي 35 مليون دينار ليصل حجمها إلى ما يقارب 365.4 مليون دينار، مدفوعة بإعادة فتح معبر طريبيل الحدودي مع نهاية عام 2017.

الشكل رقم (7): التوزيع النسبي لأبرز الشركاء التجاريين للصادرات الوطنية خلال عام 2017



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقرير التجارة الخارجية، 2017.

وبالنظر إلى الجدول رقم (6) الذي يوضح أبرز الشركاء التجاريين (المصدرين) للأردن خلال عام 2017، فقد حلت جمهورية الصين الشعبية في المرتبة الأولى كأكثر الدول المصدرة إلى الأردن خلال عام 2017، بقيمة بلغت 1,962.1 مليون دينار، أو ما نسبته حوالي 13.6% من إجمالي المستوردات الأردنية. وحلت ثانياً السعودية بقيمة 1,955.9 مليون دينار، أو ما نسبته حوالي 13.5% من إجمالي المستوردات الكلية، مسجلةً بذلك نمواً بما نسبته 16.9% عن قيمتها خلال عام 2016.

ثم جاء كل من الولايات المتحدة والإمارات العربية بقيمة 1,420 مليون و705 آلاف دينار على التوالي، أو ما نسبته حوالي 9.8% و4.9% من إجمالي حجم المستوردات الكلية.

الجدول رقم (6) : أبرز الشركاء التجاريين للمستوردات خلال عامي 2016-2017 (بالألف دينار)

الوزن النسبي	2017	2016	
13.5%	1,962,180.2	1,911,672.0	الصين الشعبية
13.5%	1,955,959.3	1,673,840.2	السعودية
9.8%	1,420,246.4	952,204.4	الولايات المتحدة الأميركية
4.9%	705,571.9	623,746.6	الإمارات العربية المتحدة
4.4%	639,259.6	625,680.7	ألمانيا
4.0%	573,878.6	597,191.4	إيطاليا
3.3%	484,052.8	472,241.8	تركيا
2.8%	404,704.0	449,241.0	اليابان
2.7%	396,169.9	440,827.7	كوريا الجنوبية
2.5%	355,829.8	331,915.2	الهند
2.4%	342,302.1	324,739.9	إسبانيا
2.3%	335,757.0	336,492.3	مصر
2.1%	309,540.1	276,988.3	تايوان
1.9%	280,611.7	331,153.5	فرنسا
1.8%	255,004.8	197,414.2	المملكة المتحدة
1.5%	223,998.2	131,423.2	المكسيك
1.5%	214,630.3	207,969.2	الأرجنتين
1.5%	211,913.6	203,376.2	هولندا

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقرير التجارة الخارجية، 2017.

ث- أثر إغلاق المعابر الحدودية على التجارة الأردنية والحاجة إلى أسواق جديدة

أُغلق معبر طريبيل خلال شهر تموز 2015 بعد أن سيطر مقاتلو «تنظيم الدولة» على مدينة الرمادي العراقية، ما أدى إلى توقف الصادرات الأردنية البرية إلى العراق بشكل شبه كامل؛ باستثناء الصادرات التي تمر عبر البحر. وكانت القنصلية العراقية في عمان، قد توقفت نهائياً عن تصديق فواتير التصدير المتجهة إلى العراق عن طريق معبر طريبيل لأسباب أمنية، في 13 من تموز 2015، الأمر الذي أدى إلى وقف عملية التبادل التجاري من الناحية العملية برياً، وإغلاق الحدود رسمياً.

كما أُغلق معبر جابر الحدودي خلال عام 2015، وأُغلقت المنطقة الحرة الأردنية السورية التي كانت تعد شرياناً حيوياً مهماً للتبادل التجاري بين البلدين وفضاءً واسعاً لتجارة الترانزيت وإعادة التصدير بين البلدين المؤسسين ودول الجوار وأوروبا، وتمثل مقصداً رئيسياً لمعظم

البضائع الأساسية والإستراتيجية.

يعتبر الأردن من أكثر الدول تضرراً جراء إغلاق المعبر، وخاصة على صعيد حركة التجارة الخارجية وتأثر ما يقارب 30% من الصادرات الوطنية، حيث أدى إغلاق المعابر الحدودية البرية إلى كل من العراق وسوريا إلى آثار سلبية عديدة أبرزها:

- توقف التجارة البينية وحركة الشحن البري وتعرض الصادرات الأردنية إلى خسائر كبيرة لحقت بها، حيث لم تكن الاستفادة تقتصر على كل من السوقين العراقية والسورية، بل كانت الأراضي البرية السورية تشكل معبراً للصادرات الأردنية إلى كل من لبنان وتركيا وبعض الدول الأوروبية.
- ألحقت خسائر بالعديد من القطاعات الاقتصادية، كالصناعة والنقل والسياحة وغيرها.
- حدثت من ركد المملكة بالعملة الأجنبية، ما ينعكس سلبياً على احتياطات البنك المركزي من العملة الأجنبية، ويقلل من تغطيتها لمستوردات المملكة بالأشهر.
- أثرها على النمو الاقتصادي والإنتاج.

ويوضح الشكل رقم (8) الأثر المتوقع في حال إعادة فتح المعابر الحدودية بشكل خاص وزيادة الصادرات الوطنية بشكل عام:



الشكل رقم (8) الآثار الاقتصادية والاجتماعية في حال فتح المعابر الحدودية وزيادة الصادرات

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى تجارة العبور (الترانزيت) التي تأثرت بشكل كبير ما بعد إغلاق الحدود البرية مع كل من العراق وسوريا، حيث تعد تجارة الترانزيت مهمة اقتصادياً نظراً لأن الأردن يقع في منطقة إستراتيجية وحيوية، ويعد معبراً لعدد من دول الجوار، فضلاً عن كونها تدعم إيرادات الدولة وتعد محركاً لقطاعات أخرى كقطاع النقل

والتجارة وبعض عمليات التصنيع. ولعل ما يؤكد على تأثر هذا القطاع يكمن في أن نسبة بضائع الترانزيت انخفضت ما بعد الأحداث بشكل كبير لتصل إلى ما يقارب 5% فقط من إجمالي المناولة عبر مرافق موانئ العقبة.

يمكن تعليل تأثر الأردن بالانخفاض الواضح في الأونة الأخيرة لصادراته لكل من العراق وسوريا جراء إغلاق الحدود المجاورة، واعتماد الأردن التقليدي على صادراته إلى هذه الدول واختراقهما إلى دول أوروبا، وعدم سعيه مسبقاً نحو الوصول إلى أسواق غير تقليدية تعوض ما يمكن أن يلحق به جراء مثل ظروف كهذه. وما يؤكد على ذلك أنه بالرغم من وصول الصادرات الأردنية إلى ما يقارب 140 دولة حول العالم خلال عام 2017، إلا أنها ما زالت تتركز بشكل واضح في دول محددة، حيث استحوذت حوالي 14 دولة فقط على ما يزيد على 80% من الصادرات الأردنية، ما يعني حاجة الأردن إلى استثمار وصوله إلى الأسواق الأخرى وتكثيف الجهود لإيصال المزيد من صادراته الوطنية إلى هذه الأسواق ذات الوزن النسبي الأقل، من أجل الوصول إلى مستويات تصديرية أعلى وبتنوع جغرافي أكبر يحد من تأثير الصدمات الخارجية، وإغلاق الأسواق التقليدية.

وعلى مدار العامين، كثفت الجهات الحكومية ذات العلاقة بالعلاقة بالتجارة الجهود نحو استغلال أسواق شرق إفريقيا، فضلاً عن محاولة استغلال اتفاقية تبسيط قواعد التصدير إلى الاتحاد الأوروبي، إلا أن الاقتصاد الأردني لم يلمس لغاية الآن الأثر الإيجابي المرجو من هذه الجهود.

ثالثاً: أبرز المشاكل والتحديات

الاقتصاد الوطني يمر منذ سنوات بصعوبات وتحديات اقتصادية جمة، جراء الأوضاع الإقليمية المتوترة التي ألقت بظلالها بشكل سلبي على الاقتصاد الوطني ومستويات النمو الاقتصادي، وانعكس هذا بدوره على القطاع التجاري وأدائه خلال الأعوام الماضية.

ولعل أبرز التحديات التي يواجهها القطاع التجاري، تكمن في عدم وجود بيئة أعمال محفزة ومريحة لأداء الأعمال والاستثمار، جراء كثرة الإجراءات البيروقراطية، وسياسات الجباية من رفع النسب الضريبية والرسوم الأخرى. فضلاً عن إغلاق الحدود البرية، وضعف التوجه نحو أسواق غير تقليدية تحفز الصادرات الوطنية، هذا عدا عن وجود العديد من الاتفاقيات التجارية التي لم تثبت جدواها بالنسبة للاقتصاد الأردني ومنتجاته والتي من أبرزها؛ اتفاقية الأردن مع كل من تركيا والاتحاد الأوروبي.

ويمكن تلخيص أبرز المشاكل والتحديات التي واجهت القطاع التجاري خلال الأعوام الماضية في النقاط التالية :

1. ضعف المتابعة الحكومية للسياسات والإستراتيجيات الاقتصادية التي تقوم بإعدادها، فضلاً عن كثرة هذه الإستراتيجيات وتداخلها، ما يخلق حالة من عدم تحقيق هذه السياسات لأهدافها، ويضيع الجهود المبذولة، ويؤثر سلبياً على القطاعات الاقتصادية كافة، وعلى القطاع التجاري بشكل خاص.
2. السياسات الحكومية الرامية إلى رفع الضرائب والرسوم على السلع تؤثر سلبياً على مبيعات القطاع التجاري، وتؤدي بالتالي إلى رفع الأسعار النهائية للمنتجات، وإضعاف القدرة الشرائية للمستهلكين، وهذا ما أثبتته العديد من الدراسات بهذا الخصوص.
3. التركيز السلي والجغرافي في فئات ودول محددة للصادرات الوطنية، بسبب ضعف توجه نحو أسواق غير تقليدية تخفف من التأثير بالاضطرابات المفاجئة في بعض الأسواق التقليدية، بالإضافة إلى ضعف القاعدة الإنتاجية للصادرات.
4. ضعف الشراكة الحقيقية بين القطاعين العام والخاص في مجال صياغة القوانين والأنظمة بشكل عام، والتشريعات الاقتصادية التي تمس القطاع التجاري بشكل خاص، فضلاً عن وجود تشريعات وأنظمة بحاجة إلى مراجعة وتعديل نظراً لما تلحق من أضرار بالقطاع التجاري على غرار: قانون المالكين والمستأجرين، وقوانين وأنظمة وتعليمات مؤسسة المواصفات والمقاييس، ومؤسسة الغذاء والدواء، ونظام الأبنية الجديد.
5. ضعف البنية التحتية لقطاع النقل بشكل عام، فضلاً عن وجود بعض المشاكل المتخصصة في قطاع النقل أبرزها: نظام التأمين الإلزامي للمركبات، والفحص الفني للسيارات والمشاكل التي يواجهها ضمنه، وفرض ضريبة المبيعات على الإطارات الخاصة بالنقل لتصبح 16%، وإيقاف شمول شركات الاستثمار بالإعفاءات الجمركية، وارتفاع رسوم الفحص بالأشعة السينية في المطارات.
6. ارتفاع تكاليف الإنتاج، وخاصة أسعار المشتقات النفطية وأثرها السلبي على ازدياد التكاليف التشغيلية، رغم تفاوت الأسعار العالمية بنسب أقل من نسب رفع الأسعار محلياً، فضلاً عن التعقيدات المتعلقة بإعفاء الأجهزة الموفرة للطاقة، واقتصار الإعفاءات على الأجهزة الموفرة بنسبة 60% بدلاً من 20%.
7. صعوبة الحصول على التمويل ونقص السيولة، خاصة أن غالبية القطاع التجاري تتألف من المنشآت الصغيرة والمتوسطة، فضلاً عن ارتفاع الفوائد البنكية على القروض وأثره السلبي على الحركة التجارية في السوق المحلية، وتعقيدات البنوك المحلية في منح الائتمان.

8. مشاكل القطاع العقاري، والركود الحاصل خلاله، جراء بعض الإجراءات والرسوم غير المبررة، وجراء البيروقراطية الكبيرة التي يواجهها القطاع في شتى المعاملات التي يحتاجها.
9. توسع فروع (المولات) الأجنبية بشكل كبير وغير مدروس، ما يؤثر على المحلات التجارية الصغيرة، فضلاً عن عدم وجود آلية تفرض على هذه (المولات) تخصيص نسب معينة من المنتجات المحلية وتشغيل الأردنيين.
10. التخطيط الواضح في السياسات الحكومية، ما يؤثر على مجمل القطاعات والاستثمارات، وآخر مثال على ذلك ما حدث للضريبة على السيارات الهجينة (الهايبرد).

رابعاً: التشريعات النازمة للقطاع واتفاقيات التجارة

أ- التشريعات

- القوانين

هنالك العديد من القوانين والتشريعات الاقتصادية التي ترتبط بالقطاع التجاري، فمنها ما يتعلق بتنظيم عمل المؤسسات والجهات المسؤولة عن القطاع، ومنها ما يتعلق بالجهات الرقابية والتفتيشية على القطاع وهي كثيرة ومتنوعة، ومنها ما يتعلق ببيئة الأعمال وإقامة الاستثمارات والضرائب بشكل عام، ومنها ما يتعلق بحركة البضائع من استيراد وتصدير، فضلاً عن الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب هذه القوانين.

ولعل أبرز القوانين التي تنظم عمل القطاع وتعمل على تنميته، تكمن في قانون الشركات، وقانون المنافسة ومنع الاحتكار، بالإضافة إلى قانون حماية المستهلك. وتنبع أهمية قانون المنافسة ومنع الاحتكار من كونه يشكل ضماناً للمستثمرين وحافزاً لرفع القدرة التنافسية للشركات، مثلما يؤدي إلى تحقيق رفاهية المستهلك، وزيادة الثقة بالسوق الاقتصادية الأردنية، من خلال حظر التحالفات المخلة بالقانون في إساءة استغلال وضعيّة الهيمنة، والتأكيد على أحقية المستهلك في الأسعار التفضيلية، والحد من خطورة «التركز الاقتصادي»، وكل هذا يساهم بدوره في تنمية القطاع التجاري من خلال زيادة الإنتاج، وزيادة الابتكار، وإدخال منتجات جديدة وعمليات جديدة في الإنتاج، إضافة إلى خفض الأسعار، وكل ذلك يؤدي إلى رفع مؤشرات التنافسية على المستويين الداخلي والخارجي.

وفي ما يلي أهم القوانين النازمة لعمل القطاع التجاري:

- قانون معدل لقانون الصناعة والتجارة رقم (14) لسنة 2016.
 - قانون الصناعة والتجارة وتعديلاته رقم (18) لسنة 1998.
 - قانون الأسماء التجارية رقم (9) لسنة 2006.
 - قانون الوكلاء والوسطاء التجاريين رقم (28) لسنة 2001.
 - قانون الاستيراد والتصدير وتعديلاته رقم (21) لسنة 2001.
 - قانون التأجير التمويلي رقم (45) لسنة 2008.
 - قانون غرف التجارة المؤقت رقم (70) لسنة 2003.
 - قانون التجارة رقم (12) لسنة 1966.
 - قانون وضع الأموال المنقولة تأميناً للدين لسنة 2012.
 - قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعديلاته رقم (46) لسنة 2007.
 - قانون الشركات وتعديلاته رقم (22) لسنة 1997.
 - قانون تصديق انضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية رقم (4) لسنة 2000.
 - قانون المنافسة وتعديلاته رقم (33) لسنة 2004.
 - قانون العلامات التجارية وتعديلاته رقم (33) لسنة 1952.
 - قانون المعاملات الإلكترونية المؤقت رقم (85) لسنة 2001.
 - قانون الجمارك وتعديلاته رقم (20) لسنة 1998.
 - قانون حماية المستهلك رقم (7) لسنة 2017.
 - قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014.
 - قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014.
 - قانون العمل رقم (6) لسنة 1996.
 - قانون الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية رقم (33) لسنة 2017.
 - الأنظمة
- تجدر الإشارة إلى أن القوانين النازمة لعمل القطاع التجاري ينبثق عنها الكثير من الأنظمة والتعليمات، وجميعها مرتبطة بعمل القطاع التجاري، ومن أبرزها:
- نظام رخص وبطاقات الاستيراد والتصدير.
 - نظام تسجيل الوكلاء والوسطاء التجاريين.
 - نظام الأسماء التجارية.
 - نظام رسوم القيد في السجل التجاري.
 - التعليمات تعليمات الاستيراد رقم (109) لسنة 2015.

- قائمة المواد الأردنية المراقبة الخاضعة لرخصة تصدير غير تلقائية.
- تعليمات الوكلاء والوسطاء التجاريين.
- تعليمات تصدير وإعادة تصدير المواد ثنائية الاستخدام.

ب- الاتفاقيات التجارية

تستمد السياسة التجارية الخارجية الأردنية إطارها العام من فلسفة الانفتاح الاقتصادي على العالم، ومن الإيجابية في التعامل مع الشركاء التجاريين على لتحقيق المصالح المشتركة. وقد خطا الأردن شوطاً طويلاً على طريق التحرير الاقتصادي والتجاري إلى جانب تعزيز آليات السوق، حيث تبلور ذلك من خلال انضمام الأردن لعضوية منظمة التجارة العالمية والتي دخلت حيز التنفيذ في 11/4/2000، وتنفيذاً لمتطلباتها فقد أدخل الأردن جملة من الإصلاحات على نظامه التجاري شملت تغييرات في البيئة القانونية لنظامه التجاري بما ينسجم مع اتفاقيات المنظمة، حيث عدّل واستحدث عدداً من القوانين خاصة في مجال الملكية الفكرية. كما عدّل القوانين المتعلقة بالمواصفات والمقاييس والزراعة وحماية الإنتاج المحلي والضريبة العامة على المبيعات والجمارك والاستيراد والتصدير، إلى جانب نظام استثمارات غير الأردنيين.

ويوفر انضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية فتح أسواق أكثر من 150 دولة أمام الصادرات الأردنية من السلع والخدمات ضمن بيئة واضحة وشفافة من الإجراءات والقوانين والأنظمة التي تحكم التبادل التجاري وفقاً لقواعد واتفاقيات المنظمة. كما عقد الأردن مجموعة من الاتفاقيات التجارية الحرة الثنائية أو مع التكتلات الاقتصادية، ما وفر من خلالها نقطة ارتكاز للوصول إلى أكثر من 1.5 مليار مستهلك في الأسواق العالمية. ويوضح الجدول رقم (8) أبرز الاتفاقيات التي وقّع عليها الأردن.

الجدول رقم (8): أبرز اتفاقيات التجارة الحرة التي وقّع عليها الأردن

الاتفاقية	تاريخ التوقيع	تاريخ دخول الاتفاقية حيز التنفيذ
منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (GAFTA)	1997/02/19	1998/01/01
منطقة التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأميركية	2000/10/24	2001/12/17
منطقة التجارة الحرة مع رابطة دول الإفتا (EFTA)	2001/06/21	2002/01/01
الشراكة الأردنية الأوروبية	1997/11/24	2002/05/01
منطقة التجارة الحرة مع سنغافورة	2004/05/16	2005/08/22
منطقة التجارة الحرة العربية المتوسطة (أغادير)	2004/02/25	2006/07/06
اتفاقية التجارة الحرة مع تركيا	2009/12/01	2011/03/01
اتفاقية التجارة الحرة مع كندا	2009/06/28	2012/10/01
اتفاقية تبسيط قواعد المنشأ / الاتحاد الأوروبي		دخل حيز التنفيذ بتاريخ 2016/7/19 ونفاية 2026/12/31

المصدر: وزارة الصناعة والتجارة والتموين، <https://www.mit.gov.jo/Pages/viewpage?pageID=141>

وعند النظر إلى مدى استفادة الأردن من اتفاقيات التجارة الحرة التي مضى على دخولها حيز التنفيذ سنوات عديدة، نجد أن الغالبية العظمى من هذه الاتفاقيات يميل الميزان التجاري فيها للبلد أو التكتل الآخر، ما يعني أن مستوردات الأردن منها أعلى من صادراته. بهذا تكون هذه الاتفاقيات قد ساعدت على استفادة الجهات الأخرى، وعملت على نزييف احتياطات الأردن من العملات الأجنبية، وزادت من عجز الميزان التجاري للأردن.

ويؤكد على ذلك، توجه الحكومة الأردنية مؤخراً لإعادة النظر في الاتفاقيات التجارية التي لم تؤد إلى توسيع القاعدة الإنتاجية للقطاعات الاقتصادية المختلفة، ولا إلى زيادة التنوع في قاعدة الصادرات الوطنية وجذب الاستثمارات النوعية ذات القيمة المضافة العالية على الاقتصاد الأردني، حيث تمثل أول قرارات هذا التوجه في إيقاف العمل باتفاقية الشراكة لإقامة منطقة تجارة حرة بين الأردن وتركيا.

وبالنظر إلى الإحصاءات الرسمية، فمنذ دخول اتفاقية التجارة الحرة بين الأردن وتركيا حيز التنفيذ خلال عام 2011 ولغاية عام 2017، ارتفعت مستوردات الأردن من تركيا بما نسبته 23% لتصل إلى ما يقارب 485 مليون دينار، في حين ارتفعت الصادرات الأردنية الكلية إلى تركيا بما نسبته 3% فقط لتصل إلى حوالي 72 مليون دينار، ما أدى إلى رفع قيمة عجز الميزان التجاري بما نسبته 27% ليصل إلى ما يقارب 412 مليون دينار. وبالتالي خسارة الأردن لمزيد من العملات الأجنبية، وتوسيع فجوة العجز في الميزان التجاري.

كما زاد حجم العجز في الميزان التجاري بين الأردن والاتحاد الأوروبي ما بعد توقيع اتفاقية الشراكة الأردنية الأوروبية ودخولها حيز التنفيذ خلال عام 2002، حيث وصل العجز إلى ما يقارب ثلاثة مليارات دينار خلال عام 2017 مقارنةً مع ما يقارب مليار دينار خلال عام 2002، أي بزيادة ضخمة قدرها مليارات دينار، وذلك نتيجة ارتفاع مستوردات الأردن من الاتحاد الأوروبي خلال هذه الفترة بما يزيد على ما نسبته 200%، في حين أن الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي زادت بما نسبته حوالي 150% لكنها تمثل ما قيمته 75 مليون دينار فقط.

وتوضح الملاحق ذوات الأرقام (1، 2، 3) تطور حجم كل من الصادرات والمستوردات الأردنية والعجز التجاري وتوزيعها بحسب أبرز الاتفاقيات التجارية التي وقّعت عليها الأردن.

خامساً: الجهات المعنية بالقطاع التجاري

تُعدّ وزارة الصناعة والتجارة والتموين الجهة الحكومية المعنية بعمل القطاع التجاري بشكل مباشر، حيث تعنى الوزارة بصياغة السياسة الاقتصادية، ودعم القطاع، وتطوير

تنافسيته، إلى جانب استقطاب الاستثمارات الخارجية، ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتبني سياسة تأهيل البيئة الملائمة لذلك، فضلاً عن ربط المملكة بالاقتصاد العالمي والعمل على تعزيز النمو الاقتصادي.

وبالإضافة إلى دور العديد من الجهات الحكومية، فإن هنالك دوراً ريادياً للقطاع الخاص في هذا المجال من خلال الغرف التجارية التي تسعى لتحقيق مصالح أعضائها وتوفير المعلومات والاستشارات لهم، وتوفير الإحصاءات الاقتصادية حول أوضاع القطاع التجاري وتطورات وأهميته الكبرى، فضلاً عن المساهمة في تشجيع الاستثمارات الأجنبية وتسهيل التجارة الدولية.

وفي ما يتعلق بباقي الجهات الحكومية والخاصة التي يرتبط القطاع التجاري معها، فتختلف وتتنوع بحسب طبيعة العلاقة المشتركة من حيث تزويد الخدمات، أو الرقابة، ويمكن حصرها في الجهات التالية:

أ- الجهات الحكومية:

- وزارة الصناعة والتجارة والتموين؛
- المؤسسة الاستهلاكية المدنية.
- مؤسسة المواصفات والمقاييس.
- وزارة المالية؛
- دائرة الجمارك الأردنية.
- دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.
- وزارة العمل؛
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
- هيئة الاستثمار الأردنية.
- وزارة الصحة؛
- المؤسسة العامة للغذاء والدواء.
- أمانة عمان الكبرى.

ب- الجهات الخاصة:

تمتاز الجهات الخاصة التي يرتبط بها القطاع التجاري بالتنوع، نظراً لارتباط التجارة بالعديد من المجالات. وتتمتع غرفة تجارة الأردن بصفاتها المعنية بالقطاع التجاري الأردني بالعضوية في العديد من الهيئات والمنظمات الدولية والمحلية، وتتلخص هذه الجهات في ما يلي:

- الغرف التجارية المحلية :
- 19 غرفة موزعة على أنحاء المملكة جميعها.
- البنوك التجارية والإسلامية.
- الجمعيات القطاعية والجغرافية.
- النقابات العمالية.
- المؤسسات التمويلية غير المصرفية.

سادساً: إستراتيجيات القطاع التجاري

تتنوع الخطط الاقتصادية والإستراتيجيات التنموية في الأردن، والتي حملت في طياتها إجراءات لتحقيق التنمية الاقتصادية، من خلال تقسيمها إلى قطاعات محددة تتمثل ببيئة الأعمال بشكل عام، وبالقطاعات الاقتصادية الفرعية بشكل خاص، حيث ترتبط الكثير من الإستراتيجيات بالقطاع التجاري وتعمل على تحفيزه من خلال إدراج حيز له ضمنها، ومن الأمثلة عليها، البرامج التنموية التنفيذية، ورؤية الأردن 2025، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي، وغيرها من الإستراتيجيات الخاصة بالتجارة الخارجية بشكل عام والصادرات بشكل خاص، والتي تعتبر قديمة ولم تُحدَّث أو يُستحدث غيرها.

كما جاءت مؤخراً، خطة تحفيز النمو الاقتصادي للأعوام 2018-2022 كبرنامج تنفيذي للسنوات الخمس المقبلة. وتشتمل هذه الخطة على إستراتيجيات اقتصادية ومالية موزعة قطاعياً، مع تصور للإجراءات المطلوبة، على شكل سياسات أو مشاريع حكومية أو استثمارات بالشراكة مع القطاع الخاص.

وبالنظر إلى ما حملته الخطة من إجراءات إصلاحية بلغ عددها 95 إجراء تخص بيئة العمل والاستثمار بشكل عام والقطاعات الاقتصادية بشكل خاص، وهي في مجملها إجراءات مهمة ونوعية تحمل في طياتها الحلول لجل المشاكل التي تواجه بيئة الأعمال خصوصاً التي تؤثر بمجملها على عمل القطاع التجاري.

وتجدر الإشارة إلى أن جل الإستراتيجيات والخطط السابقة، لم تحقق الهدف منها، ولم ترتقِ إلى ما هو مأمول منها، على الرغم من كثرتها، حيث أن تداخل المصالح في ما بين الجهات المنفذة والمسؤولة عن هذه الإستراتيجيات، وضعف متابعة تنفيذها، أدى بالمحصلة إلى ضعف في مخرجاتها.

وفي ما يخص خطة تحفيز النمو الاقتصادي، يتطلع القطاع التجاري إلى إعادة تقييم

القرارات الحكومية السابقة؛ فهل استطاعت هذه القرارات تحفيز النمو الاقتصادي لتفادي أي خلل مستقبلاً؟ كما إن نجاح خطة التحفيز الاقتصادي يتطلب تفعيلها بشكل سريع، ومتابعة الإنجاز لمعالجة أي خلل في التطبيق أولاً بأول وضمن مؤشرات قياس عصرية تنسجم مع متطلبات هذه الخطة المرحلية المهمة.

ويمكن تلخيص الخطط والإستراتيجيات المؤثرة على أداء القطاع الصناعي بما يلي:

- رؤية الأردن 2025:
- فتح أسواق جديدة للمنتجات الأردنية من سلع وخدمات وتعظيم استفادة القطاع الخاص من الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية التي ترتبط بها المملكة، وذلك من خلال:
 - تحديث وثيقة السياسة التجارية.
 - إقرار إستراتيجية وطنية للتصدير وتنفيذها.
 - استكمال جولات التفاوض مع عدد من الشركاء التجاريين (الاتحاد الأوروبي، دول مجلس التعاون الخليجي، المكسيك).
 - تنظيم المعارض والوفود التجارية وبعثات ترويج الصادرات.
 - إعداد منشورات وبرامج توعية للقطاع الخاص بأوجه الاستفادة الكامنة من الاتفاقيات التجارية.
 - استحداث علامة تجارية مميزة للمنتجات المصنعة محلياً ونشرها دولياً.
 - توفير خدمات ترويج صادرات حديثة لرجال الأعمال المبدعين.
 - تطوير العلاقات التجارية والعمل على إعداد إطار قانوني لتنظيم العلاقة التجارية مع الأسواق غير التقليدية.
 - إعداد خطة وتنفيذها لتعزيز الصادرات من السلع والخدمات في القطاعات الواعدة التي تتمتع بالفرص التصديرية.
 - توجيه برامج الدعم الفني للشركات القائمة لتمكينها من الوصول إلى أسواق جديدة.
 - تطوير وتحسين إجراءات تيسير التجارة بما في ذلك البنية التحتية للنقل والخدمات اللوجستية. وكذلك توحيد مرجعيات الفحص للمواد الغذائية المستوردة.
 - إعداد دراسة تحليلية شاملة للإجراءات غير التعريفية المعيقة للتجارة.
 - زيادة سعات التخزين وتحديث الصوامع ومستودعات التخزين لدى القطاعين العام والخاص.
 - تطوير معايير نسب الاستهداف للمواد الغذائية على نظام الأسيكودا باعتماد معايير إضافية تركز على التاجر وبلد المنشأ بشكل متواصل.

- إقرار القانون المعدل لقانون المواصفات والمقاييس.
- اعتماد مختبرات الغذاء لـ 15 فحصاً لمواد غذائية (جرثومي وكيميائي).
- تحسين انسياب المنتجات المحلية ونفاذها إلى الأسواق العالمية من خلال إنشاء شبكة ربط مع الموردين المحليين والخارجيين.
- رفع جودة المنتجات الأردنية في الأسواق العالمية.
- إحداث التوازن في الأسواق في حال ارتفاع الأسعار في السوق المحلية بشكل غير مبرر من خلال تعزيز دور كل من المؤسسة الاستهلاكية المدنية والعسكرية.

• البرنامج التنفيذي التنموي 2016 - 2019 / تعزيز تنافسية التجارة

الأهداف الفرعية:

- تشجيع الصناعات الوطنية.
 - تنمية التجارة الخارجية.
 - تنمية التجارة في الخدمات.
 - تعزيز سياسة المنافسة وحماية المستهلك.
- من خلال العمل على تحقيق الأهداف الإستراتيجية التالية:
- تطوير إجراءات تيسير التجارة وتحسينها بما في ذلك البنية التحتية للنقل والخدمات اللوجستية. وكذلك توحيد مرجعيات الفحص للمواد الغذائية المستوردة.
 - تحسين انسياب المنتجات المحلية ونفاذها إلى الأسواق العالمية.
 - رفع جودة المنتجات المحلية في الأسواق العالمية.
 - ضمان أقصى قدرة من المنافسة في الأسواق المحلية.
 - إحداث التوازن في الأسواق في حال ارتفاع الأسعار في السوق المحلية بشكل غير مبرر.

• خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018 - 2022.

تسعى الحكومة إلى تنمية التجارة الخارجية، وزيادة الصادرات الوطنية إلى الأسواق التقليدية، وفتح أسواق جديدة وواعدة للصادرات، وتقليص العجز في الميزان التجاري، حيث وضعت الكثير من الإستراتيجيات التي تهدف إلى تحفيز قطاع التجارة الخارجية ومنها:

1. مراجعة الاتفاقيات التجارية الموقعة، وذلك من خلال إعداد الدراسات اللازمة لتقييم الأثر الاقتصادي من الاتفاقيات الموقعة، إضافة إلى توعية القطاع الخاص بأوجه الاستفادة الكامنة من الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية.
2. فتح أسواق تصديرية جديدة للمنتجات الأردنية، وذلك باستكمال جولات التفاوض

مع عدد من الشركاء التجاريين، وتطوير العلاقات التجارية، والعمل على إعداد إطار قانوني لتنظيم العلاقة التجارية مع الأسواق غير التقليدية.

3. تعزيز نفاذ الصادرات من السلع والخدمات إلى الأسواق الواعدة؛
- إنشاء صندوق متخصص لتقديم الدعم المالي والفني وتمويل الصادرات.
- تعزيز دور الشركة الأردنية لضمان القروض.
- إنشاء برنامج متخصص لدعم الصادرات (Coaching Export).
- إعداد برامج بديلة لبرنامج إعفاء أرباح الصادرات من ضريبة الدخل.
- دعم إنشاء وحدات تصدير وطنية (Export & Trade Houses) من قبل القطاع الخاص.

- تبسيط وتقليل إجراءات التصدير، وزيادة كفاءة عمليات الحدود الأردنية.
4. تنافسية قطاع الخدمات في الأسواق الخارجية؛
- تعزيز عمل القطاعات الخدمية شبه المنظمة أو غير المنظمة.
- تعزيز دور غرف التجارة في دعم القطاعات الخدمية من الناحية المؤسسية.
- توسيع تصنيفات المهن المنزلية الخدمية وتحفيز العمل من المنازل.
- تحسين البيانات والإحصاءات المتعلقة بالتجارة وتوفيرها.
- مؤسسة تطبيق معايير الجودة في القطاعات الخدمية.
5. بناء إطار مؤسسي تشاركي مع القطاع الخاص لاتخاذ القرارات التي تيسر العمل التجاري؛

- تعزيز قنوات الاتصال والتفاعل لتحسين الأداء المؤسسي.
- تفعيل دور البحث العلمي في مجال السياسة التجارية من خلال التعاون مع الكليات والجامعات والمعاهد المهنية.

كما وضعت الحكومة ما يقارب خمسة ملايين دينار كمشروع حكومي ضمن خطة تحفيز النمو الاقتصادي لقطاع التجارة الخارجية من أجل تفعيل اتفاقية التجارة الحرة وتمكين الشركات المحلية من زيادة صادراتها.

• الإستراتيجية الوطنية للتجارة الخارجية 2010-2014

هدفت الإستراتيجية الوطنية إلى تعظيم المكاسب والمنافع الناجمة عن الانفتاح الاقتصادي والتجارة الخارجية، إضافة إلى تعزيز الإجراءات التي من شأنها أن توسع التجارة والاستثمار وتنوعهما في إطار السياسة التجارية الأردنية، حيث تضمنت العديد من المحاور والأهداف الإستراتيجية أبرزها؛ تعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني، وتطوير الأداء التجاري، وتطوير الأداء المؤسسي.

وتجدر الإشارة إلى أن جل الإستراتيجيات والخطط السابقة، لم تلد الطموحات، ولم تحقق الهدف منها، حيث انتهت مدة أكثر من إستراتيجية دون وقوع نتائج إيجابية تذكر. ولعل أبرز أسباب عدم الوصول إلى الأهداف المحددة، وخاصة في ما يتعلق بقطاع التجارة الخارجية، يكمن في تأثير الأحداث الجيوسياسية في المنطقة وإغلاقات الحدود البرية مع كل من العراق وسوريا، والتي أثرت بشكل كبير على الصادرات الوطنية، لكن يجدر التنويه إلى ضعف التوجه إلى أسواق بديلة وغير تقليدية كان له دور بارز في تأثر الصادرات بشكل كبير.

وبالنظر إلى مخرجات وخطط عمل هذه الإستراتيجيات، والتي تتشابه وتتداخل كثيراً في ما بينها، وإلى مدى انعكاسها على أرض الواقع، نجد أن خطة تحفيز النمو الاقتصادي، قد دخلت حيز التنفيذ مؤخراً، لكن لم يمض وقت كافٍ لتقييم ما إذا حققت النتائج المرجوة منها، أم لا.

أما في ما يتعلق برؤية الأردن 2025، وعند الاطلاع على السيناريوهات المستهدفة لقطاع التجارة والتنافسية، نجد أنها تستهدف الوصول إلى نمو الصادرات الوطنية بما نسبته 5% خلال عام 2017، لكن الصادرات الوطنية حققت نمواً على أرض الواقع لم يتجاوز ما نسبته 2%، وهو ما يعني عدم تحقيق ما هو متوقع منها.

كما تجدر الإشارة إلى أن الإستراتيجية الوطنية للتجارة الخارجية لم تحقق أهدافها، وأن الإستراتيجية الوطنية للتصدير لم تنفذ على أرض الواقع، ما يثير التساؤلات حول جدوى إعداد المزيد من الإستراتيجيات دون متابعة وتنفيذ فعلي وحقيقي للإستراتيجيات القديمة.

تطلعات القطاع التجاري

يعد القطاع التجاري الأردني من القطاعات المهمة والرئيسية في الاقتصاد الوطني، ويلعب دوراً رئيسياً في تحريك عجلة الاقتصاد الوطني وتحفيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، وشهد على مدى عقود طويلة تطوراً مهماً في خدمة الاقتصاد الوطني بشكل عام، والمواطن الأردني بشكل خاص، إضافة إلى دوره على الصعيد الخارجي من خلال تعزيز علاقات الأردن الاقتصادية مع دول العالم المختلفة والترويج لبيئة الأعمال والاستثمار وإبرام الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية بهدف تسهيل التبادل التجاري.

لكن من خلال التحديات والمعيقات التي تواجه قطاع التجارة بشقيها الخارجية والداخلية، والتي تُعيق نموه وتطوره، فإنه يتعين على الحكومة ضرورة العمل على تحقيق مطالب القطاع التجاري التي تستند إلى أن عملية الإصلاح الاقتصادي وفق الرؤية الملكية لها يجب ان تنطلق أولاً من تطوير جذري لمختلف القوانين الاقتصادية لايجاد بيئة أعمال مناسبة تحفز الإبداع والإنتاج بما ينعكس على تنافسية المملكة داخلياً وخارجياً. وتتمثل أبرز مطالب القطاع التجاري في ما يلي:

1. تفعيل مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وخاصة في مجال السياسات والتشريعات الاقتصادية للوصول إلى رؤية تنموية تحقق الاستقرار والنمو للاقتصاد الوطني.
2. تفعيل عمل الخطط والاستراتيجيات الخاصة بالقطاع، وإلغاء تداخل المصالح التي تحملها الخطط المتنوعة، والعمل على تطبيقها بالشكل الأمثل ومتابعة مخرجاتها بالشكل الذي يضمن تطبيقها، من خلال تعميق الرقابة والمتابعة وربطها بمؤشرات قياس واضحة ومعلنة، وتأهيل الكوادر المتخصصة بعملية الرصد والمتابعة.
3. مراجعة جميع اتفاقيات التجارة الحرة التي وقّعها الأردن بشكل شائي، وإعادة النظر في بنود الاتفاقيات التي لم تؤد إلى رفع وزيادة التنوع في قاعدة الصادرات الوطنية وجذب الاستثمارات النوعية ذات القيمة المضافة العالية للاقتصاد الأردني.
4. تخفيض معدلات الضريبة المفروضة على القطاع التجاري، والتي تعتبر عالية ولا تسهم بتحفيز النشاط الاقتصادي وتشجع في الوقت نفسه على عمليات التهرب الضريبي، من خلال إلغاء الخفض التدريجي للإعفاء من ضريبة المبيعات، واقتراح توحيد رسم خدمات وبدلات بنسبة 5% على السلع والبضائع المستوردة. ويمكن في هذا المجال أخذ تجربة دول الخليج العربي كحالة تعمل على تحفيز النشاط الاقتصادي ككل والقطاع التجاري على وجه خصوص، فضلاً عن ضرورة إعادة دراسة حد التسجيل للضريبة العامة على المبيعات.
5. الابتعاد عن سياسة الجباية المباشرة للأموال، وضرورة التوجه نحو تحريك عجلة النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاج المحلي من خلال إيجاد أساليب وسياسات عملية تعمل على تبسيط وتسهيل آليات بيئة الأعمال والاستثمار.
6. فتح أسواق تصديرية جديدة للمنتجات الأردنية، وخاصة أسواق آسيا الوسطى وشرق آسيا، وشرق إفريقيا، لضمان تنوع الصادرات.

7. الإسراع في سنّ قانون ينظم البيع الإلكتروني، لتنظيم عملية التجارة الإلكترونية وحفظ حقوق المنتجات الأردنية، وإنشاء أنظمة رقابية إحصائية حولها.
8. الإسراع في إقرار وإصدار الأنظمة والتعليمات الخاصة بقانون الإعسار، لما له من أثر كبير في حل المشاكل للشركات المتعثرة.
9. وجوب إعادة النظر بمتطلبات تسجيل الشركات التجارية (الحد الأدنى للتسجيل)، ما يعزز العمل الرسمي والحد من التهرب الضريبي.
10. تطوير وتحسين إجراءات تيسير التجارة بما في ذلك البنية التحتية للنقل والخدمات اللوجستية. وكذلك توحيد مرجعيات الفحص للمواد الغذائية المستوردة.
11. العمل على إنشاء صندوق متخصص لتقديم الدعم المالي والفني لتمويل الصادرات، وإنشاء برنامج متخصص لدعم الصادرات (Coaching Export). ودعم إنشاء وحدات تصدير وطنية (Export & Trade Houses) من قبل القطاع الخاص.
12. الحد من التوسع غير المدروس لـ (المولات) الأجنبية، وإلزامها بنسب معينة من المنتجات المحلية وتشغيل الأردنيين.
13. ضرورة أن تعمل الحكومة على خلق تكاملات وترابطات في ما بين القطاعين الصناعي (المنتج) والتجاري (المسوق) في الأردن، بهدف تقليل الاعتماد على المنتجات المستوردة، وبما يعزز مكانة المنتجات المحلية ويؤدي إلى تقليل العجز التجاري.

الملحق رقم (١) : تطور حجم الصادرات الوطنية بحسب أبرز الاتفاقيات التجارية (بالمليون دينار) المصادر: البنك المركزي، تقرير التوزيع الجغرافي للتجارة الخارجية، سنوات مختلفة.

دائرة الإحصاءات العامة، التجارة الخارجية، سنوات مختلفة.
الموقع الإلكتروني Index.aspx / www.trademap.org،
https://www.trademap.org/Index.aspx، منظمة التجارة العالمية.

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى	680.9	740.8	691.9	946.3	1,095.8	1,248.8	1,393.5	1,849.3	1,846.6	2,127.7	2,262.2	2,307.0	2,571.7	2,656.4	2,444.0	2,141.9	2,072.2
التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية	164.6	304.4	468.6	722.2	790.2	907.8	875.0	736.2	612.0	655.9	733.8	788.5	847.6	929.9	1,002.1	1,041.2	1,112.5
منطقة التجارة الحرة مع رابطة دول الإفتا	8.4	34.5	142.6	34.8	3.3	193.7	32.3	39.5	78.7	99.6	57.1	21.0	9.2	8.0	2.9	2.6	1.7
الشراكة الأردنية الأوروبية	54.0	50.2	75.0	80.6	100.3	107.7	110.5	182.2	107.0	155.6	220.1	215.8	171.4	216.5	121.5	116.7	124.3
منطقة التجارة الحرة مع سنغافورة	1.88	1.28	1.41	0.40	1.62	1.35	0.41	2.44	1.26	3.37	10.61	5.04	1.28	3.79	16.10	7.56	1.87
التجارة الحرة العربية المتوسطية (أغادير)	23.5	20.5	25.2	31.5	42.4	50.0	69.3	138.5	114.1	130.1	115.4	115.1	111.3	120.2	105.2	89.4	96.6
اتفاقية التجارة الحرة مع تركيا	9.9	14.3	10.1	12.7	18.1	12.2	17.8	23.4	27.8	43.1	69.6	95.1	73.1	120.9	71.5	64.5	65.8
اتفاقية التجارة الحرة مع كندا	0.83	1.38	2.12	2.25	3.28	7.56	8.00	7.37	7.39	9.58	9.68	10.26	24.27	35.12	38.48	41.69	43.36

الملحق رقم (٧) : تطور حجم المستوردات الأردنية بحسب أبرز الاتفاقيات التجارية (بالمليون دينار)
المصادر: البنك المركزي، تقرير التوزيع الجغرافي للتجارة الخارجية، سنوات مختلفة.
دائرة الإحصاءات العامة، التجارة الخارجية، سنوات مختلفة.

الموقع الإلكتروني <https://www.trademap.org/Index.aspx>، منظمة التجارة العالمية.

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى	3,138.2	3,470.4	1,121.8	1,776.0	2,516.0	2,930.3	3,210.6	4,000.0	3,238.3	3,849.9	4,947.7	5,260.9	4,809.3	4,888.8	3,714.5	3,138.2	3,470.4
التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية	280.7	278.6	276.2	393.9	417.0	393.3	449.0	551.1	707.3	615.6	861.4	977.5	969.3	937.6	894.7	952.2	1,420.2
منطقة التجارة الحرة مع رابطة دول الإفتا	42.7	46.3	56.6	83.8	101.1	68.7	86.0	198.1	90.1	98.2	123.2	116.0	371.8	385.1	476.5	229.6	216.7
الشراكة الأردنية الأوروبية	1,113.9	1,063.9	1,109.6	1,418.5	1,834.7	1,928.2	2,366.2	2,541.5	2,125.4	2,277.9	2,742.9	2,578.8	3,398.8	3,205.5	3,137.2	3,288.4	3,153.3
منطقة التجارة الحرة مع سنغافورة	4.13	7.28	5.13	8.62	8.88	13.24	60.78	36.53	14.24	37.33	17.92	18.27	150.46	65.49	94.11	33.72	17.77
التجارة الحرة العربية المتوسطية (أغادير)	45.5	63.0	95.2	225.1	273.0	358.3	441.2	571.7	646.8	522.9	556.0	608.5	567.5	411.9	371.0	363.2	364.5
اتفاقية التجارة الحرة مع تركيا	86.4	87.4	98.7	132.7	179.1	215.6	273.2	310.1	292.8	395.9	389.2	674.3	535.0	602.1	536.6	471.3	484.0
اتفاقية التجارة الحرة مع كندا	12.1	10.9	9.1	14.8	23.9	27.8	39.5	54.5	34.8	53.8	60.6	44.3	56.1	42.8	36.9	39.4	42.7

الملحق رقم (٣)، تطور حجم الميزان التجاري بحسب أبرز الاتفاقيات التجارية (بالمليون دينار)
المصادر: البنك المركزي، تقرير التوزيع الجغرافي للتجارة الخارجية، سنوات مختلفة.
دائرة الإحصاءات العامة، التجارة الخارجية، سنوات مختلفة.
الموقع الإلكتروني Index.aspx / www.trademap.org، منظمة التجارة العالمية.

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى	2,457.	2,730.	430.	830.	1,420.	1,682.	1,817.	2,151.	1,392.	1,722.	2,686.	2,954.	2,238.	2,232.	1,271.	996.	1,398.
التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية	116.	26	192	328	373	515	426	185	95.	40	128.	189.	122.	8.	107	89	308.
منطقة التجارة الحرة مع رابطة دول الإفتا	34.	12.	86	49.	98.	125	54.	159.	11.	1	66.	95.	363.	377.	474.	227.	215.
الشراكة الأروبية	1,060.	1,014.	1,035.	1,338.	1,734.	1,821.	2,256.	2,359.	2,018.	2,122.	2,523.	2,363.	3,227.	2,989.	3,016.	3,172.	3,029.
منطقة التجارة الحرة مع سنغافورة	2.	0	11	5.	8.	8.	50.	33.	13.	35.	18.	17.	149.	65.	93.	32.	16.
التجارة الحرة العربية المتوسطة (أغادير)	22.	43.	70.	194.	231.	308.	372.	433.	533.	393.	441.	493.	456.	292.	266.	274.	268.
اتفاقية التجارة الحرة مع تركيا	77.	73.	89.	120.	161.	203.	255.	287.	265.	353.	320.	579.	462.	481.	465.	407.	418.
اتفاقية التجارة الحرة مع كندا	11.	10.	7.	13.	21.	20.	32.	47.	27.	44.	51.	34.	32.	8.	2	2	1



المنشآت الصغيرة والمتوسطة





294	تقديم
296	أولاً: واقع قطاع المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة
298	أ. العمالة في قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة
301	ب. التوزيع الجغرافي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة
302	ت. التوزيع القطاعي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة
304	ثانياً: الجهات المعنية بقطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة
305	أ. المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (جيدكو)
307	ب. صندوق التنمية والتشغيل
308	ت. الجهات الحكومية والخاصة الأخرى
310	ثالثاً: إستراتيجيات قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة
318	رابعاً: القوانين النازمة لعمل المنشآت الصغيرة والمتوسطة
318	خامساً: المعايير التي تواجه المنشآت الصغيرة والمتوسطة
321	الخلاصة والتوصيات

تقديم

تلعب المشاريع الصغيرة والمتوسطة دوراً مهماً وبارزاً في دعم أركان التنمية الاقتصادية والاجتماعية في دول العالم بشكل عام والدول النامية على وجه الخصوص نظراً لما تتمتع به هذه المشاريع من ميزات وخصائص قل نظيرها في المشاريع الكبيرة. ويرى كثير من الاقتصاديين وصانعي السياسات أهمية دعم وتطوير هذه المشاريع وضرورة منحها الدور الأبرز في سياسات التنمية الاقتصادية المستدامة، باعتبارها منطلقاً أساسياً لزيادة القدرة الإنتاجية للاقتصادات الوطنية، وقدرتها الكبيرة على المساهمة في حل مشكلتي الفقر والبطالة، وتعزيز مبدأ التوزيع العادل للدخل، وتنمية المجتمعات المحلية في المناطق الأقل حظاً، وغيرها العديد من المساهمات المتنوعة.

ويأتي التركيز والاهتمام بمثل هذه المشاريع لأنها توصف بأنها العمود الفقري للقطاع الخاص في العالم، إذ تشكل هذه المشاريع أكثر من 90% من إجمالي المشاريع الاقتصادية في سائر أنحاء العالم، وتشغل 50%-60% من إجمالي القوى العاملة في العالم، ونحو 66% من إجمالي العاملين في الدول النامية⁽¹⁾.

ومن هذا المنطلق، أولت غالبية دول العالم أهمية كبيرة لهذه المشاريع، وعملت على تصميم السياسات والبرامج المختلفة الهادفة إلى تعزيز عملها وتحفيزه، وإزالة العوائق التي تعترض طريقها وتحد من نموها وازدهارها، ولعل ما أشارت إليه الأمم المتحدة ضمن أهدافها العالمية للتنمية من ضرورة دعم هذه المشاريع وإزالة العقبات من أمامها، يؤكد على أهميتها وقدرتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.

ولا يختلف واقع حال المشاريع الصغيرة والمتوسطة في الأردن كثيراً عن واقعها في بقية دول العالم، فوفقاً لمسح الاستخدام الذي أجرته دائرة الإحصاءات العامة لعام 2015، شكّلت المنشآت الصغيرة والمتوسطة⁽²⁾ حوالي 99.5% من إجمالي عدد المنشآت الاقتصادية

(1) IFC Jobs Study, Assessing private sector contributions to job creation and poverty reduction, International Finance Corporation, Washington, DC20433, 2121 Pennsylvania Avenue

(2) تم اعتماد تصنيف المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة وفقاً لتعريف دائرة الإحصاءات العامة والتي تعرفها بأنها المشاريع التي توظف ما بين عامل واحد و99 عاملاً.

الإجمالية من القطاعين العام والخاص، وتشغل ما يقارب 48% من إجمالي عدد العاملين في المنشآت الاقتصادية الإجمالية، وتزداد هذه النسبة لتصل إلى حوالي 68% من إجمالي عدد العاملين في منشآت القطاع الخاص.

ولعل تأخر الأردن في تنفيذ ووضع السياسات والبرامج الرامية لتعزيز دور المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والحد من المعوقات التي تواجهها، كان له دور بارز في المساهمة بتراجع معدلات النمو الاقتصادي، وعدم تحقيقه التنمية الاقتصادية المستدامة المنشودة.

ونتيجةً للأزمات السياسية والتغيرات الاقتصادية التي يواجهها الأردن، شهدت السنوات الماضية تطوراً ملحوظاً في مجال دعم المشاريع الإنتاجية الريادية والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وقد أوليت هذه المشاريع أهمية كبيرة في السياسات والبرامج الحكومية المختلفة، على الرغم من أن هذه البرامج والسياسات لم ترتقِ إلى مستوى طموح هذه المشاريع وتلبيتها.

وانعكس هذا التوجه الحكومي في كل من وثيقة الأردن 2025، والبرنامج التنموي التنفيذي 2016-2018، لما حملاه من برامج مفصلة لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والعمل على تحسين بيئة عملها. وأعدت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (جيدكو) الاستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال وتنمية المشاريع الميكروية (متناهية الصغر) والصغيرة والمتوسطة في الأردن للفترة 2016-2020، والتي توفر من خلالها إطاراً وتوجهاً للإجراءات المستقبلية الواجب اتباعها والعمل بها سواء من قبل الحكومة أو من أصحاب الشأن الآخرين، بهدف تنمية وتعزيز المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة، من أجل استحداث فرص العمل، وزيادة القيمة المضافة، والمساهمة بتحفيز النمو الاقتصادي في الأردن، لكنها لم تقروا وتدخل حيز التنفيذ لغاية الآن.

كما جاءت مؤخراً، خطة تحفيز النمو الاقتصادي للأعوام 2018-2022 كبرنامج تنفيذي للسنوات الخمس المقبلة. وتشتمل على إستراتيجيات اقتصادية ومالية موزعة قطاعياً، من ضمنها قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، مع تصور للإجراءات المطلوبة، على شكل سياسات أو مشاريع حكومية أو استثمارات بالشراكة مع القطاع الخاص.

أولاً: واقع قطاع المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة

لا يختلف واقع المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة في الأردن عما هو سائد في بقية أنحاء العالم، فوفقاً لمسح الاستخدام لعام 2015، والذي نفذته دائرة الإحصاءات العامة، شكّلت المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة حوالي 99.5% من إجمالي عدد المنشآت الاقتصادية العاملة، وتشغل هذه المنشآت ما يقارب 48% من عدد العاملين في المنشآت الاقتصادية الإجمالية، في حين تزداد هذه النسبة لتصل إلى حوالي 68% من إجمالي عدد العاملين في منشآت القطاع الخاص. وتستحوذ هذه المنشآت على ما يقارب نصف فرص العمل المستحدثة في الاقتصاد الأردني. كما تشير الدراسات إلى أن هذه المشاريع تساهم بما نسبته 30% من الناتج المحلي الإجمالي في الدول النامية⁽³⁾.

ويوضح الشكل رقم (1) مساهمة المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة في كل من الإنتاج والتشغيل في الأردن، حيث أنه بالرغم من مساهمتها الكبيرة في التشغيل إلا أن نسبة مساهمتها في الإنتاج ما زالت متدنية، وبحاجة إلى مزيد من الدعم وتقوية سلاسل القيمة المضافة من خلال ربطها بشكل أكبر مع المنشآت الكبيرة.

الشكل رقم (1): مساهمة المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة في كل من الإنتاج والتشغيل في الأردن



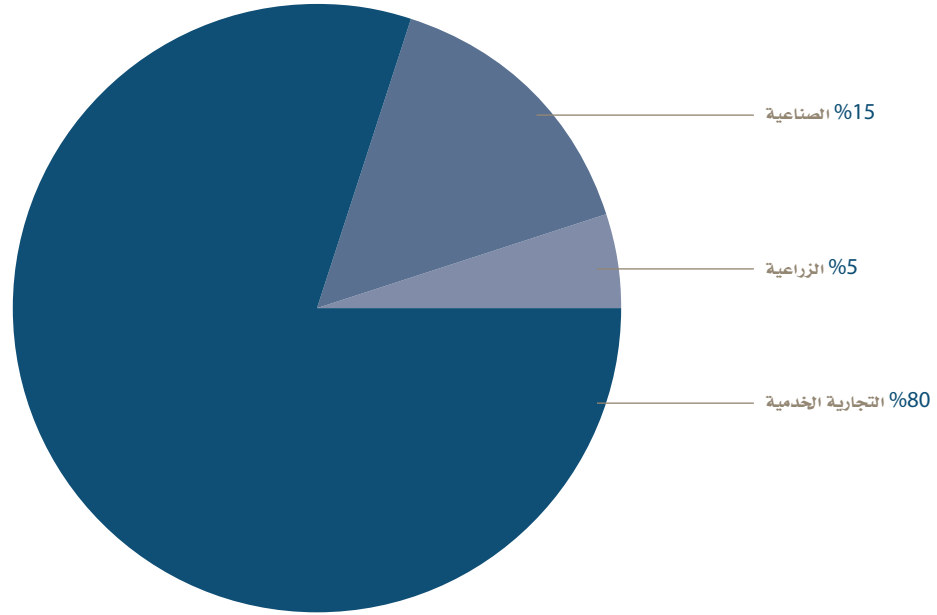
المصدر: الدعم المؤسسي وتمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2016.

(3) انظر: الدعم المؤسسي وتمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2016.

تقرير حالة البلاد: المنشآت الصغيرة والمتوسطة

وعلى مستوى التوزيع القطاعي، تشكل المشاريع التجارية والخدمية النسبة الأكبر من المنشآت الصغيرة والمتوسطة، حيث تبلغ نحو 80% منها، تليها المشاريع الصناعية ومن ثم الزراعية بنسبة 15% و5% على التوالي، حيث جاء توزيعها كما في الشكل رقم (2).

الشكل رقم (2) : التوزيع النسبي للمشاريع الصغيرة والمتوسطة بحسب التصنيف القطاعي لعام 2015



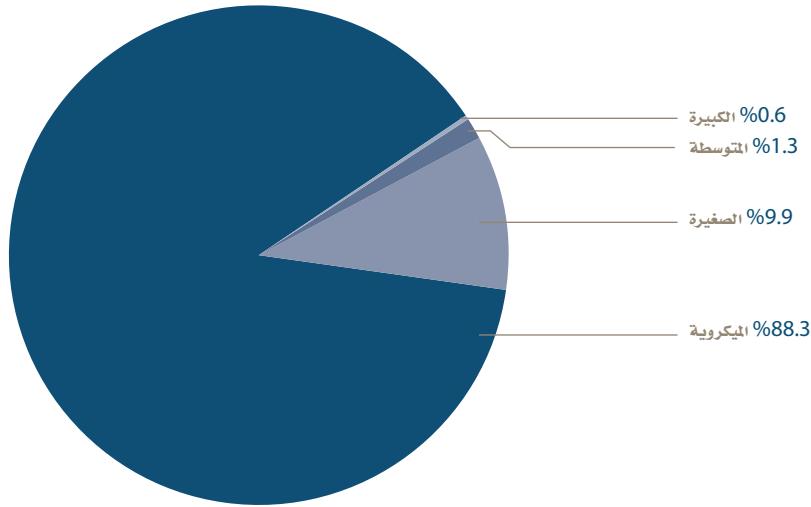
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، 2015.

أما على صعيد توزيع هذه المنشآت من حيث حجمها وفقاً لتعريفها المعتمد من قبل دائرة الإحصاءات العامة، فهناك الفئات التالية :

- المشاريع الميكروية توظف 1-4 عمال.
- المشاريع الصغيرة توظف 5-19 عاملاً.
- المشاريع المتوسطة توظف 20-99 عاملاً.
- المشاريع الكبيرة توظف أكثر من 100 عاملاً.

وتشكل المنشآت الميكروية كما هو مبين في الشكل رقم (3) ما يقارب 88.3% من إجمالي المنشآت الاقتصادية العاملة في المملكة، تليها المنشآت الصغيرة التي تشكل ما يقارب 9.9%، ثم المنشآت المتوسطة التي تشكل ما يقارب 1.3%، في حين أن المنشآت الكبيرة لا تتجاوز نسبتها 0.5% فقط من إجمالي عدد المنشآت الاقتصادية في الأردن.

الشكل رقم (3) : التوزيع النسبي لأعداد المنشآت الاقتصادية بحسب حجمها خلال عام 2015

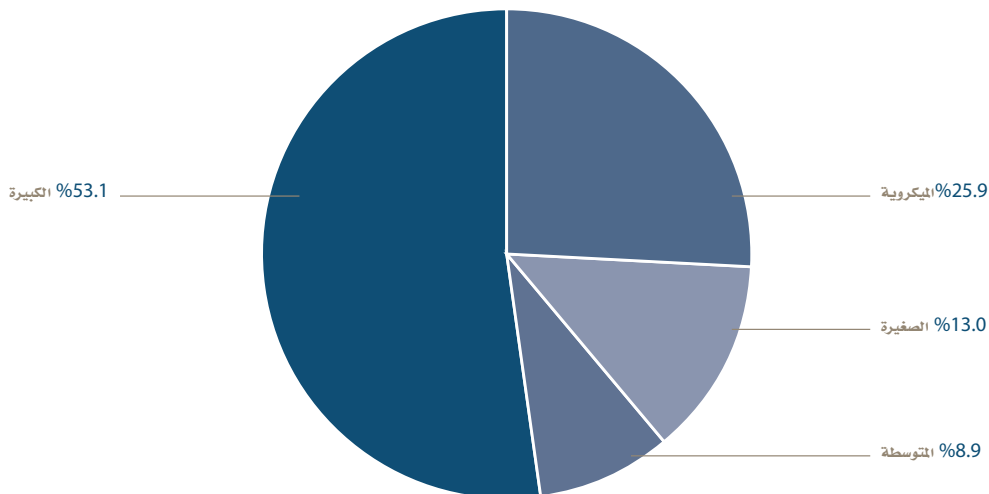


المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، 2015.

أ. العمالة في قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة

بحسب بيانات مسح الاستخدام لعام 2015، يعمل لدى المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الأردن حوالي 544 ألف عامل وعاملة، مشكّلين بذلك ما يقارب 48% من إجمالي عدد العاملين في المنشآت الاقتصادية في القطاعين العام والخاص كما هو مبين في الشكل رقم (4)، وتزداد هذه النسبة لتصل إلى حوالي 68% من إجمالي عدد العاملين في منشآت القطاع الخاص، أو ما مجموعه 541.6 ألف عامل وعاملة، منوهاً إلى أن ما نسبته 99.6% من إجمالي العاملين في هذه المنشآت يعملون في القطاع الخاص، وهذا ما يؤكد على مقولة بأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة هي العمود الفقري للقطاع الخاص.

الشكل رقم (4) : التوزيع النسبي للعاملين في المنشآت الاقتصادية الناشطة في القطاعين العام والخاص بحسب حجم المنشآت خلال عام 2015

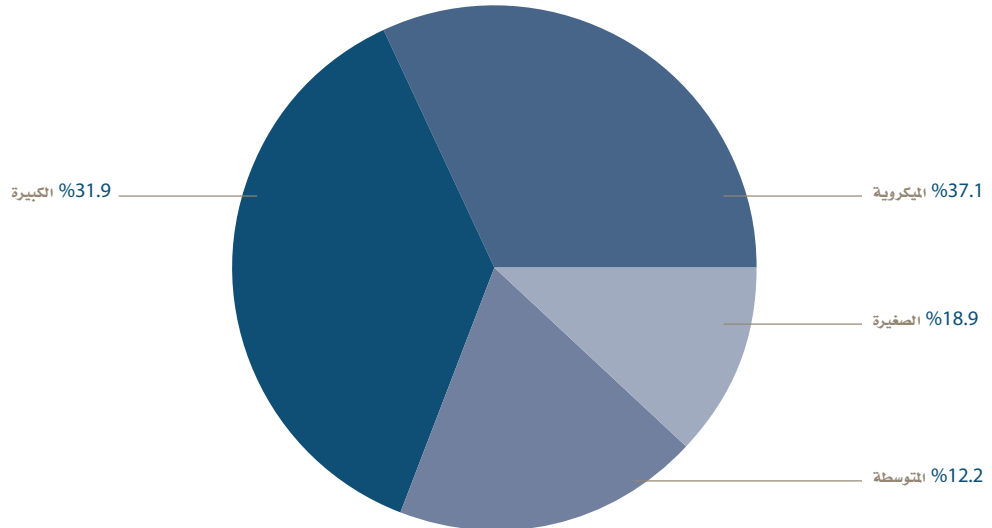


المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، 2015.

ويتضح من خلال الشكل رقم (4) أيضاً بأن المنشآت متناهية الصغر (الميكروية) العاملة في القطاعين العام والخاص، تشغل حوالي 26% من القوى العاملة في الأردن، تليها المنشآت الصغيرة التي تشغل حوالي 13%، ثم المنشآت المتوسطة التي تشغل ما يقارب 9%.

أما على صعيد العاملين في المنشآت الصغيرة والمتوسطة العاملة في القطاع الخاص، فيوضح الشكل رقم (5) الذي يبين توزيع العاملين في المنشآت الاقتصادية العاملة في القطاع الخاص، بأن المنشآت متناهية الصغر (الميكروية) تشغل ما يقارب 37% من إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص، في حين تشغل كل من المنشآت الصغيرة ما يقارب 19%، والمنشآت المتوسطة حوالي 12%.

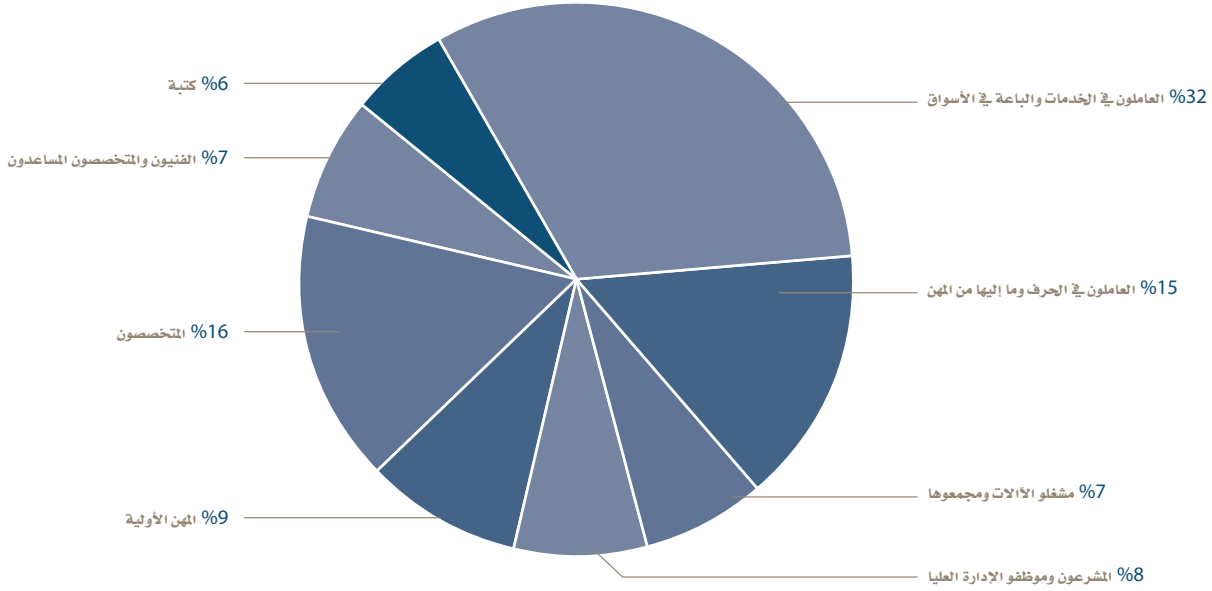
الشكل رقم (5): التوزيع النسبي للعاملين في المنشآت الاقتصادية الخاصة بحسب حجم المنشآت خلال عام 2015



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، 2015.

وعلى صعيد توزيع العاملين في المنشآت الصغيرة والمتوسطة بحسب المجموعات الرئيسية للمهن، استحوذت مهنة العاملين في الخدمات والباعة في الأسواق على ما نسبته 32% من إجمالي العاملين في المنشآت الصغيرة والمتوسطة في القطاعين العام والخاص، في حين جاءت مهنة المتخصصين ثانياً بما نسبته 16% من إجمالي العاملين، تلاها كل من مهنة العاملين في الحرف والمهن الأولية بما نسبته 15.5% و 9.2% على التوالي. ويوضح الشكل رقم (6) توزيع باقي المهن العاملة في هذه المنشآت.

الشكل رقم (6) : توزيع العاملين في المنشآت الصغيرة والمتوسطة بحسب المجموعات الرئيسية للمهن عام 2015



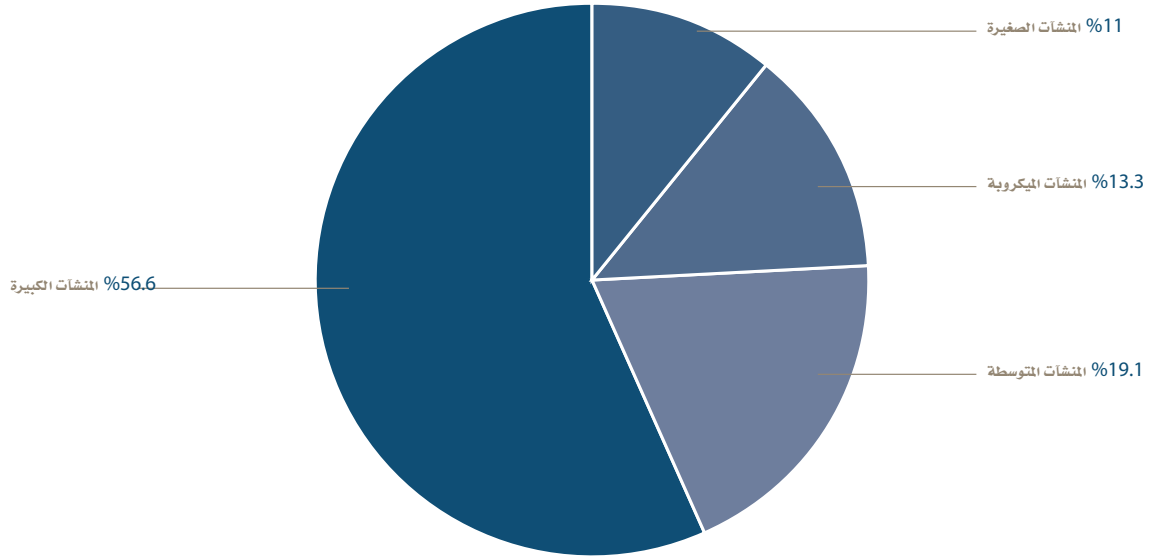
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، 2015.

وينشط الذكور العاملون في المنشآت الصغيرة والمتوسطة في مهنة العاملين في الخدمات والباعة في الأسواق والمحلات، ومن ثم مهنة العاملين في الحرف تليها مهنة المتخصصين والمهن الأولية، في حين تنشط النساء العاملات في هذه المنشآت في مهنة المتخصصين، تليها مهنة الفنيين والمتخصصين المساعدين، ومن ثم جاءت كل من مهنة العاملين في الخدمات والباعة في الأسواق والمحلات ومهنة الكتابة.

أما على صعيد قدرة المنشآت الصغيرة والمتوسطة على استحداث فرص عمل جديدة، فقد بلغ عدد المستخدمين الجدد فيها خلال عام 2015 حوالي 3,187 عاملاً وعاملة لتستحوذ بذلك على ما نسبته 43% من إجمالي المستخدمين الجدد ضمن منشآت القطاع الخاص. ويبين الشكل رقم (7) توزيع المستخدمين الجدد بحسب حجم المنشأة.

تقرير حالة البلاد: المنشآت الصغيرة والمتوسطة

الشكل رقم (7): توزيع المستخدمين الجدد في القطاع الخاص بحسب حجم المنشأة خلال عام 2015



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، 2015.

وجاءت المنشآت المتوسطة كأكثر المنشآت المستحدثة لفرص العمل، حيث بلغت نسبة المستخدمين الجدد فيها ما نسبته 19.1% من إجمالي عدد المستخدمين الجدد في القطاع الخاص، حيث تركزت أكثر الفرص المستحدثة في قطاع الصناعات التحويلية، يليه قطاع التعليم. وفي حين بلغت نسبة المستخدمين الجدد في المنشآت الصغيرة حوالي 13.3% من إجمالي عدد المستخدمين الجدد في القطاع الخاص، تركزت أكثر الفرص المستحدثة في قطاع الأنشطة المهنية والعلمية والتقنية، تلاه قطاع تجارة الجملة والتجزئة؛ ومن ثم قطاع إصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية. وعلى صعيد المنشآت الميكروية، فقد استحدثت حوالي 811 فرصة عمل، جاء أغلبها في قطاع تجارة الجملة والتجزئة؛ تلاه قطاع الصناعات التحويلية.

ب. التوزيع الجغرافي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة

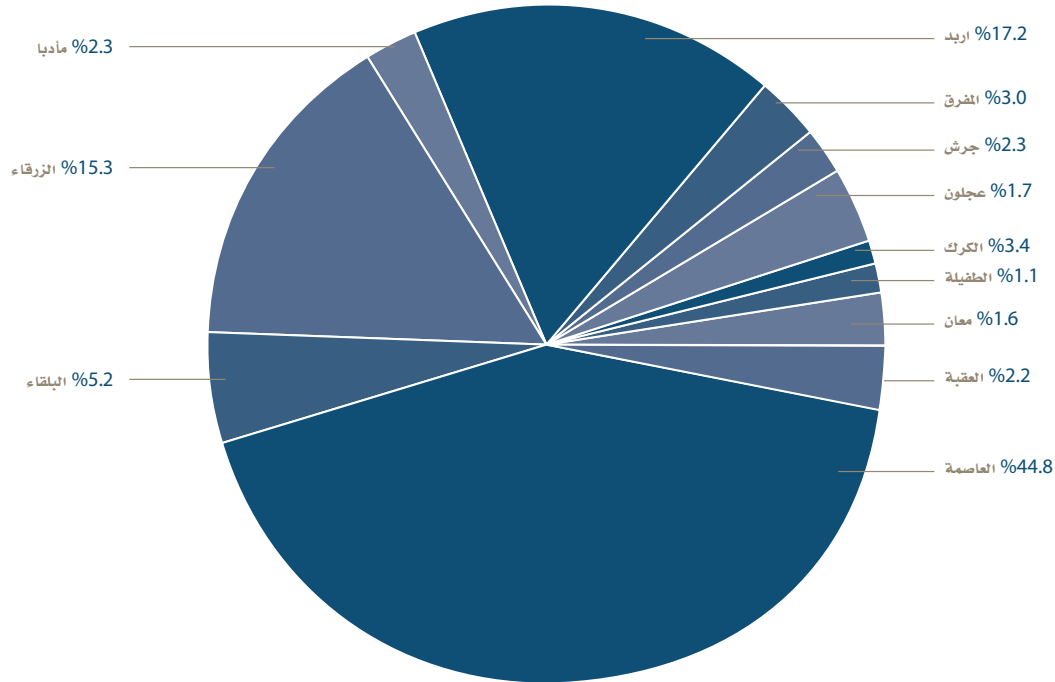
يؤكد التوزيع الجغرافي للمنشآت الاقتصادية العاملة في الأردن على أهمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة بشكل عام، وفي مجال تقليل التفاوت التنموي بين المناطق بشكل خاص.

فبحسب تعداد المنشآت لعام 2011 الصادر عن دائرة الإحصاءات العامة (آخر تعداد متوفر)، ظهر بأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة تتوزع جغرافياً بشكل أوسع وأكبر من المشاريع الكبيرة، حيث يتركز ما يقارب 78% من إجمالي المنشآت الاقتصادية الكبيرة (أكثر من 100 عامل) في محافظة العاصمة، وترتفع النسبة لتصل إلى ما يقارب 92% إذا ما أضفنا للعاصمة كل من

محافظة الزرقاء وإربد، في حين أن كلاً من محافظتي عجلون والطفيلة لا يتواجد فيها أي مشروع كبير.

وعلى النقيض من ذلك، يتركز ما يقارب 55% من إجمالي المنشآت الاقتصادية الصغيرة ومتوسطة الحجم خارج محافظة العاصمة، ما يعني أن هذه المنشآت هي الأكثر توزعاً وانتشاراً وخاصة المنشآت الميكروية منها (متناهية الصغير)، وكل هذا يؤكد على أن هذه المشاريع هي القادرة على الوصول إلى جيوب الفقر، والحد منها، والعمل على توظيف أبناء المناطق النائية، على عكس المنشآت الكبيرة، وهذا ما يتضح من خلال الشكل رقم (8) والذي يبين التوزيع الجغرافي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

الشكل (8): التوزيع الجغرافي للمشاريع الصغيرة والمتوسطة خلال عام 2011

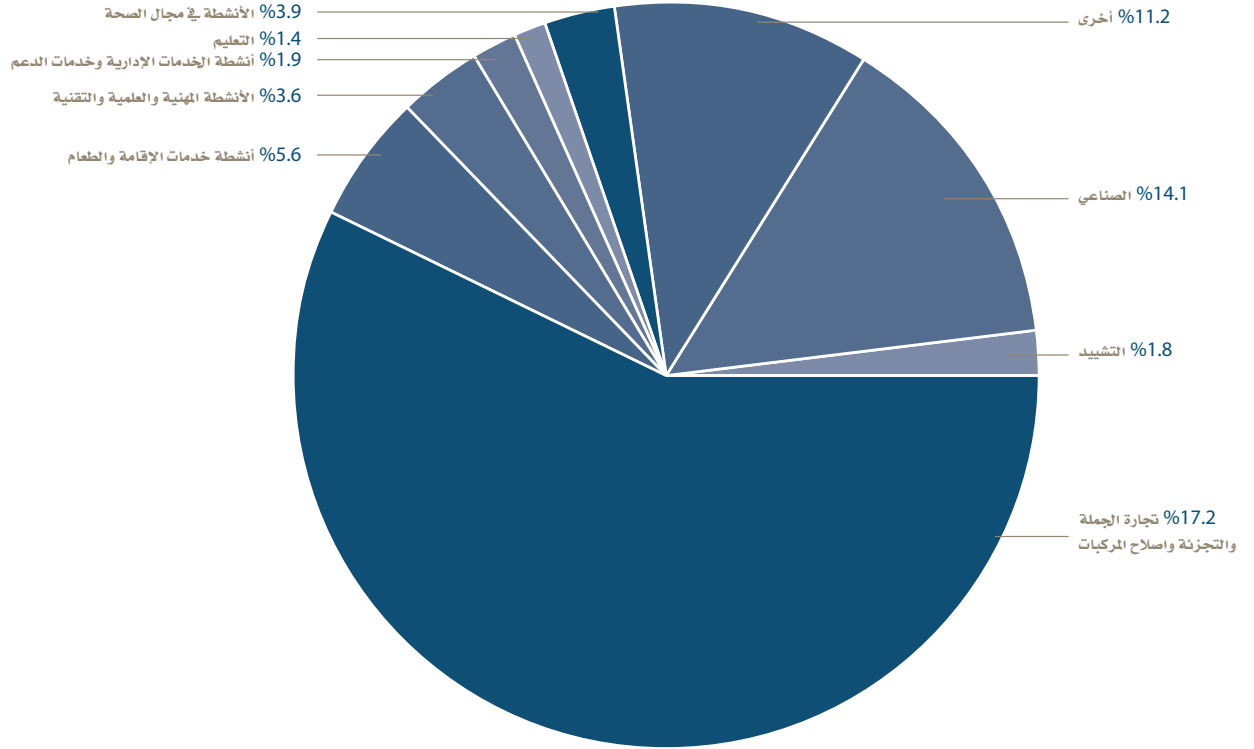


المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تعداد المنشآت، 2011.

ت. التوزيع القطاعي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة

تنشط المنشآت الصغيرة والمتوسطة بشكل كبير في أنشطة تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات، حيث تشكل ما يقارب 57% من إجمالي هذه المشاريع، وذلك لطبيعة هذه المشاريع ذات رأس المال المنخفض، وسهولة تأسيسها وإقامتها، وفي شتى المناطق الجغرافية، تليها الأنشطة الصناعية باستحواذها على ما يقارب 14% من إجمالي المشاريع الصغيرة والمتوسطة في الأردن، كما هو مبين في الشكل رقم (9).

الشكل رقم (9) : التوزيع القطاعي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة خلال عام 2015



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، 2015.

وعلى صعيد توزيع المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة بحسب الأنشطة الاقتصادية التي تنشط في كل منها، يوضح الجدول رقم (1) التوزيع النسبي للمنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة بحسب الأنشطة الاقتصادية.

الجدول رقم (1): التوزيع القطاعي للمنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة خلال عام 2015 (%)

القطاع الاقتصادي	المشاريع الميكروية	المشاريع الصغيرة	المشاريع المتوسطة
الصناعي	12.3	26.7	20.8
التشييد	1.1	5.2	11
تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات	61.3	33.4	19.9
النقل والتخزين	0.5	2.2	3.1
أنشطة خدمات الإقامة والطعام	5.2	8.3	6.2
المعلومات والاتصالات	0.6	0.2	5.5
الأنشطة المالية وأنشطة التأمين	0.1	1.0	1.0
الأنشطة المهنية والعلمية والتقنية	3.3	4.9	5.8
أنشطة الخدمات الإدارية وخدمات الدعم	1.9	2.1	4.5
الإدارة العامة والدفاع والضمان الاجتماعي الإلزامي	0.0	0.0	1.8
التعليم	0.5	6.1	15.2
أخرى	13.2	9.8	5.2
المجموع	100	100	100

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح الاستخدام، 2015.

ثانياً: الجهات المعنية بقطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة

ترتبط المنشآت الصغيرة والمتوسطة بالعديد من الجهات بشكل مباشر وغير مباشر، وذلك نظراً لعدم وجود قانون خاص بهذه المنشآت يحدد الجهة المسؤولة عنها والرعاية لمصالحها بشكل عام، حيث تختلف وتتنوع هذه الجهات بحسب طبيعة نشاط المشاريع سواء كانت صناعة أو تجارة أو خدمات أو زراعة، فعلى سبيل المثال تتعامل المشاريع الزراعية منها مع الجهات النازمة لقطاع الزراعة من وزارة الزراعة ومؤسسة الإقراض الزراعي وغيرها. كما تتنوع الجهات بحسب طبيعة الخدمات التي تقدمها، فمنها ما يقدم لها الدعم الفني من تدريب واستشارات وغيرها، ومنها ما يقدم لها الدعم المالي سواء كانت بنوكاً تجارية أو مؤسسات تمويل وما شابه ذلك، ومنها ما تكون جهة إشرافية ورقابية عليها. وفي ما يلي عرض لأبرز الجهات المعنية بهذه المنشآت سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، وسواء كانت حكومية أو خاصة:

أ. المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (جيدكو)

تعدّ (جيدكو) المظلة الرئيسية لقطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الأردن، لأنها مؤسسة حكومية تُعنى بتطوير المشاريع الاقتصادية الناشئة والصغيرة والمتوسطة في المملكة، وتتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري بحسب قانونها رقم (33) لسنة 2008، ويتولى إدارتها مجلس إدارة يرأسه وزير الصناعة والتجارة والتموين، ويضم في عضويته أعداداً متساوية من الممثلين عن الجهات ذات العلاقة من القطاعين العام والخاص.

وتهدف المؤسسة إلى تطوير المشاريع الاقتصادية المنتجة ضمن القطاعات الصناعية والخدماتية والصناعات الزراعية في المملكة من خلال رعايتها ودعمها فنياً ومالياً بحسب الموارد المتاحة لتمكينها من المنافسة والتطور والنمو محلياً وعالمياً، من خلال الخدمات الرئيسية التالية:

- 1- المشورة وتوفير المعلومات والبيانات اللازمة للمشاريع الاقتصادية الناشئة والصغيرة والمتوسطة.
 - 2- تقديم الاستشارات البحثية والإحصائية والمعلوماتية للمشاريع الاقتصادية بهدف تطوير أعمالها في السوقين المحلية والعالمية.
 - 3- الدعم الفني والمالي المتاح للزم للمشاريع الاقتصادية في ضوء إمكانيات المؤسسة لغايات تطويرها وتمكينها من المنافسة، وتعزيز مهاراتها وقدراتها الإدارية والفنية والتصديرية.
 - 4- تنسيق السياسات الخاصة بقطاع المشاريع الناشئة والصغيرة والمتوسطة.
 - 5- تعزيز ثقافة ريادة الأعمال.
 - 6- تسهيل حصول المشاريع الناشئة والصغيرة والمتوسطة على التمويل.
- ومع بداية عام 2016، بادرت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بتأسيس مرصد للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة⁽⁴⁾ ليكون الأول من نوعه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وقد جاء تأسيسه ضمن برنامج نمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المدعوم من قبل بنك الاستثمار الأوروبي، حيث صُمم ليكون وحدة تحري تهدف إلى مراقبة ريادة الأعمال والمشاريع الناشئة وقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في المملكة، وكذلك توثيق سلوك المؤسسات، وتوثيق القضايا المتعلقة بالسياسات وأثرها.

(4) انظر: دراسة تحليلية عن واقع المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة في الأردن حتى نهاية عام 2015، مرصد المشاريع الصغيرة والمتوسطة، المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، عمان، الأردن، 2017.

ومن أهدافه أيضاً اقتناص فرص الأعمال المحتملة، وحلقات الاتصال، وتحرير المعلومات، ودراسات السوق لتوفير أفكار بناءة لأنشطة المؤسسة الاستهدافية الأخرى، فضلاً عن إضافة قيمة ودعم لأصحاب المصلحة من القطاع الخاص، مثل غرف الصناعة والتجارة وجمعية رجال الأعمال الأردنيين.

ويعمل المرصد على توفير قاعدة بيانات شاملة ومحدثة عن قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ويعدّ أساسياً في عملية تشخيص أداء القطاع الخاص واحتياجاته، كما يقدم دليلاً ملموساً حول الوضع الحالي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وريادة الأعمال في الأردن. بهذا يزود المرصد الإدارة العليا في المؤسسة ومتخذي القرار بالمعلومات الكافية واللازمة لتصميم برامج دعم أفضل لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وكذلك لمراقبة وتقييم فعالية هذه البرامج.

وكُلفت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية في آذار 2012 بدراسة المقترح الأولي للمبادرة الملكية في مجال التنمية المحلية المرتبطة بإنشاء صندوق لتنمية المحافظات برأسمال يبلغ 150 مليون دينار بمساهمة من الحكومة وبالشراكة مع القطاع الخاص، حيث تمحورت الأهداف الرئيسية لهذا الصندوق في ما يلي:

- دعم المشاريع الإنتاجية الريادية والمبادرة التي توفر فرص عمل جديدة بشكل مستدام.
- تعزيز الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني في تنمية المحافظات.
- تعزيز المشاركة المحلية في إعداد وتطوير إستراتيجيات التنمية الاقتصادية المحلية.
- تعظيم القيمة المضافة لمساهمة شركات القطاع الخاص في المسؤولية الاجتماعية، وتعزيز فرصة وصول هذه المساهمات إلى مناطق المملكة جميعها.

ويعمل صندوق تنمية المحافظات على الاستثمار في المشاريع الإنتاجية على أن لا يقل حجم المشروع المستثمر به عن 100 ألف دينار، كما يتم تحديد مدة مساهمة الصندوق في المشاريع بعد تحديد احتياجات المشاريع وتقدير التدفقات النقدية للمشاريع على أن تتراوح ما بين 3 و8 سنوات، منها سنتان فترة سماح، ويستهدف الصندوق الفئات التالية:

- أي مواطن أو مجموعة من الأشخاص لديهم فكرة إبداعية وعندهم الرغبة والمقدرة على إنشاء مشاريع إنتاجية جديدة في المحافظات أو التوسع وفتح فروع جديدة في المحافظات لمشاريع قائمة، ولديهم القدرة العلمية والعملية على متابعة وإدارة هذه المشاريع.

- جمعيات لديها الرغبة والمقدرة على إنشاء مشاريع إنتاجية ذات قيمة واضحة وعالية على الاقتصاد المحلي وعلى مستوى المحافظات.
- شركات أو مؤسسات قائمة ترغب بالتوسع أو إقامة مشاريع جديدة.

ومُول الصندوق 7 مشاريع بحجم تمويل 1.99 مليون دينار خلال عام 2016، ونحو 8 مشاريع بحجم تمويل بلغ 6.1 مليون دينار، وبحجم استثمار كُلي بلغ 16.2 مليون دينار خلال عام 2015، ونحو 41 مشروعاً بحجم استثمار بلغ 36.1 مليون دينار، في حين بلغت مساهمة الصندوق بهذه المشاريع 22 مليون دينار خلال عام 2014. وفي عام 2013 مُول الصندوق 34 مشروعاً بحجم استثمار بلغ 51.7 مليون دينار وبقيمة تمويل بلغت 23.1 مليون دينار، في حين مُول 10 مشاريع في عام 2012، بحجم تمويل بلغ 7.4 مليون دينار، وبحجم استثمار كلي بلغ 26.1 مليون دينار.

وجاء توزيع المشاريع التي مُولها الصندوق منذ إنطلاقه في المحافظات على النحو التالي: العقبة: 5 مشاريع بحجم تمويل 3 ملايين دينار؛ الكرك: 17 مشروعاً بحجم تمويل 15 مليون دينار؛ المفرق: 6 مشاريع بحجم تمويل 5 ملايين دينار؛ جرش: 5 مشاريع بحجم تمويل 1 مليون دينار؛ عجلون: 5 مشاريع بحجم تمويل 1 مليون دينار؛ مادبا: 6 مشاريع بحجم تمويل 3 ملايين دينار؛ معان: 8 مشاريع بحجم تمويل 5 ملايين دينار. أما عدد المشاريع التي مُولت في محافظة العاصمة خارج حدود أمانة عمان، فهي 4 مشاريع بحجم تمويل 5 ملايين دينار.

ب. صندوق التنمية والتشغيل

تأسس الصندوق بقرار من مجلس الوزراء عام 1989، وبأشهر عملياته الإقراضية عام 1991 كمديرية في بنك الإنماء الصناعي، وبعد صدور قانون صندوق التنمية والتشغيل رقم (33) لعام 1992، تكرر وجوده كمؤسسة حكومية ذات استقلال مالي وإداري تُعنى بتنمية وتمويل المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة من خلال إيراداته الذاتية.

وتتمثل رؤية الصندوق بـ الريادة في تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة للفقراء والباحثين عن العمل لتكون المؤسسة الأقدر على تحقيق أعلى نسبة مشاركة في الحد من ظاهرتي البطالة والفقر وتعزيز التنمية المستدامة على المستوى الوطني والاستمرار في تقديم الخدمات بتميز لهذه الفئات والتفوق على تطلعاتها.

يهدف الصندوق إلى تمكين الأفراد والأسر والجماعات الفقيرة أو المتدنية الدخل أو تلك العاطلة عن العمل من ممارسة العمل والإنتاج، وذلك من أجل الإسهام في محاربة الفقر والبطالة. ويتولى الصندوق لتحقيق أهدافه المساهمة بما يلي:

- أ. توفير التمويل اللازم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد والأسر والجماعات من الفئات المنتفعة بشروط ميسرة.
 - ب. التأهيل وإعادة التأهيل لاحتتراف مهن لم يسبق الإعداد لها أو صقل المهارات وتحسين الأداء في المهن التي ينتسب المنتفع إليها.
 - ت. مساعدة الأفراد والجمعيات والمؤسسات الأهلية التطوعية المحلية على تطوير قدرتها لتحديد وتحضير المشاريع الصغيرة الموجهة للفئات المنتفعة من الصندوق.
 - ث. إجراء البحوث العلمية والدراسات الميدانية للتعرف إلى المشاريع التي تمكن المنتفع من تحقيق الأهداف المتعلقة بالصندوق وأوجه نشاطه.
 - ج. تنسيق الجهود مع المؤسسات العاملة في ميادين العمل الاجتماعي الإنتاجي بما يؤدي إلى منع الازدواجية في التمويل وإقامة المشاريع.
- وعلى صعيد مساهمات الصندوق ومنجزاته، فقد بلغ إجمالي القروض التي تم منحها من قبل الصندوق خلال عام 2016، ما يقارب 42 مليون دينار، مَوَّلَت حوالي 5085 مشروعاً، وقد وفَّرت هذه المشاريع حوالي 13 ألف فرصة عمل.

ت. الجهات الحكومية والخاصة الأخرى

يمكن حصر باقي الجهات الحكومية والخاصة المعنية بقطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة معها، في ما يلي:

1. الجهات الحكومية

- 1- وزارة المالية:
 - دائرة الجمارك.
 - دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.
- 2- وزارة الصناعة والتجارة والتموين:
 - المؤسسة الاستهلاكية المدنية.
 - مؤسسة المواصفات والمقاييس.
 - دائرة مراقبة الشركات.
- 3- وزارة العمل:
 - المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

- مؤسسة التدريب المهني.
- صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي.
- 4- وزارة الزراعة؛
- المركز الوطني للبحث والإرشاد الزراعي.
- مؤسسة الإقراض الزراعي.
- 5- وزارة الطاقة والثروة المعدنية؛
- هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن.
- 6- البنك المركزي؛
- الشركة الأردنية لضمان القروض.
- 7- وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
- 8- وزارة الصحة؛
- المؤسسة العامة للغذاء والدواء.
- 9- هيئة الاستثمار الأردنية.
- 10- أمانة عمان الكبرى.
- 11- المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا.

2. الجهات الخاصة

تمتاز الجهات الخاصة التي يرتبط بها قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة بأنها جهات تقدم خدمات متنوعة من دعم فني ومالي، فضلاً عن أن بعضها أنشئ كمظلة راعية وداعمة لمصالح قطاع اقتصادي معين، وتتلخص هذه الجهات في ما يلي:

- 1- الغرف الصناعية؛
- غرفة صناعة الأردن.
- الغرف المحلية (عمان، الزرقاء، إربد).
- 2- الغرف التجارية؛
- غرفة تجارة الأردن.
- غرف التجارة المحلية (19 غرفة محلية).
- 3- البنوك التجارية والإسلامية.
- 4- الجمعيات القطاعية والجغرافية.
- 5- المؤسسات التمويلية غير المصرفية، ومنها على سبيل المثال؛
- شركة التمويل الأردنية (تمويلكم).

- البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة (الوطني).
- فينكا الأردن.
- صندوق المرأة.
- الأهلية لتنمية وتمويل المشاريع الصغيرة.
- إثمار للتمويل الإسلامي.
- 6- مزودو الخدمات الفنية والتقنية.

ثالثاً: إستراتيجيات قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة

نتيجة للأزمات السياسية والتغيرات الاقتصادية التي يواجهها الأردن، شهدت السنوات الأخيرة تطوراً ملحوظاً في مجال دعم المشاريع الإنتاجية الريادية والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وإيلاءها أهمية كبيرة في السياسات والبرامج الحكومية المختلفة، على الرغم من كون هذه البرامج والسياسات لم ترتقِ إلى مستوى طموح هذه المشاريع وتلبيةها.

وانعكس هذا التوجه الحكومي في كل من وثيقة الأردن 2025، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022، لما أدرجته ضمنها من برامج مفصلة لدعم المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة، والعمل على تحسين بيئة عملها، وتمكينها في ظل الصعوبات التي تعترض طريقها. وأعدت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (جيدكو) الإستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال وتنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الأردن 2016-2020، والتي توفّر من خلالها إطاراً وتوجهاً للإجراءات المستقبلية الواجب اتباعها والعمل بها سواء من قبل الحكومة أو أصحاب الشأن الآخرين. لكن تجدر الإشارة إلى أن هذه الإستراتيجية لم تقر لغاية الآن على الرغم من أهميتها لقطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ما يتطلب من الحكومة الإسراع في إقرارها وضمان مواءمة غاياتها وأهدافها مع ما ورد ضمن خطة تحفيز النمو الاقتصادي، ورؤية الأردن 2025.

ويمكن تلخيص الخطط والإستراتيجيات المرتبطة مع قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، بما يلي:

- الإستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال وتنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الأردن 2016-2020 (لم تُقر بعد).

حددت الإستراتيجية مجموعة من الغايات والأهداف التي ترمي بشكل رئيسي إلى تنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة وتعزيزها، من أجل استحداث فرص عمل،

وترويج دخول مشاريع جديدة مبتدئة، وزيادة القيمة المضافة، والمساهمة بتحفيز النمو الاقتصادي.

وتركز الإستراتيجية بشكل رئيسي على:

1. تعزيز ثقافة ريادة الأعمال.
 2. تخفيف العبء القانوني والتنظيمي لتعزيز دخول المشاريع الجديدة، والتوسع في المشاريع الصغيرة والمتوسطة القائمة.
 3. تعزيز قدرة الأردنيين على البدء بمشاريع جديدة ذات قيمة مضافة عالية وإمكانات لخلق فرص عمل.
 4. تحسين استدامة المشاريع في المراحل المبكرة، وتنمية إمكاناتها من خلال تقديم دعم ما بعد التأسيس.
 5. تعزيز قدرة المشاريع الصغيرة والمتوسطة القائمة (الشركات الصغيرة والمتوسطة) على تحسين الإنتاجية والقدرة التنافسية، والانفتاح على المستوى الدولي وخلق فرص عمل ومسارات نمو.
 6. تعزيز نسبة أعلى لتلك القادرة على النمو السريع من المشاريع الإبداعية، وضمان حصول جميع هذه المشاريع على الموارد المالية اللازمة للانطلاق والتطوير.
- ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ الإستراتيجية إلى مجتمع ريادي أقوى، وزيادة عدد أصحاب المشاريع الجديدة والمبتدئة المستدامة، وكثافة أعلى للمشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة لكل ألف نسمة، وتحول في توزيع المشاريع من متناهية الصغر إلى صغيرة ومتوسطة، ومساهمة قطاع المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في التشغيل، وتحقيق قيمة مضافة للناتج المحلي الإجمالي من خلالها.

- خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022 (الجزء الخاص بقطاع المشاريع متناهية الصغر والمنشآت الصغيرة والمتوسطة).

تسعى هذه الخطة إلى تعزيز إيجاد فرص عمل ودخل من خلال دعم المشاريع الناشئة والصغيرة والمتوسطة، والتوسع في المشاريع القائمة، وتخفيف الأعباء القانونية والتنظيمية لتسريع النمو والتوسع في هذا النوع من المشاريع، وتوفير الخدمات الاستشارية الداعمة لزيادة قدراتها الإنتاجية والتنافسية، وتوفير سبل التمويل الميسر والمستدام، لرفع المساهمة الواعدة والقيمة المضافة لهذا القطاع في الاقتصاد الوطني.

وترتكز السياسة العامة للقطاع على ما يلي:

1. تسريع الإصلاحات المتعلقة بالبيئة القانونية والتنظيمية.
2. توفير التمويل اللازم بشروط ميسرة وملائمة.
3. تدريب أصحاب المشاريع على المهارات الفنية والإدارية.
4. تسهيل إجراءات تسجيل براءة الاختراعات.
5. تشجيع الريادة والإبداع وتحفيزهما.
6. تعزيز المشاريع القائمة وتطويرها.
7. توفير التسويق المناسب لمنتجات القطاع ومشاريعه.

• رؤية الأردن 2025 (الجزء الخاص بمحور المنشآت الصغيرة والمتوسطة).

بالنظر إلى مخرجات وخطط عمل هذه الإستراتيجيات ومدى انعكاسها على أرض الواقع، يلاحظ أن كلاً من الإستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال وتنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الأردن 2016-2020، لم تُقر بعد، فيما دخلت خطة تحفيز النمو الاقتصادي حيز التنفيذ ابتداءً من بداية عام 2018، أي أنه لا يمكن تقييم أدائهما والحكم عليهما.

أما في ما يتعلق برؤية الأردن 2025، فإن الاطلاع على السيناريو المستهدف لقطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة، يُبين أن الوقت اللازم لإنشاء الشركات متوقع انخفاضه خلال عام 2017 إلى 10 أيام، وعند مقارنته مع الواقع، نجد بأن متوسط الوقت اللازم لبدء المشروع، بحسب تقرير ممارسة الأعمال 2018، يبلغ 12 يوماً لدى الذكور، و13 يوماً لدى النساء، وبالتالي فإن الهدف المنشود في هذا المجال لم يتحقق.

في حين أن السيناريو المستهدف والخاص بموقع الأردن على مؤشر بيئة ريادة الأعمال، قد تحقق على نحو مُرضٍ، فوفقاً للمعهد العالمي لتنمية ريادة الأعمال في واشنطن في تقريره حول مؤشرات جودة وحجم عمليات ريادة الأعمال في المملكة، تقدّم الأردن ليحلّ بالمرتبة 49 في عام 2018 بعد أن كان يحتل المرتبة 56 في عام 2017، وذلك من بين 137 دولة.

غير أن أداء الأردن على صعيد مؤشر الجاهزية الشبكية (NRI) والذي احتل المرتبة 60 عالمياً، لا يتفق مع السيناريو المستهدف والرامي إلى وصول الأردن إلى المرتبة 42 عالمياً على هذا المؤشر خلال عام 2017.

• إستراتيجية الشمول المالي في الأردن 2018-2020

عمل البنك المركزي على مدار السنوات على تعزيز الشمول المالي في الأردن، والذي يعني إتاحة واستخدام جميع الخدمات المالية جميعها واستخدامها لفئات المجتمع المختلفة من خلال القنوات الرسمية بما في ذلك الحسابات المصرفية والتوفير، وخدمات الدفع والتحويل، وخدمات التأمين، وخدمات التمويل والائتمان.

وتمخضت هذه الجهود عن إطلاق الإستراتيجية الوطنية للشمول المالي في أواخر عام 2017. وتستند هذه الإستراتيجية إلى مجموعة من السياسات ذات الأولوية، ثلاثة منها تعد ركائز أساسية: التمويل الأصغر، والخدمات المالية الرقمية، وتمويل الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم. كما إن هنالك أربعة عوامل تمكينية (حماية المستهلكين الماليين، وبناء القدرات القدرات المالية والتكنولوجيا المالية، والبيانات والبحوث، والقوانين والتشريعات)، تتقاطع بشكل كبير مع الركائز الأساسية، ما يسهم بتسهيل تطبيق الإستراتيجية وجعلها متكاملة. وتستهدف الإستراتيجية مجموعة من القطاعات، من أبرزها قطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة، حيث تسعى إلى زيادة نسبة التمويل (معدل الإقراض) المقدمة من قبل البنوك والمؤسسات المالية التمويلية للمشاريع والمنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة من 8.5% إلى 15% بحلول عام 2020. وبالتالي، لا يمكن الحكم على مدى إنجازها نظراً لدخولها حيز التنفيذ خلال عام 2018 على أمل أن تسهم في رفع معدلات إقراض المشاريع الصغيرة والمتوسطة والمساهمة في حل مشكلة الوصول إلى التمويل.

• دور الحكومة في دعم المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة ورعايتها

يحرص البنك المركزي على دعم المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة في مجال تمكينها من الحصول على التمويل اللازم لممارسة أعمالها، من خلال حث البنوك التجارية على تمويل هذه المشاريع بتقديم بعض الحوافز لهم. وعمل البنك المركزي بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي ومؤسسات تمويل دولية وإقليمية على حشد التمويل لهذه المشاريع، وفق أسعار فائدة منافسة وفترات سداد مناسبة، مع ضمانات للقروض الممنوحة، والتي من أبرزها ما حُصل من قروض من البنك الدولي، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، وبنك الإعمار الأوروبي بهدف دعم برامج تمويل المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة في البنوك العاملة في الأردن (جمعية البنوك في الأردن، 2016).

وأطلقت وزارة العمل من خلال صندوق التنمية والتشغيل خلال عام 2016 برنامج التشغيل الذاتي الجماعي بمبلغ 25 مليون دينار يتم إقراضها بشروط سهلة وميسرة لمشاريع ريادية في التشغيل الذاتي الجماعي للشباب المتعطلين عن العمل في المناطق الريفية والنائية وجيوب الفقر، حيث يهدف هذا البرنامج إلى نشر ثقافة العمل الحر وريادة الأعمال بين الشباب وتحفيز قطاع الشباب من الجنسين لإقامة مشاريع منتجة ومرددة للدخل، وتوجيه الشباب للعمل الخاص كبديل عن انتظار الوظيفة الحكومية، وللإسهام في الحد من مشكلتي الفقر والبطالة.

وقد شكّلت لجنة عليا لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة بموجب قرار رئاسة الوزراء، الجلسة رقم (183) تاريخ 2015/2/14 برئاسة وزير التخطيط والتعاون الدولي وعضوية كل من وزير المالية، ووزير الصناعة والتجارة والتموين، ومحافظ البنك المركزي الأردني، ورئيس غرفة تجارة الأردن ورئيس غرفة صناعة الأردن، على أن تكون المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية سكرتيرة للجنة. وتعمل اللجنة على تنسيق الجهود المتعلقة بتوفير التمويل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة سواء من الجهات الخارجية أو المحلية، وبحث الآفاق الممكنة لتوفير المحافظ الإقراضية اللازمة، خاصة في ظل معاناتها من تراجع معدلات تمويلها. وتجدر الإشارة إلى أن هذه اللجنة لم تُفعّل بالشكل المطلوب، وما يؤكد ذلك استمرار تراجع معدلات تمويل هذه المشاريع خلال السنوات الماضية. وفي إطار دعم ريادة الأعمال والتي تُعدّ النواة واللبنة الأساسية للمشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة، أنشأت الحكومة عدداً من حاضنات الأعمال في العديد من الجامعات الأردنية والمحافظات المختلفة.

ويمكن حصر أبرز مبادرات البنك المركزي في دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة في ما يلي:

- بتاريخ 2017/08/21 تم إطلاق صندوق الريادة الأردني (Innovative Startups Fund) برأسمال قدره 98 مليون دولار، بقرض من البنك الدولي يبلغ 50 مليون دولار، و48 مليون دولار يساهم بها البنك المركزي. ويهدف الصندوق إلى توفير تمويل للمشاريع الريادية الصغيرة ومتوسطة الحجم، وتقديم الدعم لرواد الأعمال المحتملين الذين لديهم أفكار جديدة لمساعدتهم على تطوير أفكارهم الإبداعية والتواصل مع حاضنات الأعمال والجهات المعنية الأخرى، والمساهمة في رأس المال المشروعات المؤهلة والتي تثبت جدواها وقدرتها على الاستدامة من خلال الاستثمار في رأس مال هذه المشاريع.
- أصدر البنك المركزي تعميماً للبنوك المرخصة بخصوص دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة رقم (458/10) تاريخ 2011/01/12، يشجع فيه البنوك على تمويل تلك الشركات من خلال تحرير ما نسبته 100% من الأرصدة القائمة للتسهيلات الائتمانية المباشرة الممنوحة بالدينار لتمويل الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم من مبلغ

الاحتياطي النقدي الإلزامي بالدينار والتي تتوفر فيها شروط محددة.

- أصدر البنك المركزي الأردني بتاريخ 27/03/2012 تعميمه رقم (3516/2/10) للبنوك المرخصة، والذي نص على استثناء الجزء من التسهيلات الائتمانية الممنوحة للشركات الصغيرة والمتوسطة المكفول من قبل مؤسسة الاستثمار الخاص لما وراء البحار (OPIC) من احتياطي المخاطر المصرفية العامة، ومن مخصص تدني التسهيلات الائتمانية تحت المراقبة، ومن مخصص تدني التسهيلات الائتمانية غير العاملة للسنة الأولى فقط من تصنيفها كتسهيلات غير عاملة، وبحيث يحتسب البنك هذا المخصص على الجزء المكفول اعتباراً من السنة الثانية بنسبة 25% للوصول إلى 100% في السنة الخامسة.

كما قرر البنك المركزي في التعميم نفسه ترجيح التسهيلات الائتمانية الممنوحة للشركات الصغيرة والمتوسطة والمكفولة من قبل (OPIC) بوزن مخاطر بنسبة (صفر %) لغايات احتساب نسبة كفاية رأس المال، على أن يتم إخضاع الكفالة لنسبة خصم مقدارها 8% في حال اختلاف عملة الكفالة عن العملة الممنوح بها التسهيلات.

- قام البنك المركزي بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي ومؤسسات تمويل دولية وإقليمية بحشد تمويل لقطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة وأسعار فائدة منافسة ولأجل مناسب، وكذلك ضمانات للقروض الممنوحة وذلك على النحو التالي:

1- قروض البنك الدولي: تم الحصول على قرض من البنك الدولي بمبلغ 70 مليون دولار، وُزعت على البنوك التي تم توقيع اتفاقيات معها، والتي بلغ عددها اثني عشر بنكاً (منها بنكان إسلاميان) لتقوم بإعادة إقراضه للشركات الصغيرة والمتوسطة بأسعار فائدة مناسبة ولأجل متوسطة وطويلة، وقد تم استغلال كامل مبلغ القرض البالغ 70 مليون دولار من قبل البنوك المشاركة في تمويل الشركات الصغيرة والمتوسطة، واستفاد من هذا القرض أكثر من 9000 مشروع منها حوالي 76% خارج العاصمة عمان. وفي ضوء نجاح القرض الأول، تم التوقيع على اتفاقية للحصول على قرض إضافي من البنك الدولي بقيمة 50 مليون دولار، حيث تم استكمال الإجراءات اللازمة لاستغلال هذا القرض من حيث فتح الحسابات وتوقيع الاتفاقات مع البنوك. وسيستفيد من هذا القرض 9 بنوك، وحول بتاريخ 07/02/2016 معظم مبلغ القرض للبنوك المستفيدة.

2- قروض الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: تم الحصول على قرض الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي بمبلغ 50 مليون دولار، وصل على دفعتين قيمة كل منهما 25 مليون دولار وُزعت على البنوك المستفيدة في نهاية كل من عامي 2014 و 2015، لتقوم بدورها بتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وقد بلغت نسبة

استغلال البنوك من الدفعة الأولى في تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة حوالي 90% حتى نهاية عام 2015، واستفاد من هذا القرض أكثر من 2230 مشروعاً.

كما تم التوقيع على اتفاقيتين جديدتين مع الصندوق نفسه وللغاية نفسها بمبلغ 30 مليون دينار كويتي (ما يعادل 100 مليون دولار أميركي) للقرض الأول، و50 مليون دولار للقرض الثاني، لتصل المبالغ خلال عام 2016.

3- تقديم التسهيلات والدعم اللازم لتيسير استفادة البنوك من تمويل خاص من بنك الإعمار الأوروبي بمبلغ 120 مليون دولار للغاية نفسها، بالإضافة إلى تقديم مساعدات فنية وضمانات قروض.

4- البرنامج الداخلي الموجّه لقطاعات الصناعة والسياحة والطاقة المتجددة والزراعة: يقدم هذا البرنامج تمويلًا موجهًا لقطاعات الصناعة والسياحة والطاقة المتجددة والزراعة بما فيها الشركات الصغيرة والمتوسطة، بسعر فائدة منافس يقل بمقدار 2% عن سعر إعادة الخصم، ولأجل تتواءم مع الاحتياجات التمويلية للعملاء، حيث تبلغ 5 سنوات لقطاعات الصناعة والسياحة والزراعة، و10 سنوات لقطاع الطاقة المتجددة، وبسقف يصل إلى 5% من محفظة القروض القائمة لدى كل بنك عامل، وبالتالي يصل إجمالي المبلغ المتاح لهذه القطاعات حوالي 900 مليون دينار.

وتجدر الإشارة هنا، بالرغم من مبادرات البنك المركزي العديدة سالفة الذكر، إلى أن التسهيلات الائتمانية الممنوحة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة ما زالت بمستويات متدنية، ولعل ما يؤكد ذلك هو أن نسبة التسهيلات الائتمانية الممنوحة لقطاع الشركات الميكروية والصغيرة ومتوسطة الحجم قد انخفضت من ما نسبته 10.9% من إجمالي حجم التسهيلات الائتمانية الممنوحة من البنوك الأردنية خلال عام 2008 لتصل إلى ما نسبته 7.5% فقط خلال عام 2016، لتسجل بذلك نسبة التسهيلات الممنوحة لهذه المشاريع ما يقارب 9.2% كمعدل سنوي خلال هذه الفترة. وفي المقابل، ارتفعت نسبة التسهيلات الائتمانية المقدمة للحكومة والقطاع العام من حوالي 4% خلال عام 2008 لتصل إلى ما يقارب 11% من إجمالي حجم التسهيلات الائتمانية الممنوحة خلال عام 2016، ما يبيّن تفضيل البنوك إقراض الجهات الحكومية لوجود ضمانات كافية وانعدام المخاطر، وإحجامها عن تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

• مؤشر سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة⁽⁵⁾ (SME POLICY INDEX 2014)

يُعدّ هذا المؤشر مرجعية مهمة في تحسين بيئة أعمال للشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال رصده وتقييمه لأداء الدول ضمن عدد من المحاور والأبعاد الرئيسية، وتحليل المبادرات التي قدمتها الدول منذ التقييم السابق في عام 2008، حيث يُمثل أداة لتوجيه الإصلاحات السياسية وتحسين سياسة المنشآت الصغيرة والمتوسطة، من خلال عملية مقارنة السياسات الدولية وتحديد الممارسات الجيدة والمناطق التي تحتاج إلى التقدم. كما يحلّل نقاط القوة والضعف في تصميم السياسات وتنفيذها، ويقارن الخبرات والأداء، ويحدد الأولويات لتنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة في المنطقة.

لقد قيّم أداء الأردن من خلال مقياس أداء المنشآت الصغيرة والمتوسطة، والذي اعتمدته المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية كمؤشر لأداء المشاريع الصغيرة والمتوسطة، حيث يُقسّم التقرير إلى 10 مؤشرات فرعية تمثل المحاور الخمسة التالية:

1. تقوية المؤسسات والآليات الخاصة بصنع سياسات المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم.
 2. تهيئة بيئة تشغيلية مواتية للمشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم.
 3. تسهيل وصول المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم إلى التمويل، وتطوير البيئة القانونية والتجارية.
 4. تعزيز ثقافة ريادة الأعمال وتنمية المهارات.
 5. تعزيز القدرة التنافسية للمشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم.
- وأظهرت نتائج التقييم أن أداء الأردن الإجمالي في سياسة الشركات الصغيرة والمتوسطة ظل دون تغيير إلى حد كبير منذ عام 2008. على الرغم من تسجيل بعض التحسينات في الدرجات لعدد محدود من مؤشرات السياسة، وهناك مجال لإجراء المزيد من الإصلاحات المتعمقة. فعلى سبيل المثال، كان على الأردن أن يُسرّع بإقرار قانون الإفلاس والإعسار، وهو ما تم إنجازه مؤخراً فقط.
- وفي ما يتعلق بالإطار المؤسسي، كان أهم تطور هو وضع إستراتيجية وطنية جديدة لريادة الأعمال وإستراتيجية النمو للمشروعات الصغيرة والمتوسطة 2014-2018، والتي لم تُفعل

(5) European Union, European Training Foundation, Organisation for Economic Co-operation and Development (2014). SME Policy Index: The Mediterranean Middle East and North Africa 2014.

لغاية الآن. كما حمل التقييم تطورات إيجابية أخرى تمثلت في إدخال رقم تعريف موحد للشركة، والموافقة على تشريع ينظم إنشاء مكتب انتماء خاص (بعد إجراء صياغة مطوّلة)، وإدخال تحسينات على تبادل الممارسات الجيدة بشأن تنظيم المشاريع. غير أنه بالرغم من وجود العديد من المبادرات الخاصة بقطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة في الأردن، ما زالت مؤشرات درجة التنفيذ والفعالية والتأثير محدودة.

رابعاً: القوانين النازمة لعمل المنشآت الصغيرة والمتوسطة

لا يوجد قانون محدد لغاية الآن يُنظم عمل قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة، فعلى سبيل المثال يمكن أن يحدد القانون في حال وجوده تعريفاً موحداً لهذه المشاريع، ويحدد أيضاً حزمة من الحوافز والإعفاءات الداعمة لهذه المشاريع وفقاً لآليات يقرها. وقد أضيفت مؤخراً ضمن قانون الاستثمار فقرة خاصة تعطي مجلس الوزراء، وبمتسبب من مجلس الاستثمار صلاحية منح أي مزايا أو إعفاءات أو حوافز إضافية لأي من الأنشطة المتوسطة أو الصغيرة.

إن عمل المشاريع الصغيرة والمتوسطة يرتبط مع القوانين والأنظمة ذات الصلة بطبيعة نشاط هذه المشاريع، من صناعة، وتجارة، وخدمات، وغيرها، حيث تتنوع هذه القوانين التي ينبثق عنها الكثير من الأنظمة والتعليمات، ومن أهمها تلك القوانين المتعلقة بـ: الصناعة والتجارة، غرف الصناعة، غرف التجارة، الاستثمار، الشركات، ضريبة الدخل، العمل، الضمان الاجتماعي، الجمارك، الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية، الضريبة العامة على المبيعات، البلديات، والمواصفات والمقاييس.

خامساً: المعوقات التي تواجه المنشآت الصغيرة والمتوسطة

تواجه المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة في الأردن العديد من المعوقات التي تؤثر على نموها واستمرارية عملها، حيث تنقسم هذه المعوقات إلى معوقات داخلية وخارجية؛ فمنها ما يكون ذا علاقة بالشؤون الداخلية من أمور إدارية ومحاسبية وغيرها، ومنها ما يكون له علاقة ببيئة العمل المحيطة والناظمة في الدولة من قوانين وأنظمة وتعليمات وغيرها. وبرز خلال السنوات الأخيرة ما أحدثته الاضطرابات السياسية المحيطة بالأردن من تأثير بسبب إغلاق الحدود البرية مع كل من العراق وسوريا، ما عرّض هذه المشاريع لخسارة فرص تصديرية لمنتجاتها، وإيقاف استيراد بعض المواد الخام اللازمة لأنشطتها.

ويمكن تلخيص أبرز المعوقات التي تواجهها هذه المشاريع على النحو التالي:

1 - صعوبة الوصول إلى مصادر التمويل

تُعدّ صعوبة الوصول إلى مصادر التمويل أبرز المشاكل التي تعاني منها المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة، إذ على الرغم من وجود عدد من المبادرات والبرامج البارزة من قبل البنك المركزي والموجهة لهذا القطاع، إلا أن البنوك والمؤسسات التمويلية ما زالت تحجم عن منح التسهيلات الائتمانية لهذه المنشآت بحجة عدم توفر الضمانات الكافية وعدم قدرتها على الإيفاء بمتطلبات منح التمويل وشروطها، خاصة في ما يتعلق بتوفير سجلات مالية وموازنات تاريخية لأكثر من سنة، حيث بلغت نسبة رفض البنوك الأردنية لطلبات التمويل المقدمة من قبل الشركات الميكروية والصغيرة والمتوسطة ما يقارب 80% من إجمالي الطلبات المقدمة.

كما تتجلى هذه المشكلة من خلال نسبة التسهيلات الائتمانية الممنوحة لقطاع الشركات الميكروية والصغيرة ومتوسطة الحجم، والتي بلغت حوالي 7.5% من إجمالي حجم التسهيلات الائتمانية الممنوحة من قبل البنوك المرخصة في الأردن خلال عام 2016، علماً أن معدل هذه النسبة في الاقتصادات الناشئة تتراوح بين 20% و25% بحسب ما يبين تقرير الاستقرار المالي الصادر عن البنك المركزي عام 2016.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى ترتيب الأردن المتأخر في مؤشر الحصول إلى الائتمان، والذي يحتل خلاله المرتبة 159 عالمياً من أصل 189 دولة مدرجة ضمن تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2018 الصادر عن مجموعة البنك الدولي⁽⁶⁾، علماً أن الأردن حقق قفزة نوعية خلال تقرير 2018، حيث كان يحتل المرتبة 185 خلال تقرير عام 2017. والجدير بالذكر أن التقرير لا يُعنى بحجم التسهيلات المقدمة للشركات الميكروية والصغيرة والمتوسطة، وإنما بوجود مراكز السجلات والمعلومات الائتمانية في الأردن، ومدى عمق هذه المعلومات وتوفرها.

ولا بد من الإشارة في هذا المجال إلى ضعف دور صناديق تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة على الرغم من كثرتها (يبلغ عددها 36 صندوقاً)، حيث تعاني هذه الصناديق من عدم وجود الكفاءات القادرة على التعامل ودراسة وضع المشاريع المتقدمة لأخذ القروض، فضلاً عن افتقارها للخبرات الائتمانية، حيث يُدرّس طلب التمويل وكأنه معاملة عادية.

(6) World Bank (2017). Doing Business 2017, Equal Opportunity for All. Washington, DC, DOI: 10.1596/978-1-4648-0948-4. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, 216

2 - صعوبة الوصول إلى الأسواق

لا تقتصر مشكلة صعوبة الوصول إلى الأسواق على الوصول إلى الأسواق الخارجية فقط بل تتعداها إلى الأسواق المحلية أيضاً، وتُعدّ هذه من المشاكل المهمة المؤثرة على حجم مبيعات هذه المشاريع وحصتها السوقية وربحياتها، ما يفسّر ضعف قدرتها على النمو والتوسع، وعدم السعي نحو مواكبة التكنولوجيا. وتكمن أبعاد هذه المشكلة في قصور قنوات التسويق وشبكاته لا سيما في حالة المشروعات الصغيرة، وارتفاع تكاليف التسويق ونقص المعلومات اللازمة لذلك، وضعف عملية التشبيك بين الأنشطة والمشروعات الاقتصادية المختلفة، وانخفاض جودة المنتجات، وعدم استخدام الأساليب الحديثة في التسويق.

3- ضعف الدور الحكومي

ينبغي على الحكومة أن تكون اللاعب الرئيسي في دعم المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة، حيث يجب أن توفر بيئة العمل المناسبة والمحفزة لإقامة المشاريع، وتوفر جميع أشكال الدعم والبرامج الممكنة لهذه المشاريع في سبيل مواجهة التحديات والتغلب عليها.

وقامت الحكومة خلال السنوات الماضية بتضمين المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة ضمن خططها التنموية، وصمّمت عدداً من البرامج التمويلية لتلبية احتياجاتها، وعملت على إنشاء حاضنات الأعمال، إلا أن هذه الجهود قد وُصفت بأنها ضعيفة الأثر، ولم ترقَ إلى مستوى تحقيق طموحات هذه المشاريع.

كما تتنوع المعوقات الأخرى التي تواجه المشاريع الميكروية والصغيرة والمتوسطة من الضرائب والرسوم المرتفعة، وارتفاع تكاليف الإنتاج من أسعار مواد خام و طاقة، وضعف الإطار القانوني والتشريعي لهذه المشاريع، وهناك معوقات ذات علاقة بأداء هذه المشاريع وتأثرها بالأداء العام للاقتصاد الوطني وخصائصه والمشاكل التي تواجهه خاصة في ظل الظروف المحيطة، فضلاً عن بعض المشاكل الفنية والإدارية، وبعض المشاكل المتعلقة ببيئة الأعمال والإجراءات البيروقراطية لإنجاز المعاملات وإقامة المشاريع.

4- التركيز في الاقتصاد غير المنظم

بحسب تقديرات صندوق النقد الدولي، يشكل القطاع غير الرسمي حوالي 26% من الاقتصاد الأردني، ما يضعه في المنتصف بين الدول العربية. وتقع أعلى معدلات مشاركة القطاع غير الرسمي ضمن القطاعات التي تحتوي على أكبر عدد من الشركات الصغيرة والمتوسطة،

حيث سجلت أعلى معدلات من النشاط غير الرسمي في كل من القطاعات التالية: تجارة الجملة والتجزئة (30%)، الصناعات التحويلية (19%)، النقل والتخزين (12%)، والبناء (11%)، وهي من القطاعات التي تمتاز بأن غالبية منشآتها تُعد صغيرة أو متوسطة الحجم. كما تتواجد غالبية العمالة غير الرسمية في الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتُعد المؤسسات الصغيرة أكثر عرضة للمشاركة في القطاع غير الرسمي، حيث تبلغ نسب العمالة غير الرسمية فيها 92% من جميع العاملين في الشركات التي تشغل أقل من 5 عمال، وما يقارب 68% من العاملين في الشركات التي تشغل 5-9 عاملين، وما نسبته 10% من جميع العاملين في الشركات التي تشغل أكثر من 100 عامل.

ولعل ما يزيد من عدم رغبة الشركات الصغيرة والمتوسطة في الدخول إلى الاقتصاد الرسمي وإضفاء الطابع الرسمي على أعمالهم، هو أن الانطباع السائد حول أن الخدمات والحوافز الحكومية المقدمة للشركات الرسمية لا تستحق التسجيل، كما إن الضرائب على الشركات المسجلة مرتفعة جداً، فضلاً عن عدم القدرة على الحصول على التمويل اللازم للشروع في إضفاء الطابع الرسمي.

ومن هذا المنطلق، يُعد إضفاء الطابع الرسمي على أعمال المشاريع الصغيرة والمتوسطة من المعوقات التي تواجهها هذه المشاريع بشكل خاص من خلال صعوبات التسجيل وبيئة العمل من إجراءات وتكاليف وغيرها، وكل هذا من شأنه أن ينعكس على الاقتصاد الوطني بشكل عام، وعلى خفض نسبة مساهمة هذه المشاريع في التشغيل والحد من البطالة والمساهمات الاقتصادية الأخرى.

الخلاصة والتوصيات

في ضوء ما سبق، ظهر دور بارز للمنشآت الصغيرة والمتوسطة على مستوى المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لذلك ينبغي على الحكومة وبالشراكة الفعلية مع القطاع الخاص، العمل على المساعدة في إيجاد بيئة عمل تلائم احتياجات هذه المنشآت، وتقديم الخدمات الفعلية التي تساهم بنجاحها ونموها. بهذا تتمثل أبرز التوصيات التي بإمكانها تعزيز دور هذه المنشآت بما يلي:

- إصدار قانون موحد للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، يحدد الجهة المخولة برعاية مصالحه، وتوحيد تعريف هذا القطاع، ووضع الأطر العامة له، كما يجب أن تُراعى شمولية هذا القطاع، وبالتالي تصنيفه بحسب القطاعات الفرعية وإعطاء الخصوصية لكل منها.

- يجب أن تعمل الحكومة على دعم إنشاء المشاريع الصغيرة والمتوسطة في المجالات المختلفة، وتحفيز عمل القوائم منها من خلال إدخالها بالعطاءات والمشتريات الحكومية وتخصيص نسبة لها.
- الإسراع بإقرار الاستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال وتنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الأردن -2016 2020، وضمان مواءمة غاياتها وأهدافها مع ما ورد ضمن خطة تحفيز النمو الاقتصادي -2018 2022، ورؤية الأردن 2025.
- تفعيل عمل اللجنة العليا لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والتي جاءت بهدف تنسيق الجهود المتعلقة بتوفير التمويل لهذه المشاريع سواء من الجهات الخارجية أو المحلية والعمل على توفير المحافظ الإقراضية اللازمة.
- تعزيز دور حاضنات الأعمال وتفعيلها، ضمن القطاعات الاقتصادية المختلفة، لمأسسة عمل المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتسهيل عمل المشاريع الناشئة.
- تعزيز المشاركة الفعالة بين القطاعين الخاص والعام في رسم السياسات الاقتصادية، بما يضمن تعزيز بيئة الأعمال للعمل على تذليل الصعوبات التي تواجه هذه المنشآت.
- تقديم حوافز للبنوك التجارية لاستخدام مخصصات البرامج الموجهة لقطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وحثهم على زيادة حصة هذه المشاريع من إجمالي التسهيلات، وتوفير الضمانات اللازمة لذلك.
- ضرورة توحيد الجهود بين المؤسسات التمويلية، وإيجاد منصة موحدة لغايات التنسيق بين عمل الصناديق المختلفة ومؤسسات التمويل لتضمن استمرارية المشاريع واستدامتها.
- العمل على تهيئة بيئة عمل محفزة وكفوءة، تسهل عملية تأسيس الشركة وتسمح بتحويل الأفكار الريادية إلى شركات ناجحة ومؤثرة.
- توفير برامج الدعم الفني للمشاريع الصغيرة والمتوسطة بأحجامها كافة وخلال سائر مراحل عمرها، وتنظيم جهود المؤسسات الموجودة حالياً بحيث تصل إلى من يحتاج هذه الخدمات.
- إنشاء بنك للأفكار الريادية الموجودة في أنحاء المملكة، وتبني أبرزها وتشبيكها مع مؤسسات الدعم الفني والمالي.
- يجب أن تعمل الحكومة بمؤسساتها كافة على خلق بيئة عمل مناسبة لإضفاء الطابع الرسمي على المشاريع الصغيرة والمتوسطة غير الرسمية، من خلال حزم من الحوافز والخدمات وخاصة في ما يخص التمويل لأغراض التأسيس والتوسع، وتسهيل عملية تسجيلها وتقديم حوافز ضريبية لرجال الأعمال.



السياحة





326.....	تقديم
327.....	أولاً: ركائز الإستراتيجية الوطنية للسياحة 2015-2011 وتقييم إنجازاتها
327.....	أ. ركائز الإستراتيجية الوطنية للسياحة 2015-2011
328.....	ب. تقييم إنجازات ركائز الإستراتيجية الوطنية للسياحة 2015-2011
330.....	ثانياً: الأهداف المعلنة للقطاع من الجهات الحكومية والخاصة للفترة القادمة
335.....	ثالثاً: الخطة الإستراتيجية 2012 والخطة الإستراتيجية 2015-2017
336.....	رابعاً: القوانين والأنظمة التي تحكم عمل القطاع السياحي
337.....	خامساً: عمليات المتابعة والتقييم لخطط عمل وزارة السياحة والآثار
345.....	سادساً: عمليات المتابعة والتقييم لخطط عمل هيئة تنشيط السياحة
349.....	سابعاً: قدرة القطاع السياحي على تطبيق الأهداف المعلنة
349.....	ثامناً: نتائج السياسات والإستراتيجيات وخطط العمل المنبثقة عنهما
	تاسعاً: مدى التواءم والتكاملية بين السياسات
351.....	والإستراتيجيات والخطط المنبثقة عنها
	عاشراً: أسباب التوقف أو عدم تطبيق السياسات
351.....	والإستراتيجيات والخطط المنبثقة عنهما
	حادي عشر: مواطن الضعف أو الخلل وأسبابه
353.....	في السياسات والإستراتيجيات والخطط المنبثقة عنهما
	ثاني عشر: أبرز المعوقات التي واجهت السياسات
353.....	والإستراتيجيات والخطط المنبثقة عنهما
354.....	التوصيات والحلول لنتائج التقييم

تقديم

يُعدّ القطاع السياحي أحد أهم القطاعات التي تلعب دوراً مهماً في نمو الاقتصاد الأردني وجذب الاستثمارات إليه، بالإضافة إلى خلق وظائف جديدة وزيادة الإيرادات من العملات الصعبة. ويحقق النشاط السياحي إيرادات مباشرة للدولة من خلال رسوم دخول المواقع السياحية، ورسوم التأشيرات، وضريبة المغادرة، وضريبة الدخل والمبيعات على الفنادق، وضريبة القيمة المضافة المحصلة من الفنادق، وضريبة الدخل والمبيعات على المنشآت السياحية مثل المطاعم وكذلك قطاع النقل، إضافة إلى ضريبة الدخل والمبيعات من النشاطات غير المباشرة للسياحة. هذا وتُعدّ مساهمة السياحة عاملاً مهماً في نمو الاقتصاد الأردني وتنشيطه، حيث تشكل ما نسبته 11% من الناتج المحلي الإجمالي، و64% من إجمالي مقبوضات حساب الخدمات في ميزان المدفوعات، بالإضافة إلى 26% من إجمالي مقبوضات الحساب الجاري في ميزان المدفوعات، وهذا يضع السياحة في المركز الثالث من حيث الأهمية بعد الصادرات السلعية وتحويلات العاملين في الخارج.

ونظراً لهذه الأهمية للقطاع السياحي، وضعت الجهات الحكومية والخاصة المنظمة لعمل القطاع السياحي (وزارة السياحة والآثار، هيئة تنشيط السياحة، دائرة الآثار العامة، ممثلو المهن السياحية، وغيرها العديد من الجهات المعنية) أول إستراتيجية وطنية للسياحة لتغطي الفترة 2011-2015 بمشاركة فاعلة ما بين القطاعين العام والخاص، حيث اشتملت على أربع ركائز رئيسية، ويندرج تحت كل ركيزة عدد من الأهداف الإستراتيجية، كما هو مبين أدناه.

أولاً: ركائز الإستراتيجية الوطنية للسياحة 2011-2015 وتقييم إنجازاتها

أ. ركائز الإستراتيجية الوطنية للسياحة 2011-2015

1. تعزيز التسويق السياحي.

يندرج تحت هذه الركيزة الأهداف الإستراتيجية التالية:

أ. زيادة إجمالي أعداد السياح القادمين إلى المملكة ليصل إلى 9.4 مليون سائح في عام 2015.

ب. نمو الدخل السياحي إلى 4.2 مليار دينار في عام 2015.

ت. نمو الدخل المتأتي من السياحة المحلية بنسبة 30% مع نهاية عام 2015.

2. دعم التنافسية وتطوير المنتج السياحي

تهدف هذه الركيزة إلى تحقيق الأهداف الإستراتيجية التالية:

أ. زيادة قدرة استيعاب الرحلات الجوية القادمة للأردن بنسبة 20% خلال فترة الإستراتيجية.

ب. إتمام 20 مشروعاً للبنية التحتية السياحية تلبي الاحتياجات السوقية.

ت. الموافقة على إقرار 100% من الفنادق و80% من المطاعم، وتصنيفها ضمن خطة التصنيفات الوطنية خلال فترة الإستراتيجية.

3. تعزيز الموارد البشرية

يندرج تحت هذه الركيزة الأهداف الإستراتيجية التالية:

أ. إيجاد 25 ألف وظيفة إضافية في قطاع السياحة خلال فترة الإستراتيجية.

ب. رفع مستوى مشاركة المرأة في القوى العاملة إلى 15%.

ت. تدريب خمسة آلاف طالب في المراكز الأحد عشر التابعة لمؤسسة التدريب المهني.

ث. تدريب 40 ألف موظف على مهارات حسن الضيافة.

4. توفير إطار عمل مؤسسي وتنظيمي فعال

تتمثل أهداف الركيزة الرابعة في الآتي:

أ. إقرار قانون جديد للسياحة.

ب. تحديث الأنظمة الداخلية الخاصة بالمهن.

ب. تقييم إنجازات ركائز الإستراتيجية الوطنية للسياحة 2011-2015

في ما يخص التسويق السياحي، أظهرت البيانات الإحصائية الصادرة عن وزارة السياحة والآثار وعن البنك المركزي الأردني، بأن إجمالي عدد زوار المملكة في عام 2015 قد بلغ 4.8 مليون زائر، في حين أن الرقم الذي كان مستهدفاً هو 9.4 مليون زائر. أما قيمة الدخل السياحي الفعلي في عام 2015، فقد بلغ 2.886 مليار دينار مقارنة بـ 4.2 مليار دينار تمثل الرقم المستهدف لعام 2015. وبخصوص السياحة المحلية، تجدر الإشارة إلى أن أول دراسة نفذتها دائرة الإحصاءات العامة كانت في عام 2008، وبيّنت أن الدخل المتأتي من السياحة المحلية قد بلغ 61.4 مليون دينار، في حين أن الدراسة الثانية التي نُفذت في عام 2012، أظهرت أن قيمة الدخل من السياحة المحلية قد بلغ 77.1 مليون دينار، أي بنسبة نمو وصلت إلى حوالي 27%.

وفي ما يتعلق بتعزيز الموارد البشرية وزيادة حجم العمالة في القطاع السياحي، فقد بلغ عدد العاملين في القطاع السياحي في عام 2015 حوالي 49,096 شخصاً مقارنة بـ 41,879 شخصاً في سنة الأساس (2011)، أي بزيادة مقدارها 7,217 شخصاً، في حين أن عدد العاملين الإضافي الذي كان مستهدفاً وفقاً للإستراتيجية هو 25,000 شخص. وبخصوص رفع معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة من 10% في سنة الأساس إلى 15%، فإن هذا الهدف لم يتحقق، حيث بلغ عدد الإناث العاملات في القطاع السياحي في عام 2015 حوالي 4,787 مقارنة بـ 4,391 في سنة الأساس 2011، أي بنسبة نمو بلغت 9% فقط.

أما بخصوص توفير إطار مؤسسي وتنظيمي فعال من خلال إقرار قانون سياحة جديد، وتحديث الأنظمة الداخلية الخاصة بالمهن، فتجدر الإشارة إلى أن هذه الأهداف لم تتحقق، إلا أن قانون السياحة الجديد⁽¹⁾ وبعض الأنظمة قد عدّلت خلال عام 2017. بناء على ما سبق، نجد أن غالبية الأهداف المعلنة لم تتحقق كما هو مخطط له.

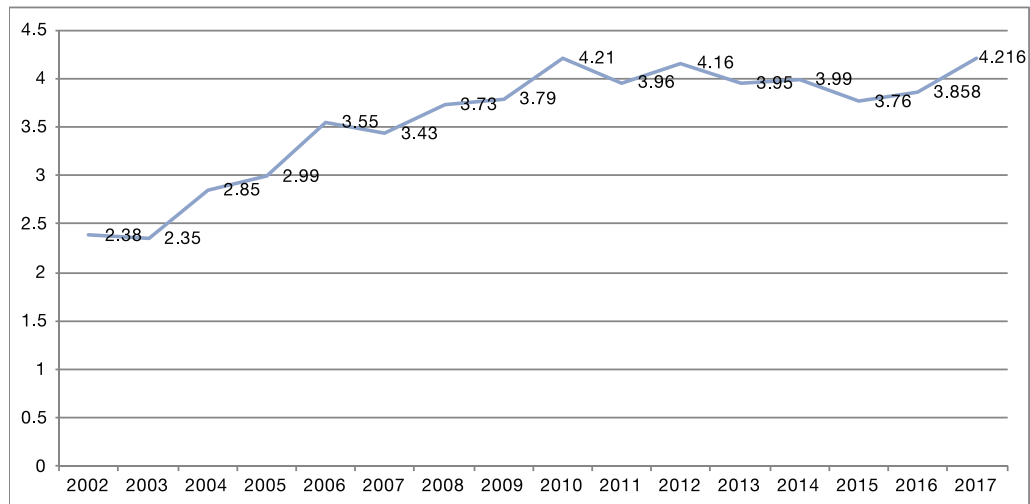
هنا لا بد من الإشارة إلى أن الأزمة السياسية التي عصفت بالمنطقة منذ عام 2011 وما زالت مستمرة لغاية الآن، كان لها أثر واضح وكبير على القطاع السياحي، وذلك نتيجة الصورة النمطية الخاطئة لدى السياح الأجانب (من الدول الأوروبية والأميركيتين) حول عدم الأمان في المملكة بسبب الاضطرابات السياسية في دول الجوار، وذلك «من وجهة نظرهم» كونها تقع في قلب منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الملتهبة، إضافة إلى دور الأردن كجزء من التحالف الدولي ضد «داعش»، ما أعطى انطباعاً خاطئاً عن المملكة في أنها في حالة عدم استقرار. كما إن العديد من السياح يفضلون زيارة الأردن ومصر وسوريا وفلسطين في

(1) قانون معدل لقانون السياحة رقم (10) لسنة 2017.

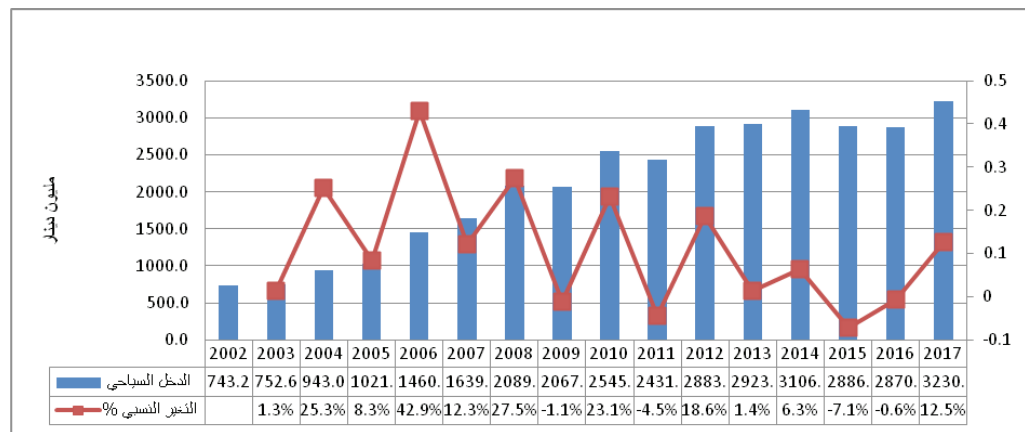
رحلة مشتركة (Joint Package). وبما أن الأوضاع السياسية غير مستقرة في المنطقة، فإن هذا يشجع السياح على اختيار وجهات أخرى مثل تركيا واليونان وقبرص. إن ما سبق ذكره قد ساهم في صعوبة تحقيق الأهداف الإستراتيجية الطموحة التي تضمنتها الإستراتيجية الوطنية لقطاع السياحة 2011-2015.

ومع هذا، فإن أداء القطاع السياحي الأردني كان الأقل تراجعاً من حيث نسب النمو في عدد سياح المبيت والدخل السياحي مقارنة بدول الجوار، وذلك نتيجة للجهود التي بُذلت من قبل القطاع السياحي بشقيه العام والخاص، حيث روجعت السياسات كافة، واتخذت العديد من الإجراءات، ووضعت خطة طوارئ للتخفيف من حدة تأثير الأزمة السياسية على القطاع السياحي، وللمحافظة على مستوى الطلب على المنتج السياحي. وتبين الرسوم البيانية أدناه أهم المؤشرات المتعلقة بالقطاع السياحي.

الشكل رقم (١) عدد سائح المبيت للسنوات 2002 - 2017 (مليون)



الشكل رقم (٢) الدخل السياحي للسنوات 2002 - 2017 (مليون)



ثانياً: الأهداف المعلنة للقطاع من الجهات الحكومية والخاصة للفترة القادمة

تعكف وزارة السياحة والآثار حالياً على الانتهاء من إعداد المسودة الأولية للاستراتيجية الوطنية للسياحة للسنوات 2017-2020 وإطلاقها وذلك بعد عقد لقاءات تشاورية مع الفعاليات السياحية في سائر المحافظات، حيث اشتملت على خمسة أهداف إستراتيجية رئيسية، لتكون منسجمة وتحقق الأولويات والأهداف الوطنية التي تضمنتها وثيقة الأردن 2025، وكذلك برنامج تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022، وهي:

1. استعادة النمو السياحي وبناء قيمة أكبر للسياحة، وذلك من خلال توجيه النشاطات التسويقية للتركيز على الأسواق الرئيسية وشرائح السياح المحتملين، واستخدام وسائل التسويق الرقمي.
2. توسيع المجال الجوي للطيران، وتحسين استقبال شركات الطيران العالمية، وذلك بتحسين الربط الجوي والتنافسية، وتبسيط منح التأشيرات والدخول عبر المعابر الحدودية.
3. عرض الكثير من منتجات الأردن السياحية، وذلك بإيجاد مواقع تجمع ما بين الإرث والثقافة والطبيعة والطعام والعادات والتقاليد، واستخدام مواضيع معينة مثل السياحة الدينية والمغامرة، وتحسين شبكة المواصلات العامة للربط ما بين مناطق الجذب والمدن.
4. تحسين تجربة السائح، وذلك بإدخال أساليب عرض وتقديم للمواقع الأثرية بمواصفات عالمية، وبناء تجارب سياحية حول الثقافة والعادات والتقاليد.
5. زيادة تنافسية القطاع السياحي، وذلك بالتقليل من عبء القوانين، ومنح مؤسسات المجتمع المحلي دوراً أكثر تأثيراً، وتطوير الأبحاث، واتخاذ إجراءات فعالة لتشجيع الاستثمار، والعمل على توفير قوى عاملة مختصة بالسياحة وتدريبها.

ونظراً لعدم إطلاق وزارة السياحة للاستراتيجية الوطنية للسياحة للسنوات 2017-2020 لغاية الآن، فإننا سنتطرق لغايات إعداد هذه المراجعة إلى أهم الأهداف الإستراتيجية والسياسات التي تضمنتها الإستراتيجية السابقة 2011-2015، وهي جزء من الإستراتيجية الحالية 2017-2020، كما هو مبين أدناه:

1. تطوير المنتج السياحي والإشراف المحكم على الموارد التراثية والأثرية (الممتلكات الثقافية) من خلال:

- تعزيز دور وزارة السياحة والآثار، وتكثيف جهودها لتحديد وتعريف ومراقبة الموارد والممتلكات السياحية في المملكة التي تعد ذات قيمة تراثية وتاريخية وثقافية

وحضارية وطبيعية.

- حماية الموارد والممتلكات السياحية وصيانتها والمحافظة عليها وضمان استدامتها، وتوفير البنى التحتية والمرافق والخدمات المميزة في محيطها، وتطويرها بالتنسيق مع الدوائر والمؤسسات المعنية.
 - توفير منتج سياحي متنوع في الأردن يلبي المتطلبات السياحية العالمية، وتحفيز المجتمعات المحلية لتطوير سلسلة التجارب السياحية وإثرائها، وخلق منتجات وتجارب وخدمات سياحية مميزة تعمل على إثراء تجربة السائح.
 - التركيز على نقاط القوة التنافسية في المحافظات وإبرازها ومعالجة نقاط الضعف، وتوفير المخصصات المالية اللازمة لهذه الغاية بهدف إبراز الهوية الوطنية للمنتج السياحي الأردني.
 - تطوير الخدمات المقدمة للزوار، وتحقيق التوازن في توزيع الخدمات والمنشآت السياحية جغرافياً.
 - تنفيذ مشاريع للطاقة المتجددة في المواقع الأثرية والسياحية في المملكة.
 - تطوير أنظمة معلوماتية وتطبيقات إلكترونية للمعلومات الجغرافية الخاصة بالمواقع والمنشآت السياحية ومشاريع التطوير السياحي.
 - استحداث مسارات سياحية جديدة، وتطوير القائم منها في سائر محافظات المملكة.
2. تطوير المواقع السياحية المملوكة للدولة وإدارتها وتشغيلها، ورفع مستوى الخدمات السياحية بشكل ملموس، وذلك من خلال:
- توفير الظروف الملائمة واتباع الممارسات الفضلى من أجل تحفيز القطاع الخاص على الاستثمار في المواقع السياحية العامة، والمشاركة في إدارة المواقع السياحية وتشغيلها بموجب التشريعات النافذة.
 - إشراك المجتمعات المحلية في عمليات التطوير والتشغيل والإدارة للمواقع السياحية.
 - تطوير المواقع السياحية وإدارتها وتشغيلها، وتقديم أفضل الخدمات السياحية من خلال مديرية إدارة المواقع السياحية، والبدء ب: موقع جرش الأثري، موقع أم قيس الأثري، موقع قلعة عجلون الأثرية، موقع قلعة الكرك، والمواقع السياحية والتراثية في محافظة الطفيلة، وذلك بالتشارك مع القطاع الخاص.
3. تعزيز تنافسية المملكة كوجهة سياحية فريدة ومنافسة على الصعيدين الإقليمي

والعالمي من خلال تطوير وتنفيذ خطط ترويجية واضحة للسياحة في الأردن ومحددة الأهداف:

- تعزيز وتكثيف الجهود المبذولة من قبل هيئة تنشيط السياحة لترويج المملكة كوجهة سياحية منافسة على الصعيدين الإقليمي والعالمي، من أجل تحقيق أفضل النتائج، من خلال سياسات عامة وخطط تسويقية فاعلة، مبنية على معلومات وإحصاءات دقيقة.
- العمل على تطوير وتحديث آليات إدارة العمل والتسويق في هيئة تنشيط السياحة لتواكب تغيرات العصر، ولضمان الوصول إلى أكبر عدد من الشريحة المستهدفة في البرامج التسويقية.
- إشراك القطاع الخاص في تسويق المواقع السياحية والموارد الأثرية والتراثية (الممتلكات الثقافية) على اختلاف أنواعها.
- تطوير برامج سياحية مبتكرة وبعيدة عن النمطية.
- جذب فئات سياحية مهتمة بأنماط سياحية جديدة ومتخصصة، مثل السياحة الدينية والعلاجية والاستشفائية، إضافة إلى سياحة الأعمال والمغامرة.
- التركيز على توجيه موارد الترويج لاستهداف أسواق إقليمية وعالمية منتجة كالأسواق العربية، ووضع سياسات للترويج في هذه الأسواق من خلال توفير الحوافز والمرافق والخدمات التي تتناسب مع تنوع المنتج السياحي الأردني وتفرد.
- استقطاب ودعم رحلات الطيران العارض ومنخفض التكاليف القادم إلى المملكة من خلال مطاري الملك حسين الدولي في العقبة، ومطار عمان المدني في ماركا.

4. تعزيز السياحة المحلية والترويج لها من خلال:

- إطلاق حملات ترويجية سنوية ومهرجانات محلية مصممة للوصول إلى شرائح المجتمع وفئاته جميعها.
- العمل على تحفيز نمو السياحة المحلية من خلال التعاون الكامل مع القطاع السياحي والجهات ذات العلاقة، مثل وزارة الشؤون البلدية ووزارة الزراعة (مثال: عمل متنزهات مزودة بالخدمات وتدار من قبل أبناء المجتمع المحلي).
- إعداد دراسة حول منح المواطنين إعفاءات ضريبية على تعاملاتهم مع المنشآت

السياحية لخفض تكلفة السياحة المحلية، ومنحهم أسعار تفضيلية من خلال مذكرات تفاهم مع المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وجمعية الفنادق وجمعية أصحاب المطاعم السياحية وخاصة في المواسم التي تشهد تراجعاً في الحركة السياحية.

5. توجيه التميز وتحفيزه في القطاع السياحي من خلال خلق بيئة تشريعية وتنظيمية ورقابية منافسة تخدم عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالاشتراك مع الجهات التشريعية ذات العلاقة :

- العمل على ترسيخ وجود بيئة تشريعية وتنظيمية وإدارية وإجرائية ورقابية تتفق ومتطلبات العصر، والتسلح بالقدرات التنافسية، واستيعاب المتغيرات التي يمر بها القطاع، بهدف اعتماد أفضل المعايير الدولية من أجل ضمان التميز والتنافسية والاستدامة البيئية في القطاع.

- استمرار الوزارة بالقيام في تسليط الضوء على الفرص الاستثمارية في القطاع السياحي، وتسهيل فرص الاستثمار للقطاع الخاص، وتقديم الإعفاءات والحوافز التي تشمل جميع المناطق في المملكة.

- رفع مستويات معايير أداء المهن السياحية من خلال آليات تنظيمية أكثر فاعلية، وإزالة أي شروط قد تعيق الاستثمارات القائمة والمتوقعة.

- وضع أنظمة لمراقبة أداء الفعاليات العاملة في القطاع السياحي، تكفل تطبيق أعلى معايير الصحة والسلامة العامة وحماية السياح للارتقاء بجودة الخدمات المقدمة، وتوفير الأمن والراحة، وكذلك اعتماد آليات للتعامل الفوري مع شكاوى السياح بالشراكة مع المعنيين في الأجهزة المختصة، وتوظيف أنظمة بديلة مثل التسجيل الطوعي وأتمتة إجراءات التصنيف والترخيص الإلكتروني السياحي.

- تطوير وتحديث الموقع الإلكتروني لوزارة السياحة والآثار، ليقدم المعلومات والخدمات لمتلقي الخدمة، وليتضمن قائمة بأسماء المهن السياحية جميعها مدرجة بحسب المهنة والتصنيف (فنادق، مطاعم، أجنحة فندقية، مخيمات بيئية، مخيمات سياحية، مكاتب سياحة وسفر صادرة، مكاتب سياحة وسفر وافدة، مكاتب سياحة وسفر حج وعمرة، الأدلاء، الحرف اليدوية والتقليدية).

- مراجعة التشريعات النافذة لعمل القطاع وتحديثها للوصول إلى صيغ توافقية تخدم المصلحة العامة، وتلبي احتياجات جميع الأطراف في القطاع، وتؤدي إلى تحقيق الأهداف العامة، والعمل على تعديل قانون السياحة حتى تتمكن المملكة من الارتقاء بالقطاع السياحي وتعزيز دوره في عملية التنمية الاقتصادية.

- مراجعة أنظمة المهن السياحية وتعديلها.
- العمل على إيجاد وتطوير البيئة التشريعية المنظمة لأعمال الاقتصاد التشاركي بصورة توافقية مع المعنيين، مع الأخذ بعين الاعتبار حتمية نمو هذا القطاع في ظل التحول والتغير الكبير في قطاع السياحة العالمي، وأيضاً التركيز على أهمية هذا القطاع للمساهمة في حل الكثير من تحديات القطاعات الأخرى مثل النقل والإيواء.
- متابعة العمل على وضع البرامج الخاصة بترجمة أهداف نظام إدارة المواقع السياحية.
- 6. رفع الوعي العام في أوساط المواطنين، ونشر الثقافة السياحية، وتعزيز دور الوزارة كمصدر رئيسي للمعلومات وقاعدة للبيانات السياحية :
- تنفيذ خطة إعلامية شاملة عبر الشبكة الإلكترونية وشبكات التواصل الاجتماعي، وتوجيه رسائل واضحة عن الأردن بخصائصه السياحية والأثرية عالمياً وإقليمياً ومحلياً.
- تطوير برامج التعليم والتدريب للعاملين في القطاع السياحي.
- توفير الإحصاءات السياحية بشكل دوري دعماً لعملية اتخاذ القرار، بحيث تكون وزارة السياحة هي المصدر الرئيسي لهذه المعلومات والبيانات.
- وضع الاستراتيجية الوطنية للتوعية السياحية وتنفيذها.
- 7. دعم مؤسسات القطاع الخاص العاملة في القطاع السياحي، وتعزيز الشراكة معها مع إيلاء العناية الخاصة بمؤسسات المجتمعات المحلية :
- إحكام الشراكة بين الوزارة، والقطاع الخاص بمؤسساته العاملة في المجال السياحي، بشكل يضمن تحقيق الأهداف العامة الاقتصادية.
- الاستمرار في تمكين القطاع الخاص من أن يلعب دوراً محورياً في خطة وزارة السياحة والآثار التنفيذية المنبثقة عن الاستراتيجية الوطنية للسياحة، وتحديد فرص استثمارية في القطاع السياحي، ودعم القطاع الخاص في عملية تنفيذها.
- تمكين الجمعيات السياحية من رفع مستوى الخدمات المقدمة للأعضاء فيها، وتعزيز الفرص لدعم التنظيم الذاتي للقطاع.
- 8. إحكام أسس العملية التشاركية مع الجهات الحكومية التي تتقاطع مسؤولياتها مع مسؤوليات وزارة السياحة والآثار :
- التنسيق مع الوزارت والدوائر والجهات الحكومية التي يتقاطع عملها مع عمل الوزارة من

خلال زيادة فاعلية المجلس الوطني للسياحة.

- تشكيل لجان دائمة برئاسة وزارة السياحة والآثار، وذلك بالتشارك مع بعض هذه الجهات، ومنها وزارة الداخلية ووزارة التعليم العالي ووزارة الصحة وأمانة عمان الكبرى، بحيث تكون مهمتها دراسة المسائل العامة ذات العلاقة بالقطاع السياحي، والعمل على إيجاد الحلول للمشكلات، والتغلب على العوائق التي تواجه القطاع السياحي وتضمن مسيرته بشكل سلس وفعال.

أما في ما يخص هيئة تنشيط السياحة، فلا بد من الإشارة إلى أن موازنة الهيئة قد رفعت خلال عام 2015، وذلك بعد مخاطبة رئيس الوزراء ووزير المالية والنقابات التي وضحت أهمية القطاع السياحي في الاقتصاد الوطني، وضرورة زيادة المخصصات المرسودة للترويج السياحي في الخارج، ما يستدعي رفع موازنة هيئة تنشيط السياحة، بما يمكنها من تنفيذ خطتها التسويقية، وجذب أكبر عدد من السياح للمملكة. وقد تم زيادة المخصصات الترويجية لتصبح 37 مليون دينار لعامي 2015 و2016، أعدت الهيئة على إثرها خطة إستراتيجية للأعوام 2015-2017، اشتملت على العديد من الجوانب الرئيسية والمهمة التي تتواءم مع التوجهات السياحية العالمية والإستراتيجية الوطنية للسياحة، حيث جرى التركيز على استهداف شرائح سياحية، وتحفيز شركات الطيران العارض والمنخفض التكاليف لتسيير رحلات إلى الأردن، فضلاً عن التركيز في الإستراتيجية على التسويق الإلكتروني والترويج من خلال شبكات التواصل الاجتماعي.

ثالثاً: الخطة الإستراتيجية 2012 والخطة الإستراتيجية 2015-2017

في ما يلي عرض لأهم السياسات والأهداف الإستراتيجية التي تضمنتها الخطة الإستراتيجية 2012 والخطة الإستراتيجية 2015-2017.

1. تعزيز وتطوير آليات وأدوات الترويج للمنتج السياحي الأردني بما يتناسب مع احتياجات الأسواق المختلفة للمساهمة في زيادة عدد السياح القادمين، وذلك من خلال:
 - تكثيف الحملات الترويجية التي تستهدف المستهلك مباشرة.
 - تكثيف استخدام أدوات التسويق الإلكتروني وشبكات التواصل الاجتماعي.
2. توسيع قاعدة قنوات التوزيع للمنتج السياحي الأردني من خلال العمل على:
 - استقطاب شركات الطيران العاملة في مجال الطيران العارض ومنخفض التكاليف.

- التعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتطوير المنتجات السياحية المختلفة، والعمل على إطلاقها وتسويقها، وهي: سياحة المغامرة والبيئة، السياحة الدينية بشقيها المسيحية والإسلامية، سياحة الأعمال، والسياحة العلاجية.
- دخول أسواق جديدة مستهدفة، إضافة إلى تكثيف الترويج في عدد من الأسواق، مثل السوق الروسية، وأسواق أوروبا الشرقية، وكذلك السوق الإسكندنافية.
- تعزيز وجود الأردن في الأسواق الحالية من خلال تنفيذ نشاطات ترويجية من شأنها زيادة الوعي حول المنتج السياحي الأردني لدى مكاتب السياحة والسفر العالمية في تلك الأسواق.
- 3. تطوير عمل الهيئة في مجال البحوث والدراسات، حيث أضيف هذا الهدف الاستراتيجي ضمن الخطة الاستراتيجية للهيئة 2015-2017.
- 4. تعزيز الشراكات والعلاقات مع الجهات ذات العلاقة داخل الأردن وخارجه لتوحيد الجهود للترويج للمنتج السياحي الأردني.
- 5. تطوير الأداء المؤسسي لهيئة تنشيط السياحة، وذلك من خلال تعديل نظام الهيئة والتعليمات الصادرة بموجبه، وتطوير نظام الموارد البشرية (الهيكل التنظيمي، المسميات الوظيفية بما يتناسب مع الهيكل التنظيمي وطبيعة عمل الهيئة، وغيرها).

رابعاً: القوانين والأنظمة التي تحكم عمل القطاع السياحي

قامت الجهات الرسمية ممثلة بوزارة السياحة والآثار وبمشاركة جميع القطاعات السياحية بعملية مراجعة ودراسة للقوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم القطاع السياحي لتلبي الطموحات والاحتياجات لتطوير السياحة وتشجيعها وترويجها، وتعزيز الاستثمارات المتعلقة بها ليكون مساهماً في دعم الاقتصاد الوطني. وفي ما يلي عرض لأهم القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم عمل القطاع السياحي:

1. قانون رقم (20) لسنة 1988 وتعديلاته (أحدث التعديلات: قانون معدل لقانون السياحة رقم (10) لسنة 2017).
2. نظام التنظيم الإداري لوزارة السياحة رقم (19) لسنة 2017.
3. نظام معدل لاتحاد الجمعيات السياحية رقم (94) لسنة 2015.
4. نظام المطاعم السياحية رقم (32) لسنة 2018.

5. نظام جمعية المطاعم السياحية الأردنية رقم (33) لسنة 2018.
6. نظام أدلاء السياح رقم (34) لسنة 1998.
7. نظام جمعية الأدلاء السياحية رقم (65) لسنة 1998.
8. نظام مكاتب شركات السياحة والسفر رقم (114) لسنة 2016.
9. نظام جمعية مكاتب وشركات السياحة والسفر الأردنية رقم (115) لسنة 2016.
10. نظام جمعية الفنادق الأردنية رقم (32) لسنة 1997.
11. نظام الحرف والصناعات التقليدية والشعبية والمتاجرة بها رقم (36) لسنة 2002.
12. نظام الجمعية الأردنية للحرف والصناعات التقليدية والشعبية وتجارها رقم (16) لسنة 2018.
13. نظام هيئة المغطس رقم (44) لسنة 2017.
14. نظام هيئة تنشيط السياحة رقم (79) لسنة 2007.
15. قانون حماية التراث العمراني والحضري رقم (5) لسنة 2005.
16. نظام رسوم الدخول إلى المتاحف والمواقع الأثرية رقم (40) لسنة 2002.
17. نظام إدارة المواقع السياحية (23) لسنة 2014.
18. نظام المنشآت الفندقية والسياحية رقم (7) لسنة 1997.

خامساً: عمليات المتابعة والتقييم لخطط عمل وزارة السياحة والآثار

وضعت الوزارة خطة عمل نفذت خلالها العديد من الأنشطة، واتخذت مجموعة من القرارات التي من شأنها تحقيق السياسات والأهداف الإستراتيجية بحسب كل ركيزة من ركائز الإستراتيجية الوطنية للسياحة.

في ما يتعلق بركيزة تطوير المنتج السياحي والإشراف المحكم على الموارد التراثية والأثرية، هناك عمل جاد ونتائج جيدة في ما يخص بند تحسين شبكة الطرق التي تخدم المسارات والمواقع السياحية وكذلك وضع اللوحات الإرشادية باللغتين العربية والإنجليزية، حيث أنجز عدد لا بأس به من المشاريع توزعت ما بين تطوير لمراكز الزوار وتجديدها وإنارة مواقع سياحية مثل قلعة الكرك وقلعة عجلون، وتوسعة خدمات وتطويرها، بالإضافة إلى تركيب كاميرات مراقبة في أهم المواقع السياحية. إلا أن هناك الكثير من العمل والمشاريع التي

يجب تنفيذها وتتعلق بالعديد من الطرق المؤدية للمواقع السياحية التي ما زالت تعاني من نقص في البنى التحتية واللوحات الإرشادية، خصوصاً أن السياحة الفردية تزداد بشكل ملحوظ، الأمر الذي يتطلب توفر لوحات إرشادية باللغتين العربية والإنجليزية لإرشاد السياح الأفراد إلى المواقع السياحية.

كذلك الأمر في ما يتعلق ببند الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمعابر الحدودية، فقد جرى العمل بشكل مكثف ما بين الوزارة وائتلاف المبادرة النيابية لإعادة النظر في الإجراءات المعمول بها في المعابر الحدودية بعد حصرها، ومن ثم العمل على معالجة مواطن الخلل وإيجاد أفضل السبل والحلول، وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة مثل وزارة الداخلية، وإدارات المعابر الحدودية، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، ما أدى إلى الموافقة على العديد من القرارات المتعلقة بالجنسيات المقيدة، وتحسين إجراءات دخول السياح وخروجهم من المعابر الحدودية وتسهيلها.

واتخذت الحكومة عدداً من القرارات أهمها إلغاء رسوم الفيزا للسياح من الجنسيات جميعها القادمين إلى المملكة من خلال مكاتب السياحة والسفر الأردنية بصرف النظر إن كانوا أفراداً أو مجموعات، شريطة إقامتهم في المملكة لمدة ليلتين متتاليتين على الأقل، بالإضافة إلى إعفاء السياح القادمين بشكل فردي من رسوم الفيزا، شريطة إقامتهم في المملكة لمدة ثلاث ليالٍ متتالية على الأقل وشرائهم للتذكرة الموحدة. كذلك خُفّضت اعتباراً من شهر حزيران 2016 رسوم الفيزا من 40 ديناراً إلى 10 دنانير، للسياح القادمين إلى المملكة من خلال المعابر البرية، شريطة إقامتهم في المملكة لمدة ثلاث ليالٍ متتالية على الأقل، بالإضافة إلى تنفيذ مشروع ركاب الترانزيت الهادف إلى استثمار فترة بقائهم في المطار من خلال تنظيم جولات سياحية لهم للاطلاع على المواقع السياحية في المناطق القريبة نسبياً من المطار.

وإيماناً بأهمية الوعي المجتمعي في القطاع السياحي، هناك جهود بذلت في هذا الجانب لتوعية المواطنين بشكل عام وطلبة المدارس بشكل خاص منذ المراحل الدراسية الأساسية بأهمية السياحة في تنمية المجتمع والدور الكبير الملقى على عاتق شرائح المجتمع كافة في الحفاظ على المواقع السياحية في نطاق بيئتهم المعتادة، وكيفية تعاملهم واحترامهم للسياح. وكذلك بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية، وفي مقدمتها وزارة التربية والتعليم، التوصل إلى العديد من القرارات، أهمها العمل على تضمين المناهج الدراسية منذ المرحلة الأساسية مواد تعنى بالتوعية السياحية، حيث أن العمل جارٍ لتطبيق هذا القرار خلال الفترة القادمة، إضافة إلى دمج المجتمعات المحلية في عملية تطوير قطاع السياحة وتشجيعها على إقامة المشاريع الصغيرة. كما تم العمل على تأسيس عشرة أندية سياحية وبيئية في مدارس مختلفة، تهدف إلى عمل أنشطة تعريفية وتوعوية مختلفة بأهمية السياحة والمحافظة

على المواقع السياحية، والتوجه لدراسة تخصص السياحة وفرص العمل المستقبلية في القطاع.

ومن الأنشطة التي تم العمل عليها أيضاً بشكل مكثف، تطوير منتج سياحة المغامرة والبيئة، حيث وضعت خطة عمل لهذا المنتج تُنفذ حالياً بالتعاون مع هيئة تنشيط السياحة، وقد اشتملت على استحداث مسارات جديدة وتطوير المسارات القائمة، وأهمها مسار درب الأردن الذي أطلق رسمياً عام 2017، ويمتد هذا المسار على مسافة 650 كيلو متراً من شمال المملكة بدءاً بمدينة أم قيس، وانتهاءً بمدينة العقبة في الجنوب، حيث يحصل المشاركون في هذا المسار على تجارب سياحية فريدة ومتنوعة من خلال مرورهم بالعديد من الأماكن السياحية، بالإضافة إلى خوض تجربة الاندماج بالمجتمعات المحلية والتعرف إلى العادات والتقاليد الأردنية الأصيلة. ويتيح استحداث هذا المسار وتطويره عوائد مادية للعائلات من خلال تقديم وجبات الطعام وأحياناً المنامة للمشاركين في المسار.

وعملت الوزارة أيضاً على مراقبة إجراءات السلامة والأمان لمحبّي سياحة المغامرة في مناطق المملكة المختلفة من خلال تحديد الأودية والمناطق الخطرة، ووضع الشواخص التحذيرية. ودربت سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة 10 أشخاص من كوادر الدفاع المدني متخصصين بالإنقاذ وتسلق الجبال والأودية.

كذلك أطلقت الوزارة نظام تصنيف جديداً لمنشآت الإيواء، والذي أعيد على ضوئه تصنيف جميع منشآت الإيواء (من نجمة واحدة إلى خمس نجوم) وذلك بالتعاون مع جمعية الفنادق.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هناك بعض بنود الخطة قد جرى العمل عليها جزئياً، وخصوصاً تلك المتعلقة بتنظيم إجراءات خدمات النقل البري والجوي والبحري، حيث أعفيت سيارات الدفع الرباعي العائدة للصندوق الهاشمي، والتي تُشغل في وادي رم من الرسوم الجمركية، وذلك بهدف تحسين نوعية السيارات التي تستخدم لنقل السياح، إلا أن سيارات الصندوق لم تُستخدم حتى تاريخه، نظراً لمعارضة أفراد المجتمع المحلي الذين يملكون سيارات خاصة يستخدمونها لنقل السياح.

أما بخصوص إلزام شركات النقل السياحي بتسيير حافلات بشكل منتظم إلى المواقع السياحية والأثرية المختلفة، فلم يُنفذ لعدم وجود مخصصات مالية، حيث أن هذا الإجراء مشروط بدعم الجمعيات السياحية. كذلك لم يُتخذ أي إجراء بموضوع السماح لمكاتب السياحة الموافقة باقتناء وسائل نقل، حيث نوقش من خلال لجنة السياحة وبإشراك القطاع الخاص والجمعيات السياحية المتخصصة، إلا أنه رُفض، ويعود سبب ذلك إلى أن نظام

النقل السياحي المتخصص رقم (82) لسنة 2012 ينص في المادة (3) منه على أنه «يشترط في مقدم طلب ترخيص مزاولة أعمال النقل السياحي المتخصص أن يكون مسجلاً شركة وفق أحكام قانون الشركات على أن تنحصر غاياتها في النقل السياحي المتخصص وأن لا يقل رأسمالها عن ثلاثة ملايين دينار».

وعملت الوزارة أيضاً بالتنسيق مع مديريات السياحة في المحافظات ومؤسسات المجتمع المحلي على إبراز ثقافة كل إقليم من خلال وضع روزنامة بقائمة المهرجانات والفعاليات التي يتم تنفيذها على مدار العام، والتي تشمل على عرض للمأكولات الشعبية والحرف اليدوية، وعرض مسرحيات هادفة وألعاب للأطفال وغيرها، حيث نُفذت 10 مهرجانات خلال عام 2017 في محافظات المملكة. وبالتنسيق مع هيئة الاستثمار، أعدت دراسات جدوى وخرائط استثمارية، من ضمنها الخرائط المتعلقة بالقطاع السياحي، حيث أطلقت في نهاية 2017، وحُمِلت على موقع هيئة الاستثمار، في حين أن موضوع إعداد خرائط سياحية على مستوى كل إقليم لم يُعمل عليه جدياً، حيث تم أعدت فقط خريطة سياحية لمحافظة مادبا ومدينة السلط.

أما بنود خطة العمل التي لم يُتخذ أي إجراء بخصوص تنفيذها وتفعيلها، فهي تلك المتعلقة بتشديد الرقابة على أصحاب محلات الحرف اليدوية لتفعيل الالتزام بأن تكون 70% من المنتجات المعروضة مصنوعة في الأردن. إذ بالرغم من إعداد خطة تنفيذية لذلك، فإن هذا الإجراء لم يُفعل، غير أن الوزارة وضعت بنداً ضمن معايير تصنيف الفنادق من فئة 3-5 نجوم ينطوي على أن تكون المنتجات التي تباع داخل الفندق من منتجات البحر الميت وحرف ومنتجات محلية وذلك اعتباراً من بداية عام 2018.

أما في ما يتعلق بتطوير المواقع السياحية وإدارتها وتشغيلها ورفع مستوى الخدمات السياحية فيها، فقد أقر مجلس الوزراء نظام إدارة المواقع السياحية لسنة 2014، والذي يهدف إلى تنظيم إدارة المواقع السياحية والمحافظة عليها وتطويرها واستثمار مرافقها وإدامتها. وشكّلت الوزارة لجنة تحت مسمى «إدارة المواقع السياحية» لتقوم برسم السياسة العامة لإدارة المواقع، بالإضافة إلى تطوير وتوفير الخدمات والمرافق الصحية النظيفة والصيانة على أن يتم إدارتها من قبل شركة مملوكة من القطاعين العام والخاص، ويعتبر إصدار هذا النظام إنجازاً، حيث من المؤمل وبعد السير بتطبيق بنوده أن يعالج النقص والمستوى المتردي للخدمات في مختلف المواقع السياحية. وسيُتاح المجال أمام القطاع الخاص لإدارة هذه المواقع وتشغيلها واستثمارها.

وأعدت الوزارة مسودة التعليمات العامة لتفعيل نظام إدارة المواقع ودور الشراكة مع القطاع الخاص في ما يتعلق بتطوير المواقع السياحية وتحسين الخدمات بما في ذلك البلديات ضمن

اتفاقيات مشتركة، لكن يجب الإسراع في إقرار هذه التعليمات خصوصاً أن النظام قد أقر منذ عام 2014. وأحيل أيضاً عطاء على شركة لتوريد أبنية جاهزة ووحدات صحية متنقلة وحاويات معدنية للمواقع السياحية والأثرية المختلفة، وهنا لا بد من التأكيد أن هذا الموضوع بحاجة إلى متابعة وتشديد مستمرين من قبل الوزارة لضمان قيام الشركة بالواجبات والمهام المناطة بها على أكمل وجه، وذلك لأهمية استدامة نظافة المواقع السياحية.

وجرى توقيع 91 عقد تشغيل في 28 موقعاً سياحياً لتشغيل الخدمات وإدارتها في المواقع السياحية من قبل أبناء المجتمعات المحلية والقطاع الخاص منذ عام 2014، بالإضافة إلى إحالة عطاءات لإدارة وتشغيل ستة مواقع سياحية في محافظات المملكة المختلفة. كذلك طرح عطاء لنظافة المواقع وصالات العرض والمرافق التابعة لها، وتدريب كوادر الوزارة في المواقع السياحية، لكن لم تتم إحالة العطاء لغاية الآن. وأطلق أيضاً برنامج «الوجهة السياحية المميزة» ضمن برنامج تنافسي بين خمس مدن عام 2016، حيث فازت به مدينة السلط، وسُعاد تنفيذ هذا البرنامج مرة كل سنتين. كما نُفذ مشروع السياحة المجتمعية في وسط مدينة السلط، والذي يتضمن استحداث مسارات سياحية ودعم مقدمي الخدمات السياحية الواقعة على طول المسار، واستكمال الخدمات اللازمة ضمن المسار، بالإضافة إلى توقيع اتفاقية فعاليات رياضة القوس والنشاب في أم قيس، وإعادة تفعيل عرض الجيش الروماني في مدينة جرش الأثرية.

وهناك أيضاً عمل جاد وملمس في ما يتعلق بتثقيف شرائح المجتمع كافة، وزيادة الوعي لديها بأهمية الحفاظ على نظافة المواقع السياحية والطرق المؤدية إليها والحرص على ديمومتها، حيث أطلقت الخطة الوطنية للتوعية السياحية للفترة 2017-2021. وتهدف الخطة إلى تعزيز وعي الأردنيين بأهمية القطاع السياحي ومشاركتهم في خلق بيئة سياحية متميزة، وتسييل الضوء على دور المواطن في الحفاظ على المواقع السياحية وإبقائها نظيفة، بالإضافة إلى خلق ثقافة سياحية إيجابية تمكن من الحفاظ على الموارد السياحية، وكذلك تعزيز التعليم ومناهجه ليصبح أداة مهمة من أدوات التوعية السياحية وغيرها. كما حددت الخطة الفئات المستهدفة والتي تقدر بحوالي ثلاثة ملايين شخص على مدار خمس سنوات، وهم: طلبة المدارس في المرحلة الأساسية والثانوية، طلبة الجامعات والكليات والمعاهد، الهيئات التدريسية، العاملون في القطاع السياحي، فئات المجتمعات المحلية المختلفة، وأصحاب المنشآت السياحية. واستخدمت الخطة لهذا الغرض قنوات التواصل الاجتماعي والحملات المناسبة لكل فئة مستهدفة. أما ما أنجز خلال عام 2017 وبحسب الخطة، فهو الآتي:

1. تشكيل لجنة توجيهية للإشراف على تنفيذ الخطة برئاسة الأمين العام وعضوية عدد من ممثلي الجمعيات السياحية، ووزارة التربية، ووزارة التعليم العالي، ووزارة البيئة،

والشرطة السياحية.

2. إعداد الأدوات المستخدمة في الحملات التوعوية وتوزيعها من مطبوعات وفيديوهات، بالإضافة إلى تفعيل الموقع الإلكتروني الخاص بالحملة ومواقع التواصل الاجتماعي.
3. تنفيذ حملة الهيئات التدريسية وصناع السياسات.
4. إقامة فعاليات طلابية بمشاركة مدارس خاصة وحكومية، ومراكز التدريب المهني والكليات والجامعات.
5. تنفيذ حملات توعية لأبناء المجتمع المحلي، بالإضافة إلى محاضرات ولقاءات إرشادية لأبناء المجتمعات المحلية عن صناديق التمويل والدعم الموجودة والجهات المانحة لإنشاء مشاريع جديدة.

بخصوص توجيه التميز وتحفيزه في القطاع السياحي من خلال المساهمة في خلق بيئة تشريعية وتنظيمية ورقابية منافسة وذلك بالعمل على مراجعة القوانين والأنظمة التي تحكم عمل القطاع وتعديلها، فقد عملت الوزارة على مراجعة التشريعات النازمة للقطاع، مثل قانون السياحة والمهن السياحية ومكاتب السياحة والسفر، حيث تم تعديل قانون السياحة عام 2017 (علماً أن تعديل قانون السياحة كان أحد الأهداف الإستراتيجية في الإستراتيجية الوطنية للسياحة 2011-2015)، بالإضافة إلى تعديل نظام هيئة المغطس، ونظام التنظيم الإداري لوزارة السياحة والآثار، ونظام مكاتب السياحة والسفر، ونظام جمعية مكاتب السياحة، ونظام الجمعية الأردنية للحرف والصناعات التقليدية والشعبية وتجارتها. وأقر مجلس الوزراء نظام المطاعم السياحية الأردنية لسنة 2018. كما صدرت تعليمات وثيقة تأمين المسافرين إلى خارج المملكة، وتعليمات أسس ترخيص مؤسسة الصناعات التقليدية وشروطها.

وتعكف الوزارة حالياً على إجراء حزمة من التعديلات على تشريعاتها، ومنها: نظام التنظيم الإداري للوزارة، ونظام أدلاء السياح، وجمعية أدلاء السياح، بالإضافة إلى إصدار نظام خاص بمهام وصلاحيات وحدة التوعية والتوجيه والرقابة المشتركة على المنشآت السياحية المعنية بالتفتيش على المنشآت السياحية.

وتمكنت الوزارة أيضاً من خلال مساعيها في أن تصبح عملية ترخيص المنشآت السياحية داخل المملكة وتنظيمها والإشراف عليها من مسؤوليات الوزارة فقط، بما في ذلك المنشآت الموجودة في العقبة والبتراء والبحر الميت وبقية المناطق التنموية. وقد ساعد هذا الإجراء في معالجة موضوع تداخل الصلاحيات وتضارب المصالح بين الجهات الحكومية المعنية بالقطاع. كما قرر مجلس الوزراء إنشاء وحدة التوعية والتوجيه والرقابة المشتركة على المنشآت السياحية في

الوزارة. كذلك تم إنجاز دليل إجرائي لتزويد أصحاب المنشآت الفندقية والمطاعم السياحية بمعلومات توضيحية تتضمن أسس وآلية الرقابة والتفتيش على المنشآت السياحية. ويتيح هذا الدليل لأصحاب المنشآت السياحية إجراء تقييم ذاتي لمنشآتهم.

وطبقت الوزارة أيضاً فكرة التذكرة الموحدة لدخول المواقع الأثرية والسياحية بما فيها الدينية والمتاحف بواقع 100 دولار، ودخلت التعليمات المتعلقة بذلك حيز التنفيذ في 1 أيلول 2015. وتجدر الإشارة إلى أن عدد التذاكر التي تم شراؤها إلكترونياً لغاية تاريخه هو 90 ألف تذكرة، حققت ما قيمته 6.5 مليون دينار. ونظراً لازدياد عدد المسافرين بشكل فردي بعامة وللأردن بخاصة، فإننا نقترح عمل حملات تسويقية إلكترونية مختصة بالتذكرة الموحدة على مواقع الحجز العالمية التي يستخدمها الزوار المحتملون، ومنح جوائز لمكاتب السياحة التي تشتري عدداً كبيراً من التذاكر، وقد تكون هذه الجوائز من منتجات محلية، وبهذا نكون قد حققنا هدفين معاً؛ تحفيز المكاتب على شراء التذاكر، وتشجيع المنتجات المحلية والعمل على استدامتها.

أما بنود خطة العمل التي لم يتم اتخاذ أي إجراء بخصوص تنفيذها وتفعيلها، فهي تلك المتعلقة باعتبار السياحة الوافدة صناعة تصديرية بكل ما يتبع ذلك من تسهيلات ضريبية تفضيلية، حيث نُوقش هذا الموضوع مع وزارة المالية والوزارات المعنية الأخرى، ولم يكن هناك أي نتيجة لهذه النقاشات، علماً أن الحكومة اتخذت في وقت سابق قراراً بتطبيق التعرفة الكهربائية الصناعية على قطاع الفنادق، وذلك اعتباراً من 1 أيار 2015 وحتى نهاية عام 2016 فقط.

كذلك لم تتحقق أي نتائج إيجابية بخصوص توحيد ضريبة المبيعات المفروضة في المملكة أسوة بما هو معمول به في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وهيئة المناطق التنموية، على الرغم من المساعي الكبيرة التي بذلتها الوزارة لجعل الضريبة العامة المفروضة على خدمة الإيواء بواقع 8% بدلاً من 16%، نظراً للعجز الكبير في ميزانية الدولة.

كما لم تقم الوزارة بإنشاء وحدة خاصة معنية بمتابعة تنفيذ محاور الإستراتيجية، حيث اكتفت بإنشاء قسم الإستراتيجية الوطنية ضمن مديرية التطوير الإستراتيجي في الوزارة، علماً أن إنشاء تلك الوحدة كان أحد أهداف الإستراتيجية الوطنية للسياحة 2011-2015.

وفي ما يتعلق بتعزيز السياحة المحلية والترويج لها، فقد أطلقت الوزارة الحملات الترويجية السنوية والمهرجانات المحلية المصممة لتناسب أذواق شرائح المجتمع المختلفة والفئات المستهدفة، مثل حملة «الأردن أحلى» منذ بداية عام 2017. وتهدف هذه الحملة إلى تنشيط السياحة الداخلية في العقبة، والبتراء، ووادي رم من خلال تنفيذ 10 برامج سياحية،

واستفاد من هذه الحملة 20 ألف مواطن خلال عام 2017، بالإضافة إلى إقامة 10 مهرجانات في معظم المحافظات. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الوزارة وهيئة تنشيط السياحة قامتا بدعم هذه الحملة، وذلك لتشجيع المواطنين على زيارة المواقع السياحية، حيث وصلت نسبة الدعم إلى 40% من التكلفة الفعلية. هذا وتنوي الوزارة الاستمرار في تنفيذ هذه الحملة خلال عام 2018. وجدير بالذكر أن الأرقام التي حققتها الحملة خلال عام 2017 متواضعة جداً، ويجب العمل على زيادتها بشكل كبير خلال عام 2018 من خلال تكثيف الترويج لها باستخدام مختلف الأدوات التسويقية، ونخص هنا بالذكر وسائل التواصل الاجتماعي وغيرها، بالإضافة إلى إقامة 12 مهرجاناً في المحافظات المختلفة. وتُعد إقامة هذه المهرجانات فرصة إيجابية لخلق فرص عمل وإن كانت موسمية، وتنشيط بيع المنتجات المحلية.

وبخصوص سياسة تطوير سوق العمل وزيادة التشغيل والعمل على مواءمة مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل بالشكل الذي يلبي احتياجات القطاع المتنامية، فقد عملت الوزارة على إعداد برامج توعية لطلبة المدارس بهدف زيادة الوعي لديهم بأهمية السياحة والمحافظة على المواقع السياحية وتشجيعهم للعمل في القطاع السياحي. وتم أيضاً إطلاق مبادرة «مدرستي» بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم، حيث تم تأسيس أندية سياحية وبيئية في المدارس بهدف إقامة أنشطة تعريفية وتوعوية مختلفة للتعريف بأهمية السياحة والمحافظة على المواقع السياحية، وتشجيع الطلبة على دراسة التخصصات السياحية والعمل في هذا القطاع. هذا وقد بلغ عدد الطلبة الذين تم الالتقاء بهم وتوعيتهم حوالي 15,000 طالب مع الإشارة إلى أن العملية التوعوية التي بدأت منذ عام 2017 ستستمر لغاية 2021.

كذلك تم إطلاق حملة توعية تهدف إلى تشجيع الأردنيين على الانخراط في القطاع السياحي تحت عنوان «السياحة رأسمالنا»، وهي الأولى من نوعها، حيث تهدف إلى زرع «التوجهات الإيجابية» اتجاه المنتج السياحي بأنواعه المختلفة، وتعزيز روح الانتماء الوطني والفخر لدى الأردنيين اتجاه الثروة التراثية والسياحية، والتوعية بالأثر الإيجابي للسياحة. كما تهدف الحملة إلى تحقيق «التغيير السلوكي» لدى أفراد المجتمع المحلي. وقد تم إطلاق هذه الحملة من خلال شاشة التلفزيون الأردني وعلى مدار 15 حلقة، وينبغي أيضاً إيجاد قنوات أخرى لإطلاق حملات كهذه، مثل وسائل التواصل الاجتماعي.

وبالنظر إلى أن القطاع السياحي يعاني من عدم وجود عمالة محلية مدربة ومؤهلة، عملت الوزارة على إعداد برامج تدريبية لغايات التشغيل، وقد نفذت برنامجاً للتدريب والتشغيل في عجلون والطفيلة لـ 200 شخص في المنشآت السياحية خلال عامي 2016 و2017، بتمويل من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وتم كذلك إطلاق مشروع «الطرق

نحو المهنية» للأعوام 2016-2018 لتدريب العاملين في الفنادق على المعايير المهنية الحديثة، حيث يُمنح في نهاية التدريب الناجحون شهادات مهنية تؤهلهم للتدريب المتخصص. وقد بلغ عدد المشتركين في البرنامج 500 متدرب، تخرج منهم 150 متدرباً. وتعدّ هذا الأرقام متواضعة جداً، حيث أن هناك حاجة إلى تدريب وتخرج المزيد من المشتركين من المحافظات المختلفة، خصوصاً في ظل الطلب الكبير على مؤهلين للعمل في القطاع السياحي، وذلك في ضوء زيادة عدد الفنادق ذات فئة خمس نجوم والديلوكس.

ونفذت الوزارة بالتعاون مع مركز تطوير الأعمال، وبتنسيق من صندوق التشغيل والتدريب برنامج «بناء القدرات والشراكات المستدامة» في محافظة مادبا ومناطقها المختلفة، وتضمن البرنامج محور تدريب فني على الحرف اليدوية والتقليدية، وكذلك محور ريادة الأعمال وتطوير السلوكيات الريادية وإدارة المشاريع السياحية، بالإضافة إلى إقامة معرض لعرض المنتجات وتسويقها، وتشبيك المشاركين مع الشركات الكبرى. هذا وقد بلغ عدد المتدربين 200 شخص منهم 160 من الأنثى، وجدير بالذكر أن 20% من المتدربين قاموا بفتح محال خاصة بهم.

إن إلقاء نظرة على ما تم إنجازه من خطط عمل بخصوص سياسة تطوير سوق العمل وزيادة التشغيل، يُبين أن هناك حاجة ماسة إلى مزيد من البرامج التدريبية سواء للمتطلّعين عن العمل أو طلبة المدارس والكلّيات والجامعات، وذلك لرفع السوق بالعدد الكافي من العمالة المدربة لإحلالها مكان العمالة الوافدة، وبالتالي التخفيف من نسب البطالة، وهذا ما جعل الوزارة تقوم بإنشاء قسم التشغيل والتدريب لمتابعة وتقييم خطط العمل في هذا الجانب، بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة. وستقوم الوزارة بتنفيذ البرنامج الوطني للتشغيل في القطاع السياحي بالتعاون مع وزارة العمل والجمعيات السياحية بهدف تمكين 5000 متعطّل وتشغيلهم في القطاع السياحي خلال السنوات الخمس القادمة.

سادساً: عمليات المتابعة والتقييم لخطط عمل هيئة تنشيط السياحة

سوف يتم التطرق في سياق هذه المراجعة إلى المنجز فقط من بنود خطط العمل المتعلقة بسياسات واستراتيجيات هيئة تنشيط السياحة، وذلك بناء على المعلومات التي وصلت من الهيئة.

ففي ما يتعلق بسياسة تعزيز وتطوير آليات وأدوات الترويج للمنتج السياحي الأردني بما يتناسب مع احتياجات الأسواق المختلفة للمساهمة في زيادة عدد السياح القادمين، فقد

عملت الهيئة على تكثيف الحملات الترويجية التي تستهدف المستهلك مباشرة، وذلك من خلال تنفيذ حملات تسويقية مشتركة مع مكاتب السياحة والسفر العالمية (Call for action)، وتنفيذ حملات إعلانية وإعلامية وإلكترونية من خلال المحطات التلفزيونية العالمية والعربية (MBC، CNN، OSN، العربية، الجزيرة، وناشونال جيوغرافيك). كما تم إعداد تقارير وتصويرها عن السياحة الطبية والعلاجية وسياحة المغامرة والسياحة العائلية بُثت على قناة العربية وMBC. وتم أيضاً العمل على استضافة إعلاميين من مختلف الأسواق المستهدفة وإعلاميين من محطات تلفزيونية عربية وعالمية لتغطية أهم الجوانب الثقافية والعادات الأردنية، حيث وصل عدد هذه الوفود الإعلامية في عام 2017 إلى 240 وفداً.

وكنفت الهيئة استخدام أدوات التسويق الإلكتروني وقنوات التواصل الاجتماعي من خلال إنتاج عدد من الأفلام نُشرت على مواقع التواصل الاجتماعي، وأكّدت هذه الأنشطة أن الأردن بلد ينعم بالأمن برغم الظروف السياسية الصعبة التي تشهدها المنطقة. وأطلقت الهيئة حملات على شبكات التواصل الاجتماعي المختلفة، بالإضافة إلى استضافة أهم المؤثرين على شبكات التواصل الاجتماعي، وتنفيذ العديد من الحملات على Expedia وKayak، والتي أدت إلى زيادة حجوزات الفنادق وعدد تذاكر السفر المباعة من العديد من الأسواق. أيضاً هناك زيادة مستمرة في عدد المتابعين على شبكات التواصل الاجتماعي الخاصة بالهيئة. كما حازت الهيئة على عدد من الجوائز، هي: أفضل تطبيق إلكتروني للوجهات السياحية على مستوى الشرق الأوسط في القمة العالمية للحكومات التي أقيمت في دبي عام 2016، وجائزة أفضل حملة تسويقية على مستوى أوروبا وآسيا وإفريقيا (Best Display Campaign) من الشركة العالمية المختصة بالحجوزات (Expedia)، وذلك نتيجة الحملة الإلكترونية التي قامت بها الهيئة.

أما بخصوص سياسة توسيع قاعدة قنوات التوزيع للمنتج السياحي الأردني، فقد استقطبت الهيئة شركات الطيران العارض ومنخفض التكاليف لتشغيل رحلاتها إلى الأردن، وذلك من خلال العمل مع الجهات ذات العلاقة على إلغاء الضريبة الخاصة على تذاكر السفر (ضريبة المغادرة) لجميع السياح القادمين عبر الطيران العارض والمنخفض التكاليف عبر مطار الملك حسين الدولي في العقبة، وهو ما أدى إلى استقطاب 285 رحلة في عام 2017 حملت على متنها حوالي 46,751 راكباً مقارنة بـ 94 رحلة عام 2016 وعدد ركاب بلغ 23,760 من أسواق روسيا وأوكرانيا والدول الإسكندنافية ودبي (استهداف الأجانب المقيمين في دبي). وتشكل هذه الأرقام ما نسبته 34% من الرقم المستهدف والبالغ 136 ألف راكب سنوياً، وذلك بحسب الدراسة التي أعدت مسبقاً من قبل شركة زارا للاستثمارات وهيئة تنشيط السياحة.

وفُتّحت الهيئة حملات إعلانية خارجية في أهم المواقع ومحطات القطارات في الدنمارك، ستوكهولم، هلسينكي، وبروكسل، بالإضافة إلى حملات تسويق إلكتروني في أهم المواقع الإلكترونية المتخصصة للترويج للطيران العارض ومنخفض التكاليف. كما تمت المشاركة في كبرى المعارض المختصة بالطيران العارض والمنخفض التكاليف مثل: (Routes Europe، Routes World، Routes Asia)

وتم العمل أيضاً على تطوير وإطلاق منتج سياحة البيئة والمغامرة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، ومن ثم تسويقه، حيث استحدثت الهيئة وحدة سياحة البيئة والمغامرة منذ عام 2017 لتعنى بالقضايا المتعلقة بهذا المنتج، ووضع خطة عمل لتطويره. كما تعمل الهيئة وبالتعاون مع وزارة السياحة على تطوير المسارات السياحية القائمة، واستحداث مسارات سياحية جديدة، وتسويق المسارات الجاهزة، مثل مسار درب الأردن الذي يُعدّ من أهم منتجات سياحة المغامرة. وتمكنت الهيئة من استقطاب العديد من المؤتمرات العالمية المتخصصة بسياحة البيئة والمغامرة، والتي ساهمت بوضع الأردن على خريطة سياحة المغامرة العالمية، حيث تم دعم وتنظيم مؤتمر سياحة المغامرة، والذي يُعدّ الأول من نوعه في المنطقة بمشاركة العديد من مكاتب السياحة والسفر العالمية المتخصصة بسياحة المغامرة. وتم أيضاً العمل على تنفيذ عدد من الحملات الترويجية المشتركة مع مكاتب السياحة تستهدف الفئات المهتمة بسياحة البيئة والمغامرة (حملات إعلانية خارجية، المواقع الإلكترونية المتخصصة)، بالإضافة إلى استضافة عدد من الوفود الاستطلاعية والإعلامية المختصة بسياحة البيئة والمغامرة من مكاتب سياحة وسفر، وناشطين على مواقع التواصل الاجتماعي، ومحطات تلفزيون، وصحفيين لإطلاعهم على منتج سياحة البيئة والمغامرة في المملكة. كما شاركت الهيئة في المعارض السياحية المتخصصة بسياحة البيئة والمغامرة.

أما بخصوص منتج السياحة الدينية الإسلامية والمسيحية، فإن الهيئة تعمل حالياً بالتعاون مع مشروع تطوير السياحة المستدامة لتعزيز النمو الاقتصادي، الممول من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (BEST) على وضع خطة إستراتيجية لتطوير هذا المنتج وتسويقه. وفي الوقت نفسه، فقد تم استضافة العديد من رجال الدين المسيحي من إسبانيا والإمارات والولايات المتحدة ولبنان وفلسطين، وتنظيم زيارات ميدانية لأهم المواقع الدينية المسيحية، بالإضافة إلى استضافة عدد من مكاتب السياحة المختصة بالسياحة المسيحية لإطلاعهم على المنتج الديني في الأردن، وحثهم على وضع الأردن على برامجهم السياحية، وعقد ورش عمل لوكلاء السياحة ورجال الدين المسيحي في القاهرة والإسكندرية بحضور مكاتب السياحة والفنادق الأردنية لتعريفهم بالمنتج الديني الذي يزخر به الأردن. وينطبق الشيء نفسه على منتج السياحة الدينية الإسلامية، بالإضافة إلى التعاون المشترك مع

الخطوط الجوية التركية لتسويق الأردن كوجهة سياحية دينية إسلامية في أسواق ماليزيا وأندونيسيا.

وفي ما يتعلق بمنتج سياحة الأعمال والمؤتمرات والحوافز، فقد تم تطوير إستراتيجية خاصة بهذا المنتج للعمل على إطلاقه وتسويقه، وقدمت الهيئة الدعم لإقامة العديد من المؤتمرات العالمية والإقليمية، واشتمل هذا على مساندة لوجستية وتوفير مواصلات وتنظيم برامج سياحية للوفود المشاركة، بالإضافة إلى المشاركة في أهم المؤتمرات والمعارض المتخصصة بسياحة الأعمال.

وبخصوص السياحة العلاجية، فقد تم استحداث وحدة في الهيئة تعنى بوضع خطة للترويج للسياحة العلاجية بالتنسيق مع الجهات المعنية، وتحديداً مع جمعية المستشفيات الخاصة، حيث هناك تعاون وثيق ومستمر لتطوير هذا المنتج المهم والترويج له. كما إن هناك جهوداً تبذل من قبل وزارة السياحة وجمعية المستشفيات الخاصة لتسهيل دخول العديد من الجنسيات المقيدة إلى الأردن، مثل ليبيا واليمن والعراق وسوريا والدول الإفريقية مثل تشاد ونيجيريا. وتم أيضاً إطلاق بوابة الأردن الإلكترونية للسياحة العلاجية والاستشفائية بالتعاون مع شركة (Medx Jordan) التي ستستخدم كمنصة اتصال للمرضى والمسافرين الدوليين المهتمين بالعلاج الطبي خارج بلدانهم. وتهدف هذه المنصة إلى تسويق الأردن عالمياً ليصبح الوجهة الأولى للمرضى الباحثين عن علاج.

أما بالنسبة لدخول أسواق جديدة، فقد استهدفت الهيئة خلال السنوات الماضية العديد من الأسواق الواعدة وهي أسواق أندونيسيا، ماليزيا، الصين، كوريا الجنوبية، البرازيل، أستراليا، بالإضافة إلى السوق المصرية من بوابة الأشخاص المهتمين بالسياحة الدينية المسيحية. كما كثفت الهيئة نشاطها التسويقي في السوق الروسية والإسكندنافية لجذب أكبر عدد من السياح من هذه الأسواق. وبالتوازي مع دخول أسواق جديدة، عززت الهيئة وجود الأردن في الأسواق الحالية من خلال تنفيذ أنشطة ترويجية من شأنها زيادة الوعي في هذه الأسواق حول المنتج السياحي الأردني لدى القطاع السياحي (مكاتب السياحة والسفر العالمية)، والمشاركة في أهم المعارض السياحية العالمية، حيث تشارك الهيئة عادة في حوالي 13 معرضاً سياحياً تقام في دول أوروبا وآسيا والولايات المتحدة ودبي، بالإضافة إلى تنظيم معارض سياحية متنقلة في الصين وبريطانيا ودبي وبرلين وفرنسا. وكذلك استضافة أكبر عدد من الإعلاميين والمدونين والمصورين وممثلي شركات السياحة ورجال الدين المسيحي من الأسواق الحالية والمستهدفة المختلفة.

سابعاً: قدرة القطاع السياحي على تطبيق الأهداف المعلنة

بداية لا بد من الإشارة إلى أن هناك العديد من الخبرات الطويلة والكفاءات في القطاعين العام والخاص التي يُعوّل عليها لتحقيق السياسات والأهداف الاستراتيجية، ولكن هناك العديد من العوامل التي حالت دون تحقيق بعض الأهداف الاستراتيجية المعلنة للقطاع السياحي، وأهمها: الأزمة السياسية التي تعصف بالمنطقة، احتكار الناقل الوطني لرحلات الطيران من العديد من الوجهات السياحية، وبالتالي ارتفاع سعر تذكرة الطيران التي تعتبر من أهم العوامل عند اختيار الوجهة السياحية المستهدفة، عدم إيلاء الحكومات المتعاقبة السياحة ودورها في رفد الاقتصاد الأهمية اللازمة من حيث التعديل المتكرر لوزراء السياحة، الأمر الذي يحول دون تحقيق الأهداف المرسومة والمرجوة طويلة الأمد، وخصوصاً تلك المتعلقة بتطوير المنتج السياحي، وتحسين الخدمات والمرافق السياحية، بالإضافة إلى عدم وجود حوافز حقيقية ومجزية لتشجيع الاستثمار في الأردن، وتحديدًا في مجال الفنادق ثلاث وأربع نجوم. وكذلك ضعف الموارد المالية المخصصة للقطاع السياحي، لا بل تذبذبها في كل عام، وعليه فإن هذه العوامل مجتمعة، قد أدت إلى عدم القدرة على تحقيق بعض الأهداف المرسومة كاملة.

ثامناً: نتائج السياسات والإستراتيجيات وخطط العمل المنبثقة عنهما

هناك نتائج ملموسة لبعض السياسات والإستراتيجيات وخطط العمل المنبثقة عنها، أهمها:

1. عدد الأنظمة والتشريعات التي تمت مراجعتها وإصدارها، قد بلغ 10 من أصل 18، علماً أنه خلال الاجتماع مع ممثلي القطاع السياحي لغايات إعداد هذه المراجعة، كان هناك عدم رضا، وشكوى من أن القطاع مشرذم، وأنه لا يوجد تعاون وتنسيق بين الأطراف العاملة المختلفة في القطاع، وعزا هؤلاء سبب ذلك إلى القوانين البالية التي تحكم عمل القطاع السياحي، وطالبوا بضرورة تشكيل لجنة لمراجعة التشريعات الخاصة بالقطاع السياحي، وهذا يقودنا إلى التساؤل: ألم تكن هناك مشاركة للقطاع الخاص في تعديل قانون السياحة والأنظمة الأخرى التي صدرت؟

2. عدد المشاريع المنجزة والمتعلقة بتطوير المنتج السياحي وتحسين الخدمات والمرافق في المواقع السياحية المختلفة. فقد تم إنجاز عدد لا بأس به من المشاريع وما زال العمل

جارياً لإنجاز المزيد، حيث هناك حاجة إلى الكثير من التطوير والتحسين، وخصوصاً ما يتعلق بالطرق المؤدية للمواقع السياحية والبنى التحتية واللوحات الإرشادية.

3. يُعدّ إصدار الخطة الوطنية للتوعية السياحية 2017-2021 أحد أهم المنجزات، حيث من المؤمل أن تكون نتائج تنفيذها واضحة وملموسة، وتحقق الأهداف المرسومة لها بزيادة الوعي لدى فئات المجتمع المحلي كافة ونشر الثقافة بأهمية السياحة والمحافظة على المواقع السياحية وغيرها، لكن يجب أن يكون هناك متابعة مستمرة للوقوف على تنفيذ بنود الخطة كما هو مخطط لها، بالإضافة إلى وضع مؤشرات قياس أداء على مستوى كل بند من بنود الخطة التنفيذية.

4. تطوير نظام إلكتروني للتذكرة الموحدة يتيح للسائح شراء التذكرة والدفع إلكترونياً. وربط هذا النظام مع الأنظمة الإلكترونية العاملة في المعابر الحدودية في المملكة، بالإضافة إلى أتمتة إجراءات التصنيف والترخيص الإلكتروني السياحي. كما بُدئ العمل على تطبيق النظام الإلكتروني للبرنامج الوطني لتطوير التفتيش على الأعمال (الفنادق والمطاعم) وغيرها.

5. إن إصدار نظام إدارة المواقع السياحية خطوة إيجابية من شأنها تنظيم إدارة المواقع السياحية والمحافظة عليها وتطويرها واستثمار مرافقها وإدامتها. وأفسح هذا المجال لمشاركة القطاع الخاص في إدارة وتشغيل واستثمار هذه المواقع من منطلق تكاتف الجهود جميعها للمساهمة في تنمية القطاع السياحي.

6. تُعدّ هيئة تنشيط السياحة من الجهات السبّاقة على مستوى المنطقة في توظيف استخدام تكنولوجيا المعلومات في التسويق السياحي، حيث تخصص الهيئة جزءاً لا بأس به من موازنتها للتسويق الإلكتروني وعلى شبكات التواصل الاجتماعي، وفي استضافة مدونين مختصين بالسياحة من كل العالم.

7. إن استقطاب شركات الطيران العارض ومنخفض التكاليف لتشغيل رحلاتها إلى الأردن مهم جداً، الأمر الذي انعكس على زيادة أعداد السياح القادمين للمملكة، وكذلك زيادة الدخل السياحي، وتشغيل العديد من الأنشطة الاقتصادية المرتبطة بالقطاع السياحي، لكن يجب الحفاظ على استمرار هذه الشركات بتسيير رحلاتها للأردن.

تاسعاً: مدى التواءم والتكاملية بين السياسات والإستراتيجيات والخطط المنبثقة عنها

بعد الإطلاع على السياسات والإستراتيجيات التي زودتنا بها وزارة السياحة والآثار، وكذلك خطط العمل المنبثقة عن هذه السياسات، وُجد أن بعض هذه الخطط متواضعة ولا ترتقي للمستوى الذي من شأنه تحقيق السياسات والأهداف الطموحة، ففي ما يتعلق بتنظيم الإجراءات المتعلقة بالنقل البري والجوي والبحري، والتي من شأنها تطوير الخدمات المقدمة ورفع مستوياتها من قبل هذا القطاع الحيوي، فإن خطط العمل والأنشطة التي تم اتخاذها والعمل عليها بسيطة ولا تتناسب مع حجم هذا الهدف المهم، حيث يعتبر النقل بأنواعه كافة من أهم مرتكزات العملية السياحية، علماً أنه خلال الاجتماع مع المعنيين في القطاع السياحي ولأغراض إعداد هذه المراجعة، تقدموا بالعديد من الملاحظات والتي من شأنها النهوض بقطاع النقل السياحي، ومنها ضرورة شمول حافلات النقل السياحي بالإعفاءات الجمركية والضريبية المطبقة حالياً على حافلات النقل العام، ومنح شركات النقل السياحي المتخصص الإعفاءات الجمركية والضريبية لشراء حافلات جديدة عملاً بأحكام نظام الحوافز الاستثمارية.

كما إن هناك بعض السياسات والإستراتيجيات لم يرد لها أي خطة عمل أو إجراءات لتنفيذها، وقد يُعزى ذلك إلى عدم تحديث وثيقة خلاصة السياسات الإصلاحية التي أعدتها الوزارة بالتعاون مع ائتلاف المبادرة النيابية.

عاشراً: أسباب التوقف أو عدم تطبيق السياسات والإستراتيجيات والخطط المنبثقة عنهما

- العجز في الموازنة العامة ومحدودية المبالغ المخصصة لقطاع السياحة، ما يؤدي إلى:
 1. صعوبة تخفيض نسبة الضرائب المفروضة على الخدمات السياحية المختلفة، الأمر الذي يرفع تكلفة البرامج السياحية للأردن مقارنة بدول الجوار، وبالتالي صعوبة المنافسة لاستقطاب أكبر عدد من السياح.
 2. الإعفاءات المقدمة في مجال الاستثمار السياحي محدودة جداً وغير جاذبة للاستثمارات المحلية والخارجية، وقد أدى هذا إلى تدني نسبة الاستثمارات السياحية إلا في مجالات محدودة كمنشآت الإيواء.

3. المبالغ المخصصة لتطوير البنية التحتية غير كافية، وبالتالي يتم التركيز على الأماكن السياحية الرئيسية على حساب المواقع السياحية الأخرى أو التي هي بحاجة إلى تطوير شامل.
4. ضعف الحملات الترويجية في الأسواق العالمية، وكذلك عدم الاستمرار في تنفيذ بعض الحملات ذات النتائج الإيجابية، وينجم عن ذلك غياب الأردن عن الخريطة السياحية العالمية في كثير من الأسواق المستهدفة.
- إن البيئة التشريعية والتنظيمية والرقابية التي تعنى بالقطاع السياحي لا تتفق ومتطلبات القطاع السياحي، بالإضافة إلى البطء في مراجعة وإصدار هذه التشريعات، مثال ذلك، قانون النقل السياحي والجنسيات المقيدة، وكذلك عدم تطبيق سياسة الأجواء المفتوحة وغيرها التي يتمخض عنها عدم تطبيق خطط العمل المنبثقة عن بعض السياسات والاستراتيجيات.
- إن التشاركية مع بعض الجهات الرسمية يحول دون تنفيذ بعض السياسات والاستراتيجيات أو تأخير تنفيذها، إلا أن الوزارة تعي هذا الموضوع، وقد وضعت ضمن سياساتها الرئيسية «إحكام أسس العملية التشاركية مع الجهات الحكومية التي تتقاطع مسؤولياتها مع مسؤوليات وزارة السياحة والآثار».
- تشرذم العلاقة ما بين الوزارة وهيئة تنشيط السياحة من جهة، وما بينهما وبين القطاع السياحي الخاص من جهة أخرى، حيث أن الوزارة والهيئة تعولان على القطاع السياحي في ترويج الأردن كوجهة سياحية منفردة، وتضمن مواقع سياحية ثانوية، وإضافة تجارب سياحية ذات طابع محلي ضمن برامجها، وإطالة مدة إقامة السائح. وفي المقابل، فإن القطاع الخاص يرى أن على الوزارة والهيئة واجب القيام بالعديد من الإجراءات الضرورية، مثل: رفع القيود عن بعض الجنسيات المقيدة، تخفيف العبء الضريبي على الخدمات السياحية المختلفة، تجهيز المواقع السياحية بالخدمات الأساسية، زيادة مخصصات الترويج للوصول إلى أسواق جديدة مستهدفة، تخفيض تكاليف النقل البري، إيجاد حلول لمحدودية رحلات الطيران من بعض الدول، بالإضافة إلى توفير رحلات طيران من الوجهات السياحية المستهدفة.

حادي عشر: مواطن الضعف أو الخلل وأسبابه في السياسات والإستراتيجيات والخطط المنبثقة عنهما

- بالرغم من أن الإستراتيجية الوطنية للسياحة 2017-2020 هي المظلة الأساسية والناظمة لعمل القطاع السياحي بشقيه العام والخاص، إلا أنه لم يُشرك القطاع السياحي في إعدادها، وتم الاعتماد فقط على دور بعض الجهات المانحة والمجتمع المحلي للحصول على التغذية الراجعة منهما، ما سيؤدي إلى اتساع الفجوة ما بين الوزارة والقطاع الخاص، وبالتالي صعوبة تنفيذ بنود الإستراتيجية للمرحلة القادمة، وخصوصاً المتعلقة بدور القطاع الخاص، علماً أن الوزارة وضعت كأحد أهدافها الإستراتيجية «الاستمرار في تمكين القطاع الخاص من أن يلعب دوراً محورياً في خطة وزارة السياحة والآثار التنفيذية المنبثقة عن الإستراتيجية الوطنية للسياحة، وتحديد فرص استثمارية في القطاع السياحي ودعم القطاع الخاص في عملية تنفيذها».
- على الرغم من أن الإستراتيجية الوطنية للسياحة تستهدف الفترة من عام 2017 وحتى عام 2020، إلا أنها لم تقر بعد بشكلها النهائي ما يعيق تحقيق أهدافها بالشكل المأمول.
- لا يوجد متابعة مستمرة لتنفيذ خطط العمل التي تحقق السياسات والأهداف المرسومة، حيث تتسم الإجراءات بال عشوائية دون الالتزام بمؤشرات قياس وجدول زمني محدد.
- عدم تضمين موضوع إدارة الأزمات في قائمة السياسات والأهداف الإستراتيجية للوزارة، حيث تعتبر ذات أهمية قصوى وخصوصاً في ضوء التوجه الكبير لتطوير سياحة المغامرة والتي تعتبر من أكثر أنواع السياحة عرضة للمخاطر والحوادث، حيث لا يكاد أي مقصد سياحي أن يخلو من الحوادث المختلفة التي يتعرض لها السياح سواء من فعل البشر أو نتيجة لكوارث طبيعية.

ثاني عشر: أبرز المعوقات التي واجهت السياسات والإستراتيجيات والخطط المنبثقة عنهما

- ضعف الموارد المالية المخصصة للقطاع السياحي، وبالتالي عدم إمكانية تنفيذ العديد من الخطط المتعلقة بالبنية التحتية وتطوير المواقع والترويج السياحي وغيرها.
- هناك عدد من السياسات لم تُنفذ نتيجة لعجز الموازنة العامة للدولة.

- عدم مواءمة بعض الأنظمة والتعليمات التي تحكم عمل بعض الجهات المرتبط عملها بقطاع السياحة (الجهات التشاركية)، وبالتالي عدم إمكانية تنفيذ بعض السياسات والإستراتيجيات، وكذلك تداخل الصلاحيات ما بين الوزارات والمؤسسات المختلفة.

التوصيات والحلول لنتائج التقييم

- تشكيل لجنة مختصة تضم ممثلين عن القطاعين العام والخاص لمراجعة وتطوير الخطط الحالية، ووضع خطط عمل جديدة إن اقتضت الحاجة، بحيث تحاكي المتطلبات والأولويات للأهداف الإستراتيجية، بالإضافة إلى مراقبة تنفيذ هذه الخطط وقياس نتائجها بشكل ربعي للوقوف على تنفيذها أو معالجة المعوقات في حال عدم الالتزام بتنفيذها.
- ضرورة إيجاد آلية لتطوير وتحديث حافلات النقل السياحي المتخصص التي يزيد عمرها التشغيلي عن 10 سنوات، وغيرها من القضايا الملحة، مثل شمول حافلات النقل السياحي بالإعفاءات الجمركية والضريبية المطبقة حالياً على حافلات النقل العام، وأيضاً منح شركات النقل السياحي المتخصص الإعفاءات الجمركية والضريبية لشراء حافلات جديدة عملاً بأحكام نظام الحوافز الاستثمارية، والعمل على إنهاء احتكار شركات النقل السياحي، ووضع أنظمة تسمح لمن يستطيع من مكاتب السياحة والسفر اقتناء باصات حديثة.
- تحديد شخص مسؤول عن الاستثمار السياحي يكون دوره تعريف المستثمرين المحتملين بالفرص الاستثمارية، والحوافز الممنوحة، ويعمل كحلقة وصل ما بين المستثمر من جهة والوزارة وهيئة الاستثمار من جهة أخرى.
- ضرورة وضع خطة عمل وبرامج خاصة لترجمة أهداف نظام إدارة المواقع السياحية ومتابعة تنفيذه، بحيث تكون هذه الخطة متضمنة أدوات قياس وجدول زمني محدد ومراقبة دورية من قبل الوزارة حول أداء القطاع الخاص.
- وضع أنظمة لمراقبة أداء الفعاليات العاملة في القطاع السياحي تكفل تطبيق أعلى معايير الصحة والسلامة العامة وحماية السياح، للارتقاء بجودة الخدمات المقدمة لهم وتشديد فرض العقوبات في حال وجود مخالفات، وذلك لأهمية هذا الموضوع وحساسيته، خصوصاً في ظل استخدام السياح المتزايد لشبكات التواصل الاجتماعي لمشاركة تجاربهم، حيث أن أي تجربة سيئة يحصل عليها السائح، يقوم بمشاركتها فوراً على هذه الشبكات، وهذا

من شأنه أن يؤثر سلباً على سمعة الأردن السياحية وصورته، علماً أن الوزارة قد نفذت العديد من الإجراءات في ما يتعلق بأتمتة إجراءات التصنيف والترخيص الإلكتروني السياحي. كما بُدئ العمل على تطبيق النظام الإلكتروني للبرنامج الوطني لتطوير التفتيش على الأعمال (الفنادق والمطاعم).

- مراجعة وتفعيل خطة إدارة الأزمات الحالية التي وضعها خبير منظمة السياحة العالمية، وذلك خلال الاجتماع مع المعنيين من الوزارات والمؤسسات المختلفة، لتطويرها ووضعها قيد التنفيذ في حال دعت الحاجة إليها.

- هناك حاجة ملحة لتنمية الموارد البشرية في المجال السياحي والفندقي، بحيث يتم تأهيل الشباب الراغبين في العمل بهذا المجال وتدريبهم، علماً أن هناك ثلاثة مستويات من التدريب والتعليم السياحي والفندقي في الأردن، هي: التعليم الفندقي في مؤسسة التدريب المهني، حيث يستمر البرنامج 12 شهراً، ويتوزع على فترتين؛ الأولى نظرية في مراكز التدريب، والثانية تدريب عملي في الفنادق، والتعليم السياحي والفندقي في المرحلة الثانوية، حيث بلغ عدد الملتحقين في هذه المرحلة في العام الدراسي 2015/2016 حوالي 682 طالباً، يشكلون ما نسبته 32% من مجموع الملتحقين بالتعليم المهني، بالإضافة إلى التعليم السياحي والفندقي في كليات المجتمع والجامعات الأردنية. وعليه لا بد من وضع خطة عمل لتدريب وتشغيل الأيدي العاملة المحلية بالتنسيق مع الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص، بحيث تحقق هذه الخطة أيضاً الهدف الذي تضمنه البرنامج الوطني للتشغيل في القطاع السياحي، وهو تمكين 5000 شخص متعطّل عن العمل وتشغيلهم في القطاع السياحي خلال السنوات الخمس القادمة، بالإضافة إلى تضمين الخطة بنوداً وأنشطة من شأنها رفع مشاركة المرأة في القطاع السياحي.

- ضرورة إيجاد جهات داعمة ومصادر تمويل خارجية وبيوت خبرة لتنفيذ مشاريع البنية التحتية وتطوير المنتجات السياحية ذات الميزة التنافسية بالنسبة للأردن، حيث أن هذا الجانب بحاجة إلى الكثير من التطوير والتحسين.

- أن تكون أولوية الترويج السياحي هي الوصول بالأردن إلى أن يصبح مقصداً سياحياً (Destination)، بحيث يتم الاستعانة بخبراء محليين ودوليين يتمتعون برؤية واضحة المعالم ومحددة الأهداف لوضع إستراتيجية للمرحلة القادمة، ورصد موازنة محددة يلتزم بتنفيذها الوزراء المتعاقبون دون المساس بأي من بنودها مهما كانت الأسباب، وإعداد البنية التحتية، وتوفير المتطلبات اللازمة للأسواق المنوي استهدافها، وتشكيل لجنة مسؤولة عن تقييم الأداء كل ثلاثة أشهر.

- رفد هيئة تنشيط السياحة بالكفاءات اللازمة التي تتناسب مع المرحلة الراهنة والمرحلة القادمة.
- الاستمرار في تقديم الحوافز لشركات الطيران العارض والمنخفض التكاليف، لتشجيعها على تسيير رحلات للأردن وخصوصاً في ضوء استمرار محدودية رحلات الطيران المنتظم من بعض الوجهات السياحية، وبالتالي ارتفاع أسعار تذاكر السفر من هذه الوجهات، وكذلك عدم وجود رحلات طيران من وجهات سياحية مستهدفة، الأمر الذي يحتم ضرورة الاستمرار في استقطاب المزيد من شركات الطيران العارض والمنخفض التكاليف.
- وضع إستراتيجية تسويقية موحدة لتسويق الأردن كوجهة سياحية طبية علاجية، ووضع برامج وخطط تسويقية باستخدام شبكات التواصل الاجتماعي والأدوات التسويقية كافة، وذلك بالتنسيق ما بين هيئة تنشيط السياحة وجمعية المستشفيات الخاصة، بالإضافة إلى ضرورة التنسيق لرصد مخصصات مالية للترويج للسياحة العلاجية كباقي أنواع السياحات الأخرى، الأمر الذي سيتيح المجال أمام هيئة تنشيط السياحة لترويج هذا المنتج المهم.
- ضرورة دراسة موضوع الجنسيات المقيدة ووضع تعليمات واضحة ومحددة لحل هذا الموضوع بشكل جذري وذلك لاستقطاب أكبر عدد من السياح، وإيقاف التراجع في أعداد المرضى الوافدين خلال السنتين الماضيتين من ليبيا واليمن والعراق وسوريا والدول الإفريقية مثل تشاد ونيجيريا. مع مراعاة المصلحة الأمنية للدولة.
- الإسراع بإقرار قانون المسؤولية الطبية والصحية.
- ضرورة التأكيد على دقة البيانات الإحصائية الصادرة بخصوص عدد السياح وإنفاقهم في المملكة والغرض من زيارتهم وغيرها العديد من المؤشرات. وهنا يجب التأكيد على ضرورة إجراء تحليل شامل لنتائج مسح القادمين والمغادرين الذي نفذته دائرة الإحصاءات العامة ووزارة السياحة خلال عامي 2016 و2017، والذي اشتمل على العديد من المؤشرات التي من شأنها الوقوف على خصائص السياح القادمين للمملكة وتوجهاتهم، وبما يمكن المعنيين من وضع إستراتيجيات مبنية على معلومات صحيحة ودقيقة.
- العمل على تذليل الصعوبات التي تواجه تنفيذ المشاريع الاستثمارية ومشاريع استخدام الطاقة المتجددة، خصوصاً ما يتعلق بالقوانين والتشريعات المتعلقة بالاستثمار وتحفيزه والحصول على الموافقات والتراخيص.
- تقديم حوافز تشجيعية للمنشآت السياحية التي تقوم باستخدام مصادر الطاقة المتجددة في تسيير أعمالها، ما يخفف تكلفة استخدامها للطاقة، وبالتالي انعكاس ذلك

على انخفاض الأسعار المقدمة للسياح.

- خفض الضرائب على القطاع بشكل عام حتى ينعكس على التنافسية مع دول الجوار.
- دعوة وزارة السياحة بالتعاون مع الجهات المعنية من القطاعين العام والخاص، بتوفير أسعار تفضيلية لأبناء الأردن، وذلك بهدف تحفيز السياحة المحلية، وعدم اقتصرها على فترة حملة «الأردن أحلى»، أو على الأقل مساواة السائح الأردني بالسائح الأجنبي لأن المعمول به حالياً هو أن الأسعار المقدمة للأردني أكبر بكثير من تلك المقدمة للسائح الأجنبي.
- العمل الجاد من قبل وزارة السياحة لتنفيذ مبدأ التشابك والتشارك الإيجابي بين القطاعين العام والخاص الذي لديه خبرات طويلة تثري عمل القطاع العام بعيداً عن المحسوبية والمصالح الضيقة.
- ضرورة العمل على تنفيذ دراسة لقياس العائد على الاستثمار في المنشآت السياحية التي استفادت من نظام الحوافز الاستثمارية، وللوقوف على مدى الاستفادة من هذا النظام.
- ضرورة تشكيل لجنة لمراقبة الجودة (Quality Control Committee) مختصة لتقييم كل مكونات التجربة السياحية التي يمر بها السائح منذ لحظة وصوله ولغاية مغادرته المملكة، بحيث تقدم هذه اللجنة توصياتها لوزارة السياحة بشكل ربع سنوي لتقوم بدورها بدراسة مدى إمكانية تطبيقها مع الجهات المختلفة ذات العلاقة.
- هذا وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد دعا إلى اجتماع بتاريخ 25 تموز من عام 2018، ضم خبراء ومختصين في القطاع السياحي، وذلك لمناقشة تقرير حالة البلاد المتعلق بقطاع السياحة، حيث انبثق عن الاجتماع العديد من التوصيات، وذلك على النحو التالي:
- هناك حاجة ملحة بأن يكون لدينا إرادة سياسية حقيقية من رأس الدولة والحكومة تؤمن بأهمية القطاع السياحي ودوره في رفد الاقتصاد وتقديم الدعم له بشكل دائم.
- يجب العمل على تنفيذ دراسة أثر (Impact Study) للقرارات الصغيرة والكبيرة كافة المتعلقة بالقطاع السياحي، لتكون القرارات والاستراتيجيات مبنية على معلومات وبيانات دقيقة.
- ضرورة تعزيز التربية والثقافة السياحية بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم، وخاصة عند عمل الاستراتيجيات، والابتعاد عن الطريقة التقليدية السائدة، بالإضافة إلى تضمين السياحة الداخلية في برامج مؤسسات الدولة كافة بما فيها المدارس.

- ضرورة عمل دراسات أنثروبولوجية ثقافية اجتماعية لفهم الشخصية الأردنية وتفعيلها، فهناك هوة ما بين المجتمع المحلي ومنظومة السياحة.
- ضرورة العمل الوطيد لتدريب المجتمعات المحلية على أفضل مبادئ الإدارة للمشاريع الصغرى والمتوسطة، وذلك عن طريق إنشاء حاضنة من القطاع الخاص تعمل على أسس الرأسمال المغامر لضمان نسبة نجاح مقبولة لمثل هذه المشاريع وتوسعها لتوفير أكبر عدد من فرص العمل، وذلك انطلاقاً من دور هذه المجتمعات في تنمية السياحة، وتعظيم المردود الاقتصادي للمجتمعات المحيطة، بالإضافة إلى تمكين المجتمعات المحلية من إدارة المواقع السياحية والأثرية وتشغيلها.
- توفير مرافق وخدمات سياحية لشرائح المجتمع الأردني كافة، وذلك بتقديم حوافز ضريبية لسنوات عديدة، وتأجير الأراضي والمواقع السياحية المملوكة للدولة والصالحة لجذب السياح بمبالغ زهيدة، وتوفير الخدمات والبنية التحتية اللازمة في هذه المواقع.
- تفعيل الإعلام السياحي ودوره، وتوخي الحذر في حال نشر أي خبر أو تغطية أي حدث يحصل في البلد، لأننا نتوسط منطقة متوترة وتشهد اضطرابات، وخصوصاً في ظل تزايد استخدام شبكات التواصل الاجتماعي، ما يعني سرعة نشر الأخبار والأحداث سواء كانت إيجابية أم سلبية.
- تضمين موضوع الأمن السياحي في إستراتيجية القطاع السياحي وذلك لأهميته، وحتى تتمكن الشرطة السياحية من تحديد الاحتياجات الأمنية المتعلقة بالسياحة ووضع خطة تنفيذية قادرة على تحقيق الأهداف التشغيلية لقطاع السياحة.
- ضرورة وضع شروط وأحكام من قبل وزارة النقل بالتنسيق مع وزارة السياحة والآثار والمؤسسات التابعة لها، تحدد من خلالها الحقوق والواجبات للمسافر الأردني على رحلات الطيران العارض، سواء حُجزت الرحلة مباشرة مع شركة الطيران العارض أو عن طريق رحلات تنظمها شركات السياحة والسفر المصنفة من قبل وزارة السياحة الآثار كسياحة صادرة، وذلك في حال تأخر الرحلات لمدة تزيد على حد أدنى مقبول أو إلغاء الرحلة لأسباب غير الظروف القاهرة، وذلك للحفاظ على حقوق المسافر الأردني وتقاضي الخسائر المادية والمعنوية بسبب هذه الأخطاء التي كثر في الآونة الأخيرة.
- صياغة قانون سياحة جديد مع الأنظمة الصادرة عنه، والابتعاد عن النهج المتبع خلال العقدين الماضيين بإدخال تعديلات بسيطة على القانون القديم، حيث أن الوضع الحالي لا يتناغم مع المتغيرات التي طرأت على هذه الصناعة، على أن تشترك القطاعات المؤثرة كافة في هذه الصناعة في صياغة القانون الجديد.

- الإصرار على السماح لشركات السياحة الوافدة امتلاك مركبات خاصة بها.
- إعادة النظر في نظام هيئة تنشيط السياحة، بحيث يتم الأخذ بعين الاعتبار الأمور التالية:
 - أ. إشراك جميع القطاعات السياحية كافة التي تستفيد من نشاطات الهيئة لعضويتها، ومساهمة هذه القطاعات بميزانياتها عن طريق دفع اشتراكات أسوة بالفنادق وشركات السياحة الوافدة وشركات النقل الجوي والبري.
 - ب. إعادة هيكلة مجلس الإدارة بزيادة عدد أعضائه وتخصيص مقعد لكل من جمعية المطاعم السياحية وجمعية المستشفيات الخاصة.
 - ت. انتخاب نائب لرئيس مجلس الإدارة من القطاع الخاص، وهنا تجدر الإشارة إلى أنه من الضروري عدم اعتبار الشركات التي تمتلك الحكومة نسبة تزيد على 25% من رأسمالها أو التي يوجد حقوق للحكومة في إدارتها (مثل تعيين أعضاء في مجلس إدارتها أو في الصف الأول من مراكز الإدارة) ممثلة للقطاع الخاص.
 - ث- أن ينحصر مركز رئيس مجلس الإدارة بأمين عام وزارة السياحة والآثار وعضو ممثل عن القطاع الخاص بالتناوب كل عام، حيث أن حصر الرئاسة بوزير السياحة والآثار يعني بديهيًا أن الوزير بصفته مُمثل السلطة العليا، لن يتمكن من التجرد بأخذ قرار ما في حال وجب محاسبة مجلس إدارة الهيئة على أي خطأ أو سوء استعمال صلاحية لا سمح الله.
- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للهيئة في أوجهه كافة، ووضع أسس واضحة تُتبع في حالات تعيين موظفين أو إلحاقهم في وظائف في المكاتب التابعة للهيئة خارج الأردن، وتضمن اختيار الأفضل من شرائح المجتمع كافة، بغية الحد من «الواسطة»، وذلك تمشيًا مع سياسة الحكومات المتعاقبة.
- يجب أن ينحصر دور هيئة تنشيط السياحة بالتسويق والترويج للمنتج السياحي الأردني في أنحاء العالم كافة، والامتناع عن استعمال أي من مواردها المادية لدعم أنشطة تحت غطاء تنويع أو دعم المنتج السياحي داخل الأردن، فهذا النشاط مسؤولية مشتركة لوزارة السياحة والآثار والقطاع الخاص.
- استحداث دوائر مؤهلة للتسويق والترويج في المنشآت السياحية كلها مثل الفنادق، وشركات النقل السياحي المتخصص، والمطاعم، وعدم الاعتماد حصريًا على هيئة تنشيط السياحة للترويج.
- العمل على صياغة قانون غرفة السياحة تشترك فيه القطاعات السياحية كافة، بحيث

يتكون المجلس التنفيذي للغرفة من مجالس إدارة الجمعيات المؤسسة بموجب قانون السياحة، ومجلس إدارة يضم بعضويته ممثلاً واحداً عن كل جمعية، وينتخب رئيسه من بين أعضائه بالتناوب لفترة سنتين. وذلك لتقوية اللحمة بين العاملين كافة في هذه الصناعة وضمان ديمومتها.

- العمل على تقليص الفجوة بين جانبي الطلب والعرض في قطاع المطاعم السياحية، لأن ما يتم تخريجه إلى سوق العمل لا يسد الاحتياجات، حيث أن هناك نقصاً في العمالة المدربة والمؤهلة، والتي تشكل تحدياً كبيراً في قطاع السياحة بشكل عام والمطاعم السياحية بشكل خاص، وذلك نتيجة الدوران الوظيفي الكبير، وانتقال العمال من قطاع المطاعم إلى الفنادق أو إلى العمل خارج الأردن أو إلى العمل الحكومي، وبالتالي لا بد من الاستعانة بالعمالة الوافدة لبعض المهن المتخصصة. من هنا لا بد من تعزيز الموارد البشرية من حيث توجيه الجهود نحو تعيين الكوادر المؤهلة ابتداءً وتدريبها في مفاصل السياحة كافة ومكوناتها.

- توجيه المعنيين في الحكومة نحو الاستفادة من الصناديق الرسمية، مثل صندوق الاستثمار في الضمان الاجتماعي، وصندوق التشغيل والتدريب المهني والتقني، في مشاريع التدريب على المهن السياحية، وخصوصاً في المحافظات، وتشجيع الشباب على تجاوز ثقافة العيب.

- تفعيل مراكز البحث في المؤسسات التعليمية للقيام بأدوارها بشكل كامل في هذا المجال.

- تفعيل دور الجهات والقطاعات والفعاليات التي تتقاطع أدوارها مع القطاع السياحي، مثل طوائف الكنائس المسيحية ووزارات الأوقاف في الدول الإسلامية.

- ضرورة توحيد الجهود التسويقية، حيث لا يوجد إستراتيجية موحدة للسياحة؛ فهناك إستراتيجية خاصة بسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وأخرى خاصة بسلطة إقليم البترا التنموي السياحي، لا بل إن سلطات هذه المناطق تدير هذه المواقع، وتنفذ إستراتيجياتها التسويقية بمعزل عن وزارة السياحة والآثار وهيئة تنشيط السياحة.

- التركيز على آليات التسعير كأحد أهم عناصر المزيج التسويقي، وبهدف زيادة تدفق السياح للمملكة.

- إشراك الجمعيات السياحية المهنية بشكل أكبر في مناقشة إستراتيجية السياحة ووضع الخطط التنفيذية.

- الاهتمام أكثر بالمرافق الصحية والخدمات المكملّة للتجربة السياحية، حيث أن الوضع

الحالي للخدمات السياحية في تراجع كبير من حيث النقل والتنقل، وتراكم النفقات. وهناك أيضاً تراجع في مستوى الإدارة في المواقع السياحية المختلفة، وفي مستوى البنية التحتية والخدمات.

- زيادة أنشطة ما بعد الزيارة للمواقع السياحية، وخصوصاً في البترا والبحر الميت والعقبة من خلال القيام بأنشطة وفعاليات تتواءم مع الثقافة المحلية، وتثري تجربة السائح.
- ضرورة إقناع الحكومة (من خلال تقديم عرض يتضمن أهمية قطاع السياحة ودوره في دفع عجلة التنمية الاقتصادية) لتطبيق التوصيات كافة الواردة في تقرير حالة البلاد بشأن مراجعة قطاع السياحة، والتوصيات التي طرحها المختصون والخبراء في القطاع السياحي خلال المناقشات لهذه المراجعة.





الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات





366	تقديم
369	أولاً: تطور قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
369	أ. السيرة التاريخية لتحرير خدمات الاتصالات وترخيصها
370	ب. مؤشرات قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
374	ت. السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات 2003
376	ث. السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات 2007
	ثانياً: رؤية الأردن 2025 والسياسات الحكومية
379	في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
379	أ. رؤية الأردن 2025
382	ب. الإستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي (REACH 2025)
386	ت. خطة التحفيز الاقتصادي (2018-2022)
387	ث. إستراتيجية التحول الإلكتروني أردن رقمي 2017-2020
389	ج. السياسة العامة للخدمة الشمولية 2004
391	ح. وثيقة السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد 2012
	خ. الإستراتيجية الوطنية لأمن المعلومات وحمايتها (2012)

تقديم

تم إعداد هذه المراجعة لغايات الوقوف على واقع الحال الخاص بتنفيذ السياسات والمبادرات المختلفة التي تم طرحها لغايات تحفيز وتنمية قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لما يتمتع به هذا القطاع من أهمية في تحفيز التطور في مجالات الحياة المختلفة، وذلك من خلال تقييم مستويات الإنجاز لكل من هذه الخطط، وبيان أسباب الانحراف في الإنجاز والمعوقات التي واجهت إنجازها، واقتراح التوصيات الكفيلة بتنفيذ هذه الخطط ضمن الإطار الزمني المخطط له وبالكفاءة اللازمة.

وتنقسم هذه المراجعة إلى فصلين؛ الأول يتضمن وصف لأبرز المؤشرات المتعلقة بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، بالإضافة إلى تقديم لمحة عن تطور قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات منذ عام 1994 لغاية عام 2012 من حيث تطور الخدمات والسياسات العامة الحكومية التي أقرت خلال هذه الفترة، فيما يغطي الفصل الثاني الرؤية الوطنية للقطاع والسياسات النافذة التي ما زالت تحكم القطاع حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة.

ولهذه الغاية، فقد اعتمدت منهجية المراجعة بداية على وصف التطور في مؤشرات قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وتقديم لمحة تاريخية عن تطور هذا القطاع عبر المراحل الزمنية المختلفة، وتحديد المرجعيات المختلفة الناظمة والمحددة لتطور قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وتحليل كل منها من خلال بيان أهدافها وتقييم ما تحقق منها وما لم يتحقق، مع الإشارة إلى أن إجراء هذا التقييم قد تم في ضوء المعلومات المتوفرة لتقييم هذه الخطط والسياسات والمبادرات ومتابعة تنفيذها.

وقد خلاص هذا التحليل إلى بيان العديد من الإنجازات التي تمت بهذا الخصوص، إلا أنه تبين في المقابل وجود تأخر في إنجاز العديد من بنود هذه الخطط، ما أثر سلباً على تحقيق الأهداف المرسومة، لأسباب مختلفة نجلها بما يلي:

1. التأخر في إنجاز التشريعات اللازمة كمتطلبات قانونية لتنفيذ الخطط.

2. عمومية بعض الخطط وافتقارها إلى مؤشرات واضحة للتنفيذ والقياس بالإضافة إلى عدم واقعية بعضها الآخر.
3. الحاجة إلى تمكين الجهات الحكومية المكلفة بتنفيذ الخطط، وتعظيم قدرتها على إنفاذ التشريعات النازمة.
4. ضعف المتابعة والتنسيق والتقييم الدوري للخطط الموضوعة، ما يتطلب تحديد مسؤولية المتابعة بشكل دوري، ووضع آليات محددة للتنسيق بين الجهات المختصة لضمان فعالية التنفيذ ضمن الإطار الزمني المحدد.
5. افتقار السياسات الحكومية للترابط في ما بينها على الرغم من أنها تهدف إلى تحقيق الغاية نفسها.
6. افتقار السياسات الحكومية إلى جهة محددة تتولى مهمة المتابعة والتنسيق لمستويات الإنجاز.
7. نشر تقارير إنجاز للسياسات الحكومية في القطاع دون ربطها مع مؤشرات الأداء المستهدفة وعدم بيان ما لم يتم إنجازه.
8. تبني سياسة وطنية لنشر خدمات الاتصالات عريضة النطاق من خلال إستراتيجية منفصلة أو من خلال مراجعة السياسة العامة.
9. تبني إجراء المزيد من التحسين والتبسيط لإجراءات التراخيص وخصوصاً في ما يتعلق بالرخص التي لا تتطلب استخدام موارد نادرة بشكل أساسي «الرخص الفئوية». ومراجعة المعلومات المطلوبة ضمن متطلبات الترخيص، وتبسيط الفترة اللازمة لعملية الترخيص الفئوي وتقليصها.
10. استكمال العلاجات التنظيمية لتحفيز المنافسة من خلال تطبيق نظام قابلية نقل الأرقام الخليوية (Mobile Number Portability).

نطاق المراجعة

يعتمد نطاق المراجعة بشكل أساسي على المرجعيات القانونية النازمة للعمل في هذا القطاع خلال فترة المراجعة المحددة، والتي تشمل السياسات والخطط والمبادرات المختلفة ذات العلاقة، وعلى النحو التالي:

1. وثيقة السياسة العامة لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وقطاع البريد 2003.
2. السياسة العامة للخدمة الشمولية 2004.
3. وثيقة السياسة العامة لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وقطاع البريد 2007.
4. وثيقة السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد 2012.
5. رؤية الأردن 2025.
6. الإستراتيجية الوطنية للتحويل الرقمي REACH 2025.
- إستراتيجية التحويل الإلكتروني أردن رقمي 2017-2020.
8. خطة التحفيز للنمو الاقتصادي 2018-2022.
9. الإستراتيجية الوطنية لضمان المعلومات والأمن السبراني لعام 2012.

أولاً: تطور قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

أ. السيرة التاريخية لتحرير خدمات الاتصالات وترخيصها

مرت عمليات تحرير خدمات الاتصالات وترخيصها في الأردن بمراحل زمنية ونوعية عدة، بدأت في عام 1987 الذي شهد انحساراً في الاقتصاد الأردني. حيث اتخذ قرار بفتح قطاع الاتصالات لاستثمار القطاع الخاص فيه، وبدأت بذلك الخطوات الأولى لتحرير قطاع الاتصالات في الأردن خلال الفترة التي امتدت من عام 1987 حتى عام 1995، مثل خدمة النداء الآلي، وخدمة استقبال المعلومات المالية، وترخيص خدمات الهواتف المتنقلة لشركة فاست لينك (زين حالياً) في عام 1994 مع فترة انفرادية لمدة أربع سنوات. وبدأت المملكة في عام 1994 بإجراء إصلاحات متعاقبة في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وبدأت عملية التحرير الفعلية لقطاع الاتصالات، في عام 1995، وتمثلت بصدور قانون الاتصالات رقم (13) لسنة 1995 الذي نص على إنشاء هيئة تنظيم قطاع الاتصالات لتتولى مهام تنظيم القطاع وترخيص الخدمات المقدمة فيه.

وبتاريخ 1996/10/8، حوّلت مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركة تحت مسمى «شركة الاتصالات الأردنية» لتعمل على أسس تجارية، وتم تأسيس هيئة تنظيم قطاع الاتصالات وفقاً لأحكام قانون الاتصالات الجديد. وقامت الهيئة بعد ذلك بترخيص خدمة النداء الآلي، وترخيص خدمات تراسل المعطيات (Data Communications) لحوالي 13 شركة، وترخيص خدمة الهواتف العمومية (جيب وألو)، وترخيص خدمات الاتصالات الثابتة والمتنقلة لشركة الاتصالات الأردنية التي تم خصصتها في عام 1997⁽¹⁾ ومنحها الانفرادية حتى نهاية عام 2002، وترخيص خدمات الاتصالات الساتلية الشخصية المتنقلة العالمية (Global Mobile Personal Communications Service - GMPCS)، وترخيص الخدمة الهاتفية المدفوعة مسبقاً (prepaid calling service)، وترخيص خدمة الراديو المتنقل (إكسبرس).

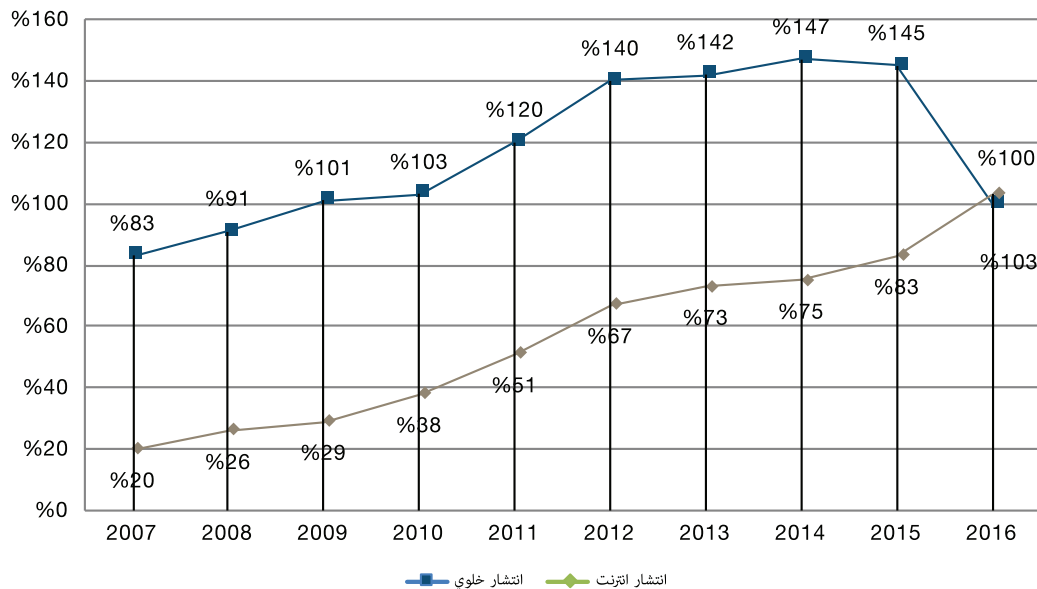
(1) بحسب تقرير اللجنة الملكية للتخصيص، المنشور على موقع رئاسة الوزراء، فإن «عملية خصخصة قطاع الاتصالات تعتبر مثلاً يحتذى به لفتح وتوسيع باب المنافسة فقد نجحت عملية إعادة الهيكلة وتحرير القطاع في تحويل شركة الاتصالات الأردنية من شركة احتكارية تدر دخلاً احتكارياً للخزينة على حساب السعر للمستهلك ونوعية الخدمة، إلى شركة تحقق ربحية في قطاع حيوي ومنافس يقدم خدمات مميزة ويدر دخلاً على الخزينة من خلال الضرائب والرخس والرسوم، مشكلاً أحد أهم مصادر دخل الخزينة الضريبية، حيث لم تعد هذه القطاعات تشكل عبئاً استثمارياً مباشراً على الحكومة وانعكست كفاءة قطاع الاتصالات والنقل على القطاعات الأخرى».

وعُدِّل قانون الاتصالات، بالقانون المؤقت رقم (8) لسنة 2002 قانون معدل لقانون الاتصالات. ومع انتهاء الفتره الانفرادية لشركة الاتصالات الأردنية، جاءت الحاجة لتبني الحكومة لسياسات عامة تبين الاتجاه العام لقطاع الاتصالات، وكانت أولها السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لعام 2003، ثم تلاها السياسات العامة لعامي 2007 و2012. وحالياً تقوم الوزارة بالعمل على إعداد وثيقة سياسة عامة لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وقطاع البريد 2018 بالتشاور مع الأطراف المعنية في القطاع.

ب. مؤشرات قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

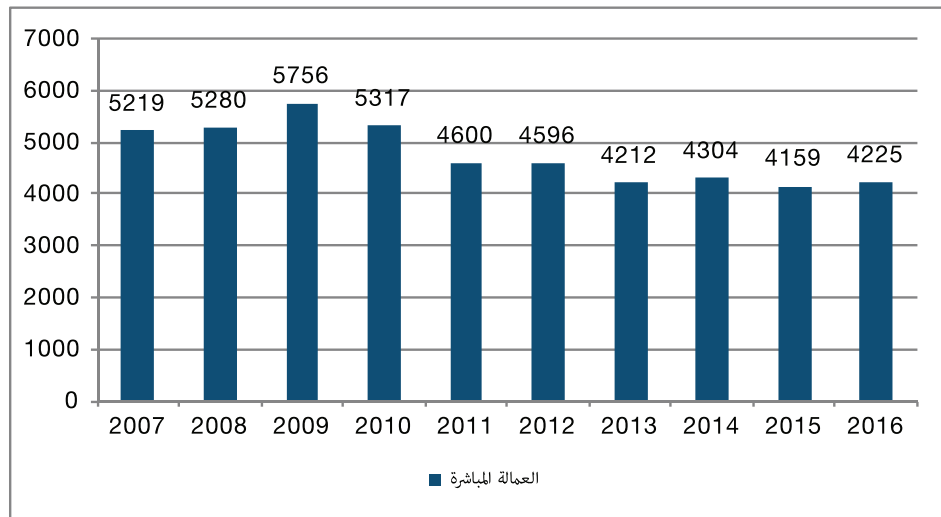
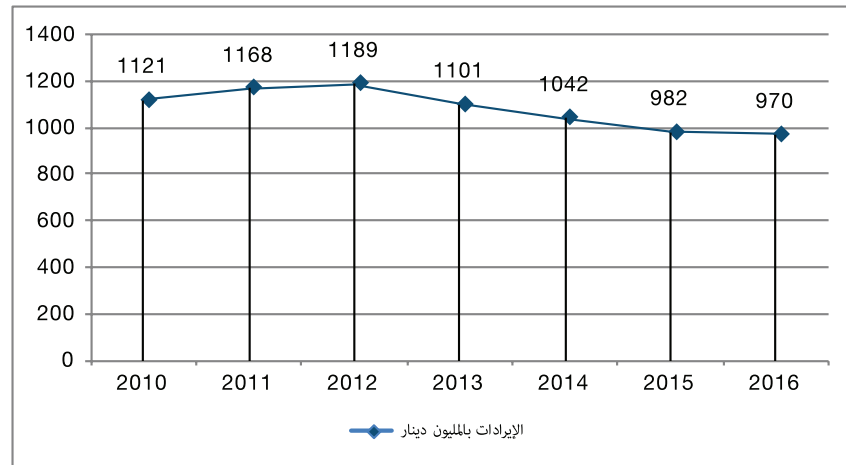
1 - مؤشرات قطاع الاتصالات

وفقاً للمسح السنوي الذي تجريه جمعية تكنولوجيا المعلومات «إنتاج» بالتعاون مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، والذي يتضمن بعض المؤشرات التي تقيس قطاع الاتصالات، وبحسب الإحصاءات الصادرة عن هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، يتبين وجود تراجع في إيرادات قطاع الاتصالات، وزيادة في انتشار خدمات الاتصالات المتنقلة والإنترنت، وتذبذب في الاستثمار⁽²⁾، واستقرار نسبي في عدد العمالة المباشرة في قطاع الاتصالات، وخصوصاً للسنوات الثلاث الأخيرة كما هو مبين في الأشكال التالية :

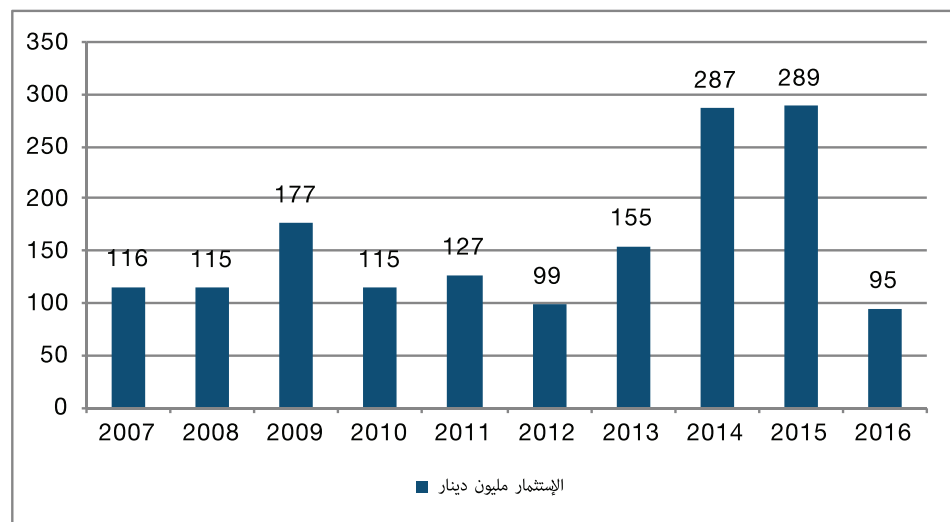


(2) يظهر زيادة في حجم الاستثمار خلال عامي 2014 و2015 يعزى إلى استثمار شركات الهواتف المتنقلة في ترددات الجيل الرابع.

تقرير حالة البلاد: الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات



المصدر: منشورات الاتحاد الدولي للاتصالات (Measuring ICI socit)

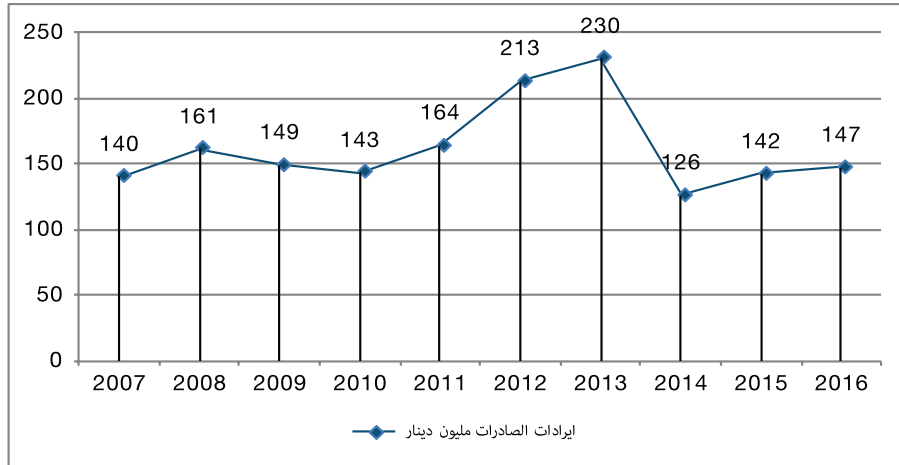


المصدر: تقرير «IT & ITES industry statstic 2016»، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

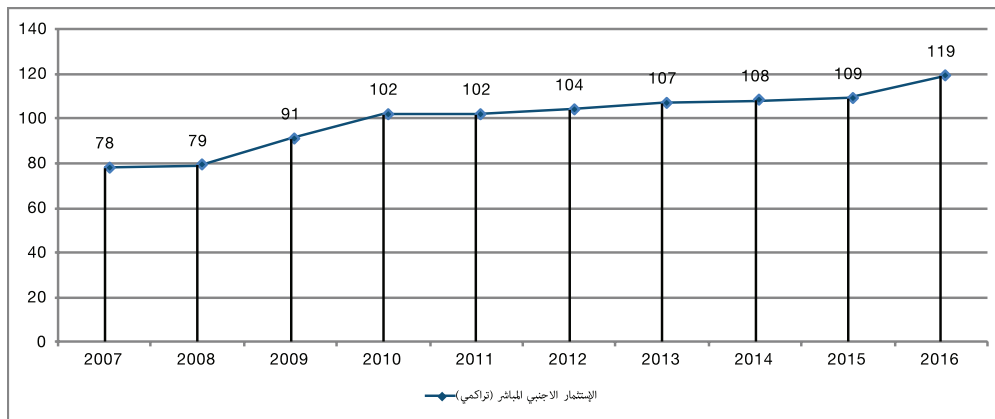
2 - مؤشرات قطاع تكنولوجيا المعلومات

يُبين مسح المؤشرات المتعلقة بقطاع تكنولوجيا المعلومات نمواً في إيرادات القطاع المحلية، وإيرادات الصادرات، وزيادة في الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI) كما هو مبين في الأشكال التالية :

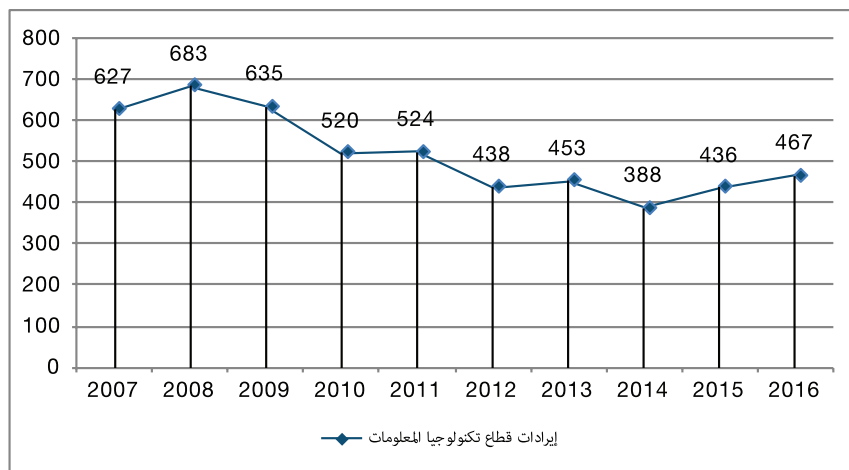
إيرادات الصادرات من قطاع تكنولوجيا المعلومات (2007 - 2016)



الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع تكنولوجيا المعلومات (2007 - 2016)



إيرادات قطاع تكنولوجيا المعلومات (2007 - 2016)

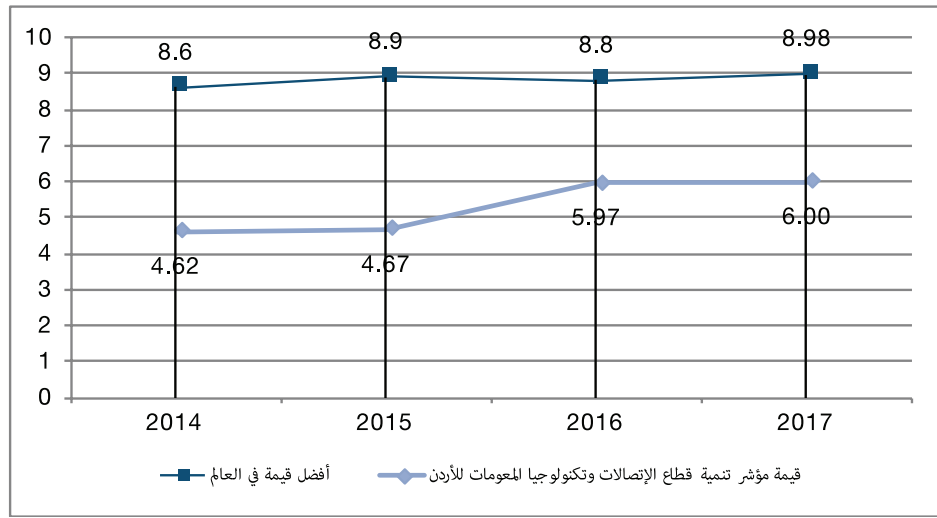


المصدر: تقرير «IT & ITES industry statistic 2016»، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

3 - مؤشرات عالمية

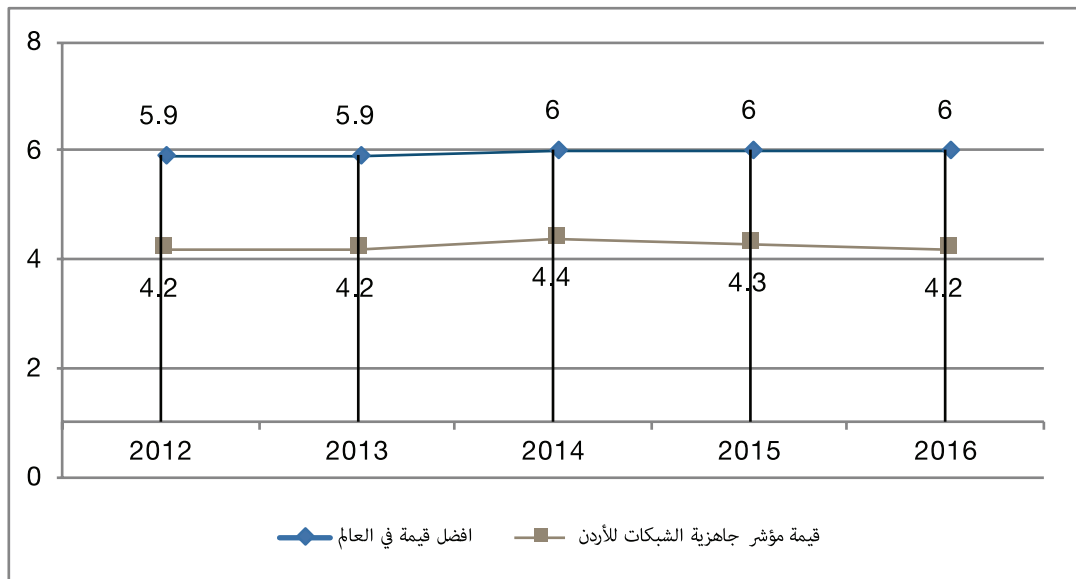
في ما يتعلق بالمؤشرات التي تصدرها المنظمات العالمية وتقيس أداء قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وترتيب المملكة عالمياً، فقد تبين وجود تحسن مستمر لهذه المؤشرات على الرغم من انخفاض ترتيب المملكة العالمي، ومن الأمثلة على هذه المؤشرات، مؤشر تنمية الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الصادر عن الاتحاد الدولي للاتصالات (ITU)، ومؤشر جاهزية الشبكات الصادر عن المنتدى الاقتصادي (WEF)، ومؤشر النفاذ إلى الخدمات المتنقلة الصادر عن رابطة مشغلي الخدمات الخليوية (GSMA)، كما هو مبين في الأشكال أدناه:

مؤشر تنمية قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الصادر عن الاتحاد الدولي للاتصالات



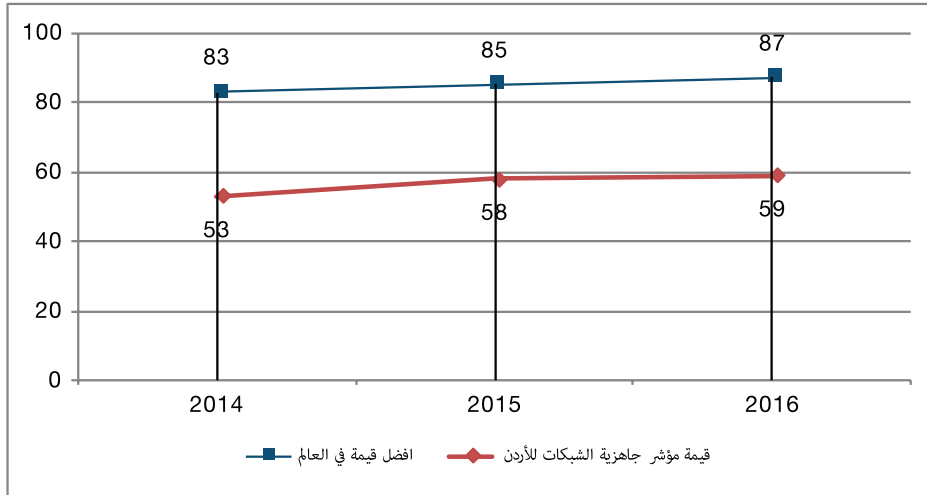
المصدر: منشورات الاتحاد الدولي للاتصالات (Measuring ICT socit).

مؤشر جاهزية الشبكات الصادر عن المنتدى الاقتصادي (WEF)



المصدر: Networked rediness index issued by World economic forum.

مؤشر النفاذ لخدمات الاتصالات المتنقلة الصادر عن جمعية مشغلي الخدمات المتنقلة (GSMA)



المصدر: GSMA Mobile connectivity index.

ت. السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات 2003

مضمون السياسة:

تنفيذاً لمتطلبات الفقرة (3/أ) من قانون الاتصالات، صدر قرار مجلس الوزراء رقم (478) بالموافقة على وثيقة السياسة العامة للحكومة في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ونُشرت هذه الوثيقة بتاريخ 2003/9/4. وكان من أهم ما ورد في هذه السياسة، ما قرره الحكومة في ما يتعلق بالقطاعات الفرعية بهدف رفع الجاهزية الإلكترونية في الأردن، والتي ستسهم في تحفيز التطور الاقتصادي وتحقيق التنمية الاجتماعية:

- في قطاع الاتصالات المتنقلة: وجوب إنهاء الحصرية المزدوجة⁽³⁾ في تقديم خدمات الاتصالات المتنقلة وذلك اعتباراً من الأول من كانون الثاني من عام 2004، وأن تصل هذه الخدمة لحوالي 50% من عدد السكان.

- في قطاع الاتصالات الثابتة: تأكيد الحكومة بأن الانفرادية التي تتمتع بها شركة الاتصالات الأردنية في جوانب أساسية من قطاع الاتصالات، سيتم إنهاؤها فعلاً مع نهاية عام 2004، وعلى أن تقوم الهيئة بتجهيز مقترح واضح وصريح للتراخيص الإضافية المنوي طرحها في هذا القطاع متضمناً شروط الرخص ومتطلبات المتقدمين وإجراءات الترخيص، مع ضرورة التخفيف من الآثار الناتجة عن الوضع الاحتكاري في هذا القطاع وإدخال خدمات منافسة وإمكانية النفاذ للعناصر الأساسية للشبكة الثابتة⁽⁴⁾.

(3) حصرية مشتركة بين شركة زين وشركة أورنج موبايل في ذلك الوقت.

(4) العناصر الأساسية للشبكة: هي أجزاء الشبكة التي من غير المجدي اقتصادياً تأسيس مماثل لها لتكلفتها العالية مثل شبكة الأسلاك النحاسية.

- في سوق مزودي خدمات الإنترنت: ضرورة استغلال الكفاءة المتحققة من استخدام الإنترنت والفوائد العلمية والاجتماعية المتأتية منه في الأردن، من خلال تنفيذ عدد من المبادرات تهدف إلى تحقيق المشاركة الرقمية وتطوير التعليم وتحفيز الطلب على خدمات الإنترنت بشكل خاص وتخفيض تكلفة النفاذ وخلق الظروف الملائمة لإدخال التكنولوجيا والإبداع في الخدمات، بالإضافة إلى إزالة أي عقبات هيكلية تعيق ذلك مع إنشاء مقسم إنترنت.

- الخدمات الشمولية: توفير خدمات الاتصالات للشرائح الأقل حظاً أو غير القادرة لأسباب اجتماعية أو اقتصادية على التمتع بخدمات الاتصالات من خلال شروط السوق، وسيتم تحليل السياسة العامة للخدمة الشمولية في الفصل الثاني.

كما تضمنت السياسة ضرورة حماية بنية الاتصالات التحتية من قبل الحكومة، وتخلي الحكومة عن ملكيتها في شركة الاتصالات الأردنية.

في ما يخص قطاع تكنولوجيا المعلومات: شددت هذه السياسة على ضرورة التركيز على جذب الاستثمار الدولي، وعلى استغلال الحكومة لتكنولوجيا المعلومات لرفع الكفاءة والتوجه لتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية.

كما بينت هذه السياسة أن العمل في هذا القطاع سيكون بنظام السوق المفتوح، ما يعني عدم التدخل التنظيمي فيه، وأن أحكام قانون المنافسة كافية لحماية المنافسة في هذا القطاع. بالإضافة إلى تشجيع التجارة الإلكترونية ووجود إطار قانوني للتعاملات الإلكترونية.

إنجازات هذه السياسة

تحقيقاً للأهداف المرجوة لهذه السياسة، فبالإضافة إلى تطور قطاع الاتصالات، فقد تم إنجاز العديد من الأمور التي ساهمت في تحرير قطاع الاتصالات، وتمثلت بما يلي:

- الترخيص الإضافي في قطاع الاتصالات المتنقلة والمتمثل بدخول شركة أمنية للسوق المحلية في عام 2004.

- الإطار التنظيمي المتكامل للترخيص الذي يعتمد على مبدأ الترخيص الموحد لأنواع خدمات الاتصالات الثابتة والمتنقلة كافة من خلال رخصة واحدة لكل مرخص له، وعلى أن يكون هناك نوعان من الرخص: فردية وفئوية⁽⁵⁾.

(5) الفرق بين الرخصة الفردية والرخصة الفئوية، أن الرخصة الفردية تكون للحالات التي يرغب فيها المرخص له باستخدام الموارد النادرة (الترددات الراديوية والأرقام وحقوق استخدام الطرق العامة)، وتبلغ رسوم الحصول على هذه الرخصة مائة ألف دينار، أما الرخصة الفئوية فتكون للحالات التي لا يرغب فيها المرخص له باستخدام الموارد النادرة، وتبلغ رسوم الحصول عليها ثلاثين ألف دينار.

- إقرار الأطارات التنظيمية اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة من تحرير القطاع، ومنها تعليمات لضمان ربط شبكات المرخص لهم ببعضها، وتعليمات حماية المنافسة والإطار التنظيمي لجودة الخدمات ومشغل الهاتف الخليوي الافتراضي، بالإضافة إلى تعليمات فض المنازعات بين المرخص لهم.
- وصل عدد الشركات المرخص لها في القطاع مع نهاية عام 2006 حوالي 59 شركة فئوية وفردية، ووصلت نسبة انتشار الخدمات المتنقلة إلى حوالي 57 % من عدد السكان.
- حتى انتهاء الفترة الزمنية لتحقيق أهداف هذه السياسة، لم يتم تبني الإطار القانوني للمعاملات الإلكترونية، كما لم يتم اتخاذ إجراءات من شأنها تشجيع التجارة الإلكترونية من قبل الحكومة.

ث. السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات 2007

مضمون السياسة

اتخذ مجلس الوزراء بتاريخ 2007/5/29، قراره رقم (4395) بالموافقة على وثيقة السياسة العامة للحكومة في قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد لعام 2007، حيث تضمنت هذه الوثيقة مبادئ وتوجيهات الحكومة في العديد من القضايا التي تهم هذه القطاعات. وركزت هذه السياسة على إيجاد الظروف المناسبة التي تصبح في ظلها كل من أسواق الاتصالات الثابتة والمتنقلة أسواقاً تنافسية بشكل تام، من خلال:

- الحد من آثار الهيمنة.
 - تقليل العوائق أمام الدخول إلى السوق.
 - إيجاد إمكانيات جديدة للدخول إلى السوق.
 - دعم ثقافة الامتثال للتنظيم.
 - مراجعة الخدمات الشمولية.
 - وضع إستراتيجية وطنية لطيف الترددات الراديوية، واعتماد أسلوب لتسعير الترددات بالاعتماد على عوامل السوق.
 - الاندماج ما بين قطاع الاتصالات وقطاع تكنولوجيا المعلومات.
 - الاندماج ما بين قطاع الاتصالات وقطاع الإعلام المرئي والمسموع.
- أما في ما يتعلق بقطاع تكنولوجيا المعلومات، فقد ركزت هذه السياسة على اتخاذ التدابير

اللازمة كافة لزيادة تنافسية القطاع وجذب الاستثمار إليه، حيث وجهت الحكومة نحو ضرورة زيادة الطلب على الحواسيب الشخصية والنفوذ إلى الإنترنت من خلال إلغاء الضرائب على الحواسيب واستخدام الإنترنت، بحيث تصبح نسبة الاستخدام 50% خلال خمس سنوات، بالإضافة إلى العديد من المبادرات في هذا المجال.

وركزت الحكومة على تشجيع صناعة تكنولوجيا المعلومات، وتعزيز القدرة على التصدير، وتقديم حوافز ضريبية للاستثمار في تكنولوجيا المعلومات.

وأوصت هذه السياسة بضرورة وجود إطار قانوني لتغطية جرائم الإنترنت، وحماية خصوصية البيانات وقانون المعاملات الإلكترونية، وترويج استخدام خدمات التجارة الإلكترونية.

كما بينت هذه السياسة ضرورة تكثيف الحكومة برنامج الحكومة الإلكترونية، وتشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتوفير الخدمات الإلكترونية مع الأخذ بعين الاعتبار مستوى النفاذ إلى الإنترنت.

إنجازات هذه السياسة

- إعداد وثيقة سياسة استخدام وتخطيط الترددات، حيث غطت المواضيع الرئيسية التالية:
- توزيع الترددات من حيث نوعية الخدمات التي تُقدّم وفقاً للجدول الوطني لتوزيع الترددات.
- الآليات والشروط التي يتم تطبيقها لتخصيص حزم الترددات الراديوية للمرخص لهم.
- آليات وسياسات تداور الطيف الترددي.
- المراقبة والإلزام والتحكم.
- ترخيص الطيف الترددي الراديوي.
- تسعير الطيف الترددي الراديوي.
- هندسة الطيف الترددي الراديوي.
- البعد الدولي لإدارة طيف الترددات الراديوية.
- الموافقات النوعية وإجازة الأجهزة الراديوية.

في ما يتعلق بإيجاد الظروف المناسبة للمنافسة الفعالة في أسواق الاتصالات، فقد أعدت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات وثيقة معلومات تحت عنوان:

(Creating Conditions for Effective Competition in the Mobile Sector)

وركزت هذه الوثيقة على تعريف المنافسة الفعالة بالمفهوم المعتمد نفسه في الاتحاد الأوروبي، ويتلخص بأن المنافسة الفعالة في سوق معين، تكون قد وجدت في حال عدم وجود مشغلين مهيمنين في تلك السوق. وتم أيضاً تحديد الإجراءات التي تنوي الهيئة اتخاذها لإيجاد الظروف المناسبة للمنافسة الفعالة، والتي تتلخص بما يلي:

- تعريف الأسواق على أساس منهجيات اقتصادية، وتحليل تلك الأسواق للتعرف إلى مدى وجود الهيمنة في أي منها، وتطبيق العلاجات المناسبة للحد من الممارسات المضادة للمنافسة.
- فتح سوق الاتصالات المتنقلة لدخول مشغلين جدد، وذلك من خلال إتاحة تراخيص جديدة لتقديم خدمات الاتصالات المتنقلة، وبشكل خاص خدمات الجيل الثالث.
- مراقبة عروض الأسعار والخدمات.
- تحديد تعرفه الربط البيني من خلال إيجاد وسائل تسعير متقدمة، مثل منهجية التكلفة المتزايدة طويلة الأجل (Long Run Incremental Cost-LRIC).
- تنفيذ قابلية نقل الأرقام.
- رفع كفاءة استخدام طيف الترددات الراديوية.
- ترخيص ترددات راديوية لاستخدامها في تقديم خدمات الجيل الثالث من الاتصالات المتنقلة، ومنحت الهيئة بتاريخ 14/9/2009 رخصة لشركة البتراء الأردنية للاتصالات المتنقلة (أورانج موبايل) لحزمة ترددية (10+10) م.هـ. في النطاق الترددي 2100 م.هـ. وبتاريخ 15/6/2010، مُنحت الشركة الأردنية لخدمات الهواتف المتنقلة (زين) ترخيص لترددات الجيل الثالث، وبتاريخ 19/1/2012، مُنحت شركة أمنية ترخيص لحزمة الترددات الجيل الثالث.
- تنفيذ مراجعة شاملة للتشريعات النازمة لقطاع الاتصالات المتعلقة بالمنافسة، ونتج عن هذه المراجعة إخضاع 14 سوقاً فرعية في قطاع الاتصالات للتنظيم على مستوى الجملة والتجزئة من أصل 21 سوقاً تم تعريفها، تمثل التنظيم المقترح للسماح بالإنفاذ لهذه الأسواق بهدف تقليل عوائق الدخول إلى السوق، بالإضافة إلى تنظيم الأسعار وفق منهجيات معينة.

- وصل عدد الشركات المرخص لها في القطاع مع نهاية عام 2012 حوالي 76 شركة ذات رخصة فئوية وفردية، كما بلغت نسبة استخدام الإنترنت في عام 2012 حوالي 67% من عدد السكان.

ثانياً: رؤية الأردن 2025 والسياسات الحكومية في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

تمثلت الرؤية الوطنية لقطاع الاتصالات من خلال رسم رؤية الأردن 2025 رؤية وطنية وإستراتيجية، والتي تم تبنيها في عام 2014، ومن خلال خطة التحفيز الاقتصادي (2018-2022).

أ. رؤية الأردن 2025

مضمون الرؤية

بشكل عام، حددت هذه الوثيقة الرؤية الوطنية للمملكة ككل من خلال تحديد السيناريو المستهدف حتى عام 2025 والمتمثل بتحقيق معدلات نمو اقتصادي حقيقي بنحو 7.5% في عام 2025، وتخفيض معدلات الفقر إلى 8%، والبطالة إلى ما نسبته 9.1%، وتخفيض نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي إلى 47% من خلال تحقيق النمو على أساس التنافسية. وقد اعتبرت هذه الرؤية قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من القطاعات الأكثر قدرة على النمو.

كما حددت هذه الرؤية النتائج المرجوة لتحقيق السيناريو المستهدف من خلال سلسلة من المبادرات والأولويات، وعلى أن تكون وحدة التنفيذ في رئاسة الوزراء لتابعة سيرها وفقاً لأولويات تم تحديدها.

وفي ما يتعلق بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، فقد حددت هذه الرؤية الأولويات الإستراتيجية والمبادرات اللازمة لتحقيقها كما يلي:

الجزء ٥ - الخدمات الرقمية وخدمات الأعمال

الأولوية الاستراتيجية	المبادرات ذات الأولوية
تطوير الأردن ليكون مركز «تكنولوجيا متوسطة» في خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	توطيد مكانة الأردن كمركز للاتصال أو كمركز لتوفير الخدمات التجارية والخدمات باللغة العربية.
تطوير قطاعات بين قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مع القطاعات النامية الأخرى ذات العلاقة	تفعيل الشراكة بين قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وجميع القطاعات الأخرى ذات الأولوية (الصناعات الدوائية والخدمات البنكية وخدمات الأعمال والتعليم والصحة) عن طريق التعاون لزيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات في أعمالها.
تحديث البنية التحتية والبيئة الممكنة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتتواءم المعايير الدولية	تشجيع شركات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأردنية على المشاركة في تطوير المنتجات (end-to-end) من مرحلة البحث والتطوير إلى مرحلة التسويق، في تطبيقات جديدة للقطاعات المستهدفة في الأردن.
	استكمال شبكة الألياف الضوئية ذات السرعات العالية.
	إنفاذ وتفعيل جميع القوانين والأنظمة الخاصة بشبكات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وفقاً للمعايير الدولية المطبقة في هذا المجال.
	تسهيل إجراءات منح التراخيص لشركات الاتصالات بكافة أنواعها، وتشجيع على مشاركة البنى التحتية، مما يزيد من نسب انتشار واستخدام التكنولوجيا والاتصالات في المملكة.
	اعتماد معايير وطنية لأمن الشبكات والمعلومات.
التوسع السريع في جهود التسويق وتطوير الأسواق الدولية	تعزيز التعاون والتنسيق في التسويق العالمي والترويج للصادرات على المستوى الدولي.
	تشجيع ودعم جهود البحث والتطوير في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والأفكار الخلاقة.
	تطوير وتوسيع المحتوى العربي والمحتوى الوطني بشكل يسهل الاستخدام ويزيد من إنتاجية القطاعات.
	دعم الشركات المتوسطة والصغيرة لتطوير صناعة تكنولوجيا المعلومات لزيادة صادراتها.
رفع مستوى الحكومة «الذكية» لدعم قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	الوصول إلى الحكومة الذكية من خلال تطوير قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وتشجيع الاستثمار في مجال البحث والابتكار.
	تطوير المشتريات الحكومية في مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي سوف تشجع البحث والابتكار وتنمية تسجيل ونشر IP الجديدة.

المصدر: وثيقة الأردن 2025.

كما تضمنت الرؤية مؤشرات أداء لمتابعة تحقيق هذه الأولويات كما يلي:

مؤشرات الأداء الرئيسية - قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

المؤشر	عام ٢٠١٧	عام ٢٠٢١	عام ٢٠٢٥
مساهمة قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في الناتج المحلي الإجمالي	١٢,٥٪	١٣,٥٪	١٤,٣٪
معدل نمو إيرادات القطاع	٢,٥٪	٤,٣٪	٦,٣٪
معدل نمو الاستثمار الإجمالي	٧,٧٪	٩,٨٪	١١,٥٪
نسبة العاملين في القطاع من إجمالي عدد العاملين	٢,٥٪	٤٪	٦,٥٪
معدل نمو صادرات القطاع	٧٪	٨,٥٪	٩٪
معدل نمو انتشار الشبكة العنكبوتية	٥,٣٪	٢٪	١٪
نسبة الأفراد الذين يستخدمون الإنترنت للحصول على خدمات الحكومة الإلكترونية من إجمالي مستخدمي الإنترنت.	١٣٪	١٣٪	١٦٪
نسبة الجهات التعليمية المربوطة على شبكة الألياف الضوئية	٢٢٪	١٠٠٪	١٠٠٪
نسبة الجهات الصحية المربوطة على شبكة الألياف الضوئية	١٩٪	١٠٠٪	١٠٠٪
نسبة الجهات الحكومية المربوطة على شبكة الألياف الضوئية	٢٦٪	١٠٠٪	١٠٠٪

المصدر: وثيقة الأردن 2025.

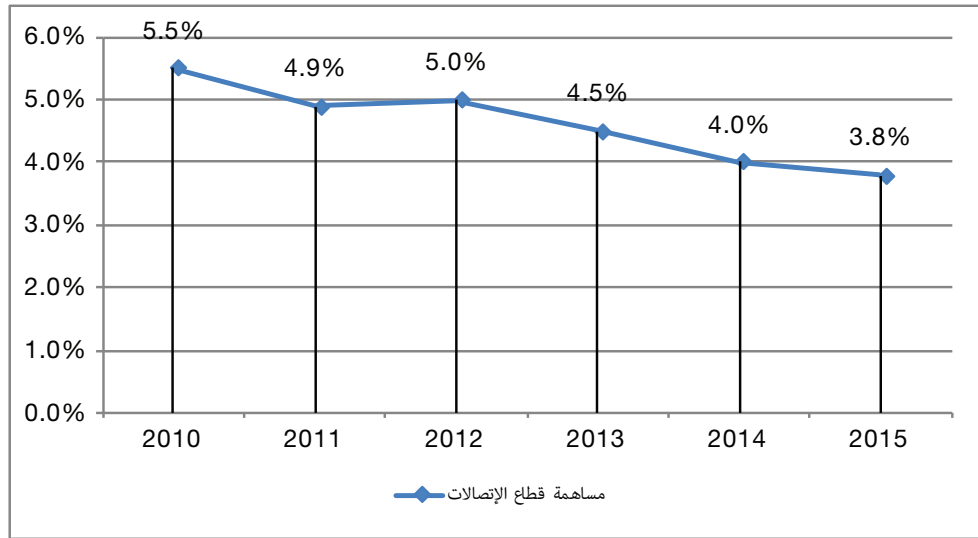
مستويات الإنجاز والمتابعة

تم تبني هذه الرؤية في عام 2014، وتُعد رؤية طموحة في القطاع. ووفقاً للإطار الزمني لهذه الوثيقة، فإن التقييم سيكون في نهاية عام 2018.

أما في ما يتعلق بالنتائج الأولية، فيمكن تلخيصها على النحو التالي:

- بحسب أرقام دائرة الإحصاءات العامة، فإن نسبة مساهمة قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من الناتج المحلي الإجمالي لا تتعدى 3.8% حتى عام 2015، مع انخفاض مستمر منذ عام 2012 خلافاً لما هو متوقع في هذه الوثيقة.

مساهمة قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من الناتج المحلي الإجمالي (2010 - 2015)



المصدر: بيانات دائرة الإحصاءات العامة، 2016.

- وبالمجمل وحتى عام 2016، شهد قطاع تكنولوجيا المعلومات تحسناً في مؤشرات الأداء، حيث ارتفعت الإيرادات بنسبة 7.3%، كما ارتفعت عائدات التصدير بنسبة 3.48%، وشهد القطاع زيادة في الاستثمار الأجنبي المباشر في تكنولوجيا المعلومات حوالي 10%، ومع ذلك فإنها تعتبر متواضعة بالمقارنة مع النتائج المرجوة في هذا القطاع.

في ما يتعلق بمؤشرات الأداء بشكل عام، فإنها فضفاضة وصعبة القياس وتحتل التأويل، ولا تقيس الأولويات كافة، بالإضافة إلى نشر الجهات الحكومية مؤشرات قياس مختلفة عن المعتمد في هذه الوثيقة، ما يصعب عملية قياسها ومتابعتها.

- لم يتضمن البرنامج التنموي للحكومة 2016-2018 الأولويات الاستراتيجية كافة، بالإضافة إلى تبني مؤشرات أداء عديدة بعضها موجود في هذه الرؤية، لكن بطريقة احتساب مختلفة، مثل حجم الصادرات، بينما في هذه الرؤية معدل نمو الصادرات.

الخلاصة:

- تُعدّ الأولويات المطروحة مهمة ويجب العمل على تحقيقها، وهناك مبادرات نُفذت، مثل شبكة الألياف الضوئية، وتسهيل إجراءات ترخيص الشركات ودعم مؤسسات تكنولوجيا المعلومات. وقد تم تقديم العديد من الإعفاءات لهم ويجب الاهتمام بباقي الأولويات، مثل المشاركة بالبنى التحتية وتحسين المحتوى العربي والتعاون بين القطاعات الأخرى وقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
- وجوب إعادة النظر في مؤشرات الأداء التي تم تبنيها من حيث المضمون والقيم المستهدفة، بالإضافة إلى ربط البرنامج التنموي للحكومة مع هذه الرؤية وتوحيد جهة المتابعة.
- يجب على الجهات ذات العلاقة متابعة مؤشرات الأداء ونشرها على مواقعها الإلكترونية، والعمل على قياس مستوى التنفيذ في القطاعات المعنية، وتنفيذ المسوح اللازمة لقياس هذه المؤشرات.
- دعم الجهات الحكومية في تحقيق أولوية إنفاذ القوانين النازمة للقطاع.

ب. الإستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي (REACH 2025)

مضمون الإستراتيجية

تم إطلاق هذه الإستراتيجية في عام 2016، بهدف تحقيق التحول الرقمي في الاقتصاد الأردني مع نهاية عام 2025، بما يساهم في تسريع تحقيق الأهداف الاقتصادية للمملكة، وخلق وظائف جديدة، وتمكين المرأة. وبيّنت هذه الإستراتيجية أن القطاعات الأساسية لقيادة التحول الرقمي هي الصحة والتعليم والطاقة والتكنولوجيا النظيفة والنقل والأمن والاتصالات والقطاع المالي، حيث تم الاعتماد على هذه القطاعات لوجود فرص قوية لنموها في الأردن الذي يشهد مستوى متقدماً في هذه القطاعات، بالإضافة إلى أن التجارب الدولية بيّنت نجاعة الاعتماد على هذه القطاعات، فضلاً عن النمو المتوقع على التقنيات المتمثلة في إنترنت الأشياء والحوسبة السحابية والذكاء الاصطناعي.

وقد تبنت هذه الإستراتيجية عدداً من الإنجازات التي يجب تنفيذها ضمن خطة عمل محددة. ولمراقبة النتائج المرجوة، رُبطت هذه الأعمال بمؤشرات أداء. وفي المدى البعيد وبحلول عام 2025، فقد تبنت الإستراتيجية عدداً من المخرجات الواضحة والقابلة للقياس مع بيان كيفية صياغة هذه المخرجات والتي تمثلت بما يلي:

- تحقيق نمو إضافي خلال العشر سنوات بمقدار 3-4% في الناتج المحلي الإجمالي بسبب التحول الرقمي ليصبح النمو المتوقع 6-8%.
- زيادة تراكمية بمقدار 25-30% في إيرادات القطاعات الرقمية في عام 2025، بحيث يبدأ النمو في عام 2019 بنسبة 4% سنوياً.
- خلق وظائف تتراوح بين 130 ألفاً و150 ألفاً في الاقتصاد خلال عشر سنوات.
- ظهور 5-7 آلاف شركة جديدة في القطاعات الرقمية خلال عمر الخطة.
- وسيتم مراقبة التطور في المؤشرات العالمية مثل مؤشر جاهزية الشبكات (NRI) لغايات متابعة مستويات الإنجاز.
- كما بينت الاستراتيجية أن مستويات الأردن في انحدار بالأخص في ما يتعلق بإيرادات قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وضعف تلبية الجامعات لمتطلبات السوق من المؤهلات، وهذا بحاجة إلى تصحيح، وذلك من خلال التحول الرقمي بتبني مبادرات في عدد من المجالات شكلت بدورها خطة العمل لهذه الاستراتيجية (Action plans)، وتمثلت هذه المجالات بما يلي:
- مجال التخصص الذكي والنمو (Smart Specialization And Growth).
- الابتكار في القطاع العام (Public Sector Innovation).
- ريادة الأعمال والمؤسسات الناشئة (Startup And Enterpuenrship).
- المهارات والمواهب والقدرات (Skills, Capacity And Talent).
- تحسين بيئة الأعمال (Enabling Business Environment).
- البنية التحتية الذكية (Smart Digital Economy Infrastructure).
- إجراءات الحوكمة (Governance Action).

مستويات الإنجاز

تضمنت الإستراتيجية خطة عمل واضحة في كل مجال من المجالات المبينة أعلاه، وقد بينت الخطوات الواجب اتخاذها على المدى القصير ولمدة ثلاث سنوات، بالإضافة إلى تحديد الإجراءات التي يجب اتخاذها على المستوى التشريعي والمتمثلة بقرارات وأنظمة وتوجيهات. كما حددت خطط العمل الجهات المسؤولة عن تنفيذ هذه الخطط. ونظراً لشمولية الرؤية واشتمالها على عدد من القطاعات، فإن مسؤولية التنفيذ تقع على عاتق العديد من الجهات

الحكومية والخاصة.

وفي المدى المتعلق بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، نوجز مستويات الإنجاز على النحو التالي:

- مجال التخصص الذكي والنمو (Smart Specialization and Growth)
- تم إنجاز العديد من المتطلبات مثل تبني الاستراتيجية وإطلاق البنك المركزي سياسة الاشتغال المالي، وإدراج هذه المبادرة ضمن خطة التحفيز الاقتصادي، في حين لم يتم ما يلي:
- تحديد وحدة متابعة هذه الاستراتيجية.
- مراجعة عمليات تمويل البحوث والتطوير المقدمة من قبل القطاع الخاص.
- الابتكار في القطاع العام (Public Sector Innovation).
- تم تبني سياسة البيانات الحكومية المفتوحة وتنفيذها.
- يتم العمل على إعداد خطة إستراتيجية للحكومة الإلكترونية.
- ريادة الأعمال والمؤسسات الناشئة (Startup and Enterpueenrship) .
- تم إدراج الشركات الناشئة للحصول على قروض بفوائد ميسرة من البنوك التجارية.
- المهارات والمواهب والقدرات (Skills, Capacity and Talent) .
- إصدار تعليمات العمل من المنازل.
- مراجعة الخطط الدراسية في الجامعات لتتماشى مع متطلبات الاقتصاد الرقمي.
- مبادرة تدريب وتشغيل 330 خريجاً لتقديم خدمات الحكومة الإلكترونية في مكاتب البريد ومحطات المعرفة.
- تدريب 165 موظفاً حكومياً على خدمات الحكومة الإلكترونية.
- برنامج تعليم البرمجة لطلبة المرحلة الأساسية من الصف الرابع إلى الصف السادس.
- إطلاق مبادرة رواد محتوى الاقتصاد الرقمي بالتعاون بين جمعية «إنتاج» ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لتحفيز طلبة المدارس للاطلاع على التطورات في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
- تحسين بيئة الأعمال (Enabling Business Environment)
- إعداد إستراتيجية وطنية للأمن السبراني.

- البنية التحتية الذكية (Smart Digital Economy Infrastructure).
- تبسيط التعليمات المتعلقة بالموافقات النوعية الصادرة عن هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.
- دراسة الأنظمة والضرائب على مشغلي خدمات الاتصالات المتنقلة.
- العمل على إتمام شبكة الألياف الضوئية الوطنية وربط الجهات الحكومية بها.
- إجراءات حوكمة (Governance Action).
- يجري حالياً مراجعة السياسة العامة لقطاع الاتصالات، وسيتم إعداد سياسة جديدة للفترة 2018-2025، تتضمن توجيهات تنظيمية للإنترنت عريض النطاق والجيل الخامس.
- أما في ما يتعلق بالأمور التي يجب إنجازها خلال السنة الأولى للمبادرة، فلم يتم التأكد من إتمامها لعدم وجود ما يفيد ذلك وفقاً لتقرير المتابعة المتوفر، ومن هذه الأمور على سبيل المثال:
- إنشاء اللجنة العليا للاقتصاد الرقمي التي تضم الجهات المسؤولة عن التنفيذ.
- خطط التنفيذ من قبل الجهات الحكومية للنقاط المعنية بهذه الرؤية.
- التوجيهات المتعلقة بخصخصة شبكة الألياف الوطنية.
- تخفيض الضريبة الخاصة على قطاع الاتصالات.
- إعفاء الضريبة العامة على مبيعات الأجهزة الخليوية والمعدات الرقمية وطابعات (3D).
- تعليمات لنقل قطاع الاتصالات من الاعتماد على الصوت ليكون معتمداً على البيانات.
- الانتقال من التنظيم اللاحق إلى المسبق.
- تعديل التعليمات للسماح بتبني التقنيات الحديثة مثل إنترنت الأشياء وطابعات (3D).
- برامج لدعم جذب الاستثمار الأجنبي المباشر.
- إنشاء صندوق الاقتصاد الرقمي لتمويل شركات التقنيات الناشئة والابتكارية.
- السماح للشركات الرقمية بالعمل دون الحصول على موافقات والاكتفاء بالتدقيق اللاحق.
- إلغاء ضرورة وجود محام لتمثيل الشركات الناشئة.

- سن قانون الإفلاس.
- حوافز ضريبية للشركات العاملة في القطاع الرقمي التي توظف نساء.
- مراجعة قانون المطبوعات والنشر لتقليل عقبات المحتوى الرقمي.
- مراجعة العبء الضريبي للشركات التي لها فروع خارج الأردن.
- التوجه إلى العطاءات الإلكترونية (E-procurement).
- إنشاء 10 شركات إستراتيجية في الأسواق التي يصدر الأردن منتجاته إليها.
- تسهيل تأشيرات الدخول للأسواق التي تهم الأردن.

الخلاصة

تعدّ هذه الرؤية طموحة ومحددة الأهداف، إلا أنها تعاني من غياب المتابعة والتنسيق، ويجب العمل على تفعيل جهة مختصة للمتابعة، وربطها مع خطة التحفيز الاقتصادي.

ت. خطة التحفيز الاقتصادي (2018-2022)

أقرت الحكومة في عام 2017 خطتها لتحفيز النمو الاقتصادي في القطاعات جميعها، ومنها قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وشدّدت على ضرورة زيادة تنافسية هذه القطاعات من خلال تنفيذ مبادرات الاستراتيجية الوطنية للتحويل الرقمي (REACH 2025)، وبناء شبكات الألياف الضوئية، وتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية. ووفقاً لهذه الخطة، تركز السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات على ما يلي:

- 1- استخدام السياسات الرقمية لتعزيز توظيف التكنولوجيا.
- 2- اعتماد سياسة البيانات المفتوحة وسياسة امن وحماية المعلومات.
- 3- إشراك القطاع الخاص بتفعيل دور البريد ومحطات المعرفة.
- 4- تحفيز الاستثمار في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
- 5- الحد من استخدام الورق في المؤسسات الحكومية.
- 6- اعتماد سياسة رقمنة الأردن.

وقد رصدت الحكومة 430 مليون دينار كمشاريع حكومية لتحقيق هذه الأهداف. وبما أن الخطة طُبقت اعتباراً من عام 2018، فإنه لا يمكن قياس أي إنجازات في هذا المجال.

ث. إستراتيجية التحول الإلكتروني أردن رقمي 2017-2020

تعرض الوثيقة خطة الحكومة لزيادة استخدام الخدمات الإلكترونية وأتمتة الإجراءات من منهجية التحول الإلكتروني من خلال تنفيذ إستراتيجية «أردن رقمي 2020» عبر استخدام منهجية إعادة هندسة الإجراءات الحكومية لتقديم الخدمات (Re-D)، والتي تستهدف خدمة المواطن الأردني، وقطاع الأعمال، وخدمة المقيمين في الأردن، والدوائر والمؤسسات الحكومية، وتحديد جدول زمني للدوائر الحكومية المشاركة في خطة التحول الإلكتروني للفترة 2017-2020، والتي تشمل كلاً من: وزارة المالية ودائرة الأراضي والمساحة، دائرة الأحوال المدنية والجوازات، دائرة ترخيص السواقين والمركبات، وزارة الصحة-دائرة التأمين الصحي، وزارة الصناعة والتجارة، دائرة مراقبة الشركات، هيئة الاستثمار، وأمانة عمان الكبرى.

كما تتضمن الإستراتيجية إعادة النظر بقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسنة 2014 من حيث التعهيد (Out Sourcing) للقطاع الخاص. وتتمثل الأهداف الإستراتيجية بما يلي:

- رفع مستوى استخدام الخدمات الإلكترونية.
- حكومة بلا ورق بحلول عام 2020.
- وقف تقديم بعض الخدمات الحكومية بالطرق التقليدية تدريجياً وحصر تقديمها إلكترونياً.
- بيّنت الإستراتيجية بأن نجاح الحكومة الإلكترونية يركز إلى مقومات «الحكومة الذكية» والمتمثلة بالحاكمة المؤسسية والقوانين والتشريعات والبنية والخدمات الإلكترونية والموارد البشرية والمالية.

مستوى الإنجاز في هذه السياسة

- اعتمدت منهجية المتابعة والتنفيذ وفق مؤشرات أداء محددة من قبل لجنة توجيهية للحكومة الإلكترونية، كما أُقرّت القوانين ذات العلاقة والمتمثلة بما يلي:
- قانون المعاملات الإلكترونية رقم (15) لسنة 2015.

- قانون الجرائم الإلكترونية رقم (27) لسنة 2015.
- نظام جهات التوثيق الإلكتروني رقم (86) لسنة 2016.
- نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (156) لسنة 2016.
- سياسة البيانات المفتوحة لسنة 2017.
- ولم يصدر قانون حماية البيانات الشخصية بعد.
- ربط عديد من الشبكات الحكومية على الشبكة الحكومية الأمانة، بالإضافة إلى ربط المؤسسات الحكومية مع بعضها، وتطبيق مشروع الحوسبة السحابية، ورفع مستوى أمن الشبكات الحكومية.
- إصدار البطاقات الذكية، وإطلاق بوابة الحكومة الإلكترونية.
- تكليف الوزارات بتوفير الموارد البشرية والمالية لرفد مشاريع التحول الإلكتروني.
- إقرار موازنة التحول الإلكتروني البالغة 76 مليون دينار (اعتمدت في خطة التحفيز الاقتصادي).

الخلاصة

- لقد تم تبني هذه الإستراتيجية في عام 2017، ويتضح أنها في اتساق مع خطة التحفيز الاقتصادي (2018-2022). وقد أنجزت العديد من متطلبات تحقيق هذه الإستراتيجية على المستوى التشريعي والبنية التحتية والموارد المالية والبشرية، إلا أنه لوحظ ما يلي:
- بطء في إقرار التشريعات الضرورية لتحقيق الأهداف الإستراتيجية.
 - لم تشتمل الخطة على مؤشرات الأداء الضرورية لمتابعة التنفيذ.
 - اشتملت الخطة على مواعيد إعادة الهندسة للخدمات التي ستقدم إلكترونياً، ولم تبين المواعيد التي ستقدم بها إلكترونياً.
 - بيّنت الخطة أنه سيتم في عام 2017 أتمتة 25 من أصل 136 خدمة أعيدت هندستها، في حين أنجزت أتمتة فعلية لـ 10 خدمات.

ج. السياسة العامة للخدمة الشمولية 2004

مضمون السياسة

أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (3780) تاريخ 2004/12/21 بالموافقة على السياسة العامة للخدمات الشمولية في قطاع الاتصالات. وقد أقرت الحكومة سياسة الخدمة الشمولية في عام 2004 تنفيذاً لأحكام قانون الاتصالات والسياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لعام 2003، والتي تهدف إلى زيادة استخدام خدمات الاتصالات في مناطق المملكة كافة، وبالأخص الجزء غير المجدي اقتصادياً لمزودي خدمات الاتصالات. وقد تضمنت السياسة العديد من المهام التي يجب أن يقوم بها المعنيون جميعهم في القطاع (الوزارة، والهيئة، ومزود الخدمة الشمولية) بهدف تحقيق شمولية الخدمات (وصول الخدمة إلى منزل المستفيد)، وشمولية النفاذ (وصول الخدمة إلى منطقة معينة تمكّن المستفيدين من استخدامها)، بالإضافة إلى أخذها ذوي الاحتياجات الخاصة بعين الاعتبار. بيّنت المادة (5-1) من هذه السياسة نطاق الخدمة الشمولية⁽⁶⁾، والتي اقتصر على خدمات اتصالات الهاتف الثابت الأرضي. واشترطت هذه السياسة إيصال هذه الخدمات للمناطق كلّها التي يزيد عدد سكانها على 300 نسمة. وقد ألزمت هذه السياسة شركة الاتصالات بأن تقدّم هذه الخدمات، وبذلك أصبحت شركة الاتصالات الأردنية مزود الخدمة الشمولية.

اقتصرّت المادة (3-1) من السياسة العامة للخدمة الشمولية على مهام وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، بأن تقوم بمراجعة واقتراح السياسة العامة للخدمة الشمولية، بالإضافة إلى تشجيع الاستثمار في قطاع الاتصالات، وتوليها مهمة إنشاء محطات المعرفة وإيصال خدمات الإنترنت من خلال الشبكة الوطنية للألياف الضوئية.

وبموجب نص المادة (4-1) من هذه السياسة، يكون للهيئة بشكل عام الدور الأكبر في إدارة الخدمة الشمولية من حيث إنشاء وإدارة صندوق مستقل وفقاً لنص المادة (86) من قانون الاتصالات وتعليمات المشاركة في التكاليف، وبشكل خاص تقوم الهيئة بتحديد مزود الخدمة الشمولية وضمان وجود عروض خدمات ذات تكلفة مقبولة عليها.

كما بيّنت وفقاً لنص المادة (8-1) من السياسة بأن شركة الاتصالات الأردنية ستبقى هي المزود للخدمة الشمولية إلى أن تتحقق المنافسة في تزويد هذه الخدمات، عندها سيُطبق نظام المشاركة بالتكاليف والتعويض من الصندوق.

(6) الخدمة الشمولية (خدمة الهاتف العامة الأساسية): تعني خدمات الاتصال التي تشمل على المواصفات الفنية التي تشكل الحد الأدنى الضروري لإتاحة إقامة قناة هاتفية تمكن مستخدميها من إجراء واستلام اتصالات محلية ووطنية ودولية على شكل مكالمات صوتية، ورسائل فاكس، وخدمات نقل البيانات لتحقيق النفاذ بشكل عملي إلى الإنترنت. ويعدّ النفاذ بشكل عملي متاحاً إذا كانت الخدمة المقدمة مكافئة (من حيث معدل سرعة تبادل البيانات وإمكانية الاعتماد عليها واستمرارية الخدمة) لتلك التي تستخدمها غالبية المستخدمين.

واقع حال تنفيذ سياسة الخدمة الشمولية

بعد مضي حوالي 14 سنة على إقرار الخدمة الشمولية، تبين ما يلي:

- تقوم الوزارة بدورها في تشجيع الاستثمار، وقد كان وما زال لها دور في تحقيق شمولية التنفيذ من خلال محطات المعرفة، إلا أنه في الوقت الحالي ومع انتشار خدمات الاتصالات المتنقلة، أصبحت جدوى هذه المحطات محدودة.
- كان للوزارة دور فعال في ربط الجهات الحكومية من خلال شبكة الألياف الضوئية الوطنية، ويجب الاستمرار في تنفيذ شبكة الألياف الضوئية بالتنسيق مع القطاع الخاص الذي يسعى ويعمل في الوقت الحالي على بناء شبكات ألياف ضوئية.
- نصت السياسات العامة في قطاع الاتصالات لعامي 2007 و2012⁽⁷⁾ على ضرورة مراجعة سياسة الخدمة الشمولية. وقد تم مراجعة السياسة مرات عدة، إلا أن نتائج هذه المراجعات كانت تفيد بعدم الحاجة لإجراء أي تعديل على هذه السياسة على الرغم من التغيرات الجوهرية في قطاع الاتصالات، وبوجود ضرورة لمراجعة الالتزامات المفروضة على شركة الاتصالات الأردنية في هذه السياسة.
- إقرار الهيئة مسودة نظام صندوق الخدمة الشمولية، إلا أنه لغاية تاريخ إعداد هذه المراجعة، لم يقر مجلس الوزراء هذا النظام.
- إقرار الهيئة تعليمات للمشاركة في تكاليف الخدمة الشمولية، غير أنه لم تُطبّق منذ إقرارها، وتهدف هذه التعليمات إلى ربط تزويد تقديم الخدمة الشمولية بحدوث منافسة في خدمات الاتصالات الثابتة، وهذا ما لم يحدث حتى تاريخه، ما يؤدي إلى عدم تحقيق المنفعة المرجوة من صندوق الخدمة الشمولية.
- تبنت السياسة العامة مفهوماً فضفاضاً للعروض ذات التكلفة المقتدر عليها، حيث بيّنت أنها تلك العروض التي يمكن تحملها من قبل ذوي الدخل المنخفض، واقتصرت هذه

(7) السياسة العامة 2007، المادة (63): «ستستمر الحكومة في مراجعة سياسة الخدمات الشمولية لضمان أن تمثل التوازن الصحيح بين حرية المشغلين في عرض الخدمات التنافسية وفق اختيارهم والحاجة لضمان توفر الخدمات الأساسية، بالإضافة إلى القدرة الشرائية للمواطنين جميعاً».

السياسة العامة 2012، المادة (57): «تطلب الحكومة أن تستمر الوزارة في مراجعة السياسة العامة للخدمات الشمولية لضمان التوازن الصحيح بين حرية المشغلين في عرض الخدمات التنافسية وفق اختيارهم والحاجة لضمان توفر الخدمات الأساسية في أنحاء المملكة كافة وبأسعار مقتدر عليها للمواطنين جميعهم. ومن بين المسائل التي يجب معالجتها في هذه المراجعات الدورية ما يلي:

- أنواع الخدمات التي يجب تقديمها ضمن السياسة العامة للخدمات الشمولية، مثل خدمات النطاق العريض.
- الأساليب البديلة للتمويل وتوزيع الدعم».

العروض على خدمة الاتصالات الهاتفية العامة فقط. وفي الوقت الحالي، أصبحت هذه الخدمة غير مرغوبة لدى غالبية المواطنين لتوفر بديل أرخص نسبياً مقارنة مع الميزات التي يقدمها للمستفيد.

- تم مؤخراً تفعيل بنود السياسة المتعلقة بتسهيل نفاذ ذوي الاحتياجات الخاصة، حيث شكّلت الهيئة فريقاً مشتركاً مع الجهات ذات العلاقة بهم ومزودي خدمات الاتصالات بهدف دراسة الطرق المثلى لتسهيل انتفاعهم بخدمات الاتصالات، مثل توفير أجهزة ملائمة لذوي الاحتياجات الخاصة، ودليل الاستعلامات والخدمات المساندة بطرق ملائمة لهم.

الخلاصة

- ضرورة مراجعة السياسة العامة للخدمة الشمولية بحيث تشمل المراجعة جوانبها كافة، ولا تقتصر على نطاق الخدمة الشمولية.
- عدم ربط التزامات الخدمة الشمولية بحدوث منافسة فعّالة في القطاعات.
- على الحكومة تبني سياسة وطنية لنشر خدمات الاتصالات عريضة النطاق من خلال إستراتيجية منفصلة أو من خلال مراجعة السياسة العامة.

ح. وثيقة السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد

2012

مضمون السياسة

أقر مجلس الوزراء وثيقة السياسة العامة للحكومة في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد لعام 2012 بتاريخ 2012/11/28، وحلّت وثيقة السياسة بشكل كامل محل وثيقة السياسة العامة لسنة 2007.

وقد ركزت هذه السياسة العامة على مجالات معينة خاصة بها تمثلت بتنفيذ الأعمال اللازمة لتحقيق المنافسة الكاملة في بيئة الاتصالات، بالإضافة إلى معالجة القضايا القانونية والتنظيمية التي تفرزها التكنولوجيات الجديدة، وخصوصاً الانتقال المتسارع في دول العالم المختلفة باتجاه هيكليّة الاتصالات المندمجة المبنية على بروتوكول الإنترنت. وأشارت الوثيقة إلى أن فعالية تنفيذ السياسة العامة للحكومة في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد، تعتمد على الدور المهم الذي تقوم به هيئة تنظيم قطاع الاتصالات في

إيجاد بيئة تنظيمية مناسبة من خلال ضمان قدرة الهيئة على العمل بالفعالية المثلى، وضمان استقلاليتها وتمتعها بسلطات إلزام فعالة للتأكد من سرعة تنفيذ تعليماتها وقراراتها التنظيمية، وفي المحافظة على استقلالها الإداري والمالي الذي ورد ضمن التزامات الأردن تجاه منظمة التجارة العالمية المتضمن أن تكون هيئة التنظيم مستقلة عن أي مقدم لخدمات اتصالات أساسية وغير مسؤولة تجاهه، وأن تكون قرارات المنظمين وأجراءاتهم غير متحيزة بالنسبة للمشاركين جميعهم في السوق.

وعلى الرغم مما عالجته السياسات السابقة، إلا أن هنالك بعض الأهداف المحددة في وثيقة السياسة لعام 2007 لم تتحقق بشكل كامل كما ورد في بنود السياسة لعام 2012؛

- لم تتحقق المنافسة الفعالة في أسواق الاتصالات الثابتة عريضة النطاق وأسواق الاتصالات الثابتة ضيقة النطاق.
- ما زالت المواضيع المتعلقة بالمشاركة في المرافق والنفوذ إلى حقوق الطريق محل اهتمام، حيث أنها تعيق تقديم خدمات اتصالات جديدة وإمكانية التوسع في الخدمات الحالية.
- إن عملية نقل الترددات غير المستخدمة لدى القوات المسلحة لتصبح تحت سيطرة الهيئة لا تسير وفق الخطط المأمولة كما وردت ضمن وثيقة السياسة العامة 2007.

أولاً: قطاع الاتصالات

وردت في هذه الوثيقة السياسة العامة توجيهات الحكومة في ما يتعلق بقطاع الاتصالات كما يلي:

1. تهيئة البيئة المناسبة للمنافسة الفعالة، بما في ذلك توضيح المقصود بالمنافسة الفعالة⁽⁸⁾، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتسهيل الدخول السريع لمنافسين جدد بقطاع الاتصالات، بالإضافة إلى تسهيل قيام المستهلك بالاختيار بين مزودي خدمات الاتصالات.
2. الحد من آثار الهيمنة، بما في ذلك التقليل من عوائق الدخول إلى السوق، وإيجاد إمكانيات جديدة للدخول إلى السوق وإدامة ثقافة الامتثال للتنظيم ومراجعة السياسة العامة للخدمات الشمولية.

(8) المنافسة الفعالة : وصف يطلق على السوق التي لا يكون فيها لأحد القدرة والسيطرة على نشاط هذه السوق، أي غياب الوضع الاحتكاري فيه (المهيمن).

3. تعزيز النفاذ إلى الإنترنت والتأكيد على أن توفير نفاذ سريع وموثوق وبأسعار مقترنة عليها للمستخدمين كافة، هو هدف وطني مهم، وأنه ينبغي زيادة انتشار الإنترنت، خصوصاً النفاذ عريض النطاق، في سائر مناطق المملكة وخصوصاً في المناطق الريفية.
 4. التأكيد على أهمية الإدارة الفعالة لطيف الترددات الراديوية من أجل تنمية قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، خصوصاً في ظل زيادة أعداد الهواتف المتنقلة التقليدية والهواتف الذكية والحواسيب اللوحية وأجهزة تكنولوجيا المعلومات المتنقلة بأنواعها المختلفة.
 5. ضرورة مراجعة وتحديث الأطر القانونية والهيكل التنظيمية الحالية، بحسب ما تقتضي الحاجة، من أجل استيعاب بيئة الاندماج المستقبلية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والإعلام المرئي والمسموع.
- في ما يتعلق بقطاع تكنولوجيا المعلومات، فإن مبادرات وتوجيهات الحكومة قد جاءت على النحو التالي:
- أهمية تكنولوجيا المعلومات في الأردن من خلال الحكومة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية.
 - تطوير التكنولوجيا والإبداع من خلال البحث والتطوير وتشجيع المحتوى العربي.
 - تحسين بيئة الأعمال من خلال مراجعة الضرائب وتشجيع الاستثمار وتشجيع الصادرات والاندماجات والجاهزية الإلكترونية.
 - تحفيز العرض في الأردن من خلال تطوير الخدمات وتوفير تطبيقات الحكومة الإلكترونية.
 - تحفيز الطلب من قبل مؤسسات الأعمال في الأردن.
 - تحفيز الطلب من قبل الأفراد وتطوير تطبيقات تخص الحكومة الإلكترونية واستخدام التكنولوجيا في التعليم.
 - تعزيز الخبرات من خلال تطوير المقررات التعليمية وعقد دورات تعليمية.
 - مساهمة المغتربين الأردنيين في قطاع تكنولوجيا المعلومات.
 - تسهيل التجارة الإلكترونية.
 - حماية الملكية الفكرية والاستخدام الآمن للإنترنت.
 - المحافظة على أمن تكنولوجيا المعلومات.

• حماية البيئة.

• معالجة القضايا المستقبلية.

ملخص الإنجازات

جاءت أهم الإنجازات لهذه الوثيقة على النحو التالي:

• الاستمرار بمراقبة أسواق الاتصالات الرئيسية والفرعية عن كثب، ومتابعة مستوى المنافسة فيها، واتخاذ القرارات التنظيمية الضرورية وتنفيذها، وتنفيذ المشاريع المتعلقة بتحفيز المنافسة التالية:

- الانتهاء من تنفيذ مشروع تحديث نماذج احتساب التكاليف طويلة الأمد (Hybrid TSLRIC+) بما يشمل تحديث نماذج احتساب أجور خدمات الربط البيني التي تقدمها شركات الاتصالات المرخصة الثابتة والمتنقلة⁽⁹⁾.

- الانتهاء من تنفيذ مشروع احتساب المتوسط المرجح لتكلفة رأس المال للمشغل الكفو لشركات الاتصالات الثابتة والمتنقلة (WACC)، والذي يعتبر تعويضاً للشركات عن الاستثمار في القطاع بحيث يضمن ربح معين لهذه الشركات من خلال إضافته إلى أسعار خدمات الجملة بين الشركات (الربط البيني).

- مراجعة سوق الجملة لإنهاء الرسائل القصيرة واستشارة القطاع بخصوصه تمهيداً لإصدار القرار التنظيمي اللازم.

- بدء العمل بمشروع مراجعة أسواق الاتصالات والمتوقع إنجازه مع نهاية عام 2018.

• إدخال خدمات جديدة إلى أسواق الاتصالات من خلال:

1. إتاحة ترخيص حزمة ترددية واحدة بعرض (10+10) في النطاق الترددي 2600 م.هـ لكل شركة من شركات الاتصالات المتنقلة لتقديم خدمات الاتصالات المتنقلة لمدة 15 عاماً.

2. إتاحة المزيد من النطاقات الترددية: 800، 2100، 1800، 2300، 3500 م.هـ لتمكين مشغلي شبكات الاتصالات المتنقلة والثابتة من تقديم خدمات جديدة بجودة عالية وتغطية واسعة.

(9) منهجية (TSLRIC+) هي طريقة تستخدم لاحتساب أسعار خدمات الجملة المقدمة من قبل شركات الاتصالات في ما بينهم، تقوم على احتساب التكاليف التي يتم تكبدها من قبل الشركات ومن ثم احتساب العسر بعد الأخذ بعين الاعتبار تكلفة رأس المال الذي يتم احتسابه باستخدام الوسط المرجح

3. إعداد النسخة المعدلة من خطة الترقيم الوطنية وطرحها للاستشارة العامة تمهيداً لإقرارها.

4. طرح الورقة الخضراء في موضوع إنترنت الأشياء (IoT) (Internet of Things) ونمط الاتصال آلة - آلة (M2M) (Machine to Machine) للاستشارة العامة وجمع الردود حولها وتحليلها وإجراء التعديلات المناسبة على الوثيقة وفقاً للتحليل الذي تم على الردود، وذلك تمهيداً لإعداد الإطار التنظيمي المناسب لتشغيل هذه الخدمات وادخال الأجهزة الخاصة بها.

- دراسة أثر الضرائب المفروضة على شركات الاتصالات المتنقلة على كل من الإيرادات المتأتية للخبزينة والمشغلين بالإضافة إلى الأثر الكلي على الاقتصاد الأردني. ويجري العمل حالياً على تقييم نتائج الدراسة تمهيداً لاتخاذ القرار المناسب.
- العمل على دراسة إمكانية تمديد مدة سريان رخص الترددات العامة الممنوحة لمشغلي خدمات الاتصالات المتنقلة إلى أكثر من 15 عاماً، مع الأخذ في الاعتبار أفضل الممارسات الدولية والآثار المترتبة على الأطراف المعنية جميعها.
- تبسيط الإجراءات، وتوفير الوقت والجهد على المستفيدين جميعهم من خدمات الهيئة، من خلال ما يلي:

1. إنشاء مكتب دائم لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات في مركز جمرك العقبة لغايات التسهيل على المواطنين والمستثمرين في إنجاز معاملاتهم.

2. إبرام اتفاقية تعاون بين هيئة تنظيم قطاع الاتصالات وهيئة تنظيم الطيران المدني لغايات زيادة التنسيق وتبسيط آلية منح رخص الترددات الخاصة بالمحطات الراديوية للطائرات.

3. إجراء المراجعة الدورية لتعرفة ترخيص الترددات والموافقات الخاصة بالأجهزة الراديوية، وحصر متطلبات الترخيص في حدودها الدنيا.

في ما يتعلق بتعزيز النفاذ للإنترنت (البند 3-3):

- لغايات تعزيز النفاذ للإنترنت وتوفير خدمات الإنترنت بأسعار مقتدر عليها للمستخدمين كافة، وزيادة انتشارها، خصوصاً النفاذ عريض النطاق، في مناطق المملكة كافة، وخصوصاً المناطق الريفية، فقد عملت الهيئة على ما يلي:

- إقرار العرض المرجعي الخاص بخدمة تجزئة الدارة المحلية (Unbundled Local Loop)، والذي يَمكن الشركات المرخصة والعاملة جميعها في القطاع من تقديم خدمات الإنترنت باستخدام البنية التحتية المملوكة لشركة الاتصالات الأردنية.
 - متابعة الهيئة المستمرة للشركات المرخص لها المهيمنة لتطبيق الأحكام العلاجية التنظيمية المسبقة التي تضمن المنافسة الفعالة والحد من مظاهر الهيمنة في سوق الإنترنت.
 - الموافقة على العروض التجارية المقدمة من الشركات المزودة للإنترنت التي تتميز بأسعار معتدلة مخصصة للمحافظات ذات نسب انتشار متدنية.
 - المشاركة ضمن أعمال اللجنة المشكلة لدراسة إصدار تشريع ينظم موضوع حق الطريق، والحرص على تضمين مسودة القانون بمواد من شأنها تنظيم استخدام البنى التحتية وتمكينها بصرف النظر عن الطرف المالك لها سواء كان جهة حكومية أو خاصة، بما يسهم بزيادة نسبة انتشار الإنترنت.
 - الاستمرار في تشجيع المنافسة في أسواق خدمات الإنترنت المحلية التي تقدم الخدمة بتقنياتها المختلفة من خلال مجموعة من الإجراءات التنظيمية والسوقية التي من شأنها ضمان تقديم خدمات موثوقة وبأسعار مقتر علىها وضمن العديد من الخيارات المتاحة.
- في ما يتعلق بتعزيز كفاءة استخدام طيف الترددات الراديوي (البند 3-4)
- إعداد المسودة المحدثة من الجدول الوطني لتوزيع الترددات وفقاً للوائح الراديو ومخرجات المؤتمر العالمي للاتصالات الراديوية (WRC-15) تمهيداً لإقرارها بحسب الأصول.
 - الاستمرار في تحديث السياسات المتعلقة باستخدام وتخطيط الترددات بشكل مستمر مع الأخذ بعين الاعتبار التغيرات في ظروف السوق والتطورات التكنولوجية والمدخلات التي يُقدّمها أصحاب العلاقة من القطاعين العام والخاص.
 - الاستمرار في متابعة تحديث البيانات الخاصة بالوصلات والمواقع الراديوية العاملة لدى الشركات المقدمة لخدمات الاتصالات العامة وإضافتها على قواعد البيانات الخاصة بالهيئة.
 - الاستمرار في إجراء المسوحات الميدانية لخدمات النفاذ اللاسلكي الثابت بالحزم العريضة (FBWA)، والاستجابة إلى شكاوى التداخل واتخاذ إجراءات مباشرة

ومناسبة لإزالة الاستخدام غير القانوني للطيف الترددي وتصويب الأوضاع المخالفة من قبل المرخصين.

- تشكيل فريق فني بالتعاون مع القوات المسلحة - الجيش العربي لوضع اتفاقية لتنظيم استخدام الطيف الترددي في المملكة، بما يشمل فصل الاستخدام المدني للترددات عن الاستخدام العسكري.

- رفد الهيئة بالأنظمة الفنية الحديثة والمتخصصة لمراقبة وتنظيم استخدام طيف الترددات الراديوية بالطريقة المثلى، كما هو متبع ودارج لدى الدول المتقدمة، وبشكل يسهم في تشجيع المنافسة وإدخال خدمات جديدة، منها:

• النظام الهندسي المتخصص في إدارة شؤون موارد الطيف الترددي النادرة، حيث سيعمل النظام على:

- توفير منصة رقمية لتقديم الخدمات والطلبات جميعها المتعلقة بترخيص استخدام موارد الطيف الترددي بشكل إلكتروني وعبر الإنترنت (Online Application).

- إجراء التحاليل والمحاكاة الهندسية للتغطية الراديوية الخاصة بأنواع محطات الاتصالات المختلفة وعلى المساحة الجغرافية الخاصة بالمملكة بكاملها.

- إتاحة المجال مستقبلاً للهيئة للربط مع بوابة الدفع الإلكتروني (E-payment).

• شراء خدمات استشارية خاصة بتسجيل مدارات ساتلية جديدة لدى الاتحاد الدولي للاتصالات (ITU) بهدف تمكين المملكة مستقبلاً من إطلاق منظومة أقمار ساتلية متطورة تعنى بتوفير شتى أنواع خدمات الاتصالات الساتلية الثابتة والمتنقلة، إضافة إلى تلك الخدمات المتعلقة بنقل المحتوى الرقمي وبثه لمحطات البث الإذاعي الصوتي والتلفزيوني المرئي.

• زيادة تمكين العاملين في إدارة الطيف الترددي من خلال برامج بناء القدرات المتخصصة في الطيف الترددي واستخداماته وإدامته، بالإضافة إلى دورات في أنظمة المحاكاة الهندسية الخاصة بالطيف الترددي، وبالتعاون مع الشركات العالمية الكبرى.

ثانياً: قطاع تكنولوجيا المعلومات

في ما يتعلق بأهمية قطاع تكنولوجيا المعلومات وضرورة إيجاد بيئة تشريعية وتنظيمية من شأنها تنمية التجارة الإلكترونية وتحفيزها:

- صدر كل من قانون المعاملات الإلكترونية رقم (15) لسنة 2015، ونظام ترخيص واعتماد جهات التوثيق الإلكتروني رقم (11) لسنة 2014.
- أقر الإطار التنظيمي اللازم لترخيص جهات التوثيق الإلكتروني واعتمادها وتنظيم أعمالها التي من شأنها تنمية التجارة الإلكترونية وتحفيزها بموجب التعليمات التي أقرتها هيئة تنظيم قطاع الاتصالات والمتمثلة بالتعليمات التالية:
- تعليمات منح الرخصة أو الاعتماد لجهات التوثيق الإلكتروني.
- تعليمات إلغاء أو إيقاف العمل بالرخصة أو الاعتماد الممنوح لجهات التوثيق الإلكتروني.
- تعليمات التدقيق على أعمال جهات التوثيق الإلكتروني.
- تعليمات مراقبة أعمال جهات التوثيق الإلكتروني.
- تعليمات تنظيم أعمال جهات التوثيق الإلكتروني المخولة قانونياً.
- كما تم العمل على عدد من الحوافز لتشجيع قطاع تكنولوجيا المعلومات⁽¹⁰⁾، مثل:
- إعفاء أنشطة قطاع تكنولوجيا المعلومات من ضريبة المبيعات والرسوم الجمركية عند شراء السلع أو الخدمات من داخل المملكة أو الاستيراد من الخارج.
- إعفاء أنشطة القطاع من ضريبة المبيعات عند بيع الخدمات.
- تخفيض ضريبة الدخل المفروضة على دخل أنشطة تكنولوجيا المعلومات إلى 5% بدلاً من 20%.
- إعفاء صادرات خدمات تكنولوجيا المعلومات من ضريبة الدخل لمدة عشر سنوات ومنذ عام 2015.
- شمول قطاع تكنولوجيا المعلومات تحت مظلة القروض الميسرة من البنوك التجارية وبسعر فائدة لا يزيد على 5%.
- إلغاء شرط وجود حد أدنى للاستثمارات غير الأردنية، وعدم تقييد الاستثمار في القطاع (بدل 50 ألف دينار كحد أدنى).
- مراجعة مسودة مذكرة التفاهم المعدلة لمذكرة التفاهم الموقعة مع البنك المركزي

(10) بحسب ما هو منشور على الموقع الإلكتروني لوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

2014؛ بحيث تتضمن تفاصيل أدوار كل طرف خلال عمليات الرقابة والإشراف على مرخصيه سواء مشغلي شبكات الاتصالات المتنقلة، أو مقدمي خدمات الدفع الإلكتروني، كل بحسب التشريعات التي تحكم عمله.

- عملت الهيئة وبالتعاون مع هيئة الإعلام المرئي والمسموع على إزالة المحتوى المخالف (المواقع الإخبارية غير المرخصة) سواء بحجبها/أو رفع الحجب مباشرة عنها حال ترخيصها، وذلك بموجب أحكام قانون المطبوعات والنشر رقم (8) لسنة 1998 وتعديلاته.

- صدرت إرشادات الاستخدام الآمن للإنترنت خلال عام 2014، وعُمِّمت على الجهات المختصة لتوفير المشورة للمستخدمين حول الاستخدام الآمن للإنترنت وحماية الأطفال. في ما يتعلق باعتمادية الشبكات والمحافظة على أمن تكنولوجيا المعلومات ومنع الاستخدام غير الشرعي لشبكات الاتصالات «سرقة الشبكات»، فقد أنجز ما يلي:

- استمرار عمل الهيئة بالكشف وتحديد موقع الأجهزة والشبكات (SIM Boxes) التي تستخدم في إنهاء المكالمات الدولية بطرق غير مشروعة (Fraud) على شبكات الاتصالات الخليوية المرخصة، وذلك حماية لأمن الاتصالات، وعدم السماح بتمرير مكالمات بطرق غير مشروعة من جهات غير معلومة وغير موثقة ومعروفة وإليها، وإيداع الجهات المخالفة للقضاء.

- إعداد مسودة التعليمات المقترحة بخصوص إدامة خدمات شبكات الاتصالات العامة في حالات الطوارئ والكوارث، وإعداد استبيان يهدف إلى دراسة مدى كفاية وملاءمة أمن أنظمة الاتصالات في المملكة وتنوعها وقدرتها العامة، وذلك لضمان استمرارية الخدمة في البنية التحتية الحيوية.

في ما يتعلق بحماية البيئة والحد من آثار الإشعاعات المنبعثة عن الحقول الكهرومغناطيسية على الصحة والسلامة العامة، فقد أنجز ما يلي:

- شراء أنظمة وأجهزة حديثة ومركبات متخصصة لقياس قيم كثافة القدرة الكهرومغناطيسية الصادرة من المحطات الراديوية، واستخدامها لغايات التأكد من أن هذه القيم تقع ضمن القيم المسموح بها وفق تعليمات تحديد آثار التعرض للحقول الكهرومغناطيسية على الصحة والسلامة العامة.

- المشاركة مع الجهات المعنية في إتلاف أجهزة الاتصالات الراديوية بعد انتهاء ترخيص استخدامها.

- الاستمرار في القيام بالجهودات الميدانية الدورية على المواقع الراديوية ومعالجة الشكاوى الواردة من المواطنين.

الخلاصة

يظهر من تحليل الإنجازات أعلاه تنفيذ شامل لبنود السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لعام 2012 على مستويات عدة، إلا أنه لوحظ عدم تنفيذ بعض توجيهات الحكومة الواردة بهذه السياسة، ومن أمثلة ذلك:

- عدم تحقيق المنافسة الفعالة في القطاعات، والتي واجهت العديد من المعوقات والتحديات، أهمها قدرة الهيئة على إنفاذ قراراتها التنظيمية الهادفة إلى تحقيق المنافسة الفعالة.
- لم يُراجع قانون الاتصالات لضمان استقلالية الهيئة وتعزيز قدراتها التنظيمية ومعالجة الأمور المتعلقة بالاندماج بين الاتصالات والإعلام المرئي والمسموع والازدواجية في قضايا المنافسة.
- لم تُراجع أحكام اتفاقيات الترخيص بحيث تُعالج الأمور المتعلقة بإنفاذ قرارات الهيئة، بالإضافة إلى أنه لم تُعالج السبل اللازمة لتسريع النظر في القضايا التي تخص القطاع، والتي منها إنشاء غرف قضائية مختصة بالقطاع.
- دورية مراجعة التعليمات طويلة وغير مضبوطة بزمان، كما إنها لم تشمل التعليمات كافة، بالإضافة إلى أنه لم يتم العمل بمبدأ الإحجام عن التنظيم إذا دعت الحاجة، ولم تتم مراجعة تعليمات فض المنازعات لتسريع فض المنازعات.
- لا تقوم الشركات المزودة للخدمات وبالأخص الإنترنت بنشر أماكن التغطية بشكل شامل، ما يؤثر على قدرة المستهلك في اتخاذ قرارات واعية بشأن الخدمات.
- لم يتم تطبيق كامل للكسب الرقمي (Digital Dividend) وإدارة الطيف الترددي الناتج عنه، بالإضافة إلى عدم تطبيق قابلية نقل الأرقام الخليوية وتبني تعليمات مخصصة لحماية المستخدمين من خدمات الاتصالات.
- على الرغم من أهمية استخدام الموارد النادرة مثل حق الطريق، فإنه لم تُتخذ أي إجراءات فعالة لمعالجة عدم التنسيق بين الجهات المانحة لحق الطريق، ولم يُصدر الإطار القانوني لتنظيم مسائل النفاذ والاستخدام (بما في ذلك المشترك) والبدلات التي تدفع لاستخدام حقوق الطريق، علماً أنه قد أعدت مسودة مشروع قانون منذ عام 2016.
- لم تُتخذ إجراءات لتوسيع البنية التحتية الحكومية وتفعيل الشراكة بين القطاعين

العام والخاص.

- لم تُنشأ مراكز تبادل إنترنت محلية وإقليمية (IXPs) لتقليل تكلفة نقل البيانات، وتقليل التأخر الزمني (latency).
- لم يُفعل المجلس الاستشاري للمحتوى (Content Advisory Board).
- تأخر إقرار قانون المعاملات الإلكترونية، وصدر نظام ترخيص واعتماد جهات التوثيق بشكل مسبق لعملية مراجعة القانون والاضطرار لمراجعة النظام مجدداً، وبذلك تأخير إقرار التشريعات الممكنة للتجارة الإلكترونية.

خ. الإستراتيجية الوطنية لأمن المعلومات وحمايتها (2012) (National Information Assurance and Cyber Security Strategy)

مضمون الإستراتيجية

إشارة إلى متطلبات السياسة العامة للحكومة في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد لعام 2012، فقد وُضعت الإستراتيجية الوطنية لأمن المعلومات وحمايتها، حيث كانت الغاية الرئيسية منها هي توفير أساس وتمكين الجهات المعنية جميعها لتأمين شبكات الحاسوب التي يملكونها أو يقومون بتشغيلها، أو مراقبتها، أو التفاعل معها بفعالية أكبر. كما هدفت الإستراتيجية إلى تحقيق ما يلي:

1. تعزيز جهود الأمن السبراني للمملكة وحماية الأردنيين وضمان حماية معلوماتهم الشخصية، إضافة إلى تحقيق التعاون بين الجهات جميعها (المؤسسات الحكومية، القوات المسلحة، الأمن العام، الدفاع المدني، المخابرات العامة، القطاع الخاص، المجتمع المدني، والمواطنون).

2. العمل والتعاون وبشكل وثيق مع الأطراف جميعها التي تدير أو تملك أو تشغل البنية التحتية الوطنية الحرجة (Critical National Infrastructure).

3. تأسيس جهة محددة تدعى «وكالة ضمان المعلومات الوطنية والأمن السبراني» (National Information Assurance and Security Agency) بحيث تشكل نقطة مرجعية واحدة للمسائل والقضايا كافة التي تتعلق بالأمن السبراني في المملكة.

وتشمل المسائل والقضايا التي تتعلق بالأمن السبراني في المملكة ما يلي:

- تمثل الوكالة جهة تنظيمية واستشارية للدولة الأردنية بفئاتها كافة في ما يخص مسائل الأمن السبراني.
- قيادة الجهود والمشاريع كافة ذات العلاقة بالأمن السبراني التي تنفذها الحكومة.
- إدارة برنامج حماية البنية التحتية الوطنية الحرجة.
- إدارة برنامج «إدارة المخاطر» على الصعيد الوطني.
- تحديد معايير الأمن الوطني السبراني.
- مراجعة نظم المعلومات الحكومية وإجرائاتها التفصيلية جميعها لضمان الامتثال لمعايير الأمن الوطني السبراني.
- توفير الدورات التدريبية وبرامج التوعية المناسبة للجهات الحكومية والموظفين لمساعدتهم على الامتثال لمعايير الأمن الوطني السبراني.

ما تم تحقيقه

- استكمال برنامج تقييم مخاطر الشبكات الحرجة استناداً إلى المعايير المعترف بها دولياً من أجل تقديم تحسينات أمنية وقائية عليها.
- الاستفادة من نتائج تقييم المخاطر لتحديد مجموعة من المعايير والسياسات الخاصة بأمن المعلومات اللازمة بغية تحسينها.
- إنشاء فرق محددة للاستجابة لحالات الطوارئ الحاسوبية (CERTs) لتقديم مراقبة مستمرة للشبكة والتهديدات والقدرة على الاستجابة للحوادث.
- ما يجري الآن العمل عليه هو إعداد مسودة جديدة للإستراتيجية لعام 2018، وهي ما زالت طور المراجعة.



المياه





406	تقديم
407	الوضع المائي الحالي
408	أولاً: الإستراتيجيات والأهداف
408	أ- الإستراتيجية الوطنية للمياه والسياسات المائية
409	ب- إستراتيجية الماء من أجل الحياة 2008-2022 : المحاور والأهداف والنتائج
430	ت- أهداف التنمية المستدامة 2016-2030
431	ثانياً: إجراءات وزارة المياه والري للتعامل مع الواقع المائي
437	ثالثاً: الدور التنموي لقطاع المياه
439	رابعاً: الهيكل المؤسسي لقطاع المياه
440	خامساً: النظرة المستقبلية لقطاع المياه واحتياجات القطاع

تقديم

لا غرو أن الأردن من أفقر دول العالم مائياً، إذ يتبخّر زهاء 80% من الهطول المطري (معدله السنوي 8600 مليون متر مكعب) دون فائدة تجنى، وتحتفظ التربة منه بحوالي 10% كرطوبة فيها، ويغذي الباقي المياه الجوفية (2.3%) والمياه السطحية (7.7%). وتنساب إلى البلاد كمية من المياه الجوفية قادمة من سوريا بمعدل 75 مليون متر مكعب في السنة، ومياه سطحية معظمها في نهر اليرموك. ونظراً لأهمية الماء كعنصر أساسي في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والبيئية وعلى صعيد الأمن الوطني، تقوم وزارة المياه والري بدورها الفاعل في إدارة قطاع المياه، وتوفير المياه للقطاعات المختلفة (الاعراض البلدية والزراعة والصناعة والسياحة)، من خلال المحافظة على معدلات التزويد المائي المناسبة للمواطنين وللخدمات الأخرى، وتعزيز تغطية خدمات الصرف الصحي بالرغم من تزايد الطلب على المياه وعلى خدمات الصرف الصحي، وتزايد التحديات الأخرى التي تواجه قطاع المياه الأردني.

ولتحسين مستوى خدمات المياه والصرف الصحي المقدمة للمواطنين، هنالك العديد من التحديات؛ فزيادة عدد السكان وخاصة الناتجة عن الهجرات القسرية بسبب الظروف السياسية في الدول المحيطة وسّعت الفجوة ما بين الطلب على المياه والتمتاع منها، ويتفاقم الأمر نتيجة محدودية المياه المتجددة التي لا تكفي أصلاً لحاجة المواطنين والقطاعات الاقتصادية المختلفة من المياه. وزاد في تعميق التحديات، التمدد دون تخطيط بعيد المدى للنمو العمراني، ما قلّص الاستفادة الزراعية من رطوبة التربة والزيادة الطبيعية في النمو الاقتصادي.

وتتميز الطبيعة الجغرافية للمملكة ببعيد مصادر المياه عن مراكز الطلب عليها، ما أدى إلى ارتفاع تكلفة التزود بالمياه بما في ذلك تكلفة تشغيل أنظمة التزويد وصيانتها، وإلى الاستثمار المكثف في البنية التحتية. ونتيجة لارتفاع التكلفة هذه، اضطرت الحكومة إلى دعم المستهلكين للمياه والصرف الصحي، وما زال الدعم مستوراً. ولقد تجاوز ما تم إنفاقه في قطاع المياه خلال السنوات العشر الأخيرة حوالي ثلاثة مليارات دينار. ويضاف إلى هذا الدعم من الخزينة، ما قدمته بعض الجهات الأجنبية من دعم للاحتياجات الناجمة عن اللجوء السوري، حيث تبذل الحكومة الجهود الممكنة كلها لمواجهة ما يمثله ذلك من تحديات بالتنسيق مع المنظمات الدولية المختصة بخدمات المياه والصرف الصحي.

الوضع المائي الحالي

يعاني الأردن من شح مائي منذ أوائل الستينيات من القرن الماضي، وتزايد الشح ليصبح مزمناً، ويترجم الشح بعجز في ميزان الطلب على المياه وقدرة الموارد على التزويد، حيث تناهز حصة الفرد من المياه في الأردن 100 متر مكعب للفرد في السنة للاستعمالات جميعها، وهي أقل من 20% من مستوى الفقر المائي العالمي المحدد بحوالي 500 متر مكعب للفرد، وهذا يعود إلى الزيادة المضطرة في عدد السكان الذي وصل إلى حوالي 10 ملايين نسمة في عام 2017 في ظل استمرار نقصان مصادر المياه.

فقد بلغت مصادر المياه العذبة المتجددة المتاحة في الأردن، والتي تعتمد على مياه الأمطار، 560 مليون متر مكعب في عام 2016، في حين بلغ الطلب على المياه 1400 مليون متر مكعب في العام نفسه، لكن المتاح منها كان 1040 مليون متر مكعب للاستخدامات جميعها، منها حوالي 200 مليون متر مكعب على شكل ضخ جائر من مصادر المياه الجوفية. وقد حُصص 43.5% من مصادر المياه المستخدمة للأغراض البلدية ومياه الشرب، أي 452 مليون متر مكعب، في حين كانت حصة الزراعة 554 مليون متر مكعب أو ما نسبته 53% من المياه المستخدمة، وحصة الصناعة 32 مليون متر مكعب، أو ما نسبته 3% من المياه المستخدمة.

تسهم المياه السطحية بحوالي 27% من إجمالي التزويد المائي في الأردن، وبلغت مصادر المياه المتوفرة حوالي 288 مليون متر مكعب في عام 2016، في حين تسهم المياه الجوفية بحوالي 59% من إجمالي تزويد المياه من أحواض المياه الجوفية الرئيسية الاثني عشر، منها ستة أحواض مستنزفة، وأربعة مستغلة بالكامل، واثنان يستغلان بأقل القدرات. وتعد زيادة استخراج المياه لتلبية الاحتياجات الوطنية ذات تكلفة عالية. وكما هو مبين في الجدول رقم (1)، تسهم المياه الجوفية غير المتجددة بحوالي 149 مليون متر مكعب، والمياه المعالجة بحوالي 136 مليون متر مكعب، في تزويد المياه في الأردن لتلبية الاحتياجات البلدية والزراعية والصناعية.

الجدول رقم (1)

استخدامات المياه (مليون متر مكعب) في المملكة لعام 2016

النسبة	المجموع	مياه عادية معالجة	مياه جوفية غير متجددة	مياه جوفية متجددة	مياه سطحية	القطاع
53.34%	554.64	134.2	26.7	231.74	162	الزراعة (حكومي + خاص)
43.54%	452.75	0	118	211	123.75	الشرب (حكومي + خاص)
3.12%	32.47	2.1	4.37	23	3	الصناعة
	1039.86	136.3	149.07	465.74	288.75	المجموع
		13.11%	14.34%	44.79%	27.77%	النسبة

المصدر: وزارة المياه والري، الموازنة المائية، 2016.

وصل مستوى الخدمة للمياه البلدية في الأردن إلى أكثر من 94% من السكان، ومع ذلك ما زال نظام التزويد بعيداً عن المثالية والفاعلية. وعلى الرغم من أن كمية المياه التي تزود الاستخدامات البلدية من خلال شبكات المياه، كانت 450 مليون متر مكعب في عام 2016، إلا أنها تتسم بالتقطع، حيث أن معدل الفاقد في كميات الشرب المزودة، يصل إلى 51%، وأن كميات المياه المفوترة التي تصل إلى المواطن بلغت 61 لتراً لكل فرد في اليوم. أما بالنسبة لتغطية خدمات الصرف الصحي، فهي تسير لتواكب تغطية المياه المنزلية. وعلى الرغم من أن 63% من السكان مربوطة منازلهم على شبكة الصرف الصحي، فإن نسبة خدمات الصرف الصحي الآمن تتجاوز 93%، حيث أن ثلث السكان يستخدم سيارات الصرف الصحي والحفر الامتصاصية. ومن الجدير بالذكر أن الأردن يُعيد استخدام معظم مياه الصرف الصحي المعالجة للأغراض الزراعية بشكل رئيسي. وقد ارتفعت كميات مياه الصرف الصحي المستخدمة من 133 مليون متر مكعب عام 2015، من أصل 147 مليون متر مكعب من المياه المعالجة، إلى حوالي 136 مليون متر مكعب، من أصل 151 مليون متر مكعب معالجة عام 2016.

أولاً: الإستراتيجيات والأهداف

أ- الإستراتيجية الوطنية للمياه والسياسات المائية

بدأت وزارة المياه والري بإعداد خططها الإستراتيجية وسياساتها المائية في عام 1997/1998، حيث هدفت إستراتيجية المياه في الأردن، والتي أقرها مجلس الوزراء للمرة الأولى في نيسان 1997 إلى تحسين إدارة مصادر المياه (المياه الجوفية والمياه السطحية)، وتفعيل مفاهيم إدارة مرافق المياه على أسس تجارية واقتصادية، وزيادة كميات المياه المخصصة لغايات الزراعة (مياه الري)، وتحسين إدارة مياه الصرف الصحي، بحيث يتم التعامل مع هذه المياه على أنها

تمثل مصدراً مائياً (Not Be Managed as Waste) محتملاً لغايات الزراعة المقيدة بعد معالجتها ضمن المعايير والأسس المحلية والعالمية. لقد بنيت الإستراتيجيات اللاحقة على ما تحقق في هذه الإستراتيجية، ثم تبعها في عام 2008 إستراتيجية الماء من أجل الحياة 2008-2022، والتي تماشت مع تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد حقق الأردن بعض الإنجازات في تنفيذ أهداف الألفية من حيث خدمات المياه والصرف الصحي، لكن لم تتحقق الأهداف الموضوعة جميعها.

ب- إستراتيجية الماء من أجل الحياة 2008-2022: المحاور والأهداف والنتائج
تشكلت إستراتيجية الماء من أجل الحياة من ستة محاور رئيسية، هي: الطلب على المياه، التزود بالمياه، الإصلاح المؤسسي، مياه الري، مياه الصرف الصحي، ومصادر المياه البديلة. واشتملت هذه المحاور على ما مجموعه 43 هدفاً. ونستعرض في ما يلي محاور هذه الإستراتيجية وأهدافها والإجراءات المتخذة على صعيد كل هدف، ومستوى الإنجازات المتحققة.

المحور الأول: محور الطلب على المياه بحلول عام 2022

يتألف محور الطلب على المياه من ستة أهداف، هي:

أ- العمل على تقنين وتنظيم عملية الزراعة المروية في المناطق المرتفعة وتفعيل الأنظمة الخاصة بذلك وإنفاذها

لقد عدّل نظام مراقبة المياه الجوفية ليتلاءم مع الهدف المنشود، وهو تخفيض كميات المياه المخصصة للزراعة في المناطق المرتفعة، وتم إطلاق حملة إحكام السيطرة عام 2013 للحد من عمليات الحفر المخالف والاعتداءات على شبكات المياه ومصادر ها حفاظاً على الثروة المائية.

غير أنه لم يتحقق هذا الهدف بشكل كامل، حيث كان تحقيقه خلال الفترة 2008-2013، بحاجة إلى تضافر جهود المؤسسات الحكومية جميعها ومنها الدوائر الأمنية، وتفعيل دور الحكام الإداريين في تنفيذ أحكام القانون بالنسبة للمخالفات والضبوطات. ومع بداية عام 2011 ازداد الوضع سوءاً، حيث لم تُعدّل أي قوانين وأنظمة خلال الفترة المشار إليها، لتقنين وتنظيم عملية الزراعة المروية، كما كان الوضع الجيوسياسي في المنطقة سبباً في عدم تطبيق القوانين والأنظمة النافذة بشكل فعال.

ب- توعية المواطنين حول ندرة المياه المتوفرة وأهمية المحافظة عليها وحماية المصادر المائية المحدودة

لقد تحقق حوالي 20% من هذا الهدف، وذلك على النحو التالي :

- تركيب قطع توفير المياه للحنفيات ورؤوس الدوشات لحوالي 3450 بيتاً في عمان و700 بيت في إربد و300 بيت في العقبة.

- عمل تدقيق مائي لحوالي 25 دائرة حكومية و50 مؤسسة خاصة، وتركيب قطع توفير المياه في 67 دائرة حكومية.

- إنشاء ست حدائق ندرة مائية في المدارس الحكومية، وست حدائق في بلديات الأزرق الجنوبي والصريح ومنشية بني حسن والكرك وحسينية معان ودير علا، وتدريب المهندسين الزراعيين في البلديات على مبادئ حدائق الندرة المائية.

- تنظيم حملات توعوية سنوية تستهدف طلبة المدارس والجامعات وكليات المجتمع، وإنشاء أندية مائية في معظم مدارس المملكة.

- طباعة ما يزيد على 500 ألف مطبوعة من المنشورات التوعوية سنوياً.

ت- إدارة الموارد المائية والأخذ بعين النظر المخاطر المحتملة الناجمة عن تغير المناخ وتأثيره على التوازن المائي

لقد تم إعداد سياسة بناء المنعة لمواجهة أثر التغير المناخي على قطاع المياه في عام 2016، وتحديد أولويات الحلول وفقاً لمجموعة عوامل مناخية محددة، وتطبيق خطوات الوقاية من التغير المناخي، ومراقبة النتائج وتقييمها. وتم الانتهاء من المسودة الأولية للخطة التنفيذية لهذه السياسة في عام 2017.

ث- العمل على توفير البدائل والأساليب العملية الناجعة التي تُقلّل الطلب على المياه لدى القطاعات كافة

توسعت الوزارة في مشاريع الحصاد المائي ومعالجة مياه الصرف الصحي لتقليل من الطلب على المياه العذبة، لكن الهدف لم يتحقق بشكل كامل نظراً لعدم توفر التمويل اللازم.

- ج- تحقيق انسجام تعرفه المياه الموضوعه مع إستراتيجية إدارة الطلب على المياه داخل قطاع المياه وخارجه بما يؤدي إلى دعم عملية إدارة الطلب على المياه
- لقد نُفذت جملة من الإجراءات والبرامج على صعيد هذا الهدف على النحو التالي :
- رفع سعر المتر المكعب من المياه في مجال الصناعة لتشجيع على إعادة الاستخدام.
 - تنفيذ برامج توعوية على صعيد مياه الشرب لتشجيع المواطنين على الحصاد المائي (تجميع مياه الأمطار) من خلال مؤسسات في قطاعات التربية والسياحة والأوقاف والمرأة وغيرها، وتعزيز روح المبادرة والإبداع والتنافس في التعامل مع موضوعات المياه داخل هذه المؤسسات وفي المنازل والمجتمع المحلي، ونشر نداءات توعوية يومية عبر الصحف اليومية والبرامج الوثائقية المتلفزة. غير أنه لم يتحقق الهدف كاملاً لعدم تفعيل كود الحصاد المائي في البلديات وأمانة عمان الكبرى.
 - تعديل نظام مراقبة المياه الجوفية في المجال الزراعي، والحث على استخدام التكنولوجيا الحديثة في الري (استهلاك أقل وإنتاج أعلى).
- لكن هذا الهدف لم يتحقق كاملاً، إذ لم يُفعل دور وزارة الزراعة، وبخاصة في عمل خريطة زراعية.

ح- تخفيض فاقد المياه الإداري والفني بحيث يصل إلى 25% بحلول عام 2022

نُفذت وزارة المياه والري العديد من المشاريع الرأسمالية لتخفيض نسبة الفاقد الإداري والفني في المملكة، إلا أنه ارتفع إلى 52% عام 2015 بسبب عدم الحصول على التمويل الموجه لإعادة تأهيل شبكات المياه وتوسيعها بسبب أزمة اللاجئين السوريين والتوسع العمراني العشوائي، فضلاً عن أن الوضع الجيوسياسي زاد الفاقد الإداري من المياه بسبب زيادة الاعتداءات على شبكات المياه.

المحور الثاني: محور التزود بالمياه بحلول عام 2022

يتضمن هذا المحور تسعة أهداف، هي:

- أ- ضمان تزويد مناطق عمان وإربد والزرقاء والعقبة بالمياه بشكل آمن وصحي وغير متقطع
- لقد باتت مناطق المملكة جميعها تُزود بالمياه بشكل آمن وصحي، غير أن تزويد عمان وإربد والزرقاء يتم بشكل متقطع نظراً لعدم وجود مياه كافية، وعدم توفر البنية التحتية لذلك.

وتقوم الوزارة تبعاً للتمويل المتوفّر بإعادة تأهيل خطوط المياه الرئيسية وخطوط التوزيع جميعها. أما العقبة، فيتم تزويدها بالمياه بشكل مستمر وغير متقطع. وقد رُفِعَ التزوّد المائي بشكل عام بعد تنفيذ مشروع الديسي لكن ذلك لم يظهر على شكل تغيّر في حصة الفرد من المياه بسبب الزيادة غير المتوقعة في عدد السكان بعد قدوم اللاجئين السوريين.

ب- أن تصبح المياه المحلّة مصدراً أساسياً من مصادر التزوّد المائي لم يتم البدء بتنفيذ أي مشروع تحلية للمياه، حيث تأخرت مشاريع تحلية مياه البحر الأحمر بسبب عدم الحصول على التمويل اللازم والوضع الجيوسياسي.

ت- أن تكون مصادر مياه الشرب محمية وبمناى عن مصادر التلوث العمل مستمر لتحقيق هذا الهدف، وقد تمكنت الوزارة من رفع نسبة المصادر المحمية إلى 35%، ومن المتوقع رفعها إلى 100% في عام 2025، لكن لم يتحقّق الهدف كاملاً لعدم توفّر التمويل اللازم.

ث- تخزين المياه السطحية واستخدامها بشكل فاعل فقد رُفِعَت كميات تخزين المياه السطحية في السدود إلى 330 مليون متر مكعب، ونُفِذَ عدد من مشاريع السدود للوصول إلى الكمية المقررة، منها مشروع جر المياه من بحيرة سد الموجب إلى الكرك.

ج- استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة والخارجة من محطات التنقية بفاعلية وبتكلفة معقولة

رُفِعَت كميات مياه الصرف الصحي المعالجة من خلال مشاريع إنشاء محطات صرف صحي جديدة وإعادة تأهيل القائم منها والمحافظة على نسب إعادة الاستخدام في الزراعة والصناعة بحدود 90%، وقد نُفِذَ العديد من المشاريع، منها مشروع إعادة استخدام مياه محطة كفرنجة لزراعة مراعي خضراء في منطقة راجب، ومشروع إعادة استخدام مياه محطة العقبة في الزراعات المقيّدة، وري ملاعب الجولف والجزر الوسطية والحدائق والمناطق الخضراء في مدينة العقبة.

ح- سيتم الحصول على البيانات عن مدى توفر موارد المياه عبر شبكة مراقبة للقياس عن بعد للحفاظ على استمرار تدفق المعلومات. وستوفر تكنولوجيا المعلومات الحديثة أساساً سليماً لرصد الموارد المائية وإدارتها في الأردن.

لقد تم أتمتة شبكة مراقبة القياس لمصادر المياه ورفع نسبة المصادر المحمية إلى 35%. وفي هذا الإطار، تم أتمتة 119 محطة مع نهاية عام 2016، وأصبحت شبكة رصد المياه الجوفية تضم 321 مسجلة آلية لقياس منسوب المياه الجوفية في آبار ممثلة للأحواض المائية الجوفية كافة وعددها 12 حوضاً، إضافة إلى 67 بئراً مراقبة تقاس يدوياً بواسطة أجهزة معدة لذلك الغرض. كما تم البدء بإعداد نظام المعلومات المائي الوطني عام 2015 بالتعاون مع الجهات والمؤسسات المعنية، لضمان توحيد المعلومات بما يخدم سلامة الإجراءات المتخذة، وربط هذا النظام مع الجهات ذات العلاقة كافة. وتم الانتهاء من ذلك في شهر أيار 2018.

خ- وضع خطط إدارة خاصة لضمان تطبيق مبدأ الحد الأمن المطبق في استخراج المياه الجوفية

لقد استُخدمت النماذج الرياضية ونظم المعلومات الجغرافية وتطبيقاتها لتقييم المصادر المائية الحالية وقدرتها على التنبؤ الهيدروليكي للطبقات المائية الجوفية وربطها مع التغيرات المناخية والإجهادات الهيدروليكية وتحديد الاستخراج الآمن والاستعمال الأمثل للموارد المائية.

ولعله من الصعب الوصول إلى الاستخراج الآمن والمحافظة على كمية التزويد المائي للمواطن دون خيار التحلية في ظل اللجوء السوري والزيادة الكبيرة في النمو السكاني.

د- تضمين مفهوم استخدام المياه الرمادية ومياه الأمطار في كودات وتعليمات الأبنية طبقاً لمفهوم استخدام المياه الرمادية في عدة أماكن كالمؤسسات الحكومية والفنادق والمساجد الكبيرة. أما بالنسبة لكودات وتعليمات الأبنية للمياه الرمادية ومياه الأمطار، فيوجد كودات، وهي تقع ضمن مسؤولية البلديات وأمانة عمان الكبرى لكنها غير مفعلة.

ذ- حماية حقوق الأردن المائية المشتركة مع دول الجوار

هناك اتفاقية بين الأردن وسوريا، لكن سوريا غير ملتزمة ببنود الاتفاقية. كما إن هناك اتفاقية مع السعودية لإدارة المياه الجوفية المشتركة. وكذلك مع «إسرائيل».

المحور الثالث: محور الإصلاح المؤسسي بحلول عام 2022

يتضمن محور الإصلاح المؤسسي تسعة أهداف، هي:

أ- سن قانون للمياه ووضعه حيز التنفيذ.

يعمل قطاع المياه بشكل كفو في ظل تشريعات نازمة تفي باحتياجاته مع بعض التعديلات التي طرأت عليها، وهي تغطي أغلب المشاكل والتحديات، ولا حاجة لسن قانون للمياه في المرحلة الحالية.

ب- تطوير فعال للسياسات المائية ووضع إستراتيجيات تخطيط للموارد المائية وتنمية القدرات

في إطار تحديث السياسات والإستراتيجيات، تم إعداد الإستراتيجية الوطنية للمياه 2016-2025 عقب جلسات متخصصة بقضايا المياه الجوفية والمياه السطحية والطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة وإدارة الطلب على المياه وإعادة توزيعها وغيرها من السياسات، وتُرجمت هذه السياسات إلى برنامج استثماري يضم مجموعة كبيرة من المشاريع والبرامج لغاية عام 2025 بتكلفة تبلغ حوالي 5.3 مليار دينار للسنوات العشر القادمة، وبواقع حوالي 530 مليون دينار سنوياً لخدمة مشاريع جديدة مثل بناء السدود والشبكات وخطوط المياه وحفر آبار مياه وغيرها، وكذلك في مجال الصرف الصحي لعمل محطات تنقية وخطوط صرف صحي جديدة، وأيضاً في مجال الري في وادي الأردن، وتجديدها، والخطوط الناقلة، وعمل سدود جديدة تخدم المزارعين ومياه الشرب، وقد رافق هذه الإستراتيجية مجموعة من السياسات الداعمة لها وخطط عمل لهذه السياسات.

ت- فصل عمليات التشغيل والإنتاج عن عمليات التوزيع

فقد فصلت عمليات التشغيل والإنتاج عن عمليات التوزيع، حيث استحدثت الوزارة ثلاث شركات للمياه تعمل على أسس تجارية لتتولى عمليات التوزيع بالتجزئة، وهي: شركة مياهنا، وشركة مياه العقبة، وشركة مياه اليرموك.

ث- تفعيل أعمال مجلس المياه بهدف إتاحة الفرصة للجهات المعنية للمشاركة في إدارة المياه أُسس في شهر كانون الثاني 2012 المجلس الاستشاري لقطاع المياه، والذي يرأس أعماله

وزير المياه والري، وذلك بعد صدور الإرادة الملكية بالموافقة على نظام المجلس الاستشاري للسياسات المائية. لكن لم يعقد هذا المجلس سوى اجتماع واحد فقط.

ج- تأسيس هيئة لتنظيم قطاع المياه

لم تُؤسس هيئة لتنظيم قطاع المياه. ويتمثل توجه الحكومة بهذا الخصوص بعدم استحداث هيئات جديدة. وقد كان طلب إنشاء الهيئة لمحاولة تنظيم عمل شركات توزيع المياه، إضافة إلى أن القوانين والتعليمات النازمة لعمل هذه الشركات كافية ويمكن متابعتها من خلال هذه التشريعات.

ح- بناء إدارة المياه على المبادئ الاقتصادية مع مراعاة دعم احتياجات ذوي الدخل المتدني تم تأسيس ثلاث شركات تتولى مهمة التوزيع بالتجزئة، وتعمل على أسس تجارية ضمن ثلاث شرائح تناسب وتحمي أكبر عدد من مستخدمي المياه المنزلية من ذوي الدخل المتدني. (هذه النتيجة تحقق أكثر من هدف من أهداف الإستراتيجية).

خ- تدريب وتأهيل وتقنين أعداد العاملين في بيئة خالية من تضارب المصالح، وبيئة نشطة تستجيب لحاجات القطاع المتغيرة

نفّذ حوالي 85 برنامجاً تدريبياً خلال عام 2015 شملت 64 برنامجاً في الأردن و21 برنامجاً خارج الأردن، وفي هذا الإطار، دُرّب أكثر من 160 مشاركاً. معظم هذه البرامج ممولة من الحكومة الأردنية (وزارة المالية، ديوان المحاسبة، وزارة الخارجية)، ووكالة الولايات المتحدة للإنماء الدولي (USAID)، والوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ).

د- مأسسة الخطة الوطنية الشاملة للمياه والتي تمثل أداة ملزمة في الإدارة الإستراتيجية لقطاع المياه على النحو المنصوص عليه في قانون المياه والري
لم تُفعل هذه الخطة لعدم تفعيل قانون المياه والري.

المحور الرابع: محور مياه الري بحلول عام 2022

يتضمن محور مياه الري ستة أهداف، هي:

أ- زيادة المخصصات المائية السنوية لأغراض الزراعة في وادي الأردن إلى 377 مليون متر مكعب وتخفيضها في المناطق المرتفعة إلى 184 مليون متر مكعب في عام 2022.

راوحت كميات مياه الري في وادي الأردن مكانها، حيث كانت في عام 2015 حوالي 160 مليون متر مكعب، ولم تُرفع هذه الكميات بسبب زيادة الطلب على مياه الشرب في المناطق المرتفعة من مصادر وادي الأردن، وبسبب أنه لم يطرأ أي تغيير على مصادر المياه المشتركة في وادي الأردن. وتم التأخر في تنفيذ عدد من مشاريع الصرف الصحي لجلب مصادر مياه إضافية بسبب عدم توفر التمويل اللازم.

ب- زيادة فاعلية النظام الرئيسي لتوزيع مياه الري، وزيادة فاعلية استخدام وسائل ري المزروعات المقتنة.

أنشأت سلطة وادي الأردن توزيع المياه بجمعيات مستخدمي المياه، حيث أسست 19 جمعية لتشجيع المجتمع المحلي بمشاركة القطاع الخاص على إدارة الموارد المائية. وعُدل قانون سلطة وادي الأردن لمأسسة عمل هذه الجمعيات التي تغطي أكثر من 80% من الاستهلاك.

ت- استخدام المياه العادمة المعالجة جميعها في النشاطات التي تظهر أعلى العوائد المالية والاجتماعية بما في ذلك ري المزروعات والاستخدامات الأخرى غير مياه الشرب. تستخدم المصانع المشبوكة جميعها على خطوط الصرف الصحي في المملكة، وخاصة في محافظه الزرقاء، المياه العادمة للتبريد، وتستخدم هذه المياه في ري النباتات وتنسيق الحدائق بالإضافة للزراعات المقيّدة.

ث- تحديد جهة واحدة تكون مزوداً رئيسياً لمياه الري في المملكة كلها، بينما يتم خصخصة عمليات التوزيع المجزأ لمياه الري أو إشراك جمعيات المزارعين بهذه العمليات.

تم إنشاء جمعيات مستخدمي المياه في وادي الأردن وتسليمها مسؤولية توزيع المياه. وتغطي هذه الجمعيات أكثر من 80% من الاستهلاك مع إنشاء 19 جمعية مستخدمي المياه، وتعديل قانون سلطة وادي الأردن لمأسسة عمل هذه الجمعيات (هذه النتيجة تحقق أكثر من هدف من أهداف الإستراتيجية).

ج- وضع تسعيرة مياه مناسبة تضمن تحفيز المعنيين باستخدام فاعل للمياه وجعل الناتج الزراعي ذا جدوى اقتصادية.

أعدت الوزارة تقارير حول تكلفة إنتاج المياه وتوزيعها للقطاعات جميعها، ونسبت لمجلس الوزراء بهيكله التعرف، بصفته صاحب الاختصاص باعتماد هذه الهيكله. وتعد التسعيرة غير ملائمة بالمقارنة مع التكلفة الحقيقية.

ح- تعزيز استخدام بدائل تكنولوجيا مثل الحصاد المائي لغايات تحسين عمليات تزويد مياه الري.

نُفذ 22 مشروع حصاد مائي موزعة على 21 حفيرة وسد واحد (سد زبدة الغزلان) في الطفيلة، وبلغ مجموع سعتها التخزينية 1,677,500 متر مكعب موزعة في البادية (الطفيلة، معان، الكرك، المفرق، العقبة)، لكن لم يتم تحقيق الهدف كاملاً نظراً لوجود حاجة للتمويل لمثل لمبادرات ومشاريع كهذه.

المحور الخامس: مياه الصرف الصحي بحلول عام 2022

يشتمل هذا المحور على ثمانية أهداف، هي:

أ- تزويد المدن الرئيسية والبلدات الصغيرة جميعها بمرافق ملائمة لجمع المياه العادمة رُفعت كميات مياه الصرف الصحي المعالجة من خلال مشاريع إنشاء محطات صرف صحي جديدة وإعادة تأهيل القائم منها، والمحافظة على نسب إعادة الاستخدام في الزراعة والصناعة بحدود 90% (هذه النتيجة تحقق أكثر من هدف من أهداف الإستراتيجية). وتجدر الإشارة إلى رفض وعدم تقبل بعض المجتمعات المحلية لإنشاء محطات تنقية بالقرب من سكنهم (التنقية اللامركزية) كالمفرق وحي المغاريب في السلط.

ب- أن يكون لدى المرافق الصناعية الكبيرة والمناجم جميعها محطات لمعالجة المياه العادمة يوجد محطات معالجة للمياه العادمة للمصانع المشبوبة على خطوط الصرف الصحي جميعها، وخاصة في محافظة الزرقاء.

ت- استخدام المياه الرمادية في الأبنية المرتفعة الجديدة للأغراض الداخلية ما عدا أغراض الشرب.

طُبّق مفهوم استخدام المياه الرمادية في أماكن عدة، كالمؤسسات الحكومية والفنادق والمساجد الكبيرة (هذه النتيجة تحقق أكثر من هدف من أهداف الإستراتيجية).

ث- حماية الصحة العامة والبيئة وأحواض المياه من الملوثات المحيطة كافة، وخاصة في محيط محطات معالجة المياه العادمة.

حُدّدت مواقع محطات التنقية جميعها وتم التأكيد على أن تكون المياه الخارجة وفقاً للمواصفات والمقاييس الأردنية، وأن يُعاد استخدام هذه المياه تبعاً لنوعية المياه الخارجة. كما يوجد قسم حماية المساقط المائية لتنفيذ العديد من البرامج لحماية المساقط المائية وضمان سلامتها من حيث النوعية والكمية وسلامة المنشآت.

ج- استخدام المياه العادمة المعالجة في نشاطات لها مردود اقتصادي مرتفع وفي مجال ري المزروعات مع وضع خطة شاملة لإدارة المخاطر.

فُقد مشروع استخدام المياه العادمة من محطة جنوب عمان في القسطل، حيث استُخدمت هذه المياه في الزراعات الحقلية الخاصة بالأعلاف. وقد بينت النتائج أن إنتاجية المتر المكعب من هذه المياه تفوق إنتاجية عدد من الأمتار المكعبة من المياه العادية.

ح- مراقبة نوعية المياه العادمة المعالجة والتأكد من مطابقتها لمعايير النوعية الوطنية بشكل مستمر.

تقوم مديرية المختبرات بعمل تحاليل للمياه العادمة المنزلية والصناعية بالإضافة إلى 70 فحصاً تخصصياً وذلك من خلال كادر فني مؤهل. ويتم تطبيق متطلبات ضبط الجودة التحليلية للتأكد من الحصول على نتائج ذات مصداقية عالية.

خ- أن تكون تسعيرة المياه العادمة المعالجة منطقية ومعقولة.

تم اقتراح تسعيرة منطقية ومقبولة للجمعيات، وتسعيرة خاصة بوادي الأردن أيضاً. وتم تبني التسعيرتين من قبل مجلس الوزراء.

د- تطابق آلية تشغيل محطات تنقية المياه العادمة جميعها مع المعايير الدولية، وتدريب القوى العاملة فيها على هذا الأساس.

لقد تم تطبيق هذا الهدف، حيث باتت آلية التشغيل تتطابق مع المعايير الدولية بعد تنفيذ وزارة المياه والري عدداً من البرامج التدريبية والحصول على شهادات معتمدة بهذا الخصوص، وعُقدت ثلاث دورات خاصة بمعالجة مياه الصرف الصحي في عام 2012، تدرّب فيها 30 مشاركاً. وتجدر الإشارة إلى أن نسبة تغطية خدمات الصرف الصحي تبلغ حوالي 63%.

المحور السادس: مصادر المياه البديلة بحلول عام 2022

يتضمن هذا المحور خمسة أهداف، هي:

أ- استخدام المياه المعالجة في النشاطات التي توفّر أعلى عوائد اجتماعية واقتصادية، واستحداث معايير لاستخدام تلك المياه لأغراض الزراعة وإنفاذ تلك المعايير.

حدّدت مواقع محطات التنقية جميعها، حيث يوجد قسم للمتابعة والتقييم يتولى متابعة تنفيذ متطلبات حماية البيئة. وتقوم مديرية المختبرات بإجراء تحاليل للمياه العادمة المنزلية والصناعية، وتطبيق متطلبات الجودة التحليلية للتأكد من الحصول على نتائج ذات مصداقية عالية، ومن إعادة استخدام هذه المياه وفقاً لنوعية المياه الخارجة.

ب- توفير البنية التحتية الكافية لتحلية مياه البحر الأحمر وتشغيل مشاريع التحلية. لم تُنفذ البنية التحتية الكافية لتحلية مياه البحر الأحمر، ومشاريع تحلية المياه (هذه النتيجة تحقق أكثر من هدف من أهداف الاستراتيجية)، فقد تأخر تنفيذ البنية التحتية، ومشاريع تحلية مياه البحر الأحمر بسبب عدم الحصول على التمويل اللازم والوضع الجيوسياسي.

ت- تشجيع وتحفيز مشاريع الحصاد المائي

نفّذ العديد من المبادرات والمشاريع المتعلقة بالحصاد المائي، حيث تم إنشاء 102 بئر حصاد مائي في إسكانات المكرمة الملكية (ساكب، سوف، القادسية، بيرين، سمر، صخرة).

ث- توفير بدائل تكنولوجية لإبقاء تكاليف استخدام الطاقة في تحلية المياه في أدنى مستوى ممكن

تم البدء بتنفيذ سياسة كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة لمرافق الوزارة المائية جميعها. تهدف هذه السياسة إلى تخفيض استهلاك الطاقة الكلي في مرافق المياه بنسبة 15%، وإدخال تكنولوجيا الطاقة المتجددة وزيادة حصتها إلى 10% من إمدادات الطاقة الكلية في قطاع المياه حتى عام 2025.

التحديات

تعدّ التحديات الرئيسية التي تواجه قطاع المياه تحديات مزمنة، وتعمل وزارة المياه والري على التقليل من تأثيرها من خلال حلول مستدامة تهدف إلى توفير المياه للأجيال القادمة. وتتمثل هذه التحديات بما يلي:

1. اتساع الفجوة بين المتاح من المياه والطلب عليه، حيث يقارن الجدول رقم (2) كميات ومصادر المياه الحالية والمستقبلية مع الطلب على المياه، ويُظهر أن العجز المائي سيستمر حتى بعد عام 2025 بالرغم من نقصانه مدعوماً بالمشاريع الإستراتيجية المُنوي تنفيذها لقطاع المياه وتوفير مصادر بديلة.

أما أسباب هذه العجز المائي المزمن، فتعود لما يلي:

- النمو السكاني المرتفع نسبياً والذي يصل إلى 2.8% سنوياً، إضافة للهجرات الداخلية باتجاه المدن الرئيسية.

- محدودية موارد المياه المتجددة وتناقصها بسبب الضخ الجائر.

- عدم حصول المملكة على حصتها من المياه المشتركة، حيث تتدفق المياه السطحية الوحيدة من خارج المملكة من نهر اليرموك الذي يصب في نهر الأردن. ويبلغ معدل التصريف طويل الأمد لنهر اليرموك حوالي 400 مليون متر مكعب. وبحسب الاتفاقيات، فإن حصة الأردن تبلغ أكثر من 200 مليون متر مكعب، لذا فقد بُني سد الوحدة بسعة تخزينية قدرها 110 ملايين متر مكعب، وهو قابل للتوسعة لتخزين ما مجموعه 220 مليون متر مكعب، لكن نظراً لعدم حصول الأردن على حصته في مياه اليرموك، فإن مخزون السد لا يتعدى 20 مليون متر مكعب في بعض السنين بسبب استغلال المياه في بناء السدود في حوض اليرموك. أما بالنسبة لنهر الأردن، فإن معدل تصريفه التاريخي يبلغ حوالي 1.2 مليار متر مكعب، بينما لا يتعدى تصريفه حالياً 120 مليون متر مكعب بسبب الاستخدام المفرط، وتحويل التدفق، وبناء

السدود في دول المنبع «إسرائيل».

وقد أدى ذلك كله إلى اعتماد الأردن بشكل كبير على المياه الجوفية غير المتجددة، ونجم عن ذلك هبوط في سطح المياه الجوفية، وتردي النوعية في بعض المناطق وخصوصاً في شمال المملكة.

- تنامي الطلب بشكل غير متوقع على مصادر المياه بسبب أزمة اللجوء السوري، حيث يعيش 1.3 مليون سوري في الأردن. وسيبقى الأردن يعاني من عجز مائي حتى مع وجود مصادر مائية بديلة.

الجدول رقم (2)
مقارنة بين مصادر المياه المتوقعة والطلب عليها حتى عام 2025

المصادر والطلب	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
المياه الجوفية - الاستخراج الآمن	275.0	275.0	275.0	275.0	275.0	275.0	275.0	275.0	275.0
المياه الجوفية غير متجددة	147.0	150.0	152.0	154.0	156.0	176.0	178.0	180.0	230.0
المياه الجوفية - الاستخراج الجائر	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0	190.0	180.0	170.0	160.0
المياه السطحية (محلية + من بحيرة طبريا)	288.0	288.0	298.0	308.0	318.0	368.0	368.0	368.0	368.0
مياه الصرف الصحي المعالجة	164.0	170.6	177.3	184.4	191.8	199.4	207.0	215.3	223.6
مصادر إضافية (مبادلة + تحلية)	4.0	9.0	10.0	20.0	21.0	52.0	53.0	53.0	153.0
مجموع المصادر	1078.0	1092.6	1112.3	1141.4	1161.8	1260.4	1261.0	1261.3	1409.6
المصادر المستدامة	878.0	892.6	912.3	941.4	961.8	1070.4	1081.0	1091.3	1249.6
الطلب على مياه البلدية	662.6	666.7	672.5	679.1	686.7	694.9	703.9	714.5	725.7
الطلب على المياه الري	700.0	700.0	700.0	700.0	700.0	700.0	700.0	700.0	700.0
الطلب للأغراض الصناعية	32.1	33.4	34.3	35.4	36.4	37.5	38.5	39.5	40.6
الطلب للأغراض التعدين والطاقة	1.0	5.0	10.0	15.0	17.0	20.0	25.0	30.0	35.0
الطلب على المياه باستثناء مياه الري	695.7	742.0	748.0	755.0	785.0	793.0	803.0	836.0	848.0
إجمالي الطلب	1395.7	1405.1	1416.8	1429.5	1440.1	1452.4	1467.4	1484.0	1501.3
العجز المائي م.م ³ (مع السحب الجائر)	317.7	312.5	304.5	288.1	278.3	192.0	206.4	222.7	91.7

المصدر: وزارة المياه والري، سياسة إعادة توزيع المياه، 2017.

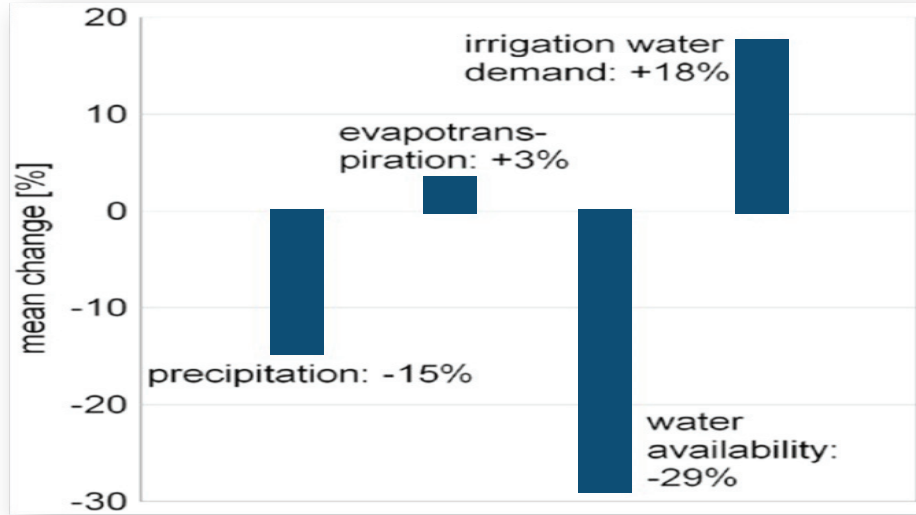
2. الوضع الإقليمي المضطرب والعجز المالي، اللذان يؤديان إلى عدم توفر رأس المال الكافي لتنفيذ المشاريع المطلوبة والتوسع في الاستثمارات.

3. الجفاف والتغير المناخي الذي أدى إلى هبوط معدلات سقوط الأمطار وانخفاض تصريف الينابيع وضعف إنتاجية الآبار. ويبين الشكل رقم (1) الآثار المتوقعة للتغير المناخي حتى عام 2050، في ما يبين الشكل رقم (2) انخفاض تصريف الينابيع في المملكة خلال الفترة 1985-2016.

4. فاقد المياه هو الفرق بين الكمية الإجمالية للمياه المنتجة أو التي تضخ في الشبكات لتزويد المشتركين بها، وبين المياه المستهلكة بشكل مشروع وقانوني عند وصولها إلى المشتركين من خلال عداداتهم. وهناك نوعان من الفاقد؛ الفاقد الفني الذي يتم خسارته من خلال كسور الشبكات أثناء ضخ المياه وجريانها فيها، والفاقد الإداري الناتج عن التقصير في القراءة الحقيقية لعدادات الاستهلاك والاستعمال غير المشروع للمياه (منها السرقات)، حيث تظهر البيانات المتاحة أن الفاقد من المياه (NRW) والتسرب والاستخدامات غير المشروعة، تؤثر على تزويد المياه للاستخدامات البلدية. وتشير التقديرات إلى أن نسبة الفاقد تبلغ حوالي 52% بسبب الخسائر الفنية والإدارية (الاستخدام غير المشروع يقدر بحوالي 50% من إجمالي الفاقد) لعام 2016. وتقتصر الحكومة استهداف تخفيض الفاقد من 3-6% سنوياً مع استهداف تخفيض الفاقد على المستوى الوطني إلى 25% بحلول عام 2025، وتخفيض الفاقد الفني إلى ما دون 15%. علماً أن الفاقد الإداري في عدد من محافظات المملكة يتعدى 60% من الفاقد الكلي. ويبين الجدول رقم (3) ملخصاً لحصة الفرد ونسبة الفاقد في المحافظات.

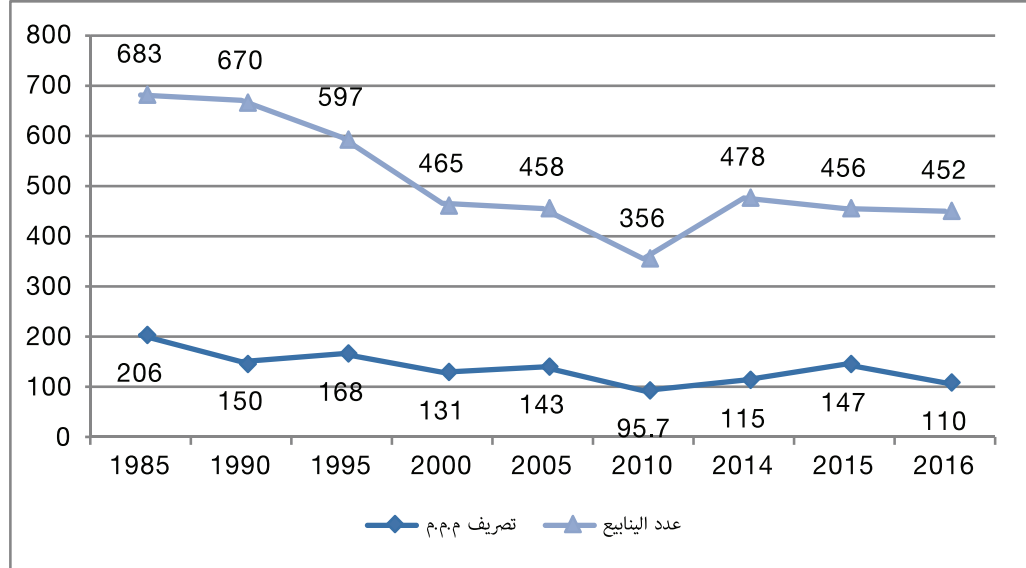
الشكل رقم (1)

الآثار المتوقعة للتغير المناخي على كميات الأمطار والتبخر واحتياجات الري حتى عام 2050



الشكل رقم (2)

انخفاض تصريف الينابيع في المملكة خلال الفترة 1985-2016



المصدر: وزارة المياه والري، نظام المعلومات المائي، 2017.

الجدول رقم (3)

المحافظة	حصة الفرد من المياه المفوترة لتر/يوم	فاقد المياه %NRW
العاصمة	59.62	38
العقبة	223.12	25
اربيد	40.21	33
جرش	43.1	44
عجلون	41.96	32
المفرق	38.64	52
الكرك	50.01	60
معان	67.29	73
الطفيلة	59.76	60
الزرقاء	40.91	58
البلقاء	60.77	70
مادبا	63.70	39

ملخص حصة الفرد ونسبة الفاقد في المحافظات
المصدر: وزارة المياه، قطاع المياه، حقائق وأرقام، 2015.

الوضع المالي لقطاع المياه

بلغ إجمالي النفقات الرأسمالية والجارية لقطاع المياه الحكومي (مؤسسات القطاع وشركات المياه جميعها) حوالي 659.5 مليون دينار في عام 2016، حيث بلغت النفقات الجارية 319 مليون دينار، والنفقات الرأسمالية 340.5 مليون دينار مع زيادة حصة الصرف الصحي بشكل واضح، ووجهت نفقات كبيرة في السنوات الأخيرة لزيادة إنتاج المياه، وتوسيع نظام الصرف الصحي، وتجميع مياه الصرف الصحي ومعالجتها. وقدّرت قيمة الفائدة التي حولتها الحكومة للمستهلكين من خلال الدعم في عام 2016 بحوالي 230 مليون دينار، وإجمالي إنفاق المشاريع الرأسمالية 293 مليون دينار.

وبلغت تكلفة خطة الاستجابة لأزمة اللجوء السوري لعام 2016 حوالي 239 مليون دولار، كما هو مبين في الجدول رقم (4)، حيث تم تأمين 55% من المبالغ المطلوبة للقطاع كمساعدات من جهات مانحة، بالإضافة إلى قروض بقيمة 76 مليون دولار، وبالتالي يكون إجمالي الدعم المقدم للاجئين السوريين لعام 2016 هو 208.5 مليون دولار. وعلى الرغم من أن مستوى الإنفاق العام معقول بالنسبة لدولة تعاني من شح المياه، فإن الفجوة بين الإنفاق والإيرادات كبيرة ومتنامية. وكما هو مبين في الجدول رقم (5)، فقد حدثت خطة الاستجابة السورية

للفترة 2018-2020 بقيمة تقريبية هي 464 مليون دينار.

الجدول رقم (4)

تكلفة خطة الاستجابة لأزمة اللجوء السوري 2015-2018

العام	المجتمعات المستضيفة (مليون دولار)	مياه	صرف صحي	اجراءات مرافقة	المجموع
2015	المجتمعات المستضيفة (مليون دولار)	87.2	109.8	22.5	219.5
	اللاجئين (مليون دولار)	32.7	47	7.7	87.4
	المجموع (مليون دولار)	119.9	156.8	30.2	306.9
2016	المجتمعات المستضيفة (مليون دولار)	78.1	65.8	22.6	166.5
	اللاجئين (مليون دولار)	33.5	33	5.8	72.3
	المجموع (مليون دولار)	111.6	98.8	28.4	238.8
2017	المجتمعات المستضيفة (مليون دولار)	90.5	63.9	2.7	157.1
	اللاجئين (مليون دولار)	38.1	24.4	9.3	71.8
	المجموع (مليون دولار)	128.6	88.3	12	228.9
2018	المجتمعات المستضيفة (مليون دولار)	65.4	95	1.9	162.3
	اللاجئين (مليون دولار)	20.6	24	5.9	50.5
	المجموع (مليون دولار)	86	119	7.8	212.8

المصدر: وزارة المياه والري، خطة الاستجابة للأزمة السورية، 2018.

الجدول رقم (5)

تحديث تكلفة الاستجابة لأزمة اللجوء السوري 2018-2020

العام	مشاريع مياه وصرف صحي
2018	المجتمعات المستضيفة (مليون دولار)
	اللاجئين (مليون دولار)
	المجموع (مليون دولار)
2019	المجتمعات المستضيفة (مليون دولار)
	اللاجئين (مليون دولار)
	المجموع (مليون دولار)
2020	المجتمعات المستضيفة (مليون دولار)
	اللاجئين (مليون دولار)
	المجموع (مليون دولار)
المجموع (مليون دولار)	

المصدر: وزارة المياه والري، خطة الاستجابة للأزمة السورية، 2018.

استرداد التكاليف

بلغت نسبة تغطية تكاليف التشغيل والصيانة لعام 2016 مقارنة بالإيرادات في قطاع المياه حوالي 88% (الشكل رقم 3)، لكن الإيرادات تمثل في الواقع 56% فقط من إجمالي التكاليف الكلية، حيث أنه يوجد انخفاض مقلق في استرداد التكاليف منذ عام 2005، ويرجع ذلك بالأساس إلى استثمارات كبيرة في مشاريع التزويد المائي ومعالجة مياه الصرف الصحي التي لم تتماش مع الزيادات في تكاليف الخدمات، ومع ذلك فقد ظلت مستويات فاقد المياه الإداري والفني مرتفعة بالرغم من البرامج الاستثمارية الكبيرة. إن استرداد التكاليف في شركات المياه يعتمد على الأسعار المدعومة للمياه والكهرباء بنسبة عالية. كما إن شركات المياه ليست مسؤولة في الواقع عن الاستثمارات الرأسمالية الكبرى، حيث أن سلطة المياه تقوم بمجمل الاستثمارات في هذا القطاع.

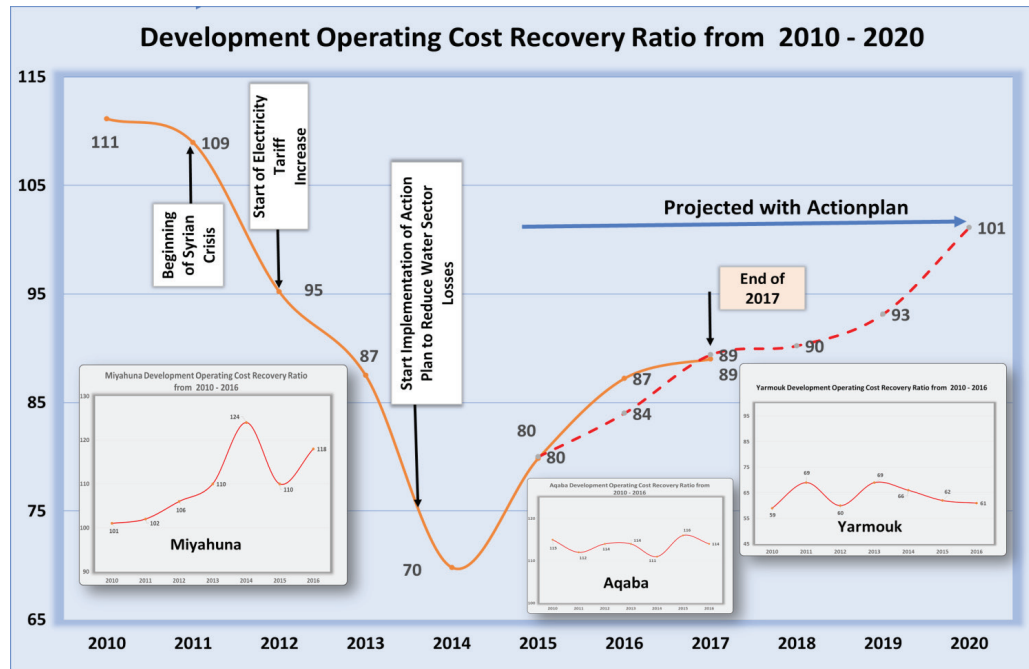
ولجعل القطاع أكثر قابلية للاستمرار من الناحية المالية، عملت وزارة المياه والري عام 2016 على تحديث خطة الإصلاح المالي لقطاع المياه وتقليل خسائر القطاع، والتي تم إعدادها في عام 2013 تماشياً مع المستجدات لخفض النفقات ورفع كفاءة أداء القطاع، وذلك بهدف تغطية تكاليف التشغيل والصيانة بنسبة 100% بحلول عام 2020. وفي ما يلي الإجراءات التي تم العمل عليها:

- تمت الإجراءات لما قبل عام 2016 وآخرها رفع تعرفه المياه في شهر تشرين الأول 2015، وتم قياس أثر التعرفة في عام 2016، حيث بلغ 15.4 مليون دينار.
- تخفيض أعداد الموظفين بمعدل 200 موظف سنوياً ابتداء من النصف الثاني من عام 2016، بمعدل راتب 840 ديناراً، حيث تم توفير مبلغ يقدر بـ 1.4 مليون دينار سنوياً ارتباطاً بإحالة عدد من الموظفين على التقاعد اعتباراً من 2016/9/1.
- تخفيض كميات المياه المسموح بها من 150 ألف متر مكعب إلى 75 ألف متر مكعب للآبار الزراعية الحاصلة على رخصة استخراج، عند منح البئر رخصة تعميق بئر أو رخصة حفر بئر بدل بئر اعتباراً من بداية عام 2016، أي بواقع 160 ألف دينار، إضافة إلى تقليل كمية فاقد المياه لعامي 2016 و2017.
- قامت وزارة المياه والري / سلطة المياه والتزاماً بخطة تقليل الخسائر لقطاع المياه، بتخفيض موازنة سلطة المياه بقيمة 30 مليون دينار، من خلال تخفيض علاوات السفر والمهام الرسمية (السفر الخارجي) بنسبة 50%، وتخفيض استهلاك المحروقات بأنواعها جميعها بنسبة 50%، حيث تحقق وفر في المحروقات للربع الأول من عام 2017 بمقدار

- 60 ألف دينار مقارنة بالربع الأول لعام 2016، بالإضافة إلى تخفيض نفقات الاتصالات والإنترنت بأنواعها جميعها بنسبة 50%، والتوقف عن اللجوء لاستئجار الآليات والمركبات والمعدات والخبرات إلا بعد أخذ الموافقات المسبقة.
- تحسين في كفاءة استخدام الطاقة المتجددة من خلال تحديث البنية التحتية، وإنشاء محطات توليد للطاقة المتجددة بالقرب من محطات الضخ.

