



المجلس الاقتصادي والاجتماعي

تقرير حالة البلاد

2019

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



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

(2019/12/6531)



5	شكر وتقدير
9	التمهيد
15	ملخص تشبيك مراجعات محور الاقتصاد الكلي
23	دور السياستين المالية والنقدية
67	بيئة الأعمال والاستثمار
99	امتداد الآثار الاقتصادية الإقليمية والعالمية الى الأردن
133	ملخص تشبيك مراجعات محور القطاعات الأولية
141	الزراعة
183	المياه
221	ملخص تشبيك مراجعات محور القطاعات الاقتصادية
229	الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة
279	السياحة
315	الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي
351	ملخص تشبيك مراجعات محور قطاعات البنية التحتية
361	الطاقة
347	النقل
429	البيئة
491	الإسكان والبنية التحتية
523	ملخص تشبيك مراجعات محور قطاعات تنمية الموارد البشرية
531	التعليم العام
561	التعليم العالي
601	التعليم والتدريب المهني والتقني
675	سوق العمل
711	ملخص تشبيك مراجعات محور التنمية المجتمعية (1)
719	التنمية الاجتماعية
741	الصحة
793	الأسرة والطفولة
819	شؤون المرأة
855	ملخص تشبيك مراجعات محور التنمية المجتمعية (2)
861	الثقافة
887	الشباب
921	ملخص تشبيك مراجعتي التنمية السياسية وتطوير القطاع العام
929	التنمية السياسية
961	تطوير القطاع العام
997	الملاحق

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

شكر وتقدير



أتوجه باسم المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بالشكر والتقدير للوزارات والمؤسسات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني وممثليهم على تعاونهم في إعداد تقرير حالة البلاد لعام 2019.

والشكر الجزيل للخبراء والمختصين في القطاعات والمجالات المختلفة الذين أعدوا المراجعات التي تضمنها التقرير، وللمحكمين الذين تولوا تحكيم هذه المراجعات بطريقة علمية أسهمت في تعزيز جودة المحتوى، ولضباط الارتباط من الوزارات والجهات المعنية لمساهمتهم في التقرير وتقديم كل ما يلزم من معلومات.

والشكر للذين لبوا دعوة المجلس للمشاركة في جلسات العصف الذهني وورش العمل على مدار فترة إعداد التقرير، والذين أثروا النقاش بالأفكار والمقترحات والتوصيات.

ولا يسعني هنا إلا أن أجزى بالغ الشكر للزميل محمد النابلسي، الأمين العام للمجلس، لدوره الإشرافي في إنجاز التقرير.

وعلى المستوى الإعلامي، أشكر الزميل ناجح أبو الزين، المستشار الإعلامي للمجلس، لإعداد الخطة الإعلامية ومتابعة تنفيذها.

وعلى المستوى الفني، أشكر الكاتب جعفر العقيلي على جهوده في التحرير والمراجعة اللغوية للتقرير، والمصمم الفني بسام حمدان الذي نسق التقرير فنياً قبل الطباعة.

وفي الختام؛ أتقدم بالشكر للزملاء والزميلات في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، كل في موقعه، على ما قدموه من جهد وتعاون خلال إعداد التقرير؛ وأخص المنسقين الرئيسيين الباحثة نوف أبو شهاب والباحث هشام الشطرات؛ اللذين عملا بدأب خلال مراحل إعداد هذا التقرير. والشكر أيضاً للزملاء الباحثين في دائرة الدراسات والأبحاث في المجلس؛ خلود الحلاحلة، ودعاء المصري، ومحمود الشعلان، ونبيل الشرع، وعارف الطوالبه، وهدي عامر، وزياد درادكة؛ والزملاء في الدائرة الإدارية؛ أحمد الصوافين، ولارا قعوار، وديانا الترك، وربى الحيارى، ومحمد رحيمة، وإيمان عوكل، وعصام أبو الهيجاء، وهديل الزايدي، وسوسن أبو الزينات، ومحمد سعادة، ومجدي الحراسيس، وحنة الدبابنة، وأحمد العدارية، ومحمود البستنجي، ومحمد أبو رمان، وسعد النمروطي؛ وكذلك للمتدربين محمد باكير وحنين الظاهر.

رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي

مصطفى الحمارنة



المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

تمهيد



نضع بين يدي القارئ تقرير حالة البلاد لعام 2019، تنفيذاً لوعدها بأن التقرير الذي أصدره المجلس الاقتصادي والاجتماعي للمرة الأولى في عام 2018 كفعل رقابي، سيصبح تقريراً سنوياً.

إنّ الهدف المحدد من هذا الجهد البحثي السنوي، هو متابعة ومراقبة أداء الوزارات والمؤسسات المعنية استناداً إلى ما أعلنته هذه الجهات من استراتيجيات وأهداف تسعى إلى تحقيقها. مع الأخذ في الحسبان أن المواضيع ذات البعد الوطني؛ كالفقر والبطالة والنمو، لن يتم تناولها بالتفصيل - بالرغم من أهميتها-، وإنما سيتعاطى معها التقرير وفقاً لورودها في استراتيجيات القطاعات والمجالات المشمولة فيه.

وأتبعت في إعداد المراجعات في هذا التقرير المنهجية نفسها المتبعة في تقرير عام 2018، ابتداءً من اختيار فرق البحث من ذوي الاختصاص لكل قطاع أو مجال، مروراً بتحكيم المراجعات الأولية من خبراء، وصولاً إلى عرض مسودات المراجعات ضمن جلسات عصف ذهني ورش عمل للاستماع إلى أصحاب المصالح والاختصاص من الجهات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني للاستفادة من معارفهم وتجاربهم وتضمين توصياتهم وملاحظاتهم في المراجعات لتصبح بصيغتها شبه النهائية.

ويختلف تقرير حالة البلاد لعام 2019 عن سابقه من حيث الهيكل؛ فقد قُسم التقرير إلى ثمانية محاور رئيسية يتضمن كلٌّ منها مجموعة من المراجعات، ويُستهل كلٌّ محور بملخص يهدف إلى عرض التشبيكات بين المراجعات المتضمنة فيه، وتقديم تحليل حول مدى الترابط والتقارب (أو التباعد) بين هذه المراجعات، وخصوصاً في جزئية تنفيذ الاستراتيجيات المعلنة.

وتبدأ كل مراجعة في التقرير بملخص تنفيذي للتعريف بما تستهدفه من استراتيجيات معلنة تقوم الجهات الحكومية بتنفيذها، وتحليل مستوى الإنجاز بها، ومراجعة التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018. وتنتهي المراجعة بتقديم النظرة المستقبلية والتوصيات للمضي قدماً في تنفيذ الاستراتيجيات. ونظراً لديناميكية التقرير، استمرت عملية التحديث وإضافة التعديلات والإنجازات المتحققة من خلال التنفيذ إلى حين إعداد النسخة النهائية من التقرير في الأول من شهر كانون الأول لعام 2019.

وقد حرص المجلس الاقتصادي والاجتماعي على إرسال نسخ من تقرير حالة البلاد لعام 2018 فور صدوره، للوزارات والمؤسسات التي عمل معها على إعداده، ومثل ذلك التقرير «جردة حساب»، لكن المجلس لم يتلقَ حتى وقت كتابة هذه السطور أي رد من هذه الوزارات والمؤسسات يفيد -على الأقل- بأنها تسلمت التقرير، رغم أنه أرسل لها عبر مخاطبات رسمية. وكان المأمول أن يحقق التقرير حالة مراجعة منهجية على مستوى الدولة.

وتقتضي الموضوعية القول إن هناك قدراً من الإنجاز بدأ ملموساً خلال العمل على تقرير حالة البلاد لعام 2019، عبّرت عنه تحركات عدد من الوزارات والمؤسسات وقيامها بمراجعة التوصيات التي خرج بها التقرير السابق، ورغم أن مثل هذه الجهود ضرورية ومطلوبة ولا غنى عنها، إلا أنها تتسم بالحدودية عموماً، باستثناء ما يجري العمل عليه في إعادة هيكلة معهد الإدارة العامة والدور المحوري لوحدة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء في إيجاد نهج جديد في إدارة الأداء المؤسسي. وقد كانت هذه من أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018.

إن النتيجة الساطعة التي يمكن الوصول إليها من تقرير حالة البلاد لعام 2018 تتلخص في ضعف مؤسسات الدولة وعدم قدرتها على تحقيق أهدافها المعلنة، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الخطوة الأولى لإعادة بناء المؤسسات تكمن في التمكين المعرفي لحلقات الإدارة العليا والوسطى وبناء القدرات القيادية.

من غير المتوقع طبعاً إحداث تغييرات نوعية وجذرية على أداء المؤسسات وأجهزة الدولة خلال عام واحد، لكن بالإمكان البدء بخطوات تنفيذية أولية تنبئ بتغيير النهج القائم، اعتماداً على رؤى وخطط عمل جديدة من شأنها التأثير إيجاباً على تحسين نوعية الحياة للمواطنين، وهو ما يعد شرطاً أساسياً لمحاولات الخروج من الأزمة العميقة والمركبة التي تمر بها المملكة على الصعد كافة.

إن نهج التعديلات الحكومية المتتالية لم يحقق المأمول أو المنتظر منه، فقد أُجريت ثلاثة تعديلات على الحكومة خلال عام 2019 وحده، وكان إجمالي التعيينات للوزراء خلال هذه العملية 23 تعييناً، تقابله 17 استقالة للوزراء. وبذلك، عاد عدد الوزراء الذين على رأس عملهم بعد التعديل الأخير ليصل إلى 29 وزيراً، وهو العدد نفسه الذي بدأت به الحكومة عهداً¹. وللإشارة، فقد بلغ إجمالي العدد الكلي للوزراء 334 وزيراً في الحكومات التي توالى منذ عام 2000، وهو رقم ينطوي على دلالات تؤكد أنها أمثلة وشواهد كثيرة. من ذلك على سبيل المثال لا الحصر، أن وزارة التخطيط ووزارة التنمية الاجتماعية (2019-2025)، وقامت وزارة الشباب بإطلاق الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025)، ثم أقيمت الوزراء المعنيون بهذه الاستراتيجيات وغادروا مواقعهم خلال التعديلات الحكومية المتتالية. ولعل ذلك من المؤشرات المهمة على ما تواجهه الاستراتيجيات المعلنة من عقبات في طريق التنفيذ، وعلى أنها ما تزال عرضة للتغيير المستمر.

1 الملحق رقم (1).

وما زالت الوزارات تضع خططاً استراتيجية طموحة دون أن ترافقها خطط تنفيذية وخطوات لتخفيض النفقات المالية السنوية وتطوير القوى البشرية المدربة والمؤمنة بارتقاء الأداء. وكما لاحظ تقرير حالة البلاد لعام 2018، فإن الوضع يزداد تعقيداً في ظل غياب الأثر لأي التزام بتطبيق الأهداف المعلنة، وضعف التشبيك بين المؤسسات التي تتقاطع أدوارها وتتشابك في القطاع نفسه أو ضمن الاستراتيجية الواحدة.

إن أسباب هذا الوضع الذي يعيق الحركة ويحول دون التقدم، كثيرة ومتشعبة. فالالتزام بمعايير المحاسبة في التعيينات في حلقة الإدارة العليا وما يترتب على ذلك من تعيينات في حلقات الإدارتين الوسطى والدنيا، بالإضافة إلى غياب الرقابة والمساءلة على صعيد المؤسسات، يعمق من النهج القائم والذي يؤدي بالضرورة إلى مزيد من التراجع.

والنتيجة الحتمية للضعف الحاصل في حلقات الإدارة العليا أنه يعمق الفجوة المعرفية، والتي بدورها تعمق فجوة الثقة القائمة بين الحكومات والمواطنين.

ونظراً لغياب الإنجاز وعدم تحقيق مكتسبات يلمسها المواطن، تستمر الحكومات في سياسات الاسترضاء، وهذا ما يجعل الأمور كأنما تدور في حلقة مفرغة لا يمكن الخروج منها إلا بالإنجاز، وهو ما يبدو عصبياً على التحقق بسبب طبيعة التشكيل الحالي ومضمون الإدارة العامة للدولة.

ولأن هناك غياباً لفهم موحد للمصلحة الوطنية، فمن الطبيعي أن يتعذر بناء توافقات واجتماعات على القضايا المطلوب التوافق عليها وطنياً كشرط أساسي لتقليل الكلف المالية والإنسانية والوصول إلى سياسات قابلة للتطبيق على الأرض لحل كثير من المشاكل العالقة.

وفي ظل الأجواء التي نعيشها، تتحول القضايا الوطنية أو السياسات الحكومية إلى معارك حادة ينقسم خلالها المواطنون أيديولوجياً ومناطقياً، وتعمق الهويات الفرعية، وينعدم الحوار، ويسود التمترس، ويعاد إنتاج الوضع القائم، وتتسع فجوة الثقة.

إن الوصول إلى فهم موحد للمصلحة الوطنية يستدعي توفر عدد من الشروط الأساسية، وهي: تحقيق التنمية السياسية، والحد من «أمننة» الحياة العامة، ووضع الأسس الحقيقية لمجتمع ديمقراطي يقوم على أساس المواطنة وتكافؤ الفرص واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون.



إن الاستمرار في إطالة أمد «المرحلة الانتقالية» التي بدأت عام 1989 يساهم في المزيد من تعقيد الخلافات وتعميقها، ويقلل من احتمالات إحراز تفاهات وتوافقات للوصول إلى فهم موحد للمصلحة الوطنية. وهنا، من نافل القول إن البدء بسرعة في تغيير نهج الإدارة العامة للدولة بموازاة البدء بتحسين أداء الوزارات الخدمية بشكل ملموس، يمكنه أن يشكل المدخل الأولي المناسب لتضييق فجوة الثقة المشار إليها، وسيكون لهذه الخطوة تأثيرها الإيجابي على مسار التغيير الاجتماعي في البلاد.

تقرير حالة البلاد 2019

ملخص تشبيك مراجعات محور الاقتصاد الكليّ

(دور السياستين المالية والنقدية،
بيئة الأعمال والاستثمار،
امتداد الآثار الاقتصادية الإقليمية
والعالمية إلى الأردن)



التقديم

قيّم المجلس الاقتصادي والاجتماعي ضمن محور الاقتصاد الكلي، مراجعات السياستين المالية والنقدية، وبيئة الاعمال والاستثمار، وامتداد الآثار الإقليمية والعالمية إلى الأردن. وركز المحور على مدى تناغم السياسات في خلق بيئة اقتصادية مستقرة وتنافسية وجاذبة للاستثمار. وتتبع مراجعة السياسة المالية والنقدية في منهجيتها تقييماً للخطط الرسمية التي تتعامل مع هاتين السياستين ومدى التزام الحكومة في تحقيق أهداف تلك الخطط. وترصد المراجعات أهم المؤشرات المالية والنقدية التي تعكس أداء السياستين والمؤشرات ذات العلاقة بالبيئة الاقتصادية الكلية، كمؤشرات تشجيع الاستثمار والآثار المترتبة على النمو الاقتصادي من العوامل الخارجية.

ولا بد من الإشارة الى ضرورة تناغم هذه السياسات وقراءتها بشكل متواز، لأن أي تقدم يحرز في مجال معين سيؤثر على السياسات الأخرى ونتائجها، لذلك فإن المطلوب هو صياغة إطار متكامل للسياسات يربط ما بين السياسات الاقتصادية بمفهومها الواسع والتبعات الاجتماعية التي تترتب عليها، مع وجود خريطة طريق تبين بوضوح التحولات المطلوبة في كل محور من محاورها القائمة على المواطن والحكومة والقطاع الخاص.

كما يجب عدم إغفال أن هناك جملة من الافتراضات التي تؤخذ بعين الاعتبار عند تقييم الخطط والأهداف المرجو تحقيقها، والتي يأتي في مقدمتها قدرة المؤسسات والأفراد العاملين فيها على تنفيذ تلك السياسات، ووجود القناعة بإحداث التحولات المطلوبة، هذا إلى جانب إيجاد أدوات التنفيذ اللازمة لذلك، وتوفير أدوات القياس والمتابعة بشكل منهجي ومتسق. فعلى سبيل المثال، حين يتم تناول قضايا مالية متعلقة بالضرائب وتعزيز دور المؤسسة الضريبية وتحسين وسائل الجباية، فإن الافتراض الضمني لتنفيذ ذلك ولتحقيق الأهداف المتوخاة يتمثل في رغبة المؤسسة بتحقيق ذلك، وجودة القدرات والكوادر البشرية المؤهلة لتنفيذ تلك السياسات، لكن هذا الافتراض قد لا يكون في مكانه، فمن الممكن جداً أن يكون ضعف القدرات والبشرية وضعف المؤسسات هو المسؤول عن عدم ترجمة السياسات على أرض الواقع، كما ورد في تقرير حالة البلاد لعام 2018.

وبشكل متواز، لا بد من تحديد أصحاب المصلحة وكيفية تفاعلهم مع القرارات المتخذة، إذ إن المقاومة للتغيير غالباً ما تأتي من أصحاب المصالح القادرين على التحشيد وكسب التأييد كونهم يعرفون طبيعة الأضرار أو المصالح المباشرة التي ستعكس عليهم جراء القرارات أو السياسات المالية أو الاستثمارية الجديدة، بينما تبقى فئات كثيرة خارج دائرة اتخاذ القرار بسبب غياب الهياكل التي تمكّنها من المساهمة في صنع القرارات أو السياسات.

وهذا الواقع الاقتصادي والسياسي من شأنه تعقيد صنع السياسات العامة والحيولة دون بناء إجماع بين الفاعلين والمستهدفين لتنفيذ السياسات، ويجعل من الصعوبة بمكان ترجمة الاستراتيجيات إلى برامج عملية. وضمن السياق نفسه، فإن عدم القدرة على التنفيذ ينجم عنه تراجع منسوب الثقة في المؤسسات العامة، وهو ما تؤكد العديد من استطلاعات الرأي، ويات المطلوب برامج عملية ضمن سقوف زمنية محددة ومراجعات مستمرة للأهداف التي يجب التوصل إليها، وأسباب الانحراف عن تلك الأهداف. وهذا ينطبق إلى حد كبير على السياستين المالية والنقدية، وكذلك السياسة الاستثمارية التي يمكن وضع إطار كمي لقياس متغيراتها ومتابعتها على مدار العام ورصد بدايات التغيير فيها.

ضمن هذا المحور، فإن الأبعاد المالية والنقدية والاستثمارية هي التي تشكل الإطار الكلي للاقتصاد، الذي يرتبط الحفاظ على استقراره بتناغم هذه المحاور ووضوح الرؤيا المتعلقة بهذا الشأن. ومما لا شك فيه أن التحديات التي يواجهها الأردن في السياستين المالية والنقدية، وخصوصاً المالية منها، على مدى الأعوام الماضية، ساهمت في خلق تحديات أخرى على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، فعجز الموازنة المستمر وعدم مقدرة الحكومة على الشروع بإطلاق استثمارات رأسمالية ضخمة وتقديم خدمات عامة كفاءة، أضعف فرص النمو الاقتصادي، وهو ما أوصل العجز بعد المنح للشهور الثمانية الأولى من عام 2019 إلى حوالي 891.5 مليون دينار مقابل عجز مالي بلغ 781.4 مليون دينار خلال الفترة نفسها من عام 2018¹، وكنتيجة غير مباشرة لذلك ارتفعت معدلات البطالة والفقر. ولذلك، فإن السيطرة على السياستين المالية والنقدية وتكريسهما كأداتين رئيسيتين لتحفيز النمو الاقتصادي بات أمراً ملحاً. وبشكل عام، ما زال الأردن يحتاج إلى المزيد من التناغم والتوافق بين هاتين السياستين لاستخدامهما كأداتين فعّاليتين في إدارة الدورة الاقتصادية في البلاد.

ويتجلى ذلك في صعوبة التحكم في متغيرات السياسة المالية، نظراً لوجود العديد من المحددات المرتبطة بعجز الموازنة العامة، وصعوبة التخلص من حجم كبير من الإنفاق الجاري خصوصاً بالنسبة لأجور العاملين في القطاع العام ونفقات خدمة الدين وبقية بنود الإنفاق العام التي يمكن وصفها بالجامدة، إذ تشكل النسبة الأكبر من النفقات الجارية. ورغم السعي المتواصل إلى تخفيض نسبة النفقات الجارية، فقد وصلت نسبة هذه النفقات إلى نسبة الإنفاق الكلي للشهور الثمانية الأولى من عام 2019 إلى 91.9%

1 نشرة المالية العامة للحكومة، المجلد 21، العدد الثامن.

مقارنة مع 90.8% للفترة نفسها من العام الماضي². كما يمكن ربط عوامل أخرى ذات أثر، منها ضعف القدرة على توظيف السياسة المالية لتحفيز النمو، وضبابية إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مما أدى إلى تراجع فعالية السياسة المالية، فتراجع النمو الاقتصادي ومعه حصيلة الإيرادات، وهو ما يعني المزيد من الضغط على صانع السياسة لتجنب اتساع عجز الموازنة وبالتالي المديونية. وهي متوالية ودائرة مغلقة يعيش فيها الأردن منذ سنوات ولم ينجح باجتراح حلول لها.

أما السياسة النقدية، فهي ترتبط بعوامل رئيسية ثلاثة، تتمثل بسعر الصرف، وأسعار الفائدة، والاحتياطي من العملات الأجنبية. وبالنظر إلى ارتباط الدينار بالدولار الأمريكي، فإن هامش سعر الفائدة يرتبط بتلك بمتغيرات داخلية وخارجية. وقد وفرت سياسة ربط الدينار بالدولار ما يشبه حزمة أمان للاقتصاد على مدى الأعوام الماضية، ولكن هذا الارتباط يحدد أيضاً الهامش الذي تتحرك فيه أسعار الفائدة وقدرتها على الاستجابة لمتغيرات السوق المحلي، إذ يسعى البنك المركزي إلى الموازنة بين احتياجات السوق المحلي وتحركات أسعار الفائدة عالمياً على الدولار، بما يضمن استمرارية جاذبية الدينار للودائع المقيمة بالدينار. وهذا يرتب على صانع السياسة النقدية فرض أسعار فائدة محلياً مرتبطة بالتي تُفرض على الدولار، وهو ما يحد من إمكانية توظيف السياسة النقدية كمحفز للدورة الاقتصادية.

وفي جانب الاحتياطيات، فإن رصيد الأردن من العملات الأجنبية أظهر استقراراً رغم الكثير من الظروف التي مر بها الاقتصاد الأردني ورغم التطورات الإقليمية، حيث بلغت قيمتها 11.5 مليار دولار لعام 2018. وظل رصيد البنك المركزي يتجاوز فاتورة المستوردات لثلاثة شهور. ووفق الإحصاءات الرسمية لعام 2018، فإن الاحتياطيات الأجنبية تغطي فترة 6.3 شهراً من مستوردات المملكة من السلع والخدمات، وهو أعلى من المعدل المعمول به عالمياً لقياس منعة الاقتصاد ومتانة أوضاعه النقدية.

وضمن هذا المحور، تركزت مراجعات المحور على مدى التزام السياستين المالية والنقدية بتحقيق أهداف «رؤية الأردن 2025»، والتي تضمنت 11 أولوية استراتيجية مرتبطة بالسياستين. وتكمن أهمية هذه الأولويات في معالجتها لاختلالات المالية العامة وإصلاح الاختلالات البنوية في منظومة الأعمال في الأردن وصولاً إلى اقتصاد أردني وتنافسي. وتضمنت هذه الأولويات إصلاحات تعزز من الإيرادات العامة، وآليات لتحسين الإنفاق الرأسمالي وترشيد النفقات العامة الجارية وضبط الدين العام. ومن الأهداف المهمة التي

تسعى «رؤية الأردن 2025» إلى تحقيقها؛ الوصول إلى نقطة تغطي فيها الإيرادات المحلية الإنفاق الجاري كاملاً، وهو ما تم تحقيقه نظرياً في موازنة عام 2019، إلا أنه لم يثبت تحققه فعلياً بعد في الحسابات الختامية للحكومة. وإذا وصل الأردن إلى هذه النقطة، فإن ذلك سيساهم في تعزيز الإنفاق الرأسمالي من خلال توجيه جميع المنح والمساعدات والقروض الميسرة التي يحصل عليها الأردن لهذه الأبواب من الإنفاق.

وللوصول إلى ذلك، باشرت الحكومة في عدد من الخطوات التي كان أبرزها إقرار قانون ضريبة الدخل الذي دخل حيز التنفيذ مطلع عام 2019 والذي يُفترض أن يساعد في تعزيز الإيرادات المحلية في حال واصلت الحكومة البناء عليه من خلال تعزيز منظومة التحصيل الضريبي وأتمتة هذه المنظومة لرفع كفاءة التحصيل والحد من التهرب الضريبي.

كما يساهم هذا القانون في ترسيخ مبدأ العدالة الضريبية، إذ يتميز عن سابقه برفع عدد شرائح الدخل من ثلاث شرائح إلى ست شرائح، بحيث تتناسب النسب الضريبية مع دخل المكلف. ومع ذلك، ما زالت الحكومة بحاجة للالتزام بتنفيذ مجموعة من الإجراءات التي تساهم في تحقيق الأولويات الاستراتيجية الواردة في «رؤية الأردن 2025». وبالنظر إلى ما أشير إليه سابقاً حول الجاهزية المؤسسية، فإن الإيرادات المتحققة من القانون الجديد لم تحقق المطلوب أو المقدّر في الموازنة، وهو ما يشير إلى أن تعديل القانون دون أن يرافقه تغيير في النهج والآليات لن يحقق الهدف المنشود.

كما ركزت مراجعة دور السياستين المالية والنقدية على خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022)، إذ احتوت هذه الخطة على مجموعة من الأهداف التي تركز على إصلاح بيئة الأعمال وتوجيه الدعم بكفاءة إلى مستحقيه بما يعزز شبكة الأمان الاجتماعي وتحفيز القطاعات الاقتصادية الأساسية. وتقاطعت الأهداف التي تضمنتها الخطة على صعيد السياسة المالية مع تلك التي وردت في وثيقة «رؤية الأردن 2025». وعلى صعيد السياسة النقدية، كانت التوصية بتوجيه مداخل الأردنيين نحو وجهاتها الاستثمارية الفضلى التي تساهم في دفع عجلة النمو الاقتصادي من أبرز ما ورد في هذه الخطة. وهذه بدورها أهداف عامة لا خلاف على أهميتها، ولكن من الصعب قياسها وتحديد الجهات القائمة عليها، أو معرفة إن كان عدم تحقيقها سبباً قصوراً الأداء أم عوامل خارجية عن إرادة صانع السياسات.

كما تم مراجعة برنامج التصحيح الاقتصادي الذي تنفذه الحكومة تحت إشراف صندوق النقد الدولي الذي بدأ في عام 2016 ومن المتوقع انتهائه قبل نهاية عام 2019. ويتضمن هذا البرنامج إصلاحات للاختلالات البنوية في المالية العامة والمرتبطة بتصحيح برامج

دعم السلع والإعفاءات، ورفع كفاءة الجهاز الحكومي في تعزيز الإيرادات العامة والحد من التهرب الضريبي والسيطرة على الفاقد في الكهرباء والمياه والذي شكّل 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018.

وعلى الرغم من وجود هذه البرامج والخطط وتحقيق عدد من أهدافها، إلا أن الحكومة ما زالت بحاجة للقيام ببعض الإصلاحات والتعجيل بها للبناء على ما تم تحقيقه وتحسين بيئة الاقتصاد الكلي بهدف ترسيخ الاستقرار الاقتصادي وجذب المزيد من الاستثمارات. وقد قامت الحكومة في شهر تشرين الأول 2019 بإطلاق حزمة من الإجراءات بعنوان «حزمة الإجراءات الحكومية» ضمن البرنامج الوطني «على خطى النهضة»، اشتملت على أربعة محاور هي: تنشيط الاقتصاد الوطني وتحفيز الاستثمار، والإصلاح الإداري والمالية العامة، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن، وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. ومن الإصلاحات الواجب الإسراع بتنفيذها على صعيد السياسة المالية، إصلاح الخلل في القطاع العام من خلال تعزيز كفاءة القطاع العام وترشيد نفقاته وصياغة إطار لتحديد أولويات الإنفاق التنموية وتوزيعها وربطها بالأهداف العامة، وهذا غير معمول به الآن. كذلك، فإن تطوير البيئة الاستثمارية إلى جانب تطبيق القانون بعدالة على الجميع، يعدّ المدخل الآخر والمهم لتحسين أداء القطاع بمؤسساته كافة، إذ لا يجوز أن يكون هناك مؤسسات عامة لا تخضع لرقابة أجهزة الرقابة بينما ينعكس أداؤها وسلوكها على عجز الموازنة.

ولا بد من استكمال العمل على تطوير نهج ضريبي شامل يتخلّله مراجعة الأعباء الضريبية على القطاعات الاقتصادية كافة، ويأخذ بعين الاعتبار الإجهاد الضريبي وإزالة التشوهات الضريبية. فعلى الحكومة الإسراع بمراجعة الإعفاءات الضريبية، لا سيما الممنوحة للمناطق التنموية، والعمل على إصلاح جميع الاختلالات المرتبطة بهذه الإعفاءات، بما يعزز الإيرادات العامة، ويحقق العدالة الضريبية بين المتنافسين في القطاع الخاص.

وبالنسبة للسياسة المالية أيضاً، فإنه لا بد من الإسراع بتعديل وإقرار التشريعات الناظمة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك لتحفيز هذه الشراكة بهدف زيادة الإنفاق الرأسمالي المحفّز للنمو الاقتصادي، نظراً لحاجة الأردن إلى مشروعات كبرى تسهم في خلق الوظائف وتحفيز النمو.

وعلى مستوى السياسة النقدية، نجحت الحكومة في الحفاظ على المتانة المصرفية للبنوك العاملة في الأردن، ومن جهة أخرى يؤمّل أن يتعزّز دورها المتعلق بإدارة الدورة الاقتصادية، وذلك بوصفها أداة محفزة للنمو الاقتصادي.

ويمثل السوق المالي أداة مهمة يجب تفعيلها في مجال السياسة النقدية، إذ عانى هذا السوق في الآونة الأخيرة من تراجع ملحوظ في معدلات التداول، ولذلك فإن المجلس يرى أنه من الضروري تنشيط السوق المالي كأداة ممولّة للقطاعين العام والخاص من خلال تطوير سوق ثانوي معني بإصدار وتداول الأسهم الجديدة، وتداول السندات الحكومية وغير الحكومية، وإتاحة الاستثمار للمواطنين في السندات الحكومية، مما يمنح فرصة للمواطنين لاستثمار أموالهم بالتوازي مع منح الفرصة للحكومة بالحصول على مصادر جديدة للتمويل.

كما أنّ على الحكومة أن تراعي حساسية مسألة الاقتراض الداخلي من البنوك المحلية، ويجب عليها أن تحدّ من هذا النوع من الاقتراض بحيث لا يؤثر على فرص القطاع الخاص من الاقتراض من البنوك المحلية، ذلك أن اقتراض القطاع الخاص يساعد على توسيع أعمال وبالتالي تعزيز النمو الاقتصادي وخلق المزيد من فرص العمل.

إنّ الخروج من مأزق النمو المتباطئ يتطلب إجراءات استثنائية تراعي الحفاظ على الاستقرار الكلي، ولكن يجب عدم تكرار السياسات نفسها وفي الوقت نفسه توقع نتائج مختلفة. لقد عانى الاقتصاد من مشكلتين في السنوات الأخيرة، هما الضبابية وصعوبة القدرة على التنبؤ، والتغيير غير المدروس في العديد من السياسات، مما أفقدها العديد من مضامينها. ولعلّ استعراض مراجعات هذا المحور تؤشر على المحاولات غير المكتملة لتحقيق نجاحات تعالج الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد. والتوصية الأبرز في هذا الإطار هي وضع إطار متوسط المدى، والعمل على إصدار ميثاق اقتصادي يضمن استقرار السياسات وديمومتها، بما يوفر مناخاً مناسباً لاستعادة الثقة وتوفير البيئة الملائمة لتوظيف المدخرات.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور الاقتصاد الكلي

دور السياستين المالية والنقدية





26	المُلخَص التَّنفيذِي
28	التَّقْدِيم
28	أولاً: البرامِج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية
29	1. وثيقة «رؤية الأردن 2025»
31	2. خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)
34	3. برنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي (2016)
35	ثانياً: متابعة التوصيات المقدمة في تقرير حالة البلاد لعام 2018
39	ثالثاً: السياسة المالية
49	رابعاً: السياسة النقدية
55	خامساً: التوصيات
58	الملاحق
66	المراجع

الملخص التنفيذي

تتناول هذا المراجعة أداء السياستين المالية والنقدية بعد صدور تقرير حالة البلاد لعام 2018. وتبدأ برصد ما نُفذ من سياسات تضمنتها أولاً وثيقة «رؤية الأردن 2025» بوصفها رؤية وطنية طويلة الأجل، اجتهدت في تحديد إطار عام يحكم السياسات الاقتصادية والاجتماعية؛ وثانياً: خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)؛ وثالثاً: برنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي (2016) الذي يغطي المدّة (2016-2019) تحت اسم «تسهيلات القرض الممتد»، وبموجبه يمنح الصندوق الأردن بقيمة 513 مليون دينار مقابل الالتزام بإزالة التشوهات المالية، للتخلص التدريجي من الاعتماد على المساعدات وتخفيض نسبة المديونية، والعودة إلى مسار التنمية المستدامة. وأظهر تقرير حالة البلاد لعام 2018 أن الحكومة انضبطت في تنفيذ ما ورد فيه، ولكن الأهداف الإصلاحية الحقيقية بقيت بعيدة المنال.

وتتابع هذه المراجعة التوصيات التي تضمنها تقرير حالة البلاد لعام 2018، وتعيد التأكيد على ضرورة زيادة التنسيق بين السياستين المالية والنقدية، وتدعو إلى إعادة هيكلة الحكومة وتحسين تنافسية الاقتصاد، إلى جانب تتبّع مسار التنفيذ للعديد من التوصيات على المستويات الاستثمارية والتشريعية والمؤسسية.

وتتعرّض المراجعة لاتجاهات السياسة المالية التي كان هاجسها ضبط الموازنة العامة التي انحسر دورها التنموي مع تراجع النفقات الرأسمالية وتراجع الإيرادات، وقد تبين أن المشهد المالي برّمته لم يكن مريحاً تحت وطأة استمرار تباطؤ معدلات النمو، وازدياد مستويات الفقر والبطالة والعجز المالي مع بقاء المديونية عند مستوياتها المرتفعة المرهقة. وتعرض المراجعة أبرز التطورات التي شهدتها السياسة المالية، ولا سيما بعد إقرار قانون ضريبة الدخل الجديد، كما تشتمل على تقييم موضوعي لاتجاهات تلك السياسة التي أضحت أكثر حيرة من ذي قبل بين الخيارات الضيقة المتاحة، في الوقت الذي يضيق فيه أفق الحلول قصيرة الأجل.

كما تتبّع المراجعة تطورات السياسة النقدية التي توصف بأنها سياسة انكماشية تعكس تحركات أسعار الفائدة على الدولار. ويلاحظ أنه وبالرغم من أن معدل نمو السيولة المحلية ما زال متديناً قياساً بمستوياته السابقة، إلا أنه يؤمل اتجاهه نحو التعافي التدريجي. وبلغ حجم الاحتياطيات الفائضة خلال عام 2018 حوالي 3 مليار دينار، وهي أموال قابلة للإقراض من قبل البنوك. لكن لم يتم الاستفادة من هذه الاحتياطيات بشكل ملموس في تحفيز الاقتصاد. وتشتمل المراجعة كذلك على تقييم موضوعي لاتجاهات السياسة النقدية في ضوء حركة ميزان المدفوعات وتطورات القطاع الخارجي التي نجم عنها انخفاض احتياطيات المملكة من العملات الأجنبية والتي ما زالت ضمن مستويات آمنة تغطي ما يزيد عن ستة أشهر من مستوردات المملكة من السلع والخدمات. وأخيراً تتضمن المراجعة عدداً من التوصيات الجديدة بالاهتمام.

التقديم

هذه المراجعة تتناول أداء السياستين المالية والنقدية منذ إصدار المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقرير حالة البلاد لعام 2018، من خلال رصد المستوى التنفيذي من الخطط والاستراتيجيات والسياسات، ومتابعة التوصيات التي احتواها ذلك التقرير، إضافة إلى تقديم تحليل موضوعي لضمون السياسات الاقتصادية واتجاهاتها والرؤى والتصورات الجديدة المقترحة، وتقديم التوصيات الملائمة.

أولاً: البرامج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية

لقد عرض تقرير حالة البلاد لعام 2018 خلاصات الخطط والبرامج الاقتصادية التي انتهجها الأردن منذ مطلع الألفية الثالثة، بدءاً من برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي (2002-2004)، مروراً بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (2004-2006)، والأجندة الوطنية (2006-2015)، ثم البرنامج التنفيذي (2007-2009)، والبرنامج التنموي التنفيذي (2011-2013)، وبرنامج عمل الحكومة (2013-2016)، وكذلك البرنامج التنموي التنفيذي (2016-2018)، ووثيقة «رؤية الأردن 2025»، وانتهاءً بخطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022).

كما عرض التقرير برامج التصحيح الاقتصادي التي تبناها الأردن بالتعاون مع صندوق النقد الدولي منذ عام 1989 وحتى البرنامج الأخير عام 2016؛ من حيث أسباب دخول الأردن في هذه البرامج، وأبرز آثارها على السياستين المالية والنقدية.

ويلاحظ المتتبع لجميع تلك الخطط والبرامج العديد من القواسم المشتركة والأهداف العامة التي استهدفتها، مع اختلاف في ترتيب بعض الأولويات وإبراز المستجدات التي تقتضيها طبيعة المرحلة، وهي أهداف لا يختلف عليها اثنان في الأدبيات الاقتصادية ولا يُستحسن إعادة سردها في هذه المراجعة، وقد كان التباين جلياً في ما يتصل بتقييم أدوات السياستين المالية والنقدية المصاحبة لتلك الخطط والبرامج والتي كانت وما تزال موضع جدل واجتهاد.

وإذا كانت صفحة معظم تلك الخطط والبرامج قد طويت مع انتهاء مددها الزمنية، فلا بد من التوقف لغايات المراجعة والمتابعة عند وثيقة «رؤية الأردن 2025» بوصفها رؤية شاملة بعيدة المدى، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022)، وبرنامج التصحيح الاقتصادي الأخير (2016) المعمول به بالتعاون مع صندوق النقد الدولي.

1. وثيقة «رؤية الأردن 2025»

يمكن النظر إلى وثيقة «رؤية الأردن 2025» بوصفها رؤية وطنية طويلة الأجل اجتهدت في تحديد إطار عام يحكم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وليس بوصفها خطة تفصيلية لعمل الحكومة. وقد تضمنت الوثيقة أكثر من 400 سياسة أو إجراء يتوقع تنفيذها من خلال النهج التشاركي بين الحكومة والقطاع الخاص.

واحتوت الوثيقة على صعيد محور الاستقرار الاقتصادي الكلي 11 أولوية استراتيجية، اشتملت كل منها على عدد من المبادرات كما يتضح ذلك بالتفصيل في الملحق رقم (1). والحق أنه تم إنجاز عدد من تلك المبادرات وما يزال العمل جارياً لإنجاز عدد آخر منها، بينما يبقى العديد منها قيد الأولويات الاستراتيجية التي ينبغي المبادرة إليها حتى انتهاء أمد الوثيقة. وتمت مراجعة التشريعات الحكومية المتصلة بالإيرادات العامة، ومنها التشريعات الضريبية تحقيقاً للمزيد من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية، بعد أن قدمت الحكومة قانوناً جديداً لضريبة الدخل والتزمت بتخفيض متدرج لضريبة المبيعات، ومع الجدل الكبير الذي رافق القانون إلا أنه يُعدُّ اتجاهًا صحيحاً على مستوى السياسة المالية رافقته مبادرات عدة على صعيد تعزيز قدرات الدوائر الضريبية، للحد من التهرب الضريبي، وتحصيل المتأخرات المتراكمة المستحقة للحكومة على الجهات المختلفة، بما في ذلك توسيع استخدام الأنظمة الإلكترونية في تحصيل الإيرادات العامة وصولاً إلى هدف ما يزال بعيداً وهو الحكومة الإلكترونية. ولكن العبء الضريبي في الأردن ما زال مرتفعاً مقارنة مع بقية دول العالم، كما أن الحد من الإعفاءات الضريبية يحتاج إلى وضع شروط واضحة عند مراجعة التشريعات المتصلة بالإيرادات. وقد أحسنت الحكومة صنعاً بأن أوشكت على الانتهاء من وضع نظام للفوترة يستند إلى قانون ضريبة الدخل الجديد، وما يزال أمامها شوط كبير على صعيد الحد من التهرب الضريبي والوصول إلى مستويات مقبولة من العدالة في توزيع العبء الضريبي، وهو الهدف الأسمى في هذا المجال، وخاصة أن الوثيقة قد التزمت برفع نسب الإيرادات المحلية إلى النفقات الجارية من 86.4% في عام 2014 إلى 100.1% في عام 2017، وهي نسبة اقتربت من هذا الهدف، إذ بلغت 100% في موازنة عام 2019. إلا أن الوثيقة كانت متفائلة عندما قدرت نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنحو 4.9% في عام 2017 مقابل 3.1% في عام 2014، إذ كانت الانتكاسة في أنها لم تتجاوز 1.9% في عام 2018.

كذلك احتوت وثيقة «رؤية الأردن 2025» على عدد من المبادرات المتصلة بالأولويات الاستراتيجية المالية، في ما يختص بالإنفاق الرأسمالي، بالتركيز على إقامة المشاريع الرأسمالية من خلال المنح أو مشاريع الشراكة أو الصكوك الإسلامية، والمتابعة الدورية لإنفاق المخصصات الرأسمالية، للتأكد من استخدامها في الجوانب ذات الأثر الإيجابي

على النمو الاقتصادي، وإعداد آلية تضمن عدم تراكم الالتزامات المالية والمتأخرات على الوزارات والدوائر الحكومية، وهو ما بدأت الحكومة العمل بموجبه منذ مطلع عام 2019. وقد تبنت الوثيقة عدداً من المبادرات لمراجعة الآليات والإجراءات اللازمة لترشيد النفقات العامة وضبطها، والتوسع في استخدام الأنظمة الإلكترونية في ترشيد النفقات، وكذلك على صعيد تخفيض عجز الموازنة كما يتضح من الملحق رقم (1). والحق أن عام 2018 والنصف الأول من عام 2019 قد شهدا العديد من الإجراءات والمبادرات المتصلة بذلك الأمر، والتي كان أبرزها نقل موازنة 29 هيئة ومؤسسة مستقلة إلى الموازنة العامة (وهو ما لم يصاحبه تغيير نوعي يتجاوز موضوع الشكل)، واتخاذ التدابير اللازمة لتخفيض الفاقد في الكهرباء والمياه والمحروقات، ومراجعة سياسة الدعم الحكومي وخاصة إجراءات دعم الخبز والماء والكهرباء. كما تم التوسع في استخدام الأنظمة الإلكترونية في ترشيد النفقات وتطبيق نظام إلكتروني لمشتريات الحكومة وإدارة مخازنها ومستودعاتها. وعلى صعيد إدارة الدين العام والتمويل، فقد كانت الأولوية الاستراتيجية كما نصت عليها وثيقة «رؤية الأردن 2025» لمراجعة قانون الدين العام وإدارته، واستكمال التعديلات التشريعية اللازمة لتشجيع القطاع الخاص للدخول في اتفاقيات شراكة مع القطاع العام لتنفيذ المشاريع التنموية الكبرى، وإجراء مراجعة دورية لأدوات التمويل الخارجية والداخلية، والتوظيف الأمثل للمنح المالية، وكذلك تعزيز الشفافية والإفصاح المالي. وقد تم خلال مؤتمر مبادرة لندن في شهر شباط 2019 الإعلان عن الإصلاحات الهيكلية والمالية التي تم إنجازها، وإطلاق استراتيجية تمويل الدين على المدى المتوسط، والتي تركز على إعادة تمويل الدين العام مرتفع الكلفة من خلال آليات تمويل ميسرة أقل كلفة، وبمدد سداد تتراوح بين 30 و35 سنة، والإعلان عن آلية جديدة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بحسب المعايير الدولية، والإعلان عن مجموعة من مشاريع البنية التحتية القابلة للاستثمار.

وقد استهدفت وثيقة «رؤية الأردن 2025» تخفيض نسبة عجز الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي (بعد المنح) من 3.5% في عام 2014 إلى 1.2% في عام 2017، وقد أظهرت أرقام موازنة 2019 أن هذه النسبة يُتوقع أن تصل إلى 2.4% في نهاية العام. ولكن الانتكاسة الكبرى التي لم تتوقعها الوثيقة كانت في استهدافها لانخفاض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من 82.3% في عام 2014 إلى 76% في عام 2017 ثم إلى 47.4% في عام 2025، وهي النسبة التي ارتفعت ارتفاعاً حاداً لتبلغ 94% في عام 2018، وما زالت عند مستواها المرتفع.

وقد اشتملت وثيقة «رؤية الأردن 2025» على أولويات استراتيجية عديدة تتصل بتطوير هيكلية الجهاز الحكومي، وتشجيع الصناعات الوطنية وزيادة تنافسيتها، وتعزيز مبدأ العناقيد الصناعية، وتعزيز مساهمة القطاعات الخدمية الأكثر توليداً للدخل والوظائف، وتطوير إجراءات تيسير التجارة وتحسينها بما في ذلك البنية التحتية للنقل والخدمات اللوجستية، وتحسين انسياب المنتجات المحلية ونفاذها إلى الأسواق بما يستهدف نمو الإنتاج الصناعي والصادرات الوطنية، وزيادة حجم العمالة المحلية في هذه القطاعات، لترتفع مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي من 22% في عام 2014 إلى 23% في عام 2017 ثم إلى 27% مع نهاية عام 2025 (تبلغ 21% في عام 2019)، ويرتفع حجم العمالة المحلية في القطاع الصناعي البالغ نحو 236 ألفاً في عام 2014 بنسبة 5% في عام 2017 وإلى 7% في عام 2025. أما الصادرات الوطنية التي كانت في عام 2014 تبلغ 5.2 مليار دينار وتطلعت الوثيقة إلى نموها بنسبة 5% حتى عام 2017، فقد تراجعت إلى 4.7 مليار دينار في عام 2018 بحكم التطورات الإقليمية والدولية.

كانت وثيقة «رؤية الأردن 2025» ترنو نحو أولويات استراتيجية على قدر كبير من الأهمية لتعزيز بيئة الأعمال وتطويرها، واشتملت على مبادرات عديدة لتعزيز المناخ الاستثماري والتشريعات المنظمة له وتطويرهما، وخلق فرص استثمارية وتوزيعها على المحافظات، وخفض كلف ممارسة الأعمال التجارية، وتبسيط الإجراءات، وتحسين تنافسية الأردن وتصنيفه الدولي في مستويات التصنيف المختلفة، وتحسين مبدأ الشفافية والعمق المالي، وتشجيع الاستخدام الأمثل للقروض، والاهتمام بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وخلق أسواق جديدة¹. ولكن تنافسية الأردن وتصنيفه لم يرتقيا إلى المستوى المنشود.

2. خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)

تبنى مجلس السياسات الاقتصادية خطة تحفيز النمو الاقتصادي للأعوام 2018-2022 بهدف مضاعفة النمو الاقتصادي عن مستواه الحالي من خلال نهج اقتصادي يركز على 18 هدفاً عاماً². ويشتمل برنامج الخطة على استراتيجيات موزعة قطاعياً، إذ يتناول 19 مجالاً إصلاحياً وبيئة تمكينية، من خلال تحديد 91 إجراء مرتبطاً

1 انظر: «الأردن 2025.. رؤية واستراتيجية وطنية»، ص 91-98.

2 انظر: خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022). مجلس السياسات الاقتصادية، طبعة محدثة 2018/6/1، ص 24.

بالإصلاحات الاقتصادية، و94 مشروعاً حكومياً قيمتها نحو 5.8 مليار دينار، إضافة إلى 39 فرصة استثمارية للقطاع الخاص بنحو 11.8 مليار دينار.

وتدعو الخطة إلى انتهاج سياسة مالية فعالة ومرنة، تستهدف توجيه الدعم توجيهاً أكثر كفاءة وتعزيز شبكة الأمان الاجتماعي وتحفيز القطاعات الاقتصادية الرئيسية، مع الاهتمام بطبيعة الدورة الاقتصادية والالتزام بالنسب المستهدفة والأمانة لعجز الموازنة والدَّيْن العام من الناتج المحلي الاجتماعي، وضرورة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية (الذي أصبح هدفاً متحققاً حالياً). وقد حددت الخطة عدداً من المتطلبات في مجال الإنفاق العام والإيرادات، ورد معظمها في وثيقة «رؤية الأردن 2025»، مثل ترشيد الإنفاق الجاري، وزيادة كفاءة النفقات الرأسمالية، وزيادة كفاءة الخدمات الحكومية وفعاليتها، والاستمرار في تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة، وتطوير رأس المال البشري وتأهيله، ودعم اللامركزية المالية لبناء قدرات المحافظات بزيادة مشاركتها في مجال تخطيط الموازنة وإدارة المشاريع، واعتماد مبدأ ربط الزيادة في الإيرادات الضريبية بالنمو الاقتصادي، ومعالجة التشوهات الضريبية وزيادة كفاءة التحصيل الضريبي والحد من التهرب الضريبي، والتوسع في استخدامات أنظمة تكنولوجيا المعلومات في الإجراءات المالية، وتفعيل آليات الرقابة الداخلية ومشاركة المجتمع الدولي في تحمل أعباء اللاجئين.

أما في مجال السياسة النقدية، فقد دعت الخطة إلى أن تضع الحكومة نصبَ عينيهما حشد المدخرات المحلية وتوجيهها الوجهة الاستثمارية المثلى -ولا سيما في ضوء تزايد تهافت الأردنيين على الاستثمار في الأسواق المالية الدولية والإقليمية مثل سوق دبي المالي، وتهافتهم على شراء العقارات في تركيا واليونان-، واستمرار البنك المركزي في تحقيق أهدافه الرامية إلى الحفاظ على الاستقرار النقدي، وتعزيز منعة الجهاز المصرفي، وتشجيع النمو الاقتصادي، وتوظيف الأدوات النقدية بما فيها أسعار الفائدة وأدوات السوق المفتوحة لزيادة جاذبية الموجودات المحررة بالدينار، وبناء مستوى مريح من الاحتياطات الأجنبية، وتوسيع المظلة الرقابية للبنك لتشمل مؤسسات مالية غير مصرفية، بالإضافة إلى تعزيز الاشتغال المالي، وحشد المزيد من مصادر التمويل اللازمة للشركات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتعزيز دور الشركة الأردنية لضمان القروض في ضمان ائتمان الصادرات، وتشجيع تأسيس صناديق الاستثمار وتطبيق أنظمة أتمتة الدَّيْن العام وتداول السندات الحكومية، ورفع كفاءة قنوات الدفع الإلكتروني وبناء أنظمة مدفوعات إلكترونية، والاستفادة من شركة المعلومات الائتمانية في ترشيد القرارات الائتمانية.

وقد تضمنت خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) تسعة أهداف للسياسة الاستثمارية، بغية توفير فرص العمل وزيادة الإنتاجية والقيمة المضافة للمنتجات والخدمات المحلية، ونقل المعرفة والتكنولوجيا الحديثة، وتشجيع الابتكار وزيادة الصادرات وتوفير بيئة منافسة ومشجعة للاستثمار، كما أفردت الخطة جزءاً يتصل بتحسين الإطار التشريعي للنمو الاقتصادي³.

تعدُّ هذه الخطة من الخطط الاقتصادية الطموحة جداً في استهدافها مضاعفة نسبة النمو الاقتصادي مع نهاية أعوامها الخمسة في خضم الاضطرابات التي تشهدها المنطقة، ولا سيما أن تطبيقها تزامن مع تنفيذ البرنامج الإصلاحي للسياسات الاقتصادية، المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي والانكماشية بطبيعته. ومن هذا المنطلق تعمّدت الخطة المرونة لتكون السياسة الاقتصادية توسعية أو انكماشية بحسب مقتضيات طبيعة الدورة الاقتصادية، بعد أن تتم مراجعة الخطة سنوياً وتحديثها بما يتوافق وتحقيق هدفها الأساسي في مضاعفة معدلات النمو. ويلاحظ المتتبع للإجراءات والقرارات الحكومية عدداً من الخطوات التي اتخذتها الحكومة منذ مطلع عام 2019 بهدف ضخ السيولة في السوق، مثل البدء في صرف رديّات الضريبة للمواطنين والشركات، وصرف المبالغ المستحقة للمقاولين والمستودعات والمراكز الطبية، وصرف دعم الخبز وتوجيه البنوك لتأجيل دفعات أقساط قروض العملاء المستحقة خلال شهر رمضان، وكذلك توجيه مجالس إدارات الصناديق الحكومية لتأجيل سداد أقساط القروض المستحقة على المواطنين، وتأجيل أقساط قروض الضمان الاجتماعي لمتقاعدي الضمان، وتمديد مهلة إعفاء المكلفين من الغرامات المترتبة على المبالغ المستحقة عليهم حتى نهاية شهر رمضان، وذلك ضمن سلسلة إجراءات لضخ 400 مليون دينار خلال الأشهر اللاحقة لهذه الخطوات⁴. وقد صرحت الحكومة أنها وضعت خطة تكفل توفير 30 ألف فرصة عمل جديدة خلال عام 2019، ومثلها في عام 2020.

وقد تزامن تطبيق خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) مع خطة الاستجابة للأزمة السورية (2018-2020)، التي قدّرت احتياجات الأردن لمواجهة الأزمة للأعوام الثلاثة بنحو 7.3 مليار دولار (2.5 مليار دولار في عام 2018، 2.5 مليار دولار في عام 2019، و2.3 مليار دولار في عام 2020) وذلك دعماً للأردن وتعويضاً عن الخسائر التي لحقت به جرّاء الأزمة، ولواجهة الاحتياجات التي أفرزتها ظروف الأزمة في القطاعات

3 انظر: خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)، مجلس السياسات الاقتصادية، ص30-35.

4 صحيفة «الرأي»، 2019/5/4، ص3: تصريحات الناطق الرسمي باسم الحكومة.

المختلفة⁵. والحق أن التزام المجتمع الدولي بتلك الخطة لم يكن كافياً، ولم يزد على 63% من مجمل الاحتياجات المطلوبة في عام 2018. ولذلك عمدت الحكومة إلى حشد الدعم لتنفيذ الخطة والتركيز على مصفوفة الإصلاحات التي تتبناها خلال مؤتمر لندن للمانحين المنعقد في شهر شباط 2019.

3. برنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي (2016)

وقّع الأردن مع صندوق النقد الدولي منذ عام 1989 سبعة برامج تصحيح اقتصادي لتعزيز الاستقرار الاقتصادي، والحدّ من الاختلالات الداخلية والخارجية المتمثلة بارتفاع عجز الموازنة العامة وارتفاع نسب المديونية وعجز الحساب الجاري في ضوء المتغيرات الدولية والإقليمية السائدة. وقد كان آخر تلك البرامج التسهيل الائتماني الممتد الذي يغطي المدّة (2016-2019)، والذي مُدّد إلى نهاية شهر آذار 2020. ويتناول هذا البرنامج ثلاثة محاور رئيسية، هي: السياسات المالية العامة، والسياسات النقدية، والسياسات الهيكلية الرامية إلى تحفيز النمو وخلق الوظائف.

وقد اتفق الأردن وصندوق النقد الدولي على منح الأردن «تسهيلات القرض الممتد» لثلاث سنوات بقيمة 513 مليون دينار، والعمل على جملة من الإصلاحات تهدف إلى التخلص التدريجي من الاعتماد على المساعدات، وتخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 77% بحلول عام 2021، والعودة إلى مسار النمو الاقتصادي المستدام. وقد تم الاتفاق على تخفيض نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 2.5%، وهي النسبة التي توقّعتها موازنة عام 2019 بعد احتساب المنح، والتي ما زالت عند مستوى 5.4% قبل احتساب المنح ويتوقع أن تبلغ 3.9% في نهاية عام 2019 كما ورد في بنود الموازنة العامة. وقد اتُفق على زيادة الإيرادات بما نسبته 1.5%، وتعديل قانون ضريبة الدخل بتخفيض حدّ الإعفاء الأدنى للأفراد، ورفع نسب الضريبة على الشركات، بما يتناسب مع الحدّ الأعلى لضريبة الدخل على الأفراد. وتماشياً مع ذلك، تم إقرار قانون ضريبة الدخل الجديد لعام 2019، وتخفيض نسب ضريبة المبيعات على عدد من السلع، مما أثار جدلاً اقتصادياً واسعاً، ولكن القانون -على أي حال- يُعدّ خطوة على طريق الإصلاح الضريبي والمالي المنشود.

وأوصى برنامج التصحيح الاقتصادي مع الصندوق بزيادة مبدأ الشفافية المالية وتقوية البنية الاقتصادية وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد، وأكد على استمرار انتاج

5 See Jordan Response Plan for the Syrian Crisis 2018-2020, Ministry of Planning and International Cooperation, P.24-25.

السياسات النقدية الداعمة للحفاظ على احتياطات كافية من العملات الأجنبية، بغية استقرار نظام سعر الصرف في ظل انخفاض معدلات التضخم وارتفاع معدلات البطالة وتدني نسب النمو الاقتصادي الحقيقي، كما دعا البرنامج إلى السير قدماً لإتمام الإصلاحات الهيكلية لتسهيل الوصول إلى التمويل، وتوسيع قاعدة الاشتغال المالي، وغيرها من الإصلاحات.

أقرت المراجعة الأولى لبرنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي في شهر تموز 2017. وأجرى الأردن مفاوضات صعبة مع الصندوق بعدها، وكذلك أثناء المراجعة الثانية التي أبدى الصندوق خلالها بعض الملاحظات على أداء السياسة المالية والاقتصادية، وأشار إلى مواصلة السياسة النقدية الموزنة بين الحاجة للمحافظة على مستوى كافٍ من الاحتياطات الأجنبية لدعم سعر صرف الدينار والمتابعة الحثيثة للتطورات الاقتصادية المحلية، كما أكد على متانة الجهاز المصرفي في الأردن. وقد أنهى الطرفان المراجعة الثانية للبرنامج في شهر أيار 2019 مما سيجب المجال للسير قدماً في الاستفادة من القروض الميسرة والمنح المتوقعة الحصول عليها، وتحسين التصنيف الائتماني الدولي للبلاد، ولا سيما أن التحدي الرئيسي في مجال الدين العام كان وما زال في ارتفاع كلفة الاقتراض بشقيه الدولي والمحلي.

وقد أظهر تقرير حالة البلاد لعام 2018 أن البرامج الإصلاحية قد حققت أهدافها المالية مع صندوق النقد الدولي بصورة أكبر من تحقيقها للأهداف الإصلاحية، إذ انضبطت الحكومة في إجراء الإصلاحات وخاصة الضريبية منها، إلا أن تلك الإصلاحات لم تنعكس على الاقتصاد الحقيقي وبقيت الأهداف الإصلاحية الحقيقية بعيدة المنال.

ثانياً: متابعة التوصيات المقدمة في تقرير حالة البلاد لعام 2018

تضمن تقرير حالة البلاد لعام 2018 توصيات من أبرزها استمرارية التنسيق وزيادة التناغم بين السياستين المالية والنقدية. ولا شك أن التنسيق والتشبيك من الأجديات، بالإضافة إلى أنهما من العوامل المهمة لتحقيق برامج التصحيح مع صندوق النقد الدولي أهدافها الاقتصادية الكلية والمتوخاة. وبعد أن أوصى التقرير بالحاجة إلى برنامج وطني فعال للتصحيح الاقتصادي مواز لبرنامج الصندوق، أكدت اللجنة المالية في مجلس النواب مراراً على ضرورة وجود مثل هذا البرنامج المرتجى وأن يرى النور قريباً، مع التركيز على الأهداف الإصلاحية الحقيقية على المستوى الاقتصادي الكلي.

كما أوصى التقرير بضرورة إعادة هيكلة الوزارات والهيئات الحكومية وإلغاء العديد من الهيئات التنظيمية القطاعية. والحق أن العجز المالي للوحدات الحكومية المستقلة (57 وحدة) سجل ارتفاعاً حاداً في عام 2018 بلغ 248 مليون دينار مقارنة مع عجز مقداره 97 مليون دينار في عام 2017، أي بنسبة 156%، مما يستوجب تسريع وتيرة العمل الجاد على إلغاء هذه الوحدات أو إعادة دمجها (باستثناء البنك المركزي)، وإقبال هذا الملف الذي وعدت الحكومة بحسمه منذ مدة طويلة.

وفي مجال تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، أوصى التقرير بالعودة إلى مبادرة منح الجنسية لكبار المستثمرين التي توقفت العمل بها عام 2005. وقد استجابت الحكومة بالموافقة على تعديل أسس منح الجنسية للمستثمرين في شهر تشرين الثاني 2018، وذلك بمنحها للمستثمر في حال إيداعه وديعة بقيمة 1.5 مليون دولار لدى البنك المركزي لمدة عشر سنوات بفائدة يحددها البنك، أو شرائه أسهم في شركات أردنية بما لا يقل عن 1.5 مليون دولار والاحتفاظ بها لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات، أو إنشائه مشروعاً استثمارياً منتجاً برأسمال مدفوع لا يقل عن 2 مليون دولار داخل حدود العاصمة أو 1.5 مليون دولار خارج حدودها بشروط معينة. وكذلك منح المستثمر إقامة لمدة خمس سنوات عند شرائه عقارات بما لا يقل عن 200 ألف دينار، والاحتفاظ بها لمدة لا تقل عن خمس سنوات. وقد تم فعلاً منح 20 مستثمراً الجنسية منذ صدور التعليمات الجديدة وحتى نهاية الربع الأول من عام 2019، كما أن هيئة الاستثمار قد تلقت أكثر من 200 طلب للحصول على الجنسية حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

ومن التوصيات المهمة التي دعا إليها تقرير حالة البلاد لعام 2018، العمل على تحسين تنافسية الاقتصاد الأردني، ولا سيما تجنب ما يؤدي إلى رفع كلف الإنتاج بأنواعها، وتقليل الاعتماد تدريجياً على المنح والمساعدات والاستدانة. وكان المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد أنجز تقريراً شاملاً عن تنافسية الأردن في عام 2016 عرض خلاله تقارير التنافسية الصادرة عن المؤسسات الدولية والإقليمية وتصنيفاتها للأردن، ودرس التقرير المتغيرات المؤثرة على تنافسية الاقتصاد، واشتمل على العديد من التوصيات التي تدعم تلك التنافسية⁷.

وقد أوصى تقرير حالة البلاد لعام 2018 بتطوير التشريعات والممكنات المحفزة للإنتاج، وخاصة في القطاعات الإبداعية والتطويرية والمؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم، والحق أن المجلس عقد بالتعاون مع غرفة صناعة الأردن في شهر كانون الأول 2018 مؤتمراً لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة تمخض عن توصيات مهمة. كما أن المجلس

7 انظر: تنافسية الأردن، المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، 2016.

كان قد حدّد سابقاً 41 قانوناً تم إيرادها بحسب الأولويات، أضحت بحاجة إلى التعديل والتحديث بهدف مواءمتها لتشجيع التنافسية والاستثمار ورفع الكفاءة الإنتاجية وتنشيط القطاع الخاص⁸.

ودعت توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي إلى زيادة الاستثمار في الاقتصاد الوطني، لتحفيز سوق المال وقطاع العقار والصناعات المختلفة. وقد بلغت قيمة محفظة المساهمات المحلية المتداولة في بورصة عمان للصندوق نحو 12% من إجمالي القيمة السوقية للبورصة في نهاية الربع الأول من عام 2019، وتشكّل ما نسبته 17.5% من المحفظة الكلية للصندوق التي تتوزع على القطاعات الاقتصادية المختلفة. والحقّ أن مجلس الوزراء قد اتخذ في شهر أيار 2019 سلسلة إجراءات لتحفيز قطاع العقار، أهمها تخفيض أسعار الأساس في المرجعية لغايات تقدير أسعار العقار لاستيفاء الرسوم بنسبة 20%، ولتتواءم مع أسعار العقارات الفعلية، وكذلك إعفاء الورثة من رسوم الانتقال والتخارج حتى نهاية عام 2019 لتسهيل عمليات البيع وإزالة الشبوع، بعد أن كان قد تقرّر الاستمرار بالإعفاءات المقدمة لبيوعات الشقق الصغيرة.

وقد لاحظ تقرير حالة البلاد لعام 2018 أن السياسة النقدية قامت في معظم الأحيان، بتتبّع مسار البنك الاحتياطي الفيدرالي بتعديل أسعار الفائدة رفعاً أو تخفيضاً، للحفاظ على هامش مناسب بين سعر الفائدة على الدينار وسعر الفائدة على الدولار. والحقّ أن البنك المركزي الأردني رفع أسعار الفائدة في عام 2018 ثلاث مرات بواقع 75 نقطة أساس، وبذلك ارتفع سعر الفائدة الرئيسي من 4% في نهاية عام 2017 إلى 4.75% في نهاية عام 2018.

كما لاحظ التقرير أن احتياطات العملات الأجنبية ما زالت عند مستويات آمنة في نهاية عام 2018 بلغت 11.5 مليار دولار وتغطي 6.3 شهراً من مستوردات المملكة من السلع والخدمات، وذلك بالرغم من انخفاضها بحوالي 729 مليون دولار مقارنة بالعام السابق. وفي الوقت نفسه قام البنك المركزي بإطلاق العديد من المبادرات التي تهدف إلى تحسين وصول القطاعات الاقتصادية الحيوية، بما فيها الشركات الصغيرة والمتوسطة، للتمويل الميسر بأسعار فائدة تفضيلية ولآجال مناسبة، وهو ما يتوافق مع توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018 حول دور السياسة النقدية في جانب النمو الاقتصادي. وفي ما يلي أبرز هذه المبادرات:

8 انظر: المرجع السابق، ص 64-69.

- واصل البنك المركزي تعزيز دوره في تشجيع القطاعات الاقتصادية ذات القيمة المضافة المحلية العالية، وكذلك المشروعات الصغيرة ومتوسطة الحجم، لما لها من دور مهم في النمو الاقتصادي والتشغيل ورفع مستوى معيشة المواطنين. ويأتي في مقدمة ذلك برامج التمويل المعمول بها في البنك والموجهة نحو قطاعات الصناعة، والسياحة، والطاقة المتجددة، والزراعة، وتكنولوجيا المعلومات، والاستشارات الهندسية، والصحة، والتعليم (التدريب المهني والفني والتقني)، والنقل (شركات النقل). إذ حرص البنك على إبقاء أسعار الفائدة ضمن هذا البرنامج ثابتة عند مستوى 1.75% للمشاريع داخل العاصمة، و1.0% للمشاريع خارج العاصمة، ولآجال طويلة تمتد لعشر سنوات. ويبلغ رصيد التمويل الممنوح للمشاريع المستهدفة ضمن هذا البرنامج ما مقداره 760 مليون دينار من أصل 1.2 مليار دينار متاحة للإقراض؛ استفاد منها حوالي 1125 مشروعاً، ووفرت حوالي 11,200 فرصة عمل وفق بيان البنك المركزي في 30 تشرين الأول 2019.
- توقيع عدد من الاتفاقيات مع المؤسسات الإقليمية والدولية بقيمة 440 مليون دولار لتوفير خطوط ائتمان للمشاريع الصغيرة والمتوسطة يتم إعادة اقراضها من خلال البنوك المرخصة. وقد تم إقراض 240 مليون دولار، استفاد منها حوالي 17 ألف مشروع (64% منها خارج العاصمة).
- إنشاء الصندوق الأردني للريادة بمبلغ 100 مليون دولار بالتعاون مع البنك الدولي.
- زيادة مخصصات برنامج ضمان القروض للشركات الناشئة لتصبح 100 مليون دينار بعد أن كانت 50 مليون دينار، بهدف تعزيز التمويل للشركات الناشئة الصغيرة ومتوسطة الحجم في عام 2018.
- إقراض الشركة الأردنية لضمان القروض مبلغ 100 مليون دينار بهدف تشجيع برنامج ضمان ائتمان الصادرات للشركة الأردنية لضمان القروض.
- إنشاء شركتين استثماريتين للبنوك في المملكة، وهما شركة البنوك التجارية للاستثمار برأس مال قدره 100 مليون دينار، وشركة البنوك الإسلامية للاستثمار برأس مال مقداره 25 مليون دينار. وتهدف الشركتان إلى الاستثمار في الشركات المتوسطة.
- وفي إطار تعزيز الوصول إلى التمويل، أنشئت شركة المعلومات الائتمانية (CRIF) والتي تعنى بخدمة الاستعلام الائتماني عن العملاء المستفيدين من الخدمات المالية والمصرفية.
- قام البنك المركزي بتوسيع نطاق أعماله الرقابية لتغطي شركات التمويل الأصغر،

بهدف رفع القدرات المؤسسية للشركات المنضوية ضمن هذا القطاع، وتحسين كفاءتها، وبالتالي تعزيز قدراتها التنافسية.

- تخصيص البنك المركزي تمويلاً للبنوك بسقف يصل إلى 100 مليون دينار يتم إقراضه للبنوك بفائدة 1% سنوياً، لتقوم البنوك التجارية والإسلامية بإعادة إقراضها وتمويلها للشباب المشاركين في برنامج «انهض» من خلال تطوير منتج إقراضي تمويلي تحت اسم «قرض التشغيل الذاتي» (انهض) بحيث لا تقل قيمة القرض عن 5 آلاف دينار ولا تزيد على 50 ألف دينار، ويحق للمركزي رفع الحد الأعلى ليصل إلى 250 ألف دينار بناء على دراسة الجدوى الاقتصادية وفرص العمل المستحدثة.

- بهدف تحفيز تصدير المقاولات وفتح المزيد من فرص العمل لشركات المقاولات الأردنية، قام البنك المركزي الأردني بمنح تسهيلات بقيمة 100 مليون دينار لدعم تصدير المقاولات خارج المملكة من خلال شركة ضمان القروض. وذلك للعمل على إعادة إعمار دول الجوار العربي، مما يساهم في تعزيز فرص الاقتصاد الوطني وتشغيل الكفاءات الأردنية.

واشتمل التقرير على توصية تنادي بالإسراع في إيجاد شركتين على الأقل لتوفير التقييم الائتماني لمملوكتين بالكامل للقطاع الخاص لتفعيل قانون الائتمان الذي صدر في عام 2002، على غرار تجارب العديد من الدول. وأوصى التقرير أيضاً بضرورة خلق سوق فاعلة لتداول السندات الحكومية وغير الحكومية. وعموماً فقد أوصى التقرير بتنفيذ توصيات خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) في كل ما يتصل بالسياسة النقدية واستكمال ما بدأه البنك المركزي الأردني بتنفيذه منها.

ثالثاً: السياسة المالية

اتجهت السياسة المالية الأردنية منذ نهاية الثمانينات من القرن الماضي اتجاهاً رئيسياً نحو تخفيف عجز الموازنة، فقد كان موضوع ضبط الموازنة العامة هاجساً حكومياً انطوى على قرارات صعبة، وولّد ازدواجية بين الشعبية والإدارة الكفؤة، إذ شعرت الحكومة مع ذلك الوضع أنها عاجزة عن ممارسة دورها الدافع والممول للتمنية، إلا بالقدر الذي تحصل فيه على مساعدات أو قروض، وتبينت أنها غير قادرة على تقليص كلفة الدين العام والرواتب والأجور أو حتى النفقات الإدارية إلا بقدر محدود جداً، فأنحسر الدور التنموي للموازنة في الإنفاق المباشر على الحكومة نفسها التي تضخم حجمها لتوظيف نحو نصف القوى العاملة، بينما ارتفعت نفقاتها ونفقات المؤسسات العامة المستقلة الجارية إلى أكثر من 8 مليارات دينار في موازنة عام 2019 كما يتبين في الجدول رقم

(1). ولم يكد يمضي على إقرار الموازنة بضعة أشهر حتى قرر وزير المالية تخفيض النفقات الجارية والرأسمالية بنسبة تتراوح بين 5 و10% لتوفير مبلغ 168 مليون دينار لاحتواء عجز الموازنة، ثم ما لبث بعد ذلك بأيام أن استثنى النفقات الرأسمالية لمجلس المحافظات لكونها ضرورة لإنجاح تجربة اللامركزية. والحق أن القرار جاء بعدما استشعرت الوزارة أن تقدير الإيرادات في الموازنة كان مبالغاً فيه. إلا أن البعد الأخطر في التشوهات المالية يتمثل في تراجع النفقات الرأسمالية من نسبة النفقات العامة. فبينما كانت تلك النفقات تشكل نحو ربع النفقات العامة في مطلع الألفية الثالثة، فقد أصبحت لا تزيد على 13% من نفقات الحكومة المركزية حالياً، وهذا يعني التراجع في مستوى وجودة الخدمات العامة والبنية التحتية، نظراً لانخفاض الإنفاق الرأسمالي إلى النصف عن مستواه المعتاد، مع أن تمحيص أرقام تلك النفقات يشير إلى أن جزءاً منها كان في حقيقة الأمر إنفاقاً جارياً تحت اسم «الإنفاق الرأسمالي»، وأن الوزارة قد استشعرت الخطأ الحاصل. وكان من المأمول أن يصاحب إعادة التقدير المزيّد من الشفافية حول طبيعة النفقات الرأسمالية. إلا أن المشهد المالي برمّته لم يكن مريحاً تحت وطأة استمرار انغلاق منافذ التصدير والأسواق الإقليمية المجاورة، وضغوطات اللجوء السوري، وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي، وازدياد مستويات الفقر والبطالة وما شهدته مطلع عام 2018 من ارتفاع معدلات التضخم التي بلغت ذروتها في شهر تموز لتصل إلى 5.7%، قبل أن تعود وتستقر تدريجياً عند مستوى 0.4% في الربع الثالث من عام 2019، فاستمر عجز الموازنة بالارتفاع كما يتضح من الجدول رقم (2) والذي يُستدلّ منه أن العجز قد ارتفع من 748 مليون دينار بعد المنح في عام 2017 (أي ما نسبته 2.6% من الناتج المحلي الإجمالي) وصولاً إلى 813 مليون دينار بعد المنح في عام 2018 (أي بما نسبته 2.7% من الناتج المحلي الإجمالي). وكذلك استمر الدين العام بالارتفاع ليسجل رقماً تاريخياً بلغ 28.3 مليار دينار في نهاية عام 2018 أو ما نسبته 94.4% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي تقريبا النسبة نفسها التي سجلها في عام 2017. وفي الوقت نفسه زادت المنح الخارجية من 708 ملايين دينار في عام 2017 إلى 915 مليون دينار في عام 2018، مع أن تقديرات موازنة ذلك العام للمنح لم تكن تزيد على 700 مليون دينار. وقد يتكرر المشهد في عام 2019 إذا بقيت الأمور على ما هي عليه، إذ قدرّت موازنة عام 2019 العجز بنحو 645 مليون دينار، والمنح الخارجية بحوالي 600 مليون دينار، وتضاءلت الموازنة مع ذلك بأن تتراجع نسبة العجز بعد المنح إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 2%.

لقد استدعى ضبط الموازنة العامة قرارات صعبة، مثل إعادة توجيه دعم الخبز ليصبح دعماً نقدياً لمستحقّيه، والتوجه نحو تشذيب هذا الدعم النقدي سنة بعد أخرى كما حدث في مطلع عام 2019، بعدما تقرّر في مطلع عام 2018 التخلي عن دعم المواد

التمويلية الذي كان المبلغ المخصص له قد ناهز 120 مليون دينار في عام 2017 كما يتضح في الجدول رقم (2) الذي يُظهر كذلك أن الحكومة قامت بتثبيت الدعم المقدم للجامعات الرسمية عند 72 مليون دينار سنوياً، بينما لجأت إلى تعديل أسعار مصادر الطاقة شهرياً ضمن معادلة رافقها جدل كبير ارتأت معه الحكومة في منتصف عام 2019 تغيير أسلوب التسعير الشهري والاستعاضة عنه بضريبة مقطوعة على الكميات المستهلكة حمايةً لإيرادات الخزينة من تقلبات أسعار النفط. وتجدر الملاحظة من خلال أرقام موازنة عام 2019 وما بعدها من تقديرات للعامين اللاحقين، أن الدعم المقدم للوحدات الحكومية سينخفض إلى نحو 21 مليون دينار سنوياً بعد أن تجاوز 118 مليون دينار في عام 2018، وهو اتجاه محمود يُنتظر أن يترجم إلى أفعال.

الجدول رقم (1):

خلاصة الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٩ (بالألف دينار)

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
	الإيرادات		النفقات
8,009.926	الإيرادات المحلية	8,012.939	النفقات الجارية
5,273.347	الإيرادات الضريبية	2,243.921	الجهاز المدني
2,736.579	الإيرادات غير الضريبية	1,458.000	الجهاز العسكري
		1,186.555	جهاز الأمن والسلامة العامة
600.000	المنح الخارجية	3,124.463	النفقات الأخرى
		1,370.000	التقاعد والتعويضات
		1,030.000	فوائد الدين العام
		175.000	الدعم بما فيه الدعم النقدي ودعم الأعراف
		21.463	دعم الوحدات الحكومية
		125.000	المعالجات الطبية
		27.000	دعم الجامعات الأردنية الحكومية
		131.000	المعونة النقدية المتكررة
		200.000	تسديد التزامات سابقة
		1,242.558	النفقات الرأسمالية
		243.834	مشاريع مستمرة
		731.992	مشاريع قيد التنفيذ
		266.732	مشاريع جديدة
8.609.926	مجموع الإيرادات العامة	9,255.497	مجموع النفقات العامة
645.571	عجز الموازنة		



موازنة التمويل			
المبلغ	المصادر	المبلغ	الاستخدامات
15.850	القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	654.571	تسديد عجز الموازنة
576.757	قروض مؤسسات دولية لدعم الموازنة	805.004	تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة
709.000	إصدار سندات اليورو وسندات محلية بالدولار	709.000	إطفاء سندات اليورو وسندات محلية بالدولار
4,983.995	القروض الداخلية	229.224	سلف وزارة المالية لسلطة المياه
		296.803	تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة على سلطة المياه
		3.600.000	إطفاءات الدين الداخلي
6,285.602	المجموع	6.285.602	المجموع

* المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.

الجدول رقم (2):
خلاصة الموازنة العامة للسنوات 2017-2021
(بالألف دينار)

البيان	فعلي 2017	مقدر 2018	إعادة تقدير 2018	مقدر 2019	تأشير 2020	تأشير 2021
الإيرادات المحلية	6,717.392	7,796.000	6,975.425	8,009.926	8,592.579	9,050.952
الإيرادات الضريبية	4,343.547	5,145.824	4,550.845	5,273.347	5,791.620	6,119.654
الإيرادات غير الضريبية	2,373.845	2,650.176	2,242.580	2,736.579	2,800.959	2,931.298
المنح الخارجية	707.880	700.000	915.000	600.000	562.000	523.000
الإيرادات العامة	7,425.272	8,496.000	7,890.425	8,609.926	9,154.579	9,573.952
النفقات الجارية	7,113.040	7,865.972	7,683.809	8,012.939	8,384.970	8,705.896
الجهاز المدني	1,984.486	2,043.472	2,003.931	2,243.921	2,278.271	2,308.094
الجهاز العسكري	1,293.000	1,428.500	1,428.500	1,458.000	1,521.200	1,572.000
جهاز الأمن والسلامة العامة	1,032.100	1,105.000	1,105.000	1,186.555	1,234.225	1,268.240
النفقات الأخرى	2,803.454	3,289.000	3,146.378	3,124.463	3,350.974	3,557.562
التقاعد والتعويضات	1,277.130	1,321.000	1,321.000	1,370.000	1,432.000	1,512.000
فوائد الدين العام	856.161	1,020.000	1,012.000	1,030.000	1,109.500	1,276.000
دعم المواد التموينية	119.199	0	0	0	0	0
شبكة الأمان الاجتماعي/ الدعم النقدي لمستحقيه	0	171.000	155.000	0	0	0

تقرير حالة البلاد لعام 2019: دور السياستين المالية والنقدية

البيان	فعلي	مقدّر	إعادة تقدير	مقدّر	تأشيرِي	تأشيرِي
	2017	2018	2018	2019	2020	2021
دعم الأعلاف	0	20.000	20.000	0	0	0
الدعم بما فيه الدعم النقدي ودعم الأعلاف	0	0	0	175.000	175.000	175.000
دعم الوحدات الحكومية	109.963	128.000	118.378	21.463	21.474	21.562
المعالجات الطبية	91.037	100.000	100.000	125.000	125.000	100.000
دعم الجامعات الأردنية الحكومية	71.996	72.000	72.000	72.000	72.000	72.000
المعونة النقدية المتكررة	91.196	101.000	101.000	131	166.000	201.000
تسديد التزامات سابقة	186.772	356.000	247.000	200	250.000	200.000
النفقات الرأسمالية	1,060.202	1,153.371	1,020.091	1,242.558	1,354.718	1,323.937
النفقات العامة	8,173.242	9,019.343	8,703.900	9,255.497	9,739.688	10,029.833
العجز/ الوفربعد المنح	-747.970	-523.343	-813.475	-645.571	-585.109	-455.881
نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي	-%2.6	-%1.7	-%2.7	-%2.0	-%1.8	-%1.3
العجز/ الوفربقبل المنح	-1,455.850	-1,223.343	-1,728.475	-1,245.571	-1,147.109	-978.881



البيان	فعلي 2017	مقدّر 2018	إعادة تقدير 2018	مقدّر 2019	تأشيريّ 2020	تأشيريّ 2021
نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي	-%5.0	-%4.1	-%5.8	-%4.0	-%3.5	-%2.8
موازنة التمويل						
المصادر						
القروض الخارجية لتمويل مشاريع رأسمالية	679	2.760	2.510	15.850	41.600	43.600
قروض مؤسسات دولية لدعم الموازنة	565.030	754.059	824.335	576.757	319.050	177.250
إصدار سندات اليورو وسندات محلية بالدولار	1.418.000	0	496.300	709.000	886.250	815.350
أخرى	82.512	0	0	0	0	0
القروض الداخلية	3,544.970	4,278.636	3,980.411	4,983.995	3,814.979	3,147.189
المجموع	5,522.191	5,035.455	5,303.556	6,285.602	5,061.879	4,183.389
الاستخدامات						
تسديد عجز الموازنة	747.970	523.343	813.475	645.571	585.109	455.881
إطفاءات الدين الداخلي	3,985.000	3,140.000	3,140.000	3,600.000	2,625.000	2,212.978
تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة	709.221	820.391	820.391	805.004	552.176	352.365
إطفاء سندات دين للبنك المركزي	80.000	80.000	80.000	0	0	0
إطفاء سندات اليورو وسندات محلية بالدولار	0	0	0	709.000	886.25	815.350
سلف وزارة المالية لسلطة المياه	0	262.087	240.056	229.224	214.959	202.265
تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة على سلطة المياه	0	209.634	209.634	296.803	198.385	144.550
المجموع	5,522.191	5,035.455	5,303.556	6,285.602	5,061.879	4,183.389

* إعادة التقدير لعام 2018 وما قبلها لا تشمل الوحدات الحكومية التي نُقلت إلى قانون الموازنة العامة في عام 2019 والبالغ عددها 29 وحدة حكومية.

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.

ومن أبرز التطورات التي شهدتها السياسة المالية في عام 2018 إقرار قانون ضريبة الدخل الجديد الذي أصبح سارياً منذ مطلع عام 2019 بحسب الاتفاقية الموقعة مع صندوق النقد الدولي، والذي بموجبه تم تخفيض الإعفاءات الشخصية الفردية من 12 ألف دينار سنوياً إلى 10 آلاف دينار، على أن تنخفض إلى 9 آلاف دينار في عام 2020، كما تم تخفيض الإعفاءات الممنوحة للعائلة لتصبح 20 ألف دينار سنوياً بدلاً من 24 ألف دينار، على أن تنخفض إلى 18 ألف دينار في عام 2020، وأصبحت معدلات الضريبة الجديدة كما هي موضحة في الجدول رقم (3) مقارنة بمعدلات الضريبة التي كان معمولاً بها سابقاً.

الجدول رقم (3):

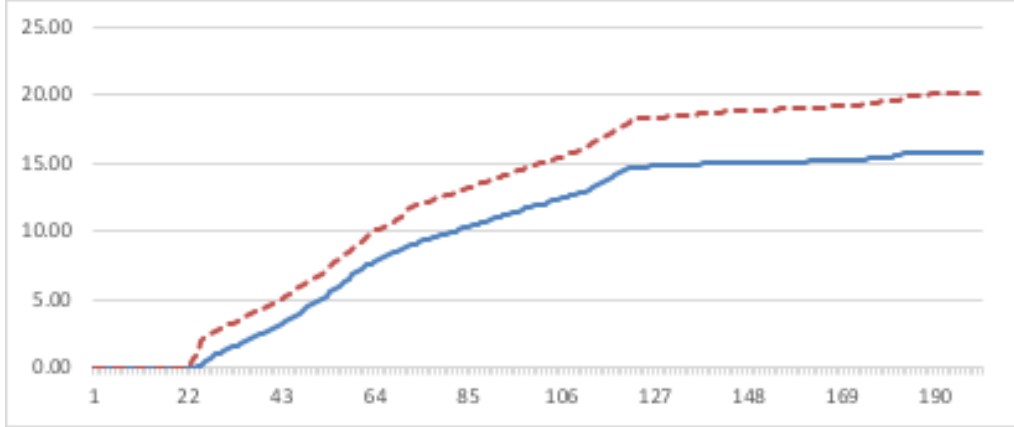
النسب الضريبية المترتبة على المكلفين الأفراد بموجب القانونين الحالي والسابق

النسب الضريبية المترتبة على المكلفين الأفراد			
بموجب القانون السابق		بموجب القانون الحالي	
شريحة الدخل الخاضع للضريبة	نسبة الضريبة من الدخل الخاضع للضريبة	شريحة الدخل الخاضع للضريبة	نسبة الضريبة من الدخل الخاضع للضريبة
صفر-10,000	7%	صفر-5,000	5%
10,000-20,000	14%	5,000-10,000	10%
فوق 20,000	20%	10,000-15,000	15%
		15,000-20,000	20%
		20,000-1,000,000	25%
		مستوية فوق 1,000,000	30%

ويتضمن الشكل رقم (1) رسماً بيانياً يوضح نسب ضريبة الدخل الفعالة على الأفراد في القانونين الحالي والسابق.

الشكل رقم (1):

نسب ضريبة الدخل الفعالة على الأفراد في القانونين الحالي والسابق



الدخل الإجمالي (بآلاف الدينانير)

المصدر: صندوق النقد الدولي IMF Country Report, May 2019, P.25

وتشير تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي إلى أن حصيللة المنافع المتأتية من تطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد ستبلغ نحو 0.8% من الناتج المحلي الإجمالي على المدى المتوسط، إذا تحققت كفاءة التحصيل الضريبي الجديد وذلك مع تطبيق نظام الفوترة ومحاصرة التهرب الضريبي بما نص عليه القانون.

والحق أن الحكومة التزمت عند مناقشة تقرير حالة البلاد لعام 2018 بالسير قدماً في عملية الإصلاح الضريبي من خلال إعادة التركيز على ضريبة الدخل بعده حجر الأساس لهذه العملية تحقيقاً لمبدأ عدالة توزيع الدخل، وتخفيض معدلات ضريبة المبيعات التي تغوّلت على الهيكل الضريبي وشوّهته. وبالفعل في خفضت نسب ضريبة المبيعات في 15 كانون الثاني 2019 على 121 سلعة كما يتبين من الملحق رقم (2). ويؤمل أن يستمر هذا التوجه الإيجابي خلال الأعوام القادمة. وقد استشعرت الحكومة أن ارتفاع الرسوم والجمارك المفروضة على بعض السلع ارتفاعاً مبالغاً فيه أدى إلى انخفاض حصيللة عائدات إيراداتها أو ازدياد عمليات تهريبها، فبدأت بتخفيض تلك الرسوم كما حدث عندما قررت في 27 حزيران 2018 تخفيض الضريبة الخاصة على المركبات الهجينة التي تقل سعتها عن 2500 سم³ من 55% إلى 30% حتى نهاية العام، ثم تحديدها بنسبة 35% حتى نهاية عام 2019. وكما حدث أيضاً عندما تقرر تخفيض أسعار بيع التبغ المحلي في 1 نيسان 2019 بواقع 250 فلساً للعبوة، وكذلك رسوم الأجهزة الخليوية وغيرها. وقد انخفضت عوائد الخزينة من التبغ بنحو 70 مليون دينار خلال الثلث الأول من عام 2019، وكانت المفارقة أن التحول إلى سيارات الكهرباء والهجينة تسبّب في انخفاض عوائد الخزينة من المحروقات.

ولا شك أن الحكومة أصبحت أكثر إدراكاً لتبعات ارتفاع العبء الضريبي على المواطن وعلى خزينة الدولة، إذ أصبح هذا العبء يشكل أكثر من 15% من الناتج المحلي الإجمالي، مما يستدعي تكريس الجهود في مجال الإصلاح الضريبي نحو الحد من التهرب والتجنب الضريبي الذي يشكل نسبة مرتفعة في الاقتصاد، ومن المفيد في هذا السياق الإشارة -لغايات المقارنة- إلى أن نسبة العبء الضريبي من الناتج المحلي الإجمالي تشكل نحو 12% في كل من المغرب وتونس، و14% في مصر، و15% في لبنان. ويأتي الأردن في المرتبة الثامنة بين الدول العربية من حيث ارتفاع العبء الضريبي.

وما زال صندوق النقد الدولي يولي أهمية كبرى خلال عام 2019 لتصحيح الخلل المالي في قطاع الماء والكهرباء، إذ قدّرت الخسارة التشغيلية لشركة توليد الكهرباء وسلطة المياه بنحو 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018، في الوقت الذي تزداد فيه الاعتداءات على شبكات المياه والكهرباء مما أدى إلى ارتفاع الفاقد الكلي في عمليات الضخ إلى مستويات كبيرة، كان ثلثها فاقداً فنياً سببه عدم فاعلية الضخ أو التسرب من الأنابيب التالفة، والباقي يؤثر إلى اعتداء المواطنين على المياه، وهي الاعتداءات التي طالت أيضاً شبكة الكهرباء بحدّة.

أما شركات توزيع الكهرباء والمياه، فقد تراكمت ديونها وبلغت أحجاماً غير مسبوقة. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الحكومة قد تعهدت في رسالة النوايا الموجهة إلى صندوق النقد الدولي بعد المراجعة الثانية للاتفاقية التي أُقرت في شهر أيار 2019، بالعمل على محاور عدة لتجنب أي خسائر محتملة لشركة الكهرباء خلال العام، من خلال اللجوء إلى مصادر توليد الكهرباء الأقل كلفة، وتحصيل المستحقات المتراكمة للشركة على المؤسسات العامة، وإقرار خطة شاملة لإدارة مديونية الشركة، وتحسين الإطار التشريعي لمجالات عملها. كما تعهدت الحكومة بالسير قدماً في إجراءات تقليل الفاقد المالي، وفي برنامج الاستثمار المالي في قطاع المياه للأعوام (2016-2025)⁹. والمؤسف أن قطاع الطاقة يعاني كثيراً من عدم التنظيم وسوء التخطيط، مما اضطر الحكومة خلال شهر نيسان 2019 إلى وقف طرح عطاءات الطاقة ومشاريعها المتجددة والتقليدية حتى الانتهاء من إعداد استراتيجية عامة للقطاع، بعد أن كانت تحت الخطى لتكون مشاريع الطاقة المتجددة هي المصدر الأبرز في خليط الطاقة الكلي، ولا سيما في أعقاب توقّف استيراد الغاز المصري، وتعثّر استيراد النفط من العراق، وارتفاع أسعار النفط عالمياً، وضبابية اتفاقية الغاز الموقعة مع إسرائيل، وتبعات كل تلك التداعيات على السياسة المالية.

وقد طغى موضوعُ ارتفاع الدَّيْن العام منذ سنوات على سواه من موضوعات السياسة المالية التي استحوذت على اهتمام المواطن وصاحب القرار معاً، لما يشكِّله من خطورة على الاقتصاد بعد أن ارتفعت كلفة خدمة هذا الدَّيْن وألقت بأعبائها الثقيلة على الموازنة، وبعد انفلات تلك المديونية التي كانت نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي محدودة بسقف أعلى مسموح به بموجب قانون الدَّيْن العام وهو 60% لتبلغ نسبتها 94.4%، إذ ارتفع الدَّيْن العام بأكثر من 600 مليون دينار خلال الربع الأول من عام 2019 وما زال مستمراً بالارتفاع. وقد أنجزت الحكومة خطوة مهمة في عام 2018 تمثلت في استقرار نسبة الدَّيْن العام إلى الناتج المحلي الإجمالي عند المستويات نفسها التي كانت عليها في العام السابق. إلا أن التطور الخطير الذي ينبغي التوقف عنده في موضوع الدَّيْن العام هو استمرار انفلات الدَّيْن العام الخارجي الذي كانت نسبته إلى إجمالي الدَّيْن العام لا تتعدى 30% في عام 2014، بينما ارتفعت إلى نحو 43% لعام 2018، وما زالت شهوة الاقتراض الخارجي تتنامى في الوقت الذي زادت فيه أعباء خدمته على 1300 مليون دينار (على الأساس النقدي) في نهاية عام 2018، الأمر الذي يشير بوضوح إلى أن خدمة الدَّيْن أصبحت عبئاً ثقيلاً على النمو الاقتصادي لأن ما نسبته 17% من مجمل النفقات الجارية خصصت لخدمة هذا الدَّيْن بدل أن يتم توجيه هذه المبالغ لدفع عجلة النمو. وهذا بالطبع لا يخفي أيضاً خطورة ازدياد أعباء الدَّيْن الداخلي على الموازنة، ولكن الحديث هنا يدور حول مديونية محررة بالدينار الأردني، مما يستدعي خطوات جادة لضبط إصدارات الدَّيْن العام وأدواته المحررة بالعملات الأجنبية عند حدودها الدنيا ضمن خطة متدرجة لرفع سوية إدارة الدَّيْن العام. والحق أن لهذا الجانب من الدَّيْن العام أثره الكبير على النمو الاقتصادي، ذلك أن اقتراض الحكومة من البنوك يعنى ضمناً حرمان القطاع الخاص من مزيد من الاقتراض الذي كان يمكن أن يتوجه إلى مشاريع استثمارية تسهم في تعافي الاقتصاد وتزيد وتيرة النمو لأنها تمثل رافداً لتيار السيولة المتاحة للإقراض.

وتبدو السياسة المالية أكثر حيرة من ذي قبل بين الخيارات الضيقة المتاحة. إذ تعمل الحكومة على التوسع في تقديم الرعاية الاجتماعية بأشكالها كافة، كما لوحظ من خلال طلبها من القطاع المصرفي العمل على تأجيل دفعات الأقساط في شهر رمضان في عام 2019، وكذلك إطلاق برنامج الدعم التكميلي (تكافل) في نهاية شهر أيار 2019 بقيمة 200 مليون دينار، ليشمل 140 ألف أسرة فقيرة ضمن استراتيجية الحماية الاجتماعية. إضافة إلى محاولة الحكومة العمل على تحويل وديعتي السعودية والإمارات لدى البنك المركزي الأردني (البالغتين 666 مليون دولار مناصفةً بينهما)، إلى قروض ميسرة للحكومة في الوقت الذي يضيق فيه أفق الاقتراض أكثر وأكثر، وتراجع فيه الإيرادات

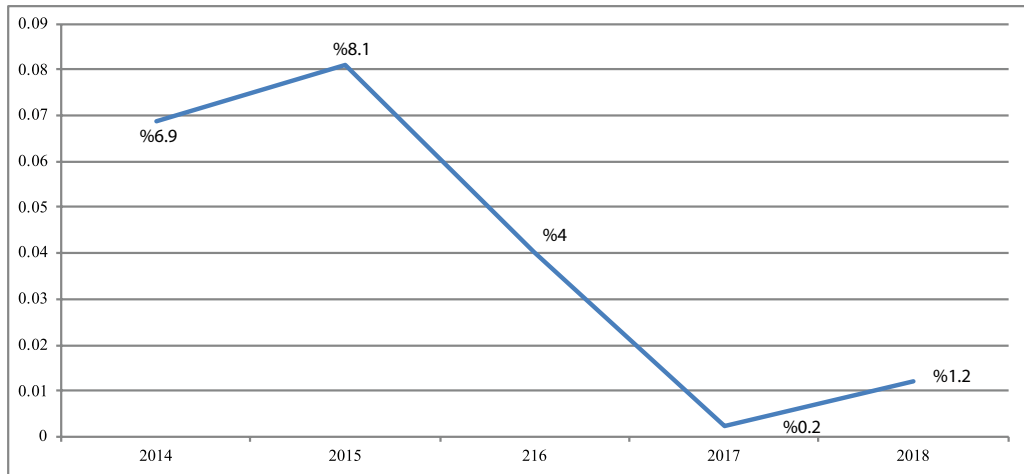
العامّة في ظلّ الخشية من تكرار سيناريو عام 2018 الذي قدّرت فيه الموازنة الإيرادات العامّة بمبلغ 7.8 مليار دينار، وانتهى العام مسجلاً إيرادات لم تتجاوز فعلياً 7 مليار دينار.

رابعاً: السياسة النقدية

ترى معظم التقارير الدولية أنّ الجهاز المصرفي والمالي في الأردن يتمتع ببنية متينة، وقد اتسمت السياسة النقدية خلال عام 2018 بالانكماشية لمراعاتها تحركات أسعار الفائدة على الدولار، إذ قام البنك المركزي خلال عام 2018 برفع سعر الفائدة على نافذة الإيداع أربع مرات بواقع 100 نقطة أساس، وعلى أدوات السياسة النقدية الأخرى ثلاث مرات بواقع 75 نقطة أساس. وبالرغم من ذلك، انخفض الهامش بين سعر الفائدة على التسهيلات والودائع في ضوء استجابة أسعار الفائدة على الودائع بصورة أكبر منها على التسهيلات.

وبالرغم من أن معدل نمو السيولة المحلية ما زال متدنياً قياساً بمستوياته السابقة، إلا أنه يلاحظ اتجاهه نحو التعافي التدريجي خلال عام 2018 وحتى وقت إعداد هذه المراجعة كما هو مبين في الشكل البياني رقم (2)، إذ بلغ عرض النقد بمفهومه الواسع في نهاية عام 2018 نحو 33.4 مليار دينار بمعدل نمو 1.2%، مقابل نمو نسبته 0.2% في عام 2017، وواصل عرض النقد ارتفاعه إلى 3.5% حتى نهاية شهر آب 2019. ومن ناحية أخرى، بلغ حجم الاحتياطيات الفائضة خلال عام 2018 حوالي 3 مليار دينار، وهي أموال قابلة للإقراض من قبل البنوك، بالإضافة إلى برنامج إعادة التمويل لدى البنك المركزي الذي يتيح إقراضاً إضافياً بما قيمته 1.2 مليار دينار.

الشكل رقم (2):
معدل نمو السيولة المحلية (2014-2018) بالنسبة المئوية



المصدر: البنك المركزي الأردني، التقرير السنوي 2018، ص 31.

وحول اقتراض القطاع الخاص، يلاحظ وجود أثر المزاخمة من القطاع الحكومي، فالاقتراض الحكومي لا يحرك عجلة السيولة بقدر ما تحركها فعاليات السوق، ذلك أن الكتلة النقدية في السوق (تساوي عرض النقد مضروباً في سرعة دوران النقود)، لا تدور بسرعة كافية في ظل ما يُدعى في علم الاقتصاد مدّة «تفضيل السيولة» الحالية التي يتجه الناس خلالها إلى الاحتفاظ بالسيولة.

ومن جهة أخرى، قامت الحكومة مطلع شهر تشرين الثاني 2019 بإطلاق حزمة إجراءات ضمن أربعة محاور هي: تنشيط الاقتصاد وتحفيز الاستثمار وتحسين جودة الخدمات، والإصلاح الإداري والمالية العامة، وتحسين المستوى المعيشي، وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. ويؤمل من إجراءات المحور الأول تحفيز سوق العقار والإسكان، وتحفيز الاستثمار من خلال تثبيت الحوافز عند تأسيس الاستثمار لمدة 10 سنوات أو أكثر بحسب القطاع، وتوسيع صلاحيات النافذة الاستثمارية بهدف تبسيط الإجراءات على المستثمرين. كما اشتملت الإجراءات على تفعيل قانون الإعسار بما يمنح المستثمرين المتعثرين فرصة للاستمرار والتعافي، إلى جانب قرار باقتصار الحجز التحفظي الصادر عن الجهات الإدارية (دائرة الجمارك، ودائرة ضريبة الدخل، ومؤسسة الضمان الاجتماعي) على قيمة المطالبة لتلك الجهات. وهناك قرار آخر بعدم الحجز على الشركاء أو المفوضين بالتوقيع في شركات المسؤولية المحدودة أو المساهمة الخاصة أو المساهمة العامة المحدودة بسبب أي ديون على الشركات نفسها. كما جاء في الحزمة تحفيز القطاعات الإنتاجية والصادرات والتشغيل. وكل هذا سينعكس إيجاباً على جوانب السياسة النقدية ودعم الحركة النقدية بين الناس ودعم فعاليات السوق. وفي المحصلة، سيساهم ذلك في دفع عجلة الاقتصاد والنمو خلال عام 2020.

وتبعاً لذلك، لا غرابة أن تكون البنوك المرخصة قد شهدت تحسناً في أدائها خلال عام 2018، إذ حققت نمواً في إجمالي موجوداتها بنسبة 3.7%، وتحسنت وتيرة الودائع لديها لتنمو بنسبة 2%، إذ ارتفع رصيد إجمالي الودائع لدى البنوك المرخصة خلال عام 2018 بمقدار 650.4 مليون دينار، أو ما نسبته 2.0% بالمقارنة مع رصيد الودائع في عام 2017، ليبلغ 33.8 مليار دينار. وتوزع هذا الارتفاع لعام 2018 بمقدار 25.4 مليون دينار أو ما نسبته 0.1% للودائع بالدينار ليبلغ 25.7 مليار دينار، و625 مليون دينار أو ما نسبته 8.3% للودائع بالعملات الأجنبية ليبلغ 8.2 مليار دينار.

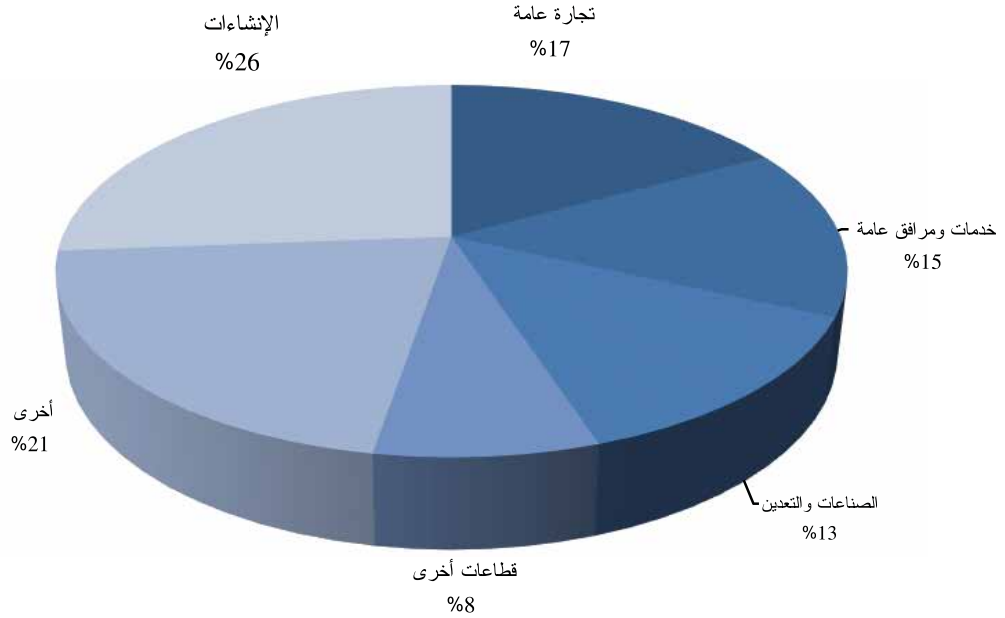
كما يلاحظ ارتفاع رصيد الودائع بالدينار لدى البنوك المرخصة خلال الشهور الثمانية الأولى من عام 2019 بمقدار 912 مليون دينار أو ما نسبته 3.6% ليبلغ 26.6 مليار دينار، في حين انخفض رصيد الودائع بالعملات الأجنبية بمقدار 64.4 مليون دينار (0.8%) ليبلغ 8.1 مليار دينار. وهذا انعكس في مزيد من الانخفاض لحجم الودائع الكلي

بالعملات الأجنبية (لدى البنوك المرخصة والبنك المركزي)، إذ وصلت نسبة الانخفاض إلى 1.16% للشهور الثمانية الأولى من عام 2019.

كما نمت التسهيلات الائتمانية التي منحتها البنوك المرخصة بنسبة 5.6%، إذ ارتفع رصيد إجمالي التسهيلات الممنوحة من البنوك المرخصة خلال عام 2018 بمقدار 1.375 مليون دينار بالمقارنة مع رصيده في نهاية عام 2017، ليبلغ 26.1 مليار دينار. واستحوذ القطاع الخاص على معظم التسهيلات الممنوحة خلال عام 2018، إذ ارتفعت التسهيلات الممنوحة لهذا القطاع بمقدار 1264.2 مليون دينار أو ما نسبته 5.8% ليبلغ رصيده 23 مليار دينار. كذلك ارتفع رصيد إجمالي التسهيلات خلال الشهور الثمانية الأولى من عام 2019 بمقدار 918.8 مليون دينار، وبمعدل نمو 3.5% على أساس سنوي، ليبلغ 27 مليار دينار. وقد استحوذ القطاع الخاص على معظم التسهيلات الممنوحة خلال الشهور الثمانية الأولى من عام 2019، إذ ارتفعت التسهيلات الممنوحة لهذا القطاع بمقدار 889.7 مليون دينار وبمعدل نمو 3.9% على أساس سنوي ليبلغ رصيده 23.9 مليار دينار، موزعة بحسب القطاعات الاقتصادية المختلفة كما يوضحها الشكل البياني رقم (3).

الشكل رقم (3):

الأهمية النسبية للتسهيلات الائتمانية الممنوحة وفقاً للنشاط الاقتصادي لعام 2018



المصدر: البنك المركزي الأردني، التقرير السنوي 2018، ص 39.

أما في ما يتصل بهيكل أسعار الفائدة في السوق المصرفي، فقد شهد عام 2018 ظاهرة إيجابية تمثلت في انخفاض هامش سعر الفائدة بنحو 88 نقطة أساس مقارنة مع نهاية عام 2017، ليبلغ 3.96%. وما زال السوق يرنو إلى مزيد من الانخفاض.

إن الجهاز المصرفي الأردني جهاز كفو، ويتمتع بسيولة وربحية وكفاية رأسمال مرتفعة أثبتت اختبارات التحمل أنها مطمئنة، ولاسيما في ظل الرقابة الحثيثة للبنك المركزي، مع وجود أجواء تنافسية متزايدة بين البنوك، بالرغم من التحديات التي واجهت الاقتصاد الأردني خلال السنوات الماضية.

ويلاحظ المتتبع لتطورات السياسة النقدية، أن البنك المركزي أصدر خلال عام 2018 تعليمات مشددة لتطبيق المعيار الدولي للتقارير المالية بهدف المحافظة على متانة الوضع المالي للبنوك وسلامته، كما أصدر تعليمات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتعليمات التكيف مع المخاطر السيبرانية للبنوك والمؤسسات المالية، لتعزيز قدرتها على التصدي لمحاولات الهجمات الإلكترونية بتقنية عالية. أما الجانب الآخر المهم، فقد تمثل في التدخل المباشر من البنك في دعم تحسين الوصول إلى التمويل للشركات المتوسطة والصغيرة التي تعد أهم ركائز الاقتصاد، لأنها تمثل أكثر من 98% من إجمالي الشركات في الغالبية العظمى من دول العالم، وذلك من خلال برنامج إعادة التمويل الموجه نحو قطاعات الصناعة، والزراعة، والسياحة، والطاقة المتجددة، وتكنولوجيا المعلومات، والاستشارات الهندسية. وقام البنك خلال عام 2018 بشمول ثلاثة قطاعات أخرى ضمن برنامجه، وهي قطاعات الصحة، والنقل، والتدريب المهني والفني. ويبلغ حجم الأموال المتاحة ضمن هذا البرنامج 1.2 مليار دينار، تم إقراض نصفها حتى نهاية عام 2018. بالإضافة إلى ذلك، قام البنك المركزي بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي بتوقيع عدد من الاتفاقيات مع المؤسسات الإقليمية والدولية بقيمة 440 مليون دولار، لتوفير خطوط ائتمان للمشاريع الصغيرة والمتوسطة يتم إعادة إقراضها من خلال البنوك المرخصة. كما قام البنك المركزي بإنشاء الصندوق الأردني للريادة بمبلغ 98 مليون دولار بالتعاون مع البنك الدولي.

وقد تم تعزيز دور كل من الشركة الأردنية لضمان القروض والشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري، لتوفير الضمانات التي تحتاجها تلك القطاعات ودعم صادراتها من خلال برنامج ضمان ائتمان الصادرات. ومن المفيد ذكره في هذا السياق أن مؤسسة ضمان الودائع قد وصلت في عام 2018 أنشطتها التي تستهدف حماية المودعين من خلال ضمان ودائعهم لدى البنوك، إذ وافق مجلس الوزراء على المشروع المعدل لقانون المؤسسة بهدف توفير الحماية والضمان لشريحة أكبر من المودعين، وتسهيل إجراءات عملية دفع مبالغ التعويضات، وكذلك مشاركة المؤسسة في عمليات إيجاد حلول للبنوك المتعثرة،

وذلك بالتزامن مع التعديل المقترح من البنك المركزي على قانون البنوك.

ومن الملاحظ التطور اللافت للنظر في انخفاض العجز في الحساب الجاري متضمناً المنح بنسبة 36.8% مقارنة مع عام 2017، في حين أسفر أداء المعاملات الرأسمالية عن ارتفاع التزامات المملكة تجاه الخارج بمقدار 2741 مليون دينار. ويعود السبب في انخفاض عجز الحساب الجاري (باستثناء المساعدات) إلى 10.3% من الناتج المحلي الإجمالي (مقارنة مع 13.3% في عام 2017)، إلى استمرار الدخل السياحي بتحقيق معدلات نمو مرتفعة للعام الثاني على التوالي تجاوزت 13.1% في عام 2018، مما أثر إيجاباً على زيادة الوفرة في ميزان الخدمات. كما يعود إلى انخفاض العجز في ميزان السلع مدعوماً بارتفاع الصادرات الكلية بنسبة 3.5% وانخفاض المستوردات بنسبة 1.4%. ورغم ارتفاع المستوردات من الطاقة بنسبة 23.5%، إلا أن الأثر النسبي للمستوردات من غير الطاقة (التي انخفضت بنسبة 6.4%) دفع بالمستوردات الكلية نحو الانخفاض، مما أدى إلى تحول العجز في الحساب الجاري غير النفطي إلى وفر بلغت نسبته 3% من الناتج المحلي الإجمالي. علماً أن صافي حوالات العاملين قد انخفض بنسبة 2.6% ليصل إلى 1967 مليون دينار خلال عام 2018.

أما بالنسبة للاحتياطيات من العملات الأجنبية، فقد شهدت تراجعاً إلى 11.5 مليار دولار (تغطي 6.3 أشهر من المستوردات)، نزولاً من مستوى 12.3 مليار دولار في عام 2017 (كانت تغطي 6.9 أشهر من المستوردات)، بعد أن تجاوزت 14.1 مليار دولار في عام 2015 (كانت تغطي 8.3 أشهر من المستوردات). ومع ذلك، فإن مدة تغطية الاحتياطيات للمستوردات ما زالت تُعدّ آمنة عند مستوى يتجاوز ستة أشهر حالياً. كما يحظى هذا المؤشر بالأهمية لدى القائمين على السياسة النقدية، إذ إن السياسة النقدية تستمر بمراعاة هذا المؤشر بشكل مستمر. ومن جهة أخرى، تغطي الاحتياطيات الأجنبية ما يزيد على مثلي المعيار الدولي المتعارف عليه والبالغ ثلاثة أشهر. والجدير بالذكر أن تطور الرقم القياسي لسعر الصرف الحقيقي الفعّال يشير إلى استقراره في سعر الصرف الفعّال، فبعد أن انخفض هذا المؤشر في عام 2017 بنسبة 3.8%، ارتفع بنسبة 4% في عام 2018¹⁰.

وفي سياق الحديث عن تطورات السياسة النقدية خلال عام 2018، يمكن التوقف عند قيام البنك المركزي بتوسيع مظلمته الرقابية لتشمل شركات التأمين والشركات المالية غير البنكية بوصف ذلك خطوة لإخضاع جميع الشركات المقدمة للائتمان إلى رقابته، للحد من صيرفة الظل ودمجها بالنظام المالي الرسمي لتكون شريكاً مكماً لدور البنوك بمنح

10 صندوق النقد الدولي، Jordan, IMF Country Report NO. 19/127، ص30.

الاتّمان وسدّ الفجوة التمويلية للعملاء غير المخدومين من القطاع المصرفي، لتوسيع قاعدة الاشتغال المنشود، علماً أن قانون تنظيم أعمال التأمين المعدّل ما زال معروضاً على مجلس النواب، وفي حال استكمال المراحل الدستورية التشريعية لإقراره، فإنّ هذه الشركات ستخضع لرقابة البنك المركزي. وقد بلغ عدد شركات التأمين العاملة في الأردن 24 شركة في نهاية عام 2018، وقد ازداد نشاطها لترتفع أقساط التأمين التي حصلت عليها خلال ذلك العام إلى 607 ملايين دينار (زيادة بلغت نسبتها 2.1% مقارنة بعام 2017)، كما ارتفعت التعويضات التي دفعتها إلى 466 مليون دينار (زيادة بلغت نسبتها 1.7% مقارنة بعام 2017).

وقد استمر التراجع في السوق المالي خلال عام 2018، إذ انخفض حجم التداول في بورصة عمان بنسبة 20.7% مقارنة بالعام السابق، وانخفض الرقم القياسي لأسعار الأسهم المرّجح بالقيمة السوقية للأسهم الحرة بما نسبته 10.2%، وتراجعت القيمة السوقية للأسهم المدرجة في البورصة بنسبة 5% لتصل إلى 16.1 مليار دينار مشكّلة ما نسبته 55.7% من الناتج المحلي الإجمالي. وقد سجّل صافي تعاملات المستثمرين غير الأردنيين تدفقاً موجباً مقداره 485 مليون دينار، الأمر الذي عزّز ملكية هؤلاء المستثمرين لتناهنز نحو نصف إجمالي القيمة السوقية للأسهم. والمؤسف أن ظاهرة التراجع استمرت خلال عام 2019، إذ سجّل المؤشر العام للبورصة انخفاضاً خلال الثلث الأول منه بنسبة 5.1% مقارنة مع المدّة نفسها من عام 2018، وهي رابع أعلى نسبة انخفاض بين 16 سوقاً مالياً عربياً. وقد كثرت التحليلات حول تلك الظاهرة المقلقة التي ترتبط في حقيقة الأمر بتراجع النمو الاقتصادي وتراجع السيولة في السوق الذي شهد مضاربات محمومة خلال العقد الماضي، ولا سيما في سوق الإصدار الأولي الذي حصد اكتتابات المواطنين في شركات أسست على عجل وأشعلت حمى المضاربة التي رفعت القيمة السوقية للأسهم المدرجة في البورصة إلى رقم تاريخي ناهز 42 مليار دينار. لقد كانت المحصلة مما سبق ذكره كل هذا المناخ من التخوف الذي يحيط بالبيئة الاستثمارية عموماً، والذي لا يقتصر على السوق المالي، بل يتعداه إلى السوق العقاري والتجاري ويمتد إلى جميع الأنشطة التي تأثرت بالأجواء المحبطة، إضافة إلى شيوع التوقعات المستقبلية المتشائمة التي أضحت تحقق ذاتها وتثبط العزائم، مما ضيّق الأفق أمام مجالات التصحيح وجعل من العسير التصدي لها في الأجل القصير من خلال أدوات السياسة المالية والنقدية التي بات نجاحها كأدوات تصحيحية رهن تبني أفق أوسع لسنوات أطول.

خامساً: التوصيات

1. انطلاقاً من التوصية الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 بضرورة إعادة هيكلة الجهاز الحكومي وإلغاء العديد من الهيئات التنظيمية القطاعية، وبعد أن بلغ العجز في الوحدات الحكومية المستقلة رقماً قياسيًّا جاوز 248 مليون دينار في عام 2018، فإن الحصافة تقتضي وضع خطة ذات جدول زمني واضح لتسريع وتيرة العمل على إلغاء هذه الوحدات أو إعادة دمجها، وإغلاق هذا الملف الذي ما زال مفتوحاً منذ مدة طويلة.
2. ثمة ضرورة ملحة لإطلاق مشروع تنموي ضخم يُعدُّ رافعة للاقتصاد، علماً أن آخر مشروع كبير تم إطلاقه هو مشروع توسعة مطار الملكة علياء الدولي الذي أُطلق قبل سنوات. ويمكن التفكير عملياً في هذا السياق بتخصيص أحد بنود الإنفاق الرأسمالي في موازنة عام 2020 للبدء بالإنفاق على المرحلة الأولى من هذا المشروع التنموي الذي ينبغي أن تكون مسؤولية اختياره من ضمن مجموعة بدائل وأولويات تُعرض على مجلس النواب. ومن المشاريع المهمة التي يمكن أن توضع على سلم الأولويات مشروع شبكة السكك الحديدية التي تربط أجزاء البلاد وتصل مع الشبكات الإقليمية المحيطة والتي تم سابقاً استملاك الأراضي التي ستمر منها تمهيداً للبدء بإنشائها. والحق أن هذا المشروع بطبيعته يعدُّ من المشاريع كثيفة الاستخدام للعمالة ومن شأنه أن ينهض بقطاع النقل الأردني برمته.
3. بعد أن أوشك برنامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي (2016) على الانتهاء (إذ بدأت المرحلة الأخيرة من مراجعته والتي يتوقع أن تفضي إلى تمديد مؤقت للبرنامج قبل اعتماد اتفاق جديد)، فقد آن الأوان أن تبدأ الحكومة بإطلاق حوار موضوعي واسع حول تبني برنامج إصلاح اقتصادي وطني شامل ليُصار إلى تقديمه للصندوق، مع ضرورة الاهتمام بالأهداف الإصلاحية الحقيقية على المستوى الاقتصادي الكلي، وخاصة التركيز على هدي النمو والعدالة الاجتماعية لتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد بالكيفية التي يمكن أن تكون مقبولة للصندوق في إطار ما يسعى إليه من أهداف كمية تتصل مباشرة بعلاج العجزات والاختلالات والمديونية. ومن المهم أن يكون البرنامج المقبل توافقياً وأخف وطأة على المواطن الذي يتطلع لتنفس الصعداء، ولا سيما أن الصندوق أضحى يعترف صراحةً بالعبء الأردني الثقيل ويصف الاقتصاد الأردني بأنه الأكثر إنهاكاً بالضعف، وبات يشعر أن الحلول التقليدية التي درج على طرحها والتمسك بها لم تعد مجدية.
4. تكليف وزارة الصناعة والتجارة بإعادة تقييم أداء الاتفاقيات التجارية ونتائجها المبرمة مع العديد من الدول، ومراجعة شروطها وقدرتها على تحقيق أهدافها، وضمان توزيع مكتسباتها توزيعاً أكثر عدالة بين أطرافها في ظل ضعف الإطار التشريعي الذي

يحكم حماية الإنتاج الوطني، ومكافحة الإغراق والالتزام الجامد بشروط منظمة التجارة العالمية التي يتعين التفكير كذلك في بدء مراجعتها مع المنظمة. ويمكن الاسترشاد في هذا المقام بالشروط المجحفة التي كانت تتضمنها اتفاقية التجارة الحرة مع تركيا قبل إلغائها والتي قُدِّر حجم الإعفاءات الجمركية التي مُنحت للمستوردات التركية بموجبها بنحو 322 مليون دينار خلال المدّة (2011-2017)، دون أن يصاحب ذلك نموّ نوعيٍّ أو كمّيٍّ يُذكر في الصادرات الوطنية إليها أو في تدفّقات الاستثمار التركية. والمؤسف أيضاً أنّ الصادرات الوطنية إلى دول الاتحاد الأوروبي ما زالت تراوح مكانها منذ سنوات ولا تتجاوز 3% من إجمالي صادرات المملكة مع وجود اتفاق تبسيط قواعد المنشأ مع الاتحاد الأوروبي، مما يشير إلى ضعف متابعة هذه القضايا.

5. ويتصل بهذه التوصية كذلك، ضرورة مراجعة الإعفاءات الضريبية للمناطق التنموية وتلك الممنوحة لتشجيع الاستثمار في إطار مراجعة تشريعية شاملة لنحو 41 قانوناً أصبحت بحاجة للتعديل والتحديث، وإزالة التشوهات التي أشار إليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تقريره لسنة 2015.

6. ضرورة تجويد أداء السياسات الاقتصادية من خلال الارتقاء بأدواتها المختلفة، وتبني نهج إصلاح ضريبي شامل يعزز دور ضريبة الدخل ليس بعدّها رافداً مغذياً للإيرادات العامة وحسب، بل بعدّها أيضاً أداة رئيسية نحو تحقيق عدالة توزيع الدخل القومي والنمو، مما يستلزم الاستمرار في السياسة التي بدأتها الحكومة منذ مطلع عام 2019 والمتمثلة في إعادة النظر بمعدلات ضريبة المبيعات التي تغوّلت في الهيكل الضريبي وشوّهته. ولا بدّ أيضاً من الاستمرار في نهج ضبط الإنفاق العام بطريقة نوعية يستطيع المواطن من خلالها لمس بصماتها بوضوح. ولا بدّ أن يكون موضوع معالجة العجز الضخم في قطاعي الماء والكهرباء موضع اهتمام خاص في السياسة المالية المتوخّاة، من خلال الالتزام بالمنهجية الحكومية التي تم اعتمادها مع صندوق النقد الدولي وأدرجت في متن المراجعة الأخيرة للاتفاقية مع الصندوق في شهر أيار 2019، وكان ذلك من أولويات برنامج التصحيح الاقتصادي الوطني الموصى به. فبعد أن أقرت الحكومة ضريبة مقطوعة على استهلاك المحروقات بدلاً من الضرائب النسبية المرتبطة بأسعار النفط التي كان يتم تعديلها شهرياً، من الصواب الآن أن تُترك عملية تسعير المحروقات لقوى العرض والطلب بعد أن تمت حماية إيرادات الخزينة من تقلبات أسعار النفط، لأن المنافسة بين شركات التوزيع التي تقوم أيضاً بمهمة الاستيراد، كفيلة بتحقيق التوازن المرغوب فيه. ومن الضروري في هذا السياق الإسراع

- في إقرار الاستراتيجية الوطنية لقطاع الطاقة المتجددة الذي عانى كثيراً من تخبط السياسات، إذ يُنتظر إقرار تلك الاستراتيجية بفاغ الصبر.
7. لأن أداء السياسة النقدية اتسم بالانكماشية، فقد حان وقت تخفيض التشدد في أدوات هذه السياسة في ظل التغيير في اتجاهات أسعار الفائدة العالمية. إذ تتطلب المرحلة المقبلة سياسة نقدية ميسرة تنعكس على هيكل أسعار الفائدة المحلية وحجم الائتمان المقدم من البنوك. والحق أن أبرز ما يمكن التوصية به في ما يتعلق بأداء السياستين المالية والنقدية، هو تعزيز التناغم بين هاتين السياستين. وهذا أمر في غاية الأهمية من وجهة نظر المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
8. تنظيم قطاع التجارة الإلكترونية الذي يعاني من الفوضى بما يحفظ حقوق التجار والمستوردين ولا يؤثر على الإيرادات العامة من جهة، ويسمح بمواكبة التطورات التقنية المعاصرة من جهة أخرى. ومن المناسب تشكيل لجنة مشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص يتم تكليفها بهذه المهمة.
9. بعد أن تنبّهت الحكومة على موضوع تنشيط السوق العقاري وبدأت بالفعل بخطوات جادة في هذا الاتجاه، يؤمل منها أن تستمر وأن تتابع إصدار الأنظمة المتصلة بإجراءات تنفيذ هذه الخطوات، ووضع قانون الملكية العقارية الجديد موضع التنفيذ، وكذلك وضع نظام الأبنية المعدل موضع التنفيذ.
10. تتجه الأنظار إلى خطوات مؤثرة مماثلة على صعيد تنشيط السوق المالي يحدّد أن تبدأ بالتركيز على تطوير السوق الثانوي المعني بإصدارات السندات والصكوك وإصدارات الأسهم الجديدة، مما يتطلب من هيئة الأوراق المالية المبادرة بالاهتمام الاستثنائي بسوق تداول السندات الحكومية وغير الحكومية التي تحتاج إلى جهد كبير لتطويرها، لتكون ذراعاً رافعة للسوق المالي على غرار الأسواق المالية الدولية مثل بورصة نيويورك مثلاً التي تحتلّ السندات والصكوك نسبة 60% من التداول الإجمالي فيها. ولا بد أن يتزامن ذلك مع برنامج لإطلاق صناديق متخصصة لتمويل المشاريع، وتحفيز الصناديق الاستثمارية بأنواعها لحشد مزيد من المدّخرات المحلية اللازمة للتنمية المستدامة. ومن المعوّل عليه أن ينهض الجهاز المصرفي بتقديم أنواع جديدة وجذابة من خدمات التجزئة والأوعية الادخارية والاستثمارية، والتوسع في تقديم القروض للمشاريع الكبرى ضمن إطار التجمع المصرفي. فمن الحكمة في الوقت الراهن كسر الحلقة المفرغة التي يدور فيها السوق منذ سنوات، وإعادة ثقة المستثمرين بالسوق في ضوء تنامي ظاهرة التوجه المتزايد للمستثمرين الأردنيين نحو الأسواق المالية الإقليمية والدولية.

الملحق رقم (1)
الاستقرار الاقتصادي الكلي
السيناريو المستهدف في وثيقة «رؤية الأردن 2025»

المبادرات ذات الأولوية	الأولوية الاستراتيجية
<ul style="list-style-type: none"> - مراجعة التشريعات الحكومية المتصلة بالإيرادات ومنها التشريعات الضريبية، لتحقيق مزيد من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية وتعزيز الإيرادات الحكومية. - تفعيل آليات تحصيل المتأخرات المتراكمة المستحقة للحكومة على الجهات المختلفة. - إجراء تقييم دوري لبيان أثر القرارات المالية المتصلة بتعزيز الإيرادات، وأثر تعديل القوانين الضريبية في تحقيق الأهداف الاقتصادية. - تحسين بيانات ضريبة الدخل على مستوى الأسرة عن طريق إلزام جميع الأسر الأردنية بإيداع إقرار ضريبي سنوي حتى لو كان دخل الأسرة قد أعفي من ضريبة الدخل. 	<p>تعزيز إدارة إيرادات الضريبة وتحسين عملية التحصيل.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - توسيع استخدام التقنيات وتكنولوجيا المعلومات في تحصيل الإيرادات العامة بهدف تسهيل إجراءات التحصيل (مثل نظام المدفوعات الوطني والتسديد من خلال البطاقات الإلكترونية). - توسيع تطبيق نظام الأبنية والأراضي الإلكتروني على جميع البلديات بما فيها أمانة عمان الكبرى، وشمول الإيرادات ورخص المهن والرسوم الأخرى في النظام. - تطبيق نظام الماسح الدولي (الباركود) في تحصيل القسائم المالية. 	<p>توسيع استخدام الأنظمة الإلكترونية لتحصيل الإيرادات.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - الحد من الإعفاءات الضريبية ووضع شروط واضحة لها. - إعلان قرارات الإعفاء الصادرة من مجلس الوزراء والأسباب وراء المنح. 	<p>الحد من الإعفاءات وتشديد أحكام الإعفاء.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - المتابعة الدورية لإنفاق المخصصات الرأسمالية لتستخدم في الجوانب ذات الأثر الإيجابي على النمو الاقتصادي. - التركيز على إقامة المشاريع الرأسمالية من خلال المنح أو مشاريع الشراكة أو الصكوك الإسلامية في الموازنة العامة وموازنة الوحدات الحكومية المستقلة. 	<p>الإنفاق الرأسمالي.</p>

المبادرات ذات الأولوية	الأولوية الاستراتيجية
<ul style="list-style-type: none"> - مراجعة التشريعات المالية بما يحقق مزيداً من الانضباط المالي. - إعداد آلية تضمن عدم تراكم الالتزامات المالية والمتأخرات على الوزارات والدوائر الحكومية، وذلك بالتقيد بالإنفاق وفقاً للمخصصات الموجودة لها في الموازنة العامة إلا في الحالات الاستثنائية وبحسب الأصول. - إعداد آليات فاعلة لترشيد النفقات التشغيلية، وخاصة في كميات استهلاك الكهرباء والمياه والمحروقات، وضبط استهلاكها في الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية والجامعات الرسمية والبلديات. - مراجعة شاملة لتخفيض كلفة الأبنية المستأجرة من الحكومة سواء داخل المملكة أو خارجها، مثل السفارات وغيرها، وإعداد خطة تدريجية للاستخدام الأمثل للأبنية المستأجرة والتحول التدريجي للملكية الأبنية الحكومية في ضوء الأولويات والموارد المالية المتاحة. - اتخاذ التدابير اللازمة والخطط الزمنية لتخفيض الفاقد في الكهرباء والمياه والمحروقات. - مراجعة سياسة الدعم الحكومي وضبط آلية توجيهه إلى مستحقيه. - متابعة تنفيذ الأبعاد المالية لقرارات الحكومة في إعادة هيكلة بعض الهيئات والمؤسسات الحكومية ودمجها وغانها. - مراجعة شاملة للكلف المالية السنوية لمساهمات الحكومة في المؤسسات والمنظمات الدولية وتقييم المنافع المباشرة وغير المباشرة المتحققة منها. 	<p>مراجعة الآليات والإجراءات لترشيد النفقات العامة وضبطها.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تطبيق نظام إلكتروني للمشتريات الحكومية. - تطبيق نظام إلكتروني لإدارة المخزون والمستودعات الحكومية بهدف الاستخدام الأمثل للموارد الوطنية، وعدم شراء اللوازم الحكومية في حال وجود فائض منها في الدوائر الأخرى. - تطبيق نظام إلكتروني للمركبات والمعدات والآليات الحكومية بما يتماشى مع نظام تتبّع المركبات وإدارتها الذي تقوم الحكومة بالعمل على التحضير لاستخدامه. 	<p>توسيع استخدام الأنظمة الإلكترونية في ترشيد النفقات.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - إجراء مراجعة دورية لخطة إطفاء الخسائر السنوية لشركة الكهرباء الوطنية. - المعالجة التدريجية لعجز سلطة المياه ضمن خطة زمنية محددة. 	<p>تخفيض عجز الموازنة العامة.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - مراجعة قانون الدين العام وإدارته بما يتماشى مع الممارسات الدولية، ووضع ضوابط لسقوف الدين سواء للحكومة المركزية أو لكفالة الوحدات المستقلة مثل الكهرباء والمياه. - استكمال التعديلات التشريعية اللازمة لتشجيع القطاع الخاص للدخول في اتفاقيات شراكة مع القطاع العام لتنفيذ المشاريع التنموية الكبرى في القطاعات الرئيسية. - مراجعة دورية لأدوات التمويل الخارجية والداخلية بما يحقق تخفيضاً دورياً على كلف التمويل. - التوظيف الأمثل للمنتج المالية المقدمة للأردن، والتنسيق مع الجهات المانحة للحصول على منح خارجية للحد من تفاقم العجز. 	<p>إدارة الدين العام والتمويل.</p>

المبادرات ذات الأولوية	الأولوية الاستراتيجية
<ul style="list-style-type: none"> - تحديث التشريعات المتصلة بالتدقيق والرقابة المالية لتتماشى مع الممارسات الدولية. - استكمال تنفيذ نظام معلومات الإدارة المالية التابع للحكومة (GFMIS) ليشمل جميع الوزارات والدوائر الحكومية، واعداد نظام إلكتروني جديد لإدارة المعلومات المالية للوحدات المستقلة. - مواصلة جهود الحكومة لتعزيز عمليات الإدارة المالية العامة. - تفعيل آليات الرقابة على المال العام وتوسيع نطاقها. - تعزيز العاملين في المجال المالي والرقابي الحكومي وتأهيلهم. - متابعة الإجراءات اللازمة لاشتراط اجتياز الموظف برنامج الحاسب الحكومي قبل مباشرة الأعمال المالية. - إعداد الخطة التنفيذية لتطبيق معايير الرقابة الدولية في القطاع العام. - إقرار برنامج جديد خاص بالمدقق الداخلي للقطاع العام. - إعداد تعليمات وأسس جديدة تحكم آلية تسمية ممثلي الحكومة ومتابعتهم وتقييمهم في الشركات التي تساهم فيها الحكومة. 	<p>تعزيز الرقابة المالية.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - إصدار الحساب الختامي للحكومة المركزية والحساب الختامي للوحدات المستقلة سريعاً وقبل انقضاء المدة الدستورية المحددة، وتضمينه مقارنة الإنجازات مع الأهداف ومؤشرات الأداء الرئيسية والمعايير المحددة. - الالتزام بنشر البيانات المالية وفق معايير نشر البيانات المالية الدولية، والالتزام بنشر بيانات المالية العامة شهرياً في موعدها دون تأخير. - إضافة البيانات المالية للوحدات الحكومية المستقلة ضمن بيانات المالية العامة التي تنشر شهرياً للحكومة المركزية. - زيادة مستوى مبدأ الشفافية في نشر البيانات المالية لتشمل البلديات والجامعات وسلطة منطقة العقبة والشركات المملوكة للحكومة. 	<p>تعزيز مبدأ الشفافية والإفصاح المالي.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - الاستمرار في بناء الإصلاحات نحو التنفيذ الكامل لعملية إعداد الموازنة القائمة على النتائج. - رصد احتياطي التخطيط في إطار الإنفاق متوسط المدى للسنوات التأشيرية ليُسمح بتخصيص موارد مالية لمشاريع ومبادرات جديدة في الموازنة العامة. 	<p>إعداد الموازنة العامة.</p>

المصدر: وثيقة الأردن، رؤية واستراتيجية وطنية، ص 73-74.