الشكل رقم (3)

منحنى تغيير نسبة تغطية تكاليف التشغيل والصيانة في قطاع المياه 2010-2020



المصدر: تقرير خطة العمل المعيارية للحد من خسائر قطاع المياه، 2017.

أما في عام 2015، فقد بدأت وزارة المياه والري بتحديث خطتها الإستراتيجية 2016-2025 كما يوضح الجدول رقم (6)، لتتواءم مع أهداف التنمية المستدامة، وأزمة اللجوء السوري، ورؤية الأردن 2025 بما يحقق أهداف قطاع المياه. وقد رافق هذه الإستراتيجية مجموعة من السياسات الداعمة لها وخطط عمل لهذه السياسات.

الجدول رقم (6)

إستراتيجيات وسياسات قطاع المياه والخطط التنفيذية

الإستراتيجية (2016)	السياسات (2016)	الخطط التنفيذية (2016)
الإستراتيجية الوطنية للمياه (2016-2025) : تم إعداد الإستراتيجية الوطنية للمياه (2016-2025) آخذين بعين الاعتبار الدروس المستفادة من إستراتيجية المياه في الأردن (2008-2022)، وإستراتيجية المياه في الأردن والسياسات 1997	كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة	البرنامج الاستثماري (2016-2025)
	استغلال المياه السطحية	البرنامج التنفيذي التنموي (2016-2018)
	إعادة توزيع المياه	خطة تقليل الخسائر في قطاع المياه (2013)
	استدامة المياه الجوفية	خطة بناء قدرات قطاع المياه (2016)
	إدارة مياه الصرف الصحي اللامركزية	خطة الاستجابة الأردنية لأزمة اللجوء السوري
	بناء المنعة لمواجهة أثر التغير المناخي	الخطة الوطنية لتشغيل محطات الصرف الصحي وصيانتها
	إحلال المياه وإعادة الاستخدام	خطة الاتصال والإعلام
	إدارة الطلب على المياه	

تهدف الإستراتيجية والسياسات والخطط التنفيذية إلى تحقيق أهداف إستراتيجية بحلول عام 2025، وهي كالتالي :

- تطوير مصادر المياه الحالية والبحث عن مصادر مائية جديدة لتقليل العجز المائي من حوالي 400 مليون متر مكعب حالية، إلى أقل من 100 مليون متر مكعب بحلول عام 2025، حيث يتم حالياً تنفيذ المشاريع التالية :
- تم الانتهاء من تنفيذ مشاريع الخط الناقل الوطني للمياه كلها ضمن إستراتيجية التزويد المائي لمحافظة الشمال لغاية عام 2028 وبتكلفة تصل إلى 172 مليون دينار تقريباً، حيث تم الانتهاء من تنفيذ العطاء.
- المشاريع السبعة المكونة للخط الناقل الوطني، هي : أبو علندا-خو، خو-الزعتري، آبار العاقب، الزعتري-حوقا، أم اللولو-جرش، حوقا-عجلون، وحوقا-بيت رأس. وقد تم البدء بتزويد الشمال بمياه الديسي من خلال الخط الناقل أبو علندا-خو، ومن خو إلى الزعتري، بكميات تبلغ حوالي 300-500 متر مكعب / ساعة، وعند الحاجة لتعزيز التزويد المائي في محافظات إربد وجرش وعجلون.

- تم الانتهاء من المرحلتين الأولى والثانية من آبار العاقب، والمرحلة الثالثة قيد التنفيذ، والمرحلة الرابعة قيد الطرح، والمرحلة الخامسة قيد الدراسة.
- بُدئ بتنفيذ المشروع الوطني لجلب مياه إضافية من الطبقات الرملية العميقة (Deep Sandstone Aquifer) من خلال جر المياه الجوفية العميقة من منطقة الشيدية-الحسا على مرحلتين، وبواقع 20 مليون متر مكعب سنوياً في المرحلة الأولى، حيث طُرح عطاء حضر 10 آبار، و50 مليون متر مكعب سنوياً في المرحلة الثانية.
- بُدئ بتنفيذ مشروع وادي العرب في عام 2017 لنقل 30 مليون متر مكعب سنوياً من مصادر المياه الشمالية بتكلفة تبلغ حوالي 125 مليون دولار، والعمل مستمر في تنفيذ المشروع.
- زيادة السعة التخزينية للسدود من 327 مليون متر مكعب حالياً، إلى 400 مليون متر مكعب عام 2025، حيث يجري العمل على تنفيذ المشاريع التالية:
 - تم طرح عطاء تنفيذ سد الوادات.
 - العمل جارٍ على تنفيذ سد الفيضان.
 - العمل جارٍ على تنفيذ سد رحمة.
 - العمل جارٍ على تنفيذ مشروع تعلية سد الوالة.
 - تم تنفيذ مشروع سد كفرنجة.
 - تم تنفيذ مشروع سد الكرك.
 - تم تنفيذ مشروع سد زرقاء ماعين.
 - تم تنفيذ مشروع سد اللجون.
 - أعمال التنفيذ جارية في سد ابن حماد.
 - بدأت أعمال تنفيذ مشروع ري حسان والكفرين- المرحلة الثانية.
- استغلال المياه المعالجة في نشاطات ذات مردود اجتماعي وبيئي واقتصادي مرتفع.
- رفع كفاءة أنظمة تزويد وتوزيع المياه للأغراض المنزلية والصناعية والتجارية والزراعية وأنظمة المشتركين وتقليل الفاقد (الإداري والفني) من المياه إلى حدود 30% بحلول عام 2025.
- التوسع في خدمات الصرف الصحي لتصبح تغطية المخدمين بشبكات الصرف الصحي 80% من السكان عام 2025، وفقاً لقائمة مشاريع الصرف الصحي في برنامج الخطة الاستثمارية.
- رفع كفاءة نظم التشغيل والتزويد المائي وتحسين كفاءة استخدام الطاقة في قطاع المياه (تم ذكر ذلك في بند كفاءة الطاقة).

انتهت الوزارة من إعداد خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) متضمنة الفرص الاستثمارية المقترحة في قطاع المياه بتكلفة تقديرية تبلغ حوالي 3.5 مليار دينار.

ت- أهداف التنمية المستدامة 2016-2030

يتعلق الهدف السادس للتنمية المستدامة بالمياه، وينص على ضمان الإدارة المستدامة للمياه، وتوفير خدمات المياه والصرف الصحي للجميع. ينبثق عن هذا الهدف، مجموعة من الغايات والمؤشرات. وقد اختير الأردن ضمن مجموعة من الدول لإجراء قياس وتقييم تجريبي لهذه المؤشرات، وأعد تقرير استشاري أولي بهذا الخصوص. كما شكلت لجنة وطنية لمتابعة تحقيق أهداف التنمية المستدامة ومراقبة مؤشراتها، وجاءت نتائج قياس المؤشرات المتعلقة بالمياه وخدمات الصرف الصحي (الجدول رقم 7) على النحو الآتي:

الجدول رقم (7)
مؤشرات المياه وخدمات الصرف الصحي

رقم المؤشر	اسم المؤشر	النتيجة
6.1.1	النسبة المئوية للسكان الذين يستفيدون من خدمات مياه الشرب التي تدار بطريقة آمنة	94.3%
6.2.1	النسبة المئوية للسكان الذين يستفيدون من الإدارة السليمة لخدمات الصرف الصحي، بما فيها مرافق غسل اليدين بالصابون والمياه	84%
6.3.1	النسبة المئوية لمياه الصرف الصحي المعالجة بطريقة آمنة	63%
6.3.2	النسبة المئوية للأجسام المائية ذات نوعية مياه جيدة	79%
6.4.1	النسبة المئوية للتغير في كفاءة استخدام المياه عبر الزمن	-3%
6.4.2	النسبة المئوية لسحب المياه العذبة من مجموع كميات المياه العذبة المتاحة (Water Stress)	131%
6.5.1	النسبة المئوية لتنفيذ الإدارة المتكاملة لموارد المياه (0-100)	63%
6.5.2	النسبة المئوية للمناطق الحدودية المشتركة الخاضعة لاتفاقيات تعاون فاعلة بخصوص المياه	21%
6.6.1	النسبة المئوية للتغير في نطاق النظم الإيكولوجية المتصلة بالمياه عبر الزمن	17%
6.a.1	حجم المساعدة الإنمائية الرسمية ذات الصلة بالمياه والصرف الصحي والتي تعد جزءاً من خطة إنفاق تجري بالتنسيق مع الحكومة	85%
6.b.1	النسبة المئوية للوحدات الإدارية المحلية التي لديها سياسات وإجراءات تنفيذية راسخة في ما يتعلق بمشاركة المجتمعات المحلية في إدارة المياه. والصرف الصحي	17%

ثانياً: إجراءات وزارة المياه والري للتعامل مع الواقع المائي

الخطة الاستثمارية لقطاع المياه (CIP)

بالتوازي مع الإستراتيجية والسياسات، قامت وزارة المياه والري مع سلطة المياه وسلطة وادي الأردن بإعداد الخطة الاستثمارية لقطاع المياه 2016-2025، وذلك بهدف ضمان وجود تمويل فعال لرؤية الأردن الوطنية 2025، وجذب الموارد اللازمة لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية للمياه 2016-2025. ويستند العمل في هذه الخطة إلى ما تم إنجازه في الخطة الاستثمارية السابقة للقطاع للفترة 2002-2011.

تسلط الخطة الاستثمارية لقطاع المياه (CIP)، الضوء على استثمارات البنية التحتية اللازمة لاستيعاب التطور المتوقع، مع الأخذ بعين الاعتبار استدامة الخدمات والأولويات ضمن السياق المحلي، بالإضافة إلى العوامل الاجتماعية والاقتصادية ومع الجداول الزمنية التي يتم تنسيقها مع توقعات النمو السكاني واحتياجات التنمية. وتعكس الخطة الاستثمارية النفقات الرأسمالية التي تم تحديدها، وتضع إطاراً لوزارة المياه والري والحكومة لتأمين الأموال اللازمة لتنفيذ الخطة، سواء باستخدام الأموال الحكومية أو من خلال القروض أو أي وسيلة أخرى، وفقاً للحاجة. ويبين الجدول رقم (8) البرامج الاستثمارية الواردة ضمن الخطة. وقد بدأت الوزارة بتنفيذ عدد من المشاريع الرأسمالية من ضمن الخطة الاستثمارية، من ضمنها مشروع ناقل البحرين ومشاريع السدود الجديدة لزيادة السعة التخزينية من 327 مليون متر مكعب إلى 400 مليون متر مكعب، ومشروع مياه وادي العرب، ومشاريع صرف صحي في عدد من المناطق شمال المملكة، ومحطة الخبرة السمرا لمعالجة المياه العادمة- المرحلة الثالثة، ومشروع تطوير وادي عربة.

الجدول رقم (8)
المشاريع الاستثمارية (بالمليون دينار)

البرنامج	التكلفة	تقدم سير العمل
مشاريع برنامج تطوير وجلب مصادر مياه جديدة (ناقل البحرين- المرحلة الأولى والمرحلة الثانية، السدود، المياه العميقة)	2,567.9	- يُبدئ بتنفيذ المشروع الوطني لجلب مياه إضافية من الطبقات الرملية العميقة من خلال جر المياه الجوفية العميقة من منطقة الشبيدية- الحسا على مرحلتين وبواقع 20 مليون متر مكعب سنوياً في المرحلة الأولى، حيث تم طرح عطاء حفر 10 آبار و50 مليون متر مكعب سنوياً في المرحلة الثانية. - يُبدئ بتنفيذ مشروع وادي العرب في عام 2017 لنقل 30 مليون متر مكعب سنوياً من مصادر المياه الشمالية بتكلفة بلغت حوالي 125 مليون دولار والعمل مستمر في تنفيذ المشروع
مشاريع رفع كفاءة أنظمة تزويد وتوزيع المياه للأغراض المنزلية والصناعية والتجارية (الخطوط الناقلة بين المحافظات، تأهيل شبكات المياه في المحافظات، تقليل الفاقد وتأهيل محطات الضخ)	740.5	- تم الانتهاء من تنفيذ مشاريع الخط الناقل الوطني للمياه كلها ضمن إستراتيجية التزويد المائي لمحافظة الشمال لغاية عام 2028 وبتكلفة تصل إلى 172 مليون دينار تقريباً، حيث تم الانتهاء من تنفيذ عطاءات المشاريع السبعة المكونة للخط الناقل الوطني: أبو علندا-خو، خو-الزعتري، آبار العاقب، الزعتري-حوقا، أم اللولو-جرش، حوقا-عجلون، وحوقا-بيت رأس). وتم البدء بتزويد الشمال بمياه الديسي من خلال الخط الناقل أبو علندا-خو ومن خو إلى الزعتري وبكميات تبلغ حوالي 300-500 متر مكعب/ ساعة، وعند الحاجة لتعزيز التزويد المائي في محافظات إربد وجرش وعجلون. - تم الانتهاء من المرحلتين الأولى والثانية من آبار العاقب، والمرحلة الثالثة قيد التنفيذ، والمرحلة الرابعة قيد الطرح، والمرحلة الخامسة قيد الدراسة.
مشاريع برنامج كفاءة أنظمة الري وإعادة هيكلة شبكات الري	137.1	- إعادة تصميم وتأهيل مشروع ري 18 كم، وتم توقيع الاتفاقية مع المقاول في شهر تشرين الثاني 2017، وتم إعطاء أمر المباشرة للمقاول بتاريخ 2017/12/7، والمشروع قيد التنفيذ حالياً. - مشروع الخط الناقل للمياه المستصلحة من محطة ضخ 24 إلى محطة ضخ 33، وتم إصدار أمر المباشرة للمقاول بتاريخ 2017/10/23، والمشروع قيد التنفيذ حالياً. - تم إصدار أمر المباشرة للعطاء بتاريخ 2017/11/4 رقم 2017/S/2 الخاص بتنفيذ حفر بئر في منطقة الفيدان / وادي عربة. وتم تسلم المشروع بشكل أولي. - تم إصدار أمر المباشرة للعطاء 2017/S/3 الخاص بالإشراف على مشروع ري فينان بتاريخ 2017/11/4. والمشروع قيد التنفيذ. - تم إصدار أمر المباشرة للعطاء رقم 2017/S/1 الخاص بتنفيذ مشروع ري فينان بتاريخ 2017/11/12. والمشروع قيد التنفيذ.
مشاريع برنامج شبكات الصرف الصحي	1406.2	مشروع صرف صحي ناعور. ويتكون المشروع من سبع حزم شبكات صرف صحي بالإضافة إلى محطة تنقية. حيث تم إحالة حزمتين، وهما قيد التنفيذ، وبانتظار التمويل لتنفيذ بقية المشروع.

تقرير حالة البلاد .. المياه

إنشاء وتطوير محطات معالجة للمياه العادمة	496.4	يتم حالياً إنشاء محطة صرف صحي تنقية جنوب عمان بطاقة تصميمية 52 ألف متر مكعب يومياً، وبتكلفة إجمالية تبلغ حوالي 121 مليون دولار لخدمة مناطق جنوب عمان، حيث تعتبر هذه المحطة من المحطات الصديقة للبيئة وتعمل بأحدث أنظمة المعالجة لضمان اندراج نوعية المياه المستصلحة المنوي إعادة استخدامها في الزراعات المقيدة وتعزيز إنتاج الأعلاف الخضراء والجافة ومكافحة التصحر.
خطة التطوير الشامل لمنطقة وادي عربية	60	- تم إنجاز مشروع التنمية المتكاملة في منطقة وادي عربية / المرحلة الأولى بتكلفة قدرها 18 مليون دينار قرض من الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبمساهمة حكومية قدرها أربع ملايين دينار. وتم أيضاً الانتهاء من أربعة مشاريع زراعية في: رحمة، وقاع السعيديين، وبئر مذكور، وفيدان بمساحة إجمالية بلغت 6500 دونم. - الانتهاء من إنشاء طرق زراعية وخلطات الإسفلت الساخنة بقيمة 500 ألف دينار لدعم المجتمع المحلي من خلال البلديات الثلاث الكائنة في منطقة وادي عربية (رحمة وقطر، وادي عربية، وقريقرة وهينان). - الاستلام النهائي للمخطط الشمولي لتطوير وادي عربية. كما تم استلام التقرير النهائي للمنطقة التنموية في منطقة وادي عربية. - يتم العمل مع إدارة المشاريع على حفر بئر الفيدان العميق، حيث تم الإعلان عنه بتاريخ 2017/7/9. وتم استلام العروض من الشركات الراغبة بتنفيذ العطاء بتاريخ 2017/7/30. - إعادة تأهيل مجموعة من آبار مشروع ري الفيدان وبئر مذكور. - الانتهاء من دراسات ووثائق العطاء لغايات إنشاء المنطقة التنموية في الريشة / منطقة وادي عربية بتكلفة قدرها 175 ألف دينار. وتم مخاطبة رئاسة الوزراء بشأن تخصيص قطعة الأرض لصالح شركة تطوير وادي عربية.
المجموع (مشاريع البرنامج الاستثماري)	5,400	
خطة الاستجابة الأردنية للأزمة السورية (قطاع المياه 2016-2018)	523	ذكر في قسم خطة الاستجابة السورية
برنامج تحسين كفاءة الطاقة وإدخال الطاقة المتجددة	300	ذكر في قسم الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة
تعزيز مؤسسية القطاع والحاكمية الرشيدة	50	

حملة إحكام السيطرة على مصادر المياه

تُنَفَّذ الوزارة حملة إحكام السيطرة على مصادر وشبكات المياه منذ 2013/6/1، وهذه الحملة مستمرة إلى نهاية عام 2025 لتكون ضمن الإستراتيجية الوطنية (2016-2025)، حيث تهدف إلى الحد من عمليات الحفر المخالف والاعتداءات على شبكات ومصادر المياه، حفاظاً على الثروة المائية. وقد تضمنت الحملة الإجراءات التالية التي تم تطبيقها:

- تعديل قانون سلطة المياه ونظام مراقبة المياه الجوفية.

- تطبيق قانون تحصيل الأموال الأميرية.
 - تطبيق تعرفه أثمان مياه الآبار المخالفة.
 - عدم منح تصاريح عمل للعمالة الوافدة في المزارع التي فيها آبار مخالفة.
 - عدم إيصال التيار الكهربائي لأي بئر إلا بعد أخذ براءة ذمة من وزارة المياه والري.
 - عدم منح القروض الزراعية أو أي قروض أخرى إلى أصحاب الآبار المخالفة.
 - منع استيراد مضخات مياه الآبار إلا بموافقة وزارة المياه والري.
 - إعادة هيكلة الوحدة التنظيمية المعنية بردم الآبار.
 - تطوير إجراءات العمل وتوثيقها.
 - استخدام تقنيات تكنولوجية متطورة للكشف عن الاعتداءات على مصادر المياه مثل تقنيات الاستشعار عن بعد.
- وقد أسفرت هذه الحملة لغاية تاريخ 2017/12/1 عن ردم 1001 بئر مخالف، وحجز 60 حفارة مخالفة، وضبط وإزالة 36005 اعتداءات على خطوط وشبكات المياه، و1856 اعتداء على أراضي الخزينة في وادي الأردن، و15409 اعتداءات على قناة الملك عبد الله.

زيادة كفاءة استخدام الطاقة والطاقة المتجددة

اعتمدت وزارة المياه خطة فاعلة حتى عام 2025، حيث تم البدء بها عام 2016 بهدف رفع كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة للمصادر المائية جميعها بالمملكة لتضمن توفير مصادر ذاتية في قطاع المياه للطاقة، ورفع كفاءة التشغيل بما يخفف فاتورة المياه التشغيلية السنوية بأكثر من 30-40 مليون دينار بحلول عام 2020، نظراً لأن قطاع المياه يستهلك ما مجموعه 14% من حجم الاستهلاك الكلي للطاقة الكهربائية في المملكة، وذلك من خلال مشاريع كفاءة الطاقة والمشاريع الأخرى التي تنفذها الوزارة كتوسيع تشغيل المصادر المائية على الطاقة المتجددة، حيث ستسهم في تحسين وإعادة تأهيل البنية التحتية لأنظمة المياه والصرف الصحي وإدخال أنظمة توليد طاقة صديقة للبيئة ومجدية اقتصادياً مبنية على مصادر الطاقة المتجددة مثل التكنولوجيا الكهروضوئية، ومحطات الطاقة في السدود، والاستفادة من الحمأة الناتجة عن محطات الصرف الصحي وطاقة الرياح والطاقة الشمسية المركزة (CSP) وغيرها، والذي بدوره سيخدم خطة تقليل خسائر قطاع المياه (تعمل الوزارة على إعداد تقرير حول تقدم سير العمل في خطة تقليل الخسائر، ويتوقع الانتهاء منه في الربع

الثالث من عام 2018).

يستهلك قطاع المياه كمية كبيرة من الطاقة لضخ المياه، حيث تشكل الطاقة الكهربائية أكثر من 50% من تكلفة إنتاج المتر المكعب المفوتر. ولتحسين أداء قطاع المياه، تم إعداد سياسة كفاءة الطاقة، والتي تسعى إلى العمل على تحسين استخدام كفاءة الطاقة في مرافق المياه من أجل خفض فاتورة استهلاك الطاقة الكهربائية، وإدخال تكنولوجيا الطاقة المتجددة وذلك لحماية البيئة وتخفيض التذبذب في تكلفة الطاقة في قطاعات المياه، وتكون بمثابة أداة لتنفيذ برنامج وطني طموح لتعزيز كفاءة الطاقة، وكذلك القدرة على التخطيط الإستراتيجي لقطاع المياه والذي سيسهم بدوره في تحقيق التنمية المستدامة ورفاهية المجتمع.

وتهدف وزارة المياه والري في رؤيتها إلى تخفيض استهلاك الطاقة الكلي في مرافق المياه بنسبة 15%، وإدخال تكنولوجيا الطاقة المتجددة، وزيادة حصتها إلى 10% من إمدادات الطاقة الكلية في قطاع المياه حتى عام 2025. ولتحقيق هذه الأهداف، فقد تم إعداد خطة عمل تستند إلى المعالم الرئيسية المنصوص عليها في سياسة كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة المبنية على إعطاء الأولويات للمشاريع ذات الوفرة الأكبر مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المالية المتوفرة والتمويل في الخطط من أجل جعل تنفيذه ممكناً وذا جدوى اقتصادية، حيث تضمنت الخطة المشاريع الاستثمارية التالية:

- مشروع تغذية وزارة المياه والري بالطاقة الشمسية باستطاعة 115 ميغاواط، حيث بدأت الاستفادة من المشروع بتاريخ 2017/2/7، وسيتم توفير 40% من قيمه فاتورة الطاقة السنوية.
- الاستفادة من عوائد مشروع طاقة الرياح في معان بطاقة 80 ميغاواط، ومن المتوقع أن يتم توفير 13.7 مليون دينار سنوياً. وتم قبض جزء من عوائد الطاقة لمشروع طاقة الرياح في معان بقيمة 8.5 مليون لغاية شهر كانون الأول 2017.
- تم الانتهاء من العرض الفني والمالي، وهو الآن في وضع النقاش مع الشركة المطورة لمشروع توليد الطاقة الشمسية باستطاعة 50 ميغاواط في منطقة الضليل عن طريق التصميم والبناء والنقل والتشغيل (DBTO). ومن المتوقع أن يتم توفير 4.6 مليون دينار سنوياً.
- الموافقة الأولية على أخذ كامل أو جزء من عوائد الطاقة الكهربائية المولدة من مشروع الطاقة الشمسية في القويرة / العقبة لصالح سلطة المياه بموجب الكتاب الذي تم رفعه لرئيس الوزراء رقم م/م/و/ 8085 تاريخ 2016/10/18 باستطاعة 50 ميغاواط.
- البدء بتنفيذ مشروع الطاقة الشمسية في محطات الضخ الرئيسية والممول من خلال

منحة الاتحاد الأوروبي (30 مليون يورو)، وتم طرح عطاء التأهيل لمحطة الزارة ماعين باستطاعة 6 ميجاواط، وكذلك لمحطة الديسي باستطاعة 24 ميجاواط. ويتم حالياً تقييم عروض التأهيل.

- مشروع كفاءة الطاقة في محطات الضخ والأبار، والممول من بنك الإعمار الألماني (KfW). من المتوقع إنجاز هذا المشروع في نهاية عام 2018. كما تم إحالة عطاء كفاءة الطاقة لمحطات الضخ، وتم البدء بالتنفيذ، ومن المتوقع إنجازه في الربع الأول من عام 2019، علماً أن التوريد المتوقع سنوياً من المشروع (كفاءة الطاقة للأبار ومحطات الضخ) يقدر بحوالي خمسة ملايين دينار.

- مشروع كفاءة الطاقة الوالة / لب: بلغ الوفر من المشروع لعام 2017 (534,075 دينار).
- مشروع كفاءة الطاقة في الشلالة بطاقة 4 ميجاواط. وقد بلغ الوفر من شهر أيلول 2016 حتى شهر أيلول 2017 حوالي 132,625 دينار.

استخدام التكنولوجيا الحديثة في مراقبة مصادر المياه وحمايتها:

تهدف وزارة المياه والري من خلال استخدام التكنولوجيا الحديثة في مراقبة مصادر المياه إلى حمايتها ومراقبتها بشكل أكبر لتفادي أضرار الحالات الطارئة، وتزويد صانع القرار بالمعلومات اللازمة في الوقت المناسب، ومن الأمثلة على هذه التكنولوجيا:

- إنشاء مركز السيطرة في وزارة المياه والري في عام 2017، وتوحيد مراكز الشكاوى في مركز الاتصال الموحد، وربط أنظمة التحكم على مركز السيطرة، حيث تم إنجاز ما يلي:
- استكمال خدمة ما يزيد على 115 موقعاً بأنظمة وتكنولوجيا مراقبة الكاميرات.
- دراسة وتقييم المنظومة الأمنية لمرافق قطاع المياه 400 مرفق ومشروع ومياه الديسي.
- تنظيم وتشغيل مركز الاتصال الموحد بالتنسيق مع شركة مياه الأردن-مياهنا.
- السير بإجراءات مشروع حماية مصادر المياه الخاص بدراسة حماية مصادر المياه باستخدام تكنولوجيا الطائرة من دون طيار من خلال مركز الملك عبدالله للتصميم والتطوير (KADDB) وخاصة لمشروع جر مياه الديسي.
- إنشاء نظام معلومات مائي وطني يلبي الاحتياجات ويتم ربطه مع صانع القرار مباشرة، كما يمكن ربطه مع قواعد البيانات في مؤسسات قطاع المياه جميعها والمؤسسات ذات العلاقة، حيث تم البدء به عام 2015، وانتهى منه في شهر أيار 2018.
- إنشاء نظام مبكر لتوقع حالات الجفاف في المملكة من خلال استخدام تقنيات الاستشعار

عن بعد بالتعاون مع الجهات الحكومية ذات العلاقة. ويتم حالياً اعتماد سياسة وطنية لحوكمة الجفاف تشمل القطاعات ذات العلاقة جميعها وبمبادرة من وزارة المياه والري، كما سيتم إنشاء لجنة وطنية لإدارة الجفاف ممثلة من القطاعات ذات العلاقة جميعها بحالات الجفاف، وأيضاً استحدثت الوزارة وحدة تعنى بالجفاف في عام 2017 ضمن الهيكل التنظيمي للوزارة.

- تم البدء بأتمتة أنظمة مراقبة مصادر المياه جميعها في عام 2010 من خلال استخدام تقنيات قياس وإرسال المعلومات المائية عن بعد (Telemetric Stations) بهدف تطوير شبكة الموارد المائية من يدوية إلى آلية بحيث تصل المعلومات مباشرة إلى نظام المعلومات المائي لضمان الجودة ودقة المعلومات من خلال مركز المعلومات. ومن المتوقع الانتهاء من أتمتة أنظمة مراقبة جميع مصادر المياه المنتشرة في المملكة نهاية عام 2018.

ثالثاً: الدور التنموي لقطاع المياه

تعمل وزارة المياه والري على تحقيق أهدافها التي تسهل وتوفّر أجواء النمو الاقتصادي من خلال خطة إستراتيجية تمتد لعشرة سنوات (2016-2025)، ينبثق عنها خطة تنفيذية مرتبة وفقاً لأولويات، بحيث يتم توفير كميات كافية وآمنة من مياه الشرب للمواطنين كافة، وكميات مياه كافية للأغراض الزراعية والصناعية والتجارية والاقتصادية الأخرى. كما تشمل خطة وزارة المياه والري الإستراتيجية حزمة إجراءات تصحيحية اقتصادية ومالية بهدف التقليل من خسائر قطاع المياه، الأمر الذي يخفف العبء عن الموازنة العامة، ويساهم بالحد من استنزاف الموارد المالية، وتوجيه الدعم لمستحققيه، بالإضافة إلى تقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية إلى مستوى مقبول. كما احتوت الخطة على إستراتيجية تحسين بيئة الاستثمار في قطاع المياه بالشراكة مع القطاع الخاص.

تم تحقيق العديد من الإنجازات في قطاع المياه والصرف الصحي وعلى مختلف المستويات، حيث حدثت وزارة المياه والري في عام 2015 الإستراتيجية الوطنية للمياه التي اعتمدت سياسات وبرامج ومشاريع مرتبة ضمن جدول أولويات لتنفيذها على مدى الخطة وحتى عام 2025. كما تم اعتماد خطط عمل دقيقة ومدروسة ومؤشرات واضحة لقياس الأداء، إضافة إلى إعداد سياسات تتعلق بكل من: المياه السطحية، كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة، إعادة التوزيع، سياسة التعويض أو الاستبدال، المياه الجوفية، والتي تهدف إلى تحقيق الاستفادة القصوى من مصادر المياه والحد من هدرها، وتشجيع كفاءة استخدامها والمحافظة عليها لتحقيق النمو الاجتماعي والاقتصادي وحماية البيئة.

وبالرغم من النمو السكاني السريع والهجرات القسرية والتمدد غير المنضبط للمدن والقرى والتجمعات السكانية، إلا أن الوزارة استطاعت المحافظة على نسبة المخدمين بشبكات التزويد المائي بنسبة 94% عام 2016. كما رُبط ما نسبته 65% بشبكات الصرف الصحي في العام نفسه. وقد حرصت الحكومة على إقامة عدد من السدود الكبيرة والمتوسطة والصغيرة والترابطة بهدف زيادة المخزون المائي، حيث يبلغ إجمالي الطاقة التخزينية للسدود الكبيرة والمتوسطة في عام 2016 حوالي 336 مليون متر مكعب، بالإضافة إلى السدود الصحراوية والحفائر بسعة تخزينية تقدر بحوالي 83 مليون متر مكعب.

أما في هذا القطاع الحيوي، فإن الأولوية في السنوات الثلاث القادمة، ستتركز في تطوير وجلب مصادر مياه جديدة من خلال الموازنة بين العرض والطلب، وتوفير مصادر مائية جديدة، والعمل على استدامة المصادر الحالية والحد من الضخ الجائر للمياه الجوفية، وزيادة السعة التخزينية من خلال إنشاء المزيد من السدود الصحراوية والبرك والحفائر، حيث سيتم إنشاء عدد من السدود الكبيرة والمتوسطة والصغيرة والترابطة بهدف زيادة المخزون المائي، بالإضافة إلى تأهيل عدد من الآبار ووقف المخالفات القانونية لحفر الآبار غير المرخصة. ومن المتوقع أن ترتفع حصة الفرد من المياه الموفرة خلال السنوات الثلاث القادمة لتصل إلى حوالي 73 لتراً لكل فرد في اليوم، كما سيعمل على توزيع المياه بعدالة بين محافظات المملكة المختلفة والمناطق النائية.

كذلك سيعمل على رفع كفاءة أنظمة تزويد وتوزيع المياه للأغراض المنزلية والصناعية والتجارية والزراعية من خلال تنفيذ العديد من مشاريع إعادة تأهيل الشبكات ومشاريع تقليل فاقد المياه التي تنفذ في مختلف مناطق المملكة، حيث يسعى الأردن إلى خفض نسبة الفاقد من 52% عام 2016 إلى 40% في عام 2019، وزيادة نسبة مشاركة المزارعين في إدارة مياه الري، وتخفيض الفاقد من شبكات الري إلى 10%، وإدارة مصادر المياه من خلال توفير قاعدة بيانات، وتطوير خطة متابعة ومراقبة وحماية هذه المصادر، والتوسع في استخدام التكنولوجيا الحديثة لجمع المعلومات وتحليلها للاستفادة منها عند صانعي القرار.

أما على صعيد التوسع بخدمات الصرف الصحي، فقد تم إيلاء موضوع الصرف الصحي أهمية قصوى، وذلك بتوفير خدمات الصرف الصحي للمواطنين، حيث أن معظم المدن الرئيسية والتجمعات الكبيرة مزودة بشبكات صرف صحي ضمن المعايير والمواصفات القياسية، وسترفع نسبة المنازل المخدمة بشبكة الصرف الصحي من 65% عام 2016 إلى 70% عام 2019، من خلال الاستمرار بإنشاء المزيد من شبكات الصرف الصحي ومحطات التنقية، كذلك التركيز على معالجة المياه العادمة وإعادة استخدامها لأغراض الزراعة. ومن المتوقع أن تصل نسبة المياه المعالجة التي يعاد استخدامها إلى حوالي 96% في عام 2019 لأغراض

الزراعة سواء المقيّدة (بمفردها من دون خلط) أو غير المقيّدة (بعد خلطها بمياه عذبة) وللأغراض الصناعية. ومن أهم المشاريع في مجال المياه المعالجة، توسعة محطة الخربة السمرا، ومشروع ناقل البحرين بمرحلتيه الأولى والثانية، ومشروع الشيدية والحسا (المرحلتان الأولى والثانية).

رابعاً: الهيكل المؤسسي لقطاع المياه

يتولى مسؤولية إدارة قطاع المياه ثلاث جهات حكومية، هي: وزارة المياه والري، وسلطة المياه، وسلطة وادي الأردن، إضافة إلى شركات المياه، حيث تتولى الوزارة مسؤولية وضع السياسات والاستراتيجيات لقطاع المياه، والتخطيط لموارد المياه والطلب عليها وحمايتها، ووضع التشريعات المائية وتحديثها، وتأمين التمويل اللازم لتطوير القطاع. أما سلطة المياه، فتتمتع بمسؤوليتها إلى تقديم خدمات المياه والصرف الصحي، وتنفيذ وإقامة المشاريع اللازمة لذلك في محافظات المملكة جميعها. وتختص سلطة وادي الأردن بمهام تطوير وادي الأردن، خاصة في ما يتعلق بإنشاء السدود وإدامتها، وإدارته وتوزيع مياه الري والأراضي في وادي الأردن على المزارعين.

وزارة المياه والري: تتولى المسؤولية الكاملة عن المياه والمجاري العامة في المملكة والمشاريع المتعلقة بها، ووضع السياسة المائية ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها. كما تتولى الوزارة المسؤولية الكاملة عن تطوير وادي الأردن اقتصادياً واجتماعياً (نظام التنظيم الإداري رقم 14 لسنة 2014)، وذلك بالتنسيق مع سلطة المياه وسلطة وادي الأردن.

سلطة المياه: هي الجهة المسؤولة عن الإدارة التنفيذية لقطاع المياه، والتي تشمل تزويد المياه بالجملة. وفي الأماكن التي لا تدار من قبل الشركات، تقوم بمهام التجزئة. هذا وقد كُلفت سلطة المياه بالوظائف التشغيلية لقطاع المياه كافة، بما في ذلك إدارة خدمات المياه والصرف الصحي، وتنظيم التنفيذ ونوعية مشاريع تقديم الخدمات والعمليات والصيانة، ومراقبة مستويات خدمات القطاع جميعها، والإشراف على مرافق المياه وشركات المياه من خلال وحدة الإدارة والتخطيط (PMU)، كما تعمل على إدارة العقود جميعها مع شركات المياه من خلال الوحدة نفسها.

سلطة وادي الأردن: هي المسؤولة عن التنمية الاقتصادية والاجتماعية في وادي الأردن، وتدير أساساً تزويد المياه بالجملة لأغراض الري والأغراض المنزلية والصناعية، وتنمية وتطوير الأراضي في وادي الأردن، وهي مسؤولة أيضاً عن تنمية المصادر المائية وتحسين

البيئة والطاقة الكهرومائية والسياحة والصناعة والاستخدامات ذات الفائدة الأخرى في الوادي. بالإضافة لوضع التعليمات اللازمة للسيطرة على استخدام المياه في الوحدات الزراعية جميعها، والإشراف على شبكات الري والطرق الزراعية، وتنفيذ الخطط الشاملة والتفصيلية للأراضي خارج السلطة التنظيمية للبلديات.

شركات المياه في الأردن

مياهنا: شركة مملوكة للحكومة (سلطة المياه)، تعمل من خلال الأسس التجارية لتوفير التوزيع بالتجزئة وغيرها من المهام، مثل معالجة المياه والصرف الصحي في منطقة عمان الكبرى، وكذلك الزرقاء ومادبا.

شركة مياه العقبة: شركة مملوكة للحكومة (سلطة المياه)، وتعمل من خلال الأسس التجارية لتوفير التوزيع بالتجزئة وغيرها من المهام، مثل معالجة المياه والصرف الصحي في العقبة والكرك والطفيلة ومحافظة معان.

شركة مياه اليرموك: شركة مملوكة للحكومة (سلطة المياه)، بدأت عملياتها في عام 2011 لتوفير التوزيع بالتجزئة وغيرها من المهام، مثل خدمات المياه ومعالجة مياه الصرف الصحي في محافظات جرش وعجلون والمفرق وإربد.

الإطار القانوني

ينص الدستور على المساواة أمام القانون والمساواة في الحقوق للمواطنين جميعاً. وتُنظَم المياه والصرف الصحي من قبل وزارة المياه والري بواسطة النظام رقم (14) لسنة 2014، وسلطة المياه بقانونها رقم (18) لسنة 1988، وسلطة وادي الأردن بقانونها رقم (30) لسنة 2001، والقوانين الأخرى ذات الصلة، مثل قانون الصحة العامة رقم (47) لسنة 2008، وقانون حماية البيئة رقم (52) لسنة 2006، ونظام مراقبة المياه الجوفية رقم (85) لسنة 2002.

خامساً: النظرة المستقبلية لقطاع المياه واحتياجات القطاع

النظرة المستقبلية لقطاع المياه

تأخذ النظرة المستقبلية لقطاع المياه بعين الاعتبار الأهداف المدرجة في إستراتيجية القطاع التي تتواءم مع الرؤية الحكومية 2025 وأهداف التنمية المستدامة، وذلك لاستدامة القطاع وجعله أكثر مرونة في مواجهة التحديات، ويمكن تلخيص هذه النظرة بالنقاط التالية :

- تعظيم الاستفادة من المياه المشتركة من خلال متابعة الاتفاقيات المبرمة مع كل من السعودية وسوريا و«إسرائيل» من دول الجوار.
 - التوسع في إعادة استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة في الإنتاج الزراعي، وتوفير المياه اللازمة للأغراض الصناعية والاقتصادية الأخرى.
 - التوسع في مشاركة القطاع الخاص والتحول التدريجي للعمل على أسس تجارية.
 - إدخال الطاقة المتجددة كمصدر لتزويد أنظمة المياه.
 - تحسين كفاءة استخدام الطاقة في مرافق المياه.
 - تحسين خدمات الصرف الصحي.
- ومن المتوقع أن ترتفع حصة الفرد من المياه المفوترة في عام 2025 إلى 105 لترات لكل فرد في اليوم، مقارنة مع 61 لترًا لكل فرد في اليوم في عام 2016.

احتياجات قطاع المياه

- إعطاء المشاريع التالية الدعم السياسي والأولوية بالتمويل:
- مشروع ناقل البحرين.
- مشروع الشيدية / الحسا.
- مشروع وادي العرب.
- تقوية خطوط نقل مياه الصرف الصحي من عمان والزرقاء إلى الخربة السمراء.
- توسعة محطة الخربة السمراء واستخدام الحمأة.
- تثبيت سعر الكهرباء باعتماد تسعيرة عام 2015.
- رصد مبالغ دعم الديسي والمياه المشتراة في موازنة الوزارة لدعم سلطة المياه.
- توفير السيولة النقدية لتغطية مخصصات الموازنة.
- سداد ديون شركة مياه اليرموك ومستحقات شركات الكهرباء.
- مراعاة خصوصية قطاع المياه من حيث الحاجة لمعدات وآليات يتطلب تصنيعها فترة طويلة، والسماح للوزارة بالحصول عليها مثل جتات الصرف الصحي والمشاكل المتحركة وغيرها.
- السماح للوزارة بتعيين عدد إضافي من المهندسين والفنيين المتخصصين.
- دعم تنفيذ حملة إحكام السيطرة على مصادر وشبكات المياه.





الزراعة والثروة الحيوانية





446	تقديم
449	أولاً: الدور التنموي لقطاع الزراعة
450	ثانياً: قطاع الزراعة ضمن خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2022-2018
452	ثالثاً: الإستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية 2025-2016
	رابعاً: سياسات وإستراتيجيات الحكومة
454	والقطاع الخاص المعلنة لقطاع الزراعة
456	خامساً: مدى التنفيذ الفعلي للأهداف المعلنة في الخطط
	سادساً: قدرة المؤسسات المعنية
460	على تحقيق الأهداف التنموية
	سابعاً: نتائج السياسات والإستراتيجيات
463	والخطط التنفيذية المنبثقة عنها
467	ثامناً: نتائج التقييم وعلاقتها بحالة القطاع ومؤشرات أدائه محلياً ودولياً
472	التوصيات والحلول المقترحة في ضوء نتائج التقييم

تقديم

تهدف هذه المراجعة إلى فحص الوضع التنموي لقطاع الزراعة من خلال رصد السياسات والاستراتيجيات وخططها التنفيذية، وقياس مستوى الإنجاز للأهداف التنموية التي تضمنتها، وتحديد جوانب القصور في تحقيق أهداف التنمية الزراعية، ثم التعرف إلى أسباب ذلك، ومستوى أداء المؤسسات الحكومية المعنية، والعوائق التي تواجه الخطط التنفيذية، وصولاً إلى توظيف حالة التشخيص للمساعدة في اقتراح التوصيات والمبادرات اللازمة للتخلص من الأسباب التي أعاقَت تحقيق الأهداف التنموية المنشودة.

لاحظت المراجعة أن السياسات الزراعية المعلنة، قد أظهرت تنوعاً وإحاطة، حيث شملت الموارد، ومستلزمات الإنتاج، والإنتاج والتسويق في القطاعين النباتي والحيواني، وغطت البنى التحتية والخدمات الرئيسية، وصولاً إلى الدعم الذي يبلغ 16.7% من قيمة إجمالي الناتج الزراعي والغذائي، وهي نسبة جيدة خاصة إذا ما أُضيفت إليها الإعفاءات الجمركية، وإعفاءات ضريبة المبيعات على مستلزمات الإنتاج.

وفي ما يتعلق بالاستراتيجيات، لاحظت المراجعة أنها جاءت متقيدة بدرجة جيدة بنهج التخطيط الاستراتيجي ومفرداته، وأن الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية 2016-2025 باعتبارها الأهم بين الاستراتيجيات، كانت الأكثر تقييداً بالنهج والمفردات. وقد تضمنت أيضاً خطه تنفيذية (Action Plan) واضحة ومنسجمة مع الأهداف العامة للاستراتيجية التي كانت بدورها واضحة وشاملة إلى حد كبير ومتوافقة مع السياسات المعلنة للحكومة وأهدافها.

وعن مدى التنفيذ الفعلي للأهداف المعلنة في الخطط الحكومية المعلنة للسياسات والاستراتيجيات، فقد تم خلال الفترة 2001-2015 إصدار قانون المنافسة رقم (49) لسنة

2009 للمحافظة على حرية السوق، وقانون حماية الإنتاج الوطني رقم (21) لسنة 2004 لحماية من المستوردات الضارة. ولتشجيع الصادرات، أصدرت القواعد الفنية المناسبة للأسواق والمتوافقة مع المتطلبات الدولية، ووفرت المختبرات والكوادر لإصدار شهادات الجودة والمطابقة المعتمدة دولياً. وقد حصلت هيئة الاعتماد الأردنية مؤخراً على الاعتماد الدولي، ما يؤهلها لإصدار اعتمادات دولية للمختبرات والشهادات والصادرات الأردنية. وتنشط الحكومة في إبرام اتفاقيات تجارية تتيح للصادرات الأردنية معاملات تفضيلية، وأبرز هذه الاتفاقيات، هي: اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة عام 2004، والاتفاقية مع دول الاتحاد الأوروبي عام 2002. بينما تبدي جهود توفير نقل الصادرات تقصيراً واضحاً بخاصة ما يتعلق بالنقل الجوي والبحري. وتواصل الحكومة تقديم دعم سنوي للبنية التحتية، والحصاد المائي، والبحث والإرشاد، ودعم الأعلاف، وأسعار المياه، وأسعار القروض، وزراعة القمح والشعير، بمعدل سنوي قيمته 125 مليون دينار. هذا بالإضافة إلى إعفاء مستلزمات الإنتاج من الرسوم الجمركية وضريبة المبيعات، وإلى المساعدات الطارئة بمعدل مليوني دينار سنوياً، وتقديم ثلاثة ملايين دينار سنوياً لصندوق إدارة المخاطر الزراعية.

وبالنسبة لقدرة المؤسسات الحكومية على تحقيق الأهداف التنموية، فإن تقارير ديوان المحاسبة تشير إلى ضعف الأداء المؤسسي. كما إن التقارير الدورية لجائزة الملك عبد الله للتميز، تشير إلى قدرات مؤسسية متواضعة لهذه المؤسسات تتراوح بين 30% و55%.

وعن نتائج تطبيق السياسات والاستراتيجيات والخطط التنفيذية، فقد ظهرت العديد من المؤشرات الإيجابية في السنوات العشر الماضية، تمثلت في نسبة نمو مرتفعة للقطاع بالأسعار الجارية (14%)، والنمو المرتفع لصادراته بالأسعار الجارية (7.1%)، وفي معدل الأسعار

القياسية للمنتجين الزراعيين (116%) رغم تراجع الصادرات بسبب الظروف الإقليمية في السنوات الثلاث الماضية، بالإضافة إلى زيادة المساحات المزروعة، وكميات الإنتاج من المنتجات النباتية والحيوانية، ورفع كفاءة استخدام المياه وتحسين جهود الحصاد المائي، وتحقيق نسب اكتفاء ذاتي من بعض المنتجات المهمة. وقد ساهم في تحقيق ذلك، دعم حكومي بلغ 16.7% من إجمالي الناتج الزراعي، بالإضافة إلى إعفاء مستلزمات الإنتاج من الرسوم الجمركية وضريبة المبيعات وإعفاء المنتجين الزراعيين من ضريبة الدخل. إلا أن مشاكل التسويق الداخلي ومعوقات التصدير، وأبرزها النقل ما زالت قائمة، وكذلك ضعف الإنتاجية، وضعف أداء البحث العلمي والإرشاد، ومحدودية القدرة التنافسية، والإخفاق في الاندماج بين المشاريع. وعلى صعيد دور القطاع الخاص، فإن الجانب المهني منه ممثلاً بالاتحاد العام للمزارعين، ما زال ضعيفاً جداً، بينما ما زال قطاع الأعمال الزراعي بلا مؤسسة تجمعهم، بعد أن فشلت جهوده في إنشاء غرفة زراعة الأردن.

وقد وجدت هذه المراجعة علاقة واضحة للجوانب غير الإيجابية في الوضع التنموي لقطاع الزراعة بالمؤشرات الدولية غير الإيجابية بالنسبة للأردن، وإن جاءت هذه المؤشرات على المستوى العام وليس القطاعي، فانخفاض مؤشر سهولة ممارسة الأعمال يؤثر سلباً على الاستثمار في المجالات جميعها، وانخفاض مؤشر الحوكمة يؤثر سلباً على أداء المؤسسات الحكومية في القطاعات جميعها، وانخفاض مؤشر الإنتاجية يؤثر سلباً على التنافسية للمنتجات الوطنية، وانخفاض مؤشر التنافسية يؤثر سلباً على الصادرات وعلى القدرة على منافسة المستوردات.

وفي ضوء نتائج تقييم السياسات والاستراتيجيات والخطط التنفيذية ومؤشراتها على صعيد الموارد والإنتاج والتسويق والصادرات في القطاعين النباتي والحيواني وأداء المؤسسات الحكومية ودور القطاع الخاص، أُقترحت مجموعة من التوصيات لتساهم في تحسين أداء جهود التخطيط والتنفيذ التنموي الزراعي، ورفع درجة تحقيق أهداف السياسات والاستراتيجيات والخطط التنفيذية.

وقد طالت التوصيات الموارد (الأرض والمياه والتمويل والعمال)، والإنتاج النباتي بما فيه الحراج والمراعي، والإنتاج الحيواني، وتسويق المنتجات النباتية والحيوانية، وصادرات الحيوانات والمنتجات الحيوانية والنباتية، والبحث العلمي الزراعي والإرشاد، وقطاع التعاون الزراعي (الجمعيات التعاونية)، والاستثمار الزراعي، والمؤسسات الحكومية المعنية، والقطاع الخاص المهني، وقطاع الأعمال الزراعي.

أولاً: الدور التنموي لقطاع الزراعة

بحسب الكتاب الإحصائي السنوي الصادر عن دائرة الإحصاءات العامة، فقد قُدِّر معدل مساهمة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية خلال الفترة 2011-2015 بنسبة 3.1% وتعادل في قيمتها 748 مليون دينار، و3.7% في عام 2015 وتعادل في قيمتها 980 مليون دينار. ووفق المصدر نفسه، بلغت نسبة المشتغلين الأردنيين الدائمين في قطاع الزراعة 1.87% من إجمالي عدد المشتغلين الأردنيين الدائمين للفترة 2012-2015، حيث بلغ عددهم 23,571 مشتغلاً ليس من ضمنهم عدد المشتغلين الدائمين من أصحاب الحيازات الزراعية وعائلاتهم المتفرغين أو شبه المتفرغين لإدارة حيازاتهم. كما تساهم الصادرات الزراعية والغذائية بنسبة 18% من الصادرات الوطنية كمعدل للفترة 2011-2015. وقد حافظت في عام 2016 على النسبة نفسها تقريباً.

ويوفر قطاع الزراعة وفق الكتاب الإحصائي السنوي للفترة 2011-2015، نسباً عالية من الاكتفاء الذاتي من عدد من المنتجات الغذائية منذ عام 2000 تبلغ 100% من بيض المائدة، و90% من زيت الزيتون، و85% من لحوم الدجاج، و85% من الخضار والفواكه، و65% من الحليب، و44% من لحوم الأغنام و2% من الحبوب. ويوفر القطاع الزراعي تكاملاً للخلف مع قطاع إنتاج مستلزمات الإنتاج النباتي والحيواني، وتكاملاً للأمام مع قطاع تصنيع الغذاء القائم على المنتجات النباتية والحيوانية. كما يوفر أيضاً فرص عمل جزئي غير محددة لسكان الريف والمناطق الزراعية غير العاملين في الزراعة، تمثل مصدراً لدخل إضافي لهم تساهم في تحسين أوضاعهم الاجتماعية خاصة الصحية والتعليمية منها.

ويؤدي قطاع الزراعة بالإضافة إلى ذلك دوراً مهماً في الحفاظ على التنوع الحيوي والغطاء النباتي وخصائص التربة والحد من التصحر، ما يحافظ على الموارد الطبيعية. ويُعد القطاع الوحيد الذي يستخدم المياه العادمة المعالجة التي تبلغ 125 مليون م³، حيث تُخلط مع مياه الري، ومن المنتظر أن تصل وفق تقديرات الإستراتيجية الوطنية للمياه 2016-2025 إلى 235 مليون م³ عام 2025.

ثانياً: قطاع الزراعة ضمن خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022

وضع هذه الخطة مجلس السياسات الاقتصادية المشكل حديثاً عام 2017 بهدف تحفيز النمو الاقتصادي في مواجهة التباطؤ الاقتصادي الذي ما زال مستمراً منذ سنوات وليس مؤملاً الخروج منه في المديين القصير والمتوسط. وقد حملت الخطة عنوان «تحفيز النمو»، وجاءت قبل مرور عامين على إقرار الحكومة لخطة «رؤية الأردن 2025» والاستراتيجيات القطاعية الوطنية العشرية التي بدأت عام 2016، ما يعني أنها وُضعت من أجل تقديم إضافة نوعية لما سبقها من خطط، بل ومختلفة عنها في الاختيارات والأهداف والاستراتيجيات والحوافز، وكان المنتظر أن تُقدّم بشكل خاص حلولاً مختلفة وعاجلة لمواجهة الظرف الاقتصادي الاستثنائي الذي يمر به الأردن.

وبالنسبة لما يخص قطاع الزراعة في خطة التحفيز، فبما أن تطبيق الخطة سوف يبدأ في عام 2018، فإن هذه المراجعة سوف تكتفي بمناقشة وثيقة الخطة من حيث مدى توفر شروط الجودة التي يجب توفرها في أي وثيقة تخطيطية. وفي ما يتعلق بما تضمنته من أهداف ومشاريع ومبادرات، فسوف يكون ذلك جزءاً مما سوف تتناوله المراجعة عند تقييم الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية 2016-2025.

وفي ما يلي أبرز الملاحظات على خطة قطاع الزراعة في وثيقة خطة تحفيز النمو:

- 1 - بدأت الخطة بمقدمة لا عنوان لها، تتكون من مجموعة من الجمل المنفصلة بفواصل، وكل جملة فيها أقرب ما تكون إلى هدف، لكنه لم يُشر إليها بهذه الصفة أو أي صفة أخرى.
- 2 - أعقب المقدمة عنوان يقول: «ترتكز السياسة العامة للقطاع الزراعي على ما يلي»، دون ذكر لهذه السياسة العامة. كما إن ما ذكر على أنه مرتكزات لا يعطي معنى محدداً وواضحاً كما هو متبع في الخطط التنموية والاستراتيجيات، وقد جاء بعضها تكراراً للجمل التي وردت في مقدمة الخطة والتي أشير إليها في ملاحظتنا السابقة، في حين كان يُفترض أن تكون مختلفة عنها. ومن الأمثلة على هذا التكرار «تعزيز استخدام التكنولوجيا»، و«زيادة كفاءة استخدام مياه الري».
- 3 - العنوان الذي يلي ذلك يقول: «يتطلب تنفيذ هذه السياسة ما يلي»، ولا نعلم أي سياسة يقصد في قوله «هذه السياسة» لأن الوثيقة لم تأت على ذكر أي سياسة.

وقد ورد تحت متطلبات السياسة التي لم تذكر في الخطة، ثمانية عناوين، وورد تحت كل عنوان مجموعة من النقاط دون أي مسمى للعناوين أو النقاط التي تحتها والتي يفترض أنها ضرورية لتحقيق العناوين. فهل العنوان هو هدف مثلاً، والنقاط التي تحته هي

إستراتيجيات لتحقيقه؟

- 4 - عاملت الخطة قطاع الزراعة كقطاع واحد، بينما يتكون القطاع من قطاعين فرعيين كبيرين، هما: القطاع النباتي والقطاع الحيواني، وهما قطاعان متميزان تماماً في أوضاعهما الإنتاجية والتسويقية، وتحت كل قطاع منهما، قطاعات فرعية تتميز في الأخرى في أوضاعها الإنتاجية والتسويقية. فتحت قطاع الإنتاج النباتي هناك: خضار، فاكهة، زيتون، تمر، حبوب، بقوليات، نباتات زينة، وأزهار قطف؛ وتحت الإنتاج الحيواني هناك: أغنام، أبقار حليب، دجاج لاحم، دجاج بياض، أسماك، ونحل.
- 5 - لم تشتمل الخطة على خطة تنفيذية (Action Plan) تتضمن الأهداف المطلوب تحقيقها لكل قطاع فرعي مع بيان إستراتيجيات تحقيق هذه الأهداف من مشاريع، وتشريعات، وإستراتيجيات تحفيزية وتوجيهية سواء كانت ضريبية أو جمركية أو تمويلية أو تسعير محفز وموجه لاستعمالات الموارد والخدمات كالمياه والكهرباء.
- 6 - لم تُشر الخطة إلى التحليل الذي اتبعته لتحديد الأهداف والمشاريع. كما إنها أفرطت إفراطاً كبيراً في تقديرها لحجم التمويل الذي يمكن توفيره لتنمية قطاع الزراعة خلال فترة الخطة. وترتب على ذلك إفراطها في تقدير القدرات الحكومية على إدارة وتنفيذ مشاريع زراعية بهذا الحجم من التمويل خلال عمر الخطة، إذ من غير المعقول توفير 800 مليون دينار لمشاريع قطاع الزراعة خلال خمس سنوات، أي بمعدل 160 مليون دينار سنوياً، خاصة أن عدم توفر التمويل كان دائماً هو أكبر المحددات لتنفيذ الخطط التنموية. فضلاً عن أن القدرات الحكومية الإدارية والفنية لا تمكنها من تنفيذ مشاريع بهذا الحجم من التكاليف سواء على المستوى السنوي أو على امتداد سنوات الخطة.
- 7 - ابتعدت الخطة عن نهج التخطيط الإستراتيجي الذي تتبعه الحكومة منذ أكثر من عقدين، لكنها لم تحمل هوية تخطيطية واضحة خاصة بها.
- 8 - لم تميز الخطة بين قطاعات زراعية واحدة ومنافسة تستحق الأولوية في الدعم والتشجيع، فجاءت تقليدية في طرحها ونهجها على عكس ما كان منتظراً منها.
- 9 - لم تقدم الخطة ما هو خاص وعاجل لاخترق الظروف الاستثنائية التي تمر بالقطاع الزراعي، وهو ما كان يفترض أن الخطة قد جاءت من أجل تقديمه.

الأهداف العامة للخطة:

لم تسمها الخطة أهدافاً، وجاءت مباشرة تحت عنوان «ويتطلب تنفيذ هذه السياسة ما يلي»:

1. تعزيز استخدام التكنولوجيا وأتمتة الخدمات التي تقدمها وزارة الزراعة.

2. إرشاد المواطنين إلى فرص الإنتاج الزراعي المتاحة، وتشجيع المشاريع الزراعية الأسرية في الأرياف بهدف تعزيز الأمن الغذائي.
3. تبني الشراكة مع القطاع الخاص في رسم السياسات الزراعية.
4. وضع خطط تسويقية لزيادة تصدير المنتجات الزراعية الوطنية وفتح أسواق جديدة لها.
5. تأهيل العمالة الأردنية وتشجيعها.
6. زيادة كفاءة استخدام المياه المتاحة للري.
7. تشجيع زراعة المحاصيل ذات المردود العالي.
8. إعادة النظر بقانون التعاونيات وأسلوب عملها.

الخطة التنفيذية :

لم تتضمن الخطة عنواناً تحت تعبير «خطة تنفيذية»، وما جاء هو فقط جدول لا يشمل على عناصر الخطة التنفيذية، حيث تضمن الجدول أربعة عناوين، هي: المرتكزات، التدخلات، النوع، والتكلفة.

أما «المرتكزات»، فقد وردت تحتها الأهداف العامة. وأما «التدخلات»، فهي الأهداف الفرعية المحققة للأهداف العامة، والتي ذكرت تحت كل هدف من الأهداف العامة الثمانية المشار إليها في العنوان السابق. وأما «النوع»، فلم يرد تحته إلا «مشروع حكومي، وإصلاح حكومي».

ثالثاً: الإستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية 2016-2025

أ. رؤية الإستراتيجية

تنظر الإستراتيجية لأن يكون القطاع الزراعي عند اكتمال إنجازها في عام 2025 على الصورة التالية :

1. إنتاجية زراعية عالية.
2. كفاءة في استخدام مياه الري.
3. استخدام عالٍ للتكنولوجيا.
4. تشاركية عالية بين القطاعين الحكومي والخاص.
5. تسويق زراعي منافس يربط الإنتاج بالطلب في الأسواق الداخلية والخارجية.

6. أنظمة جودة واعتماد وطنية معتمدة اعتماداً دولياً.
7. إنتاج وتسويق زراعي تصديري يرتبط أولاً بالاحتياجات الغذائية لأسواق الخليج.
8. نسبة عالية من الاعتماد على الذات في الأمن الغذائي.
9. تكامل عالٍ مع القطاعات الاقتصادية الأخرى.
10. قدرة متنامية على مواجهة المخاطر.
11. توزيع عادل لعوائد التنمية الزراعية.

ب. الأهداف العامة للإستراتيجية

بناء على وثيقة «رؤية الأردن 2025» لقطاع الزراعة، ورؤية الإستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية 2016-2025 للقطاع، تم تحديد الأهداف العامة التالية:

1. استدامة الموارد الزراعية وتطويرها.
2. المحافظة على التنوع الحيوي النباتي.
3. تحسين بيئة الاستثمار في القطاع الزراعي.
4. تعزيز التكامل بين الإنتاجين الحيواني والنباتي.
5. تعزيز التكامل بين القطاع الزراعي وقطاعات الاقتصاد الأخرى.
6. تطوير البحث والإرشاد الزراعي واستخدام التكنولوجيا الحديثة في الزراعة.
7. تحسين تنافسية المنتجات الزراعية النوعية والسعرية.
8. ربط الإنتاج الزراعي بحالة الطلب في الأسواق.
9. تنمية الصادرات الزراعية وتنويع الأسواق التصديرية.
10. تعزيز ارتباط الإنتاج والتصدير بالاحتياجات الغذائية للأسواق المستهدفة.
11. حماية السوق المحلية من المستوردات الضارة (المدعومة والإغراقية والمفاجئة في زياداتها).
12. زيادة دخول المزارعين (أنشطة زراعية وريضية ومكملة).
13. دعم الأمن الغذائي (توفير الغذاء، إتاحة الغذاء، مأمونية الغذاء).
14. الحد من هجرة المناطق الزراعية والبدوية إلى المدن.
15. زيادة مساهمة المرأة في التنمية الزراعية.

ت. مؤشرات الأداء الرئيسية للإستراتيجية.

يبين الجدول رقم (1) مؤشرات الأداء الرئيسية للإستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية 2016-2025، ما بين خط الأساس في عام 2014 وسيناريوهات 2025 التي تتراوح بين سيناريو متحفّظ، وسيناريو متفائل.

(الجدول رقم 1)

مؤشرات الأداء الرئيسية للإستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية
(ما بين خط الأساس في 2014 وسيناريوهات 2025)

المؤشر	خط الأساس 2014	السيناريو المتحفّظ عام 2025	السيناريو المتفائل عام 2025
زيادة قيمة الناتج المحلي الزراعي بالأسعار الجارية (مليون دينار)	845	1140	1465
زيادة نسبة مساهمة قطاع الزراعة بالناتج المحلي الإجمالي	%2.9	%3.4	%4.0
زيادة نسبة الصادرات الزراعية إلى الصادرات الكلية	%18	%24	%30
زيادة قيمة التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الزراعي (مليون دينار)	266	325	370
زيادة مساهمة العمالة الزراعية الأردنية إلى إجمالي العمالة	%1.5	%1.7	%1.9
زيادة نسبة العمالة الزراعية الأردنية إلى العمالة الوافدة في القطاع الزراعي	%7.4	%12	%18
زيادة المساحة المروية بالتنقيط لزيادة الإنتاج وكفاءة استخدام المياه (ألف دونم)	900	951	1060
زيادة المساحة المحرّجة طبيعياً وصناعياً (ألف دونم)	905	940	970

رابعاً: سياسات وإستراتيجيات الحكومة والقطاع الخاص المعلنة لقطاع الزراعة

حيث أنه لا توجد سياسات وإستراتيجيات معلنة للقطاع الخاص، فسوف نكتفي بعرض سياسات وإستراتيجيات الحكومة.

أ- السياسات الحكومية المعلنة في مجال التسويق؛

- تحرير التجارة الزراعية المحلية والخارجية.
- وضع قواعد فنية وطنية (المواصفات الإجبارية للسلع) غير مقيدة لحرية التجارة.
- المحافظة على حرية وتنافسية السوق المحلية.

- حماية المنتجات المحلية من المنافسة غير العادلة (الإغراق والدعم غير المسموح والزيادات المفاجئة من المستوردات).
- مساعدة الصادرات على الوصول إلى الأسواق التصديرية (اتفاقيات تجارية واتفاقيات نقل).
- في مجال الإنتاج:
- توفير مياه الري كمياً ونوعياً (سدود وطرق زراعية وأسواق جملة للمنتجات النباتية والحيوانات).
- توفير البنى التحتية المساعدة للقطاع.
- توفير نوافذ تمويلية لتمويل ميسر للمزارعين والجمعيات التعاونية الزراعية.
- توفير خدمات البحث والإرشاد الزراعي والمختبرات الزراعية.
- تنفيذ برامج وقاية النبات والصحة النباتية.
- تنفيذ برامج الصحة الحيوانية والخدمة البيطرية.
- تنفيذ برامج مراقبة المستوردات من النباتات ومنتجاتها، والحيوانات ومنتجاتها، ومستلزمات إنتاج وتسويق الحيوانات ومنتجاتها والنباتات ومنتجاتها.
- الدعم غير المباشر (Subsidy)، ويشمل:
- إعفاء مستلزمات الإنتاج الزراعي ما عدا متعددة الاستعمالات منها من الرسوم الجمركية.
- إعفاء مستلزمات الإنتاج الزراعي ما عدا متعددة الاستعمالات منها من الضريبة العامة على المبيعات، وقد تم إلغاء الإعفاء عام 2018. وينبغي مراجعة ذلك والنظر في إعادة العمل بالإعفاء.
- إعفاء المزارعين من ضريبة الدخل.
- الدعم المباشر، ويشمل:
- دعم أعلاف الأغنام.
- دعم أسعار مياه الري في وادي الأردن وأسعار الطاقة للآبار الارتوازية.
- دعم القمح والشعير مزارعي بشرائه أعلى من الأسعار العالمية وتوفير بذار القمح لهم.
- دعم البنى التحتية والمرافق العامة.
- دعم البحث والإرشاد الزراعي والخدمات المخبرية.

- دعم برامج وقاية النبات والصحة النباتية.
- دعم برامج الصحة الحيوانية والخدمات البيطرية.
- دعم الرقابة على المستوردات من الحيوانات والنباتات ومنتجاتها ومستلزمات إنتاجها وتسويقها.
- دعم برامج إدارة أنواع الدعم المباشر جميعها.

ب- الإستراتيجيات

سوف يتم استعراضها عند مراجعتها لاحقاً لبيان أهدافها المعلنة. وتشمل هذه الإستراتيجيات ما يلي:

- وثيقة «رؤية الأردن 2025».
- وثيقة الإستراتيجية الوطنية للمياه 2016-2025.
- وثيقة الإستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية 2016-2025.
- خطة قطاع الزراعة في وثيقة خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022.

خامساً: مدى التنفيذ الفعلي للأهداف المعلنة في الخطط

في ما يلي الأهداف الرئيسية المعلنة من قبل الحكومة في الخطط التنموية للسياسات والإستراتيجيات ومدى الالتزام بها:

1. المحافظة على حرية السوق وتنافسيتها

أصدرت الحكومة قانون المنافسة رقم (49) لسنة 2002 لتحقيق هدف حرية السوق الزراعية وتنافسيتها، وهو إنجاز مهم. لكن لم يحصل أن نفذت وزارة الصناعة والتجارة أي إجراءات في هذا المجال، حيث لم تُبلغ أي جهة أو فئة في القطاع الزراعي عن أي اختراق لحرية السوق وتنافسيتها.

2. حماية المنتجات المحلية من المنافسة غير العادلة من قبل المنتجات المستوردة

أصدرت الحكومة قانون حماية الإنتاج الوطني رقم (21) لسنة 2004، ووزارة الصناعة والتجارة هي الجهة المسؤولة عن تطبيقه. ويحمي هذا القانون المنتجات المحلية من المستوردات في حالات الإغراق، أو تلقيها دعماً غير مسموح لبلادها تقديمه لها، أو زيادة كمياتها بصورة مضاعفة.

ولم يصدر عن وزارة الصناعة والتجارة أي تطبيق للقانون لأي حالة حماية للمنتجات الزراعية المحلية من مستوردات مخالفة حتى الآن، حيث أنه لم تتقدم زراعة معينة أوفئة من منتجي سلعة زراعية بشكوى بموجب القانون عن ضرر لحق بها من المستوردات لارتكابها أي من المخالفات الثلاث المذكورة بالقانون.

3. تشجيع الصادرات الزراعية

يلتزم الأردن بعدم دعم الصادرات أمام منظمة التجارة العالمية، لكن الحكومة تقدم جهداً ملموساً في تشجيع الصادرات من خلال إعداد منظومة القواعد الفنية (المواصفات الإلزامية) للمنتجات المتلائمة مع المتطلبات الدولية بما يهيئ دخولها إلى الأسواق التصديرية. كما توفر لها الحكومة شهادات الجودة، وشهادات المطابقة المطلوبة، والوحدات الفنية والمختبرات اللازمة لذلك. وقد حقق الأردن إنجازاً كبيراً عندما حصلت وحدة الاعتماد الأردنية على الاعتراف الدولي بها في تشرين الثاني 2017.

4. توفير البنى التحتية المساعدة للقطاع الزراعي

تقدم الحكومة بحسب تقارير حسابات الدعم المحلي الصادرة عن وزارة الزراعة، والتي تقدم سنوياً لمنظمة التجارة العالمية، دعماً سنوياً مستمراً للبنى التحتية للقطاع الزراعي من سدود وطرق زراعية بلغ 17.3 مليون دينار عام 2013 و19.2 مليون دينار عام 2014.

5. توفير خدمات البحث والإرشاد الزراعي

تقدم الحكومة بحسب تقارير حسابات الدعم المحلي المقدمة سنوياً لمنظمة التجارة العالمية، دعماً سنوياً مستمراً للبحث والإرشاد الزراعي بلغ 8.23 مليون دينار عام 2013 و8.8 مليون دينار عام 2014.

6. إعفاء مستلزمات الإنتاج الزراعي من الرسوم الجمركية

تعفي الحكومة مستلزمات الإنتاج الزراعي جميعها من الرسوم الجمركية ما عدا المتعدد الاستعمالات منها، أي التي تُستعمل لغير الإنتاج الزراعي أيضاً وهي قليلة جداً.

7. إعفاء مستلزمات الإنتاج الزراعي من الضريبة العامة على المبيعات

تعفي الحكومة مستلزمات الإنتاج الزراعي جميعها من الضريبة العامة على المبيعات ما عدا متعدد الاستعمالات منها، وهي قليلة جداً. وقد أُلغي الإعفاء في عام 2018، وينبغي مراجعة ذلك والنظر في إعادة الإعفاء.

8. إعفاء المزارعين من ضريبة الدخل

يُعطى المزارعون من ضريبة الدخل بموجب الفقرة (أ/5) من قانون ضريبة الدخل النافذ رقم (34) لسنة 2014.

9. توفير الاحتياجات المائية لقطاع الزراعة

- بحسب الإستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية 2016-2025، فإنه يتم توفير الاحتياجات المائية لقطاع الزراعة من الناحية الكمية، والتي تصل إلى 505 ملايين م³، وتعادل مصادرها 51.9% من مجموع المياه المتاحة للاستعمالات كافة، وتتأتى من المصادر التالية: 150 م³ سطحي، و231.3 م³ جوفي، و123.3 م³ مياه صرف صحي معالجة.

- تبين الإستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية أن نوعية مياه الري في تراجع، حيث تبلغ نسبة المياه العادمة المعالجة فيها 24% من المياه المتاحة للزراعة، وسوف تصل في عام 2025 إلى 33.6% على الأقل.

- إنشاء سدود ترابية وحفائر وبرك في البادية في إطار الحصاد المائي حتى عام 2014 بما مجموعه 110.8 م³. وهناك تحت التنفيذ مشاريع لحصاد مائي حجمها 11.7 م³. وتشير أرقام مديرية الحصاد المائي في وزارة الزراعة إلى أن الخطة المستقبلية تتضمن حتى عام 2025، حصاداً مائياً حجمه 14.6 م³. ليصبح الإجمالي 137 م³.

10. فتح الأسواق التصديرية

- تتولى الحكومة توقيع اتفاقيات تسهيل التبادل التجاري مع عدد كبير من الدول في العالم، ولعل أهم هذه الاتفاقيات هي اتفاقية التجارة الحرة الموقعة مع الولايات المتحدة عام 2000، والاتفاقية مع الاتحاد الأوروبي الموقعة عام 2002.

- منذ إغلاق مؤسسة التسويق الزراعي، توقف دور الحكومة في استكشاف الأسواق التصديرية الجديدة. ولم تنجح جهود الحكومة في توفير النقل البحري والجوي للصادرات، مع أن النقل هو أكبر عائق للصادرات.

11. توفير التمويل الميسر للجمعيات التعاونية الزراعية

- تتولى وزارة التخطيط توفير التمويل الميسر للجمعيات التعاونية الزراعية، لكن بنسبة أقل بكثير مما تحتاجه هذه الجمعيات. وتتولى الوزارة بنفسها تقديم هذا التمويل للجمعيات والإشراف على المشاريع التي تمولها، وترفض المؤسسة التعاونية أن تتولى هذه المسؤولية عنها.

- تقدم الحكومة بحسب موازنات المؤسسة التعاونية دعماً سنوياً للمؤسسة بقيمة مليون دينار للقيام بمهامها في خدمة مختلف أنواع الجمعيات التعاونية، ومن بينها الجمعيات الزراعية.

12. تقديم الدعم للقطاع الزراعي (Subsidy)

بحسب تقارير حسابات الدعم المحلي المقدمة من وزارة الزراعة لمنظمة التجارة العالمية، تقدم الحكومة دعماً سنوياً مستمراً في المجالات التالية بلغت في عامي 2013 و2014 كما يلي:

1. دعم الأعلاف لقطاع الأغنام بمبلغ 51 مليون دينار في عام 2013، و38 مليون دينار في عام 2014.

2. دعم أسعار المياه في وادي الأردن بمبلغ 9.97 مليون دينار في عام 2013، و10.8 مليون دينار في عام 2014.

3. دعم أسعار منتجي القمح والشعير بمبلغ 3.24 مليون دينار في عام 2013، و3.1 مليون دينار في عام 2014.

4. دعم برامج وقاية النبات وفحص مستلزمات الإنتاج النباتي والحيواني والمنتجات المستوردة بمبلغ 21 مليون دينار في عام 2013، و21.38 مليون دينار في عام 2014. ودعم برامج مكافحة الآفات والأمراض والصحة الحيوانية بمبلغ 12.11 مليون دينار في عام 2013، و14.02 مليون دينار في عام 2014.

5. دعم برامج التطوير واستصلاح الأراضي بمبلغ 2.4 مليون دينار في عام 2013، و2.58 مليون دينار في عام 2014.

6. تقدم مؤسسة الإقراض الزراعي قروضاً للمزارعين بأسعار فائدة منافسة. وقد بلغ معدل قيمة قروضها السنوية للفترة 2014-2016 حوالي 38 مليون دينار.

13. الإعفاء من فوائد القروض وتقديم المساعدات الطارئة

- بحسب تقرير «الزراعة في الأردن والخدمات الحكومية للقطاع الزراعي» الصادر عن وزارة الزراعة عام 2015، فقد أُعفي المزارعون من الفوائد على قروضهم المستحقة ما بين عامي 1985 و2012 بمبلغ 50.7 مليون دينار، أما في عام 2017، فتشير أرقام الوزارة إلى أن إعفاءات المزارعين من الفوائد على قروضهم قد بلغت 2.18 مليون.
 - بلغ حجم التعويضات للمزارعين عن الأضرار التي لحقت بهم من الصقيع عام 2008 ما قيمته 9.3 مليون دينار، و1.6 مليون دينار عام 2004 بحسب تقرير «الزراعة في الأردن والخدمات الحكومية للقطاع الزراعي» الصادر عن وزارة الزراعة عام 2015، فيما تشير أرقام وزارة الزراعة إلى أن تعويضات المزارعين عن أضرار الصقيع عام 2017 قد بلغت 1.4 مليون.
- بهذا، فإن مجموع ما قُدم خلال 32 عاماً (1985-2017)، يبلغ 64.2 مليون دينار، أي بمعدل سنوي يبلغ حوالي 2 مليون دينار.

سادساً: قدرة المؤسسات المعنية على تحقيق الأهداف التنموية

تتصل قدرة المؤسسات المعنية بتحقيق أهداف التنمية الزراعية بعوامل ذاتية تتعلق بها وأخرى موضوعية تتعلق بالبيئة العامة وبخاصة المساندة منها.

أ-العوامل الذاتية

1. درجة مؤسسية هذه المؤسسات من حيث التشريعات التي تحكم أعمالها واكتمال بنائها التنظيمي وسلامته، وتكامل وحداتها التنظيمية وتماسكها وتقاليدها العمل بها والاستجابة لانسباب العمل والتعامل مع التغذية الراجعة.
2. قدرات العاملين الإدارية والفنية والمالية في المؤسسات ومستوى مهاراتهم العملية المختلفة.
3. قدرة الإدارة العليا للمؤسسات على القيام بالمسؤوليات الإدارية من تنظيم وتخطيط وإشراف ومتابعة وتقييم.
4. وجود قواعد بيانات شاملة مصممة على أسس علمية مستفيدة من التقدم في تكنولوجيا المعلومات.

ولأجل تقييم هذه العوامل لدى المؤسسات المعنية بقطاع الزراعة، يمكن العودة إلى التقارير الدورية لمؤسسة جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز التي تقيس هذه العوامل لدى الوزارات والوحدات الحكومية المستقلة جميعها في الدولة، حيث أن تقييم الجائزة لأداء سائر المؤسسات الحكومية في دوراتها جميعها وحتى دورتها الأخيرة 2015/2014 تراوح بين 30%-55%. وقد كانت درجة تقييم وزارة الزراعة على سبيل المثال 35% فقط، علماً أن ذلك كان تقدماً لها عن الدورة السابقة 2012/2013، حيث حصلت فيها على درجة 25%. وكان تقدمها بـ 10 درجات بين دورتين يعدّ قياسياً وغير قابل للتكرار. كما إن عودتها إلى التراجع أمر وارد بدرجة غير قليلة. وتحدث التقارير السنوية لديوان المحاسبة في كثير من الأحيان عن أداء غير مؤسسي، تشير إليه بوضوح المخالفات الإدارية والمالية المستمرة التي لا تظهر أي تراجع.

ولعل ما يشير إلى ضعف هذه العوامل لدى المؤسسات المعنية أيضاً هو عدم وجود قواعد بيانات علمية شاملة لدى المؤسسات، ونقص مخصصات التدريب، والترهل الناتج عن زيادة أعداد الموظفين، وضعف توزيعهم بناء على احتياجات العمل، بالإضافة إلى ما يجري من إضعاف لدور الأمناء والمديرين العامين، وتجاهل دورهم في الاستقرار الإداري الناجم عن تهديد الوزراء لدورهم الوظيفي والتغول على صلاحياتهم.

ب-العوامل الموضوعية

1. درجة توفر المؤسسة في بناء وأداء أجهزة الإدارة العليا للدولة ممثلة بمجلس الوزراء، ومجلس الأمة، وديوان المحاسبة، ومنظومة النزاهة بما فيها هيئة مكافحة الفساد. وانعكاس توفرها على التعاون والتنسيق في ما بين المؤسسات المنفذة للخطط.
2. تردد الإرادة السياسية القوية الداعمة لفكر التخطيط للتنمية وتطبيقه لدى الإدارة العليا للدولة، حيث يتم التعبير عن هذه الإرادة من خلال المستوى الفني لوثائق التخطيط الصادرة عن المؤسسات، والاستمرارية في جهود التخطيط، ومتابعة أداء تنفيذ الخطط، وتقييم نتائجها ومراجعتها في ضوء التقييم.
3. تصميم الموازنات السنوية للمؤسسات على أساس الارتباط بتحقيق الأهداف، وبنائها على تحديد الأولويات بناء على درجة أهميتها، وتوفير المخصصات المالية لأقرب ما يمكن إلى احتياجات تنفيذ الأهداف.
4. أهلية القطاع الخاص لإنجاز المشاريع المحالة عليه بموجب العطاءات والتقيّد بالمواصفات المطلوبة والأوقات المحددة. ذلك أن المؤسسات الحكومية لا تنفذ المشاريع الإنشائية

والهندسية، وما يتصل بالبنية التحتية، وشراء المعدات والأجهزة للمشاريع والمؤسسات، ومستلزمات عمل المؤسسات من أجهزة وأثاث وقرطاسية وأعمال الصيانة حيث تحيل تنفيذها بموجب عطاءات للقطاع الخاص.

5. مستوى مشاركة القطاع الخاص في إعداد السياسات والإستراتيجيات والخطط التنفيذية. ولتقييم هذه العوامل الموضوعية المتصلة بدرجة مؤسسية بناء وأداء الإدارة العليا للدولة، يمكن الرجوع أيضاً إلى تقارير مؤسسة جائزة الملك عبدالله الثاني للتميز، وتقارير ديوان المحاسبة التي أشير إليها في تقييم العوامل الذاتية.

أما بالنسبة لوجود الإرادة السياسية الداعمة للتخطيط للتنمية لدى الإدارة العليا للدولة، فإن الواقع العملي يشير إلى ضعف هذه الإرادة. يستدل على ذلك من عدم انتظام تتابع الخطط التنموية، والتخلي عن متابعتها عند تغيير الحكومة، والضعف في متابعة تنفيذ الخطط وتقييمها مؤسسياً وبوثائق منشورة.

وعن تصميم الموازنات على نحو فعال وربطها بالأهداف ذات الأولوية وتوفير المخصصات الأقرب لاحتياجات تنفيذها، فإن الموازنات السنوية للمؤسسات لا تلتزم بقانون الموازنة العامة في الأردن رقم (58) لسنة 2008 الذي يفرض موازنة البرامج الموجهة بالأداء. كما إن الموازنات غالباً ما تصدر كنسخ مكررة عن سابقتها بسبب نقص التمويل والعجز في موازنات الدولة، حيث يسبق إعداد الموازنات عادة بلاغ الحكومة الذي يتضمن شروطاً لا تترك مجالاً لإعادة هندستها أو تعديل مخصصاتها التنموية إلا بما تسمح به المنح والقروض الخارجية الميسرة والتي عادة ما تكون غير كافية.

وبالنسبة لأهلية القطاع الخاص القائم على تنفيذ العطاءات المحالة عليه، فتُظهر عجزاً غير قليل تكشف عنه تقارير ديوان المحاسبة إن كان على صعيد الالتزام بالمواصفات أو بمدة التنفيذ.

وحول مستوى مشاركة القطاع الخاص في إعداد الخطط وتنفيذها، فقد أصبح له مؤخراً دور واضح في إعداد الخطط. وأما قيامه بالاستثمار في المشاريع التنموية المحددة في الخطط، فإن القطاع الخاص في الغالب لا ينفذ من المشاريع سوى التي تتصل بخبراته التقليدية وتحقق له أعلى قدر من الربح، لكنه وإن لم ينسق في ما ينفذه من مشاريع مع الجهات الحكومية ولم يلتزم بخططها التأشيرية، إلا أنه يستجيب في اختياره لمشاريعه للاحتياجات التي يطلبها السوق، وهو ما يجعلها في الغالب قريبة لمتطلبات التنمية أو غير بعيدة عنها على الأقل.

سابعاً: نتائج السياسات والإستراتيجيات والخطط التنفيذية المنبثقة عنها

هناك عدد من المؤشرات القائمة نسوقها لبيان نتائج السياسات الحكومية والإستراتيجيات التي أُعتمدت وطُبِّقت، والخطط التنفيذية المنبثقة عنها؛ فمنها ما هو إيجابي، ومنها ما يشير إلى حاجة القطاع الزراعي إلى المزيد من الجهد التخطيطي والتنفيذي من أجل تنميته والتخلص من المعوقات التي تعترض النهوض به.

أ. المؤشرات الإيجابية

1. يبين الجدول رقم (2) الخاص بمؤشرات حالة القطاع الزراعي، وجود تقدم في المساحات المزروعة، والإنتاج النباتي والحيواني، ومساحات المحميات الرعوية، وأعداد المواشي، وصادرات الأغنام الحية، والمنتجات البستانية خلال 16 عاماً (2000-2015).

الجدول رقم (2)
مؤشرات حالة القطاع الزراعي للفترة 2000-2015

الفترة	2002-2000	2009-2007	2013-2015
مساحة الزراعة المروية / ألف دونم	650	810	995
إنتاج الخضار والفاكهة / ألف طن	1500	2150	2,345
المساحات المزروعة بالزيتون / ألف دونم	450	630	816
إنتاج الزيتون / ألف طن	124	120	160
إنتاج زيت الزيتون / ألف طن	19	24	32
مساحة المحميات الرعوية / ألف دونم	165	255	335
إنتاج بيض المائدة / مليون بيضة	790	860	950
إنتاج لحوم الدجاج / ألف طن	118	145	190
إنتاج اللحوم الحمراء / ألف طن	12,6	23,2	20,1
إنتاج الحليب (أبقار وأغنام وماعز) / ألف طن	214,9	323,8	442,5
أعداد الأبقار / رأس	44,300	72,300	70,900
صادرات الأغنام / ألف رأس	240	320	450

المصدر: وزارة الزراعة، التقارير الإحصائية السنوية، 2000-2015، ودائرة الإحصاءات العامة، النشرة الزراعية السنوية، سنوات عدة.

2. تنوع المنتجات البستانية؛ فمنذ عام 1985 كانت البداية مع زراعة التفاح في الشوبك، ثم تمددت لتصبح مساحتها الإجمالية بحسب أرقام عام 2017 ما مجموعه 23,895 دونماً تُنتج 39,902 طن، من بينها: النخيل بمساحة 22,220 دونماً تُنتج 9,764 طناً؛ والجوافة

بمساحة 2,385 دونماً تُنتج 1,105 أطنان؛ والرمان بمساحة 2,474 دونماً تُنتج 4,413 طنناً؛ والأسكندنيا بمساحة 3,000 دونم تُنتج 1,200 طن؛ والفراولة بمساحة 1,179 دونماً تُنتج 4847 طنناً.

3. بلغ الاكتفاء الذاتي من بعض المنتجات نسباً عالية، ففي عام 2015 كانت نسب الاكتفاء الذاتي 100% من بيض المائدة، و90% من زيت الزيتون، و85% من لحوم الدجاج، و85% من الخضار والفواكه، و65% من الحليب، و44% من لحوم الأغنام.

4. وصل مجموع الحصاد المائي بحسب بيانات مديرية الحصاد المائي في وزارة الزراعة إلى 110.7 م.م 3م عام 2014، وتحت التنفيذ 11.7 م.م 3م، والمخطط له حتى عام 2025 هو 14.6 م.م 3م ليصبح المجموع 137 م.م 3م. وهذا يمثل جهداً تشاركياً بين وزارة الزراعة ووزارة المياه والري. هذا بالإضافة إلى السدود الكبيرة التي تبلغ سعتها بحسب وزارة المياه 325 م.م 3م.

5. زيادة كفاءة استخدام مياه الري نتيجة لزيادة كفاءة نظام نقل مياه الري إلى المزارع في وادي الأردن، واستخدام نظام الري بالتنقيط. حيث انخفضت مخصصات مياه الري من 750 م.م 3م عام 2005، إلى 505 م.م 3م عام 2014 رغم:

- ارتفاع المساحة المروية من 720 ألف دونم عام 2005، إلى 1.1 مليون دونم عام 2015.
- وارتفاع الإنتاج من المنتجات البستانية المروية من 1.6 مليون طن عام 2005، إلى 2.6 مليون طن عام 2015.

6. في تكاملاته مع الخلف، ساعد نمو قطاع الزراعة على نمو إنتاج مجموعة من مستلزمات الإنتاج بلغت صادراتها عام 2014، بحسب الكتاب الإحصائي السنوي الصادر عن دائرة الإحصاءات العامة، 115.5 مليون دينار، وهي تتكون من البذور، والأسمدة الذائبة، والمبيدات الحشرية، والأعلاف، والعلاجات واللقاحات البيطرية.

7. بحسب تقديرات بعض أصحاب الخبرة في الصناعات الغذائية، فإن قطاع الزراعة في تكاملاته للأمام، يوفر ما نسبته 20%-30% من احتياجات تصنيع الغذاء القائم على المنتجات النباتية والحيوانية.

8. بحسب أرقام الكتاب الإحصائي السنوي، كان قطاع الزراعة الأكثر نمواً بالأسعار الجارية بين القطاعات الاقتصادية الأخرى كمعدل للفترة 2005-2016، بنسبة 14%، متفوقاً في ذلك على معدل نمو الاقتصاد الكلي بالأسعار الجارية للفترة نفسها، والذي بلغ 12.1%.

9. نمت الصادرات الزراعية والغذائية بالأسعار الجارية بنسبة أعلى من نمو الصادرات

الوطنية كمعدل للفترة 2006-2016، حيث نمت بنسبة 7.1%، في حين نمت الصادرات الكلية بنسبة 6.2%، وفق أرقام الكتاب الإحصائي السنوي.

10. يشير الكتاب الإحصائي السنوي إلى أن الأسعار القياسية للمنتجين الزراعيين بالأسعار الجارية للسنوات العشر الأخيرة 2007-2016، بلغت على الترتيب: 100%، 116.3%، 98.9%، 117.8%، 112.8%، 115.6%، 143%، 146.9، 156.1%، 141%، ما يعني أن الأسعار كانت منصفة للمزارعين عدا عام 2009.

ب. النتائج والمؤشرات السلبية

1. يوجد توسع كبير في التنظيم البلدي على حساب الأراضي الزراعية بسبب التوسع الأفقي غير المبرر للبناء ورغبة أصحاب الأراضي في رفع أسعارها. وما زال المجلس الأعلى للتنظيم والحكومات، يخالفان نظام الأراضي رقم (36) لسنة 2007 تحت ضغط تشجيع الاستثمار. كما يتغاضيان عن تحديث خريطة استعمال الأراضي للتهرب من التقيد بتطبيق النظام.

2. نسبة المشتغلين الدائمين من الأردنيين في القطاع الزراعي بأجر من إجمالي المشتغلين الدائمين من الأردنيين بأجر، هي 1.87%. وهناك إحجام من العمالة الأردنية عن العمل في قطاع الزراعة الذي أصبح يعتمد على العمالة الوافدة التي تهرب منه إلى قطاعات أعلى أجراً، ما يقلل من توفرها، ويرفع أجورها على قطاع الزراعة.

3. تراجع نوعية مياه الري من المصادر السطحية بسبب تزايد نسبة المياه العادمة المعالجة فيه، حيث ارتفعت نسبتها من نحو 12.4% في عام 2005 إلى 24.4% في عام 2014، وهي في طريقها للارتفاع إلى 33.6% في عام 2025 بحسب الإستراتيجية الوطنية للمياه 2016-2025.

4. انخفاض الإنتاجية بسبب صغر وحدات الإنتاج في قطاعي الإنتاج والتسويق، وضعف استخدام التكنولوجيا، وضعف البحث العلمي والإرشاد لدى القطاعين الحكومي والخاص، وضعف الممارسات الزراعية الجيدة (GAP)، ما يزيد من تكلفة المنتج، ويقلل من جودته النوعية، ويؤدي إلى تراجع قدرته التنافسية. ومن أمثلة انخفاض الإنتاجية:

- انخفاض العائد على وحدة المياه.
- غياب التربية المكثفة للأغنام.
- ضعف أعداد مواليد الأغنام وإنتاجها من الحليب.

- ضعف الإنتاجية في الخضار والفاكهة في الزراعة المكشوفة، مقارنة بالزراعة داخل البيوت البلاستيكية.

5. الجمعيات التعاونية الزراعية لا تلقى الاهتمام الكافي من المتابعة والرقابة والتشجيع وتوافر نافذة تمويلية خاصة بها.

6. الفجوة الغذائية، بحسب أرقام الكتاب الإحصائي السنوي، ما زالت تتوسع مع الفارق بين المستوردات والصادرات من الغذاء، حيث اتسعت من 918 مليون دينار عام 2007، إلى 1,088 مليون دينار عام 2011، ثم إلى 1,829 مليون عام 2014.

7. ارتفاع نسبة الفقد والتلف في المنتجات الزراعية، وخاصة الخضار والفواكه في مرحلتي الإنتاج والتسويق. وعادة ما تقدر منظمة الفاو هذه النسبة في الدول النامية بما يزيد على 15% من الإنتاج. وإذا افترضنا أنها تساوي في الأردن 10% فقط، فإن ذلك يعني أن حجم الفقد والتلف يصل إلى 250 ألف طن سنوياً.

8. ما تزال المزايدات في أسواق الجملة للخضار والفواكه التي تتشكل بموجبها الأسعار، تشوبها الفوضى التي تؤثر سلباً على أسعار المزارعين. ويتطلب التغلب عليها تشكيل لجنة تمثل عدداً من الجهات ذات العلاقة للرقابة على هذه المزايدات.

9. ما تزال المواشي الأردنية ومنتجاتها غير مهيأة للتصدير إلى الأسواق الأوروبية بسبب عدم وجود نظام تتبع Traceability لها في الأردن.

10. ما زالت 93% من صادرات الخضار والفواكه، تذهب للأسواق التقليدية العربية المجاورة والخليجية. وتفتقر هذه الصادرات إلى التوسع في الأسواق الأوروبية عالية الدخل، وإلى الدخول في أسرع وقت إلى السوق الروسية الواسعة، وخصوصاً في موسم الشتاء.

11. ما يزال النقل هو العائق الأكبر أمام الصادرات الزراعية، فالنقل البري ليس منتظماً في توفره، وأجوره مرتفعة. والنقل البحري المنافس في تكلفته غير متاح من خلال ميناء العقبة، وتواجهه عقبات في الموانئ المجاورة. كذلك فإن النقل الجوي ما يزال يتم بطائرات الركاب فقط، وهو غير متاح على نحو كافٍ ومنتظم، وأجوره عالية.

ثامناً: نتائج التقييم وعلاقتها بحالة القطاع ومؤشرات أدائه محلياً ودولياً

للإحاطة بنتائج التقييم وعلاقتها بحالة القطاع ومؤشرات أدائه، تم أولاً استعراض سياسات الحكومة واستراتيجياتها وخططها المعلنة لتنمية القطاع، إلى جانب استعراض قدرة المؤسسات الحكومية المعنية على تنفيذها وتحقيق أهدافها.

ثم حُدِّت ثانياً نتائج تطبيق هذه السياسات والاستراتيجيات والخطط من خلال استعراض السياسات الحكومية في قطاع الزراعة، وكذلك استعراض مدى التنفيذ الفعلي للأهداف المعلنة في الخطط التنفيذية، بالإضافة إلى استعراض نتائج تطبيق السياسات والاستراتيجيات والخطط التنفيذية.

وفي ضوء ما تقدم، حُدِّت الفجوة في العلاقة بين الإنجازات التنموية المتحققة نتيجة السياسات والاستراتيجيات والخطط التي طُبِّقت، وبين حالة القطاع ومؤشرات أدائه. وستُحدَّد الفجوة من خلال استعراض مؤشرات الأداء الإيجابية وغير الإيجابية.

أ. مساهمة القطاع في الاقتصاد الوطني (1) المؤشرات الإيجابية:

1. يحتل القطاع المركز الأول في نسبة النمو بالأسعار الجارية بين القطاعات الاقتصادية على مدى 12 سنة في الفترة 2005-2016، حيث سجّلت نسبة النمو 14%، في حين كانت نسبة نمو الاقتصاد الكلي هي 12.1%.
2. يحتل القطاع المركز الأول بين القطاعات الاقتصادية في نسبة نمو صادراته على مدى 11 سنة في الفترة 2006-2016، بمعدل 7.1%، في حين نمت الصادرات الوطنية في الفترة نفسها بمعدل 6.2%.
3. تراوحت نسبة الصادرات الزراعية والغذائية من الصادرات الوطنية خلال السنوات العشر الماضية 2006-2015، ما بين 16%-21%، وتأتي بذلك ثانياً بعد الصادرات الصناعية، أو ثالثاً بعد الصادرات التعدينية في بعض الأحيان.
4. بلغت الأسعار القياسية للمنتجين الزراعيين خلال الفترة 2007-2016 على الترتيب: 100%، 116.3%، 98.9%، 117.8%، 112.8%، 115.6%، 143%، 146.9%، 156.1%، 141%.

5. نسب اكتفاء مائة بالمائة من لحوم الماعز والحليب الطازج وبيض المائدة والزيتون وزيت الزيتون، وفوق 80% من الخضار والفواكه ولحوم الدجاج.

(2) المؤشرات غير الإيجابية :

1- ما زالت نسبة مساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي تتراوح بين 3-3.9%، وهي نسبة قليلة، وإن كان لها أسبابها.

2- بلغت نسبة المشتغلين الأردنيين الدائمين بأجر في القطاع، إلى إجمالي الأردنيين المشتغلين الدائمين بأجر في عام 2014، ما نسبته 1.87%، وهي نسبة ضعيفة.

ب. السياسات الحكومية

(1) المؤشرات الإيجابية :

1. شمولية أهداف السياسات، ما أدى إلى تنوع السياسات، وتعدد أهدافها العامة إلى سبعة أهداف.

2. التشريع لتحرير التجارة الزراعية المحلية والخارجية.

3. وضع قواعد فنية (مواصفات إجبارية) للسلع متوافقة مع المعايير الدولية.

4. التشريع للحفاظ على حرية السوق المحلية وتنافسيتها.

5. التشريع لحماية المنتجات المحلية من المنافسة غير العادلة وبخاصة المستوردات الضارة.

6. المساعدة في فتح الأسواق التصديرية.

7. تقديم إعفاءات جمركية وضريبية لمستلزمات الإنتاج، (فُرضت مؤخراً ضريبة مبيعات على مستلزمات الإنتاج، وينبغي مراجعة الحكومة لقرارها هذا).

8. تقديم الدعم المباشر (Subsidy) للقطاع الزراعي بقيمة إجمالية سنوية قدرها 125 مليون دينار، تمثل 16.7% من الناتج المحلي الزراعي، ما يجعله دعماً جيداً، ويصبح دعماً كبيراً إذا ما أضفنا إليه الإعفاءات الجمركية والضريبية على مستلزمات الإنتاج. ويشمل الدعم البنى التحتية، وبرامج خدمات الصحة النباتية والصحة الحيوانية، والمراقبة على الحيوانات والنباتات ومنتجاتها ومستلزمات إنتاجها وتسويقها، والبحث والإرشاد الزراعي والخدمات المختبرية، والحراج والمراعي، ومشاريع صيانة وتطوير الأراضي، ودعم الأعلاف والمياه وأسعار القمح والشعير.

(2) المؤشرات غير الإيجابية:

1. ضعف آليات السياسات لتوصيل الدعم والخدمات المدعومة للفئة المستهدفة.
2. ضعف المتابعة والتقييم للسياسات للتأكد من تحقيق أهدافها.
3. ضعف استقرار السياسات بسبب التعديل عليها أو اتخاذ قرارات تقلل من تأثيرها.
4. ما ينشأ عن السياسات من تضارب مصالح بين فئات داخل قطاع الزراعة، ومع فئات في قطاعات أخرى.
5. الإخفاق في بناء قواعد للبيانات وفي بناء الموازنات السنوية على أساس البرامج الموجهة للاداء.

ت. التنفيذ الفعلي للأهداف المعلنة في الخطط

(1) المؤشرات الإيجابية:

1. إصدار قانون المنافسة رقم (49) لسنة 2002 للمحافظة على حرية السوق وتنافسيتها.
2. إصدار قانون حماية الإنتاج الوطني رقم (21) لسنة 2004 لحماية المنتجات الوطنية من المستوردات الضارة.
3. تقديم ما معدله 17 مليون دينار سنوياً للبنية التحتية للقطاع.
4. إعفاء مستلزمات الإنتاج الزراعي من الرسوم الجمركية.
5. إعفاء مستلزمات الإنتاج الزراعي من الضريبة العامة على المبيعات.
6. إعفاء المزارعين من ضريبة الدخل بموجب الفقرة (5/أ) من القانون رقم (34) لسنة 2014.
7. توفير الاحتياجات المائية للزراعة (505 م.م 3 تشكل 51.9% من إجمالي المياه المتاحة للاستعمالات كافة).
8. إنشاء سدود ترابية وحفائر وبرك في إطار الحصاد المائي معظمها في مناطق البادية، بلغت طاقتها حتى عام 2014 نحو 111 م.م 3 وتحت التنفيذ مشاريع بطاقة 11.7 م.م 3. وتتضمن الخطة حتى عام 2025 مشاريع بطاقة 14.6 م.م 3 ليصبح الإجمالي 137 م.م 3.
9. تقدم الحكومة مساعدة سنوية للمؤسسة التعاونية الأردنية مقدارها مليون دينار للقيام بتقديم الخدمات للتعاونيات، ومن ضمنها التعاونيات الزراعية.

10. تقدم الحكومة دعماً للأعلاف لقطاع الأغنام بمعدل سنوي يتراوح بين 37-40 مليون دينار سنوياً.

11. تقدم الحكومة دعماً لأسعار المياه في وادي الأردن بقيمة 10 ملايين دينار سنوياً.

12. تشتري الحكومة القمح والشعير بأسعار مدعومة بمعدل ثلاثة ملايين دينار سنوياً.

13. تقدم الحكومة دعماً لبرامج وقاية النبات والحيوان بمعدل 35 مليون دينار سنوياً.

14. تقدم مؤسسة الإقراض الزراعي قروضاً سنوية للمزارعين بمعدل 38 مليون دينار سنوياً بفوائد منافسة (1-2 نقطة مئوية).

15. في إطار المساعدات الطارئة، قدمت الحكومة خلال 32 عاماً (1985-2017) ما مجموعه

64.2 مليون دينار من المساعدات لقطاع الزراعة بمعدل مليوني دينار سنوياً على النحو التالي:

- إعفاء المزارعين من الفوائد على قروضهم المستحقة ما بين عامي 1985 و2012 بمبلغ 50.7 مليون دينار، وبمبلغ 2.175 مليون دينار في عام 2017.

- تعويض المزارعين عن الأضرار التي لحقت بهم من الصقيع بمبلغ 9.3 مليون دينار عام 2008، و1.6 مليون دينار عام 2014، و1.4 مليون دينار عام 2017.

(2) المؤشرات غير الإيجابية:

1. هناك تراجع في نوعية مياه الري نتيجة خلطها بـ 123 م.م من المياه العادمة المعالجة تمثل 24% من مياه الري البالغة 505 م.م. وسوف تصل كمية المياه العادمة المعالجة عام 2025 إلى 235 م.م، تمثل 33.6% من إجمالي مياه الري المتاحة.

2. غياب أي نتائج لجهود توفير وسائل النقل البحري والجوي للصادرات بشكل فعال.

3. جهود البحث العلمي والإرشاد الزراعي الحكومي ما زالت متواضعة.

4. ما زالت قروض مؤسسة الإقراض الزراعي بحدود 13% من إجمالي القروض المؤسسية لقطاع الزراعة فقط.

5. ما زالت قروض البنوك للقطاع الزراعي تمثل 1.5% من إجمالي التسهيلات للبنوك الأردنية.

6. ما زالت الجمعيات التعاونية من دون نافذة تمويلية، ولا تلقى المساعدات المطلوبة من المؤسسة التعاونية.

7. ما زال برنامج وقاية النبات والصحة النباتية غير كافٍ.

8. ما زال برنامج الخدمات البيطرية والصحة الحيوانية غير كافٍ.

ث. المؤشرات المحلية

مع وجود مؤشرات محلية إيجابية لقطاع الزراعة خلال الفترة 2005-2015، تتمثل في نسب نمو مرتفعة للقطاع (14%)، ونسب نمو مرتفعة لصادراته (7%)، والتي تشكل 18% من الصادرات الوطنية، إلا أن مساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي ما زالت متواضعة، حيث بلغت للفترة 2011-2015 ما نسبته 3.7%، وكذلك الأمر بالنسبة للمشتغلين الأردنيين في القطاع من إجمالي المشتغلين الأردنيين للفترة نفسها، والتي تبلغ 1.87%. كما إن الفجوة الغذائية ما زالت في حالة ازدياد، حيث بلغت المستوردات من السلع الزراعية والغذائية عام 2014 ما قيمته 2631 مليون دينار، وعام 2015 ما قيمته 2438 مليون دينار وفق التقرير السنوي للبنك المركزي عام 2016.

ج. المؤشرات في التقارير الدولية

هناك علاقة واضحة بين النتائج غير الإيجابية التي توصل إليها التقرير والدلالات السلبية للمؤشرات الدولية للأردن.

1- مؤشر سهولة ممارسة الأعمال (البنك الدولي، 2015)، وقد صنّف الأردن، كما هو مبين في وثيقة الأردن 2025، في المرتبة 117 بين 180 دولة، وأعطى الأردن درجة 43% في معيار إجراء الأعمال وسيادة القانون، وهي درجة منخفضة تؤثر سلباً على الاستثمار في قطاع الزراعة.

2- مؤشر التنافسية (المنتدى الاقتصادي العالمي، 2015)، وقد صنّف الأردن في المرتبة 64 (بين 144 دولة، والسابع عربياً، كما هو مبين في وثيقة الأردن 2025، وهذا مؤشر ضعيف يؤثر سلباً على القدرات التصديرية، ويضعف القدرات التنافسية للسلع الوطنية أمام السلع المستوردة.

3- مؤشر الحوكمة (البنك الدولي، 2013)، وقد قدّر فعالية الحكومة بدرجة 49% كما هو مبين في وثيقة الأردن 2015، متراجعة عن درجة 62% التي كانت عليه في عام 2010، وهو ما يؤثر إلى ضعف أداء المؤسسات الحكومية لدورها التنموي في القطاعات كافة.

4- مؤشر إنتاجية العمل (البنك الدولي، 2013)، وقد جاءت إنتاجية الأردن منخفضة، وهي الأقل مقارنة بأربع دول أخرى (تقاس بالقيمة المضافة بالدولار من عمل شخص واحد لساعة واحدة)، وبلغت بالنسبة للأردن 13 دولاراً مقابل 29 دولاراً لتركيا و31 دولاراً لتشيكي، و55 دولاراً لسويسرا، و71 دولاراً لإيرلندا، كما هو مبين في وثيقة الأردن 2025، ويعني ضعف الإنتاجية زيادة تكاليف الإنتاج والتسويق، وضعف القدرة التنافسية للسلع الأردنية.

التوصيات والحلول المقترحة في ضوء نتائج التقييم

أولاً: في مجال الموارد

1. السيطرة على توسعات التنظيم البلدي على حساب الأراضي الزراعية بالتوجه إلى البناء العمودي.
2. الالتزام الدقيق في تطبيق نظام استعمالات الأراضي، وإصدار خريطة الأراضي باعتبارها مكوناً أساسياً من هذا النظام.
3. تعزيز مشاريع الحصاد المائي وخاصة في مناطق البادية.
4. استكمال الري بالتنقيط في الزراعة المروية بكاملها في المملكة خلال ثلاث سنوات بتوفير حافز التمويل ثم بقوة القانون.
5. تحفيز التوجه للزراعة المائية (من دون تربة) وتمويل مشاريعها بأسعار مخفضة، وتوفير التكنولوجيا والإرشاد اللازمين.
6. المحافظة على المياه الخضراء (المخزون الطبيعي للمياه في التربة) وتطوير إمكانيات الاستفادة منها زراعياً.
7. تحسين مخرجات محطات التنقية التي تخلط بمياه الري للمحافظة على نوعيتها عند مستوى المواصفة القياسية الأردنية.
8. رفع رأسمال مؤسسة الإقراض الزراعي تدريجياً ليصل إلى 100 مليون دينار في عام 2025، مع توفير ما لا يقل عن 20 مليون دينار كسلف سنوية للمؤسسة من البنك المركزي.
9. توسع مؤسسة الإقراض الزراعي في برنامجها الذي بدأته عام 2015 بتقديم القروض للأنشطة الريفيه غير الزراعية.
10. الضبط الصارم لتعليمات وزارة العمل ووزارة الزراعة الخاصة بتنظيم سوق العمالة الوافدة والحد من مخالفاتها بما يمكن من منع المتاجرة بالعمالة الوافدة وهروبها من القطاع الزراعي إلى قطاعات أخرى.
11. تعاون الأجهزة المختصة في وزارة الداخلية والأمن العام مع وزارة العمل في ملاحقة العمالة غير المرخصة والتي تعمل في غير العمل المرخص لها العمل فيه.
12. دراسة إمكانية الطلب من الشركات المستوردة لمدخلات الإنتاج إرفاق صورة عن البيان الجمركي للمدخل مع طلب تسجيل المدخل الذي تتقدم به لوزارة الزراعة.

ثانياً: قطاع الإنتاج النباتي

1. ربط الإنتاج بالطلب في الأسواق، وتنويع المنتجات، والتوسع في إنتاج المنتجات عالية القيمة والتصديرية وذات الميزة النسبية بواسطة توفير المعلومات عن الأسواق، وتشجيع الصادرات، واستخدام سياسات تسعير القروض ومياه الري والطاقة.
2. تنظيم موجه بالتحفيز لإنتاج المنتجات البستانية المروية في الآبار الإرتوازية باستخدام سياسة الأسعار المخفضة للقروض والمياه والكهرباء.
3. تشديد الرقابة الفنية على مشاتل الخضار والأشجار ونباتات الزينة، وتطبيق قانون حماية الإنتاج الوطني على الأشغال المستوردة، وتعيين مهندسين زراعيين في المشاتل الكبيرة.
4. تقديم أكبر التسهيلات الممكنة للاستثمارات الوطنية في مشاريع إنتاج البذور المهجنة.
5. تدريب المزارعين على الممارسات الجيدة GAP في الإنتاج والتسويق وتوفير التمويل لإعداد مزارعهم لذلك.
6. دراسة توسيع دور صندوق إدارة المخاطر ليشمل خطر الفيضانات، ودراسة إمكانية تحويل الصندوق إلى شركة تأمين بمشاركة القطاع الخاص وبحجم رأسمال يسمح بإعادة التأمين، بحيث يتولى الصندوق دفع نسبة 50% من قيمة الأقساط السنوية للمزارعين المؤمنين.
7. الاستمرار في تشجيع زراعة القمح والشعير ودعمها بشرائها بأسعار تشجيعية والتوسع في ذلك. وإنتاج البذار الملائمة وإكثارها لتحمل الجفاف وظروف التغير المناخي، والاستعانة بالجمعيات التعاونية للتغلب على تفتت الملكيات الذي يتسبب بعزوف المزارعين عن زراعة الحبوب وجعلها غير اقتصادية.
8. التوسع في مشاريع الزراعات المقاومة لآثار التغير المناخي (الزراعة الحافظة، الزراعة الملحية، الزراعة المائية، الأصناف متحملة الجفاف) من خلال تعزيز مشاريع المركز الوطني للبحث والإرشاد في هذا المجال.
9. التوسع والاستمرار في مشاريع تطوير المساقط المائية واستصلاح الأراضي الممولة بمنح من المؤسسات الدولية وشبه المستمرة في موازنات وزارة الزراعة والتي تقدم كمساعدات لصغار المزارعين.
10. تشجيع قطاع الأزهار ونباتات الزينة بتغيير موقع بورصة الأزهار أو إعادة تأهيل الموقع الحالي، وخفض ضريبة المبيعات من 16% إلى 8%، إذا لم يكن ممكناً تحصيلها من محلات التجزئة.

11. مراجعة قرار الحكومة المتخذ في عام 2018 بفرض ضريبة مبيعات على مستلزمات الإنتاج والنظر في إلغائها.

ثالثاً: قطاع الحراج والمراعي

1. تحريج 60 ألف دونم حول السدود بهدف حماية السدود من الترسبات وزيادة المساحة المحرجة.
2. تعزيز وسائل حماية الحراج من الاعتداءات ببناء أبراج المراقبة وتوفير كاميرات المراقبة.
3. التوسع في إنشاء المحميات الرعوية في البادية.
4. التوسع في الحصاد المائي والخدمات البيطرية في البادية بدعم من مشروع التعويضات البيئية.

رابعاً: قطاع الإنتاج الحيواني

1. إنشاء ثلاثة محاجر بيطرية لوزارة الزراعة في العقبة والمفرق والبادية الوسطى.
2. الانسحاب التدريجي على مدى عشر سنوات من مشروع دعم الأعلاف الذي يكلف نحو 40 مليون دينار سنوياً ويشوبه الفساد لصالح مشروع خاص بتطوير الخدمات الصحية البيطرية (توفير علاجات، ولقاحات، وعيادات بيطرية متنقلة) وتطوير مختبرات الثروة الحيوانية والأعلاف.
3. تنفيذ مشروع لاستزراع الأسماك في برك تجمع مياه الري في المزارع بالتعاون ما بين المركز الوطني للبحث والإرشاد الزراعي والمنظمات غير الحكومية.
4. توسيع مشروع التحسين الوراثي لأغنام العواسي في وزارة الزراعة وتعزيزه، لكونه يهدف إلى زيادة أعداد المواليد ورفع إنتاج الحليب.
5. مراجعة قرار الحكومة المتخذ في عام 2018 بفرض ضريبة مبيعات على مستلزمات الإنتاج والنظر في إلغائها.

خامساً: التسويق الزراعي

أ. التسويق المحلي للمنتجات النباتية

1. إنشاء قاعدة بيانات شاملة لقطاعي الإنتاج والتسويق لدى وزارة الزراعة.
2. نشر البيانات والمعلومات عن السوق المحلية (معلومات العرض والطلب والأسعار والمواصفات والقواعد الفنية) وتوفيرها للمعنيين جميعهم من مزارعين ووكلاء بيع ومصدرين

ومستهلكين وجهات حكومية.

3. تدريب المنتجين على الممارسات الزراعية الجيدة في الإنتاج (زيادة إنتاج، وجودة نوعية، وخفض الفقد والتلف).

4. تدريب المنتجين على الممارسات التسويقية الجيدة في أعمال القطف والتبريد الأولي والفرز والتدريج والتعبئة والنقل والتخزين.

5. إلغاء استخدام عبوات «البولسترين» لتعبئة الخضار والفاكهة لعدم ملأها فنياً ولأضرارها البيئية.

6. استكمال عملية البيع بالوزن لدى وكلاء البيع في سوق الجملة، وتحديد مقاسات العبوات لمختلف أنواع المنتجات.

7. مراقبة نزاهة مزادات البيع والشراء حتى لا تتم ببيوعات متعددة داخل سوق الجملة على حساب أسعار المزارعين، وذلك بإيجاد لجنة لمراقبة المزادات، أو بإعلان زمن لكل عملية مزاد مرتبط بوجود ساعة يراها الجميع، أو بأن يبدأ المزاد من أعلى سعر ممكن والنزول منه إلى الأسعار الأقل.

8. تخصيص ساحة خاصة لبيع المنتجات المعروضة للتصدير في أسواق الجملة.

9. تعاون وزارة الزراعة ووزارة الصناعة والتجارة لضمان تفعيل قانون حماية الإنتاج الوطني من أجل حماية المنتجات المحلية من المنافسة الضارة وغير المسموح بها من قبل المستوردة بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية، وبخاصة قواعد الحماية من الإغراق والزيادات المفاجئة في المستوردة والمستوردة المدعومة دعماً غير مسموح به.

10. تحسين أوضاع سوقي الجملة للخضار والفواكه في عمان والعارضة. والإسراع في إنشاء سوق جديدة للجملة في كل من إربد وعمان، مع إبقاء سوق الجملة الحالية في عمان كسوق للتصدير.

11. تشجيع استخدام قاطفات ثمار الزيتون لخفض تكاليف القطف اليدوي الذي يشكل أعلى نسبة من بنود تكاليف الإنتاج والتسويق معاً.

12. ضبط حركة البوندد (مخازن جمركية لإعادة التصدير) لمنع تسرب المنتجات المستوردة منها إلى السوق المحلية.

13. إصدار قانون حماية المستهلك.

ب. تسويق الصادرات النباتية

1. تدريب المزارعين على الممارسات الزراعية الجيدة في الإنتاج والتسويق.

2. تطوير زراعات تعاقدية بين المصدرين والمزارعين.
3. بناء شراكات إستراتيجية مع المستوردين في الأسواق التصديرية.
4. بناء تكتلات للمزارعين في الأغوار للتعاقد مع مصدرين محليين أو للقيام بالتصدير أيضاً لأنواع خضار عالية القيمة، وبهدف بناء شراكات مع شركات مستوردة تنظر باهتمام كبير للمنتجات الأردنية في موسم الشتاء.
5. النقل هو أهم عامل لنجاح التصدير من حيث توفره بشروط فنية مناسبة وبأجور مناسبة، ما يتطلب الآتي:
 - متابعة جهود توفير وسائل النقل الجوي بطائرات الركاب وطاقات Charter (الطائرات الخاصة بنقل البضائع).
 - متابعة جهود توفير وسائل النقل البحري بما فيها RO-RO (تحميل شاحنات البضائع على ظهر السفن).
 - التغلب على مشاكل النقل البري المحلي الذي ما زال قائماً على الملكية الفردية.
6. مراجعة اتفاقيات النقل مع دول مرور الصادرات إلى مقاصدها النهائية.
7. تطوير اتفاقيات تجارية مع دول الأسواق التصديرية للحصول على الامتيازات التفضيلية المتاحة فيها.
8. سعي الشركات الخاصة والمصدرين لشركات إستراتيجية مع شركات الإنتاج والتسويق في الأسواق التصديرية من أجل اكتساب الخبرة منها، ونقل التكنولوجيا في مجال الإنتاج والتسويق.
9. تعزيز دور هيئة الاعتماد الوطنية بعد اعتمادها دولياً في تشرين الثاني 2017 من أجل تعزيز الاعتماد الدولي للمختبرات وشهادات الاعتماد والجودة والمطابقة الأردنية.
 - ت. التسويق المحلي للمنتجات الحيوانية
 1. بناء أسواق جملة للمواشي في المحافظات الأكثر تربية لها.
 2. بناء ثلاثة محاجر بيطرية في كل من العقبة والمفرق والبادية الوسطى.
 3. التوقف عن استيراد الأغنام الشبيهة بالأغنام المحلية.
 4. التحلي التدريجي على مدى عشر سنوات عن الدعم المقدم للأعلاف على الأقل واستخدامه في برنامج لتحسين الرعاية الصحية الحيوانية (تقديم علاجات ولقاحات وعمليات بيطرية متنقلة وتحسين المختبرات وتدريب الفنيين).

5. ضبط الاستخدامات المحظورة للحليب الجاف في صناعات الألبان بحسب تعليمات وزارة الزراعة.

6. تطبيق القواعد الفنية الصحية على الدجاج المجمد المستورد من حيث مدة الصلاحية، وسلامة الأغلفة وبياناتها، ونسبة المياه التي حقن بها.

7. حماية الإنتاج المحلي من لحوم الدواجن من المستوردات المخالفة من حيث الزيادات المفاجئة في كمياتها أو ما إذا كانت أسعارها إغراقية أو تلقت دعماً غير مسموح لها به.

8. ضبط حركة مخازن البوندد (مخازن جمركية لإعادة التصدير) لضمان عدم تسرب الدجاج المجمد المستورد منها.

ث. تسويق الصادرات الحيوانية

تشكل صادرات الأغنام 90% من الصادرات الحيوانية.، وتمثل باقي الصادرات الحيوانية كميات وقيماً صغيرة لبيض التفريخ وبيض المائدة والعسل. وتتمثل أهم التوصيات لتطوير الصادرات الحيوانية بما يلي:

1. تطبيق نظام تتبع المنتجات الحيوانية لضمان تصديرها لأسواق الدول المتقدمة.
2. إصدار القواعد الفنية المتوائمة مع متطلبات الأسواق التصديرية وتطبيقها.
3. تعزيز دور هيئة الاعتماد الوطنية بعد اعتمادها دولياً في تشرين الثاني 2017 من أجل تعزيز الاعتماد الدولي للمختبرات وشهادات الاعتماد والجودة والمطابقة الأردنية.
4. إنشاء المجمع الحجري البيطري الصحي (High Health Zone) بشروط المنظمة العالمية لصحة الحيوان OIE. وقد توقف إنشاؤه بعد أن بدأ بسبب نقص في التمويل، مع أن وجوده يمكن الأردن من أن يصبح مركزاً إقليمياً لتجارة المواشي الحية.

سادساً: البحث العلمي الزراعي والإرشاد

1. إجراء دراسة من قبل جهة مستقلة لتقييم جدوى البحوث التي يجريها المركز الوطني من حيث ارتباطها باحتياجات القطاع الزراعي، ومدى التطبيق العملي لنتائجها، ودور مخرجات التطبيق في مجالات زيادة الإنتاجية، وتحسين النوعية، ومقاومة الأمراض والآفات، وتحمل الجفاف، ونقل التقنيات الحديثة، والتعاون مع الجامعات في هذا المجال.
2. إجراء دراسة تقييمية للإرشاد الزراعي، والطلب من وزارة التخطيط توفير التمويل اللازم لتنفيذ برنامج لتطوير الإرشاد، وتوفير أدوات الإرشاد، ورفع قدرات المرشدين.
3. وضع خريطة طريق لتطوير أداء المركز الوطني للبحث والإرشاد الزراعي في ضوء

الدراستين المشار إليهما، والتعاون مع الجامعات في هذا المجال.

4. تزويد مختبرات المركز الوطني بمختبر فحص المضادات الحيوية في اللحوم المستوردة، ومختبر فحص بذور الخضراوات للتأهيل للانضمام إلى منظمة ETA.

سابعاً: قطاع التعاون (الجمعيات التعاونية الزراعية)

1. تنظيم رقابة المؤسسة التعاونية وتعزيزها على الأداء الإداري والمالي والإنجازي للجمعيات وتوفير نافذة تمويلية لها.
2. نقل تمويل الجمعيات عبر مشروع تعزيز الإنتاجية في وزارة التخطيط إلى المؤسسة التعاونية.

ثامناً: الاستثمار الزراعي

1. تطوير خريطة استثمارية لقطاع الزراعة والغذاء.
2. تقديم حوافز استثمارية خاصة للمستثمرين في قطاع الزراعة والغذاء.
3. إعطاء الأولوية في الخريطة الاستثمارية للمشاريع التالية:
 - إنشاء شركة مساهمة خاصة لتسويق المنتجات البستانية.
 - إنشاء مخابر حديثة (Fumigation Chambers) لتعقيم المنتجات الزراعية النباتية والحيوانية في المعابر الحدودية.
 - إنشاء سوق للخضار والفواكه في إربد.
 - إنشاء سوق جملة حديثة للخضار والفواكه في عمان.
 - تحديث أسواق الجملة في العارضة والزرقاء.
 - إنشاء محاجر بيطرية حديثة في كل من المفرق والعقبة والبادية الوسطى.
 - إنشاء مجمع حجري بيطري (High Health Zone) بحسب تعليمات المنظمة العالمية لصحة الحيوان (OIE) وتحت إشرافها لتمكين الأردن من أن يصبح مركز تجارة إقليمية للثروة الحيوانية. (وقد بدأ إنشاء المحجر بالتعاون مع الصندوق الهاشمي لتنمية البادية قبل أن يتوقف لنقص في التمويل).
 - إنشاء مصنع لإنتاج مسحوق البيض المستخدم لإنتاج المعجنات والحلويات.
 - إنشاء حارقات للحيوانات النافقة في المناطق الأكثر تربية للدجاج والبيض.
 - إنشاء مصانع لمعالجة السماد العضوي خارج الأغوار وفي المناطق الأكثر تربية للدجاج

اللاحم والبيض والأغنام من أجل التخلص من الذباب خاصة في منطقة الأغوار التي تضررت كثيراً بنتائج مكافحة الذباب بالمبيدات لمدة تزيد على عشرين سنة، بالإضافة إلى تحسين نوعية السماد العضوي وتخليصه من بيوض ويرقات الحشرات.

تاسعاً: تطوير أداء المؤسسات الحكومية المعنية

1. إنشاء قاعدة بيانات ومعلومات لقطاع الزراعة شاملة ومتكاملة وعلى أسس علمية.
2. تعزيز برامج بناء القدرات لتدريب وتأهيل الموظفين فنياً وإدارياً واتصالياً.
3. تعزيز أجهزة الرقابة الداخلية والمتابعة الإدارية والمالية ومتابعة إنجاز الخطط والمشاريع.
4. تطبيق موازنات المؤسسات على أساس البرامج الموجهة للأداء.
5. ضرورة وجود وحدة إدارية متخصصة لقاعدة البيانات والمعلومات ووحدة متخصصة للتخطيط.
6. مشاركته الدائمة والفعالة في جائزة الملك عبدالله الثاني للتميز لتطوير الإدارة ورفع مستوى الأداء.

عاشراً: إعادة هيكلة الاتحاد العام للمزارعين ومؤسسات المزارعين المهنية الأخرى

1. مراجعة وتحديث قانون الاتحاد العام للمزارعين الأردنيين بهدف بناء الاتحاد على أساس الاتحادات النوعية القائمة على نوع الزراعة بدلاً من بنائه على أساس الفروع في المحافظات، وقد ثبت فشل الهيكل الحالي واحتكاره من قبل فئات مناطقية محدودة وانتلافات عشائرية ومناطقية.
2. تحديد عضوية أعضاء مجالس الاتحادات النوعية بدورتين فقط، مدة الدورة الواحدة ثلاث سنوات.
3. تشكيل الهيئة العامة للاتحاد العام من مجالس الاتحادات النوعية. وتتولى الهيئة العامة انتخاب مجلس إدارة الاتحاد العام.
4. تصدر الاتحادات النوعية رخصاً سنوية لمزاولة المهنة لأعضائها لقاء اشتراكات يقررها الاتحاد النوعي المعني، وتكون الاشتراكات تصاعدية بحسب مساحات المزارع وطاقتها الإنتاجية، وتخصص نسبة منها للاتحاد العام.
5. تلتزم المؤسسات الحكومية بتقديم خدماتها لحاملي رخصة مزاولة المهنة المحددة سنوياً من قبل الاتحاد النوعي المختص كخدمات المختبرات والقروض والإرشاد ودعم الأعلاف والخدمات البيطرية، والاستفادة من المشاريع التنموية.

6. إلغاء مؤسسات المزارعين المهنية جميعها، والتي أُسست بموجب قانون العمل كمؤسسات عمالية، وتحويلها إلى اتحادات نوعية أو دمجها فيها، كل بحسب اختصاصه، على أن يتم ذلك بعد إنشاء غرفة زراعة الأردن أو إنشاء كيان مستقل بديل للغرفة داخل غرفة تجارة الأردن أو غرفة تجارة عمان، وبعد أن يتم أيضاً تعديل قانون الاتحاد العام لإعادة تشكيله على أساس الاتحادات النوعية.

7. تمثيل الاتحادات النوعية في مجالس الهيئات الحكومية وأينما لزم بطريقة مؤسسية تتولى فيها الاتحادات النوعية تسمية ممثليها.

حادي عشر: تطوير أداء قطاع الأعمال الزراعي

1. إنشاء غرفة زراعة الأردن أو كيان مستقل لقطاع الأعمال الزراعي تحت مظلة غرفة تجارة الأردن أو غرفة تجارة عمان.

2. تمثيل قطاع الأعمال حينما لزم في مجالس الهيئات الحكومية تمثيلاً مؤسسياً من خلال اختيار ممثلي القطاع من قبل غرفة زراعة الأردن أو أي كيان مستقل لقطاع الأعمال بديلاً عن الغرفة.

ثاني عشر: توصيات عامة

1. في ضوء المستجدات التي شهدتها القطاع الزراعي في عام 2018 وأبرزها فرض ضريبة مبيعات على مستلزمات الإنتاج الزراعي، ورفع الرسوم على العمالة الوافدة، فإن من الضروري أن تلتقي وزارة الزراعة مع ممثلي القطاع الزراعي للاستماع إلى آرائهم.

2. ضرورة مراجعة قرار الحكومة المتخذ في عام 2018 بفرض ضريبة مبيعات على مستلزمات الإنتاج الزراعي النباتي والحيواني والنظري في إلفائه.



البيئة والتغير المناخي





484	تقديم
486	أولاً: التشريعات الخاصة بقطاع البيئة والتغير المناخي
488	ثانياً: التنوع الحيوي
488	أ- السياسات والخطط الاستراتيجية
490	ب- الجهود المبذولة -مدى التطبيق والإنجاز
493	ت- الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الاستراتيجية
494	ث- التوصيات اللازمة لضمان التنفيذ
495	ثالثاً: التصحر وتدهور الأراضي والجفاف
496	أ- السياسات والخطط الاستراتيجية
497	ب- الجهود المبذولة -مدى التطبيق والإنجاز
498	ت- الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الاستراتيجية
499	ث- التوصيات اللازمة لضمان التنفيذ
501	رابعاً: التغير المناخي
501	أ- السياسات والخطط الاستراتيجية
503	ب- الجهود المبذولة -مدى التطبيق والإنجاز
504	ت- الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الاستراتيجية
505	ث- التوصيات اللازمة لضمان التنفيذ
506	خامساً: إدارة النفايات والتلوث
507	أ- السياسات والخطط الاستراتيجية
508	ب- الجهود المبذولة -مدى التطبيق والإنجاز
509	ت- الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الاستراتيجية
509	ث- التوصيات اللازمة لضمان التنفيذ
510	سادساً: الاقتصاد الأخضر
510	أ- السياسات والخطط الاستراتيجية
510	ب- الجهود المبذولة -مدى التطبيق والإنجاز
512	ت- الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الاستراتيجية
513	ث- التوصيات اللازمة لضمان التنفيذ
514	توصيات عامة

تقديم

إن البيئة السليمة تقود إلى اقتصاد قوي ومجتمع صحي قادر على التعامل مع الطبيعة الهشة للنظم البيئية والتي تحوي الظروف الاجتماعية والاقتصادية والجغرافية والمناخية للبلاد، حيث أن الحفاظ على المصادر البيئية والتنوع البيئي والاستعمال الحكيم لها، يعتبر أساساً لرفاهية أي مجتمع ومحاربة الفقر وتحسن الظروف الصحية خاصة في المناطق الريفية. ويوجد للفقر علاقة تبادلية مع البعد البيئي في التنمية، حيث يُعدّ الفقراء أكثر فئات المجتمع تأثراً بالتدهور البيئي، كما إن الفقر قد يكون أحد مسببات التدهور البيئي، حيث أن احتياجات الفقراء وسبل معيشتهم الملحة، تعني غالباً القيام بممارسات مدمرة للبيئة مثل الرعي الجائر وقطع الأشجار.

ولعلّ من أهم التحديات البيئية التي تواجه الأردن، زيادة نسب التلوث نتيجة النمو المتزايد في قطاعات النقل والطاقة والصناعة، وعدم التقيد بالشروط البيئية، وتردي النظم الحيوية، وزيادة التصحر نتيجة التوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية والاعتمادات على الغابات، إضافة إلى ظاهرة تغير المناخ وآثارها السلبية على القطاعات المختلفة ومنها المياه، والزراعة، والطاقة، هذا عدا عن التبعات السلبية للجوء السوري على القطاعات المختلفة ومنها البيئة.

لقد تطور النظام التشريعي لحماية البيئة في الأردن خلال العقود الماضية من مجموعة من النصوص الواردة في تشريعات قطاعية مختلفة، لم يكن يسودها الانسجام، إلى منظومة متطورة من التشريعات المتكاملة والمتجانسة في نصوصها، والمعتمدة على التطور التشريعي الوطني والعالمي، فضلاً عن أنها تستجيب للمستجدات العلمية والتحديات البيئية الرئيسية في الأردن. وقد تميزت هذه المنظومة بصدور قانون البيئة الأردني⁽¹⁾ الذي وفر مظلة تشريعية مناسبة لإصدار الأنظمة والتعليمات التفصيلية المختلفة والمتعلقة بحماية البيئة.

(1) صدر أول قانون لحماية البيئة في الأردن كقانون مؤقت عام 2003، تلاه قانون حماية البيئة رقم 52 لسنة 2006، أما القانون النافذ حالياً فهو قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017.

وصادقت المملكة الأردنية الهاشمية على أغلب المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة. ومن المهم أن تُنشر هذه المعاهدات والاتفاقيات في الجريدة الرسمية لتصبح جزءاً من المنظومة التشريعية الوطنية، وإجراء التعديلات على التشريعات الوطنية للمواءمة مع تلك المعاهدات والاتفاقيات.

وبالرغم من الجهود الحثيثة والمتواصلة التي اتخذها الأردن في مجال حماية البيئة، إلا أنه ما زالت هنالك قضايا بحاجة إلى إجراءات حكومية فاعلة وحقيقية لمعالجتها، وعلى رأسها إدارة النفايات بطرق سليمة، والتحول نحو الاقتصاد الأخضر، والحد من تلوث الهواء. كما إن اتخاذ خطوات متقدمة في شأن الاقتصاد الأخضر والتحول للاستدامة البيئية الدائمة للحفاظ على المكتسبات، لا يكون إلا من خلال وحدة جامعة لأجهزة الدولة كافة.

ولتحقيق أهداف التنمية المستدامة، يجب أن تكون الخطط التنفيذية مرتبطة بمشاركة فعالة من القطاعات غير الحكومية، وبخلق فرص عمل، وبناء قدرات مؤسسية وأخرى تتعلق بالسياسة العامة البيئية. وكذلك تطوير آليات مؤسسية للتعاون والتنسيق بين المؤسسات الحكومية من جهة والمؤسسات البحثية من جهة أخرى، وتطوير أدوات اتصال وقاعدة بيانات إلكترونية بهدف جمع المعلومات وإدارتها ونشرها وذلك لتوفير منصة فاعلة للتعاون والتنسيق ومساعدة صانعي السياسات على الوصول للمعلومة.

ويتضمن هذا التقرير تقييم جهود إدارة البيئة وتغير المناخ في الأردن، وذلك بهدف تسليط الضوء على ما تم إنجازه، والوقوف على مواطن الضعف واستخلاص الدروس، وسوف تصب نتائج هذا التقييم في صياغة توصيات لتصويب المسار.

أولاً: التشريعات الخاصة بقطاع البيئة والتغير المناخي

قامت الحكومة الأردنية بسنّ وتطبيق تشريعات وتعليمات عديدة من شأنها المحافظة على الموارد الأرضية، والبيئية، والتنوع الحيوي، وتحقيق التنمية المستدامة. ومن أهم هذه القوانين قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017. وتأخذ وزارة البيئة على عاتقها المسؤولية بحماية البيئة بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات الاختصاص بموجب قانون البيئة المشار إليه. واستناداً إلى القانون، فإن الوزارة هي الجهة المعنية بحماية البيئة على مستوى المملكة، ويتبعن على الجهات الرسمية والأهلية المعنية، تنفيذ التشريعات والتعليمات والقرارات الصادرة عنها.

إلى جانب قانون البيئة لسنة 2017، يوجد لدى الأردن العديد من اللوائح والمواصفات والمعايير المتعلقة بالجودة البيئية، إضافة إلى أطر التخطيط المتنوعة المتعلقة بالجوانب البيئية. ولقد أطلقت وزارة البيئة مؤخراً خطتها الاستراتيجية 2017-2019، والتي جاءت منسجمة مع الهدف القطاعي المتمثل بحماية عناصر البيئة واستدامتها في البرنامج التنموي التنفيذي للحكومة الأردنية.

وفي ما يلي الأنظمة والتعليمات المتعلقة بقطاع البيئة والتغير المناخي:

الأنظمة:

- نظام إدارة المواد الضارة والخطرة ونقلها وتداولها رقم (24) لسنة 2005.
- نظام حماية التربة رقم (25) لسنة 2005.
- نظام حماية البيئة من التلوث في الحالات الطارئة رقم (26) لسنة 2005.
- نظام إدارة النفايات الصلبة رقم (27) لسنة 2005.
- نظام حماية الهواء رقم (28) لسنة 2005.
- نظام المحميات الطبيعية والمتنزهات الوطنية رقم (29) لسنة 2005.
- نظام تقييم الأثر البيئي رقم (37) لسنة 2005.
- نظام التفتيش والرقابة البيئية رقم (65) لسنة 2009.
- نظام صندوق حماية البيئة رقم (18) لسنة 2018.
- نظام المتطلبات البيئية لتوليد الطاقة الكهربائية باستخدام الحرق المباشر للصخر الزيتي رقم (75) لسنة 2013.
- نظام تنظيم أكياس التسوق البلاستيكية القابلة للتحلل رقم (45) لسنة 2017.

التعليمات:

- تعليمات إدارة وتداول النفايات الخطرة لسنة 2003.
- تعليمات الحد والوقاية من الضجيج لسنة 2003
- تعليمات تنفيذ نظام المحميات الطبيعية والمتنزهات الوطنية لسنة 2005.
- تعليمات العمل في القذف الرملي لسنة 2007.
- تعليمات تنظيم تخزين ونقل ومعالجة السماد العضوي والاتجار به لسنة 2009.
- تعليمات السلامة الأحيائية للكائنات الحية المحورة جينياً الناتجة عن التقنيات الحيوية الحديثة ومنتجاتها لسنة 2009.
- تعليمات تصنيف المنشآت المختلفة وفقاً لخطورتها على البيئة لسنة 2010.
- تعليمات حماية وإدارة المناطق ذات الحماية الخاصة لسنة 2013.
- تعليمات التخلص من الرماد ونفايات التعدين من مشروع توليد الطاقة الكهربائية لسنة 2013.
- تعليمات إدارة الزيوت المعدنية المستهلكة وتداولها لسنة 2014.
- تعليمات التدقيق البيئي لسنة 2014.
- تعليمات الحدود القصوى المسموح بها للملوثات المياه العادمة الصناعية من مشروع توليد الطاقة باستخدام الحرق المباشر للصخر الزيتي لسنة 2014.
- تعليمات النفايات الخطرة لسنة 2014.
- تعليمات إدارة مركبات ثنائي الفينيل متعدد الكلور والمواد الملوثة بها لسنة 2014.
- تعليمات ضبط استخدام واستيراد وإعادة تصدير المواد الخاضعة للرقابة بموجب بروتوكول مونتريال لسنة 2016.
- تعليمات اختيار مواقع النشاطات التنموية لسنة 2017.
- تعليمات التتبع الإلكتروني للمركبات الناقلة للمياه العادمة والزيوت المعدنية والنفايات الخطرة لسنة 2017.

الاتفاقيات الدولية البيئية التي انضم إليها الأردن

صادقت الحكومة الأردنية على معظم المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة، وأهمها:

- الاتفاقية الإطارية للتغير المناخي (1993)، وبروتوكول كيوتو (2003).
- اتفاقية التنوع الحيوي (1993)، وبروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية (2003).
- اتفاقية رامسار بشأن الأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية بخاصة بوصفها موائل

- للطيور المائية (1977).
- اتفاقية حفظ أنواع الحيوانات المهاجرة (2001).
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (1996).
- اتفاقية فيينا وبروتوكول مونتريال للمواد المستنزفة لطبقة الأوزون (1987).
- اتفاقية التجارة الدولية في النباتات والحيوانات البرية المهددة بالانقراض (CITES) (1979).
- اتفاقية استكهولم للملوثات العضوية الثابتة (2001).
- اتفاقية بازل لمكافحة النقل والاتجار بالمواد الكيميائية الخطرة (1989).
- اتفاقية روتردام بشأن تطبيق إجراء الموافقة المسبقة على المواد الكيميائية ومبيدات آفات معينة خطرة متداولة في التجارة الدولية (2002).

ثانياً: التنوع الحيوي

يوافق الاقتصاديون والبيئيون على أن التنوع الحيوي قيمة للإنسانية، فهو باختصار أداة لمحاربة الفقر وتحسين نوعية الحياة من ناحية اقتصادية وصحية وبيئية. ولقد بات التراجع العالمي في التنوع الحيوي واحداً من أهم القضايا البيئية الخطيرة التي تواجه الإنسانية، إذ بالرغم من الدعم المهم الذي يقدمه التنوع الحيوي للمجتمعات الإنسانية بيئياً واقتصادياً وصحياً وثقافياً، إلا أن النظم البيئية تتعرض لتدهور في الأنواع وفي التنوع الجيني اللذين يتناقصا بمعدلات خطيرة، خاصة في البلدان النامية. وقد أسفر التأثير الناتج عن التراجع الملحوظ على التنوع الحيوي إلى الخروج باتفاقية التنوع البيولوجي التي صادق عليها الأردن عام 1993.

أ- السياسات والخطط الإستراتيجية

زود قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017 وزارة البيئة بصلاحيات لحماية عناصر البيئة، ومن ضمنها التنوع الحيوي، وذلك بالتعاون والتنسيق مع المؤسسات الشريكة. كما يمتاز قانون الزراعة رقم (13) لسنة 2015 بالكثير من الأحكام التي تمنع انتهاك الأنظمة البيئية والتنوع الحيوي في الأردن. وقد تم إصدار نظام المحميات الطبيعية والمتنزهات الوطنية رقم (29) لسنة 2005 والذي يحدد أسس إنشاء المحميات الطبيعية وإدارتها. ويعطي هذا النظام لمجلس الوزراء صلاحية إعلان المحميات الطبيعية. وتقوم الجهة المختصة بإدارة المحميات بتطوير خطة إدارة للمحمية تتضمن استعمالات الأراضي، وتحديد مساحة المحمية وموقعها، والسياحة البيئية وغيرها من التفاصيل. وقد تم إقرار اتفاقية تفاهم ما

بين وزارة البيئة والجمعية الملكية لحماية الطبيعة يتم بموجبها التنسيق بين المؤسسات في إعلان المحميات الطبيعية وإدارتها.

ووقع الأردن العديد من الاتفاقيات العالمية مثل: اتفاقية التنوع الحيوي، الاتفاقية العالمية لمنع الاتجار بالأنواع المهددة بالانقراض، اتفاقية رامسار للمحافظة على الأراضي الرطبة، وبروتوكول السلامة الأحيائية. وتم في عام 2017 إعداد خطة العمل الوطنية لبناء القدرات لتنفيذ الاتفاقيات البيئية الدولية بشكل متكامل. كما تم إعداد نظام لتصنيف الكائنات المهددة بالانقراض والحيوانات والطيور البرية، حيث يساهم هذا النظام في تحديد مدى السماح بصيد هذه الكائنات أو منعه، حفاظاً على تواجدتها الطبيعي في بيئتها.

وأعدت وزارة البيئة الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي 2015-2020، والتي تمثل الوثيقة الوطنية الرئيسية في مجال التنوع الحيوي وحماية الطبيعة في الأردن. وقد تضمنت الاستراتيجية الوطنية لحماية التنوع الحيوي توجهات إستراتيجية، أبرزها:

1. حفظ التنوع الحيوي واستعمال الموارد الحيوية بطريقة مستدامة من خلال حماية الأنواع المختلفة من الحيوانات والنباتات والكائنات الدقيقة في بيئاتها المختلفة وحماية الأنظمة البيئية، خاصة موائل الحياة البرية والغابات وأراضي المراعي والأراضي الزراعية بشكل يحفظ التوازن البيئي.
2. تحسين فهم الأنظمة البيئية وزيادة القدرات الإدارية وإدراك الحاجة لحفظ التنوع الحيوي باستعمال الموارد الحيوية بطريقة مستدامة.
3. إدارة الموارد الطبيعية وتوزيع الأدوار بين المؤسسات بطريقة تحفظ أساس الموارد الطبيعية الضرورية لحياة الإنسان وبقائه، مثل التربة والماء والغطاء النباتي والمناخ وتطوير هذه العناصر واستخدامها بشكل مستدام.
4. إدامة أو تطوير الحوافز والتشريعات التي تدعم حفظ التنوع الحيوي والاستعمال المستدام للموارد الحيوية.
5. التعاون مع الأقطار الأخرى لحفظ التنوع الحيوي، واستعمال الموارد الحيوية بطريقة مستدامة، والمشاركة العادلة في المنافع التي يتم الحصول عليها نتيجة استغلال الموارد الوراثية.

ب- الجهود المبذولة -مدى التطبيق والإنجاز

لقد تم تنفيذ العديد من التدخلات والنشاطات الواردة في الإستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي، ومن أهم ما تم تنفيذه في السنوات السابقة المضي باستكمال الشبكة الوطنية للمحميات الطبيعية، إذ تبلغ حالياً المساحة الكلية للمحميات المنشأة حوالي 1518 كم مربع بنسبة 1.7% من المساحة الكلية للمملكة، ما يقارب الهدف المعلن لنسبة المحميات البرية في الإستراتيجية الوطنية للتنوع الحيوي لعام 2020 والبالغ 2%، وذلك بعد أن تمت في عام 2017 توسعة محمية الأزرق المائية لتشمل مساحتها الجديدة معظم قاع الأزرق المعلن ضمن اتفاقية رامسار للمناطق الرطبة ذات الأهمية العالمية. كما إن هناك ثلاث محميات طبيعية تحت التأسيس، وقد تم التقدم رسمياً بملفات تحتوي المتطلبات القانونية لتأسيس هذه المحميات لوزارة البيئة، ومن المتوقع أن يتم إعلانها رسمياً خلال عام 2018، ما سيساهم في رفع نسبة تمثيل المحميات الطبيعية لتتجاوز الهدف المعلن لعام 2020، وتقترب من هدف التمثيل الوطني بعيد المدى لنسبة مساحة المحميات الطبيعية البرية والمذكور في تقرير الشبكة الوطنية للمحميات الطبيعية وهو 4% من مساحة المملكة، إذ تم التقدم بطلبات لتأسيس محميات البترا في جنوب الأردن بدعم من مشروع إدماج حماية التنوع الحيوي في قطاع السياحة وسلطة إقليم البترا التنموي السياحي بمساحة 513.4 كم مربع، ومحميات برقع والضاحك في البادية الشمالية الشرقية بمساحة 906 كم مربع و265 كم مربع على التوالي، ما سيساهم في رفع مساحة المحميات الطبيعية المنشأة إلى 3203 كم مربع، بنسبة إجمالية تبلغ 3.6% من مساحة المملكة في حال تم تأسيس المحميات الثلاث وإعلانها. وفي إطار تحسين عملية دمج حماية التنوع الحيوي في التخطيط التنموي وعملية صنع القرار، فقد طوّرت الجمعية الملكية لحماية الطبيعة بالتعاون مع وزارة البيئة عام 2017، خريطة الحساسية البيئية التي تشمل حدود المحميات الطبيعية، والمناطق الآمنة للمحميات الطبيعية، والمناطق ذات الحماية الخاصة، والمناطق المهمة للطيور الأساسية تُستخدم في عملية ترخيص المشاريع التنموية. كما طوّرت مؤخراً قاعدة بيانات وطنية حول التنوع الحيوي، تشمل معلومات عن الأنواع النباتية والحيوانية البرية في الأردن ومواقع تسجيلها بالتعاون بين وزارة البيئة والجمعية الملكية لحماية الطبيعة من خلال مشروع دمج حماية التنوع الحيوي في قطاع السياحة.

كما رُوِّجت قوائم الاتحاد الدولي لصون الطبيعة ورُوِّجت للأنواع النباتية المهددة بالانقراض في الأردن من قبل الحديقة النباتية الملكية، وحُضرت مسودة قائمة الأنواع الحيوانية من قبل مجموعة من الخبراء بمساهمة الجمعية الملكية لحماية الطبيعة. كما أُحرز تقدم ملموس في جهود إعادة توطين الحيوانات البرية إلى موائلها الطبيعية كحيوان

المها العربي والبدن والحبارى.

أما في مجال رفع القدرات في مجال إدارة المحميات وإدارة التنوع الحيوي بشكل عام، فقد أنشئت الأكاديمية الملكية لحماية الطبيعة في عجلون، والتي بدأت تعمل كمركز تدريب إقليمي يستهدف الفنيين ومديري المحميات في المنطقة العربية بشكل عام من خلال برامج تدريبية قصيرة وطويلة المدى.

وفي ما يتعلق بتكامل واستدامة حماية التنوع الحيوي، فقد تم العمل خلال السنوات العشرين الماضية على تطوير مفهوم السياحة البيئية كأداة لنشر الوعي واستدامة المحميات الطبيعية وحماية التنوع الحيوي خارج حدود المحميات الطبيعية، وتطوير مفهوم التنمية الاقتصادية الاجتماعية المستدامة وتكامله مع حماية التنوع الحيوي باستهداف المجتمعات المحيطة بالمحميات الطبيعية وإشراكهم في مشاريع تنموية رفيقة بالبيئة بهدف تخفيف الضغط والاستخدام الجائر للموارد الطبيعية عن طريق توفير مصادر دخل بديلة للمجتمعات المحلية. وقد تم تحقيق تقدم ملموس في النظرة للمحميات الطبيعية من معوقات ومحددات للتنمية إلى محفزات لتنمية المجتمعات المحلية، إذ بلغ إجمالي الدخل من المحميات الطبيعية في عام 2017 بشكل تراكمي على مستوى المملكة 4,130,721 ديناراً موزعة بين منافع مباشرة كالتوظيف المباشر لأبناء المجتمع المحلي أو غير مباشرة كبرامج بناء القدرات للمجتمعات المحلية.

كما نُفذت العديد من المشاريع، منها:

- مشروع حماية محمية ضانا والأزرق (بتمويل من مرفق البيئة العالمي / البنك الدولي)، ودبين (بتمويل من مرفق البيئة العالمي / UNDP).
- إعداد دراسة وطنية حول التنوع الحيوي - المرحلة الأولى (بتمويل من مرفق البيئة العالمي).
- الاستعمال المستدام للتنوع الحيوي الزراعي في الأراضي الجافة والمحافظة عليه في دول الشرق الأدنى (بتمويل من مرفق البيئة العالمي / UNDP).
- المرحلة الأولى من مشروع حماية الطيور المهاجرة المحلقة على طول حفرة الانهدام/ البحر الأحمر في القطاع الشرقي لطريق الطيران عبر القارة الإفريقية الآسيو-الأوروبية (بتمويل من مرفق البيئة العالمي / UNDP). ويهدف المشروع إلى إدماج حماية الطيور المهاجرة في قطاعات الصيد، والطاقة، والزراعة، وإدارة المخلفات والسياحة، ما يجعل وادي الأردن ممراً آمناً للطيور المهاجرة، ويحافظ على البيئة المحلية والمواطن الزراعية والمواقع الرطبة، وذلك عن طريق تقليل استعمال المبيدات لحماية الإنتاج الغذائي، والاستفادة من السياحة البيئية على طول الممر الآمن للطيور المهاجرة.

- مشروع المحافظة على النباتات الطبية والعطرية (بتمويل من مرفق البيئة العالمي / البنك الدولي). ويهدف المشروع إلى المحافظة على الأصول الوراثية للنباتات الطبية والعطرية البرية الموجودة في الأردن، ودراستها وتطوير سبل استغلالها، وتطوير زراعتها من منطلق اقتصادي وصحي. وتنفيذ برنامج توعية وتدريب للمجتمعات المحلية لحماية النباتات الطبية واستغلالها بشكل مستدام.
 - مشروع الإدارة المتكاملة للنظم البيئية في وادي الأردن (بتمويل من مرفق البيئة العالمي / البنك الدولي). ويشتمل هذا المشروع، وهو الأول من نوعه في الأردن، على تقييم آثار التغير المناخي على حماية التنوع الحيوي في منطقة الانهدام القاري في وادي الأردن، وأثر التغير المناخي على توزيع النباتات الرئيسية، وعلى ديناميكية النظم البيئية في وادي الأردن. وينطوي المشروع على إدماج هذه النتائج في خطط حماية المناطق المحمية وإدارتها.
 - مشروع حماية التنوع الحيوي البحري في منطقة سلطة العقبة الاقتصادية الخاصة بتمويل من الحكومة / وزارة البيئة، وتنفذه الجمعية الملكية لحماية البيئة البحرية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP). ويهدف المشروع إلى تعزيز الإدارة الساحلية المتكاملة، ودمج اعتبارات التنوع الحيوي في قطاع السياحة، ووضع خطوط إرشادية لها، وخاصة ضمن خطة العمل الوطنية للشعاب المرجانية، وتحسين إدارة متنزه العقبة البحري.
- ومن أهم المشاريع التي يجري تنفيذها حالياً وتغطي أو تتقاطع مع قطاع التنوع الحيوي:
- المرحلة الثانية من مشروع حماية الطيور المهاجرة المحلقة على طول حفرة الانهدام / البحر الأحمر في القطاع الشرقي لطريق الطيران عبر القارة الإفريقية الآسيو-الأوروبية (تُنَفَّذه الجمعية الملكية لحماية الطبيعة بتمويل من مرفق البيئة العالمي / UNDP).
 - المرحلة الثانية من مشروع المحافظة على طائر الحبارى، والذي تُنَفَّذه الجمعية الملكية لحماية الطبيعة بتمويل من الصندوق الدولي للحفاظ على الحبارى، ويشمل ثلاثة عناصر أساسية، هي: الاستمرار في إعادة إطلاق طيور الحبارى في مناطق انتشارها الطبيعية، والاستمرار في أنشطة التنمية الاقتصادية الاجتماعية للسكان المحليين حول منطقة الإطلاق، والاستمرار في مراقبة وحماية الطيور من التهديدات.
 - مشروع دمج حماية التنوع الحيوي في قطاع السياحة: تقوم بتنفيذه مجموعة من المؤسسات الوطنية، هي: وزارة الشؤون البلدية، وزارة السياحة، سلطة إقليم البترا

التنموي السياحي، سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، والجمعية الملكية لحماية الطبيعة بتمويل من مرفق البيئة العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويعزز هذا المشروع مفاهيم التكامل بين حماية التنوع الحيوي والسياحة من خلال عدد من المكونات، من أهمها دمج التنوع الحيوي في خطط استخدامات الأراضي في مناطق تدخل المشروع، وهي: جرش، البترا، ووادي رم.

كما تقوم وزارة البيئة بالتعاون مع الجهات المعنية حالياً بتطوير سياسة وطنية للمناطق المحمية، وبلورة نظام خاص بحماية الطبيعة. وتعمل الوزارة على تطوير معايير بيئية لتنظيم الاستثمارات في المناطق ذات التميز البيئي والسياحي، وتنفيذ مشروع الإطار الوطني للسلامة الأحيائية. وتنفذ الوزارة حالياً مشروع خدمات النظام الحيوي بالتعاون مع الوكالة الألمانية للإنماء، ومشروع دمج إتفاقيات ريو في السياسات الوطنية. ومن خلال هذين المشروعين، نُفذت بعض النشاطات الخاصة بالاستراتيجية الوطنية والمتعلقة بتقييم خدمات النظام الإيكولوجي، ومراجعة التقييم الذي تم إجراؤه للنظم الإيكولوجية الرئيسية جميعها، واعتماد بروتوكولات وطنية لتقييم النظم الإيكولوجية

ت- الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الاستراتيجية

إن من أبرز الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الاستراتيجية المتعلقة بالتنوع الحيوي النقاط التالية :

- قلة الموارد المالية المتاحة في الموازنة العامة وضعف التمويل، أدى إلى عدم الاستمرارية في تنفيذ بعض النشاطات.
- إن تأخر التمويل من قبل مرفق البيئة العالمي كان السبب الرئيسي في تأخير البدء بمشروع الإطار القانوني لبروتوكول ناغويا، حيث بدأت وزارة البيئة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإعداد وثيقة المشروع عام 2015، وتمت الموافقة على المشروع والبدء بتنفيذه عام 2017.
- ضعف دمج مفاهيم اتفاقية التنوع الحيوي في السياسات التنموية الوطنية.
- عدم وجود معايير وخطوط إرشادية توجيهية لتقييم الأثر البيئي للمشاريع على التنوع الحيوي.
- عدم وجود حوافز اقتصادية وتقدير اقتصادي لقيمة التنوع الحيوي.
- عدم وجود آلية تنسيقية طويلة الأمد ما بين المؤسسات المعنية بحماية التنوع الحيوي

وإدارة الموارد الطبيعية.

- عدم وجود نظام وطني متكامل لإدارة المعلومات الجيومكانية وخاصة في مجالات الرصد والمراقبة، إذ يغطي نظام إدارة بيانات التنوع الحيوي الجزء الخاص بتوزيع الأنواع النباتية والحيواني ومجموعات من بيانات الأساس، إلا أن الحاجة لنظام متكامل يربط التنوع الحيوي مع العوامل البيئية واستخدامات الأراضي مع أدوات تحليلية تدعم عملية صنع القرار ما زالت موجودة.
- محدودية القدرات الوطنية لإجراء دراسات التنوع الحيوي على المستوى الوطني، إذ تقوم الجمعية الملكية لحماية الطبيعة بإجراء مسوحات شاملة عن التنوع الحيوي على مستوى المحميات والمناطق المهمة بيئياً، إلا أن إجراء مسوحات شاملة وعلى المستوى الوطني ما زال محدوداً بسبب قلة الموارد البشرية المالية ومحدودية الخبراء الفنيين، إذ يحتاج هذا النوع من المسوحات تقنيات متطورة وبيانات مكلفة كالاستشعار عن بعد.
- قد يتطلب تطويراً في الموارد البشرية والمالية واستخدام تقنيات متطورة ومكلفة كالاستشعار عن بعد وتعاوناً بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية.

ث- التوصيات اللازمة لضمان التنفيذ

من أجل التغلب على المشاكل والعقبات الواردة أعلاه، نقترح القيام بما يلي:

- تطوير نظام وطني مركزي تفاعلي لإدارة المعلومات البيئية باستخدام نظم المعلومات الجغرافية، مع ربطه بمصادر البيانات الجيومكانية الأساسية الطبيعية والبشرية، وذلك لتحسين عمليات التحليل والتخطيط لحماية التنوع الحيوي على المستوى الوطني.
- إعداد خطة تنفيذية للأولويات التي حُدِّدت في الاستراتيجية الوطنية للتنوع الحيوي والأجندة الوطنية، وضرورة بلورة إستراتيجية وطنية لحشد الموارد واستقطاب التمويل من الجهات المانحة في هذا المجال.
- تتكون اتفاقية التنوع الحيوي من حقول متعددة، تشمل الزراعة والبيئة والمياه والسياحة والطاقة والنقل والتخطيط الإقليمي والبلديات وغيرها، لذلك فإن مستقبل التنوع الحيوي يرتبط بمدى التنسيق وإدماج المفاهيم والنشاطات المتعلقة بالتنوع الحيوي، وذلك من خلال تحسين التخطيط وحشد الموارد المالية والتعاون المستمر بين مختلف المؤسسات لزيادة كفاءة العمل وتجنب الازدواجية. ومن المهم تكامل الإستراتيجيات والخطط التطويرية لمختلف القطاعات لتجنب تداخلها وتجنب تركيزها على نشاطات مختلفة لا تتفق مع اتفاقية التنوع الحيوي.

- لا بد أن تتضمن وثائق الإستراتيجيات وخطط العمل للمؤسسات المختلفة الأهداف والغايات الواردة في اتفاقية التنوع الحيوي، والأهم من ذلك ضمان إدراجها عند التنفيذ.
- تطوير القدرات الإدارية والفنية لمختلف المؤسسات العاملة في هذا المجال، وتوفير الموارد المالية اللازمة.
- اعتماد نظام للمتابعة والتقييم يرصد التغيرات والاتجاهات، ويعدّل المسارات الخاطئة بشكل دوري منظم، بالاستناد إلى مؤشرات وطنية واضحة، بالإضافة إلى تفعيل تقييم الأثر البيئي للمشاريع قبل التنفيذ وأثناءه وبعده.
- وضع إطار تنظيمي وتشريعي لتنظيم الوصول للموارد الجينية والمشاركة في المنافع.
- تفعيل استخدام أحدث التقنيات والأدوات في مجال دراسات التنوع الحيوي كالأستشعار عن بعد في المسوحات على المستوى الوطني مع ما يتطلبه ذلك من توفير الموارد المالية والفنية اللازمة لهذه التقنيات.
- إعداد خطة عمل لإدارة المعارف ونظام لتحليل المعلومات بقصد المتابعة وإعداد التقارير الدورية المتعلقة بالتنوع الحيوي.
- تطوير خطة وطنية للسياحة البيئية والحفاظ على الإرث الثقافي والحضاري للأردن، وترويج مفهوم السياحة البيئية كنموذج للتنمية المستدامة وكمصدر دخل وطني للأردن.
- تطوير منهج «النظام البيئي» كأداة وإستراتيجية رئيسية للإدارة المتكاملة والاستخدام المستدام للتنوع الحيوي وموارد البيئة الأخرى في الأردن، من خلال تطبيق أساليب علمية مناسبة تركز على مستويات النظم الحيوية التي تشمل العمليات الأساسية، والوظائف والتفاعلات بين الكائنات الحية وبيئتها.

ثالثاً: التصحر وتدهور الأراضي والجفاف

يؤثر التصحر وتدهور الأراضي والجفاف على إنتاج الغذاء والاحتياجات الغذائية. وهو أحد الأسباب الرئيسية لخسارة التنوع البيولوجي، ما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن البيئي الذي يؤدي بدوره إلى مشاكل بيئية وصحية. كما إن للتصحر آثاراً أمنية واجتماعية وثقافية وسياسية. وكذلك فإن التصحر يؤدي إلى تزايد هجرة سكان الريف نحو المدن طلباً للعمل، وزيادة الضغوط على إمكانات المدن المحدودة من موارد طبيعية، وبنى تحتية، ويرفع البطالة، ويؤثر سلباً على الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها.

إن أحد أهم الأسباب التي تؤدي إلى تفاقم ظاهرة التصحر في الأردن، هو الزحف العمراني

المستمر على الأراضي الزراعية، حيث خسرنّا في العقود الثلاثة الماضية حوالي 25% من الأراضي الصالحة للزراعة لغايات البناء والإسكان.

إن التصحر وتدهور الأراضي يؤثر على مناحٍ كثيرة ليس في موضوع الغذاء فقط، وإنما يؤدي إلى الهجرة والفقر، وهذا ما يدعو إلى العمل بجد لمكافحة التصحر والحد منه، لأنه ينعكس بأثار سلبية اقتصادية واجتماعياً وإنسانياً على الناس والموارد الطبيعية.

أ- السياسات والخطط الاستراتيجية

شكل توقيع الأردن على الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر عام 1996 خطوة متقدمه نحو معالجة ظاهرة التصحر وآثارها، من خلال الجهد العالمي المتكامل ضمن بنود الاتفاقية وأهدافها، وأتاح توقيع الاتفاقية للأردن فرصة التقدم بمقترحات مشاريع للجهات المانحة والاستفادة من الفرص المتاحة في الآليات المالية والتمويلية الخاصة بالاتفاقية. وقد تضمن ذلك أيضاً بعض الالتزامات الوطنية في جهود مكافحة التصحر، منها:

- (1) تشكيل لجنة وطنية لمكافحة التصحر.
- (2) وضع برنامج عمل وطني واستراتيجية وطنية لمكافحة التصحر.
- (3) إدارة واستخدام الأراضي بطريقة مستدامة.
- (4) مشاركة المؤسسات الوطنية والجهات الأهلية في اتخاذ القرار.
- (5) تعزيز وتعميق الوعي البيئي، وترسيخ المفاهيم الخاصة بمكافحة التصحر في الأوساط الاجتماعية.

لذا طورت وزارة البيئة العديد من الإستراتيجيات القطاعية اشتملت على جوانب تعنى بمكافحة التصحر والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، ومن اهمها الإستراتيجية الوطنية لمكافحة التصحر- خطة العمل الوطنية. وتشكل الإستراتيجية الوطنية وخطة العمل الوطنية في الأردن والتي أطلقت في عام 2006 القاعدة الأساسية للقيام بإجراءات وأهداف ونشاطات لتطبيقها في مكافحة التصحر في الأردن. وتتضمن خطة العمل الوطنية برامج رئيسية مكونة من مجموعة مشاريع تتعلق بمراقبة التصحر والسيطرة عليه، وبناء القدرات البشرية، وإعادة تأهيل وتطوير المصادر الطبيعية.

ب- الجهود المبذولة -مدى التطبيق والإنجاز

عملت وزارة البيئة على الاتفاقيات الدولية، وتنفيذ التزامات الأردن الدولية المتعلقة بمكافحة التصحر. ومن الواضح أن الأردن قد أحرز تقدماً كبيراً نحو تحقيق الامتثال لالتزامات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر من خلال ما يلي:

- وضع وتنفيذ الإستراتيجية وخطة العمل الوطنية لمكافحة التصحر (2006)، والتي تعد خطوة في الاتجاه الصحيح لتوفير إطار عمل منهجي لمكافحة التهديدات المتسارعة للتصحر.

- قيام وزارة البيئة بالتعاون مع سكرتارية الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر بتحديث الإستراتيجية الوطنية لمكافحة التصحر/خطة العمل الوطنية بما ينسجم مع الإستراتيجية العشرية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (2015-2020) التي تهدف إلى إدارة مستدامة للموارد الطبيعية والمحافظة على إنتاجية الأنظمة البيئية، وعلى وجه الخصوص الغابات والمراعي الطبيعية والزراعة. كما تهدف إلى تأمين مستوى معيشي جيد للمناطق المتأثرة بظاهرة التصحر وتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للمناطق المتضررة. وجرى العمل وبالتعاون مع سكرتارية الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر على بلورة إستراتيجية تمويل متكاملة لحشد الموارد المالية لتنفيذ خطة العمل الوطنية للتصحر.

- إعداد الوزارة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإطار استثمار متكامل للإدارة المستدامة للأراضي، حيث اكتمل إعداده عام 2014.

- تشكيل اللجنة الوطنية لمكافحة التصحر التي تعتبر الآلية الوطنية للتنسيق بين مختلف الجهات الوطنية لمكافحة التصحر، حيث تتولى اللجنة مهام متابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية وخطة العمل لمكافحة التصحر بالتنسيق بين مختلف المؤسسات المعنية في التصحر في الأردن، واقتراح ومراجعة السياسات والإستراتيجيات والبرامج وخطط العمل والمشاريع التي تهدف إلى الحد من التصحر.

- تحديث الإستراتيجية الوطنية للمراعي في عام 2014. وقد تضمنت الإستراتيجية الوطنية للمراعي خمسة أهداف رئيسية تتمثل في التنمية المستدامة للمراعي وإدارتها، وتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية لمربي الماشية، وتعزيز بناء القدرات، ومراقبة وتقييم حالة المراعي، وإشراك المجتمعات المحلية في تنمية وإدارة المراعي. وقد وُضع عدد من البرامج والمشروعات لتنفيذ هذه الأهداف.

- البدء بتنفيذ مشروع دمج متطلبات إتفاقيات ريو (التصحر، والتنوع البيولوجي، وتغير المناخ) في السياسات القطاعية الوطنية.
- وفي مجال إعادة تاهيل النظم البيئية وزيادة إنتاجية المراعي في البادية الأردنية، وبالتعاون مع برنامج التعويضات البيئية، تم تطوير وتنفيذ عدد من المشاريع لإدارة المساقط المائية لرفع كفاءة استخدام مياه الأمطار (عن طريق الحصاد المائي)، ومنع التربة من الانجراف، وتحسين إنتاجية المراعي، وإعادة الغطاء النباتي الطبيعي، وتحسين التنوع الحيوي وحمايته، وزيادة إنتاجية المراعي، ورفع كفاءة استخدام الموارد الطبيعية، وتفعيل دور المجتمع المحلي والفئات المستهدفة في إدارة المراعي والموارد الطبيعية وتحسين إنتاجية الثروة الحيوانية ورفع كفاءتها وصولاً إلى التنمية المستدامة.
- وتم خلال عام 2017 وبالتعاون مع سكرتارية الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر، صياغة الأهداف الوطنية الطوعية لتحديد تدهور الأراضي من أجل تضمينها في برامج العمل الوطنية، والحفاظ على إنتاجية موارد الأراضي، ودعم وظائف وخدمات النظام الإيكولوجي، وبالتالي تلبية احتياجات الأجيال الحالية والمستقبلية.

ت- الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الإستراتيجية

إن من أبرز الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الإستراتيجية المتعلقة بالتصحر وتدهور التربة والجفاف، النقاط التالية :

- عدم الربط ما بين الأهداف الإستراتيجية النوعية والأهداف الكمية والإستراتيجيات والسياسات والمشاريع.
- عدم التزام المؤسسات والوزارات الأخرى بتنفيذ أدوارها والمشاريع التابعة لها الواردة في الإستراتيجية.
- تصميم مشاريع خطة العمل الوطنية لعام 2006 دون أن يكون لديها أي تصور واضح عن مصادر التمويل المتاحة داخلياً وخارجياً. وهناك نقص في الآليات اللازمة لتأمين الأموال اللازمة لتنفيذ الأنشطة المقترحة لخطة العمل الوطنية.
- عدم وجود استراتيجية اتصال لتوعية جميع أصحاب المصلحة، ولا سيما المؤسسات المعنية وصناع القرار، بأسباب التصحر وعواقبه وأثره، وتدهور الأراضي والجفاف، وعلاقتها وتأثيرها على المجتمعات الهشة والفقيرة.
- عدم وجود برنامج رصد وطني لتتبع التغيرات والاتجاهات في ظروف السكان والنظم

- الإيكولوجية المتضررة من جراء التصحر وتدهور الأراضي والجفاف.
- عدم التنسيق بين عمليات ريو الثلاث التي تهدف جميعها إلى الاستخدام المستدام لموارد الأراضي والنظم الإيكولوجية الطبيعية.
- عدم وجود كيان أو منتدى مخصص لإدارة المعارف (الجمع والتخزين والتحليل والإبلاغ) وتقاسمها مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، فضلاً عن استخدام المعارف التقليدية المحلية.
- عدم كفاية الأبحاث وبرامج الدراسات العليا بشأن قضايا التصحر وتدهور الأراضي والجفاف في البرامج التعليمية على المستوى الجامعي، وفي بحوث الأوساط الأكاديمية ومراكز البحوث الزراعية الوطنية.
- ما زالت إدارة الجفاف في الأردن قائمة على التفاعل مع الأزمات، بما يعرف بإجراءات ما بعد وقوع الحدث، أي أن الإجراءات تفتقد الاستباقية، عدا عن كونها موجهة أساساً للإغاثة، وذلك نتيجة عدم وجود سياسة وطنية عامة لإدارة الجفاف.
- بذل جهود مجزأة، وعدم وجود قاعدة بيانات وطنية تتعلق بالتصحر وتدهور الأراضي والجفاف.

ث- التوصيات اللازمة لضمان التنفيذ

- من أجل التغلب على المشاكل والعقبات الواردة أعلاه، نقترح القيام بما يلي:
- إدراج قضايا التصحر وتدهور الأراضي والجفاف في خطط التنمية الوطنية (مثل إستراتيجية التخفيف من وطأة الفقر).
 - تبني وتنفيذ نهج شامل يقوم على الإدارة المتكاملة للجفاف والتصحر للحد من آثاره باستخدام النهج الاستباقي والوقائي لإدارة المخاطر، بدلاً من النهج القائم على الإدارة التفاعلية للأزمات.
 - الاستفادة من نظام المعلومات الجغرافي والاستشعار عن بعد في المركز الجغرافي الملكي والمركز الوطني للبحوث الزراعية والوزارات والدوائر الأخرى.
 - يجب أن يتم ربط محطات الأرصاد الجوية جميعها بعد حصرها لتصبح جزءاً من نظام الإنذار المبكر ومراقبة الجفاف المقترح استحداثه ليكون جزءاً من إستراتيجية وطنية للحد من الجفاف وتخفيف آثاره، بالتنسيق مع وزارتي الزراعة والمياه والري والمركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات والوزارات والمؤسسات المعنية.

- توفر معلومات يمكن الاعتماد عليها في الوقت المحدد في اتخاذ القرارات وإدارة الجفاف.
- تصميم برنامج وطني لمراقبة مستويات تردي الأراضي في المملكة، وتحديد مؤشرات وطنية مع الاسترشاد بتلك المعتمدة من قبل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر.
- تعزيز دور اللجنة الوطنية لمكافحة التصحر كآلية وطنية لتنسيق جهود الجهات ذات العلاقة لمتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة التصحر ومتطلباتها.
- زيادة الوعي لدى أصحاب القرار بتكلفة تدهور الموارد الأرضية، وتوضيح أهمية مكافحة التصحر وإدماج خطط مكافحة التصحر والإدارة المستدامة للموارد الأرضية ضمن السياسات العامة وبرامج التخطيط للدولة.
- دمج مفاهيم مكافحة التصحر في الإستراتيجيات الوطنية القطاعية، وحث الجهات المعنية لإدماجها ضمن إستراتيجياتها وبرامجها ومشروعاتها.
- تفعيل تطبيق الخطط الوطنية لاستخدامات الأراضي واستدامة التربة والموارد المائية.
- إنشاء منصات المعرفة بشأن التصحر وتدهور الأراضي والجفاف والتي تمثل مؤسسات المجتمع المدني ومؤسسات البحوث الوطنية ذات الصلة لوضع إستراتيجية بحثية تركز على قضايا التصحر وتدهور الأراضي والجفاف.

رابعاً: التغير المناخي

يشكل التغير المناخي تهديداً متزايداً لمكتسبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأردن. حيث أنه من المتوقع حدوث تأثيرات شديدة وواسعة النطاق على الإمدادات المائية والإنتاج الزراعي والنظم الطبيعية من خلال التغيرات المتوقعة في معدلات درجات الحرارة والهطول المطري.

أ- السياسات والخطط الإستراتيجية

هناك العديد من الإجراءات من تشريعات وإستراتيجيات وسياسات توجيهية وبرامج لتنظيم العمل المناخي في الأردن. وينص قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017 بحسب الفقرتين (ج) و(د) من المادة (4) على أن «تتولى الوزارة بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة المهام والصلاحيات التالية:

ج- تنسيق الجهود الوطنية الهادفة إلى التنبؤ بعملية التغير المناخي، وتحديد القطاعات التي تشملها آثاره، وحصر انبعاث الغازات الدفيئة والتخفيف منها، وتوفير التمويل ونقل التكنولوجيا وإعادة تخصيص التمويل المتاح وتوزيعه على أنشطة التغير المناخي.

د- متابعة تنفيذ أحكام أي اتفاقية تتعلق بالبيئة تكون المملكة طرفاً فيها بما في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ أو أي اتفاقيات أو بروتوكولات ذات علاقة تصادق عليها المملكة.»

وتعتبر وزارة البيئة نقطة الاتصال الوطنية لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. وإضافة إلى جهود وزارة البيئة في إدارة وتنسيق جهود مواجهة تغير المناخ، أطلق الأردن خطاً وإستراتيجيات وطنية قطاعية ذات أهداف متوافقة مع خيارات التخفيف⁽¹⁾ والتكيف المعلنة في تقارير البلاغات الوطنية وفي «المساهمات المحددة وطنياً»⁽²⁾.

(1) التخفيف: هو عبارة عن إجراءات للحد من حجم أو معدل تغير المناخ على المدى الطويل. ويتضمن التخفيف من تغير المناخ بشكل عام على تخفيضات في انبعاثات غازات الدفيئة، ويمكن أيضاً التخفيف من ذلك عن طريق زيادة قدرة المصارف الكربونية.

(2) المساهمات المحددة وطنياً: هي عبارة عن وثيقة وطنية تحتوي على الأهداف المعلنة للتخفيض من الانبعاثات والتكيف مع تغير المناخ. وتعتمد المساهمات المحددة وطنياً على السياسات والتدابير الموجودة في الدولة.

كما جاءت الخطة الوطنية للنمو الأخضر في الأردن التي صدرت في عام 2017 منسجمة مع غايات مواجهة تغير المناخ، إذ تنص مخرجات النمو الأخضر على تخفيض وتفايدي انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، وعلى تعزيز حصانة النظم البشرية والطبيعية التكيفية من الصدمات، وحماية التنوع الحيوي وخدمات النظم البيئية.

وجاء تقرير «الاستعراض الوطني الطوعي الأول للتنمية المستدامة» الذي أعد تحت إشراف اللجنة الوطنية العليا للتنمية المستدامة، ليؤكد على المضي قدماً في دمج أجندة التنمية المستدامة 2030 في الخطط الوطنية وعلى المستوى المحلي. وتشمل أجندة التنمية المستدامة 2030 العمل المناخي (الهدف الثالث عشر). وقد دُمج العمل المناخي في خطط عمل خمسة فرق عمل من أصل ثمانية عشر فريقاً تابعة للجنة الوطنية العليا للتنمية المستدامة. وقد أشار تقرير «الاستعراض الوطني» إلى أهمية العمل المبكر في مواجهة تغير المناخ لما له من أثر على تقليل تكاليف الاستجابة.

وجدير بالذكر أن كلاً من الخطة الوطنية للنمو الأخضر في الأردن، والاستعراض الوطني الطوعي الأول للتنمية المستدامة، قد أخذوا في الاعتبار «وثيقة الأردن 2025: رؤية واستراتيجية وطنية»، مرجعاً ونقطة انطلاق. ومن المبادرات ذات الأولوية التي حددتها رؤية الأردن 2025 في قطاع البيئة، تنظيم العمل المناخي والمؤسسي للتخفيف من آثار تغير مناخ. كما إن الأولويات الاستراتيجية المصاغة في رؤية الأردن لضمان أمن الموارد المائية والغذائية والطاقة، جاءت متوافقة مع إجراءات التخفيف والتكيف المقترحة في «المساهمات المحددة وطنياً».

بدأ الأردن تدريجياً بإدراك كل من التهديدات والفرص الناتجة عن تغير المناخ منذ مصادقة الحكومة الأردنية على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في عام 1993. وفي عام 1997 انبثق عن هذه الاتفاقية الإطارية بروتوكول كيوتو والذي صادق عليه الأردن في عام 2003.

في عام 2013 أعدت وزارة البيئة سياسة تغير المناخ الوطنية في الأردن 2013-2020، من خلال عملية تشاركية واسعة النطاق بين أصحاب المصلحة المتعددين، حيث شاركت فيها العديد من المنظمات العاملة من مختلف القطاعات في الأردن. وتم صياغة هذه الوثيقة لاستيعاب الأولويات الوطنية جميعها لتغير المناخ، وتوفير نقطة مرجعية تشريعية عالية المرونة يمكن أن تستند إليها المزيد من الاستراتيجيات والسياسات القطاعية.

وقد احتوت سياسة تغير المناخ توصيات طموحة على صعيد التنسيق المؤسسي والقطاعي بما في ذلك إعادة تشكيل اللجنة الوطنية الأردنية لتغير المناخ لزيادة فعاليتها، وتحديد

المهام المطلوبة منها بشكل أكثر وضوحاً، وتزويدها بالمزيد من القوة والتأثير على عملية صنع القرار.

ب- الجهود المبذولة - مدى التطبيق والانجاز

في ظل التزام الأردن بمتطلبات الاتفاقية الملزمة للدول الأطراف، قدّم الأردن تقرير «البلاغات الوطنية» الأول في عام 1998، وتقرير «البلاغات الوطنية» الثاني في عام 2009. وقد كان تقرير البلاغات الوطنية الثاني قفزة تقنية للأمام في عملية التقييم والتحليل وتقديم التوصيات لقطاعات التخفيف والتكيف مع تغير المناخ بناء على جرد غازات الاحتباس الحراري المفصل. وتكمن أهمية هذا التقرير بما يتضمنه من قائمة وطنية لحصر كميات انبعاثات غازات الاحتباس الحراري من القطاعات التنموية كافة، وتقييمه لآثار التغيرات المناخية على بعض هذه القطاعات.

وفي عام 2001، شكّلت اللجنة الوطنية الأردنية لتغير المناخ بقرار من رئاسة الوزراء بهدف متابعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وبروتوكول كيوتو. وتعدّ اللجنة حلقة الوصل بين المؤسسات الوطنية ذات العلاقة ممثلة بأعضائها من القطاع العام والمجتمع المدني والأكاديميين من جهة، ومنظمات المجتمع الدولي المعنية بتغير المناخ من جهة أخرى.

وفي عام 2014، قدّم تقرير البلاغات الوطنية الثالث الذي مثّل خطوة مهمة في عملية توثيق الآثار المحتملة لتغير المناخ بناء على تقليص نطاقات التوقعات المناخية التي تم القيام بها للمرة الأولى في الأردن والمنطقة. واحتوى التقرير على شرح تفصيلي لإجراءات التخفيف المحتملة وتكاليفها المتوقعة من خلال تحديد قائمة وطنية لمشاريع من قطاعات الطاقة والنقل والنفايات والصناعة والزراعة. وتهدف هذه الإجراءات إلى خفض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. وتضمن هذا التقرير تقييماً شاملاً لآثار تغير المناخ على قطاعات المياه والزراعة والتنوع الحيوي والمناطق الساحلية والمناطق الحضرية والصحة في الأردن، وربطها بقدرة كل قطاع على التكيف مع آثار تغير المناخ. كما تضمّن تقرير البلاغات الوطنية الثالث تحليلاً شاملاً لمدى تأثر وقابلية تعرض القطاعات التنموية المختلفة لتغير المناخ ومرونتها، وقدّم مقترحات لمواجهة هذه الآثار.

وصدر في عام 2017 تقرير «التحديات الأولى لبلاغات تغير المناخ»، واحتوى على تحليل لإجراءات التخفيف القطاعية المفترضة وتكاليفها المرجحة، ومدى الانخفاض المتوقع في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري سنوياً من عام 2016 إلى عام 2040.

وقد دخل الأردن الآن بداية مرحلة تحضير تقرير البلاغات الوطنية الرابع لتقديمه في عام 2018، التزاماً باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، وهو يتضمن جرّداً محدثاً لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري من القطاعات كافة لسنة الأساس 2010، إضافة إلى تحديث إجراءات التخفيف في القطاعات التي تصدر منها الانبعاثات.

وفي عام 2015، تم إعداد وتقديم «المساهمات المحددة وطنياً» لسكرتارية اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، والتي تمّ اعتمادها جزئياً بناءً على ما جاء في تقرير البلاغات الوطنية الثالث. وتتضمن هذه المساهمات هدفاً محدداً وهو تقليص انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بنسبة 14% بحلول عام 2030. وتتضمن «المساهمات المحددة وطنياً» خريطة طريق واضحة لمستقبل التصدي لتغير المناخ في الأردن. وهي تحتوي على مجموعة متنوعة وعديدة من إجراءات تخفيف انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في القطاعات المعنية جميعها، بالإضافة إلى إجراءات التكيف في هذه القطاعات.

وتم الانتهاء في عام 2017 من تقييم الاحتياجات التقنية للتغير المناخي، حيث هدف المشروع إلى إعداد وتقييم خطة عمل لتكنولوجيات التصدي لظاهرة التغير المناخي. وحُدّدت القطاعات ذات الأولوية وطنياً في مجالي التكيف والتخفيف، حيث حُدّد قطاعا الطاقة والنقل في مجال التخفيف، وقطاعا المياه والزراعة في مجال التكيف، وحُدّدت التكنولوجيات ذات الأولوية في القطاعات المختارة.

ت- الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الإستراتيجية

بعد تقييم جهود إدارة تغير المناخ الوطنية، نسلط في هذا الجزء الضوء على مواطن الضعف واستخلاص الدروس. وسوف تصب نتائج هذا التقييم في صياغة توصيات لتصويب المسار. ومن أبرز الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الإستراتيجية، النقاط التالية:

- بحسب سيناريوهات التخفيف المتبعة حالياً، فإنه من غير المتوقع الإيفاء بالتزام خفض غازات الاحتباس الحراري بنسبة 1.5% وفق اتفاقية باريس بشأن المناخ. ووفق تقرير «التحديثات الأولى لبلاغات تغير المناخ» في الأردن، ستزداد انبعاثات غازات الاحتباس الحراري المتوقعة في عام 2030 بنسبة 17% مقارنة بمستويات سنة الأساس 2006. كما إن الاتجاه التصاعدي العام في كمية الانبعاثات خلال الفترة 2016-2040، وفق سيناريوهات التخفيف الموثقة في التقرير، يثير تساؤلات حول مدى الوعي المؤسسي بالتزامات الأردن المناخية الدولية وتداعيات ذلك على صنع ظروف مواتية لإعادة

قراءة فرضيات الخطط التنموية.

- إن عملية تحديد مشاريع التخفيف والتكيف بهذه الطريقة، تفتقد إلى أسس توجيهية واضحة تعظم من فعاليتها، وتكشف عن الأولويات، وتأخذ في الحسبان العلاقة بين إجراءات التخفيف والتكيف والتفاعلات مع الأطر الزمنية المختلفة.
- عدم اتباع إطار منهجي في الكشف عن مواطن الهشاشة التي تستدعي تطوير إجراءات التكيف لتصويب عملية تطوير إجراءات التكيف في المستقبل، وضمان الشمولية على الرغم من توظيف إطار منهجي في إعداد إجراءات التكيف المدرجة في تقرير البلاغات الوطنية الثالث.
- غياب نظام متكامل لإدارة المعرفة، وصعوبة الحصول على المعلومات بسرعة وبدقة.
- الافتقار إلى الموارد المالية لتنفيذ تدابير التخفيف والتكيف مع المناخ، إذ إن موارد الدولة تعاني من الإرهاق الشديد وغير قادرة على تنفيذ برامج التخفيف والتكيف التي تم إدراجها في البرامج المعنية بتغير المناخ.
- ضعف التنسيق بين بعض الجهات والمؤسسات المختلفة في ما يتعلق برسم السياسات وإصدار التشريعات ذات التأثير البيئي، ما يؤدي لتداخل الصلاحيات، إضافة إلى ضعف التنسيق ما بين الوزارات في تنفيذ المشاريع.

ث- التوصيات اللازمة لضمان التنفيذ

في ما يلي أهم التوصيات لتصويب المسار:

- الاهتمام بتقدير التكاليف الاقتصادية لتغير المناخ مهم جداً لتبرير إجراءات التخفيف والتكيف ورسم سياسات الاستجابة لهذه الظاهرة، فهي توفر أساساً منطقياً لصانعي القرار لتقييم الخيارات وانتقاء الإستراتيجيات. ويتطلب القيام بالدراسات الاقتصادية لتغير المناخ، تطوير فهم ممنهج للمخاطر المحتملة ومدى قابلية التأثر بها.
- الحاجة إلى مستوى عالٍ من التفاعل والتنسيق بين مؤسسات عديدة، وعلى مستويات عدة لتيسير عمليات التنسيق القطاعية، وتبادل المعلومات، والمشاركة في صنع القرار، وتنظيم التفاعل بين الجهات الحكومية وغير الحكومية لإتاحة وصول البيانات القطاعية والمناخية وغيرها إلى الباحثين الأكاديميين لاستخدامها لأغراض البحث العلمي كمدخلات في نماذج محاكاة المناخ.

- تعميم إستراتيجيات تغير المناخ في البرامج التنفيذية التنموية القطاعية والوطنية، وذلك بالتنسيق مع المؤسسات المعنية من أجل دمج إستراتيجيات تغير المناخ في أجندة الرؤى والخطط التنموية الوطنية على المستويات جميعها. كما إن إدراج إجراءات التخفيف والتكيف كبنود واضحة في ميزانية الدولة، قد تكون نقطة انطلاق مناسبة.
- الاهتمام ببناء الخبرات الأردنية في مجال علم المناخ، حيث الحاجة إلى الموارد البشرية والفنية المتخصصة لتعزيز فهم تأثيرات تغير المناخ وتطوير استجابات التكيف الملائمة.
- تعزيز فعالية اللجنة الوطنية الأردنية لتغير المناخ وأمانتها العامة، في توفير المستوى المطلوب من التنسيق المؤسسي، وتيسير عمليات التفاعل القطاعية وتبادل المعلومات والمشاركة في صنع القرار.
- العمل والتركيز على تنفيذ «المساهمات المحددة وطنياً» وتهيئة الظروف التشريعية والاقتصادية الكفيلة بتحقيق الطموحات التي التزم الأردن فيها بعد التوقيع على اتفاقية باريس وتطوير أدوات لتتبع تنفيذ «المساهمات المحددة وطنياً».
- دمج تعهدات الجهات المانحة الوطنية والتدابير المقترحة في السياسات والخطط القطاعية.
- بناء قدرات الأجيال القادمة من تنفيذ برامج تدريبية حول تغير المناخ لمواجهة تحديات تغير المناخ، حيث الحاجة إلى الموارد البشرية والفنية المتخصصة. ويمكن إدماج هذا التدريب في برامج بناء القدرات القائمة أو برامج الدراسات العليا في القطاعات الرئيسية مثل الهندسة والزراعة والصحة أو الاقتصاد.
- الحاجة للعمل مع الشركاء: الأرصاد الجوية، والمعاهد الأكاديمية أو المعاهد البحثية القائمة بهدف تعزيز البحوث الجارية، وإنشاء مراكز للتميز في المجالات ذات العلاقة بالتغير المناخي.

خامساً: إدارة النفايات والتلوث

إن مشكلة النفايات الصلبة بأنواعها كافة ما زالت هاجساً يُوَرِّق المجتمع نظراً لأخطارها وتزايد كمياتها، خاصة مع ارتفاع عدد السكان. وتظهر أضرار النفايات الصلبة التي لا تُعالج بالطرق الصحيحة بشكل واضح لا سيما مع انعدام ثقافة إعادة تدوير هذه النفايات، الأمر الذي يساهم في زيادتها وتراكمها. ولا تشكل مكبات النفايات أفضل الحلول البيئية، حيث أنها تعالج المشكلات آنياً دون خلق حلول مستدامة للحد من آثار النفايات بأشكالها كافة، على عكس إعادة التدوير التي تشكل الحل الأفضل لمشكلة النفايات.

تساهم العديد من المصادر في تلوث الهواء بدرجات متفاوتة في الأردن، أهمها: النشاطات الصناعية والإنشائية والخدمية، ووسائل النقل المختلفة، ومحطات توليد الطاقة، والنفايات الصلبة ومكبات النفايات، ومحطات تنقية المياه العادمة المنزلية والصناعية، والمصادر الطبيعية. حيث أن ارتفاع عدد السكان، والنمو الاقتصادي، زاد الضغط على النشاطات الخدمية، وأدى إلى توسع في القطاع الصناعي، وزيادة عدد المركبات، وكثافة حركة السير على الطرق الداخلية والخارجية، بخاصة في المناطق ذات التعداد السكاني المرتفع.

أ- السياسات والخطط الاستراتيجية

تعد إدارة النفايات الصلبة من أولويات الحكومة ضمن تبنيها للأجندة الوطنية للتنمية المستدامة التي مثلت سياسة الحكومة للفترة 2006-2015، وهي من المهام الرئيسية لأمانة عمان الكبرى، ووزارة الشؤون البلدية والبلديات.

وتهدف السياسات البيئية في مجال إدارة النفايات إلى الحد من آثارها السلبية والتقليل منها على البيئة والصحة العامة، وتعظيم الاستفادة منها ضمن إطار قانوني واضح ومسؤوليات محددة للجهات ذات العلاقة. ومن أهم التشريعات المتعلقة بإدارة النفايات والتلوث ما يلي:

- قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015 وتعديلاته.
- الاستراتيجية الوطنية للنفايات الصلبة وما انبثق عنها من خطة إقليم الشمال وخطة إقليم الوسط.
- نظام إدارة المواد الضارة والخطرة ونقلها وتداولها رقم (24) لسنة 2005.
- نظام إدارة النفايات الصلبة رقم (27) لسنة 2005.
- نظام منع المكاره ورسوم جمع النفايات داخل مناطق البلديات رقم (68) لسنة 2016.
- نظام المسالخ رقم (139) لسنة 2016.
- نظام التفتيش والرقابة البيئية رقم (65) لسنة 2009.
- نظام تقييم الأثر البيئي رقم (37) لسنة 2005.
- نظام تنظيم أكياس التسوق البلاستيكية القابلة للتحلل رقم (45) لسنة 2017.
- نظام حماية الهواء رقم (28) لسنة 2005.
- تعليمات التدقيق البيئي لسنة 2014.
- تعليمات تنظيم تخزين ونقل ومعالجة السماد العضوي والاتجار به لسنة 2009.

ب- الجهود المبذولة-مدى التطبيق والإنجاز

تتولى وزارة البيئة بموجب قانون البيئة والتشريعات البيئية التي تنظم إدارة النفايات والمواد الضارة والنفايات الخطرة من جمع ونقل وتخزين، ومن ثم التخلص النهائي وذلك بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة في المملكة، وفق أسس ودراسات علمية تتفق مع قوانين وأنظمة الصحة العامة. ومن أبرز الإنجازات ما يلي:

- التخلص من النفايات الخطرة الصناعية والطبية عن طريق إرسالها إلى مكب سواقة والتبليغ عنها. وتخصيص خلية في المكب للتخلص من النفايات الإلكترونية بطريقة آمنة.
- البدء بإنشاء نظام وطني للمعلومات ومراقبة النفايات الصلبة.
- الاستمرار بتنفيذ الحملة الوطنية التوعوية المتكاملة للحد من الإلقاء العشوائي للنفايات.
- التخلص من حوالي 70% من المواد المستنزفة لطبقة الأوزون.
- البدء بتنفيذ مشروع نظام التتبع الإلكتروني لصهاريج نقل المياه العادمة المنزلية والزيوت العادمة ومركبات نقل النفايات الخطرة.
- مراقبة نوعية الهواء المحيط بشكل مستمر في 30 محطة رصد موزعة في معظم أرجاء المملكة. ويمكن الاطلاع على نتائج الرصد يومياً من خلال الموقع الإلكتروني الخاص بالشبكة الوطنية لمراقبة نوعية الهواء.
- تنفيذ مشروع تحسين إدارة النفايات الكهربائية والإلكترونية من خلال برنامج الأمم المتحدة للبيئة-اتفاقية بازل للتحكم بنقل النفايات الخطرة عبر الحدود. وإنشاء نظام إلكتروني لتسجيل البيانات جميعها الخاصة بالنفايات الإلكترونية.
- إعداد التعليمات المتعلقة بتحديد الأسس والشروط والوسائل والطرق العلمية والفنية اللازمة لنقل المواد الضارة والخطرة والمحظورة والمقيدة، وجمعها وتخزينها ومعالجة نفاياتها والتخلص منها، بإنشاء نظام معلوماتي متكامل لإدارة المواد الخطرة يحتوي على المعلومات التي تتعلق بالمواد الخطرة والنفايات الخطرة وإدارته.
- توفير الإحصاءات اللازمة بصورة لحظية لأصحاب القرار بإعطائهم صورة ملخصة ومتكاملة عن أنواع المواد الخطرة المستخدمة داخل حدود المملكة وأماكنها وكمياتها.

ت- الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الاستراتيجية

في ما يلي أبرز الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الاستراتيجية:

- غياب التشريعات الملزمة لتحديد المخالفات لتعليمات جمع النفايات.
- عدم تفعيل وتطبيق التشريعات ذات الصلة بإدارة النفايات.
- قيام بعض عمال الوطن أو المواطنين وفي مختلف أنحاء المملكة بالتخلص من بعض النفايات عن طريق حرقها، ما يسبب أضراراً بالغة خاصة إذا لم يكن يعرفون ماهية المواد المحروقة التي قد تحتوي على مواد كيميائية أو طبية سامة، بالإضافة لانبعاث الغازات السامة وتشويه المنظر والتسبب بالاختناقات وحالات الربو وغيرها من الأضرار الصحية الأنية أو بعيدة المدى.

ث- التوصيات اللازمة لضمان التنفيذ

من أجل التغلب على المشاكل والعقبات الواردة أعلاه، يُقترح القيام بما يلي:

- تقوية المؤسسية وتطوير القدرات من حيث التخطيط الاستراتيجي ومشاركة القطاع الخاص في إدارة النفايات.
- تطوير نظم المعلومات لتتبع أداء الخدمة في مجال إدارة المخلفات الصلبة.
- تنفيذ حملات التوعية والتثقيف والتدريب وتنمية القدرات في مجال التنمية النظيفية وآلياتها، بالإضافة للاستثمار في البنية التحتية من خلال إنشاء خلايا إضافية للطمر الصحي.
- التوسع في إنشاء محطات تحويلية، وإنشاء نظام لتجميع الغاز من المكبات المؤهلة.
- تدعيم جهود تقليل النفايات وإعادة استخدامها وإعادة تدويرها والفرز من خلال قانون ملزم يحتوي على مواد تحفز القيام بفرز النفايات ومواد أخرى وتعاقب على النفايات أو تشدد من الضرائب عليها.
- مراجعة المواصفات الوطنية المتعلقة بنوعية الهواء وتحديثها.
- إنشاء شبكة مراقبة تشمل المناطق المأهولة كافة، بحيث يجري تحديد المناطق المعرضة للتلوث، واستخدام نتائج الرصد في وضع الخطط الاستراتيجية الفاعلة، لتحسين نوعية الهواء.
- تفعيل إجراءات المراقبة في حالات الطوارئ التي تمنع أو تخفف حوادث تلوث الهواء.

- العمل على إعداد إستراتيجية وطنية لنوعية الهواء المحيط في المملكة.
- استبدال الوقود الثقيل الذي يحتوي على نسبة عالية من الكبريت، المستخدم حالياً لتوليد الكهرباء، بأنواع وقود أنظف تؤدي إلى انبعاثات أقل من الملوثات، وإلزام مصفاة البترول الأردنية بإنتاج وقود ذي نسب كبريت منخفضة.
- تطبيق مفهوم الإنتاج الأنظف ومبادئه، واستخدام التكنولوجيا الرفيعة بالبيئة في المنشآت التنموية كافة ما أمكن.

سادساً: الاقتصاد الأخضر

يركز مفهوم «الاقتصاد الأخضر» على تحقيق نمو اقتصادي يتناغم مع البيئة، ويرشد الموارد الطبيعية، ويضمن الإدماج الاجتماعي في الخطط التنموية مع البعدين الاقتصادي والبيئي بشكل متوازن، ويزيد من قدرة الأردن على مواجهة التحديات المحلية والإقليمية. فعلى عكس معظم الأمثلة التنموية التقليدية التي تعتمد في كثير من الأحيان على استنزاف المصادر الطبيعية والموارد، فإن الاقتصاد الأخضر يشكل نهضة منسقة للنمو الاقتصادي والاستدامة البيئية، ويحد من الفقر، ويخفّض انبعاثات الكربون، من خلال تحقيقه الأهداف الوطنية المتعلقة بمؤشرات التنمية المستدامة المتفق عليها عالمياً، وفي تحقيق الرفاه الاجتماعي المنشود بتوفيره فرصاً استثمارية جديدة.

أ- السياسات والخطط الإستراتيجية

لقد طُوّرت الخطة الوطنية للنمو الأخضر بالتوافق مع الوثائق والخطط التنموية الوطنية، مثل «رؤية الأردن 2025» ووثيقة المساهمات المحددة وطنياً المتعلقة بتغير المناخ، حيث ستُستخدم الخطة كمرجع لتوجيه مشاريع النمو الأخضر، وتنظيم السياسات والاستثمارات الخضراء لتحقيق أهداف التنمية الوطنية.

ب- الجهود المبذولة - مدى التطبيق والإنجاز

أظهرت الحكومة الأردنية خلال العقد الماضي التزامها بالتحول نحو الاقتصاد الأخضر. ويبدو ذلك واضحاً من خلال: تزايد المبادرات الحكومية والصناديق التمويلية المخصصة للطاقة المتجددة، حفظ مصادر المياه، المنازل الخضراء، إعادة تدوير النفايات، والنقل النظيف. ومن أهم الإنجازات في هذا المجال ما يلي:

مشروع الخطة الوطنية للنمو الأخضر:

تم إعداد الخطة الوطنية للنمو الأخضر من قبل وزارة البيئة بالتعاون مع المعهد العالمي للنمو الأخضر (GGGI)، وبالتشاركية مع القطاعين العام والخاص. وركزت الخطة على ستة قطاعات (المياه، الطاقة، النفايات، الزراعة، السياحة، النقل). واعتمد مجلس الوزراء الخطة في عام 2017 كخريطة طريق للتحويل التدريجي نحو الاقتصاد الأخضر. ويجري حالياً البحث عن تمويل من خلال (GGGI) لتطوير برنامج تنفيذي لتنفيذ مشاريع الخطة الوطنية للنمو الأخضر. ويتم التركيز حالياً على قطاعات النقل والنفايات وفعالية حفظ واستخدام الطاقة، حيث تتعاون الوزارة مع المعهد العالمي للنمو الأخضر بإجراء دراسة عن خيارات وقود تشغيل الباص السريع مع أمانة عمان، ودراسة البنية والعوامل الواجب توفرها لتفعيل البنية التحتية ومحطات شحن السيارات الكهربائية.

مشروع إنشاء المحطة المركزية لمعالجة المياه العادمة الصناعية في الحلابات / الزرقاء:

اعتمد مجلس الوزراء مشروع إنشاء المحطة المركزية لمعالجة المياه العادمة الصناعية في الحلابات / الزرقاء كمشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص، وبدأ العمل في المشروع في عام 2018، حيث عقدت وزارة البيئة اتفاقية مع بنك الاستثمار الأوروبي بهدف تمويل دراسات الجدوى للمشروع.

مشروع جمع بطاريات الرصاص الحامضية المنتهية الصلاحية وتدويرها:

اعتمد مجلس الوزراء مشروع جمع بطاريات الرصاص الحامضية المنتهية الصلاحية وتدويرها كمشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص، وبدأ العمل في المشروع في عام 2017، حيث عقدت وزارة البيئة اتفاقية مع البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية بهدف تمويل دراسات الجدوى للمشروع.

مشروع إعادة تأهيل تلال الفوسفات في الرصيفة:

يجري العمل حالياً على إعادة تأهيل مواقع تلال الفوسفات في منطقة الرصيفة، وبدأ العمل في المشروع في عام 2018، وسيتم زراعة الأشجار المناسبة لبيئة المنطقة عند الانتهاء من أعمال التأهيل.

مشروع إنشاء بركة زيبار في منطقة الإكيدر:

يهدف المشروع إلى التقليل من الأثر البيئي الناتج عن عصر الزيتون ومخلفاته وبُدئ العمل في المشروع في عام 2018. وسيخدم المشروع معاصر الزيتون المنتشرة في شمال المملكة، ويمكنها من طرح النواتج السائلة عن عملية عصر الزيتون بشكل يحافظ على البيئة بعيداً عن الطرح العشوائي لتلك المخلفات.

تأهيل مركز معالجة النفايات الخطرة / سواقة:

يهدف المشروع إلى تنظيف وإزالة النفايات الخطرة المتراكمة في مكب النفايات الخطرة في منطقة سواقة، والتي تراكمت عبر السنوات الماضية، وذلك من خلال استقدام شركة دولية متخصصة بالنفايات الخطرة لتقوم بجمع النفايات وتصنيفها بحسب درجة خطورتها وإعادة تعبئتها وتغليفها وشحنها إلى الخارج وفقاً لمعاهدة بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود والتعامل معها بحسب الأسس العلمية المتبعة بهذا الخصوص. ويمثل هذا المشروع المرحلة الأولى من مشروع إدارة مكب النفايات الخطرة في سواقة وتأهيله، وقد اعتمده مجلس الوزراء كمسروع شراكة بين القطاعين العام والخاص، وبُدئ العمل في المشروع في عام 2018. وستتضمن المرحلة الثانية طرح المشروع للاستثمار من خلال القطاع الخاص، مع الإبقاء على إدارة المكب تحت إشراف وزارة البيئة، وإنشاء وحدات متكاملة لمعالجة النفايات الخطرة الصناعية والطبية المتولدة في المملكة.

ت- الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الإستراتيجية.

إن أبرز الفجوات والتحديات ومعوقات تنفيذ السياسات والخطط الإستراتيجية هي النقاط التالية:

- النقص في البنية التحتية للكهرباء / النقل.
- عدم كفاية التشريعات التي تمكن النمو الأخضر.
- التداخل بين مسؤوليات الوزارات وضعف التنسيق بين الوزارات نحو الأهداف المشتركة.
- نقص القدرات الفنية والبيانات والمهارات المطلوبة لتصميم وتنفيذ مشاريع النمو الأخضر.
- نقص آليات التمويل المناسبة لتشجيع القطاع الخاص على تحفيز النمو الأخضر.
- الضعف في نقل المعرفة والتواصل بين القطاعين العام والخاص.

ث- التوصيات اللازمة لضمان التنفيذ:

- في ما يلي التوصيات المقترحة من أجل التغلب على المشاكل والعقبات الواردة أعلاه:
- التعاون والتنسيق المشترك ما بين القطاعين العام والخاص من خلال تعزيز الدعم الحكومي من جهة، وزيادة الاستثمارات المطلوبة وتسهيلها من الجهة الأخرى.
- بناء القدرات للوصول إلى التمويل الخارجي واستخدامه بفاعلية، والسعي للوصول المباشر لصناديق المناخ الدولية، وخاصة صندوق المناخ الأخضر.
- إنشاء صندوق جديد للنمو الأخضر في الأردن لتسهيل قروض القطاع الخاص.
- تشكيل مجموعات عمل لتطوير المعرفة القطاعية وتوفير منتدى لعرض المشاريع والتوفيق بينها وبين المستثمرين.
- تطوير بوابة إلكترونية مركزية ومتاحة للعامة لتمويل المشاريع الخضراء في الأردن.

توصيات عامة

تالياً مجموعة من التوصيات العامة المقترحة لمعالجة النقص في صياغة سياسات وتنفيذ الإستراتيجيات وخطط العمل لقطاع البيئة والتغير المناخي في الأردن:

(1) استكمال إصدار السياسات والتشريعات والمواصفات البيئية اللازمة، والحد من الازدواجية وتداخل الأدوار.

(2) إدماج إستراتيجيات الحماية والاستجابة والتكيف المتعلقة بالتهديدات البيئية، في صنع السياسات القائمة على المستويات الوطنية والقطاعية والمشاركة بين القطاعات.

(3) تعزيز المسؤولية الشاملة للقطاعات المسؤولة عن التنفيذ من حيث تصميم وتنفيذ الإستراتيجيات التي تعالج القضايا البيئية وتحويل الإستراتيجيات إلى خطط عمل رئيسية مع إطار زمني واضح ومسؤوليات محددة، حيث لا ينبغي أن تكون عملية التنفيذ من مسؤولية وزارة واحدة فقط، وإنما من مسؤولية جميع المؤسسات الحكومية المعنية.

(4) رفد المؤسسات الحكومية المعنية بالموارد المالية والبشرية الكافية لتخطيط الموارد الطبيعية وتنظيمها بشكل كافٍ، والحفاظ على سلامة النظم الإيكولوجية وتسهيل الضوء على عنصر التوعية والتعليم. ومن الضروري تجنب إنشاء قدرات محدودة تتناسب مع متطلبات الاتفاقيات لكنها معزولة عن السياسات العامة وعمليات التخطيط السائدة، وبالتالي تكون لها آثار محدودة وغير مستدامة. كما ينبغي أن تستند سياسات بناء القدرات وبرامجها إلى عملية تشاور شاملة تستهدف أصحاب المصلحة جميعهم.

(5) تطوير قواعد بيانات مشتركة على المستوى الوطني، لتتبع المشاريع والأنشطة التي لها تأثير مباشر على القضايا البيئية، ومن شأن ذلك أن يسهل التنسيق بين الجهات المانحة والاستخدام الفعال للموارد.

(6) تعزيز وتحسين نظام الإبلاغ، كأداة للوصول إلى البيانات والمعلومات المتعلقة بتنفيذ الاتفاقيات والاستفادة منها.

(7) تحديد المجالات ذات الأولوية التي ينبغي للمانحين أن ينسقوا فيها وأنواع النتائج المرجوة. ويتعين على المانحين أنفسهم أن يلتزموا بتنسيق السياسات. كما ينبغي أن تُشجّع المنظمات الممولة والمانحين الثنائيين العمل التآزري على الصعيدين المحلي والوطني، إضافة إلى تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص.



الطاقة الكهربائية





518	تقديم
523	أولاً: هيكلية قطاع الطاقة في الأردن
523	أ- وزارة الطاقة والثروة المعدنية
523	ب- هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن
524	ت- مؤسسات قطاع الكهرباء
526	ث. مؤسسات قطاع البترول والغاز والخامات المعدنية
527	ج- هيئة الطاقة الذرية الأردنية
527	ح- شركة الغاز الحيوي
527	ثانياً: الأهداف الإستراتيجية لقطاع الطاقة
528	أ. قطاع البترول
534	ب. قطاع الكهرباء
537	ت. الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة
545	ث- الطاقة النووية
547	ثالثاً: إشكالية الطاقة المتجددة
551	خلاصات عامة
553	التوصيات

تقديم

يُعدّ قطاع الطاقة والثروة المعدنية من أهم القطاعات الحيوية في المملكة الأردنية الهاشمية لما له من أثر كبير في التنمية المستدامة. وقد حقق هذا القطاع إنجازات كبيرة خلال الفترة الماضية على الرغم من التحديات الكبيرة التي يواجهها من افتقار إلى المصادر التجارية المحلية للطاقة واعتماد على الاستيراد، حيث استورد الأردن حوالي 94% (بحسب ميزان الطاقة) من احتياجاته من الطاقة الكلية في عام 2017 (وزارة الطاقة)، إضافة إلى ارتفاع معدلات الطلب على الطاقة الأولية بنسبة 4.1% (بحسب ميزان الطاقة) والطاقة الكهربائية بنسبة 2.5% (بحسب شركة الكهرباء الوطنية) (إحصاءات وزارة الطاقة وشركة الكهرباء الوطنية). وتُعدّ المملكة من الدول المستوردة للطاقة، الأمر الذي يزيد من نسبة الطاقة المستوردة إلى الناتج المحلي الإجمالي، ويؤدي إلى ضغط كبير على ميزان المدفوعات واستمرار الحاجة إلى العملات الأجنبية لتمويل شراء احتياجات المملكة من الطاقة، ما يستدعي البحث عن مصادر بديلة للطاقة التقليدية.

وفي هذا الإطار، تُعدّ الطاقة المتجددة أحد أهم المصادر البديلة المتاحة في المملكة، وقد تم تعديل مؤشرات إستراتيجية الطاقة في عام 2015 لتستهدف الوصول بالطاقة المتجددة إلى نسبة 20% من إجمالي خليط الطاقة الكلي في عام 2025 (وزارة الطاقة). وركّزت الإستراتيجية على تطوير سبل استغلال مصادر الطاقة المتجددة المتنوعة بما يشمل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح والطاقة الحرارية والطاقة الجوفية والطاقة المائية وأي مصادر طبيعية أخرى، بهدف المساهمة بزيادة نسبة الطاقة المتجددة من خليط الطاقة الكلي.

وعلى صعيد الثروة المعدنية، يحوي الأردن ثروات طبيعية مهمة نتيجة التنوع المتميز في جيولوجيته. وتُعدّ المعلومات والدراسات والخرائط والخدمات الفنية الخاصة بموارد الأرض بمثابة القواعد الأساسية للبنية التحتية للعديد من الصناعات.

إنّ إستراتيجية قطاع الطاقة التي أُقرت في عام 2004، وتمت مراجعتها في عام 2007، ثم

تحديثها في عام 2015 وإقرارها رسمياً من مجلس الوزراء آنذاك، شابها الكثير من التناقضات وعدم الثبات في المؤشرات والأرقام التي استندت إليها، ويمكن القول إن المتغيرات الرئيسية في القطاع تستدعي ضرورة البدء بمراجعة علمية متخصصة لأولويات وبنود ومؤشرات الإستراتيجية الوطنية لقطاع الطاقة، بحيث تبدو أنها تتعامل مع المعطيات الجديدة من تطورات على القطاع والسوق والواقع الجيوسياسي المحلي والإقليمي، وكذلك البيئة التشريعية الناعمة للقطاع في الوقت الراهن من قوانين وأنظمة وتعليمات تؤثر بشكل جاد على تنافسية القطاع.

وفي خطوة إيجابية؛ قامت وزارة الطاقة والثروة المعدنية مع نهاية عام 2017 بتحديث أرقام خططها الإستراتيجية للأعوام 2016-2018، وربطها لتتواءم مع مؤشرات وثيقة «رؤية الأردن 2025»، والبرنامج التنفيذي للفترة 2016-2018، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي للفترة 2018-2022، وتم ربط جميع المؤشرات الجديدة بالأهداف القطاعية المتضمنة بال خطة الوطنية لقطاع الطاقة (وزارة الطاقة).

ولعل البند الأهم في الأهداف الإستراتيجية للقطاع ولوزارة الطاقة هو «المحافظة على أمن التزود بالطاقة»، واعتماد الوزارة على مبدأ تنويع مصادر الطاقة لتحقيق هذا الهدف للحماية من تقلبات الأسعار العالمية؛ وتحقيق هذا الهدف نُفِدت مجموعة من المشاريع الإستراتيجية شملت بناء ميناء الشيخ جابر الصباح النفطي، والباخرة العائمة، وبناء السعات النفطية الجديدة في مناطق المملكة المختلفة، إضافة إلى الاتفاقيات الموقعة مع شركة «نوبل إنيرجي»، وخط النفط العراقي البصرة-العقبة، إضافة إلى الصخر الزيتي والطاقة النووية، إلى جانب الهدف الإستراتيجي الأهم المتمثل في زيادة الأعمال الاستكشافية للمشتقات النفطية وأعمال التوسعة والحفر في حقل الريشة لزيادة إنتاج الغاز من بئر حمزة؛ ويتعين التعامل مع كل ما سبق كحزمة مهمة، لضمان عنصر تنويع مصادر الطاقة، وتحقيق هدف أمن التزود بالطاقة.

ويلاحظ أن وزارة الطاقة قد حققت هذا الهدف من خلال توفير الساعات النفطية والغازية بنسبة 100%، ويبقى القلق في المستقبل اتجاه الحفاظ على العناصر كافة التي وفرت هذا النجاح، وعدم التخلي عن أي منها، كأن يتم الاعتماد على مصدر دون آخر، أو تحييد باخرة الغاز على سبيل المثال لصالح بديل آخر.

وبالتوازي، وضمن المسار الذي يدعو للتفاؤل، أقرت الحكومة مع نهاية عام 2017 الخطة الوطنية لترشيد الطاقة 2018-2020، حيث ستعمل الوزارة من خلال صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة على تنفيذها، وهي خطوة إستراتيجية مهمة تشمل تنفيذ خطط قطاعية متوازية ومتناغمة مع خطط الطاقة المتجددة، وتشمل الوزارات والمؤسسات العامة والخاصة كافة. والخطة التي أقرت وأطلقت عام 2018 تهدف إلى تحسين كفاءة الطاقة وترشيدها للوصول إلى 20% من الطاقة المستهلكة حتى عام 2020 بتقليل 2000 GWH خلال الفترة من عام 2018 إلى عام 2020 مع تقليل انبعاثات الغازات الدفيئة.

إن مصادر الأردن المحلية من النفط والغاز الطبيعي محدودة للغاية الآن، رغم الجهود الحكومية المبذولة في مجال تطوير هذه المصادر أو البحث والتنقيب عن مصادر محلية أخرى. وتشير المسوحات الجيولوجية إلى وجود كميات ضخمة من الصخر الزيتي، حيث يقدر احتياطي الصخر الزيتي السطحي بما يزيد على 70 مليار طن تحتوي على ما يزيد على 7 مليارات طن زيت صخري (وزارة الطاقة)، حيث يمكن استغلال الصخر الزيتي لتوليد الكهرباء عن طريق تكنولوجيا الحرق المباشر أو إنتاج الزيت الصخري والغاز عن طريق تكنولوجيا التكسير أو الحقن الحراري.

ظلت شركة الكهرباء الوطنية (NEPCO) تتصدر المشهد كلاعب أساسي في قطاع الكهرباء خلال عام 2017، وللتذكير؛ فقد تم إعادة هيكلة الشركة وخصخصة بعض نشاطاتها من خلال خصخصة شركات التوليد التابعة لها وتأسيس شركات جديدة، وخصخصة مهام التوزيع من خلال ثلاث شركات؛ شمال ووسط وجنوب (EDCO، IDECO & JEPSCO)، في حين أنيطت بالشركة إدارة نظام النقل وبنائه وتشغيله وصيانته داخل حدود المملكة، إضافة إلى نظام خطوط النقل الذي يربط النظام الكهربائي مع الأنظمة الكهربائية للدول المجاورة، إلى جانب مهمة تزويد شركات التوليد بالوقود من السوق، بينما تقوم هي بشراء الكهرباء المولدة منها، وهو الأمر الذي كبدها خسائر وصلت إلى 5 مليار دينار خلال أزمة ارتفاع أسعار النفط عالمياً. ويبقى القول إنه من غير المفهوم هنا فلسفة استمرار شركة الكهرباء الوطنية بشراء الوقود لتزويد محطات التوليد، كما لم يفهم في حينه سبب تكليفها بهذه المهمة من الأساس. وهنا لا بد من التأكيد أن فصل نشاط التوليد بالكامل عن شركة الكهرباء الوطنية هو أمر يجب إعادة النظر به ودراسة آثاره المستقبلية على أعمال الشركة.

لقد اتّسمت السياسة العام لإدارة ملف الطاقة بعدم الاستقرار خلال العقد الماضي، وتناغم ذلك بالمرور بأزمات إقليمية متعددة، ابتدأت ولم تنته بالحرب على العراق، مروراً بأزمات ما سمي «الربيع العربي» والحرب في سوريا، وقد أثر ذلك كلّه بشكل مباشر على واقع الاقتصاد الوطني بشكل عام، وعلى قطاع الطاقة بشكل خاص. هذا فضلاً عن التغير الكبير في قواعد صنع سياسة الطاقة العامة، سواء من حيث اللاعبين الرئيسيين أو من حيث التشريعات الناظمة لعمل القطاع وإدارة مؤسساته. كما أن التغير الكبير في عدد وزراء الطاقة، كان له نصيب الأسد في التأثير على رؤى وخطط إستراتيجية تهدف إلى حلحلة مفاصل مشاكل هذا القطاع الحيوي، إلى جانب التأخر حتى عام 2014-2015 للبدء بنضوج حزمة الأنظمة والقوانين الناظمة للاستثمار في هذا القطاع، ما سبّب في تأخير إحداث تقدم حاسم في استثمارات الطاقة المتجددة، وبناء شراكات مبكرة مع القطاع الخاص.

لكن مشهد التقدم التراكمي في إنجازات الطاقة المتجددة خلال عام 2017 يضعنا أمام مشهد متفائل؛ ساهم بذلك التركيز الكبير الذي حصل خلال الأعوام 2015-2017 في إصدار حزمة من القوانين والأنظمة والتعليمات التي سهّلت تحقيق تقدم كبير في الاستثمار في قطاع الطاقة المتجددة، والتي تُرجمت إلى مشاريع حقيقية على الأرض من خلال الجولات الاستثمارية للعروض المباشرة الناجحة التي نفذتها وزارة الطاقة بالشراكة مع القطاع الخاص. وقد بلغت القدرة التوليدية لمشاريع الطاقة المتجددة حتى منتصف عام 2018 ما مجموعه 961 م.و، يضاف إليها مشاريع متعاقد عليها تبلغ قدرتها 1350 م.و حتى عام 2021، ليصل المجموع إلى 2311 م.و. وترافق ذلك مع طرح عطاءات مشروع الممر الأخضر بتكلفة وصلت إلى 150 مليون دينار، وسيرفع هذا الطاقة الاستيعابية للشبكة من 500 إلى 1450 ميجاواط، لربط مشاريع الطاقة المتجددة في جنوب المملكة، ويتوقع الانتهاء منه مع نهاية عام 2019 (شركة الكهرباء الوطنية). وقد بلغت مساهمة الطاقة المتجددة في عام 2017 ما يقارب 5% (بحسب ميزان الطاقة) في خليط الطاقة الكلي (وزارة الطاقة). وتبنّت وزارة الطاقة والثروة المعدنية برنامجاً طموحاً لزيادة مساهمة الطاقة المتجددة في خليط الطاقة الكلي لتصل إلى 10%، بما نسبته 20% من الطاقة الكهربائية المولدة في عام 2025. في حين ما زال المشروع النووي السلمي الأردني يراوح مكانه، ويستحوذ على اهتمام واسع النطاق من ممثلي القطاعات الرسمية والأكاديمية ومؤسسات المجتمع المدني والمجتمع المحلي.

ولعل الأردن واحدة من الدول القليلة في العالم التي يبلغ حجم تغطية الكهرباء لديها 100% (بحسب شركة الكهرباء الوطنية) في مناطق المملكة كافة، حيث تغطي الكهرباء كل منزل ومنشأة يطلبها، وهذا أمر يدعو للفخر، وجاء كإنجاز يُسجل للحكومة، وقد لعب برنامج «فلس الريف» في وزارة الطاقة والثروة المعدنية، والذي بدأ منذ أكثر من 35 عاماً، دوراً بارزاً

في هذا النجاح، إضافة إلى جهود شركات التوزيع الثلاث في محافظات المملكة.

وقد أضفى صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة عاملاً إضافياً للمشهد المتفائل في القطاع خلال الأعوام 2015-2017، وأظهر نجاحاً متسارعاً خلال وقت قصير على بدء العمل به في بداية عام 2015، من خلال حزمة من البرامج والمشاريع التي شملت القطاعات كافة، ضمن آليات دعم مالية مختلفة، ساهمت في البدء الفعلي بتنفيذ برامج ترشيد الطاقة والطاقة المتجددة في الميدان، وتركت أثراً مباشراً على فاتورة الكهرباء الشهرية للمواطن، وشكلت معالجات طويلة الأمد لطبيعة الدعم الحكومي على أسعار الكهرباء للقطاعات المختلفة مثل؛ المدارس (المبادرة الملكية لتدفئة المدارس)، والمصانع، والمنازل (السخان الشمسي، الخلايا الشمسية، ومصابيح LED عالية الجودة)، وبرامج ترشيد الطاقة والطاقة المتجددة لقطاع السياحة ودور العبادة والمباني الحكومية، إلى جانب برامج التوعية الشاملة وبناء القدرات للقطاع، في مشهد عمل ميداني انعكس على حجم أعمال واستثمار حقيقي في قطاع الطاقة، وأحدث أثراً مباشراً في حركة الاستثمار في السوق، وخلق المئات من فرص العمل الدائمة.

في المقابل، جاءت مبادرات حكومية وغير حكومية وقطاعية لتساهم في خلق حراك إيجابي حول ملف الطاقة، مثل المبادرة النيابية التي أوجدتها كتلة «المبادرة» في مجلس النواب خلال الأعوام 2014-2016 لوضع برنامج متابعة لتنفيذ أهداف الإستراتيجية الوطنية لقطاع الطاقة، والتي أقرت في عام 2007، وتحديد المعوقات للقطاع واقتراح الحلول وتحديد المسؤوليات ضمن جداول زمنية لخطة متابعة. وكذلك مظاهرات قطاعية غير حكومية لعبت دوراً لبلورة دور منظم لمساعدة الحكومة للمضي قدماً في ملف الطاقة المتجددة ضمت في عضويتها مؤسسات وشركات تعمل وتدعم قطاع الطاقة المتجددة في الأردن.

وكبادة مهمة للحكومة، تم تأسيس مجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والذي يرأسه وزير الطاقة، لبناء أسس أفضل لتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال الاجتماع دورياً لتداول قضايا رئيسية في القطاع والخروج برؤى مشتركة، وهو مظلة يجب تفعيلها أكثر، لتعزيز مخرجاته حول قضايا القطاع كافة.

أولاً: هيكلية قطاع الطاقة في الأردن

يتكون قطاع الطاقة من مؤسسات وشركات حكومية وشبه حكومية عاملة بشكل تعاقدى لتوليد الكهرباء ومصادر الطاقة الأخرى. ونظراً لأهمية الدور الذي يلعبه هذا القطاع من النواحي الاقتصادية والاجتماعية، ولارتباط أنشطته بالنواحي السياسية والاقتصادية ارتباطاً مباشراً، أعادت الحكومة تنظيم هذا القطاع. وفي ضوء التعديلات المؤسسية الجديدة، أصبح الإطار المؤسسي الحالي لقطاع الطاقة يتشكل مما يلي:

أ- وزارة الطاقة والثروة المعدنية

تتبنى عملية التخطيط الشامل للقطاع من حيث التنظيم ووضع السياسات العامة ومتابعة تنفيذها لتحقيق المهام الموكولة إليها، وأهمها توفير الطاقة اللازمة بأشكالها المختلفة لأغراض التنمية الشاملة بأقل تكلفة ممكنة وبأفضل المواصفات. واستقطاب رأس المال اللازم للاستثمار في المجالات المتعددة للطاقة، مثل توليد الكهرباء، وإنتاج المشتقات النفطية، واستغلال المصادر والثروات المحلية للطاقة، وخاصة مصادر الطاقة المتجددة. وكذلك إيصال التيار الكهربائي للقرى والتجمعات السكانية والأسر الفقيرة في الريف الأردني من خلال «فلس الريف»، وتوفير الدعم لدراسات تحسين كفاءة استهلاك الطاقة في القطاعات المختلفة، وضمان القروض لمشاريع ترشيد الطاقة والطاقة المتجددة من خلال صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة.

ب- هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن

هي هيئة حكومية تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وتُعدّ الخلف القانوني لهيئة تنظيم قطاع الكهرباء وهيئة تنظيم العمل الإشعاعي والنووي وسلطة المصادر الطبيعية بما يتعلق بالمهام التنظيمية المقررة للسلطة، وذلك بموجب قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (17) لسنة 2014، حيث عدّلت بموجب هذا القانون تسمية هيئة تنظيم قطاع الكهرباء لتصبح هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن. كما انقضت هيئة تنظيم العمل الإشعاعي والنووي وآلت حقوقها وموجوداتها إلى هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن لتتحمل الالتزامات المترتبة عليها، وتصبح الخلف القانوني والواقعي لها. كذلك تولت هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن، المهام التنظيمية المقررة لسلطة المصادر الطبيعية.

ت- مؤسسات قطاع الكهرباء

وهي المؤسسات التي تعنى بتوليد الكهرباء داخل المملكة ونقله وتوزيعه، وهي على النحو التالي:

1. شركة الكهرباء الوطنية

هي شركة مساهمة عامة تملكها الحكومة، مهمتها بناء نظام النقل داخل حدود المملكة وتشغيله وصيانته، إضافة إلى نظام النقل الذي يربط النظام الكهربائي مع الأنظمة الكهربائية لدول أخرى، وتأمين المملكة بالطاقة الكهربائية عن طريق التوسع في بناء الوحدات التوليدية من خلال القطاع الخاص و/أو القطاع العام.

2. شركات توليد الكهرباء

هن ست شركات؛ واحدة حكومية، وأخرى مشتركة، وأربع شركات خاصة على النحو التالي:

• شركة توليد الكهرباء المركزية

هي شركة مساهمة عامة مهمتها توليد الطاقة الكهربائية وبيعها بالجملة إلى شركة الكهرباء الوطنية، وقد تأسست عام 1999. وتبلغ الاستطاعة التوليدية للشركة، كما هي في نهاية عام 2017 حوالي 1392 م.و.

• شركة السمرا لتوليد الكهرباء

هي شركة مساهمة خاصة تمتلك الحكومة أسهمها كاملة، مهمتها توليد الطاقة الكهربائية وبيعها لشركة الكهرباء الوطنية، وقد تأسست عام 2004. وتبلغ الاستطاعة التوليدية للشركة، كما هي في منتصف عام 2018 حوالي 1129 م.و.

• شركة (AES-Jordan.Psc)

هي شركة خاصة تمتلكها شركتا (AES) الأميركية و(MITSUI) اليابانية، مهمتها توليد الطاقة الكهربائية وبيعها لشركة الكهرباء الوطنية. وقد تأسست عام 2009، وتمتلك أول مشروع توليد للقطاع الخاص في الأردن، وهو محطة شرق عمان / المناخر التي افتتحت رسمياً

في تشرين الأول 2009. وتبلغ الاستطاعة التوليدية للشركة، كما هي في نهاية عام 2017 حوالي 373 م.و. وستقوم الشركة بتطوير مشروع لتوليد الطاقة الكهربائية من الخلايا الكهروضوئية بقدرة 52 م.و عام 2018.

• شركة القطرانة للطاقة الكهربائية

هي شركة خاصة تمتلكها شركة (KEPCO) الكورية و(XENEL) السعودية، وقد تأسست عام 2010، مهمتها توليد الطاقة الكهربائية وبيعها لشركة الكهرباء الوطنية. وتبلغ الاستطاعة التوليدية للشركة، كما هي في نهاية عام 2017، حوالي 373 م.و.

• شركة عمان آسيا للطاقة الكهربائية

هي شركة خاصة تمتلكها شركتا (KEPCO) الكورية و(MITSUBISHI) اليابانية، مهمتها توليد الطاقة الكهربائية وبيعها لشركة الكهرباء الوطنية، وقد تأسست عام 2014. وتبلغ الاستطاعة التوليدية للشركة، كما هي في نهاية عام 2017 حوالي 570 م.و.

• شركة (AES) - ليفانت

هي شركة خاصة تمتلكها شركتا (AES) الأميركية و(MITSUI) اليابانية، مهمتها توليد الطاقة الكهربائية وبيعها لشركة الكهرباء الوطنية، وقد تأسست عام 2014. وتبلغ الاستطاعة التوليدية للشركة، كما هي في نهاية عام 2017، حوالي 240 م.و.

3. شركات توزيع الطاقة الكهربائية.

هي ثلاث شركات، لكل واحدة منها منطقة خاصة بها لتوزيع الطاقة الكهربائية، على النحو التالي:

• شركة الكهرباء الأردنية

هي شركة مساهمة عامة تتولى توزيع الطاقة الكهربائية في محافظات العاصمة والزرقاء ومادبا والبلقاء باستثناء مناطق الأغوار الوسطى. وقد مُنحت الشركة في أيار 2014 رخصة لمدة 20 عاماً.

• شركة كهرباء محافظة إربد

هي شركة مساهمة عامة تتولى توزيع الطاقة الكهربائية في محافظات إربد والمفرق وجرش وعجلون باستثناء الأغوار الشمالية والمناطق الشرقية. وقد مُنحت الشركة في عام 2008 رخصة لمدة 25 عاماً.

• شركة توزيع الكهرباء

هي شركة مساهمة عامة تتولى توزيع الطاقة الكهربائية في المناطق الواقعة خارج مناطق امتياز شركتي الكهرباء الأردنية وكهرباء محافظة إربد، وتحديدًا المناطق الجنوبية والشرقية والأغوار. وقد مُنحت الشركة في عام 2008 رخصة لمدة 25 عاماً.

ث. مؤسسات قطاع البترول والغاز والخامات المعدنية

تتولى هذه المؤسسات عمليات التنقيب عن البترول والغاز والخامات المعدنية داخل المملكة، وكذلك عمليات تكرير النفط الخام وبيع المشتقات النفطية، وهي:

• شركة البترول الوطنية

هي شركة مساهمة عامة مملوكة للحكومة، تقوم بأعمال البحث والتنقيب عن النفط والغاز وإنتاجه في منطقة الامتياز الواقعة شمال شرق المملكة على الحدود العراقية، بمساحة تبلغ 7000 كم²، يقع ضمنها حقل الريشة الغازي الذي تبلغ مساحته حوالي 1500 كيلومتر مربع. ومدة هذا الامتياز 50 عاماً، ودخل حيز التنفيذ في عام 1996.

• شركة مصفاة البترول الأردنية

هي شركة مساهمة عامة، تتولى مسؤولية تكرير النفط الخام وإنتاج المشتقات النفطية وتوزيعها داخل المملكة من خلال اتفاقيات خدمات موقعة مع وزارة الطاقة والثروة المعدنية، وقد تم تمديدتها أكثر من مرة.

• شركة فجر الأردنية المصرية لنقل الغاز الطبيعي وتوريده

هي شركة ذات مسؤولية محدودة تعمل بموجب اتفاقية الترخيص الموقعة في كانون الثاني 2004 بين الحكومة الأردنية ممثلة بوزارة الطاقة والثروة المعدنية، وشركة فجر الأردنية

المصرية. ومهمتها بناء أنبوب الغاز الطبيعي وتملكه وتشغيله من العقبة إلى شمال المملكة، واستلام الغاز الطبيعي المصري في العقبة، ونقله عبر الأنبوب، وبيعه لمحطات توليد الكهرباء والصناعات الكبرى.

• الشركة اللوجستية الأردنية للمرافق النفطية

هي شركة حكومية، أنشئت في عام 2016، وتتولى الإشراف على عمليات الإدارة والمناولة والتخزين والتحميل والتفريغ للمشتقات النفطية.

ج- هيئة الطاقة الذرية الأردنية

أنشئت هيئة الطاقة الذرية الأردنية في عام 2008 بهدف نقل الاستخدامات السلمية للطاقة النووية وتكنولوجيا الإشعاع إلى المملكة، وتطوير استخدامها لتوليد الطاقة الكهربائية.

ح- شركة الغاز الحيوي

هي شركة مساهمة مشتركة ما بين شركة توليد الكهرباء المركزية وأمانة عمان الكبرى، وقد تأسست في عام 1998 لاستغلال غاز الميثان المستخرج من النفايات العضوية لتوليد الطاقة الكهربائية. وتبلغ الاستطاعة التوليدية للمحطة 3.5 م.و.

كما يوجد في القطاع 21 شركة استثمرت في الطاقة المتجددة من شمس ورياح، ضمن مشاريع الجولات الاستثمارية الأولى (12 في مجال الشمس، و5 في مجال الرياح)، والثانية (4 في مجال الشمس).

ثانياً: الأهداف الإستراتيجية لقطاع الطاقة

يتناول هذا الفصل أهداف ومؤشرات الإستراتيجية الوطنية لقطاع الطاقة، والخطة الإستراتيجية لوزارة الطاقة، ومقارنة مدى المتحقق من هذه الأهداف، ومدى تناغمها مع مؤشرات وثيقة «رؤية الأردن 2025»، وبرنامج خطة التحفيز الاقتصادي. وتشمل الأهداف المحددة في الإستراتيجية الوطنية لقطاع الطاقة ما يلي:

1- تطوير مصادر الطاقة التقليدية والمحلية واستغلالها.

- 2- تعزيز المخزون الإستراتيجي للنفط الخام والمشتقات النفطية والغاز الطبيعي.
- 3- زيادة كفاءة استخدام الطاقة في القطاعات كافة.
- 4- تعظيم القيمة المضافة لاستغلال الخامات المعدنية المتوفرة.
- ولتحقيق الإستراتيجية الوطنية لقطاع الطاقة، فإن الأهداف التي تم تحديدها في إستراتيجية وزارة الطاقة والثروة المعدنية تشمل الآتي:
- 1- المحافظة على أمن التزود بالمشتقات النفطية.
- 2- زيادة مساهمة الغاز الطبيعي في خليط الطاقة الكلي.
- 3- تطوير المصادر المحلية للنفط والغاز الطبيعي.
- 4- استغلال الصخر الزيتي لإنتاج النفط وتوليد الكهرباء.
- 5- المحافظة على أمن التزود بالطاقة الكهربائية.
- 6- ترشيد استهلاك الطاقة وتحسين كفاءتها في القطاعات كافة بنسبة 20% لعام 2020.
- 7- زيادة مساهمة الطاقة المتجددة في خليط الطاقة الكلي.
- 8- زيادة الاستثمار في قطاع التعدين.
- وتالياً عدد من الأنشطة المتعلقة بالأهداف السابقة، لقياس مدى الإنجاز الكلي في تحقيقها، ولعرفة واقع قطاع الطاقة الحالي.

أ. قطاع البترول

تضمنت رؤية وزارة الطاقة والثروة المعدنية التركيز على ضمان تحقيق أمن التزود بالطاقة بشكل مستدام، وهو الأمر الذي يحمل أهمية إستراتيجية كبرى، ويشكل عنصراً مهماً من عناصر الأمن الاقتصادي الوطني. ولهذا فقد عملت الوزارة ضمن إستراتيجيتها على تحقيق هذا العنصر المهم من خلال القيام بمجموعة من المشاريع التي تم تنفيذها خلال الأعوام الثلاثة الأخيرة، وشملت مشروعات تتعلق بالنفط والغاز والصخر الزيتي بشكل رئيسي، ولها علاقة مباشرة بتوليد الكهرباء والصناعة واستهلاك المنشآت الخدمية والمنازل.

وبنظرة سريعة على مستوى تحقيق هذا الهدف الإستراتيجي، يلاحظ أن الوزارة قد نجحت بشكل كامل في تحقيق هذا الأمر، من حيث أن الأردن قد حقق الآن بنسبة 100% عنصر أمن التزود بمصادر الطاقة التقليدية، من خلال تنفيذ المشاريع الإستراتيجية التالية:

1. الغاز الطبيعي والغاز الطبيعي المسال

ساهم مشروع استيراد الغاز الطبيعي المسال بواسطة البواخر عبر ميناء العقبة في تحقيق الهدف الإستراتيجي المتمثل بزيادة مساهمة الغاز الطبيعي في خليط الطاقة الكلي، وذلك من خلال تأمين مصدر إضافي جديد للتزود بالغاز الطبيعي للأردن، بدلاً من الاعتماد على مصدر وحيد، وهو الأمر الذي ساهم بتلبية احتياجات محطات توليد الكهرباء من الغاز الطبيعي لتوليد الطاقة الكهربائية، بدلاً من الوقود البديل الأعلى تكلفة منذ بدء التشغيل التجاري لمشروع ميناء الشيخ صباح للغاز الطبيعي المسال في العقبة في شهر تموز من عام 2015.

وقد بلغ إجمالي كميات الغاز الطبيعي المستهلكة في محطات توليد الكهرباء 126,785 مليون قدم مكعب، وبمعدل يومي يساوي 347 مليون قدم مكعب، والتي ساهمت بنسبة حوالي 87% من أنواع الوقود المستخدمة في توليد الطاقة الكهربائية لعام 2017 (وزارة الطاقة). ونظراً لوجود سعة إضافية فائضة في الوحدة الغازية العائمة (FSRU) تقدر بـ 70 مليون قدم مكعب يومياً من الغاز الطبيعي، فقد تم توقيع اتفاقية استخدام السعة الفائضة من الوحدة الغازية العائمة بين شركة الكهرباء الوطنية والشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية في عام 2015، لتزويد الجانب المصري بالفائض من السعة التخزينية للوحدة الغازية العائمة، شريطة إعطاء الأولوية للجانب الأردني لتلبية كامل احتياجات محطات توليد الكهرباء والصناعات للتزود بالغاز الطبيعي حال جاهزيتها لاستقبال الغاز الطبيعي.

وفي خطوة مهمة لتوسيع قاعدة استخدام الغاز في الصناعات الوطنية؛ قامت وزارة الطاقة والثروة المعدنية بدراسة المتطلبات التنظيمية والتعاقدية والفنية لتزويد الصناعات بالغاز الطبيعي، كما قامت بوضع أسس واضحة واعتمادها لتحديد أولوية تزويد الصناعات بالغاز الطبيعي، ودراسة الطلبات المستلمة من الصناعات المهتمة بالتزود بالغاز الطبيعي، وتحديد المواصفات والمتطلبات الفنية والتشغيلية لخطوط الغاز الفرعية والبنية التحتية اللازمة لاستقبال الغاز في المصانع، حيث وقّعت شركة فجر الأردنية المصرية اتفاقيات لبّيع الغاز الطبيعي مع شركتي السنديان والكيما (مجموعة نقل) في شهر كانون الثاني 2017، وقد عملت وزارة الطاقة جاهدة على تشجيع الصناعات للتحويل لاستخدام الغاز الطبيعي بدلاً من الوقود المستخدم حالياً، حيث حصلت على موافقة مجلس الوزراء في شهر أيلول 2017 على منح الأجهزة والمعدات المرتبطة بتمديد خطوط الغاز الطبيعي إلى باب المصنع الاعفاءات الواردة في قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014، وكذلك موافقة مجلس الوزراء في شهر أيار 2018 على تخفيض الضريبة الخاصة المفروضة على الغاز الطبيعي للصناعات من 16% إلى 7%، وقد قامت وزارة الطاقة بتحديد آلية واضحة لتسعير الغاز الطبيعي المباع للصناعات والبدء بتسعير غاز الصناعات منذ بداية عام 2017.

وفي الوقت نفسه، عملت وزارة الطاقة من خلال شركة البترول الوطنية لزيادة إنتاج حقل الريشة بتوسيع عمليات التنقيب في منطقة امتيازها، حيث عدلت أسعار بيع غاز الريشة في عام 2017، وذلك لتمكين شركة البترول الوطنية من تنفيذ البرامج والخطط الواردة في خطتها الاستراتيجية (2017-2019)، حيث أعلنت شركة البترول الوطنية عن خططها لرفع معدلات إنتاج الغاز الطبيعي من حقل الريشة الغازي إلى 16.5 مليون قدم مكعب في نهاية عام 2018، مقارنة مع إنتاج الحقل، والذي بلغ حوالي 10 ملايين قدم مكعب يومياً في عام 2017.

وبهدف توفير مصادر إضافية للغاز الطبيعي، فقد تم التوقيع على اتفاقية بيع وشراء الغاز الطبيعي في عام 2016 بين شركة الكهرباء الوطنية وشركة «نوبل إنيرجي» الأميركية لتزويد المملكة بـ 300 ألف مليون وحدة حرارية بريطانية من الغاز الطبيعي لمدة 15 سنة من تاريخ بدء التزويد التجاري المتوقع في بداية عام 2020. وقد وافق مجلس الوزراء على تكليف شركة فجر الأردنية المصرية بتنفيذ مشروع تزويد الشمال على أساس بناء وتملك وتشغيل وتحويل الملكية (BOOT) في شهر أيار 2017 بموجب أحكام اتفاقية الترخيص الموقعة بين الحكومة الأردنية ممثلة بوزارة الطاقة والثروة المعدنية وشركة فجر الأردنية المصرية في شهر كانون الثاني 2004. وتم الانتهاء من إعداد دراسة الجدوى الاقتصادية والفنية للمشروع من قبل شركة «ستانتك»، الذراع الفني للشركة الاستشارية للمشروع، شركة «ديلويت» في شهر تموز 2017. ومن الجدير بالذكر أن اتفاقية استيراد الغاز من شركة «نوبل إنيرجي» التي وقعتها شركة الكهرباء الوطنية، قد واجهت معارضة قوية في الشارع الأردني، وما زالت تواجه النقد من حين إلى آخر من أطراف اللون السياسي ومنظمات العمل العام، بما فيها مجلس النواب.

وقد تم في شهر شباط 2018 توقيع الاتفاقية التكميلية الثانية لاتفاقية الترخيص بين الحكومة الأردنية ممثلة بوزارة الطاقة والثروة المعدنية وشركة فجر الأردنية المصرية وملحقاتها وتوقيع اتفاقية نقل الغاز الطبيعي، والتي سيتم توقيعها بين شركة الكهرباء الوطنية وشركة فجر الأردنية المصرية، وتوقيع اتفاقيات تمويل المشروع بين شركة فجر الأردنية المصرية والبنوك المقرضة وتحقيق القفل المالي للمشروع، وكذلك موافقة موافقة مجلس الوزراء على استملاك واستئجار أراضي المشروع ودخول الاتفاقية التكميلية الثانية لاتفاقية الترخيص حيز التنفيذ في شهر آذار 2018. ويتم حالياً السير في تنفيذ المشروع من قبل شركة فجر والشركات المقاوله.

2. النفط الخام ومشتقاته

ولتحقيق هدف أمن التزود بالمشتقات النفطية، فقد عملت وزارة الطاقة على تنفيذ مشروع بناء سعات تخزينية للغاز البترولي المسال في العقبة، وهي ثلاثة خزانات كروية بسعة إجمالية تبلغ 6,000 طن، والمشروع حالياً في مرحلة التشغيل التجريبي ومن المتوقع تشغيله تجارياً خلال شهر آب 2018 (وزارة الطاقة). وكذلك تنفيذ مشروع بناء سعات تخزينية إستراتيجية للمشتقات النفطية باستطاعة 250-300 ألف طن، و8,000 طن للغاز البترولي المسال في وسط المملكة، ويُتوقع الانتهاء من هذا المشروع في شهر آب 2018 (وزارة الطاقة)، إضافة إلى تنفيذ مشروع بناء سعات تخزينية للنفط الخام ومشتقاته في العقبة، وهي ستة خزانات بسعة إجمالية قدرها 100 ألف طن، ويُتوقع الانتهاء من المشروع في شهر آب 2018 (وزارة الطاقة).

من جانب آخر، تتجه وزارة الطاقة والثروة المعدنية حالياً للتركيز على زيادة الجهود باتجاه عمليات التنقيب عن النفط والغاز، وخاصة في منطقة الريشة، وهناك خطة عمل لدى شركة البترول الوطنية، للإنتاج من حقل حمزة النفطي (بلغ إنتاجه الكلي منذ تاريخ بدء العمل به ما يقارب مليون برميل)، وحقل الريشة للغاز (بلغ إنتاجه منذ تاريخ بدء العمل به ما يقارب 1.40 مليار قدم مكعب بحسب أرقام وزارة الطاقة والثروة المعدنية). وقد تم الإعلان بالفعل في نهاية شهر تشرين الأول 2017 عن فتح باب إبداء الاهتمام في مجال استكشاف النفط والغاز في ستة مواقع مفتوحة لهذه الغاية، وتشمل هذه المواقع كلاً من السرحان والأزرق وغرب الصفاوي والمرتفعات الشمالية والجفر والبحر الميت.

• خط النفط العراقي-الأردني

مع نهاية عام 2017، اتضحت أكثر ملامح خط هذا المشروع الإستراتيجي بين الأردن والعراق، فقد استمرت الحكومة الأردنية بالتفاوض مع الجانب العراقي خلال عام 2017 لتوقيع الاتفاقيات اللازمة لمشروع خط أنابيب لتصدير النفط العراقي الخام عبر ميناء العقبة والممول من الحكومة العراقية والقطاع الخاص، وقد تم الاتفاق بين الجانبين الأردني والعراقي على مسودة الاتفاقية الإطارية النهائية تمهيداً لتوقيعه من قبل الحكومتين بعد الحصول على الموافقات اللازمة أصولياً.

وبعد هذه المرحلة سيتم الاتفاق بين الحكومتين ومطور المشروع، وستحدد الحقوق والواجبات المطلوبة من جميع الأطراف المعنية بالمشروع. ويُفترض أن ينقل الأنبوب النفط الخام من حقل الرمييلة العملاق في البصرة (545 كم جنوب بغداد) إلى مرافئ التصدير في ميناء

العقبة (وزارة الطاقة)، والذي يتكون من جزأين رئيسيين؛ الأول، الأنبوب من البصرة إلى النجف، حيث سيتم بناء أنبوب نفط من مدينة البصرة إلى حديثة بتمويل من الحكومة العراقية بأسلوب «تصميم وشراء وإنشاء» (EPC) بطول 347 كم وقطر 56 إنش وسعة 2.25 مليون برميل يومياً، والثاني، الأنبوب الاستثماري من النجف إلى العقبة، حيث سيتم بناء أنبوب استثماري من مدينة حديثة إلى العقبة بأسلوب «بناء واستملاك وتشغيل ونقل» (Build, Own, Operate, Transfer -BOOT) بطول حوالي 1000 كم وقطر 42 إنش وسعة مليون برميل يومياً. وسيتم بناء خزانات بسعة إجمالية تبلغ سبعة ملايين برميل في العقبة، علماً أن طول المسار من مدينة النجف إلى الحدود الأردنية العراقية يبلغ حوالي 400 كم، ومن الحدود إلى العقبة حوالي 600 كم بحسب تحديد المسار بشكل نهائي.

ويأمل العراق الذي يملك ثالث احتياطي نفطي في العالم يقدر بنحو 120 مليار برميل، في أن يؤدي بناء هذا الأنبوب إلى زيادة صادراته النفطية وتنويع منافذه. في حين سيساهم المشروع بتعزيز العلاقات الاقتصادية بين البلدين الشقيقين، ويُذكر أن هنالك العديد من الفوائد المرجوة من هذا المشروع من ضمنها إتاحة الفرصة لتزويد الأردن بالنفط الخام المار عبر أراضيها لأغراض الاستهلاك المحلي بموجب عقود شراء تبرم بين الجهات المختصة في البلدين، بالإضافة إلى العائد المالي الذي سيتم استيفاءه من الجانب العراقي كرسوم عبور نتيجة مرور النفط الخام بالأراضي الأردنية خلال فترة اتفاقية المشروع والبالغة 25 عاماً من تاريخ تشغيل المشروع، وسيتيح هذا المشروع الفرصة لمشاركة الشركات المحلية في تنفيذ المشروع بالإضافة إلى مشاركة العمالة الأردنية أثناء تنفيذ المشروع وتشغيله.

• مشروع التوسعة الرابع لمصفاة البترول الأردنية

هذا المشروع الإستراتيجي مهم هو الآخر، فهناك خطة لمشروع التوسعة الرابع للمصفاة، فقد أُعدت التصميم الأساسية، ووقعت اتفاقيتان مع شركتين أميركيتين متخصصتين في مجال النفط وتصميم المصافي لإنجاز الجدوى الاقتصادية، كما تم التعاقد على التراخيص للتقنيات المطلوبة، والمباشرة بإعداد التصميم الهندسية الأساسية والتفصيلية، ومن المتوقع الانتهاء منها قبل نهاية عام 2018. وحقيقة الأمر، أن هذا المشروع قد تأخر كثيراً، لا سيما أن عقد حصرية المصفاة انتهى في شهر أيار 2018، وبعدها ستفتح السوق للتنافس، وهو الأمر الذي بدأت به وزارة الطاقة.

• تحرير السوق النفطية وتعزيز المنافسة

يمثل تحرير السوق النفطية خطوة بالاتجاه الصحيح، حيث أعلنت وزارة الطاقة في شهر كانون الأول 2017 عن طلب رسائل الاهتمام للحصول على رخص جديدة لتسويق المشتقات النفطية تمهيداً لترخيص شركتين جديدتين لتسويق المشتقات النفطية، إلى جانب شركات «توتال» و«المناصير» و«جوبترول» التي تم ترخيصها في عام 2013 وبدأت باستيراد جزء من حاجة المملكة من مادة الديزل منتصف عام 2016، وفي نهاية عام 2016، بدأت باستيراد مادة البنزين 95 بالإضافة للديزل، وفي بداية شهر أيار 2018 أصبح من حقها استيراد احتياجاتها كافة من المشتقات النفطية (وزارة الطاقة).

3. الصخر الزيتي

يحتل مخزون الأردن من الصخر الزيتي المرتبة الرابعة في العالم، حيث يتواجد بكميات تفوق 70 مليار طن من الاحتياطيات المؤكدة السطحية (وزارة الطاقة)، عدا عن كميات هائلة من مخزون الخام العميق الذي يقدر بعشرات أضعاف حجم الصخر الزيتي السطحي. وقد تضمنت الإستراتيجية الوطنية للطاقة، مساهمة الطاقة الكهربائية المولدة من مشروع الحرق المباشر للصخر الزيتي بنحو 15% من إجمالي الطاقة الكهربائية المستهلكة. ومن المهم الإشارة إلى أن الاستثمار في مشاريع تقطير الصخر الزيتي على أهميتها، تكون مجدية اقتصادياً عندما يصل سعر النفط عالمياً إلى 60 دولاراً فأكثر، لكن أهميته الإستراتيجية بالنسبة للأردن تكمن في أنه مصدر محلي، ويمكن الاعتماد عليه في ظل تقلبات أسعار النفط عالمياً.

إلا أن المتحقق حتى نهاية عام 2017، يتمثل فقط بالتوقيع على مشاريع توليد الكهرباء بالحرق المباشر للصخر الزيتي من خلال الاتفاقية مع شركة عطارات للطاقة، والمكونة من ائتلاف شركات (Eesti Energia) الإستونية و(YTL) الماليزية و(YUDEAN) الصينية، لتنفيذ مشروع توليد 470 م.و من الكهرباء في منطقة عطارات (أم الغدران)، ويؤمل في حال استكمال إجراءات التمويل كافة أن يكون المشروع عاملاً في الربع الأول من عام 2020.

وبحسب المختصين، فإن المشكلة في موضوع الاستثمار في الصخر الزيتي، هي عدم وجود تكنولوجيا كفؤة لمشاريع التقطير السطحي عالمياً لغاية الآن، وضعف جدوى هذه المشاريع اقتصادياً نظراً لحجم الإنتاج وطبيعة الاستثمار. وهناك الآن شركات تعمل في الأردن للاستثمار في تقنية التقطير للصخر الزيتي، وهي شركة الأردن للصخر الزيتي (JOSCO)

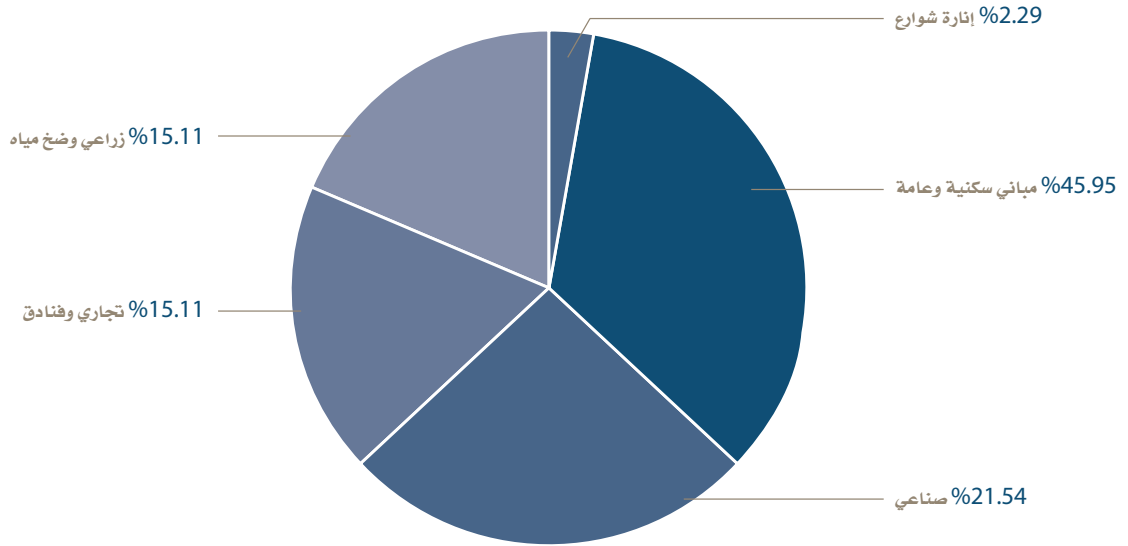
المملوكة بالكامل لشركة «شل» لاستغلال الصخر الزيتي العميق؛ وشركة الصخر الزيتي الأردني للطاقة (JOSE)، وهي لائتلاف الإستوني الماليزي الأردني لتنفيذ مشروع التقطير السطحي للصخر الزيتي لإنتاج الزيت في منطقة عطارات (أم الغدران) في وسط المملكة، وباستخدام التقنية الخاصة بشركة (Enefit280)؛ وشركة الكرك الدولية للبترول (KIO) لتنفيذ مشروع التقطير السطحي لإنتاج الزيت في منطقة اللجون وباستخدام التقنية الكندية (ATP)؛ والشركة السعودية العربية للصخر الزيتي «ساكوس» لتنفيذ مشروع التقطير السطحي لإنتاج الزيت في منطقة العطارات، ومن المؤمل الحصول على نتائج بحلول عام 2022.

ب. قطاع الكهرباء

الأردن من الدول القليلة في العالم التي يبلغ حجم تغطية الكهرباء لديها 100%، حيث تغطي الكهرباء كل منزل ومنشأة في حال الطلب، وهذا أمر يدعو للفخر، وقد لعب برنامج «فلس الريف» في وزارة الطاقة والثروة المعدنية، والذي بدأ منذ أكثر من 20 سنة، دوراً بارزاً في هذا النجاح، إضافة إلى جهود شركات التوزيع الثلاث في محافظات المملكة.

بلغت نسبة النمو في الطلب على الطاقة الكهربائية عام 2017 حوالي 2.5% (بحسب شركة الكهرباء الوطنية). كما بلغ إجمالي إنتاج الطاقة الكهربائية المولدة 20,760 ج.و.س في عام 2017، مسجلة نسبة نمو 5.6% عن عام 2016. وبلغ الحمل الأقصى للنظام الكهربائي 3,320 م.و. في عام 2017، مسجلاً نسبة ارتفاع تقدر بحوالي 2.2% عن عام 2016. وشكل استهلاك قطاع المباني السكنية والعامة ما نسبته 45.95% من استهلاك الكهرباء، تلاه القطاع التجاري والفندقي (15.11%)، ثم القطاع الصناعي (21.54%)، فالقطاع الزراعي (15.11%)، وإنارة الشوارع (2.29%)، كما هو موضح في الشكل رقم (1).

الشكل رقم (1) : التوزيع القطاعي لاستهلاك الطاقة الكهربائية 2017



المصدر: التقرير السنوي لشركة الكهرباء الوطنية، 2017.

- الفاقد الكهربائي :

يعرّف الفاقد في الطاقة الكهربائية بأنه الفرق بين الطاقة الكهربائية المرسلة على مخرجات محولات الرفع في محطات التوليد الكهربائية وبين الطاقة الكهربائية المستهلكة فعلاً بواسطة المستهلكين. ويشكل الفاقد الكهربائي على الشبكة الكهربائية مشكلة كبيرة، ويتسبب بخسائر جسيمة لشركة الكهرباء الوطنية، حيث تغيرت في عام 2017، علماً أن 90% من هذه النسبة يتم فقدها على شبكات التوزيع. ويقسم الفاقد الكهربائي إلى:

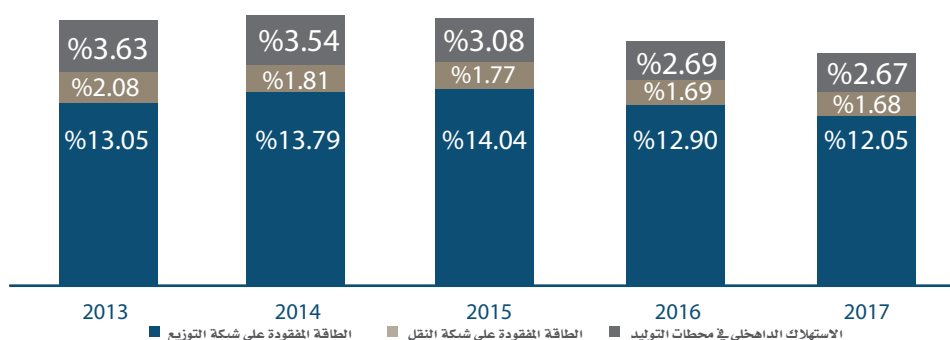
- الفاقد الفني :

يمثل فقط الطاقة المستهلكة في عناصر الشبكة الكهربائية من خطوط نقل، ومحولات، وأجهزة تحكم وحماية وقياس خلال عمليات نقل الطاقة الكهربائية وتوزيعها، وهذا الفاقد بحسب الخبراء، لا بد من وجوده تكنولوجياً، ولا يمكن إلغاؤه نهائياً، إنما يمكن تخفيضه من خلال تحسين وضع المنظومة الكهربائية.

- الفاقد غير الفني:

هو الفقد الناتج عن عمليات العبث والسرقة من الشبكات وأخطاء قراءة العدادات، وهو يساوي الفرق بين الفاقد الكلي على الشبكة والفاقد الفني.

الشكل رقم (2) : تطور نسبة الفاقد الكهربائي لقطاع توزيع الكهرباء 2013-2017



المصدر: شركة الكهرباء الوطنية، التقرير السنوي، 2017.

بلغت نسبة الفاقد لدى شركات التوزيع في عام 2017 ما يلي:

- شركة الكهرباء الأردنية (JEPCO) : (12.9%).

- شركة كهرباء إربد (IDECO) : (10.27%).

- شركة توزيع الكهرباء (EDCO) : (11.89%).

ويكلف الفاقد الكهربائي الدولة (شركة الكهرباء الوطنية) خسائر كبيرة تقارب 220 مليون دينار سنوياً، ما يزيد الأعباء المالية على الشركة التي تتحمل تكاليف الفاقد كافة، وهذا الأمر يتطلب إعادة النظر في الإجراءات المتخذة من قبل هيئة الطاقة والمعادن وشركة الكهرباء الوطنية وشركات توزيع الكهرباء لتخفيف هذه النسبة ومعالجة هذه المشكلة جذرياً، من خلال إتخاذ إجراءات حاسمة بحق عمليات الاجترار غير المشروع (سرقة الكهرباء) في مناطق المملكة المختلفة، وتحسين الشروط الفنية على الخطوط الناقلة الرئيسية وخطوط شركات التوزيع لزيادة كفاءتها في هذا المجال. كذلك على هيئة الطاقة الاتفاق على آلية عملية مع شركات التوزيع لتخفيض الفاقد، وذلك بأن يتم تقديم حافز لها يتمثل باحتساب قيمة الخفض المتحقق ضمن إيرادات الشركة للنشاط غير الأساسي، وأن

يتم التعامل سنوياً برقم الأساس ضمن المعادلة المتفق عليها. ويتعين في الوقت نفسه اتخاذ إجراءات أمنية وقانونية حاسمة للتعامل مع سرقة الكهرباء، وأن لا يتم الركون إلى الأمر الواقع في معدل فقدان الكهرباء في مناطق محددة.

ت. الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة

1. الطاقة المتجددة

يتمتع الأردن بمصادر وإمكانات كبيرة من الطاقات المتجددة، بخاصة الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. فالأردن يقع ضمن نطاق الحزام الشمسي حيث تبلغ شدة الاشعاع الشمسي الساطع عليه 5-7 ك.و.س/م²، وكذلك تبلغ سرعات الرياح في أماكن محددة ما بين 7-9 متر/ثانية، وهي معطيات واعدة لاستغلال الطاقة المتجددة لتوليد الكهرباء في الأردن (وزارة الطاقة). وانطلاقاً من ذلك، تضمنت الإستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة في الأردن، والتي تهدف إلى تنوع مصادر الطاقة وتقليل الاعتماد على الاستيراد، أن تساهم الطاقات المتجددة بما نسبته 10% من خليط الطاقة الكلي في عام 2020، وهو ما يوازي 20% من الكهرباء الكلية المولدة.

وقد شهدت السنوات السابقة نمواً ملحوظاً في زيادة الاعتماد على الطاقة المتجددة من خلال إنجاز العديد من المشاريع، بالإضافة إلى توقيع عدد من اتفاقيات شراء الطاقة التي تهدف لإقامة مشاريع مستقبلية في مجال الطاقة المتجددة. كما شهدت المملكة نمواً ملحوظاً في استخدام الطاقة الشمسية لتغطية الاستهلاك الخاص للمنازل ودور العبادة، بالإضافة إلى دخول هذه الأنظمة على القطاع التجاري والفندقي والصناعي، وذلك من خلال أنظمة صافي القياس والعبور.

وقد نجحت وزارة الطاقة في بناء قاعدة تشريعية وإجرائية قفزت بمساهمة الطاقة المتجددة (شمس ورياح) في خليط الطاقة الكلي إلى حوالي 732 م.و.ب.نهاية عام 2017، على أن تصل إلى نحو 2400 م.و. عام 2021، من إجمالي الاستطاعة التوليدية للمملكة ومقدارها حالياً 4600 م.و. (بحسب أرقام شركة الكهرباء الوطنية).

هذا الأمر أحدث حراكاً اقتصادياً جيداً في قطاع الإستثمارات محلياً، حيث من المتوقع أن تصل قيمة الإستثمارات في قطاع الطاقة المتجددة حتى عام 2021 ما يقارب 5 مليار دينار، تحقق منها لغاية الآن ما يقارب 2.5 مليار دينار، ساهمت بشكل كبير في خلق المئات من فرص العمل الدائمة، إلى جانب تنشيط الأعمال المساندة من القطاعات المختلفة، وأحدثت حراكاً تنموياً في المناطق المقامة عليها هذه المشاريع، مثل محافظتي معان والطفيلة، والأزرق، كما

أحدثت تطوراً كبيراً في الوعي الإستراتيجي تجاه أهمية هذا القطاع وفرص التوسع فيه، إلى جانب الوعي المجتمعي بأهمية الطاقة المتجددة كمصدر للطاقة النظيفة، وكمدخل لمعالجة مشكلة الطاقة في الأردن.

ولا نغفل أن العديد من الجامعات الأردنية بدأت تركز على فتح أبواب جديدة للتخصص في مجالات الطاقة المتجددة كقطاعات إستراتيجية مهمة للشباب. لقد أسهم تعزيز مصادر المملكة من الطاقة المحلية، باستغلال طاقتي الشمس والرياح، والتحول إلى استخدام الغاز الطبيعي المستورد من خلال ميناء العقبة لتوليد الكهرباء، في تراجع قيمة فاتورة الطاقة النفطية لعام 2017 إلى حوالي 3.5 مليار دولار، مقارنة مع 2.7 مليار دولار عام 2016، وهو الأمر الذي شكّل طوال السنوات الماضية ضغطاً على موازنة الدولة. ويُتوقع أن تصل مساهمة الطاقة المتجددة (شمس ورياح) في خليط الطاقة الكلي في الأردن عام 2021 إلى ما نسبته 20% من إجمالي الطاقة الكهربائية المولدة. وقد مرت مشاريع الطاقة الشمسية في المملكة بثلاث مراحل بدأت عام 2015 بـ 150 م.و، وتتواصل حالياً حتى عام 2021 لتصل إلى 2400 م.و، وهي أرقام تفوق المستهدف في الخطة الوطنية للطاقة والخطة الإستراتيجية لوزارة الطاقة (بحسب أرقام وزارة الطاقة والثروة المعدنية وشركة الكهرباء الوطنية).

ومن المهم الإشارة إلى أن الأردن لم يقترب من الاستثمار من الطاقة الشمسية الحرارية المركزة بعد، كوسيلة لتسريع تحقيق أرقام جديدة في الطاقة المتجددة، وهو هدف استثماري يحقق هدفاً فنياً أيضاً لتخزين الطاقة لمدة 12 ساعة، وربما يمكن الاستفادة من التجربة المغربية بهذا الشأن. ومن الواضح أن التكلفة العالية لهذا الاستثمار بالمقارنة مع الاستثمار بالخلايا الشمسية والرياح، هو السبب في عدم التوسع لغاية الآن في بناء محطات للطاقة الشمسية الحرارية المركزة.

ويُعدّ قطاع الطاقة المتجددة قصة نجاح تحققت من قبل الحكومة / وزارة الطاقة، حيث نجحت بالتحالف مع القطاع الخاص في بناء مشاريع يشار لها بالبنان إقليمياً، وأظهرت الإحصاءات التي أعدت ضمن مشروع (إنفوغرافيك) حول الطاقة المتجددة 2017 أنه «إذا تم إدراج الطاقة غير الكهرومائية فقط على أساس نصيب الفرد، فإن مرتبة الأردن تتحرك بشكل كبير، وتصبح الأولى في العالم العربي، ويأتي المغرب وتونس في المركزين الثاني والثالث على الترتيب، يليهما عدد من دول مجلس التعاون الخليجي». وتكفي الإشارة إلى أن الأردن يمتلك أكبر مزرعة رياح في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ «رياح الطفيلة» التي تولّد 117 م.و.

- مشاريع توليد الطاقة من النفايات

ما زال الاستثمار في توليد الطاقة (الكهرباء) من النفايات يسير بشكل بطيء بعد تعثر دام لسنوات، وقد حدث خلال عام 2017 بعض التقدم بعد إحالة هذا الملف لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، لتتقود الجهود بالتنسيق مع وزارة البلديات ووزارة البيئة، من خلال عدد من المشاريع يجري العمل عليها في عام ٢٠١٨ :

1. مشروع توليد الكهرباء من النفايات في مكب الغباوي: يهدف هذا المشروع إلى توليد طاقة كهربائية بقدرة 40 م.و من خلال الحرق المباشر للنفايات الصلبة لغايات معالجة النفايات وإنتاج الطاقة الكهربائية على أساس «التصميم والبناء والتشغيل ونقل الملكية» (DBOT) بقدرة حوالي 1200-1500 طن نفايات يومياً مع إمكانية توسعة المشروع لتصل قدرته إلى 2500 طن يومياً، والمشروع الآن في مرحلة المفاوضات النهائية مع مطور المشروع.

2. مشروع توليد الكهرباء من النفايات في مكب الإكيدر: يهدف هذا المشروع إلى توليد طاقة كهربائية بقدرة 24-30 م.و من خلال الحرق المباشر للنفايات الصلبة. وتقدر تكلفة المشروع بـ 130 مليون دينار، وهو ممول من القطاع الخاص بألية (BOOT)، والمشروع حالياً في مرحلة تقييم ودراسة طلبات الاهتمام المقدمة من الشركات.

3. مشروع توليد الطاقة الكهربائية عن طريق استخدام غاز الميثان (الغاز الحيوي) في منطقة الغباوي بتكلفة 12.78 مليون دينار، وبقدرة توليدية 5 م.و تنفذه أمانة عمان الكبرى، وهو ممول بقرض من البنك الأوروبي. ويتكون المشروع من ثلاث خلايا لتوليد الميثان على ثلاث مراحل، حيث تتضمن المرحلة الأولى إنشاء الخلية الثانية، والمرحلة الثانية إنشاء الخلايا الأولى والثالثة، وانتهت كل منهما. أما المرحلة الثالثة، فتتضمن تركيب المولدات وتشغيلها، وتحتاج 15-18 شهراً من بداية عام 2018.

الجدول رقم (1) : مشاريع الطاقة المتجددة المنفذة والتي قيد التنفيذ والمتعاقد عليها

1 - مشاريع الطاقة المتجددة خلال الفترة 2015-2017

نوع المشروع	اسم المشروع	الاستطاعة التوليدية (م.و)	التشغيل التجاري
مشاريع طاقة الرياح	مشروع رياح الأردن / الطفيلة	117	أيلول 2015
	مشروع رياح جامعة الحسين / معان	80	النصف الأول 2016
مشاريع الطاقة الشمسية	المرحلة الأولى للعروض المباشرة (12 مشروعاً)	200	الربع الثالث 2016
	المرحلة الثانية للعروض المباشرة (4 مشاريع) : - مشاريع المفرق التنموية / 3 مشاريع (150 م.و). - مشروع الصفاوي (50 م.و).	200	الربع الرابع 2018
	مشروع توليد الطاقة الكهربائية / القويرة	103	الربع الأول 2018
	الصناعات الكبرى	17	شركة إسمنت الرشادية
		33	شركة البوتاس العربية
	أنظمة الطاقة الشمسية الصغيرة (أقل من 5 م.و)	154	مشاريع صافي القياس
		49	مشاريع العبور

2 - مشاريع الطاقة المتجددة المستقبلية المخطط تنفيذها 2019-2021

نوع المشروع	اسم المشروع	الاستطاعة التوليدية (م.و)	التشغيل التجاري
مشاريع طاقة الرياح	مشاريع المرحلة الأولى (6 مشاريع) : - مشروع رياح الراجف (82 م.و). - مشروع رياح الشوبك (45 م.و). - مشروع رياح الفجيج (89 م.و). - مشروع ماس (100 م.و). - مشروع رياح دايهان (51 م.و). - مشروع رياح العابور (51 م.و).	418	2020-2019
	مشاريع المرحلة الثالثة	100	2021-2020
مشاريع الطاقة الشمسية	مشروع بينونة / شركة مصدر	200	منتصف عام 2019
	مشاريع المرحلة الثالثة (أربعة مشاريع)	200	نهاية عام 2020
	مشروع الريشة الشمسي	50	منتصف عام 2019
	مشروع شرق عمان الشمسي	40	2019
	مشروع القطرانة	30	
	مشروع فلادليفيا	50	منتصف عام 2020
	مشاريع الجامعات	40	
	مشاريع العبور / شبكة النقل	393	
	أنظمة الطاقة الشمسية الصغيرة (أقل من 5 م.و)	116	--
	مشاريع العبور	128	--

المصدر: التقرير السنوي لشركة الكهرباء الوطنية، 2017.

2. ترشيد الطاقة

أثبتت الدراسات أن ترشيد الطاقة وتحسين كفاءة استخدامها، تُعدّ الحل الأمثل والأسهل والأسرع تأثيراً بهدف توفير استهلاك الكهرباء، وتخفيض حجم الاستثمار في أنظمة الطاقة المتجددة، كما تُخفض بشكل كبير من كمية انبعاث الغازات الدفيئة والملوثة للبيئة، بالإضافة إلى خلق العديد من فرص العمل.

وفي بادرة مهمة، أقرت الحكومة مع نهاية عام 2017 الخطة الوطنية لترشيد وكفاءة الطاقة، والتي طوّرها صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة. وحددت الخطة هدفاً لعام 2020 يقضي بتخفيض استهلاك الطاقة بنسبة 20% عن سنة الأساس لعام 2007 (الخطة الوطنية لترشيد الطاقة)، وهو هدف قابل للتحقيق ونُفذت البرامج والأنشطة التي تحقق هذا الهدف من خلال برامج الصندوق الذي أصبح المظلة الرئيسية المعنية بأنشطة ترشيد استخدام الطاقة وكفاءتها تحت مظلة وزارة الطاقة والثروة المعدنية.

تستهدف الخطة الوطنية الثانية لكفاءة الطاقة تخفيض ما يعادل 2000 جيجاواط ساعة خلال الفترة 2017-2020، وذلك بالرجوع إلى متوسط الاستهلاك خلال الفترة 2006-2010 كسنة أساس، والتي تبلغ 11,291 جيجاواط ساعة بنسبة تخفيض تصل إلى 17.6%. كما سيُخفّض انبعاث غازات الدفيئة (GHG) من غاز ثاني أكسيد الكربون المكافئ بحلول عام 2020 بمقدار 296 كيلو طن. وسيساهم هذا في تحقيق المؤشرات المستهدفة للالتزامات المترتبة على المملكة الأردنية الهاشمية اتجاه ظاهرة التغير المناخي والاتفاقيات الدولية بهذا الخصوص.

وسيتم تنفيذ الخطة الوطنية لكفاءة الطاقة للفترة 2017-2020 من خلال 26 إجراء تغطي القطاعات: المنزلي، التجاري والخدمات، الصناعي، ضخ المياه، إنارة الشوارع، وقطاع النقل، بالإضافة إلى ثمانية إجراءات تتقاطع بين هذه القطاعات. وإذا أضفنا ما تم تحقيقه في الخطة الوطنية الأولى من تخفيض استهلاك الطاقة، أي 361 جيجاواط ساعة، سيتم الوصول إلى المؤشر المستهدف في تخفيض استهلاك الطاقة بنسبة 20% في عام 2020. وتبلغ التكلفة الاستثمارية المطلوبة لتنفيذ الإجراءات في القطاعات كافة ما يقارب 696 مليون دينار.

ومن خلال استعراض أنشطة الخطة، لوحظ غياب خطط وبرامج تنفيذية لقطاع النقل، في الوقت الذي يعتبر واحداً من أهم القطاعات المستهلكة للطاقة والمسببة للتلوث. ولهذا فإن تطوير ملحق خاص بالطاقة لقطاع النقل ضرورة كبرى، ليتم تسويق هذه البرامج واستقطاب الدعم الدولي لتنفيذها، ووضعها على أجندة الدولة، كخطط وبرامج لتخفيض نسبة التلوث وانبعاثات الكربون، ولتحقيق التزامات الأردن الدولية ضمن اتفاقية باريس للتحديات المناخية والتي تستهدف تخفيض الانبعاثات بنسبة 14%. يذكر أن الحكومة أصدرت تعليمات ترخيص أنشطة شحن المركبات الكهربائية، والتي صدرت بالاستناد للفقرة (9/أ) من قانون الكهرباء العام المؤقت رقم (64) لسنة 2002. وقد تم إعفاء السيارات الكهربائية بالكامل من رسوم التسجيل المستحقة، وهي خطوة بالاتجاه الصحيح. ولكن في المقابل، تم زيادة الضريبة الجمركية على السيارات الهيبرد في شهر كانون الأول 2017 لتصل

إلى 50%، الأمر الذي أثر بشكل كبير على حركة الشراء لهذه الفئة من السيارات. إلا أن الحكومة عادت في شهر تموز 2018 وبناء على قرار من مجلس الوزراء تخفيض الضريبة على سيارات الهايبرد إلى نسب تتراوح ما بين 30 و55% بحسب سعة المحرك.

وسيتم تنفيذ الخطة الوطنية لترشيد الطاقة على المستوى الوطني الشامل، حيث سيقوم صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة، بمتابعة عملية التنفيذ من خلال تنسيق الأنشطة كافة، وإعداد تقارير دورية عن تقدم سير عملها.

3 - التمويل وحوافز الاستثمار لقطاع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة

بشكل عام، لم تظهر أي عقبات أمام تمويل مشاريع الطاقة المتجددة في الأردن خلال الفترة الماضية، وخاصة المشاريع الاستثمارية الكبرى، فهناك تمويل داخلي من خلال البنوك التجارية وبدعم خاص من البنك المركزي الذي وفر أموالاً للإقراض لمشاريع الطاقة المتجددة بفائدة مخفضة، وكذلك المؤسسات التمويلية والبنوك الدولية (مثل EBRD، KfW، AFD، AFC)، إضافة إلى دعم الحكومة من خلال برامج صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة (JREEF) للمشاريع الصغيرة وبالتعاون مع البنوك التجارية أيضاً لدعم أسعار الفائدة وجزء من تكاليف الأنظمة، وهو الأمر الذي ساهم بشكل كبير في تحقيق التقدم الذي حصل خلال السنوات الثلاث الأخيرة.

وكحافز على الاستثمار، فقد أعفت الحكومة عناصر ومدخلات أنظمة الطاقة المتجددة كافة من الضريبة والجمارك، ما خفّض من تكاليف تنفيذ هذه المشاريع بشكل كبير، وشجّع من الإقبال عليها. كذلك هنالك توجه حكومي لدعم الصناعات الهادفة للتصدير وليس للاستهلاك في السوق المحلية، لمنحها الموافقات اللازمة لتركيب أنظمة الطاقة المتجددة، بهدف تخفيض نفقاتها التشغيلية وزيادة قدرتها التنافسية.

4 - صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة (JREEF)

شكّل هذا الصندوق علامة فارقة في العمل لترشيد الطاقة والطاقة المتجددة خلال عام 2017، فقد استطاع تنفيذ حزمة شاملة ومتكاملة من البرامج والمشاريع شملت القطاعات المختلفة. إذ بينما نجحت وزارة الطاقة والقطاع الخاص في إنجاز المشاريع الاستثمارية الكبرى (Mega Projects)، فإن الصندوق نجح في تغطية الجانب الآخر في ما يتعلق بالمشاريع صغيرة الحجم (Small Scale) للقطاعات المختلفة، ما شكّل جهداً تكاملياً في المشهد العام للطاقة، ليشمل هذه المرة إجراءات ترشيد الطاقة وكفاءة استخداماتها، إلى



جانب التدخلات الصغيرة الحجم للطاقة المتجددة، وتحديد أنظمة التوليد من الطاقة الشمسية على أسطح المباني. فجاءت برامج ومشاريع الصندوق لتغطي القطاعات المختلفة، ولتشمل:

1. تنفيذ مبادرة الملك عبد الله الثاني لتدفئة المدارس لـ «تهيئة بيئة ملائمة للتعليم»؛ حيث تم العمل على 128 مدرسة ضمن المناطق الأكثر برودة، إلى جانب مناطق الأغوار لتنفيذ أعمال حفظ وترشيد الطاقة، تدفئة / تبريد، والطاقة المتجددة.
2. القطاع المنزلي: حيث تم تركيب 14 ألف سخان شمسي بدعم 50% للمواطنين في محافظات المملكة كافة خلال عام 2017، وبدعم من برنامج الطاقة المتجددة وترشيد استهلاك الطاقة الممول من الاتحاد الأوروبي، وتركيب 1600 نظام توليد كهرباء شمسي للمنازل، وتوزيع 150 ألف مصباح (LED) ضمن مشروع مستمر بالشراكة مع شركات توزيع الكهرباء.
3. تركيب 230 نظاماً شمسياً لتوليد الكهرباء لدور العبادة في محافظات المملكة.
4. التوقيع مع 60 مصنعاً لتنفيذ أعمال ترشيد الطاقة والطاقة المتجددة.
5. إنجاز مرحلة فنادق البترا لتنفيذ أعمال ترشيد الطاقة وكفاءة استخدامها، وتحقيق نسبة وفري استهلاك الطاقة تصل إلى 60% في بعض الفنادق.
6. البدء بالعمل على تنفيذ دراسة شاملة للطاقة الحرارية الجوفية في مناطق المملكة المختلفة لغاية الاستثمار في هذا المصدر المهم. وحالياً تُنفذ دراسات مسحية في مناطق المملكة المختلفة، بهدف تصميم مشاريع بناء عليها.
7. إنجاز 50 دراسة تدقيق للطاقة لمؤسسات حكومية مختلفة والمساعدة في تنفيذها.
8. تنفيذ حملة إعلامية وإعلانية توعوية شاملة حول قضايا ترشيد الطاقة والطاقة المتجددة، وحول شمول برامج الصندوق محافظات المملكة، من خلال الوسائل كافة المشاهدة والمقروءة والمسموعة.

وتتمثل آليات العمل والتمويل التي تم اتباعها لإنجاح جهد وطني بهذا الحجم، بما يلي:

1. إشراك مؤسسات المجتمع المدني والتطوعي في المحافظات في تنفيذ برامج الصندوق، حيث وقّعت اتفاقيات مع 190 جمعية محلية ومظلات قطاعية وشركات توزيع الكهرباء في المحافظات لتقديم خدمات الصندوق للمواطنين، ولتوفير الجهد والمال والوقت على المواطن، ولخدمتهم بطريقة منظمة وسريعة في مناطق تواجدهم.

2. برامج التمويل المالي التي طورها الصندوق بدعم من البنك المركزي وبالتعاون مع البنوك التجارية والشركة الأردنية لضمان القروض، لتوفير التمويل اللازم لمشاريع المؤسسات والمصانع، بحيث يتحمل الصندوق تكاليف فائدة القرض من البنك، بما فيها تكلفة ضمان القرض للشركة الأردنية لضمان القروض، وتدفع المنشأة المستفيدة أقساط القرض بنسبة الوفر المتحقق بعد تنفيذ المشروع.

وقد أحدثت آلية الاستثمار في مشاريع الصندوق حراكاً مؤثراً في السوق، وطوّرت حجم الاستثمار بشكل ملحوظ، وأحدثت توعية قادت إلى تطور في الطلب على وسائل ترشيد الطاقة والطاقة المتجددة من الأفراد والمؤسسات، وأحدث ما يزيد عن 100 فرصة عمل دائمة لدى الشركات المنفذة لمشاريع الصندوق.

ث- الطاقة النووية

تم تأسيس هيئة الطاقة الذرية في عام 2008، وبدأت بتنفيذ البرنامج النووي الأردني لتحقيق الأهداف والمهام المناطة بها من خلال المحاور الرئيسية التالية:

1. استغلال واستثمار الخامات النووية الطبيعية في الأردن وعلى رأسها اليورانيوم.

2. إنشاء محطات الطاقة النووية لتوليد الكهرباء.

3. تنمية الموارد البشرية الأردنية اللازمة لتنفيذ البرنامج النووي الأردني.

ففي مجال استغلال الخامات النووية في الأردن، فقد تم تحديد عدد من المناطق داخل المملكة يوجد فيها خام اليورانيوم الطبيعي، بالإضافة إلى إمكانية استخلاصه من حامض الفسفوريك الناتج من الفوسفات الأردني الذي يشكل الأساس في دورة الوقود النووي لتشغيل المفاعلات ومحطات الطاقة النووية، وعليه تم تأسيس الشركة الأردنية لمصادر الطاقة لتكون مسؤولة عن أعمال التنقيب واستكشاف اليورانيوم والمواد النووية الطبيعية الأخرى في الأردن، وتقوم الشركة كذلك بدور الوسيط بين الشركات المحلية والعالمية والحكومة الأردنية في هذه الأعمال.

وتشير نتائج الدراسات التي أعدتها الهيئة بالتعاون مع شركات عالمية محايدة لها خبرة طويلة في مشاريع تعدين اليورانيوم إلى توفر 40 ألف طن من اليورانيوم كحد أدنى في الطبقة السطحية فقط في منطقة وسط المملكة، وتتم حالياً دراسة مناطق واعدة في مواقع مختلفة في المملكة، حيث يتوفر احتياطي واعد من اليورانيوم بكميات تجارية في هذه المناطق، ما سيساهم في تلبية احتياجات المحطات النووية الأردنية من الوقود مستقبلاً، وتصدير هذه الثروة الوطنية.

وبحسب ما ورد في إستراتيجية قطاع الطاقة 2015-2025، فإن مشروع محطة الطاقة النووية الأردني يشتمل على بناء مفاعلين نوويين من الجيل الثالث المتطور لإنتاج الكهرباء وباستطاعة 1000 م.و لكل مفاعل، وسيدخل في الخدمة خلال عامي 2024 و2025. إلا أنه قد تم مؤخراً إنهاء اتفاقية تطوير المشروع بين الجانب الأردني والجانب الروسي، وبناءً على مستجدات قطاع الطاقة والتوسع بمصادر الطاقة المحلية، وخاصة المتجددة، تم إعطاء الأولوية للتوجه للمفاعلات النووية الصغيرة وتأجيل النظر في بناء محطة نووية كبرى إلى العقد القادم بحسب تصريحات رئيس الهيئة. وقد وقعت هيئة الطاقة الذرية الأردنية عدداً من مذكرات التفاهم مع المؤسسة النووية الوطنية الصينية (CNNC) لإجراء دراسات جدوى اقتصادية للتكنولوجيا الصينية، ومن ثم دراسة إمكانية التوجه إلى نظام الإنشاء-التملك-التشغيل-نقل الملكية.

عملياً؛ ما زال المشروع النووي السلمي الأردني يستحوذ على اهتمام واسع النطاق من ممثلي القطاعات الرسمية والأكاديمية ومؤسسات المجتمع المدني والمجتمع المحلي، فهناك تباين واضح للآراء حول «المفاعل النووي» المنوي إنشاؤه في موقع صحراوي محاذي لقصر عمره الأثري. الجدل القائم لا يستند إلى أساس علمي واضح، ولا على أرقام ودراسات حقيقية، والإعلام لم ينجح في أن يكون طرفاً محايداً، أو أن يقوم بدور الباحث الذي يقدم الحقيقة. بحسب المعارضين؛ فإن هيئة الطاقة النووية لم تُتَحَّ الاطلاع على دراسات الجدوى للمشروع النووي، كما لم تقدم معلومات مبسطة وأرقاماً ودراسات واضحة حول البرنامج النووي وتكاليفه وطبيعته عمله، ولم تتمكن من إيصال رسالة تُشعر المواطنين أن هذه التكنولوجيا آمنة، قياساً بحوادث عالمية وقعت لمفاعلات في اليابان وروسيا، كما لم تقدم شرحاً مقنعاً لآليات التمويل لهذا المشروع الذي تصل تكلفته لما يقارب 12 مليار دينار بحسب التقديرات الأولية، في بلد تعاني موازنته سنوياً لكي تتخلص من عجز يقارب النصف مليار دينار، ومثقلة بديون تبلغ 30 مليار دينار.

وفي حين لم يتقدم أحد من المتخصصين الأردنيين لمساعدة الهيئة في شرح موقفها وتقديم مشروعها، واصل المعارضون رفع الصوت معارضة للمشروع بناءً على معلوماتهم الأولية وغير المتخصصة للغالبية، والتي تَمَّت القناعة بها من خلال مراجعة حوادث وانطباعات عامة حول حوادث عالمية لم تستطع دول متقدمة مثل اليابان السيطرة عليها والتعامل معها، وعدم الثقة بالقدرة على التعامل مع الحوادث في حال حصولها للمفاعلات مقارنة باليابان على سبيل المثال. ولعل الظروف السياسية داخل الأردن وخارجه لم تساعد الهيئة على خوض هذه المعركة ضمن شروط عادلة، فكانت أزمة ما سمي «الربيع العربي» في أوجها حينما بدأت الهيئة تسويق المشروع عملياً. كما غرقت المنطقة بالأزمات والحروب بحيث حوَصَر الأردن

بحزام ملتهب وأزمة لاجئين، خنق اقتصادها وجعل أزمته المالية تشتد، وتزامن ذلك مع تضائل المساعدات الدولية للأردن.

وعليه، تبقى الأسئلة المطروحة مثار جدل، وتحتاج لحوار هادئ، ومبني على أسس علمية عملية وليس شعبوية؛ مثل، ما تفاصيل مشروع المفاعل النووي الأردني؟ وهل دراسات الجدوى الاقتصادية متاحة للمختصين وللعرض كوسيلة للإقناع؟ وهل الطاقة النووية هي الخيار الاستراتيجي الأمثل للأردن؟ وماذا بشأن تكاليف إنشاء المحطة النووية وتوفير مصادر المياه؟ وما أبعاد المشروع البيئية والاجتماعية والقانونية؟ وما مدى صلاحية إنشاء المفاعلات النووية خاصة بعد الحوادث السابقة عالمياً؟ وما مدى إمكانية الاستثمار في مصادر الطاقة المتجددة لتوفير الطاقة الآمنة البديلة التي يحتاجها الأردن؟

ثالثاً: إشكالية الطاقة المتجددة

لقد فرضت القفزات الكبيرة التي حققها الأردن في مجال الطاقة المتجددة في السنوات الثلاث الأخيرة، قضية جديدة على طاولة البحث، تطورت إلى مشكلة فنية حقيقية، تتبنى شركة الكهرباء الوطنية التحذير منها، وتتعلق بشقين رئيسيين:

الأول: أن الشبكة الناقلة استوعبت طاقتها القصوى، حتى بما فيها السعة التي ستتوفر من خلال الممر الأخضر قيد الإنشاء.

الثاني: أن الشركة أصبحت مهددة بتجاوز الخط الأحمر المقيّدة به من خلال صندوق النقد الدولي، وهو عدم الخسارة من مبيعات الكهرباء، وأن تحقق الشركة نقطة التعادل في هذا الأمر. بمعنى آخر، أن الشركة سوف تخسر إذا استمر التقدم المضطرد على مشاريع الطاقة المتجددة، بحكم أنها الآن متعاقدة لشراء كامل طاقة التوليد من الكهرباء من المشاريع التي نُفّذت، أو هي قيد التنفيذ، والمتعاقد عليها حتى عام 2021، وتبلغ كمياتها بحسب الشركة ما يقارب 2700 م.و، الأمر الذي يجعل من خروج مستهلكين كبار جدد أيضاً من القائمة خسارة مؤكدة بالمقدار نفسه، وفي الوقت نفسه، فهي ملتزمة بشراء الطاقة الكهربائية المولدة من محطات التوليد التقليدية، والتي تقدر بحوالي 4500 م.و بحلول عام 2020.

توضح الأرقام أن القضية لها شق فني، وشق آخر مالي-تنظيمي: فلمن ستبيع الشركة كميات الطاقة المتجددة التي تم التعاقد عليها؟ وأين ستذهب بالفائض من الطاقة المتعاقد عليها، والتي تقدر بحوالي 2000 م.و في عام 2021. هذه قضية حقيقية، أساسها يقوم على أن

شركة الكهرباء الوطنية هي الأساس والمعيار الحالي الذي سيتم بناءً على مؤشراته (الربح والخسارة والاستطاعة) التخطيط لمستقبل الطاقة المتجددة في الأردن، كونها الوحيدة الموكلة إليها عملية بناء نظام النقل وتشغيله وصيانته، ومكلفة رسمياً بالتعاقد لشراء كميات الكهرباء المولدة من المصادر المختلفة، التقليدي منها وغير التقليدي، إلى جانب العبء الأكبر، وهو تزويد محطات توليد الكهرباء بالوقود (النفط والغاز).

هنالك أيضاً قضية لا بد من الحديث عنها، وهي مدى كفاءة إنتاج الكهرباء في محطات التوليد. الكفاءة الكلية لجميع محطات التوليد في الأردن بحسب التقرير السنوي (2017) لشركة الكهرباء الوطنية هو 42%. في حين أن التكنولوجيا المتوفرة عالمياً حالياً بإمكانها توليد الكهرباء من الغاز بكفاءة أعلى من 60%. هذا يعني أن بالإمكان إنتاج 50% كهرباء إضافية باستخدام كمية الوقود نفسها في حال تم اعتماد إستراتيجية تبديل محطات تستخدم التكنولوجيا الجديدة بمحطات التوليد القديمة. إن الكفاءة المتدنية لتوليد الكهرباء سبب مهم لارتفاع أسعار التعرفة في قطاع الكهرباء، وهي أيضاً سبب من أسباب خسائر شركة الكهرباء الوطنية، بالإضافة إلى أنه لا يوجد أي معايير إجبارية لكفاءة إنتاج الكهرباء، ولا تعليمات أو مشاريع لاستخدام الحرارة المفقودة من خلال عملية التوليد، بسبب خلل في التشريعات وعدم مواكبة تكنولوجيا استخدام الحرارة ورفع كفاءة التوليد باستخدام منتجات التوليد (الكهرباء والحرارة). إن الفاقد بالتوليد عبارة عن خسائر تتكبدها شركة الكهرباء بسبب عدم قدرتها على شراء الحرارة المولدة وتوزيعها على المستهلكين الكبار الذين لديهم متطلبات حرارية كبيرة.

وهناك أيضاً تكلفة إنتاج الكهرباء؛ فكلية إنتاج الكيلو واط ساعة عام 2014، كان 156 فلساً / كيلو واط ساعة. وباشرت التكلفة بالانخفاض بعد المباشرة باستخدام الغاز الطبيعي، حيث بلغت تكلفة إنتاج الكيلو واط ساعة عام 2016 ما قيمته 77.6 فلس / كيلو واط ساعة. في حين أن معدل سعر شراء الكهرباء من مشاريع توليد الكهرباء من الطاقة الشمسية للمرحلة الثانية هو 49 فلساً / كيلو واط ساعة بعقود طويلة الأمد لمدة 20 سنة. ويكون سعر تكلفة إنتاج الكهرباء من مشاريع المستهلكين باستخدام نظام صافي القياس لتوليد الكهرباء من الطاقة الشمسية هو صفر، حيث أن المستهلك يدفع ثمن توليد الكهرباء طوال عمر المشروع المتوقع 25 سنة. وهذا يعني أنه في حالة تحفيز قطاع المستهلكين من جميع القطاعات لمساعدتهم لتركيب أنظمة الطاقة المتجددة باستخدام صافي العبور مع تخزين، فإن تكلفة استيراد الوقود ستقل، وأمن الطاقة سيزيد، وتشغيل الموارد البشرية بهذا القطاع سيزيد أيضاً، ونسبة انبعاثات الكربون ستقل. وبذلك يمكن تعديل خليط الطاقة لتحقيق النسب المتوقعة للطاقة المتجددة.

ويمثل المشتركون الكبار؛ مسألة جدلية أخرى، ظاهرها غير عادل، لكنها إستراتيجية تسعير وضعتها الحكومة كوسيلة للمسؤولية المجتمعية الإيجابية، وللمساعدة شركة الكهرباء الوطنية على تحمل أعباء الدعم المقدم لمشاركي الشرائح الثلاث الأولى، وفي حين أن معظم هذه المؤسسات هي من البنوك وفنادق «5 نجوم» والمستشفيات الخاصة، والتي تعمل على تقليل نفقات أعمالها، ولذا ستفكر اليوم أو غداً بالذهاب لخيار الطاقة المتجددة. فما المخرج لكلا الطرفين؟

إنّ الحل المقترح يكمن في أمرين:

1. قيام شركة الكهرباء الوطنية ببيع الطاقة المتجددة التي قامت بالتعاقد عليها من الجولة الأولى إلى هذه المؤسسات (المشاركين الكبار) بسعر عادل، سيكون خياراً مرحباً به للمؤسسات والقطاعات المعنية، وفي الوقت نفسه سيخفف من عبء الطاقة المتعاقد عليها من قبل الشركة، وهذا مخرج لبقاء هذه الشريحة من المشاركين ضمن النظام الكهربائي كمستهلكين. وبذلك يكون جزء من المشكلة قد تمت السيطرة عليه. وتم اختبار هذا الحل مع مركز الحسين للسرطان، مع أهمية إدراك البعد الإنساني للقرار بهذا الشأن.

2. القيام بإعادة هيكلة شاملة للتعرفة الكهربائية، تضمن معها معادلة التكاليف والبيع لشركة الكهرباء الوطنية.

تشير البيانات المالية لشركة الكهرباء الوطنية لعام 2016، إلى تحقيقها ربحاً للمرة الأولى منذ الأزمة المالية بمقدار 117 مليون دينار، وهذا أمر عائد لاستخدام الغاز لتزويد محطات التوليد خلال عام 2016. لكن حجم التفاؤل الذي تحقق بهذا الوضع المالي الجديد للشركة لم يستمر طويلاً، حتى طغت على السطح مشاكل محدودية الاستيعاب للشبكة، وحجم الطاقة المتعاقد عليها من المشاريع الكبرى، إضافة إلى الخوف من خروج المستهلكين الكبار من القائمة. هذا الأمر دفع الشركة إلى التريث في منح الموافقة على المشاريع الجديدة قيد النظر للمؤسسات والشركات الكبرى، العام منها والخاص خلال عام 2017، وذلك لدراسة الوضع القائم ومحاولة إيجاد توليفة مناسبة للوضع القائم، وهو الأمر الذي أثار حفيظة المنتفعين والمراقبين لأمر القطاع. وزارة الطاقة والثروة المعدنية، تحاول أن تقوم بدور المايسترو للخروج من الأزمة من خلال التركيز أولاً على الذهاب باتجاه آفاق جديدة للحل، وتمثل هذه الاتجاهات بما يلي:

1. التركيز على مشاريع الطاقة المتجددة التي تعتمد على نظام التخزين، وهو أمر يحل المشكلة الفنية على الشبكة، ويوفر الكهرباء وقت الحاجة لها، وقد طرحت الوزارة

بالفعل عطاء للشركات المهتمة مع نهاية عام 2017، حيث تقدمت 22 شركة بطلبات اهتمام.

2. فتح آفاق جديدة للربط الكهربائي مع الدول المجاورة، مثل: السعودية، العراق، ثم أوروبا وبقية دول الخليج، إضافة إلى زيادة حجم الكهرباء المصدرة مع مصر وفلسطين، وفي هذه الحالة، ستفتح آفاق جديدة للتوليد من أجل التصدير، واستثمار واقع الأردن المتميز بخلق استثمارات كبرى عابره لدول المنطقة.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك ربطاً كهربائياً بين الأردن وسوريا، إلا أنه خارج الخدمة بسبب الظروف الراهنة، ومن خلال هذا الخط يمكن التصدير إلى سوريا ولبنان والعراق إذا ما كانت خطوط الربط بين سوريا وكل من العراق ولبنان ما زالت صالحة فنياً.

3. الاتجاه لإيجاد تفاهات لبناء خطوط النقل وتقويتها من المنطقة الشرقية، والتفاهم مع القطاع الخاص على آلية متقدمة للبناء وإدارة هذه الخطوط بالتزامن مع مشاريع التوليد والتخزين معاً، وهذا أمر جديد سيفتح آفاقاً جديدة لهذا القطاع.

وفي حال تم السير بنجاح بهذه الاتجاهات / السيناريوهات الثلاثة السابقة، سيتحقق اختراق إيجابي، المهم في هذا الواقع وضع خطة شاملة تتضمن برنامجاً تنفيذياً ضمن أطر زمنية محددة، وفي الوقت نفسه عدم التأخر في إعادة هيكلة التعرفة الكهربائية بشكل شامل وعادل.

يبقى السؤال: بما أن الاتجاه عالمياً يذهب للطاقة النظيفة الجديدة منها والمتجددة، وأن الأردن لا محالة ذاهب أيضاً بهذا الاتجاه، فكيف لنا أن نضع خططاً طويلة الأمل لتحقيق نسبة وصول إلى 30% من إجمالي الطاقة الكهربائية المستهلكة، على سبيل المثال، اعتماداً على واقع حال شركة الكهرباء الوطنية المحدود في فرص وآفاق حله؟ هل يمكن التفكير في إعادة هيكلة الشركة ضمن إطار تنظيمي جديد لإدارة الشبكات والتوليد وخطوط النقل يساهم في تحقيق هدف الانتقال من سوق المشتري المنفرد إلى السوق التنافسية؟ في حين أنه ليس معلوماً مدى مساهمة السيناريوهات الثلاثة السابقة والتي تعمل عليها وزارة الطاقة، في إيجاد الحلول الناجعة.

وبرزت مؤخراً على السطح، خلال النصف الثاني من عام 2017، قضيتين هما:

الأولى: نية هيئة قطاع الطاقة والمعادن رفع رسوم العبور على مشاريع الطاقة المتجددة. إلا أنه لم يصدر قرار بعد بهذا الشأن؛ وأبدى قطاع المستثمرين عدم ارتياحه لمثل هذا التوجه، من منطلق أن عدم الثبات في البيئة التشريعية والقانونية المنظمة لأعمال القطاع تثير قلق المستثمرين، وتتعارض مع أهمية الشراكة والتشاور بين الحكومة والقطاع الخاص بالقرارات الإستراتيجية للقطاع كافة.

الثانية: قرار هيئة الطاقة والمعادن إضافة بند فرق أسعار الوقود على فاتورة الكهرباء على كامل الكمية المستهلكة للمنشآت والمنازل والتي تستخدم أنظمة الطاقة المتجددة من خلال أنظمة صافي القياس والعبور، ويشمل ذلك المنازل والمنشآت، وبسعر وصل إلى 17 فلساً، إلا أنه تم تعديل هذا القرار اعتباراً من 2018/7/1 ليصبح تطبيق «فلس الوقود» على صافي الطاقة المستأجرة من الشبكة فقط.

خلاصات عامة

بشكل عام، يمكن التأكيد من خلال استعراض جوانب حالة الطاقة كافة، أن الأردن قد حقق بنجاح ما يلي:

1. أمن التزود بالطاقة؛ وهو الهدف الإستراتيجي الأهم، قد تحقق بنسبة 100% من خلال المعطيات والأرقام المتضمنة بهذه المراجعة، ويشمل ذلك الغاز والنفط والطاقة المتجددة، ولن يستمر هذا الأمر سوى بمزيد من الاعتماد على مصادر متنوعة وإستراتيجية للتزود بالطاقة، والتوسع في مشاريع الطاقة المتجددة، والحفاظ على العوامل كافة التي خلقت هذا الواقع، وخاصة الباخرة العائمة، ميناء الشيخ صباح النفطي، والسعات التخزينية في مناطق المملكة المختلفة.
2. نجاح الأردن بنسبة 100% في تغطية منشآته ومنازله كافة بالكهرباء، وهذا يحقق تنمية شاملة، ويلبي متطلبات حقوق الإنسان.
3. النجاح في بناء قوي للبيئة التشريعية من قوانين وأنظمة وتعليمات سهّلت الاستثمار في مجال الطاقة المتجددة.
4. تحقيق الأهداف والمؤشرات الموضوعية للطاقة المتجددة بحلول عام 2020، وهي 20% من الطاقة الكهربائية المولدة، والتي تعادل 10% من خليط الطاقة الكلي قبل الموعد المحدد بعامين، ويمكن القول تبعاً للأرقام إنها ستتحقق مع نهاية عام 2018 (بحسب أرقام شركة الكهرباء الوطنية ووزارة الطاقة).

5. النجاح في إعادة التوازن لشركة الكهرباء الوطنية، حيث بدأت الشركة بالوصول إلى حالة التعادل، مع استمرار عبء الدين المتراكم على كاهلها.
6. التقدم الحاصل في مجال التوعية والتنظيف الشامل في الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة، حيث بدأ صندوق الطاقة المتجددة تنفيذ حملات توعوية شاملة من خلال وسائل الإعلان والإعلام المرئي والمسموع ومن خلال وسائل التواصل الاجتماعي.
7. أن الحكومة حققت، من خلال صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة، الأهداف والمؤشرات المتعلقة ببرامج ترشيد الطاقة والطاقة المتجددة من خلال أنظمة الخلايا الشمسية الصغيرة وبسعر مدعوم، وكذلك المصابيح الموفرة للطاقة والسخان الشمسي، الأمر الذي يوحى بالسير لتحقيق الأهداف الوطنية لترشيد الطاقة.
8. التوجه الشامل للبدء بتركيب المصابيح الموفرة للطاقة عالية الجودة (LED) على الطرق الخارجية والشوارع الداخلية للمدن والقرى كافة، الأمر الذي يقود إلى ترشيد استهلاك الكهرباء بنسبة تزيد على 70% مقارنة مع استهلاك المصابيح التقليدية، وتخفيض فاتورة الكهرباء على البلديات.
9. استمرار الدعم الحكومي للسيارات الكهربائية، من خلال إعفائها من الرسوم والجمارك، وتشجيع انتشار محطات الشحن الكهربائية، حيث تم إصدار تعليمات ترخيص أنشطة شحن المركبات الكهربائية صادر بالاستناد للفقرة (9/أ) من قانون الكهرباء العام المؤقت رقم (64) لسنة 2002، وتم إعفاء السيارات الكهربائية بالكامل من رسوم التسجيل المستحقة عليها، ولم يتغير هذا الواقع خلال عام 2017.
10. توفر حوافز لتنمية قطاع الطاقة المتجددة وترشيد استهلاك الطاقة من خلال أحكام وشروط إعفاء نظم مصادر الطاقة المتجددة وأجهزتها ومعداتها وإخضاعها للضريبة العامة على المبيعات بنسبة أو بمقدار (صفر)، وفق النظام رقم (10) لسنة 2013.
11. نجاح وزارة الطاقة في تنظيم قطاع شركات خدمات الطاقة، بعد المعاناة من فوضى في هذا الأمر، حيث أصدرت الوزارة تعليمات منح رخصة ممارسة نشاط تقديم خدمات التدقيق الطاقوي لعام 2017 صادر بالاستناد إلى نص المادة السادسة من نظام تنظيم إجراءات ووسائل ترشيد الطاقة وتحسين كفاءتها رقم (73) لسنة 2012. وكذلك إصدار تعليمات ترخيص الأشخاص العاملين في مجال تصميم وتوريد وتركيب وتشغيل وصيانة وفحص نظم مصادر الطاقة المتجددة صادر بموجب أحكام المادة (17) من قانون الطاقة المتجددة وترشيد استهلاك الطاقة رقم (13) لسنة 2012، والمادة السابعة من قانون الكهرباء العام رقم (64) لسنة 2002، حيث بدأت الهيئة بالفعل بترخيص الشركات خلال عام 2017 تبعاً لذلك.

التوصيات

1. الحاجة ماسة الآن لجهد وطني متخصص لتصميم خطة وطنية شاملة للطاقة بدلاً من الخطة الحالية، بحيث يتم تحديثها بشكل سنوي وكلما دعت الحاجة، لتراعي المتغيرات الكبرى والمتسارعة في هذا القطاع، والذي يتطلب إعادة تحديد للمستهدفات الوطنية حتى عام 2025.
2. تبقى شركة الكهرباء الوطنية (NEPCO) تتحمل العبء الأكبر في منظومة القطاع، لأنها تتحمل مسؤولية كبيرة في الإدارة والتشغيل والتزويد النفطي لشركات التوليد، لذلك فإن إعادة النظر بهذا الواقع، أمر ضروري، ففصل نشاط التزويد عن نشاط الإدارة لخطوط النقل سيساهم في استمرار التقدم باتجاه الاستقرار المالي والإداري للشركة. ومن المهم دعم الشركة بالكفاءات وبشكل مستمر حتى تتمكن من النجاح في إدارة التحديات القائمة.
3. إعادة تقييم واقع قطاع الطاقة بشكل شامل، وخاصة أدوار ومهام المؤسسات والدوائر الحكومية التي تنظم هذا الأمر، للتأكد من تناغمها وتكامل أعمالها، والتأكيد على وجهة النظر الداعية إلى أن تمتلك وزارة الطاقة والثروة المعدنية الصلاحيات والسلطات اللازمة بموجب القانون لتنفيذ إستراتيجية وخطة عمل موحدة ومتناغمة.
4. عمل دراسة فنية شاملة للقضايا الفنية والتنظيمية كافة المتعلقة بقطاع الطاقة المتجددة، وأنظمة وقوانين وشروط ومحددات الموافقات على مشاريع الطاقة المتجددة وبمشاركة الجهات المعنية، لتتناسب مع الوضع القائم ضمن أفضل السيناريوهات الملائمة لحالة الأردن، مع الأخذ بعين الاعتبار الاستفادة من التجارب المتقدمة بهذا الموضوع.
5. العمل على تسريع عملية الربط الكهربائي مع الدول المجاورة؛ العراق والسعودية، وإعادة فتح مع سوريا ولبنان، وزيادة الاستطاعة التصديرية مع مصر وفلسطين، وذلك بهدف خلق فرص تصديرية وتشجيع الاستثمارات الكبرى في قطاع الطاقة المتجددة.
6. تعزيز وبناء قدرات المؤسسات الرديفة للقطاع، مثل مؤسسة المواصفات والمقاييس ودائرة الجمارك لتبسيط الإجراءات، وللسيطرة على طبيعة معدات وأنظمة الطاقة المتجددة وترشيدها، ولتعزيز الفهم المشترك للأنظمة والقوانين المتعلقة بالإعفاءات، بهدف تسريع تنفيذ المشاريع، وضمان كفاءة المعدات في الأسواق.
7. فرض تنفيذ تعليمات وأنظمة البناء السكنية المتعلقة بالبناء مثل العزل الحراري والسخان الشمسي، بحيث يكون إلزامي للشقق والمنازل المستقلة والمكاتب بصرف النظر عن مساحة البناء.

8. التركيز على برامج ومشاريع ترشيد الطاقة للقطاعات المختلفة، وتعزيز دور ومساهمات صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة في هذا الإطار.
9. إزالة المعوقات التي تعترض التوسع في استخدامات الغاز الطبيعي لقطاع الصناعة، والوصول من خلال الحوار إلى معادلة مرضية تحقق الأهداف الوطنية.
10. العمل على دعم استقرار الأنظمة والتشريعات الناعمة للاستثمار في قطاع الطاقة.
11. إعادة تقييم واقع «فاقد الكهرباء» من حيث أسبابه، ووضع خطة لمعالجته مع الأطراف المعنية كافة، بما فيها شركات توزيع الكهرباء، بحيث تضمن مساهمة الأطراف كافة (فني وأمني) في حل هذه المعضلة المهمة والتي تتسبب بخسائر فادحة لشركة الكهرباء الوطنية.
12. تشجيع ودعم الاستثمارات في قطاع الطاقة الشمسية الحرارية المركزة، لما لها من آفاق إستراتيجية تسرع عملية تحقيق الهدف بزيادة الطاقة المتجددة في توليد الكهرباء، وتساهم كذلك في خلق حل مشكلة الاستطاعة للشبكات إذا ما تبين جدوى هذا الخيار.
13. وضع الخطط اللازمة للتوسع في استخدامات الغاز الطبيعي للمنازل والمنشآت، ودعم القطاع الخاص لتنفيذ مشاريع بنى تحتية على أسس تجارية، لخلق المزيد من الاستثمارات وفرص العمل.
14. العمل مع شركات توليد الكهرباء لإجراء دراسات فنية وتصميم خطط لتحديث المعدات والتكنولوجيا المستخدمة في محطاتها، بهدف زيادة كفاءة قدرتها التوليدية وتخفيف الفاقد.
15. التوسع بدعم مشاريع تركيب الخلايا الكهروضوئية لقطاع المنازل والمدارس والمباني الحكومية، ودعم البرامج الحالية من خلال صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة، لما له من أثر تنموي واجتماعي على المواطنين.
16. تفعيل دور شركات توزيع الكهرباء في تسويق وتنفيذ البرامج والمشاريع المتعلقة بأنظمة ترشيد الطاقة والطاقة المتجددة تبعاً للصلاحيات الممنوحة لها من قبل الهيئة بهذا الشأن، ما سيعود بالفائدة على المواطنين، ويساهم في خفض الاستهلاك الكهربائي وخلق فرص عمل في المحافظات.
17. بناء قاعدة لمقترحات مشاريع (Proposals) لترشيد الطاقة والطاقة المتجددة لأهداف تنموية تشمل القطاعات كافة، مثل: المنازل، توليد الطاقة من النفايات، أنظمة العزل في المنازل، دعم مضخات المياه للمزارعين... إلخ، وتقديمها وتسويقها دولياً

للمنظمات والصناديق والدول والجهات المانحة ذات العلاقة بالتغير المناخي مثل صندوق المناخ الأخضر، وربطها بتحقيق التزامات الأردن بتخفيض الانبعاثات تبعاً لاتفاقية باريس.

18. وضع الخطط المناسبة لبناء قدرات المؤسسات والهيئات المعنية بإدارة شؤون القطاع، وبناء صف ثانٍ وثالث من الموظفين، ونقل المعرفة إليهم من أصحاب الخبرة التي قد تقتضي الظروف مغادرتهم لعملهم.

19. العمل على شمول قطاع النقل ضمن أنشطة الخطة الوطنية لترشيد الطاقة 2018-2020 نظراً لأهمية القطاع، وكونه المستهلك الأكبر للطاقة والمسبب الأكثر للانبعاثات الضارة.

20. تعزيز دور مجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وجعله مظلة للتعاون الدائم حول قضايا قطاع الطاقة في الأردن، ودعم مبادرات القطاع الخاص الجديدة والخرافة المتعلقة بالاستثمار بالطاقة المتجددة والبديلة.

21. فتح آفاق للاستثمار للقطاع الخاص الأردني في مجالات الطاقة المتجددة في الإقليم، وتسهيل نقل الخبرات الأردنية من خلال الاتفاقيات الثنائية بين الأردن والدول الشقيقة والصديقة.

22. التوصية بتصميم برامج خاصة بقطاع البلديات في المملكة من خلال صندوق الطاقة المتجددة وبنك تنمية المدن والقرى والبنوك التجارية لدعم هذه البلديات في تنفيذ برامج ترشيد الطاقة والطاقة المتجددة للمباني والشوارع، وتماشياً مع الدعم لمسار اللامركزية التي ينتهجها الأردن كوسيلة لتسريع مسار التنمية الشاملة في المحافظات.

23. وضع برامج تشاركية تنفيذية للخطة الوطنية لترشيد الطاقة، ونشر التوعية الشاملة حول خططها وبرامجها للقطاعات المختلفة.

24. تعزيز الجهود والخطط الوطنية للاستثمار في قطاع النفايات وتحويله إلى طاقة بأشكالها المختلفة، بحيث تعود منافع هذا الاستثمار للبلديات في المحافظات.





النقل





560.....	تقديم
562.....	أولاً: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للقطاع
562.....	أ- القوانين
562.....	ب- المؤسسات
565.....	ثانياً: السياسات والإستراتيجيات وخطط العمل
566.....	أ- الوثائق متعددة القطاعات
581.....	ب- الوثائق المعنية بقطاع النقل
587.....	ت- الوثائق المعنية بالقطاعات الفرعية
588.....	ثالثاً: التحليل
588.....	أ- الفجوة : بين الواقع والطموح
607.....	ب- تقييم مدى التطابق والاستمرارية ما بين الإستراتيجيات
609.....	ت- تقييم نقاط الضعف
611.....	التوصيات
612.....	الخاتمة

تقديم

يُعدّ النقل من القطاعات الحيوية التي تحفّز النمو في القطاعات الأخرى، وتساهم في تحريك العجلة الاقتصادية، حيث أن شبكة نقل الركاب (تشمل شبكة الطرق والمركبات ووسائل النقل العام والأرصدة والنقل الجوي وغيرها) تسمح للأشخاص بالوصول إلى أماكن العمل والدراسة والتسوق والترفيه، وهذه جميعها نشاطات ذات أهمية في المنظومة الاقتصادية الاجتماعية للمجتمع.

كما إن شبكة نقل البضائع تشكّل عصب التجارة وعنصراً أساسياً في سلاسل التوريد التي توفّر للأردنيين السلع والبضائع ومصادر الطاقة المختلفة، كما توفّر إمكانية تصدير السلع والبضائع المحلية للخارج، وأيضاً العبور عندما يتعلق الأمر بالتجارة بين دول أخرى غير الأردن.

ويبرز قطاع النقل كأحد القطاعات المهمة التي ينبغي التركيز عليها وبلورة إستراتيجية واضحة بشأنها، كما جاء في رؤية الأردن 2025، لا سيما أن هذا القطاع يشكّل ما نسبته 8% من الناتج المحلي الإجمالي (إحصاءات 2015).

وقد بيّنت خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022، أن تحقيق نسبة نمو بمقدار 5% في الناتج المحلي الإجمالي في الفترة التي تغطيها الخطة، تتطلب نمواً مقداره 12% في قطاع النقل.

يهدف هذا الجزء من المراجعة لحالة البلاد إلى تسليط الضوء على الخطط والإستراتيجيات المختلفة والمتعلقة بقطاع النقل وتقييم مدى الالتزام بها، ومدى التكامل والتناسق في ما بين الإستراتيجيات المختلفة. وفي حال لم تُنجز بعض الأهداف، نحاول تحديد الأسباب التي أدت إلى ذلك.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن تقييم الإستراتيجيات وتحديد أسباب عدم الإنجاز، يعتمد على حكم فريق الدراسة، وليس على أصحاب القرار المعنيين في القطاع.

وهنا يجب تعريف ما سيتم إدراجه ضمن «قطاع النقل» في هذه المراجعة. فالنقل من منظور علمي شمولي، يتضمن تنقل الأشخاص والبضائع (وحتى الموارد الطبيعية المختلفة مثل النفط والغاز) من مكان إلى آخر بالوسائط المختلفة (شاحنة، مركبة خاصة، قطار، باخرة، طائرة، أنبوب... إلخ). وبالتالي فإن قطاع النقل يشمل من هذا المنظور تنظيم عمليات النقل كافة وإدارتها وتشغيلها، والبنية التحتية التي تخدمها (طرق، سكك حديدية، موانئ... إلخ).

أما في هذه المراجعة، وبالأخذ بعين الاعتبار السياق الأردني والإطار الناظم لأنماط النقل المختلفة، فإنه سيتم إدراج ما يلي ضمن قطاع النقل:

- تنقل الأشخاص في وسائط النقل مقابل أجر، كالتنقل العام أو التاكسي أو النقل السياحي، بالإضافة إلى وسائط النقل الجوية والبحرية.
- نقل البضائع في وسائط النقل المختلفة.
- وبذلك سيؤخذ تنقل الأشخاص في مركباتهم الخاصة بعين الاعتبار فقط في سياق علاقته بمنظومة تنقل الأشخاص التي تشمل المدرج أعلاه، وكذلك الحال بالنسبة للبنية التحتية لشبكة الطرق، والتي لن يتم التطرق إليها بشكل مفصل ضمن هذا الجزء المخصص لقطاع النقل.
- وفي سياق آخر، ونظراً للهيكلية المؤسسية المعنية بتنظيم قطاع النقل، فإنه سيتم خلال هذا الجزء الإشارة إلى قطاعات فرعية ثلاثة ضمن قطاع النقل، هي:

- النقل البري.

- النقل الجوي.

- النقل البحري.

أولاً: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للقطاع

أ- القوانين

يحكم قطاع النقل حزمة من القوانين تتبعها العديد من الأنظمة والتعليمات. ويمكن تصنيف القوانين إلى نوعين: القوانين التي تحكم عمل المؤسسات المختلفة، مثل قانون هيئة تنظيم النقل البري، والقوانين التي تحكم العمل أو الخدمة المقدمة مثل قانون تنظيم نقل الركاب.

وفي ما يلي قائمة ببعض القوانين المرتبطة بقطاع النقل:

- قانون النقل رقم (98) لسنة 2003.
- قانون الطرق رقم (24) لسنة 1986.
- قانون هيئة تنظيم النقل البري رقم (4) لسنة 2011.
- قانون تنظيم نقل الركاب رقم (19) لسنة 2017.
- قانون نقل البضائع على الطرق رقم (14) لسنة 2012.
- قانون النقل الدولي متعدد الوسائط رقم (29) لسنة 2018.
- قانون السكك الحديدية رقم (24) لسنة 2012.
- قانون مؤسسة سكة حديد العقبة رقم (22) لسنة 1972.
- قانون الهيئة البحرية الأردنية رقم (46) لسنة 2006.
- قانون التجارة البحرية رقم (35) لسنة 1983.
- قانون الطيران المدني رقم (41) لسنة 2007.
- قانون معدل لقانون الطيران المدني رقم (8) لسنة 2018.

ب- المؤسسات

تتضمن منظومة حوكمة قطاع النقل في الأردن عدة مؤسسات ترتبط بعضها ببعض. وتختلف هذه المؤسسات وهيكلية العلاقات بينها باختلاف نمط التنقل (الجدول رقم 1)، لكن يمكن بشكل عام اختصار منظومة الحوكمة في القطاع (باستثناء الطرق) بما يلي:

- وضع السياسات العامة والإستراتيجيات بيد وزارة النقل.
- تنظيم العمل في نمط التنقل والتخطيط له بيد هيئة مستقلة يرأس مجلس إدارتها وزير النقل.

- التشغيل والعمليات بيد القطاع الخاص (وبتنظيم ورقابة من الهيئة المذكورة أعلاه). ومن الاستثناءات لمنظومة الحوكمة المدرجة أعلاه، منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، والتي تقوم سلطاتها مقام الوزارة والهيئة المعنية في بعض الأمور؛ وأمانة عمان الكبرى، والتي تقوم بدور الهيئة المعنية (هيئة تنظيم النقل البري) في ما يتعلق بالنقل العام للركاب.

الجدول رقم (1): الإطار المؤسسي الناظم لقطاع النقل بأنماطه المختلفة

نمط النقل	الجهة	الجهة المسؤولة
النقل البري على الطرق	سلطة التخطيط والإنشاء والصيانة وتشغيل البنية التحتية	وزارة الأشغال العامة والإسكان
		أمانة عمان الكبرى
	السلطة التنظيمية	هيئة تنظيم النقل البري
		البلديات
		أمانة عمان الكبرى
	السيارات الخاصة	إدارة ترخيص السائقين والمركبات
	مشغلو قطاع النقل العام للركاب	مشغلون / أفراد
		مشغلون / شركات
	مشغلو نقل البضائع (الشحن)	مشغلون / أفراد
		مشغلون / شركات
	سلطة التخطيط وتطوير البنية التحتية	وزارة النقل
	سلطة التنظيم	هيئة تنظيم النقل البري
النقل بالسكك الحديدية	التشغيل وصيانة البنية التحتية	شركة خط الحديد الحجازي ومؤسسة سكة حديد العقبة
	مشغلو النقل العام للركاب	مؤسسة الخط الحديدي الحجازي
	مشغلو نقل البضائع (الشحن)	مؤسسة سكة حديد العقبة
	سلطة التخطيط	وزارة النقل
	سلطة التنظيم	هيئة تنظيم النقل البري

نمط النقل	الضفة	الجهة المسؤولة
الطيران المدني	تطوير البنية التحتية	وزارة النقل، وحدة إدارة المشاريع / مطار الملكة علياء الدولي
		هيئة تنظيم الطيران المدني
		مجموعة المطار الدولي
	التشغيل وصيانة البنية التحتية	شركة المطارات الأردنية
		شركة العقبة للمطارات
		مجموعة المطار الدولي
	مشغلو نقل الركاب، وشركات نقل البضائع (الشحن)	الخطوط الملكية الأردنية
		شركة الصقر الملكي
		الشركة الأردنية للطيران
		شركة بترا للطيران / العربية للطيران
		شركة الأجنحة الملكية
		شركة الأجنحة العربية
		فلاي جوردن
	مزود الخدمة	هيئة تنظيم الطيران المدني / إدارة خدمات الملاحة الجوية
		دائرة الأرصاد الجوية الأردنية
	سلطة التخطيط	وزارة النقل
		سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة
	سلطة التنظيم	الهيئة البحرية الأردنية
	تطوير البنية التحتية	شركة تطوير العقبة
		شركة العقبة لإدارة وتشغيل الموانئ (مؤسسة موانئ العقبة سابقاً)
النقل البحري	التشغيل وصيانة البنية التحتية	ميناء حاويات العقبة
		نقابة وكلاء الشحن اللوجستية الأردنية
	مشغلو نقل الركاب، وشركات نقل البضائع (الشحن)	نقابة أصحاب الشاحنات الأردنية
		نقابة أصحاب شركات ومكاتب التخليص ونقل البضائع
		شركة ميناء العقبة للخدمات البحرية
	مزودو الخدمة	دائرة الأرصاد الجوية الأردنية
		هيئة الاستثمار (مؤسسة تشجيع الاستثمار سابقاً)
		الجسر العربي للملاحة

نمط النقل	الضفة	الجهة المسؤولة
الأنماط كافة	شركات تنمية البنية التحتية	نقابة المقاولين
	مزود الخدمة	هيئة الاستثمار (مؤسسة تشجيع الاستثمار سابقاً)
	أنظمة اقتصادية	هيئة المناطق التنموية الحرة

ثانياً: السياسات والإستراتيجيات وخطط العمل

قامت الحكومة الأردنية خلال السنوات والعقود الماضية بإعداد خطط ودراسات مختلفة تطرقت بشكل أو بآخر لقطاع النقل. وسيتم في هذا الجزء مراجعة بعض هذه الخطط والدراسات وما جاء فيها، حيث سيتم تقسيمها إلى ثلاثة أنواع:

- الوثائق متعددة القطاعات: تعالج عدة قطاعات على مستوى الاقتصاد الكلي، وهي صدرت إما عن مجلس الوزراء أو وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وتشمل الوثائق التالية:
 - الأجندة الوطنية 2006-2015.
 - رؤية الأردن 2025.
 - البرنامج التنموي التنفيذي 2016-2019.
 - خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022.
- الوثائق المتعلقة بقطاع النقل: تصدر في الغالب عن وزارة النقل بصفقتها الجهة العليا المعنية بالقطاع، وتشمل الوثائق التالية:
 - الإستراتيجية الوطنية للنقل طويلة المدى.
 - وثيقة السياسات الصادرة عن وزارة النقل عام 2017.
 - الخطة الإستراتيجية لوزارة النقل للأعوام 2018-2020.
 - إستراتيجية وزارة النقل للأعوام 2015-2017 مع مراجعتها الأولى والثانية.
 - إستراتيجية وزارة النقل للأعوام 2012-2014.
 - إستراتيجية وزارة النقل للأعوام 2009-2011.
- الوثائق المتعلقة بالقطاعات الفرعية: تصدر إما عن وزارة النقل أو عن إحدى الهيئات التابعة لها أو الجهات الأخرى المعنية بالقطاع مثل:
 - وزارة الأشغال العامة والإسكان (المخطط الشمولي للطرق).

- أمانة عمان الكبرى (المخطط الشمولي للنقل والحركة وإستراتيجية أمانة عمان الكبرى للنقل الحضري 2017-2021).
- الخطة التنفيذية لهيئة الطيران المدني للأعوام 2018-2020.
- الخطة التنفيذية لهيئة الطيران المدني للأعوام 2015-2017.
- إستراتيجية الهيئة البحرية الأردنية للأعوام 2012-2014.
- إستراتيجية الهيئة البحرية الأردنية للأعوام 2018-2020.
- برنامج تشجيع الاستثمار في النقل البري.
- برنامج تطوير البنى التحتية للنقل البري.
- برنامج تفعيل أنظمة النقل الذكية.
- برنامج تلبية الطلب على خدمات النقل البري.
- برنامج رفع كفاءة العاملين في النقل البري.
- الخطة الإستراتيجية للسلامة على الطرق 2018 – 2020 (قيد الدراسة).

أ- الوثائق متعددة القطاعات

1. الأجندة الوطنية 2006-2015

صدرت الأجندة الوطنية في عام 2005 في عهد حكومة فيصل الفايز بتوجيهات من الملك عبدالله الثاني. وسعت الأجندة، بحسب ملخصها التنفيذي «إلى صياغة رؤية متطورة للأردن، تستجيب لمتطلبات الحداثة واستحقاقات المنافسة والاندماج الإقليمي والدولي. كما تسعى إلى وضع أهداف وطنية محددة ومرتبطة ببرامج تنفيذية زمنية، واقتراح مبادرات للتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومراقبة تطبيقها ومتابعة تنفيذها. وتهدف الأجندة كذلك إلى تسريع وتيرة النمو وتحقيق تنمية سياسية واقتصادية واجتماعية مستدامة ومتوازنة، من خلال تنفيذ برنامج انتقالي يضع الأردن على مسار النمو الاقتصادي السريع والمشاركة السياسية والاجتماعية الواسعة. وسيتمخض عن هذا الجهد في نهاية المطاف برامج ومشاريع سيجري تنفيذها وفق أولويات محددة وضمن إطار زمني وتنظيمي متكامل».

تضمنت الأجندة عدة توصيات تتعلق بقطاع النقل ضمن محور رفع مستوى البنية التحتية، هي:

- تطوير خدمات النقل العام بجميع قطاعاته وصولاً إلى شبكة نقل عام كفؤة ومتطورة بتكاليف في متناول الجميع من خلال تسريع عمليات التنظيم لقطاع النقل، وتحسين نوعية الخدمة، وتحفيز الاستثمار فيه.
- إنشاء هيئة تنظيمية لقطاع الشحن البري وتحرير أجور الشحن.
- رفع مستوى شبكة الطرق واعتماد المركزية في عمليات التخطيط للطرق وصيانتها ومراقبتها.
- إجراء تقييم شامل لسكك الحديد لبيان الجدوى المالية للاستثمارات المطلوبة.
- رفع مستوى البنية التحتية لميناء العقبة وتحسين أنظمة النقل البحري.
- وضع إستراتيجية لتحرير القطاع وإعادة هيكلة سلطة الطيران المدني.
- رفع مستوى البنية التحتية في مطار الملكة علياء الدولي والمطارات الأخرى استعداداً لخصخصتها.
- خصخصة الملكية الأردنية.

وقدمت الأجندة مجموعة من المبادرات تتعلق بكل نمط من أنماط النقل، وذلك على النحو التالي:

1) النقل البري للركاب

تناولت الأجندة في إطار النقل البري للركاب مجموعة من الإجراءات مقسمة إلى أطر تنظيمية وبنى تحتية بحسب وسيطة النقل المستخدمة.

2) سيارات (التاكسي)

الإطار التنظيمي:

- إعادة هيكلة نمط خدمة (التاكسي) بأن تستمر هيئة تنظيم قطاع النقل العام في تشجيع دمج سيارات (التاكسي) عبر تأمين الحوافز لتحقيق هذا الهدف.
- تشجيع دمج (التاكسي) في شركات.
- تثبيت سعر رخص (التاكسي)، ومراقبة عملية بيع أو شراء الرخص عبر هيئة تنظيم قطاع النقل العام.

- يجب أن تشجع هيئة تنظيم قطاع النقل العام إدخال خدمات «نوعية» عبر إصدار رخص تاكسي «نوعية» وفقاً لمعايير معينة، واشتراط وجود نظام إرسال في كل شركة تاكسي.
- لتنظيم حجم الأسطول ولتفادي نشوء قوة احتكارية، يجب أن تحد هيئة تنظيم قطاع النقل العام من عدد السيارات التي يمكن أن تمتلكها شركة لسيارات (التاكسي) أو تشغلها. وينبغي أن يكون هناك حد أدنى من السيارات التي يمكن أن تمتلكها شركة لسيارات (التاكسي) النوعية، من أجل التغطية المناسبة وتحقيق الاستجابة في الوقت المناسب (لكن من دون فرض قيود على شركات التاكسي العادية).
- التشدد في تطبيق الأنظمة وتعليمات السلامة بالتعاون مع الجهات المعنية وضمان جودة الخدمة.

(3) خدمات الحافلات

الإطار التنظيمي:

- التشدد في تطبيق الأنظمة وتعليمات السلامة بالتعاون مع الجهات المعنية وضمان جودة الخدمة.
- إنشاء مركز القيادة والتحكم بالنقل العام كمراقب ميداني.
- البنية التحتية:
- بناء محطات حافلات مركزية في المدن الرئيسية مع التشجيع على الشراكة مع القطاع الخاص.
- تأمين مواقف ومحطات للحافلات في أنحاء المملكة كلها.
- وضع جداول زمنية وخطوط واضحة لمختلف مشغلي الحافلات.
- ضمان تغطية الخطوط الداخلية كافة، وما بين المناطق في المملكة، وضمان وجود جداول زمنية وخطوط حافلات دولية.
- وضع حزمة اشتراكات لتعريف الحافلات متكيفة مع الحاجات والفئات المختلفة للمستعملين.

وقد اشتملت الأجندة الوطنية على جملة من المؤشرات كوسيلة لقياس الأداء نحو الوصول للأهداف الموضوعية بمقارنة الوضع بالسنة الأساس (2005) وسنتي الهدف (2012 و2017).

الجدول رقم (2) : مؤشرات الأداء الرئيسية للنقل البري للركاب

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
عدد رخص سيارات (التاكسي) النوعية	0	4	6
درجة الرضا لدى المستخدمين من السياح والمسافرين للأعمال عن خدمات سيارات (التاكسي)	غير متوفر	%60	%80
العمر التشغيلي للحافلات	20 سنة	15 سنة	12 سنة
متوسط عدد السكان لكل حافلة	356	450	500
درجة الرضا لدى المواطنين عن خدمات الحافلات	غير متوفر	%60	%80
محطات الحافلات المركزية في المدن (النسبة المئوية للمدن)	غير متوفر	%75	%100

(4) الشحن البري

الإطار التنظيمي:

- تنظيم قطاع نقل البضائع على الطرق.
- تحرير أجور نقل البضائع العامة والحاويات كما هو مخطط، وتشجيع المنافسة ضمن القطاع.
- تحسين الإجراءات والضوابط الإدارية والجمركية على الحدود، والتوصية بتنفيذ لجنة تسهيل النقل والتجارة.
- توسيع قاعدة الحوافز التشجيعية للأفراد والشركات لاستبدال الشاحنات من ضمن برنامج التحديث الاستبدالي.
- دراسة إعفاء الشاحنات الجديدة من الرسوم بهدف تحديث أسطول النقل.
- دراسة إمكانية فتح قطاع نقل البضائع على الطرق أمام الاستثمار الأجنبي ضمن شروط ومحددات تأخذ بعين الاعتبار مصلحة الشركات المحلية وتنمية هذا القطاع كتحديد حد أدنى لرأس المال.
- تطوير النظم والتشريعات الخاصة بوسطاء الشحن.
- وضع التشريع المتعلق بالنقل متعدد الوسائط.

البنية التحتية :

- استكمال إجراءات إنشاء ميناء بري في عمان بغية مركزة الخدمات اللوجستية، وتوفير البنية التحتية للتخزين، مع تطبيق حظر مشدد على تجول الشاحنات الكبيرة في المدن، ودراسة إمكانية تعميم الموانئ البرية على باقي مدن المملكة.

الجدول رقم (3) : مؤشرات الأداء الرئيسية للشحن البري (نقل البضائع)

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
تكلفة شحن الطن للكم، حاويات 40 قدماً (بالدولار الأميركي)	2.4	1.2	0.8
درجة الرضا لدى الشركات عن خدمات الشحن عن طريق البر	غير متوفر	%60	%80
النسبة المئوية للشاحنات المرخصة التي تمتلكها شركات نقل مسجلة	%35	%50	%65

(5) البنية التحتية للطرق

البنية التحتية :

- استكمال إنشاء شبكة الطرق الرئيسية والثانوية والقروية، مع التركيز على إنشاء طرق دائرية حول المدن الرئيسية لتخفيف الاختناقات المرورية، وتطوير المناطق المحيطة بالمدن، وضبط النمو العمراني.
- التركيز على صيانة الطرق القائمة وإدامتها وتأهيلها (مع إحياء فكرة إنشاء صندوق لصيانة الطرق).
- التركيز على متطلبات السلامة المرورية على الطرق.
- التوجه نحو إنشاء الطرق محدودة المنافذ.

الإطار التنظيمي / التخطيط :

- ضرورة اعتماد نموذج العرض والطلب كأولوية عند التخطيط لاستكمال شبكة الطرق، إضافة إلى الأسس الأخرى.
- مركزية تخطيط أشغال الطرقات العامة وتنسيقها / إدارة حق المرور (الحفريات والصيانة.. إلخ) بين الهيئات المعنية (كوزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة الشؤون البلدية، وزارة المياه والري، وزارة الطاقة والثروة المعدنية والهيئات المعنية، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، أمانة عمان الكبرى.. إلخ).

تقرير حالة البلاد: النقل

- بناء نظام معلومات جغرافي وطني مركزي يحتوي معلومات البنية التحتية تشارك به الجهات الفاعلة، وضمان إتمام التخطيط والتنسيق بشكل دوري بمشاركة الهيئات المعنية جميعها، وإطلاعها على الخطط والجدول التي عليها التقيد بها.
- الالتزام بتطبيق قانون الطرق رقم (24) لعام 1986 وتعديلاته، وتطويره.

الجدول رقم (4): مؤشرات الأداء الرئيسية للبنية التحتية للطرق

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
درجة الرضا لدى المواطنين عن البنية التحتية للطرق	غير متوفر	60%	80%
درجة الرضا لدى شركات الشحن البري عن البنية التحتية للنقل	غير متوفر	80%	90%

(6) النقل بالسكك الحديدية

البنية التحتية:

- استكمال دراسة المخطط الشامل لشبكة السكك الحديدية الأردنية، ووضع برنامج تنفيذي، واستكشاف بدائل مشاركة القطاع الخاص.
- استكمال برنامج إعادة هيكلة مؤسسة سكة حديد العقبة وخصخصتها.
- المباشرة بتنفيذ خط السكة الخفيف بين عمّان والزرقاء عبر منح عقد البناء والتشغيل والتحويل (BOT)، واستكمال برامج توسعة للشبكات في عمّان الكبرى.

الجدول رقم (5): مؤشرات الأداء الرئيسية للسكك الحديدية

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
عدد الركاب في اليوم على متن القطارات الخفيفة بين عمّان والزرقاء	-----	60.000	100.000

(7) النقل البحري والموانئ

البنية التحتية:

- متابعة الخيار المعتمد لنقل موقع الميناء تدريجياً بحسب الأولويات التالية وبمشاركة فاعلة من القطاع الخاص:

- نقل رصيف تحميل الفوسفات.
- إنهاء إجراءات نقل رصيف الركاب والسيارات.
- توسيع ميناء الحاويات واستكمال مراحل خصصته.
- إنهاء إجراءات نقل الصوامع.
- إعادة تأهيل ميناء النفط وتوسعته.
- تحسين الارتباط البيني بشبكة الطريق البرية والبنية التحتية متعددة وسائل النقل لتحسين الفعالية التجارية.
- الإطار التنظيمي:
- تبسيط الإجراءات الجمركية.
- تشجيع اندماج شركات التخليص، وإعادة مراجعة متطلبات الترخيص وتطبيق شروطه.
- تطوير التشريعات اللازمة لتشجيع الاستثمار في قطاع النقل البحري وميناء العقبة.
- الشروع في خصخصة شركات النقل البحري المملوكة للحكومة.

الجدول رقم (6) : مؤشرات الأداء الرئيسية للنقل البحري والموانئ

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
السفن المسجلة تحت العلم الأردني	39	100	150
النسبة المئوية للتجارة البحرية الإقليمية عبر ميناء العقبة (الحاويات)	2%	4%	8%
المرتبة في مؤشر جودة البنية التحتية للميناء	57	30	25
مؤشر تكلفة الشحن	13%	10%	7.5%

(8) النقل الجوي

الإطار التنظيمي:

- تحرير قطاع النقل الجوي، وإزالة العوائق الاستثمارية، وضمان ما يلي:
- الالتزام بالتواريخ المعتمدة كحد أدنى لتحرير السوق، ودراسة إعادة النظر في الاتفاقيات الحصرية بما يخدم المصلحة الوطنية.

- تطبيق سياسة الأجواء المفتوحة في عام 2007 على أساس متبادل، وتحرير سوق مناولة الشحن، وفقاً لإستراتيجية تحرير قطاع النقل الجوي.
- التسريع في تطبيق خطة خصخصة الملكية الأردنية.
- الإسراع في استكمال برنامج إعادة هيكلة سلطة الطيران المدني، وضمان:
- الاستقلالية الإدارية والمالية لسلطة الطيران المدني.
- فصل الأنشطة التنظيمية لسلطة الطيران المدني عن الأنشطة التشغيلية.
- إنشاء شركة المطارات الأردنية، وتوحيد مرجعية الإدارات فيها.
- بناء قدرات سلطة الطيران المدني، وتقوية القدرات التنظيمية، وتوسيع الاعتماد على استخدام التكنولوجيا الحديثة في جميع الإجراءات داخل المطارات (السيطرة الأمنية، إجراءات السفر، الجمارك).
- البنية التحتية:
- تنفيذ مشروع توسعة وإعادة تأهيل مطار الملكة علياء الدولي بمشاركة من القطاع الخاص.
- إعادة تأهيل وتوسيع المطارات الأخرى، وفتح المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في بناء مطارات جديدة ومتخصصة، وخصخصة شركة المطارات الأردنية المنوي إنشاؤها.

الجدول رقم (7): مؤشرات الأداء الرئيسية للنقل الجوي

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
حركة الركاب المسافرين جواً (مليون راكب في السنة)	2.9	8	12
عدد السياح القادمين عن طريق الجو (مليون سائح في السنة)	1.3	5	8
عدد الوجهات التي تقصد مباشرة من الأردن	55	80	100
درجة الرضا لدى المسافرين عن مرافق المطارات	غير متوفر	60%	80%
حجم الشحن في السنة (آلاف الأطنان)	85	150	200

2. رؤية الأردن 2025

صدرت وثيقة «رؤية الأردن 2025» بتوجيهات ملكية في عهد حكومة د. عبدالله النسور عام 2015. وبحسب ملخصها التنفيذي، فإن الوثيقة «ترسم طريقاً للمستقبل وتحدد الإطار العام المتكامل الذي سيحكم السياسات الاقتصادية والاجتماعية القائمة على إتاحة الفرص للجميع. ومن مبادئها الأساسية تعزيز سيادة القانون، وتكافؤ الفرص، وزيادة التشاركية في صياغة السياسات، وتحقيق الاستدامة المالية وتقوية المؤسسات. ولكي يتحقق ذلك، لا بد من رفع مستوى البنية التحتية، ورفع سوية التعليم والصحة، بالإضافة إلى تعزيز دور القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني للمساهمة في العملية التنموية. وانطلاقاً من هذه المبادئ، تقترح الرؤية خريطة طريق للمستقبل تستلزم توافقاً من فئات عريضة في المجتمع حول معالم الطريق والأدوار المناطة بالجهات المعنية كافة وأصحاب المصالح في الاقتصاد، وفي مقدمتهم القطاع الخاص الذي يجب أن يلعب دوراً بارزاً في تحقيق الأهداف المنشودة. كما إن على الحكومة توفير البيئة التمكينية لتلك الغاية».

وفي مؤشرات الأداء الخاصة بالنقل، تضمنت الوثيقة الأهداف التالية لمساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي:

- عام 2017: 9.31%.
- عام 2021: 9.35%.
- عام 2025: 9.41%.

وتضمن السيناريو المستقبلي المستهدف في الوثيقة عدة أولويات إستراتيجية في البنية التحتية، جاء من ضمنها الأولويتان التاليتان المتعلقةتان بقطاع النقل:

- تحديث إستراتيجيات وطنية للبنية التحتية للنقل وتنفيذها، حيث جاء ضمن هذه الأولوية المبادرات التالية:

-وضع إستراتيجية لتطوير البنية التحتية الوطنية تتضمن تحديد خطة رئيسية للمشروعات الكبرى ذات الأولوية وآليات التمويل.

- تحديث خطة عمان الرئيسية لعام 2008 لتعكس أهدافاً اقتصادية واجتماعية جديدة.

- إعداد إستراتيجية وطنية للنقل العام لمحافظة المملكة جميعها.

-ربط أنظمة النقل العام بين الزرقاء وعمان.

-وضع خطة وطنية رئيسية للنقل متعدد الوسائط لتحديد إستراتيجية البناء

المستقبلية، وتحديد مشاريع الشراكة المحتملة بين القطاعين العام والخاص: البنية التحتية لوسائل النقل العام، القطار الخفيف والحافلات السريعة، رسوم الطرق السريعة، شبكة حافلات داخلية رئيسية وحافلات النقل السريع، وميناء عمان البري.

- إعطاء الأولوية لصيانة شبكة الطرق القائمة بحسب توصيات المخطط الشمولي للطرق.

- التركيز على متطلبات السلامة المرورية على الطرق، من عناصر سلامة مرورية وإنارة الطرق ومعالجة التقاطعات الخطرة ومواقع الانزلاقات، وإعادة تأهيل المنشآت المائية على طرق المملكة جميعها.

- استكمال إنشاء شبكة الطرق الرئيسية والثانوية والقروية، مع التركيز على إنشاء طرق دائرية حول المدن الرئيسية لتخفيف الاختناقات المرورية وتحويل حركة السير النافذ من داخل المدن الرئيسية.

- تفعيل قانون الطرق والزاميته من حيث الخدمات المارة ضمن حرم الطرق بما يضمن ورود دخل في حال تمديد خدمات ضمن حرم الطرق يمكن توجيهه لصيانة الطرق.

- مراجعة قانون الطرق وتطويره، بحيث يسهل الإجراءات لتشجيع الاستثمار مع القطاع الخاص في إنشاء الطرق وصيانتها.

- إقرار قانون النقل المتعدد.

- تطوير المراكز الحدودية بين الأردن وكل من السعودية ومصر والعراق بهدف تقليل التكاليف والوقت على المعابر الحدودية.

• بناء شبكة سكك حديدية وطنية، حيث جاء ضمن هذه الأولوية المبادرتان التاليتان:

- تنفيذ شبكة السكك الحديدية الوطنية وفقاً للخطة المنصوص عليها في مشروع السكك الحديدية الوطني الأردني.

- إنشاء هيئة سكك حديدية أردنية للإشراف على السكك الحديدية وتنظيمها.

بالإضافة إلى البنية التحتية، فقد جاء ذكر قطاع النقل في المجالات التالية:

• البيئة، وتحديد ضمن الأولوية التالية: «التخفيف من آثار التغيرات البيئية السلبية على الإنسان».

• السياحة والمؤتمرات، وتحديد ضمن الأولوية التالية: «تطوير البنية التحتية

للمواقع السياحية، وتحسين خدمة النقل السياحي»، والتي أدرجت فيها المبادرة التالية:

- تطوير النقل السياحي من خلال إيجاد روابط نقل سريعة ومباشرة بين المواقع السياحية الأساسية (عمّان، ومطار الملكة علياء الدولي، والبحر الميت، والبترا، وجرش) والوجهات الجديدة ذات الأولوية.

• الفقر والحماية الاجتماعية، وتحديدًا ضمن الأولوية التالية: «توسيع الانتفاع والتمكين والحماية الاجتماعية للأشخاص ذوي الإعاقة»، والتي أدرجت فيها المبادرة التالية:

- تعديل وسائل النقل العام لتمكين وصول الأشخاص ذوي الإعاقة، بما في ذلك توفير سيارات أجرة خاصة في المدن الكبرى لمساعدة المعاقين على التنقل.

• التعليم، وتحديدًا ضمن الأولوية التالية: «الوصول إلى المدارس ودمج المدارس»، والتي أدرجت فيها المبادرة التالية:

- تجميع المدارس في المنطقة الواحدة التي يقل عدد الطلاب فيها عن ١٠٠ طالب على مدى السنوات العشر القادمة، وتأمينهم بوسائل النقل المناسبة وبأسعار رمزية.

• التشغيل، وتحديدًا ضمن الأولوية التالية: «دعم فرص التدريب والتشغيل لأبناء المناطق الفقيرة والنائية وقليلة الاستثمار»، والتي أدرجت فيها المبادرة التالية:

- العمل مع المجالس المحلية والبلديات، لتحسين وسائل النقل العام بين المناطق الريفية والحضرية.

3. البرنامج التنموي التنفيذي 2016-2019

جاءت وثيقة البرنامج التنموي التنفيذي لوضع برنامج متوسط الأمد لوثيقة رؤية الأردن 2025، حيث تضمنت الوثيقة الهدف القطاعي التالي المتعلق بالنقل: «إيجاد منظومة نقل متكاملة فاعلة اقتصادياً تحافظ على البيئة ليكون الأردن مركزاً محورياً للنقل».

وضمن الهدف القطاعي، جاءت الوثيقة بعدة أهداف فرعية، على النحو التالي:

- الهدف الفرعي رقم (1): تطوير قطاع النقل وتنظيمه ورفع قدراته وكفاءته.
- الهدف الفرعي رقم (2): تطوير منظومة النقل العام.

- الهدف الفرعي رقم (3): تطوير منظومة النقل البري.
- الهدف الفرعي رقم (4): تطوير منظومة النقل البحري.
- الهدف الفرعي رقم (5): تطوير منظومة النقل الجوي.
- الهدف الفرعي رقم (6): تطوير منظومة النقل السككي.
- الهدف الفرعي رقم (7): تطوير التنبؤات الجوية.

وصيغ لكل هدف، عدد من المؤشرات لقياس الأداء المستهدف خلال الأعوام 2016-2019 مقارنة بالمستويات الفعلية لعامي 2014 و2015 مع بيان الجهة المعنية بكل مؤشر كما هو مبين في الجدول رقم (8).

الجدول رقم (8): مؤشرات الأهداف القطاعية والفرعية في البرنامج التنموي التنفيذي (2016-2019)

المؤشر	الفعلي 2014	الفعلي 2015	المستهدف				الجهة المعنية
			2016	2017	2018	2019	
الهدف القطاعي رقم (1) : إيجاد منظومة نقل متكاملة فاعلة اقتصادياً تحافظ على البيئة ليكون الأردن مركزاً محورياً للنقل							
الهدف الفرعي رقم (1) : تطوير قطاع النقل وتنظيمه ورفع قدراته وكفاءته							
ترتيب الأردن في تقرير التنافسية العالمي من حيث مؤشر الأداء اللوجستي	68	66	66	64	61	60	وزارة النقل
الهدف الفرعي رقم (2) : تطوير منظومة النقل العام							
متوسط العمر التشغيلي لحافلات وسيارات الركوب المتوسطة (سنة)	8.87	7.60	7.50	7.40	7.30	7.20	هيئة تنظيم النقل البري
درجة الرضا عن خدمات النقل العام	66%	70%	75%	80%	85%	87%	
عدد الباصات لكل 1000 نسمة	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	1.00	
الهدف الفرعي رقم (3) : تطوير منظومة النقل البري							
متوسط العمر التشغيلي لأسطول الشحن الثقيل (سنة)	15.17	14.80	14.70	14.60	14.50	14.40	هيئة تنظيم النقل البري
العدد التراكمي للناقلين المرخصين (شركات) للبضائع على الطرق	244	250	255	260	265	270	
الهدف الفرعي رقم (4) : تطوير منظومة النقل البحري							
عدد السفن المسجلة تحت العلم الأردني	28	29	35 (31)	45	57	57	السلطة البحرية الأردنية
عدد الشركات التي تقوم بمزاولة أنشطة النقل البحري	227	300	310	325	330	330	
عدد الاتفاقيات البحرية الموقعة	3	1	1	1	1	1	

المؤشر	الفعلي 2014	الفعلي 2015	المستهدف 2016	2017	2018	2019	الجهة المعنية
الهدف الفرعي رقم (5) : تطوير منظومة النقل الجوي							
عدد اتفاقيات الأجواء المفتوحة	46	49	52	55	58	61	هيئة تنظيم الطيران المدني
عدد الطائرات العابرة للأجواء الأردنية (ألف طائرة)	26	33	36	(46) 39	42	45	هيئة تنظيم الطيران المدني
عدد المسافرين السنوي / مطار عمان المدني (ألف مسافر)	281.2	100	150	160	170	170	شركة المطارات الأردنية
عدد الرحلات الجوية السنوية / مطار عمان المدني (ألف رحلة)	23.6	20	24	28	30	30	شركة المطارات الأردنية
عدد الرحلات التدريبية السنوية / مطار عمان المدني (ألف رحلة)	28	25	27.5	30	33	35	شركة المطارات الأردنية
عدد مشاريع الشراكة	1	2	2	3	3	3	وزارة النقل
حجم الاستثمار (مليون دينار) سنوي	950	1000	1050	1100	1150	1200	هيئة تنظيم الطيران المدني
عدد شركات الطيران المرخصة	6	7	8	9	10	11	هيئة تنظيم الطيران المدني
عدد الطلاب الخريجين (سنوي)	156	180	200	220	240	260	هيئة تنظيم الطيران المدني
الهدف الفرعي رقم (6) : تطوير منظومة النقل السككي							
نسبة الخطوط المجددة	75%	100%	100%	100%	100%	100%	مؤسسة سكة حديد العقبة
نسبة تنفيذ صيانة القاطرات	72%	100%	100%	100%	100%	100%	مؤسسة سكة حديد العقبة
نسبة الشاحنات المعاد بناؤها	0%	0%	50%	0%	50%	50%	مؤسسة سكة حديد العقبة
الهدف الفرعي رقم (7) : تطوير التنبؤات الجوية							
عدد محطات الرصد الجوي الأوتوماتيكية	13	18	38	44	50	50	دائرة الأرصاد الجوية
عدد الرادارات الجوية	0	0	1	2	3	3	دائرة الأرصاد الجوية
مؤشر الهدف القطاعي نسبة مساهمة قطاع النقل في الناتج المحلي الإجمالي	8,7%	8,9%	9,1%	9,4%	9,5%	9,6%	وزارة النقل

4. خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022

صدرت خطة تحفيز النمو الاقتصادي عن مجلس السياسات الاقتصادية بهدف «استعادة زخم النمو الاقتصادي واستغلال الإمكانيات الواعدة والكامنة للتنمية في الأردن». ويشتمل البرنامج، كما جاء في مقدمته، على «إستراتيجيات اقتصادية ومالية موزعة قطاعياً تعمل على تأطير ملامح الرؤية والسياسات المتعلقة بكل قطاع لمجالات النمو. ويوضح البرنامج أيضاً التدخلات الإضافية اللازمة سواء كانت على شكل سياسات أو مشاريع حكومية أو استثمارات بالشراكة مع القطاع الخاص، والتي يجب تنفيذها لتحفيز نمو القطاعات المختلفة. وسيساهم تطبيق هذا البرنامج بالتزامن مع تنفيذ البرنامج الإصلاحي للسياسات المالية والاقتصادية المتفق عليها مع صندوق النقد الدولي بموجب تسهيلات القرض الممتد لثلاث سنوات، في وضع الأردن على مسار تحقيق النمو المستدام، وبما يضمن توفير المرونة الاقتصادية الكافية والمناعة لمواجهة الاضطرابات التي تشهدها المنطقة».

وتضمنت الوثيقة أربعة مرتكزات تتعلق بقطاع النقل، جاء ضمن كل منها مجموعة تدخلات، كما يلي:

- توفير منظومة آمنة وفعالة ومتكاملة لوسائل النقل العام:
- تطوير البنية التحتية وإنشاء وإعادة تأهيل مراكز الانطلاق والوصول ومرافقها في المحافظات والمدن الأردنية.
- إعادة هيكلة خطوط النقل العام في كل من إربد والزرقاء ومادبا بهدف إيجاد شبكة مواصلات عامة، وتوفير مستوى متميز من الخدمات للمواطنين (تم طرح عطاء مشروع إربد التجريبي أولاً ويجري العمل حالياً على تقييمه).
- تنفيذ مشروع خط الباص السريع بين عمان والزرقاء بحيث يرتبط بخط الباص السريع في عمان من خلال مشغل واحد.
- تطوير أنظمة المواصلات الذكية وتشغيلها لمراقبة خدمات النقل العام وضبطها، وتوفير نظام متكامل للدفعات الإلكترونية، ما سيساهم في دعم مبادرة التعرف لخطوط نقل الطلبة.
- تأسيس قاعدة بيانات وتوثيقها لجمع بيانات قطاع النقل وتخزينها ومعالجتها وتوزيعها. وينبغي أن يحفز ذلك صانعي القرارات على استخدام البيانات في المستويات كافة (أنظمة نماذج المواصلات، التنبؤ والتخطيط الإستراتيجي والتطوير).
- إنجاز وتحديث البنية التحتية لشبكات المواصلات:

- مطار ماركا: تحسين مرافق وعمليات المطار لتمكينه من استقبال الرحلات منخفضة التكاليف (LCC) عند انتهاء الاتفاقية الحصرية لمطار الملكة علياء الدولي (الوصول إلى ثمانية ملايين مسافر لعام واحد).
- مطار الملك الحسين الدولي / العقبة: تحسين مرافق المطار وعملياته من خلال اتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لاستقطاب أكبر عدد من الرحلات السياحية.
- مطار الشونة الجنوبية: إقامة مطار جديد في الشونة الجنوبية لنقل المسافرين، ونقل السلع الزراعية (شراكة بين القطاعين العام والخاص / بناء- تشغيل-نقل).
- تعزيز كفاءة قطاع النقل للشاحنات البرية:
- استحداث نظام تدريب وطني وتبنيه للسائقين المحترفين والطواقم الإدارية بما يتماشى مع أفضل الممارسات في الاتحاد الدولي للنقل والاتحاد العربي للنقل البري.
- توفير المرافق الخدمية للشاحنات، والتي تلبي متطلبات الأمن والسلامة للسائقين والسلع.
- تحديث أسطول النقل البري الأردني بالتوافق مع نصوص الاتفاقيات العربية والدولية بما يضمن سهولة انسياب حركة البضائع والسلع.
- تحسين شبكة المواصلات متعددة الوسائط وتطويرها:
- مشروع خطوط السكك الحديدية الوطنية: تأسيس خطوط السكك الحديدية الوطنية التي تشتمل على شبكة بطول 942 كيلومتراً من سكك الشحن التي تربط المدن الصناعية الرئيسية والمراكز اللوجستية داخل المملكة، بالإضافة إلى ربط المملكة بالدول المجاورة، وربط دول الخليج بأوروبا.
- ميناء الماضونة البري / المركز اللوجستي: إقامة ميناء بري / مركز لوجستي في عمان (الماضونة) لتوفير خدمات النقل والشحن والتخزين والتغليف والتوزيع للسلع على المستوى الإقليمي، وبالتالي تعزيز تنافسية المملكة مع الدول المجاورة.
- ميناء معان البري: إقامة ميناء بري في معان يخدم المجمع الصناعي في محافظة معان، ويكون على مقربة من المسار المقترح لمشروع سكك الحديد الوطنية، ويرتبط بعدد من الطرق المحلية والدولية (السعودية والعراق).

ب- الوثائق المعنية بقطاع النقل

1. إستراتيجية النقل الوطنية طويلة المدى

(1) المحاور الرئيسية :

- استندت المحاور الرئيسية لسياسة قطاع النقل، والتي بنيت على أساسها الإستراتيجية الوطنية للنقل على مجموعة من المبادئ والأولويات الرئيسية، هي :
- استكمال البنية التحتية للشبكات الحالية.
 - الاستغلال الأمثل لمرافق النقل الحالية.
 - اتباع نهج النقل المتعدد الوسائط.
 - وضع إستراتيجيات تحفز الاستثمارات لتطوير القطاع.
 - تعزيز مساهمة القطاع الخاص في قطاع النقل.
 - حماية البيئة، وتعزيز السلامة، والحد من الآثار السلبية الناجمة عن قطاع النقل.
 - التأكيد على البعد الإقليمي.
 - إشراك المواطنين في تطوير خدمة النقل.

(2) الأهداف الوطنية والاستراتيجية ومحاور سياسة النقل

استندت الأهداف الوطنية والاستراتيجية إلى الأهداف الوطنية الأربعة الواردة في الأجندة الوطنية، وعملت على الربط ما بينها وبين المحاور التي استندت إليها الإستراتيجية، ومن ثم وُضعت جملة أهداف خاصة بالإستراتيجية لكل هدف وطني (الجدول رقم 9)، تلاها وضع حزم من المشاريع والتشريعات الخاصة بكل منها، إضافة إلى مؤشرات الأداء.

الجدول رقم (9): الربط ما بين الأهداف الوطنية ومحاور الإستراتيجية الوطنية وأهدافها

الهدف الوطني (1)		أن يكون للأردن مرافق وبنى تحتية ذات كفاءة ومردود عال	
محاور سياسة النقل		استكمال البنية التحتية والاستغلال الأمثل لشبكات النقل الحالية	اتباع نهج النقل متعدد الوسائط
الأهداف الإستراتيجية	تطوير منظومة النقل الجوي	تحقيق التكامل بين أنماط النقل المختلفة	
	تطوير منظومة موانئ العقبة	تطوير منظومة النقل السككي	
	تطوير منظومة النقل البري	تشجيع إنشاء موانئ برية ومراكز لوجستية	
	تطوير الاقتصاد الأردني ليكون مزدهراً ومنفتحاً على الأسواق الإقليمية والعالمية		
الهدف الوطني (2)		تعزيز مساهمة القطاع الخاص في قطاع النقل	
محاور سياسة النقل		تشجيع الشراكة مع القطاع الخاص لزيادة الاستثمارات في قطاع النقل	وضع إستراتيجيات تحفز الاستثمارات لتطوير القطاع
الأهداف الإستراتيجية	تسهيل منظومة النقل والتجارة	جعل الأردن مركزاً محورياً للنقل	
	تطوير التشريعات الناظمة لقطاع النقل	تحديث صناعة النقل البري للبضائع	
	بناء القدرات والتدريب في مجال النقل		
	تحسين نوعية البيئة والمحافظة عليها		
الهدف الوطني (3)		حماية البيئة وتعزيز السلامة والحد من الآثار السلبية الناجمة عن قطاع النقل	
محاور سياسة النقل		التحول إلى أنماط النقل المستدامة	
الأهداف الإستراتيجية		تنفيذ برنامج وطني لسلامة النقل وأمنه	
		تقليل الآثار السلبية البيئية لقطاع النقل	
الهدف الوطني (4)		أن يحصل الأردنيون على فرص متكافئة للمشاركة في الأنشطة السياسية والاقتصادية والثقافية	
محاور سياسة النقل		التركيز على تلبية احتياجات المواطنين	
الأهداف الإستراتيجية		زيادة تنافسية قطاع النقل	
		تطوير منظومة النقل العام	
		تحفيز استخدام وسائل النقل الجماعي	

(3) الإستراتيجيات الرئيسية

في ما يتعلق بنقل البضائع، سيكون تطوير شبكة سكة حديد حديثة مترابطة وقابلة للتشغيل مع الدول المجاورة، فرصة مواتية للربط والتكامل بين مراكز النقل الإقليمية الحالية والمستقبلية، بالإضافة إلى الوجهات الصناعية / التجارية والمناطق التنموية. وسيترافق ذلك مع ما يلي:

- تعزيز دور ميناء العقبة بوصفه البوابة الرئيسية للأردن والدول المجاورة (توسعة ميناء الحاويات، وتغيير موقع المحطات الرئيسية وتطويرها في الميناء الصناعي الجنوبي).
- إنشاء الموانئ الجافة والمراكز اللوجستية) تضم إجراءات مناولة الحاويات وتخزينها والتخليص والتفتيش الجمركي والتحميل والتنزيل والتخزين.. إلخ).
- توفير مناطق خدماتية للشاحنات على المعابر الحدودية (مع مساحات مختلفة مخصصة لكل من المركبات والسائقين).
- ووفقاً للمحاكاة التي يقدمها النظام المحوسب للتنبؤ بالنقل، يتوقع على المدى الطويل (عام 2030) أن تجذب سكة الحديد الجديدة 21.2 مليون طن من البضائع كل عام أو ما يعادل 5100 مليون طن-كيلومتر على سكك الحديد الأردنية، ما سيخفف تدفق المرور على الطرق بمقدار 4200 طن-كيلومتر. وقد يحقق هذا النمط أفضلية تنافسية حقيقية.
- تبني سياسة «الدفع والسحب» المناسبة لتحديث صناعة النقل بالشاحنات وتعزيزها: تقديم حوافز فورية لتحديث الأساطيل.
- تطبيق التنظيمات والتراخيص.
- فرض رسوم على الطرق السريعة.
- تنفيذ مشروع سكة الحديد الجديدة.
- إنجاز خط أنابيب النفط الجديد من العراق للعقبة من خلال الزرقاء.
- ويتطلب نمط نقل الركاب الأخذ بما يلي لرفع الجاذبية النوعية للنقل العام للتشجيع على استخدام بدائل المركبات الخاصة على الطرق:
- التنفيذ الكامل لشبكة الحافلات الجديدة وخدماتها.
- وضع مواصفات الحد الأدنى للمركبات وإلزامية تطبيقها من أجل تحسين الجودة والسلامة.

- إعادة هيكلة القطاع من حيث طرق تشغيل خدمات النقل العام وطرق إحالة العطاءات على المشغلين.

- تحديث المرافق (مراكز الانطلاق والوصول، مواقف الحافلات، المعابر الحدودية)، وفي الوقت نفسه تعزيز نظام النقل المتكامل.

وتوضح نتائج النظام المحوسب للنقل، تناقص نسبة الطلب على النقل العام عبر الوقت في السيناريو الأساسي، إلا أن سيناريو الاستراتيجية، يظهر زيادة معتدلة تصل إلى 13.7% من الطلب الكلي مقارنة بنسبة 13.1% في السيناريو الأساسي.

ويعد تطوير المطارات (مطار الملكة علياء، مطار عمان ماركا، مطار الملك الحسين في العقبة) استراتيجية أساسية لتطوير روابط نقل الركاب والبضائع بين الأردن والمنطقة والعالم ككل.

ويُعدّ برنامج سلامة النقل الوطني جزءاً أساسياً من الإستراتيجية، مع إدراك أن التحسينات الملموسة على سلامة النقل في الأردن، يمكن أن تتحقق بشكل رئيسي في قطاع النقل البري، ولهذا تتضمن إجراءات السلامة ثلاثة محاور عمل، هي:

- سلوك مستخدمي الطرق.

- خصائص المركبات.

- خصائص البنية التحتية.

لقد سعت الإستراتيجية إلى تقليل الآثار السلبية لقطاع النقل المتعلقة بالبيئة (انبعاث الملوثات، الغازات الدفيئة، استهلاك الوقود)، إضافة إلى رفع تنافسية بدائل النقل البري الخاص للركاب والبضائع على حد سواء من خلال الحوافز المالية والتنظيمية والإلزامية لتجديد أسطول النقل العام والخاص ورفع كفاءة سلاسل النقل اللوجستي والركاب (المراكز متعددة الوسائط، المرافق) نتيجة لذلك، بينما تزيد المسافة التي تقطعها المركبات في النقل الخاص بنسبة 56% ويزيد نقل البضائع على الطرق بنسبة 44% على المدى الطويل (2030)، فإن استهلاك الوقود يزيد بنسبة 30% تقريباً فقط، وتظهر انبعاثات ثاني أكسيد الكربون زيادة بنسبة 26%، ويقل انبعاث أكسيد النيتروجين بنسبة 14% وفقاً للمحاكاة التي قدمها نموذج النقل.

(4) مجالات التطبيق

تدمج الإستراتيجية التي أنجزت في عام 2014 والتي اتخذت من عام 2010 سنة أساس، بين مشاريع البنية التحتية (الاستثمارات) والإجراءات التنظيمية (السياسات) ليتم

تطبيقها تدريجياً على المدى القصير (2018)، والمتوسط (2024)، والطويل (2030).
إن الإجراءات المفصلة لإستراتيجية النقل الوطنية طويلة المدى موضحة وفقاً لنمط
مجال التدخل:

- الطرق البرية.
- السكك الحديدية.
- الطيران المدني.
- الموانئ والنقل البحري.
- النقل العام.
- نقل البضائع والنقل اللوجستي.

2. وثيقة السياسات

صدرت وثيقة السياسات المنبثقة عن الإستراتيجية طويلة المدى في عام 2017 بهدف وضع
آليات «عابرة للحكومات» لتطوير قطاع النقل وتنظيمه، بحسب وزار النقل.

وتستند المحاور الرئيسية لسياسة قطاع النقل إلى مجموعة من المبادئ الرئيسية التالية:

- استكمال البنية الأساسية للشبكات الحالية والاستغلال الأمثل لمرافق النقل، وتطبيق نظام النقل متعدد الوسائط ليساهم في تعزيز التنافسية وتسهيل النقل والتجارة.
- تعزيز دور القطاع الخاص في قطاع النقل، حيث تحتاج مشاريع النقل الكبرى والبنية التحتية الأساسية إلى استثمارات ودعم من الحكومة بشكل مباشر أو من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- وضع إستراتيجيات تحفز الاستثمارات لتطوير القطاع، وذلك لغايات تحفيز النمو الاقتصادي والذي يتحقق بوجود نظام نقل فعال وكفؤ.
- التأكيد على البعد الإقليمي، والاستفادة من الموقع الجغرافي للأردن واستثماره بالشكل الأمثل.
- تعزيز سلامة النقل، وحماية البيئة، والحد من الآثار السلبية الناتجة عن قطاع النقل بحيث يساهم نظام النقل بالتنمية المستدامة.
- تأمين نقل آمن وبتكلفة مقبولة لغايات تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية بحيث تكون خدمات النقل لشرائح المجتمع كافة بصرف النظر عن الوضع الاجتماعي والاقتصادي والأصل والجنس والموقع الجغرافي.

في ضوء ما ورد أعلاه، اعتبرت الحكومة أن هنالك حاجة ملحة لوثيقة للسياسة العامة للنقل في المملكة من أجل تحقيق الأهداف التالية:

تتضمن وثيقة السياسات مجموعة من السياسات العامة، وأخرى قطاعية كما يلي:

• السياسات العامة.

- الأهداف:

- أ. زيادة مساهمة قطاع النقل في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- ب. تعزيز القدرة التنافسية لقطاع النقل على المستويين الإقليمي والعالمي.
- ت. إيجاد نظام نقل متكامل ومستدام يتميز بالفعالية والكفاءة.

- السياسات:

- أ. سياسة التنظيم.
 - ب. سياسة مشاركة القطاع الخاص وتشجيع الاستثمار.
 - ت. سياسة الموارد البشرية.
 - ث. سياسة الأداء المؤسسي.
 - ج. سياسة النقل المستدام.
 - ح. سياسة النقل والإدارة والأداء اللوجستي.
 - خ. سياسة التكامل والتنسيق.
- تنقسم السياسات القطاعية إلى ثلاثة أجزاء: النقل البري والنقل الجوي والنقل البحري، حيث تتضمن سياسات النقل البري القطاعات الفرعية التالية:
- النقل العام للركاب: تهدف سياسات النقل العام للركاب المدرجة في الوثيقة إلى ما يلي:
 - تحسين نوعية خدمات النقل العام وجاذبيتها.
 - رفع مستوى خدمة وسائط النقل العمومية وسيارات الأجرة.
 - تبني منظومة أنظمة النقل الذكي.
 - السكك الحديدية: تهدف سياسات السكك الحديدية المدرجة في الوثيقة إلى تطوير منظومة سكك حديدية آمنة لنقل الركاب والبضائع، تتميز بالفعالية والكفاءة على المستويين المحلي والإقليمي.

- إدارة التنقل: تهدف سياسات إدارة التنقل المدرجة في الوثيقة إلى ما يلي:
 - تسهيل حركة التنقل وتحسين مستوى السلامة على الطرق.
 - المحافظة على البيئة وتوفير الطاقة.
- نقل البضائع: تهدف سياسات نقل البضائع المدرجة في الوثيقة إلى ما يلي:
 - تطوير منظومة نقل البضائع بالشاحنات من خلال تطوير نظام لوجستي ذي كفاءة عالية.
 - إعادة هيكلة قطاع النقل بالشاحنات.
- أما السياسات المدرجة للنقل الجوي، فإنها تهدف بحسب الوثيقة إلى ما يلي:
 - جعل الأردن مركزاً إقليمياً للنقل الجوي والتدريب على الطيران المدني.
 - تطوير منظومة النقل الجوي، والمحافظة على أمن الطيران وسلامته.
 - تشجيع الشراكة، وتحفيز الاستثمار في أنشطة النقل الجوي والطيران المدني.
- وأخيراً، تهدف سياسات النقل البحري إلى ما يلي:
 - رفع كفاءة الموانئ وزيادة قدرتها التنافسية.
 - تطوير نظام نقل بحري يتميز بالكفاءة والفعالية.
 - المحافظة على بيئة النقل البحري وسلامته.

ت-الوثائق المعنية بالقطاعات الفرعية

تتضمن الوثائق المتعلقة بالقطاعات الفرعية، تلك الخطط والاستراتيجيات التي تصدر إما عن وزارة النقل أو عن إحدى الهيئات التابعة لها أو عن الجهات الأخرى المعنية بالقطاع. ومن هذه الوثائق:

- الخطة التنفيذية لهيئة الطيران المدني للأعوام 2018-2020.
- الخطة التنفيذية لهيئة الطيران المدني للأعوام 2015-2017.
- إستراتيجية الهيئة البحرية الأردنية للأعوام 2012-2014.
- إستراتيجية الهيئة البحرية الأردنية للأعوام 2018-2020.
- برنامج تشجيع الاستثمار في النقل البري.
- برنامج تطوير البنى التحتية للنقل البري.

- برنامج تفعيل أنظمة النقل الذكية.
- برنامج تلبية الطلب على خدمات النقل البري.
- برنامج رفع كفاءة العاملين في النقل البري.
- المخطط الشمولي للطرق في المملكة (عام 2011).
- المخطط الشمولي للحركة والنقل في عمان (عام 2010).

وهنا تجدر الإشارة إلى أن وزارة النقل أطلقت في عام 2013 برنامج تسهيل التجارة والنقل بتمويل من الاتحاد الأوروبي. وبحسب الموقع الإلكتروني للبرنامج، فإن هدفه الأساسي «تحسين القدرة التنافسية للمنتجين والتجار المحليين لكي يتمكنوا من المنافسة في السوقين المحلية والدولية، ما يتطلب وجود بيئة يتمكن فيها المنتجون والتجار والمستهلكون من التفاعل والتواصل بشكل فعال كشركاء. وتعتبر عوامل مثل الشبكات اللوجستية المكثفة، والإجراءات والبروتوكولات التجارية الواضحة، والدعم المقدم من الصناعات الخدمية العامة، عوامل ضرورية ومطلوبة للغاية لكي تزدهر العمليات التجارية، ويتحسن أداء قطاعات الاقتصاد المختلفة في خضم ذلك».

ويذكر الموقع أن «تسهيل التجارة والنقل برنامج تبنته الحكومة الأردنية لضم جهود أصحاب العلاقة جميعهم في القطاعين العام والخاص من أجل معالجة المشاكل والعوائق التي تواجه قطاعي التجارة والنقل. ويهدف البرنامج إلى تحسين القدرة التنافسية للمصدرين، وجذب الاستثمارات الأجنبية من أجل النمو الاقتصادي».

ويضيف الموقع أن «الهدف الشمولي لتسهيل التجارة والنقل هو مساعدة الأردن على التكامل والاندماج مع الاقتصاد العالمي، وذلك من خلال تقليل التكاليف المتعلقة بالتجارة، وتطوير قطاع نقل متعدد الوسائط من شأنه أن يزيد كفاءة القطاع إلى أقصى حد، ويكون في الوقت نفسه مستداماً على الصعيد البيئي».

ثالثاً: التحليل

أ- الفجوة: بين الواقع والطموح

يدرج الجدول رقم (10) الأهداف المختلفة الواردة في الوثائق متعددة القطاعات والاستراتيجية طويلة المدى، ومدى الإنجاز فيها، وأسباب التأخر في الإنجاز (إن وجد). ويبين الجدول أن الأسباب الرئيسية وراء التأخر في الإنجاز تكمن في أمور تتعلق بالتمويل أو بغياب أو عدم استقرار أو استكمال التشريعات في كثير من الأحيان.

الجدول رقم (10): تحليل الفجوة للأهداف المتعلقة بقطاع النقل

الهدف	المراجع				الجهة المعنية	تحديد الإطار الزمني	مدى الانجاز في الإطار الزمني (حتى تاريخه للأهداف غير محددة الإطار)	الأسباب وراء التأخر (إن وجد)
	الأجندة الوطنية 2006-2015	استراتيجية النقل طويلة المدى 2010-2030	رؤية 2025	خطة التحفيز 2018-2022				
أهداف متعددة القطاعات								
تأسيس قاعدة بيانات وتوثيقها لجمع بيانات قطاع النقل وتخزينها ومعالجتها وتوزيعها. وينبغي أن يحفز ذلك صانعي القرارات على استخدام البيانات في المستويات كافة (أنظمة نماذج المواصلات، التنبؤ والتخطيط الاستراتيجي والتطوير).				✓	وزارة النقل	محددة بإطار الخطة	أنشئ بنك لمعلومات النقل لكنه غير مفعّل. وهناك مشروع لبناء البيانات الجغرافية الخاصة بمسارات النقل العام وتحديثها وتطويرها. كما أنشئ نظام للمعلومات الجغرافية للطرق	ضعف التنسيق وغياب التحديث للبيانات
تشجيع استخدام أنماط نقل مستدامة وصديقة للبيئة وتطوير الأنظمة المتعاقة بمواصفات المركبات (السلامة والبيئة).		✓		✓	وزارة البيئة وزارة النقل هيئة تنظيم النقل البري دائرة الجمارك الترخيص	محدد بـ 2018-2024	العمل مستمر	تأخير بسبب عدم استقرار التشريعات
اتباع نهج النقل متعدد الوسائط وتطوير قانون النقل متعدد الوسائط وإقراره.	✓	✓	✓	✓	وزارة النقل مجلس الأمة	محدد بإطار الإستراتيجية والأجندة والرؤية والخطة	أقر القانون لكن النهج بحاجة إلى توفر منظومة نقل سكاني	تأخر إنجاز سكة الحديد لعدم وجود التمويل

التمويل								
تحديد مشاريع الشراكة المحتملة بين القطاعين العام والخاص : البنية التحتية لوسائل النقل العام، القطار الخفيف والحافلات السريعة، رسوم الطرق السريعة، شبكة حافلات داخلية رئيسية وحافلات النقل السريع، وميناء عمان البري.		✓	✓		محدد بأطر الإستراتيجية والرؤية	وزارة النقل هيئة تنظيم النقل البري هيئة الاستثمار	لم يُنجز أي مشروع للشراكة في النقل البري	مشاريع النقل البري المرتبطة بالنقل العام غير مجدبة، وتحتاج لتمويل جزئي من الحكومة، أما باقي المشاريع فلم تطرح بعد للشراكة وقد تكون قيد الإعداد.
التوجه إلى تشجيع القطاع الخاص على استثمار الطرق القائمة من خلال (Toll System).	✓		✓		محدد بـ 2030-2024 للإستراتيجية وإطار الرؤية	وزارة الأشغال العامة هيئة الاستثمار	قيد الدراسة	التوجه قد يلتقي مقاومة شعبية إن لم يتوفر البديل. ويجب العمل على توفير بدائل قبل العمل على تسويق الفكرة
التوجه إلى تشجيع القطاع الخاص للاستثمار في مجال تنظيم الحمولات المحورية على الطرق وإدارة مرافق البنية التحتية.			✓		محددة بإطار الرؤية	وزارة الأشغال العامة والإسكان هيئة الاستثمار	تم طرح عطاء للدراسة	لم يتم البدء بالتطبيق حيث أن ذلك أيضا يتطلب تعديل التشريع للسماح للقطاع الخاص بالقيام بهذا الدور
مراجعة البنية التشريعية المنظمة بما يحفز الشراكة مع القطاع الخاص.	✓			✓	محدد بـ 2018 للإستراتيجية وإطار الخطة	مجلس الأمة هيئة الاستثمار	هدف عام لا يمكن قياس تحقيقه	

تقرير حالة البلاد: النقل

تطوير سياسات التسعير والتعرفة وآليات الدعم المالي بما يتناسب مع واقع النقل العام.									التاكسي
رفع سوية خدمات التاكسي من خلال إعادة الهيكلة ودمج المكاتب وتقديم خدمة نوعية وضبط حجم الأسطول.	✓								
✓									
✓									
محدد بـ 2018 للاستراتيجية وطار الخط									
وزارة النقل هيئة تنظيم النقل البري أمانة عمان الكبرى									
أقر قانون الركاب رقم (19) لسنة 2017، ووضع إطار للدعم									
لم يصدر نظام لصندوق النقل العام، وهناك تردد من الحكومة بإقراره. سياسة التسعير الرحالية لا تراعي جميع المعطيات الواجب أخذها عند التسعير، ولم تراجع منذ فترة، وتتطلب مراجعتها خبرات ومعلومات لا يتوفر الكثير منها									
لا تأخير، لكن تطبيق السياسة أدى إلى نشوء قتل مواز غير منظم وخدمات نوعية (أوبر وكريم) ما يتطلب إعادة النظر بهيكلة منظومة التاكسي									
وضعت آلية للدمج، لكن آلية الضبط لم تراع الطلب المتزايد على النقل وخاصة بغيا ب منظومة نقل عام متميزة									
وزارة النقل هيئة تنظيم النقل البري أمانة عمان الكبرى									
محددة بإطار الأجندة									

التمويل	البنية التحتية	البنية التحتية	البنية التحتية	البنية التحتية	البنية التحتية	البنية التحتية	البنية التحتية	البنية التحتية	البنية التحتية
وضع إستراتيجية لتطوير البنية التحتية الوطنية تتضمن تحديد خطة رئيسية للمشروعات الكبرى ذات الأولوية وآليات التمويل، وتحديث خطة عمان الرئيسية لعام 2008 لتعكس أهدافاً اقتصادية واجتماعية جديدة.			✓						
محددة بإطار الرؤية	وزارة النقل	أمانة عمان الكبرى	طوّرت دراسات وخطط تنفيذية خاصة بالمشروعات الكبرى	أعد مخطط للنقل بين المحافظات واختيرت ثلاث مدن لتنظيم النقل الحضري	وزارة النقل	هيئة تنظيم النقل البري	محدد بالإستراتيجية 2024-2018 وبأطر الأجندة والرؤية والخطة	✓	✓
لم يُنفذ المخطط لأن ذلك بحاجة إلى تمويل غير متوفر. أما النقل الحضري فهو قيد الدراسة وتنفيذه قد يلقى ردوداً سلبية من المشغلين الحاليين الذين يوفرّون الخدمة حالياً من خلال مسار خطوطهم.	كما أن النقل العام كان يُنظر له طويلاً على أنه قطاع استثماري وليس قطاعاً خدمياً، ما انعكس على أسلوب إحالة العطاءات الذي كان يعتمد قيمة بدل الاستثمار عوضاً عن الكفاءة والخبرة.	لم تحدث إستراتيجية عن تطوير البنية التحتية في عمان، واكتفي بمخطط تنفيذية ربما للحاجة لإنجاز مشاريع على أرض الواقع بدلاً من التخطيط، وانعكس هذا على الإطار الهيكلي التنظيمي لأمانة عمان	تطوّرت دراسات وخطط تنفيذية خاصة بالمشروعات الكبرى	أعد مخطط للنقل بين المحافظات واختيرت ثلاث مدن لتنظيم النقل الحضري	وزارة النقل	هيئة تنظيم النقل البري	محدد بالإستراتيجية 2024-2018 وبأطر الأجندة والرؤية والخطة	✓	✓

تم يُتخذ لعدم وجود التمويل، أما النقل الحضري فلم يكن في الماضي من أولويات عمل هيئة النقل البري، لكن الآن هناك دراسة ثلاث مدن كبداية.	تم الانتهاء من وضع هيئة خدمات النقل العام لخطوط النقل البيئية وليس الحضرية (مشروع دراسة مخطط شمولي للنقل العام في المملكة) من برنامج تلبية الطلب على خدمات النقل	هيئة تنظيم النقل البري أمانة عمان الكبرى	محدد بالإستراتيجية (2024-2018) وبأطر الرؤية والخطّة	✓	✓	✓	إعادة هيكلة خدمات النقل العام وفقاً لمخرجات دراسة المخطط الشمولي للمملكة.
تأخر الإنجاز في المشاريع لأسباب تقنية وتمويلية، ولم يتم البدء بتنفيذ أي مشاريع في مراكز الأولوية لأسباب تمويلية.	تم الانتهاء من إنجاز عدد كبير من المجمعات في مراكز الحافلات، وبعضها الآخر قيد التنفيذ. أما السلط فلم يتم البدء بتنفيذه (برنامج تطوير البنى التحتية للنقل البري)	هيئة تنظيم النقل البري	محدد بإطار الأجندة والإستراتيجية (2024-2018) وأطر الرؤية والخطّة	✓	✓	✓	تطوير البنية التحتية، وإعادة تأهيل وإنشاء مراكز الانطلاق، وتأمين مواقف ومحطات للحافلات في كل أنحاء المملكة.

المباشرة بتنفيذ مشاريع النقل الجماعي للركاب عبر الممرات الرئيسية ذات الطلب المرتفع كالربط بين عمان والزرقة (خط السكة الخفيف عبر منح عقد البناء والتشغيل والتحويل (BOT) واستكمال برامج توسعة الشبكات في عمان الكبرى.	✓	✓	✓	✓	✓	محدد بإطار الأجنحة والإستراتيجية (2024-2018) وأطر الرؤية والخطة	وزارة النقل هيئة تنظيم النقل البري أمانة عمان الكبرى	تم البدء بتنفيذ مراحل متعددة من مشروع باص عمان السريع، والانتهاج من مخططات الربط بين عمان والزرقة، والبدء بدراسة الجدوى بمetro عمان.	عدم اكتمال مخططات من مشروع باص عمان السريع، وعدم وجود تمويل كاف لمشروع الربط بين عمان والزرقة، وعدم وجود مخططات أو تمويل للمرحلة الثانية من باص عمان السريع أو للمetro
تنفيذ مشروع خط الباص السريع بين عمان والزرقة بحيث يرتبط بخط الباص السريع في عمان من خلال مشغل واحد.				✓		محددة بإطار الخطة	وزارة النقل هيئة تنظيم النقل البري	وضع إطار للتنفيذ المشترك وأخذ ذلك بعين الاعتبار عند التصميم	تأخر في تنفيذ المشاريع التنفيذية (من قبل وزارة الأشغال كونها صاحب العمل). وتم طرح عطاء لشراء خدمات هندسية لدراسة تشغيل باص عمان السريع بأسلوب الشراكة مع القطاع الخاص.
إنشاء مناطق خدمات للحافلات والركاب على المهابر الحدودية.	✓			✓		محدد بالإستراتيجية 2024-2018 وإطار الخطة	وزارة النقل العامة والإسكان هيئة تنظيم النقل البري	تم الانتهاء من تطوير مركز حدود العمري بما فيها خدمة الحافلات	تطوير خدمات للحافلات والركاب على المهابر الحدودية مرتبط بتطوير المراكز نفسها وتوفير التمويل

تقرير حالة البلاد: النقل

وضع حزمة اشتراكات لتعرفة الحافلات متكيفة مع الحاجات والفئات المختلفة للمستعملين. التوسع في تقديم الدعم المالي الحكومي لأجور نقل الطلبة بحيث تشمل الجامعات الحكومية كافة.	✓				✓	محدد بأطر الأجندة والخطّة	هيئة تنظيم النقل البري وزارة المالية هيئة تنظيم النقل البري	لم يطور نظام جديد لتعرفة الحافلات، تم زيادة الدعم المالي الحكومي لأجور نقل الطلبة ليصبح 5.5 مليون دينار بدلاً من 3.5 مليون دينار	نظام جديد للتعرفة تطلب توفير دعم منظومة النقل العام وغياب الدعم لا يساهم في إنجاز النظام، وما زال دعم الطلبة محدد ومتعلق بعدد من الجامعات الحكومية، ما ينفي العدالة بين مستلمي الفئّة الواحدة
الاستمرار في تقديم الحوافز من خلال خفض التكاليف التشغيلية على مالكي وسائل النقل العام من إعفاءات جمركية وضريبية. تطوير التعليمات وتوحيدها لأنماط نقل الركاب لكي تواكب التطور الحضري لقطاع نقل الركاب، وتشجيع الاستثمار، وتوفير فرص عمل إضافية.					✓	محددة بإطار الخطّة	هيئة تنظيم النقل البري وزارة المالية	هناك استمرار في تقديم حوافز للتحديث الاستراتيجي لتجديد الأسطول، وأعطيت حوافز للشركات لتشجيع الاستثمار (برنامج الاستبدال التحديثي لوسائل النقل العام)	التحديث الاستراتيجي مرتبط بنهاية العمر التشغيلي ما يحد من مقدار هذا الدعم. أما بالنسبة لحوافز الشركات، فلم يفعل ويستفاد منه لتطوير أسطول النقل العام
إنشاء مركز القيادة والتحكم بالنقل العام كمراقب ميداني.	✓					محددة بإطار الأجندة	هيئة تنظيم النقل البري	أنشئ مركز بسيط للمراقبة في الهيئة (كاميرات في المجمعات متصلة بغرفة مركزية)	لا ارتباط ما بين المركز والخطوط لغياب آلية تتبع الحافلات الأمر الذي يبيحه فقط نظام نقل ذكي
تطوير أنظمة المواصلات الذكية وتشغيلها لمراقبة خدمات النقل العام وضبطها، وتوفير نظام متكامل للدفعات الإلكترونية، ما سيساهم في دعم مبادرة التعرفة لخطوط نقل الطلبة.					✓	محددة بإطار الخطّة	هيئة تنظيم النقل البري	تم طرح أكثر من عطاء لهذه الغاية دون أن تتم الإحالة (برنامج تعميل أنظمة النقل الذكية)	محدودية الخبرات وعدم وضوح مواصفات العطاء ومحدودية التمويل علاوة على عدم قبول الفكرة من المشغلين

غياب الأدوات والتقنية (أنظمة النقل الذكية) ومحدودية الموارد البشرية اللازمة	هناك رقابة غير فاعلة	هيئة تنظيم النقل البري دائرة السير والترخيص	محددة بإطار الأجندة				✓	التشدد في تطبيق الأنظمة وتعليمات السلامة بالتعاون مع الجهات المعنية وضمان جودة الخدمة.
هناك حاجة لتطبيق التشريعات ووضع آلية تقنية لتنفيذ التشريعات والتي تواجه برفض من بعض الأفراد أو الجهات	تم إقرار قانون النقل متعدد الوسائط وتطوير تشريعات وسطاء الشحن (وثيقة النقل- المنظومة الإلكترونية لوثيقة النقل)	وزارة المالية هيئة تنظيم النقل البري دائرة الإجمارك	محدد بإطار الأجندة والرؤية والخطة	✓	✓	✓	✓	تطوير النظم والتشريعات الخاصة بوسطاء الشحن ووضع التشريع المتعلق بالنقل متعدد الوسائط وإقراره.
عدم وجود بدائل للنقل، وما زال النقل يعتمد على الطرق	لا توجد	هيئة تنظيم النقل البري دائرة الإجمارك	محدد بإطار الرؤية والخطة	✓	✓			وضع خطة وطنية رئيسية للنقل متعدد الوسائط لتحديد استراتيجية البناء المستقبلية.
عدم إنشاء الشبكة الوطنية لسكك الحديدية يفتي اعتمادية النقل على الطرق ويحول دون اعتماد نهج النقل المتعدد	يبدأ بتنفيذ مشاريع الموانئ البرية (الماضونة ودراسة ميناء معان)	وزارة النقل سلطة العقبة الاقتصادية	محددة بإطار الخطة	✓				تنفيذ مشاريع النقل متعدد الوسائط من خلال الربط ما بين الشبكة الوطنية لسكك الحديدية والموانئ البرية.
الحوافز مرتبطة بانتهاء العمر التشغيلي ما يحد من إمكانية تميم الاستفادة منها	هناك استمرار في تقديم حوافز للتحديث والاستبدال لتجديد الأسطول	وزارة المالية هيئة تنظيم النقل البري دائرة الإجمارك	محدد بإطار الأجندة وبالإستراتيجية (2024-2018) وإطار الخطة	✓		✓	✓	تحديث الأسطول عن طريق توسيع قاعدة الحوافز التشغيلية للأفراد والشركات لاستبدال الشاحنات من ضمن برنامج التحديث والاستبدال، ودراسة إعطاء الشاحنات الجديدة من الرسوم.

تقرير حالة البلاد: النقل

التركيز على نهج ضبط حجم أسطول النقل البري للشاحنات مع الأخذ بعين الاعتبار التوجه المستقبلي لمشاريع النقل الكبرى، وإعادة تأهيل أسطول النقل البري الأردني تدريجياً وفق أحكام الاتفاقيات العربية والدولية لضمان انسياب الحركة مع أسطول الدول العربية والمجاورة.					✓	محددة بإطار الخطة	وزارة المالية هيئة تنظيم النقل البري	هناك محاولات لضبطه من خلال تحديد عمر المركبة عند التسجيل والترخيص وتشجيع للشركات، وتأهيل العاملين، والسعي لتحديث الأسطول ليتناسب مع أحكام الاتفاقيات العربية والدولية (برنامج رفع كفاءة العاملين في النقل البري)	الملكية الفردية ثنائي حجم الأسطول تحدد من إمكانية تطوير الأسطول وكذلك وجود بعض الاستثناءات التي تسمح بدخول مركبات إضافية تزيد من حجم الأسطول بنوعية رديئة
تشجيع الاستثمار من خلال دراسة إمكانية فتح قطاع نقل البضائع على الطرق أمام الاستثمار الأجنبي.	✓					محددة بإطار الأجندة	هيئة الاستثمار هيئة تنظيم النقل البري	بحسب نظام تنظيم استثمارات غير الأردنيين رقم (77) لسنة 2016 والذي يسمح بالاستثمار بالتنقل البحري والجوي وبعض خدمات النقل البري للبيضات والركاب	
تشجيع التنافسية عن طريق تحرير أجور نقل البضائع العامة والحاويات وتحسين الإجراءات والضوابط الإدارية والجمركية على الحدود والتوصية بتنفيذ لجنة تسهيل النقل والتجارة.	✓					محددة بإطار الأجندة	وزارة النقل هيئة تنظيم النقل البري دايرة الجمارك سلطة منطقة العقبة الخاصة	حررت أجور نقل البضائع العامة والحاويات وحسنت الإجراءات والضوابط الإدارية والجمركية على المعابر	في ظل الركود الاقتصادي هناك مطالب مستمرة من المشغلين بوضع حد أدنى للأجور ما يشكل عودة عن تحرير أجور النقل

تطوير المراكز الحدودية بين الأردن وكل من السعودية ومصر والعراق بهدف تقليل التكاليف والوقت على المعابر الحدودية.	✓	✓	✓	محدد بالاستراتيجية (2024) وأطار الرؤية	وزارة النقل والأشغال العامة والإسكان هيئة تنظيم النقل البري دائرة الجمارك	أنجز مركز حدود العمرى والعمل جارٍ على تطوير ميناء الركاب	عدم توفر الموارد اللازمة لتطوير المراكز يحول دون إنجازها كافة
استكمال إجراءات إنشاء ميناء بري في عمان بغية مركز الخدمات اللوجستية وتوفير البنية التحتية للتخزين، مع تطبيق حظر مشدد على تجول الشاحنات الكبيرة في المدن، ودراسة إمكانية تعميم الموانئ البرية على باقي مدن المملكة (معان).	✓	✓	✓	محدد بأطار الأجندة وبالاستراتيجية 2030-2018 وأطار الخطة	وزارة النقل والأشغال العامة والإسكان هيئة تنظيم النقل البري دائرة الجمارك	العمل جارٍ على تنفيذ ميناء بري في معان ودراسة ميناء عمان البري.	إعادة دراسة ميناء عمان البري في ضوء القرار بإنشاء ميناء بري في معان.
إعادة هيكلة القطاع بدمج المشغلين الأفراد ضمن شركات.	✓	✓	✓	محدد بالاستراتيجية 2024-2018	هيئة تنظيم النقل البري	تم وضع أسس وحوافز للدمج	التعديلات المستمرة لأسس تحول دون تطبيق فعال لإعادة الهيكلية
استحداث نظام تدريب وطني وتبنيه للسائقين المحترفين والطواقم الإدارية بما يتماشى مع أفضل الممارسات في الاتحاد الدولي للنقل والاتحاد العربي للنقل البري.	✓	✓	✓	محددة بأطار الخطة	وزارة النقل والأشغال العامة والإسكان هيئة تنظيم النقل البري	تم توقيع اتفاقية مع الاتحاد الدولي للنقل والاتحاد العربي للنقل البري.	هناك تأخير في التنفيذ من حيث تطوير البرامج والمراكز التدريبية
استكمال إنشاء شبكة الطرق الرئيسية والثانوية والقروية، مع التركيز على إنشاء طرق دائرية حول المدن الرئيسية وإنشاء الطرق محدودة المنافذ.	✓	✓	✓	محدد بأطار الأجندة وبالاستراتيجية 2030-2018 والرؤية	وزارة الأشغال العامة والإسكان	العمل مستمر وأحيلت عطاءات لطرق إربد، والسلط الدائرية، والانتها من الجزء الشرقي لطريق عمان	محدودية الموارد المالية تحول دون الإسراع بإنجاز الطرق الدائرية ومحدودة المنافذ

التركيز على صيانة الطرق القائمة وإدامتها وتأهيلها بحسب توصيات المخطط الشمولي (مع إحياء فكرة إنشاء صندوق لصيانة الطرق-الأجندة الوطنية).	✓	✓	✓	✓	محدد بإطار الأجندة والإستراتيجية 2018 وإطار الرؤية	وزارة الأشغال العامة والإسكان	طُرحت عطاءات لصيانة الطرق الرئيسية خلال السنوات الماضية بأولويات الإنفاق	لم تحقق بعض هذه العطاءات الغاية منها وهناك تأخير في الاتفاق وتبديل بأولويات الإنفاق
توسعة الطرق: الطرق الضيقة الحالية، وزيادة الكفاءة التشغيلية للطرق المختارة لحل المشاكل الحالية والمستقبلية.		✓			محدد بالإستراتيجية 2030-2018	وزارة الأشغال العامة والإسكان	مشاريع قيد الدراسة والتنفيذ	محدودية الموارد
تعزيز السلامة على الطرق بتطبيق إجراءات السلامة على الطريق ومعالجة الحادثة السيئة للطرق، وعبور الطرق للمناطق السكنية، وتوسعة الأرصفة.		✓			محدد بالإستراتيجية 2024-2010	وزارة الأشغال العامة والإسكان أمانة عمان الكبرى	العمل جار وببطء	محدودية الموارد وعدم إيلاء الموضوع الأهمية اللازمة واعتباره مضمناً بمشاريع الطرق
التركيز على متطلبات السلامة المرورية على الطرق.	✓		✓		محدد بإطار الأجندة والرؤية	وزارة الأشغال العامة	العمل جار وببطء	محدودية الموارد وعدم إيلاء الموضوع الأهمية اللازمة واعتباره مضمناً بمشاريع الطرق
تطبيق الإجراءات الخاصة بالطرق المشمولة بالإستراتيجية الوطنية للنقل / برنامج سلامة النقل الوطني.		✓		✓	محدد بالإستراتيجية 2024-2010 وبإطار الخطة	وزارة النقل وزارة الأشغال العامة مديرية الأمن العام آخرون	تم اعتماد الإستراتيجية الوطنية للنقل والبرنامج جزء منها إلا أن ذلك لم يترجم إلى خطوات عملية	عدم تبني البرنامج على المستوى الوطني، ساهم في ذلك تعدد المرجعيات المعنية بسلامة النقل

الأبعاد السياسية والاجتماعية معايير لتحديد تخطيط الطرق، كما إن هناك ضعفاً في تنسيق العمليات بين الجهات المعنية وهذا سبب رئيسي في إعادة إنشاء الطرق وصيانتها	أسس تخطيط شبكة الطرق هي العرض والطلب، لكن هناك بعض الطرق لا تنفذ على هذه الأسس	وزارة الأشغال العامة	محدد بأطر الأجندة والرؤية	✓	✓	تخطيط شبكة الطرق بناءً على العرض والطلب، واعتماد مركزية التخطيط وتنسيق العمليات بين الجهات المعنية.
هناك حاجة للاستمرارية بتطوير النظام وتحديثه وجعله متاحاً ضمن بنك معلومات النقل	أنشئ نظام معلومات جغرافي وطني مركزي في وزارة الأشغال العامة	وزارة النقل العامة	محددة بإطار الأجندة	✓	✓	بناء نظام معلومات جغرافي وطني مركزي يحتوي معلومات البنية التحتية وتشارك به الجهات الفاعلة، وضمان إتمام التخطيط والتنسيق بشكل دوري.
هناك بطء في تعديل القانون في ما يتعلق بتشجيع الاستثمار مع القطاع الخاص ربما لأن الأمر بحاجة لمزيد من الدراسة	تمت مراجعة القانون بإدخال مفهوم الطرق النافذة	وزارة الأشغال العامة والإسكان هيئة الاستثمار مجلس الأمة	محدد بأطر الأجندة والخطة	✓	✓	الإلتزام بتطبيق قانون الطرق رقم (24) لعام 1986 وتعديلاته. مع مراجعته، بحيث يسهل إجراءات تشجيع الاستثمار مع القطاع الخاص في إنشاء الطرق وصيانتها.
أسباب فنية (الجمال المحوري والتصميم الهندسي ونوع المركبات) وقلة المخصصات المالية	لم يتم الإنجاز	وزارة النقل مؤسسة الخط الحديدية الحجازي الأردني	محدد بالإستراتيجية 2018 وبإطار الخطة	✓	✓	السكك الحديدية إعادة تأهيل البنية التحتية للخط الحديد الحجازي الأردني من محطة الزرقاء شمالاً لغاية محطة الأبيض جنوباً لتأمين نقل البضائع والحبوب.
	تم استكمال المخطط الشامل واستكشاف بدائل مشاركة القطاع الخاص	وزارة النقل هيئة الاستثمار	محددة بإطار الأجندة	✓	✓	استكمال دراسة المخطط الشامل لشبكة السكك الحديدية الأردنية، ووضع برنامج تنفيذي واستكشاف بدائل مشاركة القطاع الخاص.

ارتفاع تكاليف التنفيذ وعدم تخصيص موارد مالية وضعف الاهتمام من القطاع الخاص ما لم تشترك الحكومة خصوصاً في ظل الظروف السياسية المحيطة بالأردن	لم تُنجز أي خطوة تنفيذية باستثناء الاستملاكات	وزارة النقل هيئة الاستثمار	محدد بأطر الرؤية والخطة	✓	✓	تنفيذ شبكة السكك الحديدية الوطنية وفقاً للخطة المنصوص عليها في مشروع السكك الحديدية الوطني الأردني.
قد يكون بسبب إعادة النظر في المشروع وربطه مع مشاريع شركة تطوير العقبة للسكك وميناء معان البري	وُضعت المخططات وطرح العطاء لكنه ألغي	وزارة النقل سلطة منطقة العقبة الخاصة	محدد بالإستراتيجية 2018	✓		تنفيذ المشروع المصغر لسكة الحديد من منجم الشيدية إلى منطقة التحميل والتفريغ في منطقة وادي اليتيم.
تراجع أولوية تنفيذ شبكة السكك الحديدية الوطنية علاوة على سياسة الدولة بعدم التوسع بإنشاء المزيد من الهيئات	لم يتم الإنشاء	مجلس الوزراء وزارة تطوير القطاع العام وزارة النقل	محددة بإطار الرؤية	✓		إنشاء هيئة سكك حديدية أردنية للإشراف على السكك الحديدية وتنظيمها.
وضع المؤسسة المالي وتراجع إيراداتها، ونقل الميناء، وتراجع مبيعات الفوسفات، إضافة إلى ردود الفعل الشعبية	تم مؤخراً الإيعاز باستكمال الإجراءات	هيئة الاستثمار مؤسسة سكك حديد العقبة	محددة بإطار الأجندة		✓	استكمال برنامج إعادة هيكلة مؤسسة سكك حديد العقبة وخصخصتها.

المنقل البحري																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													

تقرير حالة البلاد: النقل

تكمّل مشروع تطوير الميناء والسكة الحديدية.	✓				محدد بالإستراتيجية 2024	وزارة النقل سلطة منطقة العقبة الخاصة	أمر معلق ومرتبطة بإنشاء السكة الحديدية	عدم اتخاذ قرار نهائي بمسار سكة الحديد وارتفاع تكاليف تنفيذها في تلك المنطقة
تحسين الارتباط البيئي بشبكة الطريق البرية والبنية التحتية متعددة وسائل النقل لتحسين الفعالية التجارية.	✓				محددة بإطار الأجندة	سلطة منطقة العقبة الخاصة وزارة الأشغال العامة والإسكان	تم الإنجاز من خلال شبكة طرق كفوة	
تبسيط الإجراءات الإجمركية.	✓				محددة بإطار الأجندة	وزارة المالية دائرة الجمارك	تم إنجاز الكثير في هذا المجال وهناك فرص لمزيد من التبسيط	
تشجيع اندماج شركات التخليص، وإعادة مراجعة متطلبات الترخيص وتطبيق شروطه.	✓				محددة بإطار الأجندة	دائرة الجمارك	تعمل دائرة الجمارك باستمرار على مراجعة متطلبات الترخيص وتطويرها	
تطوير العمليات المينائية : خدمات النقل البحري، وتنفيذ نظام المعلومات المينائية وخدمة حركة السفن.	✓				محدد بإطار الإستراتيجية 2024-2018	سلطة منطقة العقبة الخاصة الهيئة البحرية الأردنية شركة تطوير العقبة	العمل جار على تطوير العمليات وعلى تنفيذ نظام المعلومات المينائية وخدمة حركة السفن	يجب العمل على تأهيل الكوادر الفنية وتوفير المخصصات المالية للهيئة البحرية لتوفير خدمة أفضل

تطوير التشريعات اللازمة لتشجيع الاستثمار في قطاع النقل البحري وميناء العقبة، والشروع في خصخصة شركات النقل البحري المملوكة للحكومة.	✓				محددة بإطار الأجندة	سلطة منطقة العقبة الخاصة هيئة الاستثمار	تم تطوير التشريعات لتشجيع الاستثمار وتم الانتهاء من خصخصة معظم الشركات الحكومية	
إصدار قانون النقل البحري الأردني، والمصادقة على المعاهدات الدولية المتعلقة بالنقل البحري.		✓			محدد بإطار الإستراتيجية 2018	الهيئة البحرية الأردنية مجلس الأمة	تم الانتهاء من مسودة القانون البحري لكنه لم يقر. أما المعاهدات الدولية فتتمت المصادقة على كثير منها، والعمل جار لاستكمال المزيد ضمن برنامج الانضمام إلى المعاهدات والاتفاقيات والمذكرات البحرية والدولية	القانون البحري وقانون فني وتقني ومراجعتة وأقراره بحاجة لخبرات فنية متميزة وإلى وقت
النقل الجوي						هيئة تنظيم الطيران المدني	تم الإنجاز	
تحرير السوق في قطاع النقل الجوي، وإزالة العوائق الاستثمارية، وتطبيق سياسة الأجواء المفتوحة.	✓	✓			محددة بإطار الأجندة	التخصصية (أنداك)	تمت الإخصخصة بالكامل	
التسريع بتطبيق خطة خصخصة الملكية الأردنية.	✓				وزارة النقل	هيئة تنظيم الطيران المدني وشركة المطارات الأردنية وشركة مطارات العقبة	تمت إعادة الهيكلة بإنشاء هيئة الطيران المدني وشركة المطارات الأردنية وشركة مطارات العقبة	
إعادة هيكلة منظومة الطيران المدني عن طريق فصل الأنشطة التنظيمية عن التشغيلية، وضمان الاستقلالية الإدارية والمالية للجهة المنظمة، وإنشاء شركة مطارات الأردنية، وتوحيد مرجعية الإدارات فيها.	✓				محددة بإطار الأجندة	وزارة النقل قطاع العام هيئة تنظيم الطيران المدني	تمت إعادة الهيكلة بإنشاء هيئة الطيران المدني وشركة المطارات الأردنية وشركة مطارات العقبة	

تم تطوير تشريعات وعقد الاتفاقيات الثنائية، والعمل مستمر ضمن برنامج (عقد أو تعديل الاتفاقيات الثنائية لتحرير خدمات النقل الجوي على أسس تبادلية، وبرنامج تطوير تشريعات الطيران المدني) تطبيق السياسات التحريرية في قطاع النقل الجوي	هيئة تنظيم الطيران المدني مجلس الأمة	محدد بالإستراتيجية 2018	✓	تطوير تشريعات الطيران المدني ومواءمتها مع تشريعات الطيران الأوروبي، وعقد الاتفاقيات الثنائية لتحرير النقل الجوي على أسس تبادلية.
تعمل الهيئة على تطوير البرامج لمراقبة مستويات الضجيج والطائرات من خلال تعليمات بيئة الطيران المدني، وحصل مطار الملكة علياء على المستوى الثالث من شهادة الاعتماد العالمية في إدارة الانبعاثات الكربونية للمطارات	هيئة تنظيم الطيران المدني مشغلو المطارات	محدد بالإستراتيجية 2018	✓	تطوير البرامج لمراقبة مستويات الضجيج وانبعاثات الطائرات بالتنسيق مع مشغلي المطارات والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة. وتطوير خطة عمل الدولة لتقليل انبعاثات غازات الدفيئة (ثاني أكسيد الكربون).
تمت التوسعة واحتفل بالافتتاح في صيف 2016	هيئة تنظيم الطيران المدني شركة مجموعة المطار الدولي	محدد بإطار الأجنحة ومحدد بالإستراتيجية 2018 وإطار الخطة	✓	تعزيز دور مطار الملكة علياء الدولي كمركز إقليمي دولي للرحلات المنتظمة (ركاب وبضائع) من خلال الاستغلال الكامل للإمكانات الحالية، وإعادة تأهيل المطار وتوسعته وتشغيله ليستقبل 12 مليون مسافر.

إعادة تأهيل مدخل الطريق الشرقي للبضائع في مطار الملكة علياء الدولي.		✓			محدد بالإستراتيجية 2018	وزارة الأشغال العامة والإسكان	المشروع ضمن الخطة	تم يُطرح لغاية الآن
إعادة تأهيل المطارات الأخرى وتوسيعها (ماركا والحسين بن طلال)، وفتح المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في بناء مطارات جديدة ومتخصصة (الشونة الجنوبية)، وخصخصة شركة المطارات الأردنية المنوي إنشاؤها.	✓	✓		✓	محدد بإطار الأجنحة ومحدد بالإستراتيجية 2030-2018 وإطار الخطة	هيئة تنظيم الطيران المدني مشغلو المطارات هيئة الاستثمار	العمل جارٍ على إعادة تأهيل القائم منها وتوسيعه ضمن برنامج (إعادة تأهيل المطارات بالاشراكة مع القطاع الخاص). أما المطارات المتخصصة كالمفرق والشونة الجنوبية فما زالت قيد البحث والعمل جارٍ في برنامج تحديث الأجهزة الملاحية وتطويرها في المطارات والمحطات	جدوى مطار الشونة الجنوبية محدودة وهناك تحديات فنية في الموقع أما مطار المفرق فهو مرتبط بتنفيذ ميناء المفرق البري
الموارد البشرية							عمل مستمر ومن الأمثلة برنامج تأهيل ورفع قدرات موظفي الهيئة البحرية الأردنية	هناك تحديات متعلقة بالكفاءة واستمرارية الكوادر المدربة بالعمل
توظيف المساعدات وبرامج الدعم الفني لتدريب الكوادر.				✓	محددة بإطار الخطة	الهيئات والوزارات المعنية	مبادرات متواضعة	
التنسيق مع الجامعات الأردنية لمواءمة المناهج مع احتياجات السوق.				✓	محددة بإطار الخطة	وزارة التعليم العالي والجامعات الأردنية الهيئات والوزارات المعنية		هناك ضعف في التنسيق ما بين الجامعات والسوق

ب- تقييم مدى التطابق والاستمرارية ما بين الإستراتيجيات

مع تعدد الوثائق والإستراتيجيات التي تتطرق لقطاع النقل، فإنه يصبح من الضروري مقارنة هذه الوثائق جنباً إلى جنب، وتقييم مدى الاستمرارية والتطابق في ما بينها. وهذا ما يبرزه الجدول رقم (11).

يلاحظ من الجدول أن هنالك تطابقاً إلى حد كبير بين الأهداف في الوثائق المختلفة، وهذا أمر إيجابي. فتكرار الأهداف يؤكد على وضوح الرؤية ووجود إرادة لتحقيق الأهداف إلى حد ما. مع ذلك، فإن هنالك بعض الأهداف التي ذكرت فقط في وثيقة أو وثيقتين، كإشراك المواطنين في تطوير الخدمات وتطوير الموارد البشرية.

الجدول رقم (11): مدى التطابق والاستمرارية ما بين الإستراتيجيات

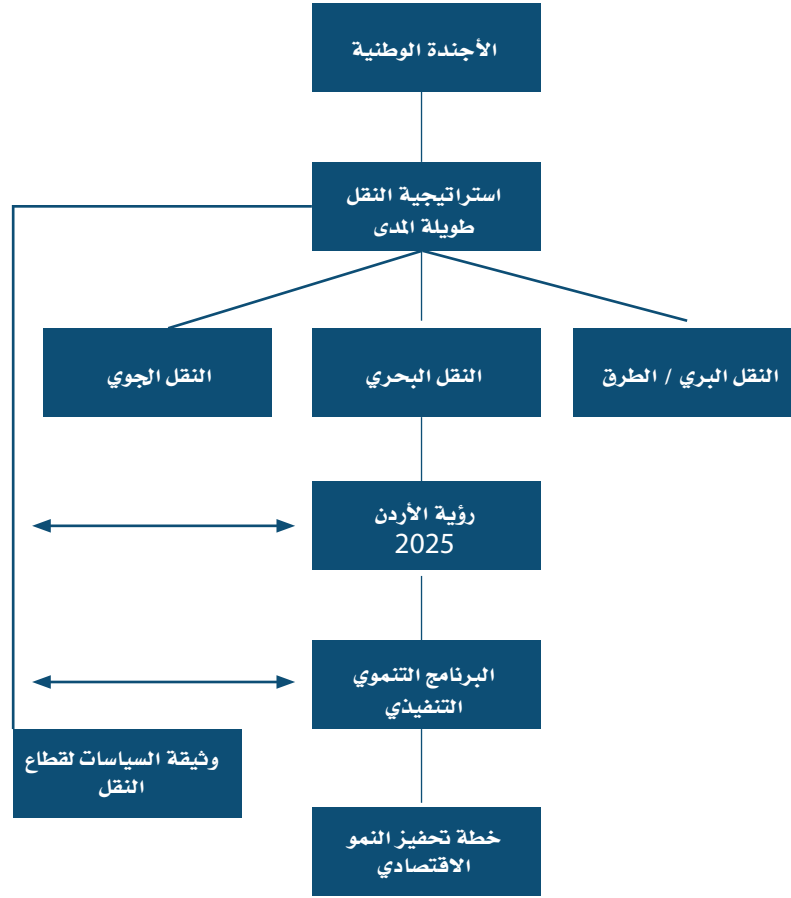
الأجندة الوطنية	الإستراتيجية الوطنية للنقل	رؤية الأردن 2025	خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني
استكمال البنية التحتية للشبكات الحالية	استكمال البنية التحتية للشبكات الحالية	تحديث إستراتيجيات وطنية للبنية التحتية للنقل وتنفيذها	استكمال البنية التحتية لشبكات النقل وتحديثها
التركيز على صيانة الطرق القائمة وإدامتها وتأهيلها، ومراعاة مبادئ العرض والطلب عند تخطيط الخدمات	الاستغلال الأمثل لمرافق النقل الحالية	إعطاء الأولوية لصيانة شبكة الطرق القائمة	
استكمال البنية التحتية للنقل متعدد الوسائط (السكك الحديدية والموانئ البرية)	انتهاج النقل متعدد الوسائط	وضع خطة وطنية رئيسية للنقل متعدد الوسائط لتحديد إستراتيجية البناء المستقبلية	اتباع نهج النقل المتعدد الوسائط
تطوير مشاريع نقل كبرى كالسكك الحديدية والموانئ البرية، وتشجيع الاستثمار	وضع إستراتيجيات تحفز الاستثمارات لتطوير القطاع	وضع إستراتيجية لتطوير البنية التحتية الوطنية تتضمن تحديد خطة رئيسية للمشروعات الكبرى ذات الأولوية وآليات التمويل بما يشمل بناء شبكة سكك حديدية وطنية	تطوير منظومة النقل السككي
تحفيز الاستثمار في قطاع النقل بأنماطه كافة	تعزيز مساهمة القطاع الخاص في قطاع النقل	تحديد مشاريع الشراكة المحتملة بين القطاعين العام والخاص	تعزيز مساهمة القطاع الخاص
			تعزيز كفاءة قطاع نقل البضائع البري

وضع الأنظمة المتعلقة بمعايير المركبات (كالوزن والمقاييس والمواصفات البيئية) وكيفية استخدامها (كفترات القيادة والتوقف ونوعية القيادة)	حماية البيئة، وتعزيز السلامة، والحد من الآثار السلبية الناجمة عن قطاع النقل	التركيز على متطلبات السلامة المرورية على الطرق، وإنشاء الطرق الدائرية لتخفيف من الازدحامات	حماية البيئة، وتعزيز السلامة
تطوير الموانئ والمطارات ومشاريع النقل السككي لتعزيز مكانة الأردن في البعد الإقليمي	التأكيد على البعد الإقليمي	الاستفادة من مكانة الأردن باعتبارها المركز المفضل للخدمات اللوجستية والدبلوماسية للمنطقة	تعزيز أدوار المطارات والموانئ ومكانتها لجعل الأردن مركزاً إقليمياً
تطوير خدمات النقل العام بقطاعاته كافة وصولاً إلى شبكة نقل عام متطورة وخدمات كفاءة، وتحسين نوعية الخدمة		إعداد إستراتيجية وطنية للنقل العام لمحافظة المملكة جميعها	توفير نظام نقل عام آمن وفعال ومتكامل
	إشراك المواطنين في تطوير خدمات النقل		
			تطوير الموارد البشرية العاملة في هذا القطاع
		ضمان فاعلية استهلاك المعدات الجديدة	

يُظهر الشكل رقم (1) تسلسل الإستراتيجيات المختلفة وارتباط بعضها ببعض. لقد جاءت الأجندة الوطنية في عام 2006 لتضع إطاراً عاماً انبثقت عنه الإستراتيجيات الفرعية المختلفة، والتي تستمر بالصدور بشكل دوري على شكل دراسات ومخططات شمولية وخطط تنفيذية للهيئات والدوائر المختلفة. أما رؤية الأردن 2025 والبرنامج التنموي التنفيذي، اللذان صدرا خلال السنوات القليلة الماضية، فقد اعتمدا على التطورات والتغييرات التي حصلت بعد الأجندة الوطنية، ووضعاً إطاراً عاماً محدثاً لعله يساعد في إعادة توجيه البوصلة للقطاعات الفرعية.

أما وثيقة السياسات العابرة للحكومات، فقد اعتمدت على عدة وثائق، وساهمت بدورها في تغذية تلك الوثائق بالسياسات العامة التي انبثقت عنها أهداف.

الشكل رقم (1) : تسلسل الإستراتيجيات المختلفة والعلاقات في ما بينها



ت- تقييم نقاط الضعف

يُلاحظ في التحليل أعلاه وبعد دراسة الإستراتيجيات المختلفة ما يلي:

1. تتلخص غالبية أسباب التأخر في الإنجاز بما يلي:

- الظروف السياسية الإقليمية.
- قلة الموارد المالية المخصصة للقطاع.
- قلة الكوادر البشرية المؤهلة في الجهات المعنية المختلفة.
- ضعف التنسيق بين الجهات المختلفة (فمثلاً، يقول المسؤولون في أمانة عمان الكبرى إن الأمانة لم تُدعَ للمساهمة في العديد من الدراسات الإستراتيجية المعنية بقطاع النقل).
- غياب الاستمرارية في المرجعيات المعنية بالقطاع.

- ويمكن أن نعزو الأسباب هذه جميعها (عدا الأول) إلى غياب في الإرادة السياسية، وعدم إعطاء قطاع النقل الأولوية التي يستحقها بصفته قطاعاً حيوياً محفزاً.
2. لوحظ في العديد من التقارير، وجود مؤشرات أداء إما صعبة القياس أو أنها لا ترتبط ارتباطاً مباشراً بالأهداف المعلنة للجهات المختلفة.
3. في بعض الأحيان، لا تتوفر القيم الأساسية (لسنة الأساس) للمؤشرات. وبالتالي، فإنه من غير المنطقي وضع هذا المؤشر والقيمة المراد الوصول إليها دون معرفة قيمة سنة الأساس.
4. إن كثيراً من مؤشرات الأداء لم يتحقق، على سبيل المثال، عدد المسافرين جواً لعام 2017 في الأجندة الوطنية كان 12 مليوناً بينما بلغ 8.4 مليون. وبلغ عدد شركات الطيران المسجلة ست شركات بدلاً من تسع شركات، ورد النص عليها في البرنامج التنفيذي. أما بالنسبة للعمر التشغيلي للحافلات، فما زال 20 سنة بدلاً من 12 سنة، كذلك فإن عدد اتفاقيات السماء المفتوحة المتوقع في البرنامج التنفيذي لعام 2017 بلغ 49 بدلاً من 55. وفي المقابل، فإن عدد الطائرات العابرة للأجواء الأردنية في عام 2017 كان 46 ألف طائرة مقابل 39 ألفاً كانت متوقعة بحسب البرنامج التنفيذي.
5. كما ذكر أعلاه، فإن هنالك تكاملية واستمرارية بين الإستراتيجيات المختلفة التي تمّ التطرق إليها بشكل مفصل في هذه المراجعة، إلا أنه عند النظر إلى الإستراتيجيات الفرعية (أي إستراتيجيات القطاعات الفرعية)، فإنه يُلاحظ أن تلك الإستراتيجيات لا تعتمد على (و/ أو تنبثق عن) الإستراتيجيات الكلية للقطاع، وقد يعزى ذلك لصدور الإستراتيجيات الفرعية عن هيئات أو مؤسسات بعيدة عن المرجعيات التي وضعت الإستراتيجيات الكلية.
6. وفي السياق نفسه في النقطة «4»، فإنه يلاحظ عدم وجود تكامل بين الإستراتيجيات الفرعية المختلفة.
7. رغم وجود عدد كبير من الإستراتيجيات التي تغطي القطاع والقطاعات الفرعية المختلفة، إلا أن المتابعة في مراقبة تنفيذ هذه الإستراتيجيات ليس مستمراً. فمثلاً، التقارير الربعية التي كانت تصدر عن وزارة النقل لمراقبة مدى تنفيذ الأهداف المختلفة لم تصدر منذ عام 2014 (بحسب وزارة النقل، توجد متابعة لخطة تحفيز النمو الاقتصادي من خلال نظام إلكتروني مرتبط بوحدة الإنجاز الحكومي في رئاسة الوزراء).

التوصيات

إن التوصيات المدرجة أدناه تُعنى تحديداً بكيفية ضمان تنفيذ الخطط والإستراتيجيات المختلفة في قطاع النقل. ومن هنا، فإن هذه التوصيات لا تمثل حلولاً تفصيلية لقطاع النقل بقطاعاته الفرعية المختلفة، بل تقترح حلولاً في منهجية العمل وطريقة وضع الخطط وتنفيذها :

1. وضع قطاع النقل في سلم أولويات الحكومة وما يترتب على ذلك من تخصيص الكوادر المؤهلة اللازمة (في المستويات جميعها والقطاعات الفرعية المختلفة) والموارد المالية.
2. تفعيل دور وزارة النقل في التنسيق بين الجهات المختلفة المعنية بالقطاع، ليس فقط على مستوى الهيئات والمؤسسات التابعة للوزارة لا بل على مستوى المملكة. وهنا يجب أيضاً التأكيد على دور وزارة النقل في توحيد المؤشرات القطاعية (نسبة القطاع من الناتج الإجمالي، ونسبة العمالة في القطاع والتنافسية، على سبيل المثال) ومن ثم توجيه الجهات المختلفة على بناء إستراتيجياتها الفرعية بما يخدم هذه المؤشرات الموحدة والمؤشرات الفرعية المختلفة.
3. تبسيط مؤشرات الأداء وتوحيدها بما يسهل قياسها ومراقبتها بشكل مستمر.
4. توظيف الجهود والكوادر لضمان الاستمرارية في متابعة الإستراتيجيات المختلفة ومدى تطبيقها، وإعداد الخطط التنفيذية والإجرائية بأطر زمنية محدّدة.
5. مشاركة الخطط والإستراتيجيات المختلفة مع أصحاب العلاقة من نقابات ومشغلين ومستفيدين.
6. بناء الخطط والإستراتيجيات والمشاريع (وحتى التشريعات) في القطاعات الفرعية مع الأخذ بعين الاعتبار دور ذلك القطاع الفرعي في الاقتصاد الوطني. فالنقل العام للركاب مثلاً يجب أن يُنظر له على أنه قطاع خدمي وليس استثمارياً، ويجب أن ينعكس ذلك على تطوير المشاريع والتسعير والدعم والتأمين والإعفاءات وأمور أخرى.

الخاتمة

من الواضح أن قطاع النقل كان حاضراً بقوة في الوثائق والإستراتيجيات الصادرة عن الحكومة بأجهزتها المختلفة عبر السنوات الماضية، حيث تضمنت تلك الوثائق أهدافاً وسياسات تعنى بالقطاعات الفرعية المختلفة كالنقل البري والبحري والجوي ونقل البضائع والركاب.

تضمنت هذه المراجعة جرداً للوثائق التي تم تقسيمها إلى ثلاثة أنواع بحسب درجة تغطيتها (وثائق متعددة القطاعات، ووثائق متعلقة بقطاع النقل، ووثائق متعلقة بالقطاعات الفرعية)، وقد تم إدراج ما جاء في الوثائق من النوعين الأول والثاني من أهداف وتقييم مدى الإنجاز في تلك الأهداف وأسباب التأخر في الإنجاز. كما تمت مقارنة مدى التطابق والاستمرارية في الوثائق المختلفة.

ما تم التطرق إليه بشكل مختصر في هذه المراجعة، هو:

1. الوثائق المتعلقة بالقطاعات الفرعية.

2. الخطط التنفيذية قصيرة المدى.

3. المؤشرات الرقمية ومدى الإنجاز فيها.

في البندين رقم (1) ورقم (2)، تقرّر عدم الدخول في التفاصيل في تلك الوثائق، كون مراجعات حالة البلاد تتناول الاقتصاد الكلي بقطاعاته المختلفة وعلى مستوى عالٍ من التحليل، وبالتالي فإن إدراج الوثائق الفرعية وقصيرة المدى ضمن تحليل الجدوى، يزيد من تعقيد التحليل، ويكثر من التفاصيل التي قد لا تكون ذات أهمية لمراجعات حالة البلاد.

أما المؤشرات الرقمية في رقم (3)، فلم يتم تتبع مدى الإنجاز فيها لحاجة ذلك إلى إجراء دراسات وقياسات على أرض الواقع، وهو أمر خارج نطاق هذه المراجعة.



البنية التحتية والإسكان





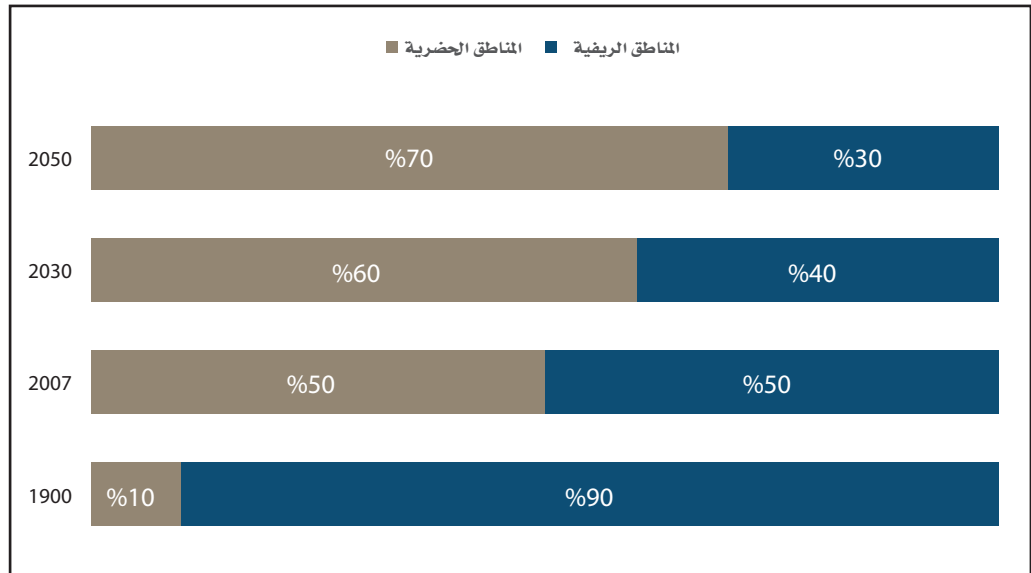
616	تقديم
620	أولاً: البنية التحتية
620	أ. أثر تطوير البنية التحتية على الوضع الاقتصادي والاجتماعي
621	ب. الطرق البرية
630	ت. النقل البري
631	ث. الجهات المسؤولة عن النقل البري
632	ج. المحاور الرئيسية للخطة الإستراتيجية الوطنية الخاصة بالنقل البري
636	ح. تخطيط النقل والتنقل
637	خ. مواقف السيارات
637	د. مجمعات النقل العام
638	ذ. النقل والتنقل في أمانة عمان الكبرى وسلطة منطقة العقبة والبلديات
640	ر. السكك الحديدية
641	ز. تصريف مياه الأمطار
643	س. المنشآت والمرافق الإدارية والخدماتية
643	ش. الحدائق والمتنزهات والفراغات العامة
644	ص. التكاليف الحالية لإدارة قطاع البنية التحتية وصيانتها وتشغيله
644	ض. التوصيات
646	ط. الجهات المسؤولة عن أعمال البنية التحتية :
646	ظ. التشريعات التي تحكم قطاع البنية التحتية
647	ثانياً: الإسكان
648	أ. المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري
649	ب. التحديات التي تواجه قطاع الإسكان
	ت. الخطة الإستراتيجية والبرنامج التنفيذي
650	للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري 2016-2019
652	ث. معوقات تنفيذ الخطة الإستراتيجية للمؤسسة
653	ج. المستثمرون في قطاع الإسكان
654	ح. التوصيات
	خ. الجهات المسؤولة عن قطاع الإسكان والخطط
654	والمبادرات القائمة وزارة الأشغال العامة والإسكان.
655	د. التشريعات التي تحكم قطاع الإسكان

تقديم

شهد الأردن خلال العقود الخمسة الأخيرة تطوراً ملحوظاً في البنية التحتية والخدمات العامة فرضتها عليه الأحداث السياسية والاقتصادية والجغرافية التي حكمت المنطقة والزيادات السكانية المفاجئة الناتجة عن هذه الأحداث، بالإضافة إلى النزعة العالمية في التوسع الحضري بشكل عام، حيث كان يعيش ثلث سكان العالم في المناطق الحضرية في القرن الماضي، وأصبح اليوم ما يزيد على 54% من عدد سكان العالم يعيشون في المناطق الحضرية، ومن المتوقع أن تصل هذه النسبة إلى 70% عام 2050. وكانت هذه الظاهرة أكثر حدة في منطقة البحر الأبيض المتوسط، حيث يُتوقع أن تصل هذه النسبة إلى 72% بحلول عام 2050.

تُعرف المناطق الحضرية محلياً بالتجمعات التي يبلغ عدد سكانها 5000 نسمة فأكثر، وتشير الإحصاءات إلى تزايد السكان فيها بنسبة تفوق التجمعات الريفية، إذ بلغت نسبة سكان الحضر 82.6%. ويعود أحد أسباب ارتفاع هذه النسبة في الأردن إلى اختلاف تعريف المناطق الحضرية من دولة إلى أخرى.

الشكل رقم (1): تطور ظاهرة التوسع الحضري في العالم 1900-2050



المصدر: الأمم المتحدة / دائرة الاقتصاد والشؤون الاجتماعية (UNDESA).

وبسبب موقعه الجغرافي في منطقة اضطرابات مستمرة في الشرق الأوسط، فقد اضطر الأردن إلى التعامل مع تدفقات ضخمة من اللاجئين والنازحين الفلسطينيين، كانت الأولى عام 1948، والثانية عام 1967، حيث وصل العدد إلى مليونين يعيشون في الأردن بحسب سجلات وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا). كما استضاف الأردن مهاجرين من لبنان أثناء الحرب الأهلية اللبنانية في الأعوام 1975-1991، ومن العراق بعد حرب الخليج الأولى عام 1991، والثانية عام 2003، وقد وصل العدد إلى ما يزيد

على 750 ألف نسمة. كما استقبلت الأردن مهاجرين من كل من ليبيا والصومال واليمن ودول أخرى، ومؤخراً الهجرة السورية لما يزيد على 1.3 مليون نسمة، يعيش أكثر من 80% منهم في المجمعات الحضرية، وأحدث هذا تغيرات اجتماعية واقتصادية أثرت على سوق الإسكان وخدمات البنية التحتية.

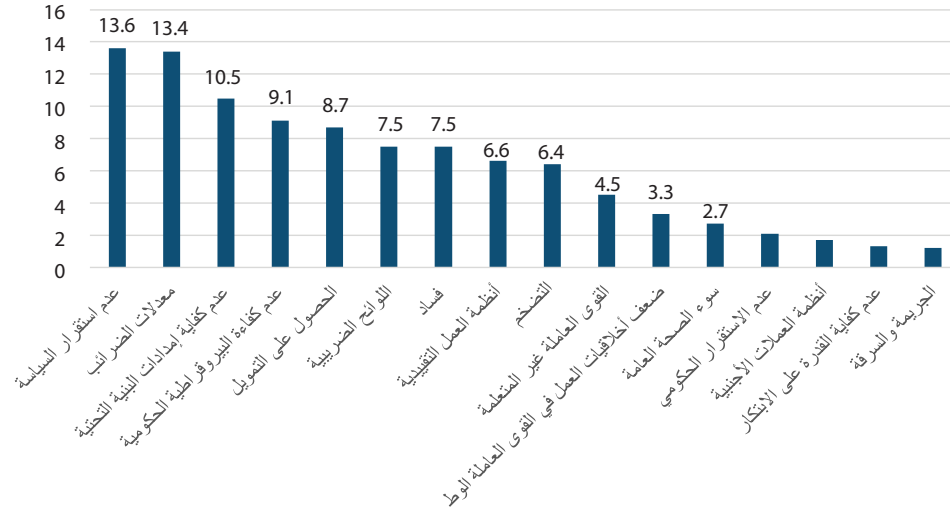
وقد ازداد عدد سكان المملكة من 6.5 مليون نسمة تقريباً عام 2004 إلى أكثر من 9.5 مليون نسمة عام 2016، ما فرض على مؤسسات الدولة واقعاً عليها التعامل معه لتتمكن من تقديم الخدمات الضرورية للأعداد المتزايدة للسكان، وما زالت تبعات «الربيع العربي» من عام 2011 والأزمات التي رافقته، تشكل تحدياً كبيراً اتجاه المنعة والتنمية في المجالات جميعها في الأردن.

ووفق تقرير التنافسية العالمية لعام 2017/2018 الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، يحتل الأردن مركزاً متوسطاً هو المركز 65 من بين 137 دولة على مستوى العالم، بعد أن سجل المرتبة 63 من بين 144 دولة في التصنيف السابق. ورغم ثبات مجموع النقاط المحصلة، إلا أن التغير في المركز ناتج عن تغيرات في مراكز الدول الأخرى، في حين حل الأردن سابعاً على المستوى العربي، حيث يتم بالإضافة إلى الأمور الأخرى مقارنة الحالة العامة للبنية التحتية ونوعية الطرق والبنية التحتية للسكك الحديدية والموانئ والنقل الجوي، وكذلك البنية التحتية للكهرباء والاتصالات. وقد جاء الأردن في المرتبة 58 في محور البنية التحتية العام، وفي المركز 63 في نوعية البنية التحتية.

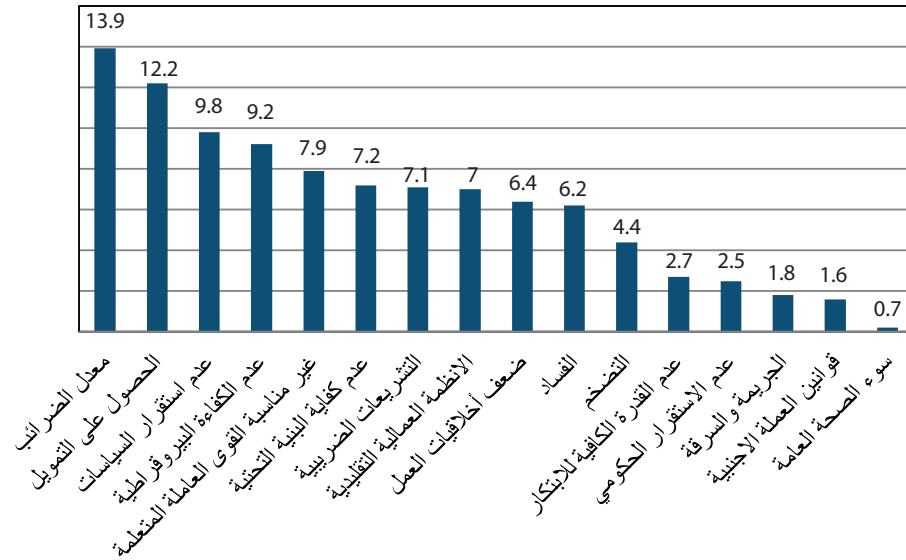
وبحسب التقرير أيضاً، فإن البنية التحتية كانت العامل الثالث من العوامل المعيقة للأعمال بعد عدم استقرار السياسات ومعدلات الضرائب من أصل 16 عاملاً اعتُبرت معيقة للأعمال في الأردن في تقرير 2016/2017، وفي المرتبة السادسة في تقرير 2017/2018.

تقرير حالة البلاد: البنية التحتية والإسكان

الشكل رقم (2): العوامل المعيقة للأعمال في الأردن



المصدر: تقرير التنافسية العالمية، 2016/2017.



المصدر: تقرير التنافسية العالمية، 2017/2018.

تهدف هذه المراجعة إلى تقييم خطط المؤسسات والدوائر الحكومية التي تتولى مسؤولية البنية التحتية والمشاكل والمعوقات التي تواجهها في تنفيذ هذه الخطط، وإلى إجراء تقييم نوعي لحالة البنية التحتية ومنعتها في المملكة. ولتتمكن من تحقيق هذه الأهداف، فقد تم الاطلاع على خطط المؤسسات الحكومية ذات العلاقة المعلنة والنشرات الخاصة بها وزيارتها

ميدانياً للتأكد من المعلومات المنشورة والحصول على معلومات إضافية تساعد في إنجاز المهمة المطلوبة وتحقيق الهدف المرجو من هذه المراجعة.

أولاً: البنية التحتية

البنية التحتية (Infrastructure) هي البنية المادية والتنظيمية الأساسية التي تشكل مجموعة من المرافق والأنظمة المترابطة التي تساهم في النهوض بالمجتمع والاقتصاد والنمو وتطوير الحياة العامة نحو الأفضل، وذلك من خلال توفير الوسائل اللازمة التي تخدم الأفراد والمجتمعات والأعمال والمؤسسات، وخلق بيئة مناسبة للاستثمار، وهي إحدى مقومات الدول الحديثة ورأس مالها العيني ودعامة أساسية في التنمية بأشكالها جميعاً.

وتشمل البنية التحتية: شبكات الطرق والمواصلات، شبكات الخدمات العامة (المياه، الكهرباء، الاتصالات، الصرف الصحي وتصريف مياه الأمطار)، قطاع النقل والمرور والمرافق العامة، شاملة المباني الخدمية والحدائق والساحات العامة. في هذا التقرير سيتم تناول: الطرق البرية، تصريف مياه الأمطار، النقل البري، المنشآت الإدارية والخدماتية، الحدائق والمتنزهات والفراغات العامة، بالإضافة إلى الإسكان.

أ. أثر تطوير البنية التحتية على الوضع الاقتصادي والاجتماعي

تساهم البنية التحتية في تعزيز نوعية الحياة نظراً لتأثيرها على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة، حيث لا يمكن تحقيق الرفاه الاجتماعي والتطور الاقتصادي المحلي دون توفير بنية تحتية مستدامة ومنعة. ففي المجال الاقتصادي، يساهم توفير البنى التحتية في دعم الاقتصاد المحلي من خلال دعم المشاريع التنفيذية والتشغيلية والإنتاجية الفردية والصناعية، وبالتالي المساهمة في توفير فرص العمل والنهوض بالمجتمع ودعم وجذب المشاريع الاستثمارية التي من شأنها دعم الاقتصاد المحلي ورفع مستوى تنافسية الشركات المحلية وبناء مجتمع قوي ومستدام. كما إن تحسين قطاعي الصحة والتعليم يقتضي الاستثمار الأمثل في البنى التحتية من خلال توفير المباني والمرافق العامة وفق أفضل المعايير العالمية، وتعزيز مسيرة النمو والتطور في المجالات المختلفة، وبالتالي تحقيق الأهداف الوطنية وبناء جيل فاعل يساهم في بناء الدولة بشكل سليم.

ونظراً للأهمية الكبيرة للبنية التحتية، فقد تم التركيز عليها في المناسبات والمنظمات المحلية والدولية كافة، فعلى سبيل المثال احتوى الهدف التاسع من أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة، على إقامة بنى تحتية قادرة على الصمود، وتحفيز التصنيع الشامل للجميع

والمستدام، وتشجيع الابتكار، حيث أن الاستثمار في البنية الأساسية (النقل، والطاقة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات) عنصر حيوي من عناصر تحقيق التنمية المستدامة والتمكين للمجتمعات في كثير من البلدان.

ومن خلال هذه المراجعة، سيتم إلقاء الضوء على حالة البنية التحتية والإسكان في الأردن في مجالات الطرق بمكوناتها جميعها، والنقل البري، والمرافق الإدارية، والحدائق والمتنزهات والفراغات العامة.

ب. الطرق البرية

شبكة الطرق هي الشريان الرئيسي لخدمة قطاع النقل الذي يعتبر واحداً من أهم أركان النشاط الاقتصادي، ومن أهم أركان التنمية في الدول، وتعدّ الشبكة الأساسية وغالباً الوحيدة في الأردن التي تربط مناطق الإنتاج بمناطق الاستهلاك، ومناطق الإنتاج بمناطق التصدير.

وتعدّ الطرق ظواهر جغرافية ذات أهمية كبيرة في حياة البشر عرفها الإنسان وسلكها في تجواله وغزواته ورحلاته التجارية. وللطرق دور أساسي في النشاط الاقتصادي، لذا فهي تساهم بشكل رئيسي في التنمية الزراعية والصناعية والتجارية والاجتماعية.

ومن أجل النهوض بالتنمية، لا بد أن يكون للدولة بنية تحتية مناسبة، وأهمها طرق سريعة وآمنة، ولا بد من تخصيص التمويل اللازم لإنشائها وإدامتها وصيانتها بمستوياتها المختلفة.

تشمل عمليات إنشاء الطرق بشكل عام استحواداً على حرم الطريق أولاً، إما عن طريق الاستملاك كما هي الحال في معظم الطرق الخارجية السريعة، أو من خلال إعداد المخططات التنظيمية الهيكلية للطرق الرئيسية داخل المدن ومخططات الاستعمالات التنظيمية، ومن خلال عمليات الإفراز والتجزئة وفق الأحكام التنظيمية السارية داخل حدود تنظيم المدن والقرى، ويشمل ذلك تالياً القيام بإنشاء جسم الطرق ابتداءً من الأعمال الترابية وإنشاء طبقات الطريق والأكتاف والجزر الوسطية، وكذلك بناء الأرصفة خصوصاً داخل المدن، كما يشمل إنشاء العبارات الرئيسية وشبكات تصريف مياه الأمطار وأعمال التشجير وزراعة جوانب الطرق والجزر الوسطية وأعمال فرش الطريق، وأيضاً إنشاء التقاطعات والجسور والأنفاق والجدران الاستنادية والأسوار.

يمتلك الأردن شبكة طرق برية سريعة جيدة البناء والهندسة مقارنة ببعض الدول الأخرى؛ وقد تطورت تطوراً كبيراً من حيث التصاميم والإنشاء والصيانة. ففي حين كان مجموع أطوال شبكة الطرق المعبدة في المملكة عام 1950 ما مجموعه 895 كم للطرق الرئيسية والثانوية

والقروية، أصبح حالياً بحدود 7900 كم، وتتمركز في مناطق في شمال المملكة ووسطها وغربها. ويوجد هناك خط بري رئيسي من أربعة مسارب، يصل شمال المملكة بجنوبها على طول المسافة، كما يوجد طريق بري رئيسي آخر يصل الحدود العراقية (منطقة الرويشد) مع الحدود السعودية (منطقة العمري)، هذا بالإضافة إلى الطرق الواقعة ضمن حدود أمانة عمان الكبرى والبلديات الأخرى والتي لا تقل أطوالها عن 5000 كم تقريباً، موزعة بين طرق رئيسية وفرعية.

وفي العقود الماضية، نُفذت كميات كبيرة من أعمال الطرق في معظم مناطق المملكة لمواجهة الزيادة الكبيرة في أعداد السكان والحركة الاقتصادية المتنامية، وصُرفت مليارات الدنانير لإنشاء شبكة طرق معبّدة لا بأس بها، لكن كثير منها غير ضروري ويخدم مناطق نائية وغير منتجة، وكان الأجدر عمل طرق ترابية وزراعية بتكاليف أقل لهذه المناطق.

وبسبب الزيادة الكبيرة في فتح الطرق وتعبيدها، ارتفعت تكاليف الصيانة لشبكة الطرق المتنامية في مناطق المملكة جميعها نتيجة إنهاكها وعدم توفر الموارد للقيام بالصيانة اللازمة للحفاظ عليها من التدهور بحسب الأصول والممارسات الفضلى في أعمال الصيانة في الوقت المناسب. كما إن الخلطات الإسفلتية في الماضي كانت تعتمد على مادة الحجر الجيري (limestone) الضعيفة، ما كان يستلزم صيانة دورية ومكلفة لهذه الطرق. غير أن أمانة عمان الكبرى ووزارة الأشغال العامة باشرا في الفترة الماضية باستعمال مادة البازلت الأقوى بالرغم من الارتفاع الطفيف في التكلفة، علماً أن مادة البازلت متوفرة بكميات كبيرة في الأردن، وتعتبر أكثر استدامة، كما يمكن تدويرها وإعادة استخدامها بسبب صلابتها ومواصفاتها العالية.

تقسم الطرق في الأردن من حيث مسؤولية التنفيذ والإدامة والصيانة إلى قسمين:

1. الطرق التي تقع تحت مسؤولية وزارة الأشغال العامة والإسكان

تتولى وزارة الأشغال العامة والإسكان مسؤولية التخطيط طويل الأمد وقصير الأمد لشبكات الطرق في الأردن، بينما تتولى البلديات مسؤولية تخطيط هذه الشبكات داخل حدودها. أما الطرق التي تقع تحت مسؤولية الوزارة، فهي شبكة الطرق النافذة التي تصل بين البلديات والمحافظات والقرى أو التي تمر خلالها، بالإضافة إلى الطرق الثانوية والزراعية الواقعة خارج حدود البلديات، والتي تقوم الوزارة بالعمليات الخاصة بهذه الطرق جميعها من حيث الاستملاك والتخطيط والتنفيذ بعناصرها كاملة وبصيانتها، وهي واحدة من أهم مسؤوليات الوزارة التي يشير هدفها الإستراتيجي الأول في خطتها الإستراتيجية 2013 - 2016 إلى

«توفير طرق آمنة ذات مردود اقتصادي وتنموي». وتشير الأهداف المرحلية الخاصة بهذا الهدف إلى تنفيذ شبكة الطرق الرئيسية والثانوية والقروية والزراعية بالمملكة وتأهيلها وصيانتها وإدامتها لربط المحافظات والمراكز الحدودية والمناطق التنموية والقرى والتجمعات السكانية، وخدمة مواقع الإنتاج لتساهم في تحقيق التنمية، وكذلك بهدف توفير معايير السلامة المرورية على الطرق، واستكمال برنامج إنشاء شبكة الطرق، وتشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال تنفيذ المشاريع المختلفة. لقد جاءت هذه الأهداف في الخطة السابقة لأربعة أعوام مناسبة وتحقق الأهداف الاستراتيجية لوزارة الأشغال العامة والإسكان في تطوير البنية التحتية في مجال الطرق، إلا أنها أهداف عامة غير قابلة للقياس تصلح لكل زمان ومكان، ولم يرافقها خطة تنفيذية ومؤشرات يمكن من خلالها قياس الأداء ومدى التقدم في تحقيق الأهداف الرئيسية والمرحلية، رغم أن هناك خططاً سنوية تقوم بإعدادها الوزارة ترافق الموازنات السنوية إلا أنها غير معلنة، ولا يتم ربطها بالخطة الاستراتيجية للوزارة لتحقيق مقاييس الأداء وتقييم الإنجاز.

أما بخصوص الخطة الخمسية الأخيرة 2017-2021، فقد ورد في الأهداف الاستراتيجية للوزارة الهدفين الخاصين بالطرق: وهما: الأول، «شبكة طرق رئيسية وممرات تنموية آمنة في أنحاء المملكة جميعها ذات مردود اقتصادي وتنموي»، والهدف الثاني، «شبكة طرق قروية وزراعية متكاملة وآمنة من شأنها المساهمة في تحقيق التطور». ووضع مؤشراً أداء للهدف الأول، يتعلقان بنسبة تقليل عدد الحوادث الناتجة عن عيوب الطرق، ونسبة رضا المواطنين ومؤشراً أداء للهدف الثاني، يتعلقان بزيادة أطوال الطرق المنجزة بالاعتماد على معايير فنية معتمدة، وزيادة إنشاء الطرق والتقاطعات في أنحاء المملكة جميعها لكل محافظة؛ من الواضح أن هذه الأهداف قابلة للقياس، إلا أنها لا تغطي أعمال الوزارة جميعها في مجال الطرق. كما إنه لم تُحدد مستهدفات لها، ومن غير الواضح ما إذا تم قياسها قبل تنفيذ الخطة، وبعد مرور العام الأول (2017) على التنفيذ. ويبين الجدول رقم (1) أن أطوال الطرق في المملكة تبلغ حوالي 7299 كم، وذلك بحسب إحصاءات وزارة الأشغال العامة والإسكان لعام 2013 (المتوفر).

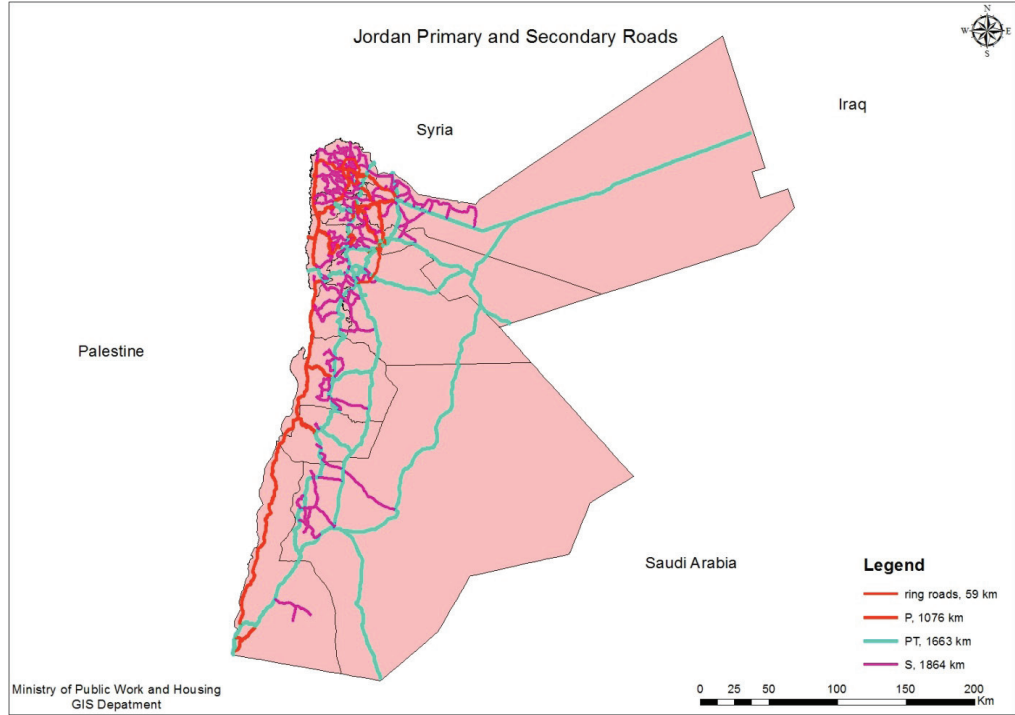
الجدول رقم (1) : أطوال الطرق في المملكة بحسب النوع والمحافظة

السنة المحافظة	طرق رئيسية (كم)			طرق ثانوية (كم)			طرق قروية (كم)			المجموع عام 2013
	2013	2012	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011	
عمّان	260	260	277	191	193	203	530	537	564	1044
إربد	162	162	162	356	377	377	326	326	329	868
المفرق	450	450	450	295	295	295	333	335	335	1080
البلقاء	137	137	137	143	143	143	282	282	287	567
الزرقاء	249	249	249	98	98	98	121	124	129	476
الكرك	298	298	298	162	164	164	234	234	234	696
الطفيلة	153	153	161	23	23	31	44	44	44	236
معان	522	522	522	227	227	227	44	44	44	793
مادبا	51	51	52	99	106	106	230	232	234	392
جرش	83	83	83	89	94	94	237	239	241	418
عجلون	56	56	56	105	105	105	132	132	132	293
العقبة	297	297	307	44	51	51	78	78	78	436
المجموع	2,718	2,718	2,754	1,832	1,876	1,894	2,591	2,607	2,651	7,299

المصدر: وزارة الأشغال العامة والإسكان، 2013.

هذا، وقد وصلت أطوال الطرق التي تقع تحت مسؤولية وزارة الأشغال العامة عام 2017 إلى حوالي 7900 كم، وتحتاج صيانتها الدورية إلى مبالغ كبيرة، وما يتم رصده في الموازنة لا يتجاوز 10 - 20% من هذه المبالغ سنوياً ضمن قائمة المشاريع الرأسمالية، ناهيك عن التراكم في احتياجات الصيانة في السنوات المتعاقبة السابقة، علماً أن التأخر في أعمال الصيانة يؤدي إلى مضاعفة تكاليف الصيانة لمرات عديدة، وقد يؤدي إلى إعادة إنشاء الشارع بالكامل بسبب تراكم الأضرار في طبقاته السفلية وعدم كفاية صيانة الطبقات العلوية كما هي العادة، وهذا ما حصل في الطريق الصحراوية الذي يربط عمّان بالعقبة مروراً بمدن الجنوب، حيث تجاوزت التكلفة عشرة أضعاف تكاليف الصيانة رغم أن جزءاً من هذه التكاليف سيكون لتغطية تكاليف تحسينات الطريق وتوسعتها.

الشكل رقم (3) : شبكة الطرق، الأردن. سنة الأساس (2010)



ومن الجدير بالذكر أنه نظراً لعدم توفر نظام آخر لنقل البضائع داخل المملكة سوى الطرق البرية، فإن ذلك يشكل عبئاً إضافياً على شبكة الطرق القائمة، ما يتسبب بأضرار تشكل بمجملها خطراً كبيراً على السلامة المرورية في الطرق، علماً أن الوضع سيتفاقم مع النمو الاقتصادي الذي تشهده المملكة، إذ لا بد هنا من الاتجاه إلى بعض الحلول، أهمها وجود خطط صيانة مستمرة، علمية ومدروسة للحفاظ على شبكة طرق آمنة، بالإضافة إلى تطوير بدائل لنقل البضائع داخل الأردن مثل استخدام سكة حديد العقبة لنقل البضائع.

ولدى متابعة أعمال الطرق في المملكة عامة، يمكن للمختصين ملاحظة تراجع مستوى تنفيذ الطبقات الأخيرة من جسم الطريق في العقود الأخيرة رغم التطور التكنولوجي في هذا المجال، وتراجع حسن أداء المقاولين المحليين العاملين في هذا المجال، وبخاصة في الطبقات الإسفلتية من حيث استوائية سطح الطريق، ومواقع الاتصال الطولية والعرضية (اللاحامات)، وظهور التشققات السريعة. ومن الملاحظ أنه قد تم تجنب هذه الظاهرة في أجزاء الممر التنموي في شرق عمان.

أما بخصوص صيانة الطرق، فإن الوزارة تولي هذا الجانب اهتماماً كبيراً لإيمانها العميق أن صيانة الطرق والمحافظة عليها لا تقل أهمية عن تنفيذها بهدف المحافظة على مستوى

خدمة الطرق وتأمين السلامة لمستخدميه، إلا أن الوزارة تعطي أولوية لتلبية الاحتياجات والمطالبات المتكررة من المواطنين بأعمال فتح الطرق وتعبيدها في ظل محدودية التمويل، ويكون ذلك على حساب أعمال الصيانة التي لا تتم المطالبة بها من المواطنين إلا بعد حصول أضرار جسيمة في جسم الطريق تؤدي إلى صعوبة السير عليها، وتصل إلى حالة يصعب صيانتها بالطرق العادية البسيطة.

وما تقوم به الوزارة حالياً في مجال صيانة الطرق بعد مرور فترة زمنية من عمر الطريق، هو معاينتها من خلال الكشف الميداني من مختصين، وطرح عطاءات صيانة دورية بحسب الحاجة، ونوع الصيانة المطلوبة، وتوفير المخصصات.

إن الأسلوب العلمي لأعمال الصيانة يتمثل في تحديد احتياجات شبكات الطرق من خلال مسح شامل يحدد أوضاع طبقات الرصف الإسفلتية، ويوضح مستويات الأضرار ومدى انتشارها باستخدام أجهزة حديثة وإعداد خطط سنوية لأعمال الصيانة، وذلك بالاستفادة من التقنيات الحديثة والأساليب المتطورة للتعرف على مشاكل الطرق وتقييم تأثيرها على كل طريق ومستخدميهما وتحديد مستوى الصيانة سواء كانت صيانة عادية تحتاج إلى أعمال بسيطة لضمان مستوى جيد من الخدمة التي تكفل السلامة والأمان لمستخدمي الطريق ولتجنب مزيد من الأضرار.

ويشمل هذا النوع من الصيانة عناصر الطريق كافة، بالإضافة إلى جسم الطريق، مثل خطوط تصريف الأمطار والجسور والأنفاق وأكتاف وإشارات مرورية ودهان الطريق، وكذلك نظافة الطريق وإزالة العوائق منها أو الصيانة الوقائية التي تعمل على إطالة عمر الطريق من خلال إضافة طبقة إسفلتية أو استبدال الطبقة الموجودة وعمل صيانة متكاملة أو إعادة إنشاء أجزاء من الطريق وعناصرها الأخرى. ومن الوسائل الحديثة التي يتم استخدامها لأغراض صيانة الطرق، نظام التصوير الرقمي المتحرك للطرق، والذي يهدف إلى توفير البيانات الخاصة بعناصر الطرق غير الرصفية، كاللوحات الإرشادية، والخطوط المرورية، وعلامات الطرق وتقييمها، وتحديد العناصر التي تحتاج إلى صيانة، ويتم تحديث قاعدة البيانات الخاصة بها في الوزارة.

2. الطرق الواقعة ضمن حدود أمانة عمان الكبرى والبلديات الأخرى

هي الطرق الرئيسية والفرعية الواقعة ضمن حدود أمانة عمان الكبرى والبلديات وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة والمجالس القروية، وتقع مسؤولية تنفيذ هذه الطرق عليها ابتداء من الاستملاك إلى التخطيط والتنفيذ بكامل عناصرها وكذلك صيانتها.

وتقوم البلديات بتنفيذ أعمال الطرق من مواردها الخاصة وبحسب توفرها. ومن الملاحظ أن معظم البلديات ليس لديها خطط إستراتيجية معلنة لقياس أدائها ومدى التزامها في تقديم الخدمات المطلوبة لمواطنيها، وتقوم بالتالي بتنفيذ الطرق ضمن حدودها بحسب توفر المخصصات ودون تخطيط مسبق يعتمد على سياسات واضحة ومدرسة ضمن شمولية تحدد توجهات النمو العمراني في البلدية.

إن التشتت العمراني (urban sprawl)، وخاصة في مدن المحافظات الكبرى يعتبر سبباً رئيسياً في الإنفاق غير المدروس والهدر في شبكة الطرق المحيطة بالمدن الرئيسية (suburban) الذي يستنزف مواردها بشكل كبير واضطرارها لفتح طرق لخدمة تجمعات سكانية قليلة، وقد تكون هذه المناطق خارج حدود التنظيم أحياناً، بالإضافة إلى غياب مخططات شمولية مكتملة للمدن كان يمكن أن تحد من التوسع العشوائي لهذه المدن التي اعتمدت في دراسات التخطيطية وتصنيف الأراضي على استعمالات الأراضي (zoning) بدلاً من مخططات متكاملة تدرس البعد الإنساني والاجتماعي والخدمي والبيئي للمدن، ودون توفر خطط معلنة لعدة سنوات تحدد الطرق المنوي فتحها وتعبيدها.

بخلاف معظم البلديات الأخرى، فإن أمانة عمان الكبرى تقوم بإعداد إستراتيجية دورية كان آخرها إستراتيجية أمانة عمان الكبرى 2015-2017 المكونة من سبعة محاور رئيسية، وجاءت «البنية التحتية والأشغال» في المحور الإستراتيجي الثالث، وأحد الأهداف الإستراتيجية ضمن هذا المحور، والتي تنص على «شبكة طرق ونقل فعالة وكفؤة وأمنة وفق أفضل الممارسات الدولية». ويشتمل هذا الهدف على إنشاء الطرق وإدامتها بما فيها الجسور والأنفاق والقنوات، وكذلك الأرصفة والأعمال التكميلية. وقد وضعت عشرة مؤشرات أداء لقياس مدى تحقيق هذا الهدف، ويقع الجزء الأكبر منها في إطار الأعمال الروتينية السنوية لأمانة عمان، وتم تحقيق معظمها كلياً أو جزئياً. كما شملت الإستراتيجية مشاريع نوعية تساهم في تحقيق هذا الهدف، منها إنشاء نفق التاج، وهو وصلة مرورية مهمة يصل وسط مدينة عمان (مجمع رغدان) بضواحيها الشرقية والجنوبية من خلال شارع اليرموك باتجاه شارع الحزام الدائري، وهو استثمارية لشارع الأردن الذي يصل شمال المملكة بوسطها وله أثر كبير في تسهيل حركة المرور وسط المدينة، إلا أنه لم يتم تنفيذ هذا المشروع المهم بسبب عدم توفر الموارد المالية اللازمة رغم أنه قد تم الإعلان عنه كأحد مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص.

وكما هي الحال في وزارة الأشغال العامة، فإن أعمال صيانة الطرق خصوصاً الوقائية منها غير منتظمة، وتأتي بحسب المشاهدات الشخصية وتقدير المختصين من دون استعمال الوسائل العلمية الحديثة في رصد حالة الطريق وتقدير أهميتها وإعداد البرامج الدورية للصيانة

بحسب الأولويات. وتكون أعمال هذا النوع من الصيانة بحسب توفر المخصصات، وهي على الأغلب غير كافية، ما أدى إلى تردي حالة الطرق وتراكم الاحتياجات إلى الصيانة. ومما زاد الوضع سوءاً، هو كثرة أعمال الحفر في الطرق من قبل المؤسسات الخدمية المعنية بتقديم خدمات تزويد المباني بمياه الشرب والصرف الصحي والتزويد بالكهرباء والاتصالات من جهات متعددة، وغياب التنسيق في ما بينها وبين البلديات لوضع أهداف مشتركة، وعلى صعيد تنظيم عمليات تقديم الخدمات ومواءمة الموازنات بين الدوائر والمؤسسات المعنية، كما هي الحال في معظم مدن العالم، وكما هو الحال في مدينة العقبة، حيث يتم إنشاء كامل خدمات البنية التحتية في المناطق التي يتم تطويرها بشكل متكامل، وخدمة قطع الأراضي الخالية تجنباً لحفر الشارع بعد إنشائه مستقبلاً، حيث يخسر الشارع في حال حفره أكثر من 50% من عمره التشغيلي حتى في الحالات التي يتم فيها إعادة الأوضاع بشكل جيد والالتزام بالمواصفات، وهذا قليلاً ما يحدث.

كما أدى قدم شبكات خطوط المياه والحاجة إلى استبدالها، وعدم توفر شبكة صرف صحي في معظم المناطق إلى الحاجة إلى حفر الطرق، ما أدى إلى تفاقم المشكلة والحاجة إلى مخصصات مضاعفة لتحسين شبكات الطرق في المدن، والارتقاء بها إلى مستوى مناسب يليق بالمدن والقرى.

ولعل من الظواهر الملاحظة في العاصمة عمان والمدن الأخرى، أن عدداً كبيراً من الطرق الرئيسية والفرعية منها، تم إنشاؤها على مراحل، ودون الالتزام بالمعايير والمواصفات الهندسية من التصميم والتنفيذ، حيث أنها لم تنشأ وفق مخططات ودراسات هندسية، إنما جاءت لتقديم خدمات مستعجلة فرضت على المدن لأسباب مختلفة أو لخدمة أبنية قائمة فرضت نفسها، وأصبحت واقعاً يجب التعامل معه، وأنشئت خدمات البنية التحتية بحسب الوضع القائم لهذه الطرق، ومنها تصريف مياه الأمطار، ما أدى إلى فوضى في خطوط هذه الخدمات وعدم توزيعها في جسم الشارع بحسب الأصول الهندسية. وهذا واضح في الكثير من الطرق، ويؤثر على مستوى خدمتها بشكل كبير.

وبسبب محدودية الموارد الفنية والمالية، يجب التركيز على الشراكة الحقيقية بين القطاع الخاص والعام ليس فقط من خلال قيام الشركات بإنشاء الطرق وتعبيدها من خلال عطاءات من جهات مختلفة، إنما الشركة الحقيقية من خلال إنشاء مسارات بديلة متكاملة من طرق وجسور وأنفاق من قبل الشركات الخاصة بالشراكة مع الجهات الحكومية صاحبة الاختصاص، كما هي الحال في دول العالم جميعها لتقديم خدمات التنقل من خلال هذه المسارات مقابل دفع أجرة رمزية مقابل هذه الخدمات.

ونظراً للدور المهم الذي تلعبه شبكة الطرق في تطوير نوعية الحياة الاجتماعية والاقتصادية

تقرير حالة البلاد: البنية التحتية والإسكان

للمواطن، فإن من المهم لمؤسسات الدولة كافة التعاون في هذا المجال، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص والمشاركة المجتمعية، خاصة في مجال التشريعات وسيادة القانون، وتطبيق معايير السلامة المرورية على الطرق، ورفع مستوى الوعي العام بهذا الخصوص، حيث أن تدني مستوى السلامة العامة وما يتبعه من حوادث الطرق يتسبب بتكاليف مادية ومعنوية مباشرة على الأطراف كافة.

ويشير التقرير العالمي عن حالة السلامة على الطرق 2015، إلى أن مستوى السلامة المرورية يصل إلى معدل خمسة من أصل 10 نقاط، ويعزى ذلك لعدة عوامل، أهمها عدم تطبيق القوانين المتعلقة بالسلامة المرورية وعدم كفاية اللافتات المرورية، والنقص الكبير في علامات الطريق (Road Marking) وحالة الطرق الفنية. ويبين الجدول رقم (2) أن نسبة الوفيات في الأردن من أعلى نسب الوفيات عالمياً مقارنة بدول متقدمة مختارة وبعض الدول في المنطقة.

الجدول رقم (2) : نسب الوفيات عالمياً على الطرق (دول مختارة)

الدولة	عدد الوفيات لكل مائة ألف نسمة سنوياً
المملكة المتحدة	2.9
ألمانيا	4.3
اليابان	4.7
فرنسا	5.1
كندا	6
البحرين	8
الولايات المتحدة الأمريكية	10.6
الإمارات العربية المتحدة	10.9
مصر	12.8
قطر	15.2
الكويت	18.7
العراق	20.2
اليمن	21.5
لبنان	22.6
إيران	23.2
الأردن	26.3
المملكة العربية السعودية	27.4
ليبيا	73.4

المصدر: نشرة منظمة الصحة العالمية، 2015.

ت. النقل البري

يعد قطاع النقل من أكثر القطاعات حيوية في الأردن، ويقوم بدور رئيسي في دفع عجلة الاقتصاد والتنمية. وقد قامت الحكومة الأردنية بالاستثمار في قطاع النقل خلال العقود الماضية من أجل تنمية مقومات القطاع وتطويرها من خلال تطوير الطرق البرية التي تعتبر أساس النقل البري على المستوى الوطني، وتحسين النقل الحضري في المدن وبين المحافظات من خلال تحسين الخدمات اللوجستية المرافقة.

وزارة النقل هي الجهة المسؤولة عن أنواع النقل جميعها في المملكة، وهي المسؤولة عن التنسيق بين الجهات التي تدير عمليات النقل جميعها، وعن وضع السياسات الخاصة بهذا القطاع وتكاملها ومتابعة تنفيذها. ولتحقيق ذلك، قامت وزارة النقل بإطلاق الإستراتيجية الوطنية طويلة المدى في نيسان عام 2014، وهي خطة متكاملة ترافقها خطة تنفيذية لخمس سنوات (2014-2017)، وذلك لمواجهة التحديات المتزايدة بسبب الطلب على نقل البضائع والركاب بوتيرة عالية ناتجة عن النمو السكاني والاقتصادي الذي يتركز في المناطق الحضرية في وسط المملكة وشمالها وجنوبها، ما يتطلب تدخلاً سريعاً لمعالجة التشوهات التي نتجت عن عدم مواكبة خدمات النقل البري لهذه التحديات، وأن التأخير في معالجة هذه التحديات سيؤدي إلى تفاقم الآثار السلبية الاقتصادية وعدم القدرة على تلبية احتياجات المجتمع. يعتمد الاقتصاد الأردني على النقل البري في مجال نقل البضائع على الطرق، وذلك لعدم توفر البدائل، حيث يملك الأردن خط سكة حديد تاريخية غير مستغلة في نقل البضائع عدا الجزء الجنوبي من الخط الذي تم تحديثه لربط مناجم الفوسفات بميناء العقبة، بخلاف ذلك لا يوجد أي نظام آخر لنقل البضائع عدا الطرق، ما شكل ضغطاً إضافياً عليها وتدهور حالتها إلى حد خطير في بعض المناطق وتدني السلامة، بالإضافة إلى الآثار السلبية الخطيرة على البيئة الناتجة عن استخدام الشاحنات في النقل خصوصاً القديم منها بسبب انبعاثات الغازات الدفينة والضوضاء الناتجة عنها.

وكما هي الحال في نقل البضائع، يتم الاعتماد أيضاً على شبكات الطرق في نقل الركاب، ولا يوجد بدائل أخرى. وتعتبر المركبات الخاصة أهم وسيلة نقل ركاب في الأردن خصوصاً في العاصمة عمان، حيث يعتمد أكثر من ثلث عدد السكان على السيارات الخاصة التي تستنفذ ما يزيد على ثلث دخل الأسرة الأردنية. ولا تزيد حصة النقل العام من عدد الرحلات في المناطق الحضرية عن 14%، وهي من أدنى النسب العالمية. كذلك لا تزيد نسبة الرحلات مشياً على الأقدام على 25% من عدد الرحلات، وهي من النسب المتدنية جداً عالمياً أيضاً، وذلك بسبب عدم توفر ممرات مشاة مناسبة، وبسبب غياب ثقافة السير على الأقدام لدى المجتمع الأردني.

تتولى مؤسسات عامة وخاصة عدة مسؤولية إدارة وسائل النقل بحسب المساحة الجغرافية ونوعية الوسيلة المستخدمة، فعلى سبيل المثال تتولى أمانة عمان مسؤولية إدارة وسائل النقل العام داخل حدود مدينة عمان، بينما تتولى هيئة تنظيم قطاع النقل البري المركبات التي ترتبط مع المحافظات الأخرى، وتتولى هيئة تنظيم قطاع النقل البري مسؤولية وضع أسس الأجور على مستوى المملكة.

تُعدّ شبكة الطرق كافية بشكل عام لتغطية الطلب الحالي على نقل الركاب، حيث لا توجد مناطق أزمت حقيقتية مزمنة، إلا أن غياب منظومة نقل عام عصرية متكاملة ومنظمة ومرغوبة اجتماعياً وعدم اعتماد أساليب حديثة كفؤة في عمليات إدارة المرور وسلوكات سائقي السيارات تحد من هذه الإمكانيات، حيث أنه بالرغم من كفاية البنية التحتية للطرق إلا أن جزءاً كبيراً من الازدحامات المرورية القائمة داخل المناطق الحضرية ناتجة عن السلوك العام للأفراد.

كذلك فإن عدم تطبيق القوانين بكفاءة، أدى إلى تضاعف السلوكات السلبية على الطرقات، الأمر الذي يؤثر على السلامة العامة للسائقين والمشاة على حد سواء، ويؤدي إلى تراجع كفاءة الطرق وزيادة تكاليف التنقل على المواطن. هذا بالإضافة إلى أن اعتماد الحكومات السابقة على استيراد كميات كبيرة من المركبات بأصنافها كافة لجني عوائد رسوم جمركية، أدى إلى زيادة كبيرة في أعدادها، وبالتالي الحاجة إلى إنشاء المزيد من الطرق والأنفاق والجسور كعلاج مؤقت للازدياد المضطرد في عدد المركبات. وهناك مؤشرات إحصائية تشير إلى أن الأردن كان المستورد الأكبر عالمياً من السيارات الكورية المستعملة والردئية، ما شكل أعباء مالية على صيانة المركبات وعدم توفر متطلبات السلامة العامة.

ث. الجهات المسؤولة عن النقل البري

هناك جهات عدة مسؤولة عن النقل البري، وهي:

- وزارة النقل.
- وزارة الأشغال العامة والإسكان.
- وزارة الداخلية.
- هيئة تنظيم قطاع النقل.
- أمانة عمان الكبرى والبلديات الأخرى.
- شركة خط الحديد الحجازي.
- مؤسسة سكة حديد العقبة.

ج. المحاور الرئيسية للخطة الإستراتيجية الوطنية الخاصة بالنقل البري

- استكمال البنية التحتية والاستغلال الأمثل لشبكات النقل الحالية.
- اتباع نهج النقل متعدد الوسائط وتحقيق التكامل بين أنماط النقل المختلفة.
- تعزيز مساهمة القطاع الخاص في قطاع النقل من خلال زيادة الاستثمارات في قطاع النقل.
- التأكيد على البعد الإقليمي من خلال جعل الأردن مركزاً محورياً للنقل.
- وضع إستراتيجيات تحفز الاستثمار لتطوير القطاع من خلال تسهيل النقل والتجارة.
- حماية البيئة وتعزيز السلامة والحد من الآثار السلبية الناجمة عن القطاع من خلال التحول إلى أنماط النقل المستدامة.
- التركيز على تلبية احتياجات المواطنين من خلال زيادة تنافسية القطاع، وتطوير منظومة النقل العام، وتحفيز استخدام وسائل النقل الجماعي.

كما أُعدّ ملخص يوضح مجموع الموارد المالية اللازمة لتنفيذ هذه الخطة على المدى القصير حتى عام 2018، وعلى المتوسط عام 2024، وعلى المدى الطويل عام 2030، والتي شملت على المدى القصير تنفيذ خطة الطرق بمبلغ 490.1 مليون دينار، والسكك الحديدية بمبلغ 90 مليون دينار، والنقل العام بمبلغ 106.1 مليون دينار. ولدى الرجوع إلى المبالغ المرصودة ضمن الموازنة العامة حتى عام 2018، يتبين أن ما تم رصده أو صرفه حتى تاريخه لا يتعدى سوى نسب بسيطة من هذه المبالغ، فمثلاً في مجال السكك الحديدية، فإن ما تم رصده خلال الأعوام 2015، و2016، و2017، و2018، كان 12، و3.9، و6.9، و4.0 ملايين دينار على التوالي، أي ما مجموعه 26.8 مليون دينار، وهو لا يزيد على 30% من المبالغ المقررة. وهذا ينطبق أيضاً على المبالغ المرصودة للنقل العام، حيث بلغت للأعوام نفسها لتغطية مشروع الباص السريع التردد بين عمان والزرقاء، بالإضافة إلى مشاريع البنية التحتية للنقل العام 1.0، و3.8، و4.8، و23.9، أي ما مجموعه 33.5 مليون دينار، وهو لا يتجاوز 32% من المبالغ المقررة بحسب الخطة الإستراتيجية.

إن عدم توفر الموارد اللازمة لتطوير النقل البري يعد العقبة الأساسية في هذا القطاع، ويشمل ذلك الموارد المالية بالإضافة إلى الموارد البشرية، حيث أن الخبرات المتراكمة المحلية في قطاع النقل، تعد محدودة خصوصاً في القطاع الحكومي.

بالإضافة إلى الخطة الإستراتيجية الوطنية بعيدة المدى وما تضمنته من خطة تنفيذية قصيرة المدى، تقوم وزارة النقل بإصدار خطط إستراتيجية دورية تصب أهدافها في الأهداف

الإستراتيجية لهذه الخطة، غير أن ماهية العلاقة بين هذه الإستراتيجيات غير واضحة. ورغم أنه قد اعتمدت الخطة الوطنية كأحد مدخلات خطة الوزارة الإستراتيجية السابقة للفترة 2015-2017، إلا أنه لم تُربط الأهداف الإستراتيجية لهذه الخطة بأهداف الخطة الوطنية بشكل واضح.

لقد تضمنت الخطة الإستراتيجية السابقة لوزارة النقل للفترة 2015 - 2018 خمسة أهداف إستراتيجية، هي:

• تطوير منظومة النقل العام، ووضع أربعة مؤشرات لقياس مدى تحقيق هذا الهدف، هي:

- نسبة مساهمة قطاع النقل في الناتج المحلي الإجمالي.
 - ترتيب الأردن في تقرير التنافسية العالمي من مؤشر الأداء اللوجستي.
 - نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الإستراتيجية التي تهدف إلى تطوير منظومة النقل.
 - نسبة تحقيق المديریات والوحدات لأهدافها المرتبطة بالهدف الإستراتيجي.
- وبمراجعة هذه المؤشرات، نجد أنها غير كافية لقياس مدى تحقيق الهدف الإستراتيجي أو المساهمة في تحقيقه بشكل غير مباشر في معظم الأحيان. كما إن تطور معظم المستهدفات غير إيجابي، بالإضافة إلى كونها غير طموحة ولم يتم تحقيقها.

• تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ووضع ثلاثة مؤشرات لها، هي:

- عدد مشاريع الشراكة.
 - نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الإستراتيجية.
 - نسبة تحقيق المديریات والوحدات لأهدافها المرتبطة بالهدف الإستراتيجي.
- لم يتم تحقيق المؤشر الأول بخصوص الشراكة مع القطاع الخاص. ومن غير الواضح في الخطة كيف تم تحقيق المؤشرين الثاني والثالث، وما هو نوع الشراكات التي تؤدي إلى تحقيق الهدف.

• تسهيل منظومة النقل والتجارة، ووضع ثلاثة مؤشرات لهذا الهدف، هي:

- عدد مذكرات التفاهم بين الأطراف صاحبة العلاقة.
- نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الإستراتيجية التي تهدف إلى تسهيل منظومة النقل والتجارة.
- نسبة تحقيق المديریات والوحدات لأهدافها المرتبطة بالهدف الإستراتيجي.

تم تحقيق المؤشر الأول مضاعفاً، بينما من غير الواضح نوع البرامج والمبادرات التي أدت إلى تحقيق المؤشر الثاني. أما الهدف الثالث فيتعلق بالإدارات الأخرى ومن غير الواضح آلية تحقيقه.

• **المساهمة في تخفيف الآثار البيئية السلبية، ووضع مؤشران لهذا الهدف، هما:**

- نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن إستراتيجية النقل الوطنية طويلة المدى التي تهدف لتحسين نوعية البيئة.

- نسبة تحقيق المديریات والوحدات لأهدافها المرتبطة بالهدف الإستراتيجي.

المؤشر الأول تم ربطه بالخطة الإستراتيجية الوطنية طويلة الأمد، ومن غير الواضح البرامج والمبادرات في الإستراتيجية التي ساهمت في تحقيقه، في حين يتعلق المؤشر الثاني بالإدارات الأخرى أيضاً، ولم يتم تحقيق المستهدفات في كلا المؤشرين.

• **رفع الأداء المؤسسي، ووضع أربعة مؤشرات لهذا الهدف، هي:**

- نسبة رضا الموظفين.

- نسبة رضا شركاء الوزارة.

- نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الإستراتيجية التي تهدف إلى رفع الأداء المؤسسي.

- نسبة تحقيق المديریات والوحدات لأهدافها المرتبطة بالهدف الإستراتيجي.

يرتبط هذا الهدف بالموارد البشرية للوزارة والشركاء وكذلك بالخطة الإستراتيجية الوطنية طويلة المدى، وتم تحقيق المؤشرين الأول والثاني فقط.

قامت الوزارة بعمل مراجعة للخطة، وبيّنت ما تم إنجازه ومدى تحقيق المؤشرات الموضوعة لكل هدف. كما قامت بإدراج البرامج والمشاريع الواردة في خطتها الإستراتيجية، وفي ما يلي أهم البنود التي لها علاقة بالنقل البري:

- إعداد إستراتيجية النقل طويلة المدى المرحلة الثانية / نُفذت بالكامل.

- دراسة ربط ميناء الماضونة البري مع سكة الحديد / أنجز 10% من الدراسة المستهدفة.

- دراسة الجدوى الاقتصادية لمشروع الميناء البري- عمان- الماضونة / أنجزت الدراسة.

- دراسة النقل والحركة اليومية للأفراد / أُغيت الدراسة.

- إنشاء شبكة السكك الحديدية الوطنية / لم يُحقّق أي إنجاز في هذا الهدف.

- إنشاء وصلة سكة حديد مناجم الرشيدية / ألغي هذا المشروع.

- مشروع إدارة وتتبع المركبات الحكومية، المرحلة الاولى / أنجز هذا المشروع.
- مشروع الربط للنقل العام بين مدينتي عمان والزرقاء- حافلات التردد السريع، لم يتم إنجاز سوى 1.4% من أصل المستهدف 40%.
- مشروع بنك معلومات قطاع النقل الأردني- منحة / أنجز المشروع بالكامل.
- مشروع تطوير بنك معلومات النقل وصيانتها وإدامته / لم يُحقّق أي إنجاز به.
- وقد تم ادراج المشاريع والمبادرات الخاصة بالإدارات التابعة للوزارة، وأهمها هيئة تنظيم النقل البري:
- تنفيذ مخرجات دراسة المخطط الشمولي للمملكة / لم يُحقّق أي إنجاز.
- إعداد دراسة تقييم خدمات النقل العام / أنجزت الدراسة بالكامل.
- نسبة الإنجاز في المشروع (مراكز الانطلاق والوصول) / أنجز 90% من المشروع.
- نسبة الإنجاز في المشروع (توفير مواقف تحميل وتنزيل) / أنجز 68% من المشروع.
- دراسة احتياجات خدمة نقل طلاب المدارس الحكومية / دراسات النقل الجماعي / أنجز 30% من أصل 50%.
- مشروع مبيت الشاحنات في الرمثا / أنجز 10% من المشروع.
- تحديث أسطول حافلات النقل العام لتتوافق مع التنفيذ التدريجي لمستويات الشبكة الهرمية / أنجز كاملاً.
- مؤشرات القياس:
- حجم الإنفاق على دعم أجور نقل الطلبة في الجامعات الرسمية / أنجز 23% من أصل المستهدف البالغ 46%.
- إعادة تأهيل غرفة المراقبة ونظام كاميرات المراقبة في مراكز الانطلاق والوصول / لم يُحقّق أي إنجاز.
- تطوير وتشغيل المنظومة الإلكترونية لإدارة وثيقة النقل (بضائع) / أنجز 20% من هذا الهدف تقريباً.
- مشروع تطوير البنية التحتية لنظام المعلومات الجيومكانية للنقل البري لمحافظة مادبا والزرقاء وإربد والمفرق / أنجز 50% من المشروع المستهدف.

- إطلاق الدراسة الاستشارية المتعلقة بأنظمة النقل الذكية، وإعداد الشروط المرجعية ووثائق العطاء لتنفيذ المشروع / أنجزت الدراسة المطلوبة.

ح. تخطيط النقل والتنقل

تتولى وزارة النقل تطوير السياسات العامة للنقل في الأردن، حيث أصدرت وثيقة السياسات العامة لقطاع النقل الأردني التي يمكن اعتبارها مرجعية للمؤسسات المعنية بالتخطيط لقطاع النقل كافة عن طريق توفير منهجية ومعلومات تشكل أساساً لتحديد أهداف الخطة الوطنية في هذا القطاع.

وقد اشتملت هذه الوثيقة على مجموعة من المبادئ التي يجب أخذها بعين الاعتبار في تخطيط النقل والتنقل كما يلي:

- استكمال البنية الأساسية للشبكات الحالية والاستغلال الأمثل لمرافق النقل وتطبيق نظام النقل متعدد الوسائط ليساهم في تعزيز التنافسية وتسهيل النقل والتجارة.
 - تعزيز دور القطاع الخاص في قطاع النقل، حيث تحتاج مشاريع النقل الكبرى والبنية التحتية الأساسية إلى استثمارات ودعم من الحكومة بشكل مباشر أو من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
 - وضع إستراتيجيات تحفز الاستثمارات لتطوير القطاع، وذلك لغايات تحفيز النمو الاقتصادي والذي يتحقق بوجود نظام نقل فعال وكفؤ.
 - التأكيد على البعد الإقليمي والاستفادة من الموقع الجغرافي للأردن واستثماره بالشكل الأمثل.
 - تعزيز سلامة النقل وحماية البيئة والحد من الآثار السلبية الناتجة عن قطاع النقل بحيث يساهم نظام النقل بالتنمية المستدامة.
 - تأمين نقل آمن وبتكلفة مقبولة لغايات تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية بحيث تكون خدمات النقل متاحة لشرائح المجتمع كافة بعض النظر عن الوضع الاجتماعي والاقتصادي والأصل والجنس والموقع الجغرافي.
- كما ركزت خطة التحفيز الاقتصادي الأردني للأعوام 2018 - 2022 في مجال النقل على أهمية توفير وتطوير خدمات نقل نوعية وأمنة يكون لها أثر إيجابي على المواطن، وتحافظ على السلامة والبيئة، وتقدم خدمات النقل اللازمة لقطاعات الاقتصاد الوطني بأقل تكلفة وأكثر كفاءة ممكنة من خلال 14 مشروعاً، إما بتمويل حكومي أو عن طريق استثمار القطاع الخاص.

خ. مواقف السيارات

إن عدم توفر نظام نقل وتنقل آمن وحديث، وعدم كفايته في المناطق الحضرية خاصة في مدينة عمّان والبلديات الكبرى، والذي يمثل أكبر التحديات البيئية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجه المؤسسات والأفراد، أدى إلى اعتماد السكان على استخدام السيارات الخاصة، ما تسبب في تفاقم مشكلة الازدحامات المرورية، وارتفاع الطلب على مواقف السيارات، خاصة التي تعاني المدن من نقص واضح في أعدادها، وعدم استغلال المنشأ منها كمواقف سيارات خلافاً للقوانين والأنظمة المعتمدة خصوصاً في المراكز الحضرية التجارية.

وهناك غياب للتنظيم المدروس للمناطق الحضرية وعلى الأخص التجارية منها، والذي لم يأخذ بعين الاعتبار الزيادة السكانية وارتفاع نسبة السيارات الخاصة لا سيما في العاصمة عمّان والمدن الكبرى بالرغم من اشتراط نظام الأبنية والتنظيم للمدن والقرى- وزارة البلديات، ونظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمّان اللذين ينصان بشكل واضح على ضرورة توفير العدد اللازم من مواقف السيارات ضمن حدود العقار، لفئات البناء العام والخاص ومتعدد الاستعمال جميعها، إلا أن النظام كان يجيز عدم تأمين مواقف واستيفاء رسوم بدل مواقف، الأمر الذي تسبب في تفاقم المشكلة، إلا أنه أُجريت لاحقاً عدة تعديلات على هذه الأنظمة كان آخرها نظام الأبنية وتنظيم المدن والقرى رقم (136) لسنة 2016، ونظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمّان رقم (28) لسنة 2018، حيث تم وضع اشتراطات قاسية وغرامات مرتفعة لضمان تأمين أعداد إضافية من مواقف السيارات إلا في حالات محدودة ناتجة عن طبيعة الأرض وبالحد الأدنى.

وللتغلب على ظاهرة الأعداد الكبيرة من السيارات الخاصة التي يحتاجها المواطن في تنقلاته اليومية لعدم توفر البدائل، فإن على البلديات وأمانة عمّان الكبرى تحفيز القطاع الخاص على إنشاء مواقف عامة خصوصاً في المناطق التجارية المزدهرة.

د. مجمعات النقل العام

بحسب إحصاءات هيئة تنظيم قطاع النقل البري، يوجد في الأردن 28 مركز انطلاق ووصول، أربعة منها في محافظة العاصمة وثلاثة في كل من محافظة الزرقاء والبلقاء وإربد والكرك، واثنان في كل من محافظة مادبا والمفرق ومعان والطفيلة والعقبة، وواحد في كل من محافظة جرش وعجلون. وتتولى هيئة تنظيم قطاع النقل البري إدارة هذه المراكز في المحافظات، ويجري العمل بحسب خطة الهيئة على إعادة تأهيل 10 مراكز، وذلك لتوفير الخدمات الأساسية في معظم مراكز الانطلاق والوصول، مثل: الإنارة، المقاعد، الوحدات الصحية، المظلات والشواخص التي تبين أسماء الخطوط، لوحات المعلومات الإرشادية، وتنظيم دخول

وسائط النقل وخروجها وحركتها، وتنظيم البسطات داخل المجمعات، والتي تعيق حركة الركاب ووسائط النقل. علماً أنه لا يوجد نظام واضح لإدارة هذه المجمعات. كما لا تتوفر أي معلومات داخل هذه المجمعات حول الخطوط المتوفرة ومساراتها والأجور لكل خط.

ذ. النقل والتنقل في أمانة عمان الكبرى وسلطة منطقة العقبة والبلديات

طوّرت أمانة عمان الكبرى خطة شمولية للنقل والتنقل عام 2010 (TMMP) بعد أن انتقلت إليها المهام ضمن حدود المدينة بموجب القانون المؤقت رقم (51) لعام 2007، والذي أصبحت أمانة عمان بموجبه مسؤولة عن تخطيط وتنظيم عمليات النقل العام الداخلية ومرافقه ووسائله ضمن حدودها، والإشراف عليها، وتلبية الطلب على خدمة النقل العام الداخلي وتوفيرها بالمستوى اللائق، والتكلفة الملائمة، وتحديد المواصفات ووضع الشروط اللازمة لوسائط النقل العام المستخدمة داخل مناطق الأمانة للمحافظة على البيئة والسلامة العامة وفقاً لأحكام هذا القانون.

الأهداف الرئيسية لخطة النقل والتنقل:

- تحسين التنقل العام للأشخاص والبضائع.
- تحسين السلامة لمستخدمي النقل العام جميعهم، وتعزيز مسارات المشاة.
- تخفيض الاعتماد على السيارات الخاصة، وتشجيع وسائل النقل المتعدد.
- تعزيز وصول المواطنين إلى البضائع والخدمات عن طريق مواصلات عامة شاملة وقليلة التكلفة.
- تخفيف آثار الازدحامات المرورية في شبكات الطرق للمواطنين والزوار والأعمال.
- تخفيض استهلاك الطاقة والانبعاثات الملوثة للبيئة، المصاحبة لها والناجمة عن النقل وآثار التزود بالطاقة على الاقتصاد.
- ضمان أن يلعب النقل دوراً إيجابياً في تحقيق نمو اقتصادي مستمر ومستدام لأمانة عمان الكبرى.
- تحسين نوعية الحياة ضمن حدود أمانة عمان الكبرى.
- بناءً على مخرجات الخطة الاستراتيجية تمت المباشرة بالدراسات اللازمة لتطوير نظام الباص السريع من ضمن خطة شاملة للنقل والمرور في أمانة عمان الكبرى، وتم تحديد ثلاثة

خطوط رئيسية كمشروع رياضي على ثلاثة محاور رئيسية بطول 32 كم. كما تمت المباشرة بأعمال الدراسة لإنشاء خطوط المترو على ثلاثة مسارات رئيسية مقترحة. وقد تبين نتيجة هذه الدراسة أن أحد الخطوط فقط ذو جدوى بطول 10 كم تقريباً، وأن التكاليف المقدرة مرتفعة جداً مقارنة مع نظام الباص السريع.

بعد انتهاء الدراسات اللازمة لمسارات الباص السريع، وإعداد المخططات الأولية، وتقسيم المشروع إلى 13 حزمة لأغراض التنفيذ، بُشر بتنفيذ الحزمة الأولى في حزيران 2010 لمقاطع من مسارات الباص أمام الجامعة الأردنية تم إنجازها عام 2011. ثم طُرحت الحزمة الثانية للجزء الواقع من الدوار الخامس حتى رأس العين في وسط المدينة، وأوقفت الحكومة المشروع في آذار 2011 لأسباب مختلفة، وأعادت دراسته، علماً أنه كان من المقرر الانتهاء من المشروع كاملاً عام 2013. وأعيد العمل في المشروع منذ بداية عام 2016، ومن المتوقع الانتهاء منه عام 2020.

وتقوم أمانة عمان حالياً بدراسة تنفيذ خط مترو رئيسي لخدمة مدينة عمان مع شركات متخصصة في هذا المجال على طريقة التصميم والبناء والتشغيل والنقل (DBOT) بحيث يتم تمويله من الشركة واستثماره لمدة محددة وذلك لارتفاع التكلفة، وعدم قدرة الأمانة على توفير التمويل اللازم.

وبالإضافة إلى خطتها بتوفير نقل عام منتظم، قامت الأمانة بدعم النقل العام من خلال المساهمة بشركة المتكاملة للنقل المتعدد، إلا أنها تعثرت، ولم تحقق الأهداف المنشودة. كما قامت الأمانة بشراء 100 حافلة جديدة لتكون نواة لشركة نقل تملكها هي، ويتم تشغيلها من خلال القطاع الخاص، وذلك لتحسين خدمات النقل في المدينة.

صدرت الخطة الاستراتيجية لأمانة عمان للنقل والتنقل (TMMP) عام 2010، بناء على معلومات وإحصاءات جمعت قبل ذلك بعدة سنوات، وبسبب زيادة عدد السكان الكبيرة، والتوسع الأفقي في المدينة أصبحت هذه الخطة بحاجة إلى تحديث وتطوير لتراعي المتغيرات الكبيرة التي طرأت على مدخلاتها.

وصدر قانون تنظيم نقل الركاب الجديد في نيسان 2017 لينظم عمليات النقل، ومن أهم ما جاء فيه إنشاء صندوق دعم نقل الركاب، والهدف منه تمويل تطوير مرافق النقل والخدمات والاستثمار فيها، وكذلك توفير المنح والقروض لدعم المرخص لهم في مجال النقل. ومن أهم مصادر هذا الصندوق ما تخصصه الحكومة لخدمة هذا القطاع، بالإضافة إلى الرسوم والبدلات والغرامات المستوفاة من القطاع وبدلات الاستثمار، بالإضافة إلى اقتطاع عشرين فلساً عن كل لتر بنزين وسولار من قيمة ما تستورده أو تنتجه مصفاة البترول الأردنية، إلا أن هذا الصندوق المهم لقطاع النقل لم يتم العمل به.

وبالإضافة إلى أمانة عمان الكبرى، فإن سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، تقوم بإدارة عمليات النقل ووضع الخطط الخاصة به ومتابعة تنفيذها، وتقديم خدمات النقل العام من خلال شركات متخصصة، وإنشاء البنية التحتية اللازمة لخدمة قطاع النقل ضمن حدودها.

أما بخصوص البلديات، فقد نص قانون النقل العام على إمكانية تفويض هيئة تنظيم قطاع النقل البري صلاحياتها إلى البلديات والسلطات المحلية بحيث تكون قادرة على تنظيم عمليات النقل العام وإدارتها داخل حدودها، كما هي الحال في أمانة عمان الكبرى وسلطة العقبة، إلا أن البلديات بوضعها الحالي غير قادرة على ذلك لعدم توفر الإمكانيات الفنية والمالية لذلك، وعليه يجب على البلديات الكبرى المباشرة بإيجاد نواة لإدارة عمليات النقل العام وتطويرها لتصبح قادرة على تنظيم النقل العام، وهي صاحبة الولاية على الطرق والبنية التحتية ضمن حدودها، وبالتالي الأقرب إلى المواطنين والأكثر قدرة على تقدير احتياجاتهم.

ر. السكك الحديدية

بدأ النقل بالسكك الحديدية في الأردن في مطلع القرن العشرين، عندما قامت الدولة العثمانية بإنشاء خط حديد الحجاز بين عامي 1900 و1908، وكان غرض الدولة العثمانية من إنشاء ذلك الخط تسهيل وصول الحجاج لتأدية فريضة الحج إلى مكة المكرمة، إضافة إلى المساهمة في بسط سيطرة العثمانيين على ولايات الإمبراطورية العثمانية في الشام والحجاز. وبعد الثورة العربية الكبرى، تعرضت أجزاء من ذلك الخط في منطقة جنوب الأردن إلى أضرار تعذر ترميمها.

1 - الخط الحجازي (حالياً)

بلغ طول الخط الحجازي داخل الأراضي الأردنية 451.5 كم، ويمتد من منطقة الحدود الأردنية- السورية في منطقة جابر في الشمال حتى مركز حدود المدورة بين الأردن- السعودية جنوباً. ويوجد عدة محطات للقطار، من بينها محطات عمان والمفرق والزرقاء ومعان وغيرها. ويستخدم القطار لنقل البضائع كالإسمنت والسيارات ونقل المشتقات النفطية. وتنظم مؤسسة الخط الحديدي الحجازي الأردني رحلات منتظمة أسبوعياً وفي العطل الرسمية للراغبين إلى محطة الجيزة القريبة من مطار الملكة علياء، وإلى محطة القصر- أم الحيران بالقرب من مؤسسة الإذاعة والتلفزيون، وإلى كل من الزرقاء والمفرق.

وقبل الأزمة السورية في بداية العام 2011، كانت المؤسسة تنظم رحلات قطار ركاب بواقع رحلة يومياً من عمّان إلى دمشق، كما كان يشغل عدة قطارات شحن بضائع بين الأردن وسوريا.

2 - سكة حديد العقبة

أنشأت الجهات المختصة في المملكة الخط الحديدي الذي يربط مناطق تعدين الفوسفات في جنوب المملكة بميناء العقبة، حيث بدأ العمل بتقوية جزء الخط الحديدي الحجازي من مناجم الحسا حتى محطة بطن الغول، وإنشاء خط جديد من بطن الغول حتى ميناء العقبة في تشرين الثاني عام 1972 وافتتح رسمياً بتاريخ 14/11/1975. وأسندت إدارة هذا الخط إلى مؤسسة مستقلة أطلق عليها اسم «مؤسسة سكة حديد العقبة». وفي عام 1982، تم ربط مناجم الفوسفات في وادي الأبيض بالخط الحديدي عند تفرع الحسا وبطول 22 كم، ليصبح الطول الإجمالي للخط 293.341 كم. وقد بلغ مجموع الأطنان التي تم تحميلها خلال عام 2017 بحسب أرقام مؤسسة سكة حديد العقبة حوالي 1.5 مليون طن.

ز. تصريف مياه الأمطار

شبكات تصريف مياه الأمطار هي الشبكات التي يتم إنشاؤها للتحكم في المياه الناجمة عن هطول الأمطار أو ذوبان الثلوج، حيث يتم توجيه المياه السطحية التي لا تتخلل إلى باطن الأرض إلى شبكات تحت منسوب الشارع ليتم الاستفادة منها في تعبئة السدود أو خزانات تجمع مياه الأمطار أو بما يُعرف بالحصاد المائي. ونظراً لشح المياه في الأردن، فإن هذه المياه السطحية تعتبر مورداً مهماً لمعادلة الطلب على المياه الناتج عن الزيادة السكانية المضطردة خاصة في السنوات الأخيرة، إلا أن مياه الأمطار تعتبر من أكبر التحديات من حيث أن حجم المياه السطحية وكثافتها قد تتسبب بالفيضانات، وقد تشكل ملوثات محتملة تصيب المصادر المائية. ومن متابعة التغيرات المناخية التي تشهدها المملكة، فقد تعرضت بعض المدن إلى الفيضانات التي أدت إلى العديد من الخسائر المادية، بالإضافة إلى الخسائر البشرية، ويعزى ذلك إلى قدم هذه الشبكات وتهالكها أو عدم كفاءتها.

إن التوسع السريع والعشوائي في المدن والقرى والأرياف الأردنية الناتج عن الهجرات القسرية، وزيادة النمو السكاني، وانعدام الاستعداد الفني والإداري لهذا التوسع، نجم عنه إرباك شديد في إنشاء هذه الشبكات. ففي عمّان مثلاً، نجد بعض الممارسات الخاطئة من المواطنين مثل تصريف مياه الأمطار في المباني من خلال شبكات الصرف الصحي، ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تدفقات مياه أمطار كبيرة ومؤذية داخل المباني أو في الطرق، واختلاط

مياه الأمطار التي تتدفق إلى السدود بمياه المجاري، ما يؤدي إلى تلوثها، وكذلك زيادة كبيرة في كميات مياه المجاري الموجهة إلى محطات التنقية وارتفاع تكلفة التخلص منها. كما إن الرواسب الترابية الناتجة من القطع الخالية والمنتشرة داخل المدن، ومن المباني تحت الإنشاء تتسبب في كثير من الأحوال باغلاق المناهل وعبّارات الطرق.

وتتولى كل من وزارة الأشغال العامة والإسكان، وأمانة عمّان الكبرى والبلديات، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية مسؤولية إنشاء شبكات تصريف مياه الأمطار في المناطق الواقعة ضمن اختصاصها.

وبالرغم من أهمية إنشاء شبكات تصريف مياه الأمطار، إلا أن الخطط والاستراتيجيات العائدة للمؤسسات ذات العلاقة، تفتقر بشكل كبير إلى تخطيط سليم ومنظم لتطوير هذه الشبكات. كما لا تحتوي غالبية هذه الاستراتيجيات على خطط لتطوير شبكات تصريف مياه الأمطار باستثناء بعض أعمال الصيانة الدورية، وإنشاء عبّارات جديدة بحسب الحاجة.

وتمثّل الفيضانات السطحية في مدينة عمّان تحدياً متكرراً؛ ففي الخامس من تشرين الثاني 2015، تسبب هطول أمطار شديدة الغزارة لمدة 30 دقيقة في حدوث فيضانات شديدة في المدينة، تسببت بخسائر في الأرواح وأضرار بالممتلكات والشوارع والبنية التحتية، ومحاصرة العديد من الأشخاص في سياراتهم ومنازلهم. لذا فإن تصميم شبكة تصريف مياه الأمطار وإدارتها بشكل فعال، يُعدّ إحدى أولويات مدينة عمّان. ويتطلب نظام تصريف مياه الأمطار الحالي في عمّان، تحسينات شاملة، تشمل: تعديل القوانين خاصة تلك المتعلقة بأسس ملكية قيعان الأودية، التخطيط طويل الأمد، تطوير المرافق القائمة، رفع القدرات الفنية، وتعديل المواصفات وأعمال الصيانة. كما تقوم أمانة عمّان الكبرى بتنفيذ شبكات تصريف مياه الأمطار من عبارات صندوقية وأنبوبية ضمن خطة أمانة عمّان الاستراتيجية لرفع كفاءة الشبكات القائمة وإنشاء خطوط جديدة في مواقع تم رصدها شهدت في المواسم المطرية تجمعات للمياه وبتكلفة حوالي 10 ملايين دينار سنوياً.

وتقوم أمانة عمّان الكبرى والبلديات الأخرى، بإنشاء معظم شبكات تصريف مياه الأمطار دون وجود مخططات شمولية لربط شبكات التصريف والخطوط الرئيسية جميعها في المدن، ويتم ذلك من خلال معاينة المواقع ومراقبتها في الموسم المطري وتقدير أحجام القنوات اللازمة دون أسس علمية لتقدير كميات الأمطار الحالية والمستقبلية لفترة عمر المشروع، لهذا الغرض قامت أمانة عمّان من خلال إستراتيجية منعة المدينة بوضع هدف إستراتيجي لتطوير مخطط شمولي لتصريف مياه الأمطار في عمّان باعتبارها إحدى القضايا الرئيسية الملحة، ويجب أن يتم ذلك في البلديات الأخرى أيضاً.

س. المنشآت والمرافق الإدارية والخدماتية

تتولى وزارة الأشغال العامة والإسكان مسؤولية إنشاء المباني الحكومية العامة في المحافظات، في ما تتولى البلديات وأمانة عمان الكبرى مسؤولية إنشاء المباني الخدمية التابعة لهذه المؤسسات. وتعود ملكية حوالي 65% من المباني المستخدمة للحكومة الأردنية.

ش. الحدائق والمتنزهات والفراغات العامة

تقطن الغالبية العظمى من سكان المدن الكبرى في شقق سكنية، ما يتطلب من إدارات هذه المدن التركيز على إنشاء الحدائق الكبرى والفراغات الحضرية.

ويعد إنشاء الحدائق والمتنزهات والفراغات العامة، أحد أهم معايير تخطيط المدينة الناجحة، وتعتبر رئة المدينة ومتنفساً لسكانها من صخب الحياة خصوصاً في المدن الكبرى التي يقطن الغالبية العظمى من سكانها في شقق سكنية مكتظة. وقد أولت القطاعات المحلية والوطنية كافة أهمية وأولوية كبيرة لإنشاء الحدائق والفراغات العامة في المدن، فعلى سبيل المثال قامت أمانة عمان على امتداد السنوات السابقة بإنشاء ما يزيد على 141 حديقة، وأكثر من خمسة متنزهات عامة، وذلك لتوفير مكان لسكانها وزوارها لممارسة النشاطات الترفيهية والاجتماعية والرياضية مع الحفاظ على بيئة صحية وسليمة، ورغم ذلك فإن المناطق الحضرية في الأردن تعاني من نقص كبير في المناطق الخضراء والفراغات العامة بحسب المعايير الدولية ومتطلبات منظمة الصحة العالمية التي تشير إلى ضرورة توفير ما مساحته 9 م² للفرد الواحد من سكان المناطق الحضرية على الأقل، في حين أن ما يتوفر في العاصمة عمان مثلاً لا يزيد على ثلث ما هو مطلوب.

يجب على البلديات كافة باختلاف أحجامها وموازنتها الاتجاه نحو تخضير المدن، وذلك للحد من ظاهرة التصحر والجوانب السلبية المرافقة لها، وذلك من خلال استغلال الأراضي المملوكة لها أو زراعة جوانب الطرق أو من خلال زراعة قطع الأراضي الصغيرة التي تملكها على شكل حدائق صغيرة (Pocket Gardens) لخدمة الأحياء المختلفة ولتجميل المدينة من خلال زيادة الرقعة الخضراء والمحافظة عليها ومتابعة صيانتها، حيث أن 90% من مساحة المملكة مهددة بالتصحر وذلك بحسب تقرير حالة البيئة في الأردن لعام 2016، الصادر عن وزارة البيئة، هذا بالإضافة إلى معاناة الأردن من تدهور الأراضي نتيجة للعديد من الضغوط على موارده الأرضية كانهباص الأمطار، وتكرار فترات الجفاف.

وبالرغم من هذه المخاطر ومن الدور الكبير الذي تلعبه الفراغات والحدائق العامة في تحسين نوعية حياة المواطن وجذب المستثمرين والسياح، إلا أن عدداً قليلاً جداً من الإستراتيجيات

الوطنية قد تطرقت إلى هذه الموضوع، حيث تم التركيز على استغلال الأراضي الزراعية بهدف تحقيق الأمن الغذائي وتحسين البيئة ومكافحة التصحر دون ذكر الحدائق والمنتزهات العامة كمنتفض حضري للسكان.

ص. التكاليف الحالية لإدارة قطاع البنية التحتية وصيانته وتشغيله
خصصت الموازنة العامة للأردن لسنة 2018 ما قيمته حوالي 420 مليون دينار للوزارات التي تتولى مسؤولية قطاع البنية التحتية الأردنية موزعة كما يلي:

الجدول رقم (3): المبالغ المخصصة لقطاع البنية التحتية في عدة وزارات في موازنة 2019

الوزارة	المبلغ المخصص (دينار)
وزارة الشؤون البلدية	178,200,000
وزارة الأشغال العامة والإسكان	90,808,000
وزارة المياه والري	45,643,000
وزارة النقل	53,897,000
وزارة الطاقة والثروة المعدنية	51,030,000
المجموع	419,578,000

المصدر: قانون الموازنة العامة لسنة 2018.

أما موازنة أمانة عمان الكبرى لعام 2018 فقد بلغت 498 مليون دينار، تم تخصيص ما يقارب 60% منها للمشاريع الرأسمالية التي تشمل: المشاريع الإنمائية، الاستثمارات، المشاريع الممولة، وتسديد القروض، بالإضافة إلى تقديم خدمات البنى التحتية والمشاريع البيئية.

ض. التوصيات

من خلال استعراض قطاع البنية التحتية، يتبين أن المشكلة الرئيسية التي يواجهها هذا القطاع هي توفر المخصصات المالية، بالإضافة إلى أمور فنية وإدارية أخرى، ومنها تحديد الأولويات والالتزام بالخطط التي يتم إعدادها، ويمكن تلخيص التوصيات كما يلي:

- إعداد خطط إستراتيجية لمشاريع البنى التحتية قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى بالتنسيق بين الدوائر والمؤسسات المختلفة في القطاعات جميعها وبمشاركة القطاع

الخاص، وربطها بخطط تنفيذية ومالية، والالتزام بتنفيذها ومراجعتها دورياً وتقييم الإنجاز في كل مرحلة.

- إعداد خطة لأعمال صيانة المنشآت جميعها التابعة للجهات الحكومية وعلى الأخص خطة لصيانة الطرق بعد تقييمها وتحديد الأولويات.
- التنسيق بين الجهات جميعها التي تقوم بتنفيذ أعمال البنية التحتية، وعلى الأخص داخل المدن والقرى لتجنب تكرار الأعمال وحفر الشوارع المنجزة حديثاً، ويفضل أن يتم ذلك من خلال نظام محوسب يوضح أولويات العمل وآلية التنسيق بين الدوائر والمؤسسات المختلفة.
- التركيز على تنفيذ الأعمال بحسب الأصول الفنية والهندسية، وتطبيق المواصفات، وتحسين نوعية المنتج الهندسي من حيث الدقة والالتقان بحسب المعايير الدولية.
- إعداد مخططات شمولية لتصريف مياه الأمطار وعلى الأخص للتجمعات الحضرية، وتنفيذها على مراحل بحسب الأولويات، وكذلك إعداد خطة لمواجهة مخاطر الفيضانات لكل تجمع.
- إعداد خطط تنفيذية لقطاع النقل وربطها مالياً وضرورة وضعها في سلم الأولويات عند إعداد الموازنات المختلفة لدور هذا القطاع المهم في تحقيق التنمية الذي لم يحدث عليه أي تطوير خلال العقود الماضية.
- توفير وتدريب وتأهيل الكوادر الفنية القادرة على تخطيط وتطوير النقل العام.
- إيجاد حلول مرورية، وتطبيق أنظمة المرور الذكية، وتطبيق نظام السير لتخفيض الازدحامات المرورية والآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المصاحبة لها.
- تطبيق مفاهيم الأبنية الخضراء في الأعمال جميعها، وتطبيق مبادئ وأهداف التنمية المستدامة.
- التركيز على زيادة الفراغات العامة، وزيادة الرقعة الخضراء، وإعداد خطط سنوية لزيادتها للوصول إلى المعدلات الدولية المطلوبة.

ط. الجهات المسؤولة عن أعمال البنية التحتية :

- وزارة الأشغال العامة والإسكان.
- وزارة الشؤون البلدية.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
- وزارة النقل.
- مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري.
- إدارة ترخيص السائقين والمركبات.
- أمانة عمان الكبرى.
- البلديات.
- سلطة إقليم العقبة.

ظ. التشريعات التي تحكم قطاع البنية التحتية

- نظام الأبنية الحكومية وتعديلاته رقم (64) لسنة 2007.
- قانون البناء الوطني رقم (7) لسنة 1993.
- قانون الاستملاك وتعديلاته رقم (12) لسنة 1987.
- نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1986.
- نظام الطرق النافذة رقم (82) لسنة 2001.
- قانون الطرق رقم (24) لسنة 1986.
- قانون نقابة المهندسين وتعديلاته رقم (15) لسنة 1972.
- قانون نقابة مقاولي الإنشاءات الأردنيين رقم (13) لسنة 1987.
- نظام الأشغال الحكومية رقم (73) لسنة 1986.
- نظام تنظيم وإدارة وزارة الأشغال العامة والإسكان رقم (55) لسنة 1996.
- نظام رسوم الإعلانات على الطرق رقم (75) لسنة 2002.
- نظام الأبعاد القصوى والأوزان الإجمالية وقوة المحرك للمركبات رقم (42) لسنة 2002.

- الكودات في مراحل التصميم والتنفيذ والإشراف والصيانة والتشغيل على السلامة العامة.
- التعليمات الخاصة بمنح تصاريح البنى التحتية لوزارة الأشغال العامة والإسكان، البلديات، أمانة عمان الكبرى، وسلطة إقليم العقبة.
- عقد المقاولات الموحد بإصداراته جميعها (فيديك).
- قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015.
- نظام خدمة اصطافاف المركبات رقم (28) لسنة 2017.
- نظام اللوازم والأشغال لأمانة عمان الكبرى رقم (153) لسنة 2016.
- نظام الأرصفة في أمانة عمان الكبرى رقم (152) لسنة 2016.
- نظام تسمية الشوارع والمباني وترقيمها في أمانة عمان الكبرى رقم (149) لسنة 2016.
- نظام الشوارع والطرق وصيانتها ضمن حدود أمانة عمان الكبرى رقم (144) لسنة 2016.
- نظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمان رقم (67) لسنة 1979.
- قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966.

ثانياً: الإسكان

يُعد الإسكان من القطاعات المهمة في الأردن، فهو أحد أعمدة الاقتصاد الوطني باعتباره محركاً رئيسياً لقطاع الإنشاءات والمقاولات، وهو يعزز استقرار الفرد والمجتمع، ويساهم في الارتقاء بالمستوى المعيشي. أحدث اللجوء القصري جراء الأزمة العراقية لعام 2003 والسورية عام 2012، تغيرات اجتماعية واقتصادية أثرت في سوق الإسكان وخدمات البنية التحتية، ما وضع القطاع في مواجهة تحديات كبيرة مثل: ارتفاع تكاليف المساكن، ضعف القدرة المالية للمواطنين، الفجوة بين العرض والطلب الإسكاني، صعوبة شروط الإقراض السكني، ضعف استدامة برامج دعم التمويل الإسكاني، ونقص المعروض من قطع الأراضي السكنية الصغيرة.

وقد ساهم ارتفاع الطلب على الوحدات السكنية وزيادة أسعار المواد الإنشائية في زيادة أسعار بيع الشقق السكنية بشكل كبير، كما ارتفعت بالتالي قيمة إيجارات الشقق السكنية، وأدى هذا الارتفاع إلى عدم تمكن العديد من المواطنين في الحدود الدنيا من الدخل المتوسط في الحصول على مسكن بأسعار مناسبة، حيث تشير تقديرات المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري إلى أن الحاجة السنوية لتملك الوحدات السكنية تبلغ حوالي 33 ألف وحدة قبل اللجوء السوري، وقد اختلت هذه المعادلة بعد اللجوء السوري، وازدادت أعداد المساكن المطلوبة بحوالي 60 ألف مسكن.

يتم توفير السكن في الأردن من خلال ثلاث جهات رئيسية، هي:

- المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري.
- المستثمرون في قطاع الإسكان / قطاع خاص.
- البناء الشخصي الخاص / قطاع خاص.

وقد بلغت مساهمة القطاع الخاص في الإنتاج 99% لعام 2017.

أ. المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري

تُعد المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري الجهة الرئيسية المنظمة للإسكان في الدولة الأردنية، وهي التي تحدد سياسات الإسكان، وترعى قطاع الإسكان، وهي المسؤولة عن تحقيق الأهداف الوطنية من خلال توفير السكن المناسب، ورعاية القطاع، وتوفير السكن المناسب خصوصاً لذوي الدخل المحدود في المجتمع الأردني. كما تساهم المؤسسة في دعم الاقتصاد الأردني وتنمية المناطق التي تستهدفها مشاريعها، ويتم ذلك من خلال تنفيذ خططها الاستراتيجية التي كان آخرها الخطة الاستراتيجية والبرنامج التنفيذي للفترة 2016-2019.

تهدف السياسة العامة للمؤسسة إلى الآتي:

- توفير السكن المناسب لذوي الدخل المتوسط والمتدني من خلال إنشاء تجمعات سكنية متكاملة، ومن خلال توفير قطع أراضٍ مخدمومة بمساحات مناسبة وأسعار متاحة للضمان المستهدفة من المجتمع، وذلك من مخزونها من قطع الأراضي التي فُوضت إلى المؤسسة من أراضي الخزينة، أو قطع الأراضي التي قامت المؤسسة بشرائها سابقاً بأسعار مقبولة.
- المساهمة في رفد الاقتصاد الأردني، وتنشيط الاستثمار في قطاع الإسكان، وتحقيق

الاكتفاء الذاتي للمؤسسة.

- وضع التشريعات الناضجة للقطاع بما فيها عملية التمويل، والعمل كمرجعية استشارية في هذا المجال على المستوى المحلي والإقليمي.
- توجيه القطاع الخاص للمساهمة في تلبية الاحتياجات السكنية وتسهيل الإجراءات وتبسيطها وإزالة المعوقات التي قد تعترضه.
- رفع كفاءة المؤسسة الإدارية والمالية والتركيز على التميز والإبداع.
- تحقيق رضا قطاع واسع من متلقي الخدمة في المجتمع الأردني.

المهام الرئيسية للمؤسسة.

- تقديم التوصيات لمجلس الوزراء حول السياسات العامة للإسكان وعلاقتها بالتنظيم والبيئة.
- متابعة تطبيق الإستراتيجية الوطنية للإسكان وإعداد أي تشريعات ضرورية لتنفيذها.
- إجراء الدراسات والبحوث ضمن الوحدات التنموية الإقليمية لإنشاء أحياء جديدة في مناطق التوسع السكني داخل حدود البلديات ومناطق التنظيم وخارجها وإنشاء مناطق جديدة للتجمعات السكانية.
- القيام بالدراسات السكانية والاجتماعية والاقتصادية والصحية والبيئية ذات العلاقة بالإسكان والتطوير الحضري لغايات تحديد الحاجة السكنية، وتوفير الخدمات الضرورية في المناطق المكتظة بالسكان، والعمل على إزالة مظاهر التخلف والبناء العشوائي ومساعدة ساكنيها على توفير السكن المناسب لهم.
- تشجيع الحرف الصناعية الصغيرة وبرامج التدريب المهني في المناطق التي تقام بها مشاريع المؤسسة وتطويرها.
- العمل على توفير قروض للمستفيدين من مشاريع الإسكان والتطوير الحضري، وذلك بالتعاون مع الجهات الممولة المعنية.
- إقامة مشاريع استثمارية مباشرة أو إبرام عقود استثمار مع مستثمرين من القطاع الخاص بما يتفق مع أهداف المؤسسة.

ب. التحديات التي تواجه قطاع الإسكان

- ارتفاع تكاليف توفير المساكن وضعف القدرة الشرائية لدى المواطنين.
- نقص المعروض من قطع الأراضي السكنية صغيرة المساحة في المناطق الحضرية.

- الفجوة بين العرض والطلب الإسكاني في ما يخص مساحات الوحدات السكنية وأسعارها.
- التشتت العمراني الذي يؤدي إلى عدم كفاءة البنية التحتية والتوسع على حساب الأراضي الزراعية.
- صعوبة شروط وضمانات الإقراض السكني وضعف استدامة برامج دعم التمويل الإسكاني.
- قدم الإستراتيجية الوطنية للإسكان التي أقرت عام 1989 حيث أصبحت لا تواكب المتغيرات الأخيرة.
- الزيادة الطبيعية في عدد السكان، والتزايد الناجم عن الهجرات القسرية الناتجة عن اللجوء بسبب الظروف الإقليمية في دول الجوار، وأيضاً الوافدين وعودة المغتربين.
- الفقر والزيادة الكبيرة في عدد السكان، ما يؤدي إلى سوء في استعمال الأراضي، وتشكيل بؤر سكنية تعاني من نقص الخدمات الأساسية، وظهور السكن العشوائي والاعتداء على أراضي الخزينة.
- انخفاض معدلات النمو الاقتصادي، ما يؤثر على مستوى المعيشة وارتفاع مستويات الفقر.

ت. الخطة الإستراتيجية والبرنامج التنفيذي للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري 2016-2019

تم تطوير خطة إستراتيجية مدتها أربعة سنوات وبوشر بتطبيقها اعتباراً من عام 2016. كما رُوجعت الخطة بحسب ما هو مقرر عام 2017، وحُدِّدت ثلاثة أهداف رئيسية و11 هدفاً تشغيلياً، كما وُضعت مؤشرات أداء لقياس مدى تحقيق الأهداف، ومستهدفات لكل مؤشر.

الأهداف الإستراتيجية :

- المساهمة في تمكين ذوي الدخل المتدني والمتوسط من الوصول إلى السكن اللائق في مناطق المملكة كافة، ووُضعت أهداف تشغيلية، هي:
- تسويق مشاريع المؤسسة المنجزة، وحُدِّد مؤشراً أداء لهذا الهدف: الأول هو عدد الأسر المستفيدة من قطع الأراضي المخدمية، ورغم أن المستهدف لم يكن طموحاً، فلم يتجاوز معدل تحقيق هذه المؤشر 20% للسنوات جميعها. أما المؤشر الثاني فهو قياس عدد الأسر

المستفيدة من الوحدات السكنية، وقد تم تحقيق معدل أعلى من المستهدف عام 2015، بينما لم يتم قياسه عام 2016، وأنجز أقل من 5% منه عام 2017.

- إنتاج قطع أراضٍ مخدومة وشقق سكنية تناسب الأسر المستهدفة، وحُدِّدت ثلاثة مؤشرات لهذا الهدف: الأول هو عدد الشقق والوحدات السكنية المنتجة / قرية الملاحه، ولم يتحقق أي إنجاز في هذا المؤشر. المؤشر الثاني هو عدد الوحدات السكنية المنتجة سنوياً، وتحقق أقل من 50% عام 2016، لكن لم يتحقق أي إنجاز عام 2017. المؤشر الثالث هو عدد قطع الأراضي المنتجة، وأنجز أقل من 65% من المستهدف فقط عام 2017.
- تطوير المناطق العشوائية متدنية الخدمات بحسب الطلب، ووضع مؤشر واحد لقياس هذا الهدف هو عدد الأسر المستفيدة من المشاريع، ولم يتحقق أي إنجاز في هذا الهدف.
- إيجاد مخزون إستراتيجي من الأراضي بمؤشر واحد هو قيمة المبالغ المخصصة لشراء الأراضي، ولم يتحقق أي إنجاز عام 2016، وتحقق أقل من 25% من المستهدف عام 2017 رغم أن المبالغ المخصصة ضئيلة جداً مقارنة مع أسعار الأراضي، وقد يكون هذا هو السبب وراء عدم تحقيق المستهدف.
- دراسة الاحتياجات السكنية للمجتمع المحلي، ولم تُنجز أي دراسة في هذا المجال.
- المساهمة في تنظيم فعالية قطاع الإسكان وتعزيزها لرفد الاقتصاد الوطني عبر الاستثمار الإسكاني. وقد وضعت أهداف تشغيلية لهذا الهدف الإستراتيجي إلا أنه لم يتبين ما إذا قيسَت المؤشرات الخاصة بها. ووضع لهذا الهدف مؤشران: الأول، نسبة مساهمة القطاع الخاص المنظم في تلبية الحاجة السكنية، وتحققت المستهدفات لهذا المؤشر؛ والمؤشر الثاني، نسبة زيادة الإنفاق على المشاريع الاستثمارية التجارية، وتحققت المستهدفات في هذا المؤشر أيضاً.
- تعزيز الكفاءة والأداء المؤسسي وتطويرهما. وكما في الهدف السابق، وضعت أهداف تشغيلية لهذا الهدف الإستراتيجي إلا أنه لم يتبين ما إذا قيسَت المؤشرات الخاصة بها. وما تم قياسه في هذا الهدف هو أربعة مؤشرات: الأول، درجة رضا متلقي الخدمة، وتحققت المستهدفات لهذا المؤشر؛ الثاني، نسبة الموظفين المشاركين في الدورات التدريبية، وتحقق معدل يزيد على 50% من المستهدف للسنوات جميعها؛ الثالث، عدد الدورات التدريبية المتخصصة، وأنجز المستهدف للسنوات جميعها لهذا المؤشر، وهذا ينطبق على المؤشر الرابع الخاص بنسبة الرضا الوظيفي.

ث. معوقات تنفيذ الخطة الإستراتيجية للمؤسسة

• محور شراء الأراضي

- تخفيض السقوف المخصصة لشراء الأراضي بقرار من وزارة المالية / الموازنة العامة.
- استخدام مخزون الأراضي التي تملكها المؤسسة لغايات تنفيذ المبادرة الملكية للإسكان (سكن كريم لعيش كريم)، مقابل وعود من الحكومة بتعويض المؤسسة بأراضٍ تعود للخرينة، ولم يتم ذلك.
- ارتفاع أسعار الأراضي في مراكز المحافظات مقارنة بالمبالغ المرصودة لهذه الغاية.
- عدم وجود أراضٍ للخرينة داخل مناطق التنظيم صالحة لإقامة مشاريع إسكانية عليها.
- ارتفاع تكلفة إيصال خدمات البنية التحتية.
- عدم التزام الجهات الخدمائية بإيصال خدمات البنية التحتية لمشاريع المؤسسة.

• محور التسويق

- عدم إقبال المواطنين على شراء الوحدات السكنية في بعض المشاريع في المحافظات لبعدها عن خدمات المدارس والأسواق والمراكز الصحية، في حين تمتنع الجهات الخدمية الأخرى عن تقديم هذه الخدمات داخل مواقع المشاريع لحين إشغال الموقع بنسب معينة من السكان.
- إعطاء الأولوية لتسويق مشروع المبادرة الملكية للإسكان.
- عدم مقدرة الفئة المستهدفة على توفير متطلبات الجهات التمويلية المقرضة.
- وضع البنوك لسقوف مالية لغايات القروض الإسكانية أدى إلى صعوبة في الحصول على قروض إسكانية جديدة.

• محور الإنتاج

- إعطاء الأولوية لتنفيذ مشاريع الشقق السكنية للمبادرة الملكية للإسكان وتسويقها وتأجيل العمل على تنفيذ بعض مشاريع المؤسسة.

- تأخر بعض المقاولين في تنفيذ بعض المشاريع.
- تأجيل تنفيذ بعض المشاريع لعدم توفر المخصصات المالية لتنفيذها بسبب السقوف التي اعتمدت من الموازنة.

ج. المستثمرون في قطاع الإسكان

يشكل المستثمرون في قطاع الإسكان قطاعاً مهماً في توفير السكن المناسب لفئات كبيرة من المجتمع الأردني بمستوياته الاقتصادية جميعها، حيث تقوم شركات الإسكان بتوفير ما يزيد على 70% من الوحدات السكنية في المناطق الحضرية في المملكة، وهم يشكلون البديل المناسب لسد الفراغ الذي تركته مؤسسة الإسكان نتيجة التخلي عن دورها الإنتاجي في إنشاء الوحدات السكنية في السنوات الأخيرة والتوجه بشكل محدود نحو توفير قطع أراضٍ لذوي الدخل المتدني والمتوسط. إلا أن قطاع الاستثمار في الإسكان يعاني مما تتعرض له المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري من تحديات، بالإضافة إلى تحديات أخرى، منها:

- ارتفاع أسعار الأراضي الصالحة للإسكان، ومحدودية ما هو معروض منها داخل حدود التنظيم.
- ارتفاع أسعار مواد البناء وتذبذبها السريع.
- التغيير في القوانين والتشريعات النازمة للقطاع.
- عدم وضوح الأحكام التنظيمية لقطع الأراضي وعدم وجود مخططات تنظيم تفصيلية.
- عدم القدرة على تلبية حاجة الأسواق من المساحات المرغوبة بسبب ما يفرض من قوانين وأنظمة وتعليمات (علماً أن التركيبة القتية الديمغرافية في الأردن، وتدني مستوى دخول المواطنين يحتم على أمانة عمان والبلديات تشجيع الشقق ذات المساحات الصغيرة (50 - 90 م²) وترويجها وترخيصها، إلا أنه بسبب الأزمات المرورية الناتجة عن عدم توفر نقل عام منتظم، واضطرار المواطنين امتلاك مركبات خاصة تستهلك أكثر من ثلث دخل الأسرة، اضطر البلديات إلى إصدار أنظمة تمنع البناء في مساحات كهذه لتخفيض الكثافة السكانية.
- عدم التزام بعض الشركات بالمواصفات والكودات المعتمدة في البناء.
- صعوبة الحصول على التمويل خصوصاً لذوي الدخل المحدود لشراء الشقق.
- عدم وجود آلية قانونية سهلة التطبيق تنظم العلاقة بين مالكي الشقق.
- التجاوزات القانونية في الأبنية، والتي تؤثر على النسيج المعماري وعلى المجتمع.

ج. التوصيات

من الأمور التي يجب مراعاتها لتنشيط وتحسين الإسكان:

- تحسين كفاءة نظام التمويل الإسكاني من خلال رفع سقف القروض السكنية ودعم أسعار الفائدة وإعطاء فترة سماح كافية وزيادة مدة السداد.
- تفعيل دور القطاع الخاص في تلبية الاحتياجات السكنية في ظل انحسار دور مؤسسة الإسكان في هذا المجال من خلال منحه التسهيلات والامتيازات التي تتمتع بها الجهات الحكومية وتشجيع الشراكة بين القطاعين الخاص والعام.
- توفير البنية التحتية من طرق ونقل عام وشبكات صرف صحي ومياه وكهرباء واتصالات لتشجيع الاستثمار في الإسكان وتخفيض التكاليف على المستثمرين.
- التخطيط الشمولي الملأئم بهدف استعادة التنوع الحيوي والتوجه نحو تخطيط أخضر للبيئات العمرانية، وتوفير قطع أراضٍ بمساحات ومواقع مناسبة، ومنع التشتت العمراني والتوسع على حساب الأراضي الزراعية، وكذلك تشجيع الاستعمال المتعدد للمباني ومواءمة احتياجات السوق مع التوجهات العمرانية والأحكام التنظيمية.
- تقديم الإعفاءات من رسوم تسجيل ونقل الملكية.
- وضع التشريعات الملأئمة لتنظيم العلاقة بين المالكين في العقار الواحد، وإيجاد آليات مناسبة لحل الخلافات في ما بينهم دون الاضطرار إلى اللجوء للمحاكم، وكذلك إيجاد علاقة متوازنة بين المالكين والمستأجرين، وتشجيع القطاع الخاص للإنتاج السكني بغرض التأجير.

خ. الجهات المسؤولة عن قطاع الإسكان والخطط والمبادرات القائمة وزارة الأشغال العامة والإسكان.

- البنك المركزي الأردني.
- دائرة الإحصاءات العامة.
- أمانة عمان الكبرى والبلديات الأخرى.
- البنوك والمؤسسات التمويلية وشركات التأجير التمويلي في الأردن.
- جمعية المستثمرين في قطاع الإسكان.
- نقابة مقاولي الإنشاءات الأردنيين.
- نقابة المهندسين الأردنيين.

د. التشريعات التي تحكم قطاع الإسكان

- قانون المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري رقم (28) لسنة 1992.
- نظام بدل الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري رقم (72) لسنة 2014.
- تعليمات نقل الملكية والتنازل عن حق الاستفادة استناداً إلى المادة (16) من قانون المؤسسة رقم (28) لسنة 1992 وتعديلاته.
- تعليمات تنظيم الرهن لسنة 2007.
- تعليمات الادخار في صندوق إسكان المنتفعين من مشاريع دائرة التطوير الحضري لسنة 1988.
- قانون تنظيم قطاع الإنشاءات لسنة 2009.
- قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966.
- نظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمان رقم (67) لسنة 1979.
- قانون ملكية الطوابق والشقق رقم (25) لسنة 1968.
- قانون رسوم تسجيل الأراضي رقم (26) لسنة 1958.
- قانون ضريبة بيع العقار رقم (21) لسنة 1974.





الصحة





660	تقديم
662	أولاً: الرعاية الصحية الأولية
664	ثانياً: الرعاية العلاجية: الرعاية الثانوية والثالثية - المستشفيات
665	أ. مستشفيات وزارة الصحة :
666	ب. مستشفيات القطاع الخاص والسياحة العلاجية
667	ت. خدمة الإسعاف والطوارئ
668	ثالثاً: الصحة الإنجابية
669	رابعاً: التأمين الصحي
670	خامساً: الحاکمية
670	سادساً: حجم الإنفاق على الصحة
671	سابعاً: الحوسبة الصحية وتكنولوجيا المعلومات
672	ثامناً: جودة الخدمات الصحية:
673	تاسعاً: صحة كبار السن
674	عاشراً: الصحة العقلية والنفسية
674	حادي عشر: المجلس الطبي الأردني
676	ثاني عشر: الغذاء والدواء
676	ثالث عشر: المؤسسة العامة للغذاء والدواء
679	رابع عشر: استعراض عدد من الإستراتيجيات وما تحقّق منها:
679	أ. الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي 2016-2020، المجلس الصحي العالي
680	ب. الخطة الإستراتيجية 2013-2017، وزارة الصحة
682	ت. إستراتيجيتا المؤسسة العامة للغذاء والدواء 2013-2015 و 2016 - 2018
683	خامس عشر: مواطن الضعف والتهديدات والمطلوب

تقديم

يقدم القطاع الصحي في الأردن خدماته من خلال وزارة الصحة والخدمات الطبية الملكية والمستشفيات الحكومية الجامعية، بالإضافة إلى المستشفيات والمراكز الطبية في القطاع الخاص، والمنظمات الدولية والتطوعية ذات الصلة.

لهذا، روعي أن تمثل جميع الأطراف السابقة، وأطراف أخرى ذات صلة، في المجلس الصحي العالي ولجانه الفنية خلال إعداد وثيقة الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن للأعوام 2016-2020، التي أطلقها المجلس وتم اعتمادها كي تُبنى عليها الخطط التنفيذية للمؤسسات العاملة في هذا المجال.

ووفقاً لقانون المجلس الصحي العالي رقم (9) لسنة 1999 والمعدل بموجب القانون رقم (13) لسنة 2017، يهدف المجلس كما تنص المادة (4)، إلى رسم السياسات العامة للقطاع الصحي، ووضع الإستراتيجية لتحقيقها، وتنظيم العمل الصحي وتطويره بجميع قطاعاته، والنظر في متطلبات القطاعات الصحية واحتياجاتها، واتخاذ القرارات اللازمة بتوزيع الخدمات الصحية على مناطق المملكة بما يحقق العدالة بينها، والنهوض بالخدمات والإيعاز إلى الجهات ذات العلاقة بتنفيذها.

وتضمن التعديل الأخير للقانون تسمية ستة وزراء في عضوية المجلس لتفعيل دوره، وهم: وزير الصحة، وزير المالية، وزير التخطيط، وزير التنمية الاجتماعية، وزير التعليم العالي، ووزير العمل. ونصت المادة (12) من القانون على أن رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ أحكامه.

وحيث أن كل جهة من مكونات القطاع الصحي لها إستراتيجيتها الخاصة بها والتي تختلف فيها الأولويات -وبالتالي الأهداف- عن سواها، فإن هذه المراجعة تعتمد أساساً على الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي 2016-2020، رغم أن هناك عدداً من الملاحظات الأساسية عليها.

وبالنظر إلى أن السياسات توضع استناداً إلى أرقام ومؤشرات ذات دلالة، فإن أيّ تباين في هذه الأرقام والمؤشرات من شأنه أن يؤثر على تنفيذ السياسات، وعلى تحقيق الأهداف ومتابعة الأداء أيضاً. وبناءً على ذلك يجب اعتماد المؤشرات وفقاً للتعريف المتفق عليه عالمياً لكلّ منها. ويكشف الجدول رقم (1) عن حجم التباين في الأرقام بالمقارنة بين ثلاث جهات تُعدّ مَصَدِرِيّة للمعلومة؛ هي «الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن للأعوام 2016-2020»، ووزارة الصحة، ودائرة الإحصاءات العامة.

الجدول رقم (1)
مؤشرات وأرقام ذات دلالة (2016)

الرقم	المؤشر	الاستراتيجية الوطنية	دائرة الإحصاءات العامة	وزارة الصحة
1	معدل عدد الأسرة (لكل 10 آلاف)	18	---	14
2	معدل عدد الأطباء البشريين (لكل 10 آلاف)	28.6	21	14.1
3	معدل نسبة الإشغال	---	65%	60.4%

إنّ التباين في هذه الأرقام وسواها، يُربك الخطط التي أقرتها الاستراتيجية معتمدةً على أرقامها الخاصة (والتي تعدّ جيدة مقارنة بدول المنطقة والعالم). إذ تفترض الاستراتيجية زيادة عدد الأسرة بإضافة 221 سريراً سنوياً (بالمعدل) خلال الفترة 2016-2023 وإضافة 349 سريراً سنوياً (بالمعدل) خلال السنوات العشر التي تليها اعتباراً من عام 2024. لكن الاستراتيجية لم تبين أيّ القطاعات ستتم زيادة عدد الأسرة فيها؛ هل هي مستشفيات وزارة الصحة التي تبلغ نسبة الإشغال في ثلاثة منها (البشير، والأميرة بسمه، والزرقاء) 65%، فيما تنخفض في بقية مستشفيات الوزارة إلى 60%. أم ستكون الزيادة المفترضة في مستشفيات القطاع الخاص حيث لا تتعدى نسبة الإشغال 40%. أم في مستشفيات الخدمات الطبية التي تزيد فيها نسبة الإشغال عن 78% نتيجة التوسع في تقديم الخدمة لغير العسكريين ومنتفعي التأمين الصحي العسكري.

كذلك، لم تلتفت الاستراتيجية للبعد الجغرافي والتفاوت في عدد السكان (في عمان والكرك يبلغ معدل عدد الأسرة 17 لكل 10 آلاف مواطن، بينما في جرش 5 أسرة فقط). ومع هذا التفاوت في الأرقام الوطنية وبما يخص مؤشرات الأداء، اعتمدت الاستراتيجية أرقام وزارة الصحة! حيث رقم الانطلاق 14/ 10000 يزيد إلى 15/ 10000 في السنوات الأربع التالية.

ومن الواضح أن هذا التباين سيصعب عملية قياس الأداء ومدى التطبيق وإنجاز الأهداف. وقد وُضع بند «عدد الأسرة وإنشاء المستشفيات الجديدة» ضمن مصفوفة معايير استحداث المستشفى الجديد في وزارة الصحة، وقُدِّم لمجلس الوزراء للمصادقة عليه في تشرين الأول 2017 تحت اسم «تعليمات استحداث المستشفيات والمراكز الصحية في وزارة الصحة». على أن هذين المؤشرين (عدد الأسرة وعدد الأطباء) جاءا للتدليل على تباين هذه الأرقام، ولا يُغفلان أهمية المؤشرات الصحية الأخرى، مثل أعداد الممرضين والصيادلة والفنيين وتوافر الأجهزة والمعدات.. إلخ.

أولاً: الرعاية الصحية الأولية

المقصود بالرعاية الصحية الأولية، تقديم الخدمات الصحية الأساسية بشقيها الوقائي والعلاجي من خلال شبكة من المراكز الصحية الموزعة كالتالي:

1. وزارة الصحة: 676 مركزاً، من بينها 102 مركزاً شاملاً، و380 مركزاً أولياً، و194 مركزاً فرعياً.
 2. الخدمات الطبية الملكية: 8 مراكز شاملة، بالإضافة إلى العديد من العيادات الميدانية.
 3. وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا): 24 عيادة طبية.
 4. الجمعية الأردنية لتنظيم وحماية الأسرة: 19 عيادة.
 5. القطاع الخاص: مئات العيادات للطب العام.
 6. المنظمات الدولية والتطوعية: عيادات تستهدف مخيمات اللجوء السوري بشكل رئيسي.
- هذه الشبكة الواسعة تقدم أيضاً خدمات تتعلق بالثقافة الصحي، والصحة الإنجابية، وسلامة المياه، والرقابة على الغذاء، والصحة المدرسية، والصحة المهنية، والصحة السنية، ومكافحة التدخين، وأنماط الحياة الصحية، ومكافحة الأمراض السارية، وتطبيق البرنامج الوطني للتطعيم.
- وتعتمد معظم المؤشرات الصحية الوطنية على هذه الشبكة، وإذا صُنِّف الأردن ضمن الدول المتقدمة في هذا المجال، فالفضل يعود إلى هذه الشبكة الواسعة قبل أي شيء آخر.
- إنَّ تعامل شبكة المراكز الصحية مع الطارئ والذي تَمَثَّل في أكبر موجة لجوء خلال الفترة 2011-2015، ومحافظتها على المؤشرات الوطنية الصحية الأساسية، خصوصاً في البعد الوقائي، يدل على فاعلية تقديم الخدمات وشموليتها.
- على أن تحقيق الأهداف الطموحة والتي هي في المتناول، يواجه معيقات أبرزها:

1. التوسع العشوائي في دون أسس موضوعية. كما إن تحويل العديد من المراكز الأولية إلى شاملة جاء لتلبية طلبات، وليس بسبب حاجة فعلية (في تشرين الأول 2017 وضعت معايير وأسس استحداث المراكز الصحية الشاملة والأولية والفرعية).
2. ضعف الواقع الخدمي للمراكز الصحية الفرعية، كون الطبيب يزورها يوماً أو يومين في الأسبوع، وقد أصبح وجودها عبئاً وغير مبرر. وفي هذا السياق، تقدمت «المبادرة النيابية» في مطلع عام 2016 (مجلس النواب السابع عشر) بمقترح للخريطة الصحية في الأردن، وذلك بالتعاون مع وزارة الصحة. وتقوم هذه الخريطة على أساس التوزيع الجغرافي والفاعلية لجميع المراكز الصحية التابعة لوزارة الصحة. ومن أهم مخرجات هذا المقترح، البدء بعملية دمج لـ 92 مركزاً صحياً على مرحلتين؛ تشمل الأولى دمج 32 مركزاً من دون تكاليف مالية، وتشهد المرحلة الثانية دمج 60 مركزاً وهو ما يتطلب توسعة وإنشاء عشر مبانٍ بكلفة إجمالية لا تتجاوز 13 مليون دينار. أما النتائج المباشرة لهذه العملية فتتمثل في خفض الكلفة التشغيلية، وتحسين الملموس للخدمة الصحية وتقديمها بنوعية وجودة عالية.
3. افتقار العديد من المراكز الصحية الشاملة للاختصاصات الطبية الرئيسية (الباطنية والجراحة والأطفال والنسائية)، وهذا الواقع يزيد العبء على المستشفيات. وللمعالجة النقص الحاصل في أعداد الأخصائيين ومن التخصصات المختلفة، فقد اقترحت وثيقة «المبادرة النيابية» سدّ الحاجة من خلال تخصص طب الأسرة. ورغم أن الخطط الاستراتيجية الصحية (بدءاً من وثيقة الأجندة الوطنية) كانت تفترض إحلالاً تدريجياً لطب الأسرة مكان الطب العام في الرعاية الأولية العلاجية، إلا أن هذا التوجه بقي محدوداً جداً وغير متوافق مع الجداول الزمنية المقترحة لأسباب منها:
 - أ. ضعف الإقبال على تخصص «طب الأسرة»، نتيجة قلة المردود المالي المتأتي منه مقارنة مع مردود التخصصات الأخرى، خصوصاً ما بعد الوظيفة الحكومية.
 - ب. غياب قرار تنفيذي وطني في هذا التوجه لاستيعاب الأعداد الكبيرة من الخريجين الجدد في الطب.
 - ج. الطلب المتزايد على تخصص «طب الأسرة» من دول الجوار، وتحديدًا دول الخليج.
 - د. حصر برامج الإقامة لهذا التخصص في المؤسسات التعليمية الحكومية، وعدم فتح المجال للقطاع الخاص.

إنّ رفع مستوى هذا التخصص، وفتح مجال الإقامة في القطاع الخاص، والبدء بطرح مفهوم «طبيب العائلة» والذي سيشكل أماناً معيشياً مستقبلياً لأصحاب هذا التخصص، كل هذه خطوات قد تُحقّق القفزات العددية المأمولة في تغيير مفهوم «التعالج الأساسي» كبديل فعليّ للمراكز الأولية عالية الكلفة مقارنة بالنتائج.

فإذا كانت شبكة المراكز الصحية تقوم بدورها في الجانب الوقائي والقابل للتحسين، فإن الجانب العلاجي يعتريه الكثير من السلبيات، إذ يستنزف الكثير من الموارد من دون أن يحقّق متطلّبيّ التعالّج الأساسي والمتابعة بعد العلاج في المستشفى بجودة عالية. فوفقاً للبيانات، بلغ عدد مراجعي المراكز الصحية التابعة لوزارة الصحة 11 مليوناً في عام 2016، منهم 78.2% يغطّيهم التأمينان العسكري والمدني، و8.7% منهم من فئة غير القادرين والذين يعالجون مجاناً على حساب التأمين الصحي المدني. وهذا يعني أن 86.9% من مجموع المراجعين تتكفّل بهم الدولة، وهذا عبء بشري ومادي كبير، ويؤثر بالضرورة على نوعية الخدمة وجودتها.

ثانياً: الرعاية العلاجية: الرعاية الثانوية والثالثية - المستشفيات

تقوم على تقديم خدمة الرعاية العلاجية :

1. مستشفيات وزارة الصحة، من خلال 32 مستشفى، وبعدها أسرة بلغ 5177 سريراً حتى عام 2016، أي ما نسبته 37.7% من إجمالي عدد الأسرة في المملكة. وهذا الرقم أقل من الرقم الذي ورد في وثيقة «المبادرة النيابية» (حوالي 6 آلاف سرير)، وذلك بسبب عدم تجديد المباني القديمة في مستشفى البشير (حوالي 550 سريراً)، وعدم الاستفادة من مستشفى الزرقاء القديم (350 سريراً).
2. الخدمات الطبية الملكية، من خلال 14 مستشفى توفر 2917 سريراً، بنسبة 21.2% من إجمالي عدد الأسرة في المملكة.
3. مستشفى الجامعة الأردنية ومستشفى الملك المؤسس، يوفران 1041 سريراً، بنسبة 8.3% من إجمالي عدد الأسرة في المملكة.
4. مستشفيات القطاع الخاص، يبلغ عددها 62 مستشفى، توفر 4496 سريراً، بنسبة 32.7% من إجمالي عدد الأسرة في المملكة.

إنّ تعدد جهات تقديم الخدمة يستدعي تناول هذا المحور بمفهومين، الأول مفهوم الرعاية العلاجية الوطنية بكل مكوناتها، والثاني صورة الرعاية العلاجية المؤسسية والتي تدخل في تفاصيل كل مكون. وبصورة عامة، لا بد من الإقرار بغياب السياسات والتشريعات التي تتناول مكونات القطاع ككل، وهذا الخلل يعني صعوبة قياس الأداء. وإذا استُثْنيت وثيقة

الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن للأعوام 2016 – 2020 والملاحظات التي ذكرت سابقاً حولها، فإن المجلس الصحي العالي المناط به – بحكم القانون- وضع السياسات وتطبيقها لدى كل مكونات القطاع، قد أخفق في تنفيذ هذه المهمة، فاقترنت الوثيقة على التجميع الرقمي من المؤسسات المختلفة وإجراء المتوسطات الحسابية والنسب وصياغة المخرجات بحسابات رياضية.

بناء على ذلك، ينبغي تناول كل مكون في القطاع على حدة مع مراعاة خصوصيته، وكما يلي:

أ. مستشفيات وزارة الصحة:

من أبرز المعوقات التي تواجه مستشفيات وزارة الصحة:

1. تناقص الكوادر البشرية، وبشكل خاص أطباء الاختصاص.
2. التوسع غير المدروس في عدد الأسرة في السنوات الأخيرة، بموازاة عدم الاستفادة الفعلية من المتاح والمتوفر. كما حدث عند تشييد مبنى جديد لمستشفى البشير بينما ترك المبنى القديم من دون استعمال.
3. هجرة الكوادر للخارج، وللقطاع الخاص أيضاً.
4. غالبية اختصاصيي المستشفيات والمراكز الشاملة في وزارة الصحة هم من الأطباء كبار السن. وقد طرحت وثيقة «المبادرة النيابية» تعديل نظام الخدمة المدنية برفع سن التقاعد إلى 65 سنة للأخصائيين، وجواز التمديد حتى بلوغ الطبيب 70 سنة. ولم يتم الأخذ بهذا الاقتراح.
5. خفض موازنة وزارة الصحة بشقيها الجاري والرأسمالي. فقد بلغت موازنة الوزارة 651 مليون دينار لعام 2016، وكانت التقديرات تشير إلى حاجة الوزارة لـ 690 مليون دينار لعام 2017، لكن الموازنة المقررة في قانون الموازنة كانت 581 مليون دينار فقط، ثم تم حجز مبلغ 7 ملايين دينار، لتستقر الموازنة عند حدود 574 مليون دينار. أي أن موازنة الوزارة خُفّضت بنسبة 11% مقارنة مع موازنة 2016.
6. تبعية المستشفيات وارتباطها بمركز الوزارة، وهو الأمر الذي أفقدها عنصر المبادرة والتكيف، وجعل عبارة على شاكلة «خاطبنا الوزارة» مبرراً حاضراً دائماً عند الحديث عن الترهل والتراخي وقلة الإنتاجية.

إنّ تطبيق قانون اللامركزية بعد أن جرت الانتخابات اللامركزية في آب 2017، يعدّ فرصة حقيقية للنهوض بواقع الخدمة في مستشفيات وزارة الصحة، إذ لا بد أن تُعطى هذه المستشفيات هامشاً فعلياً من الاستقلالية وإدارة الذات وتحمل المسؤولية.

ولأن معظم مستشفيات وزارة الصحة الطرفية والعديد من المستشفيات المركزية، يديرها كادر طبي يعتمد في غالبية على الأطباء المقيمين المؤهلين وغير الحاصلين على شهادات الاختصاص، فإن هذا قد يجعل بعض هذه المستشفيات عبئاً مضافاً على المستشفيات التعليمية، باقتصار دورها على تحويل المرضى. الحاجة الماسة لتغيير الهيكل التنظيمي لوزارة الصحة المعمول به منذ عام 2008.

إنّ الحديث عن التوسّع في عدد الأسرة الذي طرحته وثيقة الإستراتيجية الوطنية غير واقعي، ويركّز على المباني وعدد الأسرة على حساب النوعية والجودة، وهو يعالج جانباً من الخدمة يشكّل في وصفه الحالي آخر أولويات هذا القطاع، خصوصاً بعد تجاوز مرحلة الذروة للجوء السوري وتراجع السياحة العلاجية.

ب. مستشفيات القطاع الخاص والسياحة العلاجية

وفقاً لبيانات جمعية المستشفيات الخاصة، يبلغ عدد المستشفيات الخاصة 65 مستشفى لغاية منتصف 2017. ويعتمد هذا القطاع بشكل كبير على السياحة العلاجية، والتي قدّر دخل الأردن منها بـ 1.2 مليار دولار في عام 2015.

لكنّ عدد المرضى غير الأردنيين الذين أموا هذه المستشفيات شهد تراجعاً مستمراً بعد عام 2015، إذ عولج فيها 250 ألف مريض في ذلك العام، ثم انخفض العدد إلى 190 ألف مريض في عام 2016، وعلى ضوء أرقام النصف الأول من عام 2017 توقّعت الجمعية أنّ العدد لن يصل إلى 160 حتى نهاية العام.

وبالتوازي، حدث تراجع في معدّل إشغال الأسرة، إذ لم تتجاوز نسبة الإشغال 40%، وهذا يعود لأسباب مختلفة، منها:

1. الظروف التي تمر بها بعض الأسواق الرئيسية (ليبيا، اليمن، سوريا).
2. المنافسة الإقليمية وتحول المرضى لأسواق أخرى (تركيا).
3. ممارسات بعض الأطباء، والاستغلال المالي دون رقابة فعلية على هذا القطاع.
4. ارتفاع الفاتورة العلاجية بسبب زيادة الأسعار والضرائب وأسعار الكهرباء وارتفاع ضريبة الدخل والمبيعات.

5. صعوبة حصول المرضى من بعض البلدان على تأشيرة الدخول للمملكة.

وبالنظر إلى نتائج استبانة المرضى العرب التي نفذتها وزارة الصحة (2017)، رأى 62.2% منهم أن الحصول على التأشيرة يستغرق وقتاً طويلاً جداً، وأفاد 13% بصعوبة الحصول عليها، مع الإشارة إلى أن غالبية أفراد العينة ليسوا بحاجة لتأشيرة، مثل مرضى دول الخليج العربي.

ووفقاً لنتائج الاستبانة، فإن 51.7% من المرضى رأوا أن «السمعة الطبية» هي الدافع الأول لاختيار الأردن للعلاج.

أما الصعوبات التي يواجهها المرضى خلال فترة علاجهم في الأردن، فأولها ارتفاع كلفة المعيشة (أكثر من 26%)، ثم عدم توفر المواصلات (أكثر من 20%)، ثم تعقيد الإجراءات أو بطئها داخل المطار وعدم التزام سيارات الأجرة بالعداد من المطار (أكثر من 15%)، وهو ما يعني غياب الجهات المعنية، وعلى رأسها جمعية المستشفيات الخاصة، عن تقديم خدمة التسهيل والإرشاد داخل المطار وعند قدوم المرضى ومغادرتهم، مما أوجد بيئة طاردة أو على الأقل غير مشجعة.

إنّ القطاع الخاص يعاني من غياب رقابة حقيقية على الأطباء، وعلى المستشفيات أيضاً وإن بشكل أقل، كما يعاني من محدودية تأثير الجهات الرقابية، وغياب الدور الرقابي لل نقابات المهنية، وانتقال أعداد كبيرة ومتزايدة من الكادر الطبي في القطاع العام للعمل فيه. وكل ذلك زاد من السلبيات التي يُتوقع أن تؤدي إلى تراجع القطاع الخاص بعد أن كان يشكل قصة نجاح كبيرة حتى وقت قريب.

ت. خدمة الإسعاف والطوارئ

قدمت وثيقة «المبادرة النيابية» تحليلاً واقعياً لخدمات الإسعاف والطوارئ، حيث أن 55% من الحالات والتي يصل عددها إلى أكثر من ثلاثة ملايين مراجع لمستشفيات القطاع العام (وتحديداً مستشفيات وزارة الصحة) ليست حالات طارئة، إنما حالات مرضية عادية يمكن التعامل معها في مرافق خارج الإسعاف والطوارئ، وحتى خارج المستشفيات. وهذا يسبب عبئاً كبيراً على أقسام الإسعاف والطوارئ ويؤثر سلباً على نوعية الخدمة وأولوياتها.

أما أبرز السلبيات التي يمكن ملاحظتها في خدمات الإسعاف والطوارئ:

1. نقص الكوادر المتخصصة.

2. تردّي البنية التحتية، فجميع مستشفيات المملكة ليست مصمّمة بشكل علمي لتقديم خدمة الإسعاف والتعامل مع الحالات الطارئة.

3. نقص الثقافة المجتمعية عن دور الإسعاف والطوارئ وأولويات تقديم الخدمة.

4. عدم وجود نظام تواصل واضح وسريع بين طواقم الدفاع المدني المناط بها خدمة نقل المرضى إلى المستشفيات، وبين أقسام الإسعاف، مع الإشارة إلى أن غالبية الحالات التي تصل إلى أقسام الإسعاف والطوارئ تتم من خلال الدفاع المدني. وفي عام 2016، أطلقت خدمة الإسعاف الجوي التي يتولّاها مركز الإسعاف الجوي الأردني، وهي توفّر نقل الحالات الطرفية إلى المراكز المتقدمة في تقديم الخدمة العلاجية من القطاعات المختلفة.

ثالثاً: الصحة الإنجابية

رغم أن الصحة الإنجابية تعدّ المكوّن الرئيسي للاستراتيجية الوطنية للسكان للأعوام 2013-2017، ورغم اعتماد وزارة الصحة إستراتيجية تنظيم الأسرة للأعوام 2013-2017 إلا أن الأرقام الوطنية في هذا المجال بقيت تراوح مكانها منذ عام 2002؛ إذ ظلّ معدل الإنجاب 3.5-3.6 مولود لكل امرأة.

وهذا المعدل عالٍ وبعيد عن معدل الإحلال (2.1)، مما يدل على أن جميع الخطط التنفيذية والمشاريع الوطنية والدولية لم تستطع خفض نسبة استخدام الوسائل التقليدية لمنع الحمل والتي بقيت تدور حول 20% من مجمل وسائل تنظيم الأسرة. وقد تبين أن 80% من الأحمال غير المخطّط لها، حصلت بسبب استعمال هذه الوسائل.

ويشار إلى أن أكثر الجهات فاعلية في هذا الجانب، هي وزارة الصحة بمستشفياتها ومراكزها الصحية، والتي تقوم بتوفير وسائل حديثة لتنظيم الأسرة من خلال موازنتها. على أن عناصر الصحة الإنجابية الأخرى، وضمن المؤشرات الوطنية، حافظت على تقدمها بالرغم من موجات اللجوء السوري التي شهدتها الأردن منذ عام 2011 وما رافقها من ضغط كبير على مراكز تقديم الخدمة الأولية والثانوية والثالثية.

رابعاً: التأمين الصحي

أظهرت نتائج التعداد العام للسكان عام 2015، أن 68% من الأردنيين لديهم تأمين صحي، وذلك بعد أن كانت الأرقام الاجتهادية تقدر نسبة المؤمنین بحوالي 87%.

وغالبية المؤمنین حصلوا على تأمينهم من صندوق التأمين المدني (40%) أو صندوق التأمين العسكري (39%). وهناك تفاوت بين المحافظات في هذا الجانب، ففي عجلون تصل نسبة المؤمن عليهم 92%، بينما لا تزيد هذه النسبة على 54% في العاصمة.

وبإمكان نسبة كبيرة من الأردنيين غير المؤمنین الحصول على إعفاءات طبية من قبل وحدة شؤون المرضى غير المؤمنین (الديوان الملكي)، ومن رئاسة الوزراء أيضاً.

وفي عام 2016، قُدر الدعم المقدم سنوياً لهذه الفئة بسقف 150 مليون دينار، وقامت الحكومة بسلسلة إجراءات لخفض السقف إلى 100 مليون لعام 2017، منها حصر التقارير في مستشفيات معينة تابعة لوزارة الصحة، واشتراط موافقة رئاسة الحكومة للحصول على الإعفاء. إلا أن الأرقام المتاحة جاءت بعكس التوقعات، إذ بلغت قيمة الإعفاءات للنصف الأول من عام 2017 مبلغ 126 مليون دينار، وهذا يعني أن الكلفة ستزيد عن 250 مليون دينار في نهاية العام نفسه.

لقد حددت الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي 2016-2020 أبرز التحديات التي تواجه التأمين الصحي وهيكلته، وتوسيع مظلة التغطية. واقترحت حلولاً للوصول إلى التأمين الصحي الشامل.

لكن الملاحظة على هذه الخطة، أن بداية تطبيقها ضمن الخطوات التي حددتها الإستراتيجية الوطنية لم يؤد إلى خفض الكلفة، بل زادت الكلفة بحسب الأرقام المذكورة سابقاً ونتيجة الإعفاءات.

إن ما جاء في وثيقة «المبادرة النيابية» قد يشكل الإطار الفعلي والذي قد يؤدي إلى تحقيق حلم التأمين الصحي الشامل، على أن أولى الخطوات الوطنية في هذا الاتجاه تتمثل في إعادة هيكلة التأمين الصحي وفصله عن وزارة الصحة كونها أكبر جهات تقديم الخدمة، ليصار إلى التغطية الشاملة والعادلة للتأمين الصحي.

خامساً: الحاكمية

استناداً إلى مؤشرات الحوكمة الدولية، فإن المؤشرات الوطنية مقبولة في ما يخص فعالية الحكومة، وجودة التنظيم، وسيادة القانون، والسيطرة على الفساد، وبنسبة تصل إلى 65%. أما في ما يخص مساءلة المجتمع، فالنسبة متدنية ولا تتعدى 25%. وهذا التدني في معيار مساءلة المجتمع يعود بشكل رئيس إلى نظام المركزية القائم، والذي يؤدي إلى زيادة كلفة التشغيل، وضعف الرقابة والحس بالمسؤولية المالية، وضعف التنسيق بين القطاعات الصحية.

وبعد إقرار قانون اللامركزية، وإجراء الانتخابات اللامركزية، أصبح من الضروري أن تمنح الحكومة مساحة واسعة من الحرية إدارياً وتنفيذياً لمديريات صحة المحافظات، وأن يكون مدير صحة المحافظة مديراً للشؤون الصحية في المحافظة، يتولى إدارة الجانب الصحي فيها، لتشكيل بدايات ما يشبه الإدارة الذاتية. فقد أثبتت التجارب أن إدارة أي مستشفى من بُعد، عملية محكومة بالفشل، وهذا ما ينطبق على بقية الشؤون الصحية.

ولا بد من الاهتمام بالقطاع الخاص، حيث أن ضعف الأنظمة والجهات الرقابية من شأنه أن يؤدي إلى تعاضم السلبيات.

وجدير بالذكر أن الإستراتيجيات لا تشكل مرجعيات أدبية فقط، بل ينبغي أن تترتب عليها خطط تنفيذية، ومراقبة أداء تنسيقي وطني يحدد مؤشرات أداء واضحة وواقعية وقابلة للقياس، بما يخدم الأهداف الإستراتيجية.

سادساً: حجم الإنفاق على الصحة

بلغ مجمل الإنفاق على الصحة في الأردن بحسب وثائق المجلس الصحي العالي (2016) والتي تتناول الإنفاق لعام 2013 مبلغ 1.88 مليار دينار، بزيادة أكثر من 200 مليون عن عام 2012. ومع ذلك تراجعت حصة الفرد من الإنفاق على الصحة من 260 ديناراً عام 2012 إلى 231.8 دينار عام 2013، أي أنها اقتربت من مستويات عام 2008 حين كانت 236 ديناراً. وبحسب القطاعات، فقد ازدادت نسبة الإنفاق على القطاع العام من 60.7% عام 2008 إلى 65.75% عام 2013، بينما انخفضت نسبة الإنفاق على القطاع الخاص من 38.24% إلى 31.57% عام 2013.

ويبرز من خلال الأرقام التفصيلية، حجم الإنفاق على الدواء والذي يصل إلى مبلغ 500 مليون دينار سنوياً، مستحوذاً على معظم حصة الفرد من الإنفاق على الصحة.

ويتمثل الإشكال الآخر في الإنفاق الكبير على الرعاية العلاجية (الثانوية والثالثية)،

والذي يشكل ما نسبته 75.5% من حجم الإنفاق الحكومي على الصحة، مقابل 15.7% فقط على الرعاية الصحية الأولية. وهذا يعني ضرورة احتواء الكلف الصحية الباهظة على المستشفيات، وزيادة الإنفاق على الصحة الأولية والوقائية.

ويبدو أن من أسباب التباين بين القطاعين العام والخاص في الإنفاق على الصحة، اعتماد القطاع العام بشكل كبير على الشراء الموحد، حيث تستفيد معظم مكونات القطاع العام من هذا النهج، فوزارة الصحة والمستشفيات الجامعية توفر أكثر من 90% من احتياجاتها عن طريق عطاءات تنفذها دائرة الشراء الموحد، بينما توفر الخدمات الطبية الملكية حوالي 30% من عطاءاتها الدوائية عن طريق تلك الدائرة.

كما أسهم في هذا التباين، التحوّل التدريجي لمستشفيات القطاع العام نحو الحوسبة الصحية، وقبل ذلك اعتماد نظام «حكيم» (شركة الحوسبة الصحية) الذي يحقق نسبة توفير في استهلاك الأدوية يصل إلى 24% بحسب دراسة محايدة من وكالة التنمية للتجارة الأمريكية (2013).

وقد زاد مجمل الإنفاق على الصحة ليصل إلى 2.25 مليار دينار عام 2015، ويتضح من وثائق المجلس الصحي العالي، أن الأرقام والنسب السابقة لا تختلف كثيراً في عامي 2015 و2014 عنها في الأعوام السابقة.

سابعاً: الحوسبة الصحية وتكنولوجيا المعلومات

أنشئت شركة الحوسبة الصحية الأردنية (حكيم) عام 2009، وهي شركة خاصة غير ربحية تعتمد التكنولوجيا في توفير حلول تقنية فعّالة بهدف تعزيز جودة وكفاءة الخدمات الصحية في الأردن من خلال:

- رفع مستوى الرعاية الصحية، والمساهمة في تقليل الأخطاء الطبية.

- تحسين تجربة المريض عند تلقي الرعاية.

- تخفيض كلفة الرعاية الصحية.

- تسهيل عملية الأبحاث ورسم السياسات.

وهذه الشركة مملوكة لوزارة الصحة، ووزارة الاتصالات، والخدمات الطبية الملكية، وجمعية المستشفيات الخاصة، والجمعية الملكية للتوعية الصحية، وصندوق الملك عبد الله للتنمية.

وستنتهي الشركة من حوسبة القطاع الصحي العام بنهاية عام 2020، ويشمل ذلك جميع المستشفيات الحكومية والمراكز الصحية في المملكة. وقد وصلت نسبة الإنجاز حتى شهر

تشرين الأول 2017، إلى 68% من المستشفيات.

وفي نهاية 2017 أصبحت محافظة الكرك أول محافظة تتم حوسبة مستشفياتها ومراكزها الصحية بالكامل.

وتساهم وزارة الاتصالات في إنجاح هذا المشروع الوطني من خلال تغطية المحافظات بشبكة الألياف البصرية الوطنية (NBN)، ومن المتوقع أن تكتمل هذه الشبكة قبل نهاية عام 2019.

ومن الواضح أن «حكيم» تقوم بالتنفيذ وفقاً للخطة الموضوعة.

ثامناً: جودة الخدمات الصحية:

تم تأسيس مجلس اعتماد المؤسسات الصحية عام 2007، بهدف تحسين نوعية وسلامة مرافق وخدمات الرعاية الصحية من خلال تطبيق معايير عالمية، إلى جانب بناء القدرات ومنح الاعتماد.

وقد حصلت سبع مستشفيات من القطاع الخاص وكل من مستشفى الجامعة الأردنية ومستشفى الملك المؤسس على الاعتمادية الدولية.

أما المستشفيات والمراكز الحاصلة على شهادة مجلس اعتماد المؤسسات الصحية الوطني حتى نهاية عام 2017، فهي: 12 مستشفى و97 مركزاً صحياً تابعاً لوزارة الصحة، ومستشفيات تابعة للخدمات الطبية الملكية.

وقد ذكرت وزارة الصحة في خطتها لجودة الخدمات لعام 2017، أن جميع مستشفياتها ومراكزها الشاملة ستحصل على الاعتمادية بحلول عام 2022. وأبرز التحديات في هذا الجانب:

1. الكلفة المادية العالية التي تترتب على المؤسسات من ناحية الإعداد والتدريب، وكلف فرق التقييم، والرسوم التي تُدفع للمجلس، وكلف إعادة التقييم والحفاظ على الاعتمادية.
2. محدودية التمويل من موازنة الدولة، ذلك أن المشاريع الدولية والتي كانت تساعد في تمويل الاعتمادية للقطاع العام قد توقفت دعمها بعد أن وجهت اهتماماتها لنواح أخرى، إلى جانب أن الدعم الذي تقدمه هذه المنظمات يشهد تقليصاً مستمراً بشكل عام.

تاسعاً: صحة كبار السن

تضم فئة كبار السن أولئك الذين يبلغون من العمر 60 سنة فأكثر، وقد شكّلت ما نسبته 5.2% من مجموع السكان عام 2011، ومن المتوقع أن تصل إلى 7.6% عام 2020. وفي عام 2016 كانت نسبة من بلغوا 65 سنة فأكثر 3.7% من مجموع السكان.

ويعاني 86% من هذه الفئة من مرض مزمن أو أكثر، كارتفاع الضغط والسكري والكوسترون والقلب والربو.

ورغم أن المجتمع الأردني يعدّ مجتمعاً فتيّاً، بالنظر إلى أن 34.3% من مجموع السكان تقل أعمارهم عن 15 سنة و62% تقع أعمارهم بين 15 و64 سنة، إلا أن استهداف هذه الفئة العمرية من قبل السياسات الوطنية ظل في الحدود الدنيا، مع أن نسبة هذه الفئة في ازدياد مستمر، نتيجة ارتفاع معدل الخصوبة الكلي، وانخفاض معدل الوفيات، وارتفاع متوسط العمر المتوقع عند الولادة.

وفي عام 2008 وضع المجلس الوطني لشؤون الأسرة أول إستراتيجية وطنية لكبار السن، وبعدها بدأت وزارة الصحة بتطوير بروتوكولات علاجية للتعامل مع أمراض الشيخوخة المزمنة كالضغط والسكري. وتم شمول هذه الفئة العمرية من غير المؤمنين صحياً بمظلة التأمين الصحي في مستشفيات ومراكز وزارة الصحة.

وقد أُطلقت بعض المبادرات في القطاع الخاص للاهتمام بكبار السن، لكن لا يمكن قياس تأثيرها وفعاليتها بالنظر إلى غياب البيانات. وعموماً، يمكن إيراد الملاحظات التالية المتعلقة برعاية هذه الفئة:

- الاهتمام بقضايا كبار السن دون المستوى المطلوب.
- ارتفاع كلفة الرعاية المنزلية وندرتها، وعدم إدراجها ضمن سقوف التأمينات العامة والخاصة.
- ندرة التخصصات الصحية الموجهة لكبار السن من أطباء وممرضين.
- ولا بد من التوسع في مفهوم الصحة المنزلية، بهدف تقليل الاعتماد على المستشفيات، ونقل استكمال المعالجات إلى المنزل. وهذا المفهوم متاح وإن بشكل بدائي في القطاع الخاص. ومن المأمول أن يتوسع وأن يكون ضمن اهتمامات القطاع العام في المستقبل القريب.

عاشرًا: الصحة العقلية والنفسية

ما تزال النظرة السلبية تجاه الأمراض النفسية في المجتمع الأردني وعدّها وصمة عار، يشكل التحدي الأكبر في مجال الصحة النفسية، وهذا ينعكس على تقديم الخدمة وعلى تلقيها أيضاً. فهناك ضعف شديد في الإقبال على تخصص الأمراض النفسية من قبل الأطباء والممرضين، ما يحدّ بشكل كبير من توفير الكادر العلاجي، حيث أن معدل عدد الأطباء النفسيين في الأردن أقل من 10 لكل 100 ألف مواطن، ومعدل عدد العاملين في التمريض لا يزيد عن 0.04 لكل 100 ألف مواطن، بينما يبلغ معدل الحد الأدنى لعدد الأطباء في المعايير العالمية 20-30 طبيباً نفسياً لكل 100 ألف مواطن.

أما متلقو الخدمة، فإن الوصمة تحول دون تلقيهم العلاج المناسب في الوقت المناسب، وهو ما يؤدي إلى فجوة كبيرة في الناحية العلاجية، تتجلى في التفاوت الكبير بين من يحتاجون للعلاج النفسي وبين من يحصلون عليه فعلياً. وعليه، فإن التوسع الخدمي لعلاج الأمراض النفسية لن يتحقق إلا من خلال إعداد إستراتيجية وطنية تعتمد بشكل أساسي على التثقيف والحملات الإعلامية لتحجيم الوصمة، مفهوماً وممارسةً.

إنّ كلف العلاج النفسي مرتفعة جداً، كما إن التأمين الصحي الخاص لا يغطي الأمراض النفسية، وبوجود الوصمة فإن خيار التداوي النفسي الذي يحقق احترام خصوصية المريض غير متاح عموماً، مما يزيد من نسبة الإحجام عن التداوي لعلاج الأمراض النفسية في بداياتها.

وفي ضوء هذه الحقائق، فإن المجلس الصحي العالي مدعوّ لوضع هذا الموضوع ضمن الأولويات الوطنية، بخاصة أن هناك ظواهر مستجدة في المجتمع الأردني يمكن تصنيفها كاختلالات نفسية غير مشخصة وبالتالي غير معالجة طبياً.

حادي عشر: المجلس الطبي الأردني

تأسّس هذا المجلس بموجب قانون مؤقت عام 1982 كهيئة مستقلة تهدف إلى تنظيم مهنة الطب البشري والارتقاء بها من خلال إشراف المجلس على عملية تأهيل الأطباء العاملين والاختصاصيين، والتأكد من قدراتهم العلمية ومهاراتهم العملية من خلال إجراء امتحانات «البورد» الأردني.

وظل دور المجلس الذي صدر قانونه الدائم في عام 2005، مقتصرًا على إجراء امتحانات الفحص الإجمالي لأطباء الامتياز، وامتحان «البورد» للتخصصات المختلفة. وهذا جزء من مهام المجلس وواجباته، ويندرج ضمن رسالة المجلس في النهوض بالنظام الصحي الأردني من

خلال رفده بأطباء عامين وأخصائيين على مستوى عالٍ من الكفاءة والأمان من خلال برامج تعليمية وتدريبية متميزة للأطباء المتدربين، وبرامج تعليم مهني طبي فني مستمر للأطباء الممارسين.

وعلى المجلس وضمن مهامه، أن يقوم بما يلي:

- الإشراف والمتابعة للبرامج التعليمية والتدريبية والتي تركز على إكساب المهارات للأطباء في برامج الامتياز والإقامة والزمالة.
- ضمان أهلية وقدرة الطبيب العام والأخصائي على تقديم الخدمات الصحية على مستوى عالٍ من الكفاءة والفاعلية والأمان.
- تمكين الأطباء الممارسين وتطوير قدراتهم العلمية والفنية مدى الحياة، تفعيلًا للمادة (18) من قانون المجلس وغير المعمول به حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

ولتحقيق هذه الأهداف لا بد من:

1. التوسع في اعتماد المستشفيات والبرامج التعليمية.
 2. تطوير امتحان المجلس الطبي من حيث المحتوى وآليات التنفيذ.
 3. إنشاء بنك للأسئلة ونظام تشفير وحفظ للأسئلة.
 4. تطوير البيئة التعليمية والتدريبية في المستشفيات المعتمدة للتدريب.
 5. البدء في تبادل فترات الإقامة بين المؤسسات الطبية العامة والخاصة والجامعية.
- وتقوم الأمانة العامة للمجلس بخطوات حثيثة في التغيير الإيجابي لدور المجلس، ومن ذلك:
- إعادة هيكلة اللجان العلمية.
 - البدء بإنشاء بنك الأسئلة.
 - تعديل على قانون المجلس لفصل اللجان المعنية بإجراء الامتحان عن اللجان المعنية باعتماد المستشفيات والبرامج العلمية والإشراف على سير العملية التدريبية فيها.
 - إنشاء اللجنة الوطنية للتوصيف واعتماد البرامج لتكون المرجع في كل ما يتعلق بالامتياز والتعليم والتدريب في برامج الإقامة والزمالة.

ثاني عشر: الغذاء والدواء

يبلغ استيراد الأردن من الأغذية ما يقارب أربعة مليارات دولار سنوياً. وتبلغ نسبة الإنفاق السنوي للفرد الأردني على الغذاء 37.6% من الإنفاق الكلي للفرد على مجموع السلع والخدمات، ليتصدر بذلك قائمة بنود الإنفاق للعائلة الأردنية. وفي الوقت الذي تشكل فيه الأغذية عنصراً أساسياً للحياة، فهي أيضاً من أهم مصادر المرض واعتلال الصحة في المجتمعات.

يوجد ما يزيد عن 1800 مصنع ومعمل للمواد الغذائية في المملكة، وحوالي 52 ألف مؤسسة غذائية تتداول الغذاء في مراحله المختلفة (الإنتاج، والتصنيع، والتوزيع، والبيع المباشر للجمهور)، ما يؤكد أن الرقابة على المؤسسات الغذائية ليست بالمهمة اليسيرة.

ومن أهم ملامح الواقع الغذائي في الأردن:

1. ضيق الرقعة الزراعية، والذي يوجب فرض حماية للمنتج الوطني والعودة إلى المائدة الأردنية ما أمكن.
 2. انخفاض استهلاك الحليب الطازج لصالح الحليب المبستر، وانخفاض حصة المواطن من زيت الزيتون مقابل ارتفاعها من الزيوت الأخرى.
 3. الإفراط في استهلاك الكربوهيدرات بشكل عام، والسكر بشكل خاص، والذي يرفع نسبة الإصابة بمرض السكري ومضاعفاته.
 4. زيادة الإقبال على استهلاك الوجبات الجاهزة والسريعة مثل «البرجر» والشاورما والدجاج المقلي. كذلك ارتفاع استهلاك الأجبان الصفراء والمعلّبة وكثيرة الدهون مقابل انخفاض استهلاك الجبنة البيضاء.
- وبشكل عام، ينفق الأردنيون على غذائهم أكثر مما كانوا ينفقونه في السابق، ويحصلون في المقابل على نوعية أقل جودة من السابق.

ثالث عشر: المؤسسة العامة للغذاء والدواء

أنشئت هذه المؤسسة بقانون عام 2003، بعد أن كانت مهامها مناطة بوزارة الصحة. وقد جاء إنشاؤها لتلبية هدفين رئيسيين:

- ضمان سلامة الغذاء وجودته وسلامته للاستهلاك البشري في جميع مراحل تداوله.
- ضمان فعالية الدواء وسلامته وجودته. بالإضافة لضمان سلامة أي مواد أخرى ورد عليها النص في قانون الدواء والصيدلة نافذ المفعول.

ويحكم عمل المؤسسة التشريعات التالية:

- قانون المؤسسة العامة للغذاء والدواء رقم (41) لسنة 2008.
- قانون الصحة العامة رقم (47) لسنة 2008.
- قانون الدراسات الدوائية رقم (2) لسنة 2011.
- قانون الدواء والصيدلة رقم (12) لسنة 2013.
- قانون الغذاء رقم (30) لسنة 2015.
- قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (23) لسنة 2016.

ومن أهم مديريات المؤسسة:

1. مديرية الغذاء، ومن مهامها:

- الرقابة الشاملة على سلسلة الغذاء من إعادة الخام وحتى وصوله إلى المستهلك، وفقاً لنظام تصنيف أماكن تداول الأغذية المبني على درجة الخطورة الصحية.
- إجراء دراسات وبرامج رصد وتحليل المخاطر الخاصة بالأغذية ومكوناتها، كمتبقيات المبيدات والمعادن الثقيلة والملوثات الجرثومية والكيميائية.
- مراجعة وتحديث المواصفات الغذائية وتعليمات الرقابة على الغذاء، بما في ذلك اعتماد مفاهيم وقيم رقابية حديثة على الأغذية المستوردة.

2. مديرية الدواء، وتعدّ العمود الفقري والمرجعي لجميع المؤسسات والدوائر التي تعنى بالدواء، فهي المسؤولة عن الرقابة على الدواء كمادة أولية وحتى تجهيزه كمستحضر جاهز للاستعمال من قبل المريض. كما إنها مسؤولة عن تسجيل الدواء والأصصال والمطاعيم، وتركيبه حليب الرضع، والتركيبية الخاصة، والأغذية التكميلية، والأجهزة والمستلزمات الطبية، بما فيها المعقمات والمطهرات ومستحضرات التجميل.

3. ويتم السماح بتداول الأدوية بعد فحصها في مختبرات متخصصة لدى المؤسسة، واجتيازها للفحوصات المخبرية اللازمة.

ومن مهام هذه المديرية أيضاً، الرقابة والتفتيش على جميع المؤسسات الصيدلانية، من صيدليات ومستودعات أدوية ومصانع أدوية.

وفي عام 2016 قامت المؤسسة العامة للغذاء والدواء في مجال المخالفات على الغذاء بما يلي:

- 39.634 إشعاراً بوجود سلبية.

- 1,103 مخالفة.

- 2,764 إغلاقاً وإيقافاً.

ومن الواضح أن المؤسسة تتحمل عبئاً وطنياً كبيراً، ومن المطمئن أنها تخطو بتقدم ثابت في السنوات الأخيرة، فقد حققت إنجازات ملموسة في الحفاظ على سلامة الغذاء ودواء المواطن وجودته وفعاليتها ومأمونيته وفق أفضل الممارسات وأنظمة الرقابة العالمية، بما يعزز الصحة العامة وثقة المستهلك والذي مكنها من الحصول على وسام الاستقلال من الدرجة الأولى.

على أن هناك بعض العقبات التي قد تؤثر على أداء المؤسسة، مع ما يترتب على ذلك من مخاطر تمسّ غذاء المواطن ودواءه. ومن هذه العقبات:

1. التدخل في الصلاحيات في مجال الغذاء مع مؤسسات حكومية، بسبب تشابك التشريعات. ومن ذلك:

- التدخل مع وزارة الزراعة في تعريف المنتجات النباتية والمنتجات الحيوانية، حيث أن الرقابة عليها تشمل الرقابة على الغذاء (اللحوم، الحبوب، البقول، الأعشاب)، ما يؤدي إلى الازدواجية في الرقابة.

- التدخل مع وزارة البلديات وأمانة عمان الكبرى، في الرقابة على المؤسسات الغذائية والغذاء المتداول. ذلك أن قانون البلديات وقانون الحرف والصناعات يشتركان مع قانون الرقابة على الغذاء في بنود عدة.

- التدخل مع مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية، فرغم وجود مذكرة تفاهم بين المؤسسات، إلا أن هناك صلاحيات متعددة لمؤسسة المواصفات والمقاييس تتعلق بالغذاء، مثل اعتماد القواعد الفنية للأغذية، والمرجعية في إقرار وتطبيق البنود الواردة في القواعد الفنية للأغذية، والمطابقة والفحوص المخبرية لجودة الأغذية.

- التدخل مع سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، فرغم وجود مذكرة تفاهم نافذة بين السلطة والمؤسسة، إلا أن المادة (10) من قانون السلطة تمنح لرئيس السلطة والمفوض المختص في السلطة، صلاحيات الوزير والمدير المقررة في قانون الرقابة على الغذاء.

2. التدخل في الصلاحيات في مجال الدواء مع جهات عدة. ومن ذلك:

- التدخل مع وزارة الصحة. فعند ترخيص المهن والمؤسسات الصيدلانية والمطاعم ومشتقات الدم، يتم تقييم ملخص وثائق الإنتاج والرقابة النوعية المستوردة، في قسم الأمصال والمطاعم في الوزارة بدل أن يتم ذلك لدى المؤسسة، حيث يتوجب أن تكون

- المؤسسة هي الجهة المسؤولة عن التسجيل والتقييم وفحص المطاعيم.
- التداخل مع مؤسسة المواصفات والمقاييس، حيث يتم فحص المستلزمات الطبية ومواد التجميل في مختبرات مؤسسة المواصفات والمقاييس.
 - 3. غياب المؤسسات الأكاديمية (الجامعات) عن التأثير المباشر في التنوع والابتكار.
- وعلى المؤسسة أن تواصل بذل الجهود من أجل:
1. الوصول إلى غذاء وطني آمن، وتغيير الأنماط الغذائية الاستهلاكية غير الصحية، وتشكيل رأي عام حول أهمية الغذاء والدواء السليم.
 2. الانتقال في مجال الصناعات الدوائية من النمط التقليدي إلى الصناعات المبتكرة عالية الكلفة، ما يتطلب وجود مصانع ومراكز أبحاث دوائية تكون رائدة في الابتكار والبحث.
 3. إعادة النظر في التشريعات النافذة لتعديل التداخلات القائمة والصلاحيات وتوحيد المرجعيات.

رابع عشر: استعراض عدد من الإستراتيجيات وما تحقّق منها:

بعد تناول واقع السياسات وإبراز مدى التقدم في إنجازها، يمكن استعراض بعض الإستراتيجيات في القطاع الصحي الأردني ومدى الالتزام بتطبيق الأهداف الموضوعية لتلك الإستراتيجيات.

- أ. الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي 2016-2020: المجلس الصحي العالي
- احتوت وثيقة هذه الإستراتيجية سبع صفحات لتتبع الأداء وقياس النتائج، حيث شملت:
- النتيجة الأولى: بيئة سياسية وحوكمة رشيدة ترقى بمستوى أداء النظام الصحي. وضمت سبعة مؤشرات.
 - النتيجة الثانية: خدمات صحية متكاملة محورها الفرد، وتستجيب للاحتياجات المتزايدة. وضمت 31 مؤشراً.
 - النتيجة الثالثة: حماية صحية ومالية واجتماعية للسكان كافة، مبنية على أسس عادلة. وضمت ثمانية مؤشرات.
 - النتيجة الرابعة: استثمار في القطاع الصحي داعم للاقتصاد الوطني والتنافسية. وضمت أربعة مؤشرات.

وكل هذه المؤشرات تنطلق من قاعدة الأساس لعام 2015، وتضع تقييماً لمؤشرات رقمية لكل عام وحتى عام 2020. وباستعراض أرقام السنوات 2015-2017 يظهر أن المؤشرات لقيمتها المستهدفة بمعظمها لم تتحقق، وهذا متوقع، لأنه ليس هناك التزام بقانون المجلس الصحي العالي، فلماذا توضع الإستراتيجيات إذا كان المجلس لا يملك آليات تنفيذ قانونه؟

إن هذه المهمة ليست بالمهمة السهلة، وهي تحتاج إلى الكثير من الاجتماعات وورشات العمل والتحضيرات والخبراء والمندوبين من كل مكونات القطاع الصحي الأردني. ثم إن هناك فرقاً بين تحديد مؤشرات واقعية ومدروسة بعناية ومضمونة التحقيق، وبين الوثائق المعدة نظرياً باتقان لكنها غير قابلة للتطبيق ولا يوجد صيغة إلزامية لتطبيقها.

ورغم احتواء الوثيقة على نموذج للمتابعة والتقييم مع وجود ضباط ارتباط لكل مكونات القطاع الصحي، إلا أن قيم المؤشرات لا تصل من الجهات المعنية، ولم تحقق أصلاً، ولا توجد آلية ملزمة ومتابعة فاعلة لتحقيق مؤشرات الإستراتيجية الوطنية.

نموذج المتابعة والتقييم للإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي (2015-2019)

تاريخ تعبئة النموذج:

اسم الجهة الشريكة:

اسم ضابط الارتباط (معبى الاستمارة):

رقم المؤشر	اسم المؤشر	قيمة المؤشر		مقدار الانحراف	صعوبة ضعف / عدم التنفيذ	التوصيات لتحسين الأداء
		القيمة المستهدفة	قيمة الأساس			

ب. الخطة الإستراتيجية 2013-2017: وزارة الصحة

تضمنت وثيقة تقييم الوزارة لمؤشرات خطتها الإستراتيجية للأعوام 2013-2017 وتحقيق القيم المستهدفة ما يلي:

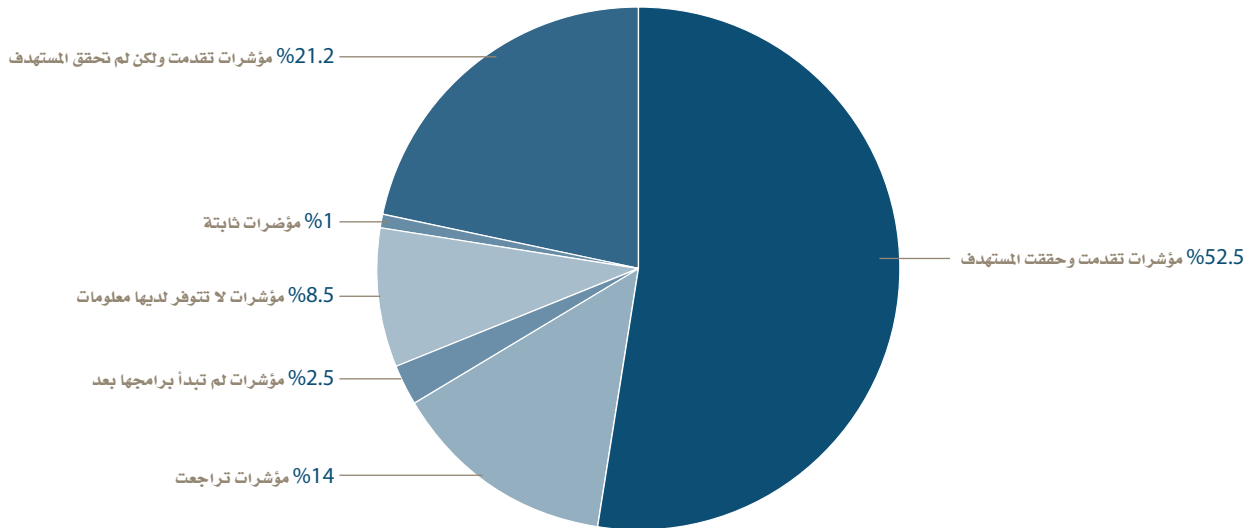
- مؤشرات تقدمت وحقت الهدف: 105 (بنسبة 52.5%).
- مؤشرات تقدمت، ولكن لم تحقق الهدف: 43 (بنسبة 21.2%).

- مؤشرات ثابتة: 2 (بنسبة 1%).
- مؤشرات تراجع: 28 (بنسبة 14%).
- مؤشرات لا تتوفر لديها معلومات: 16 (بنسبة 8.5%).
- مؤشرات لم تبدأ برامجها بعد: 5 (بنسبة 2.5%).
- أي أن ما تحقق فعلياً يدور حول 55% من إجمالي المؤشرات.
- وقد كان تفسير الوثيقة لهذا التباين كالتالي:
- هناك مؤشرات وطنية من الصعب معرفة مسؤولية الوزارة نحوها.
- هناك معلومات حول قيم لبعض المؤشرات الوطنية لا تكون مُضمَّنة في مسح السكان والصحة (DHS) أو دراسات أخرى.
- بعض المؤشرات يتم احتسابها كل عامين.
- هناك مؤشرات لمشاريع توقفت.
- والمؤشرات الوطنية المقصودة هي:
- معدل انتشار التدخين لدى السكان الذين تبلغ أعمارهم 18 سنة فأكثر.
- معدل انتشار التدخين بين الأطفال في الفئة العمرية 13-15 سنة.
- معدل الممارسين للنشاط البدني المعتدل.
- معدل الممارسين للنشاط البدني النشط.
- معدل انتشار ارتفاع ضغط الدم بين السكان الذين تبلغ أعمارهم 18 سنة فأكثر.
- معدل انتشار السكري بين السكان.
- معدل انتشار العمى بين السكان الذين يبلغون من العمر 30 سنة فأكثر.
- معدل وفيات الأمهات لكل 100 ألف من السكان.
- معدل وفيات الأطفال الرضع لكل 1000 ولادة حية.
- معدل حدوث وفيات الأطفال دون سن الخامسة.
- معدل استخدام وسائل تنظيم الأسرة.
- نسبة الرضاعة الطبيعية المطلقة.

- نسبة استخدام خدمات ما بعد الولادة (النفاس).
- معدل انتشار فقر الدم لدى السيدات في سن الإنجاب.
- معدل انتشار فقر الدم لدى الأطفال دون سن الخامسة.
- نسبة المواطنين غير المشمولين بأي نوع من أنواع التأمين الصحي.
- نسبة الفقراء المشمولين بالتأمين الصحي المدني من مجموع الفقراء في الأردن، من إجمالي المؤمنین.

إن معظم هذه المؤشرات هي مؤشرات رئيسية يقاس بها تقدّم أو تراجع المؤشرات الصحية لأي بلد، وقد جاءت المؤشرات التي لم تتقدم لتشمل جميع المحاور: الرعاية الصحية الأولية، والرعاية الصحية الثانوية، وإدارة الموارد البشرية، والإدارة المالية، وإدارة المعرفة، وضبط الجودة، والتنظيم والرقابة، والسياحة العلاجية، وقانون المساءلة الطبية.

قيم المؤشرات في إستراتيجية وزارة الصحة (٢٠١٣ - ٢٠١٧)
نحو القيمة المستهدفة حتى عام ٢٠١٧



ت. إستراتيجيتنا المؤسسة العامة للغذاء والدواء 2013-2015 و 2016 - 2018
جاء في وثيقة المؤسسة أن معظم المؤشرات قد حققت القيم بنسبة 100%، حيث عكست المؤشرات ثلاثة أهداف رئيسية كالتالي:

1. تطوير الأداء المؤسسي بما يتفق مع أفضل المعايير والأسس العالمية.

2. المساهمة في تحقيق الأمن الغذائي والدوائي.

3. تعزيز دور المؤسسة كجهة مرجعية في الرقابة على الغذاء والدواء وطنياً وإقليمياً.

وقد شملت مؤشرات هذه الأهداف الثلاثة، أكثر من 90 مؤشراً، ونسبة إنجاز كلية تصل إلى 88% من مجموع المؤشرات. وقد بدأت المؤسسة بعملية التحديث الدورية لاستراتيجياتها والتي تقرر أن تكون مرة كل عامين.

خامس عشر: مواطن الضعف والتهديدات والمطلوب

لا بد من الإقرار أن هناك مظاهر متعددة لتراجع القطاع الصحي بمكوناته المختلفة، لأسباب منها ما يخص المكونات بكيئتها، ومنها ما يخص كل مكون على حدة ولا ينطبق بالضرورة على بقية المكونات. على أن غياب دور المجلس الصحي العالي في رسم السياسات الصحية ومتابعة تنفيذها على المستوى الوطني أدى ويؤدي إلى الانكفاء المؤسسي، وابتعاد مكونات هذا القطاع بعضها عن بعض، وتضاؤل التنسيق والعمل المشترك.

إن فشل تجارب سابقة، مثل تجربة المؤسسة العلاجية، لأسباب معروفة، لا يعني إلغاء أي صيغة للتشارك وتدارك التراجع القائم في القطاع الصحي. فهل ينبغي عقد مؤتمر وطني للقطاع الصحي، أم يُكتفى بتشكيل لجان وطنية (ومن المعروف سلبيات تشكيل اللجان ومحدودية تأثيرها)، أم تكون بداية الحل صدور قرار وطني يؤهل المجلس الصحي العالي ويخوله المباشرة بتطبيق قانونه ومتابعة تنفيذه؟

ومن المعلوم أن عدم وجود تأمين صحي شامل من أبرز مواطن الضعف في القطاع الصحي.

لقد شملت وثيقة الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي نقاطاً عدة حول مواطن الضعف والتحديات، منها:

- عدم وجود خطة وطنية شاملة لتعزيز وتنمية الموارد البشرية الصحية.
- التوسع غير المخطط له للخدمات الصحية المستند إلى الطلب وليس إلى الحاجة الفعلية.
- عدم وجود إستراتيجيات وسياسات واضحة لاحتواء الكلف واستردادها.
- ضعف خدمات الإسعاف والطوارئ، سواء على مستوى تقديم الخدمة أو على مستوى البنى التحتية لهذه الأماكن لخدمة الطارئ والمستعجل.
- التحديات الديمغرافية، وأهمها الهجرات القسرية، وزيادة النمو السكاني مع ثبات المعدل المرتفع للخصوبة.

- شح الموارد المالية المخصصة للرعاية الصحية بأنواعها المختلفة، وخصوصاً الرعاية الأولية.
- هجرة الكفاءات الصحية بين القطاعات وخارج المملكة.
- ارتفاع الإنفاق الصحي المباشر، وخصوصاً على الأدوية.
- التسارع في التطور التكنولوجي والتقنيات الطبية الحديثة.
- ضعف الحوكمة، وعدم توفر الذراع الفنية والإدارية الحكومية أو المستقلة لمراقبة ومتابعة أداء القطاعات الصحية، وخصوصاً القطاع الخاص.
- عدم استثمار الإمكانيات المتوفرة في بعض المؤسسات، مثل المستشفيات الجامعية والخدمات الطبية الملكية، سواء على مستوى الأخصائيين أو في موضوع التدريب الوطني للمقيمين ومن التخصصات المختلفة.
- عدم تحسين الخدمة على مستوى الرعاية الأولية وبقاؤها مرتكزة على خدمة الطب العام، ما يزيد العبء على المستشفيات. وعدم تحويل العديد من المستشفيات الطرفية إلى خدمة المراكز الشاملة، ليظل دورها العلاجي مقتصرًا في الغالب على التحويل إلى المستشفيات التعليمية.
- إن أي خطة لوقف تراجع القطاع الصحي والبدء بإصلاحه يجب أن تُبنى على المحاور المختلفة وكما يلي:

1. الرعاية الصحية الأولية

- التحول من الطب العام إلى طب الأسرة، من خلال قرار حكومي ملزم وبرنامج زمني للإحلال.
- تنفيذ ما جاء في توصيات وثيقة «المبادرة النيابية» (2016) بخصوص دمج المراكز الصحية.
- اعتماد الأسس المقررة في مجلس الوزراء لإنشاء أو ترفيع المراكز الصحية.
- تعزيز أنظمة الرصد والاستجابة، وتعزيز البرنامج الوطني للتطعيم.
- التعامل الجدي مع انتشار الأمراض غير السارية، مثل السكري والضغط وأمراض السرطان والصحة النفسية.
- تعزيز خدمات الصحة الإنجابية وصحة الطفل والصحة المدرسية، وخفض وفيات الأمهات والأطفال.

2. الرعاية الصحية الثانوية

- إدارة الموارد البشرية، باستقطاب الكوادر الصحية، والاحتفاظ بالكوادر المؤهلة، وتعديل نظام الخدمة المدنية لفئة الأطباء، وهذا يتطلب مجموعة من الإجراءات.
- تعزيز وتحسين البرامج التدريبية للكوادر الطبية، واستحداث برامج الإقامة المشتركة بين القطاعات المختلفة.
- تطوير المعرفة والمهارات للعاملين في المجال الصحي، وتعديل التعليم المهني والطبي المستمر.
- الرقابة الدوائية والصيدلانية.
- تعزيز البنية التحتية للمستشفيات، والذي لا يعني بالضرورة التوسع في بناء المستشفيات وزيادة الأسرة إلا ضمن احتياجات فعلية مبنية على أسس علمية واضحة.
- استخدام الطاقة الشمسية في المستشفيات والمراكز الصحية.
- التوسع في تفويض الصلاحيات من المركز إلى المستويات الطرفية، وتفعيل مخرجات انتخابات اللامركزية، وإعطاء معظم الصلاحيات لمديري المواقع بدل أن يكون القرار مركزياً.

3. السياحة العلاجية

- وقف تراجع أعداد المرضى القادمين للمملكة من خلال جملة إجراءات تعتمد على دراسة التحديات ورضا متلقي الخدمة، وأهمها:
- سياسة تسويقية من الحكومة ومن جمعية المستشفيات الخاصة.
- دور فاعل لجمعية المستشفيات الخاصة من المطار وإلى أماكن تقديم الخدمة.
- تسهيل إجراءات الدخول إلى المملكة من الدول المقيدة.
- وجود خدمات بجودة عالية، وشفافية في الإجراءات الطبية، ومأسسة الرقابة على القطاع الخاص.
- تفعيل الدور الرقابي للنقابات على القطاع الخاص.

4. التأمين الصحي

- تحقيق الهدف المنشود من قبل الحكومات المتعاقبة، لتحقيق التأمين الصحي الشامل.
- الزيادة التدريجية للمشمولين في التأمين الصحي بإضافة شرائح جديدة للتأمين، واعتماد وثيقة «المبادرة النيابية» بهذا الخصوص.
- إعادة هيكلة التأمين الصحي، وفصله عن أحد قطاعات تقديم الخدمة (وزارة الصحة).

5. المجلس الطبي

- تطوير امتحانات المجلس من حيث المحتوى وآليات التنفيذ، مع الإشارة إلى أن مهام المجلس لا تقتصر على إجراء الامتحانات.
- مؤسسة التعليم الطبي المستمر، وتطوير البيئة التعليمية والتدريبية في المستشفيات المعتمدة للتدريب.
- تنفيذ المادة (18) من قانون المجلس الطبي وغير المفعلة حتى وقت إعداد هذه المراجعة، من أجل تطوير القدرات العلمية والفنية للأخصائيين.

6. الغذاء والدواء

أ. الغذاء:

- الرقابة الشاملة على سلسلة الغذاء من المادة الخام وحتى وصوله إلى المستهلك، وتوحيد المرجعيات ضمن المؤسسة العامة للغذاء والدواء، وإنهاء ظاهرة تداخل الصلاحيات مع مؤسسات حكومية أخرى.
- الوصول إلى غذاء وطني آمن، وتغيير الأنماط الاستهلاكية غير الصحية، وتشكيل رأي عام حول أهمية الغذاء السليم.

ب. الدواء:

- رفع نسبة مساهمة الصناعات الدوائية الأردنية ضمن فاتورة الدواء محلياً.
- تعزيز الدور الرقابي للمؤسسة على جميع المؤسسات الصيدلانية ومستودعات الأدوية ومصانعها.
- إيجاد آلية للتعامل مع تحدي الأدوية البيولوجية، وتشجيع تصنيعها محلياً، لخفض الكلفة الباهظة لهذه الأدوية.



التعليم العام





تقديم.....	690
· أولاً: التحول نحو التعليم النوعي القائم على اقتصاد المعرفة	692
- الإستراتيجيات والسياسات	692
- مستوى الإنجاز.....	694
ثانياً: منظومة العمليات في التعليم المدرسي وأطرافها الفاعلة.....	696
- الإستراتيجيات والسياسات	696
- مستوى الإنجاز.....	698
· ثالثاً: بيئات التعلم (المادية، والتكنولوجية،	
والتربوية، والنفسية، والاجتماعية).....	700
- الإستراتيجيات والسياسات	700
- مستوى الإنجاز.....	701
· رابعاً: الأبنية المدرسية	703
- الإستراتيجيات والسياسات	703
- مستوى الإنجاز.....	704
· خامساً: مرحلة التعلم قبل المدرسي (الطفولة المبكرة).....	706
- الإستراتيجيات والسياسات	706
- مستوى الإنجاز.....	708
· سادساً: القيم والأخلاقيات والعلاقات (المعلم).....	709
- الإستراتيجيات والسياسات	709
- مستوى الإنجاز.....	710
· سابعاً: التعليم للمستقبل والابتكار	713
- الإستراتيجيات والسياسات	713
- مستوى الإنجاز.....	714
التوصيات	715

تقديم

تصدّر التعليم في الأردن الدول العربية في المؤشرات الكمية للتعليم التي تعتمد عليها منظومة اليونسكو منذ عقد الثمانينات من القرن العشرين، حيث شهد ذلك العقد أول مؤتمر للتطوير التربوي في الأردن (أيلول 1987). واستمر العمل بعد المؤتمر في مسارين: الاستمرار في التقدم على المؤشرات العالمية الكمية التي من شأنها إظهار التقدم المحرز في النظام التربوي، والتأسيس لتوعية مجتمعية حول التعليم بوصفه قضية تهم كل أسرة وليست قصراً على جهود المؤسسة الرسمية، لذلك ينبغي تطوره إلى الحد الذي يسهم به في التنمية الشاملة المستدامة بحسب الطموحات الأردنية.

وقد توالى مؤتمرات التطوير التربوي ومنتدياته (منتدى التعليم في الأردن المستقبل في عام 2002، ومؤتمر التطوير التربوي في عام 2015)، وترتبت عليها خطط منها مشروع تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة (ERFKE) الذي نفذته وزارة التربية والتعليم بالتعاون مع البنك الدولي ضمن مرحلتين (2003-2009) و(2009-2015) للنهوض بالتعليم المدرسي في جميع مراحله. ومنها أيضاً إستراتيجيات الخطة الإستراتيجية (2009-2013) وامتدادها بخطة سنوية لاستكمال مشاريعها للعامين (2014-2015)، والبرنامج التنفيذي التنموي (2016-2020)، والإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، وخطة الإصلاح التربوي (2015-2020). وقبل فترة وجيزة تم إطلاق الخطة الإستراتيجية (2018-2022) التي تبنت العمل على مكونات النظام التي من شأنها تحقيق المسارات نفسها التي تؤكد على تطوير التعليم والتوسع الكمي والنوعي له.

ورغم الجهود المبذولة، استمرت التحديات التي تعوق تحقيق أهداف التطوير التربوي بشكل عام والتطوير النوعي للتعليم بشكل خاص، ولأسباب مختلفة، على رأسها ارتفاع معدلات النمو السكاني، ومحدودية الإمكانيات، والقصور في السياسات والإجراءات الناظمة للعمل، وتكوين الكوادر البشرية تأهيلاً وتدريباً.

ومع أن الجهود الأردنية كانت رائدة في عملية التطوير التربوي، وأن بعض الدول العربية اطلعت عليها واستفادت منها، إلا أن أسباباً كثيرة حالت دون استمرار التقدم الأردني ببالقوة نفسها وبالاتجاه نفسه. ولوقوف على هذه الأسباب لا بد من تشخيص الواقع منذ

مطلع الألفية الثالثة (2000-2017) بهدف التعرف على الواقع الذي وثقت له الخطط الإستراتيجية وما تبنته من إستراتيجيات وسياسات ومبادرات وبرامج، وتقييم عمليات التنفيذ في الميدان لمعرفة ما نجح منها وما أخفق، وتحليل ذلك والاستفادة منه.

وقد استفادت هذه المراجعة في دراسة وتحليل واقع التعليم والوقوف على نقاط القوة والضعف فيه، من الدراسات والمؤتمرات التي تناولت هذا القطاع، ومن الخطة الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) التي قامت على دراسات ومسوح بحثية شخّصت الواقع التربوي والتعليمي وحلّلتها، وتقدّمت بمقترحات تطويرية بهدف تحقيق الرؤية الأردنية.

وتتناول هذه المراجعة قطاع التعليم من خلال محاور تتحدث عنه بإنصاف وبنظرة حديثة، وتأخذ باعتبارها الفلسفة التي يقوم عليها النظام والكيفية التي تتفاعل بها مكوناته في إطار من الشمولية والتكامل. وتتجه هذه المحاور في النظرة للنظام من العام إلى الخاص، من الغاية الرئيسة المنبثقة من الرؤية إلى المكونات الأهم في عمل النظام التي تتحقق هذه الرؤية بناء عليها وعلى مستوى أدائها.

وعليه، فقد جاء المحور الأول (التحول نحو التعليم النوعي القائم على اقتصاد المعرفة) ليؤشر إلى غاية النظام ككل في التحول من التركيز على البعد الكمي في المنجزات إلى البعد النوعي في النواتج. بينما جاء المحور الثاني (منظومة العمليات في التعليم المدرسي وأطرافها الفاعلة) ليتناول عمليات النظام الرئيسة وكيفية عملها في إطار من التفاعل التشاركي الهادف إلى إحداث نقلة نوعية في التعلم القائم على اقتصاد المعرفة. بعدها جاءت المحاور الثلاثة التالية (بيئات التعلم، الأبنية المدرسية، مرحلة التعليم قبل المدرسي) لتتناول أهم مكونات النظام، فيما تناول المحوران السادس والسابع (القيم والأخلاقيات والعلاقات، التعليم للمستقبل والابتكار) أبرز ما ينقص النظام ليكون رائداً سواء في البعد القيمي والأخلاقي المتمثل بشكل رئيس في المعلم أو في البعد الحداثي المتمثل بالإبداع والابتكار ودراسات المستقبل.

• أولاً: التحول نحو التعليم النوعي القائم على اقتصاد المعرفة

- الإستراتيجيات والسياسات

لقد بذلت وزارة التربية والتعليم جهوداً كبيرة على طريق التطوير نحو التعليم النوعي القائم على اقتصاد المعرفة وخاصة على مستوى إدارة النظام، ففي مجال الإستراتيجيات والسياسات والمبادرات، تصدرت توجهات النظام العمل على الإدارة اللامركزية وتفويض الصلاحيات للمديريات العامة الإقليمية ومن ثم إلى مديريات التربية والتعليم والمكاتب التي تتبع لها بحسب حجمها، إضافة إلى اعتماد المدرسة الوحدة الأساسية الأولى للتطوير في النظام التربوي والأولى بالرعاية والاهتمام.

وحرص النظام التعليمي في الأردن على التوجه نحو التعليم النوعي منذ بداية الألفية الثالثة وبعد أن أسس له في «منتدى التعليم في الأردن المستقبل» الذي عُقد في عام 2002، وترجم توصياته عبر برنامج شامل للتطوير قائم على اقتصاد المعرفة (ERFKE) في عام 2003.

وجاءت أهمية هذا التوجه بعد أن دخل العالم في عصر المعرفة وشاعت التكنولوجيا ودخلت في خدمة التعليم وتسَلَّحَ بمهاراتها المعلمون. ورغم رصد الدعم المالي الكافي لتنفيذ البرنامج، وحشد الإرادة السياسية الداعمة لذلك، إلا أن الوزارة فَرَّطت بالكوادر الفنية والتعليمية ومنَ منهم على مستوى الخبراء، فمن هؤلاء مَنْ دُفِعَ لمغادرة النظام التربوي، ومنهم من استُقطِبَ للعمل خارج الأردن، مما ترتب عليه حدوث التحول والتطور وإثماره في الخارج.

ويقوم برنامج التحول على: تحوّل في الأطر الفكرية نحو عمليات التربية والتعليم والتعلم، وتغيير النظرة إلى الشائع منذ منتصف القرن المنصرم من النظرية التي توجّه الفعل التربوي برمته نحو السلوك المرئي القابل للقياس كهدف رئيس للنظام (نظرية الأهداف السلوكية)، لتحل محلها وتضيف إليها النظرية المعرفية والنظرية البنائية التي تهتم بكل العمليات التي تحدث في الموقف التعليمي لدى المتعلمين من فعلٍ تغييري، سواء ما ظهر منه في سلوك المتعلمين وما لم يظهر، باعتبار أن الهدف الرئيس أصبح شخصية الطالب بكل جوانبها العقلية والمهارية والانفعالية.

وهنا أصبحت السياسات ترسّم حول النتائج التعليمية (Learning Outcomes) بدلاً من الأهداف السلوكية (Behavior Objectives) وهذا التحول يُفترض به أن ينعكس على أساليب التدريس وأساليب التقويم من حيث التنوع من جهة، وأنماط تعلم الطلبة وذكاءاتهم المتعددة من جهة أخرى. كما كان ينبغي له أن ينعكس على قناعات المعلمين وطرأتهم في إعدادهم في الجامعات قبل الخدمة وتدريبهم المستمر في أثناء الخدمة. إلا أن هذا

لم يتحقق بالمستوى المطلوب.

وفي هذا السياق، قامت وزارة التربية والتعليم بتعديل رؤيتها ورسالتها وأهدافها الاستراتيجية بما يستوعب هذا التحول ويترجمه على أرض ميدانها التربوي، وبما يعزز إيمانها بمواردها البشرية الحالية والمستقبلية. وكانت هذه خطوة ضرورية جداً.

فقد جاء في الرؤية: «تمتلك المملكة الأردنية الهاشمية منظومات من الموارد البشرية ذات جودة عالية كفاءة، وقادرة على تزويد المجتمع بخبرات تعليمية مستمرة مدى الحياة، ذات صلة وثيقة بحاجاته الراهنة والمستقبلية، وذلك استجابة للتنمية الاقتصادية المستدامة وتحفيزها عن طريق إعداد أفراد متعلمين وقوى عمل ماهرة».

وجاء في رسالة الوزارة: «تطوير نظام تربوي عماده التميز، يعتمد على موارده البشرية، استناداً إلى معايير عالمية، وقيم اجتماعية، وروح تنافسية عالية، مما يسهم في تقديم الأردن في خضم الاقتصاد المعرفي العالمي».

وتركزت الأهداف على:

- إعداد المواطن المؤمن بالله تعالى، المتمسك بعقيدته، والمتمثل بالقيم الإسلامية والعربية السامية، والمنتمي لوطنه ومبادئه وأمته، والمستوعب لحقوقه، والقائم بواجباته، ضمن إطار يحقق التوازن في الشخصية بأبعادها المختلفة، والانفتاح الواعي على الآخر دون انغلاق أو ذوبان.

- إعداد المواطن المزود بالمهارات والمعارف اللازمة للاقتصاد المعرفي المبني على المعرفة ليسهم في بناء مجتمعه (مهارات معرفية، ومهارات اتصال واتصال، ومهارات العمل في الفريق، ومهارات التفكير العلمي، ومهارات الشخصية، ومهارات تكنولوجية، ومهارات البعد الوظيفي، ومهارات البحث العلمي).

- توفير فرص التعليم للجميع، وتحقيق المساواة والعدالة في الخدمات التربوية كماً ونوعاً، مع تركيز خاص على التطوير النوعي للتعليم مقاساً بمستويات تعلم الطلبة.

- السعي لتأصيل إدارة تربوية فاعلة للنظام التربوي في مستوياته المختلفة، مع تركيز خاص على تفعيل الإدارة المدرسية.

- رفع الكفاءة الداخلية والخارجية للنظام التربوي.

وعليه، يتضح أن وزارة التربية والتعليم بوصفها سلطة معنية بالتعليم العام ومشرفة عليه، أخذت على عاتقها، على مستوى التخطيط ابتداء من (ERFKE) بمرحلتيه الأولى والثانية وجميع الخطط الاستراتيجية، ما يضمن نجاح هذا التحول وترجمته في المدرسة

وعلى الطلبة مباشرة، بما يتوافق مع التطُّع للحدّثة والتميز. كما دعم مسارها في عملية التحول هذه، وشكّل له المرجعية الرئيسة والإرادة السياسية القوية، الورقة النقاشية السابعة للملك عبدالله الثاني، حيث جاء فيها: «على المؤسسات التعليمية أن تؤمن بما يتمتع به أبناء هذا الشعب وبناته من طاقات هائلة، وقدرات كبيرة، ومواهب متنوعة، وتسعى لاكتشاف هذه الطاقات، وتنمية هذه القدرات، وصقل تلك المواهب، وتحفيزها إلى أقصى حدودها، عبر أحدث الأساليب التعليمية التي تشجع على الفهم والتفكير، والفهم لا التلقين، وتجمع بين العلم والعمل، والنظرية والتطبيق، والتحليل والتخطيط، وتفتح آفاقاً رحبة أمام أبنائها، ليتفوقوا في كل مادة، وينبغوا في كل فن أو مهنة أو حرفة».

- مستوى الإنجاز

شهدت بدايات القرن الحادي والعشرين توجُّهاً تمثّل في تحوُّل النظام التعليمي الأردني نحو اقتصاد المعرفة، بمعنى نوعية التعليم القائم على المعرفة. إلا أن هذا التحول كان نظرياً أكثر منه تطبيقياً على الساحة التربوية في ميدان المدرسة، رغم ما بُذل من جهود في سبيل ذلك. وهناك اعتقاد سائد بأن الوزارة تعمل وتخطط وتقتصر البرامج والمبادرات وتؤطر لكل ذلك بالتشريعات، لكن حين يوضع ذلك بين يدي الإدارة الوسطى يكون مأله التجميد وصولاً إلى نتائج باهتة. فليس هناك اقتناع بأهمية التغيير، حتى في أوساط الذين يقودون هذا التغيير، ولهذا ظهر الإخفاق في اقناع المنفذين على مستوى المدرسة بإحراز التغيير المطلوب، بل إن القائمين على مثل هذه المشاريع من الإدارة العليا، لا يبذلون جهداً في الوصول إلى الميدان وتفقد الأوضاع على حقيقتها، والتعريف ببجدوى هذا التغيير ومردوده.

إنّ المتتبع للفعل التربوي والتعليمي خلال الفترة 2000-2017 يلمس بوضوح أن هناك تقدماً بشكل عام حصل على مدى فترة تزيد على السنوات العشر، قبل أن يبدأ النظام بالتراجع على مستوى التحصيل الدراسي من جهة، والجانب السلوكي (نحو السلبية) من جهة أخرى. ويعزى هذا التراجع لما شهدته وتشهده الساحة العربية من توتر وصخب وانفلات ونزوح، أثقل كاهل المدارس في الأردن بازدياد كبير في عدد الطلبة في المدرسة الواحدة، وباضطرار عدد منها إلى اعتماد نظام الفترتين الصباحية والمسائية، وخاصة في شمال البلاد، حيث يتركز اللاجئون السوريون، فضلاً عن أن كثيراً من مباني المدارس المستأجرة فاقدة للأهلية والصلاحية وعاجزة عن توفير متطلبات البيئة المدرسية.

هذا التراجع تؤكده نتائج الأردن في الاختبارات الدولية، فبعد تصدر الأردن الدول العربية في العلوم والرياضيات في عام 2007، تراجع ترتيبه في عام 2017 وفقاً لتقرير جودة التعليم الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي (2017)، ليصبح السادس بعد الدول التالية

(بالتتابع): قطر، والإمارات، ولبنان، والبحرين، والسعودية. فيما حلت بعده: عُمان، والكويت، والجزائر، وتونس، والمغرب، ومصر، واليمن، وموريتانيا.

وقد تناول العديد من الخبراء أداء الوزارة، وقدموا تقييمات متقاربة في هذا الشأن، مؤكدين أن عملية التحول نحو التعليم النوعي وإحداث التطور المنشود، تحتاج إلى بنية تحتية حاضنة ومناخ مؤسسي مناسب يعمر بالحب والمودة والدعم، باعتبار أن التركيز في هذه المرحلة ينبغي أن ينصبّ على بناء شخصية الطالب وضمان جرائته وعدم ترده فيما يطرح من آراء ومقترحات على طريق التفكير الإبداعي والابتكار.

ويشير الخبراء إلى أن الطالب يحتاج سيكولوجياً، وتبعاً لعمره وخصائص مرحلته النمائية، إلى أجواء تفاعلية قوامها البعد به عن التوتر والقلق المرتفع من جهة، والبعد عن الإهمال واللامبالاة من جهة أخرى، كي يشارك بالتدرّج في عملية التفكير وطرح الآراء دونما خوف من سخرية المعلم أو الطلبة. وهذا يحتاج إلى وقت كافٍ واستمرار الممارسة من جهة المعلمين والإدارة كي يقتنع الطالب أن هذه الأجواء العاطفية والاجتماعية هي السائدة في المدرسة. فمن الضروري تمكين المعلمين أكاديمياً ومادياً، كما يجب عدم النظر بدونية إلى مهنة التعليم، فهي المهنة التي تعمل على إعداد التخصصات المختلفة وتخريجها، ولهذا لا بد من النظر إليها باحترام وإجلال لتصبح مهنة جاذبة.

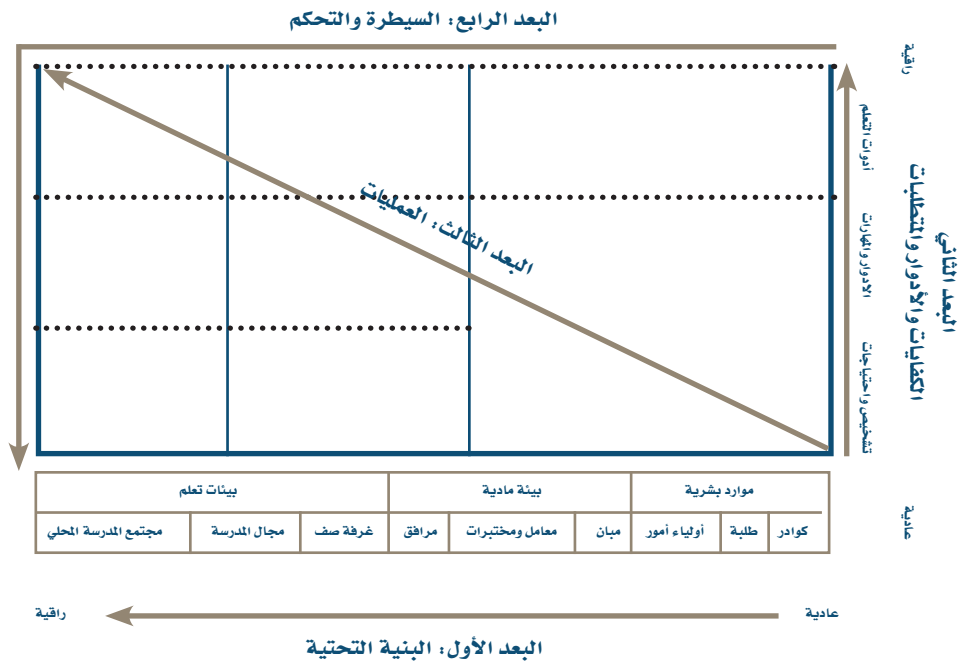
وقد سادت هذه الأجواء فعلاً خلال الفترة 2003-2011، مع التفاوت في الدرجة والمستوى بين مدرسة وأخرى، وبين منطقة تعليمية وأخرى، وبين مدارس الإناث ومدارس الذكور. ولكن سرعان ما بدأت هذه الأجواء تتلاشى تحت ضغط استعادة هيبة التعليم وتحديداً هيبة امتحان شهادة الدراسة الثانوية العامة (التوجيهي)، حيث حُشدت لتنفيذ الامتحان قوات كبيرة من الشرطة والدرك التي جعلت الرعب يسيطر على نفسية الطالب، إضافة إلى تجهم الطواقم التي تدير الامتحان من مراقبين ورؤساء للقاعات، وحدة التعليمات المصحوبة بالتهديد والوعيد في الخطاب الإعلامي للوزارة.

وقد أسهم هذا التوجّه في تقوية شوكة فئة المعلمين ومديري المدارس الذين يفضلون نهج القسوة في التعامل مع الطالب كطريق وحيد لتعلمه، وذلك بالتعاون مع أولياء أمور يرون في هذا الأسلوب الفرصة الوحيدة لتهذيب أبنائهم وتحسّن مستويات تعلمهم. ومع أن هناك أصواتاً معارضة لهذا النهج في مؤسسات المجتمع المدني وفي أوساط بعض المسؤولين، وكذلك المتنورين من الآباء، إلا أن هذه الأصوات لم تتمكن من تعديل الأمور وإعادتها إلى نصابها الصحيح. لكن بؤادر المبشرة بتصويب المسار بدأت بالظهور منذ بداية عام 2017.

ثانياً: منظومة العمليات في التعليم المدرسي وأطرافها الفاعلة

- الإستراتيجيات والسياسات

تقوم النظرة لمؤسسة المدرسة في إطار التعليم النوعي، على أربعة أبعاد رئيسة هي: البنية التحتية، الكفايات والأدوار والمتطلبات والتشريعات، العمليات، والضبط والسيطرة والتحكم.



إن البعدين الأول والثاني لا يعنيان شيئاً في مفهوم المدرسة مع أنهما ضروريان لتشكيله والتأسيس له، إلا إذا بدأت عملية التفاعل بينهما في ما يسمى «بُعد العمليات». وتفاوتت المدارس في ما بينها في هذا البعد، وتحديدأ مستوى التفاعل؛ فالتفاعل قد يكون رتيباً مملاً يقوم على طرف يعطي وطرف يتلقى في مدارس عادية، وقد يرتقي ويبلغ ذروته في المدارس القوية، حيث تندمج به كل الأطراف، وتوظف فيه جميع الوسائط ومصادر التعلم، بهدف إشراك الطالب في مواقف التعلم وتحقيق المستوى المأمول من الإمتاع والاندماج والاكتساب.

أما البعد الرابع، فيكمن في وجود قيادة مدرسية تنشئ البيئة الحاضنة الحافزة على إذكاء هذا التفاعل مع التوجيه والسيطرة والتحكم وصولاً لتحقيق النتائج المطلوبة.

ومن جانب آخر، فإن مكونات هذه المنظومة تعمل معاً بتناغم وتكامل وانسجام، فلا ينجح معها التركيز على تطوير المحتوى الدراسي دون تمكين المعلم من الكفايات المطلوبة لأداء دوره بتميز، كما لا تنجح دون تشويق الطالب وجذبه للتفاعل مع الموقف التعليمي وبذله الجهد

برغبة لاكتساب وتعلّم ما يخطّط له أن يتعلّمه، مع ضمان دعم وإسناد الأطراف الأخرى من إدارة مدرسية وأولياء أمور.

وقبل الحديث عن وزارة التربية والتعليم، لا بد من الإشارة للإرادة السياسية التي أولت التعليم الاهتمام والإسناد. فقد أولى الملك عبدالله الثاني أهمية بارزة للنظام التربوي والتعليمي، ووجّه باستمرار للحداثة والتطلّع المستقبلي، فقد جاء في الورقة النقاشية السابعة: «إننا نتطلع إلى أردن قوي، يقدم لأبنائه خير تعليم، يؤهلهم لأن يواجهوا تحديات الحياة، لأن يقيموا أعمالاً ناجحة، وأن يمارسوا حرفاً قيمة، وأن ينشئوا أسراً متآلفة، وأن يبنوا مجتمعاً متماسكاً». وأكدت الورقة أن «بناء قدراتنا البشرية، من خلال التعليم المتميز وتجويد مخرجاته، بوابتنا نحو المستقبل».

وعلى هذا الأساس، تضمنت جميع الإستراتيجيات والسياسات التي عملت وتعمل عليها وزارة التربية والتعليم منذ بداية مرحلة التحول نحو التعليم النوعي التي أطلقها مشروع (ERFKE) والخطط الإستراتيجية المرافقة، على غرار الخطة الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، ما يؤكد على لزوم توافر محتوى تعليمي يؤدي إلى صوغ وتشكيل الشخصية الأردنية المحصّنة القادرة على استيعاب مفاهيم الديمقراطية والحوار والتسامح، المتمتعة بعقلية نقدية تدرك الأخطار والموجات الفكرية التي تتنافى مع القيم العليا للأمة والإنسانية، والمؤمنة بدورها الفاعل في العطاء الوطني والإنجاز التنموي والفاعل الحضاري الإنساني

تم تضمين الخطط الإستراتيجية للوزارة (المنظومة التعليمية) من الأهداف والمبادرات، ما يضمن في حال تنفيذها، تمكين الطالب من مهارات تعليم التفكير وتحديد التفكير الناقد والإبداعي، وإعمال العقل بما يفضي إلى توليد المعرفة ونشرها وتوظيفها في المواقف الحياتية، مع تمكّن الطالب من الاختيار من بين خياراته المتعددة واتخاذ قرارات مناسبة واقتراح حلول ناجعة لما يواجهه من مشكلات دراسية وحياتية.

ويتطلب تنفيذ ذلك أن يكون المعلم صاحب رسالة وذا اتجاه مستقبلي، فالأدوار المتغيرة المتجددة للمعلم تتطلب منه أن يمتلك رؤية إبداعية في قيادته للمواقف التعليمية التربوية، والتواصل والتفاعل مع أطراف الفعل، والانفعال في المواقف التعليمية داخل المدرسة وخارجها بمهارات اتصال وتواصل إيجابيين، والتعامل مع التكنولوجيا وتوظيفها بكفاءة في هذه المواقف، وبما يجذب انتباه الطلبة ويختصر الوقت ويرفع من نسب التعلم. وعلى المعلم أيضاً أن يؤمن بأن الطالب قادر على المشاركة الفاعلة والمبادرة وإتقان المهارات التي تقوده إلى الوصول للمعلومات وتحليلها وإعمال العقل فيها بنظرة مستقبلية لا تقبل المعطيات دون محاكمة عقلية.

كما حدّدت الخطط الإستراتيجية، الأهداف المتوقعة من كل مكُون في المنظومة التعليمية، فوضّحت أن على العملية التقويمية أن تتماشى من حيث المناسبة والتنوع مع ما يكشف عن مستوى الأداء والاحتفاظ بالنتائج المستهدفة كماً ونوعاً، سواء أكان هذا التقييم مستمراً تكوينياً أو ختامياً على مستوى الصف أو المرحلة، وسواء كان مدرسياً أو وطنياً أو عاماً في نهاية مرحلة الدراسة الثانوية. على أن يتم تحليل نتائج هذه التقييم والاستفادة من التغذية الراجعة في برامج علاجية أو تطويرية.

كما أوضحت الإستراتيجيات والسياسات أن الضامن لنجاح التفاعلات جميعها في مؤسسة المدرسة، يكمن في توافر قيادة مدرسية كفؤة تدعم أطراف التفاعل وتسندهم بتوفير مناخات عمل مريحة هادئة تعمر بالود والاتصال الجيد من جهة، ومن جهة أخرى يمتد هذا الدعم والإسناد إلى خارج المدرسة بهدف حشد وتوفير تعاون أولياء الأمور وتفهمهم ودعمهم لمتطلبات المدرسة، وإشراكهم في برامج المدرسة ومجالسها الضبطية والتطويرية بما يضمن انضباط الطلبة وانخراطهم المسؤول المثمر.

- مستوى الإنجاز

كشفت تقارير المراجعة والدراسات التقويمية، أن هناك فارقاً واضحاً بين ما خُطّط له ومستويات الإنجاز الحقيقي على أرض الميدان المدرسي. كما عبّر المجتمع من خلال الدراسات والندوات والمؤتمرات والمقالات الصحفية ومواقع التواصل الاجتماعي، عن تذمر شديد طال المناهج والكتب المدرسية، والمعلم، ومستوى تعلم الطالب، والتقييم، والتقويم، والإدارة المدرسية، وعلاقات المدرسة مع مجتمعها المحلي، كما طال الأبنية المدرسية ومرافقها وتجهيزاتها وما يتصل بها من اكتظاظ الصفوف والأبنية المستأجرة ونظام الفترتين.

ووجهت انتقادات للكتب المدرسية، لكونها تقليدية، وتحشد بمعلومات يتم عرضها بطرائق سردية رتيبة لا تدعو للتفكير أو التأمل، ولأن الطلبة مطالبون بحفظها وتفريغها في اختبارات تشكّل لهم عوامل إحجام وتوتر.

ويؤكد خبراء أن المناهج في الأردن لا تتوافق ومتطلبات عصر المعرفة، إذ إن على المناهج أن تتلاءم مع حاجات الطلبة لإنتاج المعرفة وتوليدها ونشرها، باعتبار أن المعرفة ليست غاية فقط، بل وسيلة أيضاً لتمكينهم من المهارات التي تفضي بهم لتوليد المعرفة.

وكشفت دراسة أعدها المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية حول تقويم الكتب المدرسية الجديدة ومدى تطبيق المدارس لها، ضمن مشروع (ERFKE) في نهاية مرحلته الأولى (2009)، أن التقديم لموضوعات الوحدات والفصول اعتمد على السرد المباشر، وكان

الأسلوب المستخدم في التقديم على درجة متوسطة من الفعالية، وحُدِّدت من خلاله توقعات تعليمية واضحة نوعاً ما. وأن المعرفة في محتوى الكتب طغت بشكل كبير على حساب المهارات والاتجاهات، كما طغت الحقائق والمفاهيم على حساب المعرفة. كذلك تم عرض المحتوى باستخدام السرد مع التوضيح بأمثلة، أو طرح الأسئلة والإجابة عنها. إضافة إلى أن أدوات التقييم ركزت على المعرفة أكثر من تركيزها على عناصر التفكير الناقد والإبداعي عند الطلبة.

وفي الدراسة نفسها، أظهرت النتائج أن درجة التوافق بين إستراتيجيات التدريس والتقويم وبين النتائج التعليمية متوسطة. كما تبين أن المحتوى الإلكتروني لا يختلف كثيراً عن الكتب المدرسية، وأنه جاء على نمطها في معظم أركانها إلى حد أن المحتوى الإلكتروني ظهر كأنه كتاب يُقرأ على شاشة الحاسوب. فضلاً عن أن المعلمين مالوا إلى استخدام الأساليب التقليدية في عرض الموضوعات على حساب الأساليب والطرق التفاعلية، واهتموا بالحقائق والمفاهيم على حساب المهارات التفكيرية والاتجاهات الإستراتيجية.

وفي دراسة تحليلية قام بها «مجتمع النهضة التربوية» (مؤسسة مجتمع مدني) تناولت المواطنة وحقوق الإنسان وتعليم التفكير والجمال والفضيلة ونبتذ التعصب والتطرف في الكتب المدرسية التي طُبقت للعام الدراسي 2017/2018، تُبين النتائج الغياب الكامل للمفاهيم الأساسية -عابرة المواد والصفوف- مع ملاحظة انخفاض عدد تكرارات مفاهيم أساسية مثل المواطنة والحقوق وغيرها. كما ظهرت العشوائية في طرح مفاهيم في صف ما في مادة ما، دون أي تمهيد لها في صفوف سابقة لها أو متابعة لها في صفوف لاحقة. وتبين أيضاً أن في هذه الكتب انحيازاً كاملاً لاتجاهات تقليدية تحت عباءة التراث، وأن بها حشواً تفصيلياً دون إضافات معرفية. فضلاً عن التباين بين النتائج المحددة في المنهاج ومحتويات كثير من الكتب المدرسية.

وأشارت نتائج الدراسة أيضاً إلى غياب واضح لصورة «المنتج» المطلوب من المناهج والكتب المدرسية، حيث أثقل الطالب بالمعلومات والحقائق ذات الطابع المؤقت على حساب التفكير النقدي والشك أو الدهشة أو التأمل. وكشفت أن الطالب يُعَدُّ للمحاجة والدفاع عن الموقف والتمسك به ولا يُعَدُّ ليكون منتجاً للمعرفة مرناً، وأنه يتوجّه للامتحانات وليس للتعلم، وأنه يتعلم أن من حقّه نشر الفضيلة والنور في العالم وليس التعلم من العالم.

هذا ما دفع الحكومة إلى تأسيس المركز الوطني لتطوير المناهج (2017) باعتبار أن جهود الوزارة لم تؤدِّ إلى إنتاج مناهج وكتب ترقى لمتطلبات التعليم النوعي المطلوب. ومع أن هذا المركز يؤمل منه الكثير في سبيل تحقيق نقله نوعية في المناهج والتقويم وتدريب المعلمين، إلا أن نظام المركز ربطه بديوان الخدمة المدنية، ما يحد من استقلاليته وفعاليته ويحول دون

استقطاب الخبراء والتربويين والاختصاصيين والأدباء والفنانين.

وكانت نتائج الدراسة الوطنية التقويمية لمهارات اقتصاد المعرفة التي أعدها المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية (2006) قد شكّلت أساساً قاعدياً لمشروع (ERFKE) في مرحلته الأولى. وعند إعادة الدراسة عام 2008، أظهرت النتائج تقدماً واضحاً في أداء الطلبة عما كان عليه في عام 2006، في حين أن نتائج الدراسة في عام 2011، عادت لتكشف عن تراجع واضح في أداء الطلبة من جديد.

وأيد هذه النتائج، ما كشفت عنه الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم (TIMSS) من فرق في النتائج بين عامي 2007 و2011، ما مقداره 33 نقطة في العلوم و21 نقطة في الرياضيات. ومن العوامل التي دلت على التراجع، ومن خلال تحليل استبانة الطالب؛ تدني مشاركة الطالب في النشاطات الصفية، وتدني ثقته بقدرته على النجاح، وتدني فهمه على شرح المعلمين، وزيادة الوقت المخصص للعب ومشاهدة التلفاز، واكتظاظ الصفوف. ومن العوامل التي اشتُقت من استبانة المعلم؛ انخفاض دافعية الطلبة، وضعف الانضباط المدرسي، واكتظاظ الصفوف، وضعف تعاون أولياء الأمور، وانتشار ظاهرة الدروس الخصوصية. ومن العوامل التي اشتُقت من استبانة المدير؛ اكتظاظ الصفوف، وإشغال المعلمين بأعمال أخرى، وضعف دافعية المعلمين للعمل، والنقص في مصادر التعلم.

وفي معرض الحديث عن مديري المدارس، فإن غالبيتهم يمارس الإدارة البيروقراطية التي تبتعد عن جوهر القيادة التي من المفترض أن تكون متطلّبة لترجمة التعليم النوعي في ميدان المدرسة. وهذا من أبرز أسباب التعثر والتراجع عن تحقيق الأهداف. وهو ما يستدعي نقل تجربة الدول المتقدمة في العمل المباشر على برنامج المدرسة القائمة على القيادة.

· ثالثاً: بيئات التعلم (المادية، والتكنولوجية، والتربوية، والنفسية، والاجتماعية)

- الإستراتيجيات والسياسات

إنّ مفهوم «بيئات التعلم» مفهوم مركّب، بل هو توليفة حاضنة لعمليات التعليم والتعلم تمزج بين سلامة وكفاية البيئة المادية، وتوظيف التكنولوجيا المتاحة، وإشاعة الأجواء التواصلية الودية التي تدعم تفاعل الطلبة وتريحهم نفسياً واجتماعياً ليعملوا معاً ويعبروا بأرائهم وينطلقوا بأفكارهم بما يحقق الانخراط والغمر الممتع للتعلم. وتتفاوت البيئات الحاضنة بين مدرسة وأخرى من حيث درجة المناسبة ومستوى الحضانة والدعم والحافزية

لنجاح العمليات ودرجة هذا النجاح، بل وتفاوت أيضاً في المدرسة الواحدة بين صف وآخر وبين معلم وآخر وبين موقف تعليمي وآخر للمعلم أو في الصف نفسه.

وهذا ما ذهبت إليه الأهداف الإستراتيجية والمبادرات والبرامج التي تضمنتها الخطة الإستراتيجية (2009-2013)، حيث ورد في الهدف المؤسسي: بيئة تعليمية آمنة تشمل المتطلبات التي تتناسب مع احتياجات الطلبة الانفعالية والاجتماعية والتربوية والأكاديمية. وهذا الهدف تطلب الاسناد بوضع سياسة تؤكد على توفير بيئة تعليمية مناسبة وأمنة ذات جودة عالية تضمن سهولة وصول الطلبة إليها بعدالة.

وتناولت الخطة بيئة التعلم المادية، بالتركيز على مؤشرات الأداء ذات الصلة بخفض نسب الأبنية المستأجرة، وذات الفترتين، والتي تحتاج إلى الصيانة، إضافة إلى خفض نسب الطلبة في الأبنية المستأجرة مقابل رفع نسب الطلبة في الأبنية المملوكة للوزارة.

ومع أن هذه الخطة، والخطط السنوية التي تلتها، والبرنامج التنفيذي التنموي، وخطة الإصلاح التربوي، والخطة الإستراتيجية (2018-2022) كررت التحدي نفسه المتمثل بنوعية التعليم، والتي تعد بيئة التعلم المركبة الحاضنة هي البنية التحتية الضامنة لتحقيق النجاح، إلا أن الوزارة لم تفلح بتجاوز هذا التحدي أو المحافظة على النسب نفسها. فقد كشف البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام 2016-2020، ما يؤكد على ذلك، ويعزز حقيقة هذه النسب العالية المحبطة. فقد جاء في أحد أهدافه المرحلية: «توفير بيئة مدرسية ملائمة ومناخ دراسي يتفق مع احتياجات المجتمع، على أن تعمل الوزارة على تحقيق ذلك من خلال مبادرة تطوير البنية التحتية وضمن معايير وألويات سبق أن حُدِّدت في مشروع (ERFKE) في مرحلته الثانية».

وقد حددت الخطة الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) خمسة أهداف لمعالجة التحديات الرئيسية، وتحقيق النتائج المرجوة في مرحلتي التعليم الأساسي والثانوي، وكان من بينها الهدف الأول المتصل ببيئة التعلم حيث جاء به: ضمان توفير المدارس للبيئة التعليمية المحفزة، وتحديث البنية التحتية وتخصيص الموارد بشكل إستراتيجي بما يتوافق مع احتياجات الطلبة وخصائصهم النمائية.

- مستوى الإنجاز

في عام 2008، بلغت نسبة الطلبة الذين يدرسون في أبنية مدرسية مستأجرة 24.4%، وفي الأبنية ذات الفترتين 8.2%. وهذا يعني أن حوالي ثلث طلبة المملكة في المدارس الحكومية يتعلمون في بيئات غير مناسبة، فضلاً عن أن هؤلاء الطلبة يعيشون على الأغلب في الأحياء

الفقيرة المكتظة في المدن والمناطق الريفية ومناطق الأطراف.

وكشفت الخطة الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) في معرض تناولها للواقع التعليمي في المملكة في سنة أساس الخطة (2016/2015)، أن 20% من المدارس تضم أقل من 100 طالب، وأشارت إلى أن هذه المدارس منخفضة الأداء وتفتقر إلى الكفاءة مقارنة مع المدارس ذات الحجم المتوسط. ولما كانت هذه النسبة مرتفعة، فإن هناك حاجة ماسة لإجراء فوري يأخذ بالاعتبار التجميع في مدارس جيدة وذات بيئات تعلم ثرية وحافزة وآمنة تقنع الطلبة وتخفف من توتر أولياء أمورهم، وخاصة مشكلة النقل الآمن المريح مع تجنب التجميع لمدارس الصفوف الأساسية الأولى.

ومع أن وزارة التربية والتعليم عملت في عام 2017 على دمج 26 مدرسة يقل عدد طلبة كل منها عن 20 طالباً للعام الدراسي (2016/2015)، ودمج 14 مدرسة يقل عدد الطلبة في كل منها عن 30 طالباً، إلا أن هذا التحدي يحتاج إلى جهد كبير وعدم الرضوخ للضغوطات الاجتماعية في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

أما بالنسبة لبيئات مدارس الدمج (التي اختارتها الوزارة لدمج الطلبة ذوي الإعاقات أو الاحتياجات الخاصة، حتى مع فصلهم في صفوف خاصة بهم)، فهي بحسب الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، بيئات غير دامجة وغير مهيأة لاستقبالهم، كما إن المعلمين والإدارات المدرسية والطلبة غير قادرين على التعامل المناسب مع هؤلاء الطلبة، مع أن الوزارة التزمت بذلك في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي وقعت عليها في عام 2007.

وأشارت الإستراتيجية إلى وجود عقبات مدرسية عدة، منها عدم إدراك المعلمين لحاجاتهم، وعدم تدريبهم على أساليب التفاعل الناجح معهم، وعدم تهيئة البنية التحتية المدرسية لدمجهم، إضافة إلى تشتت وضعف التنسيق بين الجهات المسؤولة عن تقديم الخدمة لهم.

وبما يتعلق بالبيئة التعليمية الأنسب للتعليم النوعي، فيُشترط أن تكون بيئة تعليمية حاضنة مناسبة لتقوية عمليات التفاعل بين المعلم والطلبة من جهة، وتوظيف كل ما من شأنه الارتفاع بذروة هذا التفاعل ورفع مشاركة الطلبة وتحويل التعلم إلى تعلم ممتع منتج. ولن يكون ذلك إلا بتوظيف تقنيات التعليم ووسائله توظيفاً يشد انتباه الطلبة ويمتعهم، ويختصر وقت التعلم، ويقرب فهم النظريات والمفاهيم المجردة لمدارك الطلبة من خلال التوضيحات والأشكال وأفلام الفيديو وغيرها، وتعزيز تعلم الطلبة بإشاعة الأجواء التواصلية المريحة الداعمة لطرح الأفكار وإنتاجها والبناء عليها من المعلمين ميسري التعلم.

وللحق، فإن مشاريع خدمة المدارس بأجهزة تقنية حديثة مع التوصيل على الشبكة العنكبوتية لم تؤت الثمار المأمولة منها، بالنظر إلى ضعف الشبكة وقدم الأجهزة. إلا أن

هناك تحولاً لافتاً شهده عام 2017، هو تنفيذ شبكة حاسوبية تربط جميع المدارس والمواقع الإدارية في المملكة بمركز الوزارة، فقد تم ربط 2764 مدرسة تشمل مدارس حكومية، ومدارس تابعة لمديرية الثقافة العسكرية، ومديريات للتربية والتعليم. لكن نتائج هذا التحول غير معلومة حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

وهنا لا بد من الإشارة إلى ما ركزت عليه وكشفتها الدراسات التقويمية وأدرجته الوزارة في البرنامج التنموي التنفيذي (2016-2020) كتحدٍ عند الحديث عن واقع التعليم في الأردن، وهو أن بيئات التعلم تفتقر للتحفيز وجذب الطلبة وامتاعهم، وأن المعلمين يميلون إلى استخدام الأساليب التقليدية في عرض موضوعات الدروس، مبتعدين عن الأساليب والطرق التفاعلية، وأنهم يهتمون بالحقائق والمفاهيم والقواعد على حساب المهارات التفكيرية والاتجاهات الاستراتيجية، وأنهم يوظفون المصادر والأدوات التعليمية التقليدية، وأنهم قلماً يستعينون بأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصال. وهذا ما جعل بيئات التعلم تتسم بالتوتر والقلق والجفاف وتقطع قنوات التواصل، حيث أن ما نسبته 12-15% من وقت الحصة المدرسية يذهب للتوجيهات والتنبيهات وحفظ النظام.

إنّ الأجواء غير الصحية التي تحتضن هذا التفاعل، هي المسؤولة عن أداء الطلبة الذي كشفت عنه الدراسة الوطنية التقويمية لمهارات اقتصاد المعرفة التي أعدها المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية عام 2014، حيث غطت الدراسة مواد العلوم والرياضيات والقراءة للصفوف الخامس والتاسع والحادي عشر في المدن والأرياف ذكوراً وإناثاً، وتبين أن حوالي 10% فقط من الطلبة وصلوا إلى مستوى الأداء العالي والمتقدم، في حين كان أداء 43% منهم متوسطاً، و47% متدنياً.

· رابعاً: الأبنية المدرسية

- الإستراتيجيات والسياسات

إنّ مراجعة السياسات والإستراتيجيات التي أعدتها وزارة التربية والتعليم والتي تمتد لتشمل الفترة 2003-2025، ابتداء من خطة (ERFKE) بمرحلتها، والخطط والبرامج الإستراتيجية المتضمنة لها، وما تلاها في الخطة الإستراتيجية للوزارة الخاصة بالأبنية المدرسية (2017-2025)، تُبين أن محور الأبنية المدرسية هو محور أساس في تشكيل البنية التحتية المدرسية المناسبة. ومع أن جهوداً كبيرة بُذلت لتوفير أبنية مدرسية مملوكة للوزارة لتلبية الاحتياجات، إلا أن الحاجة كانت ماسة لاستئجار مزيد من الأبنية واعتماد نظام الفترتين في دوام الطلبة، وخاصة في مناطق الاكتظاظ السكاني ومناطق النزوح السوري وخاصة في شمال المملكة.

فقد وضّحت الوزارة في جدول المراجعة الذي يعرف بأبرز نتائج الأهداف المؤسسية في الفترة الممتدة من 2008 كسنة أساس وحتى عام 2017، النتائج المتحققة والمؤشرات الدالة على الهدف. فقد بلغت نسبة الأبنية المستأجرة 23.74% في عام 2015، وانخفضت قليلاً إلى 23% في عام 2016. وبلغت نسبة الطلبة الذين التحقوا بالمدارس ذات الأبنية المستأجرة 11.5% في عام 2014، وانخفضت هذه النسبة لتصل إلى 10.5% في عام 2017.

أما نسبة الطلبة الذين يدرسون في مدارس تعتمد نظام الفترتين، فقد بلغت 10.30% في عام 2014، وارتفعت في عام 2017 لتبلغ 27%، وقد شكّل هذا تحدياً كبيراً للوزارة، الأمر الذي اضطرها للتخطيط لعشر سنوات (الخطة الإستراتيجية 2017-2025)، لبناء 600 مدرسة بواقع 60 مدرسة سنوياً. وكسنة كاشفة لمستوى الإنجاز في عام 2017، وهي السنة الأولى للخطة العشرية، تبين أن عدد المدارس التي بُنيت هو 42 مدرسة فقط، الأمر الذي دفع الوزارة للتفكير خارج الصندوق والبحث عن بدائل حلول مبدعة.

- مستوى الإنجاز

نتيجة التحليل وقياس الأداء للخطط الموضوعة، تبين أن التحدي المتمثل في الأبنية المدرسية، استمر ماثلاً للعيان، وخاصة أن عدد الأبنية المنجزة حتى عام 2017 لم يستطع مواجهة النمو السكاني، كما لم يستطع خفض عدد الأبنية المستأجرة أو المدارس التي تعمل بنظام الفترتين. وتكمن أسباب ذلك في توالي الهجرات على الأردن من الدول المجاورة، وآخرها اللجوء السوري، وانتقال أعداد كبيرة من الطلبة من المدارس الخاصة للمدارس الحكومية لأسباب اقتصادية، بالإضافة إلى ندرة الأراضي التي تصلح للأبنية المدرسية، وتحديدًا في قصبات المدن ومناطق الاكتظاظ السكاني.

وتبذل الوزارة جهوداً حثيثة للسيطرة على هذا التحدي الكبير، وهذا ما ظهر في الإجراءات المتخذة في خطتها العشرية المعمول بها، وخاصة بعد نتائج عام 2017 التي كشفت أن عدد المدارس التي تم بناؤها هو 42 فقط من أصل 60 مدرسة حددتها الخطة سنوياً. الأمر الذي دفع الوزارة لوضع عدد من الحلول التي لا تلبي الحاجات القائمة فحسب، بل تؤسس لثقافة مجتمعية جديدة، ومنها:

- مبادرة الوقف التعليمي بالتعاون مع وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية. حيث بدأ المتبرعون ببناء المدارس بالتنسيق مع وزارة الأوقاف، وكانت البداية في مدرسة في مدينة المفرق، ومدرسة في ناعور، و12 غرفة صفية تمت إضافتها إلى المدارس، وجميعها قيد الإنشاء حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

- الشراكة والتعاون مع أمانة عمان الكبرى والبلديات، لتجاوز مشكلة ندرة الأراضي، وكانت ثمار ذلك تقديم الأمانة عدداً من قطع الأراضي التي تصلح لإقامة مبانٍ مدرسية عليها في مواقع مهمة وفي مناطق بحاجة ماسة للمدارس.
- مبادرات ملكية، حيث حرص الديوان الملكي على دعم خطط وزارة التربية والتعليم في تلبية حاجات السكان في بناء مدارس كاملة وذات نوعية عالية.
- الإضافات على المدارس القائمة التي تتوافر ساحات كافية حولها.
- وهناك حلول لجأت لها الوزارة أيضاً لتجاوز هذا التحدي، مثل:
 - الشراكة مع القطاع الخاص من خلال بناء مدارس على أرض للوزارة بقصد الاستثمار الخاص لمدة تتراوح بين 15 و20 سنة، تؤول المدارس بعدها للوزارة. وبلغ عدد المدارس ضمن هذا المشروع 15 مدرسة حتى وقت إعداد هذه المراجعة.
 - التأجير التمويلي، وبلغ عدد المدارس التي أقرّ بناؤها وفقاً لهذه الصيغة 48 مدرسة.
 - التعاون مع الوكالة الأميركية للتنمية الدولية / الأردن، لبناء 25 مدرسة.
 - التعاون مع الاتحاد الأوروبي (صندوق مدد) لبناء 10 مدارس.
 - التعاون مع بنك الإنماء الأوروبي (KFW) لبناء 6 مدارس.
 - التعاون مع الوكالة الكورية للتعاون الدولي / الأردن، لبناء 3 مدارس.
 - التعاون مع شركة البوتاس العربية لبناء 3 مدارس.
- وتعدّ الصيانة الإنشائية من التحديات الملحقة بالتحدي المرتبط بالأبنية المدرسية، حيث لا تكفي المخصصات المرصودة من الموازنة لمواجهة هذا التحدي والبالغة خمسة ملايين دينار أردني لهذا بذلت الوزارة جهوداً لتجاوز هذا التحدي، من خلال:
 - مبادرة مدرستي لصيانة المدارس.
 - التعاون مع الوكالة الألمانية للتنمية (GIZ) لصيانة عدد من المدارس.
 - التعاون مع الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون / الأردن، لصيانة عدد من المدارس.
 - الحصول على مبلغ مليوني دينار من منظمة اليونيسف.
 - الحصول على 6 ملايين دينار من المنحة المشتركة الخاصة بالأزمة السورية.
 - مشروع (LEEP) والمتضمن إعادة تأهيل مدارس في المملكة.
 - مساعدات أميركية لصيانة مدارس لمدة ثلاث سنوات (2017-2019).

وبحسب التوقعات التحليلية، فإن هذا التحدي يمكن تجاوزه في عام 2019. إلا أن المشكلة ستعود للظهور إن لم تتواصل جهود شبيهة بالجهود المبذولة حالياً. كما إن مشكلتي الأبنية المستأجرة والعمل بنظام الفترتين ما زالت دون حل. إضافة إلى بروز مشكلة قد تكون عقبة أمام الوزارة في مجال الأبنية مستقبلاً، تتمثل بنظام تنظيم الأبنية الجديد الذي يشترط توافر أربع دونمات كحد أدنى للبناء المدرسي، وتزداد حدة هذه المشكلة في ضوء ندرة الأراضي وصغر المساحات التي يمكن البناء عليها في القصبات ومناطق الاكتظاظ السكاني.

· خامساً: مرحلة التعلم قبل المدرسي (الطفولة المبكرة)

- الإستراتيجيات والسياسات

تعود بدايات الاهتمام برياض الأطفال في الأردن إلى عام 1960، ضمن جهود للقطاع الخاص وتحديد المنظمات المدنية التطوعية والمدارس الدينية. أما الخطوات الحكومية في هذا المجال فقد بدأت عام 1987، بوضع الإطار التشريعي لتنمية الطفولة المبكرة وتبنيه في المرحلة الأولى من مراحل برنامج تطوير التعليم. وبعد عقد المؤتمر الأول للتطوير التربوي عام 1987 تم اعتماد مرحلة رياض الأطفال الحكومية مرحلة رسمية غير إلزامية ضمن المراحل الدراسية للفترة العمرية 4-6 سنوات.

وقد أعدت وزارة التربية والتعليم جيداً لهذه المرحلة بالتعاون والتنسيق مع الجامعات لأخذ هذا التخصص في خططها، وعملت من جانب آخر على تدريب المعلمات الراغبات في التدريس في هذه المرحلة على أفضل السبل للتعامل مع الأطفال. وأنشأت الوزارة 15 روضة أطفال في عام 1999، وبدأ العدد بالازدياد حتى وصل إلى 983 روضة في عام 2011/2012، يقوم على التدريس فيها 950 معلمة مدربة (وهذا يعني أن هناك معلمات غير مدربات في هذه الرياض حتى تاريخه).

وتعاضد الاهتمام بالتعليم قبل المدرسي في المرحلة الثانية من مشروع (ERFKE)، وقد انبثق المكون الفرعي المدرج في المشروع تحت اسم «تنمية الطفولة المبكرة» عن خطة العمل التي استندت في إعدادها إلى إستراتيجية تنمية الطفولة المبكرة (2004-2013) الصادرة عن المجلس الوطني لشؤون الأسرة. ويتضمن هذا المكون أربعة مجالات للتدخل هي: رفع الكفاءة المؤسسية، والتنمية المهنية لمعلمات رياض الأطفال، وتوسعة رياض الأطفال في المناطق الفقيرة، وتعزيز الوعي العام حول أهمية رياض الأطفال.

ويشير هدف هذه الإستراتيجية إلى توفير بيئة تعليمية متوازنة للأطفال، بحيث تراعي الجوانب الجسمية والمعرفية واللغوية والانفعالية للطلبة الصغار، وتمكينهم من العادات

الصحية، وتطوير العلاقات الاجتماعية والاتجاهات الإيجابية وتقدير التعلم والحياة المدرسية.

وفي عام 2007 تم تطوير المنهاج المستخدم للمرة الثانية، حيث كان يُستخدم دليل المعلمة لرياض الأطفال، وذلك بهدف تعزيز الوعي حول الموروث الثقافي، وتحسين قدرات صنع القرار، وتعزيز مهارات التواصل الشخصية، وتطوير مهارات الطلبة في مجالات الإبداع والتعبير عن الرأي والمشاركة الفاعلة، فضلاً عن إعداد مرفقات بالمنهاج من أوراق عمل ونشاطات تم تدريب المعلمات على تنفيذها بما يحقق أهداف المنهاج.

ونظراً لأهمية المعلمة في هذه المرحلة، ودور هذه المرحلة في التأسيس المعرفي والشخصي لحياة مستقبلية ناجحة، قامت الوزارة بتنفيذ سلسلة من البرامج التدريبية في أثناء الخدمة ضمن مشروع (ERFKE) بمرحلتيه الأولى والثانية، والتي تتضمن برامج منها: المنهاج الوطني التفاعلي (54 ساعة تدريبية) بهدف تعزيز قدرات معلمات ومشرفات رياض الأطفال في تطبيق المنهاج، وبرنامج العمل مع الصغار (160 ساعة تدريبية) بهدف ربط مستوى الأداء مع رتب المعلمات، وبرنامج (40 Kidsmart ساعة تدريبية) بهدف توفير فرص متكافئة لجميع الأطفال لاكتساب المهارات التكنولوجية بصرف النظر عن خلفياتهم الثقافية والاجتماعية، وبرنامج «حكايات سمس» القائم على الوسائط المتعددة في تعزيز معارف الأطفال وقدراتهم على الاكتشاف من خلال النشاطات واللعب، وبرنامج التوعية الوالدية بهدف إشراك أولياء الأمور في دعم تعلم أبنائهم.

ومن واقع الخطط الاستراتيجية وتقارير الإنجازات الصادرة عن وزارة التربية والتعليم، يتبين أن معدل القيد الإجمالي في مرحلة رياض الأطفال بلغ 36.1% في عام 2014، ووفقاً للبرنامج التنفيذي التنموي (2016-2020)، يتوقع أن تكون النسب للأعوام 2015-2018 (على التوالي): 39%، 39.5%، 41%، 42%. أما نسبة الالتحاق الإجمالية في رياض الأطفال (KG2)، فقد بلغت 58.6% في عام 2014. ويتوقع أن تكون للأعوام 2015-2018 (على التوالي): 62%، 64%، 66%، 68%. وتعمل الوزارة على رفع هذه النسبة إلى 80% عام 2022.

وبلغت النسبة المئوية للملتحقين الجدد في الصف الأول الأساسي ممن التحقوا سابقاً برياض الأطفال 58.6% في عام 2014، ويتوقع أن تكون النسب للأعوام 2015-2018 (على التوالي): 59%، 61%، 63%، 65%.

- مستوى الإنجاز

لقد أخذت الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2009-2013) تحدي مرحلة الطفولة المبكرة بالحسبان، في ضوء انخفاض نسبة الالتحاق بهذه المرحلة وخاصة في المناطق الريفية والفقيرة (الأقل نمواً والأكثر حاجة)، والحاجة الماسة لتعزيز الكفاءة المؤسسية ومهارات المعلمات والعاملين في رياض الأطفال، وضرورة اكتشاف الطلبة ذوي الاحتياجات الخاصة والتعامل معهم بعناية.

لقد قصرت الوزارة تعليم الأطفال في مرحلة رياض الأطفال على صف واحد هو (KG2)، مع أنها وفقاً للقرارات والخطط سارية المفعول، تمتد على سنتين (عمر 4-6 سنوات). وقد أدى هذا الإجراء إلى خفض معدل القيد الإجمالي في هذه المرحلة، ورفع نسبة الالتحاق بصف (KG2).

وفي معرض الحديث حول تدريب المعلمين، كشفت دراسة تقييم تدريب المعلمين ومشرفي رياض الأطفال على برنامج المنهاج الوطني وبرنامج العمل مع الصغار والممارسات اللاحقة عام 2014، أن الموضوعات التدريبية المطلوبة أكثر من سواها هي ذات الصلة بالكشف عن الأطفال الموهوبين والأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة في الفصول الدراسية العادية، ورأى أكثر من 56% من المشرفين أن هناك احتياجاً لهذه الموضوعات. ومن المعروف أن الفترة العمرية الأنسب للكشف عن هذه الفئات ذات الاحتياجات الخاصة، هي في هذه المرحلة. ومن جانب آخر، أظهرت الدراسة أن أثر البرامج التدريبية اللاحقة ضعيف مقارنة بأثر البرنامج الأول (في حال تعدد البرامج التدريبية)، ما يلفت النظر إلى أن التعمق في البرنامج التدريبي الأول وشموليته أفضل من تعدد البرامج مهما كانت أسماؤها.

ومع أن وزارة التربية والتعليم تبذل جهوداً كبيرة لتحقيق ما خطّطت له من نسب الالتحاق للمستهدفين في هذه المرحلة، وتعيين المعلمات وتدريبهن، وتحديث التشريعات وتطويرها، إلا أن الحاجة ما زالت ملحة للتوسع وزيادة عدد الغرف الصفية الملحقّة بالمدارس الحكومية القائمة حال توافر المساحات، مع تفضيل فصل المساحة المخصصة لهذه المرحلة عن بقية المراحل ببناء وسور منفصل في الأبنية الجديدة. ومن جانب آخر، ينبغي تدريب المعلمات بشكل معمّق في مجال تفريد التعليم وسبل الكشف عن ذوي الاحتياجات الخاصة والتعامل معهم. وقد كشفت دراسة قياس استعداد الأطفال في الأردن للتعليم باستخدام أداة تطور الطفل (المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، 2014)، أن هناك فروقاً دالة إحصائية عند مستوى الدلالة 0.05 على جميع أبعاد أداة التطور المبكر لصالح الإناث، وهذا يعزز التحدي الكبير في جميع مراحل التعليم العام، والمتمثل في أن مستوى تعلم الإناث أفضل من مستوى تعلم الذكور.

ومن إنجازات الوزارة لعام 2017 تنفيذ 28 روضة جديدة تحتوي على 69 غرفة صفية، وتأثيث وتجهيز 230 شعبة من شعب رياض أطفال، وصيانة 60 شعبة، وتزويد 120 شعبة بالأجهزة الكهربائية، وتطوير دليل مشاركة الأهل في الروضة والصفوف الثلاثة الأولى.

· سادساً: القيم والأخلاقيات والعلاقات (المعلم)

- الإستراتيجيات والسياسات

لقد خضعت جميع الخطط التي بدأت مع مشروع (ERFKE) في مرحلته الأولى للمراجعة، وتحديداً في ما يتصل بدعم عملية التحول نحو نوعية التعليم، وعلى رأسها الكوادر البشرية المعنية بخلق وتوفير بيئات تعلم حاضنة وحافزة على التفكير ومستقطبة جاذبة لتعلم الطلبة، مثل: اكتساب القيم والأخلاقيات وتجديرها، وبناء العلاقات وتمتينها.

وهذه المراجعة لكفاءات الكوادر وقدراتها، وخاصة المعلم، ليست جديدة، بل مستمرة في جميع الخطط. إذ عدّ مشروع (ERFKE) في مرحلته الثانية هذا الأمر تحدياً ينبغي تجاوزه كي تنجح عملية التحول. وهذا يعني أن الفعل التربوي بمبادراته وبرامجه لم يفلح في إحداث عملية التحول إلى نوعية التعليم المرغوبة.

وفي الخطة الإستراتيجية (2009-2013) كان من الأهداف الوطنية للخطة، إنشاء مجلس أعلى لتنمية الموارد البشرية، ومراجعة القوانين ذات الصلة بالهيئات المشرفة على التعليم بما يضمن توجيه عمليات التنفيذ نحو نوعية التعليم، فقد نصّت السياسة على تمكين المعلمين من امتلاك الكفايات والمهارات والخبرات المستندة لمعايير وطنية خاصة بتنمية المعلمين مهنيّاً، كما نصّت على التمكين نفسه للإدارة المدرسية والكوادر المساندة والإشراف التربوي والإدارة في المستويات الإدارية العليا والوسطى. ومن جانب آخر، جاء في الأهداف الإستراتيجية التي حددتها الخطة الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) لمعالجة التحديات وتحقيق النتائج المرجوة في مراحل التعليم كافة: تحسين كفاءة الكوادر العاملة في جميع المراحل الدراسية، والتركيز على تدريب المعلمين. وهذا دليل على أن العمليات الإصلاحية السابقة لم تفلح واستمرّ التحدي قائماً.

إنّ استعراض المؤشرات الكمية ذات الصلة بتأهيل المعلمين، يكشف عن نتائج طيبة لواقع الكفاءات الأردنية على المستوى الوطني وعلى مستوى وزارة التربية والتعليم، فقد بلغت نسبة المؤهلين على المستوى الوطني للأعوام 2014-2017 (على التوالي): 87%، 89%، 91%، 93%. كما بلغت على مستوى وزارة التربية والتعليم: 88%، 89%، 91%، 93%. وهذا يعني أن المشكلة ليست في تدني النسب الكمية للتأهيل، بل في المضامين والمهارات والممارسات التي أكسبتها هذه المؤهلات لحاملها.

ومن أجل رفع الكفاءة والقدرات للكوادر البشرية، عملت وزارة التربية والتعليم على تفعيل دور مركز التدريب التربوي وخططه وبرامجه في التدريب أثناء الخدمة، كما قامت بالتنسيق والتعاون مع أكاديمية الملكة رانيا للتدريب، لتعميق الخبرات التربوية للمعلمين قبل الخدمة، وكذلك المشاركة في برامج الوزارة التدريبية أثناء الخدمة، بغرض توحيد الطرائق والأساليب من جهة، وتوحيد وتحديث الخبرات على مستوى المدربين بين الوزارة والأكاديمية من جهة أخرى.

وفي سياق توفير الدعم المعنوي والمادي للكوادر، طورت الوزارة نظام حوافز المعلمين وحزمة الأمان الاجتماعي. ففي عام 2013 بلغت نسبة المستفيدين من قروض الإسكان 65%، ونسبة علاوة التعليم 75%، ونسبة الطلبة الموفدين بعد الثانوية العامة لتلبية احتياجات المناطق النائية 100%، ونسبة المستفيدين من صندوق الضمان الاجتماعي في وزارة التربية والتعليم 98%، ونسبة التربويين الحاصلين على رتب 47%، ونسبة المعلمين العاملين في المناطق النائية الحاصلين على حوافز 80%. كما استُحدث نظام داخلي للمتابعة والتقييم المؤسسي يستهدف ما نسبته 100% من الكوادر في عام 2013 باستخدام مقاييس الأداء المؤسسي والفردية.

- مستوى الإنجاز

رغم المحاولات التي بذلتها وزارة التربية والتعليم حتى عام 2016 (عام إطلاق الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية) لوقف التراجع في التعليم، ولمعالجة فقر عمليات التفاعل الصفية والمدرسية وجفافها وخلوها من الممارسات القيمية والعلاقات الودية الإيجابية إلا أن كل ذلك أدى إلى ارتفاع وتيرة القلق والعنف المدرسي من جهة، وتراجع نتائج الأردن في الاختبارات الدولية، وارتفاع صوت المجتمع أفراداً ومؤسسات مجتمع مدني رفضاً لهذا التدني الكارثي من جهة أخرى، فقد جاءت الخطة الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية إنذاراً بهذه الحالة وتدخلاً للإنقاذ مقترحةً من بين مقترحاتها هدفاً إستراتيجياً يتصل بالمساءلة: تعزيز المساءلة والقيادة والقدرة على وضع السياسات والتخطيط الإستراتيجي في جميع مستويات النظام.

ومع أن الكثير من الدراسات كانت تؤكد على تحسين بيئات التعلم سيكولوجياً واجتماعياً، أوصت الدراسة الوطنية التقويمية لمهارات اقتصاد المعرفة التي أعدها المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية (2014) بالتركيز على البيئة التنظيمية والمنظومة القيمية للحد من مشكلات الانضباط المدرسي، وبناء علاقات سليمة بين عناصر مجتمع المدرسة من جهة، وبين المدرسة والمجتمع المحلي من جهة أخرى.

ولمّا كان المعلم هو الطرف الأهم في هذه المعادلة، ولمّا كان المشرف التربوي هو المعنيّ بمتابعة المعلم ودعمه وتمكينه، فقد حملهما الجميع المسؤولية عن هذا الفقر وهذا الجفاف في بيانات التعلم بوصفهما «مايسترو» العلاقات بين أطراف الفعل في المدرسة من جهة وبين المدرسة والمجتمع المحلي من جهة أخرى، فضلاً عن أنهما ينبغي أن يكونا نموذجاً للقيم في حديثهما وفي أدائهما لأدوارهما وفي سلوكهما داخل المدرسة وخارجها.

ومن جانب آخر، ونتيجة الدراسات المستفيضة، اكتشف المعنيون أنّ خلافاً ما يكمن في آليات اختيار المعلمين، خاصة وأن وزارة التربية والتعليم تعمل على التحول نحو التعليم القائم على مهارات اقتصاد المعرفة، الأمر الذي حدا بالوزارة وبالتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية على تطوير آلية الاختيار كما ورد ذلك في البرنامج التنفيذي التنموي (2016-2020) بحيث يتم ترشيح 4-6 متقدمين لكل شاغر، وإخضاعهم لامتحان تعقده الوزارة، ثم يتقدم من يجتاز الامتحان للمقابلة الشخصية.

لقد استمر الاهتمام بالمعلم بوصفه الصانع الحقيقي للإنجاز، واستمر العمل على تحسين ظروفه المعيشية وفقاً للإمكانات، فقد بلغت نسبة علاوة التعليم 100% منذ عام 2015، ونسبة المعلمين المستفيدين من صندوق الضمان الاجتماعي 100% منذ عام 2015. إلا أن نسبة المستفيدين من قروض صندوق إسكان موظفي وزارة التربية والتعليم تدنت إلى 38% في عام 2015، وإلى 40.5% في عام 2016، وإلى 41.5% في عام 2017، وذلك بعد أن كانت 65.5% في عام 2013. وربما يكون السبب في هذا التراجع، ازدياد عدد الملتحقين بسلك التعليم بما يفوق إمكانات الصندوق وقدرته الإقراضية.

ورغم الأولوية الكبيرة التي يوليها الأردنيون للتعليم، إلا أن الكثير منهم يضعون مهنة التعليم في خانة المهن غير المرغوبة، وهذا ما كشفت عنه الخطة الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) من خلال عرضها لنتيجة دراسة وطنية أعدتها مؤسسة الملكة رانيا للتعليم والتنمية في عام 2014، حيث أشارت إلى أن 47% من المعلمين المشاركين بالدراسة ذكروا أن سبب التحاقهم بهذه المهنة هو عدم توفر البديل، وليس رغبة منهم بممارستها. وهذا ما يفسّر قلّة جدوى التأهيل والتدريب مهما بلغا من القوة والعمق، كما يفسّر ضعف أثر التدريب والتأهيل في عمليات الإصلاح والتطوير التربوي وقصورها عن تحقيق أهدافها. ومن جانب آخر أدى هذا الغياب الانتمائي لمهنة التعليم، وأنها محطة انتقالية على طريق البحث عن مهنة أخرى، إلى تجميد الوازع القيمي الذي يرتبط برسالة التعليم ومتطلباتها في الإخلاص في تعليم الطلبة وغرس القيم والأخلاقيات لديهم، فضلاً عن عدم الاهتمام بالنمو الذاتي الذي يخدم مهنة التعليم والإنجاز فيها.

لقد بات واضحاً من ممارسات أفراد المجتمع الأردني أن المدارس الحكومية غير جاذبة لهم، وأنها ليست المكان المفضل لأبنائهم رغم معاناتهم اقتصادياً، وارتفاع الرسوم التي تتقاضاها مدارس القطاع الخاص. وليس أدل على ذلك من أن طلبة المدارس الخاصة ينتمون لجميع شرائح المجتمع، وتحديداً أفراد الطبقتين الوسطى والفقيرة، وأن ولي الأمر يغامر بممتلكاته وربما يستدين ليدفع الرسوم الدراسية لأبنائه.

وقد عزت الخطة الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) هذه الحال، لوجود معلمين غير مؤهلين وغير راغبين في المهنة، بل وفي بعض الأحيان غير مناسبين للعمل بسلك التعليم. كما عزت التصورات السلبية تجاه مهنة التعليم إلى المستويات المهنية المتدنية التي يتم اعتمادها في عملية اختيار المعلمين من خلال ديوان الخدمة المدنية. وعلاوة على ذلك، لا يوجد برنامج رسمي يعنى بالتطوير المستمر ويفرض على المعلمين التدريب المتواصل للحصول على ترخيص مزاولة المهنة أو تجديده كما هو معمول به لدى الأطباء والمهندسين. ومن خلال التحليل لمضامين الخطط وتوجهاتها وأهدافها الإستراتيجية من جهة، والتدقيق في أسباب الإخفاق المتكرر في الوصول بالإصلاح والتطوير التربوي إلى مراميه من جهة أخرى، يتبين أن الأسباب الخفية التي تقف وراء ذلك كله، تكمن في «بعد العمليات». فهذه العمليات خلت من دسما المفترض في رسالة التربية والتعليم المرتبط بمنظومة القيم والأخلاقيات والعلاقات بوصفها العناصر الرئيسية المكونة لبيئة التعلم الحاضنة والحافزة والدافعة لاندماج الطلبة في المواقف التعليمية. كما غابت عن العمليات عناصر القدوة التي من المفترض محاكاة الطلبة لها وتقمصها وأن يشكل القدوة العقل المفكر الخاص للطلاب، بحيث يلجأ إليه ويستشير عند كل موقف أو ممارسة. يضاف إلى ذلك أن المعلمين يدرسون الطلبة القيم والأخلاقيات كما يدرسونهم أي محتوى دراسي، وعند الامتحان ينجح الطلبة بتفوق مع أنهم لا يمثلون هذه القيم ولا تشكل لهم ضمير السلوك المحترم القيمي.

ومن أسباب الإخفاق، غياب المساءلة التي من شأنها أن تشكل ضاغطة على المعلمين - وتحديداً الذين يفتقرون للوازع القيمي والأخلاقيات - لتمثلها وممارستها حرصاً على الوظيفة، مع الإشارة إلى أن المساءلة معمول بها في المدارس الخاصة.

ويُعزى الإخفاق أيضاً إلى أهمال البعد العاطفي العلائقي والذكاء الاجتماعي الذي ينبغي تعزيزه ليكتمل نمو الشخصية لدى كل طالب.

سابعاً: التعليم للمستقبل والابتكار

- الإستراتيجيات والسياسات

إنّ المتفحص لرؤية وزارة التربية والتعليم ورسالتها، يرى أنها تركز على التميز والريادة والتحلي بروح التنافسية العالية استناداً لمعايير عالمية، وهذا واضح في الرسالة: «تطوير نظام تربوي عماده التميز، يعتمد على موارده البشرية، استناداً إلى معايير عالمية وقيم اجتماعية، وروح تنافسية عالية، مما يسهم في تقدم الأردن في خضم الاقتصاد المعرفي العالمي».

كما يظهر هذا التوجّه للتميز الذي يقوم على التعليم للمستقبل وتوليد المعرفة ونشرها، في الأهداف العامة للتربية، وتحديد الهدف الثاني الذي ينص على «إعداد المواطن المزود بالمهارات والمعارف اللازمة للاقتصاد المعرفي المبني على المعرفة ليسهم في بناء مجتمعه (مهارات معرفية، ومهارات اتصال، ومهارات العمل في فريق، ومهارات التفكير العلمي، والمهارات الشخصية، ومهارات التكنولوجيا، ومهارات البعد الوظيفي، ومهارات البحث العلمي)».

كما تضمنت الخطة الإستراتيجية للوزارة (2009-2013) هدفاً إستراتيجياً (الهدف السادس) ينص على «إيجاد مجتمع متعلم ذي نوعية متميزة تحقق معايير تربوية وإدارية على المستوى الوطني وفي جميع مستويات العمل في الوزارة». وأدرجت الخطة في متطلبات تنفيذها (المتطلب السادس) «دعم مأسسة المبادرات التعليمية والتجارب الناجحة وتجذير ثقافة الإبداع والتميز».

وأكدت الخطة الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) أن الابتكار من الممكن أن يلعب دوراً أكثر فعالية وأن يكون عاملاً محفزاً للاستفادة من الميزات المتوفرة للنظام التعليمي في إحداث التغييرات الإيجابية في المدارس من خلال دمج التكنولوجيا بالتعليم والتعلم، واستخدام الابتكار لتوسيع الخدمات المدرسية.

وأوصت الخطة في معرض تناولها لحاكمية إصلاح التعليم، الأخذ بالابتكار بوصفه أحد مبادئ الحاكمية، وجاء فيها: «تحقق منظومتنا النتائج المطلوبة عبر اتباع أساليب مبتكرة وخلاقة واستخدام مدروس للتكنولوجيا، ونقوم بالتعرف على الأفكار المبتكرة حول العالم ونطورها بما يتلاءم مع احتياجاتنا الخاصة في الأردن، كما نعتمد على الشراكات العالمية والشراكات بين القطاعين العام والخاص وأساليب التمويل المبتكرة لتحقيق أفضل النتائج بأقل الموارد الممكنة».

لهذا، نصّت الخطة في أهدافها الإستراتيجية (الهدف الرابع) على «استخدام الابتكار والتقنيات والتكنولوجيا الحديثة لإحداث وتسريع التغيير في المدارس، وذلك من خلال

البحث في آليات تمويلية مبتكرة لتسريع عملية تحسين الخدمات المقدمة، ورفع مستوى الجودة، وتحفيز التوسع في خدمات القطاع الخاص، وتعزيز استخدام التكنولوجيا لتحديث التعليم والتعلم». كما نصت في الهدف نفسه على تفعيل دور أولياء الأمور والأسر لدعم التعلم في المنزل والمدرسة.

وفي الاستراتيجية الوطنية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (2013 - 2017) التي وضعتها وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتحديداً في الجوانب الموجهة منها نحو التعليم بهدف مواجهة التحديات التي تتصل بضعف دمج التكنولوجيا وتقنيات التعليم والاتصال وتوظيفها في عمليات التعليم والتعلم، أكدت الاستراتيجية أن نجاحها يتوقف على التزام صانعي القرار على جميع المستويات بمتابعة وضمان تنفيذها، والتواصل عبر النظام بفعالية لتسليط الضوء على الأساليب التي يمكن أن تستخدم فيها التكنولوجيا لخدمة الرؤية الشاملة لعملية التعليم والتعلم.

- مستوى الإنجاز

رغم الجهود المبذولة لدمج التكنولوجيا في التعليم في الأردن، تبقى الاستفادة الفعلية منها محدودة، فقد كشفت أرقام وزارة التربية والتعليم (2015) أن حوالي 21% من المدارس لا تتوافر فيها خدمات الإنترنت، فيما تعاني بقية المدارس التي تتوافر فيها هذه الخدمات من ضعف شبكة الإنترنت وتدني السرعة. وأوضحت الخطة الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) في كشفها عن الواقع كأساس للخطة في عام 2016 أنه وبالرغم من تجهيز المدارس بمختبرات الحاسوب، إلا أن المعدات أصبحت قديمة بشكل عام أو لم تعد صالحة للاستعمال. وجدير بالذكر أن هناك تقصيراً واضحاً في برامج التوعية والتواصل ذات الصلة بنشر مضامين الرؤية المستقبلية للوزارة ورسالتها وأهدافها الاستراتيجية، وخاصة ما يتعلق بأهمية الاستفادة من التكنولوجيا في تعزيز عملية التعليم ورفع مستوى تعلم الطلبة وحفزهم وجذبهم للمشاركة والاندماج بشكل أكبر. وهذا واضح من استطلاعات الرأي وتشخيص الحالة التي توصلت لها الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، حيث أفادت أن معظم مديري المدارس والمعلمين لا يعدون التكنولوجيا وتقنيات التعليم أدوات فعالة لتعزيز العملية التعليمية، كما لم يعملوا على دمجها في المواد الدراسية والمناهج التربوية.

إن الدورات التدريبية التي خضع لها المعلمون والشهادات التي تحصلوا عليها (مثل الرخصة الدولية لقيادة الحاسوب ICDL) في مجال دمج التكنولوجيا وتوظيفها في أساليب التدريس وتيسير تعلم الطلبة وتسريعه، لم تفلح في تحسين الوضع بشكل مقبول ولم تحقق الحد

الأدنى من النتائج المرجوة. وفي هذا الصدد تشير حلقات النقاش إلى عدم تلقي المعلمين التشجيع الكافي من مديري المدارس لتحفيزهم على الابتكار في أساليب التدريس.

إن مخرجات التعليم في الوضع الحالي لا تفتح للمتعلم آفاقاً مستقبلية ولا تدفع به إلى الابتكار. ليس فقط لأن الكتب المدرسية تتسم بالحشو، بل لطبيعة أساليب التعليم وواقع الاختبارات المدرسية والامتحانات العامة، إضافة إلى سوء تأهيل المعلم. وهنا لا بد من الإشارة إلى أهمية وجود أنشطة تعلم يمكن لمحتواها وطرائق تنفيذها والأجواء التي تحتضنها وكيفيات توجيهها، إمتاع المتعلم وحفزه على الإبداع، من مثل: الفن والدراما والموسيقى والرياضة والمهارات الحياتية.

التوصيات

بعد هذا التطوير في نظام التعليم العام في الأردن عبر مكوناته ومراحل تطوره، بين ما تضمنته الخطط الاستراتيجية من أهداف وإستراتيجيات وسياسات ومبادرات وبرامج وما تم تطبيقه في الميدان التربوي - المدرسة بشكل خاص - وحقق أهدافه ولو بالحد الأدنى، فإن هذه المراجعة تقترح التوصيات الآتية :

1. العمل على تطوير المعلم وتحسين ظروف عمله ومعيشته، وذلك بتجويد ما يلي:

- برامج إعداد المعلمين قبل الخدمة بما يضمن تمكينهم من متطلبات حصولهم على رخصة مزاولة المهنة.
- برامج تدريب المعلمين في أثناء الخدمة لتكون مستمرة ومكثفة وشاملة، تحقق تمكّن المعلمين من الكفايات والخصائص والمواصفات التي حددتها وثيقة إطار المناهج الأردنية (2018). وأن يرتبط استمرار المعلم بالعمل بالتدريب أثناء الخدمة وفقاً لسجل تدريبي معتمد يتجدد كل خمس سنوات، على أن يرتبط بمؤشرات الأداء المرصودة في تقارير الأداء متعددة المصادر.
- ظروف المعلمين المادية والنفسية والاجتماعية، وتحسينها بما ينعكس إيجابياً على تقديرهم لذواتهم ومهنتهم.
- برامج الإعلام التربوي وتوجيه جانب منها بما يرفع من شأن مهنة التعليم مجتمعياً، فينعكس ذلك على جاذبية المهنة واستقطابها لذوي القدرات العالية.
- التنسيق والتشبيك ما بين وزارة التربية والتعليم والمركز الوطني لتطوير المناهج وأكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين ونقابة المعلمين، من خلال مجلس أعلى مشترك

يُعنى بالتخطيط ورسم السياسات والتوجيه، وتقديم الاستشارات التربوية القائمة على البحث والتجارب الدولية الناجحة، وذلك من خلال لجان فنية متخصصة تطوعية صاحبة خبرة مشهود لها.

2. اعتماد مواصفات وخصائص المتعلم وتعميمها كمنتج نهائي، وتضمينها في الإطار العام للمناهج الأردنية، بعد أن تحظى بموافقة أطراف المجتمع ومكوناته بكل مؤسساته الحكومية والخاصة من جهة، ومتخذي القرار السياسي التربوي والتعليمي من جهة أخرى، وأن يتم التركيز في هذه المواصفات والخصائص على كون المتعلم منتماً لوطنه، ومتشرباً للقيم والأخلاقيات المرغوب بها محلياً وعالمياً، ومفكراً منفتحاً إنسانياً يتمتع بعقلية نقدية، وواعياً لإمكاناته واثقاً بها يجددها باستمرار، ويمتلك الرأي الحر والمهارات التي تمكنه من توليد المعرفة وتبادلها وتعميمها.

3. مراجعة شاملة لقانون التربية والتعليم والأنظمة والتعليمات النازمة للعمل التربوي والتعليمي، وتعديلها في ضوء عمليات التحول المرغوبة نحو التعليم النوعي القائم على المعرفة. ويفضل أن تشارك في هذه المراجعة والتعديل جميع أطراف الفعل التربوي الحكومية والأهلية والخاصة، إضافة إلى بيوت الخبرة المتخصصة الوطنية.

4. الاستفادة من الكفاءات التربوية الأردنية التي هاجرت أو هُجرت خلال السنوات العشرين الأخيرة، والتي كان للنظام التربوي -إلى جانب البيئة الجاذبة، وتحديدًا الخليجية- دور في خروجها من الأردن، وذلك من خلال تأسيس بيت خبرة للدراسات والاستشارات شبه رسمي وتطوعي يشكل ذراعاً فنية للمجلس الأعلى.

5. التحول بكوادر التعليم البشرية المخطط لها والمدعومة بالتشريعات والتعزيز والمساءلة، من ثقافة الوظيفة إلى ثقافة المهنة، والتشديد على منظومة القيم وأخلاقيات المهنة والعلاقات الاجتماعية. فالمحامي والطبيب والمهندس يتم توقيفهم عن العمل وتُسحب رخصة مزاوله المهنة منهم عند قيامهم بسلوك يضر بالمهنة أو عندما يرتكبون أخطاء مهنية أثناء أدائهم للعمل. وينبغي أن يطبق هذا على المعلم أيضاً.

6. قَصْر دور وزارة التربية والتعليم على التربية المهنية والتوجيه المهني، ونقل طلبة التعليم المهني إلى مدارس تكنولوجية، يتابعون دراساتهم بعد تخرجهم منها في معاهد وجامعات تكنولوجية تطبيقية، أو يلتحقون بسوق العمل.

7. ردم الفجوة في مستوى الأداء والإنجاز بين الإناث والذكور، برفع مستوى الذكور، حيث تتفوق الإناث في جميع مراحل التعليم عموماً على الذكور. إضافة إلى تفوقهن عليهم في الاستعداد للتعلم بدءاً من مرحلة التعليم قبل المدرسي، كما يتضح هذا التفوق في بيانات

التعلم المتميزة بالجمال والهدوء والإيجابية.

8. دعم قطاع التعليم الخاص والنظر إليه كشريك يتحمل عن الوزارة مسؤولية نسبة لا تقل عن 25% من أعداد الطلبة، بخاصة أنه يقدم للوزارة قصص نجاح وخبرات تقتدى.
9. التوجه نحو رجال الأعمال الأردنيين الناجحين الذين توسعت أعمالهم في إطار الاقتصاد الأردني للمساهمة في بناء المدارس الجديدة أو تحديث المدارس القائمة، مع إمكانية تسمية المدارس بأسمائهم أو الأسماء التي يقترحونها. وبشكل خاص التوجه نحو رجال الأعمال الذين تخرجوا من المدارس الحكومية.
10. تعزيز التعليم الإلكتروني في منظومة التعليم العام وتوفير السبل والوسائل اللازمة لذلك.
11. إعادة هيكلة الإنفاق على التعليم في ضوء أولويات الخطة الاستراتيجية القائمة على مضامين التحول المنشود والخريطة المدرسية المعدلة بعيداً عن إرهاصات الضغوط الاجتماعية والمصالح الضيقة.





التعليم العاللي





722	تقديم
724	أولاً: أبرز المحاور التي تكررت في الإستراتيجيات
724	أ- الحاكمية
725	ب- تعديل أسس القبول في الجامعات الرسمية
728	ت- الاعتماد وضبط الجودة
729	ث- التعليم الفني (التقني) والتكنولوجي
730	ج- تمويل الجامعات
732	ح- البيئة الجامعية
735	ثانياً: مواضيع طُرحت في الإستراتيجيات دون وجود إرادة لتنفيذها
735	أ- رفع معدلات القبول في الجامعات الرسمية على البرنامج العادي
738	ب- تأهيل الكليات الجامعية
739	ت- الاستثناءات
741	ث- البرنامج الموازي
	ثالثاً: مواضيع مهمة اختُزلت في الإستراتيجيات
746	أو لم يتم التطرق لها مباشرة
747	رابعاً: مواضيع تناولتها الإستراتيجيات دون ملامسة الواقع الفعلي لها
747	أ- الطالب
748	ب- المدرّس
748	ت- البحث العلمي
750	خامساً: الجامعات الخاصة
751	سادساً: العالمية: هل تتبنى الدولة مشروع جامعة أردنية عالمية؟
753	سابعاً: خطة الإطار العام لإصلاح قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني
754	أ. في مجال الإصلاح الكمي
754	ب. في مجال الإصلاح التشريعي
755	ت. في مجال الإصلاح النوعي
755	ثامناً: أسباب القصور في تنفيذ الخطط الإستراتيجية
758	التوصيات
758	أ. في بناء الإستراتيجيات
759	ب. في محاور الإستراتيجية

تقديم

تم إعداد إستراتيجيتين وطنيتين للتعليم العالي والبحث العلمي في الأردن منذ مطلع الألفية الثالثة، غطّت الأولى الفترة (2007-2012)، فيما غطّت الثانية الفترة (2014-2018).

كما تطرّقت الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) وخطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022)، لواقع التعليم العالي والبحث العلمي، والتحديات التي تواجهه، والآفاق المستقبلية له.

وتضمنت إستراتيجية (2007-2012) سبعة محاور هي: الحاكمية والإدارة الجامعية، أسس القبول، الاعتماد وضبط الجودة، البحث العلمي والتطوير والدراسات العليا، التعليم الفني (التقني) والتكنولوجي، تمويل الجامعات، والبيئة الجامعية.

بينما اشتملت إستراتيجية (2014-2018) على تسعة محاور هي: الحاكمية والإدارة الجامعية، سياسات القبول، التمويل، الاعتماد وضمان الجودة، البحث العلمي والدراسات العليا، البيئة الجامعية، البرامج الأكاديمية، الموارد البشرية والتعليم التقني.

أما الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، فتضمنت خمسة أهداف إستراتيجية هي:

1. توفير فرص عادلة مبنية على أسس تتمتع بالمساواة للطلبة المؤهلين كافة، بناءً على الجدارة والقدرات.
 2. رفع معايير مخرجات الأبحاث العلمية وجودتها ومستوى التدريس والتعلّم في أنظمة التعليم العالي بما يتوافق ويتماشى مع أفضل الأساليب والمعايير في الجامعات المتطورة.
 3. تحفيز الجامعات على تحمّل مسؤولية أكبر تجاه تقديم مساهمات ملموسة في تحقيق الأهداف الوطنية الاقتصادية والاجتماعية.
 4. تمكين الجامعات من تبني أفضل الممارسات الدولية في التدريس والتعلّم التي من شأنها دعم تحقيق مستويات أفضل في إتاحة فرص التعليم والجودة.
 5. زيادة وعي الجهات المعنية المستفيدة بأهمية التعليم العالي، وما يعكسه من مكاسب وطنية، بهدف تعزيز مشاركتهم في عملية التعليم العالي.
- وتضمنت خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) ثلاثة مرتكزات، استناداً

للاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، هي:

1. ضمان تساوي فرص الحصول على التعليم للطلاب كافة.
2. مشاركة أفضل الممارسات الدولية والمخرجات والنتائج مع جميع الأطراف المعنية.
3. تمكين المؤسسات بما يتيح لها تحمّل مسؤولية أدائها من خلال تفويض المسؤوليات ومنحها صلاحيات اتخاذ القرارات المتعلقة بها.

وقد بُنيت الخطط التنفيذية للخطط الاستراتيجية السابقة بشكل متشابه، وكما يلي:

1. الاستراتيجية الوطنية للتعليم العالي والبحث العلمي (2007-2012):
المحور: الهدف، الإجراءات التنفيذية، جهة التنفيذ، البرنامج الزمني، مؤشرات الأداء.
2. الاستراتيجية الوطنية للتعليم العالي والبحث العلمي (2014-2018):
المحور: الأهداف، التفاصيل والإجراءات التنفيذية، البرنامج الزمني للإنجاز، جهة التنفيذ، المصادر والأدوات / وسائل التنفيذ، مؤشرات الأداء، الميزانية.
3. الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025):
الهدف الإستراتيجي، المشروع، الأهداف الفرعية وإجراءاتها، فترة التنفيذ المتوقعة، الأنشطة ونوع الإجراءات، الكلفة المالية.

ومن الواضح أن القدرة على بناء الإستراتيجيات شهدت تطوراً مع الزمن والممارسة، فيلاحظ شمولية الإستراتيجية الثانية مقارنة بالإستراتيجية الأولى بالإضافة لتضمينها الكلفة المالية، ولكن الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية أخذت شكلاً ومنحى مختلفين، وعلى شكل مشاريع، والأهم وجود بطاقات لهذه المشاريع تضمنت وللمرة الأولى مخاطر التنفيذ، وهو مفهوم حديث على مخططي التعليم العالي كما يبدو من مراجعة الخطط الإستراتيجية آنفة الذكر. وقد ارتكزت خطة تحفيز النمو الاقتصادي على الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية واستخدمت مصطلح «مرتکز» بدل «محور»، والملاحظ أنها أغفلت مرتكزاً مهماً لتحفيز الاقتصاد، وهو استقطاب الطلبة الوافدين للدراسة في الجامعات والكليات الجامعية الأردنية. وعلى أي حال، لن يتم إدراج الخطة في هذه المراجعة لأن تنفيذها بدأ عام 2018.

أولاً: أبرز المحاور التي تكررت في الإستراتيجيات

أ- الحاكمية

رغم أن تشريعات التعليم العالي شهدت تعديلات متكررة خلال السنوات الأخيرة، إلا أنها بقيت قاصرة، ولم تسهم في الارتقاء بالقطاع كما هو مأمول.

وقد ساهم التغير المستمر للوزراء ومجالس الأمناء والإدارات الجامعية، مساهمة كبيرة في عدم استقرار التشريعات، وغياب الموضوعية والشفافية في اتخاذ القرارات. ولعل الملفت للانتباه وجود هدف في إستراتيجية (2007-2012) يتضمن «تأهيل القيادات الأكاديمية والإدارية في الجامعات» دون أن يوضع برنامج واحد يمكن إعداده وتنفيذه لهذه الغاية. كذلك يتكرر شعار «استقلال الجامعات مالياً وأكاديمياً وإدارياً» دون تفسير أو حتى مشاريع تمكن الجامعات من استقلالها، فهل المقصود بالاستقلال المالي أن تتوقف الجامعات عن استقبال الدعم المالي من الحكومة؟! طبعاً ليس هذا هو المقصود، ولكن درجت العادة على تكرار ذكر ذلك.

ثم جاءت الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية لتشير بشكل أوضح وأهم للمطلوب تحت محور «الحاكمية»، إذ جاء فيها: «تفعيل المساءلة وضمان الجودة من خلال إعادة توجيه مجلس التعليم العالي نحو اختصاصاته المتعلقة بالسياسات، وإبعاده عن الشؤون المؤسسية والإجرائية، وتعزيز هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي، ومنح الجامعات قدراً أكبر من الاستقلالية». وهذا ما كان.

إذ تم تفويض مجالس الأمناء في الجامعات الأردنية، وفق قرارات مجلس التعليم العالي، بمعالجة جميع القضايا المتعلقة في إدارة الجامعة، وتم تضمين ذلك في قانوني التعليم العالي والجامعات اللذين صدرا في شهر أيار 2018. ويتضمن ذلك تكليف المجالس بتقييم رؤساء الجامعات، ورفع تقارير إلى مجلس التعليم العالي، ووضع لجنة خبراء من قبل المجلس تقوم بتقييم رؤساء الجامعات، وإعداد نظام لكل من اختيار رؤساء الجامعات وتقييم القيادات الأكاديمية استناداً إلى القانونين الجديدين.

والملاحظ أن تعيين رؤساء الجامعات ما زال يخضع فعلياً لكل المعايير عدا المعيار الأهم؛ وهو اختيار القيادي الشامل، إذ فشلت لجان الاختيار في ذلك عبر السنوات (ما قبل 2017)، وتبعها فشل مجلس التعليم العالي وصمته رغم أنه صاحب الصلاحية بالتنسيب قبل صدور الإرادة الملكية، متناسياً أهمية أن «نهى الظروف لظهور أبطال لا اختياراتهم وجاهياً».

لذا، تم وضع مسودة مشروع نظام لتعيين رئيس الجامعة الرسمية، يصدر لهذه الغاية،

ويحدد آلية التعيين عن طريق لجنة استكشاف ولجنة اختيار ترفع تنسيبها بثلاثة مرشحين لمجلس التعليم العالي، الذي ينسب بأحد المرشحين لمجلس الوزراء بعد صدور قانون التعليم العالي الجديد.

كذلك، تم إعداد مسودة مشروع نظام مساءلة وتقييم أداء القيادات الأكاديمية في الجامعات استناداً إلى قانوني التعليم العالي والجامعات الجديدين، واتخذ مجلس التعليم العالي الحالي (2017) سلسلة إجراءات تتبعها قرارات بإعفاء ثلاث رؤساء جامعات رسمية من مناصبهم تطبيقاً لمتطلبات الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية في المساءلة، وتم تبني مشروع تعزيز حوافز الإدارة الفعالة للموارد وربط ذلك بالدعم الحكومي من خلال معايير وأسس وضعتها اللجنة المالية والإدارية في مجلس التعليم العالي، كما تم إعداد مشروع معدل لمشروع نظام مزاولة مهنة التدريس. وجميع هذه الأنظمة تسير بمراحلها الدستورية والقانونية.

ب- تعديل أسس القبول في الجامعات الرسمية

كان هناك إجماع على أن إعادة النظر في سياسات القبول يعد أولوية من أولويات تطوير التعليم العالي وإصلاحه، ويلاحظ التأكيد على ذلك في جميع إستراتيجيات التعليم العالي التي وضعت خلال السنوات الماضية، وفي توصيات اللجان التي تم تشكيلها، والخلوات والمؤتمرات التي تم عقدها، والتقارير السنوية المتعاقبة للمركز الوطني لحقوق الإنسان، والأجندة الوطنية، وتقارير البنك الدولي ومنظمة «اليونيسكو» إلا أن ذلك لم يقترن بإجراءات علاجية سريعة، أهمها تطبيق معايير هيئة الاعتماد على الجامعات الرسمية و«تخفيض» أعداد الطلبة المقبولين فيها.

ومن أهداف هذا المحور «اعتماد الأسس التنافسية للقبول في البرامج الموازية»، وهو أمر تم تفعيله، لكن ليس تنفيذاً للخطط الاستراتيجية، فلا يوجد ما يوثق ذلك، ويبدو أن هذا الإنجاز يقف وراءه الإقبال الشديد على البرنامج الموازي لأصحاب المعدلات المتدنية.

كذلك، تمت الدعوة لوضع شروط قبول للطلبة المتقدمين خارج إطار القبول الموحد، بمعنى أنها دعوات للتخلص من الاستثناءات، وهو الأمر الذي لم يحدث ولا حتى من خلال تطبيق الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، والسبب هو الضغط الاجتماعي والاقتصادي للناس، أو وجود ظروف خاصة لفئات محددة لم يتم علاجها جذرياً. وتكررت الدعوات لمراجعة وتعديل سياسات القبول لتحقيق العدالة وتكافؤ الفرص ضماناً للحفاظ على مستوى التعليم العالي وجودة مخرجاته ومواءمتها لسوق العمل وتقليص البطالة.

وجاء في الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية بوضوح ما يلي: «إنشاء نظام موحد على أساس الجدارة للالتحاق بالجامعات، وتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص من خلال تنظيم الاستثناءات وإلغاء الامتيازات غير المنصفة المطبقة في البرنامج الموازي». إلا أن ما تم تنفيذه حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة (وهو ما لا يرتقي للهدف): تبني مشروع تعديل أسس القبول باعتماد السنة التحضيرية لتخصّصي الطب وطب الأسنان، وتطبيق ذلك بدءاً من العام الجامعي 2018/2019. وكذلك تطوير أسس القبول، بحيث تم إلغاء بعض التخصيصات خارج القبول الموحد، ومنها المقاعد الممنوحة لأبناء أعضاء مجلس التعليم العالي وأحفادهم، وتخفيض أعداد التخصيصات في بعض التخصصات لأبناء العاملين في الجامعات، وإلغاء التخصيصات لأوائل المدارس.

وتم اقتراح مشروع إلغاء البرنامج الموازي للطلبة الأردنيين تدريجياً خلال مدة ثماني سنوات اعتباراً من العام الجامعي 2020/2021، بهدف إلغائه كلياً بحلول عام 2028، وذلك بتخفيض أعداد طلبة البرنامج الموازي بمعدل 5550 طالب سنوياً وعلى مدى ثماني سنوات بمجموع 44400 طالب.

كما تم اقتراح تخصيص مقاعد إضافية للمحافظات والألوية لتخصّصي الطب وطب الأسنان في السنة التحضيرية، حيث يشمل هذا القرار جميع الجامعات الرسمية، مع التزام الطلبة المستفيدين من المقاعد الإضافية المخصصة للمحافظات لتخصّصي الطب وطب الأسنان بالعمل في محافظاتهم وفق تعليمات سيضعها مجلس التعليم العالي لهذه الغاية. وقد تم إعداد الخطط والتعليمات والإجراءات المطلوبة بخصوص السنة التحضيرية من قبل الجامعات المعنية.

إنّ قبول الطلبة في الجامعات من خلال قائمة موحّدة، أمر يبدو شبه مستحيل في ظل التركيبة الاجتماعية والوضع الاقتصادي والموروث الاجتماعي المشوّه. ففي الدول المتقدمة هناك استثناءات، ولكنها لفئات محددة لا يسعها وضعها المالي على الالتحاق بالجامعات. إنّ المكرّمات الملكية لأبناء القوات المسلحة بأشكالها كافة، وللمعلمين، وللمخيمات، وللمدارس الأقل حظاً ومدارس البوادي، هي حق يجب استمراره لأنها تغطي شريحة كبيرة ضمن ظروف تستحق الدعم، إلا أنه ليس هناك أيّ مبرر لأيّ شكل آخر للاستثناءات، ولعلّ إلغاء مقاعد أبناء وأحفاد أعضاء مجالس التعليم العالي، وإنجاز مشروع إعادة دراسة تعليمات قبول أبناء المناطق الأقل حظاً من أجل فصل الفئتين (فئة مدارس البوادي الشمالية والوسطى والجنوبية، وفئة المدارس ذات الظروف الخاصة)، شكلاً بداية انطلاقاً للتغيير، إلا أن هذا لم يستمر ليشمل الاستثناءات الأخرى!

لقد أشارت الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية صراحةً إلى «ضمان حصول جميع

الطلبة المؤهلين على الدعم المالي الذي يحتاجونه للالتحاق بالتعليم العالي»، الأمر الذي تطلب توسيع قاعدة المستفيدين من صندوق دعم الطالب، حيث بلغ عدد الطلبة المستفيدين من الصندوق منذ إنشائه عام 2004 / 2005، حوالي عام 280 ألف طالباً وطالبة، وبمجموع 250 مليون دينار أردني على شكل بعثات وقروض. واستفاد من الصندوق في عام 2017 وحده، حوالي 42 ألف طالب وطالبة، أي ما نسبته 30% تقريباً من طلبة الجامعات الرسمية الذين يمكنهم الاستفادة من الصندوق، وبقيمة إجمالية قُدرت بحوالي 47 مليون دينار أردني.

وتم تخصيص منحة للطالب الحاصل على المرتبة الأولى في كل مدرسة تقع ضمن جيوب الفقر.

كما تم تعديل نظام صندوق دعم الطالب ونظام البعثات العلمية، مما يسمح بتوسيع شريحة الطلبة المستفيدين من الصندوق ويمكن من الوصول إلى شرائح الطلبة ذوي الحاجة، مع التركيز على توجيه الطلبة للالتحاق بالتخصصات المطلوبة في سوق العمل (التقنية).

وقد تأخرت الدعوات -أو لم يتم تنفيذها- بخصوص توجيه الطلبة للتعليم التقني في الإستراتيجيتين اللتين سبقتا الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية والتي نصت على «إرشاد الطلبة لمسارات ما بعد المرحلة الثانوية والتخصصات التي تتناسب مع قدراتهم وطموحاتهم، وتخفيض أعداد الملتحقين بالجامعات دون وعي تام بالخيارات البديلة وبفرض العمل المستقبلية».

وهنا، قامت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بتنفيذ أول مشروع في تاريخ القطاع بهذا الخصوص، والذي تضمن وضع برنامج على بوابة القبول الموحد يحدد التخصصات الراكدة والمشبعة والمطلوبة في سوق العمل، ونشر موقع إلكتروني (إختَر تخصصك)، وعرض فيديو على الموقع الإلكتروني للوزارة يُرشد الطالب إلى كيفية اختيار التخصص بناءً على الرغبة والقدرة وفرص العمل الموجودة في السوق، ومن الأمور ذات الدلالة أن 50 ألف طالب زاروا الموقع خلال شهر آب 2017.

ورغم دعوات الإستراتيجيات جميعها للارتقاء بنوعية التعليم وجودته، من خلال ربط عملية التعليم بـ«قدرة الطالب ورغبته»، وأن لا يتم الاقتصار على اعتماد امتحان شهادة الثانوية العامة معياراً وحيداً للقبول في الجامعة، بحيث تأخذ الجامعات دوراً في وضع معايير إضافية تضمن المواءمة بين قدرة الطالب ورغبته والتخصص الدراسي الملائم، ورغم اقتراح بديلين هما :

أولاً: امتحان الثانوية العامة بالإضافة إلى السنة التحضيرية.

ثانياً: امتحان الثانوية العامة بالإضافة إلى معيار تضعه كل جامعة ويقره مجلس أمنائها.

إلا أن أقصى إنجاز في هذا الخصوص تمثل في البدء بمشروع تنفيذ سنة تحضيرية لتخصّصي الطب وطب الأسنان فقط، واقتصار ذلك على الجامعة الأردنية وجامعة العلوم والتكنولوجيا كتجربة خاضعة للتقييم.

ت- الاعتماد وضبط الجودة

كانت هناك دعوة ومنذ الإستراتيجية الأولى عام 2007، لتطبيق معايير الاعتماد العام والاعتماد الخاص على سائر مؤسسات التعليم العالي العاملة في الأردن، والحق أن هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها، تطبق معايير الاعتماد بشدة على الجامعات الخاصة، وهو الأمر الذي لم ينفذ حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة على الجامعات الحكومية.

كذلك، تبنت إستراتيجية (2007-2012) تطوير نظام ضمان الجودة وتطبيقه في سائر مؤسسات التعليم العالي، وهو الأمر الذي تفتقده غالبية الجامعات الأردنية، سواء نظاماً داخلياً أو من قبل هيئة الاعتماد، باستثناء عدد قليل جداً من الجامعات.

ومن الأهداف التي تبنتها إستراتيجية (2014-2018) تعزيز قدرات مؤسسات التعليم العالي لإدارة عملها بكفاءة وفاعلية، إلا أن وسائل هذا التمكين لم تكن واضحة، فغاب الهدف كغيره من الأهداف غير الواضحة.

لقد أدركت الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية أهمية إلغاء التخصصات المشبعة التي تتسم بمحدودية الطلب عليها في سوق العمل، بما سيتيح المجال للجامعات أن طرح تخصصات في مجالات ذات أهمية للاقتصاد الوطني ومطلوبة لسوق العمل، وهو أمر تكرري في الإستراتيجيات السابقة بأشكال متعددة، إلا أن التنفيذ تأخر حتى عام 2016/2017، حيث بدأ العمل على تخفيض القبول في التخصصات الراكدة والمشبعة بنسبة 10% سنوياً ولمدة خمس سنوات ابتداءً من الدورة الشتوية 2016/2017. وحتى وقت إعداد هذه المراجعة، تم إلغاء وتجميد 40 تخصصاً جديداً من قبل مجلس التعليم العالي، واستحداث 56 تخصصاً جديداً للمواءمة مع متطلبات سوق العمل، كما جرى التعميم على الجامعات الأردنية بعدم تقديم طلبات لاستحداث تخصصات راکدة ومشبعة وفقاً لتصنيف ديوان الخدمة المدنية.

وتبنت الإستراتيجية مشروع إجراء مراجعة شاملة للبرامج التي تطرحها الجامعات، وتشكيل لجان متخصصة ترفع التوصيات إلى مجلس التعليم العالي بوقف التخصصات الراكدة، ومشروع زيادة القبول في برامج التعليم الفني والتقني في إطار المكرمة الملكية، ومشروع تخفيض نسبة التجسير بين كليات المجتمع والبيكالوريوس إلى 5%، ومشروع زيادة الملحقين ببرامج الدبلوم التقني بنسبة 5% سنوياً.

كما تم تبني مشروع تطوير كليات التربية لإعداد خريجين مؤهلين قادرين على النهوض بمستوى العملية التربوية في المدارس ذات الظروف الخاصة ومدارس البوادي.

واتخذ مجلس التعليم العالي قراراً بإلزام الجامعات الأردنية عند تقديم طلبات استحداث تخصصات في برنامجي البكالوريوس والماجستير، أن يتم استطلاع رأي القطاع الخاص والنقابات وديوان الخدمة المدنية والجهات ذات العلاقة في خططها لاستحداث برامج جديدة، وتضمن الطلب دراسة لحاجة السوق.

ث- التعليم الفني (التقني) والتكنولوجي

تضمنت جميع الاستراتيجيات هذا المحور، مع تباين في الاسم المعتمد، إذ جرى الحديث عن «التعليم التقني» أحياناً، وأحياناً أخرى تم إضافة «الفني»، وربما كان المقصود بالفني: «المهني»، وهو المصطلح الذي لم يتم إبرازه في العناوين العريضة. إلا أن الملاحظ أن إستراتيجيتي 2007 و2014 لم تخططا لهذا المحور بالتشارك مع وزارتي التربية والتعليم والعمل، في حين طرح هذا التشارك في الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية من منطلق الإطار العام لإصلاح قطاع التعليم التقني والفني، والذي أدى إلى استحداث المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني ليكون مظلة لكل الجهات مزودة التعليم والتدريب المهني والتقني، وقانون المجلس في ديوان التشريع حالياً.

ولإعادة الهرم التعليمي إلى وضعه الطبيعي ليتماشى مع سوق العمل تم:

- تخفيض نسبة التجسير بين كليات المجتمع والجامعات من نسبة 20% وصولاً إلى 5% في بداية العام الجامعي 2020 / 2021.

- زيادة الملتحقين ببرامج الدبلوم التقني بنسبة 5% سنوياً.

- إلغاء جميع التخصصات الإنسانية في كليات المجتمع، واستحداث برامج تعليم تقنية.

- تشكيل لجنة لدراسة واقع كليات المجتمع، وتحديد أربع كليات (في السلط، وإربد، ومعان، عمان) تحتاج إلى تأهيل، وإعداد تصور من قبل اللجنة للكليات الأربع التي سيتم تأهيلها وتحديد نماذج عالمية (أميركية، كندية، ألمانية، كورية) لاتباعها في عملية التطوير، والبدء بعملية إعادة تأهيل كلية الهندسة التكنولوجية وكلية الحصن وكلية السلط وكلية معان.

- زيادة نسبة المقبولين على أساس المكرمتين الملكيتين لأبناء القوات المسلحة والعاملين في التربية والتعليم، بنسبة 2% لمدة خمس سنوات لمكرمة الجيش، و1% لمدة خمس سنوات

لمكرمة المعلمين، بحيث يتم قبول أعداد الطلبة الناتجة عن الزيادتين (10% + 5%) في التعليم التقني فقط.

- إدراج مادة في نظام صندوق دعم الطالب تنص على تخصيص 40 بعثة جزئية سنوياً لكل لواء للطلبة الملتحقين في برنامج الدبلوم المتوسط في التخصصات التطبيقية والمهنية.

- مخاطبة الجهات المعنية بتعديل التشريعات لضمان إشراك ممثلين عن القطاع الخاص لوضع سياسات بشكل تكاملي وتوافقي مع متطلبات القطاعات الإنتاجية والاقتصادية المستجدة ضمن إطار الإصلاح العام للتعليم التقني.

- منح القطاع الخاص ترخيصاً لإنشاء خمس كليات تقنية موزعة على مناطق المفرق وعمّان والزرقاء ومأدبا، تعنى بالعلوم الصحية والتغذية والتطبيقات الزراعية والطاقة وإنتاجها، خاصة صيانة محطات الطاقة ومحركات الاحتراق وهندسة الصخر الزيتي، وكذلك الفنادق والسياحة والحرف ومنها الخزف وصياغة الذهب والنقش والسحب وتشكيل المعادن، بالإضافة لتقنيات المعلومات وإدارة الأعمال الإلكترونية وهندسة تقنية السيارات الهجينة وهندسة الطاقة البديلة.

ج- تمويل الجامعات

من أهم الملاحظات أن هذا المحور لم يكن محوراً محدداً في الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، على خلاف ما كان موجوداً في الخطط السابقة.

وقد تنوعت أهداف هذا المحور بين إيجاد مصادر تمويلية جديدة للجامعات، وحلّ المديونية، ودعم الطلبة، وتحسين مداخل أعضاء الهيئة التدريسية لتخفيف هجرة الأدمغة.

وقد اقتصر تحسين مداخل أعضاء الهيئة التدريسية، على دخولاتهم من البرنامج الموازي، وهو أمر أثر تأثيراً سلبياً مباشراً على مستوى التدريس، لأنه ارتبط بنسبة مرتفعة لأعداد الطلبة بمقابل أعداد أعضاء الهيئة التدريسية.

أما العجز الذي تعاني منه الجامعات الرسمية، فظلّ في تصاعد مستمر، رغم أن الحكومة قدمت ما يقارب مليار دينار لهذه الجامعات خلال السنوات الخمس عشرة الأخيرة كدعم مباشر، ناهيك عن المنحة الخليجية المعنية بالنفقات الرأسمالية والتي خُصص من خلالها 191 مليون دينار. مع الإشارة إلى أن الحكومة التزمت في عام 2005 بتسديد 124 مليون دينار من مديونية الجامعات، بحيث تبقى من هذه المديونية سبعة ملايين دينار فقط مع نهاية عام 2017، أي أن الحكومة قامت بتسديد 117 مليون دينار فعلاً.

إن استمرار المديونية يشير إلى قصور الاستراتيجيات في طرح حلول ناجحة لذلك، ولعل أهمها حاكمية التمويل، وعليه فإن النظرة الاستراتيجية لتمويل الجامعات يجب أن تتغير، إذ يعدّ الإنفاق على التعليم في الأردن استثماراً وطنياً يدخل في إطار إعداد الموارد البشرية للاضطلاع بمسؤولية التنمية، فالمفترض أن يتحوّل هذا الاستثمار على المدى المتوسط إلى عوائد اقتصادية، أي إلى نمو أفضل وتوزيع عادل للدخل. لقد أصبح من المهم أن تتحوّل النظرة للتعليم العالي في الأردن من نظرة اجتماعية صرفة إلى نظرة عملية ترى فيه مشروعاً استثمارياً ذا طبيعة خاصة، بحيث يخضع التعليم العالي لحسابات التكلفة والعائد الاقتصادي، دون أن تتأثر جودة المخرجات.

وعلى مجلس التعليم العالي وضع مؤشرات أداء لقياس دور محاور الحوكمة التالية في الجامعات في تحسين التمويل: النزاهة، الشفافية، المساءلة، المسؤولية، والمساواة. ولتحقيق هذا الغرض ينبغي على الجامعات تقديم ما يثبت تحقيقها فعلياً للمؤشرات التالية حتى تستحق الدعم المذكور:

1. ضبط النفقات وتخفيض إهدار الموارد المالية والمادية.
2. رفع كفاءة الإنفاق الجامعي من خلال التخصيص المثالي للموارد المالية، وعدالة التوزيع، وإثبات تحسين نسبة الإداريين للمدرسين، وغيرها من النفقات الجارية.
3. تحسين الإنفاق على البحث العلمي المنتج، وإثبات مردود ذلك من خلال مشاريع مشتركة مع القطاع الصناعي، وإنشاء وتبني شركات منتجة، والتسويق الفعلي لمنتجات ناتجة عن براءات الاختراع، وتقديم «تقرير عوائد مالية».
4. رفع مستوى الخريجين من خلال تحسين نسبة الطلبة للمدرسين، وشفافية وعدالة تعيين أفضل القدرات الأكاديمية، وقبول الطلبة بتطبيق العدالة والتنافسية، وإظهار نسب إقبال متزايدة من الطلبة العرب والأجانب ومتنوعة المصادر، وإقرار نظم تدريبية للطلبة - خلال الدراسة - تفضي للتشغيل المباشر بعد التخرج.
5. رفع مؤشرات العائد على الاستثمار من خلال إثبات تحسين عمل صناديق الاستثمار، وتبيان أوجه استثمار حقيقية ولها عائد مالي للجامعة، وتقديم أدلة على الجامعات المنتجة.
6. الحصول على مصادر دعم مالي جديدة غير حكومية، واستثمارها في تطوير العملية التعليمية في الجامعة.
7. حوكمة التمويل والإنفاق من خلال تشريعات وممارسات دقيقة ومسببة ومنتجة تخضع للرقابة والتدقيق، ومنها آليات منح وقروض الطلبة، بحيث تكون للطلبة المستحقين

فعلياً وموجهة للطلبة الدارسين في التخصصات التي يتطلبها سوق العمل.

8. تقليل نسبة الطلبة الأردنيين المقبولين على البرنامج الموازي، وزيادة نسبة قبول الطلبة المحتاجين في التخصصات التقنية الموجهة لسوق العمل على حساب صندوق دعم الطالب، بحيث يوجّه الدعم لتعويض الدخل المتأثري من البرنامج الموازي وكأنه دعم مباشر للطلبة لتعزيز العدالة في فرص الدراسة.

لقد تضمنت الإستراتيجيات جميعها الدعوة لإنشاء بنك «الطالب الجامعي» لتقديم القروض والمنح وصولاً إلى تغطية أكبر قدر ممكن من حاجات الطلبة المستحقين، إلا أن الجهود لم تنجح في إشراك البنوك في تمويل الطلبة على شكل قروض بفائدة منخفضة وذلك بعد تكليف محافظ البنك المركزي بالتفاوض مع البنوك، وإثر ذلك تم تشكيل لجنة لدراسة الواقع المالي والإداري لصندوق دعم الطالب وتقديم مقترح لتطويره إلى صندوق استثماري يحقق عوائد إضافية تسهم في دعم فئة أكبر من الطلبة وصولاً للهدف المنشود.

ودعت إستراتيجية (2014-2017) لاستقطاب الطلبة العرب والأجانب، إلا أنه لم يتم إنجاز أي خطة خاصة بذلك حتى تم إقرار خطة خاصة لاستقطاب الطلبة العرب والأجانب عام 2017، تبعها إنشاء مديرية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لاستقطابهم ورعاية شؤونهم، واستحداث موقع إلكتروني بعنوان «أدرس في الأردن»، وتم إطلاق النافذة الموحدة لتسهيل إجراءات قبول الطلبة الوافدين وكل ما يتعلق بإقاماتهم.

وتم وضع خطة إستراتيجية لاستقطاب الطلبة العرب والأجانب للأعوام 2017-2020، تهدف إلى زيادة عددهم في الجامعات من 40 ألف طالب وطالبة حالياً إلى 70 ألف طالب وطالبة بحلول عام 2020، لترصد خزانة الدولة بـ 5% من إجمالي الناتج المحلي. ووافق مجلس الوزراء على الخطة بتاريخ 2016/12/26، كما تم وضع خطة تنفيذية تفصيلية للاستقطاب في نيسان 2017.

ح- البيئة الجامعية

تضمنت الإستراتيجيات الثلاث هذا المحور من خلال أهداف عامة هي:

1. صقل شخصيات الطلبة، وترسيخ المواطنة والممارسات الديمقراطية لديهم من خلال تعزيز الوعي والانفتاح الفكري (إستراتيجية 2007-2012).
2. بناء نموذج مثالي للبيئة الجامعية الجاذبة، تسهم في بناء شخصية طلابية متكاملة؛ اجتماعياً وثقافياً وتربوياً وعلمياً (إستراتيجية 2014-2018).

3. تهيئة بيئة جامعية مناسبة ومحفزة للإبداع والتميز، يتوفر فيها الإحساس بالطمأنينة والعدالة والمسؤولية والانتماء الوطني من جهة، ومن جهة أخرى يسود فيها الحوار الهادف وقبول الرأي الآخر (الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية).

لكن إستراتيجية 2014-2018، لم تعمق دور الاتحادات الطلابية في جميع نواحي الحياة الجامعية. وورد موضوع العنف بشكل صريح فيها من خلال الدعوة لتوفير بيئة مناسبة وترسيخ مفهوم المشاركة المجتمعية، لحماية الجامعة، والحد من العنف، والحفاظ على ممتلكاتها ومتطلبات الأمن فيها.

كما تضمنت هذه الإستراتيجية :

4. تنمية المهارات المهنية والتعليمية والبحثية للعاملين في مؤسسات التعليم العالي، وتطويرها وتأهيلها بما يسهم في تحقيق رؤية التعليم العالي بكفاءة وفاعلية واقتدار ووضع إستراتيجية لتقييمها.

5. تنمية مهارات القيادات الأكاديمية والإدارية العاملة في الجامعات وتطوير أدائها.

وهذه أهداف عامة غير محددة، بل دعت لـ«إيجاد إستراتيجية لتقييمها»، إلا أنه لا يوجد أثر لهذه الإستراتيجية.

لقد تضمنت الإستراتيجيتان السابقتان للإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) هدفاً يتضمن تطوير البيئة الأكاديمية في الجامعة من خلال تأسيس البنية التحتية التقنية، واستخدام التكنولوجيا الحديثة لتقديم خدمات أكاديمية واجتماعية لهم. لكن البنية الإلكترونية للجامعات تختلف من جامعة لأخرى وتعكس مواكبة الإدارة العليا في كل جامعة للتطور التكنولوجي العالمي.

أما ما تم إنجازه ضمن محور «البيئة الجامعية»، فيمكن تلخيصه بدعوة الجامعات إلى:

1. توجيه برامج خاصة للطلبة تعزز دورهم في المشاركة الفعالة في الفعاليات المختلفة، وتنمي لديهم روح المبادرة عن طريق تبني مبادراتهم ودعمها معنوياً ومادياً.

2. طرح مسابقات تربوية خلال السنة الدراسية الأولى تعزز من انتماء الطلبة لوطنهم ومجتمعهم ومؤسساتهم، وتصلق شخصياتهم، وتنمي لديهم قيم العلم والحوار الهادف واحترام الآخرين وقبول آرائهم والتواصل معهم بصورة فعالة.

3. تكثيف برامج التوعية والإرشاد الأكاديمي والنفسي للطلبة، والتوسع في برامج تشغيل الطلبة في الحرم الجامعي.

4. إشراك مجالس الطلبة في عملية صنع القرارات الطلابية، بإقامة حوارات معهم، وتأسيس علاقة تعاونية. وأن تخصص إدارة الجامعة يوماً كل شهر لمقابلة أعضاء مجلس الطلبة للاستماع إلى طلباتهم ومشاكلهم.
 5. دعم الأعمال التطوعية وتشجيع العمل بروح الفريق الواحد.
 6. تأهيل العاملين في عمادة شؤون الطلبة والدوائر الأخرى ذات الاتصال المباشر بالطلبة، للتعامل مع قضاياهم وهمومهم بروح التعاون الأخوي والاحترام المتبادل، والامتناع عن تغذية الخلافات في ما بينهم، وإن دعت الحاجة دعوة الأهالي للمشاركة في حل مشاكلهم.
 7. إقامة دورات تأهيل للأمن الجامعي تزيد من قدرتهم على التعامل والتصرف مع الطلبة بشكل مناسب.
- لكن التوجيهات والدعوات في البنود (1-6) لم تنفذ بشكل واضح ومؤثر، وهي بحاجة إلى مراجعة وتطوير.
- وقد تم فعلياً:
1. استحداث وحدات في الجامعات تهتم بخدمة الطلبة الوافدين والتواصل معهم ودمجهم في المجتمع الجامعي.
 2. استحداث وحدة للطلبة الوافدين في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تعمل على استقطابهم وخدمتهم.
 3. توجيه الجامعات من قبل مجلس التعليم العالي لتكثيف الأنشطة الطلابية اللامنهجية، والتنسيق مع هيئة الاعتماد لتعديل خطة مادة التربية الوطنية وتضمين مساقات دراسية من شأنها تعزيز الانتماء والقيم الوطنية خلال السنة الدراسية الأولى، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص من خلال مكاتب التوظيف في الجامعات، وتعزيز الشراكات مع الوزارات والجهات المعنية بذلك (كوزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الشباب)، والتنسيق مع وزارة الداخلية ومديرية الأمن العام لعقد دورات متخصصة لأفراد الأمن الجامعي والأخذ بعين الاعتبار اختيار عناصر أمنية على سوية عالية وممن يمتلكون القدرة على التعامل مع قضايا العنف الطلابي.
 4. يقوم صندوق دعم البحث العلمي والابتكار بدعم مشاريع تقترحها الجامعات، تضمن نشر ثقافة الابتكار، وتحسين الجودة، والمساءلة.
 5. تم إنشاء شراكات ما بين الجامعات وصندوق دعم البحث العلمي للبدء بمشاريع تعمل على تحقيق أهداف الابتكار والجودة.

6. تم إعداد مصفوفة الخطة التنفيذية لمواجهة ظاهرة العنف، وعُقدت اجتماعات بين أمين عام وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ونواب رؤساء الجامعات لحثهم على تنفيذ المصفوفة.

أما ما تختلف فيه الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية عن الإستراتيجيتين الوطنيتين للتعليم العالي والبحث العلمي، في هذا المحور:

1. توجيه الجامعات لإنشاء مراكز تعلم إلكتروني بالتعاون مع منصات «المساقات الإلكترونية الجماعية مفتوحة المصادر» (MOOCs)، والاستفادة من مراكز مشابهة قائمة، مثل «إدراك» التي تمتلك خبرات واسعة في مجال رفع كفاءة الجامعات وتحسين قدراتها على تقديم خيارات للاستفادة من التكنولوجيا في التعليم الجامعي.

2. استثمار مراكز التعلم الإلكتروني الجديدة لتزويد أعضاء الهيئة التدريسية بفرص لتنمية مهارات جديدة مرتبطة بآخر التطورات التكنولوجية في الأساليب التربوية والتدريس من خلال المساقات الإلكترونية الصغيرة الخاصة (SPOCs) وغيرها من الأساليب.

وقد وافق مجلس التعليم العالي في عام 2017 على توطين مركز في الوزارة تحت اسم «المركز الوطني لاستخدام التكنولوجيا وادماج مصادر التعلم المفتوح (مفتاح)»، والإيعاز للجامعات بإنشاء مراكز مرتبطة بهذا المركز، وتوفير البنية التحتية اللازمة لإنشاء شبكات الإنترنت اللازمة والربط الإلكتروني السريع، وتوفير أنظمة الاتصالات الكفوءة للطلبة لاستخدام التعليم المفتوح.

ثانياً: مواضيع طُرحت في الإستراتيجيات دون وجود إرادة لتنفيذها

أ- رفع معدلات القبول في الجامعات الرسمية على البرنامج العادي

من خلال دراسة الجدول رقم (1)، يتبين أن عدد الطلبة الذين تقل معدلاتهم عن 70% وتم ترشيحهم للقبول في الجامعات الأردنية للعام الدراسي (2017/2018) يبلغ 5849 طالباً وطالبة وبنسبة 16% من مجموع الطلبة المرشحين. أما عدد الطلبة الذين سجلوا منهم في هذه الجامعات فعلياً، فهو أقل من ذلك لأسباب مختلفة. ومن الواضح أن الجامعة الأردنية وجامعة العلوم والتكنولوجيا تستطيعان الاستغناء عن هذا العدد، بمعنى أن خسارتهما المالية لن تكون كبيرة، وفي المرتبة الثانية تأتي الجامعة الهاشمية، تتبعها «اليرموك». والمتعارف عليه أن رفع معدلات مدخلات الجامعات إذا ما توفرت العمليات المطلوبة، يضمن

مخرجات جيدة. وهذا يبدو حلاً منطقياً، ولكنه في الوقت نفسه قد يضاعف من مشكلة قلة إقبال الطلبة على جامعات آل البيت ومؤتة والحسين بن طلال والطفيلة التقنية، خاصة وأنه من غير المنطقي جعل الحد الأدنى للقبول في جامعات رسمية مختلفاً عن أخرى رسمية أيضاً.

وحيث أن جامعة البلقاء التطبيقية لا تعاني من تدني نسبة الإقبال في الوقت الذي تعاني فيه مادياً، فإن الاستغناء عن حوالي 1500 طالب برسوم متدنية سيكون له أثر مالي إيجابي عليها، لأنها ستوفر تكاليف المدرسين والعاملين والبنية التحتية.

بناءً على ذلك، هناك حل تم تطبيقه قبل أن يتم إلغاؤه، ويتمثل في رفع معدل القبول لكل الجامعات ما عدا جامعات الأطراف، وتحديدًا الحسين بن طلال والطفيلة التقنية وآل البيت، لأن تخفيض معدلات القبول يتناقض مع جودة التدريس. لكن مجلس التعليم العالي عدل عن الفكرة.

إن رفع معدل القبول يفترض أن يكون له مردود إيجابي على المخرجات، على أن تكون هناك حلول مالية لا تؤثر على جودة التعليم ونوعيته. وقد يؤدي رفع معدل القبول إلى زيادة الملحقين بالبرامج التقنية في الكليات الجامعية التقنية وجامعة الأمير حسين التقنية.

الجدول رقم (١) إجمالي عدد الطلبة المقبولين في الجامعات الرسمية للعام الدراسي 2017/2018، وعدد الطلبة المقبولين والذين تقل معدلاتهم في الثانوية عن 70%

الرقم	الجامعة	إجمالي عدد الطلبة المقبولين	عدد الطلبة المقبولين والذين تقل معدلاتهم في الثانوية عن 70%	نسبة الطلبة المقبولين والذين تقل معدلاتهم عن 70%
1	الجامعة الأردنية	7512	657	8.75%
2	جامعة اليرموك	4798	684	14.26%
3	جامعة مؤتة	2337	465	19.9%
4	جامعة العلوم والتكنولوجيا	4605	331	7.19%
5	الجامعة الهاشمية	6546	837	12.79%
6	جامعة آل البيت	2908	971	33.39%
7	جامعة البلقاء التطبيقية	5775	1566	27.12%

تقرير حالة البلاد: التعليم العالي

27.28%	206	755	جامعة الحسين بن طلال	8
24.72%	132	534	جامعة الطفيلة التقنية	9
16.35%	5849	35770	المجموع	

لقد تم إغلاق خمس كليات جامعية خلال السنوات الخمس الأخيرة، لأسباب مادية وفقاً لتصريحات أصحابها، نتيجة انخفاض إقبال الطلبة، وفي المقابل تم استحداث ثلاث كليات جديدة، ومنح مجلس التعليم العالي (2018/2017) ترخيصاً لإنشاء خمس كليات جامعية تقنية.

ويوضح الجدول رقم (2) تراجع أعداد الطلبة في كليات المجتمع خلال الفترة 2008-2017، بينما يوضح الجدول رقم (3) أعداد الطلبة المقبولين في درجة البكالوريوس في الجامعات الأردنية على البرنامجين العادي والموازي منذ العام الدراسي (2011/2012).

الجدول رقم (2)
أعداد الطلبة المقبولين في كليات المجتمع (2008-2017)

عدد المقبولين	العام الجامعي
32508	2009/2008
31299	2010/2009
29072	2011/2010
30554	2012/2011
30257	2013/2012
29724	2014/2013
23544	2015/2014
19178	2016/2015
18241	2017/2016
17891	2018/2017

أعداد الطلبة المقبولين في درجة البكالوريوس في الجامعات الأردنية على البرنامجين العادي والموازي منذ العام الدراسي (2012/2011)

أعداد الطلبة المقبولين	العام الجامعي
76034	2012/2011
79522	2013/2012
77575	2014/2013
63839	2015/2014
61835	2016/2015
68166	2017/2016

ب- تأهيل الكليات الجامعية

الانطباع العام أن مستوى مخرجات الكليات الجامعية متدنٍ، وأن معظم برامج هذه الكليات قديمة وغير متطورة ولا تواكب المستجدات، لذلك لا يكفي الحديث عن تعليم تقني في غياب «تعليم تقني» حقيقي من حيث «التعريف» والخطط والتدريب والبنية التحتية والتجهيزات والمدرسين والمدرسين.

ويُظهر الجدول رقم (4) أعداد الطلبة المقبولين في كليات التعليم الجامعي المتوسط للعام الدراسي (2018/2017) موزعين وفقاً لتبعية الكليات.

الجدول رقم (4)

أعداد الطلبة المقبولين في كليات التعليم الجامعي المتوسط للعام الدراسي (2018/2017) موزعين وفقاً لتبعية الكليات

تبعية الكليات	عدد الكليات	عدد الطلبة المقبولين
الكليات التابعة لجامعة البلقاء	13	7033
الكليات الحكومية	5	1743
الكليات العسكرية	6	1175
الكليات التابعة لوكالة الغوث	2	1918
الكليات الخاصة	16	6022
المجموع	42	17891

إنَّ الطاقة الاستيعابية للكليات الجامعية المذكورة في الجدول رقم (4) تفوق العدد الفعلي للطلبة المسجلين حالياً بحوالي 7-10 آلاف طالب، وهذا الفارق يمكن تعويضه جزئياً من خلال رفع معدلات القبول في الجامعات الرسمية، ولكن يجب إعادة تأهيل وتطوير هذه الكليات لتواكب الهدف المعلن، وهو التعليم التقني والتطبيقي، لإيجاد فرص عمل تقلل من البطالة والفقر وآثارهما.

ت- الاستثناءات

كان الهدف الأساسي من إقرار الاستثناءات، تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص لشريحة من المواطنين الذين يعانون من ظروف اقتصادية واجتماعية وتعليمية صعبة فُرضت عليهم، أو لشريحة تستحق العناية الخاصة بأبنائها نظراً للتضحيات التي يقدمونها للوطن وذلك عملاً بأحكام الدستور الذي يفرض منح جميع المواطنين فرصاً متكافئة في التعليم ويكرس مبدأ العدالة الاجتماعية، لذا فإن خطوة إلغاء الاستثناءات قبل تهيئة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية المناسبة لهذه الشرائح، وخاصة مكرمة أبناء العشائر والمدارس الأقل حظاً، ومكرمة أبناء العسكريين والجهات الأمنية... إلخ، يعد إجراءً مخالفاً للدستور، غير أن توسيع شريحة الاستثناءات لتشمل مقتدرين فرضَ خلالاً لا بد من معالجته لتنظيم الاستثناءات دون أن تؤثر على حقوق الآخرين.

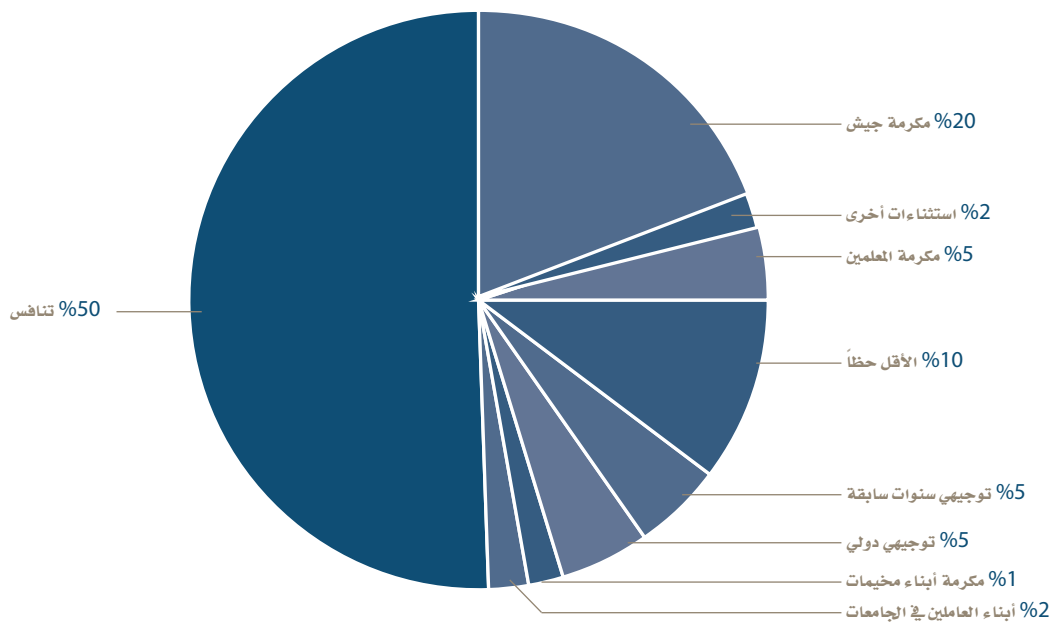
وتعنى وحدة تنسيق القبول الموحد في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بتوزيع الطلبة على الجامعات وفقاً للأسس الصادرة عن مجلس التعليم العالي ضمن لائحتين أساسيتين هما لائحة القبول التنافسي ولائحة التخصيصات (الاستثناءات).

وتصنّف الاستثناءات ضمن قوائم القبول الموحد على النحو الآتي: أبناء العسكريين والجهات الأمنية، أبناء المعلمين في وزارة التربية والتعليم، أبناء الشهداء، وذوو الإعاقة، وأبناء المخيمات، وأوائل المحافظات والألوية. وفي ما يتعلق بالاستثناءات ضمن لوائح أبناء العشائر والأقل حظاً، فيتم توزيعها ضمن قوائم تصدر عن اللجنة المختصة بتنفيذ المكرمة الملكية لأبناء العشائر في البادية الأردنية والمدارس الأقل حظاً وليس عن وحدة القبول الموحد.

كما تتولى الجامعات الرسمية عملية قبول الطلبة ضمن تخصيصات (استثناءات) تُمنح لأبناء العاملين وأبناء أعضاء هيئة التدريس فيها. وفي ما يخص الطلبة الحاصلين على شهادة الثانوية العامة في أعوام سابقة أو الحاصلين على شهادة الثانوية العامة من خارج الأردن، فيتم قبولهم تنافسياً دونما الاستفادة من الاستثناءات، وبناءً على أسس القبول التي لا

تسمح بقبول أي منهم دون معدلات القبول التنافسي. ويوضح الشكل رقم (1) نسب القبول خارج قائمة التنسيق الموحد لكل عام. بينما يبين الجدول رقم (5) عدد ونسب الطلبة الذين تم قبولهم فعلياً استثنائياً للعام الدراسي (2018/2017).

الشكل رقم (1)
نسب القبول خارج قائمة التنسيق الموحد



الجدول رقم (5)
عدد ونسب الطلبة الذين تم قبولهم فعلياً استثنائياً للعام الدراسي 2018/2017

نوع الاستثناء	العدد المقرر أو النسبة المقررة في أسس القبول	العدد الفعلي أو النسبة الفعلية للطلبة الذين تم قبولهم (2018/2017)
أوائل المحافظات	12×72 محافظة = 864	200
أوائل الأتوية	51×42 لواء = 2142	10
مكرمة الجيش	20%	4.60%
مكرمة المعلمين	5%	0.40%
مكرمة أبناء المخيمات	350	263

أبناء الشهداء	جميع المتقدمين	4
ذوو الإعاقة	جميع المتقدمين	88
مكرمة العشائر في مدارس البادية (الأقل حظاً)	10%	4.10%

إنّ الحديث السلبي عن الاستثناءات أمرٌ غير مقبول، فالاستثناءات حقٌ يجب ضمانه. حيث يظهر من دراسة الجدول رقم (5) أن معظم الطلبة المرشحين للاستفادة من هذه الاستثناءات تم قبولهم ضمن قوائم التنافس الحر، وهذا مؤشر قوي للردّ على دعوات إلغاء الاستثناءات أو إيقافها.

ث- البرنامج الموازي

تم البدء بتطبيق البرنامج الموازي عام 1996 في جامعة العلوم والتكنولوجيا، ثم في بقية الجامعات الرسمية، ولم تعارض الحكومة هذا القرار حينه، بل وجدت فيه عاملاً مساعداً لحلّ المشاكل المالية للجامعات.

لقد أصبح هذا البرنامج مصدرَ الإيرادات الأساسي لمعظم الجامعات الرسمية، ما شكل ارتيحاً كبيراً لديها رغم تأثيره الواضح على نوعية التعليم فيها. كما وجدت فيه الحكومة حلاً بديلاً لرفع الرسوم وهو القرار الذي لم تتجرأ أي حكومة على اتخاذه. وبالتزامن مع ذلك، بدأت الجامعات مدفوعةً بالرغبة في زيادة إيراداتها، بطرح تخصصات مكررة وغير مطلوبة لسوق العمل، وزيادة أعداد الطلبة الملتحقين في البرنامج الموازي وصولاً إلى نسبة عالية غير مقبولة تفوق طاقاتها الاستيعابية وبمعدلات متدنية وخاصة في البرامج العلمية التي تتطلب معدلات عالية، ما أدى إلى تدني مستوى الخريجين وإغراق سوق العمل بأعداد متزايدة من الخريجين تفوق احتياجاته وفي الوقت نفسه لا تلبّي المستوى المطلوب في القطاع الخاص.

وهناك من ينظر للبرنامج الموازي على أنه مثال صارخ لعدم العدالة والمساواة إلى درجة التعارض مع الدستور. وعموماً، يمكن القول إن التوسع في البرنامج الموازي دون أن يقابل ذلك زيادة في عدد أعضاء هيئة التدريس وتوسيع البنية التحتية، أدى إلى تراجع مستوى مخرجات التعليم العالي.

ويبين الجدول رقم (6) الموارد في الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) أعداد الطلبة الملتحقين في بعض البرامج الموازية والدولية خلال العام الدراسي (2015/2016).

الجدول رقم (6)

أعداد الطلبة الملتحقين في بعض البرامج الموازية والدولية خلال العام الدراسي 2015/2016

التخصص	إجمالي الطلبة الملتحقين	طلبة الموازي والدولي	نسبة طلبة الموازي والدولي لإجمالي الملتحقين
الطب	8167	3991	49%
طب الأسنان	2558	1537	60%
الصيدلة	5463	2594	48%
الهندسة	53345	11321	21%
المجموع	69533	19443	28%

من هنا، أكدت الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية على ضرورة إلغاء البرنامج الموازي، لكن لم تتم المباشرة بالتنفيذ بعد. وكانت الأجندة الوطنية قد أوصت بإلغاء هذا البرنامج بوصفه يهدد نوعية التعليم، كما دعت «رؤية الأردن 2025» إلى الالتزام بالقبول الجامعي على أساس الجدارة بشكل أساسي.

ومن خلال الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية ونقاشات مجلس التعليم العالي، تم اقتراح ثلاثة بدائل لإلغاء البرنامج الموازي:

1. البديل الأول

اقترحت الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) تخفيض القبول في البرنامج الموازي تدريجياً بحيث لا تزيد نسبة القبول عن 50% خلال خمس سنوات، وصولاً إلى إلغاء البرنامج عند نهاية مدة الخطة، أي عام 2025.

ووفقاً للاستراتيجية، فإن تقارير وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بينت أن إيرادات رسوم البرنامج العادي في الجامعات الرسمية خلال العام (2014/2015) بلغت حوالي 179 مليون دينار، بينما بلغت رسوم البرامج الموازية والدولية حوالي 188 مليون دينار، أي ما نسبته حوالي 51% من إجمالي إيرادات الرسوم في الجامعات الرسمية.

ورأت الاستراتيجية أن هذه النسبة «تستحق الاهتمام والدراسة والمعالجة المالية التعويضية السليمة في حال اتخاذ قرار بإلغاء البرنامج»، وهو ما دفع اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية لإجراء دراسات دقيقة حول الأوضاع المالية للجامعات وأعداد الطلبة الملتحقين

بالبرامج الموازية والدولية والعادية وإيرادات كل منها، وإجراء نقاشات طويلة مع مالين وأكاديميين مختصين حول البدائل الممكنة لتعويض الجامعات عن خسائرها في حال إلغاء البرنامج (دون الاختلاف على ضرورة إلغائه)، لتتوصل إلى أن الآلية الأفضل والقابلة للتطبيق، هي إلغاء البرنامج الموازي للطلبة الأردنيين تدريجياً خلال مدة 8 سنوات اعتباراً من العام الجامعي (2017/2018) بهدف إلغائه كلياً بحلول عام 2025، وذلك بتخفيض طلبة البرنامج الموازي بمعدل 5550 طالب سنوياً وعلى مدى ثمانية سنوات بمجموع 44400 طالب، ويشكل هذا الرقم ما نسبته 12.5% من الطلبة الأردنيين في البرنامج الموازي.

وتوقعت الإستراتيجية أن يكون الانخفاض في دخل الجامعات حوالي 17 مليون دينار في السنة الأولى، وأنه سيزداد بمبلغ مساوٍ سنوياً حتى السنة الثامنة، وهي السنة التي سترك جميع الطلبة الأردنيين فيها البرنامج الموازي، وسيكون الانخفاض في الدخل قد بلغ 136 مليون دينار واستقر عند ذلك، وهذا المبلغ يجب تعويضه من قبل الحكومة كما هو مبين في الجدول رقم (7).

الجدول رقم (7)

التناقص السنوي في أعداد الطلبة والتعويض المالي المتدرج للجامعات

	العدد الإجمالي للطلبة	البرنامج الموازي			
		عدد الطلبة غير الأردنيين (لا تخفيض)	عدد الطلبة الأردنيين (تخفيض بهدف الإلغاء)	التخفيض السنوي في الأعداد	الانخفاض في الدخل
الآن	226,000	11,000	44,000	0	0
السنة الأولى	220,450	11,000	38,850	5,550	17,005,200
السنة الثانية	214,900	11,000	33,300	5,550	34,010,400
السنة الثالثة	209,350	11,000	27,750	5,550	51,015,600
السنة الرابعة	203,800	11,000	22,200	5,550	68,020,800
السنة الخامسة	198,250	11,000	16,650	5,550	85,026,000
السنة السادسة	192,700	11,000	11,100	5,550	102,031,200
السنة السابعة	187,150	11,000	5,550	5,550	119,036,400
السنة الثامنة	181,600	11,000	0	5,550	136,041,600

2. البديل الثاني

هذا البديل الذي طرحته الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية أيضاً، بعد مناقشات شارك بها مختصون، يتمثل في إلغاء البرنامج الموازي وتخفيض أعداد الطلبة للطاقة الاستيعابية وتحويل البرنامج العادي لبرنامج مجاني من دون رسوم جامعية لجميع الأردنيين.

ويتضمن هذا الاقتراح تطبيق البديل الأول الخاص بالبرنامج الموازي، بالإضافة إلى تخفيض أعداد الطلبة الملتحقين في البرنامج العادي بمعدل 2400 طالباً وطالبة سنوياً على مدى خمس سنوات، وإعفاء الطلبة الأردنيين من الرسوم الجامعية، على أن تعوّض الحكومة فارق الإيرادات وذلك بفرض ضريبة تبدأ بستة فلسات على كل لتر بنزين مستهلك وصولاً إلى 62 فلساً في السنة الثامنة، تستقر بعدها عند هذا الرقم.

ورأت اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية في هذا الاقتراح «أمنية يصعب تحقيقها» نظراً للظروف الاقتصادية التي تمر بها الحكومة ويعاني منها المواطنون. لذا اعتمدت الاقتراح الأول كمقترح أساسي قابل للتطبيق، وأدرجت المقترح الثاني في الإستراتيجية كخيار إستراتيجي يمكن تطبيقه عندما تسمح الظروف الاقتصادية بذلك. والجدول رقم (8) يوضح البديل الثاني.

الجدول رقم (8)

النسبة المئوية للزيادة المتوقعة في سعر الساعات المعتمدة

الجامعة	البرنامج العادي	البرنامج الموازي	البرنامج معاً	نسبة متوسط سعر الساعة للبرنامجين
				بالنسبة إلى البرنامج العادي
1	الجامعة الأردنية	25.644	68.836	47.240
2	جامعة اليرموك	28.435	59.274	43.855
3	جامعة مؤتة	25.531	44.429	34.980
4	جامعة العلوم والتكنولوجيا	27.897	65.641	46.769
5	الجامعة الهاشمية	28.423	57.404	42.913
6	جامعة آل البيت	19.083	37.778	28.431
7	جامعة البلقاء التطبيقية	33.573	52.600	43.086
8	جامعة الحسين بن طلال	24.095	34.238	29.167
9	جامعة الطفيلة التقنية	20.808	35.962	28.385
	المتوسط الإجمالي لسعر الساعة	25.943	50.685	38.314
				184.21%
				154.23%
				137.01%
				167.65%
				150.98%
				148.99%
				128.34%
				121.05%
				136.41%
				147.65%

وحتى تاريخ إعداد هذه المراجعة لم يتم تنفيذ أي من البديلين أعلاه، لكن خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) أوصت بتخفيض أعداد طلبة البرنامج الموازي بدءاً من العام الجامعي (2020/2021)، وبمعدل 5550 طالب سنوياً وعلى مدى ثماني سنوات، بمجموع 44400 طالب. وصولاً إلى إلغاء هذا البرنامج كلياً بحلول عام 2028، وذلك. وهذا لا يبدو سوى تأجيل لتنفيذ البديل الأول الذي اقترحتة الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية.

3. البديل الثالث

تدارس مجلس التعليم العالي بديلاً ثالثاً، ولكنه لم يرَ النور بعد، وهو يتضمن اقتراحين؛ الأول زيادة سنوية على الرسوم بنسبة 5% لمدة 10 سنوات مع دعم حكومي، والثاني زيادة سنوية على الرسوم بنسبة 7% لمدة سبع سنوات.

ثالثاً: مواضيع مهمة اختزلت في الإستراتيجيات أو لم يتم التطرق لها مباشرة

يعدّ التدريس من أهم الموضوعات في قطاع التعليم العالي، لكن الإستراتيجيات اختزلته أو لم تتطرق إليه مباشرة. فرغم أن الجامعات الأردنية جامعات تدريسية في المقام الأول -ولا ضير في ذلك- إلا أن بناء الإستراتيجيات أهمل «أسباب تراجع التعلم والتعليم» التالية، والتي تحتاج معالجتها لمحور خاص يتطرق لأساليب التعلم الحديثة :

1. وجود عدد كبير جداً من الطلبة في قاعة الدرس، بل إن نسبة المدرسين للطلبة وصلت في بعض الجامعات الرسمية 1:50.
 2. عدم وجود متسع من الوقت للإرشاد أو حتى للتصحيح الدقيق لأوراق الطلبة.
 3. أن الاهتمام بالتدريس ثانياً بعد البحث العلمي الذي يعدّ العامل الأساس في الترقية.
 4. تحوّل العملية التدريسية إلى عملية تلقين سريع أو وجبة سريعة سهلة الهضم تفتقر للبحث والاستقصاء والتفكير.
 5. أن مرافق الجامعات من مختبرات وقاعات تدريس لم تعد تفي بالغرض، في ظل زيادة أعداد الطلبة.
- وقد أدت محاولات الجامعات تعويض النقص الحاصل في أعداد الأساتذة والمشرفين والفنيين للإشراف على الطلبة الذين يتزايد عددهم باستمرار، إلى فتح الباب أمام كفاءات متدنية كان دخول أصحابها إلى الجامعات يعدّ من المستحيلات في وقت مضى، الأمر الذي انعكس سلباً على المستوى الأكاديمي والمعرفي للطلاب.
- لقد تبنى التدريس الحديث مفهوم التعلم بدلاً من التعليم بحيث يكون الطالب محور العملية التدريسية والمدرّس موجهاً ومديراً لحلقة صغيرة من الطلبة. ومن هنا أصبح تدريس المجموعات الصغيرة والتفكير النقدي والتدريس القائم على حل المشكلات مفاهيم تتسق مع جاهزية الطالب لسوق العمل بعيداً عن التلقين. وإن إدخال التكنولوجيا والأساليب الحديثة في التدريس أمر ملح وضروري للتعلم المدمج، إلا أن الإستراتيجيات لم تعمّق أهمية تطوير التعليم والتعلم ضمن النقاط الواردة سابقاً.

رابعاً: مواضيع تناولتها الإستراتيجيات دون ملامسة الواقع الفعلي لها

تعدّ موضوعات «الطلبة» و«المدرّس» و«البحث العلمي» من أبرز المواضيع التي لم تراعى الإستراتيجيات واقعها الفعلي.

أ- الطالب

لا يختلف اثنان على أن الطالب هو محور العملية التعليمية، لكن المؤسف أن هذا «المحور» يشهد تراجعاً كبيراً بسبب عوامل عدة منها:

1. تراجع مستوى التحصيل العلمي للطالب قبل الجامعة.
 2. تراجع رغبة الطالب بالدراسة وقلة اندفاعه نحوها مع ازدياد مغريات العصر.
 3. التغير الكبير في شخصية الطالب، وتدني الانضباط، والغياب عن المحاضرات، مع الإشارة إلى أن ازدياد «حجم الصف» جعل ضبط الحضور والغياب من قبل المدرس أمراً صعباً للغاية.
 4. تبني الطالب أسلوباً واحداً للدراسة، هو قراءة الملخصات والملاحظات السريعة أو تحديد أرقام صفحات معينة في الكتب.
 5. اختلاف النظرة لأهمية الدراسة والشهادة في ظل البطالة وندرة فرص العمل مهما كان نوع الدراسة.
- ومن أبرز التغيرات التي أثرت على هذه العوامل وأدت إلى تكريسها:
1. دخول أعداد ضخمة امتحان التوجيهي.
 2. حصول عدد كبير من الطلبة على معدلات مرتفعة في التوجيهي.
 3. التحاق عدد كبير من الطلبة بالتعليم العالي مع ازدياد أعداد الجامعات الحكومية والخاصة وتدني معدلات القبول.
 4. تنوع مصادر التحاق الطلبة بالجامعات لتشمل: البرنامج العادي، البرنامج الموازي، البرنامج الدولي، التجسير، الاستثناءات المتعددة كأوائل المحافظات والأقل حظاً وأبناء المعلمين والعاملين في الجامعات وأبناء وأحفاد أعضاء مجالس الأمناء ومجلس التعليم العالي (ألغى هذا الاستثناء مؤخراً)، مما جعل السيطرة على مستوى المقبولين في الجامعة أمراً شبه مستحيل.

ب- المدرّس

في موضوع «المدرّس»، يمكن إيراد النقاط الآتية لتبيان واقع الحال، وهو ما لم تلامسه الإستراتيجيات:

1. مع اعتماد أنظمة الترقية في الجامعات على البحث العلمي، لم يعد الاهتمام بالمحاضرة كافياً، حيث أنه لا توجد مكافأة حقيقية للمحاضر الجيد. بل أصبح التدريس سطحياً و«سلوقاً».
2. غالباً ما يكون تعيين المدرسين في الجامعات بناء على منجزاتهم البحثية، بينما تهمل مهارات التدريس (مع استثناء المدرسين المبعوثين).
3. غياب العدالة المالية والمعنوية في التعامل مع أعضاء الهيئات التدريسية في الجامعات، مما يحبط المدرس ويجعله خارج دائرة الحماسة والرغبة في العمل.
4. تدني الكفاءة لكثير من المدرسين الذين تم تعيينهم لتلبية الزيادة المستمرة في أعداد الطلبة، الأمر الذي من شأنه أن ينعكس سلباً على مستوى التدريس.

ت- البحث العلمي

عند تفحص الجدول رقم (9) يلاحظ ضعف منافسة الجامعات الأردنية لجامعات عربية وغير عربية في عدد الأبحاث العلمية المنشورة في محرك البحث (Scopus) حتى عام 2014. بل إن المقارنة مع جامعة «كيوتو» اليابانية مثلاً، تُظهر فرقاً كبيراً. ويُستدلّ من ذلك أن أنظمة الترقية في الجامعات الأردنية وصندوق دعم البحث العلمي لم تحقق المطلوب.

والجدير بالذكر أن الاستراتيجيات المتتابعة لم تدرك عند إقرار خططها التنفيذية أن الأولويات الأردنية البحثية معروفة؛ وهي الطاقة التي يستورد الأردن 96% من حاجته منها، والماء حيث يعدّ الأردن من أفقر أربع دول في العالم في مجال المياه.

لقد أُطلق في عام 2009 مشروع لتحديد أولويات البحث العلمي في الأردن (2011-2020)، لكن ما تضمّنه ذلك المشروع جاء عاماً ولا يخدم الحاجة الوطنية بشكل مباشر. وبينما أنفق صندوق دعم البحث العلمي مبلغ 15 مليون دينار عبر السنوات الماضية، كان الأجدى أن يصبّ تركيزه على مشروع واحد مثل تحلية المياه أو معالجة المياه العادمة أو إنتاج غاز الميثان من القمامة، أو إنتاج غاز الإيثان كوقود للسيارات من قصب السكر. إلا أن صندوق دعم البحث العلمي لم ينجح في ذلك، ولم يؤثر في زيادة أعداد الأوراق العلمية المنشورة، بل إن النشر لم يكن شرطاً للدعم المالي.

إنَّ على العلماء والباحثين الأردنيين أن يوجهوا أبحاثهم نحو ما يلبي حاجات الأردن الأساسية، وعدم البحث في مجالات تهم الولايات المتحدة وأوروبا مثلاً، بل إنَّ عليهم أن يكونوا جزءاً من الحكومات حتى يستقيم القرار السياسي في مصبِّ العلم والمعرفة.

أما تعليمات الترقية، فهي في أفضل الجامعات الأردنية، لا تتطلب أكثر من ثلاثة أبحاث رصينة في مجالات عالمية مصنفة ومحكمة، للترقية من رتبة أستاذ مساعد إلى رتبة أستاذ مشارك. بل إن الجامعات سمحت باعتماد مجالات ومحركات بحث ضعيفة جداً، مما جعل من الترقية أمراً سهلاً، لا يشير لبعدٍ بحثي متميز من حيث العدد والتنوعية. وغالباً يتوقف الإنتاج البحثي لعضو الهيئة التدريسية بعد الترقية لرتبة أستاذ.

إنَّ السؤال الأكثر أهمية هو: من يدير عجلة التكنولوجيا والابتكار؟

هناك من يعتقد أن الجامعات هي المحرك الأساسي للبحث والتكنولوجيا، لكن الأساس هو وجود قرار سياسي ومظلة حكومية تحرك القطاع الخاص ومن ثم الجامعات التي بمقدورها الإشارة للتكنولوجيا الحديثة وتقديم العقول العاملة بالبحث العلمي.

لقد تدهور البحث العلمي في الأردن حتى باتت إنتاجية الباحث الأردني متواضعة، واتسمت الأبحاث بعدم ارتباطها بالحاجة الوطنية وبأن الغرض منها هو الترقية. حتى وإن كانت بعض الأبحاث جيدة، فمن سيقراها من الحكومة والقنوات التنفيذية؟! وللأسف أن الاستراتيجيات أغفلت مناقشة مصير البحث التطبيقي والتنفيذي الجيد.

إن جميع النقاط السابقة الذكر لم تشكل مشاريع واضحة ودقيقة في الاستراتيجيات، مع أنها مجتمعة تمثل عصب تطور التعليم اليومي أو تراجع له! ولم تُقدم الخطط الاستراتيجية مشاريع تُحصّن الطلبة من الأفكار المشوشة، بل زودتهم بأفكار ومواعظ لا تمارس كنماذج على أرض الواقع.

الجدول رقم (9)

عدد الأبحاث العلمية المنشورة في محرك البحث (Scopus) لجامعات أردنية وغير أردنية
(حتى عام 2014)

الجامعة	مجموع الأبحاث المنشورة منذ تأسيس الجامعة أو منذ عام 1976 (أيهما أحدث)	مجموع الأبحاث المنشورة (2010-2014)	الجامعة	مجموع الأبحاث المنشورة منذ تأسيس الجامعة أو منذ عام 1976 (أيهما أحدث)	مجموع الأبحاث المنشورة (2010-2014)
الأردنية	8074	3272	الملك سعود	28882	16689
العلوم والتكنولوجيا الأردنية	7146	2308	الملك فهد للبترول	13798	4801
اليرموك	2928	965	الإمارات	8985	3068
الهاشمية	2430	1285	الأميركية / بيروت	12140	4240
البلقاء	2225	1227	القاهرة	25863	10340
مؤتة	1447	522	السلطان قابوس	7291	3183
آل البيت	826	478	كيوتو-اليابان	157587	35528

خامساً: الجامعات الخاصة

يوجد في الأردن 19 جامعة خاصة وجامعة بقانون خاص وجامعتان إقليميتان. وبحسب بيانات هيئة الاعتماد، بلغ عدد الطلبة في الجامعات الخاصة 77073 طالباً وطالبة في العام الدراسي 2017 / 2018 (عدد طلبة البكالوريوس 71756، وعدد طلبة دراسات العليا 5317). وقد ساهمت الجامعات الخاصة في الاقتصاد الوطني بشكل كبير.

عند البدء بإنشاء الجامعات الخاصة مطلع التسعينات، كان التركيز بعامّة ينصبّ على الربح المالي على حساب التفكير بجودة التدريس، واستمر ذلك لأكثر من عشر سنوات، ثم برز توجه ازدياد وضوحاً في السنوات الخمس الأخيرة للاهتمام بنوعية التدريس وكفاءة المدرسين، وأصبح هناك نظام للإيفاد، وعناية أكبر بالأبحاث العلمي والنشر في مجلات عالمية، وهذا يُحسب لوزارة التعليم العالي التي فرضت ذلك من خلال التشريعات، وأهمهما دمج الجامعات الحكومية والخاصة ضمن قانون واحد (وإن كان هذا الأمر ما يزال موضع خلاف)، وتطبيق معايير الاعتماد على الجامعات الخاصة بصرامة مقارنة مع الجامعات الحكومية. وتعكف الوزارة على إصدار نظام ينظم العلاقة بين هيئة المالكن والجامعة الخاصة. ومن

شأن هذا النظام أن يضع الأمور في نصابها، وتحديدًا علاقة رئيس الجامعة برئيس هيئة المديرين وأعضاء الهيئة.

ورغم التطور الهائل الذي شهدته بعض الجامعات الخاصة في بنيتها التحتية، إلا أن أعضاء الهيئة التدريسية يواجهون تحديات عدة، من أهمها عدم الاستقرار الوظيفي، وعدم توفر فرص مشابهة لزملائهم في الجامعات الحكومية، ومنها إجازات التفرغ العلمي.

سادساً: العالمية: هل تتبنى الدولة مشروع جامعة أردنية عالمية؟

اشتملت «وثيقة الأردن 2025» على مؤشر أداء رئيس يتضمن أن تتبوأ إحدى الجامعات الأردنية قائمة أفضل 500 جامعة عالمية في عام 2017، ولم توضح الوثيقة عن أي تصنيف عالمي للجامعات تتحدث، وهل يعني ظهور مفاجئ لجامعة أردنية واحدة ضمن قائمة أفضل 500 جامعة في أحد التصنيفات، عالمية الجامعات الأردنية وارتفاع تنافسيتها؟

إن الدخول في العالمية يستدعي معالجة معايير التنافسية، والتي تتمحور حول جودة التدريس والبحث العلمي بما يتضمنه ذلك من مؤشرات أداء متعددة. فهل وُضع حد أعلى لنسبة الطلبة إلى المدرسين؟ وهل عولجت ظاهرة قلّة النشر العلمي؟ وهل تم التوقف عن فتح تخصصات متكررة إلى حد الإشباع؟

إن «التعليم العالي» يساعد الدول على بناء اقتصاديات قادرة على المنافسة عالمياً من خلال تطوير قوة عاملة ماهرة ومنتجة، ومن خلال خلق الأفكار والتكنولوجيا الحديثة وتطبيقها ونشرها. وعلى سبيل المثال، أظهرت دراسة عالمية حديثة عن براءات الاختراع، أن الجامعات ومعاهد البحوث، بدلاً من الشركات، هي التي تدفع التقدم العلمي في مجال التكنولوجيا الحيوية. في حين يرى بعضهم أن العلاقة تكاملية بين قطاعي الصناعة والتعليم العالي.

ولبناء مجتمعات المعرفة، جاء في أحدث تقرير للبنك الدولي حول مساهمة التعليم العالي في التنمية الاقتصادية المستدامة، أنه لا بدّ من خلق أنظمة «تعليم عالٍ» عالية الأداء تشمل مجموعة واسعة من النماذج، وليس المؤسسة الجامعية البحثية فحسب، بل أيضاً المعاهد الفنية، مثل كليات الفنون والمعاهد التقنية قصيرة المدة وكليات المجتمع والجامعات المفتوحة، التي تنتج معاً مجموعة متنوعة من العمال المهرة والموظفين يحتاجها سوق العمل. ولكل نوع من هذه المؤسسات دور مهم في تحقيق التنمية المتوازنة بين المكونات المختلفة لنظام «التعليم العالي»، وهو الشغل الشاغل للعديد من الحكومات حول العالم. وحتى في اقتصاد متطور نسبياً (مثل تشيلي)، فإن عدم وجود قطاع التعليم الفني والتقني يقوّض قدرة البلاد

لتلبية الطلب على اليد العاملة الماهرة.

إن مصطلح «الجامعة العالمية» أصبح ملفتاً للانتباه والاهتمام، ليس لمجرد تحسين نوعية التعلم والتعليم والبحث في التعليم العالي، ولكن أيضاً، وهو الأكثر أهمية، لتطوير القدرة على المنافسة في السوق العالمي لخريجي مؤسسات التعليم العالي من خلال المعرفة المتطورة وتطبيقها العملي، وما يتبع ذلك من خلق التكنولوجيا المتقدمة ونشرها. ومع رغبة الطلبة في الدراسة في أفضل مؤسسات التعليم العالي الممكنة، بصرف النظر عن بُعد المسافات، ومع حرص الحكومات على تعظيم العوائد الناتجة عن الاستثمار في الجامعات وبلوغ الجامعات الوطنية مكانة عالمية، أصبحت العالمية مصدر قلق متزايد الأهمية لمؤسسات التعليم العالي في جميع أنحاء دول العالم. فمثلاً، يُتوقع أن يرتفع عدد الطلبة الأجانب الدارسين في بريطانيا لـ 600 ألف طالب بعد خمس سنوات، ولهذا الرقم مردود اقتصادي كبير على الجامعات والدولة. فالعالمية وحدها قادرة أن ترفع عدد الطلبة الوافدين للأردن إلى 70 ألفاً بحسب رؤية وزارة التعليم العالي.

أن تصبح عضواً في مجموعة الجامعات العالمية النخبة؛ فإن ذلك لا يتحقق من خلال إعلان الجامعة ذاتياً عن نفسها؛ بل من خلال الاعتراف الدولي بها. وحتى وقت قريب، أصبح تقليدياً أن تكون جامعات مثل هارفارد وكولومبيا وأكسفورد وكامبريدج وطوكيو في عداد مجموعة حصرية من جامعات النخبة، وهذا مقياس مباشر ودقيق لنتائج هذه الجامعات المتعلقة بتدريب الخريجين، ومخرجات البحوث العلمية، ونقل التكنولوجيا. حتى إن أعلى الرواتب في سوق العمل ذهبت لخريجي هذه الجامعات؛ ويمكن أن يُفسر ذلك بسبب القيمة الحقيقية لتعليمهم.

أما المواصفات التي تملكها الجامعات ذات المستوى العالمي ولا تملكها الجامعات العادية، فهي: وجود عدد كبير من الطلبة والمدرسين الموهوبين والخريجين المرغوبين للغاية في سوق العمل، ووفرة الموارد لتقديم بيئة تعليمية غنية وإجراء البحوث المتقدمة، ووجود إدارات جامعية لديها رؤية واضحة واستراتيجية عملية ومرنة تمكن المؤسسات من اتخاذ القرارات وإدارة الموارد بعيداً عن البيروقراطية.

ولا بدّ من توفر بعدين لدراسة كيفية تأسيس جامعات جديدة من الطراز العالمي: يتعلق الأول بدور الحكومة والدولة في توفير الموارد الضرورية لهذه الجامعات، أما البعد الثاني فهو دراسة وإعداد الخطوات التي يجب على كل جامعة اتخاذها لتحويل نفسها إلى جامعة عالمية المستوى. فمن غير المرجح أن تنشأ جامعة بمستوى عالمي بسرعة من دون بيئة مواتية ودعم وطني، خاصة بسبب التكاليف الباهظة في إنشاء مرافق البحوث المتقدمة وتعزيز القدرات العلمية. وقد أظهرت التجارب الدولية أن هنالك ثلاث إستراتيجيات أساسية يمكن

اتباعها لإنشاء جامعات عالمية المستوى وهي:

أولاً: يمكن للحكومة النظر في دعم عدد قليل من الجامعات القائمة المميّزة وطنياً والتي لديها القدرة على التفوق لتحقيق العالمية.

ثانياً: يمكن للحكومة أن تشجع عدداً من الجامعات القائمة، للدمج والتحول إلى جامعة جديدة لديها القدرة للوصول للعالمية.

ثالثاً: يمكن للحكومة أن تنشئ جامعة جديدة من الصفر، تهيئ لها الأسباب الإدارية والعلمية والموارد البشرية والبنية التحتية لتحقيق هذا الغرض. وهذا أمر وارد في ظل العمل على إنشاء أكثر من جامعة وطنية.

على الجامعات أن تنظر للتصنيف العالمي على أنه وسيلة وليس غاية، فحينما تحاول جامعة ما تسجيل علامة مرتفعة في معيار البحث العلمي والاستشهاد به؛ فإنها بذلك سترفع عدد الأبحاث العلمية الرصينة المنشورة في مجلات عالمية محكمة ومصنفة عالمياً؛ وهذا سينعكس إيجاباً على البنية البحثية الأردنية. وحينما يتم العمل على تحسين نسبة الطلبة للمدرسين، وتسجيل علامة مرتفعة في معيار توظيف الخريجين، فإن هذا هو السبيل الأكثر قياساً لجودة التعليم العالي.

ويمثل استقطاب الطلبة العرب والأجانب معياراً مهماً يساعد على التبادل الثقافي والاجتماعي بين الطلبة الأردنيين ونظرائهم العرب والأجانب، مما قد يقلل فرص العنف الجامعي، بل ويعزز اقتصاديات الجامعة والمجتمع المحلي. وبالعودة لسنوات خلت، فلم تكن هناك جامعة أردنية واحدة مصنفة عالمياً. ومنذ عام 2010/2011 أصبح هناك أربع جامعات حكومية أردنية مصنفة عالمياً. ويؤمل في المستقبل القريب أن تدخل إحدى الجامعات الخاصة العالمية. فليس المهم القول عن الجامعات الأردنية إنها تتفوق على جامعات المنطقة، وإنما المهم أن يعترف العالم بذلك وفقاً لمعاييره.

سابعاً: خطة الإطار العام لإصلاح قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني

تقتضي مناقشة واقع التعليم العالي في الأردن، التوقف عند خطة إصلاح وتطوير قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، لتقاطعها مع «التعليم العالي»، ولمشاركة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في إعدادها إلى جانب وزارتي التربية والتعليم والعمل.

لقد تضمن الإطار العام للخطة التي أقرتها الحكومة في شهر نيسان 2017، إصلاحاً تشريعياً ونوعياً وكمياً، وتالياً عرض لأهم البنود المرتبطة بالتعليم العالي:

أ. في مجال الإصلاح الكمي

1. معالجة التشوه في هرم العمالة بزيادة نسب الملتحقين ببرامج التعليم والتدريب المهني والفني والتقني؛
1. 3% زيادة سنوية ببرامج التعليم والتدريب المهني والفني، وصولاً إلى 44% عام 2025.
2. 5% زيادة سنوية ببرامج التعليم التقني، وصولاً إلى 45% عام 2025.
2. تخفيض نسبة القبول في التجسير وصولاً إلى 5%.
3. إعداد خطة إعلامية لتغيير النظرة السلبية لدى المجتمع حول العمل المهني والفني.
4. إعداد وتنفيذ خطة توعوية للطلاب حول أهمية التعليم والتدريب المهني والفني والتقني.
5. إيجاد نظام حوافز للمدرسين والمتدربين، وتعديل نظام الخدمة المدنية بهذا الخصوص.
6. زيادة القبول في برامج التعليم التقني في إطار المكرمة الملكية لأبناء القوات المسلحة والمعلمين.
7. فتح المجال للقطاع الخاص لإنشاء كليات تقنية.
- وقد تم فعلياً البدء بتنفيذ جميع البنود أعلاه.