الملحق رقم (2)
السلع الخاضعة لضريبة المبيعات بنسبة 4%

الوصف	تسلسل
الدجاج المجمد، قطع وأحشاء وأطراف مجمدة من دجاج صالح للأكل	1
أسماك طازجة أو مبردة	2
الزيوت والسمن	3
برغل	4
فريكة	5
منتجات الصيدلة والأدوية (ما عدا حقائب الإسعاف ونفايات محضرات الصيدلة)	6
المحليات	7
الحقائب المدرسية عدا ما هو مصنَّع من مادة الجلد الطبيعي	8
الدفاتر المدرسية ودفاتر المحاضرات الجامعية	9
البريات	10
العلب الهندسية والمساطر	11
أجهزة تقويم الأعضاء بما فيها العكاكيز والأحزمة والأربطة الطبية الجراحية، جباير وأصناف وأجهزة أخرى لجبر كسور العظام، أجهزة وأصناف للترميم (أعضاء الجسم الاصطناعية)، أجهزة تسهيل السمع للسمع وأجهزة أخرى تُمسك باليد أو تُحمل أو تُزرع في الجسم لتعويض نقص أو عجز ما	12
الزي المدرسي وأقمشة الزي المدرسي	13
مسحوق وكريات مكثلة من البرسيم	14
ملفوف	15
قرنبيط وقرنبيط بروكلي صالح للأكل طازج أو مبرد	16
كرنب بروكسل صالح للأكل طازج أو مبرد	17
ملفوف صالح للأكل طازج أو مبرد	18
بازيلاء (بيسوم) طازج أو مبرد	19
بامية طازجة أو مبردة	20
بقول فولية طازجة أو مبردة	21
بادنجان طازج أو مبرد	22
فطور من جنس أجاريكرس طازج أو مبرد	23
فطور طازج أو مبرد	24
فليضة أو فلفل طازج أو مبرد	25
سبانخ أو سبانخ نيوزلندية وسبانخ كبيرة الورق طازجة أو مبردة	26

الوصف	تسلسل
زيتون طازج أو مبرد	27
يقطين وقرع طازج أو مبرد	28
خضراوات أخرى طازجة أو مبردة	29
بازيلاء يابسة مقشورة مستوردة من المصانع بعددّها مدخلات إنتاج	30
بازيلاء يابسة مقشورة للبذار	31
بازيلاء يابسة مقشورة أخرى	32
بازيلاء هندية يابسة ومقشورة مستوردة من المصانع بعددّها مدخلات إنتاج	33
بازيلاء (بيسوم ساتيكوم) يابسة مقشورة للبذار	34
بازيلاء هندية يابسة ومقشورة أخرى	35
بقول فريكة يابسة ومقشورة مستوردة من المصانع بعددّها مدخلات إنتاج	36
بقول فريكة يابسة ومقشورة للبذار	37
بقول فريكة يابسة ومقشورة أخرى	38
الجدور الطازجة أو المبردة	39
بطاطا حلوة طازجة أو مبردة كاملة أو مقطعة	40
جدور ودرنات أخرى غزيرة البناء أو الإينولين طازجة أو مقطعة	41
تمر طازج أو مجفف	42
لبن	43
عنب طازج	44
بطيخ	45
شمام	46
سفرجل	47
مشمش طازج	48
الدرّاق (الخوخ) بما فيه الدرّاق الأملس (نكتارين) طازج	49
برقوق وبرقوق السياج طازج	50
زعتري	51
الحيوب	52
منتجات مطاحن	53
دقيق ذرة	54
جريش وسميد من حنطة (قمح)	55
جريش وسميد من ذرة	56

الوصف	تسلسل
كربيات مكثلة من حبوب أخرى	57
نبت الحبوب كامل مفلطح أو رقائق أو مطحون	58
دقيق وسميد من البقول القرنية اليابسة	59
عسقلان طازج أو مبرد	60
فول معلب ومحضّر أو محفوظ من دون الخل أو حمض الخليك أو السكر	61
حمص معلب ومحضّر أو محفوظ من دون الخل أو حمض الخليك أو السكر	62
سجق ومنتجات مماثلة من لحم وأطراف أو من لحوم أو من أحشاء وأطراف محضرات أغذية أساسها هذه المنتجات	63
محضرات متجانسة، من لحوم أو أحشاء أو أطراف أو دم حيواني	64
مرتديلا من حبش	65
محضرات وأصناف محفوظة أخرى من حبش (ديوك ودجاجات روسية) عدا المرتديلا	66
مرتديلا من بط أو من إوز أو من غرغر (دجاج غينيا)	67
محضرات وأصناف محفوظة أخرى من بط أو إوز أو غرغر (دجاج غينيا) عدا المرتديلا	68
مرتديلا من فصيلة الأبقار	69
مرتديلا من لحوم أو من أحشاء وأطراف	70
محضرات وأصناف محفوظة أخرى من لحوم أو أحشاء وأطراف	71
أسماك اسقمري (ماكريل) غير مفرومة محضرة أو محفوظة	72
أسماك أنشوجة غير مفرومة محضرة أو محفوظة	73
أسماك غير مفرومة أو محفوظة	74
محضرات غذائية مركبة متجانسة	75
أسماك محضرة أو محفوظة أخرى بما فيها المفرومة	76
أجبان محضرة من حليب	77
معكرونة تحتوي على بيض، غير مطبوخة ولا محشوة ولا محضرة بطريقة أخرى	78
شعيرية تحتوي على بيض، غير مطبوخة ولا محشوة ولا محضرة بطريقة أخرى	79
أصيلة للأنسال	80
غيرها	81
أصيلة للأنسال	82
الجمال وحيوانات أخرى من هذه الفصيلة	83
أرانب أليفة وأرانب برية	84
حيوانات حية أخرى من ثدييات	85
زواحف (بما فيها الثعابين والسلاحف)	86



الوصف	تسلسل
طيور حية أخرى	87
نحل	88
غيرها	89
حيوانات حية أخرى	90
كربن وملفوف وقرنبيط آخر وخضرماتلة صالحة للأكل من جنس براسيكا طازجة أو مبردة	91
خس مكبب طازج أو مبرد	92
خس آخر طازج أو مبرد	93
هندباء طازجة أو مبردة	94
غيرها	95
لفت بقلي طازج أو مبرد	96
فجل صالح للأكل طازج أو مبرد	97
شمندر (بنجر) للسلطة صالح للأكل طازج أو مبرد	98
غيرها	99
مندئينا مهجنة طازجة	100
كلمنتينا مهجنة طازجة	101
جريب فروت بما فيه البوملي طازج	102
تفاح أميركي طازج	103
كرز حامض	104
بازيلاء (بيزوم ساتيفيوم)	105
لوبيا أو فاصولياء	106
محضرات حليب لتغذية العجول	107
محضرات أخرى من الأنواع المستعملة لتغذية الحيوانات	108
ملح الطعام	109
حمض فسفوريك وأحماض بولي فسفوريك	110
أكسيدات التيتانيوم	111
غيرها	112
جلوسيتول (سوربيتول)	113
غيرها	114
أقلام رصاص بخزان	115
أقلام رصاص وأقلام تلوين برصاص محاط بغلاف صلب	116

الوصف	تسلسل
أقلام تلوين	117
سجق ومنتجات مماثلة من دم حيواني	118
رب البندورة (معجون البندورة) ضمن عبوات	119
محضرات وأصناف محفوظة أخرى من لحوم فصيلة البقر	120
محضرات معلّبة من لحوم فصيلة الأبقار	121

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.

المراجع

1. المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حالة البلاد لعام 2018.
2. المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تنافسية الأردن- التقرير الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2015.
3. البنك المركزي الأردني، التقرير السنوي لعام 2018.
4. البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.
5. البنك المركزي الأردني، تقرير الاستقرار المالي 2017.
6. الأردن 2025، رؤية واستراتيجية وطنية. عمان-الأردن.
7. خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)، مجلس السياسات الاقتصادية، طبعة محدثة 1/6/2018.
8. الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.
9. حرب العملات وسياسات أسعار الصرف الحليفة، سليم أمين أبو الشعر، 2016، عمان.
10. صحيفة «الرأي»: أعداد مختلفة مثبتة.
11. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2018. Geneva, Switzerland.
12. Jordan Response Plan for the Syrian Crisis 2020-2018, Ministry of Planning and International Cooperation.
13. International Monetary Fund. Jordan: IMF Country Report No. 2019, 127/19.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور الاقتصاد الكلي

بيئة الأعمال والاستثمار في الأردن





70	المُلخَص التَّنفيذِي
71	تقديم
73	أولاً: واقع الاقتصاد الكلي والاستثمار في الأردن (حقائق وأشكال)
83	ثانياً: تقييم استراتيجيات الاستثمار وبيئة الأعمال
85	ثالثاً: النظرة المستقبلية للاستثمار وبيئة الأعمال
87	تقليل الإجراءات وتحسين الخدمات
87	الإصلاحات التشريعية
88	جذب الاستثمار في الأردن
89	رابعاً: الإنجازات التي حققتها هيئة الاستثمار الأردنية وأبرز ما جاء بها
91	التوصيات
94	ملحق: الأولويات الاستراتيجية والمبادرات ذات الأولوية ومؤشرات الأداء الرئيسية ضمن السيناريو المستهدف لبيئة الأعمال

الملخص التنفيذي

تبنى الأردن العديد من الإصلاحات التي ساعدته على الخروج من التقلبات الاقتصادية، وزيادة الاستثمارات في القطاعات الاقتصادية، ومن بينها البنية التحتية، مما أدى إلى مزيد من الاندماج في الاقتصاد الإقليمي. وقد أعطت هذه الجهود الخبرة في الترويج للاستثمار وتنمية التجارة، ومع ذلك هناك حاجة لإصلاح مجموعة من الأنظمة والعمليات التجارية في الأردن، بما في ذلك ما يتعلق بخفض الكلف، ومخاطر الاستثمار، وكلف ممارسة الأعمال التجارية.

تستعرض مراجعة بيئة الأعمال والاستثمار واقع الاقتصاد الكلي، والمؤشرات الاقتصادية، بهدف مراجع التقدم وأثره على الاستثمار، ثم مراجعة واقع الاستثمار من خلال الاستراتيجيات المعلنة والخطط الوطنية التي تستهدف تعزيز بيئة الأعمال وتحليلها ورصد ما أنجز منها وما لم يُنجز، وبيان أسباب ذلك.

كما تحتوي المراجعة النهج، والنظرة المستقبلية التي يجب التوجه نحوها بحيث يجري الانتقال إلى مرحلة تنفيذ عملي وواقعي للاستراتيجيات والسياسات من خلال خطط عمل وإجراءات قابلة للتطبيق ويمكن قياس نتائجها وأثرها على الاستثمار. وتستعرض المراجعة أبرز متطلبات تطوير بيئة الأعمال، ومدى قدرة الاستراتيجيات على تحقيقها، كما تتضمن العديد من التوصيات التي من شأنها دعم تحقيق الأهداف الاستراتيجية في حال تم الأخذ بها.

وفي هذا السياق، تتطرق المراجعة إلى تأثير كلف الطاقة على تدفق الاستثمار، والذي يشكل حاجساً كبيراً لدى الاستثمارات القائمة بسبب الكلف العالية، ويحد من القدرة على اتخاذ قرار الاستثمار سواء للمشاريع الجديدة أو التوسع في المشاريع القائمة. ومن جهة أخرى، تظهر أسباب التعثر في هذا الملف من خلال توالي التصريحات الحكومية التي تفتقر إلى الفنية والاحتراف بشأن إعادة النظر بعقود واتفاقيات توليد الطاقة، ومن شأن مثل هذه التصريحات أن ترسل رسالة سلبية للمجتمع الدولي، وبخاصة مجتمع المستثمرين، حول عدم احترام الدولة لعقودها مع الجهات المختلفة، الأمر الذي ينفّر المستثمرين من القدوم إلى الأردن والاستثمار فيه.

التقديم

تعمل الحكومة على جذب رجال الأعمال والمستثمرين والقيادات في العالم إلى الأردن، وتعريفهم بأفاق الاستثمار في الأردن وما يتوفر في المملكة من تشريعات وبيئة آمنة واستثمارية ناجحة ومحفزة لأي مستثمر في العالم. كما تمحورت توجهات الحكومات المتعاقبة نحو إيجاد الخطط والبرامج المستقبلية المرتكزة على تحقيق الإصلاح الاقتصادي والسياسي، وزيادة 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 بالمزايا 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.

ويتميز الأردن بعدد من المقومات التي تجعله نقطة جذب كبيرة للاستثمارات العربية والأجنبية، أهمها موقعه 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 في مجالات 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، ما يتيح للأردن أن يكون بوابة للعديد من الأسواق الإقليمية.

وبالرغم من الظروف الإقليمية المحيطة والأوضاع الدولية غير المستقرة، نجح الأردن 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، وذلك من خلال تقديم حوافز وتسهيلات مختلفة للاستثمار، وتوفير المناخ الاستثماري المناسب الذي يستطيع المنافسة مع الاقتصادات الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

وقد كثفت الحكومة مؤخراً جهودها لتشجيع الاستثمار وتحسين البيئة الاستثمارية من خلال التركيز على حل بعض المشكلات الهيكلية التي تواجه الاقتصاد الأردني عالمياً وإقليمياً ومحلياً، كالحرب العالمية على الإرهاب والتي كان للأردن دور فيها، والأزمة المالية العالمية وما صاحبها من كساد عالمي في عام 2008 وتم خلالها إعادة النظر بالاتفاقيات

التجارية العالمية والقواعد التي تحكمها، وتأثير «الربيع العربي» والتوترات التي شهدتها بعض الدول، مما خلق تراجعاً في استقطاب الاستثمارات إلى الأردن، وأدى إلى ارتفاع الدين العام وتحميل الخزينة كلفاً إضافية تقدر بستة مليارات دينار.

كما أسهمت جملة من الأحداث والأوضاع المحلية في التأثير سلباً على الاستثمار في الأردن، ومن بينها سوء الأوضاع الاقتصادية، والاحتجاجات الشعبية المطالبة بالإصلاح السياسي، ورفع الدعم عن المشتقات النفطية، وارتفاع أسعار السلع، وتعديل قانون ضريبة الدخل في عام 2018، فبرزت هنالك حاجة إلى تحقيق توازنات دقيقة والقيام بإجراءات واضحة من شأنها الحفاظ على الاستقرار على المستوى الكلي، وتقديم الخدمات بشكل لائق، واستمرار كسب ثقة المؤسسات الدولية. وفي هذا السياق، عملت الحكومة على توطيد أعمال 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. ومن ناحية أخرى، يعمل الأردن على منافسة العديد من الدول الإقليمية في جذب الاستثمار، إلا أن الاستراتيجيات المتعاقبة لم تساهم في تعزيز هذا التوجه، وخصوصاً ارتباط التنافس في جذب الاستثمارات بعوامل الثبات التشريعي وكلف الإنتاج والتي تتسم بالارتفاع في الأردن، ويظهر ذلك من خلال انخفاض تدفق الاستثمار المباشر إلى الأردن خلال عام 2019 ليصل إلى 647 مليون دينار.

وتعدّ كلف الطاقة من أبرز التحديات التي تواجه القطاعات الاقتصادية بالأردن، وهي تشكل أيضاً عاملاً رئيسياً في ارتفاع كلف التشغيل، مما ينعكس على بيئة الأعمال وتطويرها. وما زال هناك العديد من الإجراءات والحلول التي ينبغي تنفيذها للتوجه نحو الطاقة البديلة لتوفير بديل عن الطاقة التقليدية، فضلاً عن أن الطاقة المتجددة تساهم في انخفاض أسعار الطاقة وكلف التشغيل، ولهذا التوجه أبعاد إيجابية على تنافسية المنتجات وقدرة الشركات على التطور والتوسع إضافة إلى الآثار الإيجابية على المؤشرات الاقتصادية الكلية.

ولكون الطاقة تشكل كلفة مرتفعة بالنسبة لكثير من القطاعات الاقتصادية، فإن الانخفاض الحاصل في أسعارها يؤدي إلى انخفاض العجز في الحساب الجاري جراء انخفاض كلفة فاتورة النفط التي ترهق كاهل الاقتصاد الأردني، مما ينعكس إيجاباً على الأداء الاقتصادي الكلي من خلال إحداث تأثيرات مباشرة في جانب العرض والطلب وبالتالي زيادة الإنتاج لتلبية الطلب الإضافي الناجم عن انخفاض الأسعار، علاوة على تخفيض عجز الموازنة العامة دون المستوى المقدر في قانون الموازنة العامة. كما يؤدي تراجع أسعار الطاقة إلى تراجع حصيلة ضرائب المبيعات العامة والخاصة على المشتقات النفطية.

أما على الصعيد الإقليمي، فإن هنالك بعض السلبيات التي يتأثر بها الاقتصاد الأردني نتيجة انخفاض أسعار الطاقة، إذ إن تراجع الفوائض المالية لدول الخليج المصدرة للنفط قد يساهم في انخفاض الاستثمار الأجنبي المباشر، وخصوصاً في سوق عمان المالي الذي تستأثر دول الخليج بأكبر مساهمة لغير الأردنيين، إضافة إلى تآثر قطاعات أخرى كالسياحة وحوالات العاملين، ولهذا فإن مقدار تأثير الاقتصاد الأردني بانخفاض أسعار الطاقة يعتمد على الأثر النهائي الناجم عن الإيجابيات والسلبيات المترتبة على ذلك.

ورغم الجهود المبذولة من قبل الحكومة في ملف الطاقة إلا أنه ما زال يشكل حاجساً كبيراً لدى الاستثمارات القائمة بسبب الكلف العالية، ويحد من القدرة على اتخاذ قرار الاستثمار سواء للمشاريع الجديدة أو التوسع في المشاريع القائمة، ومثال ذلك تأثر قطاع الصناعات والتعدين كمصانع الحديد والإسمنت التي تواجه كلفاً تشغيلية كبيرة أدت إلى إغلاق عدد من مصانع الحديد بسبب ضعف قدرتها على المنافسة. كما قامت الحكومة بوضع ضرائب خاصة على اتفاقيات الغاز التي ما زالت حيز التنفيذ مع عدد من المصانع، مما أدى إلى تعطل بعض هذه الاتفاقيات وحرمان المصانع من تخفيض كلفها التشغيلية.

ومن جهة أخرى، تظهر أسباب عدم التطبيق في هذا الملف من خلال كثرة التصريحات الحكومية الأخيرة في مجال إعادة النظر بعقود واتفاقيات توليد الطاقة، وهي تصريحات تفتقر إلى الفنية والاحتراف وترسل رسائل سلبية للمجتمع الدولي، وبخاصة مجتمع المستثمرين، حول عدم احترام الدولة لعقودها مع الجهات المختلفة، الأمر الذي من شأنه تفتير المستثمرين من القدوم إلى الأردن والاستثمار فيه.

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

أ. واقع الاقتصاد الكلي

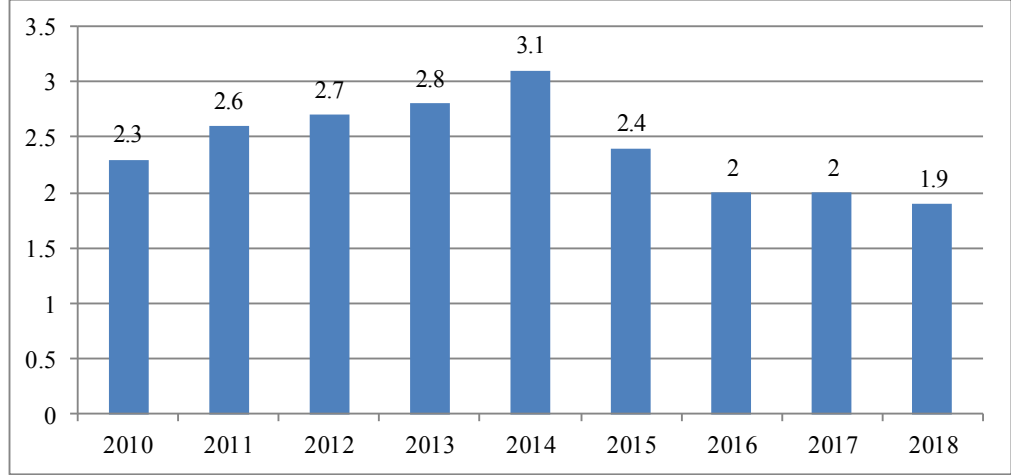
تشير مؤشرات الأداء الاقتصادي في الأردن خلال السنوات الأخيرة إلى التراجع بسبب الأوضاع السياسية في المنطقة (الشكل رقم 1)، حيث سجلت معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة خلال السنوات الثماني الأخيرة متوسط نمو يقدر بـ 2.4%، واستطاع الناتج المحلي الإجمالي المحافظة على نمو بعض القطاعات الإنتاجية بينما تراجعت القطاعات الخدمية نتيجة زيادة الضغوطات عليها. وشهدت غالبية الأنشطة الاقتصادية نمواً بنسب متفاوتة، حيث بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة 1.9% في عام 2018، وكان النمو المتحقق 2.0% في عام 2017.

ويربط هذه الأرقام مع السيناريوهات المستهدفة ضمن «رؤية 2025» والتي توقعت متوسط نمو اقتصادي حوالي 5.7% سنوياً، تبدو هذه المؤشرات بعيدة كل البعد عن الواقع، وهو ما انعكس مباشرة على بيئة الأعمال وقدرة التنافسية، وخصوصاً في جانب تصدير المنتجات.

ومن أسباب ضعف النمو في بعض الأنشطة الاقتصادية وجود عوامل خارجية وداخلية أدت إلى عدم تحقيق النمو للاقتصاد الأردني. فمن العوامل الخارجية: الاضطرابات الإقليمية في سوريا والعراق التي نجم عنها موجات لجوء كبيرة وزيادة العمالة الوافدة؛ ما ساهم في زيادة عدد سكان المملكة التي أدت بدورها إلى زيادة الضغط على الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها، وإغلاق المنافذ الحدودية أمام الصادرات الأردنية. أما العوامل الداخلية فمن أبرزها: الإجراءات البيروقراطية، وتدني كفاءة الجهاز الإداري، وتخبط القرارات الحكومية، وتدني الإنفاق الرأسمالي، وارتفاع كلفة الإنتاج من الطاقة والعمالة، ووجود العديد من التشوهات الاقتصادية والضريبية، وتراجع القوى الشرائية. وقد أدى ذلك إلى عدم تحقيق معدلات نمو مرتفعة، لذلك أصبح واجباً العمل على زيادة الاستثمار، وتحقيق الاستقرار المالي، وضبط العجز، وتحسين مستوى الخدمات، وتحقيق نظام ضريبي عادل.

وقد حاولت الحكومات المتعاقبة إيجاد حلول لهذه التحديات من خلال مبادرات ومشاريع من أبرزها النافذة الاستثمارية في هيئة الاستثمار الأردنية، والتي ما زالت تعاني من البيروقراطية الحكومية ولم تقم بالمهام المناطة بها على أكمل وجه. وفي مسح ثقة المستثمرين من قبل منتدى الاستراتيجيات الأردني، أظهرت نتائج المسح أن المستثمرين غير راضين عن خدمات الهيئة، وليس لديهم معرفة بطبيعة الحوافز التي يمكن أن تقدمها الهيئة لهم. ولعل هذا يعود إلى نقص في تطبيق الاستراتيجيات الاستثمارية، وعدم وضع أهداف قابلة للتحقيق والقياس بشكل ملموس، وربط تنفيذ الاستراتيجيات بعدد من الجهات والشركاء وبالتالي مواجهة المزيد من الإجراءات البيروقراطية.

الشكل رقم (1): التطورات في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2010-2018
معدل النمو بالناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق الثابتة



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، حسابات الناتج المحلي الإجمالي، 2018.

وفي ما يتعلق بمعدل التضخم مُقاساً بالتغير النسبي في الرقم القياسي لأسعار المستهلك، 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 خلال عام 2018، فقد سجل معدل التضخم خلال عام 2018 ارتفاعاً مقداره 4.5% مقارنة بعام 2017. وساهمت سلعة التبغ والسجائر ثم مجموعة النقل بالجزء الأكبر في ارتفاع معدل التضخم لعام 2018.

وأثرت الأوضاع السياسية في المنطقة على الميزان التجاري، نتيجة توقف التجارة البينية بين الأردن والدول المجاورة، وإغلاق عدد من الأسواق التي كانت مفتوحة للمنتجات الأردنية. وفي عام 2018 سجلت قيمة الصادرات الكلية ارتفاعاً بنسبة 3.5% مقارنة بعام 2017، لتصل إلى 5518.5 مليون دينار. وانخفضت مستوردات المملكة خلال الفترة نفسها بنسبة 1.4%، لتصل إلى 14.353.2 مليون دينار. وعليه، فقد شهد الميزان التجاري انخفاضاً بنسبة 7.4% ليصل إلى 8834.7 مليون دينار، وقد ساهم هذا الانخفاض في تعزيز النشاط الاقتصادي وإيجاد صورة متفائلة للنمو الاقتصادي، إذ تساهم زيادة الإنتاج في توسع الاستثمار في أصول الشركات من آلات ومعدات وغيرها من الأصول الثابتة، وهو ما ينعكس بدوره على تحسين المؤشرات الكلية المشار إليها سابقاً.

الجدول رقم (1):

تطور أداء الميزان التجاري في المملكة خلال الفترة 2010-2018 (مليون دينار أردني)

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	14,553.7	-9,220.6
2018	5,518.5	14,353.2	-8,834.7

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح التجارة الخارجية، 2018.

ب. واقع الاستثمار في الأردن

في ظل ارتفاع عجز الموازنة والمديونية وارتفاع الدين العام، تبرز أهمية الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة على المستوى المحلي، إذ 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 (2) أن حجم الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن الذي سلك اتجاهات منخفضة خلال السنوات السابقة، قد بلغ 674.4 مليون دينار في عام 2018. ويمثل الجدول رقم (2) ترتيب الأردن ضمن مؤشرات تقرير ممارسة الأعمال لعام 2020، حيث يلاحظ أن الأردن تقدّم بواقع 29 مرتبة وذلك بسبب تقدمه في عدد من المؤشرات وكنتيجة لجملة الإجراءات والإصلاحات التي اعتمدها التقرير في ترتيب الأردن ضمن تقرير ممارسة

أنشطة الأعمال. وتمثلت الإصلاحات في إنفاذ معلومات الائتمان وضمان الحقوق على الأموال المنقولة ضمن مؤشر الحصول على الائتمان، وإصدار قانون الإعسار ضمن مؤشر تسوية حالات الإعسار، وتنفيذ أتمتة الخدمات الحكومية ضمن مؤشر تبسيط الخدمات الضريبية. ويمكن تفصيل هذه الإصلاحات على النحو التالي:

1. معلومات الائتمان وضمان الحقوق على الأموال المنقولة ضمن مؤشر الحصول على الائتمان

تشمل الإصلاحات التي ساهمت في إدراج الأردن ضمن أفضل عشر دول إصلاحية:

- إقرار قانون ضمان الحقوق بالأموال المنقولة (Secured Lending) رقم (20) لسنة 2018.

- إنفاذ نظام سجل الحقوق على الأموال المنقولة.

- تأسيس سجل الحقوق المنقولة الإلكتروني والذي أُطلق رسمياً بتاريخ 2019/10/21 من قبل وزارة الصناعة والتجارة والتموين.

هذا الإصلاح مهم لتسهيل الحصول على الائتمان للمشروعات الصغيرة والمتوسطة باستخدام الأصول المنقولة كضمانات. كما يساعد السجل في حماية حقوق الدائن والمدين عن طريق إشهار هذه الحقوق وبحسب أقدمية الإشهار.

وكنتيجة لذلك، يُتوقع على مدار أربع سنوات أن يكون هنالك زيادة بنسبة (7%) في إقراض الشركات الصغيرة والمتوسطة؛ وتوفير مبلغ مليار دولار للقروض على غرار تجارب مماثلة في العالم؛ بالإضافة إلى توفير 30 ألف فرصة عمل.

2. قانون الإعسار ضمن مؤشر تسوية حالات الإعسار

يحل هذا القانون محل أحكام الإفلاس سابقاً، وقد جاء بغرض مساعدة الشركات المتعثرة على إعادة تنظيم عملياتها وإعادة هيكلة ديونها بدلاً من تصفية ممتلكاتها، وبما يمكنها من الاستمرار في النشاط الاقتصادي إن أمكن، وحماية حقوق الدائنين والمساهمين، مما يؤدي إلى تحفيز الاستثمار ويضمن استقرار البيئة الاقتصادية.

3. أتمتة الخدمات الحكومية ضمن مؤشر تبسيط التسوية الضريبية
- تهدف الأتمتة إلى تبسيط الخدمات الضريبية، ومنها تقديم الإقرارات الضريبية ودفع ضرائب العمل والاشتراكات الإلزامية الأخرى إلكترونياً، مما يقلل من الوقت الذي تقضيه الشركات في الامتثال للالتزامات الضريبية.
- وهذا يعني أن الأردن حقق نتائج ملموسة على المدى القصير بفضل الإصلاحات التي تم اعتمادها وتنفيذها، ومنها ما يتعلق بممارسة الأعمال. ومن الأمثلة على ذلك:
1. ضمان الحقوق في الأموال المنقولة: بلغ عدد الإشهارات المسجلة 485 تمثل 59 حساباً مختلفاً (لبنوك وشركات تأجير وغيرها)، في حين بلغت قيمة الالتزام التمويلي لهذه الإيداعات 198 مليون دينار.
 2. شركة معلومات الائتمان (Credit Bureau): تمّ جمع المعلومات الائتمانية للأفراد والشركات واتاحتها للمقرضين والدائنين والمستهلكين في صورة تقرير ائتماني، وتم تطوير بيانات 1.67 مليون مشترك لعام 2020 (مقارنة مع 1.1 مليون مشترك لعام 2019).
 3. الإقرار الضريبي: تمت أتمتة وتبسيط خدمات الإقرارات الضريبية ودفع ضرائب العمل والاشتراكات الإلزامية إلكترونياً. وقد بلغت نسبة الشركات التي قامت بإقرار ضريبة المبيعات إلكترونياً لعام 2019 حوالي 89%.
 4. تشجيع وتنمية الصادرات الأردنية: تم تأسيس شركة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص كمؤسسة وطنية رائدة لتعزيز التجارة وتطوير وتشجيع تصدير المنتجات والخدمات. وشكّل مجلس إدارتها من القطاعين العام والخاص، ووُضعت لها خطط التشغيل والعمل والحوكمة. ومن المتوقع أن تبدأ الشركة عملها في عام 2020.
 5. نظام النافذة الواحدة الوطنية/ الجمارك: تم تطبيق خدمات إجراءات التخليص المسبق على البضائع، وتقديم المستندات الإلكترونية في العتبة على خدمة العبور وإعادة التصدير لجميع أنواع التصاريح، مما أدى إلى تقليل وقت الإفراج عن الشحنات من 11 يوماً إلى 2.8 يوم فقط.
 6. أتمتة خدمات وزارة العدل: تمت أتمتة ما مجموعه 51 خدمة، والهدف هو الوصول إلى ما مجموعه 60 خدمة بحلول نهاية عام 2019، لتبسيط العمليات، وتوفير الوقت، وتحسين الشفافية، وخفض التكاليف. كما يعمل نظام الأرشفة الجديد في 38 محكمة في مناطق مختلفة من المملكة، بإجمالي 122 مليون وثيقة محفوظة حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

7. رفع مستوى الصناعة الدوائية الأردنية؛ وتم ذلك من خلال تحسين الأنظمة وأتمتة العمليات وإعادة هندسة عملية تسجيل الأدوية. وتشمل الإنجازات التي تحققت: إلغاء تراكم 342 دواء في عملية التسجيل، وتثبيت أربعة أنظمة جديدة لعملية تسجيل الأدوية.

8. برنامج القائمة الذهبية ++: طورت دائرة الجمارك الأردنية برنامج القائمة الذهبية ++، حيث يمكن للشركات الصغيرة والمتوسطة التقدم طوعاً للانضمام إلى البرنامج والحصول على مزايا محددة تسمح لمنتجاتها بالتحرك بشكل أسرع عبر الجمارك. وحتى وقت إعداد هذه المراجعة، انضم ما مجموعه 196 شركة إلى هذا البرنامج.

ولا يقف الأمر عند هذا الحد، فمن أجل مواصلة التقدم في السنوات القادمة والتقارير اللاحقة، لا بد من المضي قدماً في تنفيذ المزيد من الإصلاحات الإضافية ذات الأولوية، والمتمثلة في ما يلي:

1. البدء بالأعمال التجارية: تجري حالياً الأتمتة لعملية تسجيل الأعمال التجارية، والتي تشمل: التسجيل الأولي، والحصول على رقم ضريبي، والتسجيل مع الضمان الاجتماعي، وفتح حساب، والحصول على شهادة التسجيل من الدوائر المعنية.

2. القضاء: القيام بإنشاء محاكم تختص بالمطالبات الصغيرة والقضايا التجارية من أجل الحصول على أدوات أسرع وأقل كلفة لتسوية المنازعات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

3. التجارة الخارجية: الاستمرار بتطبيق نظام النافذة الواحدة الوطنية، بهدف تبسيط الإجراءات المختلفة من تخليص وتصدير واستيراد والإعلانات الجمركية والمحاسبة والضمانات والقضايا القانونية والشكاوى وغيرها.

4. التراخيص: العمل على تطوير قانون جديد للتراخيص المهنية في عمان، لتقليل الوقت، وتخفيض الكلفة على أصحاب الأعمال. كما ووفقاً على مذكرة سياسة جديدة لتبسيط التراخيص القطاعية بما يشمل الإلغاء والتبسيط لبعضها، إذ تجري حالياً مراجعة أنواع من التراخيص القطاعية للإلغاء (تصنيع المواد الغذائية، صناعة الأدوية، رياض الأطفال، المدارس الخاصة).

كما يجري العمل على إصلاحات هيكلية مهمة، تصب في تعزيز الاستثمار، كالشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تتم صياغة سياسات وتشريعات فاعلة، وخلق إطار مؤسسي فعال لإدارة الاستثمارات الحكومية واستثمارات مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك بهدف ضمان اختيار المشاريع ذات الأولوية، والمجدية اقتصادياً واجتماعياً، والمستدامة بيئياً، والقادرة على جذب تجارب القطاع الخاص ومهاراته وخبراته الفنية.

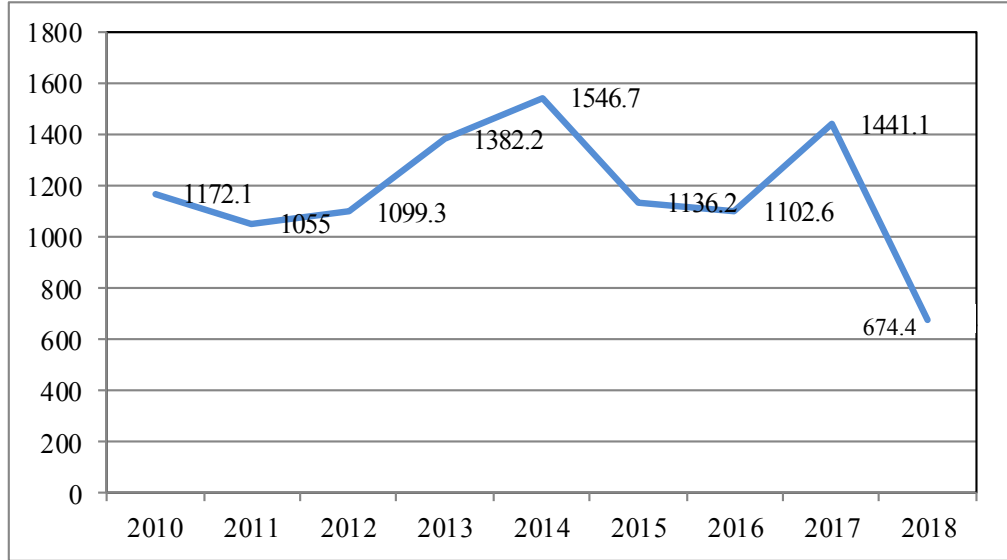
كما يجري العمل حالياً إنشاء صندوق لتطوير المشاريع، بهدف تسهيل إعداد وتنفيذ استثمارات مشاريع الشراكة في الأردن من خلال دعم الوزارات والمؤسسات الحكومية في إعداد ومتابعة مشاريع الشراكة ذات الجدوى الكاملة. وفي الوقت نفسه يجري العمل على إعداد قانون جديد للشراكة بين القطاعين العام والخاص. كما يجري إنشاء آلية لتظلمات المستثمرين في هيئة الاستثمار لحل الخلافات الناشئة بين المستثمرين والجهات الحكومية.

الجدول رقم (2):

ترتيب الأردن ضمن مؤشرات تقرير ممارسة الأعمال لعام 2020

المؤشر	2017	2018	2019	2020
بدء النشاط التجاري	106	105	106	120
استخراج تراخيص البناء	109	110	139	138
الحصول على الكهرباء	48	40	62	69
تسجيل الملكية	96	72	72	78
الحصول على الائتمان	185	159	134	4
حماية المستثمرين الأقلية	165	146	125	105
دفع الضرائب	79	97	95	62
التجارة عبر الحدود	50	53	74	75
إنفاذ العقود	124	118	108	110
تسوية حالات الإعسار	142	146	150	112
الترتيب العام	118	103	104	75

الشكل رقم (2):
الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن (مليون دينار)



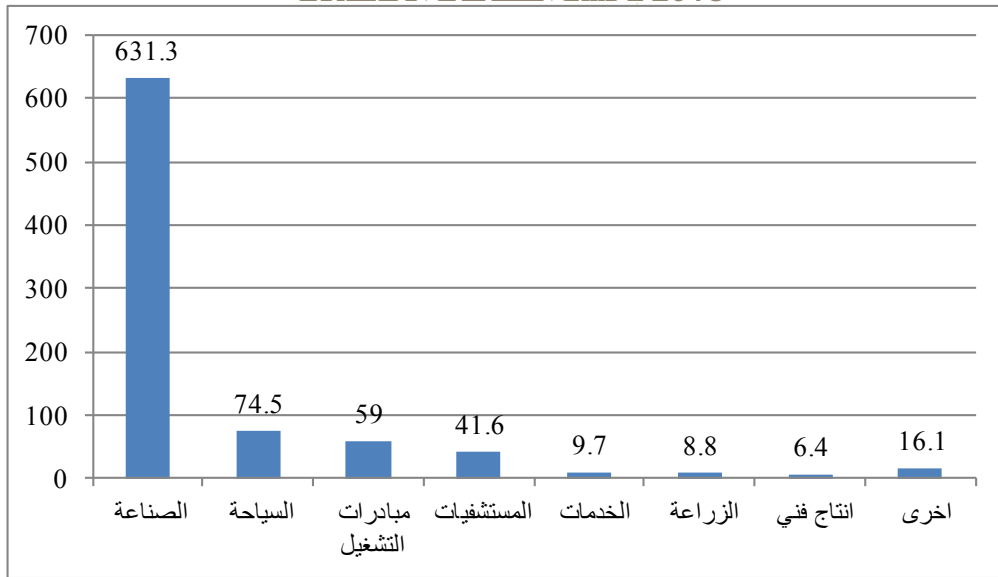
المصدر: البنك المركزي الأردني، التقرير الشهري، 2018.

وفي ظل المزايا التي منحها قانون الاستثمار، صدر نظام معدل لنظام تنظيم استثمارات غير الأردنيين لسنة 2019 من حيث الحوافز والإعفاءات. وبحسب بيانات هيئة الاستثمار، توزعت هذه الاستثمارات على القطاعات الاقتصادية المختلفة، ف جاء قطاع الصناعة في طليعة القطاعات المستفيدة من هذا القانون، بقيمة 631.3 مليون دينار (ما نسبته 74% من إجمالي الاستثمارات المستفيدة من القانون)، في حين تراجع قطاع السياحة في عام 2019 بعدما كان أعلى القطاعات الاقتصادية المستفيدة من القانون لعام 2018، إذ بلغت قيمة استثماراته 74.5 مليون دينار (9% من إجمالي الاستثمارات المستفيدة من النظام المعدل لعام 2019).

وخلال الفترة الأخيرة، نجح الأردن في جذب تدفقات مرتفعة من الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وكان الأردن الثاني ترتيباً على مستوى المنطقة (بعد لبنان) من حيث استقبال الاستثمار الأجنبي المباشر، إلا أنه ما يزال بحاجة إلى المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر لتحفيز النمو الاقتصادي وخلق المزيد من فرص العمل. ويمكن العمل على زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر والنمو الاقتصادي في الأردن مستقرة على المدى الطويل، أما على المدى القصير فإنه لا علاقة بينهما. ويعد أثر الاستثمار الأجنبي المباشر على النمو الحقيقي في الناتج المحلي الإجمالي إيجابياً، حيث أن مرونة الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن على المدى الطويل تتراوح حول 0.34+ وهذا يعني أن زيادة تدفق الاستثمار الأجنبي

المباشر للأردن بنسبة 1% على سبيل المثال، تؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي في الأردن بنسبة 0.34%، أي أن الاستثمار الأجنبي المباشر يعكس قوة متزايدة في تفسير التغيرات في الناتج المحلي الإجمالي في الأردن على المدى الطويل.

الشكل رقم (3):
حجم الاستثمارات الكلية المستفيدة من قانون الاستثمار لعام
2018 بحسب القطاعات الاقتصادية



المصدر: هيئة الاستثمار، 2018.

ثانياً: تقييم استراتيجيات الاستثمار وبيئة الأعمال

تم إعداد استراتيجية خاصة بهيئة الاستثمار تنبثق عن «رؤية الأردن 2025» وخطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022). ويقع ضمن رؤية الاستراتيجية: تحفيز الاستثمارات، والإسهام في النمو الاقتصادي، من خلال زيادة فعالية البيئة الاستثمارية، وزيادة فعالية الاستثمار، وتعزيز الملاءمة المالية والاستدامة، وتطوير القدرات المؤسسية لهيئة الاستثمار من رأس المال البشري والمعرفي والتقني. كما بُدئ العمل على وضع استراتيجية وطنية للاستثمار للسنوات العشر القادمة.

وتطبّق المعايير الفضلى في هيئة الاستثمار، وتجري مراجعة للتشريعات المتعلقة بالاستثمار بشكل مستمر وبالتنسيق والتشاور مع الجهات المعنية بالاستثمار. وتم الربط إلكترونياً مع العديد من الدوائر الحكومية من خلال شبكة الحكومة الإلكترونية الآمنة، واعتمد نظام أرشفة إلكتروني لأرشفة جميع الوثائق الصادرة والواردة.

ومن الأهمية بمكان أن يتم استقطاب الاستثمارات إلى المحافظات، والتركيز على القطاعات الاقتصادية التي تمنح الأردن مزايا تنافسية للتصدير إلى الأسواق الخارجية، وعدم التركيز على قطاع بعينه للاستثمار، والتنوع بالاستثمار بحيث لا يكون هنالك تركُّز قطاعي للاستثمارات. وكذلك العمل على تعزيز الاستقرار الاقتصادي والمالي من خلال الإيرادات وتنوع مصادرها، وضبط الإنفاق العام، وزيادة الاستثمار الرأسمالي، وتحسين بيئة الأعمال، ومراجعة رسوم تأسيس الأعمال التجارية من حيث الترخيص وتسجيل الشركات ورخص المهن وغيرها.

إلا أن هذه العملية شابها الكثير من القصور وعدم الالتزام بتنفيذ الخطط والبرامج التي تقع على كاهل العديد من المؤسسات الرسمية المناط بها منظومة الاستثمار في المملكة، هذا بالإضافة إلى البطء في إصدار بعض القوانين والأنظمة اللازمة لتفعيل وتيرة جذب الاستثمار من الخارج (مثل قانون الشراكة) أو إعادة النظر فيها. كما يمكن ملاحظة أن العديد من المؤسسات الرسمية (وفي طليعتها هيئة الاستثمار ودائرة الجمارك العامة) كانت تعاني من بطء تنفيذ الإجراءات الداخلية من وجهة نظر المستثمرين والمراجعين اليوميين لأعمالها رغم عدم تغير القوانين والأنظمة سارية المفعول، الأمر الذي يمكن رده في العديد من المواقف إلى مزاجية الموظفين في تنفيذ التعليمات والأنظمة، واتساع مساحة التفسير للقرارات، خصوصاً تلك الصادرة من مجلس الوزراء، لعدم صياغتها بالطريقة المناسبة وبالوضوح المطلوب.

وقامت الحكومة خلال عام 2018 بوضع مجموعة من السياسات من أجل زيادة الاستثمارات وتحفيز النمو الاقتصادي، هدفت إلى توفير فرص عمل، وزيادة الإنتاجية والقيمة المضافة للمنتجات والخدمات المحلية، وزيادة الصادرات من السلع والخدمات ذات الجودة العالية، وتوفير بيئة منافسة ومشجعة وحاضنة للاستثمار المحلي والعربي والأجنبي من أجل المساهمة في النمو الاقتصادي.

وقد وضعت الحكومات تشجيع الاستثمار ضمن أهم الأولويات الوطنية الملحة، فتضمنت «رؤية الأردن 2025» تفاصيل عن تعزيز الاستثمار، تلتها وثيقة «على خطى النهضة» (أولويات عمل الحكومة للعامين 2019/2020) التي أفردت محوراً عن دولة الإنتاج يتضمن أولويات وإجراءات لتشجيع الاستثمار وتعزيزه، إضافة إلى استراتيجية ترويج الاستثمار المعدة من قبل هيئة الاستثمار للأعوام 2017-2019.

وتتناول هذه المراجعة الأولويات التي تضمنتها استراتيجية «على خطى النهضة» في مجال الاستثمار، كونها الاستراتيجية التي يتم العمل عليها حتى عام 2020، إضافة إلى تقديم مراجعة عما أنجز من استراتيجية ترويج الاستثمار (2017-2019) التي شارفت

مدتها الزمنية على الانتهاء، ثم تقديم التصور المستقبلي عن القطاع واتجاهاته العامة، للخروج بتوصيات تنفيذية تساهم في تطوير المنظومة الكلية والانتقال بها إلى التقدم المستمر.

إن القطاع الخاص يساهم بالقيمة الأعلى في الاستثمار، بينما يقع على عاتق القطاع العام تحفيز الاستثمار وتيسيره، وتذليل الصعوبات أمام الاستثمارات الجديدة والقائمة، ودعم القطاعات الاقتصادية ذات القيمة المضافة العالية والتي تعمل على توفير فرص عمل وتقليل استهلاك الطاقة في الأنشطة الاقتصادية وتوزيع الاستثمارات في محافظات المملكة.

وينبغي أن يلتزم القطاع العام بالمعايير الدولية التي تعمل على جذب الاستثمار إلى الأردن، من خلال تبسيط الإجراءات، وبناء قدرات العاملين في القطاع العام مع القطاعات الاستثمارية، وعدم فرض أعباء إضافية على الأنشطة الاقتصادية، وتسهيل إجراءات تسجيل الشركات وإجراءات تجديد الترخيص، وسرعة اتخاذ الإجراءات التجارية، وتبسيط الإجراءات القضائية، ومشاركة القطاعات الاقتصادية وفتح باب الحوار معها حول التشريعات والأنظمة والتعليمات التي تحكم نشاطها أو تؤثر عليها، والعمل على التحسين المستمر للهياكل التشريعية والتنظيمية والرقابية التي تحكم الأنشطة الاقتصادية بهدف ضمان تناسبها مع أهدافها التنظيمية والاقتصادية وزيادة شفافيتها، وإيجاد برامج مبنية على الخريطة الاستثمارية والمزايا النسبية وقصص النجاح ونوعية الحياة في الأردن، تستهدف جذب الاستثمارات وزيادة القيمة المضافة وتعزيز جودة السلع والخدمات الأردنية. وكذلك متابعة المؤشرات والتقارير الدولية التي تؤثر على الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية، وتحليلها، وإيجاد السياسات والإجراءات التي تضمن تحسن وضع الأردن في هذه المؤشرات.

ومن أولويات خطة عمل الحكومة لعامي 2019 و2020، الاهتمام بالإنتاج، فالاقتصاد الأردني يمتلك قدرات كبيرة لكنها غير موظفة بالكامل، ومن شأن «مشروع النهضة» البحث عن مكامن الخلل وإطلاق الإمكانيات التي تمكن الاقتصاد الأردني من زيادة النمو وتحسين مستويات المعيشة، من خلال زيادة الإنتاجية وفعالية الاقتصاد في توليد فرص عمل منتجة ولائقة للأردنيين. وجاء بند الاستثمار في هذه الخطة ضمن عدد من الأولويات الحكومية، وتم ربطه بعدد من الإجراءات ومؤشرات القياس لتحقيقها.

أما «وثيقة الأردن 2025» فأوضحت قنوات التمويل غير الحكومية من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لما لذلك من دور حيوي في زيادة الاستثمار. وتوسعت الوثيقة في التركيز على البنية التحتية ومحطات توليد الطاقة. ويتطلب ذلك خبرات

مالية وقانونية وخبرات التفاوض بشأن مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمستثمرين الأجانب. فعلى الحكومات الاستثمار في الكفاءات متعددة التخصصات، وأن تكون على استعداد لاستشارة خبراء خارجيين لتقديم المشورة لها بشأن آليات تقاسم المخاطر والحوافز بشكل مناسب. وقد أنشئت قبل سنوات وحدة الشراكة من طرف وزارة المالية، وذلك بموجب قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ثالثاً: النظرة المستقبلية للاستثمار وبيئة الأعمال

عملت الحكومات بجد على تنفيذ مجموعة من الإجراءات لزيادة الاستثمار في المملكة، مع الحفاظ على التوازن مع حاجتها لتوليد الإيرادات الضريبية التي تشكل نسبة مئوية كبيرة من ميزانيتها السنوية. وبفضل وجود البنية التحتية المتطورة نسبياً والمرافق الملائمة للأعمال التجارية، يُعد الاقتصاد الأردني جذاباً من الناحية الاستثمارية، وتعمل الحكومة على تعزيزه من خلال قوانين تشجيع الاستثمار التي تهدف إلى الحفاظ على قدر معين من الإيرادات الضريبية وفي الوقت نفسه توفير المزيد من الأفضلية التنافسية التي تجتذب المستثمرين وأصحاب الأعمال على حد سواء.

لقد كانت عملية التخطيط للاستثمار مجردة، تتولاها مؤسسات مختلفة يتسم التنسيق في ما بينها بالضعف، فكان لا بد من تحسين جودة التخطيط الاستراتيجي، من خلال توضيح الأدوار والمسؤوليات، وتعزيز آلية التنسيق بين المؤسسات المعنية، وتحسين الرقابة على الاستثمار العام والشركات الاستثمارية المملوكة للدولة، إذ إن الإشراف على خطط الاستثمار الخاصة بالشركات المملوكة للدولة يشوبه الضعف.

وتركز الرقابة على الأداء المالي، بينما لا توجد تقارير عن الأداء التشغيلي أو تقييم المخاطر المالية، لذا لا بد من تصميم وتنفيذ خريطة طريق لتحسين الإشراف المركزي على خطط الاستثمار العام والأداء المالي للشركات المملوكة للدولة، وتقييم الأداء الحقيقي لقطاع الاستثمار العام والشركات المملوكة للدولة.

من خلال دراسة القطاعات الاقتصادية، تبين أن هنالك اهتماماً من قبل الحكومة ممثلةً بهيئة الاستثمار في أهم الفرص الاستثمارية والقطاعات ذات الأولوية (الرعاية الصحية، والأدوية، والسياحة، والسياحة الطبية، وتكنولوجيا المعلومات، والاتصالات، والصناعة، والكيماويات، والمشاريع الكبرى في المياه والطاقة المتجددة).

وتبين أن هنالك فرصاً استثمارية في قطاع الصناعة، إذ إن 74% من إجمالي الاستثمارات في هذا القطاع استفادت من قانون الاستثمار، فلا بد من العمل على التركيز على الاستثمار في أنشطة القطاع الصناعي، كأنشطة الألبسة والجلود والأدوية والمستلزمات الطبية

والكيماويات ومستحضرات التجميل والبلاستيك والمطاط والهندسة والإلكترونيات والأخشاب والأثاث والأعمال الزراعية والمعالجة الزراعية والتعبئة وتغليف الورق. ويساهم قطاع الصناعة بنسبة 24% من الناتج المحلي الإجمالي، ويقدر عدد فرص العمل بـ 240 ألف فرصة، وتبلغ نسبة مساهمة القطاع في الصادرات الوطنية 91%. فلا بد أن تركز توجهات الحكومة المستقبلية على الاستثمار في هذا القطاع بوصفه من أهم القطاعات المحوية والرائدة في الاقتصاد الأردني.

وفي قطاع السياحة، عملت الحكومة على تنفيذ برامج وسياسات استثمارية، رغم تراجع بعض الأنشطة المرتبطة بهذا القطاع بسبب عدم الاستقرار السياسي في الدول المجاورة والذي كان له أثر سلبي على أنشطة الفنادق والمطاعم وعلى قطاع التجارة الداخلية أيضاً. لكن اهتمام الحكومة بالسياحة العلاجية والدينية عمل على تحسّن القطاع السياحي بالمجمل. وهناك فرص استثمارية في هذا القطاع، كالسياحة الترفيهية، وبحيرة العقبة العليا. ويبلغ عدد فرص العمل في هذا القطاع 50060، ويصل الدخل المتأتي منه إلى 2.4 مليار دينار.

وفي قطاع الزراعة، تظهر الإنتاجية العالية والقدرة التنافسية القوية للقطاع بوضوح، رغم أن مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي صغيرة نسبياً (2.3 مليار دينار، أو ما نسبته 4% من الناتج المحلي الإجمالي). وشكلت الصادرات الزراعية الأردنية حوالي 18% من صادرات الأردن، وجاءت في المرتبة الثانية بعد قطاع الكيماويات. وهناك فرص استثمارية في هذا القطاع، كالأعمال الزراعية، والمعالجة الزراعية، والمشروبات، والإرشاد الزراعي.

ويواجه الاقتصاد الأردني مجموعة تحديات، من بينها الضعف الذي يشوبه والذي أدى إلى تراجع مستوى المعيشة، وارتفاع معدلات البطالة والفقر، وبالتالي انخفاض الإيرادات الحكومية، وارتفاع الدين العام وعجز الموازنة، واختلال الميزان التجاري. وهناك عوامل داخلية وخارجية لها أثر سلبي على الاقتصاد الأردني وتحول دون ازدهاره، ومنها الاضطرابات الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط التي أدت إلى زيادة العمالة الوافدة وانخفاض الصادرات الأردنية، وتدني كفاءة الجهاز الإداري، وانخفاض الإنفاق الاستثماري، وارتفاع البطالة، ووجود مجموعة من التشوهات الاقتصادية والضريبية، وانخفاض الطلب الكلي، والاعتماد الكبير على القطاع العام لتوظيف العمالة الأردنية، إذ إن الفرص التي يولدها القطاع الخاص لا تزيد نسبتها عن ثلثي الفرص سنوياً.

وفي ظل هذه التحديات تعمل الحكومة جاهدة من أجل تحقيق «نهضة اقتصادية»، من خلال الاهتمام بالنموذج التنموي الذي يعمل على زيادة الإنتاج والتوظيف، وتحسين

الأوضاع المالية للأردنيين، وتخفيف الفقر، وزيادة الاستثمارات والصادرات، وارتفاع النمو الاقتصادي، وتحقيق الاستقرار المالي، وضبط النفقات الجارية، والعمل على وضع نظام ضريبي عادل يحمي الطبقات الدنيا.

تقليل الإجراءات وتحسين الخدمات

اتخذت هيئة الاستثمار خطوات عدة خلال عام 2018 لتقليل الإجراءات وتحسين الخدمات، إذ تمت مراجعة 99 إجراء من أجل اختصارها والتسهيل على المستثمرين، وإصدار موافقة أمنية واحدة للمستثمر تكون كافية لأي إجراء أو خدمة يحتاجها لاستثماره وإقامته في المملكة، كما تم ربط الإعفاءات إلكترونياً بالمراكز الجمركية مباشرة ودون الرجوع إلى قسم الإعفاءات في الهيئة، على أن تُستخدم هذه الإعفاءات في المشاريع الاستثمارية. وأصبح عدد لجان تسجيل المشاريع الاستثمارية وترخيصها في الهيئة 13 من أصل 23 لجنة سابقاً. وبموجب قانون الاستثمار أصبحت المدة الزمنية للنظر في طلب الإعفاء أسبوعاً واحداً بعد أن كانت أسبوعين، ثم خُفضت المدة اللازمة لذلك بموجب قرارات مجلس الوزراء، من سبعة أيام إلى يوم واحد.

الإصلاحات التشريعية

تعدّ الإصلاحات والتشريعات الاستثمارية ركناً مهماً من أركان الاستثمار، وتهدف حزمة الإصلاحات والتشريعات التي قامت بها هيئة الاستثمار، إلى تعزيز قدرات الدولة التنافسية، وتهيئة بيئة مشجعة لممارسة الأعمال الاقتصادية، بما يسهم في تحقيق التنمية المتوازنة والمستدامة للدولة. لذلك، فإن وجود قانون استثمار موحد، يتواءم مع متطلبات المستثمرين واحتياجاتهم المتجددة، يمثل دعامة أساسية في زيادة التدفقات الاستثمارية، وتعزيز الاستثمارات المحلية والخارجية.

ويتطور منظومة التشريعات الاقتصادية الأردنية، وفاعلية السياسات الاقتصادية، والقدرة الكبيرة على التعامل مع التحديات، أصبح الاقتصاد الأردني محطة جذب للاستثمارات. وما يميز هذه التشريعات أنه تم التشاور مع الجهات المعنية قبل إقرارها، وبخاصة القطاع الخاص الذي يعدّ من شريكاً رئيساً وأساسياً للقطاع العام.

وعمل قانون الاستثمار على تعزيز صلاحيات هيئة الاستثمار، وذلك باعتماد الهيئة لتكون الجهة الحكومية المسؤولة عن جذب الاستثمارات وتوفير بيئة استثمارية آمنة ومستقرة. ومنح القانون هيئة السلطة والصلاحيات اللازمة لإيجاد المركزية في جميع الإجراءات المتعلقة بالاستثمار وعدم التداخل في المهام والصلاحيات بين المؤسسات.

إن نقص التشريعات والقوانين التي تحدّد أدوار ومهام الجهات الفاعلة مع هيئة الاستثمار، وقلة الحوافز سواء في التسهيلات الضريبية والجمركية، يجعل القطاع الخاص يتجنب الاستثمار في الأردن. فبالرغم من التقدم في الأنظمة الاستثمارية والضريبية وغيرها من الأنظمة ذات العلاقة بالاستثمار، إلا أن هناك حاجة إلى العديد من جوانب الدعم في مجال الاستثمار في الأردن. وتتطلب عملية تحسين المناخ الاستثماري، التعامل مع هذا المناخ كنظام متكامل ومتفاعل، من خلال التركيز على المزايا الاستثمارية النسبية التي يتمتع بها الأردن، وتنمية الخدمات المقدمة للمستثمرين، والتواصل مع الأجهزة المعنية بتنمية الاستثمارات والترويج للفرص الاستثمارية.

وقد صدر نظام معدل لنظام تنظيم استثمارات غير الأردنيين رقم (80) لسنة 2019، تمّ فيه إلغاء أو تعديل بعض مواد نظام 2016 (الأصلي).

جذب الاستثمار في الأردن

الاستثمار هو عبارة عن مجمل الأوضاع الاقتصادية والظروف المؤثرة في اتجاهات تدفق رأس المال وتوظيفه بوجود مجموعة من المقومات التي تعدّ مؤشراً على توافر بيئة استثمارية مشجعة على الاستثمار سواء كان داخلياً أو خارجياً، ومن بينها تمتع البلد بالاستقرار السياسي والأمني والإنتاج الاقتصادي، حيث تندرج مؤشرات الاقتصاد الكلي، كالناتج المحلي الإجمالي ومعدل التضخم والحسابات الختامية للحكومة، ضمن أهم المؤشرات التي يوليها المستثمرون عنايتهم عند إجراء الدراسات المتعلقة بمناخ الاستثمار. ويعمل وجود بنية أساسية على تشجيع قطاع الأعمال من خلال أنشطته الاقتصادية على زيادة الاستثمار، لأن هذه البنية نسيج أساسي يعتمد عليه قطاع الأعمال في ممارسة أنشطته.

ويؤدي توفر المناخ الاستثماري دوراً في جذب الاستثمارات الأجنبية، وهو عامل مهم لزيادة الاستثمارات في القطاعات الاقتصادية المختلفة، حيث أن تمتع الأردن بالاستقرار السياسي والأمني يعدّ نقطة جذب للاستثمار الأجنبي. كما جعل الموقع الاستراتيجي من الأردن حاضنة للاستثمارات، وقاعدة للانطلاق إلى أهم الأسواق الاستهلاكية على مستوى المنطقة. وانطلقت لقاءات الحكومة في عام 2019 مع مجموعة كبيرة من الدول المانحة ومؤسسات القطاع الخاص التي تسعى للاستثمار في الأردن، من إيمان الحكومة بأن الأردن يشكل فرصة حقيقية للاستثمار، وأن وجود هذه الفرص مبني على موارد بشرية مؤهلة وموقع جغرافي يمكن أن يسهم في زيادة الاستثمارات في الأردن، وأنه سيكون للأردن دور في إعادة الإعمار بالعراق وسوريا، وإعادة خطوط التواصل بين دول الخليج العربي

وتركيا وغرب آسيا وأوروبا، وهو ما يسهم في النهاية في إعادة فتح الأسواق المغلقة، وجذب رؤوس أموال جديدة، وتحسّن الاستثمار في الأردن.

رابعاً: الانجازات المتحققة من هيئة تشجيع الاستثمار وبرز ما جاء بها

تم العمل على إعداد استراتيجيات خاصة بهيئة الاستثمار، انبثقت عن «رؤية الأردن 2025»، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022). ويقع ضمن رؤية الاستراتيجية: تحفيز الاستثمارات، والإسهام في النمو الاقتصادي، من خلال زيادة فعالية البيئة الاستثمارية، وزيادة فعالية الاستثمار، وتعزيز الملاءة المالية والاستدامة، وتطوير القدرات المؤسسية لهيئة الاستثمار من رأس المال البشري والمعرفي والتقني. والعمل جارٍ لاعتمادها.

اعتمدت الهيئة المبادئ الرئيسية للممارسات التنظيمية الجيدة التي تعزز النمو الاقتصادي والاستثمار من خلال تعزيز الشفافية، والانفتاح على القطاع الخاص، وتعزيز التشاركية، وتحسين فرص الاستفادة من الأنشطة الاقتصادية التي تساهم في النمو الاقتصادي، وتشجيع ريادة الأعمال والاستثمار عبر تعزيز ثقة المستثمرين، وتبسيط الإجراءات، والتقليل من البيروقراطية، بالإضافة إلى توظيف التكنولوجيا الحديثة في النافذة الاستثمارية الإلكترونية من حيث التسجيل والترخيص، مع إيجاد منظومة متكاملة من المتابعة والمساءلة والسعي الدائم للتحسين المستمر، وبحيث تكون هذه السياسات ممكنة لممارسة النشاط الاستثماري وليست مُقيّدة لها.

كما تبنت الهيئة سياسة ضمان الوصول إلى المعلومات المتعلقة بترخيص وتسجيل الأنشطة الاقتصادية والاستثمارية، وبالأثار الاقتصادية للأحكام التنظيمية الحالية والمستقبلية داخل المناطق التنموية.

وتتبني الهيئة سياسة التشاور والمشاركة والحوار بين القطاعين العام والخاص ومع القطاعات المعنية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية قدر الإمكان، وتتبنى أيضاً سياسة التحسين المستمر لتطوير التعليمات والأنظمة والإجراءات المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية والاستثمارية.

وتولي هيئة الاستثمار جلّ اهتمامها لتبسيط الإجراءات وتقديم الخدمات للمستثمرين (التسجيل، الترخيص، منح الموافقات للمشاريع)، حيث تم تفعيل النافذة الاستثمارية، وتم إصدار نظام خاص بالنافذة يتم بموجبه تقديم جميع الخدمات المتعلقة بتسجيل الشركات والموافقات من خلال مفوضين من الجهات المعنية.

وتقوم الهيئة بمنح الإعفاءات والتسهيلات للقطاع الاقتصادي المستهدف ككل، وليس لمشاريع محددة، وذلك من الشفافية والمساواة.

ويجري العمل على الربط إلكترونياً مع العديد من الجهات الحكومية من خلال شبكة الحكومة الإلكترونية الآمنة للاستفادة من الخدمات التي تقدمها، والتقليل من استخدام الأوراق (ومن هذه الجهات: وزارة الصناعة والتجارة، دائرة مراقبة الشركات، دائرة الجمارك الأردنية، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، دائرة الأراضي والمساحة، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، أمانة عمان الكبرى، وزارة الداخلية، غرفة صناعة عمان).

وتقوم هيئة الاستثمار بمتابعة الأعمال والخطة التنفيذية للمطورين الرئيسيين في المناطق التنموية والحررة، وإجراء الكشوفات الميدانية، والاطلاع على سير الأعمال لتنفيذ البنية التحتية الكاملة واللازمة لتحقيق الغايات المرجوة من إنشائها والمتمثلة في استقطاب الاستثمارات وتمكينها.

ويتم إشراك المطورين الرئيسيين بالأنشطة الترويجية الدولية والخارجية للترويج للمناطق التنموية. كما يتم الترويج لهذه المناطق من قبل الهيئة في جميع الأنشطة الاستثمارية التي تشارك بها واللقاءات التي تعقدها مع المستثمرين.

وقم العمل على فتح العديد من المكاتب التمثيلية لهيئة الاستثمار داخل المحافظات، بهدف تسهيل وتيسير الإجراءات الخاصة بالمشاريع الاستثمارية فيها، وإيجاد الحلول للتحديات والمعوقات التي تواجهها ضمن الأطر القانونية، حيث يوجد للهيئة مكاتب في مادبا، والكرك، ومعان، وإربد (مكتبان)، والسلط، والمفرق، ومنطقة البحر الميت، وسحاب، والموقر.

التوصيات

- عدم التركيز على قطاع بعينه للاستثمار، والتنوع بالاستثمار بحيث لا يكون هناك تركُّز قطاعي للاستثمارات.
- إجراء مراجعة شاملة للقوانين والأنظمة، وذلك من أجل إصدار قوانين تعمل على جذب الاستثمارات إلى الأردن.
- توفير البيانات الضرورية عن الاستثمار في الأردن، واخضاع هذه البيانات للمراجعة بصورة مستمرة بموجب القوانين، على أن تتضمن هذه البيانات الاستثمارات بتفاصيلها كاملة، وأن تُنشر المعلومات المتعلقة بفرص الاستثمار داخل الأردن بشكل أكثر تفصيلاً، وأن يكون هنالك معرفة لدى المستثمر بالإجراءات التي اتُّخذت لتهيئة المناخ الاستثماري بالفعالية وبالسرعة الممكنتين.
- استقطاب الاستثمارات إلى المحافظات، والتركيز على القطاعات الاقتصادية التي تمنح الأردن مزايا تنافسية للتصدير إلى الأسواق الخارجية والصعود في سلسلة القيمة، ومنها: الزراعة، والخدمات الهندسية، وتكنولوجيا المعلومات، والخدمات، والصناعات الإبداعية، والسياحة بما فيها السياحة العلاجية.
- تعزيز الاستقرار الاقتصادي والمالي، من خلال الإيرادات وتنوع مصادرها، وضبط الإنفاق العام، وزيادة الاستثمار الرأسمالي، وتحسين بيئة الأعمال، ومراجعة رسوم تأسيس الأعمال التجارية من حيث الترخيص وتسجيل الشركات ورخص المهن وغيرها، ومراجعة قوانين الإعسار المالي للشركات العاملة ضمن الاقتصاد الأردني بما يضمن مساعدتها على العودة إلى السوق وتنشيطها اقتصادياً.
- إبرام شراكة مع القطاع الخاص من أجل الاستثمار بالبنى التحتية في محافظات المملكة، وذلك عن طريق إنشاء سكة حديد تربط المحافظات بعضها ببعض، وهو ما يشجع على ربط الأردن بالدول المجاورة، ويسهم بالتالي في زيادة الصادرات عن طريق تخفيض تكاليف النقل، وكذلك زيادة أعداد السياح القادمين الأردن.
- حماية المستثمرين من خلال وضع إجراءات تكفل حماية مشاريعهم قانونياً، وضمان حصولهم على تسهيلات مالية بشروط ميسرة تساعد على توسيع أعمالهم ورفع كفاءتهم من أجل تصدير بضائعهم إلى الأسواق المجاورة والإقليمية.
- دعم القطاعات الرائدة والمحورية في الاقتصاد الأردني عن طريق الاستثمار فيها، ويكون ذلك من خلال مراجعة السياسات وتعديلها بطريقة تسهّل عمل هذه القطاعات. ومن القطاعات التي يفضّل الاستثمار بها في هذا المجال، قطاع السياحة،

وذلك من خلال السياحة الدينية والسياحة العلاجية، إذ يتميز الأردن بمواقع أثرية أُدرجت ضمن قوائم التراث العالمي لليونسكو وتحظى باهتمام عالمي وأهمية تاريخية، وهذا يعمل على زيادة القيمة المضافة للسياحة في الأردن.

- استثمار الأوضاع المحيطة بالمملكة والتحضير جيداً للاستفادة من مشاريع إعادة الإعمار في المناطق المجاورة، خاصة أن الأردن يمتلك الكوادر والمهارات البشرية المؤهلة والقادرة على المساهمة في هذا المجال، وهذا يتطلب المزيد من تضافر الجهود وتحويل التحديات إلى فرص استثمارية تعمل على زيادة الحركة التجارية.

- العمل على القوانين والتشريعات الاقتصادية والإجرائية المرتبطة بالاستثمار وممارسة الأعمال في الأردن، وذلك بهدف تعديل التعقيدات فيها بما يضمن سهولة سير الأعمال وجذب الاستثمارات. ولتعزيز بيئة الأعمال في الأردن، لا بد من الإسراع في تطوير الخدمات الحكومية الإلكترونية، حيث سيؤدي ذلك إلى تسريع المعاملات التجارية وتأسيس الأعمال التجارية في الأردن، وتخفيض كلف المعاملات، والرفع من كفاءة الحكومة. كما ينبغي مراجعة قوانين الإعسار المالي للشركات العاملة ضمن الاقتصاد الأردني، وإيجاد صيغة لتسريع عملية استفادة المعسرين مالياً من القانون وإعادة تمهم للسوق وتنشيطهم اقتصادياً.

- تقديم الخدمات بطريقة متكاملة وذات جودة عالية، والأستتحوّل الخدمات إلى عبء على الحكومة. وينبغي تخفيف الضغط على الخدمات في المدن، وبخاصة الخدمات الصحية، حيث يستمر الضغط عليها فيها رغم وجود العديد من المراكز الصحية في المحافظات.

- تعدّ مشكلة البطالة من المشاكل المعقّدة في الأردن، لذا يجب توجيه الاستثمارات نحو الاستثمارات كثيفة الأيدي العاملة والتي يعتمد الإنتاج فيها على نسبة عمالة مرتفعة. وفي هذا المجال، لا بد من الاهتمام بمخرجات التعليم العالي، بحيث يتم تزويد الطلبة بالمهارات المطلوبة. ولتحقيق ذلك يجب تحقيق شراكة حقيقية بين القطاع الخاص والمسؤولين عن التعليم العالي في الأردن من خلال معرفة احتياجات هذا القطاع من المهارات الوظيفية المطلوبة ووضع الخطط المشتركة لتحقيق ذلك.

- من أجل تحفيز الاستثمار، لا بد من الاهتمام بسياسات الاقتصاد الكلي والاستثمار العام، وجودة المؤسسات العامة، ووضع استراتيجية تكون الأداة الرئيسية لتحقيق الأهداف الممكنة في ما يتعلق بتهيئة بيئة مواتية للاستثمارات الأجنبية والمحلية، والتي بدورها توفر فرصاً مدرة للدخل المحلي وتحسين نوعية الحياة للأردنيين. وتركز هذه الاستراتيجية على الإصلاح المستمر للسياسات والمؤسسات لتعزيز ظروف السوق الحرة، حتى يتسنى للسوق الخاص تخصيص أموال استثمارية بأكبر قدر

ممکن من الكفاءة. لكن هذه التغييرات ستستغرق وقتاً في التصميم والتنفيذ، علاوة على أنها تتطلب وقتاً كافياً من الشركات والأفراد للتكيف معها. وفي الأثناء، يكون دور الاستراتيجيات الحكومية القيام بتدخلات تستهدف فرصاً استثمارية محددة وتلبية الأولويات الاجتماعية المهمة، بحيث تتركز أهداف الاستراتيجيات في تحقيق أعلى صافي أرباح للاقتصاد، أو على الأقل مساعدة صانع القرار في تحقيق الأهداف الوطنية، فقد يتخلى الأردن عن عوائد اقتصادية حالياً من أجل التوسع بالاستثمار في المستقبل.

- من شأن الاستراتيجية الوطنية للاستثمار في الأردن أن تعالج مجموعة واسعة من القضايا التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على الاقتصاد المستقبلي للمملكة، حيث تعمل هذه الاستراتيجية على أجندة الإصلاح في الأردن على المدى القصير والطويل، وتعمل على سلسلة من التغييرات المحددة في السياسات والمؤسسات الحالية، بهدف ترويج الاستثمار بصورة أكثر تركيزاً، ويتطلب ذلك حوكمة قوية لتوجيه الأنشطة الاقتصادية على مدار سنوات عديدة.

- إعادة بناء القطاع الخاص بالخبرات التي هجرته لحماية نفسها واستثمارتها في القطاع العام، حيث سيعمل ذلك على إعادة التوازن إلى الاقتصاد الأردني، وستكون هذه الخبرات الاستثمارية والاقتصادية قوة محركة للنمو الاقتصادي، خصوصاً إذا عملت على تفعيل العديد من القوانين والأنظمة بما يتلاءم مع طبيعة استثمارتها. وينبغي العمل على إشراك القطاع الخاص في إدارة الدولة، حيث لا يمكن للقطاع العام إدارة الاقتصاد الوطني بمفرده، لذلك هناك حاجة إلى شركاء اقتصاديين ومستثمرين من القطاع الخاص للمساهمة في عملية التنمية المستدامة.

ملحق

الأولويات الاستراتيجية والمبادرات ذات الأولوية ومؤشرات الأداء الرئيسية ضمن السيناريو المستهدف لبيئة الأعمال

الأولوية الاستراتيجية	المبادرات ذات الأولوية	ما تم إنجازه والعمل عليه
تعزيز وتطوير المناخ الاستثماري للمملكة، وتطوير التشريعات الناظمة لبيئة الأعمال والاستثمار	تعزيز قدرات هيئة الاستثمار لتقديم الخدمات بما فيها خدمات ما بعد التأسيس وفق أفضل الممارسات العالمية.	<ul style="list-style-type: none"> • يجري العمل على إعداد استراتيجية خاصة بهيئة الاستثمار تنبثق عن «رؤية الأردن 2025» وخطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022). ويقع ضمن رؤية الاستراتيجية: تحفيز الاستثمارات، والإسهام في النمو الاقتصادي، من خلال زيادة فعالية البيئة الاستثمارية، وزيادة فعالية الاستثمار، وتعزيز الملاءة المالية والاستدامة، وتطوير القدرات المؤسسية لهيئة الاستثمار من رأس المال البشري والمعرفي والتقني. • تطبيق المعايير العالمية الفضلى في هيئة الاستثمار. ومن ذلك: <ul style="list-style-type: none"> - اعتمدت الهيئة المبادئ الرئيسية للممارسات التنظيمية الجيدة التي تعزز النمو الاقتصادي والاستثمار، من خلال تعزيز الشفافية، والانفتاح على القطاع الخاص، وتعزيز التشاركية، وتحسين فرص الاستفادة من الأنشطة الاقتصادية التي تساهم في النمو الاقتصادي، وتشجيع ريادة الأعمال والاستثمار عبر تعزيز ثقة المستثمرين، وتبسيط الإجراءات، والتقليل من البيروقراطية، بالإضافة إلى توظيف التكنولوجيا الحديثة في النافذة الاستثمارية الإلكترونية من حيث التسجيل والترخيص، مع إيجاد منظومة متكاملة من المتابعة والمساءلة والسعي الدائم للتحسين المستمر، وبحيث تكون هذه السياسات ممكنة لممارسة النشاط الاستثماري وليست مقيدة لها. - تبنت الهيئة سياسة ضمان الوصول إلى المعلومات المتعلقة بترخيص وتسجيل الأنشطة الاقتصادية والاستثمارية، وبالأثار الاقتصادية للأحكام التنظيمية الحالية والمستقبلية داخل المناطق التنموية. - تتبنى الهيئة سياسة التشاور والمشاركة والحوار بين القطاعين العام والخاص ومع القطاعات المعنية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية قدر الإمكان، كما تتبنى سياسة التحسين المستمر لتطوير التعليمات والأنظمة والإجراءات المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية والاستثمارية. - تُولي هيئة الاستثمار جل اهتمامها لتبسيط الإجراءات وتقديم الخدمات للمستثمرين من تسجيل وترخيص ومنح موافقات للمشاريع، إذ فعلت النافذة الاستثمارية، وصدر نظام خاص بالنافذة ينص على تقديم جميع الخدمات المتعلقة بتسجيل الشركات والموافقات من خلال مفاوضين من الجهات المعنية. - تقوم الهيئة بمنح الإعفاءات والتسهيلات للقطاع الاقتصادي المستهدف ككل وليس لمشاريع محددة، وذلك انتهاجا للشفافية والمساواة.

الأولوية الاستراتيجية	المبادرات ذات الأولوية	ما تم إنجازه والعمل عليه
		<ul style="list-style-type: none"> - تتمثل عملية الرقابة في الكثير من الأحيان، بقيام الهيئة بالمتابعة والكشف الميداني على المشاريع الاستثمارية الجديدة والقائمة. • في ما يتعلق بعملية تسجيل المشاريع الاستثمارية، يتم تسجيل المشاريع عن طريق النافذة الاستثمارية، كما يتم إصدار الرخص القطاعية والموافقات البيئية والتنظيمية. • الإجراءات المتخذة لتحسين أعمال النافذة الاستثمارية: - إصدار دليل للتراخيص يبين جميع إجراءات تسجيل المشروع وترخيصه. - استحداث قسم لدعم السياسات بهيئة الاستثمار، يقوم بما يلي: - مراجعة التشريعات المتعلقة بالاستثمار بشكل مستمر، ودراستها، وتعديلها، وفق متطلبات واحتياجات الاستثمار في الأردن. - التنسيق والتشاور مع الجهات المعنية بالتشريعات والتي تنوي إصدارها، وإطلاعها على المسودات ومناقشة هذه المسودات والتوصل إلى منظومة صيغة تشريعية تحقق أهداف الهيئة المتمثلة في الحفاظ على البيئة الاستثمارية الجاذبة. • سيتم الربط إلكترونياً مع العديد من الجهات الحكومية من خلال شبكة الحكومة الإلكترونية الآمنة، للاستفادة من الخدمات التي تقدمها، والتقليل من استخدام الأوراق (من هذه الجهات: وزارة الصناعة والتجارة، دائرة مراقبة الشركات، دائرة الجمارك الأردنية، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، دائرة الأراضي والمساحة، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، أمانة عمان الكبرى، وزارة الداخلية، وغرفة صناعة عمان). • إعداد خطة عمل متكاملة لخطة التحول الإلكتروني، وتطبيق جزء من المشاريع بحسب الخطة، ومنها: مشروع وزارة النقل (نظام تتبع المركبات)، ومشروع مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني (تراسل ديوان-ديوان). ويجري العمل على تطبيق مشروع نظام إدارة الموارد البشرية الموحد. • إعداد وثيقة سياسة البيانات واعتمادها وتطبيقها في الهيئة (IT Policy). • تطبيق نظام الأرشيف الإلكتروني، لأرشفة جميع وثائق الهيئة الصادرة والواردة والداخلية، وتحويل عملية البريد في الهيئة من ورقية إلى إلكترونية. • التعاون مع (JCP-USAID) للمساعدة من خلال مستشار أجنبي، وتوفير التدريب لبناء قدرات موظفي الهيئة بالترويج وجذب الاستثمارات الأجنبية.

الأولوية الاستراتيجية	المبادرات ذات الأولوية	ما تم إنجازه والعمل عليه
	وضع استراتيجية وطنية للاستثمار للسنوات العشر القادمة.	<p>استراتيجية ترويج الاستثمار (2017-2019)</p> <ul style="list-style-type: none"> • هدف الاستراتيجية: تحسين قدرة هيئة الاستثمار للترويج للأردن كموقع استثماري جاذب، بهدف زيادة الاستثمار المحلي والأجنبي المباشر، مما يساهم في خلق فرص عمل، والمساهمة في رفع تنافسية القطاع الخاص الأردني ونموه، بالإضافة إلى التكامل مع الأسواق الإقليمية والدولية. • أعدت الاستراتيجية بدعم من مشروع التنافسية الأردني المنفذ بدعم من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية. <p>منهجية إعداد الاستراتيجية</p> <p>المرحلة التحضيرية</p> <ul style="list-style-type: none"> • جمع ودراسة المعلومات المتاحة • دراسة وضع نماذج الاستراتيجية مع سيناريوهات التنمية الاقتصادية (التيمة 2025) <p>الاستثمارات</p> <ul style="list-style-type: none"> • عقد لقاءات مع الجهات المعنية من القطاع العام والخاص • تقييم المواقع التنافسية • تحديد خصائص القطاعات المرغوبة وإمكانية الوصول إليها • تقييم الأولويات <p>البحث والتقييم</p> <ul style="list-style-type: none"> • وضع الاستراتيجية • مناقشة ومراجعة الاستراتيجية والاستشارة بخصوصها والتبليغ من صحتها <p>الهدف الاستراتيجية</p>
	تنظيم عدد من المهمات وتبني أفضل المبادرات والوسائل الترويجية لجذب الاستثمارات للدول المستهدفة.	<p>استراتيجية هيئة الاستثمار (2018-2022)</p> <ul style="list-style-type: none"> • هدف الاستراتيجية: تطوير كفاءة هيئة الاستثمار وإمكاناتها لتتمكن من تحقيق الأهداف الوطنية المناطة بها في مجال الاستثمار. • وضعت خطة ترويجية تنفيذية تتناسب واهتمامات كل دولة، لاستهداف الاستثمارات الأجنبية والعربية، وترويج الأردن في الخارج كوجهة استثمارية مميزة وبيئة مشجعة للأعمال. • المشاركة بالمؤتمرات الاستثمارية.
	تسريع إنشاء النافذة الاستثمارية وفق أفضل الممارسات العالمية، وتقديم خدماتها إلكترونياً.	<ul style="list-style-type: none"> • أطلقت النافذة الواحدة بموجب قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014. • أعيدت هندسة الإجراءات والعمليات في النافذة لتحقيق تطوير جوهري في الأداء في مجالات الوقت والكلفة والجودة ورضا العملاء. • يجري العمل على الربط إلكترونياً مع العديد من الجهات الحكومية، من خلال شبكة الحكومة الإلكترونية الآمنة، للاستفادة من الخدمات التي تقدمها، والتقليل من استخدام الأوراق (من هذه الجهات: وزارة الصناعة والتجارة، دائرة مراقبة الشركات، دائرة الجمارك الأردنية، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، دائرة الأراضي والمساحة، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، أمانة عمان الكبرى، وزارة الداخلية، وغرفة صناعة عمان).

تقرير حالة البلاد لعام 2019: بيئة الأعمال والاستثمار في الأردن

الأولوية الاستراتيجية	المبادرات ذات الأولوية	ما تم إنجازه والعمل عليه
وضع خطة استراتيجية لترويج الاستثمار موجهة نحو استقطاب دول واستثمارات ذات قيمة مضافة عالية ومولدة لفرص عمل للأردنيين	تنظيم وعقد المؤتمرات والندوات الاقتصادية داخل الأردن وخارجه، بما فيها مؤتمر المغتربين الأردنيين، بشكل دوري.	<ul style="list-style-type: none"> يجري العمل، بالتنسيق مع وزارة الخارجية لشؤون المغتربين والغرف الصناعية والجمعيات المتخصصة، على إقامة لقاءات وتنظيم زيارات استثمارية وعقد ندوات اقتصادية مع المغتربين الأردنيين، لتسويق الفرص الاستثمارية.
تعزيز الترويج مع الشركات المحلية والأجنبية على شبكة الإنترنت، من خلال منصة لتبادل المعرفة تديرها هيئة الاستثمار.	تم العمل على إعداد تصميم الموقع الإلكتروني الجديد للهيئة، والذي يساهم في الاطلاع على جميع القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية، والبيانات والمعلومات الخاصة بالفرص الاستثمارية المتاحة في المملكة، والتشريعات المتعلقة بتطبيق ممارسة العمليات الاقتصادية والاستثمارية في المملكة، بالإضافة إلى أدلة الخدمات والترخيص الخاصة بالمشروع.	<ul style="list-style-type: none"> تم العمل على إعداد تصميم الموقع الإلكتروني الجديد للهيئة، والذي يساهم في الاطلاع على جميع القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية، والبيانات والمعلومات الخاصة بالفرص الاستثمارية المتاحة في المملكة، والتشريعات المتعلقة بتطبيق ممارسة العمليات الاقتصادية والاستثمارية في المملكة، بالإضافة إلى أدلة الخدمات والترخيص الخاصة بالمشروع.
جمع البيانات والمعلومات وتحليلها حول الدول المستهدفة.	تم جمع وتحليل البيانات لـ 56 دولة مستهدفة (Country Profile)، وتقرير معلومات عن 65 دولة (fact sheet)، بهدف استقطاب وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر في الأسواق الخارجية بما يتواءم مع المزايا التنافسية لعدد من القطاعات الاقتصادية في الأردن.	<ul style="list-style-type: none"> تم جمع وتحليل البيانات لـ 56 دولة مستهدفة (Country Profile)، وتقرير معلومات عن 65 دولة (fact sheet)، بهدف استقطاب وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر في الأسواق الخارجية بما يتواءم مع المزايا التنافسية لعدد من القطاعات الاقتصادية في الأردن.
استحداث فرص استثمارية، وتوزيعها على محافظات المملكة.	تطوير خرائط استثمارية لمحافظة المملكة كافة.	<ul style="list-style-type: none"> الانتهاء من مشروع الخريطة الاستثمارية للمحافظات والذي يشمل 120 فرصة استثمارية، بواقع 10 دراسات لكل محافظة لمشاريع متوسطة وصغيرة الحجم في القطاعات الاقتصادية المختلفة، ذات فرص نمو ومولدة لفرص العمل وتتواءم مع المزايا النسبية والتنافسية لكل محافظة. وتم إطلاقها في جميع محافظات المملكة. إعداد تقرير موجز عن كل محافظة، يهدف إلى تحديد ودراسة الواقع الاقتصادي والبيئة الاستثمارية، من خلال تحليل المقومات القائمة والكامنة والمزايا التنافسية والتوجهات التنموية والاستراتيجية لكل محافظة. إعداد خطة ترويجية تنفيذية مباشرة وغير مباشرة تستهدف استقطاب المستثمرين داخليا وخارجيا، بعد التباحث والتشاور مع المجتمع المحلي بكل أطيافه في كل محافظة من البلديات وغرف التجارة والصناعة ووحدات التنمية في المحافظات. وتم الحرص على أن تكون هذه الفرص الاستثمارية ذات فرص نمو عالية، ومولدة لفرص العمل، وقابلة للتطبيق على أرض الواقع وللتمول.
تحفيز القطاع الخاص على الاستثمار في المدن الصناعية والمناطق الحرة، والاستفادة من الفرص والمزايا الاستثمارية القائمة فيها من خلال تطوير البنية التحتية الجاذبة.	تقوم هيئة الاستثمار بمتابعة الأعمال والخطة التنفيذية للمطورين الرئيسيين في المناطق التنموية والحرة، وإجراء الكشوفات الميدانية، والاطلاع على سير الأعمال لتنفيذ البنية التحتية الكاملة واللازمة لتحقيق الغايات المرجوة من إنشائها والمتمثلة في استقطاب الاستثمارات وتمكينها.	<ul style="list-style-type: none"> تقوم هيئة الاستثمار بمتابعة الأعمال والخطة التنفيذية للمطورين الرئيسيين في المناطق التنموية والحرة، وإجراء الكشوفات الميدانية، والاطلاع على سير الأعمال لتنفيذ البنية التحتية الكاملة واللازمة لتحقيق الغايات المرجوة من إنشائها والمتمثلة في استقطاب الاستثمارات وتمكينها. يتم إشراك المطورين الرئيسيين بالأنشطة الترويجية الدولية والخارجية، للترويج للمناطق التنموية. كما يتم الترويج لهذه المناطق من قبل الهيئة في الأنشطة الاستثمارية التي تشارك بها واللقاءات التي تعقدتها مع المستثمرين.



الأولوية الاستراتيجية	المبادرات ذات الأولوية	ما تم إنجازه والعمل عليه
	توسعة نطاق المدن الصناعية لتشمل محافظات المملكة من خلال إنشاء مدن صناعية إضافية.	تم اعتماد المخططات الشمولية لإنشاء مدن صناعية جديدة في محافظات مادبا والسلط والطفيلة. ويجري العمل على إنشاء هذه المدن بالإضافة إلى مدينة صناعية بجرش.
	إنشاء مكاتب تمثيل لهيئة الاستثمار لدى غرف الصناعة والتجارة (خارج العاصمة).	تم العمل على فتح العديد من المكاتب التمثيلية لهيئة الاستثمار داخل المحافظات، بهدف تسهيل وتيسير الإجراءات الخاصة بالمشاريع الاستثمارية فيها، وإيجاد الحلول للتحديات والمعوقات التي تواجهها ضمن الأطر القانونية، حيث يوجد لهيئة مكاتب في مادبا، والكرك، ومعان، وإربد (مكتبان)، والسلط، والمفرق، ومنطقة البحر الميت، وسحاب، والموقر.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور الاقتصاد الكليّ

**امتداد الآثار الاقتصادية
الإقليمية والعالمية
إلى الأردن**





102	المُلخَص التَّنفيذِي
105	التقديم
106	استمرار تأثير القطاع الحقيقي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
109	تأثير القطاع الخارجي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
116	تأثير القطاع الخارجي بالأوضاع الاقتصادية في دول الخليج
118	تأثير القطاع الحكومي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
120	تأثير القطاع النقدي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
122	تأثير القطاع المالي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
123	تأثير قطاع الطاقة بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية
124	الأزمة السورية
128	خلاصة للسياسة الاقتصادية وانعكاساتها (توصيات)
131	الملاحق الإحصائية

الملخص التنفيذي

يهدف هذا القسم إلى إلقاء الضوء على الأوضاع العامة للاقتصاد الأردني في ظل التطورات العالمية والإقليمية التي حدثت حتى عام 2018. ومن المعروف أن الاقتصاد الأردني ارتبط ارتباطاً وثيقاً بالاقتصاد العالمي منذ عام 2000، بعد توقيع العديد من الاتفاقيات العالمية للتجارة الحرة، والدخول في منظومة الدول المشاركة في منظمة التجارة العالمية، والتوسع في العلاقات التجارية مع دول الإقليم، ضمن اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التي تنتمي إليها 16 دولة عربية، أو خارج تلك الاتفاقية. كما توسع الاقتصاد الأردني منذ بداية الألفية الثالثة في علاقاته التجارية والاقتصادية مع العديد من دول العالم، عبر اتفاقيات تعاون مشترك لتبسيط التجارة، وتسهيل التبادل التجاري مع الأردن أو مع دول المنطقة أو العالم الخارجي من خلاله.

وتم في هذا القسم دراسة أثر التغيرات في المجالين الدولي والإقليمي على الاقتصاد الأردني، ضمن توصيف مرجعي يساعد على فهم التأثير الذي تتركه التطورات العالمية والإقليمية على مفاصل الاقتصاد الوطني وقطاعاته. وانطلاقاً من ذلك تم تناول أثر تلك التطورات العالمية والإقليمية على القطاع الحقيقي، ثم تحليل تأثير القطاع الخارجي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية، وخاصة التجارة الخارجية والاستثمارات الخارجية والتبادل التجاري بمعطيات كل من التطورات العالمية في ظل الحرب التجارية القائمة، والتطورات الإقليمية في ظل تطورات إيجابية على الساحتين العراقية

والسورية. يلي ذلك تحليل التطورات الإقليمية في العراق ومنطقة الخليج واستمرار الآثار المترتبة على إغلاق الحدود على التجارة البينية مع دول الجوار، ثم دراسة أثر إغلاق المعابر الحدودية على قطاع الزراعة، وعرض تأثير القطاع الخارجي بالأوضاع الاقتصادية في دول الخليج، وأثر التطورات العالمية والإقليمية على القطاع الحكومي الأردني، مع التركيز على وضع العجز المالي والمديونية الخارجية اللذين شهدا تطورات إيجابية طفيفة مع التحديات التي فرضتها حالة العالم والإقليم والمتمثلة بعدم اليقين والتذبذب، وخاصة في ما يتصل بالشأن الاقتصادي.

ويتطرق القسم التالي إلى أثر التطورات العالمية والإقليمية على القطاع النقدي الأردني، ويتضح من خلال ذلك قوة الجهاز المصرفي الأردني ومتانته واستقراره وفقاً للمؤشرات العالمية والمحلية كافة، كما يتضح استمرار حالة الاستقرار النقدي، عبر احتياطات أجنبية وافية وقادرة على تمويل ضعف المتطلب العالمي من الواردات. ثم يتم التعرّيج على وضع القطاع المالي والتحديات الكبرى التي يواجهها مستوى التداول في السوق المالي الأردني، والتحديات التي تجعله الأضعف ضمن القطاعات الاقتصادية الكلية للبلاد، مع الإشارة إلى الحاجة إلى تنشيط هذا السوق عبر اكتتابات جديدة قد تساهم الحكومة في تنشيطها عبر مشاريع الشراكة المقترحة من طرفها مع القطاع الخاص، المحلي والدولي على حدّ سواء. ثم يتم تناول وضع الطاقة وتأثيرها - وخاصة في مجال كلفة الإنتاج وسعر التوزيع - بما يشهده العالم من تطورات في ظلّ زيادة متوسط أسعار النفط خلال عام 2018. وقد بات من الواضح أن ثمة حاجة ماسّة إلى الاستمرار في جهود تنويع مصادر استيراد الطاقة، وفي تنويع مصادر توليدها داخل الدولة، وفي الوصول إلى كلف إنتاج تتناسب ومستويات التكاليف على المستويين الدولي والإقليمي. يلي ذلك دراسة التطورات للأزمة السورية وتبعاتها على الاقتصاد الوطني، وقد خُصص الجزء الأخير من هذا القسم ليكون حوصلة النقاش في الأقسام السابقة و خلاصة النتائج، مع تقديم عدد من التوصيات والانعكاسات المطلوبة للنهوض بالاقتصاد الوطني في وجه التحديات الكبرى التي يشهدها العالم ومن ضمنه هذه المنطقة.

ويمكن الاستخلاص من هذا القسم أن الأردن مرّ خلال العقود الثلاثة الماضية بأزمات عدّة، إقليمية وعالمية، ساهمت في تباطؤ نموه الاقتصادي وعدم تمكينه من تحقيق أهدافه المرجوة، مما جعله غير قادر على تحمّل أيّ أعباء إضافية. ومن هذه الأزمات حرب

الخليج الثانية وما تبعها من انخفاض في سعر صرف الدينار الأردني، والحرب الأميركية على العراق والتي كان لها أثر كبير على الاقتصاد الأردني بسبب ارتفاع سعر النفط وموجات اللجوء العراقي إلى الأردن، والأزمة المالية العالمية التي هزت تداعياتها العالم بأكمله، فكان للاقتصاد الأردني نصيب من التأثير السلبي الذي انعكس على القطاعات الاقتصادية كافة (المالي والصناعي والزراعي والتجاري). ثم جاء ما يُسمى «الربيع العربي» وتبعاته المتمثلة في اللجوء السوري، وتفجير خط الغاز المصري وتكاليفه على الدولة والمواطن، الأمر الذي نتج عنه تراكم في الديون الخارجية، وارتفاع معدل التضخم، وزيادة نسبة البطالة، وتردي الخدمات الصحية والتعليمية، وإضعاف البنية التحتية. كما تأثر الاقتصاد الأردني تأثراً كبيراً في الدورات الاقتصادية العالمية وتقلبات أسعار النفط وما نتج عنها من ارتفاع في الأسعار وكلف الإنتاج.

التقديم

ظل الاقتصاد الأردني يعمل ضمن مفهوم الاقتصاد الصغير المفتوح المختلط منذ نشأته، وظل ارتباطه بإقليمه هو المحرك الأساسي لعجلة النمو والتنمية، حتى العشرينين واجه الأردن أزمته المالية والاقتصادية الكبرى مع نهاية عقد الثمانينات من القرن العشرين، ووجد نفسه أمام استحقاقات اقتصادية داخلية، ولدت تغييرات سياسية وديموغرافية من جهة، وفرضت عليه من جهة أخرى اللجوء للمرة الأولى إلى برامج التصحيح والتثبيت الهيكلي منذ مطلع التسعينات. إلا أن غزو العراق للكويت عام 1990 وما نتج عنه من عودة ما يقرب من 300 ألف أردني فجأة إلى البلاد، إضافة إلى تدفق العديد من أبناء العراق وبعض المقيمين فيه إلى الأردن، ولدت تحدياً داخلياً جديداً أفرزته معطيات أزمة الخليج في ذلك الوقت، وفرضت معه معطيات جديدة في العلاقة الإقليمية مع الأردن على النسقين السياسي والاقتصادي على حد سواء. وقد كان التأثير الاقتصادي على الاقتصاد الوطني وبنيتها التحتية ملموساً وكبيراً، بفعل ضغوط اللاجئين والمهاجرين والعائدين. وكان من الحكمة أن يعاد النظر في نسق ارتباط الاقتصاد الأردني في الإطارين الإقليمي والدولي.

وشهدت بداية الألفية الثالثة إعادة تموضع للاقتصاد، فقد تولد عنها انضمام الأردن الكامل إلى منظمة التجارة العالمية، وتوقيع اتفاقيات للتجارة الحرة مع الولايات المتحدة وكندا، بالإضافة إلى توقيع العديد من الاتفاقيات الأخرى. كما نتج عنها تفعيل الشراكة الأوروبية، والدخول ضمن منظومة شراكة اليورو متوسطة، والتوسع في الوقت نفسه في مفهوم الاقتصاد التشاركي مع القطاع الخاص عبر التخصيص أو الخصخصة للعديد من المشاريع والشركات المملوكة كلياً أو جزئياً للحكومة، مثل الاتصالات والإسمنت وخدمات المطار والفوسفات، وذلك بفعل الأثر الهيكلي لبرامج التصحيح المتعاقبة والتي لم يتخرج منها الأردن بعد أول برنامج وقعه في عام 1990 إلا في منتصف عام 2004، قبل أن يعود إلى تلك البرامج ومرارة وصفاتها مرة أخرى منذ منتصف عام 2012.

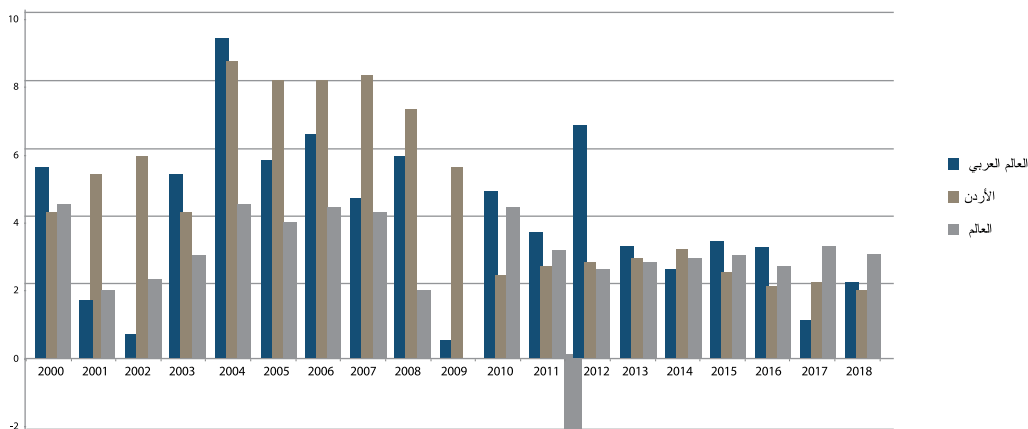
وقد تأثر الأردن أيضاً بالعديد من الصدمات الخارجية التي عصفت بالعالم والإقليم، بدءاً من تداعيات الأزمة المالية العالمية وتقلبات أسعار السلع الأساسية، وصولاً إلى ظهور ما يُسمى «الربيع العربي» وما تبعه من تطورات إقليمية وأيديولوجية تمثلت في ظهور تنظيم «داعش» وما ترتب عليها من إغلاق للحدود التجارية مع كل من سوريا والعراق، وكذلك الحرب الأهلية في سوريا وتدفق اللاجئين السوريين إلى الأردن وما ترتب على ذلك من تكاليف وأعباء على الأردن جراء الاستضافة، علاوة على ما ترتب على تفجير خط الغاز المصري-الأردني وما تبعه من ارتفاع في فاتورة الطاقة وتحمل الأردن التكاليف الإضافية لتوليد الطاقة الكهربائية باستخدام الوقود الثقيل، مما أدى في النهاية إلى ارتفاع مديونية الحكومة بما يقارب 6 مليارات دينار أردني.

استمرار تأثير القطاع الحقيقي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

لقد تأثر القطاع الحقيقي للاقتصاد الوطني بإرهاقات الأوضاع العالمية والإقليمية مباشرة من خلال تأثره بالأزمة السورية، وبالتطورات الإقليمية في العراق ومنطقة الخليج، وأخيراً بالبعد العالمي في إطار تبعات الحرب التجارية التي تقودها الولايات المتحدة على شركائها السابقين، وخاصة الصين. كما ظهرت آثار غير مباشرة تمثلت في تأثر الدورة الاقتصادية المحلية بالدورة الاقتصادية العالمية والتي أدت إلى انخفاض الطلب الكلي على المنتجات والخدمات المحلية، إضافة إلى تراجع زخم الاستثمار الأجنبي المباشر.

وكما هو ملاحظ من الشكل رقم (1)، فقد توافقت النمو الاقتصادي في الأردن مع النمو الاقتصادي في الدول العربية وفي العالم، إذ انعكست الارتدادات السلبية لتراجع الأوضاع الاقتصادية في منطقة الخليج العربي على الاقتصاد الأردني، وخاصة في أعقاب انخفاض أسعار النفط، وتداعيات الحرب على اليمن، إضافة إلى القرارات الاقتصادية الإصلاحية التي اتخذتها السعودية، والمقاطعة السياسية لقطر وما ترتب عليها من آثار سلبية على الاقتصاد الأردني، إذ تعدّ دول الخليج العربي من أهم الشركاء الاقتصاديين للأردن من الناحيتين التجارية والاستثمارية، إضافة إلى أن غالبية المغتربين الأردنيين يعملون في تلك البلدان، وتُشكل تحويلاتهم المالية إلى الأردن أحد الروافد المهمة للاقتصاد. ومن جانب آخر انعكست التوقعات السلبية العالمية على التوقعات المحلية، الأمر الذي ساهم في إحجام العديد من المستثمرين المحليين والأجانب عن الدخول في استثمارات جديدة.

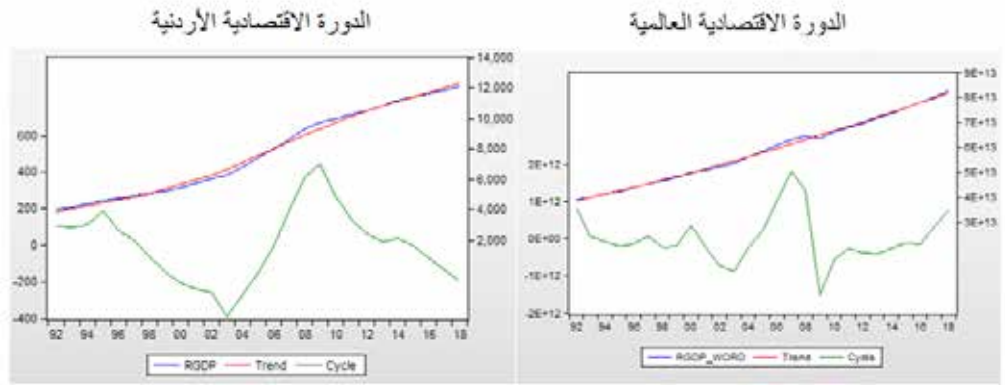
الشكل رقم (1)
النمو الاقتصادي في العالم وفي الدول العربية وفي الأردن (%)



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

وبتمثيل الدورة الاقتصادية الأردنية¹ كما هو موضح في الشكل رقم (2)، يظهر أن الاقتصاد الأردني يمر بدورة اقتصادية انكماشية بالتوافق مع الدورة الاقتصادية الانكماشية العالمية، مع وجود مدة أبطأ تقدر بحوالي سنة²، وتجدر الإشارة إلى أن عمق الدورات الاقتصادية في الأردن أطول مقابل الدورات الاقتصادية العالمية، ويُعزى ذلك إلى ضعف السياسات الاقتصادية المتبعة في مواجهة الدورات الاقتصادية المعاكسة.

الشكل رقم (2)
الدورة الاقتصادية العالمية مقابل الدورة الاقتصادية الأردنية



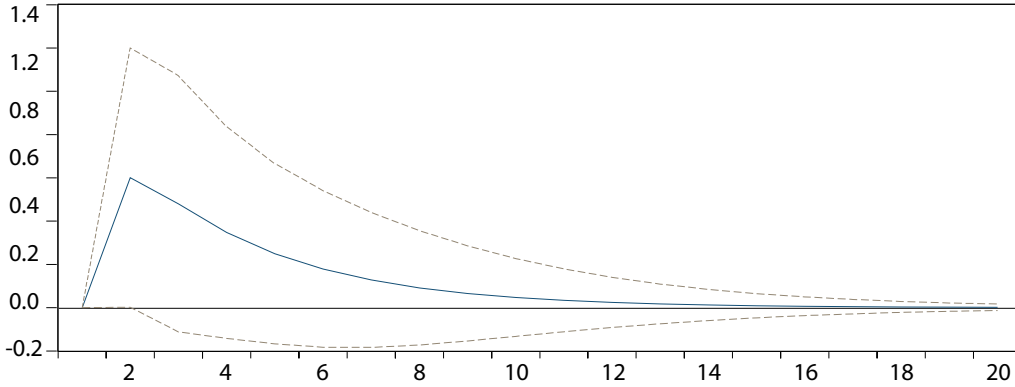
المصدر: تحليل برنامج (Eviews) اعتماداً على بيانات صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، 2018.

ولقياس درجة استجابة الاقتصاد الأردني للصدمات الاقتصادية العالمية، تم اللجوء إلى تحليل البيانات من خلال تقدير نموذج متجه الانحدار الذاتي (VAR) لقياس دالة الاستجابة لردة فعل الاقتصاد الأردني (Impulse Responses) للتغيرات في الاقتصاد العالمي. وتوضّح النتائج كما هي في الشكل رقم (3) أن حدوث صدمة عشوائية في الاقتصاد العالمي يؤدي إلى استجابة كبيرة في الاقتصاد الأردني للسنتين الأولى والثانية تصل إلى 0.6 نقطة مئوية، مما يعني أن انخفاض النمو العالمي بمقدار 1% سيؤدي إلى انخفاض النمو الاقتصادي الأردني بمقدار 0.6%، ويوضح هذا التحليل مدى انكشاف الاقتصاد الأردني على الدورات الاقتصادية العالمية.

1 تم استخدام مصفي (HODRICK PRESCOTT HP) لاحتساب الناتج المحتمل للناتج المحلي الإجمالي، وذلك باستخدام الرزم الإحصائية (Eviews).

2 اعتماداً على تحليل مدد الإبطاء المثلى (Schwarz information criterion).

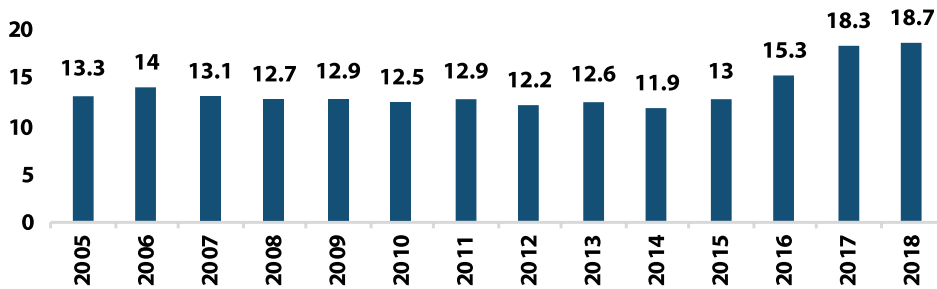
الشكل رقم (3)

دالة الاستجابة لردة فعل الاقتصاد الأردني للتغيرات في الاقتصاد العالمي³

المصدر: تحليل برنامج (Eviews) اعتماداً على بيانات صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، 2018.

كما انعكس التباطؤ الاقتصادي نتيجة التأثر بالدورات الاقتصادية العالمية والإقليمية، على معدلات البطالة، لتصل إلى مستويات قياسية، مرتفعة من 12.5% في عام 2010 إلى 18.7% في عام 2018. يضاف إلى ذلك أن توافد العمالة السورية الماهرة كان لها آثار سلبية على البطالة، وذلك في ضوء قبول العمالة السورية أجوراً منخفضة مقارنة بتلك التي تطلبها العمالة الأردنية.

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



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب السنوي، 2018

³ استناداً إلى تقدير نموذج متجه الانحدار الذاتي VECTOR AUTOREGRESSIVE MODEL علماً أن بيانات النمو كانت مستقرة على المستوى.

تأثر القطاع الخارجي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

التقديم

يشهد العالم منذ تولي الرئيس ترامب مقاليد الحكم في الولايات المتحدة الأميركية، استمرار الحرب التجارية الشرسة مع الشركاء التقليديين للولايات المتحدة، وخاصة الصين، التي فرضت عليها الولايات المتحدة عقوبات تجارية واجراءات جمركية تعريفية وغير تعريفية، جعلت العالم يراجع الحسابات في ما يتصل بقواعد حرية التجارة وحركتها، ويعيد النظر في مقومات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية والمبادئ التي قام عليها ذلك الانضمام. وفي الوقت نفسه، شكّل تحديّ الحرب التجارية للصين فرصة حقيقية في إعادة بناء علاقاتها مع العالم، وخاصة مع الدول في المنطقة العربية والمنطقة المجاورة لها امتداداً من الهند وباكستان وحتى العراق والأردن. وعلى صعيد العقوبات التجارية، وإعادة النظر في الاتفاقيات التجارية الدولية التي وقعتها الولايات المتحدة مع دول العالم، بما فيها الدولتين الجارتين كندا والمكسيك، فقد نجا الأردن من تلك المراجعة، وتُرك دون أن تمس الولايات المتحدة العلاقة التجارية معه، إما لعدم معنوية الرقم للولايات المتحدة، أو لعامل الاستقرار السياسي الذي يهيم أميركا في المنطقة، والشاهد أنّ ذلك التحدي أبقى للأردن فرصة للبناء عليه، ومحاولة استقطاب استثمارات تسعى إلى دخول السوق الأميركية عبر الاتفاقية الأردنية، وخاصة من الدول التي تعاني من العقوبات التجارية الجمركية وغير الجمركية التي تفرضها الإدارة الأميركية.

ويشكل الوضع العام لمؤشرات التجارة الخارجية أحد أهم أعمدة تأثر القطاع الخارجي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية، كما ينعكس ذلك انعكاساً واضحاً على مؤشرات الاحتياطات الأجنبية، ومستوى تدفق الاستثمارات الخارجية إلى الدولة. وفي ظلّ المعطيات السابقة حول الأوضاع الاقتصادية العالمية والإقليمية، والتي اتسمت بحالة من عدم يقين، وتذبذب في مستويات التقدم والتراجع، فقد انعكس ذلك جلياً على حالة التجارة الخارجية الأردنية. فإذ يوضح الجدول رقم (1) تراجع معظم مؤشرات التجارة وخاصة خلال المدة 2015-2018 نتيجة انخفاض الطلب العالمي والإقليمي على الصادرات الأردنية.

الجدول رقم (1)
مؤشرات مختارة من التجارة وميزان المدفوعات

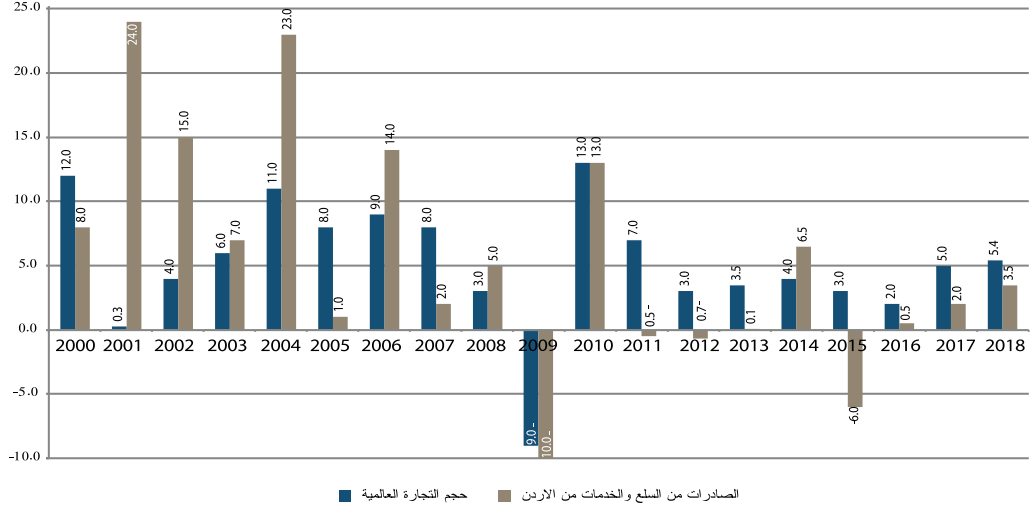
الحساب الجاري	الميزان التجاري	حجم التجارة	المستوردات	الصادرات إلى الدول العربية	الصادرات الكلية	
-1224	-3585	11878	8188	1249	2929	2006
-2038	-4574	13786	9722	1393	3184	2007
-1457	-5084	17694	12061	1849	4431	2008
-883	-4449	14634	10108	1847	3579	2009
-1336	-4824	16040	11050	2128	4217	2010
-2099	-6262	19125	13440	2262	4806	2011
-3345	-7487	20333	14734	2307	4750	2012
-2488	-8270	21285	15667	2572	4805	2013
-1852	-8496	22233	16280	2656	5163	2014
-2418	-7336	20099	14537	2444	4798	2015
-2619	-6807	19080	13720	2142	4397	2016
-3054	-7593	19887	14554	2075	4504	2017
-2023	-7239	19923	14420	2030	4675	2018

المصدر: البنك المركزي، الأردن، النشرات الإحصائية الشهرية، 2019.

ومن جانب آخر، أثرت الظروف الاقتصادية العالمية غير المواتية على أوضاع الشركاء التجاريين للأردن وفي مقدمتها دول الخليج التي تأثرت بانخفاض أسعار النفط وبالحرب في اليمن، الأمر الذي انعكس على انخفاض الطلب على الصادرات الأردنية. ويشير الشكل رقم (5) إلى التوافق الكبير بين معدلات نمو التجارة العالمية والصادرات الأردنية، مما يوضح حجم الترابط بينهما.

الشكل رقم (5)

معدلات نمو الصادرات الأردنية مقابل نمو حجم التجارة العالمية (%)



التطورات الإقليمية في العراق ومنطقة الخليج

تعدّ استعادة الحكومة العراقية سيطرتها على مناطق عديدة بعد هزيمة تنظيم «داعش»، علامة فارقة في تطورات المنطقة، وليس في العراق وحسب. وقد أسفر عن ذلك توقيع اتفاق في الأيام الأخيرة من عام 2018 يقضي بعودة الحركة التجارية البرية بين الأردن والعراق مع مطلع عام 2019. وعلى صعيد آخر، شهدت أسعار النفط خلال عام 2018 تحسناً نسبياً ملموساً مقارنة بعام 2017، إذ ارتفع متوسط سعر برميل النفط من 53 دولاراً إلى نحو 68 دولاراً، بزيادة وصلت إلى نحو 28%، وهو مؤشر أدى إلى تحسّن نسبي للأوضاع الاقتصادية في منطقة الخليج وانعكس على تطور مستوى النمو الكلي إلى ما يزيد على 3.2% مقابل أقل من 3% عام 2017. كما أدى ذلك إلى تحسّن مستويات الموازنات العامة للدول الرئيسية في الخليج، وخاصة الإمارات التي أصدرت موازنة متوازنة من دون عجز، والسعودية التي وجّهت الفوائض نحو المشاريع الكبرى التي أعلنت عنها في «رؤية 2030». ومع ذلك، فإن المؤشرات الرئيسية تؤكد عدم انعكاس التحسّن في موازنات دول الخليج على العلاقة مع الأردن، وخاصة أن حجم المساعدات العربية للأردن انخفض انخفاضاً كبيراً بين عامي 2017 و2018، وذلك مع تعهّد كل من السعودية والإمارات والكويت بدعم الموازنة الأردنية بمبلغ نصف مليار دولار يُدفع على مدى خمس سنوات، ضمن حزمة من 2.5 مليار دولار تشمل وديعة في البنك المركزي لغايات دعم رصيد الاحتياطيات الأجنبية فيه، كما تعهّدت قطر بمبلغ مماثل من الدعم وفرص عمل تصل إلى نحو 10 آلاف فرصة خلال فترة زمنية وجيزة. بيد أن ذلك كله لم يعط زخماً كافياً للاقتصاد الأردني في عام 2018 بسبب تأخر توقيته، ولكن من المتوقع أن يترك ذلك أثراً

إيجابياً في عام 2019. وتستمر التحديات في المنطقة في ظل الأوضاع في اليمن، والعلاقة المضطربة بين الولايات المتحدة وإيران، والتطورات المتأزمة في الخليج العربي ومضيق هرمز، وهو ما سيُظهر الأثر الاقتصادي المباشر خلال عام 2019. وفي المحصلة، يتضح أن الأوضاع العامة في المنطقة العربية، في الخليج وشمال إفريقيا، وفي الشرق الأوسط عموماً، لم تنعكس بأي أثر إيجابي على الاقتصاد الأردني خلال عام 2018، وإن كانت في الوقت نفسه لم تنعكس سلباً عليه ولم تزد من معاناته، ما خلا بعض التطورات المضطربة الناتجة عن التباطؤ الاقتصادي المستمر الذي تشهده المنطقة عموماً.

استمرار الآثار المترتبة على إغلاق الحدود على التجارة البينية مع دول الجوار

أدت التطورات في مجال فتح الحدود البرية مع سوريا والعراق إلى تطور في التجارة الخارجية الأردنية، ولكن هذه التجارة لم تصل إلى المستويات التي كانت عليها قبل الإغلاقات والتي يمكن تلخيصها بما يلي:

- حجم التجارة الخارجية الكلية: تشير إحصائيات التجارة الخارجية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة، كما هو مبين في الجدول رقم (2) والجدول رقم (3)، إلى أن حجم التجارة الخارجية مع كل من العراق وسوريا ولبنان وتركيا قد انخفض من حوالي 2.4 مليار دينار في عام 2013 إلى حوالي 1.3 مليار دينار في عام 2018، أي بما نسبته 43%.
- حجم الصادرات الكلية: انخفضت الصادرات إلى سوريا من 203 مليون دينار في عام 2011، إلى 46 مليون دينار في عام 2018. كما انخفض حجم الصادرات الكلية مع العراق من 862 مليون دينار عام 2011 إلى 502 مليون دينار عام 2018. ومن حيث آثار ذلك على حجم الصادرات الوطنية، فقد شكّلت الصادرات الأردنية إلى العراق خلال المدة 2010-2014 ما نسبته 15% من إجمالي الصادرات الوطنية، ثم ارتفعت إلى 18% في عام 2015، ثم بدأت بالانخفاض في عام 2016 إلى أن وصلت إلى ما نسبته 8% من إجمالي الصادرات الوطنية. وتشير أرقام التجارة الخارجية إلى أن الصادرات الوطنية إلى العراق قد انخفضت بنسبة 6% خلال عام 2014، واستمر الانخفاض لتصل نسبته إلى 41% في عام 2015، ثم شهد تراجعاً في عام 2016 لتبلغ نسبته 32%، ثم عادت الصادرات الوطنية لترتفع في عامي 2017 و2018 وبنسبة 10% و27% على التوالي. أما حركة الصادرات الوطنية الأردنية مع سوريا فتأثرت تأثراً كبيراً بعد الإغلاقات المتكررة لمعبر جابر الذي يعدّ شرياناً رئيسياً لتبادل البضائع

بين الأردن وسوريا ولبنان وتركيا. فقد أظهرت الأرقام تراجعاً في التبادل التجاري بين الأردن وسوريا ولبنان، فتراجعت الصادرات الوطنية لسوريا بنسبة 40% في عام 2015، واستمرت في هذا المنحى حتى وصلت نسبة التراجع إلى 64% في عام 2016، ثم بدأت تشهد ارتفاعاً بلغت نسبته 3% في عام 2017، ثم 6% في عام 2018، وكان هذا الارتفاع في جزء منه نتيجة لفتح الحدود البرية السورية الأردنية.

الجدول رقم (2)
حجم التجارة الكلية (مليون دينار)

كانون الثاني- أيار	2019	2018	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	السنة	
	156	156	469	368	331	493	829	883	716	715	648	العراق	الصادرات الوطنية
	21	13	33	31	30	85	142	96	141	181	169	سوريا	
	32	33	76	84	96	90	97	97	167	209	138	لبنان	
	12	19	58	74	65	69	116	70	90	63	41	تركيا	
	221	221	636	544	522	737	1183	1146	1114	1168	996	المجموع	
	9	9	33	19	26	54	83	104	152	147	153	العراق	المعاد تصديره
	6	8	13	16	11	9	17	12	15	22	13	سوريا	
	11	5	8	19	3	2	4	12	41	29	26	لبنان	
	2	3	7	6	2	4	5	3	4	7	3	تركيا	
	28	25	61	60	42	69	110	132	212	206	195	مجموع البلدان	
	165	165	502	387	357	547	912	987	868	862	801	العراق	الصادرات الكلية
	27	21	46	47	41	94	159	108	156	203	182	سوريا	
	43	38	84	103	99	92	101	109	208	238	164	لبنان	
	14	22	65	80	67	73	121	73	94	70	44	تركيا	
	249	246	697	604	564	806	1293	1278	1326	1374	1191	مجموع البلدان	
	2	1	2	2	2	1	4	253	231	220	166	العراق	المستوردات
	17	17	50	47	64	72	108	184	171	268	267	سوريا	
	20	22	52	53	67	75	83	116	97	81	76	لبنان	
	158	223	548	484	472	537	604	539	569	393	397	تركيا	
	197	263	652	585	605	685	800	1091	1068	963	906	المجموع	
	167	166	504	389	359	548	916	1240	1099	1082	967	العراق	حجم التجارة
	44	38	96	94	105	166	267	292	327	471	449	سوريا	
	63	60	136	156	166	167	184	225	305	319	240	لبنان	
	172	245	613	564	539	610	725	612	663	463	441	تركيا	
	446	509	1349	1189	1169	1491	2093	2369	2394	2337	2097	المجموع	
	163	164	500	385	355	546	908	734	637	642	635	العراق	الميزان التجاري
	10	4	-4	0	-23	22	51	-76	-15	-65	-85	سوريا	
	23	16	32	50	32	17	18	-7	111	157	88	لبنان	
	-144	-201	-483	-404	-405	-464	-483	-466	-475	-323	-353	تركيا	
	52	-17	45	19	-41	121	493	187	258	411	285	المجموع	

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، 2019.



- المعاد تصديره: توضح الأرقام في الجدول رقم (2) والجدول رقم (3) التأثير السلبي لهذا النشاط تأثيراً كبيراً بين الأردن والعراق وسوريا (مباشرة)، ولبنان وتركيا (بصورة غير مباشرة)، إذ انخفض من 212 مليون دينار عام 2012 إلى 61 مليون دينار في عام 2018 (بنسبة 71%). علماً أن أرقام المعاد تصديره شهدت تحسناً خلال عامي 2017 و2018 بنسبة نمو 43% و2% على التوالي.
- حجم المستوردات: تشير البيانات الإحصائية إلى أن المستوردات الأردنية من سوريا قد تراجعت من 268 مليون دينار عام 2011 إلى 50 مليوناً عام 2018، بنسبة تراجع وصلت إلى 81%. وقد انخفض المجموع الكلي لمستوردات الأردن من كل من العراق وسوريا ولبنان وتركيا إلى 652 مليون دينار في عام 2018 بعد أن كان قد وصل إلى 1091 مليون دينار في عام 2013.

الجدول رقم (3)
التغير النسبي في حجم التجارة الكلية (%)

كانون الثاني- أيار 2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	السنة	
0	27	11	-33	-41	-6	23	0	10	العراق	الصادرات الوطنية
62	6	3	-65	-40	48	-32	-22	7	سوريا	
-3	-10	-13	7	-7	0	-42	-20	51	لبنان	
-37	-22	14	-6	-41	66	-22	43	54	تركيا	
0	17	4	-29	-38	3	3	-5	17	المجموع	
0	74	-27	-52	-35	-20	-32	3	-4	العراق	المعاد تصديره
-25	-19	45	22	-47	42	-20	-32	69	سوريا	
120	-58	533	50	-50	-67	-71	41	12	لبنان	
-33	17	200	-50	-20	67	-25	-43	133	تركيا	
12	2	43	-39	-37	-17	-38	3	6	مجموع البلدان	
0	30	8	-35	-40	-8	14	1	8	العراق	الصادرات الكلية
29	-2	15	-56	-41	47	-31	-23	12	سوريا	
13	-18	4	8	-9	-7	-48	-13	45	لبنان	
-36	-19	19	-8	-40	66	-22	34	59	تركيا	
1	15	7	-30	-38	1	-4	-3	15	مجموع البلدان	
100	0	0	186	-83	-98	10	5	33	العراق	المستوردات
0	6	-27	-11	-33	-41	8	-36	0	سوريا	
-9	-2	-21	-11	-10	-28	20	20	7	لبنان	
-29	13	3	-12	-11	12	-5	45	-1	تركيا	
-25	11	-3	-12	-14	-27	2	11	6	المجموع	
1	30	8	-34	-40	-26	13	2	12	العراق	حجم التجارة
16	2	-10	-37	-38	-9	-11	-31	5	سوريا	
5	-13	-6	-1	-9	-18	-26	-4	33	لبنان	
-30	9	5	-12	-16	18	-8	43	5	تركيا	
-12	13	2	-22	-29	-12	-1	2	11	المجموع	

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الشهري لإحصاءات التجارة الخارجية، 2019.