ب. في مجال الإصلاح التشريعي

1. تعديل قانون مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.
2. تعديل قانون مؤسسة التدريب المهني.
3. تعديل قانون تنظيم العمل المهني.
4. تعديل قانون جامعة البلقاء التطبيقية ونظام الإشراف ليتواءم مع الوضع الجديد.
5. تعديل قانون التربية والتعليم.
6. إقرار نظام مركز إعداد المدربين.
7. إقرار نظام مركز الاعتماد وضبط الجودة.
8. إقرار نظام حوافز المدربين والمتدربين.

9. إقرار نظام صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وإدماجه مع صندوق التنمية والتشغيل.

10. إقرار نظام إنشاء مراكز التميز.

ت. في مجال الإصلاح النوعي

1. التوسع في برامج تمكين القطاع الخاص لإدارة مرافق التدريب المهني والفني والتقني.
 2. التوسع في مراكز التميز بالتعاون مع القطاع الخاص.
 3. تقييم البنى التحتية والموارد لمزوّد التعليم والتدريب المهني والفني والتقني.
 4. إعادة هيكلة وتأهيل الكليات الجامعية المتوسطة.
 5. تفعيل عملية تنظيم العمل المهني.
 6. إنشاء المعهد الوطني لتدريب المدربين (التدريب المهني والفني والتقني).
 7. تنفيذ دراسات سنوية لتحديد احتياجات السوق بالتعاون مع القطاع الخاص (العرض والطلب).
 8. اعتماد الإطار الوطني للمؤهلات المهنية.
- وما زال إصلاح قطاع التعليم التقني يسير ببطء. مع الإشارة إلى أن كثيراً من البنود سابقة الذكر تقع ضمن اختصاص وزارات أخرى، ولا يمكن لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي تنفيذها بمفردها.

ثامناً: أسباب القصور في تنفيذ الخطط الإستراتيجية

هناك قصور واضح في تنفيذ الخطط الإستراتيجية التي تناولتها هذه المراجعة، يمكن رده إلى أسباب عامة من أبرزها:

1. طريقة اختيار شاغلي المناصب العليا، وقدرات موظفي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والمؤسسات ذات العلاقة
- إن الاختيار الأمثل المبني على القدرات والولاء والنزاهة، يشكل العمود الفقري للتخطيط الإستراتيجي والتنفيذ، ويؤدي هذا الأمر دوراً أساسياً في تنفيذ أو عدم تنفيذ الكثير من مشاريع الخطط الإستراتيجية. وإذا حدث وحظيت المؤسسة بقائد ممتاز، فإن الإدارة

المساندة من موارد بشرية قد تكون قاصرة عن تنفيذ رؤيته.

وللأسف، يبدو أن مفهوم المسؤولية الوطنية وترك أثر إيجابي، يتضاءل في الإدارة الأردنية شيئاً فشيئاً.

2. التردد في معالجة القضايا الكبيرة

هناك من أصحاب القرار من يفضل عدم فتح الملفات المعقدة ليضمن البقاء في منصبه أو ليتجنب فتح النار عليه، خاصة وأن تغيير المناصب العليا يمثل ظاهرة في الأردن، كما إن عدم مكوث الوزراء طويلاً في مناصبهم يساعد في ظهور التردد كسمة دائمة عند التفكير باتخاذ قرارات صعبة.

3. وصول الخطة إلى مرحلة معقدة

كلما زادت التعقيدات في الخطة الموضوعية، زاد احتمال الفشل، لذلك كان يجب اتباع نهج بسيط ومباشر أثناء عملية التخطيط، بالإضافة إلى التزام القيادة العليا في المؤسسة بما يجب إنجازه وبكيفية تحقيق الأهداف المحددة. ويشار إلى أن بعض الأهداف لم تكن واضحة، ولم يرافقها آليات عمل محددة قابلة للتنفيذ والمتابعة.

4. عدم محاسبة الأشخاص أو الجهات

لم يسجل في تاريخ التعليم العالي محاسبة المعنيين عند عدم تنفيذ الاستراتيجيات المتتابعة أو محاسبتهم لمخالفتهم التعليمات والأنظمة. وقد شهد عام 2017، وللمرة الأولى، تطبيق نهج لمحاسبة رؤساء الجامعات كانت نتيجته إعفاء ثلاثة منهم من مناصبهم.

5. عدم اختيار الوقت المناسب للتخطيط والتنفيذ

يجب على الوزير بوصفه قائداً، أن يضع بنفسه قواعد اللعبة، فالأمر ملقى على عاتقه لتنظيم عملية التخطيط، التي من خلالها يحقق هو وفريقه أهداف الخطة. ومن المشاكل أن زمن التنفيذ يتم تحديده ارتباطاً بكل محور أو هدف على حدة، دون أي اعتبار لتسلسل التنفيذ على مستوى الخطة ككل.

6. عدم وجود رؤية حقيقية يؤمن بها المخطط

غالباً ما تكون الخطط استجابة لطلبات جهات عليا، أو ردة فعل على حدث ما. وأفضل مثال على ذلك «العنف الجامعي»، فكلما حدثت مشكلة تنادت كل الأطراف لوضع خطة إستراتيجية، وبعد أن تهدأ الأحوال تبقى الإستراتيجية على الرف.

7. عدم إشراك كل الأطراف المعنية في صياغة الأهداف

إن الهدف من التغيير أو إقرار الإستراتيجية الجديدة، لا يكون واضحاً للجهات المنفذة للخطة في كثير من الأحيان، إذ يبدو أن الجامعات بمجالسها وكلياتها ليست شريكاً حقيقياً في صياغة الإستراتيجيات، ولهذا لا تدرك الجامعات لماذا يُطلب منها تنفيذ خطط خلافاً لتلك التي تعودت عليها، لأنه لم يتم نقاش إدارتها أو إقناعهم بذلك.

ويجب المبادرة على تغيير سلوك الأكاديميين والإداريين المنفذين، كإشراكهم في عمليات التخطيط، وإقامة برامج وورش عمل وندوات لتعريفهم بها، وربما عن طريق استحداث إدارة حقيقية مخصصة لشؤون التغيير.

وتقوم وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بتشكيل فرق عمل من الأكاديميين ليكونوا مخططين كل بحسب اختصاصه وخبرته، فمتى شاركت الجامعات في صياغة أهداف الخطة ومراميها، زادت الثقة بها وأصبحت جزءاً من العمل، وبالتالي أمكن تنفيذها والالتزام بتوجيهاتها.

وهنا، ينبغي التمييز بين التنفيذ وسوء التنفيذ. فسوء التنفيذ وضعفه ناجمان من عدم معرفة العاملين وخصوصاً أسفل الهرم الإداري بماهية الإستراتيجية وأهدافها، وكذلك من غياب روح الالتزام بالتنفيذ، لعدم وجود المساءلة والمتابعة. وقد تظهر أسباب أخرى كغياب الثقة بين العاملين ومديريهم، وقلة الحوافز المالية والمعنوية، وعدم تطبيق مبادئ الجدارة والكفاءة عند التعيين والترقية، وعدم توفر بيئة العمل المناسبة.

وهناك سبب جوهري يعدّ من المعوقات الرئيسة لتنفيذ الإستراتيجيات، وهو الانشغال بالأعمال اليومية التشغيلية التقليدية التي لا تتوقف، فتلك من صميم عمل الجامعات، وتؤثر على طلبتها والعاملين فيها، مما يجعل من الصعوبة بمكان إنجاز شيء مختلف وجديد.

إن التوقف عن هذه الأعمال غير ممكن واقعياً، فهذا يهدد عمل الجامعة، ولكن على العاملين أن يدركوا أن تنفيذ الخطط والإستراتيجيات أمر لا يقل أهمية عن الأمور اليومية التشغيلية، وأن عدم المبادرة في التنفيذ سيوقف تطور الجامعة في المستقبل المنظور أو يؤخرها خطوات عن مواكبة الجامعات المتطورة التي تنشُد الريادة والتميز. لذا يجب ترسيخ أسلوب المواءمة

بين العمل التشغيلي اليومي والعمل الاستراتيجي الذي يؤتي ثماره على المدى الطويل بما يحقق رؤية الجامعة.

إن مجلس التعليم العالي هو الذي يدير قطاع التعليم العالي، أما وزارة التعليم العالي والبحث العلمي فتقوم بأدوار مختلفة تصبّ بشكل غير مباشر في تطوير قطاع التعليم العالي. ويبدو أن الإستراتيجيات المتعلقة بالقطاع يتم إعدادها من قبل أعضاء مجلس التعليم العالي، وعندما يغادر العضو المعني (المخطط) موقعه في المجلس، تنتفي لديه صفة المتابعة. وحتى لو بقي عضواً في المجلس، فإن علاقته بالوزارة تقتصر على الزيارات، ولفترات قصيرة، ولا تكون لديه الأدوات أو الدعم اللوجستي أو السلطة للتنفيذ والمتابعة، خاصة وأن رؤية قطاع التعليم العالي تتغير بتغير الوزير. والأمثلة على ذلك كثيرة.

لذا يجب أن تتوفر في الوزير والأمين العام ومدير وحدة التخطيط الاستراتيجي وبقيّة العاملين في الوزارة، المعرفة والقدرة على التخطيط والإبداع، وأن يكونوا جزءاً لا يتجزأ من التخطيط الاستراتيجي للقطاع وتنفيذه. ولأن العاملين في الوزارة يستمرون في مواقعهم طويلاً، فإنهم حكماً الأكثر متابعة لتطور تنفيذ الخطط الاستراتيجية.

التوصيات

أ. في بناء الإستراتيجيات

1. إشراك كل المعنيين وعلى المستويات المختلفة، عند إعداد الخطط الاستراتيجية.
2. ضمان معرفة أعضاء «لجنة التوجيه والقيادة» بعمق للتخطيط الاستراتيجي، ويكون إشراك هؤلاء الأعضاء اعتماداً على المعرفة العلمية المسبقة ببناء الإستراتيجيات ومؤشرات الأداء.
3. إقرار تقارير ربع سنوية أو نصف سنوية لما أنجز، وهو الأمر الذي لم يتوفر للإستراتيجيتين الوطنيتين للتعليم العالي والبحث العلمي (2007-2012، و2014-2018)، لكنه توفّر للإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، لأن هناك متابعة ملكية مباشرة لهذه الخطة وما أنجز منها.
4. إجراء دراسات علمية لقياس أثر تنفيذ المشروع. فما زال المهتمون في التعليم العالي، يحكمون على القرار وليس على أثره.
5. توفير بيئة مستدامة للتنفيذ، وهذا يبدأ باختيار التوقيت الصحيح للتخطيط والتنفيذ، واختيار الأعضاء المناسبين، مع تفعيل التحفيز والمساءلة لتعزيزاً لتحمل المسؤولية.

6. بناء قيادات متمكنة ومدربة في وزارة التعليم العالي، وحوسبة جميع أعمالها لضمان استمرارية متابعة تنفيذ الخطط الاستراتيجية.

7. بناء خطط معيارية مرافقة تعتمد أفضل الممارسات.

ب. في محاور الاستراتيجية

- محور الحاكمية والإدارة

إن إصلاح التعليم العالي وتطويره لا يأتي إلا من خلال إصلاح منظومة الإدارة في هذا القطاع لتعتمد على التنافس الحقيقي وتساوي الفرص وإفراز الأفضل للإدارة.

ويبدو أن الجامعات الرسمية تعاني من مشاكل مزمنة ومتشابهة، ورغم تطور هذه الجامعات في بعض الجوانب، إلا أن الإدارة تبدو الجانب الوحيد الذي يتم التعامل معه ارتجالياً وليس بوصفه علماً. لذلك يكون معيار النجاح الأكاديمي (أو المحسوبة تحت شعار «أنت بمن تعرف لا بما تعرف») هو السبب الرئيس في أحيان كثيرة، في تبوء أحدهم رئاسة قسم أو عمادة كلية، بصرف النظر عن معرفته أو مهاراته الإدارية.

وإذا كان الطموح أن تكون الإدارة في الأردن مؤسسية، إلا أن واقع الحال يكشف أنها مبنية على الفرد الذي يدير المؤسسة بشكل رئيس، وعلى الموظف بشكل جزئي.

إن السبب الرئيس لضعف الإدارة هو عدم وضع الشخص الأفضل في المكان المناسب، فالجيدون كثر، أما المبدعون فقلّة. إن الإداري يتولى منصبه أحياناً بوصفه محظوظاً عبر مسيرته وليس لأنه كفؤ أو يستحق الرعاية، فهو الذي يمهّد له مستقبل دراسي «راق» في سلك التعليم الجامعي، وهو الذي «يستولي» على هذا المنصب بالوساطة أو علاقات القربى، بينما يستثنى أولئك الذين يكونون أكثر استحقاقاً وكفاءة منه. وهذا الشخص ليس بمقدوره أن يبتكر شيئاً، فالذي يمكنه الابتكار طُرد من مكانه الحقيقي وُضع مكانه من لا يستحق. وهذا يعني غياب الانتماء المكتسب المبني على تساوي الحقوق والفرص، وحضور الانتماء المبني على الأصول والمناصب والذي لا يعوّل عليه. الأمر الذي يجعل الموظف المنتمي يتقاعس عن العمل، أو يدفع زملاءه للتقاعس، أو يطلب النقل لمكان آخر، أو ربما يستقيل، وهو ما ينعكس سلباً على استقرار المؤسسة واستمرارية العمل وتقدمه.

وفي هذا السياق يوصى بما يلي:

1. الإسراع في إصدار نظام تعيين رؤساء الجامعات، بحيث يتضمن تنوع وتعدد المشاركين في اختيار الرئيس من خلال مشاركة متوازنة لمجلس الأمناء وأعضاء الهيئة التدريسية (من

خلال الانتخاب) ومجلس التعليم العالي. ويكون لكل مرحلة وزن يشكل جزءاً من القرار، لا كل القرار.

2. أن يحظى تعيين كل من نواب الرئيس والعمداء ورؤساء الأقسام بالاهتمام نفسه، وأن تكون هناك معايير عامة يلتزم بها عند الاختيار.
3. أن تتصف القيادات الأكاديمية بالشمولية: قائد محنك ذو شخصية جاذبة ومؤثرة في الآخرين، وإداري مبدع يتمتع بالنزاهة، وباحث مميز، ومدرّس وممارس استثنائي.
4. الإسراع في إصدار نظام «مسألة القيادات الأكاديمية»، وتطوير آلية تقييم رؤساء الجامعات، وإعادة تفعيل التقييم الإلكتروني من قبل المدرسين والموظفين.

- محور العملية التدريسية والبحثية

1. الإسراع في إصدار نظام «ممارسة العمل الجامعي»، والذي يضمن جودة المدرسين عند التعيين وبعده.
2. وضع خطة تطوير مستمرة لقدرات أعضاء الهيئة التدريسية والقائمين على مراكز تطوير أعضاء الهيئة التدريسية.
3. إدخال المفاهيم الحديثة في التدريس، وإيفاد أعضاء الهيئة التدريسية والفنيين للتدرب عليها، وإدخال التكنولوجيا المتطورة للمختبرات.
4. وضع وتنفيذ برنامج التدقيق الداخلي، والذي يضمن جودة الخطط الدراسية والعملية التدريسية والبحثية ومستوى المدرسين ونشاطاتهم.
5. تعديل وتطوير تعليمات الترقية، بحيث تشترط الترقية من مرحلة لأخرى عدداً أوفر من السنوات والأبحاث المنشورة في مجلات محكمة ومصنفة عالمياً.

- محور البيئة الجامعية وخدمة المجتمع

1. وضع خطة واضحة تنقل الجامعة من مربع «خدمة المجتمع» إلى الانخراط في المجتمع.
2. وضع «عمادات شؤون الطلبة» على خريطة تطوير البيئة الجامعية، لإنهاء النهج المعمول به والذي يؤدي إلى اختيار غير موفق لعمداء شؤون الطلبة، ووجود كوادر ضعيفة لا تملك أفقاً أرحب للحرية والتطوير.
3. العمل على تحصين الطلبة بدلاً من بث أفكار مُحصنة دون تطبيق.

4. تطوير مراكز الخدمات الطلابية لتكون الجامعة جاذبة حتى في فترات العُطل.
5. تطوير المكتبات لتكون «مقصداً» للطلبة ومكاناً تُعقد فيه الندوات والمحاضرات في المجالات المختلفة.
6. تعزيز مفهوم عملي للانفتاح على الآخر والحوار معه، وربط الطالب بسوق العمل منذ الدراسة.
7. تعزيز مفهوم «الجامعة للجميع» من خلال شفافية القرارات وعدالتها.

- محور التمويل

1. قيام كل جامعة بوضع خطة تمويل تصل بها للاكتفاء من خلال ضبط النفقات، وتطبيق فكرة الجامعة المنتجة، والاستثمار... إلخ.
2. إعادة دراسة ملف «المشاريع الخارجية» التي لم تؤثر فعلياً على واقع الجامعات ومستواها، وتقنين المكافآت التي تُمنح لأعضاء الهيئة التدريسية عند السفر، والذي يكون أحياناً على حساب الطالب والمحاضرة.





التعليم المهني والتقني والتدريب

766	تقديم
768	أولاً: قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب
769	أ. المدارس المهنية والمعاهد والكليات؛ الأعداد والطاقات الاستيعابية
770	ب. الإنفاق المالي لقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب
770	ت. حاكمية القطاع
771	ث. التشريعات النازمة لعمل القطاع
	ثانياً: الأجندة الوطنية وخطط تطوير
772	قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب (2006-2015)
772	أ. وزارة التربية والتعليم
774	ب. مؤسسة التدريب المهني
776	ت. الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب
779	ث. الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة / الإشراف والإدارة من جامعة البلقاء التطبيقية
782	ثالثاً: القطاع الخاص والشراكة معه بصورة مؤسسية
	رابعاً: أبرز التطورات على قطاع التعليم المهني
784	والتقني والتدريب خلال فترة الأجندة الوطنية (2006-2015)
	خامساً: الإطار التشريعي وإطار السياسات
785	للاختبارات المهنية في الأردن- مركز الاعتماد وضبط الجودة

- 787.....سادساً: صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني
- 791.....سابعاً: الإستراتيجيات الوطنية للتعليم / وزارة التربية والتعليم (2003-2022)
- ثامناً: إستراتيجية التعليم المهني الثانوي
- 792.....(المنبثقة عن خطة وزارة التربية والتعليم 2006-2016)
- تاسعاً: إستراتيجية التشغيل الوطنية للتعليم
- 794.....والتدريب المهني والتقني (2014 - 2020)
- 801.....عاشر: الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)
- حادي عشر: خطة إصلاح قطاع التدريب والتعليم المهني
- والتقني كما أعدتها وزارة العمل (2017)
- 804.....في ضوء الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية
- ثاني عشر: المؤشرات النوعية والكمية المأمولة لقطاع التعليم المهني والتقني
- والتدريب
- 807.....
- 808.....ثالث عشر: مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني
- رابع عشر عشر: نقاط القوة لقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب
- 810.....
- 811.....التوصيات

تقديم

يُعدّ قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، من أهم قطاعات تنمية الموارد البشرية التي تهتم ببناء القدرات المهنية والكفايات اللازمة لتشغيل المؤسسات الإنتاجية والخدمية، ما يستلزم بناء شراكات مؤسسية وفعّالة بين مزوّدي التعليم المهني والتقني والتدريب وبين القطاع الخاص، حتى تكون البرامج المطروحة في هذا القطاع ذات ارتباطية عالية بحاجات سوق العمل.

ويؤدي القطاع دوره في إعداد العمالة الوطنية بالمستويات المهنية المتعددة وتوفير التخصصات المهنية التي تغطّي النقص في سوق العمل، وهو ما يفسّر توسّع هذا القطاع الذي تشرف عليه مجالس ومؤسسات تتبع لوزارات مختلفة، منها وزارة التربية والتعليم، ووزارة العمل، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وجامعة البلقاء التطبيقية.

وتحرص الحكومة على أن يعمل هذا القطاع وفق آلية واضحة بين الوزارات والمؤسسات المعنية ومن خلال مجلس للتدريب والتعليم المهني والتقني، وذلك منذ عام 2001، غير أن هذا المجلس بصيغته المختلفة والتعديلات التي طرأت عليه، لم ينجح في تحقيق أهدافه، رغم تمثيل الوزارات المعنية ومؤسسات التعليم المهني والتقني والقطاع الخاص فيه، وذلك بسبب تعدّد القوانين والأنظمة المرتبطة بعمله.

وتتحمل الحكومة تكاليف بناء المراكز والمعاهد والكلّيات المعنية بهذا القطاع وتشغيلها؛ حيث وزّعها في جميع محافظات المملكة ووفرت فرص الالتحاق بها بكلفة تكاد تكون مجانية، بينما أسهم القطاع الخاص ببعض المبادرات للشراكة مع القطاع العام في إنشاء وإدارة بعض المراكز والمعاهد التقنية والمهنية. ويتسع نطاق هذه المبادرات أملاً بتحقيق شراكة مؤسسية مع القطاع الخاص.

وقد أسست الحكومة صندوقاً لدعم التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، يعتمد في تمويله على ما يتم تحصيله من تصاريح العمل، بعد أن كان يُخصّص له ما نسبته 1% من الأرباح الصافية للشركات. وينفق الصندوق على المشاريع المرتبطة بالتشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وفق معايير محددة.

وفي ضوء الاستراتيجيات لتطوير القطاع، تم تأسيس مركز الاعتماد وضبط الجودة، بهدف إعداد المعايير المهنية، وترخيص مراكز تدريب للقطاع الخاص واعتمادها، وإصدار شهادات ممارسة المهنة.

كما أقرت الحكومة في نهاية عام 2017 إطاراً وطنياً للمؤهلات لتعزيز الشفافية وتنظيم

أجور العمالة وانتقالها من موقع لآخر. وقد صُنفت المستويات إلى 10 مستويات لتشمل جميع المراحل التعليمية والمستويات المهنية. كما أعدت لجنة مشكلة من وزارة العمل مشروع قانون لإنشاء مؤسسة تطوير وتنمية المهارات المهنية، يوضح مهامها وتشكيله مجلس الأمناء الذي يمثل جميع المعنيين بقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، وهذا المشروع قيد إجراءات الموافقة والإقرار.

وتتناول هذه المراجعة واقع التعليم المهني والتقني والتدريب، وتناقش مجموعة من القضايا المتعلقة بهذا القطاع ومنها:

- السياسات والقضايا والتشريعات والحاكمية، بما في ذلك الإستراتيجيات المتعددة التي وضعتها المجالس والوزارات المشرفة على القطاع.
- تحديد مدى التطور وسير العمل في مؤسسات القطاع ومكوناته.
- تحديد الفجوات والتحديات التي تعيق التطبيق الفعلي للخطط والإستراتيجيات.
- خطة العمل لتطوير القطاع.

وتقدم المراجعة إيجازاً لوصف واقع التعليم المهني في كل من وزارة التربية والتعليم، ومؤسسة التدريب المهني، وكليات المجتمع التي تشرف عليها جامعة البلقاء التطبيقية، والشركة الوطنية للتشغيل والتدريب وتستعرض التحديات التي تواجهها والعوائق التي حالت دون تطوير برامجها، على اعتبار أن هذه المؤسسات هي الجهات الرئيسة المزودة للتدريب والتعليم المهني والتقني بالأردن.

كما توفر المراجعة بيانات حول الجهات الداعمة لهذا القطاع، كمجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومركز الاعتماد وضبط الجودة. وتعرض أهداف الأجندة الوطنية (2006-2015)؛ وإستراتيجيتي القطاع (2008-2013) و(2014-2020). وتستعرض ما ورد من مشاريع تضمنتها الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، وخطة إصلاح القطاع التي أعدتها وزارة العمل (2017)، واقتراحها بإنشاء مجلس أعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني.

وتقدم هذه المراجعة رأياً حول القضايا المتعلقة بالقطاع، بإيجابياتها وسلبياتها، وتؤكد على أهمية إنشاء مؤسسة بناء المهارات، وهو ما أوصت به الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية. كما تقدم مقترحاً بالإدارات التي يمكن أن يتضمنها الهيكل الإداري لهذه المؤسسة. وفي نهاية المراجعة يتم عرض المؤشرات التي يجب أن يحققها القطاع والشكل الذي يُراد له.

أولاً: قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب

هناك منظومة من الجهات التي تشرف على قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب في الأردن، وهي على النحو الآتي:

1. وزارة التربية والتعليم: يقدم التعليم الثانوي المهني الشامل في المرحلة الثانوية وتنفذ برامجه في سنتين (الصفان الحادي عشر والثاني عشر) بعد إكمال المرحلة الأساسية. بعد ذلك يمكن للطلاب تقديم امتحان الثانوية العامة المهنية في أحد المسارات المهنية (صناعي، زراعي، فندقي، اقتصاد منزلي). ويسمح للناجحين في الثانوية العامة الالتحاق بكليات المجتمع أو بالجامعات وفق شروط تحددها أسس القبول.

2. مؤسسة التدريب المهني: تقدم برامجها في مجال التدريب المهني من خلال معاهدها ومراكزها المنتشرة في أرجاء المملكة، ويلتحق بهذه البرامج منذ المرحلة الأساسية وذلك لفترات متباينة بحسب طبيعة البرنامج ومستوى الاختصاص. كما تعنى المؤسسة ببرامج الدورات القصيرة والتدريب المستمر، وبرامج السلامة والصحة المهنية، وتدريب المدربين والمشرفين.

3. جامعة البلقاء التطبيقية / كليات المجتمع: تقدم فيها البرامج النظامية في مجال التعليم التقني ولمدة سنتين بعد إنهاء الثانوية العامة، وهي برامج متعددة هندسية وتطبيقية، مثل: البرامج الطبية المساعدة، والصيدلة، والفندقة والسياحة، وإدارة الأعمال، والفنون التطبيقية وغيرها. ويتقدم طلبة الكليات الملتحقون بالتعليم التقني لامتحان الدبلوم الشامل، ويمكن للناجحين فيه الالتحاق بالجامعات من خلال برنامج التجسير، أما الآخرون فيلتحقون بسوق العمل.

وتتنوع برامج كليات المجتمع على النحو الآتي:

- برنامج الدبلوم الشامل التقني.
- برنامج الدبلوم الفني (لغيرالمستكملين للثانوية العامة).
- برنامج الدبلوم التدريبي.
- دورات قصيرة.

4. الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب: باشرت عملها بمبادرة ملكية في شهر آب 2007، بهدف إعداد القوى العاملة التي يحتاجها قطاع الإنشاءات والمهن المرتبطة به. ولا تزيد مدة أي من برامجها عن سنة واحدة، ويحظى الملتحقون بهذه البرامج ببعض الحوافز

المالية والمعنوية. وقد أطلقت الشركة مؤخراً مركز التميز الأردني الألماني للطاقة الشمسية بالفرق.

5. وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا): تقدم التعليم المهني والتقني والتدريب من خلال برامج متعددة في تخصصات مختلفة وعلى فترات زمنية قصيرة المدى وطويلة المدى. وتطرح برنامجين رئيسيين:

- برنامج الدبلوم التقني (تنطبق عليه تعليمات جامعة البلقاء التطبيقية).

- برنامج تدريبي معادل لما تقوم به مؤسسة التدريب المهني.

6. القطاع الخاص: هناك مدارس مهنية أقامها القطاع الخاص، على غرار مدرسة ماريوسف بمحافظة الزرقاء. وعدد هذه المدارس محدود، وهي تحصل على الترخيص من وزارة التربية والتعليم.

أ. المدارس المهنية والمعاهد والكليات؛ الأعداد والطاقت الاستيعابية

يُظهر الجدول رقم (1) بعض التفاصيل المتعلقة ببرامج وتخصصات ومواقع التدريب والتعليم المهني والتقني في الأردن:

الجدول رقم (1)

بيانات ذات صلة بمؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب في الأردن (2016-2017)

الجهة	مدارس / معاهد / كليات	الطاقة الاستيعابية	ملاحظات
وزارة التربية والتعليم	250 موقعا	29 ألف متدرب	جميع الفروع المهنية
مؤسسة التدريب المهني	43 معهداً	20 ألف متدرب بمعدل 10 آلاف متدرب سنوياً	جميع البرامج سنوياً
الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة	42 كلية	21792 متدرباً	حكومية وخاصة وغيرها
الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب	64 مشغلاً موزعة على 16 معهداً للتدريب	2000 متدرب	شراكة مع مؤسسة التدريب (49/51%)
وكالة الغوث	2	1500 متدرب	برنامجان (مركز وكلية مجتمع)
القطاع الخاص	لا توجد إحصائية دقيقة، غير أن مركز الاعتماد وضبط الجودة منح حتى وقت إعداد هذه المراجعة، تراخيص 234 مركزاً لتنفيذ برامج تدريبية،		

وطبقاً لقانون تنظيم العمل المهني رقم (27) لسنة 1999، فإن مؤسسات قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، تزود سوق العمل بأربعة مستويات مهنية هي: مستوى العامل محدد المهارات، مستوى العامل الماهر، مستوى العامل المهني، ومستوى العامل التقني.

وقد تم إعداد تعديلات مقترحة على هذا القانون تم رفعها لمجلس الوزراء في عام 2018.

ب. الإنفاق المالي لقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب

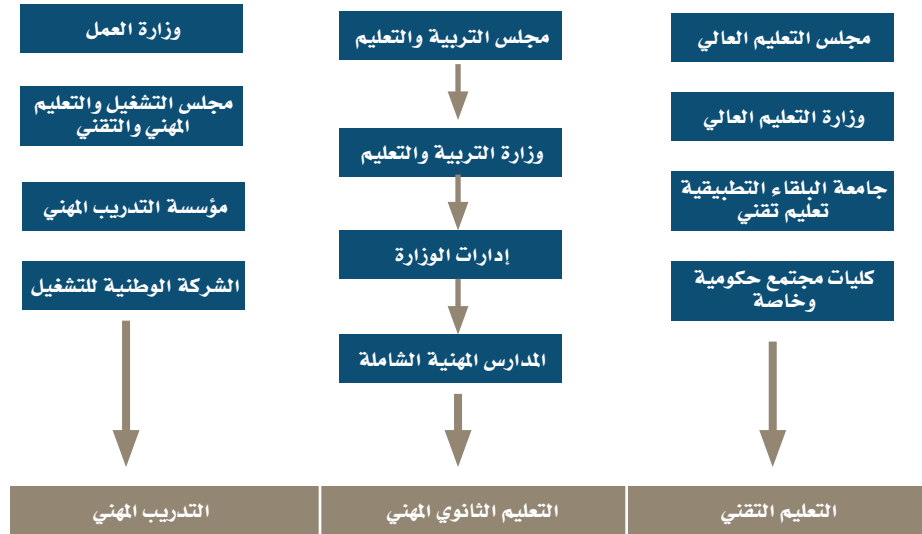
تتفق وزارة التربية والتعليم 22 مليون دينار سنوياً على هذا القطاع (من الموازنة العامة). وتنفق مؤسسة التدريب المهني 13.5 مليون دينار سنوياً عليه (من الموازنة العامة أيضاً)، أما جامعة البلقاء التطبيقية / الكليات الجامعية المتوسطة، فتتفق عليه 22-23 مليون دينار سنوياً من موازنتها، بينما تنفق الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب 3.5 مليون دينار سنوياً على هذا القطاع من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

وهذا الإنفاق لا يشمل المساعدات الفنية ومساعدات الجهات المانحة التي تقدم دعمها لأنشطة القطاع. وهناك مشاريع للتشغيل والتدريب يتم الإنفاق عليها من موازنة صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وفق معايير يحددها الصندوق.

وتجدر الإشارة إلى أن كلفة التعليم المهني والتقني والتدريب تعدّ عالية مقارنة بكلفة التعليم الأكاديمي، نظراً لخصوصية متطلبات المؤسسات في هذا القطاع. كما يشار إلى أن معايير الإنفاق ليست موحدة عند إعداد موازنات هذه المؤسسات، إضافة إلى أن هناك حوافز للمدرّبين والمتدربين في بعض المؤسسات لا تتوفر في مؤسسات أخرى. وهناك ضرورة لربط الإنفاق بالأداء والإنجاز لهذه المؤسسات.

ت. حاكمية القطاع

تتصف حاكمية القطاع بالتعددية والتشتت، حيث تتوزع على مجموعة من المؤسسات والمجالس والمرجعيات وفق القوانين والتشريعات النازمة لكل منها. ولغايات هذه المراجعة، يمكن إيضاح حاكمية القطاع كما في الشكل أدناه:



ومن أبرز المؤسسات / الجهات الداعمة لهذا القطاع:

1. الشركاء الاجتماعيون: غرف الصناعة، غرف التجارة، اتحاد نقابات العمال.
2. مركز الاعتماد وضبط الجودة.
3. صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.
4. معاهد تدريب المدربين.

ث. التشريعات الناضمة لعمل القطاع

تستند منظومة القطاع إلى مجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكمها، وهي في معظمها تعزز التفرد في رسم السياسات وإعداد الاستراتيجيات، من دون تنسيق كاف مع المؤسسات الأخرى. ومن هذه القوانين والأنظمة التي تتناولها هذه المراجعة:

1. قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته.
2. قانون التربية والتعليم رقم (3) لسنة 1994 وتعديلاته.
3. قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (23) لسنة 2009 وتعديلاته.
4. قانون جامعة البلقاء التطبيقية رقم (13) لسنة 1997.
5. قانون مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني رقم (46) لسنة 2008.

6. قانون مؤسسة التدريب المهني رقم (11) لسنة 1985.
 7. قانون تنظيم العمل المهني رقم (27) لسنة 1999.
 8. قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997 (الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب).
 9. قانون التعليم العالي (أقره مجلس الأمة في 2018/4/1)
- وهناك مجموعة كبيرة من الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب تلك القوانين.
- وقد نتج عن تعدد مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب، أن قامت كلٌ منها بإعداد إستراتيجية خاصة بها تختلف في الأهداف والمحاور والأدوات والآليات والأنشطة والمؤشرات عمّا سواها. ومن هذه الإستراتيجيات:
- أ. إستراتيجية وزارة التربية والتعليم (يتم إعدادها عادةً لتغطي سنوات متعددة).
 - ب. إستراتيجية التشغيل الوطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني.
 - ت. إستراتيجية مؤسسة التدريب المهني.
 - ث. إستراتيجية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
 - ج. إستراتيجية جامعة البلقاء التطبيقية.
 - ح. الإستراتيجية الوطنية للتوجيه والإرشاد المهني والوظيفي للأعوام 2011-2014.
 - خ. إستراتيجية وزارة العمل.

ثانياً: الأجندة الوطنية وخطط تطوير قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب (2006-2015)

أوردت الأجندة الوطنية في تحليلها لواقع التعليم المهني والتقني والتدريب أرقاماً وبيانات ذات دلالة:

أ. وزارة التربية والتعليم

كشفت الأجندة الوطنية المعطيات الآتية في ما يتصل بالتعليم الثانوي المهني:

1. تناقص نسبة الملتحقين في التعليم الثانوي المهني لمجموع طلبة المرحلة الثانوية، فقد كانت 21.9% في عام 2000 / 2001، وأصبحت 15.8% في عام 2004 / 2005، وهي في حدود

- 12% وقت إعداد هذه المراجعة (2018)، غير أن الوزارة ظلت أكبر مزود للتعليم المهني في المملكة.
2. مخرجات التعليم المهني ذات مستوى متدنٍ، ويُنظر إلى هذا التعليم على أنه أقل أهمية من التعليم الأكاديمي.
3. وصلت نسبة الملتحقين بفرع التعليم الصناعي إلى 43% من إجمالي طلبة التعليم المهني الثانوي، أما فرع الاقتصاد المنزلي فوصلت نسبة الملتحقين به إلى 34%. وقد حظي هذان الفرعان بالحصة الكبرى من أعداد المعلمين والمدارس في برنامج التعليم المهني.
4. 70% من أصحاب العمل أعربوا عن عدم رضاهم عن نوعية مخرجات التعليم المهني.
5. نظام التعليم المهني يستقبل الطلبة ذوي مستويات التحصيل العلمي الأدنى والذين ينتمون إلى أسر متدنية الدخل.
6. التعليم الثانوي المهني يركز في خطته الدراسية على الجانب النظري من المعرفة المهنية، على حساب جانب التدريب العملي.
7. عدد ساعات البرنامج الأسبوعي يصل إلى 39 ساعة، وهو ما يشكل عبئاً على المتدربين.
8. النظرة الاجتماعية لبرنامج التعليم المهني ما زالت سلبية.
9. نسبة النجاح في امتحان الثانوية العامة للملتحقين بهذا البرنامج منخفضة، بسبب غلبة الموضوعات النظرية، أما نسبة الملتحقين من الناجحين بالجامعات فلا تتعدى 4% (حيث بلغت نسبة النجاح في الثانوية العامة المهنية 34% في بعض السنوات، بحسب تقارير وزارة التربية والتعليم).
- ويشروع التعليم الثانوي المهني في وزارة التربية والتعليم وفق المعطيات والظروف الراهنة، إلى استمرار الواقع الذي وصفته الأجنحة الوطنية، بل من الواضح أن هذا التعليم يتراجع عن تحقيق الأهداف الموضوعة له رغم مرور أكثر من عشر سنوات على إعداد الأجنحة.
- ويؤشر ذلك على أن الإستراتيجيات والسياسات الخاصة بقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب لم تحسّن من واقع هذا التعليم رغم محاولات التطوير والمشاريع الممولة وطنياً ودولياً. وهذه المراجعة في محدداتها لا تتسع لتحليل الأسباب وتفصيلها، غير أن قرارات وزارة التربية والتعليم لم تعتمد على دراسات تقود إلى تطوير حقيقي، وهو ما يعكس غياب مكوّن الرصد والمتابعة والتقييم لهذا القطاع بمكوّناته وعناصره المختلفة.
- ويمكن إيراد الحقائق التالية في ما يتعلق ببرنامج التعليم الثانوي المهني في وزارة التربية والتعليم:

1. كانت فترة التدريب في هذا البرنامج ثلاث سنوات، ثم انخفضت إلى سنتين، مما أفقد البرنامج 30% من الكفايات المهنية.
 2. تم إلغاء التعليم التجاري والمالي، والذي كان يحظى بنسبة عالية من الملتحقين به، وكانت فرص عمله في الأعمال التجارية والبيع والشراء واعدة.
 3. تم استبدال فرع المعلوماتية بفرع التعليم التجاري، وكان فرع المعلوماتية ذا برنامج ضعيف يجمع بين الأكاديميا والمعلوماتية.
 4. تم إلغاء فرع المعلوماتية بعد عشر سنوات من تطبيقه، واستُحدثت أقسام صغيرة للتعليم المهني في مدارس أكاديمية أضعفت التعليم المهني وأربكت التعليم الأكاديمي.
 5. لم يكن التدريب العملي يحظى بالاهتمام في امتحان الثانوية العامة، مما أثر سلباً على مستوى الأداء العملي لخريجائه.
 6. لم تؤمن الوزارة متطلبات تدريس مبحث التربية المهنية، مما جعل طلبة التعليم الأساسي ينظرون للمبحث بدوئية، وهو ما يؤثر سلباً على رغباتهم في الالتحاق بالتعليم المهني.
 7. تم تقسيم البرنامج إلى نوعين؛ أحدهما يحق للمتحقيه التقدم للجامعات، وآخر موجه لسوق العمل، وقد نشأت عن ذلك تعقيدات إدارية وفنية، والتحق معظم الطلبة ببرنامج التوجه نحو الجامعات مع أن نسبة لا تزيد عن 4% التحقت بالجامعات فعلاً.
- وبإيجاز؛ فإن الأجندة الوطنية قد أشارت إلى الاختلالات والمشكلات والتحديات، لكن إصلاح هذا التعليم وتطويره لم يتحقق. وهذا يشير ببساطة إلى عدم تنفيذ ما ورد في الأجندة، نتيجة لعدم توفر أجهزة المتابعة والتقييم للمشاريع التي اقترحتها.

ب. مؤسسة التدريب المهني

باشرت هذه المؤسسة عملها عام 1976، بهدف إعداد القوى العاملة المدربة وبنظام تدريبي يجمع بين مركز التدريب المهني ومواقع العمل، وحرصت المؤسسة على تأسيس شبكة واسعة من مراكز / معاهد التدريب وصل عددها إلى 43 موقعاً تدريبياً تتوزع في شمال المملكة ووسطها وجنوبها، وتنوعت برامجها وتخصصاتها لتشمل مستويات العامل محدد المهارة، والعامل المهني، والعامل الماهر.

ووصلت الطاقة التشغيلية لمراكز المؤسسة ومعاهدها إلى نحو 20 ألف متدرب ومتدربة، موزعين على البرامج قصيرة المدى ومتوسطة المدى وطويلة المدى. وتعاونت المؤسسة مع أصحاب العمل من خلال اتفاقيات وشراكات متعددة، واستطاعت أن تمد سوق العمل بـ 400 ألف خريج منذ تأسيسها رغم أن برامجها شبه مجانية.

ويرأس وزيرُ العمل مجلس إدارة المؤسسة، وتُمثِّل في المجلس وزاراتٌ ومؤسساتٌ متعددة، وللقطاع الخاص موقع مهم في إدارتها.

وقد تلقت هذه المؤسسة خلال سنوات عملها اهتماماً خاصاً من الحكومة، كما كانت في موقع الاهتمام من المؤسسات الدولية والمناحة التي نفذت مشاريع عديدة لتطوير برامجها وتعزيز القدرات الإدارية والفنية لكوادرها.

وتركزت خطط واستراتيجيات التطوير في المؤسسة على التوسع في بناء وتجهيز معاهد التدريب لتشمل جميع محافظات المملكة، وحرصت إلى جانب ذلك على جودة التدريب وتنويع البرامج.

ولغايات هذه المراجعة، فإن التركيز سيكون على مشروع إعادة الهيكلة الذي تضمنته إستراتيجية التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني (2008-2013)، وموَّله البنك الدولي ونفذته إحدى الجامعات الماليزية.

وقد تضمن هذا المشروع نماذج متعددة للتطوير منها:

1. نموذج التدريب، ويشمل:

- أ. تطوير خطط تدريب قطاعية.
- ب. اعتماد البرامج والمناهج.
- ت. رفع كفايات المدربين.
- ث. أساليب جديدة ومتطورة في التدريب.

2. نموذج الأعمال، ويشمل:

- أ. تأسيس نظام مستقل للتمويل وبمصادر متعددة.
- ب. تطوير خطط الأعمال.
- ت. معاهد تدريب تعتمد عليها الصناعة.
- ث. التأسيس لنظم الاختبارات ومنح الشهادات.
- ج. زيادة نسبة التكاليف والفعالية.
- ح. تسويق المؤسسة وبرامجها وخدماتها.

3. نموذج الحاكمية، ويشمل:

- أ. الحاكمية والسياسات فعالة.
- ب. تطوير الهيكل التنظيمي.
- ت. تحسين رواتب المدربين والموظفين.
- ث. تحديث وتطوير المهام والمسؤوليات.

ج. الاستقلالية في العمل.

ح. هيئات استشارية تخدم المؤسسة.

خ. مدربين معتمدين / مديرين وخبراء في التقييم.

وبعد مرور سنوات على إعداد خطة الهيكلية والنماذج التي أوصي بها، إلا أن أياً منها لم ينفذ لظروف اقتصادية ومالية وتشريعية مع أن كلفة المشروع كان قرضاً من البنك الدولي. ومع أن المؤسسة تعرّضت إلى خبرات وطنية ودولية وحرصت على التكامل معها حتى غدت المؤسسة مورداً أساسياً في توفير الأيدي العاملة لسوق العمل، إلا أنها لم تتمكن بعد من:

أ. استقطاب متدربين من ذوي التحصيل الأكاديمي العالي.

ب. تحسين برامجها وصورتها الاجتماعية.

ت. وضع معايير لاختيار مواقع التدريب الميدانية.

ث. تعزيز المستوى الفني لمدرّبيها وإدارييها.

ج. زيادة مواردها المالية من خلال خدماتها التدريبية.

ح. الاهتمام بإدامة برامج التدريب المستمر فيها.

خ. استثمار تسهيلات التدريب بصورة أكثر فعالية، والاستمرار في تنفيذ برامج التدريب مدى الحياة.

د. تطوير مناهجها وموادها التعليمية، بحيث تواكب متطلبات سوق العمل.

ذ. تحديث تجهيزاتها.

ت. الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب

تم إنشاء هذه الشركة بتوجيهات ملكية في عام 2007، لتقوم بإعداد القوى العاملة المدربة في قطاع الإنشاءات وبهدف تدريب 30 ألف متدرب لخدمة هذا القطاع. واعتمدت الشركة في عام 2014 إستراتيجية جديدة لتطوير أعمالها، ترسخ مبدأ الشراكة والتكاملية، وذلك من خلال إبرام اتفاقية شراكة مع مؤسسة التدريب المهني بتاريخ 2014/5/7، حيث مكّنتها من استخدام 4 معاهد، وتم إضافة معهد معان في عام 2017. وبذلك يصبح إجمالي عدد المعاهد التابعة للشركة 16 معهداً منتشرة في محافظات المملكة.

ويتم تنفيذ برامج التدريب على ثلاث مراحل:

1. مرحلة التدريب الوطني، ومدتها شهران.

2. مرحلة التدريب النظري المهني، ومدتها 4-5 شهور.

3. مرحلة التدريب المهني الميداني، ومدتها شهران (بالتعاون مع القطاع الخاص).

ويمثل القطاع الخاص ما نسبته 80% من أعضاء مجلس إدارة الشركة، وقد أعادت الشركة هيكلتها نشاطاتها عام 2014 معتمدةً نموذجاً مالياً كانت نتيجته خفضاً في كلف البرامج لتصبح على النحو الآتي:

- 80% للكوادر البشرية.
- 59% الرواتب.
- 32% النفقات الإدارية.
- 47% الإيجارات.
- 66% مدة التدريب.
- 45% كلفة التدريب.
- 100% مكافآت التدريب.

- التحديات التي تواجه الشركة

- أ. الثقافة السلبية لبعض مناطق وفئات المجتمع المحلي تجاه العمل المهني.
 - ب. تذبذب تعاون الأفراد الأطراف المعنية بالمشروع وخاصة القطاع الخاص.
 - ت. الضوابط والتشريعات لتنظيم سوق العمل لإحلال العمالة المحلية مكان الوافدة.
 - ث. تفضيل أصحاب العمل تشغيل العمالة الوافدة لأسباب متعددة.
 - ج. عدم وجود مرجعية موحدة ومظلة عليا لجميع مزودي التدريب.
- يشار إلى أن الشركة حققت إيرادات من القطاع الخاص تمت معالجتها بطريق المقاصة مع الصندوق، وتجاوزت قيمتها 10 ملايين دينار. وللشركة العديد من الفرص التي تتمثل بالاستخدام الأمثل للموارد من خلال الشراكات مع مؤسسة التدريب المهني والقطاع الخاص والشركاء الاجتماعيين.

- الإنجازات التي حققتها الشركة

حققت الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب العديد من الإنجازات في مجال تحقيق الأهداف الوطنية، حيث استطاعت:

1. المساهمة في تخفيض نسبة البطالة ومكافحة الفقر من خلال استقطاب وتدريب أعداد من الشباب العاطلين عن العمل من محافظات المملكة، إذ بلغت نسبة المشتغلين (فرص عمل دائمة) 74-75% من إجمالي خريجي الشركة (من خلال متابعة الخريجين).
2. المساهمة في دعم الاقتصاد الوطني من خلال إحلال عمالة وطنية مدربة عوضاً عن العمالة الوافدة.
3. المساهمة في تغيير النظرة المجتمعية (الشباب، أصحاب العمل، الأهالي) تجاه العمل المهني.
4. نجاح نهج التدريب الوطني في زيادة الالتزام والانضباط لدى المتدربين.
5. المساهمة في التطوير التنموي الشامل المتمثل بزيادة دخل الأسر وتوسيع قاعدة الطبقة الوسطى.
6. المساهمة في رفع كفاءة العمل المهني ومواءمة ذلك وفقاً لحاجة سوق العمل.
7. المساهمة في رفد قطاعي الإنشاءات والصناعة بالمهنيين المؤهلين (بمستوى الماهر / محدد المهارة) لرفد السوق الأردني والعربي بالكفاءات من جهة، وإحلال العمالة المحلية بدلاً من الوافدة تدريجياً من جهة أخرى. إذ قُدِّر عدد الخريجين لجميع المهن 19919 خريجاً منذ عام 2007، بينما بلغ عدد الملتحقين في البرامج حوالي 24 ألف متدرب.
8. اعتماد المقاييس الأوروبية والمحلية في التدريب المهني والميداني، والتي تم اعتمادها من مركز الاعتماد وضبط الجودة.
9. إبرام اتفاقيات مع مزودي التدريب لتحسين جودة التدريب، بالإضافة إلى إبرام عدد من الاتفاقيات مع القطاع الخاص لتشغيل المتدربين.
10. اعتماد الشركة من قبل منظمات العمل الشبابية في الأردن (مثل منظمة شباب للعمل، ومنظمة العمل الدولية) لمنح شهادات المهارات الحياتية والريادة في الأعمال.
11. تنفيذ برامج تدريب متخصصة للإناث للإسهام في رفع نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل في البادية الجنوبية والوسطى والشمالية ومحافظات المملكة.
12. ربط التدريب بالتشغيل، والتركيز على مهن الإنشاءات بالتعاون مع القطاع الخاص.
13. التركيز على تقديم خدمات التدريب للمناطق النائية وجيوب الفقر والمناطق الأقل رعاية، خاصة مناطق البادية الأردنية.
14. تأهيل معهد تدريب المفرق كمعهد تدريب متميز في مجال الطاقة المتجددة بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي.

15. إدراج مشاريع مستقبلية للشركة في خطة التحفيز الاقتصادي (2018-2022) ضمن محاور التشغيل والبطالة.

ث. الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة / الإشراف والإدارة من جامعة البلقاء التطبيقية

وفقاً لوثيقة الأجندة الوطنية، فإن عدد كليات المجتمع التي قدمت خدمات التعليم الجامعي المتوسط في عام 2002 / 2003 وصل إلى 55 كلية موزعة على النحو الآتي:

أ. 24 كلية حكومية.

ب. 19 كلية مجتمع خاصة.

ت. 8 كليات حكومية أخرى، بما فيها التابعة لوزارة الصحة.

ث. كليات وكالة الأمم المتحدة (الأونروا).

وقد شهد عدد الطلبة الملتحقين بهذه الكليات تناقصاً ملحوظاً، من 30 ألفاً في عام 1999 / 2000، إلى 21792 طالباً في عام 2017 / 2018، رغم أن المؤشرات تؤكد الحاجة المتزايدة لهذه الفئة في سوق العمل.

النسبة المئوية من طلبة الجامعات	العدد (بالآلاف)	العام الدراسي
21%	30	2000 / 1999
18%	28	2001 / 2000
17%	29	2002 / 2001
14%	27	2003 / 2002
12%	24	2004 / 2003
11%	25	2005 / 2004

وتقوم جامعة البلقاء التطبيقية بتمويل كليات المجتمع التابعة لها من موازنتها الخاصة ومن الرسوم «الرمزية» التي كان يدفعها الطلبة. غير أن ارتفاعاً طرأ على هذه الرسوم أعاق نسبياً الالتحاق بهذه البرامج.

وعقدت الجامعة اتفاقيات مع جهات دولية لإنشاء كليات جامعية بخبرات ألمانية وفرنسية وكورية وكندية يؤمل أن تحدث تغييراً مهماً في التوجيه نحو التعليم التقني، وفي مجال تطوير برامج كليات المجتمع لتفي بمتطلبات حاجات السوق.

وعززت الجامعة تجهيزات المشاغل والمختبرات، وقامت بدعم وحدة إدارة كليات المجتمع، وقصّلت البرامج التعليمية المشبعة، وازداد انفتاحها على القطاع الخاص والمؤسسات الدولية لإثراء هذه البرامج.

- التحديات التي تواجهها الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة

1. قلة الإقبال على برنامج التعليم الجامعي المتوسط، ووضعه خياراً ثانياً للطلبة الذين يستكملون المرحلة الثانوية وذلك بسبب الثقافة المجتمعية التي تعتبر الشهادة الجامعية ضرورة اجتماعية
 2. تراجع أعداد الطلبة المسجلين في كليات المجتمع، وإغلاق عدد من الكليات الخاصة نتيجة لذلك.
 3. غياب الدعم الحكومي لبرامج كليات المجتمع؛ في القطاعين العام والخاص على السواء.
 4. توسّع جامعة البلقاء التطبيقية في البرنامج الجامعي الذي أصبح ينفذ في كليات المجتمع، وبذلك أصبحت معظم كليات المجتمع التابعة لها تنفذ برنامجين في آن واحد، وعلى المستويين؛ الجامعي، والجامعي المتوسط. غير أنه لوحظ تزايد في أعداد الطلبة الملتحقين بالبرنامج الجامعي وتناقص في أعداد الملتحقين ببرنامج الدبلوم، كما إن العديد من كليات المجتمع الخاصة أغلقت بسبب صعوبات مالية فرضتها التشريعات وكانت في غير صالح التوسّع في التعليم التقني.
 5. العمالة الوافدة التي امتنعت بعضها التخصصات التقنية والفنية، مما أدى إلى اختلال الطلب على التخصصات التقنية، وقد رافق ذلك قلة الصناعات التي تتطلب عمالة تقنية.
 6. وضع قيود من قبل الحكومة على توظيف مخرجات كليات المجتمع، وخصوصاً في وزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة.
 7. استحداث برنامج الدبلوم الفني في جامعة البلقاء التطبيقية، الذي يتيح للطلبة الذين لم يستكملوا النجاح في الثانوية العامة الالتحاق به، وذلك لغايات رفع نسبة الالتحاق بالتعليم الفني، وفتح الأبواب أمام الطلبة لمتابعة دراستهم وتأهيلهم.
 8. صعوبة زيادة أعداد الملتحقين بكليات المجتمع الحكومية بعد وضع كثير من التسهيلات للالتحاق بالبرامج الجامعية.
- ويشار إلى أن ديوان الخدمة المدنية أجرى تعديلات على بعض تشريعاته لتشغيل وتوظيف مخرجات كليات المجتمع.
- وقد أصدرت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي قرارات لدعم إنشاء كليات جامعية تقنية تمنح درجة البكالوريوس، ووضعت في عام 2017 تعليمات لتأسيس هذه الكليات، وعلى إثر ذلك تقدمت مجموعة من المؤسسات والشركات بطلبات لتأسيس كليات جامعية تقنية،

ووافقت الوزارة على تأسيس خمس كليات، باشر بعضها في قبول الطلبة مع بداية عام 2018.

- إنجازات الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة

رغم أن عدد طلبة الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة قد انخفض إلى 21792 طالباً وطالبة لعام 2017/2018 مقارنة بـ 30 ألفاً في عام 1999/2000، إلا أن هذا العدد يشير إلى تزايد تدريجي مقارنة بالسنوات الأخيرة، مما يعد إنجازاً للجامعة نحو زيادة الإقبال على برامج التعليم التقني فيها.

وتوزعت الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة لتصبح 42 كلية في عام 2018 وعلى النحو التالي:

• كليات جامعة البلقاء: 13.

• الكليات العسكرية: 6.

• الكليات الحكومية: 6.

• الكليات الخاصة: 15.

• كليات وكالة الغوث: 2.

وتستطيع هذه الكليات استيعاب 40 ألف طالب وطالبة إذا ما توفرت حوافز متعددة لبرامجها وللملتحقين فيها.

- إنجازات جامعة البلقاء التطبيقية في مجال الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة

يمكن إيجاز إنجازات جامعة البلقاء التطبيقية في مجال الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة في المحاور الآتية:

1. تطوير الخطط الدراسية والمناهج، وذلك بإدخال التدريب الميداني لمدة 8 أسابيع متواصلة، وزيادة المكون العملي للمهارات الفنية المتخصصة لتصبح في حدود 35% من الساعات المعتمدة.

2. إعادة هيكلة كليات الجامعة، والتي تمثلت في وقف القبول في التخصصات التربوية والإنسانية في جميع الكليات، ووضع خطة لتحويل الكليات غير التقنية إلى كليات تطبيقية متخصصة.

3. توقيع اتفاقيات ومذكرات تفاهم دولية للاستفادة من الخبرات الأجنبية.
4. اعتماد برامج التعليم التقني اعتماداً خاصاً، وسعي الجامعة للحصول على اعتماد دولي لبعض التخصصات.
5. تدريب المدربين والمدرسين، حيث عززت الجامعة إمكانيات المركز الوطني لتأهيل وتدريب المدربين والذي قام بتدريب 481 مدرباً من وزارة التربية والتعليم.
6. توفير التجهيزات والبنية التكنولوجية والتحتية اللازمة للتعليم التقني، حيث خصصت الجامعة 10 ملايين دينار لهذا المحور.
7. تعزيز العلاقات بين الكليات التقنية والمؤسسات الصناعية.
8. لوحظت تغيرات في أعداد الطلبة الملتحقين بالكليات الجامعية المتوسطة في البرامج التقنية والتطبيقية، نتيجة لإيقاف البرامج التربوية والإنسانية، ولأسباب تتعلق بالثقافة المجتمعية. ويظهر هذا التغير كما هو موضح أدناه:

المجموع الكلي للملتحقين	العام الجامعي
21792	2018/2017
18169	2017/2016
19493	2016/2015
23398	2015/2014
29578	2014/2013
30257	2013/2012

ثالثاً: القطاع الخاص والشراكة معه بصورة مؤسسية

برزت أهمية القطاع الخاص في تنفيذ برامج التدريب والتعليم المهني والتقني منذ إنشاء مؤسسة التدريب المهني عام 1976، وتمثل ذلك في اتفاقيات للشراكة مع العديد من الشركات الأردنية منها:

- شركة الكهرباء الأردنية.
- شركة مصانع الإسمنت الأردنية.
- شركة الفوسفات الأردنية.
- شركة مصفاة البترول.

حيث نُفذت برامج التدريب في مواقع العمل لصالح تزويد هذه الشركات بالقوى العاملة المدربة في نطاق اختصاصاتها.

ثم توسع نظام التدريب الميداني بنمط التلمذة المهنية، مما أتاح لمؤسسة التدريب المهني والشركة الوطنية للتشغيل والتدريب التعاون مع آلاف مواقع العمل الصغيرة والمتوسطة والكبرى.

وتم تعزيز دور القطاع الخاص بإشراكه في مجلسي الإدارة لمؤسسة التدريب المهني والشركة الوطنية للتشغيل والتدريب، وفي مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، حيث أصبح أكثر من نصف أعضاء هذا المجلس يمثلون القطاع الخاص.

وحصلت اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية على دعم من القطاع الخاص تمثل في إشراك العشرات من خبرائه ومختصيه في تقديم التوصيات لتطوير القطاع.

ويجري الآن تشكيل لجان المهارات القطاعية التي ستكون ذراعاً فنية لمؤسسة تطوير المهارات التي سيتم إنشاؤها قريباً.

وقد أسهم القطاع الخاص في إنشاء مركز التدريب ومراكز التميز في قطاعات مهنية متعددة منها:

أ. الصناعات الدوائية.

ب. السياحة والفندقة.

ت. المياه.

ث. الطاقة المتجددة.

وهناك مراكز أخرى قيد الإنشاء يتم التأسيس لها من خلال غرفة صناعة الأردن، وجمعية الصناعيين لشرق عمان.

ويدعم القطاع الخاص صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني بما يساوي 100 دينار عن كل تصريح للعمال الوافدين، ليتمكن الصندوق من الإنفاق على برامج التعليم المهني والتقني والتدريب.

وقد قام مركز الاعتماد وضبط الجودة الذي تم تأسيسه عام 2012 بإعطاء الترخيص لـ 234 مركزاً للتدريب أنشأها القطاع الخاص حتى بداية عام 2018.

وهناك مشاركة فاعلة قدمتها غرفة صناعة عمان في هذا المجال، حيث أعدت خطة شاملة لتطوير قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، شملت الأهداف والتخصصات والبرامج

والمخصصات المالية لتنفيذها والتي قُدرت بـ 20 مليون دينار.

ومن الملاحظات التي يبديها القطاع الخاص، أن مخرجات القطاع لا تلبي حاجاته من حيث جودة الكفايات المهنية التي يكتسبها الخريجون، الأمر الذي يتطلب تعزيز الشراكة مع مؤسسات القطاع في إعداد البرامج، والمناهج، والمواد التعليمية، وطرق التقييم، والبنى التحتية والتجهيزات.

ولعل التدريب المستمر والتدريب مدى الحياة يصبح نهجاً يحظى بالدعم لتحقيق التنمية المستدامة ومواكبة مستجدات التكنولوجيا، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال الشراكة الفاعلة.

رابعاً: أبرز التطورات على قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب خلال فترة الأجنحة الوطنية (2006-2015)

1. إقرار قانون مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني رقم (46) لسنة 2008، ليحل محل قانون مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني المؤقت رقم (58) لسنة 2001. وهو ما يعني إضافة مهمة «التشغيل» لمسؤوليات المجلس.
2. إنشاء مركز الاعتماد وضبط الجودة استناداً للقانون الجديد، وإقرار نظامه رقم (35) لسنة 2012.
3. إجراء تعديلات على نظام صندوق دعم التعليم والتدريب المهني والتقني، والذي أصبح يسمى «صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني».
4. تأسيس الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب عام 2007، ثم الدخول في شراكة مع مؤسسة التدريب المهني وبنسبة أسهم (51%؛ 49%) عام 2014.
5. إطلاق مبادرات للقطاع الخاص لتشغيل وإدارة بعض معاهد التدريب ومراكز التميز.
6. تنفيذ مشاريع ممولة دولياً لتطوير التعليم المهني والتقني والتدريب. ومن الجهات الممولة: منظمة العمل الدولية، مؤسسة التدريب الأوروبية، الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، الهيئة الألمانية للتعاون الدولي، واليونسكو.
7. تأسيس جامعة الحسين التقنية والتي باشرت عملها في عام 2017.

خامساً: الإطار التشريعي وإطار السياسات للاختبارات المهنية في الأردن- مركز الاعتماد وضبط الجودة

أكدت وثيقة الأجندة الوطنية (2006-2015) على أهمية ضبط الجودة في مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب، واستجابةً لذلك نصّت المادة (11) من قانون مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني رقم (46) لسنة 2008، على تأسيس مركز للاعتماد وضبط الجودة كجهة مسؤولة عن الاختبارات المهنية ومنح إجازات مزاولي المهنة. وباشر المركز مسؤولياته طبقاً للنظام رقم (35) لسنة 2012.

وكان قانون تنظيم العمل المهني رقم (27) لسنة 1999، قد حدّد المستويات المهنية لممارسي الأعمال، وهي خمسة مستويات، ونظّم إجراءات الحصول عليها والارتقاء من مستوى إلى آخر، إضافة لتصنيف محلات ورش الأعمال المهنية إلى فئات (أ، ب، ج، د) وفقاً لمعايير محددة.

وبموجب نظام مركز الاعتماد وضبط الجودة رقم (35) لسنة 2012، فإنّ المركز يتولى المسؤوليات الآتية :

1. إعداد معايير التعليم المهني والتقني والتدريب، وتطويرها لضبط الجودة.
2. ترخيص واعتماد مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب.
3. إجراء الاختبارات المهنية لممارسي الأعمال المهنية والتقنية ومنح إجازة مزاولي المهنة.
4. إعداد المعايير الواجب توافرها في المعلمين والمدرّبين.
5. إعداد بنك وطني للاختبارات النظرية والعملية ذات العلاقة بعمل المركز.
6. متابعة التزامات المؤسسات بذلك.

وبموجب قرارات مجلس الوزراء المنبثقة عن قانون تنظيم العمل المهني رقم (27) لسنة 1999، فإن الحصول على الإجازة المهنية يعدّ شرطاً ومطلباً لمزاولة المهنة من قبل العاملين في ثماني عائلات (مجموعات) مهنية مع فترة إمهال لمدة ثلاث سنوات قابلة للتمديد إلى خمس سنوات من تاريخ نفاذ القانون. ومن هذه العائلات المهنية: قيادة وإصلاح السيارات، النجارة والديكور، تشغيل المعادن والصيانة، الخدمات الشخصية، التكييف والتمديدات الصحية، الكهرباء، الإنشاءات، والإلكترونيات.

ويعدّ إنشاء هذا المركز أحد الأدوات المهمة لتحقيق جودة التدريب المهني، وضبط واعتماد وترخيص مؤسسات التدريب المهني في القطاع الخاص. وهناك اتفاقية بين المركز ومؤسسة

التدريب المهني يتم بموجبها اختبار المستويات المهنية ومزاولة المهنة في مشاغل المؤسسة وورشها، حيث أن مركز الاعتماد لا يمتلك التسهيلات اللازمة لذلك، ولهذا قام بتوقيع مذكرة تفاهم بينه وبين مؤسسة التدريب المهني لتقوم المؤسسة بتنفيذ الاختبارات في معاهدها للراغبين في ممارسة المهن أو الانتقال لمستويات مهنية أعلى.

وقد أعد المركز مجموعة من الكتب الإرشادية للتعريف بمهامه ومجالات اختصاصه، وأتاحها لمؤسسات لتدريب لتسترشد بها لدى تنظيم طلبات الحصول على الترخيص والاعتماد وتسجيل المؤهلات، ومنها:

1. دليل إرشادي لترخيص مقدمي التدريب.
 2. دليل لإجراء الاختبارات النظرية والعملية.
 3. دليل لإجراءات الجودة.
 4. دليل لاعتماد المواد التعليمية (الوحدات التدريبية المتكاملة).
- ومنح المركز ترخيصاً لـ 81 مؤسسة ومركزاً للتدريب المهني خلال السنوات 2012-2015، ووصل العدد إلى 238 مؤسسة ومركزاً في عام 2018. وهو في ازدياد، بالنظر إلى إقبال القطاع الخاص على تأسيس مراكز خاصة للتدريب المهني.

- احتياجات المركز لتطوير عمله

1. استقطاب مزيد من الخبراء للعمل فيه، حيث أن عدد العاملين فيه يشكل أقل من 30% من احتياجاته الفعلية.
2. بناء القدرات الإدارية والفنية لكوادره.
3. زيادة المخصصات لموازنته السنوية.
4. تعديل التشريعات النازمة لعمله بما يمكنه من ممارسة مهامه بصورة مهنية وفعالة.
5. تنفيذ حملة إعلامية للتعريف بمهامه، وأهمية تلك المهام وأثرها في خدمة جودة مخرجات التعليم المهني.
6. تعزيز مشاركة القطاع الخاص في دعم أنشطة المركز.

سادساً: صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

تأسس صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني بموجب المادة (7) من قانون مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني رقم (46) لسنة 2008 (صندوق دعم التعليم والتدريب المهني والتقني سابقاً والذي تأسس بموجب المادة رقم (6) من قانون مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني رقم (58) لسنة 2001).

ومن أهم مصادر تمويل الصندوق الذي صدر نظام له هو النظام رقم (50) لسنة 2012، حصته مما يدفعه العمال الوافدون من رسوم تصاريح العمل، إذ يتلقى مبلغ (100) دينار اعتباراً من عام (2017) عن كل تصريح في معظم القطاعات، ويقل هذا المبلغ ليصبح 40 ديناراً لعمال القطاع الزراعي، ويزداد ليصبح 130 ديناراً في قطاعات تجارة الجملة والتجزئة وصيانة وإصلاح المركبات وقطاع الفنادق والمطاعم.

كما تساهم الحكومة في دعم الصندوق لتحقيق غايته.

- أوجه الإنفاق:

1. تمويل متطلبات التدريب اللازمة لمؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب.
2. تطوير البرامج التدريبية وإعادة التدريب لدى الشركات والمؤسسات.
3. تغطية رسوم المتدربين غير المقتدرين.
4. المساهمة في نفقات كلفة الدراسات الهادفة لتعزيز التدريب والتشغيل.
5. إجراء المسوحات المتعلقة بالاحتياجات التدريبية لسوق العمل.
6. المساهمة في رفع كفاءة وبناء قدرات موظفي وزارة العمل ومؤسسات القطاع.
7. أي نشاطات أخرى يوافق عليها مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

ولإيضاح حجم الإنفاق، فقد مَوَّل الصندوق 47 مشروعاً خلال عام 2013 بقيمة 23 مليون دينار، كما رصد 10 ملايين دينار في عام 2013 لتمويل مشاريع إستراتيجية التشغيل الوطنية للتدريب والتعليم المهني والتقني. وكان الصندوق قد أنفق خلال الفترة 2005-2010 مبلغ 94 مليون دينار، كانت حصة الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب منه 73 مليون دينار كونها كانت في مرحلة التأسيس وبسبب اعتمادها نموذج مالي مكلف.

- مشاريع التدريب والتشغيل التي مؤلها الصندوق:

1. مشاريع خاصة بوزارة العمل ومنها:

- أ. تدريب خريجي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وتشغيلهم.
- ب. تدريب المرضى الذكور (حديثي التخرج) وتشغيلهم.
- ت. الفروع الإنتاجية.
- ث. التدريب والتشغيل للعاملين في شركة للمنسوجات.
- ج. التدريب والتشغيل في قطاع المحروقات.
- ح. التدريب والتشغيل في قطاع المطاعم.
- خ. مشروع النهوض بالتفتيش.
- د. مشروع تشكيل فريق الخبراء الأردنيين.

2. مشاريع مؤسسة التدريب المهني:

- أ. نقل المتدربين.
- ب. تغطية رسوم المتدربين في المؤسسة.
- ت. تطوير أدوات التدريب وتحسين مخرجاته.
- ث. تدريب الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- ج. التدريب في القطاع السياحي.
- ح. تسويق خدمات المؤسسة والإعلام.
- خ. تأهيل مشرفي السلامة والصحة المهنية وتشغيلهم.
- د. توحيد الملابس للمتدربين.
- ذ. نظام مزاولة المهنة.
- ر. تجهيز فندق وصيانتته.
- ز. التوسع في أبنية المراكز وصيانتها وإدامتها.
- س. دعم الصناعات الدوائية.
- ش. التدريب والتشغيل في الصناعات الجلدية.
- ص. مشروع إعداد المعايير المهنية.

3. مشاريع الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب:

- أ. تدريب المدربين في أساليب التدريب.
- ب. تدريب المتدربين في مجال الإنشاءات.
- ت. تدريب المدربين في مجال المهارات الحياتية وريادة الأعمال.

4. مشاريع أخرى:

- أ. إنجاز نظام معلومات الموارد البشرية / المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية.
- ب. إنجاز نظام معلومات سوق العمل للقطاعات ذات الأولوية / المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية.
- ت. عقد دورة تدريبية (دبلوم) لفنيي السيارات الهجينة، الجامعة الأردنية.
- ث. تنفيذ مشروع الطالب المستقل في التعليم / الجامعة الأردنية.
- ج. دعم معهد فن الفسيفساء والترميم / وزارة السياحة.
- كما دعم الصندوق 18 مشروعاً للقطاع الخاص.

- أداء صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

يعمل الصندوق استناداً لنظامه الخاص وقانون مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وقد أسهم فعلاً في تمويل مشاريع متعددة للتدريب والتشغيل لبعض الوزارات والمؤسسات وشركات القطاع الخاص.

وبمراجعة أداء الصندوق وعمله، يمكن إيراد الملاحظات الآتية:

1. عدم استقلالية القرار: نظراً لمسؤولية الإشراف على الصندوق من مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وتمثيل العديد من مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب في عضوية المجلس، فقد استأثرت هذه المؤسسات بنصيب لا بأس به من إنفاق الصندوق، وأصبح الصندوق ممولاً للعديد من المشاريع التي لم تخصص لها موازنات.
2. لم يتمكن الصندوق من العمل بشكل إستراتيجي، إذ عادةً ما يتم إنشاء صناديق التدريب من أجل تأمين مصادر إضافية لتمويل الأنشطة، غير أن الصندوق لم يستطع تحقيق ذلك، وظلت مصادر تمويله تعتمد على تصاريح العمل للعمال الوافدين.
3. مشاريع التدريب والتشغيل التي مولها الصندوق لم تحقق خفضاً لنسبة البطالة في الأردن، فقد تزايدت هذه النسبة لتصبح 18.3% في عام 2017. ويعود هذا التزايد لأسباب متعددة تتعلق بالاستثمار والتشريعات وشروط العمل اللائق.
4. يسهم في تمويل الصندوق القطاع الخاص الذي يشغل العمالة الوافدة، بينما القطاع الخاص الذي يستخدم عمالة وطنية أنفقت الدولة على تدريبها فلا يسهم في تمويله.
5. حجم الإنفاق الأكبر للصندوق كان موجهاً للشركة الوطنية للتشغيل والتدريب، حيث بلغ هذا الإنفاق خلال الفترة 2005-2010 ما مجموعه 73 مليون دينار كونها في مرحلة

التأسيس. والمفارقة أن مخرجات الشركة ومساهماتها في الاقتصاد الوطني لا تعكس هذا الإنفاق في تلك الفترة. ويمكن القول إن ظروف تأسيس الشركة والنموذج المالي الذي اعتمدته عند الإنشاء كان وراء هذا الإنفاق الكبير، بالرغم من امتلاك الشركة أصولاً رأسمالية تعدّ جزءاً من الإنفاق المشار إليه.

6. قام الصندوق بمساعدة مؤسسات القطاع الخاص على تشغيل نسبة من العمالة الوطنية وفق شروط الاتفاقيات معها، لكن ذلك كان مدخلاً لتشغيل عمالة بتكاليف منخفضة نتيجة لإسهام الصندوق في دفع أجور العمال.

7. هناك بعض التباطؤ في الإنفاق، مما أدى إلى فوائض مالية سنوية زادت في قيمتها عما كان يُنفق فعلاً، وتم استردادها لصالح وزارة المالية، بينما المفترض إنفاقها لتطوير مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب. ويستدعي ذلك تعديل التشريعات بصورة تجعل إيرادات الصندوق موجهة للإنفاق على الأنشطة والخدمات التي يؤديها دون تدويرها لوزارة المالية.

ويحتاج تطوير عمل صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، إلى:

1. إعادة النظر في نظام الصندوق بما يحقق استقلالية عمله، وأن يكون قادراً على تمويل ودعم مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب، وأن يتم فصله عن مهمة «التشغيل»، لأن هناك صندوقاً للتنمية والتشغيل، أو أن يُدمج الصندوقان معاً ليشكلاً هيئة حكومية واحدة تقوم على التشغيل والتنمية.
2. إعادة العمل باقتطاع نسبة من الأرباح الصافية القابلة للتوزيع في الشركات لصالح صندوق، إضافة لما يتم تحصيله من تصاريح العمل. على أن تكون هذه النسبة أكبر من النسبة التي كانت تقتطع والبالغة 1%.
3. تجنب تضارب المصالح في إدارة الصندوق ولجانه، والحرص على أن يعمل بصورة أكثر استقلالية.

سابعاً: الإستراتيجيات الوطنية للتعليم/ وزارة التربية والتعليم (2003-2022)

وضعت وزارة التربية والتعليم ثلاث خطط إستراتيجية استندت إلى خطة التحول الاجتماعي والاقتصادي التي صاغتها وزارة التخطيط عام 2003 والتي عدتها خطة حاكمية لهذا التحول. الأولى إستراتيجية التعليم العام (2003-2008) التي تترجم كل بيانات الرؤية ووثائق التخطيط إلى خطة خمسية تشمل المؤسسة التربوية بعناصرها ومفرداتها. والثانية (2006-2016) يمثلها برنامج تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة (ERFKE) الذي نفذته الوزارة بدعم من البنك الدولي ومساندة جهات مانحة وممولة. أما الثالثة (2018-2022) فهي مبادرة التعليم الأردنية (Jordan Education Initiative) التي تهدف إلى بناء نموذج لتطوير التعليم الإلكتروني ونشر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تدعم التطوير التربوي من خلال إيجاد شراكة بين القطاعين العام والخاص وبدعم من المنتدى الاقتصادي العالمي.

تتسم مسودة الخطة الإستراتيجية لتطوير التعليم في الأردن (2018-2022)، بالمرونة. وتتضمن الخطة التي أطلقت في 13/3/2018 ستة محاور رئيسية، منها محور التعليم المهني الذي يستدعي تطويره وفقاً للمسودة:

- تطوير المناهج والبرامج.
- تدريب المعلمين.
- تحديث التجهيزات.
- صيانة الأبنية.
- الشراكة مع القطاع الخاص.
- التدريب في مواقع العمل.

ثامناً: إستراتيجية التعليم المهني الثانوي (المنبثقة عن خطة وزارة التربية والتعليم 2006-2016)

تضمنت هذه الإستراتيجية الأهداف الآتية :

1. تطوير البرامج والخطط المراعية للنوع الاجتماعي للاستجابة لمتطلبات سوق العمل والتغيرات التكنولوجية.
2. اعتماد روابط عملية بين الخطط الوطنية وخطط تطوير الموارد البشرية والتدريب.
3. تطوير كفاءات ومعارف المعلمين والطلبة في مجال السلامة المهنية.
4. نشر الوعي لدى الطلبة حول الفرص المهنية في مجموعة واسعة متنوعة من الحقول دون تقيّد بالصور النمطية للأعمال.
5. تمكين الطلبة من اختيار المسارات المهنية المناسبة لهم.
6. زيادة رغبة الطلبة في الالتحاق بالتعليم المهني.
7. إقامة شراكة فعالة بين المؤسسة التربوية وعالم الأعمال، لزيادة إسهام القطاع الخاص في التعليم والتدريب.
8. زيادة استخدام المرافق المهنية من جانب القطاع الخاص والمجتمعات المحلية.
9. تشجيع انخراط القطاعات الإنتاجية في سياسات التعليم المهني وبرامجه وخطط تدريب المعلمين، للارتقاء بالمعايير المهنية.
10. تطوير شراكات التدريب العملي وبرامج التوأمة مع القطاع الخاص.

- الإنجازات والتحديات :

شهد التعليم الثانوي المهني في وزارة التربية والتعليم تراجعاً كبيراً شمل معظم مكوناته، ومع أن خطته الدراسية ومناهجه ومواده التعليمية كانت متميزة، إلا أن حاكمية هذا التعليم والقرارات غير المستقرة للوزارة بشأنه كانت أحد أسباب تراجعه.

وبالنظر في إستراتيجية التعليم (2006-2016)، وبوجه خاص التعليم المهني، يمكن ملاحظة أن هناك جوانب مهمة كانت ستحدث تغييراً إيجابياً على هذا المسار من التعليم، لكن عدم تنفيذها أدى إلى تراجع بوتيرة مستمرة، فهناك نقص مزمن في الكوادر الفنية والإدارية المتخصصة بالتعليم المهني، في مديريات التربية والتعليم وفي المدارس المهنية الثانوية على حد سواء.

إن ما نسبته 70% من الإستراتيجية المذكورة في مجال التعليم المهني، لم يتم العمل عليه، لذلك يمكن الإشارة إلى الآتي:

1. ظلّ التعليم المهني خياراً أخيراً للطلبة الذين يفضلون التعليم الأكاديمي في الغالب.
 2. لم يحظَ التعليم المهني بخطط ناجحة للتوجيه والإرشاد المهني، ولم تنفذ حملات إعلامية توعوية بشأنه يشارك فيها أصحاب العمل.
 3. لا يشمل التعليم المهني في مضامين برامج، تدريباً عملياً في مواقع العمل.
 4. لم تُعقد شراكات مع المصانع والشركات لاستخدام مرافقها وتجهيزاتها، ولم تُبنَ نماذج للتوأمة.
 5. أصبح الالتحاق بالتعليم المهني هدفاً للوصول إلى الجامعات في ضوء تعليمات الوزارة التي تنص على فتح مسارين؛ أحدهما للجامعة، والآخر لسوق العمل.
 6. لا يحظى التدريب العملي بالاهتمام، كونه ليس مكوناً من مكونات علامات الطالب في الثانوية العامة.
 7. المخصصات المالية للتعليم المهني شحيحة، وبخاصة في مجال تحديث التجهيزات وبناء القدرات الفنية والإدارية لكوادره.
 8. تم تشتيت مواقع التعليم المهني، بحيث أصبحت ضمن أقسام صغيرة في مدارس أكاديمية شاملة ليس لإدارتها خبرة في التعليم المهني.
 9. ضعف البنى التحتية للتعليم المهني، وهذا يشمل المباني والمشاغل والأجنحة وتدريب المدربين وتطوير المناهج.
- ويمكن معالجة التعليم الثانوي المهني وتطويره بتنفيذ ما أوصت به الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، وذلك بأن تدير هذا التعليم وتشرف عليه المؤسسة المقترحة لبناء المهارات.

تاسعاً: إستراتيجية التشغيل الوطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني (2014 - 2020)

هناك افتراض بأن هذه الإستراتيجية هي لقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب بمؤسساته الممثلة في وزارة العمل، ووزارة التربية والتعليم، وجامعة البلقاء التطبيقية (كليات المجتمع)، ومؤسسة التدريب المهني، مع أن لكل من هذه المؤسسات إستراتيجيتها الخاصة، ومع أنها تتبع مجالس متعددة: مجلس التربية والتعليم، ومجلس التعليم العالي، ومجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

ولغايات هذه المراجعة، يمكن النظر لهذه الإستراتيجية على أنها موجهة لمؤسسات القطاع جميعاً، مع التنويه إلى أن الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) شملت قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، بمعنى أن هناك تقاطعات عديدة بين الإستراتيجيتين خلال الفترة (2016-2020).

وقد سبق إعداد إستراتيجية التشغيل الوطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني (2014-2020)، وضع إستراتيجية للأعوام (2008-2013) اشتملت على تسعة محاور وعلى النحو الآتي:

1. التشغيل.
 2. التخطيط للتشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.
 3. التمويل.
 4. نظم المعلومات.
 5. التصنيف والمعايير المهنية.
 6. وضع قطاع التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وحالته.
 7. التدريب والتعليم المهني والتقني غير النظامي.
 8. دور القطاع الخاص وغير الحكومي في التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.
 9. البعد الإقليمي الدولي.
- وقد انبثقت توجهات هذه الإستراتيجية (2008-2013) من الأجندة الوطنية التي اقترحت مجموعة من الآليات للتطوير هي:

1. إنشاء المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية.
2. إعادة هيكلة مجلس التعليم المهني والتقني.
3. إعادة هيكلة مؤسسة التدريب المهني.
4. إنشاء هيئة مستقلة لضبط الجودة.
5. إنشاء صندوق للتشغيل والتدريب.

- ما نُفذ من الإستراتيجية :

بالنظر إلى التوصيات المفصلة السابقة، يلاحظ الآتي :

1. لم يتم إنشاء المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية حتى عام 2018، وهناك مقترح قدّمته وزارة العمل لإنشاء مجلس أعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني، لكنه لم يتحقق بعد.
2. أعيدت هيكلة مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني، ليصبح «مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني» (قانون رقم 46 لسنة 2008)، أي تحققت التوصية بإضافة مهمة «التشغيل» للمجلس. ووفقاً لمشروع قانون المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني، سيتم فصل مهمة «التشغيل» عن عمل المجلس. أي أن إعادة الهيكلة لم تحقق أهدافها.
3. تم تقديم دراسة لإعادة هيكلة مؤسسة التدريب المهني من خلال تمويل قدّمه البنك الدولي، واستغرقت الدراسة عامين، وتم تقديم مقترحات وتوصيات ونماذج للعمل، منها نموذج الأعمال، ونموذج التدريب، والنموذج المالي. إلا أن إعادة الهيكلة لم تنفذ لأسباب تشريعية ومالية بالرغم من مرور سنوات على إعداد الدراسة.
4. تم تأسيس مركز الاعتماد وضبط الجودة، الذي أدخل إضافات نوعية على قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، لكن هذا المركز ليس مستقلاً، ويواجه صعوبات في تأمين الموارد البشرية والمخصصات المالية اللازمة.
5. تم إصدار نظام معدل لصندوق دعم التعليم والتدريب المهني والتقني أصبح فيه اسم الصندوق: «صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني». وحقق الصندوق إنجازات متعددة رغم التحديات التي واجهها. وتقوم وزارة العمل بالإجراءات اللازمة لإدماجه مع صندوق التنمية والتشغيل ليشكلاً معاً صندوقاً واحداً للتشغيل.

- محاور الإستراتيجية:

1. الحاكمية

افترضت الإستراتيجية أن مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني هو المظلة المرجعية للقطاع، ورأت أهمية إيجاد الإدارة والأدوات التي تدعم هذه الحاكمية، وبالرغم من وجود ممثلين لمزودي التدريب في المجلس، إلا أن الإستراتيجية في إدارتها وقراراتها تحتكم إلى مجالسها وقوانينها وأنظمتها المتعددة، وبالتالي فإن المجلس لم يشكل حاكمية تتمتع بالكفاءة والفعالية.

2. ارتباطية التعليم والتدريب بقابلية التشغيل

هناك محاولات جادة لتعميم وتنفيذ برامج تعتمد على الطلب وحاجات السوق، وبدأت تتأسس شراكات مع القطاع الخاص لإنجاز هذا الهدف، وقامت تجارب ناجحة في قطاعات الفنادق والانشاءات والأدوية وتصنيع الملابس وغيرها، إلا أن هناك نقصاً في الخريجين في بعض التخصصات من حيث الكم والنوع، كما ازدادت نسبة البطالة مما يشير إلى استئثار العمالة الوافدة بنسبة كبيرة من فرص العمل التي يتم استحداثها سنوياً.

3. زيادة شمولية منظومة التعليم والتدريب المهني والتقني

وفقاً لتقرير المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية (2013)، بلغت نسبة المشتغلين من السكان في سوق العمل 32.4% في العام نفسه. وفي ما يتعلق بالمشاركة الاقتصادية للمرأة فلم تتعد 14%، وهي من أدنى النسب في العالم، وقد يعود ذلك لأسباب منها: طول ساعات العمل، ونقص الحضانات ومراكز رعاية الطفولة المبكرة، وصعوبة المواصلات، وتدني الأجور. أما ذوو الاحتياجات الخاصة، فإن الاهتمام بإلحاقهم بالعمل ظل محدوداً. يضاف إلى ذلك أن معايير وشروط العمل في القطاع غير النظامي لم تتحسن.

4. تحسين أداء نظام التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

رغم أن المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية قام بإعداد المؤشرات الكمية والنوعية للتعليم المهني والتقني والتدريب في الأردن، لتكون أساساً لقياس أداء القطاع ومؤسساته، ورغم أن أمانة سر مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني تقوم بإعداد تقرير سنوي للمتابعة والتقييم للقطاع ومؤسساته، إلا أن ذلك كله لا يستفاد من مخرجاته بشكل

جيد، ولا تتم مساءلة المؤسسات حول تحقيق الأهداف والمؤشرات الخاصة بها. كما إن تمويل البرامج والمؤسسات لا يتم وفق معايير الأداء، ويظهر ذلك من حجم الموازنات التي تخصص سنوياً لمكونات القطاع.

إن إستراتيجية التشغيل الوطنية (2014-2020) لم تستطع إحكام عملية قياس أداء مؤسسات التعليم المهني والتقني.

في ضوء ما تقدم، هناك ضرورة لبناء نظام معلومات متكامل للقطاع بمدخلاته وعملياته ومخرجاته، والتشبيك مع دائرة الإحصاءات العامة لوضع برنامج خاص بذلك. كما يتطلب الأمر دعم أمانة سر مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، لإحداث تطوير معمق على تقارير المتابعة والتقييم التي يتم إعدادها سنوياً.

5. فاعلية التمويل واستدامته

يتم تمويل مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب من موازنة الدولة، ومن الدعم الذي تتلقاه من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومن المشاريع الدولية والوكالات المانحة.

وتشير البيانات إلى أن وزارة التربية والتعليم أنفقت على التعليم المهني في عام 2017 مبلغ 22 مليون دينار، استأثرت النفقات التشغيلية والأجور والرواتب بما نسبته 90% من هذا المبلغ. كما تشير البيانات إلى أن موازنة مؤسسة التدريب المهني بلغت 13.5 مليون دينار في العام نفسه، وأن 84% من هذه الموازنة خصصت للنفقات التشغيلية.

وقد أوضحت هذه المراجعة مهام صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، والمشاريع التي مولها، غير أن المشكلة تكمن في أن تمويل مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب لا يتم بناء على أداء تلك المؤسسات ومخرجاتها، الأمر الذي يتطلب إعداد معايير شفافة للإنفاق.

وقد اتجه صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني في السنوات الأخيرة، نحو إبرام اتفاقيات مع المستثمرين لإنشاء مصانع وفروع إنتاجية تقوم بتشغيل العمالة الوطنية، ووفرت هذه الاتفاقيات جزءاً من تكاليف الأبنية والنفقات الرأسمالية، وأسهمت في دفع جزء من أجور العاملين الذين تم تشغيلهم، مما شكل حافزاً للمستثمرين. وبدأت صيغة الدعم هذه بالتوسع، وهو ما يستدعي دراسة مدى انسجام الدعم المقدم مع أهداف الصندوق.

- تمويل المؤسسات الصغرى والميكروية

تشكل المؤسسات الصغرى والميكروية ما نسبته 98% من حجم المؤسسات الأردنية الإجمالية، وتقوم بتشغيل 37% من العاملين في القطاع الخاص.

ولا تتلقى هذه المؤسسات دعماً من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وليس لها تمثيل في مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، إضافة إلى أنها تواجه تحديات عديدة في مجال التمويل والإنتاج والاستيراد والتصدير والمستوى المهاري.

- تقييم إنجازات إستراتيجية التشغيل الوطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني (2014-2020)

حتى وقت إعداد هذه المراجعة، يكون قد انقضى حوالي ثلثي الفترة المحددة لتنفيذ الإستراتيجية، ما يعني إمكانية تحقيق إنجازات خلال الفترة المتبقية تضاف إلى ما تم تحقيقه.

ويمكن استقصاء الإنجازات تبعاً لمحاور الإستراتيجية وعلى النحو الآتي:

المحور الأول: الحاكمية

- لم تتوسع صلاحيات مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، لتشمل وتنسق جميع السياسات المتعلقة بالقطاع بما في ذلك المستوى التقني، فما زالت مؤسسات التعليم المهني والتقني تقوم بأعمالها وفق قوانينها وأنظمتها ومجالسها بشكل فردي.

- يشارك القطاع الخاص في أعمال مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، غير أن مشاركته على مستوى الأنشطة الأخرى ضعيفة.

- لم يتم إنشاء هيئة وطنية للتنسيق في قطاع الموارد البشرية.

- المسارات الأفقية والعمودية مفتوحة بين مستويات التعليم المهني والتقني والتدريب، قبل إعداد هذه الإستراتيجية.

- لم يتم تطوير واعتماد الأطر التشريعية لمؤسسات القطاع.

المحور الثاني: ارتباطية التعليم والتدريب بقابلية التشغيل

- ركزت بعض مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب على مهن جديدة في عدد من المجالات منها الطاقة المتجددة والمياه والإلكترونيات، غير أن وزارة التربية والتعليم قلّصت تخصصاتها للتعليم الثانوي المهني إلى 15 تخصصاً بدلاً من 25 تخصصاً، لأسباب تتعلق بكلف المناهج والكتب المدرسية والامتحانات وغيرها، وقد أصبح هذا التقليل مطلباً لسوق العمل لتزويد المتدربين بقاعدة عريضة من المهارات تمكنهم من إيجاد فرص عمل لهم بعد تخرجهم.
- استحدثت جامعة البلقاء التطبيقية برنامجاً للدبلوم الفني، كما أعادت هيكلة البرامج والتخصصات وتطوير المناهج.
- لا تقوم جميع المؤسسات بدراسات سنوية لمتابعة الخريجين.
- لا توجد لجان استشارية للتخصصات كما أُنصح من الاستراتيجية.
- تم إعداد معايير مهنية للعديد من المهن أنجزها مركز الاعتماد وضبط الجودة.
- لم يتم دعم المعهد الوطني لتدريب المدربين التابع لجامعة البلقاء التطبيقية، أو معاهد التدريب التابعة لمؤسسة التدريب المهني، غير أن هنالك تقارير تم إعدادها للتطوير المستقبلي من قبل اليونيسكو ومؤسسات فنية دولية أخرى.

المحور الثالث: زيادة شمولية منظومة التعليم والتدريب المهني والتقني

- تشكل الإناث ما نسبته 37% من مجموع الملحقين بالتعليم المهني والتقني، ويتركز حضورهن في مهن الاقتصاد المنزلي كالخياطة والتجميل، غير أنه لم يلاحظ أي انعكاس لذلك على معدل مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي، إذ لا تتعدى نسبة هذه المشاركة 14%، بحسب ما كشفه تقرير مؤشرات التنمية البشرية (المركز الوطني).
- كما لم تنجح الجهود في إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة، بل -على العكس- ارتفعت نسبة البطالة بين الأردنيين، بموازاة ارتفاع عدد العمال الوافدين الذين يعمل 60% منهم دون تصاريح من وزارة العمل.
- وقد أنجزت وزارة العمل نظام التشغيل الوطني الإلكتروني والدراسات الاستقصائية من حيث العرض والطلب، وقام المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية بإعداد دراسات مسحية بلغ عددها حتى وقت إعداد هذه المراجعة 12 دراسة، لتحديد الفجوة بين العرض والطلب، ووضع إستراتيجيات لقطاعات العمل المختلفة.

كما تم تحفيز مراكز التدريب في القطاع الخاص للحصول على تراخيص لممارسة العمل واعتماد برامجها التدريبية، وكانت تلك خطوة مهمة لتعزيز جودة التدريب المهني.

المحور الرابع: تحسين أداء نظام التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

لم يتم استكمال خطة للتنسيق وجمع البيانات وإدارتها لضمان توفير قاعدة بيانات مركزية واحدة لجميع معلومات القطاع، كما لم تُستكمل عملية إعداد مؤشرات محددة لتعزيز أداء كل من مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وأمانة سر المجلس، وصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومركز الاعتماد وضبط الجودة.

وهناك حاجة ملحة لبناء ودعم قدرات مزودي التدريب في المجالات الخاصة بإعداد المناهج والاختبارات وإعداد المواد التعليمية.

المحور الخامس: فاعلية التمويل واستدامته

ما تزال الموازنة هي مصدر تمويل مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب، كما إن صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني ينفق على المشاريع الخاصة بالتدريب والتشغيل، وحتى وقت إعداد هذه المراجعة لم يتم التوصل إلى تشريعات تسمح لمؤسسات التعليم والتدريب الاستفادة من أعمالها الإنتاجية والخدمية لتطوير تسهيلات ومشاغلها.

كما إن إنفاق القطاع الخاص على التدريب ما يزال متواضعاً ويعتمد على الدعم الذي يقدم من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني. وقد نجحت جامعة البلقاء التطبيقية في التواصل مع القطاع الخاص، حيث أمدها بالدعم المالي لتحديث مختبراتها وتجهيزاتها.

ويمكن تسجيل الملاحظات على الإستراتيجيات السابقة:

1. التداخل الزمني لفترات الإستراتيجيات، ومثال ذلك:

- الأجندة الوطنية (2006-2015).
 - الإستراتيجية الوطنية للتشغيل والتدريب والتعليم المهني (2008-2013).
 - الإستراتيجية الوطنية للتشغيل والتدريب (2014-2020).
 - الإستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020).
 - الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).
- ويصعب مع هذا التداخل الزمني، تتبع الأنشطة والنتائج والمؤشرات، وهذا يضع مسؤولية

- على الجهة المرجعية الحكومية التي تتابع إعداد هذه الإستراتيجيات وتنفيذها.
2. المساعدات الفنية والمنح والمشاريع الدولية، والتي تحاول دعم جهود الحكومة في تنفيذ الإستراتيجيات، لكن خلال ذلك يحدث نوع من التكرار والازدواجية للأنشطة دونما تنسيق كافٍ بين الجهات التنفيذية، فمثلاً في موضوع تدريب المدربين المهنيين يلاحظ أن هناك أكثر من جهة تقدم الدعم لهذا الملف.
3. إنشاء مراكز التميز، حيث لم تحدّد حتى الآن المعايير الفنية والإدارية التي يجب توفرها في مراكز التميز، ولا المواقع المقترحة لها ولا اختصاصاتها، الأمر الذي يجب تحديده من خلال الجهة الحكومية المختصة.

عاشرًا: الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)

درست اللجنة الوطنية لإستراتيجية تنمية الموارد البشرية التي شكّلها رئيس الوزراء استجابة للرسالة التي وجهها الملك عبد الله الثاني بتاريخ 2015/3/24، جميع الجوانب المتعلقة بتنمية الموارد البشرية، وأهمها نظام التعليم ابتداء من الطفولة المبكرة وانتهاء بالتعليم العالي، ومنها بطبيعة الحال قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب. كما استعانت بعدد كبير من الخبراء للعمل كمجموعات تركيز قدّمت مقترحاتها للجنة.

وفي ما يلي الأهداف الإستراتيجية التي وضعتها اللجنة :

1. تأسيس مساقات تعجّل من عملية التطوير واستثمارها من أجل الترويج لجميع أشكال التعليم المهني وتطوير المهارات، والاعتراف بها ضمن المنظومة التعليمية وسوق العمل، بالإضافة إلى توفير خيارات جديدة للتعليم والتدريب المهني والتقني ذات مستوى عالٍ.
2. تحسين جودة التعليم المهني والتقني والتدريب من خلال معايير ثابتة، لتعيين وتدريب المدربين في القطاع، ومواءمة المعايير، وضمان الجودة في أداء المؤسسات، ورفع مستوى التنسيق مع القطاع الخاص.
3. وضع هياكل تنظيمية واضحة لحاكمية القطاع، لضمان إجراء المساءلة وتطبيقها في جميع مكونات القطاع، من خلال تصميم وتأسيس هيئة جديدة مستقلة للتعليم المهني والتقني والتدريب يقودها القطاع الخاص.
4. تنويع طرق تمويل قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، بما في ذلك تشجيع الشراكات ما بين القطاعين العام والخاص، وضمان استخدام الأموال بطرق تشجّع على التغيير

الإيجابي في النظام.

5. الترويج للتعليم المهني والتقني والتدريب بوصفه «فرصة ذهبية» للتعلم منذ سن مبكرة، وعلى نحو يشمل النظام بأكمله.

وقد رأت اللجنة الوطنية منح الأولوية لقضايا رئيسة من شأنها تطوير قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، وهي:

1. إنشاء هيئة مستقلة لإدارة وتخطيط وتنفيذ ومراقبة وتقييم القطاع اقترح تسميتها «مؤسسة بناء المهارات» تكون مظلة حاکمة لهذا القطاع.

2. بناء ودعم الشراكة المؤسسية بين مؤسسات القطاع الحكومية والقطاع الخاص.

3. تطوير البنى التحتية للقطاع، والتأسيس لنهج مستدام لتمويل متطلباته.

ولاحظت اللجنة تدني المخصصات للقطاع من الموازنة العامة، والتي بلغت 63 مليون دينار لعام 2016، أي ما يعادل 0.3% من الناتج المحلي الإجمالي، أو 20% مما يتم إنفاقه في الدول المتقدمة، حيث تبلغ النسبة في تلك الدول 1.5-2% من الناتج المحلي الإجمالي.

- المقترحات التي قدمتها اللجنة الوطنية لإعداد الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية والتي تشكل خطة عمل لإصلاح القطاع:

1. اعتماد إطار للمؤهلات.

2. وضع برامج للتعليم المهني والتقني والتدريب تُمنح بدرجة أكاديمية.

3. تحقيق المساواة في رواتب خريجي القطاع مع مراعاة المستويات المهنية.

4. إصدار رخص مزاولة المهنة للحرفيين والتقنيين.

5. وضع معايير ومتطلبات تدريب المدربين / المدرسين في القطاع.

6. وضع آليات خاصة باعتماد المدربين وتقييمهم.

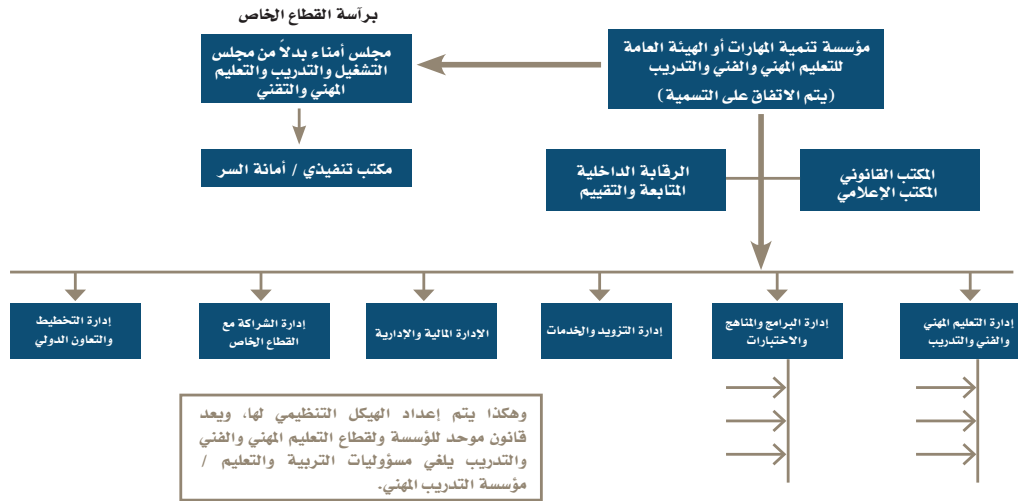
7. تأسيس مؤسسة بناء المهارات.

8. نقل مركز الاعتماد وضبط الجودة إلى مؤسسة بناء المهارات.

9. تطوير التعليم المهني والتقني والتدريب بما يتماشى مع أهداف إستراتيجية التشغيل الوطنية (2014-2020)، و«رؤية الأردن 2025». الالتزام بالاعتماد على بيانات موثقة عند وضع السياسات واتخاذ القرارات.

10. تأسيس صندوق لتطوير المهارات برعاية القطاع الخاص.
 11. إنشاء شراكات جديدة بين القطاعين العام والخاص تتماشى مع الأولويات المحددة في «رؤية الأردن 2025».
 12. التوسع في برامج التلمذة المهنية.
 13. إصدار دليل للمهن على مستوى المدارس، وتوجيه الطلبة للتعرف على التصميم والتكنولوجيا الحديثة.
 14. مشاركة الطلبة في مسابقة المهارات العالمية.
 15. إجراء إصلاحات على مسار التعليم المهني في وزارة التربية والتعليم، وعدم ربطه بالتحصيل الدراسي منخفض الأداء.
- وحددت اللجنة لتلك المشاريع خمسة أهداف إستراتيجية هي:
1. إتاحة الفرص.
 2. الجودة.
 3. المساواة.
 4. الابتكار.
 5. أنماط التفكير.
- ويمكن إظهار دور الحاكمية كأداة توحيد للقطاع من خلال التوصية التي اقترحت إنشاء «مؤسسة بناء المهارات». ويعدّ نموذج هذه المؤسسة مناسباً لوضع إستراتيجيات التطوير والتحسين، والتغلب على ازدواجية المجالس وتعدد المرجعيات، واعتماد معايير للتمويل، وضمان الجودة، والتواصل مع القطاع الخاص والمؤسسات الدولية.
- المرجعيات، واعتماد معايير للتمويل، وضمان الجودة، والتواصل مع القطاع الخاص والمؤسسات الدولية.
- إن التفكير في إنشاء مجلس أعلى للتدريب والتعليم المهني والتقني كنهجٍ للحاكمية، لن يحقق التغيير المنشود، ذلك أن النماذج المختلفة للمجلس منذ عام 2001 لم تكن فاعلة ومؤثرة، وظلت المؤسسات في القطاع تعمل بفرדانية وفق مرجعياتها ومجالسها، مع قدر محدود من التنسيق ومن الارتباط باحتياجات التشغيل الوطنية.

نموذج أولي لمؤسسة تنمية المهارات / أو الهيئة العامة للتعليم المهني والتقني والتدريب
بدلاً من التعليم الثانوي المهني في وزارة التربية والتعليم ومؤسسة التدريب المهني والتعليم الفني
والتدريب في كليات المجتمع



حادي عشر: خطة إصلاح قطاع التدريب والتعليم المهني والتقني كما أعدتها وزارة العمل (2017) في ضوء الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية

شملت الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية التي أطلقها الملك عبدالله الثاني يوم 2016/9/5 واعتمدها مجلس الوزراء يوم 2016/9/6، محاور عدة هي: الطفولة المبكرة، والتعليم العام، والتعليم المهني والتقني والتدريب، والتعليم العالي.

وأوصت الإستراتيجية باعتماد 16 مشروعاً لإصلاح قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، متضمنةً اسم كل مشروع، وأهدافه، والأنشطة والإجراءات والوسائل الخاصة به، والمسؤولية، والإطار الزمني، ومؤشرات الأداء.

كما أوصت بإنشاء «مؤسسة بناء المهارات» لتكون المظلة التشريعية والتنفيذية لدمج مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب القائمة، ضمن هيكلها، وبالتالي فإن المشاريع سابقة الذكر تشكل خطة تنفيذية لإصلاح القطاع وتطويره دونما حاجة لإعداد خطط أخرى.

ورغم أن هذه المشاريع اقترحتها اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية بمساعدة أكثر من 50 خبيراً ومختصاً، إلا أن وزارة العمل عادت وشكلت عدداً من اللجان لإعداد خطة أخرى لإصلاح قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، تتبعها مجموعة من الآليات والأدوات

القائمة حالياً، حيث تم رفع مشروع القانون الخاص بالمجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني إلى مجلس الوزراء وإلى ديوان التشريع لمراجعته وتدقيقه. وبالنتيجة، مرّ عام ونصف العام على اعتماد الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، ولم تظهر بعد مخرجات حقيقية لها.

- خطة إصلاح القطاع المعتمدة لدى وزارة العمل

بعد أن اعتمد مجلس الوزراء الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية يوم 2016/9/6، تم تكليف الوزارات والمؤسسات المعنية بإعداد خطط تنفيذية للإستراتيجية، فتولّت وزارة العمل قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، وشكّلت لجاناً فنية لإعداد خطط تنفيذية في هذا المضمار، ومنها خطة إصلاح للقطاع.

وحددت الخطة مرحلتين لتنفيذها: الأولى قصيرة المدى (2017/2018)؛ والثانية متوسطة المدى (الوضع النهائي) للأعوام (2018-2020)

ورأت الخطة أن هناك أربعة عناصر ضرورية لنجاح برامج التعليم المهني والتقني والتدريب: الطلبة (المتدربون)، المدربون، القطاع الخاص، المناهج والمشاغل. مع أن هناك عناصر أخرى ضرورية لم يتم ذكرها.

وتتمثل النتائج المتوقعة للمرحلة الأولى (2017/2018) بـ:

1. إعادة إحياء فكرة تشكيل المجالس القطاعية، علماً أنها كانت مشكّلة قبل نحو 5 سنوات، ثم تدنّت مشاركة هذه المجالس خلال تلك الفترة لأسباب عديدة، من أبرزها ضعف الدعم المقدم لها.

2. إعداد مسودات الاتفاقيات مع القطاع الخاص.

3. تشكيل المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني.

4. إجراء مسح للإمكانيات والأصول الفنية والبنى التحتية للمؤسسات العاملة في القطاع.

5. تعديل نظام مركز الاعتماد وضبط الجودة.

أما النتائج المتوقعة للمرحلة الثانية (2018-2020) فهي:

1. تعديل التشريعات لإيجاد مظلة واحدة للقطاع.

2. رصد المخصصات المالية السنوية اللازمة لتنفيذ الخطة.

3. تنفيذ مشاريع وبرامج العمل الواردة في الخطة التنفيذية، حيث أن التدريب والتعليم المهني والتقني هو أحد محاور إستراتيجية تطوير وتنمية الموارد البشرية (2016-2025).

ومع أن الإطار الزمني لتنفيذ المرحلة الأولى انتهى في 30/11/2017، إلا أن أياً من النتائج لم يتم إنجازه باستثناء مسودة مشروع قانون المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني والتي تخضع للتدقيق والمراجعة في ديوان التشريع ووزارة العمل التي تقوم بمتابعتها، غير أن وزارة العمل قامت مؤخراً بسحب مشروع القانون وأعدت مشروعاً آخر لإنشاء مؤسسة تنمية وتطوير المهارات المهنية حيث تم رفعه للسير بالإجراءات الدستورية لإقراره.

وهناك صعوبات متعددة تواجه تنفيذ خطة الإصلاح المشار إليها ومنها :

1. التوافق على المظلة المرجعية كحكاكية للقطاع ومهامها، يشوبه الغموض، وما يصاحب ذلك من وجهات نظر خاصة تعزز تشتت القطاع.

2. صعوبات إدارية وفنية حول تشكيل المجالس القطاعية والإطار القانوني الذي يحكمها وتمثيل هذه المجالس.

3. المخصصات المالية اللازمة للتنفيذ لم يتم تخصيصها بعد.

4. غياب إطار المتابعة للتنفيذ.

5. القناعة بأن المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني بالصيغة المقترحة لمهامه، لن يحقق الأهداف، كما لن يكون مختلفاً عن المجلسين السابقين اللذين أنشأ لتنظيم القطاع. حيث شهد عام 2001 تشكيل مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني، والذي أعيد تشكيله في عام 2008 ليصبح مجلساً للتشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

ومن الواضح أن كلاً من مؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب ستظل تعمل منفردة، وفق قوانينها وأنظمتها ومجالسها، إلا إذا تشكلت مظلة واضحة المهام تضع كل هذه المؤسسات تحت إدارة وإشراف جهة واحدة.

ثاني عشر: المؤشرات النوعية والكمية المأمولة لقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب

سعت جميع الإستراتيجيات وخطط التطوير لهذا القطاع، إلى تحقيق مؤشرات نوعية وكمية يكون تأثيرها على سوق العمل والاقتصاد إيجابياً ومؤثراً.

وقد نجحت الإستراتيجيات في تحقيق بعض الإنجازات، غير أن الفجوة بين مستوى المخرجات ومتطلبات السوق في اتساع، الأمر الذي تبدو معه المؤشرات أهدافاً يُسعى لتحقيقها. والمأمول أن يحقق القطاع المؤشرات الآتية:

1. زيادة نسبة الملتحقين في التعليم المهني الثانوي بوزارة التربية والتعليم لتصل في عام 2025 إلى 35% من مجموع طلبة المرحلة الثانوية.
2. زيادة الطاقة الاستيعابية في معاهد مؤسسة التدريب المهني بمعدل 5% سنوياً.
3. زيادة نسبة الملتحقين بالتعليم التقني والكليات التقنية لتصل إلى 35% من الناجحين في الثانوية العامة.
4. تأسيس مؤسسة تنمية المهارات وأن تصبح في وضع التشغيل عام 2018.
5. إعداد المعهد الوطني لتدريب المدربين ليكون قادراً على تدريب 1000 مدرب سنوياً.
6. تحديث التشريعات المتعلقة بمركز الاعتماد وضبط الجودة، بما يمنحه الاستقلالية في إعداد المعايير المهنية، وترخيص مراكز التدريب للقطاع الخاص واعتمادها، وإصدار شهادات ممارسة المهنة.
7. تطبيق الإطار الوطني للمؤهلات وفق تشريعات فاعلة.
8. إنشاء صندوق لتنمية المهارات عام 2018.
9. بناء علاقات مؤسسية مع القطاع الخاص، ومنح هذا القطاع دوراً قيادياً.
10. إعداد التجهيزات والخطط الدراسية والمناهج اللازمة، ووضع اختبارات معتمدة.
11. إنشاء قاعدة بيانات خاصة بالعرض والطلب، يسهل الوصول إليها ويتم تحديثها باستمرار.
12. وضع نظام للمتابعة والتقييم والمساءلة يعمل وفق معايير واقعية.
13. تصميم برامج نوعية للكليات الجامعية التقنية لاستقطاب نوعية ممتازة من الطلبة.
14. وضع سياسات للتوجيه المهني والإرشاد ومتابعة الخريجين.

15. فتح القنوات أفقياً وعمودياً بين مسارات التدريب والتعليم المهني والتقني.
16. التوجه نحو التدريب والتعليم المهني والتقني الإلكتروني.
17. توفير التدريب والتعليم المهني والتقني للجميع ومدى الحياة.
18. تنسيق المساعدات والمشاريع الدولية الموجهة للقطاع.
19. تهيئة المجمعات الصناعية التابعة للقطاع الخاص لتعمل كمعاهد للتدريب.

ثالث عشر: مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

ظلت فكرة إنشاء مجلس يشرف على التعليم المهني والتقني والتدريب حلماً يراود العاملين في هذا القطاع، وذلك لدعم برامج القطاع وأنشطته، ووضعه في الموقع المناسب، وكذلك لتنمية الموارد البشرية، والتخلص من سلبيات تشتت إدارة القطاع والنظرة المجتمعية الدونية لمؤسساته وبرامجه.

وبناء عليه تم إنشاء مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني عام 2001، وتلقى المجلس دعماً مناسباً من المؤسسات الدولية لتعزيز قدراته الإدارية والفنية وتقوية أمانة سر المجلس.

وتزامن ذلك مع تطورات متعددة في سوق العمل، نتج عنها ارتفاع نسبة البطالة، وزيادة العمالة الوافدة، فبرزت حاجة ملحة لتحسين أداء القطاع بحيث يشمل تشغيل الخريجين، وإحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة، وهو ما دعا إلى تأسيس مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني بموجب القانون رقم (46) لسنة 2008 برئاسة وزير العمل.

ويؤدي المجلس مهام عدة لخدمة القطاع، إلا أن ما تحقق لم يكن كافياً لمعالجة سلبيات القطاع، وهو ما دفع الحكومة للتفكير بتغيير المجلس ليصبح مجلساً أعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني، أو إنشاء مؤسسة تنمية المهارات وفقاً لما أوصت به الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).

إن محاولات دعم مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني من خلال العديد من المشاريع الدولية لتطوير القطاع، لم تنجح في جعل هذا المجلس مظلة مرجعية بحيث تتوحد وتتكامل معه جهود المؤسسات العاملة في القطاع وبما يحدث التحسين المأمول على مخرجاته كمياً ونوعياً.

- من نقاط القوة للمجلس:

1. أنه يستند إلى تشريع قانوني.
2. يرأس مجلس إدارته وزير العمل، باعتبار وزارة العمل تعنى بالقضايا العمالية وتشغل العمالة الوطنية وتنظم أمور العمالة الوافدة.
3. تتمثل في مجلس إدارته العديد من المؤسسات التي تعنى بقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، إلى جانب الشركاء الاجتماعيين كغرف الصناعة والتجارة واتحاد نقابات العمال، إضافة لجهات أخرى ذات علاقة كنقابة المهندسين.
4. وجود أمانة سر للمجلس تعمل على تنظيم الاجتماعات ومحاضرها ومتابعة تنفيذ القرارات.
5. ينبثق عن المجلس مركز الاعتماد وضبط الجودة، وصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

- من المخاطر والتحديات التي تواجه عمل المجلس:

1. تعدد المرجعيات والقوانين والمجالس لمؤسسات التعليم المهني والتقني والتدريب، والتي بموجبها تؤدي هذه المؤسسات مهامها، مثل: مجلس التربية والتعليم، ومجلس التعليم العالي، وجامعة البلقاء التطبيقية.
2. تمثيل المؤسسات والمجالس التي تعنى بالتعليم المهني والتقني والتدريب، في عضوية مجلس إدارة هذا المجلس، جاء دون مراعاة خبرات الأعضاء المختارين في قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب والتشغيل.
3. عدم استقلالية بعض الإدارات التابعة للمجلس، مثل صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومركز الاعتماد وضبط الجودة.
4. وجود «تضارب مصالح»، من خلال ما تمارسه المؤسسات الممثلة في الصندوق، من تأثير للحصول على دعمه لمشاريعها. وهو ما ينطبق أيضاً على القطاع الخاص.
5. تركّز أنشطة الصندوق والمجلس على القضايا المرتبطة بالتشغيل على حساب تطوير التدريب والتعليم المهني والتقني.
6. إستراتيجيتا القطاع (2008-2013) و(2014-2020) لم تحققا أهدافهما كاملة، ولم تتبنياً مشاريع لتنفيذها، واقتصرتا على أهداف عريضة لم تلتزم بها مؤسسات القطاع بصورة كاملة.

ويمكن القول إنّ واقع قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب يعكس ضعف أداء مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

رابع عشر عشر: نقاط القوة لقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب

حقّق هذا القطاع العديد من نقاط القوة التي جعلته المصدر الرئيس لإعداد القوى العاملة المدربة، ورغم أنه يواجه الكثير من المعوقات والتحديات، إلا أنه استطاع تطوير برامجهِ وتسهيلاتهِ التدريبية لتواكب الاحتياجات المتغيرة لسوق العمل وتكنولوجيا التصنيع والإنتاج.

فهذا القطاع:

1. توسّع في إنشاء المراكز والمعاهد والكلّيات والتي انتشرت في المحافظات كافة.
2. توسّع في استحداث التخصصات والبرامج لتأهيل مستويات مهنية متعددة يطلبها سوق العمل.
3. تعمل مؤسساته وفق تشريعات وقوانين وأنظمة وتعليمات.
4. يحظى بالعناية والاهتمام على المستويات المتعددة في الدولة.
5. يتلقى دعم المؤسسات الدولية والمانحة، وبخاصة في مجال توفير الخبراء والتمويل والمساعدات الفنية.
6. تدعمه موازنة الدولة، وتشارك في تطويره مؤسسات القطاع الخاص.
7. يُدار وفق النهج النظامي للتعليم المهني والتقني والتدريب بمدخلاته وعملياته ومخرجاته.
8. يتمتع ببنية تحتية قابلة للتطوير والتحسين.
9. يعتمد على دعم تقدّمه العديد من المراكز والأدوار والآليات لتساعده على النمو والتطوير، ومنها:
 - أ. مركز الاعتماد وضبط الجودة.
 - ب. صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.
 - ت. معاهد تدريب المدربين.
 - ث. تعاون الشركاء الاجتماعيين ودعمهم.

التوصيات

تالياً مجموعة من التوصيات التي يؤمل دراستها من صانعي القرار، والأخذ بها في السياسات والتشريعات لإحداث تحسين كمي ونوعي على أنشطة المؤسسات العاملة في قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب.

ويمكن تقسيم التوصيات إلى مستويات عدة:

- على مستوى السياسات والتشريعات:

1. تحديد أهداف القطاع على المستوى الوطني بما يخدم القطاعات الإنتاجية والخدمية وإحداث تأثير واضح على هيكل العمالة والاقتصاد الوطني.
2. تسريع إنشاء مؤسسة بناء المهارات أو ما يشابهها، لتكون المظلة العامة لقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، على أن يحدد مهامها وأنشطتها قانوناً موحد لهذا القطاع يلغي التشتت وتعدد المرجعيات فيه، وبحيث تكون هذه المؤسسة مسؤولة عن أداء التعليم الثانوي المهني، والتدريب المهني، والتعليم الفني والتدريب في كليات المجتمع، والشركة الوطنية للتشغيل والتدريب، في ظل تعاون وثيق مع القطاع الخاص.
3. تشكيل مجلس أمناء لهذه المؤسسة برئاسة القطاع الخاص أو مؤسسة ولي العهد بذراعتها / جامعة الحسين التقنية.
4. إعادة النظر في تمويل القطاع بحيث تكون مصادره الرئيسية: صندوق تنمية المهارات، والموازنة العامة، والأعمال الإنتاجية والخدمية، والخدمات التدريبية للقطاع، والقطاع الخاص، والمنح والمساعدات الدولية. وأن يتم فصل مهمة «التشغيل» عنه وإحاقها بصندوق التنمية والتشغيل.
5. تشكيل المجالس القطاعية والتي يعنى كل منها بتطوير قطاع معين كما هي القطاعات في غرف الصناعة والتجارة.
6. إجراء تعديلات على قانون تنظيم العمل المهني رقم (27) لسنة 1999، بما يتناسب مع التطورات في سوق العمل والتغيرات التكنولوجية المتسارعة وبما يلزم كل من يمارس عملاً مهنيًا أن يحمل إجازة ممارستها.
7. العمل على مأسسة الشراكة بين مؤسسات التدريب الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص، بما يضمن الوصول إلى برامج تدريبية تعتمد على الطلب وليس العرض، وأن يتم التوسع

بشقيّه الكمّي والنوعي، في برامج التعليم المهني والتقني والتدريب بما يحفز الشباب على الالتحاق ببرامج القطاع.

- على المستوى الفني؛

1. تحديث الخطط الدراسية والتدريبية والمناهج والمواد التعليمية بما يعزز التدريب العملي في المشاغل والمعاهد والمدارس والكليات وفي مواقع العمل، وأن تصمّم في ضوء تحليلات دقيقة لاحتياجات سوق العمل، وأن يتم اعتماد أحادية المنهاج وتعددية المواد التعليمية.
2. دعم خطط تطوير المعهد الوطني لتدريب المدربين لعقد دورات قصيرة في أساليب وطرق التدريب، والاحتياجات الفنية والمسلكية للمدربين وإدارات معاهد التدريب ومراكزه.
3. استحداث برنامج جامعي لإعداد المدرّسين والمدربين المهنيين قبل الخدمة.
4. تطوير البنى التحتية والصيانة الشاملة للأبنية والتجهيزات، وتحديث المختبرات، والإدارة المثلى لمؤسسات التدريب والتعليم المهني والتقني.
5. تطوير نظام المتابعة والتقييم بمفهومه الشمولي بما يتناسب مع طبيعة القطاع وبمشاركة القطاع الخاص، وبشكل خاص أداء المتدربين، وتعزيز نظم الإشراف والإدارة والمساءلة والمراقبة والتقييم لأداء المؤسسات، واعتماد نظام مؤسسي لضبط وضمان الجودة.
6. اعتماد نظام التدريب والتطوير المهني المستمر مدى الحياة، والتنمية المستدامة والاعتراف بالخبرة السابقة، وتنفيذ اختبارات للراغبين بالانتقال من مستوى مهني إلى مستوى أعلى.
7. دعم مهام مركز الاعتماد وضبط الجودة، للحدّ من ممارسة العمل المهني من قبل غير المرخص لهم، ومنع قيام من لم تُعتمد برامجه بأنشطة التدريب.
8. تأسيس لجنة استشارية من المجتمع المحلي والفعاليات الاقتصادية في كل معهد تدريبي أو مدرسة مهنية أو كلية، لإثراء برامج التدريب.
9. مراجعة نظم الاختبارات للمهارات العملية، بحيث لا تقتصر على مواقع التدريب والمدربين العاديين، وإنما تتم أيضاً بمشاركة فنيين من القطاع الخاص.
10. الاعتماد على دراسات مسحية لجانب العرض والطلب في استحداث البرامج وتطوير المناهج، مع بناء قاعدة للبيانات والمعلومات في هذا السياق.

- على مستوى التعاون الدولي والإقليمي:

1. الاطلاع على أفضل الممارسات والخبرات الدولية في مكونات القطاع كافة، وتبادل المناهج والمواد التعليمية والخبرات الإدارية.
2. التشبيك مع المؤسسات الدولية والفضية المعنية بالتعليم المهني والتقني والتدريب، على غرار منظمة العمل الدولية، وهيئة التدريب الأوروبية، والمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي، والوكالة الأميركية للتعاون، والمنظمة الدولية للتربية والعلوم والثقافة.
3. المشاركة في برامج المسابقات الدولية والإقليمية والوطنية للمهارات، بما يخدم تطوير البرامج والمناهج التدريبية، وبما يكفل مواكبة التطورات العالمية في هذا المضمار.
4. أن تتولى وزارة التخطيط والتعاون الدولي مهمة الإعداد لمشاريع التطوير الدولية لدعم القطاع، بالتنسيق مع المؤسسات الوطنية، لضمان عدم تكرار المشاريع وتجنب ازدواجية الأنشطة.
5. السعي للاعتراف الدولي بمستويات التعليم المهني والتقني والتدريب في الأردن، بما يسهم في تعزيز تنافسية خريجي القطاع في سوق العمل المحلي وسوق العمل الإقليمي.

- على المستوى الإداري والتنظيمي:

1. اعتماد نظام للأجور والرواتب للعاملين في قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، بما يضمن منح حوافز كافية للمدربين والعاملين لتطوير كفاياتهم، ويسهل من عملية استقطاب المؤهلين فنياً في القطاع الخاص للدخول إلى مهنة التدريب في المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص.
 2. تأسيس إدارات لامركزية لشؤون القطاع تسمح بتحديد الاحتياجات على مستوى المحافظات وتعزيز عمليات تنفيذ القرارات والسياسات المتصلة بعمل القطاع.
 3. اعتماد نظام للتوجيه والإرشاد المهني واستراتيجية واضحة للتعاون مع أصحاب العمل ومؤسسات الإعلام، للتوعية بحقائق القطاع ومخرجاته وفرص العمل المتوفرة. وإصدار مطبوعات توجيهية إرشادية تعرف بالمهن ومتطلباتها وفرص التشغيل فيها.
- وقد تم إعداد إستراتيجية وطنية للتوجيه والإرشاد المهني عام 2014، وتجري الآن عملية مراجعتها وتحديثها في ضوء المستجدات.

4. فتح القنوات الأفقية والعمودية بين مسارات وبرامج التعليم المهني والتقني وبصورة تسمح بالانتقال من مسار إلى آخر وإعطاء خريجي القطاع فرصة للتعليم العالي وفق معايير محددة.
5. توحيد الحوافز المالية التي تسهم في زيادة نسبة المتحقيين ببعض برامج قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، مع مراعاة عوامل الرغبة والاستعداد والقدرات لدى كل من يرغب في الالتحاق بهذه المسارات التعليمية.
6. تعزيز مهمة التدريب وتنمية الموارد البشرية في القطاع الخاص، بحيث يمكنهم ذلك من المبادرة والقيادة لأنشطة التعليم المهني والتقني.
7. العمل على إنجاز مشروع الجمعيات التدريبية الإنتاجية، لاستخدام ذلك كتدريب في مواقع العمل وتحقيق عوائد مالية تسهم في تطوير أنشطة القطاع.



سوق العمل





تقديم.....	818
أولاً: مفارقة سوق العمل الأردنية: النمو الاقتصادي ومعدل البطالة.....	821
ثانياً: إستراتيجيات سوق العمل والموارد البشرية.....	826
أ- الإستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020.....	826
ب. الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025.....	834
ثالثاً: الطلب على العمالة وتحفيز نمو الوظائف ذات الأجر المرتفع.....	842
أ- الاستثمارات والأعمال الجديدة كأداة لاستحداث فرص العمل.....	842
ب- تنويع الصادرات لتوليد وظائف مرتفعة الأجور.....	843
ت- إزالة التشوهات لتحفيز خلق فرص العمل.....	845
رابعاً: العرض من العمالة؛ الاستثمار	
في قابلية التوظيف وإعادة توجيه التوقعات.....	846
أ- الاستثمار في قابلية التوظيف.....	847
ب- إعادة توجيه التوقعات.....	849
الاستنتاجات، خيارات السياسة، والتوصيات.....	852

تقديم

في ظل ندرة الموارد الطبيعية ومصادر الطاقة، تمثل الموارد البشرية المورد الاقتصادي الرديف الذي يمكن البناء عليه والاستثمار فيه لمواجهة ندرة نظيرتها الطبيعية، حيث استطاعت الكثير من الدول تحقيق معدلات نمو اقتصادي ومعدلات دخل مرتفعة، أدت إلى الوصول إلى تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة، وذلك من خلال الاستثمار في رأس المال البشري ممثلاً بتطوير قطاعات التعليم على اختلاف مستوياتها ودعم سياسات التدريب والتأهيل بهدف رفع كفاءة وسوية الأيدي العاملة للوصول إلى خلق الوظائف بشكل عام، والوظائف ذات الأجر المرتفع، بشكل خاص.

وعلى الرغم من أن الأردن يعد واحداً من أفقر البلدان في مجال الموارد الطبيعية، وتحديدًا في مجال مصادر الطاقة والمصادر المائية، إلا أنه استطاع أن يحقق في السنوات الماضية تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة مقارنة بالعديد من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، من خلال الاهتمام بالعنصر البشري كركيزة أساسية في مفهوم التنمية الشاملة والمستدامة، ومع ذلك، فإنه ما زالت هنالك مساحة كبيرة للبناء على ما تم إنجازه، واستثمار الهبة الديمغرافية، التي يمكن أن تنقل الأردن إلى النماذج الرائدة في الاستثمار الأمثل للموارد البشرية مثل دول جنوب شرق آسيا واليابان وكوريا الجنوبية، حيث أنه لا بديل عن تنفيذ الخطط والبرامج الهادفة إلى إعداد قدرات بشرية تتسم بالإنتاجية والكفاءة في مستويات العملية التعليمية كافة.

ويتصف المجتمع الأردني بأنه مجتمع شاب، حيث تشكل الشريحة العمرية 15-24 سنة نحو ربع مجموع السكان. وتشير الدراسات إلى استمرار ارتفاع نسبة الشريحة المشار إليها من إجمالي السكان في العقدين القادمين، الأمر الذي قد يشكل عبئاً إضافياً على المجتمع في غياب التخطيط السليم لاستثمار هذه الطاقات وتوجيهها، في الوقت الذي يشهد فيه مفهوم سوق العمل تحولات عميقة وكبيرة أفرزتها جملة من عوامل التطور والابتكار التكنولوجي. فقد أدت العولمة إلى تغيرات في أساليب الإنتاج ونطاقاته الجغرافية والمهارات المطلوبة

لتحقيقه، حيث يؤكد هذا التحول في مفهوم سوق العمل وطبيعته إلى الحاجة الماسة لانفتاح الأنظمة التعليمية على المعايير الدولية ومتطلبات سوق العمل خارج الإطار المحلي.

وتتصف سوق العمل الأردنية بانخفاض معدلات النشاط الاقتصادي للأردنيين، وخاصة بين الإناث، ويعود ذلك شكل أساسي إلى سلسلة من العوامل الاجتماعية-الاقتصادية الهيكلية، منها:

- التركيبة العمرية لسكان الأردن التي تميل نحو الفئات العمرية الفتية بشكل كبير، ما أدى إلى ظهور أعداد كبيرة نسبياً من طلبة المدارس الثانوية وطلبة الجامعات غير الناشطين اقتصادياً. وتشير البيانات إلى أنه ما بين عامي 1979 و2014، ارتفعت نسبة الطلبة الأردنيين الذين تقدموا لامتحانات الثانوية العامة (التوجيهي) من 14.7% إلى 38%. كما تضاغت نسبة حاملي شهادة البكالوريوس بما يزيد على ثلاث مرات خلال الفترة الزمنية نفسها.

- يُشكّل الطلبة على مقاعد الدراسة، سواء في المدارس الثانوية أو الجامعات وكليات المجتمع، عدداً لا يستهان به، وتقع هذه الفئة ضمن فئة الناشطين اقتصادياً بحسب التصنيفات العالمية للمشاركة الاقتصادية، حيث تشير البيانات إلى أن الطلبة يشكلون ما يزيد على ثلث الأردنيين غير الناشطين اقتصادياً، الأمر الذي يفسر، بشكل جزئي، العزوف عن المشاركة الاقتصادية في سوق العمل.

- النسبة المرتفعة من الأردنيين الذين يتمتعون بوجود مصادر دخل بديلة تغنيهم عن العمل، حيث وصلت نسبتهم بحسب الإحصاءات الرسمية إلى نحو 10% في عام 2014، وتعود أسباب ارتفاع هذه النسبة إلى الاستخدام الواسع النطاق من قبل موظفي القطاع العام لنظام التقاعد المبكر (حتى عام 2010؛ 45 سنة، بدلاً من 60 سنة للرجال و55 سنة للنساء)، إضافة إلى المستفيدين من الدعم أو التحويلات النقدية التي تصلهم من

أقاربهم العاملين في دول الخليج.

- ارتفاع نسبة النساء الأردنيات المتفرغات للواجبات المنزلية؛ حيث تشير البيانات إلى أن ما يزيد على نصف إجمالي الأردنيين غير الناشطين اقتصادياً هن إناث، صُنّفن على أنهن «ربات بيوت». ولقد أشارت العديد من الدراسات إلى العوامل الاجتماعية والثقافية التي لا تُؤخذ في الاعتبار في عمليات الإحصاء الرسمية، والتي ما زالت تؤثر سلباً على توظيف المرأة. فمن ناحية، ما زال الوضع الاجتماعي للنساء مرتبطاً في المقام الأول بكونهن زوجات وأمّهات؛ إضافة إلى استمرار القيود الثقافية التي تعرقل قدرتهن على التنقل خاصة في المناطق الريفية، وميل تلك القيود إلى حصر دور المرأة في وظائف معينة كمعلمة أو ممرضة. وتجدر الإشارة إلى أن انعدام وجود وسائل النقل الكفوءة واللائقة، وتدني مستويات الأجور، وساعات العمل ساهم بشكل محوري في الحد من التنقل إلى أماكن العمل، وبالتالي التأثير سلباً على معدلات المشاركة الاقتصادية.

وتشير الإحصاءات بشكل ملموس إلى أن الزواج يشكل عقبة أمام دخول المرأة إلى سوق العمل، ففي عام 2014، وُجد أن نحو 13% فقط، من إجمالي النساء المتزوجات أو اللاتي سبق لهن الزواج، كن ناشطات اقتصادياً، في حين بلغت نسبة النشاطات اقتصادياً، من غير المتزوجات، نحو 20%. وعلى الجهة المقابلة، نجد أن هذه العلاقة السببية تنعكس تماماً عند الرجال، كونهم يعملون عائلاً لهم، حيث وُجد أن 74.5% من الرجال المتزوجين أو الذين سبق لهم الزواج، ناشطون اقتصادياً، في حين تنخفض هذه النسبة إلى نحو 51.3% بين الرجال الذين لم يتزوجوا من قبل.

وتتنظم هذه المراجعة في خمسة أقسام رئيسية؛ يستعرض القسم الأول مفارقة النمو والبطالة في الاقتصاد الأردني، فيما يستعرض القسم الثاني النتائج المتحققة للإستراتيجيات الخاصة بسوق العمل والموارد البشرية. وتستعرض المراجعة، في قسمها الثالث، أوجه ضعف المواءمة في سوق العمل بسبب اعتبارات الجغرافيا، و«مهارات وسلوكيات» بيئة العمل، وتوقعات الباحثين عن العمل. ويبحث القسم الرابع في السياسات المقترحة في جانب الطلب على العمل، مع التركيز على مناخ الاستثمار والتجارة وسياسات العمل، أما القسم الخامس، فيتجه إلى جانب العرض من اليد العاملة، والذي يبحث في جودة التعليم والتدريب المهني، وإدماج المرأة بالقوى العاملة، وتُختتم المراجعة بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

أولاً: مفارقة سوق العمل الأردنية: النمو الاقتصادي ومعدل البطالة

أشارت نتائج مسح العمالة والبطالة الذي نفذته دائرة الإحصاءات العامة خلال الربع الثالث من عام 2017 إلى أن معدل البطالة قد سجل ارتفاعاً ملحوظاً مقداره 2.6 نقطة مئوية عن مستواه خلال الربع المماثل من عام 2016 ليبلغ 18.5% خلال الربع الثالث من عام 2017. وتأتي هذه النتائج في الوقت الذي تشير فيه بيانات الحسابات القومية إلى استقرار معدلات النمو الاقتصادي، وإن كانت عند مستويات متدنية، خلال الربع الثالث من عام 2017 مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، ليسجل النشاط الاقتصادي نمواً حقيقياً متواضعاً نسبته 1.9% مقارنة مع نمو نسبته 1.8%، خلال الفترة نفسها من العام السابق، الأمر الذي يثير تساؤلاً حول مدى العلاقة بين معدل البطالة ومعدل النمو في الاقتصاد الأردني.

يبلغ عدد المتعطلين الأردنيين عن العمل نحو 250 ألف متعطل، أو ما يعادل 18.5% من القوى العاملة، وفي الوقت نفسه، يعمل ما لا يقل عن 400 ألف عامل غير أردني في المملكة، بحسب الإحصاءات الرسمية، في حين تذهب بعض التقديرات لأعداد العمالة الوافدة إلى ما يزيد على ضعف هذا العدد. وتشير هذه البيانات إلى مفارقة حرجية في سوق العمل الأردنية، مفادها أن هنالك طلباً حقيقياً على الأيدي العاملة، لكن الوظائف الشاغرة تشغلها العمالة الوافدة أو ما تزال شاغرة، في حين يقبع العديد من الأردنيين كعاطلين عن العمل ولفترات طويلة في كثير من الأحيان. وتشير التوقعات الأخيرة إلى أن عدد الأردنيين الداخلين الجدد إلى سوق العمل سيتراوح ما بين 50 و75 ألفاً سنوياً. ويعكس هذا النمو السنوي في حجم القوى العاملة بنحو 3%. وعلى افتراض أن حوالي 20% من الوظائف سوف يتم إشغالها من قبل العمال الأجانب، فإن الاقتصاد الوطني سيحتاج إلى خلق ما بين 60 و90 ألف وظيفة كل عام، وذلك للإبقاء على معدلات البطالة عند مستوياتها الحالية.

كما تجدر الإشارة إلى ارتفاع معدلات البطالة بين ذوي الإعاقة في الأردن، حيث تشير التقديرات غير الرسمية إلى أنها تتراوح بين 80%-90%، من إجمالي الأشخاص ذوي الإعاقة، ما يحتمّ الالتفات إلى هذه المسألة، والتأكيد على أهمية التوعية والتثقيف للأشخاص ذوي الإعاقة لمعرفة حقوقهم، وإلغاء أشكال التمييز جميعها ضدهم، حيث يستحق أفراد هذه الشريحة من المجتمع أن يندمجوا اندماجاً كاملاً في المجتمع، وأن يتمتعوا بفرص متكافئة في التعليم والعمل، حيث يواجه هؤلاء تحديات كبيرة في الحصول على الوظائف، ما يستدعي التعاون بين المنظمات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، لتبادل الخبرات في مجالات بناء نظام تعليمي شامل وسوق عمل لذوي الإعاقة. ويمثل المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين المظلة الرسمية لهذه الفئة من المجتمع، وعلى الرغم من الجهود المبذولة تجاه هذه

الفئة، إلا أنها ما زالت تعاني من إدماجها في سوق العمل والتعليم على حد سواء، نظراً لغياب البنية التحتية والتسهيلات البيئية الملائمة في كثير من الأحيان.

ويمكن القول إن جزءاً كبيراً من هذه التحديات، يرتبط بمشاكل تتعلق بعدم وجود موازنة كافية تحديداً لتوفير التسهيلات البيئية، كالنقل والمباني الملائمة، وتوفير الخدمات في المدارس والجامعات كترجمي لغة الإشارة وغيرها. وعلى الرغم من أن الأردن اتخذ عدداً من الخطوات، كإقرار قانون لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والمصادقة على الاتفاقية الدولية لحقوق ذوي الإعاقة، إلا أن الإشكالية تكمن في عدم تطبيق تلك التشريعات بشكلها الأكمل، وتعاني معظم دول العالم، بدرجات متفاوتة، من هذه التحديات.

وتكمن الإشكالية أيضاً، في أن الحكومات عادة ما تتعامل مع قضايا ذوي الإعاقة من منطلق رد الفعل، الأمر الذي يدفع هذه الفئة إلى أن تتحرك بنفسها للمطالبة بحقوقها والتبليغ عن أي انتهاكات أو تمييز ضدها. وللتعريف بحقوقها، فإن ذلك يتطلب حملات توعية وتثقيف بالحقوق لذوي الإعاقة وأسره، حتى يتمكنوا من نيل بعض حقوقهم. ويمكن أن يشكل نظام الكوتا في العمل مدخلاً جيداً لزيادة نسبة تمثيل ذوي الإعاقة في سوق العمل، على ألا تكون هي القاعدة، فالأصل أن يحصل كل كفؤ ومؤهل على فرصته في السوق.

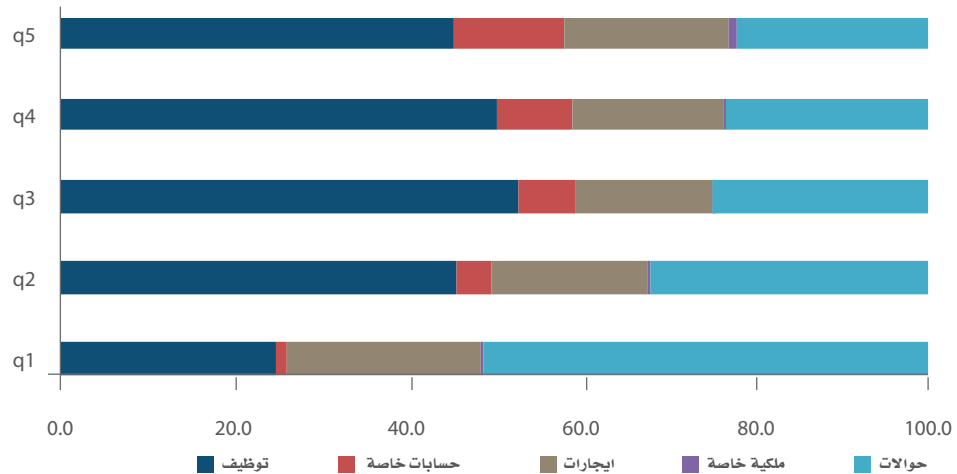
ويمكن القول إن مؤشرات سوق العمل في الأردن قد اكتست طابعاً من الجمود، وباتت توصف بأنها هيكلية، حيث نادراً ما شهدت هذه المؤشرات تطوراً إيجابياً بصرف النظر عن حالة وتيرة النشاط الاقتصادي الكلي. فعلى الرغم من تحقيق الناتج المحلي الإجمالي لمعدلات نمو مرتفعة نسبياً خلال الفترة 2000-2008، حيث تراوحت معدلات النمو الحقيقي ما بين 5%-8%، وصولاً إلى الفترة التي أعقبت اندلاع الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية، والتي أدت إلى تباطؤ كبير في معدلات النمو الحقيقي، حيث كانت مؤشرات سوق العمل، وما زالت أيضاً، تُنذر بالخطر. فقد ظل معدل نسبة مشاركة الأردنيين واحداً من أدنى المعدلات في العالم، حيث بلغت مشاركة الأردنيين في سوق العمل ما نسبته 40%، كما استقرت نسبة البطالة عند معدلات مرتفعة نسبياً تراوحت ما بين 12%-15% حتى عام 2008، قبل أن تحلق ارتفاعاً نتيجة الضغوط على سوق العمل بسبب التباطؤ الملحوظ في وتيرة النشاط الاقتصادي، واستمرار انعكاس أزمات النزوح إلى الأردن بفعل التطورات الجيوسياسية التي تعصف بالإقليم، لتصل وفق أحدث البيانات إلى 18.5%.

وتشير البيانات والسيناريوهات إلى أنه على الرغم من اتجاهات المؤشرات الديمغرافية نحو الانخفاض، فإن تحديات سوق العمل المحلية ستظل ماثلة خلال العقد القادم بسبب الحجم الكبير نسبياً للفئة العمرية 15-24 سنة، حيث تتوقع دائرة الإحصاءات العامة أنه بحلول عام 2020 سيكون أكثر من ثلثي السكان ضمن نطاق سن العمل.

وتكشف البيانات في السنوات الأخيرة على أن أفضل أداء لخلق فرص العمل كان في عام 2007، والذي رافقه ارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 7.6%، حيث تم استحداث نحو 56 ألف فرصة عمل، كانت قادرة فقط على استيعاب الداخلين الجدد، وقد ساهمت معدلات النمو المرتفعة في الحيلولة دون ارتفاع معدلات البطالة فقط، حيث استقرت معدلات البطالة عند مستويات مرتفعة نسبياً ناهزت حدود 13.5% آنذاك. ويمكن القول إن العمل، في ظل هذه الحالة، على جذب المزيد من الاستثمارات لخلق وظائف جديدة ربما لن يكون كافياً لعلاج مشكلة البطالة، وبالتالي تبرز الحاجة إلى اتخاذ خطوات أخرى من أجل معالجة أوجه عدم الموازنة بين الوظائف المتاحة والباحثين عن العمل في سوق العمل الأردنية.

ويُعدّ الدخل المتأتي من العمل أحد أبرز الآليات التي يتم من خلالها تحقيق معدلات النمو الاقتصادي الإيجابية، حيث تمثل تلك الدخول جانب الطلب المحلي بشقيه الاستهلاكي والاستثماري. وتشير البيانات المتاحة إلى أن الأردنيين يعتمدون، بشكل رئيسي، على أصولهم من قوة العمل، للحصول على دخولهم لتمويل حاجاتهم الأساسية. وتُظهر حسابات الدخل القومي أن أغنى 20% من السكان والمتمثلة بـ (q5) على المحور العمودي، يتحصلون على حوالي 50% من دخولهم من أجور العمل الواقعة على المحور الأفقي، في حين أن أفقر 20% من السكان (q1) يتحصلون على ما نسبته 25% من دخولهم، من أجور العمل (الشكل رقم 1).

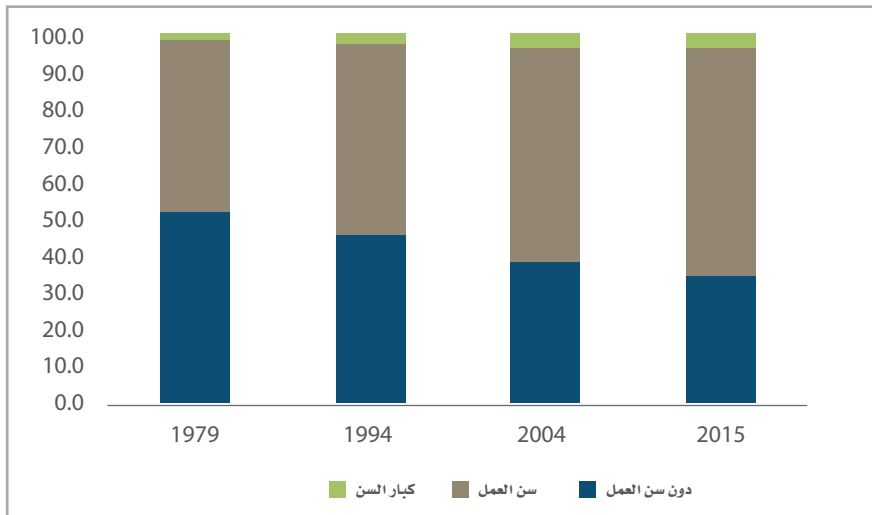
الشكل رقم (1): الدخل من حسابات التوظيف لمعظم دخل الأسرة



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح نفقات ودخل الأسرة، 2013.

إن الاستفادة من «الهبة الديمغرافية» هي واحداً من التحديات الرئيسية التي تواجه الأردن. ففي الوقت الذي يدخل فيه الأردن المرحلة الثالثة من التحول الديمغرافي، فإنه يعاني من ارتفاع عدد السكان في سن العمل مقارنة بعدد الأطفال وكبار السن من إجمالي عدد السكان. وفي حين كان أقل من نصف السكان في عام 1979 في سن العمل، فإن أكثر من ثلثي السكان سيكونون في سن العمل بحلول عام 2020 (الشكل رقم 2). وتشير الأدبيات إلى أن الهبة الديمغرافية تتيح للدول فرصة حقيقية لارتفاع معدلات الادخار والاستثمار، فيما تنقلب الهبة الديمغرافية لتصبح لعنة في حال بقاء هذا العدد من السكان في سن العمل عاطلاً عن العمل أو خارج القوى العاملة.

الشكل رقم (2): التغير في التوزيع العمري للسكان



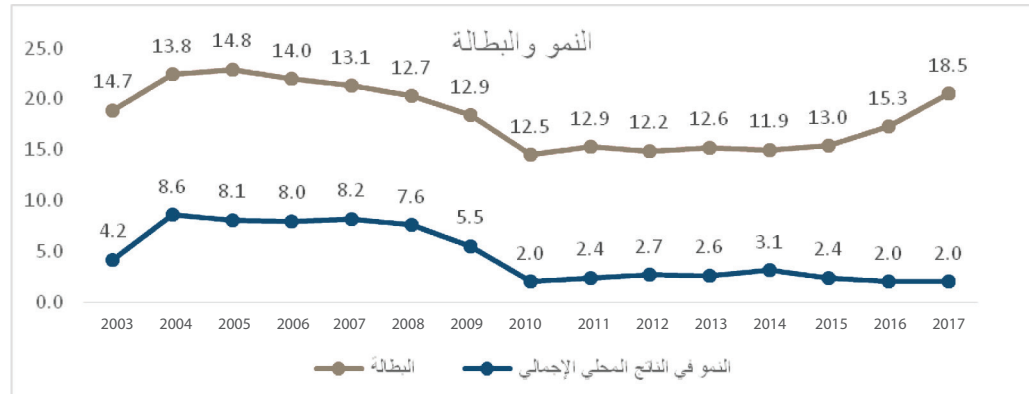
المصدر: الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان، 2015.

ونظراً لاعتبار الدخل من أجور العمل، من الموارد الرئيسية بالنسبة للرفاه المالي لشريحة واسعة من السكان، فإن الحكومة تضع على سلم أولوياتها الحد من البطالة، حيث تبنت الحكومة مؤخراً إستراتيجية التشغيل بدلاً من التوظيف، من خلال دعم الحكومة لقطاع التدريب المهني وتمويل المشاريع الذاتية المدرة للدخل. وعلى الرغم من أهمية هذه السياسة ودورها في خلق فرص العمل، يجب أن يترافق ذلك مع الإستراتيجية الرئيسية للحكومة في اجتذاب الاستثمارات الأجنبية، وحفز النمو الاقتصادي، وتوليد فرص العمل. وتختلف التقديرات لعدد الوظائف الجديدة المطلوبة كل عام لوضع حد لارتفاع معدل البطالة، ولقيمة الاستثمار اللازم ونوعيته لاستحداث تلك الوظائف. وعلى أي حال، فإن الإستراتيجية الرئيسية هي نفسها؛ التركيز القوي على الاستثمار والنمو سيخفض البطالة.

ومع ذلك فإنه وبالنظر إلى حقبة النمو والاستثمار المرتفعين، فقد لا تكون هنالك فرص عمل كافية للحد من البطالة، للأسباب المبينة في هذه المراجعة.

وبالعودة إلى البيانات التاريخية من حيث الاستثمار ومعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، فقد حقق الاقتصاد الوطني أداء جيداً خلال السنوات الماضية. حيث ارتفع حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة منذ عام 2001، نتيجة لارتفاع أسعار النفط وانعكاساته على عائدات دول الخليج. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع معدل النمو للناتج المحلي الإجمالي من 3.5% خلال الفترة 1996-2000 إلى نحو 7.6% خلال الفترة 2000-2008 (الشكل رقم 3). وقد جاء هذا الأداء القوي مدفوعاً بجملة من الإصلاحات الهيكلية الشاملة خلال التسعينات، ما أدى إلى تحسين بيئة الاستثمار الخاص، ودعم برامج الخصخصة، والشروع في وضع الأطر التنظيمية والمؤسسية المستدامة.

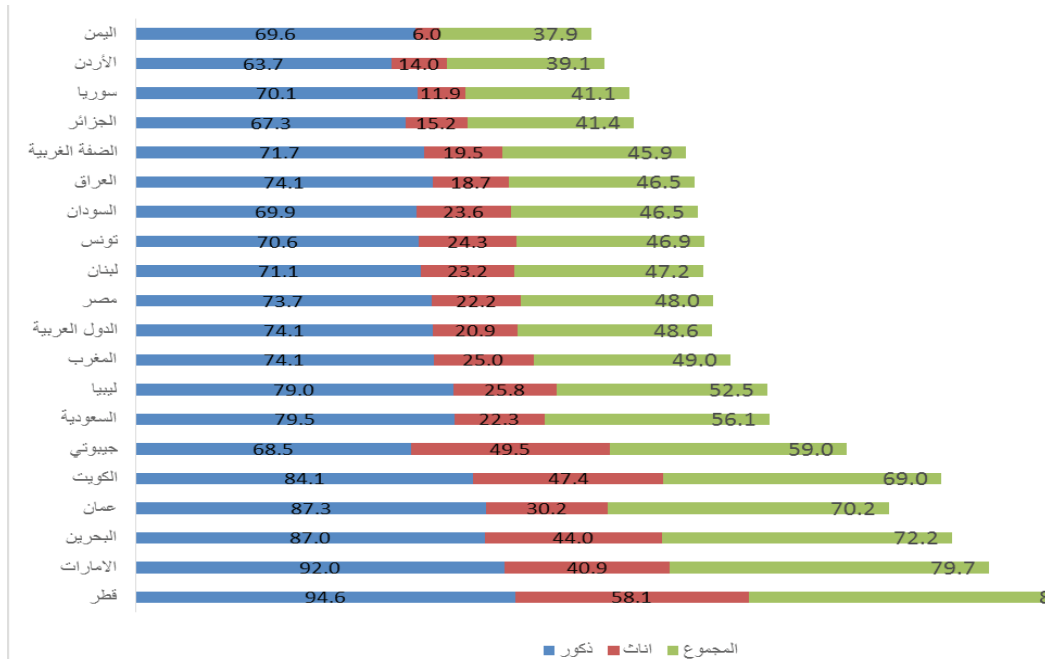
الشكل رقم (3): النمو والبطالة



المصدر: الإحصاءات العامة، الحسابات القومية، ومسح العمالة والبطالة، 2017.

وتكشف البيانات في تلك الفترة، عن أن العديد من الوظائف التي تم استحداثها تم إشغالها من قبل العمالة الوافدة وليس من قبل الأردنيين. وتبين التقديرات المستندة إلى مسح العمالة والبطالة أن 63% من تلك الوظائف المستحدثة قد شغلها عمال أجانب. ونتيجة لهذا التوجه، فقد وصل عدد العمال الأجانب في الأردن حالياً إلى نحو ضعف عدد العاطلين عن العمل من الأردنيين. وتشير مفارقة النمو في الوظائف المستحدثة مع استمرار ارتفاع معدلات البطالة بين الأردنيين إلى وجود حالة من عدم المواءمة في سوق العمل.

الشكل رقم (4): مقارنة قوة العمل في الدول متوسطة الدخل



المصدر: مجموعة البنك الدولي، قاعدة بيانات البنك الدولي، 2017.

ثانياً: إستراتيجيات سوق العمل والموارد البشرية

أ- الإستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020

أولت كتب التكلفة الملكية للحكومات الأردنية اهتماماً كبيراً ومتكرراً لمعالجة مشكلتي الفقر والبطالة، وحددت، كما الوثائق الحكومية المختلفة، أهداف الحكومات، بالتأثير على نوعية حياة الأردنيين من خلال خلق فرص عمل مدرة للدخل، وتحسين مستويات المعيشة، وضمان الرعاية الاجتماعية للطبقات الفقيرة وذوي الدخل المحدود. وقد جاء العمل على إعداد الإستراتيجية الوطنية للتشغيل في عام 2011، لتمثل إطاراً ناظماً للسياسات جميعها المتعلقة بالعمالة وسوق العمل، انسجاماً مع رؤية الحكومات المختلفة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة. وقد طُورت الإستراتيجية آنذاك بجهد تشاركي من الجهات الحكومية والأهلية المختلفة والقطاع الخاص. واحتضن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مشكوراً، عملية تطوير هذه الإستراتيجية على مدار أكثر من عام. وقد حددت الإستراتيجية محاور معالجة الخلل القائم في ثلاثة أطر زمنية: المديان القصير والمتوسط والمدى الطويل، حيث أعدت خطة وبرنامج عمل زمني محدد، اشتمل على العديد من الإجراءات الواجبة التطبيق في مجالات رئيسية تضمنت الجوانب المؤسسية وإطار السياسات، وجانب الطلب والعرض. ونستعرض في هذا الفصل لمحة عامة عن مضمون هذه الإستراتيجية والتقدم المحرز في تنفيذها، بالاعتماد على المعلومات والبيانات المتوفرة، وعلى الدراسات ذات العلاقة، وخاصة

دراسة مؤسسة التدريب الأوروبية، كما يناقش هذا الفصل، بعض سياسات العمالة الأخرى المرتبطة بإستراتيجية التشغيل الوطنية.

وحددت الإستراتيجية التي أطلقت رسمياً في حزيران 2012، الهدف الإنمائي الذي تسعى لتحقيقه على أنه: «تحسين مستويات معيشة الأردنيين من خلال زيادة فرص العمل والأجور والمنافع وتحسين الإنتاجية». وقد طُورت هذه الإستراتيجية من خلال نهج متكامل يقوم على دراسة سياسات الاستثمار، والسياسات المالية والنقدية، والتعليم، والتعليم العالي، والتدريب المهني والتقني، والرعاية الاجتماعية من منظور العمل. وحددت الإستراتيجية الأهداف القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل، وكذلك الإجراءات التي تقود إلى تحقيق هذه الأهداف، على الترتيب، وذلك على النحو التالي:

1. البدء في استيعاب العاطلين عن العمل (2014)، وذلك من خلال مجموعة إجراءات، أبرزها:
 - الالتزام بسياسة وإدارة واضحة للعمالة الأجنبية.
 - توسيع فرص الحصول على القروض للمؤسسات المتناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسطة.
 - تقييم برامج سوق العمل النشطة وتوسيع نطاق البرامج الناجحة منها.
 - تقليص فرص العمل في القطاع العام ومواءمة هيكل الأجور ومستوياته.
2. تحسين التوافق في المهارات، والنمو في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (2017)، وذلك من خلال مجموعة الإجراءات التالية:
 - توسيع نطاق برامج الانتقال من الدراسة إلى العمل.
 - إصلاح قطاع التعليم والتشغيل والتدريب المهني والتقني.
 - إدخال مزايا التأمين الصحي وتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
3. زيادة الإنتاجية من خلال إعادة هيكلة رأس المال البشري والاقتصادي (2020)، وذلك من خلال مجموعة الإجراءات التالية:
 - الاستثمار في المستقبل من خلال التعليم المبكر للأطفال.
 - انتهاز وتطبيق سياسات مالية ونقدية مستدامة للنمو الاقتصادي المقترن باستحداث فرص العمل.
 - تطوير السياسات الصناعية والاستثمارية الهادفة إلى النمو الاقتصادي المقترن باستحداث فرص العمل.

ويمكن القول إنه يُحسب للاستراتيجية تحليلها الدقيق لتحديات سوق العمل، على نطاق واسع، ووضع خريطة طريق ضمن إطار زمني محدد، تبين كيفية معالجة هذه التحديات، إلا أن تنفيذ الاستراتيجية بدا وكأنه ينطوي على مشاكل عديدة وذلك لأسباب سيستعرضها هذا القسم.

1. الإطار المؤسسي.

اشتملت خطة العمل لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية على قائمة من الإجراءات، بلغت نحو 70 إجراء، تضطلع وزارة العمل بمسؤولية تنفيذ ما نسبته 25% من مجموع الإجراءات المطروحة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية لهذه الوثيقة، وقد شكّلت لجنة توجيهية ثلاثية تتألف من ستة أعضاء تقع عليها مسؤولية الدفع بالإستراتيجية قدماً على مستوى السياسات. كما شكّل المجلس التنفيذي الوطني برئاسة وزير العمل بهدف الإشراف على تنفيذ محاور الاستراتيجية، حيث يجتمع المجلس شهرياً لمتابعة التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل. وتقدم الهيئتان تقاريرهما مباشرة إلى مجلس الوزراء، ولاحقاً في عام 2016، تم إلغاء اللجنة التوجيهية، وتشكيل لجنة عليا للاستراتيجية برئاسة رئيس الوزراء.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد أنشئت وحدة تنفيذ الاستراتيجية في إطار وزارة العمل، وبمساعدة فنية من منظمة العمل الدولية لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية وتقييم أثر الإجراءات. غير أن هذه الوحدة تعرّضت للانتقال بين المؤسسات لأكثر من مرة، وقد ساهم ذلك، إضافة إلى تعدد المرجعيات ونقص الخبرات، في تأخير تنفيذ الأنشطة والمشاريع المنبثقة عن الاستراتيجية، الأمر الذي أثر سلبياً على الأداء العام للتنفيذ. ويمكن تلخيص العوائق المؤسسية التي أضعفت كفاءة التنفيذ بما يلي:

- عدم تخصيص أي موارد للعديد من عناصر خطة العمل.
- ضعف التزام ممثلي الوزارات في المجلس التنفيذي المسؤول عن متابعة التنفيذ. وتعود أسباب الفشل في هذا الجانب، بحسب الدراسة، إلى افتقار الإدارات الحكومية المسؤولة عن التنفيذ إلى الشعور بالملكية، حيث يتشكل الانطباع لدى الموظفين بأنهم يقومون بتنفيذ خطة عمل خارج مؤسساتهم ولصالح مؤسسات وهيئات أخرى، عندما يتطلب الأمر جهداً تشاركياً من مجموعة من المؤسسات لتنفيذ بعض عناصر الاستراتيجية. إضافة إلى ذلك، فإن نقص خبرة الموظفين الحكوميين في تنفيذ البرامج الشاملة للقطاعات التي تتطلب التنسيق والتعاون الوثيقين بين عدد من الوزارات، وعدم قدرتهم على التكيف بفعالية مع هذا النوع من العمل، أدى بشكل ملحوظ إلى التأثير سلبياً على سير العمل في تنفيذ الخطة.

- كان للتغييرات المستمرة في الحكومة، وتعديلات مجلس الوزراء، والتغييرات المستمرة في مستويات الإدارة العليا أثر سلبي على عمل المجلس التنفيذي الوطني، حيث كثيراً ما كان يقوم الوزراء الجدد بتغيير ممثليهم في المجلس عند توليهم مهامهم.
 - ضعف الإطار المؤسسي الخاص بوحدة تنفيذ الاستراتيجية، والتأخير الملموس في استحداثها ورفعها بالكوادر المؤهلة والقادرة على تنفيذ الإجراءات المقترحة، ناهيك عن عدم استقرار هذه الوحدة خلال فترة عملها، حيث تنقلت الاستراتيجية لأكثر من موقع؛ ابتداء بتواجدها في صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية، وانتقالها في ما بعد لصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومن ثم انتقالها بعد ذلك إلى وزارة العمل. وقد كان لضعف كفاءات مديري المشاريع التي انبثقت عن الاستراتيجية، الأثر الأكبر في تأخير تنفيذها.
 - غياب المعايير الواضحة في اختيار المبادرات الواردة في خطة العمل وتحديدها، حيث تم اقتراح المشاريع فقط من جانب ممثلي القطاع العام، والتي كانت في كثير من الأحيان مشاريع ومبادرات قائمة في مؤسساتهم.
- وبالنظر إلى البيانات المتاحة، والتي تشير إلى الارتفاع غير المسبوق في معدلات البطالة، فإنه يمكن القول إن تحقيق الاستراتيجية لأهدافها على المدى القصير والمتوسط باستيعاب الداخلين إلى سوق العمل، يشوبه الكثير من القصور، حيث حددت الاستراتيجية عام 2014، كإطار زمني لتحقيق الأهداف قصيرة الأجل. وبالرغم من التقدم المحرز في تنفيذ بعض الأنشطة والمشاريع، إلا أن ذلك لا يوفر أي معلومات عن نتائج تلك الأنشطة وآثارها المرجوة، وبالتالي فإنه يبقى من الصعب تقييم التقدم المحرز نحو تنفيذ الاستراتيجية الوطنية.

2. إطار السياسات

• سياسات الأجور ووظائف القطاع العام

في مسعى من الاستراتيجية لتحقيق أهدافها التنموية، حددت الخطة التنفيذية للإستراتيجية مجموعة من الإجراءات على مستوى السياسات، تضمنت، كما ورد سابقاً، سياسات الأجور، والتشغيل في القطاع العام، وسياسات الهجرة، إضافة إلى أدوات السياسة المالية والنقدية الهادفة إلى حفز النشاط الاقتصادي وتحقيق النمو والتشغيل المستدامين.

ففي ما يتعلق بسياسات الأجور والتشغيل في القطاع العام، حددت الخطة التنفيذية مواءمة هيكل الأجور ومستوياته في القطاعين العام والخاص كأحد الأهداف الرئيسية. وقد خلصت دراسة لمنظمة العمل الدولية حول مقارنة الأجور في القطاعين العام والخاص إلى أنه في حالة الأفراد الذين يتلقون تعليماً ثانوياً أو أقل (ذوي المهارات المتدنية)، فإن القطاع العام

يدفع في المتوسط أعلى مما يدفعه القطاع الخاص، علاوة على أن العمل في القطاع العام يعتبر أكثر جاذبية من حيث الأمن الوظيفي والتأمين الصحي، ويوفر ساعات عمل أقصر. وفي المقابل، فإن الأفراد الذي يتلقون تعليماً جامعياً أو أكثر، فإن القطاع الخاص يدفع لهم أعلى من المتوسط في القطاع العام، وخاصة في ما يتعلق بالذكور.

وبالتالي، فإن البيئة الحالية لسوق العمل تشكل حافزاً سلبياً لدى الكثير من العمال ذوي المهارات المتدنية في البحث عن فرص العمل في القطاع الخاص. وعلى جانب التشغيل في القطاع العام، فإن استمرار ديوان الخدمة المدنية بقبول طلبات التوظيف، لمختلف الفئات، من دون أن تتوفر مسبقاً الشواغر المناسبة في القطاع العام، سوف يؤدي إلى تشكيل انطباع مضر لدى هذه الفئة، بقدرتهم على الحصول على وظيفة في القطاع العام، الأمر الذي ينتهي بانضمام تلك الفئة إلى قائمة انتظار وظائف القطاع العام، وبهذه الطريقة، فإن هيكل الأجور وسياسات التشغيل تسهم في ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض معدلات المشاركة الاقتصادية. وفي المقابل، فإن ارتفاع الأجور المقدمة لخريجي الجامعات في القطاع الخاص يجعل من الصعب على القطاع العام جذب الموظفين ذوي الكفاءات، من جهة، كما ينتهي الأمر بالفئة الأقل كفاءة، بالانضمام إلى قوائم انتظار وظائف القطاع العام.

ويمكن القول إن سياسية تصحيح تشوهات الأجور في سوق العمل، تنطوي على مخاطر كبيرة، حيث أن التكلفة السياسية لترشيد الأجور في القطاع العام ستكون مرتفعة جداً. وفي هذا الإطار، فقد لجأت الحكومة إلى انتهاج سياسة تضمن ارتفاع الأجور في القطاع الخاص، حيث تم رفع الحد الأدنى للأجور في عام 2012، من 150 إلى 190 ديناراً، بزيادة نسبتها 26.7%. كما طرأت زيادة ثانية على الحد الأدنى للأجور في شهر آذار من عام 2017 ليصل الحد الأدنى للأجور إلى 220 ديناراً، بارتفاع نسبته 15.8% عن مستواه السابق. بذلك، فإن نسبة الارتفاع في الحد الأدنى للأجور ما بين عامي 2012 و2015 قد بلغ ما نسبته 46.7%. وقد أدت هذه الإجراءات إلى تجسير الفجوة بين أجور القطاعين العام والخاص. ويمكن القول إن الإستراتيجية قد نجحت، ولو بشكل جزئي، في ردم فجوة الأجور.

• سياسات هجرة الأيدي العاملة

حددت وثيقة الإستراتيجية هدفها في سياسات الهجرة بخلق بيئة سوق العمل التي يتكامل فيها العمال الأجانب والقوى العاملة الأردنية بدلاً من أن يكون بديلاً عنها، والعمل على إحلال العمال الأردنيين مكان العمال الأجانب بشكل تدريجي مع مراعاة توفر البدائل المماثلة من العمالة المحلية، وقد حددت الإستراتيجية مجموعة من الإجراءات لتحقيق هذه الغاية، من أبرزها: توحيد رسوم التصاريح، وزيادة رسوم تجديدها سنوياً، إضافة إلى توفير الحماية الاجتماعية للعمال الأجانب مثل التأمين الصحي والضمان الاجتماعي.

وقد تم تفعيل الإجراءات المتعلقة بزيادة رسوم تصاريح العمل، وتحديد الوظائف التي لا يسمح للعمالة الأجنبية بإشغالها. وفي المقابل، فإنه لم يتم تفعيل أي من التوصيات المتعلقة بمسائل الحماية الاجتماعية للعمال الأجانب التي من شأنها أن توفر بيئة العمل الملائمة، من جهة، وتعمل على زيادة تكلفة العمال الأجانب والتي تلعب دوراً بارزاً في تجنب تشغيل العمال الأردنيين، من جهة أخرى.

وفي السياق نفسه، فقد اقترحت وثيقة الاستراتيجية إعداد نظام داخلي لتنظيم العمالة الوافدة، بحيث يتم عرضه على مجلس الوزراء للموافقة عليه والبدء بتطبيقه. ووفقاً للنظام الداخلي المقترح، ينبغي أن يتضمن:

أ- مجموعة من التعليمات الخاصة بتصنيف القطاعات الاقتصادية، والمهن أو المهارات على أساس قابلية منتجات هذه القطاعات للتداول، وبالتالي تعرضها للمنافسة ليصار إلى تطوير سياسات استخدام العمالة الأجنبية بحسب هذه المعايير، بهدف عدم التأثير سلباً على منتجات تلك القطاعات في حال تغيير هيكل العمالة لديها.

ب- التعليمات الخاصة بتصنيف المهن أو المهارات التي يتمتع بها العمال الأردنيون حالياً أو تلك التي يرغب العمال الأردنيون بالاستحواذ عليها.

ت- بناء مصفوفة السياسات المصممة خصيصاً لقطاعات ومهن محددة من شأنها أن تسمح لأصحاب العمل بتوظيف العمال الأجانب وفق أطر محددة، وبالأجور وظروف العمل نفسها التي يتمتع بها العمال الأردنيون؛ وزيادة رسوم تصاريح العمالة الوافدة تدريجياً وعلى مدى تسع سنوات. حيث اقترحت وثيقة الاستراتيجية البدء بزيادة رسوم تصاريح العمل في القطاعات غير القابلة للتداول، ولا تتطلب تدريباً يذكر، والتي سيكون الأردنيون على استعداد لإشغالها مثل محطات بيع المحروقات، والمطاعم، والفنادق، والتجارة.

ث- وضع جدول زمني ملزم لتعديل أسعار التصاريح على المدين المتوسط والطويل، وذلك لتشجيع مزودي خدمات التدريب وأرباب العمل على الاستثمار في تدريب العمال الأردنيين ليحلوا محل العمال الأجانب في مختلف القطاعات والمهن الواعدة.

ج- وضع إجراءات إنفاذ النظام وتطبيقه، بما في ذلك استخدام بطاقات إلكترونية للعمال الأجانب تحدد القطاعات والمهن التي يسمح لهم بالعمل فيها، وكذلك إنفاذ العقوبات المفروضة على أرباب العمل الذين يستخدمون عمالاً أجانب بطرق غير شرعية.

وعلى الرغم من أن النظام المقترح لم يصدر بجميع تفاصيله، إلا أن التعليمات المتعلقة بزيادة رسوم تصاريح العمل، قد أُقرت ودخلت حيز التنفيذ اعتباراً من منتصف شباط 2017، في

حين أُدرجت قائمة بالمهن المغلقة أمام العمالة الوافدة في التعليمات النازمة للعمالة الوافدة. وفي المقابل، لم يتم وضع جدول زمني لتعديل هذه الرسوم، والذي من شأنه أن يحفز القطاع الخاص وأصحاب العمل ويساعدهم على التخطيط لتدريب وإحلال العمالة المحلية. وفي ما يتعلق بإنفاذ الأنظمة وتطبيقها، فإن وزارة العمل تقوم منذ عام 2012 بحملات تفتيش مكثفة لضبط العمالة الوافدة غير المرخصة، وترحيلها ومعاقبة أصحاب عملهم. ونتيجة لذلك، فقد أُغلقت العديد من المؤسسات المخالفة، كما أُدرجت مئات من المؤسسات على القائمة السوداء التي يحظر عليها استخدام العمالة الأجنبية، فيما تلقت آلاف المؤسسات إنذارات بشأن مخالفتها لأنظمة العمالة الوافدة.

3. قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني

أفردت وثيقة الاستراتيجية، مساحة واسعة لقطاع التعليم والتدريب التقني والمهني، نظراً لأهمية هذا القطاع ودوره في تطوير مهارات القوى العاملة وتوجيهها وفق حاجات سوق العمل. ووصفت الاستراتيجية هذا القطاع بأنه قطاع ضعيف ومجزأ، لا يستجيب إلى احتياجات القطاع الخاص. وأوصت الاستراتيجية بضرورة إصلاح هذا القطاع على المستوى المؤسسي والفني أيضاً. وسنحاول تالياً إلقاء الضوء على دور هذا القطاع، وتقييم تجربته بالانخراط في خدمات التوظيف.

فقد اقتصر دور الحكومة الأردنية في الماضي، من خلال وزارة العمل، على تنظيم بيئة سوق العمل ووضع التشريعات النازمة للأطراف المختلفة لسوق العمل. وخلال السنوات العشر المنقضية، ونتيجة للضغوطات التي تعرض لها الاقتصاد الأردني وما نتج عنها من ارتفاع معدلات البطالة بشكل كبير، وتقليص حجم العمالة في القطاع العام، فقد انتهجت الحكومة نهجاً جديداً في المشاركة في توفير خدمات التوظيف لتسهيل العمالة في القطاع الخاص، وذلك من خلال بعض المؤسسات وخاصة صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

4. مجلس وصندوق التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني

تأسس مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني، وصندوق التعليم والتدريب المهني والتقني في عام 2001، وأعيد لاحقاً في عام 2008، هيكله هاتين المؤسساتين بهدف دعم إصلاح قطاع العمالة والتعليم والتدريب التقني والمهني. وبموجب إعادة هيكلة المؤسسات، فقد تم تغيير الإطار المؤسسي لتتخصص عضوية المجلس في وزير واحد، هو وزير العمل، الذي ترأس المجلس منذ ذلك الحين. وانضوى الصندوق تحت مظلة المجلس الذي يقوم بالإشراف على برامج واستراتيجيات وزارة العمل في مجال التدريب. في حين واصل مجلس التعليم ومجلس التعليم العالي وضع إستراتيجيات التعليم المهني على مستوى المدارس والمجتمع المحلي بمعزل عن وزارة

العمل. وقد شكل هذا التغيير عائقاً كبيراً في ما يتعلق بتنفيذ إستراتيجيات التعليم والتدريب التقني والمهني الشاملة، وذلك بخلاف ما أوصت به وثيقة الإستراتيجية لتعديل مقترح نظام المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية. وقد أضاف قانون مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني في ذلك الحين مصطلح «التشغيل» ليصبح اسم المجلس، مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني، وكذلك الصندوق.

وتشير البيانات إلى أن الصندوق قد أنفق في الفترة ما بين عامي 2005 و2016، ما يناهز حاجز 200 مليون دينار كمنح لمقدمي التدريب وأرباب العمل لتمويل التدريب، ودعم جزئي للأجور في قطاعات القوة العاملة المختلفة. وقد ذهبت الغالبية العظمى من أموال صندوق التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني إلى الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب التي تديرها القوات المسلحة الأردنية. وخلص تقييم أجراه مكتب العمل الدولي مؤخراً لبرامج سوق العمل النشطة الممولة من الصندوق، إلى أن تكلفة برامج الشركة الوطنية مرتفعة للغاية، حيث بلغ متوسط تكلفة الخريجين الفنيين نحو 7700 دينار. وتعود هذه التكلفة المرتفعة إلى ارتفاع تكلفة الحوافز التي تقدمها الشركة للمتدربين، والتي تتضمن الإقامة لمدة ستة أشهر، والوجبات، والنقل، والأجور، والضمان الاجتماعي، والتأمين الصحي خلال فترة الدورة التدريبية.

وعلى الرغم من ارتفاع تكلفة التدريب، إلا أن الدراسات أشارت إلى انخفاض رضا أرباب العمل عن هذا البرنامج، حيث يعتقد أصحاب العمل بافتقار الخريجين إلى أخلاقيات العمل، وأن مشاركتهم بتوظيف بعض الخريجين كانت فقط للحصول على تصاريح عمل للعمال الأجانب. وفي السياق نفسه، فإن إنفاق الصندوق على تمويل المشاريع الأخرى، لم تكن نتائجها بأفضل حالاً من نتائج برامج الشركة الوطنية، حيث يستقبل الصندوق طلبات تمويل المشاريع من الأفراد والجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وفي بعض الأحيان المؤسسات الحكومية، وتتولى لجنة التمويل دراسة هذه المشاريع للموافقة عليها. وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها لجنة التمويل في إقرار المشاريع الواعدة، إلا أن إقرار العديد من المشاريع قد يخضع لاعتبارات أخرى متعددة. ويشترط الصندوق أن يتضمن المشروع تشغيل الأردنيين كشرط أساسي للتمويل. وتشير بيانات الصندوق إلى تعثر العديد من المشاريع الممولة، أو وقف تمويلها لعدم تحقيقها لشروط التمويل وبخاصة شرط التشغيل.

وتكاد تكون تجربة مشاريع الفروع الإنتاجية، هي الأكثر نجاحاً، حيث يقوم الصندوق من خلال هذه المبادرة بدعم الأجور وتوفير أماكن للمصانع وبناء الهناجر، وعلى الرغم من النتائج المتحققة من خلال هذا المنهج، إلا أنه يمكن القول إن هذا الدعم السخي ينظر إليه كفرصة لدعم الإنتاج بدلاً من تطوير مهارات القوى العاملة.

وبخلاف توصيات الاستراتيجية بضرورة تقييم عمليات دعم الأجور، يمكن القول إن الصندوق قد بالغ إلى حد كبير في برامج دعم الأجور، سواء في قيمة الدعم، أو في عدد المشاريع الممولة بهذا النهج. وقد أدى ذلك إلى تشويه عمليات التدريب واجتذاب الشركات التي تسعى أساساً للحصول على عمالة مدعومة. وفي كثير من الأحيان، فإن دعم الأجور السخي الذي ينتجه الصندوق كان يذهب إلى الشركات التي تقوم بالتوظيف المستمر، بصرف النظر عن وجود دعم للأجور، وذلك بسبب معدل الدوران المرتفع بين الموظفين، وتعتبر شركات الوجبات السريعة مثلاً على هذا النوع من الدعم، الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض العائد على الإنفاق بشكل كبير. وتعود أسباب الاستهداف الخاطئ، سواء للمتدربين أو الشركات، إلى افتقار البرامج الممولة من الصندوق إلى معايير محددة لكلتا الفئتين، حيث لا تتوفر إجراءات استهداف الفقراء أو أولئك المعرضين لخطر الفقر، مثل المستفيدين من صندوق المعونة الوطنية، أو سكان جيوب الفقر، أو العاطلين عن العمل، أو المتسربين من المدارس.

وعلى الرغم من أن الصندوق يمول مئات المشاريع، إلا أنه يعاني من عدم وجود نظام متابعة وتقييم للوقوف على تقدم سير العمل في المشاريع الممولة، وتصويب الأخطاء إن وجدت. ويؤدي عدم وجود نظام للمتابعة والتقييم إلى ضعف عمليات المتابعة، وصعوبة الحصول على البيانات الخاصة بالمتدربين والخريجين، وصعوبة تصميم البرامج لغايات تقييم الأثر. وتشير الوقائع إلى عدم توفر بيانات موثقة لاستخلاص استنتاجات ذات مغزى بشأن نتائج التوظيف لبرامج صندوق التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني. ولم يحتفظ أي من البرامج بسجلات موثقة عما حدث للمتدربين بعد إكمال البرنامج. وعلاوة على ذلك، فإنه لا يتم إجراء دراسات التتبع المنهجية لأي من المشاريع الممولة، بهدف إعادة توجيهه وتكييف المشاريع بناء على نتائج محددة وموثقة.

ب. الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025

بهدف تطوير التعليم بمراحله وقطاعاته المختلفة وتحسينه بما يتوافق مع أحدث المعايير الدولية، فقد شكلت لجنة وطنية لإعداد إستراتيجية شاملة وواضحة لتنمية الموارد البشرية للفترة 2016-2025. وتعد الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية ترجمة لرؤية ملكية، لتكون بداية لتنمية شاملة للموارد البشرية، بحيث تعمل على إعداد الأجيال القادمة في المراحل التعليمية كافة منذ التعليم المبكر، مروراً بالمدرسة والثانوية العامة، والتعليم والتدريب المهني والتقني، والتعليم العالي، وذلك للمساهمة في التنمية الشاملة والمستدامة، وتصبح نهجاً ثابتاً للحكومات المتعاقبة، حيث رسمت الإستراتيجية خريطة طريق أمام المعنيين لأولويات الإصلاح والتأهيل في النظام التعليمي في مراحله

جميعها، ووضعت برامج وخطط قابلة للتطبيق، ومؤشرات قياس واضحة، ودعت إلى تفعيل الدور التشاركي مع مؤسسات القطاع الخاص التعليمية وتحديد سبل التمويل المتاحة، وخطوات تطوير آليات العرض والطلب لسوق العمل. كما أدرجت الإستراتيجية كأحد أهم محاور خطة تحفيز النمو الاقتصادي للأعوام 2018-2022 لتنعكس إيجابياً على مسيرة التنمية والتطوير في المملكة.

تضمنت الإستراتيجية ثلاثة قطاعات رئيسية، هي:

1. قطاع التعليم العام، ويشمل المحاور التالية: محور التعليم المبكر للأطفال، ومحور تطوير المناهج الدراسية، ومحور امتحان شهادة الثانوية العامة (التوجيهي)، ومحور تدريب المعلمين وأساليب التدريس، ومحور إدماج التكنولوجيا في التعليم، ومحور المتابعة والتقييم لمشاريع تطوير التعليم العام.

2. قطاع التعليم العالي والذي تضمن عدداً من المحاور أبرزها الحاكمية، وتعديل أسس القبول في الجامعات الرسمية، وتنظيم استثناءات القبول الجامعي، والبرنامج الموازي.

3. قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، والذي شمل المحاور الآتية: محور الحاكمية، محور تطوير البنية التحتية، محور بناء شراكة مؤسسية مع القطاع الخاص، ومحور التعليم التقني. كما تضمنت الإستراتيجية عدداً من المحاور ذات العلاقة، كمحور العمالة وتنظيم سوق العمل، ومحور تعليم اللاجئين السوريين، ومحور تنمية الموارد البشرية في القطاع العام، ومحور رعاية الشباب، وأخيراً محور متابعة تنفيذ الإستراتيجية.

تمثل الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، رؤية متقدمة نحو إصلاح قطاع التعليم، ومعالجة الاختلالات بين الخطط النظرية والواقع الفعلي. وبالتالي لا بد من تفعيل منهج التشاركية بين القطاعات المعنية بالتعليم مع مؤسسات المجتمع المدني المعنية بتطوير قطاع التعليم، وذلك للاستفادة من الخبرات والتجارب كافة للإسهام في حل مشكلة البطالة والمشاكل الاجتماعية المرافقة لها. وعلى الرغم من شمولية محاور الإستراتيجية وتوصياتها، إلا أن بعض هذه التوصيات قد يصعب تطبيقها في الوقت الحاضر، وتحتاج إلى دراسة عميقة قبل تنفيذها، وذلك لمعرفة الأثر المباشر وغير المباشر لتلك التوصيات ومدى انعكاسها على واقع منظومة التعليم في الأردن.

وفي هذا الإطار، فقد أوصت الإستراتيجية بإلغاء برنامج التعليم الموازي بشكل تدريجي، حيث أن من شأن تلك الإصلاحات أن تضعف المركز المالي، غير المستقر أساساً، للجامعات وبالتالي يمكن أن يكون لمثل هذه الإصلاحات انعكاسات سلبية على خطط الجامعات في سعيها للشروع في عملية التطوير والتحديث التي تتطلبها المرحلة، والتي هي جزء من الإستراتيجية

قيد التنفيذ. كما تضمنت الإستراتيجية برامج ومشاريع تحتاج إلى توفير مصادر تمويل كافية لإتمامها. وفي ظل الظروف المالية التي تعاني منها الموازنة العامة، والسياسات المالية التقشفية، لا بد من إيجاد مصادر تمويل بديلة لضمان تنفيذ تلك المشاريع والبرامج وفق الإطار الزمني المحدد لذلك.

بالرغم من أن التوصيات الواردة في الإستراتيجية تمت صياغتها لتكون متجانسة ومكملة لبعضها بعضاً، إلا أن التطبيق الفعلي لهذه التوصيات يتم بشكل انتقائي واجتهادي، ناتج عن ضعف التنسيق بين الجهات ذات العلاقة، والذي أدى بدوره إلى فقد هذه التوصيات القيمة الحقيقية التي وضعت من أجلها.

تُحظى الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، بمتابعة ملكية للاطلاع على نتائج تقدم سير العمل في تنفيذ توصيات الإستراتيجية منذ إنطلاقها في أيلول من عام 2016، وذلك وفق الآلية المتفق عليها للنهوض لموارد الأردن البشرية لتكون قادرة على تحقيق التنمية المستدامة وتحقيق النمو الاقتصادي للبلد. وضمن هذا الإطار، عملت الحكومة على البدء بتنفيذ التوصيات الهادفة للنهوض بمستوى التعليم المدرسي والجامعي والفني والتقني والمهني، وتوظيف سبل التعليم المبتكرة والتكنولوجية للارتقاء بمستوى نوعي متقدم للتعليم الذي يعتبر أهم ميزة نسبية وتنافسية لموارد الأردن. كما أعدت الحكومة خطة لمعالجة التحديات التي تحد من فرص النهوض بقطاع التعليم المهني والتقني، من خلال إشراك القطاع الخاص في عملية التخطيط والتنفيذ. وأنشئ المركز الوطني لتطوير المناهج، كما يجري تنفيذ الخطط الرامية لمهنة وظيفة المعلم وتطوير الكفاءات اللازمة بما يليق بمستوى الخدمة المقدمة للطلبة وأجيال المستقبل، إضافة إلى إصلاحات واسعة في تشريعات ومؤسسات التعليم العالي والخدمات والبرامج التي تقدمها الجامعات.

وفي ما يتعلق بمجال التعليم المهني والتقني، تعمل الحكومة على تنفيذ خطة لمعالجة الاختلالات الهيكلية في هذا المجال، وذلك لضمان مواكبة احتياجات سوق العمل المحلية وأسواق المنطقة، وتوفير فرص العمل اللائق للشباب. كما تعمل الحكومة على بلورة خيارات مبتكرة لضمان التمويل اللازم لتنفيذ أولويات الإستراتيجية وفق مراحل تنفيذها حتى عام 2025، وقد قوبل مستوى تقدم سير العمل في تنفيذ تلك الأولويات بارتياح ملكي. وبهدف تنمية الموارد البشرية في قطاع التعليم العالي، فقد أسست وزارة التعليم العالي عملية تقييم الجامعات وأداء رؤسائها، إضافة إلى خطط الوزارة لتفعيل الحاكمية الناجعة للجامعات، والتصدي بحزم للعنف الجامعي، وإرشاد خريجي المرحلة الثانوية وتوجيههم نحو التخصصات التي تتوافق مع متطلبات سوق العمل. وفي ما يتعلق بقانون المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني لعام 2018، والذي يهدف إلى رفع مستوى التدريب المهني

والتقني في المملكة، فإن القانون قيد المراجعة في ديوان التشريع والرأي. وحققت وزارة التربية والتعليم إنجازاً متقدماً في مجال نشر الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات في قطاع التعليم، لما فيها من فرص كبيرة لتطوير قدرات الطلبة على البرمجة، كما حققت تقدماً ملحوظاً في مشروع ربط المدارس بشبكة الإنترنت، بالإضافة إلى بدء تنفيذ الخطط والبرامج لتطوير امتحان شهادة الدراسة الثانوية العامة (التوجيهي).

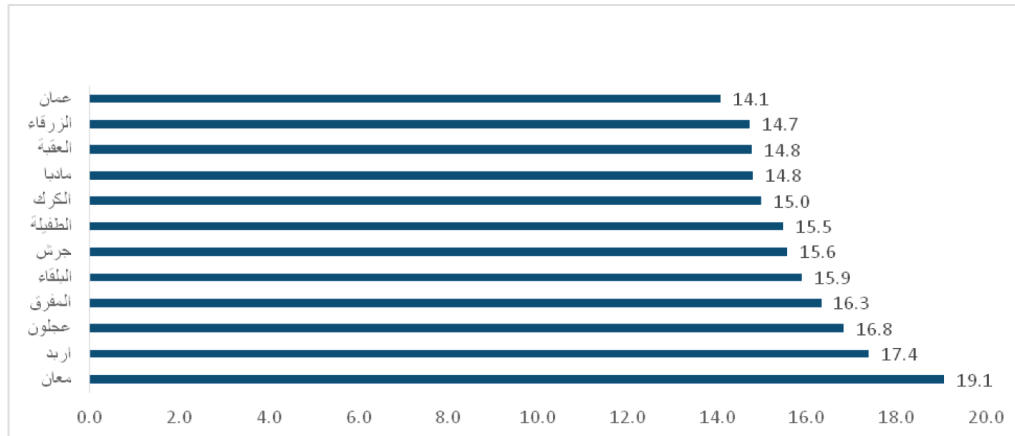
1. أوجه عدم المواءمة في العمل

تقدم الأدبيات الاقتصادية العديد من الفرضيات التي تفسر حالة التعايش ما بين النمو المرتفع ومعدلات البطالة المرتفعة، وكذلك حالة ضعف المواءمة ما بين الوظائف المستحدثة والمتعطلين الأردنيين. وتشمل مجموعة المحاور التي قدمتها الأدبيات الاقتصادية لشرح هذه الظاهرة، محاور الجغرافيا، والمهارات غير الكافية والملائمة، وساعات العمل غير المقبولة، وانعدام الأمن الوظيفي، ومستويات الأجور السائدة والتي لا توفر المستوى المعيشي المعقول، إضافة إلى ثقافة العيب السائدة في المجتمع الأردني. غير أن الجدل حول هذه الفرضيات قل ما يستند إلى أدلة ثابتة. ونحاول في هذا الجزء من المراجعة، الاستعانة بالبيانات المتوفرة على المستوى التفصيلي، والدراسات الميدانية السابقة، لتفسير مفارقة سوق العمل من حيث ضعف المواءمة ومعدلات البطالة المرتفعة، والتي نوجزها في ثلاثة محاور رئيسية، هي: الجغرافيا، وقابلية التوظيف، والتوقعات.

2. الجغرافيا: المسافة بين الوظائف المستحدثة والمتعطلين عن العمل

تشير الإحصاءات الرسمية، إلى أن غالبية الوظائف التي تُستحدث، تبتعد جغرافياً عن أماكن إقامة العديد من المتعطلين. وتحليل التوزيع النسبي لفرص العمل المستحدثة بحسب المحافظات، نجد أن محافظة العاصمة التي تضم ما نسبته 38% من المتعطلين الأردنيين، قد استأثرت بنحو 55% من إجمالي فرص العمل المستحدثة بين عامي 2015 و2016. وفي الوقت الذي تفوق فيه فرص العمل المستحدثة في عمان، حصة العاصمة من إجمالي عدد المتعطلين، فإننا نجد أن معظم المحافظات الأخرى، لا تتناسب حصتها من إجمالي الفرص المستحدثة، حيث استأثرت محافظة إربد بنحو 11% فقط من إجمالي الوظائف المستحدثة، بالرغم من أنها تضم نحو 17% من إجمالي المتعطلين كما هو مبين في الشكل رقم (5). ونتيجة لعدم التطابق الجغرافي، فقد ارتفعت معدلات البطالة، بشكل ملموس، في معظم محافظات المملكة خلال عام 2016.

الشكل رقم (5) : نسب البطالة في المحافظات



المصدر: الإحصاءات العامة، مسح العمالة والبطالة، 2016.

وفي محاولة لتفسير هذه الظاهرة، فقد أشارت بيانات التعداد العام الأخير للسكان والمساكن، إلى جمود حركة انتقال العمالة بين المحافظات، حيث استقر التوزيع الجغرافي لسكان المحافظات في سن العمل. ويمكن القول إن جمود حركة التنقل للسكان في سن العمل بين المحافظات، ربما يكون نابعاً من الموروث الاجتماعي والثقافي الأردني في ما يتعلق بالارتباط القوي بمكان السكن والمنزل، وارتفاع أسعار المنازل والإيجارات في العاصمة مقارنة بباقي المحافظات. كما لا يمكن إغفال دور انعدام وسائل النقل الفعالة والثلاثة على جمود حركة انتقال العمال لأماكن فرص العمل المستحدثة. وتجدر الإشارة إلى أن انخفاض حركة التنقل عند الإناث تفوق بشكل ملحوظ مثيلتها عند الرجال، حيث خلصت دراسة ميدانية لمركز الدراسات الإستراتيجية في عام 2006، بعنوان (دراسة حول العمالة في الأردن) إلى أن المسافة هي السبب الأكثر أهمية لرفض النساء المتعطلات عروض العمل. وتبدو هذه النتيجة متسقة مع دراسات لدول مختلفة أشارت إلى أن لدى النساء قابلية أقل للتنقل بحثاً عن العمل مقارنة بالرجال.

وبهدف تعزيز فرص استحداث الوظائف في المحافظات، فقد نفذ الأردن سياسات تقديم الحوافز الضريبية للاستثمارات والشركات في مناطق محددة، حيث أُستحدثت فرص عمل في بعض المناطق الصناعية في المحافظات، وقد حققت هذه السياسة نجاحاً جزئياً، غير أنه استحدثت فرص العمل أقل في مراكز التجمعات السكانية لتلك المحافظات. وترتكز سياسات الحد من البطالة في الوقت الراهن على إستراتيجية التشغيل بدلاً من التوظيف، مع منح بعض الحوافز النوعية والمالية من خلال برامج التدريب والتأهيل ودعم الأجور. ومع أهمية

هذه البرامج ودورها في خلق فرص العمل، فإنه لا بد من تشجيع العاطلين عن العمل على الانتقال إلى المناطق التي يكون فيها الطلب مرتفعاً على اليد العاملة.

3. قابلية العمل: المهارات الفنية والخبرة السابقة، في مقابلة المهارات السلوكية والشخصية ومستوى الإنتاجية

يتفوق المتعطلون الأردنيون على العمال الوافدين من حيث المستوى الكمي من التعليم والتدريب المهني، كما إن غالبية المتعطلين الأردنيين يحملون مؤهلات تعليمية تتطابق بشكل كبير مع مؤهلات العمال الأجانب. وتشير الدراسات إلى أن المشتغلين من الأردنيين يتمتعون بأفضلية نسبية من حيث عدد سنوات الخبرة، مقارنة بالعمال الأجانب، حيث يبلغ عدد سنوات الخبرة الحالية للعمال الأردنيين في مكان العمل نحو 5.1 سنة، مقابل 3.9 سنة للعمال الأجانب. في حين تبلغ عدد سنوات الخبرة السابقة نحو 4.1 سنة، مقابل 3.8 سنة للعمال الأجانب. وتعتبر هذه الحقائق غاية في الأهمية، بالنظر إلى التصور الواسع الانتشار في أن العمال الأردنيين يمكن أن يحلوا محل العمال الأجانب حالما يحصل العمال الأردنيون على التدريب الملائم والجيد.

وعلى الرغم من أن العمال الأجانب لا يتمتعون بميزة تعليمية على الأردنيين، فإن أرباب العمل غالباً ما يفضلون توظيفهم لأن العمال الأجانب، بحسب أصحاب العمل، يعتبرون أكثر «قابلية للتوظيف»؛ بمعنى أن العمال الأجانب أكثر مسؤولية وموثوقية وملاءمة واهتمام من نظرائهم الأردنيين. وبحسب الدراسة التي أجراها مركز الدراسات الاستراتيجية في عام 2006، فإن 61% من أصحاب العمل يعتقدون أن العمال الأردنيين أقل نفعاً من العمال الأجانب لأنهم عادة ما يكونون أقل جهداً وبديلاً، وأقل مسؤولية، وأقل عملاً، وأكثر غياباً من العمال الأجانب.

وتشير الدراسة كذلك، إلى أن أصحاب العمل يعتقدون بأن العمال الأجانب أكثر إنتاجية من العمال الأردنيين. كما تشير البيانات إلى أن العمال الأجانب يتقاضون أجوراً أقل مقارنة بالعمال الأردنيين. وتجدر الإشارة هنا، إلى أنه لو كان العمال الأجانب يحصلون على أجور العمال الأردنيين، فإنهم ما يزالون أقل تكلفة بالنسبة لوحدة الإنتاج، حيث يشير العديد من أصحاب العمل، وخاصة في قطاع صناعة الملابس والمنسوجات إلى أن العمال الأردنيين ينتجون أقل بنسبة 50%. وإذا ما تم التسليم بهذه الحقيقة، فإن هذا يعني أن العمال الأجانب سيكونون أقل تكلفة لكل وحدة من الناتج، ما لم يحصلوا على ضعف الأجر المدفوع للعمال الأردنيين.

4. التوقعات: تفاؤل مضلل في اقتصاد متغير

على الرغم من اختلاف أولويات الباحثين عن العمل في تحديد طبيعة الوظائف الراغبين بإشغالها ومواصفات وخصائص تلك الوظائف، إلا أن معظمهم يتفقون على أن وجود عائد مادي مقبول، قد يدفعهم للتخلي عن نوعية الوظائف ومواصفاتها التي يرغبون بإشغالها، حيث تتم مقايضة الأجر المرتفع بميزات الوظائف غير المرغوب فيها المتاحة ونوعيتها. وقد خلصت الدراسة التي أجراها مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في عام 2006 إلى أن المتعطلين الأردنيين سيكونون على استعداد لقبول وظائف غير مرغوب فيها، إذا حصلوا على أجر مجز يسد احتياجاتهم الأساسية، ويسهم في تحسين أحوالهم المعيشية. ونستخلص من هذه النتائج، بأنه لا وجود «لثقافة العيب» بالمعنى المطلق، نظراً لاستعداد المتعطلين الأردنيين القبول بالوظائف غير المرغوبة في حال الحصول على أجر ملائم. وبالتالي فإن معظم المتعطلين الأردنيين سيكونون على استعداد لقبول الوظائف التي تم استحداثها على مدى السنوات الخمس الماضية في قطاعات الصناعة والزراعة والتشييد.

ولكن يبقى السؤال المطروح: هل المتعطلون الأردنيون مستعدون لقبول الوظائف المتاحة بالأجور السائدة؟ من خلال استعراض نتائج الدراسة المبينة في الفقرة السابقة والإحصاءات المتوفرة عن معدلات الأجور السائدة للمهن المختلفة من خلال مسوحات القوى العاملة، يمكننا تقدير الفجوة بين توقعات العمال الأردنيين والتعويض الذي توفره الوظائف المتاحة. وتخلص الدراسة إلى أنه عندما سُئل العمال الأردنيون العاطلون عن استعدادهم لقبول الوظائف من قائمة الوظائف المتاحة بالأجور السائدة، أشار 46% من المستجيبين إلى استعدادهم لقبول وظيفة واحدة على الأقل من الوظائف. وفي المقابل، أشار ما نسبته 54% من المستجيبين (المتعطلين الأردنيين) أنهم يريدون العمل، ولكن ليس في الوظائف المتاحة، ما لم يكن الأجر أعلى بكثير من الأجور السائدة في ذلك الوقت، وتعرف الأدبيات الاقتصادية هذه المجموعة على أنهم «متعطلون اختياريًا». وتجدر الإشارة إلى أن البعض من المتعطلين اختياريًا، على استعداد لقبول بعض الوظائف الأخرى بالأجر السائد (على سبيل المثال، العديد من العاطلين عن العمل مستعدون لقبول وظائف الخدمة المدنية على مرتبات الخدمة المدنية السائدة)، الأمر الذي يؤكد مرة أخرى على نظام المقايضة ما بين طبيعة الوظائف المرغوبة ومستوى الأجور.

ويُحسب للدراسة المذكورة إسهامها في التمييز بين مجموعتين مهمتين من المتعطلين عن العمل؛ «المتعطلون اختياريًا» و«المتعطلون إجباريًا». وتكمن أهمية التمييز بين هاتين المجموعتين من المتعطلين، في أن السياسات والإجراءات التي تنتهجها الحكومة في تصديدها لمشكلة البطالة، ستكون أكثر فاعلية إذا ما تم التمييز بين التعطل الطوعي، وغير الطوعي. فاستمرار سياسات

تشجيع الاستثمار في المحافظات مع منحهم الامتيازات، قد تساعد المجموعة الأولى من المتعطلين، في حين ان هذه السياسات لن تجدي نفعاً مع المجموعة الثانية (المتعطلون طوعاً)، الأمر الذي يتطلب تصميم سياسات خاصة لهذه الشريحة الواسعة من المتعطلين اختياريّاً. وتنقسم السياسات الفاعلة في هذا الإطار إلى قسمين؛ يتمثل الأول بتهيئة بيئة مواتية لخلق وظائف ذات اجر مرتفع، فيما يركز الثاني على تعزيز الحوافز للعمل.

وفي هذا السياق، يجب التركيز على المتعطلين إجبارياً، حيث تجمع العديد من البرامج التي تستهدف هذه الفئة ما بين خدمات التوظيف والتدريب و/أو برامج دعم الأجور. ولكن لتحديد الأولويات وضمان استهداف جيد لهذه الفئات، يحتاج صانعو السياسات إلى مزيد من المعلومات حول هذه المجموعة لتحديد الأهمية النسبية للجغرافيا والمهارات والتوقعات في اتخاذ القرارات الوظيفية. وعلى الجانب الآخر، فإن تقديم الحلول لمعالجة الفئة الثانية (المتعطلون طوعاً) عادة ما يكون أكثر إثارة للجدل السياسي، كما إنه يتطلب إجراءات حكومية أكثر حساسية وشمولية. حيث يرى بعض الناس، أن الحكومة لا ينبغي لها أن تضيق الموارد المتاحة على أولئك الذين يرفضون قبول الوظائف المتاحة، في حين يرى آخرون أن هذه المجموعة ذات أهمية كبيرة، لا تقل عن البطالة الإجبارية، ومن الممكن أن تكون لها عواقب اجتماعية وسياسية خطيرة.

إن معالجة مشكلة البطالة الاختيارية، تتوقف بشكل أساسي، على قدرة الأردن على المنافسة دولياً في المنتجات ذات الأجور المرتفعة، ويمكن القول إن لدى الأردن فرصة كبيرة للمنافسة في اجتذاب الاستثمارات النوعية، والمولدة لفرص العمل ذات الأجر المرتفع، يساعد في ذلك وفرة الأيدي العاملة الماهرة، فضلاً عن البيئة الاستثمارية الواعدة. وعلى الجانب الآخر، فقد حقق الأردن نجاحاً كبيراً في اجتذاب الصناعات كثيفة العمالة والمولدة لفرص العمل ذات الأجور المتدنية، مقارنة بالخدمات أو منتجات التكنولوجيا الفائقة. وعليه، يجب العمل على خفض الميزة النسبية للأيدي العاملة الماهرة واستدامتها، وذلك من خلال تنفيذ سياسات مختلفة، تتركز بشكل أساسي على الاستثمار في نوعية القوى العاملة، من خلال الاستثمار في نوعية التعليم والمهارات المختلفة.

ويبحث الفصل التالي في التحديات التي يواجهها الأردن في السعي إلى تحقيق نمو في الوظائف ذات الأجر المرتفع.

ثالثاً: الطلب على العمالة وتحفيز نمو الوظائف ذات الأجر المرتفع

إن طبيعة وخصائص الأيدي العاملة الأردنية التي تتمتع بمستوى تعليمي مرتفع، وتوفر البيئة الاستثمارية الآمنة والملائمة، يشكلان معاً أهم الركائز التي يمكن البناء عليها للوصول إلى «اقتصاد معرفي» لإنتاج وظائف مرتفعة الأجر. وتكاد تكون الفرصة مواتية للمنافسة في المنتجات ذات الأجر المرتفع، إذا ما تم تأطير مختلف السياسات، وبخاصة الكلية منها، لخدمة هذا الهدف. وفي هذا الإطار، فإن التركيز فقط على زيادة حجم الاستثمارات، ربما يكون غير قادر على المساهمة في الحد من مشكلة البطالة. وكما أشير سابقاً في هذه المراجعة، فإن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في حقبة النمو المرتفع، والتي امتدت ما بين الأعوام 2000-2008، عجزت عن خفض معدلات البطالة، الأمر الذي يستدعي التركيز على نوعية هذه الاستثمارات، وتشجيع إنشاء مشاريع جديدة، وخاصة في قطاع الأعمال الصغيرة والمتوسطة التي تتميز بأفضليتها في خلق الوظائف. وتجدر الإشارة هنا، إلى أن السياسات الحكومية التي هدفت إلى توجيه أصحاب الاستثمارات إلى قطاعات محددة، اعتبرت في ذلك الحين على أنها أولوية وذات أهمية خاصة، قد ساهمت إلى حد ما في انخفاض حجم الاستثمارات الموجهة للقطاعات الأخرى القادرة على خلق فرص العمل مرتفعة الأجر.

أ- الاستثمارات والأعمال الجديدة كأداة لاستحداث فرص العمل

تُعدّ الاستثمارات الأجنبية إحدى الركائز الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة خاصة في الدول النامية، وذلك من خلال قدرتها على خلق فرص العمل، وزيادة الاحتياطات الأجنبية، إضافة إلى قدرتها على تطوير المنتجات المحلية وزيادة قدرتها التنافسية والتصديرية. وعلى الرغم من أهمية تدفق الاستثمار الأجنبي، إلا أن الحاجة باتت ملحة لجذب الاستثمارات النوعية المولدة لفرص العمل، والتي ما زالت في حدود متواضعة، حيث تشير البيانات إلى أن نسبة كبيرة من الاستثمارات المتدفقة لا تؤدي إلى خلق فرص عمل مباشرة؛ وعلى سبيل المثال، فإن مشتريات أصول الشركات القائمة استحوذت على ما نسبته 35% من إجمالي التدفقات الاستثمارية في عام 2005، بما في ذلك أنشطة برنامج الخصخصة، في حين استحوذت مشتريات الأراضي والعقارات على ما نسبته 15% من التدفقات الاستثمارية.

وعليه، فإن العمل على تشجيع إنشاء الأعمال والمشاريع الجديدة، سيكون أمراً حاسماً في خلق فرص العمل وزيادة القدرة التنافسية، حيث ينبغي أن تلقى اهتماماً متزايداً في مجال السياسات الكلية، فالشركات والأعمال والمشاريع الجديدة أمر جوهري وأساسي لتوليد فرص

العمل، وتشير الدراسات إلى أن مساهمة الأعمال الجديدة في خلق فرص العمل، يتجاوز نسبياً معدل بقاء تلك الشركات في السوق. حيث تعمل هذه الشركات على رفد الموظفين بالخبرة والمهارات الفنية والسلوكية أثناء عملها، وبالتالي تتيح للموظفين سهولة الانتقال إلى أعمال أخرى نتيجة لاكتساب الخبرات. وتشير الدراسات إلى أن 10% من الأعمال التجارية التي أنشئت أو أقيمت في أي سنة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، قد ساهمت في استحداث ما يزيد على 30% من جميع الوظائف الجديدة.

ولأن استحداث الأعمال التجارية الجديدة وإقبالها يحدث بصورة متكررة بين الشركات الصغيرة مقارنة بالشركات الكبيرة، ولأن الأعمال التجارية الصغيرة مسؤولة بشكل كبير عن خلق الوظائف الجديدة، فإن العقبات التي تواجهها الأعمال التجارية الصغيرة يجب أن تلقى مزيداً من الاهتمام لتذليلها ومعالجتها. وبحسب تقرير ممارسة الأعمال الصادر عن البنك الدولي عام 2016، أحرز الأردن المرتبة 113 على المؤشر العام من أصل 189 دولة، متراجعاً بذلك بنحو 6 درجات عن العام السابق. وتجلت أهم العقبات في مؤشر البدء بالمشروع، وعدم الاستقرار السياسي والكلبي، ومعدلات الضرائب، ومؤشر حماية المستثمر. كما إن متطلبات تراخيص الأعمال والتصاريف المبهمة تجعل من الصعب البدء في النشاط التجاري. وعلى الرغم من الجهود الكبيرة المبذولة للحد من العقبات البيروقراطية، فإن الأردن يصنف في الربع السفلي في مؤشر سهولة بدء النشاط التجاري.

ب- تنوع الصادرات لتوليد وظائف مرتفعة الأجور

يعتبر قطاع التجارة من القطاعات الحيوية لتوليد فرص العمل ونمو الوظائف. وقد نمت العمالة في الأردن في قطاع التجارة بوتيرة أسرع، مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى. وقد شهدت قطاعات الصناعات التحويلية التي ارتفع نشاطها في الأسواق الدولية نمواً في التوظيف أعلى من المتوسط، حيث شهد قطاع المنسوجات، نمواً في الوظائف المستحدثة، عندما أصبح أكثر توجهاً نحو التصدير، وإن كان ميزان الوظائف في هذا القطاع ما زال يميل لصالح العمالة الوافدة، وخاصة الآسيوية منها. وعلى الرغم من الأداء الجيد لقطاع التجارة، فإن قاعدة سلة الصادرات الأردنية ما زالت ضيقة للغاية، حيث تتركز الصادرات الأردنية في ثلاثة قطاعات رئيسية، هي: المواد الكيماوية (الأسمدة والمستحضرات الصيدلانية) والملابس والمنتجات الغذائية والتي استحوذت مجتمعة على ما يزيد على نصف إجمالي الصادرات الوطنية. وتدعو نتائج التركيز السلبي للصادرات الوطنية إلى القلق، لا سيما في ما يتعلق بإيجاد فرص العمل، وذلك لأسباب عدة؛ فمن ناحية، تعتبر فرص العمل المستحدثة في قطاعي الملابس والمواد الغذائية محدودة، وكلاهما موضع منافسة كبيرة في الأسواق العالمية ويولدان أرباحاً ضعيفة للمنتجين، حيث أدى التركيز السلبي في صناعة الألبسة

وتصديرها إلى زيادة محدودة في تشغيل العمالة الأردنية. ومن ناحية أخرى، فإن صناعة الأغذية في الأردن تعتمد بشكل كبير على الإنتاج الزراعي. وبما أن الأردن من بين أفقر دول العالم في الموارد المائية، فإنه لا يمكن اعتبار الزراعة كقاعدة تصديرية مستدامة. وعلاوة على ذلك، يهيمن العمال الأجانب بقوة على قطاع الزراعة، ولا يمكن أن يكون لهذا القطاع أهمية إستراتيجية كمصدر للوظائف المستقرة.

إن نجاح التجارة الأردنية مؤخراً عبر المناطق الصناعية المؤهلة قد يكون مستداماً، ويمكن استغلال هذه الفرصة في زيادة حجم العمالة الأردنية في هذه المناطق من خلال تنويع قاعدة المنتجات التي تحتضنها، حيث كانت المناطق الصناعية المؤهلة مسؤولة بشكل مباشر عن حصة كبيرة من نمو الصادرات والوظائف في الأردن منذ عام 2000. فقد ارتفعت حصة صادرات المناطق الصناعية المؤهلة من إجمالي الصادرات من 0.2% في عام 1999 إلى نحو 25% في الوقت الحالي. وخلال هذه الفترة، ولدت المناطق الصناعية المؤهلة ما يزيد على 70 ألف فرصة عمل جديدة، شغل العمال الأردنيون حوالي ثلثها فقط. ومن بين العمال الأردنيين الذين يشغلون وظائف في المناطق الصناعية المؤهلة، فإن ثلثهم تقريباً من الإناث. وفي حين وفرت هذه الوظائف منافع كبيرة لأسر العمال، فإن التأثير على البطالة كان محدوداً للغاية، حيث أن معظم عمال المناطق الصناعية المؤهلة هم من الأجانب الذين تم التعاقد معهم بموجب عقود عمل مؤقتة. وقد تضخم عددهم بعد عام 2004 عندما خفّضت الحكومة رسوم تصاريح العمل للعمال الأجانب العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة من 300 دينار سنوياً إلى 150 ديناراً. وتوفر المناطق الصناعية المؤهلة روابط ضعيفة مع مختلف القطاعات الاقتصادية الأخرى، الأمر الذي نتج عنه ضعف خلق فرص عمل غير مباشرة.

وعلى النقيض من نمو الصادرات والوظائف المتصلة بالمناطق الصناعية المؤهلة ذات الأجور المنخفضة، كانت الصادرات من السلع والخدمات ذات الأجور المرتفعة، بما في ذلك منتجات وخدمات التكنولوجيا المتطورة تنمو ببطء ملموس. وقد كان أداء الأردن في منتجات التكنولوجيا المتوسطة والعالية مختلطاً. فبالإضافة إلى توليد وظائف ذات مهارات عالية، فإن المنتجات التي تحتوي على درجة متوسطة إلى فائقة من التكنولوجيا هي خيارات جيدة لتشجيع الصادرات، حيث تعتبر هذه المنتجات من بين أكثر المنتجات ديناميكية في التجارة العالمية. وعلى الرغم من أن منتجات التكنولوجيا الفائقة شكّلت، نسبياً، حصة مرتفعة من الصادرات الأردنية لنحو 25 سنة، لم تكن المملكة قادرة على زيادة تلك الحصة، حيث كان التحول الرئيسي على مدى العقد الماضي نحو المنتجات الكثيفة الاستخدام للعمالة والتكنولوجيا المنخفضة. وعلى النقيض من ذلك، فقد نجحت بلدان أخرى كثيرة في التوسع في صادرات التكنولوجيا المتوسطة والفائقة خلال الفترة نفسها. ومع أن التحول من المنتجات القائمة على الموارد كان تطوراً إيجابياً، إلا

أن واقع العمالة المحلية والأجور في الأردن قد تكون واحدة بشكل أكبر، إذا انتقلت الشركات الأردنية إلى منتجات التكنولوجيا المتوسطة والفائقة.

وعلى الرغم من توجه الحكومات المتعاقبة إلى التحول نحو الاقتصاد المعرفي الذي يركز على صادرات الخدمات ومنتجات التكنولوجيا المتوسطة والفائقة التي تستطيع استيعاب العمالة الماهرة التي تشكل نسبة كبيرة من فئة المتعطلين اختياريًا، إلا أن القليل قد تم تنفيذه باتجاه تحقيق الهدف المنشود. ومع أن الاقتصاد الأردني يعتبر اقتصاداً خدمياً، حيث تستحوذ قطاعات الخدمات على نحو 70% من الناتج المحلي الإجمالي وأكثر من 75% من فرص العمل، إلا أن صادرات الخدمات لا تمثل سوى 20% من إجمالي الصادرات. ويمكن القول إن قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، والخدمات الطبية، والسياحة تمثل أهم القطاعات التي من الممكن أن تشكل رافعة لصادرات الأردن من الخدمات. ووفقاً للمسح الذي أجراه البنك الدولي في عام 2008 بشأن المناخ الاستثماري للمؤسسات، فإن نحو 44% من مؤسسات الخدمات تعتقد أن عدم كفاية المعارض من الموظفين المناسبين يشكل عائقاً أمام نموها، في حين أعرب نحو 23% فقط، من مؤسسات المشاريع الصناعية عن الاعتقاد نفسه.

ت- إزالة التشوهات لتحفيز خلق فرص العمل

لم تكن الوظائف التي استحدثت في الاقتصاد الأردني خلال السنوات الماضية جذابة لجزء كبير من القوى العاملة الأردنية، فهل يمكن للاقتصاد الأردني أن يتنافس دولياً في الصادرات من المنتجات التي تخلق ذلك النوع من الوظائف التي يطمح إليها الأردنيون؟ إن دعم القطاع العام، بافتراض توفر التمويل، لبعض الصناعات عادة ما يكون مكلفاً مقارنة بالعوائد المتحققة التي عادة ما تكون متواضعة، وبالتالي فإن التدخل الأمثل الذي من الممكن أن يلعبه القطاع العام في هذا الصدد، يكمن في إزالة التشوهات في مجال السياسات التي تحد من قدرة الاقتصاد أو تعرقلها على خلق وظائف مرغوبة للعمالة الأردنية.

وفي حين أن بيئة السياسات في الأردن قد تحسنت بشكل ملحوظ، فإنه ما تزال هناك مجالات يمكن للتشوهات فيها أن تعطل خلق فرص عمل مرتفعة الأجر. وتعد قطاعات الزراعة والملابس من أبرز الأمثلة على مثل هذه التشوهات، حيث تشجع الحوافز المتاحة لهذه القطاعات التركيز على الأرباح القصيرة الأجل، والسماح بالوصول إلى إمدادات كبيرة من العمالة المتدنية الأجور والمهارات المنخفضة والتي عادة ما تكون من العمالة الوافدة، ويعتبر النظام الضريبي، ولوائح العمل، وسياسة الهجرة من أهم مجالات التشوهات في هذا الإطار. وتخلق بعض السياسات تشوهات غير مقصودة تحفز على العمل المنخفض الأجر، حيث تؤدي سياسات الهجرة إلى تحفيز الاقتصاد ليكون أكثر ملاءمة للأجور المتدنية مقارنة بالاقتصاد القائم على المعرفة.

رابعاً: العرض من العمالة؛ الاستثمار في قابلية التوظيف وإعادة توجيه التوقعات

ننتقل في هذا الفصل إلى القضايا المتعلقة بالعرض من العمالة، الذي يعتبر المورد البشري الوفير في الأردن، فبالإضافة إلى تعزيز الجوانب المتعلقة بالبيئة الاستثمارية، ومناخ الاستثمار، فإنه يمكن للحكومة، في سعيها للحد من البطالة، اتخاذ العديد من الإجراءات في جانب العرض من العمال. وتشمل هذه الإجراءات الاستثمار في رفع قابلية الاستخدام وإعادة تنظيم وتوجيه توقعات القوى العاملة. وتتلخص أهم محاور هذا الفصل بما يلي:

- إن نجاح الأردن في التحول إلى الاقتصاد المعرفي مرتفع الأجر يتطلب التميز النوعي والكمي في العملية التعليمية بمستوياتها كافة.
- يمكن أن يؤدي تحسين الروابط باتجاه التوظيف، إلى جعل التعليم والتدريب المهني والتقني أداة فعالة للحد من البطالة وخاصة بين صفوف المتعطلين إجبارياً.
- يمكن للأردن أن يستفيد بشكل أفضل من الاستثمارات السابقة في التعليم من خلال زيادة قدرة المرأة على تحقيق التوازن بين الأسرة والعمل. كما يمكن أن يؤدي نظام مركزي لإجازة الأمومة إلى زيادة فرص العمل بين النساء وزيادة المستوى التعليمي للقوى العاملة.
- لا يمكن تخفيض البطالة على المديين القصير والمتوسط من دون إيلاء أهمية كبيرة لإعادة ترتيب توقعات الباحثين عن العمل وتوجيهها. وتؤدي توقعات الباحثين عن العمل حول توفر الوظائف في القطاع العام، وكذلك فرص الهجرة إلى منع العاطلين عن العمل من قبول الوظائف المتاحة.
- يمكن لشريحة كبيرة من المتعطلين عن العمل القبول ببقائهم في خانة المتعطلين، معتمدين على الدعم المقدم من أسرهم، حيث تلعب التحويلات من أحد أفراد الأسرة، على الأقل، دوراً محورياً في شيوع هذا التوجه. فعلى الرغم من الآثار الإيجابية لهذه التحويلات، إلا أنها تلعب دوراً لا يستهان به في ارتفاع معدلات البطالة.
- وعلى الرغم من أن برامج الحماية الاجتماعية القائمة لا تشتمل على حوافز مغرية للبقاء في شريحة المتعطلين، إلا أنه لا بد من الحرص على ضمان ألا تؤدي أي إصلاحات إلى إدخال محفزات كهذه.

أ- الاستثمار في قابلية التوظيف

بعد مناقشة أثر نوعية الاستثمار وحجمه على البطالة، ننتقل إلى الحديث عن نوعية وجودة الاستثمار في عنصر رأس المال البشري. ويمكن القول إنه على المدى الطويل، سيتحدد تكوين الوظائف في الأردن بمستوى التعليم الذي تتلقاه القوى العاملة ونوعيته، فضلاً عن وجود أو عدم وجود تشوهات في بيئة الأعمال. ويمكن للنظام التعليمي أن يقلل من البطالة بين المتعطلين عن العمل طوعاً، إذا ما رفدهم بالمهارات، الفنية والوظيفية، التي تتناسب مع الأجور التي تتطلع إليها هذه الشريحة من المتعطلين. وعلى المدى القصير، يجب أن يؤخذ في عين الاعتبار التكوين الحالي للوظائف، حيث يمكن للتدريب الفني، القصير الأجل، أن يخفف من البطالة بين المتعطلين اختياريًا، إذا ما كانت البرامج التدريبية تستجيب لاحتياجات الشركات، بما في ذلك المهارات الوظيفية والحياتية.

إن نجاح الأردن في التحول نحو اقتصاد معرفي يولد فرص عمل مرتفعة الأجر، يتطلب جهداً كبيراً للتميز في جودة التعليم وكميته. وقد أحرز الأردن تقدماً هاماً على مدى الأجيال الماضية في توسيع معدلات الالتحاق بالمدارس والتدابير الأخرى المتعلقة بالمستوى الكمي للتعليم، إلا أن جودة التعليم ما زالت تشكل تحدياً هاماً وخاصة في الآونة الأخيرة. وقد أكد تقرير التنمية البشرية في الأردن، في تقييمه لنظام التعليم الأردني، أن طلبة المدارس الابتدائية كانوا في وضع جيد بالمقارنة مع نظرائهم الدوليين في محاور التحصيل العلمي والمعرفة، ولكن ليس في المهارات الأخرى كمهارات البحث والتحليل وحل المشاكل وروح الفريق. كما كانت نقاط الضعف نفسها واضحة في اختبارات طلبة المستوى الثانوي التي شملت أسئلة تحليلية. وحدد التقرير أيضاً النقص في خدمات الإرشاد والمشورة المهنية، إضافة إلى ضعف الترابط والصلات مع سوق العمل، باعتبارها أوجه قصور خطيرة. وشدد التقرير على الحاجة إلى توازن مناسب بين المواضيع الأكاديمية والتقنية-المهنية، وعلى معالجة ضعف الآليات الكفيلة بربط الطلبة بسوق العمل، ما يتيح الانتقال السلس من المدرسة إلى سوق العمل. وبالنظر إلى التغيرات المتسارعة في الاقتصاد العالمي والمعرفي، فإن جودة التعليم ستكون أكثر أهمية يوماً بعد يوم، الأمر الذي يحتم ضرورة العمل على مأسسة عمليات التدريب واستدامتها ورفع مستوى المهارات. وتشير الأدبيات إلى أن العمال الذين يتمتعون بنوعية جيدة من التعليم، هم أكثر قدرة على تعلم مهارات جديدة وتكييف التكنولوجيا الجديدة. وعلى الرغم من أن الأفراد الأكثر تعليماً يتقاضون أجوراً أعلى من نظرائهم الأقل تعليماً، ما يوفر حافزاً للاستثمار في التعليم، فإن معدلات البطالة المرتفعة بين الأفراد المتعلمين تعليماً عالياً تقلل من فوائد الاستثمار وحوافزه في التعليم. وتوفر الأبحاث الحديثة دليلاً قوياً على أن المهارات المعرفية للسكان، بدلاً من مجرد التحصيل

الدراسي، ترتبط بقوة بمستوى الأرباح الفردية وآثارها الإيجابية على النمو الاقتصادي. علاوة على ذلك، تؤكد تلك الأبحاث على أن جودة المعلم ونوعيته، تعتبر أكثر أهمية من حجم الصف أو الإنفاق على المدارس، وأن مستوى هذه الجودة ذات أهمية كبيرة في مستويات المهارة المنخفضة، كما هي الحال في مستويات المهارة العالية.

وسوف يكون من الضروري مواصلة الجهود التي بدأت بالفعل، مع التركيز بوجه خاص على تقديم خدمات الإرشاد والمشورة المهنية والروابط مع سوق العمل. وقد صممت الإصلاحات التربوية في أوائل القرن الحادي والعشرين لمعالجة بعض أوجه القصور في النظام التعليمي في الأردن. فعلى سبيل المثال، شدّد برنامج التعليم من أجل اقتصاد المعرفة على إمكانية الوصول إلى الحواسيب وتطوير المهارات التحليلية. وقد أُحرز تقدم منذ عام 2003 في وضع منهج دراسي جديد، مع التركيز على مهارات حل المشكلات والعمل الجماعي، بدلاً من الاعتماد على أساليب التلقين السائدة. كما تم تدريب عدد كبير من المعلمين على استخدام المنهج الجديد، وتوفير مختبرات حاسوبية في العديد من المدارس، وزيادة نسب الالتحاق في رياض الأطفال. وتمثل خدمات الإرشاد الوظيفي والمهني القائمة على معلومات دقيقة، وبرامج تقدم خبرات عملية مبكرة من خلال التدريب داخل العمل، إضافات مفيدة بشكل خاص للجهود المستمرة التي تبذلها وزارة العمل ووزارة التربية والتعليم. وتبين التجارب الدولية أن برامج الانتقال من المدرسة إلى العمل، التي تنطوي على تكامل أكبر بين المدرسة والعمل من خلال توفير فرص التدريب داخل العمل، وفرص العمل الجزئي، وتعزيز روح المبادرة لدى الشباب بين الخريجين، يمكن أن تكون ناجحة في الحد من بطالة الشباب. غير أنه يجب الحرص على ألا ينحصر التدريب القائم على مكان العمل في برامج محدودة للدعم والإعانات، حيث خلصت نتائج برامج الإعانات إلى آثار مؤقتة على البطالة، فيما يميل التدريب إلى تحقيق نتائج أفضل.

ومن شأن نظام إجازة الأمومة الممول مركزياً أن يعزز فرص العمل بين النساء، ويرفع من المستوى التعليمي العام للقوى العاملة. ويكفل قانون العمل في الأردن استحقاقات أمومة سخية، وقبل أن تدخل تعديلات قانون الضمان الاجتماعي حيز التنفيذ في شهر أيلول من عام 2011، كان أرباب العمل في القطاع الخاص، يقومون بدفع استحقاقات إجازة الأمومة مباشرة إلى الأمهات من الموظفات، الأمر الذي كان يجعل النساء أكثر تكلفة في التوظيف، ما كان يؤدي إلى تجنب توظيفهن، أو تخفيض أجورهن في مسعى لاسترداد تكلفة استحقاقات الأمومة، حيث تؤدي هذه الإشكالية إلى حلقة مفرغة يفضل فيها أرباب العمل عدم توظيف النساء، في حين أن النساء يشعرن بعدم التقدير وبالتالي الإحجام عن الانخراط في القوى العاملة. وقد استتنت تعديلات قانون الضمان الاجتماعي، النساء العاملات في القطاع

الحكومي. وبحسب النظام المركزي لتمويل استحقاقات إجازة الأمومة، فإن هيئة مركزية (غالباً ما تكون مؤسسة الضمان الاجتماعي) تقوم بجمع المدفوعات من المؤسسات على أساس عدد الموظفين ثم تدفع أجورها أثناء إجازة الأمومة إما مباشرة إلى المرأة، أو بصورة غير مباشرة من خلال صاحب العمل.

وعلى الرغم من أن التكلفة التي يتحملها أرباب العمل ما زالت كما هي في النظم غير المركزية، فإن التمويل المركزي يلغي الصلة المباشرة بين المنفعة المتحققة والموظف الواحد. وبالإضافة إلى زيادة إنتاجية المرأة، من خلال زيادة الاستفادة من التعليم والخبرة العملية التي تكتسبها قبل إنجاب الأطفال، يمكن للتمويل المركزي لإجازة الأمومة أن يزيد من إنتاجية القوة العاملة ككل عن طريق الحد من أوجه القصور التي يسببها هذا التمييز. ويمكن لهذه الأنظمة أن تساهم في زيادة فرص العمل بين النساء، وزيادة المستوى التعليمي العام للقوى العاملة بشكل عام.

ب- إعادة توجيه التوقعات

إن إعادة توجيه توقعات الباحثين عن العمل وترتيبها، يعتبر أمراً محورياً لتخفيض البطالة على المديين القصير والمتوسط، في حين تستغرق الاستثمارات في رفع إنتاجية القوى العاملة وقتاً لكي تصبح فعالة، كما إن النتائج في هذه الاستثمارات قد تكون غير مؤكدة. وبصرف النظر عن مستقبل الاقتصاد الأردني على المدى الطويل، فإن الحد من البطالة على المديين القصير والمتوسط، يتطلب إعادة توجيه توقعات القوى العاملة. ويضطلع النظام التعليمي بمستوياته كافة بدور مهم في هذه العملية، كذلك فإن ديوان الخدمة المدنية، وسياسات الهجرة، وبرامج الحماية الاجتماعية، والوصول إلى معلومات سوق العمل تلعب دوراً مهماً في إعادة توجيه التوقعات.

يمكن القول إن غالبية الباحثين عن العمل، وخاصة ذوي المهارات المرتفعة من خريجي الجامعات والمعاهد التقنية، لديهم توقعات مرتفعة عن واقع سوق العمل وتحديداً عن مستويات الأجور وبيئة العمل، ويرجع ذلك جزئياً إلى نقص المعلومات الرسمية عن الأجور السائدة وظروف العمل. وتعتبر تجارب الأصدقاء والأقارب من أكثر مصادر المعلومات وضوحاً لدى العديد من الأردنيين حول سوق العمل. ويركز الكثير من الباحثين عن العمل، على فرص العمل خارج الأردن، أو على الوظائف من خلال ديوان الخدمة المدنية، أو على الوظائف الحكومية الأخرى والتي غالباً ما يتم الحصول عليها عن طريق العلاقات الشخصية، بدلاً من المؤهلات. ومن شأن الجهود التي بذلت مؤخراً للقضاء على الوساطة وتحسين توفر المعلومات عن سوق العمل، أن تحسن الحوافز وأن تجعل التوقعات أكثر واقعية.

وتؤدي توقعات وظائف الخدمة المدنية، وفرص الهجرة المتاحة، إلى منع العاطلين عن العمل من قبول الوظائف المتاحة في سوق العمل. حيث يعتقد العديد من العاطلين عن العمل بإمكانية الحصول على وظائف مريحة وأمنة في الخارج أو في القطاع العام. وبالرغم من تراجع وتيرة التوظيف في مؤسسات القطاع العام، إلا أن أعداداً كبيرة من الباحثين عن العمل، قدمت طلبات للتوظيف لدى ديوان الخدمة المدنية، ما يعني أن الأمل، إن لم يكن التوقع، في الحصول على وظيفة في القطاع العام ما يزال مرتفعاً جداً.

إضافة إلى ذلك، فقد أشارت مقابلات المتقدمين للوظائف الحكومية، إلى انعدام التطابق بين مؤهلات المتقدمين وفرص العمل المتاحة في القطاع العام، ما يشير إلى عدم وجود توقعات واقعية من جانب المتقدمين. وتبرز الحاجة هنا إلى دور الحكومة في إعادة توجيه التوقعات، حيث يجب على الحكومة تجنب خلق توقعات غير واقعية، من خلال الاستمرار في قبول الطلبات التي لا ترتبط بشواغر وظيفية محددة، حيث يساهم ديوان الخدمة المدنية، من دون قصد، باستدامة التوقعات غير الواقعية للمتقدمين. وهناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود للسيطرة على التضخم في الوظائف العامة، وكذلك بالقدرة نفسه من الأهمية، من أجل تبديد الأوهام بأن وظائف الخدمة المدنية ستكون متاحة لأي مرشحين بصرف النظر عن مؤهلاتهم. وخلافاً للعديد من الدول، فإن سياسات الحماية الاجتماعية في الأردن، لا تشكل حافزاً للبقاء من دون عمل، في حين أن السبب الرئيسي لبقاء عدد كبير من الباحثين من دون عمل، وانتظار الحصول على فرص في القطاع العام، يكمن في الدعم الذي تتلقاه هذه الفئات من دخل التحويلات لأحد أفراد العائلة.

وتبين الدراسات في الأردن، أن التحويلات تؤثر سلباً على حجم العرض من القوى العاملة، كما إن من المرجح أن يكون لها آثار ضئيلة على الفقر. فالدخل من التحويلات، كما هي الحال مع أي دخل غير مكتسب، من المتوقع أن يقلل من جهود العمل والبحث عن العمل التي يقوم بها المتلقون. وتؤكد بعض الدراسات التي بحثت في محددات المشاركة في القوى العاملة والبطالة، أن الدخل من التحويلات يقلل بشكل كبير من مشاركة القوة العاملة، ويزيد بشكل ملحوظ معدلات البطالة. وتجدر الإشارة إلى أن الأسر من الطبقة الوسطى والعليا، يستأثرون بالنصيب الأكبر من هذه التحويلات، حيث أن جل الأردنيين المغتربين هم من المتعلمين ومن الأسر المزدهرة نسبياً، الأمر الذي يؤكد على الآثار المتواضعة لهذه التحويلات على نسب الفقر. وتؤكد هذه النتائج على الضرورة الملحة لدراسة الآثار المترتبة على الهجرة والتحويلات المالية، بالنظر إلى نسبة هذه التحويلات من الناتج المحلي الإجمالي.

وبالإضافة إلى الإجراءات الحكومية الهادفة إلى إعادة توجيه توقعات القوى العاملة، فإنه من الضروري العمل على تحسين أداء سوق العمل، حيث من الممكن أن تلعب الحكومة

دوراً مهماً من خلال دمج خدمات التوظيف والمساعدة في البحث عن العمل مع برامج الحماية الاجتماعية، مثل صندوق المعونة الوطنية والتأمين ضد البطالة، وكذلك من خلال برامج التعليم والتدريب المهني والتقني، ونظام التعليم. وبهدف تحسين توفير الخدمات العامة للعمال كمهارات البحث عن العمل، وخدمات الإرشاد والتوجيه المهني، يمكن للحكومة أن تدمج مقدمي الخدمات من القطاع الخاص في البرامج العامة للتشغيل والتدريب. وعلاوة على ذلك، فإن الحكومة، تستطيع تخفيض تأثير العلاقات الشخصية للحصول على الوظائف العامة، وتحسين كفاءة التوظيف، عن طريق زيادة شفافية التوظيف في الخدمة المدنية (إعلانات الوظائف العامة والتعيينات على أساس معايير موضوعية)، والاضطلاع بدور محوري في جمع المعلومات المتعلقة بسوق العمل وتحديثها وتحليلها ونشرها. وتالياً عدد من المجالات التي تتطلب اهتماماً خاصاً:

- جمع البيانات وتحليلها للتمييز بين المتعطلين عن العمل غير الطوعي، والمتعطلين عن العمل طوعاً بغرض تركيز الموارد العامة، ورسم السياسات والخطط لمعالجة القيود التي تواجهها كل مجموعة.
 - نشر المعلومات لمساعدة الطلبة على اتخاذ القرارات المهنية السليمة، ووضع التصورات الواقعية لسوق العمل.
 - تحسين التواصل بين إدارة الإحصاءات وواضعي السياسات عن طريق تطوير القدرات في الوزارات التنفيذية (مثل وزارة العمل) لاستخدام البيانات وتحليلها في تطوير سياسات العمل.
 - تطوير الإحصاءات الدقيقة والموثوقة عن الإنتاجية وتكلفة وحدة العمل، بهدف مساعدة صانعي السياسات ومتخذي القرارات لتتبع التطورات في هذه المؤشرات.
- نوقش في هذا القسم العديد من الإجراءات المتعلقة بجانب العرض من العمالة التي يمكن للحكومة اتخاذها للحد من معدلات البطالة المرتفعة، ويمكن القول إنه على المدى الطويل، إذا كانت جودة النظام التعليمي، يمكن أن تتطابق مع نجاحه من حيث الكمية، فإن الأردن سيكون قادراً على تطوير ميزة نسبية كإقتصاد معرفي ذي أجور مرتفعة. وفي الأجلين القصير والمتوسط، يمكن لزيادة التركيز على الروابط المتعلقة بالتوظيف في نظام التدريب المهني أن يزيد من فرص العمل للمتطلين عن العمل. كما ستؤدي زيادة انخراط المرأة في سوق العمل من خلال سياسات ملائمة لإجازة الأمومة إلى الاستفادة الكاملة من الاستثمارات السابقة في التعليم والتدريب. ومن جهة أخرى، فإن تخفيض معدلات البطالة في فئة المتطلين طوعاً، على المدى القصير والمتوسط، يجب أن يبدأ بإعادة توجيه التوقعات لتصبح أكثر واقعية،

من دون اغفال دور سياسات الخدمة المدنية، والهجرة، والحماية الاجتماعية، والوصول إلى المعلومات المتعلقة بسوق العمل.

الاستنتاجات، خيارات السياسة، والتوصيات

في السنوات الأخيرة، كان الأردن قادراً على إنتاج واستحداث عدد كبير من الوظائف الجديدة، لكن الكثير من هذه الوظائف لم يتم إشغاله من قبل الأردنيين، بل من قبل العمالة الوافدة، في حين ما يزال العديد من المتعطلين الأردنيين من دون عمل. ويوجد حالياً عدد كبير من العمال الأجانب في الأردن، يفوق عدد الأردنيين المتعطلين، الأمر الذي يشير إلى عدم التطابق والمواءمة في سوق العمل.

وقد تناولت هذه المراجعة ثلاث حالات رئيسية من أوجه عدم التطابق في سوق العمل، وذلك على النحو التالي:

- التوقعات: على الرغم من أن «ثقافة العيب» تمنع، في بعض الأحيان، الأردنيين من قبول بعض أنواع الوظائف، فقد خلصنا في هذه المراجعة، إلى أنه إذا كانت الأجور مرتفعة بما فيه الكفاية، فإن المتعطلين الأردنيين مستعدون لقبول أنواع الوظائف المتاحة حالياً في سوق العمل. ولسوء الحظ، فإن الأجور التي يقبل بها معظم المتعطلين الأردنيين، ما زالت أعلى من الأجور السائدة لهذه الوظائف. وعليه، يمكن اعتبار غالبية المتعطلين عن العمل هم من المتعطلين طوعاً بحسب هذا التعريف.
- المهارات: هناك أيضاً عدم تطابق في سوق العمل في ما يتعلق بالمهارات. وتجدر الإشارة إلى أن هنالك سوء فهم بخصوص انعدام التطابق على أساس المهارات، حيث يُعتقد على نطاق واسع أن العمال الأردنيين سوف يشغلون العديد من الوظائف التي يشغلها حالياً العمال الأجانب، بمجرد حصولهم على التدريب المناسب. غير أن الأدلة ونتائج الدراسات، تشير إلى أن معظم الأردنيين المتعطلين عن العمل يتمتعون بتعليم لا يقل عن مستوى تعليم العمال الأجانب، فضلاً عن التدريب المهني والخبرة أثناء العمل مقارنة بنظرائهم من معظم العمال الأجانب، في حين يتعلق عدم التطابق في محاور المهارات، بالمهارات الحياتية، كإحساس بالمسؤولية والجهد المبذول ومهارات التواصل، والجوانب الأخرى للتوظيف.
- أشارت البيانات في مجال الجغرافيا إلى استحداث حصة غير متناسبة من الوظائف الجديدة في العاصمة عمان، في حين لم ينتقل أصحاب العمل إلى حيث يعيش المتعطّلون عن العمل، ولم ينتقل المتعطّلون عن العمل إلى المناطق التي تُستحدث فيها الوظائف

ويرتفع فيها الطلب على اليد العاملة. ولعل من شأن نظام موصلات لائقة يربط بين محافظات المملكة التأثير إيجابياً على معدل المشاركة ونسب البطالة أيضاً.

- التوقعات

يمكن القول إن معدلات البطالة ستظل مرتفعة في الأجلين القصير والمتوسط، وخصوصاً بين المتعطلين عن العمل طوعاً، حتى يقوم هؤلاء المتعطلون بإعادة ضبط توقعاتهم غير الواقعية حول فرص العمل المتاحة. وقد أوصت المراجعة بأربع فئات من الإجراءات؛ أولاً، يمكن للحكومة أن تعمل على التعديل اللازم بإصلاح سياسة ديوان الخدمة المدنية لضبط التضخم وتخفيضه في الجهاز الحكومي، وإيقاف ممارسة قبول الطلبات التي لا ترتبط بوظائف محددة، ومؤهلات محددة كذلك. ثانياً، على الرغم من أن سياسات الحماية الاجتماعية القائمة لا يبدو أنها تشكل مشكلات للعمل، فيجب توخي الحذر عند إصلاح هذه السياسات لتجنب إدخال مثل هذه المشكلات. ثالثاً، يمكن للتسويق الاجتماعي، كما استخدم بنجاح في الأردن بشأن القضايا الصحية، أن يُستخدم لتعزيز فكرة أن جميع أنواع العمل محترمة. وأخيراً، يمكن للحكومة أن تلعب دوراً مهماً في توفير معطيات دقيقة عن سوق العمل، تتضمن معلومات حول اتجاهات الأجور ونطاقات المهن، الأمر الذي يساعد الباحثين عن العمل في وضع توقعات أكثر واقعية واستراتيجيات أفضل للبحث عن عمل.

- التدريب وحده لا يمثل العلاج الأمثل لمشكلة البطالة

في الأجلين القصير والمتوسط، يمكن للبرامج التي توفر التعليم والتدريب في المجالين التقني والمهني أن تقلل من البطالة إلى الحد الذي تزيد فيه فرص التوظيف. ويمكن القول إن الإصلاح الجاري في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني هو فرصة مناسبة لإعادة تنسيق أهداف هذا النظام. ومع ذلك، فإنه لا ينبغي اعتبار التعليم والتدريب المهني والتقني حلاً قائماً بذاته للبطالة أو كعصا سحرية ستؤدي إلى استبدال العمال الأجانب بنظرائهم الأردنيين، لأن التدريب الجيد، ليس هو فقط، ما يعطي العمال الأجانب ميزتهم على العمال الأردنيين كما هو مبين سابقاً في هذه المراجعة.

- التوازن في السياسات التي تشجع على الهجرة وخلق الوظائف منخفضة الأجر
لقد أثبت الاقتصاد الأردني وبيئة الأعمال قدرتهما الفائقة في خلق الوظائف ذات الأجور المنخفضة، وذلك بفضل السياسات التي تم تبنيها من نظام ضريبي وسياسات عمل قدمت

الحوافز للقطاع الزراعي والصناعات التحويلية داخل المناطق الصناعية، إضافة إلى سياسات الهجرة التي أبقت القوى العاملة في الأردن في مستوى تعليمي دون متوسط المستوى التعليمي للمواطنين، حيث غادر الأردن، الكثير من الأردنيين الأفضل تعليماً، في حين دخل إلى الأردن الكثير من العمال الأجانب الأقل تعليماً. وسيؤدي استمرار مثل هذه السياسات إلى هجرة العمال الأردنيين الأكثر تعليماً، والذين يقومون بإرسال التحويلات المالية إلى عائلاتهم، هذه التحويلات التي تعمل بشكل غير مباشر كحوافز سلبية لقبول الوظائف المتاحة، في حين يتنافس الأردنيون الأقل تعليماً مع العمال الأجانب على الوظائف ذات الأجور المنخفضة.

- التحرك نحو اقتصاد معرفي ذي أجور مرتفعة

يتطلب السيناريو البديل، في التحرك نحو اقتصاد قائم على المعرفة وذي أجور مرتفعة، تغييرات كبيرة وجوهرية في بيئة الأعمال. وستتطلب تنمية قدرة الأردن التنافسية في الخدمات ذات الأجور المرتفعة ومنتجات التكنولوجيا الفائقة، سياسات تشجع على خلق الأعمال وتزيل التشوهات التي تشتت انتباه أصحاب المشاريع والرياديين حالياً عن التركيز على الميزة النسبية للأردن، والتي تتمثل بالعنصر البشري الأفضل تعليماً. وعلى المدى الطويل، يمكن للأردن أن يعزز قدرته التنافسية كإقتصاد معرفي مرتفع الأجر، من خلال التشديد على جودة مخرجات التعليم، بما في ذلك مهارات التحليل، والنقد البناء، وحل المشاكل، والعمل الجماعي، وروح الفريق، إضافة إلى إدراج الروابط لسوق العمل في المناهج الدراسية، بما في ذلك معلومات دقيقة عن الخيارات الوظيفية ومهارات التوظيف، ومهارات البحث عن العمل، بالإضافة إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتوجيه طلبة الجامعات للابتعاد عن التخصصات الراكدة.

- مفهوم الهجرة

وفرت الهجرة بشكل واضح للأردن فوائد عدة، أهمها حفظ الطلب المحلي الاستهلاكي، والاستثماري بدرجة أقل، وتوفير مصدر ثابت ومستدام من العملات الأجنبية. ويمكن القول إن الإحصاءات المتوفرة، لا تغطي جوانب تكاليف الهجرة المنهجية، وقد بدأت البحوث الحديثة في استكشاف تلك التكاليف، التي تشمل خفض القدرة التنافسية، والآثار السلبية للتحويلات المالية التي تقلل من قبول الوظائف المتاحة بين المتعطلين وبالتالي المشاركة في القوى العاملة. وتبرز الحاجة إلى مزيد من الدراسة والمناقشة بشأن هذه المسألة المهمة، حيث يجب تطوير إحصاءات الهجرة، وجمع البيانات الدقيقة ذات الصلة، حتى يتمكن من

تعميق وتطوير مفهومنا للهجرة وأبعادها، إضافة إلى تفعيل الإجراءات العملية في الحد من العمالة الأجنبية غير المرخصة وتكثيف حملات التفتيش من قبل وزارة العمل.

- تعزيز مشاركة المرأة في القوى العاملة

يمكن للأردن زيادة المستوى التعليمي لقوة العمل، والاستفادة من الاستثمارات السابقة في تعليم المرأة من خلال تشجيع المرأة على الانضمام إلى القوى العاملة والبقاء فيها. ولعل أحد سبل القيام بذلك هو ضمان استحقاقات تسمح للمرأة بالجمع بين العمل والأسرة (مثل إجازة الأمومة) دون أن تكون هنالك أي حوافز سلبية تمنع المؤسسات من توظيف النساء، ويمكن أن تساعد إجازة الأمومة الممولة مركزياً في تحقيق هذا الهدف.

- إعادة تأهيل مديريات العمل التابعة لوزارة العمل

يمكن للوزارة تطوير ومأسسة خدمات التوظيف التي باتت جزءاً من مسؤوليتها، وذلك بإعادة تأهيل مديريات العمل المنتشرة في المحافظات وتطويرها، رفع كفاءة العاملين فيها وخاصة في خدمات التشبيك الوظيفي، إضافة إلى تفعيل المنصة الإلكترونية للتوظيف واستخدامها في عمليات المتابعة والتقييم لمخرجات وإنجازات المديريات، حيث وقّعت في أواخر عام 2017 مذكرة تفاهم بين صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية ووزارة العمل، لمأسسة التكاملية في ما بين برنامج فرص وبرنامج التشغيل الوطني الإلكتروني.





تطوير القطاع العام





860	تقديم
861	أولاً: مبادرات إصلاح القطاع العام وتطويره
	ثانياً: محاور الخطة التنفيذية
863	لوزارة تطوير القطاع العام للفترة 2016-2019
867	ثالثاً: ملاحظات حول مبادرات إصلاح القطاع العام
867	رابعاً: الواقع الحالي للقطاع العام
870	خامساً: توصيات لإصلاح القطاع العام وتطويره

تقديم

يُعدّ الجهاز الحكومي في الأردن جهازاً ضخماً الحجم مقارنة بالدول الأخرى، حيث يبلغ معدل عدد الوزارات نحو 30 وزارة، مقارنة مع 18 وزارة هو متوسط عدد الوزارات في الدول الأخرى المتقدمة بحسب بعض الدراسات. وقد انعكست ضخامة هذا الجهاز على التوسع في زيادة أعداد العاملين في القطاع الحكومي، إذ بلغ عددهم نحو 218 ألف موظف وموظفة من مختلف الفئات الوظيفية. وصاحب هذا التوسع، ارتفاع في عدد المؤسسات العامة والهيئات، ما زاد في التحديات والصعوبات التي تواجه تطوير هذا القطاع وتحسين أدائه. وبما أن هذا الجهاز يُقدّم العديد من الخدمات للمواطنين، لذا تنعكس التحديات التي يواجهها على رضا المواطن من الخدمات المقدمة.

لقد قرعت القيادة الأردنية ناقوس الخطر حول أوضاع هذا الجهاز ودوره، وأكدت كتب التكليف الملكية الموجهة إلى الحكومات المتعاقبة ضرورة العمل على تحقيق الإصلاح الإداري وتطوير القطاع العام، ليواكب المتغيرات والمستجدات الداخلية والخارجية الجارية التي تركت أثرها على الأردن، ولتحقيق التنمية الشاملة المستدامة. وتعهدت تلك الحكومات في ردها على كتب التكليف، وفي بياناتها المقدمة إلى مجلس النواب لنيل الثقة، بالعمل على إصلاح القطاع العام وتطويره. فطرحنا العديد من المبادرات الخاصة بذلك.

أولاً: مبادرات إصلاح القطاع العام وتطويره

شهدت الفترة منذ عام 1999 وحتى اليوم، محاولات عديدة لإصلاح القطاع العام، بطرح العديد من المبادرات الإصلاحية، على النحو التالي:

1. في عام 1999، شُكِلت لجنة إصلاح القطاع العام (المرحلة الأولى).
2. في عام 2002، أُطلق برنامج تحديث القطاع العام وتطويره (المرحلة الأولى).
3. في عام 2004، أُطلق برنامج تطوير القطاع العام للفترة 2004-2009.
4. في عام 2006، أنشئت وزارة تطوير القطاع العام التي تعاقب عليها وعلى وزارة التنمية الإدارية 21 وزيراً، منهم وزيراً دولة لتطوير القطاع العام، وما زالت هذه الوزارة قائمة حتى اليوم.
5. في عام 2009، تقدمت الحكومة بخطة عمل تقوم على أساس قياس أداء الحكومات والسلطات التنفيذية عموماً، وفق نظم الرصد والتقييم (Monitoring and Evaluation)، من خلال وحدة متابعة الأداء الحكومي المرتبطة برئيس الوزراء.
6. في عام 2011، أطلقت سياسات شاملة لتطوير القطاع العام، وتمثلت في ما يلي:
 - أ- السياسات العامة لإدارة الموارد البشرية وتنميتها في القطاع العام: تطرقت هذه السياسات بشمولية للتطوير الإداري في الأردن، ولتنمية الموارد البشرية في القطاع العام. وارتكزت في مضمونها إلى وثيقة سياسات تطوير القطاع العام التي كان قد أقرها مجلس الوزراء عام 2004.
 - كما تطرقت هذه السياسات إلى مواضيع إعادة الهيكلة، ورسم السياسات بشكل مفصل ومتعمق، ووضعت الحلول المقترحة للنهوض بالموارد البشرية. وحددت التحديات التي يواجهها القطاع العام بشكل واضح وعميق، وقدمت إحصاءات دقيقة عن عدد موظفي القطاع العام، وعن توزيعهم على الوزارات والمؤسسات الحكومية.
 - ب- السياسات الحكومية لتطوير القطاع العام: ركزت هذه السياسات على أهمية التكامل بين مكونات القطاع العام كلها والالتزام بذلك من قبل الجميع. وهدفت هذه السياسات إلى الوصول إلى إدارة حكومية موجهة بالنتائج تحت مظلة جهاز حكومي رشيق ومرن، وأكدت ضرورة ترجمة الأهداف إلى برامج ومؤشرات أداء لقياس عملية الإنجاز. وقد ارتكزت هذه السياسات إلى مجموعة من المبادئ، أهمها:

- التركيز على النتائج باعتبارها المعيار الأساسي لعمل الدوائر والقطاعات، والموجه لعملية التطوير.
- زيادة كفاءة الحكومة، وترسيخ ثقافة المساءلة، وقياس الأداء الحكومي.
- زيادة كفاءة تخصيص الموارد البشرية وتوزيعها وإدارتها، وزيادة كفاءة الإدارة المالية في القطاع العام.
- تحسين مستوى الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين ونوعيتها.
- وعلاوة على ذلك، فقد تضمنت تلك السياسات تصوراً مبدئياً للخريطة التنظيمية المستقبلية للحكومة، من أجل أن تتسم بالرشاقة والشفافية والتناغم، وتمكين الإدارة الحكومية من العمل بكفاءة وفعالية، وتحقيق نتائج أفضل على المديين القصير والبعيد.
- وأخيراً، توصلت هذه السياسات إلى وضع برنامج شمولي يتم تنفيذه على مرحلتين:

المرحلة الأولى:

- مراجعة وتطوير البيئة التشريعية والمؤسسية اللازمة لدعم وزارة تطوير القطاع العام لتمكينها من تنفيذ مهامها وتحقيق أهدافها.
- رفع مستوى التنسيق والتعاون الرسمي ما بين الوزارة وشركائها في التطوير.
- تطوير ونشر المنهجيات والأدوات اللازمة لتطوير القطاع العام في كل من محاور إعادة الهيكلة، وتحسين الخدمات الحكومية، وإدارة الموارد البشرية وتنميتها.
- تجربة المنهجيات والأدوات المعتمدة في المشاريع الريادية.

المرحلة الثانية:

- تنفيذ استطلاعات رأي لمتلقي الخدمة، والحصول على التغذية الراجعة من خلال آلية شكاوى واقتراحات المواطنين، وآليات التنسيق بين وزارة تطوير القطاع العام والدوائر الرقابية المختلفة لتحديد القطاعات والدوائر ذات الأولوية لتطويرها.
- مراجعة دراسات برنامج تطوير القطاع العام لتحديد التداخلات ذات العلاقة بإعادة الهيكلة، وتحسين الخدمات الحكومية على المستوى الكلي وعلى مستوى كل من القطاع، والدائرة (الوزارة / المؤسسة... إلخ). وأعقب ذلك إعداد إستراتيجية تطوير القطاع للفترة 2011-2013، وكذلك برنامج تطوير أداء الجهاز الحكومي للفترة 2014-2016.

7. في عام 2013، أُقرّت الخطة التنفيذية لتطوير الجهاز الحكومي للفترة 2014-2016، استجابة للتوجيهات الملكية التي جاءت في خطبة العرش لذلك العام، ودعا الملك خلالها إلى ضرورة الإسراع في تطوير برامج إصلاح القطاع العام، حتى يلمس المواطن نتائج النهوض بالقطاع العام والجهاز الحكومي، وبحيث تكون الوزارات مسؤولة عن تطوير خدماتها، بينما توفّر وزارة تطوير القطاع العام لهم الدعم الفني حال الطلب. وقد أصبحت هذه الاستراتيجية من أولويات الحكومة التي وضعت لنفسها إطاراً لتقييم أدائها، وتحقيق أهدافها، وتطوير أساليبها وطريقة عملها.
8. في عام 2016، وضعت وزارة تطوير القطاع العام برنامج عمل للفترة 2016-2019.

ثانياً: محاور الخطة التنفيذية لوزارة تطوير القطاع العام للفترة 2016-2019

المحور الأول: تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات

- حصر الخدمات الحكومية وتبويبها، ووضع معايير لتقديمها ونشرها.
- اعتماد نموذج موحد لأدلة الخدمة يتضمن شروط تقديم الخدمة ومتطلباتها ومعاييرها، وإعداد أدلة الخدمة للدوائر الحكومية ونشرها.
- تطوير النظام المركزي لإدارة الشكاوى الحكومية.
- استقبال شكاوى المواطنين حول الخدمات الحكومية ومتابعة معالجتها.
- تحديد الخدمات الحكومية القابلة للتحويل الإلكتروني، وإعادة هندستها وتبسيط إجراءاتها لتصبح جاهزة للتحويل الإلكتروني وفق أولويات وآليات عمل برنامج الحكومة الإلكترونية، ومتابعة تنفيذها.
- الربط الإلكتروني بين أنظمة الدوائر الحكومية.
- ربط أنظمة الدوائر الحكومية على نظام الربط البيئي والبرامج المختلفة لتبادل البيانات مع بعضها بعضاً لتسهيل تقديم الخدمات.

المحور الثاني: تطوير الموارد البشرية

- مراجعة وتحديث نظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بموجبه.
- إعداد مشروع نظام خدمة مدنية جديد يعكس الممارسات الحديثة في إدارة الموارد البشرية، ويمكن الدوائر من استقطاب الكفاءات، ويمنح صلاحيات أكثر للأمناء والمديرين العامين ولجان الموارد البشرية، ويرسخ ضوابط العمل العام، وكذلك تعديل التعليمات المنبثقة عن النظام الجديد وإقرارها بحسب الأصول، وعقد ورش عمل متخصصة للمعنيين بالموارد البشرية لتعريفهم بأبرز التعديلات على النظام والتعليمات.
- تعزيز قدرات وحدات الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية.
- إعداد وتطوير مرجعية إرشادية وتنظيمية تشمل دليل تقييم وحدات الموارد البشرية، ودليل إجراءات لعمل وحدات الموارد البشرية في الدوائر التي تطبق نظام الخدمة المدنية، وتدريب المعنيين للاسترشاد بها في الجوانب المختلفة ذات الصلة بإدارة الموارد البشرية، وتقييم واقع عمل هذه الوحدات وممارساتها لإعداد خطط تطويرية لبناء قدراتها وتعزيزها.
- إعداد دليل إجراءات محكم ومعتمد لعمل وحدات الموارد البشرية.
- بناء القدرات القيادية من خلال عقد برامج تدريبية تهدف إلى بناء قدرات القيادات التنفيذية في الجهاز الحكومي وتمكينها ضمن مستوى مساعدي الأمناء والمديرين العامين ومديري الإدارات والمديريات في الجهاز الحكومي.
- مراجعة مدونة السلوك الوظيفي وتطويرها لضمان تنفيذها وانسجامها مع مفاهيم الشفافية والنزاهة، وإقرارها من مجلس الوزراء، وعقد ورش توعوية للموظفين حولها.
- إعداد بطاقات الوصف الوظيفي للوظائف القيادية واعتمادها، ومتابعة تنفيذ نظام التعيين على الوظائف (عام 2013).
- إعداد بطاقات وصف وظيفي تتضمن متطلبات إشغال وظائف الفئة العليا / المجموعة الثانية وما في حكمها، ومراجعة هذه البطاقات بشكل دوري، ومتابعة أي ملاحظات ترد على النظام وتطبيقاته، وتقديم المقترحات بهذا الخصوص.
- بناء منظومة تقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية في القطاع العام.
- تطوير واعتماد آلية لتقييم أداء شاغلي هذه الوظائف وفق معايير ومؤشرات أداء تضمن ترسيخ مبادئ المهنية والمساءلة.
- تحليل الأدوار والمهام التي تقوم بها الدوائر، وتحديد الاحتياجات الحقيقية من الكوادر

البشرية للقيام بها، ومقارنتها بالواقع الفعلي القائم للموارد البشرية في الدوائر، وتحديد مواطن النقص والفائض ومعالجتها من خلال إعادة التوزيع وجداول تشكيلات الوظائف الحكومية.

المحور الثالث: هيكلية الجهاز الحكومي

- إعداد دليل إرشادي لأسس الهيكلية ومرتكزاتها ومبرراتها في القطاع العام.
- إعداد دليل إجرائي يوضح الطبيعة القانونية والتنظيمية والهيكلية للأنماط المؤسسية المستخدمة في الأردن.
- إعداد إطار عمل ودليل إرشادي لاستحداث الدوائر وإلغائها في القطاع العام.
- استكمال تنفيذ المرحلة الأولى من إعادة هيكلية الدوائر المشمولة بقرار مجلس الوزراء (32 دائرة).
- مراجعة الهياكل التنظيمية وتطويرها لاثنتي عشرة دائرة حكومية.
- تنفيذ برامج إعادة هيكلية الجهاز الحكومي وفق المراحل الزمنية التي أقرها مجلس الوزراء في 10 أيار 2011.

المحور الرابع: دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار

- مأسسة عملية التخطيط الاستراتيجي في الدوائر وفقاً للنهج التشاركي، بحيث يصبح ثقافة مستمرة دائمة كأساس لعمل المؤسسات وبناء القدرات المؤسسية والوظيفية.
- عقد منتدى القيادات الحكومية عن طريق عقد لقاءات دورية لشاغلي وظائف الفئة العليا / المجموعة الثانية ومن في حكمهم، بهدف تبادل الخبرات والمعارف والاطلاع على أفضل الممارسات في مجال العمل العام.
- عقد ملتقى القيادات وتدريب الموظفين.
- تطوير نظام متابعة الأداء المؤسسي، وإعداد تقارير دورية لمتابعة مدى الإنجاز في الخطط الاستراتيجية المؤسسية.

المحور الخامس: تكريس ثقافة التميز

- عقد برامج تدريبية في مجال التميز والإبداع.
- عقد البرامج التدريبية سنوياً.
- مراجعة جوائز التميز الوظيفي.

المحور السادس: نشر ممارسات الحوكمة والشفافية

- تقييم واقع الحوكمة في الجهاز الحكومي، وإعداد دليل للحوكمة وتطبيقه في قطاعين رياديين وتعميمه على باقي القطاعات.
- عقد ورش عمل توعوية بمضامين الحوكمة والشفافية.
- متابعة النتائج من خلال رفع تقارير دورية عن ممارسات الحوكمة.

المحور السابع: إدارة التغيير والاتصال

- إعداد برامج اتصال للجهات المانحة للتعريف ببرامج التطوير.
- تنظيم حملات توعوية للمواطنين.
- تنفيذ استطلاع للرأي وقياسه.
- إصدار مطبوعات حول تطوير القطاع العام.
- إطلاق موقع إلكتروني للوزارة وتطويره.

المحور الثامن: الإدارة المالية

- أصبح ملف الإدارة المالية من صلاحيات وزارة المالية. وتتطلب الإدارة المالية الآتي:
- تعزيز الاستقرار والانضباط المالي.
- تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين والعملاء.
- توجيه الإنفاق نحو الاستثمار في المشاريع التي لها مردود إيجابي على الاقتصاد الوطني.
- وضع اقتراحات لتطوير نظام إعداد الموازنات استناداً إلى نتائج محددة، وتعزيز مستوى الشفافية والإفصاح عنها، وبناء نظام معلومات حكومي.

المحور التاسع: تمكين المرأة في القطاع العام

- إعداد دراسة وتحليل البنية التنظيمية المتعلقة بعمل المرأة في القطاع العام بما في ذلك إمكانية تطبيق الدوام المرن والجزئي.
- عقد برامج بناء القدرات القيادية للمرأة.
- عقد لقاء قصص نجاح للمرأة العاملة.

ثالثاً: ملاحظات حول مبادرات إصلاح القطاع العام

إن التعمق في دراسة المبادرات جميعها الخاصة بإصلاح القطاع العام، يقود إلى مجموعة من الحقائق، على النحو التالي:

1. عدم وضوح الرؤية المتعلقة بإصلاح القطاع العام وتطويره لدى راسمي سياسات تطوير القطاع العام.
2. تغيير السياسات بتغير الوزارات وما رافقها من تغير سريع في الوزراء.
3. استغلال فرص التمويل الخارجي المتوافرة.
4. إن هذا العدد من المبادرات هو عدد مبالغ فيه، وقد أدى ذلك إلى إحداث حالة من الإرباك في مجال الإصلاح الإداري.
5. إن غالبية هذه المبادرات كان يتم إطلاقها على عجل ودون أي دراسة، كاستجابة للتوجهات الملكية، أو من باب الدعاية الإعلامية.
6. إن غالبية هذه المبادرات لم يكتب لها التنفيذ الكامل، كما إنه لم يتم قياس نتائج وأثر ما تم تطبيقه، أو إجراء دراسات لتحديد ما نُفذ من كل واحدة من هذه المبادرات، الأمر الذي أدى إلى تداخل وتكرار الكثير من الأهداف في هذه المبادرات.

رابعاً: الواقع الحالي للقطاع العام

يعاني القطاع العام من تدني مستوى الأداء، ويُستدلّ على ذلك من خلال نتائج مسوحات رضا الموظفين، ومتلقي الخدمة، والمتسوق الخفي التي يجريها مكتب جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية. وتؤكد المعلومات المتوفرة لدى مكتب الجائزة أن محدودية نسبة التحسن في الأداء بلغت 1% في آخر دورة لها عام 2016 مقارنة مع سابقتها. ويلاحظ ضعف التركيز على النتائج وإدارة الأداء، ما يشكل نقطة ضعف رئيسية في إدارة الأداء الحكومي وفي الاهتمام بالمقارنات المعيارية.

كما يعاني القطاع العام من عدد من المشكلات الأخرى ومنها: ضعف التشبيك بين المؤسسات والدوائر في آليات التنفيذ، والنقص في الكفاءات البشرية المؤهلة لتطوير الخطط الإستراتيجية القابلة للتنفيذ والقياس وإعدادها، وعدم ملائمة البيئة التنظيمية، وضعف القيادات الحكومية، وضعف الحوكمة الإدارية، وعدم القدرة على معالجة الاختلالات (الفساد، الهدر المالي، تضارب المصالح)، وضعف الالتزام بمبادئ النزاهة والمساءلة والشفافية، وضعف الثقافة التنظيمية، وتدهور الروح المعنوية للموظفين، وانعدام الإبداعية والابتكار والمبادرات الريادية، إضافة إلى ضعف مردود البرامج التدريبية. ومن جهة أخرى، يعتمد القطاع العام على الدعم والمنح الخارجية لتنفيذ البرامج وخطط العمل لأن النسبة الأكبر من الموازنات تصرف على النفقات الجارية من رواتب وأجور، ما حّد من تنفيذ العديد من الخطط والإستراتيجيات، وأدى إلى تراجع مستوى الجودة والأداء.

المقاربة الحكومية لملف تطوير القطاع العام وإصلاحه

أكدت الحكومات المتعاقبة منذ عام 1999 على أولوية ملف تطوير القطاع العام وإصلاحه لما له من دور في تحقيق التنمية المستدامة والنهوض الاقتصادي، وعلى تبني الإستراتيجيات أنفة الذكر بمجملها أو بمعظمها. ووضعت هذه الحكومات الخطط والبرامج التنفيذية طويلة الأمد ومتوسطة الأمد لتحقيق الإصلاحات والغايات المستهدفة، إلى أن باتت هذه الخطط أشبه ما يكون بإعادة الكتابة وتنقيح النصوص. وقد عكس ذلك نفسه في ضعف التطبيق وإغفال دور متابعة الأداء والإنجاز الحكومي، برغم التأكيد على أهمية هذا المحور في أدبيات الحكومات وخططها الإستراتيجية والتنفيذية، إلا أن هذا المحور عانى من عدم الاستمرارية وتفاوت الأداء وصولاً إلى تهيمش مكانته.

ففي البدايات، أنشئت وحدة متابعة الأداء والإنجاز الحكومي في رئاسة الوزراء، وكانت هذه الوحدة ترتبط بنائب رئيس الوزراء الذي يحمل حقيبة وزير متابعة الإنجاز الحكومي. تلا ذلك إسناد هذه الوحدة لوزير دولة يحمل حقيبة واحدة هي متابعة الإنجاز الحكومي خلال الفترة 2005-2006، ثم انتهى هذا المحور إلى التهيمش. ولاحقاً، أعيد الاهتمام في عام 2009 بهذه الوحدة كجزء من عمل الحكومة بالاعتماد على قياس الأداء، وفق نظم رصد وتقييم (Monitoring and Evaluation) من خلال هذه الوحدة.

ثم نُقلت هذه الوحدة من رئاسة الوزراء إلى وزارة تطوير القطاع العام عام 2012، وأُلغيت بعد ذلك مهام هذه المديرية في وزارة تطوير القطاع العام، غير أنه أعيد تشكيل هذه الوحدة في الوزارة عام 2016.

ضمن الممارسات الحكومية المتميزة عالمياً، كان يرتبط برئيس الوزراء دائرتان، هما: دائرة الإستراتيجية ودعم القرار، ودائرة متابعة الأداء الحكومي. وقد أنشئت هاتان الدائرتان في عامي 2004 و2009 ثم ألغيتا بعد رحيل الحكومتين.

إن عدم الثبات والاستمرارية في هذا المحور، أضعف الدور المفصلي في تنفيذ خطط التطوير. كما إن نقل وحدة متابعة الأداء والإنجاز الحكومي إلى وزارة تطوير القطاع العام بدلاً من رئاسة الوزراء، أفضل أداءها من حيث أنها لم تعد تتمتع بالسلطة المعنوية التي تمكنها من التنفيذ بكفاءة واقتدار.

ويُستخلص مما سبق، أنه لا بد من وجود طريقة محددة علمية ومحايدة لقياس الإنجاز، على أن يرتبط ذلك بوحدة تابعة لرئيس الوزراء، ذلك أنه لا يجوز دستورياً لوزير أن يكون مسؤولاً عن أداء وزير آخر، بل هذه هي مسؤولية رئيس الوزراء. وبالإضافة للدور المفصلي في تحويل الخطط إلى إنجاز ملموس يتم قياسه، فإن أهمية هذه الوحدة تتمثل برفع مستوى الشفافية بين الحكومة والمواطنين من خلال نشر ملخص للتقارير الدورية الصادرة عنها، وذلك من باب تعزيز الشفافية في العمل الحكومي، وتمكين مؤسسات المجتمع المدني من ممارسة دور إيجابي في المساءلة.

وبغياب متابعة الأداء بواسطة مؤشرات علمية موثوقة لقياس الإنجاز ضمن أطر زمنية، فإننا نسير على خريطة طريق الإصلاح الإداري دون شواخص اتجاهات ودون مؤشرات تحديد للمسافات، ما يعني أننا نسير على غير هدى في معرفة مدى ما أنجز وإعادة ضبط خطط المراحل اللاحقة.

ولعل التساؤل المطروح الآن هو: ما حجم الإنجاز الذي كان يمكن تحقيقه عبر العشرين سنة الماضية من تراكم الخبرة في ما لو تم تفعيل هذا المحور الخاص بإصلاح العام، ووحدة متابعة الأداء الحكومي.

إن قدرة الحكومات على التنفيذ والإنجاز موجودة. فإذا كانت الحكومة قادرة على وضع خطة لإصلاح الاختلالات في موارد قطاع الطاقة والكهرباء، وأعلنت عن خططها للسنوات الثلاث اللاحقة في الصحف (مبدأ الشفافية والإطار الزمني)، وحددت الشرائح المستهدفة بالزيادات (دراسات عن أثر تسعيرة الكهرباء على القطاعات الإنتاجية من صناعية وزراعية وخدمات فندقية ومستشفيات)، فإن هذه الحكومة ستكون قادرة على التنفيذ ضمن الجدول الزمني رغم عدم شعبية هذه الإجراءات.

فما الصعوبة التي تحول دون أن تعلن الحكومة بشفافية عن خططها لإصلاح الإجراءات الحكومية وتسهيلها لأربع خدمات حكومية من الخدمات الأكثر إلحاحاً من وجهة نظر المواطن

في كل وزارة في العام الواحد؟ وما الذي يمنع الحكومة أن تضع مؤشرات لقياس مدى الإنجاز ورضا المواطن عن هذه الخدمات، ومن ثم الإعلان عن إنجاز الإصلاح لخدمتين أو ثلاث من هذه الخدمات المستهدفة؟

خامساً: توصيات لإصلاح القطاع العام وتطويره

بناء على ما سبق، وعلى الرغم من الدعوات الكثيرة التي أطلقتها جهات عدة، ومن المطالبات المتكررة لإصلاح القطاع العام، فإن المتتبع لنتائج أداء هذا القطاع، يشعر أنها دون الحدود المطلوبة المتوقعة، وهو أمر لا يبشر بالخير، إذا استمرت الحال على ما هي عليه، ما ينذر بتفاقم حالة طرد الكفاءات الأردنية إلى الخارج، وعدم القدرة على اجتذاب الاستثمارات الأجنبية التي يمكن أن يكون لها دور حيوي وفاعل في تنمية الاقتصاد الأردني. ويرجع البعض سبب عدم القدرة على تطوير القطاع العام إلى عدم وجود الموارد المالية التي يمكن أن تساعد في تطوير هذا القطاع والنهوض به. غير أن المطلاع على واقع مؤسساتنا الحكومية (وزارات ومؤسسات عامة)، يستطيع القول إن المشكلة هي مشكلة «إرادة» و«إدارة» وليست مشكلة «مال» بالدرجة الأولى.

وفي ما يلي مجموعة من المقترحات التي يمكن النظر فيها ودراستها، كوسيلة ممكنة للمساعدة على إصلاح القطاع العام.

1. القيادات العليا

ما زالت منظومة القيادة الإدارية العليا تعاني من ضعف واضح في مختلف المجالات. بداية، فإن الآلية المتبعة في عملية تعيين تلك القيادات الإدارية، تعتبر غير مقنعة وغير مقبولة. إن الإعلان الذي يتم نشره للإعلان عن وظيفة شاغرة ما هو إلا الإعلان نفسه الذي يُنشر للوظائف جميعها، علماً أن كل وظيفة تختلف عن الأخرى، سواء من حيث المؤهلات أو المهارات أو الكفايات المطلوبة في شاغل كل وظيفة من الوظائف. كما إن اللجنة المشكلة لاختيار القيادات الإدارية العليا، لا تكون قادرة على فحص وتحديد ما يملكه كل متقدم من المهارات والكفايات لأن الوقت المخصص لمقابلة كل متقدم وقت محدود، إضافة إلى أن أمراً كهذا بحاجة إلى وجود متخصصين يمتلكون القدرة على إجراء هذه المقابلات والكشف عن المهارات والجدارات المطلوبة، وهو أمر قد لا يمتلكه أعضاء اللجنة أو بعضهم. كما إن اللجنة تخضع في كثير من الأحيان إلى ضغوطات من جهات مختلفة، وتحت مبررات ضعيفة، بحيث تضطر إلى تعيين من هو غير مؤهل لشغل هذا المنصب أو ذاك، بل وفي أحيان كثيرة يتم

تعيين أشخاص من خارج قائمة المترشحين لشغل الوظيفة، أو حتى دون الإعلان عن الوظيفة الشاغرة.

ومن أجل تحسين عملية اختيار القيادات الإدارية العليا، يتعين الأخذ بالتوجهات التالية :

1. تعيين القيادات الإدارية العليا وفق أسس علمية موضوعية. ولتحقيق ذلك، يجب أن يتم الاستغناء عن الآلية المتبعة حالياً والانتقال نحو استخدام أسلوب «مركز التقييم» الذي يتم من خلاله اختيار القيادات الإدارية بناء على مجموعة من الاختبارات والامتحانات التي تكشف على وجه الدقة المهارات والجدارات التي يمتلكها كل مترشح، ونقاط ضعفه وقوته، وكذلك مدى استحقاقه لتولي الوظيفة المطلوبة. ومثل هذا الأمر يحقق العدالة، ويعفي الجهات الحكومية صاحبة القرار في التعيين من الضغوط والإحراجات.

2. إعطاء الأولوية لاختيار القيادات الإدارية العليا من داخل المؤسسة، ما سيكون له أثر إيجابي في تحفيز العاملين في المؤسسة، وتمهيد السبيل أمامهم نحو الترقية الوظيفية. علاوة على أن القادم من داخل المؤسسة، يكون أكثر دراية بشعابها ونقاط قوتها وضعفها من القادم من خارجها.

3. إخضاع القيادات الإدارية جميعها لبرامج تطوير / تدريب في مجالات الوظائف الإدارية المتعاقبة والمستمرة، وكذلك لبرنامج متخصص في القيادة الإدارية. ويتم إنهاء عقد كل من كانت نتيجة أدائه في تلك البرامج سلبية.

4. إخضاع القيادات الإدارية جميعها بعد تعيينها بستة أشهر إلى عملية تقييم أولية للتعرف إلى ما حققته خلال تلك الفترة وما تنوي تحقيقه في الفترة اللاحقة، ثم تعاد عملية التقييم مع نهاية الشهور الستة التالية، ويُقاس الإنجاز المتحقق. وفي حال كانت نتيجة الأداء سلبية، يتم إنهاء عقد ذلك الشخص، وليس نقله إلى وظيفة أخرى، أو تحويله إلى وظيفة مستشار كما يجري حالياً.

5. تعزيز مفهوم الحوكمة ومنهجه في أذهان القيادات الإدارية العليا، ما يُشجّع على النزاهة والبعد عن الفساد، وعلى الإفصاح والشفافية والمساءلة، وعلى الالتزام الأخلاقي، وغير ذلك من أبعاد هذا النهج.

6. استحداث إدارة متخصصة ببرامج إعداد القيادات الإدارية ضمن معهد الإدارة العامة، بحيث يضم هذا المعهد إدارتين رئيسيتين؛ الأولى تكون متخصصة ببرامج إعداد القيادات الإدارية، والثانية تكون متخصصة ببرامج التدريب والتطوير الخاصة ببقية المستويات الإدارية في القطاع الحكومي.

2. إدارة الموارد البشرية في القطاع العام

من المعروف أن الموارد البشرية هي عماد تحقيق الأداء العالي والتميز في أي قطاع من القطاعات، ومنها القطاع الحكومي. ورغم ذلك، ما زالت إدارة الموارد البشرية في مؤسسات القطاع العام، تُعامل على أنها «إدارة موظفين» أو «قوى عاملة»، وتعاني من القصور وعدم استغلال هذه الموارد بكفاءة وفعالية. وعلى الرغم من الخطط الاستراتيجية والمبادرات كلها التي تم وضعها على مدار سنوات مضت، فإن استطلاعات رضا الموظفين تشير إلى مستوى متدنٍ، الأمر الذي ينعكس سلباً على مستوى الأداء. وبهذا الصدد، يجب الالتفات إلى الأمور التالية :

1. تدخلات القطاع العام: تستند تعليمات الاختيار والتعيين في ديوان الخدمة المدنية إلى مجموعة من المعايير، خُصص لكل معيار منها وزن معين، وقد أعطي الثقل الأكبر لمعيار الأقدمية في التخرج، ما يعني أنه كلما تقادمت سنة التخرج، فإن فرصة المترشح في التعيين أصبحت أوفر. إن من شأن هذا الأمر أن يؤدي إلى دخول من تقادمت علومهم ومعارفهم ومهاراتهم إلى الخدمة في القطاع العام، ما يؤثر سلباً في أدائه الوظيفي، وينعكس ذلك على الأداء العام للمؤسسة الحكومية التي يعمل فيها. ومعلوم تماماً أن التغيير السريع الحاصل في مختلف مجالات الحياة ومنها على نحو خاص الإدارة، وهو ما يجب أن تستند إليه مؤسسات القطاع العام في عملها، وهذا يتطلب إلغاء نظام الدور المعمول به الآن في ديوان الخدمة المدنية لما له من سلبيات؛ إحداها تعليم أبنائنا ثقافة الانتظار، والاستعاضة عنه بنظام الامتحانات التنافسية المفتوحة للخريجين جميعهم في المنطقة الجغرافية الواحدة، بمعنى أن يتقدم الراغبون في الترشح لوظيفة ما في منطقتهم الجغرافية، وبصرف النظر عن سنة التخرج، إلى امتحان تنافسي، ويتم بنتيجته اختيار الشخص الأكثر كفاءة لشغل هذه الوظيفة.

2. تخطيط الموارد البشرية نوعاً وليس كمّاً فقط: يمكن القول إن عملية تخطيط الموارد البشرية لخمس سنوات قادمة فأكثر أمر غير معمول بها لدى الغالبية العظمى من مؤسسات القطاع العام، وإن وُجد مثل هذا الأمر فإنه يقتصر على التخطيط الكمي، أي على عدد الموظفين الذين ستكون المؤسسة بحاجة إليهم على مدى السنوات اللاحقة. لكن الأمر اليوم، ومع التغيرات الديناميكية المتسارعة في العالم، ومن أجل إرضاء متلقي الخدمة من مواطنين ومستثمرين، فإن الأمر يتطلب أيضاً ممارسة تخطيط الموارد البشرية على مستوى نوعي، أي على مستوى المهارات والخبرات والكفاءات والمعرفة التي يجب توفرها في الموظف الذي سيعمل في هذه المؤسسة العامة أو تلك (سواء أكان موظفاً حالياً أو موظفاً جديداً) بعد عدد من السنوات. ويمكن لأي مؤسسة أن تقوم بذلك من خلال استشرافها

لمستقبل عملها وتهيئة الكوادر اللازمة لذلك.

3. المسار الوظيفي للعاملين: تشير الدراسات والبحوث إلى أن حالة الموظف الذي يكون على علم ودراية بمساره الوظيفي، وأين سيكون موقعه بعد عدد من السنوات، وبالجهود التي تبذلها مؤسسته من أجل تحقق مساره الوظيفي، إنما يجد في هذه المطيات عوامل محفزة لأدائه على نحو إيجابي. لكن غالبية مؤسسات القطاع العام لا تلجأ إلى تصميم المسارات الوظيفية، بحيث أن الموظف، وبعد انقضاء عشر سنوات على دخول مؤسسته، ما زال يعمل دون أن يكون قد تحدد مساره الوظيفي، ما يؤدي إلى تقاعسه في عمله، ومن ثم تدني مستوى أدائه. ومن هنا، يجب على المؤسسات جميعها العمل على تصميم المسارات الوظيفية للعاملين فيها جميعهم وفق الأسس العلمية الصحيحة، ووفق أسس العدالة الوظيفية، وتدريبهم بالشكل الذي يكفل لكل منهم السير في مساره الوظيفي على نحو سليم.

4. المكافآت والتكليف بالعمل الإضافي: من المتعارف عليه، علمياً، أن المكافآت التي تُصرف، إنما يتم صرفها للموظف الذي قام بجهد مميز في عمله، الأمر الذي من شأنه أن يعود بأثر إيجابي على أداء المؤسسة. غير أن الملاحظ لدى مؤسسات القطاع العام بشكل عام، وباستثناءات قليلة جداً، أن صرف المكافآت يتم بعيداً عن الهدف الأساسي الذي وضعت المكافآت من أجل تحقيقه، ووفق اعتبارات تقوم على العلاقات الشخصية، بل إن الأمر قد وصل ببعض المؤسسات إلى صرف مكافآت لموظفيها على أساس شهري دائم بصرف النظر عن أداء الموظف. إن من شأن هذا الأمر أن يثير الاستياء في صفوف الموظفين، ويؤدي إلى تقاعسهم عن القيام بالجهود المميزة، وتحقيق الأداء العالي ما دام أن المكافأة هي تحصيل حاصل لمن يعمل ولمن لا يعمل. ولذلك، يجب إعادة النظر بأسس منح المكافآت داخل المؤسسة الواحدة، وأن يتم صرفها للأداء المتميز وللجهد الاستثنائي المبذول فقط، وهذا من شأنه أن يحفز أداء العاملين، والأمر نفسه ينطبق على التكليف بالعمل الإضافي.

5. الترقيات للمناصب القيادية الإدارية الوسطى: يُلاحظ في مؤسسات القطاع العام عدم وجود أسس وتعليمات واضحة تحدد كيفية اختيار الموظفين لتسلم مناصب: مساعد أمين عام، مدير مديرية، رئيس قسم، رئيس شعبة، وغيرها من هذه المناصب الإدارية. وفي غالبية الأحوال، تتم تعبئة هذه الشواغر وفق الأهواء الشخصية، وصلة القرابة والنسب، وبحسب ما يقدم الموظف للمسؤول من «خدمات». إن وجود هذه المشكلة، قد يؤدي إلى تفشي العديد من العادات السيئة لدى الكثير من موظفي القطاع العام من أجل الحصول على رضا المسؤول والوصول إلى موقع إداري على حساب موظف آخر يستحق فعلاً هذا المنصب ولا يلجأ إلى هذه الأساليب الملتوية. ويقتضي الأمر معالجة هذه المشكلة،

إضافة إلى وجود خطوط عريضة عامة خاصة بذلك، وضع تعليمات وآليات لملء الشواغر القيادية الوسطى، قد يكون من ضمنها إجراء اختبارات خاصة من قبل جهة مستقلة كديوان الخدمة المدنية أو معهد الإدارة العامة أو غير ذلك.

6. تقييم الأداء: الأساس في تقييم أداء الموظف أن يتم بموضوعية وبحسب النتائج التي حققها الموظف، أي بمعنى وجوب وضع أهداف لكل مديرية، ولكل قسم، ولكل موظف، وتكون هذه الأهداف بمجموعها مشتقة من الأهداف الاستراتيجية العامة للمؤسسة. ويفترض أن تصبح نتائج هذا التقييم أحد المدخلات العملية لتحسين أداء الموظف وتطويره. لكن ما يلاحظ لدى غالبية مؤسسات القطاع العام، هو عدم تحديد الأهداف الفردية لكل موظف والنتائج المتوقعة منه تحقيقها، وعدم متابعة ذلك دورياً، بل إن عملية تقييم الموظفين تتم على أساس روتيني شكلي، قائم على الشخصية، ومدى قدرة الموظف على التقرب لرئيسه وكسب رضاه. وفي هذا المجال، فإن على القيادة العليا في أي مؤسسة من المؤسسات، وضع آليات تضمن ضرورة تحديد الأهداف الفردية والنتائج المتوقعة، وأن يتم التقييم على أساسها، والاستفادة من مخرجاتها، والأهم من ذلك كله أن يكون التقييم علنياً لا سرياً، بحيث يتاح للموظف الاطلاع على نتيجة تقييم أدائه، مهما بلغت درجته الوظيفية، ومهما كانت نتيجة تقييمه، وضمان أحقيته في إبداء وجهة نظره.

7. التدريب والتطوير: تشير الدراسات والبحوث العلمية الحديثة إلى أن تدريب الموظفين وتطويرهم أصبح أحد عوامل النجاح الحاسمة لأي مؤسسة من المؤسسات، ما يجعلها ذات أداء عالٍ، يفضي بها إلى مرحلة التميز والتنافسية. لكن واقع التدريب في مؤسسات القطاع العام في الأردن، تكتنفه إشكاليات عديدة، أهمها خفض المخصصات المالية لبند التدريب في موازنات المؤسسات الحكومية، والنظر إلى مفهوم التدريب عند بعض المسؤولين على أنه شكل من أشكال الترف الإداري، علماً أن الواقع يشير إلى غير ذلك، فهو الوسيلة الوحيدة التي تساعد الموظفين على اكتساب المهارات اللازمة للتعامل مع التغيرات الحادة في البيئة العالمية. وقد آن الأوان لدعم معهد الإدارة العامة بالمزيد من الإمكانيات المالية والفنية لتمكينه من تلبية المتطلبات التدريبية للأجهزة الحكومية كافة. كما يجب على الجهات المعنية التفكير بضرورة رصد المخصصات اللازمة للتدريب. وفي هذا المجال، يجب الانتباه إلى حقيقة أن تحديد الاحتياجات التدريبية يجب أن يكون أحد المخرجات العملية لتقييم الأداء، وأن يتم ترشيح المتدربين وفق هذه الأسس لا وفق أسس شخصية.

8. الرفاه الوظيفي: المفهوم الخاطئ للرفاه الوظيفي السائد لدى القياديين الإداريين على المستويات جميعها في القطاع العام، هو أن ما يتقاضاه الموظفون من مكافآت وأجور عمل إضافي وتأمين صحي هو رفاه وظيفي. والصحيح أن تلك هي حقوق للموظف المتميز.

وبهدف تحفيز الموظفين على تحقيق الأداء العالي، يجب إيلاء العناية الكافية لبرامج الرفاه الوظيفي، مثل أن يتم فرض تأسيس النوادي الاجتماعية على كل مؤسسة من المؤسسات الحكومية وبدعم مالي حكومي، وتقويض أراضٍ للدولة غير مستغلة في مختلف أنحاء المملكة إلى موظفي القطاع العام لإقامة المباني والإسكانات عليها مقابل أقساط رمزية شهرية يدفعها الموظف حفظاً لكرامته والشعور بالأمان الحياتي له ولأولاده، وإيفاد الموظفين المتميزين في دورات تدريبية خارج المملكة، وتأمين النقل العام الجماعي للموظفين، وإعادة إحياء مفهوم المؤسسة الاستهلاكية المدنية، وغير ذلك. ويشترط للاستفادة من هذه البرامج الترفهية توخي العدالة والمساواة والموضوعية والنزاهة.

9. العدالة الوظيفية والثواب والعقاب: توجد لدى القطاع العام منظومة جيدة من القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالعقوبات التي تُفرض على الموظف حال ارتكابه أي مخالفة وظيفية أو مسلكية، فضلاً عن مدونة السلوك الوظيفي للعاملين في القطاع الحكومي. غير أن التراخي في تطبيق هذه المنظومة القانونية، قد يؤدي إلى ظهور مظاهر شاذة عما ألفه الناس من انضباطية الموظف الحكومي في الأردن، مثل: ظاهرة التناول على المراجع الإدارية، بعض مظاهر الرشوة، الاعتداء على المال العام، الفساد الإداري، عدم الانضباطية في ساعات الدوام واستغلالها للمصلحة الشخصية، والمحسوبية في منح المكافآت والترقيات والإيفاد والتدريب وغير ذلك، وعلى المستويات الإدارية كافة. إن معالجة هذا الأمر تتطلب الحزم والجدية في تطبيق هذه المنظومة القانونية، ومعاقبة ليس المسيء فقط، وإنما أيضاً من يتراخى في تطبيق هذه القوانين أياً كان موقعه الوظيفي، وعلى أساس من تحقيق العدالة الوظيفية.

10. إدارة الإبداع والابتكار: منذ سنوات عديدة، اتجهت الدول المعنية بتبوء المراكز المتقدمة عالمياً، في مجال تقديم أفضل الخدمات لمواطنيها وللمستثمرين القادمين إليها، نحو دعم وتشجيع الإبداع والابتكار في مؤسسات القطاع العام لديها، بهدف الوصول إلى مبتغاها، ووضعت من الآليات والتسهيلات بين يدي العاملين فيها ما يكفي ليقال عن حكومات تلك الدول إنها حكومات قائمة على الإبداع والابتكار. وفي الأردن توجد «جائزة الموظف المتميز»، و«جائزة الموظف المثالي» وغير ذلك. ولكن للإنصاف يجب القول إن تلك الجوائز تركز على الإنجازات الاعتيادية للموظف بما في ذلك انضباطيته وسلوكه في عمله، ولم تُوضع معايير خاصة بدعم الإبداع والابتكار في الجهاز الحكومي، ولم نسمع عن إبداعات وابتكارات حققت نتائج إيجابية في أداء أي من المؤسسات الحكومية، وإن وُجد ذلك فستكون محاولات فردية. وبالتالي يجب أن يتم وضع إستراتيجيات خاصة بالإبداع والابتكار في القطاع الحكومي، ووضع خطط عمل ومعايير لتنفيذ ذلك على أسس علمية

وموضوعية. وباستطاعة كل مؤسسة أن تخصص جائزة لدعم الابتكار والإبداع لكل مجال من مجالات عملها ولكل مديرية من مديرياتها.

11. توفير البيئة التنظيمية الإيجابية : أي بمعنى إيجاد البيئة المحفزة للعاملين وتعزيزها بما يضمن توفير الثقة المتبادلة وترسيخها بين رأس الهرم الإداري وبين الموظفين، وتعزيز الاتصالات المفتوحة بين الطرفين، وضمان مشاركة العاملين في مجالات التحديث والتطوير والتحسين جميعها، وتفجير الطاقات الإيجابية الكامنة لدى الموظفين، وتحفيز الإبداع والابتكار في أجواء تسودها الديمقراطية الإدارية، وتجسيد مفهوم العدالة والمساواة، وغير ذلك.

3. ترهل الجهاز الإداري

يلاحظ أن عدد الوزارات في كل تشكيلة حكومية، قد أصبح أمراً مبالغاً فيه، إذ يبلغ المعدل نحو 30 وزارة مقارنة مع عدد أقل بكثير من الوزارات في الدول الأخرى الأكثر تقدماً. وقد انعكس هذا الأمر على التوسع في زيادة أعداد العاملين في القطاع الحكومي، إذ بلغ عددهم نحو 218,000 موظفاً وموظفة من مختلف الفئات الوظيفية، وهو رقم مرشح للارتفاع في الأعوام القادمة. ويُعدّ هذا الرقم مرتفعاً قياساً بعدد السكان، وبمستويات الأداء المتدنية التي يمكن التعرف إلى مؤشراتهما من خلال نتائج جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية، ومن خلال نتائج دراسة أجريت عام 2012 وبيّنت أن المعدل العام لعدد ساعات العمل لدى موظف القطاع العام في الأردن هو أربع ساعات يومياً كحد أقصى. ومما لا شك فيه، أن عدداً من ساعات العمل كهذا، له الكثير من السلبيات مثل: العبء الهائل على مالية الدولة الأردنية، انخفاض معدلات التوجه نحو العمل في القطاع الخاص، ارتفاع فاتورة التقاعد، ارتفاع نسبة البطالة المقنعة وما يترتب عليها من آثار سلبية على ممارسات العاملين في المؤسسات الحكومية، وغير ذلك. ومن أجل الحد من هذه الظاهرة، يجب التوقف عن التعيين في القطاع العام إلا ضمن الوظائف الفنية الضرورية، وخفض سن التقاعد، وعدم التمديد لأي سبب من الأسباب لمن بلغوا هذا السن، والتوقف عن التعيين في الوظائف القيادية العليا (أمين عام، مدير عام... إلخ) من خارج الجهاز الحكومي، بالإضافة إلى سد الاحتياجات من الموظفين من خلال دعم إجراء المناقلات بين المؤسسات الحكومية.

4. وزارة تطوير القطاع العام

منذ أن تم إنشاء هذه الوزارة تحت مسميات مختلفة (وزارة التنمية الإدارية، وزير دولة لتطوير القطاع العام، وزارة تطوير القطاع العام)، تعاقب عليها 16 وزيراً (بدون تكرار). ومع هذا، فإن مستوى الأداء الحكومي أخذ بالتراجع، ويؤكد ذلك ما أورده الملك عبدالله الثاني في أكثر من مناسبة من ملاحظات حول الأداء الحكومي، بالإضافة إلى نتائج جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية، ونتائج قياس رضا المتعاملين، وما يلمسه كل مواطن أثناء مراجعته لأي مؤسسة حكومية. ومن أجل تحسين أداء القطاع الحكومي وتطويره، يمكن الأخذ بالتوجهات التالية:

1. دعم وزارة تطوير القطاع العام، إذ إن عملية تطوير هذا القطاع مهمة شاقة وطويلة، تتطلب بذل الجهد والوقت وضرورة توفير الدعم والإمكانيات على مختلف الصعد كون مستوى أداء القطاع العام ما يزال دون المستوى المطلوب. وعليه فمن الضروري دعم الوزارة في الوقت الحالي إلى حين التوصل إلى نتيجة حول إلغاء هذه الوزارة في مرحلة لاحقة بعد أن تكون أمور القطاع العام قد استتببت وتحسن أداؤه، مع التذكير بأنه، وفي وقت مضى، كان هناك وزراء دولة للتنمية الإدارية ولتطوير القطاع العام، تتبع لهم إدارة مختصة بشؤون القطاع العام في رئاسة الوزراء. إن إعادة التفكير في إنشاء هذه الوحدة في المرحلة المقبلة وربطها برئيس الوزراء يجب أن يكون مبنياً على أخذ العبر والدروس من تجربتنا السابقة لعدم الوقوع في أخطاء الماضي.

2. تشكيل لجنة لتطوير القطاع العام تضم مجموعة من أصحاب الخبرة والمعرفة في مجال الإدارة والإدارة العامة ممن عملوا في القطاع العام، تكون مهمتها دراسة الواقع الحالي لهذا القطاع، وتستأنس بأراء أكبر عدد ممكن من أصحاب العلاقة، والخروج بتوصيات علمية وعملية لا إنشائية تحقق الهدف المنشود.

3. وضع رؤية واستراتيجية لتطوير القطاع العام للسنوات العشر القادمة استناداً إلى نتائج أعمال اللجنة المشار إليها.

4. إعادة هيكلة وزارة تطوير القطاع العام وفقاً للرؤية والاستراتيجية اللتين سيتم وضعهما.

5. بذل جهود حثيثة لاستعادة موظفي الوزارة أصحاب الخبرة والكفاءة الذين غادروها خلال السنوات الماضية لأكثر من سبب، وعملوا على المساهمة في نهضة القطاع العام في دول أخرى، مع النظر بعين الاعتبار لضرورة توفير البيئة الجاذبة لهم مالياً ومعنوياً.

6. نظراً لما للموارد البشرية العاملة في القطاع الحكومي من أهمية، ولتوجه دول العالم نحو اعتبارها رأسمال يتفوق على رأس المال المادي في خلق التميز والتحسين والتطوير، وفي

ظل تداخل مهام العديد من الجهات الحكومية المعنية بتنمية الموارد البشرية العاملة في القطاع الحكومي (ديوان الخدمة المدنية، ومعهد الإدارة العامة، ووزارة تطوير القطاع العام)، فإنه يمكن النظر في اقتراح بأن يتم توحيد مهام الجهات العاملة جميعها في مجال تنمية الموارد البشرية في جهة واحدة كديوان الخدمة المدنية مثلاً، خاصة أن الديوان يتبع رئيس الوزراء مباشرة، كأحد البدائل عن إنشاء وحدة جديدة في رئاسة الوزراء في حال اقتضت الضرورة عدم إنشائها.

5. جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية

تُعَدُّ هذه الجائزة أداة توجيه وإرشاد نحو القيام بعمليات التحسين والتطوير، وتحويل نقاط الضعف إلى نقاط قوة في مؤسسات القطاع العام. ومع ذلك، فإن هذا الأمر ما زال لا يحظى بالاهتمام الكافي من قبل القيادات الإدارية العليا، معتقدين أن هذا الأمر نوع من الترف الإداري، وأن هناك من القضايا الأخرى ما هو أهم من تكريس الموارد والجهود لهذه الجائزة. وقد تجلّى ذلك واضحاً من خلال إحجام عدد من المؤسسات عن المشاركة في هذه الجائزة، وعدم تقديم الدعم المطلوب من تلك القيادات العليا، وعدم إظهار الالتزام المطلوب، وتراجع نتائج تقييم أداء عدد كبير من المؤسسات، أو عدم تحقيق أي تحسن عن السنوات السابقة. ويتقضي الأمر في هذا السياق، إخضاع القيادات الإدارية جميعها من مختلف المستويات إلى دورات تدريبية- وليس جلسات توعية- كدورات المقيّم المعتمد حتى تتمكن تلك القيادات من متابعة جهود مؤسساتها في مجال التميّز، وإظهار التزامها ودعمها لتلك الجهود، بالإضافة إلى تطبيق مبدأ الثواب والعقاب على العاملين جميعهم- بدءاً من القيادات العليا وانتهاءً بالطبقة الإدارية الدنيا- في المؤسسات، بهدف عدم عرقلة العمل، وتحسين نوعية المكافآت التي تحصل المؤسسة عليها في حال فوزها.

6. إعادة دراسة برنامج الهيكلية

من بين المبررات التي جرى الحديث عنها بهدف تطبيق برنامج هيكلية القطاع الحكومي عام 2012، هو أن هذا البرنامج سيعمل على تحقيق العدالة بين موظفي الوزارات والمؤسسات الحكومية جميعها، وكذلك تحسين أداء وترشيق القطاع الحكومي من خلال إخضاع المؤسسات المستقلة لنظام الخدمة المدنية. وقد بلغت تكلفة تطبيق هذا البرنامج ما يزيد على 400 مليون دينار سنوياً. وفي هذا الصدد، تجب دراسة التقرير الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام 2017 تحت عنوان «تقييم برنامج إعادة هيكلة الرواتب والعلوات في القطاع العام المدني، 2017»، والاستفادة من النتائج التي توصل إليها التقرير، مع التأكيد على

ضرورة إعادة دراسة إمكانية إخراج المؤسسات المستقلة من نظام الخدمة المدنية وإعادتها إلى ما كانت عليه.

7. الاستراتيجيات والتخطيط الاستراتيجي

بداية يجب القول في هذا المجال إن عملية التخطيط الاستراتيجي هي من أعقد الوظائف وأهمها التي يتوجب على أي مؤسسة القيام بها من أجل وضعها على الطريق الصحيح. وتوجد لدى الغالبية العظمى من مؤسسات القطاع العام إستراتيجيات، لكن العديد منها غير مفعلة، وتعاني من وجود جوانب ضعف عديدة. ونظراً لأهمية هذا الجانب، ولتدارك جوانب الضعف في المجال الاستراتيجي، فإن الأمر يتطلب الآتي:

1. توفر مهارات التخطيط الاستراتيجي والبناء الاستراتيجي لدى القيادات الإدارية في المؤسسات الحكومية جميعها.
2. إيفاد فريق من العاملين في كل مؤسسة إلى الكليات والمعاهد المتميزة المتخصصة في التخطيط الاستراتيجي لتحصيل العلوم والمعارف والخبرات في هذا المجال، على أن تقوم هذه الفرق بتدريب باقي أفراد المؤسسة على عملية التخطيط الاستراتيجي ونقل المعرفة التي امتلكوها إلى زملائهم في المؤسسة.
3. وفي حال تعذر تنفيذ التوصية المشار إليها أعلاه، يُقترح وجود خبير/ خبراء متخصصين في التخطيط الاستراتيجي أثناء قيام المؤسسة بوضع خططها الاستراتيجية.
4. الالتزام بعدم إلغاء الخطط الاستراتيجية مع تغيير رأس الهرم في المؤسسة، ذلك أن الخطط الاستراتيجية يتم وضعها لتغطي عدداً من السنوات القادمة، مع إمكانية مراجعتها لتتواءم مع مستجدات البيئة الخارجية، ولكن ليس إلغاؤها كلية.
5. بناء إستراتيجيات قطاعية تعكس الأولويات الوطنية وعلى أساسها يتم بناء الإستراتيجيات المؤسسية.

8. الحكومة الإلكترونية

بدأت الجهات الحكومية المعنية ممثلة بوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية مع مطلع عام 2018. ومن أجل إنجاح هذه الجهود، وكي يلمس المواطن الآثار الإيجابية للحكومة الإلكترونية ويستفيد منها، فإن الأمر يتطلب إجراء مسح لرضا متلقي الخدمة عن عمل الحكومة الإلكترونية، خاصة أنه انقضى نحو أربعة أشهر على البدء بتنفيذها، وذلك بهدف معرفة نقاط الضعف وتعزيز فرص النجاح. كما يتطلب الأمر

تأسيس مكاتب خدمات للحكومة الإلكترونية في المناطق جميعها، بحيث يتوجه المواطن إليها من أجل الحصول على الخدمة المطلوبة، خاصة أن هناك الكثير من المواطنين لا يستطيعون التعامل مع التكنولوجيا لإنجاز معاملاتهم إلكترونياً.

9. متابعة الأداء الحكومي وقياسه

تشير أفضل الممارسات في هذا المجال إلى وجوب قيام الحكومات بإنشاء وحدة لمتابعة وقياس الأداء الحكومي، على أن تكون مرتبطة برئيس الوزراء مباشرة، وبشكل يتمكن معه من متابعة أداء الأجهزة الحكومية جميعها. وفي الأردن، كانت توجد وحدة كهذه ضمن هيكلية رئاسة الوزراء، وكانت ترفع تقاريرها إلى رئيس الوزراء مباشرة من خلال أمين عام الرئاسة الذي ترتبط به إدارياً. لكن مهام هذه الوحدة نُقلت عام 2012 إلى وزارة تطوير القطاع العام لتصبح إحدى مديريات الوزارة، وتقوم بممارسة الرقابة على أداء بقية الوزارات، وتقديم التقارير من خلال الوزير إلى مجلس الوزراء، وهو أمر يتنافى مع الدستور ومع المنطق، إذ لا يجوز لوزارة أن تراقب أداء وزارات أخرى. وبهدف تحسين مستوى الأداء في القطاع الحكومي ومتابعة الإنجاز، أصبح الأمر يتطلب إعادة إلحاق وحدة متابعة الأداء الحكومي برئاسة الوزراء وربطها مباشرة برئيس الوزراء. ومن الضرورة بمكان ضمان عدم تعارض عمل هذه الوحدة مع عمل مركز الملك عبد الله الثاني للتميز.

10. مركز دعم صنع القرار

تشير الممارسات الفضلى في الإدارة إلى أن الحكومات المتميزة تسعى لأن تكون حكومات قائمة على المعرفة، وقادرة على صنع القرارات الصائبة التي تتجنب الأخطاء والمخاطر، استناداً إلى ما تملكه من معارف ومن معلومات تساعد في عملية صنع القرارات. وهذا يتطلب وجود مركز لدعم عملية صنع القرار. وفي الأردن، كان قد أُستحدثت «مديرية المعرفة ودعم صنع القرار» عام 2011 ضمن هيكلية رئاسة الوزراء لمساعدة الحكومة على اتخاذ القرارات الصحيحة استناداً إلى المعرفة المتاحة والمعلومات الدقيقة. وقد أُلغيت هذه المديرية في العام التالي بعد تشكيل حكومة أخرى عملت على إعادة تصميم الهيكل التنظيمي لرئاسة الوزراء. وبات من الملح الآن إعادة إنشاء هذه المديرية وتزويدها بالكوادر المؤهلة لتقديم الدعم اللازم لمجلس الوزراء وللوزارات والمؤسسات الحكومية كي تكون قراراتها قائمة على المعرفة وتستند إلى المعلومات الدقيقة.

وأخيراً، لا بد من توافر عنصرَي «الإرادة» و«الإدارة» حتى نصل إلى إدارة حكومية متميزة، وقادرة على تقديم الخدمة الأفضل للمواطنين.



مجلس الأمة





884	تقديم
885	أولاً: الإطار التشريعي لمجلس الأمة
889	ثانياً: مهام مجلس الأمة وواجباته
891	ثالثاً: تركيبة مجلس الأمة خلال عام 2017
892	رابعاً: الأداء التشريعي لمجلس الأمة خلال عام 2017
896	خامساً: الأداء الرقابي لمجلس الأمة خلال عام 2017
902	سادساً: اتجاهات التصويت
903	سابعاً: التمثيل الخارجي للبرلمانيين
903	ثامناً: آلية انتخاب المكتب الدائم
906	التوصيات

تقديم

يُعدّ مجلس الأمة من أهم المؤسسات التي تركز إليها الدولة الأردنية، لا سيما أنها تضم ممثلي الشعب من خلال مجلس النواب، وهذا يساهم في تعزيز حالة الديمقراطية، ويكون عوناً للدولة في اختيار سياساتها بالاستناد إلى قرارات مجلس النواب الذي يمثل الشعب.

وتُعدّ التعديلات الدستورية التي أُقرت في عام 2011 من أهم التغييرات التي طرأت على مجلس النواب، حيث نصت التعديلات وفق المادتين رقم (74) ورقم (94) على الأسباب الموجبة لحل مجلس النواب، وربط الحل باستقالة الحكومة خلال أسبوع من تاريخه، وعدم جواز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها، وذلك لإعادة التوازن بين السلطتين ومنع تغول السلطة التنفيذية.

كذلك، تأسست في عام 2011 الهيئة المستقلة للانتخاب كجهة مستقلة تُعنى بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها دون تدخل أو تأثير من أي جهة، حيث باشرت الهيئة عملها في شهر أيار من عام 2012، وفي عام 2014، وبموجب وجبة جديدة من التعديلات الدستورية، تم توسيع دور الهيئة المستقلة للانتخاب ومسؤولياتها، لتشمل إدارة الانتخابات البلدية وأي انتخابات عامة، إضافة إلى ما تكلفها به الحكومة من إدارة وإشراف على أي انتخابات أخرى، وبما يضمن أعلى مستويات الشفافية والنزاهة والحياد في إدارة العمليات الانتخابية المختلفة.

انتُخب مجلس النواب الثامن عشر الذي يبلغ عدد أعضائه 130 عضواً من خلال نظام القائمة النسبية المفتوحة، وقُسمت الدوائر الانتخابية إلى 23 دائرة، وساهم هذا النظام بتحسين عدالة الانتخاب. كما خصّص قانون الانتخاب لسنة 2016 للمرأة كوتا بواقع 15 مقعداً، بمعدل مقعد لكل محافظة (12 مقعداً)، ومقعد لكل دائرة من دوائر البدو الثلاث. وإلى جانب النساء اللواتي فزن بالمقاعد الخمسة عشر المحفوظة للمرأة، فازت خمس نساء عن طريق التنافس الحر مع الرجال، فارتفع عدد المقاعد التي احتلتها النساء إلى 20 مقعداً، وهو أعلى رقم تحتله النساء في تاريخ الحياة النيابية في الأردن.

وبما يتعلق بالغرفة التشريعية الثانية، أي مجلس الأعيان الذي يعين الملك أعضائه جميعهم، فقد بلغ عدد أعضائه 65 عضواً وفقاً للمادة (63) من الدستور التي تحدّد عدد أعضاء مجلس الأعيان بما لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب.

وتبيّن هذه المراجعة أهم أعمال مجلسي النواب والأعيان ومدى مواءمتها لتطلعات المواطن الأردني وانسجامها مع مسيرة الإصلاح في الأردن. كما تستعرض أداء مجلس الأمة من حيث عدد التشريعات المقرّة، والأدوات الرقابية المستخدمة خلال عام 2017.

أولاً: الإطار التشريعي لمجلس الأمة

يوضح الجدول رقم (1) الأنظمة الانتخابية التي تم اعتمادها منذ تأسيس الدولة الأردنية، وحتى الانتخابات التي جرت في عام 2016.

الجدول رقم (1)
توزيع المجالس التشريعية والنيابية بحسب مددها وعدد أعضائها
ورؤسائها وأنظمة الانتخاب (1928-2016)

اسم المجلس	مدة المجلس	النظام الانتخابي	العدد	رئيس المجلس
المجلس التشريعي الأول	1931-1928	القائمة المفتوحة ¹	16	حسن خالد أبو الهدى
المجلس التشريعي الثاني	1934-1931	القائمة المفتوحة	16	عبد الله سراج، إبراهيم هاشم
المجلس التشريعي الثالث	1937-1934	القائمة المفتوحة	16	إبراهيم هاشم
المجلس التشريعي الرابع	1942-1937	القائمة المفتوحة	16	إبراهيم هاشم، توفيق أبو الهدى
المجلس التشريعي الخامس	1947-1942	القائمة المفتوحة	16	توفيق أبو الهدى، سمير الرفاعي، إبراهيم هاشم
مجلس النواب الأول	1950-1947	القائمة المفتوحة	20	هاشم خير
مجلس النواب الثاني	1951-1950	القائمة المفتوحة	40	عمر مطر، سعيد المفتي.
مجلس النواب الثالث	1954-1951	القائمة المفتوحة	40	عبد الله الكليب الشريدة، حكمت المصري، عبد الحليم النمر
مجلس النواب الرابع	1956-1954	القائمة المفتوحة	40	أحمد الطراونة
مجلس النواب الخامس	1961-1956	القائمة المفتوحة	40	حكمت المصري، مصطفى خليفة
مجلس النواب السادس	1961-1961	القائمة المفتوحة	60	مصطفى خليفة
مجلس النواب السابع	1963-1962	القائمة المفتوحة	60	صلاح طوقان
مجلس النواب الثامن	1966-1963	القائمة المفتوحة	60	عاكف الفايز
مجلس النواب التاسع	1971-1967	القائمة المفتوحة	60	قاسم الريماوي، كامل عريقات
مجلس النواب العاشر	1988-1984	القائمة المفتوحة	60	عاكف الفايز

1 نظام القائمة المفتوحة هو النظام الذي يسمح للناخب باختيار عدد من المترشحين في دائرته الانتخابية يساوي أو يقل عن عدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة، وتعد انتخابات عام 1989 هي الأخيرة التي طبق فيها هذا النظام. ونظام القائمة المفتوحة هو نظام أغلبي، أي يفوز بمقاعد الدائرة الانتخابية المترشحون الذين يحوزون على أعلى الأصوات في الدائرة.

مجلس النواب الحادي عشر	1993-1989	القائمة المفتوحة	80	سليمان عرار، عبد اللطيف عربيات
مجلس النواب الثاني عشر	1997-1993	الصوت الواحد غير المتحول	80	ظاهر المصري، سعد هایل السرور
مجلس النواب الثالث عشر	2001-1997	الصوت الواحد غير المتحول	80	سعد هایل السرور، عبد الهادي المجالي
مجلس النواب الرابع عشر	2007-2003	الصوت الواحد غير المتحول	110	عبد الهادي المجالي
مجلس النواب الخامس عشر	2010-2007	الصوت الواحد غير المتحول	110	عبد الهادي المجالي
مجلس النواب السادس عشر	2013-2010	الصوت الواحد غير المتحول	120	فيصل الفايز، عبد الكريم الدغمي
مجلس النواب السابع عشر	2016-2013	نظام مختلط (الصوت الواحد غير المتحول + القائمة النسبية المغلقة)	150	سعد هایل السرور، عاطف الطراونة
مجلس النواب الثامن عشر	2016 - ...	القائمة النسبية المفتوحة	130	عاطف الطراونة

مجلس الأعيان

نشأ مجلس الأعيان الأردني في عام 1947 بعد إعلان استقلال الأردن وفقاً للدستور الأردني الأول الصادر في شباط 1947، والذي أناط أعمال السلطة التشريعية بالملك ومجلس الأمة، وباعتماد نظام ثنائية الغرف التشريعية. وعليه ينقسم مجلس الأمة إلى مجلس أعيان يتشكل من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب، ويتولى الملك تعيين الأعضاء مباشرة ضمن شروط حددها الدستور. وتنص المادة (25) من الدستور على أنه «تتألف السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب». وتنص المادة (36) على أن «الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم». ويبين الجدول رقم (2) مجالس الأعيان في الأردن.

الجدول رقم (2)

توزيع مجالس الأعيان بحسب مددها وعدد أعضائها ورؤسائها

رقم المجلس	مدة المجلس	عدد الأعضاء	رئيس المجلس
الأول	1950-1947	10	توفيق أبو الهدى
الثاني	1951-1950	20	توفيق أبو الهدى
الثالث	1951-1951	19	إبراهيم هاشم

تقرير حالة البلاد .. مجلس الأمة

رقم المجلس	مدة المجلس	عدد الأعضاء	رئيس المجلس
الرابع	1951-1955	20	إبراهيم هاشم
الخامس	1955-1959	20	إبراهيم هاشم، سعيد المفتي
السادس	1959-1963	25	سمير الرفاعي، سعيد المفتي
السابع	1963-1967	30	سعيد المفتي
الثامن	1967-1971	30	سعيد المفتي
التاسع	1971-1973	30	سعيد المفتي
العاشر	1973-1973	30	سعيد المفتي
الحادي عشر	1974-1979	30	بهجت التلهوني
الثاني عشر	1979-1983	30	بهجت التلهوني
الثالث عشر	1983-1984	30	أحمد الطراونة
الرابع عشر	1984-1988	30	أحمد اللوزي
الخامس عشر	1988-1989	30	أحمد اللوزي
السادس عشر	1989-1993	40	أحمد اللوزي
السابع عشر	1993-1997	40	أحمد اللوزي
الثامن عشر	1997-2001	40	زيد الرفاعي
التاسع عشر	2001-2003	40	زيد الرفاعي
العشرون	2003-2005	55	زيد الرفاعي
الحادي والعشرون	2005-2007	55	زيد الرفاعي
الثاني والعشرون	2007-2009	55	زيد الرفاعي
الثالث والعشرون	2009-2010	55	طاهر المصري
الرابع والعشرون	2010-2011	60	طاهر المصري
الخامس والعشرون	2011-2013	60	طاهر المصري
السادس والعشرون	2013-2016	75	عبد الرؤوف الروابدة
السابع والعشرون	2016 - ...	65	فيصل الفايز

وفي ما يخص المرأة في مجلسي النواب والاعيان، فإنه بالرغم من السماح لهن بالتصويت والترشح على أثر تعديلات على قانون الانتخاب لمجلس النواب عام 1974، إلا أن أول سيدة تمكنت من الفوز تنافسياً بمقعد في مجلس النواب كان في عام 1997، ثم تطورت مشاركتهن السياسية بدءاً من مجلس النواب الرابع عشر، المنتخب عام 2003، حيث نص قانون

الانتخاب على تخصيص ستة مقاعد للنساء، مع إبقاء الباب مفتوحاً للمنافسة على المقاعد الأخرى جميعها. وبشكل مواز، شمل تعيين أعضاء مجلس الأعيان عدداً من النساء، وقد وصل عددهن في المجلس السابع والعشرين إلى تسع سيدات من أصل 65 عضواً، مقابل 20 سيدة في مجلس النواب الثامن عشر منهن خمس فزن تنافسياً.

تجربة القائمة الوطنية في انتخابات 2013

رغم أن عدد المقاعد التي تم تحديدها للقائمة النسبية المغلقة على مستوى المملكة في انتخابات عام 2013، لم تتجاوز ما نسبته 18% من عدد المقاعد الكلي لمجلس النواب البالغ آنذاك 150 مقعداً، إلا أن هذه التجربة على أهميتها لم تُلجأ في إحداث نقلة نوعية في تمثيل الأحزاب في مجلس النواب، حيث توزعت 22 قائمة مترشحة على مستوى المملكة المقاعد السبعة والعشرين. وتنافست على هذه المقاعد تيارات محافظة ووسطية ويسارية وقومية، وسط غياب الإخوان المسلمين وذراعهم السياسي حزب جبهة العمل الإسلامي الذي أعلنوا مقاطعة انتخابات 2013.

تميرت القائمة الوطنية بأنها عملت على تعزيز الهوية الوطنية الجامعة للأردنيين، حيث مُنح الناخب الحق في الإدلاء بصوته لأي قائمة على مستوى الوطن، إلى جانب التصويت لصالح أحد المرشحين في دائرته المحلية. وكان يمكن تحسين نتائج العمل بنظام القائمة النسبية المغلقة على مستوى الوطن، لو تم اعتماد طريقة أخرى لاحتساب الفوز بدل طريقة الباقي الأعلى، أو اعتماد نسبة حسم لحصر القوائم الفائزة بالقوائم القوية، إضافة إلى زيادة حصة هذه القوائم من المقاعد، ولذا يمكن العودة للعمل بالقوائم الوطنية بنسبة تصل إلى 50% من مجموع أعضاء مجلس النواب من أجل تعزيز تمثيل الأحزاب السياسية في مجلس النواب والارتقاء بأدائه التشريعي والرقابي على طريق تشكيل الحكومات البرلمانية.

انتخابات مجلس النواب الثامن عشر

أجريت انتخابات مجلس النواب الثامن عشر بموجب قانون الانتخاب رقم (6) لسنة 2016، وبلاستناد إلى نظام انتخابي جديد لم يسبق أن تم العمل به في الأردن، هو نظام القائمة النسبية على مستوى الدائرة الانتخابية، ما يعني أن الترشح ينبغي أن يتم من خلال قائمة، وأن فوز القائمة بحصة من المقاعد المخصصة للدائرة، يكون بحسب النسبة التي حصلت عليها القائمة من أصوات المقتربين. وجدير بالذكر أن تسع محافظات من محافظات المملكة، عُمِلت كل واحدة منها باعتبارها دائرة انتخابية، وكذا الأمر بالنسبة لكل دائرة من دوائر

البدو الثلاث. أما المحافظات الثلاث الكبيرة: العاصمة وإربد والزرقاء، فُقُسمت إلى دوائر فرعية؛ العاصمة إلى خمس دوائر، وإربد إلى أربع دوائر، والزرقاء إلى دائرتين. بلغ إجمالي عدد المترشحين للانتخابات النيابية عام 2016 ما مجموعه 1252 مترشحاً ومترشحة تنافسوا على 130 مقعداً. وبلغ إجمالي عدد القوائم 226 قائمة، فيما وصل عدد المترشحات إلى 253 مترشحة توزعن على 218 قائمة في الدوائر الانتخابية الثلاثة والعشرين.

ثانياً: مهام مجلس الأمة وواجباته

تحدث الدستور في فصله السادس عن تركيبة مجلس الأمة والواجبات الموكولة إليه. وحدد في القسم الأول منه ما يخص مجلس الأعيان، من حيث عدد أعضائه وسن العضو والشروط الواجب توفرها فيه، ومدة عضو مجلس الأعيان ورئيسه ودورات انعقاد المجلس.

فيما خصص الدستور القسم الثاني من الفصل السادس منه لمجلس النواب، بما يخص تركيبة المجلس، وشروط انتخابه، وطبيعة الهيئة التي تدير العملية الانتخابية، ومدة المجلس النيابي، ومتى يتعين انتخابه، ومدة رئيس مجلس النواب، وسن العضو والشروط الواجب توفرها فيه، وكيفية الطعن بصحة نيابته، وآلية استقالة العضو من المجلس. أما القسم الثالث من الفصل السادس، فيشتمل على أحكام شاملة لمجلسي الأعيان والنواب.

أ. وظائف مجلس النواب

تناط بمجلس النواب وظيفتان أساسيتان، هما:

1. التشريع

يمارس مجلس النواب هذه الوظيفة من خلال دراسة القوانين التي تحيلها الحكومة إلى المجلس ومناقشتها أو من خلال اقتراح بقانون يتقدم به عشرة نواب أو أكثر.

2. الرقابة

تُعد الوظيفة الرقابية هي المهمة الثانية لمجلس النواب لما لها من دور كبير ومهم في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية. ولكي يتمكن المجلس من أداء هذه المهمة، فقد حدّد نظامه الداخلي أدوات الرقابة النيابية وآلية استخدامها، وهذه الأدوات، هي: السؤال، الاستجواب، المناقشة العامة، الاقتراح برغبة، طرح الثقة بالحكومة، التحقق، بند «ما يستجد من أعمال».

ومن أهم أعمال مجلس النواب في الجانب الرقابي، طرح الثقة بالحكومة. وتنص المادة (53) من الدستور على أنه «تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها إما بناء على طلب رئيس الوزراء وإما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب». وتحصل الحكومة على الثقة إذا صوّت مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه بمنح الثقة لها، إذا طلبت هي ذلك من مجلس النواب، في حين تُطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء، إذا طلب مجلس النواب ذلك، ويلزم لحجب الثقة أن يقرر المجلس عدم الثقة بالحكومة أو الوزير بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه.

كذلك أفرد الدستور فصلاً كاملاً للشؤون المالية يشتمل على المواد من رقم (111) إلى رقم (119)، وفصل فيها إجراءات إرسال قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس النواب، والإجراءات النازمة لنقل الضرائب المقبوضة إلى خزينة الدولة، وتحديد الامتيازات الخاصة باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة ووجوب التصديق عليها بقانون. كذلك حدّد الدستور المهام الرقابية لديوان المحاسبة ووجوب إرسال تقريره العام إلى مجلسي النواب والأعيان في بداية كل دورة عادية، متضمناً المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها.

ومن التغيرات التي شملتها تعديلات الدستور لعام 2011 ما يخص الرقابة المالية من قبل مجلس النواب، فقد عدلت المادة (111) من الدستور، بحيث أصبحت تنص على وجوب أن تقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة.

ب. وظائف مجلس الأعيان

يوظف مجلس الأعيان بحسب النصوص الواردة في الدستور والنظام الداخلي لمجلس الأعيان، بوظيفتين أساسيتين، هما: الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية اللتان تمكّنه من أن يكون أحد الأدوات الإصلاحية للعملية السياسية، وتزداد أهمية مجلس الأعيان كلما كان اختيار أعضائه قد راعى توفر الكفاءة والرؤية الإصلاحية فيهم، بحيث يكون المجلس أحد أعمدة التحول الديمقراطي والإصلاح السياسي في الأردن.

1. الوظيفة التشريعية

تتمثل الوظيفة التشريعية لمجلس الأعيان بمناقشة وإقرار مشاريع القوانين بالتعاون والتكامل مع مجلس النواب، وفي تقديم اقتراحات بقانون.

2. الوظيفة الرقابية

إن مهمة رقابة مجلس الأعيان على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها هي من الوظائف

الأساسية التي يقوم بها المجلس بموجب أحكام الدستور والنظام الداخلي للمجلس. ويمكن تقسيم الوظيفة الرقابية لمجلس الأعيان من حيث طبيعتها إلى الرقابة السياسية، والرقابة المالية. والرقابة السياسية هي الرقابة على أعمال الحكومة في إدارة شؤون الدولة ومراقبة مشروعيتها عملها بحيث يكون مطابقاً للدستور والقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة، ما يحقق المصلحة العامة ويصونها. ويمارس مجلس الأعيان وظيفته الرقابية من خلال عدة وسائل محددة في الدستور وفي نظامه الداخلي، ويتلخص ذلك بتوجيه الأسئلة والاستجابات، طرح موضوع عام للمناقشة، وتقديم اقتراحات برغبة وعرائض وشكاوى. أما الرقابة المالية، فيمارسها مجلس الأعيان من خلال النظر في الحسابات الختامية للموازنة العامة وتقارير ديوان المحاسبة.

ثالثاً: تركيبة مجلس الأمة خلال عام 2017

يبين هذا الفصل تركيبة الغرفتين التشريعتين؛ مجلس الأعيان السابع والعشرين ومجلس النواب الثامن عشر، كما هو مبين في الجدول رقم (3) من حيث عدد أعضاء كل مجلس وتوزيع أعضائه بحسب النوع الاجتماعي والفئة العمرية وأبرز الخبرات السابقة.

الجدول رقم (3)

تركيبة مجلس الأعيان السابع والعشرين ومجلس النواب الثامن عشر

الرقم	الموضوع	مجلس النواب	مجلس الأعيان
1	عدد الأعضاء	130	65
2	عدد الأعضاء الذكور	110	55
3	عدد الأعضاء الإناث	20	10
4	الفئة العمرية	40-30	50-40
		41	60-51
		54	61 فما فوق
		24	61 فما فوق
5	الخبرات السابقة	عدد النواب السابقين: 54 عدد الوزراء السابقين: 4	عدد الوزراء السابقين: 33 عدد رؤساء الوزراء السابقين: 4

رابعاً: الأداء التشريعي لمجلس الأمة خلال عام 2017

أقر مجلس النواب 37 قانوناً خلال الفترة من 2016/11/7 إلى 2017/11/12، منها 24 قانوناً في الدورة العادية الأولى و13 قانوناً في الدورة الاستثنائية. وعلى مستوى الجلسات التشريعية، فقد عقد مجلس النواب الثامن عشر خلال عامه الأول 54 يوم عمل تشريعي، منها 43 يوم عمل تشريعي ضمن الدورة العادية الأولى و11 يوم عمل تشريعي ضمن الدورة الاستثنائية.

القوانين المقررة في العام الأول

أقر أعضاء مجلس النواب خلال العام الأول 37 قانوناً منها 24 قانوناً ضمن الدورة العادية الأولى، و13 قانوناً ضمن الدورة الاستثنائية للدورة العادية الأولى، وذلك على النحو التالي:

القوانين المقررة ضمن الدورة العادية الأولى:

1. القانون المؤقت رقم (33) لسنة 2010 قانون النقل العام للركاب (المعاد من مجلس الأعيان).
2. مشروع قانون تنظيم التعامل بالبورصات الأجنبية لسنة 2016.
3. مشروع قانون معدل لقانون المركز الوطني لحقوق الإنسان لسنة 2016.
4. مشروع قانون معدل لقانون الأمن العام لسنة 2016.
5. مشروع قانون معدل لقانون السياحة لسنة 2016.
6. مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2017.
7. مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية 2017.
8. مشروع قانون الوثائق الوطنية لسنة 2014.
9. مشروع قانون حماية المستهلك لسنة 2013.
10. مشروع قانون معدل لقانون المجلس الصحي العالي لسنة 2016.
11. مشروع قانون هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن لسنة 2015.
12. مشروع قانون حماية البيئة لسنة 2015.

13. مشروع قانون معدل لقانون مؤسسة ولي العهد لسنة 2017
14. قانون مؤقت رقم (76) لسنة 2002 قانون الأوراق المالية.
15. مشروع قانون معدل لقانون الأوراق المالية لسنة 2015.
16. قانون مؤقت رقم (71) لسنة 2001 قانون معدل لقانون براءات الاختراع.
17. مشروع قانون معدل لقانون براءات الاختراع لسنة 2016.
18. مشروع قانون معدل لقانون البلديات لسنة 2017.
19. مشروع قانون معدل لقانون البنوك لسنة 2015.
20. مشروع قانون الحماية من العنف الأسري لسنة 2016.
21. مشروع قانون معدل لقانون الطيران المدني لسنة 2015.
22. مشروع قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2016.
23. مشروع قانون التصديق على رخصة شركة الكهرباء الأردنية المساهمة العامة المحدودة للتوزيع والتزويد بالتجزئة للطاقة الكهربائية واتفاقية التسوية والمصالحة بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وشركة الكهرباء الأردنية المساهمة العامة المحدودة لسنة 2014.
24. قانون مؤقت رقم (23) لسنة 1997 قانون الأوراق المالية.

القوانين المقررة ضمن الدورة الاستثنائية للدورة العادية الأولى؛

- 1- مشروع قانون معدل لقانون محكمة الجنايات الكبرى لسنة 2017.
- 2- مشروع قانون معدل لقانون الوساطة لتسوية النزاعات المدنية لسنة 2017.
- 3- مشروع قانون محاكم الصلح لسنة 2017.
- 4- مشروع قانون معدل لقانون البيانات لسنة 2017.
- 5- مشروع قانون معدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2017.
- 6- مشروع قانون معدل لقانون أصول المحاكمات المدنية لسنة 2017.
- 7- مشروع قانون معدل لقانون التنفيذ لسنة 2017.
- 8- مشروع قانون إدارة قضايا الدولة لسنة 2017.

- 9- مشروع قانون معدل لقانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 2017.
- 10- مشروع قانون معدل لقانون العقوبات لسنة 2017.
- 11- مشروع قانون معدل لقانون استقلال القضاء لسنة 2017.
- 12- مشروع قانون معدل لقانون الشركات لسنة 2017.
- 13- مشروع قانون الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية لسنة 2017.

الجلسات المشتركة

أقر مجلس الأمة خمسة قوانين في الجلسة المشتركة ما بين مجلسي الأعيان والنواب ضمن الدورة العادية الأولى بتاريخ 26/3/2017، هي:

1. مشروع قانون معدل لقانون الإقامة وشؤون الأجانب لسنة 2014.
- المادتان موضع الخلاف: المادة (11)، والمادة (13) الفقرة (ز) المضافة من مجلس النواب.
2. مشروع قانون معدل لقانون تحصيل الأموال الأميرية لسنة 2015.
- المادة موضع الخلاف: المادة (17) الفقرة (أ).
3. مشروع قانون معدل لقانون الأمن العام لسنة 2016.
- المادتان موضع الخلاف: المادة (1)، والمادة (2) الفقرة (ب).
4. قانون مؤقت رقم (33) لسنة 2010 قانون النقل العام للركاب.
- المادة موضع الخلاف: المادة (9) الفقرة (هـ) المضافة من مجلس الأعيان.
5. مشروع قانون معدل لقانون الصحة العامة لسنة 2015.
- المادة موضع الخلاف: المادة (2) تعريف المكان العام.

القوانين المؤقتة

أقر في العام الأول أربعة قوانين مؤقتة، هي:

1. القانون المؤقت رقم (33) لسنة 2010؛ قانون النقل العام للركاب (المعاد من مجلس الأعيان).
2. قانون مؤقت رقم (76) لسنة 2002؛ قانون الأوراق المالية.
3. قانون مؤقت رقم (71) لسنة 2001؛ قانون معدل لقانون براءات الاختراع.
4. قانون مؤقت رقم (23) لسنة 1997؛ قانون الأوراق المالية.

التشريعات المنجزة من قبل اللجان النيابية :

تعاملت اللجان الدائمة خلال العام الأول لمجلس النواب الثامن عشر مع مجموعة من مشاريع القوانين بلغ عددها 34 قانوناً. ومن الملاحظ أن 11 لجنة فقط بحسب ما هو مبين في الجدول رقم (4) هي التي ساهمت في دراسة القوانين المحالة إليها من أصل 20 لجنة دائمة في مجلس النواب.

الجدول رقم (4)

القوانين التي أنجزتها اللجان الدائمة في مجلس النواب الثامن عشر خلال عامه الأول

الرقم	اللجنة الدائمة	عدد القوانين
1.	اللجنة القانونية	15
2.	اللجنة المالية	3
3.	لجنة الاقتصاد والاستثمار	5
4.	لجنة التوجيه الوطني والإعلام	1
5.	لجنة الصحة والبيئة	2
6.	لجنة العمل والتنمية الاجتماعية والسكان	1
7.	لجنة الطاقة والثروة المعدنية	2
8.	لجنة الخدمات العامة والنقل	2
9.	لجنة السياحة والآثار	1
10.	لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان	1
11.	لجنة المرأة وشؤون الأسرة	1
المجموع		34

اقتراحات بقانون

قدم أعضاء مجلس النواب الثامن عشر في الدورة العادية الأولى والدورة الاستثنائية خمسة اقتراحات بقانون، اشتملت على: قانون للعفو العام، إصدار عفو عام، إصدار مشروع قانون لمكافحة شغب الملاعب، تعديل على قانون تسليم المجرمين، وتعديل البند (1/2 أ) من قانون التربية. وكما هو موضح في الجدول رقم (5)، فقد أحيلت هذه الاقتراحات جميعها إلى اللجنة القانونية باستثناء اقتراح واحد أحيل إلى لجنة التربية والتعليم والثقافة.

الجدول رقم (5)

الاقتراحات بقانون المحالة إلى اللجان الدائمة في مجلس النواب الثامن عشر في عامه الأول

رقم الاقتراح بقانون	تاريخ تقديم الاقتراح بقانون	موضوع الاقتراح بقانون	اللجنة التي أحيلت إليها
1	2016/12/11	قانون للعضو العام	القانونية
2	2016/12/11	إصدار عفو عام	القانونية
3	2017/1/31	مشروع قانون لمكافحة شغب الملاعب	القانونية
4	2017/3/5	تعديل قانون تسليم المجرمين	القانونية
5	2017/4/6	تعديل البند (i/1/2) من قانون التربية والثقافة	التربية والتعليم والثقافة

خامساً: الأداء الرقابي لمجلس الأمة خلال عام 2017

الأسئلة النيابية

وجه مجلس النواب خلال المدة من 2016/11/7 إلى 2017/12/22 ما مجموعه 1055 سؤالاً، تقدم بها 92 نائباً من أصل 130 نائباً هم عدد أعضاء المجلس، فيما لم يقدم 38 نائباً أي سؤال خلال الدورتين العادية الأولى والاستثنائية. وأجابت الحكومة عن ما نسبته 91% من الأسئلة النيابية. وأوضحت بيانات مجلس النواب أن الحكومة قد أجابت عن 16% من الأسئلة التي أُجيب عنها، ضمن الفترة القانونية التي نص عليها النظام الداخلي، وهي 14 يوماً بعد تقديم السؤال للحكومة. أما الأسئلة التي أُجيب عنها وأدرجت على جدول أعمال الجلسات الرقابية لمجلس النواب، فقد بلغت 92 سؤالاً، نوقش منها 70 سؤالاً، منها 13 سؤالاً تم الإعلان عن تحويلها إلى استجابات بحسب ما أعلن أصحابها أثناء المناقشة، لكنهم لم يقوموا بتسجيلها رسمياً لدى الأمانة العامة كاستجابات. كما أُجل النقاش باثنين وعشرين سؤالاً بسبب غياب أصحابها أو بطلب منهم.

الأسئلة النيابية بحسب الكتل البرلمانية

في ما يتعلق بتوزيع الأسئلة على الكتل النيابية، يتبين أن المستقلين هم الأكثر تقديماً للأسئلة النيابية، حيث بلغ عدد الأسئلة التي تقدموا بها 288 سؤالاً، بنسبة 27.3% خلال الفترة الممتدة منذ عقد الدورة العادية الأولى وحتى إعلان فض الدورة الاستثنائية، يليهم

كتلة الإصلاح التي تقدم نوابها بـ 268 سؤالاً نيابياً بنسبة 25.4% من مجموع الأسئلة، تلتها كتلة العدالة التي تقدم نوابها بـ 163 سؤالاً نيابياً بنسبة 15.5% من مجموع الأسئلة (انظر الجدول رقم (6) الذي يبين نسبة الأسئلة النيابية التي وجهتها كل كتلة نيابية من مجموع الأسئلة التي تم توجيهها خلال العام الأول)، مع ملاحظة أن النواب يقدمون الأسئلة بأسماء الشخصية وللأغراض الرقابية التي يرونها هم مناسبة، ولا يعبرون فيها عن كتلتهم، وأن الأسئلة التي تقدمها الكتل ما زالت رمزية، ولم تتحول إلى ظاهرة في الأداء.

الجدول رقم (6)

توزيع الأسئلة النيابية بحسب الكتل النيابية خلال العام الأول

اسم الكتلة	نسبة الأسئلة التي تم تقديمها
وطن	4.5%
الوفاق الوطني	8.2%
العدالة	15.5%
التجديد	6.4%
الديمقراطية	12.7%
الإصلاح	25.4%
المستقلون	27.3%

توزيع الأسئلة بحسب الدوائر الانتخابية

أما على صعيد الأسئلة التي تقدم بها النواب بحسب الدوائر الانتخابية، فتبين الأرقام أن نواب دائرة العقبة هم الأكثر تقديماً للأسئلة، حيث وصل عدد أسئلتهم الموجهة للحكومة 236 سؤالاً بنسبة 22.4% من مجمل الأسئلة التي تقدم بها النواب، تلاهم نواب الدائرة الرابعة في العاصمة، والذين بلغ عدد أسئلتهم 13.3%. ويوضح الجدول رقم (7) توزيع الأسئلة النيابية بحسب الدوائر الانتخابية.

الجدول رقم (7)

توزيع الأسئلة النيابية بحسب الدوائر الانتخابية خلال العام الأول

المحافظة	الدائرة الانتخابية	عدد الأسئلة	نسبتها إلى المجموع
إربد	الأولى	49	4.6%
إربد	الثانية	24	2.3%
إربد	الثالثة	2	0.2%
إربد	الرابعة	17	1.6%
البلقاء	البلقاء	38	3.6%
الزرقاء	الأولى	79	7.5%
الزرقاء	الثانية	7	0.7%
الطفيلة	الطفيلة	8	0.8%
العاصمة	الأولى	68	6.4%
العاصمة	الثانية	43	4.1%
العاصمة	الثالثة	86	8.2%
العاصمة	الرابعة	140	13.3%
العاصمة	الخامسة	37	3.5%
العقبة	العقبة	236	22.4%
الكرك	الكرك	47	4.5%
المفرق	المفرق	11	1.0%
جرش	جرش	68	6.4%
عجلون	عجلون	26	2.5%
مادبا	مادبا	21	2.0%
معان	معان	8	0.8%
-	بدو الجنوب	13	1.2%
-	بدو الوسط	18	1.7%
-	بدو الشمال	9	0.9%

توزيع الأسئلة بحسب الفئات العمرية

إن أكثر من تقدموا بأسئلة نيابية للحكومة هم من الفئة العمرية التي تتراوح بين 45-49 سنة، حيث تقدموا بـ 383 سؤالاً نيابياً بنسبة 36.3% من مجموع الأسئلة المقدمة، تلاهم النواب من الفئة العمرية 60-64 سنة، حيث تقدموا بـ 129 سؤالاً نيابياً بنسبة 12.2% من مجمل الأسئلة المقدمة. ويوضح الجدول رقم (8) توزيع الأسئلة النيابية بحسب الفئات العمرية.

الجدول رقم (8)

توزيع الأسئلة النيابية بحسب الفئات العمرية لأعضاء مجلس النواب خلال العام الأول

الفئة العمرية	نسبة الأسئلة
39-30 سنة	2.9%
49-40 سنة	44.6%
59-50 سنة	30.5%
60 سنة فأعلى	22%

محاوِر الأسئلة النيابية

أما في ما يتعلق بالأسئلة النيابية، فقد تم تصنيف موضوعاتها إلى محاور رئيسية ثم إلى محاور فرعية. وبالنظر إلى نتائج التحليل، يلاحظ أن أكثر الأسئلة التي وُجّهت للحكومة كانت حول مواضيع تعنى بالشأن الإداري كما هو مبين في الجدول رقم (9)، إذ بلغت نسبتها 56% من أصل 1055 سؤالاً، تلتها مجموعة الأسئلة التي تناولت المحور الاقتصادي، حيث بلغت نسبتها 10.8% من مجموع الأسئلة. ويبين الملحق رقم (1) محاور الموضوعات الرئيسية والفرعية التي تضمنتها الأسئلة النيابية.

الجدول رقم (9)

توزيع الأسئلة النيابية بحسب المحاور الرئيسية خلال العام الأول

الرقم	محور الأسئلة النيابية الرئيسي	النسبة المئوية
1.	إداري	56%
2.	اقتصادي	10.8%
3.	الأوقاف والمقدسات الإسلامية	2%
4.	البيئة	2%
5.	التعليم	7%
6.	التنمية المحلية	6%
7.	الزراعة والمياه	2%
8.	السياحة	2%
9.	السياسة الخارجية	7%
10.	الشباب	0.4%
11.	الصحة	3%
12.	المنظومة الأمنية	0.4%
13.	قضايا مجتمعية	1%
14.	منظمات مجتمع مدني	0.4%

توزيع الأسئلة بحسب الجهات الموجهة إليها

يُبين توزيع الأسئلة النيابية بحسب الجهات الحكومية التي وُجّهت إليها كما هو موضح في الجدول رقم (10)، أن أكثرية الأسئلة قد وُجّهت إلى رئيس الوزراء، حيث بلغ عدد الأسئلة الموجهة إليه 585 سؤالاً خلال الفترة ما بين بدء الدورة العادية الأولى وحتى انتهاء الدورة الاستثنائية، تلاه وزير التربية والتعليم، والذي وُجّه إليه 49 سؤالاً نيابياً، ثم وزير الأوقاف الذي وجه إليه 42 سؤالاً نيابياً.

الجدول رقم (10)

توزيع الأسئلة النيابية بحسب الجهة الموجهة إليها السؤال خلال العام الأول

المسؤول المعني	عدد الأسئلة
رئيس الوزراء	65%
وزير التربية والتعليم	5.0%
وزير الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	4.0%
وزير الطاقة والثروة المعدنية	3.0%
وزير الداخلية	3.0%
وزير المالية	3.0%
وزير السياحة والآثار	2.0%
وزير الصحة	2.0%
وزير المياه والري	2.0%
وزير الصناعة والتجارة	2.0%
وزير الأشغال العامة والإسكان	2.0%
وزير التعليم العالي والبحث العلمي	2.0%
وزير البيئة	1.0%
وزير الشؤون البلدية	1.0%
وزير العمل	1.0%
وزير النقل	1.0%
وزير الخارجية وشؤون المغتربين	2.0%
وزير الزراعة	1.0%
وزير التخطيط والتعاون الدولي	1.0%
وزير التنمية الاجتماعية	1.0%
وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	1.0%
وزير الشباب	0.5%
وزير العدل	0.5%
وزير الثقافة	0.4%
وزير الدولة لشؤون الإعلام	0.4%
وزير الشؤون السياسية والبرلمانية	0.3%
وزير الدولة لشؤون رئاسة الوزراء	0.1%

المذكرات النيابية

قدّم مجلس النواب خلال الفترة من 2016/11/7 لغاية 2017/11/12 ما مجموعه 145 مذكرة نيابية، أُجيب عن 59% منها، فيما لم يُجَب عن النسبة الباقية، وهي 41%. يبين الجدول رقم (11) توزيع المذكرات النيابية بحسب الجهات المقدّمة لها منذ بداية الدورة العادية الأولى وحتى بداية الدورة العادية الثانية. فقد بلغ مجموع المذكرات 144 مذكرة، توزعت بين 102 مذكرات قُدمت عن طريق مجموعة من النواب، و31 مذكرة قُدمت عن طريق اللجان النيابية، و9 مذكرات قُدمت عن طريق نواب منفردين، في حين أن هناك مذكرتين قُدمتا عن طريق كتلتين نيابيتين، هما كتلتا الإصلاح والديمقراطية. وجدير بالذكر أن نسبة الإجابة عن المذكرات قد بلغت 59%.

الجدول رقم (11)

توزيع المذكرات النيابية بحسب الجهات المقدّمة لها

الجهة المقدمة للمذكرة	عدد المذكرات
اللجان النيابية	31
نواب أفراد	9
الكتل البرلمانية	2
مجموعة نواب	102
المجموع	144

ويبين الجدول رقم (12) توزيع المذكرات النيابية المقدمة من اللجان النيابية الدائمة بحسب اللجان. ويوضح أن 11 لجنة من بين 20 لجنة دائمة، هي التي تقدمت بمذكرات نيابية في الفترة من 2016/11/28 لغاية 2017/10/1، وأن عدد المذكرات المقدمة يتراوح بين حد أدنى هو مذكرة واحدة، وبين حد أعلى هو سبع مذكرات.

الجدول رقم (12)

توزيع المذكرات النيابية المقدمة من اللجان الدائمة بحسب اللجان

الرقم	اسم اللجنة الدائمة	عدد المذكرات المقدمة
1.	لجنة السياحة والآثار	7
2.	اللجنة الإدارية	5
3.	لجنة الاقتصاد والاستثمار	4
4.	لجنة العمل والتنمية الاجتماعية والسكان	3
5.	لجنة الصحة والبيئة	3
6.	لجنة التربية والتعليم والثقافة	2
7.	لجنة الخدمات العامة والنقل	2
8.	لجنة فلسطين	2
9.	اللجنة المالية	1
10.	لجنة الزراعة والبيئة	1
11.	لجنة الشباب والرياضة	1
	المجموع	31

الاستجابات

في ما يخص الأداة الرقابية المتمثلة بالاستجابات المقدمة من النواب إلى أعضاء مجلس الوزراء، يتضح من خلال بيانات مجلس النواب، أن الاستجابات المقدمة قد بلغ عددها 53 استجابة خلال الفترة من 2016/11/7 لغاية 2017/11/12، أجيب عن 11 استجابة منها، أو ما نسبته 20.8%، فيما لم يناقش مجلس النواب أيًا من هذه الاستجابات.

المناقشة العامة

تقدم مجلس النواب خلال الفترة من 2016/11/7 لغاية 2017/11/12 بطلبي مناقشة عامة فقط، نُوقش أحدهما بتاريخ 2017/02/21، وهو يتعلق بعقود شراء أسهم الملكية الأردنية، وقد قرر المجلس إحالة هذا الموضوع إلى لجنة الخدمات العامة والنقل من أجل مزيد من البحث. فيما لم يُدرج الموضوع الثاني على جدول أعمال المجلس، وهو يتعلق بامتياز الكهرباء وارتفاع فواتير الكهرباء.

الاقتراح برغبة

لم يقدم أعضاء مجلس النواب الثامن عشر خلال العام الأول من عمر البرلمان أي اقتراح برغبة. ويُعرف النظام الداخلي للمجلس الاقتراح برغبة في فصله الثامن عشر على أنه دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها.

سادساً: اتجاهات التصويت

ما زال مجلس النواب يلجأ إلى أسلوب التصويت التقليدي برفع الأيدي أو بالوقوف، ويُحجم عن تطبيق نظام التصويت الإلكتروني تحت القبة. إن عملية التصويت من خلال رفع الأيدي تُبدد فرصة تحليل البيانات التي كان يمكن أن يوفرها التصويت الإلكتروني، ومعرفة السلوك التصويتي للنواب سواء على مستوى الأفراد أو على مستوى الكتل واللجان النيابية.

إن عدم استخدام التصويت الإلكتروني، تعبير عن الإصرار على عدم الشفافية في ما يخص آلية التصويت على التشريعات وغيرها من القرارات، وهذا يحرم المواطنين من معرفة كيف يصوّت ممثلو الأمة باستثناء تصويت النواب على الثقة بالحكومة وعلى التعديلات الدستورية، لأن هاتين الحالتين يحكمهما التصويت بالمناداة على أسماء النواب واحداً تلو الآخر، تنفيذاً لأحكام الدستور.

سابعاً: التمثيل الخارجي للبرلمانيين

يُشكّل مجلس النواب بموجب المادة (44) من النظام الداخلي للمجلس، لجنة دائمة للشؤون الخارجية، تناط بها مهام النظر في الشؤون التي لها صلة بالسياسة الخارجية، ودراسة المعاهدات والاتفاقيات التي تختص بالسياسة الخارجية، وتنظيم العلاقات مع البرلمانات الأخرى والاتحادات والجمعيات البرلمانية، وإعداد مشاريع البيانات السياسية التي يصدرها المجلس. وتتكون اللجنة مثلها مثل سائر اللجان الدائمة من 11 عضواً. وتُعدّ لجان أخوة والصداقة إحدى أبرز الأدوات التي تسمح لمجلس النواب بممارسة الدبلوماسية البرلمانية على الصعيدين الخارجي الإقليمي والدولي. ويوجد في مجلس النواب 13 لجنة أخوة، و10 لجان صداقة.

ومن الجدير ذكره أن المصاريف المستحقة على سفر النواب يتم صرفها من خلال الموازنة الخاصة بمجلس النواب، والتي هي جزء من الموازنة العامة، وهذا يعني أن من حق المواطنين أن يتعرفوا على المعلومات الخاصة بسفر النواب إلى خارج الأردن وامتثالهم لنظام التنقل والسفر، إلا أن هذه المعلومات المتاحة تكون شحيحة جداً، ولا يتم نشرها بطريقة شفافة. كما يعاني هذا المحور من نقص في التقارير الخاصة بالمنجزات التي تمت خلال السفر، فلا يتم تقديم تقارير حول ما حصل خلال السفرة الرسمية، وهذا من شأنه أن يضعف ثقة المواطن بقدرة النواب على تمثيلهم بالصورة الحقيقية داخل البلاد وخارجها.

ويجب على الأمانة العامة لمجلس النواب تقديم المزيد من البيانات المتعلقة بسفر أعضاء مجلس النواب والتنقلات وتكلفة المياومات التي يدفعها المجلس للنواب في زياراتهم الخارجية. وقد بلغت قيمة سفر النواب إلى الخارج حتى شهر نيسان 2017 رُبع مليون دينار، حيث سافر 59 نائباً ضمن 23 وفدًا نيابياً، فيما لم تنشر الأمانة العامة للمجلس معلومات مفصلة عن زيارات أعضاء مجلس النواب ومدى رقابة المجلس عليها.

ثامناً: آلية انتخاب المكتب الدائم

نص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 في فصله الثالث على إجراءات انتخاب المكتب الدائم لمجلس النواب، والذي يتكون من رئيس المجلس ونائبي الرئيس ومساعديه. تبدأ انتخابات المكتب الدائم بانتخاب الرئيس منفرداً ثم انتخاب النائب الأول فالنائب الثاني وكل واحد من هؤلاء الثلاثة بورقة منفصلة. أما انتخاب المساعدين فيتم في قائمة واحدة. يتطلب فوز الرئيس والنائبين الأكثرية المطلقة من من النواب الحاضرين، فيما يتطلب فوز مساعدي الرئيس حصولهما على الأكثرية النسبية.

وسنداً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (3) من النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي تنظم عملية انتخاب المكتب الدائم في بداية الدورة العادية، «يتولى الرئاسة الأقدم في النيابة، فإن تساوى أكثر من نائب في الأقدمية فالنائب الأكثر نيابة بعدد الدورات، فإن تساوا فالأكبر سناً بينهم، ويساعده أصغر عضوين حاضرين سناً، وإذا تعذر قيام أي منهم بواجبه لسبب من الأسباب يجوز استخلافه بمن يليه سناً، وتنتهي مهمتهم بانتخاب رئيس المجلس». وفي بداية الدورة العادية الأولى لمجلس النواب الثامن عشر، تبوأ النائب فوزي طعيمة سدة الرئاسة للأقدمية النيابية من بين النواب، ودعا النائب زينب الزبيد والنائب قيس زيادين الأصغر سناً لمساعدته في مهام رئاسة الجلسة.

وينص الدستور الأردني في الفقرة الأولى من المادة (69) على أنه «ينتخب مجلس النواب في بدء الدورة العادية رئيساً له لمدة سنتين شمسيّتين ويجوز إعادة انتخابه». ولاستكمال إجراءات انتخاب المكتب الدائم، شكّل رئيس الجلسة لجنة للإشراف على الاقتراع وفق المادة (13) من النظام الداخلي، وكانت اللجنة برئاسة النائب منصور سيف الدين مراد، وعضوية النائبين علي الخاليلة ومحمود النعيمات.

انتخاب رئيس مجلس النواب الثامن عشر

بعد تعيين لجنة الإشراف على الاقتراع، فتح رئيس الجلسة الأولى لمجلس النواب الثامن عشر، في يوم افتتاح مجلس الأمة بتاريخ 2016/11/7، باب الترشح للرئاسة، حيث ترشح لمنصب رئيس المجلس ثلاثة نواب، هم: عاطف الطراونة، عبد الكريم الدغمي، وعبدالله العكايلة.

وفاز النائب عاطف الطراونة بمنصب رئيس المجلس بعد الانتهاء من عملية الفرز وحصوله على الأكثرية المطلقة من الجولة الأولى، حيث حصل على 69 صوتاً. وبلغ عدد المشاركين في التصويت 129 نائباً، غير أن أربع أوراق قد أُلغيت، وكانت هناك ورقة واحدة بيضاء، وغاب عن هذه الجلسة نائب واحد.

انتخاب النائبين الأول والثاني لرئيس مجلس النواب

بعد أن تسلم النائب عاطف الطراونة سدة الرئاسة، فتح باب الترشح للنائب الأول للرئيس وفق المادة (16) من النظام الداخلي لمجلس النواب، فتقدم النواب خميس عطية ونصار القيسي وسليمان الزبن وحسني الشياب وطارق خوري.

وبما أن أيّاً من المترشحين لم يحصل على الأكثرية المطلوبة من الجولة الأولى، أجريت جولة

ثانية، حصل فيها النائب خميس عطية على 66 صوتاً خولته الفوز بمنصب النائب الأول لرئيس مجلس النواب.

وترشح لمنصب النائب الثاني كل من النائب أحمد الهميسات والنائب عيسى الخشاشنة والنائبة صفاء المومني والنائب مفلح الخزاعلة، غير أن الأخير انسحب بناء على دعوة النائب عبد الكريم الدغمي له للانسحاب. وحصل النائب أحمد الهميسات على 64 صوتاً، في الجولة الثانية من الانتخابات، فظفر بمنصب النائب الثاني لرئيس مجلس النواب.

انتخابات المساعدين لرئيس مجلس النواب

وفق المادة (16) من النظام الداخلي لمجلس النواب، تُجرى انتخابات المساعدين لرئيس مجلس النواب بكتابة اسم مرشحين اثنين على ورقة واحدة، وأعلى المرشحين اللذين يحصلان على أعلى الأصوات يفوزان بموقع المساعدين.

بعد افتتاح رئيس المجلس باب الترشح لمنصب المساعدين، تقدم بالترشح النواب: إنصاف الخوالدة، موسى الوحش، صوان الشرفات، محمد الظهراني، هيثم الزيادين، شاهة أبوشوشة، وحسن السعود.

وفاز النائب موسى الوحش بمنصب المساعد الأول لرئيس مجلس النواب، والنائب صوان الشرفات بمنصب المساعد الثاني لرئيس مجلس النواب، حيث حصلوا على أكثرية الأصوات.

توزيع المكتب الدائم على الكتل النيابية خلال الدورة العادية الأولى

توزعت مناصب المكتب الدائم بين أربع كتل نيابية من أصل ست كتل، وذلك على النحو التالي: عاطف الطراونة، رئيس مجلس النواب: كتلة وطن.

خميس عطية، النائب الأول لرئيس مجلس النواب: كتلة الديمقراطية.

أحمد الهميسات، النائب الثاني لرئيس مجلس النواب: كتلة الديمقراطية.

موسى الوحش، المساعد الأول لرئيس مجلس النواب: كتلة الإصلاح.

صوان الشرفات، المساعد الثاني لرئيس مجلس النواب: كتلة الوفاق الوطني.

التوصيات

أ. التوصيات المتعلقة بالانتخابات البرلمانية

إن تطوير النظام الانتخابي هو الخطوة الأهم في التطور الديمقراطي والإصلاح الانتخابي. وبحسب المعايير الدولية للتطبيق الديمقراطي، لا يوجد أي إلزام للدول بتحديد نظام انتخابي معين، إذ إن الدول تختار أنظمتها الانتخابية بما يتناسب مع العوامل المحلية للدولة، مثل البيئة السياسية المحلية، والثقافة الانتخابية، وتجانس المكونات المجتمعية، وقدرة الأحزاب والتنظيمات السياسية على استقطاب الناخبين، إلا أن الممارسات الفضلى في العديد من الدول قد بيّنت أن الوصول إلى الإصلاح الانتخابي المنشود، يتطلب تطوير النظام الانتخابي بما يتناغم واحتياجات التنمية السياسية التي تستند إلى العوامل المحلية سائلة الذكر.

ومن التوصيات التي يجب العمل عليها من قبل المشرع الأردني:

1. إيجاد نظام انتخابي بديل، يراعي الاحتياجات التنموية المتعلقة بالضمانات الإجرائية التي يخلقها النظام الانتخابي وقدرته على رفع وعي الناخبين بالتوازي مع مراعاة الاحتياجات المتعلقة بتمكين التنظيمات والأحزاب السياسية.
2. تعزيز الضمانات الإجرائية على الصعيدين التشريعي والتقني بما يكفل نزاهة العملية الانتخابية بمختلف مراحلها وشفافيتها وحريتها وعدالتها، حيث بيّنت مخرجات مراقبة الانتخابات الأخيرة عام 2016 وجود قصور في هذه المراكز أدى في بعض الأحيان إلى وقوع انتهاكات انتخابية حرجة دون محاسبة المسؤولين عنها أو تصحيح أثرها.

النظام الانتخابي

النظام الانتخابي المقترح هو نظام مختلط يجمع بين شقين أساسيين يمثل كل منهما نظاماً انتخابياً له القدرة على تعزيز المنظومة الانتخابية والعدالة التمثيلية من خلال تطوير السلوك التصويتي للناخب ومنح الأحزاب والتنظيمات السياسية قدرة أعلى في المنافسة على الصعيدين المحلي والوطني. وهذان النظامان هما:

- نظام القائمة النسبية المغلقة على مستوى الدوائر المحلية (Proportional Representation-Party List System)، عن طريق القوائم المغلقة (Closed List System) ولكن على مستوى الدوائر الانتخابية المحلية، ولا بد من توسيع جغرافية الدوائر الانتخابية لتكون أكبر مساحة، وعليه يجب أن يتم زيادة عدد

المقاعد الممنوحة للدوائر الانتخابية بما يتوافق مع تكريس العدالة الانتخابية الخاصة بالمقاعد الممنوحة لكل دائرة انتخابية.

- نظام التمثيل النسبي للدائرة الانتخابية العامة من خلال القوائم الوطنية (Proportional Representation-Party List System)، عن طريق القوائم المغلقة (Closed List System)، بحيث تتشكل القائمة الوطنية من ما لا يقل عن ثلث المقاعد المخصصة لمجلس النواب.

وبشأن الدوائر الانتخابية، يجب تقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية محلية أوسع مما هي عليه حالياً، إذ إن ضيق الدائرة الانتخابية يؤدي إلى إتاحة مساحة أكبر أمام التفاعل الشخصي ما بين الناخب والمرشح، وبالتالي خلق فرصة أكبر لظاهرة شراء الأصوات وإعاقة تطور السلوك التصويتي.

أما في ما يتعلق بتمثيل المرأة، فينبغي إلغاء مقاعد الحد الأدنى لتمثيل المرأة (الكوتا النسائية) على مستوى الدوائر المحلية، والاستعاضة عن ذلك باستخدام نظام التوالي الجندري على مستوى القوائم المحلية والوطنية أو ما يُعرف بـ (Zipper List Method)، وهي آلية تشترط أن تتضمن القوائم المحلية والوطنية المترشحة للانتخاب مرشحات سيدات، بحيث لا يكون هناك أي سلسلة من عضوين متتاليين في ترتيب القائمة من الجنس نفسه.

وبشأن تمثيل المسيحيين والشركس والشيشان، يوصى بالإبقاء على النظام المتبع وفق قانون الانتخاب رقم (6) لسنة 2016، دون وضع حد أعلى لتمثيلهم.

وهناك مقترح من حزب التيار الوطني بإيجاد مقاعد مخصصة للحزبيين ضمن قوائم وطنية.

ب. التوصيات المتعلقة بمجلس النواب

1. يتعين على مجلس النواب اختيار آلية محددة في التعامل مع بند «ما يستجد من أعمال» عند إدراجه على جدول أعمال الجلسة، بحيث يتم تحديد عدد النواب المتحدثين في هذا البند وعدم ترك الأمر مفتوحاً كما هي الحال الآن، والاعتماد على الأعراف والتقاليد البرلمانية التي رسختها المجالس المتعاقبة والتي كان يتم خلالها تحديد عدد من النواب المتحدثين في هذا البند يمثلون الكتل جميعها والمستقلين مع الأخذ بالاعتبار أن ما يتحدثون به أمر طارئ ومستجد يستوجب البحث، وكذلك وجوب انتظام إدراج هذا البند على جدول أعمال جلسات المجلس، إضافة إلى وجوب إلزام الحكومة بالرد أو التعليق على ما يثار من مواضيع، حيث نرى في كثير من الأحيان إحجاماً من وزراء عن الرد على ملاحظات النواب.

2. تعزيز مبدأ الشفافية، خاصة في عمل اللجان النيابية التي يتوجب أن تكون مفتوحة للجميع دون قيود أو إجراءات تحظر الاطلاع على عمل هذه اللجان بما يتضمن ذلك تيسير حصول المواطنين على المعلومات البرلمانية وإيصالها إلكترونياً، وتعزيز إشراك المواطنين في صناعة القوانين.
3. على اللجان النيابية منح الاقتراح بقانون والذي يتقدم به أعضاء من المجلس أولوية في مناقشته، والعمل على إنجاز القوانين المؤقتة المعروضة أمامها منذ مجالس نيابية عديدة.
4. تعزيز أداء المجلس في ما يتعلق بالجانب الرقابي، وزيادة عدد الجلسات الرقابية، وتطبيق نص النظام الداخلي الخاص بعقد جلستين تشريعتين يتبعهما جلسة رقابية.
5. إيجاد آلية رادعة للحد من تكرار غياب النواب عن الجلسات النيابية العامة تحت القبة، وكذلك عن اجتماعات اللجان الدائمة.
6. تعديل النظام الداخلي بحيث يتم تشكيل الكتل النيابية قبيل انعقاد الدورة البرلمانية حتى يتسنى للكتل النيابية أن يكون لها دور حقيقي في المنافسة على مقاعد المكتب الدائم.
7. تعديل أحكام النظام الداخلي بما يتعلق بالكتل النيابية بحيث تكون مدة الكتلة النيابية سنتين بدلاً من سنة واحدة، حتى تستطيع الكتل أن تقدم برنامجاً حقيقياً تعمل عليه خلال مدة أطول.
8. إنشاء مكتب إعلامي للبرلمان مع تخصيص ناطق إعلامي باسم المجلس.

تفعيل النظام الداخلي لمجلس النواب بشكل أكبر

1. إعادة النظر بأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب بحيث يتم تعديل مدة رئيس مجلس النواب لتصبح سنتين بدلاً من سنة واحدة، لتتوافق مع تعديلات الدستور عام 2014 بهذا الخصوص، وكذلك تعديل مدة المكتب الدائم واللجان الدائمة لتصبح سنتين بدل سنة واحدة.
2. إعادة النظر بصلاحيات الرئيس، بحيث يتم النص بأن يتولى المكتب الدائم إعداد جدول الأعمال والاستئناس برأي المكتب التنفيذي، وعدم ترك الرئيس يضع جدول الأعمال منفرداً.
3. النص على التصويت الإلكتروني كخيار رقم واحد، وعدم ترك الباب مفتوحاً أمام الرئيس ليقرر واحداً من عدة خيارات (رفع الأيدي، الوقوف، إلكتروني).

4. إدراج عقوبات مالية واضحة وملزمة وظاهرة على المتغيبين عن الجلسات.
5. تفعيل نشر أسماء النواب الغائبين على لوحات المجلس الداخلية، وعلى الموقع الإلكتروني للمجلس، وفي الصحف، والجريدة الرسمية، وأخذ الغياب في آخر الجلسة وليس في بدايتها.
6. النص على منح دور أوسع للمكتب التنفيذي لتمكينه من الاطلاع على كل القوانين المعروضة على المجلس في بداية الدورة واتخاذ قرار حول ترتيب أولويات تلك القوانين من حيث عرضها على المجلس.
7. النص على حضور جلسات اللجان وتفعيل مبدأ فصل المتغيبين عن حضور الاجتماعات.

توصيات حول الكتل النيابية لتفعيل دورها بشكل عام

1. إدراج نص في النظام الداخلي يتم بموجبه فتح باب تسجيل الكتل قبل بدء الدورة العادية حتى تتمكن الكتل التي ستتشكل من عقد تحالفات وتوافقات في ما بينها، قبل الذهاب لانتخاب الرئيس والمكتب الدائم واللجان الدائمة، وحتى يتم ضمان تشكيل المكتب التنفيذي قبل بدء الدورة بما يسمح للمكتب التنفيذي ممارسة دور أوسع وأعمق في عمل مجلس النواب.
2. إلغاء بند «ما يستجد من أعمال»، والنص على منح النواب نصف ساعة في بداية كل جلسة للحديث في قضايا ملحة دون الخروج عن جدول الأعمال أو التسلسل عبر نقاط النظام، والنص على أن يتم توزيع الدور بين الكتل بالتساوي للحديث في الشأن العام.
3. تفعيل فكرة التمثيل النسبي للكتل في عضوية اللجان الدائمة وضمان تمثيل المستقلين في عضوية تلك اللجان.
4. تخصيص مكتب دائم لكل كتلة في المجلس ليكون بمثابة مقر لها.
5. النص على إلزام الكتل النيابية بأن يكون لها موقف سياسي عام من القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، على شكل ورقة أساسية ملزمة قبل إنشاء الكتلة.
6. إنشاء موقع إلكتروني لكل كتلة نيابية.
7. ممارسة الشفافية في عمل الكتل، واعتماد سجلات تظهر الاجتماعات والنقاشات وما يجري في الكتلة بشكل عام، وأن يتم وضع المكتبين التنفيذي والدائم بصورة عمل الكتل كل شهر، بما يضمن عقد اجتماعات للكتل بشكل منتظم وليس كما يجري حالياً.

توصيات حول ايجاد مؤسسة بحثية فعّالة لمجلس النواب

تفعيل مركز الدراسات النيابية، واستقدام خبراء وباحثين يقدمون للنواب والكتل توصيات حول القوانين المعروضة للنقاش، وتفعيل دور اللجان النيابية الدائمة بحيث يتم ربطها بالمؤسسة البحثية لأغراض المشورة والاستئناس، والتأسيس لأرشيف نيابي حقيقي وواقعي يستطيع النواب الرجوع إليه في أي وقت، ومد الكتل النيابية بخبراء ومستشارين.

توصيات تتعلق بكفاءة الموظفين العاملين في مجلس النواب وربطها بوجود تعيينات أتت بالواسطة وأثّرت على أداء المجلس

1. فصل مديرية التشريع عن الرقابة.
2. ضمان وجود سجل واضح بالأسئلة والاستجابات والمذكرات وغيرها لدى المجلس وأرشفتها إلكترونياً بحيث تكون متاحة للعموم.
3. تدريب الموظفين في المجلس على التشريع والرقابة، ورفع سويتهم المعرفية، ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وإقامة دورات تقييمية لكل موظفي المجلس من حيث المعرفة بالأداء التشريعي والرقابي والوقوف على قدرتهم على فهم دور عمل المجلس وآلياته.
4. عدم اعتماد الوساطة والمحسوبية في تعيين الموظفين أو ترفيعهم، والنظر لمبدأ الكفاءة، وتحييد الموظفين عن خلافات النواب ومواقفهم.
5. هيكلية مجلس النواب وترشيح الجهاز الإداري فيه.
6. إعادة النظر بعمل الدائرة الإعلامية في المجلس ومراجعة دورها.

توصيات عامة للارتقاء بأداء مجلس النواب

1. إدخال النواب الجدد في دورات استباقية ملزمة قبل بداية كل مجلس نيابي حول آليات الرقابة والتشريع.
2. الذهاب لتعديل دستوري يعالج فكرة طرح الثقة بالحكومة، بحيث يساوي عدد طالبي جلسة الثقة ربع أعضاء المجلس، ما يعني أن يكون لهذا الطلب روافع حقيقية وليس أهواء مزاجية من شأنها أن تؤثر على صورة مجلس النواب لدى الرأي العام.
3. إنشاء نادٍ يختص بتأهيل وتدريب البرلمانيين الجدد، يتولى مهمة تأهيل البرلمانيين الجدد حول عمل البرلمان والمهام المناطة بهم بشكل تفصيلي.

4. تخصيص وقت كافٍ للاستماع لوجهات النظر المختلفة (أحزاب، نقابات، مجتمع مدني، جمعيات، ومواطنون) حول القوانين المعروضة على المجلس، والأخذ بالملاحظات التي يتم تقديمها للنواب.
5. تفعيل مدونة السلوك النيابية بحيث يتم النظر في أي تصرف يمكن أن يخرج عما ورد في مدونة السلوك وتفعيل أسلوب فكرة التنبيهات الشفهية والمحاسبة من خلال الحرمان من المشاركة في الوفود الخارجية أو خصومات مالية.
6. إيقاع عقوبات رادعة ومشددة بحق أي نائب يقوم بالاعتداء على زميله، وعدم الرضوخ لفكرة الواسطات وتقبيل اللحي.

الملحق رقم (1)

المحاور الرئيسية والفرعية للأسئلة النيابية

المحور الرئيسي	نسبة المحور الرئيسي	المحور الفرعي	نسبة المحور الفرعي
إداري	58%	متابعة وتقييم	61.3%
		سلطة منطقة العقبة	16.1%
		تعيينات في القطاع العام	4.4%
		عطاءات حكومية	3.3%
		عقود وشراء خدمات	2.8%
		مكافحة الفساد	2.5%
		الهيئات المستقلة	2.3%
		هيكله الوظائف	2.3%
		درجات تصنيف الموظفين	1.8%
		الضمان الاجتماعي	1.6%
		قضايا اللاجئين	0.8%
		أداء الموظفين في القطاع العام	0.5%
		تقارير ديوان المحاسبة	0.2%

المحور الرئيسي	نسبة المحور الرئيسي	المحور الفرعي	نسبة المحور الفرعي
اقتصادي	%11	نفقات مالية	%32
		إيرادات مالية	%18
		استثمار	%15
		ارتفاع الأسعار	%11
		الموازنة العامة	%11
		فاتورة الطاقة	%4
		رواتب	%4
		ذمم واستحقاقات مالية	%2
		متابعة وتقييم	%2
		البنك المركزي	%1
		بورصة	%1
		رسوم بيع وشراء	%1
الأوقاف والمقدسات الإسلامية	%2	الحج والعمرة	%44
		الأئمة والمؤذنون	%28
		المساجد	%11
		صندوق الدعاة	%11
		دور تحفيظ القرآن	%6
البيئة	%2	أداء وزارة البيئة	%50
		الثروة المعدنية	%31
		الاعتداء على المرافق البيئية	%19
التعليم	%7	المدارس	%35
		الجامعات وكليات المجتمع	%30
		التوجيهي	%8
		الهيئات التدريسية في الجامعات	%7
		تعديل المناهج	%7
		المعلمون	%5
		البحث العلمي	%3
		رفع معدلات القبول	%3
		البعثات الدراسية	%1
		مستوى التعليم	%1
التنمية المحلية	%6	بنى تحتية	%25
		البلديات	%9
		خدمات المحافظات	%9
		أمانة عمان الكبرى	%6
		النقل العام	%4
		الدعم المادي للمحافظات	%2
		اللامركزية	%1
		مشاريع تنموية	%1

المحور الرئيسي	نسبة المحور الرئيسي	المحور الفرعي	نسبة المحور الفرعي
الزراعة والمياه	%2	الثروة الحيوانية	%31
		المخزون المائي	%31
		الاستيراد والتصدير	%19
		المواسم الزراعية	%13
		حماية المزارع الأردني	%6
السياحة	%2	تشجيع السياحة	%42
		هيئة تنشيط السياحة	%32
		أداء وزارة السياحة	%26
السياسة الخارجية	%7	الاتفاقيات والمعاهدات الدولية	%7.7
		القضية الفلسطينية	%2.3
		العلاقات والزيارات الدولية	%0.8
		المنح والقروض الخارجية	%0.5
		قضية السفارة الإسرائيلية	%0.3
		اتفاقية وادي عربة	%0.2
		شؤون المغتربين	%0.2
		صندوق النقد الدولي	%0.2
		دعم الشباب في المجتمع	%75
الشباب	%0.4	الجمعيات الشبابية	%25
		المستشفيات	%57
الصحة	%3	الإعفاءات الطبية	%18
		إنشاء المرافق الصحية	%11
		مراكز صحية	%7
		التأمين الصحي	%4
		نقص الكوادر الطبية	%4
		مؤسسة المتقاعدين العسكريين	%50
		خطط مكافحة الإرهاب والتطرف	%25
المنظومة الأمنية	%0.4	مخالفات السير	%25

المحور الرئيسي	نسبة المحور الرئيسي	المحور الفرعي	نسبة المحور الفرعي
قضايا مجتمعية	1%	أبناء الأردنيات	29%
		البطالة	14%
		الطلاق	14%
		الفقر	14%
		إدمان المخدرات	7%
		حجب المواقع الإباحية	7%
		ذوي الاحتياجات الخاصة	7%
		صندوق المعونة الوطنية	7%
منظمات مجتمع مدني	0.4%	منظمات المجتمع المدني	100%



اللامركزية ومجالس المحافظات





918	تقديم
920	أولاً: نشأة اللامركزية في الأردن
923	ثانياً: الإطار التشريعي للامركزية
924	أ- الهيكل الإداري في المحافظات
925	ب- الحاكم الإداري (المحافظ)
926	ت- المجلس التنفيذي
927	ث- صلاحيات مجلس المحافظة
930	ج. النظام الانتخابي
930	ح. ملاحظات عامة حول الإطار التشريعي
932	ثالثاً: تحليل عام لانتخابات اللامركزية
932	أ. انتخابات أعضاء مجالس المحافظات
933	ب. انتخابات أعضاء مكاتب مجالس المحافظات
935	ج. نسب المقترعين بحسب المحافظات
935	التوصيات

تقديم

إن الحديث عن التنمية بشكل عام، وتنمية المحافظات بشكل خاص يستوجب بحث تطوير آليات الإدارة المحلية وتحديثها من أجل الوصول بشكل تدريجي ومدرّوس إلى نهج اللامركزية. وتعتبر المجالس البلدية الأداة الأهم في هذا المجال، إذ تشكّل البلدية الوحدة التمثيلية صاحبة التماس المباشر مع المجتمع. وتُعدّ البلديات من أقدم المؤسسات التمثيلية التي وجدت في الأردن، والتي كانت تعنى بالإدارة المحلية بشكل أساسي، وتحكم لنهج الإدارة اللامركزي، حيث نشأت قبل تأسيس الدولة الأردنية عام 1921، وكان عددها عشرة مجالس، أقدمها مجلس بلدية إربد الذي تشكّل عام 1880، فيما تأسس مجلس بلدية الكرك عام 1884، ومجلس بلدية السلط عام 1893، تلاها مجالس: معان (1905)، وعَمّان (1909)، وجرش (1910) ومادبا (1912)، وسحاب (1912)، والطفيلة (1914)، وعجلون (1920).

وكانت البلديات مسؤولة عن معظم نواحي الحياة (المدارس، المياه، التعليم، الدفاع المدني... إلخ)، إلا أنه نتيجة تعاظم دور الحكومة المركزية، نُقلت الكثير من وظائف البلديات إلى الوزارات المتخصصة، ما أدى إلى تراجع دور البلديات في الإدارة المحلية، وأصبح دورها مقتصرًا على تقديم بعض الخدمات، وتراجع دورها في المجالات التنموية والثقافية، ولهذا أصبح من الضروري في ظل هذا التراجع أن يتم تصميم هيكل إداري لامركزي على المستوى المحلي لتعويض تراجع البلديات، ولهذا جاءت فكرة مجالس المحافظات لتمثل نموذجاً لامركزياً في الإدارة المحلية بهدف تحقيق غايات وأهداف مثل:

- توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات، وتمكين المواطن من المشاركة في صنع القرار التنموي واتخاذ، وزيادة حصته من عوائد التنمية في محافظته،

والارتقاء بكفاءة أداء المجتمعات المحلية من خلال التركيز على البعد الديمقراطي كأساس في عملية الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري، وتمكين مؤسسات المجتمع المدني من أداء دورها في عملية الإصلاح والتنمية.

- إعادة توزيع مكاسب التنمية على مناطق المملكة بعدالة ومساواة، والحد من الفروق التنموية بين المحافظات، وخلق اقتصادات محلية فاعلة وقادرة على تحقيق الاستغلال الأمثل والمستدام للموارد المتاحة، وعلى تحسين مستوى معيشة المواطن.

- منح الإدارات المحلية في المحافظات صلاحيات أوسع في إعداد موازنتها، ومرونة أكبر للاستجابة لمطالب المواطنين، وعقد الشراكات مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وتطوير مستوى الخدمات في المحافظة، وإيجاد علاقات للتواصل بين كل الأطراف المحلية، وتنظيم عملية صنع القرار وآلية اتخاذه وفق النموذج التشريعي والتنفيذي.

وبالنظر إلى ما ورد في بنود القانون، يجب التأكيد على أن المضي في تطبيق اللامركزية يعد خطوة متقدمة في الانتقال من الإدارة المركزية نحو الإدارة اللامركزية، وهو ما ينسجم مع الممارسات الدولية الفضلى والتي تعنى بتفعيل وتعزيز مشاركة المواطن في متطلبات التنمية المحلية وقراراتها. وبعد مضي أقل من عام على تطبيق اللامركزية، فإنه من الصعب الحكم على نجاح التجربة من عدمه، ولا بدّ من انتظار الوقت اللازم والكافي للوقوف على أهم نقاط الضعف والعمل على تجاوزها، والوقوف على نقاط القوة وتعظيمها، وبالتالي فإن الجهود المبذولة جميعها لا بدّ من دعمها وبذل كل ما يلزم لإنجاح تطبيق اللامركزية.

أولاً: نشأة اللامركزية في الأردن

بدأت الحكومة والأطراف الفاعلة في الدولة الأردنية في عام 2004 بالاقتراب من خوض غمار تجربة اللامركزية من خلال فكرة الأقاليم التنموية، إلا أنه لم يتم المضي بهذه الفكرة عبر الأطر التشريعية، وطُويت صفحاتها آنذاك. وفي عام 2013، عاد الحديث عن تطبيق اللامركزية، لكن على مستوى المحافظات وليس الأقاليم، وذلك بعد الانتخابات البلدية لعام 2013 والتي أظهرت مشاركة منخفضة، حيث بلغ عدد المشاركين في تلك الانتخابات 780 ألف ناخب وناخبة مقارنة بالانتخابات البرلمانية لعام 2013 والتي وصل بها عدد المقترعين إلى 1,288,043 ناخباً وناخبة. وعزا الخبراء تدني نسبة المشاركة في الانتخابات البلدية إلى انخفاض ثقة المواطن في العمل البلدي بسبب مركزية صنع القرار التي تهيمن على الإدارة المحلية في الأردن.

بعد ذلك، أقر مجلس الوزراء بتاريخ 13/4/2014 نظاماً خاصاً بتطبيق العمل البلدي بطريقة لامركزية، إلا أن مؤسسات المجتمع المدني والخبراء وبرلمانيين أوصوا بضرورة إلغاء النظام المقترح والعمل على صياغة قانون يمر بمراحله التشريعية كاملة، ليأخذ موافقة برلمانية ومصادقة الملك، حتى يكون هذا القانون ملزم التطبيق على المستوى الوطني، واقتُرِح إنشاء مجالس محافظات ترتبط بوزارة الداخلية وتقوم بمجموعة من المهام والواجبات التي سينص عليها قانون اللامركزية. وعملت الحكومة في عام 2015 على إرسال مشروع قانون مجالس المحافظات والذي تغير اسمه لاحقاً ليصبح قانون اللامركزية، إلى مجلس النواب الذي عمل على فتح حوار وطني شامل بهدف الاستماع إلى آراء المواطنين وتوجهاتهم نحو مشروع القانون المقترح. وبيّنت نتائج الحوار ضعف الثقة بين المواطن وصانع القرار، وهُوجِم مشروع القانون بشكل كبير من أعداد من السياسيين والبرلمانيين والأحزاب الذين أعربوا عن اعتقادهم بأن مشروع القانون لا يوفر شخصية اعتبارية حقيقية لمجلس المحافظة الذي اقترح إنشاؤه ليتم تطبيق اللامركزية من خلاله، كما إن تقسيم الدوائر الانتخابية لم يكن موجوداً ضمن مشروع القانون، ما ساهم في زيادة حدة انتقادات المواطنين الذي شاركوا في عملية الحوار الوطني في شهر نيسان من عام 2015.

واشتمل الحوار الوطني على مشاركة الفئات المجتمعية والقطاعات المهنية وأكاديميين ومؤسسات مجتمع مدني وأحزاب ونقابات، حيث شارك في الحوار أكثر من 10 آلاف مواطن في محافظات المملكة كافة، وقدم المشاركون عدداً كبيراً من التوصيات للجنة النيابية المشتركة (القانونية والإدارية). ويبين الجدول أدناه أبرز هذه التوصيات مرتبة بحسب رقم المادة في مشروع القانون.

تقرير حالة البلاد: اللامركزية ومجالس المحافظات

رقم المادة	التوصيات
6	1. يجب أن يتم انتخاب مجلس المحافظة بنسبة 100%. 2. ضرورة وجود تمثيل للمرأة من خلال الكوتا سواء من النسبة المخصصة للانتخاب أو التعيين. 3. وجوب تمثيل الشباب في مجلس المحافظة. 4. وضع أسس يتم الاعتماد عليها للتعين. 5. ضمان عدم تفوق الحكومة في النسبة التي سيتم تعيينها. 6. على القانون أن يتضمن آلية واضحة لتقسيم الدوائر الانتخابية وتخصيص المقاعد لكل منها.
8	1. ضرورة إشراك مجلس المحافظة في وضع الإستراتيجيات والخطط التنموية. 2. إعطاء الحق لمجلس المحافظة بتعديل أي موازنات تعود للمحافظة نفسها.
11	1. لا يجوز إحالة الخلاف بين المجلسين لرئيس الوزراء لأن هذا يعزز من المركزية. 2. في حال حدوث خلاف، يجتمع المجلسان التنفيذي والمحافظة أسوة بمجلس الأمة.
12	1. يجب أن يتضمن الإطار القانوني مدة استمرار المجلس إذا تعذر إجراء الانتخابات في وقتها.
13	1. تخفيض سن الترشح لمجلس المحافظة لعمر 18 سنة أسوة بحقه في الانتخاب. 2. إضافة كلمة شمسية لنص الفقرة 13 / أ لتصبح كما يلي: «لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية». 3. يجب إضافة عبارة «بموجب قرار محكمة» إلى نص الفقرة 13 / ب.
17	1. يجب أن يكون لكل ناخب أصوات بعدد مقاعد مجلس المحافظة.
19	1. إلغاء اشتراط الشهادة الجامعية ضمن شروط المترشح. 2. اعتماد دورة تدريبية تؤهل المترشحين لخوض الانتخابات. 3. أيد بعضهم أن يكون شرط الترشح هو الشهادة الجامعية أو الثانوية العامة على أقل تقدير.
20	1. يجب أن يكون رئيس المجلس متفرغاً للقيام بمهامه على أكمل وجه.
21	1. يجب أن يوضح في نص الفقرة (12 / ب) ما هي الدائرة المقصودة بها.
24	2. يجب وضع أسس واضحة لطريقة تعيين باقي أعضاء مجلس المحافظة في حال لم يتوفر مرشحون لملء مقاعد المجلس جميعها.
26	1. يجب أن تكون الدعاية ضمن ضوابط معينة لا أن تُترك حرة.
28	1. نصت الفقرة (28 / ب) على أنه إذا اشتملت ورقة الاقتراع على أكثر من اسم، فيؤخذ الاسم الأول، ولكن ما العمل إن كان هناك مرشحان اثنان متشابهان بالاسم الأول؟ 2. لا يجوز أن يكون هناك أي هامش خطأ في أوراق صناديق الاقتراع كما بيّنت الفقرة (د) من المادة (28).

رقم المادة	التوصيات
3	1. إبقاء صلاحيات المحافظ ومهامه في نطاق التشكيلات الإدارية وليس في قانون اللامركزية.
4	1. توضيح آلية اختيار المجلس التنفيذي في حال وجود أكثر من دائرة رسمية تابعة للوزارة نفسها في المحافظة. 2. توضيح آلية اختيار المديرين التنفيذيين للبلديات في كل محافظة وضمهم للمجلس التنفيذي للمحافظة. 3. على القانون أن يتضمن إعطاء الحق للمواطنين وأعضاء مجالس المحافظات والمجالس البلدية بحضور جلسات المجالس التنفيذية. 4. يجب أن يضع القانون آلية واضحة لنشر وثائق اجتماعات المجالس التنفيذية ومخرجاتها وتفاصيل أدائها.
5	1. ضرورة الحد من تداخل الصلاحيات بين المجلس التنفيذي والمجالس الأخرى في المحافظة.

وعملت اللجنة المشتركة (القانونية والإدارية) على دراسة التوصيات التي تم جمعها ومراجعة، والأخذ بمجموعه منها. ومن أهم التوصيات التي أخذ بها منح الشخصية الاعتبارية لمجلس المحافظة ليكون ذا استقلال مالي وإداري، وتخصيص مقاعد للسيدات ضمن نص القانون، وتعديل المادة المتعلقة بوجود خلاف بين المجلس التنفيذي ومجلس المحافظة بحيث تتشكل لجنة لحسم الخلاف من عدد متساوٍ من أعضاء المجلسين، على أن يرأس اللجنة رئيس مجلس المحافظة. وأقر مجلس النواب قانون اللامركزية لسنة 2015 بتاريخ 2015/8/24، وذلك بعد أربع جلسات عامة لمناقشة قرارات اللجنة النيابية المشتركة، والتصويت على مشروع القانون.

ووفقاً للقنوات التشريعية المعمول بها، فقد أحيل القانون إلى مجلس الأعيان لإقراره ورفعته إلى الملك للمصادقة عليه، إلا أن مجلس الأعيان لم يوافق على منح مجلس المحافظة الشخصية الاعتبارية في نص المادة (6) من مشروع القانون، وأعاد مجلس الأعيان مشروع القانون إلى مجلس النواب، وأمام إصرار مجلس النواب على موقفه، عُقدت جلسة مشتركة للبت في المادة موضوع الخلاف، حيث قررت أغلبية من أعضاء المجلسين عدم منح مجالس المحافظات الشخصية الاعتبارية، ورفع القانون إلى الملك للمصادقة عليه.

غير أن الملك أعاد القانون إلى مجلس الأمة وفقاً لصلاحياته الدستورية، ومن منطلق تأييده منح الشخصية الاعتبارية لمجلس المحافظة والاستقلال المالي والإداري له، لما في ذلك من أثر في إنجاح اللامركزية، كما إن رد الملك للقانون جاء متوائماً مع قرار المحكمة الدستورية التي

أفقت بجواز منح مجالس المحافظات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. وأقر مجلس النواب مشروع قانون اللامركزية، مانحاً مجالس المحافظات الشخصية الاعتبارية وفقاً للنص المعدل للفقرة (6/أ) من قانون اللامركزية، والتي نصت على أن «يكون لكل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري»، ثم استُكمل إجراءات سن قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، والذي أُجريت على أساسه انتخابات مجالس المحافظات بتاريخ 2017/8/15.

ثانياً: الإطار التشريعي للامركزية

إن اللامركزية ليست هدفاً بحد ذاتها، بل هي وسيلة تستخدم من أجل تحقيق أهداف محددة في إطار مبادئ الإدارة المحلية، مثل وجود إدارة منتخبة خاضعة للرقابة الديمقراطية من خلال الاقتراع المباشر بحيث تتحمل هذه الإدارة المحلية مسؤولية اتخاذ القرارات والنتائج المترتبة على ذلك، وربط الخدمات بالمواطن بشكل مباشر في منطقته، وتفويض صلاحيات ومسؤوليات الأعمال العامة من الحكومة المركزية إلى إدارة محلية يستطيع المواطن مراقبتها ومحاسبتها.

ويوجد لدى وزارة الداخلية نظام المعلومات الإقليمية المحوسب، والذي يحتوي على البيانات والمعلومات كافة المتعلقة بالمحافظات، من حيث الكثافة السكانية، والمساحة الجغرافية، والمعلومات الاقتصادية والاجتماعية والتي تُحدَّث دورياً، إلا أنه يؤخذ على وزارة الداخلية عدم نشر تلك الدراسات بشكل شفاف ليطلع عليها المواطنون، وليتعرف كل مواطن على الاحتياجات والمعلومات المتعلقة بمحافظته، بما من شأنه أن يمكن المواطن من الاطلاع أولاً بأول على المعلومات ليكون رافداً حقيقياً لصنع القرار في إيجاد الحلول.

وفي هذا السياق، وانسجماً مع نهج اللامركزية، فقد أُعد نموذج دليل الاحتياجات للمحافظات بالتنسيق ما بين المركز والميدان، بحسب طبيعة كل تجمع سكاني، ووُزِع الدليل على مجالس المحافظات والبلديات والمجالس المحلية وذلك للعمل به في عام 2019. وهنا يجب إشراك المجتمعات المحلية في عملية بناء دليل الاحتياجات وصياغته ضمن أسس علمية ومهنية واضحة ليتم الارتكاز إليه وتطبيقه في محافظات المملكة جميعها. ويعد هذا التطبيق ترجمة حقيقية وفعالية لنهج اللامركزية، ولنهج إشراك المواطن في صنع القرار على المستوى المحلي.

وعملت الجهات المعنية على تحديد الاحتياجات الخاصة بالموارد البشرية في المؤسسات المختلفة، وقامت وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية بالتنسيق مع الجهات المختصة بالعمل

على وضع خطة شاملة لبناء القدرات وتدريب العاملين في موضوع اللامركزية، وكذلك لأعضاء مجالس المحافظات وهي في طور التنفيذ، ولكن لا بد من تسريع عملية الدعم وبناء القدرات لتكون منسجمة مع التسلسل الزمني الخاص بتكريس نهج اللامركزية وتفعيله وتطويره، لا سيما مع اقتراب مرور عام على بدء التطبيق.

كما إن تغيير هيكلية الدولة وانتقالها من إدارة مركزية إلى إدارة لامركزية، يتطلب تهيئة المجتمعات في المناطق للتعامل مع هذا الشكل الجديد من الإدارة. وقد عملت وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني على تنفيذ العديد من الجلسات الحوارية والتوعوية، والتي تهدف إلى تهيئة المناخ العام للشكل الإداري الجديد في الدولة الأردنية، وذلك من أجل أن يكون المجتمع مستعداً لقبول هذه التغيرات، حتى لا يكون عبئاً على إنجاح التطبيق. غير أنه من الملاحظ أن الجهود التي بُذلت في توعية المواطنين لم تكن بالمستوى المطلوب، إذ أظهرت تتبع الجلسات المنعقدة اختلافاً في المعلومات المقدمة، ولم تكن الرسالة موحدة من قبل الجهات المختصة، ما ساهم في خلق وجهات نظر مختلفة حول تمكّنها من تطبيق اللامركزية.

إن نجاح اللامركزية مرتبط بشكل أساسي بتحديد العلاقات الأفقية والعمودية بين الأشكال الإدارية المتعددة، وصلاحيات كل منها. وجاءت المادة (8) من قانون اللامركزية لتوضح صلاحيات مجالس المحافظات ومهامها، والتي جاءت بصورة لا تلبي الطموحات بشكل كبير، ما أسهم لاحقاً بالحد من أداء أعضاء مجلس المحافظة.

ومن الجدير ذكره أن هناك ثلاثة أنظمة متبعة في العالم لاختيار أعضاء المجالس المحلية، منها التعيين الكامل، والانتخاب الكامل، والنظام المختلط الذي يجمع بين إيجابيات نظام التعيين الكامل ونظام الانتخاب الكامل. فقد أخذ قانون اللامركزية بالنظام المختلط كما تأخذ به العديد من الدول التي سبقتنا في تطبيق اللامركزية، وذلك بنسبة انتخاب وصلت إلى 85% من مجموع أعضاء المجلس. ومن الواجب أن يؤكد الإطار التشريعي على ضرورة التنسيق ووجوبه بين المجالس المنتخبة في المحافظة نفسها بهدف الوصول إلى تنمية حقيقية.

أ- الهيكل الإداري في المحافظات.

تحتوي كل محافظة أردنية على مجموعة من المجالس، منها المجالس المعينة، ومنها المجالس التي انتخبها المواطنون بشكل مباشر. كما تحتوي كل محافظة على حاكم إداري مناط به مجموعة من المهام والصلاحيات، منها التنمية والخدمية والتنفيذية. وتقسّم المحافظة إلى أربعة أنواع من المجالس، على النحو المبين في الجدول أدناه، والذي يوضح في الوقت نفسه صفة رئيس المجلس أو طريقة انتخابه.

اسم المجلس	رئيس المجلس
المجلس التنفيذي	المحافظ، ويعين بإرادة ملكية.
مجلس المحافظة	يتم انتخابه من بين أعضاء مجلس المحافظة
المجلس البلدي	يتم انتخابه من قبل المواطنين مباشرة
المجلس المحلي	الحاصل على أعلى عدد أصوات على مستوى المجلس المحلي الخاص به

ب- الحاكم الإداري (المحافظ)

مهام الحاكم الإداري (المحافظ) كما وردت في القانون:

- 1- قيادة الأجهزة الرسمية في المحافظة والإشراف على قيامها بمهامها.
- 2- متابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة واتخاذ ما يلزم لقيام الجهات بمراعاتها وقيام دوائر الدولة ومؤسساتها في المحافظة بأعمالها وتنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات والتوجيهات الرسمية، وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة إذا دعت الحاجة إلى ذلك.
- 3- التنسيق بين مجلس المحافظة والبلديات في المحافظة والوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة.
- 4- الإشراف على الخطط التنموية والخدمية وعلى إعداد الموازنة السنوية للمحافظة.
- 5- اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنفيذ قرارات المجلس ورفعها إلى الجهات ذات الاختصاص.
- 6- العمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين بالتنسيق مع المجلس.
- 7- العمل مع مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- 8- المحافظة على ممتلكات الدولة والعمل على تطويرها وحسن استغلالها واتخاذ التدابير والإجراءات التي تكفل ذلك.
- 9- اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الصحة والسلامة العامة والبيئة وتشكيل لجان الرقابة والتفتيش وصلاحيه الإغلاق المؤقت للمحال والمنشآت والمواقع المخالفة والتحفظ على الأشياء إلى حين إحالة المخالفات للمحكمة المختصة.

- 10- اتخاذ الإجراءات اللازمة في الحالات الطارئة وتنسيق جهود الجهات المختصة جميعها.
- 11- عقد الاجتماعات الدورية للمجالس واللجان التي يرأسها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عنها.
- 12- القيام بأي صلاحيات أو مهام يكلفه بها مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء أو الوزراء المختصون أو من يفوضه بها أي منهم.
- ولغايات تنفيذ أحكام هذا القانون، يلتزم مديرو الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة في المحافظة بالتعليمات الصادرة عن المحافظ ويُعتبرون مسؤولين أمامه عن تنفيذها.
- وتوزع قوى الأمن العام والدرك والدفاع المدني بالمحافظة وتحديد مراكزها ومخافرها وتلغى بالاتفاق مع المحافظ.
- وإذا تبين للمحافظ أن قوى الأمن العام في المحافظة غير كافية للحفاظ على الأمن أو النظام العام أو السلامة العامة، فله أن يطلب من الوزير الاستعانة بالقوات المسلحة الأردنية.

ت- المجلس التنفيذي

أ- مهام المجلس التنفيذي كما وردت في القانون :

- 1- إعداد مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية للمحافظة ومواءمتها مع الخطط الإستراتيجية المعدة من المجالس البلدية والجهات الرسمية الأخرى والتأكد من انسجامها مع الإستراتيجيات والخطط الوطنية وإحالتها إلى المجلس لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.
- 2- إعداد دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية بما فيها دليل الاحتياجات الوارد من البلديات والجهات الرسمية الأخرى وإحالتها إلى المجلس.
- 3- إعداد مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة وإحالتها إلى المجلس.
- 4- استعراض الأحوال العامة في المحافظة وبحث الأمور المتعلقة بالخدمات العامة فيها والنظر في أي اقتراح يقدمه أي عضو فيه واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها، والنظر في التقارير التي ترد إليه من المجالس البلدية واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها.
- 5- وضع الأسس التي تكفل حسن سير عمل الأجهزة الإدارية والتنفيذية في المحافظة.
- 6- تقديم التوصيات اللازمة بشأن الاستثمار في المحافظة وإحالتها إلى المجلس.

- 7- إعداد تقارير عن تقدم سير العمل في المشاريع والخدمات وإحالتها إلى المجلس.
- 8- اتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوص القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس.
- 9- التنسيق مع الهيئات والمؤسسات الرسمية والعامة ذات الاختصاص في الخطط والبرامج التي تتولى تنفيذها.
- 10- دراسة الموضوعات التي يحيلها إليه المحافظ أو المجلس.
- 11- إعداد خطط الطوارئ اللازمة على مستوى المحافظة لمواجهة الحالات الطارئة والكوارث كالفياضانات والسيول والثلوج والحرائق وغيرها أو رفعها إلى المجلس.
- ب- للمجلس التنفيذي تشكيل لجنة أو أكثر لتنفيذ مهامه أو صلاحياته على أن تحدد مهامها في قرار تشكيلها.

ث- صلاحيات مجلس المحافظة

تضمن قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 الصلاحيات والمهام المناطة بمجلس المحافظة بشكل تفصيلي، إلا أن هذه المهام لم تكن واضحة وجاءت نصوصها فضفاضة، وفي الجدول أدناه، سيتم وضع تعليق على كل بند في المادة ذات الصلة لتبيان أهم التحديات التي تواجه أعضاء مجالس المحافظات.

رقم المادة	نص المادة	التعليق
8 - أ - 1	إقرار مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحال إليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها	لمجلس المحافظة الموافقة على الخطط والإستراتيجيات أو تعديلها أو رفضها أو إعادتها إلى المجلس التنفيذي، وبما أن الأصل في الأمور هي الإباحة ما لم ينص القانون على حظرها فيحق لمجلس المحافظة عقد لقاءات مع مؤسسات المجتمع المدني والمواطنين بهدف جمع التوصيات وتضمينها للخطط والإستراتيجيات
8 - أ - 2	إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقف المحددة من وزارة المالية / الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة	لم تعط هذه الفقرة أي دور حقيقي لمجلس المحافظة في إعداد الموازنة الخاصة للمحافظة وهو ما لا ينسجم مع جوهر الإدارة اللامركزية والتي تعني بأن تُبنى الموازنات بناءً على احتياجات المجتمعات المحلية والتي انتخبت ممثلين لها في مجالس المحافظات، وأبقت صلاحيات مجلس المحافظة فقط في إقرار الموازنة أو ردها

رقم المادة	نص المادة	التعليق
8 - أ - 3	الاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية للبلديات جميعها.	رغم أن البلدية وفق الفقرة (3/أ) من قانون البلديات مؤسسة أهلية تتمتع بشخصية معنوية ذات استقلال مالي وإداري، إلا أن هذه المادة أعطت سلطة لمجلس المحافظة لمراقبة تنفيذ موازنات المجالس البلدية دون أن تبين ما هي الصلاحيات التي يمتلكها المجلس عدا المراقبة وهل يمكن لمجلس المحافظة أن يوقف تنفيذ الموازنات إذا لم تتواءم مع المصلحة العامة؟ وهل يمكن لمجلس المحافظة أن يتعامل مع المجلس البلدي باعتبار مجلس المحافظة سلطة أعلى منه؟ هذه الفقرة ستخلق حالة من العلاقة السلبية بين مجلس المحافظة والمجلس البلدي وكان من الأجدر أن توضح بشكل تفصيلي
8 - أ - 4	إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية المحال إليه من المجلس التنفيذي وتحديد أولويات تلك الاحتياجات	توضح هذه الفقرة أن من يقوم بإعداد دليل الاحتياجات التنموية والخدمية هو المجلس التنفيذي، وأن دور مجلس المحافظة هو إقراره أو رفضه. ويعد دليل الاحتياجات من أساسيات العمل اللامركزي الذي من الممكن أن يتم الارتكاز إليه، إلا أن آلية إعداد الدليل تركزت في يد المجلس التنفيذي من دون وجود أي جهات أخرى، ومن الأجدر أن يتم التعاون مع الجهات جميعها التي ستساهم في تطوير دليل الاحتياجات مثل مؤسسات المجتمع المدني وغرف الصناعة والنقابات... إلخ
8 - أ - 5	إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية المحالة إليه من المجلس التنفيذي بعد استكمال الإجراءات اللازمة وفق التشريعات المعمول بها	أعطت المواد (12، 13، 14، 15، 16) من قانون اللامركزية اللجان الدائمة في مجلس المحافظة تقديم الاقتراحات في إنشاء المشاريع الاستثمارية والسياحية ذات النفع العام أو المتعلقة بالواقع الزراعي ومصادر المياه والطاقة والثروة المعدنية والتربية والتعليم والصحة والبيئة والأشغال العامة
8 - أ - 6	إقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ضمن المحافظة ورفعها إلى المحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها	يتم إدراج المشاريع التي تقترحها مجالس المحافظات خلال السنة المالية في دليل احتياجات السنة التالية وموازنتها في حال إقرارها من قبل مجلس المحافظة

تقرير حالة البلاد: اللامركزية ومجالس المحافظات

رقم المادة	نص المادة	التعليق
7 - i - 8	مناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة الحكومية المختصة ومتابعة سير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها	بالارتكاز إلى هذه المادة استحدثت وزارة الداخلية بالتعاون مع وزارة التخطيط نظاماً إلكترونياً (نظام إدارة المشاريع) يستطيع مجلس المحافظة من خلاله طلب تقارير دورية لمتابعة سير عمل المشاريع الرأسمالية والتنموية، وتبين هذه التقارير نسب الانجاز ونسب الصرف والتعطل بحيث يستطيع مجلس المحافظة أو اللجنة المختصة التدخل لحل هذه الإشكاليات، إلا أن هذه الفقرة لم تبين ما هي طبيعة التدخل التي يمكن أن يعمل بها مجلس المحافظة، وهل يحق مساءلة أي مقصر أو إيقاف تنفيذ أي مشروع إذا لم تنطبق عليه المعايير والشروط
8 - i - 8	اقتراح إنشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة	لم تبين هذه المادة ما هي الجهات المختصة الواجب أخذ موافقتها وهل هي وزارة الداخلية أم وزارة المالية، وهل ستكون المشاريع الاستثمارية من الموازنات المخصصة لمجالس المحافظات بشكل خاص أم يستطيع مجلس المحافظة اقتراض أموال وإنشاء مشاريع استثمارية
9 - i - 8	وضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات	تتيح هذه المادة لمجلس المحافظة تقديم أي توصية يمكن أن تؤدي إلى تحسين الخدمات أو تطوير التنمية بشكل فعلي، لكن لم يبين النص إن كان سيتم الأخذ بالتوصية، وهل هي ملزمة أم لا، وما هي الأطر القانونية التي سيتضمنها تطبيق التوصية
10 - i - 8	تحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية أو من المشاكل الطارئة واقتراح الحلول لها مع الجهات ذات العلاقة وإقرار خطة طوارئ المحافظة	إن خطة الطوارئ التي يقرها مجلس المحافظة ملزمة للمجلس التنفيذي والمجلس البلدي ولكن ليس موضعاً هل يستطيع مجلس المحافظة مساءلة أي جهة لم تقم بتنفيذ التوصيات
11 - i - 8	مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه	يجب توضيح معنى المناقشة في هذا النص، إذ إن المناقشة تحتمل العديد من التعريفات ويمكن أن يكون هناك اجتهادات من قبل الأعضاء لتطبيق هذا النص لذا ينبغي أن يتم توضيحها بشكل تفصيلي

ج. النظام الانتخابي

تضمن قانون اللامركزية لسنة 2015 مجموعة من المواد تبين النظام الانتخابي وعدد الأصوات الممنوحة لكل ناخب وشروط الانتخاب والترشح.

1. آلية التصويت

نصت المادة (17) من قانون اللامركزية على الآتي:

- أ - يتم انتخاب أعضاء المجلس انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً.
- ب - يكون لكل ناخب صوتان إذا كان في الدائرة أكثر من مقعد واحد.

2. شروط الترشح

احتوت المادة (19) على الشروط الواجب توافرها في الشخص الذي ينوي الترشح لمنصب عضو مجلس المحافظة، حيث نصت على ما يلي:

- أ - يشترط في المتقدم بطلب الترشح لعضوية المجلس ما يلي:
 - 1 - أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل.
 - 2 - أن يكون مسجلاً في جداول الناخبين النهائي في دائرته الانتخابية.
 - 3 - أن يكون قد اتم خمساً وعشرين سنة شمسية من عمره في يوم الانتخاب.
 - 4 - أن لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً.
 - 5 - أن لا يكون محكوماً بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأخلاق أو الآداب العامة أو إساءة الائتمان ولو شمله عفو.
 - 6 - أن لا يكون منتمياً لأي حزب أو تنظيم سياسي غير أردني.
- ب- يشترط توافر الشروط المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة في الأعضاء المعيّنين في المجلس.

ح. ملاحظات عامة حول الإطار التشريعي

المنتبع لمجريات عمل مجالس المحافظات سيجد العديد من النقاط الواجب الوقوف عندها ومناقشتها بترؤ لا سيما أن ما يتم إيصاله من قبل أعضاء مجالس المحافظات يعبر عن عدم وضوح للأدوار المناطة بمجالس المحافظات، ويمكن تلخيص التحديات التي تواجه مجالس

المحافظات حتى الآن بما يلي:

- عدم وضوح الدور المطلوب من مجالس المحافظات وماهية الأداء الواجب تطبيقه.
- لا يوجد أدوات حقيقية يمكن أن يستعملها عضو مجلس المحافظة لأداء عمله.
- لا يوجد غطاء قانوني حقيقي يجيز لمجلس المحافظة مناقشة أعضاء من المجلس التنفيذي ومحاسبتهم.
- عدم وضوح العلاقة بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي.
- عدم وضوح العلاقة بين مجلس المحافظة والمجالس البلدية.
- لا يوجد موارد مالية حقيقية لأعضاء مجلس المحافظة لإتمام أعمالهم، كما إن عدم وجود مقر مخصص لمجالس المحافظات سابقاً حدّ من إمكانية اجتماعهم في مكان واحد وتبادل وجهات النظر، والآن تعكف الحكومة لبناء مقرات خاصة للمجالس والتي ستكون ذا أثر إيجابي.
- وجود انقسامات بين أعضاء مجلس المحافظة الواحد بسبب التكتلات التي حصلت في انتخابات رئيس المجلس.
- عدم توحيد مرجعية مجالس المحافظات يؤثر سلبياً على أداء أعضاء مجلس المحافظة، إذ نصّ القانون على أن تكون المرجعية لوزارة الداخلية، وبعد الانتخابات تم تغيير المرجعية وفقاً للجنة وزارية تم تشكيلها، إلا أن أعضاء مجالس المحافظات يرون في ذلك تغوّل عليهم من قبل الحكومة المركزية، ما يؤثر سلبياً على ماهية العلاقة بين الأعضاء والحكومة المركزية.
- لقد أعلنت الجهات المختصة في أكثر من مناسبة عن الخريطة التدريبية التي تحتاج إلى توضيح ونشر. كما ينبغي تقسيم المسؤوليات وتوزيعها على الجهات ذات العلاقة بكل وضوح حتى يتسنى متابعة تلك الخريطة ومدى تطبيقها ومقارنتها مع الممارسات الدولية الفضلى.
- يشكو بعض أعضاء مجالس المحافظات من عدم احترام أعضاء مجالس تنفيذية لهم، ويعلنون أنه لا يمكن لهم التعامل مع هؤلاء الأعضاء، ويعود هذا إلى عدم وضوح العلاقة بين المجلس التنفيذي ومجلس المحافظة.
- لا بد من تنفيذ تدريبات متخصصة بالدليل الخاص باللامركزية المالية والتي أعدته وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة، بحيث يستهدف هذا التدريب أعضاء مجالس المحافظات جميعهم، لا سيما أن قلة المعرفة لدى أعضاء مجالس المحافظات في هذا المجال

ستؤثر على آلية إعداد الموازنات وإقرارها، وبخاصة أن من أهم مهام مجلس المحافظة وصلاحياته، إقرار موازنات المحافظات.

ثالثاً: تحليل عام لانتخابات اللامركزية

أ. انتخابات أعضاء مجالس المحافظات

ترشحَ لانتخابات مجالس المحافظات ما مجموعه 1315 مترشحاً ومترشحة ليتنافسوا على 334 مقعداً، ووصل مجموع الفائزين في انتخابات مجالس المحافظات 299، فيما لم تُعلن نتائج أربعة مقاعد بعد أن أُلغيت الانتخابات الخاصة بها، وهي ثلاثة مقاعد لمنطقة بلدية الموقر ومقعد واحد لمنطقة رجم الشامي الشرقي والغربي من بلدية الموقر.

بلغ عدد السيدات اللواتي حصلنَ على مقاعد في مجالس المحافظات 36 سيدة، 32 منهن عن طريق الكوتا وأربع نساء بالتنافس، يشكّلن معاً 12% من إجمالي عدد الفائزين بمقاعد تلك المجالس. ويلاحظ من خلال استعراض النتائج الخاصة بالسيدات أن المرأة الأردنية استطاعت أن تحجز لها حيزاً بالتنافس في أول انتخابات مجالس محافظات في تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية، وهذا من شأنه أن يعطي مؤشراً إيجابياً لإمكانية إدماج السيدات في عملية التنمية المحلية على المستويات كافة.

وشهدت انتخابات مجالس المحافظات، نجاح عضوين بالتركية في الدائرة الثالثة بمحافظة الطفيلة، والدائرة الثالثة في محافظة الكرك، حيث لم يترشح غيرهم لخوض الانتخابات في تلك الدوائر.

وفي ما يتعلق بأعلى الحاصلين على الأصوات على مستوى المملكة، فقد تبين أن الفائز بالمقعد عن الدائرة السادسة عشرة في محافظة إربد، قد حصل على أعلى الأصوات على مستوى المملكة بمجموع 11,437 صوتاً، فيما حصل الفائز بمقعد عن الدائرة الثالثة في محافظة البلقاء على أقل عدد من الأصوات، هي 426 صوتاً.

أما على صعيد معدل الأعمار، فقد وصل معدل أعمار الفائزين بعضوية مجالس المحافظات إلى 49.7 سنة على مستوى المملكة، فيما بلغ أكبر الفائزين سناً 76 سنة، وهو الفائز عن مقعد الدائرة العاشرة في محافظة الزرقاء، أما الأصغر عمراً، فكان هناك ثلاثة أعضاء، بلغ كل منهم 26 سنة، في دوائر العقبة الأولى، وجرش الأولى، وعجلون الثالثة.

وعلى صعيد المحافظات، فقد كان معدل أعمار الفائزين في محافظة الزرقاء هو الأعلى بمعدل 52.3 سنة، تلتها الكرك وعجلون بمعدل 51.2 سنة. أما أقل المحافظات في عمر الفائزين

فيها، فكانت مادبا بمعدل 47 سنة، تلتها العاصمة والمفرق بمعدل 48.2 سنة. ولوحظ أن الفئة العمرية 50 - 54 سنة، كانت الأكثر فوزاً بنسبة 25.4 % من إجمالي عدد الفائزين بمجالس المحافظات، تلتها فئة 55 - 59 سنة بنسبة فوز 16.3%. وفي ما يتعلق بالخلفيات المهنية للفائزين، فقد تبين أن 12.7% هم متقاعدون عسكريون، فيما شكّل الأكاديميون 10.6 %، والمحامون 9.4 %، والمهندسون 5.7 %.

أما في ما يخص التحصيل العلمي لأعضاء المجالس، فقد تبين أن 41.1% من إجمالي عدد الفائزين يحملون درجة البكالوريوس، ووصلت نسبة الذين لم يتجاوز تحصيلهم العلمي الثانوية إلى 6 %، في حين بلغت نسبة الحاصلين على شهادات الماجستير والدكتوراه 20.9 %.

وبالنسبة لتجربة الفائزين بالترشح أو الفوز بانتخابات المجالس البلدية أو النيابية سابقاً، فقد تبين أن نائباً سابقاً حصل على مقعد في عضوية مجالس المحافظات، وأن خمسة رؤساء بلديات سابقين، و31 عضو مجلس بلدي سابق فازوا بمقاعد في مجالس المحافظات، في حين أن 35 فائزاً قد سبق أن ترشحوا لعضوية مجالس بلدية أو نيابية لكن لم يحالفهم الحظ آنذاك، وأن 227 فائزاً لم يشاركوا أو يخوضوا أي تجربة انتخابية سابقة على صعيد مجلس النواب أو المجالس البلدية.

ب. انتخابات أعضاء مكاتب مجالس المحافظات

تحتوي هذه المراجعة على تحليل خاص بأعضاء مكاتب مجالس المحافظات حيث تبين أن 38.9% ممن فازوا بمقاعد مكاتب مجالس المحافظات يحملون درجة البكالوريوس، و16.7% درجة الماجستير، و22.2% درجة الدكتوراه، و2.8% درجة الدبلوم، و16.7% الثانوية العامة، و2.8% أقل من الثانوية العامة.

وبخصوص توزيع أعضاء المكاتب على خلفيتهم السابقة بالترشح للانتخابات، فإن الأعضاء الذين لم يترشحوا من قبل لأي انتخابات سواء للمجالس البلدية أو البرلمانية، قد حصلوا على 83.3% من إجمالي عدد الفائزين بالمقاعد المخصصة لمكاتب مجالس المحافظات، في ما بلغت نسبة الفائزين ممن ترشحوا سابقاً لعضوية المجالس البرلمانية لكنهم لم ينجحوا 8.3%، والنسبة نفسها للفائزين ممن ترشحوا لرئاسة البلديات من قبل، لكنهم لم ينجحوا.

وفي ما يخص الخلفية المهنية للفائزين بعضوية مكاتب مجالس المحافظات، فإن 25% منهم متقاعدون عسكريون، في ما كانت نسبة الأكاديميين 6% من إجمالي عدد الفائزين بتلك المكاتب، ورجال الأعمال 11%، والأطباء 2.8%، والمحامين 16.7%، والمهندسين 6%، والموظفين الحكوميين السابقين 8.3%. وتوزعت النسبة الباقية على مختلف المهن والوظائف التي كان

يعمل بها الفائزون بمقاعد مكاتب مجالس المحافظة.

وبالنسبة لمعدل الأعمار الخاص بالفائزين بعضوية مكاتب مجالس المحافظات، فقد بلغ المعدل العام للفائزين 47.3 سنة على مستوى المملكة، في ما بلغ أكبر الأعضاء سناً 72 سنة وهو الفائز بعضوية مكتب مجلس محافظة عجلون عن الدائرة الخامسة، بينما كان الفائز بعضوية مكتب مجلس محافظة المفرق عن الدائرة الخامسة هو الأصغر سناً حيث بلغ 28 سنة.

في ما يخص معدل الأعمار للفائزين برئاسة مجالس المحافظات، فقد بلغ 46.9 سنة، وأكبر الفائزين سناً هو الفائز برئاسة مجلس محافظة عجلون وعمره 59 سنة، أما الأصغر سناً فهو الفائز برئاسة مجلس محافظة مادبا حيث بلغ 38 سنة.

وبالنسبة لمعدل الأعمار الخاص بالفائزين بمنصب نائب رئيس مجلس المحافظة، فقد بلغ المعدل العام 52.2 سنة، وكان أكبرهم سناً هو الفائز بمنصب نائب رئيس مجلس محافظة عجلون بعمر 72 سنة، وأصغرهم الفائز بمنصب نائب رئيس مجلس محافظة الكرك بعمر 38 سنة.

وفي ما يخص معدل الأعمار الخاص بالفائزين بمنصب مساعد رئيس مجلس المحافظة، فقد بلغ المعدل العام لأعمارهم 42.2 سنة، وأكبرهم الفائز بالمقعد الخاص بمحافظة الزرقاء وهي من الأعضاء الذين تم تعيينهم بعد إجراء الانتخابات بعمر 48 سنة، وأصغرهم سناً كان الفائز بالمقعد الخاص بمحافظة المفرق بعمر 28 سنة.

وعلى صعيد معدل الأعمار للفائزين بعضوية مكاتب مجالس المحافظات بالنسبة لمحافظةهم على مستوى المملكة، فقد كانت محافظة العاصمة الأقل بمعدل أعمار فريقها الفائز بعضوية مجلس محافظتها بمعدل 38 سنة، تلتها محافظة البلقاء والتي بلغ معدل أعمار الفائزين فيها 41.3 سنة، في ما كانت محافظة العقبة الأعلى معدلاً بأعمار الفائزين حيث بلغ 50.3 سنة.

وقد فاز سبعة أعضاء في مكاتب مجالس المحافظات بالتزكية على مستوى المملكة، توزعوا كالآتي: رئيس واحد لمجلس محافظة، ونائبان لرئيسي مجلسي محافظتين، وأربعة مساعدين لرؤساء مجالس محافظات، في ما فاز ثلاثة أعضاء بالقرعة بعد أن تساوت أصوات المتنافسين، وهم: رئيس مجلس محافظة إربد، ومساعد رئيس مجلس محافظة العقبة، ونائب رئيس مجلس محافظة عجلون.

ج. نسب المقترعين بحسب المحافظات

المحافظة	مقترعون ذكور	نسبة اقتراع الذكور	مقترعون إناث	نسبة اقتراع الإناث
محافظة العاصمة	167250	%21.3	119046	%14.0
محافظة البلقاء	57368	%43.5	52944	%34.9
محافظة الزرقاء	71811	%24.4	50227	%16.0
محافظة مادبا	26080	%54.1	23561	%41.0
محافظة إربد	158689	%46.9	160310	%40.5
محافظة المفرق	48051	%62.8	58367	%57.6
محافظة جرش	27278	%59.3	31905	%55.0
محافظة عجلون	25577	%65.2	31615	%61.0
محافظة الكرك	43074	%61.6	47703	%53.7
محافظة الطفيلة	14151	%61.2	15343	%49.9
محافظة معان	21082	%59.6	21784	%49.9
محافظة العقبة	16211	%41.7	13522	%31.6
المجموع	676622	%35.1	626327	%28.7

التوصيات

- بما أن المحافظ يمثل الإدارة المركزية، وهو مرؤوس من قبل وزير الداخلية، فالأصل أن تنظم شؤونه من حيث التعيين والاختصاصات بنظام مستقل صادر سندا للمادة (120) من الدستور، وهو نظام التشكيلات الإدارية على أن يراعي النظام الدور الجديد للمحافظ في ضوء قانون اللامركزية الإدارية، ولا يجوز تنظيم شؤون الإدارة المركزية بقانون اللامركزية الإدارية الذي يُعنى أساساً بمجلس المحافظة وليس المحافظ إلا بالقدر اللازم بحكم الارتباط بين الجهتين. وعليه يجب أن يتم وضع المادة (3) من قانون اللامركزية في نظام التشكيلات الإدارية، كما هو حالياً في نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000.
- على الرغم من أن القانون لم ينص على سرية جلسات المجلس التنفيذي، إلا أن من الضروري النص على علنية الجلسات بهدف زيادة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار والرقابة على أداء الأجهزة الإدارية لا سيما المحلية، ما يكفل للمواطنين السماح بحضور جلسات المجلس التنفيذي، إلا إذا قرر المجلس لأسباب تتعلق بالنظام العام والإدارة العامة

خلاف ذلك. وهذا يتطلب إضافة فقرة جديدة (د) للمادة (4) على النحو التالي: «تكون جلسات المجلس التنفيذي علنية إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك لأسباب تتعلق بالنظام العام أو الآداب والأخلاق العامة».

- إعادة النظر بنص الفقرة (أ/20) من القانون بحيث يُسمح للموظفين العموميين بالترشح لعضوية المجلس على أن يستقيل الموظف من وظيفته في حال فوزه بعضوية المجلس، وتعديل التشريعات الخاصة بالخدمة المدنية لتكون متوائمة مع نص هذه الفقرة، وعليه يصبح نص الفقرة (أ/20) كالتالي:

«لا يجوز لأي من المذكورين أدناه الترشح لعضوية المجلس:

- أعضاء مجلس الأمة

- الوزراء ومن في حكمهم

- أمين عمان وأعضاء مجلس الأمانة

رؤساء المجالس البلدية وأعضائها»

- منح الحق للناخب بانتخاب عدد مساوٍ لعدد أعضاء الدائرة الانتخابية المسجل في جداولها الانتخابية بدلاً من منحه صوتين على الأكثر كما ورد في المادة (17/ب) من القانون، وعليه يجب تعديل الفقرة (ب) من المادة (17) لتصبح كالتالي: «لكل ناخب الحق بانتخاب عدد مساوٍ لعدد أعضاء الدائرة الانتخابية المسجل في كشوفاتها الانتخابية».

- على الرغم من وجود بعض الأحكام القانونية الناظمة للمركزية تعنى بتنظيم العلاقات وآليات التشارك، إلا أنه لا بد من إصدار تعليمات في الوقت الحالي توضّح العلاقة مع المجالس التنفيذية بحيث تتضمن هذه التعليمات آليات اللقاء والاستفسار، وتبيان حقوق وواجبات أعضاء مجالس المحافظات، وحقوق وواجبات أعضاء المجالس التنفيذية.

- بيان الصلاحيات المركزية التي يمكن للوزراء تفويضها لأعضاء المجالس التنفيذية، وأن تكون واضحة أمام أعضاء مجالس المحافظات.

- توحيد المرجعية أمام أعضاء مجالس المحافظات وأن تكون من خلال وزارة تسمى «وزارة الإدارة المحلية» تعنى بالبلديات ومجالس المحافظات والتنمية في المحافظات، وتعديل التشريعات بما ينسجم مع هذه التوصية.

- على الرغم من وجود نص يشير إلى وجوب حل مجالس المحافظة بناء على قرار مجلس الوزراء وبتنسيب من الوزير، إلا أنه يجب على القانون أن يمنع أي حل مبكر لمجالس المحافظات المنتخبة من دون أمر قضائي.

- يجب أن يعرف القانون «الجنح المخلة بالشرف» بشكل واضح ومبني على معيار تصنيفي لا يقبل إساءة الفهم، وذلك ليكون النص القانوني متوائماً مع الممارسات الدولية الفضلى.
- إعداد دورات تدريبية خاصة لأعضاء مجالس المحافظات حول إعداد الموازنات ومناقشتها وإقرارها.
- توضيح العلاقة مع المجالس البلدية من خلال إصدار تعليمات خاصة في الوقت الحالي ومن ثم تضمينها في كل من قانوني اللامركزية والبلديات.
- تعزيز إدماج مؤسسات المجتمع المدني في عمل مجالس المحافظات من خلال بناء علاقات تشاركية مع هذه المؤسسات تهدف لتبادل الخبرات.
- يجب أن يتضمن القانون حق المساءلة المباشرة لمجالس المحافظات المنتخبة على أداء مديري الدوائر الرسمية والأجهزة التنفيذية كما منحه للمحافظ.
- تعديل القانون بما يكفل السماح للمواطنين وأعضاء مجالس المحافظات والمجالس البلدية بحضور جلسات المجالس التنفيذية.
- منح الحق للمواطنين لحضور اجتماعات المجالس التنفيذية ووضع أسس إغلاق الاجتماعات أمام الجمهور.
- منح مجالس المحافظات صلاحيات الرقابة على المجلس التنفيذي في المحافظات، وذلك ضمن الأطر التشريعية الخاصة باللامركزية.
- زيادة الصلاحيات الخاصة بالبلديات ضمن الإطار التشريعي الخاص بالبلديات، وذلك بهدف المساهمة في تطوير دور البلديات بشكل خاص وتطوير الإدارة المحلية بشكل عام.
- يجب على قانون اللامركزية أن يعرف اللامركزية بشكل تفصيلي واضح؛ هل مركزية إدارية أم مالية أم سياسية؟
- الحد من التحديات الإجرائية المتمثلة بتغول المحافظ على مجلس المحافظة، والحد من توسع قوى الشد العكسي الساعية لإفشال تجربة اللامركزية.
- يجب وضع مخطط شمولي لكل محافظة بشكل منفصل للاستناد إليها عند تطبيق اللامركزية، على أن يتم تضمين المخطط التنسيق الأمني والمنظومة الأمنية في المحافظة.
- إيجاد قنوات تواصل حقيقية بين مجالس المحافظات ومجلس النواب بهدف تعزيز التشاركية وتبادل الأدوار.
- تكريس سلطة مجلس المحافظة المنتخب وتراتبية الإدارية على المجلس التنفيذي من

- خلال منحه صلاحية الإعداد والصياغة لموازنات المحافظات والخطط الاستراتيجية طويلة الأمد وتوضيح آليات المساءلة التي يحق لمجلس المحافظة أن يمارسها.
- على القانون أن يتضمن آلية واضحة لتقسيم الدوائر الانتخابية وتخصيص المقاعد لكل منها.
 - يجب أن تكون مجالس المحافظات منتخبة بالكامل لتكون أكثر قدرة على تمثيل احتياجات المواطن.
 - على القانون أن يمنح سلطة إعداد الخطط التنموية وصياغتها لمجالس المحافظات المنتخبة، ووضع آليات واضحة وفعالة لممارسة المساءلة من قبل المجالس.
 - على القانون أن يتضمن بياناً واضحاً لدورات المجلس وعددها وإدارة الأعمال الخاصة بها وعدم الاكتفاء بوضعها ضمن نظام خاص.
 - تعديل آلية احتساب أعمار الناخبين ليكون مرتبطاً بيوم الاقتراع حيث تشير الممارسات الفضلى إلى تحديد سن الانتخاب بما يسبق يوم الانتخاب بـ 60 إلى 90 يوماً.
 - يجب أن يوفر القانون آليات واضحة لضمان منع تضارب المصالح الخاصة بلجان الانتخاب أثناء إدارتها العملية الانتخابية.
 - لا بد من تبني نظام انتخابي يأخذ بمبدأ النسبية لضمان تمثيل أكثر عدالة للناخبين على مستوى المحافظة، وليعزز العمل الجماعي والبرامجي، ويكون أوسع في درجة الترشح والانتخاب من التقسيمات على مستوى الدائرة، كأن ينطوي ولو بشكل جزئي على مقاعد مخصصة لقوائم انتخابية على مستوى المحافظة.
 - لا بد أن يُشترط تأجيل انعقاد المجلس وانتخاب رئيسه لحين البت في الطعون المقدمة تفادياً لأي خلل تمثيلي.
 - يجب أن يتم إنشاء أمانة عامة مستقلة لمجلس المحافظة بحيث لا تكون مشتركة مع المجلس التنفيذي لما في ذلك من تعزيز لاستقلالية مجالس المحافظات.
 - يجب أن يتم إلزام الوزارات جميعها بتسمية الشخص الممثل لها في كل مجلس محافظة، وذلك في حالة تواجد أكثر من جهة للوزارة نفسها في المحافظة، ومثال ذلك: يتواجد لوزارة الصحة أكثر من مديرية في المحافظة نفسها، وأنيطت تسمية الشخص الممثل للوزارة في المجلس التنفيذي بالوزير، إلا أن ذلك لم يتم من خلال إصدار تعليمات مكتوبة يُركز إليها عند اختيار الشخص الممثل لأي وزارة في أي مجلس تنفيذي.
 - ضرورة أن تكون انتخابات مجالس المحافظات مرتبطة بانتخابات مجلس النواب.



العدالة والقضاء





942	تقديم
942	أولاً: التحديات الرئيسية والشمولية
944	ثانياً: الفرص
958	ثالثاً: الجهات الرئيسية المعنية بقطاع العدالة وحكم القانون
959	رابعاً: التشريعات التي تحكم قطاع العدالة وحكم القانون
	خامساً: المبادرات والخطط الإستراتيجية
962	لتطوير القضاء النظامي منذ عام 2000 والإنجازات
975	سادساً: الخطط الإستراتيجية والبرامج في القضاء الشرعي
	سابعاً: الخطط الإستراتيجية والبرامج
979	في جهاز الأمن العام المعنية بقطاع العدالة
981	ثامناً: توصيات اللجنة الملكية لتطوير القضاء
	تاسعاً: تقدير للإستراتيجيات السابقة
982	والمحاور التي تتطلب مزيداً من العمل

تقديم

يتجاذب قطاع العدالة وحكم القانون تحديات وفرص ذات خصوصية لا تواجه القطاعات الأخرى المشمولة في تقرير حالة البلاد. ففي ما يتعلق بالتحديات؛ هنالك تعدد في السلطات والجهات والمرجعيات ذات الاختصاص الدستوري والتشريعي، القدرة على تحقيق نتائج فيه؛ أو تنفيذ إستراتيجيات ذات أثر ملموس عليه؛ أو من حيث غياب المنظور الشمولي لمعايير الأداء، أو غياب البيانات المرجعية والمرحلية العامة والتفصيلية اللازمة للتشخيص، أو إسناد القرار، أو مراقبة الأداء؛ وإن كان ثمة تحسن ملحوظ، والشكر لتوفير جزء ليس باليسير من البيانات التي تفتح الباب واسعاً أمام الدراسة والتحليل ودعم القرار.

أولاً: التحديات الرئيسية والشمولية

يشكل تعدد الجهات المسؤولة وصاحبة الاختصاص في هذا القطاع واختلاف مرجعياتها التحدي الأكبر له. فتحقيق النتائج على الصعيد الكلي في هذا القطاع، يعتمد على كفاءة هذه السلطات والمؤسسات والجهات والتنسيق مع بعضها بعضاً في غياب جهة واحدة مسؤولة تتمتع بالصلاحيات لاتخاذ الإجراء المطلوب أو القدرة على تنفيذ إستراتيجية شاملة لتحقيق الغاية المستهدفة. فقطاع العدالة وحكم القانون يفسح مجالاً واسعاً للسلطات الثلاث في الدولة لتلعب دوراً جوهرياً لكل منها. فالمنظومة التشريعية للعدالة تتطلب دوراً كاملاً وفاعلاً للسلطة التشريعية، والفصل في المنازعات يتطلب دوراً كاملاً وجوهرياً للسلطة القضائية، والإسناد الإداري وإنفاذ الأحكام وضبط الأمن والشرطة يتطلب دوراً جوهرياً وكاملاً للسلطة التنفيذية. كما إن المحامين، وهم القضاء الواقف، مستقلون استقلالاً كاملاً عن سلطات الدولة، ويلعبون دوراً جوهرياً في سائر مراحل عمل قطاع العدالة وحكم القانون وجوانبه.

ولا يقف تعدد الاختصاصات المرجعية فقط عند الأدوار الجوهرية واختلاف المرجعيات بين سلطات الدولة الثلاث، بل يتجاوزها لتعدد الجهات واختلاف المرجعيات وغياب المسؤولية الموحدة في داخل السلطة الواحدة، وبالذات في السلطتين القضائية والتنفيذية. فالقضاء الأردني لا يتبع مبدأ وحدة القضاء؛ فهناك القضاء النظامي والقضاء الديني (شرعي وكنسي) والمحاكم الخاصة ومرجعيات كل منها. أما على صعيد السلطة التنفيذية، فهناك وزارة العدل ووزارة الداخلية ومديرية الأمن العام ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الصحة... إلخ.

وعلى صعيد غياب المنظور الشمولي لمعايير الأداء، أو غياب البيانات المرجعية والمرحلية الشمولية والتفصيلية اللازمة للتشخيص، أو اقتراح الحلول والسياسات، أو إسناد القرار ومراقبة الأداء، نجد أنه لا تتوفر مؤشرات أو معايير أداء أو إحصاءات تمكن من القياس الكمي والنوعي الشمولي والدقيق والمنتج لقطاع العدالة وحكم القانون، وإن توفرت بعض هذه المؤشرات، فهي تصف الجانب الكمي وليس الجانب النوعي، وتقتصر على بعض مكونات قطاع العدالة، ومن وجهة نظر السلطة أو المؤسسة المعنية، وليس من وجهة نظر المواطن، أو من وجهة نظر الأداء الكمي والنوعي لقطاع العدالة وحكم القانون بشكل شمولي. فلا يوجد بيانات موثوقة تصف أو تساعد في الإجابة بشكل كمي ونوعي وعلى الصعيد الإجمالي أو التفصيلي على السؤال الأساسي التالي: كيف ومتى يعطي قطاع العدالة وحكم القانون كل ذي حق حقه؟

انطلاقاً من هذا السؤال، تتفرع أسئلة عديدة لا مجال لإحصائها أو حصرها، منها على سبيل المثال لا الحصر:

على الصعيد الشمولي:

- هل أبواب المحاكم مفتوحة للجميع بصرف النظر عن القدرة المالية والنوع الاجتماعي (الجنس) والتمييز الاجتماعي، في القضاء الديني، والنظامي الحقوقي، والنظامي الجزائي، والمحاكم الخاصة؟

- هل اقتضاء الحقوق وإحقاق العدالة الناجزة متوفر من ناحية قواعد التشريعات وأحكام المحاكم كما وكيفاً؟

- هل إنفاذ الأحكام بصورة ناجزة وكفؤة ومنتجة متوفر كما وكيفاً في أحكام الأحوال الشخصية، وأحكام محاكم الحقوق، وأحكام محاكم الجزاء؟

وعلى الصعيد التفصيلي، وفي مجال العدالة الجزائية، مثلاً:

- هل التشريعات والأحكام الجزائية تحقق الردع الخاص والعام والإصلاح المطلوب؟

- هل هناك سياسة جزائية مبنية على الأدلة العلمية لحماية المجتمع والسلم الاجتماعي؟ وإن كانت الإجابة بنعم، فما أبعاد هذه السياسة وهيكل تطبيقها ومراجعتها؟

وأيضاً:

- هل هناك برامج رقابة وتغذية راجعة للتطوير المستمر في عناصر قطاع العدالة وحكم القانون، لتطوير الهياكل والأحكام التشريعية وقضاء المحاكم وتنفيذها ومهنة المحاماة من حيث الكم والكيف؟

- وغير ذلك من الأسئلة التي تتعلق بالكم والكيف بإنجاز المحاكم، ودوائر التنفيذ أو التبليغات والتنفيذ القضائي الشرطي، وأعمال المدعين العامين، ونجاعة حماية أحكام الأحوال الشخصية للمحضونين أو مستحقي النفقة... إلخ؟

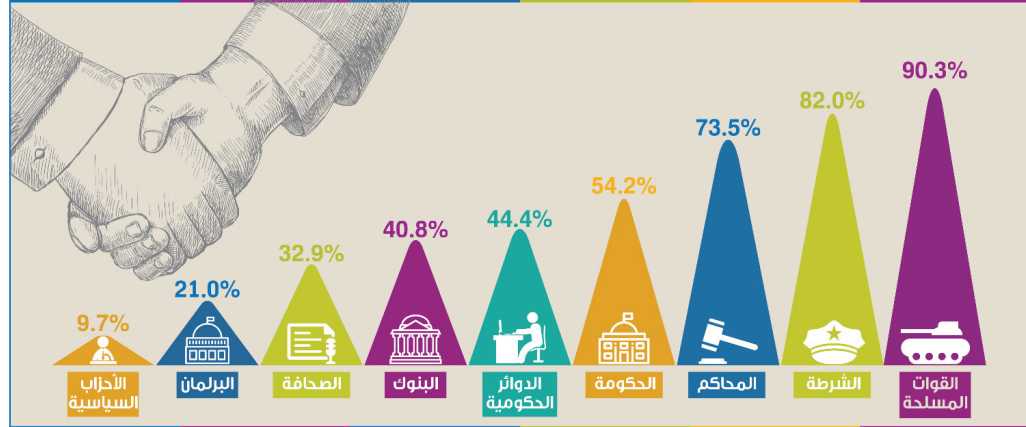
ثانياً: الفرص

يتمتع قطاع العدالة وحكم القانون بدعم الإرادة السياسية العليا في الأردن عبر السنوات الثماني عشرة الماضية. وفي الوقت نفسه، ما تزال الهياكل الرئيسية المكونة لهذا القطاع تتمتع بثقة المواطنين. وإن جاز وصف الهياكل المسؤولة عن هذا القطاع بالقطاع العام، فلا شك أن الهياكل الرئيسية والجوهرية المعنية بهذا القطاع، تتميز بين هياكل القطاع العام في الأردن أداء وإنجازاً، وإن كان على مستوى الكم أكثر من الكيف. كما يتميز هذا القطاع بغياب التحديات المستعصية منه متمثلة بندرة الفساد المالي. وبأن التغيير الإيجابي فيه على مستوى الإدارة الحصيفة والرعاية والاهتمام السياسي والاستثماري، ينتج أثراً سريعاً وملحوظاً على أرض الواقع. وأخيراً استفاد هذا القطاع من سياسات وإستراتيجيات مهمة، وإن لم تكن شمولية، بل تركز على هياكل أساسية فيه حققت على أرض الواقع إنجازات مهمة، وسجلت بعض الإخفاقات التي يمكن الاستفادة من دروسها لتجنبها في المستقبل وتداركها.

وفي ما يلي جملة من المؤشرات التي تصف التحديات والفرص الأنف ذكرها، وتظهر أيضاً نتائج المبادرات الملكية والوطنية في مجال القضاء النظامي ووزارة العدل كعنصرين أساسيين وإن كانا غير كافيين لقطاع العدالة وحكم القانون. كما تُظهر المؤشرات أدناه الدور المحوري للقضاء الديني والشرعي في منظور العدالة وحكم القانون، وأخيراً تظهر صورة من صور اعتماد السلطات والمؤسسات المعنية بقطاع العدالة على بعضها بعضاً في تأدية رسالتها.

في ما يتعلق بثقة الأردنيين، تُظهر دراسة أعدها منتدى الإستراتيجيات الأردني أن ثقة الأردنيين بالقضاء والأمن العام مرتفعة بالمقارنة مع باقي أجهزة الدولة المختلفة.

الشكل رقم (1)
ثقة الأردنيين في المؤسسات الأردنية



المصدر: منتدى الإستراتيجيات الأردني.

كما إن هناك إحصاءات تفصيلية معلنة عن أداء المحاكم النظامية تُظهر بشكل واضح تحسن كفاءة الفصل في القضايا، وتسمح بتشخيص بعض التحديات في قطاع العدالة ككل. وجاءت هذه الإحصاءات نتيجة مباشرة لأعمال اللجنة الملكية لتطوير القضاء التي أكملت أعمالها في صدر عام 2017، وأيضاً نتيجة لاضطلاع المجلس القضائي بخطط طموحة لتنفيذ مخرجات تلك اللجنة.

الجدول رقم (1)

انجازات المحاكم ودوائر الادعاء العام خلال عام 2017 مقسمة حسب الفترتين الأولى (من كانون الثاني إلى آب 2017)، والفترتين الثانية (من ايلول إلى كانون الأول 2017)

انجازات دوائر الادعاء العام		انجازات المحاكم		
الفترة الثانية	الفترة الأولى	الفترة الثانية	الفترة الأولى	
7851	7570	184349	145388	المدور من عام 2016
27051	51315	153563	301935	الوارد
34902	58885	337912	447323	مجموع المدور والوارد
30389	51034	224917	262974	الفصل
4513	7851	112995	184349	المدور الحالي
%112.3	%99.5	%146.5	%87.1	نسبة الفصل إلى الوارد
%87.1	%86.7	%66.6	%58.8	نسبة الفصل المدور والوارد
6763	6414	38391	37742	معدل الوارد الشهري
%5.4		%1.7		نسبة التغير الشهري في الوارد في الفترتين
7597	6379	56229	32872	معدل الفصل الشهري
%19.1		%71.1		نسبة التغير في الفصل الشهري في الفترتين
3338-	281	713540	38961	مقدار التغير في المدور في الفترة نفسها
%42.5 -	%3.7	%38.7-	%26.8	نسبة التغير في المدور في الفترة نفسها

الجدول رقم (2)
اعمال جميع المحاكم لعام 2017 ومقارنتها بالعام 2016

عبد النجاشي القاضي السنوي 2017		نسبة التغير عام 2017 بالمقارنة مع 2016				2017										2016			اسم المحكمة
الانجاز	عبد القاضي	في المدور	في المقصول	في الوارد	نسبة النص الى المدور والوارد	نسبة الفصل الى الوارد	المدور الحالي	الفصل	المجموع	الوارد	المدور من عام 2016	عدد القضايا	الفصل	الوارد	عدد القضايا				
246	246	%98-	%15	%14	%99.7	%113.4	26	8842	8868	7795	1073	36	7704	6846	36	محكمة التمييز			
50	50	%150	%26-	%21-	%98.3	%99.0	5	297	302	300	2	6	402	380	6	المحكمة الادارية العليا			
573	625	%17-	%22	%16	%91.8	%101.8	5661	63051	68712	61924	6788	110	51588	53404	114	محاكم الاستئناف			
182	203	%13	%1	%3	%89.5	%98.7	107	910	1017	922	95	5	905	898	7	محكمة استئناف الجمارك			
88	90	%56	%23	%35	%97.6	%103.2	24	969	993	939	54	11	786	695	10	محكمة استئناف الضريبية			
63	99	%7	%4	%1-	%64.3	%104.1	879	1584	2463	1522	941	25	1516	1542	25	محكمة الجنائيات الكبرى			
562	681	%19	%13	%65	%82.5	%105.2	25590	120737	146327	114757	31570	215	106970	108925	197	المحاكم الابتدائية			
129	172	%23	%6-	%15-	%74.8	%111.5	173	514	687	461	226	4	546	541	4	المحكمة الادارية			
220	332	%33	%24	%14-	%66.4	%133.3	780	1541	2321	1156	1165	7	1238	1344	6	المحكمة الجمركية			
184	385	%130	%52	%11	%47.8	%119.2	2210	2027	4237	1701	2536	11	1333	1531	11	المحكمة الضريبية			
973	1239	%23	%15	%1	%78.5	%108.9	75274	275443	350717	252971	97746	283	238824	249852	284	المحاكم الصلحية			
24	67	%26 -	%49	%43 -	%36.3	%26.7	128	73	201	28	173	3	49	49	3	محكمة تسوية الاراضي			
197	203	%0	%328	%319	%97.0	%100.0	6	197	203	197	6	1	46	47	1	محكمة املاك الدولة			
230	271	%29-	%116	%100	%84.6	%108.1	2132	11706	13838	10825	3013	51	5429	5401	51	محاكم الاحداث			
635	782	%22 -	%17	%6	%81.2	%107.1	112995	487891	600886	455498	145388	768	417336	431455	755	المجموع			

تقرير حالة البلاد: العدالة والقضاء

ويظهر من خلال الإحصاءات والمؤشرات التالية أن إسناد المحاكم من قبل الجهاز الإداري للقضاء له تأثير مباشر على كفاءة الإنجاز في المحاكم.

الجدول رقم (3)

معدل مدة التقاضي (بالأيام) لدى محكمة التمييز

عدد الدعاوى والنسبة	معدل عدد الايام في مرحلة التحضير وفصل الدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة الطباعة والتدقيق والتسديد	مجموع الايام
7767	59	20	79
النسبة	74.7%	25.3%	100.0%

الجدول رقم (4)

معدل مدة التقاضي (بالأيام) لدى محاكم الاستئناف

اسم المحكمة	عدد الدعاوى	معدل عدد الايام في مرحلة التحضير للدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة النظر بالدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة الطباعة والتدقيق والتسديد	المجموع
استئناف عمان	36983	19	5	43	67
استئناف إربد	14774	12	3	60	75
استئناف معان	1807	11	8	77	96
المجموع / المعدل	53564	17	5	49	70
النسبة من المجموع		23.6%	6.7%	69.7%	100.0%

الجدول رقم (5)

معدل مدة التقاضي (بالايام) لدى محاكم البداية - جنايات

اسم المحكمة	عدد الدعاوى	معدل عدد الايام في مرحلة التحضير للدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة النظر بالدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة الطباعة والتدقيق والتسديد	المجموع
بداية عمان	1111	14	48	43	105
بداية إربد	828	20	62	11	93
بداية شمال عمان	245	9	142	15	166
بداية الزرقاء	687	13	70	11	94
بداية جنوب عمان	746	26	85	13	124

147	16	123	8	319	بداية السلط
136	23	95	18	217	بداية غرب عمان
69	12	46	11	638	بداية شرق عمان
126	3	113	11	213	بداية المفرق
68	4	55	9	182	بداية الكرك
90	8	71	11	96	بداية جرش
104	8	84	12	87	بداية مادبا
68	6	54	9	80	بداية عجلون
78	11	62	6	130	بداية العقبة
51	2	40	9	123	بداية الرمثا
73	3	61	9	54	بداية معان
53	17	33	2	17	بداية الرصيفة
33	2	23	8	45	بداية الطفيلة
102	17	70	15	5818	المجموع / المعدل
%100	%16.7	%68.6	%14.7		النسبة من المجموع

الجدول رقم (6)

معدل مدة التقاضي (بالايام) لدى محاكم البداية - جنح

اسم المحكمة	عدد الدعاوى	معدل عدد الايام في مرحلة التحضير للدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة النظر بالدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة الطابعة والتدقيق والتسديد	المجموع
بداية عمان	3649	21	53	3	77
بداية إربد	2986	18	38	3	59
بداية شمال عمان	2263	17	58	2	77
بداية الزرقاء	2546	4	66	109	179
بداية جنوب عمان	2313	15	48	34	97
بداية السلط	1333	5	90	15	110
بداية غرب عمان	1471	15	51	33	99
بداية شرق عمان	1949	10	35	2	46

تقرير حالة البلاد: العدالة والقضاء

57	3	44	11	928	بداية المفرق
82	9	60	13	359	بداية الكرك
94	19	64	12	337	بداية جرش
78	12	53	13	512	بداية مادبا
41	1	32	8	203	بداية عجلون
61	4	50	6	572	بداية العقبة
59	2	47	11	356	بداية الرمثا
37	3	27	7	339	بداية معان
35	9	20	6	96	بداية الرصيفة
58	26	25	7	152	بداية الطفيلة
86	21	52	13	22364	المجموع / المعدل
%100	%24.4	%60.5	%15.1		النسبة من المجموع

الجدول رقم (7)

معدل مدة التقاضي (بالايام) لدى محاكم البداية - حقوق

اسم المحكمة	عدد الدعاوى	معدل عدد الايام في مرحلة التحضير للدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة النظر بالدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة الطابعة والتدقيق والتسديد	المجموع
بداية عمان	2455	21	70	7	98
بداية إربد	922	14	79	5	98
بداية شمال عمان	619	17	75	5	97
بداية الزرقاء	416	15	62	40	117
بداية جنوب عمان	564	17	70	22	109
بداية السلط	815	4	154	15	173
بداية غرب عمان	690	18	69	11	99
بداية شرق عمان	563	16	71	7	93
بداية المفرق	446	15	57	4	76
بداية الكرك	153	26	75	18	120
بداية جرش	137	13	95	23	131

91	13	62	15	90	بداية مادبا
85	9	66	10	395	بداية عجلون
88	13	64	10	116	بداية العقبة
87	2	71	14	112	بداية الرمثا
105	11	82	12	92	بداية معان
47	17	19	11	24	بداية الرصيفة
137	55	72	11	37	بداية الطفيلة
103	15	73	14	8646	المجموع / المعدل
%100.0	%14.9	%71.0	%14.0		النسبة من المجموع

الجدول رقم (8)

معدل مدة التقاضي (بالايام) لدى محاكم البداية بصفتها الاستئنافية

اسم المحكمة	عدد الدعاوى	معدل عدد الايام في مرحلة التحضير للدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة النظر بالدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة الطاعة والتدقيق والتسديد	المجموع
بداية عمان	5659	20	3	12	35
بداية إربد	5765	28	2	9	39
بداية شمال عمان	3517	26	2	12	40
بداية الزرقاء	3142	8	2	8	19
بداية جنوب عمان	2476	3	1	3	6
بداية السلط	2201	8	10	20	38
بداية غرب عمان	1396	14	3	12	28
بداية شرق عمان	1902	7	2	3	12
بداية المفرق	2015	5	1	4	10
بداية الكرك	1293	3	3	8	14
بداية جرش	1393	6	1	10	17
بداية مادبا	840	6	9	9	24
بداية عجلون	651	5	1	22	28
بداية العقبة	267	10	2	8	20
بداية الرمثا	832	4	1	2	7

تقرير حالة البلاد: العدالة والقضاء

17	10	5	3	429	بداية معان
14	8	1	5	347	بداية الرصيفة
6	2	2	2	184	بداية الطفيلة
21	9	3	9	34309	المجموع / المعدل
%100.0	%43.2	%13.6	%43.4		النسبة من المجموع

الجدول رقم (9)

معدل مدة التقاضي (بالايام) لدى محاكم الصلح - حقوق

اسم المحكمة	عدد الدعاوى	معدل عدد الايام في مرحلة التحضير للدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة النظر بالدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة الطابعة والتدقيق والتسديد	المجموع
صلح عمان	12439	22	79	6	106
صلح إربد	6968	15	118	4	137
صلح شمال عمان	3797	19	71	9	100
صلح الزرقاء	3372	14	68	31	113
صلح شرق عمان	4073	16	43	7	66
صلح جنوب عمان	2958	18	44	20	82
صلح غرب عمان	2480	20	58	9	87
صلح المفرق	1945	11	38	5	54
صلح جرش	1008	14	60	10	84
صلح الرمثا	1126	13	99	13	124
صلح الرصيفة	1358	16	35	12	62
صلح عجلون	1200	12	102	4	119
صلح السلط	1246	18	103	5	126
صلح الكرك	1151	16	48	5	69
صلح العقبة	848	15	60	8	84
صلح مادبا	783	14	48	5	67
صلح بني عبيد	534	12	81	17	111
صلح عين الباشا	733	18	45	12	75
صلح سحاب	617	19	47	4	69
صلح الكورة	370	13	72	13	97
صلح الاغوار الشمالية	396	13	60	11	84

92	4	74	14	420	صلح بني كنانة
72	7	52	13	527	صلح المزار الجنوبي
60	12	32	15	587	صلح دير علا
88	33	44	12	599	صلح معان
60	19	30	12	564	صلح غور الصافي
47	10	24	13	662	صلح الطفيلة
83	8	55	19	217	صلح الجيزة
82	10	57	15	227	صلح ناعور
67	12	43	12	354	صلح البتراء / وادي موسى
71	23	34	14	280	صلح الشونة الجنوبية
53	5	38	11	283	صلح القصر
131	22	95	14	309	صلح الوسطية
103	6	86	11	195	صلح الطيبة
94	7	74	13	189	صلح المزار الشمالي
60	4	45	11	202	صلح البادية الشمالية
73	10	47	16	119	صلح الموقر
56	1	44	11	83	صلح ذيبان
36	3	19	14	247	صلح بصيرا
52	8	30	14	104	صلح الازرق
43	8	24	10	58	صلح القويرة
36	6	20	10	134	صلح فتوق
48	6	30	13	70	صلح الشوبك
46	9	25	12	52	صلح الحسينية
36	3	24	9	26	صلح الحسا
54	8	35	11	53	صلح عي
21	4	6	11	32	صلح الرويشد
28	9	9	10	15	صلح الجفر
96	10	69	17	56010	المجموع / المعدل
%100.0	%10.0	%72.4	%17.5		النسبة من المجموع

تقرير حالة البلاد: العدالة والقضاء

الجدول رقم (10)

معدل مدة التقاضي (بالايام) لدى محاكم الصلح - جزاء

اسم المحكمة	عدد الدعاوى	معدل عدد الايام في مرحلة التحضير للدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة النظر بالدعوى	معدل عدد الايام في مرحلة الطابعة والتدقيق والتسديد	المجموع
صلح عمان	19632	14	46	11	72
صلح إربد	12052	9	44	9	62
صلح شمال عمان	11121	11	49	9	69
صلح الزرقاء	10586	4	51	15	70
صلح شرق عمان	8492	7	37	10	54
صلح جنوب عمان	9135	10	43	9	62
صلح غرب عمان	7265	7	42	9	58
صلح المفرق	8631	6	19	4	30
صلح جرش	4648	10	40	8	58
صلح الرمثا	3213	9	32	8	50
صلح الرصيفة	3720	10	44	10	65
صلح عجلون	2605	7	38	2	48
صلح السلط	1988	6	51	4	61
صلح الكرك	2565	10	39	7	56
صلح العقبة	2841	6	35	7	48
صلح مادبا	3285	8	35	9	51
صلح بني عبيد	2660	9	42	9	59
صلح عين الباشا	2458	8	51	14	74
صلح سحاب	2765	11	32	4	46
صلح الكورة	2041	11	37	7	54
صلح الاغوار الشمالية	1677	7	38	7	53
صلح بني كنانة	1306	8	33	2	43
صلح المزار الجنوبي	1332	11	32	4	46
صلح دير علا	1584	12	16	27	54
صلح معان	1177	8	29	13	51

65	10	29	26	1020	صلح غور الصافي
32	4	19	9	1188	صلح الطفيلة
46	11	29	7	1372	صلح الجيزة
65	7	50	8	738	صلح ناعور
38	8	22	8	1232	صلح البتراء / وادي موسى
55	19	29	7	793	صلح الشونة الجنوبية
38	2	28	8	599	صلح القصر
65	10	46	9	390	صلح الوسطية
41	5	27	9	548	صلح الطيبة
46	5	32	9	609	صلح المزار الشمالي
28	2	19	7	656	صلح البادية الشمالية
43	9	27	8	539	صلح الموقر
21	1	14	6	496	صلح ذيبان
36	3	24	9	238	صلح بصيرا
45	4	36	5	271	صلح الازرق
42	14	23	5	328	صلح القويرة
40	4	29	7	101	صلح فتوق
51	6	36	9	122	صلح الشوبك
47	7	33	7	101	صلح الحسينية
26	3	19	4	135	صلح الحسا
54	6	37	10	55	صلح عي
17	4	5	7	103	صلح الرويشد
45	13	25	7	52	صلح الجفر
58	9	40	9	140513	المجموع / المعدل
%100	%15.5	%69	%15.5		النسبة من المجموع

وتجدر الإشارة إلى أن تقرير المجلس القضائي لجلالة الملك عبدالله الثاني عن عام 2017، قد أورد المؤشرات التالية التي تُظهر على الأقل في ما يتعلق بالمحاكم النظامية الحقوقية الأداء القضائي من وجهة نظر المواطن الشمولية.

الجدول رقم (11)

مدة التقاضي في الدعاوى الحقوقية المعروضة على محاكم البداية وتكلفة إقامة الدعوى ونوعية الإجراءات القضائية

المؤشر	الأردن	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	الدول مرتفعة الدخل
معدل عدد الايام التي تستغرقها الدعوى المشار إليها من تاريخ تسجيلها حتى دفع قيمة المطالبة للمدعي	642 يوماً	638.5 يوم	577.8 يوم
تكلفة إقامة الدعوى وتنفيذها كنسبة مئوية من قيمة الدعوى (تكلفة رسوم المحاكم واتعاب المحاماة)	31.2% من قيمة المبلغ	24.4% من قيمة المبلغ	21.5% من قيمة المبلغ
جودة الاجراءات القضائية من ناحية الهيكل التنظيمي واجراءات المحاكم، إدارة الدعوى، أتمتة المحاكم، الحلول البديلة لحل النزاعات (الدرجة المعيارية: 8.0) درجات	7.0 درجات	5.9 درجات	11.0 درجة

كما تتوفر بعض المؤشرات تخص عامي 2015 و 2016، حول عدد نزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل، والعبء الكبير الملقى على عاتق الأمن العام بخصوص إنفاذ العقوبات أو نقل الموقوفين القضائيين إلى المحاكم.

الجدول رقم (12)
موجود نزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل

العدد		التفاصيل	
2016	2015		
21117	15765	النزلاء المحكومين	الادخالات
36197	28437	الموقوفين قضائي	
30128	19860	الموقوفين إداري	
87442	64062	المجموع	
30739	21041	النزلاء المحكومين	الافراجات
26047	29436	الموقوفين قضائي	
31178	23752	الموقوفين إداري	
87964	74229	المجموع	
841	770	دخول المستشفيات	
141203	108209	طلبات المحاكم	
939024	806120	الزيارات بأنواعها / العادية والخاصة والمحامين	
509936	530510	الاتصالات الهاتفية	

كذلك تُظهر إحصائية أخرى للأمن العام أن تنفيذ المذكرات القضائية هو دون المستوى المطلوب، ما يؤثر بشكل سلبي ومباشر على العدالة الجزائية الناجزة.

الجدول رقم (13)
تنفيذ المذكرات القضائية عام ٢٠١٧

البيان	النسبة المئوية
تنفيذ الطلبات القضائية	64%
تنفيذ مذكرات ضبط المركبات المطلوبة	62%

كما تُظهر المؤشرات أن من بين كل ست خصومات قضائية هناك خصومة قضائية واحدة في قضايا الأحوال الشخصية، وبالتالي لا يمكن النظر إلى قطاع العدالة وحكم القانون فقط بالنظر إلى القضاء النظامي، بل يجب النظر له من خلال القضاء الشرعي والقضاء الكنسي أيضاً، وخاصة أنهما يعالجان قضايا في منتهى الحساسية والمساس بالحياة اليومية للمواطنين.

الجدول رقم (14)

عدد القضايا المسجلة في المحاكم الشرعية الابتدائية

ومحاكم الاستئناف الشرعية والمحكمة العليا الشرعية خلال الأعوام 2013-2017

السنة	القضايا المدورة	القضايا الواردة	المجموع	القضايا المفصولة	القضايا المسقطه	المجموع	القضايا المدورة
2013	11713	74710	86423	46880	25919	72799	13624
2014	13624	81875	95499	49340	28573	77913	17586
2015	17586	85450	103036	52375	30725	83100	19936
2016	19936	80952	100888	47717	31923	79640	21248
2017	21248	83391	104639	46798	34548	81346	23293

ثالثاً: الجهات الرئيسية المعنية بقطاع العدالة وحكم القانون

تُعنى سلطات الدولة الثلاث بقطاع العدالة وحكم القانون، وذلك على النحو التالي :

1- السلطة التشريعية : وهي منوطة بمجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب.

2- السلطة القضائية : وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها (وليس المجلس القضائي).

3- السلطة التنفيذية : والمنوطة بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه بمن فيهم رئيس الوزراء ووزراء العدل والداخلية والمالية.

ومن دون تحديد لعموم ما سبق، يُعنى بقطاع العدالة :

1- جلالة الملك (رأس السلطات).

2- مجلس الوزراء.

3- مجلس الأعيان.

4- مجلس النواب.

5- المجلس القضائي.

6- قاضي القضاة.

7- المجلس القضائي الشرعي.

8- المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها (القضاة).

9- القضاء النظامي.

10- أعضاء النيابة العامة (قضاة النيابة).

11- القضاء الشرعي.

12- محكمة أمن الدولة.

13- المحاكم العسكرية.

14- محاكم الشرطة.

15- وزير العدل.

16- وزير الداخلية.

17- وزير المالية.

18- الجهاز الإداري المساند للقضاء النظامي.

19- دائرة قاضي القضاة.

20- الطب الشرعي.

- 21- الأمن العام.
- 22- الأمن العام- الشرطة القضائية.
- 23- الأمن العام- دائرة التنفيذ القضائي.
- 24- الأمن العام- مديرية مراكز الإصلاح والتأهيل.
- 25- الأمن العام- مديرية البحث الجنائي.
- 26- الأمن العام- مديرية الشرطة الدولية والعربية.
- 27- نقابة المحامين والمحامون المزاوون.
- 28- المحامون الشرعيون.

رابعاً: التشريعات التي تحكم قطاع العدالة وحكم القانون

يُعنى بقطاع العدالة وحكم القانون عدد كبير من التشريعات الأردنية، إن لم يكن جميعها. ويلاحظ إن القانون المدني والقانون التجاري والقوانين الأساسية الموضوعية كلها ذات تماس مباشر بالعدالة وحكم القانون، لكن نورد هنا التشريعات الجوهرية التالية :

- 1- الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.
- 2- قانون أصول المحاكمات المدنية وتعديلاته رقم (24) لسنة 1988.
- 3- قانون أصول المحاكمات الجزائية وتعديلاته رقم (9) لسنة 1961.
- 4- قانون أصول المحاكمات الشرعية وتعديلاته رقم (31) لسنة 1959.
- 5- قانون التنفيذ رقم (25) لسنة 2007.
- 6- قانون تنفيذ الأحكام الأجنبية رقم (8) لسنة 1952.
- 7- قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014.
- 8- قانون تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته رقم (17) لسنة 2001.
- 9- قانون محكمة الجنايات الكبرى وتعديلاته رقم (19) لسنة 1986.
- 10- قانون محكمة أمن الدولة وتعديلاته رقم (17) لسنة 1959.
- 11- قانون المحكمة الدستورية رقم (15) لسنة 2012.
- 12- قانون الكاتب العدل وتعديلاته رقم (11) لسنة 1952.
- 13- قانون التحكيم رقم (31) لسنة 2001.
- 14- قانون الأحداث رقم (32) لسنة 2014.
- 15- قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.
- 16- قانون نقابة المحامين النظاميين وتعديلاته رقم (11) لسنة 1972.

- 17- قانون العقوبات وتعديلاته رقم (16) لسنة 1960.
- 18- قانون الأحوال الشخصية رقم (36) لسنة 2010.
- 19- قوانين العضو العام المتعاقبة.
- 20- قانون تسليم المجرمين الفارين لسنة 1927.
- 21- قانون الأمن العام وتعديلاته رقم (38) لسنة 1965.
- 22- قانون تشكيل المحاكم العسكرية رقم (23) لسنة 2006.
- 23- قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم (32) لسنة 2001.
- 24- قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (23) لسنة 2016.
- 25- قانون مراكز الإصلاح والتأهيل وتعديلاته رقم (9) لسنة 2004.
- 26- قانون بطيركية الروم الأرثوذكس المقدسية رقم (27) لسنة 1958.
- 27- قانون المحامين الشرعيين وتعديلاته رقم (12) لسنة 1952.
- 28- قانون الإعسار رقم (21) لسنة 2018.
- 29- قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017.
- 30- قانون محاكم الصلح رقم (23) لسنة 2017.
- 31- قانون الحماية من العنف الأسري رقم (15) لسنة 2017.
- 32- قانون الجرائم الإلكترونية رقم (27) لسنة 2015.
- 33- قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014.
- 34- قانون مجالس الطوائف المسيحية رقم (28) لسنة 2014.
- 35- قانون التنفيذ الشرعي رقم (10) لسنة 2013.
- 36- قانون تشكيل محاكم البلديات رقم (35) لسنة 2006.
- 37- قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم (34) لسنة 2006.
- 38- قانون الوساطة لتسوية النزاعات المدنية رقم (12) لسنة 2006.
- 39- قانون تشكيل المحاكم الشرعية وتعديلاته رقم (19) لسنة 1972.
- 40- قانون صيانة أموال الدولة وتعديلاته رقم (20) لسنة 1966.
- 41- قانون انتهاك حرمة المحاكم رقم (9) لسنة 1959.
- 42- قوانين الموازنة المتعاقبة.
- 43- قانون محاكمة الوزراء رقم (35) لسنة 1952.
- 44- قانون التركات للأجانب وغير المسلمين رقم (8) لسنة 1941.
- 45- قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014.
- 46- قانون الجمارك وتعديلاته رقم (20) لسنة 1998.
- 47- قانون الضريبة العامة على المبيعات وتعديلاته رقم (6) لسنة 1994.

- 48- قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وتعديلاته رقم (32) لسنة 2000.
- 49- نظام رسوم المحاكم وتعديلاته رقم (43) لسنة 2005.
- 50- نظام أصول المحاكمات في القضايا الضريبية.
- 51- النظام الداخلي لنقابة المحامين وتعديلاته لسنة 1966.
- 52- نظام الرسوم وطوابع المرافعة وتعديلاته رقم (11) لسنة 1967.
- 53- نظام التقاعد والضمان الاجتماعي للمحامين النظاميين وتعديلاته لسنة 1970.
- 54- نظام تشكيل المحاكم النظامية رقم (1) لسنة 1955.
- 55- نظام تحديد الصلاحية الإقليمية لمحاكم الصلح والمحاكم البدائية ومحاكم الاستئناف وتعديلاته رقم (3) لسنة 1952.
- 56- نظام الخبرة أمام المحاكم النظامية رقم (35) لسنة 2018.
- 57- نظام المركبات المحجوزة رقم (20) لسنة 2018.
- 58- نظام الأمانة العامة للمجلس القضائي رقم (123) لسنة 2017.
- 59- نظام صندوق التكافل الاجتماعي للقضاة رقم (116) لسنة 2017.
- 60- نظام صندوق التكافل الاجتماعي لموظفي وزارة العدل رقم (117) لسنة 2017.
- 61- نظام المكتب الفني في المحكمة العليا الشرعية رقم (9) لسنة 2016.
- 62- نظام التنظيم الإداري لوزارة العدل وتعديلاته رقم 101 لسنة 2015.
- 63- نظام رسوم إجازة المحاماة الشرعية رقم (91) لسنة 2015.
- 64- نظام الخدمة القضائية للقضاة العسكريين وعلاواتهم رقم (66) لسنة 2015.
- 65- نظام رسوم المحاكم الشرعية رقم (61) لسنة 2015.
- 66- نظام صندوق تسليف النفقة رقم (48) لسنة 2015.
- 67- نظام تنظيم عمل القاضي المتدرج رقم (46) لسنة 2015.
- 68- نظام الخدمة القضائية للقضاة النظاميين رقم (45) لسنة 2015.
- 69- نظام التفتيش القضائي على المحاكم النظامية وتعديلاته رقم (43) لسنة 2015.
- 70- نظام معهد القضاء الشرعي وتعديلاته رقم (29) لسنة 2015.
- 71- نظام صندوق القضاة العسكريين رقم (6) لسنة 2015.
- 72- نظام مكاتب الإصلاح والتوفيق الأسري رقم (17) لسنة 2013.
- 73- نظام صندوق التكافل الاجتماعي للقضاة الشرعيين وأعوان القضاء الشرعي وتعديلاته رقم (69) لسنة 2012.
- 74- نظام دور إيواء المجني عليهم والمتضررين من جرائم الاتجار بالبشر رقم (30) لسنة 2012.
- 75- نظام المكتب الفني لمحكمة التمييز رقم (7) لسنة 2010.

- 76- نظام أعوان القضاء رقم (71) لسنة 2008.
- 77- نظام البعثات العلمية في وزارة العدل رقم (63) لسنة 2008.
- 78- نظام الخدمة القضائية للقضاة الشرعيين وتعديلاته رقم (122) لسنة 2007.
- 79- نظام محاكم الاستئناف الشرعية رقم (36) لسنة 2006.
- 80- نظام إتلاف القضايا والأوراق القضائية في المحاكم النظامية رقم (44) لسنة 2005.
- 81- نظام تشكيل محاكم الصلح والبداية وتحديد الصلاحية المكانية لمحاكم الصلح والبداية والاستئناف رقم (42) لسنة 2005.
- 82- نظام الاختصاص المكاني لمحكمة بداية عمان رقم (13) لسنة 2002.
- 83- نظام تبليغ الأوراق القضائية بواسطة الشركات رقم (39) لسنة 2001.
- 84- نظام مكافأة أعضاء المحاكم الصناعية رقم (15) لسنة 1996.
- 85- نظام التنظيم الإداري لدائرة قاضي القضاة رقم (18) لسنة 1993.
- 86- نظام كسوة القضاة رقم (28) لسنة 1991.
- 87- النظام الداخلي للمحامين المتدربين رقم (71) لسنة 1974.
- 88- نظام عوائد أتعاب المحاماة رقم (3) لسنة 1973.
- 89- نظام العلاوات القضائية للقضاة الشرعيين رقم (68) لسنة 1972.
- 90- نظام السجون رقم (1) لسنة 1955.

خامساً: المبادرات والخطط الإستراتيجية لتطوير القضاء النظامي منذ عام 2000 والإنجازات

بدأت أولى خطط تطوير القضاء بتاريخ 2000/7/24، حيث شكّل رئيس الحكومة -بتكليف ملكي- لجنة ملكية لتطوير الجهاز القضائي، ولدراسة النظام القضائي وتحديثه بهدف تعزيز استقلال السلطة القضائية، على أن تمتد المراجعة لتشمل أوضاع المحاكم وتعليم القضاة وتدريبهم بهدف تمكينهم من متابعة التطورات في ميدان القانون.

وتنفيذاً لذلك، أعدت اللجنة خطة عمل استغرق تنفيذها ثلاث سنوات، وكان من أبرز مخرجاتها: زيادة عدد القضاة إلى 340 قاضياً مع التوصية باستمرار زيادة عدد القضاة ليصل إلى 800 قاضٍ. ودُرّب القضاة على مهارات استخدام الحاسوب، كما أُلحقوا بدورات باللغات الأجنبية، وأُوفد خمسة قضاة إلى بريطانيا لدراسة الماجستير في القانون التجاري الدولي، كما عُيّن 1200 موظف بالمحاكم بوظيفة مراسل ومحضر وكاتب وطابعات هيئات.

واستُحدثت أربع محاكم بداية في عمان، هي: محكمة بداية شمال عمان، ومحكمة بداية

جنوب عمان، ومحكمة بداية غرب عمان، ومحكمة بداية شرق عمان.

كما تم إدخال عدد من التعديلات على التشريعات التي تنظم عمل القضاء وهي:

1- قانون استقلال القضاء رقم (49) لسنة 1972: أُلغي بموجب تعديل هذا القانون صلاحيات وزير العدل في كل ما يتعلق بالقضاة من ندب وإعارة وإجازات وإشراف إداري ومساءلة تأديبية وتنسيب بالإحالة على التقاعد، ونُقلت هذه الصلاحيات بأكملها إلى المجلس القضائي.

2- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952: بموجب تعديل هذا القانون، أصبحت الدعاوى التي لا تزيد قيمتها على 5000 دينار غير قابلة للتمييز إلا بإذن، وفي تعديل لاحق، رُفع الحد إلى 10 آلاف دينار.

3- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961: أُدخلت بموجب تعديل هذا القانون، نظرية البطلان التي تؤكد وجوب الالتزام بالإجراءات الجزائية وفقاً للشكل الذي اقتضاه القانون والهدف الذي قصد المشرع حمايته بالنص على شكل محدد لتنفيذه. ولضمان الحريات الشخصية، أُدخلت نصوص تكفل حق المتهم بالدفاع عن نفسه عند الاستجواب وأثناء المحاكمة من خلال التأكيد على حقه بالاستعانة بمحام، وتمكينه من الاتصال بمحاميه أثناء التوقيف.

4- قانون الكاتب العدل رقم (11) لسنة 1952: أُعطي الكاتب العدل بموجب تعديل هذا القانون صلاحية حفظ صور عن الأوراق التي جرى تنظيمها في الخارج، وصلاحيات التأشير على الأوراق التي تقدم إليه ليصبح لها تاريخ ثابت، والسماح بترجمة صور عن الأوراق في حال عدم وجود النسخة الأصلية. وللتسهيل على المواطنين، أُلغي اشتراط وجود شاهدين أمام الكاتب العدل.

5- قانون البينات رقم (30) لسنة 1952: أُلزمت المحكمة بموجب تعديل هذا القانون بتسبيب القرارات الصادرة بإجراءات الإثبات، ومنح الصلاحية للقنصل الأردني في السفارات الأردنية في الخارج بخصوص حق استجواب الخصم أو تحليفه اليمين أو الاستماع إلى شهادة الشاهد. وأُعطي رسائل الفاكس والبريد الإلكتروني ومستخرجات الحاسوب حُجية في الإثبات بشروط محددة. وتم النص على إجازة سماع البينة الشخصية بالالتزام التعاقدي في غير المواد التجارية إذا كانت قيمته لا تزيد على مائة دينار بدلاً من 10 دنانير. وحُدّدت الوقائع التي تنصب عليها صيغة يمين الاستظهار والاستحقاق ورد المبيع والشفعة. وأضيف باب يُنظم أحكام المعاينة والخبرة وقواعدهما.

- 6- قانون محاكم الصلح رقم (15) لسنة 1952: بموجب تعديل هذا القانون، رُفِع اختصاص قُضاة الصلح بنظر الدعاوى المدنية والتجارية من 750 ديناراً إلى 3000 دينار. وأصبحت أحكام محاكم الصلح بالقضايا التي لا تزيد قيمتها على 250 ديناراً قطعية.
- 7- قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988: سُمح بموجب تعديلات هذا القانون بإجراء التبليغات بواسطة الشركات الخاصة، واستحداث أقسام إدارة الدعوى في محاكم البداية، واستخدام الحاسوب في طباعة محاضر المحاكمة والتحقيق عوضاً عن الكتابة بخط اليد. وعُدلت المواد (57-59) المتعلقة بتقديم الدعوى والرد عليها بحيث وضعت ضوابط زمنية على هذه الإجراءات تحت طائلة سقوط الحق بتقديمها في حال تجاوز المهل المحددة بالقانون، وكذلك الأمر في ما يتعلق بالدفع وإجراءات الدخول وإدخال الأشخاص الثوالث بالدعوى وغيرها.
- 8- قانون الأحداث رقم (24) لسنة 1968.
- 9- نظام رسوم المحاكم رقم (4) لسنة 1952: رُفِع سقف الحد الأعلى للرسوم على الدعاوى الصلحية بما يتناسب مع قيمتها من 25 إلى 100 دينار.
- 10- قانون التحكيم رقم (18) لسنة 1953: وُضِع قانون جديد للتحكيم استُقي من القانون النموذجي للتحكيم التجاري الدولي لسنة 1985 الذي وضعته لجنة قانون التجارة الدولي، واعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة.
- 11- قانون الإجراءات وتعديلاته رقم (31) لسنة 1952: وُضِع قانون جديد للتنفيذ لتحقيق السرعة في خصومة التنفيذ، وتحقيق العدالة للدائن والمدين والغير، وأُنشئت دائرة مستقلة للتنفيذ في كل محكمة بداية ومحاكم الصلح لتتولى الإشراف المباشر على أعمال التنفيذ برئاسة قاضٍ من ذوي الخبرة يعاونه عدد من القضاة ومأمور للتنفيذ وعدد من الكتبة والمحضرين، وتحديد اختصاصات دائرة التنفيذ بما يحقق السرعة في الإجراءات وإعطاء صلاحية البت في المنازعات الوقتية والإشكالات التنفيذية لرئيس التنفيذ دون المساس في موضوع النزاع وغير ذلك من أحكام.
- 12- نظام الخدمة القضائية للقضاة النظاميين رقم (23) لسنة 1994: لتحسين أوضاع القضاة المعيشية، وُضِع النظام رقم (26) لسنة 2001، وتمّ بموجبه زيادة رواتب القضاة بحيث أصبح راتب القاضي عند أول تعيينه بالدرجة السادسة 650 ديناراً، كما تم زيادة رواتب القضاة في مختلف الدرجات، ومُنح قضاة الدرجة العليا أثناء الخدمة إعفاء جمركياً لمركبة، مرة واحدة.
- وفي شهر تشرين الثاني من عام 2003، انتهى تكليف اللجنة الملكية، وعهد جلالة الملك بمهمة

إتمام برامج التطوير التي وضعتها اللجنة إلى وزارة العدل التي أجرت تحليلاً لحالة القضاء بالتشاور مع خبراء قانونيين، ووضعت أول إستراتيجية لتطوير القضاء للأعوام 2004-2006، تضمنت أحد عشر هدفاً إستراتيجياً، وخطة عمل تفصيلية باشرت بتنفيذها، مع التركيز على موضوع النزاهة واستقلال القضاء، وتعزيز دور الرقابة والتفتيش القضائي، وحوسبة إجراءات التقاضي، ورفع كفاءة الجهاز القضائي والقدرة المؤسسية لوزارة العدل.

وكان من أبرز إنجازات الإستراتيجية الأولى لتطوير القضاء ما يلي:

- 1- المباشرة بأعمال حوسبة إجراءات التقاضي في محاكم المملكة.
- 2- إقرار أول مدونة قواعد سلوك قضائي، وتأسيس لجنة قواعد سلوك ومساءلة دائمة.
- 3- إنجاز مراجعة لمعايير التفتيش القضائي وتعديلها، ووضع نظام جديد للتفتيش، وإعداد نموذج يشتمل على النقاط جميعها التي يقوم المفتش بالتدقيق عليها، وتعميم النموذج على القضاة للاطلاع عليه والتعرف إلى النقاط الواجب التقيد بها بالعمل. وتوفير مكاتب ملائمة لعمل المفتشين وتجهيزها، وزيادة عدد المفتشين، وإنجاز التفتيش على أعمال القضاة الذين مضى على تعيينهم ثلاث سنوات. كما تم تصميم برنامج مُحوسب لأتمتة نماذج التفتيش وربط نتائج التفتيش بالتدريب، لكي يتسنى تصميم الدورات التدريبية اللازمة بالاستناد إلى توصيات التفتيش.
- 4- استحداث 11 قسماً لإدارة الدعاوى المدنية في 11 محكمة بداية.
- 5- إجراء تقييم معمق لأسلوب الوساطة وسائر الأساليب البديلة لحل النزاعات. ووضع قانون خاص للوساطة، وتدريب مجموعة من القضاة على أعمال الوساطة تمهيداً لاختيار بعضهم كقضاة وساطة والاستفادة من مهاراتهم حال تطبيق الوساطة. والبدء بتنفيذ برنامج للتعريف بمزايا الطرق البديلة لحل المنازعات، وتنظيم محاضرة في نقابة المحامين ضمن سلسلة محاضرات للتوعية بقانون الوساطة، وتشجيع المحامين لحث موكلهم على اللجوء للوساطة وتبيان فوائدها، وإعداد مطبوعات (بروشورات) للتوعية بمزايا الوساطة.
- 6- تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية لإدخال أسلوب جديد في تسوية المنازعات المدنية، وهو الوساطة.
- 7- استحداث إدارة وساطة قضائية في محكمة بداية عمان.
- 8- تجهيز قاعة محاكمة حديثة في محكمة الجنايات الكبرى، وتركيب وتشغيل أجهزة حديثة (CCTV) تتيح الاستماع إلى شهادات ضحايا الجرائم من الأحداث ومناقشتهم

عبر توصيل كاميرات وشاشات تلفزيونية تجنبهم الظهور في قاعة المحكمة على مرأى من المتهم والجمهور، وتدريب القضاة على استخدامها.

9- تزويد محاكم المملكة بـ 800 جهاز حاسوب تستخدم في أعمال طباعة المحاضر والقرارات وتسجيل القضايا.

10- إعادة هندسة مبنى دائرة كاتب العدل في محكمة بداية عمان لتخفيف الاكتظاظ، وتسهيل عمل كاتب العدل وأعوانه، وشراء أجهزة نظام اصطفااف وتركيبها وتشغيلها، وذلك لتنظيم الدور واختصار وقت تقديم الخدمة، وزيادة عدد ساعات الدوام اليومية لكتاب العدل، وفتح دائرة كاتب عدل عمان أيام السبت لاستقبال المراجعين.

11- وضع خطة لإنشاء مبانٍ للمحاكم بدلاً من المستأجرة، ووضع تصاميم نموذجية موحدة للمحاكم تتناسب وطبيعة عملها واحتياجاتها لغايات اعتمادها في المباني المنوي تشييدها، والمباشرة ببناء قصور للعدل في المفرق وإربد والكرك والسلط.

12- تنفيذ أربع دراسات مسحية لاستطلاع انطباعات كل من: القضاة، والمحامين، والأجهزة الإدارية في المحاكم، والجمهور، ومراجعي المحاكم من غير المحامين، عن درجة نزاهة الجهاز القضائي وحياده واستقلاله، لتوفير المعلومات اللازمة لمتخذ القرار، والكشف عن النواحي التي تحتاج إلى التطوير والمعالجة.

13- إعداد مشاريع لتعديل بعض القوانين مثل قانون محاكم الصلح، وقانون أصول المحاكمات الجزائية للحد من الاستئنافات التلقائية، وتشكيل فرق عمل لدراسة التشريعات المتعلقة بالعمل القضائي، واقتراح التعديلات اللازمة لإزالة المعوقات أمام عملية التقاضي، وتحديث السياسات العقابية.

وبرعاية ملكية، عُقد المؤتمر القضائي الأول خلال يومي 24-25/6/2004، وافتتح جلالة الملك عبدالله الثاني المؤتمر، وأعلن وزير العدل عن مكرمة ملكية بتخصيص قطع أراضٍ لإنشاء إسكان لأعضاء الجهاز القضائي العاملين، في مناطق شارع الأردن وطبربور وماركا. وقد وُزعت قطع الأراضي على القضاة جميعهم الذين كانوا على رأس عملهم آنذاك.

بعد ذلك، حدث تعديل على الحكومة، وتأخر تنفيذ الاستراتيجية مدة من الزمن، ثم استؤنف العمل بها، ولكن قبل استكمال باقي مشاريع الخطة، وضعت وزارة العدل في عام 2007 الاستراتيجية الثانية لتطوير القضاء للأعوام 2007-2009. وهدفت هذه الاستراتيجية إلى تعزيز استقلال القضاء وضمان تنافسيته وانسجامه مع أفضل الممارسات العالمية، وتأمين التشريعات اللازمة لزيادة فاعلية العمل القضائي، وتعزيز قدرة وزارة العدل والمعهد القضائي، وتمكين كل منهما من القيام بوظائفه، وتأمين الخدمات والدعم الفعال للشركاء

جميعهم في عملية التقاضي، وتعزيز قدرة كل منهم على القيام بدوره في خدمة العدالة.

وقام الملك عبد الله الثاني بزيارة إلى قصر العدل في عمان بتاريخ 2007/6/3، واجتمع برئيس المجلس القضائي وأعضائه، وأكد في هذا الاجتماع أن تطوير القضاء من أهم الأولويات الوطنية، وأنه العامل الرئيسي لترسيخ مبادئ العدالة والمساواة بين المواطنين، وشدد على ضرورة مواصلة تنفيذ خطة تطوير القضاء.

ومن أبرز إنجازات هذه الخطة ما يلي:

1- وضع هيكل تنظيمي ووصف مهام لمديريات وزارة العدل تضمنت إحداث مديريات جديدة، ووحدة سياسات وتطوير مؤسسي، ووحدة اتصال، ورفد المديريات الجديدة بالكوادر اللازمة، وتعيين مهندسين صناعيين في وحدة السياسات والتطوير المؤسسي، وتعيين اختصاصي جودة وتطوير مؤسسي وإحصاء في الوزارة، واستحداث أقسام تطوير مؤسسي بالمحاكم جميعها، ورفدها باختصاصي جودة.

2- تطوير هياكل تنظيمية وإعدادها للمحاكم بأنواعها ودرجاتها المختلفة، ووصف مهام واستحداث مسمى «مدير محكمة»، ليتولى المهام الإدارية بالمحاكم والإشراف على إدارة موظفي المحكمة بهدف تفريغ القضاة رؤساء المحاكم للعمل القضائي. وتعيين مديرين محاكم بمحاكم البداية في عمان، وتصميم برامج تدريبية متخصصة بإدارة المحاكم مدتها ستة أشهر، والحاق رؤساء الدواوين بالمحاكم جميعهم بهذه الدورات لاكتساب المعارف والمهارات والكفايات اللازمة لإدارة المحاكم، وتعيينهم بعد اجتياز الدورة تدريجيًا بمحاكم.

3- بناء قدرات مديرية تنمية الموارد البشرية والتدريب بالوزارة في مجال تحديد احتياجات المحاكم من الكوادر البشرية وفقاً لعبء كل محكمة وعدد القضاة فيها وعدد مراجعيها، وبلاستناد لذلك بدأت الوزارة بالتخطيط لحاجتها السنوية من الموارد البشرية وفقاً لمنهج علمي سليم.

4- بناء قدرات قسم التدريب بمديرية الموارد البشرية على إعداد خطة تدريب سنوية وتصميمها لكوادر الوزارة والمحاكم جميعهم، وتنفيذها وفقاً للحاجات التدريبية المستمدة من تقارير تقييم الأداء. وتسكين موظفي الوزارة والمحاكم جميعهم بوظائف وفقاً لمؤهلاتهم وخبراتهم، بما يتوافق مع نظام الخدمة المدنية ونظام أعوان القضاء.

5- استكمال إنشاء مبنى قصر العدل الجديد بمحافظات المفرق وإربد والسلط.

6- تحديث الخدمات المقدمة للجمهور ضمن دائرة الكاتب العدل، ودائرة التنفيذ، وتركيب أجهزة اصطفاة فيها.

- 7- تركيب أجهزة تعليم عن بعد (VIDEO CONFERENCE) في المعهد القضائي ومحكمة بداية عمان لاستخدامها بتدريب القضاة في مواقعهم.
- 8- تصميم برامج تدريب مستمر سنوية وتنفيذها لكل من القضاة وأعاونهم.
- 9- تعديل نظام القبول في المعهد القضائي لاستقطاب العشرة الأوائل من كليات الحقوق للمعهد مباشرة دون اشتراط خبرات عملية لديهم، وتخصيص ثلثي المقاعد لهم كل عام، وإعفاؤهم من الخضوع للامتحان الكتابي للقبول، والاكتفاء بإخضاعهم لامتحان شفوي (مقابلة). وللاارتقاء بمدخلات برنامج الدبلوم، فقد اشترط فيمن يُقبل للدراسة ألا يقل معدله بالتوجيهي عن 75%، وتقديره في البكالوريوس عن جيد. ولدعم مشاركة المرأة بالقضاء، خُصص 15% من المقاعد للنساء.
- 10- تعيين 50 باحثاً قانونياً لدى هيئات محكمة التمييز والاستئناف، مهمتهم تحضير المراجع الفقهية والسوابق القضائية والنصوص القانونية للهيئات القضائية.
- 11- تزويد كل قاضٍ بجهاز لاب توب محمول مع برنامج التشريعات والسوابق القضائية.
- 12- إنشاء مكاتب قانونية في جميع المحاكم، وتزويد كل قاضٍ بمجموعة كتب قانونية بقيمة 300 دينار.
- 13- إطلاق الموقع الإلكتروني لكل من الوزارة والمجلس القضائي، وتبني آليات لنشر الوعي لدى المواطنين عن الرسالة التي يؤديها القضاء، وعن الخدمات التي تقدمها المحاكم من خلال النشرات التوعوية التي أصدرتها الوزارة، ونشرة مائة سؤال وسؤال.
- 14- وضع إستراتيجية اتصال لوزارة العدل لزيادة التواصل مع الإعلام والمواطنين، وتنفيذ الموقع الإلكتروني لوزارة العدل، والبدء بتصميم موقع إلكتروني للمجلس القضائي لتمكين المواطنين من الحصول على المعلومات التي تلزمهم من خلاله، إلى جانب الاطلاع على التشريعات التي تنظم عمل المحاكم والسوابق القضائية، وتنفيذ حملات توعية للجمهور بحقوقهم والتزاماتهم عند مراجعة المحاكم، وبما يلزمهم من معلومات قانونية. وإعداد كتيب مائة سؤال وجواب وطباعته وتوزيعه. واستحداث مكاتب خدمة جمهور في المحاكم لتقديم الخدمات للمراجعين. ووضع لوحات إرشادية، وتركيب أجهزة (Kiosk) للاستعلام الإلكتروني، وأجهزة اصطفاف إلكترونية بمختلف أقلام المحاكم.
- 15- إجراء تحليل للموارد البشرية والإدارية للمجلس القضائي، واتخاذ خطوات لإعادة هيكلة المجلس القضائي ورفعته بالكوادر المؤهلة.

- 16- إعداد مخطط مقر نموذجي للمعهد القضائي تتوفر فيه قاعات محاكمة للتدريب والتقنيات التعليمية الحديثة جميعها، بما فيها أجهزة التعليم عن بعد، وتخصيص قطعة أرض له.
- 17- تخصيص قطعة أرض لبناء دار للقضاء العالي (المجلس القضائي ومحكمة التمييز) وبوشر بإعداد المخططات الهندسية لذلك.
- 18- شراء معدات لمختبري تدريب عن بعد؛ أحدهما في المعهد القضائي، والآخر لمحكمة عمان الابتدائية لاستخدامها للتدريبات الداخلية والخارجية.
- 19- إصدار نظام للتنظيم الإداري للوزارة، ونظام معدل لنظام المعهد القضائي.
- 20- حصر سائر الإجراءات المتبعة وتوثيقها في مديريات وأقسام الوزارة والمعهد، ووضع هيكل تنظيمي للوزارة يتضمن استحداث مديرية تخطيط إستراتيجي ودراسات، ومديرية تنمية موارد بشرية وتدريب، ومديرية تكنولوجيا معلومات، ومديرية علاقات عامة، ومديرية علاقات دولية، ومديرية أبنية وصيانة. وإعداد وصف وظيفي لمديريات وأقسام الوزارة والمعهد القضائي. ودعم قسم العلاقات الدولية وتفعيله لتعزيز العلاقات الدولية للوزارة مع وزارات العدل المماثلة العربية والأجنبية والجهات الأخرى.
- 21- تصميم نظام معلوماتي للوزارة والمحاكم وتطويره، ومباشرة العمل على ربط محاكم المملكة جميعها بشبكة حاسوب، وتدريب القضاة وأعاونهم وباقي الشركاء على استخدام النظام المعلوماتي الجديد.
- 22- تزويد دوائر الادعاء العام جميعها بأجهزة فاكس وحاسوب وفيديو وتلفاز، وإشراك المدعين العامين بدورات متخصصة في أساليب التحقيق بالجرائم المستحدثة وأساليب التحقيق في قضايا العنف الأسري.
- 23- إجراء تحليل لمستوى خريجي كليات الحقوق من الجامعات الاردنية، أظهر ضعف التحصيل العلمي لديهم. كما أجريت دراسة لمستوى برامج تدريب المحامين، أظهرت ضعف برنامج التدريب لدى النقابة. وشكلت لجنة مشتركة من عمداء كليات الحقوق ونقابة المحامين والوزارة، خلصت إلى التوصية برفع ساعات الخطط الدراسية ضمن برنامج البكالوريوس، كما أوصت بتعديل نظام التدريب للمحامين المتدربين. وعقدت الوزارة ورش عمل أكاديمية لدراسة النظرية والتطبيق في القانون ضمن موضوعات قرارات محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا والمحاكم الجزائية وإجراءات التقاضي وقوانين التجارة والمطبوعات والنشر وحقوق الإنسان.

24- تحسين الأوضاع المعيشية للقضاة بموجب نظام الخدمة القضائية للقضاة النظاميين رقم (121) لسنة 2007 بحيث أصبح راتب القاضي عند بداية تعيينه بأدنى الدرجة السادسة 1020 ديناراً، وزيادة رواتب باقي القضاة.

غير أن باقي مشاريع الخطة الاستراتيجية لم تُنفذ وأبرزها وضع خريطة الطريق لاستقلال القضاء، وإنشاء نادٍ ثقافي اجتماعي للقضاة، حيث أجرت الوزارة في عام 2008 مراجعة شاملة للخطة، وبنّت نتيجة المراجعة حُصر ما تمّ تنفيذه، وأُعيد ترتيب الأولويات والأهداف، ووُضعت الخطة الاستراتيجية الثالثة للأعوام 2008-2012 بهدف تعزيز الاستقلال الفردي للقاضي، والاستقلال المؤسسي للقضاء، وتعزيز نزاهة القضاء، واستقطاب موارد بشرية متميزة، وتنمية الموارد البشرية، وتقصير أمد التقاضي، والارتقاء بجودة الأحكام، وتطوير المحاكمات المدنية والعدالة الجزائية، وتعزيز ضمانات المحاكمة العادلة، وتعزيز فعالية خدمات المحاكم واختصار زمن تقديمها، وتعزيز الثقة بالقضاء، وزيادة الشفافية.

ويمكن وصف هذه الاستراتيجية بأنها بحق خطة عملية انصبّت على جوهر العمل القضائي، وشخصت المشاكل الحقيقية التي يعاني منها، ووضعت حلولاً قابلة للتطبيق وفق الإمكانيات المتاحة، حيث شخصت ارتفاع معدل القضايا التي ترد سنوياً إلى محكمة التمييز، ونقص عدد القضاة فيها، وعدم توفر خبرات من داخل الجهاز لنقلهم للعمل فيها، وتعدّر زيادة عدد القضاة بالتعيين مباشرة بالدرجة العليا، ووجود اجتهادات متناقضة تصدر عن هيئات المحكمة، وعدم وجود هيئات متخصصة في محكمة التمييز، وضعف التنسيق بين محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية. ولتخفيف العبء عن هيئات التمييز والحيلولة دون تضارب الاجتهادات، خلصت الخطة لتفعيل عمل المكتب الفني لدى محكمة التمييز ورفعته بكوادر مؤلفة من مدير برتبة قاضٍ بالدرجة العليا ومن عدد من قضاة البداية والصلح وباحثين قانونيين لتقديم الدعم لهيئات محكمة التمييز، والقيام بمهام استقبال ملفات الطعون، وفحص الجوانب الشكلية في اللوائح، وإعداد ملخص لوقائع الدعوى مع مطالعة قانونية حول أسباب التمييز، والبحث عن السوابق القضائية الصادرة عن محكمة التمييز بوقائع مشابهة أو متعلقة بما ورد بالأسباب وتحضيرها وإرفاقها بالملف وإرساله للهيئة المحالة لها الدعوى، وإعداد البحوث القانونية التي تتطلبها الهيئة، وتدقيق طباعة مسودة الحكم بعد صدوره، واستخلاص المبادئ القانونية لهيئات التمييز، وتأمينها للقضاة في مختلف المحاكم. واستُحدث بالفعل المكتب الفني لدى محكمة التمييز وبأشهر عمله.

كما شخصت الخطة واقع القضاء الإداري، حيث كان التقاضي على درجة واحدة، ولا توجد طريقة للمراجعة بحال حدوث خطأ بالأحكام، وأوجدت حلاً لذلك تمثل بأن يصبح التقاضي في الدعاوى الإدارية على درجتين؛ بإحداث محكمة بداية إدارية بحيث تُقام الدعاوى

الإدارية ابتداءً أمامها مع إتاحة المجال للمتضرر للطعن بقرار محكمة البداية أمام محكمة العدل العليا. ومنح الاختصاص بنظر الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن لجان التقاعد بالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي إلى محكمة البداية النظامية، وإلغاء اختصاص محكمة العدل العليا بنظرها.

وعلى صعيد محاكم الاستئناف، عالجت الخطة ارتفاع عدد القضايا المستأنفة إلى محاكم الاستئناف، وضعف جودة أحكامها، وعدم وجود غرف متخصصة فيها، وتعدّ زيادة عدد قضاتها عن طريق التعيين، حيث كشفت التجارب الماضية ضعف أداء القضاة الذين يتم تعيينهم في محكمة الاستئناف مباشرة، واقتُرحت لذلك إجراء تعديل تشريعي يتم بموجبه تخفيف العبء على محاكم الاستئناف بنسبة لا تقل عن 30%-40% بإعادة توزيع عبء القضايا الاستئنافية توزيعاً عادلاً بين محاكم الاستئناف ومحاكم البداية بصفتها الاستئنافية، وذلك بمنح محكمة البداية بصفتها الاستئنافية صلاحية نظر:

أ- استئناف جنح الشيكات مهما كانت العقوبة المحكوم بها، والجنح الأخرى التي لا تتجاوز العقوبة المحكوم بها الحبس لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ولو اقترنت بغرامة مهما بلغ مقدارها، بدلاً من الجنح التي لا تزيد العقوبة المحكوم بها عن الحبس شهراً واحداً أو الغرامة ثلاثين ديناراً.

ب- استئناف الأحكام الصلحية الحقوقية التي لا تتجاوز قيمتها ألف دينار.

ت- استئناف قرارات قاضي الصلح في الطلبات المستعجلة.

ث- توسيع صلاحية محاكم الصلح بنظر دعاوى الحقوق والتجارة المتعلقة بدين أو عين منقول أو غير منقول، ودعاوى العطل والضرر، ودعاوى إخلاء المأجور من الدعاوى التي لا تتجاوز قيمة المدعى به أو بدل الإيجار السنوي ثلاثة آلاف دينار إلى سبعة آلاف دينار.

ولمواجهة عبء الزيادة في محاكم البداية الناجم عما تقدّم، تبنت الخطة زيادة عدد قضاة البداية والصلح من خلال التنسيب بتعيين خريجي برنامج دبلوم الدراسات القضائية إلى جانب إجراء مسابقة لتعيين عدد من المحامين.

وشخصت الخطة غياب التخصص بالعمل القضائي بغير الأحوال التي يوجب القانون نظر الدعوى من هيئة متخصصة مثل قانون المنافسة، حيث كان التخصص غير منظم تشريعياً ومتروك لاجتهاد رؤساء المحاكم، وتبعاً لذلك اجتهد بعضهم فأحدث تخصصات بحيث تُنظر القضايا الحقوقية من قاضٍ أو عدد من القضاة، وتُنظر القضايا الجزائية من قاضٍ آخر أو عدد من القضاة.

وقلماً يوجد تفريعات داخل التخصص الحقوقي. كما إن معظم المحاكم لا يوجد فيها تخصص، حيث ينظر القاضي الواحد القضايا الحقوقية والجزائية والتجارية بأنواعها كافة، ولعلاج ذلك، تم إجراء تعديل على قانون تشكيل المحاكم والنص على إحداث غرفة متخصصة بنظر القضايا الحقوقية، وغرفة متخصصة بنظر القضايا الجزائية في المحاكم جميعها وعلى اختلاف درجاتها.

ويسمح التعديل عند توفر عدد من القضايا المتنوعة داخل المحكمة، بأن ينشئ رئيس المحكمة غرفة قضائية متخصصة داخل الغرفة الحقوقية، مثل غرفة لقضايا التأمين، وغرفة لقضايا المقاولات، وغرفة لقضايا العمل، وغرفة لقضايا الإيجار. وكذلك إنشاء غرف قضائية متخصصة داخل الغرفة الجزائية، مثل غرفة للجرائم الواقعة على الإنسان، وغرفة للجرائم الواقعة على الأموال، وغرفة للجرائم الاقتصادية، وغرفة لجرائم الاعتداء على حقوق الملكية الفكرية، وغرفة لجرائم المطبوعات، وغرفة لقضايا العنف الأسري.

ولغايات التعامل مع القضايا التجارية والمالية والبنكية والقضايا ذات الطابع الاستثماري التي تنطوي على جانب من التعقيد والأهمية، وكذلك التصدي للجرائم الاقتصادية التي تحتاج للسرعة والتخصص، طرحت الخطة فكرة إحداث محكمة بداية مركزية يمتد اختصاصها ليشمل أنحاء المملكة جميعها بحيث يكون لها كذلك صلاحية القضاء في أي من الدعاوى الحقوقية والدعاوى الجزائية الداخلة ضمن اختصاص محاكم البداية، وعلى أن يتم إحداث غرفة متخصصة لدى محكمة الاستئناف للنظر في الدعاوى المفصلة من قبل محكمة البداية المركزية، وغرفة متخصصة لدى محكمة التمييز للنظر بالتمييز الواقع على الحكم الصادر عن هيئة الاستئناف المتخصصة بقضايا المحكمة المركزية.

كما دعت الخطة إلى أن يتم على المدى البعيد الاستعاضة عن المحاكم الخاصة، وهي محكمة تسوية الأراضي والمياه ومحكمة أملاك الدولة، بغرف متخصصة لدى محاكم الصلح النظامية، والاستعاضة عن محكمة بداية الجمارك بغرفة متخصصة لدى محاكم البداية النظامية، والاستعاضة عن محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل ومحكمة استئناف الجمارك بهيئات متخصصة لدى محكمة استئناف عمان.

وفي مجال الترافع عن الحكومة بالدعاوى الحقوقية التي تقيمها أو تقام عليها، شخّصت الخطة ضعف أداء المحامي العام المدني، حيث أن معدل نسبة الإنجاز السنوي لا تتجاوز 57%، وأن مساعدي المحامي العام المدني قضاة حديثو التعيين (درجاتهم بين السادسة والرابعة)، وخبراتهم لا تتناسب وطبيعة قضايا الخزينة، ويتم تبديلهم كل سنة، ولذلك تبنت الخطة فصل المحامي العام المدني عن القضاء وإتباعه إلى وزارة العدل، ورغد المحامي العام المدني بخبرات لرفع مستوى الأداء والمحافظة على حقوق الخزينة.

وفي مجال السياسة الجنائية وعمل النيابة العامة، تبين بنتيجة التحليل ضعف أداء النيابة العامة، وقلة عدد المدعين العامين أمام محاكم البداية وأمام محكمة الجنايات الكبرى، ووجود قضاة صلح يمارسون وظائف المدعي العام إلى جانب عملهم كقضاة للصلح وذلك في الأولوية والأفضلية التي لا يوجد فيها محاكم بداية. وجدير بالذكر أن المدعين العامين جميعهم قضاة حديثو التعيين، تتراوح درجاتهم بين السادسة والثالثة، ولا تتجاوز خبرة أقدمهم 10 سنوات خدمة قضائية، الأمر الذي ينعكس على جودة التحقيق الابتدائي، إضافة إلى عدم وجود تخصص بين أعضاء النيابة، والبطء في تنفيذ الأحكام، حيث يوجد مائتا ألف قضية غير منقذة. وأخيراً هناك ضعف في الإشراف على أماكن الحجز والتوقيف ومراكز الإصلاح والتأهيل. ولغايات حل المشاكل السابقة، تبنت الخطة توحيد النيابة العامة المتعددة، وتعزيز استقلالها، وتعيين مدع عام في محاكم الصلح بالأولوية والأفضلية للفصل بين وظائف التحقيق والحكم، ووضع نظام لتخصص أعضاء النيابة العامة، وزيادة عدد المدعين العامين، وإدخال نظام قاضي تنفيذ العقوبة، ونظام بدائل العقوبات، وإنشاء سجل عدلي خاص بوزارة العدل لتمكين النيابة العامة من ضبط حالات التكرار.

وقد باشرت الوزارة تنفيذ الخطة التنفيذية للإستراتيجية؛ وأجريت التعديلات التشريعية اللازمة على قانون تشكيل المحاكم النظامية، وقانون محاكم الصلح؛ ووضع قانون إدارة قضايا الدولة، وقانون النيابة العامة، وقانون استقلال القضاء. كما وضع نظام للبعثات العلمية في وزارة العدل، وعدّل نظام المعهد القضائي. وجرى أيضاً تنظيم المؤتمر القضائي الثاني الذي أعلن فيه الملك عبد الله الثاني عن مكرمة ملكية للقضاة النظاميين وأعوان القضاء بإنشاء صندوق تكافل اجتماعي لهم، تحسنت بموجبه الأوضاع المعيشية للقضاة من خلال تقاضي راتبتي «ثالث عشر» و«رابع عشر».

وبنتيجة مقاومة التغيير الذي انطوى عليه تنفيذ هذه الإستراتيجية، في ظل تغيير حكومي، تمّ التراجع عن فصل المحامي العام المدني وفصل النيابة العامة عن القضاء، وتوقف تنفيذ برامج هذه الخطة، وتعطلت خطط التطوير، وبقي القضاء يراوح مكانه مدة سنتين. وفي عام 2012، وضعت إستراتيجية رابعة للقضاء سُميت بإستراتيجية البناء للسلطة القضائية 2012-2014، واشتملت على ستة محاور كأهداف إستراتيجية، وتضمن كل محور عدداً من الأهداف الفرعية المكملة للهدف الإستراتيجي بلغ عددها 31 هدفاً فرعياً شملت مناحي عمل السلطة القضائية جميعها. كما تمّ إعداد خطة تنفيذية، لكن لم يُنفذ منها إلا جزء يسير، ولم تترك أثراً يشار إليه بمسيرة التطوير.

وفي عام 2014، تولّت وزارة العدل وضع الإستراتيجية الخامسة للأعوام 2014-2016، والتي تضمنت خمسة أهداف إستراتيجية و24 هدفاً فرعياً مكملًا للأهداف الإستراتيجية.

وفي الورقة النقاشية الملكية السادسة «سيادة القانون أساس الدولة المدنية» التي أُطلقت بتاريخ 2016/10/16، جاء فيها أن «سيادة القانون أساس الإدارة الحكيمة»، وأن «تطوير الجهاز القضائي أساس لتعزيز سيادة القانون»، ونصّت الورقة على أنه «أصبح من الضروري وضع إستراتيجية واضحة للسنوات القادمة تعمل على صيانة وتطوير مرفق القضاء وسائر الأجهزة المساندة له، وتساهم في تعزيز البيئة القضائية الفاعلة والنزيهة، وتهيئة بنية مؤسسية عصرية تليق بالقضاء، وتوفير كوادر خبيرة ومتخصصة، وتطوير سياسات وتشريعات لتسريع عملية التقاضي وتيسيرها والارتقاء بها. كما يجب العمل على ترسيخ ثقافة النزاهة في الجهاز القضائي في مراحل كافة، وتفعيل مدونة السلوك القضائي؛ ولا بد من تطوير وتحديث معايير تعتمد الجدارة والكفاءة في تعيين القضاة ونقلهم وترفيعهم بما يحقق العدالة والشفافية. ومن الضروري بمرور تعزيز قدرات القضاة وإكسابهم المهارات الضرورية لإصدار الأحكام القضائية العادلة والنزيهة؛ كما ويجب تطوير وتحديث وتمكين أجهزة الرقابة والتفتيش القضائي لتكون تقارير التفتيش أداة قياس حقيقية وواقعية لأداء القاضي وسلوكه».

وتم تشكيل اللجنة الملكية لتطوير الجهاز القضائي وتعزيز سيادة القانون بتاريخ 2016/10/18 وتكليفها بتقديم توصياتها التي تتضمن السياسات والبرامج التنفيذية والتشريعات المقترحة خلال أربعة أشهر. وقد انطلقت اللجنة بعملها من رؤى جلالته التي تضمنتها الورقة النقاشية السادسة وما انطوت عليه رسالته لرئيس اللجنة من مضامين وأهداف. واستحضر الرسالة الملكية ما أنجزته لجان سابقة لتطوير القضاء، وما أعده المجلس القضائي ووزارة العدل من إستراتيجيات ومقترحات تشريعية للتطوير والتحديث. وانتهت اللجنة الملكية لتطوير القضاء بتاريخ 2017/2/18 من وضع توصياتها التي تشمل السياسات والأهداف الإستراتيجية والبرامج التنفيذية والتشريعات المقترحة، ووفق ما هو مبين بتقريرها، فقد تضمن أربع سياسات وأهداف إستراتيجية هي: توطيد استقلال القضاء والقضاة، وتحديث الإدارة القضائية وتطويرها، وتحديث العدالة الجزائية وتطويرها وتنفيذ الأحكام، وتحديث إجراءات الدعاوى الحقوقية وتطويرها وتنفيذ الأحكام، وانبثق عنها 49 هدفاً فرعياً كتوصيات، بالإضافة إلى خطة عمل تفصيلية، وآليات تنفيذ محددة بفترات زمنية محددة، وتحديد الجهات المسؤولة عن التنفيذ والتشريعات المقترحة. وقد أمر جلالة الملك بتنفيذ التوصيات كما وردت، وإنجاز التعديلات التشريعية التي اقترحتها اللجنة من خلال دورة استثنائية لمجلس الأمة دخلت بالنفاذ حديثاً. ونفذ المجلس القضائي كل ما يقع تحت مسؤوليته، وتبقى جزء من التوصيات لم تُنجز، وهي تقع تحت مسؤولية وزارة العدل والحكومة وفق ما تسمح به الإمكانيات المادية للدولة.

وفي السياق نفسه، قامت وزارة العدل في عام 2017 من خلال لجنة توجيهية تضم جميع مؤسسات قطاع العدل الرسمية، إضافة إلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي ونقابة المحامين، بإعداد خطة شاملة لقطاع العدل (المجلس القضائي، وزارة العدل، والمعهد القضائي) للأعوام 2017-2021، تهدف إلى بناء شراكة حقيقية ومتوازنة وفاعلة بين جميع مؤسسات منظومة النزاهة والعدالة، وإلى الاتصال والتواصل الفعال والمؤسسي ومنع الازدواجية في العمل، والمساهمة في تحقيق الأهداف الوطنية، واستكمال مسيرة الإصلاح والتنمية من أجل تحقيق العدالة والمساواة وسيادة القانون، والعمل على مكافحة الفساد وتحقيق النزاهة والشفافية والمساءلة.

وتضمنت الخطة ستة أهداف إستراتيجية و90 مشروعاً، بمعدل 15 مشروعاً لكل منها. ووضعت آليات للتنسيق المشترك، وخطط عمل بجداول زمنية محددة، وتحديد الجهات المسؤولة عن عملية المتابعة والتقييم داخل كل جهة مستفيدة، مع نظام إلكتروني لمتابعة تنفيذ الخطط والأنشطة وفق جداولها الزمنية، وآلية موضوعية لقياس مؤشرات الأداء على مستوى تنفيذ الأنشطة، وعلى مستوى تحقيق الأهداف.

وقد أجرت الأمانة العامة للمجلس القضائي مراجعة للمشاريع الواردة في إستراتيجية قطاع العدالة للأعوام 2017-2021، وعملت على مواءمتها مع السياسات والأهداف الإستراتيجية والمشاريع التي وردت بتوصيات اللجنة الملكية لتطوير الجهاز القضائي وتعزيز سيادة القانون، ووضعت خطة إستراتيجية للقضاء ضمن إستراتيجية قطاع العدالة للأعوام 2017-2019، أقرها المجلس القضائي بتاريخ 2018/3/8، وبشرت الأمانة العامة بوضع الخطة التنفيذية لعام 2018، وتعمل مع المحاكم ودوائر النيابة العامة لوضع الخطة التنفيذية المتعلقة بكل منهم ومتابعة تنفيذها.

سادساً: الخطط الإستراتيجية والبرامج في القضاء الشرعي

وجاء في إستراتيجية لدائرة قاضي القضاة للأعوام 2015-2019 المكملّة لخطط سابقة، أربعة محاور رئيسية، ومحاور تفرعت منها. فجاء في محور «رفع كفاءة التقاضي في المحاكم الشرعية» محاور ومشاريع فرعية اشتملت على تعديل التشريعات ذات العلاقة، وإعادة هيكلة التقاضي في المحاكم الشرعية، وتطوير آليات ووسائل بديلة عن التقاضي، وزيادة كفاءة التدريب للقضاة وأعوان القضاء، وأرشفة وثائق المحاكم الشرعية جميعها، بالإضافة إلى مواءمة الموارد البشرية من قضاة وأعوان القضاة لحجم العمل والعبء الوظيفي،

وأصدرت تعليمات التبليغ بواسطة الشركات داخل المملكة وخارجها ودخولها حيز التنفيذ مع توقيع اتفاقيات مع شركات بهذا الخصوص.

كما عدّل قانون تشكيل المحاكم الشرعية في عام 2015، وقانون أصول المحاكمات الشرعية في عام 2016، وأنشئت مكاتب الإصلاح والوساطة الأسرية بواقع 16 مكتباً، وأصدر نظام المكتب الفني في المحكمة العليا 2016، بالإضافة إلى إدراج الاتفاقيات المنفذة في قانون التنفيذ الجديد لإعطائها قوة السند التنفيذي.

ولزيادة كفاءة تدريب القضاة وأعاونهم، أنشأت دائرة قاضي القضاة معهد القضاء الشرعي من خلال إصدار نظام خاص له عام 2015، حيث بدأ العمل في المعهد، واستقبل المتدربين من القضاة وأعاونهم في برامج متعددة، وتم اعتماده ليكون مركز التدريب الرئيسي في دائرة قاضي القضاة التي نظمت أيضاً العديد من الاتفاقيات ومذكرات التفاهم لتدريب المحامين وموظفي الوزارات ذات الصلة، وكذلك المتخصصين في هذا المجال بالجامعات.

ومن جهته، عانى مشروع أرشفة الوثائق من البطء في التنفيذ، بسبب عدم كفاية المخصصات المالية لأرشفة الوثائق التي تعد بالملايين جميعها. وحول مشروع المواءمة بين الموارد البشرية والأدوار والمهام المؤسسية على مستوى الدائرة والمحاكم الشرعية ومكاتب الإصلاح والنيابة العامة، جرى العمل على تنفيذ المشروع بالتعاون مع وزارة تطوير القطاع العام، وقد صدرت موافقة مجلس الوزراء على التنفيذ عام 2016، مراعيّاً قدرات الموازنة، لذا وُضعت خطة تنفيذية له من عام 2017 إلى عام 2020.

وجاء المحور الثاني في الاستراتيجية ليعالج «تحسين بيئة التقاضي»، فاشتمل على محاور ومشاريع فرعية تضمنت حوسبة أعمال المحاكم جميعها بحسب اختصاصاتها الأربعة: القضايا والتنفيذ والتوثيق والتركات، بالإضافة إلى استبدال أبنية المحاكم غير الملائمة وإجراءات خاصة لمخيمات اللجوء السوري.

وأصدرت أنظمة محوسبة لأعمال المحاكم جميعها في عام 2016، ونُشر تطبيقها في المحاكم بشكل جزئي مع استكمال نشر أنظمة محاكم التركات، وما زال هذا المحور قيد التنفيذ المستمر لصلته بربط المحاكم إلكترونياً، ونشر الأنظمة والموارد البشرية اللازمة، ولوجود عائق يتمثل بعدم توفر الموارد المالية اللازمة لذلك. وهناك أيضاً عمل مع الحكومة لإدراج دائرة قاضي القضاة ضمن خطة التحول الإلكتروني لعام 2019.

أما بخصوص استبدال الأبنية، فقد بُنيت قصور عدل ثلاث طبيعة عمل المحاكم، كمجمع محاكم الزرقاء، وتم الانتهاء من المبنى الخاص بدائرة قاضي القضاة الذي يضم عدداً من محاكم العاصمة، وقصراً للمؤتمرات، ومعهد القضاء الشرعي، إضافة إلى مجمع محاكم العقبة

الشرعية (قيد التنفيذ، من المتوقع الانتهاء من المشروع مع نهاية عام 2018). واستأجرت الدائرة أبنية جديدة أكثر ملائمة من السابقة، وخصّصت قطع أراضٍ في المحافظات لغاية البناء، وإيجاد بدائل لتمويل البناء من خلال وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، غير أن تنفيذ هذا المحور ما زال يعاني من صعوبات بسبب أن أكثر مباني المحاكم مستأجرة ومصادر التمويل محدودة.

وتهدف الدائرة إلى وضع إجراءات خاصة لمخيمات اللجوء السوري من خلال تقديم الخدمة داخل المخيم وضبط المعاملات الخاصة بهم، حيث افتتح مكتب للمحكمة الشرعية ومكتب للإصلاح الأسري في كل من مخيم الزعتري والأزرق.

واشتمل محور «رفع كفاءة تنفيذ الأحكام» على مشاريع تضمنت التنفيذ الناجز والعاقل للأحكام، وابتكار وسائل جديدة لتسريع التنفيذ من خلال حوسبة أقسام التنفيذ في المحاكم الشرعية، واتخاذ إجراءات معززة للتنفيذ للحالات الأكثر احتياجاً.

وأصدر قانون التنفيذ عام 2013 مراعيّاً خصوصية القضايا الأسرية والاستعجال فيها، ومراعاة مصلحة الطفل في الإجراءات التنفيذية. وتم إصدار بطاقة الأسرة الإلكترونية التي تمكّن المحكوم لهم من قبض المبالغ المحكوم بها شهرياً بواسطة البطاقة أو الشراء المباشر من خلالها دون الحاجة إلى مراجعة المحكمة، وتفعيل آليات الدفع الإلكتروني في القضايا التنفيذية، علماً أن هذه الإجراءات تطبق في المحاكم المحوسبة فقط ولم تكتمل خطة النشر.

وهناك على صعيد دائرة قاضي القضاة، نظام متخصص محوسب في التنفيذ بشقيه الإجرائي والمالي، وتم استلامه نسخته النهائية عام 2016، لكنه ما زال قيد التنفيذ المستمر لصلته بربط المحاكم إلكترونياً ونشر الأنظمة والموارد البشرية اللازمة، وهناك معيق حقيقي يتمثل بعدم توفر الموارد المالية اللازمة لذلك. كما أصدر نظام لصندوق تسليف النفقة عام 2015، تنفيذاً لأحكام قانون الأحوال الشخصية المؤقت لسنة 2010، ووضع النظام حيز التنفيذ، حيث باشر الصندوق إجراءات التأسيس من حيث الموقع والموارد المالية والبشرية وكل ما يلزم لبدء العمل، وبدأ بعملية التسليف فعلياً عام 2018 من خلال مكتب عمان.

ويقوم الصندوق بتسليف النفقة المحكوم بها إلى المحكوم له وفق إجراءات محددة، ومن ثم يقوم الصندوق بإجراءات التحصيل، وذلك في حالات تعذر تنفيذ أحكام النفقات لأسباب منها الإعسار أو الغياب أو السجن وغير ذلك. وهناك خطة واضحة لنشر مكاتب فرعية للصندوق في المحافظات خلال عام 2018 وما بعده للوصول إلى الفئات المستهدفة.

أما بخصوص المحور الرابع والأخير حول «تطوير الخدمات» ومحاوره الفرعية التي اشتملت

على تطوير وتحديث إجراءات الخدمات المقدمة لمتلقي الخدمة، والتحول الإلكتروني، والتوعية والتأهيل وملف حقوق الإنسان، فقد أُعيد هندسة خدمات الإرث والزواج بالتعاون مع وزارة تطوير القطاع العام، وهناك مشروع قيد التنفيذ مع وزارة الاتصالات لاستكمال هندسة باقي الخدمات.

وفي ما يخص التوعية والتأهيل، فإنه يجري تدريب المقبلين على الزواج من خلال معهد القضاء الشرعي ومديرية الإصلاح الأسري. وهناك إصدار تعليمات جديدة للزواج عام 2017 لضبط إجراءات زواج من هم دون سن 18. وأنشئت مديرية خاصة بشؤون القاصرين لمتابعة كل ما يتعلق بهم، وتدقيق القرارات الخاصة بهم والتنسيق بها لقاضي القضاة.

وانشئت في دائرة قاضي القضاة، مديرية خاصة بحقوق الإنسان تتابع كل برامج ملف حقوق الإنسان وخطته على مستوى المملكة والتقارير الدولية بالتعاون مع المنسق الحكومي لحقوق الإنسان، وإعداد التقارير الوطنية عن حالة حقوق الإنسان في المملكة.

بالرغم من الإنجازات التي تحققت من قبل دائرة قاضي القضاة، إلا أنه ما زال من الضروري معالجة التحديات التي تواجهها والمتمثلة بما يلي:

- 1- عدم كفاية المخصصات المالية التي ترصد للدائرة في الموازنة العامة لتحقيق المشروعات الإستراتيجية للدائرة ضمن المدد الزمنية المعقولة.
- 2- عدم كفاءة معظم مباني المحاكم الشرعية، حيث أن معظمها مستأجر لا يلبي احتياجات بيئة التقاضي وتقديم الخدمة المثلى والفضلى.
- 3- محدودية الموارد البشرية قياساً على حجم الأعمال الواردة للدائرة والمحاكم الشرعية.

توصيات من شأنها دعم القضاء الشرعي :

- 1- اعتماد موازنة مستقلة للمجلس القضائي الشرعي.
- 2- ربط المحاكم الشرعية جميعها مع مركز الدائرة وفي ما بينها إلكترونياً، ونشر النظام المحوسب فيها بشكل كلي بحيث تكون الخدمات والإجراءات جميعها محوسبة ومؤرشفة.
- 3- التوسع في تقديم الخدمات الإلكترونية وصولاً إلى خدمة ((e-family.
- 4- استكمال مشروع هندسة الخدمات وخاصة الخدمات الأكثر طلباً من متلقي الخدمة بهدف إحداث المزيد من تبسيط الإجراءات وتقليل التكاليف.
- 5- استبدال المباني غير المؤهلة للمحاكم الشرعية بمبان دائمة مملوكة للدائرة.
- 6- استكمال عدد من التشريعات النازمة لأعمال المحاكم الشرعية وخاصة مشروع قانون الدية الشرعية وقانون البيئات الشرعية وقانون الوقف.
- 7- التوسع في إنشاء مكاتب الإصلاح الأسري بحيث تغطي معظم المحاكم الشرعية.
- 8- تحسين بيئة التقاضي ودعم القضاء بما يكفل قيامه بمهامه وواجباته في بيئة عمل ملائمة.
- 9- اعتماد معهد القضاء الشرعي مركزاً إقليمياً للتدريب والتأهيل.

سابعاً: الخطط الإستراتيجية والبرامج في جهاز الأمن العام المعنية بقطاع العدالة

جاء إنشاء إدارة التنفيذ القضائي في منتصف عام 1997 مواكبةً للتطور الذي شهده الجهاز القضائي في المملكة واتساع رقعة الاختصاص نتيجة عوامل سكانية صاحبها زيادة في أعداد المحاكم بأنواعها كافة في مناطق المملكة المختلفة. وفي ضوء ذلك، أنشأت مديرية الأمن العام إدارة متخصصة تُعنى بتنفيذ طلبات المحاكم وقراراتها التي كانت تنفذ سابقاً من قبل مديريات الشرطة، لتكون هذه الإدارة على اتصال مباشر بالجهاز القضائي، وذلك لتسهيل مهمة تنفيذ الطلبات والقرارات القضائية، ما ينعكس بشكل إيجابي على سرعة الفصل في القضايا وإيصال الحقوق إلى أصحابها.

وتهدف الدائرة إلى ملاحقة الأشخاص المطلوبين وضبطهم من خلال دوريات التنفيذ والمتابعة، وضبط المركبات المطلوبة للقضاء من قبل الدوريات المتحركة، وتنفيذ القرارات جميعها التي تصدر عن دوائر التنفيذ والمتعلقة بالحجز والإخلاء والهدم والإزالة بإمرة مأمور التنفيذ المختص، وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للجمهور لغايات التدقيق على الطلبات القضائية بقنوات الاتصال المختلفة، إضافة إلى تحسين مستوى خدمة تسديد المبالغ المالية داخل إدارة التنفيذ ومركز حدود المطار عن طريق مكاتب المحاسبة التابعة لوزارة العدل والقضاء الشرعي.

وبالرغم من الإنجازات التي تحققت من قبل دائرة التنفيذ القضائي، إلا أنه ما زال هناك بعض المعوقات التي تحد من عملها، أبرزها، كما تراها الدائرة، تتمثل بعلاقتها بالقضاء المدني، فهناك ضرورة لتعديل آليه التعامل مع المذكرات القضائية وطريقة تعميمها على أنظمة السيطرة، حيث أنه بعد مرور سبع سنوات على إقرار تلك التعليمات وتطبيقها، أصبحت الحاجة ملحة إلى إعادة دراسة بنودها وتعديلها وفق ما تقتضي مصلحة العمل، وبما يتناسب مع التطورات التي حصلت سواء في القضاء أو جهاز الأمن العام، واتّسع عمل إدارة التنفيذ القضائي. وما زالت مشكلة التوقيف القانوني لمدة 24 ساعة مستمرة لعدم وجود حلول على أرض الواقع.

وتواجه الدائرة صعوبة في عملية الحصول على إذن بالتفتيش للقبض على المطلوبين الذين يتوارون عن الأنظار داخل منازلهم، خاصة في القضايا الإجرائية المالية والشرعية، والتي تشكل نسبة عالية من الطلبات القضائية. كما إن عدم وجود آلية عمل واضحة للتعامل مع شهادات عدم العثور على الأشخاص المطلوبين. ويعتبر عدم اكتمال البيانات والمعلومات لبعض المذكرات أحد أهم العوائق لتعميمها وتنفيذها.

أما في ما يخص المعوقات ضمن العلاقة مع القضاء الشرعي، فيبرز عدم وجود ربط إلكتروني بين القضاء الشرعي وإدارة التنفيذ القضائي، حيث أن المذكرات وكفات الطلب وأوامر منع السفر ترد بواسطة اليد من خلال المواطنين، كما إنه يوجد تداخل بالطلبات الشرعية بين المحاكم للقضية الواحدة نفسها بين طرفي النزاع «الأب- الأم»، وصعوبة حل بعضها بسبب اختلاف أرقام القضايا على متن المذكرات التي ترد إلى الدائرة. وما زال إصدار تعميم وكف تعميم يتم في اليوم نفسه للقضية الشرعية، حيث يمنح القاضي تعميم منع سفر للأطفال من جهة الأب، ويمنح رفع إشارة منع السفر في اليوم نفسه من جهة الأم معيقاً أساسياً لسير العمل في دائرة التنفيذ القضائي.

إن دعم هذه الدائرة الحيوية التي يمس عملها حياة الإنسان في تنفيذ القرارات التي تمسّه، يجب أن يتعظم بتوفير الموارد المالية والبشرية من قبل المؤسسات المختلفة وعلى رأسها

وزارة العدل ليتسنى للدائرة استكمال مرحلة تطوير الربط الإلكتروني والانتهاه تماماً من العمل الورقي من خلال الربط مع القضاء الشرعي، إضافة إلى إنشاء غرفة الربط المركزي الإلكتروني داخل الإدارة من أجل اختصار مدة التعاميم وتحقيق السيطرة والرقابة اللصيقة.

كما إن افتتاح مكاتب محاسبة تابعة لوزارة العدل في أقاليم الشمال والجنوب من شأنه أن يسرع من عمل الدائرة، مع ضرورة دعم الدائرة في تطلعها بتغطية مناطق البادية، ومحافظة معان، وغرب البلقاء، بأقسام للتنفيذ القضائي لتابعة المطلوبين ضمن اختصاصها وتنفيذ المذكرات القضائية فيها.

ثامناً: توصيات اللجنة الملكية لتطوير القضاء

شخصت توصيات اللجنة الملكية جميع الإشكاليات التي يعاني منها الجهاز القضائي، ووضعت حلولاً ملائمة لها وتشريعات، وتولى المجلس القضائي من خلال أمانته العامة رسم سياساته وأهدافه وتنفيذها بالتنسيق مع السلطة التنفيذية، غير أن ذلك غير كاف، حيث أن تنفيذ التوصيات يحتاج إلى مخصصات وموارد. ولا بد لنجاح هذه التجربة، أن توفر السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل جميع الإمكانيات المطلوبة لتحقيق الخطط التنفيذية وإنجاحها، خاصة أن برامج تطوير القضاء تمتاز بتنوع وتعدد أبعادها ومكوناتها، من الاجتماعي إلى السياسي والاقتصادي، إلى جانب البعد القانوني. ويلزم لتحقيق أهدافها التحديث المستمر للإدارة القضائية والبنى التحتية، وتطوير مهارات ومعارف القضاة والأجهزة الإدارية المعاونة، والتعاون بينهم وبين سائر الشركاء وأجهزة إنفاذ القانون، وهجر الأساليب الإدارية القديمة البيروقراطية، وتوزيع الصلاحيات والمهام، وتكريس نهج العمل الجماعي، والاستفادة من توظيف التكنولوجيا بالعمل، والانفتاح على المستجدات وصولاً للتميز المنشود، وتحقيق سرعة البت بالمنازعات، ونجاعة الأحكام وجودتها، بما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة وتعزيز سيادة القانون.

تاسعاً: تقدير للإستراتيجيات السابقة والمحاور التي تتطلب مزيداً من العمل

تمحورت الخطط الإستراتيجية في القضاء النظامي حول محاور عدة، على رأسها تعزيز استقلال القضاء، وتطوير الإدارة القضائية، وتعزيز الخدمات الإدارية في المحاكم، وتطوير البنية التحتية، وتطوير التشريعات، وتطوير الهياكل القضائية، وتقليل الطلب على المحاكم، وحوسبة الإجراءات القضائية، وتعزيز التفيتش والتدريب الإعدادي والمستمر وربط التفيتش بالتدريب، وتعزيز هياكل وزارة العدل وتطويرها، وتعزيز العلاقات مع الشركاء في القطاع وتحسين مستوى الخدمات بينهما.

وكما يظهر من التفصيل أعلاه، فقد تحققت إنجازات ملموسة في عدد من المحاور، ولا بد من دعم التنفيذ الكامل والدقيق لتوصيات اللجنة الملكية لتطوير القضاء، ودعم المجلس القضائي في برامج القائمة حالياً، والتي أظهرت نتائج ملموسة على الأرض، إلا أن بعض محاور التطوير ما زالت تتطلب مزيداً من العمل عليها، كالآتي:

1. اضطلاع وزير العدل بدور الميسر والمنسق لسائر السلطات والأجهزة المعنية بقطاع العدالة وحكم القانون، وتحمله المسؤولية الأولى لضمان أداء قطاع العدالة بشكل تكاملي ضمن أحكام الدستور والتشريعات السارية.
2. توفير المصادر المالية والبشرية اللازمة التي أعاققت تنفيذ وإنجاز بعض المحاور خلال الفترات السابقة بما فيها بعض توصيات اللجنة الملكية لتطوير القضاء، ما يقتضي زيادة موازنة المجلس القضائي ووزارة العدل.
3. الرقابة الحديثة لتنفيذ توصيات اللجنة الملكية لتطوير القضاء وضمان توفر التغذية الراجعة لنتائجها.
4. تطوير القدرات المؤسسية للتخطيط والتطوير والتحسين المستمر في القطاع ككل.
5. تطوير معايير ومؤشرات أداء منهجية وموحدة للقطاع.
6. تطوير مؤشرات أداء ما بين أجهزة قطاع العدالة المختلفة بحيث يتم تجاوز الاختناقات التي يسببها نقص كفاءة الخدمات بين الأجهزة الرسمية أو عدم وضوح معاييرها.
7. التركيز على التدريب الابتدائي والمستمر والتخصصي ومناهجه وفعاليته، وإيلائه المقام الأول في الفترة القادمة.

8. بما أن القضاء المستقل هو القضاء المقنع، فإن مزيداً من العمل مطلوب في ما يتعلق بجودة الأحكام، ما يتطلب تفعيلاً للتفتيش القضائي وبرامج التدريب المستمر وربطها بمخرجات التفتيش. وتحديد القاضي لاحتياجاته التدريبية والتغذية الراجعة، ومواكبة التشريعات المستحدثة، وملاحظات أعضاء المجلس القضائي ورؤساء المحاكم، وشكاوى المتعاملين مع الجهاز القضائي والمحاكم، وذلك في القضاء النظامي والشرعي.
9. وعلى صعيد حوسبة الإجراءات والخدمات القضائية، ينبغي الانتقال من حوسبة الإجراءات إلى إدارة المعرفة بحيث يتم توظيف التكنولوجيا ليس فقط من أجل رفع سوية الإجراءات وتوثيقها بل من أجل توفير قاعدة بيانات متكاملة تمكن من التشخيص والتحليل، واقتراح السياسات والحلول، ودعم اتخاذ القرار في قطاع العدالة وحكم القانون بكامله.
10. يرتبط بالمحور السابق أيضاً، ضرورة الاستثمار بشكل أكبر في هياكل اقتراح السياسات وإدارة الجودة في المجلس القضائي والمحاكم ووزارة العدل ودائرة قاضي القضاة.
11. تطوير سياسة العدالة الجنائية، ووضع آليات التغذية الراجعة لضمان استجابتها للأهداف المتوخاة، حمايةً للمجتمع والردع العام والخاص والإصلاح والتأهيل.
12. ضمان إيجاد حوارات واسعة حول التعديلات التشريعية المتعلقة بالعدالة والقضاء.
13. إعادة النظر بقانون تسليم المجرمين وفق معايير حديثة وعصرية، ووضع مدد زمنية لورود ملفات التسليم.
14. مراجعة أسلوب عمل النيابة العامة في ما يتعلق بالتحقيق بالجرائم والإحالة للمحاكم بحيث تتناسب النسبة المحالة للمحاكم مع المعايير الدولية، حفاظاً على الجهد والمال، وحتى لا تحال للمحاكم محاكمات ستصدر فيها في الغالب أحكام بالبراءة وعدم المسؤولية بالنسبة العالية الحالية، حيث تصل نسب أحكام البراءة في الأردن حوالي 50%، بينما النسبة العالمية تبلغ 22%، الأمر الذي يقتضي التوسع في قرارات منع المحاكمة وحفظ الأوراق الصادرة عن النيابة العامة.
15. دعم جهاز الأمن العام في رفع مؤشرات تنفيذ المذكرات القضائية.
16. مراقبة مؤشرات ومخرجات تعديل ضوابط التوقيف في قانون أصول المحاكمات الجزائية لضمان تحسن هذا المؤشرات فعلياً على الأرض.
17. مراجعة قانون منع الجرائم وترشيد استخدام التوقيف الإداري.
18. دعم تخصص النيابة العامة الهيكلي والوظيفي وزيادة عددها بحيث يتم التحقيق في

- الجرائم والمرافعة فيها أمام المحاكم من المدعي العام ذاته، وأيضاً لضمان إجراء المحاكمات الجزائية الاستئنافية، مرافعة، وعدم جواز نظرها تدقيقاً في تلك المرحلة.
19. وحدة النيابة العامة في ظل السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة الضريبية.
20. النظر في إلحاق الطب الشرعي ومراكز الإصلاح والتأهيل بوزارة العدل.
21. الاستمرار بتطوير البيئة التحتية للمحاكم في القضاء النظامي والشرعي، وهذا يتطلب مزيداً من المصادر المالية وبرنامجاً تنفيذياً طموحاً.
22. تطوير إدارة المعرفة في ما يتعلق بالإدارة القضائية من خلال توظيف التكنولوجيا ليس فقط في تحسين الإجراءات، ولكن في توفير البيانات والإحصاءات التفصيلية القادرة على التشخيص ودعم القرار وقياس الأداء في قطاع العدالة ككل.
23. التركيز على مؤشرات النوعية (الكيف)، وإيجاد برامج تحسين جودة الأحكام واقتضاء الحقوق.
24. تطوير أداء الجهاز الإداري المساند للمحاكم ورفع كفاءته، ورفع مهنيته وكفاءته وحرفيته، وإفساح المجال أمام القطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات لقطاع العدالة القضائي كالطباعة.
25. تطوير البنية التحتية للمحاكم من مبانٍ وأثاث وموارد تكنولوجية ومعرفية.
26. التركيز على المسار الوظيفي للقضاة والمحامين، وضمان تطوير المهارات والتدريب المستمر لهم.
27. ربط معايير الأداء الكمية والنوعية وتقارير التفتيش بالتدريب المستمر.
28. إعادة النظر في تشريعات نقابة المحامين وممارسة المهنة، وحفز نقابة المحامين على السير بتطوير البرامج والإستراتيجيات اللازمة لرفع أداء المحامين.
29. اضطلاع المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتطوير الاستبيانات المختلفة لقياس استطلاعات الرأي حول قطاع العدالة ومؤسساته وعناصره الرئيسية بشكل دوري.
30. تطوير إستراتيجية واستجابة فاعلة حول النفاذ للعدالة والمساعدة القانونية من حيث تكلفة تحقيق العدالة وعوائقها لرقيقي الحال والمهمشين بما في ذلك تحفيز المؤسسات التي تقدم المساعدة القانونية، وضمان أن تكون البنية التحتية ورسوم المحاكم لا تشكل عائقاً أمام وصول الكافة للعدالة.
31. إيجاد حلقات حوار صريحة لدراسة واقع قضاء الأحوال الشخصية الشرعي والكنسي

والتحديات التي تواجهه، وأيضاً تشخيص واقع الإشكالات والتحديات التي تواجه الأسر وأفرادها ومدى استجابة قضاء الأحوال الشخصية لها.

32. دراسة معمقة للتعليم القانوني في المدارس والجامعات لتشخيص الفجوات المعرفية التي يتعين معالجتها لإنتاج جيل من الحقوقيين القادرين على ملء مناصب قطاع العدالة، وأيضاً نشر الثقافة القانونية في المجتمع المساند لسيادة القانون، والتركيز على الكم لا على الكيف في مخرجات التعليم القانوني.

33. تعزيز الأبحاث القانونية العلمية والعملية والصحافة الحقوقية في خلق بيئة حوارية حول قطاع العدالة في الفضاءات الأكاديمية والمهنية والصحفية.





حُكم القانون والعنف المجتمعي





990.....	تقديم
995.....	أولاً: مبدأ سيادة القانون
998.....	ثانياً: المجال القضائي
1002.....	ثالثاً: المجال الأمني
1006.....	رابعاً: مجال الأعراف العشائرية
1008.....	خامساً: مجال المؤسسات التعليمية
1013.....	سادساً: مجال الشباب
1015.....	سابعاً: مجال المؤسسات المجتمعية
1017.....	الخاتمة

تقديم

تهدف هذه المراجعة إلى قراءة وتحليل عدد من الجوانب المتعلقة بسلطة القانون وحكمه في ظل تنامي ظواهر من العنف المجتمعي، لكنها لا تعالج مبدأ سيادة القانون بشكل شامل من جانب حقوق الإنسان انطلاقاً من أن تقارير المركز الوطني لحقوق الإنسان تشمل هذه المعالجات، وتفي بالغرض.

وتأتي هذه المراجعة بعد جهود سابقة قام بها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإصدار وثيقة «سيادة القانون: أمان المواطن وأمن الوطن» في عام 2011. وهي تبني على ما تم إعداده سابقاً مع تطوير للوثيقة لاستيعاب ما وقع من تغيير على مجريات الأمور في السنوات الماضية. فقد حققت الدولة الأردنية نموذجاً مقبولاً من التقدم في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وانعكس ذلك بشكل لافت على الأوضاع الأمنية والاستقرار الذي تتمتع به البلاد رغم التحديات الاقتصادية الكبيرة والتهديدات المستمرة الناجمة عن الأوضاع الإقليمية الخطيرة التي تمر بها المنطقة، وبشكل خاص الأوضاع في سوريا والعراق وعدم الاستقرار في فلسطين، ناهيك عن الظروف الدولية الأخرى بالغة التعقيد.

والدولة الأردنية بحكم دستورها، ومنظومتها التشريعية، وأداء سلطاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية، تُعدّ دولة قانون ومؤسسات، وقد طرأ على وظيفتها عبر السنوات الماضية تغييرات مهمة في ما يتعلق بدورها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وهذه

التغييرات لا تُلغي واجباتها في تنظيم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتقديم خدمات للمواطنين على غرار خدمات الصحة والتعليم وخلق فرص العمل وإيجاد البيئة المناسبة لتحفيز الاقتصاد وجذب الاستثمارات.

وخلق هذا التغيير في دور الدولة فجوات في سقف التوقعات داخل المجتمع الأردني، الأمر الذي قد يشجع بعض الفئات مستقبلاً على الخروج على القانون بسبب الشعور بعدم المساواة، ما قد يشكل تهديداً للأمن والاستقرار داخل الدولة.

لقد شهدت المملكة خلال السنوات الأخيرة تفاقماً في أحداث عنف اتسمت بتحولها من خلافات أو جرائم فردية كان يجب أن يأخذ القانون مجراه في معالجتها، إلى مواجهات جماعية عنيفة بين مجموعات من الأهالي أو الطلبة على خلفية استثارة العصبية القبلية أو الجهوية وغيرها من الهويات الفرعية، الأمر الذي كان ينقل الحادث الفردي إلى مستوى مقلق من العنف المجتمعي الذي شمل مناطق متعددة من البلاد بما فيها عدد من الجامعات.

ومع أن العنف ليس صفة ملازمة للمجتمع الأردني، إلا أنه قد يصبح جزءاً من ثقافة أي جماعة في ظروف اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية محددة، ويلجأ إليه بعضهم حينما يرون أن جماعات وأفراداً مارسوا العنف أو أشكالاً أخرى من التطاول على القانون، وحققوا مكاسب أو أنهم لم يُحاسبوا. وفوق ذلك مارست بعض الجهات الرسمية سياسة استرضائية تجاههم لوقف اعتداءاتهم على الممتلكات العامة وقوى الأمن.

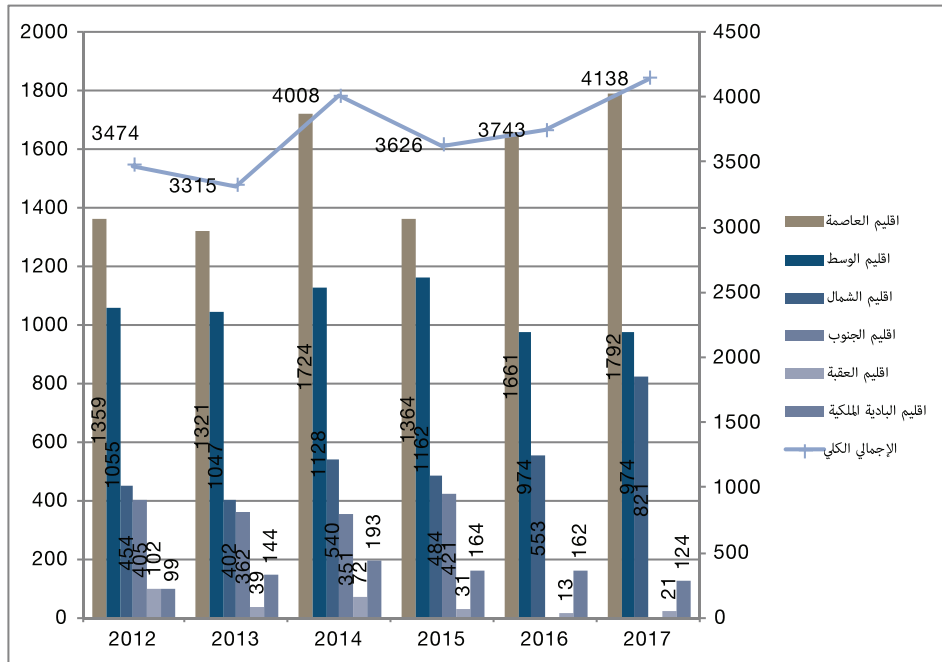
من هنا تكمن أهمية إدراك أن هذا السلوك المكتسب ليس قدراً مفروضاً على المجتمعات، بل هو من المظاهر التي يمكن تغييرها إذا ما تم تشخيص أسبابها بنجاح واتخاذ الإجراءات والعلاج المناسبين حيالها.

فالجريمة موجودة في جميع الدول والمجتمعات، وتبلغ أحياناً أرقاماً قياسية، وفق الظروف الخاصة بتلك البلدان، لكن في كل الأحوال، فإن من يتلقى العقاب يجب أن يكون الشخص الذي يرتكب الجريمة، وليس أحداً من أقاربه الذي قد يذهب ضحية لجوء طائش إلى الثأر منه. فهذا هو الأمر المقلق حين يفرض أفراد قلائل أو زمر صغيرة، بدعوى الثأر لكرامة العائلة أو العشيرة، قانونهم الخاص الذي يجرم ليس القاتل فحسب بل كل من يشاركه رابطة الدم.

وها هي البلاد تشهد في الآونة الأخيرة، ازدياد عمليات السطو على البنوك والمحال التجارية في «ظاهرة» قد تعدّ حديثة على المجتمع الأردني. إضافة إلى ذلك. تشير الإحصائيات الصادرة عن مديرية الأمن العام إلى وقوع 4,138 مشاجرة في عام 2017 مقارنة بما مجموعه 3743 مشاجرة في عام 2016، بزيادة قدرها 10 بالمائة، في حين بلغت حالات إلحاق الضرر بأموال الدولة 2,168 حالة في عام 2017، وسجلت حالات الإضرار بالأموال العامة 249 حالة في العام نفسه، مقابل 219 حالة في العام الذي سبقه.

الشكل رقم (1)

المشاجرات موزعة بحسب الأقاليم / مديريات الشرطة

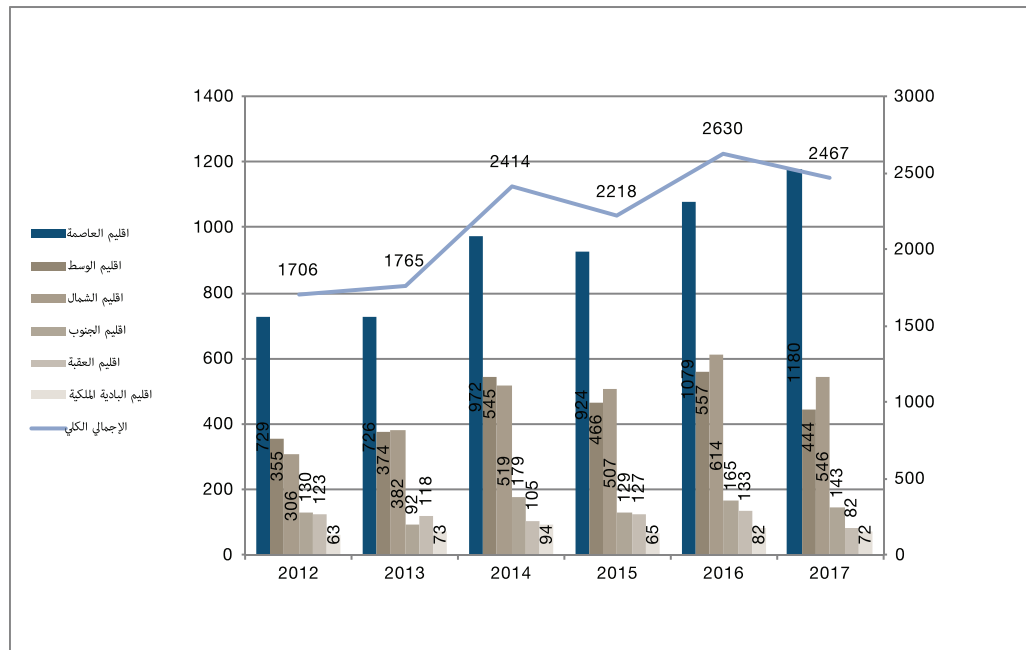


المصدر: مديرية الأمن العام، 2017.

وكانت جرائم المقاومة والاعتداء على الموظفين العموميين في عام 2017، قد بلغت 2467 حالة، منها 54 حالة اعتداء على أطباء، و36 حالة اعتداء على معلمين. وإذا ما قورنت هذه الأرقام التي مصدرها مديرية الأمن العام، بالأعوام السابقة، كما هو موضح في الشكل رقم (2)، فإن أرقام عام 2017 فاقت أرقام الأعوام السابقة باستثناء عام 2016. وتجدر الإشارة هنا إلى أن إحصاءات مديرية الأمن العام قد لا تكون نهائية، فقد يختلف التكييف القضائي عما هو موجود من إحصاءات.

الشكل رقم (2)

توزيع حالات المقاومة والاعتداء على الموظفين بحسب الأقاليم / مديريات الشرطة خلال الفترة 2017-2012



المصدر: مديرية الأمن العام، 2017.

إن الاعتداءات على الأطباء والمعلمين، والتي أصبحت إحدى الظواهر اللافتة في الأعوام الأخيرة، قد تكون انعكاساً لضعف الخدمات المقدمة للمواطنين في المجالين الصحي والتعليمي، والتماس المباشر بين طالب الخدمة ومزودها، وسواء صحّ هذا التقدير أم لا، فهو لا يعطي الحق لأي مواطن باللجوء إلى العنف للحصول على خدمات أفضل أو أسرع أو لمعالجة خطأ أو سوء تصرف. غير أن هذه الممارسات التي تعدّ ظواهر غريبة عن المجتمع الأردني، بحاجة إلى البحث في دوافعها ومعالجة أسبابها.

وفي هذا الصدد، لا بد من الإشارة إلى ضرورة تطوير الإدارة الحكومية. وكما ورد في الورقة الملكية النقاشية السادسة وعنوانها «سيادة القانون أساس الدولة المدنية»، فإن تطوير الإدارة الحكومية مسيرة مستمرة تخضع لمتابعة وتقييم دائمين، ولا بد من إرساء وتفعيل مبدأ المساءلة والمحاسبة كمبدأ أساسي في عمل المؤسسات والسلطات المعنية وأدائها. ولضمان سيادة القانون لا بد من وجود آليات رقابة فعالة متمثلة بأجهزة الحكومة الرقابية، إضافة إلى دور فعلي رقابي لمجلس النواب.

وفي ضوء التحولات التي وقعت في العقود الأخيرة على دور الدولة، فإنه لا بد من مراجعة جوانب متعددة من أساليب السلطة التنفيذية وأجهزتها في علاقتها مع المواطن بعد أن تغيرت طبيعة تلك العلاقة عن السابق. فقد بات على الحكومات أن تدرك أن نمط تعاملها مع المواطن يسهم في تشكيل المزاج العام، لا سيما في ظل الانفتاح الإعلامي الذي يتيح للمواطن متابعة أدق التفاصيل عن أداء حكومته، وعن الأخبار المحلية التي قد يتجاهلها الإعلام الرسمي.

وفي هذا الإطار، فقد بات المواطنون أكثر دراية ووعياً بحقوقهم الأساسية، لذا فإنهم يتطلعون للحصول على الخدمات الحكومية بعدالة وسوية عالية، ولم يعد المواطن يقبل أن يمارس عليه الموظف العام سلوكاً سلطوياً بينما يتقاضى الأخير راتبه من دافعي الضرائب.

إن الدول التي لا تُقدم وتبادر للاعتراف بالتحديات، خاصة تلك المتعلقة بسيادة القانون وهيبة الدولة وتقوم بمواجهتها بكل حزم، تتعرض لمخاطر متزايدة ويؤدي تأخرها عن معالجة تلك الظواهر إلى تضاعف التكاليف والتضحيات.

وفي هذا المجال، فقد سعت الدولة الأردنية إلى إجراء العديد من التعديلات التشريعية على قانون العقوبات عام 2017، فتم إدخال بعض الأفعال الجرمية التي لم تكن واردة في القانون الأصلي والنص على عقوبات لها، وشملت التعديلات عدداً من الأوصاف القانونية للجرائم لتتماشى مع الواقع. ووفقاً للتعديلات الجديدة، فقد أضيفت أفعال جرمية كالابتزاز والبلطجة وشغب الملاعب والعنف الجامعي وسرقة السيارات وتغليظ العقوبات على مرتكبيها، إضافة إلى تجريم الاعتداء على مصادر المياه وغيرها.

وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة لهذه التعديلات على قانون العقوبات، فإن عملية المراجعة يجب أن لا تتوقف، ولا بد أن يتبعها إجراء تعديلات أيضاً على تشريعات أخرى ذات صلة، مثل قانون منع الجرائم وقانون مراكز الإصلاح والتأهيل، وإزالة ما تنطوي عليه أحكامهما من تعارضات، أو أي تعارض مع التعديلات الجديدة في قانون العقوبات المعدل لسنة 2017.

وبالرغم من نجاح الأردن النسبي في مواكبة التقدم الاقتصادي والتكنولوجي العالمي، إلا أن هناك تحديات أساسية ما زالت ماثلة في ما يتعلق بإصلاح جوانب عديدة من الحياة

الاجتماعية والسياسية وترسيخ مكانة المجتمع المدني بما يضمن دولة سيادة القانون، فالمجتمع المدني هو الرديف الحقيقي للدولة ومؤسساتها القانونية، وهو الضامن للأمن والسلم المجتمعي، بما يخلقه من روابط مدنية قانونية بين أفراد المجتمع على اختلاف أصولهم ومهنهم وميولهم الفكرية والثقافية والسياسية.

أولاً: مبدأ سيادة القانون

إن سيادة القانون تعني خضوع الجميع أفراداً ومؤسسات وسلطات، لحكم القانون. ويقع على جميع مكونات الدولة واجب حماية سيادة القانون وتعزيزها. وتكريس هذا المبدأ كأساس يقوم عليه نهج الدولة ومؤسساتها لضمان المساواة وتحقيق العدالة والتنمية.

وتحاول الدولة الأردنية في سياساتها وتشريعاتها الحرص على تحقيق مبدأ سيادة القانون كأساس لدولة القانون والمؤسسات، وإشاعة العدالة والمساواة وحماية حقوق المواطنين من خلال تطبيق القانون على الجميع من دون تهاون أو محاباة، وتمثل «سيادة القانون» مظلة لمسيرة الدولة الأردنية، وهذا عنصر أساسي لحماية الديمقراطية والتنمية وإحداث الإصلاح والتطوير، وعليه، فإن الدولة مسؤولة بأجهزتها كافة عن اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتذليل العقبات التي قد تؤثر على مسيرتها الديمقراطية والإصلاحية والتنمية كالواسطة والمحسوبية والفساد المالي والإداري وغيرها.

لقد حققت التعديلات الدستورية لعام 2011 نقلة نوعية في مجال إصلاح الدستور، بدايةً مما أضيف إليه من شوائب منذ عام 1952. واشتملت هذه التعديلات على إنجازات مهمة في مجال الفصل بين السلطات والتوازن بينها، وفي مجال القانون الدستوري، والقانون الإداري، مهّدت إلى إنشاء المحكمة الدستورية والقضاء الإداري على درجتين، وكذلك إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب، وتأكيد استقلال القضاء والقضاة، والإعلاء بالتالي من شأن سيادة القانون.

وفي هذا الإطار، تنبّه المشرع الأردني إلى إشكالية كبيرة تواجه سيادة القانون تتمثل بوجود عدد لا يستهان به من التشريعات التي تنطوي على أحكام مخلة بحقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية. فأقر المادة (128) التي نصّت فقرتها الأولى على أنه «لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها»، بينما جاء في فقرتها الثانية: «إن جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية عند نفاذ هذا الدستور تبقى نافذة إلى أن تلغى أو تُعدل بتشريع يصدر بمقتضاه وذلك خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات»، غير أن هذه

«الورشة الكبرى» التي كان يتعين أن تُجري التنقيحات اللازمة على التشريعات النافذة، لم تتم، وهذه خسارة لسيادة القانون.

وفي الواقع العملي، يتضح أن الدولة الأردنية تبادر إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتعزيز سيادة القانون كأحد أركان النظام الديمقراطي الذي تسعى إليه، والذي يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، واحترام الحقوق والحريات العامة للمواطنين، والمساواة بين فئات المجتمع، وإعمال مبادئ الشرعية والمشروعية، وهذا لا ينفي وجود العديد من مظاهر الخروقات لسيادة القانون، والتهاون في تطبيق القانون في بعض الأحيان.

إن سيادة القانون التي تعني أن الجميع أمام القانون سواسية، تكفل تحقيق قيام مجتمع العدل والمساواة، بينما تشكل مخالفة هذا المبدأ خطراً على أبناء الوطن الواحد، فعندما يتضرر المواطن من عدم تطبيق القانون، فإن هذا يُضعف انتماءه لوطنه، ويشكل خطراً على الأمن المجتمعي، كما إن استخدام الوساطة والمحسوبية لتحقيق المكاسب غير المشروعة، يتعارض مع سيادة القانون، ويتمخض عن ذلك لدى الآخرين شعور بالغبن وعدم المساواة، الأمر الذي يقوض وحدة المجتمع ويترك المجال للفوضى لتتسلل إليه.

إن سيادة القانون تناقض الفوضى، وهي من مميزات النظام الديمقراطي القائم على العدالة والمساواة واحترام القانون. ولترسيخ سيادة القانون بالمعنى المطلوب، لا بد من وجود منظومة تشريعية منسجمة وقابلة للتطبيق، ومعالجة مظاهر القصور التي تتكشف في الممارسة العملية في تطبيق التشريعات، بما يحقق الردع الفعال لبعض الجرائم مثلاً، وخاصة تلك التي تنال من هيبة الدولة، وتُلحق الضرر بالممتلكات العامة والخاصة، وتسهم بتعرض أمن المجتمع للخطر، وأي تأخير بمراجعة التشريعات ذات الصلة وإصلاحها، ومعالجة الظواهر السلبية التي تشكل تجاوزاً على القانون، يؤدي كذلك إلى مضاعفة المخاطر على أمن المجتمع. إن مفهوم حكم القانون يجب أن يشمل مرتكزات وقواعد أبرزها:

- إن من يضع القانون هو أولى الناس بتطبيقه والالتزام به، وإن السلطات الرسمية (المسؤولين) كثيراً ما تخرق القانون ولا تخضع للمساءلة القضائية والشعبية المناسبة.
- يجب أن يتضمن القانون حماية الحقوق والحريات الأساسية ومبادئ المساواة والعدالة حتى يتسم بصفة القانون، وأن «النص» أو «القانون» الذي يُخالف أو ينتهك هذه الحقوق والحريات لا يمكن اعتباره قانوناً، وبالتالي لا يجوز تطبيقه أو تأييده بالقوة المشروعة التي هي إحدى خصائص الدولة وحقوقها الأساسية وهو الاستخدام المشروع للقوة.
- إن أي قانون يجب أن يتضمن آليات وبنود تمكن المواطن من العمل على تغييره أو تعديله إذا ما كان يمس حقوقه وحرياته الأساسية، حيث كثيراً ما كانت السلطة التنفيذية تسنّ

ما يُعرف بالقوانين المؤقتة في غياب السلطة التشريعية.

- هناك حقوق للمشتكى عليه وللمجني عليه والجاني يجب أن تُطبَّق وتُحترم بحذافيرها. إن تعزيز الشراكة بين الدولة والمواطن في بسط سيادة القانون من شأنه أن يوصل إلى تقدم المجتمع أكثر، فالدول المتقدمة تقوم على المؤسسات وسلطة القانون، والدول المتقدمة هي التي تبحث عن تعزيز الأطر المدنية والسياسية، والابتعاد في الممارسة العملية عن الأطر التي تستند إلى الولاءات الفرعية التقليدية.

الأردن في المؤشر العالمي لسيادة القانون

يصدر مؤشر سيادة القانون في تقرير سنوي عن «مشروع العدالة العالمي»، وهي منظمة دولية مستقلة، تعمل على تعزيز سيادة القانون في جميع أنحاء العالم. يوفر المؤشر بيانات سنوية عن ثمانية أبعاد خاصة بسيادة القانون، هي: القيود على السلطات الحكومية، غياب الفساد، الحكومة الشفافة، الحقوق الأساسية، النظام والأمن، الإنفاذ التنظيمي، العدالة المدنية، والعدالة الجنائية.

بدأ العمل على صياغة منهجية هذا المؤشر عام 2008 من خلال ست دول، وارتفع عدد الدول المشمولة بهذا المؤشر عام 2009 إلى 35 دولة من بينها الأردن، ثم ارتفع عدد الدول المشمولة منذ عام 2016 إلى 113 دولة.

يتم قياس المؤشر بدرجات من واحد. وكلما اقتربت الدرجة من واحد صحيح كان وضع البلد أفضل. ويحتسب المؤشر عن طريق قياس 47 مؤشراً فرعياً يدخل في حسابها أكثر من 500 متغير.

يبين الجدول رقم (1)، تطور وضع الأردن في مؤشر سيادة القانون، حيث تراوحت درجاته بين حدين، هما: 0.56 درجة (عام 2015)، و0.60 درجة (عام 2016، وعام 2017/2018). أما من حيث الترتيب، فإن الأردن يحتل في تقرير 2017/2018 المركز 42 من بين 113 دولة عالمياً، بينما يحتل المركز الثاني عربياً، وكذلك في نطاق الدول السبع المشمولة بالمؤشر في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

الجدول رقم (1)

وضع الأردن في مؤشر سيادة القانون للأعوام 2012-2018

السنة	الدرجة	الترتيب عالمياً	الترتيب: الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
2018-2017	0.60	42 من 113	2 من 7
2016	0.59	42 من 113	2 من 7
2015	0.56	41 من 102	2 من 7
2014	0.57	38 من 99	2 من 7
2013	0.58	44 من 97	2 من 7
2012	0.60	22 من 66	2 من 7

المصدر: وزارة تطوير القطاع العام، أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها، التقرير الثالث، نيسان 2017، مشروع العدالة العالمي، مؤشر سيادة القانون، تقرير 2018-2017 (بالإنجليزية).

ويبين الجدول رقم (2) درجات الأبعاد الثمانية التي يوفر مؤشر سيادة القانون بيانات عنها في التقرير السنوي 2017/2018، حيث يتضح أن الأردن قد سجل أعلى الدرجات في بُعد النظام والأمن وهي 0.78 درجة، أما أدنى الدرجات، فقد سجلها في بُعد الحكومة الشفافة، وهي 0.45 أي دون 50%.

الجدول رقم (2)

الأردن في مؤشر سيادة القانون بحسب الأبعاد الثمانية التي يوفر المؤشر بيانات عنها

البعد	الدرجة	الترتيب عالمياً	الترتيب إقليمياً
القيود على السلطات الحكومية	0.56	56 من 113	2 من 7
غياب الفساد	0.66	32 من 113	2 من 7
الحكومة الشفافة	0.45	79 من 113	2 من 7
الحقوق الأساسية	0.51	76 من 113	2 من 7
النظام والأمن	0.78	38 من 113	2 من 7
الإنفاذ التنظيمي	0.59	31 من 113	2 من 7
العدالة المدنية	0.62	34 من 113	2 من 7
العدالة الجنائية	0.60	27 من 113	2 من 7

المصدر: مشروع العدالة العالمي، مؤشر سيادة القانون، تقرير 2018/2017 (بالإنجليزية)

ثانياً: المجال القضائي

إن تسهيل إجراءات اللجوء إلى القضاء والمحاكم يُعدّ من متطلبات سيادة القانون، وهذا ما أكد عليه الدستور الأردني في الفقرة (1/101) بالنص على أن «المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها»، والنظام القضائي الفعال هو حجر الزاوية في إرساء دعائم

دولة العدل، وتحقيق المساواة بين الناس.

يعاني المواطنون من البطء في إجراءات التقاضي، والتأخير في أحيان كثيرة في صدور الأحكام القضائية، وهو ما يضعف الثقة بالقضاء وبقدرته على إحقاق الحق بالسرعة المناسبة. فـ «الإجراءات القضائية ما زالت تأخذ وقتاً طويلاً، وهناك نقص في الكادر الوظيفي ونقص في الخبرات النوعية الخاصة ببعض القضايا، وغيرها من تحديات تؤثر على أداء الجهاز وحقوق المواطن أو المستثمر» (الورقة الملكية النقاشية السادسة).

وبالرغم من النصوص الدستورية الصريحة التي تؤكد على استقلالية السلطة القضائية، وعلى أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، إلا أن هناك أشكالاً من التدخل في أعمال القضاء، تُعطل قدرته على ممارسة استقلاليته بشكل كامل، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف ثقة المواطنين بالقضاء، ويعزز من الميل إلى التحايل على القانون، والبحث عن وسائل غير قانونية لتحصيل الحقوق، وهو ما ينتقص من هيبة الدولة، ويشكل اعتداء على سيادة القانون.

وفي ظل التطور السريع للحياة الاقتصادية والاجتماعية، فإن بعض التشريعات ذات الصلة بالجريمة وبالاعتداء على المصالح العامة، لم تواكب هذا التطور، فلم تعد العقوبات التي تنص عليها رادعة بما فيه الكفاية أو تحقق وظيفتها الوقائية.

لقد استدعى وضع الجهاز القضائي وضع إستراتيجية شاملة لتطويره وتعزيز إمكانياته، وقد كُلِّفَت بها اللجنة الملكية لتطوير القضاء وسيادة القانون، التي انتهت من إعداد تقريرها في شباط 2017، متضمناً السياسات والأهداف الإستراتيجية والبرامج التنفيذية والتشريعات اللازمة لإنفاذها.

واشتملت التوصيات التي تضمنتها السياسات والأهداف الإستراتيجية الموضوعة على أربعة محاور رئيسية، هي: توطيد استقلال القضاء والقضاة، تحديث الإدارة القضائية وتطويرها، تحديث وتطوير العدالة الجزائية وتنفيذ الأحكام، وتحديث وتطوير إجراءات الدعاوى الحقوقية وتنفيذ الأحكام. أما أبرز هذه التوصيات، فهي:

- 1- توطيد استقلال القضاء والقضاة، وتعزيز الضمانات المطلوبة لذلك.
- 2- تعزيز استقلال المجلس القضائي، وإنشاء أمانة عامة له، بما يعزز من الدور المنوط به بموجب الدستور والقوانين.
- 3- ضمان تمثيل نوعي للقضاة في المجلس القضائي، وتفعيل أداء أعضائه وتوفير الحصانة اللازمة لهم.

- 4- مدّ جسور التعاون بين المجلس القضائي وباقي السلطات في الدولة.
- 5 - ضمان التدابير المثلى لتعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وانتدابهم وضمان استقلالهم في مساهمهم المهني، وتأمين مقتضيات الاستقرار الوظيفي لهم، وتحسين أوضاعهم.
- 6- تفعيل مبدأ تخصص القضاة وإزالة العوائق أمام التوسّع فيه.
- 7- إنشاء غرفة اقتصادية لدى محكمة بداية عمان تكون مختصة بالنظر والفصل في المنازعات التجارية والاستثمارية ذات الأهمية الاقتصادية في العاصمة وعلى مستوى المملكة، وبما يوفر بيئة قانونية آمنة للاستثمار.
- 8- إنشاء غرفة جزائية متخصصة للنظر في بعض المنازعات والتوسع في القوائم منها، كالغرف المتخصصة في الجرائم المستحدثة، وعلى وجه الخصوص تلك المرتكبة باستخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة.
- 9- تحديث أساليب وموضوعات التأهيل الأساسي والتدريب المستمر للقضاة وتقاليده، وقواعد السلوك القضائي، وتوفير ضمانات أوفى للقاضي وأعضاء النيابة العامة.
- 10- تعزيز الدور الذي يضطلع به التفتيش القضائي لضمان قيم النزاهة والشفافية والالتزام بقيم القضاء وتقاليده وقواعد السلوك القضائي، وتوفير ضمانات أوفى للقاضي في المساءلة التأديبية.
- 11- وضع معايير شفافة وموضوعية لتقييم أداء القضاة من قبل التفتيش القضائي.
- 12- تعزيز ضمانات المحاكمة العادلة في مراحل البحث الأولي والابتدائي والمحاكمة النهائية.
- 13- تعزيز الحماية للحقوق والحريات من خلال التمكين من الوصول إلى العدالة بإقرار مبدأ المساعدة القانونية المجانية في جميع الدعاوى لمن هم في حاجة إليها.
- 14- توفير البيئة المناسبة لعمل القضاة.
- 15- إعادة النظر في خريطة التوزيع الجغرافي للمحاكم وتوزيع قضاتها وموظفيها والاستفادة من مواردها البشرية.
- 16- توفير أبنية جديدة لائقة للمحاكم التي بحاجة إلى ذلك، تستجيب لمتطلبات التطوير والتحديث، وإعداد وتنفيذ الخطط اللازمة لتحديث البنية التحتية للمباني القائمة وتجهيزاتها.
- 17- تبسيط إجراءات التقاضي وسير الدعاوى، وتسريع وتيرة معالجة القضايا خلال آجال

- معقولة من خلال الاقتصاد في الإجراءات وصولاً إلى تحقيق العدالة الناجزة.
- 18- تطوير أساليب الإدارة القضائية، وتوظيف التكنولوجيا الحديثة لخدمة التقاضي وتيسير إجراءات الدعاوى والتبليغات والارتقاء بالخدمات التي يقدمها مرفق العدالة.
- 19- تيسير إجراءات دعوة الشهود والاستماع لشهاداتهم.
- 20- تطوير وتحديث مهنة المحاماة كمساهم رئيسي في عملية التقاضي، وتعزيز قيم الشفافية والنزاهة في منتسبها وتطوير تكوينهم وأدائهم.
- 21- تفعيل دور السياسة الجزائية الوقائية في الحد من الجرائم، والتوسع في نطاق العدالة التصالحية لتخفيف العبء عن المحاكم.
- 22- تطوير وتحديث السياسة العقابية، وخاصة بشأن الجرائم الواقعة على النساء والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة.
- 23- ترشيد التوقيف الاحتياطي، والحد منه، وإقرار بدائل له، وتطبيق برامج إصلاح ناجعة لإعادة تأهيل نزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل، وتسهيل إعادة دمجهم في المجتمع.
- لقد أُنجزت مؤخراً مراجعة جملة من التشريعات التي أوصت بها اللجنة الملكية لتطوير القضاء وسيادة القانون، وشمل ذلك قانون استقلال القضاء، وقانون تشكيل المحاكم النظامية، وقانون أصول المحاكمات المدنية، وقانون البيّنات، وقانون التنفيذ، وقانون العقوبات، وقانون محكمة الجنايات الكبرى، وقانون الوساطة لتسوية النزاعات المدنية، وقانون أصول المحاكمات الجزائية. كما شمل إصدار قوانين جديدة، مثل قانون إدارة قضايا الدولة، وقانون محاكم الصلح.
- واستكملت هذه التشريعات المراحل الدستورية اللازمة لإصدارها، ولعله من المؤمل أن تسهم هذه المراجعة في تحقيق نقلة مهمة في تحسين منظومة التقاضي.
- وحَدّد تقرير اللجنة الملكية لتطوير القضاء البرامج التنفيذية المقترحة لتحقيق السياسات والأهداف الإستراتيجية، وحَدّد الجهات المسؤولة عن التنفيذ وأجال التنفيذ.

توصيات عامة :

- قيام وزارة العدل بمراجعة الروزنامة السنوية للمهام التي يتعين تنفيذها، وتذكير الجهات ذات العلاقة كلّها بالمسؤوليات المترتبة عليهم في إطار السياسات والأهداف الإستراتيجية للجهاز القضائي.

- قيام وزارة العدل بإعداد تقرير نصف سنوي يبين ما تم إنجازه، وتقييم هذا الإنجاز، واقتراح حلول للقضايا التي يتبين وجود تخلف أو بطء شديد في تنفيذها.
- دراسة فصل جهاز التنفيذ القضائي إدارياً عن الأمن العام وإحاقه بالمجلس القضائي بهدف فصل الجانب القضائي عن الجانب الأمني وتسريع إجراءات التقاضي.
- تأكيد مشروعية الاستعاضة عن العقوبة السالبة للحرية بالخدمة المجتمعية.

ثالثاً: المجال الأمني

تتطلب سيادة القانون وجود أجهزة ومؤسسات في الدولة تتولى تطبيق القانون وفرض النظام على أراضي الدولة، ويتعين أن تمارس أجهزة الدولة ذلك من دون تمييز أو محاباة لطرف على حساب آخر، عملاً بمبدأ أن الجميع أمام القانون سواء. والتطبيق العادل للقانون من دون تمييز يقود إلى مجتمع آمن خالٍ من مظاهر العنف والنزاعات الناجمة عن الشعور بالغبن وعدم المساواة والتمييز.

إن بعض مظاهر العنف التي ظهرت في المجتمع الأردني في السنوات الأخيرة، تعود إلى عدم التطبيق الحازم للقانون أو وجود تمييز ومحاباة في تطبيقه، إلى درجة الترجيح بتحول العنف إلى ظاهرة مجتمعية، وإلى أحد مظاهر الثقافة السائدة في المجتمع، إذا لم تعالج في المدى القريب بمحاربة أسبابه سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية. ولعل أخطر ما في الأمر، هو اللجوء إلى العنف أو انتهاك القانون للحصول على مكاسب مادية دون أن يتعرض الفاعلون إلى عقوبات رادعة، ووقوع أجهزة الأمن أحياناً في فخ ممارسة سياسة الاسترضاء بدعوى الحد من تفاقم المواجهات.

وفي هذا المجال لا بد من إدراك أن هناك تراجعاً في منظومة القيم في المجتمع الأردني، وتدهوراً في ثقة المواطن بمؤسسات الدولة، بنتيجة تعمق الأزمة الاقتصادية، والاختلال في توزيع الدخل القومي، وما تمخض عنهما من ضغوط للطبقة الوسطى التي تشكل قاعدة الاستقرار في المجتمع، ناهيك عن أن الانتخابات العامة باتت تُفرز مجالس ذات طابع تمثيلي ضعيف للمجتمع وتطلعات أبنائه.

تساهم العوامل السابقة بشكل لافت في إنعاش ميول كثيرين نحو مخالفة القانون والتجاوز عليه للحصول على حقوق ومكتسبات، ما يُوجب على الدولة الأردنية بمكوناتها كافة -أفراداً ومؤسسات وسلطات- العمل بشكل جدي وجنباً إلى جنب، على معالجة مظاهر الخلل في بنية المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية بهدف الوصول إلى بيئة مجتمعية تقبل عن

قناعة وطوعية باحترام مبدأ سيادة القانون.

وبالرغم من بعض الأحداث التي تلقي بظلالها هنا وهناك والمتمثلة ببعض الأساليب القائمة على العنف أحياناً، أو تلك التي تشكل خروجاً على سيادة القانون سواء من الأفراد أو سلطات الدولة، إلا أن ذلك لا يعني بأي حال أن هذه الأساليب تشكل أساساً لما تقوم عليه الدولة الأردنية، وهذا يؤكد ضرورة معالجة أماكن الخلل للحيلولة دون تفاقم المشاكل، من ناحية، ومن ناحية أخرى تطوير تشريعاتنا لمواجهة التصرفات الخارجة على القانون، سواء من قبل الأفراد أو المؤسسات وذلك للوقاية منها ووأدها قبل استفحالها وتحولها إلى نظام يفرض نفسه على عمل الدولة.

وفي هذا السياق، فإن فرض هيبة الدولة أمر ملح لا يحتمل التأجيل، وفرض هيبة الدولة يتطلب بالضرورة فرض هيبة قوى الأمن، فهي الجهة الوحيدة المخولة باستخدام القوة في حدود القانون لمحاربة العنف وفرض الأمن، وهذا بطبيعة الحال ليس مبرراً لرجل الأمن لانتهاك القانون والإساءة إلى أي من أفراد المجتمع. ولهذا قام الأمن العام بإعداد دليل إجراءات لوحداته كافة يصف مهام كل واحدة من إداراته ووحداته، والاختصاصات والصلاحيات القانونية لهذه الوحدات، والإجراءات المتبعة والواجبات المناطة بكل فرد من أفراد هذه الوحدات.

إن فرض هيبة الدولة وقوى الأمن، يتطلب أن نتوقف أمام عدد من الإشكاليات والظواهر الأمنية، منها:

- موافقة بعض المسؤولين الأمنيين على أخذ عطوة عشائرية لدى تسبب أحد أفراد الأمن خلال أداء واجبه الرسمي بالأذى أو القتل لأحد المواطنين وكان هناك زيارات من أمنيين ورسميين في عدة حالات أيضاً في محاولات للتهديّة. إن هذه الممارسات خاطئة جداً من الناحية الثقافية والقانونية، فهي تقوم بتقديم أجهزة الأمن كعشيرة مثل غيرها من العشائر، وبهذا المعنى فهي تُخلّ قانونياً بمكانة قوى الأمن ودورها. فالأصل هو أن أفراد الأمن ملزمون بعدم الإفراط في استخدام القوة، وإذا ما تبين أن هناك تجاوزات في ممارسة مسؤولياتهم، ينبغي أن يحاسبوا عليها بحسب أحكام التشريعات النافذة بهذا الخصوص، ولا يوجد أي مسوغ لابتداع طرق لمعالجة التوترات الاجتماعية بطرق تنافي منطق القانون، وتعيدنا إلى الوراء.

- إن إعلان «الأمن العام» في مطلع عام 2018 عن تشكيل وحدة خاصة لحماية الاستثمار قد يؤخذ كمؤشر على تراجع هيبة الدولة وقوى الأمن، وعلى المعالجات التبسيطية للمشكلات، فالأساس أن الاستثمار، كغيره من المنشآت والأفراد، محمي من قبل الأجهزة الأمنية المختلفة ولا داعي أن تخصّص له وحدة خاصة. وهذه الملاحظة لا تستهين

بالحاجة إلى حماية الاستثمار وتشجيعه وتوفير أشكال الحماية المختلفة له، الأمنية وغير الأمنية، فهذه أساسيات ليست موضع خلاف من أحد. كما إن من حق الأمن العام، بل من واجبه، أن يشكل اللجان لدراسة الظواهر الأمنية اللافتة ودراستها ووضع الخطط لمحاربتها، لكن المشكلة تكمن في سيادة سياسات وممارسات أوصلت إلى هذا الاستهتار بهيبة الدولة وقوى الأمن.

- يمكن ملاحظة أن هناك ارتفاعاً سريعاً في وتيرة وقوع جرائم المقاومة والاعتداء على الموظفين العامّين، بما في ذلك اتجاه بعض الفئات التي تقدم خدمات مهنية للمواطنين كأطباء والمعلمين. والأمور لم تتوقف عند هذا الحد، بل تجاوزتها إلى الاعتداء على رجال الأمن. فقد تكرر في الآونة الأخيرة على سبيل المثال تعرّض رقباء سير إلى اعتداءات سافرة من قبل مواطنين باستخدام العنف الجسدي لمنعهم من تأدية واجبهم الرسمي، الأمر الذي يتطلب التمسك بحق الدولة بمعالجة هذه الأنماط من الاعتداءات وغيرها بحسب القانون، وإيقاع أقصى العقوبات بحق المعتدين، حتى لا تفقد القوانين وظيفتها في الردع.

وفي إطار الجهد الوقائي في مواجهة تنامي الجريمة، يلجأ الحكام الإداريون إلى قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، الذي يعطيهم الحق بإحضار المشتبه به لأخذ تعهد عليه بكفالة كفيل أو من دون ذلك، ويملكون صلاحية احتجاز المشتبه به، وهذه الممارسة العملية تقود إلى الاعتقال الإداري لأعداد كبيرة من أصحاب السوابق وغيرهم من الأشخاص الذين يُصنفون على أنهم خطرون على الأمن العام، وفي هذا سلب للحريات، وخلق أعباء إضافية على السجون، ولذلك باتت هناك مطالبات متنامية بإلغاء هذا القانون أو تعديله، بحيث تُحصَر صلاحية الاعتقال الاحترازي أو تقييد الحرية بالسلطة القضائية، بما يكفل عدم التوسع في الصلاحيات التقديرية للحاكم الإداري.

وجدير بالذكر أن الحكومة تقدمت بمشروع قانون جديد في بداية عام 2018 إلى مجلس الأمة، لكنها عادت وسحبته قبل السير بالإجراءات الدستورية لإقراره، خشية أن يذهب مجلس النواب إلى حد سحب صلاحيات الحكام الإداريين في التوقيف والحجز الإداري والتحفظ على الأشخاص، وربما أيضاً نزع صلاحياتهم في قضية «الجلوة» و«فورة الدم»، من أجل أن تستعيز عن مشروع القانون بقانون معدل يخص الأحكام التي ترغب الحكومة بتعديلها فقط.

وهذا يقودنا لإعادة النظر بالعديد من التشريعات ذات العلاقة، وتجريم أفعال وتصرفات غير موجودة أو غير منصوص عليها في هذه القوانين، كقانون العقوبات وقانون العقوبات العسكري وقانون منع الجرائم، وإلزام أفراد الأمن العام بعدم الاستخدام المفرط للقوة في

غير موضعها. وتحديد العقوبات لمن لا يمثل لذلك، وإتاحة معرفة هذه القواعد للمواطن كي يعرف حقوقه عند التعامل مع أفراد الأمن العام.

إن التعديلات التشريعية التي تفرض تلك التدابير الصارمة تنمي الشعور والإحساس لدى أفراد المجتمع بأن الجميع أمام القانون سواء بمن فيهم أفراد الأمن، ما يعزز من سيادة القانون، ووضع الأساس لخضوع جميع من في الدولة من أفراد ومؤسسات وسلطات لحكم القانون. وبناء على ذلك، يطمئن الناس لحكم القانون، ويبتعد أفراد المجتمع عن اللجوء إلى أساليب غير قانونية للحصول على حقوقهم.

التوصيات:

- المراجعة الدورية لدليل الإجراءات الأمنية الذي أعده الأمن العام قبل ثلاث سنوات لتنظيم العلاقة بين أفراد الأمن العام والمواطنين، للتأكد من أنه يفي بالغرض من حيث الوضوح والشمول بما في ذلك إزاء شروط استخدام القوة وحدودها، والحرص على أن يكون هذا الدليل معلناً ومتاحاً للجميع.
- الاستمرار بنهج اعتبار أن «التدريب المستمر» يجب أن يبقى من الثوابت على جدول أعمال جهاز الأمن العام، سواء في ما يخص بالجاهزية الأمنية العالية لتأدية المهام المناطة بالأفراد ووحداتهم، وسواء في ما يتعلق بمواكبة التغير على صعيد الظواهر الاجتماعية والأساليب الجرمية ومجالاتها.
- مواصلة تعزيز نهج الأجهزة الأمنية بالتواصل والتفاعل مع أفراد المجتمع وخصوصاً مع فئة الشباب، وزيادة الرسائل التوعوية التي تصدر عن مديرية الأمن العام لتعزيز الجس الوقائي للمواطنين اتجاه جرائم مثل ترويج المخدرات، واتجاه أساليب التحايل والسرقة وغيرها.
- منع حمل السلاح منعاً كاملاً، وفرض مزيد من القيود على اقتنائه وحصره في أضيق نطاق، وتجريم حيازة السلاح الأتوماتيكي، وتغليظ عقوبات اقتنائه أو حمله أو الاتجار به. وفي هذا الإطار، فإن مجلس النواب مطالب بالإسراع في إقرار مشروع القانون المعدل لقانون الأسلحة النارية والذخائر لعام 1952، والذي ساهم الأمن العام والجهات المعنية الأخرى بإعداده، وتشديد العقوبات على حمل الأسلحة واستخدامها في غير الحالات المرخص بها، مع ضرورة فتح حوار وطني حوله لضمان التوافق على أحكامه، وتوفير الدعم المجتمعي له.
- الاستمرار بتشديد الحملات الأمنية ضد إطلاق العيارات النارية في المناسبات

الاجتماعية، وعدم التمييز في تطبيق العقوبة، بما في ذلك في حالات استخدام السلاح الرسمي لهذا الغرض، وتقديم الدعم لهذه الحملات من قبل القيادات الاجتماعية المحلية وقادة الرأي في المناطق المختلفة.

- مع أن الأحكام الإدارية والأمن العام قد ذهبوا في السنوات الأخيرة إلى تضيق اللجوء إلى استخدام قانون منع الجرائم لعام 1954، إلا أنه ما زال مطلوباً إعادة صياغة هذا القانون والدفع به إلى مجلس النواب لإقراره دون تأخير ضمن فلسفة واضحة تجمع ما بين اتخاذ إجراءات وقائية لمنع الجريمة واحترام حقوق المواطن.
- التقدم بخطوات جريئة إلى الأمام للانتهاء من قضايا «الجلوة»، ولو بشكل تدريجي خلال عدد محدود من السنوات، يرافقها تعبئة وتثقيف بمتطلبات التطبيق الحازم لسيادة القانون.
- زيادة برامج التدريب في مجال إدارة الأزمات، واستمرار عقد ورش عمل حول حقوق والتزامات كل من أفراد الأمن والمواطنين، شاملاً حقوق الإنسان.
- المشاكل والتحديات الأمنية التي ترتبط ببؤر توتر سواء في منطقة معينة أو حي معين أو حتى مدينة معينة، أو بأنماط معينة كالعنف المجتمعي لا يجب معالجتها من منظور الحلول أو المقاربات الأمنية فقط، فهذه المشكلات بحاجة إلى مقاربات أخرى للحل، سياسية واقتصادية واجتماعية، ولذلك يجب أن يكون المسؤول السياسي حاضراً بقوة في هذه المعالجات سواء كانت الحكومة أو الوزير المعني أو غيرهما من كبار الموظفين.
- تلجأ قوى الأمن في كثير من الأحيان إلى الوجهاء التقليديين من وزراء أو نواب سابقين ممن ينتمون إلى مناطق التوتر من أجل التهدئة أو تسوية المشكلة بسبب التوتر، دونما تدقيق كافٍ من درجة الثقة الفعلية التي يتحلّى بها هؤلاء الوجهاء أمام المجتمع المحلي المعني. بينما يتعين أن تمتد قوى الأمن جسور التواصل مع القيادات المحلية سواء برزت في نطاق لجان شعبية أو مؤسسات مجتمع مدني.

رابعاً: مجال الأعراف العشائرية

العشيرة في الأردن حلقة أساسية من حلقات المجتمع ينتمي إليها الأفراد. ولعبت دوراً مهماً في بناء المجتمع والدولة. وكانت العشائر الأردنية في معظم الأحيان إحدى أهم دعائم الاستقرار السياسي والاقتصادي والأمني، وساهم أبناء العشائر الأردنية في دعم هذا الاستقرار باعتبارهم مكوناً رئيسياً لأجهزة الدولة المختلفة.

ولعب القضاء العشائري دوراً مهماً في إيجاد الحلول للكثير من القضايا والنزاعات الكبيرة، وفي أحيان كثيرة كان هذا القضاء رديفاً ومساعداً للقضاء المدني وللأجهزة الأمنية في حفظ الأمن ومنع الجرائم، وكانت هناك قوانين عشائرية مثل قانون محاكم العشائر لعام 1936، وقانون تأسيس محكمة استئناف عشائرية لعام 1936، غير أن هذه القوانين ألغيت منذ عقود.

وسعت الدولة الأردنية منذ بداية السبعينات إلى معالجة أي خلل قد ينجم عن تطبيق العادات والأعراف العشائرية، أو تجاوز ما لم يعد مفيداً من هذه العادات والأعراف، وذلك من خلال بلورة وثيقة عشائرية في الديوان الملكي عام 1974. وقد شكّل ذلك مقدمة لإلغاء القوانين العشائرية عام 1976، وخضعت تلك الوثيقة للتطوير عام 1987 ليقصر تطبيق العادات العشائرية على قضايا القتل العمد والعرض وتقطيع الوجه.

وتكمن أهمية هذه الوثيقة في أنها لم تضع حدوداً لمجال تطبيق العادات العشائرية فحسب، بل وضعت تفاصيل دقيقة لما هو محظور عمله أو واجب التقيد به، وفي مقدمة ذلك قصر حالات الجلوة في قضايا القتل العمد والعرض على الدرجة الثانية من القرابة؛ وهم الإخوة والأبناء فقط.

لقد كان من شأن الالتزام بهذه الوثيقة التأسيس لتطور لاحق يتم فيه التقليل التدريجي لتطبيق تلك العادات والتي رغم أهميتها وجدواها في الظروف المحددة، تشغل مساحة على حساب القانون المدني، وهو ما يعني أن ممارسة هذه العادات في حدود ضيقة يجب أن تكون مسألة انتقالية إلى أن يتم إنضاج الظروف المجتمعية والأمنية التي تسمح بطي صفحاتها.

لكن مما يؤسف له أن البلاد قد وجدت نفسها تتراجع عن ذلك، وبدل التطبيق الشامل للقانون، تم التوسع في نطاق ممارسة تلك العادات وابتداع عادات جديدة. فقد نصت الوثيقة على سبيل المثال على أن حوادث القضاء والقدر والإيذاء والتعطيل والحوادث الناتجة عن استعمال السيارات والأدوات الميكانيكية، يُترك البت فيها للقضاء النظامي، وإن كانت الدولة لا تمنع ممارسة العادات الحميدة لغايات الصلح، لكن من الملاحظ أنه علاوة على تجاهل هذا البند، يذهب الناس أحياناً باتجاه افتعال طلب عطوات عشائرية في خلافات بسيطة.

كذلك نصت الوثيقة على عدم الملاحقة العشائرية للموظفين العامين المخولين بحمل الأسلحة وأفراد الجيش والأمن العام الذين اقتضت ظروف عملهم وواجبهم الرسمي استعمال السلاح. وفي سياق تطبيق قانون العقوبات الأردني الذي يحكم بعقوبة الإعدام للقاتل، فقد نصت الوثيقة على أنه ينبغي إنهاء جميع الإجراءات العشائرية عند تنفيذ الحكم، لكن ببطء إجراءات التقاضي كان يتسبب في إطالة أمد صدور الحكم، ما يوّلّد انطباعات غير صحيحة

في كثير من الأحيان بأن المجرم يمكن أن يفلت من العقاب، ويديم بالتالي مناخ الاحتقان والتوتر بين الأطراف المنكوبة. هذا في حين أن المجتمع الأردني بحاجة إلى تجاوز عقلية الثأر من خلال ترسيخ سيادة القانون، وتكريس هيبة الدولة وقدرة أجهزتها الأمنية على فرض الأمن على امتداد أراضي المملكة. وربما يتعين فتح حوار وطني حول موضوع عقوبة الإعدام وإلى أي مدى تشكل هذه العقوبة رادعاً ضد الجريمة بشكل عام.

لكن بعض الممارسات العشوائية ما زالت تفرض منطقتها على سيادة القانون في ظل ميل بعض المسؤولين الأمنيين إلى تطبيق الحلول السهلة من مثل الإبقاء على «الجلوة» والتوسع في تطبيقها لتشمل أفراداً أكثر مما هم مسجلين في دفتر العائلة، وجغرافياً بالاستعاضة عن لواء آخر بمحافظة أخرى.

كل هذا دفع الحكومة في الآونة الأخيرة إلى التدخل لتعيد التأكيد على معايير محددة لتطبيق «الجلوة» في أضيق نطاق في حدود المشمولين بدفتر العائلة ومن لواء إلى آخر، والتشديد على الحكام الإداريين لتطبيق قرار الحكومة، والتوقف التام عن طلب العطاوات العشوائية في الخلافات الناجمة عن حوادث القضاء والقدر والإيذاء والتعطيل والحوادث الناتجة عن استعمال السيارات والأدوات الميكانيكية، والتي يتعين أن يبت بها القضاء. كما لا يعدّ مفهوماً في دولة تبحث عن الاستثمار وتروج للاستقرار، أن تُعامل فيها الشركات كعشيرة، وتقوم بطلب عطوة اعتراف، كما حصل مؤخراً في قضية الصوامع في العقبة.

خامساً: مجال المؤسسات التعليمية

تتمتع المؤسسات التعليمية بخاصية وجود أعداد كبيرة من الطلبة والمدرسين فيها في حيز جغرافي محدود لسنوات عديدة، فإذا لم تنهض هذه المؤسسات بواجباتها التربوية إلى جانب وظائفها التعليمية، فإنها يمكن أن تصبح حاضنة لإنتاج مشاكل اجتماعية.

ومما يبعث على القلق أن المدارس، والجامعات بدرجة أكبر، أصبحت ساحات مواجهة اعتيادية بين الطلبة، فبدل أن تتسم علاقة الطلبة في ما بينهم بسمات الزمالة وروحية المنافسة الأكاديمية والتحصيل العلمي، تخيم عليها الهويات الفرعية، بحيث أصبحت هذه المؤسسات التعليمية حاضنة لمختلف صنوف السلوكات العصبوية، بما يتناقض مع رسالتها في تشكيل شخصية مستقلة وعصرية للطالب، وتخريج الكوادر الوطنية التي تسهم بقسطها في بناء الدولة.

إن استمرار هيمنة الولاءات الفرعية على سلوكات الطلبة وسهولة استنفار العصبيات

المختلفة لدى قطاعات واسعة منهم، يجعل من مراجعة وضع هذه المؤسسات بما يكفل نجاحها في تأدية رسالتها التربوية والتنويرية، أولوية وطنية لا يمكن تأجيلها.

وتكمن مشكلة العنف الجماعي في الجامعات في أحد أوجهها في أنه لا يبقى محصوراً في نطاق الحرم الجامعي، بل سرعان ما تنتقل المشاجرات داخل هذه المؤسسات إلى مواجهات أكثر عنفاً خارجها، ثم ما تلبث أن تعود لمواجهة تداعيات هذه المواجهات، حتى إن هذه المؤسسات قد لا تجد ما يسعفها لنزع فتيل الصدام بين الأطراف المتناحرة سوى أن تعطل الدراسة في إجراء يبعث على الأسى والألم، ذلك أن الجامعة التي يفترض أن يكون جزءاً من رسالتها التربوية إثراء حياة الطلبة والارتقاء بها إلى مصاف إنسانية أكثر تقدماً، باتت تشكل في بعض الأحيان عبئاً على المجتمع بدل أن تكون عوناً له على تخطي مشاكله وتوتراته الاجتماعية.

إن تراجع التعليم العالي في الأردن خصوصاً خلال العقود الأخيرة، انعكس بشكل ملحوظ على مجالات التنمية والتحديث، وأثر سلبياً على رأس المال البشري وعلى قدرات المجتمع والدولة. ويعزى ذلك في أحد أوجهه إلى ضعف التأهيل الأكاديمي للأساتذة في الجامعات، وسيادة طرق التدريس والمناهج التقليدية التي لا تشجع على الإبداع والابتكار، ولا تحفز التفكير النقدي لدى الطلبة، وكذلك استمرار المكررات التي تنمي الشعور بعدم المساواة.

إن الجامعات تعاني ليس فقط من مظاهر خلل مباشرة في أداء دورها على الصعيد الأكاديمي، تتعلق بطرق التدريس ومضمون المناهج وتنمية الشخصية المستقلة للطلاب، بل هناك أسباب إضافية تتعلق بالبيئة العامة التي يتحرك في إطارها الطلبة داخل الحرم الجامعي، فالطلبة - خاصة في كليات العلوم الإنسانية - يقضون أوقات فراغ طويلة داخل جامعاتهم لا يشغلونها بالدراسة أو البحث في المكتبات، كما إنه ليس هناك برامج محددة ومعتمدة من الأنشطة اللا منهجية الجاذبة التي تستوعب هواياتهم وطاقاتهم، هذا علاوة على تغييب دور هذه المؤسسات في التنمية الوطنية لطلبتها.

لكن الأمور لا تقف عند هذا الحد، فمشاركة الطلبة في انتخاب مجالسهم الطلابية محاصرة بقيود تُفرض هذا العمل من مضامينه التنموية، وتبقيه أسيراً للولاءات الضيقة، بحيث باتت الانتخابات الطلابية تعيد إنتاج تلك الولاءات في غياب التنافس على أسس برنامجية عامة في إطار هوية وطنية جامعة، ولهذا تشهد الانتخابات في العادة احتكاكات ومواجهات على خلفية التنافس بين الهويات الفرعية، وتغذي التدخلات الأمنية الرامية للسيطرة على الوجهة السياسية للاتحادات الطلابية، سيادة هذه الولاءات الفرعية.

وتكشف الوقائع استمرار التضييق على العمل السياسي والحزبي في الجامعات، وحرمان الطلبة من فرص تنمية قدراتهم السياسية في مناخ من الحرية والتعددية، وتقييد تجربة اتحادات الطلبة في الجامعات وقصرها على انتخاب مجلس للطلبة في كل جامعة، وإغفال دور

النشاط السياسي في مرحلة الدراسة الجامعية في تعميق الوعي السياسي والاجتماعي لدى الطلبة وفي بناء شخصياتهم المستقلة التي تجعل منهم قيادات إدارية وسياسية لدى الانتقال للحياة العملية.

وتشير مظاهر العنف في الجامعة والمدرسة والملاعب والحي، إلى تراجع في دور الأسرة والمدرسة في ممارسة مسؤولياتها في تنشئة الأجيال الشابة، ويغيب أكثر فأكثر النموذج القدوة في البيت والمدرسة، بينما يفتقد الطلبة إلى الأنشطة اللامنهجية المناسبة خلال العام الدراسي، مع محدودية فرص إشغال أوقات فراغهم في العطلة الصيفية.

وحتى في إطار المنهاج المدرسي، يلاحظ شبه غياب لحصص الرياضة والفن رغم أهميتها في توجيه طاقة الطلبة باتجاه تشذيب سلوكهم، واستئثار طموحاتهم، وإثراء ميولهم الإبداعية. ويسهم في تهميش هذه المواد، عدم احتساب علامات الرياضة والفن في معدل الطالب، وضعف المسابقات التنافسية بين المدارس على مستوى المحافظات والمملكة ككل، إضافة إلى وجود مواد في المناهج لا فائدة باقية لها، وغياب مواد مثل تاريخ الفكر الإنساني وغيرها من المواد التي تساهم في فتح آفاق الطلبة وتشجعهم على التفكير النقدي والتحليل.

وفي كل الأحوال، فإن المعلم يبقى العنصر الحاسم في زرع القيم الإيجابية لدى الطلبة وفي مجمل العملية التعليمية والتربوية، إلا أنه يواجه ظروفًا معيشية ومعنوية غير عادلة تؤثر على عطائه، في الوقت الذي لا تتوافر له الإمكانيات الكافية للتطوير والتأهيل، ما يجعل من التعليم مهنة غير جاذبة للشباب من الخريجين الجدد. ولعله من المؤمل أن تساهم نقابة المعلمين كإطار مهني جامع للمهنيين إيجابياً في تطوير هذه المهنة ومهارات أعضائها التربوية. ويشترك الطالب والمعلم في المعاناة من طبيعة المناهج وتضخمها، ما يساهم في حصر دور المدرسة في البعد التقني ويحرمها من دورها التربوي.

التوصيات:

- إعادة الاعتبار لمكانة مهنة التعليم في المجتمع من خلال تحسين الظروف الوظيفية للمعلم. ومنح المعلمين والمعلمات الذين يعملون في المناطق النائية مكافآت مجزية، وتوفير سكن ملائم لهم.
- إقامة مركز وطني مهمته إعداد المعلمين وتأهيلهم قبل إلحاقهم بالمدارس، وكذلك توفير التدريب اللازم لهم في مراحل محددة من تقدمهم المهني.
- تطوير بنية وزارة التربية والتعليم بصورة تنهي الخلط بين أنشطتها الرئيسية

(التدريس، تأهيل المعلمين، التقييم والامتحانات، المناهج والكتب المدرسية)، بحيث يكون كل نشاط قائماً بحد ذاته بما يُؤمّن جودة العملية التعليمية، ويعزز قدرة الوزارة على ضبطها وتطويرها بصفاتها المرجعية القانونية والتنظيمية لمجمل تلك العملية.

- مراجعة المناهج بهدف ترشيحها وتخليصها من الأعباء الكمية غير المجدية أو غير الضرورية، وتطويرها. والارتقاء بطرق التدريس وأساليبه بما يساعد في تنمية شخصية الطالب وقدرته على التفكير النقدي والتحليل.
- الاستمرار باعتماد اختبار لقياس المعيار الوطني للتحصيل المدرسي في الرياضيات والعلوم واللغة، والاستمرار في الاشتراك بالاختبارات الدولية (PISA، TIMSS) مع توسيع قاعدة المشاركة.
- إعادة الاعتبار لحصص الرياضة والفن والموسيقى واحتساب معدلاتها لتحسين مكانتها لدى الطلبة.
- قيام كل من وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي بتنظيم مسابقات سنوية في المجالات الفنية والرياضية بين المؤسسات التعليمية التابعة لكل منهما سواء على المستوى الوطني أو على مستوى المحافظات.
- التوسّع في إنشاء الصفوف المختلطة في المرحلة الابتدائية، وزيادة أعداد المعلمات في المراحل الإلزامية في مدارس الطلاب.
- تفعيل دور المرشد التربوي بصفته حلقة الوصل بين الطالب والمعلم والأسرة، واعتماد أسس معينة لاختياره وتدريبه أثناء الخدمة.
- رفد المدارس خارج العاصمة ومراكز المحافظات الكبرى بالكوادر التعليمية ذات الخبرة والتأهيل المناسب، وبشكل خاص في المجالات العلمية، وكذلك بالوسائل التعليمية اللازمة، لسد الفجوة الحادة في نوعية التعليم التي تعاني منها تلك المناطق.
- انفتاح المدرسة على المجتمع المحلي، وإدماج الطالب والأسرة في علاقة تفاعلية معها، وإعطاء مهام حقيقية لمجالس ثلاثية مشتركة، خاصة في ما يتعلق بقضايا الانضباط المدرسي وحل مشاكل العنف.
- مراجعة سياسات القبول في الجامعات بحيث تستند إلى أسس المنافسة العامة والقدرة على التحصيل العلمي، والبدء بالتخفيض التدريجي المبرمج لأعداد المقبولين على غير تلك الأسس وصولاً بها إلى نسبة محددة محصورة فعلياً في المناطق والمدارس الأقل حظاً، وبما يكفل تنميتها لإيصالها إلى المستويات الوطنية ضمن مدة زمنية معلنة تنقضي بعدها

- الحاجة إلى اعتماد تلك النسبة.
- اعتماد برامج توجيه إلزامية لطلبة المدارس والجامعات، وتضمن هذه البرامج مواد للثقافة المدنية والقانونية، بما فيها الدستور الأردني وحقوق الإنسان، وذلك في إطار العمل لتعزيز الهوية الوطنية.
- منح الجامعات الاستقلالية الكاملة، والصلاحيات اللازمة لوضع خطط التطوير، وضبط جودة التعليم ومخرجاته، ومساءلة المقصرين من أعضاء الهيئات التدريسية.
- صياغة دور عمادات شؤون الطلبة بصورة تضمن ديمقراطية العمل الطلابي في مناحات جامعية حرة، وتخطيط فعاليات لانهجية موجهة لتطوير طاقات الطلبة وصقل شخصياتهم وتعميق ثقافتهم الوطنية.
- إعادة هيكلة اتحادات الطلبة في الجامعات بحيث تقوم هيئات قيادية منتخبة على مستوى الكليات، ثم تنتخب الكليات ممثلها في مجلس اتحاد الجامعة. وبلورة صيغة للتنسيق والتعاون في ما بين هذه الاتحادات في إطار اتحاد عام لطلبة الأردن.
- تطوير أساليب التدريس الجامعي بعيداً عن التلقين والروتين بما ينمي التفكير النقدي والقدرات التحليلية والبحثية للطلبة.
- إيفاد أوائل الطلبة في الجامعات الرسمية إلى جامعات عالمية مرموقة بهدف رفد الهيئات التدريسية بالكفاءات اللازمة، وفقاً لأسس واضحة وشفافة.
- الالتزام بالمعايير الأكاديمية للتعين والترقية في الجامعات والتوقف عن استنزاف موارد الجامعات على أجهزة إدارية متضخمة، وتطوير مؤشرات حول أعداد الإداريين إلى الأكاديميين في الجامعات الرسمية.
- وضع آليات واضحة يمكن ضبطها لمنع تفشي الوساطة والمحسوبية في العملية التعليمية في ما يتعلق بالامتحانات والتقييم.
- الانفتاح على المجتمع والتفاعل مع مؤسساته المختلفة لتوفير أعداد كافية من الفرص التدريبية للطلبة خلال سنوات دراستهم لحفزهم على تطوير خبراتهم العملية، وتهيئتهم للانخراط في سوق العمل بعد التخرج.
- قيام وزارة الشباب ووزارة الشؤون السياسية والبرلمانية بالمبادرة لرعاية أنشطة سياسية وحزبية في الجامعات الأردنية الحكومية والخاصة كمقدمة لرفع القيود عن ممارسة النشاط السياسي والحزبي في الجامعات.
- إعادة تأهيل الطلبة الذين يشاركون في عمليات العنف الجامعي عبر عمادات شؤون

الطلبة، بعد أن يكونوا قد نفذوا العقوبات التي اتُخذت بحقهم، ودعم إدارات الجامعات في مقاومة الضغوط وأشكال التوسط التي قد تُمارس عليها، والتمسك الكامل بتطبيق القانون على الجميع.

سادساً: مجال الشباب

أكد حراك الدوار الرابع في عَمّان، والذي لعب الشباب فيه دوراً محورياً، أن قطاع الشباب يخزن طاقات خالقة يمكن أن تشكل قوة دفع هائلة نحو التغيير إذا ما أُحسن استثمارها، ويكفي أن الحراكين الشباب أثبتوا قدرة ممتازة على ضبط النفس والحفاظ على تحرك سلمي نأى بنفسه عن الاحتكاك بقوى الأمن، أو التعرض للممتلكات العامة أو الخاصة.

ومع ذلك ينبغي الاعتراف بأن جملة من العوامل والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تلعب دوراً في إيجاد أرضية خصبة تُشجّع على الميل نحو العنف لدى الشباب الذي يعاني بطبيعة الحال من صعوبات الحياة والبطالة، ومن التهميش، والقلق نتيجة عدم وضوح الرؤية للمستقبل، خاصة في ظل ما تشهده المنطقة من أزمات.

وتعود ممارسة العنف لدى الشباب إلى ممارسات التهميش والإقصاء التي قد يتعرضون لها، مع ضعف قدرة مؤسسات الدولة على إدماجهم في الهيئات والأطر المجتمعية المناسبة. ولعلاج سلوكيات العنف، على مؤسسات الدولة ذات العلاقة جميعها الاشتراك في العمل معاً لمعالجة هذه الظاهرة دون أن تنسى الدور الحاسم للمدرسة والأسرة والجامعة في هذا المجال.

ولعل أحد تجليات هذا الميل نحو العنف هو بروز ظاهرة الشغب والعنف في الملاعب، والتي هي أحد أوجه العنف المجتمعي الذي غالباً ما يستدعي العصبية والهويات الفرعية، ويسيء للوحدة الوطنية.

وبحكم فئتهم العمرية وطموحاتهم، فإن الشباب هم أكثر فئات المجتمع إحساساً بعدم المساواة والعدالة في المسائل التي تمس حياتهم مباشرة، كالقبول في الجامعة أو الحصول على فرصة عمل.

فالمجتمع الأردني يتسم بكونه مجتمعاً شاباً حيث تبلغ نسبة الشباب حوالي 70 في المائة من عدد السكان، ورغم أن هذا يعدّ ميزة مهمة إلا أنه يضع ضغوطاً كبيرة على الدولة والاقتصاد الوطني لتوفير التعليم وفرص العمل لهذه الكتلة البشرية الضخمة.

إن هذه النسبة العالية تستدعي وضع التنمية البشرية على أعلى قائمة الأولويات الوطنية، وإعطاءها ما تستحقه من اهتمام وموارد كونها القاعدة التي تستند إليها جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية كافة، وهذا يتطلب مزيداً من الاهتمام والرعاية الرسمية لهذا

القطاع، كما يتطلب اعتماد خدمة العلم كآلية للاندماج والصهر الوطنيين، وتكريس قيم المساواة والمنافسة والعمل والإنجاز، ونبذ القيم المريضة مثل الوساطة والمحسوبية والحيولة دون تفشيها في أوساط المجتمع.

ويلاحظ تعدد الأطر المرجعية الرسمية للعمل الشبابي في المملكة (مراكز الشباب التابعة لوزارة الشباب، هيئة شباب كلنا الأردن، برامج الشباب التابعة للمبادرات)، دون وجود فلسفة واضحة تبرر ذلك. كما يلاحظ عدم استقرار السياسات الرسمية تجاه الشباب، وهو الأمر الذي تمثل بإلغاء وزارة الشباب والرياضة والاستعاضة عنها بالمجلس الأعلى للشباب، ثم إعادة وزارة الشباب للحياة مجدداً.

ويتعين على وزارة الشباب وغيرها من الجهات المعنية، إدراك أن الشباب الذين أتيحت لهم الفرصة للمشاركة في الحياة السياسية وفي صنع القرار الذي يتعلق ببيئتهم ومصالحهم وتطلعاتهم، هم الشباب الأكثر قدرة واستعداداً لمحاربة العنف والتطرف والإرهاب.

التوصيات:

- لا بد من نظرة شمولية لموضوع الشباب، ووضع إستراتيجية هادفة وحقيقية تتضمن برامج متطورة يجمع عليها أصحاب الخبرة والمؤسسات الفاعلة في هذا المجال لترسيخ مبادئ المواطنة ودولة القانون وحب الوطن، وتمكين الشباب سياسياً واقتصادياً لتحقيق إمكانياته وتطوير وتوسعة أفقه، بالإضافة إلى توفير المنفعة له من الأفكار الظلامية المنحرفة. (الورقة الملكية النقاشية السادسة)
- إعادة العمل بخدمة العلم ضمن صيغة مناسبة لا تتجاوز سنة واحدة وتكون أقرب ما يكون إلى مفهوم «خدمة وطن»، بحيث يتم تقسيم مدة الخدمة إلى فترات تشتمل على التدريب العسكري وعلى التدريب على أعمال مهنية وخدمة مجتمع، بهدف إيجاد آلية فعالة للاندماج بين الشباب، والتركيز في البرنامج الثقالي الموجه للطلبة خلال مدة الخدمة على ترسيخ قيم المواطنة والمساواة والعمل المنتج والانتماء الوطني.
- زيادة برامج التمويل الميسر وتوجيهها إلى الشباب لمساعدتهم في إيجاد مشاريع صغيرة ومولدة للدخل في مختلف المجالات بدلاً من انتظار فرص عمل يحتاج الحصول عليها في أحيان كثيرة لفترات طويلة.
- الربط بين مبادرات التشغيل الوطنية والجهات والمؤسسات المعنية بالشباب.
- إعادة النظر بدور «هيئة شباب كلنا الأردن» في اتجاه تحويلها إلى اتحاد عام لشباب

الأردن كمظلة لمجموع المنظمات الشبابية، أي اتحاد منظمات وليس اتحاداً للعضوية الفردية. والاعتراف بحق الشباب في الأحزاب السياسية بتشكيل منظمات شبابية مستقلة لهم ومرخصة قانونياً، ويتاح لها أن تكون جزءاً من الاتحاد العام لشباب الأردن المنشود.

- التوسع في تنظيم الشباب وتأطيرهم، وضمان انخراطهم في العمل الوطني العام، وذلك للنهوض بدورهم في تنمية البلاد وتقديمها، وتعبئة قواهم لمحاربة العنف والتطرف والإرهاب.
- إنشاء بنك للأفكار الريادية في المجالات الاقتصادية الاجتماعية مع التركيز على أن تكون هذه الأفكار نابعة من دراسة الميزة النسبية للأقاليم والمحافظات الأردنية، ووضعها ضمن قالب يستثمره الشباب في مشاريع إنتاجية أو خدمية صغيرة يمكن الحصول لها على تمويل مُيسر.

سابعاً: مجال المؤسسات المجتمعية

إن اتساع المجتمع وتعدد الدوائر التي ينتمي إليها ويتحرك ضمنها الفرد، من الأسرة إلى العشيرة والمدرسة والجامعة والمهنة، وإلى حد ما التنظيمات الفكرية والسياسية، يعني أن لكل تلك الدوائر وغيرها دوراً ما في مواجهة ظاهرة عدم الالتزام بسيادة القانون والتعامل معها، ومن المهم أن تقوم بذلك الدور لتعزيز منظومة الضبط في المجتمع والتي يمكن أيضاً أن تساهم في تطوير المشاكل قبل استفحالها.

لقد أدت جملة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها المجتمع في العقود الأخيرة إلى تراجع مكانة النخب التقليدية، ما ساهم في تغييب دور الحلقات الوسيطة وإضعاف تأثيرها كمنظومة ضبط، ومع استمرار تطور المجتمع وانتقاله من حالة إلى أخرى يصبح لزاماً على المجتمع المدني إثبات حضوره لخلق الحلقات الوسيطة التي تشكل صمام أمان للمجتمع.

ومن ناحية أخرى، هنالك تقديرات بوجود تأثير محتمل للإعلام، وبخاصة المحطات الفضائية والمواقع الإلكترونية في نمو التوترات المجتمعية، ما يوجب السعي لتقليل الآثار السلبية والعمل لاستثمار دور الإعلام والاتصال لخلق ثقافة وطنية تعزز الالتزام بسيادة القانون بما يوفر الأمان للمواطن والأمن للوطن، وهذا يتطلب قدراً أكبر من الانفتاح على الإعلام والتعامل الإيجابي معه، وتطوير قدرات مؤسسية لدى الجهات المعنية بإنفاذ القانون تمكّنها من إعطاء معلومات دقيقة حول ما يقع من أحداث بما لا يترك مجالاً لترويج الإشاعات

التي تفاقم تلك الأحداث وتزيد التوتر بسببها.

كذلك، فإن الحيز الكبير الذي تحتله القيم الدينية لدى المواطن الأردني، وما تحث عليه من التسامح ونبذ الصراع والاقتتال، يجعل من الضرورة بمكان التركيز على دور المسجد والكنيسة على الصعيد الاجتماعي، لتوظيفه كمنبر بالغ الأهمية لتعزيز تلك القيم.

التوصيات:

- دعوة وسائل الإعلام لتنظيم برامج إبداعية تبرز أهمية التزام الجميع، المسؤول والمواطن، بسيادة القانون، وذلك تعبيراً عن مسؤوليتها الاجتماعية تجاه المجتمع.
- مبادرة الجهات الرسمية بما فيها الجهات الأمنية، لإعطاء معلومات واقعية عما يقع من أحداث في وقت مبكر، بدلاً من إفساح المجال لتداول الشائعات والمبالغات التي هي في كل الأحوال أكثر ضرراً من المعلومات الواقعية، وذلك على طريق تكريس المصادقية الإعلامية للجهات الرسمية والأمنية.
- دعوة نقابة الصحفيين الأردنيين إلى عقد ملتقى وطني للإعلام لدراسة المسؤولية الأدبية للصحافة ووسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية والإلكترونية في أن تكون جزءاً من الجهد الوطني لإشاعة ثقافة سيادة القانون ومكافحة العنف، بعيداً عن الإثارة وعن تغذية السلوكات العصبوية المؤذية لوحدة المجتمع وتماسكه.
- تعزيز الروابط والأطر السياسية المدنية والتطوعية بين أفراد المجتمع لتفعيل دور المجتمع المدني في تشكيل صمام أمان للسلم الاجتماعي، والتأسيس موضوعياً لقيام مصالح مشتركة بين أوسع فئات المجتمع بما يعزز الهوية الوطنية الجامعة بمنأى عن الهويات الفرعية.
- تشجيع منظمات المجتمع المدني على تأدية واجباتها في إشاعة ثقافة احترام الآخر ومناهضة التجاوز على سيادة القانون والعنف بمختلف أشكاله، واستنهاض مشاركتها في جهود راب الصدع بين فئات المجتمع المتنازعة في ظل الالتزام بالقوانين المرعية.
- تفعيل دور الخطاب الديني التسامحي في تعزيز منظومة الأمن الشامل في المجتمع على سائر المسارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بما في ذلك دوره في السياسات الوقائية التي ترمي إلى نزع مكامن العنف والغلو والتطرف في التعامل مع الخلافات والصراعات، والتوعية بمخاطر العنف على الأفراد والمجتمع وآثاره السلبية.

الخاتمة

إن الديمقراطية الحقيقية تستلزم تمتع أفراد المجتمع جميعاً بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية، وهذا يحتاج إلى وجود قواعد قانونية لا تضمن لهم حق المشاركة في الحكم فحسب، بل تكفل لهم أيضاً هذه الحقوق والحريات الفردية، لأن الديمقراطية لا تعني فقط حكم الأغلبية، بل هي سيادة القانون الذي يضمن أن الجميع - أفراداً وسلطات ومؤسسات - خاضعون لحكم القانون.

إن ظاهرة التوترات المجتمعية تمثل في جوهرها خروجاً على سيادة القانون، لكن التعبير عن هذه الظاهرة يؤكد أننا أمام وضع يلخص إلى حد ما كل أزمات المجتمع ومشاكله، لذا لا بد من الاعتراف أن الدولة والمجتمع بكل مؤسساتهما مسؤولان عن هذا الوضع، ما يوجب إسهام الجميع في معالجته رغم تفاوت الأدوار وتنوعها.

إن الجميع مدعوون للتمسك بالوحدة الوطنية، وحماية النسيج الاجتماعي، والحفاظ على سلامة الوطن في مواجهة التحديات والانعكاسات الناجمة عن التوترات الإقليمية وبخاصة على جبهة القضية الفلسطينية والجارتين سوريا والعراق.

إن المصلحة الوطنية العليا تقتضي بناء وفاق وطني عام لمعالجة التوترات الاجتماعية من خلال تعزيز سيادة القانون والالتزام به، لنتمكن من خلق البيئة المجتمعية التي تحترم القانون وترفض خرقه وانتهاكه وتقاومهما.

إن التوصيات الواردة في هذه المراجعة لا تشكل وصفاً نظرية، إنما هي محاولة لوضعنا أمام مسؤولياتنا الفردية والجماعية لضمان حماية أمننا الشخصي والوطني، وهي موجهة للمجتمع، مؤسسات وأفراداً، ويستوجب النجاح في تنفيذها انخراط جميع المؤسسات الرسمية والأهلية المعنية في وضع خططها الخاصة للإسهام في إنجاح هذا الجهد الوطني.

وتتطلع هذه المراجعة إلى أن يلعب المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بوصفه مظلة للشراكة الاجتماعية، دوراً في التنسيق والمتابعة بين الجهات المعنية بتوصيات هذه المراجعة، خاصة في ظل الوعي التام أن تطور المجتمع وانتقاله الأمن من حالة إلى أخرى يترافق مع الحاجة إلى العمل المتواصل لاستيعاب المتغيرات والتعامل معها بما يكفل تقليل الآثار السلبية لها وتعزيز قدرة الفئات المختلفة على التأقلم معها.





حقوق الإنسان





1022	تقديم
1024	أولاً: الحقوق المدنية والسياسية
1024	أ. حرية الرأي والتعبير
1039	ب. الحق في الحياة
1050	ت. الحق في المحاكمة العادلة
1061	ثانياً: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
1061	أ. الحق في العمل
1071	ب. الحق في الصحة
1078	ت. الحقوق الثقافية
1086	ثالثاً: حقوق الفئات الأكثر عرضة للانتهاك
1086	أ. حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
1091	ب. حقوق الطفل
1097	خلاصات وتوصيات عامة

تقديم

شهد عام 2016 نقاشاً حول اتباع النهج الحواري والتشاورى لرفع مستوى الحقوق والحريات ودفع عجلة الإصلاح استناداً إلى الأوراق النقاشية الملكية السبع التي طُرحت على مدار عامين متضمنةً متطلبات برنامج التحول الديمقراطي، وكيفية تعزيز وتمكين الديمقراطية والمشاركة السياسية الفاعلة واحترام سيادة القانون في الأردن.

وأكدت هذه الأوراق على أهمية تطوير الجهاز القضائي وتعزيز العدالة والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وآليات الرقابة الفاعلة، وتطوير الإدارة الحكومية وتحديد مواطن الخلل والقصور فيها والعمل على معالجتها، وتفعيل مبدأ المساءلة والمحاسبة، وتحقيق تنمية شاملة ومستدامة تشمل القطاعات كافة.

وطرحت الأوراق النقاشية الملكية أهمية المشاركة السياسية الفاعلة في عملية التمكين الديمقراطي، وتهيئة المناخ لهذه المشاركة بتعزيز المساءلة والشفافية، ودفع عجلة الإصلاح من خلال العمل على محور الإصلاح التشريعي ومحور الإصلاح المؤسسي ومحور أطراف المعادلة السياسية.

كما تضمنت الأوراق توجيه الحكومات نحو تطوير سياساتها وخططها واعتماد نهج التشاورية والشفافية، بالإضافة إلى أهمية قيام الأحزاب بالعمل على تطوير أنظمتها الداخلية والتحول نحو صيغة «الأحزاب البرلمانية»، وذلك تمهيداً لقاعدة ولما يساهم في نجاح عملية التحول الديمقراطي وإفراز حكومات برلمانية. كما تناولت الأوراق النقاشية مشاركة المجتمع المدني في عملية الإصلاح وتفعيل دورها التشاركي والرقابي.

وعلى صعيد الواقع العملي، فقد شهد عام 2017 عدداً من التوجهات في الأردن نحو تعزيز وضمان الحقوق والحريات العامة، ومحاولة تنفيذ الواجبات والالتزامات المتضمنة في التشريعات الدولية التي صادقت عليها المملكة.

ففي شباط 2017 شُكلت اللجنة الملكية لتطوير القضاء وتعزيز سيادة القانون، وفي شهر حزيران من العام نفسه تم إقرار قانون جديد لضمان حقوق ذوي الإعاقة أدخل مفهوم الموافقة الحرة المستنيرة، وحظر التمييز ضد هذه الفئة من المواطنين.

كما شهد عام 2017 سلسلة من الإصلاحات التشريعية على قانون العقوبات، حيث تم إلغاء نص المادة (308) الذي كان يسمح لمرتكب الجرائم الجنسية الإفلات من العقاب في حال تزوج الضحية، كما تم تعديل نص المادة (98) بحيث لم يعد من الممكن لمرتكب جرائم ضد النساء أن يستفيد من أي عذر مخفف.

وفي عام 2018 شهدت البلاد سلسلة من الاحتجاجات أججها الرفض الشعبي للتعديلات الحكومية المقترحة على قانون ضريبة الدخل، وطالب المحتجون بالإصلاح السياسي والاقتصادي الحقيقي، وانتقدوا الممارسات والسياسات الحكومية في إدارة موارد الدولة وعدم ضبط النفقات، واتساع الفجوة بين المعلن عنه من إستراتيجيات وبين الواقع العملي، وذلك في ظل غياب «دور فاعل للبرلمان» وفقاً لرؤية الشارع الأردني. وعلى إثر هذه الاحتجاجات أقيمت حكومة د. هاني الملقى، وشكلت حكومة جديدة برئاسة د. عمر الرزاز. كما شهدت الأعوام الأخيرة تنامي خطاب الكراهية والتطرف بالتزامن مع تشديد الرقابة على مواقع التواصل الاجتماعي.

إن حالة حقوق الإنسان تقاس من وجوه عدة تم حصرها في هذه المراجعة من خلال:

1. التشريعات المنظمة للحق ومدى مواءمتها مع القوانين الدولية.
 2. الخطط الإستراتيجية والسياسات التي وضعتها الحكومة للنهوض في حالة حقوق الإنسان في المملكة.
 3. مدى شمولية الخطط الإستراتيجية وتكاملها وتوافقها مع الخطاب السياسي للمملكة.
 4. المقارنة بين الواقع العملي من جهة والتقييم الحكومي المعلن عنه حول سير عملية النهوض بحالة حقوق الإنسان في المملكة.
- وتتناول هذه المراجعة عدداً من الحقوق والحريات ضمن ثلاثة محاور وكالاتي:
1. محور الحقوق المدنية والسياسية:
 - حرية الرأي والتعبير.
 - الحق في الحياة.
 - الحق في المحاكمة العادلة.
 2. محور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:
 - الحق في العمل.
 - الحق في الصحة.
 - الحقوق الثقافية.
 3. محور حقوق الفئات الأكثر عرضة للانتهاك:
 - حقوق ذوي الإعاقة.
 - حقوق الطفل.

أولاً: الحقوق المدنية والسياسية

أ. حرية الرأي والتعبير

تعنى الجهات التالية بشكل مباشر أو غير مباشر بتنظيم ممارسة حرية الرأي والتعبير:

- السلطة التشريعية: إقرار التشريعات والتصديق على الاتفاقيات والقوانين.
- السلطة التنفيذية: إقرار الأنظمة وتنفيذ القوانين والسياسات والإستراتيجيات الوطنية.
- هيئة الإعلام المرئي والمسموع: تنمية قطاع الإعلام المرئي والمسموع.
- نقابة الصحفيين: تنظيم العمل الصحفي.
- السلطة القضائية: الفصل في المنازعات المتعلقة بحرية الرأي والتعبير، والفصل في دستورية القوانين التي تخالف أحكام الدستور.
- مؤسسات المجتمع المدني، من خلال ما تقوم به من أنشطة وبرامج تهدف إلى ضمان ممارسة حرية الرأي والتعبير، والرقابة على الأداء الحكومي وحالة الحريات بشكل عام في الأردن.

1. الإطار التشريعي الدولي والوطني لحرية الرأي والتعبير

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

تنص المادة (19) من العهد الدولي على أن لكل إنسان حق اعتناق آراء دون مضايقة، وحق حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها للآخرين دونما اعتبار للحدود سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأي وسيلة يختارها. إن ممارسة هذه الحقوق تستتبع واجبات ومسؤوليات خاصة، وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود، بهدف احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، وحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)

يعدّ هذا الإعلان جزءاً لا يتجزأ من القانون الدولي العرفي، وتُستمدّ إزاميته من أحكام ميثاق الأمم المتحدة بموجب المادة (56) منه، والتي تعهد أعضاء الأمم المتحدة بموجبها

بالعمل منفردين أو مجتمعين للتعاون في سبيل تحقيق المقاصد المنصوص عليها في المادة (55) من الميثاق والتي من أهمها احترام حقوق الإنسان وحياته، وقد كرس بموجب المادة (19) حق الإنسان في اعتناق الآراء دونما مضايقة، والتعبير عنها بأي وسيلة ودونما اعتبار للحدود.

• الميثاق العربي لحقوق الإنسان

تنص المادة (32) من هذا الميثاق على الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير.

• الدستور الأردني

كفل الدستور الأردني الحق في حرية الرأي والتعبير، حيث تنص المادة (15) منه على أن الدولة تكفل ما يلي:

- حرية الرأي، فلكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون.
 - حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي والرياضي بما لا يخالف أحكام القانون أو النظام العام والآداب.
 - حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام ضمن حدود القانون.
- كما تنص المادة نفسها على عدم جواز تعطيل الصحف ووسائل الإعلام ولا إلغاء ترخيصها إلا بأمر قضائي وفق أحكام القانون، وأنه يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات ووسائل الإعلام والاتصال رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني.

• الميثاق الوطني الأردني

يؤكد الميثاق الوطني الأردني أن تحقيق الديمقراطية يرتبط بتعزيز حقوق الإنسان المعترف بها دولياً، وضمان حقوق المواطنة التي كفلها الدستور الأردني، ومن ذلك ممارسة حرية الرأي والتعبير بعيداً عن أساليب الضغط وأشكال الإرهاب الفكري على جميع الأصعدة الرسمية والشعبية كضمانة للنهج الديمقراطي وتحقيق التعددية.

• قانون المطبوعات والنشر رقم (8) لسنة 1998 وتعديلاته

تنص المادة (2) على أن الصحفي هو «عضو النقابة المسجل في سجلها واتخذ الصحافة مهنة له وفق أحكام قانونها»:

- إن إلزامية الانتساب إلى النقابة تشكل قيداً على حرية الرأي والتعبير وحرية تشكيل الجمعيات، حيث أن الاعتراف بالصحفي صحفياً يكون من قبل الجهة التي تختاره للعمل.

تنص المادة (5) على تحري المطبوعة الحقيقية، والالتزام بالدقة والحيدة والموضوعية في عرض المادة الصحفية، والامتناع عن نشر ما يتعارض مع مبادئ الحرية والمسؤولية الوطنية وحقوق الإنسان وقيم الأمة العربية والإسلامية.

- إن التعابير على شاكلة «قيم الأمة العربية والإسلامية» و«المسؤولية الوطنية» تعدّ تعابير عامة وفضفاضة، قد تؤدي إلى تقييد ممارسة الحق.

تنص المادة (19) على إلغاء الترخيص حكماً.

- الإلغاء الحكمي يشكل تعسفاً، إذ يجب أن يتم الإلغاء من خلال سلطة القضاء.

تنص المادة (49) على مسؤولية المطبوعة الإلكترونية ورئيس تحريرها وكاتب المادة الصحفية عن التعليقات التي يضعها الجمهور (القراء).

- يعدّ هذا الأمر قيداً على حرية الرأي والتعبير وإخلالاً بمبدأ المسؤولية.

• قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007

تنص المادة (4) على مهام مجلس المعلومات، من حيث النظر في الشكاوى المقدمة من طالبي الحصول على المعلومات، والعمل على تسوية هذه الشكاوى.

- لا يوجد أدوات فاعلة تكفل إلزامية قرار مجلس المعلومات، حيث رُصدت حالات رفضت فيها الجهات الرسمية طلب المجلس بمنح المعلومات لطالبيها بعد تقدّمهم بشكاوى له، على الرغم من أن التعليمات الصادرة عن القانون قد نصّت على إلزام المجلس للمسؤول بتقديم هذه المعلومات.

تنص المادة (7) على: «مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع».

- إن قيد السبب المشروع يترتب عليه تقييد ممارسة الحق لكون القيد فضفاضاً، كما إن المادة (7) تحصر حق الحصول على المعلومة بالأردنيين، وهذا لا يتواءم مع المادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي نصت على إتاحة الحق لجميع الأفراد الموجودين في إقليم الدولة والداخلين في ولايتها دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي -سياسي أو غير سياسي- أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة.

- قامت الحكومة الأردنية بإقرار مشروع قانون معدل لقانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات لسنة 2012، ينص على حق غير الأردني في الحصول على المعلومة بقيد مشروعية السبب والمعاملة بالمثل. ولم يتم إقرار التعديلات من قبل مجلس النواب حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

تنص المادة (9) على اعتبار امتناع مجلس المعلومات عن الرد على طلب الحصول على المعلومات ضمن المدة المحددة، قراراً بالرفض.

- ينبغي إلزام المجلس ببيان مبررات امتناعه عن الرد على طلب الحصول على المعلومات.

تنص المادة (10) على عدم جواز طلب المعلومات التي تحمل طابع التمييز الديني أو العنصري أو العرقي أو التمييز بسبب الجنس واللون.

- هذه القيود تقيّد الحق، حيث تقيّد المادة حرية الحصول على المعلومات المتعلقة بفضة معينة، ويمكن رفض الطلب وفقاً لنص المادة، على اعتبار أنه يحمل طابعاً تمييزياً. مثال ذلك رفض طلب معلومة حول عدد الموظفين من النساء في مؤسسة حكومية.

• قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته

تنص الفقرة (2) من المادة (118) من قانون العقوبات، على أنه يعاقب بالاعتقال المؤقت مدة لا تقل عن خمس سنوات «من أقدم على أعمال أو كتابات أو خطب لم تجزها الحكومة، من شأنها أن تعرض المملكة لخطر أعمال عداوية أو تعكر صلاتها بدولة أجنبية.... إلخ».

- إن «خطر الأعمال العدائية» و«تعبير الصّلات» عبارتان عامتان. كما إنّ تقييد حرية الرأي والتعبير بالحصول على إذن من الحكومة لا يتواءم مع أحكام الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن.

تقيّد المادة (188) جرمَ الذم والمقدح والتحقير بعبارة «ما يسيء للكرامة» أو «ما يمس بالكرامة» أو «ما يترتب عليه بغضُ الناس واحتقارهم».

- هذه العبارات الفضفاضة قد يترتب عليها إهدار الحرية، كما إنها تتقاطع مع العمل الصحفي الذي يهدف إلى نشر الحقيقة. حيث أشار مركز حماية حرية الصحفيين في مطالعة قانونية، إلى أنه يمكن عدّ أي وصف لعمل مسيء لإحدى الهيئات الرسمية، من قبيل الذم.

• قانون انتهاك حرمة المحاكم رقم (9) لسنة 1959

تنص المادة (11) على تجريم كل من نشرَ أمراً له تأثير في الرأي العام لمصلحة طرف في الدعوى.

- هذا الصياغة من شأنها تقييد الحرية بتقدير السلطة من حيث قياس ما يدخل ضمن نطاق «الرأي العام» وتحديد تأثير ما نُشر لمصلحة أي طرف. ورغم أن المادة (14) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، تنص على أنه يجوز منع الصحافة من حضور جلسات المحاكمة، إلا أن هذا المنع ينبغي أن يكون واضح الأسباب.

• قانون هيئة الإعلام المرئي والمسموع رقم (26) لسنة 2015 وتعديلاته

تنص المادة (20) على التزامات المرخص له والقيود المفروضة عليه.

- هذه القيود فضفاضة.

تنص المادة (21) على أن إصدار التعاميم والتعليمات من صلاحيات الهيئة.

- إن تعميم حظر النشر يعدّ رقابة مسبقة على حرية الصحافة والإعلام، وهو غير دستوري، كون الدستور الأردني منح السلطة التنفيذية حق منع النشر فقط في حالة إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية.

• قانون منع الإرهاب رقم (55) لسنة 2006

تحدد المادة (3) الأعمال التي تعدّ في حكم الأعمال الإرهابية.

- إن عدّ أيّ عمل يعرّض المملكة لخطر أعمال عدائية أو يعكر صلاتها بدولة أجنبية أو يعرض الأردنيين لخطر أعمال ثأرية تقع عليهم أو على أموالهم، عملاً إرهابياً، يترتب عليه تكميم العمل الصحفي، نتيجة الخوف من نشر مقالات تنتقد دولاً أجنبية وسياساتها، فهذا قد يكيّف على أنه عمل إرهابي.

• قانون الجرائم الإلكترونية رقم (27) لسنة 2015

تنص المادة (11) على عدم استثناء جرائم الدم والقذح والتحقيق من التوقيف في مرحلة التحقيق والمحاكمة.

- هذا النص لا يتضمن استثناء صريحاً للصحفيين الذين يقومون بالنقد اللاذع ضمن عملهم الصحفي، من إطار التجريم.

• مشروع القانون المعدل لقانون الجرائم الإلكترونية

- تنص المادة (2) على تعريف خطاب الكراهية، بأنه «كل قول أو فعل من شأنه إثارة الفتنة أو النعرات الدينية أو الطائفية أو العرقية أو الإقليمية أو التمييز بين الأفراد أو الجماعات».
- هذا التعريف فضفاض، وقد يترتب عليه الخلط بين خطاب الكراهية وإبداء الرأي. مع العلم أن المادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، تنص على ضرورة ممارسة حرية الرأي والتعبير ضمن قيود واجبات ومسؤوليات خاصة تُحدّد بموجب نصوص قانونية واضحة.

2. الأهداف والأنشطة المعلنة لتعزيز حرية الرأي والتعبير، بحسب ما ورد في الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)

• الهدف الأول

- مواءمة التشريعات والسياسات الوطنية المتعلقة بالحق، مع الدستور والمواثيق الدولية المصادق عليها، وبما لا يتعارض مع المصالح الحيوية وذلك من خلال مجموعة من الأنشطة الرئيسية والفرعية:

- مراجعة قانون رعاية الثقافة، وقانون المعاملات الإلكترونية، وقانون المطبوعات والنشر، وقانون الدفاع، واقتراح التعديلات عليها.
- تفعيل قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات، وذلك من خلال مراجعة أحكامه واقتراح التعديلات اللازمة عليها، بالإضافة إلى اتباع سياسة استطلاع رأي الجمهور في ما يتعلق بالمعلومات التي يرغب بمعرفتها والكشف عنها ليتم نشرها.
- تأمين حماية كافية للإعلاميين والصحفيين أثناء تأديتهم لعملهم، وذلك من خلال استحداث نظام خاص لهذه الغاية.
- حصر سحب الرخص الممنوحة لوسائل الإعلام بالقضاء، من خلال مراجعة قانون المطبوعات والنشر، وقانون الإعلام المرئي والمسموع، واقتراح التعديلات عليهما.
- ويتم تنفيذ هذا الهدف من خلال الحكومة، ومجلس الأمة، والمؤسسات الحكومية، ومؤسسات المجتمع المدني، والأجهزة الأمنية.
- التنفيذ والتكاملية
- لم يبين هذا الهدف ماهية المواثيق الدولية التي يسعى الأردن إلى مواءمة تشريعاته معها.
- لم يبين الهدف ماهية «المصالح الحيوية» للأردن وآلية تحديدها.
- لم يبدأ تنفيذ الأنشطة المتعلقة بمراجعة قانون رعاية الثقافة، وقانون المعاملات الإلكترونية، وقانون المطبوعات والنشر، وقانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات. وذلك رغم بدء الإطار الزمني.
- لا توجد دراسة تتناول قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات ومواءمته مع الاتفاقيات الدولية، ولم يتبين قيام المؤسسات الرسمية باستطلاع رأي الجمهور في المعلومات التي يرغب بالكشف عنها.
- إن معيار ضمان المؤسسة حق طالبي المعلومات في الحصول عليها، هو أحد معايير الشفافية التي تتضمنها جائزة الملك عبد الله بن الحسين للتميز الوظيفي.
- تتضمن المواقع الإلكترونية الرسمية للوزارات خياراً يسمح للمواطنين بتقديم طلبات الحصول على المعلومات.
- إن إقرار أي تعديلات على التشريعات سيظل مرهوناً بأداء مجلس النواب.

- أُغفلت مراجعة عدد من القوانين التي تتعلق بحرية الرأي والتعبير، ومنها: قانون منع الإرهاب، وقانون محكمة أمن الدولة، وقانون نقابة الصحفيين، وقانون انتهاك حرمة المحاكم.

• الهدف الثاني

- إيجاد آلية تُوازن بين حرية الرأي والتعبير من جهة، وعدم التعدي واغتيال الشخصية من جهة أخرى، من خلال مراجعة قوانين: المطبوعات والنشر، والإعلام المرئي والمسموع، وجرائم أنظمة المعلومات (الجرائم الإلكترونية)، والعقوبات، ومكافحة الفساد. ويتم تنفيذ هذا الهدف من خلال الحكومة، ومجلس الأمة.

- التنفيذ والتكاملية

- لم يتم مراجعة قانون المطبوعات والنشر.
- لم يتم مراجعة قانون الإعلام المرئي والمسموع.
- تمت مراجعة قانون العقوبات وإقرار التعديلات عليه، ومنها إضافة الوسائل الإلكترونية لتكون ضمن الوسائل العلنية، بموجب نص المادة (11) من القانون المعدل، إلا أنه لا يوجد ما يفيد باستحداث آلية للموازنة بين حرية الرأي واغتيال الشخصية.
- على أهمية إيجاد آلية تُوازن بين الحق في حرية التعبير ومناهضة أفعال اغتيال الشخصية، يجب أن يظل للقضاء دور في تحديد ذلك.
- السبب الموجب لتعديل قوانين المطبوعات والنشر، وجرائم أنظمة المعلومات (الجرائم الإلكترونية)، والعقوبات، ومكافحة الفساد، وفقاً لما ورد في الأنشطة الفرعية لغايات تحقيق هذا الهدف، يؤدي إلى تقييد الحرية. ويجب أن يؤخذ بعين الاعتبار عند مراجعة هذه القوانين أن التشريع هو لغايات التنظيم، لا لتقييد الحريات.

• الهدف الثالث

- زيادة كفاءة عمل المؤسسات الإعلامية، وتطوير الخطاب الإعلامي ورفع مهنيته من خلال التدريب، بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني والعاملين في جهات إنفاذ القانون، ورصد انتهاكات حرية الرأي، وزيادة مشاركة الرأي الأخرى في الإعلام الحكومي.

ويتم تنفيذ هذا الهدف من خلال المؤسسات الإعلامية، ومؤسسات المجتمع المدني، ونقابة الصحفيين.

- التنفيذ والتكاملية

يساهم هذا الهدف في تطوير الخطاب الإعلامي والعمل الصحفي بما يتواءم مع متطلبات حرية الرأي والتعبير، إلا أن مؤشرات الأداء يجب أن تكون واضحة وأن يُعلن عنها بشكل رسمي، مع التأكيد على أهمية رصد المخارج وذلك للوقوف على أوجه التقصير ولتحديد سبب عدم الحصول على نتائج فاعلة.

3. تقييم عام للأهداف والأنشطة الواردة في الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)

- لم تضع الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)، هدفاً لإيجاد آلية للشراكة بين الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني.
- تم ربط مؤشر الأداء لعدد من الأهداف بتعديل القوانين، لكن هذا المؤشر ينبغي ربطه بمدى فاعلية التعديلات التي أُدخلت على القوانين وتحقيقها للأهداف والأنشطة المعلنة.
- لم تتضمن الخطة خططاً تفصيلية لكل نشاط على حدة.
- من أسباب بطء تنفيذ السياسات والإستراتيجيات على الصعيد التشريعي: الظروف السياسية، وطبيعة أداء مجلس النواب، وآليات مصادقته على التشريعات.
- المعيق الأبرز هو عدم الالتزام بالإطار الزمني، وقد رُصد من قبل مؤسسات المجتمع المدني عدم تنفيذ عدد من الأنشطة، رغم بدء إطارها الزمني.
- أهمية العمل على وجود ميثاق وطني جامع للجهات العامة والخاصة، لحماية الصحفيين من الاعتداءات.
- بالرجوع إلى الموقع الإلكتروني لمجلس النواب، يلاحظ وجود عدد من التشريعات المحالة إلى المجلس لمناقشتها وإقرارها. مع الإشارة إلى أن فاعلية الجهود التشريعية والإنجاز محكومة بأداء المجلس.

4. التقييم والمتابعة المعلنَ عنهما من قبل الحكومة، مع تقييم لما أُنجز

- التقرير الدوري نصف السنوي حيال منظومة حقوق الإنسان لعام 2017؛
بين التقرير الخطوات التي تم تنفيذها من قبل الحكومة والمتمثلة في:
 - إقرار قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات لسنة 2007.
 - إقرار تعديلات قانون المطبوعات والنشر لسنة 2007.
 - إطلاق الاستراتيجية الإعلامية الوطنية للأعوام 2011-2015. وتمت الإشارة إلى دورها في التطوير التشريعي.
 - الجهود المبذولة من وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية حيال حرية الرأي والتعبير، وذلك باعتماد خطاب نموذجية لبيان دور الإسلام في الحفاظ على الحرية ضمن نطاق الشريعة الإسلامية.
 - قيام دائرة الشؤون الفلسطينية بنشر النموذج الخاص بطلب الحصول على المعلومات، على الموقع الإلكتروني للدائرة، وتم تسمية ضابط ارتباط لاستقبال الاستفسارات.
- تقييم لما ورد في التقرير:
 - بين الملخص التنفيذي لتقرير تقييم الأداء الحكومي في تنفيذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)، والصادر عن مركز الحياة، أن نسبة تنفيذ الخطة الوطنية للأنشطة التي بدأ إطارها الزمني على مستوى الخطة بشكل عام، تبلغ 69% وكما يلي:
 - 11.9% مكتمل تقريباً.
 - 5.7% جزئي تقريباً.
 - 46.4% محدود تقريباً.
 - 36% لم يبدأ تقريباً.
 - بتقييم النسب السابقة، يلاحظ عدم القدرة على تنفيذ الأهداف ضمن الإطار الزمني، مما يجعل المخرجات في ما يتعلق بالتنفيذ الزمني أقل من المخطط له.
 - تمت مراجعة البرنامج التنفيذي للاستراتيجية الإعلامية مع «اليونسكو».
 - تقوم وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية باعتماد خطاب موحدة ونموذجية.

- تم تعديل الموقع الإلكتروني لدائرة الشؤون الفلسطينية بشكل يساهم في تفعيل الحق في الحصول على المعلومة.
- يلاحظ أن التقرير لم يُشر إلى أنه لم يتم إقرار التعديل على مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومة، والذي ينص على حق الأجنبي في الحصول على المعلومة في حال المعاملة بالمثل.
- الجهود الرسمية حيال تقرير المملكة الأردنية الهاشمية الدوري الجامع (الثامن عشر حتى العشرين) حول الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري: أطلق المنسق الحكومي لحقوق الإنسان برئاسة الوزراء، أبرز الجهود الرسمية حيال تقرير المملكة الأردنية الهاشمية حول الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وبالتزامن مع مناقشة تقرير الأردن في جنيف، بتاريخ 2017/11/23. وتالياً أبرز هذه الجهود بحسب ما نُشر على الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء:
- مواءمة الدستور مع الاتفاقيات الدولية، والتأكيد على التوازن بين الحرية وحقوق الآخرين.
- تم تعديل المادة (15) من الدستور سنة 2011، بإضافة نص «تكفل الدولة حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي والرياضي بما لا يخالف أحكام القانون أو النظام العام والآداب».
- شمول قانون العضو العام رقم (15) لسنة 2011 قضايا المطبوعات والنشر، وإطلاق الإستراتيجية الإعلامية للأعوام 2011-2015.
- ينص القانون المعدل لقانون المطبوعات والنشر رقم (16) لسنة 2011، على أن يتم نظر هذه القضايا من قبل غرف قضائية مختصة.
- تضمّن القانون المعدل لقانون رعاية الثقافة رقم (29) لسنة 2009، إلغاء الضريبة على الصحف، والبالغة 5 % من قيمة نشر الإعلانات.
- تقييم للجهود المعلنة :
- التعديلات الدستورية القانونية تتواءم مع نص المادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

- بموجب قانون العفو العام الذي نُشر في 2/10/2011، تمّ شمول الجرائم المتعلقة بقضايا المطبوعات والنشر، وهذا ما يعزز حرية الصحافة الإعلام.
- تشكل محاكمة الصحفيين أمام محاكم مختصة ضماناً التخصّص، إلا أنه ما يزال من الممكن توقيف الصحفي من قبل جهات غير مختصة. وينبغي سدّ هذه الثغرة بوضع نص خاص في جميع القوانين يقضي بعدم جواز توقيف الصحفي.
- صلاحيات المتصرف بالتوقيف وتقييد حرية التنقل، والمتخذة بناء على قناعته الذاتية، والتي لا يمكن الطعن بها، تشكل قيداً على الحرية.
- تم إلغاء الضريبة بموجب التعديلات التي نُشرت في الجريدة الرسمية بتاريخ 2009/9/16.
- يوصى بإلغاء أو خفض قيمة الضرائب والرسوم المفروضة على المطبوعات.
- تقرير المتابعة والتقييم للجهود الرسمية حيال الحقوق المدنية والسياسية لعام 2017 والمنشور على الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء؛
- تضمّن تقرير المتابعة والتقييم للجهود الرسمية حيال الحقوق المدنية والسياسية لعام 2017 والمنشور على الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء، ما يلي:
- تعديلات دستورية لكفالة حرية الرأي، وحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام، وحرية المراسلات البريدية والبرقية والمخاطبات الهاتفية وغيرها من وسائل الاتصال.
- منذ مطلع عام 2017 لم يصدر عن هيئة الإعلام أيّ تعميم بخصوص حظر النشر. والجهات المختصة هي التي تُصدر التعاميم.
- منذ مطلع 2017 لم يُرَفَض بث أي برامج على الفضائيات أو الإذاعات المرخصة بالأردن، ولم يتم إغلاق أيّ منها.
- تم عقد أنشطة وورش عمل لتعزيز قدرات المؤسسات الإعلامية تحت عنوان «التخصّص القضائي في قضايا الإعلام»، بالتعاون مع وزارة العدل، وبمشاركة نقابة الصحفيين والمجلس القضائي الأردني.
- قامت هيئة الإعلام بلقاءات مع النائب العام والمدّعين العامين وطلبة المعهد القضائي، للتوعية بالدور القضائي في قضايا الإعلام.

- أجريت تعديلات على الأنظمة المرتبطة بقانون المطبوعات والنشر وعمل هيئة الإعلام، بما يساهم في تعزيز المهنية الصحفية وزيادة الشفافية في تطبيق الإجراءات المتبعة في الترخيص لهذه المؤسسات. حيث أضيفت «المطبوعة الإلكترونية» ضمن نظام الرسوم وبدل الترخيص للمؤسسات الإعلامية والصحفية، لتتفق مع الفقرة (ب) من المادة (49) من قانون المطبوعات والنشر.
- أجريت تعديلات قانونية لتوسيع نطاق المهنية الصحفية، بإجازة أن يكون للمطبوعة الدورية أكثر من مراسل واحد من غير الأردنيين معفيين من رسوم تصاريح العمل، على ألا يتجاوز عددهم خمسة مراسلين.
- رصد التقرير تلقى لجنة الشكاوى المشكلة بموجب الفقرة (ي) من المادة (4) من قانون الإعلام المرئي والمسموع، 18 شكوى حتى تاريخ إعداده في 2017/10/18.
- تقييم لما ورد في التقرير:
- كفل الدستور حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة وحق الحصول على المعلومات، وعدّ أي تشريع يخالفه أو يهدر الحقوق والحريات تشريعاً باطلاً.
- رصد التقرير الوطني الثالث عشر لحقوق الإنسان الصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان (2016)، أن هيئة الإعلام خطوطت من قبل جهات مختصة لحظر النشر في بعض القضايا.
- رصد التقرير حجب عدد من المواقع الإلكترونية من قبل محافظ العاصمة.
- تمتلك هيئة الإعلام صلاحية وقف البرامج التلفزيونية والإذاعية في حالات استثنائية تضر بالأمن الوطني أو السلم المجتمعي أو تبث مواد إباحية. لكن المركز الوطني لحقوق الإنسان طالب في تقريره، حصر هذه الصلاحية بالقضاء.
- تم تعديل عدد من الأنظمة المرتبطة بالقوانين المشار إليها، وبما يساهم في تطوير المهنية الصحفية، مع التأكيد على أهمية تفعيل التنفيذ العملي للتشريعات.
- يساهم تخصيص غرف قضائية متخصصة في تنفيذ الهدف المتعلق بقصر النظر في قضايا المطبوعات والنشر على قضاة مختصين، وإفراد غرف قضائية مختصة بها.

- ردّ الحكومة الأردنية على قائمة المسائل الخاصة بالتقرير الدوري الخامس للأردن أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان للدورة 121 (10/16-10/17/2017).
- تضمّن الردّ الحكومي على قائمة المسائل الخاصة بالتقرير الدوري الخامس للأردن أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان للدورة 121 (10/16-10/17/2017)، ما يلي:
- الانتهاء من مشروع قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات. ويتضمن التعديل تزويد الصحفي بالمعلومات بالسرعة الممكنة، وضمان الحق في ذلك لغير الأردنيين.
- عدم فرض أي رقابة مسبقة على وسائل الإعلام أو الإعلاميين، وإلغاء جميع العقوبات السالبة للحرية، والاكْتفاء بالغرامات، مع التأكيد على حق المتضرر بالمطالبة بالتعويض المدني.
- تعديل التشريعات الوطنية بما يتواءم مع الاتفاقيات الدولية.
- لم يتم إنشاء مجلس شكاوى (للإعلاميين)، وتم تعليل ذلك بعدم التوافق على مظلة المجلس وعضويته من قبل الجسم الإعلامي.
- محاكمة الصحفيين أمام محاكم خاصة.
- تعريف الإرهاب جاء منسجماً مع المواثيق الدولية.
- تقييم لما ورد في الردّ:
- لا يوجد نسخة محدّثة لمشروع قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات. والمشروع المعروض على مجلس النواب أُحيل إليه منذ 2013/2/18.
- أكد التقرير السنوي الصادر عن مركز حماية وحرية الصحفيين، أن تعاميم حظر النشر هي المؤشر الأبرز لتقييد حرية الصحافة عام 2016، ويندرج ما نسبته 79.3% منها ضمن الرقابة المسبقة.
- يجب متابعة التعديلات في التشريعات الوطنية وتقييم مدى مواءمتها مع الاتفاقيات الدولية.
- أهمية التوصل إلى توافق على مظلة المجلس، بوضع خطة واضحة لتقريب وجهات النظر بين المؤسسات الإعلامية والحكومة
- تشكّل محاكمة الصحفيين أمام المحاكم الخاصة ضمانة التخصص، إلا أنه ما يزال من

- الممكن توقيف الصحفي من قبل جهات غير مختصة. وينبغي سدّ هذه الثغرة بوضع نص خاص في جميع القوانين يقضي بعدم جواز توقيف الصحفي.
- صلاحيات المتصرف بالتوقيف وتقييد حرية التنقل، والمتخذة بناء على قناعته الذاتية، والتي لا يمكن الطعن بها، تشكّل قيداً على الحرية.
 - تعريف «العمل الإرهابي» في القانون فضفاض، وقد يترتب عليه تقييد العمل الصحفي، خاصة في ما يتعلق بـ«تعزيز الصلات» مع الدول الأجنبية.

5. التوصيات

1. مراجعة وتعديل جميع التشريعات التي تتعلق و/ أو تقيّد و/ أو تنظّم حرية الرأي والتعبير والتي لا تتواءم مع أحكام الاتفاقيات والعهود الدولية، ويشمل هذا قانون منع الجرائم، وقانون المطبوعات والنشر، وصلاحيات الحاكم الإداري التي ينبغي تقييدها ووضع رقابة عليها.
2. تطبيق المبادئ الرئيسية العامة المعترف بها عالمياً للحصول على المعلومات، والتي تتمثل بمبدأ الكشف الأقصى والاستباقي، وواجب مساعدة طالبي المعلومات، والحد من الاستثناءات، وتحديد الزمن اللازم للإجابة عن طلب المعلومات، وتحديد مدة قصوى لحماية المعلومات، وتبرير الامتناع عن الرد على طلب الحصول على المعلومات في حال حدوثه.
3. المواءمة بين الأهداف المعلنة والممارسات العملية من خلال متابعة عملية الرصد باستمرار، وتقييم المخرجات، ووضع الحلول التصحيحية لضمان تعزيز حرية الرأي والتعبير.
4. وضع ميثاق توافقي وطني يقوم على قواعد وتفاهات تعزز من الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والحكومة.
5. تنفيذ توصية الأمم المتحدة في تشجيع استخدام الخطاب الإيجابي لمواجهة التحريض ورفض خطاب الكراهية، واتخاذ البرامج الوقائية كنهج دائم في جميع المجالات، ووضع تعريف منضبط لخطاب الكراهية.
6. متابعة الالتزام بالإطار الزمني المحدد في الخطط العامة والخاصة التي تعنى بتعزيز حرية الرأي والتعبير أو التي تتصل بها. وفي حال تجاوز هذا الإطار ينبغي الإعلان عن أسباب التأخير ومعالجتها.
7. إلغاء أو تخفيض الضرائب والرسوم على المطبوعات الصحفية.

ب. الحق في الحياة

هناك جهات عدة، رسمية وخاصة، تعنى بتنظيم وتعزيز الحق في الحياة وفقاً للقوانين والأنظمة والسياسات، ووفقاً للخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان. ومن أبرز هذه الجهات: الحكومة، والمجلس القضائي، ومجلس الأمة، ومؤسسة الإذاعة والتلفزيون، ووزارة الدفاع، ووزارة العدل، وهيئة الأركان المشتركة، ومؤسسة الإذاعة والتلفزيون.

1. الإطار التشريعي الدولي والوطني للحق في الحياة

• العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

تنص المادة (6) من هذا العهد على: «لكل إنسان الحق الطبيعي في الحياة، ويحمي القانون هذا الحق، ولا يجوز حرمان أي فرد من حياته بشكل تعسفي».

وأكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، أن الحق في الحياة هو الحق الأسمى الذي لا يُسمح بتقييده أو الحرمان منه، حتى في أوقات الطوارئ العامة التي تهدد الحياة العامة.

أما واجبات كل دولة من الدول الأطراف في العهد، لضمان تعزيز وحماية هذا الحق، فهي:

- الالتزام بتوفير سبل حماية الأشخاص الذين يخضعون لولايتها، وهو التزام يوجب عليها سن التشريعات اللازمة لمنع الاعتداء على هذا الحق، ووضع التدابير الرادعة والعقوبات اللازمة لمن يعتدي عليه.

- الالتزام بحماية الأشخاص المحتجزين والمحرومين من حريتهم.

- توفير نظم الرعاية الصحية الكفيلة بضمان تمتع الأشخاص بالحياة، واتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية وسياسات لازمة لضمان حماية الصحة العامة ومنع التلوث.

- اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة لحماية هذا الحق من الاعتداء، بما في ذلك التدابير التشريعية لتجريم أي اعتداء بهذا الخصوص.

- اتخاذ التدابير التشريعية والإجرائية اللازمة لإجراء تحقيق رسمي فعال في حال وجود اعتداء على هذا الحق.

• اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة 1984

نُشرت المصادقة على هذه الاتفاقية من قبل الأردن في الجريدة الرسمية (العدد 4764) بتاريخ 15/6/2006. وأُلحق بالاتفاقية بروتوكول اختياري لم يصادق الأردن عليه.

• الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

تنص المادة (3) من هذا الإعلان على: «لكل فرد الحق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه».

• الدستور الأردني

لم يتم النص صراحةً على الحق في الحياة.

• قانون أصول المحاكمات الجزائية

ينظم قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961 وتعديلاته، الأحكام الخاصة بالتوقيف وإجراءات المحاكمة.

• قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960

تنص المادة (17) على عقوبة الإعدام، وجاء في الفقرة الأولى منها: «الإعدام هو شق المحكوم عليه».

- لم يوقع الأردن على البروتوكول الاختياري الثاني للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والهادف إلى إلغاء عقوبة الإعدام.

- من المهم السعي نحو الاقتراب من إلغاء عقوبة الإعدام وقصرها فقط على الجنايات شديدة الخطورة تمهيداً لإلغائها.

تنص المادة (208): «من ساء شخصاً أي نوع من أنواع التعذيب بقصد الحصول على إقرار بجرime أو على معلومات بشأنها، عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات».

- الجريمة بموجب النص هي في إطار الجنحة على الرغم من خطورتها، ويُقترح تعديل النص بحيث تصبح جنائية وبما يتوافق مع مقتضى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة 1984.

• قانون الأمن العام رقم (38) لسنة 1965

تنص المادة (81) على أن البتّ في أفعال التعذيب يكون من قبل هيئة تحقيق تشكّل بموجب اختيار المدير أو من ينيبه.

- يؤخذ على النص أن الجهة التي تبتّ في أفعال التعذيب هي جهة غير قضائية.

- يفضل أن يتم إحالة هذا الأمر إلى الجهات القضائية المختصة بالتحقيق والمحاكمة لضمان الاستقلالية التامة.

• قانون العقوبات العسكري رقم (58) لسنة 2006

جاء في المادة (52) من هذا القانون أنه يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات كل من:

أ. كان ذا علاقة في شجار أو عراك أو اضطراب ورفض إطاعة أي ضابط أمره بالتوقف، ولو كان ذلك الضابط دونه في الرتبة، أو ضرب أو استعمل أو أقدم على استعمال العنف ضده.

ب. ضرب شخصاً يتولى حراسته أو استعمل العنف ضده.

ت. قاوم الحرس الذي من واجبه إلقاء القبض عليه أو تولى حراسته.

- جريمة التعذيب، أو استخدام القوة أو العنف أو الضرب بموجب النص المشار إليه هي في إطار الجنحة، وهي غير مشددة وليست رادعة.

- يجب تشديد العقوبة لتفعيل التزامات الأردن بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة 1984.

• قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (23) لسنة 2016

تنص الفقرة (أ) من المادة (9) من هذا القانون على: «يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تزيد على ثلاثة آلاف دينار،

كل من تعاطى أو هرب أو استورد أو أنتج أو صنع أو حاز أو أحرز أو اشترى أو وزع أيًا من المواد المخدرة والمؤثرات العقلية أو المستحضرات أو النباتات التي ينتج منها مواد مخدرة بقصد تعاطيها دون أن يعتبر الفعل سابقة جرمية أو قيداً أمنياً بحق مرتكبه للمرة الأولى».

كما جاء في الفقرة (ج)، أن المحكمة تمتلك صلاحية استبدال العقوبة، وذلك بوضع الجاني في مصحة لعلاج التعاطي أو معالجته في إحدى العيادات النفسية والاجتماعية للمدمنين.

- يُقترح تعديل النص بحيث يكون للمتعاظمي أول مرة أن يتلقى العلاج الإلزامي الصحي والنفسي والاجتماعي، نظراً لارتفاع نسبة الرجوع إلى التعاطي بتأثير من السجناء الأقران.

جاء في الفقرة (ج) من المادة (21) أن للنيابة العامة أو المحكمة، بعد إحالة القضية إليها، إلقاء الحجز التحفظي على أموال المشتكى عليه في أي جنائية من الجنايات المنصوص عليها في هذا القانون، وعلى أموال أصوله وفروعه وزوجه، ومنعهم من السفر إلى حين استكمال إجراءات التحقيق والفصل في الدعوى، وللمحكمة أن تقرر مصادرتها.

- يتجاوز هذا النص مفهوم العقوبة الفردية، حيث يشمل النص كلاً من الأصول والفروع وزوج الجاني بقرار منع السفر.

تنص الفقرة (ب) من المادة (33) على ما يلي: «على الرغم مما ورد في قانون الأحداث، تنعقد محكمة أمن الدولة بصفقتها محكمة أحداث، للنظر في الجرائم التي يرتكبها الأحداث والمنصوص عليها في هذا القانون».

- يجب أن تتولى النظر في الجرائم التي يرتكبها الأحداث محكمة مختصة تتبع القضاء النظامي بصفة مستقلة وبما يتوافق مع اتفاقية حقوق الطفل.

تنص المادة (37) على: «لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إجراء تعديل على أي من الجداول الملحق بهذا القانون بحذف أي مادة منه أو إضافة أي مادة أخرى إليه أو تعديل النسب أو المواصفات أو الشروط الخاصة والمتعلقة بأي منها، على أن يتم نشر ذلك في الجريدة الرسمية».

- إن منح مجلس الوزراء صلاحية تعديل الجداول الملحق بالقانون، يترتب عليه تغيير الوصف الجرمي للفعل، وهذا ما يجب أن يكون من صلاحيات البرلمان وحده.

• قانون المفرقات رقم (13) لسنة 1953

تنص الفقرة (3) من المادة (12) على أنه يعاقب بالإعدام كل من «استعمل مادة مفرقة بقصد الإرهاب أو بقصد إيقاع الضرر في الأرواح أو الممتلكات سواء نتج عن ذلك ضرر أم لم ينتج».

- يُقترح إلغاء عقوبة الإعدام تمهيداً لمصادقة الأردن على البروتوكول الاختياري الثاني للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والهادف إلى إلغاء عقوبة الإعدام.

• القانون المدني رقم (43) لسنة 1976

تتضمن المادة (256) نصاً عاماً حول التعويض عن الفعل الضار على ضوء أحكام المسؤولية التقصيرية.

- مع أهمية هذا النص في القواعد العامة، إلا أنه من الضروري وجود نص خاص لجبر الضرر المتعلق بضحايا العدالة الجنائية، يراعي معايير خاصة في التعويض.

2. الأهداف والأنشطة الحكومية المعلنة لتعزيز الحق في الحياة

تالياً عرض للأهداف والأنشطة وفقاً للخطط الحكومية المعلنة، وتقييم مدى فعاليتها ومتابعة تنفيذها.

• الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)

- الهدف: تطوير الإطار القانوني الناظم للحق في الحياة والسلامة الجسدية لمواءمته مع الدستور والمواثيق الدولية في حدود ما صادق عليه الأردن.

- هذا الهدف يتواءم مع اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

- الهدف: تعديل التشريعات للتوسع في مفهوم جريمة التعذيب بشكل ينسجم مع اتفاقية مناهضة التعذيب، وتشديد العقوبة الرادعة على هذه الجريمة وملاحقة مرتكبيها وتقديمهم أمام المحاكمات المدنية.

- تم تعديل نص المادة (208) من قانون العقوبات بموجب القانون المعدل رقم (27) لسنة 2017، بتشديد العقوبة، ورفع الحد الأدنى لها إلى سنة، إلا أن التعديل لم يشمل التوسع

- في مفهوم الجريمة، حيث ما يزال النص يحصر جريمة التعذيب في انتزاع الإقرار أو الاعتراف بشأن جريمة، كما لا ينص على «حالة المعاملة المهينة»، إضافة إلى أنه يربط درجة الجريمة بالنتيجة التي تفضي إليها عملية التعذيب.
- ما تزال محاكمة مرتكبي جرائم التعذيب تتم من قبل جهات خاصة (محاكم عسكرية)، مما قد يترتب عليه عدم الاستقلالية. وقد يتم اعتبار الجرائم المرتكبة من الجهات الرسمية «مخالفات مسلكية».
- وضعت وزارة العدل أدلة إرشادية لتقصي جريمة التعذيب من خلال تحديد الإطار التشريعي لها، وأركان الجريمة، ودور النيابة العامة في الملاحقة والتحقيق.
- لم يتم إجراء أي تعديل تشريعي يضمن محاكمة مرتكبي جرائم التعذيب من موظفي الدولة والمؤسسات الرسمية أمام الجهات القضائية النظامية المدنية بشكل يضمن الاستقلالية وضمان نفاذ العقوبة الرادعة.
- الهدف: توفير الحماية الإجرائية والموضوعية المثلى لمن يتعرض للتوقيف بصورة مختلفة، وتضييق نطاق التوقيف وحصر حالاته وإيجاد بدائل عنه من خلال مراجعة التشريعات ذات الصلة بالتوقيف، وتوفير المساعدة القانونية اللازمة للموقوفين.
- شهد عام 2016 ارتفاعاً ملحوظاً في عدد الموقوفين قضائياً مقارنة بعام 2015.
- الهدف: مراجعة التشريعات التي تتعلق بالجرائم المعاقب عليها بالإعدام لتضييق نطاق هذه العقوبة وحصرها في الجرائم الأشد خطورة.
- التشريعات التي ينبغي مراجعتها من قبل الحكومة لغايات تضييق تطبيق عقوبة الإعدام، تشمل القوانين التالية: قانون العقوبات الأردني، قانون العقوبات العسكري، قانون المخدرات والمؤثرات العقلية، قانون منع الإرهاب، وقانون المفرقات. وذلك لحصر وتضييق نطاق عقوبة الإعدام بأشد الجرائم خطراً. وهذا التوجه يقرب الأردن ما أمكن من التوجه الدولي في البروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.
- في ما يتعلق بالتطبيق العملي لوقف تنفيذ العقوبة وتعليقها، قامت الحكومة بتعليق تنفيذ العقوبة بين عامي 2006 و2014، ثم نفذتها بحق عدد من المحكومين دون وجود أسس واضحة ومعايير محددة لاستثناء تنفيذ العقوبة في حق بقية المحكومين بالإعدام. وهذه الممارسة تشكل علامة استفهام حول الانتقاء في تنفيذ العقوبة، وعدم المساواة، وعدم الشفافية في تحديد المعايير التي أخذ بها عند تنفيذ العقوبة في حق عدد من المحكومين.

- رصد المركز الوطني لحقوق الإنسان استفادة شخصين من العفو الخاص عام 2016، مقابل عشرة أشخاص عام 2015، وثلاثة في عام 2014. وبلغ عدد نزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل من المحكومين بالإعدام نحو 126 محكوماً في عام 2016، من بينهم 14 نزيلاً. ولم يشهد عام 2016 تنفيذ أي حكم بالإعدام.
- يجب تضمين الخطة الوطنية هدف اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة لتقليل الجرائم الخطيرة المعاقب عليها بالإعدام أو بالعقوبات الأخرى المشددة، وذلك تنفيذاً لالتزام الأردن بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.
- الهدف: توفير الضمانات اللازمة في مرحلة التحقيق الأولي، وكفالة حق المثول بواسطة محام، وتعديل التشريعات اللازمة.
- لم تتضمن الخطة الوطنية تحديد نشاط وأدوات فاعلة لضمان الحيلولة دون الاستخدام المفرط للقوة من قبل الجهات صاحبة الصلاحية بالتفتيش والمداهمة.
- الهدف: ضمان الدولة لحق ضحايا نظام العدالة الجنائية في التعويض وجبر الضرر، من خلال استحداث تشريعات وتدابير لضمان هذا الحق، والتوعية المجتمعية بحقوق ضحايا نظام العدالة الجنائية.
- أهمية وضع نظام لتعويض ضحايا التعذيب من حيث تقدير التعويض الناجم عن التعذيب، وإدخال الخسارة اللاحقة والربح الفائت، وإعادة تأهيل الضحية نفسياً وجسدياً، والاعتذار والترضية وفقاً للآليات التي تنص عليها المادة (14) من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة 1984، علماً أن المتضرر يمكنه اللجوء فقط للقواعد العامة في التعويض، والادعاء بالحق الشخصي.
- استقر التطبيق القضائي، على اعتبار الإجراءات المتخذة بما فيها التوقيف، من ضمن الصلاحيات القانونية للموظف العام (المدعي العام) استناداً للقاعدة القانونية «الجواز الشرعي يناه في الضمان».
- إن عدم وجود نظام تشريعي يضمن حقوق الضحايا، يشكل ثغرة في النظام التشريعي لعدم مواءمته مع نص الفقرة (3) من المادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- في ما يتعلق بالتوجه الحكومي نحو زيادة الوعي المجتمعي بحقوق ضحايا نظام العدالة الجنائية، فإن مجرد الوعي ليس كافياً، ويجب اتخاذ إجراءات عملية بإيجاد مؤسسات خاصة أو حكومية تعنى بضمان حقوق الضحايا وأسرههم وإنفاذها، حيث أن الخطة

- الوطنية تقتصر فقط على إعداد مواد تثقيفية، وهو أمر يشكل قصوراً في هذا المجال.
- لم تتضمن الخطة الوطنية ما يشير إلى اتباع نهج وقائي لتوفير سبل السلامة بخصوص الحوادث المتكررة (الغرق، الانتحار).

• إستراتيجية مديرية الأمن العام (ممثلة بإدارة السير المركزية)

- الهدف: تضمنت الإستراتيجية الأهداف الإستراتيجية التي تُعنى بالحد من وقوع حوادث السير والأضرار الناجمة عنها والتي تهدف إلى حماية الموارد البشرية والمادية ورفع جودة الخدمات المقدمة.
- هذه الأهداف الإستراتيجية فاعلة، تتضمن الحق في الحياة والسلامة الجسدية، كما إنها تركز على الجانب الوقائي.

3. التقييم والمتابعة المعلن عنهما من قبل الحكومة، مع تقييم لما أنجز

- تقرير الجهود الرسمية حيال الحقوق المدنية والسياسية لعام 2017
- أفاد التقرير أنه تم استحداث جملة من التعديلات القانونية على قانون الأمن العام، حيث استُحدثت مديرية القضاء الشرطي، وتم إقرار حق الطعن بالاستئناف.
- ووفقاً لأحكام القانون المعدل لقانون الأمن العام؛ تتألف المديرية من محكمة الاستئناف الشرطية ومحكمة الشرطة والنيابة العامة للقوة، ويتم تعيين مدير القضاء الشرطي وأعضاء النيابة العامة بقرار من مدير الأمن العام.
- ومن شأن إخضاع قرارات القضاء الشرطي للاستئناف والتمييز أن يضمن المحاكمة العادلة، ومع ذلك فإنه ما يزال من المهم فصل القضاء عن السلطة التنفيذية والتعامل معه بوصفه سلطة كاملة، وذلك تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.
- أفاد التقرير أن مكتب الشفافية وحقوق الإنسان بالتعاون مع المركز الوطني لحقوق الإنسان، قد قام بتنفيذ 15 زيارة إلى مراكز الإصلاح والتأهيل خلال النصف الأول من عام 2017، وهذا الإنجاز يساهم في تحقيق هدف الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني والرقابة من قبل جهة محايدة مستقلة، إلا أن التقرير لم يُشر لمنح مكتب الشفافية صلاحيات أوسع في تنفيذ حملات تفتيش غير معلن عنها مسبقاً.
- من الإنجازات التي أشار إليها التقرير في مجال تحسين بيئة الاحتجاز ما يلي:

1. بلغ عدد قضايا التعذيب خلال النصف الأول من عام 2017 قضية واحدة.
2. رفع مستوى ظروف الاحتجاز للأشخاص الموقوفين قيد مراكز التحقيق بما يتماشى مع المعايير الدولية والوطنية.
3. عقد العديد من الدورات التدريبية في معاهد الأمن العام التدريبية، والتي تضمنت محاضرات حول حقوق الإنسان.
- في ما يتعلق بحرية وأمن الأشخاص والمعاملة الإنسانية للأشخاص المحرومين من حريتهم، أعلن أنه قد تم تأهيل عدد من مراكز الإصلاح لمواءمتها مع المعايير الدولية، وإنشاء مبانٍ للخلوة الشرعية في عدد من مراكز الإصلاح والتأهيل (مثل أم اللولو، والموقر، والرميمين). وتم إنشاء أماكن خاصة بالحجز للنساء في مركز إصلاح وتأهيل أم اللولو. وعلى صعيد تحسين بيئة الحجز، فقد تم تركيب نظام تكييف مركزي جديد للمهاجع في مركز إصلاح وتأهيل الموقر.

وبمقارنة تقييم الجهود المعلن عنها مع الواقع العملي يمكن إيراد الملاحظات التالية :

- رُصد ارتفاع في جرائم التعذيب في مديرية الأمن العام في عام 2016، حيث بلغ عددها 269 جريمة مقارنة بـ 239 جريمة رُصدت في عام 2015. أما في مراكز الإصلاح والتأهيل، فلا يوجد زيادة ملحوظة في عدد الحالات التي تم رصدها، حيث بلغ عددها 44 قضية في عام 2016، و38 قضية في عام 2015. وقد رُصد ارتفاع في شكاوى الضرب والتعذيب وسوء المعاملة في إدارة البحث الجنائي ومكافحة المخدرات والتعذيب، وذلك وفقاً للتقرير الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن الصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان.
- التحسينات طفيفة، حيث رُصد ارتفاع شكاوى سوء المعاملة، كما إن قرارات اللجان الأمنية ينقصها الشفافية، وتقارير الطب الشرعي تصاغ بشكل غامض، وهناك اكتظاظ في مراكز الإصلاح والتأهيل.

• الرد على قائمة القضايا المتصلة بالتقرير الدوري الخامس للأردن – اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

تضمن الرد توضيحاً للإجراءات المتخذة من قبل الأردن بخصوص القضايا والمسائل التي تمت إثارتها من قبل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في معرض تقديم الأردن التقرير الدوري الخامس. تالياً أبرز النقاط التي تضمنها الرد، وتعليقات عليها :

- الرد: التوعية والإرشاد لمرتبات الأمن العام من خلال الدورات وورش العمل والندوات

- التي تتعلق بالتعريف بجريمة التعذيب وطرق مكافحتها وكيفية تجنب المعاملة السيئة وغير الإنسانية للأشخاص الذين يتم القبض عليهم والنزلاء.
- التعليق: الدورات وورش العمل المستمرة من شأنها أن تشكل عاملاً لخفض معدل شكاوى التعذيب أو المعاملة المهينة. وقد أعلنت مديرية الأمن العام أنها تقوم بعقد دورات وورش تدريبية لتوعية مرتبات الأمن العام بحقوق الإنسان.
 - الرد: قيام مديرية الأمن العام بعدد من الإنجازات على الصعيد المؤسسي والإداري بشكل يسمح بتنفيذ الاتفاقية ومنع استخدام التعذيب أو أي شكل من أشكال المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وبالتالي تطوير كوادر مديرية الأمن العام وزيادة وعيهم وتثقيفهم حول الاتفاقية وأهميتها.
 - التعليق: لم يبين الرد ماهية الإجراءات المتخذة للوصول إلى نتيجة تطوير كوادر الأمن العام. ولم يتم الإشارة إلى الأداة الفاعلة للتحقق من مدى فاعلية ونجاحه الإجراءات والإنجازات المشار إليها، حيث يجب أن يكون هناك متابعة وتقييم وأدوات فاعلة لرصد نتائج التطوير على الواقع العملي.
 - الرد: التحقيق في الأفعال المرتكبة من قبل مرتبات الأمن العام والتي تشكل جريمة تعذيب عند ارتكابها، وتكييفها وفقاً للتكييف القانوني السليم، وإحالتها إلى المحكمة. وإن الجرائم المرتكبة من قبل مرتبات الأمن العام يتم إخضاعها للآليات القضائية المتبعة نفسها.
 - التعليق: ما تزال سلطة التحقيق غير مستقلة عن السلطة التنفيذية نفسها. ومن المهم أن يتم فصل سلطة التحقيق عن السلطة التنفيذية أو إخضاعها لرقابة السلطة القضائية في جميع قراراتها، بما في ذلك القرارات المتخذة من قبلها في حفظ الملف وتقرير عدم وجود جريمة.
 - الرد: تطوير أسس التجنيد بما يضمن تجنيد عناصر مؤهلة تتمتع باللياقة البدنية والذهنية والأخلاقية، وتأهيلهم وتدريبهم ضمن برامج متخصصة مستمرة.
 - التعليق: لا يوجد عملية تقييم مستمرة لنتائج الإجراءات المتخذة، وهذا ما سيجعل صاحب القرار غير قادر على معرفة مدى فاعلية أسس التجنيد والبرامج المتخصصة في ضمان تجنيد عناصر مؤهلة.
 - الرد: استخدام التقنيات الحديثة في التحقيق للحيلولة دون اللجوء إلى وسائل الإكراه المادي أو المعنوي في مواجهة المتهمين.

- التعليق: إن استخدام تقنيات حديثة في عملية التحقيق من شأنه الجبلولة دون اللجوء إلى وسائل الإكراه المادي أو المعنوي، ولكن يجب أن يتم تقييم النتائج بشكل مستمر، وكذلك التحقق من مدى التزام جهات التحقيق في استخدام التقنيات الحديثة لضمان فاعلية هذه الإجراءات.
- الرد: تدريب مرتبات الأمن العام حول قضايا حقوق الإنسان.
- التعليق: إن عملية تدريب مرتبات الأمن العام وتثقيفهم حول قضايا حقوق الإنسان، يجب أن ترتبط بالتقييم المستمر وبإخضاعهم لتقييم مستمر للتحقق من مدى فاعلية التدريب ومدى فهمهم والتزامهم بالمسائل المرتبطة بحقوق الإنسان.
- الرد: استحداث مكتب الشفافية وحقوق الإنسان لرصد وملاحقة أي ممارسات غير قانونية قد ترتكب من قبل رجال الأمن العام، ومعالجة أي إجراءات أو ممارسات غير قانونية، وكل ذلك لضمان العدالة والمساءلة.
- التعليق: إن مكتب الشفافية وما له من واجبات وصلاحيات، يضمن فاعلية الإستراتيجيات العامة وضمان تنفيذ الأهداف الخاصة بضمان الحق في الحياة والسلامة الجسدية، إلا أنه لا يوجد عملية تقييم حكومية رسمية للتحقق من مدى تفعيل دور هذا المكتب.
- ولم يبين الرد في ما اذا كان سينضم الأردن إلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة 1984.

4. التوصيات

1. استحداث جهة رقابية مستقلة تتولى الرقابة على مراكز الإصلاح والتأهيل، لها صلاحيات رقابية وتنفيذية فاعلة.
2. إعادة النظر في طريقة معاملة النزلاء والموقوفين، وتنظيم الرنازين المكتظة وإعادة تأهيلها.
3. مراجعة وتعديل قانون العقوبات، لضبط مفهوم جريمة التعذيب بما يتواءم مع الاتفاقيات الدولية من حيث تشديد العقوبة.
4. إيجاد جهة رقابية أو آلية لتوثيق عملية التحقيق التي يتم إجراؤها من قبل الجهات التحقيقية، بما فيها البحث الجنائي والمخابرات العامة. والرقابة على هذه العملية.
5. استحداث تشريع يضمن حقوق ضحايا العدالة الجنائية على نحو خاص، وعدم الاكتفاء بالقواعد العامة للتعويض.

6. استحداث جهات حكومية، أو خاصة مستقلة تتبع الجهات الحكومية، تختص بدعم وضمان حقوق ضحايا العدالة الجنائية وأسرههم (من الناحيتين النفسية والمادية).
7. استحداث منظومة تشريعية تبين الإجراءات التي يجب أن تتخذها الجهات الخاصة (مثل مديرية الأمن العام) عند التحقيق في شكاوى التعذيب أو المعاملة المهينة أو الإساءة النفسية أو المداهمة والتفتيش.
8. اتخاذ الإجراءات اللازمة نحو التدابير الوقائية التي يجب اتخاذها للحيلولة دون ارتكاب جرائم تُعدُّ على حياة الأفراد، بما فيها تلك الجرائم التي تكون عقوبتها الإعدام.
9. اتخاذ الإجراءات اللازمة نحو التدابير الوقائية التي يجب اتخاذها لضمان الحماية من حوادث الغرق، ومعالجة أسباب الانتحار.
10. النظر في قضايا التعذيب المرتكبة من قبل مرتبات الأمن العام والدرك، من السلطة القضائية المستقلة عن أي جهة تنفيذية.

ت. الحق في المحاكمة العادلة

يحاط الحق في المحاكمة العادلة بعدد من الضمانات أهمها:

1. الحق في اللجوء إلى محكمة توفر للأشخاص سبيلاً منصفاً وفاعلاً لنظر دعوهم.
2. المساواة بين الخصوم.
3. نظر القضية من قبل محكمة مختصة ومستقلة وحيادية.
4. علنية المحاكمة.
5. إجراء المحاكمة ضمن مدة معقولة.
6. التنفيذ الفعلي والكامل للأحكام القضائية القطعية.
7. ضمانات البراءة المفترضة، وحق الدفاع، وعدم الإرغام على الاعتراف، والمشاركة بإجراءات المحاكمة، والطعن على درجتين، وعدم جواز المعاقبة على الفعل نفسه مرتين.

1. الإطار التشريعي الدولي والوطني للحق في المحاكمة العادلة

• العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

تناولت المادة (14) من هذا العهد، الحق في المحاكمة العادلة. فيما تناولت المادة (15) عدداً من الجوانب المتعلقة بضمانات المحاكمة العادلة.

ويتقاطع مع الحق في المحاكمة العادلة جملةً من النصوص والمواد المتعلقة بحقوق أخرى، مثل المادة (7) التي تناولت حظر التعذيب والمعاملة السيئة، والمادة (9) المتعلقة بالحرية الشخصية وحظر الاحتجاز التحفظي وغير القانوني، والمادة (10) التي تضمنت النص على المعايير التي تتعلق بمعاملة المحرومين من حريتهم.

• اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة 1984

تضمنت هذه الاتفاقية جملةً من الالتزامات الأساسية التي يتعلق جزء منها بالمحاكمة العادلة، مثل حظر التعذيب أو أي ضرب من ضروب المعاملة القاسية أو المهينة. كما تضمنت النص بعدم الأخذ بأي اعترافات تم الاحتصال عليها تحت وطأة التعذيب. وقد ألحق بالاتفاقية بروتوكول اختياري إضافي، يتبنى فلسفة جديدة في مناهضة التعذيب، وذلك بالعمل على البعد الوقائي من خلال تشخيص الأسباب المفضية إلى التعذيب والعمل على معالجتها للحيلولة دون اللجوء إلى التعذيب أو المعاملة المهينة.

• اتفاقية حقوق الطفل

تم إقرار هذه الاتفاقية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1989، ودخلت حيز التنفيذ في عام 1990، وقد حازت الاتفاقية على شبه إجماع دولي، وهي تنص في عدد من موادها، وبخاصة المادتان (4) و(37)، المبادئ والضمانات المتعلقة بالأحداث وبالمحاكمات العادلة.

• اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه الاتفاقية في عام 1965، ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في عام 1969. وهي تقر بالمساواة بين الرجل والمرأة في جميع الحقوق، بما في ذلك الحق في المحاكمة العادلة والمساواة أمام القضاء والوصول إليه والأهلية القانونية.

• الاتفاقية الخاصة بحماية الأشخاص من الاختفاء القسري

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه الاتفاقية في عام 2006. وتفرض الاتفاقية على الدول الأعضاء ملاحقة مرتكبي جرائم الاختفاء القسري، وضمان حصول الضحايا على التعويض عنها، كما تلزم الدول باتخاذ الإجراءات القضائية العادلة لحماية الضحايا وإنصافهم.

• الميثاق العربي لحقوق الإنسان

يحتوي هذا الميثاق على عدد من المواد القانونية التي تكفل الحق في المحاكمة العادلة وتضمنه، وهي المواد من (12) إلى (20).

• الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)

تنص المادة (10) من هذا الإعلان على: «لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيتة محكمة مستقلة ومحايدة، نظراً منصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أي تهمة جزائية توجّه إليه».

• الإعلانات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة

أقرت الجمعية العامة المبادئ الأساسية الخاصة بدور المحامين، والمبادئ الأساسية لاستقلال القضاء، والمبادئ التوجيهية الخاصة بدور أعضاء النيابة العامة، كما تبنت الجمعية بموجب قرارها رقم (43/173) في 9 كانون الأول 1988 مجموعة من المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن.

• الدستور الأردني

كفل الدستور الأردني الحق في المساواة، ونظم العلاقات بين السلطات الثلاث بشكل يضمن التعاون والاستقلالية، وفي عام 2011 تم إدخال جملة من التعديلات على أحكام الدستور أصبحت نافذة منذ 2011/10/1، وتم بموجبها النص على ترسيخ مبدأ المحاكمة العادلة، والنص على الضمانات المرتبطة به، كالحق في الخصوصية، والحق في السلامة الجسدية، واستقلال السلطة القضائية، وتعيين القضاة من قبل المجلس القضائي بعد أن كان تعيينهم

يتم من قبل وزير العدل، وتشكيل قضاء إداري على درجتين، وترسيخ قاعدة قرينة البراءة، وعدم جواز محاكمة الأشخاص المدنيين أمام المحاكم العسكرية.

• قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961

يتضمن هذا القانون القواعد الشكلية التي تُتخذ عند وقوع الجريمة، كما يحدد السلطات المختصة بالقيام بهذه الإجراءات. وقد تم إدخال جملة من التعديلات على القانون لضمان المحاكمة العادلة.

• قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960

يتضمن قانون العقوبات مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد الأفعال المجرمة والعقوبة الواجبة عليها، وقد نص على عدد من المبادئ التي تتقاطع مع هذا الحق، مثل مبدأ «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص»، بحيث لا يقدم أي شخص للمحاكمة بخصوص جرم لم يُنص على تجريمه وقت ارتكابه الفعل.

• قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014

يتضمن هذا القانون مبدأ أساسياً للدولة المدنية الدستورية، هو مبدأ سيادة القانون، من حيث استقلالية القضاء، وعدم خضوع القضاة في أحكامهم القضائية لغير القانون، وعدم جواز تدخل أي سلطة في أحكام القضاء، وخضوع القضاة أيضاً لأحكام القانون في ما يتعلق بتنظيم عملهم وتعيينهم وحقوقهم وواجباتهم.

وقد أصبح تعيين القضاة يتم من قبل المجلس القضائي بموجب تعديلات الدستور، بعد أن كان ذلك يتم من قبل وزير العدل. وهذه التعديلات تعزز مبدأ حياد القاضي واستقلاليته، ويُعدّ هذا المبدأ من الضمانات الأساسية للمحاكمة العادلة.

• قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (17) لسنة 2001

يحدد هذا القانون أنواع المحاكم النظامية وصلاحياتها ونطاق عملها واختصاصاتها، وتشكل تخصصية المحكمة أحد ضمانات المحاكمة العادلة، لأن ذلك يترتب عليه النظر في الدعوى من قبل قاضٍ مختص في موضوعها.

2. الأهداف والأنشطة الحكومية المعلنة لتعزيز الحق في المحاكمة العادلة

• الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)

- الهدف / النشاط : تعزيز سبل الوصول إلى العدالة، من خلال مراجعة وتعديل التشريعات الوطنية، وتعزيز وتفعيل الحلول البديلة للنزاعات، واستحداث برامج للمساعدة القانونية وتقصير أمد التقاضي.

- التنفيذ والتكاملية والشمولية :

1. تم تعديل القوانين الإجرائية، حيث ينص قانون أصول المحاكمات الجزائية على صلاحية المحكمة في عقد جلسات متتالية وبأجال قصيرة وخارج أوقات الدوام الرسمي، لضمان سرعة الفصل في الدعوى. كما ينص على فرض جزاء على الخصم الذي يتخذ إجراءات كيدية لإطالة أمد التقاضي، حيث يكون للطرف الذي تمت ممارسة الإجراءات الكيدية في مواجهته الحق في طلب التعويض، ويلاحظ أن هذه التعديلات فاعلة في المساهمة في تقصير أمد التقاضي.

2. تم تعديل قانون محاكم الصلح بموجب القانون المعدل رقم (23) لسنة 2017. وحققت التعديلات هدف تقصير أمد التقاضي.

3. تم تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية بموجب القانون المعدل رقم (30) لسنة 2017، حيث تم استحداث غرف قضائية مختصة بهدف توزيع الضغط على أساس نوعي وتخصصي، وهذا ما يتواءم مع متطلبات الحق من حيث ضمان اللجوء إلى محكمة توفر للأشخاص سبيلاً منصفاً وفاعلاً لنظر دعوهم.

4. تم النص على آلية الإحالة إلى الوساطة في المنازعات التي يتم طرحها أمام محاكم البداية، وذلك ضمن التعديلات التي تم إقرارها على قانون أصول المحاكمات المدنية بموجب القانون المعدل رقم (31) لسنة 2017.

5. لم يتم إصدار الأنظمة التي نصت التعديلات القانونية على إصدارها. من ذلك النظام الذي يجب أن يتم إصداره بموجب المادة (158) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، والمتعلق باستخدام التقنيات الحديثة في إجراءات التحقيق والمحاكمة.

- الهدف / النشاط : استحداث برامج للمساعدة القانونية.
- التنفيذ والتكاملية والشمولية : تم استحداث تعليمات تنظيم المساعدة القانونية المقدمة من وزارة العدل رقم (1) لسنة 2016.
- الهدف / النشاط : النص على نظام التقاضي في الحالات التي لم يكن القانون يسمح بها، من خلال مراجعة وتعديل التشريعات ذات الصلة (قانون محاكم الصلح، قانون تشكيل المحاكم الشرعية)، وكذلك توسيع دائرة الطعن في الأحكام القضائية.
- التنفيذ والتكاملية والشمولية :
- 1. تمت مراجعة قانون محاكم الصلح، وإلغاء الاستثناءات على مبدأ التقاضي على درجتين.
- 2. إن استمرار التعديل على جميع القوانين بشكل يضمن معيار نظام التقاضي على درجتين، موافق لمقتضى نص الفقرة (5) من المادة (14) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- الهدف / النشاط : تطوير البنية التحتية للمحاكم وتأهيلها.
- التنفيذ والتكاملية والشمولية :
- 1. يتم العمل على تطوير البنية التحتية للمحاكم، ويشمل ذلك نظام الأرشفة للملفات القضائية وعملية التسجيل الإلكتروني وتسهيل الإجراءات القضائية.
- 2. من المهم أن تشمل عملية التطوير، المباشرة بتطوير البنية التحتية لتكون مؤهلة لذوي الاحتياجات الخاصة، مساواتهم مع سواهم في الاستفادة من الخدمات وضمان حقهم في المحاكمة العادلة.
- 3. يلاحظ أن عملية التسجيل الإلكتروني والمراجعة الإلكترونية للملفات غير فاعلة، نظراً للإجراءات البطيئة والتي تستدعي -بعد عدد من المراحل- الذهاب إلى المحكمة فعلياً لإتمام عملية التسجيل، مما يفرغ التسجيل الإلكتروني من مضمونه ويحول دون تسهيل الإجراءات.

• إستراتيجية قطاع العدالة لوزارة العدل (2017-2021)

- الهدف / النشاط: تفعيل أدوات الرقابة؛ التفتيش القضائي، إصدار ونشر تقرير سنوي بأنشطة التفتيش، صياغة البرامج التدريبية المتخصصة، تحفيز المشاركة في الدورات والندوات وورش العمل المحلية والدولية.
- التنفيذ والتكاملية والشمولية:
- 1. تواكب الوزارة طرح الدورات التدريبية لرفع الكفاءة المهنية للقضاة وكتاب العدل والعاملين في الوزارة.
- 2. تواكب الوزارة عملية تفعيل الرقابة والتفتيش من خلال جولات ميدانية.
- 3. صدور تعليمات التفتيش القضائي لسنة 2018 والصادرة بمقتضى المادة (15) من نظام التفتيش القضائي على المحاكم النظامية رقم (43) لسنة 2015.
- الهدف / النشاط: مراجعة التشريعات النازمة لإجراءات التقاضي وتبسيط هذه الإجراءات.
- التنفيذ والتكاملية والشمولية: تمت مراجعة وتعديل قانون أصول المحاكمات المدنية وقانون محاكم الصلح. وتم إقرار هذين القانونين من قبل مجلس النواب واعتمادهما. وهذه التعديلات تساهم في اختصار إجراءات التقاضي وتقصير أمد التقاضي.
- الهدف / النشاط: تعزيز استقلال القضاء، ورفع مستوى الكفاءة المهنية للقضاة، من خلال تحسين برامج التدريب والمناهج في المعهد القضائي.
- التنفيذ والتكاملية والشمولية: يقوم المعهد القضائي بعقد دورات تدريبية للقضاة لمواكبة التشريعات ورفع الكفاءة المهنية، ومن ذلك دورات تدريبية متخصصة ودورات تقنية (استخدام الحاسوب والطباعة) ودورات في اللغة الإنجليزية.
- الهدف / النشاط: التوسع في إنشاء غرف قضائية متخصصة.
- التنفيذ والتكاملية والشمولية: تضمنت تعديلات قانون تشكيل المحاكم «النصوص القانونية المنظمة لإنشاء الغرف القضائية المتخصصة»، وتم إقرار القانون وأصبح ساري المفعول منذ 2017/10/29، ونُشر في الجريدة الرسمية في 2017/8/30. إلا أن هذه الغرف ما تزال تُعقد في غرف المحاكمة نفسها. ومن المهم العمل على بيئة الغرفة القضائية بشكل يتواءم مع طبيعة القضايا التي يتم نظرها.

- الهدف / النشاط: تضمنت الإستراتيجية بنداً عن «المتابعة والتقييم» من خلال عقد اللقاءات الدورية على مستوى اللجنة التوجيهية العليا بهدف الاطلاع على تنفيذ الإستراتيجية وما ينبثق عنها من خطط تتعلق بقطاع العدالة، وتشكيل اللجان الفرعية المتخصصة اللازمة وتفعيلها، وإعداد التقارير الدورية والإحصائيات المتخصصة لتيسير الحصول على المعلومة وحسن تدفقها.

- التنفيذ والتكاملية والشمولية :

بالرجوع إلى الموقع الإلكتروني لوزارة العدل، يلاحظ نشر الوزارة تقارير إحصائية، منها:

1. إحصائية بأعداد المشتكين والمشتكى عليهم في قضايا الأحداث لعام 2016.

2. أعداد السادة القضاة بحسب الدرجة والجنس.

3. إحصائية بأعداد المشتكين في قضايا الجنايات الكبرى لعام 2016 بحسب التصنيف والجنس.

4. الدعاوى الحقوقية المفصلة بحسب كيفية الانتهاء، 2016.

5. الدعاوى الجزائية المفصلة بحسب كيفية الانتهاء ومصدر الدعوى، 2016.

3. التقييم والمتابعة المعلن عنهما من قبل الحكومة، مع تقييم لما أنجز

تالياً أبرز الجهود الرسمية حيال الحقوق المدنية والسياسية (2017)، بحسب ما أعلن عنه المنسق الحكومي لحقوق الإنسان بالتزامن مع مناقشة تقرير الأردن من خلال اللجنة الأممية لحقوق الإنسان في جنيف، وإنفاذاً لما جاء في المادة (40) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. مع تقييم لهذه الجهود.

- تشكيل لجنة ملكية لتطوير القضاء وتعزيز سيادة القانون. وقد تم تشكيل اللجنة فعلاً، وقدمت اللجنة تقريرها، وتقوم الحكومة بتضمين توصيات اللجنة في تقاريرها وخطط عملها. ولضمان فاعليتها، يجب أن يتم تشكيل لجنة مستقلة لمتابعة المخرجات وتقييمها.

- تم الإعلان عن توصيات لتحقيق استقلال القضاء، وتقديم المقترحات اللازمة لتطوير النصوص القانونية الإجرائية والموضوعية وضمان تعزيز ضمانات المحاكمة العادلة، وحماية حقوق الموقوفين، والفصل التام بين الموقوفين والمحكومين في أماكن التوقيف، وتحسين ظروف الاحتجاز في مراكز التوقيف لدى الشرطة.

وبالرجوع إلى الواقع العملي، فقد تم إجراء سلسلة من التعديلات القانونية الإجرائية والموضوعية والتي تتعلق بتقصير أمد التقاضي، وتعديل التشريعات الخاصة بالتوقيف، إلا أنه لم يتم بيان ماهية الإجراءات التي سيتم اتخاذها لتحسين ظروف الاحتجاز في مراكز التوقيف لدى الشرطة، كما لم يتم الإعلان عن أي إجراءات لتقييم ما اتخذ من إجراءات وتحديد مدى فاعليتها.

- رغم أن اللجنة الملكية التي أمر الملك عبدالله الثاني بتشكيلها، أوصت بتعديل القانون بحيث يحق للمتهم الاستعانة بمحام وقت الاعتقال، إلا أن التعديلات التي تمت على قانون أصول المحاكمات الجزائية لم تتضمن هذا التعديل.

- الوصول إلى العدالة من خلال المساعدة القانونية المجانية لمن هم بحاجة إليها في القضايا الجزائية دون تفريق بين رجل وامرأة. إلا أنه يلاحظ أن برنامج المساعدة القانونية المجانية والذي تساهم به منظمات المجتمع المدني بحاجة إلى تعزيز، خاصة بعد الحملة التي أطلقتها نقابة المحامين الأردنيين لغايات وقف عمل هذه المراكز.

- إقرار قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (20) لسنة 2017. وبالرجوع إلى التشريع، يلاحظ أنه راعى المعايير الدولية لضمان المحاكمة العادلة وتيسير سبل التقاضي لهؤلاء الأشخاص، إلا أنه من الملاحظ وجود فجوة بين التشريع والواقع العملي. ومن الملاحظات ما يلي:

- ما تزال البنية التحتية للمحاكمة غير مؤهلة لذوي الإعاقة الحركية.
- لا يتم إصدار قرارات المحاكم بلغة ذوي الإعاقة (فاقد البصر، فاقد السمع.. إلخ).
- لا يوجد نظام مساعدة، يساعد ذوي الإعاقة في الوصول إلى مرافق المحاكم وغرفها، ويسهل عليهم الإجراءات مع مراعاة الحالة الخاصة لكل منهم.
- التأكيد على أن المحاكم الخاصة تراعي معايير المحاكمة العادلة. لكن التقرير الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن والصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان، رصد طول أمد التقاضي في انتظار المثل أمام محكمة أمن الدولة.
- إتاحة المساعدة القانونية للنزلاء من خلال إنشاء غرف للمحامين في جميع مراكز الإصلاح والتأهيل، ليتمكن النزلاء من الانفراد بمحاميه كإحدى الضمانات القانونية في المراحل المختلفة للدعوى. وبمقارنة ذلك مع الواقع العملي، يلاحظ أن الموقوفين لا يُتاح لهم فعلياً التواصل مع المحامين طيلة أيام الأسبوع، حيث تحدّد الزيارات الخاصة بالمحامين بأيام معينة، وهذا ما يخلّ بضمان حق الدفاع ويتسبب في عرقلته من دون مبرر.

- تفتّح أبواب جميع مراكز الإصلاح والتأهيل أمام مَنْ يخوّلهم القانون سلطة المراقبة والقيام بالتفتيش. وفي هذا السياق، أكد التقرير الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن، أن هناك زيارات غير معلنة لمراكز التوقيف قد تم تنفيذها، ما أسهم بدوره في تطوير بيئة المراكز.
- أشار التقرير الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان، إلى أنه يتم متابعة أيّ شكوى لنزلاء مراكز الإصلاح، وتشكيل لجان تحقيق، وإجراء المقتضى.
- إن فاعلية هذا الإجراء تستلزم أن يتم عرض أيّ ملف وما اتُّخذ فيه من إجراءات، على السلطة القضائية، بوصفها صاحبة الصلاحية في تحديد الفعل المخالف للقانون والعقوبة.
- بين التقرير الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان، أن هناك اهتماماً ببيئة الحجز وتطويرها بشكل يوائم المعايير الدولية والوطنية، حيث تم إصدار دليل عمل للمراكز يتضمن خططاً مستدامة لتحسين الظروف المعيشية للمحتجزين.
- ويلاحظ أن بيئة الحجز ما تزال تعتمد نظام العنابر، بالإضافة إلى اتسامها بالاكظاظ، مما يزيد في فرص الاحتكاك والشغب والتوتر عموماً.
- السماح للمحامين بحضور التحقيق الأولي الذي تجريه الشرطة داخل المراكز الأمنية، وينسحب ذلك على السماح للمحامي بالتواصل مع موكله وتوقيع الوكالة القانونية وإعلام الشخص المحتجز بالتهم المسندة إليه.
- إلا أن شكاوى عدة من قبل المحامين تم رصدها بهذا الخصوص، رغم إبرام مذكرة تفاهم بين مديرية الأمن العام ونقابة المحامين عام 2010. ووفقاً للقانون المعدل لقانون نقابة المحامين النظاميين رقم (25) لسنة 2014، فإن مهلة 24 ساعة للموقوف/ المتهم لتوكيل موكل هي مهلة قصيرة جداً.

4. التوصيات

1. تضمين الخطط والاستراتيجيات الوطنية اتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة التي تضمن الحق في المساواة في الوصول إلى المحاكم من حيث مراجعة التشريعات المتعلقة بالرسوم القضائية، بحيث يتم تخفيضها إلى الحد الذي يتمكن فيه أي شخص من اللجوء إلى القضاء.
2. متابعة إصدار الأنظمة التي تنظم المسائل التفصيلية في القوانين، لضمان فاعليتها وعدم ترك فراغ تشريعي.

3. مراجعة القوانين وتعديلها لغايات توفير ترجمان ذي خبرة تابع لوزارة العدل، نظراً للرسوم الباهظة على خبرة الترجمة والتي تثقل كاهل الأفراد المتقاضين بشكل قد يعرقل حصولهم على الحق في التداوي أمام المحاكم.
4. استحداث آلية رقابية ذات جهة محايدة عن السلطة القضائية للرقابة على إجراءات المحاكمة وربطها بالمعايير الدولية للمحاكمة العادلة.
5. التأكيد على الموازنة بين أهمية عدم إطالة أمد التقاضي والفصل في القضايا من جهة، وضمان حصول الفرد على الوقت الكافي لتعيين محام أو إعداد دفاعه بحيث لا تطفئ سرعة الإنجاز على هذا الحق.
6. تطوير المواقع الإلكترونية الخاصة بالمحاكم، وتمكين الأفراد من حقهم في الحصول على المعلومة والاطلاع على الملفات الخاصة بهم سواء من خلال المواقع الإلكترونية أو في موقع المحكمة نفسه.
7. تأهيل قاعات المحاكمة الضيقة التي تحول دون ضبط الجلسات نظراً للاكتظاظ فيها، وتأهيلها لذوي الإعاقة المكفوفين وضعاف السمع.
8. إقرار مبدأ التقاضي أمام محاكم خاصة تنفصل بشكل تام عن السلطة التنفيذية وتتبع للسلطة القضائية.
9. تضمين الخطة الوطنية تفعيل تقرير اللجنة الملكية لتطوير القضاء، وتعديل التشريعات التي تتطلب دفع مبلغ مالي (كفالة) قبل رفع الدعوى في مواجهة الجهات الحكومية، ومنها قانون الجمارك وقانون دعاوى الحكومة، حيث يُعد شرط دفع الكفالة قيداً يعرقل إمكانية الوصول إلى القضاء.
10. نشر قرارات المحاكم بلغات خاصة لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من الاطلاع عليها.
11. إقرار قانون خاص بحقوق الطفل، يضمن المحاكمة العادلة للأطفال ويراعي جميع الجوانب الخاصة بهم.
12. متابعة الالتزام بالإطار الزمني المحدد، وفي حال تجاوزه ينبغي الإعلان عن أسباب التأخير تأكيداً على مبدأ الشفافية، والكشف الاستباقي عن المعلومة.

ثانياً: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تعنى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالأوضاع الأساسية الضرورية للعيش بكرامة وحرية، ومنها الحق في كل من العمل والضمان الاجتماعي والصحة والتعليم والغذاء والمياه والسكن والبيئة الصحية والثقافة.

وقد وُضعت هذه الحقوق وتوافقت عليها الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والذي اعتُمد وعُرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16/12/1966، ونُفذ في 3/1/1976.

وتم تعيين لجنة معنية بالعهد بموجب قرار للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في 28/5/1985. وتتألف اللجنة من 18 خبيراً مستقلاً، يضطلعون بوظائف الرصد المسندة إلى المجلس والواردة في الجزء الرابع من العهد.

أ- الحق في العمل

1. الإطار التشريعي الدولي والوطني للحق في العمل

• العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تنص المادة (6) من هذا العهد على: «تقر الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل حق كل فرد في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ التدابير المناسبة لصون هذا الحق».

وتنص المادة (7) على: «تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل فرد في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية».

وتنص المادة (8) على: «حق كل شخص في تكوين النقابات والانضمام إلى نقابة يختارها»، وعلى «حق الإضراب».

• الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

يتضمن هذا الإعلان مجموعة من المواد والنصوص التي تؤكد على:

- حق كل شخص بالعمل، وحرية في اختيار هذا العمل وفي حصوله على الشروط العادلة والمرضية للعمل.

- الحق في الحماية من البطالة وفي الحصول على أجر متساوٍ من دون أي تمييز.
- الحق في الحصول على مكافأة عادلة ومَرْضِيَّة عن العمل للعامل ولأسرته بما يسمح له بالحياة اللائقة والعيش بكرامة.
- الحق في إنشاء النقابات مع الآخرين لحماية مصالحه، وحق العامل في الحصول على الراحة وأوقات الفراغ وتحديد وقت معقول لساعات العمل والإجازة الدورية المأجورة.

• إعلان الرفاهية والتقدم والانماء في الميدان الاجتماعي رقم (2542) لسنة 1969

تنص المادة (10) من هذا الإعلان، على واجب الدول والتزامها بتأمين الحق في العمل على جميع المستويات، وعلى حق كل إنسان في تكوين النقابات ورابطات العمال وفي المفاوضة الجماعية، وتعزيز العمالة الكاملة المنتجة، والقضاء على البطالة والعمالة الناقصة، وتهيئة شروط وظروف العمل العادلة والملائمة للجميع، بما في ذلك تحسين الظروف المتعلقة بالصحة، وضمان العدل في المكافأة على العمل دون أي تمييز، وضمان أجر كافٍ لتوفير العيش الكريم للعامل.

• الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة 2004

يؤكد هذا الميثاق على ما تضمّنه الحق في العمل في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما يؤكد على التزام الدول بالاعتراف بحق الطفل في حمايته من الاستغلال الاقتصادي ومن أداء أي عمل خطر، أو يحول دون تعليمه، أو يكون مضرّاً بصحته الجسدية أو العقلية أو الروحية أو نموه الاجتماعي.

• اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 2007

تؤكد المادة (11) على واجب الدول الأطراف في اتخاذ التدابير المناسبة لضمان تمتع المرأة -متزوجة أو غير متزوجة- بحقوق مساوية لحقوق الرجل في العمل، وفي حرية اختيار نوع العمل، وفي الترقية والمساواة في الأجر، والحق في التمتع بالإجازات مدفوعة الأجر وبالاستحقاقات التقاعدية والضمانات الاجتماعية المؤمنة ضد البطالة أو المرض أو الشيخوخة. وكذلك حق المرأة في الحصول على التعويضات العائلية على قدم المساواة مع الرجل.

وتنص الاتفاقية على التزام الدول باتخاذ التدابير اللازمة للحيلولة دون فصل المرأة خلال فترة الزواج أو الحمل، وحققها بإجازة الأمومة، وضمان عودتها إلى العمل، وتشجيع توفير ما يلزم لمساندتها في التمكن من العمل بما في ذلك توفير خدمات الحضانة.

• اتفاقية حقوق الطفل

تنص المادة (32) من هذه الاتفاقية على التزام الدول بضمان عدم الاستغلال الاقتصادي للطفل وب حمايته منه، وكذلك اتخاذ التدابير اللازمة لحماية الطفل من أداء أي عمل يرفع أن يكون خطيراً أو يمثل إعاقة لتعليم الطفل أو يضره.

• اتفاقيات منظمة العمل الدولية

انضم الأردن لمنظمة العمل الدولية في عام 1956.

- تعليقات اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الأمم المتحدة أصدرت اللجنة التعليق العام رقم (18) والمعتمد في 24 / 11 / 2005 حول الحق في العمل. وتضمن التعليق إرشادات للدول من أجل الالتزام بضمان الحق وحمايته والوفاء به.

• الدستور الأردني

نص الدستور الأردني بموجب المادة (6) منه، على أن الدولة تكفل الحق في العمل ضمن حدود إمكانياتها. وقد انبثقت عن هذا الحق مجموعة من التشريعات الوطنية المنظمة لحق العمل والتي تكفله.

• قانون العمل الأردني والتعليمات الصادرة بمقتضاه

تم تنظيم الحق في العمل بموجب القانون رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته. وينظم القانون العمل، والأجر، والإجازات المرضية والسببية، والإجازات الأخرى، والتعويضات عن الفصل التعسفي، والنزاعات العمالية الجماعية والفردية. وهو يؤكد على منح صفة الاستعجال للقضايا العمالية وينظم المسائل الخاصة بموجب تعليمات صدرت بمقتضاه.

وينص القانون على ضمان حصول العامل على الحق الأفضل، وبطلان أي اتفاق يتنازل به العامل عن حقوقه.

- نظام العمل المرن رقم (22) لسنة 2017.
- نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013.
- قانون التقاعد المدني وتعديلاته رقم (34) لسنة 1959.
- قانون الضمان الاجتماعي وتعديلاته رقم (1) لسنة 2014.
- قانون التقاعد العسكري رقم (33) لسنة 1959.

2. الأهداف والأنشطة الحكومية المعلنة لتعزيز الحق في العمل

- الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)
 - الهدف وفقاً للخطة: إصدار نظام موحد للتأمينات الصحية والاجتماعية للعاملين في المجالات كافة.
 - التعليق: وفقاً لتقرير لمركز الحياة-راصد، والمتضمن تقييم الأداء الحكومي في تنفيذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)، فقد تحقق النشاط خلال الإطار الزمني المحدد بشكل محدود عند إعداد التقرير.
 - تم تعديل نظام التأمين الصحي المدني بموجب القانون المعدل رقم (14) لسنة 2016. حيث سمحت التعديلات لأعضاء مجلس الأمة السابقين بالاشتراك بالتأمين الصحي المدني.
 - الهدف وفقاً للخطة: إعادة النظر في التشريعات النازمة لشؤون العاملات في المنازل، وتفعيل التعليمات الخاصة بذلك، بما يضمن توفير الحماية الفعلية لهذه الفئة.
 - التعليق: من الأهمية إيلاء نفيذ الهدف أولوية خاصة وأن يتم إعادة النظر في التشريعات النازمة لشؤون العاملات في المنازل وحمايتهن، تصب مباشرة في التزام الأردن بالمواثيق الدولية لحماية العاملين من الممارسات التي تهدر حقوقهم.
 - الهدف وفقاً للخطة: مراجعة قانون العمل والأنظمة الصادرة بمقتضاه.
 - التعليق: تمت مراجعة قانون العمل، ولم يتم إقرار مسودة نهائية حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة.

- الهدف وفقاً للخطة: تمكين العاملين في القطاع الخاص من تأسيس النقابات من خلال مراجعة قانون العمل والأنظمة الملحقه.
- التعليق: تأسيس النقابات هو حق للعاملين كافة، ولم يتم تحديد الجهات التي ستمكّن من ممارسة هذا الحق.
- الهدف وفقاً للخطة: إصدار التشريع اللازم لإيجاد نماذج موحّدة لعقود العمل في المجالات المتعددة وفق التصنيف المهني والقطاعي، لضمان عدم استغلال العاملين من قبل أرباب العمل.
- التعليق: وفقاً لتقرير مركز الحياة، فقد تمت المباشرة جزئياً في هذا النشاط، كما تم استحداث عقد عمل موحّد للمعلمين.
- الهدف وفقاً للخطة: إعادة النظر بالحد الأدنى للأجور والرواتب التقاعدية والتأمينات، وربطها بالتضخم، بمراجعة كلّ من قانون العمل ونظام الخدمة المدنية وقانون التقاعد المدني وقانون التقاعد العسكري وقانون الضمان الاجتماعي؛ وتفعيل آليات الرقابة والتفتيش.
- التعليق: لم تبين الخطة الآلية الفاعلة لتنفيذ النشاط من حيث ربط الحد الأدنى للأجور بالتضخم، علماً أنه تم تعديل الحد الأدنى للأجور بموجب قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2017/2/5، حيث أصبح 220 ديناراً شهرياً. وبحسب موقع ديوان التشريع والرأي، فقد أُنجزت مسودة نظام الخدمة المدنية، وتضمن التعديل رفع علاوة الغلاء المعيشي لموظفي الفئة الثالثة إلى 135 ديناراً.
- الهدف وفقاً للخطة: مراجعة الإطار التشريعي الخاص بالعمل في مجال القطاع الزراعي، لتمكين العاملين من التمتع بالحقوق التي ينص عليها قانون العمل، وذلك من خلال استحداث نظام من قبل الحكومة لتفعيل أحكام قانون العمل.
- التعليق: يساهم هذا النشاط في شمول القطاعات كافة بمظلة التعديلات التشريعية لضمان حقوق العمال، ولم يتم استحداث نظام لتفعيل قانون العمل، وهذا الأمر سيظل مرهوناً بتعديل قانون العمل وإقراره نهائياً من قبل مجلس النواب.
- الهدف وفقاً للخطة: استحدث قانون الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية رقم (33) لسنة 2017، والذي يتضمن آليات الرقابة والتفتيش.
- التعليق: رصد الواقع العملي انتهاكات في المناطق الصناعية (حجز جوازات سفر، تأخر دفع الرواتب، سوء معاملة، اكتظاظ في أماكن السكن...)، وذلك وفقاً للتقرير الثالث عشر لحالة

حقوق الإنسان والصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان.

وبين التقرير أنه قد تم تكثيف حملات التفتيش فعلاً.

كما إن الخطة لم تتضمن ما يلزم لوضع برامج توعوية وسياسات تلزم بها أصحاب العمل لمعاملة العمال معاملة إنسانية ودفع أجورهم في مواعيدها.

- الهدف وفقاً للخطة: إعادة النظر في التشريع الناظم لهيكل القطاع العام بما يكفل تحقيق مبادئ المساواة والعدالة مع الاحتفاظ بالحقوق المالية للعاملين في الدوائر الخاضعة للهيكل.

- التعليق: يجب مراعاة ألا تؤثر الهيكل على حقوق العاملين.

ومن الملاحظات على الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025):

- لم تنص الخطة على هدف الانضمام إلى الاتفاقيات التي لم يصادق عليها الأردن، مثل اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين.

- لا يوجد هدف للحد من مشكلة البطالة كهدف رئيسي لتعزيز وحماية الحق في العمل. ورغم صدور نظام إلزامية تشغيل العمالة الأردنية من أبناء المحافظات في مشاريع الإعمار المنفذة فيها رقم (131) لسنة 2016، والذي من شأنه التخفيف من حدة البطالة وتنمية المحافظات، إلا أن الخطة لم تتضمن أي هدف لاتخاذ إجراءات أو برامج لخفض مستوى البطالة والذي ارتفع خلال الربع الرابع من عام 2016 إلى أعلى مستوياته بحسب الأرقام الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة.

- لم تتضمن الخطة واجب الدولة الاستباقي لحصول الجميع على فرص عمل متساوية وعادلة.

• الخطة الاستراتيجية لوزارة العمل (2017-2021)

- الهدف وفقاً للخطة: وصلت نسبة الإنجاز الكلي للمشاريع التي نفذتها وزارة العمل إلى 80.4% في عام 2016، في حين بلغت 85% في عام 2017.

التعليق: تضمنت الخطة مراجعة الأداء والتقييم. ومن المهم مراجعة الأداء والتنفيذ وفعالية التنفيذ.

- الهدف وفقاً للخطة: الأهداف الوطنية (2025): خفض مستويات الفقر والبطالة، وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، والعدالة في التوزيع.
- التعليق: خُصص عدد من المشاريع لتنفيذ أهداف ممولة ضمن إطار زمني.
- بخصوص مؤشرات الأداء، وُضعت نسبة متوقعة للوصول إليها سنوياً لكل هدف.

- الهدف وفقاً للخطة:

1. الأهداف القطاعية (2025): المساهمة في خفض معدلات البطالة في جميع القطاعات الاقتصادية، والمساهمة في رفع معدلات المشاركة الاقتصادية لكلا الجنسين.
- 2) الأهداف الاستراتيجية: زيادة عدد المشتغلين الأردنيين في سوق العمل، وتقليل التجاوزات من خلال الرقابة والتفتيش، وتنظيم شؤون العمالة الوافدة، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، ورفع جودة الخدمات المقدمة لضمان أفضل معايير الجودة وتحسين وتطوير الأداء المؤسسي.

التعليق:

- ارتفاع نسبة العاطلين عن العمل في عام 2016 بالمقارنة بعام 2015.
- تدني مستوى معدل المشاركة الاقتصادية في عام 2016 بالمقارنة مع عام 2015.
- لا يوجد إحصائية لفرص العمل المستحدثة لعام 2016.
- تدني نسبة التشغيل لعام 2016 بالمقارنة مع عام 2015.
- ارتفاع نسبة عدد العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة في عام 2016 بالمقارنة مع عام 2015. إلا أن نسبة العاملين الأردنيين تبلغ 20.1% فقط، أما الوافدون فتبلغ نسبتهم 79.9%.
- تم تحسين ظروف العمل للمرأة، وذلك بالتعاون مع المجلس الوطني لشؤون الأسرة، حيث تم تجهيز وافتتاح 7 حضانات لدى شركات مختلفة، وتم إصدار خمسة كتب توصية لمؤسسات من القطاع الخاص.

يلاحظ أن أهداف وخطط وزارة العمل جاءت متوائمة مع واجبات وزارة العمل والخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان. ولتحقيق هذه الأهداف، يجب زيادة عدد المشاريع للوصول إلى نسب إنجاز ملحوظة لخفض البطالة، كما يجب تعزيز الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع الخاص.

3. التقييم والمتابعة المعلن عنهما من قبل الحكومة، مع تقييم لما أنجز

- الرد الإيضاحي للمؤسسات الحكومية على التوصيات الواردة في تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان حيال أوضاع حقوق الإنسان في الأردن لعام 2016
- تخصيص موارد مالية لدعم التنمية الاقتصادية ومحاربة الفقر والبطالة ودعم مشاريع الأسر الصغيرة والتي تساعد الأفراد على إيجاد فرص عمل تضمن دخلاً جيداً لهم.
- قامت دائرة الموازنة العامة برصد المخصصات المالية اللازمة للوزارات والدوائر والوحدات الحكومية ضمن قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية 2017، وذلك في ضوء الموارد المتاحة، لتحقيق الأهداف الإستراتيجية المنبثقة عن الأهداف الوطنية، ولتحقيق مفهوم التنمية الاقتصادية ومحاربة الفقر والبطالة، ولإعادة التوازن للمناطق الأقل حظاً، مع التأكيد على أن تردّي الأوضاع الاقتصادية ومحدودية الموارد من شأنها أن تحدّ من تحقيق الأهداف بشكل ملحوظ.
- وتعليقاً على الرد أعلاه، فإنّ تحقيق نسب ملحوظة في رفع المستوى الاقتصادي ومحاربة الفقر وخلق فرص عمل، أمرٌ محكومٌ بالموارد الاقتصادية، وبالأداء المؤسسي ومحاربة الفساد، ولكن على الحكومة بذل جهد أكبر من مجرد تخصيص رقم في الموازنة، من خلال تنفيذ مشاريع استثمارية حكومية تساهم في حل المشاكل التي ترفع نسبة الفقر والبطالة. إنّ هذه الإشكالية تحدّ من قدرة الجهات المعنية على تنفيذ الخطط ضمن الأطر الزمنية المحددة، وستكون النتائج غير فاعلة.
- كما أشار الرد الإيضاحي إلى جملة الجهود التالية :
- تقوم وزارة العمل بمراجعة الاتفاقية رقم (189) المتعلقة بالعمل اللائق.
- كفل الدستور حق العمل، كما كفلته القوانين والأنظمة الصادرة بمقتضاه.
- التأكيد على تحريم جميع أشكال التمييز في العمل، وعلى ضرورة الحصول على أجر عادل.
- تكثيف الرقابة والتفتيش على مكاتب استقدام العاملات، والتحقق من الالتزام بجميع القوانين والأنظمة التي تكفل حقوقهن.
- حماية العمال من جميع أشكال العنف والتحرش الجنسي من خلال النصوص التشريعية والاحكامات التفتيشية وتلقي الشكاوى ومتابعتها.
- التأكيد على حق أصحاب العمل في إنشاء النقابات، وكذلك حق أصحاب العمل من غير الأردنيين في الانضمام إليها في حال توافر الشروط.

وبالتعليق على ما سلف، يمكن تسليط الضوء على ما يلي:

1. خلال عام ٢٠١٦، سمحت وزارة العمل للعمالة السورية بالعمل ضمن قطاعات محددة، على أن لا تنافس العمالة الأردنية، حيث تم إصدار ٣٨١٨٥ تصريح عمل. وتعهدت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بدفع رسوم تصاريح العمل للعمالة السورية في القطاعات المسموح بها، وذلك وفقاً للإحصائية الصادرة عن المركز الوطني لحقوق الإنسان ضمن التقرير الثالث عشر.
2. خلال عام ٢٠١٦، تم تنفيذ حملات تفتيشية من قبل وزارة العمل من خلال مديريات التفتيش، حيث بلغ عدد الحملات وفقاً لإحصائية المركز الوطني لحقوق الإنسان، ٨٥٢٥٣ زيارة تفتيشية لمؤسسات ومنشآت صناعية وتجارية وخدمية، تراوحت بين التفتيش على ظروف العمل والسلامة والصحة المهنية والتتبع بشروط العمل إضافة لمسح القطاعات. وخلال هذه الزيارات تم توجيه 5190 مخالفة عمل، و٩511 إنذاراً للمؤسسات المخالفة لقانون العمل.
3. قامت المديريات التابعة للوزارة بتلقي الشكاوى والتعامل معها. وقد بلغ عدد الشكاوى وفقاً لإحصائية المركز الوطني لحقوق الإنسان، 1198 شكوى من خلال أقسام الشكاوى (78 قسمًا) والخط الساخن، حيث تم حل 934 شكوى منها واتخاذ الإجراءات القانونية فيها.
4. انضم الأردن إلى منظومة العمل الدولية في عام 1956 وصادق بحسب الموقع الإلكتروني لوزارة العمل، على 26 اتفاقية، منها 4 اتفاقيات لم يتم نشرها في الجريدة الرسمية، رغم أن النشر في الجريدة الرسمية يجعل من الاتفاقية جزءاً من التشريع الوطني؛ وهذه الاتفاقيات هي:
 - الاتفاقية رقم (106) لعام 1957 بشأن الراحة الأسبوعية للتجار والمكاتب.
 - الاتفاقية رقم (117) لعام 1962 بشأن الأهداف والمستويات الأساسية للسياسة الاجتماعية.
 - الاتفاقية رقم (142) لعام 1975 بشأن دور وتوجيه التكوين المهني في الاستفادة من الثروات.
 - الاتفاقية رقم (182) لعام 1999 بشأن القضاء على أسوأ أشكال عمالة الأطفال.
5. صدر نظام إلزامية تشغيل العمالة الأردنية من أبناء المحافظات في مشاريع الإعمار المنفذة رقم (131) لسنة 2016. ويسري النظام على عطاءات مشاريع الإعمار المنفذة في المملكة، مما سيحد من البطالة.
6. يساهم نظام العمل المرن الصادر في عام 2017 في تشغيل النساء والفتيات.

7. كثفت وزارة العمل حملاتها التفتيشية لضبط المخالفات خلال عام 2016، وفقاً للتقرير الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان.
8. ما تزال عمالة الأطفال مسألة إشكالية بسبب الفقر وتدني مستوى المعيشة. والإجراءات المتخذة من الجهات المعنية للحد من هذه الظاهرة بحاجة إلى متابعة.
9. تدني نسبة المشمولين بالضمان الاجتماعي كأصحاب عمل وفقاً للتقرير الوطني الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان، حيث وصلت النسبة إلى 3% من أصل 15% من إجمالي عدد المشتغلين بالمملكة.
10. رُصد في عام 2016 ارتفاع ملحوظ في معدلات البطالة وفقاً للتقرير الوطني الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان.
11. عدم التزام أصحاب العمل بتشغيل العمال من ذوي الإعاقة، وفقاً لما ورد في التقرير الوطني الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان.
12. أعطي أبناء الأردنيين الحق في المهن المحصور العمل فيها للأردنيين، شريطة أن تكون الأولوية بالعمل للأردني.
13. تكثف الحكومة الإجراءات الرقابية والتنظيمية على مكاتب استقدام العاملات. وتم إغلاق عدد من المكاتب التي تنتهك التشريعات وتهدر حقوق العاملات.
14. ألزمت وزارة التربية والتعليم المدارس الخاصة بدفع أجور المعلمين وإشراكهم بالضمان الاجتماعي على مدار العام، بما في ذلك فترة العطلة الصيفية.
15. يعاني النظام الاقتصادي في الأردن من وجود احتكارات تقوّض إطلاق السوق، بالإضافة إلى غياب الإدارة الرشيدة لموارد الدولة، وعدم وجود خطط مستقبلية فاعلة لاستحداث موارد دخل تمهيداً للاعتماد على الذات ورفع مستوى سوق العمل وخلق فرص عمل جديدة.

4. التوصيات

1. ضرورة انضمام الأردن إلى الاتفاقيات التي لم يصادق عليها بعد.
2. تضمين الخطة الوطنية توجيه الجهات الرسمية المعنية لتوفير برامج التوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وعمالة منتجة بشكل يضمن الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية، حيث أثبتت الإحصائيات ارتفاع معدل البطالة في عام 2016 مقارنة بعام 2015.
3. في ما يتعلق بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، فقد تم تضمينها في الخطة الوطنية في البند

- الخاص بحقوق الأشخاص الأكثر عرضة للانتهاك. وفي هذا السياق، ينبغي التأكيد على تفعيل مبادرات إدماج هذه الفئة في برامج وزارة العمل والبرامج الوطنية بشكل فاعل.
4. وضع سياسات ملزمة لأصحاب العمل، يتم اتباعها في بيئة العمل الصناعية لتفادي سوء المعاملة.
5. إعادة النظر في الحد الأدنى للأجور، وربطه بمعايير المكافأة العادلة والتضخم وارتفاع الأسعار والضرائب.
6. وجوب تحديث الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، بإضافة هدف رئيسي يضمن رفع مستوى التشغيل من خلال استحداث قطاعات عمل جديدة، والعمل على الموازنة بين مدخلات التعليم ومخرجاته ومتطلبات سوق العمل.
7. محاربة الاحتكارات وإطلاق السوق.
8. وضع خطط جديدة وفاعلة لإدارة الموارد الحالية وخلق موارد جديدة لإيجاد فرص عمل جديدة.
9. استحداث تشريعات وسياسات لتشجيع المشاريع الريادية وتذليل العقبات أمام تطورها تمهيداً لانعاش السوق الأردني.

ب. الحق في الصحة

1. الإطار التشريعي الدولي والوطني للحق في الصحة
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)
- تنص المادة (12) من هذا العهد على التدابير التي يلزم اتخاذها لغايات إعمال الحق والتي تشمل:
- خفض معدل وفيات المواليد الجدد والرضع، وتأمين نمو الطفل نمواً صحيحاً.
 - تحسين النظافة البيئية والصناعية.
 - الوقاية من الأمراض الوبائية والمتوطنة والمهنية والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحتها.
 - تهيئة ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبية والعناية الطبية للجميع في حالة المرض.
- وقد وضعت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تتولى رصد الامتثال للعهد، تعليقاً عاماً في عام 2000 يقضي بأن الحق في الصحة

ينطوي أيضاً على محددات تتمثل بما يلي:

- توفير المياه النقية والصالحة للشرب.
 - توفير وسائل الإصحاح الملائمة.
 - توفير إمدادات كافية من الأغذية والأطعمة المغذية المأمونة والمساكن الآمنة.
 - توفير ظروف مهنية وبيئية صحية.
 - توفير وسائل التثقيف الصحي والمعلومات الصحية المناسبة، بما في ذلك ما يتعلق بالصحة الجنسية والإنجابية.
- كما يقتضي الحق في الصحة التزام الدول باعتماد وتنفيذ إستراتيجية وخطة عمل وطنيتين في مجال الصحة العمومية. وينبغي أن تتناول الإستراتيجية والخطة الشواغل الصحية للسكان قاطبة، وينبغي أيضاً تصميمهما واستعراضهما على أساس المشاركة والشفافية، مع إيلاء اهتمام خاص لجميع الفئات المستضعفة والمهمشة، واتخاذ خطوات طبقاً لمبدأ الأعمال التدريجي، إما بشكل منفرد أو من خلال المساعدة والتعاون الدوليين.

• الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

تنص المادة (25) من هذا الإعلان على: « لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية».

• اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)

تنص هذه الاتفاقية على التزام الدول الأطراف باتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان الرعاية الصحية، من أجل أن تضمن وتكفل للمرأة الحصول على خدمات الرعاية الصحية، بما في ذلك الخدمات المتعلقة بتنظيم الأسرة، وخدمات مناسبة للأمهات الحوامل والأطفال.

• اتفاقية حقوق الطفل

أقرت المادتان (23) و(24) من الاتفاقية بحق جميع الأطفال بالتمتع بالحق في الصحة، وبيّنت الاتفاقية عدداً من الإجراءات والآليات التي يجب أن تقوم الدول بها، ومن ذلك اتخاذ التدابير المناسبة لأجل خفض وفيات الرضع والأطفال، وضمان توفير المساعدة

الطبية والرعاية الصحية، ومكافحة الأمراض وسوء التغذية، وضمان الرعاية الصحية المناسبة للأمهات قبل الولادة وبعدها، وتطوير الرعاية الصحية الوقائية والإرشاد المقدم للوالدين، وتطوير التعليم والخدمات المتعلقة بتنظيم الأسرة.

- قانون الصحة العامة رقم (47) لسنة 2008.
- قانون المؤسسة العامة للغذاء والدواء رقم (41) لسنة 2008.
- قانون الغذاء رقم (30) لسنة 2015.
- قانون الدواء والصيدلة رقم (12) لسنة 2013.

2. الأهداف والأنشطة الحكومية المعلنة لتعزيز الحق في الصحة

- الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016 - 2025)
 - الهدف الفرعي لتعزيز الحق في الصحة: الارتقاء بالخدمات الصحي والعلاجية المقدمة للمواطنين، وتعزيز ضمان سلامة الغذاء والدواء، وتشديد الرقابة على ذلك.
 - ويتم تنفيذ هذا الهدف من خلال الأنشطة التالية:
 - توحيد الآلية المتعلقة بالخدمات الصحية من خلال إصدار التشريعات النافذة لذلك.
 - وبالرجوع إلى تقارير الرصد الصادرة عن مركز راصد، فإن هذه الآلية قد تم العمل بها بشكل جزئي.
 - اتخاذ الإجراءات التي من شأنها ضمان سلامة الأطفال من الأمراض السارية والمعدية، وذلك من خلال شمول جميع المطاعيم لجميع الأمراض ضمن الخدمات التي تقدمها وزارة الصحة مجاناً.
 - وبالرجوع إلى الواقع العملي، فإن التطعيم لجميع الأطفال المقيمين على أرض المملكة، بصرف النظر عن جنسياتهم، يتم وفقاً لجدول التطعيم / برنامج التطعيم الوطني (مديرية رقابة الأمراض بوزارة الصحة). ويوصى أن يتم شمول جميع الأمراض في جداول التطعيم الموسمية وغير الموسمية، علماً أن هذا النشاط وفقاً لتقرير راصد، لم يبدأ رغم بدء الإطار الزمني.
 - مراجعة التشريع النافذ لعمل المجلس الصحي العالي بما يضمن تفعيله وقيامه بالمهام المناطة به، واقتراح التعديلات اللازمة.
- تم تعديل القانون بموجب القانون المعدل رقم (13) لسنة 2017.

- رفع معدل الإنفاق الحكومي على الخدمات الصحية من خلال توفير مخصصات إضافية لها في قانون الموازنة العامة.

تعبقاً على هذا الهدف، فإنه من المهم زيادة الإنفاق الحكومي على الخدمات الصحية وتوفير مخصصات إضافية لها، لضمان تنفيذ الخطط المنبثقة عن الإستراتيجية والخطط الوطنية، خاصة في ظل الضغط السكاني الناتج عن «أزمة اللجوء السورية». وسيظل تحقيق هذا الهدف وفاعليته محكوماً بالأداء المؤسسي وضبط النفقات ومحاربة الفساد.

- تعزيز الرقابة على المؤسسات الطبية من خلال مراجعة قوانين الصحة، والغذاء، والمواصفات والمقاييس، والصحة العامة. واقتراح التعديلات على هذه التشريعات.

وبالرجوع إلى رصد قيام الحكومة بتنفيذ النشاط خلال الإطار الزمني، يلاحظ أن الحكومة لم تلتزم بالإطار الزمني في مراجعة قوانين الصحة، والغذاء، والمواصفات والمقاييس، عند بدء الإطار الزمني، وهذا ما يعرقل الحصول على نتائج فاعلة وملحوظة للخطوة.

• إستراتيجية وزارة الصحة (2018-2022)

- حددت الإستراتيجية عدداً من الفرص للنهوض بالقطاع الصحي وتعزيز الحق في الصحة من خلال الاهتمام بالخدمات الصحية من قبل السياسة العليا والتوجهات الوطنية الداعمة، ومنها: «رؤية الأردن 2025»، وخطة الحكومة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي في المملكة (2018-2022)، والتوجهات العالمية في الأجندة العالمية للتنمية المستدامة 2030. بالإضافة إلى الاستفادة من الإيجابيات والفرص الناتجة عن تفعيل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (31) لسنة 2014، والذي يساهم في توفير التمويل للمشاريع الاستثمارية.

- إقرار إستراتيجيات وطنية داعمة مثل: إستراتيجية الاستعداد للطوارئ، الإستراتيجية الوطنية للسكان، الإستراتيجية الوطنية للأيدز، الإستراتيجية الوطنية للسكّري، إستراتيجية الصحة الإنجابية، الإستراتيجية الوطنية للشباب (2017-2025)، والإستراتيجية الوطنية لكبار السن.

- تضمنت الخطة محاور إستراتيجية تتمثل في: محور خدمات الرعاية الصحية، محور إدارة الموارد البشرية، محور التغطية الصحية الشاملة، محور البنية التحتية، محور إدارة المعرفة، محور الإدارة المالية، محور الحوكمة وتطبيق اللامركزية، والمتابعة والتقييم.

- شملت الإستراتيجية بيان مواطن الضعف والفرص للوقوف على الواقع الفعلي كأرضية

ونقطة انطلاق لتنفيذ الخطط الرامية إلى تحقيق الأهداف الرئيسية، إلا أن الوزارة لا تعرض أي تقارير دورية تتابع تنفيذ الخطة.

3. التقييم والمتابعة المعلنَ عنهما من قبل الحكومة، مع تقييم لما أنجز

• التقرير الحكومي الدوري الثاني لعام 2017 بمناسبة اليوم العالمي لحقوق الإنسان

- مضمون التقييم والمتابعة المعلنَ عنهما :
- يتم عقد دورات وورش عمل تثقيفية عبر صفحات التواصل الاجتماعي لوزارة الصحة ومديرية التوعية والإعلام الصحي، لمناقشة مواضيع متعددة مثل: أضرار التدخين، رعاية المسنين، ضربات الشمس، الأمراض المزمنة، والتسمم الغذائي.
- يتم تنفيذ جولات رقابية لمنع التدخين في الأماكن العامة.
- يتم تنسيق أعمال اللجان الفنية الخاصة بمتابعة تنفيذ البنود المتعلقة بوزارة الصحة والواردة في قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (20) لسنة 2017. وذلك من قبل مديرية صحة المرأة والطفل.
- تم البدء بتطبيق نظام الأتمتة في مستشفى البشير كمرحلة تجريبية، للتعامل مع حالات العنف الأسري. وعلى صعيد المشاريع، تم تسلم العيادة المتنقلة من مشروع «جايك»، وتم تسليم العيادة التي تعنى بتقديم خدمات الصحة الإنجابية، لمديرية صحة المفرق، للعمل في منطقة البادية الشمالية. وتم تدريب الكوادر على آلية تشغيلها.
- المباشرة بتطبيق مقياس الذكاء (الطبعة الخامسة / الأحدث) بعد تدريب كوادر قسم تشخيص الإعاقات عليها لمدة 17 أسبوعاً. وتم تسلم 4 حقائب لهذه الغاية.
- عقد دورات تدريبية وتنفيذ ورشات عمل تدريبية لكوادر مستشفيات محافظات الشمال والوسط، حول الكشف المبكر عن حالات العنف الأسري وآلية التبليغ.
- تم تحديث الدليل الإرشادي للصحة الإنجابية واللوحه القلابية لوسائل تنظيم الأسرة.
- تم تنفيذ زيارات إشرافية ميدانية على مراكز الأمومة والطفولة في المحافظات.

- التعليق :

- تُواصل مديرية التوعية والإعلام الصحي حملاتها التوعوية بخصوص تعزيز الحق في الصحة، وذلك ضمن برامجها الإرشادية والتثقيفية. وفي ما يتعلق بمنع التدخين، يلاحظ نشر رسائل توعوية حول مضر التدخين، وبيان العقوبة المترتبة على التدخين في الأماكن العامة باستخدام لوحات إرشادية.
- يوصى بالتوسع في مشاريع العيادات المتنقلة لتشمل جميع المناطق النائية والريفية ومناطق البادية في المملكة، مع أخذ أزمة اللجوء بالاعتبار. ومن هذه المشاريع: مشروع تحسين الخدمات في المراكز الصحية الفرعية في المناطق الريفية المستضيفة للأجانب السوريين.
- تمت المباشرة بتطبيق مقياس الذكاء (الطبعة الخامسة).
- في ما يتعلق بباقي الإنجازات، فإنها تعكس التوجه نحو التركيز على الجانبين التثقيفي والوقائي.
- الرد الإيضاحي للمؤسسات الحكومية على التوصيات الواردة في تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان حيال أوضاع حقوق الإنسان في الأردن لعام 2016
- مضمون التقييم والمتابعة المعلن عنهما :
- تطوير البنية التحتية، ووضع خطط ومشاريع لبناء وتوسعة وتجديد المستشفيات والمراكز الصحية التابعة للوزارة.
- إقرار عدد من التشريعات ذات الصلة، ومنها :
- نظام رصد حالات وفيات النساء أثناء فترة الحمل والولادة والنفاس رقم (10) لسنة 2016.
- نظام معدل لنظام التأمين الصحي المدني رقم (14) لسنة 2016.
- تعليمات تنظيم العلاج بالخلايا الجذعية رقم (8) لسنة 2016.
- تعليمات أسس اشتراك أعضاء مجلس الأمة السابقين ومنتفعيهم في التأمين الصحي المدني رقم (1) لسنة 2016.
- التعليمات المعدلة لتعليمات أسس اشتراك أعضاء مجلس الأمة السابقين ومنتفعيهم في التأمين الصحي المدني رقم (2) لسنة 2016.
- لائحة الأجور الطبية المعدلة لسنة 2016.

- قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (23) لسنة 2016.
- نظام معدل لنظام اللجان الطبية رقم (100) لسنة 2016.
- نظام اعتماد المؤسسات الصحية رقم (105) لسنة 2016.
- تعليمات معدلة لتعليمات شمول الأفراد من المواطنين في التأمين الصحي المدني رقم (4) لسنة 2016.
- تعليمات ترخيص المراكز المتخصصة بالخلايا الجذعية رقم (9) لسنة 2016.
- نظام اللجنة الوطنية للمخدرات والمؤثرات العقلية رقم (1) لسنة 2017.
- تعليمات إجازة أغذية الاستعمال الخاص لسنة 2017.
- أسس تسجيل وتداول المستحضرات الصيدلانية المستخدمة في الطب النووي لسنة 2017.
- تعليمات اعتماد مواقع تصنيع مراكز غسيل الكلى لسنة 2017.
- قرار مجلس الوزراء بتعديل المادة (3) من تعليمات شمول الأفراد من المواطنين بالتأمين الصحي المدني.
- أسس الوصفات الطبية والسجلات لسنة 2017.
- قانون معدل لقانون الصحة العامة رقم (11) لسنة 2017.
- قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (20) لسنة 2017.
- تعليمات إصدار التقارير الطبية القضائية رقم (1) لسنة 2017.
- نماذج التقارير الطبية القضائية الأولية والقطعية.
- نظام معدل لنظام الشراء الموحد للأدوية والمستلزمات الطبية رقم (80) لسنة 2017.
- نظام فحص الأدوية والمستلزمات الطبية والمعقمات والمطهرات ومستحضرات التجميل رقم (89) لسنة 2017.
- التعليق:
- لا يوجد نظام يضمن تقييم التطوير الذي يتم للبنية التحتية، مع التأكيد على أهمية رصد بند «نفقات إضافية» في الموازنة، وأهمية الرقابة والتفتيش للتحقق من العمل الصحي ضمن المواصفات والمقاييس وبما يكفل الحق.

- التشريعات التي تم إقرارها، تعكس التوجه نحو شمولية التنظيم القانوني لجميع المسائل ذات الصلة.

4. التوصيات

1. تعزيز الحق من خلال تفعيل رفد القطاع الصحي بالكادر المؤهل والأجهزة اللازمة والضرورية.
2. إنشاء المستشفيات والمراكز الصحية في الأماكن النائية والمحافظات، ومراعاة أن تكون ضمن الاعتماديات والمواصفات المعتمدة.
3. رصد موازنة للبحث العلمي، مع التأكيد على أهمية التطلّع لإحداث ثورة علمية في هذا المجال.
4. العمل على مراجعة وتفعيل معايير المستشفيات الحكومية والخاصة، والتحقق من مراعاتها لمعايير الجودة.
5. دراسة إنشاء جهة رقابية مستقلة لمتابعة القطاع وتقييمه.
6. الالتزام بالإطار الوطني للخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان. وفي حال تجاوزه، ينبغي الإعلان عن أسباب التأخير، تأكيداً لمبدأ الشفافية والكشف الاستباقي عن المعلومة.
7. دراسة جميع الجوانب والنتائج التي ستترتب على إقرار التشريعات وتفعيلها، وذلك كخطوة استباقية لتلافي أي خلل أو قصور أو فراغ تشريعي.

ت. الحقوق الثقافية

1. الإطار التشريعي الدولي والوطني للحقوق الثقافية

- العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
- أكد العهد الدولي على ضمان حق الشعوب على قدم المساواة دون تمييز، في التمتع بالحقوق الثقافية.

حيث تنص المادة (1) منه على: «لجميع الشعوب حق تقرير مصيرها بنفسها، وهي بمقتضى هذا الحق حرة في تقرير مركزها السياسي وحرية في السعي لتحقيق نمائها الاقتصادي

والاجتماعي والثقافي».

كما تنص المادة (3) منه على: «تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بضمان مساواة الذكور والإناث في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في هذا العهد».

وتؤكد المادة (15) على أن الدول الأطراف في هذا العهد تقر بأن من حق كل فرد أن يشارك في الحياة الثقافية، وأن يتمتع بفوائد التقدم العلمي وتطبيقاته، وأن يفيد من حماية المصالح المعنوية والمادية الناجمة عن أي أثر علمي أو فني أو أدبي من صنعه.

ويبين العهد التزام الدول تجاه هذه الحقوق، حيث ينص على ما يلي:

«1. تراعي الدول الأطراف في هذا العهد، في التدابير التي ستتخذها بغية ضمان الممارسة الكاملة لهذا الحق، أن تشمل تلك التدابير التي تتطلبها صيانة العلم والثقافة وإنماءهما وإشاعتهما.

2. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد باحترام الحرية التي لا غنى عنها للبحث العلمي والنشاط الإبداعي.

3. تقر الدول الأطراف في هذا العهد بالفوائد التي تجني من تشجيع وإنماء الاتصال والتعاون الدوليين في ميداني العلم والثقافة».

• الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

يؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق الفرد في الاشتراك الحر في الحياة الثقافية للمجتمع، وفي الاستمتاع بالفنون والمساهمة في التقدم العلمي والاستفادة من نتاجه. كما يؤكد حق الفرد في حماية المصالح الأدبية والمادية المترتبة على إنتاجه العلمي أو الأدبي أو الفني.

• الدستور الأردني

كفل الدستور الأردني الحريات والحقوق المعترف بها والتي تتعلق بالثقافة. حيث تنص الفقرة (2) من المادة (15) على أن الدولة تكفل حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي والرياضي بما لا يخالف أحكام القانون أو النظام العام أو الآداب.

كما تنص الفقرة (1) من المادة (15) على كفالة الدولة لحرية الرأي بالقول أو الكتابة أو التصوير وسائر وسائل التعبير.

وقد وضع الدستور ضماناً للحيلولة دون إصدار أي تشريع يؤثر على جوهر الحقوق التي كفلها الدستور، وذلك بموجب الفقرة (1) من المادة (128).

- قانون حماية التراث العمراني والحضري رقم (5) لسنة 2005.
- صندوق حماية التراث العمراني والحضري رقم (6) لسنة 2008.
- قانون الآثار وتعديلاته رقم (21) لسنة 1988.
- قانون رعاية الثقافة وتعديلاته رقم (36) لسنة 2006.
- نظام نشر الثقافة والتراث رقم (21) لسنة 2007.
- نظام صندوق دعم الحركة الثقافية والفنية رقم (111) لسنة 2008.

2. تشريعات مقيّدة للحقوق الثقافية

- إشكالية ما ورد في المادة (5) من قانون رعاية الثقافة رقم (36) لسنة 2006، والتي تنص على تحديد الأحكام والإجراءات المتعلقة بتأسيس وتسجيل الهيئات والمؤسسات والمتاحف الثقافية والفنية وجميع الأمور المتعلقة بها وأسلوب إدارتها وكيفية حلها بمقتضى نظام.

علماً أنه لم يصدر نظام لهذه الغاية. ويتم الاحتكام في ذلك لقانون الجمعيات.

- الجدول رقم (2) الملحق بقانون الضريبة العامة على المبيعات، والخاص بالسلع الخاضعة للضريبة بنسبة (20%) لسنة 1994.

بحسب هذا الجدول، يتم فرض ضريبة خاصة بمقدار 2 % على أفلام التصوير، والأفلام السينمائية، وكاميرات الفيديو، وأنظمة الإرسال والاستقبال عبر الأقمار الصناعية وأجزائها، والأجهزة السينمائية وأجزائها، والأدوات الموسيقية وأجزائها، ومسجلات الصوت والصورة (الفيديو).

إن فرض الضرائب على هذه الأدوات والمعدات والأجهزة، يحول دون نمو صناعة الأفلام والموسيقى. ويُقترح أن تكون الضرائب في أدنى حدودها، ويُفضل التوجّه نحو الإعفاء منها.

- الجدول رقم (4) الملحق بقانون الضريبة العامة على المبيعات، والخاص بالخدمات الخاضعة للضريبة لسنة 1994.

يتضمن هذا الجدول الخدمات الخاضعة للضريبة العامة على المبيعات، ومن ضمنها الخدمات التجارية غير المصنفة والتي تضم خدمات الدعاية والإعلان، وخدمات التصوير بجميع أنواعه عدا التصوير الطبي، والخدمات الترفيهية السينمائية، وتأجير أجهزة وأشرطة الفيديو، والمسارح والمجموعات الغنائية والسيرك والملاهي وقاعات الرقص، وخدمات الألعاب السياحية.

يُقترح أن يتم التوجه نحو تخفيض هذه الضرائب أو الإعفاء منها.

- نظام رسوم الملاهي العامة ضمن حدود أمانة عمان الكبرى رقم (104) لسنة 2009.

اللهو العام هو أي لهو يجري ضمن حدود الأمانة ويتاح للجمهور حضوره، ويشمل دور السينما والملاهي الليلية والمسارح وملاعب السيرك والمقاهي والبارات) و(الكوفي شوبات) وما في حكمها. ويتم فرض رسوم محددة على ذلك.

وتعدّ هذه الرسوم مرتفعة، ويترتب على عدم دفعها الإغلاق.

3. الأهداف والأنشطة الحكومية المعلنة لتعزيز الحقوق الثقافية

• الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016 - 2025)

مضمون التقييم والمتابعة المعلن عنهما:

- الحفاظ على الهوية الوطنية وتعزيزها من خلال الأنشطة التالية:
- إعادة النظر في التشريعات الناظمة للعمل الثقافي واقتراح التعديلات عليها بشكل يعزز من الحقوق الثقافية، وذلك من خلال مراجعة قانون رعاية الثقافة واقتراح التعديلات اللازمة عليه من خلال كل من الحكومة ممثلة بوزارة الثقافة، ومجلس الأمة، ومن خلال مراجعة نظام التفرغ الإبداعي الثقافي الأردني واقتراح التعديلات اللازمة عليه.
- دعم المؤسسات الثقافية ودور السينما، وتشجيع الصناعات الثقافية والشباب من خلال تخصيص بند لدعم المؤسسات الثقافية في الموازنة العامة.
- الاهتمام بثقافة الأطفال والشباب، وتوجيه الإعلام للاهتمام بأمور الحياة المختلفة وما يرقى بالفرد ويحارب التطرف والانحراف من خلال إدراج بند في الموازنة لهذه الغاية.

- التعليق :

- لم يتم العمل على اقتراح أيّ تعديلات على قانون رعاية الثقافة.
- في ما يتعلق بنظام التفرغ الإبداعي الثقافي، فقد تمت مراجعته. ويؤخذ على هذا الهدف أنه لم يشمل جميع التشريعات النازمة للعمل الثقافي.
- وفقاً لتقرير «راصد»، تمت المباشرة جزئياً في دعم المؤسسات الثقافية والاهتمام بثقافة الأطفال والشباب. وحول مدى فاعلية ما تم تنفيذه في تحقيق الهدف، من المهم التركيز على جانب الدعم والتمويل لغايات ضمان التنفيذ الجيد.
- إن تخصيص بند في الموازنة لدعم المؤسسات الثقافية، أمر لازم للنهوض بالحركة الثقافية، مع التأكيد على أهمية الريادة في عمل المؤسسات الثقافية لتقوم بدورها الفاعل.

مضمون التقييم والمتابعة المعلن عنهما :

- توزيع مكتسبات التنمية الثقافية في المملكة بعدالة من خلال الأنشطة التالية :
- تطوير البنى التحتية للأنشطة الثقافية في المحافظات لاستيعاب الفعاليات والأنشطة، وتفعيل الحراك الثقافي من خلال بناء المرافق الخاصة بالأنشطة.
- تعزيز التنسيق بين وزارة الثقافة ومؤسسات المجتمع المدني لتحقيق التنمية الثقافية من خلال توقيع اتفاقيات تعاون بين الطرفين.

- التعليق :

- إن إعادة توزيع مكتسبات التنمية الثقافية في المملكة، من شأنها أن تسهم في إنعاش الحركة الثقافية. ووفقاً لتقرير «راصد»، فقد تمت المباشرة في تنفيذ الأنشطة الخاصة بهذا الهدف، وإن بشكل محدود.

مضمون التقييم والمتابعة المعلن عنهما :

- تعزيز وحماية اللغة العربية من خلال إصدار قانون حماية اللغة العربية.

- التعليق:

تم تنفيذ النشاط الخاص بهذا الهدف. ويعدّ الهدف فاعلاً على صعيد حماية الموروث اللغوي من التحريف.

• الخطة الاستراتيجية لوزارة الثقافة (2017-2019)

مضمون التقييم والمتابعة المعلن عنهما:

أبرز الأهداف والبرامج التي تسعى وزارة الثقافة إلى العمل عليها بموجب الاستراتيجية الخاصة بالأعوام 2017-2019:

1. تطوير البنى التحتية.
 2. دعم المؤلفين الأردنيين.
 3. إتاحة العلم والمعرفة من خلال مشاريع تعنى بدعم المكتبات.
 4. تحفيز الحركة الثقافية من خلال منح الجوائز التشجيعية والتقديرية.
 5. توفير الظروف اللازمة لتنمية الإبداع من خلال مشاريع التفرغ الإبداعي.
 6. العمل على توثيق الإنتاج الفكري والثقافي.
 7. إقامة مشاريع وبرامج خاصة لتنشيط الحراك الثقافي في المحافظات.
 8. دعم الهيئات والجمعيات الثقافية.
 9. العمل على إحياء الحركة الثقافية من خلال إقامة المهرجانات الفنية والندوات الثقافية.
 10. تعزيز التفاعل الثقافي بين الثقافات المختلفة.
 11. دعم المشاريع الثقافية الوطنية التي تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني.
- وبالتعليق على مدى مواءمة أهداف وزارة الثقافة مع التوجه الحكومي العام المعلن عنه، فإن أهداف وزارة الثقافة جاءت منسجمة مع الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، وتساهم في تحقيق الأهداف، كما تعزز من الحقوق الثقافية.

4. التقييم والمتابعة المعلن عنهما من قبل الحكومة، مع تقييم ما أنجز

- التقرير الحكومي الدوري الثاني لعام 2017 بمناسبة اليوم العالمي لحقوق الإنسان

مضمون التقييم والمتابعة المعلن عنهما :

1. التأكيد على دور وزارة الثقافة في كفالة حقوق الأقليات بالتمتع بثقافتها. حيث تختص وزارة الثقافة بتسجيل الهيئات والجمعيات الثقافية.
2. دور وزارة الثقافة في رفع سوية الوعي وإغناء المعارف واحترام التعددية والتنوع وحرية الرأي والتعبير.
3. دور وزارة الثقافة في توفير فرص التدريب والتأهيل في المجال الإبداعي.
4. دور وزارة الثقافة في المحافظة على التراث الوطني، ورفع سوية الذائقة الفنية لدى المواطن.
5. تنفيذ وزارة الثقافة مشاريع لحفظ التراث غير المادي بأشكاله المتعددة، ونشره تعميمه والحفاظ عليه وتطويره.
6. تخصيص بند في الموازنة العامة لدعم الثقافة.

- التعليق :

1. من حيث الواقع العملي، فإن وزارة الثقافة تقوم بتنفيذ السياسات، وتمارس دورها كجهة تسجل الهيئات والجمعيات الثقافية.
2. قامت الوزارة بإصدار الخطة الاستراتيجية للوزارة (2017-2019)، والتي تضمنت عدداً من الأهداف الاستراتيجية، والرؤية، والرسالة، والأهداف العامة والخاصة، والسياسات والبرامج التي تمحورت حول نشر النتاج الفني والثقافي ودعم الإبداع، وإقامة الفعاليات والأنشطة الثقافية والشبابية والمهرجانات الفنية والأدبية، وتطوير البنى الثقافية التحتية. كما تضمنت الخطة سرداً لمواطن الضعف والتحديات التي ستعمل على تطويرها.
3. يجب أن يتم العمل على المراجعة الدورية لمخرجات تنفيذ الخطة الاستراتيجية للوزارة، ووضع مؤشرات أداء وتطويرها بناءً على النتائج وفعالية التخطيط على أرض الواقع.
4. تساهم الوزارة في الحفاظ على الحركة الثقافية والتأهيل في المجال الفني والتراث الثقافي، حيث يوجد في الوزارة مديرية للتراث غير المادي تقوم بالتنسيق مع الجهات

المختلفة، والبحث، وإدارة التراث غير المادي، والحفاظ عليه. وقد أنجز عدد من المشاريع، منها المشروع الوطني لحصر التراث الثقافي غير المادي، ومشروع المكنز الوطني الأردني.

5. في ما يتعلق بتخصيص بند في الموازنة العامة لدعم الثقافة، بالرجوع إلى قائمة المشاريع الرأسمالية للأعوام 2018-2020 على الموقع الإلكتروني للموازنة العامة، يلاحظ تخصيص عدد من الأنشطة المتنوعة في المناطق المختلفة. ومع ذلك، فإن الواقع العملي يشير إلى عدم وصول الأنشطة الثقافية إلى المحافظات والمناطق النائية والفقيرة، رغم أهمية دور الثقافة في نبذ العنف والتطرف وتعديل السلوكيات الاجتماعية السلبية.

وفي ما يتعلق بالجانب العملي الواقعي، أورد التقرير الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن والصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان، عدداً من التحديات التي تواجه التمتع بالحقوق الثقافية، ومنها:

1. قلة الدعم المالي والمبالغ المخصصة من الميزانية لتنفيذ الأنشطة التي تدعم تحقيق الأهداف التي تسعى وزارة الثقافة إلى تحقيقها.
2. التحديات التي تواجه الفنانين الأردنيين، وأبرزها قلة الإنتاج السينمائي والتلفزيوني، وقلة مشاركة القطاع الخاص في ذلك.
3. ضعف البنية التحتية.
4. قلة الاهتمام بعقد المهرجانات والمعارض الدولية والبيارات.
5. محدودية الموارد المالية المخصصة لمجمع اللغة العربية.
6. صلاحيات الحاكم الإداري، والتي يحق له من خلالها منع إقامة مهرجانات أو فعاليات لمنع حدوث الجرائم وفقاً لتقديره.
7. عدم إدخال الثقافة والفنون المسرحية والموسيقية في المنهاج المدرسي الحكومي، وهناك دور للتيار السياسي الديني في الحد من تفعيل ضمان الحقوق الثقافية وممارستها.

5. التوصيات

1. دعم الحركة الثقافية في الأردن من خلال زيادة المخصصات المحددة لها في الموازنة العامة.
2. حرية الحصول على المعرفة والثقافة والفنون وعدم تقييدها بمقيدات تفرضها تيارات سياسية.

3. إدخال المناهج الثقافية والموسيقية في المناهج المدرسية.
4. إعادة النظر في صلاحيات الحاكم الإداري من حيث منعه إقامة بعض الفعاليات وفقاً لصلاحياته التقديرية.
5. إعادة النظر في التشريعات الضريبية على الأنشطة والخدمات الثقافية والفنية

ثالثاً: حقوق الفئات الأكثر عرضة للانتهاك

أ. حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

1. الإطار التشريعي الدولي والوطني لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

• اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

إن الغرض من هذه الاتفاقية هو تعزيز وحماية وضمان تمتع الأشخاص ذوي الإعاقة تمتعاً كاملاً على قدم المساواة مع الآخرين، بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتعزيز احترام كرامتهم المتأصلة.

ويشمل تعبير «ذوو الإعاقة» جميع الذين يعانون من عاهات طويلة الأجل بدنية أو عقلية أو ذهنية أو حسية، قد تمنعهم لدى التعامل مع الحواجز المختلفة من المشاركة بصورة كاملة وفعالة في المجتمع على قدم المساواة مع الآخرين.

• البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

هذا البروتوكول لم يصادق عليه الأردن. وهو يتضمن اعتراف كل دولة طرف فيه باختصاص لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بتلقي البلاغات من الأفراد أو مجموعات الأفراد أو باسم الأفراد أو مجموعات الأفراد المشمولين باختصاصها والذين يدعون أنهم ضحايا انتهاك دولة طرف لأحكام الاتفاقية.

• قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (20) لسنة 2017

حل هذا القانون محل القانون السابق رقم (31) لسنة 2007، وتم إدخال جملة من التعديلات عليه لضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

• نظام مراكز التدخل المبكر للأطفال ذوي الإعاقة رقم (10) لسنة 2017

صدر هذا النظام بموجب المادة (4) من قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتعديلاته رقم (14) لسنة 1956، حيث ينظم إنشاء وترخيص المراكز التي تعنى بالتدخل المبكر والذي يهدف إلى:

1. دمج الأطفال ذوي الإعاقة في المجتمع المحلي وأسرهم، وتقدير احتياجاتهم وتلبيتها من خلال البرامج والخدمات المعدّة لهذه الغاية.
2. تزويد الآباء والأمهات وغيرهم ممن يقومون على رعاية الأطفال ذوي الإعاقة بالمعلومات والمهارات الخاصة بإعاقة أطفالهم.
3. خفض الطاقة الاستيعابية للمراكز الإيوائية.
4. تقليل الأعباء الاقتصادية المترتبة على رعاية الأطفال ذوي الإعاقة.
5. خفض معدلات الإعاقة، وتقليل الفجوة بين السن العقلية للطفل ذي الإعاقة وسنّه الزمنية.

• نظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (40) لسنة 2014

ينظم هذا النظام عمل المراكز التي يُطلب ترخيصها للأشخاص الطبيعيين والمؤسسات العامة والخاصة والتطوعية المحلية والأجنبية والمسجلة وفقاً للتشريعات النافذة.

• تعليمات متابعة الأشخاص ذوي الإعاقة متلقي الخدمات الاجتماعية في إطار أسرهم لسنة 2015:

تهدف عملية المتابعة المنظمة بموجب التعليمات إلى:

1. التحقق من سلامة الأشخاص ذوي الإعاقة والموجودين في إطار أسرهم من حيث عدم وقوع إساءة جسدية أو جنسية أو نفسية أو إهمال عليهم في ضوء نتائج عوامل الخطورة المحيطة بهم.
2. تقديم الإرشاد والتوعية لأسر الأشخاص ذوي الإعاقة في التعامل مع الأشخاص ذوي الإعاقة بما يحقق اندماجهم في المجتمع.
3. تدريب أسر الأشخاص ذوي الإعاقة على التعامل السليم مع الشخص ذي الإعاقة بصورة لا تمس كرامته أو إنسانيته.

4. دمج الأشخاص ذوي الإعاقة وخاصة الأطفال منهم ورعايتهم داخل أسرهم ومجتمعهم.

2. الأهداف والأنشطة الحكومية المعلنة لتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

• الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)

1. ضمان المساواة وتكافؤ الفرص وممارسة الحقوق من خلال توفير وسائل التدريب والتأهيل لغايات دمج الأشخاص ذوي الإعاقة في المجتمع، وتفعيل التشريعات التي تحقق ذلك، وتيسير حركة التنقل للأشخاص ذوي الإعاقة وممارسة نشاطاتهم وضمان وصولهم للمعلومة، وذلك من خلال عقد ورشات عمل ومراجعة قانون رعاية الأشخاص ذوي الإعاقة، وقانون البناء الوطني، وقانون الانتخاب، واقتراح التعديلات اللازمة.
2. تعزيز الحماية القانونية للأشخاص ذوي الإعاقة وتشديد العقوبات على من يرتكب أي جرائم بحق هؤلاء الأشخاص، من خلال تعديل التشريعات اللازمة المتعلقة بالأشخاص ذوي الإعاقة، وقانون العقوبات، وقانون الحماية من العنف الأسري، ونظام الخدمة المدنية.
3. تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من الوصول إلى العدالة من خلال استحداث برامج المساعدة القانونية اللازمة في المحاكم والوزارات والمؤسسات، وهو ما يستدعي مراجعة قانون أصول المحاكمات الجزائية ونظام التقييم الإداري، وطرح برامج تدريبية توعوية بحقوقهم.
4. تقديم الدعم اللازم لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من الحصول على حقوقهم من خلال مراجعة واقتراح التعديلات اللازمة على التشريعات المتعلقة بالأشخاص ذوي الإعاقة، وقانون وزارة التربية والتعليم، وقانون أصول المحاكمات الجزائية.

• المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص المعوقين

1. مراجعة التشريعات واقتراح التعديلات اللازمة.
2. المشاركة في إعداد الإستراتيجيات الوطنية.
3. عقد دورات تدريبية حول كيفية التعامل مع الأشخاص ذوي الإعاقة.
4. دمج الأشخاص ذوي الإعاقة بالمجتمع والتعليم والعمل.

• الإستراتيجية الوطنية الأردنية للقضاء على الفقر (2013-2020)

تضمنت هذه الإستراتيجية بنداً حول ضرورة اتخاذ المبادرات والإجراءات اللازمة لضمان حماية الفقراء والنساء والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والفئات الضعيفة، من أيّ عنف أو إساءة أو استغلال، وأن يتم دعمهم ليتمتعوا بشكل صحيح بجميع حقوق المواطنة.

3. التقييم والمتابعة المعلن عنهما من قبل الحكومة، مع تقييم ما أنجز

1. لم تتضمن الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، بما فيها البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
2. ضرورة تضمين الخطط والإستراتيجيات وتفعيل المبادرات المتعلقة بشؤون النساء والفتيات والأطفال ذوي الإعاقة وحصولهم على حقوق متساوية.
3. لم يتم الالتزام الكامل بالإطار الزمني للخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان.
4. لا يوجد آليات رصد متخصصة وشمولية لجميع الانتهاكات التي يتعرض لها الأشخاص ذوو الإعاقة لاستخدامها كأساس في عملية الدارسات والخطط والإستراتيجيات المستقبلية. وعلى صعيد الممارسات، أفادت الحكومة الأردنية في معرض ردها على قائمة المسائل المتصلة بالتقرير الأولي للأردن لدى اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (الدورة 17، 20 آذار 12- نيسان 2017) ما يلي:

1. مباشرة مبادرات مؤسسية حكومية وغير حكومية لتضمين المبادرات التيسيرية في الإستراتيجيات والخطط، ومن ذلك رصد بند في موازنة وزارة التربية والتعليم لتوفير المنهاج التعليمي بلغة «بريل» وتوفير مكبرات وقارئ للشاشات.
2. تبني ديوان الخدمة المدنية دليلاً إرشادياً شاملاً يتعلق بأشكال الترتيبات التيسيرية.
3. توفير خبراء بلغة الإشارة وطريقة «بريل» في كوادريوان الخدمة المدنية.
4. تعديل قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والنص على لجنة تكافؤ الفرص لتلقي الشكاوى الخاصة بالتمييز على أساس الإعاقة والانتهاكات، وتسويتها، لإنفاذ أحكام القانون أو لتقديم الدعم اللازم، بالإضافة إلى تعيين خبراء مختصين في الوزارات للتواصل معهم.

5. رغم أن الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان لم تنص بشكل مخصص على حقوق المرأة أو الطفل من ذوي الإعاقة، إلا أن الخطة الاستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية (2013-2017) أشارت إلى حقوق المرأة ذات الإعاقة في المحور الاجتماعي.
6. تشديد العقوبات على الجرائم التي يكون المجني عليه فيها من الأشخاص ذوي الإعاقة.
7. لم تتضمن الخطة الوطنية ما يشير إلى ضمان وصول النساء والفتيات ذوات الإعاقة إلى خدمات الصحة الإنجابية.
8. وضع معايير اعتماد المؤسسات الصحية، والتي تتضمن تهيئة مباني المستشفيات لوصول الأشخاص ذوي الإعاقة.
9. تضمين إستراتيجية تنمية الطفولة المبكرة كمحور خاص بالأطفال ذوي الإعاقة.
10. تضمنت الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان مراجعة قانون البناء الوطني الأردني، حيث سيتم معالجة الثغرة الناتجة عن تشعب الجهات الداخلة في عملية الترخيص والذي من شأنه تعطيل التثبيت من مطابقة البناء لمتطلبات كود البناء الوطني ومتطلبات وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى مرافق المبنى.
11. تضمنت الخطة الموضوعة للاستجابة للأزمة السورية (2016-2018) محددات حول وجوب جعل الخدمات المقدمة للأجانب ميسورة الوصول للأشخاص ذوي الإعاقة.
12. إقرار تعليمات الخدمات المصرفية المقدمة من البنوك لذوي الإعاقة رقم (66) لسنة 2016، لضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في الحصول على الخدمات المصرفية.
13. أشار الرد الحكومي إلى أنه تم تضمين مشروع تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية مقترحاً بتعديل نص المادة (3) منه، بحيث تكون النيابة العامة مختصة بتحريك الدعوى الجنائية في الجرائم الواقعة على الأشخاص ذوي الإعاقة الذهنية أو الإعاقة النفسية الشديدة، حتى وإن لم يتقدم أحد بطلب لتحريك الدعوى. وبالرجوع إلى القانون المعدل رقم (32) لسنة 2017، يلاحظ أن التعديلات على نص المادة (3) لم تشمل هذا المقترح.

4. التوصيات

- الحق في التعليم: التركيز على التعليم بمراحله كافة، منذ مرحلة ما قبل المدرسة وحتى مرحلة التعليم العالي، ودمج الأشخاص ذوي الإعاقة في العملية التعليمية من خلال توفير المستلزمات اللازمة لدمجهم من أدوات تعليمية وبرامج خاصة في جميع المدارس الحكومية، وإلزام المدارس الخاصة بإيجاد برامج تعليمية وتربوية لدمج الأطفال ذوي الإعاقة في العملية التعليمية.

- الحق في العمل: تعديل القوانين ذات الصلة، بحيث يتم اعتبار الأشخاص ذوي الإعاقة لائقين صحياً وقادرين على العمل وتقلد المناصب العامة.
- حرية التنقل: مع التأكيد على أهمية نظام إعفاءات الأشخاص المعوقين رقم (14) لسنة 2013، يوصى بتهيئة السبل كافة والبنية التحتية والمواصلات العامة، لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من ممارسة حقهم بالتنقل.
- الحق في الصحة: استحداث تدابير التشخيص المبكر لحالات الأطفال من ذوي الإعاقة، حيث رُصد وجود ضعف في آليات التشخيص. ومن الضروري العمل لتفعيل نظام مراكز التدخل المبكر للأطفال ذوي الإعاقة رقم (10) لسنة 2017.
- مراجعة التشريعات المتعلقة بعوارض الأهلية من خلال وضع معايير لضبط ثبوت هذه العوارض، وضرورة تعيين خبراء مختصين بموجب نظام تشريعي للتواصل مع الأشخاص ذوي الإعاقة بخصوص المعاملات المالية وإنشاء العقود.
- الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية التي تعزز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وتفعيل العمل بالتشريعات الوطنية ذات الصلة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ومراجعة المخرجات لتحقيق من تفعيل الاتفاقيات الدولية.

ب. حقوق الطفل

- تعدّ حقوق الطفل من الحقوق التي تكمل بناء الأسرة، وهي جزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان التي حظيت بالإجماع والاعتراف الدولي. ولما لهذه الفئة من خصوصية، فقد اجتمع المجتمع الدولي على إقرار حقوقها بشكل مستقل مع التأكيد على ما يلي:
- لجميع أعضاء الأسرة البشرية حقوق متساوية وغير قابلة للصرف، ولهم الحق في التمتع بالكرامة على أساس من الحرية والعدالة والسلام.
 - لكل إنسان بشكل مطلق، الحق في التمتع بجميع الحقوق والحريات على قدم المساواة دون أي تمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو لأي سبب آخر.
 - الأسرة هي الوحدة الأساسية للمجتمع، والبيئة الطبيعية لنمو ورفاهية أفرادها، وخاصة الأطفال.
 - أهمية إيلاء الأطفال الحماية والمساعدة اللازمة.
 - أثر البيئة العائلية السعيدة والمتفاهمة على استقلالية وتناسق ونمو شخصية الطفل.

- ضرورة تربية الطفل على المثل العليا من الكرامة والتسامح والحرية والمساواة والإخاء.
- ضرورة وضع الطفل ضمن إجراءات وقاية ورعاية خاصة بما في ذلك حماية قانونية خاصة.
- وقد أولى الأردن لحقوق الطفل أهمية خاصة على الصعيدين التشريعي والخطط الوطنية.

1. الإطار التشريعي الدولي والوطني لحقوق الطفل

- اتفاقية حقوق الطفل رقم (260) لسنة 1990 (صادق الأردن عليها، ونُشرت في الجريدة الرسمية في 16/10/2006).
- البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في الصراعات المسلحة (صادق الأردن عليه، ونُشر في الجريدة الرسمية في 16/10/2006).
- البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء والمواد الإباحية (صادق الأردن عليه، ونُشر في الجريدة الرسمية، العدد 4787، 2006).
- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (صادق الأردن عليه، ونُشر في الجريدة الرسمية في 25/3/2008).
- بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (صادق الأردن عليه، ونُشر في الجريدة الرسمية في 30/4/2009).
- نظام رعاية الطفولة من الولادة حتى سن الثامنة عشرة رقم (34) لسنة 1972.
- قانون الصحة العامة وتعديلاته رقم (47) لسنة 2008 (بخصوص رعاية صحة الطفل).
- قانون الحماية من العنف الأسري رقم (15) لسنة 2017.
- قانون التربية والتعليم وتعديلاته رقم (3) لسنة 1994 والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه.
- قانون مؤسسة نهر الأردن رقم (33) لسنة 2001 (في ما يتعلق بإعداد وتنفيذ البرامج المتعلقة بمشاريع أمن الأسرة وحماية الطفل والمشاركة في تنفيذ أي من المشاريع المتعلقة بهما).

- قانون العقوبات (بخصوص الجرائم التي يكون الطفل مجنياً عليه فيها).
- قانون الأحداث رقم (32) لسنة 2014.
- نظام ترخيص وإدارة دور رعاية الأطفال الإيوائية رقم (49) لسنة 2009.
- نظام دور إيواء المجني عليهم والمتضررين من جرائم الاتجار بالبشر رقم (30) لسنة 2012.
- نظام تسوية النزاعات في قضايا الأحداث رقم (12) لسنة 2016.
- نظام الرعاية اللاحقة للأحداث لسنة 2016.
- قانون مراقبة سلوك الأحداث رقم (37) لسنة 2006.
- قانون الأحوال الشخصية رقم (36) لسنة 2010.