أثر إغلاق المعابر الحدودية على قطاع الزراعة

تشير بيانات وزارة الزراعة كما في الجدول رقم (4) إلى أن السوقين السوري والعراقي كانا الأهم للصادرات الزراعية، وذلك حتى عام 2011 بالنسبة لسوق العراق، وعام 2012 بالنسبة لسوق سوريا. ثم بدأت الصادرات الزراعية إلى البلدين بالانخفاض وصولاً إلى عام 2016 الذي أصبح التصدير فيه إليهما شبه معدوم. وهذا يعكس مدى الأثر السلبي على المزارع الأردني بفقدانه أهم الأسواق التصديرية. وقد واجهت الصادرات الزراعية الأردنية إلى هذين السوقين صعوبات كبيرة، بسبب التحديات الأمنية في كل من العراق وسوريا، مما أدى إلى ارتفاع رسوم الشحن البري. ورغم ما جرى مؤخراً من قيام الشاحنات الأردنية بتفريغ حمولاتها في الشاحنات العراقية والسورية تحاشياً لمخاطر السير في أراضي البلدين، ورغم انخفاض حدة التوتر على الحدود العراقية، إلا أن الزيادة في الصادرات الزراعية لم تكن بالمستوى المتوقع لعامي 2017 و2018، إذ بقيت ضمن مستويات منخفضة. ونتيجة فقدان المزارعين للأسواق التي اعتادوا تصريف إنتاجهم الزراعي فيها لمصلحة منافسين آخرين، تراجع الاستثمار في القطاع الزراعي، وخاصة أن تسويق المنتجات يعتمد على المعابر الحدودية البرية مع العراق وسوريا.

الجدول رقم (4)

كمية الصادرات الزراعية لدول الجوار (ألف طن)

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010		
10.12	10.48	0	27	121	78	52	181	168	خضار	العراق
0.74	4.77	1	14	51	75	52	28	23	فواكه	
0.10	0	0	51	91	87	208	205	166	خضار	سوريا
0.26	0	0	0	4	2	9	14	15	فواكه	
0.03	0.09	1	5	9	11	19	19	19	خضار	لبنان
0.97	0.75	1	1	5	1	4	4	6	فواكه	
1.26	0.32	0	0	0	0	10	3	0	خضار	تركيا
0.15	0.08	0	0	0	0	0	0	1	فواكه	
11.41	10.90	1	83	221	176	289	408	353	خضار	مجموع البلدان
2.12	5.60	2	15	60	78	65	46	45	فواكه	
408.22	465.91	555	645	763	653	692	754	672	خضار	المجموع الكلي للصادرات
115.78	120.88	131	138	121	140	109	87	78	فواكه	

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

ومن جانب آخر، فقد السوق الأردني المستوردات الزراعية من السوقين السوري واللبناني، الأمر الذي استدعى الاستيراد من دول أخرى وبتكاليف أعلى. إذ كانت نسبة المستوردات الزراعية من سوريا 37% في عام 2010، وانحدرت إلى 18.5% في عام 2015 ثم إلى 5%

في عام 2016. أما المستوردات من لبنان فقد بلغت نسبتها 20% في عام 2010، وتراجعت إلى 14.6% في عام 2015، ثم إلى 6% في عام 2016. وبالنسبة إلى العراق، فقد كانت عملية الاستيراد منه معدومة تماماً. ويظهر ذلك جلياً من خلال الجدول رقم (5).

الجدول رقم (5)
كمية المستوردات الزراعية من دول الجوار (بالألف طن)

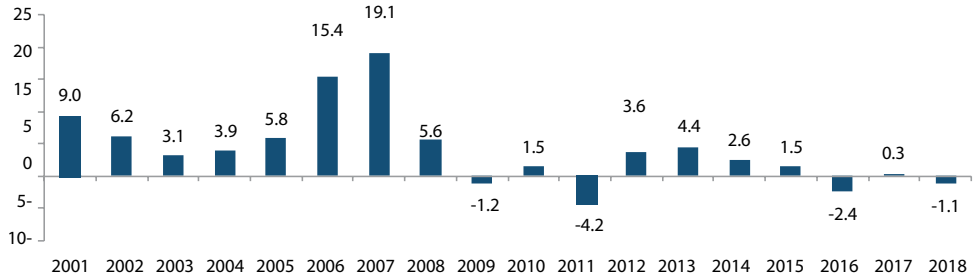
2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010		
		0	0	0	0	0	0	0	خضار	العراق
0.03	-	0	0	0	0	0	0	0	فواكه	
9.30	0.03	6	15	34	23	59	32	32	خضار	سوريا
4.11	5.68	9	27	52	58	49	33	39	فواكه	
1.27	0.459	12	22	57	68	19	24	19	خضار	لبنان
1.38	1.32	6	11	15	24	26	14	19	فواكه	
8.50	8.52	16	5	3	4	2	3	4	خضار	تركيا
2.62	2.36	4	2	4	3	1	3	6	فواكه	
19071.3	9.01	34	42	94	95	80	59	55	خضار	مجموع البلدان
8129.1	9.36	19	40	71	85	76	50	64	فواكه	
52.07	47.21	80	80	134	131	112	92	77	خضار	المجموع الكلي
152.15	179.14	186	146	152	148	118	87	110	فواكه	

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

تأثير القطاع الخارجي بالأوضاع الاقتصادية في دول الخليج

نتيجة لتراجع الأوضاع الاقتصادية في منطقة الخليج العربي، وخاصة في أعقاب انخفاض أسعار النفط وتداعيات الحرب في اليمن، وعلى إثر القرارات الاقتصادية الإصلاحية التي اتخذتها السعودية، والمقاطعة السياسية مع قطر، حدثت ارتدادات سلبية لهذا المشهد انعكست على الاقتصاد الأردني. إذ تعدُّ دول الخليج العربي من أهم الشركاء الاقتصاديين للأردن من الناحيتين التجارية والاستثمارية، كما أن غالبية المغتربين الأردنيين يعملون في تلك الدول، وتشكّل تحويلاتهم المالية أحد الروافد المهمة للاقتصاد الأردني. ولقد بدأت الأيدي العاملة الأردنية تتأثر بتلك الأوضاع، من خلال تسريح العاملين وخاصة من الشركات الخاصة، وتخفيض الرواتب أو التأخير في تسديدها، وقد انعكس ذلك انعكاساً كبيراً في حجم حوالات المغتربين الأردنيين في الخارج والتي شهدت تباطؤاً وتراجعاً في بعض الأوقات. ويشير الشكل رقم (6) إلى معدل سالب لنمو حوالات العاملين في الأعوام 2009 و2011 و2016 و2018 بنسب 1.2، و4.2، و2.4 و1.1 على التوالي، ونموها بمعدلات متباطئة مقارنة بالمعدلات التي سجلها خلال المدة 2001-2008.

الشكل رقم (6)
معدلات نمو حوالات العاملين الأردنيين



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، 2019.

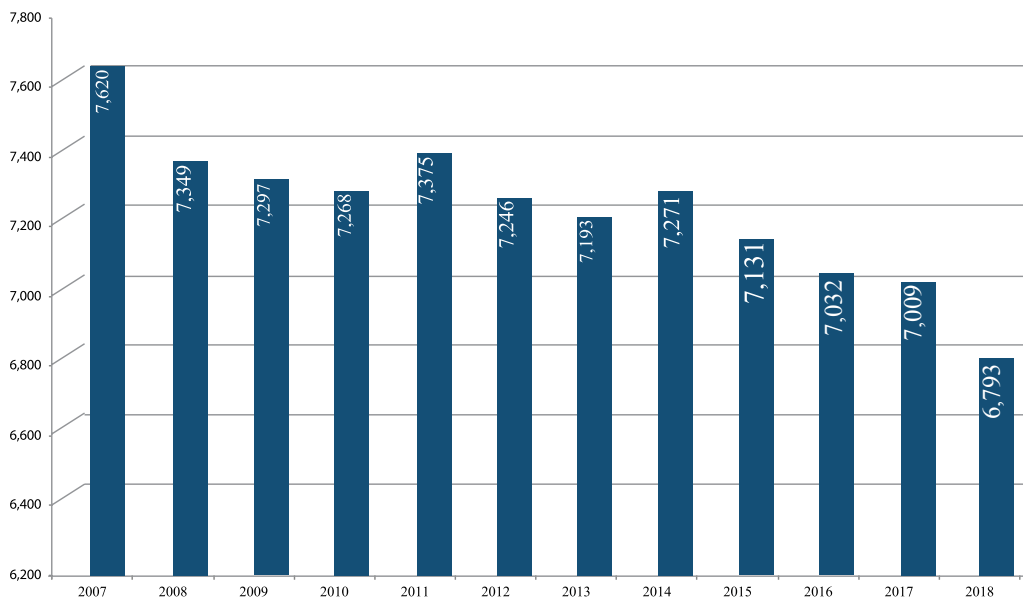
كما تأثر الاقتصاد الأردني سلباً من خلال الأزمة الخليجية ومقاطعة قطر، إذ يقدر حجم التبادل التجاري بين الأردن وقطر بـ 400 مليون دولار سنوياً، ويميل الميزان التجاري إلى صالح قطر التي يستورد منها الأردن مدخلات إنتاج معدنية وكيميائية في أصولها النفطية، وبالتالي وجدت المصانع الأردنية نفسها مضطرة للبحث عن بدائل لتلك المدخلات، وهو ما يحتاج وقتاً طويلاً ويستدعي كلفاً أعلى.

ويستورد الأردن من قطر مواد معدنية وبنظية بقيمة 200 مليون دولار سنوياً، ولدائن بلاستيكية تعد مهمة في مدخلات الإنتاج بقيمة 26.5 مليون دولار. ويصدر الأردن سنوياً إلى قطر منتجات نباتية من الخضراوات والفواكه بقيمة 80 مليون دولار، وأجهزة كهربائية بقيمة 21 مليون دولار، ومواد كيميائية (دهانات ومنظفات) بقيمة 15 مليون دولار، ومنتجات حيوانية بقيمة 10 ملايين دولار. كما أن الخسائر المباشرة تؤثر بالصادرات النباتية والحيوانية. وبالمجمل، فقد تراجعت الصادرات الأردنية التي كانت تصل إلى قطر براً عبر السعودية بنسبة تناهز 75%. كما أصبحت الصادرات تنقل إلى قطر عبر الجو والذي يعد مرتفع التكلفة مقارنة بالنقل البري.

وعلى صعيد الاستثمارات الخليجية (السعودية، الكويت، قطر، الإمارات، عُمان) في بورصة عمان، شهدت المدة حتى عام 2007 تدفقات كبيرة لهذه الاستثمارات في بورصة عمان لتصل قيمة الممتلكات من الأوراق المالية والمساهمات إلى 7.6 مليار دينار كما هو موضح في الشكل رقم (7) وذلك بحسب بيانات مركز إيداع الأوراق المالية. ومع اندلاع الأزمة المالية العالمية وظهور المخاوف من امتداد آثارها إلى الدول العربية، تراجعت الاستثمارات الخليجية إلى 7.3 مليار دينار في عام 2008 حتى وصلت إلى أدنى مستوى لها في عام

2018 (حوالي 6.8 مليار دينار)، وساهم كل من انخفاض أسعار النفط، وأداء البورصات في كل من الأردن ودول الخليج في هذا التراجع في الاستثمارات. وارتباطاً بانخفاض حجم الاستثمارات الخليجية في بورصة عمان، انخفض كذلك حجم التداول والقيمة السوقية للأسهم.

الشكل رقم (7)
قيمة الاستثمارات الخليجية في الأوراق المالية والمساهمة في بورصة عمان



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

تأثر القطاع الحكومي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

شهد القطاع المالي تطورات إيجابية نسبية خلال عام 2018، فقد بدأت الأرقام والإحصاءات تشير إلى تطور نسبي في مجال عجز الموازنة المطلق والنسبي، وفي مجال نسبة المديونية، وكذلك نسبة تغطية النفقات من الإيرادات المحلية. وربما كان مرد ذلك أساساً إلى السياسات التقشفية التي بدأتها حكومة هاني الملقى، واستمرت في انتهاجها حكومة عمر الرزاز. فقد تراجع العجز المالي بنحو 20 مليون دينار بين عامي 2017 و2018، وبنسبة تحسن وصلت إلى نحو 3%، كما تراجعت نسبة العجز المالي إلى الناتج المحلي الإجمالي من 2.6% إلى 2.4%، وهو مؤشر جيد لمفهوم ضبط جانب الطلب والإنفاق في الاقتصاد، وقد انعكس ذلك على نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، إذ شهدت

هذه النسبة تراجعاً طفيفاً بعد سنوات من ارتفاعها المستمر بدءاً من عام 2012، ولم تشهد عودة إلى الوراء إلا في عام 2018، وإن كان هذا التراجع غير ملموس.

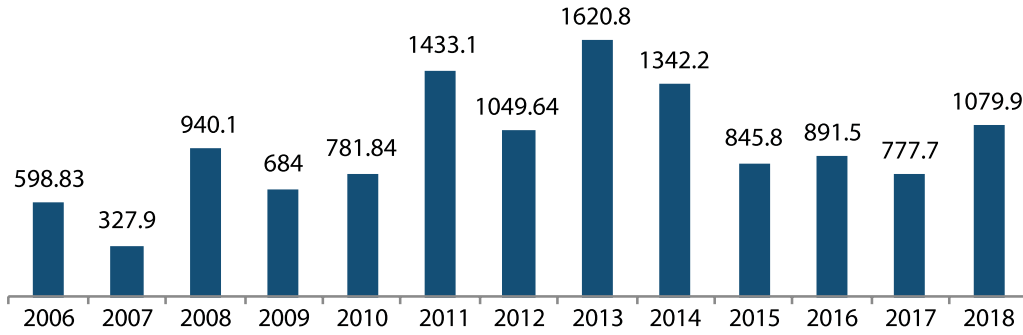
وجاء تراجع نسبة الدين والعجز المالي إلى الناتج المحلي الإجمالي في الوقت الذي لم يشهد فيه الناتج المحلي نمواً أكبر من النمو المتحقق في عام 2017، بل شهد النمو في عام 2018 نسبة حقيقية أقل بقليل عما تحقق في العام السابق. والشاهد هو أنه مع التطورات غير الإيجابية تماماً في المنطقة، واستمرار حالة عدم اليقين في الاقتصاد العالمي، وتراجع توقعات المؤسسات الدولية لمستوى النمو المتوقع في المنطقة والعالم خلال عام 2018، شهدت المؤشرات المالية في الأردن تطوراً إيجابياً نسبياً في عام 2018، وهي تطورات إيجابية في النسب والأرقام، أي في المؤشرات، إلا أنها تشكل أيضاً بيئة على استمرار السياسات الانكماشية التي تتبعها الحكومات منذ عام 2012، والتي بالضرورة تركت آثاراً ثقيلة على حركة النمو الاقتصادي ومؤشرات تحسُّن الدخل الفردي في البلاد، وهو ما تؤكدُه بيانات الملحق الإحصائي رقم (1) في نهاية هذه المراجعة.

والمعضلة المربكة في هذا الشأن، أن تلك المؤشرات تعدُّ من اهتمامات المؤسسات الدولية، وعمود الرُحى والأساس في استمرار تقديمها للقروض والمنح الميسرة للاقتصاد الأردني، وشرطاً أساسياً في الحصول على شهادة صحة الاقتصاد وعافيته، إلا أنها في الوقت نفسه تنعكس سلباً على مسيرة النمو ومسيرة تطوير مستوى الدخل الفردي للبلاد. وقد أشارت الحكومة إلى أنها انتهت من جميع الإجراءات الانكماشية وتلك المؤدية إلى ضبط جانب الطلب في الاقتصاد، وخاصة ما يتصل بالإنفاق الحكومي، وبدأت تتجه مع نهاية عام 2018 إلى سياسات تحفيز جانب العرض، عبر سياسات تُشجِّع الاستثمار وتحسِّن مستوى أداء القطاع الخاص في الدولة. وهي إجراءات قد توتِّي أكلها في عام 2019، وقد تحتاج إلى استمرارية خلال الأعوام الثلاثة اللاحقة، مع التأكيد على أهمية إعادة النظر في كل من كُلف الطاقة، والتوسع في الإنفاق الرأسمالي، إلى جانب إطلاق الصندوق السيادي الأردني، والدخول فعلياً في مشاريع مشتركة كبرى مع القطاع الخاص، المحلي والأجنبي على السواء. والأمل أن يشكّل عام 2019 فارقاً حقيقياً في موضوع التحول نحو توسيع جانب العرض في الاقتصاد الأردني وتحفيزه، وأن يكون انطلاقة حقيقية نحو سياسات حفز النمو، وتحسين أداء الحكومة والجهات الحكومية في مجال تبسيط الإجراءات المؤدية إلى تحسين تنافسية الاقتصاد، وما يعنيه ذلك من تحسين بيئة الأعمال وسهولة الأعمال فيها.

وكما هو موضح في الشكل رقم (8)، شهدت المساعدات الحكومية المقبوضة في ميزان المدفوعات انخفاضاً خلال المدة 2015-2018 بعد أن ارتفعت إلى 1620.8 مليون دينار في عام 2013، الأمر الذي ساهم في تعميق العجز في ميزانية الحكومة.

الشكل رقم (8)

المساعدات الحكومية المقبوضة في ميزان المدفوعات



المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، 2019.

تأثير القطاع النقدي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

تشير المؤشرات النقدية الكلية إلى تطور إيجابي جيد شهده القطاع النقدي في البلاد خلال عام 2018، فقد نمت التسهيلات الائتمانية بنحو 5.6%، واستحوذ القطاع الخاص على نحو 90% من التسهيلات الممنوحة والبالغة 1.4 مليار دينار تقريباً، مما يؤكد انتفاء ظاهرة المزاحمة على التسهيلات مع القطاع الخاص من الحكومة. وقد استفاد القطاع الصناعي بنسبة تصل إلى نحو 13% من تلك التسهيلات. وفي ما يتصل بمصدر هيكل الودائع، شكّلت الودائع بالدينار الأردني نحو 80%، وانخفض بذلك معدل التحول من الدينار إلى الدولار (الدولرة) إلى حوالي 20%. وقد بقيت المؤشرات الكلية لمتانة الجهاز المصرفي الأردني واستقراره مستمرة ومضطربة، إذ أشارت جميع اختبارات الضغط واختبارات المتانة والرصانة المصرفية إلى قوة الجهاز المصرفي في الأردن ومتانته واستقراره. وفي هذا الإطار، وصلت نسبة كفاية رأس المال لدى الجهاز المصرفي إلى 17.2%، وهي تزيد بكثير على النسبة المفروضة من البنك المركزي الأردني والبالغة أساساً 12% أو النسبة التي تتطلبها اتفاقيات بازل العالمية والبالغة 10%. وعلى صعيد نسبة الديون غير العاملة في الجهاز المصرفي، فقد وصلت إلى نحو 4.6%، وهي تقل بنحو النصف عما وصلت إليه في عام 2011، وهي أيضاً من أقل النسب عالمياً، إذ يصل المتوسط العالمي لهذه النسبة نحو 6%، ومن ناحية ثانية فقد بلغت تغطية مخصصات الديون المتعثرة في الجهاز المصرفي إلى نحو 75%، وهي أيضاً من النسب المرتفعة على المستويين العالمي والإقليمي. وأخيراً، بلغت نسبة السيولة القانونية لدى الجهاز المصرفي والمودعة لدى البنك المركزي 126% من النسبة المفروضة في التعليمات الناظمة لعمل الجهاز المصرفي لدى البنك المركزي،

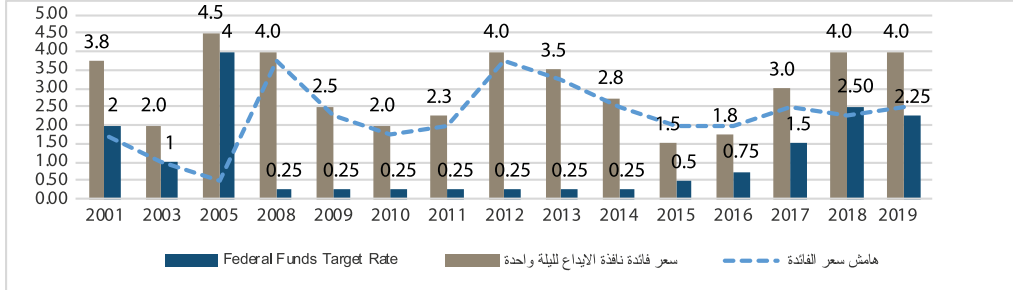
مما يشير إلى قوة الجهاز المصرفي الأردني خلال عام 2018 ومتانته وقدرته على تلبية متطلبات المودعين لديه. ويُعدّ الجهاز المصرفي الأردني على مدى تاريخه المهني، وعلى رأسه البنك المركزي الأردني، من أكثر الأنظمة المصرفية متانة واستقراراً وقوة في المنطقة مقارنةً بالعديد من دول العالم، وهو ما تؤكده البيانات المالية للجهاز المصرفي والتقارير التي يُصدرها البنك المركزي الأردني والمؤسسات الدولية ذات العلاقة. وتجدر الإشارة إلى أن ترتيب الأردن في مؤشر الحصول على الائتمان الذي تُصدره مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي، قد تحسّن تحسّناً ملموساً مؤخراً، إذ تقدّم الأردن نحو 25 مرتبة بفضل سياسات البنك المركزي التي أفضت إلى إنشاء شركة متخصصة للمعلومات الائتمانية، باشرت عملها في عام 2015.

وفي الوقت نفسه، تراجعت نسبة العجز الجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي بنحو 3 نقاط مئوية، لتصل إلى 7% في عام 2018 مقارنةً بالعام السابق، رغم مع ما شهدته أسعار النفط من ارتفاع نسبي خلال تلك المدّة، ورغم تراجع حوالات العاملين بالصايف بنحو 50 مليون دينار خلال المدّة نفسها. وقد شهدت الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي تراجعاً طفيفاً خلال عام 2018، لتصل إلى نحو 13.3 مليار دولار مقابل 14.4 مليار في عام 2017، إلا أنها بقيت تغطي ما يزيد على ضعف المدّة التي تتطلبها المؤشرات الدولية لقوة الاستقرار النقدي في الدول والبالغة ثلاثة أشهر، إذ وصلت تغطية الاحتياطيات الأجنبية للواردات ما يزيد على سبعة أشهر، وهو مؤشر مطمئن تماماً بخصوص الاستقرار النقدي، واستقرار العملة وقوتها في الاقتصاد الوطني.

ورغم استقلالية البنك المركزي وحصافة سياسته، إلا أن سياسة سعر الصرف المربوطة في الدولار الأميركي جعلت السياسة النقدية في الأردن تتبع السياسة النقدية في الولايات المتحدة، وذلك من أجل المحافظة على هامش سعر الفائدة ما بين الدينار والدولار، ما سبّب في بعض الأوقات عدم توافق مع متطلبات الاقتصاد المحلي وحاجته إلى أسعار فائدة منخفضة. وكما هو موضح في الشكل رقم (9)، قام البنك المركزي بالمحافظة على هامش سعر فائدة ما بين أسعار الفائدة على الدينار وسعر الفائدة على الدولار (Federal Funds Target Rate) في حدود 2-3% خلال المدّة 2014-2018، مما يعطي الدينار أفضلية بعده وعاءً ادخارياً، ويحافظ على جاذبيته، وهو ما ينعكس على انخفاض معدل «الدولرة»، وبالتالي تراكم احتياطيات أجنبية عند مستويات مريحة، الأمر الذي يدعم سياسة سعر الصرف المربوط بالدولار. وقد رفع البنك المركزي أسعار الفائدة على الدينار استجابة إلى رفع الاحتياطي الفدرالي الأميركي أسعار الفائدة على الدولار وكما هو موضح في الشكل رقم (9).

الشكل رقم (9)

هامش سعر الفائدة بين الدينار الأردني وسعر الفائدة على الدولار الأميركي



المصدر: البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية.

تأثر القطاع المالي بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

لم يكن عام 2018 أفضل من الأعوام السابقة في ما يتصل بحجم التداول في السوق المالي والرقم القياسي لمؤشر بورصة عمان، فقد سجّل ذلك العام تراجعاً في كلا المؤشرين، فوصل التراجع بحجم التداول نحو 600 مليون دينار، بنسبة تراجع وصلت إلى نحو 21% في عام 2018 مقارنة بالعام السابق، كما تراجع مؤشر بورصة عمان إلى دون حاجز 2000، فقد وصل إلى 1909 مقارنة مع 2127 في عام 2017. واستمرت حالة الانقسام الكامل بين تطورات السياسة المالية والنقدية في البلاد وسياسات الأسواق المالية فيها، ورغم تحسّن معظم الأسواق المالية العالمية خلال عام 2018 -مع بعض التذبذبات- إلا أن السوق المالي الأردني لم يتغير في توجهاته الضعيفة ولم يشهد أيّ انتعاش يُذكر حتى عام 2018، وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم منذ عام 2010 أيّ اكتتاب عام جديد، وبقي التخوف من السوق المالي والتحفّظ في التعامل معه، كما بقيت معظم التحركات المالية فيه تحركات محلية. ومع الانخفاض الكبير في أسعار أسهم الشركات المدرجة في سوق عمان المالي عمّا كانت عليه قبل عام 2008، إلا أن ذلك لم يشكل حافزاً محورياً للمستثمرين الخارجيين للدخول إلى السوق، ولم يفتح شهية الصناديق المستثمرة في الأسواق المالية للولوج إليه وفتح محافظ فيه لغايات المتاجرة أو الاستثمار. ولعلّ التوجه الحكومي نحو الدخول في شركات كبرى مع القطاع الخاص المحلي والعالمي في مجال المشاريع الكبرى ومشاريع البنية التحتية، يتم عبر شركات تدخل ضمن تحريك سوق المال في الأردن، وتنتج بعض الشركات المساهمة العامة الجديدة، ممّا يؤدي إلى تنشيط السوق واستقطاب مساهمات محلية وخارجية، فردية وسيادية وتجارية.

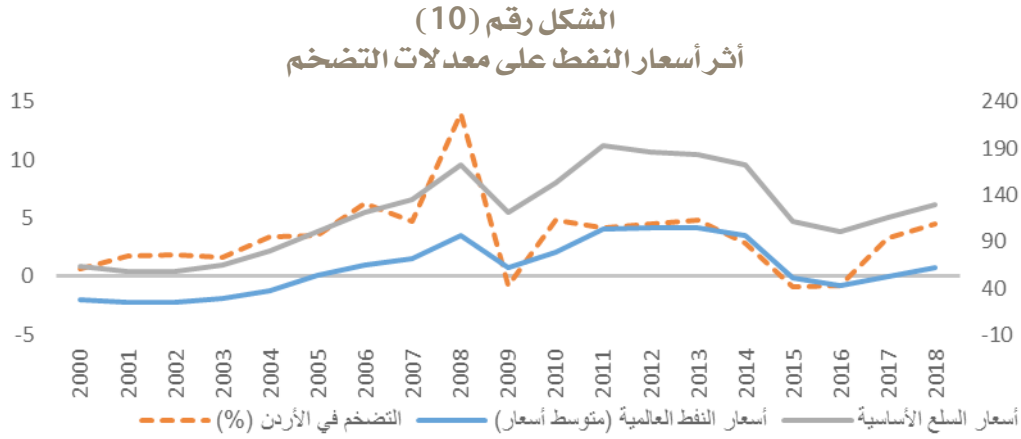
تأثر قطاع الطاقة بالآثار الاقتصادية العالمية والإقليمية

رغم الجهود الكبيرة المبذولة منذ مدة وخاصة خلال عهد حكومة عمر الرزاز في تنويع مصادر الطاقة، وفي الحصول على الطاقة بأسعار منخفضة، وفي تشجيع مصادر الطاقة المتجددة، بقي الاعتماد الأساسي في الأردن على الطاقة المستوردة وبنسبة لا تقل عن 95%. وفي الوقت الذي وصلت فيه تكلفة توليد الطاقة في الأردن إلى نحو ستة قروش قبيل اندلاع ما يسمّى «الربيع العربي» في المنطقة، وما أدى إليه من انقطاع المصدر الأساسي للطاقة الرخيصة للأردن عبر أنبوب الغاز المصري الذي شهد ما يزيد على 30 تفجيراً وانقطاعاً تاماً خلال المدة 2012-2016، فإن كلفة توليد الطاقة الكهربائية وصلت في بعض المراحل إلى نحو 18 قرشاً، بينما كان متوسط تكلفة إنتاج الكهرباء عالمياً يتراوح بين 4 و6 سنتات من الدولار.

وقد لجأت الحكومة إلى تصويب تلك التشوهات في الكلفة، عبر زيادة أسعار بيع الكهرباء، ومحاولة الحصول على الغاز من مصادر جديدة، ومحاولة التعاون مع الجانب المصري لإعادة ضخّ الغاز، حتى وإن كان بأسعار أعلى مما كانت عليه ضمن الاتفاقية المبرمة بين الجانبين، وتوقيع اتفاقية مع شركة أميركية لتوريد الغاز، اتفاقيات لاستخراج الطاقة من الصخر الزيتي، أو محاولة تبادل الطاقة مع الدول المجاورة. ورغم ذلك كله، ما زالت الطاقة تُنتج في البلاد بكلفة مرتفعة تتجاوز 12 قرشاً للكيلو واط، وهو أكبر تحدٍّ للاقتصاد الوطني اليوم، إذ يشكل عبئاً كبيراً على كل من قطاع الصناعة، والدخل المتاح للأفراد، وفاتورة الاستيراد، ورصيد الاحتياطيات الأجنبية، إضافة إلى أثره السلبي على قطاعات حيوية مثل السياحة، والخدمات السياحية، والخدمات الصحية، والجهاز المصرفي، والعديد من الصناعات الكبيرة، مما يجعل الميزة النسبية لهذه القطاعات موضوع تحدٍّ كبير في التصدير للمنطقة والعالم. ولعلّ المخرج في البداية يتطلب إعادة النظر في تشوّه أسعار تزويد الطاقة للمنشآت الصناعية والسياحية والصحية، ووضع استراتيجية حقيقية للتوسع في استخدامات الطاقة المتجددة، وتحفيز القطاعات على توليد الطاقة من تلك المصادر من دون شروط صعبة أو عوائق إدارية للتنفيذ أو في إنتاج الطاقة ذاتياً.

وقد ساهمت تذبذبات أسعار الطاقة عالمياً بآثار سلبية على الاقتصاد الأردني، إذ إن ارتفاعها ينعكس انعكاساً مباشراً في أسعار المشتقات النفطية، والتي تنعكس أيضاً انعكاساً مباشراً في ارتفاع معدلات التضخم في الأردن، وهذا ما يوضحه الشكل رقم (10) بخصوص أثر أسعار النفط على معدلات التضخم في الأردن، إذ إن تحرير أسعار النفط في عام 2008 أدى إلى ارتفاع معدلات التضخم إلى 14%. ومما لا شك فيه أن هذه التطورات في أسعار النفط أثرت سلباً على الاقتصاد الأردني وتنافسيته. ويلاحظ ارتفاع أسعار

النفط في عامي 2017 و2018، ممّا أدى إلى ارتفاع معدلات التضخم في هذين العامين إلى 3.2% و4.5% على التوالي.



المصدر: البنك الدولي، قاعدة البيانات، أسعار السلع الأساسية.

الأزمة السورية

رغم التطورات الإيجابية على الساحة السورية في ما يتصل بضمور سيطرة الفئات الخارجة عن النظام على العديد من المساحات، وظهور بوادر واضحة إلى احتمالية انتهاء الصراع لصالح النظام، إلا أن الحالة العامة للاستقرار ما تزال نسبية، وتسببت حالة عدم اليقين في استمرار تدفق اللاجئين السوريين من منطقة إلى أخرى، وفي ارتداد مجموعات منهم إلى مناطق اللجوء في الأردن التي غادروها عائدين إلى بلادهم. فقد شهد عام 2018 عودة 4404 لاجئاً إلى سوريا، ولجوء (أو عودة) نحو 2291 شخصاً إلى الأردن، وكمحصلة لهذه العملية في الاتجاهين فإن 2113 شخصاً عادوا إلى المناطق السورية، مقابل 1637 في عام 2017، ممّا يعني استمرار زيادة اللجوء حتى نهاية عام 2018 وبأعداد ملحوظة نسبياً. هذا في الوقت الذي أعيد فيه فتح الحدود بين البلدين منذ شهر تشرين الأول 2018 (بعد ما يزيد على ثلاثة أعوام من الإغلاق)، مع التحول نحو التنسيق الأمني في ما يتصل بدخول السوريين إلى الأراضي الأردنية.

وبحسب الأرقام الرسمية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كما يوضح الملحق الإحصائي رقم (2) في نهاية هذه المراجعة، فقد استمر اللجوء في عامي 2017 و2018، إذ يقدر عدد اللاجئين السوريين حوالي مليون لاجئ في الأردن، منهم 757 ألف لاجئ مسجلين رسمياً من بينهم ما نسبته 47% من الأطفال والشيوخ. ويبين

الملحق الإحصائي رقم (2) توزيع اللاجئين في الأردن بحسب الجنسية والفئة العمرية والتوزيع الجغرافي، وتستقر نسبة كبيرة من اللاجئين السوريين في وسط الأردن وشماله، حيث تستضيف محافظات العاصمة وإربد والمفرق حوالي 35% من اللاجئين السوريين في الأردن.

وقد فرضت أزمة اللجوء السوري العديد من التحديات وأثرت على القطاعات الأساسية في الأردن، وخاصة على الصحة والتعليم والطاقة والمياه وجودة الخدمات المقدمة من البلديات، إضافة إلى تأثيرها على النقل والأمن نظراً لموجات اللجوء الكبيرة التي دخلت إلى المملكة، مما أدى إلى استهلاك البنية التحتية بوجه عام، والتأثير على سوق العمالة المحلية ومزاحمتها. ومع دخول الحرب السورية عامها الثامن، والذي شكّل تحدياً سياسياً كبيراً للحكومة الأردنية، أطلقت الحكومة خططاً للتعامل مع الأزمة السورية، ومنها خطة استجابة للأزمة السورية مدتها ثلاث سنوات (2018-2020) تسعى إلى تلبية احتياجات أوجه الضعف لدى اللاجئين السوريين والأفراد والمجتمعات والمؤسسات الأردنية المتضررة من الأزمة. وتشتمل الخطة كذلك على تقييم شامل لنقاط الضعف وتوحيد خطط القطاعات المختلفة للاستجابة للأزمة السورية في خطة واحدة، كما تدمج القرارات الحكومية الاقتصادية والسياسية بشأن قضايا تعزيز سبل العيش والتعليم... الخ. وحددت الخطة الاحتياجات التمويلية للقطاعات المتأثرة بأزمة اللجوء السوري خلال السنوات الثلاث بمقدار 5.1 مليار دينار. وتمثل هذه القيمة الأثر المتوقع لتكاليف استضافة اللاجئين السوريين للسنوات الثلاث. ويبين الجدول رقم (6) الموازنة مفصلة بحسب القطاعات. ووفقاً لتصريحات الحكومة، بلغت نسبة تمويل خطة الاستجابة للجوء حوالي 60% خلال عام 2018، ومن الواضح أن ذلك انعكس على مكونات العجز المالي، والاحتياجات الأجنبية، وخاصة في ظل تراجع حجم المنح المتصلة باللجوء السوري تراجعاً ملموساً، واضطرار الحكومة إلى تمويل ما تبقى من خطة الاستجابة ضمن الإمكانيات المحلية.

الجدول رقم (6)

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	الامن 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 2020-2018

والجدير بالذكر أن الدراسات تشير إلى أن الحد الأدنى لتكلفة اللاجئ السوري الواحد على الموازنة سنوياً لا يقل في الصافي عن 2000 دولار أميركي، أي أن عبء زيادة نحو 35 ألف لاجئ يعني زيادة الضغوط على الموازنة العامة في عام 2018 بما لا يقل عن 100 مليون دولار. وعلى صعيد آخر، تشير تقديرات الحكومة إلى أن الكلفة الكلية لللاجئ السوري على الموازنة خلال السنوات الخمس الأخيرة تجاوزت 10 مليارات دولار، مما يعني عبئاً يتجاوز 2 مليار دولار سنوياً على المؤشرات الاقتصادية الكلية للدولة، من موازنة ومياه وطاقة وبنية تحتية عامة ومرافق عامة واحتياجات أجنبية، وغيرها.

وقد تأثر قطاع التعليم الحكومي باللاجئ السوري تأثراً كبيراً منذ بداية الأزمة السورية، إذ قسمت وزارة التربية والتعليم الطلبة السوريين اللاجئين إلى ثلاث فئات: الطلبة السوريون مع الطلبة الأردنيين، والطلبة السوريون في مدارس المخيمات، والطلبة السوريون في المدارس الحكومية التي تعمل بنظام الفترتين. وقد بلغ عدد الطلبة السوريين المسجلين في المدارس الأردنية 126127 طالباً وطالبة للعام الدراسي 2017/2016. حيث تبنت 708 مدارس نظام الفترتين، في الصباح وبعد الظهر، ما يتسبب في اكتظاظ الصفوف الدراسية ويؤدي بالتالي إلى انخفاض جودة التعليم..

الجدول رقم (7)

أعداد الطلبة السوريين في المدارس، وعدد المدارس التي تعمل بنظام الفترتين

العام الدراسي	أساسي	ثانوي	مجموع	عدد المدارس التي تعمل بنظام الفترتين
2013/2014	125214	م.غ	125214	460
2014/2015	125924	4563	130487	426
2015/2016	104912	5407	110319	450
2016/2017	68600	71400	140000	708

المصدر: الخطة الاستراتيجية، وزارة التربية والتعليم، 2018.

ورغم الظروف الاقتصادية الصعبة التي يواجهها الأردن، إلا أنه يبذل ما في وسعه لتقديم أفضل الخدمات للأجانب السوريين، ومن بينها الرعاية الصحية، إذ يتمتع اللاجئون الذين يعيشون في المخيمات بخدمات رعاية صحية مجانية، كما أظهرت نتائج التعداد العام للسكان والمساكن لعام 2015 أن 55% من السوريين في الأردن لديهم تأمين صحي مقابل 68% من الأردنيين مشمولين بالتأمين. وحتى شهر تشرين الثاني 2014 كانت جميع الخدمات العلاجية للمرضى من اللاجئين السوريين تقدم بالمجان، ونظراً لارتفاع كلفة العلاج بعد ذلك أصبحت تتم معاملتهم مثل معاملة الأردني غير المؤمن (القادر)، أي تقدم لهم خدمات صحية مدعومة بنسبة 80%، كما أن بعض الخدمات الصحية ما زالت تقدم بالمجان، ومنها خدمات صحة الأم والطفل، ومرضى التلاسيميا، والتطعيم.

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

وقد أدى هذا الضغط على نظام الرعاية الصحية في الأردن، إلى تقييد الخدمات المتاحة للاجئين السوريين، إذ ألغت الحكومة الخدمات الطبية المجانية للاجئين السوريين في تشرين الثاني 2014، بسبب ثقل الأعباء المالية التي تفوق طاقتها، وكما هو مبين في الجدول رقم (8) فإن ميزانية وزارة الصحة تضخمت لتصل إلى 599 مليون دينار في عام 2018.

الجدول رقم (8) ميزانية وزارة الصحة

السنة	الموازنة العامة للدولة	موازنة وزارة الصحة (مليون دينار)	نسبة موازنة وزارة الصحة من الموازنة العامة
2011	6953043	436	6.26
2012	7644490	480	6.28
2013	7455752	500	6.71
2014	8096377	650	8.03
2015	7876386	642	8.15
2016	8495728	652	7.67
2017	8812535	581	6.59
2018	9039342	599	6.63

المصدر: وزارة الصحة، البيانات المالية والإحصائية، 2018-2011.

خلاصة للسياسة الاقتصادية وانعكاساتها (توصيات)

في إطار ما تقدم، يمكن الخروج بمجموعة من التوصيات والخلاصات المتصلة بالسياسة الاقتصادية، تبعاً للتأثر بمعطيات الأوضاع الإقليمية والدولية التي شهد العالم إرهاباتها وتأثر الاقتصاد الأردني بها خلال عام 2018. وفي ما يلي أهم ما يمكن إدراجه في هذا الإطار:

- تكبد الأردن خلال العقود الثلاثة الأخيرة العديد من التكاليف نتيجة تأثره بأزمات عدة، منها ما كان إقليمياً ومنها ما كان عالمياً، ساهمت في تباطؤ نموه الاقتصادي وعدم تمكنه من تحقيق أهدافه المرجوة، مما جعله غير قادر على تحمل أعباء إضافية. وكانت أولى هذه الأزمات حرب الخليج الثانية وما تبعها من انخفاض في سعر صرف الدينار الأردني، ثم الحرب الأميركية على العراق والتي كان لها أثر كبير على الاقتصاد الأردني بسبب ارتفاع سعر النفط وتوافد اللاجئين العراقيين إلى الأردن. ومن هذه الأزمات أيضاً: الأزمة المالية العالمية التي هزت العالم بأكمله والتي كان للاقتصاد الأردني نصيبٌ من تأثيرها السلبي الذي انعكس على القطاعات الاقتصادية كافة (المالي والصناعي والزراعي والتجاري). وكذلك ما يُسمى «الربيع العربي» وتبعاته من اللجوء السوري، وتفجير خط الغاز المصري وتكاليفه على الدولة والمواطن، الأمر الذي نتج عنه تراكم في الديون الخارجية، وارتفاع معدل التضخم، وزيادة نسبة البطالة، وتردي الخدمات الصحية والتعليمية، وإضعاف البنية التحتية.
- التأكيد على قدرة الاقتصاد الأردني على الصمود أمام التحديات التي شهدها العالم والمنطقة، وكذلك على أهمية تعزيز سياسة الاعتماد المتبادل مع الشركاء الرئيسيين

في التجارة والتبادل التجاري، وخلق مصالح مشتركة معهم، مع التركيز على أهمية الخروج عن النسق التقليدي في مجال الأسواق، مما يعني ضرورة التفكير خارج الصندوق، وخاصة في إيجاد أسواق جديدة للتبادل التجاري ضمن منظومة دول إفريقيا، وشبه القارة الهندية، ومجموعة «بريكس»، وهي أسواق ما زالت تشهد تطوراً إيجابياً وتوسعاً للمزيد من الانفتاح على العالم والأسواق الجديدة فيه.

- ساهمت السياسة النقدية المتبعة والمتمثلة بالاستقرار النقدي، مساهمة قوية في تجاوز تداعيات الآثار الممتدة من العالم والإقليم، وأصبحت من المسلمات التي تخدم استقرار الاقتصاد، وهو ما تعزز في الأردن على مدى السنوات الماضية، وخاصة بعد اعتماد سياسة سعر الصرف الثابت في عام 1995، بيد أن قوة العملة يجب أن يتبعها زخم اقتصادي حتى لا يبقى الاقتصاد فريسةً لمفهوم «المرض الهولندي» (Dutch Disease) الذي يتسم بقوة العملة وضعف بنية الاقتصاد، مما يستدعي البحث عن سبل تحفيز جانب العرض في الاقتصاد، وفتح مجالات نمو حقيقية ضمن القطاعات الرئيسية (الصناعية والسياحية والزراعية والخدمية).

- في الوقت الذي أشارت فيه حكومة عمر الرزاز إلى الانتهاء من سياسات ضبط الطلب، عبر ضبط النفقات وترشيدها، أصبح من المهم تعزيز التوجهات الهادفة إلى تحريك عجلة الاقتصاد، عبر محفزات حقيقية للاستثمار، تؤدي إلى عودة تدفقات رأس المال الخارجي الساعي إلى الاستثمار في القطاعات الاقتصادية الحقيقية. وهو أمر يستتبع بالضرورة إعادة النظر في منظومة تحفيز الاستثمار، والهيئات أو الجهات ذات العلاقة بذلك، مع التأكيد على أهمية ضمان عوائد استثمارية مشجعة للاستثمار الخارجي المباشر.

- التأكيد على ما جاء من توصيات حول الطاقة البديلة في مراجعة حالة الاقتصاد ضمن تقرير حالة البلاد لعام 2018، وما قد يستتبعه ذلك من إطار مؤسسي يساعد على تشجيع الاستثمار في الطاقة البديلة وفي استخداماتها، وضرورة تشجيع الاستثمارات الكبرى في مجالات الطاقة البديلة من جهة، ومن جهة أخرى تحفيز الاستثمارات القائمة والكبيرة في القطاعات المختلفة (الصناعية والزراعية والسياحية والمالية) على زيادة استثماراتها واستخدامها للطاقة البديلة، ضمن شروط ميسرة وبدائل مناسبة للحكومة والقطاع الخاص والجهات المولدة للطاقة في الأردن.

- تفعيل الدراسات التنافسية للمناطق المختلفة في المملكة، وضمن المحافظات الاثنى عشرة جميعها، وبما يسهم في خلق تنمية محلية ضمن مشروعات حيوية مدروسة، تساعد على استقطاب الاستثمارات الخارجية، وتحفيز الاستثمارات المحلية للدخول في مشاريع تنموية في المحافظات.

- دراسة الاتفاقيات الدولية التجارية التي لم تحقق نتائج ملموسة على أرض الواقع، بالتعاون مع الشركاء في القطاع الخاص، لضمان تفعيل هذه الاتفاقيات، أو إعادة النظر بهيكلها، بما يخدم المصلحة الوطنية للقطاعات الاقتصادية المحلية والمستثمرين المحليين.
- التحول من نهج الاعتماد على المساعدات إلى نهج الترويج للفرص الاستثمارية في المملكة، واللجوء إلى الصناديق الاستثمارية السيادية الكبرى في المنطقة للدخول في تلك الفرص واستثمارها، بالتعاون الوثيق مع الصندوق السيادي الأردني، أو صندوق استثمار أموال الضمان، شريطة دراسة تلك الفرص الاستثمارية بمفهوم تحقيق عوائد مجزية على رأس المال المستثمر.
- إطلاق عدد من المشاريع الكبرى المتوقع الاستثمار فيها بالتعاون مع القطاع الخاص المحلي والعالمي ضمن اكتتابات عامة، بمساهمة الصناديق السيادية الوطنية، والمستثمرين الخارجيين، والأفراد، والصناديق السيادية، بما يشجع على تحريك سوق المال وبورصة عمان.
- الاستمرار في السعي نحو تغطية متطلبات خطة الاستجابة للأزمة السورية على المستوى الدولي، ضمن مفهوم تسديد الالتزامات الدولية والإقليمية في مواجهة هذه الأزمة المستمرة، والتي يجب ألا يقع عبئها على الاقتصاد الأردني والمالية العامة للمملكة.

الملاحق الإحصائية

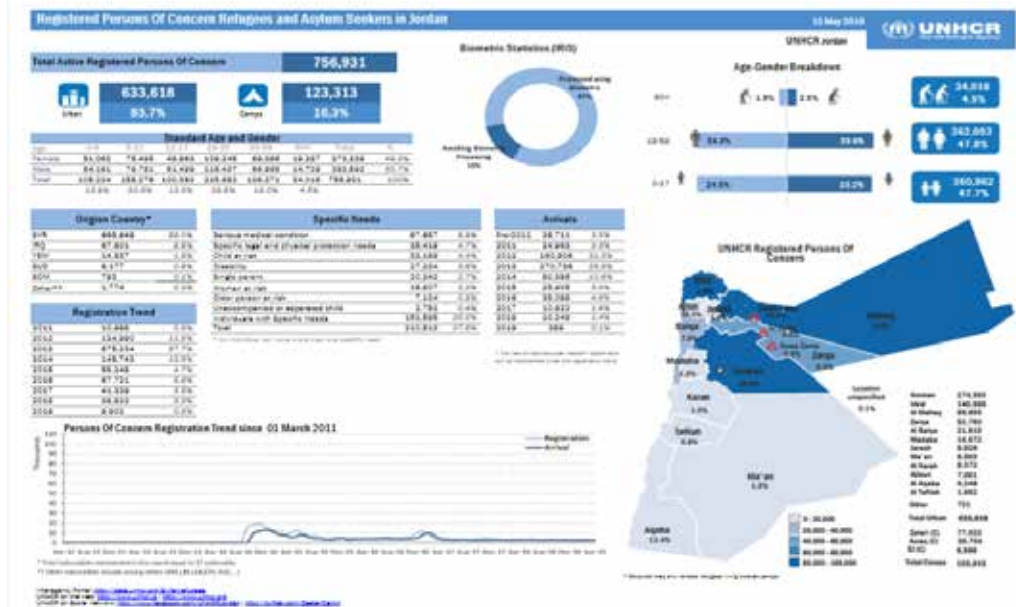
الملحق الإحصائي رقم (1)

جدول بأهم المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية (2017-2018)

2018	2017	المؤشر
3304	3082	المساعدات الخارجية الكلية (مليون دينار) (منح وقروض ميسرة)
950	1177	الاستثمارات الخارجية المباشرة (مليون دولار)
91.3	97.2	التغير النسبي في الرقم القياسي للإنتاج الصناعي (%)
68	53	متوسط أسعار النفط عالمياً (دولار/ برميل)
728	748	العجز المالي (مليون دينار)
769	734	عدد اللاجئين السوريين المسجلين رسمياً (بحسب الأرقام الصادرة عن الأمم المتحدة)
1.76	1.7	ميزانية خطة الاستجابة (بحسب توقعات وزارة التخطيط والتعاون الدولي) (مليار دولار)
63%	65%	نسبة تمويل خطة الاستجابة من المجتمع الدولي
1967	2020	صافي حوالات العاملين في الخارج (مليون دينار)
3727	3294	دخل السياحة (مليون دينار)
9703	9167	الصادرات الأردنية (محلي ومعاد تصديره) (مليون دينار)
26	-22	التغير النسبي في حجم التجارة الخارجية مع تركيا ولبنان والعراق وسوريا (%)
5.6	9.3	نمو التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاع الخاص (%)
2.3	2.9	حجم التداول في بورصة عمان (مليار دينار)
1909	2127	الرقم القياسي لمؤشر بورصة عمان

الملحق الإحصائي رقم (2)

إحصائية مفوضية شؤون اللاجئين عن عدد اللاجئين السوريين في الأردن



May 15 « UNHCR, « External Statistical report on UNHCR registered refugees: المصدر: 2019

تقرير حالة البلاد 2019

ملخص تشبيك مراجعات محور القطاعات الأوليّة

(الزراعة، المياه)



التقديم

تهدف هذه المراجعة إلى قراءة وتقييم حالة التشبيك بين استراتيجيتي الزراعة والمياه (2016-2025) وبين مراجعتي الاستراتيجيتين في تقرير حالة البلاد لعام 2019، وذلك في السنوات الثلاث الأولى من الاستراتيجيتين (2016-2018). ولتحقيق ذلك، تم اعتماد ثلاثة معايير هي: التشبيك في مضامين الاستراتيجيتين، والمتابعة والتقييم لأعمال تنفيذ الاستراتيجيتين، والإنجاز في المشاريع المائية المشتركة في الاستراتيجيتين.

وبشأن معيار التشبيك في مضامين الاستراتيجيتين، تبين أن التشبيك على الصعيد النظري بين وثيقتي الاستراتيجيتين قائم بشكل واضح على مستوى التحديات والأهداف وآليات المتابعة والتقييم والمشاريع المائية المشتركة. وثمة اختلاف واحد شاب التكامل بينهما يتمثل في إصرار استراتيجية المياه على استكمال حاجة قطاع الزراعة من المياه بخلطها بالمياه المعالجة، وهو ما لم تقبله استراتيجية الزراعة.

وبالنسبة للمعيار الثاني المتعلق بمتابعة وتقييم أعمال تنفيذ الاستراتيجيتين، تبين أنه لم تكن هناك متابعة وتقييم لأعمال التنفيذ، على الرغم من وجود آلية محددة لذلك في كل من الاستراتيجيتين.

أما المعيار الثالث المتعلق بمستوى الإنجاز للمشاريع المائية في كلتا الاستراتيجيتين، فقد تبين أن الإنجاز في مشاريع كل منهما كان بنسبة 40% أو أقل، وهي نسبة منخفضة.

وبناء عليه، تم التوصية بضرورة التوافق بين الاستراتيجيتين حول مسألة مصادر توفير الطلب المتزايد لقطاع الزراعة على المياه لكي لا تكون المياه المعالجة هي المصدر الوحيد لذلك. وتم التوصية بضرورة وجود متابعة دورية (سنوية) لأعمال تنفيذ كل من الاستراتيجيتين وعقد اللقاءات بين المعنيين في وزارتي الزراعة والمياه من أجل تحسين مستوى التنفيذ. وأخيراً، تم التوصية بضرورة تحسين الإنجاز في المشاريع المائية المشتركة بين الاستراتيجيتين عن طريق مراجعة الفرضيات المعتمدة في بناء كل منهما، وتطبيق المتابعة والتقييم بصورة دورية، وبذل المزيد من الجهود لتوفير التمويل للمشاريع، وتحديد الأولويات بصورة أكثر دقة، وإعداد فرق مؤهلة للقيام بمهام التخطيط الاستراتيجي.

هدف التشبيك بين مراجعتي الزراعة والمياه في تقرير حالة البلاد لعام 2019

الهدف من التشبيك هو إظهار مستوى التعاون والتكامل في التخطيط والتنفيذ بين الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) والاسراتيجية الوطنية للمياه (2016-2025)، وما ظهر من ذلك في مراجعتي الزراعة والمياه في تقرير حالة البلاد لعام 2019، وبيان أثر مستوى التشبيك على الإنجاز المترقب على تنفيذ استراتيجيتي الزراعة والمياه خلال السنوات الثلاث الأولى من عمرهما (2016-2018).

- تقييم حالة التشبيك

سيتم تقييم حالة التشبيك بين استراتيجيتي الزراعة والمياه ومراجعتي الاستراتيجيتين في تقرير حالة البلاد لعام 2019 باستخدام ثلاثة معايير:

1. استعراض صورة ومستوى التشبيك بين الزراعة والمياه في مضامين الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025)، وكذلك استعراض صورة ومستوى التشبيك بينها في مضامين الاستراتيجية الوطنية للمياه (2016-2025).
2. مدى القيام بمهمة متابعة وتقييم تنفيذ مضامين كل من الاستراتيجيتين (الزراعة والمياه).
3. اعتماد الإنجاز في أبرز المشاريع التنموية ذات الصلة بمشاريع الري في الاستراتيجيتين خلال السنوات الثلاث الأولى من عمرهما (2016-2018) كمؤشر لقياس مدى الالتزام في التشبيك بين الاستراتيجيتين في التنفيذ العملي.

- تقييم مستوى التشبيك بين استراتيجيتي الزراعة والمياه

سيتم تقييم حالة التشبيك بين الاستراتيجيتين الوطنيتين للزراعة والمياه (2016-2025) طبقاً لمعايير ثلاثة هي: مستوى التشبيك في المضامين، ومستوى التشبيك في المتابعة والتقييم، ومستوى التشبيك في تنفيذ المشاريع.

1. مستوى التشبيك في مضامين وثيقتي الاستراتيجيتين

- كان هناك توافق واضح في مضامين الاستراتيجيتين في مجالي تقييم التحديات وتحديد الأهداف.

- ورد موضوع المياه في الاستراتيجية الزراعية كبنء في كل من الرؤيا والأهداف العامة والفرضيات التي بُنيت عليها الاستراتيجية.
 - كان الاختلاف واضحاً في ما يتعلق بنوعية مياه الري، نظراً لتركيز استراتيجية المياه والسياسات المنبثقة عنها على الاعتماد على المياه المعالجة كمصدر وحيد لتوفير النقص في المياه لغايات الري، بينما ركزت الاستراتيجية الزراعية بقوة على خفض نسبة المياه المعالجة في ما صار يسمى «خليط مياه الري».
 - أكدت استراتيجية المياه على تطوير الزراعة المروية كمحور أساسي من محاورها، من خلال تأكيدها على تقليل الممارسات الزراعية غير الكفوءة، وزيادة تزويد المياه لأغراض الزراعة، وتوفير خدمات المياه بكلفة مناسبة، وتأسيس نظام شامل لإدارة المخاطر. كما أكدت على الدعم المؤسسي للزراعة المروية. وقد صدر عن استراتيجية المياه ثماني سياسات معظمها يخدم قطاع الزراعة ويراعي حصته من المياه ولكن بالاعتماد أساساً على الكميات المضافة من المياه المعالجة.
 - تضمنت استراتيجية المياه تنفيذ مشاريع مائية ذات أثر مباشر على الزراعة ومياه الري، منها 11 مشروعاً خاصة بكميات مياه الشرب الإضافية، و7 مشاريع خاصة بمشاريع المياه المعالجة الإضافية، و6 مشاريع خاصة بالمياه الإضافية من الموارد المائية الحدية للمناطق النائية، ومجموعة مشاريع جاءت تحت 5 بنود اقترحتها وزارة المياه في الاستراتيجية الزراعية في إطار التعاون بين الاستراتيجيتين تتولى تنفيذها سلطة وادي الأردن.
 - تضمنت الاستراتيجية الزراعية 14 مشروعاً ذات علاقة بمياه الري تتولى تنفيذها وزارة الزراعة والمؤسسات الزراعية، منها 9 مشاريع لتحسين كفاءة استخدام مياه الري (3 لوزارة الزراعة، و3 لمؤسسة الإقراض الزراعي، و3 للمركز الوطني للبحوث الزراعية)، و5 مشاريع لتحسين نوعية مياه الري وتوفيرها 4 لوزارة الزراعة، ومشروع واحد للمركز الوطني للبحوث الزراعية.
2. مستوى التشبيك على صعيد متابعة وتقييم تنفيذ الاستراتيجيتين من قبل كل من وزارتي الزراعة والمياه لمتتين التشبيك في التنفيذ العملي بين الاستراتيجيتين
- على الرغم من وجود آلية واضحة للمتابعة في وثيقة الاستراتيجية الزراعية، إلا أن هذه الآلية لم تُتبع كما وردت في الوثيقة، ولم تظهر أي وثائق لدى وزارة الزراعة بهذا الخصوص.

- وعلى الرغم من وجود آلية للتقييم والمراجعة ومتابعة مؤشرات القياس وإصدارها بصورة دورية في وثيقة استراتيجية المياه، إلا أنه لم يتم تطبيق هذه الآلية، ولم تظهر أي وثائق لدى وزارة المياه بهذا الخصوص.
- لم يتم أي تواصل موثّق بين وزارتي الزراعة والمياه سواء كان ذلك من خلال الاجتماعات المشتركة أو المراسلات، لمتابعة التنسيق والتشبيك على مستوى التطبيق العملي لمضامين الاستراتيجيتين.

3. مستوى التشبيك على صعيد التنفيذ العملي والإنجازات المتحققة في المشاريع المائية في الاستراتيجيتين

- أ. التشبيك والإنجاز في المشاريع المائية في الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025):
- بالعودة إلى مشاريع وزارة الزراعة والمؤسسات الزراعية، يتبين أن نسبة الإنجاز في إجمالي مشاريع وزارة الزراعة والمركز الوطني للبحوث الزراعية ومؤسسة الإقراض الزراعي تبلغ 33%، إذ تم إنجاز ثلاثة مشاريع فقط من أصل تسعة مشاريع. أما نسبة الإنجاز في مشاريع الخمسة أخرى فتبلغ 40%، إذ تم إنجاز مشروعين فقط منها.
- بالعودة إلى المشاريع المائية الواردة في الاستراتيجية الزراعية والموكل تنفيذها لوزارة المياه (سلطة وادي الأردن وسلطة المياه)، يتبين أن ما تم تنفيذه أربعة مشاريع من أصل 12 مشروعاً، أي بنسبة إنجاز 33%.

ب. التشبيك والإنجاز في المشاريع المائية في الاستراتيجية الوطنية للمياه (2016-2025):

- بالعودة إلى المشاريع الواردة في الاستراتيجية، يتبين أن هناك خمسة مشاريع قيد الدراسة، ومشروعين اثنين قيد التنفيذ، ومشروعين اثنين تم إنجازهما، وبإجمالي إنجاز يعادل أربعة مشاريع من أصل 11 مشروعاً، أي بنسبة إنجاز 36%.
- بالعودة إلى المشاريع السبعة الخاصة بالمياه المعالجة الإضافية، يتبين أنه تم تنفيذ مشروع واحد منها بنسبة إنجاز 14%، وأن أربعة مشاريع لم تنفذ (أي ما نسبته 57%)، ومشروعين قيد التنفيذ (ما نسبته 29%)؛ أحدهما بنسبة 30%، والثاني نسبة الإنجاز فيه غير محددة.

- بالعودة إلى المشاريع الستة الخاصة بالمياه الإضافية في الموارد الحديّة للمناطق النائية، يتبين أنه لم ينفذ أي مشروع منها، أي أن الإنجاز صفر.

نتائج تقييم مستوى التشبيك الإجمالي بين الاستراتيجيتين الزراعية والمائية

أ. تقييم مستوى التشبيك النظري بين وثيقتي الاستراتيجيتين:

يوجد تشبيك نظري واضح بين وثيقتي الاستراتيجيتين في تحديد التحديات والأهداف، وكذلك الحال بالنسبة إلى المشاريع المائية في كل منهما، مما يُظهر مستوى واضحاً من التكامل. أما نقطة عدم التوافق الوحيدة بينهما فهي إصرار الاستراتيجية المائية على اعتماد المياه المعالجة مصدراً وحيداً لتلبية الطلب المتزايد لقطاع الزراعة على المياه. بينما تطالب الاستراتيجية الزراعية بتحسين نوعية مياه الري بكل الأساليب المتاحة.

ب. تقييم مستوى التشبيك في متابعة وتقييم تنفيذ الاستراتيجيتين:

لم يظهر ما يثبت أن أيّاً من الاستراتيجيتين قد تم متابعة وتقييم تنفيذها على الرغم من أن وثيقة كل منهما قد تضمنت آلية محددة للمتابعة والتقييم. فلم تكن هناك متابعة لتقييم الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية من قبل مديرية المتابعة في وزارة الزراعة كما نصت عليه وثيقة الاستراتيجية. وكذلك الحال بالنسبة للاستراتيجية الوطنية للمياه، إذ لم تجر متابعتها من قبل وزارة المياه كما نصت عليه وثيقة الاستراتيجية. كما لم يتم أي لقاء بين وزارتي الزراعة والمياه بخصوص متابعة وتقييم تنفيذ الاستراتيجيتين.

ج. تقييم مستوى التشبيك على صعيد إنجاز المشاريع المائية في كل من الاستراتيجيتين:

تبين أن مستوى الإنجاز في مشاريع المياه الموكل تنفيذها لوزارة الزراعة والمؤسسات الزراعية بموجب الاستراتيجيتين الزراعية خلال الفترة 2016-2018، تراوح بين 33% و40%.

بينما تراوح مستوى الإنجاز في مشاريع المياه الموكل تنفيذها لوزارة المياه وسلطة وادي الأردن وسلطة المياه بموجب استراتيجية المياه خلال الفترة 2016-2018، بين صفر% للمشاريع الستة الخاصة بالمياه الإضافية، و29% إلى 43% بالنسبة للمشاريع السبعة الخاصة بالمياه المعالجة.

التوصيات

1. ضرورة استكمال التشبيك النظري بين استراتيجيتي الزراعة والمياه بفتح حوار متواصل بين وزارتي الزراعة والمياه حول زيادة خلط مياه الري بنسب متزايدة من المياه المعالجة والبحث عن مصادر أخرى غير المياه المعالجة لمواجهة الطلب المتزايد لقطاع الزراعة على المياه.
2. أن تتولى وزارة الزراعة متابعة وتقييم تنفيذ الاستراتيجية الزراعيه دورياً (سنوياً) بحسب الآلية التي حددتها وثيقة الاستراتيجية. وكذلك أن تتولى وزارة المياه متابعة وتقييم تنفيذ استراتيجية المياه دورياً (سنوياً) بحسب الآلية التي حددتها وثيقة الاستراتيجية.
3. أن تتبادل وزارتا الزراعة والمياه وثائق نتائج المتابعة والتقييم الدورية لكلا الاستراتيجيتين، وأن تُنظَّم لقاءات من أجل تطوير نتائج التنفيذ.
4. وعلى صعيد رفع مستوى التشبيك لإنجاز المشاريع المائية في كل من الاستراتيجيتين (الإنجاز لا يصل إلى 50% في كل منهما)، لا بد من دراسة الأسباب المسؤولة عن ذلك. وفي هذا المجال من المهم إعادة النظر في الفرضيات التي بُنيت عليها كل من الاستراتيجيتين، والقيام بالمتابعة والتقييم لأعمال التنفيذ سنوياً، وبذل المزيد من الجهود للحصول على التمويل، وتحديد الأولويات بصورة دقيقة، وإعداد فرق مؤهلة للقيام بمهام التخطيط الاستراتيجي.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور القطاعات الأولية

الزراعة والثروة الحيوانية





144	المُلخَص التَّنفيذِي
147	التَّقْدِيم
149	الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) قياس الإنجاز في المشاريع التنموية
159	للاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية خلال المدة (2016-2018) قياس الإنجاز لأبرز السياسات والمبادرات التشريعية والإدارية المدرجة في الاستراتيجية
160	الوطنية للتنمية الزراعية خلال المدة (2016-2018) العوامل المسؤولة عن الإنجاز في جهود
165	تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) متابعة التوصيات المقدّمة في تقرير حالة البلاد
172	لعام 2018 والتي تتماشى مع الاستراتيجية المعلنة.....
175	نظرة مستقبلية وتوصيات للتنمية الزراعية

الملخص التنفيذي

تُظهر هذه المراجعة حالة قطاع الزراعة 2018 من خلال قياس الإنجاز في الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) خلال المدّة (2016-2018)، وذلك في ضوء الهدف العام لتقرير حالة البلاد لعام 2019، وعرض منهجية قياس الإنجاز، والمؤسسات الشريكة لوزارة الزراعة في تنفيذ الاستراتيجية.

وتقدم المراجعة عرضاً ملخصاً للاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) تتضمن الرؤية والأهداف العامة، والقطاعات الرئيسة والفرعية المستهدفة، وعناصر الخطة التنفيذية للاستراتيجية، والشركاء الرئيسيين في الاستراتيجية، والعناصر العامة للخطة الاستثمارية، والمؤشرات العامة لقياس الأداء.

وتقيّم المراجعة الإنجازات في مجال المشاريع التنموية الواردة في الاستراتيجية خلال المدّة (2016-2018)، واستند التقييم أولاً إلى عدد المشاريع التي أُنجزت أو التي تحت التنفيذ بنسبة إنجاز كبيرة، من إجمالي عدد المشاريع لدى كل وزارة أو مؤسسة مشاركة في الاستراتيجية. وقد تراوحت نسب الإنجاز بين الصفر و36.4%. ثم تم التقييم على أساس الإنفاق المالي وتراوحت نسب الإنجاز أيضاً بين صفر و35%، يُستثنى من ذلك وزارة الصناعة والتجارة والتموين، إذ إن مشاركتها تقتصر على التمويل من الحساب التجاري، وقد وصل إنجازها المالي إلى 81%. وكذلك مؤسسة الإقراض الزراعي التي وصل إنجازها التمويلي إلى 100%.

كما تم تقييم الإنجازات لأبرز السياسات والمبادرات التشريعية والإدارية المدرجة في الاستراتيجية لتنفيذها من خلال الوزارات والمؤسسات المشاركة، إذ بلغ عددها 36 سياسة ومبادرة. وتم ذلك استناداً إلى ثلاثة مؤشرات هي «نُفذت جزئياً»، و«نُفذت كلياً»، و«لم تُنفذ». وبلغ عدد ما لم يُنفذ منها 20 (بنسبة 55.8%)، وما نُفذ تنفيذاً جزئياً 6 (بنسبة 19.2%)، وما نُفذ تنفيذاً كاملاً 9 (بنسبة 25%). في حين قدّر فريق البحث أن ما نُفذ بالكامل هو 6 سياسات ومبادرات، وما نُفذ تنفيذاً جزئياً هو 4، وهو ما يرفع نسبة غير المنفُذ منها إلى 72.2%.

واستكمالاً لما سبق حُددت أسباب ضعف الإنجاز في جهود تنفيذ الاستراتيجية خلال المدّة المدروسة (2016-2018). وتم التوصل في هذا المجال إلى أن الاستراتيجية تم إعدادها بمنهجية سليمة، ولكن الفرضيات التي بُنيت عليها لم تضع ظروف ال لايقين الداخلية والخارجية بالاعتبار.

كما وُجد أيضاً ضعف في توافر الإرادة السياسية لتنمية القطاع الزراعي وتطويره، وكذلك ضعف في مستوى توافر التمويل للمشاريع، وضعف آخر في المؤسسية لدى المؤسسات المشاركة في التنفيذ، وهو ما أدى إلى ضعف التنسيق والتعاون في ما بينها، ونشأ عنه بالتالي خلل في مستوى التنفيذ. إضافة إلى أن واقعية الأهداف وقابليتها للتنفيذ لم تكونا بالمستوى المطلوب، فظهرت هذه الأهداف كثيرة وكبيرة بدل أن تكون أكثر تحديداً طبقاً للأولويات.

وتعرض المراجعة في القسم نفسه عدداً من المؤشرات التي أضعفت الأداء المؤسسي، ومنها:

1. عدم قيام وزارة الزراعة بالمتابعة اللازمة لجهود التنفيذ.
2. الملاحظات الواردة في تقارير ديوان المحاسبة.
3. الملاحظات الواردة في تقارير مركز الملك عبد الله الثاني للتميز.
4. غياب الإعداد اللازم لفرق مدربة على التخطيط الاستراتيجي.
5. عدم توافر التمويل اللازم، والتوزيع غير الملائم للمتوفر من التمويل بين القطاعات المختلفة وداخل القطاع الزراعي الفرعي الواحد.
6. ضعف موازنة وزارة الزراعة، العامين الينلبدء تطبيقها تشكل موازنة الوزارة والمركز الوطني للبحوث الزراعية معاً أقل من 1% من مجموع موازنات الوزارات والمؤسسات

الحكومية. يضاف إلى ذلك انخفاض قيمة ونسبة الإنفاق الرأسمالي في موازنة وزارة الزراعة في العامين الأولين بعد بدء تنفيذ الاستراتيجية، حيث انخفضت قيمة الإنفاق الرأسمالي إلى 13.5 مليون دينار في عام 2016 (22% من الموازنة)، وبلغت 14.5 مليون دينار في عام 2017 (24% من الموازنة)، بينما كانت قيمة الإنفاق الرأسمالي 17.7 مليون دينار في عام 2010 (29.8% من الموازنة)، وارتفعت في عام 2014 لتصل إلى 22.5 مليون دينار (44.8% من الموازنة).

وتشير المراجعة إلى متابعة التوصيات المقدمة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 والتي وردت تحت تسعة عناوين لتسعة قطاعات فرعية. وتبين أن نسبة تنفيذ التوصيات تراوح بين الصفر و30%، وهي أقل من 25% في معظم الحالات. كما أن نسبة تنفيذ التوصيات في 6 قطاعات تساوي الصفر.

وقد ركزت المراجعة على 16 توصية ذات أولوية قصوى معظمها ورد في توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018 تحت عنوان «نظرة مستقبلية وتوصيات للتنمية الزراعية».

التقديم

• الهدف العام

يهدف المجلس الاقتصادي الاجتماعي من إعداد تقرير حالة البلاد لعام 2019 إلى وضع إطار للمتابعة والشفافية والمساءلة لأداء عمل المؤسسات الحكومية من القطاعات والمجالات المختلفة، ومستوى إنجازها للخطط التي اعتمدها للقيام بمهامها ومسؤولياتها، وبيان التحديات والأسباب التي تحول دون تحقيق الإنجاز المطلوب.

• أهداف تقرير حالة البلاد لعام 2019

1. استكمال عملية متابعة تنفيذ الأهداف المعلنة للاستراتيجيات والسياسات والقوانين من خلال الجهات المعنية، لتحديد ما نُفذ منها وما لم يُنفذ، والأسباب والتحديات التي أدت إلى عدم التنفيذ.

2. متابعة تنفيذ التوصيات التي تضمنها تقرير حالة البلاد لعام 2018، وإمكانية تماشيها مع الاستراتيجية المعلنة للقطاع أو المجال المدروس.

• الهدف الخاص لمراجعة حالة الزراعة

يتمثل الهدف الخاص لمراجعة حالة الزراعة (2019) بمتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) المعدّة بالتشارك مع القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية ذات الصلة، والمقرّة من الحكومة، وذلك من أجل قياس مستوى الإنجاز خلال السنوات (2016-2018).

• منهجية قياس الإنجاز في الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025)

يمكن قياس مدى تنفيذ الأهداف المتضمنة في الاستراتيجية، بقياس مدى فعالية الأدوات التي اعتمدت لغايات تنفيذ هذه الأهداف، وهي:

1. المشاريع التنموية

2. السياسات متضمنة الدعم بنوعيه المباشر (دعم الأعلاف) وغير المباشر (إعفاء المدخلات من الرسوم الجمركية وضريبة المبيعات).

3. الضرائب لتحفيز الأنشطة والزراعات على حساب أشياء أخرى.
4. تسعير الموارد (المياه والطاقة والتمويل) لتحفيز الزراعات ذات الميزة النسبية.
5. المبادرات الخدمية (تطوير الخدمات المستمرة التي تقدمها المؤسسات الزراعية).
6. المبادرات التشريعية (التعديلات على القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم عمل المؤسسات الزراعية).
7. المبادرات الإدارية (تعديلات على الهياكل التنظيمية، تفويض صلاحيات، اللامركزية... إلخ).

• المؤسسات الحكومية التي سيتم قياس درجة إنجازها لأدوات تحقيق أهداف الاستراتيجية هي المؤسسات الأكبر مساهمةً في الاستراتيجية، وتشمل:

1. المؤسسات الزراعية:

- وزارة الزراعة.

- المركز الوطني للبحوث الزراعية.

- مؤسسة الإقراض الزراعي.

2. المؤسسات الشريكة في الاستراتيجية:

- وزارة المياه والري / سلطة وادي الأردن (من خلال إنجاز المشاريع المائية الموكلة إليها في الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025)).
- وزارة الصناعة والتجارة (من خلال الإنفاق من الحساب التجاري لدعم الأعلاف وزراعة القمح والشعير).
- وزارة البيئة.
- وزارة الحكم المحلي (الشؤون البلدية سابقاً)، وأمانة عمان الكبرى (من خلال خدماتها لأسواق الجملة ومساهماتها في صندوق إدارة المخاطر الزراعية).
- المؤسسة التعاونية الأردنية (من خلال تطوير الجمعيات التعاونية الزراعية).

الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025)

يمكن تلخيص أبرز مكونات وثيقة الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) بما يلي:

أولاً: رؤية الاستراتيجية

حدّدت الاستراتيجية رؤيتها لقطاع الزراعة عند اكتمال تنفيذها في عام 2025 بأن يكون القطاع 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.

ثانياً: الأهداف العامة للاستراتيجية

بناء على رؤية الاستراتيجية 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 وبقية القطاعات الاقتصادية.
6. تطوير البحث والإرشاد الزراعي واستخدام التكنولوجيا الحديثة في الزراعة.
7. تحسين تنافسية المنتجات الزراعية النوعية والسعرية.
8. ربط الإنتاج الزراعي بالطلب وبالأسواق.
9. تنمية الصادرات الزراعية وتنويع الأسواق التصديرية.
10. تعزيز ارتباط الإنتاج والتصدير بالاحتياجات الغذائية للأسواق المستهدفة.
11. حماية السوق المحلي من المستوردات الضارة (المدعومة والإغراقية والمفاجئة في زياداتها).
12. زيادة دخول المزارعين (أنشطة زراعية وريفية ومكاملة).
13. دعم الأمن الغذائي (توفير الغذاء، إتاحة الغذاء، مأمونية الغذاء).
14. الحد من هجرة أبناء المناطق الزراعية والبدوية إلى المدن.
15. زيادة مساهمة المرأة في التنمية الزراعية.

ثالثاً: الفرضيات التي بُنيت عليها الاستراتيجية:

1. توافر الإرادة السياسية لتنمية القطاع الزراعي.
2. توافر التمويل للمشاريع المطلوبة في وثيقة الاستراتيجية.
3. قدرة المؤسسات الحكومية على تنفيذ السياسات والمبادرات التي أناطتها بها الاستراتيجية.
4. قيام القطاع الخاص بتنفيذ المشاريع التي أناطتها الاستراتيجية به.
5. توافر التنسيق والتعاون في ما بين المؤسسات الحكومية المكلفة بتنفيذ الاستراتيجية.
6. توافر التنسيق والتعاون بين المؤسسات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص المهنية ومؤسسات ومزوّدي خدمات إدارة الأعمال.
7. عدم تراجع نوعية مياه الري وتوفير كميات المياه الكافية للري.
8. الالتزام التام بتطبيق نظام استعمالات الأراضي وخريطة الأراضي للحفاظ على الأراضي الزراعية.

9. متابعة تنفيذ الخطة التنفيذية للاستراتيجية متابعة جيدة.

رابعاً: القطاعات الزراعية الرئيسية والفرعية المستهدفة بالاستراتيجية

1. قطاع الموارد الزراعية. ويتفرع منه:

- الأراضي الزراعية.
- مياه الري.
- البيئة والتنوع الحيوي.
- الأيدي العاملة الزراعية.

2. قطاع الإنتاج النباتي. ويتفرع منه:

- الزراعة المروية في وادي الأردن.
- الزراعة المروية في المرتفعات.
- الزراعة البعلية.
- نباتات الزينة وأزهار القطف.

3. قطاع الإنتاج الحيواني. ويتفرع منه:

- الأغنام والماعز.
- أبقار الحليب.
- الدواجن.
- النحل.
- الأسماك.

4. قطاع الحراج والمراعي. ويتفرع منه:

- الحراج.
- المراعي.

5. قطاع التسويق. ويتفرع منه:

- التسويق المحلي للمنتجات النباتية.
- صادرات المنتجات النباتية.
- التسويق المحلي للمنتجات الحيوانية.
- صادرات المنتجات الحيوانية.

6. قطاع البيئة المساندة. ويتفرع منه:

- البحوث العلمية الزراعية.
- الإرشاد والتدريب الزراعي.
- التمويل الزراعي.
- الجمعيات التعاونية الزراعية.
- البيئة المؤسسية للمؤسسات الحكومية الزراعية.
- المشاركة مع القطاع الخاص (المؤسسات المهنية وقطاع الأعمال).

خامساً: عناصر الخطة التنفيذية للاستراتيجية

تشمل الخطة التنفيذية الأهداف الفرعية المحددة، والمشاريع التنموية، والسياسات والمبادرات التشريعية والإدارية المعتمدة.

وقد بلغ عدد الأهداف الفرعية المتفرعة من الأهداف العامة 89 هدفاً، بينما بلغ عدد المشاريع التنموية 209، أما السياسات والمبادرات التداخلية التشريعية والإدارية المعتمدة فقد بلغ عددها 72.

سادساً: الشركاء الرئيسون في الاستراتيجية

1. المؤسسات الحكومية الزراعية. وتشمل:

- وزارة الزراعة.
- المركز الوطني للبحوث الزراعية.
- مؤسسة الإقراض الزراعي.

2. المؤسسات الحكومية الأخرى. وتشمل:

- وزارة المياه والري.
- وزارة الصناعة والتجارة والتموين.
- وزارة الإدارة المحلية (الشؤون البلدية سابقاً).
- وزارة البيئة.
- المؤسسة التعاونية الأردنية.

سابعاً: العناصر الأساسية للخطة الاستثمارية للاستراتيجية

وردت هذه العناصر في أربعة جداول:

1. الجدول الأول يبين الكلفة التقديرية لمشاريع وزارة الزراعة ومصادر تمويلها.
2. الجدول الثاني يبين الكلفة التقديرية لمشاريع الاستراتيجية بحسب مصادر التمويل.
3. الجدول الثالث يبين الشركاء الرئيسيين في تنفيذ مشاريع الاستراتيجية وعدد مشاريع كل منهم وكلفتها.
4. الجدول الرابع يبين الفجوة التمويلية لمشاريع كل من الشركاء الرئيسيين في تنفيذ الاستراتيجية.

ثامناً: متابعة تنفيذ الاستراتيجية

تضمنت وثيقة الاستراتيجية آلية محددة لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية، تتولاها وحدة المتابعة والتقييم في وزارة الزراعة.

تاسعاً: مؤشرات الأداء الرئيسية للاستراتيجية

الجدول رقم (1):
مؤشرات الأداء الرئيسية للاستراتيجية

المؤشر	خط الأساس عام 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.	%1.53	%1.72	%1.91
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

قياس الإنجاز في المشاريع التنموية للاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية خلال المدة (2016-2018)

أولاً: مشاريع وزارة الزراعة

تم قياس إنجاز المشاريع لكل مؤسسة طبقاً لعدد المشاريع المنفذة ونسبة الإنفاق على كل مشروع مما كان ينبغي تخصيصه له. وتعد جميع المشاريع التي وُضعت مخصصات لها خلال المدة (2016-2018) مشاريع مهمة وذات أولوية وإن كان لم يجر ترتيبها من حيث أولوياتها تماماً مثلما لم يجر ذلك مع بقية مشاريع الاستراتيجية.

1. أشارت بيانات الوزارة كما هي في الجدول الأول إلى 54 مشروعاً للاستراتيجية خلال المدة (2016-2018)، من بينها 8 أدرجت تفاصيلها في الجدول الثاني ضمن بيانات الوزارة الخاصة بالمشاريع التي كانت قائمة قبل الاستراتيجية وما تزال مستمرة في موازنة الوزارة.

2. لم تُرصد مخصصات لـ 15 مشروعاً بقيمة 9.6 مليون دينار. فقد إذ تم رصد مخصصات لتنفيذ 39 مشروعاً فقط من أصل 54 (أي ما نسبته 62% من المشاريع).

3. قُدرت مخصصات المشروعات الباقية (39 مشروعاً) بـ 43.9 مليون دينار (27.1 مليون لـ 31 مشروعاً في الجدول الأول، و16.8 مليون لـ 8 مشاريع في الجدول الثاني).

4. تم تخصيص 26.5 مليون دينار للمشاريع الـ 39 الباقية (بدلاً من 43.9 مليون دينار، وبدلاً من 53.5 مليون دينار بسبب عدم التخصيص لـ 15 مشروعاً بما قيمته 9.6 مليون دينار. أي تم تخصيص ما نسبته 49.5% من إجمالي ما طُلب تخصيصه (53.5/26.5).

5. بلغت نسبة ما تم إنفاقه مما تم تخصيصه 73.6% (26.5/19.5). وبلغت نسبة ما تم إنفاقه مما كان يجب تخصيصه 36.4% (53.5/19.5).

7. بلغ عدد المشاريع التي تم تنفيذها كاملاً 19 مشروعاً، أي ما نسبته 35.2% من العدد الكلي للمشاريع (54/19).

8. هذا يعني أن نسبة الإنجاز من مشاريع الاستراتيجية بناء على ما تم إنفاقه خلال مدة التقرير (2016-2018) تبلغ 36.4% فقط. وهي نسبة منخفضة.

نسبة الإنجاز في الإنفاق مما تم تخصيصه نسبة متوسطة، إذ بلغت 73.6%، وتعد نسبة متوسطة أيضاً قياساً على إنجاز الإنفاق المعتاد من المخصصات الرأسمالية من الموازنة، والذي يجب ألا يقل عن 85% ليستحق درجة تقدير «جيد». وإذا حُسب عدد المشاريع

التي أضافتها الاستراتيجية خلال هذه المدّة (39 مشروعاً)، يمكن النزول بدرجة تقدير «جيد» من 85% إلى 75%. ولكن ما تحقّق وردً بنسبة 73.6%.

9. يتبين من البندين السابقين (7 و 8) أن المشكلة الأساسية للإنجاز تكمن في التمويل، تليها مشكلة القدرات التنفيذية للمؤسسة.

10. يلاحظ أن الموازنة الرأسمالية لوزارة الزراعة قد انخفضت في العامين الأولين لبدء تنفيذ الاستراتيجية (2016 و 2017) مقارنة بما كانت عليه في الأعوام السابقة. إذ كانت في هذين العامين 13.512 مليون دينار و 14.462 مليون دينار على التوالي، بينما كانت في الأعوام السابقة 14.658 مليون دينار و 18.085 مليون و 17.727 مليون و 19.509 مليون على الترتيب السنوي تنازلياً ابتداءً من عام 2015 وحتى عام 2012. بل إنها وصلت إلى 22.719 مليون دينار في عام 2011، و 22.472 مليون دينار في عام 2010.

12. لا يتفق ما ورد سابقاً في البند (9) مع بيانات وزارة الزراعة التي تُظهر أنه تم تخصيص 26.5 مليون دينار لمشاريع الاستراتيجية في المدّة (2016-2018). إذ إن مجموع الموازنة الرأسمالية للوزارة في المدّة نفسها بلغ 50 مليون دينار فقط. مما يعني أنه تم تخصيص 23.5 مليون دينار (50-26.5) للمشاريع المستمرة للوزارة (غير المشاريع الجديدة التي أضافتها الاستراتيجية) خلال المدّة المذكورة، أي بمعدل 8 ملايين دينار تقريباً. وتبعاً لذلك يمكن الاستنتاج أن التخصيص لمشاريع الاستراتيجية قد تم على حساب مخصصات المشاريع المستمرة لوزارة الزراعة، أو أن المشاريع التي أوردتها الوزارة في بياناتها على أنها مشاريع للاستراتيجية ليست كلها مشاريع جديدة، بل إن معظمها مشاريع مستمرة على موازنة الوزارة تم عدّها بمثابة جزء من مشاريع الاستراتيجية.

13. إن تخصيص 2.457 مليون دينار لثمانية مشاريع جديدة في موازنات مؤسسات أخرى لتقوم وزارة الزراعة بتنفيذها، وانفاق 1.723 مليون دينار منها كما ورد في الجدول الرابع لا يغير من مستوى الإنجاز المالي كثيراً. $(1.723+19.5)/(2.457+53.5)=37.9\%$.

14. في حال تخصيص 23.5 مليون دينار للمشاريع المستمرة خلال 3 سنوات كما تبين في البند (12)، فإن هذا يعني أن ما تم تخصيصه للمشاريع المستمرة للوزارة سنوياً هو بمعدل 8 ملايين دينار، مقابل 14 مليون دينار قبل البدء بتطبيق الاستراتيجية. أي أن مشاريع الاستراتيجية أخذت من المشاريع المستمرة 6 ملايين دينار سنوياً وبمجموع 18 مليون دينار للسنوات الثلاث (2016-2018).، وكذلك فإن قيمة ما خُصص للمشاريع الجديدة للاستراتيجية 4.5 مليون دينار (18-23.5). أي أن نسبة المشاريع الجديدة في الاستراتيجية إلى المشاريع المستمرة للوزارة والتي حُسبت ضمن مشاريع الاستراتيجية هي 17% (4.5/26.5).

ثانياً: مشاريع المركز الوطني للبحوث الزراعية

1. عدد مشاريع الاستراتيجية 34 مشروعاً، رُصدت مخصصات لـ 8 مشاريع منها فقط، ولم ينفذ 26 مشروعاً، أي أن نسبة التنفيذ من عدد المشاريع هي 23.5%.
2. يفترض أن يُخصص للمشاريع بحسب الاستراتيجية مبلغ 4.165 مليون دينار، لكن ما خُصص لها 1.515 مليون دينار، أي ما نسبته 36.4%. ويتضح من ذلك أن المشكلة الأساسية للإنجاز هي توافر التمويل.
3. ما تم إنفاقه 1.416 مليون دينار، وهذا يعني أن نسبة الإنجاز استناداً إلى الإنفاق المالي 34% (4.165/1.416).
4. نسبة ما تم إنفاقه مما خُصص فعلاً 93% (1.515/1.416). وسبب ارتفاع النسبة هو وجود مشروع بناء واحد لمبنى المركز بدير عملاً أنفق عليه 1.019 مليون دينار.

ثالثاً: مشاريع مؤسسة الإقراض الزراعي

1. عدد المشاريع 13 مشروعاً. وقد نُفذت جميعها.
2. قُدّرت مخصصات جميع المشاريع على مدى سنوات الاستراتيجية العشر 414 مليون دينار، بمعدل 41.4 مليون دينار سنوياً.
3. تقدر مخصصات السنوات الثلاث الأولى (2016-2018) بـ 124.2 مليون دينار.
4. تم زيادة هذه المخصصات إلى 141 مليون دينار.
5. تم إنفاق 140.9 مليون دينار من المخصص، وبنسبة 100% تقريباً.

رابعاً: مشاريع المؤسسة التعاونية الأردنية

1. عدد المشاريع 9 مشاريع لم ينفذ منها 6 مشاريع، أي أن نسبة الإنجاز استناداً إلى عدد المشاريع 33% فقط.
2. قُدّرت مخصصات كامل المشاريع على مدى سنوات الاستراتيجية العشر بـ 11.145 مليون دينار. وقُدّرت مخصصات المدّة (2016-2018) لكامل المشاريع بمبلغ 2.735 مليون دينار.

3. ما تم إنفاقه من المخصص 80 ألف دينار فقط، بنسبة إنجاز مالي 2.9% (80 دينار ألف دينار/2.735 مليون دينار).

خامساً: مشاريع وزارة الصناعة والتجارة والتموين

1. عدد المشاريع المناطة بالوزارة 3 مشاريع نُفذت جميعاً.
2. مخصصات هذه المشاريع على مدى السنوات العشر للاستراتيجية (2016-2025) 440 مليون دينار.
3. مخصصات هذه المشاريع على مدى السنوات الثلاث الأولى (2016-2018) 132.036 مليون دينار. تم إنفاق 107 مليون دينار منها، بنسبة إنجاز في الإنفاق المالي تبلغ 81.1%.
4. توزع الإنفاق المالي (البالغ 107 مليون دينار) على النحو التالي:
 - 9 ملايين دينار لدعم أسعار القمح والشعير للمزارعين.
 - 93 مليون دينار لدعم أعلاف الثروة الحيوانية.
 - 5 ملايين دينار توزع لتوفير أعلاف مجانية على مربّي الثروة الحيوانية بدعم من مشروع التعويضات البيئية.

سادساً: مشاريع وزارة البيئة

1. ورد في الاستراتيجية 17 مشروعاً لوزارة البيئة بقيمة إجمالية 16.1 مليون دينار، وبمعدل حوالي 5 ملايين دينار للمدة (2016-2018).
2. أفادت بيانات وزارة البيئة أن 3 مشاريع ورد ذكرها في الاستراتيجية ولكنها لم تكن موجودة أو تم إلغاؤها لاحقاً.
3. أفادت بيانات الوزارة أيضاً أن 3 مشاريع تم إلغاؤها.
4. بقي 11 مشروعاً وردت في بيانات الوزارة وبمخصصات إجمالية حددتها الاستراتيجية لكامل مدتها (2016-2025) بمبلغ 6.327 مليون دينار، وبقيمة 5.872 مليون دينار للمدة (2016-2018)، مما يعني أن معظم هذه المشاريع ستنفذ بالكامل في المدة (2016-2018).
5. تم تنفيذ مشروع واحد، أي بنسبة إنجاز في عدد المشاريع تبلغ 9.1% (1/11). وهناك مشروعان قيد التنفيذ.

6. تم إنفاق 759.5 ألف دينار من المخصصات البالغة 5.872 مليون دينار، أي بنسبة إنجاز إنفاق مالي تبلغ 12.9% (759.5 ألف دينار/ 5.872 مليون دينار).

سابعاً: وزارة الإدارة المحلية (الشؤون البلدية سابقاً) وأمانة عمّان

1. ورد للوزارة في الاستراتيجية 6 مشاريع بمخصصات إجمالية للمدة 2016-2025 تبلغ 24 مليون دينار، وللمدة (2016-2018) تبلغ 15.9 مليون دينار.

2. لم يتم البدء بتنفيذ 4 مشاريع. أي أن نسبة الإنجاز استناداً إلى عدد المشاريع تبلغ 33% (2/6).

3. ما تم إنفاقه من مخصصات المدة (2016-2018) البالغة 15.9 مليون دينار هو 5.7 مليون دينار فقط، أي بنسبة إنجاز مالي 35.8% (5.7/15.9).

ثامناً: سلطة وادي الأردن

1. تم تنفيذ 4 مشاريع من أصل 12 مشروعاً، أي أن نسبة الإنجاز استناداً إلى عدد المشاريع تبلغ 33%.

2. تم تخصيص 77.319 مليون دينار لمشاريع السلطة (12 مشروعاً) أنفق منها 55.586 مليون، بنسبة إنجاز في الإنفاق المالي تبلغ 71.9% (55.586/77.319). وما رفع النسبة هو سدّ وادي ابن حماد الذي قدرت مخصصاته بقيمة 27.4 مليون دينار، بينما أنفق عليه 37.9 مليون دينار.

تاسعاً: وزارة الأشغال العامة

أفادت بيانات الوزارة أن المشروع الوارد في الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) باسم «الطرق الزراعية للمساقط المائية المستهدفة» ليس وارداً ضمن مشاريعها.

قياس الإنجاز لأبرز السياسات والمبادرات التشريعية والإدارية المدرجة في الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية خلال المدة (2016-2018)

الجدول رقم (2): الإنجازات في السياسات والمبادرات

الرقم	السياسة أو المبادرة	الجهة المنصدة	نُفذت جزئياً	نُفذت كلياً	لم تنفذ
1.	إعادة النظر في نسب خلط المياه لمعالجة تحسين نوعية مياه الري.	سلطة وادي الأردن.			•
2.	تحسين شبكات صرف مياه الري في وادي الأردن.	سلطة وادي الأردن.			•
3.	توجيه التوسع التنظيمي باتجاه الأراضي غير الخصبة زراعياً.	وزارة الزراعة، وزارة المالية، وزارة الإدارة المحلية، مجلس الوزراء.			•
4.	تنظيم البناء العمودي داخل بعض المناطق المنظمة في المدن والبلديات.	وزارة الإدارة المحلية، مجلس الوزراء.			•
5.	مواجهة تفتت الحيازات بسبب الإرث مع المحافظة على حقوق الورثة.	وزارة الإدارة المحلية، وزارة الزراعة، مجلس الوزراء.			•
6.	تعديل نظام المساحات المفروزة بين الشركاء رقم (70) لسنة 2001، لرفعها لأكثر من 4 دونمات.	وزارة المالية، مجلس الوزراء.			•
7.	تعديل قانون مجلس التنظيم الأعلى، لإضافة أمين عام وزارة الزراعة عضواً في المجلس.	وزارة الإدارة المحلية، مجلس الوزراء.			•
8.	تحديث خريطة استعمال الأراضي في نظام تنظيم استعمال الأراضي رقم (6) لسنة 2007.	وزارة الإدارة المحلية، مجلس الوزراء.			•
9.	إغلاق الآبار الارتوازية المخالفة.	وزارة المياه والري، وزارة الداخلية، مجلس الوزراء.		•	
10.	تنظيم عدم تسرب العمالة الوافدة من قطاع الزراعة.	وزارة العمل، وزارة الداخلية، مجلس الوزراء.			•

تقرير حالة البلاد لعام 2019: الزراعة والثروة الحيوانية

الرقم	السياسة أو المبادرة	الجهة المنفذة	نُفذت جزئياً	نُفذت كلياً	لم تنفذ
.11	تنويع مصادر العمالة الزراعية الوافدة.	وزارة العمل، وزارة الداخلية، مجلس الوزراء			•
.12	تحديث تعليمات وزارة الزراعة الخاصة بتقدير احتياجات المزارعين من العمالة الوافدة.	وزارة الزراعة		•	
.13	إعفاء ما تبقى من مستلزمات الإنتاج الزراعي من الرسوم الجمركية.	وزارة الزراعة، وزارة المالية، مجلس الوزراء	•		
.14	تطبيق ضريبة مبيعات بنسبة صفر على مستلزمات الإنتاج.	وزارة الزراعة، وزارة المالية، مجلس الوزراء			•
.15	إنشاء محكمة خاصة بقضايا الاعتداء على الحراج.	وزارة الزراعة، وزارة العدل، مجلس الوزراء			•
.16	مراجعة آليات تقديم الأعلاف المدعومة.	وزارة الزراعة، وزارة المالية، مجلس الوزراء	•		
.17	مراجعة التعليمات الخاصة بمعاملات الثروة الحيوانية.	وزارة الزراعة	•		
.18	منع استخدام السماد العضوي غير المعالج.	وزارة الزراعة، الإدارة الملكية لحماية البيئة.		•	
.19	تأسيس شركة مساهمة خاصة لتسويق الخضار والفواكه بدعم حكومي.	وزارة الزراعة، وزارة المالية، مجلس الوزراء			•
.20	استكمال خطوات البيع بالوزن لدى وكلاء البيع في سوق الجملة المركزي في عمان.	أمانة عمان الكبرى، وزارة الزراعة			•
.21	مراجعة طريقة إجراء المزادات في أسواق الجملة.	أمانة عمان الكبرى، وزارة الزراعة			•
.22	شراكة حكومية وخاصة في سياسات الاستيراد والتصدير للمنتجات الزراعية وقراراتها.	وزارة الزراعة، وزارة الصناعة والتجارة	•		
.23	تنظيم الشحن البري المبرد بشركات خاصة.	وزارة النقل، هيئة تنظيم قطاع النقل، مجلس الوزراء			•
.24	تنظيم مشاغل مصدري الخضار والفواكه لدول الخليج والرقابة عليها.	أمانة عمان الكبرى، وزارة الزراعة		•	

الرقم	السياسة أو المبادرة	الجهة المنفذة	نُفذت جزئياً	نُفذت كلياً	لم تنفذ
25.	الرقابة المشددة على استيراد الحليب الجاف واستعماله في التصنيع.	وزارة الزراعة		•	
26.	إنشاء قاعدة بيانات ومعلومات تسويقية للخضار والفواكه والدجاج واللحوم والبيض ونشرها.	وزارة الزراعة		•	
27.	تطبيق نظام رتب البحث العلمي في المركز الوطني للبحوث الزراعية.	المركز الوطني، وزارة المالية، مجلس الوزراء		•	
28.	مذكرات تفاهم للتعاون والتنسيق في مجال البحث العلمي بين جهات البحث الزراعية.	المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، الجامعات، المركز الوطني للبحوث الزراعية.		•	
29.	توفير المخصصات والكوادر والمعدات اللازمة لدعم برنامج الإرشاد الزراعي في وزارة الزراعة.	وزارة الزراعة، وزارة المالية، المركز الوطني للبحوث الزراعية، مجلس الوزراء.	•		
30.	إعفاء الدجاج المجهز في المسالخ الخاصة من رسوم الكشف للبلديات.	وزارة الإدارة المحلية، أمانة عمان الكبرى، وزارة الزراعة		•	
31.	توفير نافذة تمويلية للجمعيات التعاونية.	وزارة المالية، وزارة التخطيط، مجلس الوزراء		•	
32.	توفير الكادر الإداري والفني وتأهيله في المؤسسة التعاونية الأردنية.	وزارة المالية، وزارة التخطيط، مجلس الوزراء	•		
33.	توفير موارد / مصادر تمويل لاستخدام التكنولوجيا في قطاع الزراعة.	وزارة المالية، البنك المركزي، مؤسسة الإقراض الزراعي، مجلس الوزراء	•		
34.	إصدار دليل خدمات وزارة الزراعة.	وزارة الزراعة		•	
35.	توحيد المؤسسات المهنية القطاعية للمزارعين تحت مظلة الاتحاد العام للمزارعين.	الاتحاد العام للمزارعين، وزارة الزراعة، مجلس الوزراء		•	

الرقم	السياسة أو المبادرة	الجهة المنفذة	نُفذت جزئياً	نُفذت كلياً	لم تنفذ
36.	إصدار قانون غرفة زراعة الأردن	وزارة الزراعة، الاتحاد العام للمزارعين، نقابة تجار ومنتجي المواد الزراعية، غرفة صناعة الأردن، غرفة تجارة الأردن، مجلس الوزراء.			.

يتبين من الجدول رقم (2) أن 9 من أبرز السياسات والمبادرات التشريعية والإدارية قد تم تنفيذها تنفيذاً تاماً، وذلك من أصل 36 سياسة ومبادرة حُدِّدت الاستراتيجية ضرورة تنفيذها في المدة (2016-2018)، أي بنسبة إنجاز من حيث العدد بلغت 25%. وتم تنفيذ 6 من هذه السياسات والمبادرات جزئياً، أي بنسبة 19.2%. ويقدر فريق البحث أن 6 من السياسات والمبادرات قد تم تنفيذها تنفيذاً كاملاً، وأن 4 منها قد تم تنفيذها تنفيذاً جزئياً.

العوامل المسؤولة عن الإنجاز في جهود تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025)

سيتم عرض جميع العناصر المسؤولة عن تعظيم الإنجاز، وتقدير مدى التزام الاستراتيجية بها، بهدف تحديد أسباب ضعف الإنجاز.

أولاً: درجة التزام وثيقة الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) بمنهجية التخطيط الاستراتيجي

تمثل وثيقة الاستراتيجية خطة العمل لقطاع الزراعة للأعوام العشرة في المدة (2016-2025)، وهي تُعدّ الدليل وخريطة الطريق للجهات التي ستتولى تنفيذ ما ورد فيها من مشاريع ومبادرات لتحقيق ما تضمنته من أهداف.

ويُظهر أن إعداد وثيقة الاستراتيجية خضع لمنهجية التخطيط الاستراتيجي وأن خطوات التخطيط الاستراتيجي اتبعت بصورة واضحة ومتسلسلة كما يلي:

1. جاءت الوثيقة منسجمة مع وثيقة «رؤية الأردن 2025» في الجزء المتصل بالأغذية والزراعة (ص10-12).
2. حددت الوثيقة القواعد الأساسية للتخطيط الاستراتيجي بخطواته الأربع (ص12-14). فقد حددت الرؤية، ثم الأهداف العامة واجبة التحقيق للوصول إلى الرؤية، ثم الفرضيات التي على أساسها بُنيت الأهداف، ثم مؤشرات قياس الأداء.
3. تضمنت الوثيقة خطة أو برنامج عمل تنفيذياً لكل قطاع فرعي من القطاعات الزراعية في جانبه النباتي (خضار وفواكه، زيتون، تمور، نباتات زينة وأزهار قطف، حبوب، حراج، مراعي)، والحيواني (دواجن، أغنام، أبقار، حليب) (ص17-69).
4. تم تحليل كل قطاع فرعي بتحديد نقاط القوة والضعف فيه، ثم تحديد الفرص والتحديات في البيئة الخارجية (SWOT Analysis) (ص17-69).
5. جرى تحديد الأهداف الفرعية المحددة واجبة التحقيق لكل قطاع فرعي (ص17-69).
6. في ضوء الأهداف المحددة جرى تحديد الأدوات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف (ص17-69).
7. تضمنت الاستراتيجية أدوات تحقيق الأهداف (ص17-69)، وشملت ما يلي:

7-1 مشاريع تنموية.

7-2 سياسات (إعفاءات من الضرائب والرسوم، دعم نقدي وعيني مباشر، تسعير موارد؛ المياه، والطاقة، والتمويل).

7-3 مبادرات إدارية.

7-4 مبادرات تشريعية.

8. تضمنت الوثيقة تحديداً للنتائج المتوقعة الحصول عليها من تنفيذ الاستراتيجية (ص70-73).

9. تضمنت الوثيقة آلية لمتابعة الجهات المشاركة بتنفيذ الاستراتيجية للتمكن من مراقبة سير التنفيذ وتقييمه وتصحيح خط سيره وتسريعه (ص74).

10. تضمنت الوثيقة أساساً جيداً لبناء الخطة الاستثمارية الرأسمالية اللازمة للمشاريع التنموية من خلال إعداد أربعة جداول تضمنت الجهات المنفذة للاستراتيجية، وعدد المشاريع لكل جهة، والتكاليف المالية، ومصادر التمويل، والفجوة التمويلية (ص75-76).

ثانياً: درجة مصداقية الافتراضات التي بُنيت عليها الاستراتيجية

يرتبط إنجاز الاستراتيجية ارتباطاً كبيراً ومباشراً بالافتراضات التي بُنيت عليها. فالافتراضات تمثل شروطاً يُفترض توافرها من أجل أن يأخذ الإنجاز المطلوب طريقه إلى التنفيذ. فكلما كانت الافتراضات على درجة عالية من الدقة وتبينت صحتها عند التنفيذ، ازدادت احتمالية النجاح في تنفيذ الاستراتيجية.

ورغم الارتفاع النسبي لمخاطر اللايقين في مدة إعداد الاستراتيجية، إلا أن الاستراتيجية حددت أهدافها وأدوات تحقيق أهدافها بناء على الفرضيات التالية:

1. قدرة الحكومة على الاستجابة للمتطلبات والسياسات الواردة في الاستراتيجية
لقد تبين خلال مدة التقييم (2016-2018) أن الأوضاع الإدارية للمؤسسات الحكومية لا تسمح لها بمتابعة تنفيذ الاستراتيجية بالقدر الكافي. كما أن الوضع المالي للحكومة دعاها للتراجع عن إعفاء أو تصفير ضريبة المبيعات على مدخلات الإنتاج الزراعي، وفرض ضريبة مبيعات عليها بنسبة 5%. وقد أخطأ واضع الفرضية في تقدير تبعات التباطؤ الاقتصادي على تراجع السياسات الحكومية.

2. توافر التمويل اللازم للمشاريع التنموية من الموازنة ومن القروض والمنح الخارجية هذه الفرضية لم تكن صحيحة في ظل الأزمة الاقتصادية والمالية التي يشهدها الأردن. فالموازنات استمرت بعدها موازنات تقشفية، وأزمة المالية العامة ما كان من المتوقع لها أن تنحسر، مما أدى إلى خفض الإنفاق الرأسمالي. كما تم افتراض توافر التمويل بسبب اعتقاد خاطئ قائم على التأكد من تجديد المنحة الخليجية للأردن.

3. أهلية الأداء المؤسسي لتنفيذ المشاريع والمبادرات التي تضمنتها وثيقة الاستراتيجية يشير عدم تنفيذ آلية المتابعة للاستراتيجية بحسب ما تم توصيفها في وثيقة الاستراتيجية، إلى ضعف في الأداء المؤسسي. وتُشير إلى هذا الضعف أيضاً الملاحظات السنوية الصادرة من ديوان المحاسبة عن مئات المخالفات التي ترتكبها المؤسسات الحكومية. ويشير إليه أيضاً أن أعلى درجة أحرزتها مؤسسة حكومية خلال المسابقات الثماني التي عقدتها جائزة الملك عبدالله الثاني للتميز الإداري لم تتجاوز 55%. وقد كانت أعلى درجة لوزارة الزراعة في دورات ثلاث تقدمت لها 30% فقط.

4. توافر التنسيق والتعاون بين المؤسسات الحكومية المعنية بتنفيذ الاستراتيجية لم يظهر تنسيق كافٍ بين هذه المؤسسات، بدليل عدم تنفيذ آلية المتابعة لتنفيذ المشاريع والمبادرات التي تضمنتها الاستراتيجية، مع أن وثيقة الاستراتيجية قد تضمنت آلية مفصلة للمتابعة تكفي لتطبيق التنسيق المطلوب.

5. توافر التنسيق والتعاون في ما بين المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص. كان التنسيق والتعاون متوافراً بين المؤسسات الحكومية والمؤسسات المهنية الزراعية من خلال تمثيلها مؤسسياً في اللجان الفنية للمؤسسات الزراعية وفي المجلس الزراعي الأعلى كذلك. كما تم في المدة (2016-2018) تأسيس مجلس الشراكة للمؤسسات الزراعية ومؤسسات القطاع الخاص.

6. التغلب على تراجع نوعية مياه الري بدلاً من وقف تراجع نوعية المياه المخصصة للزراعة، فإن الاستراتيجية الوطنية للمياه تنص على زيادة نسبة المياه المعالجة المخلوطة بمياه الري من 25%، وصولاً إلى 33% في نهاية الاستراتيجية في عام 2025.

7. الالتزام بتطبيق نظام استعمالات الأراضي للمحافظة على الأراضي الزراعية ما يزال الالتزام بالنظام ضعيفاً إلى درجة كبيرة، إضافة إلى أنه لم يتم حتى الآن تحديث خريطة استعمالات الأراضي التي تعدُّ جوهر النظام. كما لا يؤخذ رأي وزارة الزراعة في تطبيق النظام، وما تزال الوزارة غير ممثلة في مجلس التنظيم الأعلى الذي أنيطت به مسؤولية تطبيق النظام، في مخالفة صريحة لنص المادة (57) من قانون الزراعة الذي يمنح الوزارة صلاحية في هذا الأمر.

يتضح مما سبق أن الفرضيات التي بُنيت عليها الاستراتيجية قد غلب عليها التفاؤل رغم ظروف اللاحقين. ويعود هذا التفاؤل للأسباب التالية:

1. التفكير بعقلية تفاوضية تقوم على طلب «الأكثر» من التمويل للحصول على «الكثير».
2. مجارة ممثلي القطاع الخاص الذين شاركوا في وضع الاستراتيجية وكانوا أقل مراعاة لظروف اللاحقين.
3. الوقوع في خطأ الاعتقاد بأن تجديد المنحة الخليجية أمر مؤكد.
4. مجارة وثيقة «رؤية الأردن 2025» في تفاؤلها.

ثالثاً: واقعية الأهداف التي تبنتها الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) وقابليتها للتحقيق

جاءت أهداف الاستراتيجية أقرب إلى اللاواقعية منها إلى الواقعية للأسباب التالية:

1. تضمنت وثيقة الاستراتيجية 89 هدفاً توزعت على 24 قطاعاً فرعياً.
2. استلزم تحقيق هذا العدد الكبير من الأهداف عدداً كبيراً من المشاريع التنموية بلغت نحو 200 مشروع تجاوزت كلفتها 1.5 مليار دينار. كما توزع تنفيذها على 8 مؤسسات حكومية.
3. إضافة إلى العدد الكبير من المشاريع، استلزم تحقيق هذه الأهداف 55 تدخلاً بين سياسة ومبادرة تشريعية وإدارية.

ما سبق ذكره يشير إلى أن تحقيق الأهداف يلقي قدراً كبيراً من المسؤولية على الجهات المنفذة. فالأهداف كثيرة، والتنسيق بين ثماني جهات لتنفيذها ليس بالأمر اليسير. وبخصوص التمويل، فقد بلغت الضجوة التمويلية المقدرة 138.5 مليون دينار، وهو مبلغ من الصعب توفيره. وقد جاء ذلك نتيجةً للتفاؤل الزائد في الافتراضات التي بُنيت عليها الاستراتيجية، مما انعكس على طبيعة الأهداف من حيث عددها وتوسع امتدادها

تشمل 21 قطاعاً فرعياً، إلى جانب حجم احتياجاتها التمويلية، وهو ما زاد من عبء تنفيذ الاستراتيجية في ظل ارتفاع نسبي لمخاطر الالايقين في المرحلة التي وُضعت فيها الاستراتيجية واستمرار ذلك حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

4. إضافة إلى العدد الكبير من المشاريع (209 مشروعاً)، تضمنت الاستراتيجية تحقيق 55 مبادرة سياسية وتشريعية وإدارية، مما شكّل عبئاً إضافياً على الحكومة وعلى المؤسسات الحكومية المكلفة بتنفيذ الاستراتيجية من الناحيتين المالية (بصورة إعفاءات ودعم)، والإدارية (بصورة ضعف في التنسيق والمتابعة).

رابعاً: الأداء الإداري للمؤسسات الحكومية في تصميم الخطط التنموية والإشراف على تنفيذها

يحدد الدور التنموي لأي مؤسسة حكومية بموجب التشريعات التي تحكم أعمالها، وهي قانون المؤسسة وأنظمتها واللوائح/ التعليمات الداخلية الصادرة عنها. وتتضمن التشريعات الأهداف التي تسعى المؤسسة لتحقيقها، والمهام التي يتوجب عليها القيام بها لتحقيق تلك الأهداف. ويناط بالجهاز الإداري مسؤولية القيام بالمهام المحددة للمؤسسة وفي مقدمتها تصميم الخطط اللازمة لذلك والإشراف على تنفيذها.

وبناء على ذلك، يعتمد نجاح الاستراتيجية التنموية على الوضع الإداري للمؤسسة/ المؤسسات التي تتولى تصميم وثيقة الاستراتيجية التنموية والإشراف على تنفيذ ما جاء فيها. ويرتبط ذلك بكفاءة إدارة المؤسسة/ المؤسسات في القيام بوظائف الإدارة الرئيسية، وهي: التنظيم، والتخطيط، والتوجيه، والرقابة (المتابعة والتقييم).

وتشير المؤشرات، ومن ضمنها مؤشرات من الجهات ذات الصلة في متابعة الأداء الإداري للمؤسسات الحكومية، إلى ضعف ملموس في كفاءة أداء هذه المؤسسات. ومن ذلك:

1. عدم قيام وزارة الزراعة بالمتابعة الدائمة لتنفيذ المشروعات والمبادرات التي تضمنتها وثيقة الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025). إذ لم تقم مديرية المتابعة في الوزارة بمهام المتابعة وإعداد التقارير الدورية الخاصة بالإنجاز رغم أن وثيقة الاستراتيجية تضمنت آلية محددة لمتابعة التنفيذ. وهذا ما ورد في تقرير ديوان المحاسبة السابع والستين لعام 2017 (ص213).

2. الملاحظات السلبية العديدة في التقارير الدورية لديوان المحاسبة حول أداء المؤسسات الحكومية. فهناك آلاف المخالفات التي توثق قبل قيام المؤسسات بالتصويب الأولي بناء على طلب من الديوان، ويتبقى منها المئات بعد التصويب والتي لو صحّ النصف

منها لكان كافياً للإشارة إلى وجود اختلالات لا يستهان بها في الأداء الإداري لهذه المؤسسات.. وبخصوص وزارة الزراعة تحديداً فقد كان من بين أهم ما ورد عنها في تقرير ديوان المحاسبة لعام 2017 ثلاث ملاحظات:

- عدم وجود قاعدة بيانات تشمل جميع اتفاقيات المشاريع العاملة لدى الوزارة في القطاعات المختلفة.
 - عدم قيام مديرية المتابعة والتقييم بالوزارة بمتابعة جيع المشاريع وتقييمها واعداد التقارير الدورية اللازمة.
 - مشروع المؤشرات الجغرافية لزيت الزيتون الأردني، والذي تبلغ كلفته مليون يورو، لم يتم البدء فيه بعد رغم انقضاء أكثر من ثلث عمر المشروع.
3. ضعف الأداء الإداري للمؤسسات الحكومية المشاركة. وقد تم استنتاج هذا المؤشر من تقارير مركز الملك عبدالله الثاني للتميز عن دوراته الخاصة لتطوير الأداء الإداري للمؤسسات الحكومية (مسابقتها للمؤسسات الحكومية في هذا المجال والتي بلغت ثماني مسابقات حتى وقت إعداد هذه المراجعة). إذ أشارت التقارير إلى أن نسبة التحسن الكلي السنوي في إدارة المؤسسات الحكومية تبلغ 1% فقط. وقد بلغت في الدورة الثامنة الأخيرة 1.85%. كما أشارت إلى أن دعم التميز والتطوير الإداري لا يجد من هذه المؤسسات الاهتمام المطلوب. وكشفت التقارير أن علامة الأداء الكلي للمؤسسة الأعلى أداءً هي 55%، وأن معدل درجة الأداء الميداني للمؤسسات لم يتجاوز حاجز 30%، وأن آخر درجة للأداء الكلي لوزارة الزراعة 35% وهي مماثلة لدرجتها في الدورة التي سبقتها، وأكثر بخمس درجات من الدورة قبل الأخيرة. وبينت التقارير أن درجات الأداء للمؤسسات المشاركة في تصميم الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية وتنفيذها تتراوح ما بين 35% و50%.
4. عدم أهلية فرق المؤسسات الحكومية التي تتولى مهمة التخطيط الاستراتيجي للقيام بهذه المهمة (وهذا يشمل وزارة الزراعة). ويعود ذلك إلى أنه لم يتم العمل على إعداد فرقٍ للتخطيط الاستراتيجي في المؤسسات الحكومية وتدريبها منذ عام 2001 الذي بدأت فيه هذه المؤسسات باعتماد التخطيط الاستراتيجي لخططها التنموية.
5. ضعف توافر التمويل وعدم ملاءمة توزيعه في ما بين متطلبات الاستراتيجيات التنموية للقطاعات المختلفة، وحتى بين متطلبات الاستراتيجية القطاعية الواحدة. إذ ليس باستطاعة الحكومة في أغلب الأحيان أن تلبي تمويل المشاريع الجديدة في الاستراتيجية والتغلب على الفجوة المالية، وهذا يعني بقاء موازنات المؤسسات وخططها السنوية قائمة على تمويل المشاريع المستمرة وبالسقوف المالية

السابقة نفسها. بل إن الموازنة الرأسمالية لوزارة الزراعة قد انخفضت في بداية تنفيذ الاستراتيجية عن السنوات السابقة. وهذا ما يبينه الجدول رقم (4) لموازنات وزارة الزراعة للأعوام 2010-2019، إذ يظهر منه انخفاض الموازنة الرأسمالية للوزارة للعامين الأولين من الاستراتيجية (2016 و2017). أما الزيادة في عام 2018 فهي مخصصة لمجالس المحافظات في إطار مشروع اللامركزية.

الجدول رقم (4):
ملخص عن إجمالي موازنة وزارة الزراعة للأعوام 2010-2019

السنة	إجمالي موازنة الوزارة	الموازنة الجارية	الموازنة الرأسمالية	نسبة الموازنة الجارية من إجمالي الموازنة	نسبة الموازنة الرأسمالية من إجمالي الموازنة
2010	50,114,000	27,642,000	22,472,000	% 55.20	% 44.80
2011	52,496,000	29,782,000	22,714,000	% 56.70	% 43.30
2012	50,594,000	31,085,000	19,509,000	% 61.40	% 38.60
2013	54,719,000	36,992,000	17,727,000	% 67.60	% 32.40
2014	60,462,000	42,377,000	18,085,000	% 70.1	% 29.9
2015	62,039,000	47,381,000	14,658,000	% 76.4	% 23.6
2016	61,289,000	47,777,000	13,512,000	% 77.9	% 22.1
2017	61,402,000	46,940,000	14,462,000	% 76.4	% 23.6
2018	68,419,000	46,354,000	22,065,000	% 67.7	% 32.3
2019	67,509,000	44,483,000	23,026,000	% 65.9	% 34.1

المصدر: وزارة الزراعة.

- ملاحظات:

1. ارتفعت الموازنة الرأسمالية لعام 2018 بمبلغ 12,429,500 دينار، وعام 2019 بمبلغ 12,481,386 ديناراً لغايات تنفيذ مشاريع زراعية في المحافظات وخاصة في مشاريع اللامركزية.
2. عوضاً عن زيادة الموازنة الرأسمالية مع بداية تطبيق الاستراتيجية، شهدت هذه الموازنة انخفاضاً في العامين الأولين لتطبيق الاستراتيجية مقارنة بما كانت عليه خلال الأعوام الستة الأخيرة التي سبقت ذلك.
3. الموازنة تشمل وزارة الزراعة والمركز الوطني للبحوث الزراعية معاً.

متابعة التوصيات المقدمة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 والتي تتماشى مع الاستراتيجية المعلنة

تتناول المراجعة في هذا الجزء القسم التوصيات التي وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018 التي تم تنفيذها أو بوشر بتنفيذها أو هي قيد التنفيذ خلال المدّة (2016-2018) وذلك في ضوء نتائج التقييم الذي تمّ لقياس الإنجاز في الخطة التنفيذية (Action plan) للاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025).

أولاً: في مجال الموارد

1. عدد التوصيات 10.
2. هناك توصيتان بوشري في تنفيذهما وما زالتا قيد التنفيذ بنسبة 20%، وهما:
 - تعزيز مشاريع الحصاد المائي، وخاصة في مناطق البادية.
 - توسّع مؤسسة الإقراض الزراعي في برنامجها الذي بدأته في عام 2015 لتمويل الأنشطة الريفية.

ثانياً: قطاع الإنتاج النباتي البستاني والحقليّ

1. عدد التوصيات 7.
2. هناك توصيتان بوشري في تنفيذهما وما زالتا قيد التنفيذ بنسبة 28%، وهما:
 - دراسة توسيع دور صندوق إدارة المخاطر باتجاه تحويله إلى نظام التأمين.
 - الاستمرار في مشاريع تطوير المساقط المائية واستصلاح الأراضي بمنح من المؤسسات الدولية.

ثالثاً: قطاع الحراج والمراعي

1. عدد التوصيات 4.
2. هناك توصيتان بوشري في تنفيذهما وما زالتا قيد التنفيذ بنسبة 50%، وهما:
 - التحريج حول السدود.
 - التوسع في الحصاد المائي والخدمات البيطرية في البادية بدعم من مشروع التعويضات البيئية.

رابعاً: قطاع الإنتاج الحيواني

وردت 4 توصيات في هذا القطاع، لم يتم المباشرة في تنفيذ أي منها.

خامساً: التسويق الزراعي

• التسويق المحلي للمنتجات النباتية

1. عدد التوصيات 13.
2. تم تنفيذ توصية واحدة (أي ما نسبته 7.5% من التوصيات)، وهي: تخصيص ساحة لبيع المنتجات المعروضة للتصدير في سوق الجملة المركزي في عمان.

• تسويق الصادرات النباتية

عدد التوصيات 9، لم يتم تنفيذ أي منها.

• التسويق المحلي للمنتجات الحيوانية

1. عدد التوصيات 8.
2. تم تنفيذ توصية واحدة وتنفيذ جزئي لتوصيتين بنسبة تنفيذ 24.2% (تنفيذ جزئي لتوصيتين يعادل تنفيذ توصية واحدة بالكامل).
 - التوقف عن استيراد الأغنام الشبيهة في عام 2016 (تنفيذ كامل).
 - ضبط الاستخدامات المحظورة للحليب الجاف في صناعة الألبان (تنفيذ جزئي).
 - حماية الإنتاج المحلي من الدواجن بتطبيق القواعد الفنية (تنفيذ جزئي).

• تسويق الصادرات الحيوانية

عدد التوصيات 4، لم يتم تنفيذ أي منها.

سادساً: البحث العلمي الزراعي والإرشاد

1. عدد التوصيات 5.
2. تم تنفيذ توصية واحدة (أي 20% من التوصيات)، وهي: تأسيس مختبر لفحص بذور الحصاد لتمكين انضمام الأردن لمنظمة (ESTA)، وهو ما يسهل تصدير البذور الأردنية.

سابعاً: قطاع التعاون/ الجمعيات التعاونية الزراعية

عدد التوصيات 2، لم يتم تنفيذ أيٍّ منها.

ثامناً: الاستثمار الزراعي

1. عدد التوصيات 10.

2. نُفذت توصية واحدة جزئياً، وهي: إنشاء سوق جملة للخضار والفاكهة في إربد. إذ تم شراء الأرض والمباشرة بالدراسة المالية والاقتصادية والفنية بكلفة إجمالية 5.7 مليون دينار. أي أنه تم تنفيذ 2.5% من التوصيات فقط، على أساس أن التنفيذ الجزئي يمثل 25% من التنفيذ الكامل، إلى جانب أن الكلفة الإجمالية للسوق قُدرت بـ 20 مليون دينار.

تاسعاً: تطوير أداء المؤسسات الحكومية المعنية

عدد التوصيات 6، لم يتم تنفيذ أيٍّ منها.

عاشراً: إعادة هيكلة الاتحاد العام للمزارعين ودمج المؤسسات المهنية الزراعية في الاتحاد

وُضعت توصية واحدة في هذا المجال، ولم تُنفذ.

حادي عشر: تطوير أداء قطاع الأعمال الزراعي

وُضعت توصيتان، ولم تُنفذ أيٌّ منهما.

نظرة مستقبلية وتوصيات للتنمية الزراعية

النظرة المستقبلية لقطاع الزراعة هي نفسها الرؤية التي يجب أن يكون عليها القطاع عند انتهاء مدة الاستراتيجية، وتتلخص في إطارها العام بأن يقوم الإنتاج الزراعي على أساس الميزة النسبية، وأن يقوم التسويق الزراعي على أساس ربط الإنتاج بالطلب في السوق. وهي تعني في الإطار الأكثر تفصيلاً، كفاءة استخدام مدخلات الإنتاج من الموارد (وحدة العمل، ووحدة رأس المال، ووحدة الأرض، ووحدة المياه) لزيادة العائد منها من خلال تجميع وحدات الإنتاج، والاستخدام العالي للتكنولوجيا، والزراعات التعاقدية، والزراعات التصديرية والتصنيعية المتخصصة، وإقامة الشراكات الاستراتيجية مع المستوردين في الأسواق المتقدمة لدعم المشاريع المحلية برأس المال والخبرة والمعارف (Know How)، وإنشاء أنظمة الجودة والاعتماد والتتبع الوطنية.

وعلى صعيد تطوير قدرات المؤسسات العامة على التخطيط لتحقيق الرؤية المستقبلية المستهدفة، لا بد من بناء فرق للتخطيط في هذه المؤسسات وتدريبها وإكسابها مهارات عالية في التخطيط الاستراتيجي، مما يمكنها من تصميم استراتيجيات تنموية وفقاً لمنهج التخطيط الاستراتيجي السليم، لتكون الفرضيات القائمة عليها واقعية ودقيقة، والرؤية فيها واضحة، والأهداف واقعية ومحددة وقابلة للتحقيق، وتتضمن خطة تنفيذية (Action Plan) متماسكة وواضحة ومحددة في مشاريعها وسياساتها ومبادراتها الداخلية من حيث الزمن، والكلفة، ومصادر التمويل، والجهة المسؤولة عن التنفيذ، والنتائج المتوقعة.

وبناء على ما تقدم، قد يصبح مفيداً وضع التوصيات التالية التي منها ما هو جديد ومنها ما ورد في مراجعة قطاع الزراعة ضمن تقرير حالة البلاد لعام 2018 بقصد التأكيد عليها نظراً لأهميتها. ولأهمية التوصية الأولى فقد جرى التوسع فيها بعدها مثلاً على إمكانية التوسع بالتوصيات الأخرى التي تعدُّ كلُّ منها نواةً لمبادرة يمكن البناء عليها وتقديماً لصانع القرار.

1. التوصية الأولى

المشروع الريادي لتجميع الحيازات والحائزين الزراعيين في وادي الأردن لتطوير صادرات الخضراوات للأسواق الأوروبية. وسيتم التوسع فيه نظراً لفائدته في توفير مزايا الإنتاج الكبير وتعزيز الميزة النسبية وزيادة الصادرات للأسواق عالية الدخل.

• فكرة المشروع

تجميع حيازات المشاريع الفردية للمزارعين في وادي الأردن في مشاريع ذات سعات أكبر تستفيد من الميزات الاقتصادية والإدارية والفنية للمشاريع ذات السعة الكبيرة في الإنتاج والتسويق.

• مسوؤغات المشروع

1. تزايد مشاكل تفتت الحيازات الزراعية نتيجة لعامل الإرث.
2. الآثار الإدارية والاقتصادية السلبية للوحدات الصغيرة على صعيد التكاليف والجودة النوعية والإنتاجية.
3. زيادة التحديات أمام التصدير للأسواق الأوروبية.
4. انخفاض القدرة التنافسية للمنتجات.
5. تذبذب عوائد المزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة وانخفاضها.
6. الحاجة إلى نموذج محفّز لتنفيذ مشاريع مشابهة تقوم على تجميع الحيازات.
7. الحاجة إلى توفير فرص عمل للأيدي العاملة المحلية في الأغوار.

• الأهداف العامة للمشروع

1. تعزيز قدرات المزارعين على توفير التمويل، واستخدام التكنولوجيا، وتحسين الممارسات الفنية الإنتاجية والتسويقية، وتطبيق الزراعة التعاقدية.
2. تحسين الميزة التنافسية لمنتجات المزارعين من الخضار وزيادة الصادرات منها للأسواق الأوروبية.
3. تقليل المخاطر في الإنتاج والتسويق.
4. تحقيق عائد أكبر للمزارعين.
5. خلق فرص عمل لأبناء وادي الأردن وإحلالهم محلّ العمالة الوافدة.
6. تحسين الشروط البيئية داخل وحدات المشروع وفي منطقة وادي الأردن تحسباً عاماً.

• نطاق المشروع

يبدأ المشروع في ثلاثة مواقع، في الأغوار الشمالية والوسطى والجنوبية، تدار بإدارة مشتركة أو مستقلة عن بعضها بعضاً.

• الإطار الاستثماري للمشروع

يتم اختيار الصيغة القانونية للحالة الاستثمارية بصورة جمعيّة، أو جمعيّة تعاونية، أو شركة مساهمة خاصة أو أي صيغة يرتضيها الشركاء.

• الأسس التي يقوم عليها الإنتاج والتصدير في المشروع

1. أن يقوم الإنتاج على أساس تجميع الحيازات الزراعية وتوحيد إدارتها، وأن يقوم التسويق على أساس الزراعة التعاقدية بين الأعضاء المزارعين والمصدّرين المتعاقدين معهم سواء كانوا من الأعضاء المشاركين أو من غير المشاركين في المشروع.
2. أن يتم نقل الصادرات إلى الأسواق التصديرية بصورة أساسية براً ثم جواً عندما يكون النقل الجوي متاحاً ومناسباً اقتصادياً. ويتطلب النقل البري انفراج الأوضاع في سوريا.

• فريق متابعة خطوات البدء بتنفيذ المشروع

- تتولى متابعة قيام المشروع مجموعة ريادية مهتمة وذات خبرة يكون من بينها:
1. مزارعون، ويفضّل أن يكونوا ممن سبق أن مارسوا الزراعة التعاقدية مع المصدّرين.
 2. مصدّرون للأسواق الأوروبية، وخاصة ممن سبق أن تعاقدوا مع المزارعين بهدف التصدير لهذه الأسواق.

• خطوات الإعداد للمشروع

1. يتولى فريق متابعة التنفيذ عقد ورشات عمل للمصدّرين للأسواق الأوروبية ممن سبق أن تعاقدوا مع المزارعين لغاية التصدير، وللمزارعين الذين مارسوا الزراعة التعاقدية، للتوافق على التنفيذ واختيار الصيغة الاستثمارية وإنجازها.
2. تحديد الراغبين في المشاركة.
3. تحديد صيغة المشاركة والمهام والأدوار تحديداً قانونياً ضماناً لاستمرار العمل.

4. دراسة الأسواق الأوروبية وبخاصة التي ما زالت الخضراوات الأردنية تُصدّر إليها.

5. التنفيذ بمجرد أن يصبح متاحاً نقل الصادرات عبر الأراضي السورية.

• تنظيم العلاقة بين الأعضاء الشركاء في المشروع:

يجري تنظيم العلاقة بعقود بين المصدرين والمزارعين تحت إشراف إدارة المشروع ليكون واضحاً دور كل منهم. وتتم إدارة المشروع وفقاً لتعليمات مُقرّة من الهيئة العامة، يتم تطبيقها من خلال إدارة تنفيذية تحت إشراف مجلس الإدارة.

2. التوصية الثانية

إنشاء قاعدة بيانات زراعية شاملة ومتكاملة على أسس علمية لدعم أنشطة التخطيط ونشر المعلومات اللازمة للمنتجين والمسوقين.