2. الأهداف والأنشطة الحكومية المعلنة لتعزيز حقوق الطفل

- الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)
- 1. الحماية الاجتماعية: من خلال تفعيل وتطبيق الأطر القانونية الخاصة بالحد من عمالة الأطفال، والعمل على تفعيل التشريعات التي تحد من التسرب من المدارس، واتخاذ إجراءات رادعة للأهالي وأصحاب العمل، والمواءمة بين الإجراءات المتعلقة بالعدالة وقانون الأحداث، وإعفاء اللوازم الخاصة بالأطفال من الرسوم والضرائب.
- 2. الحماية من العنف من خلال مراجعة وتعديل التشريعات اللازمة (قانون العنف الأسري، قانون العقوبات، قانون وزارة التنمية الاجتماعية، قانون وزارة العمل، قانون الصحة العامة، وقانون التربية والتعليم).
- 3. الحق في الصحة: زيادة الوعي بأهمية صحة الطفل الجسدية والنفسية، وتطبيق وتعزيز خدمات الكشف المبكر والتدخل المبكر للأطفال المتأخرين نمائياً، وزيادة نسبة الأطفال المشمولين بالتأمين الصحي.
- 4. الحق في التعليم: ويتم تعزيز هذا الحق من خلال تطوير المناهج، وتفعيل الرقابة، ودمج الأشخاص ذوي الإعاقة، والتوعية حول آليات التعامل الإيجابي مع الأطفال، وتطوير المكتبات.

5. تعزيز قدرات المؤسسات التي تعنى بالطفل من خلال بناء قدراتها بتدريب وتأهيل الكوادر للتعامل مع الطفل ضمن المعايير الدولية، وتخصيص موازنة خاصة للطفل، ومراجعة قانون الصحة العامة ونظام دور إيواء المجني عليهم والمتضررين من جرائم الاتجار بالبشر، وتفعيل الرقابة على مراكز الإيواء، ومراجعة معايير الاعتماد وضبط الجودة.

• الإستراتيجية الوطنية للأشخاص ذوي الإعاقة (2010-2015)

هدفت هذه الإستراتيجية إلى تعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وحصولهم على جميع حقوقهم على قدم المساواة، وإدماجهم (وهي تشمل الأطفال).

• الإستراتيجية الوطنية لمنع الاتجار بالبشر (2010)

تضمنت هذه الإستراتيجية هدف تبني نهج حقوق الإنسان الذي ينسجم مع المعايير الدولية في حماية ومساعدة المجني عليهم (الضحايا) والمتضررين من جرائم الاتجار بالبشر، وخاصة النساء والأطفال، مع مراعاة مصالح الطفل الفضلى.

• الإستراتيجية الوطنية لعدالة الأحداث (2017-2019)

وتناولت هذه الإستراتيجية المحاور التالية:

1. تحليل الواقع القضائي للأحداث في مرحلة الاستدلال، ومرحلة التحقق، ومرحلة المحاكمة.
2. تحليل الواقع الاجتماعي لعدالة الأحداث، والخدمات الاجتماعية المقدمة للأحداث خلال فترة الاحتجاز والرعاية اللاحقة.
3. مقارنة الواقع بأهم المعايير الدولية.
4. المؤشرات التي تم اعتمادها من قبل المجلس الوطني لشؤون الأسرة بخصوص رصد تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل.

3. التقييم والمتابعة المعلنَ عنهما من قبل الحكومة، مع تقييم ما أنجز

1. لم يتم مراجعة شاملة وجذرية للقوانين التي تكرس التمييز بين الأطفال، ومنها قانون الأحوال الشخصية، من حيث التمييز في مدة حضانة الأطفال بين الأم المسلمة والأم غير المسلمة.
2. أهمية إعادة النظر في التشريعات المنظمة لمسألة الحضانة، بحيث تراعي الحقوق الفضلى للطفل قبل أي اعتبار.
3. قانون محكمة أمن الدولة لا يراعي المصلحة الفضلى للأطفال، وينص على محاكمة الأحداث أمام المحكمة في القضايا التي تدخل في اختصاصها.
4. لم تتضمن الخطط الوطنية ما يؤكد على التوجه نحو السماح للأطفال في اختيار ديانتهم.
5. قانون العقوبات ما يزال يجيز ضروب التأديب والتعنيف. وقد أثبت الواقع العملي تنامي حالات العنف الأسري.
6. وجود فجوة في المخرجات التعليمية بين لأطفال في المدارس الحكومية وأقرانهم في المدارس الخاصة، وهذا ينبئ عن ضرورة رفد القطاع التعليمي بكادر تعليمي مؤهل.
7. في الواقع العملي، خلصت دراسة صادرة عن مركز «تضامن»، إلى أن عدد ضحايا جرائم القتل الأسرية في 10 أشهر من عام 2017، بلغ 23، منهم 7 أطفال. وهذا مؤشر على ضرورة إيجاد حلول تشريعية وقائية لحالات العنف الأسري.

4. التوصيات

1. ضرورة الرجوع عن جميع التحفظات على اتفاقية حقوق الطفل، بما فيها حرية الطفل في التدوين.
2. محاكمة الأحداث أمام جهات قضائية متخصصة للنظر في قضايا الأحداث، وإلغاء النظر في هذه القضايا من قبل المحاكم الخاصة.
3. الربط والتنسيق بين المؤسسات المختلفة للعمل على إنفاذ القوانين الخاصة بحماية الطفل ورصد الانتهاكات.
4. تفعيل الرقابة على اللجان المختصة بمراقبة السلوك والتحقق من ممارستها لواجباتها، والتحقق من متابعة مراقب السلوك للأحداث وفقاً لأحكام القانون، ومراعاة المصلحة الفضلى للأحداث والتعامل الإيجابي معهم.

5. ضرورة الالتزام بالإطار الزمني للخطط التي تعلن عنها الجهات الحكومية لضمان فاعليتها.
6. إيجاد السبل القانونية والمادية اللازمة للسماح للأطفال والأحداث بالوصول إلى العدالة، والاستماع إلى آرائهم وأقوالهم في المحاكم.
7. التثقيف الأسري والتوعية في مجال حقوق الطفل، ووضع التدابير واستحداث التشريعات اللازمة على الأسر التي تخالف أحكام القانون وتتعدى على حقوق الطفل.
8. حظر العنف الأسري بأشكاله كافة، وحظر الإساءة النفسية للطفل، وضبط أدوات التأديب، وعدم إجازة الضرب المبرح أو المؤذي نفسياً وإن كان ضمن الأعراف السائدة، وتفعيل وتشريع قوانين تجرم جميع أشكال العنف بعقوبات رادعة.
9. إقرار قانون لحماية حقوق الطفل، لضمان إحاطته بجميع حقوقه التي نصت عليها الاتفاقية.
10. تضمين الخطط الوطنية مساندة الأمهات العازبات لتمكينهن من رعاية أطفالهن وعدم إبعاد أطفالهن عنهن.
11. تشديد الرقابة على دور إيواء الأطفال، والتحقق من الأخذ بأراء الأطفال ورغباتهم بخصوص أي أمور تتصل بحياتهم الخاصة، بما في ذلك توجهاتهم الفكرية والدينية.
12. منح جميع الاطفال في المدارس الحكومية فرصاً متساوية في مستوى التعليم أسوة بأقرانهم في المدارس الخاصة، واتخاذ التدابير اللازمة في رفد القطاع التعليمي بالكادر المؤهل.
13. مراجعة التشريعات التي تتعلق بالحضانة وضبطها ضمن معايير البيئة الأسرية والرعاية البديلة التي نصت عليها الاتفاقية، وإلغاء أي تمييز في الأحكام الخاصة بالحضانة على أساس ديانة الأم.
14. إلغاء التشريعات التي تميز ضد النساء (تعدد الزوجات) والتي تؤثر سلباً على الأطفال.
15. تضمين الخطط الوطنية والإستراتيجيات والسياسات العملية واجب الدولة في تقديم تدابير الحماية الخاصة للأطفال اللاجئين وتحسين معيشتهم ورصد حالات انتهاك حقوقهم.
16. الالتزام بالإطار الزمني للخطط المعلنة لضمان فاعليتها.

خلاصات وتوصيات عامة

• خلاصات:

1. إن ضعف المؤسسات الحكومية يشكل عقبة رئيسية في تنفيذ الاستراتيجيات والخطط المنبثقة عنها.
2. التقييم غير الواقعي لسير عملية تعزيز الحقوق والحريات يشكل سبباً رئيسياً في اتساع الفجوة بين الرؤيا والواقع العملي.
3. الكوادر الإدارية ما تزال بحاجة إلى تدريب عملي على منظومة الحريات والحقوق العامة.
4. عدم وجود اختبار حقيقي للتحقق من فاعلية التدريب على منظومة الحريات والحقوق العامة، يجعل عملية التدريب غير فاعلة.
5. الأوضاع الإقليمية والتحديات الأمنية تساهم في إبطاء عجلة إطلاق الحريات العامة.
6. النظام الاقتصادي والاحتكارات وتقييد السوق من أسباب بطء عجلة الإصلاح الاقتصادي.
7. هناك غياب للعمل على أطراف معادلة منظومة تعزيز الحريات والحقوق والتي تتمثل بالأحزاب، والمواطنة الفاعلة، والحكومة.
8. ما تزال هنالك فجوة بين التشريعات الوطنية والتزامات الدولة بموجب الشرعية الدولية.
9. يلاحظ تكرار التوصيات في معظم تقارير منظمات المجتمع المدني، بسبب عدم تفعيل الاستراتيجيات والخطط المنبثقة عنها ووضعها موضع التنفيذ الحقيقي والملموس.
10. لا يوجد فصل بين السلطتين القضائية والتنفيذية، وما تزال السلطة التنفيذية تمارس دور السلطة القضائية في بعض المسائل.
11. غياب تحفيز وتشجيع ووضع أدوات لتفعيل الريادة في الاستراتيجية الرئيسية (الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان).

• توصيات عامة:

1. مراجعة التشريعات من أجل مواءمتها مع الاتفاقيات الدولية ومنظومة حقوق الإنسان، وضبط النصوص القانونية، وإلغاء المصطلحات الفضفاضة التي تسمح بانتهاك الحقوق والحريات.
2. إعادة النظر في هيكلية المؤسسات الحكومية العامة، وتدريب الكوادر، نظراً للضعف الحاصل في تنفيذ الخطط والبرامج ضمن الإطار الزمني المحدد لها.
3. تفعيل أدوات الرقابة ومساءلة المؤسسات التي لا تقوم بتنفيذ الخطط والإستراتيجيات خلال أطرها الزمنية.
4. إجراء مراجعة مستمرة لمخرجات الخطط والسياسات والممارسات الحكومية على أرض الواقع في المؤسسات الحكومية وعلى جميع الطبقات فيها، وذلك لتحديد مدى توافقها مع الرؤية الحكومية في إطار تعزيز الحقوق والحريات.
5. إعمال الدولة لواجباتها الإيجابية لضمان ممارسة الحقوق والحريات وتفعيل دور المؤسسات، وواجبها السلبي في الامتناع عن كل ما يُعدّ انتهاكاً للحق.
6. حصر سلطة التحقيق والمحاكمة بالسلطة القضائية، وإعمال وتفعيل واجب السلطة القضائية في الرقابة على السجون (مراكز الإصلاح والتأهيل).
7. وضع خطط اقتصادية وتشريعية لتحفيز الريادة لدعم عجلة الاقتصاد وتحقيق الرفاه.
8. إطلاق الحريات والحقوق وحصر تقييدها في أضيق الحدود.
9. تفعيل مشاركة المجتمع المدني على المستويين الشعبي والمؤسساتي، في عملية صنع القرار.
10. تفعيل مفهوم الإصلاح والتأهيل في مراكز الإصلاح والتأهيل، واستحداث جهة محايدة ومستقلة لرفع تقارير دورية بخصوص هذه المراكز وكل ما يتعلق بأي انتهاكات لحقوق الإنسان و / أو مدى فاعلية برامج الإصلاح.
11. إعمال الدولة لواجبها الإيجابي في تهيئة المناخ اللازم لتبلور حركات حزبية برامجية فاعلة لإنجاح عملية التحول الديمقراطي.
12. إعادة النظر في خطط الإصلاح الاقتصادي، ووضع خطط فاعلة ومتابعة تنفيذها وقياس مخرجاتها، وإطلاق حرية السوق، وكسر الاحتكارات للسلع الرئيسية، كاستيراد النفط، وإعادة النظر في مشاريع غير فاعلة.

13. أهمية دعم الفئات الأقل حظاً، وتعزيز حقوق الفئات الأكثر عرضة للانتهاك، ومراجعة المنظومة التشريعية والسياسات، وتقريبها من الواقع العملي، ومراجعة المخرجات للوصول إلى المقاربة بين ما هو معلن عنه من جهة والواقع العملي من جهة أخرى.





مكافحة التطرف





1104	تقديم
1105	أولاً: دوافع التطرف ومسبباته
1106	أ- دوافع دينية
1106	ب- دوافع اجتماعية ونفسية
1107	ت- دوافع سياسية
1109	ث- دوافع اقتصادية
1109	ج- المنظومة التعليمية
1110	ح- وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي
1111	خ- دور التنشئة
1111	ثانياً: الجهات المعنية بمكافحة التطرف وآليات عملها
1111	أ- المؤسسات الحكومية
1113	ب- مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية
1116	ثالثاً: الإطار القانوني الخاص بمكافحة التطرف
	أ. قانون منع الإرهاب رقم (55) لسنة 2006،
1116	والمعدل بقانون رقم (18) لسنة 2018
1118	ب- قانون منع الجرائم الإلكترونية رقم (27) لسنة 2015
1118	رابعاً: تحديات مكافحة التطرف
1119	خامساً: محاور مكافحة التطرف
1120	أ- الإطار التنظيمي
1120	ب- بناء قدرات الأفراد المؤثرين
1122	ت- الأنشطة والفعاليات
1123	ث- المؤسسات التعليمية
1123	التوصيات

تقديم

يُعدّ التطرف أحد العناوين الأكثر تداولاً مؤخراً على إثر تفاقم انتشار الفكر المتطرف والدعم الإعلامي الممنهج له أحياناً، حيث يسلط الإعلام الضوء على التطرف في المجتمعات المختلفة وخاصة العربية بسبب انتشار عدد من المجموعات الإرهابية المدعومة بـ«ماكينة» إعلامية تواصل الليل بالنهار على منصات التواصل الاجتماعي، لاستعطاف الفئات المختلفة، وخصوصاً الشباب الذين يعانون من التهميش والإحباط وتضاؤل العدالة الاجتماعية وتفاشي الفساد على أكثر من مستوى وفي القطاعات المختلفة.

وقد تأثر الأردن تأثراً كبيراً بسبب الأحداث الدموية التي تسببت بها المجموعات الإرهابية في الدول المجاورة، فالنزوح واللجوء والاستهداف المباشر وأنشطة التجنيد من قبل هذه المجموعات تسببت بشكل أو بآخر في انتشار محدود -وهو في تزايد- للفكر المتطرف في الأردن، والشواهد كثيرة على ذلك. فما يشاهد على منصات التواصل الاجتماعي من بثّ لخطاب الكراهية، والاستجابة بشكل سلبي للأحداث المختلفة، وتقلص شواهد تقبّل الآخر.. كل ذلك يدق ناقوس الخطر، ويدفع باتجاه ضرورة العمل الجاد من الأطراف المختلفة، للحد من انتشار هذه الآفة عبر شراكات فاعلة بين الأجهزة الحكومية -بشقيها المدني والعسكري- والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمجتمعات المحلية، في الإستراتيجيات والخطط والسياسات والقوانين الناظمة وبناء القدرات.

وتواجه أنشطة الحد من انتشار الفكر المتطرف في الأردن عدداً من التحديات، أهمها عدم الفهم الشامل لمفهوم التطرف وعدم الوقوف على أسبابه، ما يضعف من جودة الاستجابة للإستراتيجيات ومن مستوى التفاعل مع البرامج والأنشطة، وبالتالي عدم تحقيق الأهداف المنشودة، فما يزال هناك أفراد منخرطون في أنشطة الحد من انتشار الفكر المتطرف متوسطة وطويلة الأمد دون تغيير في بنية خطابهم، حيث يتضح ذلك في بثهم لخطاب الكراهية على منصات التواصل الاجتماعي.

أولاً: دوافع التطرف ومسبباته

يرى الكثيرون أن التطرف في الأردن لم يولد مع بروز ما يسمى تنظيم «الدولة الإسلامية في العراق والشام» (داعش)، فقد شهد الأردن أحداثاً في السابق أقل ما يقال عنها إنها أحداث دامية، مثل تفجيرات الفنادق التي وقعت في عام 2005 على يد تنظيم إرهابي آخر يسمى «القاعدة».

إن هذه الأحداث دفعت الدولة الأردنية بمكوناتها كافة لإعداد العدة للتصدي لمثل هذه الاختراقات، وبالفعل عمل الأردن على التصدي لبعض الاختراقات، أي بما معناه أن الأردن عمل أمنياً بطريقة احترافية، ولكن في غياب إستراتيجية للتصدي للفكر المتطرف والإرهاب من الناحية الفكرية وبالتركيز على التنشئة المجتمعية، وهذا بدا جلياً بعد بروز «داعش» خلال العقد السابق، إذ انخرط العديد من الشباب الأردني ضمن صفوف تنظيمات كـ«داعش» و«جبهة النصرة» وسواهما من التنظيمات التكفيرية الإرهابية. وبالاستناد إلى بعض الدراسات فقد وصل عدد الأردنيين المنضمين للمنظمات الإرهابية في سوريا إلى 4000 أردني وذلك حتى نهاية عام 2015.

ومن هنا، بدأ الأردن التصدي الفكري والثقافي للفكر المتطرف الإرهابي، من خلال مجموعة من البرامج والخطط. ولكن قبل الشروع في مشاريع تقاوم هذا الفكر، لا بد من الوقوف أمام المسببات التي أوصلت الحال إلى ما هي عليه، لا سيما وأن هناك مناصرين لبعض التنظيمات الإرهابية أصبحوا ينتشرون داخل المجتمع الأردني، حتى إن بعضهم وصل لقناعة بأن هذه التنظيمات هي الأحق بالحكم من أي نظام آخر، بل إن من المناصرين من امتنع عن أداء صلاة الغائب على الشهيد معاذ الكساسبة والذي كان يؤدي واجبه في محاربة تلك التنظيمات، حيث أن الأردن كان عضواً من أعضاء التحالف الدولي لمحاربة الإرهاب في سوريا.

وللتطرف دوافع كثيرة تختلف باختلاف الظروف التي يعيش فيها الذين يجنحون نحوه، وهناك باحثون ربطوا بين الأسباب المتعددة للتطرف بوصفها تشكّل منظومةً واحدةً متشابكة في معظم الأحيان. ومن شأن البحث في أسباب التطرف أن يساعد في بناء برامج للحماية منه، ويسهل أيضاً معالجته ويخفف من الآثار الناتجة عنه، كما هي الحال في الأردن.

ومن الدوافع التي تتسبب في انتشار الفكر الفهم الخاطئ للدين، والتحول إلى التطرف العنيف ثم الارهاب: الدوافع الدينية، والدوافع الاجتماعية والنفسية، والدوافع السياسية، والدوافع الاقتصادية، إلى جانب التأثير الذي تحدثه المنظومة التعليمية، ووسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي، ودور التنشئة.

أ- دوافع دينية

يعتقد بعض الذين يمتلكون فكراً غير معتدل أنهم ينتمون للدين الصحيح، وأن أي شخص يخالفهم هو غير مقبول بالنسبة لهم، لهذا يعطي هؤلاء لأنفسهم الحق بالاجتهاد في الكثير من القضايا الدينية، بينما هم في حقيقة الأمر غير مؤهلين لذلك، ولم يبلغوا الدرجة العلمية والمعرفية التي تمكنهم من الاجتهاد، لذلك فإنهم يقومون مثلاً بمحاسبة الآخرين على الفروع والنوافل وكأنها فرائض ينبغي القيام بها، ما يؤدي إلى تكفير هؤلاء الآخرين بنظر أصحاب الفكر غير المعتدل، على اعتبار أنهم مجتمع جاهل منحرف ولا يحتمل إلى ما أنزل الله تعالى، الأمر الذي يدفع «التكفيريين» إلى فرض رأيهم وتصرفاتهم قهراً على من سواهم، وبالتالي استباحة دمائهم وأموالهم من دون تردد.

ب- دوافع اجتماعية ونفسية

تتنوع الدوافع الاجتماعية للتطرف، وتختلف من مجتمع لآخر ومن فرد لآخر وفقاً لما تتعرض له المجتمعات من ظروف أو حوادث قد تسهم في انجرار أفرادها وراء المجموعات المتطرفة والإرهابية. ومن هذه الأسباب:

1. شعور الفرد بالظلم داخل مجتمعه من حيث المعاملة، ومعاملته بقسوة سواء على مستوى العائلة في البيت أو في البيئة التي يعيش بها، حيث يؤدي ذلك إلى نشأة أفراد ناقمين على المجتمع، وهذا ما يدفعهم للتفكير بالانحراف والتطرف لقيادة ثورة غير معتدلة على مجتمعهم وما يحمله من قيم ومعايير، متحدّين جميع الاعتبارات.
2. الفراغ الناتج عن التسرب من المدارس والبطالة، وحالة الثراء الفاحش التي تمنح صاحبها الشعور بالإشباع نتيجة تجربة أشياء كثيرة، وتدفع به للتفكير بخوض تجارب

جديدة. ويشكل الفراغ أرضية خصبة لأي فكر متعصب ومتطرف يغزو الإنسان، ويولد جذوراً يصعب اقتلاعها.

3. اضطرابات عقلية أو شخصية. وهنا يصبح التعصب والتطرف بالنسبة للأفراد الذين يعانون من هذه الاضطرابات طوق النجاة الذي يجب التمسك به للخروج من دوامة الاكتئاب والقلق التي تسيطر على حياتهم. كما يسعى بعض هؤلاء المضطربين لمحاولة خوض مغامرات جديدة، كالتعامل مع أسلحة ثقيلة، أو قيادة آليات حربية، أو الرغبة بالسيطرة من خلال تولي مهام قيادية توفرها المجموعات الإرهابية والمتطرفة لهم.

4. الإحباط. يقول «إريك هوفر» مؤلف كتاب «المؤمن الصادق»: «إن المحبطين أكثر الناس قدرة على أن يكونوا أتباعاً مخلصين. والملاحظ في الجهود الجماعية أن أقل الناس استقلالاً هو آخر من يزعجه احتمال الفشل. وسبب ذلك أن المحبطين يشاركون في عمل جماعي، لا ليضمنوا نجاح مشروع يهمهم، بل ليتجنبوا التعرض للوم إذا فشل المشروع. عندما يفشل مشروع جماعي يتفادى المحبطون الشيء الذي يخافونه أكثر من أي شيء آخر، وهو ما يكشف عيوبهم الفردية. يبقى إيمانهم بعد الفشل كما كان قبله، وتبقى لديهم الرغبة في المحاولة من جديد، يتبع المحبطون القائد، لا لأنه سيقودهم إلى الأرض الموعودة، بل لأنه يقودهم بعيداً من أنفسهم التي يكرهونها. الاستسلام للقائد ليس وسيلة، ولكنه غاية في حد ذاته، أما الاتجاه الذي يسير فيه القائد فأمر لا يهم كثيراً». ومن هنا يتبين أن الإحباط يمكن أن يكون دافعاً أساسياً في الانضمام لتنظيمات توفر للمحبطين الغطاء الاجتماعي والمكانة المرموقة والسلطة اللامحدودة.

ت- دوافع سياسية

هناك العديد من الأسباب السياسية التي تؤدي إلى التطرف، ومنها:

1. الحرمان من الحقوق السياسية والحريات المدنية، الناتج عن التعرض للسجن أو النفي بسبب الآراء السياسية للفرد، ما يدفعه للتواصل مع المجموعات الإرهابية والمتطرفة والإرهابيين سواء داخل السجون أو خارجها من أجل الحصول على حقوقه، إذ تروج المجموعات الإرهابية لنفسها على أنها تنصر المظلومين وتعيد الحقوق لأصحابها.

2. الاحتلال العسكري من قبل دولة أخرى، ما يدفع الأفراد للبحث عن أي وسيلة تدعمهم بالسلاح اللازم للتحرر والتخلص من هذا الاحتلال، وغالباً ما يضطر هؤلاء للاستعانة بالمجموعات الإرهابية للحصول على التدريب والسلاح والمال اللازم، الأمر الذي تستغله المجموعات الإرهابية لتحقيق أهدافها.

3. اعتقاد المجتمعات الأقل حظاً بأن المجتمع الدولي لا يدعم المجتمعات الإسلامية - خاصة في الوطن العربي- ولا يكثرث لدعمها، ما يدفع الأفراد والمجموعات التي تعاني من التهميش والإقصاء للتفكير بالانضمام للمجموعات الإرهابية وتنفيذ عمليات انتحارية أو القيام بأنشطة تجنيد إلكترونية أو استقطاب أعضاء جدد بهدف لفت الانتباه لقضاياهم.

4. التناقض الواضح بين ما تنص عليه المواثيق السياسية الدولية وما يطبق على أرض الواقع، إذ إن ما تدعو إليه جميع المواثيق هو إنساني بالدرجة الأولى، ولكنه لا يلقى الالتزام الواضح من قبل الدول الموافقة عليه، ما يدفع بعضهم لتنفيذ أعمال إرهابية بهدف إعلان الاحتجاج على فاعلية هذه المواثيق وعدم الالتزام الدولي تجاهها.

5. ضعف الاستجابة من قبل الحكومات للأصوات المطالبة بالإصلاح والقضاء على الفساد وتحسين البنى التحتية، ما يدفع عدداً من الأفراد للتشجيع على التطرف وتنفيذ أنشطة قد تتحول لتطرف عنيف لاحقاً من أجل لفت الانتباه إلى مطالبهم والاستجابة لها.

6. الإقصاء السياسي للمجموعات التي تختلف في توجهاتها وآرائها مع الحكومات، إذ يلاحظ في كثير من الدول العربية أن هناك تهميشاً للجماعات الإسلامية، وعدم اكتراث بها، ووقوفاً في وجهها في بعض الأحيان، وتجميداً لأعمالها وحصراً لأنشطتها. وهو ما يحدث حتى في دول تدعي الحرية والديمقراطية، إلا أنها لا تظهر أي التزام بالمعايير عند تعاملها مع التيارات الإسلامية حتى لو كانت معتدلة، فسرعان ما تتحول الحرية والديمقراطية إلى قمع وتصدُّ لهذه التيارات مهما كانت متتورة أو معتدلة، ما يؤدي إلى تأسيس المنظمات والجماعات السرية، وإظهار ردود أفعال غاضبة لا تجد وسيلة للتعبير عن نفسها إلا بالأعمال الإرهابية بحجة الدفاع عن النفس وتحصيل الحقوق.

7. الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين، والذي كان وما زال سبباً حقيقياً في تفريخ الإرهاب والعنف والفكر المتطرف الذي لا يتقبل الرأي الآخر، وذلك بسبب الممارسات الإسرائيلية التي تستند إلى أعمال إرهابية حقيقية على غرار قتل المدنيين والتعدي على حقوق الآخرين، وتملك الأراضي والبيوت بالارتكاز على القوة والإكراه. وقد أدت هذه الممارسات لردود فعل سلبية من المجتمعات في المنطقة، ترسخت في عقول الشباب من كلا الجنسين. كما إن الاحتلال الإسرائيلي المتغطر كان وما زال مولداً أساسياً لقضايا القتل والتفجير وسلب الأراضي، وكان هذا واضحاً سواء من خلال الإعلام أو من خلال الروايات التي يتم سردها من قبل أشخاص تعرضوا لممارسات إرهابية.

ث- دوافع اقتصادية

يعدّ الوضع الاقتصادي من العوامل الرئيسية التي تؤثر في استقرار المجتمعات؛ لما له من آثار تنعكس على مستوى الخدمات المقدّمة، وحجم الضرائب المفروضة، ومستوى دخل الفرد، وقدرة الحكومة على تحسين البنية التحتية والاستثمار. ونتيجة للظروف والأزمات الاقتصادية في العالم بشكل عام والوطن العربي بشكل خاص، أصبحت الحكومات تواجه تحديات اقتصادية كبيرة في تحقيق الرفاه المعيشي للأفراد بسبب تخصيص الكثير من موازنتها للجوانب العسكرية والأمنية وخطط التسلّح، بالإضافة إلى انخفاض حجم المساعدات من الدول المانحة، الأمر الذي يدفع كثيراً من الأفراد الذين يعانون من تدني مستوى الدخل، إلى دعم تغيير الأنظمة، والذي لا يمكن -من وجهة نظرهم- إلا من خلال نشر البلبلة، وضرب الاستقرار الأمني الداخلي، والتواطؤ مع المجموعات الإرهابية والمتطرفة لضرب أهداف حيوية في الدول المستهدفة.

وتعدّ البطالة من العوامل التي تلعب دوراً مهماً في توليد الإحباط عند العديد من الأفراد في المجتمعات التي تواجه تحديات اقتصادية، وهو ما يتيح لمجموعات مثل «داعش» استغلال الوضع وتوظيفه لصالحها. إذ تروّج «داعش» لنفسها على أنها منظمة تدعم وتعزّز وتتطّلع إلى إحداث الازدهار الاقتصادي وتكافؤ الفرص إلى جانب تطبيق معايير المساواة حيث جميع ألوان البشرية والأعراق مزيج واحد.

كما تعدّ التحديات الاقتصادية عاملاً تعتمد المجموعات الإرهابية عليه لتسليط الضوء على الفروق الطبقيّة واسترعاء الانتباه إلى عدم المساواة بين النخبة الذين يعيشون بسخاء، والفقراء الذين يعانون لتأمين احتياجاتهم الأساسية، رغم توفر الموارد الكافية لجميع المواطنين ليعيشوا حياة كريمة.

ج- المنظومة التعليمية

تعدّ المنظومة التعليمية من أهم الركائز التي يمكن أن تلعب دوراً مهماً في بناء المجتمعات، بخاصة إن كانت هذه المنظومة تقوم على تبادل الآراء وتفعيل الأدوات التفكيرية والإبداعية. إلا أن هذه الخصائص تبدو غائبة عن المنظومة التعليمية في الأردن، والتي تقوم على أسلوب التعليم الفردي والتلقين والتكرار والحفظ دون إشراك الطالب في أي دور من الأدوار خلال عملية التعليم.

كما إن أساليب التعليم في الأردن لا تعتمد على التحليل والنقد، ولا تُعنى بتوفير مساحة كافية للطلبة للتعبير عن آرائهم وأفكارهم، فضلاً عن أن أساليب العقاب كانت تقوم -حتى فترة وجيزة- على الضرب والتنكيل وإعلاء الصوت.

لقد أنتجت هذه الممارسات أجيالاً تتقبل ما يمليه عليها الأعلى سلطة، سواء أكان مسؤولاً في جماعة متطرفة أم أميراً لها، ما جعل هذه الجماعات تستعمل أساليب التلقين والأوامر والنواهي لضمّ الشباب إليها.

ح- وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي

لعبت وسائل الإعلام بأشكالها المختلفة دوراً كبيراً في دعم ظهور العنف والتطرف في المجتمعات، وأسهمت بشكل كبير في إظهار المجموعات الإرهابية على أنها تمتلك إمكانيات وموارد هائلة من خلال بث انتصاراتها في ساحات المعارك ونشر تقارير متلفزة عن مدى رضا المواطنين ورخاء العيش في ظل حكم هذه المجموعات.

ومن جهة أخرى، عملت قنوات دينية كثيرة على بث محتوى ديني مغلوطن، وبشكل ممنهج، يشجع المجتمعات على دعم الجماعات الإرهابية وتمويلها، وتأييد تنفيذ أعمال إرهابية ضد أي شخص أو جهاز أمني أو عسكري يعمل ضد مصالح هذه المجموعات أو يحاربها. وتروج هذه القنوات لدعم المجموعات الإرهابية بوصفه إطاعةً لله وضمانةً لبلوغ الجنة.

كما ساهمت مواقع التواصل الاجتماعي، وبشكل كبير، في تأمين منصة فاعلة ونشطة للمجموعات الإرهابية للتواصل والتنسيق وبث المحتوى المتطرف والانتصارات -الوهمية- والتجنيد الإلكتروني الذي وفر الكثير من الأموال والجهود وساهم في زيادة إمكانية وصول هذه المجموعات إلى الأفراد الأكثر عرضة.

وقد ساهم ضعف المحتوى العربي المضادّ والبديل للمحتوى الذي تبثه المجموعات الإرهابية على منصات التواصل الاجتماعي، في ارتفاع تقبل العديد من المجتمعات العربية لفكرة وجود المجموعات الإرهابية في بداية الأمر، ثم سرعان ما تراجع هذا التأييد بعد وضوح توجهات هذه المجموعات وممارساتها اللاإنسانية مع استمرار تأييد محدود من بعض الفئات لمجموعات مثل «الجيش الحر» كونها تقاتل النظام السوري بصفته نظاماً دموياً.

ولعب تباطؤ الكثير من الحكومات في الاستجابة المسبقة لأنشطة المجموعات الإرهابية على منصات التواصل الاجتماعي، دوراً مهماً في إضعاف قدرة هذه الحكومات على السيطرة على المحتوى الذي تبثه المجموعات الإرهابية أو حتى مجاراته والتصدي له بمحتوى بديل مضادّ، خصوصاً مع الفهم العميق الذي أظهرته المجموعات الإرهابية لسلوك الأفراد على مواقع التواصل الاجتماعي وكيفية كسب تأييدهم وتعاطفهم.

خ- دور التنشئة

لدور التنشئة دور كبير في تعزيز الميولات المتطرفة القابلة للعنف، وهو ما تؤكد الروايات التي يتم سردها داخل بعض تلك الدور، والتي تتعلق بالتهجير، والفتح، ونشر الأديان... إلخ.

ثانياً: الجهات المعنية بمكافحة التطرف وآليات عملها

أ- المؤسسات الحكومية

بدأ عمل الحكومة الأردنية على مكافحة التطرف بجانبه المدني في بدايات عام 2012، عندما قامت الحكومة بإصدار إستراتيجية مكافحة الإرهاب والتطرف والتي لم يرق العمل فيها إلى المستوى المنشود بسبب ضعف التنسيق وتأخر تسمية 14 وزارة وجهة حكومية لمثلها. ثم قامت الحكومة بإصدار الخطة الوطنية لمواجهة التطرف عام 2014 بتفاصيل وإجراءات تنفيذية توضح دور كل وزارة في هذه الخطة، وتُرافق ذلك مع استحداث مديرية مكافحة التطرف والعنف في وزارة الداخلية، التي نفذت جزءاً من الخطة ولكنها لم تكتمل بسبب بدء الحكومة بالعمل على صياغة إستراتيجية جديدة لمكافحة التطرف عام 2015 بهدف الاستجابة للتطورات في مشهد التطرف والإستراتيجيات والوسائل التي ابتكرتها المجموعات الإرهابية ومجموعات التجنيد والاستقطاب في الأردن والمنطقة.

ثم عملت الحكومة على نقل مديرية مكافحة التطرف والعنف والإستراتيجية الجديدة لوزارة الثقافة عام 2016 دون مخصصات أو دعم يمكنها من تنفيذ مهامها أو استكمال جهود المديرية السابقة بشكل فاعل.

وقامت الحكومة باستحداث مجموعة من الوحدات المعنية بمكافحة التطرف في وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، وزارة التربية والتعليم، ووزارة الثقافة. كما قامت وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية بإشراك عدد من الأئمة والواعظات بأنشطة بناء القدرات حول آليات نشر الوعي للحد من انتشار الفكر المتطرف، وإدراج درس عن مكافحة التطرف ضمن الخطة الشهرية لدروس التوعية الدينية التي ينفذها الأئمة والواعظات في المجتمعات المحلية.

وفي مطلع عام 2015، استحدثت مديرية الأمن العام مركز السلم المجتمعي، الذي يعد أحد أهم الإنجازات التي تسجل للحكومة، حيث أن هذا المركز يكاد يكون الوحيد المتخصص بمكافحة الفكر المتطرف بما يمتلكه من كفاءات مدربة ومن ذوي الخبرة في مجال مكافحة الإرهاب والوقاية من الفكر المتطرف، بالإضافة إلى وجود وحدة الدراسات التي تعمل بجد

للقوف على أسباب التطرف في المجتمع وآليات الوقاية منه.

وينفذ المركز واجباته من خلال أربعة محاور هي: المحور الوقائي، والمحور الإعلامي، والمحور التأهيلي، والمحور التدريبي.

1. المحور الوقائي

- الاستمرار برصد التطورات الحاصلة في مجال مكافحة الفكر المتطرف ودراساتها وتحليل المعلومات المتعلقة بها.

- دراسة المخاطر والتحديات التي تحول دون تحقيق مبادئ السلم المجتمعي.

- العمل المشترك لتهيئة الأرضية المشتركة للحوار بين مؤسسات المجتمع المدني الرسمية وغير الرسمية من أجل ترسيخ القيم الفاضلة ومكافحة التطرف.

2. المحور الإعلامي

- استخدام وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والإلكترونية في نشر الفكر السليم وفي مكافحة التطرف.

- تعزيز علاقات التعاون مع المواقع الإلكترونية في نشر الرسائل الإلكترونية الخاصة بمكافحة الفكر المتطرف.

- إصدار نشرات دورية متخصصة توضح سبلات التطرف، وتوزيع «بوسترات» خاصة بمكافحة الفكر المتطرف.

3. المحور التأهيلي

- إعادة إصلاح وتأهيل الفئات التي وقعت ضحية الفكر المتطرف من خلال التشاركية مع لجان متخصصة، وضمان إعادة إدماجها في المجتمع المحلي.

4. المحور التدريبي

- إعداد مواد علمية تدريبية تناسب الفئات المستهدفة.

- بناء قدرات تدريبية متخصصة في مجال مكافحة الفكر المتطرف.

- الاستمرار بعقد الدورات وورش العمل واللقاءات التثقيفية والتوعوية في مجال مكافحة الفكر المتطرف.

ويلعب مركز السلم المجتمعي دوراً مهماً في نشر الوعي حول آليات الوقاية من الفكر المتطرف من خلال تنفيذ أنشطة توعوية متنوعة في الجامعات والمدارس والمراكز الشبابية، وبالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني. كما يؤدي المركز أدواراً تداخلية للتعامل مع الحالات المتطرفة من خلال فريق متخصص من الأخصائيين النفسيين والدينيين والاجتماعيين، بالإضافة إلى قيامه برصد ومتابعة المواقع الإلكترونية وحسابات الجماعات المتطرفة على منصات التواصل الاجتماعي من خلال فريق مختص بالتعاطي مع قضايا التجنيد الإلكتروني.

ب- مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية

يناط بالمجتمع المدني مسؤولية التشارك مع الجهات الرسمية في ما يتعلق بجهود مكافحة الفكر المتطرف، وذلك من خلال زيادة التشاركية في التخطيط والتنفيذ والتقييم، ومن هنا فإن المجتمع المدني مطالب بتعزيز هذه الجهود وبلورة المشاريع والبرامج التي تساهم في الحد من انتشار الفكر غير المعتدل، لا سيما وأن مؤسسات المجتمع المدني تشهد انتشاراً واسعاً في الآونة الأخيرة، كما إنها أصبحت تكتسب ثقة كبيرة ومصداقية كبيرة من قبل المواطن الأردني.

وتنادي الوثائق الدولية المتعلقة بضرورة محاربة الإرهاب، بأهمية إشراك المجتمع المدني بشكل شامل ومتعدد الأبعاد، فعلى سبيل المثال، أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها الذي اعتمدت به إستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب في 8 أيلول 2006، على زيادة تشجيع المنظمات المدنية وغير الحكومية، على الانخراط في تعزيز الجهود الرامية إلى تنفيذ الإستراتيجية. وفي إطار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، شدد ميثاق عام 2002 لمنع الإرهاب ومكافحته، على أنه من الحيوي إشراك المجتمع المدني في المساهمة بخلق التسوية السياسية للصراعات، وتعزيز حقوق الإنسان والتسامح كعنصر أساس في منع الإرهاب والتطرف العنيف.

وتتميز مؤسسات المجتمع المدني بفهمها المرتفع للثقافة المجتمعية، وقربها من المجتمعات، ما يمنحها القدرة أكثر من سواها على تصميم وتنفيذ أنشطة تساهم بفاعلية في نشر ثقافة الحوار والتسامح، وتدعم التعددية وقبول الآخر، وتعزز من احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون والمساءلة الديمقراطية والدمج المجتمعي، وتزيد من دعم المجتمعات للمبادرات والجهود الحكومية للحد من انتشار الفكر المتطرف والقضاء على الإرهاب.

ويمكن توضيح طبيعة الأدوار التي تلعبها مؤسسات المجتمع المدني لمكافحة التطرف والحد من انتشاره، كالآتي:

1. الدور الاستشاري

تقوم مؤسسات المجتمع المدني بإعداد الدراسات والأبحاث للوقوف على أسباب التطرف، والتحديات التي تواجه عملها، وكيفية محاربة التطرف، وصولاً إلى التوصيات. وتقوم بعرض هذه الدراسات للاستفادة منها وتقديمها للجهات الرسمية من أجل العمل على إيجاد حلول واقعية مبنية على هذه الدراسات.

ومن الأمثلة على ذلك، الدراسة التي عملت عليها منظمة الأمم المتحدة للمرأة ومركز الحياة، بعنوان «النساء والتطرف العنيف في الأردن». حيث تناولت الدراسة محاور منها: مفهوم التطرف، ودور النساء في التطرف، وآليات الحماية من التطرف. ووضعت مجموعة من التوصيات لحماية المرأة من التطرف وتعزيز دورها في الحد من انتشار الفكر المتطرف.

2. التمويل ودعم البنية التحتية

تقوم المؤسسات الدولية بتوفير التمويل اللازم للمؤسسات المحلية الحكومية وغير الحكومية لمحاربة الفكر المتطرف، لتمكينها من التخطيط والتنفيذ لأنشطة ومشاريع ومبادرات تدعم جهود مكافحة التطرف والإرهاب وتساهم في الحد من انتشار الفكر المتطرف في المجتمعات المحلية من خلال:

- تطوير البنية التحتية للمؤسسات الحكومية المعنية بمكافحة الإرهاب والتطرف، لتمكينها من متابعة عملها بشكل دقيق واحترافي.
- بناء قدرات العاملين في المؤسسات الحكومية المعنية بمكافحة التطرف ومؤسسات المجتمع المدني حول إستراتيجيات مكافحة التطرف وآليات ضمان التماسك المجتمعي.
- تقديم التمويل المالي لتنفيذ مشاريع ومبادرات وأنشطة تدعم استدامة عمل هذه المؤسسات، وتمكنها من القضاء على انتشار الفكر المتطرف في المجتمعات.

3. التوعية والتعليم وبناء القدرات

يتمحور دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال مكافحة التطرف على الجانب الوقائي من خلال تنفيذ أنشطة ومبادرات تعليمية وتوعوية طويلة ومتوسطة وقصيرة الأمد، تشكل خطوات استباقية لمعالجة الأسباب الجذرية للتطرف، وتحفز المجتمعات المحلية على بذل جهود كبيرة لضمان تماسكها واستدامة حيويتها، ما يجعلها أقل عرضة للتطرف.

ويشتمل هذا الدور لمؤسسات المجتمع المدني، على توفير الوسائل والأدوات اللازمة للأفراد والمجتمعات على اختلاف فئاتهم العمرية ومستوياتهم التعليمية وتوجهاتهم الدينية، لتمكينهم من ممارسة دورهم بفاعلية في مجتمعاتهم، ودعم التعددية دون تطرف ودون إقصاء لأي فئة أو فرد، وتعزيز دور الفرد في البناء المجتمعي.

وبشأن آلية عمل مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية على المستوى الدولي والمحلي في الأردن، فإن هذه المؤسسات تعمل على تنفيذ عدد من المشاريع والبرامج قصيرة ومتوسطة المدى دون تنسيق أو تكامل، بسبب تسابق الجهات المانحة على تحقيق نتائج رقمية من أعداد المستفيدين وحجم الدعم المقدم للحكومات والدول المستهدفة، بالإضافة إلى ضعف التنسيق مع الجهات الحكومية، بسبب تحديات من أبرزها:

- عدم وجود إستراتيجية وطنية لمكافحة الإرهاب والتطرف توضح دور مؤسسات المجتمع المدني في أنشطة الوقاية من الفكر المتطرف وآليات العمل مع الجهات الحكومية ذات الصلة.
- ما زالت القوانين الناظمة لعمل مؤسسات المجتمع المدني تحد من نشاطها وتضع عراقيل وقيوداً متزايدة أمامها وأمام الحصول على التمويل والدعم من الجهات المانحة لتنفيذ مبادرات ومشاريع تمكنها من لعب دورها الوقائي بشكل فاعل.
- ضعف اتساق عدد من القوانين والأنظمة في ما يخص آليات الحد من انتشار الفكر المتطرف والقضاء عليه. فعلى سبيل المثال، يحد قانون الجرائم الإلكترونية بشكل واضح، من حرية التعبير التي تعد إحدى ركائز عدم التطرف.
- ضعف التنسيق بين مؤسسات المجتمع المدني التي تنفذ مبادرات وأنشطة تتعلق بالحد من انتشار الفكر المتطرف، الأمر الذي أدى إلى تكرار الكثير من الجهود والأنشطة وتكرار الاستهداف لمجتمعات متشابهة.
- تزايد أعداد الجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني الخاملة التي لم تتمكن من تنفيذ أي أنشطة ذات صلة بالوقاية من التطرف بسبب ضعف إمكانياتها، أو عدم توفر الدعم الفني والمالي اللازم.

ثالثاً: الإطار القانوني الخاص بمكافحة التطرف

تقوم التشريعات الجنائية على مبدأ الشرعية الجنائية القائل بـ «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص»، وهذا ما نصّت عليه المعاهدات الدولية. فقد نصّت المادة (11) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على: «لا يبدان أي شخص بجريمة بسبب أي عمل أو امتناع عن عمل لم يكن في حينه يشكل جرماً بمقتضى القانون الوطني أو الدولي، كما لا تُوقع عليه أي عقوبة أشد من تلك التي كانت سارية في الوقت الذي ارتكب فيه الفعل الجرمي». وقد أكد الدستور الأردني على ذلك، إذ جاء في المادة (8) منه: «لا يجوز أن يقبض على أحد أو يوقف أو يحبس أو تقيّد حريته إلا وفق أحكام القانون». وعليه، لا بد من وجود إطار قانوني يوضح جرائم التطرف، والعقوبة المستحقة على كلّ منها، لكي يكون بالإمكان ملاحقة أي شخص يحمل فكراً متطرفاً.

وفي يلي أهم القوانين التي تتعرض لجرائم التطرف:

أ. قانون منع الإرهاب رقم (55) لسنة 2006، والمعدل بقانون رقم (18) لسنة 2018 وفقاً للمادة (2) من هذا القانون، فإنّ العمل الإرهابي هو «كلّ عمل مقصود أو التهديد به أو الامتناع عنه أياً كانت بواعثه وأغراضه أو وسائله يقع تنفيذاً لمشروع إجرامي فردي أو جماعي من شأنه تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر أو إحداث فتنة إذا كان من شأن ذلك الإخلال بالنظام العام أو إلقاء الرعب بين الناس أو ترويعهم أو تعريض حياتهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو المرافق والأملاك العامة أو الأملاك الخاصة أو المرافق الدولية أو البعثات الدبلوماسية أو احتلال أيّ منها أو الاستيلاء عليها أو تعريض الموارد الوطنية أو الاقتصادية للخطر أو إرغام سلطة شرعية أو منظمة دولية أو اقليمية على القيام بأيّ عمل أو الامتناع عنه أو تعطيل تطبيق الدستور أو القوانين أو الأنظمة».

ولم يكتفِ المشرع بتعريف العمل الإرهابي، بل حدّد أيضاً الجرائم التي تصنّف على أنها أعمال إرهابية محظورة، حيث نصت المادة (3) منه على ما يلي:

«مع مراعاة أحكام قانون العقوبات أو أيّ قانون آخر، تُعتبر الأعمال التالية في حكم الأعمال الإرهابية المحظورة:

1. القيام بأيّ وسيلة مباشرة أو غير مباشرة بتقديم الأموال أو جمعها أو تدبيرها بقصد استخدامها لارتكاب عمل إرهابي أو تمويل الإرهابيين، سواء وقع العمل أم لم يقع داخل المملكة أو خارجها، متعلق بمواطنيها أو مصالحها.
2. القيام بأعمال من شأنها أن تعرّض المملكة لخطر أعمال عدائية أو تعرّض صلاتها بدولة

أجنبية أو تعرّض الأردنيين لخطر أعمال ثأرية تقع عليهم أو على أموالهم.

3. الالتحاق أو محاولة الالتحاق بأيّ جماعات مسلّحة أو تنظيمات إرهابية، أو تجنيد أو محاولة تجنيد أشخاص للالتحاق بها أو تدريبهم لهذه الغاية سواء داخل المملكة أو خارجها.

4. تأسيس جمعية أو الانتساب إليها أو لأيّ جماعة أو تنظيم أو جمعية أو ممارسة أيّ منها لأيّ عمل بقصد ارتكاب أعمال إرهابية في المملكة أو ضد مواطنيها أو مصالحها في الخارج.

5. استخدام نظام المعلومات أو الشبكة المعلوماتية أو أيّ وسيلة نشر أو إعلام أو إنشاء موقع إلكتروني لتسهيل القيام بأعمال إرهابية أو دعم لجماعة أو تنظيم أو جمعية تقوم بأعمال إرهابية أو الترويج لأفكارها أو تمويلها أو القيام بأيّ عمل من شأنه تعريض الأردنيين أو ممتلكاتهم لخطر أعمال عدائية أو انتقامية تقع عليهم.

6. حيازة أو إحراز أو صنع أو استيراد أو تصدير أو نقل أو بيع أو تسليم مادة مفرقة أو سامة أو كيميائية أو جرثومية أو إشعاعية أو ملتهبة أو حارقة أو ما هو في حكم هذه المواد أو أسلحة أو ذخائر أو التعامل بأيّ منها على أيّ وجه بقصد استخدامها للقيام بأعمال إرهابية أو على وجه غير مشروع.

7. الاعتداء على حياة الملك أو حريته أو الملكة أو ولي العهد أو أحد أوصياء العرش.

8. كل فعل يُقترف بقصد إثارة عصيان مسلّح ضد السلطات القائمة بموجب الدستور أو منعها من ممارسة وظائفها المستمدة من الدستور أو تغيير دستور الدولة بطرق غير مشروعة.

9. تشكيل عصابة بقصد سلب المارة والتعدي على الأشخاص أو الأموال أو ارتكاب أيّ عمل آخر من أعمال اللصوصية».

وأجازت المادة (4) للمدعي العام أن يفرض على أيّ مواطن يُشتبه بتورّطه بأيّ نشاط إرهابي، الرقابة في محل إقامته، ومراقبة جميع تحركاته واتصالاته، ومنعه من السفر. كما يحق للمدعي العام تفتيش مكان وجود المواطن المشتبه به والتحفّظ على أيّ شيء يجده له علاقة بنشاط إرهابي. وله أيضاً صلاحية حجز التحفّظ على أيّ أموال يُشتبه علاقتها بنشاطات إرهابية.

أما بالنسبة للعقوبات المفروضة على مرتكبي الجرائم الإرهابية، فهي تبدأ بحسب المادة (7) بالأشغال الشاقة المؤقتة، وتصل إلى عقوبة الإعدام تبعاً لحجم الجريمة. ولم يقصر القانون العقوبة على مرتكب الجريمة أو الشريك فيها، بل إنها وفقاً للمادتين (5) و(7)، تشمل الشخص الذي يعلم بوجود مخطط إرهابي أو وصل إليه أو اطلع على معلومات أو

وصلت إليه أيّ معلومة ذات صلة بعمل إرهابي ولم يبلغ الأجهزة الأمنية عنها، حيث يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات.

ب- قانون منع الجرائم الإلكترونية رقم (27) لسنة 2015

يعدّ استخدام الشبكة العنقودية للذم والتحقيق من مظاهر التطرف والاعتداء على خصوصيات الآخرين وحرّياتهم، لذلك ينظر هذا القانون إلى استخدام شبكة الإنترنت للإساءة لأيّ شخص آخر جريمة تستوجب العقوبة. وهذا ما ورد في المادة (11) من القانون والتي تنص على: «يعاقب كلّ من قام قصداً بإرسال أو إعادة إرسال أو نشر بيانات أو معلومات عن طريق الشبكة المعلوماتية أو الموقع الإلكتروني أو أيّ نظام معلومات تنطوي على ذم أو قبح أو تحقير أيّ شخص، بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقل عن (100) مائة دينار ولا تزيد على (2000) ألفي دينار».

رابعاً: تحديات مكافحة التطرف

نظراً لحساسية قضايا التطرف من الناحيتين الدينية والاجتماعية، هناك الكثير من التحديات التي تواجه المؤسسات والأشخاص الذين يعملون في هذا المجال، والتي تُعدّ من العوائق التي تحوّل دون تطبيق البرامج الموضوعة وزيادة فعاليتها، حيث أنّ هذه التحديات يمكن أن تحدّ من انتشار البرامج على مستوى الأردن، وهو ما يستدعي إعادة النظر في آليات وأدوات العمل التي من الممكن الارتكاز عليها للشروع في أيّ برنامج أو مشروع يوضّع لمكافحة الفكر المتطرف والإرهاب.

وعلى الصعيد المحلي، تتنوع التحديات لتشمل التحديات الدينية والثقافية والقانونية وسواها، وهو ما يجعل العمل على مكافحة الفكر المتطرف يتقدم ببطء ويواجه الكثير من العوائق.

ومن أبرز تحديات مكافحة التطرف:

1. عدم وجود إستراتيجية وطنية لمكافحة الإرهاب والتطرف، توضح دور مؤسسات المجتمع المدني في أنشطة الوقاية من الفكر المتطرف وآليات العمل مع الجهات الحكومية ذات الصلة.

2. ضعف اتساق عدد من القوانين والأنظمة في ما يخص آليات الحد من انتشار الفكر المتطرف والقضاء عليه. فعلى سبيل المثال، يحدّ قانون الجرائم الإلكترونية بشكل واضح، من حرية التعبير التي تعدّ إحدى ركائز عدم التطرف.
3. ضعف التنسيق بين مؤسسات المجتمع المدني التي تنفذ مبادرات وأنشطة تتعلق بالحد من انتشار الفكر المتطرف، الأمر الذي أدى إلى تكرار الكثير من الجهود والأنشطة وتكرار الاستهداف لمجتمعات متشابهة.
4. تزايد أعداد الجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني الخاملة التي لم تتمكن من تنفيذ أي أنشطة ذات صلة بالوقاية من التطرف بسبب ضعف إمكانياتها، أو عدم توفر الدعم الفني والمالي اللازم؛ الأمر الذي أدى إلى ضعف ثقة المجتمعات المحلية بقدرة المجتمع المدني على إحداث أثر إيجابي بخلق مجتمعات حيوية ومتماسكة.
5. عدم وجود آليات تنسيق بين الجهات المعنية في الحكومة لمكافحة ظاهرة التطرف (وزارة الأوقاف، وزارة التربية والتعليم، وزارة الثقافة، وزارة الشباب، الجامعات، وزارة التنمية الاجتماعية)، وعدم وضوح الرؤية حول البرامج المعنية بمكافحة الإرهاب.
6. عدم وجود برامج تستهدف الفئة الضالّة بشكل مباشر.
7. عدم وجود برامج موجهة للمرأة التي تتولى الدور الأكبر في الأسرة، حيث تعدّ عاملاً رئيسياً من عوامل التنشئة.
8. قلة عدد القادة الدينيين (الشيوخ) ذوي الأهلية العلمية والحضور الجماهيري (الشعبي) والذين يتمتعون بمصداقية عالية.

خامساً: محاور مكافحة التطرف

إنّ عملية محاربة الفكر المتطرف عملية متكاملة، تركز على العديد من الخصائص، وتتطلب توحيد جهود العديد من المؤسسات والعمل بشكل تكاملي من أجل تحقيق الأهداف المرجوة. وتالياً مجموعة من محاور العمل التي من الممكن الاستناد إليها، مع العلم أن بناء إستراتيجية تفصيلية لمكافحة الإرهاب والتطرف يتطلب دراسة عملية يجب العمل عليها من جميع الأطراف المعنية.

أ- الإطار التنظيمي

يجب العمل على إنشاء تحالف لمؤسسات المجتمع المدني التي تعمل في هذا المجال، بهدف مراعاة تنوع البرامج التي يتم تنفيذها ومضاعفة التنسيق بين المؤسسات التي تقدم هذه البرامج. ومن المهم أن يكون هناك تنسيق وثيق مع الوزارات المعنية من أجل الوصول إلى أكبر مساحة جغرافية ممكنة وأكبر عدد من المستفيدين.

وبعد إنشاء التحالف، يمكن العمل على تصميم خطة عمل وطنية شاملة لمكافحة التطرف ونشر ثقافة الحوار وتقبل الآخر.

ب- بناء قدرات الأفراد المؤثرين

لضمان تحقيق خطوات استباقية تضمن تمكين المجتمعات بصورة تجعلها أكثر قدرة على التصدي لموجات التجنيد في المجموعات الإرهابية وثقافة التطرف، لا بد من التركيز على مثلث التأثير المتمثل في الأسرة والمدرسة ودار العبادة، من خلال بناء قدرات الأطراف الأكثر تأثيراً في هذه المؤسسات الثلاث (الأبوان، والمعلم، والقائد الديني)، إلى جانب المؤثرين والناشطين المجتمعيين.

ويمكن تلخيص كيفية العمل مع كل من هذه الأطراف كما يلي:

الأبوان

لأن العائلة هي الحاضن الأول للطفل والمصدر الرئيسي لتشكيل المنظومة الأخلاقية والسلوكية ومجموعة المبادئ عند الإنسان، خصوصاً في المرحلة العمرية المبكرة، فلا بد من ضمان قدرة الأبوين -أو أحدهما على الأقل- على منح الأبناء مجموعة القيم والمبادئ التي تشكل سلوكاً إيجابياً للطفل بحيث يتفاعل بشكل إيجابي مع مجتمعه دون أي تطرف.

ويكون بناء قدرات الأبوين من خلال التركيز على اتجاهين أساسيين هما الجانب السلوكي، والجانب الإجرائي. ففي الجانب السلوكي، يتم تعريف الأبوين بمفاهيم الوقاية من التطرف والمفاهيم المتعلقة بحقوق الإنسان ومهارات الحياة الأساسية ومجموعة القيم الإنسانية التي يجب أن تتكون لديهم بحيث يكونون قادرين على نقلها لأبنائهم من خلال ترجمتها لمنهج حياة يؤمنون به ويطبقونه في تعاملاتهم اليومية. وفي الجانب الإجرائي، لا بد من تزويد الأبوين بمجموعة المهارات والسلوكيات التي تمكنهم من ضمان خلق بيئة آمنة طاردة للتطرف ومشجعة على التنوع وقبول الآخر والتفكير الناقد من خلال تعريفهم بما يلي:

- تقنيات استخدام الإنترنت، لضمان إنترنت منزلي آمن. -

- تقنيات استخدام منصات التواصل الاجتماعي، لضمان حماية أنفسهم وأبنائهم من التجنيد الإلكتروني والتعرض للمحتوى الإلكتروني المتطرف الذي تبثه المجموعات الإرهابية والمتطرفة.
- ثقافة الحوار.
- آليات التدخل عند الاكتشاف المبكر للتطرف، سواءً عند أحد الأبناء أو عند أحد أصدقاء الابن أو أقاربه.
- قنوات الإبلاغ للأجهزة الأمنية المعنية.
- كيفية التعامل مع الفضول الدائم للأطفال من خلال الإجابة بطريقة نموذجية وفاعلة تضمن عدم لجوء الأبناء إلى الإنترنت أو مواقع التواصل الاجتماعي أو أشخاص آخرين للحصول على المعلومات التي يرغبون بمعرفتها.

- المعلمون

تشكل المدرسة المصدر الثاني لتزويد الطفل بالمعلومات والقيم والسلوكيات التي يتم اكتسابها من خلال أنشطة التعليم والاحتكاك بزملائه في الصف، ويُعدّ المعلم الطرف الأكثر قرباً من الطالب في المدرسة بحكم أن معظم وقت الطالب يكون برفقة المعلمين، الأمر الذي يوجب تمكين المعلمين من المعرفة والمهارات والسلوكيات التي تضمن خلق بيئة تعليمية وتربوية آمنة مشجعة على الإبداع وتتكامل مع دور الأسرة، وتمنح المعلم مساحات وأدواراً داخل الغرفة الصفية وخارجها.

- القادة الدينيين

يمثل القائد الديني مرجعاً مهماً للكثيرين، إذ يتوجهون إليه بالسؤال عن أيّ شأن من شؤون الحياة سواء من خلال زيارة دار العبادة التي يوجد فيها هذا القائد أو من خلال التواصل مع البرامج الإذاعية والتلفزيونية ومن خلال مواقع التواصل الاجتماعي التي تستضيف القادة الدينيين أو تقدّمهم.

لذلك، لا بد من بناء القدرات المعرفية للقادة الدينيين، وتطوير مهاراتهم في التصدي والتعامل مع الأسئلة المتعلقة بالتطرف، وتمكينهم من تصميم الخطاب الديني بطريقة مؤثرة وفاعلة تضمن بث السلام والحث على محبة الآخر ومحبة الوطن وتشجيع فكرة أن الدين منهج حياة وليس محصوراً بالعبادات فقط. بالإضافة إلى تزويد هؤلاء القادة بمهارات استخدام مواقع

التواصل الاجتماعي كأدوات لنشر المحتوى الديني المضاد للمحتوى الذي تبثه المجموعات الإرهابية، وتمكينهم من مهارات البحث المتقدمة التي تتيح لهم التعمق والتفسير المتوازن للنصوص الدينية التي يسيء المتطرفون والمتشددون استخدامها وتوظيفها.

- المؤثرون والناشطون المجتمعيون

يلعب المؤثرون المجتمعيون (الوجهاء والمؤثرون على مواقع التواصل الاجتماعي) وناشطو المجتمع، دوراً مهماً في المجتمعات، خصوصاً المحلية، بسبب نشاطاتهم ووجودهم بالقرب من متابعيهم ومجتمعاتهم، وامتلاكهم المهارات والفهم للثقافة المجتمعية، وقدرتهم على بلورة الرسائل المختلفة بما يتلاءم مع - ويضمن - تقبل المجتمعات لها.

لذلك، لا بد من التركيز على بناء قدرات الوجهاء والناشطين المجتمعيين، بمن فيهم المؤثرون على مواقع التواصل الاجتماعي، في مجالات الوقاية من التطرف ومكافحة التجنيد الإلكتروني، وكذلك في تنفيذ حملات إلكترونية ومبادرات للتوعية والتثقيف.

ومن الضروري استثمار طاقات المؤثرين والناشطين المجتمعيين بفاعلية من خلال إنشاء منصات وشبكات تمكنهم من التواصل والتشبيك والتنسيق للأنشطة المختلفة، وتوفير الدعم المالي واللوجستي، ليتمكنوا من لعب أدوار فاعلة في الوقاية والحد من انتشار الفكر المتطرف.

ت- الأنشطة والفعاليات

تتطلب مكافحة التطرف تكثيف الأنشطة التي تساعد على نشر ثقافة الحوار والتسامح وقبول الآخر، واستهداف شرائح المجتمع كافة فيها، وعدم الاقتصار على المدن الرئيسية، والوصول إلى المناطق البعيدة والناحية، ذلك أن المجتمعات المغلقة أكثر عرضة لانتشار أفكار التعصب والتطرف داخلها.

إنّ الأردن يعاني من تغيرات ديموغرافية بسبب موجات نزوح اللاجئين المتواترة في ظل الاضطرابات في المحيط، ما أدى إلى اندماج مجموعات كبيرة من اللاجئين الذين يحملون ثقافات تختلف - جزئياً - عن ثقافة المجتمعات المستضيفة، ويعمل بعضهم على نشر التطرف والتشدد من خلال بث قصص وروايات تؤيد المجموعات الإرهابية وتشجع على الانضمام لجبهات القتال والصراع في دول الجوار التي تعاني من حروب وويلات. وهنا، لا بد من دمج اللاجئين الموجودين في المجتمعات المستضيفة، بأنشطة التوعية والوقاية من التطرف، إلى جانب توظيف الوجود المؤقت للاجئين ليلعبوا أدواراً أكثر إيجابية.

ث- المؤسسات التعليمية

لا بد من مراجعة المنظومة التعليمية بمكوناتها كافة، بدءاً من رياض الأطفال وحتى الدراسات العليا، ولا بد من إعادة النظر بالمناهج التي يتم تدريسها داخل تلك المنظومة وضرورة مراجعتها وتعديلها بما ينسجم مع الهدف الأساسي، وهو بناء جيل خالٍ من أي سمات متطرفة. ومن الواجب إعادة النظر بأساليب التدريس المعتمدة حالياً ومحاولة تطويرها بشكل فعال وسريع، إلى جانب التركيز على دور التنشئة ومراقبتها بشكل كامل ومراقبة المحتوى الذي يتم تدريسه فيها.

التوصيات

1. تقليل أثر الدوافع والعوامل المؤدية لانخراط الأفراد الأكثر عرضة في الأردن، للقضاء على فرص الاستقطاب أو الارتباط أو التواصل مع المتطرفين الذي قد يؤدي إلى الانخراط في أنشطة الترويج والتطرف العنيف أو الإرهاب.
2. تصميم إستراتيجية أكثر فاعلية للتصدي للمحتوى الدعائي الذي تبثه المجموعات المتطرفة؛ من خلال دعم نشر المحتوى البديل الذي يحتوي على روايات وقصص ورسائل تهدف للحد من تعاطف ودعم وانضمام الفئات الأكثر عرضة (وتستهدف بالمقام الأول الجمهور الأصغر سناً والنساء) إلى المجموعات المتطرفة والمجموعات الإرهابية، ويعزز التفكير الناقد والوعي بحقيقة هذه المجموعات وخطورها، لتطوير القدرة على التماسك والصمود تجاه هذا المحتوى الدعائي وأنشطة التجنيد.
3. إشراك وتمكين الجهات الفاعلة على المستوى المحلي (القيادات المجتمعية، النساء، والشباب) في الأنشطة الرامية لتعزيز دور المجتمعات وقدرتها على مواجهة الاستقطاب والتطرف.
4. تطوير الأطر التشريعية والتنفيذية النازمة لعمل مؤسسات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص لتمكين من المساهمة بفاعلية في حل المشاكل والتحديات المحلية (المتعلقة بالبطالة، والتعليم، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، وسيادة القانون... إلخ) والتي قد يتم استغلالها من قبل مجموعات التجنيد.
5. إشراك القادة الدينيين في برامج بناء القدرات بحيث تشمل على تطوير المحتوى البديل والمضاد للمحتوى الديني الذي تستخدمه المجموعات الإرهابية والمتطرفة في تبرير نشاطاتها ووجودها ووجوب دعمها وتأييدها. وتزويد هؤلاء القادة بالمهارات اللازمة في البحث العلمي، وفي استخدام وتوظيف مواقع التواصل الاجتماعي لنشر المحتوى المضاد

والرسائل البديلة، وتوسيع دورهم في تنفيذ أنشطة مجتمعية لنشر الوعي المجتمعي وليس الديني فقط، بالنظر إلى التأييد المجتمعي الذي يحظى به القادة الدينيون.

6. جعل التدخلات الرامية للحد من انتشار الفكر المتطرف تركّز -قدر المستطاع- على مجموعات محددة فرعية، بحيث يتم تعظيم نتائج هذه التدخلات بشكل أكثر دقة.

7. تطوير إستراتيجية التعليم المدرسي لتصبح أكثر توجهاً للمهارات والتفكير الناقد والمهارات الحياتية، وتوفير ما يلزم لبناء قدرات المعلمين والمرشدين والإداريين في هذا الإطار، بالإضافة إلى تطوير المناهج المدرسية ومنهجية التعليم.

8. تطوير ودعم مظلة تنسيقية لعمل مؤسسات المجتمع المدني بهدف ضمان تجنب ازدواجية الجهود، وتحقيق تكافؤ الفرص في أنشطة الحد من انتشار الفكر المتطرف.

9. تحسين ثقة المواطنين بآليات الإبلاغ المعتمدة لدى الجهات الأمنية، من خلال نشر الدعاية لقنوات إبلاغ آمنة تضمن إيصال المعلومات فوراً عن أي حالة أو نشاط للمجموعات المتطرفة.

10. إطلاق إستراتيجية وطنية شاملة منشورة لمكافحة التطرف والإرهاب في الأردن، تشمل على معايير واضحة للأداء من خلال إشراك جميع الأطراف المعنية (القطاع الحكومي بمؤسساته المدنية والعسكرية، ومؤسسات المجتمع المدني، والقيادات المجتمعية)، لضمان أعلى درجة من التنسيق والتبني ودعم تنفيذ هذه الإستراتيجية.

11. تطوير آليات الرقابة على أنشطة دور تحفيظ القرآن والعاملين فيها، وخاصة في المناطق الأكثر عرضة للتطرف، لضمان عدم استغلالها من قبل أي مجموعة أو أفراد مجنّدين بغرض نشر الأفكار المتطرفة ورفع تقبّل الأطفال لفكرة التطرف العنيف أو الترويج والانضمام للمجموعات الإرهابية.

12. تجريم التحريض عبر وسائل التواصل الاجتماعي والتعامل معه بجدية من خلال تطبيق الإجراءات القانونية.

13. اهتمام وزارة الشباب بالأطراف (القرى والبلوادي والمخيمات)، فهي خزان التطرف بفعل الفراغ والتهميش والبطالة. ويتم ذلك من خلال التركيز على دعم مراكز الشباب، وتوفير المكتبات وغرف الألعاب الرياضية، وعقد المؤتمرات التي تعزز من قيم المواطنة كعنوان توحيد بين الناس.

14. دراسة الأسباب التي تؤدي إلى انتشار التطرف بشكل واقعي وشمولي.

15. التنسيق الجاد بين جميع الجهات لتوحيد الجهود الوطنية في هذا المجال.
16. إيجاد إعلام وطني فاعل ينبذ خطاب الكراهية ويكون مرجعاً موثقاً لدى المواطن في نقل الأخبار، وضرورة التركيز على الجهود المبذولة من قبل أجهزة الدولة.
17. التنسيق المشترك حول توحيد المفاهيم المصطلحات المتعلقة بالإرهاب والتطرف ليكون الخطاب موحداً بين جميع الجهات المعنية.
18. إدراج مسألة مقاضاة الأحداث في جرائم الإرهاب ضمن القوانين والتشريعات، بما يضمن إعادة تأهيلهم أو إيجاد عقوبات بديلة تتناسب مع طبيعة الحدث.
19. إيجاد مؤسسات خاصة تعنى بتقديم الرعاية للنزلاء المفرج عنهم والمتورطين بقضايا إرهابية.





التنمية السياسية





1130.....	تقديم
1132.....	أولاً: ملامح البيئة السياسية
1132.....	ثانياً: المسار التاريخي القريب لتحولات التنمية السياسية
1133	أ. المرحلة الأولى (2011-2013) :
1134	ب. المرحلة الثانية (2014-2017) :
1136.....	ثالثاً: الرؤى والخطط والسياسات
1137	أ. وثيقة لجنة الحوار الوطني
1139	ب. الأوراق النقاشية الملكية
1143	ت. حالة قانون الانتخاب
1145	ث. حالة الأحزاب السياسية
1152.....	رابعاً: حالة المشاركة السياسية
1152	أ. حالة المشاركة الانتخابية البرلمانية
1153	ب. حالة المشاركة الانتخابية المحلية (اللامركزية والبلدية)
1154	ت. المشاركة المجتمعية والشبابية
1156	ث. حالة الثقافة السياسية والتمكين السياسي
1158	ج. حالة النقابات العمالية والمهنية
1159.....	خلاصات عامة:
1160.....	المطالب والتوصيات

تقديم

تتناول هذه المراجعة حالة التنمية السياسية والإصلاح السياسي في الأردن، وتتبع أبرز مؤشراتنا في سبعة موضوعات فرعية، هي: المبادرات الإصلاحية وحالة الأحزاب، حالة المشاركة السياسية والمشاركة المجتمعية، حالة مشاركة الشباب في الحياة السياسية، قانون الانتخاب، حالة العمل النقابي، حالة الثقافة السياسية، والتمكين الديمقراطي.

لقد استطاع الأردن تحقيق عدد من الإنجازات المهمة في الإصلاح السياسي في السنوات الأولى من العقد الثاني في القرن الحادي والعشرين، لكن حالة التنمية السياسية في الأردن بقيت في المجمل تراوح مكانها، وكثيراً ما وُصفت بأنها تسير بطريقة «خطوة إلى الأمام وخطوة إلى الخلف». فما زالت حالة المدّ والجزر تسمّ مرحلة الانتقال السياسي التي بدأها الأردن في عام 1989 ما حال دون حسم مسار التحول الديمقراطي.

وقد شكلت الأوراق الملكية النقاشية فرصة كبيرة لتطوير النقاش الوطني حول النموذج الأردني في التحول الديمقراطي، ولقد اشتملت هذه الأوراق على 39 توجهاً رئيسياً في مجالات التنمية السياسية والإصلاح السياسي، نُفذ منها ما نسبته 38% فقط.

وشهد الأردن في عامي 2016 و2017 انتخابات برلمانية وانتخابات بلدية وفق قانونين جديدين. كما جرت انتخابات مجالس اللامركزية للمرة الأولى. وعلى الرغم من الإصلاحات التي طالت هذه التشريعات، إلا أن الخبرة العملية أكدت حاجتها إلى تعديلات إصلاحية جديدة.

وأشارت المعطيات الخاصة بالانتخابات في السنوات الأخيرة، إلى تراجع المشاركة الانتخابية بشكل مقلق سواء في انتخابات مجلس النواب والانتخابات البلدية أو في انتخابات مجالس المحافظات وانتخابات النقابات. كما تعاني المشاركة المجتمعية والشبابية في الحياة السياسية وعلى صعيد الاهتمام بالشؤون العامة من تراجع مستمر، هذا في الوقت الذي تراوح فيه أزمة الأحزاب مكانها رغم التعديلات المتعددة التي طالت قانون الأحزاب.

إن النظام السياسي الأردني ما زال نظاماً برلمانياً غير كامل، حيث أن الانتخابات النيابية لا تجري على أساس حزبي، بل على أسس عشائرية أو عائلية أو جغرافية أو شخصية، ولا تُشكّل الحكومات من الأحزاب أو الكتلة في مجلس النواب، فضلاً عن أن تمثيل الأحزاب في مجلس النواب ما زال ضعيفاً وغير فعال، وأن العلاقة بين الحكومة والبرلمان أقرب ما تكون إلى العلاقات الاسترضائية.

وعلى الرغم من تعدد المطالب الإصلاحية، ومن التعثر الذي شهدته التنمية السياسية، إلا أن مسار الإصلاح السياسي في الأردن لم يتوقف، وتشكل الأوراق النقاشية الملكية فرصة لتحقيق سلسلة من الإصلاحات قد تقود إلى حكومة برلمانية بالفعل، وإلى توازن بين السلطات، واستعادة الثقة بالمؤسسات التمثيلية.

أولاً: ملامح البيئة السياسية

لقد شهدت الأوضاع السياسية التي شهدتها المنطقة في السنوات الأخيرة مزيداً من التعقيد، وأدت الصراعات الإقليمية والأوضاع الأمنية في الإقليم إلى تراجع مطالب الإصلاح السياسي، ولم تعد هذه المطالب تحتل أولوية على الأجندات الدولية والوطنية لدول المنطقة. ومع صعود قوى التطرف والإرهاب في الإقليم، وما شكلته من تهديد للمنطقة والعالم، ازدادت هذه الحالة إمعاناً؛ ولم تعد الحكومات الأردنية تشعر بالحرَج جرّاء تراجع التزاماتها المعلنة اتجاه ملفات الإصلاح السياسي.

وشهدت البيئة السياسية المحلية في هذا الوقت تراجعاً في حضور القوى والحركات السياسية بسبب الانقسام الذي تعرضت له جبهة المعارضة السياسية (الحركة الإسلامية والأحزاب القومية واليسارية) على خلفية الموقف من الصراع في سوريا، كما انتهت الجبهة الوطنية للإصلاح التي جمعت الإسلاميين وشخصيات قومية ويسارية. ونتيجة للضغوط الأمنية، فقد تراجع نشاط الحركات الشبابية والمناطقية. وشهدت أحزاب وحركات سياسية كبيرة انشقاقات واسعة وفوضى داخلية، كما حدث للحركة الإسلامية، وأعربت تشكيلات أخرى عن حالة من اليأس السياسي واللاجدوى من العمل العام، كما حدث لقيادات في تيار الأحزاب الوسطية.

لقد حقق الأردن إصلاحات سياسية جوهرية في السنوات الأخيرة، لكنها لم تصل إلى الحد المطلوب، وسط تغيرات هيكلية طالت البنى الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسات؛ أبرزها انتقال ثقل الاحتجاج ورفض السياسات الحكومية من المدن الرئيسية التي شهدت أشكالاً متعددة من المعارضة والاحتجاج تاريخياً إلى المحافظات والمدن الداخلية، ومن النخب إلى الشباب، وتراجع الثقة بالمؤسسات السياسية التقليدية، وتراجع مكانة الإدارة العامة وكفاءتها، إضافة إلى الحالة الاقتصادية الصعبة وتراجع المساعدات الخارجية.

ثانياً: المسار التاريخي القريب لتحولات التنمية السياسية

شهد الأردن مع مطلع العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين، حراكاً سياسياً شعبياً وحراكاً إصلاحياً رسمياً بالتزامن مع مرحلة التحولات والثورات التي اجتاحت العالم العربي منذ عام 2011، حيث برز ما يزيد على 130 حراكاً مثلت الجماعات والفئات الاجتماعية والعمرية المختلفة التي انخرطت في مئات التحركات المطالبة والسياسية. ووصل عدد التحركات خلال ذلك العام إلى 3769 تحركاً، شملت الاعتصامات والتجمعات والمسيرات والمهرجانات

والإضرابات وحالات التوقف عن العمل. ولم يلبث أن تجاوز عدد هذه التحركات خمسة آلاف تحرك في عام 2012، فيما تراجع زخم هذا الحراك على المستويين الشعبي والرسمي في السنوات 2015-2017، ما عاد بالبلاد إلى نمط مرحلة الانتقال السياسي التقليدية والديناميات التاريخية التي حكمتها على مدى ثلاثة عقود تقريباً. ويمكن تقسيم حالة التنمية السياسية والإصلاح السياسي خلال هذه الحقبة إلى مرحلتين فرعيتين: الأولى تمتد بين عامي 2011 و2013، فيما تمتد الثانية ما بين عامي 2014 و2017.

أ. المرحلة الأولى (2011-2013) :

شهدت هذه المرحلة استجابة رسمية متفاوتة لمطالب الحراك الشعبي بين تبني الملك عبد الله الثاني للخطاب الإصلاحي للربيع العربي في الدعوة إلى الحرية والكرامة والعدالة، وتصريحاته في أكثر من مناسبة بأن «الربيع العربي» شكّل فرصة ليمضي الأردن قدماً في جهود الإصلاح وتحقيق التنمية والحد من المقاومة الداخلية للتغيير، وبين تردد الحكومات المتعاقبة في تحقيق إصلاحات واضحة. وترصد هذه المراجعة أبرز الخطوات التي قادت إلى الانتخابات النيابية المبكرة عام 2013، والتي تمثلت بما يلي:

1- لجنة الحوار الوطني: شُكلت لجنة الحوار الوطني في بدايات الحراك الشعبي في 14 آذار 2011، وكُلفت بإدارة حوار وطني مكثّف لمراجعة مختلف التشريعات التي تتعلق بمنظومة العمل السياسي، بهدف الوصول إلى إيجاد حياة حزبية وديمقراطية متقدمة، وتشكيل حكومات برلمانية عمادها الأحزاب، وتقديم مشروع قانونين توافقيين للانتخاب والأحزاب. وبعد أكثر من شهرين من الحوارات، قدمت اللجنة توصياتها، التي تضمنتها وثيقة المبادئ الإصلاحية والتعديلات الدستورية، ومشروعاً قانوني الانتخاب والأحزاب، إلا أن قانون الانتخاب تحديداً (النظام الانتخابي النسبي الذي توافقت عليه اللجنة) لم يجد ترحيباً لدى الحكومة.

2- اللجنة الملكية للتعديلات الدستورية: شُكلت اللجنة في 24 أيار 2011، وكُلفت بمراجعة نصوص الدستور بما يضمن ترسيخ التوازن بين السلطات، والارتقاء بالأداء السياسي الحزبي والنيابي، وصولاً إلى صيغة دستورية تمكّن مجلس الأمة من القيام بدوره التشريعي والرقابي بكفاءة واستقلالية، بالإضافة إلى تكريس القضاء حكماً مستقلاً بين السلطات والهيئات والأطراف المختلفة. وأُجريت بالفعل تعديلات دستورية طالت تعديل 45 مادة، وإضافة 15 مادة جديدة، وحذف مواد أخرى. ولعل أهم التعديلات الدستورية ذات الصلة بالحياة النيابية كانت هي إنشاء هيئة مستقلة تقوم بإدارة الانتخابات والإشراف عليها، والطعن في صحة النيابة أمام القضاء وليس أمام مجلس النواب. وقيّدت التعديلات صلاحيات حل مجلس النواب، بحيث لا تزيد مدة غياب المجلس على

أربعة أشهر وبعدها تجري الانتخابات أو يعود المجلس المنحل. كما إن الحكومة التي يُحلّ مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل.

3- قانون الانتخاب: بعد حوارات موسّعة وجدل سياسي حول أفضل الأنظمة الانتخابية التي يمكن أن يتضمنها قانون الانتخاب، عاد مجلس النواب الأردني السادس عشر إلى إقرار قانون الانتخاب رقم (25) لسنة 2012 الذي أبقى على نظام الصوت الواحد. وبموجب هذا القانون، أصبح عدد مقاعد مجلس النواب اعتباراً من المجلس السابع عشر 150 مقعداً، بدلاً من 120 مقعداً، وتضمن العدد الجديد 27 مقعداً للقائمة الوطنية النسبية، وُرفِع عدد مقاعد الكوتا النسائية من 12 مقعداً إلى 15 مقعداً، فضلاً عن 108 مقاعد خُصّصت للدوائر المحلية موزعة على 45 دائرة. وبموجب قانون الانتخاب هذا، بات هناك صوتان لكل ناخب؛ صوت للقائمة النسبية على مستوى المملكة، وصوت للدائرة الانتخابية المحلية. كما شهدت هذه الفترة صدور قانون الأحزاب السياسية رقم (16) لسنة 2012، وهو القانون الثالث للأحزاب منذ عودة الحياة الحزبية العلنية.

4- إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب، والمحكمة الدستورية، وتشكيل نقابة للمعلمين الأردنيين.

5- صدور الورقة النقاشية الأولى للملك عبد الله الثاني عام 2012، والتي أطلقت تقليداً سياسياً، يدعو الملك من خلاله للنقاش العام حول الإصلاح السياسي. وتناولت الورقة التي صدرت عشية انتخابات المجلس النيابي السابع عشر دعوة المواطنين إلى المشاركة الانتخابية، وحملت رؤية الملك لمجموعة من القيم الإصلاحية.

6- إجراء الانتخابات النيابية للمجلس النيابي السابع عشر بتاريخ 23/1/2013؛ أجريت الانتخابات النيابية وفق قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2012، كما أجريت انتخابات المجالس البلدية في شهر آب 2013.

ب. المرحلة الثانية (2014-2017)؛

شهدت البلاد خلال السنوات التالية تكرار معظم التعديلات والعمليات السياسية التي أدرجت مرة أخرى ضمن قائمة الإصلاحات السياسية التي جرت في السنوات الثلاث السابقة، وشمل ذلك قانوني الانتخاب والأحزاب، وحزمة جديدة من التعديلات الدستورية.

1- قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2016: ألغى مبدأ الصوت الواحد الذي سُنّ في عام 1993، واستعاض عنه بمبدأ القائمة النسبية المفتوحة، وحدّد عدد أعضاء مجلس النواب بـ 130 نائباً، وخصص كذلك خمسة عشر مقعداً للنساء.

2- قانون الأحزاب السياسية لسنة 2015: قلّص شرط تأسيس الحزب بخفض عدد المؤسسين من 500 إلى 150 عضواً، وأحال مرجعية الأحزاب إلى لجنة للأحزاب في وزارة الشؤون السياسية

- والبرلمانية بدل وزارة الداخلية. وأباح للأحزاب الحصول على التبرعات من الشركات.
- 3- إجراء الانتخابات النيابية للمجلس النيابي الثامن عشر وفق قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016. كما أجريت انتخابات المجالس البلدية وفق قانون البلديات الجديد رقم (41) لسنة 2015 بالتزامن مع انتخابات مجالس المحافظات التي أسست للإدارة اللامركزية لأول مرة في تاريخ البلاد وفق قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.
- 4- التعديلات الدستورية لعام 2016. تضمنت تعديل المادة (40) التي أصبح الملك بموجبها يمارس صلاحياته منفرداً بتعيين الجهات التالية: أ. ولي العهد. ب. نائب الملك. ت. رئيس مجلس الأعيان وأعضاء المجلس. ث. رئيس المحكمة الدستورية وأعضاء المحكمة. ج. رئيس المجلس القضائي. ح. قائد الجيش ومدير المخابرات ومدير الدرك.
- 5- استمرار صدور الأوراق النقاشية الملكية، حيث صدرت خلال هذه المرحلة أوراق جديدة حملت المزيد من الأفكار الإصلاحية، أبرزها الدعوة إلى الحكومات البرلمانية والملكية الدستورية وسيادة القانون.
- ومع نفاذ الإصلاحات والتعديلات الدستورية والتشريعية والعمليات الانتخابية التي جرت، تراجع الحراك الشعبي وإن لم يتوقف بشكل تام. وفي المجمل، لم تحقق هذه التحولات حداً معقولاً من القبول لدى القوى السياسية والقواعد الشعبية، ولم تنعكس بشكل إيجابي على الأداء السياسي ومؤشرات المشاركة السياسية والتمايز في هيكل السلطة في البلاد. وعبر ذلك عن نفسه في استمرار تراجع الثقة العامة وتراجع رضا المواطن الأردني عن مسار التنمية السياسية، وبدا ذلك واضحاً في نتائج استطلاعات الرأي العام والمسوحات التي تناولت الرضا العام عن السياسات العامة. فقد ازداد إدراك الأردنيين بأن الأمور لا تسير في الاتجاه الصحيح بحسب استطلاع مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في تشرين الثاني 2013. إن تفسير التردد في مسار التحول الديمقراطي في الحالة الأردنية في هذه المرحلة تحديداً، يضعنا أمام ثلاثة عوامل أساسية، هي:
- أولاً: تأثير التحولات الإقليمية وتراجع زخم التحولات الديمقراطية، وتحديداً وصول الإسلاميين إلى السلطة في مصر، وسعيهم للسيطرة على الثورة في سوريا، ومحاولاتهم جعل «الربيع العربي» يكتسي في أكثر من دولة ثوباً إسلامياً. وتتابعت في هذا الوقت رسائل مقلقة وخطيرة من قبل الإسلاميين للنظام السياسي الأردني ولرأس الدولة، تجاوزت الكثير من الاعتبارات والتفاهات التقليدية.
- لقد أضافت التطورات الإقليمية التي عملت في المرحلة الأولى لصالح الإسلاميين في أكثر من مكان في العالم العربي إلى جانب الطريقة التي تعاملت من خلالها الحركة الإسلامية

الأردنية داخلياً مع هذه التحولات، المزيد من الريبة في نوايا الحركة الإسلامية لدى النظام السياسي ولدى العديد من القوى السياسية والاجتماعية، ما ساهم بشكل مباشر في فرملة عملية الإصلاح السياسي في الأردن.

ثانياً: غموض العلاقة بين مؤسسات «الدولة العميقة»، والمقصود في الحالة الأردنية بالتحديد، المؤسسات الأمنية وشبه الأمنية ونخبها والنخب التي تدور حولها، وبين هياكل الدولة الديمقراطية الناشئة ونخبها التي توصف بالإصلاحيين ومن يدور في فلكرهم، ما أدى إلى عدم ترسيخ علاقة واضحة الملامح تسهم في بناء الثقة المتبادلة، فما زال طرفا المعادلة يتشككان في نوايا ومواقف بعضهما بعضاً، وكل منهما لا يمنح الطرف الآخر مساحة للمساهمة تخدم استكمال بناء النموذج الديمقراطي.

تبدو هذه الحالة متكررة في تجارب الانتقال السياسي في العديد من الدول، وفي الحالة الأردنية تشكل مثلاً واضحاً لعدم التكامل السياسي، وضعف مسار التوحيد والتكامل حول أهداف وطنية في بناء نموذج ديمقراطي، الأمر الذي يذهب عميقاً في الهياكل السياسية والبنى الاجتماعية.

ثالثاً: ضعف التوازن بين سلطات الدولة، ما يجعل السلطة التشريعية أقرب ما تكون إلى سلطة غير مكتملة، ولا تتمتع بالقوة التي يفترضها الدستور، ويحتاج تفسير هذه الحالة إلى البحث في إرث المراحل السابقة وفي طبيعة الطريقة التي أُعيد من خلالها تشكيل الثقافة السياسية في البلاد في العقود الثلاثة الأخيرة.

إن تراجع الثقة بمجلس النواب رغم الإصلاحات التشريعية المتوالية، يزيد من ضعف الشرعية المجتمعية لهذه السلطة وبالتالي لدورها في الدفع قدماً في استمرار البناء الديمقراطي.

ثالثاً: الرؤى والخطط والسياسات

لم تظهر خطة رسمية واضحة الملامح حول التنمية السياسية في السنوات الأخيرة، في حين شهدت المرحلة المتزامنة من التحولات العربية 2011-2013 زخماً في العمل السياسي الرسمي تحت عنوان الإصلاح والتنمية السياسية. ولم تشمل الخطط الرسمية مثل «رؤية الأردن 2025» إطاراً واضحاً حول الإصلاح السياسي. وفي عام 2013، تخلت الحكومة عن وزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية واستبدلتها بوزارة الشؤون السياسية والبرلمانية. ويمكن تقسيم الخطط والرؤى والوثائق السياسية التي تناولت موضوع التنمية السياسية أو الإصلاح السياسي إلى ثلاث مجموعات أساسية، كالاتي:

أ. وثيقة لجنة الحوار الوطني

حدد مجلس الوزراء مهمة لجنة الحوار الوطني بصورة واضحة على النحو التالي: «إدارة حوار وطني مكثف حول التشريعات جميعها التي تتعلق بمنظومة العمل السياسي ومراجعتها للتوصل إلى الأهداف التي يسعى الأردنيون إلى تحقيقها، وهي خلق حياة حزبية وديمقراطية متقدمة، وتشكيل حكومات برلمانية عمادها الأحزاب، وتقديم مشروعات لقانونين توافقيين للانتخابات العامة والأحزاب، يليان هذه الأهداف».

تناولت الوثيقة أربعة محاور أساسية:

- 1- التوصية بالتعديلات الدستورية اللازمة لتطوير قانوني الانتخاب العامة والأحزاب، وأي تعديلات أخرى تساهم في تعزيز الحياة النيابية واستقلالية السلطات الدستورية.
- 2- ترسيم المبادئ العامة التي تحكم الإصلاح السياسي، والتوصية بالتشريعات اللازمة لتحقيق هذه المبادئ التي تشكل المنظومة الحامية والداعمة للعمل السياسي والعمل العام في المرحلة المقبلة.
- 3- إعداد مسودة قانون انتخاب تعبد الطريق أمام حكومة برلمانية، ما يساهم في نقل الحياة النيابية والسياسية والحزبية إلى مرحلة متقدمة، يكون للمشاركة السياسية الشعبية كلمة حاسمة فيها.
- 4- إعداد مسودة قانون أحزاب يساهم في تعزيز الحياة الحزبية وتشجيعها، وتعزيز حضور الأحزاب ودورها في المشهد السياسي.

ولقد رسمت الوثيقة إجراءات واضحة في كل مجال، وحددت أن تنمية المشاركة السياسية تحتاج إلى خطوات فعلية أهمها: (أ) وضع خطط وطنية لتحفيز المشاركة في الانتخابات العامة والبلدية، (ب) التحول التدريجي نحو انتخاب مجلس أمانة عمان، (ت) ربط تمويل الأحزاب بقدرتها على توسيع قاعدة المشاركة، (ث) تخصيص جانب من تمويل الأحزاب كأداة لتنمية المشاركة السياسية للشباب والنساء من خلال وضع مخصصات إضافية لكل حزب يستقطب المزيد من النساء والشباب في صفوفه وقياداته، (ج) تطوير حزمة تشريعية وتحفيزية لتنمية مشاركة المجتمع المدني في القرار، منها التمثيل العادل لمؤسسات المجتمع المدني في المجالس التنفيذية والاستشارية للمحافظات ومجالس المؤسسات العامة، (ح) مراجعة أداء مؤسسات الرعاية الشبابية الرسمية وشبه الرسمية ومعالجة محدودية دورها في تنمية المشاركة الشبابية والنظر في إمكانية دمجها أو إيجاد مؤسسة جديدة بديلة لها.

مراجعة الاستجابة لوثيقة لجنة الحوار الوطني:

تم رصد 22 توجهاً إصلاحياً في مجال التنمية السياسية طالبت به لجنة الحوار الوطني ضمن أربعة محاور أساسية، هي: التعديلات الدستورية، إصلاح الحياة البرلمانية، تنمية الحياة الحزبية، والمشاركة السياسية. وروجعت الاستجابة الرسمية لمخرجات لجنة الحوار الوطني بعد مرور نحو ست سنوات، وتبين أن هناك ثمانية توجهات نُفذت معظمها جاءت في التعديلات الدستورية، وفي المقابل هناك ثمانية توجهات رئيسية أخرى لم تُنفذ، وهناك ستة توجهات نُفذت بشكل غير كافٍ أو غير واضح.

الجدول رقم (1)

مراجعة الاستجابة الرسمية لمخرجات لجنة الحوار الوطني

المجال الاستراتيجي	التوجه	التنفيذ والملاحظات
التعديلات الدستورية	استحداث الهيئة القضائية التي تشرف على الانتخابات.	التعديلات الدستورية لعام 2011.
	الطعن بصحة نيابة أعضاء مجلس النواب أمام القضاء.	التعديلات الدستورية لعام 2011.
	التعديلات الخاصة بحل مجلس النواب.	التعديلات الدستورية لعام 2011.
	التعديلات الخاصة بالبيان الوزاري والثقة بالحكومة.	التعديلات الدستورية لعام 2011.
	إنشاء المحكمة الدستورية.	التعديلات الدستورية لعام 2011.
إصلاح الحياة النيابية	إصدار قانون انتخاب يتضمن تغيير النظام الانتخابي واستبدال مبدأ الصوت الواحد بالقائمة النسبية المفتوحة.	تم إصدار قانون الانتخاب لسنة 2012 والذي أبقى على نظام الصوت الواحد. تم إصدار قانون الانتخاب لسنة 2016 والذي أنهى مبدأ الصوت الواحد.
	القائمة النسبية المفتوحة على مستوى الوطن.	أقر قانون الانتخاب لسنة 2012 القائمة الوطنية النسبية المغلقة. لم يشتمل قانون الانتخاب لسنة 2016 على مبدأ القائمة الوطنية النسبية.
	تأسيس هيئة مستقلة عليا للانتخاب والأحزاب.	اشتملت التعديلات الدستورية لعام 2011 على إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب. لم تشمل الهيئة شؤون الأحزاب.
	إصلاح النظام الداخلي لمجلس النواب.	تم تطوير نظام داخلي جديد لمجلس النواب في عام 2013 (مأسسة الكتل النيابية).

تقرير حالة البلاد: التنمية السياسية

المجال الاستراتيجي	التوجه	التنفيذ والملاحظات
إصلاح الحياة الحزبية	تبسيط إجراءات تسجيل الأحزاب.	تضمنت التعديلات تسهيلات محدودة.
	إزالة العقبات الإدارية التي تواجه عملها.	تضمنت التعديلات تسهيلات محدودة.
	وضع أساس قانوني للمنافسة الانتخابية على أساس حزبي.	لم تتضمن ذلك التعديلات التشريعية.
	توفير الدعم المالي للأحزاب لتمكينها من القيام بنشاطاتها ضمن أحكام القانون.	غير واضح.
	تبسيط الإجراءات الرقابية على أنشطة الأحزاب المالية من دون المساس بفاعلية هذه الرقابة.	لم تظهر أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية في هذا المجال.
	تحديد صلات الأحزاب مع الجهات الرسمية وتبسيطها بما يضمن أقصى درجات الحرية لحركتها.	لم تظهر أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية في هذا المجال.
المشاركة السياسية	وضع خطط وطنية لتحفيز المشاركة في الانتخابات العامة والبلدية.	لم تظهر أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية في هذا المجال (باستثناء ورش العمل والندوات التقليدية).
	التحول التدريجي نحو انتخاب مجلس أمانة عمان الكبرى.	لم يحدث أي تطور.
	ربط تمويل الأحزاب بقدرتها على توسيع قاعدة المشاركة.	غير واضح.
	تخصيص جانب من تمويل الأحزاب كأداة لتنمية المشاركة السياسية للشباب والنساء من خلال وضع مخصصات إضافية لكل حزب يستقطب المزيد من النساء والشباب في صفوفه وقياداته.	لم تظهر أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية في هذا المجال.
	مراجعة أداء مؤسسات الرعاية الشبابية الرسمية وشبه الرسمية ومعالجة محدودية دورها في تنمية المشاركة الشبابية والنظر في إمكانية دمجها أو إيجاد مؤسسة جديدة بديلة لها.	العودة إلى نموذج وزارة الشباب.
	تطوير حزمة تشريعية وتحفيزية لتنمية مشاركة المجتمع المدني في القرار، منها التمثيل العادل لمؤسسات المجتمع المدني في المجالس التنفيذية والاستشارية للمحافظات ومجالس المؤسسات.	لم تظهر أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية في هذا المجال.

ب. الأوراق النقاشية الملكية

أصدر الملك عبد الله الثاني منذ نهاية عام 2012 سبع أوراق نقاشية هدفت إلى توسيع النقاش الوطني حول الإصلاح الشامل، وتناولت أربع منها محاور رئيسية في تطوير نظام سياسي ديمقراطي.

وحددت الأوراق النقاشية الهدف النهائي المتمثل بديمقراطية أردنية متجددة وحيوية، تقوم على الركائز التالية: ترسيخ متدرج لنهج الحكومات البرلمانية تحت مظلة الملكية الدستورية، معززاً بمشاركة شعبية فاعلة أو «المواطنة الفاعلة».

أبرز ما تناولته الأوراق النقاشية في مجال التنمية والإصلاح السياسي:

- 1- التحول التدريجي للحكومات البرلمانية: يقوم هذا التحول على التقدم بالعمل الحزبي والبرلماني، وتطور الكتل النيابية والحزبية، ما يتطلب وجود منظومة متطورة من الضوابط العملية للفصل بين السلطات وآليات الرقابة، وأن يكون إشراك النواب في الحكومة متدرجاً، في ضوء التقدم في العمل الحزبي والبرلماني وتطوير العمل الحكومي، ليكون أكثر مهنية وحياداً، وبعيداً عن التسييس.
- 2- تطوير الأحزاب السياسية: بما يتيح لها الوصول إلى مجلس النواب والتكتل، وتوسيع قواعدها، وتقليل عددها، ورفع كفاءة قادتها، وبناء برامج سياسية وطنية شاملة.
- 3- تطوير دور مجلس النواب: تطوير أداء المجلس وأداء النائب بما يضمن خدمة الصالح العام وخلق التوازن بين الأدوار الوطنية والأدوار المحلية، وإصلاح أداء المجلس ونظامه الداخلي وآليات تشكل الكتل النيابية وعملها.
- 4- تطوير الأداء الحكومي ودور رئيس الوزراء ومجلس الوزراء: نيل ثقة المجلس النيابي والمحافظة عليها، ووضع معايير للعمل الحكومي المميز، وتبني نهج الشفافية والحاكمة الرشيدة.
- 5- دور الملكية الهاشمية: الحفاظ على دور الملك كقائد موحد، وإبقاء مؤسسة الجيش والمؤسسات العسكرية والأمنية والقضائية والمؤسسات الدينية محايدة ومستقلة ومهنية وغير ميسسة.

مراجعة الاستجابة الرسمية للأوراق النقاشية الملكية

تم رصد ثمانية محاور أساسية ذات صلة مباشرة بالتنمية السياسية والإصلاح السياسي في الأوراق النقاشية السبع التي صدرت ما بين عامي 2012 و2017، وهذه المحاور هي: توسيع النقاش العام، تنمية الثقافة السياسية، الحكومات البرلمانية، تنمية الحياة الحزبية ودور الملكية، إصلاح الحياة البرلمانية، تطوير الأداء الحكومي، المواطنة، والتمكين الديمقراطي. ولقد اشتملت هذه الأوراق على 39 توجيهاً رئيسياً في مجالات التنمية السياسية والإصلاح السياسي، لم يتم تنفيذ 21 توجيهاً رئيسياً منها، وهناك ثلاثة توجيهات غير واضحة، في ما تم تنفيذ 15 توجيهاً رئيسياً.

تقرير حالة البلاد: التنمية السياسية

الجدول رقم (2)

الاستجابة الرسمية للأوراق النقاشية الملكية في مجال الإصلاح السياسي

المجال الإستراتيجي	المرجع	التوجه المطلوب	المتنفيذ
توسيع النقاش العام حول الشؤون العامّة	الورقة النقاشية الأولى 2012	توسيع النقاش والحوارات العامة حول الأولويات من دون أي قيد و/ أو محددات. تطوير آليات المساءلة المجتمعية للنواب. إدامة الحوار البناء والتواصل عبر وسائل الإعلام.	لم تُطرح أي خطة رسمية أو مبادرة مجتمعية لتوسيع النقاش العام. لم تُطرح أي مبادرة للتنمية المساءلة المجتمعية للنواب. لم يتطور أداء وسائل الإعلام. تراجع مستمر للحرية الإعلامية.
تطوير الثقافة السياسية	الورقة النقاشية الأولى 2012	تطوير قدرة المجتمع والفاعلين السياسيين على التوافق. تنمية إحساس وطني جمعي بالإنجاز. تنمية ثقافة العمل التطوعي.	لم تُطرح أي خطة رسمية أو مبادرة مجتمعية لتنمية التوافق الوطني. استمرت الأدوات والأداء التقليدي في بناء الثقافة الجمعية.
	الورقة النقاشية الثالثة 2013	تطوير الوعي السياسي والبحث عن الحقيقة بعيداً عن الإشاعات والانطباعات. تنمية ثقافة الحوار وقيم التعددية واحترام الرأي الآخر.	برنامج التمكين الديمقراطي / صندوق الملك عبد الله (2014-2017) لم تُطرح أي خطة أو مبادرة لتنمية الحوار وقبول الآخر. بل شهد الأردن نمو خطاب الكراهية منذ عام 2015.
الحكومات البرلمانية	الورقة النقاشية الثالثة 2013	تطوير آلية تشكيل الحكومات. اختيار رئيس الحكومة يتم بالتشاور مع ائتلاف الأغلبية من الكتل النيابية. التشاور مع جميع الكتل النيابية إذ لم يبرز ائتلاف أغلبية. رئيس الوزراء المكلف يقوم بالتشاور مع الكتل النيابية.	تم البدء بتجربة وحيدة للمشاورة المسبقة مع مجلس النواب. ولم تتكرر التجربة.
	الورقة النقاشية الرابعة 2013	تطوير تقاليد برلمانية لحكومة الظل التي تمثل المعارضة النيابية تنافس الحكومة بشكل بناء عبر طرح البرامج والسياسات البديلة.	بقي الأداء النيابي يراوح مكانه ولم يتطور نحو تشكيل معارضة نيابية ذات تقاليد واضحة.
	الورقة النقاشية الخامسة 2014	إعداد رئيس الوزراء المكلف والحكومة لبرنامج عمل لمدة أربع سنوات. تنظيم جلسات الأسئلة والاستجواب في ما بين مجلس الأمة والحكومة على أسس جديدة.	لم يقدم رؤساء الوزراء المكلفون برنامج عمل لأربع سنوات. لم يتم تطوير أداء جلسات الأسئلة والاستجواب.



المجال الإستراتيجي	المرجع	التوجه المطلوب	التنفيذ
دور الملكية	الورقة النقاشية الثالثة 2013	الحفاظ على دور الملك كقائد موحد يجمع القيم وممثل للجميع. حماية المنظومة الوطنية للعدالة والنزاهة. نشر روح الثقة ودعم المبادرة والريادة والنجاح. إبقاء مؤسسة الجيش والأجهزة الأمنية والقضائية والمؤسسات الدينية مستقلة ومحيدة ومهنية.	التعديلات الدستورية لعام 2016.
تطوير أداء مجلس النواب	الورقة النقاشية الثالثة 2013	إصلاح وتطوير النظام الداخلي لمجلس النواب. تطوير كتل برلمانية قوية وفاعلة وذات برامج واضحة ترتبط بالأولويات الوطنية. إعداد مدونة سلوك ملزمة للنواب. تطوير أسس أو معايير واضحة لتنظيم علاقة الحكومة بالنواب (علاقة تشاركية خالية من ضغط النواب على الحكومات لتحقيق مكاسب على أسس الواسطة والمحسوبية، وبعيدة عن استرضاء الحكومات للنواب).	تم إصدار النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 بقي أداء الكتل النيابية يراوح مكانه. تم إصدار مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب لسنة 2015. لم يتم تطوير أسس أو معايير واضحة للعلاقة بين النواب والحكومة.
تنمية الحياة الحزبية	الورقة النقاشية الثالثة 2013	دعم بروز أحزاب فاعلة وقوية وقادرة على التعبير عن مصالح المجتمعات المحلية وأولوياتها.	تم إصدار قانون الأحزاب السياسية لسنة 2015. لم يراع القانون الجديد الشروط المطلوبة جميعها.
	الورقة النقاشية الثالثة 2013	التحول إلى عدد قليل من الأحزاب (تطوير عدد منطقي من الأحزاب ذات القواعد الممتدة على مستوى الوطن).	ازدادت أعداد الأحزاب الصغيرة. ذهبت الأحزاب إلى المزيد من الانشقاقات. قانون الأحزاب خفّض عدد الأعضاء المؤسسين، ما أدى إلى ظهور المزيد من الأحزاب الصغيرة من دون قواعد.
	الورقة النقاشية الثالثة 2013	تطوير الإطار التشريعي للانتخاب بحيث يتيح إجراء الانتخابات من خلال تنافس حزبي مع الحفاظ على حق الأفراد المستقلين بالتنافس في الانتخابات.	لم ينص قانون الانتخاب على فتح المجال للتنافس على أساس حزبي.
	الورقة النقاشية الرابعة 2014	دعم وتحفيز ظهور ائتلاف وتحالفات حزبية. دعوة الأحزاب إلى الاندماج وتبني برامج واضحة وشاملة.	لم تبرز أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية لدعم اندماج أو ائتلاف الأحزاب.
المجال الإستراتيجي	المرجع	التوجه المطلوب	التنفيذ
تنمية الحياة الحزبية	الورقة النقاشية الخامسة 2014	تطوير الأنظمة الداخلية للأحزاب. تأهيل قيادات حزبية مؤهلة قادرة للوصل إلى مناصب حكومية.	لم تظهر أي جهود واضحة لتطوير الأنظمة الداخلية للأحزاب. لم تنفذ أي خطة رسمية أو مدنية لبناء قدرات القيادات الحزبية.

تقرير حالة البلاد: التنمية السياسية

المجال الإستراتيجي	المرجع	التوجه المطلوب	التنفيذ
تطوير الأداء الحكومي لإنجاح النظام الديمقراطي	الورقة النقاشية الثانية 2013	تطوير عمل الجهاز الحكومي على أسس المهنية والحياد بعيداً عن التسييس.	لم يتم تطوير رؤية أو مدونة سلوك خاصة بعدم تسييس أعمال الحكومة.
	الورقة النقاشية الثالثة 2013	وضع معايير للعمل الحكومي المتميز. تبني نهج الشفافية والأكاديمية الرشيدة وترجمته قولاً وعملاً.	لم تظهر أي رؤية أو خطة للانتقال إلى ثقافة التميز باستثناء جائزة التميز الحكومية. ما زال مشروع القانون المعدل لقانون ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات في أدرج اللجنة النيابية المعنية منذ أربع سنوات.
	الورقة النقاشية الرابعة 2013	تطوير قواعد الحكم المحلي بعد إنجاز قوانين الانتخابات البلدية واللامركزية.	تم سن أول قانون للامركزية 2015. أُجريت الانتخابات لأول مرة 2017. لم يتم ربط فكرة اللامركزية بمفهوم الديمقراطية باعتبارها اللبنة الأساسية للإصلاح السياسي.
المواطنة الفاعلة والتمكن الديمقراطي	الورقة النقاشية الرابعة 2014	دعم الرياديين الاجتماعيين وزيادة تأثيرهم في الشأن العام. زيادة وإثراء المناظر الديمقراطية وبرامج التدريب لدعم المواطنين ليصبحوا فاعلين ومنخرطين في الحياة العامة. دعم مشاريع تهدف إلى تعزيز المساءلة والشفافية. دعم المواهب والإبداعات المرتبطة بخدمة المجتمع.	أطلق صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية برنامج التمكين الديمقراطي 2014 وعاد وأوقفه عام 2017. اشتمل البرنامج على: نافذة التمكين الشبابي، محور الموهبة في خدمة المجتمع، محور التربية والتوعية المدنية، أندية الحوار والتطوع المدرسي، ومرصد مصادقية الإعلام الأردني). توقف البرنامج باستثناء "مرصد أكيد"
	الورقة النقاشية الرابعة 2014	تمكين المواطنين من الاطلاع بشكل موثوق على الأخبار والتأكد من صحة التقارير والمعلومات الواردة في وسائل الإعلام.	مرصد مصادقية الإعلام الأردني "أكيد".
	الورقة النقاشية السادسة 2016	تمكين الشباب سياسياً واقتصادياً وترسيخ مبادئ المواطنة لديهم.	لم تُنفذ أي خطة وطنية للتمكين السياسي للشباب. تم تخفيض سن الترشيح لانتخابات البلديات واللامركزية ليصبح 25 سنة.

ت. حالة قانون الانتخاب

منذ عام 2013، شهد الأردن عمليتي انتخاب برلمانيتين، جرتا وفق قانوني انتخاب مختلفين. ويُعد إجراء الانتخابات واستمرار النقاش الوطني حول أفضل صيغة تشريعية للانتخاب إنجازاً بحد ذاته وسط حالة الفوضى والانفلات الأمني الذي تمر به المنطقة. فلقد شهد الأردن انتخابات المجلس السابع عشر 2013، وفق قانون الانتخاب لسنة 2012، والذي لم يلبّ الحد المطلوب من التوافق الوطني الذي حدث ضمن مخرجات لجنة الحوار الوطني؛ ولم

تأخذ الحكومة بإلغاء مبدأ الصوت الواحد، ونتيجة لهذا الإخفاق وتدني أداء المجلس الذي أفرزه القانون وفق أكثر من مؤشر، ذهبت الدولة إلى سن قانون جديد يلغي لأول مرة منذ عام 1993 مبدأ الصوت الواحد، ويعتمد مبدأ القائمة النسبية ما عُد إنجازاً إصلاحياً مهماً على طريق الإصلاح السياسي.

ووفق قانون الانتخاب رقم (6) لسنة 2016، أجريت انتخابات المجلس النيابي الثامن عشر 2016، ما حمل رسالة قوية بالالتزام الدولة بمسار الإصلاح السياسي ورسالة أخرى للعالم، بالنظر إلى أن إجراء الانتخابات في أجواء الفوضى الإقليمية دليل عملي على نجاح المملكة في الحفاظ على أمنها واستقرارها. لقد أقر البرلمان القانون الذي تقدمت به حكومة عبد الله النصور بعد سلسلة واسعة من النقاشات، وبالمجمل عُد القانون تقدماً إصلاحياً مهماً، وجاءت أبرز الإضافات التي قدمها القانون على النحو التالي:

1- إلغاء مبدأ الصوت الواحد واستبداله بنظام القائمة النسبية المفتوحة على مستوى الدائرة: نظام القائمة النسبية هو أحد الأنظمة الانتخابية المصممة للتنافس الانتخابي بين الأحزاب أو القوائم الحزبية. وقد يعتمد النظام، القائمة النسبية المفتوحة أو القائمة النسبية المغلقة، والفارق بينهما أن نظام القائمة النسبية المفتوحة يسمح للناخب بأن يقتصر مرة لصالح القائمة التي يختارها، ومرة أخرى لصالح أي عدد يريده الناخب من المرشحين من القائمة نفسها. وقد تسبب الاقتراع المفتوح لأي عدد من أعضاء القائمة في خلق حالة تنافسية بين أعضاء القائمة الواحدة.

2- تقليص عدد الدوائر الانتخابية من 45 إلى 23 دائرة، مع توسيع رقعتها الجغرافية والسكانية، وخفض عدد مقاعد مجلس النواب من 150 مقعداً إلى 130 مقعداً، ما ينسجم مع احتياجات خفض النفقات العامة، والحد من ظاهرة التضخم العددي لأعضاء مجلسي النواب والأعيان.

3- منح حق الاقتراع لمن أتم سبع عشرة سنة؛ الأمر الذي أضاف نحو 200 ألف ناخب جديد من الشباب.

ولقد واجه القانون انتقادات اتضح الكثير منها في مخرجات انتخابات المجلس الثامن عشر، أبرزها:

1- أفرز نظام القائمة النسبية المفتوحة حالة من التنافس بين أعضاء القائمة الواحدة وأحياناً انشقاقها بدلاً من أن يكرس التعاون بين أعضائها (أي أن الممارسة أوجدت تناقضات وخلافات داخل اللون السياسي الواحد).

2- لم ينص القانون على نسبة حسم لاستبعاد القوائم التي لا تحقق حداً أدنى من الأصوات،

- وهو ما قاد إلى تشتت الأصوات بين عدد كبير من القوائم.
- 3- تمسك القانون بأسلوب «أعلى البواقي» أو «الباقى الأعلى» ملء المقاعد التي يتعذر ملؤها بالأرقام الصحيحة غيرالكسرية بنسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها القوائم، حيث جُربت هذه الطريقة في انتخابات 2013، وأثبتت أنها تحابي القوائم الضعيفة على حساب القوائم القوية بعدد أصواتها.
- 4- أبقى القانون على سن الترشح لعضوية مجلس النواب لمن أتم 30 سنة. وكان الأجدر خفض سن الترشح إلى 25 سنة (ما يحتاج إلى تعديل دستوري).
- 5- بما أن قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016 قد تبنى طريقة الباقي الأعلى لاحتساب الفوز، فقد كنا بحاجة إلى أن يقترن ذلك بتبني نسبة حسم حتى تتوفر فرصة حصول مجموعة من الأحزاب أو القوائم على مقاعد عديدة تسمح لها بتشكيل كتل نيابية بعدد مناسب من النواب بدل تشتيت التمثيل بوجود كم كبير من الأحزاب بتمثيل رمزي. غير أن القانون لم يفعل ذلك أيضاً.
- 6- لم يوفر القانون منافذ للتمثيل الحزبي في المجلس النيابي.
- 7- وُجّه النقد إلى نظام توزيع مقاعد الدوائر الانتخابية؛ حيث افتقر إلى العدالة، لعدم تناسب عدد مقاعد الدوائر مقارنة بعدد سكان تلك الدوائر.
- 8- إن تقسيم المحافظات الكبيرة الثلاث؛ العاصمة، وإربد، والزرقاء إلى دوائر فرعية، قد بدّد فرصة وجود دوائر انتخابية لها حصة كبيرة من المقاعد النيابية تسمح للأحزاب السياسية بإمكانية الحصول على عدد أكبر من المقاعد، بخاصة في محافظة العاصمة ذات الخمس دوائر التي يبلغ عدد مقاعدها 28 مقعداً.

ث. حالة الأحزاب السياسية

هناك قناعة أن حالة الأحزاب ما زالت تراوح مكانها رغم التعديلات المتعددة التي طالت قانون الأحزاب، وأن الأسباب والمعوقات التي تحول دون تنمية الحياة الحزبية ما زالت مستمرة أيضاً. كما إنه لم تتبلور إرادة سياسية واضحة لإحداث قطيعة مع مرحلة تجريم الأحزاب والعمل السري التي ما زالت تُسيطر على الثقافة المجتمعية، ما يحول دون أن يصبح العمل والانخراط الحزبي أحد محركات الحياة العامة وسط العامة والنخب والشباب.

لا توجد وثائق أو خطط رسمية تناولت تنمية الحياة الحزبية بشكل مباشر في الأردن في السنوات الأخيرة، فيما وردت دعوات عامة في إطار الحديث عن الإصلاح السياسي في عدد من

الوثائق، أما أبرز الوثائق الوطنية التي تناولت تنمية الأحزاب بشكل مباشر في السنوات الأخيرة، والتي تصنف ضمن الوثائق الاسترشادية رغم مكانتها المهمة في تاريخ التنمية السياسية، فهي وثيقة المبادئ الإصلاحية التي صدرت عن لجنة الحوار الوطني في عام 2011، والأوراق النقاشية الملكية التي صدرت خلال الفترة 2012-2017.

لقد تناولت وثيقة لجنة الحوار الوطني بشكل مباشر وواضح التنمية الحزبية، وجاء في رؤية اللجنة للخطوات المطلوبة لإحداث التنمية السياسية بندان يتعلقان بالأحزاب، هما:

- 1- ربط تمويل الأحزاب بقدرتها على توسيع قاعدة المشاركة.
 - 2- تخصيص جانب من تمويل الأحزاب كأداة لتنمية المشاركة السياسية للشباب والنساء من خلال وضع مخصصات إضافية لكل حزب يستقطب المزيد من النساء والشباب في صفوفه وقياداته.
 - ولقد تصدت الوثيقة بشكل مباشر للإصلاحات المطلوبة على قانون الأحزاب، وتوافقت على وضع قانون جديد للأحزاب يهدف إلى ما يلي:
 - 1- تبسيط إجراءات تسجيل الأحزاب، مع تأكيد التزامها الصارم، قانونياً وذاتياً، بالمرجعية الوطنية الخالصة.
 - 2- إزالة العقوبات الإدارية التي تواجه عملها.
 - 3- توفير الدعم المالي لتمكينها من القيام بنشاطاتها ضمن أحكام القانون.
 - 4- تبسيط الإجراءات الرقابية على أنشطتها المالية من دون المساس بفاعلية هذه الرقابة.
 - 5- تسهيل قدرتها على الحصول على التمويل من قبل مؤيديها داخل الأردن، والتشديد على منع التمويل الخارجي بكل أشكاله.
 - 6- تمويل جزء من تكاليف حملاتها الانتخابية.
 - 7- تحديد صلاتها مع الجهات الرسمية وتبسيطها بما يضمن أقصى درجات الحرية لحركتها.
- أما الأوراق النقاشية الملكية، فقد دعا الملك في أربع أوراق نقاشية وبشكل واضح ومُفصل إلى تنمية الأحزاب السياسية وتطويرها باعتبارها الرافعة الحقيقية للتنمية السياسية، وعلى النحو التالي:

- 1- وضع تنمية الأحزاب السياسية كمتطلب أول من متطلبات التحول الديمقراطي، في الورقة النقاشية الثانية عام 2013، وذلك من خلال «حاجتنا إلى بروز أحزاب وطنية فاعلة وقادرة على التعبير عن مصالح وأولويات وهموم المجتمعات المحلية ضمن برامج

وطنية قابلة للتطبيق. ولا شك أن هذه العملية تحتاج إلى وقت حتى تنضج. ومع وصول أحزاب سياسية تتنافس على مستوى وطني، ووفق برامج تمتد لأربع سنوات، إلى مجلس النواب، وحصولها على مزيد من المقاعد، وتشكيلها لكتل نيابية ذات قواعد صلبة، سيكون هناك قدرة أكبر على إشراك نواب كوزراء في الحكومة».

2- إن التحول إلى حكومات برلمانية يحتاج إلى تنمية الحياة الحزبية وتطويرها؛ ما يتطلب إصلاحات تقود إلى تطوير الحياة الحزبية وإيجاد أحزاب قوية تقوم على أسس برامجية وقادرة على استقطاب المواطنين، بوجود قيادة حزبية مؤهلة وكفؤة وقادرة على تحمل المسؤولية في حال وصولها إلى الحكومة البرلمانية.

3- تطوير عمل الكتل النيابية والانتقال إلى الكتل النيابية الحزبية.

4- توسيع قاعدة مشاركة وتنافس الأحزاب في الانتخابات التشريعية، وإشراك النواب في الحكومات على أسس حزبية.

5- تطوير الأحزاب بالحجم وبالامتداد الوطني، وتطوير برامجها، وتقديم رؤية وطنية شاملة، وتطوير نظمها الداخلية، وتأهيل قياداتها.

6- يقع على عاتق الأحزاب وفق ما جاء في الورقة النقاشية الرابعة عام 2014، مسؤولية الاندماج وصولاً إلى عدد منطقي من الأحزاب يمثل مختلف آراء الطيف السياسي.

أما على صعيد الوثائق الحكومية والرسمية، فقد شمل كتاب التكليف لحكومة الدكتور عبد الله النسور الثانية إشارة واضحة تدعو إلى «مواصلة جهود تنمية الحياة السياسية وتطوير التشريعات النازمة لها والارتقاء بالعمل الحزبي والنيابي»، وتضمن كتاب الرد إشارة أخرى على التزام الحكومة بتنمية الحياة الحزبية. أما كتاب تكليف حكومة الدكتور هاني الملقى الأولى، فقد أورد إشارات مشابهة، في حين لم ترد أي إشارة في الرد الحكومي.

وهناك اتجاه يرى ضرورة الإقرار بفشل أشكال العمل السياسي والحزبي وتجاربه القائمة بتقسيماتها الثلاثة :

- الأحزاب التاريخية التي لم تتمكن ولا هي بقادرة على تجاوز أيديولوجياتها وتاريخها وأخطاء تجاربها، ولا يمكن أن تعيش فقط على موروث نضالاتها وإنجازاتها التي لا يمكن إنكارها.

- الأحزاب الوسطية لم تأت تعبيراً عن مصالح فئات اجتماعية واضحة، ولم تمتلك قاعدة فكرية، بل اعتقدت بأن شعار الأحزاب البرامجية يكفي لبناء أحزاب، ولم يتمكن معظمها من التفريق بين الولاء للنظام السياسي، وبين تبني مواقف وبرامج والدفاع عنها

أمام السياسات الحكومية التي لا تتوافق معها.

- الأحزاب والحركات الإسلامية كانت الأقرب والأقدر على بناء أدوات سياسية جديدة، إلا أن معظم كوادرها لم تتمكن من مغادرة المقولات الفكرية لخلفياتها الحزبية، ولم تؤسس لتوطين نهجها ضمن برامج وطنية خالصة. كما لم تغادر نزاعاتها وخلافاتها، وبقيت تعيش حالات التشكيك والانقسامات والطموحات الفردية.

1. تطوير قانون الأحزاب

عانت الحياة الحزبية من عدم استقرار التشريعات السياسية وعلى رأسها قانون الأحزاب، إلى جانب عدم الوصول إلى توافق وطني حول الإصلاحات المطلوبة. وعلى الرغم من الوصول إلى شبه توافق حول طبيعة الإصلاحات على قانون الأحزاب، كما جاء في وثيقة لجنة الحوار، إلا أن المطالب الإصلاحية قد أخذ ببعضها وأهمل بعضها الآخر.

أبرز التعديلات على قانون الأحزاب لسنة 2015:

- 1- إعادة تشكيل لجنة شؤون الأحزاب لترتبط بوزارة الشؤون السياسية والبرلمانية بدلاً من وزارة الداخلية.
- 2- تخفيض عدد المؤسسين للحزب إلى 150 شخصاً.
- 3- إلغاء النسب المئوية المتعلقة بالمؤسسين من النساء ومن المحافظات، وإحالتها إلى نظام المساهمة في دعم الأحزاب كشروط لاستحقاق التمويل السنوي من الموازنة العامة.
- 4- تخفيض سن العضو المؤسس إلى ثماني عشرة سنة بدلاً من إحدى وعشرين.
- 5- النص على حل الأحزاب التي تتقاضى تمويلاً خارجياً أو التي تحاول زعزعة الوحدة الوطنية.
- 6- أصدرت الحكومة نظاماً جديداً لدعم الأحزاب، النظام رقم (53) لسنة 2016، وذلك بهدف تشجيع الأحزاب على الترشح للانتخابات النيابية وفتح فروع لها في المحافظات. ولقد سجل المركز الوطني لحقوق الإنسان في تقريره الثاني عشر لعام 2015، مجموعة من الثغرات التي طالب بمعالجتها لكي ينسجم القانون مع الدستور الأردني والمعايير الدولية، وأهمها:
 - البقاء على الآلية نفسها بالنسبة لتأسيس الحزب وإجراءات تسجيله.
 - البقاء على شرط مرور مدة عشر سنوات على تجنس الشخص الذي يرغب في تأسيس حزب.

- تحديد عدد الأعضاء لتأسيس الحزب وتسجيله بما لا يقل عن 150 عضواً، وهو رقم مرتفع وفق المعايير الدولية.
- طول المدة التي يتضمنها القانون لعملية تسجيل الحزب.

الجدول رقم (3)
تطور أعداد الأحزاب المسجلة منذ عودة الحياة الحزبية

السنة	عدد الأحزاب
1993	26
2000	20
2006	36
2007	14
2012	23
2016	50
2017	47

ويعكس تراجع أعداد الأحزاب أو زيادتها، حالة التشريع النافذ، وتحديد شرط عدد المؤسسين، فعلى سبيل المثال، كان شرط عدد مؤسسي الحزب 50 عضواً في البداية، ثم ارتفع إلى 500 عضو، ثم هبط إلى 150 عضواً.

كذلك أصدرت الحكومة نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية رقم (53) لسنة 2016 الجديد، والذي قرّر للمرة الأولى تخصيص مبلغ إضافي للحزب السياسي بما لا يزيد على 50 ألف دينار في السنة، وفق ضوابط منها: منح الحزب مبلغاً قيمته 2,000 دينار عن كل مقعد يفوز به في مجلس النواب باعتباره مرشحاً معلناً للحزب وبحد أعلى خمسة مقاعد في السنة التي تجري فيها الانتخابات، إضافة إلى 5,000 دينار عن كل مقر فرعي جديد للحزب بعد مقره الرئيسي ومقاره الفرعية الأربعة للإنفاق على الفرع وإدارته. غير أن الحكومة أجرت تعديلاً على هذا النظام في شهر تموز 2016، بالنظام رقم (111) لسنة 2016، وأقر التعديل زيادة مبلغ الدعم المقرر في النظام الأصلي من ألفي دينار إلى خمسة آلاف عن كل مقعد يفوز به الحزب وبحد أعلى خمسة مقاعد.

2. حالة المشاركة الحزبية في مجلس النواب

في الأصل، تتنافس الأحزاب من أجل الوصول إلى البرلمان لكي تساهم في التأثير على السياسات العامة، وتكوين ائتلافات للوصول إلى الحكومات البرلمانية. لكن المشاركة النيابية الحزبية بقيت تراوح مكانها في البرلمانات الأردنية، ولم تصل على مدى سبعة برلمانات إلى ما وصلت إليه في المجلس النيابي الحادي عشر عام 1989، حينما استطاعت الأحزاب والقوى السياسية السيطرة على نحو 56% من مقاعد المجلس، بعد ذلك أخذت المشاركة النيابية الحزبية في التراجع وتحديداً في الدورات الانتخابية التي أعلنت فيها قوى سياسية وحزبية المقاطعة في الدورات الانتخابية الثلاث (1997، 2010، 2013).

ولعل الحدث الأبرز على صعيد المشاركة الحزبية في انتخابات المجلس الثامن عشر 2016، هو نهاية المقاطعة السياسية، وتحديداً بعد اتخاذ جماعة الإخوان المسلمين قراراً بالمشاركة في الانتخابات البرلمانية، حيث بلغ عدد الأحزاب التي انخرطت في المنافسة الانتخابية 42 حزباً سياسياً من أصل 50 حزباً مرخصاً، في حين بلغ عدد مرشحي الأحزاب والقوائم الحزبية أو المختلطة 253 مرشحاً، وهو عدد غير مسبوق للمرشحين على قوائم الأحزاب في تاريخ الانتخابات الأردنية.

إن المشاركة الحزبية في المجالس النيابية ما زالت تراوح مكانها، ولم تنم بشكل ملموس، ولم تعد إلى سنة الأساس لانطلاق الإصلاح السياسي في عام 1989، حيث أخذت هذه النسبة بالتراجع على مدى المجالس السبعة التالية، وبقيت معدلات المشاركة الحزبية تتراوح في حدود 20% من أعضاء المجلس.

الجدول رقم (4)
التمثيل الحزبي في المجالس النيابية (1989-2016)

المجلس النيابي	عدد أعضاء مجلس النواب	عدد نواب الأحزاب
المجلس الحادي عشر (1989-1993)	80	45
المجلس الثاني عشر (1993-1997)	80	29
المجلس الثالث عشر (1997-2001)	80	20
المجلس الرابع عشر (2003-2007)	110	24
المجلس الخامس عشر (2007-2009)	110	8
المجلس السادس عشر (2010-2012)	120	29
المجلس السابع عشر (2013-2016)	150	33
المجلس الثامن عشر (2016-)	130	22

بلغت نسبة تمثيل الأحزاب في مجلس النواب الثامن عشر 17% بما يعادل 22 نائباً يمثلون 11 حزباً أكثرها تمثيلاً حزب جبهة العمل الإسلامي الذي حصل على 15 نائباً في التحالف الوطني للإصلاح.

3. الوضع الراهن للأحزاب السياسية

- 1- ما زال قانون الأحزاب لا يلبي متطلبات تنمية الحياة الحزبية رغم التعديلات المتكررة؛ بمعنى أن التعديلات المتكررة التي طالت القانون لم تسهم في جعل القانون أداة لتطوير الحياة الحزبية مع الأخذ بعين الاعتبار الدور الأساسي لقانون الانتخاب.
- 2- عادت حالة الازدحام في أعداد الأحزاب السياسية مجدداً. فعلى الرغم من الدعوات الملكية المتكررة إلى المساعدة في ظهور ثلاثة أحزاب قوية وذات قواعد اجتماعية عريضة، إلا أن الأداء الرسمي ذهب في الاتجاه المغاير، ويفسر بعضهم جانباً من هذه الحالة بعدم الاستقرار التشريعي في ما يتعلق بعدد المؤسسين؛ حيث قلص قانون الأحزاب لسنة 2015 شرط عدد المؤسسين من 500 إلى 150 شخصاً.
- 3- ما زالت الأحزاب الأردنية تعاني من شيخوخة في القيادات والقواعد، ولم تحطُ باتجاه تجديد دماء قياداتها أو جذب الأجيال الجديدة من الشباب.
- 4- ضعف العمل الديمقراطي داخل معظم الأحزاب التي تطالب بالديمقراطية، إلى جانب ضعف نظمها الداخلية، وضعف نظم الحاكمية والشفافية فيها.
- 5- استمرار القيود التقليدية المباشرة وغير المباشرة التي تحول دون توسيع قاعدة الانخراط الحزبي، وتحديد وسط الشباب وفي مؤسساتهم التعليمية.
- 6- ضعف البرامج الحزبية وعدم توفر رؤية سياسية شاملة لدى معظم الأحزاب، وعدم توفر رؤية بديلة في السياسات العامة والاقتصاد والخدمات العامة وغيرها.
- 7- شهدت العديد من الأحزاب وخاصة أحزاب المعارضة انشقاقات وانقسامات داخلية متفاوتة الدرجة والحدة، ودائرة لا تنتهي من الصراعات والاتهامات بالخيانة والفساد بين أعضاء الحزب الواحد، ما أدى إلى ظهور تيارات معارضة داخل التيار التاريخي، مثلما حدث داخل الإخوان المسلمين وذراعهم السياسي حزب جبهة العمل الإسلامي، ما أدى إلى ظهور أحزاب جديدة انبثقت عن هذا التيار.
- 8- ضعف الحضور والتمثيل السياسي لمعظم الأحزاب، والذي يتمثل في ضعف المشاركة الانتخابية، وضعف التمثيل في البرلمان، وضعف قواعدها الشعبية.

9- بروز ظاهرة «الأيأس السياسي» لدى العديد من رموز العمل الحزبي التي شككت في نوايا الدولة وفي رغبتها في وجود حياة حزبية فاعلة. وعبر عن ذلك التيار الواسطي الذي يُصنف على أنه الأقرب للحكومات فقد صرح رئيس المجلس المركزي لحزب التيار الوطني، أحمد الحمادة إلى صحيفة الغد الأردنية بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٨، «أنه لا توجد هناك إرادة رسمية لتطوير التجربة الحزبية في الأردن»، وذهب إلى القول إن «مهمة الأحزاب (الأردنية) ديمورية، ولا يوجد لها احترام من جانب الدولة»، وهناك المثال الشهير لرئيس التيار الوطني ومؤسسه المهندس عبد الهادي المجالي الذي نعى تجربة هذا الحزب في عام 2017، ودعا إلى حله، وتساءل عن يتحمل مسؤولية تعطيل تنفيذ الأوراق الملكية النقاشية ويعيق الإصلاح.

10 - ظهور تيارات حزبية جديدة تعبر عن انشقاقات حزبية، وتعبر عن تمرد على المدارس الحزبية التاريخية، مثل حالة «زمزم»، وحالة حزب الشراكة والانقاذ، أو تيارات جديدة تجمع أكثر من طيف سياسي، مثل تيار التحالف المدني الذي ما زال حزباً تحت التأسيس.

رابعاً: حالة المشاركة السياسية

أ. حالة المشاركة الانتخابية البرلمانية

شهدت الانتخابات النيابية 2016 تراجعاً كبيراً في المشاركة الانتخابية، حيث اقتضرت نسبة الاقتراع في هذه الانتخابات على 37%، وهذا التراجع تجاوز نسب المشاركة المتدنية في الأصل التي اتسمت بها المجالس النيابية السابقة، وعلى الرغم من وجود علاقة بين طبيعة النظام الانتخابي ونسب المشاركة الانتخابية، إلا أنها تبقى علاقة محدودة، فالانتخابات الأخيرة شهدت تراجع نسب الاقتراع ليس فقط في المدن الكبرى بل وفي العديد من المحافظات، حيث تقف أسباب عديدة وراء ضعف المشاركة الانتخابية في الأردن بشكل عام وفي هذه الانتخابات بالتحديد، أبرزها ضعف المشاركة في المدن الكبيرة التي يغلب فيها كثافة السكان الأردنيين من أصول فلسطينية، والذين يعتقدون أن نظام تقسيم الدوائر الانتخابية غير عادل وبالتالي لا يوفر فرصاً لتمثيلهم، في الوقت الذي يُلقى فيه انسداد الأفق السياسي في إيجاد حل للقضية الفلسطينية ظلالة على أولويات المجتمع السياسي في الأردن ولقد أشاد تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي بزيادة المقاعد المخصصة للمدن الرئيسية ذات الثقل السكاني في عمان واربد والزرقاء بالمقارنة مع قانون 2013.

الجدول رقم (5)
نسب المشاركة في الانتخابات النيابية (1989-2016)

المجلس النيابي	نسبة المشاركة (نسبة المقترعين إلى المسجلين)
المجلس الحادي عشر (1989)	53%
المجلس الثاني عشر (1993)	55%
المجلس الثالث عشر (1997)	55.7%
المجلس الرابع عشر (2003)	58.9%
المجلس الخامس عشر (2007)	57.4%
المجلس السادس عشر (2010)	52.4%
المجلس السابع عشر (2013)	56.7%
المجلس الثامن عشر (2016)	37%

إن فقدان الثقة بقدرة مجلس النواب على إحداث التغيير المطلوب، وتوالي تراجع مكانته المستمرة، يعدّ سبباً رئيسياً في تراجع المشاركة الانتخابية. وقد أشار تقرير مؤشر الثقة الصادر عن منتدى الإستراتيجيات الأردني، إلى استمرار تدني الثقة بمجلس النواب بواقع 21% وفي المرتبة قبل الأخيرة، بينما احتلت الأحزاب المرتبة الأخيرة بين المؤسسات الأردنية بنسبة 9.7%.

ولعب استمرار تراجع الأوضاع الاقتصادية الصعبة، وارتفاع مؤشرات الفقر والبطالة دوراً جعل المشاركة السياسية في إدراك فئات عريضة من المجتمع بلا جدوى، الأمر الذي يوضحه التراجع المستمر في مؤشر التنمية البشرية مقابل الزيادة المضطردة في السكان.

أما التطور الإيجابي في المشاركة النيابية، فيتمثل في وصول 20 مرشحة إلى مقاعد مجلس النواب، خمس منهن بالتنافس الحر و15 تنافسن على مقاعد الكوتا النسائية المقررة بموجب قانون الانتخاب. وبلغت نسبة النساء في مجلس النواب الثامن عشر 15.4%، وهي الأعلى في تاريخ الحياة النيابية الأردنية؛ إذ كانت نسبتهم في المجلس السابع عشر 12%، والسادس عشر 12.7%. وهناك خمس نائبات من أصل 20 وصلن إلى المجلس الجديد، هنّ نائبات سابقات.

ب. حالة المشاركة الانتخابية المحلية (اللامركزية والبلدية)

لم تصل المشاركة الانتخابية العامة في انتخابات اللامركزية التي جرت للمرة الأولى في عام 2017، والانتخابات البلدية التي جرت في اليوم نفسه وفق قانون البلديات الجديد رقم (41) لسنة 2015، إلى الحد الأدنى من التوقعات، حيث بلغت النسبة العامة للاقتراع على مستوى المملكة 31.7%، وفق أرقام الهيئة المستقلة للانتخاب. وسجلت محافظة عجلون

النسبة الأعلى وهي 62.8%، في حين سجلت العاصمة عمان النسبة الأقل وهي 16.1%.

وسجلت المشاركة الحزبية في انتخابات اللامركزية والبلديات أرقاماً محدودة. وباستثناء حزب جبهة العمل الإسلامي، فإن مشاركة الأحزاب الأخرى لا تكاد تذكر، حيث حصل تحالف الإصلاح الذي قاده جبهة العمل الإسلامي على 76 مقعداً من بينها 11 سيدة، وفاز التحالف برئاسة ثلاث بلديات من أصل ست بلديات تم الترشح لها، في مقدمتها بلدية الزرقاء الكبرى. كما فاز التحالف بـ 25 مقعداً في مجالس المحافظات من أصل 48 مقعداً تقدم لها. ومن بين أحزاب اليسار، تقدم حزب الشعب الديمقراطي (حشد) بـ 23 مرشحاً، فيما تقدم كل من حزب الوحدة الشعبية الديمقراطي والحزب الشيوعي بستة مرشحين.

ت. المشاركة المجتمعية والشبابية

تبدو السمة البارزة للمشاركة المجتمعية في الشؤون العامة محدودة وشكلية، ولقد تأثرت سلباً في ضوء تراجع حريات التعبير في السنوات الثلاث الأخيرة بفعل تأثير الظروف الإقليمية ونمو التطرف والحرب على الإرهاب؛ فقد سجلت مؤشرات حرية التعبير وحرية الصحافة وحرية الإنترنت تراجعاً واضحاً. وتراجع ترتيب الأردن في المؤشر العالمي لحرية الصحافة لعام 2017 والصادر عن منظمة «مراسلون بلا حدود» العالمية، إذ من بين 160 دولة في العالم، جاء الأردن بالمرتبة 138 بتراجع ثلاثة مراكز عن عام 2016. ووصفت هذه المنظمة حالة الأردن بـ «الصعبة». وتراجعت حرية الصحافة في المملكة درجتين، وصُنّف الأردن ضمن خانة البلدان «غير الحرة» بحسب مؤشر «فريدوم هاوس» لعام 2017. بينما واصلت حرية الإنترنت بالتراجع، وسجلت تراجعاً بمعدل نقطتين في عام 2017 عن العام السابق، بحسب مؤشر حرية الإنترنت، حيث أن حرية التعبير تعد ركناً أساسياً للمشاركة المجتمعية في أبعادها السياسية والتنموية ذات الصلة بتوسيع النقاش العام، وتوسيع الخيارات، وتعزيز النزاهة والشفافية.

وبحسب معلومات وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، شهدت السنوات الثلاث الأخيرة استقراراً في أعداد الجمعيات السياسية أو ذات الاختصاص المدني والحقوقية، حيث سُجلت 17 جمعية جديدة في عام 2017. وفي عام 2016، سُجلت 16 جمعية جديدة. وحُلّت 15 جمعية في السنوات الأربع الأخيرة. ويوضح الجدول رقم (7) توزيع الجمعيات السياسية والمدنية والحقوقية في نهاية عام 2017، إذ يتركز معظم هذه الجمعيات في عمان بنسبة 65%، بينما تتراجع أعداد هذا النوع من الجمعيات في معظم المحافظات.

الجدول رقم (6)
توزيع الجمعيات السياسية والحقوقية لعام 2017

اسم المحافظة	عدد الجمعيات المسجلة	عدد الجمعيات التي حُلّت
العاصمة	105 جمعيات	11 جمعية
إربد	23 جمعية	جمعيتان
المفرق	5 جمعيات	جمعية واحدة
الطفيلة	جمعية واحدة	-
عجلون	5 جمعيات	-
مادبا	4 جمعيات	-
الزرقاء	10 جمعيات	جمعية واحدة
معان	-	-
العقبة	جمعية واحدة	-
جرش	3 جمعيات	-
الكرّك	3 جمعيات	-
السلط	جمعية واحدة	-
المجموع	161 جمعية	15 جمعية

المصدر: وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، 2018.

وعلى الرغم من أن عدد الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة، يقدر بنحو 2.72 مليون، ويشكلون ما نسبته 28.5% من مجموع السكان، وبرغم الجهود التي بُذلت خلال السنوات الماضية من مختلف الجهات لاستقطاب الشباب وتفعيل دورهم في الحياة العامة، إلا أن حجم مشاركة الشباب في الحياة العامة، ما زال متدنياً ومحدوداً وغير فاعل، سواءً تلك المتعلقة بمشاركتهم الفعلية في صناعة القرارات التي تزيد من دورهم في تحقيق تطلعاتهم التنموية والمستقبلية الفعلية، أو في ما يتعلق بتحسين قدرتهم على إسماع أصواتهم بمختلف الوسائل.

لقد وفر قانون الانتخاب لسنة 2016 وقانون اللامركزية لسنة 2015، فرصة للشباب للمشاركة في صناعة القرار من خلال توسيع قاعدة المشاركة الانتخابية النيابية، وتوسيع فرص وصول الشباب إلى مجالس المحافظات المحلية، حيث خَفَضَ قانون الانتخاب سن المقترع إلى من أكمل 17 سنة، وخَفَضَ قانون اللامركزية سن الترشيح إلى 25 سنة، ما أتاح للشباب فرصة خوض التجربة في سن مبكرة، إلا أن نسبة المترشحين لمجالس المحافظات الذين تراوحت أعمارهم بين 25-34 كانت منخفضة، حيث بلغت 9% من إجمالي المترشحين لتلك المجالس، بينما وصلت نسبة الذين ترشحوا لموقع رئيس بلدية ضمن الفئة العمرية نفسها

3% فقط من إجمالي المترشحين، وتنطبق الحالة نفسها على الانتخابات النيابية، حيث يوجد ضعف في إقبال الشباب على المشاركة فيها، فقد بلغت نسبة الشباب الذين صوتوا في الانتخابات النيابية عام 2016 ضمن الفئة العمرية 25-30 سنة 31.8% فقط، وعلى الرغم من تخفيض سن الاقتراع في تلك الانتخابات إلا أن نسبة المشاركة في هذا العمر بلغت 24%. ولعل التحدي الأكبر المتعلق بالانتخابات النيابية هو موضوع التمثيل، حيث تشير تقديرات الهيئة المستقلة للانتخاب إلى أن 38.5% من السكان الذين بلغوا سن الاقتراع هم في سن الثلاثين أو أقل، ومع ذلك لا يتمتعون بأي تمثيل نيابي بسبب قانون الانتخاب الذي حدّد سن الترشح بثلاثين سنة.

أما مشاركة المرأة في الحياة العامة، فما زالت متواضعة على الرغم من العديد من التطورات الإيجابية التي شهدتها السنوات الأخيرة، وأهمها زيادة مشاركتها النيابية، إذ ما زال حجم مشاركتها ضعيف وغير فاعل، وبحسب المؤشرات الواردة في إستراتيجية المرأة الأردنية الصادرة عن اللجنة الوطنية لشؤون المرأة، تبلغ نسبة مشاركة المرأة في وظائف الفئة العليا في السلطة التنفيذية 8%، وفي الأحزاب السياسية 29.1%. وتبلغ نسبة تمثيل المرأة في مجالس النقابات 4.9%، وفي غرف الصناعة 8.5%، وفي غرفة التجارة 1.3%، وفي مجلس الأعيان الحالي 11.7%، وفي مجلس النواب الثامن عشر.

وعلى الرغم من أن قانون الاجتماعات العامة المعدل في آذار 2011، قد سمح للأردنيين بعقد الاجتماعات العامة والمظاهرات، فقد واصلت المنظمات وأماكن التجمهر طلب الحصول على إذن من وزارة الداخلية لتنظيم الاجتماعات والمناسبات العامة. وقد شهد عام 2017 عدم الموافقة أو إلغاء اجتماعات قبل عقدها بوقت قليل. ورصد المركز الوطني لحقوق الإنسان منع الجهات الرسمية تسع فعاليات خلال عام 2016 معظمها لأحزاب أو مؤسسات مجتمع مدني.

ث. حالة الثقافة السياسية والتمكين السياسي

ترتبط الثقافة السياسية بالعديد من قضايا التنمية السياسية في الأردن. ومن خلال تقصي حالة الثقافة السياسية يمكن تفسير العديد من الظواهر السياسية، مثل أنماط المشاركة السياسية، وازدهار الولاء للمرجعيات الأولية مثل العشائرية والجهوية، وضعف الثقة بالعمل الحزبي والخوف منه، وضعف كل من الأداء النيابي، وحالة التكامل السياسي في عمل المؤسسات، وكفاءة الأداء العام.

هناك مظاهر وسمات بنيوية للثقافة السياسية للمجتمع والنخب الأردنية، لعل أبرزها الجمع بين التحديث والتقليدية معاً، وقبول التنوع والتعددية. كما إن الثقافة السياسية للمجتمع الأردني نامية وغير جامدة، في حين شهدت سنوات العقدين الأخيرين المزيد من مظاهر الاختلالات في الثقافة السياسية، وتحديدًا في أوساط النخب والشباب. وتبرز أهم اختلالات الثقافة السياسية الراهنة في التناقض الحاد بين الانتماء الوطني والولاءات الجهوية والمرجعيات التقليدية، وضعف الوعي بقيم المواطنة واختلالات المشاركة السياسية، وتنامي الشعور بالالاجدوى وعدم القدرة على تحقيق الذات، والشعور بالاغتراب والعزلة، ما يجعل الشباب يبحثون عن هوية جديدة، يجدونها في المرجعيات الأولية سواء المرجعيات القرابية والعشائرية، أو الجهوية والإقليمية أو الدينية.

أما في مجال التمكين الديمقراطي، فقد أطلق صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية في عام 2014 «برنامج التمكين الديمقراطي» الذي اشتمل على: نافذة التمكين الشبابي، محور الموهبة في خدمة المجتمع، محور التربية والتوعية المدنية، أندية الحوار، التطوع المدرسي، ومرصد مصداقية الإعلام الأردني. وهدف البرنامج إلى تزويد الشباب بالمهارات والمعارف اللازمة ليكونوا أفراداً فاعلين في الحياة الديمقراطية، وذلك من خلال تعزيز القيم المدنية لديهم، وتعزيز قيم المواطنة، ومهارات الحوار والقبول بالآخر، والتعددية، وتعزيز الموهبة، والعمل التطوعي. وقد وفر المشروع التدريب لـ 686 معلماً و100 ميسر. كما شمل البرنامج تدريب 56,582 طالباً وطالبة من مدارس المملكة، حيث نفذ الصندوق أنشطة في 2,421 مدرسة، ومُول 153 مبادرة شبابية فيما مُولت المؤسسات الشريكة نحو 200 مبادرة.

وفي مشروع الموهبة في خدمة المجتمع، وفر البرنامج تمويلاً للشباب المبدعين بقيمة 5,000 دينار، وللمؤسسات بقيمة تتراوح ما بين 5,000 إلى 40,000 دينار، حيث قدم المشروع الدعم لسبعة عشر مشروعاً.

وفي مشروع نافذة التمكين الشبابي، دعم البرنامج 241 مبادرة شبابية تهدف إلى تمكين الشباب في مجال تنمية ثقافة الحوار وحرية التعبير. كما دعم البرنامج معهد الإعلام الأردني في إنشاء مرصد مصداقية الإعلام الأردني عام 2014، بهدف نشر ثقافة التحقق من الأخبار، والحد من الإشاعات، وتحسين أداء الإعلام الأردني.

واستمر برنامج التمكين الديمقراطي، وحقق حضوراً لافتاً، إلا أن البرنامج توقّف في عام 2017، باستثناء مرصد مصداقية الإعلام الأردني «أكيد» الذي يتمتع بالاستدامته من خلال معهد الإعلام الأردني.

ج. حالة النقابات العمالية والمهنية

يوجد في الأردن 15 نقابة مهنية تعد الإطار التنظيمي المهني لنحو نصف مليون مهني أردني. كما يوجد الاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن الذي يضم 17 نقابة عمالية معترف بها، وهناك حوالي 50 نقابة أصحاب عمل مسجلة لدى وزارة العمل. ولم يشهد عام 2017 أي حراك نقابي إصلاحي واضح المعالم، بل استمرت حالة الصراعات والاستقطاب السياسي والفكري تسيطر على حالة النقابات. وعلى الرغم من أن وجود أدوار سياسية للنقابات يُعدّ أمراً على درجة كبيرة من الأهمية باعتبارها تمثل كتلة واسعة من الطبقة الوسطى، إلا أن النقابات شهدت في السنوات الأخيرة تراجعاً واضحاً بنسب المشاركة الانتخابية في معظم النقابات مع تراجع دورها وحضورها في الحياة العامة.

ويلاحظ أن نسب المشاركة الانتخابية في انتخابات فروع نقابة المهندسين كبرى النقابات المهنية، لم تزد على 35% في آخر سنتين، وتعزو بعض الاتجاهات تراجع نسب المشاركة إلى اتساع قاعدة النقابيين المستقلين غير المعنيين بالاستقطاب السياسي والفكري.

كما انعكست الظروف الاقتصادية الصعبة في البلاد على حالة النقابات ومنتسبيها، حيث ازداد حجم البطالة بين المهنيين في مختلف المجالات، في الوقت الذي لم تتقدم فيه النقابات بمقاربات مهمة في حماية المصالح المهنية لمنتسبيها.

لقد شهدت السنوات الأخيرة 2015-2017 ازدياد حدة حالة الاستقطاب الفكري والسياسي في أداء النقابات، ما انعكس على الأداء الانتخابي الذي وصل إلى حالات من العنف خرجت عن التقاليد الديمقراطية التاريخية للنقابات المهنية الأردنية، ما جعل نموذج الديمقراطية النقابية في خطر. لقد بقيت النقابات المهنية لعقود، تسد الفراغ الديمقراطي الذي لم تستطع الأحزاب والمؤسسات المدنية الأخرى ملأه سواء في فترة ما قبل بداية التحول الديمقراطي عام 1989 أو في ما بعد، حيث يبدو أن هذا الدور في تراجع مستمر.

كذلك تراجعت خلال السنوات الثلاث الأخيرة، فرص إصلاح الإطار النقابي العمالي وتحديد الاتحاد العام لنقابات العمال والنقابات المنضوية تحت لوائه، حيث استمرت بالعمل وفق نظام أساسي موحد مفروض على النقابات جميعها، ويركز الصلاحيات بين مجموعة صغيرة من الرؤساء.

ما زال هناك قطاع واسع من العاملين بأجر لا ينتمون إلى التنظيم النقابي، إما بسبب التشريعات العمالية لأسباب ترتبط بنظام التصنيف المهني الصادر عن وزير العمل والذي يحدد المهن المسموح لها تشكيل نقابات بسبع عشرة نقابة، ولم يجر زيادتها منذ عام 1976. وجاء قرار المحكمة الدستورية لعام 2013، والذي أجاز للموظفين في القطاع العام إنشاء

نقابات خاصة بهم، لينهي الجدل والغموض اللذين صاحبا مطالب العديد من الفئات الوظيفية، خلال السنوات الأخيرة، بإنشاء تنظيمات نقابية، رغم أن إنشاء نقابة المعلمين يُعدّ عملياً سابقة كان من المفترض أن تزيل هذه الغشاوة.

خلاصات عامة:

- 1- إن عملية التحول والانتقال السياسي التي يمر بها الأردن، عملية طويلة ومركبة ومعقدة، إذ ما زال الأردن يشهد منذ عام 1989 عملية طويلة من الانتقال السياسي. وعلى الرغم من أهمية هذه المرحلة في تطور أي تجربة في التنمية السياسية، إلا أن طولها بهذا الشكل يترك أثراً سلبية عميقة ليس فقط على الثقافة والحياة السياسيتين بل تذهب آثار ذلك إلى العمق الاجتماعي.
- 2- إن النظام السياسي الأردني ما زال نظاماً نيابياً غير كامل، حيث أن الانتخابات النيابية لا تجري على أساس حزبي، بل على أسس عشائرية، أو عائلية، أو جغرافية، أو شخصية، ولا تُشكّل الحكومات من الأحزاب أو الكتل في مجلس النواب.
- 3- ما زالت العلاقة بين البرلمان والأحزاب ضعيفة وغير فعّالة. وما زالت العلاقة بين الحكومة والبرلمان أقرب ما تكون إلى العلاقات الزبونية والاسترضائية.
- 4- لم يوفق الأردن في السير قدماً في منهج التحول إلى الحكومات البرلمانية، حيث بدأت محاولة وحيدة لتغيير آلية تشكيل الحكومات من خلال توسيع المشاورات، إلا أن هذه المحاولة لم تُكرّر لاحقاً.
- 5- شهدت المشاركة السياسية تراجعاً واضحاً في السنوات الأخيرة، وباتت بعض مؤشراتها مقلقة، ويلاحظ هذا التراجع في المشاركة الانتخابية في انتخابات المجلس الثامن عشر، وفي انتخابات البلديات، ومجالس اللامركزية، وفي انتخابات النقابات المهنية، وغيرها من أطر تمثيلية.
- 6- تعاني الحياة الحزبية من ضعف متعدد المصادر، وتعاني من الازدحام الناجم عن الكثرة. وساهم قانون الأحزاب لسنة 2015 في زيادة أعداد الأحزاب الصغيرة، حينما تم خفض عدد أعضاء الهيئة التأسيسية من 500 إلى 150 عضواً.
- 7- استمر تراجع الثقة في أداء مجلس النواب، مع استمرار ضعف الكتل النيابية رغم ما شهدته التشريعات، وبخاصة قانون الانتخاب والنظام الداخلي من إصلاحات.

8- شكلت الأوراق النقاشية الملكية وتحديدًا تلك التي تناولت تطوير النظام الديمقراطي فرصة ثمينة لاستئناف الإصلاحات، إلا أن الاستجابة الرسمية لما جاء في هذه الأوراق بقيت محدودة، ولم تتجاوز نسبة الاستجابة للتوجهات الإصلاحية 38%، حيث طرحت الأوراق 39 توجهاً إصلاحياً أنجز منها 15 توجهاً.

المطالب والتوصيات

أ. قانون الانتخاب

- 1- بخفض عدد أعضاء مجلس النواب من 130 إلى 100 أو 80 نائباً.
- 2- تغيير طريقة حساب «أعلى البواقي» أو «الباقى الأعلى» لملء المقاعد التي يتعذر ملؤها بالأرقام الصحيحة غير الكسرية بنسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها القوائم، حيث أنها طريقة غير عادلة.
- 3- خفض سن الترشح لعضوية مجلس النواب إلى 25 سنة.
- 4- تضمين القانون صيغة تضمن التنافس على أساس حزبي للوصول إلى مقاعد المجلس، إلى جانب التنافس الفردي المستقل بهدف تنمية الأحزاب.
- 5- إن تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة (العاصمة، إربد، الزرقاء) إلى دوائر فرعية، قد بدّد فرصة وجود دوائر ذات حصة كبيرة من المقاعد توفر الإمكانية لمجموعة من الأحزاب للفوز بعدد واسع من المقاعد، لا سيما في محافظة العاصمة التي يبلغ مجموع مقاعدها 28 مقعداً.

ب. إصلاح الحياة الحزبية

- 1- وضع إجراءات تشريعية وإدارية توفر بيئة ملائمة لظهور تيارات حزبية كبيرة، تحفز اندماج الأحزاب، وتقلل من عددها.
- 2- وضع خطة وطنية لتطوير الحياة الحزبية وتنميتها من خلال توفير برامج تدريب وبناء قدرات لقيادات الأحزاب، ومساعدة الأحزاب بتطوير أنظمتها الداخلية، وتحسين مستوى الحاكمية الرشيدة في ممارستها.
- 3- البدء بإطار تدريجي في دعم الانخراط الشبابي في العمل الحزبي من خلال تشجيع الأحزاب على إنشاء منظمات شبابية ذات طابع تنموي، تعزز العمل التطوعي، وتهيئ

الشباب للعمل السياسي.

- 4- تطوير رؤية وطنية وخطة عملية لبناء التكامل السياسي بين الأحزاب والدولة، بحيث تقوم الأحزاب بوظائفها في إطار الدولة الأردنية، ووضع مؤشرات أداء لهذه المهمة التاريخية وربطها بالتمويل.
- 5- تطوير الإطار الإجرائي لتمويل الأحزاب وأن يكون متضمناً في القانون.
- 6- تطوير نظام تمويل الأحزاب بنص واضح في القانون، يمنح الأحزاب دعماً مالياً مرة واحدة عند التأسيس، ويربط استمرار التمويل لاحقاً بقدرة الحزب على الوصول إلى البرلمان، بشرط تعديل قانون الانتخاب ليتضمن نصاً عن القوائم الحزبية.
- 7- وقف التعبئة الإعلامية ضد العمل الحزبي، والتي خلقت حالة من الإحجام عن المشاركة في الحياة السياسية، زادت من تأثيرات مراحل منع العمل الحزبي، ومن نتائج أخطاء تجارب الأحزاب، ومن عدم الثقة الشعبية في جدية العمل الحزبي.
- 8- وقف وضع العقوبات أمام الانخراط في العمل الحزبي في الجامعات وفي صفوف العمال والوظيفة العامة في الجهاز المدني، والتي هي المصدر الرئيسي للمشاركة الشبابية في الحياة الحزبية.

ت. النقابات العمالية والمهنية

- 1- إصلاح الإطار التشريعي للنقابات المهنية بالانتقال إلى نظام انتخابي بالقائمة النسبية.
- 2- تعديل الفصل الحادي عشر من قانون العمل الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦، وذلك بإلغاء جميع القيود التي تحد من حق الأفراد في تأسيس النقابات، لأن بعض مواد هذا الفصل تتعارض مع الدستور الأردني والمواثيق الدولية التي صادق عليها الأردن.
- 3- الإسراع في إصدار قانون لتنظيم العمل النقابي للموظفين العموميين، تجسيدا لقرار المحكمة الدستورية رقم (١) لسنة ٢٠١٣.
- 4- إن تطوير الدور المهني للنقابات ضرورة ملحة، ويحتاج إلى تبني النقابات رؤية إستراتيجية إصلاحية دقيقة وواضحة في هذا الشأن، وهذا الدور لا يتناقض مع دورها السياسي باعتباره تعبيراً عن مصالح منتسبيها الذين هم كتلة واسعة من المواطنين.
- 5- زيادة مشاركة النقابات المهنية في اللجان والهيئات العامة التي تعنى بالتنمية والتحديث، بما يساهم في تفعيل دورها في التنمية الوطنية.

- 6- إصلاح الإطار التشريعي للعمل النقابي العمالي بحيث يسمح بالتوسع في إنشاء النقابات العمالية بما يتفق مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادق عليها الأردن.
- 7- الاعتراف بالنقابات المستقلة والجديدة، وتمكينها من ممارسة حقها في فتح مقرات لها وعقد اجتماعاتها وتمكينها من ممارسة المفاوضة الجماعية.
- 8- اتخاذ الإجراءات الملائمة لتوسيع الانخراط في عضوية النقابات العمالية حيث لا تتجاوز العضوية الحالية 100 ألف عامل من أصل مليون ونصف مليون عامل أردني.



المجتمع المدني الأردني ودوره في المشاركة السياسية والتنمية الاجتماعية





1166	تقديم
1168	أولاً: نبذة عن التطور التاريخي للمجتمع المدني الأردني
1168	أ. المرحلة الأولى
1168	ب. المرحلة الثانية
1169	ت. المرحلة الثالثة
1170	ث. المرحلة الرابعة
1170	ثانياً: واقع المجتمع المدني الراهن: البنية التنظيمية والمرجعيات القانونية
1170	أ. خريطة المجتمع المدني الأردني
1175	ب. الإطار القانوني الناظم لقطاعات المجتمع المدني
1180	ثالثاً: تحليل المجتمع المدني في الأردن
1180	أ. على مستوى التنظيم
1182	ب. على مستوى ممارسة القيم
1183	ت. على صعيد الأثر المدرك
1184	ث. على صعيد الانخراط المدني
1188	رابعاً: البيئة العامة المحيطة بعمل المجتمع المدني
1191	خامساً: نقاط القوة ونقاط الضعف في منظمات المجتمع المدني
1191	أ. نقاط القوة
1192	ب. نقاط الضعف
1194	خلاصة واستنتاجات وتوصيات
1195	أ. توصيات عامة
1197	ب. توصيات إلى منظمات المجتمع المدني
1198	ت. توصيات إلى المؤسسات الحكومية والرسومية
1198	ث. توصيات إلى القطاع الخاص ومنظمات الأعمال
1198	ج. توصيات خاصة بالجامعات ومراكز البحث والمجتمع الأكاديمي
1199	ح. توصيات إلى المنظمات المانحة والدولية

تقديم

ارتبط الانبعاث الحديث لمصطلح «المجتمع المدني» في أواخر القرن العشرين بوظيفة مفترضة له في مجالات المشاركة الاجتماعية والسياسية. وقد تطور مفهوم المجتمع المدني في التأسيسات المعرفية المعاصرة، فمن عدّه «مجموعة من التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام ما بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف»، إلى من نظر إليه بوصفه «ساحة أو مسرحاً للأفعال والأنشطة والمبادرات الفردية والجماعية». إن المفهوم الأخير يعطي الاعتبار الأول للتفاعل بين الأفراد والجماعات، وأشكال الحوار والتأثير المتبادل؛ سواء لحلّ المشكلات العامة، أو لتحقيق مصالح مشتركة، وهو ما جسده آخر التعريفات التي استقرت عليها «منظمة التحالف العالمي لمشاركة المواطنين» (CIVICUS).

وبتركيز التعريفات الحديثة للمجتمع المدني على مفهوم «الساحة» أو «الفضاء»، فإنها لا تلغي أهمية البنية التنظيمية والمؤسسية للمجتمع المدني، ولا الخصائص النوعية للمنظمات المدنية، وإنما تشدد على أهمية الفاعلية أو الانخراط المدني أو المشاركة في الحياة العامة، وهو الأمر الذي يفترض أن يكرس دور المجتمع المدني كشريك ثالث للدولة والقطاع الخاص في عمليات صنع القرار، ووضع السياسات العامة.

كانت الكتابات الغربية المبكرة، والتي رافقت الانبثاق الحديثة لمصطلح «المجتمع المدني»، قد نسبت للأخير أدواراً «ثورية» خلال حقبة «الموجة الثالثة» للديمقراطية، وبشكل أكثر تحديداً مع انتقال بلدان أوروبا الوسطى والشرقية من أنظمة الحكم الشمولية إلى أنظمة سياسية تعددية، حيث عدّ دور المجتمعات المدنية في تلك البلدان أساسياً في عقد الموائد المستديرة، وتحقيق التوافقات الاجتماعية والسياسية، مما مهد الطريق أمام الانتقال الديمقراطي.

وفي ما بعد، تراجعت هذه النظرة الرومانسية إلى المجتمع المدني، والتي عوّلت على إمكانية تكرار مثل هذه الأدوار في مجتمعات أخرى، مثل مجتمعات الشرق الأوسط، حيث توقّعت من المجتمعات المدنية فيها لعب أدوار محورية في عمليات التغيير الاجتماعي والسياسي، وهو ما يفسر انتقال الدعم الغربي من البلدان الاشتراكية سابقاً إلى بلدان الجنوب، ولا سيما الشرق الأوسط والعالم العربي؛ بحجة تشجيع الانتقال نحو الديمقراطية.

لكن أحداث ثورات «الربيع العربي»، أظهرت بوضوح أن تلك الثورات نشبت، ثم استُلبت، وجُبرت لحساب قوى متطرفة، في البلدان التي كانت تفتقر إلى مجتمعات مدنية فاعلة وناضجة، كما هي الحال في ليبيا واليمن وسورية. وحتى في البلدان العربية التي تمتعت بحضور نسبي للمجتمعات المدنية، فإنّ الدعم الغربي، المقدم لمنظمات المجتمع المدني على مدار عقدين أو أكثر، لم يسعف هذه المنظمات للتأثير في مجرى الحركات الشعبية والشبابية فيها، كما هي الحال في مصر، والأردن، والمغرب، وتونس؛ إذ لعبت الحركات الاجتماعية التقليدية والتيارات السياسية، وحتى القوى الشبابية العنوية وغير المُسيّسة، الدور الأبرز في الأحداث.

واليوم، وبعد تراجع النظرات الرومانسية والإسقاطات النظرية التي تنسب إلى المجتمعات المدنية إمكانية القيام بأعمال خارقة، فقد آن الأوان لإحلال نظرات واقعية أكثر نحو الأدوار التي يمكن للمجتمعات المدنية العربية، ومنها المجتمع المدني الأردني، القيام بها في مجالات الإصلاح والمشاركة السياسية والاجتماعية، وكذلك في حقول ومهام مستجدة وشديدة الإلحاح، مثل: مكافحة التطرف والتعصب، وكرهية الآخر، وشيطنته وحتى قتله.

إنّ قراءة واقع المجتمع المدني في الأردن قراءة علمية نقدية، لا تسمح لنا فقط برؤية نقاط الضعف فيه، وإنما أيضاً برؤية مصادر القوة الكامنة أو غير المستغلّة فيه، كما تسمح لنا بمحاولة التعرف على المهام المطلوبة؛ لتعزيز دور المجتمع المدني في الحياة العامة الأردنية، وفي عمليات صناعة القرار والسياسات.

أولاً: نبذة عن التطور التاريخي للمجتمع المدني الأردني

تطور المجتمع المدني الأردني في الأردن، شأنه شأن الدولة والمجتمع الأردنيين، تحت تأثير الأحداث والتطورات العاصفة التي شهدتها العالم العربي منذ الحرب العالمية الأولى وحتى وقت قريب. فقد تأثر الأردن، أكثر من أي دولة أخرى في الشرق الأوسط، بالحروب والأحداث السياسية، وكذلك بالاضطرابات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرض لها الإقليم خلال نحو قرن من الزمن.

ومنذ نشوء الدولة الأردنية في نيسان عام 1921، أعيد تشكيل حدود البلد وبنيتة السكانية أكثر من مرة، تحت تأثير الحروب والتقلبات الإقليمية، ولا سيما تحت تأثير الحروب العربية-الإسرائيلية المتكررة ما بين عامي 1948 و1967، ومؤخراً تحت تأثير الغزو الأميركي للعراق عام 2003، ثم الحروب الأهلية والاضطرابات الداخلية في كل من العراق وسوريا. وهكذا؛ يمكن القول إن المجتمع المدني في الأردن، مرّ حتى الآن بأربع مراحل رئيسية، يمكن تلخيصها بما يلي:

أ. المرحلة الأولى

وهي المرحلة التي رافقت نشوء الدولة الأردنية، ما بين عامي 1921 و1948، حيث نشأت إلى جانب المؤسسات الحكومية والتشريعية والقضائية ومؤسسات الحكم المحلي، نويات المجتمع المدني، ممثلة بالهيئات الاجتماعية، والنوادي الرياضية والثقافية والسياسية، والأحزاب. ولم يتجاوز عددها حينذاك 50 منظمة.

ب. المرحلة الثانية

وهي المرحلة الواقعة ما بين حربَي عامي 1948 و1967، وقد شهدت انبعاثاً قوياً لعشرات المنظمات المدنية، لا سيما في ضوء هجرة اللاجئين الفلسطينيين إلى الأردن، والوحدة مع الضفة الغربية عام 1950. لقد دخل الأردن في هذه المرحلة عهداً جديداً من التحديث والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وكان من أهم الأحداث التي أثرت في تطور المجتمع المدني خلالها، صدور الدستور الأردني في عام 1952، والذي كفل حق الأردنيين في التنظيم السياسي والنقابي والاجتماعي، ووفر الأساس القانوني لعمل المنظمات الأهلية.

لقد ظهر في هذه المرحلة الجيل الأول من النقابات المهنية (المحامون، وأطباء الأسنان، والأطباء، والمهندسون، والمهندسون الزراعيون، والصحفيون... إلخ)، واقترن ذلك بصدور

قانون خاص بكلّ واحدة من هذه النقابات. كذلك، تم إصدار القانون رقم (35) لسنة 1953، والذي كان أول تشريع عمالي يعترف بحقوق التنظيم النقابي للعمال. تلا ذلك تأسيس عشر نقابات عمالية، ثم قيام الاتحاد العام لنقابات العمال. وفي عام 1960، صدر قانون جديد للعمل، ينظم في الوقت نفسه تشكيل النقابات العمالية. وكان قد صدر أواسط الخمسينات أول قانون حديث للأحزاب، حيث شهدت هذه المرحلة ولادة أحزاب المعارضة القومية واليسارية، وجماعة الإخوان المسلمين، وحزب التحرير الإسلامي، إضافة إلى عدد من الأحزاب القريبة من الحكم.

وفي الفترة نفسها (أواسط الخمسينات)، وُضع قانون جديد للجمعيات الخيرية، ولم تلبث هذه الجمعيات أن شكّلت في عام 1959 أول اتحاد عام لها، تلا ذلك صدور قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (33) لسنة 1966، الذي ينظم شروط ترخيص وعمل المنظمات غير الحكومية الرئيسية، وفي مقدمتها الجمعيات الخيرية والتطوعية، التي كانت تتبع في عملها لوزارة التنمية الاجتماعية. وقد شكّل هذا القانون المرجعية القانونية لعدد كبير من المنظمات الاجتماعية والثقافية، والرياضية والفنية التي باتت تتبع لوزارات الداخلية، والثقافة، والشباب، والرياضة، وغيرها.

غير أن هذه الفترة، عادت فشلت انقلاباً جوهرياً في المناخ السياسي الداخلي في أعقاب إقالة حكومة النابلسي (نيسان 1957)، حيث فرضت الأحكام العرفية على البلاد، وجُمّد العمل بقانون الأحزاب، ولوحقت أحزاب المعارضة، فُلجأت إلى العمل السري، وتلاشت التنظيمات الطلابية والنسائية، فيما أخذت الحركات الطلابية الأردنية في الخارج بالازدهار.

ت. المرحلة الثالثة

تأثرت هذه المرحلة (1967-1989) بنتائج حرب حزيران عام 1967، ولا سيما فقدان الضفة الغربية، والتي تم فك الارتباط القانوني والإداري معها بعد أكثر من عشرين عاماً؛ نتيجة لتبلور الهوية الوطنية الفلسطينية، واعتراف العالم العربي بمنظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني.

لقد شهدت السنوات القليلة التي تلت حرب عام 1967 انفراجاً سياسياً نسبياً، ازدهرت خلاله منظمات المجتمع المدني، لكن هذه المنظمات عادت لتواجه منذ أواخر عام 1970، فترة عصيبة بسبب القيود على حركتها، في ظل العمل بقوانين الطوارئ والأحكام العرفية التي فُرضت تحت تأثير أحداث أيلول الدامية.

على أن المنظمات المدنية بدأت تستعيد حضورها وتأثيرها تدريجياً. ففي أواسط السبعينات، بدأت بالظهور منظمات جديدة للنساء المثقفين والفنانين والكتاب المسرحيين والتشكيليين، وتأسست المزيد من النقابات المهنية: نقابات الممرضين، والجيولوجيين، والمقاولين. وظهر جيل جديد من المنظمات التطوعية يعمل في مجالات البيئة والتنمية الاجتماعية، ورعاية المعوقين، إضافة إلى ظهور صناديق ومؤسسات تنموية وثقافية ذات نفع عام.

ث. المرحلة الرابعة

وهي المرحلة التي شهدت انطلاق عملية انفراج سياسي واسعة في عام 1989، والتي ما تزال مستمرة حتى يومنا هذا، مع تذبذبات وتراجعات بين الحين والآخر. على أن هذه المرحلة، عرفت استعادة الأحزاب السياسية المعارضة لشرعيتها القانونية، وتسجيل المزيد من الأحزاب السياسية، حتى وصل عددها إلى 54 حزباً سياسياً مرخّصاً.

والى جانب القطاعات المدنية التي ظهرت منظماتها في مراحل سابقة، مثل: النقابات، والجمعيات المهنية، والجمعيات الخيرية والاجتماعية، شهدت الهيئات الثقافية خلال هذه المرحلة قفزة كبيرة في عددها. كما تأسست نقابة مهنية للفنانين، وعادت إلى الظهور منظمات كانت محظورة، مثل: اتحادات المرأة والطلبة، والمنظمات الشبابية، ونقابة المعلمين. وظهرت عشرات المنظمات المدنية الجديدة، التي تعمل في مجالات الدفاع عن حقوق الإنسان والبيئة، والتنمية السياسية، ومكافحة الفساد. إضافة إلى مراكز الأبحاث والدراسات، والجمعيات الأكاديمية المتخصصة، والمنتديات الثقافية.

ثانياً: واقع المجتمع المدني الراهن: البنية التنظيمية والمرجعيات القانونية

أ. خريطة المجتمع المدني الأردني

يقدر عدد منظمات المجتمع المدني الأردني في الوقت الحاضر (2018) بنحو تسعة آلاف منظمة، أي بزيادة قدرها 50% عن عدد هذه المنظمات في عام 2010. وذلك وفقاً للجدول التجميعي الوارد أدناه، والذي أعد بالتعاون مع باحثي المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (أنظر جدول رقم «1»).

وتتوزع هذه المنظمات على ثماني عشرة فئة رئيسية من التنظيمات المدنية، ويقدر عدد أعضاء هذه المنظمات بنحو 1,41 مليون عضو، يمثلون 23% من إجمالي السكان في سن العمل، البالغ عددهم 6,195,457 نسمة، بحسب التعداد العام للسكان لعام 2015.

إن الخريطة الراهنة للمجتمع المدني الأردني، هي حصيلة أجيال مختلفة ومتعاقبة من المنظمات، فهي تضم جمعيات اجتماعية ذات طابع تقليدي وقديمة نسبياً، مثل الجمعيات الخيرية والتعاونية، وجمعيات حديثة أكثر تخصصاً، وهناك أيضاً منظمات من الجيل الثاني، كالنقابات العمالية والمهنية، والغرف التجارية والصناعية؛ ومنظمات من الأجيال الأحدث، كمنظمات البيئة ومنظمات الدعوة وكسب التأييد (منظمات حقوق الإنسان وحقوق المرأة، والتنمية السياسية). هذا بالإضافة إلى منظمات اكتسبت الاعتراف الرسمي بشرعيتها القانونية بعد الانفتاح السياسي في مطلع التسعينات، مثل الأحزاب السياسية، واتحادات الطلبة، والمنظمات النسائية، ومراكز الأبحاث، والمنتديات الفكرية.

ومن الناحية التاريخية، فإن الحصة الكبرى من منظمات المجتمع المدني الأردني، نشأت خلال العقود الثلاثة الأخيرة؛ تحت تأثير الانفتاح السياسي والاقتصادي، وتسارع الحراك الاجتماعي، والانخراط في العولمة الاقتصادية.

أما من الناحية العددية، فإن الجمعيات الخيرية والاجتماعية، على اختلاف تخصصاتها، تشكل الحصة الأكبر من منظمات المجتمع المدني الأردني، حيث بلغ عددها الإجمالي 6020⁽¹⁾ جمعية حتى مطلع آب 2018. وتشكل الجمعيات المسجلة في وزارة التنمية الاجتماعية أكثر من 62% من إجمالي الجمعيات، إذ بلغ عددها 3738 جمعية. تليها الجمعيات المسجلة لدى وزارة الداخلية وعددها 1061 جمعية، وبنسبة 17,6%. وحلت الجمعيات والمنتديات الثقافية المسجلة في وزارة الثقافة في المرتبة الثالثة بعدد يصل إلى 678 جمعية أو 11.2% من الإجمالي.

وعلى الرغم من التحسن المضطرد لتوزيع الجمعيات جغرافياً، إلا أن محافظات الوسط ما زالت تحتل بأكثر من 15,7% من إجمالي الجمعيات المسجلة، في حين تتمتع العاصمة بحصة الأسد بعدد يصل إلى 2497 جمعية، أو نحو 45% من إجمالي الجمعيات على مستوى المملكة. وعموماً تضم الجمعيات الخيرية والاجتماعية 394,732 عضواً، أي ما نسبته 28% من إجمالي عضوية المجتمع المدني الأردني.

(1) هذه الجمعيات هي الجمعيات التي تم الحصول على أعضائها من سجل الجمعيات، وتتوزع مرجعياتها تبعاً لاختصاصها على 13 وزارة أو مرجعية مختصة هي: التنمية الاجتماعية، الداخلية، الثقافة، البيئة، الشؤون السياسية والبرلمانية، الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، الصحة، السياحة والآثار، الزراعة، الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الصناعة والتجارة، العدل، المياه والري.

هذا، وتأتي الجمعيات التعاونية في المرتبة الثانية بعد الجمعيات الخيرية والاجتماعية بعدد يصل إلى 1592 جمعية، أغلبها جمعيات متعددة الأغراض (54,5%)، تليها الجمعيات الزراعية (20,4%)، والجمعيات الإسكانية (10,7%) والتعاونية النسائية (6,3%).

وتتمتع الجمعيات التعاونية بثقل كبير على صعيد عدد أعضائها، إذ يصل عددهم إلى 146,022 شخصاً، وهو ما يمثل 10,1% من إجمالي الحجم العددي للمجتمع المدني. إلا أنها لا تحظى باهتمام كافٍ في الدراسات الأكاديمية أو من نشطاء المجتمع المدني، رغم دورها الاقتصادي والاجتماعي الكبير.

ومن ناحية أخرى تضم الجمعيات العائلية، وعددها 586 جمعية، نحو 33 ألف عضو، وهي بذلك تمثل الفئة الثالثة من حيث الحجم في قطاع الجمعيات، إذ تصل نسبة عضويتها إلى 2,3% من إجمالي عضوية منظمات المجتمع المدني.

وبذلك، تمثل هذه الفئات الثلاث (الجمعيات الخيرية والاجتماعية والتعاونية والعائلية) نحو 40,7% من العضوية الإجمالية لمنظمات المجتمع المدني الأردني. ورغم أن الأرقام السابقة، تعكس استمرار هيمنة الطابع الخيري والعائلي والاجتماعي التقليدي على أقل بقليل من نصف حجم العضوية في المجتمع المدني، إلا أن السنوات الثماني الأخيرة شهدت انخفاضاً نسبياً لهذه الهيمنة، مقارنة بخريطة المجتمع المدني الأردني لعام 2010، حين كادت تصل قاعدة العضوية فيها إلى نحو ثلثي أعضاء المجتمع المدني.

الجدول رقم (1)

عدد منظمات المجتمع المدني وعدد أعضائها تبعاً لفئاتها

الرقم	فئة المنظمة	عدد المنظمات	عدد الأعضاء
1	الجمعيات الخيرية والاجتماعية	3738	394,732
2	الجمعيات التعاونية	1592	146,022
3	النقابات المهنية	15	479,493
4	الأندية الرياضية والشبابية	598	98,000
5	الهيئات الثقافية ❖ تحديث من وزارة الثقافة	678	10,000
6	المنظمات النسائية	68	35,000
7	النقابات العمالية	17	95,000
8	اتحاد المزارعين	18	5,000
9	منظمات أصحاب العمل	94	53,000
10	الأحزاب السياسية	47	34,368
11	جمعيات بيئية	124	2,148

12	الشركات غير الربحية	1143	3,750
13	نوادي المعلمين	10	12,788
14	جمعيات عائلية (وزارة الداخلية)	586	33,000
15	جمعيات الصداقة (وزارة الداخلية)	44	2,500
16	نوادي الخريجين (وزارة الداخلية)	78	5,700
17	الجمعيات العادية (وزارة الداخلية)	353	#
18	جمعيات أجنبية	46	#
المجموع		9249	1,410,501

من ناحية أخرى، فإن النقابات المهنية، والتي تعود نشأتها إلى مرحلة الخمسينات والستينات، واصلت نموها العددي باضطراد، تعبيراً عن التغيرات الهيكلية في المجتمع الأردني خلال العقود الأخيرة، والتي تميزت بنمو سريع للفئات الوسطى ذات التكوين التعليمي والمهني المرتفع. وهكذا وصل عدد عضوية هذه النقابات إلى 479,493 عضواً، وبذلك فإن هذا القطاع من المجتمع المدني هو الأكبر من حيث العضوية، حيث تصل نسبة العضوية فيه إلى أكثر من ثلث إجمالي عضوية منظمات المجتمع المدني الأردني.

لكن، ورغم هذا التطور العددي الكبير لعضوية النقابات المهنية، وتاريخها الطويل كحاضنة للحدثاء والقيم المدنية والتقدمية، ورغم أنها سدت مكان الأحزاب السياسية خلال الفترة 1957 - 1989، إلا أن دورها الديناميكي السابق تراجع بقوة في السنوات الأخيرة، إن لم يكن خلال العقد الأخيرين.

ويعكس هذا التراجع ضهور المشاركة الفعالة للأعضاء في انتخابات ونشاطات النقابات المهنية نفسها، فضلاً عن تراجع دورها العام في الحراك السياسي الوطني العام. علماً أن دورها الأخير في قيادة حركات أيار / حزيران 2018، ضد مشروع قانون ضريبة الدخل الذي تقدمت به حكومة د. هاني الملقى، والتي تحولت إلى حركة جماهيرية واسعة في الدوار الرابع بعمان والساحات العامة في المحافظات، قد أعاد إليها بعض الاعتبار والدور السياسي.

أما النقابات العمالية، وهي أيضاً الأسبق في النشأة من النقابات المهنية من الناحية التاريخية، والتي ظلت تشكل جزءاً رئيسياً من الحركات الاجتماعية والمدنية حتى مطلع السبعينات من القرن الماضي، فقد واصلت تراجعها، سواء من حيث عدد التنظيمات وتنوعها أو من حيث العضوية، تحت تأثير التدخلات الرسمية في شؤونها وفي عمليات اختيار قياداتها،

وكذلك جراء جمود وتكلس القيادات المستقلة للنقابات العمالية، والتي كانت أكثر تحرراً من السطوة الرسمية.

وهذا الواقع يفسر اقتصار عدد النقابات على 17 نقابة فقط منذ إعادة تنظيمها عام 1977 وحتى اليوم، وانخفاض عدد أعضاء النقابات إلى 95 ألف عضو فقط. علماً أن الحجم الإجمالي لقوة العمل المؤهلة للانتظام في نقابات عمالية يصل إلى 2,5 مليون نسمة بحسب أرقام دائرة الإحصاءات العامة لعام 2015، من بينهم 1,6 مليون عامل أردني. أي أن النقابات الحالية تستوعب كسراً صغيراً من العضوية الممكنة، في ما لو تحررت الحركة العمالية من السطوة الرسمية والبيروقراطية والتكلس القيادي، وخضعت لعملية إصلاح داخلي تُحوّلها إلى قوة فاعلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

وعموماً، فقد تأثرت بنية المجتمع المدني إيجابياً بالمناخات التي أطلقتها عملية الانفتاح السياسي لعام 1989، ويتبدى أثر هذه العملية في استعادة الأحزاب السياسية حقها في الوجود والنشاط، حيث بلغ عددها 47 حزباً سياسياً في عام 2018، وكذلك في نمو عدد المنظمات الثقافية والأكاديمية، وفي تمكّن الحركة النسائية من استعادة حقها في الوجود والنشاط، وأخيراً وليس آخراً، في استعادة المعلمين الحكوميين حقهم في التنظيم النقابي والمهني، بعد نضال طويل ومزير، حيث تشكل نقابة المعلمين النقابة الخامسة عشرة في الجسم النقابي والمهني، بعد اكتسابها الشرعية القانونية في مرحلة الحركات الأردنية (2011-2013).

ومن التطورات الحديثة نسبياً على بنية المجتمع المدني، ظهور الشركات غير الربحية التي وصل عددها مؤخراً إلى 1143 شركة، والتي يعوّل عليها في تجسير الفجوة ما بين القطاع الخاص والمجتمع المدني، وبناء شراكات مجتمعية مشتركة.

وعموماً، فإن المجتمع المدني الأردني يقف الآن على مفترق فاصل ما بين بنيته وممارساته التقليدية والمقيدة بالتشريعات القديمة وما بين دخول أجيال جديدة من التنظيمات المدنية، التي تحمل رؤى وأدواراً أكثر تقدماً، سواء على صعيد محاولة إشاعة قيم حقوقية وبيئية وتنموية مستدامة، أو تحقيق تمثيل أفضل للفئات الاجتماعية، أو بناء فضاء ثقافي وإبداعي، خاصة لدى الفئات الشابة.

وكما هو معروف، فإن المجتمع المدني الحديث يرتبط بأدوار تنموية وحقوقية وتنويرية، ويعوّل عليه أيضاً في المساهمة والتنشئة الاجتماعية، إلى جانب الأسرة والمدرسة، كما يُنظر إليه بوصفه الوعاء الرئيسي للتطوع وخدمة المجتمع وبث قيم المواطنة والمشاركة. إن هذه الأدوار لا يمكن القيام بها من دون جهود إصلاحية وتمكينية توجه نحو تغيير المفاهيم والممارسات التي ما زالت تحكم المجتمع المدني بفئاته المختلفة. وهو ما يتطلب تجديد الحوار حول مفهوم المجتمع المدني والأدوار المتوقعة منه في السياق الأردني المحدد.

والواقع أن هذه المراجعة ما كان منها أن تستوعب بعض التغييرات الإيجابية التي وقعت على المجتمع المدني، بوصفه ساحة وميداناً لنشاط الأفراد وليس فقط المنظمات بمعناها التقليدي. والمقصود هنا العديد من المبادرات والشبكات والمدونات والحملات والمجموعات الحوارية التي برزت خلال السنوات الأخيرة وأظهرت حضوراً مميزاً في النقاش العام وعلى صعيد شبكات التواصل الاجتماعي. وعليه، فإن دراسة هذا النوع من الحراك المدني في الفضاء الافتراضي باتت مهمة ملحة لتطوير الحراك والاستفادة منه وكذلك لتجنيبه الوقوع في أدوار ضارة باتت ظاهرة مؤخراً، مثل نقل الإشاعات الضارة وأشكال التشهير غير المسؤول بالأشخاص والمؤسسات.

ب. الإطار القانوني الناظم لقطاعات المجتمع المدني

تتعدد المرجعيات القانونية لمنظمات المجتمع المدني، حيث تتوزع على مجموعة كبيرة من القوانين، يأتي في مقدمتها قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008، الذي يؤطر قسماً كبيراً من المنظمات المدنية، من حيث تشكيلها وتسجيلها، والرقابة على أعمالها وأموالها وتمويلها، وموجبات حلها وطبيعتها القانونية. أما بقية القوانين الناضمة للمنظمات المدنية فهي:

- قانون العمل رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته، الذي ينظم عمل كل من النقابات العمالية ونقابات أصحاب العمل.
- قانون الأحزاب السياسية رقم (39) لسنة 2015.
- قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997، ونظام الشركات التي لا تهدف إلى الربح رقم (73) لسنة 2010.
- قوانين النقابات المهنية، حيث تتمتع كل واحدة من هذه النقابات (وعدها 15 نقابة) بقانونها الخاص بها.
- قانون غرف الصناعة رقم (10) لسنة 2005، وقانون غرف التجارة المؤقت رقم (70) لسنة 2003.
- قانون التعاون رقم (18) لسنة 1997.

يشكل قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008، المرجعية القانونية لتسجيل وعمل قطاعات عدة من المنظمات المدنية التي يتبع كل منها إلى وزارة أو مرجعية حكومية محددة. فالجمعيات الخيرية، يتم تسجيلها في وزارة التنمية الاجتماعية التي تُعد مرجعيتها الحكومية، فيما يتم تسجيل الروابط والجمعيات الثقافية في وزارة الثقافة، وبالمثل، تسجل

النوادي الشبابية والرياضية لدى وزارة الشباب (وقبل ذلك لدى المجلس الأعلى للشباب). وهناك العديد من الهيئات الاجتماعية التي سبق أن سُجّلت في وزارة الداخلية، حيث تُعدّ الأخيرة مرجعيتها الحكومية، وهذا ينطبق على روابط الخريجين، وجمعيات الصداقة وجمعيات رجال الأعمال، وبعض الجمعيات العاملة في أنشطة اقتصادية محددة. هذا، وكانت جمعيات مهمة تعمل في مجال حقوق الإنسان وحماية المستهلك والبيئة، وبعض المنظمات النسائية، قد اختارت التسجيل في وزارة الداخلية.

يُعدّ قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008، المرجعية الأولى، إن لم تكن الوحيدة للقطاع الأوسع من منظمات المجتمع المدني في الأردن، حيث أن نحو 6 آلاف جمعية تم تسجيلها لدى الوزارات المعنية بموجب هذا القانون.

يُذكر هنا، أن هذا القانون يعرف الجمعية في المادة الثالثة منه بأنها: «أي شخص اعتباري، مؤلف من مجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن سبعة، يتم تسجيلهم وفقاً لأحكام هذا القانون لتقديم خدمات أو القيام بأنشطة على أساس تطوعي، دون أن يستهدف الربح المادي، أو تحقيق أي منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته، أو تحقيق أي أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق وأعمال وأنشطة الأحزاب السياسية، وفق أحكام التشريعات النافذة».

وقد أفسح القانون المجال أمام ظهور شكل جديد من الجمعيات تحت اسم «الجمعيات الخاصة» التي تنحصر عضوية الواحدة منها في مجموعة من الأشخاص، لا يقل عددهم عن ثلاثة، ولا يزيد عن عشرين. كما ظهرت الجمعيات المغلقة التي تنحصر عضوية الواحدة منها في شخص واحد فأكثر، وتقتصر مواردها المالية على ما يقدمه لها الأعضاء لغايات تنفيذ أهدافها.

ويتم تسجيل الجمعية من خلال تقديم طلب تسجيل إلى سجل الجمعيات في وزارة التنمية الاجتماعية، والذي يخضع لإشراف مجلس إدارة السجل الذي يقوم بالموافقة على طلب التسجيل أو رفضه خلال 60 يوماً من تاريخ تسلّم الطلب مكتمل المتطلبات. وإذا لم يصدر قرار المجلس على الطلب خلال هذه الفترة، فإن الجمعية تُعدّ مسجلة حكماً.

ويُذكر هنا أن عدد الوزارات المرجعية للجمعيات وصل إلى 13 وزارة هي: وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الداخلية، وزارة الثقافة، وزارة البيئة، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، وزارة الأوقاف، وزارة الصحة، وزارة السياحة والآثار، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وزارة العدل، ووزارة المياه والري.

وعلى كل جمعية مسجلة، أن تقدم للوزارة خطة عملها السنوية، وتقريراً سنوياً عن إنجازاتها ونشاطاتها خلال السنة السابقة، وكشفاً بمصادر تمويلها وإيراداتها، ونفقاتها، وميزانية مدققة من محاسب قانوني. وفي حالة إخفاق الجمعية في مباشرة أعمالها، أو توقفت عن

ممارستها لمدة سنة، أو إذا تخلّفت عن توفيق أوضاعها وفق القانون، فإنّ المادة (20) من القانون، تُعدّ الجمعية منحلّة حكماً.

ويشترط قانون الجمعيات رقم (51) في العضو المؤسس في أيّ جمعية، أن يكون مواطناً أردني الجنسية، أتم الثامنة عشر من عمره، وأن يكون كامل الأهلية، وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف. كما أجاز القانون تسجيل فرع في المملكة لجمعية مسجلة في دولة أجنبية، شريطة أن تكون غير هادفة للربح أو تحقيق منفعة لأعضائها، وألا تسعى إلى تحقيق أهداف سياسية أو دينية.

وعلى الرغم من أن هذا القانون جاء متقدماً على ما سبقه من قوانين، ويُعدّ ثمرة حوار مطوّل ما بين وزارة التنمية الاجتماعية ومنظمات المجتمع المدني، إلّا أنه لم يستوعب مقترحات وتوصيات المنظمات الأهلية ومنظمات حقوق الإنسان. ومن الانتقادات الموجهة إليه: استمرار حظر ممارسة الجمعيات ما يسمى «النشاطات السياسية»، وهو من آثار العهود العرفية السابقة، مما يقيّد دور الجمعيات في التنمية السياسية وتشجيع المشاركة الانتخابية، ويعزّز خوف المواطنين الأعضاء في الجمعيات الاجتماعية من «السياسة» و«المشاركة السياسية»، علماً أن وزارة التنمية الاجتماعية تعزو ذلك إلى وجود عدد من الجمعيات التي تنشط في مجال نشر الثقافة الديمقراطية والشفافية والرقابة على الانتخابات والتمكين السياسي والقانوني، وتعمل تحت مظلة وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية. والواقع أن وجود هذه المنظمات المتخصصة بالشأن السياسي يجب ألا يبرر انخراط الجمعيات الاجتماعية في مناقشة وتشجيع المشاركة المدنية بأشكالها كافة في الأوقات المناسبة مثل المواسم الانتخابية. كما إنّ إجراءات تسجيل الجمعية، وطول المدة اللازمة لإنجازها، تُعدّ من العيوب الرئيسة في القانون، حيث يتمتع أمين سجل الجمعيات بصلاحيات واسعة لرد الطلبات، بدعوى وجود نواقص في الأوراق المطلوبة، أو وقوع أخطاء شكلية في الطلب المقدم. ولا يلزم القانون أمين سر سجل الجمعيات بتقديم تفسير لأسباب رفض طلب تسجيل الجمعية.

ومن المعروف أن عملية تسجيل الجمعيات، لا تتم من دون الحصول على موافقة الجهات الأمنية، وهو ما يفسر طول المدة اللازمة لإصدار مجلس السجل قراره بالموافقة على التسجيل أو رفضه. كما يفسر عدم إيراد القانون أيّ مواد تمكّن من التعرف على أسباب رفض تسجيل الجمعية، وبالتالي، الاعتراض على قرار الرفض.

ومن التطورات الإيجابية التي طرأت على المظلة أو المرجعية التشريعية للمجتمع المدني في الأردن، إقرار قانون الشركات في أواخر تسعينات القرن الماضي، الذي يجيز تسجيل الشركات غير الربحية، وهو شكل جديد كان يُفترض به أن يسمح بتجاوز الصعوبات الإدارية

والبيروقراطية المرافقة لتسجيل الجمعيات.

فقد نصّ قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997 في مادته السابعة، على حق المواطنين في إنشاء شركات غير ربحية. وقد سُجّلت بموجب ذلك القانون 149 شركة غير ربحية حتى أواسط حزيران عام 2007، لكن الحكومة عادت فأصدرت النظام رقم (60) لسنة 2007 لتنظيم عمل الشركات، ووضعت قيوداً على حق الشركات في الحصول على تمويل من الجهات غير الأردنية، بل وعلى التبرعات المقدمة لها من قبل الأردنيين أنفسهم.

فقد نصت الفقرة (أ) من المادة (9) في النظام المذكور على عدم جواز تلقي أو قبول المعونة أو التبرع أو الهبة أو التمويل من جهات غير أردنية، دون الحصول على موافقة مجلس الوزراء، بناءً على تنسيب الوزير المختص.

كما نصت الفقرة (ب) من المادة نفسها على عدم جواز تلقي التبرعات العينية أو النقدية، بأي صورة كانت، دون الحصول موافقة الوزير المختص. وفي كل الأحوال، فإن على هذه الشركات تقديم طلب خطّي، وبيانات تفصيلية بالجهات والمبررات، ومصادر الأموال التي ترغب في الحصول عليها.

أما الفقرة (ج) من المادة (11)، فقد نصت على أن لمراقب الشركات، أو من يثق به، أن يقوم بتدقيق سجلات الشركات غير الربحية للتثبت من صحتها ومن مصادر تمويلها، وأوجه إنفاقها. وقد طلبت دائرة مراقبة الشركات من 70 شركة غير ربحية تصويب أوضاعها وفقاً للنظام المذكور آنفاً فور صدوره عام 2007.

وفي عام 2010، وُضع نظام جديد للشركات التي لا تهدف إلى الربح تحت رقم (73) لسنة 2010، بالاستناد إلى المادة (7) من قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997. ووفقاً للمادة رقم (2) من هذا النظام، فإن الشركة التي لا تهدف إلى الربح هي «شركة لا تهدف إلى تحقيق الربح، وإن تحققت أيّ عوائد، فلا يجوز توزيعها على الشركاء أو المساهمين فيها».

وحددت المادة (3) من النظام، غايات الشركات غير الربحية في العمل ضمن القطاعات الصحية والتعليمية، وتمويل المشاريع الصغيرة، والتدريب الذي يهدف إلى تنمية المجتمع، أو أي غاية ترتبط بالقطاعات المذكورة، ويوافق عليها مراقب الشركات.

ووفق المادة (8) من النظام، فإنه يحقّ للشركات غير الربحية تنظيم الندوات والمؤتمرات، والمشاركة في إعداد ونشر التقارير والبحوث والمعلومات التي تتصل بغاياتها.

وعلى الشركات غير الربحية بموجب المادة (9)، أن تقدم تقريراً سنوياً عن أعمال ونشاطات الشركة، ومصادر تمويلها، وميزانية مصدقة، وذلك خلال الشهور الثلاثة الأولى من كل سنة مالية، كما إن عليها إرفاق التقرير بخطة عملها وأنشطتها المتوقعة خلال السنة.

وبموجب المادة (12) من النظام المذكور، يحقّ للوزير، وبناءً على تنسيب مراقب عام الشركات، تصفية الشركة غير الربحية، إذا خالفت أحكام القانون أو النظام، أو خالفت نظامها الأساسي أو عقد التأسيس، أو مارست أعمالاً أو أنشطة لا تدخل ضمن غاياتها، أو نتج عن أي نشاط قامت به مخالفة للنظام العام أو الآداب العامة.

ولا بد من الإشارة إلى أن بعض التشريعات الأخرى النازمة لعمل منظمات المجتمع المدني، تنطوي على قيود على حرية التنظيم، كما هي حال قانون العمل رقم (8) لسنة 1996، الذي يحصر عدد النقابات العمالية بسبع عشرة نقابة، أي كما كان عددها عندما أعيد تنظيمها بقرار من وزير العمل في عام 1976.

كما إن النظام الأساسي للاتحاد العام لنقابات العمال يحول دون قيام نقابات جديدة من دون موافقته. ومن المعروف أن قانون العمل ساري المفعول منح الاتحاد العام لنقابات العمل، وضع نظام داخلي موحد على النقابات الأعضاء، وهو ما جرد الأخيرة من حريتها في تنظيم شؤونها الداخلية، في تعارض صارخ مع الاتفاقية الدولية رقم (98)، الخاصة بتطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

ويذكر هنا، أن قانون العمل الأردني يقرر الحد الأدنى لعدد العمال الذين يرغبون في تأسيس نقابة بـ 50 شخصاً، في حين أن منظمة العمل الدولية تعطي هذا الحق لحد أدنى من 20 عاملاً.

كذلك، ما زال قانون العمل الحالي يستثني موظفي الحكومة ومستخدميها وعمالها، وكذلك عمال الزراعة والبستنة والمنازل، والعمال غير الأردنيين، من حق التنظيم النقابي.

وتتأثر نشاطية المجتمع المدني الأردني، سلباً، من وجود العديد من التشريعات الأخرى، أبرزها: قانون الاجتماعات العامة رقم (51) لسنة 2008، الذي يعطي الصلاحية للمحافظين والحكام الإداريين بتعطيل أو إلغاء أي اجتماع عام دون إبداء الأسباب، وكذلك قانون منع الإرهاب رقم (18) لسنة 2014 الذي يعطي المدعي العام أو محكمة أمن الدولة صلاحية ملاحقة أشخاص أو مجموعات من الأشخاص، للاشتباه بعلاقتهم بنشاطات إرهابية. كما تتضمن هذه الصلاحيات فرض الرقابة على أماكن إقامتهم وتحركاتهم ووسائل اتصالاتهم، ومنعهم من السفر، وتفتيش أماكن وجودهم، ووضع أي أموال تعود إليهم تحت الحجز التحفظي بشبهة علاقتها بالإرهاب.

ثالثاً: تحليل المجتمع المدني في الأردن

تعددت الدراسات التي سعت إلى تحليل المجتمع المدني الأردني، وقياس فاعليته ودوره في الإصلاح السياسي والسياسات العامة. ويُعدّ «دليل مؤشرات المجتمع المدني في الأردن: التقرير الوطني التحليلي» الذي أُعدّ عام 2010، أكثر هذه الدراسات شمولاً، حيث اعتمد المنهجية المطبقة من قبل التحالف العالمي لمشاركة المواطنين (CIVICUS) في أكثر من 40 بلداً تمت فيها مهمة تقييم حالة مجتمعاتها المدنية، ومن بينها الأردن.

وما زالت النتائج التي خلص إليها هذا التقرير، تعكس واقع حال المجتمع المدني الأردني، بالرغم من وقوع بعض المتغيرات الإيجابية خلال السنوات التي تلت انفجار الحركات الشعبية (2011/2012)، والتي أعاد إظهارها الانفجار الشعبي الكبير في أيار/ حزيران 2018، في الدوار الرابع في عمان والميادين العامة في مدن المملكة، احتجاجاً على فرض قانون جديد للضرائب.

واستخلص التقرير التحليلي النتائج التالية :

أ. على مستوى التنظيم

مع أن المجتمع المدني في الأردن يتمتع، بشكل عام، بمستوى تنظيمي جيد، حيث تحظى الغالبية الساحقة من منظماته بهيئات إدارية منتخبة، إلا أن نسبة متزايدة من هذه المنظمات يتم اختيار الهيئات القيادية فيها بأسلوب التزكية، مما يتسبب بركودها جرّاء بقاء المجالس نفسها على رأسها لفترات طويلة، وهو ما يتطلب العمل على استعادة آليات التنافس الانتخابي الديمقراطي في التجديد والتعاقب القيادي على المنظمات المدنية.

ومن ناحية أخرى، أظهر المسح التنظيمي لحالة منظمات المجتمع المدني الأردني (وهو المسح الذي يشكل أحد مصادر إعداد التقرير الوطني التحليلي) والصادر عن مركز الأردن الجديد للدراسات (حزيران 2010)، أن نسبة تصل إلى 44% من المنظمات المدنية تميل إلى تفويض سلطة اتخاذ القرارات فيها إلى فريق عمل صغير، أو إلى رئيس المنظمة، وليس إلى المجالس المنتخبة.

من ناحية أخرى، فإن انضواء غالبية المنظمات المدنية في اتحادات عامة أو مظلات أو شبكات، لم يحلّ دون ملاحظة أن مستوى التنسيق والتعاون القطاعي بين هذه المنظمات ما زال ضعيفاً أو محدود النطاق. وإلى جانب افتقار المجتمع المدني الأردني لخبرات التنظيم الذاتي في مجال متابعة المبادرات وكيفية ترجمتها إلى خطط تنظيمية، فقد لوحظ أيضاً أن ندرة وجود أطر تنسيقية عابرة للقطاعات ما بين منظمات المجتمع المدني، تقلل من فاعلية هذه

المنظمات في الحياة العامة إلى حد كبير، وإذا كانت السنوات الأخيرة شهدت مبادرات لبناء تحالفات، إلا أن هذه التحالفات ما زالت تقتصر على عدد محدود من المنظمات.

وبالإجمال، يبدو أن المجتمع المدني الأردني يتمتع بموارد بشرية جيدة من حيث العضوية، لكن متوسط العضوية لدى كل منظمة في العديد من القطاعات المدنية، مثل الجمعيات والأحزاب السياسية، ضئيل من حيث العدد. والأهم من ذلك أن غالبية منظمات المجتمع المدني تفتقر للخبرة والأطر المؤسسية والبرامج القادرة على استقطاب المزيد من الأعضاء والمتطوعين إليها، حيث تقوم الهيئات الإدارية بالجزء الأكبر من العمل المطلوب في هذه المنظمات.

وعلى صعيد الموارد المالية والتكنولوجية، أظهر التقرير وجود توازن حرج ما بين موارد المنظمات ونفقاتها، مع وجود عجز مالي لدى معظمها. وبالنتيجة، فإن أغلبية المنظمات تتمتع بالحد الأدنى من الموارد، ما يحول دون توسّعها على صعيد الأنشطة أو إقامة مشاريع مدرة للدخل.

ومما لا شك فيه أن الغالبية الساحقة من منظمات المجتمع المدني تعاني من مشكلات عدة على الصعيد المالي، تتعلق بكفاية الموارد المالية، ومصادرها، ومدى انتظامها وديمومتها، وقدرة المنظمات على تنمية مواردها، ومدى توفر خبرات ومهارات إدارية ومالية لضمان حسن استخدام الموارد المتاحة.

وبخلاف كثير من المجتمعات العربية والإقليمية، فإن المجتمع الأردني يعاني بصفة عامة من قلة الموارد المالية التي يمكن رصدها لدعم أو تمويل منظمات المجتمع المدني، وينطبق هذا على القطاعين العام والخاص. وهو ما يفسر لجوء حصة مهمة من منظمات المجتمع المدني للتمويل الخارجي، وخاصة تلك المنظمات العاملة في مجالات الدعوة وكسب التأييد (المنظمات الحقوقية أساساً) أو العاملة في مجالات التأثير في السياسات (مراكز الأبحاث ومنظمات التنمية السياسية.. إلخ).

إن حاجة العديد من منظمات المجتمع المدني للموارد الكافية تمثل ما يمكن تسميته «عقب أخيل»، حيث تتأثر موثوقية هذه المنظمات وصدقيتها بشيوع نزعة التشكيك بمصادر التمويل الخارجي، ويتم ربط هذا التمويل بأهداف وغايات «مشبوهة»، مثل تنفيذ الأجندات الأجنبية والتطبيع وغيرها من الاتهامات.

على أن المشكلة الفعلية والمنظورة بوضوح، هي اضطراب المنظمات المدنية لتبديل أجندتها الأصلية التي قامت من أجلها، بسبب حاجتها إلى الحفاظ على تدفق موارد كافية لها من جانب المنظمات الممولة، حيث تتغير أجندتها بين الحين والآخر. وبسبب ذلك، فإن العديد من

المنظمات المدنية فقدت هويتها الخاصة وابتعدت عن الأهداف والغايات التي أنشئت من أجل تحقيقها، ومع الوقت أصبح الحصول على التمويل الميسر هدفاً بحد ذاته.

وأخيراً، يكشف المسح التنظيمي لحالة منظمات المجتمع المدني الأردني المشار إليه سابقاً، أنه رغم وجود ميزة انفتاح الأردن على العالم، وعلى منظمات المجتمع المدني الدولية، إلا أن فاعلية المنظمات المدنية الأردنية في المحافل الدولية محدودة، حيث أظهر المسح أن المجتمع المدني الأردني مستقبل أكثر مما هو شريك مساهم في الحوارات وصنع السياسات على المستويات الإقليمية والدولية.

ب. على مستوى ممارسة القيم

سجل التقرير الوطني التحليلي تقدّم المجتمع المدني الأردني على صعيد هذا البعد بالمقارنة مع الأبعاد الأخرى لتقييم المجتمع المدني، وهو بُعد مستمدّ من خمسة مؤشرات رئيسة هي: عملية صنع القرار، لوائح العمل الداخلية، مدونات السلوك والشفافية، المعايير البيئية، وأخيراً إدراك القيم في المجتمع المدني.

فقد أظهر التقرير أن نحو 60% من المنظمات تقوم مجالسها أو هيئاتها المنتخبة باتخاذ القرارات المهمة فيها، لكن هذا لا يعفي من ملاحظة وجود حصة مهمة من المنظمات تتخذ فيها القرارات بوسائل أخرى، مثل تفويض رئيس المنظمة أو فريق عمل صغير بمهمة اتخاذ القرارات.

وبما أن الحاكمية الجيدة لا تقتصر على وجود مجالس منتخبة على رأس المنظمات المدنية، إذ تشمل أيضاً التداول القيادي، ومشاركة الأعضاء (الجمعيات العمومية) والهيئات الوسيطة في عملية اتخاذ القرارات، ووجود خطوط مفتوحة مع الفئات المستفيدة، فإن هذا يُعَلِي تطوير الأنظمة الداخلية النازمة لعمل منظمات المجتمع المدني لتوفير حاكمية ديمقراطية وتفاعلية لديها.

كما أظهر التقرير الوطني وجود نقص كبير لدى المنظمات المدنية المستطلعة على صعيد اللوائح الداخلية للضمانات الخاصة بحقوق العاملين وللسياسات الخاصة بعمل المرأة. حيث أفادت 70% من المنظمات بعدم وجود سياسات أو تعليمات خاصة بعمل المرأة. فيما أقرت 48% منها بعدم وجود سياسات لديها خاصة بمعايير العمل. وبالمثل، أفادت 64.5% من هذه المنظمات أنه لا توجد لديها سياسات خاصة بالمعايير البيئية.

ومع أن هذه الأرقام لا تشكل مفاجأة، حيث تفتقر غالبية منظمات المجتمع المدني في الأردن للوعي اللازم بحاجتها إلى وجود سياسات ومعايير وضوابط خاصة بالعاملين أو البيئة أو

لعمل المرأة، إلا أن الوجه الإيجابي الذي أظهره التقرير يتمثل في إعراب نسبة عالية من المنظمات عن رغبتها في تبني سياسات ومعايير وضوابط كهذه في المستقبل.

ومن ناحية أخرى، أظهر التقرير وجود قلق شديد تجاه ظهور ظواهر فساد في صفوف منظمات المجتمع المدني، حيث رأى 47% من المستطلعين أن هذه الظواهر متكررة أو متكررة جداً. ورغم ارتفاع نسبة المستطلعين من قادة المنظمات الذين يشكون من تكرار ظواهر الفساد، إلا أن الأكثر إقلاقاً هو محدودية الجهود المبذولة من هذه المنظمات لتعزيز الإفصاح المالي لديها، أو إظهار شفافية مالية أكبر عبر مواقعها الإلكترونية.

وعلى صعيد ظواهر عدم التسامح والتمييز داخل المجتمع المدني، بين أكثر من ثلثي قادة المنظمات عدم وقوع ظواهر متكررة من عدم التسامح، غير أن نسبة تقترب من ثلث قادة منظمات المجتمع المدني أكدوا وجود أمثلة على عدم التسامح داخل منظمات المجتمع المدني، وإن كان دور القوى التي تمارس التمييز وعدم التسامح هو دور هامشي بل ومعزول.

وفي ما يخص ظواهر العنف داخل المجتمع المدني، وبحسب ما أوضح المسح التنظيمي لحالة منظمات المجتمع المدني لعام 2010، فإن 37.2% من عينة قادة المجتمع المدني يرون وجود أطراف داخل منظماتهم، لا تتردد في ممارسة العنف للتعبير عن نفسها. ومع أن هذه النتيجة ليست مفاجئة أيضاً بالنظر إلى انتشار الممارسات العنيفة داخل المجتمع الأردني ككل (الجامعات، ملاعب كرة القدم، وحتى ضد معلمي المدارس والأطباء، والعاملين في المؤسسات الحكومية الأخرى)، إلا أن الملفت هو ضعف دور المجتمع المدني في مواجهة ثقافة العنف والممارسات غير المتسامحة.

ت. على صعيد الأثر المدرك

يتمّ قياس هذا البعد من خلال دراسة مجموعة من المؤشرات، أبرزها تحليل تأثير المجتمع المدني على السياسات والاتجاهات العامة.

لقد أظهر التقرير الوطني التحليلي لحالة المجتمع المدني الأردني (2010) أن الإدراكات الذاتية لقادة المجتمع المدني لتأثيره على المجالات والقضايا الاجتماعية، تعطي تقييماً أفضل مما هو لأثر المجتمع المدني على السياسات العامة. ويبدو ذلك مفهوماً بالنظر إلى وجود عوائق ومحددات خاصة بالبيئة السياسية، تقيّد مجالات حركة المجتمع المدني وتأثيره على السياسات العامة، بينما تقلّ هذه العوائق والمحددات عندما تتعلق بنشاطات المجتمع المدني في المجالات غير السياسية، مثل القضايا الاجتماعية والاقتصادية.

ومما يلفت الانتباه، أن إدراكات أصحاب المصالح لتأثير المجتمع المدني في الحالتين (السياسات

والقضايا الاجتماعية) كانت أكثر إيجابية من التقييم الذاتي لقادة المجتمع المدني لأثر منظماتهم على السياسات العامة والقضايا الاجتماعية على حد سواء. وهو ما يمكن تفسيره بوجود قدر لا يستهان به من التشاؤم والإحباط لدى قادة المجتمع المدني حول مردودية نشاطاتهم على المجتمع والسياسات العامة.

ويتفق كل من أصحاب المصالح وقادة منظمات المجتمع المدني في إدراكهم بالمجالات الأكثر نشاطية لدى المجتمع المدني، إذ يعدّ دعم الفقراء والمهمشين، بشكل خاص، والتنمية الاجتماعية والتعليم والصحة، المجالات الرئيسية الأكثر نشاطاً من جانب المجتمع المدني. كما إن الطرفين (أصحاب المصالح وقادة المجتمع المدني) يتفقان أيضاً على أن تأثير المجتمع المدني في هذه المجالات يتراوح ما بين المتوسط والمحدود. ما يعني أن تأثيرات المجتمع المدني، سواء في المجال الاجتماعي أو السياسي، لا تتناسب أيضاً مع مجهوداته.

وربما كانت النتيجة الأكثر أهمية، هي توصل التقرير إلى أن أثر المجتمع المدني على الاتجاهات في المجتمع الأردني يكاد يكون محدوداً على صعيد مستوى الثقة أو التسامح أو الروح العامة.

وهو ما يؤكد نتائج دراسات سابقة أفادت بضعف ثقافة حقوق الإنسان وقيم التسامح والاعتراف بالآخر داخل منظمات المجتمع المدني نفسه. وهذا يكشف عن نقطة ضعف جوهرية لدى المجتمع المدني الأردني في ظل البيئة الإقليمية والوطنية الراهنة، التي تشهد ارتفاع موجة التطرف والمغالاة، والتي وصلت إلى حد ارتفاع التأييد العام للإرهاب والممارسات العنيفة المتطرفة ضد الخصوم. وهو ما يستدعي الاهتمام بتطوير الأبعاد القيمية والتعليمية والتنويرية في عمل منظمات المجتمع المدني، لا سيما في مجالات حقوق الإنسان والقيم والمواطنة والسلوك الحياتي.

ث. على صعيد الانخراط المدني

يصف مؤشر الانخراط المدني الأنشطة الرسمية وغير الرسمية للأفراد والمنظمات في سعيها لتحقيق المصالح الجماعية.

وقد أظهر التقرير الوطني التحليلي المشار إليه آنفاً، أن الانخراط المدني، أو المشاركة، كان أكثر المجالات إخفاقاً لدى المجتمع المدني الأردني، حيث تبين وجود ضعف واضح على صعيد انخراط (مشاركة) أعضاء المنظمات المدنية في الأنشطة السياسية، فضلاً عن وجود ضعف عام على صعيد التطوع الاجتماعي والسياسي على حد سواء.

وتتعدد التفسيرات عند تحليل أسباب ضعف الانخراط المدني من حيث مداه أو عمقه،

ولعل أبرز هذه التفسيرات جمود التنظيمات الاجتماعية، وحتى «تَيْبُس» بل و«تَعَفُن» بعض قطاعاتها، جراء هيمنة «الوجوه القديمة» عليها، والحيولة دون التداول الدوري على قيادة هذه المنظمات، وكذلك الإحباط العام جراء تعثر جهود الإصلاح والتغيير في البلاد، مما أدى إلى وصول قطاعات من النشاط الاجتماعي والسياسيين إلى اقتناع بعقم المشاركة أو لا جدواها، ولا سيما المشاركة السياسية. وعزت بعض التفسيرات ضعف الانخراط والمشاركة المدنية إلى تردّي الأوضاع المعيشية واضمحلال الطبقة الوسطى.

هذا، وأظهر استطلاع لآراء عينة مؤلفة من 1082 مواطناً / مواطنة، نُفذ عام 2013، على هامش دراسة حول المجالس البلدية المنتخبة في الأردن، ضعف الإقبال على عضوية منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية على حد سواء. وقد خرجت الدراسة الاستطلاعية التي أعدها معهد بصر لدراسات المجتمع المدني (2014) بالنتائج التالية:

1. العضوية في منظمات المجتمع المدني

بسؤال المواطنين عن انتمائهم إلى واحدة أو أكثر من منظمات المجتمع المحلي في مناطقهم، أفاد نحو ثلاثة أرباع المستطلعين (72%) أنهم ليسوا أعضاء في أي من منظمات المجتمع المدني، فيما أفاد أكثر من الربع (28%) أنهم أعضاء في واحدة على الأقل من منظمات المجتمع المدني.

الجدول رقم (2)

العضوية في منظمات المجتمع المدني

العدد	النسبة المئوية	
303	28%	أعضاء
779	72%	ليسوا أعضاء
1082	100%	المجموع

وتتوزع نسبة الأعضاء في منظمات المجتمع المدني تبعاً للنوع الاجتماعي، والبالغة 28% من إجمالي العينة، على 31% من الذكور و23% من الإناث.

وتعطي هذه الأرقام مؤشراً مهماً على تدني المشاركة المدنية حتى في أبسط مستوياتها، مثل العضوية في نادٍ أو جمعية خيرية أو اتحاد أو نقابة، حيث ما زالت محدودة جداً في المجتمع الأردني، على الرغم من أن العضوية في نقابات العديد من المهن، مثل الأطباء والمهندسين والمحامين، تعدّ إلزامية من أجل مزاولة المهنة.

ومع أن العزوف العام عن المشاركة في المنظمات الأهلية والسياسية على اختلافها ليس أمراً جديداً في المجتمع الأردني، إلا أن تدني مستوى المشاركة المدنية إلى هذه النسبة المتواضعة جداً يعدّ أمراً مفاجئاً إلى حد ما. فالأصل أن ينتمي المواطن إلى العديد من المنظمات المدنية

وليس إلى منظمة واحدة، فهو قد يكون عضواً في نادٍ رياضي أو نقابة عمالية أو مهنية أو جمعية خيرية، أو في جميع هذه الأنواع على حدٍ سواء.

وقد يفسّر العزوف عن المشاركة المدنية، ممثلة في عضوية المنظمات غير السياسية، بأنه يعكس نوعاً من اللامبالاة تجاه العمل العام أو العمل التطوعي، وقد يكون ناتجاً عن عدم الاقتناع بالدور الذي تلعبه هذه المؤسسات، أو أنه يعكس عدم الثقة فيها، أو عدم الاقتناع بالقيمة المضافة التي يحققها الانضمام إلى هذه المؤسسات.

وعند التعمّق في ربط مسألة العضوية في منظمات المجتمع المدني مع مؤشرات أخرى، يلاحظ وجود علاقة طردية ما بين المستوى التعليمي للمواطن وعضويته في أحد منظمات المجتمع المدني. حيث أظهرت الدراسة أن العضوية تزداد مع ارتفاع المؤهل العلمي للفرد. فقد تبين أن 7% فقط من الأفراد الأميين أعضاء في منظمات مجتمع مدني، لترتفع هذه النسبة باطراد، وصولاً إلى 33% من حملة البكالوريوس، و64% من حملة الشهادات العليا.

وعلى مستوى آخر، يلاحظ أن أعلى نسبة عضوية (59%) كانت بين فئة المهنيين، كالأطباء والمهندسين والمحامين، وذلك بحكم طبيعة عملهم التي تستلزم عضوية النقابة من أجل مزاوله المهنة. وجاءت النسبة التالية بين أصحاب المهن المكتبية (33%)، يليها الطلبة (25%)، ثم العاطلون عن العمل (14%)، فالحرفيون (13%)، فربّات المنازل (9%).

أما من حيث علاقة الانتظام بمنظمة مدنية بعامل السن، فجاءت أعلى نسبة عضوية في منظمات المجتمع المدني في الفئة العمرية (46-60) عاماً، وذلك بنسبة 30%، تليها مباشرة الفئة العمرية (31-45) عاماً، حيث يشكل الأعضاء فيها 31%. أما فئة الشباب والطلبة الذين ينتمون إلى الفئة العمرية (18-30) عاماً فكانت نسبة العضوية فيها 26%. وأخيراً بلغت نسبة العضوية في منظمات المجتمع المدني 15% لدى الذين تزيد أعمارهم عن 60 عاماً.

وعلى صعيد مقارن ما بين المحافظات، كان من الملفت أن أعلى نسبة عضوية في منظمات المجتمع المدني ظهرت في محافظة الطفيلة، وذلك بنسبة 37%، تليها، وبفارق نسبي كبير، 31% من المواطنين المستطلعين في محافظة الكرك، ثم 29% في كلّ من المفرق ومعان، ثم 27% في العقبة، ف 25% في إربد، و24% في عجلون، وأخيراً 22% في جرش.

وبمعيار مستوى الدخل الشهري للأسرة، لاحظت الدراسة وجود علاقة طردية بين مستوى الدخل وعضوية منظمات المجتمع المدني، حيث تبين أن أعلى نسبة عضوية في منظمات المجتمع المدني ظهرت بين المواطنين الذين يزيد دخل أسرهم عن 1000 ديناراً شهرياً، وذلك بنسبة 50%، تليهم نسبة 41% من الذين يتراوح دخل أسرهم بين 600 و1000 دينار. ثم نسبة عضوية 27% بين المواطنين الذين يتراوح دخل أسرهم ما بين 300 و600 دينار.

وجاءت في المرتبة الأخيرة فئة الذين يقل دخل أسرهم عن 300 دينار شهرياً، حيث بلغت نسبة العضوية بينهم 15% فقط.

2. العضوية في الأحزاب السياسية

أفادت الغالبية العظمى من العينة، وبنسبة تزيد على 93%، أنها لا تنتمي إلى أي حزب سياسي، فيما أفاد أقل من 7% فقط أنهم أعضاء في أحزاب سياسية. ولا يُعدّ تدني العضوية في الأحزاب أمراً مفاجئاً، فقد أكدت ذلك العديد من الدراسات الاستطلاعية الدورية لمركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية.

الجدول رقم (3)
العضوية في الأحزاب السياسية

النسبة المئوية	العدد	
6.7%	73	أعضاء
93.3%	1010	ليسوا أعضاء
100%	1083	المجموع

وتوزعت نسبة الأعضاء في الأحزاب السياسية، والبالغة 7%، ما بين 9% من الذكور، و3% من الإناث.

ويُظهر من تحليل النتائج وجود علاقة طردية ما بين المستوى التعليمي والعضوية في الأحزاب، فقد تبين أن أعلى نسبة عضوية (16%) ظهرت بين المواطنين الحاصلين على دراسات عليا، وتقلّ هذه النسبة تنازلياً مع المستوى التعليمي، حيث بلغت 7% بين حملة البكالوريوس، و6% بين حملة الدبلوم، و4% بين حملة شهادة الثانوية العامة، و3% بين حملة شهادة الدراسة الابتدائية، وأخيراً 3% بين فئة الأميين.

ومن حيث التوزيع المهني للعينة المستطلعة، لوحظ أن أعلى فئة عضوية في الأحزاب السياسية ظهرت عند فئة المهنيين، وذلك بنسبة 11%، تليهم أصحاب المهن المكتبية (10%)، ثم 6% من الحرفيين، و4% من الطلبة، و2% من العاطلين عن العمل، وأخيراً 1% من ربّات المنازل اللواتي شاركن في الاستطلاع.

كذلك، ظهرت أعلى نسبة عضوية في الأحزاب بين الأفراد الذين تتراوح أعمارهم ما بين 46 و60 عاماً، وذلك بنسبة 10%، تليها 8% من الأفراد الذين تتراوح أعمارهم ما بين 31 و45 عاماً، ثم 6% من الأفراد الذين تزيد أعمارهم على 60 عاماً، ثم 5% من الشباب ما بين 18 و30 عاماً.

وعلى مستوى المحافظة، ظهرت أعلى نسبة عضوية في الأحزاب السياسية بين مواطني الكرك وبنسبة 11%، ثم 10% في معان، ثم 7% في العقبة.

والملت أيضاً، وجود علاقة طردية ما بين العضوية في الأحزاب ومستوى الدخل المرتفع، حيث ظهرت أعلى نسبة عضوية (16%) في الفئة التي تزيد دخول أسرها عن 1000 ديناراً شهرياً، وبلغت 7% عند من تتراوح دخول أسرهم بين 600 و1000 دينار، ثم 6% لدى الأفراد الذين يتراوح دخل أسرهم ما بين 300 و600 دينار، وأخيراً 5.5% عند المواطنين الذين تقل دخول أسرهم عن 300 دينار شهرياً.

وعموماً، فقد أعطيت تفسيرات عدة لضعف الانخراط المدني، أبرزها عدم وجود بيئة سياسية وقانونية محفزة على المشاركة، بل إن البيئة الموجودة يمكن وصفها بـ «المعادية» للمشاركة، لا سيما ذات الطبيعة السياسية، حيث أن القوانين والأنظمة الخاصة بالتنظيمات الاجتماعية والمدنية تنحو أكثر نحو فرض قيود ومحددات تشريعية وإدارية على التنظيمات بأنواعها المختلفة، بدلاً من أن تشجع على تحفيز المشاركة والنشاطية. هذا، وتعدّ مؤسسات التعليم العالي، ولا سيما الجامعات، مثلاً بارزاً على البيئة المعادية للعمل الحزبي والمشاركة السياسية.

ولا بد من القول هنا إن المجتمع المدني يعمل في سياق سياسي محافظ، رغم تكرار محاولات ومبادرات الإصلاح السياسي خلال العقود الثلاثة الأخيرة. فعلى الرغم من أن الأردن قطع أشواطاً على صعيد الانفتاح السياسي، إلا أن هناك حاجة إلى مغادرة جذرية للثقافة السياسية التقليدية القائمة على سياسات الهوية، المعززة للانتماءات الأولية، العشائرية والقبلية والإرثية، والتوجه نحو اعتماد سياسات فعالة لبناء ديمقراطية مستدامة.

رابعاً: البيئة العامة المحيطة بعمل المجتمع المدني

اعتمد التقرير الوطني لحالة المجتمع المدني المشار إليه آنفاً، في تحليل البيئة العامة المحيطة بالمجتمع المدني الأردني، على دراسة ثلاثة «سياقات» هي: السياق الاقتصادي-الاجتماعي، والسياق الاجتماعي-السياسي، والسياق الاجتماعي-الثقافي. وذلك بهدف الإجابة عن السؤال التالي: هل توفر البيئة العامة شروطاً ملائمة لنمو المجتمع المدني أم إنها تلعب دوراً معيقاً لتطوره؟

وقد خرج التقرير بتقييم للبيئة العامة يعطيها 55.3 نقطة على مقياس من مائة نقطة، وهو المتوسط الحسابي لنتائج السياقات الثلاثة سابقة الذكر، حيث سجل السياق الاقتصادي-

الاجتماعي التقييم الأعلى بـ 64.8 نقطة، فيما سجل السياق الاجتماعي-السياسي 51.2 نقطة، وحلّ السياق الاجتماعي-الثقافي في المرتبة الثالثة، مع 49.9 نقطة.

وتم تقييم السياق الاجتماعي-الاقتصادي من خلال الأخذ بأربعة مؤشرات رئيسة هي: دليل الإمكانيات الأساسية (وهو يقيس معايير خاصة بالصحة العامة والتعليم الأساسي)، الفساد، انعدام المساواة، وأخيراً السياق الاقتصادي الذي يقيس نسبة الدين الخارجي إلى إجمالي الناتج المحلي الإجمالي.

على صعيد السياق الاجتماعي-السياسي، وهو الذي يقيس مؤشرات فرعية (مثل: الحقوق السياسية والحريات، حكم القانون والحريات الفردية، حقوق التجمع والتنظيم، خبرة الإطار القانوني لدى المجتمع المدني، الفعالية الحكومية)، فقد أظهرت المؤشرات انخفاضاً عاماً، ما يفسّر تصاعد المطالبة بإصلاحات فورية وعميقة لجملة من التشريعات والسياسات الخاصة بالانتخابات البرلمانية والمحلية، والأحزاب السياسية والجمعيات، وقانون العمل، وقانون الاجتماعات العامة وغيرها.

وسجل السياق الاجتماعي-الثقافي أدنى المؤشرات الخاصة بالبيئة العامة المحيطة بالمجتمع المدني، إذ حصل على 49.9 نقطة، كمحصلة قياس ثلاثة مؤشرات فرعية هي الثقة (31.3 نقطة)، التسامح (27.5 نقطة)، والحراك العام (91 نقطة).

لقد رصدت الدراسة هدراً كبيراً في الرأسمال الاجتماعي، حيث يرتفع مؤشر الثقة، وهو أحد المفاتيح الرئيسة لازدهار الرأسمال الاجتماعي على مستوى العائلة والروابط الإرثية، كالعشيرة والجماعات المرجعية، لكن مؤشر الثقة يتراجع على مستوى العلاقة ما بين المجتمع والمؤسسات، سواء أكانت حكومية أم مهنية، فضلاً عن الثقة ما بين الأفراد.

وقد أظهرت الدراسة أن الثقة البينية بين المواطنين لا تزدد تحت تأثير التقدم في المستوى التعليمي للأفراد، بل بدا كما لو أن التعليم يلعب دوراً عكسياً على هذا الصعيد. إذ تبين أنه كلما ازداد مستوى التعليم لدى الأفراد تدنّت درجة الثقة بينهم. وفي الوقت نفسه سجلت الدراسة أن ما يزيد على ثلثي المواطنين المستطلّعين (68.2%) يميلون إلى توخي الحذر في التعامل مع الناس، مقابل ما دون الثلث (31.8%) أظهروا ثقتهم بغالبية الناس.

وكشفت الدراسة عن وجود تراخ اجتماعي في مواجهة الفساد، ورغم تدني نسبة الذين يُظهرون قبولاً للرشوة أثناء أداء الوظيفة الحكومية (دون 5%)، أو لا يرون مأخذاً على التهرب الضريبي (17%) أو تجاه الحصول على امتيازات غير مستحقة من الحكومة (29.4%)، إلا أن السنوات الأخيرة شهدت المزيد من التدهور القيمي في المجتمع الأردني، وهو ما يفسر تراجع الثقة بالمؤسسات إلى مستويات متدنية للغاية، انعكست على العلاقة

ما بين الأفراد والجماعات المختلفة، وكذلك على العلاقة ما بين المجتمع والمؤسسات من جهة، والدولة من جهة أخرى. وهو ما أكدته العديد من الدراسات الحديثة، وآخرها دراسة «منتدى الإستراتيجيات الأردني» بعنوان «رأس المال الاجتماعي الأردني: ما هو مستوى الثقة في مؤسساتنا ولماذا؟».

وعلى الرغم من النمو العددي للجمعيات ولبقية منظمات المجتمع المدني بصورة مضطردة منذ عام 1989، أي منذ بداية مرحلة الانفتاح السياسي، وهو ما يعدّ مؤشراً على ازدهار أرصدة الرأسمال الاجتماعي خلال هذه المرحلة، إلا أن العقود الثلاثة الأخيرة شهدت في المقابل هدرًا فادحاً لهذه الأرصدة، جراء تدهور الثقة العامة بالمؤسسات، وما بين الأفراد أنفسهم، وغياب مناخات مشجعة على التضامن المجتمعي والمشاركة المدنية وأشكال التوافق والتعاون. وفي هذا الصدد، يقول فرانسيس فوكوياما إن «رأس المال الاجتماعي الغني، المتمثل في ارتفاع منسوب الثقة خارج الإطار العائلي، وتعدد المنظمات الوسيطة الواقعة بين العائلة والدولة، وارتفاع مستوى التواصل الاجتماعي العفوي، كانت عوامل حاسمة لتشكيل البنية الاقتصادية، في المجتمعات المتقدمة التي عرفت ظهور مؤسسات اقتصادية وتجارية كبرى في وقت مبكر».

وبالقياس، فإن وجود مجتمع مدني فعّال، ووجود علاقات ثقة إيجابية بين المواطنين، يُعدّان من أهمّ العوامل في النمو الاقتصادي وازدهار المجتمعات الصحية.

ومن بين الأمور التي لاحظها التقرير في ما يتعلق بالسياق الاجتماعي-الثقافي، أن الانتخابات بدلاً من أن تكون فرصة لممارسة المواطنة والمشاركة العامة، تحوّلت إلى ميدان لإنتاج العصبية الضيقة وإعلاء الولاءات التقليدية والانحيازات للجماعات المرجعية التقليدية، أو أنها تحوّلت إلى فرصة ضائعة، جراء المقاطعة والإحجام عن المشاركة السياسية.

ويعود هذا إلى فرض تشريعات، مثل قانون «الصوت الواحد»، وقوانين الأحزاب السياسية المتعاقبة، والتي ساهمت في إضعاف الأحزاب السياسية من ناحية، وفي إعلاء شأن الجماعات الإرثية (القبلية والعشائرية) والمناطقية، انطلاقاً من «سياسات الهوية»، من ناحية أخرى.

خامساً: نقاط القوة ونقاط الضعف في منظمات المجتمع المدني

أظهرت هذه المراجعة وجود جوانب قوة وجوانب ضعف لدى المجتمع المدني الأردني. وتالياً تذكير بنقاط القوة التي يجب تعظيمها وتغليبها، وبنقاط الضعف التي تحد من فاعلية المجتمع المدني وتأثيره.

أ. نقاط القوة

1. بالرغم من تذبذب وتعثّر عمليات الإصلاح السياسي التي انطلقت في نهاية الثمانينات من القرن الماضي، إلا أن حالة الانفتاح السياسي القائمة وفّرت بيئة سياسية أفضل لنمو منظمات المجتمع المدني الأردني وتوسيع عضويتها.

لقد ازدادت المنظمات المدنية عددياً خلال العقود الثلاثة الأخيرة، وتحسّن انتشارها الجغرافي في أرجاء الأردن. كما شهدت بنية المجتمع المدني تنوعاً يجمع ما بين المنظمات العاملة على المستوى الوطني وبين منظمات يقتصر عملها على المستوى المحلي. وتعددت وظائف هذه المنظمات وأدوارها ما بين رعاية مصالح القطاعات والفئات الاجتماعية، ولعب أدوار أخرى مثل كسب التأييد والدعوة وبناء القدرات والتمكين.

وخلال السنوات الأخيرة، انضمّ إلى فضاء المجتمع المدني جيلٌ جديد من الجماعات المدنية تعمل على شكل مجموعات وشبكات فاعلة على مواقع التواصل الاجتماعي، وهذه الجماعات عبارة عن خليط من جماعات الضغط والنشطاء الذين يتبنون مهمة الدفاع عن قضايا محددة (سياسية وبيئية وفكرية ومطلبية معيشية.. إلخ).

وعلى الرغم من أن هذه المجموعات غير منظمّة بالمعنى القانوني، إلا أنها أصبحت تلعب أدواراً مهمة في المجال العام، لا سيما من خلال مواقع التواصل الاجتماعي، كما أظهرت ذلك التحركات الاحتجاجية الأخيرة (نهاية أيار ومطلع حزيران 2018).

2. ازدياد فاعلية دور المجتمع المدني الأردني كقوة اقتراحية، في تعاملها مع الأطراف الحكومية والبرلمانية والقطاع الخاص وغيرها من القوى والمؤسسات. وعلى الرغم من ضعف آليات الحوار والتأثير المتبادل، خاصة ما بين المجتمع المدني والحكومة، إلا أن منظمات المجتمع المدني لعبت أدواراً مهمة على صعيد تطوير التشريعات والسياسات واقتراح قوانين جديدة خلال العقدين الأخيرين.

وعلى سبيل المثال، فإن فكرة منح «كوتا» خاصة بالمرأة طُرحت من قِبَل أحد مراكز الدراسات في عام 1993، واصطدمت بمقاومة متعددة الأطراف قبل أن تتحول إلى واقع. وقد لعبت مراكز الدراسات العاملة في مجال السياسات أدواراً مهمة في اقتراح تطويرات على القوانين الخاصة بالأحزاب والانتخابات وقانون الجمعيات وغيرها. بل إن عدداً من مراكز الأبحاث تخصصت في السنوات الأخيرة في إدارة حوارات مجتمعية حول مشاريع القوانين المحالة على البرلمان، وكانت هذه الحوارات، التي جرت على مستوى المحافظات والأقاليم، تتوّج بتقديم مجموعة من التوصيات الخاصة بهذه التشريعات إلى مجلس النواب والجهات الحكومية المعنية.

وينطبق هذا أيضاً على بعض المنظمات النسائية التي ساهمت في إدخال تعديلات على قانون العقوبات وقانون الأحوال الشخصية. وفي الحد من بعض الظواهر السلبية، مثل العقوبة المخففة على جرائم الشرف والزواج المبكر للفتيات.

هذا ولعبت بعض منظمات المجتمع المدني في السنوات الأخرى أدواراً هامة على صعيد مراقبة الانتخابات النيابية ورصد الأداء البرلماني، وتقديم تقارير موازية للتقارير الحكومية عن حالة حقوق الإنسان في الأردن.

3. إن انفتاح الدولة الأردنية على العالم ودخولها في شراكات واتفاقات مع الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة وغيرهما، فضلاً عن موقعها الإقليمي الوسيط في الشرق الأوسط، أدى إلى زيادة الاهتمام الدولي بالمجتمع المدني الأردني وتوفير موارد خارجية مهمة له، وهو ما ساعد قطاعات مهمة من منظمات المجتمع المدني على لعب أدوار فاعلة في مجالات حقوق الإنسان، والبيئة، وتمكين المرأة والشباب، والمشاركة السياسية.

4. تتمتع معظم فئات المجتمع المدني بموارد بشرية وببنية تحتية وقدرات اتصالية وإعلامية مقبولة، مما يسمح لها العمل من دون عوائق كبيرة. ومن الوصول إلى الفئات المستفيدة وأصحاب المصالح عمومًا.

ب. نقاط الضعف

1. السياق الاجتماعي-السياسي-الثقافي المحيط بعمل المجتمع المدني في الأردن، ما زال سياقاً محافظاً وملتزماً سياسياً وثقافياً، لذلك يعمل غالباً لصالح دور تدخل الدولة، محكوم بهواجس أمنية، ولذلك فهو سياق يقاوم حرية المبادرة للمجتمع المدني، ويعيق ترجمة الشراكة الاجتماعية بين الدولة والمجتمع المدني إلى ممارسات عملية ملموسة.

2. العديد من القطاعات ذات الثقل الاجتماعي في منظمات المجتمع المدني، مثل النقابات العمالية والتعاونية والجمعيات الخيرية، تفتقر إلى الاستقلالية عن نفوذ الدولة، أو تخضع لتدخلاتها، وهو ما يعيق قدراتها في الدفاع عن مصالح القطاعات الأوسع من المواطنين، ويضعف دورها في التأثير على السياسات العامة. مما يسيء بالتالي إلى صورة المجتمع المدني الأردني وإلى الأردن ككل، ويضعه في خانة الدول غير الحرة.
3. على الرغم من أن معظم منظمات المجتمع المدني تعتمد على مبدأ العضوية وتتمتع بمجالس إدارية، إلا أنها تتصف بضعف تداول المواقع القيادية، بسبب اللجوء إلى أسلوب «التزكية» في اختيار الهيئات الإدارية. إن ضعف التجديد القيادي، وضعف الممارسة الديمقراطية داخلها، يقلل من جاذبيتها وقدراتها الاستقطابية للأعضاء والمؤازرين.
4. رغم وجود مظلات وطنية وشبكات قطاعية بين منظمات المجتمع المدني، إلا أن هذا لا يترجم نفسه على صعيد التنسيق والفعالية ما بين هذه المنظمات قطاعياً، ما يقلل فرصها في تعبئة الموارد المتاحة وتوزيعها بعدالة بين المنظمات المختلفة.
5. تعاني المنظمات المدنية من تدني الشفافية المالية لديها، وهو ما يحد من الثقة المجتمعية بها. كما إن دورها في مكافحة الفساد ما زال ضعيفاً.
6. رغم شروع منظمات المجتمع المدني في وضع لوائح ومدونات مشتركة للممارسات الفضلى في مجال الحاكمية والشفافية، إلا أن هذه اللوائح والمدونات تفتقر إلى آليات المتابعة والمراقبة والتقييم من أجل تفعيلها.
7. مع أن غالبية المنظمات المدنية تعتمد على العضوية والتطوع، إلا أن قدرتها على تجنيد وتعبئة المتطوعين ما زالت ضعيفة جداً.
8. إن افتقار منظمات المجتمع المدني ككل، لإستراتيجية عمل واضحة ومحددة وشاملة لمكونات المجتمع المدني المختلفة، يضعف قدراتها الجماعية على الحوار مع كل من الدولة والقطاع الخاص والممولين الخارجيين، كما يحد من قدرتها على تحديد أولوياتها العامة، ما يترك المجال واسعاً للأطراف الخارجية، ولا سيما الممولين الأجانب، في صياغة هذه الأولويات.
9. تعاني معظم منظمات المجتمع المدني من ضعف مصادرها التمويلية، لا سيما من الحكومة والقطاع الخاص المحلي. كما إن النظرة السلبية لدى بعض قطاعات المجتمع الأردني والحركات السياسية تجاه التمويل الأجنبي تؤثر على مصداقية المجتمع المدني وعلى الثقة العامة به، وهو ما قد يفسر محدودية الدعم المجتمعي لمنظمات المجتمع المدني.

خلاصة واستنتاجات وتوصيات

إن أحدث التعريفات للمجتمع المدني وأشملاها هو الذي يرى فيه «الحيز أو المجال الذي تسعى من خلاله الحركات والتنظيمات المختلفة كالجمعيات المحلية والمجموعات النسائية والمنظمات الثقافية، وكذلك التنظيمات المدنية الأخرى التي تمثل مختلف الطبقات الاجتماعية، كالمنظمات المهنية والنقابات العمالية، إلى أن تتشكل من أجل التعبير عن آرائها وتقوية نفوذها».

أي أن المجتمع المدني هو «الحيز أو المجال المدني الذي يوفر الحرية لقيام التنظيم الذاتي النشط لمجتمع التعددية، والذي هو ضروري لتأمين سلطة الدولة». فالمجتمع المدني لا يعادي الدولة، وإنما يحد من تدخلها في الأمور التي تخص حرية المجتمع.

إن تقوية وتعزيز دور المجتمع المدني في الأردن تعني تطوير الحياة العامة والمجال العام، فهذا المجتمع إذ يقف على مسافة ما بين الحياة الخاصة للأفراد وما بين الدولة، فإنه يشتمل على المفهوم الشامل لكل من الحركات الاجتماعية والمواطنة، وهو يجمع ما بين الحقوق والواجبات، وكل ما يتعلق بممارستهما وإعادة النظر فيهما وإعادة تعريفهما بين الحين والآخر.

وعليه، فإن الحديث عن المجتمع المدني إنما يعني الحديث عن حقوق وواجبات المواطنة، القائمة على المساواة وحكم القانون والمبادرة التطوعية، وعلى العلاقات التعاقدية ما بين الحاكم والمحكوم. لذلك يقال إن «المواطنة هي أعلى تعبير عن المجتمع المدني». ففي المجتمعات المدنية الناضجة، تمنح الدولة الحقوق إلى الأفراد، وفي المقابل يؤدي هؤلاء الأفراد واجباتهم تجاه الدولة، ويتم ذلك من خلال عقد اجتماعي مرن.

وعند توفر مجتمع مدني ناضج، تستطيع المنظمات المدنية أن تلعب أدواراً مهمة كوسيط ما بين مؤسسات الدولة والمواطنين، كما يمكن للدولة بمؤسساتها المختلفة اللجوء إلى منظمات المجتمع المدني لاستشارتها في ما يخص القضايا المحلية وتلك المصالح الخاصة بأعضائها، بينما يمكن لمنظمات المجتمع المدني تقديم تغذية راجعة بعد العودة إلى أعضائها.

إن المجتمعات المدنية الناضجة والقوية لا تشكل تهديداً لسلطة الدولة، ويجب على الأخيرة ألا تنظر إليها بوصفها خصماً أو مصدراً للتهديد أو منافساً لها. فمن دون احترام حرية واستقلالية منظمات المجتمع المدني لا يمكن لهذه المنظمات أن تلعب الأدوار المتوقعة منها، مثل مكافحة العنف والإرهاب والتطرف، أو العمل على تعزيز الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي ونشر قيم التسامح والاعتراف بالآخر. فهذه الأدوار يمكن القيام بها فقط في مناخات الانفتاح والثقة والديمقراطية.

إنّ المجتمع المدني هو الجسّد الرئيسي للرأسمال الاجتماعي، وهو يحتوي على موارد متنوعة، سياسية واقتصادية وثقافية ومعنوية، وإذا ما أُريدَ توظيف هذه الموارد، فلا بد من توفير مناخات ديمقراطية تسمح له بلعب أدوار إيجابية في الارتقاء بوعي المواطنين وبتقافتهم السياسية وفي تدريبهم على المشاركة السياسية والممارسة الديمقراطية.

فأرصدة رأس المال الاجتماعي لصيقة بالفعل الاجتماعي، وتتخصّص في نوعين من المصادر: علاقات وشبكات يقيمها الأفراد اختياريّاً لتحقيق أهداف معينة، مثل النقابات والأحزاب والجمعيات؛ ومنظومة قيمية، مثل الثقة والشفافية واحترام الآخر والرغبة في التعاون معه والعقلانية.

انطلاقاً من هذه المفاهيم، فإن التوصيات التالية تسعى إلى تقوية وتعزيز دور المجتمع المدني في الأردن في الحوار والشراكة الاجتماعية، وفي صياغة السياسات الوطنية.

أ. توصيات عامة

1. العمل على بناء إطار تنسيقي وطني يجمع منظمات المجتمع المدني ليكون بمثابة المظلة لعمليات بناء قدرات قادة هذه المنظمات وكوادرها، ويكون إطاراً تمثليّاً لها في الشراكة المجتمعية مع مؤسسات الدولة والقطاع الخاص. إنّ القطاع المدني يفتقر حتى الآن لإطار تنسيقي وتمثيلي، وهو جسم اجتماعي ضخم بلا عنوان معروف يسمح بمخاطبته والحوار معه.

2. العمل على إنشاء معهد للقيادة والحكم الرشيد متخصص في تطوير مهارات القيادة والإدارة في منظمات المجتمع المدني، ليساهم في نشر الممارسات الفضلى للحكم الرشيد والشفافية والمساءلة، وفي تطوير مهارات كسب التأييد وبناء الشراكات داخل المجتمع المدني ومع القطاعين العام والخاص.

3. تطوير أجندة عمل لتعزيز دور المجتمع المدني الأردني في التنشئة الاجتماعية وبناء ثقافة مدنية تُعلي من شأن قيم العمل والانتاج والتطوع والمشاركة المدنية، تحترم الآخر وتقاوم التعصّب وثقافة التمييز بين المواطنين، وترفض ممارسة العنف وتغلب الحلول التفاوضية والسلمية، ما يسمح للمجتمع المدني بتعزيز الرأسمال الاجتماعي في الأردن.

4. العمل على رفع مستوى التقدير الاجتماعي للتطوع، من خلال جهود تشريعية وسياسية تتبناها الدولة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، مثل وضع قانون خاص لرعاية التطوع وتنظيم شؤونته، ووضع جوائز خاصة تُمنح للجامعات ومؤسسات القطاع الخاص المتفوّقة في تنفيذ برامج رعاية التطوع، وإرساء تقاليد تكريم المتطوعين، ووضع برامج

- تدريبية خاصة للمنظمات الأهلية تعمل على استقطاب المزيد من المتطوعين وتوفير الحوافز لهم.
5. العمل من جانب مختلف الأطراف المكونة لقطاع المجتمع المدني على مأسسة القطاع وتنسيق الجهود وتوحيدها وصولاً إلى مظلة وطنية ممثلة للمجتمع المدني.
6. تصويب العلاقة القائمة ما بين الدولة الأردنية ومنظمات المجتمع المدني والعمل على معالجة الاختلالات وتعزيز الإيجابيات وذلك من خلال زيادة قنوات التواصل بينهما، بما يمكن المجتمع المدني من الإسهام في معالجة العديد من التحديات المجتمعية والتنمية.
7. أهمية الوصول إلى تعريف موحد جامع لمنظمات المجتمع المدني لتسهيل نفاذ التشريعات القائمة على تنظيم البيئة العاملة والناظمة لمنظمات المجتمع المدني.
8. ضرورة وجود مراجعة دورية لآليات التعامل مع منظمات المجتمع المدني لإيجاد علاقة مثالية وتكاملية في ما بينها.
9. أهمية مراجعة التشريعات المكونة للبيئة النازمة لمنظمات المجتمع المدني، ولا سيما قانون الجمعيات.
10. أهمية تطبيق منظمات المجتمع المدني الأردني لمبادئ الحوكمة التي تشتمل على ممارسة الشفافية والإفصاح عن الموقف المالي. كذلك العمل على الوصول إلى قاعدة بيانات مالية تشمل كافة منظمات المجتمع المدني، وذلك للتعرف على سلامة وضعها المالي وكذلك التعرف على مساهمة المجتمع المدني الأردني في الناتج المحلي الإجمالي وغيرها من المؤشرات الهامة.
11. تعزيز دور الشباب في نشاطات المجتمع المدني وذلك بإشراكهم بعمليات اتخاذ القرار المتعلق بأنشطة وأعمال المنظمات المعنية.
12. دراسة قانون الاجتماعات العامة وتعديله بهدف تيسر نشاطات منظمات المجتمع المدني وبناء علاقة شفافة وتشاركية مع الحكومة.
13. دعم وتعزيز دور ذوي الحاجات الخاصة في منظمات المجتمع المدني، وزيادة تمثيلهم وإعطائهم الفرصة في إبداء آرائهم في القضايا الأساسية التي تهم المجتمع الأردني.
14. دعوة المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى عقد المزيد من الجلسات لمناقشة واقع المجتمع الأردني للخروج بورقة سياسات، تقدم حلولاً عملية مرتبطة بجدول زمني للعمل على النهوض بواقع المجتمع المدني.
15. بلورة مقاربات نظرية وعملية لإدماج المجتمعات العشائرية في أطر مدنية بما يتوج

- الدور التاريخي للعشائر الأردنية في الدفاع عن قضايا الوطن وحفظ السلام الاجتماعي.
16. توفير أطر رقابية ذاتية على أعمال منظمات المجتمع المدني من خلال ملتقيات دورية قطاعية ووطنية، تسمح بمناقشة المشكلات والتحديات والبحث المشترك عن حلول.
17. دعوة الحكومة لزيادة دعمها لمنظمات المجتمع المدني في المحافظات والقرى، لتشمل الأندية السياسية والثقافية والاجتماعية في تلك المحافظات.

ب. توصيات إلى منظمات المجتمع المدني

1. إيلاء المزيد من الاهتمام لبناء الشبكات والتحالفات والتنسيق وتبادل الخدمات والمعلومات بين المنظمات المدنية.
 2. وضع مهمة نشر قيم التسامح والحوار وقبول الآخر وثقافة الأعنف على أجندة عمل المجتمع المدني في الأردن، والعمل على مكافحة التطرف والممارسات الإقصائية داخل منظمات المجتمع المدني وخارجها.
 3. تطوير منهجية واضحة لمنظمات المجتمع المدني لقياس أثر نشاطاتها على المجتمع الأردني وعلى عملية صناعة القرار. وتدريب القادة والنشطاء على استخدام مؤشرات ملموسة وقابلة للقياس عند تقييم أثر منظماتهم.
 4. تشجيع المجتمع المدني على تنشيط وتطوير أدواته الإعلامية والاتصالية، بهدف التعريف بأنشطته وبرامجه.
 5. دعوة منظمات المجتمع المدني بفتاتها المختلفة، إلى حفظ وتطوير قواعد البيانات عنها سنوياً، وإلى وضعها على مواقعها الإلكترونية، أو نشرها في تقاريرها السنوية.
 6. بناء قدرات المنظمات المدنية في مجال تحقيق الاستدامة طويلة المدى، بما في ذلك تشجيع هذه المنظمات على إقامة وقفيات حديثة.
 7. تطوير قدرات منظمات المجتمع المدني في الاتجاه الذي يؤهلها للمشاركة مع القطاع الخاص، وفي مقدمة ذلك:
- أ. تطوير البعد المؤسسي للمنظمات المدنية عن طريق اعتماد مبادئ الحوكمة الرشيدة والديمقراطية الداخلية والشفافية والمساءلة.
 - ب. التقدم بمشاريع مجدية للقطاع الخاص، على أن تكون واقعية وقابلة للتنفيذ، وتنطوي على مؤشرات محددة لقياس المردود والفعالية، أي أن تكون مقنعة للقطاع الخاص.

ت. توصيات إلى المؤسسات الحكومية والرسمية

1. دعوة السجل الوطني للجمعيات في وزارة التنمية الاجتماعية إلى تطوير قاعدة البيانات النوعية عن الجمعيات المسجلة في السجل، لتشمل أنواعها وحجوم عضويتها ومواردها ونفقاتها، بما يسمح بإجراء دراسات أعمق لاحتياجاتها ووضع الخطط الاستراتيجية اللازمة للنهوض بأوضاعها.
2. دعوة الوزارات الأخرى ذات العلاقة، مثل وزارة الثقافة ووزارات العمل والداخلية والشؤون السياسية وغيرها، لتوفير بيانات نوعية عن المنظمات المسجلة لديها.
3. دعوة دائرة الإحصاءات العامة إلى إجراء مسح دورية عن واقع المنظمات المدنية، وكذلك إلى إجراء دراسات عن مساهمة المجتمع المدني في الأنشطة التطوعية (غير الربحية) وفي الناتج المحلي الإجمالي، وتطوير أنظمة الحسابات القومية على هذا الصعيد.

ث. توصيات إلى القطاع الخاص ومنظمات الأعمال

1. تطوير ثقافة الشراكة الاجتماعية والمسؤولية الاجتماعية في مؤسسات القطاع الخاص وتشجيعها على نقل خبراتها الإدارية والمحاسبية والفنية إلى منظمات المجتمع المدني.
2. طرح برامج عمل تُقدّم حلولاً عملية للبطالة وسط الشباب من خلال اعتماد مفهوم «التطوع من أجل العمل».

ج. توصيات خاصة بالجامعات ومراكز البحث والمجتمع الأكاديمي

1. تشجيع الجامعات ومراكز الأبحاث على إجراء المزيد من البحوث، وعلى توجيه طلبية الدراسات العليا لتناول واقع المجتمع المدني، من خلال أبحاث متخصصة، ولا سيما إجراء «دراسات حالة» حول جوانب القوة والضعف فيه.
2. دعوة الجامعات الأردنية لتطوير برامج تطوعية لخدمة المجتمعات المحلية المحيطة بها، وتشجيع الطلبة على المشاركة السياسية والاجتماعية، ورفع القيود التي تفرضها الإدارات الجامعية على الأنشطة السياسية داخل الحرم الجامعي.

ح. توصيات إلى المنظمات المانحة والدولية

1. إيلاء اهتمام أكبر لقضايا ومشكلات الكيان الأكبر من المجتمع المدني الذي يقوم على العضوية، لأن اهتمام الممولين والإعلام ينصرف لمنظمات الدعوة وكسب التأييد، والتي لا تقوم في معظم الأحوال على العضوية.
2. التعامل بواقعية مع منظمات المجتمع المدني الجديدة أو حديثة النشأة، وعدم المبالغة بوضع الشروط التعجيزية عليها، مثل وجود سجل طويل من المشاريع السابقة أو كادر وظيفي كبير أو أنظمة محاسبية معقدة، وغيرها من الشروط التي يصعب توافرها في المنظمات المبتدئة.
3. التعامل بواقعية مع منظمات المجتمع المدني القائمة، وعدم المبالغة في توقع نتائج دراماتيكية من المشاريع التي تنفذها، مثل تقييم مدى نجاح المشروع المنفذ لسنة واحدة، بمعايير كمية ونوعية لا يمكن تحقيقها خلال مدد قصيرة.





التنمية الاجتماعية





1204	تقديم
1205	أولاً: مفهوم العمل الاجتماعي
1206	ثانياً: تاريخ العمل الاجتماعي في الأردن
1206	ثالثاً: واقع العمل الاجتماعي
1207	رابعاً: الإستراتيجيات
	خامساً: الولاية العامة للعمل الاجتماعي
1208	وأثرها على مشكلات العمل الاجتماعي
1208	سادساً: مشاكل العمل الاجتماعي
1210	سابعاً: مشاكل قطاعات تعمل تحت مظلة وزارة التنمية الاجتماعية
1210	أ- قطاع مجهولي النسب وفاقدي السند الأسري الملحقين بدور الرعاية
1211	ب- قطاع الأحداث المتهمين والمدانين بخرق القانون
1212	ث- قطاع دُور رعاية المسنين
1212	ج- قطاع المرأة
1213	ح- قطاع الجمعيات
1215	خ- قطاع صندوق المعونة الوطنية
1217	ثامناً: الحلول
1217	أ- حلول للمشاكل العامة
1217	- حلول متعلقة بالتشريعات
1218	- العمل على مهنة القطاع
1221	- حل مشكلة التداخل في المهام بين وزارة التنمية الاجتماعية والوزارات والمؤسسات
1224	ب- حلول للمشاكل القطاعية
1226	التوصيات

تقديم

لا يقتصر مفهوم الأمن الوطني على حماية تراب الوطن وكيان الدولة ومواردها من الأخطار الخارجية، بل يمتد ليشمل حماية الجبهة الداخلية والهوية الوطنية والقيم الاجتماعية، وضمان الحد الأدنى من الرفاهية في مجتمع يسوده التكامل وتتسم مكوناته بالاندماج المعبر عن فاعلية نظمه وكفاءة مؤسساته وتعاضد أعضائه.

من هنا تأتي أهمية العمل الاجتماعي، وبالتالي أهمية المؤسسات المعنية بهذا الجانب، حكومية وأهلية، وبخاصة في ما يتعلق بإدارة التحولات الاجتماعية من خلال فهمها وتفسيرها والتنبؤ بمسارها والربط المحكم ما بين الاتجاهات الوقائية والعلاجية والتنموية، لتغطية المشاركة المجتمعية للفرد وأسرته ومجتمعه المحلي، من المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المختلفة.

وتعنى هذه المراجعة بمناقشة الاستراتيجيات وخطط العمل المتعلقة بالقطاعات المتصلة بهذا المحور، وما نُفذ منها وما لم يُنفذ، وأسباب عدم التنفيذ.

أولاً: مفهوم العمل الاجتماعي

وفقاً للاتحاد الدولي للأخصائيين الاجتماعيين، يعرف العمل الاجتماعي بأنه مهنة غايتها إحداث التغيير الاجتماعي، وحل المشكلات في العلاقات الإنسانية، وتمكين الأفراد وتحريرهم من أجل تعزيز رفاهيتهم، بالاستناد إلى مواطن قوتهم وقوة وجماعاتهم ومجتمعاتهم المحلية، وإلى مبادئ حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية، وتحقيق ذلك من خلال العمل وفق الاتجاهات العملية التالية:

1. اتجاه وقائي، من خلال التنبؤ بالظواهر والمشكلات وضبطها واستخدام وسائل التدخل المبكر بالطرق المناسبة، وتعزيز التركيز في الرعاية اللاحقة لنتائج المشاكل الاجتماعية ومخارجاتها بما يكفل تجنب العديد من هذه المشاكل والحد من الكلف العالية لمعالجتها في حالة تكرارها.

2. اتجاه علاجي، من خلال محاولات التصدي لمشكلات الأسر الفقيرة والأطفال والنساء والمعنفين وذوي الإعاقة من قبل مانحي الرعاية والأفراد ضمن الفئة الحاملة للمجتمع، حيث تحمل فئة الشباب (18-65 سنة) الفئتين الواقعتين على طرفي منحنى المجتمع (الشيخوخة، فوق سن 65؛ والطفولة، دون سن 18) رغم ما تعانيه هذه الفئة هي الأخرى من مشكلات؛ مثل الفقر، والتعنيف، والتهميش.

3. اتجاه تنموي، من خلال إزالة الأسباب المؤدة للظواهر والقضايا والمشكلات الاجتماعية، وتعزيز الظروف المؤدة للأبعاد التنموية.

وعليه، فإن منظومة العمل الاجتماعي تستند إلى مجموعة المؤسسات التي توجد الدولة وعلى رأسها السلطة التنفيذية (الحكومة) للاهتمام بتلك القضايا، والوقاية من تداعيات الظواهر والقضايا والمشكلات الاجتماعية، ومعالجة الضرر الناتج عنها، من أجل تعزيز التكامل والاندماج الاجتماعي في المجتمعات المحلية. وهو ما يعني تولي المؤسسات المدنية والحكومية المعنية مهمتي الرعاية الاجتماعية والحماية الاجتماعية.

وتتمثل الرعاية في مساعدة الأفراد والجماعات للوصول إلى مستويات ملائمة للمعيشة والصحة، وتمكين العلاقات الاجتماعية بين الأفراد بتنمية قدراتهم وتحسين حياتهم. في حين أن الحماية تعني حماية المعرضين للأخطار من خلال تقديم الخدمات لهم وإعادة تأهيلهم ودمجهم الاجتماعي.

وتشكل الرعاية والحماية المكوّنَيْن الرئيسَيْن للعمل الاجتماعي الذي يقود إلى «التنمية الاجتماعية»، وهي تعبير يُقصد به إحداث التغيير في بناء المجتمع والتصدّي لأثار هذا التغيير والتحكم بها، وصولاً إلى مرحلة الرفاه الاجتماعي، التي تأتي كمحصلة لتعزيز التكامل والاندماج الاجتماعيين بدافع ضمان المشاركة المجتمعية للفرد على المستويات الاقتصادية؛ حيث يحصل الفرد على دخل أعلى من ذلك المرتبط بخط الفقر، ويمارس عملاً منتجاً في المجالات كافة، من خلال عضويته في منظمات المجتمع المدني، وممارسته حقّه الديمقراطي في الحياة العامة وعلى المستوى الاجتماعي من خلال العيش في أسرة ومجتمع محلي خالٍ من العنف.

ثانياً: تاريخ العمل الاجتماعي في الأردن

ترتبط بدايات العمل الاجتماعي في الأردن بالقطاع الأهلي، ويمكن التأريخ لها بدءاً من تسجيل جمعية «دور الإحسان الأرثوذكسية» في مادبا عام 1912، بموجب القانون العثماني (أي قبل تأسيس الإمارة). ثم توالى عملية تسجيل الجمعيات بموجب القانون نفسه حتى عام 1936، الذي شهد بدء تسجيل الجمعيات وفق القانون الأردني.

أما العمل الاجتماعي الحكومي فكانت بداياته على شكل إدارة في وزارة الداخلية أنشئت عام 1948 للتصدي لظاهرة الهجرة من الريف للمدن، ومعالجة تداعياتها الاجتماعية. وقد نُقلت تلك الإدارة إلى وزارة الصحة، قبل أن يصدر قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 14 لعام 1956، ثم صدرت نظمٌ صادرة بمقتضى هذا القانون الذي ما زال معمولاً به دون تغيير، حيث أن تغيير اسم الوزارة من «الشؤون الاجتماعية» إلى «التنمية الاجتماعية» تمّ بفعل نظام وليس بقانون.

ثالثاً: واقع العمل الاجتماعي

تختلف مستويات التقدم الاجتماعي في الأردن عن نظيراتها في الدول المحيطة به، ولخصوصية الواقع الأردني كان لا بد من العمل على تخطيط السياسات الاجتماعية المتكاملة وتنفيذها وتقييمها ارتكازاً على:

1. إيجاد الوضع التنموي المواتي من خلال رفع معدل النمو الاقتصادي ومواصلة الجهود لتحقيق التنمية الريفية والحضرية، وإقامة منشآت البنية التحتية وتطوير تلك المنشآت، وإشاعة النهج المبني على المشاركة والتشارك وسيادة القانون وتحمل المسؤولية.
2. الاستثمار في المواطن من خلال التركيز الشامل على صحته وتعليمه وإيجاد العمل اللائق له.
3. حماية المواطنين المعرضين لأخطار التحولات الاجتماعية، وإعادة تأهيلهم بموجب نظام التأمينات الاجتماعية ضد البطالة والعجز والشيخوخة والإعاقة والعنف الأسري.

رابعاً: الإستراتيجيات

يشكل توفر الإستراتيجية النازمة للعمل الاجتماعي أهمية قصوى لإحداث التطور ومعاينته في هذا القطاع، ورغم إيجابية وجود العديد من الإستراتيجيات التي أقرتها وزارة التنمية الاجتماعية ابتداءً من عام 2004 وانتهاءً بالإستراتيجية الأخيرة (2017-2021)، وكذلك الإستراتيجيات التي وضعتها إدارات قطاعية أخرى ذات صلة، تُعنى بشؤون الأسرة، أو المرأة، أو الأحداث أو المسنين أو ذوي الإعاقة، أو الطفولة المبكرة؛ إلا أن هذا التعدد ظل يفتقر إلى الحد الكافي من التنسيق لإيجاد الحلول المناسبة للمشاكل التي تواجه هذا القطاع. ومن أبرز نقاط الخلل التي حالت دون الوصول إلى الغايات المأمولة من هذه الإستراتيجيات:

1. عدم وجود أهداف قابلة للقياس في تطبيق هذه الإستراتيجيات.
2. غياب الخطط التمويلية المدروسة والمتوافقة مع بناء هذه الإستراتيجيات، وإغفال المواءمة بين الإمكانيات والطموحات، مما أفقد هذه الإستراتيجيات القدرة على معالجة النواقص وتنفيذ التطلعات المستقبلية.
3. ضعف التنسيق بين الإستراتيجيات القطاعية المختلفة، وتجاهل معاينة التأثير الناتج عن تطبيقها على الأوضاع الاجتماعية، وعدم الاهتمام بكيفية الاستفادة من تكامل الخطط والبرامج المنفذة في القطاعات الخدمية الأخرى، مثل الصحة والتعليم والنقل وغيرها، وتأثير ذلك على قطاع العمل الاجتماعي. وقد أدى وجود عدد كبير من الإستراتيجيات المعنية بالعمل الاجتماعي في قطاعاته المختلفة، إلى تضارب الخطط والبرامج وتناقضها، وارتباكات في كيفية تنفيذها، وانعدام قدرتها على الاستجابة لحاجات المجتمع.
4. عدم وجود إستراتيجية شاملة، نازمة للعمل ومستندة إلى قانون موحد للعمل الاجتماعي يمكن وزارة التنمية الاجتماعية من ممارسة دورها في إدارة هذا القطاع.

خامساً: الولاية العامة للعمل الاجتماعي وأثرها على مشكلات العمل الاجتماعي.

أنيطت إدارة العمل الاجتماعي بوزارة التنمية الاجتماعية بموجب قانونها رقم (14) لسنة 1956، ورغم إيجابيات العمل الاجتماعي في الأردن في ظل مساهمة القطاع الأهلي ووجود الدعم الحكومي من خلال الموازنات المعدة لوزارة التنمية الاجتماعية وبقية الوزارات والمؤسسات المستقلة المعنية، وكذلك إدراج الجامعات مساقات مهتمة بالعمل الاجتماعي في برامجها الدراسية، إلا أن تعدد المرجعيات التنفيذية الممارسة للعمل الاجتماعي وتبعثر جهودها، أضعف القدرة على توفير استجابة للعمل الاجتماعي بما يتواءم مع حاجات المجتمع من خلال الخطط والإستراتيجيات الفرعية النازمة للعمل الاجتماعي (كالمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين، والمجلس الأعلى للسكان، واللجنة الوطنية لشؤون المرأة، والمجلس الوطني لشؤون الأسرة)، مما أفقد وزارة التنمية الاجتماعية القدرة على ممارسة عملها وفق ولايتها القانونية.

ومن الواضح أن هناك تداخلاً كبيراً في عمل المؤسسات الأفقية الرديفة، واستغلالاً لقوة المرجعيات القيادية في هذه المؤسسات من قبل بعض الإدارات التنفيذية العاملة بها، والتي تحاول تنفيذ رؤاها وتوجهاتها دونما عناية بالأثر المتحقق من ذلك على واقع العمل الاجتماعي أو اهتمام برأي وزارة التنمية الاجتماعية في هذا المجال.

سادساً: مشاكل العمل الاجتماعي

تتنوع مشاكل العمل الاجتماعي في الأردن، لتشمل:

1. تبعثر التشريعات النازمة، وتعدد المرجعيات التشريعية، وأحياناً تناقضها. إن وزارة التنمية الاجتماعية هي صاحبة الولاية الدستورية عن هذا القطاع بموجب قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم (14) لسنة 1956 وتعديلاته حتى سنة 1965، ونظام رقم (21) لسنة 1997.

وهناك قوانين قطاعية تم إصدارها، مثل قانون الأحداث رقم (24) لسنة 1968 وتعديلاته حتى سنة 2007، وقانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008، وقانون الحماية من العنف الأسري رقم (6) لسنة 2008. وهناك أنظمة ذات صلة، مثل نظام رعاية الطفولة رقم (34) لسنة 1972، ونظام دور الحضانة رقم (52) لسنة 2005، ونظام دور حماية الأسرة رقم (48) لسنة 2008. وهناك أيضاً تعليمات تشريعية أولت اهتماماً للبعد العلاجي أكثر من مثيليه الوقائي والتنموي. هذه التشريعات ظلت تتعامل في الغالب مع المشاكل والقضايا

الاجتماعية بعد وقوعها، ولم توجّه اهتمامها إلى مرحلة التدخل المبكر والاستفادة من تطبيقات هذا التدخل بما يحقق نجاحاً ويقلّل الكلف المادية والمعنوية للمعالجات اللاحقة. ويُستثنى من ذلك عدد من الخطط الوقائية على غرار: مشروع توعية الوالدين، الممول من منظمة الأمم المتحدة للطفولة؛ ومشروع تأهيل المجتمع، الممول من الموازنة العامة للدولة؛ ومشروع التوعية بالفرصة السكانية، الممول من المجلس الأعلى للسكان؛ والإرشاد الفردي المحدود لعدد من الأحداث الموضوعين تحت إشراف مراقبي السلوك بأمر قضائي.

إن الحاجة ملحة لتعديل قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وصولاً إلى قانون عصري يحدّد مهام كل طرف ومسؤولياته، والأطر المناسبة للتنسيق بين منفذي العمل وراسمي السياسات ومقدمي الاستشارات، ودور القيادات الاجتماعية المؤثرة سواء من خلال أشخاصها أو من خلال حضورها المعنوي على ألاّ تتدخل في الجانب التنفيذي التي يجب حصره بالجهات التنفيذية التي يمكن مساءلتها ومراقبتها وفق القانون.

وقد تضمّن البيان الوزاري أمام مجلس النواب بتاريخ 16/11/2016 التزام الحكومة بإعداد مشروع قانون العمل الاجتماعي، لكن لم تتخذ أي خطوة على هذا الصعيد حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

2. تعدّد الإستراتيجيات القطاعية المختلفة، وغياب التنسيق بينها، وبالتالي الإخفاق في إثمار الإستراتيجيات لهذا القطاع.

3. غياب مهنة العمل الاجتماعي، رغم أهمية هذه المهنة في تطوير العمل الاجتماعي، مع مراعاة أن يتم ذلك من خلال برامج الدراسة في المعاهد والجامعات، والتدريب المستمر بعد الدراسة، وأن يتمتع القائمون على العمل الاجتماعي بالتخصص القطاعي اللازم، فرعاية الإعاقة مثلاً تحتاج إلى خبرات مختلفة عن تلك التي يحتاجها التعامل مع ظاهرة التسول أو قطاع الأحداث أو شؤون المرأة أو الأسرة. وبالتالي، فإنّ التخصص في العمل، ومراعاة التسلسل في الدرجة العلمية أو الخبرة، سيلغي مفهوم «الوظيفة» المطبق حالياً في هذا القطاع. وبالتوازي، لا بد من إعادة تأهيل مخرجات التعليم، وتطوير برامج الدراسة والتأهيل في الجامعات والمعاهد، وعقد دورات تدريبية نوعية ومتخصصة.

4. التعدّد المرجعيّ التنفيذي في قطاعات العمل الاجتماعي الموجهة للمعوقين، والأحداث، والمتسولين، والمشردين، وكبار السن، وسواهم. وهو ما أدى إلى الازدحام والتناقض في عمل هذه الإدارات أحياناً، وتركيز الجهود في قطاعات وإهمال قطاعات أخرى.

5. ضعف مستوى الخدمات الاجتماعية التي تقدمها المراكز ودور الرعاية الاجتماعية، وغياب خبرات الإنذار المبكر لديها، وتركيزها على الجانب العلاجي، وقلة الخبرة لدى

العاملين فيها بالجانب الوقائي والتنموي والرعاي، ما أسهم في ضعف مخرجاتها وعدم تحقيق أهدافها.

6. غياب التشخيص الدقيق لقضايا قطاعات العمل الاجتماعي الواردة في تقارير المركز الوطني لحقوق الإنسان، في وصف الدور الرقابي المستقل والمؤهل على المؤسسات الخدمية في العمل الاجتماعي وتفعيل مبدأ المساءلة في التجاوزات التي تحدث في هذا القطاع.

7. غياب نهج إدارة التحولات الاجتماعية الذي يجمع الأكاديميين والممارسين الاجتماعيين معاً، وعدم وجود آليات تطوّر نهج الإدارة الشاملة للخدمات الاجتماعية وقياس معدل رضا متلقي الخدمة - أو من ينوب عنهم - ومقدمي الخدمة على حدّ سواء.

8. تدني مستوى المسؤولية المجتمعية للمؤسسات الرسمية، وضعف دور القطاع الخاص والأهلي، وعدم حثّه وحفزه للقيام بدور أكبر في معالجة المشاكل الاجتماعية وإيلاء هذا الموضوع أهمية أكبر من خلال وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي وغيرها.

9. التداخل بين الوزارات في تنفيذ الأعمال الاجتماعية، ما يسبب الكثير من الإرباك، وبخاصة في ظل تعدد الأطراف العاملة في هذا المجال، وتبنيها الأهداف والغايات نفسها، وبالتالي تقاطع برامجها وتضاربها كنتيجة حتمية لعدم تحديد الواجبات والمسؤوليات والخبرات اللازمة للعمل الاجتماعي.

سابعاً: مشاكل قطاعات تعمل تحت مظلة وزارة التنمية الاجتماعية

أ- قطاع مجهولي النسب وفاقدي السند الأسري الملحقين بدور الرعاية

شكّل الجهد المبذول في التعاطي مع فئة مجهولي النسب والتفكك الأسري عملاً مميزاً للقطاعين الرسمي والأهلي، سواء من ناحية الخدمات المقدمة في دور الإيواء وتجهيز هذه الدور بالإمكانيات الجيدة في أغلبها والممتازة جداً في بعضها، أو من ناحية الجهد الإنساني الذي يبذله العاملون في هذه الدور، إضافة لبرنامج الحضانات لفئة مجهولي النسب والذي تنعكس مخرجاته إيجابياً على المستفيدين منه، بالنظر إلى الرعاية الجيدة التي يحظون بها لدى الأسرة المحتضنة، وهو ما يتم متابعته من خلال فرق المراقبة من الوزارة. وهناك أيضاً برنامج الأسر البديلة لاحتضان هذه الفئة ومحاولة الدمج مع دور الإيواء.

إلا أن المشكلة الأبرز تكمن في متابعة حالات التفكك الأسري للأشخاص الموجودين في دور الإيواء، فرغم توفر الإمكانيات الجيدة لهذه الدور، إلا أن التدريب والبرامج التأهيلية غير كافية وغير قادرة على إيجاد البناء الثقافي والتوعوي والتربوي لهذه الفئة بالطريقة

التي تكفل استمرار حياة أبنائها لاحقاً بعد تأمين الحاجات الأساسية لهم عند وصولهم سنّ الشباب. كما إن العاملين في هذا القطاع بحاجة إلى التدريب والتأهيل والمتابعة للقيام بدور في التأثير على هذه الفئة وبما يتواءم مع جهودهم الإنساني المبذول.

إنّ بعض دور الرعاية في هذا القطاع تفتقر للنظم الداخلية وتعاني من وجودها في أماكن غير آمنة، كما تنقصها مختبرات الحاسوب والملاعب الرياضية والكتب والمجلات التي تحتاجها هذه الفئة لما لها من أثر إيجابي في تنشئتهم.

ومع توفر العديد من الضمانات، إلا أن هناك أطفالاً ملتحقين بدور الرعاية يتعرضون للإساءة من أقرانهم ومن بعض مقدمي الخدمات، وبذلك تم ملاحظة بروز النزعة الجنحوية بين الأطفال متلقّي خدمات هذه الدور، وانخفاض مستوى التحصيل الدراسي لديهم، وضعف إقبالهم على التدريب المهني، وعدم خضوعهم لفحوص طبية دورية، وعدم التحاقهم بالتأمين الصحي، واعتلال الصحة النفسية لهم أيضاً.

كما يلاحظ ضعف تواصل الأطفال الملحقين بدور الرعاية مع أسرهم من الدرجتين الأولى والثانية.

ب- قطاع الأحداث المتهمين والمدانين بخرق القانون

رغم وجود إستراتيجية وطنية للأحداث لسنة 2017، والبدء بمشروع معايير الاعتماد وضبط الجودة، والذي تم تعيين ضباط ارتباط له من قبل الوزارة لزيارة المؤسسات التي تعنى بقطاع الأحداث المتهمين والمدانين بخرق القانون، يتعرض هذا القطاع للعديد من التحديات، ومن أبرزها وضع إطار إستراتيجي من منظور النوع الاجتماعي للحد من جرائم الأحداث قبل وقوعها، ومتابعة قوانين الأحداث والطفولة ومراقبة مدى ودقة تنفيذ هذه القوانين.

ومن التحديات أيضاً، تطوير قواعد البيانات للجهات المعنية بقضايا الأحداث وربطها إلكترونياً بعضها ببعض، والسير في تنفيذ بنود قانون قضاء خاص بالأحداث، وبناء قدرة إدارة شرطة الأحداث وتلبية الاحتياجات التدريبية لأعضائها، وتأسيس مرصد أهلي لحقوق الأطفال الأحداث ومتابعة تنفيذه وقياسه بشكل دوري، وتصميم نظام إنذار اجتماعي مبكر بقضايا الأحداث.

لذلك، لا بد من تحسين البنى التحتية لدور رعاية الأحداث، والاهتمام بأوضاعها من حيث صعوبة الأعداد ونوعية المحكومين بها، خاصة دخول عناصر إرهابية ومتطرفة ضمن النزلاء المحكومين، مما يتطلب دراسة أوضاعها ومعالجتها بشمولية.

ت- قطاع مراكز ومؤسسات شؤون الأشخاص ذوي الإعاقة

رغم صدور قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2017، ونظام التدخل المبكر لسنة 2017، إلا أنه ما زالت مراكز ومؤسسات شؤون الأشخاص ذوي الإعاقة ما زالت تتعرض لتحديات متعددة، أهمها أن 20% منها لا تتماشى مع شروط ترخيصها والتشريعات الناظمة لعملها، مما يصعب اكتشاف الانتهاكات التي تتعرض لها حقوق متلقي الخدمات في بعض المراكز والمؤسسات من قبل الجهات الرقابية، وهو ما يستدعي تطوير نظام المراكز والمؤسسات لذوي الإعاقات.

كما تعاني هذه المراكز والمؤسسات من غياب معايير مزاولة المهنة لمناحي الرعاية، وغياب النصوص المجرمة للإساءة لذوي الإعاقات في التشريعات الناظمة للعمل، وغياب اشتقاق النظم من قانون حقوق الأشخاص المعوقين، وضعف استقرار الكوادر في المراكز والمؤسسات، وقدم مبانيها، وحاجتها لإعادة التأهيل. كما يتعدى الأمر ذلك إلى إلحاق أشخاص غير معوقين في المراكز لافتقار القدرة على إعادة تشخيصهم.

إن دور المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين هو رسم السياسات المتعلقة بقطاع الإعاقة، وبالتالي فإن خطط هذا المجلس وبرامجه يجب توجيهها لتطوير السياسات ومراقبة الانتهاكات لهذه الفئة، والابتعاد عن البرامج التنفيذية التي هي من واجب جهات أخرى، والسعي إلى تقليص النفقات التشغيلية للمجلس وتوجيهها إلى تعزيز إمكانيات وزارة التنمية الاجتماعية لتحسين مستوى خدماتها لقطاع الإعاقة.

ث- قطاع دور رعاية المسنين

تواجه دور رعاية المسنين العديد من التحديات، أهمها خضوعها لتعليمات مشتقة من النظام والتنظيم الإداري رقم (21) لسنة 1997، تغيب عنها النزعة المعيارية التي تساعد على قياس وتقييم أثرها في نوعية المسنين، وغياب الكوادر المتخصصة بهذه الفئة، وعدم تماشي تعريف المسن في دور الرعاية مع التعريف العالمي للمسنين (65 سنة فأكثر).

ج- قطاع المرأة

لقد أدى تعدد المرجعيات في هذا القطاع إلى تبعثر الجهود، وأظهرت الجهود اهتماماً مخفياً في إدارة قطاع العمل لشؤون المرأة، واقتصار التركيز على بعض المعالجات لبعض الثغرات القانونية الضاغطة، دون الاهتمام الكافي بالبنود القانونية للشريحة الأوسع لتنمية المرأة في مناطق وجودها وإحداث التغييرات المناسبة في مؤشرات تنمية المرأة في القطاعات السياسية

والاقتصادية والاجتماعية من خلال التركيز على تقديرات علمية حقيقية ومؤشرات نسب تنموية. كما برزت ظاهرة التعميم والنظر إلى الإنجازات الفردية على أنها جماعية، وهو ما لا يمثل انعكاساً حقيقياً لواقع المرأة.

ويشهد موضوع حماية المرأة مجموعة من التحديات رغم التقدم الواضح في هذا المجال والإنجازات العديدة فيه. ومن بين التحديات الأكثر وضوحاً، إلحاق طالبة الحماية بدور الرعاية بقرار إداري وليس بقرار قضائي، وضعف جودة الخدمات والبرامج المقدمة، وانعدام القدرة على قياسها، وعدم سرية المكان، الأمر الذي يعرض طالبات الحماية للخطر. ومن التحديات أيضاً اشتداد الطلب على خدمات دور الرعاية من الفتيات العازبات أكثر من المتزوجات.

ح- قطاع الجمعيات

الهدف الأساس للجمعيات هو تعزيز التكافل الاجتماعي وتقديم الخدمات لجميع فئات المجتمع دون تمييز، وعلى أساس تطوعي، ومن دون استهداف الربح أو القيام بأي نشاط ديني أو سياسي. وتكتسب الجمعية شخصيتها الاعتبارية بعد تسجيلها في سجل الجمعيات بموجب القانون النافذ. ويوصى في هذا السياق أن يصبح السجل إدارة متكاملة تتولى التسجيل والمراقبة وبناء الخطط المتعلقة بعمل الجمعيات.

هناك أنواع عدة من الجمعيات، منها: الجمعية العادية المؤلفة من سبعة أشخاص، والجمعية الخاصة المؤلفة من أعضاء يتراوح عددهم بين 3 و20 (وتندرج تحت هذا النوع الشركات غير الربحية قبل عام 2008 بحسب المادة 28 من القانون)، وهناك الجمعية المغلقة التي تتكون من شخص أو أكثر وينفق عليها مؤسسوها بالكامل ولا تتلقى أي نوع من التبرعات أو التمويل، بالإضافة إلى الجمعيات الأجنبية، وهي التي تم تأسيسها خارج المملكة وأنشئ لها فرع داخل المملكة بموجب أحكام القانون.

وللجمعيات دور مهم في محاربة الفقر والبطالة وتأهيل الشباب والمرأة، ولها دور في نشر الفكر الديمقراطي وتعزيز دولة المؤسسات وتوفير فرص للأردنيين، كما تمتلك الجمعيات أنشطة استثمارية مؤثرة في الاقتصاد الوطني، وتعد وسيلة مهمة لمحاربة الظواهر السلبية مثل العنف المجتمعي والمخدرات والتدخين والفكر المتطرف. كما تلعب دوراً كبيراً في تزويد اللاجئين بالمساعدات اللازمة وتحقيق التنمية الريفية وإعادة توزيع الدخل بين طبقات المجتمع.

ويعدّ مال الجمعيات ذا طبيعة خاصة، حيث تتمتع الجمعية بشخصية اعتبارية مستقلة صاحبة ذمة مالية مستقلة، ولها الحق في القيام بالأعمال والتصرفات اللازمة لتحقيق أهدافها وغاياتها بحسب نظامها الأساسي، ويعدّ مالها مالاً عاماً يخضع أيّ اعتداء عليه لتطبيقات قانون أحكام الجرائم الاقتصادية وتعديلاته رقم (11) لسنة 1993.

إلا أن الجمعيات تعاني من مواطن ضعف، منها أن بعضها يعدّ بيئة خصبة لأصحاب الفكر المتطرف، ومنها ما يتم استغلاله لإحداث تغييرات اجتماعية لا تنسجم مع النظام العام والآداب العامة، أو لأغراض غسل الأموال وتمويل الإرهاب، أو للضغط على الحكومة من خلال تقارير الظل للمؤسسات المانحة.

ومن مواطن ضعف الجمعيات أيضاً، تصرف بعضها في منح من مؤسسات أجنبية وإنفاقها دون جدوى مرجوة للاقتصاد أو المجتمع الأردني، واستغلال بعضها كوسيلة للتهرب الضريبي أو للتنفيع الخاص، ووقوع عدد منها في مطبّ الازدواجية وتكرار الخدمات، لذلك تم اشتراط موافقة مجلس الوزراء لقبول التمويل الأجنبي.

وقد بلغ عدد الجمعيات المسجلة 1085 جمعية حتى عام 2008، ثم ازداد عددها تدريجياً حتى عام 2017 ليبلغ 5065 جمعية، وتم حلّ 853 جمعية منها ليصبح عددها النهائي 4212 جمعية حتى عام 2017، موزعة في أرجاء المملكة.

ويعاني قطاع الجمعيات من التحديات التالية :

1. تزايد أعداد الجمعيات بصورة كبيرة.
2. توزّع الجمعيات على 13 وزارة اختصاص.
3. اختلاف معايير التعامل مع الجمعيات بين الوزارات.
4. عدم توفر وحدات إدارية مختصة بشؤون الجمعيات ومتابعتها في معظم وزارات الاختصاص.
5. ضعف وتفاوت معرفة الموظفين المتعاملين مع الجمعيات، بالأنظمة والقوانين الناظمة وأسس الرقابة على عملها.
6. عدم وجود نظام متابعة إلكتروني للجمعيات.
7. عدم توفر قواعد بيانات عن المنتفعين من الجمعيات أو المتطوعين.
8. غياب التنسيق بين الجمعيات.
9. ضعف ثقة المواطن المستفيد من الجمعيات، وقلة إقبال المواطنين على الانتساب إليها،

وضعف وعي المواطن بأهمية العمل الخيري.

10. التزام معظم الجمعيات بالحد الأدنى لعدد المؤسسين، وعدم التوسع في قبول أعضاء جدد، مما يغيب رقابة الهيئة العامة على الهيئة الإدارية.

11. إحجام العديد من الجمعيات على تشكيل ائتلافات نوعية في ما بينها، وتكرار جهودها وتشابه نشاطاتها في المناطق نفسها، واعتمادها أدوات الخدمة نفسها.

12. ضعف القدرات الفنية والمالية والإدارية لأعضاء الجمعيات.

13. ضعف التنسيق بين الجهات الحكومية في تمويل الجمعيات وفي الرقابة عليها أيضاً.

ويعدّ التمويل الأجنبي أحد مصادر تمويل الجمعيات، وهو ينعكس على شكل برامج تنموية ومساعدات للفئات المستهدفة من خدمات الجمعيات، ليساهم بذلك في جذب العملة الصعبة، ورفد الاقتصاد الوطني، وتحريك العملية التجارية، وتوفير فرص عمل للعديد من الموظفين الأردنيين، ونقل الخبرات التنموية والأساليب الحديثة لتحقيق التنمية، كما يساهم في تعزيز إمكانات الدولة في استضافة اللاجئين.

ويواجه موضوع التمويل الأجنبي تحديات أبرزها:

1. غياب متابعة وتقييم للبرامج والمشاريع الممولة، وعدم مراعاة تقديم أي دعم فني أو مالي لمثل هذه الآليات للوزارات التي تتولى متابعة المشاريع.

2. غياب المحاسبة والتدقيق على آلية الإنفاق، ومدى توافقها مع الموافقات الممنوحة.

3. تخصيص جزء كبير من النفقات المخصصة للمشاريع للنفقات التشغيلية.

4. عدم وجود تصوّر لآلية التقسيم الجغرافي للمشاريع الممولة على مستوى محافظات المملكة.

5. وجود برامج ومشاريع تقوم على مخرجات غير ملموسة النتائج، كبرامج التوعية والتثقيف والبرامج الموجهة للدعم النفسي والاجتماعي.

6. وجود تكرار واضح بين المؤسسات المحلية الشريكة والمنفذة، الأمر الذي أحدث ازدواجية وتكراراً في الجهود المبذولة وتبديداً للأموال المتاحة.

خ- قطاع صندوق المعونة الوطنية

تأسس هذا الصندوق بموجب القانون رقم (36) لسنة 1986، بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر المحتاجة، والمساهمة في تحقيق الأمن الاجتماعي الوطني، حيث يقدم الصندوق خدماته التي تشمل الحماية والرعاية، لأكثر من 95 ألف

أسرة فقيرة ومحتاجة يقدر عدد أفرادها بنصف مليون فرد، أي ما نسبته 8 % من مواطني المملكة.

ومن أهم إنجازات الصندوق:

1. تمكين الأسر الفقيرة اقتصادياً، حيث تم تعزيز وتطوير برامج التدريب المهني والتقني الموجهة لأبناء الأسر المنتفعة من الصندوق، من خلال تعزيز إمكاناتهم واكسابهم المهارات اللازمة للانخراط في سوق العمل. وتم تدريب 1214 فرداً من أبناء هذه الأسر في عام 2016، كما تم عقد اتفاقية مع جامعة البلقاء التطبيقية لتدريب أبناء الأسر الفقيرة على أهم المهن المطلوبة في سوق العمل، وبلغ عدد الملتحقين بهذا البرنامج 2038 فرداً، إلا أن مخرجاته ما تزال أقل مما هو مأمول، وهو بحاجة لتطوير قدراته وإمكانياته.
2. تطوير أنظمة الاستهداف، حيث تم تطوير واعتماد برامج حماية اجتماعية جديدة لتأمين أكبر قدر ممكن من الحماية للأسر الضعيفة والأشد فقراً، وتم استحداث برنامج المعونات الوطنية الإضافية الذي تُصرف بموجبه معونة إضافية للأسر الأشد فقراً من بين الأسر المنتفعة من الصندوق، تصل في حدها الأعلى إلى 90 ديناراً شهرياً، تضاف للمعونة الشهرية المستحقة لهذه الأسر. ووصل عدد الأسر المستفيدة من هذا البرنامج 10 آلاف أسرة.
3. تقليص فجوة الفقر للأسر المحتاجة، حيث تم زيادة مقدار المعونات الشهرية الموجهة للأسر الفقيرة بمقدار 10% من استحقاقها الشهري، الأمر الذي أدى إلى رفع معدل التغطية الوطني ليصل إلى ما نسبته 73% من مستوى خط الفقر للأسر المكونة من أربع أفراد، كما تم بقرار من رئاسة الوزراء إعفاء 1083 أسرة من سداد قروض التأهيل المهني التي بلغ إجمالي قيمتها مليون دينار، وقد استفاد من هذا الإعفاء تلك الأسر التي توفى فيها كل من المقترض وكفيله.
4. توسيع نطاق الشمول بأنظمة الحماية الاجتماعية، حيث تم شمول حوالي 8500 أسرة جديدة في برنامج المعونات الشهرية المتكررة والمؤقتة، كما تم تجديد المعونات المؤقتة لأكثر من 1500 أسرة أخرى، ليصل إجمالي الأسر المنتفعة من الصندوق إلى 92 ألف أسرة.
5. توفير بيانات دقيقة عن الأسر الفقيرة من خلال بيانات شاملة ذات مصداقية، وتم الربط البيني بين تلك البيانات وبرامج المعلومات لـ 26 دائرة ومؤسسة حكومية.

لكن صندوق المعونة الوطنية ما زال يعاني من تحديات عدة، أهمها:

1. التضخم المتسارع وغلاء الأسعار وارتفاع تكاليف المعيشة، وهو ما انعكس على التزايد الكبير في أعداد الأسر الطالبة للانتفاع، وعدم كفاية المخصصات المالية الحكومية المرصودة للبرامج والخدمات التي يقدمها الصندوق.
2. تدني نسب تغطية المعونات الشهرية المتكررة عن خط الفقر.
3. عدم كفاية المخصصات لاستكمال مراحل التحول الإلكتروني في تقديم خدمات الصندوق.
4. محدودية تفهم المجتمع والمسؤولين لطبيعة عمل الصندوق والأسباب الموجبة لإيقاف أو تخفيض المعونات عن الأسر التي تحسنت أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية وأصبحت غير مستحقة للمعونة.
5. قناعة مغلوطة في المجتمع بعد المعونة التي يقدمها الصندوق راتباً شهرياً ملزماً الدفع مدى الحياة.

ثامناً: الحلول

أ- حلول للمشاكل العامة

- حلول متعلقة بالتشريعات

1. إعداد مشروع قانون العمل الاجتماعي ليكون المرجعية الرئيسة للمؤسسات كافة على اختلاف تبعيتها القطاعية، ومراجعة التشريعات النازمة للعمل الفني الاجتماعي وتطويره بما يحقق المعايير العالمية، وتنفيذ التزام الحكومة أمام مجلس النواب في 2016/11/16 بتقديم مشروع هذا القانون الذي لم يصدر حتى الآن.
2. تعزيز التعاون ما بين الجهات المعنية بمقومات الرعاية الاجتماعية (التنمية الاجتماعية، الصحة، التربية والتعليم، مؤسسة التدريب المهني، المركز الوطني لحقوق الإنسان، الإعلام، القطاع الخاص، ومؤسسة الأسرة)، وتوظيفه لصالح متلقي الخدمات (هذه التوصية تستدعي إجراء تعديلات على التشريعات وتنظيم العمل الاجتماعي).
3. إلغاء دور وزارات الاختصاص، وإنشاء إدارة متخصصة المعنية بجميع نواحي عمل الجمعيات تمتلك صلاحيات تنفيذية (كما هو معمول به في إدارة مراقبة الشركات والأبنية الحكومية)، وتتولى تنظيم ومراقبة ومتابعة وتقييم عمل الجمعيات وجدية

التزامها بتحقيق أهدافها بحسب الأولويات الوطنية. وهو ما يستدعي توفير القدرات المالية والفنية والإدارية اللازمة لتمارس هذه الإدارة دورها الرقابي والإشرافي المناط بها، وبخاصة متابعة تأثير التحويلات المالية من ناحية مصادرها وطرق صرفها، ونوعية أنشطة الجمعيات ومواءمتها مع القوانين المعمول بها، ومنع أي نشاطات يمكن أن يكون لها دوافع مثيرة أو مشبوهة، كغسيل الأموال أو تشجيع التطرف والإرهاب.

4. تعميم المشروع المطبق في وزارة التنمية الاجتماعية، بإيجاد فرق رقابة من المتطوعين لمراقبة أداء دور الرعاية الاجتماعية الحكومية والأهلية، وبناء وتدريب كوادر هذه الفرق، وتعزيز عملها الرقابي، والاستفادة من إمكانياتها في بناء شراكات حقيقية مع المؤسسات الأهلية، ومتابعة أي ملاحظات على الأداء، والاستفادة من نصائحها في تطوير خدمة قطاع الرعاية الاجتماعية.

وقد تم وضع ضوابط عصرية وحضارية للدلالة على هؤلاء المتطوعين وكيفية أداء مهامهم بالتنسيق مع وزارة التنمية الاجتماعية، وتم تمويل هذا المشروع من قبل جهات مانحة.

وجاء إنشاء فرق المتطوعين بتوصية من تقرير لجنة التحقيق والتقييم في أوضاع دور ومؤسسات ومراكز الرعاية الاجتماعية والتي شكلت بتوجيه ملكي لرئيس الوزراء لمتابعة الانتهاكات التي كشفها برنامج وثائقي بثته قناة (BBC) عام 2012. كما جاء إنشاء هذه الفرق تنفيذاً لخطة الإصلاح التي وضعت بناء على ذلك.

- العمل على مهنة القطاع

1. تشكيل مجلس تنسيقي في وزارة التنمية الاجتماعية للمؤسسات العاملة في الميدان الاجتماعي.

2. تأسيس صندوق أهلي للعمل الاجتماعي إلى جانب ما يقدم لهذا القطاع من الموازنة العامة، ومتابعة وتقييم الخطط والاستراتيجيات القطاعية.

3. قبول الطلبة الراغبين في دراسة العمل الاجتماعي في الجامعات وفق معايير متزامنين، هما معدل الطالب في الثانوية العامة، ونتائج اختبار قياس ميوله المهنية واختبار قياس مدى تحمله للضغوط مع الحالات الاجتماعية.

4. رفد الجامعات التي تحتضن تخصص العمل الاجتماعي بأعضاء هيئة تدريس بتخصصات علمية دقيقة في مجال العمل الاجتماعي والخدمة الاجتماعية، وبممارسين ميدانيين للعمل الاجتماعي.

5. إصدار نظام رتب للأخصائيين الاجتماعيين يعمل على المفاضلة بينهم على أساس

مؤهلاتهم العلمية والعملية.

6. إصدار دورية علمية للأخصائيين الاجتماعيين لتبادل المعارف من خلال النشر الإلكتروني.

7. إيجاد مظلة مجتمعية مدنية للأخصائيين الاجتماعيين للارتقاء بمهنتهم، والانخراط في عضوية الاتحاد الدولي للعمل الاجتماعي والاتحاد الدولي للأخصائيين الاجتماعيين.

8. إصدار رتب للعاملين بدور الرعاية بحسب نوعية الخدمات التي يقدمونها وسنوات عملهم.

9. تأسيس نقابة خاصة بالعاملين في دور الرعاية المانحين للخدمات.

كما يوصى بأن تتبنى المؤسسات نهج إدارة الأداء، لزيادة فاعليتها وكفاءتها، وتعزيز عملية إجراء البحوث والدراسات المرتبطة بالقضايا والمشكلات الاجتماعية، وتحسين الخدمات الاجتماعية المقدمة وإدارة عملياتها بفاعلية.

وينبغي تشكيل لجنة إدارة التحولات الاجتماعية وتفعيل دورها، وهي لجنة يُفترض أن تجمع بين الأكاديميين والممارسين الميدانيين للعمل الاجتماعي. كما ينبغي ضمان المساواة والاندماج للأردنيين كافة، وتعزيز المنفعة للأسر الفقيرة والمعرضة للفقر من خلال دمج السياسات والإجراءات المصممة لتحقيق الحد من الفقر، مع مراعاة المساواة بين الجنسين، واستدامة البيئة التي تشكل عناصر أساسية مهمة متوفرة في المحاور المدمجة فيها ضمن القضايا الشاملة، وهي:

- التشغيل والريادة في الأعمال التي تركز على الفقراء، وهي سياسات لتفعيل نشاطات توليد الدخل للفقراء في سنّ العمل من أجل كسر توريث الفقر من جيل إلى جيل، ومن أجل استدامة مخرجات خفض الفقر، لأن البقاء على سياسة الرعاية الاجتماعية سيؤدي إلى نتائج عكسية تعزز أنماط الاعتماد بين المنتفعين عن طريق توليد أفخاخ للفقر تقوض الحوافز الدافعة للانخراط في العمل.

ويتم ذلك من خلال تقديم سياسات التشغيل وسوق العمل دعماً مؤقتاً لدخل العاطلين عن العمل في سنّ الشباب، على أن يشمل حوافز للأشخاص في سنّ العمل، ودعم الشركات الصغيرة والميكروية، وتقديم الإرشاد والاستشارات والحوافز الضريبية والآليات المالية مثل التمويل الميكروي بما يتماشى مع الأجندة الوطنية (2006-2015)، وتجنب التدخل والازدواجية.

- خدمات التعليم الشامل والصحة، وذلك لما يقدمه التعليم من تطوير لقدرات الأفراد وإنتاجيتهم ورفع مستوى معيشتهم، ولما يسهم به الحصول على خدمات صحية بشكل عادل في الحد من الفقر وتحقيق الاندفاع نحو سوق العمل من خلال:

- مساعدة الفقراء في التغلب على العوائق المكانية والاجتماعية والاقتصادية التي يعانون منها في سعيهم لخدمات التعليم والعناية الصحية في المناطق الريفية الفقيرة.
- تعزيز قاعدة المهارات للفقراء والفئات دون الطبقة الوسطى، خاصة الشباب، لزيادة فرصهم للحصول على العمل وتنافسياتهم في سوق العمل، وتحسين قدراتهم في الريادة في الأعمال.
- التركيز على الفقراء في الزراعة والبيئة، من خلال تطوير الريف عن طريق دعم الاستخدام للأرض والمياه لكونها المورد الحيوي المتاح لزيادة الإنتاج من المواد الغذائية والزراعية، وتحسين مستوى معيشة الفقراء في المناطق الريفية، خاصة صغار الملاكين الذين يحتاجون الدعم، من خلال تمويلهم الميكروي، وتقديم خدمات الإرشاد لهم، وتطوير سلسلة قيمة مضافة في التصنيع الزراعي، واستحداث فرص للعمل، وزيادة المنتج المحلي من المواد الغذائية للاستهلاك من قبل الريف والمدن وقطاع السياحة، وهذا يشمل استدامة البيئة من خلال إجراءات ضد تدهور الأرض، وحماية الموارد المائية، والاستعمال الرشيد لهذه الموارد.
- حيث جاءت إستراتيجية الفقر متطلباً، لكون سكان المناطق الريفية في الأردن يواجهون خطر الفقر إلى درجة أعلى بالمقارنة مع سكان المدن، بسبب محدودية فرص العمل، وعدم كفاية الخدمات الاجتماعية المتاحة.
- النقل والإسكان للفقراء: وهذا يتطلب توفير المسكن المناسب في جيوب الفقر الريفية والمناطق الحضرية المكتظة، وتحسين خدمات النقل من تلك المناطق وربطها بالأسواق. وهذا يتماشى مع الإستراتيجية الوطنية للنقل (2012-2014).
- وينبغي أن تنشأ بوزارة التنمية الاجتماعية وحدة لمتابعة الخطط التنفيذية لإستراتيجيات الحد من الفقر، وإصدار تقارير دورية وإرسالها لوزارة التخطيط والتعاون الدولي، والتي تقوم بدورها بتوفير التمويل اللازم لتنفيذ برامج وإستراتيجيات الحد من الفقر. كما ينبغي استحداث قاعدة بيانات من قبل وزارة التنمية الاجتماعية لغرض تقديم الدعم النقدي والمساعدات العينية والتنسيق مع المؤسسات كافة بخصوص تقديم الدعم وفق قاعدة البيانات المعدة.

- حل مشكلة التداخل في المهام بين وزارة التنمية الاجتماعية والوزارات والمؤسسات ينبغي العمل بالتدرج لإزالة التداخلات السلبية للعمل بين وزارة التنمية الاجتماعية والوزارات والهيئات المختلفة، وضرورة تصويبها، وإعادة ترتيب قطاع العمل الاجتماعي في البعد المرجعي والتنفيذي، بحيث يضمن إلغاء الازدواجية في القوانين المعمول بها وتضارب أداء الجهات المعنية وتناقض توجهاتها والازدحام والتنافس بينها وتسيدها بعضها للإدارة التنفيذية لقطاعات العمل الاجتماعي والتجاوز بذلك على صلاحيات وزارة التنمية الاجتماعية التي تعنى بالإشراف وإدارة العمل وتوجيهه.

ويمكن تلخيص هذه التداخلات وحلولها كما يلي:

1. نقل خدمة التأمين الصحي لغير القادرين إلى وزارة الصحة / إدارة التأمين الصحي، وإجراء التعديلات اللازمة على نظام التأمين الصحي مع انتداب باحثين اجتماعيين للعمل مع إدارة التأمين الصحي وتزويد إدارة المراكز الإيوائية للإعاقات الشديدة والمتعددة بالخدمات العلاجية السريرية من أطباء وممرضين وفنيين، وأن تقوم وزارة الصحة بمتابعة المرضى النفسيين الهائمين على وجوههم بالتنسيق مع الحكام الإداريين وفق ما تقتضيه التشريعات، وأن يتم إلحاق وحدات تشخيص الإعاقات المبكرة بوزارة الصحة، وبذلك تكون هذه الوزارة هي المسؤولة عن إصدار التقارير الطبية التشخيصية للأشخاص ذوي الإعاقة. فيما تهتم وزارة التنمية الاجتماعية برعاية الأشخاص المتوحدين وتوفير الخدمات الأخرى في مراكز التشخيص.
2. نقل خدمة الإعفاء من رسوم العمل لعاملات المنازل إلى وزارة العمل، مع إجراء التعديلات اللازمة على التشريعات المتعلقة بذلك، وانتداب باحثين اجتماعيين للعمل مع وزارة العمل على إعداد تقارير دراسة الحالة، وربط وزارة العمل بقاعدة بيانات صندوق المعونة الوطنية ووزارة التنمية الاجتماعية.
3. إناطة مهمة إصدار بطاقات تعريفية للأشخاص المعوقين بالمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين، لما لهذه البطاقة من جوانب طبية وتشخيصية وإحصائية تقدمها جهات مختلفة.
4. نقل مراكز التدريب والتأهيل المهني الخاصة بالمعوقين من ملاك وزارة التنمية الاجتماعية إلى ملاك مؤسسة التدريب المهني.
5. نقل مهمة تسوية حقوق الورثة بالكامل لوزارة المالية / القضاء الشرعي، وربطهم بقاعدة بيانات مع صندوق المعونة الوطنية.
6. نقل إدارة مراكز المنارة للتنمية الفكرية لذوي الإعاقات العقلية البسيطة والمتوسطة،

من ملاك وزارة التنمية الاجتماعية إلى ملاك وزارة التربية والتعليم والمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين.

7. عقد مذكرة تفاهم بين وزارة التنمية الاجتماعية ومديرية الأمن العام، لضبط الأطفال المتسولين والبالغين من خلال:

- إناطة عملية الحجز على المتسولين بالضابطة العدلية..-
- القيام بذلك من قبل الأمن العام. -

- تتسلم وزارة التنمية الاجتماعية من شرطة الأحداث، الأطفال المتسولين الذين صدرت بحقهم أحكام قضائية أو مذكرات احتفاظ قضائية، وتستقبلهم في دور الرعاية التابعة لها، لحمايتهم وتقديم الرعاية المناسبة لهم..-

8. التعاون مع وزارة الأشغال العامة في شراء وبناء وصيانة مساكن الأسر الفقيرة والعضيفة.

9. عقد مذكرة تفاهم بين وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي في ما يتعلق بتنسيق الدعم الموجه للجمعيات الخيرية من قبل مديرية تعزيز الإنتاجية في وزارة التخطيط، والبرامج التي تقدمها وزارة التنمية الاجتماعية.

حيث تتولى وزارة التنمية الاجتماعية عملية تمويل المشاريع الخاصة بالجمعيات الخيرية في المملكة كونها الوزارة المختصة بالإشراف على أعمال هذه الجمعيات، بينما يتم تخصيص مبلغ كاف سنوياً من مخصصات برنامج تعزيز الإنتاجية في وزارة التخطيط والتعاون الدولي لغايات تمويل الجمعيات الخيرية بمشاريع إنتاجية، ويتم تحويل المخصصات التي تحدّد سنوياً إلى وزارة التنمية الاجتماعية على شكل دفعات ربعية وبحسب حجم المشاريع التي تقدّم لها، كما يتم تشكيل لجنة مشتركة من الوزارتين لدراسة الطلبات المقدمة من الجمعيات في المملكة بحسب معايير وتعليمات معتمدة من وزارة التنمية واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، وتقوم وزارة التنمية بإصدار الموافقات اللازمة على التمويل بالتنسيق مع وزارة التخطيط، وكذلك توقيع الاتفاقات مع الجمعيات المستهدفة، وإدارة جميع مراحل التمويل، والمتابعة الميدانية لجميع مشاريع الجمعيات التي يتم تمويلها سنوياً من خلال مديريات التنمية المنتشرة في محافظات المملكة، وتزويد وزارة التخطيط بتقارير فنية ومالية دورية حول سير العمل بهذه المشاريع.

10. إيجاد شبكة معلومات بين صندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة والفتات المستهدفة بالدعم، وضمان التنسيق بين الصندوقين في أداء مهامهما، وذلك بتعديل تعليمات صندوق الزكاة بحيث تسمح بالتكامل مع صندوق المعونة الوطنية في تقديم المعونات للأسر التي تقع ضمن الشرائح المنتفعة من صندوق الزكاة والمنتفعة في الوقت نفسه من صندوق

المعونة الوطنية.

11. إعادة التمييز بين الإعاقة والمرض النفسي، والتفريق بينهما من الجانب القانوني، حيث يجب أن يعتمد مشروع قانون العمل الاجتماعي الجديد تعريفاً ينسجم مع التعاريف العالمية الدولية للإعاقة.
12. عدم اقتصار العمل في الدور الإيوائية الحكومية على الفترة النهارية، والسماح بترخيص مراكز شبكية يديرها القطاع الخاص، لما لهذا القطاع من قيمة اقتصادية مضافة يعبر عنها عدد العاملين فيها وعدد المنتفعين.

- حلول مقترحة لمشكلة التداخل مع الوزارات والمؤسسات الأخرى

1. التعاون مع وزارة الصحة لضبط دقة التقارير الطبية التي تُمنح على أساسها المعونات لفئات عدة.
 2. التعاون مع وزارة العمل ومؤسسة التدريب المهني وغرفة صناعة عمان وجمعية الفنادق الأردنية، للتوسع في تدريب وتشغيل أبناء المنتفعين من معونات الصندوق.
 3. التوسع في خيارات تسليم المعونات للمنتفعين عن طريق البنوك والصراف الآلي والمحافظ الإلكترونية والبريد.
 4. استكمال العمل بمشروع السجل الوطني الموحد، وتطوير آليات تبادل البيانات مع المؤسسات الشريكة للمزيد من الدقة في تحديد المستهدفين وتخصيص المعونات.
 5. اعتماد آلية الاستهداف (الفقر متعدد الأبعاد) في تحديد مستحقي المعونة وقيمة معوناتهم بدرجة عالية من الدقة.
 6. الاستعداد لاستيعاب الفئة الهشة التي تقع على هامش حدود الاستهداف الحالية للصندوق، واعتماد معادلة استحقاق الدعم لهذه الفئة، ورصد المخصصات المالية اللازمة لهذه الغاية.
 7. الاستمرار في تطوير البنى التحتية، وبناء قدرات موظفي الصندوق، وتوفير المخصصات المالية المطلوبة.
 8. إيجاد التمويل اللازم لتنفيذ الاستراتيجية الإعلامية للصندوق، وتطوير الموقع الإلكتروني للصندوق لرفع الوعي حول دور الصندوق وطريقة تقديمه للمعونات.
- إنّ تقليص عدد المستفيدين من خدمات الصندوق مع مراعاة زيادة المخصصات الموجهة للفرد،

من شأنه أن يحدث تغييراً إيجابياً في نمط حياة الفرد وفي التركيبة الاجتماعية. ويعدّ هذا من أهم مؤشرات الإصلاح في صندوق المعونة، ومن دلائل الاستجابة للمعايير الدولية، كما يمثل أحد مؤشرات الرفاه الاجتماعي.

ب- حلول للمشاكل القطاعية

يمكن حل المشاكل القطاعية بتنفيذ خطة إصلاح قطاع الرعاية الاجتماعية والتي أقرت عام 2012 بناءً على توصيات لجنة التحقيق والتقييم في أوضاع دور ومؤسسات ومراكز الرعاية الاجتماعية والتي شكلت على إثر برنامج وثائقي بثته قناة (BBC) عن الانتهاكات في بعض مراكز المعوقين. وضمت اللجنة في عضويتها أشخاصاً من مؤسسات المجتمع المدني وليس من بينهم أي شخص من الجهات الرسمية، وتم عرض خلاصات تقريرها في مؤتمر صحفي بحضور أعضاء اللجنة، وأنجز مقترح إصلاح قطاع الرعاية الاجتماعية وعرضه أمام الملك في وزارة التنمية الاجتماعية، وأوصى الملك بالمباشرة فيه، إلا أن مسار العمل به لم يكتمل حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

تحديات تنفيذ خطة الإصلاح الاجتماعي

1. شح الموارد المالية اللازمة لإصلاح قطاع الرعاية الاجتماعية.
2. قلة الموارد البشرية المؤهلة والمدربة، فأغلب العاملين في الوزارة من الفئة الثالثة، أي من أصحاب الرواتب المنخفضة.
3. تضخم النطاق الإشرافي للوزارة والذي يشمل الجمعيات ودور الحضانة ودور رعاية الأطفال الفاقدين للسند الأسري ودور رعاية الأحداث ودور ومراكز ومؤسسات الأشخاص المعوقين، وفي الوقت نفسه قلة أعداد الموظفين المعنيين بمراقبة القطاع ومتابعة شؤونه.
4. تأخر صدور التشريعات (مشاريع قوانين حقوق الطفل والجمعيات والأحداث، ونظام المساعدات لدور الرعاية والأحداث، ونظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة) رغم أن مشاريعها انتهت من إعدادها منذ وقت طويل.
5. غياب المرجعيات التشريعية لمهنة العمل الاجتماعي وآلية الرقابة المستقلة على دور الرعاية.
6. نقص الدور العلاجية من فئة ضحايا العنف الأسري والفتيات الياقات، وعدم وجود مخصصات مالية لذلك.
7. ضعف تنظيم قطاع العمل الاجتماعي رغم أن القانون أسند مسؤولية العمل الاجتماعي

لوزارة التنمية الاجتماعية.

وعليه، فإن المعالجات القطاعية في خطة الإصلاح الاجتماعي تتم كما يلي:

قطاع الدفاع الاجتماعي

1. إنشاء دور للأطفال الذكور وأخرى للإناث من ضحايا العنف الأسري.
2. توفير احتياجات القطاع (وسائط نقل لدور الأحداث والنساء المعنفات والمتسولين).
3. صيانة دور الرعاية من خلال شراء الأثاث، وتعيين أخصائيين اجتماعيين ونفسيين في دور الأحداث، وتوفير الأجهزة الكهربائية اللازمة، وتعيين مشرفين اجتماعيين في دور الأحداث (لأن الذين يتولون مهمة الإشراف يكونون غالباً من الفئة الثالثة).

قطاع شؤون الأشخاص المعوقين

1. توفير الاحتياجات اللازمة للمعوقين (وسائط نقل، أجهزة كهربائية، شراء أثاث، أجهزة طبية).
2. توفير لوازيم، وتعيين عدد كافٍ من المشرفين والأخصائيين الاجتماعيين لهذا القطاع.

قطاع الأسرة والطفولة:

1. فتح عدد كافٍ من البيوت للفتيات الياقات.
2. توفير الاحتياجات (وسائط نقل، أجهزة كهربائية، أجهزة طبية، وسائط نقل، أثاث، لوازيم، بالإضافة إلى المشرفين والأخصائيين الاجتماعيين).

- مشترك ما بين قطاعات الدفاع الاجتماعي وشؤون الأشخاص المعوقين والأسرة والطفولة والإدارة المساندة:

1. توفير الاحتياجات اللازمة لهذا القطاع (كاميرات للمراقبة الإلكترونية، أعمال الصيانة، بناء قدرة مؤسسة من خلال التدريب وإعداد الأدلة، استحداث وحدة الرعاية الاجتماعية في مركز الوزارة وتشغيلها ورفع علاوة العاملين في دور الرعاية).

قطاع رعاية وتأهيل المتسولين

يتعرض هذا القطاع للعديد من المشكلات، منها إسناد مهمة ضبط المتسولين لوزارة التنمية الاجتماعية بدلاً من الضابطة العدلية، وضعف فاعلية وكفاءة الحل التشريعي الذي أدى إلى ارتفاع معدل تكرار التسول، ما يستوجب رفع قدرات القائمين على العمل في هذا القطاع من حيث القدرات والتدريب، وتوسيع برامج الرعاية اللاحقة للمتسولين، وإيجاد حلول فاعلة مع الأمن العام والقضاء، للحد من ظاهرة التسول وتكرارها وممارستها بطرق ممهّنة تحاول تجاوز الآثار القانونية لهذا الفعل الجرمي، والاستفادة من التوعية الدينية لمواجهة هذه الظاهرة.

ضمانات إصلاح خطة قطاع الرعاية الاجتماعية

1. تخصيص المبالغ اللازمة لرغد دور الرعاية بما ينقصها وسائل النقل وال لوازم والأجهزة، وتحفيز العاملين فيها من خلال رفع علاواتهم وإنشاء الدور اللازمة تبعاً للقطاعات.
2. تدريب وتزويد الوزارة بالكوادر المؤهلة الضرورية لإنجاز أعمالها اللازمة بنجاح.
3. تحفيز العاملين في قطاع الرعاية الاجتماعية من خلال زيادة حوافزهم بما يتناسب مع صعوبة أدائهم لعملهم ودورهم الإنساني النبيل الذي يقومون به.

التوصيات

1. حصر الولاية على العمل الاجتماعي بالحكومة ممثلة بوزارة التنمية الاجتماعية، والحد من تجاوز صلاحيات الوزارة من قبل المؤسسات الأفقية الرديفة العاملة في هذا القطاع، والفصل بين المؤسسات المعنية بالسياسات والأخرى المعنية بالتنفيذ كل بحسب الدور المناط بها، بما يكفل تولي وزارة التنمية الاجتماعية الولاية والقيام بالدور الإشرافي والرقابي على قطاع العمل الاجتماعي.
2. مهنة العمل الاجتماعي، وتولي تنفيذ هذا العمل سواء الرعاية أو الوقاية من خلال أخصائيين مؤهلين دراسياً وتدريبياً وبموجب دراسات متسلسلة تعتمد على طبيعة أعمالهم وخبراتهم واستمراريتهم في عملهم مهنيّاً، وأن يتم منح شهادات علمية متطابقة ومعرفة لواقع الأخصائيين الاجتماعيين.
3. الانتقال من نهج الرعاية إلى نهج الحماية والرفاه الاجتماعي الذي يعني تعزيز التكامل والاندماج الاجتماعي بدافع ضمان المشاركة المجتمعية للفرد على المستويات الاقتصادية

والسياسية والاجتماعية من خلال ضمان دخل أعلى من قيمة خط الفقر للفرد وقدرة الفرد على الانخراط بعضوية المنظمات والنقابات والجمعيات والترشح والترشيح وأن يعيش بأسرة ومجتمع آمن خالي من العنف.

4. التشاركية مع وزارة التنمية الاجتماعية في مسؤولية مكافحة الفقر، كون الفقر ناتجاً عن قطاعات أخرى متصلة بعضها ببعض تتحكم فيها متغيرات عدة ليست من اختصاص وزارة التنمية الاجتماعية وحدها، حيث أن دورها يتركز على نتائج الفقر وليس أسبابه.

5. ضرورة التشارك مع الجهات المعنية (كالأمن العام، والقضاء، والأوقاف) لمعالجة ملف التسول.

6. تعزيز نهج الرقابة المستقلة على دور الرعاية والمراكز والمؤسسات التي تقوم بمثل هذه الأدوار.

7. إصلاح القطاعات الفرعية للعمل الاجتماعي.

8. تغيير اسم صندوق المعونة الوطنية ليصبح «صندوق الأمان الاجتماعي»، لما للاسم الجديد من وقع إيجابي على النفس.

9. تشجيع المتطوعين على تأسيس الجمعيات الخاصة بهم.

10. شراء خدمات الرعاية والحماية الاجتماعية من الجمعيات المتخصصة بذلك.

11. تعزيز الاهتمام المؤسسي لمعالجة فقر القدرات في التعليم والتدريب والتأهيل المرتبط باحتياجات سوق العمل.





المسؤولية الاجتماعية للشركات





1232	تقديم
	أولاً: نبذة حول إسهامات القطاع الخاص
1233	في مجال المسؤولية الاجتماعية
1235	ثانياً: تطور مفهوم مسؤولية الشركات الاجتماعية
1238	ثالثاً: رؤية إدارات الشركات الأردنية لمسؤوليتها الاجتماعية
1240	رابعاً: ممارسات الشركات لمسؤولياتها الاجتماعية
1240	أ- أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات تبعاً للقطاعات
1242	ب- القطاعات والفئات المستفيدة من أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات
	خامساً: الخصائص القطاعية للشركات
1244	المنخرطة في أنشطة المسؤولية الاجتماعية
1244	أ- قطاع البنوك والتأمين والتداول المالي
1248	ب- قطاع التجارة العامة
1249	ت- قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
1251	ث- قطاع الصناعة والتعدين
1252	ج- قطاع السياحة (الفنادق والمطاعم والسفر)
1254	ح- قطاع التعليم الخاص
1255	خ- قطاع الصحة
1255	د- قطاع النقل
1255	ذ- قطاع الإنشاءات والمقاولات
1256	سادساً: خلاصة واستنتاجات حول
1256	الخصائص القطاعية لممارسات المسؤولية الاجتماعية
1256	أ- القطاع المصرفي
1258	ب- قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
1260	ت- القطاعات الاقتصادية الأخرى
1261	سابعاً: تقييم ختامي
1263	ثامناً: اتجاهات تطوير ممارسة
1263	المسؤولية الاجتماعية من جانب القطاع الخاص
1267	ملحق
1267	مجالات مختارة لممارسة مسؤولية الشركات الاجتماعية
1267	أ- التعليم
1270	ب- البيئة
1271	ت- المجتمع المدني والشراكة مع القطاع الخاص

تقديم

لعب القطاع الخاص الأردني دوراً حيوياً في بناء الاقتصاد الوطني، وتحقيق التقدم والرفاه الاجتماعي. وقد أظهر هذا القطاع وعياً مبكراً بدوره الاجتماعي، وامتلك إرثاً طويلاً في مجالات العطاء وأعمال الخير، حتى قبل أن تتبنى مؤسساته الكبيرة ومنظمات الأعمال التي تمثلها ثقافة المسؤولية الاجتماعية للشركات، وتعمل على ترجمتها إلى برامج وأنشطة ملموسة.

ومع حلول الألفية الثالثة، ارتفع منسوب الوعي بأهمية انخراط مؤسسات القطاع الخاص في دعم الأنشطة الاجتماعية، وتزايدت القناعة بأن مسؤولياته تتعدى «تعزيز الأرباح، ورفع القيمة السوقية لأسهم الشركات، وصولاً إلى تحقيق قيمة اجتماعية مضافة، تلبي توقعات أصحاب المصالح بفئاتهم المختلفة، بل وتوقعات المجتمع بأسره من هذه الشركات».

على أن الممارسات المبكرة لهذا النوع من العطاء الاجتماعي، ظلت في أغلب الأحيان رهيبة لفهوم الإحسان، المدفوع غالباً بدوافع دينية وأخلاقية، وخاضعة -من ناحية أخرى- للاجتهادات والميول الشخصية لمتخذي القرار في الشركات الخاصة، الأمر الذي وسم الممارسات الاجتماعية لأغلبية مؤسسات القطاع الخاص بالعضوية والموسمية، والتذبذب أو عدم الانتظام. وإن كان الأمر لا يخلو من استثناءات مهمة، مثلت ممارسات ريادية لمؤسسة مساهمات القطاع الخاص الاجتماعية، وبلورتها في أشكال دائمة ومستقرة، ومن الأمثلة على ذلك مؤسسة عبد الحميد شومان، التي أنشئت عام 1978 بمساهمة حملة أسهم البنك العربي، ومُولت باقتطاع 2% من الأرباح السنوية للبنك لغايات تنفيذ أهدافها.

وعليه، تهدف هذا المراجعة إلى إلقاء الضوء على واقع اتجاهات وممارسات الشركات الأردنية لمسؤولياتها الاجتماعية خلال السنوات الأخيرة، وتفحص أنماط استجابة هذه الممارسات لفلسفة المسؤولية الاجتماعية أو «مواطنة الشركات» كما تطورت خلال العقود الأخيرة، ومعاينة مدى استجابة القطاع الخاص للتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الأردن، وما تترتب على ذلك من ضغوط إضافية على الطبقتين الوسطى والفقيرة، وتفاقم الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية.

أولاً: نبذة حول إسهامات القطاع الخاص في مجال المسؤولية الاجتماعية

يفتقر حقل دراسات المسؤولية الاجتماعية في الأردن إلى دراسات موثقة عن حجم مساهمات القطاعات الاقتصادية الخاصة في العطاء الاجتماعي والتنموي. فباستثناء قطاع البنوك الذي يتمتع بدرجة أعلى من الإفصاح المالي وغير المالي مقارنة مع بقية القطاعات، فإن المتوفر عن مساهمات الشركات الأردنية في الجانب الاجتماعي هو مجرد أرقام جزئية أو تقديرية في أحسن الأحوال.

ووفقاً لتقرير أعدته مجموعة المرشدين العرب، لخصر مساهمات الشركات المساهمة العامة، المدرجة في بورصة الأوراق المالية لعامي 2012 و2013، فإن 56 شركة مدرجة في البورصة كانت قد أفصحت عن حجم تبرعاتها، ساهمت بما قيمته 27.3 مليون دينار، أو ما يعادل 2.6% من صافي أرباحها على المسؤولية الاجتماعية خلال عام 2013.

هذه الأرقام كررتها جمعية شركات تقنية المعلومات والاتصالات (إنتاج)، موضحة في عام 2014، أن إجمالي إنفاق الشركات الأردنية على مشاريع المسؤولية الاجتماعية في المملكة يقدر بما يتراوح ما بين 60 و90 مليون دينار سنوياً، بعد احتساب مساهمة الشركات غير المدرجة في سوق الأوراق المالية.

وفي كلتا الحالتين لا تبدو الأرقام المطروحة متفقة مع الواقع، خاصة أن مساهمة البنوك الأردنية وحدها تصل إلى 40 مليون دينار عام 2013، وإلى 43.2 مليون دينار عام 2014، وفقاً لما جاء في الملتقى الرابع للمسؤولية الاجتماعية الذي نظّمته جمعية البنوك في الأردن (تشرين الأول 2015).

ومهما يكن، فإن تضارب أرقام موازنات المسؤولية الاجتماعية في الأردن يؤكد الحاجة إلى وضع معايير علمية لاحتساب مساهمة الشركات في هذا المجال، إذ غالباً ما تقاس المسؤولية

الاجتماعية بقيمة التبرعات أو المساهمات المالية للشركات إلى صافي الأرباح، في حين أن كلفة الإنفاق على المسؤولية الاجتماعية تتعدى ذلك، وتتطلب اعتماد نموذج مالي متعدد المجالات، على غرار تقارير الاستدامة.

من ناحية أخرى، فإن مخصصات المسؤولية الاجتماعية للشركات تأثرت في الماضي القريب، وما زالت تتأثر بالتقلبات والضغوط الاقتصادية، فقد انخفض الإنفاق على النشاطات والمبادرات الاجتماعية من جانب هذه الشركات، بُعيد انفجار الأزمة المالية العالمية عام 2008، ودخول الاقتصاد الأردني مرحلة تراجع في معدلات نموه.

فعلى سبيل المثال، انخفض عدد الشركات التي دعمت أنشطة ومبادرات اجتماعية على إثر الأزمة المالية العالمية، من 142 شركة عام 2008 إلى 124 شركة عام 2010، أي بنسبة 12.7% خلال عامين. وبالمثل، فإن عدد الأنشطة والمبادرات الاجتماعية المدعومة من الشركات الأردنية انخفض من 614 نشاطاً عام 2008 إلى 403 أنشطة عام 2009، أي بنسبة 34.4%، ثم عاودت الارتفاع لتصل إلى 469 نشاطاً عام 2010، لكن الفارق ظل كبيراً مقارنة بعددها عام 2008.

من ناحية أخرى، كانت المساهمة الاجتماعية لقطاع الاستثمار العقاري تضعه في المرتبة الثالثة بعد البنوك وقطاع الاتصالات في عام 2008، بمعيار عدد الأنشطة الاجتماعية المدعومة، حيث ساهمت سبع شركات عقارية بدعم 35 نشاطاً، أو 14% من إجمالي نشاطات المسؤولية الاجتماعية لذلك العام. لكن اعتباراً من عام 2009، سجل قطاع الاستثمار العقاري تراجعاً حاداً بمساهمته في العطاء الاجتماعي، حيث حل في المرتبة الأخيرة مقارنة بمساهمة القطاعات الأخرى في عام 2014.

ولوحظ أيضاً تراجع إنفاق شركات التعدين (البوتاس والفوسفات) على مشاريع المسؤولية الاجتماعية لسنوات عدة، قبل أن تستعيد مساهماتها الكبيرة في هذا المجال مؤخراً.

وعموماً، ورغم استمرار بقية القطاعات في دعم المبادرات والأنشطة الاجتماعية خلال سنوات التراجع الاقتصادي، إلا أنه لوحظ انخفاض عدد هذه الأنشطة وموازنات المسؤولية الاجتماعية أيضاً.

ثانياً: تطور مفهوم مسؤولية الشركات الاجتماعية

تعني المسؤولية الاجتماعية للشركات، أن يتخطى اهتمام الشركات نطاق تعظيم أرباح المالكين وحملّة الأسهم، إلى التجاوب مع توقعات وتطلعات ومصالح صانعي وجودها، أي الزبائن أو المستهلكين والعاملين في تلك الشركات، بالإضافة إلى المجتمعات المحلية التي تحتضن مقرات الشركات في محيطها. وبالإجمال، فإن على الشركات أن تكون محط ثقة المجتمع ككل، وملبية لتوقعاته منها.

تفترض مسؤولية الشركات الاجتماعية، وبالأحرى «مواطنيتها الصالحة»، أن تكون ممارسة الشركات لأعمالها التجارية قائمة على أسس أخلاقية وقانونية متينة. وهذا يعني أن تكون السلع أو الخدمات التي تقدمها آمنة وجيدة، وأن يكون سجلها في مجال البيئة نظيفاً، وأن يتسم تعاملها مع موظفيها بالاحترام مع سعيها إلى تحسين مهاراتهم وأوضاعهم المعيشية. كما تفترض المسؤولية الاجتماعية أن تظهر الشركات التزامها تجاه مجتمعها المحلي وجوارها القريب، وأن تقوم بدفع مستحققاتها الضريبية.

وغني عن البيان؛ أن ممارسة الشركات لمسؤولياتها الاجتماعية تتطلب منها التحلي بالشفافية، والالتزام بالقوانين المرعية، وأن تسودها قواعد الحاكمية الجيدة، وأن تبتعد عن أي ممارسات تتسم بالفساد أو بانتهاك لحقوق العاملين أو بإلحاق الضرر بالبيئة.

ومع الانفصال المتزايد بين ملكية الشركات وإدارتها في البلدان الرأسمالية المتقدمة، وتعاظم دور المديرين التنفيذيين للشركات، ازداد اهتمام هذه الشركات بالأهداف الاجتماعية والأخلاقية والبيئية الأوسع. وقد ساهم تطور التشريعات الخاصة ببيئة الأعمال، مثل إقدام الحكومات على منح إعفاءات ضريبية للتبرعات المقدمة من الشركات لأعمال الخير والصالح العام، في تشجيع هذه الشركات على تخصيص حصة من الأرباح للأعمال الاجتماعية، مستفيدة من هذه الإعفاءات والحوافز المادية.

خلال الخمسينات والستينات من القرن المنصرم، اتسع دور جماعات الحقوق المدنية وجمعيات حماية المستهلكين، وغيرها من الحركات الاجتماعية، بالتأثير على سلوك الشركات، عن طريق مراقبة الآثار البيئية للصناعات الكبيرة، ومستوى جودة المنتجات للتأكد من خلوها من المواد الضارة.

وهكذا، ازدادت فاعلية جماعات الضغط على الشركات؛ كالمنظمات العمالية والنسائية، وجمعيات حماية البيئة والمستهلكين، إضافة إلى حركات الحقوق المدنية للسود والأقليات في الولايات المتحدة وأوروبا، الأمر الذي ألزم الشركات بتطوير سياساتها في مجال الاستخدام،

مثل تعيين حد أدنى من المستخدمين من النساء والمواطنين السود والمثليين وأبناء الأقليات. بل تم التراجع عن السياسات التمييزية تجاه المعوقين وذوي الاحتياجات الخاصة، وتطورت أنظمة الرقابة والحماية ضد التلوث، وازداد الاهتمام بالحد من هدر الطاقة وبحقوق المستهلكين.

لقد أظهرت الدراسات الأكاديمية في البلدان المتقدمة وجود ارتباط حقيقي وقوي بين ممارسة الشركات لمسؤولياتها الاجتماعية، وتحقيق أداء مالي جيد من قبل هذه الشركات. فالتزام الشركات بقواعد أخلاقية معلنة، يعزز قدراتها التنافسية، ويجعلها تحقق نتائج مالية أفضل مقارنةً بتلك التي لم تتبن سياسات اجتماعية.

وبرهنت دراسات عدة على أن جهود الشركات في مجال تحسين ظروف العمل، وإشراك العاملين في عملية صنع القرار، تؤدي في الغالب، إلى زيادة الإنتاجية، وتقليل الأخطاء. كما وجدت الدراسات أن برامج الرعاية الصحية تزيد إنتاجية العاملين، وتخفض كلفة التغيب عن العمل أو تركه، وتقلل الدعاوى الخاصة بالرعاية الصحية بنسبة 30%.

وكنتيجة لهذه الموجة العارمة من الاهتمام بالمسؤولية الاجتماعية للشركات، شهدت السنوات الأخيرة اتساعاً في قائمة القضايا التي باتت تدرج تحت هذا العنوان، مثل: حاكمية الشركات الجيدة المتعلقة بإدارة الشركات، والشفافية، والإفصاح، وسياسة الأجور، والعلاقة مع العاملين وأصحاب المصالح الآخرين. كما باتت تشمل قضايا أخرى، مثل: حرية الصلاة في أماكن العمل؛ أخلاقيات عالم الإنترنت؛ قضايا سرية المعلومات الشخصية الإلكترونية عن الموظفين والزبائن. ودخلت قضايا استخدام المواد العضوية المعدلة جينياً في الزراعة، والحفاظ على السلامة البيئية، ضمن المواضيع التي تدرج في نطاق مسؤولية الشركات الاجتماعية.

ويذكر هنا أن عالم اليوم شهد عدداً لا حصر له من المؤسسات والمبادرات والتقارير التي تقوم بتطوير معايير لقياس مدى استجابة الشركات لمسؤولياتها الاجتماعية. ومنذ عام 1997، طور «التجمع من أجل اقتصاديات مسؤولة بيئياً» (CERES) مبادرة لإصدار سلسلة من التقارير العالمية (Global Reporting Initiative - GRI)، تتضمن إرشادات ومعايير عالمية حول المؤشرات الاجتماعية والبيئية الخاصة بقياس استجابة الشركات لمسؤولياتها الاجتماعية. وفي عام 1999، أصدرت (GRI) مسودة عامة، تتضمن الخطوط العريضة لهذا التقرير الذي بات معتمداً على نطاق واسع تحت اسم تقارير الاستدامة.

كما طور مجلس وكالة تصديق الأولويات الاقتصادية (CEPAA) معياراً للمحاسبة الاجتماعية يحمل الرقم (8000)، ويغطي معايير برامج الإشراف ومراقبة التميز، والأجور،

ومنافع العمل، وساعات العمل، والصحة والسلامة، وحرية التجمع، والتفاوض الاجتماعي، وإدارة الأنظمة؛ وذلك للتأكد من أن السياسات والإجراءات التي تقوم بها الشركات، مهما كان موقعها الجغرافي أو حجمها، تتم بانسجام مع متطلبات المحاسبة الاجتماعية ومعاييرها. ولعبت الأمم المتحدة أدواراً جديدة على هذا الصعيد، فمنذ أواسط تسعينات القرن المنصرم، طالبت المنظمة الدولية الشركات متعددة الجنسيات بالدخول في تحالفات من أجل تحمل مسؤوليات ذات طبيعة عالمية، ولا سيما في البلدان النامية؛ وذلك من أجل التعجيل بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومكافحة الفقر والأمراض المستعصية، وتحسين أوضاع البيئة. وسعت هذه المبادرة إلى دفع «مواطنة الشركات» المسؤولة قدماً، بحيث يصبح قطاع الأعمال جزءاً من الحلول المطروحة للتحديات التي تثيرها العولمة. فالشركات، بالمشاركة مع الفاعلين الاجتماعيين، تستطيع المساعدة في الوصول إلى اقتصاد عالمي متضامن ومستدام. وتحتوي مبادرة «الاتفاق العالمي» (UN Global Compact) على جملة مبادئ مستمدة من وثائق معترف بها عالمياً، مثل: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية للعمل، وإعلان «ريو» الصادر عن قمة الأرض لعام 1992، والخاص بالبيئة والتنمية. وقد طُورت المبادرة لتتألف من 10 مبادئ بدلاً من تسعة مبادئ، من خلال اعتماد وثيقة مؤتمر الأمم المتحدة ضد الفساد.

ثالثاً: رؤية إدارات الشركات الأردنية لمسؤوليتها الاجتماعية

منذ نُشر أول دراسة استطلاعية لاتجاهات إدارات الشركات الأردنية تجاه المسؤولية الاجتماعية في عام 1990 (مشاركة المديرين التنفيذيين للشركات الأردنية في المسؤولية الاجتماعية)، د.فايز حماد)، ورغم تعدد الجهات التي نفذت العديد من الاستطلاعات، يمكن القول إن مجتمع الأعمال الأردني، ما يزال يتمسك بعدد من الآراء التي تعكس اتجاهاته أو معتقداته الخاصة حول المسؤولية الاجتماعية. وبالعودة إلى آخر هذه الدراسات الاستطلاعية والمعنونة بـ «واقع وآفاق المسؤولية الاجتماعية للشركات الأردنية، تحليل نتائج دراسة استطلاعية» (معهد بصر لدراسات المجتمع المدني، 2014)، يمكن تلخيص رؤية مجتمع الأعمال نحو المسؤولية الاجتماعية للشركات بما يلي:

- أغلبية إدارات الشركات تخطط بين الالتزام بالقوانين النافذة والمسؤولية الاجتماعية، والتي هي ممارسات طوعية من جانب القطاع الخاص، بينما تنفيذ القوانين ومراعاتها والالتزام بها هو أمر واجب وليس اختيارياً.

وبالمثل، فإن أغلبية إدارات الشركات ترى أن ترجمة المسؤولية الاجتماعية للشركات يكون من خلال القيام بأعمال الخير وتقديم التبرعات. وما يلفت الانتباه أن قادة الأعمال يرون في دعم أعمال الخير وتقديم التبرعات الوسيلة الأسهل للتعبير عن التزام شركاتهم بالمسؤولية الاجتماعية، وفقاً لدراسة مسحية عن ممارسة المسؤولية الاجتماعية في الشركات الأعضاء في منتدى الاستراتيجيات الأردني (JSF)، نُشرت عام 2016.

- أظهرت الاستطلاعات أن الدوافع الأخلاقية والدينية تقف وراء إقدام الشركات على ممارسة مسؤوليتها الاجتماعية، يليها شعور هذه الإدارات بالتعاطف مع الفئات الضعيفة. إلا أن هناك استطلاعات أبرزت وجود حوافز لتحقيق مكاسب مادية ومعنوية، مثل تعزيز العلاقات العامة للشركة، وتسويق اسم الشركة وصورتها في المجتمع، وزيادة ولاء العاملين، وكسب زبائن جدد، وزيادة المبيعات والأرباح. وقد كشفت دراسة منتدى السياسات الأردني (2016) عن الارتباط الوثيق ما بين الممارسات الاجتماعية للشركات وبين دائرة العلاقات العامة أو دائرة التسويق.

أما البنوك الأردنية، فقد أفاد نحو 62% منها أن «تشكيل واجهة تسويقية تعكس الدور الاجتماعي للبنوك» هو أهم أسباب ممارسة المسؤولية الاجتماعية من قبلها. أما السبب الثاني فهو «خدمة المجتمع المحلي»، وبنسبة أهمية 38.1%، وحل هدف «جذب المزيد من العملاء» في المرتبة الثالثة، بنسبة أهمية 30.4%.

- وفي ما يخص المجالات المفصلية لدعم الشركات، أفاد نحو 57% من هذه الشركات أنها تدعم أنشطة في مجال مكافحة الفقر، يليها التعليم والمدارس، ثم تنمية المجتمع المحلي، ثم بيئة العمل داخل الشركة، ثم المجالات الصحية.
- وبشأن الفئات الأكثر تفضيلاً من جانب إدارات القطاع الخاص الأردنية، أعطت دراسة معهد بصر عن واقع آفاق المسؤولية الاجتماعية للشركات الأردنية (2014)، الفقراء والأحياء الفقيرة، الحصة الأعلى من التأييد، بنسبة 60%، يلي ذلك فئة موظفي الشركات، ثم الأيتام، ثم زبائن الشركة، ثم قطاع الشباب، ثم المرضى وذوي الاحتياجات الخاصة.
- تبين في أكثر من استطلاع أن العاصمة عمان تستحوذ على معظم الأنشطة الاجتماعية المدعومة من الشركات، وبفارق شاسع عن بقية المناطق في المملكة.
- ترى أغلبية الشركات المستطلعة (86%) أن الموظفين العاملين لديها هم إحدى الفئات المستهدفة بسياساتها الاجتماعية. غير أن النسبة الكبرى من هذه الشركات ترى أنها تمارس المسؤولية الاجتماعية تجاه العاملين لديها، من خلال التقيد بقانون العمل، والالتزام بساعات وشروط العمل وأيام الإجازات.
- أظهرت الدراسات أن أكثر من نصف الشركات (55%) لا تقوم بالإفصاح عن نشاطاتها الاجتماعية، مقابل 45% تقوم بالإفصاح عن هذه النشاطات. أما وسائل النشر الرئيسية؛ فهي مواقع الشركة على شبكة الإنترنت، تليها الصحف، ثم التقارير السنوية للشركة.
- وفي ما يخص القرارات الخاصة بالمسؤولية الاجتماعية، فإن أكثر من دراسة أفادت أنها تتخذ على مستوى المدير العام نفسه، بنسبة تصل إلى الثلثين، ثم تليها مستويات أخرى من الإدارة، مثل دائرة العلاقات العامة أو التسويق.. إلخ.

رابعاً: ممارسات الشركات لمسؤولياتها الاجتماعية

لا توجد في الأردن مؤسسة أو جهة مرجعية تقوم برصد الممارسات الاجتماعية للشركات بصورة منهجية ومتواصلة، وهو ما يزيد من صعوبة دراسة الأداء الاجتماعي للقطاع الخاص. لذا، فإن هذه العملية تتطلب العودة إلى التقارير السنوية أو المواقع الإلكترونية للشركات، بحثاً عن مواد تسعف في مراقبة هذا الأداء وقياسه. أما المصدر الآخر، فهو رصد الأخبار المنشورة في الصحف، للتعرف على نشاطات الشركات ومبادراتها في هذا المجال.

تُعدّ التقارير السنوية للشركات مصدراً مهماً لرصد تبرعات الشركات (وهي تعكس جانباً واحداً من جوانب المسؤولية الاجتماعية للشركات). لكن المعلومات المنشورة غالباً ما تكون شحيحة ومقتضبة، فالشركات تورد أرقاماً إجمالية للتبرعات، ولا تحدد دائماً أسماء الجهات المستفيدة ولا شكل الدعم المقدم ولا توقيته أو مكانه الجغرافي الدقيق. وهذه الضبابية، تقلل من فائدة هذه المعلومات، ومن قدرتها على تزويد القارئ بصورة شاملة عن الفئات المستفيدة، أو الأنشطة التي تحظى بالدعم من قبل هذه الشركات.

وتعدّ الصحف والمواقع الإلكترونية للشركات، مصدراً مهماً للمعلومات، فهي عادة أكثر دقة بالنسبة للجهة المستفيدة، وآلية تقديم الدعم، وسوى ذلك من التفاصيل. وتكاد تكون الإشكالية الوحيدة أن هناك شركات لا تنشر أخباراً عن ممارساتها للأنشطة الاجتماعية، سواء عبر الصحف أو المواقع، مما يعني أن هذه المصادر تقدم مؤشرات تقريبية على الاتجاهات العامة، وليس معلومات دقيقة عن هذه الأنشطة. ولذلك، لا مناص من اللجوء إلى المصادر المتاحة، رغم نواقصها، بغية التعرف على الصورة الإجمالية لممارسات الشركات الاجتماعية.

أ- أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات تبعاً للقطاعات

اعتمدت الدراسة التي أجراها معهد بصر لدراسات المجتمع المدني عام 2014 تحت عنوان «خارطة المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص في الأردن»، على رصد الأخبار من الصحف اليومية أو المواقع الإلكترونية لهذه الصحف. وكشفت الدراسة التي تعدّ أحدث الدراسات المسحية (صدرت عام 2015)، أن عدد الأنشطة الاجتماعية التي نفذتها الشركات الأردنية خلال عام 2014، بلغ 444 نشاطاً، توزعت على تسعة قطاعات رئيسية، مرتبة ترتيباً تنازلياً، على النحو المبين في الجدول رقم (1).

تقرير حالة البلاد: المسؤولية الاجتماعية للشركات

الجدول رقم (1)

توزيع نشاطات المسؤولية الاجتماعية للشركات تبعاً للقطاعات لعام 2014

القطاع	عدد الأنشطة الاجتماعية للقطاع	نسبة مساهمتها إلى المجموع %
البنوك والتأمين	163	36.7%
التجارة العامة	61	13.7%
الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	60	13.5%
الصناعة	48	10.8%
السياحة والفنادق	45	10.1%
التعليم	23	5.2%
الصحة	19	4.3%
النقل	18	4.1%
الإنشاءات والمقاولات	7	1.6%
المجموع	444	100%

يتبين من هذا الجدول أن قطاع البنوك والتأمين يتصدر القطاعات التي نفذت أنشطة تدرج في إطار مسؤوليتها الاجتماعية بواقع 163 نشاطاً، أو ما نسبته 36.7% من إجمالي النشاطات الاجتماعية.

ورغم ضخامة عدد المؤسسات التي تدرج في إطار قطاع التجارة العامة، فإن عدد الأنشطة المنفذة على يد شركات تعمل في هذا القطاع لم يتعد 61 نشاطاً، لتبلغ مساهمتها النسبية 13.7%. وجاء قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المرتبة الثالثة، حيث نفذ 60 نشاطاً خلال العام نفسه، مساهماً بنسبة 13.5% من إجمالي أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات الأردنية.

وحلت شركات قطاع الصناعة والتعدين في المرتبة الرابعة بواقع 48 نشاطاً، ما يشكل 10.8% من إجمالي الأنشطة، تلاها مباشرة قطاع السياحة والفنادق بواقع 45 نشاطاً، أو ما نسبته 10.1% من إجمالي نشاطات المسؤولية الاجتماعية للشركات.

ونفذت مؤسسات قطاع التعليم الخاص 23 نشاطاً، أو 5.2% من الإجمالي، وجاءت مساهمة القطاع الصحي على شكل 19 نشاطاً، أو 4.3% من المجموع، تلتها شركات قطاع الإنشاءات والمقاولات بعدد أنشطة لم يتجاوز سبعة أنشطة، أو ما نسبته 1.6% من الإجمالي.

ب- القطاعات والفئات المستفيدة من أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات يُظهر الجدول رقم (2) توزيع مجالات النشاط والفئات المستفيدة من برامج ونشاطات الشركات المدرجة في مجال المسؤولية الاجتماعية، ومنه يتبين أن تنمية المجتمعات المحلية، قد حظيت بالحصّة الكبرى من اهتمام الشركات الأردنية، ويُقصد بها: مجالات رعاية الأطفال والشباب، والمرأة والأيتام، وكذلك الأنشطة الخاصة بتحسين البنية التحتية، مثل إنشاء الحدائق العامة، وصيانة المدارس، وبناء جسور للمشاة، بالإضافة إلى البرامج الهادفة إلى تمكين الأفراد أو الجماعات على المستوى المحلي.

ويشير الجدول الذي ورد في دراسة «خارطة المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص في الأردن»، إلى أن 51 شركة انخرطت في دعم مشاريع تنمية المجتمعات المحلية، وبواقع 100 نشاط، من أصل 444 نشاطاً، أو ما نسبته 22.5%.

الجدول رقم (2)
توزيع المجالات والقضايا المستفيدة
من برامج ونشاطات الشركات الاجتماعية لعام 2014

المجال	عدد الشركات	عدد النشاطات	النسبة من المجموع (%)
تنمية المجتمع المحلي	51	100	22.51%
الصحة والبيئة	51	84	18.9%
رعاية فعاليات	31	79	17.8%
العاملون في الشركات	43	51	11.5%
الفقر والبطالة	33	48	10.8%
الرياضة	27	47	10.6%
الفنون والثقافة	20	27	6.1%
قضايا سياسية عامة	8	8	1.8%
المجموع	264	444	100%

وقد شكلت البيئة والرعاية الصحية المجال الثاني من حيث الأهمية النسبية، إذ رعت 51 شركة ما مجموعه 84 نشاطاً في مجال البيئة والصحة، أي ما نسبته 18.9% من إجمالي نشاطات المسؤولية الاجتماعية خلال العام نفسه.

وحظيت رعاية المؤتمرات والفعاليات المشابهة، كالمسابقات، والاحتفالات، والبرامج الإذاعية والتلفزيونية بالمرتبة الثالثة من اهتمام الشركات، حيث رعت 31 شركة ما مجموعه 79 نشاطاً، أي ما نسبته 17.8% من إجمالي الأنشطة.

وفي المرتبة الرابعة، حلت البرامج والأنشطة الخاصة بالموظفين العاملين لدى الشركات الممارسة لمسؤولياتها الاجتماعية، وقد بلغ عدد هذه الشركات 43 شركة، مارست 51 نشاطاً،

تندرج في نطاق بناء القدرات والتدريب، والأنشطة الاجتماعية الخاصة بالعاملين، وهو ما يمثل 11.5% من إجمالي أنشطة المسؤولية الاجتماعية.

وجاءت البرامج والأنشطة الموجهة للحد من البطالة والفقر في المرتبة الخامسة، مسجلة اهتمام 33 شركة، قامت بدعم 48 مشروعاً أو نشاطاً خاصاً بالفقر والبطالة، ما يشكل نسبة 10.8% من إجمالي أنشطة المسؤولية الاجتماعية. أما الرياضة، فقد حصلت على دعم 27 شركة، أظهرت اهتمامها برعاية 47 نشاطاً رياضياً، ما يشكل 10.6% من إجمالي النشاطات المرتبطة بالمسؤولية الاجتماعية لذات السنة.

وفي المقابل، رعت 20 شركة ما مجموعه 27 مشروعاً خاصاً بالثقافة والفنون، مثلت 6.1% من إجمالي أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات الأردنية.

وأخيراً، فقد حظيت القضايا السياسية، وذلك بصورة استثنائية في هذا العام، بدعم ثماني شركات، حيث وُجّهت اهتمامها لرعاية ثماني مناسبات ذات طبيعة سياسية، مثل تقديم التبرعات المالية والمواد العينية لضحايا العدوان الإسرائيلي على غزة في ذلك العام.

من ناحية أخرى، تلقي الدراسة المسحية عن ممارسة المسؤولية الاجتماعية في الشركات الأعضاء في منتدى الإستراتيجيات الأردني (2016)، أضواء إضافية على التوجهات الاجتماعية للشركات المذكورة، وهي جميعها شركات كبيرة.

شملت الدراسة المذكورة 32 شركة من أصل 66 شركة أعضاء في المنتدى، أي 48% من إجمالي الشركات الأعضاء. وقد أظهر المسح أن غالبيتها (69%) منخرطة بنشاط ما في تنفيذ برامج للمسؤولية الاجتماعية.

وفي ما يخص الإنفاق الفعلي لهذه الشركات على مشاريع المسؤولية الاجتماعية، تبعاً لأنواعها، فقد وُجّهت الحصة الكبرى من الإنفاق خلال عام 2015 على الأنشطة الإنسانية، وبنسبة 25%. وهي أنشطة تتراوح ما بين التبرعات والدعم النقدي وتقديم الطعام. وهو ما يعني أن الإنفاق الاجتماعي للشركات المذكورة، يندرج في معظمه تحت عنوان العطاء الاجتماعي وأعمال الخير، أكثر مما يندرج تحت عنوان المسؤولية الاجتماعية، بمعناها الدقيق.

وقد جاءت الحصة التالية من الإنفاق الاجتماعي للشركات على مشاريع التعليم بنسبة 19%، ثم الصحة بنسبة 9%. وحظيت المشاريع الريادية بنسبة 9%، ومشاريع الشباب بحصة مماثلة. وتلا هذه المشاريع الإنفاق على الثقافة والبيئة، حيث حظي كل منهما بنسبة 6% من إنفاق الشركات المذكورة. وجاءت في المرتبة الأخيرة من اهتمام الشركات، بمعيار الإنفاق، كل من الرياضة وتمكين المرأة، التي حظيت كل منهما بما نسبته 3% من إنفاق الشركات على برامج المسؤولية الاجتماعية.

خامساً: الخصائص القطاعية للشركات المنخرطة في أنشطة المسؤولية الاجتماعية

أ- قطاع البنوك والتأمين والتداول المالي

يُعدّ قطاع البنوك في الأردن من أكثر القطاعات الاقتصادية انخراطاً في تنفيذ برامج وأنشطة تخدم المجتمع الأردني، كما إنها الأكثر شفافية وإفصاحاً عن نتائجها المالية وأعمالها، بما في ذلك إنفاقها على أنشطة المسؤولية الاجتماعية. ففي عام 2014، على سبيل المثال؛ انخرط 18 مصرفاً من أصل 25 مصرفاً عاملاً في الأردن (ما يعادل 72% من إجمالي المؤسسات المصرفية) في أنشطة اجتماعية فاعلة على مدار العام.

كما أفادت دراسة أُعدت عام 2013 لصالح جمعية البنوك، بأن 57.6% من البنوك تقوم بالإفصاح عن مساهماتها المالية للمسؤولية الاجتماعية. ورغم أن الجمعية تنظر إلى الإفصاح من جانب البنوك والشركات عن المعلومات المتعلقة بممارساتها وسياساتها تجاه المسؤولية الاجتماعية باعتباره مسألة اختيارية، إلا أنها تشجع البنوك على الإفصاح عن هذه الممارسات والسياسات من خلال تقاريرها المالية وغير المالية.

وذكرت الجمعية أن حوالي 28.5% من البنوك، أصدرت «تقارير استدامة» خلال السنوات الثلاث الأخيرة، وهو أحدث أشكال الإفصاح عن ممارسات البنوك في المسؤولية الاجتماعية، من خلال مواقعها الإلكترونية والوسائل الإلكترونية الأخرى.

ويُذكر هنا أن 19% فقط من البنوك في الأردن، أعلنت عن وجود إستراتيجية واضحة لها في مجال المسؤولية الاجتماعية، بحسب مصادر جمعية البنوك. بينما عبّرت 77% من البنوك عن اعتمادها رؤية واضحة لمسؤولياتها من خلال مواقعها الإلكترونية، بالإضافة إلى اهتمامها بنواح معينة من المسؤولية الاجتماعية دون سواها، أو أنها أعلنت عن وجود قسم مختص بالمسؤولية الاجتماعية في هذه البنوك.

ورغم عدم وجود أرقام موثوقة حول إنفاق شركات القطاع الخاص على أنشطة المسؤولية الاجتماعية في الأردن، حيث تظل الأرقام أقرب إلى التقديرات التقريبية أو التكهّنات، إلا أن الأرقام المعلنة عن إنفاق البنوك الأردنية على أنشطة ومبادرات المسؤولية الاجتماعية، تجعل منها المساهم الأكبر مقارنة بالقطاعات الأخرى. ففي عام 2013، بلغت هذه المساهمات 40 مليون دينار أردني، ما يعادل نحو 8% من صافي الأرباح لذلك العام. وقد ارتفعت المبالغ المنفقة عام 2014 على أنشطة المسؤولية الاجتماعية بالأرقام المطلقة، إلى 43.2 مليون دينار، لكنها انخفضت كنسبة من صافي الأرباح إلى 7.25.

والملفت أن نشاطية المؤسسات المصرفية في مجال تنفيذ برامج المسؤولية، لا ترتبط بالضرورة بالقدرات المالية للبنك المعني، أي حجم رأس المال أو الأرباح الصافية المتحققة، وإنما قد تعتمد على عوامل أخرى، من أبرزها: الثقافة المؤسسية، ومدى الالتزام المؤسسي، ووجود رؤية ورسالة للبنك تندمج فيهما المسؤولية الاجتماعية ببقية العناصر الموجهة لنشاط البنك. وعلى سبيل المثال، فإن عدد الأنشطة المنفذة من جانب المصارف الأردنية في مجال المسؤولية الاجتماعية خلال عام 2014، لا يتطابق مع ترتيب البنوك وفقاً لمؤشرات رأس المال، أو الأرباح الصافية المتحققة بعد الضريبة. وهذا ما يتضح من الجدول رقم (3) المستمد من «تقرير خارطة المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص في الأردن».

الجدول رقم (3)
أنشطة المسؤولية الاجتماعية لقطاع المصارف 2014

المؤسسة المصرفية	عدد الأنشطة	نسبة الأنشطة من المجموع
البنك الأهلي الأردني	28	19.8%
البنك الإسلامي الأردني	21	14.9%
المؤسسة العربية المصرفية	16	11.3%
بنك الإسكان	15	10.6%
بنك عودة	8	5.7%
بنك الأردن دبي الإسلامي	8	5.7%
البنك العربي	7	4.9%
بنك الأردن	6	4.2%
بنك القاهرة عمان	5	3.5%
البنك التجاري الأردني	5	3.5%
بنك الاتحاد	5	3.5%
بنك سويسته جنرال	4	2.8%
البنك العربي الإسلامي	4	2.8%
كابيتال بنك	4	2.8%
البنك الأردني الكويتي	2	1.4%
ستاندرد تشارترد	1	0.7%
العقاري المصري العربي	1	0.7%
البنك الاستثماري	1	0.7%
المجموع	141	100%

ومن ناحية أخرى، فإن تقرير مجموعة المرشدين العرب (2014) عن الإنفاق على المسؤولية الاجتماعية من قبل الشركات المساهمة المدرجة في السوق المالي، يبين أن المؤسسات الأكثر

عطاءً بين هذه الشركات هي: البنك العربي، شركة البوتاس العربية، البنك الإسلامي الأردني، البنك الأهلي الأردني، وبنك القاهرة عمان. أي أن أربعاً من خمس مؤسسات هي الأكثر عطاءً كانت من القطاع المصرفي.

وقد نفذت بقية المؤسسات المالية (شركات التأمين والتداول والاستشارات المالية) 22 نشاطاً، ما يشكل نسبة 15% من نشاطات القطاع المصرفي والمالي.

يُذكر أن أنشطة المسؤولية الاجتماعية في قطاع المصارف، قد توزعت على النحو المبين في الجدول رقم (4)، حيث احتلت رعاية المؤتمرات والفعاليات حصة الأسد بواقع 47 نشاطاً، أو ما نسبته 33.6% من إجمالي الأنشطة، تليها الأنشطة الخاصة بتنمية المجتمعات المحلية بواقع 31 نشاطاً، أو ما نسبته 22.1%، ثم الصحة والبيئة، بأنشطة تصل إلى 16 نشاطاً، أو ما نسبته 11.4%. وجاءت الأنشطة الخاصة بالفقر والبطالة في المرتبة الرابعة، بواقع 14 نشاطاً مدعوماً من المصارف، أو ما نسبته 10% من إجمالي الأنشطة.

وتشاركت أنشطة الفنون والثقافة مع الأنشطة الرياضية، بالمرتبة الخامسة في ترتيب الأنشطة تبعاً للنوع، حيث دعمت المصارف عدداً متساوياً من هذين النوعين من الأنشطة، هو 13 نشاطاً، أو ما يعادل 9.3% من إجمالي الأنشطة لكل منهما. وأخيراً، حلت الأنشطة الخاصة بموظفي البنوك بالمرتبة الأخيرة مقارنة بالمجالات الأخرى، بواقع 6 أنشطة، أو ما نسبته 4.3%.

الجدول رقم (4)

توزيع الأنشطة المدعومة من قطاع المصارف تبعاً للنوع أو المجال لعام 2014

نوع النشاط / المجال	عدد الأنشطة	نسبة الأنشطة من المجموع
رعاية المؤتمرات والفعاليات	47	33.6%
تنمية المجتمع المحلي	31	22.1%
الصحة والبيئة	16	11.4%
الفقر والبطالة	14	10.0%
الرياضة	13	9.3%
الثقافة والفنون	13	9.3%
موظفو المؤسسة والعاملون بها	6	4.3%
المجموع	140	100%

على أنه يجب التنويه إلى أن الأنشطة التي تم حصرها خلال عام 2014، تندرج تحت ما يُسمى المشاريع أو المبادرات الفردية للبنوك، والتي ينهض بها كل بنك على حدة، في حين أن الحصة الكبرى من مساهمة البنوك في مجال المسؤولية الاجتماعية، يتم تنفيذها من خلال

المشاريع المشتركة للبنوك.

فمن المعروف أن البنوك الأردنية قد استجابت خلال مراحل مختلفة لدعوات رسمية لها من أجل المساهمة في تأمين تمويل دائم (سنوي) لمبادرات عديدة، من أبرزها:

- صندوق الحسين للإبداع والتفوق؛ بهدف تطوير بيئة إبداعية في الجامعات الأردنية.
 - صندوق الأمان لرعاية الأيتام.
 - الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية.
 - حملة البر والإحسان.
 - صندوق الشهيد الطيار معاذ الكساسبة، الذي قدم منحاً دراسية للطلبة المحتاجين في الجامعات الأردنية.
 - مبادرة التبوع بالحواسيب القديمة في القطاع المعرفي، بعد إعادة تأهيلها، إلى الجمعيات الخيرية والمراكز التنموية.
 - تمويل الجزء الأكبر من مشروع نشر الثقافة المالية الاجتماعية.
- وكانت البنوك قد وفرت في سنوات سابقة تمويلاً ملائماً لمبادرة «سكن كريم لعيش كريم».
- وبالعودة إلى الجداول السابقة عن مجالات مساهمة البنوك في أنشطة المسؤولية الاجتماعية، يمكن القول إن «المشاريع المشتركة» تقتطع ما بين 45% و56% من إجمالي مساهمات هذه البنوك، البالغة 40 مليون دينار لعام 2013، و43.2 مليون دينار لعام 2014، حيث ترد على ما يبدو في البند الخاص بالمجالات الأخرى في الجدول رقم (5) المستقى من بيانات جمعية البنوك في الأردن.

الجدول رقم (5)

مساهمة البنوك العاملة في الأردن في مبادرات المسؤولية الاجتماعية

2014		2013		المجالات
% من الإجمالي	المبلغ بالدينار	% من الإجمالي	المبلغ بالدينار	
15.37%	6,643.096	0.59%	237.749	البيئة والسياحة والتراث والدين
0.60%	258.620	0.57%	226.252	الطفل والمرأة والأسرة
0.12%	53.605	0.17%	67.119	ذوو الاحتياجات الخاصة
3.20%	1,381.692	3.89%	1,556.987	الرياضة والصحة
1.26%	542.766	1.16%	464.784	الثقافة والفن والمهن
1.54%	667.073	3.52%	1,409.349	التنمية والفقر
4.37%	1,890.736	3.42%	1,367.938	التعليم
0.99%	425.991	0.82%	326.921	خدمات اجتماعية وخيرية
27.43%	11,858.015	29.87%	11,958.946	دعم مؤسسات ثقافية واجتماعية واقتصادية ووطنية
45.13%	19,512.561	56.00%	22,417.389	أخرى
100%	43,234.155	100%	40,033.434	المجموع

وغني عن البيان؛ أن بقية المؤسسات المالية، مثل شركات التأمين والتداول المالي، لا تنطبق عليها خصائص النشاط الاجتماعي لقطاع المصارف، ذلك أن الممارسات الاجتماعية فيها تقتصر غالباً على الشركات الكبيرة. وقد اقتصر مساهمات قطاع التأمين والخدمات المالية لعام 2014 على 22 نشاطاً، توزعت على المجالات التالية: الصحة والبيئة (5 أنشطة)، الموظفون والعاملون (4 أنشطة)، الرياضة (4 أنشطة)، رعاية الفعاليات والمؤتمرات (4 أنشطة)، تنمية المجتمعات المحلية (نشاطان)، وكل من الثقافة والفنون، والفقر والبطالة، والنشاطات السياسية العامة (نشاط واحد لكل منها)، وذلك وفقاً لخارطة المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص في الأردن» (2014).

ب- قطاع التجارة العامة

لا يزيد عدد الشركات المدرجة في هذا القطاع، والتي تمارس أنشطة في المجال الاجتماعي عن 32 شركة، في عام 2014، وهو عدد قليل جداً بالمقارنة مع عدد الشركات العاملة في قطاع التجارة العامة، والتي تقدر بالآلاف من الشركات الكبيرة والمتوسطة.

ومن أصل 61 نشاطاً اجتماعياً دعمتها شركات القطاع، فإن شركات تجارة السيارات (وكالات السيارات) نفذت منها 22 نشاطاً، أي ما يزيد على ثلث أنشطة المسؤولية الاجتماعية لقطاع التجارة العامة. تلتها الشركات العاملة في تجارة المواد والأدوات الطبية ومواد التنظيف (9 أنشطة)، ثم المجمعات التجارية (المولات) التي نفذت 7 أنشطة. وجاءت تالياً شركات توزيع الوقود (6 أنشطة)، ثم شركات بيع الأجهزة الكهربائية والأثاث والمواد المنزلية (5 أنشطة)، فشركات تجارة مواد البناء (5 أنشطة)، وتجارة العقارات (نشاطان). وتوزعت بقية النشاطات بمعدل نشاط واحد لكل فرع من فروع التجارة الأخرى (5 أنشطة).

وبالعودة إلى سنواتٍ مختلفة، يُلاحظ أن أبرز القطاعات التجارية عطاءً هي: المخازن التجارية الكبرى (المولات)، شركات توزيع المحروقات، والوكلاء التجاريون للماركات الشهيرة في عالم السيارات.

على أن الاستخلاص الأبرز من المساهمة الاجتماعية لقطاع التجارة العامة، هو قلة عدد الشركات المنخرطة في برامج وأنشطة اجتماعية، وبالتالي، محدودية المساهمة الاجتماعية للقطاع. ولعل ضعف ثقافة المسؤولية الاجتماعية لدى المؤسسات المدرجة في إطار القطاع التجاري، هو ما يفسر محدودية المساهمة الاجتماعية لهذا القطاع.

ت- قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

يضم هذا القطاع ثلاث شركات اتصالات كبرى (زين، أورنج، وأمنية)، وبحسب دليل الأعمال لهيئة الاتصالات الأردنية، يعمل إلى جانب هذه الشركات 471 شركة، ما بين المتوسطة والصغيرة في مجالات الاتصالات، و253 شركة لتكنولوجيا المعلومات. وتُعد شركات الاتصالات الرئيسية الثلاث في طليعة المؤسسات الريادية التي تتبنى برامج وأنشطة مرتبطة بالمسؤولية الاجتماعية، ونشر ثقافة مواطنة الشركات في قطاع الأعمال الأردني. ويتبين من بيانات معهد بصر، أن 7 شركات عاملة في هذا القطاع كانت في عام 2014 مسؤولة عن تنفيذ 60 نشاطاً لصالح المجتمع، أو ما يعادل 13.5% من إجمالي إسهام الشركات الأردنية في مجال المسؤولية الاجتماعية في العام نفسه.

ويُظهر الجدول رقم (6) أن شركات الاتصالات الرئيسية الثلاث، مسؤولة عن الغالبية الساحقة من الأنشطة الاجتماعية، حيث تصدّرتها في عام 2014 شركة «أورنج» بواقع 21 نشاطاً، أو ما نسبته 35% من إجمالي نشاطات القطاع الاجتماعي. فيما حلت شركة «أمنية» في المرتبة الثانية، لمسؤوليتها عن 15 نشاطاً، أو ما نسبته 25% من أنشطة المسؤولية الاجتماعية في هذا القطاع. ثم جاءت شركة «زين» للاتصالات ثانياً، جراء تنفيذها 14

نشاطاً، أو ما نسبته 23.3% من الأنشطة الاجتماعية. أي أن الشركات الثلاث مسؤولة عن 74% من إجمالي الأنشطة الاجتماعية. فيما نُفذت بقية الأنشطة على يد شركة «مدى الأردن»، وثلاث شركات عاملة في مجال تكنولوجيا المعلومات.

ولدى تفحص طبيعة الأنشطة المدعومة من قبل شركات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات خلال العام نفسه (2014)، يُلاحظ أن رعاية المؤتمرات والفعاليات قد حظيت بالحصة الكبرى من الدعم، حيث بلغت 15 نشاطاً، أو ما يقارب ربع الأنشطة الإجمالية المدعومة من هذا القطاع (24.6%). تليها الأنشطة التي تستهدف تنمية المجتمعات المحلية بواقع 12 نشاطاً، أو ما نسبته نحو 20% من إجمالي الأنشطة. وجاءت الرياضة في المرتبة الثالثة، حيث دعمت شركات القطاع 10 أنشطة رياضية، أي ما نسبته 16.4% من الإجمالي. وحلت الأنشطة الموجهة للحد من الفقر والبطالة في المرتبة الرابعة، من حيث حصتها من دعم شركات قطاع الاتصالات، حيث دُعمت 8 أنشطة في هذا المجال، أو ما يعادل نسبة 13.1% من إجمالي الأنشطة الاجتماعية للقطاع.

وحظيت الصحة والبيئة بالمرتبة الخامسة، من حيث حصتها من دعم القطاع، بواقع 6 أنشطة، أو ما نسبته 9.8% من الإجمالي. تلاها الأنشطة الموجهة لصالح العاملين في الشركات بواقع 5 أنشطة، أو ما نسبته 8.2% من الإجمالي. ثم حلت الثقافة والفنون بواقع 4 أنشطة، أو ما نسبته 6.6% من الإجمالي. ودعمت شركة «زين» نشاطاً وحيداً يندرج في المجال السياسي.

الجدول رقم (6)

توزيع مجالات النشاط المستهدفة بالدعم من قطاع الاتصالات (2014)

المجال	عدد الأنشطة	نسبة الأنشطة من المجموع %
رعاية مؤتمرات وفعاليات	15	24.6%
تنمية المجتمعات المحلية	12	19.7%
الرياضة	10	16.4%
الفقر والبطالة	8	13.1%
الصحة والبيئة	6	9.8%
موظفو وعاملو الشركة	5	8.2%
الثقافة والفنون	4	6.6%
قضايا سياسية	1	1.6%
المجموع	61	100%

ث- قطاع الصناعة والتعدين

ينطبق على قطاع الصناعة التوصيف الخاص بمساهمة شركات قطاع التجارة، من حيث ضائلة مساهمة هذا القطاع في دعم الأنشطة الاجتماعية، مقارنة بحجمه وعدد مؤسساته. وحل هذا القطاع رابعاً في الترتيب القطاعي للشركات الممارسة لأنشطة اجتماعية، حيث بلغ عدد الأنشطة المنفذة 48 نشاطاً اجتماعياً، أي ما يعادل نسبة (10.8%) من إجمالي الأنشطة الاجتماعية للشركات الأردنية.

ونفذت هذه الأنشطة من قبل 14 شركة صناعية، على أن أغلب الأنشطة يعود في الواقع لثلاث شركات صناعية، هي: «بيبيسي»، التي نفذت 11 نشاطاً، أو ما نسبته (22.9%) من إجمالي الأنشطة؛ وشركة البوتاس العربية، التي نفذت 10 أنشطة، أو ما نسبته (20.8%) من الإجمالي؛ وشركة أدوية «الحكمة»، التي نفذت سبعة أنشطة، أو ما نسبته (15.6%). أي أن الشركات الثلاث مسؤولة عن تنفيذ (58.3%) من نشاطات المسؤولية الاجتماعية لشركات القطاع الصناعي.

ونفذت بقية الأنشطة من قبل 11 شركة تعمل في صناعة الورق الصحي، والمياه المعدنية، والصناعات الغذائية والهندسية والطبية، والكهربائيات.

من ناحية أخرى، تشكل المساهمة الاجتماعية لشركة البوتاس العربية، علامة فارقة بالنسبة للقطاع الصناعي والتعديني، حيث تخصص الشركة أكبر موازنة مالية للمسؤولية الاجتماعية في هذا القطاع. وبالنظر لوجودها في الإقليم الجنوبي للأردن، وفي مناطق تتركز فيها جيوب الفقر والبطالة، فقد أولت المجتمعات المحلية في الجنوب اهتماماً خاصاً، ولا سيما الجمعيات الاجتماعية والبلديات. كما عملت على بناء المدارس والملاعب والقاعات في القرى والبلدات.

وتصرفت الشركة بوصفها مؤسسة وطنية هدفها خدمة المجتمع الأردني ككل، وهكذا بلورت برنامجاً للمسؤولية الاجتماعية شاملاً، غطى مجالات التعليم والتنمية الاجتماعية والصحة والرياضة والبيئة والثقافة وبيوت العبادة والمؤسسات المهنية والنقابية العمالية. وحظي مجال التعليم، بما في ذلك دعم الجامعات الأردنية، بحصة الأسد من مخصصات المسؤولية الاجتماعية لشركة البوتاس، إذ بلغ 29% من الإجمالي لعام 2014. وتلقى العمل الاجتماعي والخيري ما نسبته 21% من إجمالي موازنة المسؤولية الاجتماعية. تلتها المؤسسات الصحية، بما فيها المستشفيات الجامعية وغيرها، بما يعادل 11% من الإجمالي لعام 2014. وقد تلا ذلك إنفاق الشركة على الرياضة (8% من الإجمالي)، والبيئة والمياه (3%)، وأخيراً دعم النقابات المهنية والعمالية بما نسبته 1%.

يُذكر هنا أن المخصصات السنوية للمسؤولية الاجتماعية في شركة البوتاس قفزت من 7.5 مليون دينار في عام 2014 إلى أكثر من 10 ملايين دينار عام 2015. وقد بلغ حجم الإنفاق على برامج ومبادرات المسؤولية الاجتماعية خلال السنوات الأربع (2012-2015) ما مقداره 37.6 مليون دينار.

وبحسب التقرير السنوي للشركة لكل من عامي 2014 و2015، تخطط «البوتاس» لإقامة مؤسسة مستقلة لإدارة مخصصات المسؤولية الاجتماعية فيها بطريقة مستدامة.

أما شركة مناجم الفوسفات الأردنية، فتأتي ثانياً من حيث حجم مساهمتها في العطاء الاجتماعي على صعيد قطاع التعدين، رغم أن قدراتها المالية تأثرت بقوة في السنوات الماضية تحت تأثير التغييرات الدراماتيكية التي طرأت على إدارتها. ففي عام 2008 أنفقت «الفوسفات» ما مجموعه 6.9 مليون دينار على برامج المسؤولية الاجتماعية فيها. وانخفض هذا الرقم في السنوات اللاحقة إلى ما قيمته مليون دينار في كل من عامي 2009 و2010، ثم عاود الارتفاع مع بعض التذبذب، حيث بلغت المخصصات 4 ملايين دينار في عام 2011، ثم انخفضت إلى 2.3 مليون دينار في العام التالي، وعاودت الارتفاع عام 2013 إلى 4.3 مليون دينار.

وتوجّه شركة الفوسفات دعمها لجهات متنوعة، أهمها البلديات والجامعات والجمعيات الخيرية. وتدعم الأنشطة الرياضية وبناء المدارس والمساجد وحملات طرود الخير الرمضانية. كما تساهم في تقديم دعم لاتحاد الجمعيات الخيرية لتمويل المشاريع الصغيرة، بالإضافة إلى تمويل المنحة التدريبية لوزارة العمل.

ولعل المساهمة الأبرز للشركة، هي التبرع بتمويل إسكان الشيدية في مدينة معان، والمكون من 100 وحدة سكنية مخصصة لأعضاء هيئة التدريس في جامعة الحسين. كما دعمت شركة الفوسفات إعادة تأهيل وترميم 4 مدارس في منطقة مناجم الفوسفات، وتقديم الدعم للجامعات المجاورة لمناطق الإنتاج، إضافة إلى توفير فرص تدريبية للشباب من أبناء الجنوب.

ج- قطاع السياحة (الفنادق والمطاعم والسفر)

حلت شركات ومؤسسات قطاع السياحة في الترتيب الخامس بين القطاعات الاقتصادية التي نشطت في تنفيذ برامج وأنشطة في المسؤولية الاجتماعية، حيث ساهمت 18 شركة عاملة في هذا القطاع، بما مجموعه 45 نشاطاً، أو ما نسبته (10.1%) من إجمالي الأنشطة الاجتماعية للشركات خلال عام 2014.

وكانت الفنادق المنفذ الرئيسي للأنشطة الاجتماعية، وساهم في ذلك 14 فندقاً وشركة

فندقية، فيما كان الباقي من نصيب مطاعم ومقاهٍ. ومن بين الفنادق، نفذ فندق «لاند مارك» حصة الأسد من الأنشطة الاجتماعية، بعدد أنشطة وصل إلى 13 نشاطاً، أو ما يعادل 28.9% من الإجمالي. تلاه فندق «شيراتون»، الذي نفذ 5 أنشطة، أو ما نسبته 11.1% من الإجمالي. ونفذ فندق «رويال» مثل هذا العدد، أي 5 أنشطة، ونسبة 11.1%. أما فندق «موفنبيك» فنفذ 4 أنشطة، أو ما نسبته 8.9% من إجمالي الأنشطة، وتوزعت بقية الأنشطة الاجتماعية على عدد من الفنادق والمقاهي والمطاعم، بما لا يزيد عن نشاطين لكل مؤسسة.

أما طبيعة الأنشطة المدعومة من مؤسسات قطاع السياحة، فيوضحها الجدول رقم (7)، حيث دعمت شركات ومؤسسات القطاع 12 نشاطاً في مجال الصحة والبيئة، أي ما يمثل 26.7% من إجمالي الأنشطة الاجتماعية للقطاع. تلا ذلك، الأنشطة الخاصة بتنمية المجتمعات المحلية، وعددها 9 أنشطة، تمثل 20%. وجاءت في المرتبة الثالثة، الأنشطة الموجهة لموظفي المؤسسة أو الشركة، بعدد وصل إلى 8 أنشطة، أو 17.8% من إجمالي الأنشطة الاجتماعية. وحلت في المرتبة الرابعة، الأنشطة الخاصة بالحد من الفقر والبطالة، حيث دعمت مؤسسات القطاع 5 أنشطة، ما يمثل 11.1% من إجمالي أنشطة قطاع السياحة، وحلت الثقافة والفنون في المرتبة الخامسة، حيث دعم القطاع 4 أنشطة تندرج تحت هذا الباب، بما يمثل 8.8% من إجمالي الأنشطة.

الجدول رقم (7)

مجالات الأنشطة الاجتماعية المدعومة من شركات قطاع السياحة لعام 2014

المجال	عدد الأنشطة المنفذة	نسبة الأنشطة المنفذة إلى إجمالي الأنشطة (%)
الصحة والبيئة	12	26.7%
تنمية المجتمعات المحلية	9	20%
موظفو الشركة	8	17.8%
الفقر والبطالة	5	11.1%
الفن والثقافة	4	8.8%
الرياضة	3	6.6%
رعاية مؤتمرات وفعاليات	2	4.4%
قضايا سياسية	2	4.4%
المجموع	45	100%

ح- قطاع التعليم الخاص

جاءت مساهمة قطاع التعليم الخاص (الجامعات والمدارس الخاصة) لتضعه في المركز السادس من حيث مساهمة القطاعات الاقتصادية المختلفة في أنشطة المسؤولية الاجتماعية. وقد نفذت 8 مؤسسات من هذا القطاع، 23 نشاطاً اجتماعياً، أي ما نسبته من 5.2% من إجمالي الأنشطة الاجتماعية للشركات في القطاعات الاقتصادية المختلفة.

وتصدّرت جامعة الزرقاء الأهلية مؤسسات القطاع، من حيث عدد الأنشطة الاجتماعية التي دعمتها، وعددها 7 أنشطة، أو ما نسبته 3.4% من إجمالي أنشطة شركات قطاع التعليم الخاص. تلتها جامعة الشرق الأوسط التي دعمت 6 أنشطة اجتماعية، أو ما نسبته 26.1% من مساهمة القطاع عموماً.

وحلّت كل من مدارس أكاديمية الرواد الدولية، والكلية العلمية الإسلامية، والجامعة الأردنية الألمانية، وجامعة الزيتونة في المرتبة الثالثة، إذ نفذ كل منها نشاطين اجتماعيين، ويشكل مجموع هذه الأنشطة 34.8% من إجمالي مساهمات القطاع.

وركزت مؤسسات هذا القطاع على مجالين رئيسيين من الأنشطة الاجتماعية، الأول: تنمية المجتمع المحلي، حيث دعمت 10 نشاطات خاصة بذلك، ما يعادل 43.5% من إجمالي الأنشطة الاجتماعية لقطاع التعليم الخاص. والثاني: دعم الأنشطة الموجهة لحماية البيئة والرعاية الصحية، وعددها 7 أنشطة، أو ما نسبته 30.4% من إجمالي الأنشطة الاجتماعية.

الجدول رقم (8)

مجالات دعم مؤسسات التعليم الخاص لعام 2014

المجال	عدد النشاطات	نسبتها من المجموع %
تنمية المجتمع المحلي	10	43.5%
الصحة والبيئة	7	30.4%
موظفو الشركة	2	8.7%
رعاية مؤتمرات وفعاليات	1	4.3%
الفقر والبطالة	1	4.3%
الفن والثقافة	1	4.3%
قضايا سياسية	1	4.3%
المجموع	23	100%

خ- قطاع الصحة

نفذت المؤسسات الصحية العاملة في القطاع الخاص 19 نشاطاً اجتماعياً خلال عام 2014، بما يعادل 4.3% من إجمالي أنشطة المسؤولية الاجتماعية. واقتصرت هذه المساهمة على سبع مؤسسات، منها اثنتان تعملان في مجال المختبرات الطبية، لكنهما كانتا مسؤولتين عن تنفيذ 10 أنشطة، جلّها في مجال الصحة والبيئة، ومنها نشاط واحد في مجال الرياضة. بينما ساهمت المستشفيات الخاصة بتنفيذ تسعة أنشطة، شملت مجالات الصحة والبيئة، وموظفي الشركة، وتنمية المجتمع المحلي.

د- قطاع النقل

اقتصرت المساهمات الاجتماعية في قطاع النقل على 8 شركات فقط، دعمت 18 نشاطاً، شملت مجالات الفقر والبطالة، وتنمية المجتمعات المحلية، وموظفي الشركة، ورعاية الفعاليات والمؤتمرات، والصحة والبيئة.

فقد نفذت شركة النقل السياحية الأردنية (جت) ستة أنشطة، أو ما يعادل ثلث مساهمات قطاع النقل الاجتماعية لعام 2014. ودعمت الملكية الأردنية ثلاثة أنشطة، ونفذت شركة ميناء حاويات العقبة ثلاثة أنشطة أيضاً. وتوزعت بقية الأنشطة ما بين شركات نقل وشحن، وأخرى عاملة في مجال الشحن البريدي السريع.

ذ- قطاع الإنشاءات والمقاولات

جاءت شركات هذا القطاع في المرتبة الأخيرة، من حيث المساهمة في تنفيذ برامج وأنشطة المسؤولية الاجتماعية بالمقارنة مع بقية القطاعات؛ إذ لم يتجاوز عدد الشركات المنفذة لأنشطة اجتماعية 4 شركات، كانت مسؤولة عن تنفيذ سبعة أنشطة، شملت: الفقر والبطالة، والصحة والبيئة، والفن والثقافة، وتنمية المجتمعات المحلية. وهذه الشركات هي: مجموعة المطار الدولي، شركة المعبر العقبة للتطوير العقاري، شركة سمايا للتطوير العقاري، مجموعة عزت مرجي للمقاولات.

سادساً: خلاصة واستنتاجات حول الخصائص القطاعية لممارسات المسؤولية الاجتماعية

أ- القطاع المصرفي

كما أشير في موضع سابق، فإن قطاع البنوك هو القطاع الاقتصادي الأكثر مساهمة في العطاء الاجتماعي، سواء من حيث عدد الأنشطة والمبادرات التي يدعمها، أو من حيث الأرصدة المكرّسة للإنفاق على المسؤولية الاجتماعية.

غير أن هذا لا يمنع من إبداء الملاحظات والتساؤلات التالية حول مساهمة القطاع المصرفي في المسؤولية الاجتماعية :

- هناك بنوك أردنية ما زالت غائبة عن مجال العطاء الاجتماعي، أو على الأقل لا تفصح عن مساهماتها في هذا المجال. فرغم أن ممارسة المسؤولية الاجتماعية أمر اختياري بالنسبة للبنوك والشركات، إلا أن هذا لا يعفيها من المساءلة الاجتماعية عن طبيعة إسهامها كمّاً ونوعاً، إضافة إلى آثار أعمالها التجارية على الاقتصاد والبيئة والمجتمع. وعليه، فإن النشاط الاجتماعي والبيئي مدعوون لفحص وتقييم المساهمات الاجتماعية للبنوك، وما تشكله هذه المساهمات من نسبة إلى صافي الأرباح السنوية. كذلك، من غير المفهوم أن تتلصق بعض البنوك في تثبيت دورها الاجتماعي والبيئي في إستراتيجياتها المعلنة، وأن تثبت خطأ في رؤيتها ورسالتها وقيمها الجوهرية.
- لقد أحسن البنك المركزي الأردني بشروعه مؤخراً بنشر تقرير سنوي مستقل عنه تحت عنوان «المسؤولية المجتمعية.. نحو التنمية المستدامة»، أسوة بعدد من البنوك الريادية التي بادرت إلى إعداد تقارير استدامة سنوية عنها، وفي مقدمتها البنك العربي. على أن البنك المركزي، مدعو بحكم مسؤولياته، كجهة رقابية وتنظيمية للقطاع المصرفي، إلى عدم الاكتفاء بإصدار تقريره الخاص بالمسؤولية الاجتماعية مثل أي مؤسسة مصرفية أخرى، فعليه أيضاً أن يحفز ويشجع قطاع البنوك على اتخاذ خطوات أعمق وأرسخ في تحويل ممارسات المسؤولية الاجتماعية لهذا القطاع إلى ممارسات تنموية مستدامة، من ذلك استخدام الأدوات والسياسات النقدية في تشجيع البنوك على الإسهام في التنمية.
- تلعب جمعية البنوك في الأردن دوراً مميزاً في دعم الممارسات المسؤولة اجتماعياً من جانب القطاع المصرفي، حيث ترعى منذ عام 2010 عقد منتديات شبه سنوية للحوار حول

المسؤولية الاجتماعية، وعُقد آخر هذه المنتديات (المنتدى الخامس) في أيلول 2017. فضلاً عن ذلك، تُصدر الجمعية كراسات سنوية متخصصة حول «المسؤولية المجتمعية للبنوك العاملة في الأردن»، وتُعدّ دراسات مسحية واستطلاعية حول موضوعات متصلة بدور البنوك الاجتماعي.

ومع ذلك، فإن مستوى الإفصاح الذي تمارسه الجمعية، في ما يخص مساهمات البنوك في المسؤولية الاجتماعية، يظل جزئياً ودون المستوى المطلوب، فعلى سبيل المثال لا تُظهر الجداول المنشورة في مطبوعات الجمعية، مساهمات البنوك في مبادرات المسؤولية الاجتماعية الجماعية، والمجالات التي أنفقت عليها حصّة كبرى من هذه المساهمات، مكتفية بتصنيف مجالات الإنفاق هذه تحت بند «أخرى».

يمكن تظهُم إدراج مبالغ تشكل نسبة مئوية صغيرة من المساهمات البنكية تحت بند «أخرى»، لصعوبة تصنيفها في مجالات رئيسية محددة، أما أن تُدرج مبالغ كبيرة تصل إلى 21.8 مليون دينار وتشكل 67.2% من إجمالي مساهمات البنوك في المسؤولية الاجتماعية لعام 2010 تحت هذا البند، فهو أمر يكشف عن ضعف الشفافية بخصوص وجهة الإنفاق لهذه المبالغ الضخمة.

والحق أن بند «أخرى» لم يرد مرة واحدة فقط، وإنما هو بند دائم في جداول مساهمات البنوك في المسؤولية الاجتماعية على مدار سنوات. فهو يمثل ما نسبته 49.3% من إجمالي مساهمات عام 2009، و67.2% لعام 2010، و64% لعام 2011، و56% لعام 2013، و45.1% لعام 2014.

وهناك بند آخر من البنود التي تتسم بالغموض أيضاً، رغم أن حصته من مساهمات البنوك في المسؤولية الاجتماعية كبيرة هي الأخرى، وتأتي في المرتبة الثانية بعد «أخرى»، وهو «دعم مؤسسات ثقافية واجتماعية واقتصادية ووطنية». فقد حصل هذا البند على حصّة مهمة وصلت إلى 32.7% من إجمالي مساهمات البنوك في المسؤولية الاجتماعية في عام 2009، و16.5% في عام 2010، و24.2% لعام 2011، و29.8% عام 2013، و27.4% من إجمالي المساهمات الاجتماعية للبنوك لعام 2014.

إنّ غموض مجالات الإنفاق لمساهمات البنوك بنسب تتراوح بين 72.5% (2014) و88.3% (2011) من إجمالي المساهمات، والاكتفاء بإدراجها تحت بندي «أخرى» و«دعم مؤسسات...»، يجعل من شفافية وإفصاح القطاع المصرفي عن مساهماته في المسؤولية الاجتماعية شديد الجزئية والشكلية. وهو ما يتطلب التصحيح العاجل باتجاه تبيان المقصود بالمجالات المستفيدة تحت هذين البندين.

يُذكر هنا أن المعلومات المفصّل عنها في مجال المسؤولية الاجتماعية للبنوك في الأردن، ترد في كراسات أو أوراق مقدمة إلى ملتقيات تنظمها جمعية البنوك، لكنها لا ترد في مطبوعات أكثر رسمية. وعلى سبيل المثال، فإن التقرير السنوي الثامن والثلاثين الصادر عن جمعية البنوك، عن تطور أعمال القطاع المصرفي خلال عام 2016، لا يتضمن أي إشارة إلى مساهمات البنوك في المسؤولية الاجتماعية خلال ذلك العام.

ب- قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

ربطت شركات الاتصالات الرئيسية والكبرى علاماتها التجارية بمساهماتها في المجال الاجتماعي. فجميع هذه الشركات العاملة في الأردن لديها برامجها الخاصة في المسؤولية الاجتماعية، وتعد مساهماتها هذه من أبرز عناصرها التسويقية وأدواتها التنافسية.

وفي ما يخص «زين» للاتصالات، المملوكة لمجموعة زين للاتصالات الكويتية، فقد توزعت أنشطتها في المسؤولية الاجتماعية بين التكافل الاجتماعي ودعم المجتمعات والبيئة، ودعم القطاعات التعليمية والصحية والرياضة والشباب والتنمية. وفي مجال التكافل الاجتماعي ودعم المجتمعات، أطلقت الشركة صناديق عدة باسمها، مثل: «زين الخير»، و«زين للإغاثة»، و«صندوق زين للتعليم الجامعي»، والمبادرة الملكية «سكن عفيف»، وحملة طرود الخير، و«قرى الأطفال»، ودعم العائلات الفقيرة بـ(كوبونات) محروقات، ومركز خدمات خاص بالصم، ومشروع الاتصال بالإنترنت لعلاج اللاجئين في الأردن.

كما تدعم «زين» كلاً من المؤسسات الملكية التالية: مؤسسة نهر الأردن، الهيئة الهاشمية للمصابين العسكريين، جمعية الحسين لرعاية وتأهيل ذوي التحديات الحركية، صندوق الأمان لمستقبل الأيتام، جائزة الملكة رانيا للمعلم المتميز، ومؤسسة الحسين للسرطان.

وبحسب بيانات الشركة؛ فإن مجموع إنفاقها على برامج المسؤولية الاجتماعية خلال 21 عاماً (منذ تأسيسها) وصل إلى 40 مليون دينار أردني. وقد حصلت الشركة على وسام العطاء من الدرجة الأولى من الملك عبد الله الثاني؛ تقديراً لجهودها في التنمية الاجتماعية، ولريادتها في مجالات المسؤولية الاجتماعية. ويشار هنا إلى أن «زين» كانت أول شركة اتصالات أردنية تباشر في إصدار تقرير استدامة سنوي، اعتباراً من عام 2010.

أما شركة «أورانج»، التي تدير في الأردن حوالي 4 مليون اشتراك في خطوط هواتف الخليوي والثابت وشبكة الإنترنت، فقد تأسست عام 1999. وأطلقت إستراتيجيتها الخاصة للمسؤولية الاجتماعية في أواخر عام 2010، حيث خصصت 5.3 مليون دينار للعامين اللاحقين لتنفيذ هذه الإستراتيجية؛ بهدف تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، وتنمية المجتمعات المحلية،

ونشر الإنترنت فيها. وتضمنت الإستراتيجية مشروعين هما: «قرى أورانج»، و«صندوق أورانج لدعم الإنترنت»، وهما يعدان من المشاريع الترويجية لنشر الإنترنت في المحافظات.

وأعلنت «أورانج» عن خطة إستراتيجية تحت اسم (Essentials 2020)، من أبرز أولوياتها خلال السنوات (2017-2020)، شمول مجالات الصحة، والتعليم، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، بالإضافة إلى فئات اللاجئين، والنساء، والشباب.

وتقيم «أورانج» شراكة إستراتيجية مع كل من تكية أم علي، والصندوق الأردني الهاشمي، بالإضافة إلى شركاء آخرين. وأطلقت الشركة «نادي متطوعي أورانج لبرامج المسؤولية الاجتماعية» في نهاية عام 2011، والذي يضم موظفيها؛ انطلاقاً من اعتقادها أن التغيير يبدأ من الداخل، حيث بلغ عدد المتطوعين في النادي عند إنطلاقه 220 من الجنسين، يتعاونون مع شركاء «أورانج» في ترجمة برامج المسؤولية الاجتماعية.

وحصلت «أورانج» في أواخر عام 2017، وللسنة الثانية، على ميدالية التميز الذهبية في مجال المسؤولية الاجتماعية للشركات على المستوى الإقليمي، والمقدمة من المنظمة العربية للمسؤولية الاجتماعية، ومقرها دبي.

وكانت إدارة «أورانج» قد أعلنت أنها أنفقت 22 مليون دينار منذ تأسيس الشركة ضمن مسؤوليتها الاجتماعية.

أما شركة «أمنية» للهواتف المتنقلة، فقد حصلت على رخصتها في آب عام 2004، وبأشرت عملها فعلاً في حزيران عام 2005، وهي مملوكة لشركة «بتلكو البحرين». وقد نجحت في تحقيق حصة سوقية كبيرة، بسرعة قياسية، إذ تتجاوز حصتها من مشتركي خدمات الخلوي إلى 30%، كما توسعت خدماتها في مجال الإنترنت عن طريق إطلاق الشبكات ذات السرعة الفائقة.

وقامت «أمنية» بدعم برامج ومبادرات المسؤولية الاجتماعية التي تمسّ قطاعات وشرائح مختلفة تشمل التعليم، والرياضة، والشباب، والصحة، والبيئة، ومساعدة الأسر الفقيرة في شهر رمضان. على أن الإنفاق تركز منذ عام 2012 على دعم الفن والثقافة، والابتكار والإبداع.

ويُذكر أن «أمنية» التي تضع مبادراتها الاجتماعية تحت عنوان «إنتمي»، دعمت جملة من النشاطات الثقافية المميزة، وتبنّت عروضاً لفنانين وفرق موسيقية أردنية، إضافة إلى دعم مهرجان أيام عمان المسرحية «فوانيس». وتدعم الشركة التعليم الحاسوبي، ومبادرة مدرستي، وأنشطة رياضية أخرى، فضلاً عن مساعدة الأسر الفقيرة والمحتاجة.

ورغم عدم توفر أرقام محددة عن إنفاق «أمنية» على مشاريعها الاجتماعية، إلا أن الشركة

أشارت في عام 2013، إلى أنها أنفقت ما يعادل 5% من أرباحها خلال العام السابق على مشاريع وأنشطة المسؤولية الاجتماعية.

ت- القطاعات الاقتصادية الأخرى

في ما يخص القطاعات الاقتصادية الأخرى، يتضح أن ممارسة الأنشطة ذات الصلة بالمسؤولية الاجتماعية، تقتصر على عدد محدود من الشركات لا يتناسب مع عددها الإجمالي. وينطبق هذا بصورة خاصة على قطاعي التجارة العامة والصناعة والتعدين.

ففي قطاع التجارة، لا يزيد عدد الشركات ذات الأنشطة الاجتماعية عن 32 شركة (2014)، تصدرها المخازن (المولات) التجارية الكبيرة، وشركات توزيع المحروقات، والوكالات الكبيرة للسيارات.

وينطبق ذلك على قطاع الصناعة والتعدين، الذي اقتصرت المساهمات الاجتماعية فيه على 14 شركة صناعية، أكثرها نشاطاً تلك العاملة في صناعة المشروبات الغازية، والتعدين، والأدوية.

إن ضعف مساهمة شركات قطاعي التجارة العامة والصناعة في المسؤولية الاجتماعية، يتطلب جهداً مؤسسياً استثنائياً من جانب غرف التجارة والصناعة، لتبني ثقافة المسؤولية الاجتماعية والتعلم من الممارسات الفضلى لمنظمات الأعمال في هذا المجال.

غير أن شركة البوتاس العربية شكلت حالة مميزة بالمقارنة مع بقية الشركات في قطاع الصناعة والتعدين، بل وحالة متقدمة على بقية شركات القطاع الخاص عموماً. فقد بلغ متوسط إنفاقها على برامج المسؤولية الاجتماعية أكثر من تسعة ملايين دينار سنوياً. وشملت هذه البرامج مجالات التعليم، والتنمية الاجتماعية، والمنظمات الرسمية، والمياه، والبيئة، والصحة، والرياضة، وبيوت العبادة، والثقافة، والنقابات المهنية. وبحسب التقرير السنوي للشركة (2016)، تجاوزت مدفوعات المسؤولية الاجتماعية 45.7 مليون دينار خلال السنوات 2012-2016.

والحق أن المساهمات الاجتماعية للشركات في بقية القطاعات الاقتصادية تقتصر على بعض المؤسسات الكبرى، والتي تكاد تُعدّ على أصابع اليد الواحدة في السنة، مع وجود حالات استثنائية لمؤسسات تتمتع بمساهمات تتفوق على نظيراتها، لأسباب تعود غالباً لثقافة إدارتها التنفيذية أكثر من أي شيء آخر.

سابعاً: تقييم ختامي

في ضوء هذه المراجعة، وباستحضار التوصيات التي انبثقت عن الدراسات التي أُعدت والورش التي عُقدت خلال السنوات السابقة، يمكن استخلاص ما يلي:

1. تمثل الممارسات الحالية للمسؤولية الاجتماعية من جانب القطاع الخاص الأردني، المرحلة التأسيسية للمسؤولية الاجتماعية بمفهومها المعاصر، ذلك أن الشكل الرئيس لممارسات الشركات المسؤولة اجتماعياً ما زال ضمن دائرة أعمال الخير والعطاء والتبرعات.

وهذا الأمر ينطبق حتى على الشركات والبنوك الكبيرة، كما تؤكد الدراسة المسحية عن ممارسة المسؤولية الاجتماعية في الشركات الأعضاء في منتدى الإستراتيجيات الأردني (2016). حيث تشير مقدماتها إلى أن سهولة التنفيذ والحصول على الشعبية والدعاية المباشرة هي وراء تفضيل الشركات لممارسة أعمال الخير والعطاء الاجتماعي على بقية جوانب المسؤولية الاجتماعية. واقترحت الدراسة دمج العطاء الاجتماعي بإستراتيجيات الشركات ليكون أحد أعمدة المسؤولية الاجتماعية وليس العنصر الوحيد فيها.

2. ما زالت الشركات الأردنية تنظر إلى المسؤوليات الاجتماعية التي تمارسها بوصفها جزءاً من أنشطة العلاقات العامة فيها، حيث يرتبط دعمها للنشاطات غير الربحية، بجهودها للتسويق وتحسين صورتها أمام الجمهور والزبائن والمستهلكين.

والحق أن الشركات والبنوك لا تنكر أن أحد أبرز الحوافز التي تدفعها لممارسة المسؤولية الاجتماعية، هو تسويق نفسها للمجتمع وجذب مزيد من الزبائن والعملاء. وهذا ما يكشفه استطلاع أجرته جمعية البنوك في الأردن (2015)، أوضح أن البنوك تؤمن بأهمية وتأثير المسؤولية الاجتماعية على سمعة البنك بنسبة 4.3 نقطة من أصل 5 نقاط، أي ما يعادل 85.6%. وأفادت الدراسة الاستطلاعية بأن البنوك تعتقد بنسبة 62% أن ممارسة المسؤولية الاجتماعية تشكل واجهة تسويقية للبنك وتعكس دوره الاجتماعي، كما إن هذه الممارسة تساهم في جذب العملاء بنسبة تأييد قدرها 30.4%.

وتؤكد النتائج السابقة ما خلصت إليه الدراسة المسحية عن ممارسة المسؤولية الاجتماعية في الشركات الأعضاء في منتدى الإستراتيجيات الأردني (2016)، وهي شركات تنتمي إلى قطاعات اقتصادية عدة. فمع أن الدوافع الأخلاقية جاءت في مقدمة الحوافز المشجعة على ممارسة المسؤولية الاجتماعية، إلا أن «تحسين صورة المؤسسة»، كان من بين الحوافز القوية لدى المستطلعين، حيث حصل على 3.8 نقطة من أصل 5 نقاط، ويتم لك من خلال الرعاية وتقديم المساهمات المالية المباشرة في الأنشطة الاجتماعية بوصفها الممارسة الأسهل للدور الاجتماعي.

ولعل هذه المعطيات تفسّر تفضيل الشركات الأردنية تقديم الرعاية والمساهمة المالية المباشرة للأنشطة التي تنظمها مؤسسات يقودها أفراد في العائلة المالكة، إذ تتوقع تلك الشركات مردوداً أكبر على صعيد إبراز صورتها مقارنة بأي أنشطة أخرى، وغالباً ما تحظى هذه الأنشطة بتغطية إعلامية واسعة.

3. لا تنبثق ممارسات الشركات الأردنية لمسؤولياتها الاجتماعية من وجود فلسفة أو إستراتيجية محددة لديها، وإنما تتبع غالباً اجتهادات الإدارة التنفيذية العليا، لذلك فإن معظم التبرعات المقدمة لا تأخذ بالاعتبار أولويات التنمية أو الحاجات الملحة للمجتمع، ويخشى بالتالي أن تتحول إلى شكل من أشكال الهدر لأموال المساهمين، حيث تذهب إلى الفئات الأقوى في المجتمع أو الأوساط القريبة من مؤسسات الحكم، بدلاً من أن توجهها مباشرة إلى تنمية المجتمع نفسه.

وسبق أن أشير إلى أن 19% من البنوك فقط، أعلنت عن وجود إستراتيجية واضحة للمسؤولية الاجتماعية لديها، فيما الغالبية الساحقة ليس لديها مثل هذه الإستراتيجية. كما أفادت غالبية الدراسات الاستطلاعية بأن القرارات الخاصة بالمسؤولية الاجتماعية تتخذ على مستوى الإدارة العليا في معظم الشركات، حيث تفتقر غالبية هذه الشركات لوجود دوائر خاصة بالمسؤولية الاجتماعية. وقد بينت الدراسة المسحية عن ممارسة المسؤولية الاجتماعية في الشركات الأعضاء في منتدى الإستراتيجيات الأردني (2016) أن القرارات الخاصة بمنح المسؤولية الاجتماعية تتخذ بنسبة 72% على مستوى المديرين العاملين، وبنسبة 60% على مستوى المديرين التنفيذيين. كما أوضحت الدراسة نفسها أن المسائل المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية ترتبط بنسبة 47% مع العلاقات العامة أو مع دائرة التسويق بنسبة 40.6%.

4. ما زالت الثقافة السائدة في قطاع الأعمال ترى أن ممارسة المسؤولية الاجتماعية مطلوبة حصراً من المؤسسات أو الشركات كبيرة الحجم، وأن المؤسسات المتوسطة والصغيرة معفاة، بحكم الإمكانيات، من لعب أدوار اجتماعية.

والحق أن ممارسة المسؤولية الاجتماعية لا تتعلق فقط بالإمكانات المالية للمؤسسات، وبالتالي بحجمها، وإنما تتعلق أولاً بممارسة القيم والمبادئ التي تقوم عليها المسؤولية الاجتماعية أو مواطنة الشركات، مثل الالتزام باحترام حقوق العاملين، والحفاظ على البيئة، والتحسين المضطرد لجودة السلعة أو الخدمة المقدمة، والإسهام في خدمة المجتمع المحلي.

إن ترجمة هذه القيم والمبادئ لا تحتاج دائماً إلى إنفاق أموال إضافية بقدر حاجتها إلى

جعل أداء المؤسسة حساساً تجاه العاملين والزبائن والمجتمع المحلي. وعليه، فإن هناك دوراً لمنظمات الأعمال ودور الخبرة للعمل مع المؤسسات والشركات المتوسطة والصغيرة بهدف تأهيلها لتحمل المسؤولية الاجتماعية بوصف ذلك جزءاً عضوياً من ثقافتها وممارساتها اليومية.

5. لم تنفذ حتى الآن دراسات لتقييم أثر البرامج المطبقة في مجال المسؤولية الاجتماعية من جانب القطاع الخاص، وما إذا كانت تؤدي تحقيق النتائج المرجوة منها، وتحديد وما هي القطاعات الأنجح في مجال ممارسة المسؤولية الاجتماعية، وكذلك الشركات التي حققت نتائج إيجابية على المدى الطويل في مجال المسؤولية الاجتماعية.

وعليه، فإنه يجيب ينبغي أن يتجاوز حقل دراسة المسؤولية الاجتماعية للشركات نطاق الدراسات الوصفية والكمية إلى دراسة الفاعلية وتقييم الأثر، سواء على صعيد الفئات المستهدفة (الزبائن، المجتمع المحلي، العاملون.. إلخ)، وكذلك على صعيد سمعة الشركة ونظرة المجتمع إليها. هذا إضافة إلى الحاجة إلى وضع «دراسات حالة» لعدد من التجارب العريقة أو المميزة في مجال المسؤولية الاجتماعية.

ثامناً: اتجاهات تطوير ممارسة المسؤولية الاجتماعية من جانب القطاع الخاص

تُظهر تجربة القطاع الخاص الأردني خلال السنوات الأخيرة، وجود استعداد أكبر لديه للنهوض بمسؤولياته الاجتماعية، حيث تزداد كميّاً المبادرات الاجتماعية لهذه الشركات، كما تتنوع من حيث طبيعتها، وتنمو من حيث حجم الأرصدة المالية المخصصة لترجمة مشاريع المسؤولية الاجتماعية سنة بعد أخرى. غير أن الدراسات الاستطلاعية أظهرت أن تطوير هذه الممارسات الاجتماعية، كميّاً ونوعياً، يعتمد على توفر عدد من الشروط والمحددات، لعل أبرزها:

1. تطوير أطر القانونية المحفزة للمسؤولية الاجتماعية، لا سيما قانون ضريبة الدخل وقانون الشركات والجمعيات. فمع أن الحوافز الضريبية وتسهيل إنجاز المعاملات والإجراءات الحكومية لم تكن في مقدمة المكاسب التي تتوقعها الشركات جراء ممارستها للمسؤولية الاجتماعية، إلا أن إدارات الشركات عندما طُلب إليها تحديد سبل الارتقاء بممارسات القطاع الخاص لمسؤولياته الاجتماعية أفاد 47% منها بأن الأولوية لمنح إعفاءات ضريبية للشركات الناشطة في هذا المجال، كما اقترح 41% من الشركات توفير حوافز قانونية وتسهيلات حكومية للشركات المسؤولة اجتماعياً.

2. بلورة مظلة أو إطار تنسيقي رسمي متخصص برعاية وتوجيه وتنسيق النشاطات الخاصة بالمسؤولية الاجتماعية. وذلك انطلاقاً من:

- الحاجة إلى تطوير مقاربات وأطر منهجية حول ثقافة المسؤولية الاجتماعية، ونقل المفهوم من إطاره العام والمجرد إلى أطر تطبيقية، وبما يتناسب مع حاجات وقدرات المؤسسات الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، وهو ما سيشجع الشركات المتوسطة والصغيرة على لعب دورها الاجتماعي.

- توفير فرص وأدوات داعمة مثل الدراسات والندوات وورش التدريب حول المسؤولية الاجتماعية.

- بناء كوادر متخصصة ومؤهلة لبناء القدرات في مجالات المسؤولية الاجتماعية، وإدماج المسؤولية الاجتماعية في إستراتيجية الشركة وممارساتها اليومية. وكذلك لاكتساب مهارات إعداد التقارير ووضع موازنات خاصة بالمسؤولية الاجتماعية، وربط المشاريع بهوية الشركات.

- العمل على بناء شراكات على صعيد المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني، وكذلك التنسيق مع اللاعبين الآخرين في مجال المسؤولية الاجتماعية، مثل الحكومة (وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة التخطيط، البلديات)، والمنظمات الدولية (UNDP Global Compact، المنظمات المانحة... إلخ)، والمنظمات التنموية والرعاية (الصندوق الأردني الهاشمي، مؤسسة نهر الأردن، والمنظمات والمؤسسات المماثلة).

وفي ما يخص إنشاء إطار تنسيقي رسمي متخصص بتوجيه وتنسيق نشاطات المسؤولية الاجتماعية، فقد جاء في استطلاع أجري عام 2014، أن الغالبية الساحقة من إدارات الشركات فضّلت أن تقوم بمهمة التنسيق والتوجيه مؤسسة غير حكومية مستقلة (مظلة خاصة مستقلة) بنسبة 41%. في حين أيد 25% من المستطلعين أن تكون هذه المؤسسة جهة حكومية. وذلك بحسب ما جاء في تقرير «واقع وآفاق المسؤولية الاجتماعية» المشار إليه في هذه المراجعة.

3. انخراط أكبر للهيئات التنظيمية المشرفة على قطاعات الأعمال (البنك المركزي، هيئة الأوراق المالية... إلخ) في تشجيع الممارسات المسؤولة للشركات وتحفيزها على الإفصاح عن هذه النشاطات في تقاريرها السنوية، وفي وسائل النشر الأخرى.

إن الإفصاح الحالي عن المخصصات ذات العلاقة بالمسؤولية الاجتماعية اختياري وليس إلزامياً في القطاع المصرفي، كما إن «دليل إعداد التقرير السنوي للشركات المصدرة» الذي أعدته هيئة الأوراق المالية يكفي بذكر أرقام عامة عن التبرعات التي تقدمها الشركات،

دون إلزامها بالتفاصيل المتعلقة بتلك التبرعات.

وعليه، فإن الهيئات التنظيمية، مثل البنك المركزي الأردني، وهيئة الأوراق المالية، وهيئة التأمين، وهيئة الاتصالات، مدعوة للعب دور أكبر في نشر الشفافية والإفصاح حول أنشطة المسؤولية الاجتماعية، بل وتشجيع نشر المعلومات عن الأداء الاجتماعي للشركات، والإفصاح أكثر عن وجهة التبرعات والمستفيدين منها، فضلاً عن عرض سياساتها الخاصة بالمساهمين والمستفيدين، أو أصحاب المصالح (مثل العاملين والعملاء والزبائن والمجتمعات المحلية).

وفي ظل هذه المرحلة من نضوج سوق الأوراق المالية واتساع قاعدة التداول بالأسهم، فمن المهم حث الشركات على التقدم بتقارير عن أدائها غير المالي، وخاصة تجاه المجتمع وأصحاب المصالح. ويتضمن ذلك إعلانها عن المبادرات الطوعية لتحفيز العاملين وتحسين أوضاعهم بما يتعدى نطاق التزاماتها القانونية المنصوص عليها في قانون العمل؛ وبلورة رؤيتها للمسؤولية الاجتماعية والسياسات المعتمدة من الشركة لترجمة هذه الرؤية؛ وإفراد فقرات واضحة حول قيمة التبرعات والمنح ونسبتها لرأس المال والأرباح الصافية، وتبيان الفئات والقطاعات المستفيدة.

4. الاستفادة من تجارب الدول الأخرى، والممارسات الفضلى للشركات الكبرى في مجال المسؤولية الاجتماعية، ومن ذلك التعلم من تجارب أوروبية حديثة حول «الشركات الاجتماعية»، أي الجمع ما بين الأعمال الربحية والغايات الاجتماعية، وكذلك الجمع ما بين العمل التطوعي والعمل الربحي. هذا بالإضافة إلى العمل على استقدام الخبراء للتعريف بالتجارب الريادية والحلول الإبداعية للمسائل الإشكالية على هذا الصعيد، مثل طوعية المسؤولية الاجتماعية أو إلزاميتها، ووسائل وأدوات تنسيق الجهود الوطنية في مجال المسؤولية الاجتماعية، ودور الهيئات الإشرافية (البنك المركزي، هيئة الأوراق المالية... إلخ) في إلزام المؤسسات بالإفصاح عن مخصصات النشاط غير المالية.

5. العمل على بناء شراكة اجتماعية ما بين كلٍّ من مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، وتشجيع الشراكات الثنائية أو التوأمة بين شركة ربحية ومنظمة تطوعية غير ربحية. وهو ما يتطلب من وزارة التنمية الاجتماعية تطوير الأطر القانونية اللازمة لتأسيس أطر منظمة تقوم على مبدأ الشراكة الاجتماعية والائتلافات بين منظمات عدة.

إن الشراكة بين مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني تمثل إطاراً متقدماً لممارسة المسؤولية الاجتماعية للشركات، فالجمعيات والمنظمات الأهلية تمتلك المعرفة اللازمة عن احتياجات المجتمعات المحلية والفئات المستهدفة بالدعم، كما إنها الأقدر على الاتصال بالفئات المستفيدة.

ومن ناحية أخرى، فإن الشراكة مع منظمات المجتمع المدني تساهم في تعزيز دورها في مجالات

التنمية وبناء القدرات البشرية، وتنقل إلى هذه المنظمات مهارات مكتسبة من مجال الأعمال، مثل المهارات الإدارية والمحاسبية، ومهارات المتابعة وإعداد التقارير. وباختصار، فإن الشراكة الاجتماعية مع منظمات المجتمع المدني (وكذلك البلديات والجامعات) توفر قاعدة صلبة للاستدامة التنموية، وجسور فعالة لتعزيز العلاقات العامة مع المجتمعات المحلية.

6. العمل على تنظيم ملتقى سنوي بمشاركة القطاع الخاص والحكومة والمجتمع المدني، لعرض وتقييم ممارسات الشركات المسؤولة اجتماعياً، والتشاور وتبادل الآراء بشأنها.

7. العمل على بلورة آلية موحدة لقياس وتقييم فعالية المبادرات والبرامج الاجتماعية للشركات الخاصة، على غرار تقارير الاستدامة التي صممها (GRI)، على أن تتسم بالبساطة والملاءمة لمختلف أنواع الشركات وحجومها.

8. العمل على تنفيذ «دراسات حالة» على تجارب مميزة في مجال المسؤولية الاجتماعية، للاستفادة من خبراتها والعمل على تعميمها، مثل تجربة مؤسسة عبد الحميد شومان، وتجربة شركة «نقل» في منطقة الكورة، وتجربة شركة البوتاس في جنوب الأردن، وتجربة «أرامكس» (رواد التنمية- جبل النظيف)... إلخ.

9. العمل على توسيع الأثر الاقتصادي والاجتماعي لبرامج المسؤولية الاجتماعية التي تضعها الشركات، بحيث يشمل جميع المحافظات ولا يتركز في العاصمة.

10. ضرورة تعزيز دور الشركات غير الربحية من خلال احتضانها من قبل الشركات الكبرى، كمساهمة منها في المسؤولية الاجتماعية.

11. العمل على تعزيز الإفصاح والشفافية لدى الشركات والمؤسسات الربحية في ما يخص برامجها للمسؤولية الاجتماعية، مما يسهل إجراء المقارنات على صعيد أداء الشركات والقطاعات الاقتصادية المختلفة.

12. العمل على الوصول إلى عقد اجتماعي جديد يحدّد وينظّم العلاقة ما بين الشركات ومنظمات المجتمع المدني، ليشمل عقد شراكات ثنائية ما بين الشركات ومنظمات المجتمع المدني.

13. دعوة القطاع الخاص إلى الالتزام بأهداف التنمية المستدامة للأعوام 2016-2030 (Sustainable Development Goals SDGs) كإطار عام موجه للانخراط في تحقيق التنمية المستدامة، باعتبار أن المسؤولية الاجتماعية أحد مجالات مساهمة القطاع الخاص في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ملحق

مجالات مختارة لممارسة مسؤولية الشركات الاجتماعية

يمكن معاينة أثر ممارسة الشركات لمسؤولياتها الاجتماعية على المدى الطويل، من خلال ثلاثة مجالات حيوية من المجالات المتلقية لدعم القطاع الخاص، وهي التعليم، والبيئة، والمجتمع المدني.

وقد خلصت هذه المراجعة إلى النتائج التالية:

أ- التعليم

تُظهر آخر الدراسات الاستطلاعية لاتجاهات الرأي في الشركات الأردنية حول واقع وآفاق المسؤولية الاجتماعية (معهد بصر لدراسات المجتمع المدني، 2014)، أن التعليم يقع في رأس اهتمامات الشركات، فمن بين 17 مجالاً من مجالات المسؤولية الاجتماعية، جاء التعليم والمدارس في المرتبة الثانية في المجالات التي اختارتها إدارات الشركات وبنسبة تأييد عالية، وصلت إلى 50.4%، ومباشرة بعد الفقر الذي جاء في المرتبة الأولى بنسبة تأييد قدرها 56.5%.

وفي دراسة أحدث (2016)، قام بها منتدى الإستراتيجيات الأردني على الشركات الأعضاء فيه، جاء دعم التعليم بمثابة الخيار الأول لإدارات هذه الشركات وبنسبة تأييد تصل إلى 91%، يليها دعم البرامج البيئية ثم تمكين المرأة ثم الشباب.

وتنسجم هذه النتائج على صعيد تفضيلات إدارات القطاع الخاص مع الوعي المتزايد لدى المجتمع والسلطات الحكومية لأولوية إصلاح التعليم، وزيادة الإنفاق على تطوير البنية التحتية والمناهج الدراسية.

لكن المفارقة أن تفضيلات إدارات القطاع الخاص في ما يخص أولويات توجيه مخصصات المسؤولية الاجتماعية لا تتوافق مع الممارسات الفعلية للشركات، حيث تُظهر دراسة منتدى الإستراتيجيات الأردني أن الإنفاق الفعلي لمخصصات المسؤولية الاجتماعية في الشركات الأعضاء في المنتدى أعطى الأولوية لمشاريع المساعدات الإنسانية بنسبة تصل إلى 25%، فيما جاء الإنفاق على التعليم في المرتبة الثانية، بنسبة 19%، يلي ذلك تمويل مشاريع الصحة والريادية والشباب بنسبة 9% لكل منها.

أما دراسة معهد بصر (2015) المسحية لنشاطات المسؤولية الاجتماعية للشركات، والمعتمدة على رصد الصحف والمواقع الإلكترونية في عام 2014، فتكشف أن دعم التعليم لم يرد ضمن مجالات الأنشطة المدعومة الرئيسة وعددها ثمانية، ولا حتى ضمن الأنشطة الأقل حظوة بالاهتمام من الشركات، باستثناء ورود بند بعنوان «صيانة المدارس» ضمن الأنشطة الخاصة بتحسين البيئة التحتية.

وبالعودة إلى المصادر القطاعية، يتبين أن إنفاق البنوك على التعليم قد تراوح ما بين 1,235.243 دينار (3.81% من إجمالي مساهمات البنوك في المسؤولية الاجتماعية لعام 2010)، و1,890.736 دينار (4.4% من إجمالي مساهمات البنوك في المسؤولية الاجتماعية لعام 2014). وقد حظي التعليم بالمرتبة الثالثة أو الرابعة بين مجالات الإنفاق الاجتماعي للبنوك خلال السنوات 2009 و2014.

على أن مساهمة البنوك في دعم التعليم تتجلى بصورة أكبر في ما يسمى «المشاريع المشتركة» للبنوك، والتي تمول «صندوق الحسين للأبداع والتفوق»، الذي يهدف إلى تطوير بيئة إبداعية في الجامعات الأردنية، وكذلك «صندوق الشهيد الطيار معاذ الكساسبة»، الذي يقدم منحاً دراسية للطلبة المحتاجين في الجامعات الأردنية، إذ يحصل كل من الصندوقين على تمويل دائم من القطاع المصرفي. غير أن المصادر البنكية لا توفر معلومات عن قيمة هذه المساهمات.

أما قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، فقد أظهرت الشركات الثلاث الرئيسة فيه اهتماماً بالتعليم كأحد مجالات دعم المسؤولية الاجتماعية. فقد أنشأت شركة «زين» للاتصالات صندوقاً خاصاً باسم «صندوق زين للتعليم الجامعي» عام 2004، وهو يقدم 50 منحة دراسية سنوياً، من بينها 26 منحة للطلبة المتفوقين من ذوي الدخل المحدود، و22 لطلبة مناطق جيوب الفقر، بالإضافة إلى منحتين لأبناء المصابين العسكريين، وقد بلغ عدد الطلبة المستفيدين من منح الصندوق 325 شخصاً لغاية عام 2013. وقد تخرج من هؤلاء 192 طالباً وطالبة حتى العام الدراسي 2014/2015، بعد أن حصلوا على مؤهلات جامعية في تخصصات مختلفة. كما رعت الشركة «مبادرة التعليم الأردنية» التي تعنى بحوسبة مناهج التعليم المدرسية، ولا سيما مناهج العلوم وإعادة صياغته وإنتاجه إلكترونياً من الصف الأول الابتدائي وحتى التوجيهي. ومن ناحية أخرى جهزت «زين» مختبراً للاتصالات الخليوية في جامعة العلوم والتكنولوجيا لغايات التدريب، كما جهزت 5 مراكز تدريب على صيانة الأجهزة الخليوية بالتعاون مع مؤسسة التدريب المهني، لغايات تأهيل الطلبة لدخول سوق العمل، وقد افتتحت هذه المراكز في كل من الزرقاء (2008)، والطيفيلة (2012)، ووادي السير/ عمان (2013)، وحكما / إربد (2016)، والمرج / الكرك (2017).

أما شركة «أورانج» فقد أدرجت دعم التعليم ضمن خططها الإستراتيجية الجديدة، كما أدرجت التعليم ضمن أولوياتها للأعوام (2017-2020). وتعد هذه الشركة من الداعمين الرئيسيين لمبادرة «مدرستي» التي ترعاها الملكة رانيا العبدالله. وكانت قد دعمت المراحل الثلاث من المبادرة الخاصة ببناء مائة مدرسة حكومية في محافظات الجنوب.

وفي إطار المبادرة نفسها وقعت «أورانج» عام 2016، اتفاقية إستراتيجية مع وزارة التربية والتعليم ومنظمة اليونيسف وشركة تطوير للتدريب الإلكتروني (e-Learnment) تم بموجبها إطلاق مشروع الكتاب التفاعلي المسمى «منهاجي»، وهو مشروع لإرساء التعليم الإلكتروني في 20 مدرسة حكومية، بهدف تزويد الطلبة بأنشطة تفاعلية ليتم استخدامها بدلاً عن الكتب الورقية، وذلك بتوفير محتوى تفاعلي لمادتي الرياضيات والعلوم للصفين الخامس والسادس. وتتوزع هذه المدارس على محافظات العاصمة والكرك وإربد والزرقاء والسلط والرمثا، إضافة إلى مخيم الزعتري. كما تم تجهيز غرفة صفية في مركز الملكة رانيا لتكنولوجيا المعلومات.

وبدورها، انخرطت شركة «أمنية» في تنفيذ أو دعم العديد من مشاريع التعليم، ففي عام 2015 أطلقت مشروع نظام الربط الإلكتروني لتزويد 2764 مدرسة ومديرية تربية بخدمات الإنترنت لصالح وزارة التربية والتعليم، بالتعاون مع هيئة الاتصالات الخاصة بالقوات المسلحة / الجيش العربي. وهو المشروع الذي سيمكن وزارة التربية والتعليم من تفعيل مشاريع الحوسبة التي تم تنفيذها لتطوير أربعة مسابقات إلكترونية لطلبة الثانوية العامة، وهي الرياضيات والفيزياء والكيمياء واللغة الإنجليزية. وهذه المسابقات كان قد تم تنفيذها مع مؤسسة الملكة رانيا للتنمية والتعليم (إدراك).

ومن ناحية أخرى، تساهم شركتا التعدين الكبريان (البوتاس العربية والفسفات) في دعم العملية التعليمية بصورة ملموسة. ففي عام 2017، دشنت شركة البوتاس ثلاث مدارس في غور الصافي بقيمة تتجاوز خمسة ملايين دينار. وتتألف كل مدرسة من طوابق عدة وتحتوي على مختبرات للفيزياء والكيمياء وعلوم الأرض والحاسوب ومكتبة ومرسم ومسرح يتسع لـ 200 شخص وملاعب رياضية. كما دعمت شركة البوتاس بناء أول مدرسة رياضية في الأغوار الجنوبية، متخصصة برياضة الدراجات الهوائية. ومولت شركة حليفة لـ «البوتاس» بناء مدرسة نموذجية أساسية مختلطة في غور المزرعة تستوعب 900 من الأطفال بقيمة 2 مليون دينار.

ويحتل دعم التعليم المكانة الأولى من بين المجالات المتعددة التي تدعمها شركة البوتاس في إطار تنفيذها لمسؤولياتها الاجتماعية. فقد بلغ حجم دعمها للتعليم خلال السنوات 2012-2016 ما مجموعه 10,734.209 دينار أردني، أي بمتوسط سنوي قدره 2,146.842 دينار،

أو ما يعادل 24% من إنفاق الشركة على المسؤولية الاجتماعية، وهو ما يضع «البوتاس» في طليعة شركات القطاع الخاص الداعمة للتعليم.

أما شركة الفوسفات، فقد سبق لها أن تبرعت بتقديم مدينة سكنية في معان لجامعة الحسين بن طلال لاستخدامها من قبل أعضاء الهيئة التدريسية، كما ساهمت في ترميم مجموعة مدارس في منطقة الحسا.

ب- البيئة

رغم أن البيئة لم تكن من ضمن المجالات التقليدية للعطاء الاجتماعي، حيث كانت الأولوية تُعطى لمجالات أخرى أبرزها مكافحة الفقر ودعم التعليم والمدارس وتنمية المجتمع المحلي ودعم الصحة ودعم بيئة العمل داخل الشركات نفسها، كما أظهرت دراسة معهد بصر (2014) عن واقع وآفاق المسؤولية الاجتماعية للشركات، إلا أن الملفت أن البيئة حظيت بالمرتبة السادسة كأحد مجالات الدعم المرغوبة من قبل إدارات الشركات في هذه الدراسة، بل وسبقت مجالات مهمة أخرى، مثل الحد من البطالة، وتطوير المنتج / الخدمة، ورعاية المؤتمرات والرياضة والثقافة والفنون. وعلى سبيل المثال حظيت البيئة بنسبة تأييد وصلت إلى 42%، بينما حصلت جهود الحد من البطالة على نسبة تأييد أقل، بلغت 40.1%.

ووفقاً لـ «خارطة المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص في الأردن» التي أصدرها معهد بصر (2015)، فإن «الصحة والبيئة» حظيا معاً بالمرتبة الثانية من حيث عدد النشاطات التي نُفذت خلال عام 2014، إذ نُفذ 84 نشاطاً، أو 18.9% من إجمالي الأنشطة البالغ عددها 444. والملفت أن عدد الشركات الداعمة لهذه النشاطات بلغ 51 شركة، أي العدد نفسه للشركات الداعمة للمجال الرئيس المستهدف من الشركات، وهو تنمية المجتمع المحلي.

أما دراسة منتدى الإستراتيجيات الأردني عن اتجاهات الشركات الأعضاء فيه وممارساتها في المسؤولية الاجتماعية، فقد أظهرت بوناً شاسعاً ما بين رغبة إدارات الشركات بدعم البرامج البيئية بنسبة تصل إلى 72% (ما يضع البيئة في المرتبة الثانية، بعد التعليم، قياساً ببقية مجالات الدعم الأخرى)، وما بين واقع الدعم المقدم للمشاريع والمبادرات البيئية، حيث لم تتجاوز حصة الأخيرة 6% فقط، ما يضعها في المرتبة السادسة، جنباً إلى جنب مع المشاريع الثقافية، وبعد مجالات: المساعدات الإنسانية، والتعليم، والصحة، والريادية، والشباب.

وعند النظر إلى توجهات الشركات نحو دعم البيئة من زاوية التحليل القطاعي، فإن تقارير جمعية البنوك في الأردن تضع مساهمة القطاع المصرفي في دعم البيئة ضمن حزمة مجالات هي «المجالات البيئية والسياحية والتراثية والدينية». وهذه معاً تحظى بالمرتبة الثامنة من حيث حصتها من مخصصات المسؤولية الاجتماعية كما هي الحال في عام 2014، إذ بلغت

مخصصات هذه المجالات 6.6 مليون دينار، أو ما يعادل 15.4% من إجمالي الإنفاق على مبادرات المسؤولية الاجتماعية. وهو أعلى مبلغ حظيت به هذه المجالات خلال السنوات 2009-2014، إذ كانت مخصصاتها تتراوح ما بين 103.6 ألف دينار كما في عام 2009، و447.4 ألف دينار عام 2011.

وبمعيار النشاطات المدعومة من القطاع المصرفي، فإن «الصحة والبيئة» جاءت بالمرتبة الثالثة من حيث عدد الأنشطة المدعومة، بواقع 16 نشاطاً، من إجمالي 140 نشاطاً أو 11.4%، كما هي الحال في عام 2014، وفق معهد بصر. وحلت كل من الصحة والبيئة في المرتبة الخامسة من مجالات الدعم لدى قطاع الاتصالات، بواقع دعم 6 أنشطة من أصل 60 نشاطاً، أي ما يعادل 10%.

وكانت رعاية شركات القطاع السياحي للأنشطة ذات الصلة بالبيئة والصحة ملفتة، فقد شكلت هذه الأنشطة المجال المفضل لدعم الفنادق والمؤسسات السياحية، فمن أصل 45 نشاطاً دعمها القطاع السياحي، كانت حصة البيئة والصحة 12 نشاطاً أو 26.7%، في عام 2014.

وقد أولت مؤسسات التعليم الخاص اهتماماً مماثلاً بالأنشطة الخاصة بالصحة والبيئة، إذ حظيت هذه بـ 30.4% من الدعم المقدم من هذا القطاع، ما يضعها في المرتبة الثانية من حيث عدد الأنشطة بعد تنمية المجتمع المحلي الذي حل أولاً.

وظلت شركة البوتاس العربية في طليعة شركات القطاع الخاص، من حيث مساهمتها في دعم مشاريع البيئة، فبحسب بيانات الشركة، خُصص خلال السنوات 2012-2016 ما مجموعه 3,621.567 دينار لمشاريع المياه والبيئة، أي ما معدله 724.313 ديناراً سنوياً، وهو ما يشكل 8% من إجمالي ميزانية المسؤولية الاجتماعية للشركة.

ت- المجتمع المدني والشراكة مع القطاع الخاص

لا تسعى منظمات المجتمع المدني إلى الحصول على دعم القطاع الخاص لذاتها، بقدر ما تسعى إلى بناء شراكة معه من أجل تنفيذ مشاريع مشتركة في خدمة المجتمعات المحلية، أو من أجل تحقيق أهداف عامة، مثل حماية البيئة والحفاظ على التراث وخدمة الثقافة.

لكن هناك إشكالات عملية خاصة بالشراكة ما بين المجتمع المدني والقطاع الخاص، رغم أن هذه الشراكة من شأنها أن تشكل إطاراً متقدماً لممارسة الشركات لمسؤولياتها الاجتماعية.

إن الشركات مهما تعاظمت قدراتها المالية والبشرية، ومهما توفرت لديها كوادر كفوة ومؤهلة، تظل بحاجة إلى شركاء لها لتنفيذ المشاريع الموجهة لصالح المجتمع، وهؤلاء الشركاء هم، أساساً، منظمات المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية.

فالجمعيات هي التي تمتلك المعرفة اللازمة عن احتياجات المجتمعات المحلية والفئات المستهدفة بالدعم، كما إنها الأقدر على الاتصال مع ممثلي المجتمعات المحلية والفئات المستفيدة. وبهذا المعنى فهي أيضاً بمثابة جسور قوية ما بين الشركات والمجتمع عموماً، تساهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة، في تقديم صورة إيجابية عن الشركات الداعمة في الأوساط المستهدفة، بل وفي تعزيز سمعة الشركات على النطاق الوطني.

كما تكمن أهمية الشراكة مع منظمات المجتمع المدني، في أنها تعزز دور المجتمعات المدنية عموماً في مجالات التنمية وبناء القدرات البشرية، وتساعد على تكامل الأدوار ما بين الأطراف الثلاثة المعنية بإنجاز التنمية المستدامة. فالمنظمات الأهلية تتحمل مسؤوليات كبيرة في تعبئة طاقات الأفراد في مبادرات وبرامج تطوعية لإنجاز أعمال مفيدة للمجتمع، مثل محو الأمية والتعليم والتأهيل المهني، ومساعدة الفئات الضعيفة للقيام بدورها في مجالات الإنتاج والعمل. كما تلعب دوراً بناءً في تعزيز القيم الإيجابية في المجتمع والحفاظ على الاستقرار والتوازن الاجتماعي، وهي بذلك تساهم في مكافحة الغلو والتطرف والممارسات السلبية.

ولا يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تقوم بدورها، كخزان للرأسمال الاجتماعي، من دون شراكة القطاع الخاص والحكومة وتعاونهما معها. ومن هنا فإن اعتماد الشركات على شركائها في المجتمع المدني لتطبيق برامجها الاجتماعية، يعدّ أحد المعايير المهمة للممارسات الفضلى في مجال المسؤولية الاجتماعية، ولقياس نضج التزامها بالمسؤولية الاجتماعية.

ورغم أن العلاقة بين مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني ما زالت تشوبها بعض مظاهر عدم الثقة، كما أظهرت ذلك دراسات مختلفة، إلا أن الشركات الأردنية قطعت شوطاً من التعاون مع منظمات المجتمع المدني وبنّت شراكات ناجحة معها.

وأظهر استطلاع عن «نظرة القطاع الخاص الأردني للشراكة مع المجتمع المدني» نُفذ عام 2014 على 270 شركة أردنية، استعداداً أكبر للشراكة ما بين القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. ففي سؤال حول مدى ثقة الشركات بالجمعيات والمنظمات الأهلية كوسيط لإيصال الدعم للجهات المحتاجة، أفادت ثلثا الشركات (64%) بأنها تثق بهذه الهيئات بدرجة متوسطة، في حين أعربت 17% عن درجة كبيرة من الثقة، فيما أبدت 20% تقريباً عدم ثقتها بهذه الجمعيات والمنظمات كوسيط بينها وبين الفئات المحتاجة. وبهذا المعنى، فإن الشركات بأغليتها تثق بمنظمات المجتمع المدني كوسيط لإيصال الدعم للجهات المحتاجة، بدرجات من الثقة تتراوح ما بين المتوسطة والكبيرة.

وبسؤال الشركات عما إذا كانت قد نفذت مشاريع مشتركة مع جمعيات أو منظمات أهلية، أفادت شركات تمثل نحو نصف العينة (49%) أنها نفذت مشاريع مشتركة، فيما أفادت شركات

النصف الآخر بأنها لم يسبق لها أن نفذت مشاريع مشتركة مع هذه الهيئات.

ويشار هنا إلى أن الشركات الأكثر مشاركة في مشاريع مع منظمات المجتمع المدني كانت البنوك، بنسبة 92%، ثم الشركات الصحية (83%)، ثم الشركات العاملة في التأمين والخدمات المالية والنقل بنسبة 63% لكل منها.

وحول تقييم الشركات لدى نجاح الشراكة مع منظمات المجتمع المدني، أفادت أكثر من نصف الشركات (52%) أن المشاريع المنفذة بالشراكة مع جمعيات ومنظمات أهلية كانت ناجحة إلى حد كبير، فيما رأى 45% من هذه الشركات أن تلك المشاريع كانت ناجحة بدرجة متوسطة، وأعطت بقية الشركات (4%) تقييماً سلبياً لتلك المشاريع ووصفتها بأنها غير ناجحة.

وفي ما يخص مجالات الشراكة مع منظمات المجتمع المدني، فقد جاءت بحسب الترتيب التنازلي التالي: التبرعات النقدية والعينية، الأنشطة الثقافية والفنية والرياضية، تنفيذ مبادرات ومشاريع مشتركة، رعاية الأيتام وكفالتهم، تنفيذ أيام طبية مجانية، توزيع طرود الخير، عقد دورات تدريب مشتركة، القيام بحملات توعية اجتماعية.

وبشأن الأسباب المحفزة للشركات على الدخول في شراكة مع منظمات مجتمع مدني، أعطيت أعلى نسبة من التأييد (61%) للاعتقاد أن المشروع المقدم للشراكة يحظى بجدوى اجتماعية مقنعة. وأيدت 56% من الشركات الاعتقاد بتمتع الجمعية / المنظمة بالمصداقية والسمعة الحسنة، وأعطت 40% من الشركات تأييدها لعامل الخبرة الطويلة لدى الجمعية / المنظمة في مجال المشروع موضع الشراكة، وعللت 32% قيامها بالشراكة مع منظمة ما لتمتع هذه المنظمة بقدرات اتصال جماهيري واسعة في العاصمة والمحافظات. واعتبرت 30% من الشركات أن شراكتها مع منظمة ما هو جزء من الدعاية للشركات وهدفها تعزيز علاقاتها العامة، فيما أقرت 14% من الشركات أن الحصول على تغطية إعلامية جيدة هو السبب وراء شراكتها مع الجمعيات أو منظمات المجتمع المدني.

وعندما طُلب إلى الشركات تشخيص نقاط الضعف المستنبطة من تجربة العمل مع الجمعيات والمنظمات الأهلية، وُضع أمامها قائمة من 11 نقطة ضعف محتملة للاختيار من بينها السلبيات التي تراها الشركات في منظمات المجتمع المدني. فكان رأي أكثر من نصف الشركات 59% أن وجود كوادر غير مؤهلة هو نقطة الضعف الأبرز في الجمعيات الخيرية ومؤسسات المجتمع المدني، في حين اعتبرت 51% من الشركات أن غياب الكفاءة المالية هي نقطة الضعف، تليها نسبة 48% اعتبرت أن تدني قدرة الجمعيات على إدارة المشاريع هي نقطة ضعفها. أما 43% من الشركات فاعتبرت أن كون الجمعيات مؤسسات تطوعية فهي تخلو من الكوادر الثابتة، في حين شخصت 42% من الشركات أن ضعف منظمات المجتمع المدني يكمن في غياب

المؤسسية لديها.

وأفادت 39% من الشركات بأن الجمعيات لا تدرك الأسلوب المناسب للتخاطب مع قطاع الشركات، في حين أن 36% أفادت بأن الجمعيات تعاني من ضعف قدرتها على كتابة مقترحات مشاريع مقنعة للشركات. وشخصت 30% من الشركات أن الجمعيات تنقصها البنى التحتية الكافية، مثل المقر والمكاتب وأجهزة الكمبيوتر، في حين اعتبرت 28% من الشركات أن ضعف الجمعيات ناجم عن محدودية قدرتها على الوصول إلى وسائل الإعلام.

واعتبرت أكثر من ربع الشركات (27%) أن الجمعيات الخيرية تبقى في مواقع ثانوية مقارنة مع الجمعيات الملكية، في حين رأت 18% من الشركات أن الشكوك التي تحيط بمصادر تمويل منظمات المجتمع المدني هي ما يضعف دورها.

وحول العوامل الأهم لإنجاح الشراكة ما بين القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، افترض الاستطلاع ستة عوامل / خيارات للانتقاء من بينها. وقد أظهر تحليل الأجوبة أن أكثرية الشركات (60%) تبحث عن المشاريع التي تستحق الدعم لتنفيذها بالشراكة مع الجمعيات، وارتأت 56% من الشركات ضرورة وجود شفافية مالية أكبر داخل الجمعيات والمنظمات لكي يتم إنجاح هذه الشراكة. واقترح 54% من الشركات أن تتبع الجمعيات والمنظمات مهنية أعلى في أساليب عملها، بينما اعتقدت 53% من الشركات بأهمية زيادة الثقة المتبادلة بين الطرفين قبل إتمام الشراكة. في حين اعتبرت 49% من الشركات أن المتابعة الفضلى من قبل الفريقين (الشركة والجمعية) مطلوب لإنجاح مشاريع الشراكة. أما 30% من الشركات فطالبت بإصدار قوانين وتشريعات محفزة على بناء الشراكات بين القطاع الخاص والمجتمع المدني.

وعموماً، يتطلب نجاح منظمات المجتمع المدني في استدراج دعم القطاع الخاص، وبناء صيغ من الشراكة معه، العمل على تأهيل هذه المنظمات وتمكينها من امتلاك ميزات تنافسية، ولعل أبرز اتجاهات التطوير المطلوبة هي:

- تطوير الإطار المؤسسي للمنظمة غير الحكومية، من خلال اعتماد مبادئ الحاكمية الجيدة والديمقراطية الداخلية والمساءلة والشفافية المالية.
- التمتع باعتراف المجتمع المحلي أو المستفيدين، بصدقية وموثوقية المنظمة غير الحكومية، والسعي لامتلاك قدرات تنظيمية ومهنية تساعد على التنفيذ والمتابعة والوفاء بأهداف المشروع.
- التقدم بمشاريع ذات جدوى للمستفيدين أو المجتمع المحلي، وأن تكون مقنعة للممولين (الشركاء) وقابلة للتنفيذ، ويمكن قياس مردودها بمؤشرات ملموسة.

- بناء شراكات بين منظمات المجتمع المدني لتنفيذ مشاريع مشتركة، والاستفادة من المزايا التفاضلية لكل منها لتعزيز جدوى المشاريع المقدمة إلى الشركاء من القطاع الخاص.
- تعزيز الموقف التفاوضي للمجتمع المدني عن طريق إجراء دراسات لأثر مشاريع المنظمات الأهلية، إضافة إلى القيام بمسوح ميدانية لحساب مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، وفي مجالات محددة مثل: التنمية المستدامة، وتعزيز التنمية البشرية، وتمكين النساء والفقراء والشباب والمناطق الأقل حظاً.





الشباب





1280	تقديم
1281	أولاً: الإستراتيجيات الوطنية للشباب
1281	أ. الإستراتيجية الوطنية للشباب (2009-2005)
1283	ب. الإستراتيجية الوطنية للشباب (2011-2015)
1285	ت. الإستراتيجية الوطنية للشباب (2016-2018)
1286	ث. الإستراتيجية الوطنية للشباب (2018-2025)
1287	ج- إستراتيجية (2018-2025) و«رؤية الأردن 2025» وخطة تحفيز النمو
1288	ح- إستراتيجية المجلس الأعلى للشباب (2016-2019)
1289	الملخص
1289	- فترة 2009-2005
1290	- بعد عام 2010
1290	- التطور البنائي لوثائق الإستراتيجيات
1291	ثانياً: التطور التاريخي لرعاية الشباب
1291	أ- مرحلة الرعاية الأولية (شباب ورياضة)
1291	ب- مرحلة الرعاية الثانية (شباب ورياضة)
1292	ت- مرحلة الرعاية الشبابية المتخصصة (فلسفة الفصل والتحول)
1292	ثالثاً: الجهة الحكومية المعنية بالشباب
1292	أ- الوضع القانوني
1293	ب- اقتراحات حول الجهة الحكومية المعنية بالشباب
1294	ت- أدوات الجهة الحكومية المعنية بالشباب (وزارة الشباب حالياً)
1305	استنتاجات
1307	التوصيات والحلول المقترحة

تقديم

يعدّ قطاع الشباب من أهم القطاعات في أيّ مجتمع، كونه يمثل الكم والنوع، ويمثل جزءاً من الحاضر وكل المستقبل، لذا لا يمكن تجاوز هذا القطاع عند رسم السياسات الوطنية والإقليمية وبناء خطط التنمية المستدامة، فالشباب عنصر أساسي في التنمية، ومن خلالهم يمكن المضيّ قدماً نحو المستقبل.

وتشكّل المتغيرات المتسارعة وتداعيات العولمة والأحداث العالمية والإقليمية والوطنية، بآثارها الاجتماعية والاقتصادية والأمنية، وموجات التطرف والإرهاب لا سيما في منطقة الشرق الأوسط، تحدياتٍ ضاغطة تستوجب إيلاء الشباب العناية اللازمة ووضعهم على سلم الأولويات، ليس فقط لتجنيبهم أن يكونوا ضحية لهذه التحديات المتفاقمة والمعقدة، وإنما أيضاً لتمكينهم من الوعي والمعرفة للتصدي لها، وإشراكهم في عمليات التخطيط والتنفيذ على الصّعد كافة، بوصفهم فرصة ينبغي الاستثمار بها.

أولاً: الإستراتيجيات الوطنية للشباب

أ. الإستراتيجية الوطنية للشباب (2005-2009)

بدأ المجلس الأعلى للشباب في عام 2004 نهجاً إستراتيجياً في تمكين الشباب على المستوى الوطني، وهو ما شكّل نقطة تحوّل في التمكين الشبابي والذي نتج عنه الإستراتيجية الوطنية للشباب (2005-2009) التي استهدفت القطاع الشبابي من الجنسين ضمن الفئة العمرية 12-30 سنة.

واستُخدمت في إعداد هذه الإستراتيجية منهجية علمية تشاركية، تعاونت فيها منظمات حكومية وغير حكومية، ومنظمات دولية معنية بالشباب (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة / يونيسيف)، بالإضافة إلى مشاركة الشباب أنفسهم (حوالي 90 ألف شاب وشابة).

وتعرّف هذه الإستراتيجية بأنها «وثيقة وطنية مكتوبة تلتزم بها مؤسسات الدولة»، وتتضمن عرضاً لواقع الشباب كمحور للتنمية البشرية في الأردن، وأهميتها ومبرراتها ومفاهيمها ومنطلقاتها ومرتكزاتها ومبادئها ورؤيتها ورسالتها وسياساتها وأهدافها الإستراتيجية والإجرائية ضمن محاورها التسعة: الشباب والمشاركة، الشباب والتعليم والتدريب، الشباب والحقوق المدنية والمواطنة، الشباب والأنشطة الترويحية ووقت الفراغ، الشباب والثقافة والإعلام، الشباب وتكنولوجيا المعلومات والعولمة، الشباب والعمل، والشباب والبيئة.

وتبيّن الإستراتيجية الآليات وخطط العمل المطلوبة لكل محور لبلوغ رؤيتها في «تنشئة وتنمية شباب واعٍ لذاته وقدراته، منتمٍ لوطنه ومشاركٍ في تنميته وتطوره مشاركة حقيقية وفاعلة، ومتمكن من التعامل مع متغيرات العصر ومستجداته بوعي وثقة واقتدار ضمن بيئة داعمة وآمنة».

- الخطة التنفيذية

جاءت الخطة التنفيذية موزعة على محاور الإستراتيجية التسع، حيث تم إدماج كل جزء منها بكل محور على حدة. واتصفت الخطة بالعمومية وبمؤشرات قياس صعبة القياس، ولم تتضمن أعداد الشرائح المستهدفة بوضوح، ولم تشمل على تقديرات مالية تفصيلية للأنشطة والمحاور. لهذا كانت هذه الخطة من أبرز التحديات التي أشار إليها تقرير التقييم (2009).

- التقييم

يمثل تقرير التقييم (2009) وثيقة أساسية في تحليل الخطة التنفيذية المتضمنة في الإستراتيجية الوطنية للشباب، بخاصة أنه أعد وفق منهجية علمية، رغم وجود معوقات جوهرية أخذها بعين الاعتبار.

ومما خلص إليه التقرير:

1. ضعف الخطة التنفيذية، واتسامها بالعمومية.
2. غياب المتابعة والتقييم الدوري خلال عملية التنفيذ بالاستناد للأثر الفعلي وفقاً لمؤشرات الأداء المعتمدة في وثيقة الإستراتيجية، مما حال دون إمكانية إجراء تعديلات أثناء فترة التنفيذ (2005-2009) سواء على مستوى المحاور أو الوسائل أو آليات التنفيذ.
3. ضعف آليات التوثيق، ولا سيما المحوسبة، والافتقار لنمطية موحدة للتقارير والمنجزات بما يمكن من التعامل مع البيانات ببسر وسهولة.
4. عدم بناء أدوات البحث العلمي وجمع المعلومات خلال الفترات الزمنية المناسبة أثناء عملية التنفيذ، الأمر الذي حال دون معاينة التأثير على الشريحة المستفيدة ومعرفة نوعية هذا التأثير ودرجته.

- الجانب الكمي

تم تنفيذ الأنشطة والفعاليات التي اقترحتها الإستراتيجية في محاورها التسعة بصورة تفوق ما كان متوقعاً، وتوزعت هذه الأنشطة والفعاليات على محافظات المملكة، بتنظيم من الشركاء أو من المجلس الأعلى للشباب، عبر أدواته المتمثلة في مديريات الشباب والمراكز الشبابية والأندية ومعسكرات الحسين للعمل والبناء، بالإضافة إلى المبادرات.

- التوصيات التي تضمنها التقرير

1. أهمية استمرار النهج الاستراتيجي في بناء إستراتيجية جديدة للمرحلة اللاحقة.
2. إعادة النظر في المحاور الموجودة، وتطوير محاور أخرى وفقاً لأراء الشباب أنفسهم.
3. ضرورة تشكيل وحدة التقييم والمتابعة والتوثيق، بهدف المتابعة الدورية أثناء التنفيذ.
4. اعتماد شكل موحد لأدوات جمع المعلومات ونماذج التوثيق، من أجل التعرف على مستوى التطور ومدى تحقيق الأهداف، والتمكن من إجراء المراجعة الدورية.
5. تطوير آليات التنفيذ، والتركيز على الحوار وورش العمل والمسرح والفن التشكيلي والمعسكرات وغيرها، والابتعاد عن الشكل التقليدي للمحاضرات قدر الإمكان.
6. تطوير خطة تنفيذية واضحة تعتمد على مؤشرات الأداء القابلة للقياس وعلى آليات التوثيق المرحلية.

ب. الإستراتيجية الوطنية للشباب (2011-2015)

في ضوء نتائج تقرير التقييم للإستراتيجية الوطنية للشباب (2005-2009)، شرع ببناء المرحلة الثانية من الإستراتيجية الوطنية للشباب (2011-2015)، بالتعاون بين المجلس الأعلى للشباب والشركاء من مؤسسات الدولة والخبراء والمنظمات الدولية المشاركة والداعمة، وأنجز تقرير المسح الشبابي بالتشارك مع دائرة الإحصاءات العامة عام 2010، ثم تم إعداد وثيقة المرحلة الثانية من الإستراتيجية.

يدور المحور الإستراتيجي للمرحلة الثانية من الإستراتيجية حول الاستمرار في نهج التخطيط الإستراتيجي الوطني الذي يحقق رسالة الحركة الشبابية والتي تهدف إلى تحقيق دور شبابي فاعل داعم للأمن الوطني بمفهومه الشامل ومرتكز على ثنائية الهاشمية (القيادة) والأردن (الأرض والشعب)، في إطار العمق الإستراتيجي العربي والإسلامي، وقبول الآخر والتعاور معه، على اعتبار أن الأردنيين شركاء في الحضارة الإنسانية الواحدة. أما رؤية الإستراتيجية، فتقوم على تنشئة وتنمية شباب أردني واع لذاته وقدراته، منتم إلى وطنه، مشارك في تنميته وتطوره مشاركة حقيقية فاعلة، ومتمكن من التعامل مع متغيرات العصر ومستجداته بوعي وثقة واقتدار ضمن بيئة داعمة وآمنة.

تم اعتماد عشرة محاور تنفيذية وُزعت البرامج والأنشطة عليها. وهذه المحاور هي: الشباب والحقوق المدنية والمواطنة، الشباب والمشاركة المجتمعية، الشباب والنموذج الأردني الخاص في بناء الشخصية الشبابية، الشباب والأصالة والحدثة، الشباب والحاكمة الرشيدة،

الشباب والتنمية الشاملة المستدامة، الشباب والتغيير الحقيقي ومحركات التغيير، الشباب والأمن الناعم (الأمن الإنساني)، الشباب والأمن الوطني والسلامة الوطنية، والشباب والبيئة الآمنة.

- مآخذ على وثيقة الإستراتيجية

أُخذ على وثيقة الإستراتيجية الوطنية للشباب (2011-2015)، أنها بالغت في الاهتمام بالبعد الأمني، وهو ما ربطه خبراء في منظمات دولية معنية، بالخلفية العسكرية لرئيس المجلس في حينه، موضحين أنه يمثل «عسكرة» للشباب و«خطوة إلى الوراء» في خطاب التمكين الشبابي في الأردن. ولكن الموضوعية تقتضي القول إن مرحلة البناء للإستراتيجية شهدت تعقيدات خلال ما سمي «الربيع العربي»، وإن هذا الأمر أخذ في الحسبان بطريقة أو بأخرى.

- الخطة التنفيذية

تميزت وثيقة هذه الإستراتيجية بخطتها التنفيذية ونظام المتابعة والتقييم للبرامج والأنشطة المعتمد بالإضافة إلى إدراج الدراسات العلمية، على الخطة التنفيذية لمتابعة التنفيذ وقياس الأثر مرحلياً والقياس الكمي للبرامج والأنشطة وفق نماذج دقيقة أعدت لهذه الغاية.

وتمثل مراجعة تجربة المرحلة الأولى للإستراتيجية (2005-2009) وتوصيات تقرير التقييم (2010) المرتكزين اللذين بُنيت عليهما وثيقة الإستراتيجية في مرحلتها الثانية. ولأن خطة التنفيذ للمرحلة الأولى اتسمت بالعمومية، برز الحرص في المرحلة الثانية على الإنجاز التراكمي، وتم تحديد غايات وأهداف إستراتيجية وأهداف فرعية وبرامج ونشاطات في الخطة الإجرائية لتنفيذ ومتابعة وتقويم البرامج في هذه المرحلة.

ويمكن القول إن الخطة التنفيذية للمرحلة الثانية اتسمت بإمكانية التنفيذ، وتم فيها تحديد أدوار الشركاء، وآليات المتابعة والتقييم كماً ونوعاً وبأسلوب علمي واضح قابل للقياس.

- تقييم التنفيذ الفعلي

لم يتم تنفيذ ما تضمنته الوثيقة أو خططها التنفيذية على أرض الواقع على الإطلاق. وتمت مخاطبة رئاسة الوزراء لاعتماد الإستراتيجية واستئذائها بالبدء في تنفيذها منذ 2011/1/1، ولم يتلق المجلس الأعلى للشباب أي رد آنذاك.

وفي 24/10/2011 تم تشكيل وزارة الشباب والرياضة خلفاً للمجلس الأعلى للشباب، وأبدى الوزير المعين في حينه عدم رغبته في العمل بالإستراتيجية أو تعديلها، واضعاً خطاً وبرامج مباشرة وفق رؤيته الشخصية.

ت. الإستراتيجية الوطنية للشباب (2016-2018)

في 26/4/2012 ألغيت وزارة الشباب والرياضة التي شكّلت يوم 24/10/2011، وأعيد المجلس الأعلى للشباب. ثم شرع ببناء وثيقة جديدة للإستراتيجية الوطنية للشباب (2016-2018)، وبعد الانتهاء من إعدادها تم اعتمادها من رئاسة الوزراء بتاريخ 14/3/2016.

وتقوم رؤية هذه الإستراتيجية على تنشئة وتنمية شباب أردني واع لذاته وقدراته، منتبهاً إلى وطنه، مشارك في تنميته وتطوره مشاركة حقيقية فاعلة، ومتمكن من التعامل مع متغيرات العصر ومستجداته بوعي وثقة واقتدار ضمن بيئة داعمة وأمنة.

وتم توزيع أهداف الإستراتيجية على عشرة محاور تمثل العناوين الرئيسية الجامعة لها، وهي: الشباب والتمكين الديمقراطي، الشباب والأصالة والمعاصرة والعولمة، الشباب والهوية الوطنية، الشباب والعمل والريادة، الشباب والحاكمية الرشيدة، الشباب والبيئة الأمنة ومحاربة التطرف، الشباب والسلامة الوطنية، الشباب والأمن الإنساني، الشباب والتنمية الشاملة المستدامة، والشباب ومحركات التغيير.

- الخطة التنفيذية

ضمت وثيقة هذه الإستراتيجية خطة تنفيذية تفصيلية. حيث احتوت على 50 مشروعاً على مدار السنوات الثلاث المستهدفة، وبكلفة تقديرية إجمالية بلغت 6.192 مليون دينار. وصيغت الخطة وفق نموذج قابل للتنفيذ والقياس إلى حد كبير.

- تقييم التنفيذ الفعلي

لم يتم التنفيذ الفعلي للوثيقة أو لخطة التنفيذية على أرض الواقع على الإطلاق رغم إقرارها رسمياً من رئاسة الوزراء.

والسبب هو أنه بعد أن أعيد تشكيل وزارة الشباب بتاريخ 1/6/2016، لم يستجب الوزير آنذاك للشروع في تنفيذ الإستراتيجية أو مراجعتها أو تعديل عليها، وشرع ببناء وثيقة جديدة لم يتسن له استكمالها بسبب تعديل وزاري طاله بتاريخ 15/1/2017.

كما إن عدم التنفيذ مردّه غياب الرقابة أو المتابعة والتقييم من طرف رئاسة الوزراء تجاه الوثائق الوطنية المقررة منها. فضلاً عن المشكلة المتمثلة في قصر الفترة الزمنية التي يقضيها الوزير في منصبه بالعادة، والتي لا تتيح له إنجاز خطط طويلة المدى.

ث- الإستراتيجية الوطنية للشباب (2018-2025)

انتهت وزارة الشباب من إعداد وثيقة الإستراتيجية الوطنية للشباب (2018-2025) وخطتها التنفيذية، لتكون على مرحلتين؛ الأولى (2018-2020)، والثانية (2020-2025). وتمت مخاطبة رئيس الوزراء لغايات اعتماد الإستراتيجية بتاريخ 2017/12/17. وتقوم رؤية هذه الإستراتيجية على «شباب مبدع متمكن منتج مشارك بالتقدم والتغيير». وجاءت محاورها التنفيذية على شكل سبعة برامج تنفيذية ينبثق من كل منها عدد من المشاريع، وعلى النحو التالي:

- برنامج الشباب والتعليم. وانبثق منه ثمانية مشاريع.
- برنامج الشباب وسيادة القانون والحاكمية الرشيدة. وانبثق منه أربعة مشاريع.
- برنامج الشباب والأمن والسلم المجتمعي. وانبثق منه ستة مشاريع.
- برنامج الشباب والمواطنة الفاعلة. وانبثق منه ثمانية مشاريع.
- برنامج الشباب والصحة. وانبثق منه سبعة مشاريع.
- برنامج الشباب والتمكين الاقتصادي. وانبثق منه سبعة مشاريع.
- برنامج الشباب وريادة الأعمال. وانبثق منه ستة مشاريع.

ومن خلال مطالعة هذه البرامج والمشاريع المنبثقة منها، يلاحظ ضعف دلالة البرامج عن المشاريع التي تنضوي تحتها في كثير من الأحيان، والمبالغة في الطرح مما قد يعقد إمكانية التطبيق على أرض الواقع من جهة، ويؤدي إلى الإحلال مكان وزارات قائمة أصلاً لهذه الغاية من جهة أخرى.

وعلى سبيل المثال، الهدف الإستراتيجي في برنامج الشباب التعليم هو «تطوير بيئة تعليمية وتربوية آمنة وداعمة ومحفزة»، ومن المشاريع المنضوية تحته: «تحسين المناهج التعليمية والتربوية لتصبح أكثر تشاركية وإنتاجية»، و«تحسين البيئة التعليمية والتربوية في المدارس والجامعات». وهما مشروعا يقعان ضمن اختصاصات وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي وليس من اختصاص وزارة الشباب. فكيف يمكن للإستراتيجية الوطنية للشباب استهداف البنية التحتية للبيئة التعليمية في المدارس والجامعات؟!

ولم تتطرق البرامج بالقدر الكافي لثقافة العمل التطوعي والمشاريع التطوعية التي تحمل بصمات الشباب أنفسهم، كما غابت عنها النشاطات الترويحية والثقافة البدنية والصحية وممارسة الرياضة للجميع من أجل الصحة، رغم أن هذا الأمر جزء لا يتجزأ من فلسفة قانون رعاية الشباب على مر السنين.

وأغفلت البرامج إلى حد كبير التوجّه نحو المستقبل واستشرافه، وتحديدًا في ما يخص مواكبة متطلبات الثورة الصناعية الرابعة والثورة الرقمية.

– الخطة التنفيذية

ضمت وثيقة هذه الاستراتيجية خطة تنفيذية، احتوت على 46 مشروعاً للمرحلة الأولى (3 سنوات) المستهدفة وبكلفة تقديرية إجمالية بلغت 11 مليون دينار.

ولم تعتمد الخطة التنفيذية خطة واضحة للمتابعة والتقييم، ولم تحدد مسؤولية ذلك بشكل واضح وعملي، كما إنها بالغت في الدور الذي يمكن أن تقوم به وزارة الشباب لتنفيذ البرامج، مما جعلها أقرب إلى الإطار المؤسسي منها إلى إطار التشارك الوطني، وهذا يتناقض مع فلسفة رعاية الشباب التي عدت القطاع الشبابي مسؤولية مؤسسات الدولة برمتها. يضاف إلى ذلك أن مجمل البرامج يصعب تطبيقها ومتابعتها باستخدام أدوات وزارة الشباب وأذرعها، حيث لم تأخذ الخطة التنفيذية بعين الاعتبار مستويات تنفيذ الأنشطة التي تُبنى الخطط السنوية لمديريات الشباب والمراكز الشبابية على أساسها. لذا فإن الخطة بحاجة لمراجعة كاملة تنطلق من مستويات تطبيق الأنشطة على أرض الواقع.

ج- إستراتيجية (2018-2025) و«رؤية الأردن 2025» وخطة تحفيز النمو

من خلال مطالعة وثيقة الإستراتيجية الوطنية للشباب (2018-2025) يلاحظ أنها أخذت «رؤية الأردن 2025» بعين الاعتبار من خلال النظر إليها بوصفها فرصة ونقطة قوة في «التحليل الرباعي» ومن خلال بند «الإستراتيجيات والوثائق الوطنية».

فقد تمت الإشارة بوضوح إلى «رؤية الأردن 2025» وخطة تحفيز النمو، الأمر الذي انعكس على البرامج التنفيذية من خلال برنامج «الشباب والتمكين الاقتصادي»، والذي انبثق منه سبعة مشاريع هي: تأهيل الشباب لسوق العمل، تعزيز مهارات الشباب للدخول لسوق العمل، كسب تأييد الشباب وأسرهم للعمل المهني، توعية الشباب بحقوقهم وواجباتهم، إنشاء نافذة إلكترونية موحدة لفرص العمل المتاحة محلياً وعربياً وتمويل المشاريع الصغيرة، تفعيل وحدات التشغيل في الوزارات والمؤسسات الحكومية، وتشجيع العمل المنزلي عن طريق

استخدام تكنولوجيا المعلومات.

كما أشير إلى «رؤية الأردن 2025» من خلال برنامج «الشباب وريادة الأعمال» الذي انبثق منه ستة مشاريع هي: تمكين الشباب والعاملين معهم بمفاهيم ومهارات ريادية، تشجيع الشباب على الإبداع والتميز، إيجاد اتجاهات إيجابية لدى الشباب نحو المشاريع الإنتاجية، تشجيع الشباب على إطلاق المبادرات الشبابية، تأسيس ودعم الحاضنات العامة والخاصة، وتشجيع الشباب من ذوي الإعاقة على التميز والإبداع.

وهذه البرامج والمشاريع المنبثقة عنها كافية لتحقيق الكثير من الإنجازات إذا تم تطبيقها بالشكل اللازم.

- الجهات المشاركة في بناء الإستراتيجية

بحسب وثيقة الإستراتيجية، فإن ثماني وزارات معنية شاركت إلى جانب وزارة الشباب في بناء هذه الإستراتيجية. وهناك استمرار للنهج التشاركي من خلال تمثيل الوزارات بمندوبين، لكن هذا النهج يبدو «صُورياً»، حيث تغيب المعلومات الكافية عن خبرات هؤلاء المندوبين وتخصصاتهم وحدود مشاركتهم وطبيعة الآراء التي يقدمونها. وعلى الأرجح أن هذه المشاركة اقتصرَت على إبلاغ المندوبين بالإجراءات واستشارتهم بشأنها خلال الاجتماعات.

إن مشاركة الجهات المعنية يجب أن تكون فعلية وفاعلة، بحيث تربط هذه الجهات ببرنامج الإستراتيجية مع مشاريعها وبرامجها بشكل تكاملي تظهر آثاره على أرض الواقع، كما ينبغي أن تتبنى كل منها جزءاً من الخطة وأن يحدّد دورها فيها بوضوح، وأن تخضع لخطة المتابعة والتقييم، مع ضرورة إنشاء مكتب تنفيذي يتولى التنسيق والمتابعة وتحقيق ترابط ملموس في عمل الجهات المختلفة المعنية بالإستراتيجية.

ح- إستراتيجية المجلس الأعلى للشباب (2016-2019)

هذه الإستراتيجية خاصة بالمجلس الأعلى للشباب، وتختلف اختلافاً كلياً عن الإستراتيجيات الوطنية سائلة الذكر. وهي تسعى إلى التطوير المؤسسي من خلال سبعة محاور: التنظيم الإداري والمالي، التشاركية مع الجهات ذات العلاقة، المسؤولية المجتمعية، التشريعات والأدلة، الجودة والتميز، المؤسسات الشبابية والرياضية، والبرامج والأنشطة.

- أهداف الإستراتيجية على المستوى الوطني
- المحافظة على الأردن والارتقاء به كبلد آمن ومناسب للعيش والعمل وتربية أجيال المستقبل.
- تعزيز المشاركة في الأنشطة السياسية والاقتصادية والثقافية (تكافؤ الفرص).

- أهداف الإستراتيجية على المستوى المؤسسي:
- تنشئة شباب متمسك بعقيدته، منتم لوطنه وأمته واع لموروثها الحضاري وقيمها، متحل بروح المسؤولية، قادر على تعزيز النهج الديمقراطي والتعددية الفكرية واحترام حقوق الإنسان والتعامل مع معطيات العصر والتقنية الحديثة.
- تعميق انتماء الشباب للوطن والولاء للقيادة الهاشمية واحترام الدستور وسيادة القانون ومبادئ الثورة العربية الكبرى.
- تنظيم طاقات الشباب واستثمارها بما يكفل مشاركتهم الفاعلة في التنمية البشرية المستدامة وترسيخ قيم العمل الجماعي والتطوعي.
- تشجيع الشباب على ممارسة الرياضة الترويحية بقصد تنمية اللياقة البدنية وتهذيب النفس.

- التقييم

تعدّ الوصول إلى وثائق أو تقارير تفيد بأن هذه الإستراتيجية تم تنفيذها أو شرع في تنفيذها على الأقل، وأكد مديرون ومعنيون في وزارة الشباب أن الإستراتيجية لم تنفذ، ويمكن ردّ ذلك إلى الأسباب نفسها التي حالت دون تنفيذ الإستراتيجيات الوطنية سائلة الذكر، والمتثلة في عدم ترسيخ النهج المؤسسي في العمل، وغياب الإنجاز التراكمي المبني على الأسلوب العلمي سواء في الاستمرار أو التعديل أو التقييم.

• الملخص

أ- فترة 2005-2009

انتهج المجلس الأعلى للشباب نهجاً إستراتيجياً في تمكين الشباب تحت عنوان «ماذا يريد الشباب من الدولة؟ وماذا تريد الدولة من الشباب؟» بتشاركية حقيقية وفق الإطار العلمي، وقد شكّل هذا سابقة تمثّلت في طرح ملف تمكين الشباب على المستوى الوطني وليس المؤسسي

فحسب، الأمر الذي جعل من الملف الشبابي في دائرة اهتمام دولة.

وعليه، تم استثمار الأدوات التابعة للمجلس آنذاك، وتهيئتها ووضعها تحت تصرف برامج الإستراتيجية الوطنية للشباب (2005-2009)، مما ساعد في توسيع نطاق الأنشطة الهادفة وخفض الكلف المالية وزيادة الشرائح الشبابية المستهدفة.

كما إن استحداث محور «المبادرات» (2007) وإضافته للإستراتيجية الوطنية للشباب (2005-2009) جعل الإستراتيجية قادرة على مواكبة المستجدات السياسية والاجتماعية واحتياجات الشباب، الأمر الذي عزز من تنوعها واستجابتها للتغيرات.

ب- بعد عام 2010

رغم أن المجلس الأعلى للشباب خاض تجربة بناء أكثر من إستراتيجية وطنية، إلا أن أيًا من وثائق تلك الإستراتيجيات لم تتمكّن من الدخول إلى حيز التنفيذ.

ومن الأسباب التي تقف وراء ذلك، عدم استقرار رؤية الحكومات المتعاقبة تجاه صيغة الجهة الحكومية التي تتولى قطاع الشباب (وزارة شباب ورياضة، وزارة شباب، مجلس أعلى للشباب، مجلس أعلى للشباب والرياضة)، وتبدّل الوزراء أو تغيير الحكومات بشكل متلاحق وخلال فترات زمنية قصيرة، وهو ما أظهر غياب المؤسسية في الإنجاز التراكمي من خلال إنكار أي جهد سابق وتجاهله دون أي تقييم حقيقي له.

وما زالت الخطط السنوية لأدوات الوزارة وأذرعها تسير بشكل أو بآخر ضمن الإطار الذي رسمته وثيقة الإستراتيجية الأولى (2005-2009) من حيث بناء الخطط السنوية لمديريات الشباب والمراكز الشبابية والاستفادة من البنية التحتية للوزارة وأدواتها.

ويلاحظ أن هناك تراجعاً كبيراً في عملية الصيانة في البنى التحتية وأدوات الوزارة، ما أثر على فاعلية هذه الأدوات وأدى إلى تراجع صلاحياتها ونشوء تحديات مرتبطة بالتعليمات المالية والحوافز للعاملين، وتحول الفرصة الاستثمارية لها إلى تهديد في كثير من الأحيان.

ت- التطور البنائي لوثائق الإستراتيجيات

رغم اشتغال وثائق الإستراتيجيات على الكثير من الإشارات التي تعكس الترابط والبناء المؤسسي المبني على الأسلوب العلمي، إلا أن ذلك لم يعكس واقع الحال قدر تعبيره عن حاجات نظرية بحثية.

كما إن وثائق الإستراتيجيات ما بعد عام 2010 عكست في مضامينها ورؤاها القناعة

الشخصية للمسؤول الأول (رئيس المجلس أو الوزير)، الأمر الذي تسبب في بعض التناقض، وبالتالي إضعاف الترابط المفترض بين هذه الوثائق، فكل وثيقة ظروف خاصة بها أثناء عملية بنائها.

أما بخصوص التنفيذ الفعلي، فقد لوحظ أنه منذ الانتهاء من تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للشباب (2005-2009) وتقييمها (2009) والتمديد لبرامجها لسنة أخرى، لم يتم تنفيذ أي وثيقة من الاستراتيجيات اللاحقة التي تم بناؤها على أرض الواقع.

ثانياً: التطور التاريخي لرعاية الشباب

مرت الرعاية الشبابية في الأردن بعدد من المراحل، وكانت لكل مرحلة سماتها وخصائصها، ورغم التداخل بينها إلا أن بالإمكان إيجازها على النحو التالي:

أ- مرحلة الرعاية الأولية (شباب ورياضة)

وصفت هذه المرحلة بالتلقائية والعفوية، وقامت على التطوع، وبدأت تاريخياً منذ تأسيس إمارة شرق الأردن، وتم خلال تلك الفترة تأسيس عدد من الأندية الرياضية، تحت مظلة قانون وزارة التنمية الاجتماعية، ثم بدأت تظهر دعوات للتأطير المؤسسي للعمل الشبابي والرياضي، فأنشئت مؤسسة رعاية الشباب عام 1966، والتي كانت تتبع لرئاسة الوزراء مباشرة، لتصبح الجهة الحكومية المعنية بالشباب والرياضة معاً.

ب- مرحلة الرعاية الثانية (شباب ورياضة)

امتدت هذه المرحلة منذ عام 1968 وحتى عام 2001، وقد شهدت عدداً من التطورات المهمة، أبرزها إنشاء وزارة الثقافة والشباب عام 1975، مع وجود مؤسسة رعاية الشباب التي ظلت تابعة للوزارة حتى عام 1984، الذي استُحدثت فيه وزارة خاصة للشباب والرياضة، وبقي قانون المؤسسة هو الذي يحكم عمل الوزارة الجديدة حتى عام 1987، عندما صدر قانون رعاية الشباب رقم (8) لسنة 1987، والذي ظل معمولاً به حتى عام 2001.

وخلال ذلك، ظلت الوزارة تتولى شؤون الشباب والرياضة معاً، مع إعطاء الأفضلية للرياضة التنافسية واقعياً ودون بروز الجانب الاستراتيجي لرعاية وتمكين الشباب بالصورة التي تضمن وضع احتياجات الشباب على سلم الأولويات الوطنية، ربما لوجود أولويات أخرى أكثر إلحاحاً آنذاك.

ت- مرحلة الرعاية الشبابية المتخصصة (فلسفة الفصل والتحول)

بدأت هذه المرحلة بصدر الإرادة الملكية، بفصل مسؤوليات الشباب عن مسؤوليات الرياضة التنافسية، وتشكيل المجلس الأعلى للشباب، ليكون الخلف القانوني والواقعي والإداري للوزارة. وفق القانون المؤقت للمجلس الأعلى للشباب رقم (65) لسنة 2001، ثم صدر القانون بشكله النهائي تحت رقم (13) لسنة 2005، فأصبح المجلس يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وغدا المسؤول عن رسم السياسة الوطنية لرعاية الشباب، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، بقصد توحيد جهودها وتوظيف إمكانياتها.

وبالتوازي، صدر قانون اللجنة الأولمبية الذي أناط بهذه اللجنة مسؤولية الرياضة التنافسية.

وبدأ الشروع الفعلي بالتعامل مع الملف الشبابي بشكل متخصص على مستوى الوطن، وتحقيق الشراكة مع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، وإدراك أن هذا الملف لا يمكن أن يُختزل بوزارة أو مؤسسة أو جهة ما، كونه ملفاً وطنياً تُعنى به جميع مؤسسات الدولة، وفق رؤية وطنية جامعة تقودها الجهة الحكومية المعنية بالشباب، سواء أكانت وزارة أم مجلساً أعلى أم مديرية عامة.

ثالثاً: الجهة الحكومية المعنية بالشباب

أ- الوضع القانوني

في عام 2017، أقرت الحكومة مشروع قانون معدّل لقانون المجلس الأعلى للشباب سمي «قانون رعاية الشباب»، وتضمن إلغاء المجلس، واستبدال كلمة «الوزارة» بـ «المجلس»، وكلمة «الوزير» بـ «الرئيس»، أينما وردتا بالقانون الأصلي. وتم تحويل المشروع إلى مجلس النواب الذي ناقشه بدوره، وأقره في شباط 2018 كما ورد من الحكومة. وبعد الانتهاء من المراحل الدستورية لإقرار مشروع القانون، ستتم مراجعة جميع الأنظمة الصادرة عن القانون الأصلي لإجراء التعديلات اللازمة عليها.

وكانت وزارة الشباب خلفت المجلس الأعلى للشباب بتاريخ 2016/6/1، مع الإشارة إلى أنه سبق أن شُكلت وزارة للشباب والرياضة يوم 2011/10/24 ثم ألغيت يوم 2012/4/26 لتعود الحياة للمجلس الذي غاب خلال فترة عمل الوزارة. وبعودته تلك، أضحي المجلس الجهة الحكومية المعنية بالسياسات الوطنية للشباب، ثم تقرر إلغاؤه من جديد مع عودة الوزارة (2016/6/1). ومنذ ذلك التاريخ تعاقب على وزارة الشباب ثلاثة وزراء، وهذا من المآخذ

عليها، حيث بلغ معدل مكوث الوزير في منصبه ثمانية شهور فقط، في حين بلغ معدل مكوث رئيس المجلس في منصبه 3.6 سنة.

وهنا يمكن التوقف أمام عدد من المفارقات:

1. عدم استقرار السياسات الحكومية للحكومات المتعاقبة تجاه صيغة الجهة الحكومية المعنية بالشباب (وزارة شباب ورياضة، وزارة شباب، مجلس أعلى للشباب، مجلس أعلى للشباب والرياضة)، والانتقال من صيغة إلى أخرى بشكل مفاجئ.
2. قصر الفترة الزمنية التي يقضيها الوزير في منصبه، والتي لم تتجاوز ثمانية شهور بالمعدل، وهو ما يحول دون تمكّن أي وزير من التخطيط وإرساء سياسات واضحة مبنية على دراسة دقيقة لواقع الحال والمستقبل.
3. ضعف التواصل بين رئاسة المجلس الأعلى للشباب ورئاسة الوزراء أو مجلس الوزراء، وهو ما أضعف من قدرة المجلس الأعلى للشباب على تنفيذ برامجه وحال دون استمراره في تطبيق الاستراتيجيات الوطنية للشباب بالصورة المثلى. وذلك رغم أن معدل مكوث رئيس المجلس في منصبه بلغ 3.6 سنة، وهو أمر إيجابي لصالح استقرار المؤسسة.
4. قلة الخبرة وعدم التخصصية في بعض المواقع القيادية في كثير من الأحيان، في المجلس والوزارة على حد سواء، نظراً للوساطة والمحسوبية والتغييرات المتسارعة والمتلاحقة في المواقع العليا، وهو ما أضعف من إمكانية المضي بشكل إستراتيجي مؤسسي في تحقيق الرؤى والأهداف.
5. غياب دور الجهات الحكومية المعنية (خارج إطار الوزارة أو المجلس)، من حيث التقييم المؤسسي والإستراتيجي لقطاع الشباب بشكل دوري، وهو ما أدى إلى غياب المؤسسية، وغياب الإنجاز التراكمي، وتحييد الاستفادة من التجارب السابقة، وترسيخ نهج الرؤية الأحادية الآتية أو المرحلية.

ب- اقتراحات حول الجهة الحكومية المعنية بالشباب

1. تشكيل مجلس وطني لرعاية الشباب برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزير الشباب ووزراء الوزارات ذات العلاقة (التربية والتعليم، التنمية السياسية والشؤون البرلمانية، التنمية الاجتماعية، التعليم العالي) إلى جانب ممثلين عن جهات أخرى كالقوات المسلحة والأمن العام.

2. التأكيد على مبدأ التخصصية والخبرة والمؤهلات في المواقع القيادية العليا والوسطى والإشرافية للجهة الحكومية المعنية بالشباب، والبعد عن الوساطة والمحسوبية.
3. تبني خطة إستراتيجية حقيقية للتطوير المؤسسي للجهة الحكومية المعنية بالشباب، لتصويب أوضاعها الإدارية والمالية، وتخفيف وطأة الممارسات الارتجالية المتراكمة.

ت- أدوات الجهة الحكومية المعنية بالشباب (وزارة الشباب حالياً)

يتبع لوزارة الشباب ما يزيد على 640 مؤسسة شبابية ورياضية تتوزع على جميع محافظات المملكة وتشمل: خمس مدن رياضية شبابية، و13 مديرية شباب، و361 نادياً ثقافياً رياضياً اجتماعياً، و14 هيئة شبابية، و199 مركزاً شبابياً، و18 مجمعاً شبابياً ورياضياً، و16 بيتاً ومعسكراً للشباب.

وتالياً عرض لطبيعة كل مكون من مكونات البنية التحتية للوزارة، وتعريف بأبرز التحديات التي تواجهه، والحلول المقترحة لزيادة فاعليته في خدمة القطاع:

1. المراكز الشبابية

وهي مراكز تابعة للوزارة رسمياً، تستقبل الشباب ضمن الفئة العمرية 12-24 سنة، وكوادرها البشرية من ضمن الكوادر التابعة للوزارة، ولها مخصصات سنوية تنفق منها على أنشطتها التي يشارك بها أعضاؤها، وتتفاوت مقراتها من حيث مدى ملاءمتها للأنشطة الشبابية. ويبلغ العدد الإجمالي لهذه المراكز 199 مركزاً (115 للذكور و84 للإناث)، 107 منها تمارس أعمالها في مبانٍ مستأجرة، و32 مركزاً تصنف ضمن المراكز النموذجية (المبنية من خلال الوزارة)، أما البقية (50 مركزاً) فقد تم بناء مقراتها ضمن برنامج المبادرات الملكية.

وتعدّ المراكز الشبابية (مراكز الشباب ومراكز الشابات) أحد عناصر القوة والذراع الرئيسية في التمكين الشبابي، نظراً للرعاية الحكومية التي تحظى بها مباشرة، ولتوفر المقرات والمخصصات المالية إلى حدّ ما، بالإضافة لانتشارها في أرجاء البلاد ولا سيما في الأطراف والمناطق البعيدة عن مراكز المحافظات.

- التحديات

تعاني المراكز الشبابية من تحديات أدّت إلى تراجع أدائها بشكل ملحوظ، ومن أبرز هذه التحديات:

- العضوية

تكاد تنحصر العضوية على أرض الواقع، في صورة واحدة، هي تجميع الشباب للمشاركة في أنشطة معينة، وخاصة معسكرات المبيت. لكن عدد الشباب الذين يترددون على المراكز في واقع الأمر قليل جداً، ما يدفع بعض إدارات المراكز إلى وضع كشوف وسجلات بأرقام وبيانات وهمية لإظهار أن هناك إقبالاً من الشباب على هذه المراكز.

ومن أسباب عزوف الشباب: عدم اهتمام المراكز بتطوير أدائها في ظل غياب الرقابة عليها، وندرة البرامج الجاذبة التي تشجع الشباب على قضاء جزء من وقتهم داخل المركز، وضعف قدرة القائمين على المراكز على استقطاب الشباب والتعامل معهم كشركاء حقيقيين في إدارة هذه المراكز، واتساع الفجوة بين المراكز والمدارس.

- الكوادر الإدارية والإشرافية

تتنوع التحديات التي تواجه المراكز الشبابية في هذا المضمار، لتشمل ضعف المؤهلات لدى نسبة كبيرة من الكوادر، وسوء توزيع الكوادر الذي يتسبب بنقص حاد في بعض المراكز وتخمة معينة في بعضها الآخر.

وهذا يعود بشكل كبير إلى موجات التعيينات شبه العشوائية والمبنية على الوساطة والمحسوبية من دون دراسة موضوعية للاحتياجات الفعلية، بالإضافة إلى فتح مداخل واسعة للتعيين خارج جدول التشكيلات أو من خلال أندية المدن الرياضية أو على نظام المكافأة أو على حساب بيوت الشباب، وهو ما يقود في النهاية إلى تثبيت هذا «الحمل الثقيل» ضمن جدول التشكيلات، والنتيجة: مراكز مثقلة وعاجزة تماماً، وكوادر محبطة، وضعف في العضوية.

- الفعاليات والأنشطة

إن تكرار الأنشطة التقليدية في معظم المراكز، واتباع أسلوب التلقين، واختيار محاضرين وفقاً لمبدأ «التنفيعة»، أفقد الجزء الأكبر من هذه الأنشطة مضمونها ووقف عائقاً دون إمكانية تحقيق أهدافها، كما إن تكرار إشراك الشباب الأقارب والمعارف في هذه الأنشطة، من دون اعتبار لشرط العضوية الفعلية، حصر حجم الشريحة المستفيدة أو المستهدفة من الشباب في البرامج المختلفة.

- التعليمات المالية

تكمن المشكلة هنا في الصلاحيات الممنوحة لرؤساء المراكز، والتفاوت في الإنفاق بين المركز والميدان، والتعقيدات التي تشوب بعض الإجراءات المالية، وإلغاء مخصصات الضيافة في الأنشطة البسيطة، والحد من لوازم الأنشطة ومواد التدريب. إذ تشكل هذه العوامل والممارسات عائقاً أمام مشرفي المراكز يحول دون استقطاب الشباب والمدربين الأكفاء.

وإذا كان هناك خشية من التسبب المالي والفساد، فمن الممكن انتهاج أساليب حديثة في المراقبة والمتابعة وضبط الإجراءات بعيداً عن التقنين غير المبرر الذي يؤثر في صلب الأنشطة وفي مخرجاتها.

- المباني المستأجرة

هذه المباني تشكل تحدياً من حيث ضيق المساحات والمساحات وقلة التجهيزات، ومع ذلك هناك مراكز ذات إمكانات متواضعة نجحت في تسجيل الكثير من الإنجازات رغم أن مبانيها مستأجرة .

وقد تولّت المبادرات الملكية بناء 50 مركزاً تم تجهيزها بالكامل، إلا أن مشكلة المراكز المستأجرة ما تزال ماثلة للعيان، وهي تتفاقم مع تأسيس كل مركز جديد.

والجدير بالذكر إن الإقبال على تأسيس المراكز من قبل الأهالي وأصحاب النفوذ لا يتعلق بخدمة الشباب قدر ارتباطه بإيجاد مداخل للتعيينات.

- المقرات الممنوحة ضمن برنامج المبادرات الملكية

هذه المقرات شكلت إضافة نوعية للقطاع، من حيث زيادة عدد المراكز، والرفع من جودة البناء، وسعة المساحات الملحقه بالمراكز، والحرص على تجهيز المراكز بشكل مناسب.

لكن التحدي الذي تواجهه هذه المقرات، أنها أقيمت غالباً في مناطق بعيدة نسبياً عن التجمعات السكانية، بحكم أنها مملوكة للدولة، إلى جانب أنها لم تعزز بالكوادر المؤهلة ولم تحظَ بالمتابعة والرقابة اللازمين.

- الحلول المقترحة

- العضوية

يكن الحل في إعادة العمل بتشغيل الناشطين بالعمل الشبابي والطلابي من المعلمين العاملين في مدارس وزارة التربية والتعليم، في المراكز الشبابية خلال الفترة المسائية وفقاً لنظام المكافأة، على أن تتم متابعة أدائهم وتقييمه دورياً. وقد عمل بهذا النهج سابقاً، وشهد نجاحاً ملموساً قبل أن يقوم وزير الشباب بإلغائه في عام 2012.

كما ينبغي تكريس العمل بنظام العضوية الفعلي والحقيقي، من خلال بناء الهيئات العامة وانتخاب الهيئات الإدارية ضمن برامج، وتفعيل دور هذه الهيئات في إدارة المراكز بإشراف رؤساء المراكز، وتشكيل اللجان المساندة وإعطائها الفرصة لاستقطاب الشباب وتفعيل أدوارهم، وفق منظومة شبابية فاعلة تقدم لهم التسهيلات اللازمة.

- الكوادر الإدارية والإشرافية

هذه المشكلة لا يمكن حلها إلا بعد التخلص من تأثيرات التدخلات التي تتحجج بضرورة الحفاظ على أرزاق الموظفين، وسوى ذلك من الأعذار.

إن من شأن إجراء دراسة حقيقية لواقع هذه الكوادر من جميع النواحي أن يؤدي إلى:

- تأهيل الكوادر التي لديها الاستعداد والمبادرة، لتحظى بفرصة جديدة.
- تحييد الكوادر الميؤوس من تطويرها لصالح العمل الشبابي، استناداً إلى مقولة «إن لم ينفعنا يجب ألا يتمكن من الإضرار بنا».
- اعتماد هيكل وظيفي مبني على الاحتياجات الحقيقية وليس على أساس استيعاب الكوادر كما هي في واقع الحال.
- اختيار رؤساء المراكز وفقاً لمعيار الكفاءة، ومنحهم الصلاحيات المناسبة لطبيعة المهمات التي يتولونها، وفي المقابل تقييم الإنجاز الذي يحرزونه تحقيقاً للأهداف المعتمدة مسبقاً لكل مركز على حدة ووفق مؤشرات أداء واضحة وقابلة للقياس.
- استقطاب كفاءات من وزارة التربية والتعليم بنظام الإعارة، مع منح أصحابها بعض الامتيازات وإخضاع أدائهم للتقييم دورياً.

- الفعاليات والأنشطة

- استحداث أنشطة شبابية تبتّ الحيووية في المراكز من خلال الشباب أنفسهم، وتقديم التسهيلات اللازمة لهم في هذا المضمار.
- تعزيز مبدأ الأنشطة التشاركية بين المراكز الشبابية؛ داخل المحافظة الواحدة، وعلى مستوى الأقاليم (شمال، وسط، جنوب)، وعلى مستوى المملكة ككل. ومن شأن هذا التوجّه أن يعزّز تعرّف الشباب على بعضهم بعضاً، ويفتح باب التواصل بينهم بعيداً عن الجهوية والمناطقية. كما إن الأنشطة الكبيرة (المبيت) مشجّعة للشباب، ومن شأن دفع التكاليف من مخصصات أكثر من مركز بالتشارك أن يذلل العوائق المالية، ومن ناحية أخرى فإن تشاركية الإشراف ستولّد مزيداً من الجدية، وتعزّز الرقابة، وتقلّل من المخالفات الإدارية والمالية.
- إعادة العمل بالمبادرات الشبابية التي كانت تعدّ المفصل المرن في الخطط الإستراتيجية، كونها تتلمس الواقع والتوجهات بما يتناسب مع ما تريده الدولة وما يريده الشباب.
- تعزيز الشراكات مع الهيئات الشبابية الأهلية وتبادل الخبرات في الأنشطة.
- تفعيل برامج الدروس المجانية من خلال معلمين متطوعين، لتقديم خدمة ملموسة للأعضاء، ولتحسين نظرة الأهالي للمراكز الشبابية، وبالتالي استقطاب أبنائهم للعضوية.
- إشراك الشباب أنفسهم في التخطيط للأنشطة وتنفيذها وتقييمها.
- تعزيز حضور المراكز من خلال تنظيم فعاليات نوعية تتصف بالاستمرارية، مثل البرلمانات الشبابية التدريبية، وبرنامج المواطنة الحقّة لطلبة الجامعات، ومؤتمر الفكر التنويري والمبادرات النابعة من الشباب.

- التعليمات المالية

- إشراك مشرفي ومشرفات المراكز الشبابية في وضع التعليمات الإدارية والمالية وعملية التخطيط الإستراتيجي، وتطبيق ما ينتج عن ذلك على أرض الواقع، والبعد عن المشاركات الشكلية.
- الأخذ بعين الاعتبار النسبة المئوية المصروفة من النشاط على الهدف الرئيسي، والنسبة المصروفة على الخدمات اللوجستية.

- تطوير آليات للمراقبة والمتابعة وضبط المخالفات الإدارية والمالية والأنشطة الوهمية أحياناً، وتفعيل مبدأ سيادة القانون.

- المباني المستأجرة

- يستدعي التعامل مع هذا التحدي خطة طويلة المدى تتلخص في التدرج بتحسين مواصفات وتجهيزات المقرات المستأجرة أو استبدال أخرى بها أو إقامة أبنية جديدة وفق أولويات حقيقية، ومن جهة أخرى عدم الموافقة على تأسيس أي مركز إن كان سيتخذ مبنى مستأجراً مقرأً له.

- بناء شراكات مع المؤسسات الأهلية من أندية وجمعيات وغيرها، واستخدام مقراتها عند الحاجة.

- المقرات الممنوحة ضمن برنامج المبادرات الملكية

- العمل على استخدام وسائل نقل مستأجرة أو صرف بدل مواصلات للشباب الأعضاء وفق آلية مالية مضبوطة، لتذليل عقبة بُعد بعض المقرات عن التجمعات السكانية.

- دراسة موضوع كوادرها هذه المراكز وفق المقترحات سابقة الذكر.

2. مديريات الشباب في المحافظات

يتبع لوزارة الشباب 13 مديرية شباب، بواقع مديرية لكل محافظة، بالإضافة لمديرية شباب لإقليم البترا.

ووفقاً للأنظمة، فإن الأندية والهيئات الشبابية والمراكز الشبابية والمجمعات الرياضية وبيوت الشباب تتبع جميعها إدارياً لمديرية الشباب ضمن المحافظة.

ويكمن التحدي الحقيقي في عمل مديريات الشباب، في الصلاحيات والمحاسبة. فالصلاحيات مقيدة وقد لا تتعدى الإدارة والتشغيل، كما إن التعليمات المالية تتحكم بسير العمل في كثير من الأحيان.

- الحلول المقترحة

- تطوير هيكل تنظيمي فاعل يعطي الصلاحيات ويخضع العمل للمساءلة الحقيقية، ويتعامل مع النقص أو الزيادة أو الترهل بشكل يدعم تحقيق الأهداف.

- إعادة العمل بفكرة تعيين مساعدين للأمين العام للأقاليم، على أن يكون مقر عمل المساعد في الإقليم الذي يتولى مسؤوليته (شمال، وسط، جنوب) وليس في مركز الوزارة بعمّان.
- تطوير أنظمة التحفيز للتمييز بين النشاط المبادر وسواه.

3. الهيئات الشبابية

بلغ عدد الهيئات الشبابية المرخصة من الوزارة 14 هيئة تتنوع أهدافها وأنشطتها تبعاً لاتجاهات الشباب المؤسسين واحتياجاتهم. وهذه الهيئات أهلية تطوعية، ولها مقرات خاصة بها، وتحكمها أنظمتها الداخلية المصادق عليها من الوزارة، حيث طرأ تحوّل على نظام الأندية في عام 2005 عندما أضيفت الهيئات الشبابية كحاضنات أهلية معنية بالعمل الشبابي. وتساهم الوزارة بدعم الهيئات الشبابية وفق تعليمات دعم الأندية والهيئات الشبابية من المخصصات المرسودة لهذه الغاية. وتمثل هذه الهيئات منصة تحقق التنوع في التعاطي مع الشأن الشبابي، وتمكين الشباب، وتحقيق أهداف الوزارة من خلال التواصل الهادف معها وتطوير آلية الدعم التحفيزي.

- الحلول المقترحة

- تعزيز الشراكة مع الهيئات الشبابية بوصفها من أذرع الوزارة وأحد الأطراف التي تستهدفها الإستراتيجية الوطنية للشباب.
- إعادة العمل بآلية الدعم المالي المبني على تقييم الخطط والأنشطة التي تصبّ في أهداف الوزارة والإستراتيجية الوطنية للشباب، ودعم مبادرات الهيئات الشبابية وتعزيز مشاركتها في الفعاليات الشبابية للوزارة.

4. الأندية (رياضي، ثقافي، اجتماعي)

بحسب نظام الأندية والهيئات الشبابية، فإن النادي هيئة أهلية ترخّص من وزارة الشباب لتحقيق أهداف رياضية وثقافية واجتماعية، وهو محكوم بنظامه الداخلي المصادق عليه من الوزارة.

وبلغ عدد الأندية المرخصة من الوزارة 361 نادياً. ويمثل هذا العدد الكبير تحدياً جعل هذا القطاع يتحول من فرصة إلى تهديد، وذلك بعد فتح باب تأسيس النوادي على مصراعيه لمجرد تحقيق المتطلبات القانونية، الأمر الذي حوّلها إلى عبء على مخصصات الدعم وقلّل

من إمكانية مراقبتها للتأكد من سلامة وضعها من النواحي كافة.

وتشكل مخصصات الدعم للأندية تحدياً كبيراً أثر على نفقات وأولويات أخرى، بخاصة أن آلية الدعم وفقاً لمبدأ الحصص أو رضوخاً للنفوذ والوساطة والمحسوبية، أرهقت الأندية النشطة التي يُفترض أنها تمثل فرصة وأذرعاً قوية للوزارة تجاه العمل الشبابي في شائبة الجغرافيا والسكان في المملكة. لذلك لا بد من ربط الدعم بالإنجاز وفق الرؤى الإستراتيجية.

- الحلول المقترحة

- إعادة تقييم أداء الأندية، وإغلاق الأندية التي انقلبت على أهدافها، وتصويب أوضاع المتعثرة منها، وتعزيز الأندية التي تحقق أهدافها.
- إعادة صياغة الشراكة من جديد مع الأندية على أساس الأنشطة والمبادرات التي تصب في أهداف الوزارة.
- تفعيل الأندية في الأرياف والبادي والمخيمات كحواضن شبابية، لتعذر تغطية المملكة من خلال المراكز الشبابية، ولأن هذا ليس مطلوباً أيضاً، فالمطلوب هو تنوع العمل والجهات والفعاليات الشبابية.

5. المدن الشبابية والرياضية

تتبع لوزارة الشباب خمس مدن شبابية ورياضية، تمتلك إمكانات ضخمة، وتحتضن الأنشطة الشبابية، وأنشطة الرياضة من أجل الصحة للجميع، المعنية بها الوزارة وفقاً للقانون، وأنشطة الرياضة التنافسية الخاصة بالاتحادات الرياضية.

وتتملك هذه المدن فرصاً استثمارية كبيرة، خصوصاً بوجود أندية المدن الرياضية المؤسسة وفق نظام الأندية والهيئات الشبابية. وهي محكومة بأنظمتها الداخلية التي حررتها من الكثير من القيود بغية إعطائها فرصة الاستثمار، لكنها أصبحت تعاني من مشاكل التمويل وتضخم الكوادر نتيجة استغلال السلطة في مراحل كثيرة بالوساطة والمحسوبية حيناً، أو لمساعدة الوزارة في بعض التعيينات التي لم تفلح الوزارة بتحصيلها من ديوان الخدمة، أو لتسديد فواتير فعاليات لا تنطبق عليها الأنظمة والتعليمات المالية حكومياً، إلى جانب وجود مجالس إدارة أو مواقع قيادية غير مؤهلة لقيادة الاستثمار في هذه المدن مع غياب تام لتقييم الأداء.

وقد أدت هذه الظروف والعوامل إلى الحدّ من توسع هذه المدن بالاستثمار بالصورة التي تجعلها قادرة على رفد الوزارة بشكل أفضل، بل إنها أصبحت في بعض المواقع عبئاً على الوزارة التي تضطر أحياناً إلى تغطية نفقاتها من موازنتها.

- الحلول المقترحة

- إعادة النظر بمجالس إدارات أندية المدن الرياضية لتضم خبرات تساعد على الاستثمار أو استقطاب المنح والمشاريع.
- الحد من التعيينات على حساب أندية المدن إلا بمبررات منطقية.
- تفعيل النصوص القانونية بخصوص إخضاع أندية المدن الرياضية للرقابة المالية والإدارية.
- إجراء تقييم دوري لأداء إدارات المدن الرياضية مبني على مؤشرات أداء علمية واضحة في التقييم.
- الفصل بين كوادرات المدن الرياضية وكوادرات أندية المدن الرياضية ما أمكن.
- دراسة الفرص الاستثمارية بشكل أوسع لرفد موازنة وزارة الشباب وفق الأصول المالية.

6. الصندوق الوطني لدعم الحركة الشبابية والرياضية

تم إنشاء هذا الصندوق بموجب النظام رقم (88) لسنة 2001، ويُعدّ الذراع الاستثمارية لوزارة الشباب، حيث يقدم الدعم المالي لقطاع الشباب وقطاع الرياضة والأندية الرياضية، إلى جانب دعم المبادرات الشبابية الريادية والمشاريع الاستثمارية. كما إنّ الصندوق شريك في مشاريع بناء الإستراتيجيات الوطنية للشباب.

- التحديات

- تبني بعض الحكومات تعديلاً للقانون لإلغاء الصندوق برمته، دون حوار مع ذوي العلاقة أو تقييم التجربة، ما ساهم في ضعف الاستقرار المؤسسي للصندوق.
- ضغط متطلبات الأنشطة سواء للوزارة بما يتعلق بالفعاليات الشبابية، أو للجنة الأولمبية بما يتعلق بمخصصاتها للفعاليات الرياضية.

- ضعف التوجه الاستثماري لدى مجلس إدارة الصندوق.
- الحلول المقترحة
- استثمار النصوص القانونية في نظام الصندوق وتعزيزها لضبط عملية الاستثمار لجميع مرافق الوزارة بشكل متكامل ومتخصص.
- إعطاء الصندوق الفرصة لإثبات جدارته بالاستثمار من خلال تطوير خطة متخصصة شاملة في الاستثمار بعد دراسة جميع الفرص داخل الوزارة وخارجها، واقتطاع جزء من المخصصات والريع لغايات هذه الخطة.
- توفير الدعم المعنوي والبيئة الآمنة للصندوق من قبل رئاسة الوزراء.
- إعادة تشكيل مجلس إدارة الصندوق ورفده بخبرات معنية بالاستثمار من خارج الوزارة.

7. مركز إعداد القيادات الشبابية

هو مركز متخصص لتأهيل القيادات الشبابية وتدريبها، يوفر برامج التدريب المتخصصة على المستويين الوطني والعربي، ويشكل فرصة استثمارية من خلال نظامه واستقلالته التي لم تُستثمر بالصورة المثلى سواء في الجانب الرياضي المعني بتصنيف المدربين والمنقذين وتأهيلهم، أو في الجانب الشبابي المعني بتأهيل القيادات الشبابية.

- التحديات
- ضعف مجالس الإدارة المتعاقبة، وعدم قدرتها على تطوير رؤية واستراتيجية لاستثمار الفرص الكبيرة التي يتمتع بها المركز.
- تواضع حجم الإنجاز للإدارات المتعاقبة، وظهور المركز في دوره وأدائه كما لو أنه مجرد مديرية للشباب بإمكانات أكبر.
- غياب الفكر الاستثماري والأكاديمي في رؤية المركز.
- غياب الشراكات الفنية والأكاديمية الدولية والمتخصصة في مجال الرياضة والشباب.
- ضعف بعض المحاضرين في البرامج المختلفة للمركز.

- الحلول المقترحة

- تشكيل مجلس إدارة غير تقليدي، يضم خبرات أكاديمية وخبرات استثمارية متميزة.
- إبراز تصوّر رياضي شبابي أكاديمي في إطار تقديم الخدمة والاستثمار.
- عقد شراكات دولية في مجال تأهيل القيادات الرياضية والشبابية.
- استثمار النصوص القانونية الداعمة للتميز والاستثمار.
- عقد شراكات إستراتيجية قوية للمشاركة في تأهيل القيادات الرياضية في كليات التربية الرياضية في الجامعات الأردنية والعربية وفق برامج قابلة للتنافس.
- الاستعانة بمحاضرين دوليين ذوي خبرات وكفاءات، لبناء البرامج المنافسة.
- بحث إمكانية منح شهادات أكاديمية في القيادة الشبابية والرياضية.

8. بيوت الشباب

يبلغ عدد هذه البيوت 16 بيتاً ومعسكراً للشباب تتوزع على محافظات المملكة وتشكل أماكن مناسبة لاستقبال الأنشطة الشبابية القادمة من محافظة إلى أخرى، وخصوصاً المبيت. كما إن احتضانها لهذه الأنشطة يسهم في خفض الكلف المادية.

ولأن التعليمات الداخلية لهذه البيوت تسمح بتأجير غرفها ومرافقها نظير مبالغ رمزية مع خصومات كبيرة للعاملين، فقد أدى ذلك إلى تراجع المردود المنتظر من استثمارها، وأثر بالتالي على صيانتها وديمومتها.

- الحلول المقترحة

- تطوير نظام مالي إداري رقابي يحكم عمل بيوت الشباب بصورة صحيحة، لتساعد في توفير الدخل المادي وتوفير نفقات الصيانة والإدامة. بالإضافة للرقابة والتقييم للأداء وللدخل المتأتي من استثمارها.
- استثمار النصوص القانونية الداعمة في إدخال الفكر الاستثماري من خلال تطوير بيوت الشباب وتوفير الخدمات المناسبة للمنافسة والاستثمار.
- تعزيز الرقابة المالية والمتابعة والتقييم بالشكل الصحيح.
- استخدام التكنولوجيا في التسويق والحجوزات والضبط الإداري والمالي.

9. جمعية الكشافة والمرشدات

تأسست الحركة الكشفية في الأردن عام 1954، وأصبحت عضواً في المنظمة العالمية للحركة الكشفية عام 1955. أما الحركة الإرشادية فقد بدأت في عام 1938، وأصبحت عضواً في الجمعية العالمية للمرشدات وفتيات الكشافة في عام 1978.

وتم تشكيل جمعية الكشافة والمرشدات وفقاً لنظام الجمعية لسنة 1987 وتعديلاته التي انبثقت من قانون رعاية الشباب المعمول به.

ويُقترح في هذا الشأن، تعديل المادة (5) من نظام الجمعية المتعلقة بتشكيل الهيئة العامة، بحيث يتم إضافة «كشافة القطاع الأهلي، وكشافة ومرشدات وكالة الغوث، وكشافة قطاع الجامعات» ليأخذ هؤلاء مكانتهم في الهيئة العامة، وبذلك تتسع الإمكانيات الشبابية في رعاية الشباب بهذا الجانب، بالإضافة إلى دمج الكشافة والمرشدات ضمن نشاطات الإستراتيجية الوطنية للشباب.

استنتاجات

1. رغم الدعم الملكي الملحوظ للقطاع الشبابي، من خلال الزيارات واللقاءات وكتب التكليف للحكومات المتعاقبة والأوراق النقاشية الملكية، إلا أن تباين الرؤى بين الحكومات المتعاقبة تجاه القطاع الشبابي كان واضحاً، وبما لا يحقق الحد الأدنى من التوجيهات الملكية. ويذكر في هذا السياق استبدال الوزارة بالمجلس واستبدال المجلس بالوزارة كجهة حكومية معنية بالشباب، أكثر من مرة خلال السنوات الأخيرة.

2. غياب الاستقرار والرؤية لدى الحكومات المتعاقبة تجاه القطاع الشبابي والجهة الحكومية المعنية بهذا القطاع، مما أوجد المزيد من التحديات أمام هذه الجهة التي اتخذت صيغة «مجلس أعلى» أحياناً، وصيغة «وزارة» أحياناً أخرى.

3. بخصوص قيادة الجهة الحكومية المعنية بالشباب، بلغ معدل مكوث الوزير في منصبه ثمانية أشهر فقط، في حين بلغ معدل مكوث رئيس المجلس الأعلى في منصبه 42 شهراً. لكن في المقابل، بدا واضحاً ضعف الاتصال والتواصل بين رئاسة المجلس ورئاسة الوزراء أو مجلس الوزراء.

4. بخصوص الإستراتيجيات الوطنية للشباب، لوحظ أنه بعد الانتهاء من المرحلة الأولى من الإستراتيجية الوطنية للشباب (2005-2009) وإجراء تقييم لها (2009) والتمديد لبرامجها لسنة أخرى، لم تتمكن أي وثيقة من الإستراتيجيات اللاحقة التي تم بناؤها من الدخول في حيز التنفيذ على الإطلاق، نظراً لعدم استقرار رؤية الحكومات المتعاقبة

- تجاه صيغة الجهة الحكومية التي تتولى قطاع الشباب (وزارة شباب ورياضة، وزارة شباب، مجلس أعلى للشباب، مجلس أعلى للشباب والرياضة).
5. غياب الرقابة والمتابعة الحكومية المحايدة لسيير الإستراتيجيات المقررة منها، مما جسّد البصمة الشخصية بعيداً عن تقدير البناء التراكمي للإنجاز لبعض الوزراء ولرؤساء الجهة الحكومية المعنية بالشباب.
6. من الواضح أن الدعم والتوجيه الملكي لقطاع الشباب أرسى دعائم فلسفة واضحة ومرسومة (فلسفة الفصل والتحول 2001) هيأت الظروف لعملية تخطيط إستراتيجي تقوم على الاستثمار بالشباب والتشاركية بين مؤسسات الدولة وبين الشباب أنفسهم في إطار الخطط الإستراتيجية، مع الأخذ في الحسبان أن الجهة الحكومية المعنية بالشباب (المجلس الأعلى للشباب آنذاك) تمثل ركيزة أساسية في تمكين الشباب.
7. كانت الإستراتيجية الوطنية للشباب في مرحلتها الأولى (2005-2009)، أول إستراتيجية موجهة لهذا القطاع في الأردن، وهي الثانية على المستوى العربي في هذا المجال، وبإطلاقها انضم الأردن إلى 40 دولة في العالم سبقته في إطلاق إستراتيجيات متخصصة بالشباب. كما إن هذه الإستراتيجية هي الوحيدة المنفذة على أرض الواقع، في حين لم تتمكن الإستراتيجيات اللاحقة من الدخول إلى حيز التنفيذ.
8. رغم توفر بنية تحتية ضخمة وداعمة للعمل الشبابي والاستثمار، إلا أنها لم تستثمر بالشكل اللازم، وبقيت في النطاق التقليدي الذي يعتمد على موازنة الحكومة حصراً وعلى برامج عمل تفتقر إلى الاستمرارية اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة.
9. غياب البرامج الحاضنة والجاذبة للشباب، وهو ما يتضح من تكرار الأنشطة وتكرار أسماء الشباب المشاركين فيها، نتيجة ضعف الإقبال على عضوية المراكز الشبابية، وعدم تفعيل دور الشباب في اختيار الأنشطة الجاذبة، والاستعانة ببيانات صورية غير واقعية (سجل التردد، الخطط، الهيئات العامة والإدارية والانتخابات في المراكز).
10. ضعف التخصصية للكوادر الإدارية والإشرافية، وسوء توزيع الكوادر في المراكز الشبابية، والناتج عن نقل أعداد كبيرة من الموظفين الزائدين عن الحاجة في وزارات أخرى، والمبالغة في التعيينات خارج جدول التشكيلات بوتيرة تراكمية.
11. عدم توفر مقر مناسب لوزارة الشباب يجمع مديرياته المتناثرة في مواقع متباعدة، مما يُضعف الاتصال والتواصل في ما بينها.
12. قلة تمكين الكفاءات المتخصصة في المواقع القيادية العليا، وشيوع الوساطة والمحسوبية على حساب الكفاءة.

13. عدم إيلاء السياسة الإستراتيجية للمجلس أو الوزارة، القدر الكافي من الأهمية للنشاطات الرياضية الترويحية من أجل الصحة، رغم تنامي التهديدات لصحة الشباب في ظل غياب الثقافة البدنية وسوء التغذية وقلة الحركة. ورغم أن هذه النشاطات تقع في صلب فلسفة القانون الخاص برعاية الشباب.
14. غياب التنسيق العملي بين الإستراتيجيات الوطنية للشباب والإستراتيجيات الوطنية الأخرى المعنية بالشباب كمواطنين وطلبة وباحثين عن العمل.. إلخ.

التوصيات والحلول المقترحة

1. تشكيل مجلس وطني للسياسات الشبابية من خلال قانون رعاية الشباب، على أن يرأسه رئيس الوزراء، ويضم في عضويته وزير الشباب ووزراء الوزارات ذات العلاقة (وزارة التربية والتعليم، وزارة الاتصالات، وزارة التعليم العالي، وزارة الأوقاف، وزارة العمل، وزارة التنمية السياسية.. إلخ) وممثلي هيئات أخرى كالقوات المسلحة والأمن العام، وذلك لتحقيق التعاون والتشاركية الحقيقية على المستوى الوطني وليس المؤسسي فقط في موضوع رعاية الشباب.
2. استهداف الشباب بمؤسسة حكومية خاصة بهم (وزارة الشباب) تتمتع بالصفة التنسيقية بين الإدارات والوزارات القطاعية والمنظمات غير الحكومية والخاصة والدولية. ويراعى أن تُستوفى الفترات الزمنية للقيادة ما أمكن، لرسم الخطط وتحقيق الإنجاز.
3. أخذ التخصصية والخبرة في العمل الشبابي بعين الاعتبار، عند اختيار أشخاص ملء المواقع القيادية في وزارة الشباب.
4. استهداف الشباب في مسوحات خاصة بهم، وإجراء مسوحات وطنية تتناول قضايا الشباب وتوفير بيانات حديثة ودورية علمية محايدة ومفصلة.
5. استهداف الشباب ببرامج ومبادرات نوعية تحقق طموحاتهم وتحقق أهداف الدولة، وتجنّب المحاضرات بشكلها التقليدي والتلقين، والتركيز على المشاركة والتطبيق، وبخاصة في الموضوعات المتعلقة بالفرصة السكانية، والتشغيل، والتطرف والإرهاب، والحياة السياسية.
6. دعم دور وزارة الشباب بوصفها الجهة المرجعية للقطاع الشبابي وسياساته، من خلال تفعيل نصوص التشريعات ذات الصلة.
7. التأكيد على العمل بالنهج الإستراتيجي العلمي في بناء الإستراتيجيات الوطنية للشباب

من خلال الشباب أنفسهم وبتجسيد التشاركية الحقيقية في المراحل كافة (التخطيط والتنفيذ والتقييم).

8. تعزيز جهود وزارة الشباب في استكمال مراحل إقرار المرحلة الثانية (2020-2025) من الاستراتيجية الوطنية للشباب (2018-2025) وذلك بعد مراجعتها ومراجعة الخطة التنفيذية التابعة لها بمشاركة حقيقية من الشباب والجهات المعنية بهم.

9. تحديد جهة حكومية معينة، للقيام بالمتابعة والتوثيق والتقييم الدوري للبرامج المستهدفة، لضمان سلامة الإجراءات وتحقيق الأهداف المنشودة.

10. التأكيد على مبدأ التشاركية الفعلية والحقيقية لجميع مؤسسات الدولة في الملف الشبابي، وهو ما يشمل عمليات التخطيط والبناء والتنفيذ والتقييم.

11. تطوير خطة مؤسسية لوزارة الشباب تعنى بمعالجة الأوضاع الإدارية والمالية والأنظمة والتعليمات وإصلاحات البنية التحتية، وتذليل التحديات الوظيفية والفنية وتحديات الاستثمار وغيرها بشكل يخضع للتقييم والقياس والمراجعة الدورية من قبل المجلس الوطني للسياسات الشبابية.

12. إيلاء الأنشطة البيئية والعمل التطوعي والرياضة الترويحية الأهمية اللازمة، كونها جزءاً من فلسفة رعاية الشباب.

13. توفير مقر مناسب لوزارة الشباب يكون قادراً على احتواء جميع المديريات في المركز، لتسهيل العمل وتحقيق مزيد من التواصل.

14. إقامة شراكات جديدة مع القطاع الخاص تهدف إلى بناء عدد أكبر من حاضنات الأعمال التي توفر الدعم والمساندة لإدماج الشباب في الاقتصاد الوطني الفعلي.

15. العمل بشكل بنائي لتمكين الشباب في مجال ريادة الأعمال، وتنظيم إدارة المشاريع الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة.

16. تعزيز دور صندوق الضمان الاجتماعي لخدمة قطاع الشباب من خلال دعم برامج التمويل ودعم الأفكار الريادية لدى الشباب بالشراكة مع وزارة الشباب.



شؤون المرأة والنوع الاجتماعي





1312	تقديم
1313	أولاً: الجهات المعنية بمجال شؤون المرأة
1315	ثانياً: الإستراتيجيات الوطنية المعنية بشؤون المرأة
	أ. الخطة الإستراتيجية لتمكين المرأة في الأردن،
1315	الإستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية (2013-2017)
1319	- التقييم
1320	ب. الإستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011 - 2020)
1325	- التقييم
	ثالثاً: القضايا القانونية المعنية
1327	بشؤون المرأة والنوع الاجتماعي (الجنس)
1327	أ. أبرز التطورات القانونية والتحديات المتعلقة بشؤون المرأة منذ عام 1999
1336	ب. التحديات القانونية التي تواجه المرأة غير الأردنية في الأردن
1337	التوصيات
1337	أ. توصيات قانونية
1340	ب. توصيات هيكلية

تقديم

تقوم هذه المراجعة بتقييم القوانين والاستراتيجيات الخاصة بشؤون المرأة وتحليل واقعها بالاستعانة بمصادر متنوعة، منها: معلومات ووقائع مُضمّنة من بحث مكتبي حول القوانين الأردنية، والاستراتيجيات والخطط الإستراتيجية الوطنية منذ عام 1999، والكتابات المنشورة حول حقوق المرأة في الأردن؛ بالإضافة إلى معلومات مكتسبة من خلال مقابلات واجتماعات أُجريت مع خبراء ممارسين وناشطين في منظمات تعمل في مجال المرأة والنوع الاجتماعي (الجندر) ومجال العمل والعمالة.

أما المنظمات التي أُجريت لقاءات معها، فهي: اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، مركز العدل للمساعدة القانونية، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، (Takamol USAID)، وزارة العمل، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. وأخيراً، تستند المراجعة إلى الجلسات البرلمانية المتعلقة بالإصلاحات الخاصة بقانون الأحوال الشخصية وقانون العمل مع اللجنة القانونية ولجنة العمل في البرلمان.

أولاً: الجهات المعنية بمجال شؤون المرأة

يمكن تصنيف المنظمات والمجموعات العاملة في مجال شؤون المرأة وحقوقها إلى ست مجموعات هي:

1. مجموعات مستقلة أسست للدفاع عن حقوق المرأة

ومن أبرز هذه المجموعات: اتحاد المرأة الأردنية، الذي أسس تحت اسم «اتحاد المرأة العربية» في عام 1954 بجهود أكثر من 100 ناشطة للدفاع عن حقوق المرأة، وخصوصاً حقها في الانتخاب، والمطالبة بتسليح المرأة وانضمامها إلى القوات المسلحة، بالإضافة إلى الدعوة لتحرير دولتي فلسطين والجزائر على المستوى الدولي. وقد أُجبرت هذه المجموعة على وقف عملها وتعرضت للمنع والإغلاق أكثر من مرة، إلى أن أعيد تأسيسها في 1990 تحت اسم «اتحاد المرأة الأردنية».

2. مجموعات نسائية حكومية

ومن أبرز هذه المجموعات: الاتحاد النسائي الأردني العام، الذي أسس عام 1981 وعمل تحت مظلة وزارة التنمية الاجتماعية، ليشكل مظلة تنظيمية لجميع المبادرات المعنية بحقوق المرأة. لكنه تلقى الكثير من الانتقادات للاعتقاد أنه أسس لمحاربة اتحاد المرأة الأردنية، الذي كان تحت اسم «جمعية الاتحاد النسائي في الأردن» في ذلك الوقت.

3. الآليات الوطنية للمرأة

تعدّ اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة من أنشط الآليات الوطنية للمرأة. وقد شكّلت بقرار من مجلس الوزراء عام ١٩٩٢ بناء على توصيات منظمة الأمم المتحدة للدول التي ترغب بالمشاركة في مؤتمر الأمم المتحدة ببيكين عام 1995.

4. منظمات غير حكومية برعاية ملكية

أسست مجموعة من المنظمات غير الحكومية العاملة في هذا المجال تحت رعاية ملكية وقامت الأميرة بسمة برعاية عدد كبير من المنظمات المعنية بقضايا النساء، ومن هذه المنظمات: تجمع لجان المرأة الوطني الأردني الذي أسس عام 1995، والصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية (جهد)، ومعهد دراسات الملكة زين الشرف الذي يعمل على تقديم معلومات أساسية للمشاريع التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية تحت رعاية ملكية. ويضاف إلى المنظمات غير الحكومية: مؤسسة الملك الحسين (مؤسسة الملكة نور الحسين سابقاً) ومركز المعلومات

والبحوث التابع لها، والمبادرات التي ترعاها الملكة رانيا العبدالله (مثل «مدرستي»)، والمجلس الوطني لشؤون الأسرة.

وتتسم هذه المنظمات بالنشاط والفاعلية، وهو ما يربطه نشاط مستقلون في مجال حقوق المرأة، بما يسمونه «المزايا غير العادلة» التي تحصل عليها، خاصة في مجال الحصول على التمويل والدعم المادي.

5. مجموعات نسائية تابعة لأحزاب سياسية

من هذه المجموعات المسجلة رسمياً: جمعية النساء العربيات في الأردن (مسجلة منذ 1970) والتي ضمت نساء أعضاء في الحزب الشيوعي الأردني. أما المجموعات غير المسجلة رسمياً فمنها: رابطة المرأة الديمقراطية (رند) التابعة لحزب الشعب الديمقراطي الأردني (حشد)، بالإضافة إلى المجموعات النسائية المؤسسة من قبل فصائل فلسطينية، كالاتحاد العام للمرأة الفلسطينية التابع لمنظمة التحرير الفلسطينية.

6. منظمات غير حكومية محلية معنية بحقوق المرأة

ومن الأمثلة على هذه المنظمات: مجموعة الميزان، وجمعية نادي صاحبات الأعمال والمهن-عمّان، ومركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، وجمعية المعهد الدولي لتضامن النساء (SIGI)، ومركز العدل للمساعدة القانونية، ومنظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (ARDD).

7. مجموعات وتحالفات ومبادرات:

ومن أبرزها: ائتلاف جنسيتي حق لعائلتي، حملة صداقة، حملة أُمّي أردنية وجنسياتها حق لي.

8. منظمات دولية عاملة في مجال شؤون المرأة

ومن أبرز هذه المنظمات: هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (UN Women).

9. منظمات تابعة لحكومات وأحزاب سياسية أجنبية

تعدّ المنظمات التابعة للحكومات الأجنبية من أبرز المنظمات العاملة والنشطة في ساحة حقوق المرأة، ومنها: برنامج تكامل التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية (Takamol)، المعهد الجمهوري الدولي (IRA)، المعهد الديمقراطي الوطني (NDI)، الوكالة الدنماركية للتنمية الدولية (DANIDA)، الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ). إلى جانب المراكز المؤسّسة من الأحزاب السياسية الألمانية مثل، مؤسسات «كونراد أديناور»، و«فريدريش إيبيرت»، و«فريدريش ناومان»، و«روزا لوكسمبورغ». بالإضافة إلى ذلك، فإنّ العديد من السفارات الأجنبية في الأردن تبدي اهتماماً في مجال شؤون المرأة وحقوقها، ومن أبرزها السفارتان الهولندية والأسترالية.

ثانياً: الإستراتيجيات الوطنية المعنية بشؤون المرأة

أ. الخطة الإستراتيجية لتمكين المرأة في الأردن، الإستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية (2013-2017)

أطلقت اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، الخطة الإستراتيجية لتمكين المرأة في الأردن والإستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية (2013-2017) بدلاً من الخطة الإستراتيجية للمرأة في الأردن (2012-2015) التي كانت تنوي إطلاقها.

وتتناول الإستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية ثلاثة محاور متعلقة بالمرأة، هي:

1. الأمن الإنساني والحماية الاجتماعية / التمكين الاجتماعي. ويشمل هذا المحور: المرأة والتعليم، المرأة والصحة، العنف ضد المرأة، المرأة والبيئة والتغير المناخي.

2. التمكين السياسي للمرأة والمشاركة في الحياة العامة.

3. التمكين الاقتصادي للمرأة.

إضافة إلى ذلك، تتناول الإستراتيجية محاور متقاطعة بين هذه المحاور الثلاثة وهي:

1. الثقافة المجتمعية الداعمة لتمكين المرأة.

2. الإعلام وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

3. دمج النوع الاجتماعي (الجندر) بالتشريعات والسياسات والخطط والبرامج والموازنات الوطنية.

4. التطوير المؤسسي للمنظمات العاملة في إطار تمكين المرأة.

لذلك، تهدف الإستراتيجية إلى توفير منظور شامل يغطي جميع مجالات حياة المرأة.

ولقد تم إقرار هذه الإستراتيجية من قبل رئاسة الوزراء ومجلس الوزراء.

أما بالنسبة للخطة الإستراتيجية لتمكين المرأة في الأردن، فهي بمثابة خطة عمل أكثر تفصيلاً وطولاً من الإستراتيجية، إذ تركز على كيفية تحقيق الأهداف المتضمنة في كل محور من المحاور الثلاثة في الإستراتيجية. وقد أعدت هذه الخطة بجانب الإستراتيجية لتساعد اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة وشركاءها في عملية تطبيق الإستراتيجية؛ بحيث وضعت لكل هدف رئيس أهدافاً فرعية توضح النتائج اللازمة لتحقيقه، والمعايير اللازمة لقياس ذلك، والمنظمة المسؤولة عن التنفيذ، والمنظمة المسؤولة عن جمع البيانات (لقياس ما إذا تم تحقيق الهدف أم لا)، والإطار الزمني والمؤشرات الاقتصادية.

تشير الإستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية في محورها الأول (الأمن الإنساني والحماية الاجتماعية / التمكين الاجتماعي)، إلى النجاح الذي حققه الأردن في ما يخص توفير التعليم والمستويات العالية من التعليم المحققة بالنسبة للإناث. وعلى خلاف إستراتيجيات تلتها (مثل «رؤية الأردن 2025»)، لا تحذر هذه الإستراتيجية من انخفاض مستوى التعليم العام والتعليم العالي، بعد أن كان الأردن يتبوأ مركزاً مرموقاً في التعليم. كما إنها لا تشير إلى الفروقات الشاسعة في مستويات التعليم بين المدارس الخاصة والمدارس الحكومية، والفروقات في مستويات التعليم بين العاصمة والمحافظات المشار إليها في «رؤية الأردن ٢٠٢٥». فهي لا توفر تحليلاً دقيقاً متعدد الجوانب يعير الانتباه للفروقات بين النساء تبعاً للموقع الجغرافي والفئة الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، حقق تعليم الإناث في الأردن مستويات مرتفعة فعلياً، لكن الفرص المتاحة للنساء في المجتمعات الريفية والبادية ما زالت أقل من تلك المتاحة للنساء في المناطق الحضرية.

وتنص الإستراتيجية على أن الرعاية الصحية حق لكل مواطن ومواطنة، وتناقش الخطوات الكبيرة التي قطعها الأردن في خفض معدل وفيات الأمهات والأطفال وتحسين الرعاية الصحية ما بعد الولادة. مع ذلك، تشدد الإستراتيجية على أنه ما يزال الكثير الذي يجب القيام به لمعالجة الرعاية الصحية الخاصة بالمرأة؛ مثل مكافحة الاكتئاب بعد الولادة، وسرطان الثدي، ومعدلات الخصوبة والحمل في فترات متقاربة. ولا تناقش الإستراتيجية أهمية إصلاح التأمين الصحي، فإن كانت الرعاية الصحية حقاً لكل مواطن كما تنص الإستراتيجية، فإن العمل على توفير الرعاية الصحية الشاملة لجميع الأردنيين يجب أن يكون حقاً من حقوق المرأة وأولوية وطنية.

وتناقش الإستراتيجية حقوق المرأة ذات الإعاقة، وتشدد على أهمية مفهوم الأمن الإنساني،

والذي يشمل حصول المرأة على الاحتياجات الأساسية، مثل الأمن الغذائي، والمأوى، والمسكن الكريم، والرعاية الصحية، لا سيما في سن الشيخوخة أو عند الفقر. إلا أن الإستراتيجية لا توضح كيفية منح هذه الحقوق لصاحبتها. أيضاً، لا توضح الإستراتيجية أهمية إنشاء بنية تحتية ونوعية تمكّن النساء ذوات الإعاقة من المشاركة الكاملة في الحياة العامة والخاصة.

وتؤكد الإستراتيجية في المحور الثاني (التمكين السياسي للمرأة والمشاركة في الحياة العامة)، أن من الممكن قياس الديمقراطية من خلال مستوى تمكين جميع المواطنين - الذكور والإناث، وبصرف النظر عن العرق أو اللغة أو الدين - في ما يتعلق بحكم شؤونهم وحياتهم العامة وقدرتهم على المشاركة في صنع القرار. وتوفر الإستراتيجية نسب النساء في المناصب السياسية ومناصب صنع القرار، سواء كانت بالانتخاب أو بالتعيين، وكذلك في عضوية الأحزاب السياسية، والقطاع الخاص، والمؤسسات الحكومية، والسلطة القضائية. وتكشف الأرقام أن أعلى تمثيل للنساء هو في عضوية الأحزاب السياسية (29.1%)، يليه في المجالس البلدية (25%). بينما تهدف الإستراتيجية إلى زيادة تمثيل المرأة في جميع جوانب الحياة العامة، إلى ما لا يقل عن 30%.

ويلاحظ أن الإستراتيجية تتجاوز الجهود الأخرى في مجال شؤون المرأة وحقوقها، حاصرة قياس حضور المرأة بمدى تمثيلها في مجلس النواب.

تشير الإستراتيجية في المحور الثالث (التمكين الاقتصادي للمرأة) إلى أن نسبة بطالة الإناث تشكل ضعف نسبة بطالة الذكور، وتحدد الإستراتيجية خمسة أهداف فرعية ضمن هذا المحور:

1. تمكين المرأة لكي تسهم في الحياة الاقتصادية.
 2. رفع نسبة مشاركة المرأة في ريادة الأعمال.
 3. تفعيل طاقات المرأة العاملة في المنزل أو في العمل غير المنظم وإدماجه في حسابات الاقتصاد الوطني.
 4. تأمين الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي للمرأة الفقيرة بعامة، وفي الريف والبادية بخاصة.
 5. تأمين الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي للمرأة المعيلة للأسرة، للإسهام في تخفيض أعبائها. ويتم مناقشة هذا المحور من الخطة الإستراتيجية لتمكين المرأة في الأردن، بتفصيل أكثر مع وجود خطة عمل واضحة لتحقيق الأهداف الرئيسية للإستراتيجية.
- إن الهدف الأول من الخطة الإستراتيجية لتمكين المرأة في الأردن، ينص على تمكين المرأة

لكي تسهم في الحياة الاقتصادية. وتقوم الخطة بتحديد أهداف متعددة، منها زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل، وتحديد مشاريع معينة لتحقيق هذا الهدف، من بينها: مشاريع توظيف للنساء في المناطق الاقتصادية المهمشة، مشاريع توظيف وطنية، مشاريع صناعية، بالإضافة إلى مشاريع لتدريب النساء الباحثات والعاطلات عن العمل من ذوات الاحتياجات الخاصة. وأخيراً، تقترح الخطة الإستراتيجية حملات وطنية لتوعية المجتمع حول أهمية مشاركة المرأة في سوق العمل. وبالتالي، فإن معظم هذه المشاريع تركز على إعداد المرأة وتهيئتها لتشارك بفاعلية في سوق العمل، وذلك بدلاً من التطرق لمعالجة قضايا الحقوق الاقتصادية، مثل الحق في الحصول على وظيفة لائقة، والأجر المعيشي، وإعانات البطالة.

ما ورد سابقاً يدل على أن الإستراتيجية تركز في الغالب على (العامل / «الوكيل») ضمن نظرية «البنية والوكيل» (Agent ، Structure). ويفترض هذا التركيز القائم على العامل / «الوكيل» (Agent Based Solutions) في جهود تمكين المرأة، أن مشكلة الفقر تكمن في العامل وليس في البنية، لذلك يُعتقد أن تمكين العامل هو الطريقة لمحاربة الفقر. وعندما تدعو الخطة الإستراتيجية إلى ضمان تكافؤ الفرص للنساء، فهذا يعني أن تكون النساء متساويات مع الرجال في الاقتصاد، وهذا يختلف عن الدعوة إلى العدالة الاقتصادية (نظام اقتصادي يوفر للناس حقوقاً اقتصادية معينة). وبدلاً من ذلك على أن الإستراتيجية تهدف إلى تمكين المرأة في البنية كما هي، بدلاً من تغيير البنية لضمان المزيد من الأمن الاقتصادي. ومن المعايير الأخرى: زيادة مستوى توظيف الإناث والذكور الأردنيين في القطاع الخاص وفي قطاعي الزراعة والتجارة، وتشجيع النساء على العمل في القطاعات المهنية، وتغيير تفضيلاتهن، لتلبية احتياجات سوق العمل، وليستمر المستثمرون في هذا الاتجاه المبني على الحلول القائمة على العامل / «الوكيل».

وبينما تركز غالبية الأهداف على تغيير المشاركة الاقتصادية للمرأة، تقترح الخطة الإستراتيجية لتمكين المرأة في الأردن سياسات وتغييرات في بيئة العمل، مثل ساعات العمل المرنة، وتطبيق قانون الحضانة (الذي يتطلب من كل صاحب عمل عمل لديه 20 أمّاً أو أكثر، توفير حضانة لأطفالهن)، وتوفير حق المرأة لساعة رضاعة واحدة يومياً. والأهم من ذلك، أن الإستراتيجية تعمل على توفير حقوق المرأة في الأجور المتساوية.

- التقييم

تعدّ الإستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية إستراتيجية شاملة، إذ تحتوي على أكثر من 500 مؤشر، وتقدم جداول وخططاً مفصلة حول كيفية المتابعة وماهية البرامج التي يجب تشغيلها وكيفية تقييم الإستراتيجية. ولكن الهيكل المحدد لكيفية القيام بذلك عملياً غير واضح. ويبقى التحدي الأكبر للإستراتيجية، أن اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة لا تمتلك القدرة على الإشراف على تنفيذ الإستراتيجية، لا من الناحية المالية ولا من ناحية توفر الكوادر.

وتكمن المشكلة الرئيسية للإستراتيجية في التنفيذ والتطبيق العملي لما تتضمنه من مقترحات. فبدلاً من كونها خطة تفصيلية تحدد ما يجب أن تقوم به كل وزارة أو منظمة أو مركز أبحاث، تعتقد الخبرات أنها يجب أن تكون إستراتيجية واسعة تفسح المجال أمام الوزارات والجهات المعنية لاختيار الجوانب المتعلقة بهم، ثم القيام بتنفيذ ما ورد فيها.

وفي الخطة الإستراتيجية المستقبلية، تهدف اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، إلى العمل على تطوير آلية عمل بدلاً من التركيز على نتائج ملموسة. فهذه الطريقة، يمكن لكل جهة العمل على تنفيذ آلية عمل بحيث تكون مسؤولة عن تنفيذ إستراتيجيتها الخاصة بها بناءً على إرشادات اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة. ثم يمكن للحكومة العمل على تطوير الهيكل والمعرفة والخبرة المناسبة لتنفيذ الإستراتيجية. وبهذه الطريقة، يمكن لكل وزارة أن تدرس وتحدد الإستراتيجيات المرتبطة بها والتي تتقاطع مع عملها.

وفي ما يتعلق بالرصد والتقييم للإستراتيجية، فإن أكبر مشكلة، كما بينت اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، هي أن المشروع الذي تم وضعه لرصد الإستراتيجية وتقييمها تم إنشاؤه من قبل شركة تم حلها بعد فترة قصيرة من وضع المشروع. فبقيت اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة من دون برنامج لرصد الخطة الإستراتيجية المعقدة وتقييمها، ما اضطر اللجنة إلى تقييم الخطة بأثر رجعي. وهذا يمثل تقييم آلية العمل، إذا تم الوصول إلى النتائج المرغوبة، بدلاً من تقييم الأثر في حال كانت التغييرات في النتائج الحاصلة يمكن أن تُنسب إلى الإستراتيجية نفسها وليس إلى شيء آخر.

وقد توضح للجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، أنه من أجل مراقبة نجاح الإستراتيجيات المستقبلية، فمن المهم دراسة ما إذا كان التمويل المقدم يستجيب للإستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية، وإذا كان الأمر كذلك فيجب توضيح كيفية تحقيق ذلك. ففي ظل وجود تمويل كبير مخصص لقضايا المرأة والنوع الاجتماعي (الجندر)، من الضروري استخدام لوحة لقياس كيفية استجابة هذا التمويل لجوانب معينة من الإستراتيجية. كما ينطبق الأمر نفسه على تنظيم مشاريع المجتمع المدني. بهذه الطريقة تستطيع الدولة مراقبة ما

تم إنجازه بالفعل وتقييمه.

ومن المشاكل الرئيسية الأخرى للإستراتيجية، وجود مقاومة كبيرة لشمول النساء السوريات فيها. عندما اقترحت اللجنة هذه الإستراتيجية للمرة الأولى، كان الهدف منها إشراك جميع النساء في الأردن، ليكون اسمها «الإستراتيجية الوطنية للمرأة في الأردن». لكن، بعد أن رفضت الحكومة إدراج النساء غيرالأردنيات، فقد أصبح اسمها «الإستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية».

المشكلة الكبرى هي أن الإستراتيجية لم تصبح وثيقة مرجعية توجيهية للحكومة في ما يتعلق بالنوع الاجتماعي (الجندر)، وكان بالإمكان استخدامها كخطة رئيسية تحدد سياسة الحكومة، حتى إذا ما أرادت أي جهة مانحة أو ممولة العمل في ما يخص النوع الاجتماعي (الجندر)، تستطيع الحكومة تحديد ما يجب عمله بناءً على أولويات الإستراتيجية. فهذه ليست الطريقة التي يتم بها تحديد الأمور حالياً، وبدلاً من ذلك، فإن أي وزارة تعمل مع جهة مانحة أو ممولة تعمل على ما تقترحه الجهة المانحة دون الرجوع إلى الإستراتيجية. وهذا يتعارض مع هدف الإستراتيجية كقوة توجيهية للسياسة المتعلقة بالمرأة.

ولكي يتم التطبيق الفعلي للإستراتيجية، يجب على الدولة أن تنظر إليها كأولوية وطنية. وبما أن الحكومة اعتمدت الإستراتيجية، فيجب أن تكون الإستراتيجية مصدر توجيه لجميع سياسات الحكومة المتعلقة بالمرأة والنوع الاجتماعي (الجندر).

ب. الإستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011 - 2020)

عندما سُئلت المرأة الأردنية عن المشاكل التي تواجه الأردن، كانت الإجابة الأكثر تكراراً وانتشاراً: الفقر والبطالة. في ما يلي إحصائيات تشير إلى القضايا المختلفة التي تواجهها المرأة الأردنية اليوم، وفقاً لتقرير تقييم أداء الحكومة (مركز الدراسات الإستراتيجية، 2017):

تقرير حالة البلاد: شؤون المرأة والنوع الاجتماعي

إجابات النساء الأردنيات حول أبرز المشاكل التي تواجه الأردن في الوقت الحاضر (%)

البطالة	23.8
الفقر	20.0
ارتفاع الأسعار وغلاء المعيشة	24.5
الوضع الاقتصادي العام	17.3
الفساد بشكل عام (الواسطة والمحسوبية)	3.7
الأمن الداخلي والخارجي والتحديات السياسية	1.8
مشاكل الخدمة الاجتماعية	4.3
أزمة اللاجئين والعمال الأجانب	3.6
لا توجد مشاكل	0.7
أخرى	0.3
المجموع	%100

وتؤكد أرقام دائرة الإحصاءات العامة (مسح العمالة والبطالة الربع الثاني، 2017) انخفاض مشاركة المرأة في القطاع الاقتصادي الرسمي، إذ لا تتجاوز نسبتها 17.3%. وكان ترتيب الأردن 142 من أصل 144 من حيث المشاركة الاقتصادية للمرأة وفقاً لدراسة أصدرها مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، بعنوان «المشاركة الاقتصادية للمرأة في الأردن.. واقع وتحديات القطاع الخاص» (2016). وبلغت نسبة البطالة بين الإناث في الأردن حوالي 31.2%، وهي أكثر من ضعف نسبة الرجال (14.7%) (دائرة الإحصاءات العامة 2017). بالإضافة إلى ذلك، فإن الرواتب أقل من خط الفقر ولا تضمن تغطية تكاليف المعيشة. إذ يحصل ثلث العمال الأردنيين العاملين في القطاع الخاص على 270 ديناراً شهرياً، وهذا يعني أن القوة العاملة في القطاع الخاص فقيرة.

وقد جاءت الإستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020) لتؤكد أن خلق فرص عمل يعدّ من أهم أولويات الأردن. وتوفّر الإستراتيجية تحليلاً لسوق العمل الأردني من أجل تخطيط كيفية مكافحة البطالة وخلق فرص العمل.

وتنص الإستراتيجية على أن مستويات البطالة لم تنخفض، مع أن الاقتصاد الأردني نما بنسبة 6.7% بين عامي 2000 و2008. ويرجع ذلك إلى أن معظم الوظائف التي نشأت خلال هذه الفترة كانت في القطاع العام، وأن معظم الوظائف التي تم إنشاؤها في القطاع الخاص كانت مشغولة بالعمالة الأجنبية. وتستنتج الإستراتيجية أن المطلوب هو خلق المزيد من فرص العمل بالتزامن مع رفع معدل الأجور وتحسين ظروف العمل للأردنيين. وللقيام بذلك، تُجري الإستراتيجية دراسة مفصلة حول العمال الأردنيين وطبيعة الاقتصاد الأردني.

ويتم تناول النوع الاجتماعي (الجندر) كوحدة تحليل ثابتة في الاستراتيجية، ومن خلال توفير إحصاءات حوله، تضمن الاستراتيجية أن طبيعة البطالة تبعاً للنوع الاجتماعي تصبح واضحة ومرئية.

وتدحض الاستراتيجية المقولة الشائعة إن الأردنيين يفضلون العمل في القطاع العام لأنهم يعتقدون أنه أفضل من القطاعات الأخرى. إذ يؤكد معدو الاستراتيجية أن تفضيل العمل في القطاع العام «خيار عقلاني» بالنظر إلى الفوائد وظروف العمل التي يوفرها القطاع العام، فالموظفون في هذا القطاع يحظون بالاستقرار والضمان الاجتماعي. ويتوافق هذا التحليل مع الأدبيات المنشورة حول توظيف النساء والتي تشدد على أهمية ضمان حقوق العمل من أجل زيادة القوى العاملة النسائية.

ويتضح أن المرأة أكثر تفضيلاً للعمل في القطاع العام، لأنه يوفر مزايا، مثل الحصول على إجازة أمومة أطول، وساعات عمل أقصر، ومزايا مضمونة مثل الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي. بالإضافة إلى أن قانون العمل في القطاع الخاص أكثر عرضة للانتهاكات. فعلى عكس الاستراتيجيات الأخرى؛ مثل الخطة الاستراتيجية لتمكين المرأة في الأردن، لا تؤيد الاستراتيجية الوطنية للتشغيل أن العاملين يتغيرون ويتكيفون لتلبية احتياجات سوق العمل. وبدلاً من ذلك، تؤكد هذه الاستراتيجية أن أفضل طريقة لخفض البطالة هي ضمان أن تكون ظروف العمل كريمة وآمنة. وتتوافق هذه التوصية مع الكثير من تحليلات نظرية المساواة بين الجنسين. وتقترح الاستراتيجية، بدلاً من أن تخفض المرأة الباحثة عن العمل من توقعاتها، وجوب أن يوفر القطاع الخاص ظروف عمل أفضل للنساء من أجل اجتذاب مزيد منهن للعمل فيه. وتشمل هذه التحسينات منح إجازات أمومة أطول، وتوفير دور حضانة ميسورة التكلفة ومفيدة للموظفين الذين لديهم أطفال.

والمشكلة الثانية التي تشير إليها الاستراتيجية، هي أن فرص العمل التي تُنشأ تكون غالباً لغير الأردنيين. إذ يدخل 45 ألف أردني إلى الجامعات الأردنية سنوياً، في حين ينضم 6 آلاف إلى كليات المجتمع. وفي المتوسط، هناك 40 ألف طالب جامعي يتخرجون كل عام، إلا أنه لا يوجد سوى 24 ألف فرصة عمل لخريجي الجامعات. وبحسب الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، يتم إنشاء غالبية الوظائف (46 ألف وظيفة) للذين يحملون شهادة الثانوية العامة أو ما دونها. وبالتالي، هناك فرق كبير بين جانبي العرض والطلب في سوق العمل. ويزداد الأمر تعقيداً بسبب العمالة الوافدة التي تُستورد لتلبية الحاجة إلى العمالة غير الماهرة. فبينما يصدر سوق العمل الأردني عمالة ذات مهارة عالية فإنه يستورد العمالة غير الماهرة. وهناك بُعد جندري لطبيعة سوق العمل الأردني؛ لأن معظم النساء العاطلات عن العمل متعلّمات ويتمتعن بمهارات عالية. ويعدّ التعليم والصحة القطاعين اللذين يوظفان

النسبة الأكبر من النساء العاملات. ف 41.8% من النساء العاملات يعملن في التعليم، بينما تعمل 15.3% منهن في القطاع الصحي. ويشار هنا إلى أن العديد من المحللين يرون أن ارتفاع نسبة النساء العاملات في هذين القطاعين هو نتيجة لسياسات الدولة النشطة والاستثمارات الحكومية فيهما.

وتراعي الإستراتيجية الاختلاف والتناقض الجغرافي في فرص العمل. فمن أهم توصيات الإستراتيجية العمل على توفير وسائل نقل عامة آمنة وبكف مقبولة على الصعيد الوطني، وذلك إلى جانب تشجيع الصناعة على الانتقال إلى المحافظات ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة فيها في مجال التسويق وفي مجالات أخرى. هنا مرة أخرى، تراعي توصيات الإستراتيجية وتتوافق مع المطالب الأكاديمية النسوية التي تُظهر أن توفير وسائل نقل عامة آمنة وبكف مقبولة أمر ضروري لزيادة القوة العاملة النسائية.

وتنص الإستراتيجية على أن أي سياسة يجب أن تضمن أن تكمل العمالة الأجنبية العمالة الأردنية لا أن تأخذ مكانها. ولا تعرج الإستراتيجية على هذا بما فيه الكفاية، في الوقت الذي يجب فيه جعل الهدف الرئيس لأي إستراتيجية استثمارية أو اتفاقية تجارية، خلق فرص عمل للأردنيين وحماية الصناعات الأردنية والعاملين الذين يعملون فيها. وقبل التوقيع على أي اتفاقية تجارية، يجب دراسة تأثير هذه الاتفاقية من منظور خلق فرص العمل وحماية الصناعة المحلية. كان من الممكن تجنب تدمير قطاع صناعة الأحذية الأردنية (وإن كان قطاعاً صغيراً) لو كانت حماية هذا القطاع من أولويات الحكومة عند توقيع اتفاقية التجارة مع الصين. وبالمثل، يجب النظر إلى الأزمة الحالية في صناعة الألبان كنتيجة لغياب حماية الصناعات المحلية.

لا تتطرق الإستراتيجية إلى مشكلة ضمان حقوق العمال حين توظيفهم، لا سيما المشاكل التي تصاحب أولئك الذين يُعيّنون بعقود (اتجاه متزايد وأكثر شيوعاً، محلياً وعالمياً). وبالنظر إلى الدور الجيو-سياسي للأردن، فقد توسّع العمل التنموي وازدادت المنظمات غير الحكومية بشكل هائل في السنوات الأخيرة - بدءاً من الحرب الأهلية في لبنان والاستمرار في إعادة توزيع العديد من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية إلى الأردن في أعقاب «الربيع العربي». وجلب قطاع المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية العديد من الفرص والوظائف ذات الأجور المرتفعة، والتي استُغلت من قبل الكثير من النساء. ومع ذلك، يستخدم هذا القطاع شكلاً جديداً للتوظيف، هو التوظيف بعقود. هذه المشكلة ليست محصورة بالأردن، بل هي ظاهرة عالمية، إلا أن هذا لا يقلل من شأنها وتداعياتها. فالتوظيف بموجب عقد يجلب معه وضعاً غير مستقر وغير مضمون، لعدم توفر الأمان الوظيفي، ولأن الوظيفة ليست دائمة، إذ تتوقف بعد فترة زمنية محددة، وفي كثير من الأحيان دون وجود أي شكل

من أشكال الضمان الاجتماعي أو الراتب التقاعدي أو التأمين الصحي. وفي حين أن الرواتب السخية لموظفي المستوى الأعلى تعوّض في الغالب عن هذا النقص في المزايا والأمن الوظيفي، فإن الوظائف ذات المستوى المتوسط أو الأدنى تبقى بمستويات أجور متدنية وعدم وجود فائدة مضافة وأمان وظيفي. ويشار إلى أن التوظيف بطريقة العقود لا يقتصر على المناصب العليا، إذ تلجأ المزيد من القطاعات إلى التوظيف التعاقدي، كما هي الحال في قطاع الكهرباء. تناقش الإستراتيجية الوطنية للتشغيل الآثار الضارة التي تسببها القوانين الصارمة في ما يتعلق بالقطاع غير المنظم. ومع أن البعد الجنساني لهذا لا يتم تفصيله في الإستراتيجية، تبقى أهميته موجودة. وبما أن العديد من النساء يعملن في القطاع غير المنظم، فإنهن يعانين بشكل كبير من عدم وجود عقود عمل وعدم الانضواء تحت مظلة الضمان الاجتماعي. وترى الإستراتيجية أن الحل لا يمكن أن يكون ببساطة تحويل القطاع غير المنظم إلى قطاع اقتصادي منظم، لأن التكاليف المرتبطة بهذا الانتقال قد تؤدي إلى تدمير فرص العمل الموجودة.

وفي حين أن الإستراتيجية هي وثيقة عملية تقوم على تحليل المشاكل القائمة وإيجاد حلول عملية، إلا أنها لا تتوقف عن التأكيد أن المواطنين لهم حقوق أساسية. وبالتالي، تنص الإستراتيجية على أن من حق جميع العاملين الحصول على حماية اجتماعية وتأمين صحي بصرف النظر عما إذا كان العامل يعمل في القطاع الخاص أو في القطاع العام وبصرف النظر أيضاً عن حجم المنظمة التي يعمل لديها.

وفي الملخص، إن مستوى مشاركة المرأة في سوق العمل منخفض. بالإضافة إلى ذلك، كلما كانت المرأة أكثر تعليماً كانت فرص العمل لديها أقل، وهذا عكس ما يحدث للرجل. وبحسب تقرير لدائرة الإحصاءات العامة (2018)، فإن مستوى البطالة للإناث اللواتي يحملن شهادة البكالوريوس أعلى ثلاث مرات مقارنة بالذكور حاملي الشهادة نفسها. ونتيجة لذلك، لا تستفيد المرأة كثيراً من فرص العمل التي تنشأ في كل عام، بخاصة أن معظم فرص العمل المتوفرة لا تستهدف المتعلمين تعليماً عالياً. لهذا فإن هناك نقطة ضعف على مستوى التخطيط في ما يتعلق بطبيعة البطالة والبعد الجنسدي لها، فمعظم الوظائف التي يتم إنشاؤها لا تعالج بطالة الإناث. وهنا من المهم أيضاً التنويه إلى النساء ذوات الإعاقة. فنسبة ذوي الإعاقة من الأردنيين تبلغ 13%، معظمها من النساء. وبحسب البيانات، 2% فقط من النساء ذوات الإعاقة هن من المتعلّقات. وينبغي أن تكون هذه الفئة مستهدفة في أي إستراتيجية للتشغيل، لتهيئة البنية التحتية والقوانين لوضع التسهيلات اللازمة لكي تتعلم النساء ذوات الإعاقة ويعملن.

وتقترح الاستراتيجية أنه يجب تسهيل مشاركة المرأة، من أجل زيادة مشاركتها في سوق العمل. ويتم ذلك من خلال توفير معلومات واضحة عن فرص العمل المتوفرة، وتوفير قوائم للبرامج القائمة في القطاع الخاص، وتوفير مستحقات الأمومة، وتوفير دور حضانة يمكن الاعتماد عليها وبكلف مقبولة وجودة عالية للوالدين العاملين. وتؤكد الاستراتيجية أن توفير وسائل نقل عامة يمكن الاعتماد عليها وبتكلفة مقبولة أمر أساسي لزيادة عمالة النساء. ومع ذلك، فإن إستراتيجية قطاع النقل الوطنية طويلة المدى (2012)، رغم اعترافها بأن المواطنين يجب أن يكونوا في صميم سياسة النقل، لا تأخذ النوع الاجتماعي (الجنس) والاحتياجات المختلفة للنساء والرجال بعين الاعتبار.

وقد تضمنت الإستراتيجية مشروعاً مفصلاً للحضانات، وهو مشروع دعم تفعيل وإنشاء الحضانات في القطاعين العام والخاص، حيث تم تشغيل 22 حضانة مرخصة وعاملة، وهناك 26 حضانة تحت الإنشاء، حيث تم إحالة عطاءات خاصة بها، وهي قيد التنفيذ.

- التقييم

الإستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020) وثيقة مدروسة جيداً، وتقدم تحليلاً هيكلياً شاملاً للاقتصاد وسوق العمل الأردني. وربما تكون واحدة من أهم الدراسات القيمة في سوق العمل الأردني، وبالتالي فإنها توفر مصدراً غنياً للباحثين وصانعي السياسات على حد سواء. وتراعي الإستراتيجية النوع الاجتماعي (الجنس)، وهو متغير يُعرض عبر الإستراتيجية بأكملها.

المشكلة الكبرى أن هذه الإستراتيجية لم يتم تنفيذها رغم تخصيص أموال كافية، إذ كان من المفترض أن يغطي صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني معظم البرامج، إلا أنه لم يتم سوى دفع رواتب المديرين! وقد اجتمعت لجنة لمقابلة خبراء لتحديد من سيرأس كل مشروع، وأوصت اللجنة بمرشحين لكل من شواغر الإدارة الثمانية. إلا أنه لم يتم الالتزام بذلك وتم تعيين أشخاص لم يخضعوا لإجراءات المقابلة في هذه المناصب..

يعتقد المتخصصون أن هناك العديد من الأسباب لعدم تطبيق الإستراتيجية، ومنها:

1. كانت هناك مشاكل سوء الإدارة. فلم تتم مأسسة تنفيذ الإستراتيجية. وقد أوضح أحد المستشارين المعنيين بتطوير الإستراتيجية أنه عندما ترك الشخص الرئيسي الذي عمل على تطوير الإستراتيجية الفريق التنفيذي لها، ظل الفريق دون المعرفة والخبرة والدراية الكافية، وبالتالي دون السلطة لمتابعة استمرارية التنفيذ. بالإضافة إلى ذلك، لم يكن هناك عملية متابعة واضحة لضمان تنفيذ الإستراتيجية.

2. وجود معارضة كبيرة للاستراتيجية، من قبل أصحاب نفوذ يستفيدون من وجود عمالة أجنبية أكثر من استفادتهم من التغييرات المقترحة فيها بخصوص تشغيل أيدٍ أردنية.
 3. مثلما جرى في الاستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية، لم تصبح الاستراتيجية الوطنية للتشغيل وثيقة مرجعية توجيهية لأي مشروع حول التوظيف؛ إذ بدأت وزارة العمل، على سبيل المثال، بالعمل على مشاريع مع جهات مانحة خارج نطاق الاستراتيجية.
 4. لم تصبح الاستراتيجية الوطنية للتشغيل أولوية وطنية، ويمكن مقارنة ذلك مع إستراتيجيات أخرى مثل إستراتيجية تشجيع الاستثمار التي تحولت إلى أولوية وطنية.
 5. أدى التغيير المستمر للحكومات والخلافات بين رؤى الوزراء المختلفين، إلى تغيير مقدار العمل الذي أنجز على الاستراتيجية الوطنية للتشغيل.
- إن الاستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية والاستراتيجية الوطنية للتشغيل، وثيقتان شاملتان ومدرستان جيداً، توفران التوجيهات المهمة من حيث النوع الاجتماعي (الجنس) والعمالة. وفي حين أن الاستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية لا تقدم حلولاً هيكلية على نطاق واسع، تشير الاستراتيجية الوطنية للتشغيل إلى حلول هيكلية ملموسة وإلى التغييرات في الاقتصاد الكلي اللازمة لمواجهة البطالة. المشكلة الرئيسية أن كلتا الإستراتيجيتين لم تُنفّذا ولم تصبحا من الأولويات الوطنية.
- لكي تعمل أي إستراتيجية وطنية بنجاح، يجب أن تصبح أولوية وطنية ومرجعية توجيهية للحكومة ومنظمات المجتمع المدني على حدٍ سواء. ورغم أنه يتم إنفاق الكثير من المبالغ على إنتاج هذه الإستراتيجيات؛ إلا أنه يتم تخزينها بمجرد كتابتها ودون الاستفادة منها في كثير من الأحيان، ويتم تفويض إجراء أبحاث جديدة (غالباً من مصادر خارجية أقل معرفة بالسياق الأردني). وعليه؛ لا بد من البدء في تنفيذ هذه الإستراتيجيات الشاملة التفصيلية المتوفرة.

ثالثاً: القضايا القانونية المعنية بشؤون المرأة والنوع الاجتماعي (الجندر)

أ. أبرز التطورات القانونية والتحديات المتعلقة بشؤون المرأة منذ عام 1999

- الدستور

من أكبر الحواجز القانونية التي تواجه المرأة، أن الدستور الأردني لا يضع النوع الاجتماعي (الجندر) من ضمن الفئات التي يتساوى فيها جميع الأردنيين. إذ تنص المادة (6) من الدستور على: «الأردنيون أمام القانون سواء، لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين». وهذا يعني أن الدستور لا ينص صراحةً على عدم التمييز بين الجنسين، ولا ينص بشكل مفصل على المساواة في المعاملة بين الرجل والمرأة،

- قانون الأحوال الشخصية

تم إصلاح العديد من القوانين في الأردن خلال الفترة الأخيرة (2000-2018)، ومن أهمها قانون الأحوال الشخصية عام 2010. وشملت التغييرات تسهيل عملية تقديم طلب الطلاق من قبل المرأة، وزيادة المرونة في عقود الزواج بما يعزز حقوق المرأة في الزواج والطلاق، وتوضيح الإجراءات اللازمة لتعدد الزوجات، وتمديد فترة حضانة الأم لطفلها، وتسهيل إعالة الطفل ومدفوعات النفقة. بالإضافة إلى رفع الحد الأدنى لسن الزواج إلى 18 سنة، مع إمكانية منح الإذن بالزواج لمن أكمل خمس عشرة سنة من عمره ولم يكمل الثامنة عشرة استثناءً، في حال تحقق عدد من الشروط التي تنص عليها تعليمات منح الإذن بالزواج لمن أكمل الخامسة عشرة سنة شمسية من عمره ولم يكمل الثامنة عشرة رقم (1) لسنة 2017، الصادرة بموجب أحكام المادة (10) من القانون. فمثلاً إذا تزوجت فتاة دون سن الثامنة عشرة، لا يُسمح أن يزيد فرق العمر بينها وبين زوجها المستقبلي أكثر من 15 عاماً. إضافة إلى ذلك، في حال زواج شاب من فتاة لم تبلغ الثامنة عشرة بعد، لا يجوز له أن يمنعها من استكمال تعليمها وفقاً للتعليمات.

بالإضافة إلى ذلك، يمنح القانون مدة أطول للأمهات لرعاية أطفالهن (لغاية بلوغ الطفل 15 سنة، ثم يُسأل الطفل إن كان يرغب في العيش معها أو مع الأب). إلا أن هذا الحق لا يشمل الأمهات المسيحيات اللواتي لا يمكنهن الاحتفاظ بأطفالهن بعد بلوغهم السابعة من العمر. كما صدر نظام صندوق تسليف النفقة الذي يعجل في تنفيذ النفقة المحكوم بها للزوجة

والأطفال وكبار السن والمستحقّين عند تعذّر تنفيذها، حيث رُصد مبلغ مليون دينار من الميزانية العامة للدولة لسنة 2016 لتنفيذ أحكام النظام، وبدأ الصندوق عمله وتقديم خدماته بافتتاح مكتب صندوق تسليف النفقة في عمّان بعد إنهاء المتطلبات القانونية والتنظيمية. وبموجب الخطة التنفيذية سيتم افتتاح ثلاثة مكاتب في عام 2019.

ورغم هذه التغييرات الإصلاحية، ما تزال هناك فروقات شاسعة في الحقوق بين الرجل والمرأة عند النظر في قانون الأحوال الشخصية، خاصة ما يتعلق بقضايا الزواج والطلاق، ورعاية الأطفال، والإرث. ففي ما يخص الطلاق، على المرأة التي ترغب في الطلاق أن تقدم تبريراً منطقياً لطلبها الطلاق، وإن لم تفعل فإنّها تخاطر بفقدان حقوقها المالية في حال تمّ الطلاق. بالمقابل، لم يُفرض ذلك على الرجل، الذي بإمكانه الطلاق وفقاً لرغبته. وبخصوص تعدد الزوجات، نصت التعديلات على أنه يجب إبلاغ الزوجة الأولى أن زوجها قد تزوج بعد الزواج، ولا تستطيع المرأة منع زوجها من الزواج بأخرى حتى إذا اشترطت ذلك في عقد الزواج. وهذه خطوة إلى الوراء، ففي الزمن العثماني مثلاً، إذا اشترطت الزوجة في عقد الزواج، ألا يتزوج زوجها بامرأة أخرى، يعدّ الزواج الثاني باطلاً. وفي ما يتعلق بالميراث، يَظهر عدم المساواة هذا بين المرأة والرجل في قانون الأحوال الشخصية بشكّلين رئيسيين: عدم مساواة الزوجة بزوجها، وعدم مساواتها كأم بالمقارنة بالأب في ما يتعلق بالأطفال. وفي أحسن الحالات، ترث المرأة حصة نصف ما يرثه الرجل ضمن أفراد الأسرة. وينطبق هذا القانون على المسلمين وعلى غير المسلمين على حد سواء.

وتظهر مفاهيم الوصاية والقوامة في صلب عدم المساواة في المعاملة بين المرأة والرجل في قانون الأحوال الشخصية، والتي تنعكس في عدم المساواة بين الزوج وزوجته وبين الأب والأم. فالمرأة، على عكس الرجل، لا تعدّ وليّة نفسها في الزواج، فلا يمكنها أن تزوّج نفسها دون وليّها. والولاية هي العامل الرئيس في عدم المساواة بين المرأة والرجل أمام القانون. يكمن الأساس والتبرير لهذا القانون، في اعتبار أن الرجل هو المعيل للمرأة، وبالتالي لديه الحق في أن يكون ولياً لأمرها. إلا أن الواقع يكشف أنه في ظلّ تزايد عدد الأسر التي ترأسها نساء في الأردن، لم يعد الرجل هو المعيل الوحيد للأسرة.

إضافة إلى ذلك، إنّ الحقوق المالية للمرأة في الزواج غير مضمونة. ورغم التأكيد على حق المرأة المسلمة في النفقة، ورغم أن الشرع سمّح لها بامتلاك أملاك خاصة بها (على عكس ما حدث في أوروبا تاريخياً)، إلا أن قانون الأحوال الشخصية يجعل جميع الأموال المتحصّلة خلال الزواج ملكاً للشخص الذي سجّلت باسمه (ويشمل هذا ملكية الأراضي والمركبات)، ما لم يتم تسجيلها بشكل خاص باسم الزوجة. ولا توجد نصوص في القانون تحمي حقوق المرأة في الأموال المتحصّلة أثناء الحياة الزوجية.

وهناك مشكلة رئيسية أخرى تواجه النساء والأطفال، تكمن في مفهوم النسب. فالنساء اللواتي يحملن أطفالاً خارج إطار الزواج، لا يمكنهن الاحتفاظ بأطفالهن إلا إذا اعترف الأب على أن الطفل طفله. وهذا يعني أن المرأة لا تملك أي حق لطفلها إذا كان مولوداً خارج إطار الزواج. ويطالب النشطاء أن تُستخدم اختبارات الحمض النووي لتأكيد الأبوة. ورغم نجاحهم في تضمين اختبار الحمض النووي في بعض الحالات، ما يزال ذلك متعذراً في الحالات الناتجة عن الاغتصاب. ويعدّ هذا انتهاكاً لحقوق المرأة كفرد ولحقوقها كام. ففي حين يسمح القانون للرجل بأن يكون والدًا، سواء كان متزوجاً من أم طفله أم لا، لا يُسمح للمرأة أن تكون أمًا وأن تحافظ على طفلها إلا إذا سمح لها الأب بذلك. إضافة إلى ذلك، ما يزال القانون يمنع النساء من الإجهاض، حتى في حالات الاغتصاب.

إنّ الزعم بأن قانون الأحوال الشخصية مبني على الفقه الإسلامي ومشتق من القرآن وليس من القانون الإنساني، يضع عقبات كبيرة أمام كل من يحاول انتقاد القانون. فمع أنّ الشريعة تعدّ القانون الإلهي، إلا أنها ليست المصدر الوحيد ولا المصدر الأساسي لهذا القانون. ولم يُخفِ المؤلفون العثمانيون الذين كتبوا قانون الأسرة الأول الذي يستند إليه قانون الأحوال الشخصية الأردني، أنّ مصادرهم كانت مدارس مختلفة من الفقه الإسلامي المكتوبة من قبل الرجال، وليس التشريع الإلهي (القرآن) والقوانين الأوروبية. وفي الواقع، لقد كانوا مرنين جداً وهم يختارون من الفقه ما يجب اتّباعه وما يجب تجنّبه.

وبالإضافة إلى المشاكل القانونية، هناك مشاكل في تطبيق القوانين؛ فحتى عندما تكون للنساء حقوق معينة، فإنهن لا يحصلن عليها غالباً، ومثال على ذلك حق المرأة في الحصول على النفقة. فمن حق المرأة الحصول على النفقة كون ذلك من الأسباب الرئيسية التي تعطي الزوج حقه في الحصول على طاعة زوجته. ومع ذلك، عندما تذهب المرأة إلى المحكمة، فإن المبلغ الذي تتلقاه هو مبلغ قليل جداً.

أيضاً، في حين أنّ النساء لهن الحق في السفر مع أطفالهن الآن، إلا أنّهن ما زلن بحاجة إلى تصريح من المحكمة وكفيل من الذكور يكفل الأم وطفلها حتى عودتهما. بالإضافة إلى ذلك، ومما يجدر ذكره، أنّ هناك العديد من الأمثلة لأمهات كنّ أولياء أمور لأطفالهن خلال الفترة العثمانية، لذلك فإنّ عدم قدرة المرأة الآن أن تكون وليّ أمر لأطفالها تمثل مشكلة حديثة وليست قضية تعود إلى «الشريعة» أو التاريخ الإسلامي كما يدّعي بعضهم.

- قانون الجنسية

في ما يتعلق بالجنسية والمواطنة، تنص المادة (3) من قانون الجنسية الأردنية وتعديلاته رقم (6) لسنة 1954، أنه يُعتبر أردني الجنسية مَنْ وُلد لأب متمتع بالجنسية الأردنية. أما الأم الأردنية فلا يُعتبر ابنها أردنياً إلا في حالات بينها الفقرة (4)، وهي أن يكون الابن مولوداً في المملكة الأردنية الهاشمية من أم تحمل الجنسية الأردنية وأب مجهول الجنسية أو لا جنسية له أو لم تثبت نسبته إلى أبيه قانوناً. ولم يتم إصلاح هذا القانون بعد، ولا تستطيع المرأة الأردنية نقل جنسيتها إلى أبنائها خارج هذه الحالات، أو إلى زوجها إن كان غير أردني، رغم أن الرجل الأردني يتمتع بهذه الحقوق. إن هذا القانون يعكس عدم المساواة بين المرأة الأردنية والرجل الأردني، وينتهك حق الأم الأردنية وقدرتها على أن تكون أمّاً. ومما يجدر ذكره أن هذا القانون مأخوذ من قانون الجنسية البريطاني.

ورغم أن قانون الإقامة وشؤون الأجانب يسهّل إقامة الزوجة الأجنبية للرجل الأردني إذا طلب ذلك، فإنه لا يوفر المعاملة نفسها للزوج الأجنبي للمرأة الأردنية وأبنائها.

إلا أن الحكومة وعدت في عام 2014 -وبعد الكثير من المفاوضات- بالاعتراف بأبناء الأردنيات كمجموعة تتميز عن بقية غير الأردنيين بمزايا معينة. وقد وعد أبناء الأردنيات بمنحهم حقوقاً مدنية (مزايا) في ما يتعلق بفرص العمل وفتح المهن المغلقة لهم والتعليم الحكومي العام والرعاية الصحية الحكومية وملكية العقارات والاستثمار والحصول على رخصة القيادة. نظرياً، تهدف هذه المزايا لمنح أبناء الأردنيات الاعتبار القانوني الذي كانوا يفتقرون إليه. وكان من المفترض إصدار بطاقات (هوية) وطنية لأبناء الأردنيات لضمان حصولهم على هذه المزايا التي يُنتظر أن تمنحهم الحقوق المدنية نفسها التي يتمتع بها المواطنون الأردنيون في ما يتعلق بالتعليم والعمل على وجه الخصوص.

ولكن على مستوى التطبيق وعلى أرض الواقع، كانت التغيرات ضئيلة، وكان الاستثناء الوحيد لذلك ما يتعلق بالخدمات التي توفرها المدارس والمستشفيات الحكومية. وفي تقرير نشرته منظمة مراقبة حقوق الإنسان (Human Rights Watch) أشار الذين تمت مقابلتهم إلى أنه كانت هناك تحسينات كبيرة في هذين القطاعين. فقد قامت وزارة الصحة بتعميم أنظمة لمعالجة أبناء الأردنيات الذين لا يملكون تأميناً صحياً أسوةً بالأطفال الأردنيين الذين لا يملكون تأميناً صحياً.

لكن أبناء الأردنيات ما زالوا يعاملون معاملةً الأجانب الذين يحتاجون إلى تصاريح إقامة سنوية وتصاريح عمل، كما يُحظر عليهم ممارسة مهن معينة (مهن مغلقة) والدراسة في الجامعات الحكومية، ولا يمكنهم تملك عقار أو الاستثمار أو حتى الحصول على رخصة قيادة،

وفي حال إدانة أيّ منهم بجريمة، فإنه يواجه احتمالية الترحيل، فيُحرم من حق العيش في الأردن. ونتيجة لذلك، يعيش ما يقرب من 70 ألف طفل من أبناء الأردنيين في الأردن كأجانب ومن دون أيّ حقوق مضمونة. وقد أثّرت هذه القضية في مناقشات البرلمان لقانون العمل المؤقت لسنة 2010 لإقراره كقانون دائم.

وكادت المزايا الموعودة لأبناء الأردنيين تضمن لهم عدم مواجهة هذه الأشكال من التمييز، إلا أن القوانين والممارسات لم يتم تغييرها بعد لتعكس هذه المزايا الموعودة. وقد تم تقديم اقتراحات لإعفاء أولاد الأردنيين من شرط الحصول على تصاريح عمل، بالإضافة إلى أن يكون لهم الحق في الحصول على إقامة دائمة، والقدرة على تملك العقارات والحصول على رخصة قيادة.

- قانون العمل

أُجريت إصلاحات كثيرة على قانون العمل وتعديلاته رقم (8) لسنة 1996، من بينها ما جاء في المادة (29) بأنه يحق للعامل أن يترك العمل دون إشعار مع احتفاظه بحقوقه القانونية عن انتهاء الخدمة وما يترتب له من تعويضات عطل وضرر وذلك في حالة اعتداء صاحب العمل أو من يمثل عليه في أثناء العمل... أو بأي شكل من أشكال الاعتداء الجنسي المعاقب عليه بموجب أحكام التشريعات نافذة المفعول. مما يعني أن المرأة لن تفقد أيّ حق من حقوقها في حال تركت عملها بسبب التحرش الجنسي.

ومن الإصلاحات المهمة الأخرى أن العمال الزراعيين - ومنهم عدد كبير جداً من النساء الأردنيات العاملات في وادي الأردن - أصبحوا الآن خاضعين لقانون العمل. كما وُضع نظام خاص لتنظيم حقوق العاملين في المنازل، كالحصول على يوم عطلة أسبوعية، وانتظام ساعات العمل (ثمانى ساعات في اليوم).

إلى جانب ذلك، صدر قانون منع الاتجار بالبشر، ويندرج تحته العمال الوافدون والعاملون في المنازل.

وهناك أيضاً إصلاح آخر مهم يتعلق بالعمل، هو إقرار نظام العمل المرن في عام 2017. حيث يسمح هذا التشريع للعمال العمل من المنزل، وأن يكون لدى العاملة ساعات عمل مرنة، وأن يُقيّم العامل ويُحاسب بناءً على العمل الذي يقوم به وليس بناءً على حضوره لمقر العمل أو غيابه عنه.

وقد ناقش البرلمان قانون العمل المؤقت لسنة 2010، ويعمل ناشطو حقوق المرأة على تعديل المادة (72) بحيث تُلزم أيّ صاحب عمل يوظف أكثر من 15 عاملاً (تشمل العاملين والعاملات)

ممن لديهم أطفال تقل أعمارهم عن 4 سنوات، بإقامة حضانة. إن شمول الرجال في التعديل المقترح سيزيد من فرص بناء دور الحضانة، وسيقلل من التمييز ضد توظيف المرأة خوفاً من أن يكون لديها أطفال. وهناك اقتراح بإقرار إجازة الأبوة لمدة أسبوع، رغم أن إجازة الأبوة وفقاً لنظام الخدمة المدنية هي لمدة يومين فقط.

ومع ذلك، يوجد تمييز بين الرجال والنساء في قانون العمل، من حيث أنه لا ينص على المساواة بالأجر لدى تساوي قيمة العمل رغم مصادقة الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (100) الخاصة بمساواة العمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل. كما لا ينص القانون على المساواة في مجال الاستخدام والمهنة ليتواءم مع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (111).

- قانون الضمان الاجتماعي

شهد قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 إصلاحات كبيرة هو الآخر. ولتعزيز المشاركة الاقتصادية للنساء استحدث القانون تأمين الأمومة الذي كانت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي قد بدأت بتطبيقه في أيلول 2011، مما يحفز أصحاب العمل على تشغيل النساء وعدم الاستغناء عن خدماتهن حال زواجهن أو قرب استحقاقهن لإجازة الأمومة. واستهدف قانون الضمان الاجتماعي جميع العاملين لحسابهم الخاص وأصحاب العمل والشركاء العاملين في منشآتهم، ويجوز تطبيقه على العاملين في المنازل ومن في حكمهم وعلى المنشآت، مما يعزز الحماية الاجتماعية والاقتصادية للنساء، خاصة العاملات في المنشآت الصغيرة كمشاغل الخياطة والتجميل.

واستحدث القانون الانتساب الاختياري للضمان الاجتماعي، مما يتيح لربة المنزل الفرصة في الاشتراك بالضمان الاجتماعي.

ويُعتبر الزوج أحد مستحقي تقاعد زوجته المتوفاة في الضمان الاجتماعي في حال كان غير قادر على العمل بسبب العجز وعدم قدرته على العمل. ومع ذلك، ما يزال القانون يميز ضد المرأة، كون الزوجة تستحق الراتب التقاعدي للضمان الاجتماعي لزوجها بصرف النظر عن حالتها الصحية.

فوفقاً لأحكام القانون، فإن راتب المرأة المتوفاة سواء توفيت وهي صاحبة راتب تقاعدي أو حصلت الوفاة وهي مشتركة على رأس عملها، يورث كاملاً لمستحقه كما راتب الرجل، بمن فيهم زوجها في حال عجزه وعدم عمله، ويؤول كاملاً إلى أبنائها ووالديها في حال عدم استحقاق الزوج لنصيب منه.

بينما أتاح القانون للأرملة الجمع بين نصيبها كاملاً من راتب التقاعد أو الاعتلال الذي يؤول إليها من زوجها وبين أجرها من العمل والجمع بين نصيبها من رواتب التقاعد والاعتلال الذي يؤول إليها من والديها وأبنائها، ويحق للابنة التي تتقاضى راتباً تقاعدياً أو راتب اعتلال الجمع بين هذا الراتب ونصيبها من رواتب التقاعد أو الاعتلال التي تؤول إليها من والديها، ويستمر صرف الحصة المترتبة للأنتى بصفتها مستحقة في حال عدم عملها أو زواجها وبصرف النظر عن عمرها، بالإضافة إلى منح الوالدة نصيبها من ولدها المتوفى دون أي شروط.

إن المنطلق الذي يستند إليه هذا القانون على ما يبدو، هو أن العمل بالنسبة لمعظم النساء اختياري وليس فرضاً، والدخل المتأتي منه دخلٌ إضافيٌّ وكما لي وليس ضرورياً. ونتيجة لهذا الافتراض، يعدّ راتب المرأة والمزايا الأخرى التي تحصل عليها من العمل، شيئاً إضافياً رفاهياً يمكن اقتطاع أجزاء معينة منه، بدلاً من اعتباره حقاً من حقوقها.

- قانون الانتخاب

تم تعديل قانون الانتخاب الأردني مرات عدة منذ عام 1999. وفي كل مرة زادت الحصة النسبية (الكوتا) للمرأة من 6 مقاعد من أصل 110 مقاعد في عام 2003، إلى 12 مقعداً من أصل 120 مقعداً في عام 2010، ثم إلى 15 مقعداً من أصل 150 مقعداً في عام 2013 (10%)، وأخيراً إلى 15 مقعداً من أصل 130 مقعداً. وأيضاً، تم اعتماد (كوتا) نسائية تمثل 20% من مقاعد الانتخابات البلدية التي جرت في تموز 2007، ثم ارتفعت إلى 25% في انتخابات عام 2013.

كما نص قانون اللامركزية لسنة 2015 على أن يضاف للنساء ما نسبته 10% من عدد المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس المنتخبين، يتم ملؤها من المرشحات الحاصلات على أعلى الأصوات في المحافظة من غير الفائزات. كما يعين مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير ما لا يزيد على 15% من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاءً في المجلس على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء.

واشترط نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية لسنة 2016، لاستحقاق الحزب المساهمة المالية، أن لا تقل نسبة النساء بين أعضاء الحزب عن 10%، مما يعزز الحقوق السياسية للمرأة ومشاركتها في الحياة العامة.

وبالإضافة إلى ذلك، اتخذ الأردن خطوات عدة لسدّ الفجوة الوطنية بين الجنسين، وتعزيز المشاركة السياسية للمرأة، عن طريق إنشاء مديريات وأقسام إدارات للمرأة في 18 مؤسسة حكومية، بما فيها وزارة التنمية الاجتماعية.

- قانون العقوبات

احتفل النشطاء في مجال حقوق المرأة بالأردن، بصدور قانون العقوبات المعدل لسنة 2017، والذي حقق العديد من الإنجازات لصالح المرأة. حيث ألغيت المادة (308) حتى لا يتاح للجاني الإفلات من العقاب بزواجه من الضحية، وتم تعديل المادة (98) حتى لا يستفيد فاعل الجريمة من العذر المخفّف إذا وقع الفعل على أنثى خارج نطاق أحكام المادة (340) من القانون (بداعي المحافظة على الشرف)، وبالتالي عدم تخفيف العقوبة في حال إسقاط الحق الشخصي من قبل أحد أفراد الأسرة. وعُدلت المادة (99)، بحيث يكون أخذ المحكمة بالأسباب المخففة غير ملزم لها بالنزول إلى الحد الأدنى للعقوبة، وتم الارتفاع في العقوبات لتحقيق المزيد من الردع.

وبحسب المادة (306)، يعاقب القانون على التحرش الجنسي بأشكاله كافة، ويستحدث بدائل إصلاح مجتمعية (الخدمة المجتمعية) بدلاً من العقوبات السالبة للحرية. كما نصت الفقرة (ج) من المادة (62) على مساواة الأم بالأب في الولاية والرعاية الطبية على العليل عند إجراء العمليات الجراحية والعلاجات الطبية. وكان الأب في السابق هو وحده ولي الأمر للأبناء القاصرين، والوحيد الذي يمكنه الموافقة على حصولهم على الخدمات الطبية. وحتى في الحالات القصوى والمواقف المهددة للحياة، لم تتمكن الأمهات من إعطاء الأطباء الإذن بالتدخل الطبي. وأخيراً، جاءت الإصلاحات الأخيرة لتسمح للأمهات بمنح الإذن بالتدخل الطبي للأبناء القاصرين عند الحاجة إليه.

ونص القانون على حماية الأشخاص ذوي الإعاقة، وتغليط العقوبات على الجرائم الواقعة على النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة.

- مكافحة العنف القائم على النوع الاجتماعي (الجنس)

وفقاً لمركز العدل للمساعدة القانونية، فقد اتُخذت خطوات مهمة لمكافحة العنف الأسري، ومنها صدور قانون الحماية من العنف الأسري رقم (15) لسنة 2017 الذي تضمن بنوداً إصلاحية تهدف للحفاظ على كيان الأسرة وترباطها، ووسّع نطاق المشمولين بالأسرة. وجاء في المادة (4) منه أن «على كلّ من مقدمي الخدمات الصحية أو التعليمية أو الاجتماعية في القطاعين العام والخاص التبليغ عن أي حالة عنف أسري واقعة على فاقد الأهلية أو ناقصها حال علمه أو إبلاغه بها»، وأن التبليغ يكون بموافقة المتضرر «إذا كان كامل الأهلية وكان الفعل الواقع عليه يشكل جنحة».

وحمل القانون مقدم البالغ بعدم جواز الإفصاح عن هويته. ونصّ على نقل المتضرر وأطفاله

إلى أقرب مكان آمن إذا اقتضت الضرورة ذلك. وجاء فيه أن إدارة حماية الأسرة تتولى تسوية النزاع في قضايا العنف الأسري في الجرح شريطة موافقة الطرفين. وألزم القانون المحكمة المختصة النظر في قضايا العنف الأسري بصفة الاستعجال، واستحدثت العقوبات المجتمعية (الخدمة الاجتماعية) بديلاً عن سلب الحرية، مما يعني أن هناك خيارات لعقوبات بديلة الآن، تمنح العديد من النساء الشجاعة لتقديم الشكوى. ففي السابق، عندما كانت العقوبة الوحيدة المتاحة هي السجن، كانت المرأة تتردد في تقديم شكوى ضد الزوج المسيء أو سواء من أفراد العائلة بخاصة إذا كان الزوج هو المعيل الرئيسي للأسرة؛ فتقديم الشكوى وبالتالي تنفيذ عقوبة السجن، يعني حرمان الأسرة من مصدر دخلها.

كما نص القانون على استخدام التقنية الحديثة - إن وجدت - حمايةً للمجني عليه الذي لم يتم 18 سنة من عمره أو للشاهد الحدث. ونص على أن تعقد المحكمة المختصة في قضايا العنف الأسري جلساتها في أيام العطل الأسبوعية والرسمية والفترات المسائية.

وهناك خطوة مهمة أخرى، تتمثل في أن المساعدة القانونية المجانية تقدّم الآن لتشمل المتهمين بجرائم عقابها 10 سنوات أو أكثر، حيث لم تكن تقدّم إلا للذين يواجهون عقوبة الإعدام. ورغم هذا التطور، إلا أن الضحايا أنفسهم ما يزالون غير مؤهلين للحصول على المساعدة القانونية المجانية.

وفي عام 1998 أنشئت وحدة حماية الأسرة. ولكن ما تزال هناك مشاكل في تطبيق القانون وفي الممارسات اليومية للمواطنين. وغالباً لا يتم الإبلاغ عن الحالات بسبب الوصمة الاجتماعية التي تحيط بهذا الموضوع والخوف من تشويه سمعة العائلة. وعندما يتم طرح مثل هذه الحالات، يصعب إثباتها في المحاكم.

ولما كانت الأسرة تستخدم أحياناً أسلوب التهديد بالقتل لمنع الفتاة من العيش بمفردها أو لإجبارها على الزواج من رجل معين، فإن الأقارب الذكور -بحكم الواقع- لديهم القدرة على سجن قريبتهم الفتاة دون اتباع الإجراءات القانونية الواجبة ودون أن يكونوا قد ارتكبوا أي جريمة. وهذا يضع النساء تحت تهديد السجن (التهديد بالتوقيف الإداري). من هنا، تم إقرار نظام دور إيواء المعرضات للخطر رقم (171) لسنة 2016، وصدرت التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكامه. وعليه، تم افتتاح دار لإيواء المعرضات للخطر (دار آمنة) في نهاية شهر تموز 2018.

ب. التحديات القانونية التي تواجه المرأة غير الأردنية في الأردن

من المعلوم أن النساء اللاتي يعشن في الأردن لسن جميعهن مواطنات أردنيات. إذ يعمل عدد كبير من النساء الأجنيات كعاملات في المنازل. ومع ذلك، فإن العمال المنزليين يبدون من الناحية القانونية في وضع غير مستقر. فبينما ينبغي تطبيق قانون العمل عليهم، إلا أن هذا لا يحدث في واقع الحال. ولقد تم مؤخراً وضع مشروع نظام خاص لتنظيم قطاع العمل المنزلي. إلا أن الوسائل اللازمة لضمان تطبيق النظام ما تزال غير موجودة.

وقد نشر مركز «تمكين» للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، والذي يمثل منظمة غير حكومية محلية تدافع عن حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين، تقريراً وطنياً حول سوء معاملة العاملات في المنازل من قبل أصحاب العمل والحكومة، مع التركيز على سوء معاملة أصحاب العمل وضعف تنفيذ القوانين التي تهدف إلى دعم العمالة الوافدة. ومع وجود أكثر من ٢٨٠ ألفاً من العمال الموثقين منذ عام 2011 وعدد من العمال غير المسجلين، فقد تبين أن الأثر الوطني والدولية لحماية المهاجرين غير كافية لمراعاة الانتهاكات التي يواجهها المهاجرون سنوياً. ومع استمرار الانتهاكات على غرار الحجز غير القانوني، والإفراط في العمل، وسوء التغذية، والإساءة في المعاملة، والحجز في المنازل، فإن حقوق الإنسان للعمالة الوافدة في الأردن ما زال أمامها طريق طويل للتقدم.

لقد صادق الأردن على العديد من اتفاقيات حقوق الإنسان، ومن ضمنها الاتفاقيات الدولية، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، بالإضافة إلى عدد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، مثل القضاء على جميع أشكال العمل القسري أو الإجباري. ورغم أن التصديق على هذه الاتفاقيات يظهر التزاماً بحقوق العمالة الوافدة، إلا أن الأردن قد خالف هذه الاتفاقيات من خلال استبعاد العمالة الوافدة من زيادة الحد الأدنى للأجور في عام 2011 والتي ارتفعت من 150 ديناراً إلى 190 ديناراً (وفي عام 2017 إلى 220 ديناراً). وهنا يجب التوضيح أن العاملات لا يعاملن معاملة واحدة، فمنهن من تتلقى 200 دولار شهرياً، ومنهن من تتلقى 400 دولار شهرياً. وفي المحصلة، يرتبط دخل العاملة بالجنسية التي تحملها، وليس بكونها إنساناً ذا حقوق مصونة تحت قانون العمل والعمال.

ومن الانتهاكات الأخرى التي يتعرض لها العاملون في المنازل: الحجز الإجباري، والحرمان من الحرية، وحجز الوثائق الرسمية وبما ينتهك المادة (23) من قانون جوازات السفر، بالإضافة إلى الحرمان من الرعاية الطبية، والإفراط في العمل، والحرمان من الطعام، والإيذاء الجسدي. وقد أفاد مركز «تمكين» أنه تعامل مع 757 حالة تتعلق بالعاملين في المنازل عام 2011، كان 530 منهم قد حُجزت جوازات سفرهم من قبل أصحاب العمل ومكاتب التوظيف.

ورغم مخالفة هذه الممارسات للقانون، لا يوجد لدى وزارة العمل أي آلية منظمة تخضع فيها الأسر المشغلة للعمال الوافدة للزيارات المنتظمة لضمان عدم حدوث أي إساءات. ولا يوجد خط ساخن يلجأ إليه العامل في المنزل للتبليغ في حال وجود سوء معاملة أو ممارسة غير مشروعة.

ولمعالجة الانتهاكات التي يتعرض لها العاملون في المنازل، صدرت تعليمات لتنفيذ نظام تنظيم المكاتب الخاصة العاملة في استخدام واستخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل رقم (12) لسنة 2015، وأيضاً لضمان حظر عمالة الأطفال. بالإضافة إلى ذلك، لم يتم تنفيذ إستراتيجيات أخرى، فعلى سبيل المثال، لم يتم تحديث الممارسة الحكومية التي تُعرف بـ«تبليغ الشرطة»، رغم أنها لا ترهب الضحايا من الإبلاغ عن الانتهاكات خوفاً من احتجازهم. وتندرج قضايا الذين يعملون بالإكراه ضمن قضايا الاتجار بالبشر في القانون الأردني، حيث جاء في المادة (3) من قانون منع الاتجار بالبشر رقم (9) لسنة 2009 أن عبارة «جرائم الاتجار بالبشر» تعني استقطاب أشخاص أو نقلهم أو إيواؤهم أو استقبالهم بغرض استغلالهم... وأن كلمة «الاستغلال» تعني استغلال الأشخاص في العمل بالسخرة أو العمل قسراً.

وفي ما يخص صعوبة الوصول إلى العدالة، يتخلى العديد من العمال المهاجرين عن حقوقهم لتجنب ترحيلهم أو التهديد بترحيلهم، مما يترك الأطراف المنتهكة دون مساءلة.

التوصيات

أ. توصيات قانونية

لقد ناقشت هذه المراجعة التغييرات القانونية اللازمة لضمان حصول المرأة على حقوقها، وبخاصة في قانون الأحوال الشخصية وقانون الجنسية، بالإضافة إلى أهمية تعديل المواد التي تميز ضد المرأة في قانوني العمل والضمان الاجتماعي. وتشير المراجعة إلى أن الحجّة التي تُستخدم لصدّ الانتقادات على قانون الأحوال الشخصية، بأنه مبني على الشريعة الإسلامية، غير صحيحة. فقد أجرت العديد من البلدان الإسلامية إصلاحات رئيسية في قانون الأسرة. والمغرب مثال على ذلك، فلقد ألغت إصلاحات مدونة الأسرة في المغرب عام 2006 العديد من أشكال التمييز ضد المرأة، مع أنها اعتمدت في الوقت نفسه على النصوص الدينية الإسلامية.

يؤكد النشاط في مجال حقوق المرأة أن توافر الإرادة السياسية يجعل من تنفيذ الإصلاحات اللازمة أمراً سهلاً. لقد تم تمرير مئات القوانين من خلال مجلس الأمة في الفترة 2000-

2003 (في عهد حكومة علي أبو الراغب)، وكانت هذه القوانين ضارة في ما يخص حقوق العمل، وقد قامت بفتح الطريق أمام خصخصة القطاعات الأردنية الرئيسية، العملية التي كانت وما تزال تواجه معارضة شعبية قوية. ومع ذلك لم يؤخذ رأي الشعب بعين الاعتبار، والقانونان الوحيدان اللذان لم يتم إقرارهما، هما المتعلقان بحقوق المرأة: قانون الضمان الاجتماعي، وقانون الجنسية.

ويرى نشطاء في مجال حقوق المرأة، أن البرلمان غالباً ما يمارس سلطته في مواجهة القضايا المتعلقة بالمرأة؛ بالاستناد إلى وضع الحال وفي سياق يزداد فيه الفقر والضعف لدى الرجال (والنساء). ويرى صانعو السياسات أن السماح للرجال بممارسة السلطة ولو في منازلهم وعلى زوجاتهم وأقاربهم من الإناث فقط (ليساعد الرجال على الشعور بالرجولة والقوة في حين لا حول ولا قوة لهم في أي مجال آخر في حياتهم) من خلال الامتناع عن تفعيل جميع الإصلاحات التي تخدم حقوق المرأة، أمر لا بد منه للمحافظة على السلام وتفادي الاعتصامات. لكن السؤال هنا: هل تحليل المجتمع بهذه الطريقة صحيح أم لا؟ أم تضييع التضحية بحقوق المرأة سدى؟

إن الإرادة السياسية الحقيقية تتطلب عملاً جريئاً. تُظهر أمثلة من الدول العربية والإسلامية أن إصلاح القانون لضمان العدالة بين الجنسين أمر ممكن بالفعل. إن إصلاح قانون الأحوال الشخصية ممكن في حال توافر الإرادة السياسية الحقيقية، كما حدث في مثل المغرب وتونس، اللذين يستند هذا القانون فيهما إلى الفقه الإسلامي أيضاً. والمفارقة أن هناك خوفاً من الغرب وصداً للجهود التي تسعى للحدّاث عند ما يتعلق الأمر بالنساء، بينما لا يبدو أن هناك مشكلة في اتباع الغرب وتقليده بفخر في النواحي الأخرى من الحياة العامة عندما لا يتعلق الأمر بالنساء.

تكمّن الخطوة الأولى لضمان المساواة في:

1. تعديل دستوري يضمن عدم التمييز ضد المرأة والتطبيق المحلي للالتزامات الدولية. وفي حال تعذر إدخال تعديل على المادة السادسة من الدستور، يمكن أن تصدر المحكمة الدستورية قراراً بتفسير أن «الأردنيون» تعني النساء والرجال، تماماً مثلما ورد في الميثاق الوطني.

2. تنفيذ إصلاحات جذرية في ما يخص قانون الأحوال الشخصية وقانون الجنسية. فينبغي أن تتوافر الإرادة السياسية لمنح المرأة الأردنية المتزوجة من غير أردني حق إعطاء الجنسية لأبنائها، وإذا اعتُبر ذلك صعباً، فعلى الأقل منحها الحق في الإقامة الدائمة لها ولزوجها وأبنائها غير الأردنيين، بالإضافة إلى إعطاء عائلة الأردنية جميع

الحقوق المدنية والاجتماعية والاقتصادية التي يتمتع بها المواطن الأردني. ويمكن لهذا أن يستند إلى نموذج علماني للمساواة الكاملة أو فهم إسلامي للمساواة الكاملة. تُظهر أبحاث حديثة، مثل التي أجرتها «مساواة»، كيف أنه من الممكن ضمان المساواة المطلقة بين الجنسين ضمن التعاليم الإسلامية.

3. إجراء إصلاح حقيقي للمساواة في المشاركة السياسية للمرأة، حيث يشمل ذلك زيادة الحصة البرلمانية للنساء (الكوتا) إلى 50%، في مجلسي الأعيان والنواب. يمكن القيام بذلك في مجلس النواب عن طريق (كوتا) تتمثل في «مقعد واحد لكل دائرة تصويت» و(كوتا) إجرائية (50% من جميع القوائم). إن التأكيد على أن تشغل النساء 50% من المناصب، لا يقتصر على المناصب التي تُملأ بالانتخاب، بل يجب أن تشكل النساء من جميع المناصب التي تُملأ بالتعيين أيضاً، والتي تشمل مجلس الوزراء (مع ضمان ألا تعين النساء في الوزارات الثانوية فقط)، ومجلس الأعيان، ومناصب رؤساء الجامعات، وموظفي الدرجات العليا والجيش والقضاء.

4. توفير المساعدة القانونية المجانية للذين لا يستطيعون تحمل تكاليفها، لضمان العدالة.

5. ضباط اتصال وارتباط لدى وزارة العمل، من جنسيات العاملات في المنازل، لمساعدتهن في تقديم الشكاوى.

6. تطبيق الحد الأدنى للأجور بعد ارتفاعه من 150 إلى 190 ديناراً، وإلى 220 ديناراً مؤخراً، على جميع العمال الوافدين الذين لا يتم تطبيق هذه الزيادة عليهم حالياً. وعدم التمييز بين العمالة الوافدة وفقاً لجنسياتهم.

7. إيجاد آلية منظمة لدى وزارة العمل لإخضاع الأسر التي توظف عاملين في المنازل، للزيارات المنتظمة، لضمان عدم حدوث أي تجاوزات تجاه العاملات في المنازل. بالإضافة إلى تسهيل عملية التبليغ عن الإساءة.

8. إنشاء خط ساخن يُمكن للعاملين في المنازل من خلاله التبليغ عن أي حالات إساءة أو ممارسات غير قانونية.

9. إلغاء نظام الكفالة، يُسمح للعاملين في المنازل بأن يكفلوا أنفسهم.

10. إشراك النساء ذوات الإعاقة في وضع الاستراتيجيات والميزانيات المتعلقة بالدولة والمؤسسات الكبرى فيها، ما يساعد ويخفف من عبء الإعاقة على الدولة لوجود برامج تتعلق بالتوعية والتسهيلات البيئية والتعليم والعمل والصحة وجميع منافذ الحياة الكريمة.

11. توفير خط ساخن في وزارة العمل لتلقي الشكاوى العمالية باللغات العربية والفلبينية والبنغالية والسيرلانكية وأي لغة أخرى تحتاجها العمالة الأجنبية.

ب. توصيات هيكلية

بالإضافة إلى التغييرات والاصلاحات القانونية، من الضروري إجراء تغييرات هيكلية أوسع لمعالجة المشكلتين الكبيرتين اللتين تواجهان النساء (والرجال) في الأردن: الفقر، والبطالة. فالدولة مسؤولة عن ضمان حقوق جميع الذين يعيشون داخل حدودها. في العقدين الأخيرين، ومع انتشار التركيز على العمل التنموي الذي اكتسب قوة متزايدة إلى جانب انتشار «النيوليبرالية» ضمن الهياكل الاقتصادية والسياسية، أصبحت الدول أفقر وأكثر عرضة للتهميش، في ظل الجهود لمحاولة الوصول إلى «كفاءة» أعلى من خلال ترشيح الجهاز الحكومي وتقليص الموازنة وترشيح الإنفاق الحكومي. ونتيجة لذلك، لم تعد الدولة قادرة على تزويد المواطنين ببعض الحقوق التي تحق لهم قانونياً ودستورياً. وبدلاً من ذلك، ازداد تقديم «التمويل» لمنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية.

إلا أن العلاقة بين المنظمات غير الحكومية والناس، ليست مثل العلاقة بين الدولة ومواطنيها. المواطن لديه حقوق معينة، أما المنتفع من المنظمات غير الحكومية فليس له حقوق.

إن تحول المبادرات المعنية بحقوق المرأة من مبادرات حكومية منبثقة من مؤسسات الدولة إلى مبادرات مرتبطة بالمجتمع المدني، أدى إلى تردّي أوضاع كل من المرأة والرجل، غير المستقرة أصلاً. فعندما تُقدّم خدمة من منظمة غير حكومية، لا تُعدّ هذه الخدمة حقاً للمرأة يحق لها المطالبة بالحصول عليها، ولا يمكن مقاضاة منظمة غير حكومية قانونياً في حال عدم توفيرها الخدمة، بينما يمكن مقاضاة أي مؤسسة رسمية في حال أخفقت في تقديم الخدمة المتوقعة منها.

ومن العواقب الخطيرة الأخرى الناتجة عن تهميش الدولة ووزاراتها، أن مؤسسات الدولة تفقد المزيد من السلطة والقدرة على فرض قوانين معينة. وعندما يصبح القطاع الخاص محور التركيز، يزداد إخضاعه للمساءلة صعوبة. فمثلاً، لا تستطيع وزارة العمل مقاضاة المدارس الخاصة التي لا تدفع لمدرّسيها الحد الأدنى للأجور. إن حقوق المعلم، والعدالة في تقديم نوعية الخدمات التعليمية، وتدريب المعلمين، وتزويد المدارس بالبنية التحتية المتساوية، كل هذه حقوق يجب أن يتمتع بها المواطنون، ويجب ألا تعتمد على التمويل الأجنبي أو تنقيد بأولوياته. وكلما انتقلت القطاعات بعيداً عن الدولة نحو «المجتمع المدني»، أصبحت حياة النساء والرجال والأطفال الأردنيين أكثر خطورة وأقل استقراراً، وما كان في يوم من الأيام

حقاً، يصبح هبةً نادرة يقدمها المانحون وفقاً لرغباتهم وأولوياتهم.

وفي حين أن الأردن ليس من الدول التي تتمتع باقتصاد قوي، إلا أنه يحظى بميزة نسبية كبرى تكمن في القوى العاملة المتعلمة لديه. تشير الإستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020) إلى أن رأس المال البشري في الأردن هو المكوّن الرئيس للتنمية الاقتصادية الأردنية. كما تشير إلى الدور الذي يلعبه المهندسون والأطباء والصيادلة والأساتذة الجامعيون والفنيون والمعلمون والمتقاعدون من القوات المسلحة والأجهزة الأمنية الأردنيون في بناء الصناعات والمؤسسات والمستشفيات والقطاعات الصحية على مستوى الإقليم.

وترى إستراتيجية التوظيف الوطنية (2011-2020) أن توظيف غالبية الأردنيين في القطاع العام، واستيراد العمالة الأجنبية، وتصدير العمالة الأردنية ذات المهارات العالية، هو حل مؤقت وقصير الأجل، يزيد المشكلة على المدى الطويل. وبدلاً من ذلك، يجب إيجاد فرص عمل للعمال الأردنيين ذوي المهارات العالية. كما يجب توفير الحماية الاجتماعية لهم. والعامل الأهم للنجاح هو الاستدامة والاستمرارية.

إنّ النمو الاقتصادي لم ينعكس على إيجاد المزيد من فرص العمل للأردنيين بحسب ما أوردته إستراتيجية التوظيف الوطنية. ويجب أن تأخذ العمالة للأردنيين ببعدين: البعد الوطني، والبعد الدولي. فعلى الصعيدين الوطني والدولي كلّ من المرأة والرجل له احتياجات مختلفة، ويجب أن يؤخذ هذا الاختلاف بين الجنسين بعين الاعتبار في أيّ عمل أو خطة إستراتيجية.

ويجب أن يصبح تشغيل الأردنيين أولوية رئيسية على المستوى الوطني؛ وهذا يعني أن حماية العمال الأردنيين ومصالحهم يجب أن تكون هدفاً أساسياً في أيّ اتفاقية تعنى بالعمل. فأيّ اتفاقية بين الأردن وأيّ طرف آخر يجب أن تحمي بشكل أساسي مصالح الشعب الأردني والعمال الأردنيين.

وهذا يعني أن الهدف الإستراتيجي الرئيسي لأيّ مشروع استثماري يجب أن يكون خلق فرص عمل ووظائف كريمة للرجال والنساء الأردنيين. ومع ذلك، لا يكفي مجرد توفير الوظائف مهما كان المردود، إذ يجب على الوظائف أن توفر للعاملين مقابل عملهم رواتب تمكنهم من المعيشة الكريمة، بالإضافة إلى توفير كل المنافع التي تمكن النساء والرجال من ذوي الإعاقة والذين يتمتعون بصحة جيدة من العمل بكرامة. ويشمل ذلك الالتزام بقانون العمل، وإنشاء دور الحضانة، والسماح بساعات العمل المرنة وغيرها من المنافع التي تسمح للنساء بالاستفادة من هذه الوظائف. بالإضافة إلى ذلك، يجب البحث عن الاستثمار الذي يستخدم العمالة الماهرة والعمالة المهنية والتقنية، وبالتالي يستهدف المرأة ويوظفها في سوق العمل. ويتفق معظم المحللين والممارسين على أن غالبية البرامج التي تعمل على مكافحة البطالة تخلق

وظائف لا تتطلب تعليماً جامعياً، إلا أنه، عند النظر إلى بطالة الإناث، يتكشف أن غالبية النساء العاطلات عن العمل تلقين تعليماً عالياً. وبالتالي، يجب إيجاد فرص عمل للمتعلمين؛ لاستهداف الإناث اللواتي يبحثن عن عمل.

بالإضافة إلى ذلك، يجب على الدولة مراقبة الفرص الاستثمارية وتنظيمها، كما تفعل مع القطاع الخاص، ويجب ألا يأتي ترويج الاستثمار ودعم القطاع الخاص على حساب حقوق العمال وحقوق المرأة، ويجب توفير العقود الموحدة والعمالة طويلة الأجل والتأمين الصحي والضمان الاجتماعي لجميع العاملين. ويجب إشراك الذين لا يستطيعون الحصول على عمل، في الضمان الاجتماعي، لتوفير إعانات البطالة لهم. بالإضافة إلى أن إعادة التفكير في قانون الضمان الاجتماعي بحيث يصبح تمويله يعتمد على الضريبة بدلاً من اعتماده على الاقتطاعات من المشتركين وأصحاب العملستسمح للضمان الاجتماعي توفير تغطية شاملة لجميع المنافع. للقيام بذلك، يجب أن تكون الدولة مسيطرة. كما يجب أن تكون حقوق المواطنين غير قابلة للتفاوض. إذا كان الاستثمار لا يوفر للمواطنين فرص عمل كريمة، فلا بد من رفضه.

يؤكد الناشطون في مجال حقوق العمال على أهمية النقابات كعامل مهم في تكوين قوة عمل صحية وممكنة. وبدلاً من محاربتها، يجب السماح للنقابات أن تصبح أقوى للدفاع عن حقوق العمال وحمايتهم من مجموعات الضغط والتأثير ومن أصحاب الأعمال. بالإضافة إلى ذلك، يجب السماح للعمال الذين يعملون في القطاعات التي ليس لديها نقابات، بتشكيل نقابات خاصة بهم. علاوة على ذلك، يجب احترام حقوق العمال لجميع العاملين في الأردن بصرف النظر عن جنسياتهم، التزاماً بحقوق الإنسان. وهناك أيضاً بُعد عملي لذلك، فأحد الأسباب الرئيسية لامتناع اللاعبين الاقتصاديين الأقوياء عن توظيف المواطنين، هو أنه من السهل -في الوقت الحالي- استغلال العمال الأجانب؛ مما يجعل مشاريعهم أكثر ربحية جرّاء توظيف العمال الأجانب. لذلك، ما إن يحصل العمال الأجانب على الحقوق والرواتب والفوائد نفسها التي يحصل عليها الأردنيون، فإن القطاعين الزراعي والعقاري لن يعيقا تشغيل الأردنيين بشكل مباشر.

على الصعيد الدولي، يتمتع الأردن بميزة كبيرة لوجود علاقات متينة مع العديد من الدول الاقتصادية القوية، سواء الاتحاد الأوروبي أو الولايات المتحدة أو الخليج العربي، فالعلاقات الدبلوماسية الأردنية فريدة من نوعها مع هذه الدول. وهذه الميزة، بالإضافة إلى حقيقة أن الأردن قام نيابةً عن المجتمع الدولي بحمل أعباء أزمة اللاجئين السوريين أكثر من أي دولة أخرى، تمكن صانعي السياسات الخارجية الأردنيين من التفاوض لتسهيل وصول العمالة الأردنية إلى فرص العمل، والوظائف التي تتطلب مهارات عالية في الخارج. ويمكن للأردن

التفاوض على أن يمنح الاتحاد الأوروبي تسهيلات لمساعدة الأردنيين للحصول على تأشيرات عمل تسمح لهم بالعمل في دول الاتحاد الأوروبي، بناء على المكانة المتقدمة التي أعطيت للأردن من قبل الاتحاد الأوروبي. وقد كان لدى وزارة العمل، في السابق، ضباط ارتباط في السفارات الأردنية في الخليج العربي، للتفاوض بشأن فرص العمل للأردنيين، لكن هذه المكاتب تم إغلاقها. لذلك، يستلزم جعلُ توظيف الأردنيين إحدى الأولويات في السياسة الخارجية، إعادة العمل بفكرة ضباط الارتباط، وتعيين ضباط ارتباط جدد في سفارات أردنية أخرى حول العالم.

وفي ما يتعلق بالتطورات القانونية في حقوق المرأة، خلصت هذه المراجعة إلى أن وجود إرادة سياسية يعني أن الإصلاح التشريعي أمرٌ يمكن تحقيقه. تبين تجربتنا المغرب وتونس أن هناك طرقاً دينية وعلمانية يمكن من خلالها إصلاح قانون الأحوال الشخصية لضمان المساواة التامة بين الجنسين والعدالة لكليهما. مع ذلك، إن الإرادة السياسية مطلوبة خارج نطاق الإصلاح القانوني أيضاً، ويعني ذلك ضمان رفع نسبة المشاركة السياسية الفعلية للمرأة لتبلغ 50% في المناصب السياسية التي تُملأ بالانتخاب أو بالتعيين وفق خطط متدرجة.

وفي الخلاصة يجب مراعاة ما يلي:

1. أن يكون التطرق إلى قضايا المرأة خارج إطار الإصلاح القانوني، مثل الحواجز الهيكلية التي تمنع المرأة الأردنية والرجل الأردني من العيش حياة كريمة وتحقيق العدالة الاجتماعية. ولا يكفي «تمكين» المرأة اقتصادياً لتكون قادرة على المنافسة، فمن المهم أيضاً أن تظل الدولة قوية وقادرة على ضمان حقوق النساء (والرجال). وفي حين أن عمل المنظمات غير الحكومية مهم، إلا أنه لا يجدر بهذه المنظمات أخذ دور الدولة، لأنه لا يمكن لها أن تضمن حقوق الناس. إن العنصر الأهم لضمان حقوق المرأة الأردنية والرجل الأردني هو إيجاد دولة قوية يسود فيها القانون.

2. أن يكون تشغيل الأردنيين أولوية رئيسية على المستوى الوطني، إذ إن الهدف الاستراتيجي الرئيس لأي مشروع استثماري يجب أن يكون خلق فرص عمل ووظائف كريمة للرجال والنساء الأردنيين.

3. أن يكون تشغيل الأردنيين بحقوقهم العملية الكاملة، أولوية أساسية في أي اتفاقية تجارية دولية لجذب الاستثمار. ويجب على خطط توظيف الأردنيين محلياً وعالمياً أن تراعي اختلاف احتياجات النساء والرجال. وهذا يعني على المستوى الوطني، وجوب توفير فرص عمل لذوي التعليم العالي لتوظيف المتعلّقات العاطلات عن العمل. كما يعني أن الدولة بحاجة إلى ضمان وجود حضانات ورياض أطفال ووسائل نقل عامة وأمنة

وبكلف مقبولة للنساء في جميع أنحاء الأردن (وليس فقط في عمان)، بالإضافة إلى أهمية احترام القطاعين العام والخاص لحقوق العمال. ومن المؤكد أن السماح بتأسيس نقابات واتحادات تعاونية جديدة تعنى بحقوق العمال، أمر مهم جداً.

4. أن يصبح تصدير العمالة الأردنية، وبخاصة العمال ذوو التعليم والمهارة العالية، أولوية وطنية، إذ يعدّ هؤلاء من أهم الصادرات الأردنية. وهذا يتطلب إعادة تعيين ضباط ارتباط التوظيف في دول الخليج العربي وفي الاتحاد الأوروبي وفي السفارة الأردنية في واشنطن العاصمة. وكما هي الحال مع جميع السياسات، يجب على ضباط الارتباط أن يكونوا واعين وأن يأخذوا بعين الاعتبار الاختلافات في الاحتياجات بين الرجال والنساء.



الأسرة والطفولة





1348	تقديم
1350	أولاً: شؤون الأسرة
1350	أ- المؤشرات الأسرية
1351	ب- السياسات الأسرية
1353	ت- الجهات المعنية بشؤون الأسرة
1355	ثانياً: الإستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية
1355	أ- نبذة
1356	ب- التحديات
1356	ت- التوصيات
1357	ثالثاً: الإستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن
1357	أ- نبذة
1360	ب- التحديات
1361	ت- التوصيات
1362	رابعاً: الطفولة
1362	أ- نبذة عن الإستراتيجيات
1366	ب- الجهات المعنية
1367	خامساً: الفئات والقضايا الخاصة
1367	أ- الأطفال العاملون
1371	ب- الأحداث
1373	ت- حماية الأسرة من العنف
1378	ث- الإرشاد الأسري والعلاقات الأسرية
1382	ج- زواج من هم دون 18 سنة

تقديم

انطلاقاً من أهمية تعزيز مكانة الأسرة كوحدة أساسية لبناء المجتمع، ولتعزيز دورها في المجتمع لتمكينها من المساهمة في المحافظة على موروث الأمة القيمي والحضاري بما يواكب التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، جاء تأسيس المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2001، ليعمل كمظلة داعمة للتنسيق وتيسير عمل الشركاء من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص في القضايا الخاصة بالأسرة، كما يعمل كهيئة فكرية للسياسات، وهيئة تنسيق ومتابعة، وهيئة لكسب التأييد وحشد الدعم للقضايا الأسرية.

ومنذ عام 2001 طرأت تطورات عدة في مجال السياسات الأسرية وعلى اختلاف مستوياتها، سواء أكانت إستراتيجيات وخطط عمل وبرامج وأطر تنسيق أم قرارات وتشريعات وقوانين. ولعل أهمها التعديل الدستوري في عام 2011، حيث تؤكد المادة (6) من الدستور أن «الأسرة أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، يحفظ القانون كيانها الشرعي ويقوي أواصرها وقيمها». ويلحظ المراقب للتطورات على مستوى السياسات والتخطيط والخدمات، التطور الهائل في منظومة السياسات الأسرية، فمنظومة حماية الأسرة من العنف مثلاً تطورت بشكل لافت للانتباه، وإن كان هذا ببطء، وحظيت هذه المنظومة بالاهتمام المطلوب على مستوى التخطيط والتشريع وأطر المتابعة والتقييم، وأسست شبكة داعمة من صناع القرار وعدد من الممارسات الفضلى والتي تم تطوير إجراءات العمل ومعايير بناء عليها.

ولكن هذا القطاع ما زال يواجه تحديات تتعلق بنقص الكوادر المتوفرة والمؤهلة، وصعوبة الربط الإلكتروني لأتمتة الإجراءات نظراً لعدم توفر البنى التحتية الداعمة.

وبينما شهدت السياسات المتعلقة بالأحداث تطوراً منذ عام 2014 بعد إصدار قانون محدث يواكب التطورات والأنظمة الصادرة بموجب القانون، فإن السياسات المتعلقة بالفئات الاجتماعية الأخرى ككبار السن لم تشهد تطوراً يُذكر كما هي حال الإرشاد الأسري وسياساته وبرامجه، وبرز التخبُّط في السياسات الخاصة بزواج من هم دون 18 سنة في ظل

عدم وجود اتفاق وطني على سياسة واحدة للتعامل مع هذه القضية. وهذا ينطبق على قضية الأسر التي ترأسها امرأة والتي لا تحظى بالاهتمام الذي تستحق، ورغم الإشارة إليها في الإستراتيجية الوطنية للمرأة، إلا أنه لم يخصص لها من البرامج على أرض الواقع ما يرقى بتلك الأسر التي تشهد تزايداً مضطرباً.

وعلى مستوى قضايا الطفولة، يلاحظ تطوراً في هذا المجال أيضاً، ولكن الإنجاز ما زال لا يحقق المأمول من الإستراتيجيات التي وضعت لتنظيمه.

لقد جاءت «رؤية الأردن 2025» قاصرة على مستوى القضايا الأسرية، إذ ركزت على مكافحة الفقر بشكل أساسي، ولم تذكر سوى القليل من القضايا ذات العلاقة بالأسرة، مثل تعزيز الاستخدام الآمن للإنترنت، وتعزيز دور الأسرة من خلال تحسين الأمومة والأبوة، ولم تُعنى الرؤية بالإرشاد الأسري واهتمت بكبار السن من الزاوية الرعائية لا التنموية. وحتى في تناولها لقضايا الفئات المهمشة، لم تهتم هذه الرؤية بدمج أبناء هذه الفئات في المجتمع، بل اهتمت فقط بنشر التسامح والقبول لهم.

ومن أبرز التحديات التي يواجهها قطاع الأسرة والطفولة، شيوع الأفكار التقليدية عن الأسرة ودورها لدى صانع القرار، وعدم الوعي بتبعات التغيرات التي طرأت على تكوين الأسرة، والنقص الحاد في المؤشرات الأسرية التي تعكس حال الأسرة كوحدة متكاملة، والنقص في الكوادر المؤهلة نظراً للفجوة بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل وخاصة للقضايا الاجتماعية، وضعف التنسيق بين الجهات المعنية، وتعدد لجان العمل الوطنية مع غياب التنسيق في ما بينها، والضعف الواضح في تحديد الأولويات الوطنية، وضعف التمويل المرسود لتنفيذ البرامج والتدخلات بناء على الأولويات مع غياب آليات الرقابة الشفافة التي تتابع تنفيذ السياسات ونجاعة التدخلات وإدارة التمويل المخصص لتلك البرامج كحزمة واحدة، خاصة لقضايا محددة، كعمل الأطفال أو الأحداث.

أولاً: شؤون الأسرة

أ- المؤشرات الأسرية

كانت الأسرة الممتدة هي النمط الشائع للأسرة الأردنية، وكانت تؤدي وظائف متعددة في مجتمع رعوي وزراعي تشكل القبيلة وحدة أساسية في بنائه الاجتماعي، وكانت أعباء رعاية الصغار وتعليمهم والحفاظ على الملكية وتوفير الحماية تقع على كاهلها.

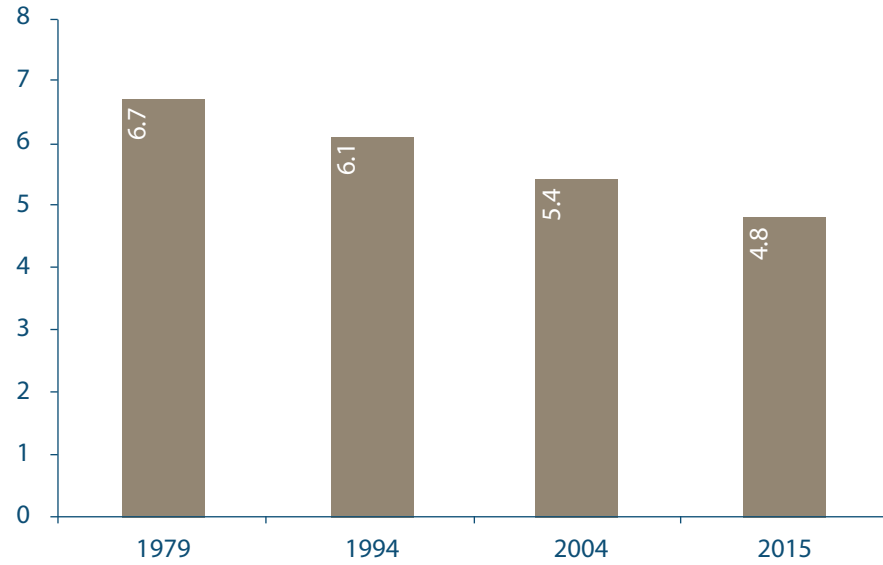
ثم شهدت الأسرة الأردنية تحولاً كبيراً في نمطها، من الأسرة الممتدة إلى الأسرة الزوجية النووية، حيث أصبحت الأسرة الزوجية هي النمط الشائع في المجتمع. ورغم هذا التحول، إلا أن العلاقات الاجتماعية ما تزال موجودة مع أسرة كل من الزوج والزوجة ومع وحدات من غير الأقارب مثل الجيران وزملاء العمل والأصدقاء، وهذا على عكس ما حدث في المجتمعات الغربية حيث تميزت الأسرة الزوجية هناك بالانعزال عن أسرة التوجيه وتآكل العلاقات القرابية. ويعود هذا التغير في نمط الأسرة إلى مجموعة من العوامل المتعلقة بالتحديث والتنمية، وانتشار التعليم، وما ترتب عليهما من زيادة في نسبة التحضر وتقسيم العمل والاستقلال الاقتصادي للأسرة الزوجية.

ومن الصعب رصد المؤشرات الأسرية نظراً لعدم توفرها على مستوى إحصائي وطني إلا لعدد قليل من المؤشرات، إذ إن المؤشرات المتوفرة تعكس واقع أفراد الأسرة في معظمها ولا تعد الأسرة هي وحدة القياس الأساسية للمؤشر. وتشير الإحصاءات الوطنية إلى التحول في نمط الأسرة، فقد كشف التعداد العام للسكان والمساكن (2015) أن نسبة الأسر التي يوجد فيها الأب والأم لرب الأسرة تبلغ حوالي 3% فقط. وبحسب الكتاب الإحصائي السنوي (2016)، بلغ عدد الأسر في الأردن 2,032.8 مليون أسرة. وتناقص متوسط حجم الأسرة بصورة معنوية من 6.7 أفراد عام 1979 إلى 5.4 عام 2004 ثم أصبح 4.8 عام 2015. أما عن التركيبة السكانية، فإن 34% من السكان يبلغون من العمر أقل من 15 سنة، و62% بين 15 و64 سنة، و4% أكثر من 64 سنة. ويبلغ معدل الطلاق الخام 2.2 لكل ألف من السكان، ومعدل الزواج الخام 8.3 لكل ألف من السكان.

وتكشف إحصاءات 2015 أن 63% من الأسر تمتلك مسكنها، مقابل 31% تسكن في مساكن مستأجرة. وأن متوسط دخل معظم الأسر في الأردن ما يزال دون خط الفقر المطلق (680 ديناراً سنوياً وفقاً للبيانات الرسمية، 2010)، حيث أن 54% من الأسر يقل دخلها عن 7000 دينار سنوياً وفقاً لبيانات 2013/2014.

لقد كانت الأسرة الأردنية قبل ستة عقود المشغل الرئيسي لأفرادها، ولكنها لم تعد كذلك بعد تفتت الملكية الزراعية وتراجع أهمية الزراعة ودورها في الاقتصاد ونمو القطاع العام كمشغل رئيسي للأفراد.

الشكل رقم (1): اتجاهات حجم الأسرة في الأردن



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة (2015). التحليل الديموغرافي وتقييم بيانات التركيب العمري والنوعي للسكان، التعداد العام للسكان والمساكن.

ب. السياسات الأسرية

حظيت الأسرة بالاهتمام على مر التاريخ، وهذا ما أكدته الشرائع السماوية والوثائق الدولية أيضاً. حيث نصت المادة (16) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1984) على أن الأسرة «هي الوحدة الطبيعية والأساسية للمجتمع، ولها الحق في الحماية من جانب المجتمع والدولة». وأكد العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966) على أهمية الأسرة وضرورة توفير أكبر قدر ممكن من الحماية والمساندة لها، لأنها تشكل الوحدة الطبيعية والأساسية للمجتمع، ولا سيما من أجل تشكيلها، بصفقتها مسؤولة عن رعاية وتعليم أطفالها.

وبدأ اهتمام الأمم المتحدة بالأسرة وتحدياتها يتزايد خلال عقد الثمانينات من القرن العشرين. ففي عام 1983 وبناء على توصية مقدمة من لجنة التنمية الاجتماعية في دورتها (28)، طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي تعزيز الوعي بين صناع القرار بشأن الأسرة واحتياجاتها ومشاكلها، فضلاً عن الوسائل الفعالة لتلبية تلك الاحتياجات. وفي عام 1985 دعا المجلس الجمعية العامة للنظر في إمكانية إدراج بند في محاضر الجمعية بعنوان «الأسر في عملية التنمية». وفي عام 1987 دعت الجمعية العامة الدول الأعضاء إلى طرح تعليقاتهم ومقترحاتهم بخصوص إمكانية إعلان سنة دولية للأسرة، وفي عام 1989 أعلنت الجمعية

عام 1994 سنة دولية للأسرة تحت شعار «الأسرة: الموارد والمسؤوليات في عالم متغير»، بهدف إيجاد المزيد من الوعي لدى الحكومات وصناع القرار بالأسرة بوصفها البنية الطبيعية الأساسية للمجتمع. وتتمثل الغايات بشكل أساس، في تحفيز العمل على المستويات المحلية والوطنية والدولية لزيادة الوعي بالمسائل المتصلة بالأسرة لدى الحكومات والقطاع الخاص، وإيجاد فهم أفضل للمهام والمشكلات التي تواجه الأسرة، وآثار العمليات الاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية على بنية الأسرة وقدرتها على القيام بمهامها، وتعزيز وتحفيز ودعم السياسات والبرامج والإجراءات الموجهة نحو حل المشكلات التي تؤثر في الأسرة وتتاثر بها، وتحسين التعاون بين المنظمات الحكومية وغير الحكومية والاستفادة من الخبرات المتوفرة والأنشطة الدولية ذات العلاقة بالشباب وكبار السن والمرأة والطفولة.

وتُعرف السياسة الأسرية بأنها «مجموعة القرارات والأنظمة والتشريعات والبرامج المعلنة والمستندة إلى رؤية وإستراتيجيات وأهداف وآليات واضحة تتعلق بحماية الأسرة وتمكينها والمحافظة عليها وتحسين مستوى المعيشة لها ولأفرادها، وهي الإطار الذي يشتمل على المتغيرات المتعلقة بالأسرة، كما إنها جزء لا يتجزأ من السياسات الاجتماعية والسياسات العامة للدولة».

وعليه، يتضح أن السياسات الأسرية بمعناها الأوسع لا تنحصر في سياسة أو وثيقة محددة، حتى في ظل وجود الإستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية، بل هي مجموعة إستراتيجيات وأطر عمل وبرامج وتدخلات ضمن العديد من المحاور والقطاعات والتي أخذها المجلس الوطني لشؤون الأسرة بعين الاعتبار عند تصميم قطاعات ومجالات تدخلاته التي انطلقت منها إستراتيجية عمله الأولى. إذ تشمل السياسات الأسرية: السياسات الاجتماعية المتعلقة بالفقر، وطرق استهداف الأسر، وحماية الأطفال الأقل حظاً والأطفال العاملين والأطفال الذين في نزاع مع القانون والأيتام والأطفال في مؤسسات الرعاية؛ والسياسات المتعلقة بالمرأة والأشخاص ذوي الإعاقة والشباب؛ والسياسات الصحية المتعلقة بتوفير الخدمات والتأمين الصحي ونوعية الخدمات؛ والسياسات التعليمية من توفر الخدمات التعليمية وجودتها والزامية التعليم وكلفته؛ والسياسات السكانية التي تتضمن سياسات خدمات تنظيم الأسرة واستغلال الفرصة السكانية؛ وسياسات العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي والمتعلقة ببيئة العمل؛ والسياسات البيئية؛ وسياسات البنية التحتية المتعلقة بالإسكان وبيئة المسكن وحماية الطبيعة.

ويتضح أن السياسات الأسرية تتقاطع مع القطاعات سابقة الذكر إذا ما حُللت بمنظور الأسرة وتأثيرها وتأثيرها بتلك السياسات. وهذا ما تفتقده السياسات المتداولة والتي لم تأخذ في معظمها المنظور الأسري في التخطيط والتحليل والرصد والتقييم لاحقاً.

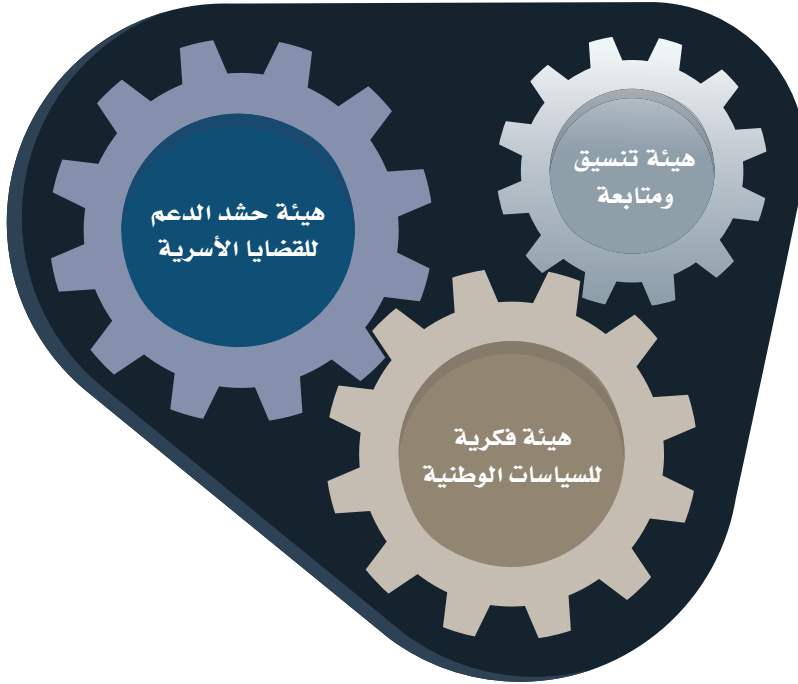
إن التشريعات ذات العلاقة بالأسرة متناثرة في معظم القوانين تبعاً لطبيعتها، ولكن الإطار الخاص بتكوين الزوجية وفكها وحقوق الزوجين جرى تنظيمه في قانون الأحوال الشخصية المؤقت رقم (36) لسنة 2010، والذي حوّل لمجلس النواب لمناقشته ولم يتم إقراره حتى وقت إعداد هذه الورقة. وهكذا، فإن التشريعات الأساسية في الأردن، مثل القانون المدني وقانون الضمان الاجتماعي، تُعدّ الأسرة أداة لا غاية، وتنظر إليها على أنها لبنة في بناء المجتمع، أو إطاراً لتربية الأجيال، أو رابطة تحدد طبيعة الجهة التي تستفيد من الخدمات الاجتماعية. فالوجود القانوني للأسرة مرتبط بالوظائف المفروضة على أفرادها لصالح مؤسسات المجتمع الأخرى؛ كأن يكونوا عمالاً أو طلبة أو مقدّمي خدمات بصفه فردية.

ت- الجهات المعنية بشؤون الأسرة

تم تأسيس المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2001، وهو يعمل كمظلة داعمة للتنسيق وتيسير عمل الشركاء من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص في القضايا الخاصة بالأسرة. ويهدف المجلس بحسب قانون المجلس الوطني لشؤون الأسرة رقم (27) لسنة 2001، إلى تعزيز مكانة الأسرة وتعظيم دورها في المجتمع لتمكينها من المساهمة في المحافظة على موروث الأمة القيمي والحضاري بما يواكب التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المساهمة في وضع السياسات والإستراتيجيات والخطط التنموية ذات العلاقة بالأسرة وأفرادها، ومتابعة تنفيذها، والمساهمة في تطوير التشريعات لمراعاة احتياجات الأسرة وضمان أمنها واستقرارها، بالإضافة إلى إجراء البحوث والدراسات وإنشاء قواعد البيانات المتعلقة بشؤون الأسرة وأفرادها، وتحديد المؤشرات اللازمة للمتابعة والتقويم.

وترأس الملكة رانيا العبدالله مجلس أمناء المجلس، ويضم المجلس في عضويته خمسة وزراء بصفاتهم الوظيفية (التربية والتعليم، الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، التنمية الاجتماعية، التخطيط والتعاون الدولي، الصحة). بالإضافة إلى مدير الأمن العام، وتسعة أعضاء بصفاتهم الشخصية.

الشكل رقم (2): الأدوار الإستراتيجية للمجلس الوطني لشؤون الأسرة



وعقدت الأمانة العامة للمجلس خلوتين في عام 2002 انبثق عنهما الإطار العام والإطار الفكري لعمل المجلس، والذي يمثل تعريفاً للشؤون الأسرية التي شملت ثمانية قطاعات رئيسية هي: الإسكان والبنية التحتية، والتعليم، والصحة، والوضع الاقتصادي، وسوق العمل، والشبكة الاجتماعية، والثقافة الترويج والاستجمام، والحياة العامة.

ومن خلال استعراض مجالات عمل المجلس، يظهر أن جميع مؤسسات الدولة من وزارات ومديريات بالإضافة لمؤسسات المجتمع المدني، شريك رئيسي للنهوض بالأسرة ورعايتها وحمايتها، وعلى رأس هذه المؤسسات وزارة التنمية الاجتماعية. وهو ما أكدته الخطة التنفيذية لإستراتيجية الأسرة. ويلاحظ في هذا السياق أن قطاع الشبكة الاجتماعية حظي بالاهتمام الأكبر من المجلس كما تكشف أعمال المجلس ومبادراته.

ثانياً: الإستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية

أ- نبذة

تضمنت الإستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية التي أطلقها المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2005، ثمانية محاور: تكوين الأسرة وعناصر تمتين بنيتها، الوظائف الأساسية للأسرة وأساليب تمكينها من أداء وظائفها، الدور الثقافى للأسرة كحافضة للهوية والقيم الثقافية في زمن العولمة، مكانة الأسرة وتنظيم شؤونها في القوانين والتشريعات الوطنية، السياسات الأسرية وتكاملها في إطار السياسات الإنمائية الوطنية المستدامة، الاحتياجات والحقوق الأساسية للأسرة ومشاركتها في الحياة العامة، الأسرة المغتربة وصلاتها بالوطن، التهديدات الاجتماعية والصحية والبيئية والأمنية لكيان الأسرة.

وسعت الإستراتيجية بشكل أساسي إلى:

1. تعزيز التماسك والبناء الداخلي للأسرة.
 2. تمكين الأسرة من القيام بوظائفها المختلفة بفاعلية.
 3. تعزيز الدور الثقافى للأسرة وقدرتها على التعامل مع تداعيات العولمة الثقافية.
 4. المساهمة في رسم سياسات تشريعية تساعد على تكوين أسرة متماسكة وتحميها من التفكك.
 5. تحقيق التكامل بين السياسات والبرامج الأسرية من جهة، والسياسات والبرامج السكانية والاجتماعية والاقتصادية من جهة أخرى.
 6. تلبية حق الأسرة وأعضائها في التعليم والعمل والصحة العلاجية والوقائية.
 7. تحقيق التواصل المستمر مع الأسر الأردنية المغتربة.
 8. تخفيف معاناة الأسرة من المخاطر البيئية والأمراض المزمنة وآثار الحروب والنزاعات المسلحة والكوارث التي تهدد كيانها.
- ووضعت للإستراتيجية خطة تنفيذية خمسية، أقرتها رئاسة الوزراء وعممت على الجهات المعنية بالتنفيذ، إلا أن مراجعة البرامج والخطة التنفيذية تكشف أن نسب الإنجاز قليلة جداً، حيث ركزت الخطة على الأسرة كوحدة أساسية للتخطيط والتنفيذ للبرامج. حتى تلك القضايا التي تم لاحقاً تطوير إستراتيجيات متخصصة للنهوض بها مثل إستراتيجية كبار السن والإرشاد الأسري، طُرحت ضمن الإستراتيجية الوطنية للأسرة بمنظور مختلف تمحور حول الأسرة بشكل أساسي، وهذا ما جعل تنفيذ البرامج الخاصة بالإستراتيجية

صعباً، لأن معظم الجهات مقدّمة الخدمة تستهدف أفراد الأسرة وليس الأسرة كوحدة تدخل. هذا بالإضافة إلى أن الإستراتيجية جاءت طموحة جداً ضمن محاورها، في الوقت الذي لم يُرصد فيه مخصصات من الحكومة للجهات المنفذة. ويشار إلى أن البرامج التي تم تنفيذها لم تنفذ خلال فترة الإستراتيجية، بل نُفذت حديثاً كنتيجة للتطورات في الميادين المختلفة. كما إن الإستراتيجية لم يتم تقييمها رسمياً، ولم يتم رصد البرامج التي تم تنفيذها.

ب- التحديات

1. ضعف التنسيق بين الجهات المعنية بالتنفيذ، وضعف الآليات الإلزامية للتنفيذ.
2. ضعف آليات الرقابة والمتابعة والتقييم للجهات المنفذة.
3. قلة التمويل للبرامج التي تستهدف الأسر بشكل أساس كوحدة اجتماعية واحدة، والتركيز على البرامج والسياسات الموجهة لفئات معينة من أفراد الأسرة.
4. ندرة توافر المؤشرات الأسرية التي تعكس حال الأسرة كوحدة اجتماعية واحدة.

ت. التوصيات

1. العمل على تعزيز دور المجلس الوطني لشؤون الأسرة، للتنسيق لدعم المبادرات والبرامج الخاصة بالأسرة، والتحقق من التزام الجهات بالتطبيق.
2. تطوير الإستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية، لتواكب التطورات التي طرأت على الأسرة.
3. إيجاد آلية رقابية ضمن رئاسة الوزراء، لمتابعة جميع الإستراتيجيات التي تقرها الرئاسة ومدى تناغمها وتناغم البرامج المختلفة المنبثقة عنها.
4. تفعيل دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للعمل على تنسيق الجهود الوطنية، وتنسيق التمويل الخارجي لتغطية الأولويات الوطنية، والتأكد من تكاملية البرامج وعدم تكرارها، ودراسة أثر هذه البرامج على مستوى الأسرة كوحدة اجتماعية أساسية في تكوين المجتمع.
5. تغطية الثغرات البحثية في مجال الأسرة لتكون السياسات مبنية على أسس علمية.
6. توفير مؤشرات وطنية أسرية من خلال دائرة الإحصاءات العامة تعتمد الأسرة كوحدة اجتماعية أساسية.

ثالثاً: الإستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن

أ- نبذة

أطلق المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2008، الإستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن، والتي أعدها بالتعاون مع وزارتي الصحة والتنمية الاجتماعية، والمجلس التمريضي الأردني، ومنظمة الصحة العالمية، ضمن أعمال لجنة فنية ضمت عدداً من أصحاب الاختصاص في قطاعات الإستراتيجية المختلفة.

وتعدّ هذه الإستراتيجية الأولى من نوعها، وسبققتها خطة عمل وضعتها لجنة وطنية شكّلت في وزارة التنمية الاجتماعية لهذا الخصوص. وتتضمن الإستراتيجية ستة توجهات رئيسية: كبار السن والتنمية، الرعاية الصحية لكبار السن، بيئة مادية داعمة لكبار السن، الرعاية الاجتماعية لكبار السن، البحوث والدراسات العلمية وقواعد البيانات، والتشريعات.

وهدف الإستراتيجية إلى:

1. إعطاء قضايا كبار السن الأهمية التي تستحقها ضمن سياسات وخطط الدولة، لإدراجها على سلم الأولويات الوطنية.
2. تحسين نوعية الحياة لكبار السن، وتمكينهم من حياة كريمة في المجتمع.
3. تعزيز ثقة كبار السن بأنفسهم وبقدراتهم على مواصلة العطاء.
4. توعية المجتمع بقضايا كبار السن، وتكريس النظرة الإيجابية نحوهم.
5. دعم الروابط الأسرية وتمتين أواصر التواصل والحوار بين الأجيال.

وقد صادقت رئاسة الوزراء على الإستراتيجية وخطتها التنفيذية، وتم تعميمهما على الجهات المعنية بالتنفيذ. وفي عام 2012 قررت رئاسة الوزراء تشكيل لجنة وطنية لمتابعة الإستراتيجية، والإشراف على تطبيق وثيقتها ومشاريع خطتها التنفيذية للأعوام (2009-2012)، بالإضافة إلى تقييم الإنجازات وتحديث الإستراتيجية.

وضمت اللجنة في عضويتها ممثلين عن خمس وعشرون جهة حكومية وغير حكومية، ويرأسها المجلس الوطني لشؤون الأسرة.

وفي عام 2015 انتهى من إعداد التقرير التحليلي لتقييم الإستراتيجية للأعوام (2009-2013)، وتم إطلاقه بحضور الملكة رانيا العبدالله. وقد اتبع التقرير منهجية التقييم المستندة للنتائج، بحيث صُممت أدوات خاصة للتقييم من خلال وضع إطار منطقي لسلسلة النتائج المرجوة من الإستراتيجية، من خلال ربط مؤشرات الأداء المطلوبة للتقييم على ثلاثة مستويات تضم المخرجات والنتائج والأثر. وقد أظهرت نتائج التقييم إنجازاً في تنفيذ الإستراتيجية وبنسبة 65%. ويوضح الشكل رقم (3) الإنجاز لكل محور من المحاور:

الشكل رقم (3) : نتائج تقييم توجهات الإستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن



وفي عام 2017 حدّث المجلس الوطني لشؤون الأسرة هذه الإستراتيجية بمشاركة أعضاء اللجنة الوطنية، لتشمل ثلاثة محاور رئيسية ومحورين مستعرضين كالتالي:

المحور الأول: كبار السن والتنمية

- الأولوية (1): مشاركة كبار السن في عمليات صنع القرار على جميع المستويات.
- الأولوية (2): تحسين الظروف المعيشية وخفض نسبة الفقر بين كبار السن.
- الأولوية (3): تحسين ظروف الحياة لكبار السن في الريف والبادية.
- الأولوية (4): إدماج كبار السن من المغتربين في المجتمع.
- الأولوية (5): التعليم والتدريب المستمر لكبار السن.

المحور الثاني: الرعاية الصحية لكبار السن

- الأولوية (1): توفير الصحة الوقائية لكبار السن.
- الأولوية (2): توفير الصحة العلاجية لكبار السن.

المحور الثالث: البيئة المادية والرعاية الاجتماعية الداعمة لكبار السن

- الأولوية (1): تهيئة السكن الخاص ودور الرعاية لتتلاءم مع احتياجات كبار السن.
- الأولوية (2): تهيئة المباني والمرافق العامة ووسائل النقل لاستخدام كبار السن.
- الأولوية (3): توفير الخدمات الاجتماعية لكبار السن وتوفير الدعم لمقدمي الرعاية لكبار السن.

- الأولوية (4): تعزيز مشاركة كبار السن في المجتمع.
- الأولوية (5): وقاية كبار السن وحمايتهم من العنف.
- الأولوية (6): تعزيز نظرة المجتمع الإيجابية لكبار السن وتعزيز التكافل بين الأجيال.
- الأولوية (7): تعزيز دور القطاع الخاص تجاه كبار السن.

المحور المستعرض الأول: التشريعات المحلية والإستراتيجيات وخطط العمل الوطنية.

المحور المستعرض الثاني: البحوث والدراسات العلمية والمنشورات وقواعد البيانات.

ويُظهر أن الإستراتيجية المحدثة جاءت في أولوياتها وتدخلاتها مشابهة جداً للإستراتيجية الأولى، فعلى أرض الواقع ما زالت هناك مطالب بتوفير الخدمات الأساسية (رعاية صحية لائقة، تأمينات اجتماعية، مشاركة في التنمية) لتحقيق مستوى معيشة لائق بكبار السن، ولم يرتق المجتمع بعد إلى مستوى الرفاه الذي يطمح له. وما زال مستوى الخدمات في هذا القطاع أقل من المأمول مقارنةً بالتقدم الحاصل في نوعية خدمات الرعاية الأخرى، وهو ما يبرر في العادة بعدم وجود التمويل الكافي، وخاصة أن الخدمات الموجهة لكبار السن تقدّمها في الغالب مؤسسات أهلية وتطوعية، مع الأخذ بعين الاعتبار توجه وزارة التنمية الاجتماعية لشراء خدمات كبار السن المعوزين للإيواء من القطاع الخاص، ودراسة قضية تأسيس صندوق خاص لكبار السن.

وقد شددت «رؤية الأردن 2025»، ضمن محور الفقر والحماية الاجتماعية، على الاهتمام بكبار السن، ولكن في إطار نهج الرعاية من خلال زيادة قدرات مراكز رعاية المسنين الموجودة، بما يتماشى مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات، بالإضافة لفتح وتوسيع المجال لتشكيل منظمات مجتمعية غير ربحية، من شأنها توفير الخدمات الأساسية للمسنين كمبادرات ذات أولوية. ومن الواضح أن هذا النهج لا يحقق المأمول، ولا يعير انتباهاً للخبرات المتراكمة التي تمتلكها هذه الفئة والتي يمكن الاستفادة منها، كما يغفل مكانتها الاجتماعية الرفيعة ضمن أسرها.

ب- التحديات

من أبرز التحديات التي واجهت تنفيذ الإستراتيجية :

1. ضعف التنسيق بين الجهات الرسمية المعنية بالتنفيذ، مع العلم أن هناك لجنة وطنية للمتابعة يرأسها المجلس الوطني لشؤون الأسرة.
2. عدم وجود آليات رقابة ومساءلة للجهات المعنية بالتنفيذ، مع ضعف صلاحيات وسلطات اللجنة الوطنية المشكّلة لهذه الغاية.
3. عدم وجود جهة تنسيقية فاعلة داخل رئاسة الوزراء تعمل على دراسة مقترحات السياسات للتأكد من تناغمها وتفاذي تضاربها، وخاصة تلك السياسات التي تقرّها وتعمّمها.
4. عدم إعطاء قضايا كبار السن الأولوية التي تستحقها ضمن الإستراتيجيات والسياسات الوطنية الأخرى.
5. نقص المخصصات المالية للبرامج والسياسات الخاصة بكبار السن على اعتبار أنها ليست من الأولويات.
6. ندرة الدراسات والأبحاث وقواعد البيانات التي تعنى بقضايا كبار السن وتعكس واقعهم.
7. ضعف الأقسام الموجودة في الوزارة المعنية بكبار السن (وزارة التنمية الاجتماعية)، والافتقار إلى قسم متخصص بقضايا كبار السن في وزارة الصحة.
8. التركيز على الخدمات الرعائية من قبل وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الصحة، وإغفال الخدمات التنموية.
9. ضعف السياسات الوقائية المعلنة لتفادي وقوع كبار السن في دائرة الفقر والعوز في المستقبل، مثل ضعف الإجراءات في التوعية بالاشتراك في الضمان الاجتماعي الاختياري والإجباري للعاملين في القطاعات غير المنظمة، والسياسات المتعلقة بأنماط الحياة الصحية. وإن وجدت هذه السياسات فإن هناك ضعفاً في تنفيذها.
10. ضعف اهتمام القطاع الخاص والقطاع التطوعي والنقابات المهنية المتخصصة، بقضايا كبار السن.
11. عدم ملائمة البنية التحتية للمرافق والخدمات وحتى المنازل لاحتياجات كبار السن، وندرة المرافق الصديقة لهم.
12. قلة الخدمات الصحية المتاحة لكبار السن، وندرة المختصين من أطباء وممرضين للتعامل مع قضايا الشيخوخة، وعدم وجود جهات اعتمادية لهذه الخدمات في حال توفرها.

ت- التوصيات

من التوصيات لتطبيق الإستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن ولتحسين نوعية حياة كبار السن:

1. وضع خطة تنفيذية للإستراتيجية المحدثة بالتشارك مع الجهات ذات العلاقة، ورصد مخصصات تنفيذها سنوياً من قبل الوزارات المعنية بالتنفيذ.
2. إقرار قانون خاص بكبار السن يعمل على حمايتهم والاستفادة من خبراتهم، ووضع نصوص قانونية تلزم أبناءهم برعايتهم حتى وإن كان كبار السن موسري الحال.
3. تفعيل دور اللجنة الوطنية لمتابعة الإستراتيجية، ووضع آليات متابعة ورقابة شفافة لعمل اللجنة.
4. تفعيل دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي في تنسيق السياسات الخاصة بقضايا كبار السن والتأكد من تناغمها وعدم تضاربها وذلك بالتنسيق مع راسة الوزراء، وكذلك في البحث عن مصادر تمويل للبرامج والمبادرات الخاصة بقضايا كبار السن، وعلى رأسها تمويل الدراسات وإنشاء قواعد البيانات المتخصصة لمعرفة واقعهم وتحديد التدخلات المطلوبة استناداً إلى هذه الدراسات.
5. إيجاد عدسة اجتماعية (مجموعة مؤشرات اجتماعية) يتم من خلالها تقييم الخدمات الحكومية المقدمة والسياسات والإستراتيجيات والبرامج، لتشمل مؤشرات خاصة بالأسرة وجميع أفرادها على مستوى التخطيط وعلى مستوى التنفيذ.
6. التركيز على السياسات التنموية عوضاً عن الإيوائية، كإنشاء برامج رعاية بديلة (احتضان كبار السن) مع سياسات تشجيعية للأسر وآليات رقابة ومتابعة لها، وإنشاء برامج كفاءة مجتمعية وبرامج تنموية تستهدف فئة كبار السن على غرار المشاريع الإنتاجية. بالإضافة إلى توفير الخدمات داخل المنازل، كخدمات الرعاية الصحية المنزلية والتي ثبت أنها تقلل النفقات الصحية بشكل عام، والخدمات الاجتماعية كتوفير الوجبات الغذائية للمحتاجين من كبار السن دون الحاجة لنقلهم إلى دور الرعاية.
7. التركيز على البرامج الوقائية المرتبطة بالشيخوخة، كتفعيل الاشتراك الإلزامي والاختياري في الضمان الاجتماعي وبرامج الصحة الوقائية.
8. التوعية بالإستراتيجية وبرامجها المقترحة ودور الجهات المعنية بالتنفيذ من خلال حشد الدعم وكسب التأييد، وهو ما يستدعي تضافر الجهود على جميع المستويات (الوزير، الأمين العام، المديريات والأقسام ذات العلاقة).

9. إيجاد جهة تنسيقية داخل رئاسة الوزراء للعمل على متابعة لجان العمل التي يتم تشكيلها، وتقييمها سنوياً ومساءلتها، ومتابعة تنفيذ الإستراتيجيات والسياسات وأطر العمل التي تقرها الرئاسة بشكل دوري.
10. إيجاد آليات عملية للتنسيق بين أعضاء اللجنة الوطنية الممثلين لمؤسساتهم والجهات صانعة القرار في تلك المؤسسات، ليكون التمثيل في اللجان ذات فاعلية.
11. اعتماد عدد من المؤشرات للمؤسسات ذات العلاقة بتنفيذ الإستراتيجية، ليتم رصد تقدم العمل بشكل دوري علمي معتمد من قبل جميع الجهات. على أن تكون المؤشرات على مستوى التخطيط والتنفيذ.
12. إعادة النظر في إدارة أموال الزكاة والمعونة والوقف، لضمان عدم تكرار المعونات، وللاستفادة منها في المشاريع التنموية لتعزيز الرعاية والحماية داخل الأسرة وتوجيه التمويل للبرامج والمشاريع ذات الأولوية.

رابعاً: الطفولة

أ- نبذة عن الإستراتيجيات

- الطفولة المبكرة

في عام 2000 قام الفريق الوطني لتنمية الطفولة المبكرة بإعداد إستراتيجية تنمية الطفولة المبكرة، حيث تناولت أربعة عشر محوراً شملت: التخطيط والإدارة، التشريعات، الرعاية الصحية في فترة الحمل، رعاية الأطفال في دور الحضانة، التعليم قبل المدرسة، التعليم الأساسي في الصفوف الثلاثة الأولى، التربية الأسرية والمجتمع المحلي، الأطفال ذوو الاحتياجات الخاصة، المناهج والبرامج، الخدمات الصحية، ثقافة الطفل، دور الإعلام في تنمية الطفولة المبكرة، الموارد البشرية، والأمن الاجتماعي.

وبناءً على ذلك، قام المجلس الوطني لشؤون الأسرة وبالتعاون مع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية المعنية بالطفولة، بإعداد خطة العمل الأولى لتنمية الطفولة المبكرة للأعوام 2003-2007 التي اشتملت على تسعة أهداف رئيسية، منها: سن التشريعات الشاملة، ووضع الخطط والسياسات من خلال التنسيق واللامركزية بين قطاعات المجتمع والحكومة، وتوفير المؤشرات والبيانات الواقعية لقطاع تنمية الطفولة المبكرة، ووضع إطار تنظيمي لجميع مؤسسات الطفولة المبكرة، وإنشاء نظام وطني لتدريب العاملين في هذا المجال، بالإضافة إلى تطوير أنظمة التدريب والتقييم للارتقاء بنوعية برامج الطفولة، وإعداد مواد منهاج

دراسي عالي الجودة.

ويكشف تقييم الخطة بحسب البيانات المتوفرة، أن 70% من الأنشطة المذكورة تم تنفيذها بالشراكة مع الجهات التنفيذية.

واستكمالاً للعمل على تنفيذ إستراتيجية تنمية الطفولة المبكرة، تم إعداد الخطة الثانية لتنمية الطفولة المبكرة الخمسية حول المحاور الخمسة الموضحة في الشكل رقم (4). ومن اللافت للانتباه أن هذه الخطة تقاطعت مع برامج الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013) في العديد من تدخلاتها. وهي خطة عمل طموحة ذات برامج متفرعة نُفذ العديد منها ضمن مهام القطاع الحكومي، ونُفذ عدد من المبادرات من قِبَل مؤسسات المجتمع المدني، ولكن الجزء الأكبر من الخطة غير منفذ، فهناك برامج ما تزال قيد التنفيذ أو في طور الدراسة.

الشكل رقم (4): المحاور الإستراتيجية للبرنامج الوطني للطفولة المبكرة في الأردن (2011)



- الطفولة

في عام 2004، قام المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي واليونسيف والعديد من الخبراء من المؤسسات الوطنية والدولية، بإعداد الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004 - 2013)، وتم إطلاقها برعاية الملك عبدالله الثاني والملكة رانيا العبدالله.

وتمثلت الأهداف العامة للخطة بما يلي:

1. توفير إطار ومنهج يشمل توجهات إستراتيجية تُيسّر عملية الانتقال من النظرية إلى التطبيق في المحاور الرئيسية المتعلقة بالطفولة.
2. تفعيل التعاون والشراكة بين القطاعات الرسمية والأهلية للتخطيط الشمولي الذي اعتمد منهجية التشارك الحقيقي في تحديد الأدوار والمسؤوليات.
3. تقليل الفجوة الاجتماعية المعتمدة على الجنس والفوارق الجغرافية، وذلك بزيادة فرص الوصول إلى الخدمات النوعية التي من شأنها أن تضمن حياة آمنة لجميع الأطفال بصرف النظر عن الجنس أو العمر أو المستوى الاجتماعي.
4. اعتماد محاور الخطة الوطنية للطفولة أساساً للبحوث والتقييم والمتابعة من خلال وضع المؤشرات والمعايير التي ترتبط بتلك المحاور.
5. تيسير الحصول على التمويل (المحلي والدولي) وتوفيره من أجل تنفيذ الإجراءات المنبثقة عن هذه الخطة.

أما المحاور الرئيسية للخطة فتمثلت بما يلي:

- المحور الأول: تأمين الصحة والحياة الآمنة؛ ويهدف إلى تلبية حق كل طفل وطفلة في البقاء والحياة الكريمة، والحصول على رعاية صحية وتغذية متوازنة، وبيئة صحية آمنة.
- المحور الثاني: النماء وتنمية القدرات؛ ويهدف إلى تفعيل حق كل طفل وطفلة في الحصول على طفولة مبكرة سوية وآمنة حافلة بالترفيه واللعب والأنشطة التي تتماشى وقدراتهم النمائية، والحصول على تعليم متميز بما فيه التعليم ما قبل المدرسة والتعليم الأساسي والثانوي، مع إدخال تكنولوجيا المعلومات ومفاهيم التعلم الذاتي والتعلم المستمر مدى الحياة وتطوير النظام التربوي وفق احتياجات الاقتصاد المبني على المعرفة، وزيادة معرفة الأطفال بموروثهم الثقافي الإيجابي، وإكسابهم المهارات والمعارف والقدرة على اتخاذ القرار والتواصل مع الآخرين وتنمية طاقاتهم وإمكاناتهم الإبداعية، وتمكينهم من ممارسة حقهم في التعبير والمشاركة الفعالة.
- المحور الثالث: حماية الأطفال في الظروف الصعبة؛ ويهدف إلى تفعيل حقوق الطفل في الحماية من جميع أشكال العنف والإهمال والإساءة البدنية والجنسية والنفسية، ومن جميع أشكال الاستغلال الاقتصادي والعمل الذي يعوق نموهم الطبيعي ويحرمهم من التعليم، وحمايتهم من حيازة وتعاطي المواد المخدرة والمؤثرة على العقل، ووقايتهم

من الانحراف، وتأمين نظام خاص بالأطفال المخالفين للقانون يعيد دمجهم في المجتمع، ويضمن حصول الأطفال خلال فترات الكوارث على المساعدات الإنسانية.

• المحور الرابع: الإعلام؛ ويهدف إلى الارتقاء بمستوى الرسالة الإعلامية الموجهة للأطفال، وزيادة المساحة المخصصة للأطفال، وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم، وحمايتهم من الآثار الضارة للإعلام.

• المحور الخامس: المتابعة والتقييم؛ ويهدف إلى تعزيز أساليب الرصد والمتابعة والتقييم من خلال توفير إطار عمل وطني موحد للمتابعة والتقييم -يعتمد على مؤشرات من الممكن قياسها- تتبعه جميع الجهات التي لها علاقة، وذلك لضمان تنفيذ إجراءات الخطة الوطنية للطفولة.

وفي عام 2012، أجرى المجلس الوطني لشؤون الأسرة تقييماً للخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013)، والتي أظهرت أنه لم يتم إجراء دراسة وافية لتحديد الأولويات ضمن المحاور الرئيسية للخطة، بل تم إدراج جميع القضايا المتعلقة بالطفولة وتم التعامل معها على الدرجة نفسها من الأهمية، مما أدى إلى اتساع نطاق موضوعات الخطة وتفاصيلها بشكل جعل من الصعب متابعتها وتنفيذها. حيث تم العمل من قبل المؤسسات ذات العلاقة على العديد من المحاور والقضايا ذات الصلة، ولكن لم يتم الالتزام بشكل تفصيلي بجميع البرامج المذكورة ضمن الخطة، وكان من اللافت للانتباه أن المؤسسات قد نفذت العديد من البرامج ضمن الخطة ولكنها لم تضمن مؤشرات الخطة ضمن عملية تنفيذ هذه المشاريع مما جعل من الصعوبة التحقق من الإنجاز وفعاليتها. كما إن المشاريع التي تم تنفيذها من قبل مؤسسات المجتمع المدني تركزت في مناطق معينة ولم تكن معممة على جميع المحافظات.

ومن الجدير بالذكر أن اللجنة الوطنية للموارد البشرية أصدرت في عام 2015 الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025). وتسعى الإصلاحات والرؤية المستقبلية لهذه الإستراتيجية إلى تحقيق الأهداف التالية بحلول عام 2025:

- التأكد من حصول جميع الأطفال على تعليم مبكر عالي الجودة، وتجارب تسهم في تطويرهم والارتقاء بجاهزيتهم للالتحاق بمرحلة التعليم الأساسي، وبالتالي تؤمن لهم الحياة الصحية والرفاهية في المستقبل.
- ضمان حصول جميع الطلبة على تعليم منصف ذي كفاءة وجودة عالية يشمل المرحلتين الأساسية والثانوية، وبما يضمن الحصول على مخرجات تعليمية فاعلة ومتماشية مع متطلبات الحياة وسوق العمل.
- تحقيق زيادة كبيرة في أعداد الشباب والبالغين ممن يمتلكون المهارات الفنية والتقنية

المتوافقة مع احتياجات سوق العمل، وتمكينهم من الحصول على وظائف مناسبة وفتح المجال أمامهم للدخول في عالم ريادة الأعمال.

وتتضمن الإستراتيجية بذلك معظم القطاعات الخاصة بالطفولة، والتي تم تطويرها وفق نهج تشاركي مع الجهات المعنية بالطفولة، وعلى رأسها المجلس الوطني لشؤون الأسرة. ولكن الإستراتيجية ركزت على الجانب التعليمي للأطفال. ولم يجر لها أي تقييم فعلي لتتبع الإنجاز.

ب-الجهات المعنية

من مهام المجلس الوطني لشؤون الأسرة المنصوص عليها في المادة (6) من قانون المجلس الوطني لشؤون الأسرة رقم (27) لسنة 2001، متابعة تطبيق الإستراتيجية الوطنية المعتمدة لتنمية الطفولة المبكرة، وتطويرها، والعمل على تحقيق رعاية خاصة لحقوق الأطفال.

وبموجب هذا القانون، ألغي نظام المجلس الأعلى لرعاية الطفولة والأحداث رقم (90) لسنة 1973، ويعد المجلس الوطني كهيئة فكرية للسياسات المنسق والميسر لتنفيذ الإستراتيجيات المتعلقة بالطفولة، ومن أهم أدواره المتابعة والتقييم، ولكنه يفتقر إلى آليات المساءلة.

وتتولى وزارة التربية والتعليم الشؤون التربوية في رياض الأطفال (الفئة العمرية 4 - 6 سنوات) ومرحلة التعليم الأساسي (الفئة العمرية 6-16 سنوات) والتعليم الثانوي (17-18 سنة)، فيما تتولى وزارة التعليم العالي الشؤون التعليمية الخاصة بالتعليم العالي. أما وزارة الشباب فتعنى بالقضايا التي تهم الشباب، وتتولى وزارة التنمية الاجتماعية الإشراف على الحضانات (الفئة العمرية 0-4 سنوات) وعلى الخدمات المقدمة للفئات التي تعاني من المشكلات الاجتماعية، كالإعاقة والتفكك الأسري والجنوح والتشرد واليتم. وللقطاع الخاص والأهلي (التطوعي والربحي) دور كبير في إنشاء مؤسسات الطفولة وإدارتها، وبخاصة في ما يتعلق بالحضانات ورياض الأطفال ونواديهم. ومن ناحية أخرى، تتولى وزارة الصحة والخدمات الطبية الملكية في القوات المسلحة والقطاع الصحي الخاص إدارة وتقديم الخدمات الصحية المختلفة في جميع مراحل الطفولة. ولا بد من الإشارة إلى دور الجهات الأخرى العاملة في هذا المجال، كوزارة الثقافة وقطاع الإعلام ومؤسسات المجتمع المحلي والمؤسسات الدولية المانحة والمنفذة للبرامج الريادية.

ويتم حالياً إعداد قانون حقوق الطفل بعد حوالي عشرين عاماً على المسودة الأولى للقانون التي لم تُناقش في البرلمان وتم سحبها لاحقاً. والغاية من هذا القانون توفير مرجعية قانونية عامة لحقوق الطفل فضلاً عن تغطية الفجوات التشريعية، إذ إن القانون ينظم الحقوق التي

تضمنتها الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، كما يضمن التحقق من قيام المملكة بتنفيذ ما جاء بهذه الاتفاقية. ويتولى المجلس الوطني لشؤون الأسرة مهمة إعداد القانون بالتنسيق مع جميع الجهات الحكومية وغير الحكومية ذات العلاقة.

خامساً: الفئات والقضايا الخاصة

أ- الأطفال العاملون

- نبذة عن الإستراتيجية والسياسات ذات العلاقة

في عام 2006، قامت وزارة العمل وبالتنسيق مع فريق عمل وطني يمثل حوالي 35 مؤسسة حكومية وغير حكومية من مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وبمساعدة مالية وفنية من منظمة العمل الدولية، بإعداد الإستراتيجية الوطنية للحد من عمل الأطفال.

وترتكز هذه الإستراتيجية على المبادئ التي وضعتها اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (138) لسنة 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام، والاتفاقية رقم (182) لسنة 1999 بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والإجراءات الفورية للقضاء عليها. وقد مرت صياغة الإستراتيجية بمراحل عدة، وشملت سياساتها أهدافاً اقتصادية، واجتماعية، وتشريعية، وتعليمية، وتدريبية، وإعلامية، وثقافية، وصحية، إلى جانب البحث العلمي وبرامج لتكامل قضايا الجنسين.

وتضمنت الإستراتيجية خطة عمل مختصرة موجهة للمؤسسات العاملة في المجال، إلا أنه لم يتم تحديثها، كما لم يجر تقييم للإنجاز على أرض الواقع. ويمكن القول إن معظم ما جاءت به خطة العمل لم يتم تنفيذه، وهو ما تؤكد الأرقام، إذ إن عدد الأطفال العاملين ارتفع منذ عام 2007 من 33 ألف طفل بحسب دائرة الإحصاءات العامة ومنظمة العمل الدولية، إلى 69 ألف طفل في عام 2016، وفقاً للمسح الوطني لعمل الأطفال في الأردن الذي نفذته مركز الدراسات الإستراتيجية، ومنظمة العمل الدولية، ووزارة العمل (2016).

وأشير إلى هذه الفئة ضمن الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013)، ضمن المحور الثالث المختص بحماية الأطفال في الظروف الصعبة، من خلال بنود مختصرة ركزت على التنسيق بين الجهات العاملة وتفعيل التشريعات ذات العلاقة. وانطلاقاً من هذه الخطة، عمل المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2011 مع الشركاء الرئيسيين من وزارات العمل والتنمية الاجتماعية والتربية والتعليم، على إعداد الإطار الوطني للحد من عمل الأطفال. ويمثل الإطار الذي تم إقراره من رئاسة الوزراء، وثيقة عمل وطنية تحدد المسؤوليات

والأدوار لجميع الجهات المعنية، وآليات الاستجابة لحالات عمل الأطفال، من حيث التنسيق وإيجاد آليات لتحويل الحالات بما يتناسب ونوع الخدمة الواجب تقديمها.

ثم تم إعداد دليل الإجراءات التطبيقية للإطار الوطني للحد من عمل الأطفال، والذي يوضح النماذج العملية وآليات الإحالة والمتابعة.

وقد أعدت وزارة التنمية الاجتماعية في عام 2018، مسودة لاستراتيجية الأطفال في أوضاع الشوارع، والتي تضم الأطفال المتسولين والعابثين في النفايات والباعة المتجولين، وهم ضمن الفئات الرئيسية للأطفال العاملين بحسب الإطار الوطني. ويشهد عام 2018 تحديث الإطار ودليل إجراءات العمل ليتناسب مع التعديلات التشريعية التي طرأت ومن أهمها إصدار قانون الأحداث رقم (32) لسنة 2014، والذي يشمل فئة الأطفال العاملين والأطفال المحتاجين للحماية والرعاية، وهو من أبرز التطورات التشريعية ذات العلاقة، حيث أصبح لوزارة التنمية الاجتماعية الدور الأكبر في حماية الطفل من العمل ليكون لها تدخلات واضحة مع الطفل وأسرته. ففي السابق كان يتم التعامل مع صاحب العمل ومخالفته من قبل وزارة العمل بحسب القانون، أما الطفل فليس من سلطات الوزارة التعامل معه مباشرة.

ومن الجدير بالذكر أن الإطار الوطني للحد من عمل الأطفال بقي طي الأدرج خلال السنوات الماضية، ولم يتم تنفيذه على أرض الواقع، رغم وجود عدد من المبادرات من منظمة العمل الدولية لدعم تنفيذه في مناطق تجريبية وأتمت الإجراءات إلكترونياً لتسهيل تطبيقه وتنفيذه. ذلك أن الثغرة القانونية كانت أكبر عائق أمام تنفيذ الإطار، ما استدعى تعديلها. يضاف إلى ذلك وجود عدد من التحديات التي تقف في وجه التنفيذ.

- الجهات المعنية

وزارة العمل هي الجهة الرسمية المعنية بالتفتيش على عمل الأطفال، وهي التي تتخذ الإجراء القانوني اللازم بحق صاحب العمل بحسب أحكام قانون العمل وتعديلاته رقم (8) لسنة 1996، بمخالفته أو إنذاره أو تقديم النصح والإرشاد له، في حال قيامه بتشغيل الأحداث بصورة مخالفة للقانون.

وتعنى وزارة التربية والتعليم بالزامية التعليم وفقاً للمادة رقم (10) من قانون التربية والتعليم وتعديلاته رقم (3) لسنة 1994، وتعد الجهة المسؤولة عن متابعة الطلبة وتسربهم المدرسي وفق صلاحياتها في المادة (4) من تعليمات الدوام المدرسي وتعديلاتها رقم (8) لسنة 1980.

أما وزارة التنمية الاجتماعية، فتضع الطفل العامل ضمن فئات الأطفال المحتاجين للحماية

والرعاية، إلى جانب الباعة المتجولين والعاثين في النفايات والمتسولين، وذلك وفقاً للتعديل الأخير لقانون الأحداث، وتحديدًا المادة (33). وتعمل الوزارة في عام 2018 على إعداد نظام خاص بالطفل العامل يوضح دور الوزارة وشركائها الرئيسيين في سحب الطفل وإعادته إلى مقاعد الدراسة ضمن مبدأ إدارة الحالة. وينحصر دور المجلس الوطني لشؤون الأسرة في التنسيق والتشبيك وتطوير السياسات وإجراءات العمل والمعايير ذات العلاقة ومتابعة التنفيذ لتناسب مع الإطار الوطني لحماية الأسرة من العنف، وليكون الفريق الوطني لحماية الأسرة الذي يرأسه المجلس الوطني لشؤون الأسرة الموجه العام لقضايا الحماية.

ولا بد من التشبيك والتنسيق مع المؤسسات الرسمية المعنية ومؤسسات المجتمع المدني مقدّمة الخدمات ذات العلاقة، للمساهمة في الحد من عمل الأطفال. ومن أبرز هذه المؤسسات: وزارة الداخلية، وإدارة شرطة الأحداث، ومركز الدعم الاجتماعي - الصندوق الهاشمي للتنمية البشرية، ومؤسسة التدريب المهني، وأمانة عمان الكبرى، ووزارة الشؤون البلدية، والمؤسسات الدولية ذات العلاقة كاليونيسف ومنظمة العمل الدولية ومنظمة حماية الطفل.

- التحديات

1. ضعف فعالية العقوبات الموقعة على الأسرى في حالات التسول، وعدم وجود تلك العقوبات على أسر الأطفال العاملين بشكل عام.
2. ضعف التشريعات المتعلقة بالزامية التعليم والتسرب المدرسي، سواء من حيث إيقاع عقوبات على الأسر التي لا ترسل أطفالها للمدرسة، أو من حيث الرقابة من قبل مديري المدارس والحاكم الإداري للتأكد من اتخاذ الإجراءات اللازمة. وغياب آلية واضحة للتعامل مع قضية التسرب، وعدم وجود تعريف موحد للتسرب والانقطاع عن الدراسة، وعدم وضوح مسؤولية كل من مدير المدرسة والمرشد التربوي في متابعة حالات المتقطعين عن الدراسة والمتسربين والإبلاغ عنهم، وإغفال التبعات المترتبة على كل منهما في حال عدم قيامه بدوره.
3. النقص في الكوادر العاملة على قضية عمل الأطفال وتعدد المهام التي يقومون بها في وزاراتهم، وهذا يشمل مفتشي العمل والكوادر الخاصة بقسم عمل الأطفال في وزارة العمل، وقسم عمل الأطفال المستحدث في وزارة التنمية الاجتماعية والتسول، والأقسام المعنية بمتابعه المتسربين في وزارة التربية والتعليم.
4. ضعف التنسيق بين الجهات العاملة في هذا المجال، وتنافسها لتحصيل التمويل حتى من المؤسسات الدولية.

5. نقص التمويل المخصص لدعم برامج الحد من عمل الأطفال.
6. افتقار كثير من المفتشين إلى الطرق والسبل الملائمة للتعامل مع كل من الطفل العامل وصاحب العمل. ما يستدعي إشراكهم في دورات تدريبية مستمرة في هذا المجال.
7. صعوبة توفير البدائل المادية لأسرة الطفل العامل في حال كانت من الأسر المعوزة اقتصادياً والتي تعتمد على عمل الطفل لإعالتها.

- التوصيات

1. تعيين ضباط ارتباط لعمل الأطفال ضمن الوزارات الثلاث المعنية بتنفيذ الإطار.
2. تعديل التشريعات الخاصة بالتسرب المدرسي، وتوضيح الصلاحيات والإجراءات ونظام المساءلة الموجود.
3. دعم تنفيذ الإطار الوطني للحد من عمل الأطفال ضمن أنظمة الإحالة الموجودة، ورفع كفاءة العاملين على أنظمة إدارة الحالة تماشياً مع الإطار العام لحماية الأسرة والإطار الوطني للحد من عمل الأطفال.
4. توفير قواعد بيانات للمتسربين وللمسجلين في الصف الأول ومقارنتها مع قواعد بيانات الأحوال المدنية للتأكد من التحاق الطلبة بالصف الأول.
5. دعم البرامج الخاصة بالأطفال العاملين وأسرهم، وتوفير البدائل الاقتصادية بالتشبيك مع الجهات المعنية، وخاصة مؤسسات العون الاجتماعي، مثل صندوق المعونة الوطنية وصندوق التنمية والتشغيل وصندوق الزكاة.
6. تحويل المبالغ المالية المرصودة لتوفير التعليم غير الرسمي والتعليم غير النظامي، وأيضاً لبرنامج «مكاني» الذي تشرف عليه «اليونيسف»، إلى دعم الصفوف الثلاثة الأولى في المدارس الحكومية لتكون جاذبة للطفل على مستوى المناهج والمعلمين والعملية التعليمية والبيئة المدرسية. ومن شأن ذلك أيضاً أن تمنع هذه البرامج من أن تكون مبرراً لتشجيع الأطفال على الخروج من المدرسة. على أن يتم توفير برامج محدودة للأطفال غير النظاميين من خلال وزارة التربية والتعليم.
7. إعطاء دور لإحدى الجهات الرسمية لمتابعة تمويل البرامج في مجال عمل الأطفال، وتنظيمها بما يضمن التكاملية وعدم التكرار، والتحقق من أنها تنفذ ضمن الأولويات الوطنية وبالتشاور مع الجهات المعنية بالتنفيذ.

ب- الأحداث

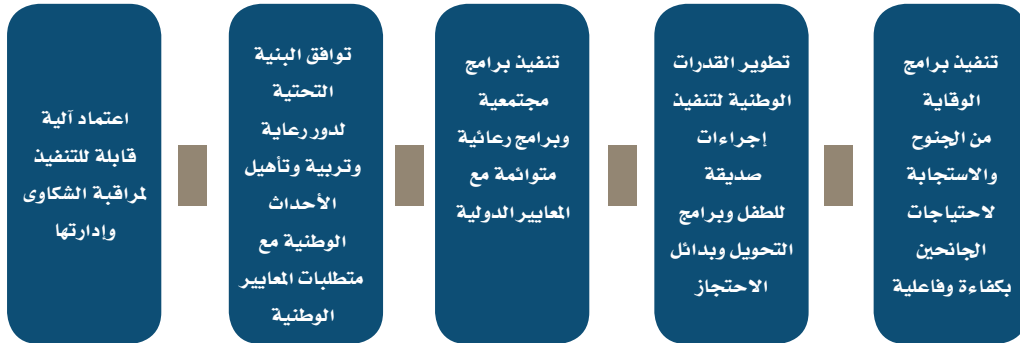
- الإستراتيجيات والسياسات ذات العلاقة

في عام 2017، أصدر المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، الإستراتيجية الوطنية لعدالة الأحداث (2017-2019)، التي توضح كيفية التعامل مع قضايا الأحداث وفق فلسفة ومنظور ينسجمان مع مبادئ العدالة الإصلاحية للأحداث، والتي تهدف إلى خفض معدلات جنوح الأحداث، وزيادة الفعالية والكفاءة لضمان عدالة إجراءات التحقيق والمحاكمة، وزيادة فعالية تأهيل الأحداث وفقاً للممارسات الدولية الفضلى.

وجاءت هذه الإستراتيجية لتتناغم مع قانون الأحداث رقم (32) لسنة 2014، الذي كشف عن نهج جديد للتعامل مع الأحداث عن طريق استحداث أنظمة عقوبات بديلة غير سالبة للحرية تماشياً مع المصلحة الفضلى للحدث وبما يتفق مع الاتفاقيات والمعايير الدولية للتعامل مع الأحداث. ويتم العمل على تحديث القانون ليأخذ بعين الاعتبار الاختلافات في التطبيق. وما زال من الصعب الحكم على مدى تنفيذ ونجاعة الإجراءات المقترحة ضمن هذه الإستراتيجية، ولكن الخبراء في هذا المجال يؤكدون جدية المؤسسات المعنية في تنفيذ الإستراتيجية والبرامج ذات العلاقة، كون التعديلات التشريعية جاءت ملزمة للتنفيذ والتطبيق ضمن هذا النهج. ومن الجدير بالذكر أنه تم إصدار مجموعة من الأنظمة والأنظمة والتعليمات استناداً إلى قانون الأحداث، وهي: نظام تسوية النزاعات في قضايا الأحداث، ونظام الرعاية اللاحقة للأحداث، وتعليمات تحديد المتطلبات والمعلومات الواجب توافرها في تقرير مراقب السلوك، وتعليمات أسس تطبيق العقوبات غير السالبة للحرية، وتعليمات التحاق الحدث بالتعليم أو التدريب، وتعليمات منح الإجازة للحدث، وتعليمات نقل الحدث الموقوف أو المحكوم، وتعليمات البرامج التأهيلية لوالدي الحدث المحتاج إلى الحماية أو الرعاية.

وتتطلع الإستراتيجية لتحقيق خمس نتائج إستراتيجية موضحة في الشكل رقم (5).

الشكل رقم (5): النتائج الإستراتيجية للإستراتيجية الوطنية لعدالة الأحداث (2017-2019)



- الجهات المعنية

تضطلع وزارة التنمية الاجتماعية بإدارة دور رعاية وتربية وتأهيل الأحداث، وبمهمة الرعاية اللاحقة. أما المجلس الوطني لشؤون الأسرة فمعني بوضع المعايير الوطنية والإجراءات العملية لمتابعة الأحداث وتنفيذ الأنظمة الصادرة عن القانون، وتطوير منظومة البرامج المجتمعية البديلة ليسهل على المؤسسات تنفيذها. ويتمحور دور إدارة شرطة الأحداث في إجراء التحقيقات الأولية وتسوية النزاعات. بينما يكون دور المجلس القضائي توفير الكوادر والهيئات القضائية المتخصصة وتدريبهم، وتطوير المعايير الوطنية والممارسات الفضلى. وتتولى وزارة العدل التحقق من الاستجابة وفق المعايير الدولية، وعمليات التقييم لنظام عدالة الأحداث بشكل عام.

- التحديات

يمكن تلخيص أبرز التحديات في هذا المجال بما يلي:

1. النقص في الكوادر المؤهلة والمدرّبة وعلى المستويات كافة.
2. ضعف البرامج الوقائية الحالية للوقاية من جنوح الأحداث.
3. ضعف آليات إدارة دور رعاية الأحداث وضعف البنية التحتية لتلك الدور.
4. ضعف آليات الرعاية اللاحقة.
5. النقص في آليات الرقابة وإدارة الشكاوى.

- التوصيات

1. تطبيق الإستراتيجية الوطنية لعدالة الأحداث والالتزام بها ومتابعتها وتقييمها سنوياً.
2. البحث عن آليات تمويلية للبرامج المقترحة ضمن الإستراتيجية.
3. تنفيذ برنامج وطني لرفع القدرات للكوادر العاملة في هذا المجال، متضمناً القوانين والأنظمة التي طُورت حديثاً وآليات تطبيقها، بالإضافة لمعايير الاعتماد وضبط الجودة للمؤسسات المقدمة للخدمة الرعائية.
4. رفد المؤسسات المعنية بالتنفيذ، بالكوادر المطلوبة من أخصائيين اجتماعيين ونفسيين وكوادر إدارة شرطة الأحداث.

ت- حماية الأسرة من العنف

- الإستراتيجيات والسياسات ذات العلاقة

قطع الأردن خطوات واسعة في مجال الإستراتيجيات والسياسات المتعلقة بحماية الأسرة من العنف، ففي عام 2005، أعد المجلس الوطني لشؤون الأسرة الخطة الإستراتيجية الوطنية لحماية الأسرة والوقاية من العنف الأسري للأعوام 2005-2009، بجهد تشاركي من قبل خبراء وباحثين وممثلين عن الوزارات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية المعنية.

وتضمنت الخطة خمسة محاور رئيسية هي: الوقاية، والحماية، والموارد البشرية والمادية، والتشريعات والسياسات والقضايا القانونية، والشراكة والتنسيق، والدراسات والبحوث. وتضمن كل محور من هذه المحاور هدفاً عاماً تمت ترجمته لأهداف فرعية، وخطة تنفيذية لترجمة هذه الأهداف من خلال أنشطة وبرامج، وتحديد الجهات المسؤولة عن التنفيذ، ومؤشرات الإنجاز.

وبعد انتهاء الفترة الزمنية الخاصة بتنفيذ أنشطة الخطة الإستراتيجية في عام 2014، نفذ المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالشراكة مع المؤسسات الوطنية الشريكة، وتحت إشراف الفريق الوطني لحماية الأسرة، دراسة تقييمية للخطة الإستراتيجية الوطنية لحماية الأسرة والوقاية من العنف الأسري شملت الفترة 2005-2014، وتضمنت الإنجازات التي تمت وفقاً لمحاور الإستراتيجية، والثغرات والفجوات فيها، ومدى التزام المؤسسات بالإستراتيجية كمرجعية لعملها في مجال حماية الأسرة، واضعة مقترحات وحلولاً لمعالجة هذه الفجوات. واستُخدمت في عملية التقييم منهجية «الرادار»، وهي أداة التقييم المستخدمة في نموذج التميز المعتمد لدى المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة، حيث تتيح هذه الأداة للمقيّم مقارنة

الأهداف والممكنات بالنتائج، بالإضافة إلى تقديم رؤية شمولية في التقييم بدءاً من مرحلة التخطيط مروراً بالتنفيذ وصولاً إلى النتائج.

وكان من أهم نتائج الدراسة، أن هنالك تطوراً ملحوظاً على مستوى السياسات في ما يخص قضايا العنف الأسري، حيث بدأت قضايا الحماية من العنف الأسري تحظى بالاهتمام على مستوى السياسات، وهذا ما تمت ملاحظته ضمن الخطط الاستراتيجية للمؤسسات الوطنية وسياساتها التنفيذية. فقد تبين وجود أهداف إستراتيجية وإجراءات وأنشطة بمجال حماية الأسرة والطفولة، أهمها إعداد إطار وطني لحماية الأسرة من العنف يوضح الأدوار والمسؤوليات للجهات مقدّمة الخدمة (تم تحديثه في عام 2016)، وتطوير معايير الاعتماد وضبط الجودة للخدمات المقدّمة لحالات العنف الأسري، والبدء بنظام أتمتة إجراءات التعامل مع حالات العنف الأسري.

كما تبين أن هنالك تفاوتاً في توزيع البرامج جغرافياً، وضعفاً في تطبيق الأدلة والإجراءات وبروتوكولات التعامل مع حالات العنف الأسري والتدريب عليها ومتابعة تطبيقها في التعامل مع الناجين والناجيات من حالات العنف الأسري. بالإضافة إلى ضعف في التنسيق والتكامل بين الشركاء، مما أدى إلى الازدواجية والتكرار في الأنشطة المنفّذة، خاصة مع غياب قواعد بيانات موحّدة، ونقص الدراسات في هذا المجال، ونقص الكوادر البشرية المؤهلة للعمل على تقديم خدمات نوعية. وتبين أيضاً أنه لم يتم تضمين المؤشرات من الاستراتيجية ضمن مؤشرات المشاريع، مما جعل من الصعب رصد فعالية البرامج ونوعيتها.

وقد وردت قضية العنف الأسري ضمن «رؤية الأردن 2025»، من خلال محور الفقر والحماية الاجتماعية، كقضية فرعية ضمن الأولوية الاستراتيجية لزيادة مشاركة المرأة في جميع جوانب المجتمع كمبادرة ذات أولوية من خلال تعديل قانون العنف الأسري ليحدد بوضوح تعريف العنف ضد المرأة، وإجراءات التنفيذ، والعمل مع القضاء والجهات الأمنية حول كيفية تنفيذ القانون. وهذا ليس كافياً لتحقيق المأمول على مستوى منظومة الحماية بشكل عام، إذ لا بد من تضمين قضية العنف الأسري كمجال متكامل، من ضمنه العنف المبني على النوع الاجتماعي والعنف الموجه للطفل.

وقد أعدّ المجلس بعد عملية التقييم التي نفذها، وبالتعاون مع الشركاء والفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف، الخطة التنفيذية لتعزيز استجابة المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018). وأقرّ مجلس الوزراء خطة الاستجابة، ووافق على تزويد الجهات المعنية بالتطبيق، باحتياجاتها من القوى البشرية وفقاً لما اقترحت الخطة، وبالتنسيق مع اللجنة المركزية للموارد البشرية في ديوان الخدمة المدنية.

ولكن تقارير متابعة الخطة التي يُصدرها الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف، تُظهر عدم الالتزام بالبرامج المتعلقة بتعيين الكوادر البشرية في الوقت الذي يتم فيه الالتزام بمعظم البرامج الأخرى المدرجة ضمن الخطة. ومن شأن هذا أن يعرقل مسيرة برامج الحماية، كون التعيينات وتدريب الكوادر من الأساسيات للنهوض بهذا القطاع.

الشكل رقم (6): محاور الخطة التنفيذية لتعزيز استجابة المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018)



- الجهات المعنية

من أهم التشريعات المنظمة لهذا المجال، قانون الحماية من العنف الأسري رقم (15) لسنة 2017، والذي بين دور وزارة التنمية الاجتماعية بشكل أساسي، وأدوار إدارة حماية الأسرة ومقدمي الخدمات.

لقد تم تمثيل جميع الجهات المعنية في الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف، وهذا الفريق من أهم وأقوى فرق العمل في مجال الحماية الاجتماعية، إذ تأسس قبل تأسيس المجلس الوطني لشؤون الأسرة، وعمل بشكل رئيسي على تأسيس منظومة حماية الأسرة من العنف. وقد صدر في عام 2017 نظام الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف رقم (33) لسنة 2016، لينظم عمل الفريق ويمنحه صلاحيات تمكنه من متابعة المؤسسات مقدمة الخدمة.

ويضم الفريق في عضويته ممثلين عن وزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الصحة، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة الداخلية، ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، ووزارة العدل، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ودائرة الإفتاء، وإدارة حماية الأسرة، وإدارة شرطة الأحداث، والخدمات الطبية الملكية، والمجلس القضائي، ودائرة قاضي القضاة، والمركز الوطني لحقوق الإنسان، والمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين، والمجلس الأعلى للسكان، واللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، واتحاد المرأة الأردنية، والاتحاد النسائي الأردني، ومعهد العناية بصحة الأسرة.

ويتولى الفريق متابعة التزام المؤسسات مقدّمة خدمات الحماية من العنف بتطبيق وتفعيل القرارات التي يتخذها بشأن السياسات والاستراتيجيات والتشريعات ذات العلاقة بحماية الأسرة، ودراسة الأولويات الوطنية في مجال حماية الأسرة وتحديداتها ومتابعة تنفيذها، والإشراف على تطبيق وثيقة الإطار الوطني لحماية الأسرة من العنف المعتمدة من مجلس الوزراء، ومتابعة تنفيذ الإجراءات المنبثقة عنها، ومتابعة تنفيذ الخطة الاستراتيجية لحماية الأسرة وإصدار التقارير المتعلقة بها، ومراقبة التزام المؤسسات مقدّمة خدمات الحماية من العنف الأسري باستخدام النظام الإلكتروني لمتابعة حالات العنف الأسري، والإشراف على استخدام المؤسسات مقدّمة خدمات الحماية من العنف الأسري معايير جودة الخدمات المعتمدة من مجلس الوزراء ومراقبة مدى التزام هذه المؤسسات بهذه المعايير.

وبذلك، فإن هذا الفريق هو فريق مساءلة للجهات المعنية بالتنفيذ، على مستوى التخطيط والتنفيذ وتقديم الخدمات وجودتها، وهو يُصدر تقارير متابعة دورية تعكس الإنجاز الفعلي لخطة الاستجابة.

وفي عام 2014 صدرت معايير الاعتماد وضبط الجودة للخدمات المقدّمة لحالات العنف الأسري، وتم اعتمادها من قبل رئاسة الوزراء وتعميمها على الجهات مقدّمة الخدمة.

ومن الجدير بالذكر أن المؤسسات الدولية لها دور رئيسي في تقديم خدمات متخصصة في الحماية، فخلال أزمة اللجوء أعدت هذه المؤسسات بالتشارك مع المجلس الوطني لشؤون الأسرة، إجراءات العمل الموحدة المشتركة للوقاية من والتصدي للعنف المبني على النوع الاجتماعي والاستغلال والإهمال والإساءة ضد الأطفال في الأردن (2014). وفي عام 2017، تم الاتفاق على دمج إجراءات العمل الوطنية مع إجراءات العمل بين المؤسسات الدولية، كون الأخيرة تقدم خدمات للمجتمعات المحلية، ولتوحيد الإجراءات.

- التحديات

من أبرز التحديات في مجال الحماية من العنف الأسري:

1. ضعف عمليات التخطيط الاستراتيجي في الجهات الرسمية مقدّمة الخدمة، وعدم اشتغال الخطط التنفيذية على المؤشرات الأساسية التي صاغها وأعدّها مندوبون من الجهة نفسها وبإقرار من رئاسة الوزراء، مما يدل على ضعف عمليات التخطيط بشكل عام، وضعف التنسيق الداخلي بين الدوائر المختلفة في المؤسسة نفسها.
2. قلة الكوادر البشرية المتاحة ضمن الجهات التنفيذية، وضعف تأهيل الكوادر في الجهات مقدّمة الخدمة.
3. ضعف البنية التحتية التكنولوجية لدى الوزارات ومديرياتها، مما يؤخر عمليات الربط الإلكتروني ضمن أنظمة الأتمتة المتاحة، ويقوّض عمليات تنفيذ أطر الإحالة لقضايا العنف الأسري وغيرها من القضايا، كعمل الأطفال.
4. ضعف آليات التعيين لمقدمي الخدمات وعدم مواءمتها للمعايير النافذة للخدمة وتأهيل العاملين.
5. عدم وجود جهة اعتمادية للخدمات المقدّمة لحالات العنف وللخدمات الاجتماعية بشكل عام.

- التوصيات

1. متابعة أتمتة إجراءات الحماية من العنف، والربط الإلكتروني بين الجهات المعنية بالتنفيذ.
2. تدريب الكوادر العاملة في هذا المجال ضمن برنامج تدريب وطني متكامل، وخاصة لمقدمي الخدمات في المحافظات.
3. تطبيق نظام اعتماد وضبط جودة الخدمات المقدّمة في مجال حماية الأسرة من العنف الأسري، الذي تم اعتماده، وإيجاد جهة لاعتماد الخدمات.
4. مراجعة وتطوير الأدلة الإجرائية الداخلية للمؤسسات ومدى ملاءمتها للإطار الوطني لحماية الأسرة والمعايير الدولية وبشكل مستمر ودوري.
5. تفعيل نظام أتمتة إجراءات التعامل مع حالات العنف الأسري وتطبيقه وتعميمه على محافظات المملكة، لأهمية هذا النظام في التبليغ والتحويل والمتابعة لحالات العنف

- الأسري في جميع المؤسسات المعنية بالتعامل مع حالات العنف الأسري.
6. إيجاد قاعدة بيانات للدراسات والخدمات المتوفرة على المستوى الوطني.

ث- الإرشاد الأسري والعلاقات الأسرية

- الإستراتيجيات والسياسات ذات العلاقة

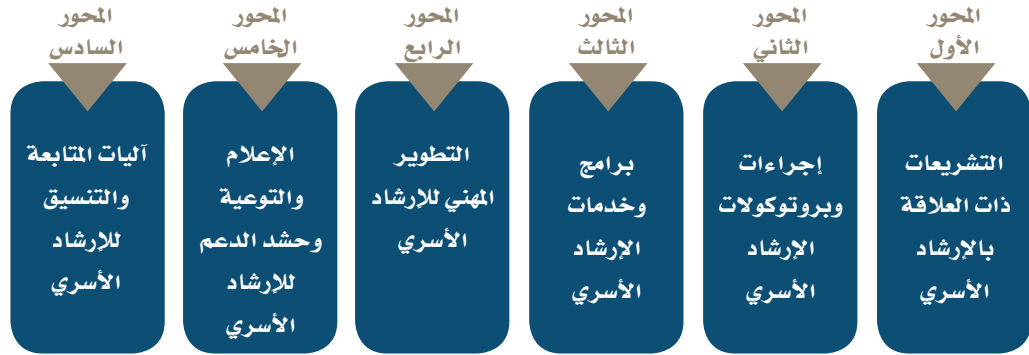
في عام 2009، أعد المجلس الوطني لشؤون الأسرة، الإستراتيجية الوطنية للإرشاد الأسري، والتي عرّفت الإرشاد الأسري بأنه عملية مساعدة أفراد الأسرة في فهم الحياة الأسرية ومسؤولياتها لتحقيق الاستقرار والتوافق الأسري والتصدي للمشكلات الأسرية.

فهذا النوع من الإرشاد يتمحور حول الأسرة كوحدة اجتماعية ونفسية ومعرفية متكاملة، عادةً مرض أحد أعضاء الأسرة مثلاً، مظهراً لمرض أسري يستدعي أخذ الانعكاسات السلبية على جميع أفراد الأسرة في الحسبان.

وساهم في إعداد الإستراتيجية العديد من الشركاء من المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والخبراء والمختصين. وتناولت الإستراتيجية ستة محاور رئيسية، يتضمن كلٌ منها جانباً من جوانب مؤسسة الإرشاد الأسري، وي طرح القضايا التي تستوجب التدخل لتحسين نوعية ومستوى الخدمات المقدمة، بما يساهم في تحقيق الرفاه والتمكين للأسر ويضمن إيجاد نظام متكامل للإرشاد الأسري في الأردن، إلى جانب إعداد وتطوير الكوادر المتخصصة، وضبط جودة الخدمات.

واشتملت المحاور على العديد من القضايا القانونية، والمعرفية، والقضايا المتعلقة ببناء القدرات والتطوير المهني، بالإضافة إلى قضايا الإعلام المتخصص. وهي موضحة في الشكل رقم (7).

الشكل رقم (7): محاور الإستراتيجية الوطنية للإرشاد الأسري في الأردن



وتهدف الإستراتيجية إلى:

1. تطوير التشريعات المتعلقة بالإرشاد الأسري.
2. إيجاد نظام متكامل لخدمة الإرشاد الأسري في الأردن.
3. تحسين نوعية ومستوى خدمة الإرشاد الأسري.
4. إعداد وتطوير كوادر متخصصة في الإرشاد الأسري.
5. توجيه الرسالة الإعلامية المتخصصة في مجال الإرشاد الأسري.
6. ضبط جودة خدمة الإرشاد الأسري.

وهذه الإستراتيجية هي الأولى من نوعها في الأردن، وهي المعنية دون سواها بهذه القضية بصورة مباشرة، رغم ورود «الإرشاد الأسري» كخدمة ضمن قطاع الحماية الاجتماعية في البرنامج الوطني للطفولة المبكرة، وضمن محور «الأطفال المحرومون من الرعاية الأسرية» في الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013).

ويتبين للمتابع أنه لم يتم العمل على إعداد خطة عمل تنفيذية لهذه الإستراتيجية، كما لم يتم وضع تقرير تقييمي لواقع تنفيذها.

أما السياسات التي دعت لتعميم خدمات التوعية الوالدية، كالخطة الوطنية للطفولة، و«رؤية الأردن 2025»، فلم تأخذ بعين الاعتبار قضية الإرشاد الأسري ولم تهتم بها. وما زالت المبادرات للنهوض بهذه الخدمة محدودة، يقوم بتنفيذها المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع جمعيات خيرية في المحافظات، حيث تم افتتاح عشرة مكاتب للإرشاد الأسري حتى وقت إعداد هذه المراجعة. وما زال التقدم بطيئاً في هذا المجال، سواء على مستوى التشريعات، أو مستوى الخدمة ونوعيتها، أو كفاءة العاملين، أو التأهيل العلمي في الجامعات، أو ضبط جودة الخدمة.

ولعل أهم تطور طرأ في هذا المجال، تحت شعار «الوفاق قبل الشقاق، والتراضي قبل التقاضي»، هو إنشاء مديرية في دائرة قاضي القضاة للإصلاح والتوفيق الأسري، تستند إلى نظام مكاتب الإصلاح والتوفيق الأسري رقم (17) لسنة 2013، الذي ينص على إنشاء مكتب في كل محكمة شرعية من أجل إنهاء النزاعات الأسرية بالطرق الودية، وبالتوعية والتثقيف بالحقوق والواجبات الزوجية، وتقديم الإرشاد الأسري.

وأجري تعديل على قانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (31) لسنة 1959، وما ورد في القانون المعدل له رقم (11) لسنة 2016، لإعطاء الصلاحية لقضاة المحاكم الشرعية بتحويل القضايا للمكاتب قبل نظرها من المحكمة بمجرد تسجيلها، ومن ضمنها حالات الطلاق. وخلال عام 2014 صدرت تعليمات أعضاء مكاتب الإصلاح والتوفيق الأسري والتي بموجبها بدأت الدائرة تقديم الخدمات في المكاتب، ولكن هذه المكاتب ليست منتشرة في جميع المحافظات.

- الجهات المعنية

تتعدد المؤسسات المقدمة لخدمات الإرشاد، فمنها الحكومية ومنها غير الحكومية (مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص)، كما تتعدد الخدمات المقدمة، لتشمل الخدمات التربوية، والإرشاد النفسي والمهني، والرعاية الصحية المتخصصة، والإرشاد الزواجي. أما الخدمات الصحية النفسية الطبية، فتقدمها وزارة الصحة من خلال المركز الوطني للصحة النفسية والعيادات النفسية المنتشرة في محافظات المملكة ومراكز تشخيص الإعاقات. كما تشرف الوزارة على ترخيص المهن الصحية ذات العلاقة.

وتقدم مؤسسات المجتمع المدني خدمات الإرشاد المجانية، ومن هذه المؤسسات مؤسسة نهر الأردن من خلال مركز حماية الطفل من الإساءة (دار الأمان) الذي أنشئ عام 2000 كمركز إيوائي علاجي، حيث توفر المؤسسة الدعم لإدارة الحالات، وإحالة الأطفال ضحايا الإساءة. كما أنشأت المؤسسة خط 110 للأسرة والطفل، وهو خط استشارة مجاني يقدم الدعم النفسي والإرشاد وتحويل الحالات لمقدمي الخدمة.

ومن هذه المؤسسات أيضاً، اتحاد المرأة الأردني الذي يقدم الإرشاد القانوني والاجتماعي والنفسي للنساء، وخاصة في حالات الطلاق والانفصال؛ ومركز التوعية والإرشاد الأسري الذي ينفذ برامج توعوية وقائية وعلاجية من خلال برامج الإرشاد الأسري والنفسي والاجتماعي والقانوني والصحي؛ وجمعية الأسر التنموية التي تقدم خدمات الإرشاد الاجتماعي والنفسي والتربوي.

أما خدمات الإرشاد الأسري المتخصصة فلا تقدّم إلا من خلال مكاتب الإصلاح والتوفيق الأسري التابعة لدائرة قاضي القضاة، ومراكز الإرشاد الأسري التي افتتحها المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع الجمعيات في المحافظات.

- التحديات

1. الضعف في عمليات كسب التأييد وحشد الدعم لقضايا الإرشاد الأسري.
2. نقص الكوادر المؤهلة في هذا المجال.
3. نقص البرامج الإرشادية الموجهة للأسر، ونقص الدعم المتوفر لهذه البرامج.
4. ضعف تأهيل الخريجين من الجامعات.
5. اعتماد الجهات مقدّمة الخدمة على المنح، ما يعني أن خدماتها ستتأثر نوعاً وكماً في حال توقّف هذه المنح.

- التوصيات

1. كسب التأييد وحشد الدعم لأهمية الإرشاد الأسري ودوره في تعزيز العلاقات الأسرية وتحقيق الأمن الفكري لأفراد الأسرة جميعاً.
2. الاستمرار في تطوير الكوادر المهنية من خلال برامج التعليم المستمر لمواءمة الاحتياجات ومواكبة المستجدات العلمية، وخاصة أن الكوادر الحالية مقدّمة الخدمة ليست مؤهلة مهنيّاً لهذه المهمة.
3. تطوير معايير وأسس ممارسة المهنة وترخيص العاملين، وشروط ترخيص المؤسسات العاملة في الإرشاد الأسري.
4. تطوير معايير اعتماد المراكز التدريبية والمراكز المقدّمة للخدمة.
5. التشبيك مع الجمعيات والمراكز لاستحداث مراكز إرشادية أو تلك مقدّمة الخدمة، ورفع كفاءتها، للاستفادة من انتشارها وعلاقاتها واندماجها في البيئات الأسرية في المجتمعات لخلق جسور القبول لتلك الخدمات.
6. دمج مبادئ الإرشاد الأسري ضمن الإرشاد التربوي في المدارس والإرشاد النفسي في الجمعيات والمراكز الخاصة.
7. المتابعة والتقييم للخدمات المقدّمة، والبحث في سبل تطويرها بما يلائم متطلبات الأسر أنفسها.

ج- زواج من هم دون 18 سنة

- الإستراتيجيات والسياسات ذات العلاقة

تشير الإحصاءات الوطنية لعام 2016 إلى أن 13.4% من إجمالي الزيجات في الأردن هي لإناث ما دون 18 سنة، مقارنة مع النسبة المسجلة في عام 2012 والتي بلغت 12.6%. ويعزى ارتفاع هذه النسبة إلى اللجوء السوري، فقد بلغت نسبة اللواتي تزوجن من السوريات ولم يبلغن بعد 18 سنة، 34.6% في عام 2015.

وفي ما يتعلق بالسياسات والإستراتيجيات، لم يتم التطرق لقضية زواج من هم دون 18 سنة كقضية وطنية، ليتم إدراجها ضمن أي سياسة أو خطة عمل أو برنامج وطني، إلا في عام 2017 الذي شهد تشكيل لجنة وطنية منبثقة عن الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف، خاصة بزواج من هم دون 18 سنة. ويتم العمل حالياً وبإدارة المجلس الأعلى للسكان، على إعداد خطة عمل وطنية للتعامل مع هذه الظاهرة.

ويشار إلى أن هناك عدداً من المؤسسات الدولية التي تقدم الخدمات للأجنيين تعمل على إدارة حالات الفتيات المعرضات لخطر زواج من هم دون 18 سنة وتحويلهن لمراكز تقديم الخدمات بحسب الحاجة فإن احتاجت خدمات تعليمية يتم تحويلها لمركز يقدم هذه الخدمة وإن احتاجت الفتاة دعماً مادياً يتم تحويلها للجهات التي تقدم هذه الخدمات.

- الجهات المعنية

تعد دائرة قاضي القضاة من أبرز الجهات التي تتعامل مع حالات زواج من هم دون 18 سنة دون الثامنة عشرة من العمر، لأنها المخولة بتسجيل الزواج وفقاً لقانون الأحوال الشخصية المؤقت رقم (36) لسنة 2010، والذي يقتضي لأهلية الزواج أن يكون سن الخطيبة والخطيب 18 سنة من العمر. إلا أنه أنه يجوز للقاضي أن يأذن بزواج شخص لم يبلغ هذه السن إذا أكمل الخامسة عشرة.

وأصدرت الدائرة تعليمات منح الإذن بالزواج لمن أكمل خمس عشرة سنة شمسية من عمره ولم يكمل الثامنة عشرة رقم (1) لسنة 2017، والتي طوّرت لاحقاً لتقنين حالات زواج من هم دون 18 سنة من خلال تقييد شروط منح الإذن، ومنها أن لا يقل المهر عن مهر المثل، واجتياز دورة المقبلين على الزواج، ودراسة الحالة من قبل مكتب الإصلاح والوساطة والتوفيق الأسري، وموافقة قسم شؤون القاصرين في الدائرة، وأن لا يكون الخاطب متزوجاً، وأن لا يكون الزواج سبباً في الانقطاع عن التعليم، وإثبات القدرة المالية، وأن لا يتجاوز فرق السن خمسة عشر عاماً، وأن يتحقق القاضي من الرضا والاختيار.

ومن الجهات المعنية أيضاً: المجلس الوطني لشؤون الأسرة الذي يرأس اللجنة الوطنية لزواج من هم دون 18 سنة، وجميع أعضائه ومن بينهم المجلس الأعلى للسكان الذي يعمل على تطوير الإستراتيجية؛ ووزارة الصحة مقدمة الخدمات الصحية، ومنظمات المجتمع المدني التي تنفذ البرامج التوعوية والوقائية، على غرار مؤسسة نهر الأردن، واللجنة الوطنية لشؤون المرأة، والمؤسسات الدولية المانحة.

- التحديات

من أبرز التحديات في هذا المجال:

1. عدم وجود إستراتيجية وطنية، مع العلم أن العمل جارٍ لإعداد خطة عمل وطنية.
2. تشتت الجهود في البرامج الموجهة للحد من هذه الحالات.
3. ضعف برامج الخدمات الموجهة للحالات التي تزوجت، لمتابعتها وإرشادها.
4. ضعف البرامج الوطنية التوعوية التي تستهدف الأسر لتغيير السلوك والمعتقدات في ما يتعلق بالزواج المبكر.

التوصيات

1. تحقيق إلزامية التعليم ووضع آليات لضبط ذلك قانونياً.
2. رفع سن الاستثناء في أهلية الزواج ليصبح 16 سنة، ليتلاءم مع ما جاء في التشريعات الأخرى بخصوص السن المسموحة للعمل، وسن إلزامية التعليم.
3. توجيه الدراسات لتغطية الثغرات المعرفية، كالأبعاد الاقتصادية، وكلفة التدخلات، وأثر الظاهرة اقتصادياً.
4. تكثيف الحملات التوعوية في البؤر الساخنة الحاضنة لهذه الظاهرة.





الثقافة





1388	تقديم
1392	أولاً: التخطيط في المجال الثقافي
1393	ثانياً: مفهوم «الثقافة»
1395	ثالثاً: دور وزارة الثقافة في قيادة الفعل الثقافي وتوجيهه
1397	رابعاً: التخطيط في وزارة الثقافة
1399	خامساً: التخطيط الإستراتيجي للثقافة ومرجعياته
1401	سادساً: الإستراتيجية الثقافية في «الأجندة الوطنية»
	سابعاً: محاولات الوصول إلى إستراتيجية وطنية للثقافة من خلال المؤتمرات الثقافية
1402	ثامناً: خطط وزارة الثقافة
1403	تاسعاً: برامج ومشاريع وزارة الثقافة وتحديات تنفيذها ومقترحات للتطوير
1404	أ. برنامج نشر النتاج الفني والثقافي ودعم الإبداع
1408	ب. برنامج الفعاليات والأنشطة الثقافية والشبابية
1412	ت. برنامج المهرجانات والفعاليات الثقافية والأدبية
1416	ث. مدن الثقافة الأردنية
1417	ج. برنامج عمان عاصمة الثقافة الإسلامية 2017
1417	ح. البنى الثقافية التحتية
1418	عاشراً: إستراتيجية ثقافية مقترحة
1418	أ- مرتكزات الإستراتيجية
1419	ب- تحليل بيئة العمل الثقافي
1422	ت- الأهداف العامة للخطة المقترحة
1423	ث- وسائل تحقيق الأهداف
1424	ج- محاور الخطة
1434	خلاصة

تقديم

شهد الأردن الحديث، منذ تأسيس الإمارة في مطلع العشرينات من القرن الفائت، إنشاء تجمعات ثقافية متنوعة، بدءاً من المجالس التي كان الأدباء يقدمون فيها نتاجاتهم ويُقيمون السجلات النقدية حولها، ومن أبرزها مجلس الأمير عبد الله بن الحسين (الملك عبد الله الأول) مؤسس الدولة الأردنية. وظهرت في عقدي العشرينات والثلاثينات فرقٌ مسرحية تتبع للمدارس أو للكنائس أو للأندية الرياضية والاجتماعية والثقافية، وأسست جمعيات تعنى بالفن التشكيلي في مرحلة إرهاباته الأولى، لكنها لم تدُم طويلاً.

وترتبط البداية الحقيقية للنشاط الثقافي الجماعي المنظم في الأردن، بصور أول قانون للجمعيات عام 1936، والذي تلاه قانون الجمعيات رقم (12) لسنة 1956، ثم القانون رقم (7) لسنة 1965، فالقانون رقم (33) لسنة 1966، الذي ظل معمولاً به حتى عام 2008 حيث صدر قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008، الذي جاء تلبيةً لحاجة موضوعية، وشكل حافزاً لتأسيس الجمعيات الثقافية بأنواعها المختلفة.

وبعد أن كان النشاط الثقافي يرتبط بالأندية الرياضية والجمعيات الخيرية لعقود، جاء عام 1963 ليمثل محطة تحوّل في هذا المجال، فقد تأسست فيه جمعية المكتبات الأردنية، ثم توالى عملية تأسيس الجمعيات وتسجيلها حتى بلغ عدد العاملة منها في عام 2018 أكثر من 600 جمعية. كما أنشأت مؤسسة نور الحسين (مؤسسة الملك الحسين لاحقاً) المعهد الوطني للموسيقى، ومركز الفنون الأدائية، ومراكز التدريب على الحرف الشعبية.

ويمكن القول إن مؤسسة العمل الثقافي في الأردن بدأت بإنشاء دائرة الثقافة والفنون عام 1964 لتكون راعياً للنشاط الثقافي. وقد ارتبطت هذه الدائرة بوزارات الثقافة، والإعلام، والسياحة والآثار، ثم ارتبطت بوزارة الثقافة والشباب عام 1976.

وفي عام 1988 أنشئت أول وزارة للثقافة باسم «وزارة الثقافة والتراث القومي». واستناداً إلى المادة (120) من الدستور التي تحدد آليات استحداث أي تقسيم إداري جديد، صدر نظام خاص بتنظيم الوزارة حمل رقم (15) لسنة 1988، ثم جرت تعديلات عليه عام 1990 وحمل الرقم (5).

لقد جاءت نشأة وزارة الثقافة استجابة لفهم صانع القرار لأهمية الثقافة ودورها في حياة الأمة، وتجسيداً لرؤية الدولة للثقافة. ويشار إلى أن الأردن كان قد احتضن أول مؤتمر لوزراء الثقافة العرب عام 1976، الذي صدر عنه توجّه بأن تكون هناك وزارة ثقافة في كل دولة عربية، مما حفز على الاهتمام بالشأن الثقافي في العالم العربي بشكل عام.

ولم يكن العمل الثقافي في الأردن حكراً على المؤسسة الثقافية الرسمية التي أنشئت عام 1964 (دائرة الثقافة والفنون)، فقد شجعت الحكومات المتعاقبة على ممارسة العمل الثقافي، التزاماً بالدستور الذي كفل حرية التعبير والرأي والتنظيم النقابي والمهني (المادتان 15 و16 من الدستور)، كما شجعت الحكومات القطاع الخاص على تقديم الخدمات والمنتجات الثقافية التي يحتاجها المواطن.

وتعدّ الهيئات الثقافية التي تعمل على أساس قانون الجمعيات، ركناً أساسياً في العمل الثقافي، ورافداً أساسياً من روافد الثقافة والإبداع، وقد تركز بعضها كمعالم وطنية بارزة، مثل رابطة الكتاب الأردنيين، ونقابة الفنانين الأردنيين، والجمعية الملكية للفنون الجميلة (المتحف الوطني للفنون الجميلة)، وجمعية المكتبات الأردنية، والمجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسسة آل البيت)، وجمعية الشؤون الدولية، واتحاد الناشرين الأردنيين.

وأبدى القطاع الخاص اهتماماً بالقطاع الثقافي رغم أنه «غير رابح» بالمعايير التجارية، فساهم في إصدار الصحف، وإنشاء دور النشر (أسس عبد الرحمن الكردي أول دار نشر خاصة في أربعينات القرن العشرين)، وفتح دور السينما بدءاً من عشرينات القرن الفائت. وفي عقود لاحقة، اقتحم القطاع الخاص مجالات كان محجماً عن الدخول فيها، مثل المسرح، والفن التشكيلي، والإنتاج الدرامي والفني. وشهدت البلاد منذ تسعينات القرن العشرين نشوء العديد من المسارح الخاصة، وصلات العرض للفنون البصرية، وشركات الإنتاج السينمائي والتلفزيوني والموسيقي.

وبادرت بعض المؤسسات الاقتصادية الكبرى إلى لعب أدوار ثقافية لافتة، ومن أبرز هذه المؤسسات البنك العربي الذي أنشأ مؤسسة عبد الحميد شومان الثقافية (1976)، والبنك الأهلي الذي أسس دائرة ثقافية تعنى بالنشر ودعم النشاط الثقافي والفني نشطت خلال العقد الأول من الألفية الثالثة. كما قام عدد من رجال الأعمال والشخصيات العامة بلعب أدوار شبيهة، ومنهم سمير شماً الذي أنشأ مؤسسة سمير شماً للثقافة والتعليم، ورياض المفلح الذي أوصى بوقفية أسست عليها مؤسسة رياض المفلح للثقافة والتعليم، وأبناء القاضي موسى الساكت الذين قاموا بإنشاء مركز ثقافي باسمه وأسسوا جمعية ثقافية لهذه الغاية، وورثة مصطفى وهبي التل (عرار) الذين قدموا بيته في إربد ليكون وقفية ثقافية باسم «بيت عرار الثقافي»، وزوجة رئيس الوزراء الأسبق وصفي التل التي وضعت بيته وقفية ثقافية، وعائلة الكاتب أديب عباسي التي كرست بيته كمتحف يحمل اسمه في بلدة الحصن.

وأولت بعض المؤسسات الحكومية الشأن الثقافي اهتماماً كبيراً، إذ لا يمكن إغفال دور مجالس الإدارة المحلية (البلديات)، وعلى رأسها أمانة عمان الكبرى (العاصمة)، التي اضطلعت بدور ثقافي كبير، خاصة في مجال المكتبات العامة بدءاً من عام 1960، وقد اتسع هذا الدور في العقود الثلاثة الأخيرة، وبخاصة بعد إنشاء دائرة ثقافية في الأمانة عام 1993، ليشمل مجالات متنوعة مثل النشر، والمسرح، والفن التشكيلي، والموسيقى، والفنون الشعبية، إضافة إلى إصدار الكتب. ومع مطلع الألفية الثالثة، أنشئ مركز الحسين الثقافي الذي يضم مسرحاً مجهزاً، وقاعات للندوات والمؤتمرات، وصلات لعرض الأعمال الفنية، وقاعات متعددة الأغراض. كما أنشئت مراكز ثقافية مثل مركز زها، ومركز الملكة رانيا. وأنشأت العديد من البلديات وبدعم من مؤسسات الإعمار فيها، مرافق للأنشطة الثقافية، ففي الكرك أنشئ

مركز الحسن الثقافي بدعم من مؤسسة إعمار الكرك، وهو ما تكرر في السلط وفي الطفيلة. وفي إربد، أنشئت قاعة متعددة الأغراض تابعة للبلدية، ومركز الحصن الثقافي. ونُقلت هذه التجربة في بقية المدن الأردنية بأشكال مختلفة.

وكان للمدارس (وخاصة في مرحلة ما قبل نشوء الجمعيات الثقافية) والجامعات، دور مهم في نشر الثقافة والأنشطة الثقافية. إذ تحتضن الجامعات الكثير من المؤتمرات الفكرية والعلمية والثقافية، التي تستقطب أعداداً كبيرة من الأكاديميين والمفكرين والمثقفين وطلبة الجامعات. كما تنظم الجامعات وتحتضن أنشطة وفعاليات ثقافية وفنية على مدار العام. فعلى سبيل المثال، شكّل المسرح الجامعي في الجامعة الأردنية حاضنة للمسرح الأردني طوال فترة الستينات إلى أواسط السبعينات من القرن الماضي. وعملت جامعة اليرموك التي أسست منتصف السبعينات، على رفد الحركة الفنية بالعديد من المواهب الفنية في المسرح والموسيقى والفرن التشكيلي من خلال كلية الفنون الجميلة فيها. وأدخلت وزارة التربية والتعليم مساقاً دراسياً في الفن (رسم وموسيقى ومسرح) منذ ثمانينات القرن الماضي، إلا هذا المساق ظل يعاني من عدم الاهتمام الجدي به من قبل الإدارات المدرسية ومن نقص في المدرسين، لذلك كان إسهام المدارس بنشر الثقافة الفنية أقل من المأمول، كما إن دور الجامعات في هذا المجال تراجع كثيراً في العقدين الأخيرين، خاصة في مجالات الفن والإبداع الأدبي.

خلال عقود طويلة من العمل الثقافي المؤسسي، سواء أثناء عمل دائرة الثقافة والفنون، أو بعد إنشاء وزارة الثقافة، كانت هناك محددات كثيرة تؤثر على العمل الثقافي، وتضييقاً على حرية التعبير والتجمع، انطلقت في مجملها من نظرة شمولية لحصر الفعل الثقافي؛ تنظيمياً وتنفيذياً، في يد الدولة فقط. ومع انتهاء العمل بالأحكام العرفية في عام 1989، دخل الأردن مرحلة من الانفراج السياسي اتسمت بالأجواء الإيجابية التي وفّرت هامشاً كبيراً من حرية الحركة للجسم الثقافي، وأثرت على عمل وزارة الثقافة وتعاطيها مع المشهد ككل، حيث انسحبت الوزارة إلى الدور التنظيمي والإشرافي، بدل الهيمنة على العمل الثقافي. ومن التجليات المهمة لانتهاك الأحكام العرفية، قرار إعادة فتح رابطة الكتاب الأردنيين في 15 كانون الأول 1989، بعد أن أُغلقت لأكثر من عامين بقرار صادر عن الحاكم العسكري. وقد شكّلت عودة الرابطة إلى العمل منعطفاً حاسماً في توجه الدولة نحو إشاعة أجواء الحرية ومنح المثقفين حرية في الحركة والتجمع والتعبير.

أولاً: التخطيط في المجال الثقافي

أولت كل من المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم (ألكسو) والمنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة (إيسيسكو) اهتماماً خاصاً بالمسألة الثقافية، فعملت الأولى على وضع خطة إستراتيجية للتنمية الثقافية لمدة عشرة أعوام بدءاً من عام 1988 باسم «الخطة الشاملة للثقافة العربية»، وقد استمر إعداد تلك الخطة ثماني سنوات، ثم وضعت المنظمة الإسلامية خطة مشابهة تحت عنوان «الإستراتيجية الثقافية للعالم الإسلامي»، استمر إعدادها ثلاث سنوات، وأقرت عام 1991 في مؤتمر داکار. وبالموازاة، أعلنت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (يونسكو) عن عقد التنمية الثقافية للأعوام (1988-1998). لكن هاتين الخطتين لم تجدا انعكاساً لهما في التخطيط الثقافي في الأردن.

كما أولى المثقفون والمفكرون العرب، والروابط الفكرية والثقافية العربية، اهتماماً غير مسبوق بالمسألة الثقافية خلال العقود التي تلت هزيمة حزيران (1967)، وجرى البحث عميقاً بأثر الثقافة في الهزيمة، ودورها في استنهاض روح المقاومة والتحدّي.

إلا أن محاولات التخطيط في المجال الثقافي لم تبدأ في الأردن إلا في نهاية القرن العشرين، وبداية القرن الحادي والعشرين. فلم يهتم الباحثون بالشأن الثقافي في الأردن بموضوع التخطيط الإستراتيجي بوجه عام، بل إن هناك من ينكر، من حيث المبدأ، إمكانية التخطيط في هذا المجال الثقافي. كما إن المؤسسات المعنية بالشأن الثقافي نفسها لم تولّ التخطيط الاهتمام الكافي.

إلا أن بداية الألفية الثالثة شهدت وضع «الأجندة الوطنية» التي هي بمثابة إستراتيجية وطنية، ووُضعت خطط إستراتيجية طويلة ومتوسطة المدى في قطاعات مختلفة مثل التربية والتعليم والشباب وغيرها. ورغم الاهتمام المتزايد في السنوات الأخيرة للوصول إلى إستراتيجية ثقافية، إلا أن التخطيط في المجال الثقافي في الأردن ما زال يواجه صعوبات مختلفة.

ورغم الإنجازات التي حققتها الثقافة الأردنية منذ تأسيس الدولة، وبخاصة بعد نشأة وزارة الثقافة وانتشار المؤسسات والهيئات الثقافية الرسمية والأهلية والخاصة، إلا أن هناك حاجة ملحة إلى بناء إستراتيجية ثقافية توحد جهود المؤسسات الثقافية وتوجّهها ضمن أهداف محددة تسهم في تحقيق التنمية الشاملة للمجتمع ونهضته، كما تبرز الحاجة إلى المزيد من العمل المخطط.

ووفقاً للتقرير العربي الأول للتنمية الثقافية الذي أصدرته مؤسسة الفكر العربي (2008)، فإن أبرز المشاكل التي تعترض سبيل المؤسسات الثقافية العربية بعامة العربية، والتي تتمثل في غياب الأهداف الثقافية أو عدم وضوحها، وضعف الإعداد النظري للمشاريع والبرامج، واضطراب الهيكلية المؤسساتية، أو ضعف الموارد المادية، والافتقار إلى إستراتيجية للمباشرة (التنفيذ)، وغياب المتابعة والتقييم الدوري، وضعف التنسيق سواء داخل المؤسسة الواحدة أو بين المؤسسات الثقافية.

ويلاحظ أن إن هذه المشاكل تنطبق على الحالة الأردنية تماماً. والخروج منها لا يكون إلا من خلال إستراتيجية ثقافية شاملة. فلم ينتظم مجمل العمل الثقافي في الأردن، والذي تشارك به قطاعات الدولة والمجتمع، في إطار إستراتيجي واحد، ولم ينضو تحت مظلة تنظيمية واحدة، وغاب التناغم بين السياسات الثقافية التي تنفذها المؤسسات سواء أكانت حكومية أو أهلية أو تابعة للقطاع الخاص. كما إن التقدم الحاصل في كم الإنتاج الثقافي، لم يُفرز ظواهر متقدمة نوعياً، رغم أنه قدّم حالات متميزة على المستوى الفردي.

ثانياً: مفهوم «الثقافة»

إن أهمية التوقف عند تعريف خاص بمفهوم الثقافة تأتي من ضرورة توفر مفهوم واحد، وواضح، ومميز، وقادر على توضيح وفهم المشكلات المرتبطة بالموضوع، والقدرة على اقتراح حلول للمشكلات المرتبطة بهلها. ويساعدون شأن تحديد المفهوم أن يساعد القائمين على العمل الثقافي على فهم رسالة الثقافة بصورة أكثر وضوحاً وشمولية، وبالتالي يمكنهم من وضع الخطط المناسبة.

يعدّ ورغم أن مفهوم «الثقافة» من أكثر المفاهيم تداولاً، إلا أنه ما زال ملتبساً، ولم يجد الباحثون الأردنيون لتقديم تعريفات له، تتناسب -على الأقل- مع مستوى تجربة العمل الثقافي في المملكة، وظل التعاطي معه انتقائياً، استناداً إلى ما هو شائع ومتداول، وذلك لغايات إجرائية، ولما كان هناك التفتت إلى ارتباط المفهوم بالرؤية الثقافية أو بالإستراتيجية الثقافية.

ويبدو أن العاملين في الشأن الثقافي في الأردن، بالإجمال، لا يتوقفون كثيراً عند تحديد المفهوم بينما هم يمارسون نشاطهم الثقافي، كل في مجال تخصصه أو اهتمامه. وقد عُقدت مؤتمرات وندوات كثيرة تتناول الشأن الثقافي، ونوقش الموضوع في «الأجندة الوطنية»، إلا أن هذا الحراك لم يُفض إلى الخروج بإستراتيجية ثقافية وطنية شاملة، وبقي الاهتمام

بالموضوع الثقافي من الناحية النظرية والبحثية ثانوياً عند جلّ الباحثين الأردنيين، باستثناء حالات محدودة جداً. إذ إن أكثر الباحثين لا يولون هذا الموضوع اهتماماً إلا إذا دُعوا للمشاركة في ندوة أو مؤتمر، حيث يتم تقديم الكثير من الأوراق في تلك الفعاليات على عجل، ودون تحقيق أي إضافة نوعية، بل إن بعض الأوراق كان يستنسخ بعضها من الآخر، كما إن المصطلحات نفسها بقيت ملتبسة ومتداخلة، وقد وُجد هنالك خلط بين السياسات والمبادئ والأهداف والتخطيط، وفروقات كبيرة في الرؤى بين المعنيين بذلك، وهذا ما من شأنه أن يعيق الوصول إلى جوامع مشتركة في إطار الفهم النظري وبالتالي العملي.

لا يوجد تعريف لهذا المصطلح «الثقافة» في أي وثيقة من وثائق وزارة الثقافة الأردنية التي مر على إنشائها ثلاثة عقود (منذ عام 1988)، وأكثر من نصف قرن على وجود وقبلها دائرة الثقافة والفنون التي أنشئت منذ عام (1964)، باستثناء تعريف مختصر ورد في كتيب خطة التنمية الثقافية (2006-2008)، وهي أول خطة مكتوبة في تاريخ الوزارة، تعرّف الثقافة بأنها «طرق العيش والتفكير».

إنّ ما رسخ من فهم للثقافة في أذهان الأفراد والمؤسسات أنها الأدب والفكر والنشاطات المرتبطة بهما مثل النشر، والقراءة، والندوات، والأمسيات... إلخ. وهو ما درج عليه العمل بالفعل في وزارة الثقافة عبر تاريخها، وانتقل هذا الفهم إلى المؤسسات الوطنية الأخرى التي تُعنى بالشأن الثقافي مثل أمانة عمان الكبرى، والبلديات، والجامعات، وغيرها من المؤسسات الأهلية والخاصة، وهذا ينعكس في مسميات المؤسسات والهيئات، فكثيراً ما نجد يكون هناك ربطاً بين الثقافة وفروعها مثل الفنون والفكر والأدب، وكأنها موضوعات مستقلة عن الثقافة، وهذا يؤشر على التباس المفهوم، عند المؤسسات والأفراد أيضاً على حد سواء.

ولغايات إجرائية، يمكن اعتماد التعريف النظري التالي للثقافة: «إنها معرفة عملية مكتسبة، تنطوي على جانب معياري، وتتجلى في السلوك الواعي للإنسان (فرداً وجماعة) في تعامله في الحياة الاجتماعية مع الوجود (بأجزائه المختلفة)».

فالمعرفة العملية هي المعرفة التي تكون الغاية من اكتسابها العمل أو الفعل أو السلوك أو التطبيق. وأجزاء الوجود هي: الخالق والمخلوقات (الذات، الآخر، الطبيعة، الوسائل والأدوات، الأفكار، الزمن، الغيب (الروح، النفس)).

وجوهر الثقافة هو تعامل الإنسان مع الوجود في ضوء معرفة عملية معيارية، وأنتحتوي الثقافة فيها قطباين متفاعليين: الأول هو الإنسان، ومنه يبدأ التفاعل أو التعامل، فهو الفاعل في أمر الثقافة، والآخر هو الوجود (الذي يعدّ الإنسان ذاته جزءاً منه) وإليه يتجه التفاعل، فهو المنفع، وأن الفاعل، أي الإنسان الذي يمارس الثقافة، يعني غايته وهدفه من

فعله، أما العناصر الأخرى التي تضمّنها التعريف، فكلها عناصر لازمة لتحقيق الثقافة وتجسيدها في صورتها الفعلية التامة.

يلبي إن التعريف السابق يلبي الحاجة العملية في عملية التخطيط، وخاصة أنه يلتفت إلى الجانبين المعرفي والسلوكي والجانب المعياري في الثقافة، الذي يعني وجود حالة يُقاس في ضوءها حال الثقافة قريباً أو بعداً، تقدماً أو تخلفاً، أي وجود معيار؛ حيث تمثل الحالة المعيارية للثقافة الهدف الذي يسعى الأفراد والجماعات للوصول إليه والاقتراب منه، وكذلك يحدّد التعريف علاقة الإنسان بالوجود.

ثالثاً: دور وزارة الثقافة في قيادة الفعل الثقافي وتوجيهه

يفترض الوضع الطبيعي أن توجّه الحكومة، ممثلة بوزارة الثقافة، العمل الثقافي في الأردن، وذلك من خلال إيجاد إستراتيجية ثقافية للمجتمع، ومظلة تنظيمية واحدة تضم تحتها القطاعات الناشطة والعاملة في المجال الثقافي. فالوزارة دستورياً هي الجهة ذات السيادة في الدولة في ما يتعلق بالمجال الثقافي، وهي المعنية بقيادة وتوجيه الفعل الثقافي في الدولة. لقد كانت المؤسسات الثقافية وما تزال تعمل ضمن «جزر معزولة»، وبأقل درجة من التنسيق. فعلى سبيل المثال كثرت المهرجانات الثقافية والفنية التي تكرر نفسها، وتتضارب مواعيدها، ولم تفلح كل محاولات التنسيق في ما بينها، مما أدى إلى فشل بعضها وتوقف العديد منها. وكانت أولى محاولات إيجاد مظلة أو إطار مرجعي للعمل الثقافي في الأردن عام 1995، إذ تشكلت لجنة وطنية عليا للثقافة والفنون، لكنها لم تستمر لأكثر من عام.

وظل التخطيط الإستراتيجي غائباً عن عمل وزارة الثقافة والمؤسسات الأخرى باستثناءات محدودة، وكانت القرارات تتسم بالارتجال في كثير من الأحيان. فعلى سبيل المثال، تم اتخاذ قرار بفتح مديريات للثقافة في المحافظات عام 1990، ضمن رؤية تتمثل بتوزيع مكتسبات التنمية وتفعيل الحراك الثقافي في أرجاء البلاد، ثم جرى إلغاء هذه المديريات عام 2002، ليُعاد فتحها عام 2006. واتُخذت قرارات مماثلة بإنشاء دوائر للمكتبة الوطنية في المحافظات في الفترة نفسها، ثم ألغيت قبل استكمالها. وعُمل على إنشاء متحف الحياة السياسية في المقر القديم لمجلس الأمة، بدءاً من عام 1996، ثم ألغي عام 2004، ثم أعيدت محاولات إحيائه عام 2008، واستقر أخيراً في صيغة «متحف الحياة البرلمانية». كما اعتمدت إستراتيجية استئجار مرافق العمل الثقافي، فتم استئجار مركز الحسن الثقافي في الكرك، ومركز الحصن الثقافي في إربد (1996-2002)، ثم تغيّرت الإستراتيجية إلى بناء المراكز الثقافية (بدءاً

من عام 2006).

لقد كانت إستراتيجيات المؤسسات الأخرى أكثر وضوحاً، فمؤسسة عبد الحميد شومان، على سبيل المثال، تنفذ برامج ثابتة منذ تأسيسها عام 1976، منها تقديم الخدمة المكتبية، واستضافة مفكرين وأدباء في ندوات ثابتة، وتنظيم جوائز علمية، وتقديم برنامج نشر الثقافة السينمائية من خلال برنامج عروض سينمائية وعقد ندوات حولها.

أما أمانة أمانة عمان الكبرى، التي اتسع دورها الثقافي في العقدين الأخيرين، فقد كانت برامج دائرتها الثقافية نسخة مكررة من برامج وزارة الثقافة، وبخاصة في مرحلة ما قبل الهيكلية، فباستثناء المكتبات ومراكز الطفولة، كرّرت الأمانة نشاط الوزارة في المطبوعات والنشر والندوات والمؤتمرات والمهرجانات.

ولم تستقر الحكومات المتعاقبة على سياسة ثابتة تجاه إستراتيجيات العمل الثقافي، ولا حتى تجاه المؤسسة الثقافية نفسها، فقد جرى إلغاء وزارة الثقافة في حكومة فيصل الفايز (2003)، ثم أعيدت بعد عام إثر تعديل على الحكومة نفسها، لتقدم إستراتيجية طموحة، ثمثلت بإعادة هيكلية الوزارة والقطاع الثقافي في الأردن بشكل عام، وإنشاء مجلس أعلى للثقافة والفنون، لكن هذه الإستراتيجية لم تنفذ، إذ سرعان ما تغيرت الحكومة، ولم تُعد هيكلية الوزارة، ولم يظهر المجلس الأعلى للثقافة والفنون، رغم أن مجلساً مؤقتاً مكوناً من 42 شخصية ثقافية تم تشكيله ليتولى صياغة مشروع قانون المجلس، وقد تم إنجاز هذا المشروع، إلا أنه لم يرَ النور.

ومن نماذج غياب الإستراتيجية الوطنية في المجال الثقافي، موضوع صندوق دعم الثقافة. فمن المعروف أن قلة الموارد المادية لدعم الثقافة من أبرز العوامل التي تقف عائقاً أمام التنمية الثقافية، ومن هنا ظل مطلب إنشاء صندوق لدعم الثقافة مطلباً إستراتيجياً بالنسبة للمثقفين والمهتمين بالشأن الثقافي طوال العقدين الأخيرين، إلى أن تحقق هذا المطلب عام 2006، إثر صدور قانون رعاية الثقافة رقم (36) لسنة 2006، لكن الضريبة التي فرضها القانون على إعلانات الصحف لصالح توفير موارد للصندوق، واجهت معارضة شديدة من قبل إدارات الصحف التي استطاعت فرض تخفيض الضريبة من 5% إلى 1%، من خلال إجراء تعديل على القانون، ثم جاء قرار رئيس الوزراء القاضي بإلغاء هذه الضريبة بتاريخ 31/12/2009. وهذا يعني وقف المورد الأساسي للصندوق، وبالتالي الحكم عليه بالفشل.

لقد جاءت خطة التنمية الثقافية في الأردن (2006-2008) تنفيذاً لتوصيات المؤتمر الثقافي الوطني الأول (2004)، وما ورد في «الأجندة الوطنية» (2006 - 2015)، وفقاً لما ورد في مقدمة الخطة. وكانت الخطة بداية طيبة لمرحلة جديدة أذنت بها «الأجندة الوطنية»،

إلا أنه يلاحظ أن هناك تراجعاً عن البناء على هذه الخطة واستكمالها. فلم توفق الإدارة الثقافية في تجديد الخطة، ولم تنفذ العديد من المشاريع التي تضمنتها. ومع نشوب الأزمة الاقتصادية العالمية وتداعياتها التي فرضت نفسها على الأردن بطبيعة الحال، كان من المتوقع أن يتراجع النشاط الثقافي أسوأً بباقي القطاعات، وهذا ما حدث فعلاً، إذ تراجعت موازنة وزارة الثقافة من 13 مليون دينار سنوياً خلال الأعوام 2007-2009، إلى 6 ملايين دينار عام 2018، وبقيت برامج الوزارة غير واضحة، ما من شأنه أن يترك المجال للارتجال في تنفيذ البرامج.

رابعاً: التخطيط في وزارة الثقافة

تضمنت المادة (7) من نظام تنظيم وإدارة وزارة الثقافة رقم (5) لسنة 1990، إنشاء لجنة استشارية برئاسة الوزير، وعضوية الأمين العام والمدير العام لدائرة المكتبة الوطنية ومستشاري الوزير وثلاثة أشخاص من ذوي الاختصاص يعينهم الوزير، تكون مهمتها تقديم المشورة في المجالات التي يعرضها عليها الوزير. وقد جرى تعديل على هذه المادة عام 1994، ليعاد تشكيل اللجنة الاستشارية باسم لجنة التخطيط برئاسة الوزير، واستُبدل بدوي الاختصاص مديرو المديريات في مركز الوزارة، إضافة إلى مدير المركز الثقافي الملكي.

ثم صدر نظام تنظيم الوزارة رقم (15) لسنة 2003، إثر صدور قانون رعاية الثقافة المؤقت رقم (3) لسنة 2003، وقد نصت المادة (7) من النظام على تشكيل لجنة التخطيط في الوزارة. وتحددت مهام لجنة التخطيط بدراسة عدد من الأمور، ورفع التوصيات المناسبة بشأنها إلى الوزير. كما حدد النظام كيفية انعقاد اجتماعات اللجنة، ونصاب الاجتماعات، وآلية اتخاذ التوصيات. ومن مهام هذه اللجنة:

1. الخطط والبرامج والأنشطة اللازمة لتنفيذ السياسات الثقافية وتقييمها.
2. مشروعات الأنظمة والتعليمات المتعلقة بعمل الوزارة.
3. مشروع الموازنة السنوية للوزارة وجدول تشكيلات الوظائف فيها.
4. أي أمور أخرى يحيلها الوزير إليها.

وتحدد المادة (4) من قانون رعاية الثقافة رقم (36) لسنة 2006، مسؤوليات ومهام وزارة الثقافة وعلى رأسها: «رسم السياسات العامة للعمل الثقافي وتوجيه مساراته في مختلف القطاعات على الساحة الأردنية بما ينسجم والسياسات العامة للمملكة والمصلحة الوطنية».

إلا أن الممارسة العملية كانت بعيدة كل البعد عما حدّده التشريع، فلم ينتظم عمل لجنة التخطيط في وزارة الثقافة، فقد تراوح عملها ما بين التعطيل التام أو عقد اجتماعات روتينية من دون جدول أعمال محدد، تناقش فيها أي قضايا قد تصل إلى مناقشة معاملات روتينية، ولم تكن اللجنة تقوم بالمهام سواء التي حدّدت في قانون رعاية الثقافة، أو نظام تنظيم وإدارة وزارة الثقافة، أو نظام الخدمة المدنية، من حيث رسم السياسات، ووضع الخطط الاستراتيجية، ووضع التشريعات، وإعداد الموازنات.

إن المرحلة الوحيدة التي اتسمت بدرجة عالية من العمل المؤسسي هي الفترة ما بين عامي 2006 و2008، فقد أُعيد إحياء لجنة التخطيط، وفُعلت لتقوم بالدور المناط بها في التشريعات المختلفة، وانتظمت اجتماعاتها التي كان يرأسها الوزير، وصدر عنها أول خطة تنمية إستراتيجية لثلاثة أعوام، وأعدت اللجنة سبعة مشاريع أنظمة تنظم مجالات نشاط الوزارة، منها: نظام تنظيم وإدارة وزارة الثقافة (تجديد)، نظام نشر الثقافة والتراث (تجديد)، نظام التفريغ الإبداعي الثقافي (جديد)، نظام جوائز الدولة التقديرية والتشجيعية (تجديد)، نظام إدارة وتنظيم صندوق دعم الثقافة (جديد)، نظام الهيئات الثقافية (جديد)، نظام الملحقين الثقافيين (جديد)، وللمرة الأولى تصدر تعليمات تفصل أحكام الأنظمة الصادرة، وللمرة الأولى تُناقش اللجنة مشروع موازنة الوزارة، التي تضاعفت ثلاث مرات ووصلت إلى 10 ملايين دينار، وذلك بسبب وجود الخطة التي أقرها مجلس الوزراء، وعُقد مؤتمر للهيئات والشخصيات الثقافية بإشراف الوزارة لرسم ملامح خطة وطنية للثقافة.

إن عدم ثبات عمل لجان التخطيط في وزارة الثقافة، والارتجال في تشكيلها وإدارتها، وحرفها عن مهامها الأساسية، وفقاً لرؤية المسؤول (الوزير أو الأمين العام) أو مزاجيته، أدى إلى إضعاف دورها وتهميشه. في حين حدّد المشرع مهام لجنة التخطيط بشكل واضح، وهي مهام كبيرة وأساسية في عمل الوزارة، من شأن تنفيذها النهوض بعمل الوزارة بشكل خاص والعمل الثقافي بشكل عام.

إن الفردية في عملية اتخاذ القرار، وتغيبب المؤسسية، من أبرز مواطن الخلل في الإدارة الثقافية. وقد كان هذا الأسلوب في الإدارة عاملاً أساسياً في الخلل في تنفيذ الخطط أحياناً، وسبباً في هدر الموارد. والأخطر من هذا وذاك، أنه ولّد حالة من الإحباط واليأس من إمكانية بناء حركة ثقافية نوعية وفاعلة، وشكّل نموذجاً سيئاً لإدارة العمل الثقافي يفقد ثقة الجمهور. وكان لكثرة تقلب الوزراء والمسؤولين على وزارة الثقافة أثرٌ سلبي على العمل الثقافي، ومثّل عاملاً أساسياً في إرباك العمل المؤسسي وفي ضعف الإنجاز.

خامساً: التخطيط الإستراتيجي للثقافة ومرجعياته

يغيب في الأردن النموذج المتقدم في الإدارة والتخطيط الثقافي، الذي يمكن أن يشكل المثلّ للآخرين، أو يستطيع أن يضبط إيقاع الحراك الثقافي وينقله إلى مستويات وحالة نوعية، تسهم في بنائه وتحسين إنسانه أمام التهديدات التي تستهدف هويته وشخصيته الوطنية والقومية.

إن السياسة الثقافية تنبثق من الأهداف الثقافية الوطنية، التي بدورها تنبثق من المصالح الوطنية والمطلب الوطني، وهي عبارة عن خطوط دلالة عامة ومؤشرات وتوجيهات. وغالباً ما تنعكس في برامج الحكومات، التي تأتي ترجمة للرؤية الملكية التي تقدّم في كتب التكليف عند تشكيل كل حكومة.

يمكن القول إن رؤية الملك عبد الله الثاني للثقافة برزت في كتاب تكليف أول حكومة تشكلت في عهده. فقد جاء في كتاب التكليف الملكي لرئيس الحكومة في (1999/4/4): «إن هناك حاجة للعناية بالثقافة، وتطوير المؤسسات الثقافية القادرة على استقطاب الكفاءات الحقيقية وإطلاق طاقات الإبداع التي تعبّر عن حقيقة شعبنا ودوره الفاعل في ثقافة أمتة وقضاياها على مدى الأيام، والتي تنطلق من الانتماء الواعي للوطن وتعزيز قيم الحق والعدل، وتفتح على حضارات العالم وثقافته دون إغراق يجتث الجذور أو انغلاق يؤدي إلى الجمود». ثم جرى تأكيد هذه الرؤية وتطويرها في كتب التكليف اللاحقة للحكومات المتعاقبة.

ويمكن تلخيص الرؤية الملكية في المجال الثقافي في المبادئ التالية، التي ينبغي أن تشكل أساساً للسياسة الثقافية للدولة الأردنية، وهي:

1. تعميم الثقافة الديمقراطية، المرتكزة على مبدأ الحوار، واحترام الرأي الآخر، وتقبل الاختلاف، والابتعاد عن التطرف والمغالاة، والقول باحتكار الحقيقة.
2. رعاية الحركة الثقافية، ودعم الإبداع والمبدعين والكتاب والمثقفين.
3. إيجاد بني تحتية لرعاية الثقافة من مراكز ومؤسسات ثقافية.
4. الاهتمام بالإعلام كوسيلة لنشر الثقافة التي نريد.
5. نشر ثقافة التسامح والاعتدال ومحاربة التطرف والغلو.
6. ترجمة قيم ومبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة وسيادة القانون على نحو منهجي منظم في مختلف شؤون الدولة.
7. بناء إنسان منتج ومنافس وطموح ومتسلح بالمعرفة والثقافة.

8. مكافأة المبدعين في المجالات العلمية والفكرية والفنية المختلفة.
 9. تطوير المؤسسات الثقافية القادرة على استقطاب الكفاءات الحقيقية وإطلاق طاقات الإبداع التي تعبّر عن حقيقة الشعب الأردني ودوره الفاعل في ثقافة أمتة وقضاياها.
 10. بناء ثقافة تنطلق من الانتماء الواعي للوطن وتعزيز قيم الحق والعدل، وتنتفتح على حضارات العالم وثقافته دون إغراق يجتث الجذور أو انغلاق يؤدي إلى الجمود.
- ويمكن تلخيص البرامج التي تبنتها الحكومات المتعاقبة منذ عام 1999 بما يلي:
1. إنشاء المراكز الثقافية الشاملة في عدد من المدن، لإحداث التنمية الثقافية.
 2. توطيد العلاقات الثقافية مع الدول العربية.
 3. نشيط الحركة الثقافية من خلال دعم الفكر والإبداع والمسرح والفنون.
 4. دعم الإبداع والمبدعين وتكريمهم.
 5. التشاور مع أهل الثقافة وتشجيع مشاركتهم الواسعة.
 6. تنفيذ برنامج الثقافة المجتمعية الذي يقوم على ثوابت الأمة.
 7. توفير البيئة التشريعية والإدارية التي من شأنها أن تولّد حراكاً ثقافياً، وإعادة هيكلة قطاع الثقافة.
 8. وضع إستراتيجية ثقافية تتضمن سلسلة من البرامج وتهدف إلى إحياء دور المثقف، وخلق بيئة إيجابية تعزز من مكانة الثقافة وأولوياتها في الحياة العامة، وتبتعد عن إقصاء المثقفين وتهميشهم. بالإضافة إلى تعزيز التعاون بين الجهات المعنية في إغناء التنوع الثقافي، وتعزيز حوار الثقافات، وتجذير روح المواطنة والانتماء والولاء.
 9. دعم وتنفيذ عدد من المبادرات مثل: مدن الثقافة الأردنية، إجازة التفرغ الإبداعي الثقافي، مكتبة الأسرة الأردنية، مكتبة الطفل المتنقلة.
- ورغم أن الحكومات تُقرّ ضمناً بدور الثقافة وأنها مرآة حضارة الأمة وما يميز هويتها، إلا أن البرامج الحكومية جاءت بسقف أقلّ من الطموحات التي أطلقتها الرؤية الملكية، وكانت هذه البرامج إنشائية أحياناً، تطرح العموميات، ولا ترقى إلى مستوى البرامج الإستراتيجية، وبالتالي لم يبقَ من كثير منها أي أثر في الواقع. وهو ما يؤكد أن الحكومات المتعاقبة لم تكن تملك إستراتيجية ثقافية بمعنى الكلمة.

سادساً: الإستراتيجية الثقافية في «الأجندة الوطنية»

شكّلت «الأجندة الوطنية» (2006-2015) مرجعاً أساسياً للقطاعات المختلفة في الدولة، بما في ذلك الثقافة، إذ تُعدّ وثيقة إستراتيجية على المستوى الوطني، فقد حددت هذه الوثيقة الأولويات الوطنية، وبدأ أنها تمثل مرحلة تاريخية بارزة في بناء الأردن الحديث.

ورغم أن الأجندة لم تفرد محوراً خاصاً للثقافة، إلا أن الموضوع الثقافي كان حاضراً في محور التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع، وأفرد لها عنوان جاء تحته أن الأجندة حددت معالم الثقافة «التي نريدها في الأردن»، وهي ثقافة وطنية ذات أبعاد عربية وإنسانية تستند إلى تعاليم الإسلام السمحة، بغية بناء نموذج ثقافي وطني يستفيد من منجزات الآخر وينتج خطاباً عصرياً عقلانياً يؤمن بالحوار والتعددية وينبذ التعصب والانغلاق.

لقد أخذت الأجندة بالكثير من توصيات المؤتمر الثقافي الوطني الأول (2004)، فقد جاءت توجيهاتها في المجال الثقافي منسجمة مع أبرز التوصيات الصادرة عن المؤتمر، بما في ذلك: أ. إنشاء المجلس الأعلى للثقافة والفنون، وب. تأسيس صندوق دعم الثقافة، وج. دعم المبدعين والمؤسسات الثقافية.

وأشارت وثيقة الأجندة إلى أن التنمية الثقافية ذات علاقة عضوية متكاملة مع التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وأبرزت الأجندة التحديات التي تواجه القطاع الثقافي، والتي تهدد الإنتاج الثقافي والفني وتحّد من الإبداع، وأهمها غياب السياسات الوطنية الواضحة والإستراتيجيات التي من شأنها تنسيق الجهود وتوفير الموارد بشكل يكفل تحقيق الأهداف. لذلك رأت الأجندة أن تفعيل العمل الثقافي لا يتم إلا من خلال إنشاء مجلس أعلى للثقافة والفنون برئاسة وزير الثقافة، يقوم برسم السياسات ويضع الإستراتيجيات المتعلقة بالقطاع ويشرف على تنفيذها، كما يقوم بالإشراف على صندوق دعم الثقافة، الذي يشارك في إدارته القطاعان العام والخاص، ليقدم الدعم المادي والتمويل للأفراد والمؤسسات والمراكز الفنية والثقافية والمشاريع ذات العلاقة في المجالات المختلفة وفقاً لمعايير ترتبط بالجدارة والموهبة والإبداع.

سابعاً: محاولات الوصول إلى إستراتيجية وطنية للثقافة من خلال المؤتمرات الثقافية

عُقد المؤتمر الثقافي الوطني الأول برعاية رئيس الوزراء في شهر حزيران 2004، وشارك فيه عدد كبير من الشخصيات الثقافية والأكاديمية وممثلي الهيئات الثقافية. وتناولت الأوراق البحثية المقدمة فيه العملية الثقافية من جوانبها المختلفة بدراسات عميقة وجادة، وجرت نقاشات عميقة لمجمل الأفكار المطروحة على مدار أربعة أيام، وقُدمت أفكار ومقترحات وتوصيات عديدة للنهوض بالعمل الثقافي وبالموضع الثقافي لأفراد المجتمع الأردني. ومن المفارقات التي واكبت هذا المؤتمر أن وزارة الثقافة في تلك الفترة لم تكن موجودة ضمن التشكيلة الحكومية، وكان غيابها عن تشكيلة حكومة فيصل الفايز هو الذي حرك الوسط الثقافي لعقد هذا المؤتمر في محاولة للتأكيد على ضرورة إبقاء الثقافة على خريطة اهتمام الحكومة. وفعلاً، كانت نتائج المؤتمر مؤثرة لصالح إعادة وزارة الثقافة في التعديل الذي جرى على حكومة الفايز، بل وشكلت توصيات المؤتمر بداية جديدة وجيدة للتخطيط للعمل الثقافي.

وكان سبق المؤتمر الثقافي الوطني الأول (2004) وتلاه أيضاً، تنظيم عدد من الفعاليات التي تدارست الشأن الثقافي في الأردن، ومنها: مؤتمر تشكيل السياسات الثقافية الذي نظّمته وزارة الثقافة نهاية عام 2000؛ وندوة الثقافة والتنمية، بتنظيم من وزارة الثقافة أيضاً، نهاية عام 2000؛ وندوة «نحو إستراتيجية ثقافية وطنية»، بتنظيم من رابطة الكتاب الأردنيين عام 2002؛ إضافة إلى مؤتمر الثقافة الوطنية التي كانت تنظمه الجامعة الأردنية سنوياً خلال العقد الأول من الألفية الثالثة.

وعقدت وزارة الثقافة المؤتمر الثقافي الوطني الثاني مطلع عام 2009، إلا أن التحضيرات له لم تكن بالمستوى المطلوب، وتم عقده على استعجال، وكان أقرب إلى لقاء للعصف الذهني، وقُدمت فيه أوراق قليلة العدد بعضها ليس ذا قيمة، ولم يحظَ بمتابعة من الوسط الثقافي أو اهتمام ملحوظ من المثقفين والمفكرين إذا ما استثنى أعضاء الهيئات الثقافية. وكانت توصيات المشاركين التي جُمعت ووُثقت على أنها توصيات المؤتمر، خليطاً من الأفكار والرؤى غير الواقعية وغير المنطقية، وكثير منها لم يكن بمستوى الرؤى الإستراتيجية.

وتبع ذلك المؤتمر الثقافي الوطني الثالث، الذي عقدته وزارة الثقافة سنة 2013، والذي جاء تكراراً لما سبقه من مؤتمرات لم تترك أثراً في تطوير العمل الثقافي.

ثامناً: خطط وزارة الثقافة

كانت مشاريع خطط العمل لوزارة الثقافة بعد عام 2008 استنساخاً عن خطة (2006-2008)، ومن دون إجراء أي مراجعة أو تقييم لتلك الخطة، لتحديد مواقع النجاح ومواقع الإخفاق. وتكرّر في هذه الخطط وضع البرامج التي لم ترَ النور أصلاً لسبب أو لآخر. وهذا يعني أن الخطط كانت تُعدُّ لغايات شكلية، كمتطلبٍ مثلاً، دون الاهتمام بتحقيقها.

وللتأكيد على هذا الاستنتاج، يشار إلى أن الخطة التي أُعدت نهاية عام 2008، كانت قد تجاوزت عند صدورهما عام 2009 الذي تبدأ منه، ولم تُقرَّ رسمياً، ونُفذت برامج كبيرة ومكلفة دون أن تكون مدرجة ضمن الخطة، مثل «مهرجان الأردن» عام 2009، في حين أُدرجت مشاريع كثيرة لم تتحقق.

إن كثيراً من المشاريع التي تردُّ في خطط عمل وزارة الثقافة هي عبارة عن أعمال من صميم عمل مديريات الوزارة، مثل مديرية الهيئات الثقافية، ومديرية الدراسات والنشر، ومركز تدريب الفنون الجميلة، ومديرية الاتصال والترويج الثقافي، وليست مشاريع بمعنى الكلمة. وهذا يؤكد أن واضعي الخطة تنقصهم المعرفة والخبرة في التخطيط الاستراتيجي. كما إن الخطط تعاني من الاضطراب الشيء الكثير، من حيث تحديد الأهداف، والآليات، والحدود الزمنية، والكلف التقديرية. ففي مجال الآليات يظهر واضحاً أن بعضها غير واقعي، وبالتالي لم يتحقق منه شيء، مثل إنشاء قرية تراثية، أو إنشاء مركز لتدريب وتأهيل العاملين والمتطوعين في مجال إدارة العمل الثقافي، وإنشاء إذاعة ومحطة فضائية تلفزيونية، واستحداث مديريات ثقافة جديدة، وتأسيس نقابات حرفية، وإصدار نشرة خاصة بالمحافظات، ودعم مسلسلات الأطفال. إذ افتقرت الخطط إلى دراسة كلف هذه الآليات وسبل تمويلها، ومدى توافقها مع سياسة الدولة في الخصخصة... إلخ.

وتفتقر خطط عمل وزارة الثقافة إلى أدوات التحليل الاستراتيجي، التي تقوم على تحليل عناصر القوة ونقاط الضعف، والفرص المتاحة، والتهديدات. ومثل هذه التحليلات تعدُّ عنصراً أساسياً في إعداد أي خطة إستراتيجية، إذ تُبنى في ضوءها الأهداف بصورة واقعية. كما إن الأهداف العامة لخطط الوزارة تختلط بالأهداف الخاصة وبالوسائل أحياناً. وتغيب عن هذه الخطط المنهجية الصحيحة التي تقتضي دراسة المشاريع السابقة والقائمة، والتأكد من جدوى استمرارها، وآليات دعمها أو وقفها، وطرح آليات مناسبة وممكنة وفاعلة لتحقيق أي برنامج.

كما بقيت خطط عمل الوزارة محكومة بالموازنة السنوية من جهة، وبرؤية المسؤول الأول

فيها، وبما أن «الثقافة» كثيراً ما تتعرض إلى تبدل الوزراء، فقد تركت هذه الحالة أثراً واضحاً على ثبات برامجها واستمراريتها. أما البرامج التي حظيت بقدرٍ من الاستمرارية، فكان استمرارها بفعل الاهتمام الفردي، وللتأكيد على هذا فإن العديد من البرامج كانت تتوقف بمجرد توقف الشخص الذي يشرف عليها، مثال ذلك مهرجان أغنية الطفل الذي توقف بعد أن استمر لمدة ست دورات.

تاسعاً: برامج ومشاريع وزارة الثقافة وتحديات تنفيذها ومقترحات للتطوير.

أ. برنامج نشر النتاج الفني والثقافي ودعم الإبداع

يتكون هذا البرنامج من سبعة مشاريع، هي: النشر والإصدارات، مكتبة الأسرة الأردنية، مسابقة الإبداع الشبابي والطفولي، تدريب وتأهيل أصحاب المواهب الفنية من الأطفال والفنية والشباب، حصر وجمع التراث الثقافي غير المادي، مكتبة الطفل المتنقلة، وتنمية ثقافة الحوار.

1. النشر والإصدارات

التفتت وزارة الثقافة منذ تأسيسها، إلى أهمية نشر النتاج الثقافي والفكري والأدبي الأردني. وهي تتولى هذا الجانب من خلال مجموعة من الإصدارات الدورية، وتضع موازنة سنوية تقدر بـ 250 ألف دينار أردني (بما فيها منشورات مكتبة الأسرة) لإنجاز هذه الإصدارات، وهي تتضمن إصدار الكتب، وإصدار مجلتي «أفكار» و«وسام».

ويكتسب مشروع نشر الإصدارات أهميته من أنه يرفد المكتبة العربية بالنتاج الأدبي والفكري والثقافي، ويسهم في دعم الكاتب الأردني، ما يحفزّه على مواصلة عطائه.

التحديات:

1. التفاوت في مستوى الجودة للإصدارات، وعدم وجود أسس أو معايير واضحة لقياس الجودة، خصوصاً في المجال الإبداعي، وقلة الموضوعية في تقييم المخطوطات.
2. لا جدوى سياسة توزيع الكتاب عن طريق الإهداء.

3. تذبذب سويّة مجلّتي «أفكار» و«وسام» ارتباطاً برؤية وتوجّه وإمكانيات رئيس التحرير وهيئة التحرير، والارتباك الناتج عن إعادة تشكيل هيئات التحرير بشكل دوري (كل سنة أو سنتين).
4. عدم وجود تقويم واضح لإصدارات سلسلة كتاب الشهر.

مقترحات للتطوير:

- أن تتوقّف وزارة الثقافة عن لعب دور الناشر، وأن تكتفي بدعم النشر، وهو الأساس في مهامها.
- إعادة تقييم إصدار المجلات على ضوء ضعف انتشارها.

2. مكتبة الأسرة الأردنية

انطلقت المكتبة بوصفها مشروعاً ثقافياً تنويرياً في عام 2006، تحت شعار «مكتبة في كل بيت أردني». ووُزعت أول دفعة من إصداراتها في عام 2007، وقوبلت باستحسان كبير في أوساط المثقفين وجمهور القراء.

ومما يهدف إليه المشروع: توفير الكتاب بسعر زهيد للمواطن، وتوصيل الكتاب لمناطق المملكة المختلفة من خلال «مهرجان القراءة للجميع»، وإعادة الاعتبار للكتاب، وتشجيع القراءة الورقية، ودعم الكتاب من خلال إعادة طباعة كتبهم، ونشر كتب المعارف الإنسانية المتنوعة التي تخدم جميع أفراد الأسرة، وتنمية مهارات القراءة لدى أفراد المجتمع بدءاً بالبيت.

ومما يُحسب للمشروع، استمراره بشكل سنويّ دون توقّف، ودعمه عشرات الكتاب الأردنيين من خلال إعادة نشر نتاجاتهم، وإعادة التعريف بكتاب سابقين؛ أردنيين وعرب وعالميين، والمساهمة في التأسيس لمكتبات في بيوت الأردنيين بالنظر إلى انخفاض أسعار الكتب الصادرة ضمن المشروع.

كما يُحسب للمشروع أن وزارة الثقافة لا تحتكر مهمّة تسمية واختيار الكتب المراد نشرها، بل تلجأ إلى تشكيل لجنة مختصة تمثّل مؤسسات شريكة، رسمية وخاصة، ويصار إلى طرح عناوين كثيرة من جهات عدّة، ليتم في النهاية تشكيل القائمة النهائية للإصدارات سنوياً.

التحديات:

1. تذبذب الموازنة المخصصة للمشروع ولشراء حقوق التأليف.
2. ضبابية أسس انتقاء الكتب ضمن المشروع.
3. عدم وجود رؤية نهائية لسلسلة الكتب التي يُراد للمواطنين اقتناؤها، أو إطلاق نواة مكباتهم البيتية من خلالها.
4. تذبذب أعداد الكتب المنشورة سنوياً.
5. إناطة مسؤولية اختيار العناوين باللجنة العليا، وهي ليست لجنة خبراء، بل تقوم على التمثيل المؤسسي.

3. مسابقة الإبداع الشبابي والطفولي

تنظم الوزارة وتشرف على ثلاث جوائز تغطي جميع الفئات العمرية؛ الأطفال والشباب والكبار.

ففي مجال الطفولة، وبهدف الكشف عن الأطفال الموهوبين وتشجيعهم على الإبداع، أُطلقت في عام 2012، مسابقة الإبداع الطفولي الموجهة لثلاث فئات عمرية (بين 6 سنوات و18 سنة)، وتشمل حقول القصة، والشعر، والرسم، والعزف.

أما مسابقة الإبداع الشبابي، فتستهدف الشباب في المرحلة العمرية 18-30 سنة، وتشمل حقول القصة، والشعر، والرواية، والنص المسرحي، والفن التشكيلي، والتصوير الفوتوغرافي، مع إمكانية إضافة حقول إبداعية أخرى.

وتقوم فلسفة المسابقة على الكشف عن المواهب الإبداعية الشابة؛ لتبنيها والأخذ بيدها؛ لتكون رافداً حقيقياً للحركة الثقافية في الأردن.

التحديات:

1. عدم متابعة مخرجات المسابقة، وإعداد برامج لرعاية أصحاب المواهب.

4. تدريب وتأهيل أصحاب المواهب الفنية من الأطفال والفتية والشباب

يهدف هذا البرنامج إلى تنمية مهارات الأطفال الموهوبين والمهتمين بالفن، وتأهيل المواهب الشابة وإكسابها الخبرة، وذلك من خلال ورش تدريبية في مديرية تدريب الفنون (مركز مهناً الدرّة) التابع للوزارة. ويعدّ البرنامج واحداً من المشاريع النوعية التي تعمل عليها الوزارة، وقد استفاد منه آلاف الأطفال والشباب، الذين انخرطوا بدورات في الموسيقى والرسم والفنون الأدائية مدّة الواحدة منها عامان اثنان، يتخرّجون بعدها وقد اكتسبوا مهارات إبداعية تصقل مواهبهم.

التحديات:

1. تدني الكفاءة المخصصة للمدرّبين، وبشكل لا يليق بتجاربهم وخبراتهم.
2. لا تطوير على البرامج التدريبية.
3. حرمان المحافظات من هذه البرامج.

5. حصر وجمع التراث الثقافي غير المادي

هذا المشروع الذي تنفذه الوزارة من خلال مديرية التراث، يهدف إلى حصر التراث الثقافي غير المادي في محافظات المملكة، وإشراك المجتمع المحلي في الجرد، وإنشاء قاعدة بيانات شاملة، وتحديد عناصر التراث الثقافي غير المادي المهددة بالانقراض، ورفع الوعي بأهميته. ويكتسب المشروع أهميته من كونه يوثق التراث الأردني الذي تعرّض جزء كبير منه للضياع نتيجة الإهمال.

- التحديات:

1. غياب الخطة المتكاملة لتوثيق التراث اللامادي.
2. تدني المخصصات المالية اللازمة.
3. قلّة عدد الباحثين المتخصصين.

6. مكتبة الطفل المتنقلة

يهدف هذا المشروع إلى إتاحة الفرصة لأبناء المناطق النائية والأقل حظاً في المحافظات للاستفادة من الخدمات التي تقدمها المكتبة، والتي لا تقتصر على توفير الكتب للقراءة، بل تتعدى ذلك إلى ما تنظمه من نشاطات مرافقة.

ويتم تنفيذ المشروع باستخدام سيارة (شاحنة) مجهزة برفوف وخزائن وطاولات، وتوفر مظلات للنشاطات الخارجية المرافقة للمكتبة.

التحديات:

1. صعوبة قياس الأثر، وتقييم البرامج.
2. التنفيذ الشكلي للبرنامج، وندرة الوصول إلى المواقع التي تستحق ذلك.

ب. برنامج الفعاليات والأنشطة الثقافية والشبابية

يشمل هذا البرنامج عشرة مشاريع، هي: جوائز الدولة التقديرية والتشجيعية، دعم المشاريع الثقافية للمؤسسات والهيئات والأفراد، التفرغ الإبداعي الثقافي الأردني، ملتقى عمّان الثقافي، الاحتفاء بالمبدعين الأردنيين، الأيام الثقافية العربية والدولية، تعميم الإنتاج الثقافي والفني على الجمهور والأماكن العامة، تدريب وتأهيل ذوي الاحتياجات الخاصة، التأهيل الثقافي والفني لنزلاء مراكز الإصلاح، وملتقى الأردن للشعر.

1. جوائز الدولة التقديرية والتشجيعية

يهدف هذا المشروع إلى دعم العلماء والأدباء والمثقفين والفنانين الأردنيين وتكريمهم، والتعريف بهم وبأعمالهم محلياً وعربياً وعالمياً.

التحديات:

1. يعاني هذا البرنامج من التجميد بين الحين والآخر، رغم وجود نظام ينظمه.

مقترحات لتطوير البرنامج:

أن يتم تطوير النظام، بإضافة جائزة للأعمال المتميزة للأشخاص فوق سن الأربعين.

2. دعم المشاريع الثقافية للمؤسسات والهيئات والأفراد

يهدف هذا المشروع إلى تمكين المؤسسات والهيئات والأفراد من تنفيذ مشاريع وأنشطة ثقافية ترفع من مستوى الوعي المجتمعي، وتعزيز ثقافة العمل التطوعي وتأهيل المعنيين للقيام بما يحقق الأهداف التوعوية والتنويرية للوزارة، ورفع مستوى الذائقة الفنية.

التحديات:

1. ضعف الموارد المتاحة.
2. تركيز الدعم على الأنشطة، وليس على المشاريع الإنتاجية.

3. التفرغ الإبداعي الثقافي الأردني

هذا المشروع يتيح الفرصة لعدد من المبدعين في حقول الأدب والفن، للتفرغ فترة زمنية محددة مدفوعة الأجر، بهدف إنتاج أعمال ثقافية وفنية ذات قيمة عالية.

التحديات:

1. ضبابية المعايير التي يتم عبرها اختيار الفائزين بالمنحة، رغم وجود معايير نظرية للاختيار، ولكن عند التطبيق يمكن توسيع المعايير أو تضيقها من دون حدود.
2. ضالة قيمة المكافأة الممنوحة للمتفرغين، والتي لا يمكن معها أن يقرروا التفرغ فعلياً، لذلك فهم يمارسون غالباً عملهم المعتاد، أو أعمالاً أخرى، للتغلب على المصاعب المالية، ما ينسف هدفاً أساسياً من إقرار هذه المنح.
3. صعوبة التقييم الدوري لنتائج العمل.

4. ملتقى عمان الثقافي

يهدف هذا المشروع إلى تنمية ثقافة وطنية شاملة في المملكة بما يؤكد هويتها بوصفها ثقافة أردنية، عربية، إسلامية، إنسانية. كما يهدف إلى تسجيل الإسهامات الأردنية في الحضارة الإنسانية، وحفظ الذاكرة الوطنية، والتعريف بالحركة الثقافية والنتاج الثقافي الأردني، وتحفيز الباحثين والمهتمين للبذل والعطاء ضمن إطار تعميم المعرفة، وتحقيق التواصل والتفاعل مع الثقافات الإنسانية.

التحديات:

1. انحراف الملتقى عن أهدافه، فلم يعد يعنى بالثقافة الوطنية، التي لم يعد لها داعم.
2. تعثر المشروع.

5. الاحتفاء بالمبدعين الأردنيين

يهدف هذا المشروع إلى التعريف بالقامات الثقافية والفنية الأردنية والاحتفاء بها، وتعزيز حرية الإبداع الثقافي ودعم الطاقات الشابة، والعمل على نشر ثقافة العمل التطوعي والقيم الإنسانية.

- التحديات:

1. هذا المشروع موجود على الورق فقط.
2. صعوبة قياس الأثر الناتج عن المشروع.

6. الأيام الثقافية العربية والدولية

يهدف هذا المشروع إلى التعريف بالحركة الثقافية والفنية الأردنية، وتوفير فرص التفاعل والتواصل مع الثقافات الأخرى. ويتم ذلك من خلال إقامة أسابيع ثقافية أردنية في دول أخرى، تتضمن عقد ندوات وإقامة معارض وإحياء أمسيات وتنظيم عروض مسرحية وموسيقية وعروض أزياء، وفي المقابل تتم استضافة أسابيع ثقافية عربية ودولية في المملكة.

التحديات:

1. لا أثر ملموساً لهذا المشروع، بسبب غياب الرؤية تجاه العلاقات الثقافية وكيفية تعزيزها.
2. الخضوع لميول المسؤول الأول في وزارة الثقافة.
3. اتسام الفعاليات بالتمطية (أمسيات أدبية، عروض للفنون الشعبية، معرض أزياء... إلخ).

9. التأهيل الثقافي والفني للنزلاء مراكز الإصلاح

يسعى هذا المشروع للمساهمة في تأهيل النزلاء ثقافياً وفنياً، ونشر الثقافة التنويرية التي تجابه الظواهر المجتمعية والفكرية السلبية مثل العنف والتطرف، وذلك من خلال فعاليات تتضمن دورات وورش عمل فنية ومحاضرات وعروضاً مسرحية ومعارض تشكيلية.

التحديات:

صعوبة قياس أثر المشروع على تأهيل النزلاء ثقافياً وفنياً.

10. ملتقى الأردن للشعر

يهدف هذا المشروع إلى إلقاء الضوء على الشعر الأردني، والتعريف بالشعراء الأردنيين ومنجزهم محلياً وعربياً، وتفعيل الحراك الشعري داخل المملكة.

التحديات:

1. هذا المشروع لا ضرورة له، فهو نموذج لتكرار الأنشطة، وتقوم الكثير من الهيئات بتنفيذ مشاريع مشابهة، ومنها رابطة الكتاب الأردنيين التي تنظم مهرجان الشعر العربي ضمن فعاليات مهرجان جرش للثقافة والفنون، وبيت الشعر في رابطة الكتاب الأردنيين الذي يقيم أمسيات وأياماً شعرية على مدار العام، ومنتدى الرمثا الثقافى الذي ينظم مهرجان الرمثا للشعر العربي... إلخ).

ت. برنامج المهرجانات والفعاليات الثقافية والأدبية

يتضمن هذا البرنامج اثني عشر مشروعاً ثقافياً، هي: مهرجان الأردن المسرحي، مهرجان الأردن الدولي للأفلام، مهرجان عمون لمسرح الشباب، مهرجان الإبداع الطفولي، المختبر المسرحي الجوال، مهرجان الأغنية الأردني، الفعاليات الثقافية والفنية في المحافظات، مهرجان الخالدية للشعر الشعبي والنبطي، مهرجان السامر للتراث والفنون، مسابقة الشعر النبطي، الدعم المالي السنوي للهيئات الثقافية (الإعانات)، وشراء العروض المسرحية والأعمال الفنية الأخرى.

1. مهرجان المسرح الأردني

يسعى هذا المشروع إلى التعريف بالحركة المسرحية الأردنية، ودعم الفنانين، وتسويق إنتاجهم، وتوفير فرص التفاعل والتواصل مع الثقافات الإنسانية، والاطلاع على التجارب المسرحية العربية، ومجابهة الظواهر المجتمعية والفكرية السلبية مثل العنف والتطرف.

التحديات:

1. محدودية العروض الأردنية المشاركة.
2. افتقار العروض المسرحية العربية المشاركة للسوية الفنية أحياناً.
3. ضعف مستوى العروض بسبب ضعف الدعم المالي.
4. قوالب المهرجان.
5. عجز المهرجان عن إنشاء حركة مسرحية دائمة.
6. ظهور مهرجانات مسرحية منافسة، مثل مهرجان المسرح الحر، ومهرجان المسرح العربي (الهيئة العربية للمسرح).
7. ضعف ميزانية المهرجان.

2. مهرجان الأردن الدولي للأفلام

يهدف هذا المشروع إلى المساهمة بتطوير صناعة الفيلم والدراما التلفزيونية الأردنية، ورفع حركة صناعة الأفلام بمخرجين على قدرة عالية من الحرفية، وتطوير القدرات الفنية والتقنية لدى صانعي الفيلم الأردني، والمشاركة في المهرجانات والمحافل الدولية بأفلام على سوية فنية عالية.

التحديات:

1. اقتصار المهرجان على الأفلام القصيرة، بسبب حاجة الأفلام الطويلة إلى موازنات ضخمة.
2. ضالة المبالغ المرصودة لإنتاج أفلام ذات مستوى فني عالٍ تمكن من المنافسة عربياً وإقليمياً.
3. معظم المشاركين في أفلام المهرجان من فئة الشباب، ما يعني غياب الخبرة وغياب النجوم، في ظل قلة الأجور والمكافآت.

3. مهرجان عمون لمسرح الشباب

يهدف هذا المشروع لدعم الفنانين الأردنيين الهواة والخريجين الجدد، وإذكاء روح التنافس بين المسرحيين الأردنيين الشباب، ورفع مستوى الذائقة الفنية لدى المواطن، ومجابهة الظواهر المجتمعية والفكرية السلبية مثل العنف والتطرف.