3. التوصية الثالثة

رفع رأسمال مؤسسة الإقراض الزراعي تدريجياً حتى عام 2025 ليصبح 200 مليون دينار. بهدف التوسع في تمويل المزارعين، واستخدام التمويل لتوجيه السياسات الزراعية، والتوسع في تمويل الأنشطة الريفية المرتبطة بالزراعة.

4. التوصية الرابعة

وقف الأبار المخالفة والاعتداء على خطوط المياه، والتوسع في مشاريع الحصاد المائي، والبدء بمشاريع تحلية المياه، والبدء ببرنامج للزراعة المائية، وتطوير إدارة المياه داخل المزرعة.

5. التوصية الخامسة

دمج جميع المؤسسات المهنية للمزارعين كاتحادات نوعية ضمن الاتحاد العام للمزارعين.

6. التوصية السادسة

استبدال مشروع لتطوير الخدمات الصحية البيطرية بمشروع دعم الأعلاف للثروة الحيوانية المعمول به.. ويشمل المشروع المقترح: العيادات البيطرية المتنقلة، والإرشاد

الصحي، واللقاحات والعلاجات المجانية، والحصاد المائي، وتنمية المراعي، وتطوير مختبرات البيطرة والصحة الحيوانية، وإنشاء أسواق جملة للماشية، وإنشاء محاجر بيطرية.

7. التوصية السابعة

إنشاء مؤسسة عامة مستقلة للتسويق الزراعي تستفيد من تطوير تجربة مؤسسة التسويق الزراعي التي ألفت، وتكون مهامها مراقبة المرافق والأنشطة التسويقية، وتحسين جودة المنتجات، وتنفيذ الدراسات التسويقية المتخصصة، وتدريب المزارعين على الممارسات التسويقية الجيدة، وإنشاء قاعدة بيانات تسويقية ونشرها، وتشجيع الصادرات، وبناء الزراعة التعاقدية، والتأسيس لزراعات تصديرية وتصنيعية متخصصة لا تقوم على فوائض الإنتاج. وعقد شراكات استراتيجية مع المستوردين في الأسواق المتقدمة للاستفادة مالياً ومعرفياً (Know How).

8. التوصية الثامنة

تحسين المزايدات في أسواق الجملة، وإكمال خطوات البيع بالوزن في سوق الجملة المركزي في عمان.

9. التوصية التاسعة

استكمال إنشاء سوق الجملة الجديد في إربد، وتطوير سوق العارضة في وادي الأردن، وتوسعة وتطوير سوق الجملة المركزي في عمان.

10. التوصية العاشرة

إنشاء شركة مساهمة خاصة متوسطة أو كبيرة الحجم، لتسويق المنتجات الزراعية وتصديرها، وبخاصة المنتجات البستانية.

11. التوصية الحادية عشرة

استكمال خطوات الحصول على المعاملات التفضيلية في السوق الروسي.

12. التوصية الثانية عشرة

تنظيم وضبط العمالة الزراعية الوافده لمنع انتقالها من القطاع الزراعي إلى القطاعات الأخرى، ومنع المتاجرة بها.

13. التوصية الثالثة عشرة

إجراء دراسة بحثية لواقع البحوث الزراعية في المركز الوطني للبحوث الزراعية، لتعزيز استجابتها لحاجات قطاع الزراعة، ونقل التكنولوجيا وتوطينها وتفعيل تطبيقات البحوث.

14. التوصية الرابعة عشرة

إجراء دراسة بحثية لواقع الإرشاد الزراعي وآفاق تطويره ومتطلبات التطوير.

15. التوصية الخامسة عشرة

إلغاء الرسوم الجمركية وضريبة المبيعات عن مستلزمات الإنتاج والأصول والمنتجات النباتية والحيوانية.

16. التوصية السادسة عشرة

الاهتمام البحثي والإرشادي والوقائي بزراعة الزيتون وبزيت الزيتون.

17. التوصية السابعة عشرة

إطلاق برنامج دائم لاستئصال سوسة النخيل الحمراء بوصفها التحدي الأول والأكبر لزراعة النخيل.

18. التوصية الثامنة عشرة

دراسة إمكانية اتباع دورة زراعية في الزراعة المروية تكون زراعة القمح جزءاً منها، ووقف زراعة القمح في المناطق التي لا تتجاوز كميات الهطول المطري فيها 250 ملم، واستبدال زراعة الشعير بها.

19. التوصية التاسعة عشرة

دعم المؤسسة التعاونية الأردنية لتعزيز الخدمات للجمعيات التعاونية، وخاصة الزراعية منها، وردّ ممتلكاتها التي استحوذت عليها الحكومة، ووقف تمويل الجمعيات من قبل وزارة التخطيط لتتولى المؤسسة التعاونية القيام بهذه المهمة.

20. التوصية العشرون

عقد ندوة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي لمديري المالية والتخطيط والمتابعة في المؤسسات المعنية، وممثلين عن كل من وزارة تطوير الأداء المؤسسي، وديوان المحاسبة، ومؤسسة الملك عبد الله الثاني للتميز، لتحديد أسباب ضعف الإنجاز.

21. التوصية الحادية والعشرون

إجراء دراسة بحثية علمية من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن أسباب ضعف الإنجاز للاستراتيجيات والخطط الحكومية، تكون عينتها الأمناء العامين للوزارات، ومديري المالية والتخطيط والمتابعة في الوزارات، وممثلي كل من وزارة تطوير الأداء المؤسسي، وديوان المحاسبة، ومؤسسة الملك عبد الله الثاني للتميز.

المراجع

1. الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025).
2. الاستراتيجية الوطنية للمياه (2016-2025).
3. البنك المركزي، التقارير السنوية (2015-2018).
4. دائرة الإحصاءات العامة، نشرة الإحصاءات الزراعية (2015-2018).
5. دائرة الإحصاءات العامة، كتاب الإحصاء السنوي (2015-2018).
6. دائرة الإحصاءات العامة، التعداد الزراعي (2017).
7. وزارة الزراعة، التقرير الإحصائي السنوي (2015-2018).
8. وزارة الزراعة، تقرير الإنجازات السنوية (2015-2018).
9. وزارة المياه والري، سياسات قطاع المياه (2016).
10. ديوان المحاسبة، التقرير السنوي السابع والستون (2017).
11. مركز الملك عبدالله الثاني للتميز، نتائج قياس أداء وزارة الزراعة في مشاركتها في جائزة المركز في الدورتين السابعة 2014/2015 والثامنة 2016/2017.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور القطاعات الأوليّة

المياه





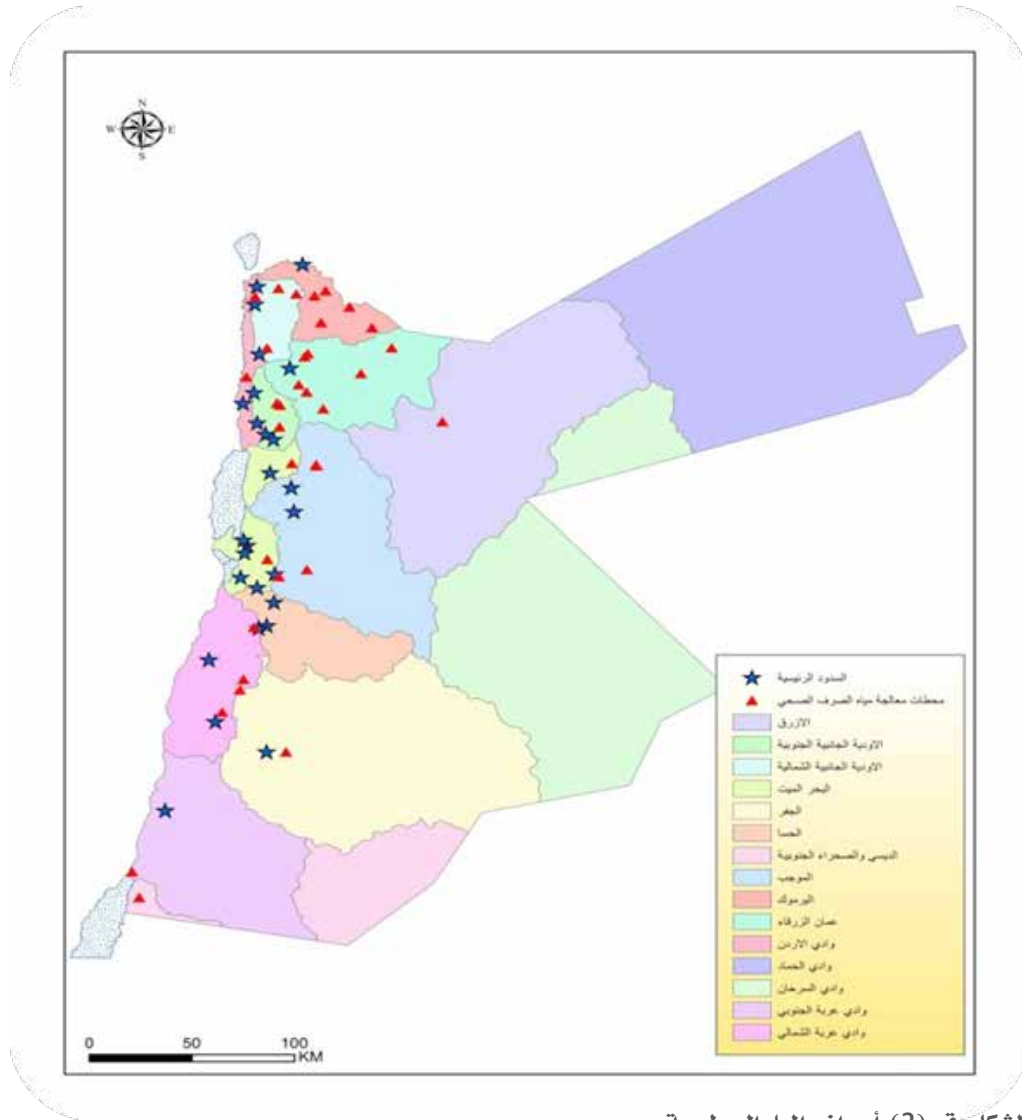
186	المُلخَص التَّنفيذِي
187	تقديم: واقع المياه في الأردن وأبرز التحديات
187	أ. واقع المياه في الأردن
190	ب. التحديات
192	أولاً: التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها
194	ثانياً: ملامح استراتيجية المياه للأعوام 2016-2025
	ثالثاً: تقدُّم سير العمل في تحقيق أهداف
196	استراتيجية المياه والتنمية المستدامة
208	رابعاً: نظرة إلى مستقبل قطاع المياه في الأردن
215	الملاحق
220	المراجع

الملخص التنفيذي

تهدف هذه المراجعة إلى تقديم عرض لسير العمل والإنجازات لاستراتيجية قطاع المياه (أهدافها، برامجها ومؤشراتها)، وسير العمل في التوصيات التي قدمها تقرير حالة البلاد لعام 2018. وتعرض المراجعة مصفوفة للبنود التي يتوجب توحيد الجهود الوطنية لتنفيذها، والشراكات على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو العالمي، وكل ذلك ضمن أهداف التنمية المستدامة 2030 ومنها الهدف السادس المعني بالإدارة المستدامة وضمان توافر المياه وخدمات الصرف الصحي للجميع، حيث تم تضمين مقاصد ومؤشرات الهدف السادس في استراتيجية المياه وخططها وبرامجها ومؤشراتها بما يتلاءم مع خصوصية الوضع المائي والديموغرافي في الأردن. وتُستهلّ المراجعة بتقديم يعرض بالأرقام حالة المياه في الأردن وأبرز التحديات.

الجدول رقم (1): أحواض المياه الجوفية والمخزون الآمن والاستخراج

النسبة	كميات المياه المستخرجة (مليون م ³)	الطاقة الإنتاجية (مليون م ³)	
171%	470	275	مياه جوفية متجددة
105%	150	143	مياه جوفية غير متجددة



الشكل رقم (2): أحواض المياه السطحية

الجدول رقم (2): المياه السطحية ومياه الصرف الصحي المستصلحة

نسبة الاستغلال	طاقة استيعابية (مليون م ³)	عدد	
74%	505	15	الأحواض السطحية
90%	220	33	محطات التنقية
39%	336	14	السدود

يلخص الجدول رقم (3) مجموع موارد المياه في الأردن، وكميات المياه المستدامة، والاحتياجات المائية لجميع الاستخدامات، والعجز المائي السنوي.

الجدول رقم (3): الموارد المائية والاحتياجات المائية لجميع الاستخدامات

العجز المائي (مليون م ³)	الاحتياجات المائية (اجمالي الطلب) (مليون م ³)	المصادر المائية المستدامة (مليون م ³)	الموارد المائية في الأردن (مجموع المصادر) (مليون م ³)	السنة
239	1211	814	972	2014
409	1401	832	992	2015
373	1455	942	1082	2020
881	1548	1341	1459	2025

الجدول رقم (4): طاقة الموارد المائية السنوية (مليون م³) من مصادر تقليدية وغير تقليدية

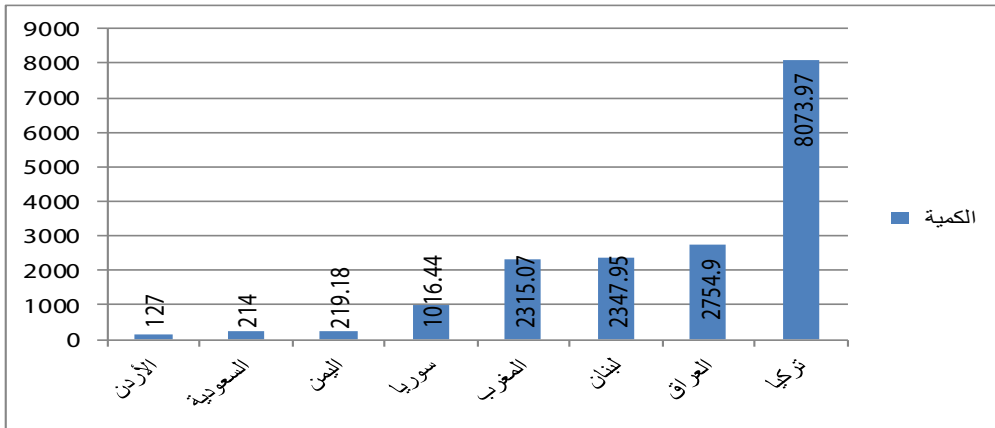
2025	2020	2015	السنة
275	275	275	المياه الجوفية - الاستخراج الآمن
243	189	144	المياه الجوفية غير المتجددة
118	140	160	المياه الجوفية - الاستخراج الجائر
329	276	263	المياه السطحية (محلية + بحيرة طبريا)
235	182	140	مياه الصرف الصحي المعالجة
260	20	10	مصادر إضافية - مبادلة وتحلية

ب - التحديات

1. اختلال معادلة المتاح والطلب

أدى شح موارد المياه وطبيعة المناخ الجاف وتأثيرات التغير المناخي إلى تناقص كميات المياه المتاحة وإلى الفقر المائي. كما أدت الزيادة السكانية الطبيعية والقسرية والنهضة والتوسع في الاستثمار إلى زيادة غير مسبوق في الطلب على المياه. وقد أدى ذلك إلى عجز مائي مضطرب، وتناقص مستمر في حصة الفرد من المياه في الأردن، وهي من الأقل في المنطقة (الشكل رقم 3)، حيث يبلغ معدل نصيب الفرد في الأردن من المياه 127 لتراً في اليوم (تقارير وزارة المياه والري لسنة 2018).

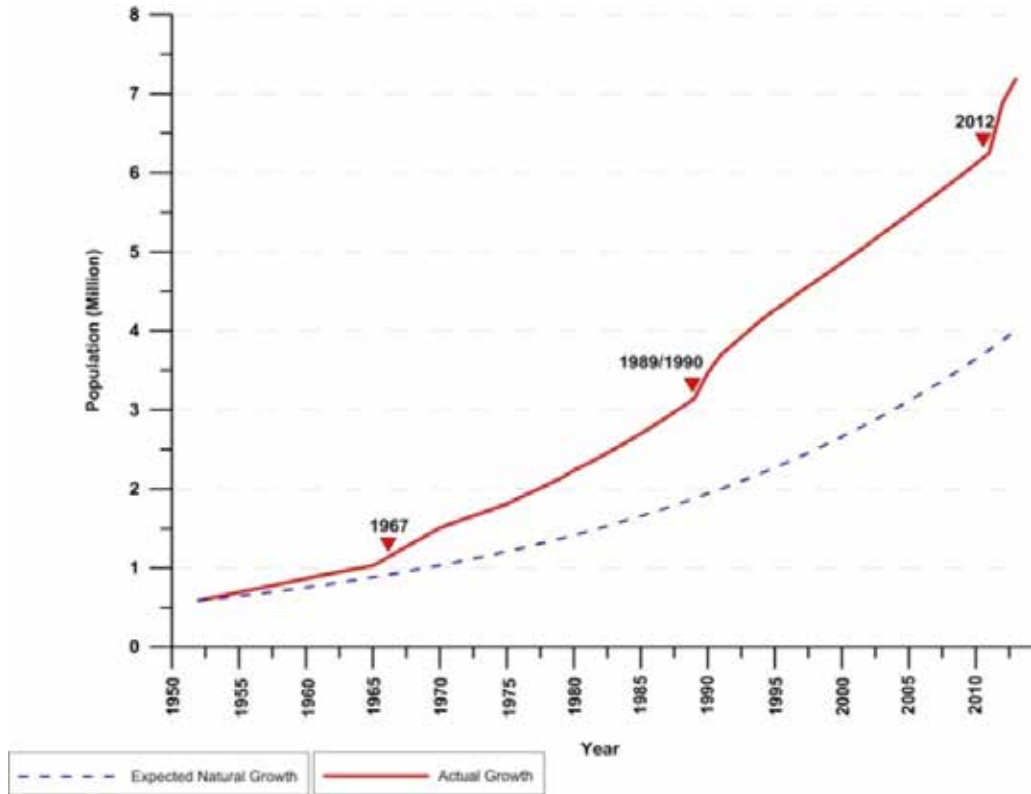
الشكل رقم (3) حصة الفرد من موارد المياه المتاحة (لتر/ يوم)



2. النزاعات الإقليمية والزيادة السكانية القسرية

يستضيف الأردن أكثر من 1.4 مليون سوري، يقطن 20% منهم فقط في مخيمات اللاجئين (بحسب أرقام المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام 2014). وتعرض الأردن قبل ذلك إلى هجرات من دول مجاورة بسبب النزاعات وعدم الاستقرار في المنطقة، ما شكّل عبئاً وضغطاً كبيرين على البنية التحتية وموارد المياه، وأثر سلباً على النظم البيئية، وأسهم في نشوء فجوة تمويلية تعيق التنمية المستدامة.

وكانت هذه الهجرات السكانية قد بدأت في عام 1948 بعد النكبة ولجوء الفلسطينيين للاستقرار في الأردن، وأعقبها نكسة 1967 والتي ساهمت في مضاعفة عدد السكان وبالتالي مضاعفة الطلب على المياه. كما ساهمت الأحداث الإقليمية الأخرى في المنطقة في نزوح العديد من السكان إلى الأردن. إذ شهد الأردن نزوح العديد من السكان إليه في مطلع التسعينات من القرن العشرين (1991/1992) إثر حرب الخليج الأولى، وتكرر ذلك في عام 2003 إثر الغزو الأميركي للعراق (الشكل رقم 4).



شكل رقم (4)

ويزيد عدد سكان الأردن عن عشرة ملايين نسمة، بينما لا تكاد موارده المائية تكفي مليوني نسمة استناداً إلى الحصة السنوية للفرد من المياه في المتوسط العالمي.

3. استنزاف مصادر المياه الجوفية ونضوب بعضها

أدى السعي لسدّ العجز المائي إلى زيادة استنزاف الأحواض الجوفية، والضخ الجائر في المناطق المرتفعة لغايات الزراعة، واستمرار انخفاض مستوى سطح الماء، وهو ما يجعل المياه الجوفية توشك على النضوب، ما يعني إعاقة التنمية وجهود مكافحة الفقر والجوع في البلاد.

4. تأثيرات التغير المناخي على قطاع المياه

تتمثل ظواهر التغير المناخي في الأردن بالجفاف الناتج عن انخفاض الهطول المطري وتباينه في المكان والزمان، والتغير السلبي للمناخ على المديين الطويل والمتوسط، حيث أظهرت الدراسات والتنبؤات أن حدة الجفاف ستزداد في المستقبل، وأن هناك إمكانية

لحدوث الجفاف مرة واحدة كل ثلاث سنوات أو أربع. كما تغيّر نمط الهطول بتزايد تكرارية الفيضانات الومضية (flash flood) (يمكن الرجوع لمخرجات تقرير البلاغات الوطنية الثالث).

5. التحديات المرافقة لشح المياه

- الآثار الاجتماعية والاقتصادية: عدم إمكانية تحقيق المعدلات التنموية المرجوة من خطط التنمية التي تضعها الحكومة، مما ينعكس سلباً على النمو الاجتماعي والاقتصادي في المملكة.
- الآثار على الاستثمار: عدم قدرة القطاع على تلبية الاحتياجات الاقتصادية من المياه، سيؤدي إلى انحسار الاستثمارات الصناعية والتجارية والزراعية والسياحية، مما ينعكس سلباً على الجهود الحثيثة المبذولة على أعلى المستويات لجلب هذه الاستثمارات.
- هذه التحديات تحدّ من قدرة الحكومة على تحقيق الأهداف الوطنية لـ«رؤية الأردن 2025»، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة (SDGs)، وتنفيذ الطموحات والاستراتيجيات والخطط الموضوعة من القطاعات التنموية كافة. ومن دون تنفيذ المشاريع الاستراتيجية لقطاع المياه، فإن الخطط التنموية الوطنية تصبح حلاً يصعب تحقيقه، مما ينعكس سلباً على الأمن الاجتماعي والاقتصادي.
- ويشكل موضوع تأمين الموارد المائية الشحيحة المتاحة، وتزويد السكان بمياه شرب نقية، ومعالجة المياه العادمة وتكريرها وإعادة استخدامها، معضلة مالية وتقنية شائكة. وهناك حاجة ملحة للتفكير خارج الصندوق، ووضع مبادرات ريادية، وتحديد الجهات الوطنية المعنية وأدوارها لتعاون وطني تجاه تحقيق الأهداف المرجوة، وإنشاء شراكة وتعاون على مستوى الوطن والإقليم والعالم.

أولاً: التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها

إن أهداف التنمية المستدامة 2030 هي أهداف عالمية، إلا أن التحديات كبيرة. لذلك لا بد من تضافر جميع الجهود من قبل الحكومات والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، وتكوين شراكات عالمية وإقليمية لتحقيق هذه الأهداف.

ويعدّ الأردن من أوائل الدول التي عملت على إدماج أهداف التنمية المستدامة 2030 في الخطط والبرامج الوطنية، كما فعلت سابقاً مع الأهداف الإنمائية للألفية.

ولأهمية المياه والصرف الصحي، فقد جاء الهدف السادس من أجندة وغايات ومؤشرات التنمية المستدامة 2030 ليغطي هذا الجانب بشمولية وتكاملية لتحقيق الأهداف الأخرى للتنمية المستدامة، خاصة تلك المتعلقة بالبيئة والعيش الكريم للإنسان. الهدف السادس من أهداف التنمية المستدامة 2030: الإدارة المستدامة وضمان توافر المياه وخدمات الصرف الصحي للجميع

بدأ العالم يدرك أن من حق كل فرد في العالم الحصول على مياه الشرب النظيفة والصرف الصحي الآمن، وقد تم تضمين هذا الحق في الاستراتيجيات المائية لمعظم الدول. ويعدّ ضمان هذه الحقوق من أهم مقومات التنمية ويرتبط غيابها بالمرض والجوع والعوز. إذ يبلغ عدد الأمراض المرتبطة بمياه الشرب والصرف الصحي 21 من أصل 37 مرضاً تعاني منها بلدان العالم النامية.

وجاء الهدف السادس من وثيقة أجندة التنمية المستدامة 2030 معنياً بقطاع المياه، واحتوى على 8 غايات ومؤشرات قياس أداء خاصة لكل منها.

غايات الهدف السادس

- تحقيق هدف حصول الجميع بشكل منصف على مياه الشرب المأمونة وميسورة التكلفة بحلول عام 2030.
- تحقيق هدف حصول الجميع على خدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية، ووضع نهاية للتغوط في العراء، وإيلاء اهتمام خاص لاحتياجات النساء والفتيات ومَن يعيشون في ظل أوضاع هشّة، بحلول عام 2030.
- تحسين نوعية المياه، عن طريق الحد من التلوث، ووقف إلقاء النفايات والمواد الكيميائية الخطرة وتقليل تسربها إلى أدنى حد، وخفض نسبة مياه المجاري غير المعالجة إلى النصف، وزيادة إعادة التدوير وإعادة الاستخدام المأمونة بنسبة كبيرة على الصعيد العالمي، بحلول عام 2030.
- زيادة كفاءة استخدام المياه في جميع القطاعات زيادة كبيرة، وضمان سحب المياه العذبة وإمداداتها على نحو مستدام من أجل معالجة شح المياه، والحد بدرجة كبيرة من عدد الأشخاص الذين يعانون من ندرة المياه، بحلول عام 2030.
- تنفيذ الإدارة المتكاملة لموارد المياه على جميع المستويات، بما في ذلك من خلال التعاون العابر للحدود بحسب الاقتضاء، بحلول عام 2030

- حماية وترميم النظم الإيكولوجية المتصلة بالمياه، بما في ذلك الجبال والغابات والأراضي الرطبة والأنهار ومستودعات المياه الجوفية والبحيرات، بحلول عام 2030.
- تعزيز نطاق التعاون الدولي ودعم بناء القدرات في البلدان النامية في مجال الأنشطة والبرامج المتعلقة بالمياه والصرف الصحي، بما في ذلك جمع المياه، وإزالة ملوحتها، وكفاءة استخدامها، ومعالجة المياه العادمة، وتكنولوجيات إعادة التدوير وإعادة الاستخدام، بحلول عام 2030.
- دعم وتعزيز مشاركة المجتمعات المحلية في تحسين إدارة المياه والصرف الصحي.
- ويرتبط التمويل العالمي للمياه والصرف الصحي بمدى تقدّم الدول في تحقيق غايات ومؤشرات الهدف السادس، لذا شكّل فريق وطني في الأردن من الوزارات والجهات الوطنية المعنية بتحقيق غايات الهدف السادس، وتم إعداد التقارير المرحلية حول القيم المرجعية (Baseline) وتحليل الفجوات ومنهجيات القياس وآلياته (الملحق رقم 1).

ثانياً: ملامح استراتيجية المياه للأعوام 2016-2025

- تعديل وتحديث التشريعات المائية.
- الإدارة المتكاملة لموارد المياه.
- استدامة مصادر المياه وحمايتها من التلوث والاستنزاف.
- حماية حقوق المملكة في الموارد المائية المشتركة.
- بناء الشراكات لقطاع المياه.
- تكامل الماء والغذاء والطاقة.
- الاستدامة الاقتصادية وتحسين الملاءة المالية.
- تحقيق أهداف التنمية المستدامة (SDG6).
- الانسجام مع رؤية واستراتيجية «وثيقة الأردن 2025» لتحقيق أهداف محور الأمن المائي.
- بناء قطاع منيع قادر على مواجهة التحديات ومواجهة المستجدات الجديدة والاحتياجات.
- تحسين وتأهيل مرافق المياه والبنية التحتية، بما يوفر المنفعة وتحسين مستوى الخدمات وتوسعة نطاق التغطية لخدمات المياه والصرف الصحي.

- تنسيق التمويل وشؤون المانحين.
- إدراج برامج التكيف لمواجهة ظواهر التغير المناخي.
- تشجيع البحث العلمي والتطوير.

أ. سياسات المياه والخطط والبرامج

- سياسة كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة في قطاع المياه.
- سياسة الإحلال وإعادة الاستخدام.
- سياسة إعادة توزيع المياه.
- سياسة الاستغلال للمياه السطحية.
- سياسة استدامة المياه الجوفية.
- سياسة بناء المنعة لمواجهة أثر التغير المناخي على قطاع المياه.
- سياسة إدارة الطلب على المياه.
- سياسة إدارة الجفاف.
- سياسة إدارة مياه الصرف الصحي اللامركزية.
- خطة تحسين الكفاءة في إدارة محطات الصرف الصحي وتشغيلها.
- خطة تقليل خسائر قطاع المياه.
- البرنامج الاستثماري لقطاع المياه (2015-2025) (الملحق رقم 3).

ب. أهداف القطاع ومؤشراته

يقدم الجدول رقم (5) أبرز الأهداف القطاعية وقيم الأساس والقيم المستهدفة للعام 2025 والتي تتقاطع مع أهداف التنمية المستدامة.

الجدول رقم (5):

أبرز الأهداف القطاعية وقيم الأساس والقيم المستهدفة للعام 2025

2025	2014	المؤشر	الهدف
%127	%70	نسبة تغطية كلف التشغيل والصيانة	الاستدامة المالية
180	170	قيمة الدعم الحكومي (مليون دينار)	
1200	1170	صافي الدين (مليون دينار)	
3.66	4.31	كمية الطاقة المستهلكة للمتر المفقوت (كيلوواط ساعة / م ³)	
%95	%94	نسبة المخدومين بشبكات المياه	رفع مستوى خدمات المياه والصرف الصحي
%80	%63	نسبة المخدومين بشبكات الصرف الصحي	
105	61	حصة الفرد من المياه البلدية (لتر للفرد باليوم) من دون فواقد المياه	توفير مياه كافية لجميع الاستخدامات
1341	832	كمية المياه المتاحة للتزويد (م ³ / سنة)	
114	90	حصة الفرد من المياه لجميع الاستخدامات (م ³ / سنة)	
400	325	السعة التخزينية للسدود	
%30	%47	نسبة الفاقد	استدامة المصادر وحمايتها
	%160	نسبة الضخ الجائر	
%60	%35	نسبة المصادر المحمية	

ومن المأمول أن يؤدي تنفيذ الاستراتيجية والسياسات والخطط التنفيذية، لنيل رضا المواطنين وثقتهم بمستوى الخدمات المقدمة إليهم (الملحق رقم 4).

ثالثاً: تقدّم سير العمل في تحقيق أهداف استراتيجية المياه والتنمية المستدامة

يعرض هذا الجزء أبرز الأهداف القطاعية والوضع الراهن وما تم إنجازه.

الهدف الأول: الاستدامة المالية

يعاني قطاع المياه من شح الموارد المالية الذاتية وتراكم العجز والمديونية، للأسباب الآتية:

1. ارتفاع الكلفة الرأسمالية للمشاريع المائية الجديدة، وعدم القدرة على تأمين التمويل اللازم للاستثمار في مشاريع قطاع المياه.

2. انخفاض تعرفه مياه الشرب.
 3. انخفاض تعرفه مياه الري بالمقارنة مع كلفتها المرتفعة.
 4. ارتفاع كلفة الطاقة الكهربائية في إنتاج المياه ونقلها (60% من كلفة إنتاج المتر المكعب).
 5. تدني الكفاءة التشغيلية لأنظمة المياه (مياه الشرب أقل من 50%، ومياه الري أقل من 85%).
 6. تدني مؤشر استرداد الكلفة الإجمالية وارتفاع معدل الدعم الحكومي.
 7. ومعالجة هذا الخلل، وضعت وزارة المياه والري خطة لتقليل خسائر قطاع المياه، تضمنت ما يلي:
 8. إدراك قيمة المياه في الأردن في جميع القطاعات، وكيفية تحقيق عوائد تسعى لاسترداد الكلف، بإشراك قطاعات المستهلكين وإجراء الحوار البناء معهم حول الممكنات التي تؤدي إلى استهلاك أمثل لموارد المياه بكفاءة.
 9. تحسين أنظمة الفوترة والتحصيل واعتماد مبدأ تحفيز الأداء.
 10. تقليل مبالغ الذمم والديون المشكوك بتحصيلها.
 11. تقليل الفاقد المائي والاستخدام غير المشروع.
 12. زيادة نسبة المشتركين على شبكات الصرف الصحي.
 13. إدخال الأتمتة في عمليات التشغيل.
 14. إعادة هيكلة التعرفة للخدمات ورسوم الاشتراكات.
 15. وضع تعرفه خاصة للنشاطات الاقتصادية.
- وقد وضع قطاع المياه البرنامج الاستثماري لغاية عام 2025 (الملحق رقم 3).

الأهداف الفرعية

1. رفع نسبة تغطية كلف التشغيل والصيانة من 70% (2014) إلى 127% (2025) بلغت نسبة تغطية كلف التشغيل والصيانة لعام 2016 مقارنة بالإيرادات في قطاع المياه، حوالي 88%، أي أن هناك تقدماً في تحقيق هذا المؤشر. لكن الإيرادات تمثل في الواقع 56% فقط من إجمالي الكلف الكلية، فهناك انخفاض في استرداد الكلف منذ عام 2005، ويرجع ذلك في الأساس للاستثمارات الكبيرة في مشاريع التزويد المائي ومعالجة مياه الصرف الصحي التي لم تتماش مع الزيادات في كلف الخدمات. ومع ذلك، ظلت مستويات

الفاقد المائي بشقيه الإداري والفني مرتفعة بالرغم من البرامج الاستثمارية الكبيرة، حيث تتكفل الدولة بمعظم هذه الاستثمارات المالية بينما لا تتعدى مسؤولية شركات المياه التشغيل والصيانة والتحصيل المالي.

2. زيادة قيمة الدعم الحكومي من 170 مليون دينار (2014) إلى 180 مليون دينار (2025)، وخفض صافي الدين بحيث لا يتجاوز 1200 مليون دينار (2025)¹

تتحمل خزينة المملكة الأردنية الهاشمية معظم الكلف الرأسمالية اللازمة لتمويل المشاريع المائية ومشاريع التنقية، ويشمل ذلك بناء السدود وخطوط النقل ومحطات التنقية والمعالجة وحتى بناء السدود والبرك الصحراوية، إضافة إلى شبكات توزيع المياه، سواء للشرب أو للري.

وتتلقى المملكة دعماً دولياً من الدول الصديقة والمانحة ومن صناديق التمويل الدولية. وكمثال على ذلك، بلغ إجمالي النفقات الرأسمالية والجارية لقطاع المياه الحكومي حوالي 659.5 مليون دينار في عام 2016 (النفقات الجارية 319 مليون دينار، والنفقات الرأسمالية 340.5 مليون دينار).

وقد اعتمدت وزارة المياه والري عدداً من الخطط للإصلاح المالي لاسترداد الكلفة وتقليل خسائر القطاع، كان آخرها رفع تعرفة المياه في أواخر عام 2015، إلا إن المردود كان قليلاً (15.4 مليون دينار في عام 2016).

3. خفض كمية الطاقة المستهلكة للمتر المرفوع من 4.31 كيلو واط ساعة/ م³ (2014) إلى 3.66 كيلو واط ساعة/ م³ (2025)

تتركز الكلف العالية في أسعار الكهرباء المستخدمة واسترداد كلف المياه (خاصة في قطاع الزراعة والري)، وازدياد معدل الفاقد المائي سنوياً. وقد بذلت وزارة المياه والري محاولات للتحويل لاستخدام الطاقة البديلة كالشمس والرياح في محطات الضخ للمياه ومحطات المعالجة للمياه العادمة، ولكنها لم تحقق أي نجاح.

1 الأرقام كما وردت في استراتيجية وزارة المياه والري

الهدف الثاني: رفع مستوى خدمات المياه والصرف الصحي

هناك العديد من التحديات تتعلق بالبنى التحتية لخدمات المياه والصرف الصحي وتتطلب جهوداً وطنية، ومنها:

1. الانتشار السكاني العشوائي في مناطق خارج التنظيم، وصعوبة إيصال الخدمات إلى هذه المناطق، وارتفاع كلف إيصال الخدمات إليها.
2. بُعد المسافة (الأفقية والعمودية) بين مصادر المياه والتجمعات السكانية والمدن، بما يرفع كلف إنتاج المياه وتوزيعها.
3. عدم كفاية خدمات الصرف الصحي، ومحدودية قدرة محطات التنقية على معالجة مياه الصرف الصحي كمّاً ونوعاً، وزيادة الطلب على خدمات الصرف الصحي نتيجة الزيادة السكانية الطبيعية والقسرية.
4. عدم القدرة على خدمة مناطق معينة بالصرف الصحي بسبب الطبيعة الطبوغرافية، بما يحتم إيجاد حلول ريادية بديلة.
5. نمط إدارة الأزمة المفروض على القطاع، والحاجة للاستجابة خارج الخطط وخارج مناطق التنظيم.
6. هجرة الكفاءات من قطاع المياه، وعدم القدرة على الاحتفاظ بها أو استقطاب كفاءات جديدة.
7. ارتفاع نسبة الاعتداءات على مصادر المياه والخطوط الناقلة وشبكات توزيع المياه.
8. نمط الضخ المتقطع للتزويد المائي، بسبب محدودية مصادر المياه والطبيعة الطبوغرافية وما يتبع ذلك من مخاطر على نوعية المياه في الشبكات.

الأهداف الفرعية

1. رفع نسبة المخدومين بشبكات المياه من 94% (2014) إلى 95% (2025).
 2. رفع نسبة المخدومين بشبكات الصرف الصحي من 63% (2014) إلى 80% (2025).
- وبالرغم من الكلف الباهظة المترتبة على تحقيق هذين المؤشرين، إلا أن أرقام الحدود المرجعية لمؤشرات التنمية المستدامة تشير إلى أن الأردن يسير بالاتجاه الصحيح (الملحق رقم 1).
- ويعتمد الأردن من خلال تنفيذ سياسة الإحلال وإعادة الاستخدام، على المياه المعالجة المستصلحة مصدرًا بديلاً عن المياه العذبة للزراعة، وينوي التوسع بهذا النهج لاستغلال جميع كميات المياه المعالجة.

ويُعدّ الأردن رائداً في هذا المجال، من حيث إدارة هذا المصدر غير التقليدي ونوعية المياه الناتجة وملاءمتها للاستخدام النهائي، فضلاً عن منظومة المواصفات والتعليمات الوطنية النافذة.

ويبين الجدول رقم (6) النسبة المئوية للسكان المخدومين بالشبكات العامة للصرف الصحي (2007-2017).

الجدول رقم (6): النسبة المئوية للسكان المخدومين بالشبكات العامة للصرف الصحي

السنة	النسبة المئوية للسكان المخدومين بالشبكات العامة للصرف الصحي (%)
2007	61
2008	62
2009	61
2010	62
2011	62
2012	63
2013	62
2014	63
2015	64
2016	65.5
2017	65

الهدف الثالث: توفير مياه كافية لجميع الاستخدامات

يقدر معدل كميات المياه المتجددة والقابلة للتطوير بـ 780 مليون متر مكعب سنوياً (505 ملايين م³ من المياه السطحية، و275 مليون م³ من المياه الجوفية).

وتقدر الاحتياجات الحالية من المياه للأغراض المختلفة بـ 1400 مليون م³ لعام 2013، وبعجز إجمالي سنوي يقدر بـ 550 مليون م³ حالياً. ويتم التعامل مع هذا العجز من خلال برامج الدورات المقتن زراعياً ومنزلياً.

واستخدم ما مجموعه 972 مليون م³ من المياه في عام 2014، 26.6% منها من مصادر المياه السطحية (259 مليون م³)، و60.6% من مصادر المياه الجوفية (589 مليون م³)، و12.8% من مياه الصرف المعالجة (125 مليون م³).

وتتوزع أوجه استخدامات المياه بين الشرب والزراعة والصناعة. إذ يُستهلك في الشرب حوالي 429 مليون م³ (أي ما يعادل 44.1%)، وفي الزراعة حوالي 505 مليون م³ (52%)،

وفي الصناعة حوالي 39 مليون م³ (4%) .

وعلى الرغم من تنفيذ المشاريع المائية الكبرى، إلا أن العجز المائي يزداد بصورة مضطربة لأسباب عدة، منها:

1. ارتفاع الفاقد المائي بشقيه الفني والإداري.
2. محدودية موارد المياه المتجددة وتناقصها.
3. الضخ الجائر للمخزون المائي الاستراتيجي وأثره على كمية المياه المتاحة ونوعيتها.
4. عدم حصول المملكة على حصتها من المياه المشتركة.
5. تنامي الطلب بشكل غير متوقع، بسبب النمو السكاني والتطور الاقتصادي، والوضع الإقليمي المضطرب (موجات اللجوء وقضايا المياه المشتركة)، والتغير المناخي (التوزيع المكاني والزمني للأمطار).

وكانت النتيجة تدني الحصص السنوية للفرد من المياه المتاحة لجميع الاستخدامات إلى أقل من 10% من خط الفقر المائي العالمي.

وقد أدرك قطاع المياه في الأردن منذ بداية التسعينات في القرن العشرين، أهمية إدارة الطلب لمعالجة العجز المائي، بحيث أصبحت ملازمة لإدارة التزويد، وأنشئت لها وحدة خاصة، كما أُفرد لها مساق متخصص للدراسات العليا في الجامعات الأردنية.

ويستدعي تنامي العجز المائي اتخاذ تدابير وإجراءات قصيرة ومتوسطة وطويلة الأمد للمحافظة على المصادر المائية بشكل عام، والجوفية منها بشكل خاص.

الأهداف الفرعية²

1. رفع حصة الفرد من المياه البلدية من 61 لتر للفرد باليوم (2014) إلى 105 لتر للفرد باليوم (2025) من دون الفاقد المائي.
2. زيادة كمية المياه المتاحة للتزويد من 832 مليون م³ / سنة (2014) إلى 1341 مليون م³ / سنة (2025).
3. زيادة حصة الفرد من المياه لجميع الاستخدامات من 90 م³ / سنة (2014) إلى 114 م³ / سنة (2025).

4. زيادة السعة التخزينية للسدود من 325 مليون م³ (2014) إلى 400 مليون م³ (2025).

ولرفع حصة الفرد وزيادة المياه المتاحة، لا بد من حزمة مشاريع تعمل على استرجاع الفاقد، أو الاستثمار في جلب مصادر جديدة، أو التوسع في استغلال المياه غير التقليدية وتعظيم استغلال المياه السطحية بزيادة السعة التخزينية للسدود. وهذه كلها تحتاج إلى استثمارات مالية كبيرة لا تتوفر دون الدعم الخارجي أو الاستدانة.

وهناك تقدّم ملحوظ في ما يتعلق ببند زيادة السعة التخزينية للسدود من 325 مليون م³ (2014) إلى 400 مليون م³ (2025)، فالعمل حثيث بهذا الاتجاه، وهناك استثمار جيد في مجال بناء السدود وتعليبة القائم منها (مثل سدّ الواله حالياً)، وإنشاء الحفائر والسدود الترابية لاصطياد مياه الفيضانات وتخفيف ضررها.

وقد بلغ مجموع الاستخدامات من المياه السطحية لعام 2014 حوالي 258.6 مليون م³، منها 55% للأغراض الزراعية، و40% للاستخدامات المنزلية، و2% للاستخدامات الصناعية، و3% للمناطق النائية.

وعلى الرغم من أن المملكة تستفيد من معظم السدود في تعزيز المخزون المائي، إلا أن هناك سدوداً أنشئت مؤخراً في بعض المناطق، ونتيجة الضغوط السياسية المحلية (مطالبات أهل المنطقة وممثليها)، لم تكن ذات مردود إيجابي، مثل سدّ التنور.

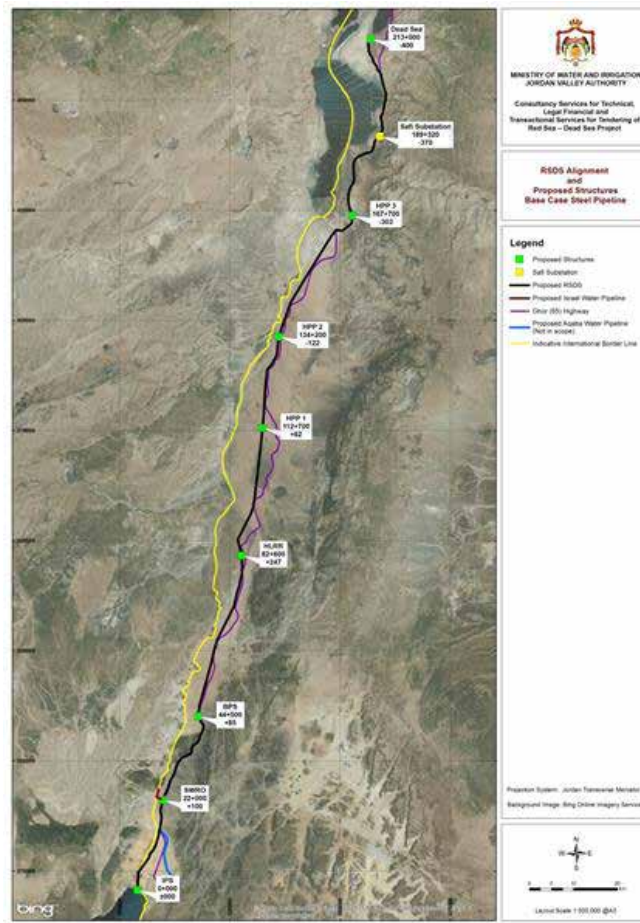
ويُعدّ القطاع الزراعي في الأردن المستهلك الأكبر للمياه، وتقدر مساحة الأراضي الصالحة للزراعة 8.9 مليون دونم، تصل مساحة الأراضي المزروعة منها في عام 2017 إلى 2.745 مليون دونم، وتبلغ مساحة الأراضي المروية منها حوالي 0.7 مليون دونم، أي ما نسبته 25.5% من مجموع المساحة المزروعة.

وهناك العديد من العوامل الضاغطة على استدامة الزراعة في الأردن، منها ندرة المياه، والجفاف، والتغير المناخي، واستنزاف مصادر المياه وتملّحها، والتحديات التسويقية للمنتجات وتدني مردودها المالي، وضعف توظيف التكنولوجيا في الاستخدام الأمثل للمياه المتاحة، وضعف الإرشاد الزراعي الوطني.

ويحتّ قطاع المياه الخطى في البحث عن مصادر مائية جديدة، سواء بالحفر العميق للوصول إلى أحواض مائية جديدة، أو باللجوء إلى تحلية مياه البحر الأحمر؛ إما عبر مشروع قناة البحرين (البحر الأحمر - البحر الميت) لتوفير ما يزيد عن 650 مليون م³ (الشكل رقم 5)، أو عبر مشروع خط الناقل الوطني (البحر الأحمر - عمان) إذ (Aqaba-Amman Water Desalination and Conveyance Project/ AAWDC) تهدف المرحلة الأولى للمشروع إلى توفير ما يزيد عن 70 مليون م³ سنوياً، بينما تهدف

المرحلة الثانية إلى توفير 150 مليون م³ سنوياً.

ويتطلب السير في هذه المشاريع مشاركة القطاع الخاص بفعالية، في التمويل والتشغيل والإدارة على حدٍ سواء. وأصبح إنشاء شركة وطنية للمياه مطلباً وطنياً ملحاً، لتكون هذه الشركة قادرة على استقطاب الاستثمارات المحلية للمؤسسات التمويلية الوطنية (صندوق استثمارات الضمان الاجتماعي والصناديق والبنوك الوطنية). وتعدّ مثل هذه الخطوة أساسية حتى من أجل استقطاب استثمارات مالية إقليمية ودولية قادرة على تلبية الحاجة المستمرة للمياه.



الشكل رقم (5)

الهدف الرابع: استدامة المصادر وحمايتها

الأهداف الفرعية

1. خفض نسبة الفاقد من 47% حالياً إلى 30% (2025)

يقدَّر الفاقد المائي (بشقيه الفني والإداري) بـ 47% على مستوى المملكة، وتتفاوت هذه النسبة من محافظة إلى أخرى، كما تختلف نسبة الفاقد الإداري إلى الفاقد الكلي من مكان إلى آخر، فهي تتجاوز 70% في المفرق مثلاً. إلا أن هذه النسب تظل في نطاق التقديرات بسبب غياب العدادات التي تقيس إنتاجية المصادر (الآبار الجوفية)، واعتماد التقديرات على إنتاجية الآبار وقت حضر البئر وتجربتها.

وتتعلق بنود إدارة الفاقد الفني بتأهيل شبكة التزويد، وضبط ضغوطات الشبكات، وفصل مناطق التزويد ومنع تداخلها، والأهم تحديد إنتاجية المصادر المائية من مياه جوفية وسطحية بدقة، وكذلك كميات استهلاك المياه في نهايات شبكة التزويد.

أما الفاقد الإداري، فهو يعبر عن المياه المستهلكة غير المفوترة، إما بسبب قراءات العدادات (التي لا تعد التدفق المنخفض، أو بسبب السرقة والاعتداءات.

ويستدعي نجاح تقليل الفاقد الإداري اعتماد عدادات مناسبة، وهو ما بدأ بتطبيقه تدريجياً، وكذلك إحكام السيطرة على الاعتداءات، بخاصة بعد أن تم تعديل كل من قانون سلطة المياه ونظام المياه الجوفية، ما مكّن الجهات المعنية من تحويل العديد من الاعتداءات للمحاكم. وكانت نتيجة تفعيل برامج إحكام السيطرة توفير كميات لا يُستهان بها من المياه.

كما تم تقدير الفاقد في منظومة قناة الملك عبدالله، وتم تحديد أعمال الصيانة اللازمة لضبط الفاقد الفني، لكن الفاقد الإداري (والاستخدامات غير المشروعة) يستأثر بالنسبة الأكبر من الفاقد الكلي.

2. الوصول إلى استخراج آمن للمياه الجوفية

قدّرت كمية المياه التي تُضخّ من الآبار الخاصة (المرخّصة والمخالفة) بما مجموعه 266 مليون م³ سنوياً، وتقدر كمية المياه التي تُضخّ من الآبار المخالفة وحدها بـ 19 مليون م³ سنوياً، أي ما يعادل 7% من كمية المياه المستخرجة من الآبار الخاصة.

ويرتفع معدل الاستخراج من المياه الجوفية على مستوى المملكة ليصل إلى 160% من الاستخراج الآمن، وبذلك فإن المنحنى البياني للتصريف في الأحواض المستنزفة في تدن مستمر.

ويحدث الضخ الجائر نتيجة عوامل من أبرزها:

1. استغلال أصحاب الآبار ما يفوق كميات المياه المحددة في رخصة الاستخراج.
 2. ضعف تفعيل التشريعات القانونية النافذة.
 3. اللجوء إلى التقدير عند احتساب كميات الاستخراج، لعدم تركيب عدادات من قبل أصحاب الآبار أو لعدم ضبطها.
- ومن أهم الإنجازات لمواجهة هذا الأمر، تعديل قانون سلطة المياه بما يضمن زيادة العقوبات وتغليظها على الاستخدامات المخالفة، وتنفيذ حملة وطنية مشددة (حملة إحكام السيطرة على مصادر المياه) بهدف حماية مصادر المياه وإيقاف الاستخدامات غير المشروعة.

3. زيادة نسبة المصادر المحمية من 35% (2014) إلى 60% (2025)

تتضمن حماية المصادر شقين: حماية الكميات، وحماية نوعية المياه. وهما مترابطان إلى حد كبير. ومن هذا المنطلق، وضع قطاع المياه التعليمات الملزمة التي تحدد أنطقة (مناطق) الحماية لكل مصدر مائي (سواء كان نبعاً أو بئراً أو سداً أو مجرى مائياً كقناة الملك عبدالله)، ويتم العمل بهذه التعليمات قدر الإمكان، ذلك أنها تحدد وتقيّد وتضع الضوابط لجميع الأنشطة حول المصادر المائية في أنطقة الحماية المحددة.

وبالنسبة إلى إدارة النوعية، فإن جودة مياه الشرب في الأردن تعدّ من الأفضل على مستوى الوطن العربي والعالم المتقدم. وهناك ترتيبات قانونية ومؤسسية على مستوى المملكة تنظم أعمال الرقابة وفق الإطار الذي وضعته منظمة الصحة العالمية والمعني بالرقابة الاستباقية وإدارة المخاطر أو ما يسمى «إطار سلامة مياه الشرب» (water Safety Plan framework).

وتعمل جهات عدة بشكل متكامل، ولكن باستقلالية وحيادية، لضبط جودة مياه الشرب. وهي تشمل:

- وزارة الصحة (الجهة المنظمة والرقابية).
- سلطة المياه وشركاتها (الجهة المنتجة للمياه والتشغيلية).
- الجمعية العلمية الملكية والمختبرات المعتمدة في المملكة كطرف ثالث لضمان الحيادية، وخاصة في الأمور الخلافية.

وتعدّ مختبرات سلطة المياه من المراكز المتقدمة على مستوى العالم بحدائتها وتجهيزاتها وفحوصاتها التخصصية وتغطيتها الجغرافية، وقد حازت الاعتماد العالمي، وتقوم بالتعاون مع وزارة الصحة التي تمثل الجهة الرقابية، بضمان جودة مياه الشرب لجميع المواطنين والمستهلكين، وضمان تحقيق مياه الصرف الصحي المعالجة (المستصلحة) لمتطلبات المواصفات النافذة ووفقاً لصفة الاستخدام النهائي.

- برامج مياه الشرب
- تنفيذ البرامج الرقابية لضمان مياه صحية وأمنة للمواطنين في تجمعاتهم السكانية، باعتماد المواصفات والمعايير الأردنية النافذة، حيث تغطي البرامج الرقابية لسلطة المياه 700 مصدر من مصادر مياه الشرب تشمل مصادر المياه الجوفية والسطحية والمياه المعدّة للشرب في أنظمة التزويد المائي مروراً بالخزانات العامة والشبكات وانتهاءً بعدادات المواطنين. وتبلغ نسبة مطابقة نوعية مياه الشرب جرثومياً لمتطلبات المواصفات النافذة 99.7%. يضاف إلى ذلك البرامج الرقابية المستقلة التي تنفذها وزارة الصحة كجهة مسؤولة عن سلامة مياه الشرب بحكم قانون الصحة العامة.
- متابعة وضمان نوعية مياه مشروع جر مياه الديسي من الآبار وحتى وصولها إلى المستهلك، والمتعلقة بنوعية المياه للمعايير الإشعاعية الموجودة طبيعياً في المياه الجوفية العميقة لتندرج ضمن المواصفات الوطنية والعالمية التي تضعها منظمة الصحة العالمية كدلائل استرشادية.
- إجازة الآبار ومصادر مياه جديدة بالتعاون مع كوادر وزارة الصحة، ومتابعة شكاوى نوعية المياه وحلّها.
- الرقابة عن بعد وعلى مدار الساعة بموجب مشروع نظام الاستشعار عن بعد لمراقبة نوعية المياه.

الرقابة على المياه العادمة والبيئة وحماية مساقط المياه:

- يتم إعداد الخطة الرقابية طبقاً للمواصفة الأردنية رقم 893 الخاصة بالمياه العادمة المنزلية، وتعليمات الربط الصناعي والتجاري على شبكة الصرف في جميع أنحاء المملكة.
- حماية مساقط المصادر المائية، وتطبيق التعليمات المتعلقة بالنشاطات المسموحة والمقيدة والممنوعة في أنطقة حماية مصادر المياه الجوفية والسطحية. وهناك مكاتب

للإدارة الملكية لحماية البيئة (الشرطة البيئية) في قطاع المياه، لتسهيل الإجراءات في حالات التلوث أو الاشتباه بتلوث مصادر المياه.

الهدف الخامس: إدارة المياه المشتركة وتحصيل حقوق الأردن المائية

إن تأثير الأزمات السياسية الإقليمية لا يقتصر على الهجرة القسرية، بل يتعداه للتأثير على كميات المياه المشتركة للأردن مع كل من سوريا وإسرائيل وحتى السعودية. وتبدو العلاقة المائية مع سوريا الأهم لاشتراك البلدين بمياه حوض اليرموك والتي تمتد في الجانب الشمالي للمملكة والجنوبي لسوريا وتتمثل في ما بعد بنهر اليرموك بين البلدين وصولاً إلى نقطة التقائه بنهر الأردن. وقد عملت المملكة جاهدة على تنظيم المشاركة مع سوريا بهذا الحوض في اتفاقية وقّعت عام 1987 حُدّد فيها عدد السدود المسموح بها ومساحة الأراضي الزراعية الممكن ربيها من مياه الحوض في الجانب السوري. كما نصّت الاتفاقية على السماح للأردن ببناء سدّ الوحدة لتجميع ما بقي من مياه اليرموك واستغلالها. إلا أن الجانب السوري خالف جميع بنود الاتفاقية، وزادت مخالفاً عبر الأيام بلجوءه لحفر المزيد من الآبار للريّ وبناء المزيد من السدود للتوسع في الزراعة والري في منطقة حوران، حيث تحوّل النمط الزراعي من زراعة الحبوب التي تعتمد على مياه الأمطار إلى زراعة الخضار التي تستهلك المزيد من المياه، ولم تفلح محاولات الجانب الأردني عبر السنوات وبواسطة لجنة المياه المشتركة من الحد من هذه المخالفات، بل إن تردّي العلاقات السياسية بين البلدين ساهم طردياً في انتقاص الحقوق الأردنية من مياه اليرموك المشتركة.

أما العلاقة المائية مع إسرائيل، فقد تم تنظيمها في اتفاقية وادي عربة عام 1994 والتي أتاحت للأردن الحصول على بعض حقوقه من نهر الأردن الذي حولت إسرائيل مساره من الشمال باتجاه البحر الميت إلى صحراء النقب عام 1964، من دون اكتراث بالاعتراض الدولي على هذه الخطوة، ولا بانعكاس ذلك سلباً على حصة الأردن من المياه وتأثيره على مستوى المياه في البحر الميت والذي يتناقص بمقدار نصف متر تقريباً سنوياً. ورغم أن اتفاقية وادي عربة سمحت للأردن بتخزين فائض مياه اليرموك والشتاء في بحيرة طبريا، وإعادة استخدامها صيفاً، إلا أن تناقص مستوى المياه في نهر اليرموك نتيجة تدني تدفقه معظم السنوات، والاستغلال الجائر، جعل مستوى التخزين لحاجات الأردن سنوياً أقل من المعدل المتفق عليه. وتنقل المملكة هذه المياه عبر قناة الملك عبد الله إلى محطة زبي غرب عمان، لاستخدامها في الشرب بعد تنقيتها. ونظمت الاتفاقية بين البلدين استغلال المياه واستخدامها جنوب البحر الميت، وتشرف لجنة مياه مشتركة على تنظيم هذه العلاقة التي يبدو الجانب الأردني الأضعف فيها نتيجة عدم سيطرته

على حوضي اليرموك ونهر الأردن، إضافة لافتقاده إمكانية تحلية مياه البحر، لذا يلجأ الأردن في العديد من السنوات على تبادل أو شراء المياه من إسرائيل لغايات تزويد السكان بمياه الشرب. وإدراكاً من الجانبين بضرورة معالجة النقص المتزايد في توفير مياه الشرب ومعالجة تدني مستوى المياه في البحر الميت، فقد اتفقا على مشروع قناة البحرين (الأحمر والميت) الذي ينص على نقل المياه المالحة من العقبة وتحليتها لتوفير 700-800 مليون متر مكعب من المياه العذبة سنوياً لتزويد الأردن بمعظمها وبحوالي 150 مليون متر مكعب سنوياً للسلطة الفلسطينية، بينما تُنقل المياه المالحة (المرفوضة) إلى البحر الميت لرفع مستواه (الشكل رقم 5). ولم يشهد المشروع أي خطوات فعلية أو عملية من الجانب الإسرائيلي لتنفيذه، بل تمّ طرح مشروع بديل يتمثل بتحلية مياه البحر الأبيض المتوسط وبيع المياه العذبة لكل من الأردن والسلطة الفلسطينية.

رابعاً: نظرة إلى مستقبل قطاع المياه في الأردن

أ. المتطلبات والتوصيات الشاملة

هناك العديد من التحديات التي تواجه قطاع المياه في الأردن، والتي من شأنها إعاقة التقدم والحيلولة دون تحقيق متطلبات التنمية المستدامة. لذلك لا بد من التفكير «خارج الصندوق» (الملحق رقم 6) وتوضيح المطلوب والأدوار والمسؤوليات.

ومن المتطلبات والتوصيات في هذا السياق:

1. إعداد قانون جديد للمياه، وإعادة هيكلة قطاع المياه تماشياً مع الاستراتيجية الوطنية للقطاع.
2. تحسين مكونات الحوكمة الرشيدة وأسسها، وإجراء القياسات الدورية لتحري التقدم في هذا المجال.
3. إنشاء هيئة تنظيم لقطاع المياه، لتنظيم العمل بين وزارة المياه والري وشركات المياه والمستهلك.
4. إعطاء شركات المياه الاستقلالية الإدارية والمالية ومحاسبتها وفقاً لمؤشرات الأداء الواردة في الاتفاقيات والعقود المبرمة (Assignment Agreements).
5. قوينة جمعيات مستخدمي المياه في وادي الأردن.
6. توفير مصادر مائية جديدة، والتوسع في استغلال مصادر المياه غير التقليدية.
7. مراجعة اتفاقيات المياه المشتركة، وتفعيل عمل اللجان ودعمها بالخبرات الوطنية، وتنفيذ هذه الاتفاقيات.

8. تعظيم الاستفادة من المياه المشتركة من خلال متابعة الاتفاقيات المبرمة مع دول الجوار (السعودية، وسوريا، وإسرائيل)، وتطوير دبلوماسية الحوار مع هذه الدول.
9. العمل على استدامة المصادر الحالية (الحد من الضخ الجائر للمياه الجوفية، وحمايتها من التلوث).
10. تأهيل عدد من الآبار، ووقف المخالفات القانونية لحضر الآبار غير المرخصة وإغلاقها.
11. إجراء تقييم لحملة إحكام السيطرة، ولنتائجها المائية والمالية.
12. تحسين شبكات التوزيع وخطوط نقل المياه لتقليل الفاقد الفني من المياه.
13. زيادة السعة التخزينية لمصادر المياه السطحية من خلال إنشاء المزيد من السدود والبرك والحفائر، إذ سيتم إنشاء عدد من السدود الكبيرة والمتوسطة والصغيرة والترايبية بهدف زيادة المخزون المائي، والتي ستعمل على زيادة السعة التخزينية للسدود إلى 400 مليون م³ في عام 2025.
14. التوسع في إعادة استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة في الإنتاج الزراعي، وتوفير المياه اللازمة للأغراض الصناعية والاقتصادية الأخرى.
15. التوسع في مشاركة القطاع الخاص والتحول التدريجي للعمل على أسس تجارية (الملحق رقم 2).
16. إدخال الطاقة المتجددة في إنتاج المياه ونقلها لتقليل الكلف.
17. تحسين كفاءة استخدام الطاقة في مرافق المياه.
18. تحسين خدمات الصرف الصحي.
19. توظيف الريادة والابتكار للنهوض بقطاع المياه، وتسهيل إجراءات تبنيها وقياس كفاءتها في الأوجه التالية على سبيل المثال لا الحصر: إدارة الطلب، تقليل الفاقد المائي، كفاءة استغلال الطاقة والطاقة المتجددة بأنواعها، معالجة المياه (الشرب والعمامة)، الحصاد المائي، الاستشعار عن بعد، أنظمة التحكم والسيطرة، التكنولوجيا في الزراعة المروية، وتبني المبادرات التي تقلل استخدام المياه مثل الزراعة المائية أو الزراعة باعتماد فضلات السمك كمغذيات (Aquaponics and Hydroponics) وأنظمة الري وكل ما يؤدي إلى ترشيد استهلاك المياه وتعظيم الإنتاجية والعوائد.
20. وضع الخطط التنفيذية للتكثيف مع التأثير السلبي للتغير المناخي، ونقل تجارب دول أخرى في إدارة الجفاف وإدارة الفيضانات، والتي تتطلب تحديد المسؤوليات، ووسائل الاتصال في حالة حدوث الفيضانات، وتأهيل البنى التحتية لمياه الأمطار لاستيعاب الكميات التي تهطل بوفرة في وقت قصير.

ب. تنفيذ متطلبات التنمية المستدامة

إن الأمن المائي هو أحد مظاهر الأمن القومي، ومن الواضح أن أغلب النزاعات الإقليمية القادمة ستمحور حول المياه.

ولا بد من تكاتف الجهود للخروج بإجراءات عملية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، خاصة تلك المتعلقة بموضوع المياه والصرف الصحي:

الشركات والجهات المعنية	البند
مجلس الوزراء، ومجلس الأمة، والمجتمع المحلي، ودول الجوار، والمانحون والممولون.	أهمية تحقيق الأمن المائي للجميع والإدارة المائية المستدامة، وتوفير المياه بعدالة ودونما استثناء وبأسعار معقولة، بالإضافة إلى توفير خدمات صرف صحي آمنة وشاملة.
الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني.	إيجاد شركات حقيقية ما بين الحكومات والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، في إدارة مرافق المياه والصرف الصحي وبطريقة مستدامة تأخذ بعين الاعتبار التغير المناخي.
الجهات التشريعية، والأدوات التنفيذية لها.	الأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي، واستدامة عناصر البيئة في النشاطات المائية والصرف الصحي.
الاتفاقيات الدولية وأدوات تنفيذها.	على المجتمع الدولي تحمّل مسؤولياته وإيجاد شركات عالمية من أجل التنمية وشركات إقليمية تساعد الدول متوسطة النمو وقليلة النمو في توفير المياه لمواطنيها ضمن المعايير العالمية.
دول الجوار، والاتفاقيات الثنائية، واللجان المشتركة.	التأكيد على التعاون الإقليمي والدولي في المياه المشتركة سواء كانت سطحية أو جوفية، وعدّ المشاريع الإقليمية الكبرى من ضمن حقوق الإنسان في الإقليم.
وضع الإمكانيات الوطنية (من قبل الحكومة والقطاع الخاص) الكفيلة باستغلال الطاقة البديلة كحل آمن بيئياً ومالياً.	تشكل الطاقة محوراً أساسياً في كلفة إنتاج المياه، لهذا لا بد من تحمّل المسؤوليات وإيجاد الشراكة مع الدول المتقدمة لنقل التكنولوجيا في مجال كفاءة استخدام الطاقة البديلة والطاقة المتجددة كبديل أساسي للطاقة الكهربائية في عملية إنتاج المياه.
الحكومة (الزراعة والصناعة والتسويق)، والجمعيات المعنية بالإنتاج والتصدير.	التركيز على الكفاءة في استخدام المياه خاصة في الزراعة، وبما يحقق التوازن بين الأمن الغذائي والأمن المائي وتحقيق مردود مالي على الاقتصاد الوطني.
الجهات البحثية، والجامعات.	الحاجة إلى التكنولوجيا والابتكار في إيجاد حلول ووسائل تخدم الدول الفقيرة في عملية توفير خدمات المياه والصرف الصحي بشكل مستدام.

الشركات والجهات المعنية	البتد
دول الجوار، والاتفاقيات الثنائية، واللجان المشتركة.	لا بد من تعاون المجتمع الدولي وتحمل مسؤولياته تجاه الدول المتأثرة بالنزاعات الإقليمية، كما هو حال بالنسبة للأردن الذي تحمّل عبء اللجوء السوري، وهو اللجوء الذي شكّل أكثر من 25% زيادة على الطلب على المياه، وبالتالي تفاقم الفجوة بين المتاح والطلب، الأمر الذي سيعيق تحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030.
الحكومة (وزارة التخطيط)، والجهات المانحة والممولة.	إن توفير التمويل يشكّل تحدياً كبيراً أمام المجتمع الدولي، وهنا ينبغي التأكيد على مخرجات مؤتمر أديس أبابا (التمويل من أجل التنمية) ومؤتمر لندن، من أجل ضمان استمرار المساعدات التنموية، بل وزيادتها أيضاً.
صناديق الاستثمار، والقطاع الخاص	التوسع في إشراك القطاع الخاص المحلي أو الدولي في الاستثمار لتنفيذ المشاريع المائية أو إدارتها، علماً أن التحول لإنشاء شركات المياه التي تعمل على أسس تجارية لإدارة مرافق المياه والصرف الصحي في محافظات وسط المملكة وشمالها وفي العقبة حققت نجاحاً ملحوظاً في تحسين الخدمات وزيادة الإيرادات (الملحق رقم 5).

ج. المتطلبات والتوصيات المتعلقة بتحقيق أهداف استراتيجية المياه ومؤشراتها

الهدف الاستراتيجي الأول: الاستدامة المالية

1. إعادة تقييم تعرفه المياه لتعكس قيمتها في بلد شحيح المياه كالأردن، وبما يتيح استرداد الكلف لتمكين قطاع المياه وشركائه من الاستمرار في تطوير المشاريع وإدامة تشغيل مرافق المياه وصيانتها ورفع مستوى الخدمة للمواطنين. كما أن رفع تعرفه المياه سيشكّل حافزاً حقيقياً لترشيد استهلاكها وعدم هدرها (الملحق رقم 4).
2. توظيف الطاقة المتجددة في مرافق المياه، وتسهيل تبني المبادرات العالمية والممارسات الفضلى في العالم، ووضع الكودات الوطنية لتنظيم ترشيد المياه والطاقة في مرافق المياه.
3. حملة وطنية شاملة لتقليل الفاقد المائي، وخاصة الناتجة عن الاعتداءات والضخ غير المشروع الجائر للزراعة.

الهدف الاستراتيجي الثاني: رفع مستوى خدمات المياه والصرف الصحي

أ. خدمات مياه الشرب

1. تكاتف جهود الجهات المعنية بخصوص مناطق التنظيم، والاقتداء بالدول التي تطبق مفهوم المدن الذكية، والحد من الانتشار العشوائي قدر الإمكان.
2. تسخير الطاقة المتجددة لنقل المياه عامودياً وأفقياً من مصادر المياه إلى التجمعات السكانية.

ب. خدمات الصرف الصحي

1. استغلال مياه الصرف الصحي غير المستغلة بسبب عدم ربطها بالشبكات العامة للصرف الصحي، والتي يتم تخزينها في حفر امتصاصية تؤثر سلباً على الصحة العامة وعلى البيئة. وتقدر كميتها بـ 35% من مجموع مياه الصرف الصحي الناتجة. ومن هنا تتبلور أهمية تطبيق سياسة إدارة مياه الصرف الصحي اللامركزية وخدمة التجمعات السكانية المتناثرة بمحطات صغيرة. وقد قام قطاع المياه بإعداد خطته بهذا الخصوص وتقدير الكلف، إلا أن التنفيذ بحاجة للتمويل ولتکاتف الجهود الوطنية في إدارة هذه الخطط، حيث تُدار في كثير من دول العالم من قبل التجمعات السكانية المستفيدة بعد تدريب مختصين من أبناء هذه التجمعات. ويجب إعطاء هذا الموضوع ما يستحقه من أهمية، لأن تنفيذه سيعظم كميات المياه المستصلحة، ويعود بالفائدة على المستفيدين، ويحافظ على البيئة.
2. مراقبة نوعية هذه المياه، إذ قد تدخل بعض المتبقيات المستعصية إلى السلسلة الغذائية من خلال المياه، الأمر الذي يتطلب تجهيز مختبرات متخصصة معتمدة لإجراء الفحوصات المناسبة، وإيجاد الآلية المناسبة للمراقبة وتحديد المسؤوليات للتصويب واتخاذ القرار للحفاظ على جودة المياه وصحة الإنسان والبيئة.

الهدف الاستراتيجي الثالث: توفير مياه كافية لجميع الاستخدامات

1. توظيف العديد من برامج التوعية لإنجاح إدارة الطلب وتقديم الحوافز للملتزمين باستخدام وسائل توفير المياه، إذ يعتمد نجاح إدارة الطلب بشكل كبير على وعي شرائح المستخدمين بإدراك قيمة المياه وتعظيم استثمارها.
2. توظيف التكنولوجيا والابتكار في هذا الصدد. مع مراعاة أن تناسب التكنولوجيا خصوصية التزويد المائي في الأردن، والمتمثلة في الضخ المتقطع، والتباين الطبوغرافي، ووجود التخزين في المنازل.

3. تولّي الدولة التشريعات النازمة التي تكفل إلزامية التطبيق، ومنها تبني الكودات الخاصة لتوفير استهلاك المياه، وإلزامية إنشاء آبار جمع مياه الأمطار واصطيادها.
 4. التوسع في استخدام مصادر المياه غير التقليدية، كمياه الصرف الصحي المستصلحة، كبديل للمياه العذبة المستخدمة في الزراعة. ففي عام 2014 مثلاً، استُخدم ما نسبته 91% من المياه العادمة المعالّجة (المستصلحة) في الزراعة (حوالي 125 مليون م³)، و10 ملايين م³ من المياه المسوس المحلّلة لغايات الشرب.
 5. استغلال المياه المرفوضة المألحة الناتجة عن تحلية المياه وإعدادها للشرب.
 6. العمل ضمن جهد وطني متكامل لتذليل العوامل الضاغطة على القطاع الزراعي في الأردن، لتحقيق الاستدامة والأمن الغذائي والمردود المالي. ومن الحلول المنظورة:
 - تسخير التكنولوجيا في الاستخدام الأمثل للمياه المتاحة.
 - تفعيل الإرشاد الزراعي وآليات التسويق.
 - تقنين استخدام المياه الجوفية للأغراض الزراعية، والاعتماد على مصادر المياه غير التقليدية (المياه المستصلحة) في الزراعة وإحلالها مكان المياه العذبة.
 - زيادة التنسيق مع وزارة الزراعة لرفع كفاءة أنظمة الري واختيار المحاصيل ذات القيمة الاقتصادية وتوعية المزارعين بأهمية الاستخدام الكفؤ لمصادر المياه.
 - رفع كفاءة توزيع مياه الري وتقليل الفاقد، والحد من الاعتداءات على منشآت الري. وقد قامت سلطة وادي الأردن باعتماد خيار مشاركة المزارعين من خلال جمعيات مستخدمي المياه في إدارة مياه الري في وادي الأردن.
 7. إحكام السيطرة على استخراج المياه الجوفية التي تتطلب تضافر الجهود على المستوى الوطني، فهناك أكثر من 65 مليون م³ من المياه الجوفية يتم استخراجها سنوياً بشكل غير قانوني (وخصوصاً في أحواض الأزرق، والمفرق، والجفر، وعمّان-الزرقاء، واليرموك، والبحر الميت) لتستخدم لأغراض الزراعة، وقد تم تحديد المناطق الحرجة في كل من هذه الأحواض، علماً أن المياه الموجودة في معظمها مياه عذبة تصلح للشرب.
- لذلك، لا بد من تشجيع المزارعين على تبني سياسة الإحلال واستخدام المياه المستصلحة بأسعار مدعومة مع رفع تسعيرة المياه الجوفية المستخرجة إلى حدٍ يعيق استخراجها. كما ينبغي توظيف التكنولوجيا التي تناسب خصوصية التزويد المتقطع بالأردن؛ وهذا يشمل توفير عداّات عند المستهلك قادرة على قراءة كمية المياه المزوّدة (المستهلكة) بدقة، وعداّات لا تتعرض للعبث أو التدخل البشري عند المصدر، واعتماد القراءات عن بعد، وتقليل التدخل البشري قدر المستطاع. وتمثل تجربة شركة مياه العقبة بتوظيف التكنولوجيا في إدارة الفاقد المائي تجربة ناجحة يمكن الاقتداء بها.

الهدف الاستراتيجي الرابع: استدامة المصادر وحمايتها

1. تبني الخريطة المائية لأنطقة الحماية للمصادر المائية من قبل جميع الأجهزة المعنية بتنظيم الاستخدام ومتابعة الالتزام بالتعليمات، إذ إن التقدم في هذا المجال ما يزال متواضعاً.
2. تقييد البناء وإنشاء المشاريع في أماكن شحن المياه الجوفية التي يحددها مختصو قطاع المياه والخبراء، واعتبار جميع مجاري الأودية ملكاً للدولة لا يجوز بأي حال استخدامها أو البناء فيها بعد أن أدت هذه الممارسات إلى انخفاض معدل شحن المياه الجوفية وتراجع تدفق مياه الينابيع، وهذا ما يؤكد المعدل التاريخي للينابيع في الأردن وخاصة في شمال المملكة، إذ بقي معدل سقوط الأمطار بها على ما هو تقريباً.
3. تفعيل الرقابة الوطنية المتكاملة وتشديدها على مياه الصحاري الخاصة التي تنقل مياه الشرب، وتوعية المواطنين بمحاذير استهلاك المياه التي لا تخضع للرقابة.

الهدف الاستراتيجي الخامس: إدارة المياه المشتركة وتحصيل حقوق الأردن المائية

1. مراجعة وتعديل الاتفاقيات المائية الحالية لضمان حصول الأردن على حقوق واقعية من المياه المشتركة.
2. توظيف الدولة جميع إمكانياتها لضمان تنفيذ الاتفاقيات من قبل المجتمع الدولي.
3. تفعيل عمل اللجان المشتركة والاستعانة بالخبراء من خارج قطاع المياه.
4. البدء في تنفيذ مشروع الخط الوطني الناقل (البحر الأحمر - عمان) لتوفير 70 مليون م³ من المياه في حال عدم تنفيذ مشروع قناة البحرين.

الملاحق

الملحق رقم (1): القياسات المرجعية لمؤشرات الهدف السادس من أهداف التنمية المستدامة في الأردن لسنة الأساس (2014)

القياسات المرجعية لمؤشرات الهدف السادس من أهداف التنمية المستدامة في الأردن لسنة الأساس (2014)

Indicator	Description	Value	Target 2030
6.1.1	Proportion of population using safely managed drinking water services	94.3%	100%
6.2.1	Proportion of population using safely managed sanitation services, including a hand-washing facility with soap and water	84.0%	100%
6.3.1	Proportion of wastewater safely treated in WWTP	63.9%	80%
6.3.2	Proportion of bodies of water with good ambient water quality	92.0%	95%
6.4.1	Change in water-use efficiency over time	3.0%	Increasing over time
6.4.2	Level of water stress: freshwater withdrawal as a proportion of available freshwater resources	132.0%	$\leq 100\%$
6.5.1	Degree of integrated water resources management implementation (0-100)	63.0%	80%
6.5.2	Proportion of transboundary basin area with an operational arrangement for water cooperation	21.0%	40%
6.6.1	Change in the extent of water-related ecosystems over time	17.0%	$\leq 10\%$
6.a.1	Amount of water and sanitation-related official development assistance that is part of a government-coordinated spending plan	85.0%	$> 90\%$
6.b.1	Proportion of local administrative units with established and operational policies and procedures for participation of local communities in water and sanitation management	21.4%	$> 50\%$

الملحق رقم (2): تقديم خدمات بما يحقق نيل رضى المواطن وثقته



الملحق رقم (3): البرنامج الاستثماري لقطاع المياه لغاية عام 2025

معدل الاستثمار 540 مليون دينار سنوياً (ضمن حجم الاستثمار السنوي الحالي).

البرنامج الاستثماري للمدة 2015-2025 (المشاريع المستقبلية):

- يقدر حجم الاستثمار بـ 5.467 مليار دينار، منها 3.402 مليار دينار في مشاريع للمياه، و1.943 مليار دينار في مشاريع الصرف الصحي، و122 مليون دينار في مشاريع الدعم الفني والطاقة.

- تتضمن الخطة الاستثمارية للأعوام 2015-2025 حزمة من مشاريع المياه، أبرزها:

1. مشروع نقل المياه من منطقة الشيدية - الحسا إلى العاصمة.
2. آبار حسان.
3. مشروع الموجب (المرحلة الثانية/ الكرك).
4. مشروع جر مياه سد التنور/ الطفيلة.
5. تطوير حوض آبار العاقب الجنوبي.
6. تطوير آبار مياه جديدة (عميقة وضحلة).
7. مشروع حوض مياه السرحان/ الأزرق.
8. مشروع معالجة مياه سد الواله، ونقلها إلى محافظه مادبا (أوتاهيل آبار الهيدان).
9. تحلية المياه المالحة.
10. مشروع جر مياه وادي العرب المرحلة الثانية
11. مشروع سد وادي مدين/ الكرك.
12. مشروع الحصاد المائي المنزلي.
13. زيادة الضخ من الديسي من 100 مليون م³ إلى 115 مليون م³ سنوياً.
14. تحلية المياه المسوس في الأغوار والبادية.
15. مشروع ناقل البحر الأحمر - البحر الميت (المرحلتان الأولى والثانية).

إن تنفيذ هذه المشاريع سيرفد موارد المياه المتاحة بمقدار 187.5 مليون م³، يضاف إليها ما سيُنتج من مشروع ناقل البحر الأحمر - البحر الميت والذي تقدر كميته بـ 235 مليون م³ للمرحلتين، بما سيجعل مجموع موارد المياه المتاحة 422.5 مليون م³.

وتتضمن الخطة الاستثمارية حزمة من مشاريع الصرف الصحي والسدود، بما يضمن توفير مياه إضافية للزراعة وتطوير وادي عربة والأغراض الأخرى، بواقع 36 مليون م³ من المياه العذبة، بالإضافة إلى 94 مليون م³ من المياه العادمة المنقاة (المستصلحة) للزراعات المقيدة، تكفي لري 80 ألف دونم إضافي، لتصبح الكمية الإجمالية للمياه المستصلحة 240 مليون م³ في عام 2025.

الملحق رقم (4)

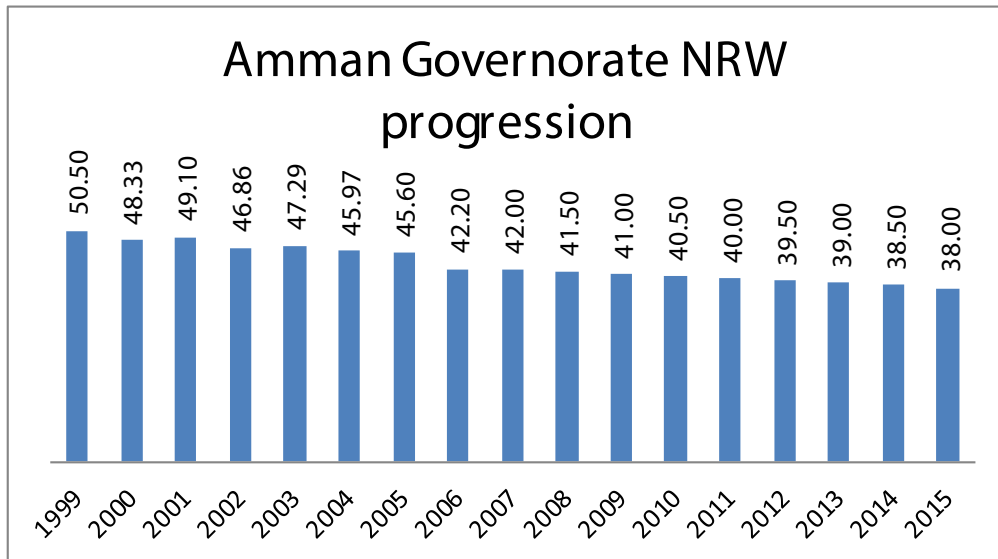
كلفة وتعرفة خدمات المياه والصرف الصحي والري

معدل التعرفة (فلس)	كلفة المتر المكعب (فلس)	
معدل استرداد كلفة المتر المكعب هي دينار، ومعدل الدعم 900 فلساً.	1317.4	مياه الشرب
	564.6	الصرف الصحي
10	150	مياه الري

الملحق رقم (5):

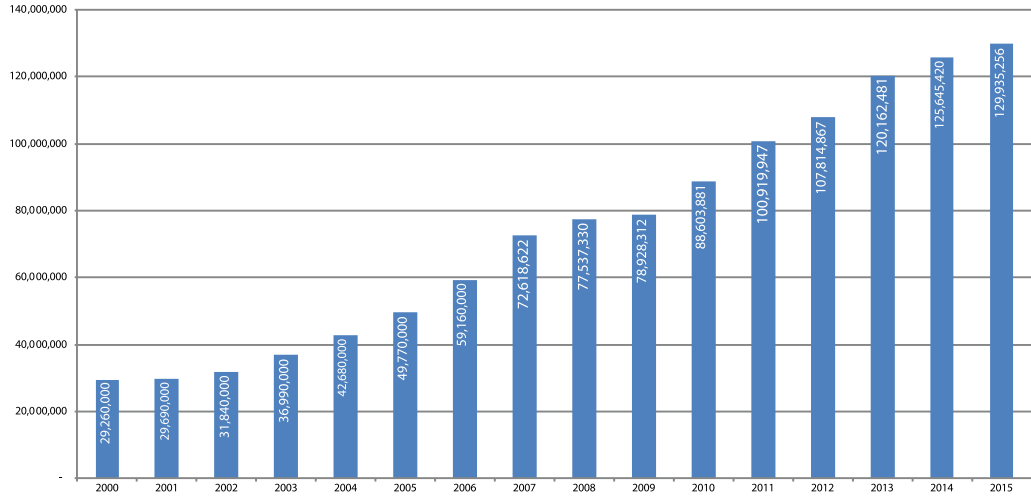
إشراك القطاع الخاص.. قصص نجاح

1. تخفيض الفاقد المائي



2. تعظيم العوائد

Amman Governorate Total Revenues



الملحق رقم (6):

ملخص الإجراءات المطلوبة لمواجهة التحديات

توظيف التكنولوجيا لتعظيم كفاءة استخدام المياه في جميع المجالات

الطاقة المتجددة وخفض الكلف

استدامة المياه الجوفية

المياه الإضافية

جهد وطني لاستثمار الطاقة المتجددة في استخراج المياه ونقلها وتزويدها

التشدد في إحكام السيطرة

استرجاع 40% من مياه الصرف الصحي (مناطق غير مخدومة)

وضع قيمة اقتصادية اجتماعية للمياه تعكس ندرتها وعكس ذلك على تعرفه المياه

التحول نحو المصادر غير التقليدية

استغلال المياه المرفوضة (المنزلية وفي محطات التحلية)

إعادة النظر بالجهات الوطنية المعنية بتراخيص حفر الآبار والاستخراج

استغلال المياه المسوس والخضراء

تنظيم استخدامات الأراضي بما يخدم حماية مصادر المياه وزيادة شحن مصادر المياه الجوفية

المراجع

1. الاستراتيجية الوطنية للمياه 2016-2025 وسياسات قطاع المياه.
2. تقرير حالة البلاد لعام 2018 (مراجعة المياه)، رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية (2018 / 4522).
3. تعليمات حماية المصادر المائية لسنة 2011.
4. الدلائل الإرشادية لمنظمة الصحة العالمية، الإصدار الرابع، 2011.
5. القاعدة الفنية - المواصفة القياسية الأردنية لمياه الشرب رقم 286 / 2015.
6. القاعدة الفنية - المواصفة القياسية الأردنية لمياه الصرف الصحي المنزلية المستصلحة رقم 283 / 2006.
7. المواصفة القياسية الأردنية للمياه العادمة الصناعية المستصلحة رقم 202 / 2007.
8. دبلوماسية النزاع على المياه المشاع، قصة مياه نهر الأردن، د. منذر حدادين (مفاوض المياه ممثلاً للمملكة الأردنية الهاشمية ووزير المياه الأسبق).
9. قطاع المياه الأردني، حقائق وأرقام. منشورات وزارة المياه والري، 2017.
10. Cost of Hosting Syrian Refugees on Water Sector of Jordan, Prepared by the Water Management Initiative (WMI) for the Ministry of Water and Irrigation, December 2016
11. Jordan's Experience in Wastewater Reuse, Knowledge Gaps and Research
12. Needs by Dr. Ziad Al-Ghazawi, Jordan University of Science and Technology, SFSR 3rd National Conference, November 2007.
13. Red-Dead Sea Water Conveyance Project, Dr. Dureid Mahasneh, March 2006
14. Red-Dead Sea Water Conveyance Study Program, Draft Final Feasibility Study Report, July 2012, Summary of Main Report
15. The Impact of Syrian Refugees on Jordan's Water Resources and Water Management Planning, by Aleena Farishta, May 2014
16. The Water Crisis in Jordan, by USAID Economic Development Program
17. Water Recycling in Jordan: Opportunities and Challenges, Presentation by Dr. Abed Al-Nabi Fardous
18. Water for Jordan, Jordan scenarios 2030, by Prof. Dr. Elias Salameh, Dr. Dureid Mahasneh and Dr. Hakam El-Alami, Center for Strategic Studies, University of Jordan

تقرير حالة البلاد 2019

ملخص تشبيك مراجعات محور القطاعات الاقتصادية

(الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة
والمتوسطة، السياحة،
الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
والتحول الرقمي)



التقديم

جاء تقرير حالة البلاد لعام 2019، متمشياً مع تقرير حالة البلاد لعام 2018 في استكمال مراجعة ومراقبة أداء القطاعات المختلفة والاستراتيجيات المعدة لها ومدى تنفيذها، مغايراً في شكله وصيغة تشبيكه من حيث دمج عدد من القطاعات ضمن محور واحد. وتأتي أهمية التشبيك من حقيقة أن عمل القطاعات المنضوية في كل محور يجب أن يُنظر إليها جميعاً في آن واحد نتيجة التقاطعات والترابطات الكبيرة فيما بينها.

ويأتي تشبيك محور القطاعات الاقتصادية ليؤكد على مستوى التكامل الاقتصادي من جهة، وترابط الاستراتيجيات وخطط العمل المعدة لها من جهة أخرى، والخروج بتوصيات لتعزيز هذا المحور في المستويات المختلفة للقطاعات الثلاثة التالية:

(1) قطاع الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

(2) قطاع السياحة.

(3) قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي.

إنّ العلاقة بين هذه القطاعات تكاملية، ويأتي الترابط بينها من كونها تعكس حال المنشآت العاملة في القطاعات المختلفة، والتي تتسم بكونها في معظمها صغيرة ومتوسطة، مع الإشارة إلى أن نسبة تلك المنشآت تصل إلى 99% من إجمالي المنشآت بحسب التعريف المستخدم. ومن جانب آخر، تظهر طبيعة الترابط الفني والعنقودي، إذ إن أنشطة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الصناعة والتجارة وما تشمله من خدمات، تشكل ركيزة قوية الارتباط بقطاعي السياحة والاتصالات، كما أن الريادة إلى جانب تبني تكنولوجيات جديدة من خلال التحول الرقمي وما إلى ذلك، أصبح ركيزة أساسية للقطاعات الاقتصادية كافة، إذا ما أرادت تطوير عملها ورفع تنافسيتها وضمان الاستمرارية.

من هذا المنطلق، وعلى الرغم من الارتباط الوثيق بين هذه القطاعات والتكامل في ما بينها، إلا أن هنالك سمات بارزة تعيق هذا التكامل، ولعل أبرزها أن كل قطاع منها يعمل بشكل منفرد ضمن جهات مسؤولة ومنظمة خاصة به، وتضعف الترابطات في ما بين هذه الجهات، وهذا بحد ذاته يؤثر حتماً على التشبيك بين الاستراتيجيات والخطط الخاصة بهذه القطاعات، وهو ما ظهر على أرض الواقع، إذ إن الخطط والاستراتيجيات لا تعكس مستوى الترابط الفني بين هذه القطاعات.

الاستراتيجيات ومستوى التشبيك بينها

تتنوع الخطط الاقتصادية والاستراتيجيات التنموية التي تحمل في طياتها إجراءات لتحقيق التنمية الاقتصادية في الأردن، من خلال تقسيمها إلى قطاعات محددة تتمثل ببيئة الأعمال بشكل عام، وبالقطاعات الاقتصادية الفرعية بشكل خاص. وخلال السنوات الخمس الأخيرة شهدت المملكة تقلبات بارزة على مستوى هذه الاستراتيجيات، جراء صدورها ثم تبديلها بشكل متسارع يدعو للوقوف ملياً حول الهدف والمغزى من هذا التغيير المستمر. ويمكن ترتيب هذه الاستراتيجيات بشكل تسلسلي على النحو التالي:

- «رؤية الأردن 2025»، والتي أُعدت خلال عام 2015 لترسم 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.
- خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022)، والتي أُعدت خلال عام 2017 واستندت في إعدادها إلى «رؤية الأردن 2025». وتشمل الخطة استراتيجيات اقتصادية ومالية موزعة قطاعياً، وتوضح التدخلات الإضافية اللازمة، سواء كانت على شكل سياسات أو مشاريع حكومية أو استثمارات بالشراكة مع القطاع الخاص، والتي يجب تنفيذها لتحفيز نمو القطاعات المختلفة.
- وثيقة «على خطى النهضة»، والتي تم إعدادها نهاية عام 2018، إذ أعلنت الحكومة من خلالها أولوياتها لعامي 2019/2020 لتعزيز ثلاثة محاور: دولة القانون، ودولة الإنتاج، ودولة التكافل. وقد أطلقت الحكومة في تشرين الأول 2009 وفي إطار سعيها بهذا الخصوص، حزمة من الإجراءات الهادفة لتنشيط الاقتصاد الوطني وحفز الاستثمار.

وعلى صعيد مستوى التكامل والتشبيك بين القطاعات الاقتصادية في هذه الاستراتيجيات، يتضح أن السمة العامة هي تخصيص محور خاص لكل قطاع اقتصادي خلال هذه الاستراتيجيات تُعنى بتنفيذه الجهات المسؤولة عن كل قطاع، لكن ما حملته وثيقة «على خطى النهضة» من محور منفرد لدولة الإنتاج وما تضمنه من أولويات حكومية، يؤكد الترابط بين القطاعات الاقتصادية محور الحديث في هذا التشبيك، والتي يمكن إيضاحها من خلال الأهداف الرئيسية لمحور دولة الإنتاج وعلى النحو التالي:

- النمو من خلال زيادة الأعمال والتجارة؛ وتضمن مشاريع لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والإبداع والابتكار، والصادرات الوطنية.
 - النمو من خلال الاستثمار والنهوض بقطاعات اقتصادية يتميز بها الأردن؛ وتضمن تحفيز قطاعات اقتصادية، كالسياحة، وتكنولوجيا المعلومات، والصناعة.
- وبالتالي، فإن مضمون وثيقة «على خطى النهضة»، جاء ليؤكد على ترابط القطاعات الاقتصادية، وضرورة التشبيك في ما بينها، ولكن تنفيذ هذه الأولويات جاء ليؤكد على ضعف التشبيك بين الاستراتيجيات الخاصة بكل قطاع والجهات المنفذة والمعنية بها، وعمل كل منها على خطط واستراتيجيات متخصصة. إذ يعمل القطاع الصناعي بشكل خاص من خلال السياسة الصناعية، ويرتبط القطاع التجاري بسياسات التجارة الخارجية وما تضمنته الخطط الاقتصادية. في حين أن قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة ما زال يعمل من دون استراتيجية واضحة تحكم عمله، أما قطاع السياحة فيرتبط بالاستراتيجية الأردنية للقطاع السياحي، ويرتبط قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي باستراتيجية التحول الرقمي بشكل رئيسي.
- وتجدر الإشارة إلى أن العديد من محاور وأهداف هذه الاستراتيجيات المتخصصة تتشابه في ما بينها، وتؤكد على ضرورة بناء علاقات استراتيجية بين الجهات المنفذة من الحكومة والقطاع الخاص، فعلى سبيل المثال: أحد أهداف الاستراتيجية الأردنية للقطاع السياحي هو استخدام وسائل التسويق الرقمي وزيادة المحتوى الرقمي عن الأردن والاستفادة من المحتوى المتوفر، وذلك باستخدام المنصات الإلكترونية ومواقع وكلاء السياحة والسفر على شبكة الإنترنت، وبناء مكتبة رقمية شاملة لجميع التجارب السياحية في الأردن. وهذا يرتبط بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي بشكل كامل. وعلى مستوى السياسة الصناعية، فإن أبرز محاورها هو تضمين الإبداع والابتكار من خلال تعزيز المكون التكنولوجي، وزيادة القيمة المضافة للمنتجات الصناعية، والتوجه نحو سبل وتقنيات إنتاج جديدة، كالذكاء الصناعي. وهذا يرتبط أيضاً بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي.

التحديات التي تحدّ من ضعف تنفيذ الاستراتيجيات

من خلال المراجعات، ظهرت سمات عديدة عامة ومشتركة تعيق تنفيذ جُل الاستراتيجيات وخطط العمل الخاصة بالقطاعات الاقتصادية، ما تسبّب في عدم تحقّق الأهداف والمؤشرات المأمولة منها. ويمكن إجمال هذه المعوقات في ما يلي:

- تعدد الاستراتيجيات وخطط العمل وتداخلها، وضعف الارتباط في ما بينها.
- ضعف المتابعة والتنسيق والتقييم المستمر لأداء وعمل الخطط والاستراتيجيات.
- التغيير المستمر للخطط والاستراتيجيات الموضوعة دون تقييم لسابقتها، بالإضافة إلى عدم وضوح أسباب التغيير.
- تداخل الجهات المسؤولة عن تنفيذ الخطط والاستراتيجيات، وغياب التنسيق بينها، سواء على مستوى الجهات الحكومية في ما بينها، أو على مستوى الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- محدودية الموارد المالية المتاحة والمرصودة لتنفيذ الاستراتيجيات والخطط المعلنة.

التوصيات والنظرة المستقبلية

- تطوير مجلس مشترك من القطاعين العام والخاص يضم القطاعات الاقتصادية (قطاع الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، وقطاع السياحة، وقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي)، وبحث أوجه التشبيك في ما بين خطط عملها، لضمان التنسيق والمتابعة.
- إقرار استراتيجية ريادة الأعمال والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وبشكل يمنحها القدرة على المساعدة في التشبيك والدمج بين القطاعات الاقتصادية من خلال عناقيد وسلاسل قيمة ترفع من تنافسية هذه القطاعات وقدرتها.
- تطوير اقتصاد رقمي يؤدي إلى تنمية اقتصادية مستدامة وإلى زيادة دخل المواطن، من خلال توظيف التكنولوجيا الرقمية الحالية والناشئة التي توفرها قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (مثل الذكاء الاصطناعي، وسلسلة الكتل، وإنترنت الأشياء)، وربطها مع القطاعات الاقتصادية من السياحة والتجارة والصناعة والريادة.
- مراجعة القوانين والأنظمة ذات العلاقة لضمان توافقها مع غايات الاقتصاد الرقمي وتيسير تطوره، والتشبيك فيما بين هذه القطاعات.

عطفاً على ما سبق، واستشراقاً لمستقبل القطاعات الاقتصادية في الأردن من خلال متابعة أبرز التطورات العالمية في المجالات المختلفة، فإن الترابط المستقبلي بين هذه القطاعات يجب أن يُبنى من خلال نظرة شمولية، وعلى أساس الهدف والغاية من إيجاد وزارة متخصصة للاقتصاد الرقمي والريادة، ما يُظهر أهمية التحول الرقمي والاعتماد على التكنولوجيا في القطاعات المختلفة وليس في قطاع الاتصالات فقط، رغم أنه يمثل البنية التحتية للوصول إلى الرقمنة.

وتطبيقاً لهذه النظرة الشمولية، لا بد أن تقوم الوزارة بصياغة أهدافها الاستراتيجية وخططها المستقبلية، نحو الانتقال إلى الاقتصاد الرقمي من خلال عمل مؤسسي مترابط مع الجهات المعنية في القطاعات الاقتصادية كافة، وبما يضمن تهيئة الأردن لاغتنام فرص مستقبل الإنتاج المستندة إلى النقل المعرفي لأدوات الثورة الصناعية الرابعة، وخصوصاً إنترنت الأشياء والذكاء الاصطناعي وأجهزة الاستشعار الذكية، وبالتالي رفع تنافسية القطاعات الاقتصادية من جوانبها المختلفة. وهذا كله يؤكد على حتمية الارتباط الحقيقي بين القطاعات الاقتصادية.



تقرير حالة البلاد 2019

محور القطاعات الاقتصادية

**الصناعة والتجارة والمنشآت
الصغيرة والمتوسطة**





232	المُلخَص التَّنفيذِي
233	التقديم
236	أولاً: أبرز الاستراتيجيات القطاعية
236	- مشروع النهضة الوطني.....
238	- السياسة الصناعية.....
245	- السياسة التجارية الخارجية
249	- الاستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال
	وتنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة (قيد الإعداد)
250	ثانياً: مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
264	ثالثاً: النظرة المستقبلية.....
268	الخلاصة والتوصيات.....
	الملحق رقم (1): الصادرات الوطنية والمستوردات لعامَي 2017-2018
273	بحسب اتفاقيات التجارة الحرّة.....
274	الملحق رقم (2): الصادرات الوطنية بحسب البلدان
	المصدّر إليها (أعلى 10 بلدًا) في عام 2018
275	الملحق رقم (3): المستوردات بحسب البلدان
	المستورد منها (أعلى 10 بلدًا) في عام 2018
276	الملحق رقم (4): التصنيف الموحد للمنشآت
	متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة

الملخص التنفيذي

يُعدّ قطاع الصناعة من القطاعات الرئيسية في الاقتصاد الوطني من حيث مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي وتوفير فرص العمل. ولا يقل القطاع التجاري أهميةً لدوره المحوري في تقديم الخدمات الداعمة للقطاع الصناعي وتوفير السلع والخدمات للمستهلك وما يرتبط بها من فرص عمل. كما تشكّل المنشآت الصغيرة والمتوسطة غالبية المنشآت في القطاعات الاقتصادية بما فيها الصناعة والتجارة. ومع أن مشروع النهضة الوطني أفرد محوراً لدولة الإنتاج شمل عدداً من الأولويات الوطنية والمشاريع المرتبطة بقطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة يجري تنفيذها، إلا أن التباطؤ في أداء قطاعي الصناعة وتجارة الجملة والتجزئة خلال عام 2018 مؤشراً مهم يستدعي إيلاء اهتمام أكبر من الحكومة في سياساتها الاقتصادية لاستعادة نمو هذين القطاعين المهمين، كما أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة تعاني من تعدد المرجعيات في السياسات والمؤسسات التنفيذية وتشتت برامج الدعم والتمويل، الأمر الذي يستدعي وضع استراتيجية واضحة لهذا القطاع.

وتتناول هذه المراجعة تحليلاً لهذه القطاعات خلال المدة التي تلت صدور تقرير حالة البلاد لعام 2018 في شهر كانون الثاني من عام 2019. ويهدف التحليل إلى إلقاء الضوء على أهم المستجدات على مستوى السياسات الاقتصادية والاستراتيجيات والتشريعات ذات العلاقة، وتقييم مدى انسجامها مع توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، وكذلك مستوى التنفيذ، وأبرز التوصيات في ضوء المستجدات.

التقديم

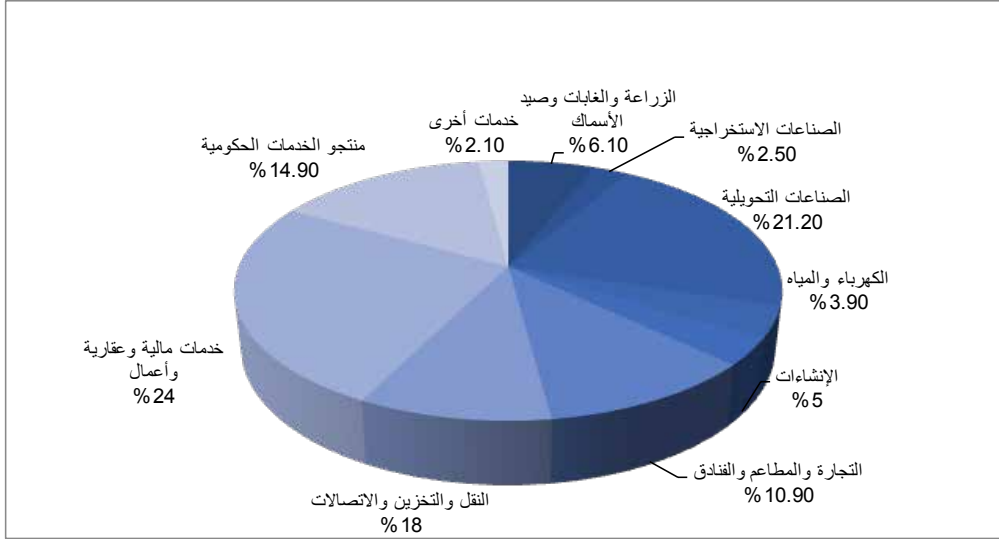
سجل الاقتصاد الوطني نمواً خلال عام 2018 بنسبة 1.9% مقارنة مع نمو نسبته 2.1% في عام 2017، متأثراً بحالة عدم اليقين في المنطقة، والتي ساهمت في انخفاض تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر والتباطؤ في أداء عدد من القطاعات الاقتصادية. إذ شهد قطاع الصناعة تباطؤاً في أدائه في عام 2018، ونما بنسبة 1.3% فقط بعد أن كانت نسبة النمو 2.1% في عام 2017، وتراجعت أهميته النسبية في الناتج المحلي الإجمالي لتصبح 23.7%، وقد طرأ التباطؤ الرئيس في أداء الصناعات الاستخراجية لارتباطها المباشر بالطلب العالمي، في حين سجلت الصناعات التحويلية تحسناً في أدائها لتنمو بنسبة 1.4% بعد أن بلغت النسبة 1% في عام 2017¹ كما شهد قطاع تجارة الجملة والتجزئة، تباطؤاً في أدائه لينمو بنسبة 1.3% في عام 2018 بعدما كانت النسبة 1.6% في عام 2017، إلا أن هذا القطاع حافظ على أهميته النسبية في الناتج المحلي الإجمالي والبالغة 8.7%² ويبدو أن القطاعين ما زالا متأثرين بأوضاع المنطقة وما نتج عنها من إغلاق الحدود البرية مع كل من سوريا والعراق، وانحسار عدد من الأسواق التصديرية التقليدية، إضافة إلى انخفاض النفقات الرأسمالية للحكومة على مدار السنوات الماضية، إذ وصلت نسبة الإنفاق الرأسمالي الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي 3.7% في المدة 2016-2017، في حين كانت 9.6% في المدة 2005-2009³ وفي الإطار نفسه، فقد انخفضت الإيرادات الضريبية خلال النصف الأول من عام 2019 مقارنة بالمدة نفسها من عام 2018.

1 التقرير السنوي، 2018، البنك المركزي الأردني، www.cbj.gov.jo

2 التقرير السنوي، 2018، البنك المركزي الأردني، www.cbj.gov.jo

3 The Jordanian Economy: The Challenge of Economic Growth and Employment, June 2018، منتدى الاستراتيجيات- الأردن، <http://jsf.org/sites/default/files/EN20%The20%Challenge20%of20%Economic20%Growth20%and20%Employment.pdf>

الشكل رقم (1)
الأهمية النسبية للقطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي
بأسعار الأساس الثابتة لعام 2018



المصدر: التقرير السنوي للبنك المركزي الأردني.

وحدث الانخفاض الرئيسي نتيجة لانخفاض الضريبة العامة على السلع والخدمات بما قيمته 118 مليون دينار (بنسبة 8.2%)، وانخفاض حصيله الضرائب على المعاملات المالية (ضريبة بيع العقار) بحوالي 9.1 مليون دينار (بنسبة 19.6%)، وارتفاع حصيله الضريبة العامة على الدخل والأرباح بما قيمته 58.8 مليون دينار (بنسبة 9.5%)⁴ بحسب نشرة المالية العامة للحكومة لشهر تموز 2019.

وبالرجوع إلى بيانات التجارة الخارجية لعام 2018، يتبين تحسّن -وان كان متواضعاً- في حركة التجارة الخارجية، إذ انخفض العجز في الميزان التجاري بنسبة 4.2% عن عام 2017 ليصل إلى 8834.7 مليون دينار وفقاً لبيانات دائرة الإحصاءات العامة⁵. كما ارتفعت قيمة الصادرات الوطنية خلال عام 2018 بما نسبته 3.6% عن عام 2017، ووصلت إلى 4668.4 مليون دينار، إذ ارتفعت قيمة الصادرات الوطنية من الألبسة وتوابعها، والبوتاس الخام، والأسمدة، في حين انخفضت الصادرات من محضرات الصيدلة، والخضار والفواكه، والفسفات الخام. وعموماً، يرتبط ارتفاع الصادرات -أو انخفاضها-

4 نشرة المالية العامة للحكومة، تموز 2019،

5 تقرير إحصاءات التجارة الخارجية، شهر كانون الأول 2018، www.dos.gov.jo.

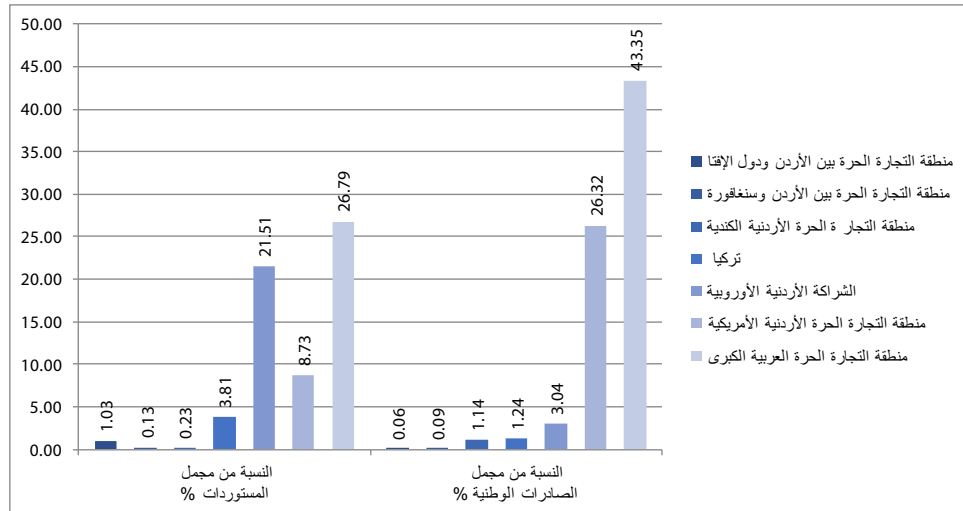
للمواد الخام (مثل البوتاس والفوسفات) بعوامل الطلب وأسعار السلع عالمياً، أما المنتجات الأخرى فعوامل الارتفاع أو الانخفاض ترتبط ارتباطاً كبيراً بالمنافسة في الأسواق التصديرية.

أما المستوردات، فقد انخفضت قيمتها بنسبة 1.4% عن العام السابق، إذ بلغت قيمتها 14353.2 مليون دينار، وانخفضت قيمة مستوردات العربات والدراجات وأجزائها، والآلات والأدوات الآلية وأجزائها، في حين ارتفعت مستوردات النفط الخام ومشتقاته، والآلات والأجهزة الكهربائية وأجزائها، والحديد ومصنوعاته، واللدائن ومصنوعاتها والتي تتأثر عادةً بعوامل الطلب والأسعار العالمية، إضافة إلى تغيرات أسعار الصرف.

وعلى مستوى التوزيع الجغرافي للتجارة الخارجية، ما زالت الولايات المتحدة الأميركية تصدر الأسواق التصديرية للسلع الأردنية، تليها السعودية والهند والعراق ودولة الإمارات. وبخصوص الاستيراد، تصدر السعودية المرتبة الأولى، تليها الصين والولايات المتحدة وألمانيا ودولة الإمارات.

الشكل رقم (2):

الصادرات الوطنية والمستوردات ضمن اتفاقيات التجارة الحرة لعام 2018



وعند الحديث عن التجارة الخارجية، لا بد من التطرق إلى اتفاقيات التجارة الحرة التي ترتبط بها المملكة، لدورها في توجيه حركة التجارة الخارجية، إذ تستحوذ أسواق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى على الحصة الأكبر من الصادرات الوطنية وبنسبة 43.3%، يليها سوق اتفاقية التجارة الحرة الأردنية-الأميركية بنسبة 26.3%، في حين تشكل اتفاقيتا منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى والشراكة الأردنية-الأوروبية

المصدر الأكبر للسلع المستوردة للأردن في إطار الاتفاقيات التجارية. أما بخصوص اتفاقية التجارة الحرة الأردنية- التركية، فإن الميزان التجاري يميل لصالح المنتجات التركية، إذ تم إيقاف العمل بالاتفاقية⁶ منذ تشرين الثاني 2018، لهذا يصعب تقييم أثر ذلك على حركة التجارة بين البلدين، لقصّر المدّة الزمنية. وبخصوص اتفاقية الشراكة الأردنية- الأوروبية، يُفترض أن يساهم قرار تبسيط قواعد المنشأ الذي صدر في عام 2016 وتم إقرار التعديلات عليه في كانون الأول 2018 (شملت توسعة نطاق المناطق الصناعية المشمولة، وتسهيل الشروط المتصلة بالعمالة السورية، وتمديد مدّة العمل بالقرار إلى عام 2030)، في زيادة الصادرات الوطنية إلى أسواق الاتحاد الأوروبي، ولا سيما بوجود مؤشر إيجابي في الارتفاع الحاصل على قيمة الصادرات الوطنية إلى أسواق الاتحاد الأوروبي بنسبة 14.3% في عام 2018 مقارنة بالعام السابق، وإن كان عدد المصانع المستفيدة من القرار ما يزال متواضعاً. ويبين الملحق رقم (1) مقارنة للصادرات والمستوردات لعامي 2017 و2018 في إطار اتفاقيات التجارة الحرة.

أولاً: أبرز الاستراتيجيات القطاعية

صدرت «رؤية الأردن 2025» في عام 2015 لترسم طريقاً للمستقبل، وتحدّد الإطار العام المتكامل الذي سيحكم السياسات الاقتصادية والاجتماعية⁷، وتلاها في عام 2018 خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) والتي تهدف إلى استعادة زخم النمو الاقتصادي عبر توظيف الإمكانيات الواعدة والكامنة من خلال استراتيجيات اقتصادية ومالية قطاعية⁸. وتلاها عدد من الاستراتيجيات على المستويين الوطني والقطاعي سيتم في هذه المراجعة تناول أهمها والمتصلة بالقطاعين الصناعي والتجاري والمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

- مشروع النهضة الوطني

في نهاية عام 2018 أطلقت الحكومة مشروع النهضة الوطني المتضمن أولويات الحكومة للأعوام 2019-2020⁹ لمعالجة مجموعة من التحديات التي يعاني منها الاقتصاد الوطني. ويرتكز المشروع على ثلاثة محاور رئيسية، هي: دولة القانون، ودولة الإنتاج،

6 تم توقيع اتفاقية إطارية بين البلدين في تشرين الأول 2019.

7 «رؤية الأردن 2025»، <http://inform.gov.jo/ar-jo/> بحسب-التاريخ/تفاصيل-التقرير/Arti-2025/cleId/245/.

8 خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018-2022، [http://www.mop.gov.jo/EchoBusV3.0/System-Assets/pdf/MOP-pdf/JEG-Program\(V15-June4-2018\).pdf](http://www.mop.gov.jo/EchoBusV3.0/System-Assets/pdf/MOP-pdf/JEG-Program(V15-June4-2018).pdf)

9 مشروع النهضة الوطني، www.your.gov.jo.

ودولة التكافل. وبما أن محور دولة الإنتاج يمس مباشرة قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، ستتناول هذه المراجعة أبرز الأولويات الواردة في محور دولة الإنتاج، وتحديدًا: (1) النمو من خلال ريادة الأعمال والتجارة، و(2) النمو من خلال الاستثمار والنهوض بقطاعات اقتصادية يتميز بها الأردن، و(3) توفير 60 ألف فرصة عمل لائقة، و(4) ضمان الاستقرار الاقتصادي والمالي، و(5) رفع كفاءة القطاع المالي والقضاء على الترهل الإداري.

وبما أن مشروع النهضة الوطني تناول أولويات ومشاريع محددة في قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة ولا يمثل استراتيجية شاملة لهذه القطاعات، ستتناول المراجعة كذلك الاستراتيجيات القطاعية القائمة. وقد وضعت الحكومة آلية لمتابعة الإنجاز في تنفيذ المشاريع ضمن كل محور من المحاور في مشروع النهضة الوطني، من خلال موقع إلكتروني¹⁰ يبين حالة المشروع، والجهة المعنية، والمدة الزمنية المحددة للتنفيذ. وتباين حالة المشاريع (وعددها 57) بين مشاريع اكتمل العمل فيها (5 مشاريع)، وأخرى يجري تنفيذها (50 مشروعاً)، ومشاريع لم يبدأ العمل بها بعد (مشروعان اثنان).

أما المشروعان اللذان لم يبدأ العمل بهما فهما: تقديم المساعدة الفنية والحوافز المالية للشركات التي تصدر باستخدام العمالة الأردنية، والسماح بتأجير أراضي الخزينة في المحافظات لغايات إقامة مشاريع استثمارية إنتاجية صغيرة ومتوسطة من خلال أبناء المحافظات وفق ضوابط ومعايير محددة). وبالرغم من أن الموقع الإلكتروني يبين عدم بدء العمل بالمشروع المتعلق باستخدام العمالة الأردنية، إلا أن وزارة الصناعة والتجارة والتمويل أفادت بموجب كتابها رقم 31654/24/1/1 تاريخ 2019/10/22 بأنه تم إطلاق برنامج تقديم المساعدة الفنية والحوافز المالية للشركات التي تصدر باستخدام العمالة الأردنية في عام 2018، وتم توقيع 29 اتفاقية مع شركات صناعية موجهة للتصدير، وأطلقت المرحلة الثانية للبرنامج في شهر آب 2019، إلى جانب إطلاق برنامج جديد موجه للشركات الخدمية المصدرة. كما أن حزمة إجراءات التنشيط الاقتصادي التي أطلقتها الحكومة في نهاية شهر تشرين الأول 2019، اشتملت على حوافز تصديرية للقطاعات الصناعية (باستثناء قطاعات التعدين، وصناعة الأدوية، وصناعة الملابس) تتمثل في منح المكلف الصناعي دعماً مالياً على شكل رديات وبما يعادل 3% من قيمة صادراته، ودعماً مالياً بما يعادل 5% من قيمة صادراته التي تزيد عن صادراته في العام السابق¹¹.

10 المبادرات والمشاريع / محور دولة الإنتاج، مشروع النهضة الوطني،. #project.html-دولة-الإنتاج/ http://www.your.gov.jo/

11 المصدر: وزارة الصناعة والتجارة والتمويل، والموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء، /http://www.pm.gov.jo/content/1572245753-عن-حزمة-اجراءات-لتنشيط-الاقتصاد-وتحفيز-الاستثمار.html

وتُعدّ آلية المتابعة لهذه خطوة في الاتجاه الصحيح، وتساعد في تعزيز مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال متابعة الأداء، إلا أن مشروع النهضة لم يتناول مأسسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص مأسسة كافية، ولا سيما في إطار السياسات الاقتصادية والتشريعات. وفي المجال نفسه، من الضروري التشاور مع القطاع الخاص في مشروع المقصلة التشريعية (Regulatory Guillotine).

- السياسة الصناعية

وضعت وزارة الصناعة والتجارة والتموين وثيقة السياسة الصناعية¹² للأعوام 2017-2021، لتعزيز تنافسية القطاع الصناعي، وزيادة مساهمته في التنمية الاقتصادية، وتمكينه من زيادة صادراته إلى الأسواق التقليدية وغير التقليدية. وفي ما يلي موجز عن محاور السياسة الصناعية الثمانية، وأبرز الإنجازات في كل منها¹³:

1. تطوير المنتجات الصناعية الأردنية والإبداع والابتكار؛ ويهدف إلى تعزيز المكوّن التكنولوجي، وزيادة القيمة المضافة للمنتجات الصناعية، وتحديث المنتجات الأردنية من خلال خدمات تصميم الجودة ومراقبتها، وتعزيز تنافسية المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتمكينها من النمو، وتوفير برامج التمويل لدعم تطوير المشاريع الصناعية، وتعزيز مبدأ العناقيد الصناعية وتحقيق الترابطات الصناعية.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

- تحويل المخصصات المالية للسياسة الصناعية للمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، للمساهمة في تنفيذ برنامج دعم الشركات الصناعية من أجل التصدير، وتم الانتهاء من المرحلة الأولى باستفادة 29 شركة صناعية صغيرة ومتوسطة من الدعم المالي والفني لرفع قدراتها الإدارية والإنتاجية بحجم تمويل يقدر بـ 1.337 مليون دينار. كما تم إطلاق المرحلة الثانية خلال شهر آب 2019، وتم فيها توقيع اتفاقيات مع 21 شركة صناعية. إلى جانب توقيع اتفاقيات مع 27 شركة ضمن مشروع تسريع نمو المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتسريع الصادرات. كما أطلق برنامج

12 وزارة الصناعة والتجارة والتموين/ مديرية الدراسات الاقتصادية.

13 خطة العمل التفصيلية لوثيقة السياسة الصناعية المحدث (2018-2022)، وزارة الصناعة والتجارة بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ 2019/8/8.

دعم شركات قطاع الخدمات من أجل التصدير (2019-2020) بتمويل من الموازنة العامة بقيمة 500 ألف دينار لدعم 20 شركة في قطاع الخدمات. ومن المتوقع زيادة المبيعات التصديرية نتيجة الدعم بمبلغ 6.162 ملايين دينار للشركات المستفيدة، وخلق 176 فرصة عمل¹⁴.

- تحويل مبلغ 25 ألف دينار من مخصصات السياسة الصناعية للمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية لعام ٢٠١٩، لدعم نشاطات مركز تصميم الألبسة وخدمات التدريب.
- توقيع اتفاقيات مع ٣٠ شركة صغيرة ومتوسطة انضمت إلى برنامج «تسريع نمو المشاريع الاقتصادية» الذي أطلقته المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية مطلع عام 2019 بتمويل من الحكومة الأردنية، وبميزانية تصل إلى 360 ألف دينار. حيث استفاد من البرنامج في دورته الأولى ١٨٤ شركة.
- إطلاق برنامج لدعم الشركات الميكروية والصغيرة والمتوسطة لقطاع الصناعات الغذائية في عام 2018 ولمدة ثلاث سنوات. كما تم البدء بتنفيذ برنامج لدعم قطاعات الصناعات الكيماوية والغذائية والأدوية ومواد التجميل، بهدف تشجيع هذه الصناعات على التصدير، وذلك ضمن مشروع التجارة من أجل التشغيل¹⁵.
- إطلاق برنامج لإحلال الصناعات المحلية بالمستوردة من قبل المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية¹⁶.
- استكمال مشروع فعالية السياسات للمشاريع الصغيرة والمتوسطة من قبل المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، في النصف الثاني من عام 2019، وذلك بالتعاون مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ونتج عن المشروع تطوير ثلاثة أدلة توجيهية هي: دليل تعزيز الحوار بين القطاعين العام والخاص وتنسيق السياسات الخاصة بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة، ودليل نظام فعال لمتابعة وتقييم البرامج والسياسات الخاصة بريادة الأعمال والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، ودليل إحصائيات المشاريع الصغيرة والمتوسطة ومؤشرات الريادة¹⁷.

14 المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية ووزارة الصناعة والتجارة والتموين، بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ 18/12/2019.

15 وزارة الصناعة والتجارة والتموين، بموجب كتابها رقم 31654/24/1/1 تاريخ 22/10/2019.

16 وزارة الصناعة والتجارة والتموين، بموجب كتابها رقم 31654/24/1/1 تاريخ 22/10/2019.

17 المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية.

2. تشجيع الاستثمار؛ ويهدف إلى تعزيز المناخ الاستثماري وتطويره في المملكة، وتطوير التشريعات الناظمة لبيئة الأعمال والاستثمار لتعزيز ثقة المستثمرين، والعمل على ترويج الاستثمار بما يساهم في استقطاب دول واستثمارات ذات قيمة مضافة عالية ومولدة لفرص عمل للأردنيين، إضافة إلى جذب الاستثمارات عن طريق السفارات الأردنية والمقيمين في الخارج، واستحداث فرص استثمارية وتوزيع هذه الفرص على محافظات المملكة.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

- الانتهاء من المرحلة الأولى من أعمال أتمتة النافذة الاستثمارية في هيئة الاستثمار بالتعاون مع المؤسسة الدولية للتمويل (IFC)، ويجري العمل على تنفيذ المرحلة الثانية والتي سيتم فيها العمل على ربط النافذة الاستثمارية مع مكاتب هيئة الاستثمار في المحافظات. وسيتم ذلك إعداد منصة خاصة وموقع إلكتروني جديد للهيئة، سيتمكن من خلاله المستثمر خارج الأردن من التقدم لتسجيل مشروعه الاستثماري إلكترونياً.
- إطلاق استراتيجية ترويج الاستثمار وخطة العمل للسنوات 2017-2019 من خلال هيئة الاستثمار، وأقرت من مجلس الوزراء.
- إعداد خريطة استثمارية لجميع محافظات المملكة من خلال هيئة الاستثمار.
- تعاقّد هيئة الاستثمار مع شركة استشارية لوضع مشروع الخطة الاستراتيجية لتطوير الصادرات وترويجها للسنوات 2018-2022.

3. المواصفات والمقاييس؛ ويهدف إلى رفع جودة المنتجات الأردنية في الأسواق العالمية.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

- منح علامة الجودة الأردنية لـ 126 منتجاً لـ 53 شركة لغاية شهر كانون الأول 2018.
- منح شهادات المنتج الحلال لـ 34 منتجاً لـ 5 مصانع لغاية شهر كانون الأول 2018.

4. البيئة: ويهدف إلى تبني سياسات وممارسات صديقة للبيئة تعزز دخول المنتجات الأردنية للأسواق العالمية.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

- تفعيل صندوق حماية البيئة بالجزء الخاص بالدعم المالي للصناعات والنشاطات الصديقة للبيئة.

- وضع جملة من السياسات والإجراءات الفعالة والكفيلة للحد من تلوث الهواء، من خلال مراقبة مستويات تراكيز ملوثات الهواء الغازية والغبار الدقيق العالق في المناطق الأكثر تلوثاً، وتم إنشاء 31 محطة رصد لمراقبة نوعية الهواء في 7 محافظات، وتم الحصول على التمويل لـ 12 محطة، من الوكالة الفرنسية للتنمية.

5. التعليم والتدريب والتشغيل: ويهدف إلى تضيق الفجوة بين مخرجات التعليم والتدريب المهني واحتياجات سوق العمل، والتكامل مع استراتيجية التعليم واستراتيجية التشغيل الوطنية، وتقديم الدعم اللازم في سبيل رفع كفاءة العاملين في القطاع الصناعي بالتنسيق مع الجهات المعنية.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

يهدف مشروع التجارة من أجل التشغيل إلى إعداد الكوادر والعمالة المؤهلة للمصانع¹⁸.

6. تمكين المرأة: ويهدف إلى تعزيز دور المرأة في المشاركة في المشاريع الصناعية، وتمكينها من إقامة المشاريع الصناعية، وتوفير بيئة داعمة للمرأة العاملة، وزيادة مشاركة المرأة في سوق العمل، وزيادة عدد المشاركات في برامج التدريب المهني، وتطوير التدريب للإناث في برامج وتخصصات جديدة في مؤسسة التدريب المهني تتناسب واحتياجات سوق العمل.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

- تنفيذ مشروع بدعم من منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (يونيدو) لتمكين المرأة من خلال تحسين فرص ريادة الأعمال، ودعم دور جمعيات أعمال المرأة بعدد جهة مزودة لتطوير الخدمات والتشبيك (تم تنفيذ المشروع خلال المدة 2015-2018).

18 وزارة الصناعة والتجارة والتموين، بموجب كتابها رقم 31654/24/1/1 تاريخ 22/10/2019.

7. الطاقة والنقل: ويهدف إلى تخفيض الكلف التشغيلية على القطاع الصناعي الأردني من خلال ترشيد استخدام الصناعة المحلية للطاقة وتحفيزها لاستخدام أنظمة مصادر الطاقة البديلة، وتقديم الدعم الفني والمالي للشركات الصناعية في هذا المجال، وتطوير البنية التحتية والإجراءات التنظيمية لقطاع النقل بجميع أنماطه التي تخدم الأنشطة الصناعية.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

- لتشجيع استخدام الطاقة المتجددة في القطاع الصناعي في التطبيقات الصناعية، قام صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة بتشغيل أنظمة صافي القياس للمرحلة الأولى لـ 15 مصنعاً، وترشيد للطاقة الكهربائية بلغ 56.8 ميغاوات ذروة، وبتخفيض لكلفة الفاتورة للمستفيدين من برنامج ترشيد كفاءة الطاقة بما فيها تركيب أنظمة صافي القياس وبقيمة تقديرية 15.9 مليون دينار حتى نهاية عام 2017. علماً أن البرنامج لم يشمل منح دعم مالي مباشر للمصانع.

8. السياسات والتشريعات والإجراءات الحكومية: ويهدف إلى تطوير التشريعات الاقتصادية النازمة لبيئة الأعمال والاستثمار والمتصلة بالقطاع الصناعي، وتشكيل اللجنة التنفيذية للسياسة الصناعية، وإنشاء مرصد صناعي في وزارة الصناعة والتجارة والتموين.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

تم الانتهاء من توقيع اتفاقية مع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (يونيبدو) لتنفيذ مشروع إنشاء المرصد الصناعي بمنحة من الحكومة الإيطالية، وتم تشكيل اللجنتين التوجيهية والفنية للمشروع، إلى جانب إقرار المهام الخاصة بالمرصد وإعداد خطة العمل للسنة الأولى من المشروع. أما باقي الأنشطة ضمن المحور فهي قيد المتابعة¹⁹ وفق خطة عمل وزارة الصناعة والتجارة والتموين.

19 وزارة الصناعة والتجارة والتموين، بموجب كتابها رقم 31654/24/1/1 تاريخ 2019/10/22.

إن نمو الصناعات التحويلية وارتفاع قيمة الصادرات الوطنية وانخفاض العجز التجاري في عام 2018، تعدُّ مؤشرات إيجابية، وإن كانت نسب النمو متواضعة. إلا أن القطاع الصناعي ما زال يعاني من التحديات نفسها التي وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018، وأهمها كلف الإنتاج لارتفاعها في أسعار المواد الخام والضرائب والرسوم والنقل والشحن والعمالة، والمنافسة من السلع المثليلة في الأسواق المحلية والخارجية، وتركز الصادرات في سلع وأسواق محدودة، والحاجة إلى تحسين بيئة الأعمال من خلال تبسيط الإجراءات وارتفاع أسعار الطاقة والتي تعدُّ أحد أبرز كلف الإنتاج.

وتشكل السياسة الصناعية إطاراً شاملاً لتعزيز تنافسية القطاع الصناعي يرتبط تنفيذها بجهات متعددة، مما يحتاج إلى مستوى عالٍ من التنسيق والالتزام من الأطراف المختلفة بمسؤولياتها. ويعدُّ تشكيل اللجنة التنفيذية للسياسة الصناعية برئاسة مشتركة من الوزارة وغرفة صناعة الأردن وعضوية الجهات المعنية للإشراف على تنفيذ محاور السياسة الصناعية ومشاريعها، خطوة في الاتجاه الصحيح، تعزز مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ومن جانب آخر، يلاحظ أن عدداً من المشاريع الواردة في وثيقة السياسة الصناعية ذات الارتباط بتطوير الصناعة وزيادة تنافسيتها، تحتاج إلى متابعة، سواء من خلال توفير التمويل اللازم أو من خلال وضع خطط تنفيذية ومؤشرات أداء لتقييم مدى الإنجاز فيها ومساهمتها في تحقيق أهداف السياسة الصناعية وكما هو مبين في الجدول رقم (1).

الجدول رقم (1):

مشاريع تحتاج إلى متابعة ضمن وثيقة السياسة الصناعية (2017-2021)

المشروع	مجالات المتابعة المقترحة
- تطوير المنتجات الصناعية الأردنية، والإبداع والابتكار.	- تم إطلاق عدد من المشاريع المدرجة في وثيقة السياسة الصناعية، بالإضافة إلى الحوافز التصديرية ضمن حزمة إجراءات التنشيط الاقتصادي التي أطلقتها الحكومة في نهاية شهر تشرين الأول 2019، والتي من المتوقع أن تساهم في زيادة تنافسية الصناعة في الأسواق المحلية والخارجية. ولغرض تعظيم الفائدة من هذه البرامج واحداث الأثر الملحوظ على القطاع الصناعي -مع الأخذ بعين الاعتبار محدودية الموارد المالية- هناك حاجة لتحديد الأولويات القطاعية، ووضع استراتيجيات لكل قطاع تشمل برامج الدعم والتطوير لزيادة التنافسية، وإيجاد الترابطات الصناعية والعناقيد الصناعية، وإعداد الكوادر والعمالة المؤهلة للمصانع في كل من القطاعات المحددة وضمن فترات زمنية محددة لكل قطاع.
- زيادة عدد الشركات الصناعية وعدد القطاعات الصناعية المستهدفة لزيادة تنافسيتها ورفع قدرتها الإدارية.	
- زيادة قدرة الصناعات الأردنية على انتاج الإبداع والابتكار وتطوير منتجات ريادة تنافسية.	

المشروع	مجالات المتابعة المقترحة
<ul style="list-style-type: none"> - مساعدة القطاع الصناعي على تمويل عملية تطوير المشاريع الصناعية وتحديثها. - إنشاء مراكز فنية متخصصة لتقديم الخدمات الفنية المتخصصة. 	<ul style="list-style-type: none"> - بحاجة إلى متابعة للبدء بالتنفيذ.
<ul style="list-style-type: none"> - توفير التدريب لأصحاب المشاريع في مجالات إنشاء الأعمال وتطويرها والتسويق. - نشر روح الريادة وتوفير البنية التحتية اللازمة، لتحفيز رواد الأعمال وأصحاب المشاريع الإبداعية على تأسيس مؤسسات إنتاجية جديدة. 	<ul style="list-style-type: none"> - بحاجة إلى متابعة من خلال توفير التمويل اللازم للمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، لتوفير برامج التدريب اللازمة وبالتعاون مع غرف الصناعة والتجارة.
<ul style="list-style-type: none"> - توفير العمالة الكفؤة والمدربة للمصانع بحسب احتياجاتها وبحسب التطورات في القطاع الصناعي. 	<ul style="list-style-type: none"> - سيتم اطلاق المرحلة الثانية من برنامج «خدمة وطن» بطاقة استيعابية 6 آلاف، وسيتم توقيع اتفاقيات مع عدد من الجهات، وعقد شراكات مع القطاع الخاص وغرف الصناعة والتجارة وعدد من الجامعات لتأمين الوظائف لهم¹. كما اشتملت حزمة إجراءات التنشيط الاقتصادي التي أطلقتها الحكومة في نهاية شهر تشرين الأول 2019 على قرار بتشجيع أصحاب العمل لتشغيل الأردنيين من خلال دفع 240 ديناراً سنوياً لكل مشغل يقوم باستبدال عامل أردني بعامل وافد، بالإضافة إلى توفير التأمين الصحي للأردني وعائلته لزيادة إقبال الشباب الأردني على العمل في القطاع الخاص وجعله أكثر جاذبية². إلا أن هذه الإجراءات لا تُعد كافية في ضوء حاجة القطاع الصناعي إلى العمالة المحلية الماهرة وبرامج للتدريب المهني بالشراكة مع القطاع الخاص.
<ul style="list-style-type: none"> - ترشيد استهلاك الطاقة واستعمال مصادر بديلة للطاقة. 	<ul style="list-style-type: none"> - تم تشغيل أنظمة صايف القياس للمرحلة الأولى لـ 15 مصنعاً من خلال صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة. ولأن المصانع المستفيدة محدودة العدد مقارنة مع العدد الكلي للمصانع، هناك حاجة لتحديد أولويات قطاعية، بحيث يتم التركيز على الصناعات ذات الاستهلاك الأكبر للطاقة، ووضع خطط زمنية، وتحديد الدعم الفني والمالي اللازم لزيادة عدد المصانع المستفيدة.

المشروع	مجالات المتابعة المقترحة
<ul style="list-style-type: none"> - إحلال الصناعات المحلية محل المستوردة. - تفعيل برنامج الترابطات الصناعية. - تعزيز مبدأ العناقيد الصناعية. 	<ul style="list-style-type: none"> - تم إطلاق برنامج لإحلال الصناعات المحلية بالمستوردة من قبل المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية. ويحتاج ذلك إلى إجراء دراسة مسحية شاملة تحدد القطاعات التي من الممكن أن يكون فيها إحلال للمنتج المحلي محل المستورد، سواء كان ذلك منتجاً نهائياً أو مدخل إنتاج (الترابطات الصناعية والعناقيد الصناعية)، مع إيلاء الاهتمام لتطوير جودة المنتج المحلي لزيادة تنافسيته مع المستورد.

- السياسة التجارية الخارجية

ارتكزت وثيقة السياسة التجارية الخارجية²⁰ للأعوام 2018-2022 المعدّة من وزارة الصناعة والتجارة والتموين، على وثيقة «رؤية الأردن 2025»، والبرنامج التنموي التنفيذي (2016-2019)، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022). كما استُفيد من مخرجات الاستراتيجية الوطنية للتصدير في إعداد السياسة التجارية الخارجية التي أُطلقت في عام 2014²¹ بالتعاون مع مركز التجارة الدولي (ITC)²².

وبحسب الوثيقة، يتم العمل بهذه السياسة بالتنسيق والتكامل مع كل من استراتيجية النقل، واستراتيجية الاستثمار، والخطة الاستراتيجية للجمارك (2017-2019). وفي ما يلي موجز للمحاور الثلاثة التي شملتها الوثيقة، وأبرز الإنجازات في كل منها²³:

1. تنمية التجارة الخارجية وزيادة الصادرات: ويهدف إلى تمكين الشركات من زيادة صادراتها من خلال تفعيل اتفاقيات التجارة الحرة الموقّعة، وفتح أسواق جديدة، وتعزيز قدرة الشركات على تصدير السلع والخدمات إلى الأسواق الواعدة، وتيسير التجارة.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

20 وزارة الصناعة والتجارة والتموين / مديرية السياسات الاقتصادية.

21 وثيقة الاستراتيجية الوطنية للتصدير.

22 تم إعداد الاستراتيجية الوطنية للتصدير في عام 2014، وقامت الوزارة بالاستفادة من التوصيات وتضمين مشاريع في البرنامج التنفيذي التنموي الخاص بالخطة العشرية وكذلك في كل من السياسة التجارية والسياسة الصناعية، وبناءً على ذلك لا يوجد توجه لإقرار هذه الاستراتيجية من مجلس الوزراء. وزارة الصناعة والتجارة والتموين / مديرية السياسات الاقتصادية، بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ 2019/7/7.

23 خطة العمل التفصيلية لوثيقة السياسة التجارية الخارجية (2019-2020)، وزارة الصناعة والتجارة بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ 2019/8/8.

- تعزيز نفاذ الصادرات الأردنية إلى الأسواق المختلفة:

1. سوق الاتحاد الأوروبي: تم إصدار تعليمات الرقابة والسيطرة لتنفيذ قرار تبسيط قواعد المنشأ للتصدير إلى الاتحاد الأوروبي رقم (1) لسنة 2019 إضافة إلى نموذج طلب الحصول على رقم تفويض للتصدير إلى الاتحاد الأوروبي، ونشرها في الجريدة الرسمية رقم (5573) بتاريخ 16 أيار 2019. كما تم إعداد خطة عمل للترويج للقرار المعدل بالتنسيق مع هيئة الاستثمار وغرفة صناعة الأردن، إلى جانب عقد لقاء ترويجي للقرار المعدل لفائدة القطاع الصناعي الأردني بتاريخ 10 تموز 2019.

وبالتنسيق مع برنامج التجارة من أجل التشغيل، المنفذ من خلال الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، شارك وفد أردني يمثل قطاع المواد الغذائية في معرض «أنوجا» الغذائي العالمي الذي أقيم في ألمانيا خلال المدة 5-9/10/2019 في ألمانيا، وأقيم على هامش المعرض لقاءات ثنائية لأصحاب الأعمال من البلدين بهدف وضع آليات للمشاركة الفعالة في المعارض التجارية والإيفاء بمتطلبات الأسواق الخارجية. والعمل جارٍ كذلك على تنظيم بعثات تجارية متخصصة إلى المملكة لمشتريين محتملين من ألمانيا وهولندا بالتنسيق مع سفارتي هاتين الدولتين في عمان، ومن المقرر عقد أول بعثة تجارية لمشتريين محتملين من هولندا قبل نهاية عام 2019.

2. السوق الأميركي: تم إعداد خطة عمل خاصة باستراتيجية ائتلاف التجارة لعامي 2018 و2019 بالتنسيق مع غرفة التجارة الأميركية في الأردن. وتشمل خطة العمل أنشطة تهدف إلى ترويج تدفق الصادرات الأردنية من سلع وخدمات إلى السوق الأميركي، والترويج للفرص الاستثمارية في البلدين، ودعم إجراءات تيسير التجارة وتطوير البيئة التشريعية الناظمة للعملية التجارية. كما عقد اجتماع للجنة الأردنية الأميركية المشتركة في 14 تموز 2019، والعمل جارٍ للمتابعة مع الجهات الأميركية المعنية بشأن إعفاء الصادرات الأردنية من الألواح الشمسية والألمنيوم والحديد، من رسوم الحماية المفروضة من الحكومة الأميركية.

3. السوق الفلسطيني: تم عقد الدورة الخامسة لمعرض الصناعات والمنتجات الأردنية في مدينة جنين في المدة 29-31 تموز 2019، وتم خلال الزيارة التوقيع على عدد من مذكرات التفاهم الثنائية وخطة عمل تهدف إلى تعزيز حجم التبادل التجاري بين البلدين وتتناول التشبيك بين المنتجين المحليين وتوسيع حصة المنتجات الأردنية في السوق الفلسطيني في إطار بروتوكول باريس، وتفعيل مذكرة الاعتراف المتبادل بشهادات المطابقة وعلامات الجودة بين مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية

ونظيرتها الفلسطينية، وتعزيز حركة انسياب البضائع المتبادلة بين البلدين من خلال إنشاء المنطقة اللوجستية الحرة الأردنية-الفلسطينية.

٤. السوق العراقي: متابعة إنشاء المنطقة الصناعية المشتركة، إذ عُقد اجتماع للهيئة العامة، وتم إعداد مشروع الشروط المرجعية الخاصة بالعطاء، والعمل جارٍ للتنسيق مع مؤسسة التمويل الدولية لبيان إمكانية تقديم المساعدة في إعداد وثائق طرح العطاء. كما تم إعداد دراسة الجدوى الأولية للمشروع والموافقة الأولية عليها²⁴.

٥. السوق المصري: عُقدت اجتماعات لجنة المتابعة الوزارية (6-7 نيسان 2019)، واجتماعات اللجنة العليا المشتركة (1-3 تموز 2019)، لبحث القضايا التي تعيق التبادل التجاري بين البلدين.

- في مجال الدعم الفني للمؤسسات الراغبة في التصدير، تم تسجيل شركة «بيت تنمية المشاريع والصادرات الأردنية» في دائرة مراقبة الشركات في شهر كانون الثاني 2019، وتم عقد اجتماع الهيئة العامة للشركة في شهر نيسان 2019.

- تزويد القطاع الخاص بالمعلومات والبيانات اللازمة حول إجراءات الاستيراد والتصدير من خلال إنشاء منصة إلكترونية للمعلومات الخاصة بالتجارة والتي ستتضمن جميع البيانات التي يحتاجها القطاع الخاص حول الأسواق والمنتجات المنافسة والعطاءات في الأسواق المستهدفة. ومن المتوقع إطلاق المنصة في عام 2020²⁵.

تم الإيفاء بالمتطلبات الخاصة بمشروع النافذة الوطنية للتجارة في مجال الرخص وإعادة هندسة إجراءات الاستيراد والتصدير.

2. زيادة تنافسية قطاع الخدمات في النفاذ للأسواق الخارجية: ويهدف إلى تعزيز تنافسية القطاعات الخدمية ورفع مستوى الجودة في منتجات الخدمات في الأسواق الخارجية.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

- صادقت الحكومة الأردنية على اتفاقية التجارة في الخدمات بين الدول العربية في إطار جامعة الدول العربية في عام 2018.

24 وزارة الصناعة والتجارة والتموين، بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ 2019/12/18.

25 وزارة الصناعة والتجارة والتموين، بموجب كتابها رقم 31654/24/1/1 تاريخ 2019/10/22.

- تم تعديل نظام استثمارات غير الأردنيين رقم (80) لسنة 2019، لغرض فتح عدد من القطاعات التجارية والخدمات أمام التملك الأجنبي، وبما يسمح بجذب الاستثمارات الأجنبية إلى المملكة²⁶.
- تم إطلاق برنامج موجّه للتصدير في شهر آب 2019 لتقديم الدعم الفني والمالي للشركات الخدمية²⁷.

3. تعزيز الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع الأكاديمي؛ ويهدف إلى تعزيز الإطار المؤسسي لرسم السياسات التجارية، وتعزيز الاستفادة من الكفاءات والقدرات الفنية.

أبرز الأنشطة المنجزة ضمن هذا المحور:

بالإضافة إلى المجلس الاستشاري لوزارة الصناعة والتجارة والتموين، تم تفعيل مبدأ المشاركة والحوار الفعال لغرض تحسين بيئة الأعمال، وتمكين المنشآت الاقتصادية من الاستفادة من الفرص المتاحة ومعالجة التحديات التي تُضعف قدرتها التنافسية. إذ تم عقد سلسلة من الاجتماعات التشاورية مع ممثلي جميع القطاعات التجارية والخدمات، للوقوف على أبرز المعوقات والتحديات التي تواجههم، والتباحث حول آليات معالجتها. والعمل جارٍ على إعداد مصفوفة بالتحديات التي تواجه هذه القطاعات والحلول المقترحة لمعالجتها.

أورد تقرير حالة البلاد لعام 2018 التحديات القائمة التي يواجهها القطاع التجاري، مثل الإجراءات البيروقراطية، وارتفاع الرسوم والضرائب، وضعف البنية التحتية لقطاع النقل، وصعوبة الحصول على التمويل، ونقص السيولة، ومشاكل القطاع العقاري. وهذه التحديات ما زالت قائمة. ولا بدّ من التنويه إلى أن وثيقة السياسة التجارية الخارجية تركز على تنمية الصادرات من السلع والخدمات التي تعمل بصورة متكاملة مع السياسة الصناعية، والتي أحد أهدافها زيادة صادرات القطاع الصناعي. وبخصوص التصدير، فإن التوجه إلى الأسواق غير التقليدية يتطلب استراتيجيات تصدير قطاعية موجّهة

26 الأنظمة الخاصة بالاستثمار، هيئة الاستثمار، <https://www.jic.gov.jo/ar/investment-regulations-2>.

27 وزارة الصناعة والتجارة والتموين، بموجب كتابها رقم 31654/24/1/1 تاريخ 2019/10.

لأسواق محددة، توضع وتنفذ بالتشارك مع مؤسسات القطاع الخاص.

وبخصوص نشاط تجارة الجملة والتجزئة ضمن القطاع التجاري، فهو لا يقع ضمن الاستراتيجيات القطاعية المذكورة، مما يستدعي المتابعة في التوصيات الخاصة بنشاط تجارة التجزئة والجملة التي وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018، مثل تلك المتصلة بضرورة تنظيم التجارة الإلكترونية، وتخفيض معدلات ضريبة المبيعات، وتوحيد رسم خدمات وبدلات بنسبة 5% على السلع والبضائع المستوردة والتي لم تظهر المراجعة اتخاذ إجراءات بشأنها.

- الاستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال وتنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة (قيد الإعداد)

يجري العمل منذ سنوات على وضع استراتيجية وطنية لريادة الأعمال وتنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة من خلال المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية. وهذه الاستراتيجية أهمية كبيرة لما تشكله المنشآت الصغيرة والمتوسطة من مساهمة في الاقتصاد الوطني، إذ إن حوالي 96% من المنشآت الاقتصادية في الأردن صغيرة ومتوسطة. ووفقاً لاستراتيجية المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية للأعوام 2018-2020²⁸، تستهدف المؤسسة في أنشطتها المشاريع الصغيرة والمتوسطة في مراحل تكوينها ونموها المختلفة، بدءاً بمرحلة ريادة الأعمال، ثم المشاريع الناشئة، ثم مرحلة النمو، وصولاً إلى مرحلة النضج والتدويل. إلا أن المؤسسة تعاني من محدودية الإمكانيات، لانخفاض التمويل الممنوح لها بعد انتهاء برامج الدعم الفني الممولة من الاتحاد الأوروبي، وبالتالي محدودية الخدمات التي تقدمها في مجال تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة. ومن التحديات الأخرى في هذا القطاع: تعدد المرجعيات، وتشتت الجهود والموارد المالية بين مؤسسات وبرامج متعددة. ولا بد من الإشارة إلى ضرورة العمل على تحديث الاستراتيجية الوطنية للمشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والتي بدأت العمل على وضعها في عام 2014 من خلال المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية ولم تُقر حتى تاريخه.

28 المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية. <http://www.jedco.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=185>

ثانياً: مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018

لأغراض هذه المراجعة، سيتم التركيز على وثيقة مشروع النهضة الوطنية كونها الأحدث ولأنها أفردت محوراً كاملاً لدولة الإنتاج شمل عدداً من المشاريع المرتبطة بمحور قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة وكما هو مبين في الجدول رقم (2). وبعد الاطلاع على أبرز الاستراتيجيات في قطاعات الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، وعلى ضوء ما أنجز من الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص والتطورات الحاصلة في هذه القطاعات، يتبين أن مجمل التوصيات الخاصة بالصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة ضمن تقرير حالة البلاد لعام 2018 (والبالغ عددها 38 توصية)، ركز عليها إما تركيزاً كاملاً أو جزئياً، إذ إنها تتقاطع مع توصيات مشابهة في مشروع النهضة الوطني وتتركز معظمها في جانب تعزيز الصادرات الوطنية، وفتح أسواق جديدة، وتعزيز دور حاضنات الأعمال، وتعزيز مستوى دعم صندوق دعم التدريب والتشغيل والتعليم المهني والتقني، وتوحيد جهود المؤسسات التمويلية، وإيجاد منصة للتنسيق بين عمل الصناديق المختلفة، وتوفير بدائل رخيصة للطاقة. أما باقي التوصيات، فهي بحاجة إلى متابعة تنفيذها مع الجهات المعنية في إطار الاستراتيجيات القطاعية. ويبين الجدول رقم (2) تحليلاً تفصيلياً للتوصيات بما في ذلك المجالات التي لم تنفذ وتلك التي تحتاج إلى متابعة.

الجدول رقم (2):
المستجدات في الاستراتيجيات الوطنية على ضوء توصيات
تقرير حالة البلاد لعام 2018

التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية
قطاع الصناعة		
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، إضافة إلى العمل على مراجعة بروتوكول باريس، وتوجيه حوافز محددة للقطاع المصرفي لتعزيز عمل برنامج ائتمان الصادرات وتعظيم فائدة الصناعيين المصدرين منه.	تحفيز الصادرات الوطنية: - تقديم المساعدة الفنية والحوافز المالية للشركات التي تصدر باستخدام العمالة الأردنية. - إنشاء شركة خاصة تُعنى بترويج الصادرات وفتح أسواق جديدة أمام الصادرات الأردنية. - إعادة تأهيل المعابر الحدودية مع كل من سوريا والعراق وفلسطين. - إقامة منطقة حرة أردنية-عراقية مشتركة قريبة من الحدود الأردنية العراقية. - توسيع نطاق التغطية التأمينية للمصدرين الأردنيين ضمن برنامج ضمان ائتمان الصادرات، ليصل إلى 100 مليون دينار سنوياً مع نهاية عام 2020.	- أطلقت وزارة الصناعة والتجارة والتموين في عام 2018 برنامج دعم الشركات الصناعية لأجل التصدير لرفع جاهزية الشركة المستفيدة من البرنامج من الناحيتين الإدارية والإنتاجية، إذ تم توقيع اتفاقيات مع 29 شركة صناعية و20 شركة خدمية ضمن المرحلة الأولى، ومع 21 شركة صناعية ضمن المرحلة الثانية. إلى جانب توقيع اتفاقيات مع 27 شركة ضمن مشروع تسريع نمو المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتسريع الصادرات ³ . - تم البدء بإجراءات إنشاء شركة بيت تنمية الصادرات في 30 كانون الثاني 2019 (بمساهمة خاصة نسبتها 49%)، لتقوم بمهام تنمية الصادرات وترويجها. وتم عقد الاجتماع الأول للهيئة العامة والاتفاق على تشكيل أعضاء مجلس الإدارة. ويجري العمل على إعداد خطة عمل للشركة للسنوات الأربع القادمة. والهدف من إنشاء الشركة هو توحيد جميع الجهود المبذولة في دعم الشركات المصدرة ضمن مظلة واحدة. - قامت وزارة الصناعة والتجارة بالتعاون مع غرفة صناعة الأردن ونقابة المقاولين الأردنيين ونقابة المهندسين ومندى الأعمال الهندسي، بتاريخ 18 نيسان 2019، بتوقيع بروتوكول للتعاون لزيادة الصادرات في قطاع المقاولات، لارتباطه بأكثر من 150 قطاعاً فرعياً. واختير العراق بداية لمرحلة التعاون، إذ وقع بروتوكول يتم بموجبه افتتاح مكتب تجاري في العراق يعمل بالتعاون مع المستشار الاقتصادي في السفارة الأردنية ببغداد لتسهيل الحصول على المعلومات والتشبيك بين القطاعين الخاصين في البلدين ⁴ . - تم تعديل القرار الخاص بتبسيط قواعد المنشأ مع الاتحاد الأوروبي في عام 2018 بهدف تجاوز التحديات التي واجهت الشركات الصناعية في الاستفادة من القرار، وشملت: تعديل المدة الزمنية لتنتهي في عام 2030 بدلاً من عام 2026، وتعديل آلية تطبيق الشرط الخاص بالعمالة السورية المحددة بنسبة 15% لتصبح طيلة مدة القرار، وتخفيض العدد الإجمالي المطلوب لتوظيف العمالة السورية ليصبح 20 ألفاً بدلاً من 60 ألفاً في جميع الأنشطة الاقتصادية، وتوسعة النطاق الجغرافي ليشمل جميع أراضي المملكة. وقد استفادت 6 شركات بالتصدير إلى دول الاتحاد الأوروبي في إطار قرار تبسيط قواعد المنشأ، وقيمة تصديرية بلغت 19.26 مليون دينار حتى نهاية عام 2018. - باشرت وزارة الصناعة والتجارة والتموين بإجراءات إقامة منطقة صناعية أردنية-عراقية مشتركة قريبة من الحدود الأردنية-العراقية، إذ تم الموافقة على موقع الشركة، وتم تخصيص 2000 دونم قابلة للتوسعة إلى 10 آلاف دونم. وسيتم تفويض الشركة الأردنية العراقية بطرح العطاء اللازم ⁵ .



الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018
<p>- محور النقل والطاقة من ضمن محاور وثيقة السياسة الصناعية.</p>	<p>- تأمين جميع المناطق الصناعية بوسائل النقل العام وربطها بها.</p>	<p>2. الإسراع في العمل على معالجة التحديات التي تواجه قطاع النقل والبنية التحتية، من خلال الإسراع في إنشاء موانئ برية في كل من معان والماضونة وربطها بمشروع سكة الحديد الوطنية، وتوسيع ميناء العقبة، مما 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.</p>
<p>- نصّت وثيقة السياسة الصناعية على تشكيل اللجنة التنفيذية للسياسة الصناعية برئاسة مشتركة من وزارة الصناعة والتجارة وغرفة صناعة الأردن، للإشراف على التنفيذ.</p>		<p>3. تأطير الحوار الفاعل بين القطاعين العام والخاص بما يضمن تحقيق النجاح للخطط والاستراتيجيات الوطنية، ويؤسس لإقامة بيئة أعمال فاعلة ومحفزة وممكنة لإقامة المشاريع وتنفيذ الأنشطة بكل يسر وسهولة. وتنفيذ الإجراءات الإصلاحية ضمن خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022)، وتطبيقها وفقاً لأولويات القطاع الصناعي وبالشراكة مع القطاع الخاص، وضمان متابعة تنفيذ الإجراءات التي حملتها وتقييمها لأهميتها وانعكاساتها الفعلية على بيئة الأعمال.</p>

تقرير حالة البلاد لعام 2019: الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة

التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية
4. مراجعة شاملة للتشريعات الاقتصادية الناظمة لبيئة الأعمال وفقاً لمفهوم المقصلة التشريعية، بما يضمن استقرار التشريعات وعدم تعارضها، وبالتالي تعزيز المنظومة التشريعية في الأردن.	النمو من خلال زيادة الأعمال والتجارة؛ من خلال دعم زيادة الأعمال وإصدار الأنظمة المتصلة بعدد من القوانين (الإعسار، والتفتيش الموحد، والشركات/ رأس المال المغامر، وضمان الحقوق في الأموال المنقولة)، وتحفيز الصادرات الوطنية، والإصلاح التشريعي، وتخفيض كلف الطاقة على القطاعات الاقتصادية. الإصلاح التشريعي: - تطبيق المقصلة التشريعية، لتبسيط التشريعات والأنظمة والتعليمات غير الفعالة والمتضاربة في عدد من القطاعات وإزالتها. وهذه القطاعات تشمل: تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والسياحة، والصناعات الكيماوية، والصناعات الدوائية، والرعاية الصحية. - تعديل وتطوير قانون المنافسة لتعزيز المنافسة الفعالة في الأسواق والقطاعات الاقتصادية، والحد من الاحتكار والممارسات المخلة بالمنافسة. - وضع الأنظمة والتعليمات اللازمة لتطبيق قانون حماية المستهلك.	- صدر قانون الإعسار رقم (21) لسنة 2018. - تم إصدار الأنظمة التالية بموجب قانون الرقابة والتفتيش على المنشآت الاقتصادية والذي يهدف إلى تحسين بيئة الأعمال من خلال توحيد أعمال التفتيش على المنشآت الاقتصادية، وضمان فعالية عمليات التفتيش وكفاءتها وشفافيتها، ورفع مستوى الثقة بين صاحب المنشأة الاقتصادية والجهات الرسمية: 1- نظام إجراءات الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية رقم 110 لسنة 2018. 2- نظام الاعتراض على قرارات وإجراءات التفتيش رقم 111 لسنة 2018. 3- نظام التفويض وتشكيل لجان التفتيش المشتركة رقم 112 لسنة 2018. 4- نظام شروط ومؤهلات وواجبات المفتش وتنظيم عمل إدارة التفتيش رقم 113 لسنة 2018. - تم إصدار نظام سجل الحقوق على الأموال المنقولة رقم 125 لسنة 2018 بموجب قانون ضمان الحقوق في الأموال المنقولة والذي يهدف إلى تسهيل حصول المؤسسات الصغيرة والأفراد على التمويل بشروط ميسرة وبضمان الأموال المنقولة غير الخاضعة للتسجيل من دون حيازتها. - تم إصدار نظام الإعسار رقم 8 لسنة 2019 بموجب قانون الإعسار والذي يهدف إلى المساهمة في حماية حقوق جميع الأطراف، وتعزيز ثقة الشركات بالاستثمار، وحماية الشركات من الإفلاس، ورفع مستوى الحوكمة والشفافية. - تم إصدار نظام شركات رأس المال المغامر رقم 143 لسنة 2018 بموجب قانون الشركات. حيث يهدف هذا النظام إلى تعزيز أحد أشكال التمويل للمشاريع الريادية في مراحلها الأولى.
5. تنفيذ الإجراءات الإصلاحية ضمن خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022)، وتطبيقها وفقاً لأولويات القطاع الصناعي وبالشراكة مع القطاع الخاص، وضمان متابعة تنفيذ الإجراءات لأهميتها وانعكاساتها الفعلية على بيئة الأعمال وتقييمها.		- يتم متابعة تنفيذ السياسة الصناعية والسياسة التجارية الخارجية من خلال وزارة الصناعة والتجارة.

التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية
6. إعادة العمل على إنشاء وتأسيس وحدات المتابعة والتقييم في رئاسة الوزراء والوزارات المختلفة، وتشكيلها بطريقة تكاملية بهدف تقييم الأداء ومتابعة تنفيذ الاستراتيجيات المختلفة.	- تم وضع مؤشرات قياس لجميع الأولويات والمشاريع التي ستنفذ في إطارها ضمن مشروع النهضة الوطني، ويمكن متابعة مستوى الإنجاز على الموقع الإلكتروني www.your.gov.jo .	- بحاجة إلى متابعة.
7. توفير حوافز مميزة للبنوك لتسهيل حصول المصانع على التمويل نظراً لوجود مبادرات مميزة للبنك المركزي الأردني في هذا المجال، لكن البنوك التجارية ما زالت متحفظة قليلاً في توجيه التمويل نحو هذه المشاريع.		- بحاجة إلى متابعة.
8. تنفيذ السياسة الصناعية من خلال البدء بالمرصد الصناعي وتعزيز الترابطات الصناعية، لضمان توجيه الصادرات والحوافز، وتوجيه الاستثمارات من خلال رصد البيانات وتغييرها وتنفيذها بشراكة كاملة مع غرفة صناعة الأردن. إضافة إلى ضرورة تخصيص المبالغ اللازمة لتنفيذ هذه السياسة ضمن الموازنة العامة للدولة.		- بحاجة إلى متابعة.
9. ضرورة ربط مشاريع الخريطة الاستثمارية مع أفكار مشاريع ترتبط بها وفقاً لمعطيات السياسة الصناعية ومخرجاتها، بقصد تعزيز مستوى الترابطات الصناعية وصولاً لمشاريع ذات قيمة مضافة عالية ومزايا نسبية وتنافسية، وبما يحقق تعزيزاً لدور المشروعات الصغيرة والمتوسطة.	- توفير 6000 فرصة عمل من خلال تحفيز صناعات الملابس والإحيكات في المناطق الصناعية المؤهلة، وفتح 15 فرعاً إنتاجياً إضافياً في المحافظات.	- يتم متابعة تنفيذ وثيقة السياسة الصناعية من خلال وزارة الصناعة والتجارة والتموين.
10. زيادة حجم الاستثمار الرأسمالي في الموازنة العامة، وإعطاء المشاريع الإنتاجية أهمية كبرى.		- بحاجة إلى متابعة.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة

التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية
11. تعزيز المكون التكنولوجي وعمليات البحث والتطوير، من خلال توجيه وتوحيد جهود صناديق البحث العلمي القائمة حالياً نحو تعزيز الابتكار والتطوير في الأنشطة الصناعية.		- تطوير المنتج الأردني، وتعزيز المكون التكنولوجي من ضمن محاور السياسة الصناعية.
12. العمل على توفير بدائل رخيصة للطاقة، ولا سيما الطاقة المتجددة والنظيفة التي تعد مدخلاً أساسياً في العملية الإنتاجية في القطاعات الاقتصادية المختلفة.	<p>تخفيض كلف الطاقة على القطاعات الاقتصادية؛</p> <p>- إنتاج 35% من الكهرباء من مصادر الطاقة المحلية -بما فيها الطاقة المتجددة (20%)، والصخر الزيتي (15%)- بحلول عام 2020.</p> <p>- تخفيض كلف الكهرباء على الصناعات الصغيرة والمتوسطة من خلال توفير حلول وبدائل، منها تخصيص 100 ميغا وات كهرباء من الطاقة المتجددة.</p> <p>- تخفيض كلف الكهرباء على الشركات الكبرى من خلال تسهيل الحصول على الغاز، إضافة إلى تخصيص طاقة متجددة بأسعار مناسبة.</p>	<p>- اشتملت حزمة الإجراءات الحكومية لتنشيط الاقتصاد التي أطلقت في نهاية شهر تشرين الأول 2019 على تخفيض كلف الطاقة على عدد من القطاعات الاقتصادية، وكما يلي: تخفيض التعرفة الكهربائية على الصناعي المتوسط والصغير بمقدار 10 فلسات لكل كيلوواط/ ساعة، ومنح أسعار تفضيلية لجميع القطاعات الإنتاجية على الاستهلاك الإضافي للكهرباء مقارنة بالسنة السابقة، إضافة إلى تخفيض غرامة الحمل الأقصى على القطاع الزراعي لتصبح دينارين لكل كيلوواط/ شهر، بدلا من 3.79 ديناراً لكل كيلوواط/ شهر.</p>
13. تعزيز مستوى دعم صندوق «دعم التدريب والتشغيل والتعليم المهني والتقني» لتهيئة البيئة الملائمة لإنجاح مشروع إدارة أربعة مراكز تدريب مهني، وتشغيلها في أربعة قطاعات مشغلة للعمالة من خلال القطاع الخاص.	<p>توفير فرص عمل إضافية لائقة ومنتجة للأردنيين؛</p> <p>- توفير حوالي 6000 فرصة عمل في القطاع الصناعي عن طريق برامج مؤسسة التدريب المهني.</p>	- بحاجة إلى متابعة.

الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018
التجارة		
<ul style="list-style-type: none"> - يبين الموقع الإلكتروني لمشروع النهضة التنموي، أن المشاريع التالية قد اكتملت؛ - تعديل وتطوير قانون المنافسة لتعزيز المنافسة الفعالة في الأسواق والقطاعات الاقتصادية، والحد من الاحتكار والممارسات المخلة بالمنافسة. - وضع الأنظمة والتعليمات اللازمة لتطبيق قانون حماية المستهلك. 	<p style="text-align: center;">الإصلاح التشريعي:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تطبيق المقصلة التشريعية لتبسيط التشريعات والأنظمة والتعليمات غير الفعالة والمتضاربة في عدد من القطاعات وإزالتها. وهذه القطاعات تشمل: تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والسياحة، والصناعات الكيماوية، والصناعات الدوائية، والرعاية الصحية. - تعديل وتطوير قانون المنافسة لتعزيز المنافسة الفعالة في الأسواق والقطاعات الاقتصادية، والحد من الاحتكار والممارسات المخلة بالمنافسة. - وضع الأنظمة والتعليمات اللازمة لتطبيق قانون حماية المستهلك. 	<p>14. تفعيل مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وخاصة في مجال السياسات والتشريعات الاقتصادية، للوصول إلى رؤية تنموية تحقق الاستقرار والنمو للاقتصاد الوطني.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - يتم متابعة تنفيذ السياسة الصناعية والسياسة التجارية الخارجية من خلال وزارة الصناعة والتجارة والتموين. وثمة حاجة إلى تطوير آليات المتابعة عموماً. 	<ul style="list-style-type: none"> - تم وضع مؤشرات قياس لجميع الأولويات وللمشاريع التي ستنفذ في إطارها ضمن مشروع النهضة الوطني. ويمكن متابعة مستوى الإنجاز على الموقع الإلكتروني www.your.gov.jo 	<p>15. تفعيل عمل الخطط والاستراتيجيات الخاصة بالقطاع، والغاء تداخل المصالح التي تحملها الخطط المتنوعة، والعمل على تطبيقها التطبيق الأمثل ومتابعة مخرجاتها بطريقة تضمن تطبيقها من خلال تعميق الرقابة والمتابعة، وربطها بمؤشرات قياس واضحة ومعلنة، وتأهيل الكوادر المتخصصة بعملية الرصد والمتابعة.</p>

تقرير حالة البلاد لعام 2019: الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة

التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية
16. مراجعة جميع اتفاقيات التجارة الحرة الثنائية التي وقعها الأردن، وإعادة النظر في بنود الاتفاقيات التي لم تؤد إلى رفع التنوع وزيادته في قاعدة الصادرات الوطنية وجذب الاستثمارات النوعية ذات القيمة المضافة العالية للاقتصاد الأردني.		<ul style="list-style-type: none"> - تم إيقاف العمل باتفاقية التجارة الحرة الأردنية- التركية في تشرين الثاني 2018، على ضوء عدم الاستفادة المتبادلة بين الطرفين. وتم توقيع اتفاقية إطارية بين البلدين في شهر تشرين الأول 2019. - تم تعديل القرار الخاص بتبسيط قواعد المنشأ مع الاتحاد الأوروبي في عام 2018، بهدف تجاوز التحديات التي واجهت الشركات الصناعية وحالت دون تحقيق الاستفادة من القرار. وشمل ذلك: تعديل المدة الزمنية لتنتهي في عام 2030 بدلاً من عام 2026، وتعديل آلية تطبيق الشرط الخاص بالعمالة السورية المحددة بنسبة 15% لتصبح طيلة مدة القرار بدلاً من الزيادة بهذه النسبة لتصل إلى 25% في القرار السابق، وتخفيض العدد الإجمالي المطلوب لتوظيف العمالة السورية ليصبح 20 ألفاً بدلاً من 60 ألفاً في جميع الأنشطة الاقتصادية، وتوسعة النطاق الجغرافي ليشمل جميع أراضي المملكة. وقد استفادت 6 شركات من خلال التصدير إلى دول الاتحاد الأوروبي في إطار قرار تبسيط قواعد المنشأ، وقيمة تصديرية بلغت 19.26 مليون دينار حتى نهاية عام 2018.
17. تخفيض معدلات الضريبة المفروضة على القطاع التجاري، والتي تعد عالية ولا تسهم في تحفيز النشاط الاقتصادي وتشجع في الوقت نفسه على عمليات التهرب الضريبي، وذلك من خلال إلغاء الخفض التدريجي للإعفاء من ضريبة المبيعات، واقتراح توحيد رسم خدمات وبدلات بنسبة 5% على السلع والبضائع المستوردة. ويمكن في هذا المجال الاستفادة من تجربة دول الخليج العربي بصفقتها حالة تعمل على تحفيز النشاط الاقتصادي كله والقطاع التجاري على وجه الخصوص، إضافة إلى ضرورة إعادة دراسة حد التسجيل للضريبة العامة على المبيعات.	<ul style="list-style-type: none"> - مكافحة التهرب الضريبي: - إدراج مادة في مشروع قانون ضريبة الدخل تلزم بإصدار الفواتير. - تطبيق نظام فوترة إلكتروني يمكن من خلاله متابعة عملية الالتزام بإصدار الفواتير من خلال المكلفين بذلك. - تغليظ العقوبات المالية على المتهربين وصولاً إلى عقوبة السجن في حال التكرار. - نقل تبعية الادعاء العام في كل من دائرتي ضريبة الدخل والمبيعات والجمارك إلى القضاء. - تفعيل التنسيق بين الجهات الرقابية بما يحد من التهرب الضريبي. 	<ul style="list-style-type: none"> - بحاجة إلى متابعة.



الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018
- بحاجة إلى متابعة.		18. 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 آليات بيئة الأعمال والاستثمار وتسهيلها.
- تم البدء بإجراءات إنشاء شركة بيت تنمية الصادرات في 30 كانون الثاني 2019 (بمساهمة خاصة نسبتها 49%) لتقوم بمهام تنمية الصادرات وترويجها. وتم عقد الاجتماع الأول للهيئة العامة والاتفاق على تشكيل أعضاء مجلس الإدارة. ويجري العمل على إعداد خطة عمل للشركة للسنوات الأربع القادمة. والهدف من إنشاء الشركة هو توحيد جميع الجهود المبذولة في دعم الشركات المصدرة ضمن مظلة واحدة.		19. فتح أسواق تصديرية جديدة للمنتجات الأردنية، وخاصة أسواق آسيا الوسطى وشرق آسيا وشرق إفريقيا، لضمان تنوع الصادرات.
- بحاجة إلى متابعة.		20. الإسراع في سنّ قانون ينظم البيع الإلكتروني، لتنظيم عملية التجارة الإلكترونية وحفظ حقوق المنتجات الأردنية، وإنشاء أنظمة رقابية إحصائية حولها.
- تم إصدار نظام قانون الإعسار بتاريخ 17 شباط 2019، بهدف المساهمة في حماية حقوق جميع الأطراف، وتعزيز ثقة الشركات بالاستثمار، وحماية الشركات من الإفلاس، وتعزيز تنافسية الدولة في مجال سهولة ممارسة الأعمال ورفع مستوى الحوكمة والشفافية.		21. الإسراع في إقرار وإصدار الأنظمة والتعليمات الخاصة بقانون الإعسار، لما لهذا القانون من أثر كبير في حل المشاكل للشركات المتعثرة.
- بحاجة إلى متابعة.		22. وجوب إعادة النظر في متطلبات تسجيل الشركات التجارية (الحد الأدنى للتسجيل)، مما يعزز العمل الرسمي والحد من التهرب الضريبي.
- المؤسسة العامة للغذاء والدواء هي الجهة المرجعية لفحص المواد الغذائية.		23. تطوير إجراءات تبسيط التجارة وتحسينها، بما في ذلك البنية التحتية للنقل والخدمات اللوجستية. وكذلك توحيد مرجعيات الفحص للمواد الغذائية المستوردة.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة

التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية
24. العمل على إنشاء صندوق متخصص لتقديم الدعم المالي والفني لتمويل الصادرات، وإنشاء برنامج متخصص لدعم الصادرات (Export Coaching). ودعم إنشاء وحدات تصدير وطنية (Export & Trade Houses) من خلال القطاع الخاص.		- تم البدء بإجراءات إنشاء شركة بيت تنمية الصادرات في 30 كانون الثاني 2019 (بمساهمة خاصة نسبتها 49%) لتقوم بمهام تنمية الصادرات وترويجها. وتم عقد الاجتماع الأول للهيئة العامة والاتفاق على تشكيل أعضاء مجلس الإدارة. ويجري العمل على إعداد خطة عمل للشركة للسنوات الأربع القادمة. والهدف من إنشاء الشركة هو توحيد جميع الجهود المبذولة في دعم الشركات المصدرة ضمن مظلة واحدة.
25. الحد من التوسع غير المدروس لـ(المولات) الأجنبية، والزامها بنسب معينة من المنتجات المحلية وتشغيل الأردنيين.		- بحاجة إلى متابعة.
26. ضرورة أن تعمل الحكومة على خلق تكاملات وترابطات بين القطاعين الصناعي (المنتج) والتجاري (المسوق) في الأردن، بهدف تقليل الاعتماد على المنتجات المستوردة، وبما يعزز مكانة المنتجات المحلية ويؤدي إلى تقليل العجز التجاري.		- السياسة الصناعية تشمل هذه المحاور، وهي بحاجة إلى متابعة.
المنشآت الصغيرة والمتوسطة		
27. إصدار قانون موحد للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، يحدد الجهة المخولة برعاية مصالحه، واعتماد التصنيف الموحد للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة ⁷ والمبين في الملحق رقم (4) من هذا التقرير، ووضع الأطر العامة له. كما يجب أن تراعى شمولية هذا القطاع، وبالتالي تصنيفه بحسب القطاعات الفرعية وإعطاء الخصوصية لكل منها.		- وضعت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية مسودة قانون ضمن أعمالها لتطوير استراتيجية وطنية لريادة الأعمال وتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ولكن العمل متوقف عليها حالياً بسبب عدم المصادقة على الاستراتيجية ⁸ .



التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية
28. يجب أن تعمل الحكومة على دعم إنشاء المشاريع الصغيرة والمتوسطة في المجالات المختلفة، وتحفيز عمل القائم منها من خلال إدخالها في العطاءات والمشتريات الحكومية وتخصيص نسبة لها.	- توفير 3000 فرصة عمل حرّ من خلال الإقراض المباشر، وإنشاء مشاريع صغيرة للأردنيين المتعطلين عن العمل في جميع المستويات العلمية والفنية والمهنية في القطاعات المختلفة.	- تقوم المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية من خلال برامجها المختلفة، وضمن مخصصاتها المالية، بدعم إنشاء المشاريع الصغيرة والمتوسطة في المجالات المختلفة ⁹ .
29. الإسراع في إقرار 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.		- قامت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بتطوير استراتيجية وطنية لريادة الأعمال وتطوير المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، ولكن لم يتم المصادقة عليها ¹⁰ . - تم إنشاء مرصد المشاريع الصغيرة والمتوسطة في المؤسسة.
30. تفعيل عمل اللجنة العليا لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والتي جاءت بهدف تنسيق الجهود المتصلة بتوفير التمويل لهذه المشاريع سواء من الجهات الخارجية أو المحلية، والعمل على توفير المحافظ الإقراضية اللازمة.	- توفير 3000 فرصة عمل حرّ من خلال الإقراض المباشر، وإنشاء مشاريع صغيرة للأردنيين المتعطلين عن العمل في جميع المستويات العلمية والفنية والمهنية في القطاعات المختلفة.	- قامت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بتطوير استراتيجية وطنية لريادة الأعمال وتطوير المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، ولكن لم يتم المصادقة عليها ¹¹ .
31. تعزيز وتفعيل دور حاضنات الأعمال ضمن القطاعات الاقتصادية المختلفة، لمأسسة عمل المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتسهيل عمل المشاريع الناشئة.	دعم ريادة الأعمال: - تحويل محطات المعرفة إلى حاضنات أعمال، واستحداث 80 حاضنة أعمال موزعة على جميع أنحاء المملكة، لإتاحة الفرص للشباب للبدء بمشاريعهم الخاصة من المحافظات. - السماح بتأجير أراضي الخزينة في المحافظات لغايات إقامة مشاريع استثمارية إنتاجية صغيرة ومتوسطة من خلال أبناء المحافظات وفق ضوابط ومعايير محددة.	- قدمت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، بين عامي 2010 و2015، الدعم للشركة الأردنية للإبداع، وخاصة في حاضنات الجنوب والشمال، وذلك بدعم احتضان 10 مشاريع سنوياً بقيمة دعم 15 ألف دينار لكل مستفيد. إلا أن الدعم توقف في عام 2016 بسبب عدم توفر المخصصات المالية ¹² . - بحاجة إلى توفير التمويل للمؤسسة.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة

التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية
32. تعزيز المشاركة الفعالة بين القطاعين الخاص والعام في رسم السياسات الاقتصادية، بما يضمن تعزيز بيئة الأعمال للعمل على تذليل الصعوبات التي تواجه هذه المنشآت.		- نصّت السياسة الصناعية على تشكيل اللجنة التنفيذية للسياسة الصناعية برئاسة مشتركة من وزارة الصناعة والتجارة والتموين وغرفة صناعة الأردن، إلى جانب المجلس الاستشاري لوزارة الصناعة والتجارة والتموين.
33. تقديم حوافز للبنوك التجارية لاستخدام مخصصات البرامج الموجهة لقطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وحثها على زيادة حصة هذه المشاريع من إجمالي التسهيلات، وتوفير الضمانات اللازمة لذلك.		- بحاجة إلى متابعة. - تم تفعيل نظام التسجيل الإلكتروني ضمن قانون ضمان الحقوق في الأموال المنقولة، من قبل وزارة الصناعة والتجارة والتموين.
34. ضرورة توحيد الجهود بين المؤسسات التمويلية، وإيجاد منصة موحدة لغايات التنسيق بين عمل الصناديق المختلفة ومؤسسات التمويل لضمان استمرارية المشاريع واستخدامها.	دعم ريادة الأعمال - دعم أصحاب المشاريع الصغيرة ورياديين الأعمال من خلال صندوق الريادة الأردني الذي سيدعم 825 مشروعاً من المشاريع الناشئة الإبداعية والمبتكرة، ورصد 69 مليون دينار لهذه الغاية.	- تأسس صندوق الريادة الأردني في عام 2018 ¹³ استجابة لتوصيات من مجلس السياسات الاقتصادية، برأسمال قدره 98 مليون دولار أميركي (50 مليون دولار من البنك الدولي، و48 مليون دولار من البنك المركزي الأردني). ويهدف الصندوق الذي يعد أكبر صندوق استثماري في المملكة إلى: 1. الاستثمار المباشر في الشركات الصغيرة والمتوسطة. 2. توفير الدعم المالي للصناديق الأخرى (صناديق رأس المال المغامر وصناديق التمويل). 3. تحسين جودة الخدمات التي تقدمها الصناديق الأخرى (الاستثمار غير المباشر). 4. خلق بيئة محفزة لرواد الأعمال.

الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018
<p>- تقوم وزارة الصناعة والتجارة والتموين بتطوير منظومة بدء الأعمال في الأردن (رحلة المستثمر)¹⁴ بهدف الوصول إلى مرحلة الخدمات المتكاملة وتبسيط الإجراءات التي يمر بها المستثمر/ صاحب العمل بدءاً بعمليات التسجيل والترخيص وانتهاءً بالإعسار أو التصفية. إذ تم إلغاء الموافقات السابقة غير الأمنية، وتوحيد المرجعيات المعنية بالرقابة والتفتيش من خلال قانون الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية، وأقر مجلس الوزراء وثيقة السياسات التي تتضمن المبادئ الجيدة في منظومة التراخيص. وتم أتمتة ما نسبته 80% من الخدمات المقدمة في الوزارة، وسيتم الوصول إلى ما نسبته 95% مع نهاية عام 2019. ويجري العمل على تبسيط الرخص القطاعية وتنظيمها.</p> <p>- يجري العمل على تجهيز البنية التحتية للتوقيع والتوثيق الإلكتروني، والذي يعدّ من متطلبات تفعيل الخدمات الإلكترونية.</p> <p>- تعمل وزارة الصناعة والتجارة والتموين على وضع إجراءات لتنظيم المكاتب الافتراضية بالتعاون مع أمانة عمان الكبرى¹⁵.</p>		<p>35. العمل على تهيئة بيئة عمل محفزة وكفؤة، تسهل عملية تأسيس الشركة وتسمح بتحويل الأفكار الريادية إلى شركات ناجحة ومؤثرة.</p>
<p>- تقدم المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية برامج الدعم التالية¹⁶: برنامج دعم الشركات الصناعية من أجل التصدير، وبرنامج مسرعات النمو، وصندوق تنمية المحافظات، ومشروع التنمية الاقتصادية الريفية والتشغيل (إيفاد)، وذلك ضمن الموازنة السنوية المتاحة.</p>	<p>دعم ريادة الأعمال:</p> <p>- دعم أصحاب المشاريع الصغيرة ورياديين الأعمال من خلال صندوق الريادة الأردني الذي سيدعم 825 مشروعاً من المشاريع الناشئة الإبداعية والمبتكرة، ورصد 69 مليون دينار لهذه الغاية.</p>	<p>36. توفير برامج الدعم الفني للمشاريع الصغيرة والمتوسطة بأحجامها كافة وخلال سائر مراحل عمرها، وتنظيم جهود المؤسسات الموجودة حالياً لتصل إلى من يحتاج إلى هذه الخدمات.</p>

تقرير حالة البلاد لعام 2019: الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة

الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية	الإجراءات ذات العلاقة/ مشروع النهضة الوطني	التوصية بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018
<p>- بحاجة إلى متابعة.</p>	<p>دعم ريادة الأعمال:</p> <ul style="list-style-type: none"> - دعم أصحاب المشاريع الصغيرة ورياديين الأعمال من خلال صندوق الريادة الأردني الذي سيدعم 825 مشروعاً من المشاريع الناشئة الإبداعية والمبتكرة، ورصد 69 مليون دينار لهذه الغاية. - تحويل محطات المعرفة إلى حاضنات أعمال، واستحداث 80 حاضنة أعمال موزعة على جميع أنحاء المملكة، لإتاحة الفرص للشباب للبدء بمشاريعهم الخاصة في المحافظات. - السماح بتأجير أراضي الخزينة في المحافظات لغايات إقامة مشاريع استثمارية إنتاجية صغيرة ومتوسطة من خلال أبناء المحافظات وفق ضوابط ومعايير محددة. 	<p>37. إنشاء بنك للأفكار الريادية الموجودة في أنحاء المملكة، وتبني أبرزها وتشبيكها مع مؤسسات الدعم الفني والمالي.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تم إصدار قانون ضمان الحقوق بالأموال المنقولة رقم (20) لسنة 2018، كما صدرت الأنظمة المتصلة به. - تم إصدار التعليمات الناظمة للسماح بممارسة الأعمال المنزلية في جميع مناطق المملكة. - تعمل وزارة الصناعة والتجارة والتموين على وضع إجراءات لتنظيم المكاتب الافتراضية (بالتعاون مع أمانة عمان الكبرى)¹⁷. 		<p>38. 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 تسجيل المشاريع وتقديم حوافز ضريبية لرجال الأعمال.</p>

ثالثاً: النظرة المستقبلية

إن التباطؤ في أداء قطاعي الصناعة وتجارة الجملة والتجزئة خلال عام 2018 مؤشر مهم يستدعي إيلاء اهتمام أكبر من الحكومة في السياسات والأولويات لاستعادة نمو القطاعين في ضوء الأهمية النسبية لهما في الناتج المحلي الإجمالي ومساهمتهما في خلق الوظائف. إذ يشغل القطاع الصناعي حوالي 240 ألفاً من العاملين في حوالي 18 ألف منشأة صناعية في أنحاء المملكة بحسب بيانات 2017²⁹. كما يشغل القطاع التجاري حوالي 414 ألفاً من العاملين في حوالي 126 ألف منشأة وفقاً لبيانات مسح الاستخدام لعام 2015 الصادر عن دائرة الإحصاءات العامة بحسب تقرير حالة البلاد لعام 2018.

ومع أن قطاعي الصناعة والتجارة من المتوقع أن يشهدا انتعاشاً في الأداء، لعودة حركة الحدود مع كل من العراق وسوريا³⁰ (فتحت الحدود البرية مع العراق بتاريخ 30 آب 2017، ومع سوريا بتاريخ 15 تشرين الأول 2018)، إلا أن التطبيق الفعلي ما زال يواجه الكثير من التحديات، ولا سيما القيود الجمركية وغير الجمركية المفروضة من خلال الجانبين العراقي والسوري على السلع الأردنية المصدرة إلى هذين السوقين، ومنها تحديد كشوفات بالسلع الأردنية المسموح تصديرها خلافاً لاتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، إضافة إلى الإجراءات والمتطلبات الأمنية لنقل البضائع والمتمثلة بتفريغ حمولة الشاحنات في ساحات التبادل التجاري بين البلدين (نظام Back-to-Back)، مما يزيد من الأعباء المالية وكلف الشحن ويضعف تنافسية الصادرات الأردنية في هذين السوقين. يضاف إلى ذلك تأثر القطاعين بأداء القطاعات الأخرى، مثل قطاع الإنشاءات الذي شهد تراجعاً في عام 2018 على ضوء نظام الأبنية الجديد بحسب التقرير السنوي للبنك المركزي الأردني³¹، إذ يتشابك هذا القطاع مع الصناعات الإنشائية (مثل الإسمنت والطوب ومواد البناء والزجاج والألمنيوم وقضبان التسليح)، والصناعات الخشبية والأثاث.

ومع أهمية السوقين العراقي والسوري للقطاع الخاص الأردني في جانب التصدير وإعادة الإعمار، إلا أنه من الضروري أيضاً تكثيف الجهود نحو الأسواق غير التقليدية، ولا سيما دول شرق إفريقيا (مثل إثيوبيا وكينيا وتنزانيا وجيبوتي)، ومتابعة المبادرات التي قامت بها الحكومة والقطاع الخاص في هذا المجال. ومع أن الصناعة الأردنية تمكنت من

29 هيئة الاستثمار، -Sector-Profile-، <https://www.jic.gov.jo/wp-content/uploads/2018/07/Sector-Profile-Industry-Final-Mar-2018-JIC-1.pdf>

30 التقرير السنوي، 2018، البنك المركزي الأردني، www.cbj.gov.jo.

31 التقرير السنوي، 2018، البنك المركزي الأردني، www.cbj.gov.jo.

الوصول إلى أكثر من 140 سوقاً عالمياً وبمنتجات عالية الجودة، إلا أن هذه الأسواق ما زالت غير مستكشفة بالقدر الكافي من القطاع الخاص الأردني، ويواجه وصول المنتجات الأردنية لها تحديات عدة، منها الرسوم الجمركية، ومدى توفر المعلومات عن الأسواق والقنوات التسويقية، وآليات الدفع، وكلف الشحن والنقل، والحاجة إلى برامج تمويل وضمان ائتمان الصادرات إلى هذه الأسواق. الأمر الذي يستدعي وضع استراتيجية تصدير قطاعية موجهة لهذه الدول. وكذلك الأمر بخصوص السوق الأوروبي، فما زالت الاستفادة من قرار تبسيط قواعد المنشأ متواضعة، إذ تكمن أهمية هذا القرار بأنه عالج موضوع قواعد المنشأ والتي كانت تعدُّ من المعوقات الرئيسية لدخول المنتجات الأردنية إلى الأسواق الأوروبية، إلا أن ثمة صعوبات أخرى تحتاج إلى معالجة، مثل المواصفات والمتطلبات الفنية لدول الاتحاد الأوروبي والتي تتطلب أن تتوافق المنتجات الأردنية معها.

وفي ظل التباطؤ الحاصل في النمو الاقتصادي وانخفاض إيرادات الحكومة من الضرائب خلال الأشهر الستة الأولى من عام 2019، وخاصة في جانب إيرادات ضريبة المبيعات، والذي يؤثر على انخفاض الاستهلاك مقارنة مع المدة نفسها من عام 2018³²، لا بد من تقييم نتائج السياسة المالية الحالية المتمثلة بتخفيض الإنفاق الرأسمالي وزيادة الضرائب والرسوم على عدد من السلع، وبالتالي ضرورة دراسة إعادة النظر فيها لأغراض تحفيز النمو الاقتصادي. وفي الإطار نفسه، يُتطلب دراسة أثر التعديلات التي أدخلت على قانون ضريبة الدخل (قانون ضريبة الدخل المعدل رقم 38 لسنة 2018)، ومراجعة العبء الضريبي والكلف التشغيلية الناجمة عن أسعار الطاقة، وخاصة الكهرباء التي شهدت أسعارها ارتفاعات متزايدة خلال الأعوام السابقة. إذ يعدُّ القطاع الصناعي ثاني أكبر مستهلك للطاقة الكهربائية بعد القطاع المنزلي³³، وتشكل الطاقة في بعض القطاعات حوالي 60% من كلف الإنتاج³⁴، مما يؤثر على القدرة التنافسية للقطاع الصناعي في السوقين المحلي والخارجي.

وكما هو معلوم، فإن زيادة الصادرات تسهم في زيادة إنتاج القطاع الصناعي ونموه، وبالتالي من الضروري وضع برنامج لدعم الصناعة بدلاً عن برنامج إعفاء أرباح الصادرات من ضريبة الدخل الذي انتهى العمل به في نهاية عام 2018 بموجب التزامات الأردن في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وتعديلات قانون ضريبة الدخل. وفي الجانب نفسه،

32 نشرة المالية العامة للحكومة، تموز 2019، https://mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content، 20% والبيانات المالية/نشرة 20% مالية 20% الحكومة/2019%Arabic%20JULY%20PDF%202019.pdf

33 وثيقة السياسة الصناعية (2017-2021)، www.mit.gov.jo.

34 غرفة صناعة الأردن بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ 2019/5/1.

لا بد من الاستمرار في تطبيق هذا البرنامج في قطاع الخدمات لتحفيز الصادرات، إذ إن اتفاقيات منظمة التجارة العالمية لا تمنع دعم التصدير في قطاع الخدمات، على عكس السلع.

كما أن تعزيز تنافسية القطاع الصناعي في الأسواق المحلية والخارجية يتطلب إيلاء الاهتمام بموضوع الترابطات الصناعية لما له من أهمية في تخفيض كلف الإنتاج من خلال إيجاد بدائل محلية لمدخلات الإنتاج، ولمساهمته في الوقت نفسه في زيادة الحصة السوقية للمنتجات الوسيطة المصنعة محلياً. ويتطلب هذا الأمر وضع برامج للدعم الفني والتسهيلات التمويلية لتحديث الصناعة وتطوير المنتج المحلي من خلال تكنولوجيا التصنيع والمواصفات، وذلك كي يحل محل مدخل الإنتاج المستورد.

أما المنشآت الصغيرة والمتوسطة فهي داعم أساسي لأي اقتصاد، وتشكل حوالي 96% من المنشآت الاقتصادية في الأردن. ويلاحظ مؤخراً نمواً واضحاً في الشركات الناشئة، ولا سيما في قطاع تكنولوجيا المعلومات، في ضوء البيئة الداعمة لريادة الأعمال. إلا أن الشركات الناشئة غير محصورة في هذا القطاع، وتحتاج إلى سياسات وبرامج دعم وتمويل تسهم في انتقالها إلى مراحل النمو ثم النضج والتدويل حتى تتمكن من خلق فرص العمل المنشودة. وفي سياق متصل، يبين التقرير الوطني المعد من المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية للمرصد العالمي للريادة³⁵، أن نسبة نشاط الشركات الناشئة³⁶ بلغت 8.2% في عام 2016، وهي أقل من المتوسط للمنطقة العربية (11%)، كما أن نسبة الانقطاع للأفراد المؤسسين أو المديرين / المؤسسين لشركات ناشئة من خلال البيع أو الإغلاق وترك مهام الإدارة وصلت إلى 21.2%، وتعد من النسب المرتفعة مقارنة بالمنطقة والدول التي يشملها المرصد، وعددها 65 دولة بحسب التقرير. ومن جانب آخر، جاءت مرتبة الأردن في مؤشر الريادة العالمي لعام 2018 والصادر عن المعهد العالمي لريادة الأعمال والتنمية³⁷ 49 من أصل 137 دولة، ويشمل المؤشر 14 معياراً ترتبط ببيئة ريادة الأعمال، مثل المهارات

35 التقرير الوطني - المرصد العالمي للريادة 2016/2017 (Global Entrepreneurship Monitor-GEM): المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية ومركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية، www.jedco.gov.jo

36 نسبة نشاط الشركات الناشئة (Total Early-stage Entrepreneurial Activity-TEA) تمثل نسبة الأفراد من الفئتين العمريتين (24-18 و 44-35 سنة) المؤسسين أو المديرين / المؤسسين لشركات ناشئة عمرها أقل من 3.5 سنوات بحسب التقرير الوطني - المرصد العالمي للريادة.

37 مؤشر الريادة العالمي (Global Entrepreneurship Index) المعهد العالمي لريادة الأعمال والتنمية

الريادية، وإمكانيات المنافسة، واستيعاب التكنولوجيا، والنمو، والابتكار، والتدويل. ويعدُّ إنشاء مرصد للمشاريع الصغيرة والمتوسطة في المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية خطوة مهمة جداً لرصد واقع المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتوفير المعلومات اللازمة لأصحاب القرار ووضع السياسات لهذا القطاع.

وبناءً على ذلك، ينبغي البناء على العمل السابق في إعداد الاستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال والمشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وتحديثها، ووضعها بصورتها النهائية، وإقرارها، في ضوء الحاجة إلى توحيد المرجعيات. ولا بد من تطبيق التصنيف الموحد للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والمبين في الملحق رقم (4) من هذه المراجعة³⁸، لأغراض التمويل والدعم الفني وأيِّ حوافز ستُمنح لهذا القطاع سواء كانت ضريبية أو إجرائية، ومأسسة توحيد المرجعيات من خلال مجلس إدارة المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية³⁹. إضافة إلى ضرورة إيلاء موضوع تحسين بيئة الأعمال وتبسيط الإجراءات الاهتمام الكافي، لدوره في تشجيع ريادة الأعمال وتعزيز تنافسية المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

38 صدر التصنيف الموحد للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (7158) تاريخ 2019/10/31، على أن تقوم الوزارات والدوائر الحكومية بتطبيق هذا التصنيف خلال فترة سنة من تاريخ إصدار القرار، وأن يستمر البنك المركزي الأردني باعتماد التعريف والتصنيف الخاص به.
39 قانون تطوير المشاريع الاقتصادية رقم (33) لسنة 2008 وتعديلاته.

الخلاصة والتوصيات

انطلاقاً من الأهمية النسبية لقطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد الوطني، تبرز ضرورة تبني سياسات واستراتيجيات تساهم في تعزيز تنافسية المنتج الأردني من سلع وخدمات في السوقين المحلي والخارجي. إذ إن التوصيات الصادرة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 في ما يخص هذا المحور صدرت عموماً منسجمة مع الأولويات ضمن مشروع النهضة الوطني والاستراتيجيات القطاعية، وبالتالي من الضروري متابعة تنفيذها من خلال الجهات المعنية. وتعدّ وزارة الصناعة والتجارة والتموين الجهة الرسمية المعنية بشؤون قطاعي الصناعة والتجارة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، وبالتالي فإن الوزارة هي الجهة الرسمية المعنية بمتابعة توصيات «الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة» في تقرير حالة البلاد لعام 2018، وتقرير حالة البلاد لعام 2019، على أن تقوم بالتنسيق مع المؤسسات المعنية بالتنفيذ من القطاعين العام والخاص، مثل: غرف الصناعة والتجارة، وجمعية المصدرين الأردنيين، وشركة المدن الصناعية، والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، وهيئة الاستثمار، ووزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، وصناديق دعم الصناعة كصندوق دعم البحث العلمي والتطوير في الصناعة/ المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، وغيرها.

وفي ما يلي أبرز التوصيات لهذه المراجعة على ضوء أهم المستجدات على مستوى السياسات الاقتصادية والاستراتيجيات والتشريعات ذات العلاقة، مع الإشارة إلى أن هذه التوصيات تستند إلى تلك الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 وتعدّ مكتملة لها:

1. التأكيد على تنفيذ السياسات والاستراتيجيات القطاعية، وبخاصة وثيقتا السياسة الصناعية وسياسة التجارة الخارجية، وبالتوازي مع تنفيذ مشروع النهضة الوطني لعدم شموله جميع الأولويات لقطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة. وهنا يُوصى بضرورة توفير المخصصات المالية اللازمة لتنفيذ وتطوير المشاريع المدرجة في هذه السياسات، ولا سيما السياسة الصناعية، بحيث يتم التركيز على القطاعات ذات الأولوية لأغراض تطويرها وزيادة تنافسيتها في الأسواق المحلية والتصديرية والاستفادة من الموارد المالية المحدودة من خلال التكاملية في تنفيذ المشاريع وتوجيهها لقطاعات محددة. كما يُوصى بتطوير موقع إلكتروني على غرار الموقع الإلكتروني لمشروع النهضة الوطني، يتم فيه إدراج مشاريع السياسة الصناعية والسياسة التجارية الخارجية ومراحل التنفيذ لإطلاع القطاع الخاص والجهات ذات العلاقة، إضافة إلى إجراء تقييم سنوي لمدى الإنجاز وإجراء التحديث اللازم لهاتين الوثيقتين مستقبلاً على ضوء نتائج التقييم والتطورات الاقتصادية

على المستويين المحلي والإقليمي.

2. الاستقرار في التشريعات، وخاصة المتصلة بالاستثمار وبيئة الأعمال والضرائب، ومأسسة عملية الحوار والتشاور بين القطاعين العام والخاص في السياسات والتشريعات الاقتصادية.
3. إجراء تقييم لنتائج السياسة المالية الحالية المتمثلة بتخفيض الإنفاق الرأسمالي وزيادة الضرائب والرسوم على عدد من السلع، وبالتالي ضرورة إعادة النظر فيها لأغراض تحفيز النمو الاقتصادي، وتوفير البدائل لزيادة الإنفاق الرأسمالي في مشاريع البنية التحتية من خلال صناديق الاستثمار وتفعيل قانون الشراكة مع القطاع الخاص.
4. إجراء تقييم للأثر الاقتصادي للتعديلات التي أدخلت على قانون ضريبة الدخل المعدل رقم (38) لسنة 2018 على قطاعي الصناعة والتجارة، ومراجعة العبء الضريبي والكلف التشغيلية الناجمة عن أسعار الطاقة وخاصة الكهرباء، مع الأخذ بعين الاعتبار حزمة إجراءات التنشيط الاقتصادي التي أطلقتها الحكومة في نهاية شهر تشرين الأول 2019 (تخفيض التعرفة الكهربائية على الصناعي المتوسط والصغير بمقدار 10 فلسات لكل كيلوواط/ ساعة، ومنح أسعار تفضيلية لجميع القطاعات الإنتاجية على الاستهلاك الإضافي للكهرباء مقارنة بالسنة السابقة).
5. مأسسة عملية متابعة تنفيذ الاستراتيجيات والأولويات الوطنية عبر الحكومات المتعاقبة، من خلال الاستمرار في عمل وحدة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات لدى رئاسة الوزراء في متابعة تنفيذ المشاريع ضمن الخطط الوطنية، ورصد مجالات التأخير وسبل المعالجة، ونشر مراحل التنفيذ ونسب الإنجاز على موقع إلكتروني يخصص لهذه الغاية لتمكين المواطنين والمهتمين من المتابعة.
6. وضع حزمة من الإجراءات التحفيزية وبلدّة زمنية محددة، لتحفيز النشاط الاقتصادي في قطاعات محددة. فعلى سبيل المثال، يمكن لتخفيض الرسوم على المحلات و(المولات) التجارية (مثل رسوم المسقّفات) لفترات محددة، أن يساهم في تحريك القطاع التجاري والذي له انعكاساته على زيادة الاستهلاك وحجم الإنتاج المحلي وحركة النقل. كما أن تخفيض رسوم نقل الملكية من شأنه أن يساهم في تنشيط القطاع العقاري وما يرتبط به من قطاعات، مثل المقاولات الإنشائية والصناعات الإنشائية. وقد اشتملت حزمة إجراءات التنشيط الاقتصادي التي أطلقتها الحكومة في نهاية شهر تشرين الأول

2019⁴⁰ على الاستمرار في قرار الإعفاء من رسوم التخارج وحصص الإرث حتى نهاية عام 2019، وإعفاء الأمتار المربعة الـ(150) الأولى من مساحة الشقق السكنية والأراضي من رسوم التسجيل ونقل الملكية، بصرف النظر عن مساحة الشقة وعدد الشقق لكل أردني حتى نهاية عام 2019، بالإضافة إلى تخفيض رسوم التسجيل ونقل الملكية للشقق بواقع 50 بالمئة، إلى جانب تخفيض أسعار الأساس المعتمدة في التقديرات العقارية لغايات استيفاء رسوم التسجيل بنسبة 50 بالمئة لجميع الأحواض في المملكة حتى نهاية عام 2019.

7. ضرورة وضع برنامج لدعم الصناعة بديلاً عن برنامج إعفاء أرباح الصادرات من ضريبة الدخل الذي انتهى العمل به في نهاية عام 2018 بموجب التزامات الأردن باتفاقيات منظمة التجارة العالمية وتعديلات قانون ضريبة الدخل، مع الاستمرار في البرامج القائمة، مثل حصر المشتريات الحكومية بالصناعة المحلية، وبرنامج إعفاء مدخلات الإنتاج. وعلى أن يمنح البرنامج حوافز ضريبية للقطاع الصناعي ترتبط بشروط محددة منها زيادة القيمة المضافة.

8. الاستمرار في تطبيق برنامج إعفاء أرباح الصادرات من ضريبة الدخل في قطاع الخدمات لتحفيز الصادرات الخدمية، إذ إن اتفاقيات منظمة التجارة العالمية لا تمنع دعم التصدير في قطاع الخدمات.

9. تعزيز تنافسية المنتج الأردني في الأسواق المحلية والخارجية بتشجيع الترابطات الصناعية من خلال وضع برامج دعم فني وتسهيلات تمويلية لتحديث الصناعة وتطوير المنتج المحلي من خلال تكنولوجيا التصنيع والمواصفات بهدف إحلال المنتجات المحلية محل المستوردة، والعمل على التطوير الدائم للمواصفات والمقاييس بما ينعكس على تطوير الصناعة المحلية وتطوير مختبرات الفحص بالشراكة مع القطاع الخاص.

10. الإسراع في تفعيل عمل شركة بيت تنمية الصادرات وبمشاركة فاعلة من مؤسسات القطاع الخاص، لأهمية دورها في ترويج الصادرات وتنظيم المعارض والتي تعد من الوسائل الرئيسية لتعزيز الصادرات إلى الأسواق التقليدية وغير التقليدية.

11. وضع استراتيجيات تصدير قطاعية للأسواق غير التقليدية بالتشارك مع القطاع

40 الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء، <http://www.pm.gov.jo/content/1572245753> /الحكومة-تعلمن-عن-حزمة-اجراءات-لتنشيط-الاقتصاد-وتحفيز-الاستثمار.html

الخاص في الإعداد والتنفيذ، تنبثق عن سياسة التجارة الخارجية. ويُقترح ما يلي في المرحلة الحالية:

أ. وضع استراتيجية تصدير قطاعية موجهة للأسواق غير التقليدية في شرق إفريقيا (مثل إثيوبيا وكينيا وتنزانيا وجيبوتي)، تُبنى على العمل الجاري لفتح هذه الأسواق وتسهيل الوصول إليها من خلال عقد الاتفاقيات لمنح الأفضليات التجارية للمنتجات الأردنية المصدرة لها وتوفير مسارات النقل والشحن المناسبة. على أن تتناول هذه الاستراتيجية مجالات ترويج الصادرات من معارض وبعثات تجارية وبرامج الدعم الفني اللازمة لرفع جاهزية الشركات للتصدير، وتوفير برامج ضمان ائتمان الصادرات، وتوفير المعلومات والدراسات عن هذه الأسواق وبرامج لتسويق السلع والخدمات الأردنية فيها.

ب. وضع استراتيجية تصدير قطاعية موجهة للسوق الأوروبي لتعزيز الاستفادة من قرار تبسيط قواعد المنشأ، وتوجيه برامج الدعم الفني لرفع تنافسية الشركات الصناعية المهتمة بالتصدير إلى الأسواق الأوروبية، وخاصة في مجالات معايير جودة المنتجات والتشبيك وفتح قنوات التسويق. ومن الضرورة معالجة أي معوقات مرتبطة بشروط العمالة السورية حتى لا تكون عائقاً أمام استفادة المصانع من القرار.

ج. تعزيز دور السفارات الأردنية في الخارج في جانب الترويج للصادرات الأردنية من سلع وخدمات من خلال الملحقين التجاريين، واعتماد مبدأ المشاركة مع غرف الصناعة والتجارة في تغطية كلف الأنشطة الترويجية ودراسات السوق اللازمة. إذ يمكن لمؤسسات القطاع الخاص المساهمة في هذا الجانب بتقديم الدعم المالي والفني لخدمة الشركات الأردنية المهتمة بالتصدير ودخول أسواق جديدة.

12. متابعة تدليل المعوقات الجمركية وغير الجمركية أمام الصادرات الأردنية إلى أسواق اتفاقيات التجارة الحرة والأسواق الأخرى، بما في ذلك حركة التجارة مع كل من العراق وسوريا في ضوء إعادة فتح الحدود البرية معهما.

13. الإسراع في تحديث الاستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال والمشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة ووضعها بالصورة النهائية وإقرارها بهدف توحيد المرجعيات، وتطبيق التصنيف الموحد للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والمبين في الملحق رقم (4) من هذه المراجعة⁴¹ لأغراض التمويل والدعم الفني وأي حوافز ستُمنح لهذا القطاع وللمشاريع الناشئة سواء كانت ضريبية أو إجرائية، ووضع الأطر التشريعية اللازمة لذلك. ولأغراض توحيد المرجعيات وتنسيق السياسات، ينبغي تعديل قانون المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية لتضمنين مجلس إدارتها والذي يرأسه وزير الصناعة والتجارة والتموين⁴² ممثلين عن الجهات المعنية بريادة الأعمال والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، مثل وزارة الاقتصاد الرقمي وريادة الأعمال، والبنك المركزي الأردني، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ومؤسسات الإقراض كصندوق التنمية والتشغيل وصناديق رأس المال المغامر، وغرف الصناعة والتجارة.

14. الإسراع في استكمال إجراءات تحسين بيئة الأعمال من تبسيط للإجراءات المتمثلة بمشروع «رحلة المستثمر» لدى وزارة الصناعة والتجارة والتموين وإجراءات النافذة الاستثمارية لدى هيئة الاستثمار، وخاصة أتمتة الإجراءات والخدمات الإلكترونية، مع التأكيد على أهمية الربط الإلكتروني بين الجهات المعنية بالموافقات السابقة لتسجيل الشركات والمؤسسات الفردية ومنح التراخيص للمشاريع الاستثمارية، وكذلك العمل على توحيد تصنيف غايات الأنشطة الاقتصادية المعتمدة لأغراض التسجيل والترخيص لدى الوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية وغرف الصناعة والتجارة وفقاً للتصنيف الصناعي الدولي الموحد لجميع الأنشطة الاقتصادية (ISIC4) المعتمد لدى دائرة الإحصاءات العامة.

41 صدر التصنيف الموحد للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (7158) تاريخ 2019/10/31، على أن تقوم الوزارات والدوائر الحكومية بتطبيق هذا التصنيف خلال فترة سنة من تاريخ إصدار القرار، وأن يستمر البنك المركزي الأردني باعتماد التعريف والتصنيف الخاص به.

42 قانون تطوير المشاريع الاقتصادية رقم (33) لسنة 2008 وتعديلاته.

المحقق رقم (1)
مقارنة بين الصادرات الوطنية والمستوردات بحسب اتفاقيات التجارة الحرة (2017-2018)

	2018 (مليون دينار)					2017 (مليون دينار)					نسب التغيير في عام 2018 مقارنة بالعام السابق	الاتفاقية	
	الصادرات الوطنية	النسبة من مجمل الصادرات الوطنية	المستوردات	النسبة من مجمل المستوردات	الميزان التجاري ***	الصادرات الوطنية	النسبة من مجمل الصادرات الوطنية	المستوردات	النسبة من مجمل المستوردات	الميزان التجاري ***			التغيير في قيمة الصادرات	التغيير في قيمة المستوردات	التغيير في الميزان التجاري
2023.6	43.35%	3844.6	26.79%	-1821.0	2072.1	46.00%	3471.4	23.85%	-1399.3	-2.34	10.75	ارتفاع في العجز	منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
1228.5	26.32%	1252.5	8.73%	-24.0	1112.6	24.70%	1420.3	9.76%	-307.7	10.42	-11.81	انخفاض في العجز	منطقة التجارة الحرة الأردنية- الأميركية
142.1	3.04%	3087.2	21.51%	-2945.1	124.3	2.76%	3214.8	22.09%	-3090.5	14.32	-3.97	انخفاض في العجز	الشراكة الأردنية الأوروبية
57.8	1.24%	547.5	3.81%	-489.7	73.7	1.64%	484.3	3.33%	-410.6	-21.57	13.05	ارتفاع في العجز	تركيا *
53.2	1.14%	32.9	0.23%	20.3	43.3	0.96%	42.7	0.29%	0.6	22.86	-22.95	تحسن في الميزان لصالح الصادرات	منطقة التجارة الحرة الأردنية- الكندية
4.0	0.09%	19.2	0.13%	-15.2	1.9	0.04%	17.8	0.12%	-15.9	110.53	7.87	لا يتغير يذكر	منطقة التجارة الحرة بين الأردن وسنغافورة
3.0	0.06%	147.7	1.03%	-144.7	1.7	0.04%	216.8	1.49%	-215.1	76.47	-31.87	انخفاض في العجز	منطقة التجارة الحرة بين الأردن ودول الأفتا **

* تم إيقاف العمل باتفاقية منطقة التجارة الحرة الأردنية- التركية منذ شهر تشرين الثاني 2018.

** تشمل دول الأفتا: سويسرا وأيسلندا والنرويج وليشتنشتاين.

*** الميزان التجاري يمثل الفرق بين قيمة الصادرات الوطنية وقيمة المستوردات.

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة www.dos.gov.jo.

الملحق رقم (2)
الصادرات الوطنية بحسب البلدان المصدر إليها (أعلى 15 بلداً في عام 2018)

2017		2018		البلد
النسبة من إجمالي الصادرات الوطنية %	الصادرات الوطنية (ألف دينار/ فوب)	النسبة من إجمالي الصادرات الوطنية %	الصادرات الوطنية (ألف دينار/ فوب)	
4,504.224.0		4,668.425.1		الصادرات الوطنية الكلية
24.7	1,112,561.7	26.3	1,228,515.2	الولايات المتحدة الأمريكية
12.7	571,509.7	10.8	502,171.9	السعودية
8.5	382,748.9	10.4	483,923.1	الهند
8.2	367,776.2	10.0	465,989.6	العراق
4.5	203,512.7	4.0	185,158.3	دولة الإمارات
5.3	239,753.5	3.7	171,262.0	الكويت
2.2	99,037.8	2.4	112,383.6	السلطة الوطنية الفلسطينية
2.5	114,584.3	2.1	98,356.4	قطر
2.4	106,861.0	1.9	90,939.4	إندونيسيا
1.4	62,869.2	1.7	78,539.5	مصر
1.9	84,490.8	1.6	76,012.0	لبنان
2.2	97,318.2	1.6	74,296.3	الصين
1.5	65,317.7	1.4	65,355.0	الجزائر
0.6	29,194.8	1.4	64,931.0	ماليزيا
1.5	67,007.5	1.3	59,346.4	السودان

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة www.dos.gov.jo، وقاعدة بيانات مركز التجارة الدولية www.trademap.org.

الملحق رقم (3)
المستوردات بحسب البلدان المستورد منها (أعلى 15 بلداً في عام 2018)

2017		2018		البلد
النسبة من إجمالي المستوردات %	المستوردات (ألف دينار/ سيف)	النسبة من إجمالي المستوردات %	المستوردات (ألف دينار/ سيف)	
	14,553,719.9		14,353,249.1	المستوردات الكلية
13.4	1,954,059.6	16.7	2,392,281.7	السعودية
13.5	1,963,056.5	13.7	1,963,913.0	الصين
9.8	1,420,278.0	8.7	1,252,497.6	الولايات المتحدة الأمريكية
4.4	639,328.3	4.6	659,635.2	ألمانيا
4.8	705,579.5	4.1	584,668.2	دولة الإمارات
3.3	484,293.9	3.8	547,467.1	تركيا
4.0	589,213.4	3.1	445,484.2	إيطاليا
2.4	355,791.6	2.8	402,514.0	الهند
2.3	335,730.1	2.7	391,776.3	مصر
2.1	299,078.9	2.3	327,024.9	فرنسا
2.7	396,164.4	2.2	322,428.2	كوريا الجنوبية
2.8	404,679.7	2.0	290,352.1	اليابان
1.0	141,883.3	0.9	129,246.8	تايلاند
1.2	178,646.9	1.7	250,142.2	البرازيل
2.4	342,277.5	1.7	249,208.5	إسبانيا

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة www.dos.gov.jo، وقاعدة بيانات مركز التجارة الدولية www.trademap.org.

الملحق رقم (4)

التصنيف الموحد للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة¹⁸

النشاط	معيّار التصنيف	متناهية الصغر	الصغيرة	المتوسطة
صناعي	عدد العمال قيمة المبيعات	أقل من 5 أقل من 100 ألف دينار	أقل من 20 أقل من مليون دينار	أقل من 100 أقل من 3 ملايين دينار
تجاري	عدد العمال قيمة المبيعات	أقل من 5 أقل من 120 ألف دينار	أقل من 10 أقل من 150 ألف دينار	أقل من 50 أقل من مليون دينار
خدمات	عدد العمال قيمة المبيعات	أقل من 5 أقل من 200 ألف دينار	أقل من 25 أقل من 500 ألف دينار	أقل من 50 أقل من مليون دينار

المراجع ذات العلاقة بالجدول في المراجعة:

- 1 الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء، <http://www.pm.gov.jo/content/1572245753/html>/الحكومة-تعلن-عن-حزمة-اجراءات-لتنشيط-الاقتصاد-وتحفيز-الاستثمار.
- 2 الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء، <http://www.pm.gov.jo/content/1572245753/html>/الحكومة-تعلن-عن-حزمة-اجراءات-لتنشيط-الاقتصاد-وتحفيز-الاستثمار.
- 3 المصدر: وزارة الصناعة والتجارة/مديرية السياسات الاقتصادية - ضابط الارتباط بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ٢٧/٤/٢٠١٩، وبموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ١٨/١٢/٢٠١٩.
- 4 المصدر: وزارة الصناعة والتجارة/مديرية السياسات الاقتصادية - ضابط الارتباط بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ٢٧/٤/٢٠١٩.
- 5 المصدر: وزارة الصناعة والتجارة/مديرية السياسات الاقتصادية - ضابط الارتباط بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ٢٧/٤/٢٠١٩.
- 6 الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء، <http://www.pm.gov.jo/content/1572245753/html>/الحكومة-تعلن-عن-حزمة-اجراءات-لتنشيط-الاقتصاد-وتحفيز-الاستثمار.
- 7 صدر التصنيف الموحد للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٥٨) تاريخ ٣١/١٠/٢٠١٩، على أن تقوم الوزارات والدوائر الحكومية بتطبيق هذا التصنيف خلال فترة سنة من تاريخ اصدار القرار، وأن يستمر البنك المركزي الأردني باعتماد التعريف والتصنيف الخاص به.
- 8 المصدر: المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية في ردها المرسل إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ١٤/٥/٢٠١٩.
- 9 المصدر: المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية في ردها المرسل إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ١٤/٥/٢٠١٩.
- 10 المصدر: المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية في ردها المرسل إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ١٤/٥/٢٠١٩.
- 11 المصدر: المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية في ردها المرسل إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ١٤/٥/٢٠١٩.
- 12 المصدر: المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية في ردها المرسل إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ١٤/٥/٢٠١٩.
- 13 الموقع الإلكتروني لشركة الصندوق الأردني للريادة (ISSF - Innovative Startups and SMEs Fund) www.issfjo.com.
- 14 المصدر: وزارة الصناعة والتجارة/مديرية السياسات الاقتصادية- ضابط الارتباط، بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ٢٨/٤/٢٠١٩.
- 15 المصدر: وزارة الصناعة والتجارة/مديرية السياسات الاقتصادية- ضابط الارتباط، بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ٢٨/٤/٢٠١٩.
- 16 المصدر: المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية في ردها المرسل إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ١٤/٥/٢٠١٩.
- 17 المصدر: وزارة الصناعة والتجارة/مديرية السياسات الاقتصادية - ضابط الارتباط، بموجب البريد الإلكتروني المؤرخ ٢٨/٤/٢٠١٩.



18 صدر التصنيف الموحد للمنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٥٨) تاريخ ٣١/١٠/٢٠١٩، على أن تقوم الوزارات والدوائر الحكومية بتطبيق هذا التصنيف خلال فترة سنة من تاريخ إصدار القرار، وأن يستمر البنك المركزي الأردني باعتماد التعريف والتصنيف الخاص به.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور القطاعات الاقتصادية

السياحة





282	..... الملخص التنفيذي
283	..... التقديم
284	..... أولاً: متابعة استراتيجية القطاع السياحي
295	..... ثانياً: مراجعة التوصيات التي قُدمت في تقرير حالة البلاد لعام 2018
302	..... ثالثاً: النظرة المستقبلية والتوجهات اعتماداً على الاستراتيجيات المقدمة
307	..... التوصيات

الملخص التنفيذي

يهدف تقرير حالة البلاد لعام 2019 إلى بيان مدى تطبيق ما ورد من توصيات في تقرير حالة البلاد لعام 2018، وتحديث ما ورد فيه من استراتيجيات وعمليات متابعة وتقييم لخطط عمل وزارة السياحة والآثار وهيئة تنشيط السياحة، بعددٍهما أكثر جهتين مناط بهما العمل على تطوير استراتيجيات السياحة وتنفيذها في الأردن.

وقد اتسم التعامل مع التوصيات التي ضُمنت في تقرير حالة البلاد لعام 2018 بالجديّة من قِبَل الجهات المعنية ممثلة برئاسة الوزراء، ووزارة الداخلية، ووزارة الصحة، وجمعية المستشفيات الخاصة، ووزارة النقل، ووزارة السياحة والآثار، وهيئة تنشيط السياحة. وانعكس ذلك على الأنظمة والسياسات المتصلة بالجنسيات المقيدة، وتحسين حافلات النقل السياحي المتخصص، والسياحة الطبية والتعافي، واستقطاب الطيران العارض ومنخفض الكلفة، إذ تعدُّ هذه المجالات من الأمور الجوهرية والمطالب الضرورية للقطاع السياحي على مدار السنوات الماضية.

كما تتضمن المراجعة الكثير من الجوانب المفصلية التي يجب استكمال العمل فيها، لأهميتها في بناء التجربة السياحية وإثرائها، مع التركيز على أن هذه الجوانب تتطلب تخصيص موارد مالية كافية ومُدَد زمنية معينة، وخاصة المتصلة بتطوير المنتج والبنية التحتية، وبناء جيل واع ومدرك لأهمية القطاع السياحي وتأثيره على الاقتصاد الأردني، وتطوير سوق العمل وزيادة التشغيل، والعمل على مواءمة مخرجات التعليم ومتطلبات السوق مواءمة تلبي احتياجات القطاع المتنامية.

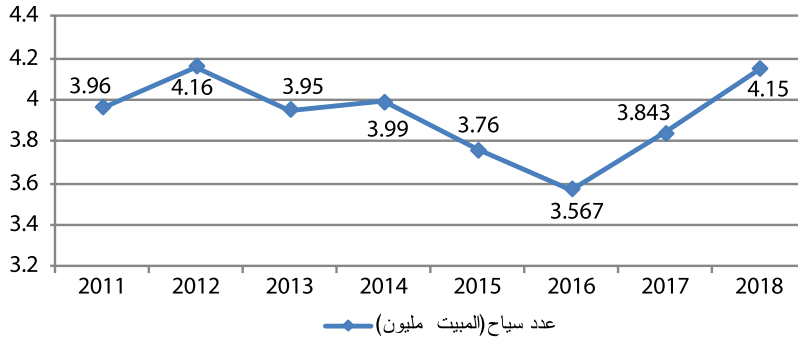
وكذلك، تحتوي المراجعة على النهج والنظرة المستقبلية التي يجب التوجه نحوها للانتقال إلى مرحلة تنفيذ عملي وواقعي للاستراتيجيات والسياسات من خلال خطط عمل وإجراءات قابلة للتطبيق ويمكن قياس نتائجها وأثرها على القطاع السياحي. إضافة إلى أبرز متطلبات تطوير القطاع السياحي، ومدى قدرة هذه الاستراتيجيات على تحقيقها. كما تتضمن المراجعة العديد من التوصيات ذات الانعكاس الكبير والملموس على دعم تحقيق الأهداف الاستراتيجية في حال تم الأخذ بها.

التقديم

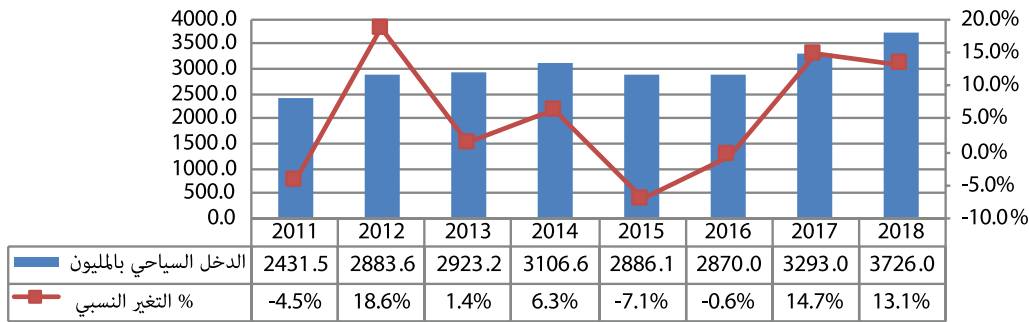
يتميز القطاع السياحي عالمياً بديناميكية عالية، الأمر الذي يحتم على القائمين عليه ضرورة متابعة التوجهات السياحية العالمية للمسافرين والعمل على تلبيتها، وتوفير السبل التي من شأنها المساهمة في تحقيق متطلباتهم. ومن هذه التوجهات بحسب ما تشير إليه البيانات، أن نسبة كبيرة من السياح في العالم يستخدمون الطيران العارض ومنخفض الكلفة، وذلك في ضوء ازدياد عدد شركات الطيران المتخصصة بهذا المجال والأسعار التشجيعية التي تقدمها. كذلك يستحوذ الحجز الإلكتروني المباشر مع مقدمي الخدمات السياحية على حوالي 70% من نسبة الحجوزات عموماً، مما عرض أعمال مكاتب السياحة والسفر إلى الانخفاض انخفاضاً ملحوظاً، إذ تزايد عدد السياح الذين يسافرون فردياً، وتناقصت كذلك المجموعات السياحية. وثمة أيضاً تغير سريع في تفضيلات السائح في نوعية الإقامة والبحث عن التجربة السياحية الفريدة، وغيرها العديد مما يترتب عليه ضرورة العمل والتنسيق على أعلى المستويات بين الجهات المعنية بالقطاع السياحي، لاتخاذ الإجراءات اللازمة وسن التشريعات الضرورية لمواكبة توجهات المسافرين وتلبيتها، ووضع الاستراتيجيات وتطويرها من أجل النهوض بهذا القطاع المهم، ولجعل الأردن مقصداً سياحياً من السياح في جميع أنحاء العالم، وتعزيز دور القطاع السياحي في دفع عجلة التنمية الاقتصادية وزيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي.

وتشير البيانات الصادرة عن البنك المركزي الأردني ووزارة السياحة والآثار إلى أن الدخل السياحي بلغ عام 2018 حوالي 3.7 مليار دينار وبنسبة نمو بلغت 13.1% عن عام 2017، ويشكل الدخل السياحي نسبة 11.4% إلى الناتج المحلي الإجمالي. أما بخصوص عدد سياح المبيت عام 2018، فقد بلغ 4.1 مليون سائح مقارنة بـ 3.8 مليون عام 2017 وبنسبة نمو بلغت 7.9%. وفي ما يتصل بتعزيز الموارد البشرية وزيادة حجم العمالة في القطاع السياحي، فقد بلغ عدد العاملين في القطاع السياحي مع نهاية عام 2018 حوالي 51.5 ألف شخص مقارنة بـ 51.4 ألف شخص في عام 2017. ويبين الشكل رقم (1) والشكل رقم (2) أبرز المؤشرات المتصلة بالقطاع السياحي للأعوام 2011-2018.

الشكل رقم (1):
عدد سياح المبيت للأعوام 2011-2018 مليون



الشكل رقم (2):
الدخل السياحي للأعوام 2011-2018 مليون دينار



أولاً: متابعة استراتيجية القطاع السياحي

قامت وزارة السياحة والآثار وللمرة الأولى بإعداد خطتها الاستراتيجية وإصدارها، وهي تغطي الأعوام 2018-2020، وتحدد الأهداف المؤسسية للوزارة والتي تنسجم مع أهداف الاستراتيجية الأردنية للقطاع السياحي (2019-2022)، وفي الوقت نفسه لا تخرج عن الإطار العام للاستراتيجيات السابقة، إذ تركز السياسة العامة لقطاع السياحة في هذه الخطة على تطوير المنتج السياحي، والمحافظة على إطار تشريعي مستقر وواضح ومحفز للاستثمار في القطاع السياحي، وتطوير سوق العمل والتدريب، وزيادة الوعي لدى المجتمعات المحلية بأهمية السياحة، وإدامة سياسة ترويجية تجعل من الأردن مقصداً سياحياً متميزاً ومنافساً على المستوى الإقليمي، وتطوير إدارة المواقع السياحية

وتشغيلها بحرفية عالية، والمحافظة على مستوى عالٍ للخدمات المقدمة، إضافة إلى التطوير المستمر للسياحة المحلية والترويج لها.

وتضمنت الخطة الاستراتيجية البرامج والمشاريع التي تستهدف تنفيذ التوجيهات الواردة فيها، وعملت وزارة السياحة والآثار على تصميم بطاقة لكل مشروع إضافة إلى الخطة التنفيذية له، والتي تحدد الخطوات التنفيذية والجهات المسؤولة عن التنفيذ والإطار الزمني والموارد والكلف المالية المقدرة، كما وضعت مؤشرات قياس أداء على مستوى كل هدف استراتيجي. وفي ما يلي الأهداف الاستراتيجية للوزارة:

1. منتج سياحي يعكس هوية الأردن، من خلال خلق تجارب سياحية متنوعة وفريدة تشمل أنماطاً مختلفة بما يناسب الفئات المستهدفة، إذ سيتم تصميم هذه التجارب لتكون متكاملة وتشمل عدداً من المواقع والأنماط على مسارات متباينة وبما يتناسب مع المحافظات ومدنها. كما أن من شأن هذه التجارب المتنوعة تشجيع الاستثمار السياحي، وتمكين المجتمع المحلي، وتوفير فرص عمل متنوعة، إضافة إلى إثراء التجربة السياحية للزائر بفعاليات ونشاطات تعكس هوية الأردن التاريخية والثقافية، وبالتالي زيادة عدد الزوار والإقامة والإنفاق السياحي.

2. بيئة متمكنة من خلال تنظيم البيئة التشريعية بهدف ضمان تطبيق القانون على جميع الأطراف المعنية بشفافية ومساواة، وتنظيم الروابط التشريعية والصلاحيات بين وزارة السياحة والآثار وأصحاب العلاقة، وتجنبّ الازدواجية والتناقض في التشريعات الصادرة عن المؤسسات المختلفة، والنظر في تشريعات جديدة يحتاجها القطاع السياحي لمواكبة التطورات والتوجهات العالمية للسياح، وخلق بيئة محفزة للاستثمار تدعم نمو قطاع السياحة، وذلك من خلال شراكات ما بين الوزارة والقطاع الخاص والمجتمع المحلي.

3. أداء مؤسسي متميز، من خلال بناء القدرات المؤسسية وتطويرها (بما في ذلك الهيكلة، والأنظمة، والإجراءات)، إضافة إلى إدارة معرفة كفاءة لخدمة القطاع تهدف إلى تحسين عملية اتخاذ القرار ورسم السياسات، وتعزيز الأبحاث السياحية للوصول إلى فهم أثر السياحة على الاقتصاد الأردني والمجتمع.

وتجدر الإشارة إلى أن وزارة السياحة والآثار لم تقم حتى وقت إعداد هذه المراجعة بإطلاق استراتيجية القطاع السياحي الجديدة للأعوام 2019-2022، مع أنها بدأت بالعمل عليها منذ عام 2016، مما يعني أنه من المبكر متابعة أهداف هذه الاستراتيجية وخطط العمل المنبثقة عنها وتقييمها، إلا أنه سيتم التطرق لأبرز أهدافها في هذه المراجعة وضمن الجزء المتصل بالنظرة المستقبلية للقطاع في ضوء الاستراتيجيات المعتمدة.

وبناءً على ذلك، تستكمل هذه المراجعة عملية المتابعة والتقييم للبند الواردة في خطط العمل المرتبطة بوزارة السياحة والآثار والتي لم يتم تنفيذها وتفعيلها بالكامل أو نُفذت تنفيذاً جزئياً والواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، وذلك وفقاً لركائز الاستراتيجية الوطنية للسياحة (2011-2015)، والخطة الاستراتيجية للوزارة (2018-2020)؛

أ. في ما يتصل بركيزة تطوير المنتج السياحي ليعكس هوية الأردن من خلال خلق تجارب سياحية متنوعة وفريدة، لا بد من التأكيد أن ثمة الكثير من العمل يجب بذله لتطوير المنتج السياحي وتحسين الخدمات والمرافق في المواقع السياحية، إلا أنه يجب الاعتراف في الوقت نفسه بأن ضعف الموارد المالية المخصصة أحد المعوقات التي واجهت تنفيذ السياسات والاستراتيجيات والخطط المنبثقة عنها، وهو ما يعني عدم إمكانية التوسع في تنفيذ العديد من الخطط المتصلة بالبنية التحتية وتطوير المواقع. وبناءً على ذلك، وضمن الإمكانيات المتاحة، فقد وضعت الوزارة، وبحسب ما ورد في خطتها التنفيذية (2018-2020)، 40 مشروعاً تم البدء بالعمل عليها عام 2018، وأنجز منها الآتي: تنفيذ مركز زوار أذرح (إعادة تأهيل بيت حمد بن جازي)، وإعادة تأهيل البيت الأموي في أم الجمال، واستكمال ترميم القرية التراثية في أم قيس، وتنفيذ لوحات إرشادية للمواقع السياحية والأثرية في محافظة إربد، وتجهيز الرفع المساحي والتوثيق المعماري لقلعة الكرك، واستكمال تأهيل المسارات السياحية وتطويرها في محافظة البلقاء، وإنشاء مركز استقبال الزوار في رحمة (العقبة)، إضافة إلى 23 مشروعاً قيد التنفيذ موزعة على المحافظات و10 مشاريع قيد طرح العطاءات الخاصة بها. وتهدف هذه المشاريع والبرامج إلى تحقيق الهدف الاستراتيجي المتمثل بخلق تجارب سياحية محلية متنوعة وفريدة.

كما عملت الوزارة خلال عامي 2018 و2019 على وضع التعليمات الخاصة بمنتج سياحة المغامرة، وذلك لأهميته، وحفاظاً على السلامة العامة، ولتعزيز هذا النمط من السياحة، وضمان جودة الخدمات المقدمة في ضوء التزايد الكبير في عدد السياح الدوليين الذين تستهويهم سياحة المغامرة. إذ قامت الوزارة بالتعاون والتشاور مع العديد من الجهات ذات العلاقة (وزارة الداخلية، والمركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات، والمديرية العامة للدفاع المدني، وجمعية مكاتب السياحة والسفر، وجمعية الأدلاء السياحيين، وهيئة تنشيط السياحة) بوضع التعليمات التي تمت مشاركتها أيضاً مع (Adventure Travel Trade Association) للتزود بالتغذية الراجعة بخصوصها ومن ثم عرضها على الجهات ذات العلاقة وصاحبة القرار، مثل المجلس الوطني للسياحة ولجنة السياحة في البرلمان والتي نسبت بالموافقة على إقرار التعليمات ورفعها لمجلس الوزراء. وأقرت التعليمات من خلال لجنة التنمية والخدمات والشؤون الاجتماعية في رئاسة الوزراء ونشرت في الجريدة

الرسمية في شهر حزيران من عام 2019.

أما بخصوص وضع خريطة سياحية لكل إقليم تحتوي على المواقع السياحية وشبكة الطرق المتوفرة، فقد قامت الوزارة خلال عامي 2018 و2019 بإعداد خريطة سياحية لمعظم المحافظات والمناطق (عمّان، وعجلون، والعقبة، والبحر الميت، والمغطس، وإربد، وجرش، وأم قيس، ووادي رم، والكرّك، ومعان، والطفيلة) إضافة إلى خريطتي مادبا والسلط اللتين تم إعدادهما في عام 2017.

وبخصوص تنظيم الإجراءات المتصلة بالنقل بأشكاله المختلفة والتي لها انعكاس مباشر على تطوير المنتج والخدمات المقدمة للسياح، فقد قامت وزارة السياحة والآثار بمخاطبة رئاسة الوزراء والتنسيب بضرورة استبدال الحافلات الكبيرة والمتوسطة العاملة على النقل السياحي المتخصص، لغايات ضبط مستوى خدمات النقل المقدمة للسياح وتحسينها، ورفع مستوى السلامة المرورية. وبناءً على ذلك، صدر نظام معدل لنظام ترخيص النقل السياحي المتخصص رقم (37) لسنة 2019 ونُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2019/5/1، وهو يتضمن تحديد العمر التشغيلي للحافلات بـ 10 سنوات من تاريخ الصنع للحافلات المتوسطة و12 سنة للحافلات الكبيرة، ومُنحت الشركات المرخصة والقائمة مدة 3 سنوات لتوفيق أوضاع مركباتها بدءاً من تاريخ صدور النظام المعدل ووفقاً لأحكامه. كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (3324) والمتضمن موافقة المجلس على منح الإعفاءات المبينة أدناه وذلك من تاريخ 31/3/2019، ولغاية 2020/12/31؛

- منح وسائل النقل السياحي المتخصص التي سيتم إدخالها للخدمة مقابل الشطب والتحديث الاستبدالي، إعفاءً كاملاً من الرسوم الجمركية، وتخفيض قيمة الضريبة العامة على المبيعات لتصبح 7% على وسائل النقل السياحي المتخصص المستوردة، إضافة إلى تخفيض قيمة الضريبة العامة على المبيعات لتصبح 4% على وسائل النقل السياحي المتخصص المحلية.

- منح وسائل النقل السياحي المتخصص التي تُسجّل وتُرخص للمرة الأولى إعفاءً بالكامل من الرسوم الجمركية، وتخفيض قيمة الضريبة العامة على المبيعات لتصبح 10% على وسائل النقل السياحي المتخصص المستوردة، إضافة إلى تخفيض قيمة الضريبة العامة على المبيعات لتصبح 6% على وسائل النقل السياحي المتخصص المحلية.

وبخصوص بند إلزام شركات النقل السياحي بتسيير حافلات تسييراً منتظماً إلى المواقع السياحية والأثرية، فلم يتم تنفيذه وذلك لعدم وجود مخصصات مالية، إذ إن هذا الإجراء مشروط بدعم الجمعيات السياحية.

وبخصوص السماح لمكاتب السياحة الوافدة اقتناء وسائل نقل ووضع شرط يتصل بعدد الليالي السياحية التي يحققها المكتب من دون إلحاق الضرر بشركات النقل السياحي، فقد خاطبت وزارة السياحة والآثار رئيس الوزراء للأخذ بمضمون هذا المقترح، كما خاطبت وزارة النقل بذلك، وعُرض الاقتراح أثناء مناقشة مشروع نظام معدل لنظام ترخيص النقل السياحي المتخصص لسنة 2019 لدى ديوان التشريع والرأي، إلا أن المقترح رُفض منعاً لتعارض المصالح بين شركات النقل السياحي المتخصص وشركات السياحة والسفر.

أما بخصوص تحسين الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمعابر الحدودية وخاصة تلك المتصلة بالجنسيات المقيدة، فقد وافق مجلس الوزراء على التوصيات المقدمة من لجنة التنمية الاقتصادية في مجلس النواب، والتي أُعدت في ضوء المقترحات التي تقدمت بها جمعية المستشفيات الخاصة لزيادة أعداد المرضى الوافدين للعلاج في المملكة، وقد وافق مجلس الوزراء على السماح للمرضى ومرافقيهم من الجنسيات المقيدة (السودان، وليبيا، واليمن، والعراق، وسوريا، وتشاد، وإثيوبيا) بالدخول إلى المملكة للعلاج ضمن إجراءات محددة تضمن الحصول على التأشيرة للمرضى ومرافقيهم خلال 48 ساعة عمل بحد أقصى، أما الحالات المستعجلة والطارئة فتُعطى التأشيرة في اليوم نفسه. كما وافق مجلس الوزراء على تكليف وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بتسريع العمل في إنجاز خدمة إصدار التأشيرة الإلكترونية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، على أن يتم اعتماد الطريقة المعتمدة في كل من تركيا وبريطانيا لتقديم طلب التأشيرة الإلكترونية، إذ يحصل مقدّم الطلب على الرد خلال 48 ساعة.

أما البنود المتصلة بعدد السياحة الوافدة صناعةً تصديرية، وتوحيد ضريبة المبيعات المفروضة في المملكة (الضريبة العامة المفروضة على خدمة الإيواء بواقع 8% بدلاً من 16%) أسوة بما هو معمول به في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وهيئة المناطق التنموية، فقد طُرح هذا الموضوع أكثر من مرة من خلال وزارة السياحة والآثار والقطاع السياحي الخاص، إلا أن مجلس الوزراء لم يتخذ بعد أي قرار بالتخفيض.

ب. وفي ما يتعلق بتطوير المواقع السياحية وإدارتها وتشغيلها ورفع مستوى الخدمات السياحية فيها، وكما تم الإشارة إليه في تقرير حالة البلاد لعام 2018، فإن إقرار نظام إدارة المواقع السياحية من مجلس الوزراء يعد خطوة جادة وإيجابية بهدف تنظيم إدارة المواقع السياحية والمحافظة عليها وتطويرها واستثمار مرافقها. وضمن خطة العمل لتفعيل هذا النظام، فقد وجب على وزارة السياحة والآثار إقرار التعليمات التي أُعدت من خلال لجنة إدارة المواقع السياحية، ومن ثم عرضها على لجنة التنمية الاقتصادية في مجلس الوزراء لإقرارها والمصادقة عليها، إلا أن هذه التعليمات لم تُقر حتى وقت إعداد هذه المراجعة، بل إن هناك توجهاً لدى الوزارة وضمن خطتها

الاستراتيجية للأعوام 2018-2020 بتعديل نظام إدارة المواقع السياحية بحلول عام 2020، ووفقاً لما أفادت به الوزارة فثمة العديد من المعوقات التي برزت والتي تستوجب تعديل النظام، وذلك لـ «تحسين مستوى الخدمات المقدمة في المواقع السياحية، وتلافي بعض الثغرات التي أفرزها التطبيق العملي لنظام إدارة المواقع السياحية، وتحديد آلية استثمار المواقع السياحية وإبرام العقود الخاصة بها، وتوسيع نطاق ومهام لجنة إدارة المواقع السياحية، وإنابة تنفيذ أحكام النظام بلجنة الاستثمار وتحديد نطاق عملها». علماً أن العمل جارٍ على أرض الواقع، فهناك عقود موقّعة سابقاً لإدارة المواقع لمدة 5 سنوات، الأمر الذي يستوجب على الوزارة المضي قدماً في تنفيذ هذه العقود، وإحالة العطاءات التي طُرحت والتي بلغ عددها خلال عامي 2018 و2019 على التوالي 12 و8، بقرارات إحالة لإدارة مرافق وخدمات وتشغيلها في المواقع السياحية. كما طرحت الوزارة عطاء خاصاً بتنظيف المرافق الصحية في المواقع السياحية، وباشرت الشركة المحال عليها العطاء أعمالها في 23 موقعاً سياحياً موزعة في أرجاء المملكة. يضاف إلى ذلك أن الوزارة تدعم البلديات في المحافظات لضمان استمرار تقديم خدمات مميزة في المواقع السياحية والأثرية.

واستكمالاً لخطة تثقيف شرائح المجتمع وزيادة الوعي لديهم بأهمية الحفاظ على نظافة المواقع السياحية والحرص على ديمومتها، استمرت الوزارة بتنفيذ بنود الخطة الوطنية للتوعية السياحية للمدة 2017-2021، والتي تهدف إلى تعزيز وعي الأردنيين بأهمية القطاع السياحي ودورهم في الحفاظ على المواقع السياحية وخلق ثقافة سياحية وتعزيز السلوك المضياف الإيجابي، إذ عقدت الوزارة 400 محاضرة لطلبة المدارس خلال عام 2018، و238 محاضرة خلال عام 2019 (حتى وقت إعداد هذه المراجعة)، بهدف نشر الوعي لحوالي 24 ألف طالب وطالبة سنوياً، وتعدُّ هذه الأرقام متواضعة وبعيدة جداً عن الهدف المنشود، وخاصة أن الخطة الوطنية للتوعية السياحية استهدفت على مدار السنوات الخمس الوصول إلى 550 ألف طالب في جميع المراحل الدراسية، أي ما معدله 110 آلاف طالب سنوياً.

وفي ما يتصل بنشر الوعي لدى أفراد المجتمع المحلي، فقد تولت مديريات السياحة في المحافظات هذه المهمة، علماً أن عدد أفراد المجتمع المحلي المستهدفين خلال مدة الخطة من الشرائح المختلفة وفي جميع المحافظات حوالي 2.1 مليون شخص، مما يعني وجود حجم عمل كبير ومتابعة حثيثة ملقاة على عاتق وزارة السياحة والآثار، وذلك من خلال مديريات السياحة.

وبشأن تنظيم الرحلات المدرسية للمواقع السياحية، وضعت وزارة السياحة والآثار التعليمات الخاصة بالرحلات بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم، وخاصة في ما يتصل

باختيار الموقع ومدى ملاءمته لأعمار الطلبة. وبدأ العمل بهذه التعليمات في الفصل الأول من العام الدراسي 2019/2020. وهي تتضمن أن لوزارة السياحة والآثار دوراً في عملية تنظيم الرحلة منذ لحظة الانطلاق ولغاية العودة. كما تم العمل على استحداث نظام تتبّع إلكتروني خاص بالرحلات المدرسية لدى وزارة التربية والتعليم.

ج. وبهدف توجيه التميز وتحفيزه في القطاع السياحي من خلال المساهمة في خلق بيئة تشريعية وتنظيمية ورقابية منافسة، وذلك بمراجعة القوانين والأنظمة التي تحكم عمل القطاع وتعديلها، كثفت الوزارة جهودها خلال عامي 2016 و2017 بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، إذ تم إقرار وإصدار قانون السياحة المعدل ومجموعة من الأنظمة والتعليمات بلغ عددها 10 (من أصل 18). وخلال عام 2018 عملت الوزارة كذلك على مراجعة عدد من الأنظمة والتعليمات وإقرارها، وهي: نظام معدل لنظام الجمعية الأردنية للحرف والصناعات التقليدية والشعبية وتجارها رقم (16) لسنة 2018، ونظام المطاعم السياحية الأردنية رقم (32) لسنة 2018، ونظام جمعية المطاعم السياحية الأردنية رقم (33) لسنة 2018، ونظام معدل لنظام التنظيم الإداري لوزارة السياحة والآثار رقم (93) لسنة 2018، ونظام التنظيم الإداري لدائرة الآثار العامة رقم (56) لسنة 2018، وتعليمات بشأن وثيقة التأمين الخاصة بالمسافرين إلى خارج المملكة المعدلة لسنة 2018، بالإضافة إلى إعداد مسودة التعليمات التنظيمية لبيوت الضيافة لسنة 2018.

وخلال عام 2019 صدر نظام معدل لنظام هيئة تنشيط السياحة رقم (69) لسنة 2019، ونُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2019/5/16. كما رُفعت مسودات التشريعات التالية إلى رئيس الوزراء للموافقة على السير بإجراءات إقرارها بحسب الأصول بتاريخ 2019/5/1، مشروع نظام معدل لنظام مكاتب السياحة والسفر الأردنية وشركاتها لسنة 2019، ومشروع نظام معدل لنظام جمعية الفنادق الأردنية لسنة 2019، ومشروع نظام أدلاء السياح لسنة 2019، ومشروع نظام جمعية أدلاء السياح لسنة 2019. وأقرت أيضاً «تعليمات أسس تنظيم رحلات سياحة المغامرات وشروطها لسنة 2019» ونُشرت في الجريدة الرسمية. كما واصلت الوزارة وضمن خطتها الاستراتيجية في عام 2020 العمل على تعديل قانون السياحة الذي صدر عام 2017، إذ برزت بعض المعطيات والأسباب التي تستوجب التعديل، وذلك لوضع تشريع أكثر مرونة ينظم البيئة التشريعية ويضمن سيادة القانون والشفافية والمساءلة، وبهدف مواكبة التطور الحاصل في صناعة السياحة، وتوسيع نطاق الأهداف والأدوار التي تقوم بها الوزارة، وخلق بيئة ممكنة في القطاع السياحي، وإعادة تنظيم آلية ممارسة الأنشطة الاقتصادية السياحية في المملكة، من خلال إلغاء الشكليات المتصلة بالترخيص واستبدال منظومة تصنيف وتنظيم بها، وإعادة النظر في العقوبات المفروضة على ممارسي المهن السياحية. وفي هذا الجانب لا

بدء من الإشارة إلى أن تقرير حالة البلاد لعام 2018 أوصى بضرورة إجراء تعديل جذري لقانون السياحة المعمول به لأنه لا يلبي احتياجات القطاع وتطوراته.

واستمرت الوزارة في تطبيق التذكرة الموحدة لدخول المواقع الأثرية والسياحية بواقع 100 دولار، والتي دخلت حيز النفاذ في 1 أيلول 2015، إذ بلغ عدد التذاكر التي اشترت إلكترونياً عام 2018 حوالي 124.7 ألف تذكرة مقارنة بـ 54.6 ألف تذكرة عام 2017، أي بنسبة نمو بلغت 128%، علماً أنه لم يتم القيام بأي حملات تسويقية مختصة بالتذكرة على مواقع الحجز العالمية التي يستخدمها الزوار المحتملون، أما قيمة الدخل التراكمي المتحقق منذ بدء تطبيق التذكرة الموحدة ونهاية شهر نيسان من عام 2019 فقد تجاوز 20 مليون دينار، مما يعني ازدياد عدد المسافرين فردياً للأردن، إذ تشير البيانات التفصيلية للتذاكر التي تم شراؤها إلكترونياً أن 92.7% من إجمالي التذاكر البالغ عددها 124.7 ألف تذكرة تم شراؤها من خلال أفراد، ونسبة 7.3% منها تم شراؤها من خلال مكاتب سياحة وسفر أردنية. ويعد السفر الفردي ظاهرة عالمية، وذلك لما يتيح من حرية وتلبية احتياجات المسافر الشخصية، إضافة إلى انخفاض كلفة السفر عندما يقوم المسافر بالحجز مباشرة بنفسه مقارنة بكلفة السفر من خلال مكاتب السياحة والسفر، إذ يُستغنى عن دور الوسيط في وجهتي المغادرة والوصول.

د. ولتعزيز السياحة المحلية والترويج لها، أطلقت الوزارة خلال عام 2018 حملة «الأردن أحلى»، وفي شهر حزيران من عام 2019 أطلقت حملة «يالاً معنا أردناً جنة» واستمرت حتى نهاية شهر أيلول من العام نفسه بدعم من وزارة السياحة والآثار وهيئة تنشيط السياحة، لتشجيع المواطنين على زيارة المواقع السياحية، إذ وصلت نسبة الدعم 40% من الكلفة الفعلية، إضافة إلى أن كلف النقل مجانية، مما يعني أن نسبة الدعم تصل إلى حوالي 50%. وشملت هذه الحملة معظم محافظات المملكة (عجلون، والمفرق، ومعان، وإربد، وجرش، والبلقاء، ومادبا، والطفيلة)، وتضمن برنامجها تناول المواطنين وجبات الطعام لدى منازل أفراد المجتمع المحلي ومطاعمهم، الأمر الذي من شأنه المساعدة في إدماج وتمكين المجتمعات المحلية في العملية السياحية، إضافة إلى إمكانية الحجز والدفع عن طريق الوسائل الإلكترونية وعبر مكاتب البريد. كما وفرت الوزارة تطبيقاً إلكترونياً للهواتف الذكية مما أتاح عمليات الاستعلام والحجز والدفع. ووفرت أيضاً خطأً ساخناً لاستقبال ملاحظات المواطنين واستفساراتهم.

كما عملت الوزارة على إقامة عدد من المهرجانات والفعاليات في بعض مناطق المملكة، وذلك بهدف تنمية ما ينتجه المجتمع المحلي وتطويره من مأكولات شعبية وحرف يدوية وتراثية، والحفاظ على الفلكلور الشعبي وتنشيط بيع المنتجات المحلية، فخلال عام 2019 نفذت الوزارة ضمن خطتها 3 مهرجانات في راحوب، وعجلون، وديرعلا.

هـ. ولتطوير سوق العمل وزيادة التشغيل والعمل على مواءمة مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل مواءمة تلبي احتياجات القطاع المتنامية، خلص تقرير حالة البلاد لعام 2018 إلى أن هناك حاجة ماسة إلى مزيد من البرامج التدريبية سواء للمتطلين عن العمل أو لطلبة المدارس والكليات والجامعات، وذلك لرفد السوق بالعدد الكافي من العمالة المدربة وإحلالها محل العمالة الوافدة، الأمر الذي دفع الوزارة لإنشاء قسم التشغيل والتدريب لمتابعة خطط العمل وتقييمها في هذا الجانب بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، مثل رئاسة الوزراء ووزارة العمل ومؤسسة التدريب المهني والجمعيات السياحية، إضافة إلى تنفيذ برنامج وطني للتشغيل في القطاع السياحي، إذ اشتمل البرنامج خلال عام 2019 على ما يلي:

- تدريب 614 شخصاً وتشغيلهم في مادبا في منشآت سياحية، مثل الفنادق والمطاعم ومراكز الزوار، وإكسابهم خبرة ومهارات تؤهلهم للعمل في القطاع السياحي، ودفع الحد الأدنى من الأجور لهم، ومنحهم خدمة الضمان الاجتماعي.
- تدريب 120 شخصاً، وأغلبهم من الفتيات، في منطقة المشارع بمحافظة إربد على حرف يدوية مختلفة.
- تدريب 30 شخصاً (وخاصة الفتيات) في السلط على حرف يدوية مطلوبة في السوق.
- تدريب 57 شخصاً في ثلاثة ألوية في محافظة إربد وتشغيلهم في منشآت سياحية، وإكسابهم مهارات وخبرة تؤهلهم للانخراط في سوق العمل.
- التنسيق والتعاون مع جمعية النقل السياحي ونقابة السائقين لعقد 10 محاضرات توعوية لسائقي الباصات والسيارات المتعاملين مع السياح.
- تنظيم 500 محاضرة توعوية لطلبة المدارس من خلال جمعية الأدلاء السياحيين ومديريات السياحة في المحافظات.
- تنظيم 10 رحلات لإعلاميين ومدونين على مواقع التواصل الاجتماعي إلى مواقع سياحية ومشاريع وزارة السياحة والآثار.
- عقد يوم وظيفي للقطاع السياحي بالتعاون مع الجمعيات السياحية، وذلك بهدف توظيف أكبر عدد ممكن من الباحثين عن عمل.

و. وفي ما يتصل بعمليات المتابعة والتقييم لخطط عمل هيئة تنشيط السياحة، ووفقاً للوثائق التي قُدمت من جانبها، فقد استمرت الهيئة بتنفيذ خططها التي من شأنها تحقيق أهدافها الاستراتيجية، وخاصة المتصلة بتعزيز آليات الترويج للمنتج السياحي الأردني وأدواته وتطويرها بما يتناسب مع احتياجات الأسواق المختلفة، وتوسيع قاعدة قنوات التوزيع للمنتج السياحي الأردني، إذ طوّرت الهيئة خطتها التسويقية للأعوام 2017-2019، لتتكيف مع الظروف التي يشهدها القطاع السياحي وتتواءم مع التوجهات السياحية العالمية، وتبعاً لذلك اعتمدت هذه الاستراتيجية على تحليل الأسواق للتركيز على شرائح سياحية محددة، إضافة إلى العمل على تحفيز شركات الطيران العارض ومنخفض الكلفة لتسيير رحلات إلى الأردن. كما ركزت الاستراتيجية على التسويق الإلكتروني والترويج من خلال شبكات التواصل الاجتماعي. وفي ما يلي أهم الجوانب التي تم العمل عليها:

1. قامت الهيئة خلال عام 2018 بتحليل بيانات ونتائج مسح القادمين والمغادرين الذي نفذته دائرة الإحصاءات العامة على مدار عام كامل وفي جميع المعابر الحدودية ويتمويل من وزارة السياحة والآثار، إذ وفّر هذا المسح قاعدة بيانات حول أعداد السياح القادمين للمملكة وفقاً للجنسية والجنس والعمر، والغرض الرئيسي للزيارة، ومدة الإقامة، وإجمالي الإنفاق وتوزيعاته تبعاً لأوجه الإنفاق المختلفة، وأبرز المواقع السياحية التي تمت زيارتها. كما وفّر المسح بيانات حول خصائص السياح، وتوجهاتهم، وكيفية قيامهم بالحجز لرحلتهم، والمدة الزمنية بين التخطيط والزيارة الفعلية، إضافة إلى القنوات التي استخدمت لحجز الرحلة سواء عن طريق وكيل سياحة وسفر، أو مكتب طيران، أو موقع إلكتروني.. إلخ. وفي ضوء نتائج التحليل للبيانات، تم تجهيز قاعدة بيانات كاملة وشاملة على مستوى كل جنسية، الأمر الذي مكّن الهيئة من معرفة خصائص السياح القادمين وتوجيه أنشطتها الترويجية لتتناسب مع كل شريحة مستهدفة، وبالتالي تحقيق الهدف المنشود وهو جذب أكبر عدد من السياح. كما وضعت الهيئة ضمن خططها إنتاج أفلام تُبرز المنتجات والتجارب السياحية التي سيحصل عليها الزائر.

2. توقيع اتفاقية مع شركة الطيران منخفض الكلفة (Ryanair) لتسيير رحلات من 18 وجهة سياحية إلى العقبة وعمان، واتفاقية مع شركة (Easyjet) لتسيير رحلات إلى العقبة بدءاً من وجهتين هما برلين ولندن، واتفاقية ثالثة مع الطيران النرويجي لتسيير رحلات إلى عمان والعقبة من كوبنهاغن.

3. عقد ورشة عمل لمكاتب السياحة والسفر الأردنية بالتعاون مع شركة الطيران (Ryanair) لتدريبهم حول كيفية الحجز لمجموعات سياحية من خلال الشركة،

إضافة إلى تنفيذ حملة ترويجية مشتركة مع (Expedia) للترويج للأردن في جميع الأسواق التي تسيّر شركة (Ryanair) رحلات إليها.

4. تجهيز استراتيجية مختصة بمنتج السياحة الدينية وذلك بالتعاون مع (USAID / BEST).

5. عقد العديد من الاتفاقيات مع شركات الطيران (الإمارات، والاتحاد، والتركي، والنرويجي.. إلخ) للتعاون في تنفيذ حملات تسويقية مشتركة والترويج للمنتج السياحي الأردني، وزيادة الوعي لدى الشرائح المستهدفة بالخدمات والامتيازات التي يقدمها الأردن لزائريه.

6. واصلت الهيئة خططها التسويقية الاعتيادية وبما يتناسب مع الشرائح المستهدفة في كل سوق، إذ تم العمل 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، والمشاركة في أهم المعارض السياحية المتخصصة، واستضافة إعلاميين ومدونين من الأسواق المختلفة، إضافة إلى تكثيف استخدام التسويق الإلكتروني وشبكات التواصل الاجتماعي.

أما خطة الهيئة التسويقية خلال عام 2019 فقد تضمنت الاستمرار في التعاون وتوسيع الشراكة مع شركات الطيران الإقليمية التي تسيّر رحلات منتظمة (الإمارات، والاتحاد، والتركي، والعماني.. إلخ)، لتسيّر رحلات من الوجهات السياحية البعيدة مثل البرازيل وكوريا الجنوبية واليابان وجنوب إفريقيا، إضافة إلى التعاون لتسيير رحلات طيران عارض من روسيا والدول الاسكندنافية وسلوفاكيا. أما بخصوص الطيران منخفض الكلفة، فقد وضعت الهيئة ضمن خطتها الاستمرار في دعم رحلات طيران مباشرة للأردن من وجهات سياحية إضافية مثل الهند والصين، وأسواق مستهدفة مثل فرنسا وأوكرانيا وإسبانيا، إضافة إلى الأسواق والوجهات التي تم تسيير رحلات طيران منها في عام 2018. وتضمنت الخطة أوجه الدعم المقترحة لكل زائر والتي اعتمدت على معايير منها مدة الإقامة (لا تقل عن 7 ليال)، ومستوى الطلب (low or high season)، وحجم التشغيل (على مدار العام أو خلال أشهر محددة من السنة)، وقدم اقتراح إلى مجلس الإدارة بأن يكون الدعم 60 دولاراً لكل زائر في حال كان مستوى الطلب عالياً والتشغيل على مدار العام، و30 دولاراً إذا كان مستوى الطلب منخفضاً والتشغيل لأشهر ومواسم محددة في السنة، على أن تدفع الهيئة وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة قيمة هذا الدعم مناصفةً.

ولأهمية التسويق الإلكتروني ووسائل التواصل الاجتماعي، تم إعداد استراتيجية

خاصة بهذا الجانب (Jordan Tourism Board Digital Strategy) بالتعاون مع (USAID)، أُدرجت قيد التنفيذ مع بداية عام 2017 من خلال شركة أردنية متخصصة بالتسويق الإلكتروني، مع التركيز على التغييرات المستمرة والسريعة التي تحصل في عالم الاتصالات والتسويق الإلكتروني. وشملت الخطة التنفيذية:

- تنفيذ حملات ترويجية من خلال محركات البحث (Google) و (Expedia) و (Trip Advisor).
 - تنفيذ حملة إلكترونية مع شركة الطيران منخفض الكلفة (Ryanair).
 - إنتاج أفلام وصور لاستخدامها في الحملات الترويجية.
 - إنشاء موقع إلكتروني جديد للهيئة وذلك بالتعاون مع (USAID / BEST).
 - تنفيذ حملة ترويجية من خلال (Twitter) للترويج لصفحة هيئة تنشيط السياحة وموقعها، وذلك لجذب المزيد من المتابعين، إضافة إلى تنفيذ حملة من خلال (Facebook) و (Instagram).
7. كما عملت الهيئة على تعديل نظامها ليلبي احتياجات القطاع السياحي ومتطلباته، وبما يعزز دور الهيئة في الترويج للسياحة الصحية والتعافي.

ثانياً: مراجعة التوصيات التي قُدمت في تقرير حالة البلاد لعام 2018

جدول رقم (1) متابع توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018

الرقم	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات المتخذة من طرف الجهات المعنية
1	تشكيل لجنة مختصة من القطاعين العام والخاص لمراجعة الخطط وتطويرها، ووضع خطط عمل جديدة إن اقتضت الحاجة تحاكي المتطلبات والأولويات للأهداف الاستراتيجية، إضافة إلى مراقبة تنفيذ الخطط وقياس نتائجها كل ربع سنة.	لم يتم تشكيل لجنة مختصة لمراجعة الخطط وتقييمها والتي من شأنها تحقيق الأهداف الاستراتيجية، إلا أن الوزارة أسندت للمجلس الوطني للسياحة مهام استشارية، وقامت بتشكيل فريق من القطاع الخاص ممثلاً بالجمعيات السياحية والجهات ذات العلاقة، وقد عمل هذا الفريق عملاً مكثفاً مع فريق تطوير الاستراتيجية الأردنية للقطاع السياحي (2019-2022) لتحديد أبرز المحاور والتوجهات السياحية التي ستغطيها الاستراتيجية، كما قام فريق العمل بعقد اجتماعات خاصة بمؤسسات وشركات من القطاع الخاص للتشاور، والحصول على التغذية الراجعة حول محتوى الاستراتيجية.