التحديات:

1. انصراف المخرجين الشباب عن العمل في المسرح وتفضيلهم العمل في الدراما التلفزيونية.
2. عدم كفاية المبلغ المرصود لإنتاج مسرحيات ذات مستوى فني عالٍ.
3. ضعف ميزانية المهرجان.

4. مهرجان الإبداع الطفولي

يهدف هذا المشروع إلى رعاية المواهب التمثيلية والغنائية والتشكيلية والأدبية لدى الأطفال، وتسليط الضوء عليها، وتشجيع الكتاب والشعراء على كتابة نصوص مسرحية وشعرية وقصصية وأغانٍ جديدة للأطفال، وخلق روح التنافس بين الأطفال المبدعين، والتواصل مع الفرق العربية والأجنبية والاطلاع على تجاربهم الفنية والأدبية وتعريفهم بالحركة الفنية والأدبية الأردنية، وخلق شراكة مع المؤسسات الرسمية والأهلية بهدف الارتقاء بثقافة الطفل، وتضمن المهرجان جوانب لمجابهة الظواهر المجتمعية السلبية مثل العنف والتطرف.

التحديات:

1. افتقار القائمين على المهرجان في بعض دوراته للخبرة المطلوبة.
2. عدم استقرار المهرجان على صيغة محددة، وتقلّبه بين أكثر من شكل خلال دوراته المتعاقبة، تبعاً لمزاج إدارته في كل دورة وفي ظل غياب التغذية الراجعة أو الدراسات اللازمة لأيّ تحوّل.
3. ضآلة المبالغ المرصودة لإنتاج أعمال فنية ذات مستوى فني عالٍ.
4. الاهتمام بالجانب الاحتفالي والكرنفالي، على حساب تقديم منتج رصين وجاد.
5. ضعف ميزانية المهرجان.

5. المختبر المسرحي الجوّال

يهدف هذا المشروع إلى اكتشاف المواهب المسرحية الجديدة ورعايتها، ورشد الحركة المسرحية بطاقات شابة، وإيجاد ميدان واسع لتفريغ طاقات الأطفال والشباب ضمن وسائل فنية وحضارية بعيداً عن وسائل العنف، وتركيز الضوء على المبدعين في المناطق الأقل حظاً، وتضمين التدريب جوانب لمجابهة الظواهر المجتمعية والفكرية السلبية مثل العنف والتطرف.

- التحديات:

1. توقّف هذا المشروع بالتزامن مع تقاعّد الموظف الذي كان يتولاه ويشرف عليه (أعيد العمل به بدءاً من شهر أيلول 2018)

6. مهرجان الأغنية الأردني

يهدف هذا المشروع إلى دعم الفنانين الأردنيين ورعايتهم وتسويقهم، ورفع مستوى الذائقة الفنية لدى الجمهور، ورشد الساحة الفنية بالفن الأصيل.

- التحديات:

1. عدم وضوح مخرجات هذا المشروع.
2. إخفاق المشروع في تحقيق الأهداف الموضوعة.

7. الفعاليات الثقافية والفنية في المحافظات

يهدف هذا المشروع إلى دعم الحركة الثقافية والفنية في المحافظات ورعايتها، وتعميم الأنشطة الثقافية والفنية عليها، ونشر الثقافة التنويرية التي تجابه الظواهر المجتمعية السلبية كالعنف والتطرف.

- التحديات:

1. صعوبة قياس أثر المشروع أو تحقيقه لأهدافه.

8. مهرجان الخالدية للشعر الشعبي والنبطي

يهدف هذا المشروع إلى دعم شعراء الشعر الشعبي والنبطي الأردنيين، والتعريف بالحركة الشعرية الشعبية والنبطية الأردنية.

- التحديات:

1. صعوبة قياس أثر المشروع أو تحقيقه لأهدافه.

9. مهرجان السامر للتراث والفنون

يهدف هذا المشروع إلى إدامة التواصل مع التراث الوطني الأصيل، والمحافظة على الفلكلور.

- التحديات:

1. صعوبة قياس أثر المشروع أو تحقيقه لأهدافه.

10. مسابقة الشعر النبطي

يهدف هذا المشروع إلى تشجيع الشعراء على كتابة الشعر النبطي، والتعريف بالمنجز الشعري النبطي الأردني.

- التحديات:

1. صعوبة قياس أثر المشروع أو تحقيقه لأهدافه.

ث. مدن الثقافة الأردنية

جاءت فكرة إقامة هذا المشروع تطبيقاً لمبدأ العدالة الثقافية، ومن أجل نقل الفعل الثقافي، بكثافته العالية، من العاصمة المكتظة بالفعاليات، باتجاه المحافظات التي يعاني بعضها ندرة الفعاليات وقلة.

ويهدف المشروع إلى تفعيل الحراك الثقافي في مدينة الثقافة التي تُختار كل سنة، وتقديم الدعم والرعاية اللازمة لمؤسسات المجتمع المدني الثقافية وللمثقفين والمبدعين في مدينة الثقافة، وإبراز دور الثقافة والفنون في التنوير ومواجهة التطرف والارهاب والغلو.

بدأ المشروع بمدينة إربد عام 2007، تبعته بالتوالي: السلط، فالكر، فالزرقاء، فمعان، فمادبا، فعجلون، فالطفيلة، فجرش، فالعقبة، فالمرق (2017).

وتؤشر استمرارية المشروع إلى اليوم على نجاحه، بصورة أو بأخرى، رغم تسجيل عدد من الملاحظات الجديرة بالانتباه عليه.

- التحديات:

1. بعد أن نُصبت المدن التي تمثل مراكز المحافظات مدناً للثقافة الأردنية بالتتابع، تم الانتقال إلى الأولوية وب«الجملة»، ففي عام 2018 مثلاً، اختيرت ثلاثة أولوية من الأقاليم الثلاثة للمملكة، مدناً للثقافة الأردنية.

2. إخفاق المشروع في تنشيط الأطراف ثقافياً، فبدلاً من التركيز على إشراك المجتمعات المحلية في التخطيط للفعاليات وتنظيمها والمساهمة فيها، كانت الوزارة في الغالب الأعم هي من يتولى التخطيط للفعاليات والإشراف عليها.

3. انحراف المشروع عن هدفه المتمثل في إقامة بنية تحتية للثقافة في الأقاليم والمحافظات.

4. بقاء المشروع في دائرة «الاحتفالية» التي تستمر على مدار عام، من غير أن يكون هناك مخرجات واضحة أو برامج ذات ديمومة، إذ تنتهي الفعاليات في الغالب بانتهاء الاحتفالية، ليخبو الفعل الثقافي في المدينة من جديد.

5. اختيار نسبة لا بأس بها من الكتب التي تصدر ضمن المشروع، من خارج المدينة المستهدفة.

6. الضعف الفني لبعض الكتب الصادرة ضمن المشروع، وعدم تحقيقها معايير الجودة.
7. إغفال البرامج لخصوصية كل مدينة، إذ تكاد الاحتفالية في أي مدينة تكون صورة طبق الأصل عن الاحتفالية في أي مدينة أخرى.
8. إنفاق جزء كبير من الموازنة المخصصة للمشروع كمكافآت للجان التنظيمية والتنفيذية.

ج. برنامج عمّان عاصمة الثقافة الإسلامية 2017

كان الهدف من هذا البرنامج تقديم الصورة الحقيقية للحضارة الإسلامية، من خلال إبراز المضامين الثقافية والقيم الإنسانية لهذه الحضارة، وتعزيز الحوار بين الثقافات والحضارات وإشاعة قيم التعايش والتفاهم بين الشعوب، واستثمار العطاء الثقافي التاريخي لهذه العواصم، في بناء الحاضر والمستقبل على المبادئ المستلهمة من الحضارة الإسلامية، التي هي إرث مشترك للإنسانية.

وعلى مدار عام كامل، أقيمت فعاليات وأنشطة ثقافية وفنية متنوعة في مناطق المملكة كافة، وتم تنفيذ برنامج تنويري بعنوان «نحو مجتمع إنساني متنوع متعايش آمن ومستقر»، وعقد مؤتمر «الدولة المدنية» (ملتقى عمّان الثقافي الخامس عشر)، وإصدار عدد من الكتب، وتقديم الدعم المالي واللوجستي لمشاريع وفعاليات وأنشطة الجمعيات والهيئات الثقافية والفنية والمبدعين.

- التحديات:

1. إن هذا البرنامج يمثل فعالية مناسبة وليس برنامجاً دائماً.
2. عدم وضوح المخرجات والأثر الناتج عن تنفيذ هذا البرنامج.

ح. البنى الثقافية التحتية

يسعى هذا البرنامج إلى إنشاء مراكز ثقافية شاملة في المحافظات، وتحديث القوائم منها، في كل من إربد وعجلون وجرش والعقبة والكرك، وجعلها تعمل على الطاقة الشمسية لتخفيض كلف التشغيل.

وتطمح وزارة الثقافة من خلال ذلك، إلى تحقيق توزيع عادل لمكتسبات التنمية الثقافية في المحافظات، وخدمة الحركة الثقافية والمجتمع المحلي، وتوفير البيئة المكانية المناسبة لرعاية الحركة الثقافية في المحافظات وتوفير أسباب الدعم والتنمية لها.

التحديات:

1. هذا البرنامج يتكرر كل عام على الورق، وما أنجز منه لا يتعدى ثلاثة مشاريع، في الزرقاء ومعان وإربد، ثم توقّف بعد ذلك، ومرّ أكثر من عشر سنوات دون أن تُرصد أيّ مخصصات لإنشاء مشروع جديد.
2. تعثر إنشاء بعض المراكز الثقافية المخطط لها، لأسباب مختلفة.

عاشراً: إستراتيجية ثقافية مقترحة

أ- مرتكزات الإستراتيجية

ترتكز الإستراتيجية الثقافية المقترحة على ما يلي:

1. القيم المستمدة من العقيدة الإسلامية السمحة، ومن التراث الوطني، والقومي، والعربي الإسلامي، والإنساني.
2. المبادئ العامة الواردة في التوجيهات الملكية السامية في الشأن الثقافي.
3. المبادئ العامة الواردة في التوجيهات الحكومية في الشأن الثقافي كما وردت في البيانات الحكومية.
4. مبادئ الميثاق الوطني الأردني لعام 1990، وبخاصة ما ورد في فصل «الثقافة والتربية والعلوم والإعلام».
5. «الأجندة الوطنية» ووثيقة «كلنا الأردن».
6. المبادئ التي قامت عليها أحكام الدستور الأردني في ما يتعلق بحقوق الأردنيين وواجباتهم.
7. المبادئ التي تقوم عليها فلسفة رعاية الثقافة كما هي في المادة (3) من قانون رعاية الثقافة رقم (36) لسنة 2006 وتعديلاته.
8. المسؤوليات والمهام المناطة بوزارة الثقافة كما وردت في المادة (4) من قانون رعاية الثقافة.
9. حق الجميع باكتساب الثقافة.

ب- تحليل بيئة العمل الثقافي

- الفرص:

1. ارتفاع نسبة التعليم في المجتمع الأردني.
2. توفر برامج دولية وعربية تدريبية يمكن الاستفادة منها لتدريب العاملين في المجال الثقافي ورفع كفاءتهم.
3. وجود علاقة وثيقة بين وزارة الثقافة والمؤسسات الثقافية الرسمية والأهلية.
4. وجود عدد كبير من اتفاقيات التبادل الثقافي مع الدول العربية والأجنبية تسمح بالتبادل الثقافي مع هذه الدول.
5. وجود تعاون مع دول إقليم حوض البحر الأبيض المتوسط والاتحاد الأوروبي في تنفيذ المشاريع الثقافية.
6. تزايد أعداد المبدعين الأردنيين الحاصلين على جوائز معتبرة في المجالات الثقافية المختلفة.
7. إمكانية توفير دعم خارجي لبعض المشاريع الثقافية في الأردن.
8. مشاركة الأردن في المنظمات الثقافية العربية والدولية، ومصادقته على الاتفاقيات الثقافية ذات الشأن.
9. وجود حركة ثقافية ناشطة في المجالات المختلفة للثقافة والإبداع.
10. وجود تشريعات نازمة للعمل الثقافي، وضامنة وداعمة لحرية الفكر والإبداع.
11. تزايد الاتجاهات نحو الاعتراف بأهمية الثقافة، ودورها في تنمية المجتمع والحد من التطرف، وحققها بالدعم.
12. دور إيجابي للمسجد في نشر قيم الإسلام السمحة، وربط أبناء المجتمع بالعقيدة الإسلامية واللغة العربية من خلال برامج تحفيظ القرآن الكريم.
13. انتشار وسائل الاتصال (وسائل الإعلام الجماهيري، شبكة الإنترنت العالمية، المحطات الفضائية التلفزيونية، الاتصالات).
14. تزايد الاهتمام باقتصاد المعرفة.
15. وجود بعض الصناعات الثقافية المتطورة (النشر، الصحافة)، وإحراز تقدم مضطرد في مجالات مثل الدراما التلفزيونية بعناصرها المختلفة.

16. توفر عدد لا بأس به من المرافق الثقافية في العاصمة وفي عدد من المدن (المسارح، دور السينما، صالات العرض التشكيلي، القاعات متعددة الأغراض، المطابع، معارض الكتب).
17. وجود عدد كبير من الأماكن الأثرية، الجاذبة للسياحة التاريخية والثقافية، وعدد من المواقع الجاذبة للسياحة البيئية، موزعة على مناطق المملكة، بالإضافة إلى وجود عدد من المتاحف الأثرية والثقافية.
18. وجود عدد من المهرجانات الثقافية والفنية الجاذبة للسياحة الثقافية.
19. وجود أكثر من 600 هيئة ثقافية أهلية متنوعة التخصصات والاهتمامات وموزعة على مناطق المملكة.
20. وجود عدد كبير من المؤسسات التعليمية والتدريبية التي تعمل على صقل المواهب الإبداعية، مثل: كليات الفنون، والمعاهد الموسيقية، ومركز تدريب الفنون الجميلة.
21. وجود علاقات وثيقة بين المؤسسات والهيئات الثقافية في الأردن ونظيراتها في الدول العربية، ووجود تبادل في المشاركات في النشاطات الثقافية العربية.
22. سقف الحرية العالي في التعبير والرأي والمصان قانونياً (وقف توقيف الصحفيين بسبب آرائهم).

التحديات:

1. العجز الكبير في الموزانة العامة للدولة، مما يؤثر على موازنة الثقافة التي لا تتقدم كأولوية على الخدمات الاجتماعية الأخرى.
2. غياب السياسات والاستراتيجيات الوطنية الخاصة بالقطاع الثقافي بأطرافه المختلفة: الحكومي والخاص والأهلي.
3. عجز بعض الأنظمة عن تلبية متطلبات العمل الثقافي بفاعلية ومرونة، كنظام اللوازم، ونظام الخدمة المدنية.
4. توقف استكمال مشاريع البنى التحتية في حالات عدة نتيجة عدم رصد المخصصات الكافية.
5. عدم الالتزام بتطبيق بنود الاتفاقيات الموقعة بين الأردن والدول الأخرى بسبب الظروف السياسية والاقتصادية، مما يؤدي إلى إعاقة العمل في مجال التبادل الثقافي الخارجي.
6. تشتت العمل الثقافي بين أكثر من 600 هيئة ثقافية لا تتوفر لأغلبها أبسط مقومات العمل، مثل توفر المقر والموارد المادية الكفيلة بتنفيذ الخطط والبرامج الثقافية.
7. جهل قطاع واسع من المسؤولين في أجهزة الدولة والقطاع الخاص والجمهور بأهمية

- الثقافة في حياة المجتمع، ووجود نظرة سلبية نحو الثقافة تقوم على أنها ترف زائد لا طائل من ورائه.
8. العولمة الثقافية وما تشكله من خطر إضاعة الهوية وتدمير منظومة القيم الخاصة بهذه الهوية.
9. التسارع الهائل في تطور وسائل الاتصال والمعرفة، في ظل بطء استيعاب ومواكبة هذا التطور.
10. جهل واسع بإمكانيات الثقافة الاقتصادية، سواء بشكل مباشر من خلال الصناعات الثقافية، أو بشكل غير مباشر من حيث توفير البيئة القيمية التي تساعد على تطور الإنتاج والعمل.

نقاط القوة:

1. وجود عدد من التشريعات والقوانين المنظمة لعمل الوزارة والجهات التابعة لها، وهي:
 - نظام التنظيم الإداري لوزارة الثقافة رقم (15) لسنة 2003.
 - نظام التنظيم الإداري للمركز الثقافي الملكي رقم (16) لسنة 2003.
 - قانون رعاية الثقافة وتعديلاته رقم (36) لسنة 2006.
 - نظام جوائز الدولة التقديرية والتشجيعية رقم (23) لسنة 2007.
 - نظام نشر الثقافة والتراث رقم (21) لسنة 2007.
 - نظام التفريغ الإبداعي الثقافي الأردني رقم (22) لسنة 2007.
 - قانون حماية حق المؤلف رقم (22) لسنة 1992.
 - نظام تنظيم دائرة المكتبة الوطنية رقم (5) لسنة 1994.
 - قانون الجمعيات وتعديلاته رقم (51) لسنة 2008.
- إضافة إلى حزمة من التعليمات التي تغطي الجوانب المختلفة لنشاطات وزارة الثقافة.
2. موارد مستقلة تساعد على تنمية الفعل الثقافي والارتقاء به.
3. مؤسسات ودوائر ثقافية رسمية وأهلية وخاصة عريقة، لها تجربتها وإسهاماتها في نشر وتطوير الثقافة في الأردن.

4. اتساع قاعدة استخدام تقنية المعلومات في نشر المنتج الثقافي والمعلومات، والاطلاع عليه، وتحقيق إنسيابها عبر شبكة الإنترنت.
5. تزايد في الخبرات لدى العاملين في إدارة المؤسسات والمشاريع الثقافية.

نقاط الضعف:

1. إلغاء صندوق دعم الثقافة.
2. بعض القوانين والأنظمة المعمول بها لا يخدم متطلبات العمل الثقافي، مثل نظام المشتريات، ونظام اللوازم، إذ لا يتعامل بشكل مرن مع الخدمات غير المنظورة والإبداعية؛ كالفن التشكيلي، والأعمال المسرحية، والأعمال الغنائية، والمطبوعات والنشر.
3. آلية التوظيف لا تلبي حاجة الوزارة الملحة إلى بعض الوظائف الفنية، من حيث اختيار واختبار قدرات المتقدمين لهذه الوظائف.
4. نقص وضعف في الكادر الوظيفي المتخصص لبعض الوظائف مثل: الترجمة، والتدقيق اللغوي، والإدارة الثقافية، والفنيين في مجال تشغيل المرافق الثقافية، والمعلوماتية، والمحاسبة، واللوازم.
5. انخفاض الأنشطة والفعاليات الثقافية بسبب قلة الموارد المادية لدى المؤسسات والهيئات الثقافية.
6. ضعف في الإعلام الثقافي وخاصة التلفزيوني، وضعف الترويج للمنتج الثقافي الأردني.
7. تدني استثمار القطاع الخاص في الصناعات الثقافية.
8. ضعف قاعدة بيانات القطاع الثقافي في الأردن.

ت- الأهداف العامة للخطة المقترحة

تتمثل الأهداف العامة للخطة الاستراتيجية المقترحة بما يلي:

1. تعزيز دور الثقافة في ترسيخ الهوية الوطنية الأردنية بأبعادها العربية والإسلامية والإنسانية، وفي تقوية الدفاعات الوطنية.
2. تعزيز دور الثقافة في إحداث التنمية الشاملة في المجتمع، ورفع كفاءته، من خلال رفع المستوى الثقافي للمجتمع بشرائحه المختلفة، ومن خلال تنمية إبداعات الإنسان الأردني وإطلاقها في المجالات المختلفة.

3. حماية الجبهة الثقافية من الاختراقات التي تستهدف الثقافة واللغة العربيتين، والقيم النبيلة المستمدة من التراث والعقيدة الإسلامية السمحة، والتقاليد العريقة.

ث- وسائل تحقيق الأهداف

تتمثل وسائل تحقيق الأهداف بما يلي:

1. تطوير البنى التحتية لقطاع الثقافة، بما في ذلك البنية التحتية لترويج المنتجات الثقافية محلياً، وتطويرها وتسويقها عربياً وعالمياً.
2. تعزيز الرعاية الرسمية المادية والمعنوية للثقافة والمثقفين والفنانين والمبدعين.
3. توفير الدعم الإعلامي للثقافة والثقافة الوطنية والمبدعين في الحقول الثقافية المختلفة باعتماد أحدث وسائل الترويج العصرية.
4. دعم المشاريع الثقافية التي تحمل صفة الاختصاص والاستمرارية.
5. حماية وإحياء وتطوير التراث الشعبي الأردني والتراث اللامادي بجميع أشكاله.
6. تطوير الهيكل المؤسسي لقطاع الثقافة الرسمي، وتطوير الموارد البشرية العاملة في هذا القطاع.
7. تطوير التشريعات النازمة للعمل الثقافي بما يضمن تحقيق حرية الإبداع، وحقوق المبدعين المادية والمعنوية، وتنشيط الصناعات الثقافية.
8. فتح نافذة تنويرية للمجتمع، وتفعيل الحراك الثقافي.
9. الاهتمام بالتراث العربي الإسلامي كونه الأساس الذي تستمد منه الثقافة العربية المعاصرة عناصر هويتها وديمومتها، وقوتها وتميزها. والعمل على دراسته، وتحقيقه، ونشره.
10. جمع المخطوطات والوثائق الوطنية وحفظها وفهرستها.
11. تعزيز التعاون والتنسيق بين المؤسسات والهيئات الثقافية الرسمية والأهلية والخاصة.
12. إعادة ربط دائرة الآثار العامة بوزارة الثقافة.
13. العمل على إنشاء الدارات والمتاحف الثقافية في المباني التراثية.

ج- محاور الخطة

تتمثل محاور الخطة بما يلي:

- في مجال الفنون:

1. إنشاء فرقة وطنية للمسرح، تُقدم الأعمال المسرحية والموسيقية الاستعراضية للكبار والصغار بشكل ثابت ومستمر. وتعمل الفرقة على أساس «القطعة»، بمعنى أن يكلف الفريق بإنتاج عمل معين، ويقدم عدداً من العروض باسم الفرقة، مقابل نظام أجور متفق عليه. وهو ما يؤمن عروضاً دائمة في المسارح (ريبورتوار)، وينمي قطاع المسرح، ويخلق جمهوراً مسرحياً، وينقل القيم والأفكار المرغوبة، وينمي الذائقة الجمالية، ويحد من انتشار الفكر المتطرف.
2. تشجيع ودعم إنتاج الأفلام التلفزيونية الدرامية والوثائقية، التي تعكس الثقافة الوطنية وتعبر عن تاريخ الأردنيين وحياتهم وقيمهم، بحيث تتحول إلى صناعة تستقطب العديد من المواهب الشابة في هذا المجال. ودعم تسويق هذه الأعمال.
3. تشجيع القطاع الخاص على توسيع المساهمة في صناعة الدراما التلفزيونية التي تمتلك جميع المقومات لتكون صناعة ثقافية تعود على الوطن بالكثير من المردود المادي والمعنوي، وإبراز الهوية الأردنية.
4. تطوير الأوركسترا الوطنية، والإفادة من منات الخرجين من كليات الفنون الوطنية وغير الوطنية، بحيث تكون معلماً حضارياً مميزاً.
5. إقامة بينالي للفن التشكيلي العربي لإتاحة المجال أمام الجمهور الأردني للاطلاع على الفنون العربية ومستواها، وتطوير الاهتمام بالفن التشكيلي وتذوقه، وتطوير خبرات الفنان الأردني.
6. وضع خطة لتوفير متخصصين في الفنون الشعبية من خلال ابتعاث أشخاص لدراسة بعض التخصصات مثل الرقص الشعبي، وتصميم الرقصات الشعبية، التدريب، والبحث في التراث الفني.
7. وضع خطة لتوفير عدد من رسامي الكرتون، من خلال ابتعاث عدد من الطلبة، وذلك لرصد صناعة الكرتون للأطفال، وصناعة النشر الخاصة بالطفل.
8. توثيق الإرث الموسيقي والغنائي المحلي، وكذلك الإرث الفني للمكونات الاجتماعية المختلفة.

9. توثيق العروض المسرحية بالإفادة من أرشيف التلفاز الأردني وأي أرشيف آخر متاح، فثمة إرث كبير من هذه العروض يعود إلى ما يزيد على نصف قرن، والخشية قائمة من ضياع هذا الإرث وتبديده.
10. توثيق لقاءات حوارية مع رواد الحركة الفنية، ترصد مسيرتهم وواقع الحياة الثقافية والفنية على مدى عقود.
11. تشجيع المسرح الشبابي بما في ذلك إنشاء فرق شابة في العاصمة والمحافظات من خلال مديريات الثقافة والبلديات وبدعم القطاع الخاص.
12. إنشاء قواعد بيانات وسير ذاتية للأدباء والفنانين وإتاحتها إلكترونياً.
13. الاستفادة من الفنانين الأردنيين المعروفين في مجال الدراما، خصوصاً الذين وصلوا إلى النجومية في الدراما العربية، ويشاركون باستمرار في أعمال عربية ضخمة، من خلال استقطابهم لأعمال بإنتاجات محلية ضخمة ذات موازنات منافسة وتسويقها على الفضائيات الأكثر انتشاراً.
14. الاستفادة من الأدباء المكّرسين لكتابة سيناريوهات مسلسلات جديدة، واعتماد روايات أردنية تتحدث عن المكان الأردني والتحديات المحلية، ببعد عربي وإنساني.
15. استعادة المخرجين الأردنيين الذين هجروا الساحة منذ سنوات وانتقلوا للعمل في بلدان أخرى.
16. إنشاء شركة إنتاج محلية بموازنة قادرة على المنافسة، ويكون في مقدورها إنتاج مسلسلين اثنين على الأقل يُعرضان خلال الموسم الأهم، وهو شهر رمضان (الموسم الأهم)، وينافسان الأعمال الدرامية العربية الأخرى.
17. تأهيل جيل شاب من الموسيقيين والمغنيين من خلال مسابقات محلية عادلة.
18. إدارة حملات علاقات عامة للفنانين الشباب بما يضمن حضورهم على الفضائيات العربية الأكثر انتشاراً باستمرار.
19. تجويد الأغنية الوطنية، التي أصبح ضعف الألحان والكلمات والأداء سمة لصيقة بها.
20. العمل على استقطاب كتاب أغاني عرب للكتابة للفنان الأردني، وأيضاً من خلال قصائد محلية مميزة، سواء بالفصحى أو المحكي.
21. استقطاب ملحنين معروفين لتقديم ألحان جيدة المستوى لأوّلئك الفنانين، ما يسهم في تسويقهم.
22. منح الفنانين الشباب حصصاً عادلة في برامج الإذاعة والتلفزيون الرسميين.

- في مجال الأدب والنشر:

1. تطوير مشروع مكتبة الأسرة الأردنية بزيادة عدد الكتب المطبوعة وكميتها، وتوسيع رقعة التوزيع، وتطوير وتوسيع فعاليات مهرجان القراءة للجميع، وجميع مشاريع تشجيع القراءة.
2. دعم إنجاز مشروع الذخيرة العربية، وتطوير موقعه الإلكتروني.
3. دعم إنجاز مشروع «المكنز» لحصر مفردات الثقافة الشعبية.
4. دعم برنامج توثيق التراث اللامادي الأردني.
5. إنشاء لجنة تنسيقية بين وزارة الثقافة وأمانة عمان الكبرى وبقية المؤسسات الثقافية المعنية، للاتفاق على أسس ومعايير النشر الثقافي، والمكافآت، والتخصص، والتوزيع... إلخ.
6. دعم نشاط ترجمة الإبداعات الثقافية العالمية إلى اللغة العربية، وتفعيل الاتفاقيات الثقافية بحيث يتم ترجمة الإبداعات الثقافية الأردنية إلى لغات العالم.
7. إنشاء دار وطنية للنشر والتوزيع بمشاركة القطاع الخاص.
8. تحويل برامج نشر الكتب لدى المؤسسات الحكومية إلى برامج دعم نشر الكتب، ودعم المؤلفين.
9. إبرام شراكات وبرامج تعاون بين دور النشر المحلية ووزارة الثقافة والمجلس الأعلى للثقافة المقترح، وأمانة عمان والبلديات الأخرى، لتطوير الصناعات الثقافية على أنواعها.
10. التعاون مع دور النشر الوطنية للتوسع في نشاطاتها وتقديم الدعم لها، على أن تراعى في الوقت نفسه الاعتبارات التجارية، ومقتضيات المنافسة، وشروط تطوير صناعة النشر وخاصة الكتاب.
11. تخصيص منافذ بيع للكتاب الثقافي الأردني وللكتب التي تتناول الحياة في الأردن، وذلك في العاصمة والمدن الأخرى، خاصة مع ندرة وجود أماكن مخصصة للتزود بهذه الكتب.
12. إعادة العمل بمشروع «الذخيرة» من أجل توفير نسخ إلكترونية للجمهور من مؤلفات المبدعين الأردنيين.
13. إنشاء إطار مؤسسي على شكل دائرة أو مديرية تتبع لوزارة الثقافة تعنى بـ «الاتصال والتسويق الثقافي»؛ تكون مهمتها تقديم المنتج الثقافي الوطني المطبوع للجمهور محلياً

وللعالم في الخارج، وتسعى لتحقيق المزيد من الحضور المحلي والدولي والإنساني لمنتجي الثقافة في الأردن، وتوفير حاضنات أعمال ثقافية تعمل على تشجيع منتجي الثقافة على الاستثمار وتطوير نماذج أعمال ناجحة.

14. وضع خطة تسويقية خارجية للكتاب والمثقفين، الرواد والشباب على حدّ سواء، وإشراكهم في تظاهرات ثقافية وأدبية نوعية، من خلال خطة واضحة تضعها وزارة الثقافة وتشرف على تطبيقها.

15. إشراك مبدعين ومثقفين أردنيين جنباً إلى جنب في فعاليات مشتركة خارجية مع نظراء عرب معروفين، ما يتيح لفت النظر إلى تجاربهم وإبداعاتهم.

16. تشجيع نشر كتب لمثقفين ومبدعين أردنيين في الخارج من خلال احتفاليات معارض الكتب والفعاليات الكبرى التي تقام بصورة دورية، أو عن طريق مؤسسات ناجحة في عملية التوزيع.

- في مجال ثقافة الطفل:

1. تطوير مشروع مكتبة الطفل المتنقلة، بزيادة عدد الحافلات المستخدمة لتصل إلى خمس حافلات خلال خمس سنوات، وتطوير الفعاليات المرافقة للمكتبة.

2. الاستمرار بإقامة مسابقات الإبداع الشبابي، وزيادة حقولها، ورفع قيم جوائزها.

3. الاستمرار بإصدار مجلة «وسام» للأطفال وتطوير مضاميتها ومستواها الفني.

4. تشجيع تأسيس أندية الطفل الثقافية في مدن المملكة وتوفير الدعم لها.

5. الاستمرار بإقامة مهرجان مسرح الطفل، والعمل على تكريس مسرح للطفل بعروض دائمة، والعمل على إيجاد مسرح للدمى، ونقل العروض المسرحية إلى تجمعات الأطفال في أرجاء البلاد.

6. العمل على إيجاد تشريع يضبط عملية نشر كتب الأطفال، وجميع الوسائل التربوية والتعليمية الخاصة بالطفل.

7. العمل على إقامة مهرجان للاختراعات، ودعمها.

8. إنشاء مجلس أعلى لكتاب الطفل.

- في مجال التشريع:

1. دراسة تعديل وإصدار التشريعات الوقائية التي تضمن حماية التراث، وصون الآثار والوثائق، وتسجيل الفنون الشعبية والتراث الشعبي، وصون اللغة العربية، وصون المؤسسات الثقافية والعلمية، ودفع التبعية والغزو الثقافي.
2. دراسة تعديل وإصدار التشريعات التشجيعية التي تضمن تيسير تأسيس الهيئات والمؤسسات الثقافية، وحق تشكيل النقابات أو الاتحادات النوعية التي تضم أكثر من هيئة ثقافية.
3. دراسة تعديل وإصدار التشريعات الدفاعية التي تضمن إزالة العوائق أمام التدفق الثقافي، مثل قوانين الجمارك، والأنظمة المالية، وصرف وتحويل العملة... إلخ. وبشكل محدد، فإن الحاجة ملحة في هذه المرحلة إلى تعديل أو إصدار التشريعات التالية:
 1. تعليمات المدن الثقافية، بما يضمن التركيز على المثقفين في عضوية اللجنة العليا من أبناء المدينة الثقافية، وتوسيع مشاركتهم في اللجان الفرعية.
 2. تعليمات دعم المشاريع الثقافية، بحيث تكفل وضع معايير وأسس واضحة وعادلة للدعم، وتركيز الدعم على الصناعات الثقافية.
 3. تعليمات التفريغ الإبداعي بحيث تكفل زيادة عدد المستفيدين من المشروع، وأن تغطي مختلف الحقول الفكرية والأدبية والفنية، وزيادة قيمة مبلغ بدل التفريغ لبعض القطاعات خاصة في مجالات المسرح والسينما والموسيقى وغيرها.
4. قانون التنمية الاجتماعية الذي يتم بموجبه تسجيل الهيئات الثقافية، وربط تسجيلها وترخيصها بوزارة الثقافة أسوة بقانون رعاية الشباب، خاصة وأن قانون رعاية الثقافة ينص على ذلك، على أن يتضمن نظام تسجيل الهيئات الثقافية تسجيل المؤسسات الثقافية غير الربحية، ويتيح إقامة الوقف الثقافي. وإضافة مادة تطلب من كل جمعية مرخصة أن تقدم ضمانات لاحترامها للتعددية والتسامح والابتعاد عن أشكال التطرف كافة، وأن يُضمن ذلك في نظامها الداخلي. وإضافة مادة تضمن فيها الجمعيات المرخصة حقوق الإنسان والحريات التي يكفلها الدستور الأردني، وتعكس ذلك في عضويتها.
5. إصدار نظام الملحقين الثقافيين، بما يضمن فتح ملحقيات ثقافية في بعض العواصم لترويج المنتج الثقافي الأردني، وتوثيق العلاقات الثقافية مع الدول الشقيقة والصديقة.
6. إيجاد تشريع يضبط عملية نشر كتب الأطفال، وجميع الوسائل التربوية والتعليمية الخاصة بالطفل.

7. إيجاد تشريع يحمي البيوت ذات القيمة التراثية والمعمارية، أو التي تعود لشخصيات ثقافية وعامة، وتسهيل تحويلها إلى دارات ومتاحف ثقافية.
8. إصدار قانون المجلس الأعلى للثقافة.
9. إصدار قانون توثيق وحماية التراث الثقافي اللامادي.
10. إصدار نظام أو تعليمات تنفيذية للحماية الثقافية وتحديدًا لحماية الصناعات الثقافية المحلية والأصول الثقافية، في مواجهة الإغراق بالسلع والمنتجات التي تحمل سمات ثقافية محلية ويتم إنتاجها في الخارج، وهذا التشريع يتطلب ضرورة تنمية الصناعات الثقافية المحلية، وربطها بفكرة الانتفاع من الثقافة على غرار ما قامت به فرنسا في مبدأ «الاستثناء الثقافي» في حماية الثقافة الفرنسية في مواجهة اتفاقيات التجارة العالمية.
11. تطوير التشريعات الكفيلة بحماية حق الملكية الفكرية والحقوق الاجتماعية للفنانين ورياديين الأعمال الثقافية الفنية.
12. سنّ تشريعات تحمي حرية المبدعين، وتأخذ بعين الاعتبار خصوصية الإبداع، ولا تضع «رقابة» رسمية أو اجتماعية على الحقل الثقافي من خارجه، ولا تخلط بينه وبين حقلي «الإعلام» أو «الشباب» أو سواهما.
13. إصدار تشريعات تستجيب لتعديل المادة (15) من الدستور التي كفلت حرية التعبير إلى جانب «حرية الإبداع الأدبي والفني والثقافي»، ولم يتم تفعيل هذا التعديل الذي جعل حرية الإبداع الثقافي مكفولة دستورياً من خلال القوانين.
14. تعديل قانون رعاية الثقافة رقم (36) لسنة 2006 بما يشمل:
 - إضافة مادة في القانون تؤكد التزام الدولة برعاية التعددية الثقافية والتسامح الثقافي بحيث يتوفر أصل قانوني لهذه المبادئ.
 - تخصيص القانون مادة توضح دور الدولة في رعاية فئة الشباب من منظور ثقافي.
 - إضافة مادة تؤكد حق الدولة في حماية الصناعات الثقافية الأردنية.

- في مجال الهيئات الثقافية :

1. استكمال الخريطة الثقافية الوطنية.
2. إنشاء لجنة تنسيقية من رؤساء الهيئات الثقافية، تجتمع مرتين في العام، لمراجعة الخطة الإستراتيجية وتقديم التوصيات المناسبة بشأنها.

3. إنشاء سوق حرّ في الإنتاج وتسويق المنتجات الحرفية والتراثية والفلكلورية.
4. إشراك ممثلي بعض الهيئات الثقافية المعنية في الإعداد لأي إتفاقية ثقافية بين الأردن والدول الأخرى، وإشراكهم في الوفود الثقافية أيضاً.
5. تطوير الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة على شبكة الإنترنت، وإيجاد روابط للهيئات الثقافية من خلاله.

- في مجال الموارد البشرية والتدريب:

1. إعادة هيكلة وزارة الثقافة لصالح إنشاء مديريات تمثل قطاعات ثقافية واسعة (فنون، آداب وفكر وتراث، علاقات ثقافية، مراكز ثقافية).
2. تحقيق التوازن في أعداد الموظفين من ذوي المؤهلات العلمية والتخصصات الفنية وموظفي الخدمات المساندة في وزارة الثقافة.
3. تأهيل موظفي الوزارة على إدارة العمل الثقافي.
4. التشبيك بين الوزارة والهيئات الثقافية مع الجامعات.
5. تدريب العاملين في الحقل الثقافي على إنشاء الصناعات الثقافية وإدارتها.
6. وضع خطة عمل تدريبية لتأهيل الهيئات الثقافية في المجالات الإدارية والمالية.
7. عقد ورش عمل لتأهيل رؤساء ومديري الهيئات الثقافية على آليات إعداد خطط التنمية الثقافية السنوية وتقييمها، وإعداد المشاريع الثقافية المقترحة وتقديمها للجهات الداعمة والممولة.

- في مجال الإعلام الثقافي:

1. تشجيع إطلاق إذاعة ثقافية (FM).
2. تشجيع القطاع الخاص على إطلاق قناة ثقافية أردنية، تتبنى الإبداعات الأردنية.
3. ترسيخ المنتج الثقافي والأدبي والفني في وسائل الإعلام، وخاصة في التلفزيون الأردني.
4. زيادة المساحة المخصصة للثقافة في وسائل الإعلام، وخاصة التلفزيون الأردني، مع العناية الشديدة بمحتواها والقيم التي تسعى إلى ترسيخها في المجتمع.

- في مجال البنية التحتية :

1. استكمال إنشاء المراكز الثقافية في المحافظات.
2. مساعدة الهيئات على إنشاء مقرات خاصة بها أو تقديم دعم مالي سنوي إضافي لها حتى تتمكن من تغطية كلف الإيجار والنفقات الضرورية.
3. دعم إنشاء بيوت للثقافة في الأماكن ذات القيمة الجمالية والثقافية، مثل عجلون، ووادي رم، وضانا، والغور.
4. بناء مراكز ثقافية وتكنولوجية تجريبية وقاعات عروض تتناسب مع البيئة العمرانية في المناطق المهمشة والنائية لتمتيع أبنائها بثمرات الثقافة، وذلك بالتعاون بين وزارة الثقافة وأمانة عمان الكبرى والبلديات، مع دعوة القطاع الخاص لدعم بناء هذه المراكز وتجهيزها مقابل تقدير معنوي يتمثل على سبيل المثال بتسمية قاعات بأسماء متبرعين أو الإعلان عن رعاية النشاطات.

- في مجال التمويل :

1. إعادة إحياء صندوق رعاية الثقافة.
2. تسهيل عملية حصول الهيئات الثقافية على قروض من صندوق التنمية والتشغيل.
3. فتح آفاق تمويلية للهيئات الثقافية من خلال مشاريع وزارة التخطيط.
4. تشجيع القطاع الخاص على تمويل المشاريع المتميزة للهيئات الثقافية.
5. زيادة موازنة وزارة الثقافة في موازنة الحكومة.
6. تشجيع الهيئات الثقافية على إقامة مشاريع ثقافية منتجة.
7. تطوير نماذج للتمويل والإنتاج الفني من خلال تأسيس صناديق لدعم الثقافة والفنون، ودعم الإنتاج الفني المستقل، بالتعاون بين القطاع الحكومي والخاص.
8. إصدار تشريع وطني لإدارة الوقفيات العلمية والثقافية والتعليمية، وتوفير حوافز لرجال الأعمال والميسورين للإقدام على وقف أموال أو عقارات أو غيرها لصالح الثقافة والفن والعلم والإبداع والتعليم. ومن المتوقع أن يساهم هذا التشريع في إضفاء صفة اعتبارية ومعنوية على هؤلاء الأشخاص.

- في مجال التشبيك والتنسيق :

1. إنشاء المجلس الأعلى للثقافة، بحيث يضم الجهات الرئيسية المعنية بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية للثقافة، مثل وزارة الثقافة، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، والمجلس الأعلى للشباب، ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الدينية، ووزارة البلديات.
2. إنشاء لجنة تنسيقية بين وزارة الثقافة وأمانة عمان الكبرى لتوجيه الجهود الثقافية وتوحيدها.
3. إنشاء لجنة تنسيقية مع المجلس الأعلى للشباب والجامعات لتنفيذ إستراتيجية لنشر الثقافة والوعي لدى فئة الشباب الأردني، ودمجه بالأنشطة الثقافية.
4. مشاركة ممثلين عن المجلس الأعلى للثقافة (في حال إنشائه) في لجان وضع وتطوير مناهج التربية والتعليم.
5. إيجاد لجنة تنسيقية من رؤساء عدد من الهيئات الثقافية الذين يمثلون قطاعات مختلفة.

- في مجال الربط بين السياحة والثقافة :

يمتلك الأردن مقومات كبيرة للاستثمار الثقافي النافع للسياحة، أهمها مدخل التراث الحضاري الأردني وتراث الطبيعة والموارد الثقافية التي تمتاز بالتنوع والتفرد والجاذبية، مما يجعل هذا القطاع يشكل منجماً لفرص تنموية إذا ما توفرت سياسات تسويق تربط بين الثقافة والسياحة وتوفر منتجات سياحية-ثقافية يساهم في تطويرها منتجوا المحتوى الثقافي من أكاديميين وأدباء وشعراء وفنانين.

- في مجال التعليم ودور الجامعات :

1. المضي في إصلاح مناهج التعليم، باتجاه الاعتراف بأهمية التفكير والتحليل. وتكريس القيم الفردية والمجتمعية التي تحث على الإنتاج والبحث والتقصي، ووضع حد لسياسة التلقين والحفظ، مع إعطاء اعتبار للتذوق الفني والإبداعي، بدلاً من تلقين الطلبة نصوصاً أدبية قديمة ذات طابع وعظي مع شروح واجبة الحفظ، وحرمان الطلبة من إبداء أي ملاحظة، ومع خلط شبه متعمد بين الاعتبارات الدينية والأدب والفن.

2. تضمين العملية التربوية مناهج الفلسفة والريادة العلمية والابتكار، ودعم المعاهد الثقافية الحرفية بأشكالها كافة، وتضمن استخدامات تكنولوجيا المعلومات في تطوير التفكير الفني الإبداعي الريادي.
3. دعوة الجامعات الرسمية والخاصة لبناء العقل العلمي لدى الطلبة وبث روح العقلانية ونبذ التعصب بأشكاله المختلفة، وتشجيع مبدأ الحوار الفكري واحترام الاختلاف، والإعلاء من شأن الجامعة كمناورة للبحث والعلم لا مجرد مؤسسة لمنح شهادات أكاديمية لغايات الحصول على وظيفة.
4. دعوة كليات الآداب في الجامعات الأردنية لتضمين مناهجها ومساقاتها نماذج من الأدب المعاصر في الأردن؛ لتبصير الأجيال الجديدة بثمرات الفكر والأدب في الوطن.
5. دعوة كليات الآداب في الجامعات لتوجيه الطلبة الباحثين لوضع رسائل جامعية حول الحياة الأدبية والعلمية والفكرية والتكنولوجية والفنية المعاصرة في الأردن ورموزها وروادها في حقول الإبداع المختلفة.
6. دعوة الناشطين من أعضاء الهيئات الأكاديمية في مجالات الآداب والعلوم الطبيعية والتطبيقية والإنسانية لأداء دور أكبر بالتفاعل مع المجتمع المحلي، وعدم الانقطاع عنه، ومواكبة الحياة الثقافية والفنية والإنتاجية بروح مبادرة وتفاعلية، وكما هي عليه الحال في دول عربية مثل: مصر ولبنان وتونس والمغرب.
7. دعوة الجامعات إلى زيادة مساحة حرية التعبير بأشكاله كافة، وتعزيز حرية الرأي، والتشجيع على الحوار.

- محاور أخرى:

1. تفعيل دور البعثات الأردنية في الخارج في المجال الثقافي، والتفكير جدياً بإيفاد ملحقين ثقافيين في الخارج من خلال وزارة الثقافة ومن العلماء والمفكرين والمثقفين والمبدعين الأردنيين، تكون مهمتهم رعاية المصالح الثقافية الأردنية.
2. إصدار مدونة سلوك «المسؤولية الثقافية والمجتمعية» من خلال هيئة الإعلام، تلزم وسائل البث التلفزيوني والإذاعي بتقديم نسبة محددة من بثها اليومي في موضوعات ثقافية وعلمية وتنمية الثقافة وحماية الأطفال للمساهمة في الخدمة العامة، على أن يتم التمييز بين وسائل إعلام الخدمة العامة ووسائل إعلام القطاع الخاص. وهذا الإطار التنظيمي معمول به في أعرق الديمقراطيات.

3. مراجعة وثائق أساسية تُعنى بالسياسات الثقافية، على غرار البحث المتعلق بالسياسات الثقافية والذي أصدره «المورد الثقافي»، ويتضمن دراسة قانونية للتشريعات النازمة للقطاع، والإفادة منها في إشاعة مناخ يحلر الحياة الثقافية من كوابحها.
4. مراجعة الوثيقة التي أعدها الاتحاد الأوروبي في الأردن حول الصناعات الثقافية، واستخلاص ما هو مفيد منها في تطوير الحياة الثقافية وضمان ازدهارها.

خلاصة

إن الثقافة في الأردن ما زالت تحتاج إلى رعاية الدولة بسبب غياب الموارد، وستبقى مسؤولية رعاية الثقافة من اختصاص الدولة، فللدولة رسالة تريد أن توصلها لأبناء شعبها، وهي المعنية بتحقيق التنمية الثقافية، وصون الثقافة الوطنية، وحمايتها من الاختراقات، ولا يمكن ترك الشأن الثقافي بما هو شأن يتصل بقيم الإنسان السامية، للقطاع الخاص الذي يهتم بدرجة أساسية بمصلحته المادية، وما يعود عليه نشاطه من ربح. وهذا لا يعني نفي الحاجة لمشاركة القطاع الخاص بالاستثمار في المجال الثقافي. لكن، وبالرغم من أن القطاع الخاص قد دخل المجال الثقافي، إلا أن دخوله في الأردن ما زال محدوداً. وإذا ما أُريد الاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص، فيمكن إشراكه في مسألة التخطيط، في إطار المجلس الأعلى للثقافة، وفي إطار صندوق دعم الثقافة، حتى يصل إلى قناعة بالجدوى الاقتصادية للاستثمار في القطاع الثقافي، الأمر الذي ما زال القطاع الخاص لا يدركه كثيراً، فرغم وجود مبادرات هنا وهناك، إلا أن هذه المبادرات تعتمد على الحماسة غالباً، من غير خبرة كافية في أصول الاستثمار في هذا القطاع.



الإعلام





1438.....	تقديم
1439.....	أولاً: حالة الإعلام الأردني: خلفية عامة
1441.....	ثانياً: الإستراتيجية الإعلامية الأردنية 2011-2015
1447.....	ثالثاً: حالة التنظيم والانتشار
1450.....	رابعاً: حالة التشريعات الإعلامية
1454.....	خامساً: حالة الحرية الإعلامية
1456.....	سادساً: حالة الإعلام الرسمي
1458.....	سابعاً: النموذج الاقتصادي وأزمة الصحافة الورقية
1460.....	التوصيات والأولويات

تقديم

ترصد هذه المراجعة أبرز التطورات التي شهدتها الإعلام الأردني في السنوات الأخيرة، والخطط الرسمية المعلنة في مجالات الإعلام؛ وتأتي أهمية هذه المراجعة من تقاطع أداء الإعلام وتداخله مع القطاعات والشؤون العامة الأخرى؛ فالإعلام في مرحلة التحول الديمقراطي أداة حقيقية وفاعلة لمعرفة مدى جدية الإصلاح على المستويات المختلفة.

يواجه الإعلام الأردني ومؤسساته الرسمية والخاصة أسئلة أساسية أبرزها سؤالاً المهنية والاستقلالية، والحرية والمسؤولية. وازداد وقع هذه الأسئلة وإلحاحها مع تصاعد أدوار الإعلام في ظل التقدم التكنولوجي وتراجع الثقة بوسائل الإعلام التقليدي.

هناك جدل حول جدوى وجود خطط واستراتيجيات للإعلام، ومدى انسجام وجود تخطيط رسمي لهذا القطاع مع مبادئ الاستقلالية التي يُفترض أنها متطلب أساسي له، ولكن مما لا شك فيه أن هنالك حاجة لوجود خطط لتطوير بيئة الإعلام وتنظيمها، وهنالك حاجة لوجود خطط للإعلام الرسمي أو ما يُعرف بـ«إعلام الخدمة العامة».

بقي الإعلام الأردني يراوح مكانه في التقدم والتراجع، وتأثر بشكل أساسي بمسار الإصلاح السياسي وحالة الطوارئ الاستراتيجية المحيطة بالأردن، وفي الوقت الذي حقق فيه الإعلام الأردني المزيد من التنوع والتعدد، وتطورت البيئة الاستثمارية، وظهرت استثمارات في الصناعة الإعلامية، استمرت أزمة الثقة بالإعلام الرسمي، فهناك تحديات تشريعية وإجرائية تحد من الطموح في بناء نماذج اقتصادية ناجحة في الإعلام، وفي الوقت الذي تصاعدت فيه أزمة الصحافة الورقية المالية، ازدهرت الصناعة الإعلامية التلفزيونية والإذاعية.

أولاً: حالة الإعلام الأردني: خلفية عامة

ثمة علاقة متبادلة ومتداخلة بين إصلاح الإعلام والإصلاح السياسي، وتُقدّم التجربة الأردنية أدلة واضحة على التداخل بين الحالتين، فتراجع الإصلاح السياسي قد يفضي إلى المزيد من التعقيد ويعيق إصلاح الإعلام، وفي المحصلة تشكل حالة الإعلام الجهاز العصبي الذي يشير مبكراً إلى مدى سلامة التحول الديمقراطي أو اعتلاله. لقد بدأ التحول الديمقراطي في نهاية الثمانينات من القرن الماضي دون أن يكون لوسائل الإعلام الأردني دور في التهيئة له، ومع ظهور حزمة التشريعات الإصلاحية ومن بينها قانون المطبوعات والنشر لعام 1993 ازدهرت الصحافة المحلية وظهرت في أحسن أحوالها وبلغت حريتها حدوداً غير مسبوقة، وتنامى عدد الصحف بوتيرة متسارعة، وتحديداً الصحف الأسبوعية. واعتباراً من عام 1997 أخذت الحالة الإعلامية بالتراجع على وقع التعديلات التي طالت قانون المطبوعات والنشر، ما أدى إلى تراجع دور الإعلام وتوقف العديد من الصحف الأسبوعية، في الوقت الذي أخذت فيه الصحافة الإلكترونية بالظهور.

وفي عام 2001 دعا الملك عبدالله الثاني إلى حل وزارة الإعلام، حيث تم استبدال مؤسسات حكومية (مثل هيئة المرئي والمسموع ودائرة المطبوعات والنشر) بها، وأسندت لهذه المؤسسات الأدوار والمهام التي كانت تتولاها الوزارة. ونُقلت مجموعة من الوظائف الإدارية التي كانت تقع ضمن اختصاص الوزارة، إلى رئاسة الوزراء أو وزارة الصناعة والتجارة، وتم إنشاء المجلس الأعلى للإعلام، وشهدت أجواء الممارسة الإعلامية في الأردن تسامحاً وتعددية أكثر مما شهدتها نظيراتها في الدول المحيطة. كما أعيد في تلك المرحلة تشكيل مجالس إدارة مستقلة من ذوي الاختصاص للمؤسسات الإعلامية الرسمية (مؤسسة الإذاعة والتلفزيون، ووكالة الأنباء الأردنية / بترا).

وفي عام 2003 أصدر الملك عبدالله الثاني ما عُرف بـ«الرؤية الملكية للإعلام»، وأكدت هذه الوثيقة على:

- بناء نظام إعلامي أردني حديث يشكّل ركيزة لتحقيق التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويعزز سياسة الانفتاح الاقتصادي والاجتماعي والثقافي التي ينتهجها الأردن، وبما يواكب التطورات العالمية.
- بناء إعلام الدولة الحديثة من خلال تشجيع التعددية واحترام الرأي والرأي الآخر والتعبير عن الوطن بفئاته كافة.
- دعم استقلال مؤسسات الإعلام وإدارتها، من خلال حماية استقلالية إدارات المؤسسات

الإعلامية وقراراتها، وفتح المجال أمام القطاع الخاص للمشاركة في ملكية وسائل الإعلام، وتمكين هذه الوسائل من القيام بدورها الرقابي.

- الارتقاء بالمهنية الإعلامية من خلال التدريب والتأهيل والتخصص ومراجعة القوانين الإعلامية وتطوير مواثيق الشرف الإعلامي والأخذ بالمتغيرات التقنية التي يشهدها العصر.

وفي تلك الأجواء عادت مؤشرات حرية الإعلام في الأردن إلى التحسن مجدداً، وصُنّف الأردن في خانة الدول «الحرّة جزئياً» في مجال حرية الصحافة وفقاً لتقرير منظمة «بيت الحرية» (Freedom House) في عام 2002، وفي العام نفسه أصدر الأردن تشريعاً أنهى احتكار الدولة للبث الإذاعي والتلفزيوني، وفتح المجال للمرة الأولى أمام القطاع الخاص والمجتمع لامتلاك وسائل إعلام مسموعة ومرئية وإدارتها.

ولقد تضمنت الأجندة الوطنية (2006-2015) التزامات مهمة في جوانب التشريعات والسياسات طُبّق القليل منها في السنوات التالية، فيما كان للأردن دور ريادي وقيادي في عام 2007 حينما صدر أول قانون في العالم العربي في مجال حق «الحصول على المعلومات» رغم ما اعتراه من مثالب وقيود كبيرة في حماية سرية المعلومات بحسب دراسة تقييم تنمية الإعلام في الأردن بناء على مؤشرات اليونسكو لتنمية الإعلام.

بعد ذلك بدأت مؤشرات الحريات الإعلامية بالتراجع بشكل واضح، ورافق ذلك انحدار مستمر في أداء الإعلام الرسمي، وتم إلغاء المجلس للأعلى للإعلام في عام 2008.

في أجواء تحولات ما سُمّي «الربيع العربي»، أمر الملك الحكومة بتشكيل لجنة الحوار الوطني في عام 2011، وضمت اللجنة ممثلين عن الأحزاب والنقابات والناشطين وقادة الرأي والقطاع الاقتصادي والمجتمع المدني والشباب والمرأة والإعلام، ودعت في توصياتها إلى إصلاحات دستورية وسياسية أساسية، وإلى حماية حقوق الإنسان والحريات العامة. وفي مجال إصلاح الإعلام طالبت اللجنة في وثيقتها بضمان حرية الإعلام ومهنيته، وذلك من خلال:

1. تطوير التشريعات ذات الصلة، وإلغاء جميع المواد التي تعيق الحريات الإعلامية.
2. إلغاء قانون المطبوعات والنشر وقانون الإعلام المرئي والمسموع، وتضمينهما في قانون هيئة تنظيم الإعلام، بحيث تكون هذه الهيئة هيئة عامة مستقلة تعمل على تنظيم قطاع الإعلام على أسس من المهنية وضبط الجودة من دون أن يكون لها أي صفة رقابية.
3. إنشاء لجنة مستقلة تشرف عليها هيئة تنظيم قطاع الإعلام، تضم خبراء إعلاميين وخبراء قانونيين لهم تاريخ في النزاهة المهنية، لتلقي شكاوى المواطنين على ممارسات وسائل الإعلام. وإنشاء مجلس آخر للطعن في قرارات اللجنة.

4. العمل على توفير الشروط والإجراءات اللازمة لتحويل مؤسسة الإذاعة والتلفزيون إلى مؤسسة نفع عام مستقلة لا وصاية حكومية عليها.

ثانياً: الإستراتيجية الإعلامية الأردنية 2011-2015

وجّه الملك عبدالله الثاني رسالة إلى الحكومة في 22/3/2011 دعت إلى إعداد إستراتيجية للإعلام تقوم على قاعدتي الحرية والمسؤولية، وتأخذ في الحسبان أدوات العصر والتحولات التكنولوجية، وتستهدف إصلاح الإعلام الوطني بسائر أشكاله؛ المطبوع والمرئي والمسموع والإلكتروني.

وبين الملك بشكل واضح أوجه ضعف الإعلام: «شهدنا تراجعاً في الإعلام الرسمي، أسهم في عدم إيصال رسالة الدولة الأردنية وصوت المواطن بالشكل الذي يليق. إننا في الأردن وطن حرية وإبداع، يقبل الرأي الآخر ويحترم التعددية والعدالة وسيادة القانون».

وبالفعل، صدرت الإستراتيجية الوطنية للإعلام 2011-2015 متضمنة التزامات مهمة بإصلاحات تشريعية وتنظيمية وتوفير بيئة ملائمة لتطوير الإعلام. ورغم أن جزءاً من الإستراتيجية قد نُفذ، إلا أن الإصلاحات لم تغادر دائرة الشكلية، ولم تؤثر في أداء الإعلام، ولم تنعكس على مستوى ثقة الجمهور بالإعلام الرسمي.

واستهلت الإستراتيجية تحليل الوضع القائم للإعلام الأردني في عام 2011 بهذه الفقرة:

«يوجد شعور عام يعبر عن عدم الرضا عن واقع الإعلام الأردني في هذه المرحلة بشكل عام، وتوجد وجهات نظر تعبر عن تراجع أداء الإعلام الرسمي وقدرته على التأثير، ويتمثل ذلك في ضعف قدراته التنافسية وتراجع الثقة بأدائه، وتعمق ذلك الشعور نتيجة لحاجة الدولة والمجتمع لوجود نظام إعلامي قوي يواكب التحولات المعاصرة ويستعيد القدرة على تقديم رسالة الأردن القومية والإنسانية. تتمثل المشكلة الرئيسية في الإعلام الرسمي في هذه المرحلة في عدم قدرة هذه الوسائل على الوصول إلى الجماهير المستهدفة، وإيصال رسالة الدولة لها وتفسيرها، ما خلق حالة من تراجع الثقة والبحث عن وسائل إعلام بديلة، وذلك نتيجة حالة الجمود وعدم القدرة على التجدد في المضمون والأداء».

وحددت الإستراتيجية هدفاً إستراتيجياً رئيسياً وعشرة أهداف فرعية شكلت محاور الإستراتيجية على النحو التالي:

- الهدف الإستراتيجي

توفير بيئة ملائمة قانونياً وسياسياً وإدارياً لتنمية قطاع الإعلام الأردني، وجعله إعلاماً معاصراً يخلق قيمة مضافة لعناصر قوة الدولة والمجتمع.

- الأهداف الفرعية

1. توفير وتعزيز استقلالية وسائل الإعلام الرسمية والخاصة وحمايتها.
2. توفير بيئة ملائمة قانونياً وسياسياً لتنمية تعددية وسائل الإعلام.
3. توفير الشروط القانونية والسياسية اللازمة لتعزيز الحريات الإعلامية وحرية التعبير وحماية جميع أشكال حرية التعبير الإعلامي ضمن معايير المسؤولية.
4. ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات من مصادرها الحكومية ومن القطاع الخاص، وتسهيل تدفق المعلومات من مؤسسات الدولة لوسائل الإعلام والجمهور، والتعريف بهذا الحق والتشجيع على ممارسته.
5. تمكين الإعلام الرسمي من التعبير عن رسالة الدولة الأردنية وثوابتها ومصالح شعبها وتطلعاته.
6. تنمية المهنية الإعلامية ودعم بناء القدرات الوطنية في مجالات الإعلام وفنونه، من خلال تطوير العمل المؤسسي في التدريب والتأهيل الإعلامي، وتطوير التعليم الجامعي النظري والتطبيقي في تخصصات وحقوق الإعلام.
7. تمكين وسائل الإعلام الرسمي والخاص من القيام بدورها الرقابي وذلك بالحد من التدخلات الرسمية غير المنهجية في عمل الإعلام، والالتزام بمعايير الشفافية ورفع كفاءة وسائل الإعلام في الاستقصاء وحماية الحقيقة.
8. دعم الصناعة الإعلامية الأردنية في مجالات الإعلام وفنونه المختلفة، وتوفير البيئة الملائمة للاستثمار في الإعلام، والعمل على تحويل الأردن إلى مركز إقليمي في صناعات إعلامية محددة مثل الطباعة والنشر والبث الفضائي وتطوير المحتوى العربي على شبكة الإنترنت.
9. دعم وتطوير تطبيقات الإعلام الإلكتروني الجديد، ووضع سياسات ومعايير واضحة لتنمية الاندماج بين قطاعي الإعلام وتكنولوجيا الاتصالات، وتعزيز حضور الأردنيين في الإعلام الاجتماعي الجديد.

10. دعم وتنمية الإعلام المجتمعي الموجه للمجتمعات المحلية، وتحديدًا في المحافظات، من خلال اتباع نهج يوفر منابر إعلامية محلية (إذاعات، محطات تلفزيون مجتمعية) تمكن المجتمعات المحلية في المحافظات من التعبير والحوار والوصول إلى المعلومات وتمكن الدولة من إيصال رسالتها لهذه المجتمعات.

- محاور الإستراتيجية

اشتملت الإستراتيجية على عشرة محاور، من بينها سبعة ذات صلة مباشرة بالإعلام، أما بقية المحاور فتتداخل مع الثقافة والوعظ والإرشاد. وانضوى تحت هذه المحاور 34 مبادرة أو مطلباً، تم تنفيذ 14 منها، ونُفذت أربع بشكل جزئي، بينما لم تنفذ المبادرات والمطالب الباقية (وعددها 16) حتى وقت إعداد هذه المراجعة. وفي ما يلي مراجعة للإنجازات التي تحققت تبعاً لمحاور الإستراتيجية :

1. محور التشريعات النازمة للعمل الإعلامي

أشارت الإستراتيجية إلى 10 قوانين بحاجة إلى تعديلات تخدم أهدافها، وعملياً تم تعديل خمسة قوانين، وهناك خمسة قوانين أخرى لم تعدل بعد. ويلاحظ أن التعديلات التي أُجريت لم تصب بالكامل في أهداف الإستراتيجية.

الجدول رقم (1)

التشريعات في ضوء متطلبات الإستراتيجية

القانون	الحالة
قانون الإعلام المرئي والمسموع رقم (71) لسنة 2002	قانون الإعلام المرئي والمسموع رقم (71) لسنة 2002.
قانون نقابة الصحفيين رقم (15) لسنة 1998	تعديل قانون النقابة ونظام الخدمة المدنية بتعديلاته الخاصة بالاعتراف بالصحافة كمهنة بموجب تعديل الفقرة (ب) مادة (17) من النظام الأصلي.
قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007	ما زال في عهدة مجلس النواب منذ عام 2013.
قانون المطبوعات والنشر رقم (8) لسنة 1998	شهد تعديلاً في عام 2011، وتعديلاً شكلياً في عام 2015. عُدَّت هذه التعديلات في الاتجاه المضاد لرؤية الإستراتيجية ومطالبها في بعض المجالات.
قانون الأحداث وتعديلاته رقم (24) لسنة 1968	صدور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قانون الأحداث رقم (32) لسنة 2014، ونشرته الجريدة الرسمية بتاريخ 2014/11/2.
قانون العقوبات وتعديلاته رقم (16) لسنة 1960	في عهدة مجلس النواب.
قانون محكمة أمن الدولة وتعديلاته رقم (17) لسنة 1959	صدرت الإرادة الملكية في 2014/6/2، بالمصادقة على القانون المعدل رقم (19) لسنة 2014، ونُشر في الجريدة الرسمية (العدد رقم 5289).
قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة 1971	ما زال لدى ديوان التشريع والرأي منذ 2014/4/9.
قانون انتهاك حرمة المحاكم رقم (9) لسنة 1959	قانون نافذ. لم يجر أي تطور عليه.
قانون جرائم أنظمة المعلومات رقم (30) لسنة 2010	حلّ محله قانون الجرائم الإلكترونية رقم (27) لسنة 2015.

2. محور التدريب ورفع القدرات المهنية

اقتُرحت الإستراتيجية إنشاء مركز للتدريب الإعلامي، لكن لم يتم إنشاء هذا المركز، في حين يقوم معهد الإعلام الأردني سنوياً بتنفيذ برامج تدريبية مجانية موجّهة للإعلاميين الأردنيين، حيث استفاد منها نحو 4500 شخص خلال الفترة 2010-2017.

كما اقترحت الإستراتيجية إطلاق جائزة للتميز الصحفي، ولم يتم تنفيذ هذا المطلب.

3. محور التنظيم الذاتي

- اشتمل هذا المحور على خمسة مطالب، تم تنفيذ اثنين منها، هما:
- حماية المواطن من اغتيال الشخصية. حيث ساهم قانون المطبوعات والنشر في ضبط فوضى المواقع الإخبارية الإلكترونية.
 - دعوة وسائل الإعلام إلى تبني ميثاق شرف للإعلام الانتخابي. وقد قام معهد الإعلام الأردني بالمساعدة في إنجاز هذا المطلب.
- أما المطالب الثلاثة المتبقية (إنشاء مجلس الشكاوى، إنشاء صندوق التنمية الثقافية والإعلامية، مراجعة ميثاق الشرف الصحفي) فلم يتم تنفيذها.

4. محور الإعلام الرسمي

- اشتمل هذا المحور على 5 مطالب لم تنفذ ثلاثة منها، وهناك مطلب واحد ليس واضحاً إن تمّ تنفيذه.

الجدول رقم (2)
الإعلام الرسمي في ضوء متطلبات الاستراتيجية

المطلب	الحالة
تحويل مؤسسة الإذاعة والتلفزيون إلى مفهوم إعلام الدولة (الخدمة العامة)	لم يتم. في عام 2015 صدر نظام محطة الإعلام العام المستقلة.
رفع كفاءة الأداء الإعلامي للتلفزيون الأردني	لم يتم بشكل واضح. في عام 2018 طُوّر التلفزيون شكل الشاشة وبدأ البث عالي الوضوح (HD).
تطوير التنظيم الإداري لمؤسسة الإذاعة والتلفزيون ووكالة الأنباء الأردنية	أصدرت الحكومة الأنظمة الداخلية لوكالة الأنباء الأردنية.
إنشاء محطات إذاعية محلية عامة في المحافظات	لم يتم التنفيذ.
إنشاء محطات تلفزيونية محلية في المحافظات	لم يتم التنفيذ.

5. محور الإعلام الإلكتروني والإعلام الاجتماعي

- اشتمل هذا المحور على 3 مطالب:
- الأول: تشجيع العاملين في الإعلام الإلكتروني على تنظيم أنفسهم في جمعيات أو الانضمام تحت مظلة نقابة الصحفيين، أو إنشاء نادٍ للإعلام الإلكتروني. وقد تم إنشاء

جمعية للمواقع الإلكترونية.

- الثاني: تطوير التدريب. قام معهد الإعلام الأردني بسلسلة واسعة من البرامج التدريبية التي استهدفت الصحفيين في المواقع الإلكترونية.
- الثالث: تشجيع المواقع الإعلامية الإلكترونية على التسجيل في وزارة الصناعة والتجارة أو في سجل خاص بنقابة الصحفيين، بما يحدد هوية الموقع ويحافظ على حقوق الملكية الفكرية. لم ينفذ هذا المطلب بشكل واضح.

6. محور الصناعة الإعلامية

اشتمل هذا المحور على أربعة مطالب رئيسية، لم تنفذ ثلاثة منها، وهناك مطلب غامض أو نُفذ بشكل جزئي.

الجدول رقم (3)

الصناعة الإعلامية في ضوء متطلبات الاستراتيجية

المطلب	الحالة
منح الاستثمارات الإعلامية امتيازات من خلال التشريعات	رغم أن نظام البث وإعادة البث / قانون الإعلام المرئي والمسموع، نظم بعض جوانب الاستثمار، إلا أنه لم يتم اتخاذ منح امتيازات خاصة للاستثمار الإعلامي.
دعم الدراما المحلية وتنمية صناعة الأفلام الأردنية	لم يتم تنفيذ هذا المطلب إذا ما استُثِنَت الجهود التقليدية لبعض المؤسسات.
دعم الأغنية الأردنية من خلال صندوق التنمية الثقافية والإعلامية	لم يتم تنفيذ هذا المطلب.
تحويل الأردن لمركز إقليمي في صناعة الطباعة والنشر	لم يتم تنفيذ هذا المطلب.

7. محور تعليم الإعلام الأكاديمي

اشتمل هذا المحور على ستة مطالب رئيسية، تم إنجاز مطلبين منها بشكل جزئي، حيث عُقدت

- ورشة عمل في هذا الصدد، لكن الإنجازات تحققت من خلال مشروع «دعم الإعلام في الأردن» الممول من الاتحاد الأوروبي.
- تطوير معايير اعتماد كليات وأقسام الإعلام. لم تصل معايير الاعتماد والجودة إلى المستوى المطلوب.
- تحديث الخطط والمناهج: تم تنفيذ هذا المطلب جزئياً (تم تحديث بعض المناهج في جامعتين من خلال مشروع دعم الإعلام / الاتحاد الأوروبي، 2016).
- توفير مرافق تدريب في كليات الإعلام: قام مشروع دعم الإعلام / الاتحاد الأوروبي، بدعم جامعتين.
- تطوير التعاون بين الكليات وال نقابات: لم ينفذ.
- زيادة حصة التطبيق العملي: لم ينفذ.
- إنشاء برامج أكاديمية للإعلام الرقمي: لم يحدث باستثناء ما هو موجود في معهد الإعلام الأردني.

ثالثاً: حالة التنظيم والانتشار

بموجب قانون الإعلام المرئي والمسموع، شهد الإعلام الأردني خطوة تنظيمية مهمة في عام 2014، حينما تم دمج مهام دائرة المطبوعات والنشر وهيئة الإعلام المرئي والمسموع، في هيكل تنظيمي جديد هو «هيئة الإعلام»، التي أصبحت المنظم الحكومي الرئيس لقطاع الإعلام بفروعه (المطبوع، والمرئي، والمسموع، والرقمي).

وتوضح خريطة الإعلام الأردني في الربع الأول من عام 2018 توسعاً وتعددية في الأنشطة الإعلامية بمجالاتها المختلفة، فهناك 30 مطبوعة صحفية ورقية، من بينها 10 صحف يومية و16 مطبوعة صحفية أسبوعية. ويلاحظ تراجع عدد المطبوعات الأسبوعية مقارنة مع عقد التسعينات الذي شهدت نهايته صدور 40 مطبوعة، ويعود ذلك لأسباب تشريعية وأخرى ترتبط بالتحويلات التكنولوجية التي أدت إلى تراجع تنافسية هذا النوع من الصحافة، وتحديداً مقابل انتشار المطبوعات الإلكترونية (المواقع الإخبارية) التي وصل عددها إلى 169 موقعاً إخبارياً.

ومنذ عام 2006 أخذ انتشار الإذاعات المحلية والتجارية بالتوسع، حتى وصل عددها إلى 38 محطة أردنية؛ منها سبع محطات في المحافظات تعود ملكيتها للجامعات والبلديات والهيئات

والمؤسسات المحلية. وشهد البث التلفزيوني توسعاً واضحاً هو الآخر، إذ يوجد اليوم 19 محطة تلفزيونية أردنية و19 محطة عربية تبث من عمان، وهناك ثلاث شركات متخصصة بخدمات البث الفضائي.

وتشمل الصناعة الإعلامية المطابع التي وصل عددها إلى 439، ومعظمها متركزة في العاصمة. وفي مجال صناعة الإعلان التجاري بلغ عدد الشركات التي تقدّم هذه الخدمات 384 شركة، بينما ما زالت حصة الإعلان التجاري في الأردن متدنية مقارنة مع عدد من دول الأقليم الأخرى.

الجدول رقم (4)
حالة الانتشار

المجموع العام لوسائل الإعلام المرخصة لدى هيئة الإعلام (2018)

الرقصة	العدد
المطبوعات الصحفية الورقية	30
مطبوعة صحفية يومية	10
مطبوعة صحفية أسبوعية	16
مطبوعة صحفية شهرية	3
مطبوعة صحفية سنوية	1
المطبوعات الإلكترونية	169
المطبوعات المتخصصة	846
المطبوعات الحزبية	3
المحطات التلفزيونية :	39
المحطات التلفزيونية الأردنية	19
المحطات التلفزيونية العربية	19
المحطات التلفزيونية الأجنبية	1
المحطات الإذاعية	40
المحطات الإذاعية الأردنية	38
المحطات الإذاعية العربية (عراقية)	2
محطات إعادة البث الإذاعية	3
دور الترجمة	345
دور التوزيع	6
دور النشر	7
دور النشر والتوزيع	381

189	دور الدراسات والبحوث
384	مكاتب الدعاية والإعلان
16	دور قياس الرأي العام
439	المطابع

أما الملاحظات التقييمية المرتبطة بالتنظيم والانتشار فمن أبرزها:

1. ما يتعلق باستقلالية هيئة الإعلام

لا تتمتع هيئة الإعلام بالاستقلالية وفق المعايير الدولية، ورغم أن الفقرة 3/أ من قانون الإعلام المرئي والمسموع المؤقت تنص على أن الهيئة تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، إلا أن الفقرة 3/ب تنص على أن الهيئة ترتبط مالياً وإدارياً بالوزير، كما إن آلية تعيين أو إنهاء خدمات المدير العام للهيئة تتم من خلال الحكومة، والمدير في الوقت نفسه مسؤول أمام الوزير. ومع أن هذا القانون قد حمى الهيئة من التدخلات الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنه لم يوفر لها الاستقلال من سيطرة السلطة التنفيذية.

2. فجوة السياسات التنظيمية

ما زالت الهيئة بحاجة إلى تطوير سياسيات البث، والرقابة على المحتوى، وحماية الطيف العام وكيفية تخصيصه، ومعايير الخدمة الإعلامية العامة، وإدارة التنافسية بين وسائل الإعلام، إضافة إلى القواعد الخاصة بحماية المجتمع من المحتوى الإعلامي الضار، وسياسات التنوع والتعددية ومنع الاحتكار.

3. ظاهرة التركيز في الإعلام

ما زالت مؤسسات ووسائل الإعلام الأردنية تتركز في العاصمة، ورغم بدء تأسيس إذاعات محلية ومواقع إلكترونية في المحافظات، إلا أن الإذاعات غالباً ما تكون تابعة لمؤسسات مجتمعية أو تعليمية، أما المواقع فتنتقل من مبادرات فردية، بمعنى أنه ليس هناك حتى الآن أي وجود مؤسسي في المحافظات لإعلام الخدمة العامة أو إعلام القطاع الخاص.

رابعاً: حالة التشريعات الإعلامية

تتسم التشريعات الأردنية في مجال الإعلام بعدم الاستقرار، فقد خضعت هذه التشريعات لتعديلات مستمرة ومتلاحقة على مدى السنوات الماضية، حيث عدّل قانون المطبوعات والنشر تسع مرات خلال الفترة 1998-2015، وشهد قانون المرئي والمسموع في عام 2015 تعديلات جوهرية تعدّ خطوة إلى الأمام في معظمها، فيما تقبّع التعديلات المقترحة على قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في أدرج مجلس النواب منذ عام 2011.

وهناك 12 قانوناً ناظمة لوسائل الإعلام في الأردن بشكل مباشر، وهي:

- قانون المطبوعات والنشر (1998) وتعديلاته.
- قانون العقوبات (1960) وتعديلاته.
- قانون محكمة أمن الدولة (1959) وتعديلاته.
- قانون انتهاك حرمة المحاكم (1959).
- قانون حماية أسرار ووثائق الدولة (1971).
- قانون نقابة الصحفيين الأردنيين (1998) وتعديلاته.
- قانون مؤسسة الإذاعة والتلفزيون (2000).
- القانون المؤقت للإعلام المرئي والمسموع (2002) وتعديلاته (2014).
- قانون منع الإرهاب (2006) وتعديلاته (2007).
- قانون وكالة الأنباء الأردنية.
- قانون جرائم أنظمة المعلومات (2013).

وفي ما يلي أبرز التعديلات التي شهدتها التشريعات الإعلامية الأردنية منذ عام 2012 حتى نهاية عام 2017:

1. قانون المطبوعات والنشر

أ. قانون المطبوعات والنشر المعدّل لسنة 2012، الذي أدخل عليه المجلس النيابي السادس عشر تعديلات عدّها الجسم الصحفي لصالح تعزيز المسؤولية على حساب الحرية الصحفية، ومع أن التعديلات نجحت إلى حد ما في ضبط ما وُصف بـ«فوضى المواقع

الإلكترونية»، إلا أنها تسببت في الوقت نفسه في مصادرة الكثير من أوجه حرية النشر على شبكة الإنترنت.

أما أبرز التعديلات التي شملها القانون المعدل، فيتضمن الجدول رقم (5) تلخيصاً لها.

الجدول رقم (5)
تعديلات قانون المطبوعات والنشر

قانون المطبوعات والنشر المعدل لسنة 2012	- إعادة تعريف المطبوعة الخاضعة لأحكام القانون وشمولها للمطبوعات الإلكترونية.
	- إلزام المواقع الإخبارية الإلكترونية بالترخيص، وبتعيين رئيس تحرير يتمتع بعضوية نقابة الصحفيين.
	- عدّ التعليقات على المواقع الإخبارية الإلكترونية جزءاً من المادة الصحفية.
	- إنشاء غرفة قضائية متخصصة لقضايا المطبوعات والنشر، تتولى النظر في الجرائم التي ترتكب خلافاً لأحكام هذا القانون، والجرائم التي ترتكب بواسطة المطبوعات أو وسائل الإعلام المرئي والمسموع المرخص بها خلافاً لأحكام أي قانون آخر، والدعاوى المدنية التي يقيمها أي متضرر للمطالبة بالتعويض المقرر له بمقتضى أحكام القانون المدني وأحكام هذا القانون.

ب. قانون المطبوعات والنشر المعدل لسنة 2015، والذي أقره المجلس النيابي السابع عشر، وتضمن تعديلات شكلية لمواءمة التغيرات التي طرأت على إلغاء دائرة المطبوعات والنشر ودمج بعض مهامها في أعمال هيئة الإعلام.

2. قانون المرئي والمسموع لعام 2015

الجدول رقم (6)
تعديلات قانون المرئي والمسموع

قانون المرئي والمسموع لسنة 2015	إلغاء العقوبات السالبة للحرية في ما يتعلق بالقنوات غير المرخصة وتلك التي تخالف مواد القانون أو شروط اتفاقية البث بالإضافة إلى متداولي المصنفات الفنية، واستبدال الغرامات المالية بها.
	تعديل بعض المواد المطّاعة المتعلقة بالمخالفات المرتكبة عبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، مثل تعديل الفقرات (ل، و، ن، س) من المادة (20)، واستبدال صيغة أكثر تحديداً وأقل عمومية بها. حيث أوضحت التعديلات التزامات المرخص له بخصوص المحتوى الإعلامي.

تم حصر متطلبات الترخيص بالشروط الواردة في المادة (16) من القانون بإلغاء البند (8) من الفقرة (ب) الذي كان ينص على «أي بيانات أو وثائق أخرى تطلبها الهيئة».	
خفض مهلة 60 يوماً الممنوحة لمجلس الوزراء لإصدار قراره بالموافقة أو الرفض، إلى 30 يوماً في القانون الجديد.	
اشتراط القانون الجديد أن يكون قرار مجلس الوزراء برفض ترخيص القناة التلفزيونية أو الإذاعية معللاً بالأسباب، ومنح المتضرر حق اللجوء إلى القضاء لنقض القرار.	
إلزام القنوات التلفزيونية والإذاعية التي تبث من خلال شبكة الإنترنت، بالحصول على ترخيص للبث ودفع الرسوم تحت طائلة الإغلاق ومصادرة الأجهزة والمعدات والغرامات المالية.	
منح القانون لموظفي الهيئة حق الضابطة العدلية، والحق في دخول القنوات التلفزيونية والإذاعية ودور العرض، وأي مكان آخر يتم فيه تداول المصنفات الفنية، لتدقيق المستندات والموجودات، والتحقق على أي منها دون أن يشترط ذلك الدخول القسري.	

ومن المثالب التي جاء بها هذا القانون إضافة إلى ضعف ضمانات استقلالية الهيئة: منح صلاحيات لمدير الهيئة بوقف بث أي برنامج في حال كان يضر بالأمن الوطني أو يחדش الحياء العام من دون وجود معايير واضحة، وإلغاء ترخيص أي قناة أو إذاعة تتأخر في دفع الرسوم والغرامات دونما أمر قضائي، وكذلك منح صلاحيات لمجلس الوزراء بإلغاء رخصة أي قناة أو إذاعة بعد استصدار حكم قضائي.

من جهة أخرى، لم يعالج القانون مسألة الملكية المتعددة لوسائل الإعلام، أو ما يمنع الاحتكار، حيث غلبت اعتبارات حرية السوق والاستثمار على المعايير المرتبطة بالمسؤولية الاجتماعية للإعلام.

3. قانون نقابة الصحفيين

الجدول رقم (7)

تعديلات قانون نقابة الصحفيين

قانون معدل لقانون نقابة الصحفيين 2014	- توسيع عضوية النقابة من خلال تعديل تعريف «الصحفي» ليشمل الصحفيين في جميع المؤسسات الإعلامية.
	- لا يحوز لأي مؤسسة صحفية أو إعلامية في المملكة، استخدام أي شخص في عمل صحفي إذا لم يكن عضواً في نقابة الصحفيين.
	- إعادة تنظيم آلية استقبال الشكاوى بحق الصحفيين.

ما زال قانون نقابة الصحفيين يعاني من اعتلالات ترتبط بتعريف «الصحفي»؛ حيث أن التعريف المعمول به لا يتكيف مع التحولات والتكنولوجيا التي تلحق بسرعة بوسائل الإعلام، كما إن إلزامية عضوية النقابة تلاقي نقداً وعدم توافق، وهناك أصوات تطالب بتعدد النقابات.

هذا القانون لم يشمل معظم الصحفيين العاملين في المؤسسات الإذاعية والتلفزيونية تحت مظلة النقابة، وقصرَ باب قبول العضوية على محرري نشرات الأخبار والبرامج الإخبارية ومقدميها، وتحت شروط صعبة، وألزم المؤسسات الإعلامية، بما فيها محطات البث الإذاعي والتلفزيوني، بدفع رسوم لصالح النقابة، حتى وإن لم يكن لديها صحفيون عاملون أعضاء في النقابة.

4. قانون ضمان حق الحصول على المعلومات

كان الأردن رائداً على المستوى العربي في إصدار أول قانون يضمن وينظم حق الحصول على المعلومات بوصفه حقاً للمواطنين كافة (2007)، إلا أن العديد من التقارير والدراسات تشير إلى أن هذا القانون لم يكن فعالاً ولم يحقق الفائدة المرجوة منه.

ومن أبرز المثالب التي سُجّلت على القانون، التوسع في حماية سرية المعلومات العامة، وطول المدة الممنوحة للمؤسسات العامة للرد على طلبات الحصول على المعلومات (30 يوماً)، ونقص التفاصيل الإجرائية.

وبحسب تصنيف حق الحصول على المعلومات، الذي وضعه (Access Info Europe) ومركز القانون والديمقراطية (Centre for Law and Democracy)، فإن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن يقع في المراتب الخمس الأخيرة بين قوانين حق الحصول على المعلومات (2016)، وتحديداً في المرتبة 98 من بين 102 دولة لديها قوانين وطنية تم تقييمها، حيث حصل الأردن على 55 نقطة فقط من 150 نقطة. ويوفر التصنيف أداة للمؤيدين والإصلاحيين والمشرعين من أجل تقييم قوة القانون عامة في بلدانهم، حيث أن مؤشرات التصنيف مستمدة من المعايير الدولية والممارسة الوطنية الأفضل.

ومع استمرار المطالب بتعديل هذا القانون وتقويته، وافق مجلس الوزراء في مطلع أيلول 2012، على مشروع قانون معدّل لقانون ضمان حق الوصول إلى المعلومات لعام 2007، إلا أن البرلمان لم يقرّ التعديل حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

وتزداد أهمية إصلاح هذا القانون مع الالتزامات الدولية للأردن؛ فقد صادق الأردن على اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد (UNCAC)، وتدعو المادتان (10) و(13) من هذه

الاتفاقية الدول الأطراف إلى اعتماد إجراءات من شأنها أن تعزز الشفافية، وتضمن تمتع جميع المواطنين بحق الوصول إلى المعلومات من أجل ممارسة فاعلة في محاربة الفساد، حيث تتناسب حرية الصحافة والقدرة على الوصول إلى المعلومات تناسباً عكسياً مع مستويات الفساد.

خامساً: حالة الحرية الإعلامية

يوصف مسار الحرية الإعلامية في الأردن بالتذبذب ضمن مسارات الحريات العامة في البلاد، ولقد بلغت حرية الصحافة أفضل مستوياتها في عام 1993 الذي شهد ذروة الإصلاحات السياسية، ثم تراجعت قبل أن تعود مؤشرات الحرية الإعلامية بالصعود في عام 2002، ورغم التطور الإيجابي في حرية التعبير خلال مرحلة ما سمي «الربيع العربي» إلا أن تداعيات الحرب على الإرهاب والتطرف، وتحديدًا منذ عام 2013، أدت إلى تعثر تطور الحرية الإعلامية مع ظهور تشريعات جديدة منها قانون مكافحة الإرهاب، وتفعيل تعديلات قانون المطبوعات، وزيادة الرقابة على شبكة الإنترنت.

ويشير تتبع استطلاعات الرأي العام التي ينفذها مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية منذ عام 1996، إلى أن حريات التنقل والتملك وحرية المعتقدات الدينية وحرية الفكر مضمونة بدرجة كبيرة في الأردن أكبر من حرية الصحافة وحرية التعبير، بينما جاءت حرية الصحافة وباستمرار أفضل حالاً من حرية التظاهر ومن حرية الانتساب للأحزاب السياسية، حيث أفاد 75% في استطلاع حالة الديمقراطية عام 2011 بأن حرية الصحافة مضمونة، مقارنة مع 72% رأوا ذلك في استطلاع 2010، ومقارنة مع 77% في استطلاع عام 2009، و73% في استطلاع 2009، و64% في استطلاع عام 2008، و63% في استطلاع 2007.

يوضح تتبع مؤشر منظمة «بيت الحرية» (Freedom House) الأبعاد البيئية لحرية الصحافة والإعلام في ثلاث بيئات، هي البيئة القانونية، والبيئة السياسية، والبيئة الاقتصادية. ويعتمد المسح على منهجية تعطي البلدان درجات من (0) الأفضل إلى (100) الأسوأ على أساس مجموعة من الأسئلة المنهجية وفق معايير واضحة (من 0-30 حرة، من 31-60 حرة جزئياً، ومن 61-100 غير حرة).

ويُظهر الجدول رقم (8) مكانة حرية الصحافة في الأردن وفق مسح «بيت الحرية» بين عامي 2011 و2017، وأوضاع هذه الحرية وفق مقياس يشمل 197 دولة؛ حيث يلاحظ تراجع مرتبة الأردن خلال هذه الفترة.

ويركّز تصنيف منظمة «مراسلون بلا حدود» على الحالات والأحداث التي تقع بين الأول من أيلول والأول من أيلول في العام الذي يليه، وهو لا ينظر إلى انتهاكات حقوق الإنسان عموماً، بل يتوقف عند الانتهاكات التي تمس الحريات الإعلامية مباشرة.

وتشير تقارير هذه المنظمة إلى أن أحوال الحرية الصحافية في العالم العربي شهدت مزيداً من التدهور بعد أن ازدهرت لفترة محدودة خلال مرحلة ما يسمّى «الربيع العربي»، وهو الأمر الذي نال من مكانة حرية الصحافة في الأردن، ففي عام 2002 كان ترتيب الأردن 99 من أصل 166 دولة، ثم تراجع في عام 2003 ليصل إلى 123 من أصل 166 دولة، وفي عام 2005 وصل إلى 96، وهو أفضل ترتيب وصلته الحرية الإعلامية في العقد الماضي، ليعود إلى التراجع مرة أخرى في السنوات التالية. وفي عام 2013 تراحت الحريات الإعلامية بشكل واضح ووصلت إلى الترتيب 139 من أصل 179 دولة، وفي عام 2016 وصل تصنيف الأردن إلى 135 من أصل 180 دولة، وفي عام 2017 وصل إلى 138، أما في عام 2018 فقد عادت حرية الصحافة إلى التحسن قليلاً وذلك بالتقدم 6 درجات عن العام السابق.

الجدول رقم (8)
تصنيف الأردن في مؤشرات حرية الصحافة

السنة	مؤشر «بيت الحرية»	مؤشر «مراسلون بلا حدود»	مؤشر نقابة الصحفيين	حرية الإنترنت
2010	120	140	---	---
2011	128	141	---	42
2012	128	144	51%	45
2013	134	145	44%	46
2014	141	155	47%	46
2015	143	145	---	44
2016	145	135	---	44
2017	150	138	---	53

* مؤشر «بيت الحرية»: يقيس حالة الحرية في 197 دولة؛ وكلما ازداد الرقم انخفض تصنيف الدولة.

* مؤشر «مراسلون بلا حدود»: يقيس حالة الحرية في 179 دولة؛ وكلما ازداد الرقم انخفض تصنيف الدولة.

* مؤشر نقابة الصحفيين: توقّف عن الصدور في عام 2015، وكلما ازدادت النسبة عبّر هذا عن تحسّن وضع الحرية.

* حرية الإنترنت: عدد الدول المشمولة 91 دولة، وكلما ازداد الرقم انخفض تصنيف الدولة.

سادساً: حالة الإعلام الرسمي

يتمثل الإعلام الرسمي في مؤسسة الإذاعة والتلفزيون ووكالة الأنباء الأردنية (بترا)؛ وشهد هذا الإعلام (بخاصة مؤسسة الإذاعة والتلفزيون) تراجعاً في الأداء العام. إذ تشير استطلاعات مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية، إلى تراجع حاد في ثقة الجمهور بالتلفزيون الأردني بوصفه مصدراً أساسياً للأخبار المحلية؛ إذ كانت نسبة الذين يثقون بالتلفزيون الأردني عام 2002 نحو 52%، وتراجعت عام 2009 إلى 45%، ثم تراجعت عام 2011 إلى 34%. وتخلّص الدراسة التقييمية الصادرة عن اليونسكو (MDI.2015) إلى أن التلفزيون الأردني يميل نحو تمثيل رسالة الحكومة أكثر من مفهوم «الخدمة العامة للبلد»؛ حيث تعطي التغطيات الإخبارية الأولوية للأخبار الحكومية والأنشطة الرسمية ولا يمارس التلفزيون نقداً جاداً وفعالاً لأنشطة الحكومة.

لا يحدد قانون مؤسسة الإذاعة والتلفزيون مهمة واضحة ومحددة للبلد التلفزيوني، وفي قانون الإعلام المرئي والمسموع رقم (26) لسنة 2015، يُطلب من التلفزيون الأردني وفق المادة 24/أ، التقيد التام بالسياسات والتعليمات الصادرة عن هيئة الإعلام الحكومية، وهو ما يكشف افتقار الأطر التشريعية لمفهوم صلب وواضح لبلد الخدمة العامة الذي من المفترض أن يقوم على الاستقلالية.

لا تتوفر الضمانات التشريعية والسياسية ولا المهنية لاستقلالية مؤسسة الإذاعة والتلفزيون، ورغم أن محاولات عديدة قامت لإصلاح المؤسسة لكي تتحوّل إلى خدمة بث عامة تراعي المعايير المهنية، إلا أن تلك المحاولات باءت بالفشل.

لقد تعرّض الإعلام الرسمي إلى انتقادات واسعة في السنوات الأخيرة من أبرزها:

1. ضعف الاستجابة السريعة للأزمات، ما جعل هذا الإعلام في أحيان كثيرة غائباً عن الأحداث الكبرى التي تهم المواطنين ويلتمسون من القنوات الرسمية المعلومات حولها. ولعل أبرز الأمثلة على هذه الحالة، تعامل الإعلام الرسمي مع العملية الإرهابية في الكرك (2016/12/18).

2. تراجع المهنية الإعلامية في الجانب المتعلق بالإحاطة الجارية بالأحداث، والافتقار إلى التغطيات المعمقة والشاملة، وضعف القيام بالوظيفة الرقابية في متابعة أداء المؤسسات العامة ومتابعة السياسات العامة.

3. عدم الاستقلالية والتدخل الواسع والمتعدد في السياسات التحريرية من قبل أطراف سياسية وأمنية.

4. تعقيد البنية الإدارية، فمؤسسة الإذاعة وتلفزيون تعاني من ترهل إداري وتضخم في أعداد العاملين في الوقت الذي تفتقر فيه إلى كفاءات في العديد من المواقع. لقد بقي النموذج الأردني في إدارة الإعلام الرسمي يمثل «الاستقرار المقيّد»، ويبدو ذلك واضحاً عند تتبع مسار الإصلاحات مقابل مسار التراجع والتقييد والذي يُختصر في عبارة «خطوة إلى الأمام وخطوة إلى الخلف» في ضوء وجود مؤسسات إعلامية رسمية مستقرة لكنها ضعيفة. ويشير الجدول رقم (9) إلى أبرز ملامح هذا النموذج.

الجدول رقم (9) التقدم والتراجع في أحوال الإعلام الرسمي الأردني

إلى الأمام		إلى الخلف	
2002	إلغاء وزارة الإعلام واستحداث المجلس الأعلى للإعلام	2003	استحداث منصب وزير الدولة لشؤون الاتصال
2003	إنشاء مجالس إدارة لمؤسسات الإعلام الرسمي	2008-2014	عودة السيطرة الحكومية على مجالس إدارة الإعلام الرسمي
2002-2003	نهاية احتكار الدولة للبث الإذاعي والتلفزيوني	2010-2016	تراجع الثقة بوسائل الإعلام العامة
2007	قانون ضمان حق الحصول على المعلومات	2008	إلغاء المجلس الأعلى للإعلام
2011	الاستراتيجية الوطنية للإعلام	2011-2015	عدم الالتزام ببعض بنود الاستراتيجية الوطنية للإعلام
2015	قانون معدل لهيئة المرئي والمسموع	2011	تعديلات قانون المطبوعات النشر تضع قيوداً على الصحافة الإلكترونية
2015-2016	نظام محطة الإعلام العام المستقلة	2014	قانون معدل لمنع الإرهاب

ظهر مفهوم «بث الخدمة العامة المستقلة» التي تعمل من أجل الصالح العام وتمثل المجتمع، للمرة الأولى، في وثيقة الاستراتيجية الوطنية للإعلام (2011)؛ حيث دعت الاستراتيجية إلى تحقيق استقلالية مؤسسات الإعلام الرسمي وتحويلها إلى مرافق إعلامية للخدمة العامة، لكن الإطار الزمني لتلك الاستراتيجية انتهى من دون أن تتحقق معظم أطروحاتها. ويمثل صدور نظام محطة الإعلام العام المستقلة رقم (53) لسنة 2015، تطوراً مهماً في

مجال إعلام الخدمة العامة في الأردن؛ حيث تم إنشاء مؤسسة بث تلفزيونية جديدة، تشير الوثائق المعلنة عنها إلى أنها تراعي معايير الخدمة العامة، ومن المنتظر أن يبدأ بثها قبل نهاية 2018.

لقد أوردت الحكومة في تقريرها الدوري الخامس لمجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة (2016)، أن نظام هذه المحطة الذي صدر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2015/6/22، جاء من أجل تعزيز أركان العملية الديمقراطية والحرية في التعبير، وترسيخ مبدأ استقلالية الإعلام. وأضافت أن الهدف الرئيس من إنشاء المحطة هو مناقشة جميع القضايا التي تهم المواطن، وتنويع المشهد الإعلامي، مع الحفاظ على استقلالية الخدمة العامة في البث التلفزيوني وتوفير الضمانات الفعلية لهذه الاستقلالية، من خلال التشريعات، وآليات تعيين قيادات هذه المؤسسات، ومصادر التمويل.

ورغم أن إعلان إنشاء هذه المحطة أثار جدلاً واسعاً، إلا أنه لا يمكن الحكم على مدى استقلاليته واقتربها إلى مفهوم الخدمة العامة قبل أن تبدأ عملها فعلياً.

سابعاً: النموذج الاقتصادي وأزمة الصحافة الورقية

شهدت الصحافة الورقية أزمة مالية متدحرجة في السنوات الخمس الأخيرة، وما تزال مستمرة حتى وقت إعداد هذه المراجعة. وبلغت هذه الأزمة ذروتها في عام 2015 حينما دعا مجلس النواب إلى عقد جلسة خاصة لمناقشة الأوضاع المالية للصحف التي وُصفت بأنها في «غرفة الإنعاش».

وتواجه صحيفتا «الدستور» و«الرأي» (ملكية مشتركة بين مؤسسة الضمان الاجتماعي والقطاع الخاص)، ظروفاً مالية صعبة أعلنت عنها إدارتا الصحفيتين في أوقات كثيرة، ووصل الأمر إلى توقف صحيفة «الدستور» عن دفع رواتب العاملين لأشهر طويلة. فيما واجهت صحيفة «العرب اليوم» مصيراً أصعب، إذ خرجت من سوق الصحافة الورقية في عام 2015 بعد أن بيعت إلى مالك جديد في عام 2011 وخضعت لإعادة هيكلة وعلقت صدورها في عام 2013 قبل أن تتوقف تماماً.

بدأت أزمة الصحافة الورقية في عامي 2010/2011، حيث شهدت «الدستور» خسائر متراكمة (حصة الضمان الاجتماعي 33%)، وهو ما دفع إدارتها إلى تخفيض عدد العاملين فيها من 614 إلى 537 في عام 2011، كما تم إيقاف صحيفة (The Star) التي تصدر عنها باللغة الإنجليزية، وهو ما أدى لخفض عدد الموظفين مرة أخرى في عام 2013 ليصل إلى 320، ثم باعت الصحيفة بعض ممتلكاتها، وعادت في عام 2015 إلى الاستغناء عن 46 موظفاً.

وعلى الرغم من حجم العائد الإعلاني الكبير الذي تحققه صحيفة «الرأي» (حصة الضمان الاجتماعي من الأسهم 55%)، إلا أنها أخذت تواجه أزمة مالية متفاقمة منذ عام 2011، وأرجعت إدارة الصحيفة هذه الأزمة إلى إنشاء مجمع للمطابع التجارية بكلفة 40 مليون دينار لم يحقق نتائج اقتصادية إيجابية، فأخذت الديون تتراكم على المؤسسة الصحفية الأردنية، المالكة للصحيفة، وقام العاملون بسلسلة من الاحتجاجات للمطالبة بحقوقهم، وقررت الصحيفة في عام 2015 خفض عدد مكاتبها الخارجية.

ونتيجة الضغوط التي مورست على الحكومة، عمدت الحكومات في السنوات 2014-2017 إلى سلسلة من الإجراءات لإنقاذ الصحف اليومية؛ ففي عام 2015 قررت رفع سعر الإعلان الحكومي المخصص للصحف، كما قامت بزيادة الاشتراكات الحكومية في الصحف اليومية، وقررت في عام 2014 إعفاء مدخلات الإنتاج الصحفي من الرسوم الجمركية لمدة عامين، وفي عام 2017 قامت الحكومة بإعادة تنظيم توزيع الإعلانات القضائية (وتمثل حصة كبيرة من الإعلانات الحكومية) وحصرتها في ثلاث صحف يومية.

من الواضح أن المعالجات التي وُضعت لإصلاح أوضاع الصحافة الورقية أخذت اتجاهين أساسيين؛ الأول إعادة الهيكلة الإدارية بهدف التخلص من الحمولة الزائدة من الموظفين وتحديدًا في صحيفة «الدستور»، والثاني الدعم الحكومي الذي تمثل في سلسلة القرارات سابقة الذكر، وأحياناً تقديم الدعم المالي المباشر.

لم تأخذ الاستجابة لأوضاع الصحافة الورقية الأسباب الحقيقية لهذه الأزمة، والمتمثلة في:

1. التحولات في أسواق الإعلام، والتغيرات التي فرضتها التكنولوجيا على وسائل الإعلام وعلى الجمهور، وعدم الاستجابة لما يحدث في العالم من منظور الإدارة ونمط الإنتاج.
2. الاختلالات الإدارية المزمنة التي تعاني منها الشركات التي تدير الصحف، وفشلها في بناء نماذج اقتصادية ناجحة.
3. ضعف التكيف مع التحولات المعاصرة وتطوير المنتج الإعلامي كما فعلت مئات الصحف اليومية في أنحاء العالم.

التوصيات والأولويات

أ- حزمة التشريعات الإعلامية والتشريعات ذات الصلة

وتشمل مراجعة القوانين السالبة للحريات الإعلامية، وتحقيق حد مقبول من الالتزام بالمعايير الدولية للإعلام سواء في مجال إعلام الخدمة العامة أو تنظيم قطاع الإعلام. إن أي مراجعة إصلاحية للتشريعات لا بد أن تُبنى على رؤية واضحة لمفهوم المصلحة الوطنية، وعلى أن الحرية الإعلامية المسؤولة هي أساس متين للصالح العام. ومن أبرز القوانين التي تحتاج إلى مراجعة وتعديلات:

1. قانون المطبوعات والنشر.
2. قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.
3. قانون الجرائم الإلكترونية.
4. قانون حماية أسرار الدولة.

ب. تحسين البيئة الإعلامية ودعم الاستقلالية

1. تعديل التشريعات بما يضمن حد مقبول من استقلالية هيئة الإعلام.
2. توفير حوافز ودعم للإعلام المحلي والمجتمعي في المحافظات.
3. سد فجوة السياسات التنظيمية في عمل هيئة الإعلام، بما يخدم تطوير الإعلام الأردني وزيادة تنافسيته ويحمي المجتمع الأردني.

وفي مجال السياسات، تحتاج هيئة الإعلام لتطوير سياسات تنظيمية في العديد من المجالات، مثل: السياسة الوطنية في منع الاحتكار في الإعلام، السياسة الوطنية لضمان التعددية والتنوع، السياسة الوطنية في الإعلام والتنمية، السياسة الوطنية في حماية المجتمع من المحتوى الضار، والسياسة الوطنية لتنمية الثقافة والهوية في المحتوى الإعلامي.

ت. تطوير الإعلام الرسمي

حقّق الإعلام الرسمي خطوة إلى الأمام بإصدار نظام محطة الإعلام العام المستقلة (2015)، والذي يتوقّع أن تبدأ محطة «المملكة» بثّها التلفزيوني قبل نهاية عام 2018 استناداً إليه.

ويدعو هذا التوجّه إلى ضرورة تطوير أداء المؤسسات الإعلامية العامة الأخرى في المجالات التالية:

1. وضع خطة فرعية لإعادة بناء قدرات العاملين في مؤسسات الإعلام الرسمي وتطوير قدراتهم وتجديدها وبخاصة في مجالات الإعلام الرقمي والوسائط الجديدة.
2. وضع معايير توافقية لضمان استقلالية الإعلام الرسمي بوصفه إعلام خدمة عامة يخدم المجتمع والدولة على حدّ سواء.
3. تطوير قدرة الإعلام الرسمي على تغطية الأحداث خلال الأزمات، وذلك من خلال التدريب وبناء القدرات ووضع خطط للاستجابة السريعة في كل وسيلة إعلامية.
4. إنشاء محطات تلفزيونية وإذاعية محلية في الأقاليم والمحافظات تخدم المجتمعات المحلية وتعكس أولوياتها.
5. البدء بخطة لتوفير بدائل تخدم البث التلفزيوني الرسمي إلى جانب البث الفضائي، وفي مقدمة هذه البدائل البث الأرضي والرقمي من خلال (الفايبر).
6. وضع برنامج سنوي لتطوير قدرات قيادات الإعلام الرسمي وضمان إحاطتهم بالتطورات المهنية والتكنولوجية ذات الصلة بأعمالهم.
7. تطوير القدرات البحثية لوكالة الأنباء الأردنية (بترا) لتكون قادرة على مدّ الدولة بتقارير معلومات وتحليل في الشؤون التي ترتبط بعملها.

ث. الصناعة الإعلامية

1. تقديم امتيازات وحوافز إضافية للاستثمار في قطاع الإعلام في الأردن.
2. وضع خطة وطنية لتحويل الأردن إلى مركز إقليمي لإنتاج المحتوى العربي على شبكة الإنترنت، وذلك من خلال دعوة القطاع الخاص المحلي والعربي، لإنشاء مدينة للصناعات الإعلامية الجديدة في الأردن (تطبيقات تكنولوجيا المعلومات في الإعلام، تطوير المحتوى الإعلامي العربي على الشبكة، الاستثمار في شبكات التواصل الاجتماعي، صناعة الكرتون والرسوم المتحركة) للاستفادة من الفرص الاستثمارية الجديدة في هذا المجال والاستفادة من الموارد البشرية الأردنية.
3. تطوير نماذج إعلامية اقتصادية قابلة للاستدامة من خلال دعوة المؤسسات التعليمية وبالشراكة مع المؤسسات الاقتصادية، لإنشاء مسرّعات الأعمال الإعلامية، وحاضنات الأعمال الإعلامية التي تحفز الابتكار في صناعة الإعلام.

ج. التحول الرقمي

ينبغي وضع إجراءات واقتراح مشاريع تدفع وسائل الإعلام الأردنية وتحفزها للتحول الرقمي. وترتبط هذه الأولوية بمستقبل الإعلام والقدرة على التنافس، حيث أن جميع وسائل الإعلام تعمل في بيئة رقمية وتحتاج أن تتحول إلى الرقمية.

إن التحول الرقمي من شأنه أن يساهم في:

1. حل جزء من أزمة الصحافة الورقية وجعلها تطوّر نماذج اقتصادية قابلة للاستدامة.
2. تطوير قدرات المؤسسات الإعلامية في استيعاب المزيد من الشباب المؤهل في التعامل مع الأدوات الرقمية.
3. زيادة القدرة على التنافسية محلياً وإقليمياً.
4. تطوير جودة الخدمات الإعلامية.

ح. التنظيم الذاتي

1. الحاجة إلى مراجعة قانون نقابة الصحفيين بما يتيح توسيع عضويته لتشمل جميع الصحفيين العاملين في وسائل الإعلام المختلفة، وزيادة دور النقابة في تدريب خريجي برامج الصحافة والإعلام.
2. السماح بإنشاء هيئات جديدة تمثيلية وتنظيمية للإعلاميين، وجمعيات وروابط تعنى بالمهن الإعلامية المختلفة وبما يتفق مع المعايير الدولية في هذا المجال.
3. إنشاء «مجلس جمهور وسائل الإعلام»، الذي يقوم بدور «مجلس الشكاوى» ويعمل على وظائف أخرى بما فيها رأي الجمهور وأولوياته. وفي ضوء عدم التوافق على آليات إنشاء هذا المجلس، فإن الصيغة المقترحة أن تتولى المؤسسات التعليمية الأردنية استضافة هذا المجلس وإدارته وفق نظام رسمي ومنحة سنوية تقدّم من الموازنة العامة، بحيث تتقاسم المؤسسة التعليمية والدولة نفقات المجلس، ويتم استضافة المجلس دورياً بين الجامعات والمعاهد التي تدرّس الإعلام.
4. الحاجة إلى مراجعة وتطوير الميثاق الصحفي الأردني الذي ترعاه نقابة الصحفيين، وتشجيع الصحفيين على إصدار مدونات السلوك الإعلامي المتخصصة في المجالات التي تكثُر فيها المخالفات المهنية والأخلاقية.

خ. التعليم الإعلامي

1. ضرورة التطوير والتحديث المستمرين لمعايير اعتماد البرامج الأكاديمية.
2. تحديث الخطط والمناهج الجامعية، بحيث تضمن الجانب التطبيقي والمزيد من الاهتمام بالتكنولوجيا والأخلاقيات وحقوق الإنسان.
3. توفير مرافق تدريب في كليات الإعلام التي تفتقر إلى مثل هذه المرافق.
4. تطوير أنظمة قبول الطلبة في هذا البرنامج والحد من التوسع الكمي في القبول.
5. تطوير العلاقة بين معاهد وكليات الإعلام والصناعة الإعلامية.
6. دعم نشر «التربية الإعلامية والمعلوماتية»، والطلب من الجامعات القيام بهذه المهمة، والبناء على الجهود التي بذلها معهد الإعلام الأردني ومنظمة اليونسكو.





ملحق (1)

**المضامين الرئيسية
لكتب التكليف وخطب العرش
في عهد الملك
عبدالله الثاني ابن الحسين
(١٩٩٩-٢٠١٧)**





1468	تقديم
1470	أولاً: تفاعل السلطتين التنفيذية والتشريعية مع التوجيهات الملكية
1472	ثانياً: أبرز المحاور في كتب التكليف
1472	أ- محور قيم الدولة المدنية
1473	ب- محور الوحدة الوطنية
1474	ت- محور الفقر والبطالة
1476	ث- محور المياه والطاقة
1478	ج- محور الإعلام
1480	ح- محور التنمية الاقتصادية والاستثمار
1483	خ- محور الإصلاح وتعزيز الديمقراطية والمؤسسة التشريعية
1487	د- محور الإصلاح القضائي
1489	ذ- محور الشباب والتعليم
1490	ر- محور الصحة
1491	ز- محور الثقافة
1492	س- محور المرأة
1492	ش- محور الإدارة العامة
1494	ص- محور السياسة الخارجية
1496	ض- محور دعم القوات المسلحة
1497	ثالثاً: أبرز المحاور في خطب العرش
1497	أ- محور التنمية الشاملة
1498	ب- محور الوحدة الوطنية
1499	ت- محور الديمقراطية والإصلاح السياسي
1500	ث- محور القضاء
1502	ج- محور القطاع الاقتصادي
1504	ح- محور الإعلام
1505	خ- محور المرأة والشباب والتعليم
1507	د- محور الصحة
1508	ذ- محور الفقر والبطالة
1509	ر- محور الإدارة العامة
1510	ز- محور القوات المسلحة والأجهزة الأمنية
1512	س- محور السياسة الخارجية
1515	نتائج وتوصيات عامة

تقديم

إن فلسفة كتب التكليف عند تشكيل الحكومات هي التأشير المباشر على أهم القضايا والمحاور التي يُراد للحكومة المكلفة التركيز عليها، والعمل على وضع البرامج والخطط التنفيذية الملزمة لها، وكذلك القيام بما يلزم من إجراءات ضمن إطار زمني مرتبط بخطة تنفيذية، ومن ناحية أخرى العمل على تعزيز إصلاحات ضمن قطاع معين. والغاية من ذلك هي توجيه الحكومات نحو القضايا الوطنية التي تقع على سلم الأولويات عند الملك بغية الوصول إلى الهدف الأسمى وهو استمرار مسيرة البناء الوطني، وتحقيق التنمية الشاملة، وتحسين مستوى معيشة المواطنين، وتقديم الخدمات الفضلى لهم، وتمكينهم سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.

كذلك، فإن خطب العرش تهدف بشكل رئيس إلى لفت انتباه مجلس الأمة لأهم المحاور والقضايا التي كلف بها الملك حكومته لكي تقوم السلطان التشريعية والتنفيذية بتنسيق الجهود، والعمل المشترك ضمن إطار الدستور، لإنجاز التشريعات اللازمة، وتفعيل العمل الرقابي على الحكومة، ومتابعة مدى تنفيذها للخطط ومراعاتها لأولوية القضايا التي تنوي معالجتها. لذلك، فإن كتب التكليف وخطب العرش هي الطريق الهادي للسلطين التنفيذية والتشريعية في تحديد القطاعات والمشكلات ذات الأولوية التي يجب التركيز عليها لتحقيق إنجاز ملموس في المحاور والقضايا المختلفة.

وتحاول هذه المراجعة الوقوف على مدى التزام السلطين التنفيذية والتشريعية بتنفيذ البرامج المتعلقة بالمحاور التي وردت ضمن كتب التكليف وخطب العرش خلال فترة حكم الملك عبد الله الثاني، والقضايا التي شملتها التوجيهات الملكية. حيث ابتدأ التحليل المتعلق بكتب التكليف من حكومة عبد الرؤوف الروابدة (1999)، فيما ابتدأ التحليل المتعلق بخطب العرش من الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الأردني الثالث عشر (2000).

وقد تضمنت كتب التكليف الرؤية الملكية للأهداف المطلوب إنجازها، والمسارات العملية المناسبة لذلك ضمن المحاور التالية:

1. قيم الدولة المدنية.
2. الوحدة الوطنية.
3. الفقر والبطالة.
4. المياه والطاقة.

٥. الإعلام.
 ٦. التنمية الاقتصادية والاستثمار.
 ٧. الإصلاح وتعزيز الديمقراطية والمؤسسة التشريعية.
 ٨. الإصلاح القضائي.
 ٩. الشباب والتعليم.
 ١٠. الصحة.
 ١١. الثقافة.
 ١٢. المرأة.
 ١٣. الإدارة العامة.
 ١٤. السياسة الخارجية.
 ١٥. دعم القوات المسلحة.
- أما خطب العرش الموجهة لمجلس الأمة منذ الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الثالث عشر حتى الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الثامن عشر، فقد تضمنت الرؤية الملكية للأهداف المطلوب إنجازها، والمسارات العملية المناسبة لذلك ضمن المحاور التالية :
١. التنمية الشاملة.
 ٢. الوحدة الوطنية.
 ٣. الديمقراطية والإصلاح السياسي.
 ٤. القضاء.
 ٥. القطاع الاقتصادي.
 ٦. الإعلام.
 ٧. المرأة والشباب والتعليم.
 ٨. الصحة.
 ٩. الفقر والبطالة.
 ١٠. الإدارة العامة.
 ١١. القوات المسلحة والأجهزة الأمنية.
 ١٢. السياسة الخارجية.

أولاً: تفاعل السلطين التنفيذية والتشريعية مع التوجيهات الملكية

اعتمدت هذه المراجعة في تقييم مدى استجابة الحكومات ومجالس الأمة للتوجيهات الملكية، على منهجية الوصف والمسح ضمن مسارين:

الأول: استعراض التوجيهات الملكية المتضمنة في كتب التكليف الموجهة للحكومات.

الثاني: استعراض التوجيهات الملكية المتضمنة في خطاب العرش الموجهة إلى مجلس الأمة.

ويتبين من خلال استعراض هذين المسارين وتحليل معطياتهما العامة، أن الحكومات ومجالس الأمة لم تلتزم بالتوجيهات الملكية الواردة في كتب التكليف وخطب العرش بشكل واضح في بعض المحاور، وبشكل نسبي في محاور أخرى.

إنّ ما يؤكد هذا الاستنتاج هو:

1. «تكرار» التوجيهات التي تتضمن الرؤى الملكية في كل محور من المحاور المشار إليها سابقاً، للحكومات المتعاقبة، ومجالس الأمة في دوراتها المتعاقبة أيضاً.

2. ما يقوم به الملك إزاء ظاهرة «عدم الالتزام» هذه، حيث يلجأ إلى تغيير الحكومات وإعادة تشكيلها المرة تلو الأخرى، مستنداً للتقاليد الملكية الرصينة، حتى وصل عدد هذه الحكومات إلى 16 حكومة منذ توليه سلطاته الدستورية وحتى وقت إعداد هذه المراجعة.

3. ما يقوم به جلالته عندما يقدم الإسناد الملكي المباشر للحكومة أو إحدى وزاراتها في واحد أو أكثر من المحاور التي تتطلب عملاً لا يحتمل التأجيل. ومن الأمثلة على ذلك مشروع جرّ مياه الديسي إلى عمان، فبعد تفاقم الأزمة المائية إلى حد لا يمكن احتماله في أكبر التجمعات السكانية في المملكة، بدا واضحاً أن الإسناد الملكي المباشر هو الذي ساهم في انطلاقة المشروع وإنجازه في فترة زمنية قياسية. وهناك مثال آخر للحث على الالتزام بتطبيق القانون، وذلك عندما قال جلالته في أحد اللقاءات العامة، وبتلقائية اعتادها المواطنون منه: «طبّقوا القانون حتى على ابني»، وهي رسالة ودعوة واضحة من جلالته إلى الحكومة بأجهزتها المختلفة إلى عدم التردد في تطبيق القانون على الجميع بوصفه مقياساً لقيم الدولة المدنية الحديثة.

4. تبني جلالته الكثير من المبادرات لدفع عملية الإصلاح والتمكين في جميع المحاور بهدف إحداث التنمية الشاملة التي تنعكس على المواطن بشكل مباشر. ومن الأمثلة على ذلك: العمل على إصدار الأجندة الوطنية، وإطلاق مبادرات على غرار «كلنا الأردن» و«الأردن

أولاً، وقيام جلالته بالإيعاز بتشكيل لجنة لاستراتيجية تطوير وتنمية الموارد البشرية ومتابعتها.

ويمكن إيراد الملاحظات الآتية في ما يتعلق بمدى الاستجابة للتوجيهات الملكية من قبل الحكومات ومجالس الأمة :

1. عندما تواجّه الحكومات بسهام النقد حيال أي من سياساتها التي تثير الغضب الشعبي - كما حدث في مطلع عام -2018 فإنها تلوذ بـ«القصر» طلباً للحماية والإسناد، اعتماداً على رصيده الشعبي الذي لا ينضب، وذلك على العكس تماماً مما يجب عليها القيام به في المحطات الوطنية الحرجة، إذ ينبغي أن تتولّى بنفسها شرح وتفسير إجراءاتها بخطاب صريح ومنطقي وعقلاني بالاعتماد على أدواتها وعلى الوسائل المتاحة لها، وأن تتحمل مسؤولية إقناع المواطنين بصواب ما ذهبت إليه، وامتصاص ردود فعل الشارع بجرأة وشجاعة.

2. لا تعترف الحكومات بظاهرة «عدم الالتزام الكامل بالتوجيهات الملكية». والمفارقة أنها تُبدي عبارات السمع والطاعة عندما يتحدث الملك في محور معين، وعندما يبدأ جلالته المسير فعلياً، فإنها تبقى ساكنة غالباً، ولا تحاذيه الخطوة بالخطوة.

3. رغم أن هناك قضايا وردت في كتب التكليف وخطب العرش تم إنجازها فعلاً، إلا أن هذا لم يكن ليحدث لولا طرحها مراراً وتكراراً في الخطاب الملكي، ولولا لجوء الملك إلى التركيز المباشر على هذه القضايا ومتابعة تنفيذها بشكل مباشر. على سبيل المثال؛ ما حدث في محور الإصلاح السياسي المتعلق بقانون الانتخابات اللامركزية. إذ ما انفك جلالته يطالب بتشريع قانون للانتخابات اللامركزية منذ بواكير عهده، لكن إنجاز هذا القانون لم يتم إلا في فترة البرلمان السابع عشر (2013-2016). وهناك مثال آخر يتعلق بمحور إصلاح الجهاز القضائي، وهو الموضوع الذي لم يغب أبداً عن خطب العرش. فقد قام جلالته بتشكيل لجنة تعنى بإصلاح الجهاز القضائي برئاسة زيد الرفاعي في تشرين الأول 2016.

4. لأن الحكومات كانت تَعَلّ محدودية إنجازاتها بقصر الفترة الزمنية التي تتولّى فيها المسؤولية، ذهب التوجّه الملكي إلى إطالة عمر الحكومة بما يتماشى مع الفترة الدستورية لمجلس النواب، لكن حداثة هذه التجربة تجعل من المتعذر قياس مدى نجاحها.

وما سبق ذكره عن مدى استجابة الحكومات لكتب التكليف، يَصْدُقُ أيضاً على البرلمان في تعاطيه مع خطب العرش، ففي الوقت الذي واصل فيه الملك التأكيد في خطبه على الأولويات الضرورية لمتابعة المسيرة الوطنية للنهوض بالقطاعات كافة ومعالجة القضايا والمشاكل في

جميع المحاور المشار إليها، فإن ظاهرة التباطؤ في الإنجاز تبدو واضحة، مع الإشارة إلى أن ديناميات العمل في مجلس الأمة تختلف عنها في الحكومة، فالحكومة مناط بها التنفيذ، بينما يناط التشريع والرقابة بمجلس الأمة.

وتتضح ظاهرة التباطؤ في أداء مجلس الأمة، من تكرار التوجيهات الملكية للمجلس وإعادة تذكيره بالقيام بالخطوات التشريعية المطلوب إنجازها في معظم القضايا، والإشارات الملكية عن عدم الرضا عما تم إنجازه أحياناً. مع التنويه إلى أن المجلس قام بإنجازات لا تُنكر في بعض المحاور.

ثانياً: أبرز المحاور في كتب التكليف

أ- محاور قيم الدولة المدنية

لقد تعاطت كتب التكليف للحكومات المتعاقبة (من حكومة عبدالرؤوف الروابدة إلى حكومة د.هاني الملقى الثانية) مع القيم الحقيقية لروح الدولة المعاصرة أو المدنية، والتي أكد الملك على ضرورة الأخذ بها واعتمادها كمنهج حكم، داعياً الحكومات التي شُكلت في عهده إلى الالتزام بها وعدّها أسساً ينبغي العمل على ترسيخها في الدولة الأردنية.

كما طرح جلالته الأفكار الرئيسية المتعلقة بقيم الدولة المدنية في الأوراق النقاشية السبع التي نُشرت خلال السنوات الأخيرة ولاقت اهتماماً وطنياً واسعاً.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إن مبدأ الشفافية المطلقة مقروناً بمبدأ المساءلة وتحمل مسؤولية الإنجاز هما أساس النجاح» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة فيصل الفايز، 22 تشرين الأول 2002).
- «العدل أساس الحكم. فالمواطنون جميعاً أمام القانون سواء، ولا فضل لأحد على الآخر إلا بمقدار ما يقدم ويعطي لهذا الوطن، والعدالة تقتضي تكافؤ الفرص أمام الجميع وتوزيع مكاسب التنمية على سائر أرجاء الوطن ومختلف شرائح المجتمع وفئاته» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الثالثة، 20 تموز 2003).
- «إن عزمنا معقود في المرحلة المقبلة على تسريع وتيرة الإصلاح ومأسستها من خلال الأجندة الوطنية التي بدت ملامحها بدقة وشمولية بقدر ما تتطلب مراحلها كلها ودون استثناء لقناعة ومشاركة كل الأردنيين والأردنيات، وبخاصة أن المواطنة ليست علاقة

رعية مع الدولة، بل شراكة إنتاجية ومصير واحد» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عدنان بدران، 5 نيسان 2005).

- «ونحن إذ نؤكد على ضرورة الالتزام بالقوانين في كل ما تقوم به الحكومة... إلخ» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة سمير الرفاعي الأولى، 9 كانون الأول 2009).
- «ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة والعدالة والجدارة وتكافؤ الفرص، والجدية في محاربة الفساد والواسطة والمحسوبية، وتعزيز منظومة النزاهة الوطنية، لاستعادة ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبدالله النصور الثانية، 9 آذار 2013).
- «ومما لا شك فيه أن الإصلاح السياسي لا يحقق ثماره المرجوة إلا بتعزيز مبدأ سيادة القانون» (من كتاب التكليف الموجه لحكومة هاني الملقي الأولى، 29 أيار 2016).

ب- محور الوحدة الوطنية

تضمنت كتب التكليف توجيهات للحكومات المتعاقبة في ما يتعلق بمحور الوحدة الوطنية، تحمل أفكار الملك وتصوراته لكيفية العمل في هذا المحور. ومن الواضح أن المطلوب من أي حكومة بالدرجة الأولى هو تكريس الوعي بأهمية الوحدة الوطنية، وهو ما تستطيع الحكومات القيام به من خلال أجهزتها الإعلامية والثقافية من ناحية، ومن ناحية أخرى من خلال إقرار التشريعات التي تساند هذا التوجه حيثما لزم الأمر وبالتعاون مع مجلس الأمة. ويلاحظ أن الملك أعاد التذكير مرة تلو الأخرى بأهمية هذا المحور.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إن الوحدة الوطنية هي أحد المقومات الأساسية التي تعطي الوطن القوة وتمنحه المنعة، وتحول دون التفتت والاختراق. لقد كان الأردن على الدوام وطناً لكل العرب ونموذجاً لمجتمع الأسرة الواحدة المتلاحمة في السراء والضراء، الجميع فيه شركاء في العمل والبناء وحماية الوطن والالتزام بمصالحه. إن الأردنيين جميعاً، رجالاً ونساء، مهما كانت مناباتهم وأجناسهم وأديانهم وأفكارهم، متساوون أمام القانون، شركاء في أداء الواجبات والتمتع بالمنافع. إن تعزيز الوحدة الوطنية يتم بسيادة القانون على الجميع دون تمييز لأي سبب، وترسيخ النهج الديمقراطي، وحماية حقوق الإنسان، وتطبيق مبادئ العدالة وفق أسس سليمة واضحة، وإقامة التوازن بين أقاليم الدولة ومناطقها، وتطبيق القانون بحزم على كل من يثير النعرات أو يحاول العبث بالنسيج الوطني» (من

كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).

- «إن أول الأهداف وأنبها هو الحفاظ على الوحدة الوطنية، فالجبهة الداخلية المتماسكة التي تسود بين أفرادها روح المحبة والفريق الواحد، هي وحدها التي تصون الأردن وتحميه وتعزز تطوره وازدهاره، وتحافظ على أمنه واستقراره» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000).
- «إن وحدتنا الوطنية ركيزة أساسية، يقوم عليها بنيان المجتمع الأردني، وهي بالنسبة لنا كما قلت في غير مرة، خط أحمر، لا ينبغي لأحد تجاوزه أو العبث به» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الثانية، 14 كانون الثاني 2002).
- «إن الحفاظ على وحدتنا الوطنية وحمايتها من أي شكل من أشكال العبث بها أو الإساءة إليها هو ركيزة أساسية في سلم أولوياتنا الوطنية» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الثالثة، 20 تموز 2003).
- «أما وحدة جبهتنا الداخلية ومتانتها، فتتطلب تعظيم الجوامع وتجاوز الفوارق. فهذا الوطن الذي بُني على المحبة، وجبل ترابه بالإخاء، يتشارك فيه الجميع بالتساوي، ويساهمون في ترسيخ عيشنا المشترك، ويتقدمون في المراتب على أساس الإخلاص للوطن والعمل والإنجاز، وهويتنا الوطنية الواحدة والجامعة لا تقبل التفتيت ولا التجزئة» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة نادر الذهبي، 22 تشرين الثاني 2007).
- «إن وحدتنا الوطنية هي خط أحمر لا يمكن أن نسمح لأي كان بتجاوزه أو الإساءة إليها والتي يجب أن تبقى دائماً فوق كل الاختلافات والخلافات» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عون الخصاونة، 17 تشرين الأول 2011).

ت- محور الفقر والبطالة

إن الفقر والبطالة من أبرز المعضلات التي تواجه الدولة الأردنية، وهذا يفسر العناية الملكية في كتب التكليف بهاتين المسألتين، وحث الحكومات على العمل للحدّ منهما من خلال طرح إستراتيجيات وحلول يسهم بها القطاع الخاص وتشمل التدريب المهني وجذب الاستثمارات وتوزيع مكتسبات التنمية.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إن البطالة والفقر هَمانَ كبيران يواجهان الوطن ويعيقان عملية النمو والنماء، ويؤثران على قدرات الوطن ويزيدان في معاناة المواطن الذي نسعى كهاشمين دائماً لتوفير حياة كريمة له ولأبنائه وبناته ما وسعنا الجهد والإمكانات. لذلك فإن على الحكومة أن تضع في مقدمة أولوياتها التصدي الجاد لهاتين المشكلتين، بالقيام بعملية تنمية شاملة في جميع المجالات، وتعزيز دور صناديق العون الاجتماعي وتكامل أدوارها وتوحيد مظلتها الإدارية، وتنفيذ الحزمة الاجتماعية بجدية متناهية، وإجراء دراسة عملية واقعية تحدد حجم المشكلة وواقعها بالسعي إليها وعدم الاكتفاء بانتظار الشكاوى والتدخلات، فالمواطن صاحب حق في العمل والحياة الكريمة ولا يجوز أن تحول بينه وبينهما أي أسباب أو تبريرات. إن تسريع إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة بحاجة إلى جدية في التنفيذ ووضوح في الخطة، كما يجب سرعة التحرك لتصدير العمالة الأردنية إلى الدول الشقيقة التي أبدت تفهماً مشكوراً في هذا المجال» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).
- «وما زالت التحديات التي تفرضها التطورات الإقليمية والعالمية تلقي بظلالها علينا، وما زلنا نعاني من مشكلتي الفقر والبطالة وعبء المديونية وضعف انعكاس النمو الاقتصادي على حياة المواطنين» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الثانية، 14 كانون الثاني 2002).
- «التنمية الاقتصادية التي نروم إليها هي التي تحقق إنجازاً اقتصادياً، وترفع نسبة النمو الاقتصادي، وتوفر فرص العمل بشمولية، وتحد من البطالة، وتحفز الجميع لرفض العزوف عن العمل وللمشاركة التامة في حصاد خيراته» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة فيصل الفايز، 22 تشرين الأول 2002).
- «رؤيتنا للمرحلة القادمة تتصدرها الأولويات الاقتصادية والاجتماعية، باعتبارهما عاملين متكاملين. ولذلك فإن تحقيق معدلات نمو مستدامة، وتعزيز تنافسية اقتصادنا الوطني، وإتاحة المجال أمام القطاع الخاص للعمل، والاستثمار في بيئة من الشراكة الحقيقية والفاعلة مع الحكومة لزيادة الإنتاجية وتوفير فرص العمل للأردنيين والأردنيات، هي متطلبات أساسية لتحقيق الأمن والاستقرار الاجتماعي بمفهومه الشامل» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة نادر الذهبي، 22 تشرين الثاني 2007).
- «تحقيق أعلى درجات التوازن التنموي بين المحافظات بما يؤدي إلى تحسين المستوى المعيشي للمواطنين كافة ومحاربة الفقر والبطالة. ولا بد أيضاً من العمل على حماية

الطبقات الفقيرة، وتقوية أدوات العمل المؤسسي لرعاية المحتاجين» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة سمير الرفاعي الأولى، 9 كانون الأول 2009).

- «إنّ تحسين مستوى معيشة المواطن يعدّ أبرز أولوياتنا، وهذا يستدعي من الحكومة تنفيذ البرامج التنموية الاقتصادية والاجتماعية، وفي مقدمة ذلك تعزيز الاستقرار الاقتصادي، ورفع معدلات النمو، ومعالجة قضايا الفقر والبطالة» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عون الخصاونة، 17 تشرين الأول 2011).

- «فبالرغم من الإنجازات الاقتصادية، إلا أنها دون الطموح. وتبقى متلازمة البطالة والفقر همّنا الأول. فأولوية الحكومة هي توفير فرص العمل بالتعاون مع القطاع الخاص، من خلال جذب وتعظيم الاستثمارات المحلية والعربية والأجنبية، ومحاربة الفقر وفق أفضل الممارسات العالمية في هذا المجال» (من خطاب التكليف الموجه إلى حكومة فايز الطراونة، 27 نيسان 2012).

- «وبالتوازي مع تنفيذ سياسات الضبط المالي، فمن المطلوب أيضاً التصدي لانعكاسات الظروف الاقتصادية والتحديات المالية المتوقعة على المواطنين، الذين هم أولويتنا الأولى والأهم، خاصة الفئات الفقيرة وذات الدخل المحدود» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبدالله النصور الأولى، 10 تشرين الأول 2012).

- «ولا بد أيضاً من متابعة تحقيق الإصلاحات الاقتصادية الضرورية، وتنفيذ الإستراتيجيات والخطط الموضوعة، وعلى رأسها إستراتيجية التشغيل» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة هاني الملقى الأولى، 29 أيار 2016).

ث- محور المياه والطاقة

أولى الملك عبدالله الثاني مشكلة المياه والطاقة، والتي يعاني منها الأردن، عناية فائقة، ما يدلّ على وعي كامل لما يعانيه الوطن من أزمات ومعوقات للتنمية. ودعا جلالته جميع الحكومات إلى إيلاء هذه المشكلة المزدوجة أهمية خاصة من خلال العمل على إستراتيجيات متعددة قصيرة ومتوسطة وبعيدة المدى، بحيث يتم تفادي الأضرار الناجمة عن هذه المشكلة المركبة. ويلاحظ أن جلالته قد كرّر الإشارة إلى ما يجب القيام به في هذا المحور لثمانى حكومات متعاقبة.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إن استهلاكنا من الطاقة والمياه في تزايد مستمر، والطاقة مستوردة، ومصادر المياه شحيحة، ولذا فإن الحاجة تستدعي تكثيف البحث والتنقيب عن مصادر الطاقة وبخاصة الصخر الزيتي وتكثيفه كذلك عن مصادر جديدة للمياه وتطوير القوائم من هذه المصادر، والتوسع في إنشاء السدود، وترشيد استخدامات المياه ومنع الهدر فيها، وتسريع عملية تجديد شبكات التوزيع، وتحسين محطات التنقية ومحاولة إعادة استعمال مياهها. سيكون للجفاف أثر كبير على المزارعين ومربي الماشية، ولذا فإن الاهتمام بأمورهم ومساعدتهم على تجاوز تلك الآثار ضرورة قصوى يجب أن تنهض لها جميع المؤسسات المختصة» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).
- «إن المياه عماد الحياة (وجعلنا من الماء كل شيء حي)، وهي عنصر إستراتيجي يعتمد عليه مستقبل التنمية في الأردن، مما يستوجب المحافظة على مصادر المياه وتنميتها، وضمان حسن إدارتها، ورفع كفاية تخزينها ونقلها، وترشيد استعمالاتها. ولا بد من تنفيذ إستراتيجية المياه المقررة، التي تستند إلى رؤية واضحة وآلية فاعلة ممكنة التطبيق في المدى المنظور والبعيد، مؤكداً ضرورة إيلاء هذا الموضوع الأهمية القصوى التي يستحق» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000).
- «إن شح الموارد الطبيعية، وبخاصة الطاقة والمياه، هي التحدي الرئيسي للتنمية المستدامة، ولذلك نرى من الضروري العمل على توفير متطلبات أمن التزود بالطاقة، عبر تحقيق الاستخدام الأمثل لمصادر الطاقة والبحث عن مصادر الطاقة المتجددة والبديلة، وتقديم كل المساندة للإسراع في إنجاز برنامج الطاقة النووية للأغراض السلمية. وفي ما يرتبط بالأمن المائي، فإننا نؤكد ضرورة تنفيذ مشاريع تطوير المصادر المائية الحالية وتوفير مصادر جديدة، بالإضافة إلى استغلال المصادر المائية غير التقليدية، مثل بناء مزيد من السدود، وتوسيع مشاريع الحصاد المائي ومشاريع تحلية المياه» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة نادر الذهبي، 22 تشرين الثاني 2007).
- «وفي ضوء تداخل مشاريع الماء والغذاء والطاقة، على الحكومة أن تضع الأطر المؤسسية التي تضمن أعلى درجات التنسيق في إدارة المشاريع في هذه القطاعات والاستثمار فيها، وخصوصاً في مشاريع الطاقة البديلة، والتنقيب عن الغاز والصخر الزيتي، والطاقة النووية، وجر مياه الديسي، ومشروع ناقل البحرين» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة سمير الرفاعي الأولى، 9 كانون الأول 2009).

- «تعزيز الأمن الغذائي والمائي وتلبية احتياجات المملكة من مصادر الطاقة، عبر التخطيط بعيد المدى وإقامة المشاريع الكبرى القادرة على تلبية احتياجاتنا المتنامية» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الله النور الثانية، 9 آذار 2013).
- «إن استهلاكنا من الطاقة في تزايد مستمر، وارتفاع أسعار الطاقة عالمياً يشكل سبباً رئيساً في زيادة مديونية الدولة. ولذلك، فلا بد من الاستمرار بشكل حثيث بالإجراءات التنفيذية لتنويع مصادر الطاقة، وبخاصة الطاقة البديلة والمتجددة، وتحرير سوق المشتقات النفطية، واستكمال الإجراءات التنفيذية للمشاريع الكبرى في مجالات حيوية، خاصة في قطاعات الطاقة والمياه والنقل» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة هاني الملقي الأولى، 29 أيار 2016).

ج- محور الإعلام

ما زال هناك نقد ملكي لواقع الإعلام، وتحفيز على المضي قدماً في تطوير الإعلام ومخرجاته للوصول إلى إعلام دولة بسقف عالٍ من الحرية المسؤولة، التي تراعي المصلحة العليا للوطن من خلال ممارسة الإعلام لسلطاته الرقابية بكل اقتدار بعيداً عن الأجندات الشخصية أو الضيقة.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إن إعلامنا الوطني بحاجة إلى الرعاية والاهتمام حتى يغدو معبراً بصدق عن واقع هذا الوطن وجهوده وإنجازاته ومسيرته الديمقراطية ومناخ الحرية المسؤولة التي يعيش. إن الوطن بحاجة إلى مؤسسة إعلامية كفؤة تسهم في التوعية والتوجيه الوطني وتحمل رسالة الأردن الحديث إلى العالم بأسره، نقية صافية، من خلال صحافة حرة مسؤولة تتميز بالرصانة والاعتزان والمصداقية، وإذاعة مسموعة ومرئية تفتح على شؤون الوطن، كل الوطن، وتعبّر عنها بواقعية، وتستقطب ذوي الرأي الصادق الأمين الموضوعي بغض النظر عن آرائهم وأفكارهم، وأن يتم ذلك كله في إطار من حرية التعبير بمسؤولية لا تفتنت على قيم الوطن ولا تهمل إنجازاته، ولا تستغل أجواء الديمقراطية للإساءة إليها، تقيّم بوعي وتنقد بإيجابية، فالكلمة بلسم شافٍ بيد المخلص المسؤول وسيف قاتل بيد الظالم أو المتجني» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).

- «ولا بد للإعلام الرسمي أن ينأى بنفسه عن أن يكون إعلاماً لشخص أو حكومة، بل يجب

أن يكون إعلام دولة ووطن، ثوابته معروفة وغاياته نبيلة وسامية. وأما الصحافة فهي المرأة التي يرى الوطن صورته فيها، ولا بد من إتاحة الحرية لها حتى تتطور وتزدهر في مناخ من حرية الفكر والرأي والتعبير واحترام الرأي الآخر، وتكوين الرأي العام الداعم والمؤازر لعملية التغيير والتحديث الذي نسعى إليه، بمنأى عن الغوغائية، والإشاعة، والإثارة، ومجانبة الحقيقة والموضوعية، والإساءة بقصد أو بغير قصد لصورة الوطن، (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000).

- «وحيث الإعلام الصادق المسؤول الذي يعبر عن ضمير الوطن وهويته ويتمتع بحرية التعبير وتعددية الآراء. الإعلام الذي يجسد رؤيتنا في التغيير. الإعلام المهني والمتمكن القادر على التغيير والتأثير، وليس الإعلام الخائف والعاجز والمتردد. الإعلام الذي يبرز دور الأردن عربياً وإقليمياً. ففي حين تمكنا من إيصال رسالتنا إلى خارج الأردن، فقد عجز إعلامنا عن إيصال رسالتنا وإنجازاتها إلى المواطنين وظل متأثراً لا مؤثراً» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة فيصل الفايز، 22 تشرين الأول 2002).

- «لا بد من إجراء التعديلات التشريعية اللازمة وتبني السياسات الكفيلة بإيجاد البيئة المناسبة لتطور صناعة الإعلام المحترف وضمان حق وسائل الإعلام في الوصول إلى المعلومة والتعامل معها من دون أي قيود أو عوائق. ويجب أيضاً تعديل القوانين وتحديثها لحماية المجتمع من الممارسات اللامهنية والأخلاقية التي تقوم بها بعض وسائل الإعلام» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة سمير الرفاعي الأولى، 9 كانون الأول 2009).

- «على الحكومة أن تقوم بكل ما هو مطلوب لتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، وضمان حرية التعبير، وإيجاد البيئة الكفيلة بممارسة الإعلام المهني المستقل دوره من دون أي قيد أو عائق، وتوسعة آفاق الإفادة من وسائل الاتصال الحديثة، التي يجب أن تكون وسيلة لتعميم المعرفة وتكريس ثقافة الحوار، لا وسيلة لبث المعلومات الخاطئة والإساءة إلى الأفراد والمؤسسات على غير وجه حق. ومن هنا يجب أيضاً العمل على تطوير التشريعات لتشمل آليات ديمقراطية شفافة، تحاكي أفضل الممارسات الدولية، لحماية المجتمع من الممارسات اللامهنية، التي يمارسها (البعض) عبر وسائل الإعلام والاتصال، في خرق واضح لحقوق المواطنين وتقاليد مهنة الصحافة وأخلاقيها» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة معروف البخيت الثانية، 1 شباط 2011).

- «أما أن يستغل المناخ الديمقراطي، وحرية الإعلام والتعبير عن الرأي، لبعض الأجندات الخاصة والأغراض الشخصية، والتشكيك بالمسيرة أو الإساءة إلى وحدتنا الوطنية، فذلك أمر يجب أن يرد إلى القضاء العادل» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عون الخصاونة، 17 تشرين الأول 2011).

- «لا بد من تبني استراتيجية إعلامية وطنية تقوم على مبدأ احترام رسالة الإعلام وحرية والارتقاء بمستواه المهني، وحقه في الحصول على المعلومة الصحيحة، حتى يتمكن من توضيح ما تم إنجازه وما سيتم في مسيرة الإصلاح، والإشارة إلى مواضع الخلل والتقصير بكل شفافية ومهنية ومصادقية، بعيداً عن الغوغائية والبحث عن الإثارة والإساءة لصورة الوطن ومسيرته واغتيال الشخصية، وإثارة الفتن والنعرات» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة فايز الطراونة، 27 نيسان 2012).
- «ونوجهكم هنا إلى الاستمرار في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للإعلام بمختلف محاورها وأدواتها من أجل تأسيس تعاون وتواصل شفاف ومثمر بين الدولة والإعلام والمواطن، والمساهمة في الارتقاء بمستوى ونوعية أداء الإعلام الوطني» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبدالله النصور الأولى، 10 تشرين الأول 2012).

ح- محور التنمية الاقتصادية والاستثمار

أكد الملك في كتب التكليف على ضرورة العمل على التطوير والتنمية الاقتصادية من خلال العديد من المحاور، كتشجيع الاستثمار، والشراكة ما بين القطاعين العام والخاص، انطلاقاً من إيمان جلالته بأنه لن تكون هناك تنمية اقتصادية حقيقية من دون مساهمة القطاع الخاص وزيادة فرص الاستثمار لمحاربة الآفات الاقتصادية التي يعاني منها الأردن. وقد تحدث جلالته في كتب التكليف عن الضبط المالي، وتخفيف العجز، والاعتماد على الذات، وذلك منذ توليه سدة الحكم.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «يعاني الاقتصاد الأردني من التباطؤ والركود لأسباب عديدة، وقد حقق البرنامج الوطني للتصحيح الاقتصادي العديد من النجاحات، إلا أنه بحاجة إلى إعادة نظر، وفق المتغيرات والمستجدات، وذلك بالتعاون مع المؤسسات الإقليمية والدولية المختصة التي أبدت رغبة في المساعدة، وبالمشاركة الفعالة من القطاع الخاص الذي نقدر دوره وإنجازاته، وذلك بهدف معالجة الاختلالات وتوفير المناخ المناسب للاستثمار وتشجيعه وإزالة العقبات التي تواجهه، وتوفير التسهيلات التي تجذبه وتوحيد جهة التعامل معه، وتوزيع الدخل القومي بعدالة على جميع فئات المجتمع، وزيادة الادخار وترشيد الاستهلاك، وتنشيط عملية الإنتاج والتصدير، وتوفير فرص عمل جديدة، والعناية بالسياحة والنقل وغيرها من الخدمات، والاهتمام بالثروات المعدنية، ووضع الخطط

الزراعية التي تكفل تحسين دخل المزارع وتوطين زراعات جديدة أفضل دخلاً وأقل استهلاكاً للمياه، وتوفير مستلزمات الإنتاج والقروض الميسرة. إن عملية التخاضية بحاجة إلى تطوير مؤسسياتها، وتحديد سياساتها بشكل يضمن شفافية الإجراءات والحفاظ على المال العام وحسن استخدامه» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).

- «وأود أن أشير هنا إلى ضرورة وضع حد لمقاومة وعرقلة الاستثمارات الأجنبية تحت شعارات تجاوزتها الأحداث». «ولا بد من الاعتماد على الذات والاستعانة بالتقنيات الحديثة لتنمية القدرات الاقتصادية الوطنية، وترشيد استثمار ثروات الوطن وموارده، وتقوية قاعدة الإنتاج بجميع عناصرها، وتوفير الإدارة المقتردة، والعمل على شفافية التشريعات الاقتصادية، وتكاملها بما يخدم عملية الاستثمار المحلي والخارجي. وفي هذا المجال فإنني أدعو إلى استمرار التعاون بين القطاعين العام والخاص، الذي تجلى في أحسن صوره من خلال ملتقيات المجلس الاقتصادي الاستشاري وتوصياته، التي أمل أن تستمر الحكومة في اعتمادها ترسيخاً لدور القطاع الخاص في صنع القرار الاقتصادي الوطني في قطاعات الإنتاج كافة، وإزالة العراقيل التي تقف في طريقه. وقد أن الأوان ليقوم القطاع الخاص بدوره الكامل في عملية التنمية بعد أن فتحت أمامه أسواق العالم» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000).

- «إن التنمية الاقتصادية لا بد أن يواكبها إصلاح اقتصادي يعتمد على مواردنا الذاتية ومزايانا التفاضلية وعبر إصلاح إداري يكافئ المجد ويحفز المتروك وينبذ المفسد. والتنمية الاقتصادية التي نروم إليها هي التي تحقق إنجازاً اقتصادياً وترفع نسبة النمو الاقتصادي» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة فيصل الفايز، 22 تشرين الأول 2002).

- «ورؤيتنا للمرحلة القادمة تتصدرها الأولويات الاقتصادية والاجتماعية، باعتبارهما عاملين متكاملين. ولذلك فإن تحقيق معدلات نمو مستدامة، وتعزيز تنافسية اقتصادنا الوطني، وإتاحة المجال أمام القطاع الخاص للعمل، والاستثمار في بيئة من الشراكة الحقيقية والفاعلة مع الحكومة لزيادة الإنتاجية وتوفير فرص العمل للأردنيين والأردنيات، هي متطلبات أساسية لتحقيق الأمن والاستقرار الاجتماعي بمفهومه الشامل» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة نادر الذهبي، 22 تشرين الثاني 2007).

- «لقد كان للأوضاع الإقليمية والدولية آثارها السلبية على أوضاعنا الاقتصادية. وعلى الحكومة بذل أقصى جهودها لتطوير الأداء الاقتصادي وضمان الإدارة المثلى للموارد، والعمل ضمن خطط واضحة تحمي اقتصادنا من تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية

وتمكّنه من تحقيق أعلى مستويات النمو. ولا بد من بلورة السياسات الاقتصادية والمالية الكفيلة بزيادة تنافسية الاقتصاد الوطني. ويجب أن يشمل برنامج الحكومة الاقتصادي خطوات وإجراءات تحقق التوازن بين الإمكانيات المالية والطلب على الإنفاق الحكومي، والمحافظة على الاستقرار المالي والنقدي، وتعزيز الاعتماد على الموارد الذاتية، وتطوير التشريعات الاقتصادية، وتحقيق أعلى درجات التوازن التنموي بين المحافظات بما يؤدي إلى تحسين المستوى المعيشي للمواطنين كافة» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة سمير الرفاعي الأولى، 9 كانون الأول 2009).

- «فبالرغم من الإنجازات الاقتصادية، إلا أنها دون الطموح. وتبقى متلازمة البطالة والفقر همّاً الأول. فأولوية الحكومة هي توفير فرص العمل بالتعاون مع القطاع الخاص، من خلال جذب وتعظيم الاستثمارات المحلية والعربية والأجنبية، ومحاربة الفقر وفق أفضل الممارسات العالمية في هذا المجال وبما يحفظ كرامة المواطن ويحقق له مستوى لائق من العيش الكريم. وفي هذا الإطار، يجب مراجعة سياسات العمل والتشغيل لوضع برامج التأهيل والتدريب، لتكون الأولوية للعمالة الأردنية في مختلف القطاعات. وبالتوازي، فلا بد من العمل لاستعادة أكبر قدر ممكن من توازن الموازنة العامة للدولة، بتقليص الفجوة بين الإيرادات والنفقات عبر سياسات مالية حصيفة تؤكد للمواطن بأن الحكومة تقود الاستجابة للوضع المالي الصعب، عبر إجراءات مالية مسؤولة ومدروسة تراعي الصالح العام ومصلحة الوطن دون سواهما. ولا بد أيضاً من حماية المواطن من أثر التضخم في الأسعار والخدمات وتآكل الدخول من خلال التوصل إلى قانون لحماية المستهلك. ومن أولوياتنا أيضاً حماية المواطنين في المحافظات وتمكينهم اقتصادياً. فالاختلالات في توزيع عوائد التنمية وتركز النشاط الاقتصادي في أماكن محددة، ولّد شعوراً لدى بعض المواطنين بالتهميش. وفي هذا الصدد، فإننا نرى في صندوق تنمية المحافظات وسيلة عملية للوصول إلى تنمية عادلة تعم جميع محافظات المملكة، على أن يتم إشراك المواطنين في تحديد أولوياتهم وأوجه الإنفاق المتأتية من هذا الصندوق، لأنهم الأقدر على تحديد احتياجاتهم التنموية. وعلى الحكومة الإسراع في إخراج هذا الصندوق إلى حيز الوجود والتنفيذ بوضع الأطر القانونية المستندة لأفضل الممارسات، وتوفير مصادر التمويل اللازمة» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة فايز الطراونة، 27 نيسان 2012).

- «وبالتوازي مع تنفيذ سياسات الضبط المالي، فمن المطلوب أيضاً التصدي لانعكاسات الظروف الاقتصادية والتحديات المالية المتوقعة على المواطنين، الذين هم أولوياتنا الأولى والأهم، خاصة الفئات الفقيرة وذات الدخل المحدود، من خلال تعزيز شبكة

الأمان الاجتماعي، واستحداث آليات جديدة لتوجيه الدعم لمستحقيه بالتشاور والحوار مع مختلف القطاعات ومؤسسات المجتمع المدني والقوى السياسية المختلفة، بما يضمن الحياة الكريمة لهم، ويقوي الطبقة الوسطى التي تُعتبر صمام الأمان في المجتمع والرافعة الحقيقية لإنجاح عملية الإصلاح الشامل. ولا بد أيضاً من متابعة تحقيق الإصلاحات الاقتصادية الضرورية لتحسين البيئة الاستثمارية، وتذليل الصعوبات التي تواجه المستثمرين» (من كتاب التكليف الموجّه إلى حكومة عبدالله النصور الأولى، 10 تشرين الأول 2012).

- «إن المملكة تواجه صعوبات اقتصادية جمة في ظل أوضاع إقليمية ملتهبة ألفت بظلالها على مستويات النمو. لذا لا بد من اتخاذ إجراءات استثنائية خلّاقة تساعد على مواجهة هذه التحديات وتخطي الصعوبات، لتحقيق معدلات نمو أعلى، وتعزيز تنافسية اقتصادنا الوطني». «لذلك، فلا بد من إعداد حزمة متكاملة من الإجراءات الكفيلة بمواجهة هذه التحديات الاقتصادية، وخلال الأسابيع القادمة، لبدأ تنفيذها في أسرع وقت» (من كتاب التكليف الموجّه إلى حكومة هاني الملقى الأولى، 29 أيار 2016).

خ- محور الإصلاح وتعزيز الديمقراطية والمؤسسة التشريعية

ظلت كتب التكليف تحتّ باستمرار على تسريع عملية الإصلاح، وتشير إلى وجود قوى معادية للعملية الإصلاحية برمتها، تعمل وفقاً لأجندات شخصية ولتحقيق منافع خاصة. وكان هناك إصرار ملكي على توجيه الحكومات المتعاقبة للعمل على تفعيل عملية الإصلاح والمضي بها قدماً نحو دولة الحداثة والقانون والمواطنة. وتكررت في كتب التكليف الدعوات إلى إنجاز قانون الانتخابات اللامركزية قبل أن يُستجاب لهذه الدعوات متأخراً. ومن الجدير بالانتباه أن الدعوة إلى إنجاز قانون انتخابات برلمانية عصري تكاد لا تغيب عن معظم كتب التكليف الموجّهة للحكومة وخطب العرش الموجهة للبرلمان.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إن الديمقراطية هي منهج الحياة الأمثل، تحتاج باستمرار إلى تعميق وإلى تثقيف جماهيري بأصولها وممارستها من خلال وسائل التربية والتوجيه الوطني. إن مؤسستنا التشريعية مثار فخر واعتزاز لنا ولأمتنا، وهي الممثل الصادق لإرادة شعبنا، وإننا نتطلع إلى قيام تعاون وثيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خدمة للمصلحة الوطنية العليا، في إطار من الالتزام بالصلاحيات الدستورية لكل منهما، وعلى قاعدة من التوازن والتعاون بينهما، كما

نرى ضرورة توفير جميع التسهيلات التي تعين السلطة التشريعية في أداء مهامها الجلية وندعو إلى تعميق الحوار البناء المسؤول مع جميع الفعاليات الوطنية في إطار من الالتزام بثوابتنا الدستورية، بعيداً عن التعصب والتخندق ومحاولة احتكار الصواب من أي طرف، فالحكمة ضالة المؤمن، والجميع شركاء في حمل مسؤولية الوطن وتعزيز مسيرته» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).

- «إن الديمقراطية لا تكتمل إلا بالتعددية السياسية، وعلى ذلك فإننا نؤيد تشكيل الأحزاب الوطنية والانضمام إليها، ما دامت هذه الأحزاب تستلهم روح الدستور وتلتزم بالقوانين المنبثقة عنه، وندعو جميع المواطنين للمشاركة والمساهمة في عملية التنمية الوطنية السياسية، عن طريق المشاركة بالانتخابات النيابية. وإنني أؤكد هنا على ما قلته في الكلمة التي وجهتها لأسرتنا الأردنية الواحدة في عيد الجلوس، وهو أن من أبسط صور الشعور بالمواطنة أن يبادر كل واحد منا إلى ممارسة حقه في انتخاب من يعتقد أنه يمثل، ومن يعتقد أنه مؤهل وقادر على استيعاب رؤانا الوطنية المستقبلية. وفي هذا الصدد، فإنني أتطلع إلى إنجاز قانون انتخابي عصري، يتيح للجميع فرصة المنافسة الحرة الشريفة لتمثيل شرائح المجتمع وتوجهاته الفكرية والسياسية.» (إن السلطة التشريعية موضع عنايتنا واحترامنا وتقديرنا، ويجب أن يكون تعاون الحكومة معها على رأس أولوياتها) (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000).

- «التنمية السياسية التي ننشد، تسعى إلى العلم والمعرفة للجميع، وتعمل على إظهار هويتنا الإسلامية المشرقة والحضارية عريقة الجذور والقائمة على التسامح وحرية الفكر والإبداع المتميز، وذلك في سبيل إبراز الأردن دولة إسلامية نموذجية. إن أمام الحكومة فرصة كبيرة لإعداد قوانين عصرية تساهم بإنجاح التنمية السياسية التي نريد: قانون أحزاب متطور، وقانون انتخابات ديمقراطي تجرى بموجبه الانتخابات البرلمانية لعام 2007، وانفتاح سياسي على فعاليات المجتمع كافة» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة فيصل الفايز، 22 تشرين الأول 2002).

- «إن عزمنا معقود في المرحلة المقبلة على تسريع وتيرة الإصلاح ومأسستها من خلال الأجندة الوطنية.» «ونأمل أن تتبنى الحكومة علاقات متوازنة مع القوى السياسية الشاملة للأحزاب وللمؤسسات المجتمع المدني.» «كما نعيد تأكيد أهمية إعادة دراسة التقسيمات الإدارية لتحقيق اللامركزية عبر مشاركة الجميع في تحديد الأولويات والمساهمة في اتخاذ القرار» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عدنان بدران، 5 نيسان 2005).

- «الحكومة مدعوة، بل هي مطالبة بأن تركز الإصلاح مفهومًا ومعنى في جدول أعمالها اليومي، باعتبار الديمقراطية نهجاً لا حيدة عنه، والديمقراطية، كما هو معروف، ثقافة وممارسة وليس مجرد شعارات تُرفع في المناسبات، ولهذا فإن الحكومة مطالبة بمأسسة عملية الإصلاح والتحديث والتطوير. وإننا نجد في توصيات لجنّتي الأجندة الوطنية والأقاليم ما يمكن أن يُعدّ هادياً ومرشداً للحكومة للاستناد إليها في تبني برنامج الإصلاح الشامل اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً. وفي ضوء مخرجات هاتين اللجنتين فالحكومة مطالبة بإعداد جملة قوانين في شكل سريع وعاجل، ولكن يجب أن تتوخى العصرية والعدالة والمتغيرات، والقوانين المقصودة هي قانون جديد للانتخاب، وآخر للأحزاب، وثالث للبلديات وبما يسمح بتجديد حياتنا السياسية والبرلمانية» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة معروف البخيت الأولى، 24 تشرين الثاني 2005).
- «ولما كانت المرحلة القادمة المليئة بالتحديات، أساسية ومهمة في تاريخ الأردن، فإننا نتطلع لأن يكون عنوانها الأساسي: الشأن الاقتصادي والاجتماعي، مؤكداً عزمنا الاستمرار في برامج الإصلاح السياسي، وتعزيز المشاركة وتنمية الحياة الحزبية، ومستنيرين بالمبادئ التي تم التوافق عليها في وثيقتي الأجندة الوطنية و(كلنا الأردن)» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة نادر الذهبي، 22 تشرين الثاني 2007).
- «والإصلاح منظومة سياسية اقتصادية إدارية اجتماعية متكاملة لا تصل مداها إلا إذا تقدمت بشكل متوازٍ في جميع المجالات». «ونحن إذ نعتبر الإصلاح الاقتصادي أولوية لما له من أثر مباشر على حياة مواطنينا الذين يشكل تحقيق الأفضل لهم هدفنا الأساس، فإننا نؤمن أن هذا الإصلاح لن يحقق أهدافه إذا لم يقترن بإصلاح سياسي يضمن أعلى درجة من المشاركة الشعبية في صناعة القرار». «وعلى الحكومة أن تعيد تقييم آليات تعاملها مع مجلس النواب بما يضمن إعادة تصحيح هذه العلاقة لتقوم على التعاون والتكامل في خدمة المصلحة العامة، وبحيث تمارس السلطان صلاحيتها الدستورية من دون تغول سلطة على أخرى» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة سمير الرفاعي الأولى، 9 كانون الأول 2009).
- «إن الاستمرار في عملية الإصلاح الشاملة خياراً استراتيجي وضرورة تفرضها مصالح شعبنا ومتطلبات بناء المستقبل المزدهر الذي ننشد. ولا بد من الإشارة إلى أن وتيرة الإصلاح لم تسر بالسرعة التي أردناها، فتعثرت وتباطأت بين الحين والآخر، وأخضعت غير مرة للحسابات الضيقة والمصالح الخاصة، مما أفقد الوطن فرصاً كثيرة، وحدّ من قدرتنا على الاستفادة مما يزر به العصر من إمكانيات التطور، وحصد المكتسبات التي تبني على إنجازات أردنا الغالي. وفي ضوء ذلك، فإنني أكلف الحكومة بإجراء مراجعة شاملة،

تفضي إلى إزالة كل المعوقات التي تحول دون التقدم في تنفيذ إستراتيجية الإصلاح والتطوير والتحديث». «للسلطة التشريعية دور دستوري رئيسي في مسيرتنا الوطنية. ويشكل التعاون بين السلطتين، وفق الدستور والقوانين، متطلباً أساسياً للنجاح في خدمة طموحات شعبنا وأهدافه. وعليه، فلا بد من بناء شراكة حقيقية مع مجلس النواب، بحيث تمارس السلطتان دوريهما الدستوريين بتعاون وتكامل، من دون تغول سلطة على أخرى» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة سمير الرفاعي الثانية، 22 تشرين الثاني 2010).

- «إلا أن المسيرة عانت من ثغرات واختلالات أنتجها خوف (البعض) من التغيير ومقاومتهم له حماية لمصالحهم، والتردد في اتخاذ القرار من قبل الكثيرين ممن أوكلت إليهم أمانة المسؤولية، إضافة إلى سياسات الاسترضاء التي قدمت المصالح الخاصة على الصالح العام، فكلفت الوطن غالياً وحرمته العديد من فرص الإنجاز. وفي ضوء ذلك، فإننا نكلفك بإجراء عملية تقييم شاملة، تفضي إلى إجراءات فاعلة تعالج أخطاء الماضي، وإلى خطة عمل واضحة تمضي بمسيرة الإصلاح إلى الأمام، من خلال مراجعة جميع القوانين النازمة للعمل السياسي والمدني والحريات العامة وتطويرها. ويأتي قانون الانتخاب، الذي يشكل ركيزة التنمية السياسية الحقيقية، في مقدمة هذه التشريعات، التي تشمل قوانين الأحزاب، والاجتماعات العامة، والبلديات، والعقوبات، والمطبوعات والنشر، وحق الحصول على المعلومة وغيرها». «وعلى الحكومة أن تقوم بكل ما هو مطلوب لتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، وضمان حرية التعبير» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة معروف البخيت الثانية، 1 شباط 2011).

- «أولاً: إن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ أساسي في الدستور، ويجب الالتزام به، بحيث لا تتغول أي من هذه السلطات على الأخرى، ولا تستقوي عليها، ولا تتدخل في شؤونها، وأن تكون العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أعلى مستويات التعاون والتنسيق، والحرص الحقيقي على إنجاز القوانين والتشريعات التي تشكل أساس مسيرتنا الإصلاحية، وبغير ذلك تتعثر المسيرة، ويكون الإنجاز دون المتوقع والمطلوب منهما. ويجب أن يتجلى هذا التعاون الكامل في أولوية إنجاز قوانين الأحزاب، والمحكمة الدستورية، والانتخاب، وأي تشريعات أخرى تتطلبها هذه المرحلة. ثانياً: لا بد من الإسراع في تشكيل الهيئة المستقلة للإشراف على الانتخابات وإدارتها، وتقديم الدعم اللازم لبناء قدراتها وفق أفضل الممارسات الدولية، ليتسنى لها اتخاذ الإجراءات والترتيبات التي تحدد آلية عملها، لتمكينها من إجراء الانتخابات النيابية والإشراف عليها، بحيث تكون ضامناً لنزاهة وحيادية وشفافية العملية الانتخابية. وهنا تبرز

ضرورة أن يضمن قانون الانتخاب لمجلس النواب تمثيلاً حقيقياً لجميع الأردنيين في أرجاء الوطن العزيز على اختلاف توجهاتهم الفكرية والسياسية، مع مراعاة تحقيق أكبر قدر من العدالة في التمثيل، على أن يتم كل ذلك في أسرع وقت ممكن، تمهيداً لإجراء الانتخابات فور الانتهاء من اتخاذ الإجراءات والترتيبات اللازمة لذلك قبل نهاية هذا العام. أما الانتخابات البلدية، فلا بد من تحديد موعد قريب لإجرائها لتفعيل مبدأ الحكم المحلي، وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتمكين المواطنين من ترتيب أولوياتهم، والنهوض بمجتمعاتهم المحلية. ثالثاً: إن إنجاز القوانين الإصلاحية السياسية يجب أن يستند على الدوام إلى التواصل مع مختلف مكونات واتجاهات الطيف المجتمعي والسياسي الأردني، من خلال حوارات معمقة تجرى بأعلى مستويات المسؤولية والانفتاح، وصولاً إلى أكبر قدر من التوافق الوطني على هذه القوانين المحورية، فهي التي ستحدد مستقبل الأردن الغالي في القادم من السنوات» (من كتاب التكليف الموجّه إلى حكومة فايز الطراونة، 27 نيسان 2012).

- «منذ عشر سنوات ونيف، دعونا إلى الإصلاح والتحديث، وحققتنا إنجازات لا بأس بها على هذا الصعيد، وحين مرت المنطقة بالربيع العربي، عكفنا على تسريع تنفيذ نهج إصلاحي مترابط، فتواتر الإصلاحات والإنجازات، مكتسباً ديمقراطياً تلو الآخر». «وتتطلع قدماً للبرلمان القادم الذي سيؤسس لإرساء مفهوم التحول نحو الحكومات البرلمانية». «وهنا أؤكد على مسؤولية حكومتكم في احترام حق المواطن في التعبير عن الرأي في إطار القانون، والتأكيد على حقه في التظاهر السلمي» (من كتاب التكليف الموجّه إلى حكومة عبدالله النصور الأولى، 10 تشرين الأول 2012).

- «ومما لا شك فيه أن الإصلاح السياسي لا يحقق ثماره المرجوة إلا بتعزيز مبدأ سيادة القانون. فما حققناه من خطوات على مسار الإصلاح السياسي يجب أن يتماشى مع إصلاحات إدارية تهدف إلى تعميق سيادة القانون وتطوير الإدارة» (من كتاب التكليف الموجّه إلى حكومة هاني الملقى الأولى، 29 أيار 2016).

د- محور الإصلاح القضائي

يلحظ المتمعن في كتب التكليف التأكيد الملكي على أهمية الفصل بين السلطات، بوصف ذلك استحقاقاً دستورياً يشدد عليه الملك دائماً، فلا غلبة لسلطة على الأخرى.

وحظيت السلطة القضائية بموقع متقدم من بين الأمور التي أولاها جلالته اهتمامه، حاثاً على تطوير أدائها، والحفاظ على استقلاليتها، وتمكين الجسم القضائي، ورفده باحتياجاته كافة. ورغم أن هذه الرؤى لم تغب عن كتب التكليف، إلا أن الحكومات المتعاقبة لم تقم

بخطوات ملموسة تُظهر استجابة حقيقية لها، وهذا ما يفسر قرار الملك في أواخر عام 2016 بتشكيل لجنة ملكية لتطوير القضاء وتعزيز سيادة القانون.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إننا نعتز بالقضاء الأردني، أداءً واستقلالية، وندعو إلى دعم تلك الاستقلالية من خلال تطوير قانون استقلال القضاء، وتحسين أوضاع القضاة وظروف عملهم، وتطوير التشريعات التي تحكم إجراءات التقاضي بهدف تسهيل وتسريع وصول الجميع إلى حقوقهم، فالعدالة السريعة تعزز ثقة المواطن وتطمئنه على حقوقه وحياته» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).
- «أما قضاؤنا الأردني، فهو موضع اعتزازنا وحرصنا الدائم على المحافظة على استقلاله ورفع كفاءته وقدرته على الإسراع في إجراءات التقاضي وإقامة العدل بين الناس، وهذا يستدعي العناية بأوضاع القضاة والاهتمام بها، وتمكينهم من رفع مستواهم العلمي، عن طريق البعثات والدورات، والاشتراك في الندوات والمؤتمرات المتخصصة، لنتمكنوا من التعامل مع المستجدات والتشريعات الاقتصادية الحديثة. ونؤكد أيضاً ضرورة توفير وسائل الطمأنينة والعيش الكريم للعاملين في هذا الجهاز المهم، حتى يتمكنوا من القيام بواجباتهم الجليلة على أحسن وجه، ضماناً لحقوق الناس وممتلكاتهم وترسيخاً للعدالة، فالعدل أساس الحكم، ولا خوف على مجتمع ودولة يتمتعان بقضاء نزيه، وقضاة ثقة عدول» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000).
- «إن مرفق القضاء سيبقى صمام الأمان ضد أي هفوات وتجاوزات. وعليه، نؤكد أهمية تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لتطوير الجهاز القضائي بالتنسيق مع المجلس القضائي» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة نادر الذهبي، 22 تشرين الثاني 2007).
- «على الحكومة تقديم كل أشكال الدعم لتمكين جهازنا القضائي من تنفيذ خطته وبرامجه، وتحسين أداء مرافقه وأجهزته» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الله النسور الأولى، 10 تشرين الأول 2012).

ذ- محور الشباب والتعليم

ظلّ الشباب الأردني محوراً رئيسياً من محاور كتب التكليف للحكومات، حيث أكد الملك على ضرورة إيلاء قطاع الشباب الاهتمام الكافي، وتوجيه قدراتهم نحو العمل الوطني الإيجابي المبدع والخلاق. ودعا جلالته إلى استثمار طاقات الشباب، وحمايتهم من الغلو والتطرف. أما قطاع التعليم بكل فئاته، فتقوم الرؤية الملكية على أن تطويره هو الحل الناجع لطيف واسع من القضايا الوطنية المؤرقة، وهو السبيل إلى النماء والتطور في مجالات الحياة المختلفة في الأردن.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إن الشباب هم عدتنا للمستقبل، ولذا فلا بد من إطلاق طاقاتهم وتوجيهها للخدمة الوطنية العامة، وتنظيمها في أطر جماعية تشمل جميع أرجاء الوطن، واستغلال أوقات فراغهم في ما يفيدهم ويعود على الوطن بالنفع». «إن العملية التربوية، رغم إنجازاتها العديدة، بحاجة إلى تطوير مستمر بهدف الارتقاء بمستوى التعليم وتجويد مخرجاته، والعناية بالتربية الوطنية لتعزيز الانتماء والتركيز على التفكير والحوار في أجواء من الاعتدال والتسامح، والاهتمام بتكنولوجيا التعليم، ورفع سوية المعلمين وتحسين ظروفهم، وتعزيز دور الجامعات كمنازل للإبداع وحرية التفكير والتعبير بعيداً عن التعصب أو التبعية، وتخريج الكفاءات العالية القادرة على الأداء الجيد التي تسهم في نشر العلم والمعرفة والتوعية الوطنية» (من كتاب التكليف الموجّه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).

- «والعملية التعليمية كانت وستبقى من أهم مصادر التكوين المعرفي للأردنيين، وعاملاً أساسياً في زيادة الإنتاجية. ورؤيتنا الاستراتيجية للتعليم تتطلب تكثيف الجهود والمساعي والعمل بروح الفريق، وفي هذا الصدد تؤكد ضرورة تنفيذ برامج جديدة لتطوير التعليم والبنية الفكرية للطلبة، وتحسين نوعية مخرجات التعليم». «أما الشباب، الذين نحرص دائماً على دعمهم، وتمكينهم، وحثهم على الإبداع واستثمار طاقاتهم والمشاركة في الحياة العامة بمختلف جوانبها، فلا بد من رعايتهم، عبر التواصل المباشر والمستمر معهم، ورعاية القيادات الشابة وتدريبها وتأهيلها لحمل المسؤولية في المؤسسات الوطنية المختلفة، وبلورة هوية شبابية جادة وناضجة تأخذ زمام المبادرة، (من كتاب التكليف الموجّه إلى حكومة نادر الذهبي، 22 تشرين الثاني 2007).

- «وأما قطاع الشباب، فإنه بحاجة إلى اهتمام حكومي أكبر، نظراً لما عاناه العمل الشبابي خلال السنوات الماضية من افتقار للرعاية الكافية، التي تساعد الشباب على إيجاد فرص الحياة الكريمة. لذا يجب الحرص على دعمهم وتمكينهم، وتحفيزهم على الإبداع واستثمار طاقاتهم. فهم محور مسيرتنا التنموية واللبنة الأساسية في بناء الأردن المستقبل. ولا بد من التواصل معهم بشكل مستمر، ورعاية القيادات الشابة وتأهيلها لحمل المسؤولية، وإيجاد جيل من الشباب المسلح بالمعرفة والعلم والانتماء، ليكون شريكاً فاعلاً في بناء حياتنا السياسية والاقتصادية والثقافية بعيداً عن التطرف والغلو» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة هاني الملقى الأولى، 29 أيار 2016).

ر- محور الصحة

يتضح من كتب التكليف أن الملك واصل حث الحكومات منذ بداية عهده لتحسين مستوى الخدمات المقدمة في القطاع الصحي، من خلال توفير البنى التحتية والقوى البشرية اللازمة. كما حث الحكومة على ضرورة أن يشمل التأمين الصحي جميع المواطنين.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إن خدماتنا الصحية نموذج متميز في المنطقة، وهي بحاجة إلى العناية القصوى لمعالجة أي مظاهر للتراجع، ورفع سويتها، وتقديم خدمات جيدة للمواطن قريباً من مكان إقامته، ولذا فإن من الضروري إعادة النظر بالسياسة الصحية من حيث المؤسسات والكفاءات والتجهيزات والإدارة، وتوسيع مظلة التأمين الصحي وصولاً في القريب العاجل إلى التأمين الصحي الشامل، الذي يضمن للجميع، وبخاصة ذوي الدخل المحدود، التمتع بخدمات صحية نموذجية، والتوسع في مجالات الطب الوقائي، وإيلاء عناية خاصة للسياحة العلاجية، وتوفير التسهيلات والتنظيم الذي يشجع الإقبال عليها خدمة للاقتصاد الوطني» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).

- «كما نؤكد أيضاً ضرورة توسيع مظلة التأمين الصحي لتشمل جميع المواطنين، والإسراع في تنفيذ واستكمال بناء المستشفيات والمراكز الصحية في مختلف أنحاء المملكة، ورفعها بالكوادر الفنية المؤهلة واللازمة، فضلاً عن تعزيز مفهوم المراقبة على جودة المنتجات الغذائية والأدوية والمياه لضمان صحة وسلامة المواطن» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة نادر الذهبي، 22 تشرين الثاني 2007)

- «أما في مجال الرعاية الصحية، فالمطلوب هو توسيع مظلة التأمين الصحي ليشمل جميع المواطنين، وتنفيذ العديد من المشاريع الصحية الكبرى مثل حوسبة القطاع الصحي» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة سمير الرفاعي الثانية، 22 تشرين الثاني 2010).

ز- محور الثقافة

وجه الملك الحكومات المتعاقبة، إلى العناية بالشأن الثقافي، وتوفير الإمكانيات اللازمة لتبني وتشجيع ودعم الحالات الإبداعية، وتوفير الوسائل التي تتيح الالتقاء مع الآخر وإطلاعه على المنجزات الحضارية التي يتمتع بها المجتمع الأردني. ودعا جلالته إلى الابتعاد عن الفكر الضال، والانتباه إلى محاولة اختطاف الاسلام من قبل فئة خارجة عن قيم الاسلام الحقيقية. ورغم ذلك، فإن هناك حالة احتجاج وعدم رضا في القطاعات الثقافية كافة، عن الأداء الحتمي تجاه الثقافة.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إن هناك حاجة للعناية بالثقافة، وتطوير المؤسسات الثقافية القادرة على استقطاب الكفاءات الحقيقية وإطلاق طاقات الإبداع التي تعبّر عن حقيقة شعبنا ودوره الفاعل في ثقافة أمتة وقضاياها على مدى الأيام، التي تنطلق من الانتماء الواعي للوطن وتعزيز قيم الحق والعدل، وتنتفتح على حضارات العالم وثقافته دون إغراق يجتث الجذور أو انغلاق يؤدي إلى الجمود» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).

- «إن الانفتاح على العالم ومحاولة الاستفادة من تجارب الآخرين والتواصل معهم هو سمة هذا العصر. وقد أثمر تواصلنا مع العالم خلال السنوات الماضية - والحمد لله، واستطعنا أن نحقق لوطننا الكثير من المنافع من خلال علاقاتنا الطيبة بالعديد من دول العالم على الصعيد الاقتصادي أو الصعيد السياسي. ولذلك لا بد من تعزيز علاقاتنا بالعالم الخارجي ومد جسور التعاون معه والاستفادة من تجاربه وإمكاناته» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الثالثة، 20 تموز 2003).

- «الحكومة مدعوة إلى إيلاء مفاهيم (رسالة عمان) ومعانيها ودلالاتها وأهدافها الأهمية التي تستحقها في هذه الظروف بالذات» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة معروف البخيت الأولى، 24 تشرين الثاني 2005).

س- محور المرأة

حثَّ الملكُ في توجيهه للحكومات المتعاقبة إيلاءَ القطاع النسائي الاهتمام الذي يستحق، حيث نص الدستور على أن الأردنيين متساوون في الحقوق والواجبات. ومن هنا ركزت كتب التكليف على ضرورة منح القطاع النسائي ما يستحقه من رعاية وانتباه، وتكريس قيم المساواة كون المرأة لها دور رئيسي في إحداث التنمية الشاملة ولا بد أن تنال حقها كاملاً.

وتدعي الحكومات أنها تواجه عقبات اجتماعية وثقافية تحول توسيع قاعدة مشاركة المرأة في المشهد العام. ويشار هنا إلى أن الدستور كفل التساوي في الحقوق والواجبات بين الرجل والمرأة، إلا أن هناك تباطؤاً شديداً في التعاطي مع بالحقوق المدنية لأبناء الأردنيات.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «لقد أصبح دور المرأة أكثر أهمية، وقد تطور دور المرأة الأردنية ومشاركتها في العديد من المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية، بحيث أصبحت دعامة أساسية من دعائم التنمية والبناء، ولذا فإن هذا الدور بحاجة إلى تعزيز ورعاية، وبخاصة في الريف والبادية. أصبحنا نشهد بعض الظواهر التي تسبب المعاناة للمرأة أو انتهاك بعض حقوقها الأساسية. ولذا فإننا نتطلع إلى تعديل التشريعات التي تنتقص من حقوقها أو توقع الظلم عليها، وتوفير جميع التسهيلات التي تعينها على أداء دور الشريك في العمل والبناء دون تمييز أو محاباة» (من كتاب التكليف الموجّه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).

- «ولا بد للمرأة أن تتبوأ مكانتها التي تستحقها في المجتمع وسوق العمل بعد أن أثبتت جدارتها في المجالات كافة، فما تزال نسبة مشاركة المرأة دون الطموح الذي نسعى إليه، ما يشكل عقبة أساسية في مسيرتنا التنموية لا بد من العمل على تجاوزها» (من كتاب التكليف الموجّه إلى حكومة هاني الملقى الأولى، 29 أيار 2016).

ش- محور الإدارة العامة

يتضح من خلال كتب التكليف أن مشكلة الإدارة العامة مزمنة ويشوبها العديد من السلوكات السلبية التي جعلت الملك يحث الحكومات منذ توليه سلطاته الدستورية على التعامل معها بحزم من خلال وضع الأسس التي تضمن النهوض بمستوى الإدارة العامة.

ووجّه الملك الحكومات المتعاقبة إلى تحسين مستوى الأداء، وتقديم الحلول للسير بالإدارة العامة نحو مزيد من الفاعلية، والتخلص من جميع مظاهر التراجع التي تعتري مرافقها في الدولة الأردنية.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «إن الإدارة التي تستطيع تحقيق الأهداف بجديّة وبكلفة أقل وزمن أقصر، هي الإدارة الحكيمة، التي تقوم على إيجاد مؤسسات متخصصة فاعلة تعمل بروح الفريق الواحد، وتتوفر لها قيادات إدارية كفؤة نزيهة، تقدم الصالح العام على أي اعتبار آخر، وتتصف بالعدالة والمبادرة والإبداع، وتركز على العمل الميداني، وتتصدى للمعضلات قبل وقوعها أو حين يكون من السهل التعامل معها قبل أن تتفاقم، وتنبأ عن الانحراف والعبث والاستغلال والمحسوبية. إن الإدارة العامة بحاجة إلى إعادة هيكلة لمنع التداخل والتضارب والازدواجية، واختيار القيادات والموظفين على أساس الكفاءة والخبرة والنزاهة، بعيداً عن الاستزلام والشللية والتعصب لأيّ غرض أو جهة، وتحديث الإجراءات الإدارية بهدف تبسيطها، وتسهيل حصول المواطن على حاجاته وخدماته دون عناء أو تكلفة زائدة. إن الفساد الإداري والمالي سبيل لتدمير المجتمعات وإضعاف الدول، ولقد تميزت إدارتنا على الدوام بالكفاءة والنزاهة، وكانت مثلاً في الأداء والإنجاز، وأسهمت في خدمة العديد من المجتمعات العربية، إلا أنه قد بدأت تظهر فيها جيوب للتسيب والانتهازية والانتكالية، وما لم يتم وضع حد لتلك الظواهر فإنها ستستشري وهو أمر لن نسمح به وسنتصدى له بكل حزم، ولذا فإن الحكومة مطالبة بأن تضع من الضوابط والإجراءات ما يعيد لإدارتنا وجهها المشرق، وأن تتصدى للتواكل والترهل والفساد بكل قوة وعنفوان، وأن تبتز العناصر التي تقوم بذلك أو تشجعه، مهما كان موقعها أو مسؤوليتها، وأن تقدم لقضائنا العادل كل من يتجاوز على الوظيفة العامة أو يستغلها أو يحاول الإثراء على حسابها أو يسهل ذلك لغيره» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).
- «إن الجهاز الإداري للدولة بحاجة ماسة إلى التطوير والتحديث على أسس علمية عصرية، وإعادة هيكلته بحيث يتناسب مع طموحات الوطن في النمو والازدهار. وهنا أود أن أؤكد أهمية تعزيز صلاحيات الأمناء والمديرين العامين في أجهزة الدولة» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000).
- «كما نوجه الحكومة إلى العمل بجديّة لإطلاق منظومة متكاملة لضوابط العمل العام، تتضمن آليات محددة للتعيين والترقية وخاصة في المناصب العليا، بما يضمن بناء القدرات والكفاءات والحفاظ عليها، وتعزيز مبادئ الشفافية والعدالة وتكافؤ الفرص ومحاربة ظاهرة الوساطة والمحسوبية» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبدالله النصور الأولى، 10 تشرين الأول 2012).

- «إن الضعف في أداء بعض أجهزة الحكومة يترتب عليه آثار سلبية على المواطن والمستثمر يدفع ثمنها الوطن، لذا لا بد من اتخاذ إجراءات فاعلة ومباشرة لتحسين مستوى الأداء في هذا الجهاز، ولا بد من الإسراع في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية لتمكينها من رفع سوية الخدمات وزيادة مستويات الشفافية» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة هاني الملقي الأولى، 29 أيار 2016).

ص- محور السياسة الخارجية

ظلت القضية الفلسطينية على رأس أولويات السياسة الأردنية الخارجية في كتب التكليف. وأكدت هذه الكتب أن العالم العربي هو العمق الإستراتيجي للأردن، وأن الأردن مع وحدة الرؤية والعمل المشترك في جميع القضايا التي تواجه الأمة العربية. كما أكدت كتب التكليف أن الأردن يتميز بعلاقات طيبة مع المؤسسات والمنظمات الدولية والإقليمية، داعية إلى تطويرها وتعزيزها.

مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «قدم الأردن على الدوام للأشقاء الفلسطينيين الدعم والمشاركة على قاعدة من الأخوة والمصير الواحد، وكان له الدور البارز في القضية الفلسطينية منذ نشأتها وحتى اليوم، كما وقف إلى جانب الإخوة في السلطة الوطنية الفلسطينية بكل طاقاته وإمكاناته، وكان دور المغفور له الوالد بارزاً في هذا المجال للوصول إلى حل عادل مشرف وتجاوز أي عقبات أو عراقيل يواجهونها. سنستمر في دعم الأشقاء بمختلف الوسائل والسبل بهدف وصول الشعب الفلسطيني إلى حقوقه المشروعة وإقامة دولته المستقلة على ترابه الوطني». «كان الأردن على الدوام وسيبقى جزءاً فاعلاً من أمته العربية، ورافداً أساسياً من روافد العمل العربي، يسعى باستمرار لتحقيق الوفاق والاتفاق، وقيام علاقات من التعاون البناء بين جميع الدول الشقيقة، وتجاوز جميع أسباب الخلاف والاختلاف، انطلاقاً من وحدة الهدف والمصير المشترك. إننا نؤكد على أن تكون علاقاتنا مع جميع الأشقاء قائمة على المودة والثقة والتعاون والاحترام المتبادل، وعلى الحكومة أن تواصل التحاور مع جميع الدول العربية، دون استثناء، والارتقاء بتلك العلاقات إلى صفاتها المعهود». «علينا مواصلة تفعيل علاقاتنا الدولية في إطار من التعاون والمصالح المشتركة والاحترام المتبادل، وتوضيح دور الأردن وواقعه ومسؤولياته، والمشاركة الفاعلة في المؤسسات الإقليمية والدولية». «إننا بحاجة إلى تطوير مؤسستنا الدبلوماسية، بشكل

يحدد أهدافها ومهامها بوضوح ويضمن لها القيادات الكفؤة المنتمية والإدارة الفاعلة» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).

- «إن الأردن ملتزم بعملية السلام باعتباره خياراً إستراتيجياً أجمعت عليه الأمة العربية، وسيعمل الأردن على دعم الأشقاء العرب على المسارات العربية كافة لاستعادة حقوقهم، وصولاً إلى تحقيق السلام الشامل والعدل والدائم الذي تتطلع إليه شعوب المنطقة». «أما الأشقاء الفلسطينيون، فلهم ولسلطتهم الوطنية منّا كل الدعم والمساندة». «وأما المسألة العراقية، فإننا نؤكد حرصنا الدائم على وحدة العراق الشقيق وسيادته على كامل أراضيه» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000).

- «الحكومة مطالبة بالعمل على تعزيز هذه العلاقات وتطويرها في مختلف المجالات، والإبقاء على ثوابتها بضرورة الالتزام بالشرعية الدولية والقانون الإنساني الدولي والمواثيق والمعاهدات العربية والدولية، وإيلاء العلاقات الأردنية العربية عناية خاصة». «إن الصراع الفلسطيني الإسرائيلي يمر الآن في أدقّ مراحل بعد التطورات والمتغيرات التي حدثت في الأشهر الماضية وبخاصة بعد الانسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة وتفاؤل المجتمع الدولي بهذه الخطوة، التي طالما أكدنا وما زلنا بضرورة أن تتبعها خطوات انسحاب أخرى من الضفة الغربية، وفق خريطة الطريق التي يجب أن يلتزم بتنفيذها الطرفان الفلسطيني والإسرائيلي، وبما يفضي بالنهاية إلى إقامة الدولة الفلسطينية» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة معروف البخيت، 24 تشرين الثاني 2005).

- «كما نؤكد أهمية تعزيز علاقات الأردن الدولية والثنائية وترسيخها وتطويرها، بحث تعود بالأثر الإيجابي على الأردن وتنعكس مخرجاتها على شراكاتنا وأدائنا الاقتصادي» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة نادر الذهبي، 22 تشرين الثاني 2007).

- «وفي ما يتعلق بمختلف القضايا العربية والإسلامية، فإن على حكومتكم الاستمرار في تعزيز العمل العربي المشترك ودعم قضايا أمتينا العربية والإسلامية العادلة، وفي مقدمتها القضية الفلسطينية» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبدالله النصور الأولى، 10 تشرين الأول 2012).

- «لقد كان الأردن، وسيبقى على الدوام، ملتزماً بمواقفه التاريخية ومدافعاً عن قضايا أمتة العربية والإسلامية. وسيظل -بعون الله- الداعم الحقيقي لأشقائنا الفلسطينيين، وسيستمر في توظيف علاقاته الخارجية في سبيل قيام دولتهم المستقلة على ترابهم

الوطني، وعاصمتها القدس الشرقية» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة هاني الملقى الأولى، 29 أيار 2016).

ض- محور دعم القوات المسلحة

حظيت القوات المسلحة -وما تزال- بالدعم الملكي الكامل، فهي المرابطة على حدود الوطن، وعينه الساهرة مع الأجهزة الأمنية المختلفة، الحريصة على حماية المواطن وتوفير منظومة عالية من الأمن، وهو ما تميز به الأردن دائماً من خلال الأجهزة المختلفة التي بذلت الغالي والنفيس في سبيل تحقيق هذه الغاية. ولم يخلُ كتاب من كتب التكليف من حث الحكومة على دعم الجيش والأجهزة الأمنية.

- مقتبسات من كتب التكليف عن هذا المحور:

- «أما أجهزتنا الأمنية جميعاً، الساهرة على سلامة الوطن وأمن المواطن، فهي بحاجة إلى كل الدعم والمساندة وفق أحدث الأساليب والسبل في هذا المجال، حتى تؤدي واجبها في تحقيق الاستقرار الوطني وطمأنينة المواطن» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999).

- «لقد كان جيشنا العربي، وسيظل على الدوام، موضع اعتزازنا وفخرنا، فهو سياج الوطن ودرعه الحصين، وهو ضمان أمن الوطن واستقلاله واستقراره، وهذا يستدعي تقديم كل أشكال الدعم له، وتزويده بكل ما يحتاج إليه، من تدريب وتأهيل وتحديث ومعدات، لتمكينه من أداء رسالته النبيلة في حماية الوطن والإسهام في نهضته التنموية، والحفاظ على المستوى الرفيع الذي تحلّى به عبر العقود الماضية، بالإضافة إلى مساهمته في حفظ الأمن والسلام في أرجاء مختلفة من العالم» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000).

- «إن ما يتمتع به الأردن من أمن واستقرار ما كان له أن يكون عنواناً أردنياً بامتياز، لولا ما تتمتع به قواتنا المسلحة وأجهزتنا الأمنية من يقظة وجهوزية». «ولهذا فإننا نوليها ثقتنا ودعمنا تدريباً وتسليحاً، وفق أحدث الأنظمة والوسائل» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة معروف البخيت الأولى، 24 أيار 2005).

- «وما كان لإنجازاتنا الوطنية أن تتحقق من دون نعمة الأمن والاستقرار. وقواتنا المسلحة وأجهزتنا الأمنية هي الضمانة لسيادة الوطن وأمنه واستقراره» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة سمير الرفاعي الأولى، 9 كانون الأول 2009).

- «أما قواتنا المسلحة والأجهزة الأمنية، عين الوطن الساهرة، فإننا مستمرين بدعمها

وتمكنها ورفدها لأنها درع الأردن وسيواجه المنيع» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة فايز الطراونة، 27 نيسان 2012).

- «إن من الواجب الاستمرار في تقديم الدعم لجميع منتسبي قواتنا المسلحة وأجهزتنا الأمنية بالأسلحة، الساهرة على أمن واستقرار الوطن، كي تواصل النهوض بمسؤولياتها الجسام» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة عبدالله النصور الأولى، 10 تشرين الأول 2012).

- «سيبقى الأردن قوياً وآمناً - إن شاء الله - بفضل جهود القوات المسلحة - الجيش العربي والأجهزة الأمنية، التي طالما كانت سداً منيعاً بوجه كل من يفكر في العبث بأمن هذا البلد واستقراره» (من كتاب التكليف الموجه إلى حكومة هاني الملقي الأولى، 29 أيار 2016).

ثالثاً: أبرز المحاور في خطب العرش

أ- محور التنمية الشاملة

أكد الملك التزام الحكومة بالتنمية بأشكالها ومستوياتها كافة، بحيث ينال كل مواطن حقه من هذه التنمية مع التركيز على التنمية النسبية لكل محافظة، لتكون التنمية الشاملة والمتكاملة في أرجاء الوطن كافة. ودعا الملك أيضاً إلى التوسع والمشاركة في عملية صنع القرار، ليكون المواطن شريكاً رئيساً في إحداث التنمية.

مقتبسات من خطب العرش عن هذا المحور:

- «شغلنا الشاغل هو تحقيق التنمية الشاملة، من خلال النهوض باقتصادنا، وتحديث مؤسسات الدولة وأجهزتها، بحيث تنعكس الآثار الإيجابية لكل ذلك، على مستوى حياة المواطن، وأوضاعه المعيشية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الثالث عشر، 25 تشرين الثاني 2000).

- «لقد قطعنا -والحمد لله- شوطاً كبيراً في مسيرة التنمية، وحققنا إنجازات كبيرة، وكان لا بد من توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرارات، وفي وضع الخطط والبرامج المتعلقة بمسيرتنا التنموية». «أن يكون مجلس الأمة على مستوى المسؤولية، في التعاون مع الحكومة، والتواصل مع الناس، لوضع التشريعات، التي تدفع عجلة التنمية، وتمكننا من مواجهة هذه التحديات، وتحقيق طموحات الشعب الأردني في التنمية والازدهار» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2005).

- «نحن على ثقة بأننا بعون الله، وبعزيمة النشامى الأردنيين، أقوى من كل هذه التحديات، ونحن قادرون على مواجهتها من خلال تعزيز وتمتين جبهتنا الداخلية، وتحقيق المزيد من الإنجازات في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتشريعية، التي تضمن سلامة المسيرة، وسرعة الإنجاز والتحديث والتطوير، في مناخ من الأمن والاستقرار الذي يشكل الركيزة الأساسية للتنمية بكل أشكالها» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الرابع عشر، 28 تشرين الثاني 2006).
- «والحكومة مكلفة عند إعداد الخطط التنموية المحلية، بالتركيز على الخصائص التنموية لكل محافظة، لاستقطاب الاستثمارات النوعية، وبالتوازي مع مشاريع خدمية وتحسين مستوى البنية التحتية في سائر المجالات» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السادس عشر، 26 تشرين الأول 2011).

ب. محور الوحدة الوطنية

أكد الملك في خطاب العرش، وبخاصة في بداية عهده، أنه وجه الحكومة للعمل على صيانة الوحدة الوطنية، كونها من الركائز الأساسية للسير قدماً نحو ازدهار الوطن وتمكينه في المجالات كافة.

مقتبسات من خطاب العرش عن هذا المحور:

- «لقد كان الأردن، وسيظل -بعون الله- وفياً لمبادئ الثورة العربية الكبرى، ورسالتها في الحرية والوحدة، وستظل وحدتنا الوطنية مصدر الفخر والاعتزاز» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الثالث عشر، 25 تشرين الثاني 2000).
- «والحمد لله على توفيقه لنا في تحقيق التوافق الوطني، الذي تجلّى في أبهى الصور في ملتقيات (كلنا الأردن)، وما أسفرت عنه من برامج عمل واقعية، واتفاق على الثوابت الوطنية، التي أجمع عليها الأردنيون من سائر الفئات والشرائح والاتجاهات». «ستلتزم حكومتي بتعزيز وتمتين الجبهة الداخلية، وترسيخ مبادئ المواطنة والانتماء، والالتزام الواضح والصريح، بالثوابت الوطنية وبالنهج الديمقراطي، تحقيقاً للتعددية السياسية، واحترام رأي الأغلبية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الرابع عشر، 28 تشرين الثاني 2006).

ت- محور الديمقراطية والإصلاح السياسي

تتضح في خطب العرش دعوة الملك للأردنيين من خلال نواب الأمة وأعيانها، إلى العمل على الانفتاح والحوار والانخراط في عملية التنمية السياسية من خلال المشاركة في الأحزاب. كما أكد الملك أنه حفز الحكومة لإيجاد البيئة المناسبة للتمكين الديمقراطي، وتوفير الاستحقاقات المطلوبة للشباب للنهوض بالعمل الحزبي والسياسي.

مقتبسات من خطب العرش عن هذا المحور:

- «تعميم الثقافة الديمقراطية، التي تركز على مبدأ الحوار، واحترام الرأي الآخر». «إن واجب القطاعات الشعبية، ومؤسسات المجتمع الأهلي، ومنابر الحوار والفكر، أن تستجيب إلى دعوتنا هذه بإخلاص، لتعمل على إحداث تحول إيجابي وجذري، في مسيرتنا الديمقراطية، عبر إطلاق حركة حزبية وطنية حقيقية، هاجسها (الأردن أولاً)، وتستمد شرعية وجودها، من التزامها بقضايا الوطن، وحاجات الإنسان الأردني». «لذا يقتضي أن تكون لهذه الأحزاب، برامج وطنية متكاملة وشاملة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2003).
- «لقد أطلقنا دعوتنا من قبل إلى تنشيط الحياة السياسية والحزبية، وركزنا على أهمية دور الشباب ودور المرأة في حياتنا السياسية، ودعونا إلى حوار وطني دائم وشامل يعزز مفهوم التعددية واحترام الرأي الآخر» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2004).
- «إن المكانة التي نطمح أن يحتلها الأردن عربياً وعالمياً، على صعيد الحريات والانفتاح السياسي، تتطلب عملاً وجهداً رسمياً، من جميع الجهات، لترسيخ ثقافة الديمقراطية، واعتماد الحوار وسيلة للتواصل الحضاري، وتعظيم المشاركة الشعبية، في بيئة تسودها قيم التسامح، وحرية الفكر ورعاية الإبداع» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الخامس عشر، 5 تشرين الأول 2008).
- «فقد وجهت الحكومة إلى ضرورة العمل لتوفير البيئة الآمنة والمناسبة للتفاعل الديمقراطي، وضمان حرية التعبير المسؤول عن الرأي». «وإن الأولوية اليوم هي الإصلاح السياسي، وخريطة الطريق لهذا الإصلاح قطعت شوطاً كبيراً مع إنجاز التعديلات الدستورية وإخراجها إلى حيز الوجود القانوني، ثم استكمال إنجاز البنية التشريعية، التي تؤسس لتطوير العمل السياسي». «وإن الهدف النهائي من عملية الإصلاح السياسي هو الوصول إلى حكومات نيابية». «وتأكيداً على الحرص على توسيع

إطار المشاركة الشعبية وترسيخ الممارسة الديمقراطية، فقد وجهت الحكومة لإجراء الانتخابات البلدية في أسرع وقت ممكن، بحيث تكون انتخابات في أعلى درجات الحياد والنزاهة لتعزيز مسيرة الإصلاح، ولتأخذ البلديات مكانتها في خدمة المجتمع المحلي، وتؤسس لتنفيذ توجهاتنا المستقبلية نحو اللامركزية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السادس عشر، 26 تشرين الأول 2011).

- «إننا نتطلع أيضاً إلى إنجاز قانون انتخاب نوعي ينقلنا إلى مرحلة متقدمة في مسيرتنا الديمقراطية، يحقق عدالة أكثر في التمثيل، ويعمل على توسيع المشاركة في الحياة السياسية، ويرتقي بنوعية العمل البرلماني، لتحقيق رؤيتنا في تشكيل الحكومات البرلمانية». «واستكمالاً للخطوات التي حققناها في هذا المجال، فإننا نرى أن قانوني البلديات واللامركزية يشكلان ركيزة أساسية لتوسيع صلاحيات الإدارات المحلية في المحافظات، وتعميق مشاركة المواطنين، وتمكينهم من المساهمة في تحديد أولوياتهم، ووضع تصور مستقبلي لمسار التنمية في مناطقهم، وتوزيع مكتسباتها بشكل أكثر عدالة وفاعلية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة السابع عشر، 15 تشرين الثاني 2015).

ث- محور القضاء

يتضح من خطاب العرش إيلاء السلطة القضائية كل العناية، حيث دعا الملك السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى العمل على إنجاز التشريعات اللازمة وتوفير البيئة المناسبة لعمل الجهاز القضائي، لما لهذه السلطة من أثر كبير في عملية الإسراع في تحقيق التنمية المستدامة. وقد تكررت الإشارة إلى الخطوات الواجب القيام بها لتطوير القضاء والجهاز القضائي في افتتاح معظم الدورات البرلمانية.

مقتبسات من خطاب العرش عن هذا المحور:

- «إن إنجاز التنمية الشاملة، يستلزم أيضاً تطوير الجهاز القضائي، المحصن بالاستقلالية، والنزاهة والحياد» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2003).

- «أما جهازنا القضائي الذي نعتز به، فسيجد منا كل الاهتمام من حيث الحفاظ على استقلاليته ورفده بالمزيد من الكفاءات التي تزيد من قدرته على الإنجاز» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2004).

- «بما أن العدل هو أساس الحكم، فإننا نؤكد عزمنا على الاستمرار في تعزيز استقلال القضاء لتحقيق العدل بين الناس وسيادة القانون على الجميع، وبلا استثناء» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الخامس عشر، 2 كانون الأول 2007).
- «إن تحقيق أي تقدم، مرتبط بوجود بيئة قانونية وقضائية، تضمن سيادة القانون ونزاهة القضاء، وانطلاقاً من قناعتنا بمبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ استقلال القضاة، فإن الحكومة، ستبادر بوضع التشريعات اللازمة، لتسريع إجراءات التقاضي» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الخامس عشر، 5 تشرين الأول 2008).
- «ولأن العدل أساس الملك، فنحن ملتزمون بتعزيز استقلال القضاء ونزاهته، وستوفر الحكومة كل المتطلبات، التي تحتاجها السلطة القضائية لتطوير أدائها، وتحقيق العدالة بين الناس. ولا بد من التأكيد هنا على ضرورة مواكبة تحديات العصر من خلال تطوير التشريعات، واستقطاب أفضل الكفاءات، وتدريبها وتأهيلها، حتى يظل الجهاز القضائي مثلاً في الكفاءة والنزاهة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السادس عشر، 28 تشرين الثاني 2010).
- «وانطلاقاً من الدور الأساسي للسلطة القضائية في تحقيق العدل وسيادة القانون، ومن خلال التعديلات الدستورية الأخيرة، فقد حرصنا على تكريس استقلالية القضاء، وسوف نستمر في دعم هذه السلطة المستقلة وتوفير كل المتطلبات اللازمة لتمكينها من النهوض بمسؤولياتها الجليلة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السادس عشر، 26 تشرين الأول 2010).
- «إننا نوجه الحكومة ومجلس الأمة لتوفير كل المتطلبات التي تحتاجها السلطة القضائية لتطوير أدائها وتأهيل كوادرها، ضمن خطة زمنية محددة، حتى يظل الجهاز القضائي مثلاً في الكفاءة والنزاهة وتحقيق العدالة بين الناس، ويكون القضاء ركيزة للديمقراطية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السابع عشر، 3 تشرين الثاني 2013).

ج- محور القطاع الاقتصادي

أولى الملك في خطب العرش الملف الاقتصادي عناية فائقة، من خلال حثه السلطتين التنفيذية والتشريعية على العمل لإنجاز البرامج الاقتصادية والمالية التي تُعنى بتخفيف الأعباء عن المواطن وتحقيق الازدهار من خلال جذب الاستثمارات الخارجية وتقديم التسهيلات الكاملة بالإضافة إلى توجيه الحكومة للعمل على التشاركية مع القطاع الخاص بوصف هذا القطاع شريكاً أساسياً في تحقيق التنمية الاقتصادية.

مقتبسات من خطب العرش عن هذا المحور:

- «وستواصل حكومتي دعم الاقتصاد الوطني، من حيث تطوير الإنتاج، وتوفير البيئة الاستثمارية، لجذب رؤوس الأموال العربية والأجنبية، وتطوير القطاعات الإنتاجية، الزراعية والصناعية، وتوحيد التشريعات والنظم» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الثالث عشر، 25 تشرين الثاني 2000).
- «وقد كان هاجسي الأول على الدوام هو تحسين نوعية الحياة لكل مواطن ومواطنة في هذا البلد، ولذلك فلا بد من مكافحة الفقر والبطالة وتنفيذ الإجراءات الإصلاحية والتصحيحية التي تضع حلولاً جذرية ودائمة لهذه المشكلة من خلال إعادة النظر في برامج التعليم والتدريب، وتوفير مصادر تمويل إضافية وفرص عمل جديدة، وتعزيز احترام الإنسان لقيمة العمل بعيداً عن ثقافة العيب، وإيلاء عناية خاصة لتنمية المحافظات، والنهوض بقطاع الزراعة الذي يوفر فرص عمل للعديد من الأسر والأفراد». «إن الاستثمار عنصر رئيسي في عملية التنمية، ولذلك فلا بد من تشجيع الاستثمار وتعزيز مساهمته في عملية التنمية من خلال العمل على تنفيذ الإصلاحات التي تساعد على جذب الاستثمارات من الخارج، وتشجيع المستثمر الأردني بالإضافة إلى حملات الترويج التي تعرف العالم من حولنا بما لدينا من فرص وإمكانات» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2004).
- «إن من أهم أولويات المرحلة القادمة، العمل على زيادة نسبة النمو الاقتصادي، وتعزيز الاستقرار المالي والنقدي، ومعالجة مشاكل المديونية، وترشيد الإنفاق، والاعتماد على مواردنا الذاتية، وتعزيز دور القطاع الخاص في التنمية الوطنية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الخامس عشر، 2 كانون الأول 2007).
- «إن الوصول إلى الازدهار الاقتصادي الذي نريد، يتطلب تنفيذاً فورياً، لمجموعة من الإجراءات، التي تضمن الاستقرار المالي، وتعزيز البيئة الاستثمارية. ومن هذه

الإجراءات، ضبط مستويات التضخم، لحماية المواطن من زيادة تكاليف المعيشة، وتفعيل سياسات مصرفية، تضمن سلامة الأجهزة المصرفية وسمعتها، وترتقي بوسائل الرقابة على حقوق المودعين والمتعاملين». كما قمت بتوجيه الحكومة، باتخاذ الخطوات الضرورية، لتشجيع وجذب الاستثمارات، وخاصة الاستثمارات العربية الخليجية، لما لمسناه من هذه الدول الشقيقة، من الرغبة في الاستثمار في الأردن» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الخامس عشر، 5 تشرين الأول 2008).

- «يواجه الأردن تحديات اقتصادية كبيرة، تستدعي اعتماد سياسات اقتصادية ناجعة، تحقق طموحاتنا في توفير العيش الأفضل لمواطنينا، فتحسين حياة المواطن الأردني، وفتح آفاق الإنجاز أمامه هدفنا الأول. وسيظل تحسين الأداء الاقتصادي أولوية رئيسية، لانعكاسه المباشر على مستوى معيشة المواطن». «وستواصل الحكومة اعتماد سياسة مالية للسيطرة على عجز الموازنة، وتعزيز الاستقرار المالي، والمساهمة في تحسين البيئة الاستثمارية، والاعتماد على الذات، وحفز النمو في النشاط الاقتصادي» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السادس عشر، 28 تشرين الثاني 2010).

- «وفي الجانب الاقتصادي، تم إنجاز عدد من المشاريع الحيوية الكبرى، ومن أبرزها: جرّ مياه الديسي، وتطوير مطار الملكة علياء الدولي، وتطوير ميناء الحاويات، بالإضافة إلى المشاريع التي يجري تنفيذها، كموانئ البضائع العامة والنفط والغاز المسال، ومشاريع الطاقة، وخاصة المتجددة والبديلة، والعمل على تطوير قطاع السكك الحديدية، وقطاع النقل العام بما يحدث نقلة نوعية فيه» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السابع عشر، 2 تشرين الثاني 2014).

- «نحن عازمون على المضي قدماً في رفع سوية اقتصادنا، من خلال سياسات اقتصادية وبرامج تهدف إلى تحقيق النمو المستدام، وبما يخدم مصالحنا أولاً وآخراً» (خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الثامن عشر، 7 تشرين الثاني 2016).

- «على الحكومة أن تعمل على تنفيذ خطة تحفيز النمو الاقتصادي للأعوام القادمة، والتي أقرتها بهدف استعادة زخم النمو، والاستفادة من كل الفرص المتاحة إقليمياً ودولياً لرفع مستوى معيشة المواطن وتمكين الطبقة الوسطى وحماية الأسر ذات الدخل المتدني والمحدود، وأن تستمر في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، بالإضافة إلى التركيز على تنفيذ برنامج الحكومة الإلكترونية، وصولاً إلى هدف حكومة لا ورقية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الثامن عشر، 12 تشرين الثاني 2017).

ج- محور الإعلام

يتضح من خطاب العرش أن الملك وجه السلطة التشريعية إلى إنجاز حزمة القوانين المعنية بالمنظومة الإعلامية، والتي تمكّنها من الوصول إلى مصادر المعلومات كي تمارس عملها بشفافية واقتدار ضمن أجندة وطنية تقود من خلالها حواراً يثري وينمي المعرفة لدى الشعب بعيداً عن الأجندات السلبية والشخصية. كما شدّد الملك على أهمية الارتقاء بالمنظومة الإعلامية الوطنية من خلال توجيه الحكومة على أن يكون الإعلام إعلام وطن لا إعلام شخص وحكومة. ويلاحظ أن الملك كرر في خطاب العرش التأكيد على مجموعة القيم الناظمة للإعلام، في حثّ مباشر لمجلس الأمة للقيام بإنجاز التشريعات اللازمة لذلك.

مقتبسات من خطاب العرش عن هذا المحور:

- «إننا ندرك أن الإعلام والصحافة، هما صورة الوطن أمام المواطنين والعالم، وستعمل حكومتني على الارتقاء بهذا القطاع الهام، في إطار من الحرية، واحترام الرأي الآخر، والتعددية الفكرية، وفي مناخ من الوعي والالتزام بالمصلحة الوطنية العليا، كما ستظل الحركة الثقافية موضع الرعاية والاهتمام، من خلال دعم الكتاب والمثقفين، وتقدير الإبداع والمبدعين» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الثالث عشر، 25 تشرين الثاني 2000).

- «أما حرية الصحافة والإعلام، فإننا نؤكد من هنا - من بيت الديمقراطية - التزامنا بصونها وحمايتها، لتكون عين الرقيب، الكاشفة للحقيقة على أسس مهنية وموضوعية وبروح الحرية المسؤولة، على أن تكون أردنية الانتماء وطنية الأهداف والرسالة. وقد كفل الدستور حرية الرأي والتعبير. ومن غير المقبول أن يُسجن الصحفي بسبب خلاف في الرأي على قضية عامة، ما دام هذا الرأي لا يشكل اعتداء على حقوق الناس أو حرياتهم أو أعراضهم أو كرامتهم» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الخامس عشر، 2 كانون الأول 2007).

- «إن المكانة التي نطمح أن يحتلها الأردن عربياً وعالمياً، على صعيد الحريات والانفتاح السياسي، تتطلب عملاً وجهداً رسمياً، من جميع الجهات، لترسيخ ثقافة الديمقراطية، واعتماد الحوار وسيلة للتواصل الحضاري، وتعظيم المشاركة الشعبية، في بيئة تسودها قيم التسامح، وحرية الفكر ورعاية الإبداع، وهذا يتطلب من الإعلام الوطني، بمؤسساته وأفراده، مساهمة أساسية وفاعلة، فهم عيون الناس على الحقيقة، وإحدى ركائز مجتمعنا الديمقراطي. وهنا ندعو جميع المعنيين في هذا المجال، إلى التمسك بمبادئ

المهنية والموضوعية، للحفاظ على التوازن الضروري بين الحريات الصحفية والحقوق الشخصية. ولا بد أن يقابل الارتقاء في مستوى النقد والجرأة والطرح والتعليق، ارتقاء في سبل البحث والتحليل، فالصحافة مهنة رفيعة، هدفها الحفاظ على المصلحة العامة وخير المجتمع وتشكيل الرأي العام، بعيداً عن التضليل، وتحويل الرأي الشخصي إلى حقيقة عامة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الخامس عشر، 5 تشرين الأول 2008).

- «وستستمر الحكومة في تطوير علاقتها مع الإعلام، بحيث تقوم هذه العلاقة على احترام حق الإعلام في العمل بحرية واستقلالية، وفي الحصول على المعلومة ونشرها. وإذ تشكل القوانين النافذة ومدونة السلوك التي وضعتها الحكومة، إطاراً لهذه العلاقة، فلا بد من إدخال أي تعديلات لازمة على التشريعات لضمان تطور صناعة إعلام مهنية مستقلة، وحماية المواطنين وحقوقهم من ممارسات إعلامية غير مهنية تزور الحقائق، وتشوه صورة الوطن» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السادس عشر، 28 تشرين الثاني 2010).

- «إن المسيرة الديمقراطية التي اتخذناها نهجاً لحياتنا، تستدعي أن يكون لدينا إعلام وطني حر يحظى بمهنية ومصادقية عالية، في بيئة قانونية تحترم حق الإعلام في الحصول على المعلومة، وتحمي الحقوق الشخصية. وعلى ذلك، فلا بد أن يكون الإعلام منفتحاً على كل الآراء، وأن يوفر منبراً للحوار الوطني الهادف والبنّاء» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السادس عشر، 26 تشرين الأول 2011).

- «وهنا نؤكد على مسؤولية وسائل الإعلام الرسمية والخاصة، وأهمية التزامها بالمهنية والحيادية، بعيداً عن ترويج الإشاعات والتشهير، والعمل من أجل أولويات المواطن وقضاياها، وبما يثري التعددية الفكرية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السابع عشر، 3 تشرين الثاني 2013).

خ- محور المرأة والشباب والتعليم

أولى الملك قطاع التعليم بمستوياته كافة عناية خاصة منذ توليه مقاليد الحكم، فقد دعا إلى تحسين بيئة العملية التعليمية بما ينعكس على مخرجات هذه العملية، وبحيث يستطيع الشباب أن يكون عامل بناء في هذا الوطن. ودعا الملك أيضاً إلى تمكين المرأة، وتمكين الشباب وتوفير البيئة التي يستطيعون من خلالها المساهمة في عملية التنمية الشاملة.

مقتبسات من خطاب العرش عن هذا المحور:

- «كما ستعمل الحكومة، على بلورة سياسة واضحة للنهوض بقطاع الشباب، على أسس علمية وتربوية، تعزز انتماءهم، وترسخ في نفوسهم مفاهيم العمل، المهني والإبداعي والتطوعي». «وفي هذا المجال، ستستمر حكومتي في تطوير العملية التربوية، ورفدها بالكفاءات المتميزة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الثالث عشر، 25 تشرين الثاني 2000).
- «تفعيل طاقات المجتمع، وإشراك الجميع في عملية التنمية، وبخاصة الشباب والمرأة، التي يجب أن تتوفر لها كل الإمكانيات اللازمة، والحقوق المستحقة، من أجل مشاركتها الكاملة، في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فالتغيير المنشود لا يتحقق إلا عبر تحفيز الشباب الأردني، والإصغاء إلى آرائهم، لأنهم عماد الغد، ومادة التغيير، وعلى هذا الأساس، يجب تعزيز دورهم، وتوفير فرص العمل لهم، وتحقيق آمالهم وتطلعاتهم» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2003).
- «إن برنامج عمل الحكومة في المرحلة القادمة، سيقوم على عدد من هذه الثوابت الوطنية الراسخة، وفي مقدمتها تحسين الظروف المعيشية للأردنيين والأردنيات، وصون الحريات العامة، وتعزيز المشاركة الشعبية، في اتخاذ القرارات، وخاصة مشاركة قطاعي الشباب والمرأة». «ستواصل حكومتي العمل في برامجها للنهوض بمستوى التعليم والتدريب، وتحقيق التوازن بين مخرجات التعليم الأكاديمي والمهني، ومتطلبات الإنتاج والاقتصاد الوطني» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الرابع عشر، 28 تشرين الثاني 2006).
- «ومن أهم هذه التشريعات التي يجب أن تكون في مقدمة الأولويات في هذه الدورة البرلمانية: التشريعات الخاصة بتعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة، مثل ديوان المظالم، والقوانين المتعلقة بحقوق الإنسان، والمرأة، والطفل، وحماية الشباب والأحداث». «وهذا كله، يرتبط بقناعتنا بأن العلم والتعليم، وتسليح المواطن بالمعرفة والخبرات والمهارات وتأهيله لدخول سوق العمل، حق لكل مواطن». «ولأن الشباب هم مستقبل الأردن، فإننا نؤكد على الاستمرار في رعايتهم، وفتح المجال أمام طاقاتهم وإمكانياتهم، لتعزيز مشاركتهم في الحياة العامة، وتمكينهم من المساهمة في بناء وطنهم» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الخامس عشر، 2 كانون الأول 2007).
- «ولأهمية دور الشباب، تعمل الحكومة على تنفيذ خطة شاملة لتطوير دور قطاع الشباب،

الذي تقع عليه مسؤولية بناء المستقبل، وتسليحه بالعلم والمعرفة. وستستمر الحكومة بالعمل على تعزيز دور المرأة في مسيرة البناء، واتخاذ الخطوات اللازمة لحماية حقوقها كاملة». «وقد وجهنا الحكومة إلى توفير العناية اللازمة للقطاعات الحيوية، وفي مقدمتها قطاع التعليم، مع التأكيد على ضرورة تحسين مستوى معيشة المعلمين، والحفاظ على مكانتهم، بما ينسجم مع دورهم المحوري في المجتمع» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السادس عشر، 28 تشرين الثاني 2010).

- «إن الشباب هم العنصر الأكبر في المجتمع، ولا بد من تفعيل دورهم الرائد في العمل العام. وستولي الحكومة الاهتمام اللازم لدعم الهيئات الشبابية، وتوسيع مجالات المشاركة والمساهمة في إعداد البرامج والخطط، لتنمية النشاط الشبابي الحر، والمساهمة في مسيرتنا الوطنية بكل مجالاتها» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السادس عشر، 26 تشرين الأول 2011).

- «وفي قطاع التعليم، لا بد من إحداث نقلة نوعية وإصلاح جذري في هذا القطاع، الذي يقوم عليه مستقبل الأردن. وعلى ذلك، فلا بد من تنفيذ برامج الحكومة وتوصيات لجنة الموارد البشرية التي سيتم التوافق عليها، للنهوض بمكانة الأردن إقليمياً ودولياً، بالإضافة إلى إيلاء تدريب المعلمين أهمية خاصة للنهوض بدورهم الأساسي» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة السابع عشر، 15 تشرين الثاني 2015).

د- محور الصحة

أكد الملك من خلال خطب العرش على توجيهه الحكومات المتعاقبة للعمل على تحديث وتطوير الخدمات الصحية المقدمة، بحيث تصل الخدمة لكل مواطن. كما أكد حثه الحكومات على المضي قدماً لشمول جميع المواطنين بالتأمين الصحي. ودعا الملك مجلس النواب إلى ممارسة دوره الرقابي في متابعة إنجازات الحكومة في هذا المضمار.

مقتبسات من خطب العرش عن هذا المحور:

- «تحسين مستوى حياة المواطن يتطلب الاهتمام بالرعاية الصحية، وهي حق لكل مواطن ومواطنة. فالإنسان السليم المطمئن على صحته وصحة أبنائه وأسرتهم هو الإنسان القادر على العمل والإنتاج. وقد شرعت الحكومة بتوسيع مظلة التأمين الصحي ليشمل جميع المواطنين، وإيلاء عناية خاصة لبرامج الأمومة والطفولة» (من خطاب العرش في افتتاح

الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2004).

- «العمل على توسيع مظلة التأمين الصحي، وإقامة العديد من المرافق الصحية الكبيرة في المحافظات» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الرابع عشر، 28 تشرين الثاني 2006).
- «توسيع مظلة التأمين الصحي، وتفعيل الرقابة على جودة المنتجات الغذائية والأدوية والمياه للحفاظ على صحة وسلامة المواطن» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الخامس عشر، 2 كانون الأول 2007).
- «العمل لتوحيد مستوى الخدمات الصحية والتعليمية والبنية التحتية، في العاصمة والريف والبادية والمخيمات». «ستعمل الحكومة أيضاً، على توسيع مظلة التأمين الصحي الشامل، بالتعاون مع القطاع الخاص، وإعداد خريطة للخدمات الصحية في المملكة، لتكون مرجعاً لدراسة وتحديد الأولويات والاحتياجات الصحية المستقبلية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الخامس عشر، 5 تشرين الأول 2008).

ذ- محور الفقر والبطالة

يتضح من خلال خطاب العرش أن الملك أكد لمجلس الأمة توجيهه الحكومة على إيلاء مشكلتي الفقر والبطالة عناية خاصة. وشدد الملك على ضرورة توجيه الدعم بشكل مباشر للأسر الفقيرة.

مقتبسات من خطاب العرش عن هذا المحور:

- «إنني أشعر بمعاناة أبناء شعبي، وأعرف حجم الصعوبات الاقتصادية التي تواجههم، في ظل ارتفاع الأسعار، والفقر والبطالة، وهذا يستدعي أن تكثف الحكومة جهودها، لتخفيف من هذه المعاناة. كما إن للتكافل الاجتماعي دوراً رئيسياً في معالجة مشكلة الفقر والبطالة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2005).

- «أما في مجال مكافحة الفقر، فستعمل حكومتي على إعادة تخصيص الموارد المالية، لتستهدف الفقراء مباشرة، وذلك من خلال هيئة التكافل الاجتماعي، لتنسيق جهود العون الوطني» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الرابع

عشر، 28 تشرين الثاني (2006).

- «تلتزم حكومتي بالعمل خلال الأشهر القادمة على توفير شبكة للأمان الاجتماعي تحمي الفقير» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الخامس عشر، 2 كانون الأول 2007).
- «والفقر والبطالة شرّ سنحاربه بكل الوسائل والسبل. وستعمل الحكومة على تحسين آلية مساعدة المستفيدين من برامجها لمحاربة الفقر، وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في توفير برامج رديفة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السادس عشر، 28 تشرين الثاني 2010).
- «هناك مجموعة من السياسات والإجراءات التنموية والاقتصادية، التي يجب أن تقوم بها الحكومة من خلال الشراكة مع القطاع الخاص لمحاربة الفقر والبطالة، وجذب الاستثمارات لإيجاد فرص العمل للشباب» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السادس عشر، 26 تشرين الأول 2011).
- «زيادة نسب النمو والاستمرار في معالجة تحديات الفقر والبطالة، واستمرار تطبيق إستراتيجية التشغيل الوطني» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السابع عشر، 3 تشرين الثاني 2013).
- «أما في ما يتعلق بالجهود المستمرة للحدّ من مشكلتي الفقر والبطالة، فقد تم إقرار الإستراتيجية الوطنية للتشغيل لتوفير فرص العمل للشباب، وتم إنشاء صندوق تنمية المحافظات، الذي يحتاج إلى زيادة المخصصات حتى يوسع أعماله في دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة والمشاريع الإنتاجية. كما تم تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي التي تحمي فئة ذوي الدخل المحدود من خلال توجيه الدعم إلى مستحقيه» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السابع عشر، 2 تشرين الثاني 2013).

ر- محور الإدارة العامة

يتضح من خلال خطب العرش، أن الملك أولى مشكلة الإدارة العامة في الدولة عناية حقيقية، حيث تضمنت الخطب توجيهاً واضحاً للحكومة لمعالجة جميع أنواع الخلل التي تعاني منها الإدارة العامة، مع توخي الشفافية والمساءلة والعدالة في تعيين القيادات الإدارية العليا.

مقتبسات من خطاب العرش عن هذا المحور:

- «أما الإصلاح الإداري، فإننا ندعو إلى تغيير جذري وإصلاحي في سائر جوانب الإدارة ومؤسسات الدولة يعتمد على الكفاءة والمساءلة، وتأهيل العنصر البشري الذي هو أساس العملية الإدارية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2004).
- «أما في مجال الإصلاح الإداري، فلا بد من وضع آليات قابلة للتطبيق. فلا فائدة من وجود برامج لإصلاح القطاع العام، بما فيها مشروع الحكومة الإلكترونية، ما لم يلمس المواطن تحسناً نوعياً في الخدمات المقدمة إليه. وهناؤكد على ضرورة التزام جميع مؤسسات الدولة بتعزيز ثقافة التميز والشفافية والمساءلة وتطبيق الميثاق الوطني للنزاهة ووضع التنظيم المؤسسي لتعزيز منظومة النزاهة، وفق التوصيات التي ستقدمها اللجنة الملكية لتقييم العمل ومتابعة الإنجاز» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السابع عشر، 2 تشرين الثاني 2014).

ز- محور القوات المسلحة والأجهزة الأمنية

أكد الملك لمجلس الأمة في جميع خطاب العرش توجيهه للحكومة لضرورة إيلاء القوات المسلحة والأجهزة الأمنية العناية، من حيث التدريب والتجهيز والتطوير والعمل على تحسين الظروف المعيشية لأبناء القوات المسلحة والأجهزة الأمنية. وأكد الملك اعتزازه بدور الجيش العربي والأجهزة الأمنية.

مقتبسات من خطاب العرش عن هذا المحور:

- «أما قواتنا المسلحة وأجهزتنا الأمنية، فهي درع الوطن ورمز كرامته، وعينه الساهرة وذراعه القوية، وهي موضع الثقة والفخر والاعتزاز، وستعمل حكومتي على توفير كل ما تحتاج إليه، لتطويع قدراتها وإمكاناتها، بما يتلاءم والتقدم السريع في عالم الإعداد والتجهيز» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الثالث عشر، 25 تشرين الثاني 2000).
- «وهذه مناسبة أتوجه فيها بتحية المحبة والاعتزاز والتقدير لأبنائنا وبناتنا في قواتنا المسلحة والأجهزة الأمنية فهم درع الوطن، والعيون الساهرة على أمنه واستقراره، وسنعمل على إعادة تشكيل هذه القوات بما يتناسب مع رؤيتنا لتحديثها ورفع مستوى كفاءتها والإبقاء على مستوى حجمها وتعدادها حتى تظل كما كانت على الدوام مثالا في

الكفاءة والتميز والالتزام» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2004).

- «وقد اجتاز الأردن -والحمد لله- بنجاح باهر، اختباراً صعباً لأمنه واستقراره، عندما امتدت يد الغدر والإرهاب، للعبث بأمن الأردن، وترويع أبنائه وضيوفه من المدنيين الأبرياء، فتصدى لها النشامى والنشميات، أبناء وبنات القوات المسلحة، والأمن العام والمخابرات العامة والدفاع المدني، وسائر أبناء الأسرة الأردنية الواحدة، في وقفة عز وصمود وانتماء، رفعت رأس الأردن عالياً، وجسدت كل معاني البطولة، والوحدة الوطنية والالتزام. فكل الشكر والتقدير والاعتزاز للنشامى في القوات المسلحة والأجهزة الأمنية، وأبناء الأسرة الأردنية الواحدة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2005).

- «أما قواتنا المسلحة والأجهزة الأمنية، فهي رمز القوة، والأمن والاستقرار لهذا الوطن. وهي التي تحمي مسيرته ومنجزاته، وهي شريك في عملية البناء والتنمية. وسنعمل بأقصى طاقاتنا للاستمرار في تحديث قدراتها وإمكانياتها، وتزويدها بكل ما تحتاج إليه من أحدث الأسلحة والتدريب والإعداد حتى تظل كما كانت على الدوام مثلاً في الكفاءة واللاقته» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الخامس عشر، 2 كانون الأول 2007).

- «ما كان للأردن أن يصل إلى ما حقق من إنجاز ونجاح لولا نعمة الأمن والاستقرار، التي يسهر على حمايتها رفاق السلاح، نشامى قواتنا المسلحة، وأجهزتنا الأمنية الباسلة، فهم مصدر فخر واعتزاز لكل الأردنيين. وسنواصل توفير كل الدعم لجيشنا العربي المصطفوي والأجهزة الأمنية، رعاية وتسليحاً وتدريباً وعملاً فاعلاً لتحسين مستوى معيشة منتسبيها، الذين يضحون بالغالي والنفيس من أجل حماية وطنهم ومسيرته المباركة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السادس عشر، 28 تشرين الثاني 2010).

- «وهنا نؤكد التزام جميع أركان الدولة بدعم قواتنا المسلحة وأجهزتنا الأمنية، النشامى الذين يبذلون أرواحهم ويعملون ليلاً ونهاراً، دفاعاً عن أمن الأردن ومنجزاته، حتى تظل مثلاً في التميز والكفاءة واللاقته» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السابع عشر، 3 تشرين الثاني 2013).

- «وحتى يبقى جيشنا وأجهزتنا الأمنية على أعلى درجات الكفاءة واللاقته، فإننا نؤكد على ضرورة إلتزام كل مؤسسات الدولة بدعم قواتنا المسلحة وأجهزتنا الأمنية الذين

يسهرون على حماية أمن الأردن والأردنيين» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السابع عشر، 2 تشرين الثاني 2014).

- «الحمد لله الذي بعونه وتوفيقه، وبوعي الأردنيين والأردنيات، الذين نعتز بهم ونفاخر، وبشجاعة قواتنا المسلحة الأردنية - الجيش العربي والأجهزة الأمنية، التي نحرص على دعمها وتعزيز قدراتها، نجحنا طيلة السنوات الماضية في صون مجتمعنا ووحدة الوطنية من قوى الظلام وخوارج العصر والإرهاب» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الثامن عشر، 7 تشرين الثاني 2016).

- «ونستذكر هنا العطاء الموصول للقوات المسلحة الأردنية - الجيش العربي، والأجهزة الأمنية، الساهرين على أمن الوطن وحماية عزه واستقلاله، فلهم منا جميعاً تحية الإجلال والتقدير لتضحياتهم وبطولاتهم والالتزام بدعمهم وتمكينهم من القيام بمهامهم الجليلة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الثامن عشر، 12 تشرين الثاني 2017).

س- محاور السياسة الخارجية

يتضح من خطاب العرش أن القضية الفلسطينية هي أولى أولويات السياسة الخارجية الأردنية. وتؤكد هذه الخطاب العمق العربي للأردن رغم احتفاظه بعلاقات وطيدة مع دول الإقليم وعلى مستوى العالم. وقد أكد الملك لمجلس الأمة توجيهه الحكومة على ضرورة تدريب الدبلوماسيين الأردنيين كي يتمكنوا من إنجاز مهامهم بكل اقتدار.

مقتبسات من خطاب العرش عن هذا المحور:

- «وستواصل حكومتي جهودها من أجل دفع المسيرة السلمية، وتمكينها من تحقيق التقدم المنشود على جميع المسارات، وستستمر في دعم الأشقاء الفلسطينيين وإسنادهم، حتى يتمكنوا من استعادة حقوقهم، وإقامة دولتهم المستقلة، على ترابهم الوطني، وعاصمتها القدس» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الثالث عشر، 25 تشرين الثاني 2000).

- «سنظل كما كنا على الدوام، الأوفياء لأمتنا العربية، والدفاع عن قضاياها العادلة، وفي مقدمتها القضية الفلسطينية، فنحن مع أشقائنا الفلسطينيين، بكل ما نستطيع، حتى يقيموا دولتهم المستقلة على ترابهم الوطني. ومع الشعب العراقي الشقيق، حتى يجتاز هذه المحنة، ويعود العراق إلى وضعه ومكانته الطبيعية، وينعم أهله بالحياة الحرة

الكريمة الأمانة» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الرابع عشر، 1 كانون الأول 2005).

- «تلتزم حكومتي بتقديم كل أشكال الدعم الممكن للأشقاء الفلسطينيين، من أجل استعادة حقوقهم، وإقامة دولتهم المستقلة على الأرض الفلسطينية، على أساس قرارات الشرعية الدولية، ومبادرات السلام العالمية، ولن يقبل الأردن بأيّ تسوية ظالمة لهذه القضية، ولا بأيّ تسوية تكون على حساب الأردن. وستستمر حكومتي في الوقوف إلى جانب الشعب العراقي الشقيق، وإلى جانب وحدة العراق وسيادته وأمنه واستقراره» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الرابع عشر، 28 تشرين الثاني 2006).

- «كما نقول للأشقاء الفلسطينيين، إن القوة في الوحدة، والضعف في الفرقة. فوحدوا صفوفكم واغتنموا الفرصة المتاحة لتحقيق السلام، وإقامة دولتكم المستقلة في الضفة الغربية وقطاع غزة». «إن الأردن القوي؛ المنيع المزدهر، هو القادر على دعم ومساندة الأشقاء، سواء في فلسطين أو العراق» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الخامس عشر، 2 كانون الأول 2007).

- «نحن حريصون كل الحرص، على استثمار علاقاتنا الدولية وتوظيفها، لخدمة قضايا الأمة الإسلامية والعربية، وعلى رأسها القضية الفلسطينية، والحفاظ على مصالح الأردن الاقتصادية والسياسية. ونحن نؤمن أن إيجاد توافق وإجماع عربي مؤسسي، هو أفضل السبل لدعم أشقائنا الفلسطينيين، في نضالهم الوطني. ومن باب الحرص على تمكين الأشقاء الفلسطينيين، من الوصول إلى حقوقهم، وإقامة دولتهم المستقلة وذات السيادة، على ترابهم الوطني، فإننا مستمرون بدعمهم بكل السبل، حتى ينتهي الاحتلال الإسرائيلي، وتقوم الدولة الفلسطينية المنشودة». «ونحن حريصون أيضاً، على دعم الشعب العراقي الشقيق، والوقوف إلى جانبه، حتى يعود العراق إلى مكانته الطبيعية، في محيطه العربي والإسلامي، وينعم أهله بالأمن والاستقرار، والتقدم والازدهار. أما الأشقاء العراقيون المقيمون بيننا، فهم أشقاؤنا وهم ضيوفنا، ومن الواجب رعايتهم كإخوة لنا، يمرون بظروف صعبة، إلى أن يتمكنوا من العودة إلى وطنهم وأرضهم» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الخامس عشر، 5 تشرين الأول 2008).

- «وسيجل الأردن المنيع الأمن المستقر سداً لأشقائه العرب في الدفاع عن قضايانا العربية والإسلامية، وفي مقدمة كل ذلك القضية الفلسطينية. فقد كان الأردن، وسبقه -بعون الله- السند الأقوى لأشقائنا الفلسطينيين، وسيواصل القيام بكل ما يستطيع لرفع الظلم

عنهم، وإنهاء الاحتلال، وقيام دولتهم المستقلة على ترابهم الوطني، وعاصمتها القدس الشرقية» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس النواب السادس عشر، 28 تشرين الثاني 2010).

- «لقد كان الأردن، وسيبقى -بعون الله- في طليعة المدافعين عن قضايا أمته العربية والإسلامية، وفي مقدمتها القضية الفلسطينية، فنحن ملتزمون بدعم أشقائنا الفلسطينيين حتى يتمكنوا من استعادة حقوقهم، وإقامة دولتهم المستقلة على ترابهم الوطني، ولن نقبل تحت أي ظرف من الظروف بأي تسوية للقضية الفلسطينية على حساب الأردن، أو على حساب أي من مصالحنا الوطنية. وسنستمر في القيام بواجبنا ودورنا التاريخي في رعاية الأماكن المقدسة، الإسلامية والمسيحية في القدس الشريف» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السادس عشر، 26 تشرين الأول 2011).

- «تصدر القضية الفلسطينية أولويات سياستنا الخارجية، ونحن نرى أن عملية السلام وحل القضية الفلسطينية على أساس حل الدولتين، هو مصلحة وطنية أردنية عليا» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السابع عشر، 3 تشرين الثاني 2013).

- «القضية الفلسطينية هي قضيتنا الأولى، وهي مصلحة وطنية عليا، والقدس التي روت دماء شهدائنا ترابها هي أمانة في عمق ضميرنا، وسيستمر الأردن بالتصدي بشتى الوسائل للممارسات والسياسات الإسرائيلية الأحادية في القدس الشريف، والحفاظ على مقدساتها الإسلامية والمسيحية، حتى يعود السلام إلى أرض السلام». «أما في ما يتعلق بالأزمة السورية، فإننا نجدد التأكيد على أن الحل الوحيد هو الحل السياسي الشامل، بمشاركة جميع مكونات الشعب السوري، والذي يضمن وحدة سوريا واستقرارها» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة السابع عشر، 2 تشرين الثاني 2014).

- «وقد ظلت القضية الفلسطينية، القضية الأولى على أجندة الدبلوماسية الأردنية، لمركزيتها وعدالتها، ولأنها مصلحة وطنية عليا. وستبقى القدس، من منطلق مسؤوليتنا الدينية والتاريخية ووصايتنا على الأماكن المقدسة فيها، أمانة حملها أجدادنا، وسيحملها أبناؤنا وبناتنا، مدافعين عنها ضد محاولات الاعتداء، وتغيير الواقع فيها، ونحن نواصل اليوم القيام بهذا الدور المشرف». «أما في ما يتعلق بالأزمة السورية، فإننا نجدد التأكيد على موقفنا الداعم لحل سياسي شامل، لإنهاء معاناة طال أمدها، وبمشاركة جميع مكونات الشعب السوري، لضمان وحدة سوريا واستقرارها ومستقبلها» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة السابع عشر، 15 تشرين الثاني 2015).

- «سنستمر في دورنا التاريخي في الدفاع عن قضايا أمتنا العربية والإسلامية، والقيام بواجبنا في حماية الأماكن المقدسة الإسلامية والمسيحية في القدس الشريف» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الثامن عشر، 7 تشرين الثاني 2016).
- «سيستمر الأردن بالنهوض بدوره التاريخي في الدفاع عن قضايا أمتينا العربية والإسلامية، وفي مقدماتها القضية الفلسطينية، وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة على التراب الوطني الفلسطيني وعاصمتها القدس، وحماية المقدسات الإسلامية والمسيحية في القدس الشريف» (من خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الثامن عشر، 12 تشرين الثاني 2017).

نتائج وتوصيات عامة

تخلص هذه المراجعة إلى عدد من النتائج والتوصيات العامة:

1. إن كتب التكليف وخطب العرش للملك عبدالله الثاني ابن الحسين للحكومات المتعاقبة ومجلس الأمة تناولت القضايا نفسها مراراً وتكراراً.
2. كانت كتب التكليف أكثر تفصيلاً وتوجيهاً مباشراً من خطب العرش، في قضايا مهمة يتوجب على الحكومات القيام بها.
3. إن الإنجاز في محوري السياسة الخارجية والقوات المسلحة والأجهزة الأمنية، أكبر منه في بقية المحاور، ويعود ذلك لتولي الملك هذين المحورين بنفسه ومتابعته الشخصية وبشكل مباشر لهما.
4. هناك تلوّن من الحكومات المتعاقبة في تنفيذ الرؤى الملكية وتنفيذ الخطط والبرامج المعنية بتحقيق التنمية الشاملة في جميع القطاعات، وبخاصة في ما يتعلق بالبعد الديمقراطي والإصلاح الاقتصادي والتنمية في المجالات الاجتماعية والسياسية والثقافية.
5. إن الرؤى الملكية تجاه كثير من القضايا التي تُعدّ في أعلى قمة اهتمامات الوطن والمواطن، متقدمة على رؤى السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويُذكر هنا على سبيل المثال؛ قضايا الإصلاح الشامل، ومتلازمة الفقر والبطالة، ومشكلتنا الطاقة والمياه.
6. إن مجلس الأمة، لم يواكب في البعد التشريعي، الرؤى العميقة للملك في محاور الإصلاح والتنمية الشاملة ودولة المواطنة.



7. بقاء الرد على كتب التكليف من قبل رئيس الحكومة المكلف في المربع البروتوكولي، وعدم ربط المحاور المراد العمل عليها بخطة ضمن جداول زمنية واضحة المعالم وقابلة للتنفيذ.
8. لا بد أن يقوم مجلس الأمة بدوره التشريعي والرقابي على القضايا المطروحة في كتب التكليف وخطب العرش، وأن تكون آلية التشابك الإيجابي والمشاركة منهجاً أصيلاً عند التنفيذ.



ملحق (2)

أرقام واحصاءات وبيانات حول الوزارات والمؤسسات الحكومية



(أ)

أعداد الوزراء في الحكومات المتعاقبة منذ تولي جلالته الملك عبدالله الثاني ابن الحسين سلطاته الدستورية

يبين الجدول أدناه أعداد الوزراء منذ تولي جلالته الملك عبدالله الثاني ابن الحسين سلطاته الدستورية، وتشكيله أول حكومة في عهده الميمون.

وتم الاعتماد على الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء مصدراً وحيداً لجمع البيانات المتعلقة بأعداد الوزراء وفترات توليهم مناصبهم وتعاقبهم عليها، حيث وصل العدد الكلي للوزراء منذ تكليف حكومة دولة السيد عبدالرؤوف الروابدة بتاريخ ١٩٩٩/٣/٤ وحتى تكليف حكومة دولة الدكتور عمر الرزاز بتاريخ ٢٠١٨/٦/١٤، إلى ٦٦٥ وزيراً، وهذا العدد يشمل حالات التكرار (تولي الوزير الحقيبة نفسها أكثر من مرة، أو توليه أكثر من حقيبة وزارية معاً في التشكيلة الحكومية، أو توليه حقائب مختلفة في الحكومات المتعاقبة).

ويتضح من الجداول أن العدد الفعلي للوزراء الذين تولوا المنصب الوزاري بصرف النظر عن تكرار تكليفهم، هو ٣٠٧ وزراء، وذلك خلال الفترة الممتدة بين ١٩٩٩/٣/٤ و ٢٠١٨/٦/١٤.

وتشير البيانات إلى أن هناك ٢٥٧ وزيراً جديداً تم تكليفهم للمرة الأولى خلال هذه الفترة، بمعنى أنهم لم يحصلوا على أي منصب وزاري ولم يشاركوا في تشكيلة أي حكومة قبل أول حكومة في عهد جلالته الملك عبدالله الثاني.

وفي السياق نفسه، وصل عدد الوزراء الجدد مع حساب تكرار تكليفهم خلال الفترة المدروسة، إلى ٥٤٢ وزيراً، تولوا حقائب وزارية مختلفة منذ تكليف دولة الدكتور عبدالرؤوف الروابدة حتى تكليف دولة الدكتور عمر الرزاز، ومن جهة أخرى تم تكليف ٥٠ وزيراً سابقاً يحمل كل منهم منصب "وزير" وله رقم تسلسلي يسبق تاريخ ١٩٩٩/٣/٤. وقد وصل مجموع تكرار الوزراء القدماء الذين تم تكليفهم حتى تاريخ ٢٠١٨/٦/١٤ إلى ١٢٣ وزيراً.

وتبين الجداول المخصصة للوزارات، أسماء الوزراء وفترات توليهم للحقائب الوزارية المتعلقة بالوزارة نفسها، كما تظهر الجداول اسم رئيس الوزراء المكلف إزاء اسم كل وزير جرى تعيينه. مع الأخذ في الحسبان أن الجداول تتضمن التعديلات التي كانت تجرى على التشكيلات الحكومية.

وينبغي التنويه هنا إلى أن الأرقام الواردة سابقاً تختلف بشكل واضح عن تلك التي وردت في تصريح للحكومة نشرته صحيفه "الرأي" اليومية بتاريخ ٢٠١٨/٩/٦. حيث جاء في التصريح أن عدد الوزراء هو ٣٨٨ وزيراً. وقد يُعزى هذا الاختلاف إلى أن التصريح الحكومي لم يحدد الفترة التي استند إليها في عملية الإحصاء، وأن المقصود منه إظهار إجمالي كلف الرواتب التقاعدية للوزراء السابقين ودراسة القانون المعدل لقانون التقاعد المدني لسنة ٢٠١٨، لا القيام بعملية إحصاء لأعداد الوزراء. ومن جهة أخرى، يبين التصريح أن العدد المذكور (٣٨٨) هو العدد الإجمالي لحاملي الألقاب الثلاثة: مَنْ كان رئيساً للوزراء، ومن كان وزيراً، ومن كان برتبة وزير، حيث أن الأخير لا يُعتمد في بيانات رئاسة الوزراء على أنه وزير تولّى حقيبة وزارية معينة.

665	إجمالي عدد الوزراء منذ تكليف حكومة دولة السيد عبدالرؤوف الروابدة بتاريخ 4/3/1999.
307	إجمالي عدد الوزراء من دون تكرار، منذ تكليف حكومة دولة السيد عبدالرؤوف الروابدة بتاريخ 4/3/1999.
358	إجمالي تكرار الوزراء منذ تكليف حكومة دولة السيد عبدالرؤوف الروابدة بتاريخ 4/3/1999.
665	المجموع
123	إجمالي عدد الوزراء القدماء مع التكرار (بمنصب وزير سابقاً)، الذين تم تعيينهم منذ تكليف حكومة دولة السيد عبدالرؤوف الروابدة بتاريخ 4/3/1999.
542	إجمالي عدد الوزراء الجدد مع التكرار، الذين تم تعيينهم منذ تكليف حكومة دولة السيد عبدالرؤوف الروابدة بتاريخ 4/3/1999.
665	المجموع
50	إجمالي عدد الوزراء القدماء من دون تكرار (بمنصب وزير سابقاً)، الذين تم تعيينهم منذ تكليف حكومة دولة السيد عبدالرؤوف الروابدة بتاريخ 4/3/1999.
257	إجمالي عدد الوزراء الجدد من دون تكرار، الذين تم تعيينهم منذ تكليف حكومة دولة السيد عبدالرؤوف الروابدة بتاريخ 4/3/1999.
307	المجموع

(ب)

أعداد رؤساء الوزراء ونواب رؤساء الوزراء

رؤساء الوزراء				
تسلسل رقم الوزير	الاسم	المنتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
258	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	1999/4/3	2000/18/6
355	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2000/19/6	2002/14/1
355	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2002/14/1	2003/20/7
355	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2003/21/7	2003/22/10
509	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2003/25/10	2005/5/4
314	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2005/7/4	2005/24/11
538	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2005/27/11	2007/22/11
491	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2007/25/11	2009/9/12
575	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2009/14/12	2010/22/11
575	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2010/24/11	2011/1/2
538	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2011/9/2	2011/17/10
619	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2011/24/10	2012/26/4
308	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2012/2/5	2012/10/10
292	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النصور	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2012/11/10	2013/30/3
292	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النصور	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2013/30/3	2016/29/5
435	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2016/1/6	2016/25/9
435	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2016/28/9	2018/14/6
688	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	رئيساً للوزراء ووزيراً للدفاع	2018/14/6	



نواب رؤساء الوزراء					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
240	معالي السيد مروان عبد الحليم النمر الحمود	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	نائباً لرئيس الوزراء	1999/4/3	2000/18/6
451	معالي السيد أيمن هزاع بركات المجالي	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	نائباً لرئيس الوزراء	1999/4/3	1999/1/9
389	معالي الدكتورة ريم محمد سعيد الهندي	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للتخطيط	1999/4/3	2000/1/5
451	معالي السيد أيمن هزاع بركات المجالي	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للإعلام	1999/1/9	2000/15/1
451	معالي السيد أيمن هزاع بركات المجالي	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	نائباً لرئيس الوزراء	2000/15/1	2000/18/6
357	معالي الدكتور صالح شفيق خليل ارشيدات	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2000/19/6	2002/14/1
466	معالي الدكتور محمد أحمد سلامة الحلايقة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة للشؤون الاقتصادية	2000/19/6	2002/14/1
305	معالي الدكتور عوض محمد عودة خليفات	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للداخلية	2000/19/6	2002/14/1
472	معالي السيد فارس سليمان فارس النايلسي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للعدل	2000/19/6	2002/14/1
357	معالي الدكتور صالح شفيق خليل ارشيدات	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للنقل	2000/26/9	2001/16/6
472	معالي السيد فارس سليمان فارس النايلسي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للعدل	2002/26/9	2003/20/7

نواب رؤساء الوزراء					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
466	معالي الدكتور محمد أحمد سلامة الحلايقة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية ووزيراً للتنمية الادارية	2003/21/7	2003/22/10
472	معالي السيد فارس سليمان فارس النايلسي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للعدل	2003/21/7	2003/22/10
466	معالي الدكتور محمد أحمد سلامة الحلايقة	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للصناعة والتجارة	2003/25/10	2004/25/10
427	معالي الدكتور مروان جميل عيسى المعشر	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء ومراقبة الاداء الحكومي	2004/25/10	2005/5/4
401	معالي السيد هشام فالح أحمد التل	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون البرلمانية ووزيراً للتنمية السياسية	2005/7/4	2005/3/7
427	معالي الدكتور مروان جميل عيسى المعشر	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	نائباً لرئيس الوزراء	2005/3/7	2005/24/11
401	معالي السيد هشام فالح أحمد التل	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	نائباً لرئيس الوزراء للتنمية السياسية	2005/3/7	2005/24/11
321	معالي الدكتور زياد محمد فريز فريز	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	نائباً لرئيس الوزراء ووزير للمالية	2005/27/11	2007/2/9
250	معالي الدكتور رجائي صالح عيسى المعشر	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة	2009/14/12	2010/22/11
444	معالي السيد نايف سعود فارس القاضي	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للداخلية	2009/14/12	2010/22/11



نواب رؤساء الوزراء					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
336	معالي الدكتور خالد عبدالعزيز سليمان الكركي	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للتربية والتعليم	2010/28/7	2010/22/11
591	معالي السيد أيمن حسين عبدالله الصفدي	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة	2010/24/11	2011/1/2
336	معالي الدكتور خالد عبدالعزيز سليمان الكركي	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للتربية والتعليم	2010/24/11	2011/1/2
342	معالي المهندس سعد هایل عودة السروور	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للداخلية	2010/24/11	2011/1/2
342	معالي المهندس سعد هایل عودة السروور	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للداخلية	2011/9/2	2011/2/7
399	معالي السيد توفيق محمود حسين كريشان	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للشؤون البرلمانية	2011/2/7	2011/17/10
305	معالي الدكتور عوض محمد عودة خليفات	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النصور	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للداخلية	2012/11/10	2013/30/3
447	معالي السيد «محمد ناصر» سامي حسن جودة	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النصور	نائباً لرئيس الوزراء وزيراً للخارجية وشؤون المقربين	2015/2/3	2016/29/5
395	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النصور	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للتربية والتعليم	2015/2/3	2016/29/5
395	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقي	نائباً لرئيس الوزراء لشؤون الخدمات ووزيراً للتربية والتعليم	2016/1/6	2016/25/9

نواب رؤساء الوزراء					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
272	معالي الدكتور جواد أحمد عبدالمحسن العناني	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقي	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية ووزيراً للصناعة والتجارة والتموين	2016/1/6	2016/25/9
447	معالي السيد «محمد ناصر» سامي حسن جودة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقي	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للخارجية وشؤون المغتربين	2016/1/6	2016/25/9
395	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقي	نائباً لرئيس الوزراء لشؤون الخدمات ووزيراً للتربية والتعليم	2016/28/9	2017/15/1
272	معالي الدكتور جواد أحمد عبدالمحسن العناني	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقي	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية ووزير دولة لشؤون الاستثمار	2016/28/9	2017/18/6
447	معالي السيد «محمد ناصر» سامي حسن جودة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقي	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للخارجية وشؤون المغتربين	2016/28/9	2017/15/1
341	معالي السيد جمال أحمد مفلح الصرايرة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقي	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2018/25/2	2018/14/6
579	معالي الدكتور جعفر عبد الفتاح حسان	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقي	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة للشؤون الاقتصادية	2018/25/2	2018/14/6
250	معالي الدكتور رجائي صالح عيسى المعشر	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة	2018/14/6	

(ت)

وزراء الدولة

شؤون الدولة					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
357	معالي الدكتور صالح شفيق خليل ارشيدات	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2000/19/6	2002/14/1
395	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزير دولة لشؤون التنمية الإدارية	2000/19/6	2001/27/10
477	معالي الدكتور عادل صالح كليب الشريدة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للدولة	2000/19/6	2001/16/6
474	معالي السيد عبدالرحيم محمد مهاوش عكور	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للدولة	2001/16/6	2001/27/10
493	معالي السيد موسى خلف فياض المعاني	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للدولة	2001/16/6	2002/14/1
452	معالي السيد عيد زعل نمر الفايز	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزير دولة ووزيراً للشباب والرياضة	2001/27/10	2002/14/1
469	معالي السيد صالح حمد العواد القلاب	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للدولة	2001/27/10	2002/14/1
452	معالي السيد عيد زعل نمر الفايز	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للدولة	2001/5/12	2002/14/1
466	معالي الدكتور محمد أحمد سلامة الحلايقة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للاقتصاد الوطني ووزير دولة	2002/14/1	2002/26/9
497	معالي السيد مصطفى عبدالكريم عبدالقادر القيسي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2002/14/1	2003/20/7
503	معالي السيد محمد سامر محمد مروان محمد الطويل	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للاقتصاد الوطني ووزير دولة	2002/26/9	2003/20/7
496	معالي الدكتور «صلاح الدين» محمد عبدالرحمن البشير	دولة السيد فيصل عاكف ميثال الفايز	وزيراً للعدل ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2003/25/10	2004/25/10
517	معالي السيدة أسما حنا سالم خضر	دولة السيد فيصل عاكف ميثال الفايز	وزير دولة - الناطق الرسمي باسم الحكومة	2003/25/10	2004/25/10
427	معالي الدكتور مروان جميل عيسى المعشر	دولة السيد فيصل عاكف ميثال الفايز	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء ومراقبة الأداء الحكومي	2004/25/10	2005/5/4
496	معالي الدكتور «صلاح الدين» محمد عبدالرحمن البشير	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزير دولة لمراقبة الأداء الحكومي	2005/7/4	2005/3/7
504	معالي الدكتورة رويدا محمود خليل المعاينة	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزير دولة لمراقبة الأداء الحكومي	2005/3/7	2005/24/11
423	معالي السيد محمد عودة حسن نجادات	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزير دولة	2005/3/7	2005/24/11

شؤون الدولة					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
410	معالي الدكتور «محي الدين» شعبان «وردشوقه» توق	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2006/22/11	2007/22/11
568	معالي السيد ذوقان سالم محمد القضاة	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2007/25/11	2009/9/12
577	معالي السيد عماد نجيب عايد فاخوري	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	وزيراً لتطوير القطاع العام ووزير دولة للمشاريع الكبرى	2009/14/12	2010/22/11
250	معالي الدكتور رجائي صالح عيسى المعشر	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة	2009/14/12	2010/22/11
580	معالي السيد جمال حامد عواد الشمالية	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2009/14/12	2010/28/7
534	معالي السيدة سهير عبد الرحمن مصطفى العلي	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	وزير دولة لشؤون مجلس الوزراء	2010/28/7	2010/22/11
591	معالي السيد أيمن حسين عبد الله الصفدي	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة	2010/24/11	2011/1/2
577	معالي السيد عماد نجيب عايد فاخوري	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	وزير دولة للمشاريع الكبرى	2010/24/11	2011/1/2
582	معالي الدكتور ابراهيم عطا خليل العموش	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2010/24/11	2011/1/2
594	معالي السيد فارس عيد مفلح القطارنة	دولة السيد سميرزید سمير الرفاعي	وزير دولة لشؤون مجلس الوزراء	2010/24/11	2011/1/2
602	معالي الدكتور محمد خليل مسلم العديناات	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2011/9/2	2011/2/7
617	معالي السيد عادل محمود محمد «بني محمد»	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2011/2/7	2011/17/10
569	معالي السيد أيمن يحيى حسن عودة	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء والتشريع	2011/24/10	2012/26/4
628	معالي السيد كليب سعود غالب القواز	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزير دولة لشؤون مجلس الوزراء	2011/24/10	2012/26/4
640	معالي الدكتور كامل حامد سعيد السعيد	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء والتشريع	2012/2/5	2012/10/10
644	معالي السيد يوسف كاسب صفوق الجازي	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزير دولة	2012/2/5	2012/10/10
645	معالي السيدة نادية محمد طاهر هاشم	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزير دولة لشؤون المرأة	2012/2/5	2012/10/10
641	معالي الدكتور نوفان منصور عقيل العقيل	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان الترسور	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2012/11/10	2013/30/3
649	معالي الدكتور أحمد نوري محمد الزيادات	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان الترسور	وزيراً للعدل ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2013/30/3	2013/21/8
649	معالي الدكتور أحمد نوري محمد الزيادات	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان الترسور	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2013/21/8	2016/29/5
661	معالي الدكتور سلامة صالح سليمان التميمات	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان الترسور	وزير دولة	2013/21/8	2016/29/5
573	معالي المهندس موسى حابس موسى المعايطة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للشؤون السياسية والبرلمانية ووزيراً للدولة	2016/1/6	2016/25/9
676	معالي السيد فواز نجيب عوض ارشيدات	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2016/1/6	2016/25/9



شؤون الدولة					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
681	معالي المهندس خالد موسى شحادة الحنيفات	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزير دولة	2016/1/6	2016/25/9
573	معالي المهندس موسى حابس موسى المعاينة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للشؤون السياسية والبرلمانية ووزيراً للدولة	2016/28/9	2018/14/6
676	معالي السيد فواز نجيب عوض ارشيدات	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2016/28/9	1/15/2017
356	معالي الدكتور ممدوح صالح حمد العبادي	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	1/15/2017	2/25/2018
341	معالي السيد جمال أحمد مفلح الصرايرة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2/25/2018	6/14/2018
250	معالي الدكتور رجائي صالح عيسى المعشر	دولة الدكتور عمر أحمد متيف الرزاز	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة	6/14/2018	

(ث) الوزارات

الصناعة والتجارة والتموين					تسلسل رقم الوزير
الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة	
معالي السيد "محمد هادي" منقال داوود عصفوري	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروايدة	وزيراً للصناعة والتجارة	3/4/99	1/15/00	461
معالي الدكتور محمد أحمد سلامة الحلايقة	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروايدة	وزيراً للصناعة والتجارة	1/15/00	6/18/00	466
معالي السيد واصف يعقوب نصر عازر	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للصناعة والتجارة	6/19/00	10/27/01	478
معالي الدكتور "صلاح الدين" محمد عبدالرحمن البشير	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للصناعة والتجارة	10/27/01	1/14/02	496
معالي الدكتور "صلاح الدين" محمد عبدالرحمن البشير	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للصناعة والتجارة	1/14/02	7/20/03	496
معالي الدكتور "محمد ناصر" سالم محمد أبو حمور	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للصناعة والتجارة	7/21/03	10/22/03	505
معالي الدكتور محمد أحمد سلامة الحلايقة	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للصناعة والتجارة	10/25/03	10/25/04	466
معالي الدكتور أحمد ذوقان سالم الهنداوي	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيراً للصناعة والتجارة	10/25/04	4/5/05	520
معالي السيد "محمد شريف" علي شريف الزعبي	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للصناعة والتجارة	4/7/05	11/24/05	533
معالي السيد "محمد شريف" علي شريف الزعبي	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيراً للصناعة والتجارة	11/27/05	11/22/06	533
معالي السيد سالم أحمد جميل الخزايلة	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيراً للصناعة والتجارة	11/22/06	11/22/07	539
معالي المهندس عامر مروان عبدالكريم الحديدي	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للصناعة والتجارة	11/25/07	12/9/09	562
معالي المهندس عامر مروان عبدالكريم الحديدي	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للصناعة والتجارة	12/14/09	11/22/10	562
معالي المهندس عامر مروان عبدالكريم الحديدي	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للصناعة والتجارة	11/24/10	2/1/11	562
دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للصناعة والتجارة	2/9/11	10/17/11	435
معالي السيد سامي إبراهيم مفضي قموه	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للصناعة والتجارة	10/24/11	4/26/12	372
معالي الدكتور شبيب فرح حبيب عماري	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للصناعة والتجارة	5/2/12	10/10/12	637
معالي الدكتور حاتم حافظ رشيد الحلواني	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النسور	وزيراً للصناعة والتجارة وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	10/11/12	3/30/13	480
معالي الدكتور حاتم حافظ رشيد الحلواني	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النسور	وزيراً للصناعة والتجارة والتموين ووزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	3/30/13	8/21/13	480
معالي الدكتور حاتم حافظ رشيد الحلواني	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النسور	وزيراً للصناعة والتجارة والتموين	8/21/13	3/2/15	480
معالي المهندسة مها عبدالرحيم صابر علي	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النسور	وزيراً للصناعة والتجارة والتموين	3/2/15	5/29/16	667
معالي الدكتور جواد أحمد عبدالمحسن العناني	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية وزيراً للصناعة والتجارة والتموين	6/1/16	9/25/16	272
معالي السيد يعرب فلاح مفلح القضاة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للصناعة والتجارة والتموين	9/28/16	6/14/18	684
معالي الدكتور طارق محمد خليل حموري	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للصناعة والتجارة والتموين	6/14/18		702



السياحة والآثار					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المنصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
6/18/00	3/4/99	وزيراً للسياحة والآثار	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي السيد "محمد عقل" عيد محمد بلتاجي	441
6/16/01	6/19/00	وزيراً للسياحة والآثار	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد "محمد عقل" عيد محمد بلتاجي	441
10/27/01	6/16/01	وزيراً للسياحة والآثار	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور طالب ضياء الدين طالب الرفاعي	471
1/14/02	10/27/01	وزيراً للسياحة والآثار ووزيراً للإعلام	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور طالب ضياء الدين طالب الرفاعي	471
1/13/03	1/14/02	وزيراً للسياحة والآثار	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور طالب ضياء الدين طالب الرفاعي	471
7/20/03	1/12/03	وزيراً للنقل ووزيراً للسياحة والآثار	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	491
10/22/03	7/21/03	وزيراً للسياحة والآثار	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد محمد سامر محمد مروان محمد الطويل	503
10/25/04	10/25/03	وزيراً للبيئة ووزيراً للسياحة والآثار	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	معالي الدكتورة علياء "محمد علي" صالح حاتوغ	511
4/5/05	10/25/04	وزيراً للسياحة والآثار	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	معالي الدكتورة علياء "محمد علي" صالح حاتوغ	511
11/24/05	4/7/05	وزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي الدكتورة علياء "محمد علي" صالح حاتوغ	511
11/22/06	11/27/05	وزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي السيد منير يوسف مرقص نصار	546
11/22/07	11/22/06	وزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي السيد أسامة إسماعيل أحمد الدباس	553
12/9/09	11/25/07	وزيراً للسياحة والآثار	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	معالي السيدة مها محمد محمود الخطيب	557
7/28/10	12/14/09	وزيراً للسياحة والآثار	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي السيدة مها محمد محمود الخطيب	557
11/22/10	7/28/10	وزيراً للسياحة والآثار	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي السيدة سوزان عبدالجيد محمد عفانة	589
2/1/11	11/24/10	وزيراً للسياحة والآثار	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي السيد زيد جميل إبراهيم القسوس	598
10/17/11	2/9/11	وزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي الدكتورة هيفاء شاكر محمد زكي أبوغزالة	607
4/26/12	10/24/11	وزيراً للسياحة والآثار	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	معالي السيد نايف حميدي محمد الفايز	625
10/10/12	5/2/12	وزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	معالي السيد نايف حميدي محمد الفايز	625
3/30/13	10/11/12	وزيراً للسياحة والآثار ووزيراً للبيئة	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	معالي السيد نايف حميدي محمد الفايز	625
8/21/13	3/30/13	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي ووزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	معالي الدكتور إبراهيم حسن مصطفى سيف	651
3/2/15	8/21/13	وزيراً للعمل ووزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	معالي الدكتور نضال مرضي عبدالله القطامين	647
5/29/16	3/2/15	وزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	معالي السيد نايف حميدي محمد الفايز	625
9/25/16	6/1/16	وزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيدة ليلى مظهر حسن عناب	679
6/14/18	9/28/16	وزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيدة ليلى مظهر حسن عناب	679
	6/14/18	وزيراً للسياحة والآثار	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	معالي السيدة ليلى مظهر حسن عناب	679

وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المكتب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
341	معالي السيد جمال أحمد مفلح الصرايرة	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للنقل ووزيراً للبريد والاتصالات	3/4/99	9/1/99
341	معالي السيد جمال أحمد مفلح الصرايرة	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للبريد والاتصالات	9/1/99	1/15/00
464	معالي الدكتور عبدالله بهاء الدين علاء الدين طوقان	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للبريد والاتصالات	1/15/00	6/18/00
484	معالي الدكتور فواز حاتم شريف الزعبي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للبريد والاتصالات	6/19/00	1/14/02
484	معالي الدكتور فواز حاتم شريف الزعبي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للبريد والاتصالات	1/14/02	7/20/03
484	معالي الدكتور فواز حاتم شريف الزعبي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	3/24/02	7/20/03
484	معالي الدكتور فواز حاتم شريف الزعبي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	7/21/03	10/22/03
484	معالي الدكتور فواز حاتم شريف الزعبي	دولة السيد فيصل عاكف منقار الفايز	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ووزيراً للتنمية الادارية	10/25/03	10/25/04
522	معالي السيدة نادية حلمي حافظ السعيد	دولة السيد فيصل عاكف منقار الفايز	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	10/25/04	4/5/05
522	معالي السيدة نادية حلمي حافظ السعيد	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	4/7/05	11/24/05
547	معالي السيد عمر أشرف سيدو الكردي	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	11/27/05	11/22/06
552	معالي السيد باسم فواز سليمان الروسان	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	11/22/06	11/22/07
552	معالي السيد باسم فواز سليمان الروسان	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	11/25/07	12/9/09
585	معالي السيد مروان صلاح محمد جمعة	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	12/14/09	11/22/10
585	معالي السيد مروان صلاح محمد جمعة	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	11/24/10	2/1/11
609	معالي المهندس عاطف محمد أحمد التل	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	2/9/11	10/17/11
552	معالي السيد باسم فواز سليمان الروسان	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	10/24/11	4/26/12
609	معالي المهندس عاطف محمد أحمد التل	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	5/2/12	10/10/12
480	معالي الدكتور حاتم حافظ رشيد الحلواني	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للصناعة والتجارة ووزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	10/11/12	3/30/13
480	معالي الدكتور حاتم حافظ رشيد الحلواني	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للصناعة والتجارة والتموين ووزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	3/30/13	8/21/13

وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المنصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
3/2/15	8/21/13	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	معالي الدكتور عزام طلال توفيق سليط	666
5/29/16	3/2/15	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	معالي السيدة مجد محمد عبد الكريم شويكة	669
9/25/16	6/1/16	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيدة مجد محمد عبد الكريم شويكة	669
6/14/18	9/28/16	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ووزيراً لتطوير القطاع العام	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيدة مجد محمد عبد الكريم شويكة	669
	6/14/18	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	معالي المهندس مثنى حمدان عليان غرابية	707

المياه والري					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المنصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
2000/18/6	1999/4/3	وزيراً للمياه والري	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي الدكتور كامل عودة الله فالح المحادين	456
2001/16/6	2000/19/6	وزيراً للمياه والري	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور حاتم حافظ رشيد الحلواني	480
2002/14/1	2001/16/6	وزيراً للمياه والري	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	489
2003/20/7	2002/14/1	وزيراً للمياه والري	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	489
2003/22/10	2003/21/7	وزيراً للمياه والري	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	489
2004/25/10	2003/25/10	وزيراً للمياه والري ووزيراً للزراعة	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	489
2005/5/4	2004/25/10	وزيراً للمياه والري	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	489
2005/3/7	2005/7/4	وزيراً للمياه والري	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي المهندس رائد مظفر رفعت أبو السعود	514
2005/24/11	2005/3/7	وزيراً للمياه والري	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي الدكتور منذر أحمد جاد الله الشرع	525
2007/2/9	2005/27/11	وزيراً للمياه والري	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي المهندس محمد طاهر، يعقوب محمد العالم	541
2007/22/11	2007/2/9	وزيراً للمياه والري	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي الدكتور محمد رشيد يوسف شطناوي	556
2009/9/12	2007/25/11	وزيراً للمياه والري	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	معالي المهندس رائد مظفر رفعت أبو السعود	514
2010/22/11	2009/14/12	وزيراً للمياه والري	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي المهندس محمد جميل موسى النجار	583
2011/1/2	2010/24/11	وزيراً للمياه والري	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي المهندس محمد جميل موسى النجار	583
2011/17/10	2011/9/2	وزيراً للمياه والري	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي المهندس محمد جميل موسى النجار	583

المياه والري					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
626	معالي المهندس موسى ضايغ موسى الجمعاني	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للمياه والري	2011 / 24 / 10	2012 / 26 / 4
583	معالي المهندس محمد جميل موسى النجار	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للمياه والري	2012 / 2 / 5	2012 / 10 / 10
631	معالي المهندس «أحمد ماهر، حمدي توفيق أبوالمسن	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للشؤون البلدية ووزيراً للمياه والري	2012 / 11 / 10	2013 / 30 / 3
489	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للمياه والري ووزيراً للزراعة	2013 / 30 / 3	2013 / 21 / 8
489	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للمياه والري	2013 / 8 / 21	5 / 29 / 2016
489	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للمياه والري	2016 / 6 / 1	9 / 25 / 2016
489	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للمياه والري	2016 / 9 / 28	2 / 25 / 2018
578	معالي السيد علي ظاهر حسن الغزاوي	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للمياه والري	2018 / 2 / 25	6 / 14 / 2018
698	معالي المهندس منير موسى عويس عويس	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للمياه والري	2018 / 6 / 14	

الزراعة					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
454	معالي المهندس هاشم محمد الطالب الشبول	دولة السيد عبدالرؤف سالم نهار الروابدة	وزيراً للزراعة	3 / 4 / 99	6 / 18 / 00
476	معالي السيد زهير عبدالله سليمان زنونة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للزراعة	6 / 19 / 00	6 / 16 / 01
492	معالي الدكتور محمود عايد محمد الدويري	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للزراعة	6 / 16 / 01	1 / 14 / 02
492	معالي الدكتور محمود عايد محمد الدويري	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للزراعة	1 / 14 / 02	9 / 26 / 02
502	معالي السيد طراد منقال سطاتم الفايز	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للزراعة	9 / 26 / 02	7 / 20 / 03
502	معالي السيد طراد منقال سطاتم الفايز	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للزراعة	7 / 21 / 03	10 / 22 / 03
489	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيراً للمياه والري ووزيراً للزراعة	10 / 25 / 03	10 / 25 / 04
527	معالي السيد شراري كساب عبدالعزيز الشخانية	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيراً للزراعة	10 / 25 / 04	4 / 5 / 05
521	معالي الدكتور يوسف "تاج الدين" يوسف الشريفي	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للزراعة	4 / 7 / 05	7 / 3 / 05
495	معالي المهندس مزاحم شوكت موسى المحيسن	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للزراعة	7 / 3 / 05	11 / 24 / 05
542	معالي الدكتور عاكف أحمد مفلح الزعبي	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للزراعة	11 / 27 / 05	11 / 22 / 06
551	معالي الدكتور مصطفى محمد مصطفى قرنظلة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للزراعة	11 / 22 / 06	11 / 22 / 07
495	معالي المهندس مزاحم شوكت موسى المحيسن	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للزراعة	11 / 25 / 07	2 / 23 / 09

الزراعة					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
574	معالي المهندس سعيد بهاء عمر المصري	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للزراعة	2/23/09	12/9/09
574	معالي المهندس سعيد بهاء عمر المصري	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للزراعة	12/14/09	7/28/10
588	معالي السيد مازن فؤاد محمد الخصاونة	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للزراعة	7/28/10	11/22/10
528	معالي الدكتور تيسير رضوان سليم الصمادي	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للزراعة	11/24/10	2/1/11
408	معالي المهندس سمير فهمي سليمان الجباشنة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزير دولة ووزيراً للزراعة	2/9/11	10/17/11
629	معالي السيد أحمد سليمان داود "أبو عقلة آل خطاب"	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للزراعة	10/24/11	4/26/12
629	معالي السيد أحمد سليمان داود "أبو عقلة آل خطاب"	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للزراعة	5/2/12	10/10/12
629	معالي السيد أحمد سليمان داود "أبو عقلة آل خطاب"	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	وزيراً للزراعة	10/11/12	3/30/13
489	معالي الدكتور حازم كمال صالح الناصر	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	وزيراً للمياه والري ووزيراً للزراعة	3/30/13	8/21/13
542	معالي الدكتور عاكف أحمد مفلح الزعبي	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	وزيراً للزراعة	8/21/13	5/29/16
674	معالي الدكتور رضا عبد الله عريق "شيلي الخوالدة"	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للزراعة	6/1/16	9/25/16
681	معالي المهندس خالد موسى شحادة الجحيفات	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للزراعة	9/28/16	6/14/18
681	معالي المهندس خالد موسى شحادة الجحيفات	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للزراعة	6/14/18	

البيئة					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
399	معالي السيد توفيق محمود حسين كريشان	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للشؤون البلدية والقروية والبيئة ووزير دولة للشؤون البرلمانية	3/4/99	6/18/00
474	معالي السيد عبد الرحيم محمد مهاوش عكور	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للشؤون البلدية والقروية والبيئة	6/19/00	6/16/01
359	معالي الدكتور عبد الرزاق بديوي إسماعيل طبيشات	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للشؤون البلدية والقروية والبيئة	6/16/01	1/14/02
359	معالي الدكتور عبد الرزاق بديوي إسماعيل طبيشات	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للشؤون البلدية والقروية والبيئة	1/14/02	1/13/03
395	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتنمية الادارية ووزيراً للبيئة	1/12/03	7/20/03
506	معالي الدكتور هشام صالح مفلح غرايبة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للبيئة	7/21/03	10/22/03
511	معالي الدكتورة علياء "محمد علي" صالح حاتوغ	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيراً للبيئة ووزيراً للسياحة والآثار	10/25/03	10/25/04
521	معالي الدكتور يوسف "تاج الدين" يوسف الشريقي	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيراً للبيئة	10/25/04	4/5/05
535	معالي المهندس خالد أنيس محمد زيد الإيراني	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للبيئة	4/7/05	11/24/05
535	معالي المهندس خالد أنيس محمد زيد الإيراني	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للبيئة	11/27/05	11/22/07

البيئة					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
535	معالي المهندس خالد أنيس محمد زيد الإيراني	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للبيئة	11/25/07	12/9/09
586	معالي السيد حازم أمين فارس ملحق	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للبيئة	12/14/09	10/26/10
535	معالي المهندس خالد أنيس محمد زيد الإيراني	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية ووزيراً للبيئة	10/26/10	11/22/10
593	معالي السيد ناصر سلطان حمزة الشريدة	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للبيئة	11/24/10	2/1/11
610	معالي الدكتور طاهر راضي شكري الشخشير	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للبيئة	2/9/11	10/17/11
623	معالي السيد ياسين مهيب "محمد علي" الخياط	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للبيئة	10/24/11	4/26/12
623	معالي السيد ياسين مهيب "محمد علي" الخياط	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للبيئة	5/2/12	10/10/12
625	معالي السيد نايف حميدي محمد الفايز	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للسياسة والآثار ووزيراً للبيئة	10/11/12	3/30/13
654	معالي "الأستاذ الدكتور" مجلي "الشيخ محمد" محيلان المرشدي	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للصحة ووزيراً للبيئة	3/30/13	8/21/13
610	معالي الدكتور طاهر راضي شكري الشخشير	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للبيئة	8/21/13	5/29/16
623	معالي السيد ياسين مهيب "محمد علي" الخياط	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للبيئة	6/1/16	9/25/16
623	معالي السيد ياسين مهيب "محمد علي" الخياط	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للبيئة	9/28/16	2/25/18
625	معالي السيد نايف حميدي محمد الفايز	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للبيئة	2/25/18	6/14/18
625	معالي السيد نايف حميدي محمد الفايز	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للبيئة	6/14/18	

الطاقة والثروة المعدنية					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
455	معالي المهندس سليمان طلب مسلم أبوعليم	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	3/4/99	1/15/00
470	معالي المهندس وائل سعيد عبدالله صبري	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	1/15/00	6/18/00
470	معالي المهندس وائل سعيد عبدالله صبري	دولة المهندس علي حسين محمد ابوالراغب	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	6/19/00	6/16/01
488	معالي المهندس "محمد علي" أحمد السعد البطاينة	دولة المهندس علي حسين محمد ابوالراغب	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	6/16/01	1/14/02
488	معالي المهندس "محمد علي" أحمد السعد البطاينة	دولة المهندس علي حسين محمد ابوالراغب	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	1/14/02	7/20/03
488	معالي المهندس "محمد علي" أحمد السعد البطاينة	دولة المهندس علي حسين محمد ابوالراغب	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	7/21/03	10/22/03
512	معالي المهندس عزمي محمد مصطفى الخريسات	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	10/25/03	4/5/05
512	معالي المهندس عزمي محمد مصطفى الخريسات	دولة الدكتور عدنان محمد عايش يدران	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	4/7/05	11/24/05



الطاقة والثروة المعدنية					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
512	معالي المهندس عزمي محمد مصطفى الخريسات	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	11/27/05	11/22/06
549	معالي الدكتور خالد نجيب عبد القادر الشريدة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	11/22/06	11/22/07
566	معالي المهندس خلدون سعيد مصطفى قطيشات	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	11/25/07	12/9/09
535	معالي المهندس خالد أنيس محمد زيد الإيراني	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	12/14/09	10/26/10
535	معالي المهندس خالد أنيس محمد زيد الإيراني	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية ووزيراً للبيئة	10/26/10	11/22/10
436	معالي السيد سليمان حافظ سليمان المصري	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	11/24/10	2/1/11
473	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	2/9/11	10/17/11
632	معالي المهندس قتيبة عبد اللطيف عبده أبوقورة	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	10/24/11	4/26/12
565	معالي المهندس علاء عارف سعد البطاينة	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	5/2/12	10/10/12
565	معالي المهندس علاء عارف سعد البطاينة	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية ووزيراً للنقل	10/11/12	3/30/13
655	معالي المهندس مالك عطا الله علاوي الكباريتي	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	3/30/13	8/21/13
657	معالي الدكتور محمد موسى سليمان حامد	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	8/21/13	3/2/15
651	معالي الدكتور إبراهيم حسن مصطفى سيف	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	3/2/15	5/29/16
651	معالي الدكتور إبراهيم حسن مصطفى سيف	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	6/1/16	9/25/16
651	معالي الدكتور إبراهيم حسن مصطفى سيف	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	9/28/16	6/18/17
691	معالي الدكتور صالح علي حامد الخرابشة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	6/18/17	6/14/18
704	معالي المهندسة هالة عادل عبد الرحمن زواتي	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية	6/14/18	

المنقل					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المنصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
9/1/99	3/4/99	وزيراً للنقل ووزيراً للبريد والاتصالات	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي السيد جمال أحمد مقلح الصرايرة	341
1/15/00	9/1/99	وزيراً للنقل	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي المهندس ناصر أحمد عبد الكريم اللوزي	429
6/18/00	1/15/00	وزيراً للنقل	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي المهندس عيسى ناصر توفيق أيوب	465
9/26/00	6/19/00	وزيراً للنقل	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد محمد فرحان خليل الكلالدة	481
6/16/01	9/26/00	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للنقل	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور صالح شفيق خليل ارشيدات	357
1/14/02	6/16/01	وزيراً للنقل	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	491
1/12/03	1/14/02	وزيراً للنقل	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	491
7/20/03	1/12/03	وزيراً للنقل ووزيراً للسياحة والآثار	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	491
10/22/03	7/21/03	وزيراً للنقل	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	491
10/25/04	10/25/03	وزيراً للأشغال العامة والإسكان ووزيراً للنقل	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	معالي المهندس رائد مظفر رفعت أبو السعود	514
4/5/05	10/25/04	وزيراً للنقل	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	معالي السيد سعود أحمد عارف نصيرات	524
11/24/05	4/7/05	وزيراً للنقل	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي السيد سعود أحمد عارف نصيرات	524
11/22/07	11/27/05	وزيراً للنقل	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي السيد سعود أحمد عارف نصيرات	524
2/23/09	11/25/07	وزيراً للنقل	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	معالي المهندس علاء عارف سعد البطاينة	565
12/9/09	2/23/09	وزيراً للنقل	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	معالي المهندس سهل عبد الهادي عطا الله المجالي	567
11/22/10	12/14/09	وزيراً للنقل	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي المهندس علاء عارف سعد البطاينة	565
2/1/11	11/24/10	وزيراً للنقل	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي المهندس علاء عارف سعد البطاينة	565
10/17/11	2/9/11	وزيراً للنقل	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي المهندس مهند سلمان محمد القضاة	605
4/26/12	10/24/11	وزيراً للنقل	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	معالي المهندس علاء عارف سعد البطاينة	565
10/10/12	5/2/12	وزيراً للنقل	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	معالي الدكتور هاشم رفه سلامة المساعيد	642
3/30/13	10/11/12	وزيراً للطاقة والثروة المعدنية ووزيراً للنقل	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النسور	معالي المهندس علاء عارف سعد البطاينة	565
8/21/13	3/30/13	وزيراً للعمل ووزيراً لنقل	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النسور	معالي الدكتور نضال مرضي عبد الله القطامين	647
11/9/15	8/21/13	وزيراً للنقل	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النسور	معالي الدكتورة لبناء عزت راغب شبيب	665
5/29/16	11/9/15	وزيراً للنقل	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النسور	معالي السيد أيمن عبد الكريم بشير حتات	671
9/25/16	6/1/16	وزيراً للنقل	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي المهندس يحيى موسى بيجانينج كسبي	603
10/3/16	9/28/16	وزيراً للنقل	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيد مالك "الخوري بولس" بطرس حداد	686
6/18/17	10/3/16	وزيراً للنقل	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي المهندس حسين عبد الكريم فلاح الصعوب	687
1/17/18	6/18/17	وزيراً للنقل	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي المهندس جميل علي سليم مجاهد	690
6/14/18	1/17/18	وزيراً للشؤون البلدية ووزيراً للنقل	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي المهندس وليد "محي الدين" سليمان المصري	650
	6/14/18	وزيراً للنقل ووزيراً لشؤون البلدية	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	معالي المهندس وليد "محي الدين" سليمان المصري	650



الأشغال العامة والإسكان					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
460	معالي المهندس حسني محمد حسن أبوغيدا	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	99/4/3	00/18/6
460	معالي المهندس حسني محمد حسن أبوغيدا	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	00/19/6	02/14/1
460	معالي المهندس حسني محمد حسن أبوغيدا	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	02/14/1	03/20/7
460	معالي المهندس حسني محمد حسن أبوغيدا	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	03/21/7	03/22/10
514	معالي المهندس رائد مظفر رفعت أبو السعود	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للأشغال العامة والإسكان ووزيراً للنقل	03/25/10	04/25/10
514	معالي المهندس رائد مظفر رفعت أبو السعود	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	04/25/10	05/5/4
532	معالي المهندس يوسف عبدالله عبد حياصات	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	05/7/4	05/24/11
460	معالي المهندس حسني محمد حسن أبوغيدا	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	05/27/11	07/22/11
567	معالي المهندس سهل عبدالهادي عطا الله المجالي	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	07/25/11	09/23/2
565	معالي المهندس علاء عارف سعد البطاينة	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	09/23/2	09/9/12
584	معالي الدكتور محمد طالب مفلح عبيدات	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	09/14/12	10/22/11
584	معالي الدكتور محمد طالب مفلح عبيدات	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	10/24/11	11/1/2
603	معالي المهندس يحيى موسى بيجالينج كسبي	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	11/9/2	11/17/10
603	معالي المهندس يحيى موسى بيجالينج كسبي	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	11/24/10	12/26/4
603	معالي المهندس يحيى موسى بيجالينج كسبي	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	12/2/5	12/10/10
603	معالي المهندس يحيى موسى بيجالينج كسبي	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	12/11/10	13/30/3
650	معالي المهندس وليد "محي الدين" سليمان المصري	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	13/30/3	13/21/8
658	معالي المهندس سامي جريس سلامة الهلوسة	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	13/21/8	16/29/5
658	معالي المهندس سامي جريس سلامة الهلوسة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	16/1/6	16/25/9
658	معالي المهندس سامي جريس سلامة الهلوسة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	16/28/9	18/14/6
603	معالي المهندس يحيى موسى بيجالينج كسبي	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للأشغال العامة والإسكان	18/14/6	

الصحة					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
459	معالي الدكتور "محمد اسحق" عبدالحى يحيى مرقه	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للصحة	3/4/99	1/15/00
467	معالي الدكتور مصلح سليمان موسى الطراونة	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للصحة	1/15/00	6/18/00
381	معالي الدكتور طارق صلاح عطا الله السحيمات	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للصحة	6/19/00	6/16/01
490	معالي الدكتور فالح إبراهيم أحمد الناصر	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للصحة	6/16/01	1/14/02
490	معالي الدكتور فالح إبراهيم أحمد الناصر	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للصحة	1/14/02	9/26/02
500	معالي الدكتور وليد سالم محمد المعاني	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للصحة	9/26/02	7/20/03
507	معالي الدكتور حاكم سعود فارس القاضي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للصحة	7/21/03	10/22/03
518	معالي المهندس سعيد سميج طالب دروزة	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للصحة	10/25/03	4/5/05
518	معالي المهندس سعيد سميج طالب دروزة	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بلران	وزيراً للصحة	4/7/05	11/24/05
518	معالي المهندس سعيد سميج طالب دروزة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للصحة	11/27/05	11/22/06
548	معالي الدكتور سعد حمدان سلامة الخرابشة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للصحة	11/22/06	9/2/07
555	معالي الدكتور صلاح محمد عطالله المواجدة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للصحة	9/2/07	11/22/07
555	معالي الدكتور صلاح محمد عطالله المواجدة	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	وزيراً للصحة	11/25/07	2/23/09
571	معالي الدكتور نايف هائل ابوجنيب الفايز	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	وزيراً للصحة	2/23/09	12/9/09
571	معالي الدكتور نايف هائل ابوجنيب الفايز	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للصحة	12/14/09	11/22/10
596	معالي الدكتور محمود ياسين "الحاج طه" الشيايب	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للصحة	11/24/10	2/1/11
608	معالي الدكتور ياسين محمد صايل الحسبان	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للصحة	2/9/11	7/2/11
616	معالي الدكتور عبد اللطيف عبد الكريم العلي وريكات	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للصحة	7/2/11	10/17/11
616	معالي الدكتور عبد اللطيف عبد الكريم العلي وريكات	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للصحة	10/24/11	4/26/12
616	معالي الدكتور عبد اللطيف عبد الكريم العلي وريكات	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للصحة	5/2/12	10/10/12
616	معالي الدكتور عبد اللطيف عبد الكريم العلي وريكات	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للصحة	10/11/12	3/30/13
654	معالي "الأستاذ الدكتور" مجلي "الشيخ محمد" "محيلان المرشدي"	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للصحة ووزيراً للبيئة	3/30/13	8/21/13
660	معالي الدكتور علي "عبد الحليم" علي الحياصات	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للصحة	8/21/13	5/29/16
596	معالي الدكتور محمود ياسين "الحاج طه" الشيايب	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للصحة	6/1/16	9/25/16
596	معالي الدكتور محمود ياسين "الحاج طه" الشيايب	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للصحة	9/28/16	6/14/18
596	معالي الدكتور محمود ياسين "الحاج طه" الشيايب	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للصحة	6/14/18	



التربية والتعليم					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المنصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
6/18/00	3/4/99	وزيراً للتربية والتعليم	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي الدكتور عزت محمد مصطفى جرادات	453
9/2/01	6/19/00	وزيراً للتربية والتعليم	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	473
1/14/02	9/2/01	وزيراً للتربية والتعليم ووزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	473
7/20/03	1/14/02	وزيراً للتربية والتعليم	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	473
10/22/03	7/21/03	وزيراً للتربية والتعليم	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	473
4/5/05	10/25/03	وزيراً للتربية والتعليم	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	473
11/24/05	4/7/05	وزيراً للتربية والتعليم ووزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	473
11/22/07	11/27/05	وزيراً للتربية والتعليم ووزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	473
6/11/09	11/25/07	وزيراً للتربية والتعليم	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	معالي الدكتور تيسير منيزل النهار النعيمي	561
12/9/09	6/11/09	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي ووزيراً للتربية والتعليم	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	معالي الدكتور وليد سالم محمد المهاني	500
7/28/10	12/14/09	وزيراً للتربية والتعليم	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي الدكتور إبراهيم "محمد سعيد" مصطفى بدران	581
11/22/10	7/28/10	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للتربية والتعليم	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي الدكتور خالد عبدالعزيز سليمان الكركي	336
2/1/11	11/24/10	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للتربية والتعليم	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي الدكتور خالد عبدالعزيز سليمان الكركي	336
10/17/11	2/9/11	وزيراً للتربية والتعليم البخيت	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي الدكتور تيسير منيزل النهار النعيمي	561
4/26/12	10/24/11	وزيراً للتربية والتعليم	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	معالي الدكتور عيد عبد الله قبلان الدحيات	301
10/10/12	5/2/12	وزيراً للتربية والتعليم	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	معالي الدكتور فايز محمد غانم السعودي	639
3/30/13	10/11/12	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي ووزيراً للتربية والتعليم	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	معالي الدكتور وجيه موسى عويس عويس	601
8/21/13	3/30/13	وزيراً للتربية والتعليم	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	معالي الدكتور محمد جمعة عبد الله الوحش	462
3/2/15	8/21/13	وزيراً للتربية والتعليم	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	395
5/29/16	3/2/15	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للتربية والتعليم	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	395
9/25/16	6/1/16	نائباً لرئيس الوزراء لشؤون الخدمات ووزيراً للتربية والتعليم	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	395
1/15/17	9/28/16	نائباً لرئيس الوزراء لشؤون الخدمات ووزيراً للتربية والتعليم	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	395
6/14/18	1/15/17	وزيراً للتربية والتعليم	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	688
	6/14/18	وزيراً للتربية والتعليم	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	معالي الدكتور عزمي محمود مفلح محافظة	699

التعليم العالي والبحث العلمي					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
473	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتربية والتعليم ووزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	9/2/01	1/14/02
500	معالي الدكتور وليد سالم محمد المعاني	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتعليم والبحث العلمي	1/14/02	9/26/02
325	معالي الدكتور محمد أحمد حمدان غنيمه	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	9/26/02	7/20/03
325	معالي الدكتور محمد أحمد حمدان غنيمه	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	7/21/03	10/22/03
515	معالي الدكتور عصام حسن محمد زعبلوي	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	10/25/03	4/5/05
473	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للتربية والتعليم ووزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	4/7/05	11/24/05
473	معالي الدكتور خالد عوني عبد الرحمن طوقان	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للتربية والتعليم ووزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	11/27/05	11/22/07
563	معالي الدكتور عمر مصلاح حامد الشديقات	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	11/25/07	12/9/09
500	معالي الدكتور وليد سالم محمد المعاني	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للتعليم العالي	2/23/09	6/11/09
500	معالي الدكتور وليد سالم محمد المعاني	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي ووزيراً للتربية والتعليم	6/11/09	12/9/09
500	معالي الدكتور وليد سالم محمد المعاني	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	12/14/09	11/22/10
500	معالي الدكتور وليد سالم محمد المعاني	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	11/24/10	2/1/11
601	معالي الدكتور وجيه موسى عويس عويس	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	2/9/11	10/17/11
504	معالي الدكتورة رويدا محمود خليل المعايطة	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	10/24/11	4/26/12
601	معالي الدكتور وجيه موسى عويس عويس	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	5/2/12	10/10/12
601	معالي الدكتور وجيه موسى عويس عويس	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي ووزيراً للتربية والتعليم	10/11/12	3/30/13
388	معالي الدكتور أمين عبدالله محمود محمود	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	3/30/13	3/2/15
668	معالي الدكتور لبيب محمد حسن الخضرا	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	3/2/15	5/29/16
601	معالي الدكتور وجيه موسى عويس عويس	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	6/1/16	9/25/16
543	معالي الدكتور عادل عيسى علي الطويسى	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	9/28/16	6/14/18
543	معالي الدكتور عادل عيسى علي الطويسى	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي	6/14/18	



تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
452	معالي السيد عيد زعل نمر الفايز	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للعمل	3/4/99	6/18/00
452	معالي السيد عيد زعل نمر الفايز	دولة المهندس علي حسين محمد أبوالراغب	وزيراً للعمل	6/19/00	10/27/01
495	معالي المهندس مزاحم شوكت موسى المحيسن	دولة المهندس علي حسين محمد أبوالراغب	وزيراً للعمل	10/27/01	1/14/02
495	معالي المهندس مزاحم شوكت موسى المحيسن	دولة المهندس علي حسين محمد أبوالراغب	وزيراً للعمل	1/14/02	7/20/03
495	معالي المهندس مزاحم شوكت موسى المحيسن	دولة المهندس علي حسين محمد أبوالراغب	وزيراً للعمل	7/21/03	10/22/03
510	معالي السيد أمجد هزاع يركات المجالي	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للعمل	10/25/03	4/5/05
536	معالي السيد باسم خليل سالم السالم	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للعمل	4/7/05	11/24/05
536	معالي السيد باسم خليل سالم السالم	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للعمل	11/27/05	11/22/07
536	معالي السيد باسم خليل سالم السالم	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للعمل	11/25/07	2/23/09
570	معالي الدكتور غازي حمد الله عايش الشبيكات	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للعمل	2/23/09	12/9/09
582	معالي الدكتور إبراهيم عطا خليل العموش	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للعمل	12/14/09	7/28/10
590	معالي السيد سمير سعيد عبد المعطي مراد	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للعمل	7/28/10	11/22/10
590	معالي السيد سمير سعيد عبد المعطي مراد	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للعمل	11/24/10	2/1/11
604	معالي الدكتور محمود محمد عتيق الكفاوين	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للعمل	2/9/11	10/17/11
621	معالي الدكتور ماهر عبد الرحيم محمد الواكد	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للعمل	10/24/11	4/26/12
636	معالي الدكتور عاطف محمد حسن عضيبات	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للعمل	5/2/12	10/10/12
647	معالي الدكتور نضال مرضي عبد الله القطامين	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	وزيراً للعمل	10/11/12	3/30/13
647	معالي الدكتور نضال مرضي عبد الله القطامين	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	وزيراً للعمل ووزيراً للنقل	3/30/13	8/21/13
647	معالي الدكتور نضال مرضي عبد الله القطامين	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	وزيراً للعمل ووزيراً للسياحة والآثار	8/21/13	3/2/15
647	معالي الدكتور نضال مرضي عبد الله القطامين	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان التسور	وزيراً للعمل	3/2/15	5/29/16
578	معالي السيد علي ظاهر حسن الغزاوي	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للعمل	6/1/16	9/25/16
578	معالي السيد علي ظاهر حسن الغزاوي	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للعمل	9/28/16	2/25/18
590	معالي السيد سمير سعيد عبد المعطي مراد	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للعمل	2/25/18	6/14/18
590	معالي السيد سمير سعيد عبد المعطي مراد	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للعمل	6/14/18	

تطوير القطاع العام					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
458	معالي الدكتور فيصل عوده مطلق الرفوع	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابده	وزيرا للتنمية الاجتماعية ووزيرا للتنمية الادارية	3/4/99	9/1/99
395	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنبيات	دولة المهندس علي حسين محمد ابوالراغب	وزير دولة لشؤون التنمية الادارية	6/19/00	10/27/01
466	معالي الدكتور محمد احمد سلامه الرحايقه	دولة المهندس علي حسين محمد ابوالراغب	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية ووزيرا للتنمية الادارية	7/21/03	10/22/03
484	معالي الدكتور فواز حاتم شريف الزعبي	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيرا للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ووزيرا للتنمية الادارية	10/25/03	10/25/04
526	معالي الدكتور احمد خلف موسى المساعدة	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزير دولة لتطوير القطاع العام	10/25/04	4/5/05
528	معالي الدكتور تيسير رضوان سليم الصمادي	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزير دولة لتطوير القطاع العام	4/7/05	11/24/05
539	معالي السيد سالم احمد جميل الخزاعلة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيرا لتطوير القطاع العام	11/27/05	11/22/06
560	معالي السيد ماهر يوسف عبد المعطي المداحه	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيرا لتطوير القطاع العام	11/25/07	2/23/09
564	معالي السيدة نانسي نورز باكير نيحور	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيرا لتطوير القطاع العام	2/23/09	12/9/09
577	معالي السيد عماد نجيب عايد فاخوري	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيرا لتطوير القطاع العام ووزير دولة للمشاريع الكبرى	12/14/09	11/22/10
595	معالي السيدة نسرين زهدي عبد المجيد بركات	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيرا لتطوير القطاع العام	11/24/10	2/1/11
600	معالي السيد مازن سليمان علي الساكت	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيرا لتطوير القطاع العام ووزيرا للتنمية السياسية	2/9/11	7/2/11
602	معالي الدكتور محمد خليل مسلم العديناات	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيرا لتطوير القطاع العام	7/2/11	10/17/11
624	معالي الدكتور خليف احمد عيد الخوالده	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيرا لتطوير القطاع العام	10/24/11	4/26/12
678	معالي السيدة ياسرة عاصم عبد الله غوشه	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيرا لتطوير القطاع العام	6/1/16	9/25/16
669	معالي السيدة مجد محمد عبد الكريم شويكة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيرا للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ووزيرا لتطوير القطاع العام	9/28/16	6/14/18



الشؤون السياسية والبرلمانية					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المنصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
6/18/00	3/4/99	وزيراً للشؤون البلدية والقروية والبيئة ووزير دولة للشؤون البرلمانية	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي السيد توفيق محمود حسين كريشان	399
1/14/02	6/19/00	وزير دولة للشؤون البرلمانية	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد يوسف محمد سكران الدلابيح	402
7/20/03	1/14/02	وزير دولة للشؤون السياسية ووزيراً للإعلام	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور محمد عفاش سلطان العدوان	385
10/22/03	7/21/03	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء ووزير دولة للشؤون السياسية	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور محمد عفاش سلطان العدوان	385
10/22/03	7/21/03	وزيراً للشؤون البرلمانية	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد توفيق محمود حسين كريشان	399
10/25/04	10/25/03	وزيراً للتنمية السياسية والشؤون البرلمانية	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	معالي السيد محمد حسن سليمان داوودية	422
4/5/05	10/25/04	وزيراً للتنمية السياسية	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	معالي الدكتور منذر أحمد جاد الله الشرع	525
4/5/05	10/25/04	وزير دولة للشؤون البرلمانية	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	معالي السيد نايف شاهر صايل الحديد	519
7/3/05	4/7/05	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون البرلمانية ووزيراً للتنمية السياسية	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي السيد هشام فالح أحمد التل	401
11/24/05	7/3/05	نائباً لرئيس الوزراء للتنمية السياسية	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي السيد هشام فالح أحمد التل	401
11/24/05	7/3/05	وزير دولة للشؤون البرلمانية	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي السيد عبدالكريم عبدالرحمن سلامة الملاحة	537
11/22/06	11/27/05	وزيراً للتنمية السياسية ووزيراً للشؤون البرلمانية	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي الدكتور صبري عبداللطيف محمد ارييحات	544
11/22/07	11/22/06	وزيراً للتنمية السياسية	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي الدكتور محمد صالح ذياب العوران	550
11/22/07	11/22/06	وزيراً لتطوير القطاع العام ووزيراً للشؤون البرلمانية	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	395
2/23/09	11/25/07	وزيراً للتنمية السياسية ووزير دولة للشؤون القانونية	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	معالي الدكتور كمال ناصر أسعد برهم	428
2/23/09	11/25/07	وزير دولة للشؤون البرلمانية	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	معالي السيد عبدالرحيم محمد مهاوش عكور	474
12/9/09	2/23/09	وزيراً للتنمية السياسية	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	معالي المهندس موسى حابس موسى المعاينة	573
12/9/09	2/23/09	وزير دولة للشؤون البرلمانية	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	معالي السيد غالب سلامة صالح الزعبي	572
11/22/10	12/14/09	وزيراً للتنمية السياسية	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي المهندس موسى حابس موسى المعاينة	573
7/28/10	12/14/09	وزير دولة للشؤون البرلمانية	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي السيد توفيق محمود حسين كريشان	399

الشؤون السياسية والبرلمانية					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
399	معالي السيد توفيق محمود حسين كريشان	دولة السيد سميرزيد سمير الرفاعي	وزيراً للشؤون البرلمانية	7/28/10	11/22/10
573	معالي المهندس موسى حابس موسى المعايطة	دولة السيد سميرزيد سمير الرفاعي	وزيراً للتنمية السياسية	11/24/10	2/1/11
597	معالي السيد احمد فلاح باير طبيشات	دولة السيد سميرزيد سمير الرفاعي	وزيراً للشؤون البرلمانية	11/24/10	2/1/11
600	معالي السيد مازن سليمان علي الساكت	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً لتطوير القطاع العام ووزيراً للتنمية السياسية	2/9/11	7/2/11
513	معالي السيد رياض جميل مشحن ابوكركي	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للشؤون البرلمانية	2/9/11	7/2/11
573	معالي المهندس موسى حابس موسى المعايطة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للتنمية السياسية	7/2/11	10/17/11
399	معالي السيد توفيق محمود حسين كريشان	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للشؤون البرلمانية	7/2/11	10/17/11
630	معالي السيد حيا اسليم سلمان القراله	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للتنمية السياسية والشؤون البرلمانية	10/24/11	4/26/12
641	معالي الدكتور نوفان منصور عقيل العقيل	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للتنمية السياسية	5/2/12	10/10/12
527	معالي السيد شراري كساب عبدالعزيز الشخانية	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للشؤون البرلمانية	5/2/12	10/10/12
646	معالي السيد بسام سلامة موسى الحدادين	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للتنمية السياسية ووزيراً للشؤون البرلمانية	10/11/12	3/30/13
652	معالي الدكتور محمد حسين سعد المومني	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزير دولة لشؤون الإعلام ووزيراً للشؤون السياسية والبرلمانية	3/30/13	8/21/13
663	معالي الدكتور خالد فرحان خليل الكلالدة	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للشؤون السياسية والبرلمانية	8/21/13	4/6/16
673	معالي الدكتور يوسف عبدالله القبلان الشواربية	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للشؤون السياسية والبرلمانية	4/19/16	5/29/16
573	معالي المهندس موسى حابس موسى المعايطة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للشؤون السياسية والبرلمانية ووزيراً للدولة	6/1/16	9/25/16
573	معالي المهندس موسى حابس موسى المعايطة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للشؤون السياسية والبرلمانية ووزيراً للدولة	9/28/16	6/14/18
573	معالي المهندس موسى حابس موسى المعايطة	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للشؤون السياسية والبرلمانية	6/14/18	



تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
457	معالي الدكتور حمزة أحمد صالح حداد	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للعدل	3/4/99	1/15/00
468	معالي السيد خلف موسى أحمد مساعدة	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للعدل	1/15/00	6/18/00
472	معالي السيد فارس سليمان فارس النابلسي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للعدل	6/19/00	1/14/02
472	معالي السيد فارس سليمان فارس النابلسي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للعدل ووزير دولة للشؤون القانونية	1/14/02	9/26/02
472	معالي السيد فارس سليمان فارس النابلسي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للعدل	9/26/02	7/20/03
472	معالي السيد فارس سليمان فارس النابلسي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للعدل	7/21/03	10/22/03
496	معالي الدكتور "صلاح الدين" محمد عبدالرحمن البشير	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للعدل ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	10/25/03	10/25/04
496	معالي الدكتور "صلاح الدين" محمد عبدالرحمن البشير	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للعدل	10/25/04	4/5/05
529	معالي السيد محمد علي محمد العلانة	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للعدل	4/7/05	7/3/05
485	معالي الدكتور عبد علي مسلم الشخانية	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للعدل	7/3/05	11/24/05
485	معالي الدكتور عبد علي مسلم الشخانية	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للعدل	11/27/05	11/22/06
533	معالي السيد "محمد شريف" علي شريف الزعبي	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للعدل	11/22/06	11/22/07
569	معالي السيد أيمن يحيى حسن عودة	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للعدل	11/25/07	12/9/09
569	معالي السيد أيمن يحيى حسن عودة	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للعدل	12/14/09	7/28/10
401	معالي السيد هشام فالح أحمد التل	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للعدل	7/28/10	11/22/10
401	معالي السيد هشام فالح أحمد التل	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للعدل	11/24/10	2/1/11
599	معالي السيد حسين محمد مجلي الرواشدة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للعدل	2/9/11	7/2/11
582	معالي الدكتور إبراهيم عطا خليل العموش	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للعدل	7/2/11	10/17/11
347	معالي السيد سليم محمد سالم الزعبي	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للعدل	10/24/11	4/9/12
634	معالي الدكتور إبراهيم مشهور حديثة الجازي	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزير دولة للشؤون القانونية ووزيراً للعدل	4/9/12	4/26/12
638	معالي السيد خليفة خالد موسى السليمان	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للعدل	5/2/12	10/10/12
572	معالي السيد غالب سلامة صالح الزعبي	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للعدل	10/11/12	3/30/13
649	معالي الدكتور أحمد نوري محمد الزيادات	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للعدل ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	3/30/13	8/21/13
659	معالي الدكتور يسام سمير شحادة التلهوني	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للعدل	8/21/13	5/29/16
659	معالي الدكتور يسام سمير شحادة التلهوني	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للعدل	6/1/16	9/25/16
685	معالي الدكتور عوض عبد البخيت "أبو جراد المشاقبة"	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للعدل	9/28/16	6/14/18
685	معالي الدكتور عوض عبد البخيت "أبو جراد المشاقبة"	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للعدل	6/14/18	

الشؤون القانونية					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
482	معالي السيد "ضيف الله" محمد سالم المساعدة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزير دولة للشؤون القانونية	6/19/00	6/16/01
485	معالي الدكتور عبد علي مسلم الشخانية	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزير دولة للشؤون القانونية	6/16/01	1/14/02
472	معالي السيد فارس سليمان فارس النابلسي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للعدل ووزير دولة للشؤون القانونية	1/14/02	9/26/02
485	معالي الدكتور عبد علي مسلم الشخانية	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزير دولة للشؤون القانونية	7/21/03	10/22/03
523	معالي السيد فهد عبد الكريم مقضي "أبو العثم النصور"	دولة السيد فيصل عاكف متقال الفايز	وزير دولة للشؤون القانونية	10/25/04	4/5/05
485	معالي الدكتور عبد علي مسلم الشخانية	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزير دولة للشؤون القانونية	4/7/05	11/24/05
383	معالي الدكتور خالد علي عبدالعزيز سمارة الزعبي	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزير دولة للشؤون القانونية	11/22/06	11/22/07
428	معالي الدكتور كمال ناصر أسعد برهم	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للتنمية السياسية ووزير دولة للشؤون القانونية	11/25/07	2/23/09
539	معالي السيد سالم أحمد جميل الخزايلة	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزير دولة للشؤون القانونية	2/23/09	12/9/09
582	معالي الدكتور إبراهيم عطا خليل العموش	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزير دولة للشؤون القانونية رئاسة الوزراء والشؤون القانونية	7/28/10	11/22/10
634	معالي الدكتور إبراهيم مشهور حديثة الجازي	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزير دولة للشؤون القانونية	10/24/11	4/9/12
634	معالي الدكتور إبراهيم مشهور حديثة الجازي	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزير دولة للشؤون القانونية القانونية ووزيراً للعدل	4/9/12	4/26/12
683	معالي الدكتور بشر هاني محمد الخصاونة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزير دولة للشؤون القانونية	1/15/17	2/25/18
696	معالي الدكتور أحمد علي خليف العويدي	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزير دولة للشؤون القانونية	2/25/18	6/14/18
701	معالي السيد مبارك علي مبارك أبو يامين	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزير دولة للشؤون القانونية	6/14/18	



الداخلية					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المنصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
6/18/00	3/4/99	وزيراً للداخلية	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي السيد نايف سعود فارس القاضي	444
1/14/02	6/19/00	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للداخلية	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور عوض محمد عودة خليفات	305
7/20/03	1/14/02	وزيراً للداخلية	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد قفطان شلاش فارس المجالي	499
10/22/03	7/21/03	وزيراً للداخلية	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي المهندس سمير فهد سليمان الجباشنة	408
4/5/05	10/25/03	وزيراً للداخلية	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	معالي المهندس سمير فهد سليمان الجباشنة	408
11/24/05	4/7/05	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي السيد عوني إبراهيم الياس يرقاس	530
11/22/07	11/27/05	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البيخيت	معالي السيد عيد زعل نمر الفايز	452
2/23/09	11/25/07	وزيراً للداخلية	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	معالي السيد عيد زعل نمر الفايز	452
12/9/09	2/23/09	وزيراً للداخلية	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	معالي السيد نايف سعود فارس القاضي	444
11/22/10	12/14/09	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للداخلية	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي السيد نايف سعود فارس القاضي	444
2/1/11	11/24/10	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للداخلية	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي المهندس سعد هابل عودة السرور	342
7/2/11	2/9/11	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للداخلية	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البيخيت	معالي المهندس سعد هابل عودة السرور	342
10/17/11	7/2/11	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البيخيت	معالي السيد مازن سليمان علي الساكت	600
4/26/12	10/24/11	وزيراً للداخلية	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	معالي السيد محمد سليمان سعيد الرعود	627
10/10/12	5/2/12	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	معالي السيد غالب سلامة صالح الزعبي	572
3/30/13	10/11/12	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للداخلية	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	معالي الدكتور عوض محمد عودة خليفات	305
8/21/13	3/30/13	وزيراً للداخلية ووزيراً للشؤون البلدية	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	معالي السيد حسين هزاع بركات المجالي	648
5/19/15	8/21/13	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	معالي السيد حسين هزاع بركات المجالي	648
4/19/16	5/19/15	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	معالي السيد سلامة حماد سالم السحيم	373
5/29/16	4/19/16	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	معالي السيد مازن تركي سعود القاضي	672
9/25/16	6/1/16	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيد سلامة حماد سالم السحيم	373
1/15/17	9/28/16	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيد سلامة حماد سالم السحيم	373
2/25/18	1/15/17	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيد غالب سلامة صالح الزعبي	572
6/14/18	2/25/18	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيد سمير إبراهيم محمد المبيضين	694
	6/14/18	وزيراً للداخلية	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	معالي السيد سمير إبراهيم محمد المبيضين	694

التنمية الاجتماعية					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المكتب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
458	معالي الدكتور فيصل عودة مطلق الرفوع	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للتنمية الاجتماعية ووزيراً للتنمية الإدارية	3/4/99	9/1/99
462	معالي الدكتور محمد جمعة عبدالله الوحش	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للتنمية الاجتماعية	9/1/99	6/18/00
483	معالي السيدة تمام علي خضر الفول	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتنمية الاجتماعية	6/19/00	1/14/02
483	معالي السيدة تمام علي خضر الفول	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتنمية الاجتماعية	1/14/02	7/20/03
504	معالي الدكتورة رويدا محمود خليل المعاينة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتنمية الاجتماعية	9/26/02	7/20/03
504	معالي الدكتورة رويدا محمود خليل المعاينة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتنمية الاجتماعية	7/21/03	10/22/03
513	معالي السيد رياض جميل مشحن أبوكركي	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيراً للتنمية الاجتماعية	10/25/03	4/5/05
288	معالي الدكتور عبدالله أحمد الجبر العويدات	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للتنمية الاجتماعية	4/7/05	11/24/05
545	معالي الدكتور سليمان سليم سالم الطراونة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للتنمية الاجتماعية	11/27/05	11/22/07
558	معالي السيدة هالة نعمان خيرالدين "يسيسو لطوف"	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	وزيراً للتنمية الاجتماعية	11/25/07	12/9/09
558	معالي السيدة هالة نعمان خيرالدين "يسيسو لطوف"	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للتنمية الاجتماعية	12/14/09	11/22/10
558	معالي السيدة هالة نعمان خيرالدين "يسيسو لطوف"	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للتنمية الاجتماعية وشؤون المرأة	11/24/10	2/1/11
413	معالي السيدة سلوى شاهر ضامن بركات	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للتنمية الاجتماعية	2/9/11	7/2/11
613	معالي المهندس وجيه طيب عبدالله عزازة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للتنمية الاجتماعية	7/2/11	10/17/11
595	معالي السيدة نسرين زهدي عبدالجيد بركات	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للتنمية الاجتماعية	10/24/11	4/26/12
613	معالي المهندس وجيه طيب عبدالله عزازة	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للتنمية الاجتماعية	5/2/12	10/10/12
613	معالي المهندس وجيه طيب عبدالله عزازة	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النصور	وزيراً للتنمية الاجتماعية	10/11/12	3/30/13
653	معالي السيدة ريم ممدوح عبدالرحمن أبو حسان	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النصور	وزيراً للتنمية الاجتماعية	3/30/13	5/29/16
680	معالي السيدة خولة إبراهيم نزال العرموطي	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للتنمية الاجتماعية	6/1/16	9/25/16
613	معالي المهندس وجيه طيب عبدالله عزازة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للتنمية الاجتماعية	9/28/16	6/18/17
558	معالي السيدة هالة نعمان خيرالدين "يسيسو لطوف"	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للتنمية الاجتماعية	6/18/17	6/14/18
558	معالي السيدة هالة نعمان خيرالدين "يسيسو لطوف"	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للتنمية الاجتماعية	6/14/18	



الخارجية وشؤون المغتربين					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
412	معالي السيد عبدالإله محمد عبدالرحمن الخطيب	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابده	وزيراً للخارجية	3/4/99	6/18/00
412	معالي السيد عبدالإله محمد عبدالرحمن الخطيب	دولة المهندس علي حسين محمد ابوالراغب	وزيراً للخارجية	6/19/00	1/14/02
427	معالي الدكتور مروان جميل عيسى المعشر	دولة المهندس علي حسين محمد أبوالراغب	وزيراً للخارجية	1/14/02	7/20/03
498	معالي السيد شاهر حسين باك باك	دولة المهندس علي حسين محمد أبوالراغب	وزير دولة للشؤون الخارجية	1/14/02	7/20/03
427	معالي الدكتور مروان جميل عيسى المعشر	دولة المهندس علي حسين محمد أبوالراغب	وزيراً للخارجية	7/21/03	10/22/03
498	معالي السيد شاهر حسين باك باك	دولة المهندس علي حسين محمد أبوالراغب	وزير دولة للشؤون الخارجية	7/21/03	10/22/03
427	معالي الدكتور مروان جميل عيسى المعشر	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للخارجية	10/25/03	10/25/04
435	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للخارجية	10/25/04	4/5/05
531	معالي السيد فاروق احمد علي القصر اوي	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للخارجية	4/7/05	11/24/05
412	معالي السيد عبدالإله محمد عبدالرحمن الخطيب	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للخارجية	11/27/05	11/22/07
496	معالي الدكتور "صلاح الدين" محمد عبدالرحمن البشير	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	وزيراً للخارجية	11/25/07	2/23/09
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جودة	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	وزيراً للخارجية	2/23/09	12/9/09
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جودة	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للخارجية	12/14/09	11/22/10
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جودة	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للخارجية	11/24/10	2/1/11
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جودة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للخارجية	2/9/11	10/17/11
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جودة	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للخارجية	10/24/11	4/26/12
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جودة	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للخارجية	5/2/12	10/10/12
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جودة	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النصور	وزيراً للخارجية	10/11/12	3/30/13
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جوده	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النصور	وزيراً للخارجية وشؤون المغتربين	3/30/13	3/2/15
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جودة	دولة الدكتور عبدالله عبدالكريم حمدان النصور	نائباً لرئيس الوزراء وزيراً للخارجية وشؤون المغتربين	3/2/15	5/29/16
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جودة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للخارجية وشؤون المغتربين	6/1/16	9/25/16
447	معالي السيد "محمد ناصر" سامي حسن جودة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للخارجية وشؤون المغتربين	9/28/16	1/15/17
683	معالي الدكتور بشر هاني محمد الخصاونة	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزير دولة للشؤون الخارجية	9/28/16	1/15/17
591	معالي السيد أيمن حسين عبدالله الصفدي	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للخارجية وشؤون المغتربين	1/15/17	6/14/18
591	معالي السيد أيمن حسين عبدالله الصفدي	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للخارجية وشؤون المغتربين	6/14/18	

التخطيط والتعاون الدولي					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
389	معالي الدكتورة ريماء محمد سعيد الهندي	دولة السيد عبدالرؤف سالم نهار الروابدة	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للتخطيط	3/4/99	5/1/00
471	معالي الدكتور طالب ضياء الدين طالب الرفاعي	دولة السيد عبدالرؤف سالم نهار الروابدة	وزيراً للتخطيط	5/1/00	6/18/00
479	معالي السيد "محمد جواد" فؤاد عبدالهادي حديد	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتخطيط	6/19/00	10/27/01
494	معالي الدكتور باسم إبراهيم يوسف "عوض الله"	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتخطيط	10/27/01	1/14/02
494	معالي الدكتور باسم إبراهيم يوسف "عوض الله"	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتخطيط	1/14/02	7/20/03
494	معالي الدكتور باسم إبراهيم يوسف "عوض الله"	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للتخطيط	7/21/03	10/22/03
494	معالي الدكتور باسم إبراهيم يوسف "عوض الله"	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	10/25/03	2/20/05
528	معالي الدكتور تيسير رضوان سليم الصمادي	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	2/20/05	4/5/05
534	معالي السيدة سهير عبدالرحمن مصطفى العلي	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	4/7/05	11/24/05
534	معالي السيدة سهير عبدالرحمن مصطفى العلي	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البيخيت	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	11/27/05	11/22/07
534	معالي السيدة سهير عبدالرحمن مصطفى العلي	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	11/25/07	12/9/09
579	معالي الدكتور جعفر عبد عبدالفتاح حسان	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	12/14/09	11/22/10
579	معالي الدكتور جعفر عبد عبدالفتاح حسان	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	11/24/10	2/1/11
579	معالي الدكتور جعفر عبد عبدالفتاح حسان	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البيخيت	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	2/9/11	10/17/11
579	معالي الدكتور جعفر عبد عبدالفتاح حسان	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	10/24/11	4/26/12
579	معالي الدكتور جعفر عبد عبدالفتاح حسان	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	5/2/12	10/10/12
579	معالي الدكتور جعفر عبد عبدالفتاح حسان	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	10/11/12	3/30/13
651	معالي الدكتور إبراهيم حسن مصطفى سيف	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي ووزيراً للسياحة والآثار	3/30/13	8/21/13
651	معالي الدكتور إبراهيم حسن مصطفى سيف	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	8/21/13	3/2/15
577	معالي السيد عماد نجيب عايد فاخوري	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	3/2/15	5/29/16
577	معالي السيد عماد نجيب عايد فاخوري	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	6/1/16	9/25/16
577	معالي السيد عماد نجيب عايد فاخوري	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	9/28/16	6/14/18
705	معالي الدكتورة ماري كامل أمين قهوار	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي	6/14/18	



شؤون الاستثمار					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
272	معالي الدكتور جواد أحمد عبد المحسن العناني	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية ووزير دولة لشؤون الاستثمار	9/28/16	6/18/17
692	معالي السيد مهند شحادة خليل خليل	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزير دولة لشؤون الاستثمار	6/18/17	6/14/18
692	معالي السيد مهند شحادة خليل خليل	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزير دولة لشؤون الاستثمار	6/14/18	

الشؤون الاقتصادية					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
466	معالي الدكتور محمد أحمد سلامة الحلايقة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة للشؤون الاقتصادية	6/19/00	1/14/02
466	معالي الدكتور محمد أحمد سلامة الحلايقة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للاقتصاد الوطني ووزير دولة	1/14/02	9/26/02
503	معالي السيد محمد سامر محمد مروان محمد الطويل	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للاقتصاد الوطني ووزير دولة	9/26/02	7/20/03
466	معالي الدكتور محمد أحمد سلامة الحلايقة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية ووزيراً للتنمية الإدارية	7/21/03	10/22/03
618	معالي الدكتور محمد بركات محمد الزهير	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزير دولة للشؤون الاقتصادية	7/2/11	10/17/11
272	معالي الدكتور جواد أحمد عبد المحسن العناني	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية ووزيراً للصناعة والتجارة والتموين	6/1/16	9/25/16
272	معالي الدكتور جواد أحمد عبد المحسن العناني	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	نائباً لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية ووزير دولة لشؤون الاستثمار	9/28/16	6/18/17
682	معالي الدكتور يوسف محمد ذيب منصور	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزير دولة للشؤون الاقتصادية	9/28/16	1/15/17
579	معالي الدكتور جعفر عبد عبد الفتاح حسان	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة للشؤون الاقتصادية	2/25/18	6/14/18

المالية					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
445	معالي الدكتور ميشيل عيسى موسى مارتو	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للمالية	3/4/99	6/18/00
445	معالي الدكتور ميشيل عيسى موسى مارتو	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للمالية	6/19/00	1/14/02
445	معالي الدكتور ميشيل عيسى موسى مارتو	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للمالية	1/14/02	7/20/03
445	معالي الدكتور ميشيل عيسى موسى مارتو	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للمالية	7/21/03	10/22/03
505	معالي الدكتور "محمد ناصر" سالم محمد أبو حمور	دولة السيد فيصل عاكف منقال الفايز	وزيراً للمالية	10/25/03	4/5/05
494	معالي الدكتور باسم إبراهيم يوسف "عوض الله"	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للمالية	4/7/05	7/3/05
394	معالي السيد عادل أحمد سليمان القضاة	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للمالية	7/3/05	11/24/05
321	معالي الدكتور زياد محمد فريز فريز	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للمالية	11/27/05	9/2/07
554	معالي الدكتور حمد عفنان رزق الكساسبة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للمالية	9/2/07	11/22/07
554	معالي الدكتور حمد عفنان رزق الكساسبة	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للمالية	11/25/07	2/23/09
536	معالي السيد باسم خليل سالم السالم	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للمالية	2/23/09	12/9/09
505	معالي الدكتور "محمد ناصر" سالم محمد أبو حمور	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للمالية	12/14/09	11/22/10
505	معالي الدكتور "محمد ناصر" سالم محمد أبو حمور	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للمالية	11/24/10	2/1/11
505	معالي الدكتور "محمد ناصر" سالم محمد أبو حمور	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للمالية	2/9/11	10/17/11
620	معالي الدكتور أمية صلاح علاء الدين طوقان	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للمالية	10/24/11	4/26/12
436	معالي السيد سليمان حافظ سليمان المصري	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للمالية	5/2/12	10/10/12
436	معالي السيد سليمان حافظ سليمان المصري	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للمالية	10/11/12	3/30/13
620	معالي الدكتور أمية صلاح علاء الدين طوقان	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للمالية	3/30/13	11/9/15
670	معالي السيد عمر زهير عبد الفتاح ملحس	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للمالية	11/9/15	5/29/16
670	معالي السيد عمر زهير عبد الفتاح ملحس	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للمالية	6/1/16	9/25/16
670	معالي السيد عمر زهير عبد الفتاح ملحس	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للمالية	9/28/16	6/14/18
697	معالي الدكتور عز الدين محي الدين ياسين كناكارية	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للمالية	6/14/18	



الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
369	معالي الدكتور عبدالسلام داود محمد العبادي	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	3/4/99	6/18/00
369	معالي الدكتور عبدالسلام داود محمد العبادي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	6/19/00	6/16/01
486	سماحة الدكتور أحمد محمد هليل هليل	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	6/16/01	1/14/02
486	سماحة الدكتور أحمد محمد هليل هليل	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	1/14/02	7/20/03
486	سماحة الدكتور أحمد محمد هليل هليل	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	7/21/03	10/22/03
486	سماحة الدكتور أحمد محمد هليل هليل	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	10/25/03	4/5/05
369	معالي الدكتور عبدالسلام داود محمد العبادي	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	4/7/05	11/24/05
540	معالي السيد عبدالفتاح موسى رمضان صلاح	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	11/27/05	11/22/07
540	معالي السيد عبدالفتاح موسى رمضان صلاح	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	11/25/07	12/9/09
369	معالي الدكتور عبدالسلام داود محمد العبادي	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	12/14/09	11/22/10
369	معالي الدكتور عبدالسلام داود محمد العبادي	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	11/24/10	2/1/11
474	معالي السيد عبدالرحيم محمد مهاوش عكور	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	2/9/11	10/17/11
369	معالي الدكتور عبدالسلام داود محمد العبادي	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	10/24/11	4/26/12
369	معالي الدكتور عبدالسلام داود محمد العبادي	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	5/2/12	10/10/12
369	معالي الدكتور عبدالسلام داود محمد العبادي	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	10/11/12	3/30/13
635	معالي الدكتور محمد نوح علي "معاينة القضاة"	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	3/30/13	8/21/13
662	معالي الدكتور هائل عبد الحفيظ يوسف داود	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	8/21/13	5/29/16
677	معالي الدكتور وائل محمد عبدالله عربيات	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	6/1/16	9/25/16
677	معالي الدكتور وائل محمد عبدالله عربيات	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	9/28/16	2/25/18
695	معالي الدكتور عبدالناصر موسى عبدالرحمن أبو البصل	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	2/25/18	6/14/18
695	معالي الدكتور عبدالناصر موسى عبدالرحمن أبو البصل	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	6/14/18	

الشباب					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المتصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
9/1/99	3/4/99	وزيراً للشباب والرياضة	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي الدكتور محمد خير علي عبدالله مامسر	440
6/18/00	9/1/99	وزيراً للشباب والرياضة	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي السيد سعيد عبدالرحيم أحمد شقم	463
6/16/01	6/19/00	وزيراً للشباب والرياضة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد سعيد عبدالرحيم أحمد شقم	463
10/27/01	6/16/01	وزيراً للشباب والرياضة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد مامون محمد نور الدين ابزاخ	487
1/14/02	10/27/01	وزير دولة ووزيراً للشباب والرياضة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد عيد زعل نمر الفايز	452
4/26/12	10/24/11	وزيراً للشباب والرياضة	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	معالي الدكتور محمد نوح علي "معاينة القضاة"	635
9/25/16	6/1/16	وزيراً للشباب	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيد رامي صالح عبدالكريم "وريكات العدوان"	675
1/15/17	9/28/16	وزيراً للشباب	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيد رامي صالح عبدالكريم "وريكات العدوان"	675
2/25/18	1/15/17	وزيراً للشباب	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيد حديثة جمال حديثة الخريشة	689
6/14/18	2/25/18	وزيراً للشباب	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي السيد بشير علي خلف الرواشدة	693
	6/14/18	وزيراً للشباب	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	معالي السيد مكرم مصطفى عبدالكريم القيسي	700

الشؤون البلدية					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المتصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
6/18/00	3/4/99	وزيراً للشؤون البلدية والقروية والبيئة ووزير دولة للشؤون البرلمانية	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي السيد توفيق محمود حسين كريشان	399
6/16/01	6/19/00	وزيراً للشؤون البلدية والقروية والبيئة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد عبدالرحيم محمد مهاوش عكور	474
1/14/02	6/16/01	وزيراً للشؤون البلدية والقروية والبيئة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور عبدالرزاق بديوي إسماعيل طبيشات	359
1/13/03	1/14/02	وزيراً للشؤون البلدية والقروية والبيئة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور عبدالرزاق بديوي إسماعيل طبيشات	359
7/20/03	1/13/03	وزيراً للشؤون البلدية	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور عبدالرزاق بديوي إسماعيل طبيشات	359
10/22/03	7/21/03	وزيراً للشؤون البلدية	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور عبدالرزاق بديوي إسماعيل طبيشات	359
4/5/05	10/25/03	وزيراً للشؤون البلدية	دولة السيد فيصل عاكف منقار الفايز	معالي الدكتورة أمل حمد فرحان الفرخان	516
11/24/05	4/7/05	وزيراً للشؤون البلدية	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي السيد توفيق محمود حسين كريشان	399
11/22/07	11/27/05	وزيراً للشؤون البلدية	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي السيد نادر محمد الصبح الظهيريات	405
12/9/09	11/25/07	وزيراً للشؤون البلدية	دولة السيد نادر عبداللطيف راغب الذهبي	معالي المهندس شحادة عبدالله الحمد أبوهديب	559
11/22/10	12/14/09	وزيراً للشؤون البلدية	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي السيد علي ظاهر حسن الغزاوي	578
2/1/11	11/24/10	وزيراً للشؤون البلدية	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي السيدة رابحة عبدالفتاح بخيت الدباس	592



الشؤون البلدية					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المنصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
10/17/11	2/9/11	وزيراً للشؤون البلدية	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي السيد حازم شريف يوسف قشوع	612
4/26/12	10/24/11	وزيراً للشؤون البلدية	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	معالي المهندس "أحمد ماهر" حمدي توفيق أبوالمسن	631
10/10/12	5/2/12	وزيراً للشؤون البلدية	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	معالي المهندس "أحمد ماهر" حمدي توفيق أبوالمسن	631
3/30/13	10/11/12	وزيراً للشؤون البلدية ووزيراً للمياه والري	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان التسور	معالي المهندس "أحمد ماهر" حمدي توفيق أبوالمسن	631
8/21/13	3/30/13	وزيراً للداخلية ووزيراً للشؤون البلدية	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان التسور	معالي السيد حسين هزاع بركات المجالي	648
5/29/16	8/21/13	وزيراً للشؤون البلدية	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان التسور	معالي المهندس وليد "محي الدين" سليمان المصري	650
9/25/16	6/1/16	وزيراً للشؤون البلدية	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي المهندس وليد "محي الدين" سليمان المصري	650
1/17/18	9/28/16	وزيراً للشؤون البلدية	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي المهندس وليد "محي الدين" سليمان المصري	650
6/14/18	1/17/18	وزيراً للشؤون البلدية ووزيراً للنقل	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي المهندس وليد "محي الدين" سليمان المصري	650
	6/14/18	وزيراً للنقل ووزيراً للشؤون البلدية	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	معالي المهندس وليد "محي الدين" سليمان المصري	650

الثقافة					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المنصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
9/1/99	3/4/99	وزيراً للإعلام ووزيراً للثقافة	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي المهندس ناصر أحمد عبد الكريم اللوزي	429
1/15/00	9/1/99	وزيراً للثقافة	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي الدكتور فيصل عودة مطلق الرفوع	458
6/18/00	1/15/00	وزيراً للثقافة ووزيراً للإعلام	دولة السيد عبدالرؤوف سالم نهار الروابدة	معالي السيد صالح حمد العواد القلاب	469
10/27/01	6/19/00	وزيراً للثقافة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد محمود الكايد الضرغام حياصات	475
1/14/02	10/27/01	وزيراً للتنمية الإدارية ووزيراً للثقافة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي الدكتور محمد محمود خليل الذنيبات	395
7/20/03	1/14/02	وزيراً للثقافة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد حيدر محمود حيدر حيدر	501
10/22/03	7/21/03	وزيراً للثقافة	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	معالي السيد حيدر محمود حيدر حيدر	501
4/5/05	10/25/04	وزيراً للثقافة والناطق الرسمي باسم الحكومة	دولة السيد فيصل عاكف مثقال الفايز	معالي السيدة أسما حنا سالم خضر	517
7/3/05	4/7/05	وزيراً للثقافة	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي السيدة أسما حنا سالم خضر	517
11/24/05	7/3/05	وزيراً للثقافة	دولة الدكتور عدنان محمد عايش بدران	معالي الدكتور أمين عبدالله محمود محمود	388
11/22/07	11/27/05	وزيراً للثقافة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي الدكتور عادل عيسى علي الطويسي	543

الثقافة					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
564	معالي السيدة نانسي نورز باكير نييجور	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للثقافة	11/25/07	2/23/09
544	معالي الدكتور صبري عبد اللطيف محمد ارييحات	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزيراً للثقافة	2/23/09	12/9/09
576	معالي السيد نبية جميل نورس شقم	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للثقافة	12/14/09	11/22/10
576	معالي السيد نبية جميل نورس شقم	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	وزيراً للثقافة	11/24/10	2/1/11
606	معالي السيد طارق سليم سلمان مصاروة	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للثقافة	2/9/11	7/2/11
614	معالي السيد جريس حنا سليمان سماوي	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	وزيراً للثقافة	7/2/11	10/17/11
622	معالي الدكتور صلاح محمد محمود جرار	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	وزيراً للثقافة	10/24/11	4/26/12
622	معالي الدكتور صلاح محمد محمود جرار	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	وزيراً للثقافة	5/2/12	10/10/12
643	معالي السيد سمير مسلم خلف المعايطة	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزير دولة لشؤون الإعلام ووزيراً للثقافة	10/11/12	3/30/13
656	معالي الدكتور بركات عطوي إبراهيم عوجان	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للثقافة	3/30/13	8/21/13
664	معالي الدكتورة لانا " محمد خير " علي مامكغ	دولة الدكتور عبد الله عبد الكريم حمدان النصور	وزيراً للثقافة	8/21/13	5/29/16
543	معالي الدكتور عادل عيسى علي الطويس	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للثقافة	6/1/16	9/25/16
576	معالي السيد نبية جميل نورس شقم	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	وزيراً للثقافة	9/28/16	6/14/18
706	معالي السيدة بسما محمد يوسف النصور	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	وزيراً للثقافة	6/14/18	

الإعلام					
تسلسل رقم الوزير	الاسم	اسم رئيس الوزراء	المتصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
429	معالي المهندس ناصر أحمد عبد الكريم اللوزي	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للإعلام ووزيراً للثقافة	3/4/99	9/1/99
451	معالي السيد أيمن هزاع بركات المجالي	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للإعلام	9/1/99	1/15/00
469	معالي السيد صالح حمد العواد القلاب	دولة السيد عبد الرؤوف سالم نهار الروابدة	وزيراً للثقافة ووزيراً للإعلام	1/15/00	6/18/00
471	معالي الدكتور طالب ضياء الدين طالب الرفاعي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للإعلام	6/19/00	6/16/01
469	معالي السيد صالح حمد العواد القلاب	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للإعلام	6/16/01	10/27/01
471	معالي الدكتور طالب ضياء الدين طالب الرفاعي	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للسياحة والآثار ووزيراً للإعلام	10/27/01	1/14/02
385	معالي الدكتور محمد عفاش سلطان العدوان	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزير دولة للشؤون السياسية ووزيراً للإعلام	1/14/02	7/20/03
508	معالي الدكتور نبيل محمود إسماعيل الشريف	دولة المهندس علي حسين محمد أبو الراغب	وزيراً للإعلام	7/21/03	10/22/03
447	معالي السيد " محمد ناصر " سامي حسن جودة	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	وزير دولة لشؤون الإعلام والاتصال	11/25/07	2/23/09



الإعلام					تسلسل رقم الوزير
تاريخ الاستقالة	تاريخ التعيين	المنتصب	اسم رئيس الوزراء	الاسم	
12/9/09	2/23/09	وزير دولة لشؤون الإعلام والاتصال	دولة السيد نادر عبد اللطيف راغب الذهبي	معالي الدكتور نبيل محمود إسماعيل الشريف	508
7/28/10	12/14/09	وزير دولة لشؤون الإعلام والاتصال	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي الدكتور نبيل محمود إسماعيل الشريف	508
11/22/10	7/28/10	وزير دولة لشؤون الإعلام والاتصال	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي السيد علي حمدان عبدالقادر العايد	587
2/1/11	11/24/10	وزير دولة لشؤون الإعلام	دولة السيد سمير زيد سمير الرفاعي	معالي السيد علي حمدان عبدالقادر العايد	587
7/2/11	2/9/11	وزير دولة لشؤون الإعلام والاتصال	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي السيد طاهر خلف عبدالعزيز العدوان	611
10/17/11	7/2/11	وزير دولة لشؤون الإعلام والاتصال	دولة الدكتور معروف سليمان بخيت البخيت	معالي السيد عبدالله سليمان عبدالله أبورمان	615
4/26/12	10/24/11	وزير دولة لشؤون الإعلام والاتصال	دولة السيد عون شوكت رشيد الخصاونة	معالي السيد راكان محمد سعود المجالي	633
10/10/12	5/2/12	وزير دولة لشؤون الإعلام والاتصال	دولة الدكتور فايز أحمد محمود الطراونة	معالي السيد سمير مسلم خلف المعايطة	643
3/30/13	10/11/12	وزير دولة لشؤون الإعلام ووزيراً للثقافة	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النسور	معالي السيد سمير مسلم خلف المعايطة	643
8/21/13	3/30/13	وزير دولة لشؤون الإعلام ووزيراً للشؤون السياسية والبرلمانية	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النسور	معالي الدكتور محمد حسين سعد المومني	652
5/29/16	8/21/13	وزير دولة لشؤون الإعلام	دولة الدكتور عبدالله عبد الكريم حمدان النسور	معالي الدكتور محمد حسين سعد المومني	652
9/25/16	6/1/16	وزير دولة لشؤون الإعلام	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي الدكتور محمد حسين سعد المومني	652
6/14/18	9/28/16	وزير دولة لشؤون الإعلام	دولة الدكتور هاني فوزي عيد الملقى	معالي الدكتور محمد حسين سعد المومني	652
	6/14/18	وزير دولة لشؤون الإعلام	دولة الدكتور عمر أحمد منيف الرزاز	معالي السيدة جمانة سليمان علي غنيمات	703

(ج)

اعداد العاملين في الوزارات والمؤسسات الرسمية والشركات ونفقاتها الجارية والرأسمالية لعام 2017

٢٠١٧													
١) الوزارات													
الجهة	النفقات الجارية والأسمالية												
	إجمالي العاملين (٢ + ١)	النفقة الثالثة		المجموع (١)	إثاث	إدارية وفنية		إجمالي النفقات (2 + 1)	النفقات الرأسمالية			نفقات جارية	
		المجموع (٢)	إثاث			ذكور	تحويل داخلي		منح أو دعم قروض أو حكومي	المجموع (١)	أخرى		
١٥٥٥	٩٦٤	٢٣٠	٧٣٤	٥٩١	٢٠٠	٣٩١	٢٢,١٣٩,٠٠٠	٠	٠	٠	٢٢,١٣٩,٠٠٠	٦,٩٣٥,٠٠٠	١٥,٢٠٤,٠٠٠
٣٥١	٨٥	٢٠	٦٥	٢٦٦	٦١	٢٠٥	٤٢,٠٠٣,٠٠٠	٩,٦٩٧,٠٠٠	٩,٦٩٧,٠٠٠	٠	٣٢,٣٠٦,٠٠٠	٢٨,٤٥٧,٠٠٠	٣,٨٤٩,٠٠٠
١٣٣	٢٢	٤	١٨	١١١	٥٠	٦١	١,٤٠١,٠٠٠	٢٨٥,٠٠٠	٢٨٥,٠٠٠	٠	١,١١٦,٠٠٠	١٩٥,٠٠٠	٩٢١,٠٠٠
١٤١	٣٩	٥	٣٤	١٠٢	٤٣	٥٩	٣,٤٨٨,٠٠٠	٠	٠	٠	٣,٤٨٨,٠٠٠	٢,٣٨٨,٠٠٠	١,١٠٠,٠٠٠
١٧٠٠	٥٣٠	١٢٩	٤٠١	١١٧٠	٣٦٢	٨٠٨	٢٠,١٨٠,٠٠٠	٢,٧٤٩,٠٠٠	٢,٧٤٩,٠٠٠	٠	١٧,٤٣١,٠٠٠	٤,٩٧٩,٠٠٠	١٢,٤٥٢,٠٠٠
٥٦٩٦	١٧٩٤	٦٩٧	١٠٩٧	٣٩٠٢	١٣٢٨	٢٥٧٤	٦٨,١٠١,٠٠٠	١٠,١٧٠,٠٠٠	١٠,١٧٠,٠٠٠	٠	٥٧,٩٣١,٠٠٠	١٤,٢١٣,٠٠٠	٤٣,٧١٨,٠٠٠
٧٢٦	١٣٢	٣٨	٩٤	٥٩٤	١٨٤	٤١٠	٤٧,٠٢٤,٠٠٠	١,٧٥٠,٠٠٠	١,٧٥٠,٠٠٠	٠	٤٥,٢٧٤,٠٠٠	١٢,٢٢٢,٠٠٠	٣٣,٠٥٢,٠٠٠
١٢٧٨	٣٤١	٧١	٢٧٠	٩٣٧	٢٨٢	٦٥٥	٣,٠٥٦,٣٠٧,٠٠٠	١٠٨,٦١٦,٠٠٠	١٠٨,٦١٦,٠٠٠	٠	٢,٩٤٧,٦٩١,٠٠٠	٢,٩٤٠,٦٢٤,٠٠٠	٧,٠٦٧,٠٠٠
٩٨٠	١٨٥	٣٩	١٤٦	٧٩٥	٢٤٤	٥٥١	٣٣,٦٩٢,٠٠٠	٢٣,٣٨٨,٠٠٠	٢٣,٣٨٨,٠٠٠	٠	١٠,٣٠٤,٠٠٠	٣,٩٦٠,٠٠٠	٦,٣٤٤,٠٠٠
٢٣١	٦٢	٢١	٤١	١٦٩	٧٧	٩٢	٨٠,٦٣٢,٠٠٠	٧٩,١٦٣,٠٠٠	٦٧,٦٥٠,٠٠٠	١١,٥١٣,٠٠٠	١,٤٦٩,٠٠٠	٢٧٨,٠٠٠	١,١٩١,٠٠٠
٣٩٩	١٨٧	٤٠	١٤٧	٢١٢	٥٦	١٥٦	١٠,٥٧٥,٠٠٠	٣,٣٩٠,٠٠٠	٣,٣٩٠,٠٠٠	٠	٧,١٨٥,٠٠٠	٥,٢٢١,٠٠٠	١,٩٦٤,٠٠٠
٨٩٦	٢٩٤	٤٤	٢٥٠	٦٠٢	٢١٤	٣٨٨	١٨٠,٨٩٠,٠٠٠	١٧٣,٢٠٠,٠٠٠	١٧٣,٢٠٠,٠٠٠	٠	٧,٦٩٠,٠٠٠	١,٦٦١,٠٠٠	٦,٠٢٩,٠٠٠
٧٦٩	٢١٤	٢٥	١٨٩	٥٥٥	١٦٥	٣٩٠	٩٥,١٧٧,٠٠٠	٨٦,٧١٦,٠٠٠	٨٦,٧١٦,٠٠٠	٠	٨,٤٦١,٠٠٠	٤,١٢٢,٠٠٠	٤,٣٣٩,٠٠٠
٦٧٥٩	٤٤٩٣	٤٢٥	٤٠٦٨	٢٢٦٦	٦٥٨	١٦٠٨	١١٢,٩٨٥,٠٠٠	٦٩,٩٣٢,٠٠٠	٦٩,٩٣٢,٠٠٠	٠	٤٣,٠٥٣,٠٠٠	٥,٨٢٢,٠٠٠	٣٧,٢٣١,٠٠٠
٧٧١٠	٤٩٨٥	١١٦٨	٣٨١٧	٢٧٢٥	٧٧٦	١٩٤٩	٥٨,٦٩٧,٠٠٠	١٢,٨٨١,٠٠٠	١٢,٨٨١,٠٠٠	٠	٤٥,٨١٦,٠٠٠	٧,١١٥,٥٠٠	٣٨,٧٠٠,٥٠٠
١٩٧	٧٤	٥	٦٩	١٢٣	٥٥	٦٨	١٨,٣٨٩,٠٠٠	١٦,٤٨٨,٠٠٠	١٦,٤٨٨,٠٠٠	٠	١,٩٠١,٠٠٠	٥٠٠,٠٠٠	١,٤٠١,٠٠٠
٣٠٥	١٠٢	٢٤	٧٨	٢٠٣	٤٧	١٥٦	٥,٣٠٠,٠٠٠	٣,٢٥٦,٠٠٠	٣,٢٥٦,٠٠٠	٠	٢,٠٤٤,٠٠٠	٣٨٨,٠٠٠	١,٦٥٦,٠٠٠
١٠٦٣٠٤	٩٦٦٢	٤٨١١	٤٨٥١	٩٦٦٤٢	٥٧٣٩٠	٣٩٢٥٢	٨٦٦,٦٤٣,٠٠٠	٤٠,٠١٧,٠٠٠	٤٠,٠١٧,٠٠٠	٠	٨٢٦,٦٢٦,٠٠٠	١٢٢,٨٩٤,٠٠٠	٧٠٣,٧٣٢,٠٠٠
٢٨٤	٥٦	١٠	٤٦	٢٢٨	١٠٤	١٢٤	١١٩,٦٤٨,٠٠٠	٣٨,٤٢٠,٠٠٠	٣٨,٤٢٠,٠٠٠	٠	٨١,٢٢٨,٠٠٠	٧٨,٧٢٥,٠٠٠	٢,٥٠٣,٠٠٠
٣٥٢٩٠	٦١٠٥	٢٤٠٠	٣٧٠٥	٢٩١٨٥	١٥٥٨٢	١٣٦٠٣	٥٦٨,٩٥١,٠٠٠	٣٧,٧٠٩,٠٠٠	٣٧,٧٠٩,٠٠٠	٠	٥٣١,٢٤٢,٠٠٠	٣٠٥,١٠٦,٠٠٠	٢٢٦,١٣٦,٠٠٠
٢٩٨٢	١١٦٠	٥٩٠	٥٧٠	١٨٢٢	٩١٤	٩٠٨	١٢٤,٤٤١,٠٠٠	٩,٧٥٦,٠٠٠	٩,٧٥٦,٠٠٠	٠	١١٤,٦٨٥,٠٠٠	٩٩,١٦٣,٠٠٠	١٥,٥٢٢,٠٠٠
٨٠٥	١٥٢	٣٨	١١٤	٦٥٣	١٤٩	٥٠٤	٢٠,٤٨٢,٠٠٠	٣,٩٣٥,٠٠٠	٣,٩٣٥,٠٠٠	٠	١٦,٥٤٧,٠٠٠	١٢,٠٠٢,٠٠٠	٤,٥٤٥,٠٠٠
٣٨٧	١٣٦	٢٧	١٠٩	٢٥١	١٠٤	١٤٧	٧,٥٨٠,٠٠٠	٤,٧٨٥,٠٠٠	٤,٧٨٥,٠٠٠	٠	٢,٧٩٥,٠٠٠	٩٢٠,٠٠٠	١,٨٧٥,٠٠٠
١٩١٠	١٠٣٧	٤٢٠	٦١٧	٨٧٣	٢٤٧	٦٢٦	٢١,٠٢٢,٠٠٠	٨,٦٩٠,٠٠٠	٨,٦٩٠,٠٠٠	٠	١٢,٣٣٢,٠٠٠	٢,٩٠٦,٠٠٠	٩,٤٢٦,٠٠٠
١٣٤	٣٠	٤	٢٦	١٠٤	٦١	٤٣	٣٢,٧٥٦,٠٠٠	٢٩,٨٥٨,٠٠٠	٢٩,٨٥٨,٠٠٠	٠	٢,٨٩٨,٠٠٠	١,٩٦٩,٠٠٠	٩٢٩,٠٠٠
٣٠٥	٣٠	٢	٢٨	٢٧٥	٦٦	٢٠٩	٢٨,٣١٢,٠٠٠	٢٤,٠٢٢,٠٠٠	٢٤,٠٢٢,٠٠٠	٠	٤,٢٩٠,٠٠٠	١,٤٨٩,٠٠٠	٢,٨٠١,٠٠٠
٦١٠٤	٢٩١١	٣٢	٢٨٧٩	٣١٩٣	٧١٩	٢٤٧٤	٥٩,٩٤٤,٠٠٠	٩٢٧,٠٠٠	٩٢٧,٠٠٠	٠	٥٩,٠١٧,٠٠٠	١١,٨٤٨,٠٠٠	٤٧,١٦٩,٠٠٠
٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	١,١٥٩,٠٠٠,٠٠٠	٤٤,٠٠٠,٠٠٠	٤٤,٠٠٠,٠٠٠	٠	١,١١٥,٠٠٠,٠٠٠	٠	١,١١٥,٠٠٠,٠٠٠
* أخرى تتضمن كل من (مساهمات الضمان الاجتماعي، استخدام السلع والخدمات، نفقات جارية أخرى، التقاعد والتعويضات، أصول ثابتة)													

أخرى تتضمن كل من (مساهمات الضمان الاجتماعي، استخدام السلع والخدمات، نفقات جارية أخرى، التقاعد والتعويضات، أصول ثابتة)

أعداد العاملين في الوزارات والمؤسسات الرسمية ونفقاتها الجارية والرأسمالية لعام 2017														
(2) المؤسسات الرسمية														
إجمالي العاملين (1 + 2)	أعداد الموظفين						النفقات الجارية والرأسمالية							
	الفترة الثالثة		إدارية وفنية		إجمالي النفقات (2 + 1)	مجموع (2)	تمويل داخلي	قروض أو منح أو دعم حكومي	النفقات الرأسمالية	المجموع (1)	أخرى	الرواتب والأجور والعلاوات	الجهة	
	المجموع (2)	إناث	ذكور	المجموع (1)										إناث
78	21	5	16	57	20	37	783.000	0	0	0	783.000	168.000	615.000	ديوان الرئي والتشريع
86	11	1	10	75	40	35	780.000	0	0	0	780.000	195.000	585.000	دائرة الشراء الموحد
312	62		62	250	44	206	2.872.000	0	0	0	2.872.000	595.000	2.277.000	وكالة الأنباء الأردنية
730	80	21	59	650	170	480	7.344.000	0	0	0	7.344.000	748.000	6.596.000	ديوان المحاسبة
398	73	26	47	325	116	209	3.375.000	440.000	440.000	0	2.935.000	475.000	2.460.000	ديوان الخدمة المدنية
232	55	4	51	177	63	114	2.818.000	1.165.000	1.165.000	0	1.653.000	332.000	1.321.000	المركز الجغرافي الملكي الأردني
1360	311	152	159	1049	447	602	27.541.000	17.938.000	17.938.000	0	9.603.000	1.869.000	7.734.000	دائرة الأحوال المدنية والجوازات
1604	420	0	420	1184	0	1184	18.639.000	1.350.000	1.350.000	0	17.289.000	5.994.000	11.295.000	دائرة قاضي القضاة
140	55	20	35	85	26	59	3.507.000	1.420.000	1.420.000	0	2.087.000	1.377.000	710.000	دائرة الشؤون الفلسطينية
143	35	5	30	108	22	86	2.089.000	230.000	230.000	0	1.859.000	598.000	1.261.000	دائرة الموزنة العامة
3154	320	0	320	2834	189	2645	69.747.000	2.900.000	2.900.000	0	66.847.000	49.765.000	17.082.000	دائرة الجمارك الأردنية
1560	497	98	399	1063	343	720	17.933.000	1.502.000	1.502.000	0	16.431.000	2.325.000	14.106.000	دائرة الأراضي والمساحة
119	2	0	2	117	28	89	1.721.000	140.000	140.000	0	1.581.000	530.000	1.051.000	دائرة الموزم العامة
1556	228	35	193	1328	302	1026	64.622.000	700.000	700.000	0	63.922.000	45.615.000	18.307.000	دائرة ضريبة الدخل والمبيعات
200	39	14	25	161	55	106	1.910.000	0	0	0	1.910.000	815.000	1.095.000	دائرة مراقبة الشركات
765	151	54	97	614	311	303	6.926.000	1.885.000	1.885.000	0	5.041.000	606.000	4.435.000	دائرة الإحصاءات العامة
1040	745	48	697	295	73	222	8.702.000	2.281.000	2.281.000	0	6.421.000	1.757.000	4.664.000	دائرة الآثار العامة
114	16	4	12	98	58	40	1.305.000	0	0	0	1.305.000	352.000	953.000	دائرة المطارات الحكومية
1728	1244	71	1173	484	159	325	36.942.000	25.046.000	24.946.000	100.000	11.896.000	1.166.000	10.730.000	سلطة وادي الأردن
112	31	8	23	81	56	25	893.000	200.000	200.000	0	693.000	177.000	516.000	دائرة المكتبة الوطنية
238	78	5	73	160	19	141	2.927.000	1.100.000	1.100.000	0	1.827.000	262.000	1.565.000	دائرة الأرصاء الجوية

❖ أخرى تتضمن كلاً من: مساهمات الضمان الاجتماعي، استخدام السلع والخدمات، نفقات جارية أخرى، التقاعد والتعويضات، الأصول الثابتة

[illegible]

أعداد العاملين في الوزارات والمؤسسات الرسمية ونفقاتها الجارية والرأسمالية لعام 2017												
(2) المؤسسات الرسمية (تابع)												
الجهة	النفقات الجارية والرأسمالية											
	النفقات الجارية			النفقات الرأسمالية			إجمالي		أعداد الموظفين			
	الرواتب والأجور والعلاوات	أخرى	الجمع (1)	قروض أو منح حكومي	تمويل داخلي	مجموع (2)	النفقات (1 + 2)	إجمالي	ذكور	إناث	المجموع (1)	إجمالي
هيئة تنظيم الطيران المدني	6,970,000	1,369,000	8,339,000	0	2,200,000	2,200,000	10,539,000	227	75	302	71	392
المجلس الصحي العالي	207,000	44,000	251,000	0	0	0	251,000	4	2	6	3	9
البنك المركزي الأردني	12,604,000	116,347,000	128,951,000	0	8,125,000	8,125,000	137,076,000			0		0
دائرة الإفتاء العام	1,410,000	371,000	1,781,000	0	0	0	1,781,000	118	0	118	45	163
هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها	697,000	519,408	1,216,408	0	40,000	40,000	1,256,408	29	29	58	10	74
متحف الأردن	355,000	563,000	918,000	0	0	0	918,000	18	12	30	8	41
المجلس الاقتصادي والاجتماعي	259,000	223,700	482,700	170,000	0	170,000	652,700	7	8	15	6	24
مستشفى الأمير حمزة	6,386,000	13,154,000	19,540,000	0	7,497,000	7,497,000	27,037,000	401	401	802	34	846
الحكمة الدستورية	1,261,500	450,000	1,711,500	100,000	0	100,000	1,811,500	11	14	25	11	39
صندوق دعم البحث العلمي	374,000	230,151	604,151	0	5,097,000	5,097,000	5,701,151			0		0
المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	787,950	353,500	1,141,450	2,500,000	0	2,500,000	3,641,450	43	24	67	23	108
الهيئة المستقلة للانتخابات	1,322,000	355,000	1,677,000	150,000	0	150,000	1,827,000	48	20	68	19	87
صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني	171,709	132,500	304,209	0	20,714,000	20,714,000	21,018,209	6	9	15	4	19
المجلس الطبي الأردني	377,000	290,000	667,000	0	350,000	350,000	1,017,000	23	15	38	13	56
هيئة الاستثمار	2,601,000	999,000	3,600,000	2,136,000	505,000	2,641,000	6,241,000	95	64	159	38	205
هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن	3,225,000	874,909	4,099,909	0	1,590,000	1,590,000	5,689,909	243	65	308	64	384
هيئة الاعلام	902,000	209,000	1,111,000	115,000	0	115,000	1,226,000	39	36	75	32	109
هيئة النزاهة ومكافحة الفساد	2,406,000	835,000	3,241,000	125,000	0	125,000	3,366,000	115	73	188	31	224
مركز ابداع الأوراق المالية	1,080,000	672,187	1,752,187	0	300,000	300,000	2,052,187	36	24	60	10	73
أخرى تتضمن كلا من : مساهمات الضمان الاجتماعي، استخدام السلع والخدمات، نفقات جارية أخرى، التقاعد والتعويضات، الأصول الثابتة.												

الشركات (3)												
النفقات الجارية والرأسمالية												
الجهة	أعداد الموظفين				النفقات الرأسمالية				النفقات الجارية			
	إجمالي العاملين (1 + 2)	القسم الثالثة		إدارية وفنية	إجمالي النفقات (2 + 1)	مجموع (2)	تمويل داخلي	قروض أو منح أو دعم حكومي	المجموع (1)	أخرى	الرواتب والأجور والعلاوات	
		المجموع (2)	إناث									ذكور
شركة البريد الأردني	0	0	0	0	0	0	0	0	10,182,000	4,159,000	6,023,000	
شركة الكهرباء الوطنية	0	0	0	0	0	46,629,000	35,829,000	10,800,000	132,546,000	113,850,000	18,696,000	
الشركة العامة الأردنية للصوامع والتمويل	0	0	0	0	0	1,250,000	1,250,000	0	7,412,047	3,319,047	4,093,000	
شركة بورصة عمان	0	0	0	0	0	1,199,000	1,199,000	0	2,344,000	1,319,000	1,025,000	
شركة تطوير العقبة	0	0	0	0	0	66,850,000	66,850,000	0	53,192,773	16,385,000	36,807,773	
شركة مياه الأردن (مياهنا)	0	0	0	0	0	7,180,000	7,180,000	0	137,055,000	121,535,000	15,520,000	
شركة مياه العقبة	0	0	0	0	0	3,110,000	3,110,000	0	12,098,567	7,168,567	4,930,000	
شركة السعوا لتوليد الكهرباء	0	0	0	0	0	34,000,000	11,000,000	23,000,000	35,841,386	30,533,386	5,308,000	
شركة المطارات الأردنية	0	0	0	0	0	3,200,000	3,200,000	0	3,032,000	1,272,000	1,760,000	
شركة مياه اليرموك	0	0	0	0	0	6,060,000	6,060,000	0	41,495,560	25,314,560	16,181,000	
شركة المجموعة الأردنية للمناطق الجرة والمناطق التنموية	0	0	0	0	0	20,250,000	20,250,000	0	7,609,299	2,449,299	5,160,000	

✦ أخرى تتضمن كلاً من: مساهمات الضمان الاجتماعي، استخدام السلع والخدمات، نفقات جارية أخرى، التقاعد والتعويضات، الأصول الثابتة.



أعداد العاملين في الوزارات والمؤسسات الرسمية ونفقاتها الجارية والرأسمالية لعام ٢٠١٧							
(٤) المؤسسات الأخرى (لا تظهر لها ميزانية في دائرة الموازنة العامة)							
الجهة	أعداد الموظفين						
	إدارية وفنية			الفئة الثالثة			
	ذكور	إناث	المجموع (١)	ذكور	إناث	المجموع (٢)	
إجمالي العاملين (١ + ٢)							
المجلس التمريضي الأردني	٤	٩	١٣	٨	٠	٨	٢١
المركز الوطني للبحوث الزراعية	٢٠٣	١٣٤	٣٣٧	٣٥١	٥٦	٤٠٧	٧٤٤
المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	٦٣٣	٤٣٩	١٠٧٢	٢٣٨	٨٨	٣٢٦	١٣٩٨
الهيئة الهاشمية للمصابين العسكريين	١٢	٠	١٢	٥	٠	٥	١٧
بنك تنمية المدن والقرى	١٠٦	٩٠	١٩٦	١٠٠	٣٠	١٣٠	٣٢٦
صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي	٥٥	٣٨	٩٣	١٦	٢	١٨	١١١
صندوق الحج	١٩	٥	٢٤	٧	١	٨	٣٢
صندوق تسليف النفقة	١٤	٧	٢١	٣	٢	٥	٢٦
مؤسسة الإقراض الزراعي	٢٠٣	٧٦	٢٧٩	١٦٢	٥٢	٢١٤	٤٩٣
مؤسسة إدارة وتنمية أموال الأيتام	١١١	٣٤	١٤٥	٧١	٨	٧٩	٢٢٤

(ج)

الإنفاق على التعليم والتعليم العالي والصحة

إجمالي النفقات الجارية والرأسمالية							
الإجمالي	2018 مقدر	2017	2016	2015	2014	2013	
5,327,087,646	928,929,000	866,643,000	899,684,895	897,320,690	892,020,807	842,489,254	وزارة التربية والتعليم
652,431,332	116,348,000	119,648,000	119,868,722	119,845,506	93,611,525	83,109,579	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
3,496,746,538	599,474,000	568,951,000	609,744,027	615,155,044	612,697,310	490,725,157	وزارة الصحة
9,476,265,516	1,644,751,000	1,555,242,000	1,629,297,644	1,632,321,240	1,598,329,642	1,416,323,990	المجموع





ملحق (3)

الإستراتيجيات الواردة في تقرير حالة البلاد



الاستراتيجيات ضمن تقرير حالة البلاد	
الترتيب	اسم الاستراتيجية
الاستراتيجيات متعددة القطاعات	
1	رؤية الأردن 2025
2	خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022)
3	البرنامج التنموي التنفيذي (2016-2019)
4	الأجندة الوطنية (2006-2015)
5	الاستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020)
6	الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)
7	أجندة التنمية المستدامة (2030)
8	الأوراق النقاشية الملكية
الاستراتيجيات القطاعية	
9	الاستراتيجية الوطنية للتعليم العالي والبحث العلمي (2007-2012)
10	الاستراتيجية الوطنية للتعليم العالي والبحث العلمي (2014-2018)
11	إستراتيجيات الخطة الإستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2009-2013)
12	خطة الإصلاح التربوي (2015-2020)
13	الخطة الإستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022)
14	الخطة الإستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية (2004-2006)
15	الخطة الإستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية (2009-2011)
16	الخطة الإستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية (2017-2021)
17	الاستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية (2005)
18	الاستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن (2008)
19	إستراتيجية تنمية الطفولة المبكرة (2000)
20	الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013)
21	الاستراتيجية الوطنية للحد من عمل الأطفال (2006)
22	الاستراتيجية الوطنية لعدالة الأحداث (2017-2019)
23	الخطة الإستراتيجية الوطنية لحماية الأسرة والوقاية من العنف الأسري (2005-2009)
24	الخطة التنفيذية لتعزيز استجابة المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018)

الإستراتيجية الوطنية للإرشاد الأسري (2009)	25
إستراتيجية قطاع الطاقة (2025-2015)	26
خطة وزارة الطاقة والثروة المعدنية (2018-2016)	27
إستراتيجية المياه في الأردن (2004)	28
إستراتيجية الماء من أجل الحياة (2022-2008)	29
خطة الإصلاح المالي لقطاع المياه	30
الإستراتيجية الوطنية للمياه (2025-2016)	31
إستراتيجية قطاع المياه (2013-2008)	32
إستراتيجية التشغيل الوطنية- التعليم والتدريب المهني والتقني (2020-2014)	33
خطة إصلاح القطاع التي أعدتها وزارة العمل (2017)	34
الإستراتيجية الوطنية للشباب (2009-2005)	35
الإستراتيجية الوطنية للشباب (2015-2011)	36
الإستراتيجية الوطنية للشباب (2018-2016)	37
الإستراتيجية الوطنية للشباب (2025-2018)	38
إستراتيجية المجلس الأعلى للشباب (2019-2016)	39
الإستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2020-2015)	40
الإستراتيجية الوطنية لمكافحة التصحر- خطة العمل الوطنية (2006)	41
الخطة الوطنية للنمو الأخضر في الأردن (2017)	42
سياسة تغير المناخ الوطنية في الأردن (2020-2013)	43
الإستراتيجية الوطنية للنفايات (2015)	44
الاستراتيجية الصحية الوطنية في الأردن (2012-2008)	45
الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي (2020-2016)	46
إستراتيجية إدارة المعرفة / وزارة الصحة (2022-2018)	47
إستراتيجية وزارة الصحة (2022-2018)	48
الخطة الإستراتيجية المحدثة لوزارة الصحة (2017-2013)	49
الخطة الإستراتيجية لتنظيم الأسرة (2017-2013)	50
إستراتيجية المؤسسة العامة للغذاء والدواء (2015-2013)	51
إستراتيجية المؤسسة العامة للغذاء والدواء (2018-2016)	52
إستراتيجية وخطة عمل تكيف القطاع الصحي	53

إستراتيجية بحوث النظم الصحية	54
الخطة الإستراتيجية للقرى الصحية	55
الإستراتيجية الوطنية لالتهاب الكبد الفيروسي	56
الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الأمراض غير السارية	57
الإستراتيجية الوطنية لترشيد الإنفاق الصحي على الدواء (2016-2012)	58
الإستراتيجية الوطنية للسكان (2017-2013)	59
الإستراتيجية الوطنية للنقل طويلة المدى	60
وثيقة السياسات الصادرة عن وزارة النقل (2017)	61
الخطة الإستراتيجية لوزارة النقل (2020-2018)	62
إستراتيجية وزارة النقل (2017-2015)	63
إستراتيجية وزارة النقل (2014-2012)	64
إستراتيجية وزارة النقل (2011-2009)	65
المخطط الشمولي للطرق / وزارة الأشغال العامة والإسكان	66
المخطط الشمولي للنقل والحركة، وإستراتيجية أمانة عمان الكبرى للنقل الحضري (2021-2017)	67
الخطة التنفيذية لهيئة الطيران المدني (2020-2018)	68
الخطة التنفيذية لهيئة الطيران المدني (2017-2015)	69
إستراتيجية الهيئة البحرية الأردنية (2014-2012)	70
إستراتيجية الهيئة البحرية الأردنية (2020-2018)	71
برنامج تشجيع الاستثمار في النقل البري	72
برنامج تطوير البنى التحتية للنقل البري	73
برنامج تفعيل أنظمة النقل الذكية	74
برنامج تلبية الطلب على خدمات النقل البري	75
برنامج رفع كفاءة العاملين في النقل البري	76
الخطة الإستراتيجية للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (2019-2016)	77
الخطة الإستراتيجية لوزارة الأشغال العامة والإسكان (2016-2013)	78
الخطة الإستراتيجية لوزارة الأشغال العامة والإسكان (2021-2017)	79

الاستراتيجية الوطنية للسياحة (2011-2015)	80
الخطة الاستراتيجية للسياحة (2012)	81
الخطة الاستراتيجية للسياحة (2015-2017)	82
الخطة الوطنية للتوعية السياحية (2017-2021)	83
الاستراتيجية الوطنية لتطوير قطاع الحرف اليدوية السياحية (2010-2015)	84
الخطة التنفيذية لهيئة تنشيط السياحة	85
السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (2003)	86
السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (2007)	87
الإستراتيجية الوطنية للتحويل الرقمي (REACH 2025)	88
إستراتيجية التحويل الإلكتروني «أردن رقمي» (2017-2020)	89
السياسة العامة للخدمة الشمولية (2004)	90
السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (2012)	91
الإستراتيجية الوطنية لأمن المعلومات وحمايتها (2012)	92
إستراتيجية ترويج الاستثمار (2017-2019)	93
السياسة الصناعية (2017-2021)	94
الإستراتيجية الوطنية للتصدير (2014-2019)	95
الإستراتيجية الوطنية للتجارة الخارجية (2010-2014)	96
الإستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال وتنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الأردن (2016-2020)	97
الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)	98
الاستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية (2013-2017)	99
وثيقة لجنة الحوار الوطني	100
الخطة الاستراتيجية للثقافة (2017-2019)	101
خطة التنمية الثقافية (2006-2008)	102
إستراتيجية تطوير القطاع العام (2011-2013)	103
برنامج تطوير أداء الجهاز الحكومي (2014-2016)	104
الخطة التنفيذية لتطوير الجهاز الحكومي (2014-2016)	105
الخطة التنفيذية لوزارة تطوير القطاع العام (2016-2019)	106

107	خطة تطوير القضاء (2000)
108	إستراتيجية تطوير القضاء (2004-2006)
109	إستراتيجية تطوير للقضاء (2007-2009)
110	الخطة الإستراتيجية الثالثة للقضاء (2008-2012)
111	استراتيجية البناء للسلطة القضائية (2012-2014)
112	الاستراتيجية الخامسة للقضاء (2014-2016)
113	خطة شاملة لقطاع العدل (2017-2021)
114	إستراتيجية دائرة قاضي القضاة (2015-2019)
115	إستراتيجية مكافحة الإرهاب والتطرف (2012)
116	الخطة الوطنية لمواجهة التطرف (2014)
117	الإستراتيجية الوطنية الجديدة لمكافحة التطرف (2015)
118	برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي (2002-2004)
119	خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (2004-2006)
120	البرنامج التنموي التنفيذي (2007-2009)
121	البرنامج التنموي التنفيذي (2011-2013)
122	برنامج عمل الحكومة (2013-2016)
123	الإستراتيجية الوطنية للشمول المالي (2018-2020)
124	برامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي
125	خطة الصمود الوطني (2014-2016)
126	خطة الاستجابة للأزمة السورية (2016-2018)
127	خطة استجابة للأزمة السورية (2018-2020)
128	الإستراتيجية الإعلامية الأردنية (2011-2015)
مجموع الإستراتيجيات متعددة القطاعات: 8	
مجموع الإستراتيجيات القطاعية: 120	
مجموع الإستراتيجيات الواردة في تقرير «حالة البلاد»: 128	





ملحق (4)

أسماء المشاركين

وفق الترتيب الأبجدي

الاسم	التسلسل
أحمد الكوفحي	25
أحمد المجالي	26
أحمد الملكاوي	27
أحمد بني عامر	28
أحمد صوبان	29
أحمد عرموش	30
أحمد عواد	31
أحمد عوض	32
أحمد قطيطات	33
أحمد مساعدة	34
أحمد نصيرات	35
أحمد هناندة	36
احمود اللصاصمه	37
اخليف الطراونة	38
ارحيل غرايبة	39
أسامة المحيسن	40
اسامة سليمان	41
أسامة العمري	42
إسراء الطوالبة	43
إسراء محادين	44
أسماء الغزاوي	45
أسماء الملاح	46
إسماعيل الحنطي	47
إسماعيل فرحات	48

الاسم	التسلسل
ابتسام العطيات	1
ابتهاج الكساسبة	2
إبراهيم الجازي	3
إبراهيم الزريق	4
إبراهيم الزعبي	5
إبراهيم الشرع	6
إبراهيم العموش	7
إبراهيم الكردي	8
إبراهيم بدران	9
إبراهيم بظاظو	10
إبراهيم بني ملحم	11
إبراهيم بني هاني	12
إبراهيم علي سعد	13
أحلام بدر	14
أحمد أبو حيدر	15
أحمد الشرمان	16
أحمد أبو عواد	17
أحمد الأزايدة	18
أحمد الشطناوي	19
أحمد الشناق	20
أحمد الطورة	21
أحمد الطويسى	22
أحمد العمرة	23
أحمد الكوز	24

الاسم	التسلسل
أنس العساف	73
أنس محادين	74
أنور الخفش	75
إياد سرطاوي	76
إيمان أبوزينة	77
إيمان العكور	78
إيمان العواملة	79
إيمان شلبي	80
أيمن أبوزعرور	81
أيمن قفاف	82
أيوب السعايدة	83
أحمد مرعي	84
أمني العزام	85
أنمار الخصاونة	86
باتروردم	87
بارق محادين	88
باسل الديك	89
باسل الطراونة	90
باسم الزعبي	91
باسم الصالح	92
باسم الطويس	93
باسم كنعان	94
باسمة الصمدي	95
بثينة فريحات	96

الاسم	التسلسل
أسمى خضر	49
آسيا ياغي	50
أسيد عاجز	51
أشرف العساف	52
أشرف العمري	53
أشرف المغربي	54
أشرف بني محمد	55
إقبال حمد	56
أكرم المساعدة	57
أكرم كرمول	58
أكرم مصاروة	59
إلهام خريسات	60
إليانا جغبير	61
أمجد آل خطاب	62
أمجد القطامي	63
أمجد علقم	64
أمل نصير	65
أمل الصباغ	66
أمية طوقان	67
أمين العسوي	68
أمين المومني	69
أمينة القطيشات	70
انجل دحدل	71
أنديرا عويس	72



الاسم	التسلسل
جعفر العقيلي	121
جمال المصري	122
جمال فريز	123
جمان برهم	124
جمانة العابد	125
جمانة مصطفى	126
جميل النمرى	127
جهاد الخرايشة	128
جهاد السواعير	129
جهاد الصفدي	130
جهاد المحيسن	131
جواد العناني	132
جواد عباسي	133
حاتم الهباهبة	134
حاتم سحيات	135
حازم الرحالة	136
حازم زريقات	137
حازم قشوع	138
حديثة الخريشة	139
حسام أبو علي	140
حسام البكار	141
حسن أبو سيدو	142
حسن الزهيري	143
حسين أبو رمان	144

الاسم	التسلسل
بدرية البليسي	97
بسام أبو كركي	98
بسام البطوش	99
بسام عقيلي	100
بسمة النسور	101
بشار زيتون	102
بشار صبح	103
بشار قطيشات	104
بشر خصاونة	105
بشرى بن طريف	106
بشرى عربيات	107
بكر خليل العبادي	108
بلال الشرايرة	109
بلال الجبوسي	110
بلال الحبيس	111
بلال الشقاريين	112
بهاء الدين الخصاونة	113
تالا صويص	114
تركي عبيدات	115
تغريد حكمت	116
تمارا الخروز	117
تهامة النابلسي	118
توفيق شومر	119
جانيت الطيب	120

الاسم	التسلسل
خالد الشريدة	169
خالد الطيب	170
خالد العبادي	171
خالد الفناطسة	172
خالد ربابعة	173
خالد الحنيفات	174
خالدة مصاروة	175
ختام شنيكات	176
خلف الرقاد	177
خلف الهميسات	178
خلود المراشدة	179
خلود المومني	180
خليل القبيسي	181
خميس عطية	182
خيرالدين شكري	183
دانا الزعبي	184
دانة جبريل	185
دلال عنبتاوي	186
دريد محاسنة	187
ديما بيبي	188
ديما خليفات	189
ديمة كراشة	190
دينا خياط	191
ذوقان عبيدات	192

الاسم	التسلسل
حسين الرواشدة	145
حسين الكسواني	146
حسين سرحان	147
حسين عبده موسى	148
حسين محادين	149
حكمت أبو الغول	150
حلا المجالي	151
حلا حماد حسين	152
حماد الزعبي	153
حمادة أبو نجمة	154
حمد الطالب	155
حمدي مراد	156
حمزة جرادات	157
حمزة أبو صبرة	158
حميد الدين التكروري	159
حنا الزغول	160
حنان السبول	161
حنان عطا الله	162
حنايا النحاس	163
خالد أبو الصيام	164
خالد أبو الهيجاء	165
خالد الخشمان	166
خالد الدعجة	167
خالد السالم	168



الاسم	التسلسل
رمزي هارون	217
رنا مصلح	218
رند عواد	219
رندة خصاونة	220
رندة أبو حمد	221
رولا عواد	222
رويدا المعاينة	223
رياض خرابشة	224
ريم أبو حسان	225
ريم النمرى	226
ريم أبو دلبوح	227
ريما دياب	228
ريما راس	229
زاهر قطارنة	230
زها أبو السمن	231
زهير توفيق	232
زهير جويحان	233
زياد أبو عرابي	234
زياد الحمصي	235
زياد شطارة	236
زيد الطروانة	237
زيد القطيش	238
زيد النوايسة	239
زيد طلافح	240

الاسم	التسلسل
ذيب عويس	193
رابحة الصفدي	194
راتب حمدان	195
راتب مغنم	196
رأفت الصوافين	197
راكان الرواد	198
رامي الخلايلة	199
رامي القاسم	200
رائد العدوان	201
رائد عصفور	202
رائد غانم	203
رائد وهبة	204
رائدة فريحات	205
ربحي السليحات	206
ربيع البطاينة	207
رجاء باير	208
رجائي المعشر	209
رزان زعيتر	210
رسمي حمزة	211
رشاد الزعبي	212
رضوان شعبان	213
رعد محادين	214
رفعت الفاعوري	215
رمزي نزهة	216

الاسم	التسلسل
سلمى النمس	265
سليم أبو الشعر	266
سليمان الخوالدة	267
سليمان القادري	268
سليمان التابلسي	269
سليمان عبيدات	270
سماء البكر	271
سمر دودين	272
سمر محارب	273
سمير عويس	274
سهام الخوالدة	275
سهام قموة	276
سوسن الشابسوغ	277
سوسن الشماسنة	278
سوسن المجالي	279
سوسن جرادات	280
سوسن غرايبة	281
سيد خطاري	282
شدى الشريف	283
شريهان أبو حصوة	284
شيرين الطيب	285
صالح ارشيدات	286
صالح الخلايلة	287
صالح العرموطي	288

الاسم	التسلسل
زيد عواملة	241
زيدان نيشويان	242
سابا السلطي	243
سارة العبابنة	244
سارة قمحاوي	245
ساره قطيشات	246
ساري حمدان	247
سالم الحسنات	248
سامر جودة	249
سامر حمارنة	250
سامي الحوراني	251
سامي زواتين	252
سائد كراجة	253
سبأ العدوان	254
سجال المجالي	255
سجى البشتاوي	256
سرحان حداد	257
سعد أبو قديس	258
سعد اللوزي	259
سعدي أبو حماد	260
سعيد المصري	261
سلام عبابنة	262
سلطان الخلايلة	263
سلطان قدومي	264

الاسم	التسلسل
عادل الطويسي	313
عادل المعايطه	314
عادل بينو	315
عادل طويلة	316
عاصم الزبون	317
عاصم ربابعة	318
عاطف الطراونة	319
عاكف الزعبي	320
عامر البشير	321
عامر السبائلة	322
عامر بني عامر	323
عاهد العلانة	324
عاهد وهادنة	325
عايد عمرو	326
عبد الباسط محمود	327
عبد الرحمن الفطافطة	328
عبد الرحيم الزواهرة	329
عبد الرزاق الخشمان	330
عبد الرزاق بني هاني	331
عبد الرزاق عربيات	332
عبد القادر البطاينة	333
عبد القادر الشعباني	334
عبد الكريم الشوابكة	335
عبد الكريم الغرايبة	336

الاسم	التسلسل
صالح المشاقبة	289
صالح الياسين	290
صالح بسيسو	291
صالح حياصات	292
صالح محمد أمين	293
صائب الحسن	294
صبري الخصيب	295
صدام عوايشة	296
صلاح الدين البشير	297
صوفيا حدادين	298
صائب خريسات	299
ضحى عبد الخالق	300
ضياء زيدان	301
طارق الجندي	302
طارق الحاج حسن	303
طارق الحموري	304
طارق الداهودية	305
طارق زريقات	306
طارق فريحات	307
طالب أبو شرار	308
طاهر كنعان	309
طلال أبو الراغب	310
طلال أبو رجيع	311
طلال العبدلات	312

الاسم	التسلسل
علاء الدين العشي	361
علاء الطراونة	362
علي الحايك	363
علي الخوالدة	364
علي المصري	365
علي بني عامر	366
علي خرينو	367
علي صبح	368
علي نصر الله	369
عليان العدوان	370
عماد الحيارى	371
عمار غرايبة	372
عمر أبو عيد	373
عمر الرواد	374
عمر الرواشدة	375
عمر اللوزي	376
عمر المعاني	377
عمر حزيمة	378
عمر حمزة	379
عمر شوشان	380
عمران حمودة	381
عمرو النوايسة	382
عون الطراونة	383
عوني شديفات	384

الاسم	التسلسل
عبد الهادي الفلاحات	337
عبد الفتاح الكيلاني	338
عبد الله الجراح	339
عبد الله الخوالدة	340
عبد الله الزبن	341
عبد الله الزعبي	342
عبد الله الزبيد	343
عبد الله جبارة	344
عبد الله عباينة	345
عبلة أبو علبة	346
عبيد بشير دبابنة	347
عدلي نسيم عقل	348
عدنان أبو الراغب	349
عدنان السوايعر	350
عدنان بيات	351
عدنان قدام	352
عروب صبح	353
عروبة اللبدي موسى	354
عريب زعيتر	355
عزمي محافظة	356
عصام العواملة	357
عصمت جرادات	358
عفاف الأسعد	359
عقل بلتاجي	360



الاسم	التسلسل
فداء التميمي	409
فداء الحمد	410
فراس العبادي	411
فراس الملكاوي	412
فريدون حرتوقة	413
فهد الخيطان	414
فواز الرطروط	415
فواز الكراسنه	416
فوزي الحموري	417
فوزي مسعد	418
فؤاد الصنّاع	419
فؤاد رشاد	420
فؤاد ساحلية	421
فيكتور البلة	422
قاسم الحموري	423
قتيبة النعيمي	424
قيس ارشيدات	425
كاظم الكفيري	426
كريم حدادين	427
كريم قعوار	428
كريمان الزين	429
لارا الخطيب	430
لارا خمّش	431
لانا بني هاني	432

الاسم	التسلسل
عوني طعيمة	385
عيسى مراد	386
غادة أبو الروس	387
غازي أبو قاعود	388
غالب العزة	389
غدير اسكندراني	390
غدير نوفل	391
غسان أبو ياغي	392
غسان أومت	393
غسان طنّش	394
غصوب قعوار	395
غيداء أبورمان	396
غيداء العقاربة	397
غيداء حمودة	398
فاخر دعاس	399
فادي أحمد جابر	400
فادي بلعاوي	401
فادي مرجي	402
فارس المزيّد	403
فارس حموري	404
فاضل الحمد	405
فايز السعودي	406
فايز الصيّاغ	407
فخري القطارنة	408

الاسم	التسلسل
ماهر المحروق	457
مبارك أبو يامين	458
مثنى غرايبة	459
مجد العمد	460
محمد أبو حمور	461
محمد أبو رمان	462
محمد أبو عصب	463
محمد أبو غزالة	464
محمد الأغا	465
محمد البقاعي	466
محمد البلبيسي	467
محمد الجبور	468
محمد الحديدي	469
محمد الحلايقة	470
محمد الحيارى	471
محمد الخلايلة	472
محمد الدباس	473
محمد الددو	474
محمد الدلاييج	475
محمد الدويري	476
محمد الزواهره	477
محمد السرحان	478
محمد السوالقة	479
محمد الشناق	480

الاسم	التسلسل
لمى أبو محارب	433
لمياء الضمور	434
لميس ناصر	435
لؤي قويدر	436
ليث القاسم	437
ليث المجالي	438
ليلى الأطرش	439
ليلى الشوبكي	440
ليلى نفاع	441
لينى التل	442
لينى الخالد	443
لينى شبيب	444
لينى عرفات	445
ليندا خوري	446
ليندا كلش	447
ماجد الحباشنة	448
ماجد الخواجا	449
ماجد الرضاونة	450
مازن ارشيدات	451
مازن الساكت	452
مازن حمارنة	453
مالك حداد	454
مأمون عكروش	455
ماهر الجمل	456



الاسم	التسلسل
محمد غيث	505
محمد قاسم	506
محمد مقدادي	507
محمود أبو جاموس	508
محمود اريسات	509
محمود الجبور	510
محمود الجمعاني	511
محمود الحديد	512
محمود الديسي	513
محمود الشياب	514
محمود الطراونة	515
محمود العوران	516
محمود حشمة	517
محمود رحال	518
محمود مساد	519
محي الدين توق	520
محي الدين طوالبه	521
مخلد الزيودي	522
مخلد العمري	523
مدالله الطراونة	524
مروان الحياوي	525
مروان الخيطان	526
مروان الفاعوري	527
مروان جمعة	528

الاسم	التسلسل
محمد الطراونة	481
محمد العلاوي	482
محمد القدومي	483
محمد القضاة	484
محمد المصري	485
محمد المنها	486
محمد المنير	487
محمد المومني	488
محمد النوايسة	489
محمد تايه	490
محمد جمعة عكور	491
محمد حمدان	492
محمد خريسات	493
محمد خشاشنة	494
محمد خطاطبة	495
محمد رسول عبيدات	496
محمد رشيد	497
محمد شرايرة	498
محمد شطناوي	499
محمد طبيشات	500
محمد عبد الهادي	501
محمد عزم	502
محمد عصفور	503
محمد عطية	504

الاسم	التسلسل
منير نصار	553
مها الحمصي	554
مها الخطيب	555
مها المعشر	556
مهند الحديد	557
مهند الحاج	558
مهند النعيمات	559
موسى المعاينة	560
موسى بريزات	561
موسى شتيوي	562
موفق الحجاج	563
موفق ملكاوي	564
مؤمن الحديدي	565
مي الجزازي	566
مي سلطان	567
مي عصفور	568
مي عليمات	569
ميس الداود	570
ميس عودة	571
ميسون الدبوبي	572
ميسون الزعبي	573
ميشيل نزال	574
نادر الذنبيات	575
ناديا السعيد	576

الاسم	التسلسل
مريم عبده	529
مشهور أبو عيد	530
مصطفى الرواشدة	531
مصطفى عماوي	532
مصطفى ياغي	533
مظهر المجالي	534
معتمد الكيلاني	535
معتمد سلمان	536
معن الصمادي	537
معن العياصرة	538
معن النصور	539
معن يوب	540
معين أبو الشعر	541
مفضي المومني	542
مكرم القيسي	543
منار فياض	544
منال الغزاوي	545
منذر البطاينة	546
منذر حدادين	547
منصور الطوالبة	548
منور أبو الغنم	549
منى إدريس	550
منير زوايدة	551
منير عويس	552



الاسم	التسلسل
نعمان ملكاوي	601
نعيم حسان	602
نغم المعاينة	603
نهى مبيضين	604
نهى محاريز	605
نواف الدغمي	606
نوال الفاعوري	607
نور الإمام	608
نور الحمد	609
نور الخرابشة	610
نور مرقعة	611
نوفان السوارية	612
نور أبو إريحة	613
نيرمين مراد	614
نيفين بندقي	615
هالة زواتي	616
هاله «بسيسو لطوف»	617
هاني الحوراني	618
هاني المشني	619
هاني خليفات	620
هاني الطراونة	621
هايل الزبن	622
هايل عبيدات	623
هبة أبوطه	624

الاسم	التسلسل
ناصر المجالي	577
ناظم العكروش	578
ناهد الحموري	579
نايف استيتية	580
نايف الفايز	581
ناثل الحسامي	582
ناثل العدوان	583
نبيل أبو سل	584
نبيل الكوفحي	585
نبيل اللوباني	586
نبيل أيوب	587
نزار القبيلات	588
نسب الرواشدة	589
نسرین الأعرج	590
نسرین السيد	591
نسرین العتوم	592
نسرین بركات	593
نشوى صبح	594
نصر عبيد	595
نضال البيطار	596
نضال العدوان	597
نضال القطامين	598
نضال منصور	599
نظام عساف	600

الاسم	التسلسل
وليد الترك	649
وليد المصري	650
وليد بطاح	651
وليد شاهين	652
يارا الفواز	653
يارا قطامي	654
ياسر علوان	655
ياسرة غوشة	656
ياسمين الزعبي	657
ياسمين خريسات	658
يحيى خالد	659
يزن الخضير	660
يزن الرهايفة	661
يوسف أبو مطاوع	662
يوسف الشمالي	663
يوسف الشواربة	664
يوسف الطيب	665
يوسف القسوس	666
يوسف منصور	667

الاسم	التسلسل
هبة صلاح	625
هديل عبد العزيز	626
هزار عصفورة	627
هزاع البراري	628
هشام البستاني	629
هشام التل	630
هلا مراد	631
هناء الخب	632
هنادي الرفاعي	633
هيا الدعجة	634
هيثم الكيلاني	635
هيثم حجازي	636
هيفاء البشير	637
هيفاء العطية	638
هيفاء العلمي	639
هيفاء النجار	640
وائل الروسان	641
وائل العرموطي	642
وجدان الربضي	643
وجيه عزازة	644
وحيد أبو عجمية	645
وصفي العتوم	646
وفاء الخضرة	647
وفاء بني مصطفى	648