الرقم	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات المتخذة من طرف الجهات المعنية
2	ضرورة إيجاد آلية لتطوير وتحديث حافلات النقل السياحي المتخصص التي يزيد عمرها التشغيلي عن 10 سنوات، وغيرها من القضايا الملحة.	تم اتخاذ عدد من الإجراءات التي من شأنها تطوير ورفع مستوى الخدمات المقدمة من خلال هذا القطاع الحيوي. ووفقاً لما جاء في هذه المراجعة في البند الأول (متابعة استراتيجية القطاع)، والجزء الخاص بتنظيم الإجراءات المتصلة بالنقل بأشكاله المختلفة والتي لها انعكاس مباشر على تطوير المنتج والخدمات المقدمة للسياح.
3	تحديد شخص مسؤول عن الاستثمار السياحي يكون دوره تعريف المستثمرين المحتملين بالفرص الاستثمارية، والحوافز الممنوحة، ويعمل بمثابة حلقة وصل ما بين المستثمر من جهة والوزارة وهيئة الاستثمار من جهة أخرى.	تم تسمية موظف من وزارة السياحة والآثار مفوضاً عن الوزارة في النافذة الاستثمارية في هيئة الاستثمار وفقاً لنظام النافذة الاستثمارية رقم (32) لسنة 2015 الصادر بمقتضى المواد (15) و(16) و(18) و(46) من قانون الاستثمار رقم (30) لسنة 2014، إذ يتلخص عمله في تقديم المعلومات والمشورة الفنية للمستثمرين وتعريفهم بالفرص الاستثمارية في مجال القطاع السياحي والإجابة على استفساراتهم وتزويدهم بالمعلومات اللازمة، ويتم استقبال طلبات المستثمرين من خلال النافذة الاستثمارية في هيئة الاستثمار. كما يقوم المفوض بالتنسيق مع الدوائر المعنية بهيئة الاستثمار لتزويدهم بالمعلومات المطلوبة حول بعض المشاريع الحاصلة على إعفاءات أو موافقات أولية أو ترخيص، سواء من خلال النافذة أو من خلال وزارة السياحة والآثار. وهو عضو في لجنة دراسة وضبط الإعفاءات الخاصة بالمادة (8/أ) من قانون الاستثمار.
4	ضرورة وضع خطة عمل وبرامج لترجمة أهداف نظام إدارة المواقع السياحية ومتابعة تنفيذه.	كما جاء في سياق هذا التقرير، لم يتم إقرار التعليمات المتصلة بإدارة المواقع السياحية، بل هناك توجه لدى الوزارة ضمن خطتها الاستراتيجية للأعوام 2018-2020 بتعديل نظام إدارة المواقع السياحية بحلول عام 2020.
5	وضع أنظمة لمراقبة أداء الفعاليات العاملة في القطاع السياحي تكفل تطبيق أعلى معايير الصحة والسلامة العامة وحماية السياح، للارتقاء بجودة الخدمات المقدمة لهم.	تعدّ الوزارة الجهة المرجعية التنظيمية للمنشآت السياحية والفندقية وفقاً لأحكام قانون الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية رقم (32) لسنة 2017 والذي بدأ بتنفيذه في نهاية الربع الأول من عام 2018، كما انبثق عن هذا القانون أربعة أنظمة تتصل بالتفتيش وإجراءات التفتيش واللجان المشتركة وتفويض الصلاحيات، ودخلت حيز التنفيذ في بداية عام 2019. وقد أعدت وزارة السياحة والآثار مسودة لمشروع نظام مهام وحدة الرقابة والتفتيش على المنشآت السياحية وصلاحياتها، ولكنها تريت في إصداره في ضوء وجود أربعة أنظمة منبثقة عن قانون الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية الشاملة، وذلك لتوحيد الجهات المرجعية في التفتيش ومنع الازدواجية ورفع كفاءة المفتشين. وسيتم السير بإجراءات إقرار النظام عام 2020.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: السياحة

الرقم	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات المتخذة من طرف الجهات المعنية
6	مراجعة خطة إدارة الأزمات الحالية التي وضعها خبير منظمة السياحة العالمية، لتطويرها وتفعيلها في حال دعت الحاجة إليها.	هناك تنسيق مع المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات لمراجعة الخطط التنفيذية المعتمدة سابقاً لتحديثها واعتمادها، ولكن لا يوجد خطة واضحة وجدول زمني محدد لها.
7	ثمة حاجة ملحة لتنمية الموارد البشرية في المجال السياحي والفندقي، ليتم تأهيل الشباب الراغبين في العمل في هذا المجال وتدريبهم.	وضعت الوزارة ضمن خطتها للأعوام 2018-2020 عدداً من مشاريع التدريب والتشغيل بالتنسيق مع وزارة العمل، إذ تنفذ وزارة العمل برنامجاً تدريبياً بدعم من صندوق التدريب والتشغيل يهدف إلى توفير 5889 فرصة عمل في القطاعات الاقتصادية المختلفة، وقد بلغ نصيب القطاع السياحي منها في عام 2019 وحتى تاريخ إعداد هذه المراجعة 821 فرصة تدريب في مجال السياحة والفندقة في بعض المحافظات، على أن يتم تشغيل المتقدمين لهذه الفرص ودفع رواتبهم من خلال وزارة السياحة والآثار.
8	ضرورة إيجاد جهات داعمة ومصادر تمويل خارجية وبيوت خبرة لتنفيذ مشاريع البنية التحتية وتطوير المنتجات السياحية ذات الميزة التنافسية للأردن.	قامت الوزارة بالتعاون مع مشروع (USAID / BEST) من خلال برنامج المنح، بدعم مشاريع صغيرة ومتوسطة لتطوير منتجات سياحية تعكس هوية الأردن وتقدم خدمات عالية الجودة، وتثري تجربة السائح في الوجهات السياحية المختلفة. وقدم البرنامج الدعم الفني والتدريب لأبناء المجتمع المحلي حول مواضيع عدة للرفع من تنافسية القطاع ومستوى الخدمات المقدمة. كما تقوم الوزارة بالتعاون مع (USAID) بإعداد إجراءات التشغيل القياسية لمواقع التراث الثقافي والتي تقدم طريقة جديدة للإدارة وصيانة الموقع (تحسين معايير الصرف الصحي، والعناية بالأساس وعمليات صيانة المنشأة في المواقع)، ليتم تطوير كتيب قياسي لجميع المواقع، وكذلك كتيبات خاصة بالموقع لكل من جرش وقلعة عجلون وجبل القلعة وأم قيس.
9	ضرورة دراسة موضوع الجنسيات المقيدة ووضع تعليمات واضحة، وذلك لاستقطاب أكبر عدد من السياح، وإيقاف التراجع في أعداد المرضى الوافدين.	صدر كتاب رئاسة الوزراء رقم (6354) بتاريخ 2018/2/20 والمتضمن الموافقة على التوصيات الواردة في محضر اجتماع اللجنة المشكلة لدراسة مقترحات زيادة أعداد المرضى الوافدين للعلاج، ومن ضمنهم ذوو الجنسيات المقيدة بحسب ما جاء في هذه المراجعة/ البند الأول (متابعة استراتيجية القطاع)، والجزء الخاص بتحسين الأنظمة والتعليمات الخاصة بالجنسيات المقيدة.
10	الإسراع بإقرار قانون المسؤولية الطبية.	صدر قانون المسؤولية الطبية والصحية رقم (25) لسنة 2018، ونُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2018/5/31، ودخل حيز التنفيذ بعد تسعين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

الرقم	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات المتخذة من طرف الجهات المعنية
11	ضرورة التأكيد على دقة البيانات الإحصائية الصادرة بخصوص عدد السياح وانفاقهم في المملكة، والغرض من زيارتهم وغير ذلك من المؤشرات.	وَقَرَّ مسح القادمين والمغادرين الذي نُفذته دائرة الإحصاءات العامة بتمويل من وزارة السياحة والآثار، العديد من المؤشرات والبيانات التي استُخدمت في إعداد الحسابات الفرعية للسياحة، والتي يتم من خلالها احتساب القيمة المضافة لقطاع السياحة. كما وَقَرَّ مسح بيانات تتصل بالدخل السياحي وانفاق السياح على البُنود المختلفة وغير ذلك من المؤشرات، بالإضافة إلى بيانات تخدم هيئة تنشيط السياحة في إعداد خطتها التسويقية وتوجيه برامجها الترويجية.
12	العمل على تذليل الصعوبات التي تواجه تنفيذ المشاريع الاستثمارية ومشاريع استخدام الطاقة المتجددة، وخاصة ما يتصل بالقوانين والتشريعات المتصلة بالاستثمار وتحفيزه والحصول على الموافقات والتراخيص.	تنفيذاً للتوجهات الحكومية نحو الاعتماد على الطاقة المتجددة اعتماداً كبيراً ومواجهة المخاطر البيئية والكلف العالية المترتبة على استخدام الكهرباء، أنهت الوزارة شمول خمسة مواقع سياحية إضافة إلى مبنى الوزارة في مشاريع استخدام الطاقة المتجددة. وهذه المواقع هي: حمامات عفرا، ومتحف أخفض بقعة على سطح الأرض، وبيانوراما البحر الميت، وقصر الحرانة، وشارع الفنادق وسط مادبا. كما أن العمل جارٍ لتزويد مركزي زوار مادبا وجرش بالطاقة الشمسية، وتزويد وسط مدينة مادبا بوحدة إنارة موفرة للطاقة. وتضمنت خطط الوزارة في المرحلة القادمة شمول جميع المواقع السياحية والأثرية في هذا المشروع. علماً أنه لم يتم تضمين قانوني المصادر الطبيعية والاستثمار أي بنود تتصل بالطاقة المتجددة.
13	خفض الضرائب على القطاع السياحي عموماً لينعكس ذلك على التنافسية مع دول الجوار.	ألغت الحكومة منذ عام 2017 الضريبة الخاصة على تذاكر السفر (ضريبة المغادرة) لجميع السياح القادمين عبر مطار الملك حسين في العقبة باستخدام الطيران العارض ومنخفض الكلفة.
14	دعوة وزارة السياحة والآثار بالتعاون مع الجهات المعنية من القطاعين العام والخاص لتوفير أسعار تفضيلية للأردنيين.	أكدت الوزارة أنها مستمرة في تنفيذ برامج تشجيع السياحة الداخلية المدعومة، إذ أطلقت حملة «يلاً معنا أزدننا جنة» وفق رؤية وإجراءات تضمن توسيع شريحة المواطنين المستفيدين، إذ قامت الوزارة وهيئة تنشيط السياحة بدعم الحملة بنسبة 50% بما في ذلك أجور النقل التي قُدِّمت للمواطنين مجاناً.

الرقم	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات المتخذة من طرف الجهات المعنية
15	تنفيذ دراسة لقياس العائد على الاستثمار في المنشآت السياحية التي استفادت من نظام الحوافز.	قامت الوزارة بالتعاون مع (USAID) ببناء نظام لإدارة الأداء للخطة الاستراتيجية للوزارة، متابعة وتقييم مشاريع الوزارة والخطط التنفيذية المنبثقة عن الخطة (2018-2020). وقد شمل هذا النظام تفصيلاً كاملاً للمشروع من حيث: ربط المشروع بالركيزة الاستراتيجية والهدف المؤسسي والبرنامج، ومدة تنفيذ المشروع (تاريخ البدء وتاريخ الانتهاء)، وكلفة المشروع، والموقع الجغرافي، ومسؤولية التنفيذ، وأهداف المشروع، ووصف المشروع، وإنجازات المشروع، والمعوقات، والحلول والتوصيات، إضافة إلى مؤشرات قياس الأداء.
16	تعزيز التربية والثقافة السياحية بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم عند إعداد الاستراتيجيات.	كما تقوم الوزارة دورياً بمتابعة أداء القطاع وتقييمه من خلال جمع البيانات المشمولة وتحليلها من خلال نظام إحصائي محوسب، ونشرها على صفحة الوزارة الإلكتروني شهرياً. تم إشراك وزارة التربية والتعليم في إعداد الاستراتيجية الوطنية للتوعية السياحية للأعوام 2017-2022، كما نظمت وزارة السياحة والآثار بالتعاون مع جمعية الأدلاء السياحيين ومن خلال مديريات السياحة، محاضرات توعوية لطلبة المدارس عن أهمية السياحة والمحافظة على نظافة المواقع السياحية، إضافة إلى تنظيم رحلات تثقيفية لطلبة المدارس في جميع المحافظات.
17	ضرورة وضع شروط وأحكام من خلال وزارة النقل وبالتنسيق مع وزارة السياحة والآثار والمؤسسات التابعة لها، تحدد من خلالها حقوق المسافرين الأردني على رحلات الطيران العارض.	أعدت هيئة الطيران المدني مسودة تعليمات حماية المسافرين، التي حددت حقوق المسافرين الأردني وواجباته، وذلك في ضوء صدور قانون الطيران المعدل رقم (8) لسنة 2018 ونشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2018/2/1، والذي عدلت فيه المادة المتصلة بحماية المسافرين، إذ تم تعريف الناقل الجوي ليشمل خطوط الطيران المنتظم وغير المنتظم، مما يعني أن رحلات الطيران العارض مشمولة في التعليمات الصادرة بهذا الخصوص.
18	ضرورة صياغة قانون جديد للسياحة وأنظمة صادرة عنه، والابتعاد عن النهج المتبع خلال العقدين الماضيين بإدخال تعديلات طفيفة عليه.	عدلت الوزارة قانون السياحة ضمن خططها الاستراتيجية للأعوام 2018-2020 تعديلاً جذرياً، وهناك العديد من الأسباب الموجبة لهذا التعديل والتي تطرقت إليها هذه المراجعة.
19	صياغة قانون غرفة السياحة.	لم يتم إصدار أي قانون.

الرقم	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات المتخذة من طرف الجهات المعنية
20	أن تكون أولوية الترويج السياحي الوصول بالأردن إلى أن يصبح مقصداً سياحياً (Destination) ووضع استراتيجية للمرحلة القادمة.	تعمل هيئة تنشيط السياحة وفق استراتيجية محكمة للتسويق السياحي تم إعدادها بالتعاون مع (USAID)، تتبع مفهوم الأنماط السياحية، وتركز على تسويق الأردن بوصفه وجهة مميزة بعيداً عن أي ارتباط بوجهات مشتركة مع دول أخرى، وخاصة في ضوء الأزمة السياسية التي أثرت على قطاع السياحة عموماً، والمجموعات السياحية المشتركة بين دول المنطقة خصوصاً.
21	الاستمرار في تقديم الحوافز لشركات الطيران العارض ومنخفض الكلفة.	استمرت الهيئة بتقديم الحوافز والدعم للطيران العارض، إذ قامت بدعم 45,161 سائحاً قدموا إلى الأردن عبر شركات الطيران العارض في عام 2018، كما وقعت الهيئة اتفاقيات تسويقية مع أكبر شركات الطيران منخفض الكلفة في العالم والتي بدأت بتسيير رحلات من أكثر من 20 وجهة جديدة ابتداءً من عام 2018. وبخصوص رحلات الطيران منخفض الكلفة خلال عامي 2018 و2019، لا بد من حصول هيئة تنشيط السياحة على بيانات عن أعداد السياح القادمين إلى المملكة على متن هذه الرحلات تبعاً للجنسية وبلد القدوم، وذلك لتمكين من قياس العائد على الاستثمار مقابل الدعم الذي تقدمه والبالغ 60 دولاراً لكل مسافر، كما أن هذا الأمر سيمكّن الهيئة من التأكد أن ما تقدمه من دعم موجه لاستقطاب السائح من الخارج لزيارة الأردن وليس لتحفيز الأردنيين لاستخدام الطيران منخفض الكلفة للسفر للخارج، والذي سيشكل خسارة كبيرة للاقتصاد الوطني والسياحة المحلية.
22	وضع استراتيجية تسويقية موحدة لتسويق الأردن بعدة وجهة سياحية طبية علاجية.	أجرت الهيئة تعديلات على نظامها، إذ تم تشكيل مجلس أمناء السياحة الصحية والتعافي ليضم في عضويته 16 شخصاً، ويسمى رئيس المجلس من خلال رئيس الوزراء. كما أنشئت وحدة السياحة الصحية في الهيئة ووضعت خطة عملها وفق استراتيجية الهيئة للأعوام 2017-2019، وكذلك فعلت استراتيجية السياحة الصحية للأردن في عام 2018 بالتنسيق مع الشركاء من القطاعين العام والخاص.

الرقم	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات المتخذة من طرف الجهات المعنية
23	إعادة النظر في نظام هيئة تنشيط السياحة.	قامت الهيئة بمراجعة نظامها الحالي رقم (79) لسنة 2007 وتعديله، وصدر نظام معدل لنظام هيئة تنشيط السياحة رقم (69) لسنة 2019 ونُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2019/5/16، وتم التركيز فيه على إشراك جميع القطاعات التي تستفيد من الهيئة وتساهم في موازنتها السنوية، مثل جمعية المطاعم السياحية، وجمعية المستشفيات الخاصة، وهيئة موقع المغطس، وسلطة إقليم البترا التنموي السياحي. وتم تخصيص مقعد لكل من جمعيتي المطاعم السياحية والمستشفيات الخاصة في مجلس الإدارة، مما يعني توسيع عدد أعضاء مجلس الإدارة، كما تم انتخاب نائب مؤقت لرئيس مجلس الإدارة من القطاع الخاص. وبخصوص إعادة النظر في الهيكل التنظيمي، فقد استحدثت الهيئة خلال عام 2019 نظاماً متكاملًا لإدارة الموارد البشرية، يتضمن هيكلًا تنظيميًا ووصف الوظائف ومتطلبات كل وظيفة، إضافة إلى نظام التقييم والحوافز التي تتناسب مع متطلبات الوظيفة، واستحداث تعليمات خاصة للتعيين والتدريب والإحلال والتعاقب.
24	حصر دور هيئة تنشيط السياحة بالتسويق والترويج للمنتج السياحي في أنحاء العالم، وعدم استخدام موازنتها لدعم المنتج داخل الأردن.	أضافت الهيئة عبارة «الترويج السياحي خارج المملكة ودخلها» إلى مهامها في نظامها المعدل، علماً أن توصية حصر دور الهيئة بالترويج في الخارج وردت من القطاع الخاص الذي يرى أن جزءاً من موازنة الترويج تنفق على تنفيذ فعاليات محلية لا تسهم في جذب المزيد من السياح من الخارج.
25	ضرورة توحيد الجهود التسويقية ما بين هيئة تنشيط السياحة وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وسلطة إقليم البترا التنموي السياحي.	ورد في رد الهيئة: «هيئة تنشيط السياحة هي الجهة الرسمية الرئيسية المناط بها تسويق المنتج السياحي الأردني وترويجه في محافظات المملكة». وتقوم الهيئة بعقد جلسات حوارية مع المؤسسات التي تقع في المناطق الخاصة لتوحيد جهود التسويق والتعاون في مجال الترويج السياحي. وإيماناً بتوحيد الجهود التسويقية، قامت سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة في عام 2018 بتقديم دعم مادي لبعض الأنشطة التسويقية للهيئة في العقبة، علماً أن توحيد الجهود يعني أن يكون هناك خطة تسويقية موحدة وليس فقط تقديم بعض الدعم للهيئة من سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وسلطة إقليم البترا التنموي السياحي.

ثالثاً: النظرة المستقبلية التي يجب التوجه نحوها اعتماداً على الاستراتيجيات

للحديث عن هذا الجانب لا بدّ من استعراض أبرز التوجهات والأهداف الاستراتيجية التي تضمنتها الاستراتيجية الأخيرة للقطاع السياحي، وهي الاستراتيجية الأردنية للقطاع السياحي (2019-2022) التي أُنتهي إعدادها، ولكن لم تُطلق رسمياً بعد. إذ اتبعت وزارة السياحة والآثار أسلوب النهج التشاركي والتشاورى مع الفعاليات السياحية وممثلي المجتمع المحلي في المحافظات، كي تحظى المجتمعات المحلية بحصة من تنمية السياحة وتشارك في القرارات وتستفيد من توفير فرص التوظيف وإنشاء المشاريع. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى تحفيز نمو قطاع السياحة وتسريعه، وتحسين تجربة الزوار، وزيادة تنافسية قطاع السياحة. وهي تشتمل على خمسة أهداف استراتيجية رئيسية من شأنها تحقيق الرؤية والرسالة للقطاع السياحي، وذلك كما هو مبين تالياً:

أ. الرؤية والرسالة للاستراتيجية الأردنية للقطاع السياحي (2019-2022)
الرؤية: أن يكون الأردن وجهة سياحية مستدامة في مجالات السياحة المختلفة (التاريخية والثقافية، والمغامرة، والدينية، والعلاجية، والاستجمام، وسياحة الأعمال والمؤتمرات).
الرسالة: تعزيز الاقتصاد الأردني وبما يؤثر إيجاباً على المجتمعات المحلية، وخلق فرص عمل للأردنيين من خلال تنوع المنتجات والتجارب، وتطوير شرائح جديدة، واعتماد أسلوب حديث وشامل يركز على المزايا التنافسية للمنتج السياحي الأردني.

ب. الأهداف الاستراتيجية المعلنة للقطاع السياحي (2019-2022)
اشتملت الاستراتيجية على خمسة أهداف رئيسية تنسجم مع 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، من خلال:
 - توجيه النشاطات التسويقية للتركيز على الأسواق الرئيسية وشرائح السياح المحتملين المهتمين بمنتجات سياحية متخصصة.
 - استخدام وسائل التسويق الرقمي، وزيادة المحتوى الرقمي عن الأردن، والاستفادة من المحتوى المتوفر، وذلك باستخدام المنصات الإلكترونية ومواقع وكلاء السياحة والسفر على شبكة الإنترنت، وبناء مكتبة رقمية شاملة لجميع التجارب السياحية في الأردن.

- استهداف سوق المؤتمرات والاجتماعات والمعارض لجذب المزيد من السياح القادرين على تكرار الزيارة والإنفاق بمستويات عالية، من خلال تدريب قدرات المختصين المحليين وبنائها في مجال سياحة المؤتمرات، وزيادة عدد الحاصلين على شهادات الاعتماد الدولية من الأفراد والمؤسسات، والاستمرار في عضوية الجمعيات والمنظمات الدولية المعنية بسياحة المؤتمرات، وترويج الفعاليات والمهرجانات الكبيرة التي تقام في الأردن لجذب المزيد من الزوار الدوليين.

- تسويق السياحة الدينية في الأردن، وتعزيز محتوى القصص الدينية لتحسين تجارب الزوار في المواقع الدينية المقدسة.

ويشار إلى أن القطاع الخاص السياحي وهيئة تنشيط السياحة معنيين مباشرة بتحقيق الهدف المعني، إذ إن استراتيجية هيئة تنشيط السياحة (2017-2019) تهدف إلى زيادة أعداد السياح وزيادة إنفاق السائح في المملكة وإطالة مدة إقامته، وذلك من خلال تركيز جهود التسويق على المميزات التنافسية للمنتج السياحي الأردني واستهداف أسواق وشرائح محددة، وعليه فقد تم وضع هدف استراتيجي هو نمو الدخل السياحي بمتوسط نسبة 11% سنوياً ليصل إلى 6 مليارات دينار بحلول عام 2022، إضافة إلى زيادة عدد سياح المبيت بمتوسط نسبة 6.0% سنوياً ليصل إلى 5.3 مليون سائح بحلول عام 2022، وكذلك رفع نسبة مساهمة الدخل السياحي في الناتج المحلي الإجمالي من 11.4% في عام 2017 إلى 15% في عام 2022، إضافة إلى زيادة عدد العمالة المباشرة في قطاع السياحة وصولاً إلى 75 ألف فرصة عمل في عام 2022 مقارنة بـ 51 ألف فرصة في عام 2017، أي استحداث ما يقارب 24 ألف فرصة عمل. وذلك كما هو مبين في الجدول أدناه:

جدول رقم (٢): مستهدفات القطاع وفق الاستراتيجيات المعلنة

البند	2015		2017	2018	2019	2020	2021	2022
	الأرقام الاستهدفة في الاستراتيجية السابقة (2015-2011)	الأرقام الفعلية						
عدد سياح المبيت (مليون)	*	3.76	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3
الدخل السياحي (مليار دينار)	4.2	2.9	3.3	3.7	4.2	4.7	5.3	6.0
عدد العاملين في القطاع (ألف)**	67	49.1	51.4	51.5	60	65	70	75
نسبة الدخل السياحي للنتائج المحلي الإجمالي %	*	-	11.4	12.4	13.0	13.5	14.0	15.0

* لم يُعد هذا البند أحد أهداف الاستراتيجية السابقة (2011-2015).

** ملاحظة: تم اعتماد أرقام العمالة المباشرة في القطاع السياحي بعد التحديث مع أمين عام وزارة السياحة والآثار خلال إعداد المراجعة، إذ إن الأرقام الموجودة في استراتيجية 2019-2022 مختلفة، ومن الصعب تحقيقها خلال السنوات الأربع القادمة.

بناءً على واقع أداء القطاع السياحي، وبحسب البيانات في الجدول السابق، فإن الأهداف المرسومة في استراتيجية (2011-2015) لم تتحقق بالكامل، لذلك قد تكون هناك مبالغة في قيم المستهدفات التي تطمح إليها الاستراتيجية الأردنية للسياحة (2019-2022)، وذلك في ما يتصل بالدخل السياحي وحجم العمالة، إذ لم يتم التركيز على التحديات التي يواجهها القطاع السياحي منذ سنوات، والتي تشمل: موسمية القطاع السياحي التي لم توضع أي خطط للتقليل من حدتها، والطاقة الاستيعابية المحدودة لوسائل النقل وخدمات الإيواء بتصنيفاتها المختلفة وخاصة في مدد الذروة للموسم السياحي، وقصر مدة إقامة السائح لبعض الجنسيات وحاجة المنتج السياحي والخدمات السياحية إلى الكثير من التطوير والتحسين.

2. توسيع المجال الجوي للطيران، وتحسين استقبال شركات الطيران العالمية، وذلك بتحسين الربط الجوي والتنافسية، وتبسيط منح التأشيرات والدخول عبر المعابر الحدودية، وجذب المزيد من شركات الطيران من خفض الكلفة من خلال نظام حوافز مرتبط باستراتيجية هيئة تنشيط السياحة، ومواصلة التعاون وزيادته بين كل من هيئة تنشيط السياحة وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، والحفاظ على استمرارية الإعفاءات الحكومية المتصلة بالدعم المقدم على ضريبة المغادرة.

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، بإدخال أساليب عرض وتقديم للمواقع الأثرية بمواصفات عالمية، وبناء تجارب سياحية حول الثقافة والعادات والتقاليد، وإتاحة فرصة المشاركة والتفاعل في التجربة السياحية مما يجعلها أكثر متعة وبقاء في الذاكرة. وتم تحديد خمسة مواقع بعدها أولويات للعمل عليها وتحسين البنية التحتية والإدارة التشغيلية فيها خلال مدة الاستراتيجية (2019-2022)، وهي: البترا، وجرش، والمغطس، والبحر الميت، ووادي رم.

5. زيادة تنافسية القطاع السياحي، بالتقليل من عبء القوانين والتشريعات، ومنح الأفراد ومؤسسات المجتمع المحلي دوراً أكثر تأثيراً، وإشراكهم مباشرة في التطوير، وتقديم الخدمات في المواقع السياحية (توفير فرص عمل في الموقع السياحي، وإدارة المحلات التجارية، وتوفير خدمات الطعام والدلالة، وإنتاج الحرف اليدوية وبيعها)، وتطوير الأبحاث والمعلومات لاتخاذ قرارات أفضل، واتخاذ إجراءات فعالة لتشجيع الاستثمار، والعمل على توفير قوى عاملة مختصة بالسياحة وتدريبها.

الأهداف الاستراتيجية التي تضمنتها جميع الاستراتيجيات، وكما هو مبين في سياق هذه المراجعة، تصب في تطوير قطاع السياحة الأردني بركائزه كافة، إلا أن هذا القطاع المهم ما زال يعاني بسبب كثرة التحديات والمعوقات، فهناك العديد من الأولويات والمتطلبات التي يجب العمل عليها للنهوض به، وأبرزها:

- إعادة تأهيل البنية التحتية في المواقع السياحية وتطوير المنتج السياحي من النواحي كافة، لتوفير تجربة مميزة للزائر وزيادة القيمة المضافة مقابل المبالغ التي ينفقها (value for money).
- يزخر الأردن بالعديد من المنتجات السياحية الفريدة والمتنوعة والتي هي محط اهتمام الكثير من السياح، إلا أن ثمة متطلبات أخرى للسائح يبحث عنها في كل وجهة يزورها ويجب توفيرها، مثل التعرف على عادات المجتمع المحلي وتقاليده، وتوفير الأنشطة والفعاليات خلال مدة المساء.
- إيجاد شراكة حقيقية وجادة بين القطاعين العام والخاص والمجتمعات المحلية، لخلق ثقافة سياحية ووعي سياحي في المجتمع الأردني عموماً، وفي مجتمع الأماكن السياحية خصوصاً.

- منح أسعار منافسة على مستوى المنطقة للمجموعات السياحية وللسياح الأفراد، من خلال تخفيض الضرائب وبخاصة ضريبة المبيعات.
 - استخدام أفضل الأدوات الترويجية والتي تنسجم مع التوجهات السياحية العالمية، ودعم القطاع السياحي الخاص في حملاته التسويقية المباشرة.
 - التقليل من موسمية القطاع السياحي من خلال تخفيض الأسعار في المواسم التي تشهد انخفاضاً في عدد السياح، واستقطاب الشرائح غير المعنية بالسفر في مواسم الذروة السياحية للأردن.
 - زيادة الطاقة الاستيعابية لوسائل النقل السياحي المتخصص وخدمات الإيواء خارج العاصمة، من خلال تشجيع حقيقي وملموس للاستثمار في هذا المجال.
 - إطالة مدة إقامة السائح من خلال تحفيز مكاتب السياحة والسفر الخارجية وتنظيم حملات تسويق مشتركة معها، وإقامة أنشطة وفعاليات في المواقع السياحية والتسويق لها عالمياً، الأمر الذي يشجع المسافرين فردياً على تضمينها في برامجهم، مما ينعكس على زيادة معدل إنفاقهم في الأردن.
- ومما لا شك فيه أن جميع الاستراتيجيات التي وُضعت لتلبي متطلبات القطاع السياحي، كما أن القطاع السياحي الأردني على المستويين العام والخاص على معرفة تامة بهذه المتطلبات، إلا أن الإجراءات والأنشطة التي تم العمل بها حتى الآن ما تزال متواضعة، وتنفذ بطريقة عشوائية وليس استناداً إلى خطط عمل تحاكي هذه المتطلبات والأهداف الاستراتيجية، وغير مرتبطة بجداول زمنية ومؤشرات قياس أداء محددة، ويُعزى ذلك إلى عدم إيجاد وحدة تُعنى بتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية للسياحة ومتابعتها خلال المدد الماضية، علماً أن وزارة السياحة والآثار قد أنشأت خلال عام 2018 قسماً خاصاً يُعنى بالاستراتيجية ليتابع تنفيذ خطط العمل التي من شأنها تحقيق الأهداف المرسومة.

التوصيات

1. إعادة النظر في ما تضمنته الاستراتيجية من أرقام، وخاصةً أن الاستراتيجية لم تُطلق رسمياً بعد. فمع افتراض تحسن الأوضاع السياسية والاقتصادية، فإن محدودية الإمكانيات وكثرة التحديات التي يواجهها القطاع تستوجب تخفيض قيم الأرقام المستهدفة.
2. تشكيل لجنة مختصة تضم ممثلين عن القطاعين العام والخاص وعلى مستوى عالٍ من الخبرة والكفاءة لتابعة العمل على أرض الواقع وتنفيذ الخطط المتصلة بتحقيق أهداف الاستراتيجية الأردنية للقطاع السياحي (2019-2022)، والرخطة الاستراتيجية لوزارة السياحة والآثار، فمن المهم الوقوف على مستوى الإنجاز الحقيقي للخطط وعدم الوقوع مجدداً في مأزق عدم القدرة على تحقيق الأهداف المحددة كما حصل في الاستراتيجية الوطنية السابقة.
3. في ما يخص الطيران العارض ومنخفض الكلفة، يجب القيام بدراسة معمّقة للوقوف على ماهية الأرقام وذلك من خلال تفصيل أعداد السياح القادمين إلى المملكة على متن هذه الرحلات بحسب الجنسية وبلد القدوم، لاحتساب العائد على الاستثمار وتنظيم حملات تسويقية موجهة بحسب كل جنسية، إضافة إلى التركيز على تنفيذ حملات مشتركة مع مكاتب السياحة والسفر لتشجيع المجموعات السياحية ذات الدخل المتوسط والمرجع للاستفادة من الطيران منخفض الكلفة، وبالتالي تحقيق إنفاق أكثر ومدة إقامة أطول.
4. ضرورة استمرار الإعفاءات الحكومية المتصلة بالدعم المقدم على ضريبة المغادرة لرحلات الطيران العارض ومنخفض الكلفة، مع التوصية بأن تتحمل سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة 50% من قيمة الدعم المقدم لكل مقعد، إلى جانب هيئة تنشيط السياحة، وذلك لتمكين الهيئة من الإنفاق على البنود الأخرى لخطتها التسويقية، والتي لا تقل أهمية عن دعم رحلات الطيران منخفض الكلفة.
5. لا بد من توحيد الجهود التسويقية، إذ لا يوجد فعلياً استراتيجية موحدة للسياحة، فهناك استراتيجية خاصة بسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وأخرى بسلطة إقليم البترا للتنموي السياحي، بل إن سلطتا هاتين المنطقتين تديران المواقع فيهما وتنفذان استراتيجيتهما التسويقيتين بمعزل عن وزارة السياحة والآثار وهيئة تنشيط السياحة.
6. تشير أرقام منظمة السياحة العالمية إلى أن الهند والصين من الدول المصدرّة للسياحة عالمياً، ومع أن هيئة تنشيط السياحة بدأت بالتسويق في هاتين الوجهتين منذ سنوات،

إلا أن النتائج ما زالت متواضعة، والدليل على ذلك انخفاض مدة إقامة السياح من هاتين الجنسيتين في الأردن، في الوقت الذي يقضون فيه مدة طويلة في دول مجاورة. لذلك يجب تكثيف الجهود التسويقية، والتعمق في معرفة احتياجات هؤلاء السياح عند السفر، سواء أكانت مطاعم آسيوية أم أدلاء سياحيين أم سوى ذلك.

7. هناك عدد من الإجراءات والخطوات الإيجابية التي اتخذت في ما يتصل بالسياحة العلاجية والطبية والتي تطرقت إليها هذه المراجعة، الأمر الذي يتطلب من القائمين على هذا القطاع الحيوي دراسة أثر هذه الإجراءات على أرقام السياحة العلاجية، من خلال متابعة تنفيذ الخطط، ووضع مؤشرات لقياس الأداء وتقديم سير العمل، علماً أن النظام المعدل لنظام هيئة تنشيط السياحة رقم (69) لسنة 2019 قد قدم لمجلس أمناء السياحة الصحية والتعافي كل ما يلزم لتطوير السياحة الصحية وترويجها، من خلال وضع الاستراتيجيات والسياسة العامة والإشراف على تنفيذها ووضع الخطط التنفيذية اللازمة، وكذلك اقتراح الأسواق المستهدفة وعقد الاتفاقيات مع الدول وسوى ذلك من التسهيلات.

8. إن ارتفاع شراء التذكرة الموحدة بنسبة 128% دون تنفيذ أي حملات تسويقية في الأسواق العالمية يعدّ حافزاً لتنفيذ حملات للترويج للتذكرة بصورة جديّة وسريعة.

9. تحفيز الاستثمار في مجال الفنادق خارج العاصمة، وإنشاء فنادق تصنيف 3 و4 نجوم، وإقامة نزل بيئية ومخيمات في معظم المحافظات، والتوسع في النزل البيئية القائمة وزيادة الطاقة الاستيعابية فيها.

10. تخفيض الضرائب على القطاع السياحي لزيادة تنافسيته، شرط أن ينعكس هذا التخفيض على كلفة الطاقة والكهرباء للفنادق، وبالتالي على أسعار الغرف الفندقية والتي تشكل نسبة كبيرة من كلفة الرحلة السياحية، وهو ما ينعكس في النهاية على إطالة مدة إقامة السائح.

11. باتت سياحة المغامرة والبيئة من أهم أنواع السياحة المستهدفة. وتعتمد سياحة المغامرة في الأردن على المحميات الطبيعية والتي تدار من خلال الجمعية الملكية لحماية الطبيعة، وقد أثبتت الجمعية جدارتها في تقديم أفضل خدمات الإيواء والتجارب السياحية ضمن محمياتها، إلا أن الطاقة الاستيعابية لهذه المحميات متواضعة ولا تلبى الاحتياجات المتزايدة، لذا من الضروري دعم الجمعية لزيادة الطاقة الاستيعابية لهذه المحميات في المحافظات، ومن دون التخلي عن الخدمة عالية الجودة.

12. لقد تضمنت جميع الاستراتيجيات السياحية ضرورة دعم المجتمع المحلي وإشراكه في التنمية السياحية، إلا أن هذا الدعم غير مستدام ويفتقر إلى العديد من الجوانب، ولذلك يجب إجراء دراسة معمقة للموضوع تُعنى باحتياجات كل محافظة وإمكانياتها وإيجاد جهة محددة تُعنى بتدريب أصحاب المشاريع الصغيرة ومتابعتهم في المجتمعات المحلية، بحيث يتركز التدريب على مواضيع محددة مثل كيفية إدارة المشاريع، والتسويق واستخدام شبكات التواصل الاجتماعي، والنظافة والسلامة العامة والثقافة المالية، والتدريب المهني.

13. وفي ما يخص المجتمع المحلي أيضاً، لا بد من إعداد قاعدة بيانات شاملة بجميع البيانات المتصلة بالمشاريع والخدمات المقدمة من خلاله، بما فيها الحرف اليدوية وتجارب الأكلات التراثية وخدمات الإيواء، مع إجراء تصنيف لها، وجمع آراء الزوار لغايات المتابعة والتطوير، إضافة إلى ترجمة هذه البيانات إلى عدد من اللغات والتسويق لها إلكترونياً.

14. ما زالت معظم المواقع والوجهات السياحية تفتقر إلى الفعاليات والأنشطة، وخاصة خلال مدة المساء، ولذلك يجب تحفيز إقامة فعاليات ودعمها في أبرز المواقع، مثل إقامة قداس وسوق حريف في المغطس، وفعاليات شعبية وتراثية في العقبة والبترا، وعروض لفرق محلية في جبل القلعة. ومن الضروري العمل على استدامة هذه الفعاليات، مما ينعكس على إثراء التجربة الثقافية للسائح وعدم اقتصار تجربته على زيارة الموقع الأثري.

15. تفعيل عمل وحدة المتابعة والتقييم وبناء قدرات موظفيها لتمكينهم من متابعة سير المشاريع الميدانية ومراقبة تنفيذ الخطط وقياس نتائجها دورياً للوقوف على تنفيذها أو معالجة المعوقات في حال عدم الالتزام بتنفيذها، وتقييم مؤشرات الأداء ومقارنة تقدم سير العمل، علماً أن إحدى نقاط الضعف التي وردت في تحليل البيئة الداخلية والخارجية لوزارة السياحة والآثار، هي غياب الأنظمة اللازمة لعمل وحدة المتابعة والتقييم وافتقارها للاحترافية والخبرة والمعرفة في متابعة سير المشاريع وإعداد مؤشرات الأداء.

16. تشكيل لجنة لمراقبة الجودة (Quality Control Committee) لتقييم التجربة السياحية التي يمر بها السائح منذ لحظة وصوله ولغاية مغادرته المملكة، على أن تقدم اللجنة توصياتها لوزارة السياحة والآثار كل ربع سنة لتقوم الوزارة بدراسة مدى إمكانية تطبيق هذه التوصيات مع الجهات ذات العلاقة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه التوصية وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018، إلا أنه تم تضمينها ثانية في هذه المراجعة لأهميتها ولعدم اتخاذ أي إجراء بخصوصها.

17. ما زال موضوع تنمية الموارد البشرية وتدريبها في القطاع السياحي مطلباً أساسياً، وذلك لوجود فجوة كبيرة بين جانبي العرض والطلب، ولهذا لا بد من وضع خطة وطنية شاملة بالشراكة ما بين القطاعين العام والخاص لسد هذه الفجوة ورفع القطاع السياحي بعاملين مؤهلين ومدربين، وكذلك يجب على الجهات المعنية في قطاع التعليم التركيز على التخصصات السياحية نظراً لحاجة سوق العمل واستيعابه لهذه التخصصات سواء كان الخريجون من الذكور أو الإناث، إضافة إلى زيادة أعداد المدارس الحكومية المختصة بتدريس الإناث في مجال القطاع السياحي.
18. وضع خطط تسويقية لجذب المزيد من الاستثمار المحلي والأجنبي لتطوير البنية التحتية السياحية وتحسينها على مستوى محافظات المملكة، مع التركيز على تنوع أماكن الإقامة والمبيت، وتطوير الخدمات السياحية والمرافق الترفيهية.
19. العمل على منح المزيد من الحوافز الاستثمارية لقطاع السياحة، وخاصة للمشاريع التي تُقام خارج العاصمة.
20. الاستمرار في دراسة القوانين والأنظمة للمؤسسات والجهات التي يتشابك عملها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مع القطاع السياحي، وذلك لمواءمة بعض بنودها لما فيه مصلحة القطاع. ومن الأمثلة على ذلك: قانون المصادر الطبيعية، وقانون البيئة، وقانون الاستثمار.

توصيات القطاع السياحي ومقترحاته خلال مناقشة المراجعة

1. لا بد من تركيز السلطة التامة في جميع نواحي صناعة السياحة بيد وزارة السياحة والآثار، بما في ذلك ما ينضوي تحت مسمى النقل السياحي وتأجير السيارات السياحية، كما أن أي بروتوكول يحدد العلاقة بين وزارة السياحة والآثار من جهة وأي منطقة خاصة يستوجب إلزام إدارة هذه المنطقة باعتماد التعليمات والأنظمة المتبعة في بقية أراضي المملكة.
2. السماح لشركات ومكاتب السياحة الوافدة باقتناء وسائل نقل، على أن لا تشمل الحافلات من سعة 18 راكباً أو أكثر.
3. تشكيل لجنة تضم ممثلين عن وزارة السياحة والآثار والجمعيات المهنية والمسماة بحكم قانون السياحة المعمول به، لصياغة مشروع قانون للسياحة يحاكي صناعة السياحة في هذا العصر، ويرسخ مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص. بالإضافة إلى صياغة قانون لغرفة سياحة تجسد طموحات المهن السياحية كافة، وإعادة النظر في

- الأنظمة ذات الصلة لتتماشى مع نص قانون السياحة الجديد على أن تستعين اللجنة بالخبرات القانونية اللازمة.
4. حان الوقت أن يعتمد الأردن نظام التأشيرة الإلكترونية، خصوصاً في الوقت التي تزداد فيه المنافسة من دول أخرى في المنطقة والعالم. وبالإمكان الاقتداء بتجارب أخرى لاجتذاب السياح، ومن ذلك تجربة الإمارات العربية المتحدة في إدارة نظام التأشيرة الإلكترونية عن طريق مكاتب السياحة والسفر.
5. توحيد نسبة ضريبة المبيعات على الخدمات السياحية في جميع أنحاء المملكة بنسبة 8%، الأمر الذي سيكون له دور في زيادة المنافسة ويساهم في تخفيض أسعار المنتج السياحي الأردني وتنشيط السياحة المحلية، حيث تشتكي المطاعم السياحية من انخفاض عدد روادها.
6. على الحكومة أخذ المبادرة بتنشيط السياحة المحلية عن طريق وضع مخطط شمولي لتطوير خدمات ومرافق تخدم هذه السياحة، وتخصيص مواقع في الأراضي الحكومية في المناطق الجاذبة للسياحة كي توجر لمستثمرين ومطورين محليين بمبالغ رمزية وضمن شروط واضحة يمكن قياس أداؤها، على أن تحدّد أسعار الخدمات المقدمة بمشاركة وزارة السياحة والآثار وبما يضمن تحقيق عائد مقبول للمستثمرين.
7. إن الدور المحوري لهيئة تنشيط السياحة يوازي في أهميته الدور التنظيمي والرقابي لوزارة السياحة والآثار، إلا أن جمعية وكلاء السياحة والسفر الأردنية تعتقد أن من الضروري إعادة توجيه بوصلة الهيئة إلى الاتجاه الصحيح، وهو تكريس كل إمكانياتها البشرية والمالية لزيادة الدخل السياحي، ليس بالضرورة عن طريق زيادة عدد السياح، بل بإطالة مدة إقامتهم.
8. وحيث أن جمعية وكلاء السياحة والسفر تولي هيئة تنشيط السياحة الأهمية القصوى لدورها في استدامة نمو القطاع السياحي، فقد طلبت من المجلس الاقتصادي والاجتماعي تخصيص جلسة يحضرها القائمون على القطاع لبحث مستقبل الهيئة بشكل معمق.
9. ضرورة اتباع الحكومة نهج المعاملة بالمثل في ما يتعلق بالسماح لمستثمرين أجانب بالاستثمار في مكاتب سياحية في الأردن، أو أن يتم وضع شروط كالمعمول بها في جمهورية مصر العربية. حيث أن الحد الأدنى لرأس مال الشركة السياحية في الأردن هو 5 آلاف دينار، وهو ما يطرح التساؤل عن الفائدة المرجوة من الاستثمار الأجنبي في هذا المجال.

10. ضرورة تحسين ورفع مستوى الخدمات المقدمة في المواقع السياحية والطرق المؤدية إليها، وتحديداً ما يتعلق بالنظافة والمرافق الصحية.
11. يجب أن يكون للبلديات دور في تطوير السياحة المحلية، وأن يكون لها مصلحة حقيقية في رعاية المواقع السياحية، وذلك من خلال تحويل جزء من الإيرادات السياحية للبلديات، حيث أنه لا يمكن الوصول إلى سياحة محلية متقدمة ولا يمكن الحفاظ على المواقع الأثرية إلا من خلال شراكة حقيقية مع القطاع الخاص والبلديات.
12. يجب تفعيل القوانين بما يضمن وقف تقاضي العمولات وطلب «الإكراميات» بشكل غير لائق، حيث أن هذا الأمر يؤثر على قطاع السياحة (السياحة العلاجية تحديداً)، خصوصاً عند تداول مثل هذا السلوك عبر وسائل التواصل الاجتماعي.
13. ضرورة وضع أهداف ملموسة وواضحة في ما يتعلق بتطوير المسارات السياحية تبين الأعداد المستهدفة لمرتادي هذه المسارات، وأماكن إقامتهم، والإيرادات المتوقعة، وعدد الأسر المحلية المستفيدة، وكذلك كيفية تسويق المنتجات والكلف المترتبة على ذلك، وذلك للتقييم وللوقوف على مدى نجاح الخطط الموضوعة والمشار إليها في الاستراتيجيات السياحية. ولا بد أيضاً من العمل على إزالة بعض المهن والمحلات الموجودة على المسار السياحي (مثل محلات إصلاح السيارات والإطارات والحدادة)، وذلك لتأثيرها السلبي على التجربة السياحية التي يحصل عليها السائح خلال مروره بالمسار.
14. تفعيل التعليمات المتعلقة بسياحة المغامرة والتي وضعت من طرف وزارة السياحة والآثار، فعلى أرض الواقع لا يوجد دور رقابي للوزارة على المجموعات غير القانونية وغير المنظمة لسياحة المغامرة، وما زالت معظم هذه المجموعات تعمل من دون رقابة.
15. الإسراع في تعديل وإصدار نظام إدارة المواقع السياحية ووضع التعليمات اللازمة لتطبيقه ومتابعة تنفيذه، حيث أن حالة إدارة المواقع بشكل عام في ترد وتراجع، فضلاً عن انتشار النفايات وتراجع خدمات الزوار وخاصة في المواقع السياحية الرئيسية.
16. التأكيد على أهمية توفير أرقام وبيانات إحصائية دقيقة ومحدثة تخدم أصحاب القرار وتساعدهم في اتخاذ إجراءات فاعلة تخدم قطاع السياحة، مع التأكيد على ضرورة إجراء مسح للقادمين والمغادرين (Exit Survey) بشكل مستمر، لتمكين الجهات المختلفة، وخصوصاً البنك المركزي ووزارة السياحة والآثار، من تقدير الدخل السياحي والمؤشرات المتعلقة بالقطاع بشكل دقيق.
17. أن تتضمن المناهج الدراسية مواد عن دور القطاع السياحي وأثره في تنمية الاقتصاد والمجتمع، وكذلك عن أهمية السلوك السياحي الحضاري في جذب السياح وخلق

تجربة سياحية مميزة لديهم.

18. تضمين موضوع الأمن السياحي في استراتيجية القطاع السياحي وذلك لأهميته، وحتى تتمكن الشرطة السياحية من تحديد الاحتياجات الأمنية المتعلقة بالسياحة ووضع خطة تنفيذية قادرة على تحقيق الأهداف التشغيلية لقطاع السياحة (هذه التوصية وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018، ثم طُرحت مجدداً من طرف إدارة الشرطة السياحية، وذلك في ضوء عدم شمول قانون السياحة الجديد أي دور للشرطة السياحية).

19. طرح وإحالة عطاءات النظافة في المواقع السياحية لشركات متخصصة ومراقبتها بشكل مستمر من قبل الوزارة، وذلك كي يلمس السائح والمواطن المستوى الجيد للنظافة والخدمات في المواقع السياحية.

20. إشراك الجامعات الأردنية، وتحديد أقسام السياحة فيها، عند إعداد الاستراتيجيات المتعلقة بالقطاع السياحي.

21. ضرورة تمثيل القطاعات السياحية المختلفة في المجلس الوطني للسياحة، وأن لا يتم اختيار أعضاء المجلس بشكل انتقائي.

22. العمل على تحسين وتطوير البنية التحتية والطرق في محافظة عجلون، حيث أن العديد من مكاتب السياحة والسفر لا تشمل محافظة عجلون ضمن برامجها السياحية، لصعوبة سير الحافلات في الشوارع المؤدية للمواقع السياحية.

23. ضرورة معالجة موضوع الجنسيات المقيدة، كونه يؤثر سلباً على جذب أكبر عدد من السياح المهتمين بالمنتجات السياحية المختلفة، وخصوصاً منتج سياحة المؤتمرات والأعمال.

24. دعا عدد من المعنيين بالقطاع إلى التركيز على الترويج للسياحة الدينية الإسلامية لأهميتها، وتحديد زيارة الأضرحة والمقامات من قبل الإيرانيين.

25. تعديل وإلغاء بعض بنود النظام المعدل لنظام ترخيص النقل السياحي رقم (37) لسنة 2019، وذلك لانعكاساتها السلبية الكبيرة على مصلحة السياحة، ولأنها تزيد الأعباء على كاهل شركات النقل السياحي المتخصص، وفيها إجحاف بحق الشركات القائمة. وقد تقدمت جمعية النقل السياحي بمذكرة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لمساعدتها في تعديل وإلغاء هذه البنود، وخصوصاً تلك المتعلقة بتصويب أوضاع الباصات السياحية من حيث العمر التشغيلي، والرسوم المستوفاة على بدل خدمات الحافلات والمركبات السياحية، ونظام التأمين الإلزامي.

المراجع والمصادر

1. الخطة الاستراتيجية لوزارة السياحة (2018-2020).
2. الخطة التنفيذية لاستراتيجية وزارة السياحة (2018-2020).
3. الاستراتيجية الأردنية للقطاع السياحي (2019-2022).
4. الخطة الاستراتيجية لهيئة تنشيط السياحة (2017-2019).
5. الخطة التسويقية (Business Plan) لهيئة تنشيط السياحة (2018 و2019).
6. التقرير السنوي لهيئة تنشيط السياحة (2018).
7. النظام المعدل لنظام هيئة تنشيط السياحة رقم (69) لسنة 2019.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور القطاعات الاقتصادية

الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي





318	المُلخَص التَّنفيذِي
321	التقديم
321	مؤشرات قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
	أولاً: متابعة السياسات والاستراتيجيات
327	النافذة لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي
328	• «الأردن 2025».. رؤية واستراتيجية وطنية.....
330	• خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022).....
330	• الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي (REACH 2025).....
332	• استراتيجية التحول الإلكتروني «أردن رقمي» (2017-2020).....
332	• استراتيجية التحول الرقمي للخدمات الحكومية 2019-2022.....
333	• السياسة العامة للخدمة الشمولية (2004).....
	• السياسة العامة لقطاعات الاتصالات
334	وتكنولوجيا المعلومات والبريد (2012).....
337	• الاستراتيجية الوطنية لأمن المعلومات وحمايتها (2012).....
339	ثانياً: نتائج متابعة التوصيات العامة
	ثالثاً: التصور المستقبلي لقطاعي الاتصالات
341	وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي والتحديات المرافقة له
	• النظرة المستقبلية لقطاعي الاتصالات
341	وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي
343	• تحديات قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي.....
347	التوصيات.

الملخص التنفيذي

ترصد هذه المراجعة التطورات والإنجازات التي تمت بعد صدور تقرير حالة البلاد لعام 2018، في سبيل تنفيذ السياسات والاستراتيجيات التي تهدف إلى تحفيز قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي وتنميتها في الأردن.

وتناقش المراجعة أثر النتائج والتوصيات الواردة في ذلك التقرير على تحسين واقع حال هذه القطاعات، وتتضمن مراجعةً للتوصيات وتقييماً لها، وتبياناً لمدى الحاجة إلى تطويرها في ضوء التطورات التي حدثت لهذه القطاعات التي تشهد تغيراً متسارعاً، ليصار في ضوء ذلك إلى تقديم التوصيات الكفيلة بمعالجة الإخفاقات وتسريع عجلة الإنجاز لتحقيق الأهداف المرجوة لسد العجز في الأداء أو وقف تراجعها على أقل تقدير في المرحلة الحالية.

ويشار هنا إلى استحداث وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة لتحل مكان وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، بموجب التعديل الحكومي في شهر أيار من عام 2019.

تشتمل هذه المراجعة على فصلين، يتناول الأول تحليلاً وتقييماً للتطورات التي حدثت للسياسات والاستراتيجيات النافذة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي، وتقييماً لمستويات الإنجاز في تنفيذ التوصيات العامة الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018. بينما يتضمن الفصل الثاني رؤيةً للنظرة المستقبلية لهذه القطاعات، والتحديات التي تواجه التنفيذ للمرحلة المقبلة، والتوصيات المقترحة لمواجهة تلك التحديات.

وتخلص المراجعة إلى ما يلي:

1. استمرار ضعف المتابعة والتنسيق والتقييم الدوري للخطط الموضوعية، مما يتطلب تحديد مسؤولية المتابعة دورياً ووضع آليات محددة للتنسيق بين الجهات المختصة، لضمان فعالية التنفيذ ضمن الإطار الزمني المحدد. ومن الأمثلة على ذلك عدم مراجعة البرنامج التنموي (2016-2018) حتى وقت إعداد هذه المراجعة.
2. عدم التجانس والتكامل في وضع الخطط ومتابعتها، واستبدالها من دون إصدار تقارير تقييم للخطط السابقة. ومثال ذلك استبدال وثيقة «على خطى النهضة» بخطة التحفيز الاقتصادي من غير بيان أوجه التقاطع أو نقاط التحسين أو مسببات ذلك الاستبدال.
3. افتقار بعض السياسات الحكومية ذات العلاقة للترابط في ما بينها، مع أنها تهدف إلى تحقيق الغاية نفسها، مما يقود إلى تعدد المرجعيات وضعف الإنجاز وتشتت الجهود الوطنية.
4. وجود توجه جاد وملمس من الحكومة نحو التحول الرقمي للخدمات الحكومية وبما يتوافق مع وثيقة «على خطى النهضة» واستراتيجية التحول الرقمي للخدمات الحكومية (2019-2022)، بحيث يرتبط ذلك بخطة واضحة المعالم ومعلنة وتتبنى نموذج حوكمة ومؤشرات أداء قابلة للقياس والتقييم.
5. تبني الحكومة سياسة عامة جديدة وواضحة المعالم لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد لعام 2018، تكوّنت من 151 بنداً، وتضمنت 69 التزاماً تنفذها 13 جهة محلية.
6. تأخر تهيئة ونشر مسوحات ومؤشرات أداء تعنى بقطاع تكنولوجيا المعلومات، مما يشكل قصوراً في توفير البيانات والذي يمثل تحدياً لرصد التطور في هذا القطاع من أصحاب العلاقة، حيث أن آخر تقرير خاص بمسح الشركات العاملة في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات يعود لعام 2016، أما آخر مسح يتعلق باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المنازل فيعود لعام 2017، بينما يعود المسح الأخير الخاص بالمنشآت لعام 2016.
7. محدودية الموارد المالية المتاحة لتنفيذ الاستراتيجيات والأهداف المعلنة. كما تتضمن المراجعة عدداً من التوصيات، أبرزها:
 1. مراجعة «رؤية الأردن 2025» من خلال الخطة التنفيذية التي وضعتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي (البرنامج التنموي التنفيذي 2019-2021)، ومن

خلال التركيز على خُطى سير العمل لأولويات الحكومة للأعوام 2019-2020 (وثيقة «على خطى النهضة»)، والتقارير نصف السنوية التي تُرفع لوحدة الإنجاز والأداء الحكومي حول سير العمل على البرامج.

2. التشديد على ضرورة قيام وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة (وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات سابقاً) بمتابعة تنفيذ متطلبات السياسة العامة، بما فيها وضع خطة استراتيجية وطنية كل سنتين وفقاً لهذه السياسة لضمان التنفيذ الفاعل للالتزامات (69 التزاماً) من خلال الجهات الثلاث عشرة ضمن الإطار الزمني المحدد.

3. أن تقوم وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بمواءمة الخطة الوطنية للتحويل الرقمي (Reach 2025) بما يتوافق مع متطلبات السياسة العامة في قطاع تكنولوجيا المعلومات، مع الأخذ بعين الاعتبار الموارد المالية اللازمة لذلك.

4. مراجعة السياسة العامة للخدمة الشمولية بما يتوافق مع مفهوم الريادة وإسهامات محطات المعرفة في الريادة.

5. زيادة شفافية الجهات المعنية بتنفيذ السياسات والاستراتيجيات والخطط في نشر إنجازاتها دورياً، وتضمين ما لم يتم إنجازه والمسببات الداعية لذلك، ومثاله عدم نشر تقارير الإنجاز الخاصة بالبرنامج التنموي التنفيذي (2016-2018) حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

6. ضرورة إيجاد جهة تعنى بقياس حجم التجارة الإلكترونية الداخلية والخارجية واستخدام البيانات الضخمة وعلم البيانات، لتحليل الواقع وتوفير معلومات دقيقة لصناع القرار ما أمكن في ذلك.

التقديم

تقدم هذا المراجعة تصوراً شاملاً عن قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي، لغايات تقديم تقييم شامل للاستراتيجيات والسياسات والخطط المعلنة لهذه القطاعات من خلال بيان مدى الالتزام بتطبيقها، وبيان مستوى الإنجاز المنفذ لكل منها قياساً مع النتائج المتوقعة، وبيان التحديات التي تعيق التطبيق أو تؤخر التنفيذ، ورصد النتائج.

كما تسعى المراجعة إلى تقديم تقييم للرؤية المستقبلية لهذه القطاعات، ومدى القدرة على تحقيقها للأهداف المحددة ضمن الاستراتيجيات والسياسات المعتمدة، وكذلك وضع توصيات محددة حولها، بما يقدم تصوراً شاملاً يمثل أساساً قوياً للبناء عليه، كأساساً لمعايير قياس الأداء لكل منها، والتقييم والمتابعة والرقابة والمساءلة، بهدف التطوير والتحسين للأطر التشريعية والتنظيمية التي تحكم تلك القطاعات.

وتكمن أهمية هذه المراجعة في تغطيتها لمهام جديدة لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة تهدف إلى تحقيق التحول الرقمي، وخاصة بعد إصدار استراتيجيات جديدة تُعنى بالتحول الرقمي لخدمات الحكومة، إضافة إلى السياسة العامة الجديدة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد.

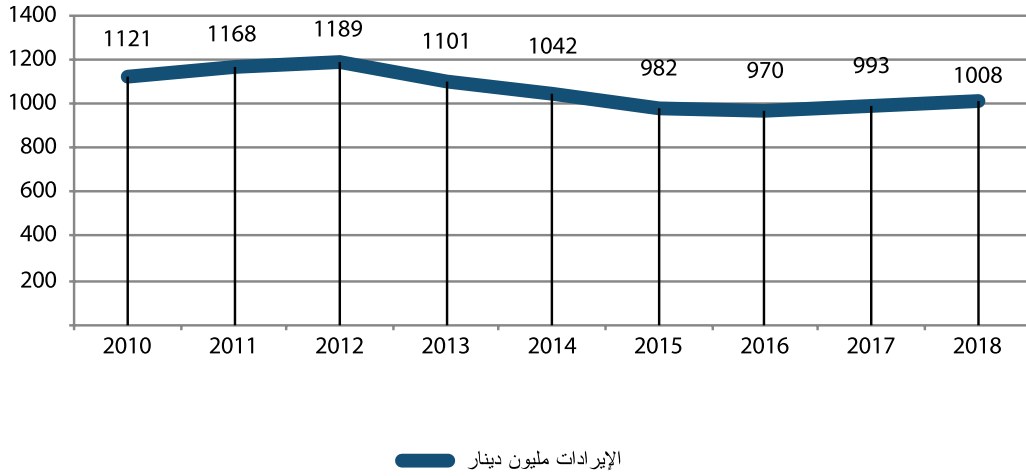
• مؤشرات قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

- مؤشرات قطاع الاتصالات:

بحسب المعلومات المنشورة على الموقع الإلكتروني لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات، تم إجراء رصد لأبرز التطورات في هذا القطاع، إذ تبين الأشكال ذوات الأرقام (1) و(2) و(3) و(4) واقع حال قطاع الاتصالات وأداءه.

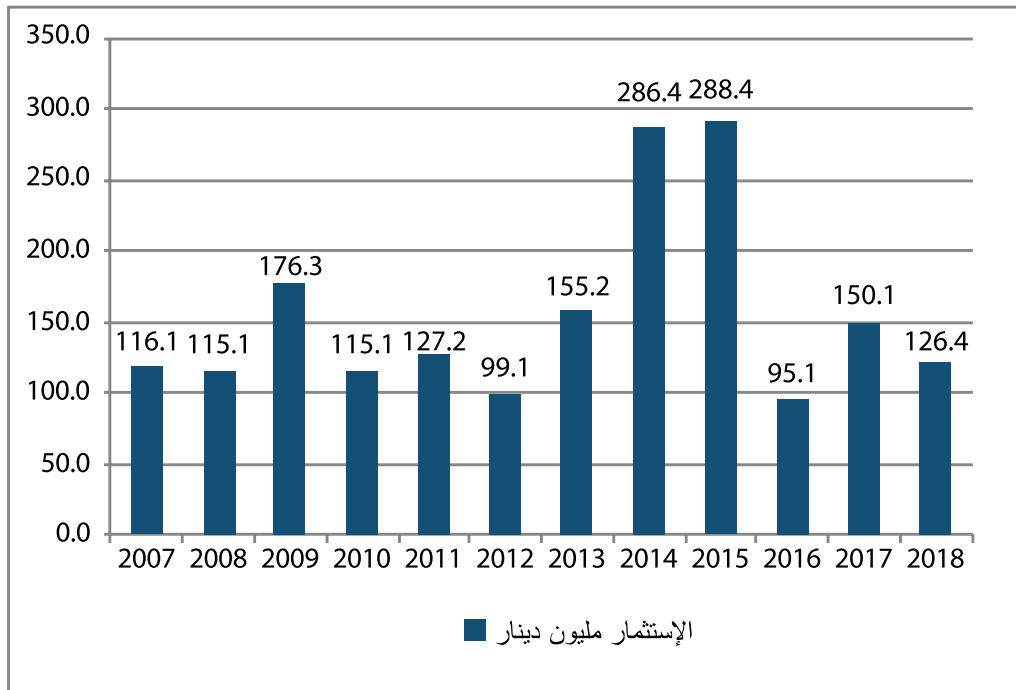
وتُظهر المؤشرات وجود نمو في حجم إيرادات القطاع في السنوات الأخيرة، إضافة إلى انخفاض في حجم الاستثمار فيه والذي يرتبط جزءاً كبيراً منه بتجديد رخص الترددات مع استقرار في حجم العمالة الذي ارتفع في عام 2018 مقارنة بعام 2017. أما نسب الانتشار لخدمات الاتصالات المتنقلة والإنترنت، فقد شهدت تراجعاً يعود إلى أسباب عدّة أهمها قيام الهيئة بضبط آلية الاحتساب من خلال المشغلين بما يعكس واقع الحال، والإشباع الذي وصلت إليه السوق، وتوجه المستخدمين إلى تخفيف الأعباء المالية عليهم، وانخفاض أسعار خدمات الاتصالات، مما أدى إلى توجه المستخدمين إلى تخفيض عدد الاشتراكات.

الشكل رقم (1):
إيرادات الشركات العاملة في قطاع الاتصالات 2010-2018



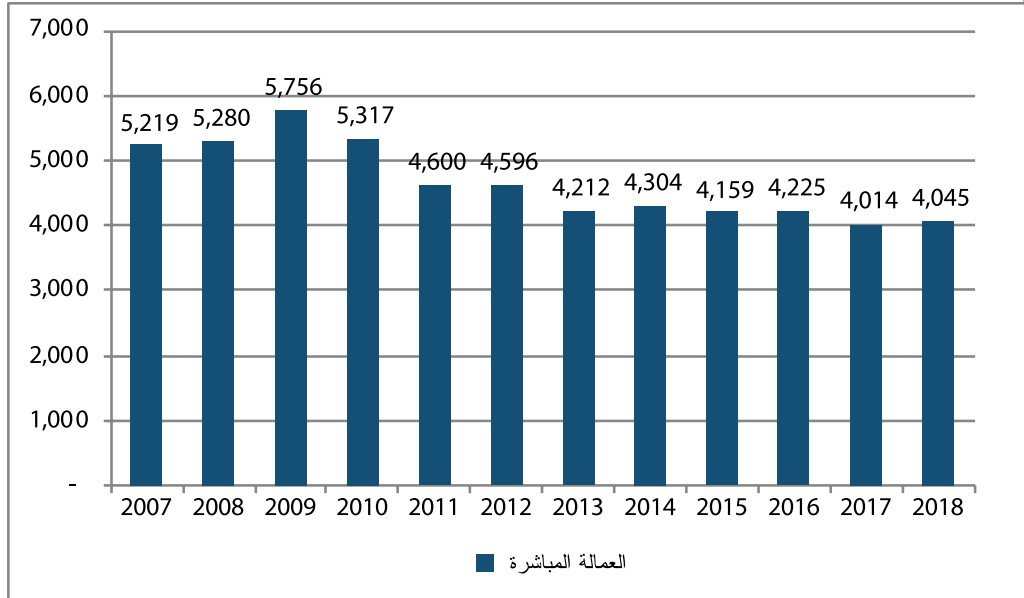
المصدر: الموقع الإلكتروني لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

الشكل رقم (2):
حجم استثمار الشركات العاملة في قطاع الاتصالات 2018-2007



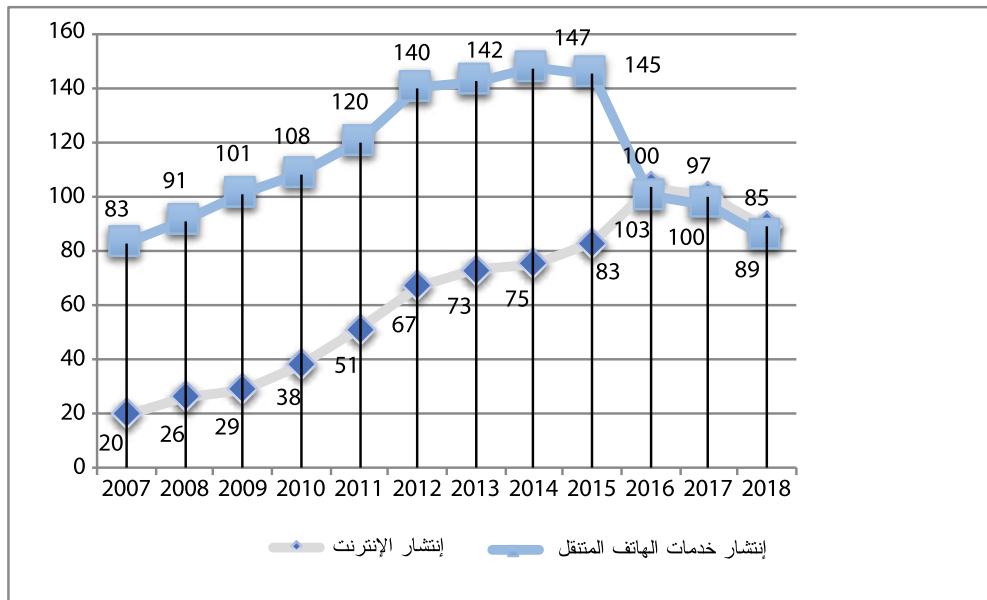
المصدر: الموقع الإلكتروني لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

الشكل رقم (3):
عدد العمالة المباشرة في قطاع الاتصالات 2018-2007



المصدر: الموقع الإلكتروني لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

الشكل رقم (4):
نسب انتشار خدمات الاتصالات 2018-2007



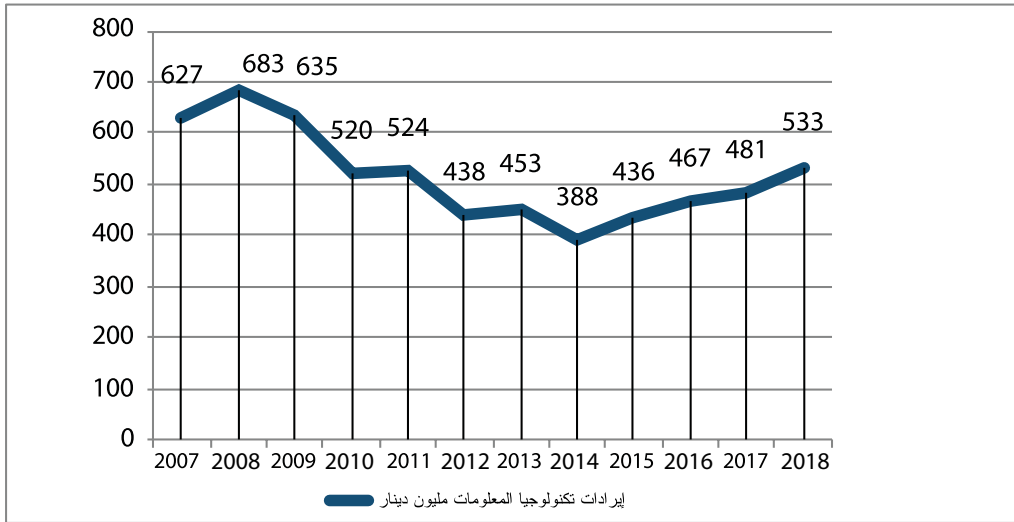
المصدر: الموقع الإلكتروني لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

- مؤشرات قطاع تكنولوجيا المعلومات:

بحسب الإحصاءات المنشورة من خلال جمعية «إنتاج» حول قطاع تكنولوجيا المعلومات، شهد قطاع تكنولوجيا المعلومات نمواً متزايداً في السنوات الأخيرة في حجم الإيرادات، وهو ما يوضحه الشكل رقم (5). ويعود السبب في ذلك إلى نمو الإيرادات المحلية نمواً ملحوظاً. وفي المقابل، ووفقاً للشكل رقم (6)، انخفض حجم الإيرادات الناتجة عن التصدير في عام 2018.

الشكل رقم (5):

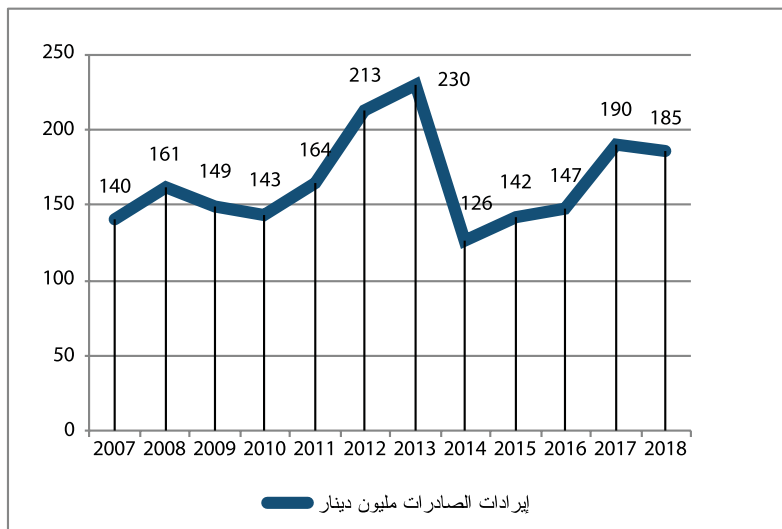
إجمالي إيرادات قطاع تكنولوجيا المعلومات 2007-2018



المصدر: مسح تكنولوجيا المعلومات الصادر عن جمعية «إنتاج» (2019).

الشكل رقم (6):

إجمالي الإيرادات من تصدير خدمات تكنولوجيا المعلومات



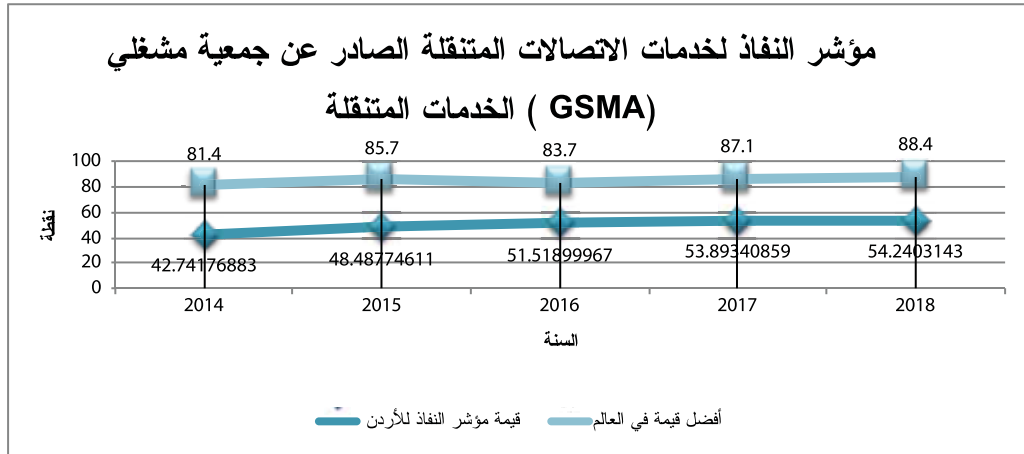
المصدر: مسح تكنولوجيا المعلومات الصادر عن جمعية «إنتاج» (2019).

- مؤشرات صادرة عن منظمات دولية:

في ظلّ عدم إصدار تحديث للمؤشرات الدولية الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، فإن مؤشر النفاذ لخدمات الاتصالات المتنقلة يعدّ من أبرز المؤشرات الدولية التي تقيس قطاع الاتصالات. وبحسب الشكل رقم (7)، يبين المؤشر الذي يصدر عن منظمة مشغلي الخدمات المتنقلة (GSMA)، ارتفاع مستوى الأردن عام 2018 مقارنة بعام 2017. وهناك أيضاً المسح الذي تقوم به هيئة الأمم المتحدة لقياس تطور الحكومة الإلكترونية، والمعروف بـ (EGDI)، والذي يبين تقارب مستوى الأردن مع المتوسط العالمي بحسب نتائج المسح لعام 2018. وهو ما يُظهره الشكل رقم (8).

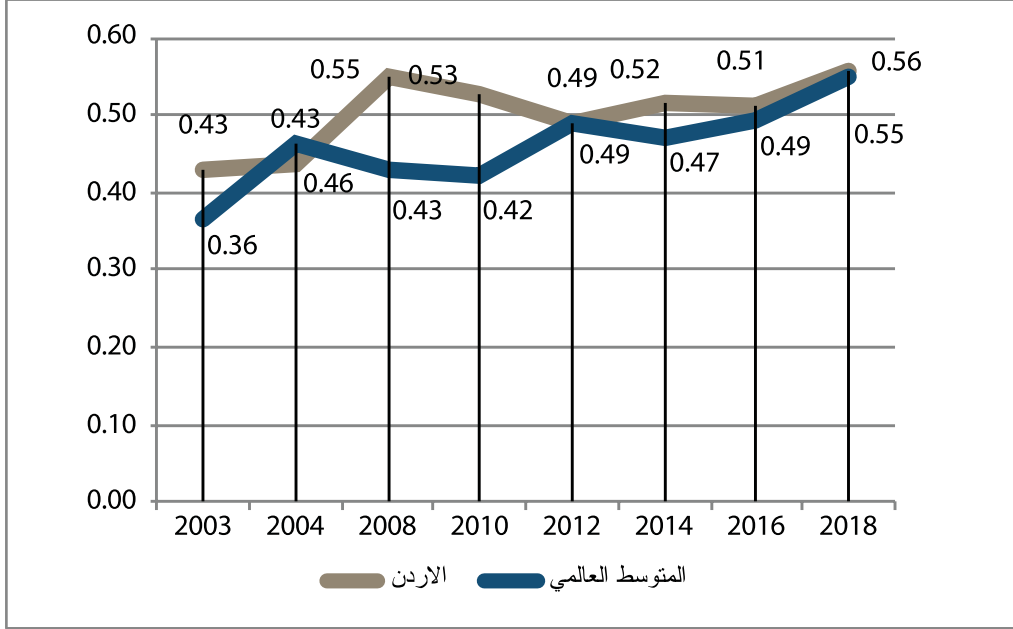
الشكل رقم (7):

مؤشر النفاذ لخدمات الاتصالات المتنقلة الصادر
عن جمعية مشغلي الخدمات المتنقلة (GSMA)



المصدر: موقع (mobile connectivity index.com).

الشكل رقم (8):
مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية 2018-2003



المصدر: منشورات منتدى الاستراتيجيات الأردني.

أولاً: متابعة السياسات والاستراتيجيات النافذة لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي

يتضمن هذا الفصل مراجعة للإجراءات التي تمت أو أُخذت بخصوص التوصيات التي وردت إزاء السياسات والاستراتيجيات ذات الصلة، وتقييم مستوى التنفيذ ليصار إلى تقديم التوصيات بهذا الشأن، علماً أن تقرير حالة البلاد لعام 2018 قد غطى السياسات والاستراتيجيات التالية:

1. الأردن (2025) رؤية واستراتيجية وطنية.
 2. خطة التحفيز للنمو الاقتصادي (2018-2022).
 3. الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي (REACH 2025).
 4. استراتيجية التحول الإلكتروني «أردن رقمي» (2017-2020).
 5. استراتيجية التحول الرقمي للخدمات الحكومية (2019-2022).
 6. السياسة العامة للخدمات الشمولية في قطاع الاتصالات (2004).
 7. السياسة العامة للحكومة في قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد لعام 2012.
 8. الاستراتيجية الوطنية للأمن السيبراني (2012).
- كما تضمنت مراجعة قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في تقرير حالة البلاد لعام 2018، جملة من المحددات التي أثرت سلباً على تحقيق الأهداف المرسومة، وتمثلت هذه المحددات بما يلي:
1. التأخر في إنجاز التشريعات القانونية اللازمة والتي تعدّ متطلبات قانونية لتنفيذ الخطط.
 2. عمومية بعض الخطط، وافتقارها إلى مؤشرات واضحة للتنفيذ والقياس، إضافة إلى عدم واقعية بعضها الآخر.
 3. الحاجة إلى تمكين الجهات الحكومية المكلفة بتنفيذ الخطط، بتعزيز قدرتها على إنفاذ القوانين والتشريعات الناظمة.
 4. ضعف المتابعة والتنسيق والتقييم الدوري للخطط الموضوعة، مما يتطلب تحديد مسؤولية المتابعة دورياً، ووضع آليات محددة للتنسيق بين الجهات المختصة، لضمان فعالية التنفيذ ضمن الإطار الزمني المحدد.

5. افتتار السياسات الحكومية للترابط في ما بينها، مع أنها تهدف إلى تحقيق الغاية نفسها.

6. افتتار السياسات الحكومية إلى جهة محددة تتولى مهمة المتابعة والتنسيق لمستويات الإنجاز.

7. نشر تقارير إنجاز للسياسات الحكومية في القطاع من دون ربطها بمؤشرات الأداء المستهدفة، وعدم بيان ما لم يتم إنجازه.

وفي ما يتصل بتقييم التطور والإنجاز الخاص بالسياسات والاستراتيجيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 فهو كما يلي:

• الأردن (2025) رؤية واستراتيجية وطنية

تمثل هذه الوثيقة الرؤية الوطنية للمملكة 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%، وتخفيض البطالة إلى ما نسبته 9.1%، وتخفيض نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي إلى 47% من خلال تحقيق النمو على أساس التنافسية.

وقد حددت الرؤية عدداً من الأولويات والمبادرات لازمة التحقيق في قطاع الاتصالات. وتضمن تقرير حالة البلاد لعام 2018، تحليلاً لمضمون «رؤية الأردن 2025»، كما بين الخلاصة والتوصيات في ما يتصل بقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، والتي يمكن إجمالها بما يلي:

- الأولويات المطروحة مهمة، ويجب العمل على تحقيقها، وقد تم تنفيذ عدد منها، مثل شبكة الألياف الضوئية، وتسهيل إجراءات ترخيص الشركات، ودعم مؤسسات تكنولوجيا المعلومات. كما تم تقديم العديد من الإعفاءات للمرخصين في القطاعين. كما يجب الاهتمام بالأولويات الأخرى، مثل المشاركة في البنى التحتية، وتحسين المحتوى العربي، والتعاون بين قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وبقية القطاعات.
- وجوب إعادة النظر في مؤشرات الأداء التي تم تبنيها في المضمون والقيم المستهدفة، إضافة 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 الناضمة للقطاع.

- التطورات في تنفيذ الرؤية في قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات؛ وفقاً للمعلومات المتوفرة من الجهات المعنية بالعمل على تنفيذ التوصيات التي وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018، تبين أن الحكومة قامت بتبني سياسة جديدة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد، ركزت فيها على هذه التوصيات، إذ يجري العمل على تنفيذ مضامينها حالياً. ومن أبرز الخطوات في هذا السياق إقرار مسودة نظام لإدارة حق الطريق، للنهوض بمستوى تغطية خدمات شبكات الاتصالات ونطاقها من خلال السعي إلى تنفيذ شبكة الألياف الضوئية، إضافة إلى الاهتمام ببناء شبكة الألياف الضوئية الوطنية (National Broadband Network- NBN). ويبين الجدول رقم (1) عدد الجهات المرتبطة بشبكة الألياف الضوئية.

الجدول رقم (1):
الجهات المرتبطة بشبكة الألياف الضوئية الوطنية

المنطقة	مجموع المواقع	عدد الجهات التعليمية	عدد الجهات الحكومية	عدد الجهات الصحية
إربد الداخلية	107	79	20	8
إربد الخارجية	229	179	12	38
المفرق	123	88	14	21
الرمثا	43	28	7	8
عمان	356	227	119	10
العقبة	98	58	29	11
معان	2	0	0	2
الجفر	4	4	0	0
الكرك	384	255	111	18
(الاسلكي)				
السلط + الأزرق + الدفيانة + حيان الروبيض	8	8	0	0
خط عمان - العقبة	7	4	3	0
مجموع المواقع المربوطة	1361	930	315	116

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

- تقييم الوضع الحالي:

بالنظر إلى أن السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد (2018) حديثة، فمن المبكر إجراء تقييم لمستوى الإنجاز فيها، إلا أن الخطوات المتخذة في مجال تحقيق الأولويات فيها تعدُّ جيدة.

ومن جانب آخر، وبحسب ما هو معلن، لم يلاحظ حدوث إعادة تقييم لـ«رؤية الأردن 2025» التي كان من المفترض أن تتم في عام 2018، وذلك من خلال تقييم البرنامج التنفيذي التنموي (2016-2018) الذي لم تُنشر نتائج الإنجازات فيه حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة.

وفي ظلّ عدم الإعلان عن مؤشرات الأداء والجهات المسؤولة عن التنفيذ، وكذلك عدم نشر نسب الإنجاز في بناء شبكات الألياف الضوئية، يتعذر تقييم كفاءة الإنجاز وقياس الانحرافات في التنفيذ عما خطط له ضمن «رؤية الأردن 2025»، إذ بينت الرؤية أن مؤشر الأداء هو نسبة من الجهات المعنية وليس كامل عددها.

• خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022)

هدفت الخطة إلى تحفيز النمو الاقتصادي في القطاعات جميعها، ومنها قطاعا الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وشدّدت على ضرورة زيادة تنافسية هذه القطاعات من خلال جملة من المرتكزات، منها تنفيذ مبادرات الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي (REACH 2025)، وبناء شبكات الألياف الضوئية، وتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية، ومشروع منظومة الأمن السيبراني، وتعريف المواطنين باستخدام الخدمات الإلكترونية. وقد تم رصد 430 مليون دينار لإنجاز هذه المشاريع.

- التطورات في تنفيذ هذه الخطة:

ركزت هذه الخطة على ضرورة إنجاز المبادرات الواردة في استراتيجية (REACH 2020) و«رؤية الأردن 2025»، إلا أنه تم الاستعاضة عنهما بحسب ما أفادت به وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، بخطة أولويات الحكومة (وثيقة «على خطى النهضة»).

• الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي (REACH 2025)

تم تبني هذه الاستراتيجية في عام 2016، وتمثلت المخرجات المزمع تحقيقها في عام 2025 بما يلي:

- تحقيق نمو إضافي في الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات العشر بمقدار 3-4% بسبب التحول الرقمي، ليصبح النمو المتوقع 6-8%.
 - زيادة تراكمية (25-30%) في إيرادات القطاعات الرقمية في عام 2025، إذ يبدأ النمو في عام 2019 بنسبة 4% سنوياً.
 - خلق وظائف (130-150 ألف وظيفة) في الاقتصاد خلال السنوات العشر.
 - ظهور 5-7 آلاف شركة جديدة في القطاعات الرقمية خلال عمر الاستراتيجية.
- وقد بينت الاستراتيجية أن القطاعات التي ستقود التحول الرقمي هي الصحة، والتعليم، والطاقة، والتكنولوجيا النظيفة، والنقل، والأمن، والاتصالات، والقطاع المالي.
- وما يميز هذه الاستراتيجية احتواؤها على خطة عمل واضحة تغطي جميع المجالات التشريعية والتنفيذية.
- ولقد بين تقرير حالة البلاد لعام 2018 أن هذه الاستراتيجية طموحة، إلا أنها تعاني من غياب المتابعة والتنسيق، ما يستدعي العمل على تفعيل جهة مختصة للمتابعة.
- ونظراً لغياب جهة مسؤولة عن متابعة تنفيذ الاستراتيجية، فإنه لم يتم رصد أي تطورات في هذا السياق، على الرغم من قيام وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بإنجاز جزء من أهداف هذه الاستراتيجية.

- التطورات في تنفيذ هذه الاستراتيجية:

لا يوجد أي تطورات على تنفيذ هذه الاستراتيجية بحسب المعلومات المتوفرة على المستوى الكلي، إلا أنه يمكن القول إن استراتيجية التحول الرقمي للخدمات الحكومية جاءت استجابة لهذه الاستراتيجية، ومن الممكن أن تسهل مسيرة الاقتصاد الرقمي في الأردن. بالإضافة إلى أن هذه الاستراتيجية كانت إحدى مرتكزات السياسة العامة الجديدة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد.

- تقييم الوضع الحالي:

مع شمولية هذه الاستراتيجية في تحديد الأهداف ومتطلبات التنفيذ وأسس نجاح التنفيذ، إلا أنها ما زالت تعاني من الإهمال وعدم المتابعة الكلية، إذ تقوم وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بمتابعة بعض الأمور وتعدّ تقريراً بذلك، لكن هذا التقرير غير منشور. ويجب أن يُنظر إلى هذه الاستراتيجية بجدية أكثر، وأن يتم تبنيها بعدّها خطة

تنفيذية للتحويل الرقمي الذي نصّت عليه السياسة العامة الجديدة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

أما عدم المتابعة، فيمكن ردها لأسباب مالية. وتقدر الكلفة الكلية لتنفيذ هذه الاستراتيجية حوالي 800 مليون دينار، وهذا رقم ضخم وكبير جداً، وغير متوفر لدى الحكومة دفعة واحدة.

• استراتيجية التحول الإلكتروني «أردن رقمي» (2017-2020)

اهتمت استراتيجية التحول الإلكتروني «أردن رقمي» (2017-2020) بإعادة هندسة وأتمتة خدمات تقدمها 7 وزارات و6 مؤسسات حكومية، وكان من المخطط أن يتم في عام 2017 أتمتة 25 من أصل 136 خدمة أعيد هندستها، في حين تم إنجاز أتمتة فعلية لـ 165 خدمة حكومية حتى نهاية عام 2018، بالإضافة إلى 77 خدمة حكومية خلال النصف الأول من عام 2019، ليصبح عدد الخدمات الإلكترونية 242 خدمة.

- التطورات في تنفيذ هذه الاستراتيجية :

بحسب البيانات المتوفرة، تم أتمتة 165 خدمة حكومية مع نهاية عام 2018. يضاف إلى ذلك ما تم إنجازه على المستوى التشريعي، إذ تم إقرار العديد من التشريعات ذات العلاقة، مثل قانون المعاملات الإلكترونية، وقانون الجرائم الإلكترونية، ونظام جهات التوثيق الإلكتروني، ونظام تطوير الخدمات الحكومية.

- تقييم الوضع الحالي :

بحسب البيانات المتوفرة، ستحل استراتيجية التحول الرقمي للخدمات الحكومية (2019-2022) محل هذه الاستراتيجية.

• استراتيجية التحول الرقمي للخدمات الحكومية 2019-2022

قامت وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بإعداد استراتيجية جديدة (استراتيجية التحول الرقمي للخدمات الحكومية 2019-2022) والتي ستحل محل استراتيجية «أردن رقمي» (2017-2020). وبينت الوزارة أنها ستستكمل في الاستراتيجية الجديدة ما تم تحقيقه ضمن استراتيجية «أردن رقمي».

- تقييم الوضع الحالي:

تضمن تقرير حالة البلاد لعام 2018 عدداً من الملاحظات في ما يخص الجانب التشريعي والتنفيذي لتنفيذ استراتيجية «أردن رقمي» (2017-2020)، ويعدّ تبني الاستراتيجية الجديدة (استراتيجية التحول الرقمي للخدمات الحكومية 2019-2022) إنجازاً مهماً في سبيل التحول الرقمي، بخاصة أنها تعالج الملاحظات التي تم التطرق إليها في ذلك التقرير. إذ امتازت هذه الاستراتيجية بما يلي:

1. تبني نموذج حوكمة يبين مجموعة واضحة من المهام والمسؤوليات ودور كل جهة معنية في تنفيذ الاستراتيجية.
2. إيلاء مهمة مراجعة التشريعات والقوانين التي تسهل التحول الرقمي إلى وحدة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء.
3. أن يتم تبني منهجية تنفيذ محددة وواضحة لجميع الجهات الحكومية.
4. أن يتم تطوير نظام مراقبة وتنفيذ إلكتروني لمتابعة تنفيذ البرامج والخطط الخاصة بالتحول الرقمي، إضافة إلى تطوير مؤشرات أداء جديدة لمتابعة التحول الرقمي.
5. اشتمال الاستراتيجية على خطة زمنية لأتمتة أكثر من 200 خدمة خلال عامي 2019 و2020. وقد تبين من خلال تقرير إنجازات الحكومة في عام 2019، أن هناك 95 خدمة حكومية خضعت للأتمتة، وهي تتوزع على: وزارة الداخلية (16 خدمة)، والأحوال المدنية والجوازات (9 خدمات)، ووزارة الصناعة والتجارة (25 خدمة)، ودائرة مراقبة الشركات (7 خدمات)، وأمانة عمان الكبرى (20 خدمة)، ووزارة العمل (18). وبالتالي، أصبح إجمالي عدد الخدمات الحكومية المؤتمتة 242 خدمة حتى نهاية النصف الأول من عام 2019.

• السياسة العامة للخدمة الشمولية (2004)

تهدف هذه السياسة إلى زيادة استخدام خدمات الاتصالات في مناطق المملكة كافة، وخاصة الجزء غير المجدي اقتصادياً لمزودي خدمات الاتصالات. وتضمنت السياسة العديد من المهام التي يجب أن يقوم بها المعنيون جميعهم في القطاع (الوزارة، وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات، ومزود الخدمة الشمولية) بهدف تحقيق شمولية الخدمات (وصول الخدمة إلى منزل المستفيد)، وشمولية النفاذ (وصول الخدمة إلى منطقة معينة تمكّن المستفيدين من استخدامها)، إضافة إلى التركيز على ذوي الاحتياجات الخاصة. وتتقاسم جميع الجهات المعنية في قطاع الاتصالات (الوزارة، وهيئة، والشركات المقدمة

لخدمات الاتصالات) مسؤولية تنفيذ السياسة العامة للخدمة الشمولية. وقد تضمّن تقرير حالة البلاد لعام 2018 جملةً من التوصيات في ما يتصل بهذه السياسة، تمثلت بما يلي:

1. ضرورة مراجعة السياسة العامة للخدمة الشمولية لتشمل جوانبها كافة ولا تقتصر على نطاق الخدمة الشمولية.
2. عدم ربط التزامات الخدمة الشمولية بحدوث منافسة فعّالة في القطاعات.
3. على الحكومة تبني سياسة وطنية لنشر خدمات الاتصالات عريضة النطاق من خلال استراتيجية منفصلة أو من خلال مراجعة السياسة العامة.

- التطورات في تنفيذ هذه السياسة:

لم تحدث أيّ تطورات على تنفيذ هذه السياسة، وما تزال الملاحظات التي رُصدت في تقرير حالة البلاد لعام 2018 قائمة، إلا أن السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد (2018) أكدت على ضرورة مراجعة سياسة الخدمة الشمولية، حالها مثل حال السياسات التي سبقتها.

- تقييم الوضع الحالي:

التأكيد على التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، ووضع إطار زمني لتنفيذ المراجعة المزمع إجراؤها وفقاً للسياسة العامة الجديدة (2018). وتكمن أهمية مراجعة هذه السياسة في الحاجة إلى إعادة تعريف نطاق الخدمة الشمولية، إضافة إلى التعريف بآليات تقديم هذه الخدمة وتقييم استمرارية شركة الاتصالات الأردنية في تقديمها وإلزامها بذلك في ظل تراجع إقبال الناس على خدمات الاتصالات الثابتة التي تعدُّ محور الخدمة الشمولية.

• السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد (2012)

تركّز هذه السياسة التي أقرها مجلس الوزراء عام 2012، على مجالات معينة، تمثّلت باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق المنافسة الكاملة في بيئة الاتصالات، ومعالجة القضايا القانونية والتنظيمية التي تفرزها التكنولوجيات الجديدة، وخاصة الانتقال المتسارع في دول العالم باتجاه هيكلية الاتصالات المندمجة المبنية على بروتوكول الإنترنت. وقد

بيّن تقرير حالة البلاد لعام 2018 وجود تنفيذ شامل لبنود السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد لعام 2012 على مستويات عدة، إلا أنه لوحظ عدم تنفيذ بعض توجيهاات الحكومة الواردة في هذه السياسة، ومن أمثلة ذلك:

1. عدم تحقيق المنافسة الفعّالة في قطاع الاتصالات الثابتة، والتي واجهت العديد من المعوقات والتحديات، أهمها عدم قدرة هيئة تنظيم قطاع الاتصالات على إنفاذ قراراتها التنظيمية الهادفة إلى تحقيق المنافسة الفعّالة.
2. لم يتم مراجعة قانون الاتصالات لضمان استقلالية الهيئة وتعزيز قدراتها على إنفاذ القرارات التنظيمية ومعالجة الأمور المتصلة بالاندماج بين الاتصالات والإعلام المرئي والمسموع والازدواجية في قضايا المنافسة.
3. لم يتم إجراء مراجعة لأحكام اتفاقيات الترخيص لتعالج الأمور المتصلة بإنفاذ قرارات الهيئة، إضافة إلى عدم معالجة السبل اللازمة لتسريع النظر في القضايا التي تخص القطاع، مثل إنشاء غرف قضائية مختصة بقضايا القطاع.
4. إنّ مراجعة التعليمات دورياً تستغرق وقتاً طويلاً وغير مضبوطة بزمن محدد، كما أن هذه المراجعة لم تشمل جميع التعليمات، إضافة إلى أنه لم يتم العمل بمبدأ الأحكام عن التنظيم إذا دعت الحاجة، ولم تتم مراجعة تعليمات فض المنازعات لتسريع فض المنازعات.
5. لا تقوم الشركات المزودة للخدمات، وبالأخص الإنترنت، بنشر أماكن التغطية نشرًا شاملاً، مما يؤثر على قدرة المستهلك في اتخاذ قرارات واعية بشأن الخدمات.
6. لم يتم تطبيق كامل للكسب الرقمي (Digital Dividend) وإدارة الطيف الترددي الناتج عنه، إضافة إلى عدم تطبيق قابلية نقل الأرقام الخليوية وتبني تعليمات مخصصة لحماية المستخدمين من خدمات الاتصالات.
7. مع أهمية استخدام الموارد النادرة مثل حق الطريق، لم تتخذ أي إجراءات فعّالة لمعالجة عدم التنسيق بين الجهات المانحة لحق الطريق، ولم يتم إصدار الإطار القانوني لتنظيم مسائل النفاذ والاستخدام والبدلات التي تُدفع لاستخدام حقوق الطريق، علماً أنّ مسودة مشروع القانون أُعدت منذ عام 2016.
8. لم تتخذ إجراءات لتوسيع البنية التحتية الحكومية وتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
9. لم تنشأ مراكز تبادل إنترنت محلية وإقليمية (IXPs) لتقليل كلفة نقل البيانات، وتخفيض التأخر الزمني (latency).

10. لم يتم تفعيل المجلس الاستشاري للمحتوى (Content Advisory Board).

11. تأخر إقرار قانون المعاملات الإلكترونية، وصدور نظام ترخيص جهات التوثيق والذي تم اعتماده بشكل سابق لعملية مراجعة القانون، والاضطرار إلى مراجعة النظام مجدداً، مما يؤدي إلى تأخير إقرار التشريعات الممكنة للتجارة الإلكترونية.

- التطورات في تنفيذ هذه السياسة:

تتمثل التطورات الملموسة في تحقيق هذه السياسة بإقرار السياسة العامة الجديدة (السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد 2018) والتي حلت محل السياسة العامة (2012) اعتباراً من تاريخ إقرارها.

- تقييم الوضع الحالي:

يتضح من ردود الجهات المعنية على توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018 أن ثمة إنجازاً لعدد من هذه التوصيات، أو على الأقل وجود اهتمام من السياسة العامة الجديدة بها. فعلى سبيل المثال، في ما يتصل بالمنافسة الفعالة، تضمنت السياسة العامة الجديدة بنوداً تتطلب ضرورة اتخاذ الهيئة الأمور الكفيلة بتحقيق المنافسة الفعالة، مثل مراجعة أسواق الاتصالات، وإزالة العوائق التي تحول دون تبديل المشغلين ضمن إطار زمني ينتهي في عام 2020.

كما تضمنت السياسة العامة الجديدة بنوداً تتطلب ضرورة تقييم مدى الحاجة إلى تعديل قانون الاتصالات بما يعزز قدرات هيئة تنظيم قطاع الاتصالات على إنفاذ قراراتها التنظيمية، وذلك من خلال عملية تقييم تكرر الهيئة لصلاحياتها في تنفيذ القرارات، ومسوغات عدم الامتثال من الجهات المعنية بتنفيذ هذه القرارات وأثر العقوبات عليهم. يضاف إلى ذلك أن السياسة العامة الجديدة اهتمت بالبنية التحتية للحكومة، وخاصة بشبكة الألياف الضوئية، إضافة إلى توجيه الوزارة إلى مراجعة الأدوار المستقبلية للشبكة بما فيها إتاحة هذه الشبكة لمشغلي خدمة الاتصالات المرخص لهم.

وتعمل الهيئة على تبسيط إجراءات الترخيص من خلال التعديل على تعليمات منح الرخص، لتسهيل المدّة اللازمة لعملية الترخيص، وتخفيضها، وخاصة للرخص الفئوية التي لا تحتاج إلى موارد نادرة، مما يساهم في بدء تنفيذ التوجهات التي وضعت ضمن سياسة تطوير منظومة التراخيص القطاعية الصادرة في شهر كانون الثاني من عام 2019.

كما أكدت السياسة الجديدة على إنشاء مركز تبادل الإنترنت. وتقوم الهيئة بتشكيل فريق عمل لوضع خطة لبناء مشروع مركز وطني لتبادل المعلومات، ووضع جدول زمني للتنفيذ.

وتعمل الهيئة أيضاً على تبني إطار تنظيمي لحماية المستفيدين، يتضمن تعليمات حماية مصالح المستفيدين، ومسودة الإطار التنظيمي لعقود الاشتراك بخدمات الاتصالات، والإطار التنظيمي لعروض خدمات الاتصالات.

• الاستراتيجية الوطنية لأمن المعلومات وحمايتها (2012)

تم إقرار الاستراتيجية الوطنية لضمان أمن المعلومات والأمن السيبراني في عام 2012، بهدف توفير الأساس وتمكين الجهات المعنية لتأمين شبكات الحاسوب التي تملكها أو تقوم بتشغيلها، أو مراقبتها، أو التفاعل معها بفعالية أكبر. كما هدفت الاستراتيجية إلى تعزيز جهود الأمن السيبراني للمملكة وحماية الأردنيين. وسعت الحكومة عبر هذه الاستراتيجية إلى تحقيق أمن شامل للمعلومات، وبيان أولويات الأمن السيبراني سواء للحكومة أو لبيئات الأعمال أو للمواطنين. وكانت الغاية الرئيسية للاستراتيجية:

1. تعزيز الأمن القومي الأردني من خلال منع الهجمات الإلكترونية على البنية التحتية للمعلومات المهمة.
2. تقليل المخاطر على البنية التحتية للمعلومات المهمة والشبكات الحكومية عن طريق الحد من نقاط الضعف.
3. التقليل من الأضرار وتخفيض الفترة اللازمة لإعادة الوضع إلى ما كان عليه في حال التعرض لهجمة إلكترونية.
4. تعزيز الاقتصاد وتحسين الازدهار الوطني عبر زيادة الثقة بالحكومة وبالتالي بأمن نظم المعلومات الخاصة، وتشجيع الاستثمار وخلق فرص لتعزيز التعاون.
5. زيادة الوعي بأمن المعلومات وأهميته للأمن القومي من خلال برنامج وطني يوضع لتعزيز الوعي بأمن المعلومات والتدريب.

كما هدفت الاستراتيجية إلى تعزيز جهود الأمن السيبراني للمملكة، وحماية الأردنيين، وضمان حماية معلوماتهم الشخصية، والعمل والتعاون بشكل وثيق مع الأطراف التي تدير أو تملك أو تشغل البنية التحتية الوطنية الحرجة (Critical National Infrastructure).

- التطورات في تحقيق هذه الاستراتيجية:

أصدرت استراتيجية جديدة للأمن السيبراني للأعوام 2013-2018، وقد حلت محل الاستراتيجية الوطنية لأمن المعلومات وحمايتها لعام 2012. وبينت الأهداف الأربعة للاستراتيجية الجديدة الغايات الوطنية لتحقيق الأمن السيبراني في المملكة. وقد صدر على إثر ذلك سياسات وطنية للأمن السيبراني، ثم قانون الأمن السيبراني رقم (16) لسنة 2019، الذي تم بموجبه ووفقاً للمادة (3/أ)، إنشاء المجلس الوطني للأمن السيبراني الذي استثنى هيئة تنظيم قطاع الاتصالات من عضويته، في ظل أن السياسة العامة للحكومة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد قد أناطت بالهيئة مهام تنفيذ هذه السياسة ضمن المحاور التالية التي تم تأطيرها ضمن موضوع الأمن السيبراني:

1. البنية التحتية الحرجة للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المملكة، والتي تشمل البنية التحتية وشبكات المعلومات للجهات المرخصة من الهيئة، والتي تقدم خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وتزود المملكة بخدمة الإنترنت.
2. التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في ما يخص الاختراقات الأمنية، والمخالفات على الشبكات، وإدارة الطيف الترددي، واستخدام الترددات الراديوية وإدامتها.
3. تنظيم الدخول إلى شبكات الاتصالات والشروط الخاصة بالربط البيئي بين الشبكات الداخلية والخارجية.
4. الموافقات النوعية للأجهزة الطرفية ومعدات شبكات المعلومات، والموافقات الفنية المسموحة داخل المملكة.
5. حماية المستفيدين من مخاطر الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وتوعيتهم، والتركيز على هذا الأمر أثناء تشكيل المجلس الوطني السيبراني.

وننتج عن ذلك تقدّم الأردن 18 مرتبة عالمياً في الأمن السيبراني، من المرتبة 92 عالمياً إلى المرتبة 74، ومن المرتبة 10 عربياً إلى المرتبة 8. إذ شهد الأردن تطوراً ملحوظاً في مجموع درجاته التي بلغت 0.556 في عام 2018 مقارنةً بـ 0.277 في عام 2017 و 0.206 في عام 2014. وذلك وفق ما أظهر التقرير الصادر عن الاتحاد الدولي للاتصالات التابع للأمم المتحدة، والخاص بالإصدار الثالث من التقرير العالمي للأمن السيبراني (Global Cybersecurity Index 2018).

- تقييم الوضع الحالي :

نُشرت الاستراتيجية الجديدة، وتم خلالها إجراء تقييم لما أُحرز من تقدُّم في تحقيق الأهداف الاستراتيجية الخمسة الواردة في الاستراتيجية الوطنية لعام 2012، وتحديد الأولويات في ضوء تطور السياسات الحكومية. وقد خُصص بند ضمن الاستراتيجية الجديدة يقيّم التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الاستراتيجية عبر وضع برنامج وطني للأمن السيبراني للتركيز على تحقيق الأهداف والأولويات الوطنية المنصوص عليها في استراتيجية 2012. وقد أدى تطبيق البرنامج إلى تحقيق الإنجازات التالية:

1. الانتهاء من برنامج تقييم مخاطر الشبكات الحرجة بناء على المعايير المعتمدة دولياً.
 2. استغلال مخرجات برنامج تقييم المخاطر لوضع مجموعة من معايير أمن المعلومات والسياسات اللازمة لاعتماد توجه متطور ومتناسق تجاه أمن المعلومات الوطني.
 3. إنشاء فرق وطنية للاستجابة لحوادث الأمن السيبراني، لتتولى إجراء رقابة دائمة للشبكات وتقنيات التهديد وإمكانيات الاستجابة للحوادث.
 4. تنفيذ برامج تدريبية للأمن السيبراني لتعزيز مهارات الجهات المعنية وأعضاء الفرق الوطنية للاستجابة لحوادث الأمن السيبراني.
 5. إنشاء البنية التحتية للمفتاح العام لإدارة تراسل المعلومات والتحقق من الهوية والتوقيع الرقمي بشكل آمن.
 6. البدء بإنشاء برنامج للتعاون الدولي في مجال أمن المعلومات لدعم تبادل المعلومات والخبرات وتطوير القدرات.
- وقد واجه تنفيذ الاستراتيجية جملة من التحديات والتي كان أبرزها الحاجة إلى إعداد إطار قانوني وتنظيمي ملائم. ويُنتظر تشكيل كل من المجلس الوطني للأمن السيبراني والمركز الوطني للأمن السيبراني، لتفعيل بنود قانون الأمن السيبراني رقم (16) لسنة 2019.

ثانياً: نتائج متابعة التوصيات العامة

نتيجة لما ورد سابقاً من تقييم لكل استراتيجية وللتوصيات الخاصة المتصلة بها، يبين الجدول رقم (2) نتائج التقييم للتوصيات العامة الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018.

الجدول رقم (2):

نتائج التقييم للتوصيات العامة الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018

الرقم	التوصيات العامة الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018	نتائج متابعة التوصية
1	مراجعة «رؤية الأردن 2025» بما يتوافق مع واقع الحال ومؤشرات الأداء، وخاصة أن مرحلة التقييم الأولي ستتم في عام 2018.	لم يتم إجراء المراجعة من الأساس حتى يتسنى تقييم تنفيذ التوصية.
2	التأكيد على الجهات الحكومية لربط خططها الاستراتيجية بخطة التحفيز الاقتصادي والبرنامج التنموي التنفيذي، إضافة إلى إعادة النظر في مؤشرات الأداء في خطة التحفيز الاقتصادي والبرنامج التنموي التنفيذي.	لم يتم نشر تقييم نتائج البرنامج التنموي، ثم تم تبني وثيقة «على خطي النهضة» والتي عدت بديلاً لخطة التحفيز الاقتصادي.
3	إيجاد جهة مسؤولة عن تطبيق استراتيجية التحول الرقمي (REACH 2025)، وتقييم واقع الإنجاز فيها تقييماً مفصلاً في القطاعات المعنية.	لم يتم الإعلان عن جهة تتولى تنفيذ هذه التوصية.
4	زيادة شفافية الجهات المعنية بتنفيذ السياسات، في نشر إنجازاتها بتضمن ما لم يتم إنجازه.	تقوم رئاسة الوزراء بنشر الإنجازات دورياً ضمن تقرير «الحكومة في أرقام» وضمن التقرير الربعي لإنجازات الحكومة.
5	تبني سياسة وطنية لنشر خدمات الاتصالات عريضة النطاق من خلال استراتيجية منفصلة أو من خلال مراجعة السياسة العامة.	السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد (2018) تبين أنه ستتم مراجعة السياسة العامة للخدمة الشمولية والاستخدامات المستقبلية لشبكة الألياف الضوئية الوطنية، ما من شأنه المساهمة في نشر خدمات الاتصالات، ولكن حتى وقت إعداد هذه المراجعة، لم يتم أي إجراء بخصوص إعداد استراتيجية منفصلة لخدمات الاتصالات عريضة النطاق.

الرقم	التوصيات العامة الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018	نتائج متابعة التوصية
6	تبني إجراء المزيد من التحسين والتبسيط لإجراءات التراخيص، وخاصة في ما يتصل بالرخص التي لا تتطلب استخدام موارد نادرة في الأساس (الرخص الفنيّة)، ومراجعة المعلومات المطلوبة ضمن متطلبات الترخيص لتبسيط المدة اللازمة لعملية الترخيص الفني وتقليلها.	تعمل الهيئة على تبسيط إجراءات الترخيص بما يتماشى مع سياسة تطوير منظومة التراخيص القطاعية الصادرة في شهر كانون الثاني من عام 2019.
7	استكمال العلاجات التنظيمية لتحفيز المنافسة، من خلال تطبيق نظام قابلية نقل الأرقام الخليوية (Mobile Number Portability).	تضمنت السياسة العامة (2018) بنداً بإتاحة هذا التطبيق مع نهاية عام 2021.

ثالثاً: التصور المستقبلي لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي والتحديات المرافقة لها

يتناول هذا الفصل النظرة المستقبلية لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي والتحديات التي تواجه التنفيذ للمرحلة المقبلة، والتوصيات المقترحة لمواجهة تلك التحديات، وذلك على النحو التالي:

• النظرة المستقبلية لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي

- مستهدفات النظرة المستقبلية:

تتضح النظرة المستقبلية لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي من خلال الأهداف التي حددتها السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد لعام 2018، والتي أُقرت بتاريخ 31 آذار 2019 وحلت محل سابقتها (السياسة العامة لعام 2012 والتي انتهت عام 2018)، إذ تمثل السياسة الجديدة للقطاعين المذكورين خلاصة البحث والنقاش مع جميع الشركاء في تلك القطاعات، وتتكون من 151 بنداً تتضمن 69 التزاماً تنفذها 13 جهة محلية، والتي تتلخص بما يلي:

1. تطوير اقتصاد رقمي يؤدي إلى تنمية اقتصادية مستدامة وإلى زيادة دخل الفرد الأردني، من خلال استثمار التكنولوجيا الرقمية الحالية والناشئة التي توفرها

قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد، مثل الذكاء الاصطناعي (Artificial Intelligence)، وسلسلة الكتل (Blockchain)، وإنترنت الأشياء (Internet of Things - IOT).

2. تنشيط برنامج التحول الإلكتروني للحكومة، والذي بموجبه تتبنى الحكومة التكنولوجيا الرقمية في الإدارة الحكومية وتوفير خدمات التواصل مع المواطنين.
3. تيسير استخدام الهويات الرقمية لجميع الأشخاص في المعاملات اليومية، وذلك لأن الاقتصاد الرقمي يعتمد عليها.
4. توفير تدابير تهدف إلى ضمان وصول الأفراد من جميع فئات الدخل إلى هذه الخدمات بالسرعة نفسها والجودة نفسها في جميع أنحاء المملكة.
5. مراجعة القوانين والأنظمة ذات العلاقة لضمان توافقها مع غايات الاقتصاد الرقمي وتيسير تطوره.

ويشار في هذا السياق إلى أن استحداث وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة لتحل مكان وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، قد جاء لغايات توسيع مهام الوزارة وواجباتها لتكون الجهة الراعية للاقتصاد الرقمي وريادة الأعمال في الأردن، تماشياً مع التوجه العالمي للاقتصاد الرقمي، من خلال العمل على تطوير المحاور الرئيسية للاقتصاد الرقمي بما يكفل حصر الفجوة الرقمية (الفجوة الكبيرة القائمة بين الدول المتقدمة والدول النامية في هذا المجال) والتي تشمل: البنية التحتية الرقمية، والمهارات الرقمية، والريادة الرقمية، والخدمات المالية، والمنصات الرقمية.

وتعنى هذه المحاور بجاهزية البنية الأساسية لشبكات الإنترنت في المملكة، من خلال انتشار خدمات الاتصالات، وانتشار شبكات الحاسوب في المنازل، والقدرة على تحمّل كلف الربط على شبكات الاتصالات، إضافة إلى توفر البنية المؤسسية والتشريعية لدعم بيئة ملائمة للتجارة الإلكترونية وحماية حقوق الملكية الفكرية (وهذا كله يتوافق مع الاستثمار في رأس المال البشري ويتزامن معه)، وتوفير الخبرات المناسبة لدعم بيئة الأعمال في الأردن وبناء مجتمع قائم على المعرفة.

• تحديات قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي

إن تنفيذ السياسات والاستراتيجيات يواجه مجموعة من التحديات التي تحد من القدرة على التنفيذ والإنجاز للخطط والرؤى المستقبلية، ويمكن إجمال هذه التحديات بما يلي:

- التحديات العامة:

1. الافتقار إلى وجود المتابعة والتنسيق والتقييم الدوري للخطط الموضوعية.
2. غياب المساءلة والمتابعة الدورية ودراسات تقييم الأثر.
3. ضعف التنسيق بين الجهات المختصة لضمان فعالية التنفيذ ضمن الإطار الزمني المحدد.
4. حالة عدم اليقين التي تسود قطاع الاتصالات في ما يتعلق بالتشريعات الخاصة بالضرائب التي تُفرض على القطاع والتي تتنافى مع أهداف سياسات الحكومة في القطاع.

- التحديات الخاصة:

1. في مجال التحول الرقمي:

إن عدم متابعة الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي (REACH 2025)) يحد من إمكانية تنفيذ الأهداف المنشودة، رغم أن الأردن يمتلك البنية التحتية للتحول الرقمي. وإن سعي الحكومة للتحول الرقمي بمعزل عن التنسيق التام مع القطاع الخاص لن يحقق أهدافه، فيجب أن يكون هناك بيئة محفزة للتحول الرقمي، ويعد تبني الإجراءات والخطط الواردة في الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي مهماً لتحقيق هذه الغاية. وفي ما يتصل بتنفيذ استراتيجية التحول الرقمي للخدمات الحكومية، ورغم اتسامها بالوضوح، إلا أن خطط التنفيذ غير منشورة، ومؤشرات الأداء التي تم تبنيها لا تقيس مستويات الإنجاز في تحقيق الأهداف الاستراتيجية، وإنما تقيس نتائج الحكومة الإلكترونية من وجهة نظر المستخدمين والتصنيف الدولي للأردن في المؤشرات الصادرة عن المنظمات الدولية.

2. في مجال الحكومة الإلكترونية:

مع السعي الجاد من الحكومة لتنفيذ مشروع الحكومة الإلكتروني والتقدم الملموس في الإنجازات (إذ تم خلال ستة أشهر من عام 2019 أتمتة 77 خدمة)، إلا أن المشروع يعاني من بعض التحديات، يمكن تلخيصها بما يلي:

1. وجود المحددات المالية المتمثلة بعدم توفر المخصصات المالية اللازمة ضمن الموازنة المالية لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة والوزارات والمؤسسات المعنية، لتنفيذ هذه الخطط ضمن المدى المنظور، إذ إن حجم الإنفاق الحكومي -على سبيل المثال- على الحكومة الإلكترونية بلغ أقل من 4 ملايين دينار خلال النصف الأول من عام 2019، و6.5 مليون دينار خلال عام 2018، و2.6 مليون دينار خلال عام 2017. في حين تضمنت خطة التحفيز الاقتصادي تقديراً لكلفة مشروع الحكومة الإلكترونية بحوالي 95 مليون دينار خلال المدة 2018-2022.
2. وجود المحددات الإدارية المرتبطة بالقدرة على استقطاب الكفاءات الحكومية والحفاظ عليها لإدارة برنامج الحكومة الإلكترونية.
3. من أبرز التحديات للحكومة الإلكترونية تبني المواطنين للخدمات الإلكترونية والإقبال على استخدامها وصعوبة استخدامها، ومثال ذلك تعدد طلبات تسجيل البيانات عند البدء باستخدام الحكومة الإلكترونية، إذ إن كل جهة تتطلب فتح حساب لديها.
4. ضرورة وضع مؤشرات لقياس مدى فعالية الخدمات الإلكترونية، ورصد خبرات المواطنين عبرها، وضرورة التجربة الفعلية للخدمة الإلكترونية قبل إطلاقها للمواطنين.

3. في مجال قطاع الاتصالات:

أبرزت السياسة العامة الجديدة (2018) الرؤية المستقبلية للقطاع من خلال بيان أهم التحديات التي تواجه رقمنة الاقتصاد المرتبطة بقطاع الاتصالات، ومنها:

1. توفر خدمات الاتصالات في متناول جميع المستخدمين وبكلفة معقولة شاملة، وهذا الأمر يتطلب السعي لتحقيق المنافسة في قطاع الاتصالات، إضافة إلى مراجعة السياسة العامة للخدمة الشمولية ومراجعة الأدوار المستقبلية لشبكة الألياف الضوئية الوطنية، والذي بدأ العمل عليه مع البنك الدولي من خلال إعداد نموذج (PPP).

2. تبني مبدأ حيادية الشبكة (Net Neutrality) في التعامل مع نقل البيانات على الإنترنت (المساواة من خلال مزودي خدمات الاتصالات في التعامل مع البيانات)، بهدف تمكين الشركات الناشئة والمبتكرة من تقديم خدمات الاقتصاد الرقمي، وهذا يتطلب تبنياً واضحاً لهذا المبدأ من الجهات المعنية.
3. الأعباء المالية على الشركات والمتمثلة أساساً بالضرائب المفروضة على القطاع، ورسوم الحصول على الترددات، وكلف الطاقة التي تمثل أهم المعوقات التي تواجه نمو الاستثمار والتي يجب أن تتم مراجعتها كما بينت السياسة العامة للقطاع. ويشار في هذا الصدد إلى الدراسة الشمولية التي تقوم بها وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة والتي لم تبين نتائجها بعد، وقد تأخرت النتائج بسبب تأخر الشركات المعنية في القطاع في الرد على متطلبات الدراسة وتفاصيلها إلى حين اتفاقها على طرح معين مع سعيها لتعظيم مصالحها وليس مصلحة القطاع ككل.
4. المشاركة بالبنى التحتية وتبني إطار تنظيمي وتشريعي يضمن المشاركة بالبنى التحتية، ومشاركة الترددات وحق الطريق بأسعار مقبولة وشروط تعاقدية عادلة.
5. تطبيق نظام نقل الأرقام الخليوية والثابتة بين المشغلين (Mobile Number Portability)، إذ إن رقم الهاتف المتنقل يعد جزءاً من الهوية الرقمية للمستخدم، وبالتالي فإن تطبيق نقل الأرقام مهم ويجب أن يتم ضمن الإطار الزمني المرسوم له في السياسة العامة للقطاع.
6. الحاجة إلى إيلاء المحافظات الرعاية المناسبة من خلال توفير الخدمات المختلفة للاتصالات ودعم مشاريع الريادة. فعلى سبيل المثال، تتركز 70% من مشاريع الريادة في العاصمة وحدها.

4. في مجال تكنولوجيا المعلومات:

بينت السياسة العامة لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (2018) أبرز المستهدفات والإجراءات اللازمة لتطوير قطاع تكنولوجيا المعلومات ومساهمته في تحقيق الاقتصاد الرقمي. ويتضح الترابط الوثيق بين توجيهات السياسة والإجراءات الواردة في استراتيجية التحول الرقمي (REACH 2025). وبناء على ذلك، من المتوقع مواجهة التحديات نفسها التي تواجه تنفيذ السياسة العامة. ولمواجهة هذه التحديات، يُقترح مواءمة الخطط الواردة في الاستراتيجية الوطنية للتحول الوطني لتكون خططاً تنفيذية لمستهدفات السياسة العامة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد، وأن يتم تبنيها من خلال وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

5. في مجال التجارة الإلكترونية:

يتمتع الأردن بمجموعة من الخصائص والمتطلبات التي تؤهله لتحقيق موقع متميز في مجال المعلوماتية والاتصالات، ومنها وسطية الموقع الجغرافي، وطبيعة النظام الاقتصادي، وتوفر البنية التحتية الملائمة، إضافة إلى التركيبة السكانية المؤهلة للتدريب. لكن هذا لا ينسجم مع حجم التجارة الإلكترونية في الأردن الذي يعد متواضعاً، إذ لا يتجاوز 5% من حجم التجارة الكلية. وقد أثبتت الدراسات أن ثمة ارتباطاً وثيقاً طردياً بين عدد مستخدمي الإنترنت وحجم التجارة الإلكترونية، وهو ما يؤدي إلى تقليص الفجوة الرقمية. إذ بلغ عدد مستخدمي الإنترنت لعام 2018 حوالي 65%.

وبينت السياسة العامة للحكومة في قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد (2018) أهمية التجارة الإلكترونية المحلية البينية لشركات الأعمال وكذلك بين شركات الأعمال والمستهلكين. ومن أبرز الأمور الداعمة لذلك: تحفيز استخدام نظام المدفوعات الإلكتروني، وتطوير قطاع البريد بما يتواءم مع متطلبات هذه السياسة. وقد أوكلت وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة ووزارة الصناعة والتجارة بإعداد سياسة للتجارة الإلكترونية.

وعموماً، فإن التجارة الإلكترونية تعاني من العديد من التحديات، أبرزها إصدار التشريعات اللازمة لتنظيم هذا النمط من التجارة بما يضمن المحافظة على مصالح المستثمرين المحليين من المنافسة الخارجية، وإخضاع هذه التجارة للضرائب وفق آليات مناسبة واتباع أفضل الممارسات العالمية، وتشجيع استمرار هذه التجارة، مع الإشارة إلى عدم وجود جهة معنية بمراقبة أداء التجارة الإلكترونية في المملكة، ونشر إحصاءات عن مستوى التجارة داخل الأردن.

وجميع ذلك يستدعي ضرورة الإسراع في تبني استراتيجيات فعالة لتعزيز التجارة الإلكترونية الداخلية، يشترك فيها القطاعان العام والخاص، ودراسة إمكانية تبني الحكومة بوابة تسوق إلكتروني للقطاعات التجارية المختلفة وبما يشمل جميع السلع، مثل موقع (aliexpress) وموقع (souq.com).

التوصيات

إن تحقيق الأهداف العامة للحكومة في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بما يساهم في تعزيز الاقتصاد الرقمي، يتطلب تنفيذاً فعالاً ومتابعةً لجميع السياسات على مستوى القطاع.

وفي ما يلي التوصيات المتصلة بمتابعة التنفيذ التي يجب القيام بها في أسرع وقت ممكن:

1. مراجعة وقياس مؤشرات الأداء الواردة في «رؤية الأردن 2025» والبرنامج التنفيذي الجديد من قبل وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وإلزام جميع الجهات المعنية باستخدام مؤشرات متابعة الأداء نفسها، ونشرها دورياً، وأتممتها ما أمكن.

2. على الوزارة تبني خطة استراتيجية وتنفيذية جديدة تتواءم مع متطلبات السياسة العامة الجديدة إضافة إلى استراتيجية التحول الرقمي، مع التشديد على ضرورة قيام وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة (وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات سابقاً) بمتابعة تنفيذ متطلبات السياسة العامة، بما فيها وضع خطة استراتيجية وطنية كل سنتين وفقاً لهذه السياسة، لضمان تنفيذ تلك المتطلبات ضمن الإطار الزمني المحدد.

3. أن تقوم وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بمواءمة الخطة الوطنية للتحول الرقمي (Reach 2025) بما يتوافق مع متطلبات السياسة العامة في قطاع تكنولوجيا المعلومات.

4. أن تعمل وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة على مراجعة السياسة العامة للخدمة الشمولية وتحديثها بما يتوافق مع مفهوم الريادة وإسهامات محطات المعرفة في الريادة عبر متابعة مشروع تحويل محطات المعرفة إلى حاضنات أعمال.

5. زيادة شفافية الجهات المعنية بتنفيذ السياسات والاستراتيجيات والخطط في نشر إنجازاتها دورياً، وتضمين ما لم يتم إنجازه والمسببات الداعية لذلك، ومثاله عدم نشر تقارير الإنجاز الخاصة بالبرنامج التنموي التنفيذي (2016-2018) حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

6. على هيئة تنظيم قطاع الاتصالات مراجعة خطتها الاستراتيجية بما يتوافق مع متطلبات السياسة العامة الجديدة، ونشر تقرير سنوي عن إنجازاتها في تنفيذ بنود السياسة، وتزويد وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بتقرير عن هذه الإنجازات.
7. أن تقوم وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بتنفيذ ما أنيط بها وفق السياسة العامة الجديدة، بتقديم تقرير سنوي لمجلس الوزراء عن واقع حال التنفيذ لمتطلبات هذه السياسة.
8. ضرورة إيجاد جهة تعنى بقياس حجم التجارة الإلكترونية الداخلية والخارجية واستخدام البيانات الضخمة وعلم البيانات، لتحليل الواقع وتوفير معلومات دقيقة لصناع القرار ما أمكن في ذلك.
9. أن تقوم وزارة الصناعة والتجارة والتموين بإصدار سياسة للتجارة الإلكترونية آخذة بالاعتبار استراتيجية التجارة الإلكترونية المنشورة عام 2007.
10. تكثيف الجهود في تسويق خدمات الحكومة الإلكترونية، والعمل على التوقف عن الاستقبال المباشر لخدمات متوفرة إلكترونياً، ليشمل ذلك جميع الخدمات الحكومية، وتوحيد اسم المستخدم وكلمة السر لجميع خدمات الحكومة الإلكترونية بحلول عام 2020.
11. الإسراع في رسم الإطار القانوني المناسب لإدارة وتنظيم حق الطريق، لتشجيع تطوير شبكات الاتصالات، وتمكين المرخص من توفير البنية التحتية الضرورية. بما في ذلك إقرار مسودة نظام حق الطريق، وقيام الهيئة بتحديد المتغيرات اللازمة والكافية المطلوبة على الإطار التنظيمي لتيسير المشاركة في البنى التحتية.
12. إطلاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص بشبكة الألياف الضوئية الوطنية في القريب العاجل.
13. أن تقوم هيئة تنظيم قطاع الاتصالات ومع نهاية عام 2021 بتنفيذ مشروع قابلية نقل الأرقام الخليوية (Portability Mobile Number).
14. استكمال العلاجات التنظيمية لتحفيز المنافسة من خلال تطبيق نظام قابلية نقل الأرقام الخليوية (Mobile Number Portability).

15. أن تلتزم الجهات الحكومية المعنية بإصدار التشريعات الخاصة بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، بمدونة ممارسات حوكمة السياسات والأدوات التشريعية في الدوائر الحكومية لسنة 2018، ووثيقة سياسة دراسة الأثر لضمان الاستقرار التشريعي، والتشاور الفاعل مع القطاع الخاص.

16. نشر التقرير السنوي بواقع الحال لتنفيذ متطلبات السياسة من قبل رئاسة الوزراء، والتي تُرفع لها من وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، لزيادة الشفافية مع القطاع الخاص.

17. متابعة وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة ما تنشره الجهات الحكومية، ولا سيما ما يتعلق بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، من بيانات مفتوحة بصيغ تتيح الاستخدام المفتوح.

18. متابعة جمعية شركات تقنية المعلومات والاتصالات (إنتاج) بإطلاق مركز المعلومات الذي سيحد من النقص في توفر البيانات والمعلومات التي تتعلق بتقنية المعلومات والاتصالات.



تقرير حالة البلاد 2019

ملخص تشبيك مراجعات محور قطاعات البنية التحتية

(الطاقة، النقل، البيئة، الإسكان)

(والبنية التحتية)



التقديم

يُعنى هذا الملخص بالكشف عن أوجه التشابك بين مجموعة من القطاعات الحيوية كمدخل إلى تحفيز إدارة متكاملة لهذه القطاعات عند صنع السياسات والاستراتيجيات. وينصبّ اهتمام هذا الملخص تحديداً على محور قطاعات البنية التحتية التي تشمل قطاعات الطاقة والنقل والإسكان والبنية التحتية والبيئة. وعلى الرغم من احتواء هذا التقرير (حالة البلاد لعام 2019) على ملخص آخر يراعي أوجه التشابك بين قطاعي المياه والزراعة، إلا أن هذا الملخص ارتأى ضرورة التطرق إلى التشابك بين قطاعات الطاقة والمياه والزراعة، نظراً للاقتران الوثيق في ما بينها. ويبين الجدول أدناه المحاور والقطاعات التي يعنى بها هذا الملخص. واكتفي في عرض الجهات المعنية عن كل قطاع، بالإشارة فقط إلى المؤسسات المعنية استراتيجياً بأوجه الترابط، مع الإدراك أن هناك أدواراً تقوم بها مؤسسات أخرى في إدارة تشابك القطاعات.

المحاور والقطاعات المعنية بالترابط

المحور	القطاع	الجهات المعنية بالقطاع	
قطاعات البنية التحتية	الطاقة	وزارة الطاقة والثروة المعدنية هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن	
	النقل	وزارة النقل هيئة تنظيم النقل البري	
	الإسكان والبنية التحتية	وزارة الأشغال العامة والإسكان وزارة الإدارة المحلية أمانة عمان الكبرى المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري	
القطاعات الأولية	البيئة	وزارة البيئة	
	المياه	وزارة المياه والري سلطة المياه سلطة وادي الأردن	
		الزراعة	وزارة الزراعة المركز الوطني للبحوث الزراعية

تشير القراءة الأولية للجدول إلى بديهية فهم الترابط بين قطاع الطاقة من ناحية وقطاعات النقل والإسكان من ناحية أخرى، ذلك أن الأخيرة تستأثر بالاستهلاك الأكبر لمصادر الطاقة. كما أن الترابط الوثيق بين قطاعي المياه والزراعة يعدّ قوياً، ويمكن إحالة القارئ في هذا السياق إلى الملخص المكرّس لمراجعة أوجه التشبيك بين هذين القطاعين. أما التفاعلات بين الطاقة والمياه والزراعة في ظلّ تغير المناخ، فهي أكثر تعقيداً. ونظراً لاعتماد النشاطات البشرية في قطاعات الطاقة والمياه والزراعة على الموارد الطبيعية والنظم الإيكولوجية، فإنّ الحاجة إلى فهم التفاعلات بين البيئة والنشاطات في هذه القطاعات الثلاثة تصبح مبرّرة. وتقود هذه المعطيات إلى الاعتماد على إطار مفاهيمي تحليلي للترابط بين قطاعات الطاقة والمياه والزراعة والبيئة نظراً لأوجه الاعتماد المتبادلة القوية بينها.

يكمن الدافع الرئيسي في فهم الترابط إلى ضرورة تشجيع صانعي القرار على اتباع نهج تخطيط متكامل سعياً إلى وضع استراتيجيات وسياسات قطاعية تتسم بالتناسق وتأخذ بالاعتبار التفاعلات التي تنجم عن أوجه الاعتماد الوثيقة. فيمكن لتطبيق إطار الترابط بين الطاقة والمياه والزراعة أن يساعد صانعي القرار على فهم أوجه التآزر (synergies) أو المقايضات (trade-offs) بينها. ويتيح إضافة البعد البيئي النظر في تداعيات تغير المناخ على إمدادات الطاقة والمياه والغذاء، وتحليل الديناميكيات التي من خلالها تساهم هذه القطاعات في ظاهرة تغير المناخ أو تثبط منها. يوضح هذا النهج الترابطي المتكامل كيف يمكن للسياسات العامة في قطاع ما أن تؤثر على القطاعات الأخرى بطرق قد تكون غير مرغوبة أو مقصودة. وهو بذلك يدفع صانعي الاستراتيجيات إلى نبذ القرارات القطاعية المتجزئة وتبني نهج أكثر شمولية وشفافية سعياً إلى الوصول إلى استراتيجيات توافقية تصنع منافع تنموية مشتركة لكل القطاعات.

أوجه التشابك في قطاعات البنية التحتية والقطاعات الأولية

يقدم هذا الجزء تحليلاً لأبرز أوجه الترابط بين قطاعات الطاقة والمياه والغذاء والبيئة والإسكان والنقل.

1. الترابط بين الطاقة والمياه: يعتمد قطاع المياه في الأردن اعتماداً كبيراً على الكهرباء في عمليات استخراج المياه ومعالجتها ونقلها. وقد بلغت متطلبات الطاقة لعام 2018 من أجل ضخّ المياه 15.4% من إجمالي إنتاج الكهرباء¹. تخدم عمليات الضخّ سحب المياه

1 التقرير السنوي 2018. شركة الكهرباء الوطنية المساهمة العامة. المملكة الأردنية الهاشمية.

الجوفية والنقل والتوزيع لأغراض استخدامات المياه البلدية والزراعية والصناعية إلى جانب إدارة مياه الصرف الصحي. على سبيل المثال، يقوم مشروع جرمياه الديسي إلى عمان بسحب المياه الجوفية من 55 بئراً وضخها لمسافة 325 كم ورفعها لمسافة 800 متر². وإذا تم الأخذ بالحسبان مشروع تحلية مياه البحر الأحمر قيد التخطيط، فإن النشاطات المرتبطة بهذا المشروع تُعد كذلك كثيفة الاستهلاك للطاقة.

في المقابل، يلعب قطاع المياه دوراً مركزياً في سدّ حاجات سلسلة توريد الطاقة في الأردن. وتشمل هذه السلسلة عمليات الاستخراج والتكرير والإنتاج. فمياه التبريد ضرورية في عمليات تشغيل محطات توليد الكهرباء الحرارية التي استحوذت على توليد ما نسبته 89.3% من إجمالي إنتاج الكهرباء لعام 2018³. ومن المتوقع أن تؤدي عمليات تعدين الصخر الزيتي وحرقة لتوليد الكهرباء في الأردن إلى ارتفاع الطلب على المياه الجوفية، إذ يتطلب إنتاج برميل واحد من الزيت الصخر (1.8)⁴ برميل من المياه⁵. وتشير دراسة تقييم الأثر البيئي للمشروع إلى أن إجمالي استهلاك المياه لعملية التعدين وإنتاج الكهرباء باستخدام الزيت الصخري يصل إلى 2.6-3.2 مليون م³ سنوياً⁶. هذه المعطيات تجعل من تأمين إمدادات المياه لقطاع الطاقة أولوية لضمان أمن التزود بالطاقة.

وتعتمد كميات المياه المخصصة لأغراض التبريد على تقنيات توليد الكهرباء وعلى نوع أنظمة التبريد. تتطلب بعض تقنيات توليد الكهرباء، مثل تلك القائمة على حرق الوقود الأحفوري، كميات كبيرة من مياه التبريد، في حين أن احتياجات تقنيات الطاقة المتجددة، مثل طاقة الرياح والطاقة الشمسية الضوئية، من المياه قليلة. يُستثنى من ذلك تقنية الطاقة الشمسية المركزة (Solar concentrated power) التي تتطلب كميات كبيرة من مياه التبريد أسوة بمحطات الكهرباء الحرارية التقليدية. وبالتالي، فإن الطلب على المياه في المستقبل لتوليد الكهرباء لا يعتمد فقط على نمو الطلب على الكهرباء، ولكن أيضاً -والى حد كبير- على نوع تقنيات توليد الكهرباء.

وهناك ترابط واضح في مستويات الطلب على الطاقة والمياه في الأردن، في ظل الاعتماد على مصادر الطاقة الأحفورية ومحدودية مصادر المياه المتجددة، مما يشكل تحديات تنموية ويثير تساؤلات لا يمكن تجاهلها عن قدرة الأردن على تأمين إمدادات الطاقة

2 تقرير المياه والتنمية السادس 2015، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

3 التقرير السنوي 2018، شركة الكهرباء الوطنية المساهمة العامة، المملكة الأردنية الهاشمية.

4 تقرير المياه والتنمية السادس 2015، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

5 قدرت مصادر أخرى الحاجة إلى 4-2.6 برميل من المياه لإنتاج برميل واحد من الزيت الصخري.

6 دراسة تقييم الأثر البيئي، اينيفيت الأردن.

والمياه على المدى الطويل. وتزداد حدة هذه التحديات الناشئة عن ترابط قطاعي الطاقة والمياه عند مراعاة تأثير هذا الترابط على الأمن الغذائي في عالم يشهد تغيرات مناخية بشرية المنشأ.

2. الترابط بين الطاقة والمياه والغذاء والبيئة: الزراعة والمياه يرتبطان بشكل وثيق. فالقطاع الزراعي في الأردن يعتمد على الموارد المائية إلى جانب اعتماده على الطاقة لضخ مياه الري. لمزيد من التفاصيل، يمكن للقارئ الاطلاع على محور القطاعات الأولية لمناقشة أوجه الترابط بين المياه والزراعة. عند إضافة البعد البيئي إلى إطار الترابط بين الطاقة والمياه والزراعة، تتجلى أهمية بناء نهج لإبقاء النشاطات البشرية المتعلقة بتحقيق أمن التزود بالطاقة والمياه والغذاء ضمن القيود التي تحددها الشروط الإيكولوجية. هذا الإدراك يلقي على صانعي القرار مسؤولية فهم الطرق العديدة التي ستؤثر بها التغيرات المتوقعة في المناخ على توفر موارد المياه والأمن الغذائي وأمان التزود بالكهرباء، واتخاذ الإجراءات الاستباقية مستنيرين بهذا الفهم. فوفقاً لتقارير وزارة المياه والري، من المتوقع أن «يسهم التغير المناخي في العجز المائي المستقبلي (تناقص المياه المتاحة) بقدر ما تسهم التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتغيرات الجيوسياسية في زيادة الطلب على المياه»⁷. من شأن هذا العجز المائي أن يزيد من تحديات تحقيق أمن التزود بالطاقة والغذاء في ظل أوجه الاعتماد المتبادلة المذكورة سابقاً. ومما سيفاقم من هذه التحديات، الاحتمالات المرجحة لتعرض بنية الطاقة التحتية لمخاطر موجات الحرارة التي من المتوقع أن تزداد حدتها ودرجة تواترها في ظل تغير المناخ. ففي ظل ارتفاع درجات الحرارة عن المعدل المعتاد، تقل الاستطاعة التوليدية لمحطات توليد الكهرباء الحرارية (العاملة على الغاز الطبيعي أو الزيت الصخري) بسبب تدني كفاءة أنظمة التبريد، فضلاً عن ازدياد الفاقد في خطوط النقل والتوزيع وتدني كفاءة المحولات الكهربائية.

لا يقتصر البعد البيئي على تأثيرات تغير المناخ على أمن الطاقة والمياه والغذاء فحسب، بل يتجاوز ذلك ليشمل مظاهر التلوث واستنزاف الموارد المتجددة التي تتسبب بها النشاطات المتعلقة باستخراج وحرق الوقود الأحفوري، وسحب المياه الجوفية، والزراعة المكثفة، والرعي الجائر، مما يوطد من عوامل الإجهاد على النظم الطبيعية ويحد من قدرتها على تقديم الخدمات البيئية ذات المردود الاقتصادي والاجتماعي.

وفقاً لهذا التحليل، بات واضحاً ضرورة تقييم تقنيات توليد الكهرباء بناءً على مجموعة أكثر شمولية من الخصائص، بما في ذلك التباين في مدى استهلاك هذه التقنيات للموارد

7 سياسة بناء المنعة لمواجهة أثر التغير المناخي على قطاع المياه (2016)، وزارة المياه والري، الأردن.

المائية، والتفاوت في انبعاثات غازات الدفيئة وآثارها على تلوث الهواء ونضوب الموارد المتجددة واستدامة النظم الطبيعية. من هذا المنطلق، يثير اقتران الطاقة والمياه بعضهما ببعض أهمية تحقيق الكفاءة في استهلاكهما بصورة متزامنة وتوفير أمن التزود بهما من خلال تقنيات ذات بصمات كربونية ومائية متدنية.

3. الترابط ما بين الطاقة والإسكان والنقل والبيئة: بلغت حصة الأبنية السكنية والعامّة 45% من استهلاك الكهرباء في عام 2018 في الأردن⁸، في حين استحوذ قطاع النقل على 49% من الاستهلاك النهائي للطاقة⁹. تشير هذه البيانات إلى أن القدرة على تنفيذ أهداف الاستراتيجية الوطنية للطاقة تعتمد بشكل وثيق على قطاعي الإسكان والنقل. تشكل أوجه الاعتماد هذه تحدياً لصانعي الاستراتيجيات بسبب الاستثمارات الضخمة «المحبوسة» في بنية الطاقة التحتية (محطات توليد الكهرباء، وشبكات النقل والتوزيع، وأنابيب نقل الغاز، ومناجم تعدين الصخر الزيتي، ومحطات تكرير النفط)، ودورة الحياة طويلة الأمد التي قد تمتد إلى 40 عاماً لاستبدال أو تحديث مكونات هذه البنية التحتية. في المقابل، تحبس المرافق الإنشائية ووسائل النقل (الأبنية، المركبات، والحافلات، والطائرات) استثمارات أكبر قدراً وتباين في دورات الحياة اللازمة للاستبدال. فقد تمتد دورة حياة البناء المشيد إلى مائة عام، في حين ينحصر عمر المركبات بين 10 و20 عاماً. يضاف إلى هذه الحقائق السياق العام الذي يستند إلى ولوج العالم مرحلة انتقالية تشهد تحولات تجاه تقنيات الطاقة المتجددة في توليد الكهرباء وكهربة وسائل النقل، ونحو اللامركزية في الوفاء بمتطلبات الكهرباء في كثير من المرافق. ويصعب التنبؤ حول الأمد الزمني لهذه التحولات التي قد تمتد لأكثر من عقد، مع عدم إغفال تداعيات أي مستجدات في اقتصاديات توليد وتخزين الطاقة المتجددة أو في السياسات الدولية، على سرعة هذه التحولات. ومن المتوقع كذلك أن تفرض تأثيرات تغير المناخ بعداً إضافياً ضاغطاً إلى نطاق هذه التغيرات، وخصوصاً في ظل تداعيات الازدياد في حدة وتواتر موجات الحرارة والجفاف والحرائق البرية والفيضانات والسيول والانجرافات الأرضية على البنية التحتية.

هذه المعطيات تدعو إلى ضرورة تطوير مستويات الفهم للتفاعلات المتشعبة في قطاعات الطاقة والأبنية والنقل وأطرها الزمنية في ظل تغير المناخ من أجل تقييم الخيارات

8 التقرير السنوي 2018، شركة الكهرباء الوطنية المساهمة العامة. المملكة الأردنية الهاشمية.

9 التقرير السنوي 2018، وزارة الطاقة والثروة المعدنية، المملكة الأردنية الهاشمية.

وتعزيز الحلول التوافقية والاعتماد على نهج متكامل في رسم سياسات واستراتيجيات تستنير بفهم هذا الترابط القطاعي وتعكس إدراكاً تجاه الأطر الزمنية المتباينة. وفي معرض تناول قطاعات البنية التحتية، يشار إلى أهمية أن يعكس التطوير الحضري، كأداة فاعلة في تنظيم استعمالات الأراضي، أوجه التآزر بين مكونات البنية التحتية لتصميم خطط شمولية تعظم من الكفاءة في استهلاك الطاقة والمياه، وتحمي الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء، وتحصن المدن من تأثير الهطول المطري الغزير وموجات الحرارة والفيضانات والانهيئات الأرضية. ويمكن عدّ قوانين تقسيم المناطق (zoning) من أنجع الأدوات وأقلها تكلفة وأكثرها تأثيراً، لأنها تتيح مدخلاً لصانعي القرار لاتباع نهج تكاملي متعدد القطاعات في التخطيط والتصميم قبل أن تتدفق وتنحسب الاستثمارات في منشآت ومرافق البنية التحتية لفتترات زمنية طويلة الأمد.

الخلاصة والنظرة العامة

من أهم تحديات تطوير أداء المؤسسات العامة المعنية بقطاعات الطاقة والمياه والزراعة والبنية التحتية، نبذ ثقافة التوقع، وتفعيل نهج تكاملي في صنع الاستراتيجيات يعكس فهماً عميقاً لأوجه الترابط بين هذه القطاعات ويراعي أولويات مواجهة تغير المناخ وحماية النظم الطبيعية المتصلة بها. من شأن اتباع إطار منهجي يأخذ بالاعتبار الإدارة المتكاملة عبر هذه القطاعات، أن يؤسس لاتساق السياسات وتفاذي المقايضات والحلول المتجزئة التي تبدو وكأنها تعالج مشكلة ما، بينما تخلق أو تفاقم من مشكلات أخرى.

وبناءً على ذلك، يمكن عرض مجموعة من التوصيات لتفعيل مفهوم الترابط بين قطاعات الطاقة والمياه والغذاء والبيئة وكذلك بين قطاعات الطاقة والنقل والإسكان والبنية التحتية والبيئة في المؤسسات الحكومية الوطنية في الأردن، وكما يلي:

1. رفع مستوى الوعي والمعرفة في المؤسسات الحكومية حول الترابط بين المياه والطاقة والغذاء، مع الأخذ بالاعتبار التفاعلات الازدواجية بين هذه القطاعات، وتغير المناخ، وتداعيات استغلال الموارد الطبيعية على النظم الأيكولوجية.
2. توسيع مدى المعرفة حول الترابط الذي يحكم استهلاك الأبنية ووسائل النقل للطاقة، والبحث في كيفية التغلب على تحديات التوسع في توظيف مصادر الطاقة المتجددة اللامركزية وفي كهرية وسائل النقل، وخصوصاً في ضوء الجهود الوطنية المبذولة لتحفيز الاقتصاد وتحديث استراتيجية الطاقة الوطنية.
3. توفير آليات لجمع بيانات عابرة للقطاعات لتيسير التحليل القائم على الترابط بين القطاعات المختلفة، واعتماد تقييمات تغير المناخ في تحليل أوجه الترابط.
4. صنع آليات حكومية لتحقيق الاتساق في السياسات القطاعية، وتفاذي المقايضات السلبية، واستغلال أوجه التآزر التي تجلب منافع توافقية قطاعية مشتركة.
5. العمل الدؤوب المؤسسي على رفع مستوى كفاءة استعمال الموارد في قطاعات المياه والطاقة والزراعة بصورة متزامنة.
6. دعم مصادر الطاقة المتجددة التي تتميز ببصمة كربونية ومائية متدنية.
7. تسخير التطوير الحضري وعمليات تنظيم استعمالات الأراضي لتكون مدخلاً نحو إعداد خطط شمولية تعكس مفهوم الترابط القطاعي واتساق السياسات.



المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور قطاعات البنية التحتية

الطلاقة





365	المُلخَص التَّنفيذِي
367	التَّقْدِيم
369	أولاً: مِتابَعَة الأَهْداف الاسْتراتيْجِيَة لِقِطاع الطاقَة
373	ثانيًا: مِتابَعَة توْصِيات تَقْرِير حاَلَة البِلاد لِعام 2018.....
378	ثالثًا: النِظرة المِستقبليَة.....
382	الخِلاصَة العامَة.....
384	التوْصِيات
391	المِلاحق

الاختصارات والمصطلحات

كيلو واط	ك.و
ميغا واط	م.و
طن مكافئ نطف	ط.م.ن
كيلو فولت	ك.ف
كيلومتر	كم
كيلوغرام	كغم

الملخص التنفيذي

تابعت وزارة الطاقة والثروة المعدنية والمؤسسات والشركات ذات العلاقة أعمالها في تأمين احتياجات الأردن من الطاقة في إطار الخطة الاستراتيجية للطاقة. وقد تميز عام 2018 بانخفاض الاستهلاك الكلي من الطاقة الأولية وللمرة الأولى بنسبة 3%، وذلك من 10.09 مليون ط.م.ن في عام 2017 إلى 9.71 مليون ط.م.ن. ويعود ذلك بشكل أساسي إلى الركود الاقتصادي وخاصة في قطاعي الصناعة والسياحة. وقد سيطر قطاع النقل على استهلاك الطاقة الأولية (34.6%)، يليه قطاع الكهرباء (30.4%)، ثم القطاع المنزلي (15.1%). كما سيطر النقل على الطاقة النهائية (49%)، يليه المنزلي (21.5%)، ثم الصناعي (14%). وبلغت الطاقة المستوردة 92.4% من مجمل الطاقة المستهلكة، تمثلت بشكل رئيسي بالنفط ومشتقاته والغاز الطبيعي (المسال)، بكلفة إجمالية بلغت 3010 مليون دينار. كما شهد عام 2018 وقفة جزئية إزاء الطاقة النووية تمثلت في حل «شركة الكهرباء النووية».

استمر التنقيب عن النفط بوتيرة عادية، واستمر الإنتاج من الغاز الطبيعي متواضعاً (94.4 مليون م³). وتساعد عدم الرضا الشعبي والرفض البرلماني لاتفاقية الغاز مع إسرائيل من خلال شركة «نوبل إنيرجي»، في حين استمر عمل ميناء الشيخ جابر الصباح النفطي في العقبة والباخرة العائمة للغاز المسال بنجاح وسلاسة واقتصادية جيدة. ومن المتوقع تشغيل أول محطة بالصخر الزيتي عام 2020، ولم يحدث أي تقدم في موضوع خط النفط العراقي.

استمر الاتجاه بالتوسع في استيراد المشتقات النفطية بدلاً من إنشاء مصفاة جديدة أو توسيع المصفاة الحالية والذي تأخر كثيراً، وذلك تحت إغراء الرسوم العالية التي تتقاضاها الخزينة والتي بلغت مليار دينار لعام 2018. ولم توقع اتفاقيات طويلة الأمد مع أي من الدول المنتجة للنفط الخام، وإنما هناك اتفاقيات تجدد سنوياً، وفي الوقت نفسه لم تُبن منظومة خطوط لنقل النفط الخام.

ويعكس التنظيم الهيكلي للمؤسسات العاملة في الطاقة، غياب التماسك والفاعلية

الاقتصادية على الرغم من صدور العديد من القوانين والأنظمة والتعليمات والتي كان آخرها قانون المصادر الطبيعية رقم (19) لسنة 2018 وقانون المشتقات البترولية رقم (11) لسنة 2018، نظراً لارتباط عدد من المؤسسات برئاسة الوزراء وليس بوزارة الطاقة والثروة المعدنية، واستقلال بعض المؤسسات بالقرارات شديدة التأثير على أمن الطاقة أو تحميل المواطن والقطاعات الاقتصادية أعباء مالية. وقد انعكس ذلك على فواتير الكهرباء التي تحمل إضافات وأرقاماً غير مقنعة للمواطن. كما انعكس على الضرائب المفروضة على المشتقات النفطية بما فيها الغاز الطبيعي، مما يضعف من قدرات القطاعات الإنتاجية والخدمية على المنافسة.

وبلغ الحمل الأقصى 3205 م.و لعام 2018، والاستطاعة المتاحة والمتعاقد عليها تتعدى 4200 م.و إضافة إلى 1036 م.و من الطاقة المتجددة. إن الاتجاه السائد دولياً وبعد ثورة الطاقة المتجددة، هو التركيز على المستهلك مباشرة. ولكن لم تقم في الأردن حتى اليوم، أي شركات حقيقية على شكل مجالس متخصصة بين منتجي الطاقة ومستهلكيها، وكذلك بين القطاعين العام والخاص والأكاديميات. وباستثناء مركز بحوث الطاقة في الجمعية العلمية الملكية، لم يتم إنشاء مراكز تكنولوجية متخصصة بالعمق لتطوير الإمكانيات الوطنية في مصادر الطاقة المختلفة.

بقي قطاع النقل، المستهلك الأكبر للطاقة النهائية، خارج اهتمام مؤسسات الطاقة ومؤسسات النقل رغم كلفته البالغة 1500 مليون دينار في الطاقة فقط، وتلويثه للبيئة بما يزيد عن 7 ملايين طن سنوياً من ثاني أكسيد الكربون، الأمر الذي يتطلب رؤية جديدة تقوم أساساً على النقل العام المنظم وسكة الحديد لتقليل الكلفة والتلوث على المستوى الوطني، وتخفيض عبء النقل على المواطن والذي يتجاوز 10% من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. كما أن القطاع المنزلي يتطلب اهتماماً خاصاً لتخفيض كلفة الطاقة على المستهلك من جهة، وإعطاء مرونة أكبر لنظام الطاقة بكامله من جهة أخرى.

لقد أحرز «أمن الطاقة» تقدماً، ولكن ما زالت تكتنفه العديد من المخاطر ابتداءً بالاقتصاديات وارتفاع الكلفة على الصناعة والقطاعات الأخرى وتحملية المستهلك (affordability)، وانتهاءً بتشتت المصادر دون اتفاقيات عادلة وطويلة الأجل ومقبولة وطنياً وقانونياً.

التقديم

تعدّ الطاقة بأشكالها المختلفة وأمنها واقتصادياتها وديمومتها ووصولها، من الأركان الرئيسية للاستمرار والنمو الاقتصادي الاجتماعي. فقد أصبحت جميع القطاعات الإنتاجية والخدمية تعتمد على توفر الطاقة بالكميات والاقتصاديات الملائمة. ومن جانب آخر فإن التغيرات المناخية التي تجتاح العالم من حيث ارتفاع درجة الحرارة والجفاف تجعل الطاقة المدخل الأساسي لمواجهة تأثير هذه التغيرات. وبالنسبة للبلدان المعرّضة للجفاف كالأقطار العربية، وفي مقدمتها الأردن، فإن الطاقة والتكنولوجيا هما السبيل الوحيد لإنتاج المياه والغذاء بكميات كافية. لذا يصبح تعزيز أمن الطاقة ضرورة بالغة الأهمية. إنّ قطاع الطاقة لا يحتمل حالة عدم الاستقرار أو حالة اللاتأكدية (uncertainty) أو الملكية الأجنبية المفرطة، لانعكاس ذلك مباشرة على الاقتصاد وكلفة المعيشة وتوفير المياه وإنتاج الغذاء.

ويشترك الأردن مع الكثير من الدول في عدم توفر مصادر للطاقة التقليدية (النفط والغاز والضمح الحجري) بكميات مجدبة أو كافية، وفي الاعتماد كلياً أو جزئياً على الاستيراد وعلى الطاقة المتجددة. غير أن معدلات النمو الاقتصادي العالية من شأنها أن تمكّن الاقتصاد والمؤسسات والأفراد من التعامل مع كلفة الطاقة المستوردة. ومن جانب ثالث، فإن دخول الطاقة المتجددة إلى ساحة الإنتاج والتقدم الهائل في تكنولوجياتها واقتصادياتها، والتطور السريع في أنظمة ومعدات تخزين الطاقة، والنجاحات الكبيرة في المركبات والقطارات الكهربائية، كل ذلك خلق ظروفاً إيجابية جديدة لبلد مثل الأردن في مستقبل الطاقة.

لقد كان معدل نصيب الفرد من الطاقة عام 2018 في حدود 0.94 ط.م.ن، أي 50% من المتوسط العالمي. كما وصلت كلفة الطاقة المستهلكة لعام 2018 إلى 3010 مليون دينار أو 10% من الناتج المحلي و64.5% من قيمة الصادرات و21% من قيمة المستوردات. وينظر مستقبلية، فإن احتياجات الأردن من الطاقة يتوقّع أن تتضاعف؛ أولاً؛ للانتقال من الاقتصاد ما قبل الصناعي إلى الاقتصاد الصناعي الحديث؛ وثانياً؛ لمواجهة الاحتياجات المتزايدة من المياه وسد العجز المائي من خلال التحلية؛ وثالثاً؛ لمواجهة الجفاف وارتفاع درجات الحرارة مع التغيرات المناخية الكاسحة.

إنّ الدولة بمؤسساتها الرسمية والأهلية والأكاديمية البحثية مسؤولة بالتشارك والتنسيق عن متابعة هذا القطاع على جميع المستويات، ووضع الاستراتيجيات وتنفيذ البرامج التي من شأنها تحقيق استدامة توفير الطاقة والمياه للاستعمالات المختلفة بأفضل صورة أدائية واقتصادية ممكنة.

ومن منظور كلي، أي المصادر والتعاقد على المواد الخام والتصنيع والتكرير والتوليد والتوزيع والتسعير، فإن التداخل بين الفني والاقتصادي والسياسي ما زال فيه بعض الالتباس الذي يجعل مسؤولية اتخاذ القرار معقدة.

فهناك شركات حكومية مملوكة بالكامل للحكومة دون الوضوح في مدى مسؤولية الحكومة أو مجلس الإدارة عن القرارات المالية والاقتصادية وأرباح الشركة وخسائرها ومديونيتها وقرارات التعاقد مع أطراف خارجية من حيث موافقة أو تصديق أو توجيه الحكومة أو مجلس الإدارة. ومن بين الشركات المملوكة بالكامل للحكومة، هناك مثلاً شركة الكهرباء الوطنية التي تحمل صفة «شركة مساهمة عامة» وليس لها أسهم للتداول، وهناك أيضاً شركة السمرا لتوليد الكهرباء والتي تحمل صفة «شركة مساهمة خاصة». فهل ثمة فروق بين الشركتين من حيث المسؤولية والمديونية ومرجعية القرار؟ وإلى أي مدى يحق لهما ولسواهما من الشركات المثيلة أن تعود بتبعات قراراتها على المواطن من خلال التعرف والأثمان التي تتقاضاها؟

وخلال السنوات الماضية، تم إنشاء مجموعة من الخزانات للنفط ومشتقاته والغاز البترولي في كل من العقبة ووسط المملكة تضمّنت:

مشروع تخزين مشتقات نفطية: (حكومة)	250 ألف-300 ألف طن في الوسط (الماضونة)
مشروع تخزين غاز بترولي:	8000 طن في الوسط
مشروع خزانات للنفط الخام والمشتقات:	100 ألف طن في العقبة

لقد جرى العرف الهندسي أن تكون الاستطاعة التوليدية الاحتياطية في محطات الكهرباء في حدود 10-15% من الحمل الأقصى، في حين توجد استطاعة تزيد عن 700 م.و. يتوقع أن تترفع إلى 1200 م.و، إضافة إلى المحطات الشمسية، مما أوقع وزارة الطاقة والثروة المعدنية في إشكالات إدارية ومالية بسبب التزامها بشراء المنتج الكهربائي، مما انعكس سلباً على المواطن. وتدفع الحكومة للشركات ما يعادل ثمن الطاقة المولدة فعلاً أو افتراضاً على مبدأ (Take it or pay for it). وتمتد هذه العقود لعشرين عاماً أو أكثر، مما يشكل عقبة أمام التوسع في محطات الطاقة الشمسية وطاقة الرياح بل وكل مصدر آخر للطاقة، إلى الدرجة التي قرّرت فيها الحكومة وقف هذا التوسع. إن تعدد

شركات التوليد في شبكة صغيرة الحجم كالشبكة الأردنية، والإفراط في الاعتماد على الشركات الأجنبية التي تمتلك هذه المحطات، أمر لا ينسجم مع المصلحة الوطنية ولا يعزز من أمن الطاقة. إن البديل يتمثل في إنشاء شركات مساهمة عامة وطنية تمتلك هذه المحطات وتديرها. فقد أدى ذلك النهج إلى استمرار ارتفاع أسعار الطاقة الكهربائية، وعدم انعكاس دخول الغاز والطاقة المتجددة ساحة الكهرباء إيجابياً على المستهلك. هذا في حين أن واحداً من الأهداف الرئيسية للتوسع في الطاقة المتجددة هو تخفيض الكلفة على المواطن وعلى القطاعات الاقتصادية.

وهذا يستدعي الحاجة إلى مدخل إلى اقتصاديات الطاقة يختلف عن المدخل الحالي الذي ما يزال يركز على محطات التوليد الكبيرة والشبكة الكهربائية دون الالتفات إلى ضرورة الموازنة بين الطاقة المتجددة وقطاع الاستهلاك. ويشكل الاستهلاك المنزلي 45.5% من مجمل الطاقة الكهربائية المستهلكة. ويمكن الاستجابة إلى جزء كبير من هذا الاستهلاك من خلال وحدات الطاقة الشمسية المنزلية وليس من خلال محطات شمسية أو رياح كبيرة موصولة على الشبكة. وما يساعد على ذلك أن حوالي 70% من المنازل هي منازل فردية، يسهل فيها تركيب الوحدات الشمسية لغايات الكهرباء وتسخين المياه، فضلاً عن إفادتها من العزل الحراري والطاقة الالآتفاعلية.

أولاً: متابعة الأهداف الاستراتيجية لقطاع الطاقة

حددت وزارة الطاقة والثروة المعدنية أهدافها الاستراتيجية لتشمل عناصر رئيسية خمسة هي: أمن التزود بالطاقة، وتنوع مصادر الطاقة وأشكالها، وتطوير واستغلال مصادر الطاقة المحلية التقليدية والمتجددة والصخر الزيتي واليورانيوم، ونقل تكنولوجيا الطاقة النووية وتوطينها وتطويرها، وزيادة كفاءة استخدام الطاقة وتعظيم القيمة المضافة لاستغلال الخامات المعدنية. وتالياً استعراض لهذه الأهداف بشيء من التفصيل:

1. أمن التزود بالطاقة

قامت المؤسسات العاملة في الطاقة في تحقيق جانب التزود والتركيز عليه من مصادر متعددة سواء من النفط الخام أو المشتقات أو الغاز وحتى الفحم. ومع هذا فإن الاهتمام بأهلية هذه المصادر وديمومتها وانتظامها يحتاج إلى المراجعة، لأنه لا يستكمل المفهوم المتعارف عليه في أمن الطاقة والذي يربط دائماً بين التوفرية (availability) والتحميلية (affordability). إن تقارير وزارة الطاقة والثروة المعدنية والشركات المعنية لم تتناول أمن الطاقة من جانبه الاقتصادي وقدرة المواطن على تحمل أسعار الطاقة وكذلك قدرة القطاعات الاقتصادية على المنافسة في إطار الأسعار المرتفعة للطاقة. وما تطالب به

القطاعات الاقتصادية، وخاصة الصناعة، هو تخفيض كلفة الطاقة، لأن ارتفاع أسعارها يحد من القدرة التنافسية لهذه القطاعات.

2. تنوع مصادر الطاقة وأشكالها

لقد تحقّق تنوع أشكال الطاقة الأولية بدرجة جيدة نسبياً معزّزاً أمن الطاقة، ويشمل هذا: الغاز الطبيعي، والصخر الزيتي، والنفط، والمشتقات النفطية، والفحم، والطاقة المتجددة (الشمس والرياح)، وإن كان التحرك على طريق التنوع يمكن أن يتم بمعدلات أسرع في الطاقة المتجددة والصخر الزيتي تحديداً.

وقد أنجزت اتفاقيات مع عدد من الشركات لاستغلال الصخر الزيتي (الملحق رقم 1). وتقوم هذه الشركات بأعمال تحضيرية، باستثناء شركة العطارات للطاقة، التي باشرت -بعد تأخير كبير- بإنشاء محطة كهرباء باستطاعة 470 م.و. بالحرق المباشر للصخر الزيتي، ومن المتوقع أن تبدأ توليد الكهرباء في عام 2020.

وبسبب زيادة القدرات التوليدية المتعاقد عليها بين الحكومة وشركات توليد الكهرباء، فقد تقررو وقف التوسع في محطات توليد الكهرباء من الحرق المباشر للصخر الزيتي وذلك بقرار من مجلس الوزراء (تقرير وزارة الطاقة والثروة المعدنية).

والملاحظ أن الجهود لاستغلال هذا المصدر من مصادر الطاقة تتم في غياب رؤية استراتيجية بعيدة المدى، وبالاعتماد على الشركات الأجنبية وغياب المساهمات الأردنية -إلا بشكل ضئيل-، وعدم الاهتمام بتأصيل وتجذير تكنولوجيا الصخر الزيتي في البلاد من خلال مراكز بحثية وتكنولوجية متخصصة. إن حسن استغلال هذا المصدر وعلى مدى سنوات طويلة، يتطلب تنمية قدرات تكنولوجية وعلمية وهندسية وطنية، وليس الاعتماد على الشركات الأجنبية وشراء الحلول الجاهزة.

3. تطوير واستغلال مصادر الطاقة المحلية التقليدية والمتجددة واليورانيوم

يحتل هذا المحور الاستراتيجي أهمية خاصة، لأنه يدعم ويعزز مبدأ التوفيرية (availability) لمصادر الطاقة. ولا شك في أن الجهود في هذا الاتجاه طيبة وتستحق الدعم، ولكنها بحاجة إلى التطوير لتقوم على الجهود والاستثمارات الوطنية ما أمكن ذلك، وللتعجيل في حجم الإنجاز، خاصة وأن السوق الدولي للطاقة الأولية يخضع للتقلبات المفاجئة، وكذلك للإفادة من الأشكال المختلفة للطاقة المستهلكة (الحرارة،

الإضاءة، التخزين..إلخ). وفي بلد كالأردن، حيث الطاقة المتجددة ينبغي أن تشكل الركن الأساسي في مستقبل الطاقة، فإن أحد الأهداف الاستراتيجية هو تعزيز القدرات التكنولوجية والإبداعية الوطنية وعلى أسس منهجية مستقرة.

من جانب آخر، فإن التنقيب عن الغاز واستخراجه ما زال يتحرك بنوع من عدم الوضوح، خاصة عندما تتضارب الأرقام والتصريحات. ولعلّ واحداً من الأخطاء الاستراتيجية الكبرى يتمثل في حل سلطة المصادر الطبيعية والغائها، وبالتالي غياب الجهة العلمية المرجعية الموثوقة، الأمر الذي ينبغي مراجعته من منظور استراتيجي لمستقبل الطاقة والمعادن في المملكة.

إن فاتورة الطاقة الأولية المباشرة في الأردن تتعدى 3 مليارات دينار أردني، والضرائب التي تتقاضاها الدولة عن النفط ومشتقاته تزيد عن مليار دينار سنوياً، الأمر الذي يعني أن إنفاق بضعة ملايين في مراكز التطوير التكنولوجي والاستكشاف لا يمثل أعباء إضافية حقيقية، بل يمكنه أن يشكل إضافات ذات قيم اقتصادية بعشرات أو مئات الملايين من الدنانير. لقد تم إنجاز عدد من مشاريع طاقة الرياح والطاقة الشمسية، وبدأت المشاريع تأخذ مكانها في منظومة الطاقة، إلا أنها بحاجة إلى التكثيف كما في الدول الأخرى (الملحق رقم 2). فالطاقة المتجددة لا تشكل اليوم أكثر من 7% من مجمل الطاقة الأولية المستهلكة، في حين أن وزارة الطاقة والثروة المعدنية تتحدث عن مساهمة الطاقة المتجددة بنسبة 20% من الطاقة الكهربائية المولدة عام 2025، وهو طموح متواضع بالمقارنة مع الدول الأخرى. فبينما يبلغ نصيب الفرد من أنظمة الطاقة المتجددة في ألمانيا 1.5 ك.و، وفي بريطانيا 0.55 ك.و، وفي أميركا 0.75 ك.و، فإن نصيب الفرد في الأردن من قدرة الطاقة المتجددة لا يزيد عن 0.16 ك.و، وهو رقم ضئيل في بلد فقير بالمصادر التقليدية الأخرى. بل إن توقعات الوزارة أن تصل الطاقة المركبة من الطاقة المتجددة عام 2021 إلى 2400 م.و، أي ما يعادل 0.20 ك.و للفرد. ويبين الملحق رقم (2) مشاريع الطاقة الشمسية وطاقة الرياح التي تم تنفيذها أو أنها قيد التنفيذ.

كذلك، فقد أدرجت وزارة الطاقة والثروة المعدنية اليورانيوم في محور تطوير مصادر الطاقة المحلية، وهو إدراج في غير مكانه وسابق لأوانه. فاليورانيوم كمادة يتم تعدينها على صورة يورانيوم (238) لا يعدّ مصدراً للطاقة، إلا بعد عمليات التخصيب ليتحول إلى يورانيوم (235) وإدخاله فعلاً في محطة طاقة نووية. إن كميات اليورانيوم في الأردن محدودة، والاحتياطي المثبت في حدود 40 ألف طن، ونسبة التركيز في معظم المناطق تتراوح بين 60 و150 جزءاً في المليون، كما أن أسعار اليورانيوم الخام لا تتعدى 60-80 دولار/كغم. أي أن عائدات 2000 طن سنوياً لن تتعدى 160 مليون دولار.

4. نقل تكنولوجيا الطاقة النووية وتوطينها وتطويرها

يتمثل المحور الرابع لوزارة الطاقة والثروة المعدنية في نقل وتوطين وتطوير تكنولوجيا الطاقة النووية وتطوير استخدامها وإدامتها. وهنا لا بد من التمييز بين موضوعين مختلفين؛ الأول: التكنولوجيا النووية واستعمالاتها في الزراعة والصناعة والطب واختبار المواد والدراسات الفيزيائية، وهذا أمر يجب الاستمرار به وتدعيمه؛ والثاني: موضوع الطاقة النووية بمفهوم توليد الطاقة الكهربائية من محطات نووية وربطها على الشبكة الكهربائية الوطنية، وهذا موضوع خلاف كبير.

بالنسبة للتكنولوجيا النووية واستعمالاتها ومنشأتها، سواء كانت المنشأة مفاعلاً بحثياً أو «سنكروترون»، فذلك أمر جيد. ومن المهم الاستمرار لاكتساب الخبرات التكنولوجية من جهة، وإنتاج النظائر المشعة التي يحتاجها السوق الأردني والأسواق المجاورة من جهة ثانية، ومتابعة نقل وإدارة النفايات المشعة إضافة إلى التحاليل الكيميائية والفيزيائية لتعدين اليورانيوم وغيره من المواد المشعة من جهة ثالثة، ومتابعة قياسات الإشعاع في البيئة الأردنية من جهة رابعة.

أما محطة الطاقة النووية الضخمة، فتلك تمثل خطأ استراتيجياً جسيماً، وهي مسألة ليس لها مبرر ولا ضرورة، وتفتقر إلى الجدوى الاقتصادية والفنية واللوجستية. إذ تذهب هيئة الطاقة النووية بعد إخفاق وفشل مدخل المفاعلات الضخمة (1000 م.و) إلى افتراض بناء محطات نووية بمفاعلات صغيرة مدمجة باستطاعة 70 أو 100 م.و اعتباراً من عام 2027. وهي مفاعلات غير مجرّبة في الشبكات الكهربائية وتُستعمل في الغواصات والبواخر الذرية والمناطق المعزولة. وهذا سيُضعف من أمن الطاقة بسبب تدني الخبرة التكنولوجية في التعامل مع هذه المحطات، ولأنها لن تضيف شيئاً إلى مصادر الطاقة إلا إذا كانت بأعداد كبيرة، وهذه من شأنها أن تخلق مشكلات لوجستية وأمنية وبيئية غاية في التعقيد إضافة إلى كلفتها الباهظة.

ويذكر هنا أن التقرير الشامل الذي أصدرته «المجموعة الاستشارية الدولية للطاقة النووية» والتي شكلتها الحكومة بناء على توصية هيئة الطاقة الذرية الأردنية، أوضح تماماً عدم ملاءمة المفاعلات الضخمة (1000 م.و) للشبكة الكهربائية الأردنية، ومعقولة التمكن من تكنولوجيا المفاعلات الصغيرة مستقبلاً بعد ثبات جدواها، إلى جانب الطاقة المتجددة.

5. كفاءة استخدام الطاقة وتعظيم القيمة المضافة لاستغلال الخامات المعدنية

لا تتوفر مؤشرات وأرقام مرجعية سنوية منتظمة وفي مواعيدها بحيث يمكن بموجبها قياس الإنجاز المنتظم في زيادة كفاءة استخدام الطاقة في جميع القطاعات والانعكاس الاقتصادي المترتب عليه باعتبار ذلك واحداً من الأهداف الاستراتيجية لوزارة الطاقة والثروة المعدنية والمؤسسات العاملة معها.

وهنا لا بد من وضع أرقام تتناول معدلات نمو استهلاك الطاقة الأولية والطاقة الكهربائية واستهلاك قطاعات الصناعة والنقل والمنزلي والزراعي، ومن ثم تبين مدى التحسن في هذه الأرقام، إضافة إلى ربط استهلاك الطاقة بالاقتصاد، وتبين مدى التحسن في كثافة الطاقة من سنة إلى أخرى.

ثانياً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018

1. خطة وطنية شاملة للطاقة وجهد وطني

لم يتحقق إنجاز ضخم في هذا الاتجاه، نظراً لغياب الآليات المقترحة للتنفيذ. وما زالت مؤسسات المجتمع المدني، ومنها غرفة الصناعة، تطالب بمثل هذه الخطة بعد مراجعة تامة للتعليمات والقوانين. وتعمل وزارة الطاقة والثروة المعدنية على تطوير الخطة الاستراتيجية للأعوام 2019-2030.

2. شركة الكهرباء الوطنية

لم يتحقق أي تغيير بخصوص مسؤوليات الشركة الكثيرة والمتداخلة جداً (34 قسماً)، والتي يختلط فيها الوقود مع الكهرباء مع النقل الكهربائي مع الاتفاقيات الدولية مع القرارات التي يتحمل نتائجها المواطن مباشرة مع غموض مسؤوليتها القانونية عن جدوى قراراتها ونجاعة القرارات، وكذلك غموض قانونية الالتزامات السياسية والدستورية والمالية بحكم كونها مملوكة للحكومة.

3. إعادة تقييم واقع قطاع الطاقة بشكل شامل

لم يتحقق شيء في هذا الاتجاه، وخاصة أدوار ومهام المؤسسات والدوائر الحكومية. فبقية كل من هيئة تنظيم قطاع الطاقة وشركة الكهرباء الوطنية وهيئة الطاقة الذرية مرتبطة برئيس الوزراء، في حين بقيت شركات الكهرباء المستقلة كشركات. وهكذا

استمرت الصلاحيات والسلطات اللازمة التي تمكن هذه الجهات من قيادة قطاع الطاقة وتنفيذ استراتيجية الطاقة الوطنية وفق خطة عمل متناغمة ومشاركة بين جميع المؤسسات، بالتبعضر والتشتت.

4. الدراسة الشاملة للطاقة المتجددة

لم تتم مثل هذه الدراسة بسبب تعدد الجهات المرجعية. وعليه، ينبغي تجديد التوصية، ودراسة بدائل الطاقة من منظور الاقتصاد الكلي والإمكانات التكنولوجية واللوجستية.

5. الربط الكهربائي مع الدول المجاورة

لم يتحقق شيء جديد بسبب الظروف غير المستقرة في المنطقة، والمسافات الطويلة (باستثناء سوريا ولبنان وفلسطين)، على أنه من المفضل عدم التوسع في الربط الكهربائي الإقليمي قبل استقرار خطط إنتاج الطاقة الكهربائية ومصادر الوقود فيها سواء بالنسبة للأردن أو لتلك الدول.

6. تعزيز قدرات المؤسسات الريفية

لم يتحقق شيء جديد في هذا الاتجاه، لأن ذلك يتطلب أعمالاً تحضيرية من جانب وزارة الطاقة والثروة المعدنية.

7. أنظمة البيانات للعزل الحراري والسخانات الشمسية

لم يتم شيء جديد في هذا الموضوع لأسباب من أبرزها: الكلفة الرأسامية الإضافية، وغياب الآلية اللازمة للتطبيق، وغياب الأدلة وكتب الإرشاد للتطبيقات المختلفة.

8. برامج ومشاريع ترشيد الطاقة (1)

تم القيام بعدد من المشاريع والدراسات من خلال صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة بهدف ترشيد الطاقة في قطاعات مختلفة، وخاصة القطاع الصناعي والقطاع المنزلي وقطاع المباني العامة في محافظات المملكة، وذلك بمشاركة مؤسسات دولية وغرفة الصناعة وبنوك وطنية. ومن أبرز المشاريع التي أنجزت: تركيب 300 نظام كهرباء شمسي للمنازل، و تركيب 25 ألف سخان شمسي، و تركيب 200 ألف من المصابيح الموفرة للطاقة (LED)، ودعم 34 منشأة صناعية للاستثمار في الطاقة المتجددة. وهناك مشاريع أخرى

تشمل المدارس (128 مدرسة)، والمباني الحكومية، ودُور العبادة (487 مسجداً وكنسية)، ومباني البلديات وغيرها، إلى جانب إنجاز برامج إعلامية وتدريبية حول كفاءة الطاقة وترشيد الاستهلاك والطاقة المتجددة، وتنفيذ برامج كفاءة الطاقة في عدد من الفنادق والمرافق.

إن الجهود في هذا المجال طيبة وتستحق الثناء، ولكنها بطيئة نسبياً وصغيرة الحجم بالنسبة لأعداد المؤسسات التي تتعامل بالطاقة الكهربائية، إذ يوجد في الأردن مليون مشترك.

9. برامج ومشاريع ترشيد الطاقة (2)

كثيراً ما يدخل موضوع «كفاءة الطاقة وترشيدها وحفظها» في عموميات لا تحقق أهدافاً رقمية محددة مرتبطة ببرامج زمنية، لذا لا تنشأ مشاريع حقيقية في الأردن في هذا الاتجاه، في الوقت الذي نجحت فيه دول صناعية ضخمة في ترشيد الاستهلاك وحفظ الطاقة وتخفيض معدلات النمو في الطلب على الطاقة لديها إلى أقل من 1% سنوياً. وقد وضعت الخطة الوطنية الثانية لكفاءة الطاقة، لتخفيض الاستهلاك بنسبة 20% من استهلاك عام 2007 بحلول عام 2020.

10. عوائق استخدام الغاز للصناعة

تم تزويد قطاع الصناعة خلال النصف الثاني من عام 2018 بكميات محدودة من الغاز الطبيعي وبمعدل 3.2 مليون قدم³ يومياً، أو ما يعادل 3.2% من الاحتياجات السنوية للقطاع الصناعي. وهي نسبة متواضعة. وما تزال المسائل التنظيمية تلعب دوراً في تأخير إفادة الصناعة من الغاز الطبيعي، لأسباب منها الضرائب المفروضة على الغاز وكيفية التعامل معها (60 دينار/ طن للغاز المسال)، والخشية من تسرب الغاز إلى قطاعات أخرى وبذا تخسر الحكومة الضرائب، وغياب البنية التحتية (أنابيب، ومحطات ضخ وقياس... إلخ) اللازمة لتوزيع الغاز على المرافق الصناعية.

وقد صدرت موافقات من رئاسة الوزراء على تخفيض الضرائب الخاصة على الغاز الطبيعي من 16% إلى 7%، كما وافقت الرئاسة على إعفاء الشركات الجديدة التي تتحول من زيت الوقود إلى الغاز الطبيعي من الضريبة الخاصة على الغاز لمدة ثلاث سنوات.

وهناك إشكالات رئيسية في مسألة الغاز لا بد من مواجهتها إزاء التوسع في استعمال الغاز في القطاع الصناعي، أهمها الضرائب، والربط مع أسعار النفط.

11. استقرار الأنظمة والتشريعات

لم يتحقق الاستقرار المطلوب، نظراً لغياب الشراكات مع القطاعات الأخرى، والتركيز على المالي دون الاقتصادي، وغياب المتابعة المستقبلية للتكنولوجيا.

12. فاقد الكهرباء (التوليد والنقل والتوزيع)

انخفض الفاقد في الكهرباء قليلاً عما كان عليه في عام 2014، ولكنه ما يزال مرتفعاً، سواء في شبكات الضغط العالي (1.68%) أو في شبكات التوزيع (12%). إن مجمل الفاقد في النظام الكهربائي كاملاً انخفض من 14.41% في عام 2014 إلى 13.1% في عام 2018، وهذا أعلى من المعدلات العالمية للأنظمة والشبكات الجيدة بمقدار الضعف تقريباً، إذ يبلغ المعدل 6% لشبكات التوزيع، و1% لشبكات النقل، و1.25% لمنظومات التوليد. إن جزءاً من الفاقد في شبكات التوزيع سببه السرقات والسحب غير القانوني، ولكن جزءاً آخر لا يستهان به مرتبط ببنية الشبكة نفسها. وفي كل الأحوال فإن المستهلك هو الذي يتحمل كلفة هذا الفاقد.

13. التوسع في الغاز الطبيعي للمنازل

لم يتحقق من هذه التوصية شيء يُذكر. ويتطلب الأمر إجراء دراسات معمّقة للاحتياجات المنزلية من الغاز من قبل فريق هندسي متخصص، إذ يمكن وضع تصاميم لشبكات نقل الغاز الطبيعي لتكون شبكات صغيرة متعددة، وبالتالي احتساب كلفة هذه الشبكات وجدواها الاقتصادية حتى يمكن الدخول العملي في هذا التوسع. ويتوقع أن يتم ذلك مستقبلاً من خلال استراتيجية الطاقة.

14. النقل

ما يزال قطاع النقل بعيداً تماماً عن موضوع الطاقة وترشيدها، مع العلم أن قطاع النقل يستهلك 49% من الطاقة النهائية، وهو الملوث الرئيسي على مستوى الغازات والحرارة.

ولأن النقل يشكل قطاعاً قائماً بذاته، فإن معالجة استهلاكه للطاقة ينبغي أن تخضع لبرنامج وطني متخصص تشارك فيه الأطراف المختلفة، وفي مقدمتها وزارة الطاقة والثروة المعدنية ووزارة النقل.

15. الاستثمار في النفايات

لم يتحقق شيء يُذكر في هذا الاتجاه. وهو ما يتطلب أن تقوم وزارة الطاقة والثروة المعدنية بدراسات تتعلق بنماذج المحطات التي يمكن بناؤها لتتناسب مع البلديات المختلفة، ولتقوم أساساً على الحرق المباشر، وأن يتم النظر في اقتصادياتها وبالتالي تعميم النماذج على البلديات.

16. برامج خاصة في البلديات

ودون إغفال إقامة محطة شمسية لبلديتي معدي ودير علا باستطاعة 2 م.و، فإنه لم يتحقق إنجاز كبير يُذكر في هذا الموضوع، والسبب هو غياب الخبرات المتخصصة في الطاقة في البلديات. وهناك شراكة بين وزارة الطاقة والثروة المعدنية ووزارة الإدارة المحلية لاستبدال وحدات موفرة للطاقة بوحدات الإنارة العادية. وتستطيع وزارة الطاقة والثروة المعدنية بالتعاون مع مكاتب استشارية وطنية، وضع الخطط اللازمة لها وتبيان اقتصادياتها لتكون نماذج مشجعة للبلديات الأخرى.

ويُذكر أن صندوق الطاقة المتجددة بصدد تنفيذ برنامج للطاقة المتجددة وترشيد الطاقة لجميع البلديات.

17. آفاق الاستثمار في الإقليم

إن الكثير من المؤسسات الخاصة العاملة بالطاقة محدودة الإمكانيات، وهو ما يدعو إلى تنظيمها في مجموعات متخصصة لتستطيع الدخول في مشاريع إقليمية، ويمكن الاستفادة من الجامعات لدعم هذه الترتيبات.

18. الإعلام والتوعية

إن التوعية بالطاقة وكفاءتها وترشيد استهلاكها تتطلب مسيرة مستمرة من المواد الإعلامية والعلمية والهندسية الحديثة والمبسطة التي يستطيع المواطن أن يتعامل معها ويستفيد منها، سواء كانت برامج مرئية أو مسموعة أو نشرات قصيرة أو كتيبات للفنيين والمستعملين.

ثالثاً: النظرة المستقبلية

في إطار واقع الطاقة من جهة وأهداف الخطة الاستراتيجية من جهة ثانية، فإن إعطاء نظرة مستقبلية للقطاع يصبح مفيداً لتصحيح المسار وتعزيز الإنجازات، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المنظور الاستراتيجي للمصادر الوطنية للطاقة ينبغي ألا يكتفي بإدارة الموارد من الخارج، وإنما الدخول في تفاصيل تطويرات هذه الموارد وتعظيم القيمة المضافة إليها.

- بدايةً، لا بد للدولة من وضع حل مناسب لتناقص عائدات الخزينة مقابل الاقتصاد الوطني. ذلك أن عائدات الرسوم والضرائب على المشتقات النفطية ضخمة للغاية (وصلت إلى مليار لعام 2018)، أي أكثر من 10% من موازنة الحكومة. إن من شأن التحول نحو الطاقة المتجددة، وترشيد استهلاك الطاقة وحفظها، وتغيير منظومة النقل، والتحول إلى السيارات الكهربائية والقطارات، أن يخفف عائدات الخزينة من هذا المصدر، وهو ما يوقع الخزينة في إرباك كبير. إلا أن هذه الرسوم والضرائب مسحوبة من جسم الاقتصاد الوطني وتعمل في أربعة اتجاهات هي: إضعاف ديناميكية الاقتصاد، واستمرار التلوث وآثاره الصحية والسلبية المكلفة، وارتفاع الأسعار بمستويات مضاعفة، وارتفاع كلفة الإنتاج وعجز القطاعات عن المنافسة. وعليه، لا بد من قرار سياسي اقتصادي تتخذه الدولة بمساعدة فريق من الخبراء لحل هذه المعضلة والخروج منها خلال فترة زمنية قصيرة، وعلى أبعد التقديرات قبل نهاية عام 2025.

- إن تكنولوجيا الطاقة، وخاصة المتجددة منها، في تطور متسارع نحو كفاءة عالية واختراقات تكنولوجية غير مسبوقة، ابتداءً من أنظمة تخزين الطاقة، مروراً بالتحولات الجذرية في أنماط الاستهلاك، وانتهاءً بوسائل التوليد والتحكم. وهذه يتوقع أن تتحقق خلال 30-40 عاماً. الأمر الذي يجعل التوجه نحو المشاريع التقليدية طويلة الاستمرار، كالمشاريع النووية (60 عاماً)، بكل ما يرافقها من إشكالات والتزامات ومتطلبات ومخاطر وارتباطات بتكنولوجيات في زمن الأفلو (الانشطار النووي)، أمراً غير حكيم. وعلى وزارة الطاقة والثروة المعدنية أن تتابع الدراسات الدولية حول تطوير أنظمة الطاقة وتكنولوجياتها المختلفة، وأن تشارك بها كذلك.

- عملت المؤسسات ذات العلاقة على تعزيز أمن الطاقة من خلال تنويع الوقود بإدخال الغاز والصخر الزيتي والطاقة المتجددة وتنويع المصادر. وهذا يتطلب من منظور مستقبلي إعطاء الجانب الاقتصادي الأهمية اللازمة، وفي مقدمة ذلك الموازنة بين التوفيرية والتحمّلية، سواء للمستهلك العادي أو للقطاعات الاقتصادية، ليكون الهدف الوصول إلى رقم (95) في دليل أمن الطاقة عام 2025. إذ إن ارتفاع كلفة

الطاقة على القطاعات الإنتاجية، أدى إلى ارتفاع كلفة المنتجات والعجز عن المنافسة، مما انعكس سلبياً على الاقتصاد وعلى المواطن، الأمر الذي يتطلب المعالجة.

- إن الربط المباشر بين أسعار النفط وأسعار الغاز يجعل كلفة الغاز غير ثابتة ويدخل الصناعات المرتبطة بالغاز في تقلبات غير معروفة. لذلك ينبغي فك الارتباط بينهما، وإعفاء الغاز المستخدم في الصناعة من الضرائب مع تثبيت الأسعار على أن تُراجع سنوياً، واعتبار العائدات الاقتصادية الاجتماعية تعويضاً عن فروق الأسعار والضرائب. كما ينبغي العمل على جعل مصدر الغاز في الصناعة بعيداً عن التسييس والابتزاز السياسي، وخاصة الغاز الإسرائيلي الذي تقوم الاتفاقية الخاصة باستيراده على الغموض والسرية والأسعار المتغيرة مع أسعار النفط العالمية.

- إن تعزيز أمن التزود يتطلب إبرام اتفاقيات دائمة طويلة الأمد مع الدول المجاورة المصدرة للنفط. الأمر الذي يتطلب جهوداً سياسية مناسبة حتى يمكن الوصول إلى اتفاقيات مناسبة مع الدول العربية النفطية.

- بالنظر إلى الطاقة النووية على المستوى العالمي، يلاحظ الاتجاه القوي لدى كثير من الدول للحد أو التخلص من المحطات النووية بسبب ارتفاع كلفة الاستثمار، وتكرار الحوادث النووية، والتلوث الإشعاعي على المدى البعيد، وتوفر بدائل أكثر ملاءمة وخاصة الطاقة المتجددة. كما أن الأبحاث تُجرى بشكل مكثف لإنتاج المحطات الاندماجية عديمة التلوث بدلاً من التكنولوجيا الانشطارية الحالية. وهذا يتطلب أن تتوقف الدولة عن المشروع النووي -بصرف النظر عن حجم المفاعلات- حتى عام 2050، مع الاستمرار بمتابعة التطورات العلمية والتكنولوجية في هذا الشأن.

- ضرورة إعادة النظر بامتياز شركة مصفاة البترول الأردنية، والتي هي شركة وطنية مملوكة لمساهمين أردنيين وأثبتت نجاحاً وكفاءةً ومقدرةً على مدى ستة عقود. والحكمة تقتضي استثمار هذه الخبرة سواء في إنشاء مصفاة جديدة أو في توسعة المصفاة الحالية بدلاً من الاعتماد على استيراد المشتقات بكل ما يحمله ذلك من إضاعة لفرص العمل وتبديد للخبرات الوطنية كما هو حاصل في النموذج اللبناني.

- ومن منظور مستقبلي لا يرتبط بالأسعار السائدة اليوم، فإن الصخر الزيتي ينبغي أن يكون ركناً دائماً في خليط الطاقة الوطني، وقد يكون مدخلاً لصناعات بتروكيماوية متعددة تكون واحداً من أعمدة الصناعة الوطنية مستقبلاً، في حال تطوير الإمكانيات والخبرات والأبحاث التكنولوجية الوطنية. إن الخبرات التكنولوجية الوطنية طويلة الأمد ستساعد على التغلب على العقبات التكنولوجية بما فيها نسبة الرطوبة.

- يعمل القطاع في خمسة «جُزر» هي: وزارة الطاقة والثروة المعدنية، وهيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن، وشركة الكهرباء الوطنية، وشركات توليد الكهرباء وتوزيعها، وهيئة الطاقة الذرية. وهي جهات تتسم مسؤولياتها بأنها غير متكافئة، ويغلب على قراراتها عدم الانسجام وغياب التنسيق، وبعضها تتجاوز الحكومة نفسها. فهئية الطاقة الذرية مستقلة تماماً ببرامجها وخططها وقراراتها والتي لا تتناغم مع منظومة الطاقة القائمة أو المستقبلية سواء من حيث المصادر أو الالتزامات أو الاقتصاديات. وهيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن تضم 55 قسماً وتتولى مسؤوليات متشعبة ومتفرقة للغاية، ابتداءً من المحاجر، مروراً بالتعرفة الكهربائية وتسعير المشتقات النفطية، وانتهاءً بالمرافق الذرية والوقاية الإشعاعية، وبالتالي فإن إمكاناتها للتركيز تبقى محدودة للغاية أمام هذه التشعبات. الأمر الذي يتطلب إعادة سلطة المصادر الطبيعية وتولي الوزارة مسؤولية التسعير.

- تقوم شركة الكهرباء الوطنية التي تتبع رئيس الوزراء بأعمال وقرارات ذات طبيعة سياسية واقتصادية معقدة تترتب عليها التزامات دستورية كثيرة. وهي في الأساس شركة لنقل الطاقة الكهربائية على الفولتية العالية. ولكنها تتعاقد على شراء الغاز بعقود طويلة الأمد والتزامات مالية ضخمة (مليار دولار سنوياً) للغاز القادم من إسرائيل دون التنسيق والتوافق مع بقية الأطراف المعنية. إضافة إلى أن قراراتها تنعكس على المواطنين وعلى القطاعات الاقتصادية مباشرة. وعليه، لا بد من تصحيح الوضع حتى تكون القرارات واضحة وشفافة ومعروفة المرجعية والمسؤولية والمسائلة. كما أن المديونية الضخمة على الشركة والبالغة حوالي 5 مليار دينار حتى عام 2018، تثير الكثير من التساؤلات وهل كانت اضطرارية أو نتيجة للقرارات والإجراءات المتأخرة مثل استعمال الغاز المسال وتأخير التعاقد لمدة سنتين. الأمر الذي يستدعي إجراء دراسة تفصيلية لهذه المسألة والتي يدفع المواطن مقابلها ما يسمى «فرق أسعار الوقود».

- لقد أدى قرار حل سلطة المصادر الطبيعية إلى حالة من الارتباك في إدارة هذا المرفق المهم في الجوانب كافة؛ الإدارية والتنظيمية والعلمية والتكنولوجية. كما أدى إلى تشتت الأمور المتعلقة بالسلطة بين وزارة الطاقة والثروة المعدنية وهيئة تنظيم الطاقة والمعادن وشركة البترول الوطنية. وهو أمر لا بد من إعادة النظر فيه في المستقبل القريب جداً.

- إن بقية المصادر الطبيعية من خامات معدنية وأعمال جيولوجية ودراسات ومسوحات وأبحاث، لا يظهر لها أثر يذكر منذ انتهاء سلطة المصادر الطبيعية، إضافة إلى أن التشتت في توزيع الأعمال وتجزئتها على المتعاقدين لفترة، لا يساعد على تكوين

الخبرة ولا استقطاب العلماء ليكونوا جزءاً لا يتجزأ من منظومة العمل وصنع القرار، مع الإشارة إلى أن هناك عطاءات طُرحت بخصوص الذهب والنحاس والبوتاس والعناصر النادرة والنفط.

- إن قطاع النقل البالغة قيمته الكلية 2600 مليون دينار لعام 2018، هو المستهلك الأكبر للطاقة النهائية، إذ استهلك 49% من مجمل الطاقة النهائية لذلك العام، ومع ذلك فإنه لا يتم تناول النقل من منظور الطاقة والبالغة قيمتها المالية لعام 2018 مبلغ 1475 مليون دينار. الأمر الذي يتطلب رؤية مستقبلية جديدة ينبثق عنها استراتيجية مشتركة. وهذا يتطلب أن تُعطى الأهمية لهذا القطاع من حيث أنابيب النفط، والنقل العام المنظم، إضافة إلى تشجيع السيارات الهجينة والكهربائية وسكة الحديد بدلاً من الشاحنات والسيارات، وتشجيع استخدام الدراجات الهوائية والكهربائية.

- إن قطاع الاستهلاك المنزلي هو الأكبر في استهلاك الطاقة الكهربائية (45.5% لعام 2018)، والثاني في استهلاك الطاقة النهائية (21.5%). لذا فإن التوجه لتخفيض فاتورة الطاقة الوطنية مستقبلاً يتطلب التركيز على كل ما له علاقة بالاستهلاك المنزلي من إنارة وتدفئة وتبريد وكهرباء للأجهزة والمعدات، والذي من شأنه أن ينعكس مباشرة على المستهلك وعلى نظام توليد الكهرباء، مؤدياً إلى خفض الحمل الأقصى وكميات الوقود اللازمة، بدلاً من التركيز على توفير استطاعات توليدية كبيرة.

- يستهلك ضخ المياه 5% من مجمل استهلاك الكهرباء، ويعادل ذلك ما يقارب 200 مليون دينار لعام 2018 يتحملها المستهلك للمياه مباشرة وبما يصل إلى 120 دينار سنوياً للمشارك الواحد، أي بمعدل 10 دنانير شهرياً. وهو عبء لا يجوز أن يستمر في ظل الإمكانيات المتاحة. والأمر نفسه بالنسبة لمحطات معالجة المياه العادمة. إن محطات ضخ المياه ومحطات معالجة المياه العادمة موزعة في أرجاء البلاد، وهذا يتيح لمعظمها إقامة محطات كهرباء شمسية ورياح لتغذية المضخات من خلال الربط مع الشبكة الكهربائية واحتساب صافي الاستهلاك. ويتطلب هذا التوجه تعاون وزارة المياه والري مع مؤسسات الطاقة والتمويل لتنفيذ برنامج وطني عاجل لهذه الغاية.

- البدء بدراسات جادة ورصينة لتكنولوجيا تخزين الطاقة المتجددة، وفي مقدمتها الطاقة الشمسية، باستعمال محطات «القدرة الشمسية المركزة (Concentrated solar power/ CSP)»، والتخزين الحراري، والتحرك نحو التكنولوجيا الخضراء، إضافة إلى تخزين الطاقة الناشئة عن الوحدات الهوائية.

الخلاصة العامة

نجح قطاع الطاقة الذي يشكل 10% من الناتج المحلي الإجمالي، في تلبية الاحتياجات الكلية من أشكال الطاقة المختلفة، الأولية والنهائية. كما تحرك القطاع باتجاه الطاقة المتجددة وإحلال الغاز محل المشتقات النفطية في توليد الكهرباء.

وما زال استيراد المملكة من الطاقة الأولية يتجاوز 93% من الاحتياجات، تتمثل في النفط الخام والمشتقات النفطية إضافة إلى الغاز الطبيعي العادي والمسال (LNG).

أما المصادر المحلية للطاقة فما زالت كميات النفط المستخرجة منها ضئيلة جداً، وكميات الغاز متواضعة، في حين أن عام 2020 سيشهد توليد الكهرباء باستطاعة 470 م.و من الصخر الزيتي بتكنولوجيا الحرق المباشر.

وما زال اعتماد الدولة على الشركات الأجنبية في التعامل مع هذا القطاع يزداد اتساعاً على حساب أمن الطاقة سواء في توليد الكهرباء أو محطات الطاقة الشمسية أو طاقة الرياح، أو في استكشاف حقول جديدة للنفط والغاز.

وقد تراجع نصيب الفرد في الأردن من الطاقة ليصل إلى 0.92 ط.م.ن. في عام 2018، أي 50% من المتوسط العالمي، في حين أن عبء الطاقة يصل إلى 10% من الناتج المحلي الإجمالي مقابل المتوسط العالمي (7.5%).

أما «أمن الطاقة»، فقد احتل الأردن فيه المرتبة 86 بين دول العالم، وكان ترتيبه في دليل أمن الطاقة (energy security index) 121، مقارنة بتونس (107) وقبرص (109). ويشير ارتفاع هذا الرقم إلى زيادة المخاطر، الأمر الذي يستدعي العمل على تحسين الدليل في جوانبه الثلاثة: تقليل المخاطر المتعلقة بالتزود، والإنصاف (equity) المتعلق بالوصول (accessibility)، والتحملية (affordability).

ومع هذا، فإن القطاع يُظهر ضعف انسجام في عدد من المفاصل لا بد من معالجتها وعلى النحو التالي:

1. إعادة تنظيم القطاع حتى تتحقق الفرص الحقيقية لتفكير وطني مستقبلي متناغم وبمشاركة جميع الأطراف بحيث يتوافق الجانب المالي للخزينة مع الجانب الأدائي للاقتصاد الوطني.

2. إعطاء البعد الاقتصادي للطاقة اهتماماً أكبر على طريق تخفيض كلفة الطاقة، سواء المشتقات النفطية أو الكهرباء، لتكون في المستويات العالمية. إذ إن الأموال التي تجنيها الدولة كرسوم وضرائب على الطاقة والقرارات غير الصائبة، يخسرها الاقتصاد الوطني وتعود بنتائج سلبية مرة ثانية على كل من الخزينة والمواطن والقطاع الإنتاجي.

3. ما يزال التقدم في استثمار الطاقة المتجددة بطيئاً بمقياس دول العالم، ولا بد من برامج تشارك فيها الحكومة والقطاع الخاص والبلديات والتعاونيات لتعميم وحدات الطاقة لصغار المستهلكين على أوسع نطاق، وذلك من أجل أن يتحول الاستهلاك المنزلي وما في حكمه إلى الطاقة المتجددة.
4. وما زال الاهتمام بمراكز البحث والتطوير الوطنية المتعلقة بالطاقة ضئيلاً أو غائباً في قطاع بهذا الحجم وبهذا العبء الكبير على المواطن والقطاعات الاقتصادية، الأمر الذي يستدعي إنشاء مراكز تكنولوجية بحثية متخصصة حتى يتحسن الأداء ويتقدم أمن الطاقة.
5. إن المنظور الاستراتيجي لوزارة الطاقة والثروة المعدنية ينبغي أن يقوم على الفصل بين الطاقة النووية وبين تعدين اليورانيوم، حتى تكون طريق المستقبل واضحة وحتى لا تتشتت الجهود. ولا يستطيع بلد متواضع الإمكانيات المالية والتكنولوجية واللوجستية والمائية كالأردن أن يتورط في مشاريع نووية غير مجدية، علماً أن تكنولوجيا المحطات النووية هي في طور التغيير الكاسح.
6. إن اتفاقيات الطاقة عادةً ما تكون طويلة الأجل وذات التزامات مالية ضخمة، الأمر الذي يتطلب رفض الاتفاقيات السرية أو المبهمة، خاصة وأن انضمام الأردن إلى «الاتفاقية الدولية للطاقة» يحمل صعوبات مستقبلية كثيراً ما تبتز فيها الشركات الدول.

التوصيات

(1)

- أن يكون الهدف الاستراتيجي للدولة الوصول إلى 50% من مجمل احتياجات الطاقة من الطاقة المتجددة، و75% من الطاقة المتجددة ومصادر محلية أخرى بحلول عام 2050.
- مراجعة الملاحظات حول التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، والعمل على المعالجة والاستكمال والتصحيح على ضوء ذلك.
- إجراء تقييم شامل لمشاريع الطاقة المختلفة، وكلفة إدماجها في منظومة الطاقة الوطنية، ودراسة القيمة المضافة لهذه المشاريع على الاقتصاد الكلي.

(2)

- تشكل المباني السكنية والمباني العامة ما نسبته 87% من المشتركين في الكهرباء، ولم يتعد عدد المشتركين الذين لديهم وحدات شمسية 12 ألف مشترك، أي 0.6% من مجموع المشتركين، الأمر الذي يستدعي وضع برنامج للإسراع في تحول صغار المشتركين إلى وحدات الطاقة الشمسية من خلال التمويل الميسر والجمعيات التعاونية ودعم البلديات والصناعات الكبرى.
- وهنا يمكن تخصيص عائدات «فلس الريف» والتي تزيد سنوياً عن 11 مليون دينار لتزويد المدارس والبيوت في القرى بأنظمة الطاقة الشمسية.

(3)

- إن الاستهلاك المنزلي هو الأعلى قطاعياً في استهلاك الطاقة الكهربائية، وجزء من هذا الاستهلاك يذهب لتسخين المياه، لذا ينبغي أن يخصص مبلغ في حدود 15 مليون دينار سنوياً لترتيب وحدات تسخين مياه بالطاقة الشمسية وبخاصة في الأرياف والمناطق الفقيرة.
- تشكل وزارة الطاقة والثروة المعدنية فريقاً متخصصاً من الخبراء والشركاء لإجراء الدراسة الشاملة للقضايا الفنية والتنظيمية لقطاع الطاقة المتجددة بما في ذلك متطلبات المشاريع الجديدة وتكنولوجيا تخزين الطاقة المتجددة بأنواعها، والإفادة من تجارب الدول المتقدمة في هذا الشأن، على أن ينتهي هذا الفريق المتخصص من مهمته خلال ستة أشهر. وتكون الدراسة الناتجة قاعدة لانطلاق أعمال «الفريق الوطني الدائم للطاقة» المشار إليه لاحقاً.

- تشجيع القطاع المنزلي بشكل رئيسي والقطاعات الأخرى على تركيب الأنظمة الشمسية الصغيرة لتوليد الطاقة الكهربائية، واستعمال «صافي القياس» لحساب الاستهلاك.

(4)

- أن يكون الهدف النهائي لوحدات الكهرباء الشمسية وسخانات المياه الشمسية، الوصول إلى 90% من المشتركين المنزليين ومن في حكمهم بحلول عام 2030. ويمكن تحقيق ذلك من خلال «فلس الريف» للمناطق الفقيرة. وهذا يتطلب أن تُصدر الحكومة قراراً بأن يصبح تركيب السخان الشمسي ووحدة طاقة كهربائية شمسية للبيوت الفردية إجبارياً مقابل إعفاءات ضريبية مناسبة وتسهيلات للتمويل من صندوق الطاقة والبنوك.

(5)

- إنشاء مجلس وطني لشراكة الطاقة يكون فاعلاً ومسؤولاً وليس هيئة شكلية، ويضم ممثلين عن المؤسسات الرسمية المتخصصة، وغرف الصناعة، والصناعات كثيفة الاستهلاك للطاقة، والوسط الأكاديمي، ونقابة المهندسين، ونقابة المقاولين، والاتحادات النوعية. وتكون مهمة هذا المجلس المراجعة المشتركة لأوضاع الطاقة، واقتراح الأفكار والمشاريع على الأطراف ذات العلاقة.

(6)

- تشكيل فريق وطني دائم وحقيقي وفعال باسم «الفريق الوطني الدائم للطاقة» بدلاً من اللجنة التوجيهية برئاسة وزير الطاقة والثروة المعدنية، على أن يضم في عضويته ممثلين خبراء عن المؤسسات العاملة في الطاقة، وممثلين عن الصناعة والوسط الأكاديمي ووزارتي النقل والزراعة. ويتولى الفريق وضع الخطة الوطنية الشاملة بناء على الأعمال السابقة والأهداف المتوقعة لعام 2030.

(7)

- تباشر وزارة الطاقة والثروة المعدنية بإعداد مجموعة من أدلة العمل (manuals) تساعد الموظف في الدوائر الأخرى على تفهم جانب الطاقة المتجددة. ومن الأمثلة على هذه الأدلة:
 1. دليل عمل الجمارك للطاقة المتجددة.
 2. دليل عمل المواصفات للطاقة المتجددة.
 3. دليل عمل غرفة الصناعة.
 4. دليل الدراسات المطلوبة للطاقة المتجددة في الجامعات.
 5. دليل عمل وزارة النقل إزاء الطاقة.
 6. دليل عمل وزارة الأشغال للطاقة.
 7. دليل عمل وزارة التربية والتعليم للمدارس.

(8)

- إعادة تنظيم شركة الكهرباء الوطنية، وذلك بأن تخصص حصراً في تشغيل وإدارة ومراقبة شبكات النقل الكهربائي عالية الفولتية ومتوسطة الفولتية حتى خطوط 11 ك.ف، وتكون مرتبطة بوزير الطاقة والثروة المعدنية.
- تكليف وزارة الطاقة والثروة المعدنية أو شركة مصفاة البترول، بالتعاقد على شراء النفط والغاز وتحديد التعرفة الكهربائية من خلال دوائر متخصصة في الوزارة لهذه الغاية حتى تكون قرارات التعاقد ضمن مسؤولية الحكومة مباشرة.
- إعادة الأعمال المتخصصة التي تقوم بها شركة الكهرباء الوطنية حالياً إلى المؤسسات ذات العلاقة.

(9)

- تضع وزارة الطاقة والثروة المعدنية مع «صندوق الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة» وبالتعاون مع نقابتي المهندسين والمقاولين وعدد من الخبراء، تقديرات الكلف الإضافية المترتبة على العزل الحراري للجدران والنوافذ لكل متر مربع، ومن ثم وضع آلية لتسوية هذا الفرق من خلال خصم ضريبي أو قرض سهل الأقساط أو منحة مقطوعة أو غير ذلك من إجراءات تشجيعية، إضافة إلى جعل السخان الشمسي والعزل الحراري إجبارياً وجزءاً من متطلبات أذن الأشغال.

(10)

- إنشاء دائرة متخصصة في وزارة الطاقة والثروة المعدنية تسمى «دائرة كفاءة الطاقة وترشيدها وحفظها»، وهي تختلف كليةً في أعمالها وخبرات العاملين فيها ومؤشرات الأداء اللازمة لعملها عن متطلبات إدارة الطاقة المتجددة. وتضم الدائرة المقترحة أربعة أقسام رئيسية تغطي الكفاءة، والترشيد، وحفظ الطاقة، والإعلام الذي يساعد الجمهور العام أو المتخصص على الاستفادة من الأفكار والتوجهات الجديدة في الطاقة. وتعطى هذه الدائرة إمكانيات مناسبة كي تتمكن من تحقيق الأهداف الرقمية المطلوبة من جهة، وكي ترتفع كفاءة الاستعمال في القطاعات الأربعة الرئيسية (المنزلي، والصناعي، والزراعي، والتجاري) وفق مؤشرات رقمية محددة.
- أن يكون هناك برنامج زمني محدد لإنجاز مشاريع ترشيد الاستهلاك قبل انتهاء عام 2025 (أو عام 2030 كحد أقصى)، وأن يُخصَّص له تمويل كافٍ من الدولة والمؤسسات الكبرى. ويمكن الاستفادة من تجارب اليابان وألمانيا والهند وغيرها في هذا الاتجاه.

(11)

- وضع برنامج لتخفيض الفاقد في شبكات النقل إلى 1% حتى عام 2022، وتمويل البرنامج من عائدات توفير الطاقة المتجددة.
- وضع برنامج لشركات التوزيع لتخفيض الفاقد إلى 8% بحلول عام 2025، وكل تخفيض أقل من 8% يذهب كأرباح إضافية للشركة، وكل ما زاد عن 8% تتحمله الشركة.
- وضع برنامج لمحطات توليد الكهرباء لتحديث إدارة التوليد والأجهزة والمعدات والقياس والمراقبة، وبهدف تقليل الفاقد في شبكة النقل كي لا يتجاوز 1.5%، وتتحمل الشركة كلفة الزيادة في الفاقد وكذلك مكاسب التخفيض عن الرقم المتفق عليه.
- إعطاء شركات توزيع الكهرباء حوافز لربط وحدات الطاقة الشمسية المنزلية بواقع دينارين شهرياً لكل كيلو واط مركب.
- التوصية إلى الحكومة بزيادة عقوبات السرقة والاستمرار غير القانوني.

(12)

- تغيير بنية النقل من نقل فردي إلى نقل جماعي منظم من خلال شركات نقل منظمة.
- الدفع باتجاه إنشاء سكة حديد وطنية شاملة. ويمكن أن يتم ذلك على مراحل.
- تخفيض الضرائب والرسوم على السيارات الأقل استهلاكاً للوقود والهجين والكهربائية.
- قيام وزارة الطاقة والثروة المعدنية بالتعاون مع وزارة النقل بوضع دليل المواطن للسيارة الاقتصادية وللسياقة الاقتصادية.
- نشر استخدام الدراجات الهوائية والكهربائية لدى الشباب، وخاصة في المحافظات غير الجبلية، من خلال المدارس والجامعات والمراكز الثقافية والبلديات. وتخصيص مسارب خاصة للدراجات.

(13)

- تعزيز دائرة الإعلام في وزارة الطاقة والثروة المعدنية، واستعانتها بالخبراء والكتّاب، والدخول بالتفاصيل التي تقتضيها استعالات الطاقة بكل ما يعنيه ذلك من إعداد المواد والنشرات والتوجيهات، والتعاقد مع المحطات الإذاعية والتلفزيونية والإلكترونية، وتصميم موقع إلكتروني تفاعلي يستطيع المواطن أن يجد فيه الإجابات والمعلومات التي يريد.
- وضع برامج طويلة الأمد لنشر ثقافة ترشيد الطاقة والطاقة المتجددة، وتعريف المستهلك بالأجهزة والمعدات والأدوات والأنظمة التي تعمل على حفظ الطاقة وترشيد استهلاكها.

(14)

- إنشاء أربعة مراكز تكنولوجية بحثية متخصصة بالتعاون والتشارك مع المؤسسات ذات العلاقة بما فيها الجامعات. وهذه المراكز هي: مركز تكنولوجيا الطاقة الشمسية، ومركز تكنولوجيا الصخر الزيتي ومركز تكنولوجيا طاقة الرياح، ومركز تكنولوجيا حفظ وتخزين الطاقة. ويتوقع أن تعمل هذه المراكز وفق خطط سنوية وبالتعاون مع الباحثين في الجامعات الأردنية والدولية.
- التوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لإدارة منظومة الطاقة، وخاصة الشبكة الكهربائية، والتحكم في أجزائها ومتغيراتها.

(15)

- تشكيل فريق مشترك لدراسة تعميم استخدام الغاز، ووضع برنامج وطني مناسب بالاعتماد على الغاز الطبيعي الوطني والمستورد عبر منظومة أنابيب، أو بالاعتماد على الغاز السائل المستورد في الدرجة الأولى والغاز المصري في الدرجة الثانية. ويكون تمويل المشروع من فروق الضرائب.

(16)

- التراجع عن اتفاقية الغاز الإسرائيلي ومراجعة شروطها، وعرضها على مجلس الأمة لإقرارها بحسب الأصول.

(17)

- تحويل جميع محطات ضخ المياه ومحطات معالجة المياه العادمة لتعمل بالطاقة الشمسية من خلال إنشاء محطات شمسية في مواقع تلك المحطات أو قريباً منها. ويمكن أن يكون ذلك في إطار مشاريع خاصة تُطرح للمستثمرين أو مشاريع يتم تمويلها بقرض تجسيري من الحكومة أو من إحدى مؤسساتها.

(18)

- إعادة النظر في هيكلية التعرفة الكهربائية بهدف وضع الأسعار العادلة للكهرباء المحفزة بالنسبة للقطاعات الإنتاجية كي تتمكن من الاستمرار والمنافسة وتخفيض كلفة الإنتاج.

(19)

- معالجة الاستهلاك المنزلي بتحليله إلى مفردات تفصيلية (تدفئة، تبريد، تسخين، مياه، إنارة، إلخ..). ومعالجة كل مفردة منفردة بهدف تخفيض حجم الاستهلاك وكلفته على المستهلك، كأن يتم تعميم السخانات الشمسية ووحدات الطاقة الشمسية الصغيرة (1.5 ك.و.)، ووضع تصاميم قياسية لها، لنشرها على أوسع نطاق لصغار المستهلكين. وكذلك الحال بالنسبة للعزل الحراري.

(20)

- استخدام فائض الطاقة المتاح في تحلية المياه من خلال محطات تحلية شمسية في العقبة.

(21)

- التنسيق مع مراكز الأبحاث والتكنولوجيا والجمعيات العاملة في مجال الطاقة المتجددة وحفظ الطاقة وترشيدها واقتصادياتها، لنقل نتائج أعمالها إلى الجمهور والمؤسسات المتخصصة للإفادة منها.

الملاحق

الملحق رقم (1)

شركات الصخر الزيتي

<p>شركة مملوكة بالكامل لشركة «شل» لاستغلال الصخر الزيتي العميق لإنتاج الزيت. وقّعت اتفاقية مع وزارة الطاقة والثروة المعدنية عام 2009 لمدة 120 عاما. وقد انتهت المرحلة الثانية من اتفاقية الامتياز. قامت الشركة ببناء مرافق التجربة الميدانية، وتقوم حالياً بدراسة نتائج التجربة.</p>	<p>1. شركة الأردن للصخر الزيتي (بي في - جوسكو):</p>
<p>شركة بريطانية ذات امتياز لإنتاج الزيت من تقطير الصخر الزيتي للتعدين السطحي، وبحجم استثمار يتوقع أن يصل إلى 1.9 مليار دولار أميركي. صدرت اتفاقية الامتياز بقانون خاص في عام 2011، وتم تعديل قانون الاتفاقية بحيث يتضمن امتيازاً لتمديد المرحلة الأولى (فترة ما قبل التطوير) لمدة خمس سنوات ونصف السنة، نظراً لهبوط سعر النفط عالمياً، والذي أثر سلباً على اقتصاديات مشروع الشركة. وتعمل الشركة على تسويق المشروع لتأمين التمويل اللازم لمرحلة التطوير.</p>	<p>2. شركة الكرك الدولية للبتروك:</p>
<p>شركة مملوكة لمستثمر سعودي، تقوم بتنفيذ مشروعها لتقطير الصخر الزيتي بالتعدين السطحي لإنتاج الزيت وبحجم استثمار يصل إلى 1.8 مليار دولار أميركي. صدرت اتفاقية الامتياز بقانون خاص في شهر نيسان من عام 2014. وتقوم الشركة بتنفيذ أعمال مرحلة ما قبل التطوير.</p>	<p>3. الشركة السعودية العربية للصخر الزيتي:</p>
<p>ائتلاف من ثلاث شركات؛ الإستونية (Enefit) والماليزية (YTL) والأردنية (Near East Group)، لتنفيذ مشروع لتقطير الصخر الزيتي بالتعدين السطحي لإنتاج الزيت، وبحجم استثمار متوقع يبلغ 4-6 مليار دولار أميركي. صدرت اتفاقية الامتياز بقانون خاص في عام 2010. وتقوم الشركة بتنفيذ مرحلة ما قبل التطوير.</p>	<p>4. شركة الصخر الزيتي الأردني للطاقة:</p>
<p>ائتلاف من شركات صينية ماليزية إستونية، تتولى توليد الكهرباء من الصخر الزيتي بالحرق المباشر. وقد بدأت الشركة بتنفيذ مشروع محطة العطارات (470 م.و) الذي يتوقع تشغيله في عام 2020.</p>	<p>5. شركة العطارات للطاقة:</p>

الملحق رقم (2)

مشاريع الطاقة المتجددة

أولاً: مشاريع (BOO) المنفذة والتي تحت التنفيذ

اسم المشروع	حجم المشروع / الاستطاعة المركبة (MW DC)	حجم المشروع (MW AC)	اسم الشركة المالكة/ المنفذة	وضع المشروع
1- مشروع شركة رياح الأردن في الطفيلة (عرض مباشر)	117	117	شركة رياح الأردن (JWPC)	قيد التشغيل التجاري منذ شهر أيلول من عام 2015.
2- مشروع شركة فيلادلفيا باستخدام الخلايا الشمسية في المفرق (عرض مباشر)	10.9824	8	شركة فيلادلفيا للطاقة الشمسية	قيد التشغيل التجاري منذ شهر تشرين الأول من عام 2015.
3- مشاريع الخلايا الشمسية/ المرحلة الأولى للعروض المباشرة (12 مشروعاً)	235.7792	203.806	شركات عالمية ومحلية	قيد التشغيل التجاري خلال عام 2016.
4- مشروع سلاح الجو للطاقة الشمسية في المفرق	12	10	سلاح الجو الملكي الأردني	قيد التشغيل التجاري منذ شهر أيار من عام 2018.
5- مشروع طاقة الرياح في الراجف/ معان (عرض مباشر)	86	86	Green Watt	قيد التشغيل التجاري منذ شهر تشرين الأول من عام 2018.
6- مشروع الخلايا الشمسية في المفرق (عرض مباشر)	66.68	50	Fotowatio Renewable (FRV)	قيد التشغيل التجاري منذ شهر تشرين الثاني من عام 2018.
7- مشروع الخلايا الشمسية في المفرق (عرض مباشر)	60.9	50	FRV+ Hareon Swiss Holding	قيد التشغيل التجاري منذ شهر تشرين الثاني من عام 2018.
8- مشروع الخلايا الشمسية في المفرق (عرض مباشر)	60.9	51	ACWA	قيد التشغيل التجاري منذ شهر كانون الأول من عام 2018.
9- مشروع الخلايا الشمسية في الصفاوي (عرض مباشر)	62.5	51	FRV + ATC	قيد التشغيل التجاري منذ شهر نيسان 2019.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: الطاقة

اسم المشروع	حجم المشروع / الاستطاعة المركبة (MW DC)	حجم المشروع (MW AC)	اسم الشركة المالكة/ المنفذة	وضع المشروع
10- مشروع الطاقة الشمسية لشركة أبو ظبي لطاقة المستقبل (شركة مصدر/ بينونة-شرق عمان)	247.595	200	Masdar	تم الوصول إلى القفل المالي بنجاح في شهر كانون الثاني من عام 2018، وبدئ التنفيذ. يتوقع الربط في عام 2020.
11- مشروع الخلايا الشمسية في الريشة (عرض مباشر)	61.337	50	ACWA Power	تحت الإنشاء. يتوقع الربط في شهر كانون الأول من عام 2019.
12- مشروع الخلايا الشمسية في شرق عمان (عرض مباشر)	51.9	40	AES/ Mitsui	قيد التشغيل التجاري منذ شهر أيلول من عام 2019.
13- مشروع طاقة الرياح في الفجيج/ الشوبك (عرض مباشر)	89.1	89.1	KEPCO	قيد التشغيل التجاري منذ شهر تموز من عام 2019.
14- مشروع طاقة الرياح في الطفيلة (عرض مباشر)	100	100	Mass Energy	تحت الإنشاء. يتوقع الربط في شهر كانون الأول من عام 2019.
15- مشروع طاقة الرياح في الشوبك (عرض مباشر)	45	45	Alcazar	تحت الإنشاء. يتوقع الربط في مطلع عام 2020.
16- مشروع طاقة الرياح في الطفيلة (عرض مباشر)	50	50	Abour Energy Company PSC (Xenel)	تم الوصول إلى القفل المالي بنجاح في شهر أيلول من عام 2018، وبدئ التنفيذ. يتوقع الربط في عام 2020.
17- مشروع طاقة الرياح في الطفيلة (عرض مباشر)	51.75	51.75	Daehan (KOSPO)	تم الوصول إلى القفل المالي بنجاح في شهر أيلول من عام 2018، وبدئ التنفيذ. يتوقع الربط في عام 2020.



اسم المشروع	حجم المشروع / الاستطاعة المركبة (MW DC)	اسم الشركة المالكة/ المنفذة	حجم المشروع (MW AC)	وضع المشروع
18- مشروع شركة فيلادلفيا (الحسينية) باستخدام الخلايا الشمسية على غرار المرحلة الثانية (عرض مباشر)	68	شركة فيلادلفيا للطاقة الشمسية	50	تحت الإنشاء. يتوقع الربط في شهر كانون الأول من عام 2020.
19- مشاريع الخلايا الشمسية/ المرحلة الثالثة (3) للعروض المباشرة (مشاريع)		شركات عالمية ومحلية	150	في مرحلة المفاوضات حول اتفاقيات المشروع. يتوقع الربط في عام 2020.
20- مشاريع طاقة الرياح/ المرحلة الثالثة للعروض المباشرة (مشروع واحد)		قييد العطاء	50	تم إلغاؤه بموجب قرار لجنة العرض المباشر بالخصوص.
21- مشروع تخزين الطاقة الكهربائية (Energy Storage) من خلال العروض المباشرة	30 (لمدة ساعتين)	قييد العطاء		تم تسلّم العروض من الشركات المؤهلة بتاريخ 20 كانون الثاني 2019. يتوقع الربط في عام 2020.
22- مشروع الخلايا الشمسية في الأزرق/ منحة مبادلة الدين الإسباني (عقد تسليم مفتاح)	2.17	ATERSA	2	قييد التشغيل التجاري منذ شهر نيسان من عام 2015.
23- مشروع الخلايا الشمسية في الأزرق/ قرض النافذة الإسبانية (عقد تسليم مفتاح)	3	Ennera	2.5	قييد التشغيل التجاري منذ شهر نيسان من عام 2015.
24- مشروع طاقة الرياح في معان/ منحة خليجية (عقد تسليم مفتاح)	80	Elecnor	80	الجزء الأصلي من المشروع (66 م.و) قيد التشغيل التجاري منذ شهر أيلول من عام 2016. الجزء الخاص بتوسعة المشروع (14 م.و) قيد التشغيل التجاري منذ 30 آب 2017.
25- مشروع الخلايا الشمسية في الزعتري/ منحة (KFW) (عقد تسليم مفتاح)	12.9	Belectric Gulf	11.1	قييد التشغيل التجاري منذ شهر تشرين الثاني من عام 2017.

اسم المشروع	حجم المشروع / الاستطاعة المركبة (MW DC)	اسم الشركة المالكه/ المنفذة	وضع المشروع
26- مشروع الطاقة الشمسية في القويرة، العقبة/ منحة خليجية (عقد تسليم مفتاح)	103	TSK + Enviromena	قيد التشغيل التجاري منذ 18 تموز 2018.
27- مشروع الخلايا الشمسية في جنوب عمان / منحة (KfW) (عقد تسليم مفتاح)	46.33	Belectric Gulf	تحت التنفيذ. يتوقع الربط في عام 2019.
28- توسعة مشروع توليد الكهرباء باستخدام الخلايا الشمسية في الأزرق من خلال المنحة الأوروبية الثانية.	5.74	ائتلاف شركة قرار لإنتاج وتطوير المعدات الصناعية وشركة عمون الأردنية للإنشاءات	تحت التشغيل التجريبي. يتوقع الربط في عام 2019.
29- توسعة مشروع توليد الكهرباء باستخدام الخلايا الشمسية في الأزرق من خلال منحة مبادلة الدين الإسباني	1	قيد العطاء	قيد العطاء. يتوقع ربط المشروع وتشغيله في عام 2020.

ثانياً: مجموعة المشاريع المشغلة

حجم المشاريع AC	حجم المشاريع DC	مجموعة المشاريع التي تم تشغيلها (BOO + EPC)
941 م.و	1055 م.و	

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور قطاعات البنية التحتية

النقل





400	..... الملخص التنفيذي
402	..... التقديم
403	..... أولاً: متابعة استراتيجية قطاع النقل
	..... - الخطة التنفيذية (2020-2018) لاستراتيجية
404	..... النقل الوطنية طويلة المدى/ المرحلة الثانية
421	..... - الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق (2023-2019)
423	..... ثانياً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
424	..... ثالثاً: النظرة المستقبلية
426	..... الخلاصة والتوصيات

الملخص التنفيذي

تقدّم هذه المراجعة دراسةً للمستوى التنفيذي للخطط الاستراتيجية في قطاع النقل، وهي تركز بشكل رئيسي على الخطة الاستراتيجية لوزارة النقل للمدة 2018-2020، وتعرض الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق للمدة 2019-2023.

ففي ما يتصل بالخطة الاستراتيجية، تعرض المراجعة أهم المؤشرات والمشاريع الواردة فيها، وتستند إلى تقرير المتابعة للربع الأول من عام 2019 والصادر عن وزارة النقل، في تقييم مدى الإنجاز في المشاريع المختلفة. ومع النقاط الإيجابية في ذلك التقرير في الشكل والمضمون ومستوى الإنجاز في عدد من المشاريع، تورد هذه المراجعة بعض الملاحظات على آلية المتابعة، وخاصة في ما يتعلق بتحديث الخطط تحديثاً دورياً، وتبسيط المؤشرات والتكامل بين القطاعات الفرعية.

كما تتضمن هذه المراجعة مراجعة لتوصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018 في سياق الاستراتيجية المعلنة لوزارة النقل، وتستشرف بعض النقاط التي يجب التركيز عليها في قطاع النقل مستقبلاً.

وتتلخص توصيات هذه المراجعة بما يلي:

- إعادة ترتيب تقارير المتابعة ليعاد تصنيف المشاريع ويتم تبسيط المؤشرات وربطها بالمشاريع ربطاً صريحاً.
- التأكد من إلحاق مشاريع ومبادرات الهيئات والمؤسسات التي تعمل تحت مظلة وزارة النقل ضمن الخطة التنفيذية للوزارة. فمع أن عدداً من هذه المؤسسات مستقلة، إلا أن ما تقوم به يصب مباشرة في عمل الوزارة للنهوض بقطاع النقل.

- إيجاد آلية لتحديث الاستراتيجيات والخطط التنفيذية تحديثاً مستمراً بما يتواءم مع التغيرات والمستجدات، وأيضاً بما يتوافق مع الوثائق الجديدة التي تصدر عن الحكومة، مثل وثيقة أولويات عمل الحكومة. ويتم ذلك من خلال جعل وثيقة الاستراتيجية ديناميكية، أو بإرفاق المشاريع الجديدة في خطط المتابعة مثلاً.
- الاهتمام بتجربة الاستراتيجية الوطنية للسلامة على الطرق بعدّها نموذجاً لتفعيل الدور التنسيقي والقيادي لوزارة النقل في الملفات المتصلة بقطاع النقل، والعمل على نجاح هذه التجربة واستنساخها في ملفات أخرى. ويتطلب هذا توفير البنية التحتية والبيئة التشريعية المناسبة لتطبيق قانون النقل متعدد الوسائط رقم (29) لسنة 2018.
- متابعة ما جاء في توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، وخاصة في ما يتصل ب:
 - المخصّصات المالية والكوادر البشرية المطلوبة لوضع قطاع النقل ضمن سلم أولويات الحكومة.
 - تبسيط المؤشرات في قطاع النقل لتسهيل قياسها ومتابعتها.
 - التركيز على التحوّلات التي تحصل في قطاع النقل، وخاصة في ما يلي:
 - الاهتمام بتشغيل البنية التحتية للنقل وإدارتها وصيانتها وليس في التوسيع والبناء فقط.
 - وضع الاستراتيجيات وإدارة قطاع النقل إدارة شمولية ومتكاملة، وليس في إطار القطاعات الفرعية الثلاثة فقط (البرّي، والبحري، والجوي).
 - توظيف التكنولوجيا وبناء الكوادر المؤهلة لإدارة الحلول التقنية في قطاع النقل وتنفيذها.

التقديم

يبرز قطاع النقل بوصفه أحد القطاعات المهمة التي ينبغي التركيز عليها وبلورة استراتيجية واضحة بشأنها، كما جاء في «رؤية الأردن ٢٠٢٥»، ولا سيما أن هذا القطاع يشكل ما نسبته 6% من الناتج المحلي الإجمالي بحسب دائرة الإحصاءات العامة (2018). وقد بينت خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022)، أن تحقيق نسبة نمو بمقدار 5% في الناتج المحلي الإجمالي في المدة التي تغطيها الخطة، يتطلب نمواً مقداره 12% في قطاع النقل.

وقدم تقرير حالة البلاد لعام 2018 عرضاً مفصلاً لتحليل السياسات والاستراتيجيات المرتبطة بقطاع النقل وقطاعاته الفرعية (البري، والبحري، والجوي). ومما تضمنه التقرير:

- عرضاً للإطارين المؤسسي والقانوني الناظرين للقطاع، إذ أدرج التقرير المؤسسات التي تعمل في القطاع والقوانين التي تنظم عمل تلك المؤسسات والخدمات التي تقدمها.
 - عرضاً لما جاء في السياسات والاستراتيجيات وخطط العمل المرتبطة بالقطاع.
- وتهدف هذه المراجعة ضمن تقرير حالة البلاد لعام 2019، إلى متابعة ما جاء في التقرير السابق، مع تسليط الضوء على أحدث استراتيجيات لقطاع النقل، إذ سيتم التركيز على الوثيقتين التاليتين:
- الخطة التنفيذية (2018-2020) لاستراتيجية النقل الوطنية طويلة المدى / المرحلة الثانية.
 - الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق (2019-2023).
- وبناءً على ما تقدم، تتضمن هذه المراجعة ما يلي:
- عرض لما جاء في كل من الخطة التنفيذية (2018-2020) لاستراتيجية النقل الوطنية طويلة المدى / المرحلة الثانية، والخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق (2019-2023).
 - متابعة للتوصيات التي قدمت في تقرير حالة البلاد لعام 2018 في سياق هاتين الوثيقتين.
 - تحليل لمضمون الأهداف المعلنة في الوثيقتين.

وكما ذكر في تقرير حالة البلاد لعام 2018، فإن «النقل» من المنظور الشمولي العلمي، يشمل تنقل الأشخاص والبضائع وحتى الموارد الطبيعية، مثل النفط والغاز، من مكان

إلى آخر بالوسائل المختلفة (شاحنة، مركبة خاصة، قطار، باخرة، طائرة، أنبوب... إلخ). وبالتالي فإن قطاع النقل من هذا المنظور يشمل تنظيم عمليات النقل هذه وإدارتها وتشغيلها والبنية التحتية التي تخدمها (طرق، سكك حديدية، موانئ... إلخ). وفي هذه المراجعة (كما في سابقتها)، ومن خلال التركيز على السياق الأردني والإطار الناظم لأنماط النقل والصلاحيات الممنوحة لوزارة النقل والهيئات العاملة تحت مظلتها، سيتم إدراج ما يلي ضمن قطاع النقل:

- تنقل الأشخاص من خلال وسائل النقل مقابل أجر، مثل النقل العام أو (التاكسي) أو النقل السياحي، إضافة إلى وسائل النقل الجوية والبحرية.
- نقل البضائع من خلال وسائل النقل المختلفة.
- وبذلك، فإن تنقل الأشخاص في مركباتهم الخاصة سيتم التركيز عليه فقط في سياق علاقته بمنظومة تنقل الأشخاص سائفة الذكر، وكذلك الحال بالنسبة إلى البنية التحتية لشبكة الطرق.
- وكما جاء أيضاً في تقرير حالة البلاد لعام 2018، ونظراً للهيكلية المؤسسية المعنية بتنظيم قطاع النقل، فإنه سيتم خلال هذه المراجعة الإشارة إلى قطاعات فرعية ثلاثة ضمن قطاع النقل، وهي:
- النقل البري.
- النقل الجوي.
- النقل البحري.

أولاً: متابعة استراتيجية قطاع النقل

سيتم التركيز في هذه المراجعة على الوثيقتين التاليتين:

- الخطة التنفيذية (2018-2020) لاستراتيجية النقل الوطنية طويلة المدى/ المرحلة الثانية.
- الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق (2019-2023).
- وتمثل هاتان الوثيقتان أحدث الاستراتيجيات وخطط العمل لوزارة النقل. ويتضمن هذا الجزء من المراجعة ما يلي:
- ملخصاً لما جاء في الوثيقتين.

- تحليلاً لما تمّ تطبيقه من الوثيقتين حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة، وما لم يُطبَّق، وأسباب التوقّف المعلنة.

الخطة التنفيذية (2018-2020) لاستراتيجية النقل الوطنية طويلة المدى/ المرحلة الثانية

تمّ إعداد الخطة الاستراتيجية لوزارة النقل والخطة التنفيذية قيد البحث، بناءً على الدليل الإرشادي للتخطيط الاستراتيجي للدوائر الحكومية والصادر عما كانت تسمى «وزارة تطوير القطاع العام». وتمّ الاطلاع أيضاً -كما جاء في الخطة التنفيذية- على «أفضل الممارسات في التخطيط الاستراتيجي للمؤسسات المحلية والدولية».

وتضمّنت مدخلات الخطة التنفيذية للأعوام 2018-2020، رؤية الوزارة ورسالتها وقيمها الجوهرية، إضافة إلى ما يلي:

- المحاور الوطنية وكتب التكليف السامي والرسائل والرؤى الملكية.
 - وثيقة «رؤية الأردن 2025».
 - البرنامج التنموي التنفيذي.
 - قانون النقل رقم (89) لسنة 2003.
 - استراتيجية قطاع النقل طويلة المدى.
 - مشروع موازنة وزارة النقل لكل من الأعوام (2018-2020).
 - استراتيجية وزارة النقل (2015-2017).
 - السياسات الداخلية الداعمة لتطوير الاستراتيجية.
- ويعرض الجدول رقم (1) مجموعة الأهداف الاستراتيجية والبرامج والمشاريع المدرجة ضمن الخطة التنفيذية لوزارة النقل 2018-2020.
- كما يتضمّن الجدول وصفاً لمدى تنفيذ كل من المشاريع في الربع الثاني من عام 2019، وذلك بناءً على تقرير متابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لقطاع النقل لتلك المدّة والصادر عن مديرية متابعة النقل وتقييمه في وزارة النقل (علماً أن هذا التقرير كان تقريراً لمتابعة الأحداث من حيث تاريخ كتابته).
- أما الجدول رقم (2) فيتضمّن عدداً من المؤشرات المدرجة في الخطة التنفيذية وقيمها في عام 2017، والقيم المستهدفة في الأعوام 2018 و2019 و2020. وبعد التواصل مع وزارة النقل تبين عدم وجود بيانات محدّثة تخص الوضع الحالي لهذه المؤشرات.

الجدول رقم (1):
الأهداف والبرامج والمشاريع في الخطة التنفيذية لوزارة النقل (2018-2020)

الأهداف الاستراتيجية	البرامج	المشاريع	مدى التنفيذ مع نهاية الربع الأول لعام 2019
الهدف الاستراتيجي الأول: تطوير منظومة النقل.	البرنامج الأول: تطوير قطاع النقل / تطوير دراسات قطاع النقل. البرنامج الثاني: تطوير قطاع النقل / تطوير البنية التحتية.	مشروع تطوير النظام المحوسب لقطاع النقل / النهوض بخدمات النقل العام.	• تم الانتهاء من تحديث الأنظمة وتدريب المعنيين في كل من وزارة النقل وهيئة تنظيم النقل البري.
		الشبكة الوطنية للسكك الحديدية	---
		إنشاء ميناء بحري ومركز لوجستي في عمان / الماضونة.	• توقيع اتفاقية التفاهم مع المانح (بنك الاستثمار الأوروبي) لتقديم منحة لإعداد دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروع.
		مشروع إعادة تأهيل المدرج الشمالي / مطار الملكة علياء الدولي.	• الأعمال الإنشائية.
		تنفيذ الجدار الأمني ونقطة التفتيش عند مدخل كبار الزوار (VIP) في مطار الملكة علياء الدولي.	• الأعمال الإنشائية.
		شراء جهاز (Cargo Airport X-RAY Scanner) للفحص بالأشعة لوارد الشحن الجوي في مطار الملكة علياء الدولي.	---
		مشروع تأهيل مدخل بوابة المشتى في مطار الملكة علياء الدولي.	---
		نظام التتبع الإلكتروني للمركبات / الآليات الحكومية (المرحلة الأولى).	---
		نظام التتبع الإلكتروني للمركبات / الآليات الحكومية (المرحلة الثانية؛ 8500 مركبة).	- طرح العطاء. - فرز العطاء وتأهيل شركة للعطاء. - فحص مصنعي للأجهزة داخل بلد المنشأ (تايوان).
		إنشاء مطار الشونة / إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية لمطار الشونة الجنوبية.	- تم تزويد المستشار بالملاحظات النهائية من اللجنة الفنية، وسيتم تقديم التقرير النهائي في حال الانتهاء منه. - جاء في رد المستشار أن ملاحظات هيئة تنظيم الطيران المدني تتصل بأمور تشغيلية وهي خارج نطاق عمله.



الأهداف الاستراتيجية	البرامج	المشاريع	مدى التنفيذ مع نهاية الربع الأول لعام 2019
		دراسة الجدوى الاقتصادية لاستثمار مطار عمان المدني بماركا وتطويره (MIDRA).	<p>- تم تسلم مسودة دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع المقدمة من المستشار (Mazars, wsp), خليفة وشركاه).</p> <p>- تم مراجعة الدراسة من اللجنة الفنية وتزويد المستشار بالملاحظات الفنية والقانونية والاقتصادية والمالية.</p> <p>- تم الاجتماع مع المستشار بتاريخ 2018/10/16 ومناقشة الملاحظات قبل اعتماد التقرير النهائي.</p>
الهدف الاستراتيجي الثاني: تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص	البرنامج الأول: تشجيع الاستثمار في مشاريع أنماط النقل كافة.	إدارة مشروع التحديث لنظام التفطيش لحقائب مستودع الطائرات في مطار الملكة علياء الدولي ومتابعته.	---
الهدف الاستراتيجي الثالث: تسهيل منظومة النقل والتجارة.	البرنامج الثاني: بناء التعاون الإقليمي في تسهيل النقل والتجارة وتقويتها.	عقد ورشات عمل إقليمية	<p>• مؤتمر الأمانة التنفيذية لتسهيل النقل والتجارة لخدمة الاقتصاد الوطني.</p>

مدى التنفيذ مع نهاية الربع الأول لعام 2019	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
<p>- تم تسليم الدراسات والتصاميم الخاصة بمنطقة عمل العطاء الأصلي.</p> <p>- تم تقييم العروض المالية من دائرة العطاءات الحكومية لتنفيذ الحزم الأربع للمشروع.</p> <p>- تم توقيع اتفاقية التمويل بين وزارة المالية وصندوق استثمار الضمان الاجتماعي لتمويل المشروع.</p> <p>- تمت إحالة عطاءات تنفيذ الحزم الإنشائية الأربع، وإصدار أمر المباشرة للمقاولين بتاريخ 2019/3/2.</p> <p>- تم توقيع عقد بيع قطعة أرض (40 دونماً) بين وزارة النقل والقوات المسلحة الأردنية ليتم إنشاء محطة انطلاق حافلات التردد السريع ووصولها.</p> <p>- تمت إحالة عطاءات الإشراف على الحزم الأربع.</p>	<p>مشروع الربط للنقل العام بين مدينتي عمان والزرقاء / حافلات التردد السريع (BRT).</p>	<p>البرنامج الأول: توفير أنظمة نقل صديقة للبيئة.</p>	<p>الهدف الاستراتيجي الرابع: المساهمة في تخفيض الآثار البيئية السلبية.</p>

الأهداف الاستراتيجية	البرامج	المشاريع	مدى التنفيذ مع نهاية الربع الأول لعام 2019
الهدف الاستراتيجي الخامس: رفع مستوى الأداء المؤسسي.	البرنامج الرئيسي: الإدارة والخدمات المساندة		
	البرنامج الفرعي (1): بناء القدرات.	تدريب الموظفين وفقا للخطة التدريبية الداخلية للوزارة (2018-2020).	---
	البرنامج الفرعي (2): رفع الجاهزية الإلكترونية وإدامة بيئة تقنية المعلومات.	مشروع صيانة الأجهزة والمعدات المتصلة بشبكة الحاسوب ونظام الاتصالات الموحد وإدامتها.	• متابعة تنفيذ أعمال الصيانة من الشركة، وتقييم وضع الشبكة الحالية، وتحديد العناصر اللازم استبدالها أو تطويرها.
		شراء أجهزة حاسوب وملحقاتها.	تم إعداد دراسة بالاحتياجات من أجهزة وملحقاتها، وإعداد المواصفات الفنية، وطرح العطاء.
		عطاء صيانة أجهزة الحاسوب وتوابعها.	• طرح عطاء الصيانة، دراسة العروض المقدمة، إبرام العقد.
		صيانة أجهزة الحاسوب وتوابعها، ومتابعة عقد الصيانة الجديد.	• طرح عطاء الصيانة، دراسة العروض المقدمة، إبرام العقد.
		صيانة وتطوير أجهزة غرفة الحاسوب الرئيسية ومعدات (Data Center)	• البدء بالتحضير لتقييم غرفة خادم الحاسوب وتحديد النواقص.
		عطاء تركيب نظام مراقبة وتشغيله باستخدام الكاميرات في مبنى وزارة النقل.	• تمت الإحالة، وتم تركيب نظام المراقبة باستخدام الكاميرات وتم تسلمه.
	البرنامج الفرعي (3): إنشاء مركز معرّف لقطاع النقل.	إدامة نظام إدارة الموارد الحكومية وتطويره (GRP).	• توقيع عقد الصيانة 2017-2018.
		مشروع صيانة وإدامة الموقع الإلكتروني لوزارة النقل ونظام إدارة الوثائق والموقع الداخلي.	• توقيع عقد الصيانة مع الشركة المصممة لهذه الأنظمة.
		الإدارة والخدمات المساندة/ مشروع صيانة نظام (GRP) وإدامته.	• مشروع صيانة نظام (GRP) وإدامته.
		مشروع صيانة وإدامة وإدامة نظام الشكاوى والاقتراحات والاستفسارات الخاصة بقطاع النقل.	• نظام شكاوى واقتراحات فعال ومحدث.

الجدول رقم (2):
الأهداف والمؤشرات وقيمتها الحالية والمستهدفة في الخطة التنفيذية لوزارة النقل
(2018-2020)

القيمة المستهدفة			القيمة/ سنة الأساس 2017	مؤشرات القياس	الهدف الاستراتيجي
2020	2019	2018			
%8.7	%8.6	%8.5	%8.4	نسبة مساهمة قطاع النقل في الناتج المحلي الإجمالي	تطوير منظومة النقل
160/66	160/66	160/66	160/67	ترتيب الأردن في التقارير الصادرة عن البنك الدولي من حيث مؤشر الأداء اللوجيستي (LPI)	
4.02	4.15	4.01	4.03	مؤشر البنية التحتية للنقل في تقرير التنافسية العالمي (GCI)	
%30	%25	%20	%13	نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الاستراتيجية	
%100	%100	%100	%100	نسبة تحقيق المديرية والوحدات لأهدافها المرتبطة بالهدف الاستراتيجي	
2	2	2	1	عدد مشاريع الشراكة	تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص
%100	%70	%30	--	نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الاستراتيجية	
%100	%100	%100	%100	نسبة تحقيق المديرية والوحدات لأهدافها المرتبطة بالهدف الاستراتيجي	
2	4	7	4	عدد مذكرات التفاهم الثنائية	تسهيل منظومة النقل والتجارة
3	5	6	3	عدد الاتفاقيات الثنائية الموقعة مع الدول	
%100	%100	%100	%100	نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الاستراتيجية	
%100	%100	%100	%100	نسبة تحقيق المديرية والوحدات لأهدافها المرتبطة بالهدف الاستراتيجي	
%100	%70	%30	%4	نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الاستراتيجية التي تهدف إلى تحسين نوعية البيئة	
%100	%100	%100	%100	نسبة تحقيق المديرية والوحدات لأهدافها المرتبطة بالهدف الاستراتيجي	المساهمة في تخفيف الآثار البيئية السلبية

القيمة المستهدفة			القيمة/ سنة الأساس 2017	مؤشرات القياس	الهدف الاستراتيجي
2020	2019	2018			
%80	%79	%76	%73	نسبة رضا الموظفين	رفع الأداء المؤسسي
98	95	90	88	عدد المتدربين	
93	92	91	90	معدل تقييم أداء الموظفين	
%97	%96	%95	%94	نسبة تغطية الاحتياجات التدريبية	
%82	%82	%82	%82	نسبة رضا شركاء الوزارة	
%98	%97	%96	%95	نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الاستراتيجية	
%100	%100	%100	%100	نسبة تحقيق المديرية والوحدات لأهدافها المرتبطة بالهدف الاستراتيجي	

إن المشاريع المدرجة في الخطة التنفيذية تخص وزارة النقل فقط، أما تقرير متابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لقطاع النقل للربع الثاني لعام 2019 فيتضمن مشاريع للهيئات التي تعمل تحت مظلة الوزارة في القطاعات الفرعية الثلاثة (النقل البري والجوي والبحري).

ويعرض الجدول رقم (3) المشاريع المدرجة ضمن استراتيجيات النقل البري والجوي والبحري في تقرير المتابعة، إضافة إلى ما تم تنفيذه في كل مشروع، وما هو قيد التنفيذ، وما لم ينفذ.

الجدول رقم (3):

المشاريع المدرجة في تقرير المتابعة ضمن استراتيجيات النقل البري والجوي والبحري

الهدف	البرامج	المشروع	المنتج (جزئياً أو كلياً)
النقل البري			
رفع مستوى نوعية خدمات النقل البري، وإضافة خدمات إبداعية.	تطوير خدمات النقل العام.	تنفيذ مخرجات المخطط الشمولي في جرش.	- تحديد مستوى الخدمة المطلوب. - عمل تحليل مالي لمعرفة الدعم اللازم.
رفع مستوى نوعية خدمات النقل البري، وإضافة خدمات إبداعية.	تطوير خدمات النقل العام.	تنفيذ دراسة مشروع النقل الحضري (إربد، الزرقاء، مادبا، السلط).	- الانتهاء من المرحلة الأولى 100%. - تمت إضافة مدينة السلط في الدراسة. - تم عقد ورشة نقاشية مع المشغلين بحضور مندوبين من هيئة تنظيم النقل البري ومن البنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية (EBRD) وشركة اتحاد المستشارين مع أصحاب العلاقة من مشغلين داخليين وخارجيين. - إعادة هيكلة خطوط النقل الحضري في كل من إربد والزرقاء ومادبا والسلط. - تم إجراء المسوحات الميدانية لحساب تعداد الركاب ومسح رضا الركاب.
رفع مستوى نوعية خدمات النقل البري، وإضافة خدمات إبداعية.	تطوير خدمات النقل العام.	إدخال نظام النقل الذكي (Intelligent Transport System) لتحسين خدمة النقل العام.	الدراسات الأولية.

الهدف	البرامج	المشروع	المنضد (جزئياً أو كلياً)
تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، والعدالة في توزيعها.	تطوير خدمات النقل العام	دراسة احتياجات خدمة نقل طلبة المدارس الحكومية/ دراسة النقل الجماعي.	<p>- تسلّم تقرير المرحلة الأولى.</p> <p>- تسلّم تقرير المرحلة الثانية (المسوحات الميدانية) لأقاليم الجنوب والشمال والوسط.</p> <p>- تسلّم تقرير تحليل المسوحات، وتقييم واقع الحال، وتقديم النتائج لإقليم الشمال.</p> <p>- تسلّم تقرير تحليل المسوحات، وتقييم واقع الحال، وتقديم النتائج لإقليم الجنوب.</p> <p>- تسلّم تقرير تحليل المسوحات، وتقييم واقع الحال، وتقديم النتائج لإقليم الوسط.</p>
رفع مستوى نوعية خدمات النقل البري، وإضافة خدمات إبداعية.	تطوير خدمات النقل العام.	تأهيل السائقين.	<p>- تم تدريب: 1361 سائقاً في المرحلة الأولى، و1250 سائقاً في المرحلة الثانية.</p> <p>- تم الكشف على مراكز التدريب الجديدة، واعتماد مراكز التدريب وتحضير المدربين الجدد، وتسلم المراكز لبدء المرحلة الثالثة.</p> <p>- تم الانتهاء من عقد 57 دورة من أصل 88 دورة مقررة للمرحلة الثالثة.</p> <p>- تم تأهيل 6000 سائق للمرحلة الثالثة، وتدريبهم.</p> <p>- تم إنجاز الإجراءات المالية والإدارية الخاصة بالمشروع بمراحله المختلفة.</p> <p>- تم الكشف على 66 مركزاً لغايات اعتمادها، وتحضير العقود جار مع المراكز المعتمدة لغايات تدريب 6000 من السائقين الجدد بتكلفة مموّلة تبلغ 82 ألف دينار تقريباً.</p> <p>- تم عقد 188 دورة في جميع محافظات المملكة.</p>

الهدف	البرامج	المشروع	المنتج (جزئياً أو كلياً)
رفع مستوى نوعية خدمات النقل البري، وإضافة خدمات إبداعية.	رفع مستوى الأداء المؤسسي.	عقد دورات تدريبية للموظفين.	- تم تعميم طلب الاحتياجات التدريبية. - تم وضع الخطة التدريبية. - تم اعتماد الخطة التدريبية من المدير العام لهيئة تنظيم النقل البري.
رفع مستوى نوعية خدمات النقل البري، وإضافة خدمات إبداعية.	رفع مستوى الأداء المؤسسي.	مشروع باء وتحديث قاعدة البيانات الخاصة بجميع أنماط النقل للركاب، وأتمتة خدمات هيئة تنظيم النقل البري.	- إعادة دراسة الشروط الفنية للعطاء. - تم إحالة العطاء إلى إحدى الشركات المتخصصة. - تم العمل بالعطاء والاتفاق على مراحل إنجازها مع الشركة التي أحيل عليها. - تم البدء بتسليم مراحل تحليل الأنظمة للوضع الحالي والوضع المستقبلي.
رفع مستوى نوعية خدمات النقل البري، وإضافة خدمات إبداعية.	رفع مستوى الأداء المؤسسي.	توفير أجهزة حاسوب تلبي متطلبات الموظفين للقيام بمهامهم.	- تم حصر الأجهزة المطلوب شراؤها، وتم توجيه كتاب لمركز تكنولوجيا المعلومات للحصول على موافقتهم على شراء الأجهزة.
رفع مستوى نوعية خدمات النقل البري، وإضافة خدمات إبداعية.	رفع مستوى الأداء المؤسسي.	بناء القاعدة الجيومكانية لهيئة تنظيم النقل البري.	- تم إحالة العطاء للمرحلة الأولى على الشركة الاستشارية بتاريخ 2018/11/11.
تقليل الآثار البيئية السلبية لقطاع النقل البري.	تطوير الأنظمة المتصلة بمواصفات المركبات (السلامة والبيئة).	تحديث أسطول حافلات النقل العام، لتتوافق مع التنفيذ التدريجي لمستويات الشبكة الهرمية (مستمر).	- تحديث 2949 حافلة منذ عام 2008 حتى تاريخه.
رفع مستوى البنية التحتية لقطاع النقل البري وتطويرها.	تطوير البنية التحتية لخدمات النقل البري.	مشروع إنشاء البنية التحتية للنقل العام وتأهيلها وإعادة تأهيلها (مراكز الانطلاق والوصول).	جرش، عجلون، الكرك، مادبا.
رفع مستوى البنية التحتية لقطاع النقل البري وتطويرها.	تطوير البنية التحتية لخدمات النقل البري.	مشروع تصميم إعادة تأهيل المجمعات في الألوية.	---

الهدف	البرامج	المشروع	المنضد (جزئياً أو كلياً)
رفع مستوى البنية التحتية لقطاع النقل البري وتطويرها.	تطوير البنية التحتية لخدمات النقل البري.	مشروع توفير أنظمة رقابية إلكترونية للنقل العام في مراكز الانطلاق والوصول (CCTV).	- تمت مراجعة الشروط المرجعية للعتاء وتحديثها في الربع الأخير من عام 2018، بسبب وجود مراكز انطلاق ووصول في مراحل إنجازها النهائية ويجري تسلمها وفقاً للأصول. ومن ثم سيتم التنسيق مع مديرية مرافق النقل لتحديد مراكز الانطلاق والوصول المراد اعتمادها في المرحلة الأولى للعتاء في الربع الثاني من عام 2019.
رفع مستوى البنية التحتية لقطاع النقل البري وتطويرها.	تطوير البنية التحتية لخدمات النقل البري.	توفير مواقف تحميل وتنزيل لوسائط النقل العام.	توفير 67 مظلة في جرش.
تحفيز بيئة الاستثمار في قطاع النقل البري.	تشجيع الاستثمار في قطاع النقل البري.	تنظيم نقل الركاب من خلال استخدام التطبيقات الذكية.	إصدار التشريعات.
تحفيز بيئة الاستثمار في قطاع النقل البري.	تشجيع الاستثمار في قطاع النقل البري.	إنجاز منظومة وثيقة النقل البري.	إصدار وثيقة نقل من هيئة تنظيم النقل البري للناقل بعد التحميل.
تحفيز بيئة الاستثمار في قطاع النقل البري.	تشجيع الاستثمار في قطاع النقل البري.	مشروع دعم أجور طلبة الجامعات الرسمية.	الجامعة الهاشمية، جامعة العلوم والتكنولوجيا، جامعة الحسين، الجامعة الأردنية، جامعة آل البيت، جامعة اليرموك.
تطوير منظومة النقل السككي وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.	برنامج النقل.	تصنيع عربات آلية.	---
تطوير منظومة النقل السككي وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.	برنامج النقل.	إعادة إعمار جزئي للقاطرة البخارية 23.	---
تطوير منظومة النقل السككي وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.	برنامج النقل.	تركيب أجهزة تكييف لعربات الركاب.	---

الهدف	البرامج	المشروع	المنتفذ (جزئياً أو كلياً)
وضع المؤسسة على خريطة السياحة العالمية.	برنامج التميز المؤسسي.	بناء المتحف.	---
وضع المؤسسة على خارطة السياحة العالمية.	برنامج التميز المؤسسي.	ترميم مباني محطة عمان.	---
وضع المؤسسة على خريطة السياحة العالمية.	برنامج التميز المؤسسي.	رضا متلقي الخدمة.	---
وضع المؤسسة على خريطة السياحة العالمية.	برنامج التميز المؤسسي.	الشراكة الاستراتيجية مع الجهات ذات العلاقة.	---
وضع المؤسسة على خريطة السياحة العالمية.	برنامج التميز المؤسسي.	إعادة تأهيل محطتي الجيزة والسمرا.	---
---	---	إعادة تأهيل محطتي القطرانة والزرقاء.	---
وضع المؤسسة على خريطة السياحة العالمية.	برنامج التميز المؤسسي	منتدى شباب المفرق.	---
وضع المؤسسة على خريطة السياحة العالمية.	برنامج الإعلام والثقافة المجتمعية.	الخطة الإعلامية.	---
رفع الأداء المؤسسي.	برنامج الخدمات المساندة.	شراء خادم حاسوب.	---
رفع الأداء المؤسسي.	برنامج الخدمات المساندة.	تمديد شبكة إنترنت.	---
رفع الأداء المؤسسي.	برنامج الخدمات المساندة.	خطة التحول الإلكتروني.	---
رفع الأداء المؤسسي.	برنامج إدارة الكوادر البشرية وتدريبها.	تأهيل الكوادر البشرية وتدريبها.	---
رفع الأداء المؤسسي.	برنامج إدارة الموارد البشرية.	أرشفة سجلات الموظفين.	---
رفع الأداء المؤسسي.	برنامج إدارة الموارد البشرية.	رضا الموظفين.	---
استثمار أملاك الخط.	استثمار أملاك المؤسسة.	إنشاء 190 مخزناً في الزرقاء.	---

الهدف	البرامج	المشروع	المنضد (جزئياً أو كلياً)
النقل الجوي - هيئة تنظيم الطيران المدني			
استدامة تعزيز سلامة الطيران المدني وأمنه وفقاً للمتطلبات الوطنية والدولية.	رفع وتحسين مستوى التصنيف العالمي للتطبيق الفعال للسلامة الجوية وأمن الطيران المدني.	إعداد خطة تصحيحية لملاحظات منظمة الطيران المدني الدولي.	- إرسال الخطط التصحيحية إلى منظمة الطيران المدني الدولي. - تجهيز الإثباتات اللازمة لإغلاق حالات عدم المطابقة والتي من المتوقع فيها قبول المنظمة الدولية للخطط التصحيحية المقترحة لها.
جعل الأردن مركزاً إقليمياً للنقل الجوي.	تحرير الأجواء مع الدول المستهدفة على أسس تبادلية.	عقد أو تعديل الاتفاقيات الثنائية لتحرير خدمات النقل الجوي على أسس تبادلية.	تعديل اتفاقية النقل الجوي مع العراق.
جعل الأردن مركزاً إقليمياً للنقل الجوي.	تعزيز الإطار التنظيمي والرقابي.	تطوير تشريعات الطيران المدني.	التعديل على بعض المواد في التشريعات.
تطوير منظومة النقل الجوي.	تطوير البنية التحتية في مرافق الطيران المدني، وتعزيز المستوى التنافسي للأردن في خدمات الملاحة الجوية.	تحديث الأجهزة الملاحية في المطارات والمحيطات وتطويرها.	الانتهاء من تنفيذ مشروع (D-ATIS).
تطوير منظومة النقل الجوي.	تطوير البنية التحتية في مرافق الطيران المدني، وتعزيز المستوى التنافسي للأردن في خدمات الملاحة الجوية.	توفير الأجهزة والأنظمة الحاسوبية وتطويرها وتحديثها.	حصراً احتياجات هيئة تنظيم الطيران المدني من الأجهزة والأنظمة الحاسوبية.
تشجيع الشراكة وتحفيز الاستثمار في أنشطة النقل الجوي والطيران المدني.	تطوير قطاع النقل الجوي وتنميته، وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص.	إعادة تأهيل المطارات بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.	لم يبدأ بعد.
رفع مستوى الأداء المؤسسي.	رفع مستوى القدرات المؤسسية، وتجدير ثقافة التميز.	بناء القدرات المؤسسية.	إعداد الخطة التدريبية، وتدريب الموظفين.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: النقل

الهدف	البرامج	المشروع	المنتج (جزئياً أو كلياً)
رفع مستوى الأداء المؤسسي.	رفع مستوى القدرات المؤسسية، وتجذير ثقافة التميز.	إيفاد خبراء لجعل هيئة تنظيم الطيران المدني بيت خبرة.	تم تقديم 8 استشارات فنية لعدد من سلطات الطيران المدني، وإيفاد 3 خبراء لجهات دولية.
رفع مستوى الأداء المؤسسي.	رفع مستوى القدرات المؤسسية، وتجذير ثقافة التميز.	إنشاء مركز إقليمي لتدريب الكفاءات في مجالات تنظيم الطيران المدني.	إعداد مسودة التعليمات المعدلة.
رفع مستوى الأداء المؤسسي.	التحول الإلكتروني، وأتمتة الخدمات لزيادة الكفاءة والفاعلية.	تصنيف المعلومات، وإعادة هندسة الإجراءات.	الحصول على موافقة وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، بالسير على إعادة هندسة الإجراءات وأتمتة الخدمات.
حماية البيئة وفقاً للمتطلبات الدولية.	الالتزام الدولي بالحفاظ على البيئة من الانبعاثات والضجيج.	تعديل تعليمات الطيران المدني.	إعداد مسودة التعليمات المعدلة.
النقل الجوي - دائرة الأرصاد الجوية			
المساهمة في حماية الأرواح والممتلكات.	تعزيز إجراءات السلامة الجوية.	مقصات الرياح.	---
المساهمة في حماية الأرواح والممتلكات.	تعزيز إجراءات السلامة الجوية.	محطة الراديو ساوند.	تم شراء أجهزة راديو ساوند، وبالونات أرصاد جوية، وغاز هيليوم.
المساهمة في حماية الأرواح والممتلكات.	تعزيز إجراءات السلامة الجوية.	الانتقال من شهادة (ISO9001:2008) إلى شهادة (ISO9001:2015).	تم الانتقال من شهادة (ISO9001:2008) إلى شهادة (ISO9001:2015).
المساهمة في حماية الأرواح والممتلكات.	نظام مراقبة الطقس والإنذار المبكر.	تحديث نظام استقبال صور الغيوم (MESSIR - SAT).	تم تشغيل جهازَي خادم حاسوب، وتشغيل (MESSIR SAT) ثلاث رخص في مديرية أنظمة الاتصالات الدولية.
المساهمة في حماية الأرواح والممتلكات.	نظام مراقبة الطقس والإنذار المبكر.	نموذج تنبؤات عديدة.	مرحلة التوريد.
المساهمة في حماية الأرواح والممتلكات.	نظام مراقبة الطقس والإنذار المبكر.	شراء رادار طقس متطور (في المنطقة الجنوبية).	---

الهدف	البرامج	المشروع	المنفذ (جزئياً أو كلياً)
المساهمة في حماية الأرواح والممتلكات.	نظام مراقبة الطقس والإنذار المبكر.	شراء رادار طقس متطور (عمان).	تم استلام الرادار.
المساهمة في حماية الأرواح والممتلكات.	نظام مراقبة الطقس والإنذار المبكر.	طافية رصد بحري (Buoys).	---
المساهمة في حماية الأرواح والممتلكات.	نظام مراقبة الطقس والإنذار المبكر.	محطات رصد آلية.	---
المساهمة في التنمية المستدامة.	استخدام التكنولوجيا في الاستمطار.	مشروع الاستمطار.	تم تنفيذ طلعات عمليات استمطار، وشراء مواد كيميائية ومقاييس مطر إلكترونية وأجهزة راديو ساوند وبالثونات أرصاد جوية وغاز هيليوم، واستئجار طائرة من سلاح الجو الملكي.
المساهمة في التنمية المستدامة.	نشر الوعي بأهمية الأرصاد الجوية.	إصدار مجلة أرصاد جوية.	---
المساهمة في التنمية المستدامة.	نشر الوعي بأهمية الأرصاد الجوية.	إنشاء معرض دائرة الأرصاد الجوية.	---
المساهمة في التنمية المستدامة.	بناء سجل مناخي وطني وإدامته.	اقتناء مختبر معايرة متطور.	---
المساهمة في التنمية المستدامة.	بناء سجل مناخي وطني وإدامته.	تطوير قاعدة البيانات المناخية.	---
المساهمة في التنمية المستدامة.	بناء سجل مناخي وطني وإدامته.	وحدة التنبؤ الموسمي (Seasonal Forecast UDP).	تم تسلّم جهاز خادم حاسوب، و4 أجهزة حاسوب
تطوير خدمات دائرة الأرصاد الجوية، ورفع مستوى الأداء المؤسسي والفردي.	تحديث التشريعات.	قانون دائرة الأرصاد الجوية.	تم إعداد مسودة قانون الأرصاد الجوية.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: النقل

الهدف	البرامج	المشروع	المنتفذ (جزئياً أو كلياً)
تطوير خدمات دائرة الأرصاد الجوية، ورفع مستوى الأداء المؤسسي والفردي.	بناء القدرات.	إنشاء أستوديو خاص لتصوير النشرة الجوية.	اقتناء أستوديو خاص.
تطوير خدمات دائرة الأرصاد الجوية، ورفع مستوى الأداء المؤسسي والفردي.	بناء القدرات.	توسيع نطاق شهادة (ISO9001:2015) لتشمل جميع خدمات الدائرة.	---
تطوير خدمات دائرة الأرصاد الجوية، ورفع مستوى الأداء المؤسسي والفردي.	بناء القدرات.	تدريب الموظفين.	تم تدريب 35 موظفاً.
تطوير خدمات دائرة الأرصاد الجوية، ورفع مستوى الأداء المؤسسي والفردي.	بناء القدرات.	نظام رد آلي للنشرة الجوية.	تم تدريب 35 موظفاً.
تطوير خدمات دائرة الأرصاد الجوية، ورفع مستوى الأداء المؤسسي والفردي.	بناء القدرات.	إنشاء قناة فضائية للأرصاد الجوية.	---
النقل الجوي - شركة المطارات الأردنية			
رفع مستوى البنية التحتية للمطارات.	رفع مستوى الخدمات في المطارات الأردنية.	إعادة تأهيل مبنى المغادرين.	تم وقف المشروع بناءً على قرار مجلس الإدارة لشركة المطارات الأردنية.
رفع مستوى البنية التحتية للمطارات.	رفع مستوى الخدمات في المطارات الأردنية.	إعادة تأهيل المدرج والممرات المساعدة.	---
رفع مستوى البنية التحتية للمطارات.	رفع مستوى الخدمات في المطارات الأردنية.	موقف جديد يتسع لـ 1000 سيارة.	---
رفع مستوى البنية التحتية للمطارات.	رفع مستوى الخدمات في المطارات الأردنية.	التخصص في الرحلات منخفضة التكاليف، والرحلات العارضة، والرحلات الخاصة.	---
النقل البحري - الهيئة البحرية الأردنية			

الهدف	البرامج	المشروع	المنفذ (جزئياً أو كلياً)
تشجيع الشراكة مع القطاع الخاص لزيادة الاستثمارات في قطاع النقل	تطوير نظام المعلومات المينائية وخدمة حركة السفن.	تحديث وتطوير أجهزة المحطة الساحلية اللاسلكية ونظم المعلومات.	يتم التنفيذ بناءً على ما يتم رسده في الموازنة.
تطوير التشريعات الناظمة لقطاع النقل.	إصدار القانون البحري الأردني.	إصدار التشريعات الناظمة (أنظمة وتعليمات) وتحديثها.	---
تطوير التشريعات الناظمة لقطاع النقل.	إصدار القانون البحري الأردني.	إصدار القانون البحري الأردني.	---
بناء القدرات والتدريب في مجال النقل.	تأهيل موظفي الهيئة البحرية الأردنية والكوادر البحرية العاملة في القطاع، ورفع قدراتهم.	تدريب وتأهيل موظفي الهيئة البحرية الأردنية ورفع قدراتهم.	---
رفع مستوى الإدارة، وتطوير الأداء المؤسسي والشفافية.	مواءمة إجراءات العمل طبقاً لمواصفة (ISO).	مواءمة إجراءات العمل طبقاً لمواصفة (ISO).	تم الانتهاء من عمليات التدقيق الخارجي من المؤسسة المعنية بإجراءات الجودة.

بعد مراجعة الخطة التنفيذية وتقرير المتابعة الأخير، يمكن استخلاص ما يلي:

- إن طريقة عرض المواضيع وترتيبها في تقرير المتابعة جيدة جداً، وخاصة في ما يتصل بمشاريع وزارة النقل، إذ يسهل على القارئ ربط ما ورد في التقرير بما جاء في الخطة التنفيذية. وهذا التوافق بين الخطة التنفيذية وتقارير المتابعة ضروري لتسهيل عملية المتابعة والتقييم وبيان أسباب التأخر في تنفيذ المشاريع.
- تركز تقارير المتابعة تركيزاً حصرياً على المشاريع، ولا تولي الأهمية نفسها للعناصر الأخرى الموجودة في الخطة التنفيذية، مثل المؤشرات (ربط المشاريع بالمؤشرات)، والعلاقات مع الجهات الأخرى (تحتوي الخطة التنفيذية على تحليل مفصل للجهات المختلفة ومدى اهتمامها وتأثيرها بخطط وزارة النقل، وبناءً على ذلك تحدّد طبيعة العلاقة لكل جهة مع وزارة النقل). كما أن الخطة التنفيذية تعرض ما يخص وزارة النقل فقط، ولكن تقرير المتابعة يعرض مشاريع الوزارة والهيئات والمؤسسات التي تعمل تحت مظلتها.

- وفقاً لتقرير المتابعة، فإن 60.5% من مشاريع النقل تم إنجازها أو أن تنفيذها يتم بحسب الخطة أو بوتيرة أسرع مما ورد فيها. أما 39.5% من مشاريع القطاع فهي متأخرة عن الخطة، أو متوقفة، أو لم تبدأ بعد. وهذه الأرقام تبدو جيدة في الظاهر، إلا أنها قد لا تكون أفضل طريقة لتلخيص مدى الإنجاز في مشاريع الوزارة، وذلك لأنها تجمع بين أنواع المشاريع المختلفة وتعطيها جميعاً الوزن نفسه (مثال: إنشاء ميناء بري، إجراء دراسات جدوى، تدريب موظفين). وقد يكون من الأفضل توزيع المشاريع تبعاً لنوعها (بنية تحتية، دراسات، بناء قدرات بشرية... إلخ)، ومتابعة الإنجاز في كل منها على حدة.
- تتعدّد أسباب التأخير للمشاريع، ولكن العديد منها يندرج ضمن عدم توفر التمويل (مخصّصات أو تمويل خارجي) وانتظار الموافقات أو الإجراءات من جهات أخرى، وخاصة من الجهات الحكومية (وزارة الأشغال العامة والإسكان) والأجهزة الأمنية.
- يبدو أن تقرير المتابعة مخصّص فقط لمتابعة ما جاء في الخطة التنفيذية. ومن غير الواضح ما إذا كان هناك آلية لمراجعة ما جاء في الخطة وإضافة المشاريع إليها وفقاً للتطورات المستجدة. على سبيل المثال، لم يتم إدراج ما جاء في وثيقة «أولويات عمل الحكومة 2019-2020» في الخطة. وفي مثال آخر، خطّت وزارة النقل خطوات مهمة في مجال النقل المدرسي، إلا أن هذا الملف لم يتم ذكره في تقرير المتابعة كونه غير موجود في الخطة التنفيذية.
- يجب التأكد من عدم إدراج المشاريع التي تم اتخاذ قرار بإلغائها أو تعليقها (أو على الأقل ذكر ذلك بشكل صريح)، مثل مطار الشونة.

- الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق (2019-2023)

جاء إعداد الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق (2019-2023) بوصف ذلك أحد نشاطات الفريق الوطني للسلامة على الطرق، والذي تمّ تشكيله بموجب كتاب رئيس الوزراء في شهر أيلول من عام 2017 برئاسة أمين عام وزارة النقل. وتمّ إقرار الخطة الاستراتيجية رسمياً من مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2019/3/27. وعلى خلاف الخطة التنفيذية لوزارة النقل والتي تُعنى بالأمر الواقعة مباشرة ضمن صلاحية الوزارة، فإن الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق تتعامل مع ملف تتعدّد فيه الجهات المسؤولة. ولذلك فإنّ دور وزارة النقل في هذه الاستراتيجية دورٌ تنسيقيّ بالدرجة الأولى، إلى جانب كونه تنفيذياً.

وتشير الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق إلى هذا الأمر صراحةً في هذه الاقتباسات:

«يعدُّ تعدُّد الجهات المسؤولة وضعف التنسيق في ما بينها، إضافةً إلى وجود خطة وطنية للسلامة على الطرق، من أهم التحديات التي تواجه السلامة على الطرق في الأردن. ويُضاف إلى ذلك بطء أو عدم تنفيذ الإجراءات الفنية والهندسية المقترحة».

«تقوم كل جهة من الجهات المعنية والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص، بوضع البرامج المحددة لغاية تحقيق أهداف هذه الخطة، وتنفيذ الإجراءات المطلوبة منها، وتأمين التمويل اللازم لها... تتولى وزارة النقل جمع البرامج المقدمة من الجهات كافة ومتابعة تنفيذ الخطة».

تتضمن الخطة عرضاً لإحصاءات الحوادث المرورية والوفيات والإصابات الناتجة عنها، ومدى التغير في هذه الإحصاءات عبر السنين، ثم تعرض الهدف الاستراتيجي العام، ومدة الاستراتيجية، ومحاورها الرئيسية، وكما يلي:

الهدف الاستراتيجي العام: تخفيض عدد الوفيات والإصابات البليغة الناجمة عن حوادث الطرق لكل 100 ألف نسمة بنسبة 20% خلال خمس سنوات (معدل تخفيض 4% سنوياً).

مدة الاستراتيجية: خمس سنوات.

محاور الاستراتيجية:

- التشريعات والرقابة.
- الهندسة والتنظيم.
- سلامة المركبات.
- الدراسات والمعلومات والبيانات.
- الإسعاف والإنقاذ.
- التوعية والتعليم والتدريب.
- الإدارة والتنسيق.

وكون الاستراتيجية تغطي المدة 2019-2023، فإنه من المبكر تقييم ما تمّ تنفيذه حتى الآن. ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق تعدّ أحد النماذج للمبادرات التي ترتبط بها مؤسسات عدة وتقودها وزارة النقل. ولذلك فإن متابعة هذه الاستراتيجية وتنفيذها ومراجعتها يعدّ اختباراً مهماً في مدى قدرة الوزارة

على التنسيق بين الجهات المختلفة وأخذ زمام القيادة. ويعدّ نموذج العمل هذا تجسيداً مباشراً للتوصية الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 والتي تنص على تفعيل دور وزارة النقل في التنسيق بين الجهات المختلفة.

ثانياً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018

يتضمن الجدول رقم (4) ما جاء في تقرير حالة البلاد لعام 2018 من توصيات تتعلق بقطاع النقل، بالإضافة إلى ملاحظات حول مدى تنفيذ كل من هذه التوصيات.

الجدول رقم (4): متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018

ملاحظات حول تنفيذ التوصيات	توصية تقرير حالة البلاد لعام 2018
<p>يحظى قطاع النقل باهتمام متزايد في الخطاب الرسمي وفي أولويات الحكومة، فقد أصبح النقل (وبالتحديد النقل للركاب) يُذكر ذكراً صريحاً ضمن مجموعة الخدمات التي يجب على الدولة توفيرها إلى جانب التعليم والصحة، وذلك في التصريحات الصادرة عن رئيس الوزراء والمسؤولين في الحكومة.</p> <p>في السياق نفسه، جاء تطوير منظومة النقل العام ضمن أولويات عمل الحكومة للأعوام 2019-2020 تحت عنوان «دولة التكافل»، إذ تم إدراج مشاريع ومبادرات عدة في القطاع ضمن مجموعة الأولويات.</p> <p>ورغم إعطاء النقل أهمية متزايدة في الخطاب الرسمي والأولويات، إلا أنه ليس من الواضح حتى الآن مدى انعكاس ذلك على المخصصات المالية والكوادر البشرية المؤهلة لإدارة هذه الأولويات وتنفيذها.</p>	<p>وُضع قطاع النقل في سلم أولويات الحكومة وما يترتب على ذلك من تخصيص الكوادر المؤهلة اللازمة (في جميع المستويات والقطاعات الفرعية) والموارد المالية.</p>

ملاحظات حول تنفيذ التوصيات	توصية تقرير حالة البلاد لعام 2018
<p>كما ذكر سابقاً، فإن الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق تعدّ نموذجاً في تفعيل الدور التنسيقي لوزارة النقل مع الجهات المختلفة المعنية بالقطاع. ويجب البناء على هذه التجربة واستنساخها في ملفات أخرى.</p>	<p>تفعيل دور وزارة النقل في التنسيق بين الجهات المختلفة المعنية بالقطاع، ليس فقط على مستوى الهيئات والمؤسسات التابعة للوزارة، بل على مستوى المملكة أيضاً. ويجب أيضاً التأكيد على دور وزارة النقل في توحيد المؤشرات القطاعية (على سبيل المثال؛ نسبة القطاع من الناتج الإجمالي، ونسبة العمالة في القطاع، والتنافسية). ومن ثم توجيه الجهات المختلفة لبناء استراتيجياتها الفرعية بما يخدم هذه المؤشرات الموحدة والمؤشرات الفرعية.</p>
<p>كما ذكر سابقاً، يبدو أن المؤشرات المدرجة في الخطة التنفيذية لوزارة النقل لا تتم متابعتها دورياً (إذ إنها غير موجودة في تقرير المتابعة الأخير). وقد يعود هذا الأمر لصعوبة قياس هذه المؤشرات، وعدم توفر البيانات اللازمة لمتابعتها دورياً. ولذلك، فإنه يجب التأكيد على التوصية الثالثة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، والتي تنص على تبسيط مؤشرات الأداء وتوحيدها لتسهيل قياسها ومراقبتها دورياً.</p>	<p>تبسيط مؤشرات الأداء وتوحيدها بما يسهل قياسها ومراقبتها باستمرار.</p>
<p>من الواضح توفر كوادر مؤهلة في وزارة النقل لإصدار تقارير دورية ومنظمة (ومرتبة ترتيباً يسهل قراءتها) لمتابعة تنفيذ الخطة التنفيذية. ويجب دعم هذه الكوادر لضمان استمرارية المتابعة مع التركيز على الملاحظات السابقة (في ما يتصل بالمؤشرات وغيرها).</p>	<p>تسخير الجهود والكوادر لضمان الاستمرارية في متابعة الاستراتيجيات المختلفة ومدى تطبيقها.</p>

ثالثاً: النظرة المستقبلية

إن الاهتمام المتزايد بقطاع النقل يتطلب إعادة النظر في طريقة التعامل الرسمي مع القطاع والأسلوب الذي تتبّعه وزارة النقل والهيئات والمؤسسات التي تعمل تحت مظلتها في وضع الخطط والاستراتيجيات ومتابعتها. وفي ما يلي عدد من الملاحظات في هذا السياق:

- بخلاف المدد السابقة، فإن متطلبات المرحلة في قطاع النقل لا تقتصر على بناء البنية التحتية وتوسيعها، بل إنها تتطلب أيضاً تشغيل البنية التحتية القائمة وإدارتها وصيانتها بكفاءة تضمن الاستمرارية والاستدامة وتزويد من كفاءة منظومة النقل في تسهيل حركة الأشخاص والبضائع بأقل التكاليف. إن هذا التحول في المفاهيم (paradigm shift) يتطلب أساليب إدارة وكفاءات مختلفة، ويتطلب أيضاً تفعيل الدور التنسيقي لوزارة النقل مع الجهات المختلفة، وخصوصاً وزارة الأشغال العامة

والإسكان، حتى إنه من الممكن التفكير مستقبلاً في دمج بعض المهام التي تقوم بها وزارة الأشغال العامة والإسكان ضمن عمل وزارة النقل.

- التغيير المذكور في البند السابق يتطلب النظر إلى النقل في إطار الشبكات والأنظمة (networks/ system) المترابطة والمتكاملة، وليس في إطار عناصر محددة مثل الطريق وسكة الحديد والميناء. ولذلك، فإن التعامل مع قطاع النقل واستراتيجياته في إطار القطاعات الفرعية الثلاثة (البري والبحري والجوي) قد يكون مقيداً في وضع الاستراتيجيات التكاملية. وفي هذا الإطار يكمن أيضاً الدور التنسيقي (والقيادي) لوزارة النقل ليس فقط مع مؤسسات الدولة، بل وأيضاً مع الهيئات والمؤسسات التي تعمل تحت مظلتها.

- التحوّلات في قطاع النقل تتطلب أيضاً النظر بجديّة إلى الشراكة مع القطاع الخاص، إذ قد يكون لهذا القطاع دور مهم في إدارة مرافق النقل وتشغيلها في إطار عقود تختلف في طبيعتها عما اعتادت عليه وزارة النقل. إن ما تقوم به الوزارة في هذا السياق في مطار عمّان المدني والموانئ البرية إيجابي، ويجب البناء عليه وتوسيعه.

- أصبحت التكنولوجيا تلعب دوراً محورياً في قطاع النقل، إذ إنها تزيد من كفاءة شبكات النقل، وقد توفّر في كثير من الأحيان بديلاً أفضل من البدائل التقليدية التي تعتمد على البنية التحتية وغير ذلك من الحلول. ولذلك، يجب العمل على بناء الكفاءات في هذا المجال في وزارة النقل والهيئات والمؤسسات التي تعمل تحت مظلتها، وقد يتطلب ذلك أيضاً تعديل التشريعات الناظمة للقطاع بما يواكب مجريات العصر.

الخلاصة والتوصيات

تتلخّص توصيات هذه المراجعة في ما يتعلق بقطاع النقل بما يلي:

- إعادة ترتيب تقارير المتابعة وفقاً للآتي:
 - تصنيف المشاريع تبعاً لطبيعتها (بنية تحتية أو مشاريع داعمة)، ومتابعة التنفيذ في كل نوع من المشاريع على حدة.
 - اختيار بعض المؤشرات المبسطة ومتابعتها، إلى جانب متابعة مدى التنفيذ في المشاريع.
 - ربط المشاريع بمؤشرات الأداء ربطاً صريحاً.
- التأكد من إلحاق مشاريع ومبادرات الهيئات والمؤسسات التي تعمل تحت مظلة وزارة النقل ضمن الخطة التنفيذية للوزارة. فمع أن عدداً من هذه المؤسسات مؤسسات مستقلة، إلا أن ما تقوم به يصبّ مباشرة في عمل الوزارة للنهوض بقطاع النقل. ينطبق ذلك تحديداً على المؤسسات المعنية بالنقل الجوي، والتي لم ترد مبادراتها ومشاريعها بشكل واضح في الوثائق التي تمّت مراجعتها ضمن هذه المراجعة.
- إيجاد آلية لتحديث الاستراتيجيات والخطط التنفيذية باستمرار، وبما يتواءم مع التغيرات والمستجدات ويتوافق مع الوثائق الجديدة التي تصدر عن الحكومة، مثل وثيقة أولويات عمل الحكومة. وقد يتم ذلك من خلال جعل وثيقة الاستراتيجية ديناميكية أو بإرفاق المشاريع الجديدة في خطط المتابعة.
- الاهتمام بتجربة الاستراتيجية الوطنية للسلامة على الطرق بعدّها نموذجاً لتفعيل الدور التنسيقي والقيادي لوزارة النقل مع الجهات المختلفة في الملفات المتصلة بقطاع النقل، والعمل على نجاح هذه التجربة واستنساخها في ملقّات أخرى، مع مراعاة أن ذلك يتطلّب تعديلاً في القوانين والتشريعات الناظمة لقطاع النقل.
- إيجاد آلية لضمان تكاملية استراتيجيات القطاعات المرتبطة مثل النقل والطاقة، وأيضاً استراتيجيات المؤسسات المعنية بقطاع النقل مثل وزارة النقل وأمانة عمان الكبرى والبلديات ووزارة الأشغال العامة والإسكان، كون الطرق والجسور تشكّل العنصر الأساس في البنية التحتية للنقل.
- متابعة ما جاء في توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، وخاصة في ما يتعلّق ب:
 - المخصّصات المالية والكوادر البشرية المطلوبة لوضع قطاع النقل ضمن سلم أولويات الحكومة.

- تبسيط المؤشرات في قطاع النقل لتسهيل قياسها ومتابعتها، واتباع منهجية (SMARTER) في تحديد المؤشرات، والتي تعتمد على تحديد مؤشرات محددة (Specific)، وقابلة للقياس (Measurable)، وقابلة للتحقيق (Achievable)، وذات صلة بالقطاع والقرارات المرتبطة به (Relevant)، وذات بعد زمني (Timely)، وقابلة للشرح بسهولة (Explainable)، ونسبية (Relative).
- التركيز على التحوّلات التي تحصل في قطاع النقل وخاصة في ما يلي:
 - الاهتمام بتشغيل البنية التحتية للنقل وإدارتها وصيانتها وعدم الاكتفاء بالتوسيع والبناء.
 - وضع الاستراتيجيات وإدارة قطاع النقل إدارة شمولية ومتكاملة وليس فقط في إطار القطاعات الفرعية الثلاثة (البري والجوي والبحري).
 - توظيف التكنولوجيا وبناء الكوادر المؤهلة لإدارة الحلول التقنية في قطاع النقل وتوظيفها.



المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور قطاعات البنية التحتية

البيئة





432	المُلخَص التَّنفيذِي
435	التقديم
437	أولاً: متابعة استراتيجية وزارة البيئة
457	-الهدف الاستراتيجي لحماية النظم البيئية والحيوية وصونها..... من خلال إجراءات العمالة المكثفة
464	- الهدف الاستراتيجي الوقاية من الآثار السلبية على البيئة الناجمة..... عن التلوث والتغيرات المناخية والحدّ منها
470	ثانياً: مراجعة التوصيات التي قُدِّمت في تقرير حالة البلاد لعام 2018
475	ثالثاً: النظرة المستقبلية.....
484	الخلاصة والتوصيات.....
489	المراجع.....
490	الملاحق.....

الملخص التنفيذي

يواجه ملف حماية البيئة في الأردن صعوبات بالغة في تحقيق الغايات الاستراتيجية الهادفة إلى حماية الإنسان والبيئة من الآثار الضارة الناجمة عن التلوث ونضوب الموارد المتجددة. ومع أن نسبة إنجاز المشاريع المدرجة في الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2017-2019) تكاد تكون مكتملة وعلى درجة عالية من المهنية، ومع الإقرار بأن الحفاظ على البيئة يعتمد على الإنجاز التراكمي، إلا أنه لا بد من الاستفسار عن إمكانية تحقيق هذه المشاريع للغايات الاستراتيجية بعيدة المدى للوزارة.

وتجد هذه المراجعة أن جسامه الضغوط الاقتصادية، وضعف الجهاز الرقابي، والتراخي في إنفاذ القانون، وضعف الوزن السياسي لوزارة البيئة، عوامل حالت دون أن تترجم هذه الإنجازات إلى انخفاض في شدة التلوث، أو الحد من استنزاف الموارد الطبيعية المتجددة، أو حماية التنوع الحيوي من التدهور.

وتكشف المراجعة أن النظم الطبيعية ما تزال تتعرض إلى التدهور المستمر، مما انعكس سلباً على جودة الخدمات البيئية التي تقدمها وإنتاجيتها. وتجسدت مظاهر هذا التدهور في تراجع الغطاء النباتي، وتدني خصوبة التربة، واستنزاف المياه الجوفية، وخسارة التنوع الحيوي. وتؤوب الدوافع الجذرية إلى ضعف الوعي المؤسسي بأهمية خدمات التنوع الحيوي، وقصور أطر الحكامة، والعجز في دمج المعرفة العلمية في عملية صنع السياسات التنموية. ومع إنشاء شبكة وطنية من المحميات الطبيعية والتي تعد قصة نجاح وطنية وإقليمية مميزة، إلا أن مساحة المحميات لا تتجاوز 4% من مساحة الأردن، بينما يواجه المتنزه البحري الوحيد خطر الإلغاء. إضافة إلى ذلك، لم يعد التصنيف القانوني للمحميات يكفل لها الحماية من نشاطات التعدين التي تؤدي إلى تدمير الموائل والممرات البيئية والأنواع النباتية والحيوانية. وما تزال عمليات إعادة التأهيل في البؤر البيئية الساخنة التي تشمل حوض (سيل) الزرقاء ومنطقتي الظليل والحلابات تجابه تحديات في المضي قدماً بسبب عدم توفير التمويل اللازم مع عجز وزارة البيئة عن دفع الجهات الملوثة على تخفيف وطأة التلوث. ويدل ذلك على وجود هوة كبيرة بين عملية اتخاذ القرار التنموي على المستوى المحلي في العديد من القطاعات الإنتاجية وعمليات دمج محور حماية البيئة.

ومن أهم أولويات المرحلة القادمة قيام وزارة البيئة بالإعداد لإعادة تأهيل المناطق «الساخنة» المتدهورة بيئياً، وذلك من خلال كسب التأييد السياسي محلياً وحشد الموارد المالية والفضية. وإلى أن تتوفر الموارد التمويلية لإعادة تأهيل هذه المناطق، على وزارة

البيئة العمل مع جميع الجهات المعنية على تخفيف وطأة التلوث البيئي بواسطة توظيف الأدوات القانونية وغير القانونية المتاحة لها مع التأكيد على عدم التغاضي عن التلوث الذي تتسبب به أي جهة. ولتفادي ظهور مثل هذه البؤر البيئية الساخنة في المستقبل، على الحكومة أن تتبنى دمج سياسات التنوع الحيوي وخدمات النظم البيئية في الخطط التنموية والمشاريع الاستثمارية وفي عملية صنع القرار.

وتبين المراجعة أن جهود رصد نوعية الهواء المحيط في الأردن تتسم بالمهنية والشفافية، ولكن ينقصها وجود استراتيجيات وطنية لتخفيض انبعاثات ملوثات الهواء، مثل الجسيمات العالقة التي تجاوزت تراكيزها المعايير المنصوص عليها في المواصفة الأردنية. وتحت المراجعة على رصد تراكيز الجسيمات الدقيقة ($PM_{2.5}$) في جميع محطات مراقبة نوعية الهواء المحيط في أنحاء المملكة واستخدامها بمثابة مؤشر على تلوث الهواء على نطاق واسع نظراً لآثارها الصحية الوخيمة على صحة الإنسان وخاصة الأطفال. وتصرّ المراجعة على إعادة النظر في المواصفات الأردنية المتصلة بنوعية الهواء وتحديثها بما يتوافق مع معايير منظمة الصحة العالمية. وتوصي بتحديث ملوثات الهواء المرصودة لتشمل الرصاص وما يعرف بملوثات الهواء السامة.

وتؤشر المراجعة على الضعف في قدرة الجهاز الرقابي على القيام بمسؤوليات التفتيش على أكمل وجه. فحجم كادر التفتيش لا يتناسب مع حجم المسؤوليات الحساسة المناطة به وجسامتها. وتدعو المراجعة إلى تعزيز قدرات جهاز التفتيش الرقابي بشرياً ومالياً وفنياً وتكنولوجياً ليكون أداة فاعلة للردع. ويمكن وصف عملية إنفاذ القانون بأنها متعثرة بسبب الإعفاءات الاستثنائية تارة، وعدم تعاون السلطة التنفيذية في بعض الأحيان تارة ثانية، والتساهل القضائي تارة ثالثة، وغياب القدرات البشرية والمؤسسية تارة أخرى. ومما يفاقم من الانتهاكات البيئية المستترة عدم تطبيق العقوبات القضائية الرادعة في الحالات التي يتم فيها ضبط المخالفات وتحويلها إلى القضاء. ولتلافي الضعف في إنفاذ القوانين والعقوبات الرادعة، تقترح المراجعة تأسيس محكمة متخصصة في القضايا البيئية ورفدها بكادر من القضاة والحقوقيين الملمين بالعلوم الطبيعية والاجتماعية والمطلعين على الخطاب العام بشأن التحديات البيئية. كما ينبغي الارتقاء بمستوى الوعي لدى الجهاز القضائي بشأن إيلاء البيئة شأنًا يتناسب مع أهميتها الاقتصادية والاجتماعية والأمنية.

ومن باب توسيع نطاق حماية صحة الإنسان وصون الأنظمة البيئية، تؤكد المراجعة على ضرورة رفد وزارة البيئة بالموارد البشرية والمالية والفنية لتمكينها من تعزيز إمكانيات تنفيذ البرامج التنفيذية، وبناء قدراتها في التصدي للتحديات المستقبلية. ويتصدر في مقدمة التحديات الحالية الحد من التعرض لانبعاثات العوادم الناجمة عن حرق وقود

الديزل من خلال إعداد الأنظمة والتعليمات التي تحدّد معايير صارمة للانبعاثات. كما ترى المراجعة ضرورة إنشاء وحدة لرصد تعرّض الإنسان لفضات معينة من المواد الكيميائية، وخاصة تعرّضه للمواد المخلّة بعمل الهرمونات والمواد النانوية. ومن الزاوية الرقابية، سيكون من المفيد تصميم برنامج أردني لرصد تراكيز المواد الكيميائية المخلّة بعمل الهرمونات في جسم الإنسان دورياً، والعمل على صياغة سبل لحماية المستهلكين من التعرض لهذه المواد الكيميائية، والتوعية بالوسائل المتاحة لتجنبها وتغيير السلوك لدرء الأضرار. وعملاً بمبدأ الأخذ بالحيطه، يجب على المؤسسات المختصة في الأردن حظر إنتاج المنتجات المحتوية على مواد نانوية أو استخدامهما إلى أن يتم إعداد التشريعات المناسبة لها. وتحتاج جهود حماية البيئة إلى الالتزام المؤسسي بالحدّ من التلوّث (مثل تلوّث الهواء)، والتقيّد باستغلال المصادر المتجددة (مثل الغطاء النباتي والمياه الجوفية على سبيل المثال لا الحصر) بمعدلات لا تفوق قدرتها على التجدّد. ويجب أن يتبع ذلك عمليات لإعادة تأهيل النظم البيئية المتضررة من خلال توظيف آليات تدمج بين توفير الحماية لعناصر البيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. غير أن التغيير المنشود طويل الأمد يحتاج إلى معالجة الدوافع الجذرية التي تكمن وراء التلوّث والاستنزاف، مثل الاستثمارات الاستراتيجية والعوز والاستهلاك غير المسؤول والتعديلات غير القانونية. وتعرّف هذه المراجعة بأن الوضع البيئي هو نتاج القوى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعصف بالمجتمع كله.

وتنبّه المراجعة إلى أن التوصيات المدرجة فيها لن تثمر في الحدّ من التلوّث أو تقيّد من استنزاف الموارد المتجددة أو تحمي الأنظمة البيئية من مزيد من التدهور ما لم تستطع وزارة البيئة استرداد ولايتها السيادية في الحكومة، وإرساء مرجعيات لتنظيم علاقاتها مع جميع المؤسسات الحكومية حتى يتسنى لها القيام بالمسؤوليات المناطة بها وفق القانون. إنّ حالة التهميش المؤسسي الذي تعانيه الوزارة أصبح عقبة حقيقية في وجه توسيع نطاق حماية صحة الإنسان وصون الأنظمة البيئية في الأردن، وخاصة في سياق وطني وعالمي تتزايد فيه التهديدات والمخاطر البيئية بوتيرة تسبّب تراجعاً في المكتسبات الاقتصادية والاجتماعية.

وتثير المراجعة بمرارة وجود ثقافة في الدولة والمجتمع في الأردن غير معنية بالحفاظ على البيئة، وغير مدركة للخدمات الاجتماعية-الاقتصادية التي تسديها الأنظمة البيئية، وغير متفطنة للواجب الأخلاقي تجاه حماية البيئة على الرغم من تدني مستويات الأمية وارتفاع مستوى التحصيل التعليمي والنفاذ الواسع لشريحة كبيرة من الناس لشبكة الإنترنت. ولا بد من التوقف عند هذه المعطيات للتحليل والتدبر وبناء جسور في جميع الاتجاهات.

التقديم

بدأت مشاكل التلوث والاستغلال المكثف للموارد المتجددة تحتل حيزاً أكبر من الاهتمام السياسي عالمياً واقليمياً ومحلياً في الثلث الأخير من القرن العشرين. وساهم التراكم المعرفي العلمي في رفع قدرات الإنسان على رصد التغيرات البيئية في المحيط الحيوي وتشخيص أبعادها وتحليل انعكاساتها. وقد لوحظ أن مخاطر التغيرات البيئية خلال تلك المدة بدأت تتخذ طابعاً عالمياً بعد أن كانت محدودة زمنياً ومكانياً، مما يدل على النمو المتسارع في حجم وحدة هذه التغيرات ومعدلاتها ومحركاتها. ويبين الجدول رقم (1) التهديدات البيئية العالمية التي أصبحت تؤثر على الإنسان في كل مكان بصرف النظر عن منشئها. والأردن ليس بمنأى عن معظم هذه التهديدات وتداعياتها.

الجدول رقم (1):
التهديدات البيئية العالمية

التلوث		الاستغلال المكثف للموارد المتجددة	التوجهات
اختلال الاتزان الكيميائي في النظم البيئية.	تغير التركيب الكيميائي للغلاف الجوي.	تعرض الإنسان للسمية وتضرر الصحة العامة.	- الإفقار الأحيائي. - نضوب الموارد.
- الأمطار الحمضية. - الحمل النيتروجيني والفسفوري المفرط.	- تغير المناخ. - تآكل طبقة الأوزون العليا.	- تلوث الهواء. - التعرض للمواد الكيميائية الثابتة.	- تدهور حالة المحيطات. - تدهور الأراضي. - إزالة الغابات. - تدهور نظم المياه العذبة. - خسارة التنوع الحيوي.

المصدر: Global Environmental Governance, 2006

وعلى المستوى الفكري، ظهرت مدرستان للتعاظم مع التغيرات البيئية: الأولى هي المدرسة الإصلاحية التي تنظر إلى هذه التغيرات بمثابة إشكالية فنية وتميل إلى البحث العلمي والابتكارات التكنولوجية والتحليل العقلي والإصلاح التدريجي في السياسات العامة بعدها أسساً للتعامل مع المشكلة البيئية؛ والثانية هي المدرسة الراديكالية التي ترى أن الإشكالية هي سياسية بالدرجة الأولى، فهي ليست مرتبطة بكيفية إدارة المشكلة البيئية ولكنها مقترنة بأصحاب القرار في مراكز القوة. لذلك، تسعى المقاربة الراديكالية إلى الإصلاح الجذري في هيكليات التنمية وفرضياتها.

ولا تدعى هذه المراجعة اتخاذ موقف الحياد من هاتين المقاربتين. فقد تتطلب الحاجة أحياناً إلى التطرق إلى البحوث والدلائل العلمية بعدّها مدخلاً إلى فهم التغيرات البيئية وإصلاح السياسات، بينما قد تدعو الحاجة في أحيان أخرى إلى الإشارة إلى الضغوط السياسية والاقتصادية في تغليب المصالح الخاصة على حساب حماية صحة الإنسان وصون البيئة. وفي كثير من الحالات يتحتم تجاوز هذه الثنائية من خلال تبني مقاربة تنطوي على فهم عميق للأبعاد الفنية والسياسية والاجتماعية للتغيرات البيئية.

وفي الأردن، أوكلت مهمة حماية البيئة إلى وزارة البيئة وفقاً لقانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017. ويختلف ملف البيئة في الأردن عن ملفات القطاعات الأخرى، فهو لا يمثل قطاعاً مستقلاً بذاته. فمن أهم مسؤوليات وزارة البيئة الرصد والرقابة والتنظيم وإعداد الدراسات، ولكن: «على المؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة والأهلية تنفيذ السياسات والخطط والتعليمات والقرارات التي تصدر بموجب أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه¹»، وفقاً للبند (2) من الفقرة (ب) من المادة (3) في قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017. وتشير المادة (4) في القانون نفسه بوضوح، إلى أن وزارة البيئة تتولى وضع «السياسة العامة لحماية البيئة» وإعداد الخطط والبرامج اللازمة وتطويرها ومتابعة تنفيذها، بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة والتنسيق في ما بينها. فعلى سبيل المثال، إذا ظهرت نتائج رصد نوعية المياه ومراقبتها مخالفة للمواصفات الأردنية، فإن على وزارة البيئة إعداد نتائج الرصد وإرسالها إلى الجهات المعنية لاتخاذ التدابير الضرورية.

وتعنى هذه المراجعة بتقييم منجزات الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2017-2019) للوقوف على أوجه القوة والضعف في البرامج التنفيذية للوزارة ومدى نجاحها في تحقيق الغايات المنشودة. كما تقدم المراجعة تحليلاً للتحديات البيئية الناشئة وسبل الاستجابة التي يجب تطويرها من دون إغفال الواجبات «التقليدية» للوزارة المرتبطة برصد التغيرات البيئية ومراقبتها في الهواء والمياه والتربة والنظم الطبيعية.

1 قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017. الجريدة الرسمية (2703).

أولاً: متابعة استراتيجية وزارة البيئة

تسلط هذه المراجعة الضوء على مجموعة من الوثائق الصادرة عن وزارة البيئة لأغراض التخطيط والتقييم، والتي تشمل ما يلي:

1. الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2017-2019)

تعدّ هذه الوثيقة المرجعية الرئيسية، إذ تشمل محتوياتها الأولويات والأهداف الاستراتيجية ومجموعة من البرامج التنفيذية التي تم تصميمها لضمان تحقيق هذه الأهداف. وتنبثق عن كل برنامج تنفيذي مجموعة من المشاريع كما هو مبين في الملحق رقم (1).

2. حالة البيئة في المملكة الأردنية الهاشمية – التقرير الثاني (2016)

يشمل هذا التقرير عرضاً تحليلياً للواقع البيئي في الأردن للمدة (2007-2014)، بما في ذلك القوى الدافعة والآثار المحسوسة وسبل الاستجابة.

3. الاستراتيجيات القطاعية الفرعية

قامت وزارة البيئة بتطوير وثيقتين معنيتين بصون التنوع الحيوي ومكافحة التصحر، وهما الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020)، وخطة العمل الوطنية لمكافحة التصحر (2015-2020).

ولا تتعرض المراجعة لمتابعة الاستراتيجيات القطاعية الصادرة من وزارة المياه والري ووزارة الزراعة ووزارة الطاقة والثروة المعدنية ووزارة الإدارة المحلية أو الوزارات والمؤسسات الوطنية الأخرى التي تتشابه أهدافها مع أهداف وزارة البيئة، وذلك بسبب ضيق المساحة.

- تقييم مستوى الإنجاز

يدرج الجدول رقم (2) المشاريع الواردة في الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2017-2019)، ومدى الإنجاز المحرّز لكل مشروع كمياً ونوعياً. كما يبين الجدول تاريخ البدء وتاريخ الانتهاء لكل مشروع، والميزانية المرصودة، ومصدرها، وما تم إنفاقه حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة. وينبغي الإشارة إلى أن المشاريع المدرجة في الجدول تم تقسيمها إلى مجموعات وفق مساهمة كل مجموعة في تطبيق برنامج تنفيذي معين، وهذه البرامج

التنفيذية بدورها تتوزع في مجموعات تشترك كل منها في تحقيق أحد الأهداف الاستراتيجية الخمسة لملف البيئة، كما هو موضح في الملحق رقم (1).

ويعكس تصميم البرامج التنفيذية إجمالاً تفهماً جيداً لمشاكل التدهور البيئي ودوافعها وتأثيراتها في الأردن. وتتصف المشاريع بالتنوع في طبيعتها دلالة على ضرورة الاستمالة إلى سبل استجابة متعددة الأغراض. فهناك مشاريع تهدف إلى رصد الملوثات ومراقبتها في الأوساط المختلفة وتحليل البيانات والإبلاغ عنها دورياً. بينما تسعى مشاريع أخرى إلى إعداد دراسات علمية للتقييم والتخطيط وبناء قواعد المعلومات والمعارف. وتنصب مشاريع أخرى على تنمية القدرات المؤسسية الإدارية والمعرفية من خلال تطوير أدوات للتشخيص والإرشاد والتعميم. وهناك برامج تهدف إلى التنظيم البيئي للنشاطات التنموية وتطوير التشريعات والأنظمة القانونية. بينما تتجه المشاريع التنفيذية إلى إعادة تأهيل نظم البيئة الطبيعية والمبنية على حدٍ سواء. ومما يجدر ذكره أن كثيراً من المشاريع المدرجة في استراتيجية الوزارة ترتبط بأهداف اجتماعية وثقافية واقتصادية إلى جانب تبنيها أهدافاً بيئية. ويظهر تأثير هذه الأهداف، على سبيل المثال، في مشروع التعويضات البيئية ومشروع تحسين البنية التحتية الخضراء في المناطق الحضرية والريفية، ومشروع الاستخدام المستدام لخدمات النظم البيئية. فهذه المشاريع الميدانية تجلب حلولاً توفيقية قطاعياً وتجسد مبدأ التنمية المستدامة.

وتشير القراءة المتأنية للجدول رقم (2) إلى ارتفاع نسبة الإنجاز كمياً ونوعياً على مستوى المشاريع، ولكن مع وجود مواطن ضعف لدى بعض البرامج تستدعي الوقوف عندها وقوفاً تفصيلياً. وتكشف هذه المراجعة أن مخرجات المشاريع الموثقة كتابةً والملموسة ميدانياً تمتاز بدرجة عالية من الجودة الفنية، مع بعض التحفظ على نسب الإنجاز الكمية والنوعية، ولأن الوزارة لم تنفذ بعض المشاريع الاستراتيجية على أكمل وجه.

والى جانب كل هذه المعطيات، من المهم التمييز بين الإنجازات وفعالية هذه المشاريع في تحقيق الغايات الاستراتيجية الهادفة إلى حماية الإنسان والبيئة من آثار التغيرات البيئية السلبية. فرغم نسب الإنجاز العالية ومخرجات المشاريع المؤثرة والإقرار بأن الحفاظ على البيئة يعتمد على الإنجاز التراكمي، ينبغي الاستفسار عن مدى قدرة هذه المشاريع على منع التلوث ووقف استنزاف الموارد المتجددة وصون النظم الطبيعية من التدهور البيئي. لذلك، يقتصر الجدول رقم (2) على تسجيل الإنجازات الآتية للمشاريع، وذلك بعد تقديم تحليل للكشف عن مدى الترابط بين إنجازات هذه المشاريع وتحقيق الأهداف الاستراتيجية المنشودة. غير أن هناك حالات يصعب معها الكشف عن هذا الترابط، فبعض المشاريع قيد التنفيذ أو حديثة العهد، مما يتطلب مزيداً من الوقت لتقييم فعاليتها. بينما يستلزم بعضها الآخر، مثل برنامج التعويضات البيئية، القيام

بزيارات ميدانية للعديد من المواقع لرصد التغيرات وجمع البيانات عن عدد كبير من الأنشطة وتحليل النتائج.

وقبل الخوض في عرض الإنجازات وتحليلها، يشار إلى أن الخطة الاستراتيجية احتوت على مؤشرات لقياس الأداء على مستوى الأهداف الاستراتيجية. وتكشف القراءة المتأنية لقائمة المؤشرات البيئية عن عدد من أوجه القصور. فبعض المؤشرات تفشي عن حالة تلوث البيئة ولا تصاحبها دلائل عن الضغوط أو الآثار أو فعالية سبل الاستجابة، وبالتالي لا تقدم معلومات شافية عن أسباب التلوث ومصادره وحدته التي يمكن أن يستنير بها صانع القرار عند اتخاذ القرارات أو الإجراءات المناسبة. فعلى سبيل المثال، تصف مؤشرات تلوث الهواء المدرجة في الخطة الاستراتيجية حالة نوعية الهواء من خلال قياس تركيز عدد من الملوثات في الهواء المحيط، من غير توظيف مؤشرات تكشف عن معدل انبعاث الملوثات (الكمية/ سنة) من كل مصدر على حدة، والتي تسمح بفهم أعمق وأشمل لتلوث الهواء. أما مؤشرات تغير المناخ، فهي تركز تركيزاً منفرداً على أداء سبل الاستجابة (مساهمة الطاقة المتجددة) من دون أن ترافقها معلومات عن معدل انبعاثات غازات الدفيئة ومصادرها وآثارها على قطاعي المياه والزراعة. إضافة إلى ذلك، لا تعد نسبة مساهمة الطاقة المتجددة في خليط الطاقة الكلي مؤشراً دقيقاً لقياس تخفيف انبعاثات غازات الدفيئة، لأن العلاقة بين هذا المؤشر ومعدل الانبعاثات ليست عكسية بالضرورة. أما التقدم في إعداد الخطة الوطنية للتكيف، فهذا المؤشر لا يكشف عن مدى فعالية إجراءات التكيف الميدانية ولا يرصد التغيرات الزمنية. وفي ما يخص المؤشرات الدالة على حماية النظم البيئية والحيوية وصونها فهي غير شاملة، ولم تعكس حالة خدمات النظم البيئية ولم تُشر إلى فعالية أطر الحكامة. وكان من الممكن أن تستنير الخطة الاستراتيجية بالمؤشرات المدرجة في الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020). وثمة كثير من المعايير الكمية الأخرى في الخطة تكشف عن مدى الإنجازات حسب من دون الإفشاء عن النتائج النهائية المرجوة. وتقود هذه الأمثلة في مواطن القصور في مؤشرات الخطة الاستراتيجية، إلى عدم التعويل عليها بالكامل في هذه المراجعة.

ومن باب التصويب، يوصى عند إعداد الخطة الاستراتيجية التالية باختيار مؤشرات ذات دلالات متعددة الأبعاد للإحاطة بالمسببات والآثار وسبل الاستجابة إلى جانب وصف حالة البيئة. كما يجب أن تكشف المؤشرات المختارة عن مزيج من الإنجازات الفورية والنتائج المرجوة بعيدة المدى. ويجدر انتقاء مؤشرات ترصد النتائج على مستوى المشاريع والبرامج التنفيذية إلى جانب الأهداف الاستراتيجية.

الجدول رقم (2):
تقييم مدى الإنجاز في المشاريع المقترحة لوزارة البيئة لتحقيق خطتها الاستراتيجية

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
الهدف الاستراتيجي: حماية وصون النظم البيئية والحيوية							
إدارة الموارد الطبيعية	إكمال الشبكة الوطنية للمناطق المحمية	2008	مستمر	5,000 (الموازنة العامة)	5,000	75%	تقوم الجمعية الملكية لحماية الطبيعة، بصفتها الذراع التنفيذية لمديرية حماية الطبيعة في وزارة البيئة، بإعداد الدراسات النظرية والميدانية والتقييمية وخطط العمل اللازمة لتأسيس محميات طبيعية لتكون جزءاً من الشبكة الوطنية للمناطق المحمية. ويتم رصد التمويل لهذه النشاطات من ميزانية الجمعية. وقد نجحت الجمعية في تأسيس محميتين طبيعيتين (محمية برق، ومحمية الضاحك).
تعميم اتفاقيات «ريو» الدولية في القطاعات التنموية	مرفق البيئة العالمي (GEF)، ومعهد ستوكهولم للمياه	2015	2019	909,000	909,000	100%	العمل قائم على رفع الجهوزية الوطنية للتصدي للجفاف من خلال بناء القدرات المؤسسية والفنية. ويهدف البرنامج إلى دمج أحكام اتفاقيات «ريو» الدولية وبنودها في السياسات والتشريعات التنموية. وأحد محاور التعميم هو تأسيس خطة لإدارة الجفاف في الأردن. وتشمل الإنجازات: (1) إنشاء وحدة إدارة الجفاف في وزارة المياه والري. (2) تدريب فريق وطني فني على إدارة الجفاف. (3) إعداد السياسة الوطنية لإدارة الجفاف في قطاع المياه. (4) إنشاء نظام الإنذار المبكر للجفاف. (5) إشراك المرأة والمجتمع المحلي في جهود الحفاظ على البيئة من خلال دعم ثمانية مشاريع ريادية للتكيف ومواجهة الجفاف والتصحر. (6) تطوير قدرات الإعلام البيئي. أما المحور الآخر لتعميم اتفاقيات «ريو» فيتم من خلال إنشاء خريطة طريق وطنية لإدارة الأراضي الرعوية. وتشمل الإنجازات: (1) إنشاء آلية لاختيار تشكيل المحميات الرعوية وتحديد الإعلانات عنها. (2) تنظيم المؤتمر الأول للبيئة والتنمية تحت عنوان «البيئة لا تعرف الحدود».

تقرير حالة البلاد لعام 2019: البيئة

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	الاستخدام المستدام لخدمات النظم البيئية في الأردن.	2014	2019	4,124,000 الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)	3,787,867	94%	(1) تم إعداد مجموعة من الخطوط الإرشادية الوطنية الخاصة بدراسة خدمات النظم البيئية وتقييمها لدمجها ضمن التخطيط التنموي وعملية صنع القرار. (2) تم تنفيذ مجموعة من الحالات الدراسية النموذجية في أربع محافظات طبقت من خلالها مبادئ تقييم خدمات الأنظمة البيئية وأدائها على المستوى المحلي في قطاعي السياحة البيئية والإدارة المستدامة للمراعي تمهيداً لدمجها ضمن أطر الحوكمة والسياسات الوطنية وقواعد المعلومات الوطنية. (3) تم تنفيذ برنامج إدارة المعرفة البيئية والوعي والتعليم والتشبيك في مجال خدمات الأنظمة البيئية، من خلال تطوير قواعد المعلومات الوطنية المرتبطة بالأنظمة البيئية وخدماتها وربطها ببرامج إنتاج المعرفة والتوعية البيئية.
	إنشاء حديقة بيئية في الرصيفة/المرحلة الثانية.			الموازنة العامة			تم تأجيل البدء بتنفيذ المرحلة الثانية من إنشاء الحديقة البيئية لحين الانتهاء من أعمال إزالة تلال الفوسفات المجاورة. وتم البدء بعملية إزالة أكوام الفوسفات المتراكمة من موقعها الحالي (منطقة أكوام الفوسفات) وبنسبة إنجاز تفوق 50%.
	الإدارة المتكاملة لإعادة تأهيل المناطق المتدهورة بيئياً.						تم رصد هذا المشروع ضمن الموازنة العامة لجذب التمويل الخارجي لإعادة تأهيل المناطق المتدهورة بيئياً والتي تشمل حوض (سيل) الزرقاء، ومكب الأكيدر، ومناطق تربية الماشية في الظليل والحلابات. ولم يتم تنفيذ أي نشاط لعدم وجود التمويل.



البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	إعادة تأهيل البادية الأردنية (برنامج التعويضات البيئية).	2005	2021	112,000,000	61,000,000	80%	<p>يهدف البرنامج إلى إعادة تأهيل النظم البيئية في البادية الأردنية من خلال الإدارة المتكاملة للموارد الطبيعية، وتطبيق الإدارة التشاركية مع المجتمع المحلي، وتقديم الحوافز.</p> <p>وفقاً لخطة العمل المجتمعية لإعادة تأهيل البادية الأردنية، تم تنفيذ المشاريع التالية لغاية عام 2018:</p> <p>(1) حصاد مياه الأمطار من خلال إنشاء الحفائر والسدود بسعة تخزينية تقارب 7 ملايين م³.</p> <p>(2) تحسين الغطاء النباتي الطبيعي من خلال زراعة 44 ألف دونم بما يقارب 1.160 مليون شجرة من الشجيرات الرعوية.</p> <p>(3) تحسين مياه الشرب والسقاية من خلال إعادة تأهيل 17 بئراً ارتوازية.</p> <p>(4) إنشاء الطرق الزراعية لتسهيل الوصول إلى المساقط المائية.</p> <p>(5) رفع كفاءة إنتاجية الثروة الحيوانية من خلال شراء اللقاحات والعلاجات البيطرية وتوزيعها لتطعيم ما يزيد على 5 ملايين رأس من الأغنام، وتشغيل 10 عيادات بيطرية متنقلة.</p> <p>(6) تمويل مشروع تعلية سدّ الواله مقابل زراعة محاصيل علفية على مساحة 16 ألف دونم.</p> <p>(7) تطوير سلاسل القيمة المضافة لصناعة الأجبان ومشتقات الحليب في البادية الأردنية.</p> <p>(8) تطوير سلاسل القيمة المضافة لاستغلال الصوف بدلاً من حرقه.</p> <p>ولم يُكتب النجاح في بعض المشاريع الأخرى بسبب صعوبة التنسيق في ظل تعدد الجهات الحكومية المشتركة في هذه المشاريع.</p>

تقرير حالة البلاد لعام 2019: البيئة

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	إنشاء قاعدة بيانات التنوع الحيوي وربطها إلكترونياً مع الوزارة.	2016	2017	0	0	100%	تم إعداد قاعدة بيانات تضم معلومات شاملة وتقارير عن نشاطات إدارة التنوع الحيوي في الأردن. وتحمل المنصة الإلكترونية اسم «غرفة تبادل معلومات التنوع الحيوي في الأردن»، وهي مرتبطة بسكرتارية الاتفاقية الدولية للتنوع الحيوي ومتاحة للعامة. كما تم ربط قاعدة البيانات بالقائمة الحمراء، وهي قائمة معلوماتية عن الأنواع المهددة بالانقراض.
	دعم الاستدامة المالية والإدارية لدعم المحميات الطبيعية.	تتجدد سنوياً		2,100,000 (4 سنوات)		100%	تقوم الجمعية الملكية لحماية الطبيعة، بحسب التفويض من قبل وزارة البيئة، بالإشراف على تطوير خطط لإدارة المحميات الطبيعية وتنفيذها بناءً على دراسات علمية متخصصة. وقام مركز مراقبة التنوع الحيوي في الجمعية بما يزيد على 13 دراسة متخصصة. وتقوم الجمعية بتزويد الوزارة بتقارير دورية حول سير العمل في إدارة المحميات. وتتولى الجمعية تمويل المشروع من ميزانيتها الخاصة.
	إعداد خطة تفتيش وطنية لحماية التنوع الحيوي.	2017	تتجدد سنوياً			100%	قامت الجمعية الملكية لحماية الطبيعة بإعداد خطة تفتيش وطنية لحماية التنوع الحيوي في عام 2017. وتقوم الجمعية، بحسب التفويض من قبل وزارة البيئة، بتنفيذ خطة التفتيش الوطنية. وتقوم الجمعية بتزويد الوزارة بتقارير دورية حول سير عمليات التفتيش. وتتولى الجمعية تمويل المشروع من ميزانيتها الخاصة.
	تعزيز الموارد البشرية والأطر القانونية والقدرات المؤسسية لتنفيذ بروتوكول ناغويا.	2017	2020	248,000 مرفق البيئة العالمي (GEF)	183,000	80%	تم إعداد مسودة نظام الحصول على الموارد الجينية وتقاسم المنافع.

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	إعداد التقرير الوطني السادس للتنوع الحيوي.	2018	2018	70,000	70,000	100%	تم الانتهاء من إعداد التقرير الوطني السادس حول حالة التنوع الحيوي ونظم البيئة في المملكة.
	تحسين البنية التحتية الخضراء في الأردن من خلال إجراءات العمالة المكثفة.	2017	2020	9,673,500	7,642,000	42%	تم ما يلي: (1) تشغيل 1793 عاملاً من الأردنيين والسوريين، منهم ما نسبته 24% من النساء، تلقى 82% منهم تدريبات إضافية. (2) إعادة تأهيل أربع محميات طبيعية (اليرموك، وديين، والأزرق، والشومري)، وثلاثة مواقع في مركز البحوث الزراعية (الخالدية، والبقعة، وديرعلا). (3) زراعة 12,553 شجرة و2,889 شجيرة في مناطق مختلفة من المملكة. (4) زراعة 43,958 نبتة محاصيل زراعية في أربعة مواقع تابعة لمركز البحوث الزراعية.
الهدف الاستراتيجي: الوقاية من الآثار السلبية على البيئة الناجمة عن التلوث والتغيرات المناخية والحد منها							
مراقبة عناصر البيئة وحمايتها	إعداد تقرير حالة البيئة والمؤشرات البيئية.	2006	مستمر	0	0	100%	قامت الوزارة بإصدار تقرير حالة البيئة الثاني لعام 2016. ويجري العمل على إعداد لائحة وطنية بالمؤشرات البيئية.
دراسة تراكيز الملوثات الناجمة عن المصانع في الهواء.		1988	يجدد سنوياً	255,000	255,000	100%	تقوم الوزارة بإدارة برامج لرصد نوعية الهواء المحيط كما يلي: (1) برنامج مراقبة نوعية الهواء في المدن الصناعية المؤهلة في سحاب واربد والكرك. (2) برنامج مراقبة نوعية الهواء في المدن الصناعية القريبة من المناطق الصناعية في الجيزة والبقعة والموقر والخالدية والرصيضة. (3) نظام مراقبة الملوثات الغازية في منطقة الهاشمية / محافظة الزرقاء. (4) برنامج مراقبة الانبعاثات الصادرة من مداخن خمسة مصانع ثقيلة من خلال محطات ثابتة. (5) برنامج مراقبة تراكيز الجسيمات العالقة في القادسية / محافظة الطفيلة. وتقوم الوزارة بتوظيف هذه البيانات في إصدار تقارير دورية مفصلة عن نوعية الهواء المحيط وتوفيرها للجميع.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: البيئة

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	دراسة نوعية المياه ومراقبتها.	1986	يجدد سنوياً	175,000 سنوياً (الموازنة العامة)	175,000	100%	تقوم الوزارة بتنفيذ المشروع الوطني لمراقبة نوعية المياه في الأردن والذي يغطي خمسة قطاعات: المياه الجوفية (19)، الأودية والسيول (22)، السدود (10)، محطات معالجة الصرف الصحي (40)، ومحطات معالجة المياه العادمة الصناعية الناتجة عن المنشآت الصناعية غير المربوطة بشبكة الصرف الصحي (33). ويتم إعداد تقارير بالخصائص الفيزيائية والكيميائية والجرثومية للمياه في هذه المواقع وإرسالها إلى الجهات المعنية لاتخاذ التدابير الضرورية.
	المشروع الوطني لمراقبة المياه عن بعد.	2003	يجدد سنوياً	63,000 سنوياً (الموازنة العامة)	63,000	100%	يتكون نظام مراقبة المياه عن بعد من ثلاث عشرة محطة رصد في كل من نهر الأردن ونهر اليرموك وقناة الغور الشرقية وسيل الزرقاء وسد الملك طلال. ويتم تحليل الخصائص الفيزيائية والكيميائية للمياه لمراقبة وضمان جودتها. ويتم تخزين المعلومات في قاعدة بيانات مركزية، وإعداد تقارير دورية.
	إنشاء نظام إلكتروني لمراقبة تراكيز الملوثات.	2014	يجدد سنوياً	210,000 سنوياً (الموازنة العامة)	210,000	100%	يتكون النظام من شبكة لمراقبة نوعية الهواء المحيط في اثنتي عشرة محطة ثابتة في عمان واريد والزرقاء، تم توزيعها على المناطق الصناعية غير المؤهلة والمناطق السكنية والمناطق المكتظة بالمرور. وتُنقل نتائج رصد الهواء من محطات الرصد إلكترونياً على مدار الساعة إلى مركز الوزارة لتحليلها وإصدار تقارير يومية وشهرية وسنوية، لحصر تجاوزات معايير نوعية الهواء الأردنية. إلى جانب محطات الرصد، تملك الوزارة مختبراً متنقلاً لمراقبة تراكيز الملوثات في الهواء المحيط، بهدف تغطية المحافظات والمناطق التي لا تتوفر فيها محطات رصد ثابتة. وتم استحداث موقع إلكتروني لعرض مؤشرات نوعية الهواء (Air Quality Index) المقاسة من محطات رصد الهواء في كل من عمان واريد والزرقاء.



البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
تغير المناخ	التقرير الأول المحدث لفترة سنتين (FBUR) لرصد انبعاثات الغازات الدفيئة.	2015	2017	249,000	249,000	100%	تم إعداد التقرير الأول المحدث لفترة سنتين، والذي يتضمن جرداً لانبعاثات غازات الدفيئة من القطاعات المختلفة، وتقييم لمجموعة من إجراءات تخفيف انبعاثات غازات الدفيئة والكلف المتوقعة لهذه الإجراءات. وقد بدأت الوزارة بإعداد التقرير الثاني المحدث لفترة سنتين، والذي من المتوقع أن يصدر في بداية عام 2020. وسيستبعبه إعداد تقرير البلاغات الوطنية الرابع، والذي من المتوقع أن يصدر في عام 2021.
الدعم المؤسسي للتعريف بملوثات المناخ والهواء قصيرة الأجل (SNAP).	2015	2019	86,000	80,000	90%	أسهمت دراسات الوزارة في قياس ملوثات المناخ والهواء قصيرة الأجل في الهواء، ورصد مصادرها، وجرّد كميات الانبعاثات. ثم تم إطلاق برامج توعوية استهدفت البلديات ومنظمات المجتمع المدني وطلبة الجامعات في جميع المحافظات. وعُقد مؤتمر إقليمي في الأردن لعرض تأثيرات ملوثات المناخ والهواء قصيرة الأجل على الصحة العامة ومناقشتها. وقام المشروع بتصميم وطباعة منشورات توعوية بشأن هذه الملوثات. وستقوم الوزارة بعقد ورشات عمل لتحديد أصحاب العلاقة، تمهيداً لإعداد خطة وطنية للحد من انبعاثات ملوثات المناخ والهواء قصيرة الأجل، وإعداد تقارير عن حالة الميثان والكربون الأسود في الأردن.	
الشراكة من أجل جاهزية السوق (PMR) (المرحلة الثانية).	2016	2019	2,124,000	1,300,000	80%	أطلقت الوزارة منصة وطنية للرصد والإبلاغ والتحقق (MRV) بخصوص نشاطات ومشاريع التخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة في قطاع الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، كمرحلة تجريبية، على أن يغطي بقية القطاعات بحلول عام 2021. كما تم إطلاق خطة عمل تغير المناخ لأمانة عمان الكبرى. وتحتوي الخطة على تفصيل شامل لخطة التخفيف من انبعاثات الغازات الدفيئة في عمان.	

تقرير حالة البلاد لعام 2019: البيئة

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	مضخات الري العاملة بالطاقة الشمسية (REEE).	2016	2019	5,000,000 (الموازنة العامة)	4,000,000	73%	تم تركيب 234 نظاماً لمضخات الري تعمل بالطاقة الشمسية.
	تحسين نوعية الحياة وتعزيز البنية التحتية الخضراء في عمان، للتخفيف من تغير المناخ والتكيف معه.	2017	2021	4,124,000 الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)	2,060,000	50%	تم إنجاز دراسة خط الأساس بالاشتراك مع أهالي المناطق المستهدفة في بدر والنصر، بعدها مرحلة أولى، تمهيداً للبدء بعملية التصميم التشاركي لشبكات البنية التحتية الخضراء بالتعاون مع المجتمع المحلي وقطاعات أمانة عمان الكبرى. وتم تدريب 70 موظفاً في أمانة عمان على أساليب البحث والتحليل التشاركي والتصميم الحضري للبنية التحتية الخضراء في المساحات العامة.
	إعداد الخطة الوطنية للتكيف مع تغير المناخ.	2017	2019	126,000 الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)	126,000	90%	تم الانتهاء من إعداد المسودة النهائية للخطة الوطنية للتكيف تمهيداً لإقرارها.
	تقييم الاحتياجات التكنولوجية لتغير المناخ.	2015	2017	84,000 مرفق البيئة العالمي (GEF)	84,000	100%	تم إعداد تقرير بشأن تقييم الاحتياجات الفنية اللازمة للتخفيف والتكيف في مجال تغير المناخ لأربعة قطاعات رئيسية.
	الحكامة الرشيدة لمراجعة وثيقة المساهمات المحددة وطنياً (NDC) وتنفيذها لاتفاق باريس حول تغير المناخ.	2018	2019	1,620,000 الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)	243,000	25%	العمل جارٍ على تطوير خطط محلية لمواجهة تغير المناخ، وذلك في ثلاث بلديات مختارة (ديرعلا، والعيون، وبصيرا). يعمل المشروع حالياً على بناء قدرات وزارة البيئة والمؤسسات الشريكة لإعداد وثيقة المساهمات الوطنية المحددة ومراجعتها وتحديثها بحلول عام 2020 بحسب اتفاق باريس.



البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	رفع جاهزية نقطة الاتصال الوطنية (NDA) وقدراتها المعتمدة لدى صندوق المناخ الأخضر.	2019	2020	213,000 صندوق المناخ الأخضر	71,000	10%	يهدف المشروع الى دعم الجاهزية المؤسسية مع صندوق المناخ الأخضر، من خلال رفع قدرات كل نقاط الاتصال الموجودة في القطاعات المعنية. وسيقوم المشروع بتأهيل مؤسسة وطنية للحصول على اعتمادية صندوق المناخ الأخضر. كما سيتم تطوير 10 مقترحات تنفيذية من ضمن الأولويات المدرجة في وثيقة المساهمات المحددة وطنياً للحصول على التمويل.
إدارة المواد الكيماوية والنفايات	تطوير الوحدة التبخيرية في مكب الحمرة لمعالجة مياه الزيبار/ المرحلة الثانية.						تم إلغاء المشروع، لأن مكب الحمرة من المكبات المنوي إغلاقها وفقاً للخطة الإقليمية لإدارة النفايات الصلبة لإقليم الوسط والمنبتقة عن الاستراتيجية الوطنية لإدارة النفايات الصلبة.
	دراسة أثر المبيدات على البيئة.	2006	يجدد سنوياً	60,000 سنوياً (الموازنة العامة)	40,000	100%	تقوم وزارة البيئة بفحص عينات من المنتجات الزراعية المحلية والمستوردة والمنتجات الحيوانية المحلية والمستوردة والتربة الزراعية وحليب الأمهات المرضعات، للكشف عن أي استخدام حديث للمبيدات الممنوعة، ولرصد تراكم المبيدات المرخصة والتأكد من كونها ضمن الحدود المسموح بها.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: البيئة

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	زيادة فعالية إعادة تدوير النفايات الصلبة.	2016					تم رصد هذا المشروع ضمن الموازنة العامة لجذب التمويل الخارجي لتشجيع مبادرات إعادة التدوير. ولكن لم يتم تنفيذ أي نشاط لعدم وجود التمويل. من جهة أخرى، تقوم الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ) منذ نهاية عام 2016 بتنفيذ برنامج لإدارة النفايات الصلبة تبلغ ميزانيته 66.8 مليون يورو، بالشراكة مع وزارة الحكم المحلي. وتم إقامة 8 منشآت لفرز النفايات البلدية، ومرفقين لتحويل النفايات العضوية إلى مواد محسنة (compost) للتربة. وقد شملت هذه المشاريع محافظات إربد والمفرق والكرك ومادبا وعمان. وساهمت عمليات الفرز وإعادة التدوير في توفير فرص عمل وفق برنامج إجراءات العمالة المكثفة، إذ استفاد أكثر من 22 ألف شخص من فرص العمل مع نهاية عام 2018. كما تقوم الوكالة بالإشراف على منشأة لإعادة تدوير النفايات البلدية في مخيم الزعتري.
	نظام التعامل مع الحالات الطارئة للمواد والنفايات الخطرة.	2006	يجدد سنوياً	5,000 سنوياً (الموازنة العامة)	5,000	100%	تم تخصيص ميزانية للتعامل مع أي حادث أو حالة بيئية طارئة ناجمة عن النفايات والمواد الخطرة.
	مركز معالجة النفايات الخطرة/ سواقة.	1998	يجدد سنوياً	175,000 سنوياً (الموازنة العامة)	155,000	100%	يتم استقبال النفايات الخطرة المتولدة محلياً وتخزينها بطرق آمنة بيئياً لحين إنشاء وحدات معالجة متكاملة.
	تطوير مكب النفايات في الأكيدر/ إنشاء برك الزيبار.	2017	2019	1,100,000 (الموازنة العامة)	1,081,000	100%	أنشئت 3 برك لتجميع المياه الناتجة عن معاصر الزيتون (الزيبار) في منطقة الأكيدر، بسعة تخزينية 150 ألف م ³ . وتوفر البرك آليات لتبخير المياه وإزالة المواد الصلبة والزيوت. وتستقبل البرك مياه الزيبار الناجمة عن المعاصر في محافظات الشمال فقط.

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	مشروع التقييم الأولي للزئبق ومركباته في الأردن.	2016	2018	200,000 مرفق البيئة العالمي (GEF)	200,000	100%	تم إعداد تقرير التقييم الأولي لجرد كميات الزئبق ومركباته في الأردن.
	تنفيذ أعمال البنية التحتية في محيط مكب النفايات الخطرة/ سواقة.						تم إلغاء المشروع. انظر إلى مشروع «إنشاء وحدات معالجة للنفايات الخطرة في سواقة من خلال طرح عطاء دولي» أدناه، ضمن برنامج التحول نحو الاقتصاد الأخضر.
	نظام التتبع الإلكتروني لصهاريج نقل المياه العادمة المنزلية والزيوت العادمة ومركبات نقل النفايات الخطرة.	2016	2018	135,000 (صندوق حماية البيئة)	48,000	70%	تم تجهيز 465 صهريجاً لنقل المياه العادمة المنزلية بأنظمة التتبع الإلكتروني من أصل 600 صهريج، ليتسنى مراقبتها من خلال مديرية التفتيش والشرطة البيئية. ونتيجة لذلك، بلغت نسبة انخفاض المخالفات 90% وفق وزارة البيئة. ويعد استكمال تجهيز صهاريج نقل المياه العادمة المنزلية، ستقوم الوزارة بتجهيز صهاريج نقل الزيوت المعدنية العادمة ومركبات نقل النفايات الخطرة. ويتم حالياً استخدام الزيوت المعدنية المعالجة بعد إعادة تدويرها بعدها وقوداً في مصانع الإسمنت بترخيص. ولكن يُعتقد أن بعض كميات هذه الزيوت يتم استخدامها وقوداً في منشآت أخرى (كالمخابز ومصانع الحديد والأسفلت) من دون ترخيص رسمي.
	خفض الملوثات العضوية الثابتة (POPs) في المملكة.	2018	2023	5,000,000 مرفق البيئة العالمي (GEF)	170,000	18%	تم السير بإجراءات شراء 10 معقمات حرارية وتركيبها لمعالجة النفايات الطبية في المستشفيات الحكومية والعسكرية. تم إعداد مسودة تعليمات لتطوير وإدارة نظام لجمع النفايات الإلكترونية والكهربائية وإعادة تدويرها.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: البيئة

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	إنشاء نظام وطني للمعلومات ومراقبة النفايات الصلبة.	2017	2020	3,127,000 الاتحاد الأوروبي		65%	تم تركيب عدد من نظم المعلومات والمراقبة، ويجري العمل على طرح عطاء لشراء أجهزة الرصد والمراقبة الأخرى. وتم إنشاء وحدة تنظيمية في الوزارة للإشراف على نظام المعلومات الذي يهدف إلى مراقبة الأداء البيئي في خمسة مكبات رئيسية. إذ يقوم النظام بجمع معلومات عن الهواء والمياه السطحية والجوفية، ومراقبة تسريبات العصارة.
التنظيم البيئي للنشاطات التنموية	تطوير وتنفيذ برامج مراقبة وتفتيش خاص للمواقع الساخنة والتدقيق البيئي.		مستمر	137,000 (الموازنة العامة)			تقوم مديرية التفتيش والمراقبة البيئية بزيارات ميدانية لجميع القطاعات التنموية. وتشمل برامج المراقبة التفتيش الدوري للمناطق الساخنة. وتقوم برامج المتابعة بمعاينة إجراءات التصويب التي نص عليها التفتيش الدوري. وتقوم المديرية بالتفتيش المضاعف بناءً على الشكاوى. وتفتقر مديرية التفتيش إلى أجهزة تقنية متنقلة للقياس الآني، إذ يتم أخذ عينات وإرسالها للمختبرات.
	تنفيذ مهام لجان التقييم والترخيص في مجال الأثر البيئي.		مستمر	503,000 (الموازنة العامة)			قامت مديرية التراخيص والحد من التلوث بتحديث نظام التراخيص المتكامل ونظام تقييم الأثر البيئي. ومن المواد التي تم تحديثها لدعم مفهوم الشفافية، إلزام الأطراف المعنية بنشر ملخص عن دراسة تقييم الأثر البيئي لتمكين العامة من الوصول إلى المعلومات. وتقوم المديرية ببناء قدراتها في استحداث مفهوم التقييم البيئي الاستراتيجي الذي لا يكتفي بدراسة الأثر البيئي لكل مشروع على حدة، متخطياً ذلك إلى الكشف عن الأثر البيئي للخطط الشمولية والبرامج القطاعية.



البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	دعم الإدارة الملكية لحماية البيئة (الشرطة البيئية).	2006	يحدد سنوياً	800,000 سنوياً (الموازنة العامة)	800,000	%100	تدعم وزارة البيئة الإدارة الملكية لحماية البيئة بعدد ذراعاً تنفيذية للوزارة في تطبيق التشريعات وإنفاذ القانون للتأكد من مدى التزام المنشآت التنموية بالمعايير والاشتراطات البيئية. وترصد المخصصات المالية السنوية للإدارة الملكية لحماية البيئة من موازنة وزارة البيئة. وبلغت هذه المخصصات 800 ألف دينار في عام 2018، أو ما نسبته 16% من موازنة الوزارة. وتدعم الإدارة الملكية لحماية البيئة مديريةية التفتيش ورقابة البيئة، عن طريق مراقبة موظفي الوزارة أثناء القيام بجولات التفتيش البيئي.
الهدف الاستراتيجي: تطوير القدرات المؤسسية وتجذير ثقافة التميز							
تطوير التشريعات والسياسات والاستراتيجيات البيئية	القانون الإداري لإدارة النفايات.	2016	2019	0	0	%90	طورت وزارة البيئة القانون الإداري لإدارة النفايات بهدف تنسيق عمل الجهات المعنية (13 جهة)، وتنظيم مسؤولياتها، ومنع تداخل الأدوار، وتوجيه الاستثمار في القطاع. وما يزال القانون بانتظار تصويت مجلس النواب. حال إقرار القانون فإنه سيوفر المظلة القانونية لزيادة الاستثمارات المستدامة في قطاع النفايات وطرق معالجتها وتدويرها والحد من ظاهرة الإلقاء العشوائي لها.
	قانون حماية البيئة الجديد.	2015	2017	0	0	%100	تم إصدار قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017. ويحتوي القانون على مواد جديدة تساهم في المحافظة على عناصر البيئة ومكوناتها وعلى التنوع الحيوي فيها، ومنع تلويثها، والتقليل من الآثار السلبية الناجمة عن ممارسة الأنشطة الضارة فيها.
حماية البيئة والتنوع الحيوي في الأردن (2)	حماية البيئة والتنوع الحيوي في الأردن (2)	2016	2020	4,210,000	2,440,990	%75	تم تطوير وتنفيذ برنامج متكامل للتدريب وبناء القدرات الفنية والإدارية للوزارة، بما يتناسب مع أولويات تنفيذ قانون البيئة وتنفيذ الخطة الاستراتيجية للوزارة، إضافة إلى تطوير البنية التحتية اللازمة لدعم اللامركزية وتقوية مراكز الوزارة في المحافظات.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: البيئة

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	تطوير الأنظمة والتعليمات البيئية وتحديثها.	2016	مستمر			80%	تم إقرار نظام تغيير المناخ، ونظام صندوق حماية البيئة، ونظام إدارة حماية البيئة، ونظام تنظيم أكياس التسوق البلاستيكية القابلة للتحلل. وتم إقرار تعليمات التتبع الإلكتروني للمركبات الناقلة للمياه العادمة، والزيوت المعدنية والنفايات الخطرة، وتعليمات اختيار مواقع النشاطات التنموية، وتعليمات تحديد أسس دعم المشاريع.
برنامج الإدارة والتطوير المؤسسي	برنامج تطوير إدارة المعرفة في الوزارة.	2017	مستمر			35%	تم الانتهاء من إعداد استراتيجية إدارة المعرفة.
	مشروع إدماج النوع الاجتماعي في السياسات والإجراءات البيئية.						تم رصد هذا المشروع ضمن الموازنة العامة لجذب التمويل الخارجي. ولكن لم يتم تنفيذ أي نشاط لعدم وجود التمويل.
	مشروع تطوير الموارد البشرية وتنميتها.						تم رصد هذا المشروع ضمن الموازنة العامة. ولكن لم يتم تنفيذ أي نشاط لعدم وجود التمويل.
الهدف الاستراتيجي: رفع الوعي العام وتعديل السلوك في مجال حماية البيئة							
التثقيف والتوعية البيئية	تنفيذ الحملة الوطنية (كل الأردن بيتك.. حافظ على نظافته).	2017	يحدد سنوياً	51,000 (الموازنة العامة)	10,000 سنوياً	60%	تم تنفيذ العديد من حملات النظافة العامة وآخرها إطلاق الحملة الوطنية للنظافة العامة تحت شعار «بلدك بيتك» ضمن المبادرة الملكية «أردن النخوة» بالتعاون مع عدد من المؤسسات والجمعيات والهيئات شريكة. وتم تنفيذ برامج لترشيد استهلاك المياه والطاقة تستهدف 20 مدرسة سنوياً. وتم تنفيذ برنامج لفرز وتدوير النفايات الصلبة يستهدف 70 مدرسة سنوياً.

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	إدماج المفاهيم البيئية في المناهج التعليمية.	2017	يجدد سنوياً			90%	تم إنشاء قاعدة بيانات للمحتوى البيئي في المناهج الدراسية في المدارس والجامعات. كما تم إعداد خطة وطنية استراتيجية تهدف إلى إرساء الأسس للتعليم البيئي من أجل الاستدامة.
	تسخير وسائل التواصل الاجتماعي للتوعية البيئية.	2017	يجدد سنوياً	24,000 سنوياً (الموازنة العامة)	24,000	100%	يتم تفعيل وسائل التواصل الاجتماعي في إيصال الرسائل التوعوية البيئية (فيسبوك، انستغرام، تويتر).
	تطوير محتوى مرئي وصوتي ومسموع للتوعية بالقضايا البيئية.	2017	مستمر	125,000 (الموازنة العامة)	125,000	100%	تم إنتاج (فلاشات) تلفزيونية وإذاعية توعوية (مسرحية «زعل وخضرة» وغيرها)، وصلت إلى 50 ألف طالب.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: البيئة

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
الهدف الاستراتيجي: تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص							
التحول نحو الاقتصاد الأخضر	صندوق حماية البيئة/ دعم المشاريع.	2009	يجدد سنوياً	3,702,000	1,708,000	46%	بلغ مقدار الدعم المالي الذي قدمه الصندوق 2.4 مليون دينار خلال عامي 2017 و2018. ووصل عدد المستفيدين إلى أكثر من 30 مؤسسة. ويقوم الصندوق بدعم مشروع لوزارة الزراعة يهدف إلى زراعة 60 ألف شجرة حرجية في محافظتي عجلون والطبيلة باستخدام المياه العادمة المعالجة ومياه سد اللجون في الكرك، على مساحة 1000 دونم في كل منطقة. كما قام الصندوق بدعم مشاريع ومبادرات منها: حملة كل الأردن بيتك/ صرخة وطن، وتوزيع 1000 حاوية في أنحاء المملكة، والحصول على طائرات من دون طيار للشرطة البيئية لمراقبة الحراج، ونظام تتبع الإلكتروني للصهاريج الناقلة للمياه العادمة، وتطوير لعبة رقمية توعوية وتصميمها لتحفيز التفاعل البيئي، وتضمين المواضيع البيئية في نشاطات متحف الأطفال الأردني، وإصدار كتاب -القائمة الحمراء لنباتات الأردن المعرضة للانقراض-، وتدريب المعلمين على إدماج مفاهيم الاستدامة البيئية في الحصص المدرسية، وتدوير النفايات المنزلية الصلبة، وإصدار دليل للإدارة المستدامة للمنشآت.
	إنشاء محطة لمعالجة المياه العادمة الصناعية/ الزرقاء.	2017	2021	26,000,000		10%	تم الانتهاء من إعداد الدراسات الفنية اللازمة لإنشاء المحطة المركزية لمعالجة المياه العادمة الصناعية تمهيداً لرفعها إلى مجلس الشراكة بين القطاعين العام والخاص لاعتمادها.
	إنشاء وحدات معالجة للنفايات الخطرة في سواقة من خلال طرح عطاء دولي.	2018	2021	15,000,000		5%	يتم حالياً من خلال التعاون مع كل من الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ) ومؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي، إعداد دراسات تفصيلية للموقع، بهدف تحديد خيارات الإدارة المستدامة ومعالجة النفايات والتحول نحو خيار الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إدارة الموقع.



البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	جمع بطاريات الرصاص الحامضية المنتهية الصلاحية وتدويرها.	2017	2020	3,000,000		15%	تم إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية.
	حوار السياسات حول التحول إلى الاقتصاد الأخضر والطاقة المتجددة.	2014	2021	820,000	410,000	70%	تم تحديث الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2017-2019).
	إعداد خطة تنفيذية وطنية للنمو الأخضر تشمل على خطط قطاعية تنفيذية للقطاعات المستهدفة (2019-2030)	2018	2019	193,000	135,000	70%	يتم إعداد 6 خطط قطاعية (المياه، والزراعة، والطاقة، والسياحة، والنفايات، والنقل)، وخطة غير قطاعية، لدعم التحول نحو الاقتصاد الأخضر في هذه القطاعات.
حماية طبقة الأوزون	استبدال المواد المستنزفة لطبقة الأوزون في قطاع صيانة التبريد والتكييف.	2013	2019	3,540,000	3,540,000	100%	تم دعم 3 شركات وطنية عاملة في مجال صيانة التبريد والتكييف، من خلال استخدام خطوط إنتاج وتكنولوجيات رقيقة بالبيئة، للتخلص من المواد المستنزفة لطبقة الأوزون، وفتح أسواق جديدة للمنتجات المحلية.

البرنامج	المشروع	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	ميزانية المشروع المرصودة (دينار)	كمية الإنفاق (دينار)	الإنجاز الكمي (%)	الإنجاز النوعي
	تنفيذ المرحلة الثانية من الاستراتيجية الوطنية للتخلص من المواد المستنزفة لطبقة الأوزون.	2019	2022	2,329,000 صندوق بروتوكول مونتريال		30%	تم دعم حوالي 70 شركة وطنية عاملة في مجال العزل الحراري، من خلال استخدام خطوط إنتاج وتكنولوجيات رقيقة بالبيئة، للتخلص من المواد المستنزفة لطبقة الأوزون، وفتح أسواق جديدة للمنتجات المحلية. تم استبدال 200 طن من المواد المستنزفة لطبقة الأوزون.

وفي ما يلي تحليل لإنجازات البرامج والمشاريع المدرجة في الجدول رقم (2) وفعاليتها.

الهدف الاستراتيجي: حماية النظم البيئية والحيوية وصونها

في عرض للضغوط وعوامل التغيير المؤثرة على حالة التنوع الحيوي في الأردن، يشير التقرير الوطني السادس حول التنوع الحيوي والنظم البيئية الذي صدر في شهر نيسان 2019، إلى أن التهديدات التي يتعرض لها التنوع البيولوجي في الأردن ناجمة إلى حد كبير عن الأنشطة البشرية التي تؤدي إلى تدمير الموائل الطبيعية والنظم الإيكولوجية². وهذا ما خلصت إليه تقارير أخرى أكدت ارتباط التدهور المستمر في النظم الإيكولوجية بكل من التمدد الحضري غير المنظم، وممارسات الزراعة المكثفة والرعي الجائر، واستهداف الحياة البرية وإزالة الغابات، وعمليات التعدين والاستخراج المفرط للمياه الجوفية،

2 UN Environment (2019). 6th National Report for the Convention on Biological Diversity.

والتطوير السياحي غير المناسب، واستقدام أنواع نباتية وحيوانية دخيلة³ من الأنواع الحية⁴. ويمكن عزو الدوافع الجذرية لهذه الممارسات إلى ضعف الوعي بأهمية خدمات التنوع الحيوي، وقصور أطر الحكامة، ونقص التمويل الكافي، والعجز في دمج المعرفة العلمية في عملية صنع السياسات التنموية⁵.

ولمواجهة هذه التحديات، شرعت وزارة البيئة، بالتعاون مع شركائها، في إعداد وتنفيذ استراتيجيات لصون التنوع الحيوي ومكافحة التصحر. ويجدر الذكر بأن الوزارة تلعب دور المنظم لهذا الملف الفرعي، بينما تم تنسيب الجمعية الملكية لحماية الطبيعة لتكون الجهة المسؤولة عن إدارة المحميات الطبيعية في الأردن. ويمكن التنويه في هذا السياق بالجهود التي تقوم بها كل من الحديقة الملكية النباتية، والجمعية الملكية لحماية البيئة البحرية، والإدارة الملكية لحماية البيئة، ومحمية المأوى للطبيعة والبرية، في حماية التنوع الحيوي بالتنسيق مع مديرية حماية الطبيعة في الوزارة التي تقوم بمتابعة ومراجعة هذه النشاطات من خلال اللجنة الوطنية للتنوع الحيوي. ولا تتعرض هذه المراجعة لمتابعة استراتيجيات كل من هذه المؤسسات الوطنية وتقييمها -مع أهميتها- بسبب ضيق المساحة. لذلك، يجدر إعداد مراجعة أكثر تفصيلاً لدراسة حالة التنوع الحيوي في الأردن وتقييم جهود جميع المؤسسات الوطنية العاملة في هذا القطاع.

الإدارة المتكاملة لإعادة تأهيل المناطق المتدهورة بيئياً؛ يشير هذا المشروع إلى الحاجة الماسة للتخلص من مظاهر التلوث في حوض (سيل) الزرقاء ومكب الأكيدر ومناطق تربية الماشية في الظليل والحلابات. وهو من المشاريع التي لم يُشرع في تنفيذها بسبب افتقادها إلى التمويل على الرغم من تراكم الأضرار البيئية والصحية. ومن منظور المساءلة القانونية، على الجهات المولدة لهذا التلوث أن تتحمل المسؤولية القانونية في التخلص من المواد الملوثة وفق شروط الترخيص. إن ممارسات مزارع الأبقار والأغنام والدواجن في «توريد» الفضلات الحيوانية غير المعالجة من خلال مجموعة من «المقاولين» إلى الحقول الزراعية في الأغوار تثير تساؤلات عن مدى إنفاذ القانون وعن «الترتيبات» التي تسمح لمزارع الماشية والدواجن تصدير المشاكل البيئية إلى السكان القاطنين في المنطقة مع تغاضي الجهات الرسمية الحكومية. ووفق الأدبيات الحقوقية، تتنافى هذه الممارسات مع مبادئ العدالة البيئية وتشكل تعدياً عليها. وفي السياق نفسه، تعد ممارسات المنشآت

3 Ministry of Environment (2014). The National Biodiversity Strategy and Action Plan 2015-2020.

4 Ministry of Environment (2014). The Aligned National Action Plan to Combat Desertification in Jordan 2015-2020.

5 Ministry of Environment (2014). The National Biodiversity Strategy and Action Plan 2015-2020.

الصناعية في طرح المياه العادمة الصناعية في حوض الزرقاء تعدياً على مياه السيل. ومن المجدي الكشف عن الجانب الاقتصادي في عمليات إعادة التأهيل. فمن الممكن تحويل الفضلات الحيوانية التي تولدها مزارع الماشية في الظليل والحلابات إلى مواد محسنة للتربة أو إلى غاز حيوي وفق ما تمليه دراسات الجدوى الاقتصادية. ويجب أن يصحب الاستثمار في إنشاء خلايا صحية في مكب الأكيدر عمليات فرز للنفايات الصلبة لإعادة تدويرها ما أمكن. أما سيل الزرقاء، فيجب الأخذ بمبادئ تحسين البنية التحتية الخضراء خلال عمليات إعادة التأهيل والكشف عن فرص الاستفادة من التنوع الحيوي اقتصادياً واجتماعياً. وإلى أن تتوفر الموارد التمويلية لإعادة تأهيل هذه المناطق الساخنة، على وزارة البيئة العمل مع جميع الجهات المعنية على تخفيف وطأة التلوث البيئي بواسطة توظيف الأدوات القانونية وغير القانونية المتاحة لها.

ويثير وجود مثل هذه البؤر أسئلة عن سبب نشوئها في المقام الأول، مما يدفع إلى التكهّن بالشروط التي يجب توفرها لتجنب وقوع مناطق أخرى تحت وطأة التدهور البيئي الشديد. وتكمن الإشكالية بخصوص هذا الجانب في الضعف المؤسسي-وطنيًا وقطاعياً- في دمج محور البيئة مع عمليات تخطيط النشاطات التنموية الإنتاجية. وفي هذا السياق، يجب التنبيه إلى مجموعة أخرى من المناطق الساخنة المعرضة لأن تترجح تحت وطأة الإخفاق البيئي على المستوى الوطني، مثل غابات الشمال، والأحواض المائية الكبيرة (الموجب، مثلاً)، ووادي عربة، وخليج العقبة، وجبال الشراه، والبادية الشرقية، وحوض البحر الميت⁶.

إكمال الشبكة الوطنية للمناطق المحمية: لعل من أبرز مظاهر جهود حماية التنوع الحيوي إنشاء شبكة من المناطق المحمية في أنحاء المملكة. إذ تبلغ عدد المحميات البرية المسجلة رسمياً في الأردن عشر محميات. ويجري العمل من خلال الجمعية الملكية لحماية الطبيعة على إعداد الدراسات اللازمة لإنشاء مجموعة أخرى من المحميات البرية وفق جدول زمني طويل الأمد. وتبلغ مساحة هذه المحميات أقل من 4% من مساحة المملكة. وهي نسبة ضئيلة ولا ترتقي إلى أهداف «أيشي» للتنوع البيولوجي التي وافقت عليها الأطراف الموقعة على الاتفاقية المتصلة بالتنوع البيولوجي (Convention on Biological Diversity)، ومنها الأردن الذي أصبح طرفاً فيها منذ عام 1993. ووفقاً للاتفاقية، يجب أن تمثل المناطق المحمية ما نسبته 17% من مناطق اليابسة وما نسبته 10% من المناطق الساحلية والبحرية بحلول عام 2020⁷. ولا تقتصر مواطن القصور في

6 مقابلات أجراها فريق المجلس، 18 آب 2019.

7 Convention on Biological Diversity. <https://www.cbd.int/sp/targets/default.shtml>

شَحَّ مساحة المحميات، بل إن التصنيف القانوني للمحمية، والذي يكفل لها الحماية من النشاطات التي تشكّل خطراً على التنوع الحيوي، أصبح عديم الفائدة، وهذا ما تعكسه قرارات الحكومة بإعفاء عمليات التنقيب الاستكشافية عن خامات النحاس في محمية ضانا من الحظر القانوني.

وفي ما يخص البيئة البحرية، تم إنشاء متنزه بحري في خليج العقبة بمساحة 2.8 كم² وفق نظام متنزه العقبة البحري رقم (22) لسنة 2001. ولكن بعض التعديلات في النظام أدت إلى إزالة الحدود البعيدة للمتنزه، مما زعزع من استقرار وضعه القانوني. ويعزو المراقبون هذه التحول إلى الضغوط الاستثمارية، مما قد يحدو بسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة إلى إلغاء قرار إنشاء المتنزه⁸. وقد تم إعداد نظام خاص بالإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية في الأردن في عام 2016، إلا أن سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة امتنعت عن اعتماده من مجلس الوزراء حتى تاريخه. ومما يجدر ذكره في هذا الصدد أن وزارة البيئة لا تملك السلطة القانونية على بسط ولايتها في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

إن هذه التحديات التي تواجه إنشاء المحميات الطبيعية تقدم برهاناً على قصور الوعي المؤسسي بأهمية النظم البيئية، وعلى ضعف الاهتمام المؤسسي بحماية البيئة البرية والبحرية. وتقود هذه المعطيات إلى التوصية بتعزيز منظومة المناطق المحمية ورفدها بأعلى إطار قانوني ممكن في ضوء مظاهر الإهمال المؤسسي والتهديدات المتصاعدة من القطاعات الإنتاجية، وخاصة الثروة المعدنية والطاقة والمياه. كما يجب على الحكومة أن تجدد عزمها على الالتزام بالاتفاقية المتصلة بالتنوع البيولوجي، وخاصة في ضوء الجهود المضنية للخبراء المحليين في إعداد الاستراتيجيات الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020) التي تزود صانعي القرار بمصفوفة متكاملة من الأهداف الاستراتيجية والبرامج التنفيذية ومؤشرات قياس الأداء.

الاستخدام المستدام لخدمات الأنظمة البيئية: بالرجوع إلى المشاريع المدرجة في برنامج إدارة الموارد الطبيعية في الجدول رقم (2)، يتضح أن هذه المشاريع لم تقتصر على علاج مظاهر التدهور البيئي المشار إليها في هذه المراجعة، بل إنها تعالج الدوافع الجذرية من خلال تبني مقاربات ابتكارية تستهدف تفعيل مفهوم التنوع الحيوي عملياً لمجموعة عريضة من المعنيين. فعلى مستوى صنع السياسات، عُني مشروع الاستخدام لخدمات الأنظمة البيئية بإعداد خطوط إرشادية وطنية لدمج خدمات الأنظمة البيئية في عملية صنع القرار. ولتفعيل الخطوط الإرشادية تم تنفيذ مجموعة من

المشاريع الدراسية النموذجية في أربع محافظات طبقت من خلالها مبادئ تقييم خدمات الأنظمة البيئية ودمجها ضمن أطر الحكامة المحلية المعنية بالتخطيط التنموي⁹. وتقدم هذه المشاريع استراتيجيات متعددة وفقاً للسياق المحلي، ولكنها تتفق في سعيها إلى استثمار خدمات الأنظمة البيئية في تأسيس نشاطات إنتاجية مستدامة في قطاعات الزراعة والرعي وصنع الأغذية والسياحة البيئية. ولم تقتصر المشاريع على النشاطات الإنتاجية، بل نشأت مبادرات تعليمية وشبابية وتطوعية مجتمعية مرتكزة على مصادر التنوع الحيوي.

وقبل الشروع في تنفيذ هذا المشروع، كانت الدراسات الأولية الميدانية في مناطق المشروع الأربع قد عكست تدهوراً كبيراً في معظم خدمات الأنظمة البيئية بأنواعها¹⁰. كما أظهرت الدراسات غياب تقدير الأنظمة البيئية وخدماتها من خلال العديد من مستخدمي الأراضي والموارد، وعلى رأسهم المؤسسات الحكومية المعنية بالقطاعات الإنتاجية، مثل الطاقة والمعادن والمياه والزراعة¹¹. ويدل ذلك على وجود هوة كبيرة بين عملية اتخاذ القرار التنموي على المستوى المحلي في العديد من القطاعات الإنتاجية وعمليات دمج محور حماية البيئة.

ولتقليص هذه الهوة، عمد هذا المشروع إلى تطوير مقاربة فعالة تسعى إلى تحقيق هدفين: حماية الأنظمة البيئية والاستفادة من خدماتها بطرق مستدامة، وذلك عبر الحفاظ على التوازن بين مستويات تزويد تلك الخدمات ومستويات الطلب عليها. ويتطلب تعميم هذه المقاربة على المستوى الوطني إضفاء الطابع القانوني على مجموعة السياسات والقواعد الإرشادية التي أنتجها المشروع لتكون جزءاً من برنامج استراتيجي وطني غير مرتبط أو محكوم بتوفر الدعم الخارجي. ومن الخطوات العملية المفيدة في تأسيس مخرجات هذا المشروع، دمج المعارف التي تم إنتاجها في منظومة التعليم الوطني، وعلى المستوى الجامعي على وجه الخصوص.

إعادة تأهيل البادية الأردنية (برنامج التعويضات البيئية): يدرج الجدول رقم (2) الإنجازات في تنفيذ خطة العمل المجتمعية لبرنامج التعويضات البيئية. ولم تتوفر لهذه المراجعة دراسات عن مدى فعالية هذه الإنجازات في تحقيق الأهداف الاستراتيجية

9 الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (2019). مشروع الاستخدام المستدام لخدمات النظم البيئية-ملخص تنفيذي.

10 المصدر نفسه.

11 مقابلات أجراها فريق المجلس، 18 آب 2019.

للبرنامج، والتي تتمثل في رفع كفاءة استخدام مياه الأمطار، ومنع التربة من الانجراف، وتحسين إنتاجية المراعي، وإعادة الغطاء النباتي، وصون التنوع الحيوي¹². ومن باب الاحتراز، يجب الاستعلام عن الأثر الذي يخلفه بناء الحفائر على تغيير جريان المياه الطبيعي وعلى قدرة الأراضي على تجديد غطائها النباتي في المناطق التي ستفتقد وصول المياه إليها. وقد لوحظ تقلص الغطاء النباتي في محمية الشومري بسبب مشروع سدّ الشومري الذي لم يراع جريان المياه السطحية وتسبب في حجز مياه الأمطار¹³. ومما سيساهم في تطوير الفهم بالآثار التي قد تترتب على مشاريع برامج التعويضات البيئية، إجراء تقييم الأثر البيئي لهذه المشاريع. ولعله قد آن الأوان لإعداد تقييم شامل في الأردن لدراسة مدى نجاح مشاريع إعادة تأهيل الأراضي الرعوية في تحقيق الأهداف المرجوة منها، نظراً لأهمية النشاطات الرعوية لمربي الثروة الحيوانية، وخاصة في ضوء تعدد الجهات التي تقوم بتنفيذ هذه المشاريع والتفاوت في قصص النجاح.

تحسين البنية التحتية الخضراء في الأردن من خلال إجراءات العمالة المكثفة: في ما يتصل بتخطيط استعمالات الأراضي في المناطق الريفية، يُعنى هذا المشروع بإنشاء مجموعة من المساحات الخضراء المفتوحة وإعادة تأهيلها بواسطة زراعة الأشجار والحدائق وربطها مع الفراغات الأخرى، مثل الغابات والحقول والممرات المائية، لتشكل مع مكونات البنية التحتية المبنية نظاماً مترابطاً يوفر خدمات بيئية ويساهم في نسج بيئة اجتماعية أكثر نشاطاً وتماسكاً¹⁴. فإضافة إلى توفير بيئة معيشية جميلة، يوظف المشروع العناصر الطبيعية لامتناس ملوثات الهواء، وحصاد مياه الأمطار، وتثبيت التربة، والحد من الغبار، والحماية من الفيضانات، ودعم التنوع الحيوي. ويحرص المشروع على الإدماج الاجتماعي من خلال الاستفادة من عمالة الأردنيين المحتاجين واللاجئين السوريين المقيمين بالمناصفة. ويتسم المشروع بتبنيه نهجاً تشاركياً لتمكين أعضاء المجتمع من تصميم المساحات العامة وتخطيطها وإدارتها مع إيلاء اهتمام خاص لمشاركة النساء، إذ بلغت نسبة مشاركتهن 24% من المجموع الكلي للعاملين. فمن خلال المساهمة في صنع التصاميم وتحديد الأولويات وتعريف إجراءات العمل، يقوم أعضاء المجتمع بتعزيز شعورهم بالملكية تجاه محيطهم. ففي منطقة القويرة، أطلقت نساء البلدة مبادرة بعد إعادة تأهيل الحديقة للاعتناء بها بالتعاون مع البلدية، حيث يقمن بنشاطات الريّ وصيانة الممرات. ومن شأن ذلك أن يعزز من ثقة أفراد المجتمع في المشاركة

12 وزارة البيئة (2017)، برنامج إعادة تأهيل النظم البيئية البرية في البادية الأردنية.

13 مقابلات أجراها فريق المجلس، 3 أيلول 2019.

في صنع الخطط التنموية في مناطقهم، وخاصة في ضوء التقدم المحرّز بشأن اللامركزية. ووفقاً للاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020)، «ما يزال التنوع الحيوي في الأردن يواجه تحديات وضغوطاً عديدة، مثل استمرار تدمير الموائل، وتتجسد مظاهر التدهور الأيكولوجي في تراجع الغطاء النباتي، وتدني خصوبة التربة، وازدياد مستويات التلوث والتملح في الأحواض الجوفية المستنزفة، وتعرض بعض الأنواع (species) النباتية والحيوانية والأصول الوراثية إلى مخاطر الانقراض، وفقدان التنوع في الموارد الجينية للأحياء.

ولتجسيد مظاهر انتكاس الأنظمة البيئية في الأردن، يمكن إيراد بعض المؤشرات الدالة على تدهور الموارد الوراثية النباتية التي تعدّ عصب النظام الزراعي والغذائي. إذ تكشف المؤشرات عن اختفاء السلالات المحلية (Landraces) من مواقعها التاريخية الأصلية في المناطق الريفية النائية التي تُعرف بزراعتها لهذه السلالات. ويُعزى الاختفاء إلى التخلّي عن أنماط الزراعة التقليدية، واستبدال أصناف تجارية ذات إنتاجية عالية بهذه السلالات الموروثة. أما الآباء البرية للمحاصيل (Crop wild relatives) فهي جزء من النباتات المحلية، والمعرضة بالمثل لعمليات تدهور الغطاء النباتي. وقد تم قياس اختفاء الآباء البرية للقمح والبقوليات في الأردن أو ندرة العديد منها¹⁵. وتكمن أهمية الآباء البرية في القدرة على استغلال مخزونها من الجينات المقاومة للآفات من خلال نقل هذه الصفات إلى أقاربهم المزروعة. أما ما يُعرف بالنباتات البرية الصالحة للأكل، فهي تتأثر بشدة من تدهور الغطاء النباتي والحصاد واسع النطاق. وتعدّ الميرمية أو «القصين» (Salvia fruticose) في عداد النباتات المنقرضة في البرية، بينما صنّف العلماء «العكوب» (Gundelia) بأنه معرّض للانقراض¹⁶.

هذه المعطيات تطرح السؤال عن السبب في عدم القدرة على الحد من استمرار تدهور الأراضي والتنوع الحيوي مع الزخم البين في جهود وزارة البيئة والمؤسسات الوطنية الشريكة المعنية بصون النظم البيئية. ومن الواضح أن جسامة التهديدات التي تواجه التنوع الحيوي في الأردن تفوق إمكانات هذه المؤسسات على التصدي لها. ويعتقد الخبراء أن الخلل الرئيسي يكمن في ضعف أطر الحكامة التي تعيق توظيف الأدوات الإدارية والبحثية والتنظيمية والقانونية والإرشادية التي طوّرت في الأردن وفق أعلى المعايير العالمية للحفاظ على النظم الطبيعية وخدماتها الأيكولوجية، وتخلق هوة كبيرة بين عملية اتخاذ القرار التنموي على المستوى المحلي في العديد من القطاعات

15 مقابلات أجراها فريق المجلس، 29 آب 2019.

16 Royal Botanic Garden (2014). Jordan Plant Red List – Volume I.

الإنتاجية وعمليات دمج محور حماية البيئة¹⁷. ومن المفترض أن تكون اللجنة الوطنية للتنوع الحيوي هي المحرك المركزي لإطار حكامه يوفر الغطاء القانوني ويسخر هياكل فعّالة لاتخاذ القرار ويجسّر بين أصحاب الاختصاص وأصحاب القرار¹⁸. إن عجز اللجنة الوطنية للتنوع الحيوي عن القيام بدور المحرك، يجب أن يدفع جميع الجهات المعنية لتشخيص الأسباب وتصويب مواطن الخلل. ومما لا شك فيه أن الضعف في أطر الحكامه أدى إلى فشل سياسات استعمالات الأراضي في حماية الأراضي الزراعية من التوسع العمراني وفي الحفاظ على الأراضي الرعوية من الاستنزاف. وفي ظل هذه الظروف، تخلق السياسات التنموية ومساقات الاستثمار في نشاطات التعدين (الفوسفات والبوتاس والإسمنت والنحاس) وعمليات استخراج الغاز الطبيعي واستغلال الزيت الصخري، ضغوطاً مستمرة على النظم الحيوية¹⁹.

الهدف الاستراتيجي: الوقاية من الآثار السلبية على البيئة الناجمة عن التلوث والتغيرات المناخية والحدّ منها

مراقبة عناصر البيئة وحمايتها: تتسم جهود مراقبة نوعية الهواء المناطة بوزارة البيئة بدرجة عالية من المهنية، كما تتصف بالشفافية، إذ تُتاح الفرصة للمختصين وغير المختصين للاطلاع على نتائج الرصد إلكترونيًا وعبر التقارير الدورية. ووفق مصادر وزارة البيئة، تشمل الملوثات التي يتم رصدها: أول أكسيد الكربون، وثاني أكسيد الكبريت، وأكاسيد النيتروجين، وكبريتيد الهيدروجين، والأمونيا، والأوزون (القريب من سطح الأرض)، والجسيمات الخشنة، والجسيمات الدقيقة. وتخلو هذه الكشوفات من الرصاص الذي يجدر مراقبة تراكيزه في الهواء، وخاصة في المناطق التي يُشتبه تراكمه حولها، مثل منشآت جمع بطاريات الرصاص الحامضية وإعادة تدويرها. كما تحثّ المراجعة على رصد تراكيز «ملوثات الهواء السامة» (Hazardous Air Pollutants) في الهواء المحيط، وهي قائمة من الملوثات التي ثبت أو يُشتبه ارتباطها السببي بالسرطان أو التشوهات الخلقية وتصدر انبعاثاتها من مركبات السير والمصانع ومحطات تكرير النفط ومحطات توليد الكهرباء العاملة على الوقود الأحفوري.

ويشير التقرير السنوي لمراقبة نوعية الهواء المحيط لعام 2018 إلى أن «نوعية الهواء كانت جيدة وضمن الحدود المسموح بها في المواصفة الأردنية رقم 2006/1140 باستثناء الغبار الدقيق المستنشَق العالق في الهواء والذي يبلغ قُطر جزيئاته 10 ميكرون وأقل

17 مقابلات أجراها فريق المجلس، 19 آب 2019.

18 حالة البيئة في المملكة الأردنية الهاشمية، التقرير الثاني 2016، وزارة البيئة (2016).

19 الخطة الاستراتيجية (2017-2019)، وزارة البيئة.

(PM₁₀)، إذ رُصدت تجاوزات في المعدلات اليومية للحد المنصوص عليه في المواصفة الأردنية²⁰. وقد تراوح عدد التجاوزات اليومية في عام 2018 لهذه الجسيمات ما بين 12 و62 يوماً في جميع محطات الرصد وفق تقرير الوزارة، علماً أن عدد التجاوزات المسموح بها هو 3 أيام سنوياً²¹. وقد تحطت عدد التجاوزات اليومية 40 يوماً في خمس محطات رصد (محطة أمانة عمان، ومحطة ماركا/ المحطة، ومحطة اليرموك، ومحطة وادي الحجر، ومحطة المسلخ البلدي/ منطقة المصانع)²².

ومن أهم مواطن القصور في برامج مراقبة نوعية الهواء في الأردن، العجز في رصد تراكيز الجسيمات الدقيقة (PM_{2.5}) العالقة التي يبلغ قطرها 2.5 ميكرون (1 ميكرون = 10⁻⁶ م) أو أقل في جميع مناطق المملكة بصورة منهجية، إذ ينحصر رصد تراكيز هذه الملوثات في أربع مناطق حسب (البقعة، والكرك، وسحاب، وإربد). وذلك مع الأهمية القصوى لمراقبة هذا النوع من الملوثات²³. فالجسيمات الدقيقة (PM_{2.5}) تعد من أبرز ملوثات الهواء وأكثرها فتكاً في صحة الإنسان نظراً لقدرتها على اختراق آليات دفاع الجهاز التنفسي والنفوذ عميقاً إلى الحويصلات الهوائية وأوعية الدم. وثمة كم هائل من الأدبيات العلمية المحكمة التي توثق الآثار السلبية الناجمة عن استنشاق الجسيمات الدقيقة على صحة الإنسان، وخاصة من هم دون سن الخامسة. وقد بلغت المعدلات السنوية لتراكيز الجسيمات الدقيقة في البقعة 36 ميكروغرام/م³ في عام 2014، في حين كانت نتائج الرصد لعام 2013 في إربد 43 ميكروغرام/م³، وفي سحاب 43 ميكروغرام/م³، وفي الكرك 33 ميكروغرام/م³ بحسب تقرير حالة البيئة الثاني²⁴. وهذه التراكيز تفوق الحد الأقصى المسموح به والبالغ 15 ميكروغرام/م³ وفق القاعدة الفنية الأردنية. كما سجلت مواقع الرصد العديد من التجاوزات في المعدلات اليومية عن الحد اليومي المنصوص عليه في القاعدة الفنية الأردنية والبالغ 65 ميكروغرام/م³، مما يستدعي من صانعي القرار اتخاذ الإجراءات الضرورية لخفض انبعاثات الجسيمات العالقة. كما يجب توفير المخصصات المالية اللازمة لتجهيز محطات رصد الهواء بالإمكانات اللازمة لقياس الجسيمات الدقيقة (PM_{2.5}) في جميع أنحاء المملكة للوقوف على أبعاد هذه المشكلة. ومع إشارة التقرير السنوي لمراقبة نوعية الهواء المحيط لعام 2018 إلى امتثال الملوثات

20 التقرير السنوي لمراقبة نوعية الهواء المحيط في (عمان، إربد، الزرقاء) لعام 2018، وزارة البيئة (2018).

21 المصدر نفسه.

22 المصدر نفسه.

23 حالة البيئة في المملكة الأردنية الهاشمية، التقرير الثاني 2016، وزارة البيئة (2016).

24 المصدر نفسه.

في معظم المحطات إلى حدود القاعدة الفنية الأردنية باستثناء الجسيمات العالقة²⁵، إلا أن بعض الحالات تستدعي عدم التعويل الكامل على هذه النتائج. فعندما تكتظ الطرق بالمركبات في أوقات الذروة في كثير من الأحياء ذات الكثافة السكانية العالية، يصبح التعرض لتراكيز عالية من ملوثات الهواء أمراً حتمياً. ينطبق ذلك على من هم في مركباتهم وعلى المتجولين في الطرق وعلى القاطنين في سكنهم وعلى طلبة المدارس في حافلاتهم. وعادة ما تتوقف حركة المرور أو تتباطأ لمدد زمنية غير قصيرة يستمر فيها استنشاق الهواء شديد التلوث قبل أن تشتت الملوثات. ومما يفاقم من حدة التلوث المكاني تفاعلاً خطيراً انبعاثات عوادم مركبات الديزل، وخاصة الجسيمات الدقيقة (PM_{2.5}) التي تؤثر «بدرجة أكبر على الأشخاص عن أي ملوث آخر للهواء، ويتم استخدامها بصفة أكثر شيوعاً كمؤشر بديل على تلوث الهواء على نطاق واسع»²⁶. وبما أن حالات الاكتظاظ المروري تتكرر يومياً لكثير من الفئات (مثل طلبة المدارس)، فإنه يمكن وصف التعرض لهذه الملوثات بأنه حاد ومتكرر وطويل الأمد مما يبعث على القلق.

غير أن النجاح المحمود لوزارة البيئة وشركائها في تطوير شبكة مراقبة وطنية (شبه كافية) لرصد نوعية الهواء وتحليل البيانات ونشرها، ينقصه التفاعل الحكومي لتوظيف نتائج الرصد في التخطيط واتخاذ القرارات المناسبة. فلم تتخذ الحكومة أي إجراءات تصحيحية للحد من تلوث الهواء على الرغم من التجاوزات في المعدلات اليومية والسنوية للحدود المنصوص عليها في المواصفات الأردنية. ومن حتميات تجاوب صانعي القرار إعداد استراتيجية وطنية متعددة القطاعات لتحسين نوعية الهواء من خلال التخفيض المنهجي في انبعاثات الملوثات الهوائية على المدى الطويل. وتقع مسؤولية إعداد مثل هذه الخطة وتنفيذها على عاتق المؤسسات المعنية في القطاعين العام والخاص، وخاصة تلك المسؤولة عن انبعاثات ملوثات الهواء.

ومما يبعث على القلق أن الحدود القصوى اليومية والسنوية المسموح بها لتراكيز الجسيمات الخشنة (PM₁₀) والجسيمات الدقيقة (PM_{2.5}) المعتمدة في القاعدة الفنية الأردنية، تفوق الحدود الإرشادية لمنظمة الصحة العالمية، كما هو موضح في الجدول رقم (4). وعند مقارنة الحدود القصوى السنوية المسموح بها وفقاً لإرشادات المنظمة بنتائج الرصد في الأردن، يظهر أن المعدلات السنوية لتراكيز الجسيمات الدقيقة في جميع مواقع الرصد قد تجاوزت هذه الحدود. ويكمن مصدر القلق في ما ثبت بدرجة عالية من الثقة (95%) أن التعرض طويل الأمد لملوثات الجسيمات الدقيقة عند هذه المستويات

25 التقرير السنوي لمراقبة نوعية الهواء المحيط في (عمان، إربد، الزرقاء) لعام 2018، وزارة البيئة (2018).

26 تلوث الهواء وصحة الأطفال: العلاج بالهواء النقي، منظمة الصحة العالمية، 2018.

الإرشادية يتسبب في ازدياد الوفيات الإجمالية الناجمة عن أمراض القلب وسرطان الرئة²⁷. إن التزام وزارة البيئة بحماية الإنسان من التلوث يحتم عليها العمل سريعاً على تحديث المواصفات الأردنية المتصلة بنوعية الهواء بما يتوافق مع المعايير العالمية.

الجدول رقم (4):

الحدود القصوى (ميكروغرام/م³) اليومية والسنوية المسموح بها لتراكيز الجسيمات العالقة بحسب القاعدة الفنية الأردنية مقارنة مع إرشادات منظمة الصحة العالمية

الحدود القصوى للجسيمات الخشنة (PM ₁₀)		الحدود القصوى للجسيمات الدقيقة (PM _{2.5})		
سنوياً	يوميّاً	سنوياً	يوميّاً	
70	120	15	65	المواصفة الأردنية
20	50	10	25	إرشادات منظمة الصحة العالمية

المصدر: حالة البيئة في المملكة الأردنية الهاشمية، التقرير الثاني، 2016، منظمة الصحة العالمية، 2005.

تغير المناخ: قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام 2018 بإعداد التقرير «تغير المناخ في الأردن: الفرص والتحديات» بهدف مراجعة جهود إدارة تغير المناخ الوطنية في الأردن. ويمكن من خلال هذا التقرير الاطلاع على تقييم لما أنجز من تشريعات واستراتيجيات وسياسات توجيهية في الأردن بشأن تغير المناخ²⁸. ومن أهم إنجازات العمل المناخي منذ صدور التقرير: إقرار نظام تغير المناخ لسنة 2019، والانتهاء من إعداد كل من الخطة الوطنية للتكيف وخطة عمل المساهمات المحددة وطنياً. ومن أبرز أهداف نظام تغير المناخ: تشكيل اللجنة الوطنية لتغير المناخ، وتعزيز دورها في إدارة جهود تغير المناخ، وتوفير أعلى درجات التنسيق المؤسسي القطاعي، وخاصة أن الاستراتيجيات الوطنية وخطط العمل الضرورية لهذه الجهود قد أصبحت متاحة. ومما يجدر متابعته في المرحلة المقبلة، مدى فعالية اللجنة الوطنية لتغير المناخ في كسب التأييد السياسي والمجتمعي لأجندتها وأولوياتها. ويمكن التعويل في قياس الأداء على ثلاثة مؤشرات على الأقل. المؤشر الأول يتمثل في متابعة التقدم المحرز في دمج جهود التخفيف والتكيف بسلاسة في

27 WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide - Global update 2005.

World Health Organization (2006).

28 تغير المناخ في الأردن: الفرص والتحديات، المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2018).

الاستراتيجيات القطاعية، ويعنى المؤشر الثاني بسرعة تشكيل الفرق الوطنية وتنسيق عملها والتي ينص نظام تغير المناخ على تأسيسها لإتاحة الفرصة لمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ومراكز البحوث في المساهمة في عمل اللجنة بوصفهم شركاء فاعلين، ويرتبط المؤشر الثالث بقدرة اللجنة على تطبيع قضية تغير المناخ في الفكر الاستراتيجي الوطني. ويوحي المؤشر الأخير إلى صعوبة جلب انتباه صانعي القرار إلى مخاطر تغير المناخ إلا بعد فوات الأوان. ويمكن استخلاص الدروس من فاجعة البحر الميت في عام 2018، إذ احتلت قضية تغير المناخ سلم الأولويات إلى حين، بفعل هذه الحادثة قبل الرجوع إلى سيناريو العمل المعتاد. ويثير هذا المثال تساؤلات عما إذا أصبح الأردن متاهباً لمواجهة مخاطر تغير المناخ، وخاصة موجات الحرارة وموجات الجفاف. إذ تختلف طبيعة هذه المخاطر عن مخاطر السيول الوميضية، لأن تداعياتها على قطاعات المياه والزراعة والطاقة ستكون لها عواقب ذات كلف عالية اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وأمنياً. ولذلك تدعو هذه المراجعة إلى رفع مستوى التأهب المناخي والاستناد إلى العمل الاستباقي لتعزيز قدرة المجتمع على مقاومة هذه المخاطر والأخذ بسبل الحصانة.

التنظيم البيئي للنشاطات التنموية: تعدُّ برامج مراقبة النشاطات الاقتصادية وتفتيشها في وزارة البيئة من أهم الأدوات لتطبيق قانون حماية البيئة والتأكد من التزام المؤسسات بالمعايير والضوابط البيئية. وتقوم مديرية التفتيش والرقابة البيئية بزيارات ميدانية لجميع القطاعات التنموية مع التركيز على قطاعات معينة في فترات زمنية محددة وفقاً لنشاطاتها الموسمية. وتختلف طبيعة عمليات التفتيش، فمنها ما ينفذ دورياً، ومنها ما هو لاحق لمعاينة إجراءات التصويب، ومنها ما هو مفاجئ بناءً على الشكاوى. وقد بلغ عدد الشكاوى البيئية وحدها 533 في عام 2018. وتم تحويل 814 منشأة مخالفة للقضاء²⁹ في العام نفسه. ويبلغ عدد مفتشي وزارة البيئة 55 (بمعدل 4.6 مفتش لكل محافظة). ولوضع الأمور في سياقها، بلغ عدد المنشآت الصناعية وحدها في عام 2018 ما يقرب من 17,725 منشأة وفقاً لغرفة صناعة الأردن³⁰. أي أنه يوجد مفتش واحد لكل 322 منشأة صناعية. ولا يعدُّ حجم كادر التفتيش متناسباً مع حجم المسؤوليات الحساسة المناطة به وجسامتها، الأمر الذي دعا الوزارة إلى تركيز الجهود المبذولة في الرقابة على المنشآت عالية الخطورة على البيئة.

ومما لا شك فيه أنّ هذا القصور الكمي يؤدي إلى ضعف فعالية الجهاز الرقابي في الكشف عن التعديات البيئية المخالفة للقانون. بل إن تحجيم كادر التفتيش قد يعطي بعض

29 التقرير السنوي لعام 2018، مديرية التفتيش والرقابة البيئية، وزارة البيئة (2018).

30 نشرة المؤشرات الاقتصادية، العدد الثامن عشر أيار 2019، غرفة صناعة الأردن (2019).

الجهات «حافزاً» لانتهاك المعايير الملزمة قانونياً. ومن الصعب تصويب حالة العجز الكمي لعدم توفر التمويل اللازم. ولا تملك وزارة البيئة تقديراً لعدد الانتهاكات القانونية التي لا يتم الكشف عنها، ولكن الشواهد غير الرسمية من جهات عدة تدعو للقلق. أحد الأمثلة التي تجسد هذا الواقع كما ورد في تقرير صحفي، استغلال الأودية والغابات الشجرية المحيطة ببلدة سويمة لطرح النفايات الصلبة والمياه العادمة التي يقوم مقاولو النقل بتحميلها من منتجعات البحر الميت السياحية، مما تسبب في تحول المنطقة إلى مكب مفتوح للنفايات ومرتع للحشرات والقوارض تنتشر في المستنقعات المائية الملوثة التي تكونت في الأودية³¹.

ومما يفاقم من الانتهاكات البيئية المستترة غياب العقوبات القضائية الرادعة في الحالات التي يتم فيها ضبط المخالفات وتحويلها إلى القضاء. وقد أشارت وزارة البيئة في خطتها الاستراتيجية إلى أنه «مع وجود الإطار التشريعي، فإن ضعف إنفاذ القوانين والعقوبات الرادعة أحياناً يشكل تحدياً أمام المحافظة على البيئة والنظم الحيوية»³². فالسلطة القضائية تقوم بتطبيق الحد الأدنى للعقوبات وذلك بالاستناد إلى السلطة التقديرية الممنوحة لديها بموجب أحكام المادة (99) والمادة (100) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، وفقاً لمصادر في وزارة البيئة. إضافة إلى ذلك، فإن القضاة في أغلب الأحيان لا يقومون بتطبيق قانون حماية البيئة، وذلك لوجود تشريعات أخرى تنص على عقوبات بسيطة لا تتناسب مع جسامة المخالفة البيئية، وفقاً للمصدر نفسه. ومنذ سريان قانون حماية البيئة، قامت وزارة البيئة بتحويل 996 قضية إلى النائب العام لاتخاذ المقتضى القانوني بحق المخالفين. وصدرت الأحكام القانونية بحق المخالفين، ولكن العقوبة الجزائية كانت هينة، تقتصر على الغرامة المالية، ويحد أعلى مبلغ 50 ديناراً في أغلب الأحيان. وفي بعض الحالات يفلت المخالفون من العقاب كلياً من خلال التعهد بعدم تكرار المخالفة. ووفقاً للتقرير الصحفي بشأن التخلص العشوائي من النفايات في محيط منطقة سويمة، فقد نُسب إلى رئيس بلدية سويمة قوله «إن هذه المشكلة قديمة ولم تجد طريقها إلى الحل إلى الآن»، مضيفاً أنه في حال ضبط مخالفين، «يتم ربطهم بتعهدات أو كفالات، إلا أن ذلك لا يشكل رادعاً حقيقياً لهم أو لغيرهم». كما أن غالبية القضايا البيئية التي تم تحويلها للقضاء لغاية 15 كانون الأول 2018 شملها قانون العضو العام رقم (5) لسنة 2019، وبالتالي توقفت المحاكم في النظر في القضايا المنظورة لديها.

31 البحر الميت: عشوائية تخلص المنتجعات السياحية من نفاياتها تهدد بكارثة بيئية، صحيفة «الغد»، 22 حزيران 2019.

32 الخطة الاستراتيجية (2017-2019)، وزارة البيئة.

إنّ تلافي الضعف في إنفاذ القوانين والعقوبات الرادعة يستلزم من الجهاز القضائي أن يولي عناصر البيئة والنظم البيئية أهمية تتناسب مع ارتباطها بحق الإنسان في أن ينعم بهواء نظيف ومياه نقية وصحة بدنية ونفسية سليمة من دون انتهاكات قانونية صارخة على حساب الصحة والسلامة العامة التي يكفلها الدستور. ولقد حان الأوان في الأردن لتأسيس محكمة بيئية ورفدها بكادر من القضاة والحقوقيين الملمين بالعلوم الطبيعية والاجتماعية والمُطلعين على الخطاب العام بشأن التحديات البيئية. والى أن يتم تأسيس «القضاء البيئي»، ينبغي الارتقاء بمستوى الوعي لدى الجهاز القضائي بشأن إيلاء البيئة شأنًا يتناسب مع قيمتها الاقتصادية والاجتماعية التي لا تعوّض.

ثانياً: مراجعة التوصيات التي قُدّمت في تقرير حالة البلاد لعام 2018

يوضح الجدول رقم (4) مدى تطبيق التوصيات التي اقترحت في تقرير حالة البلاد لعام 2018.

الجدول رقم (4):

تقييم مدى تبني التوصيات المدرجة في تقرير حالة البلاد لعام 2018

التوصيات	مدى التطبيق
التنوع الحيوي	
بلورة استراتيجية لاستقطاب التمويل لتنفيذ خطة العمل.	تم إعداد دراسة مسحية لإشراك القطاع الخاص في استدامة التمويل لمشاريع الحفاظ على التنوع الحيوي. كما تم تعزيز صندوق حماية البيئة لتمكينه من استقطاب التمويل الخارجي.
تطوير نظام معلومات جغرافي وربطه بمصادر البيانات الجيومكانية الطبيعية والبشرية.	تم إعداد خريطة لتبيان البؤر البيئية الحساسة للتنوع الحيوي في الأردن. وتقوم لجنة التراخيص المركزية في وزارة البيئة بالاستعانة بالخريطة عند إصدار التراخيص.
تبني تكامل الاستراتيجيات القطاعية المتصلة بالتنوع الحيوي.	تم إدراج المواضيع ذات العلاقة بالتنوع الحيوي في المناهج الدراسية. كما تم دمج استراتيجيات الحفاظ على التنوع الحيوي في الخطة الوطنية لمكافحة التصحر وفي خطة عمل المساهمات المحددة وطنياً المعنية ببرامج تغير المناخ. وتعدّ اللجنة الوطنية للتنوع الحيوي منبراً لتكامل السياسات عبر تمثيلها لأصحاب المصلحة والقطاعات المعنية.
دمج أهداف اتفاقية التنوع الحيوي في استراتيجيات عمل المؤسسات الحكومية وخططها.	انظر إلى مشروع «تعميم اتفاقيات ريو الدولية في القطاعات التنموية» في الجدول رقم (2).

التوصيات	مدى التطبيق
تطوير القدرات الإدارية والفنية للمؤسسات العاملة في مجال التنوع الحيوي.	انظر إلى مشروع (تعميم اتفاقيات ريو الدولية في القطاعات التنموية) وإلى مشروع (إنشاء قاعدة بيانات التنوع الحيوي وربطها إلكترونياً مع الوزارة) في الجدول رقم (2).
اعتماد نظام للمتابعة والتقييم دورياً بالاستناد إلى مؤشرات واضحة.	لا يوجد نظام للمتابعة والتقييم في مديرية حماية الطبيعة.
تفعيل تقييم الأثر البيئي للمشاريع قبل التنفيذ وأثناءه وبعده.	تقوم مديرية التراخيص والحد من التلوث بتقييم الأثر البيئي للمشاريع وفقاً لنظام تقييم الأثر البيئي رقم (37) لسنة 2005. تم إعداد خريطة لتبيان البؤر البيئية الحساسة للتنوع الحيوي في الأردن. وتقوم لجنة التراخيص المركزية في وزارة البيئة بالاستعانة بالخريطة عند إصدار التراخيص. كما تم إعداد مسودة لنظام جديد للتراخيص البيئية وهو قيد المراجعة في مجلس الوزراء.
وضع إطار تنظيمي وتشريعي لتنظيم الوصول إلى الموارد الجينية والمشاركة في المنافع.	وقّع الأردن على بروتوكول ناغويا (Nagoya) بشأن الحصول على الموارد الجينية والتقسيم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدامها. وقد تم إعداد نظام قانوني لتمكين المجتمعات المحلية مالكة المعرفة المحلية. ويُنتظر الموافقة على النظام.
تفعيل استخدام الاستشعار عن بعد في مسح التنوع الحيوي.	لم يتم تنفيذه لعدم وجود التمويل.
إعداد خطة عمل لإدارة المعارف.	انظر إلى مشروع «إنشاء قاعدة بيانات التنوع الحيوي وربطها إلكترونياً مع الوزارة» في الجدول رقم (2).
تطوير خطة وطنية للسياحة البيئية تحافظ على الإرث الثقافي.	لم يتم إعداد خطة وطنية للسياحة البيئية، ولكن تم إعداد مسودة تقرير لدمج مفهوم التنوع الحيوي في الاستراتيجية الوطنية للسياحة. كما يجري العمل على إعداد خطة تنفيذية للنمو الأخضر في قطاع السياحة.
تطوير منهج «النظام البيئي» بعده أداة استراتيجية في إدارة التنوع الحيوي.	تتبنى كل من الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020)، وخطة العمل الوطنية لمكافحة التصحر (2015-2020) منهج «النظام البيئي».
التصحر وتدهور الأراضي والجفاف	
دمج مفاهيم مكافحة التصحر في الاستراتيجيات الوطنية القطاعية وفي خطط التنمية الوطنية.	انظر إلى مشروع «تعميم اتفاقيات ريو الدولية في القطاعات التنموية» في الجدول رقم (2).
تبني وتنفيذ نهج شامل استباقي وقائي يقوم على الإدارة المتكاملة لمخاطر الجفاف والتصحر.	انظر إلى مشروع «تعميم اتفاقيات ريو الدولية في القطاعات التنموية» في الجدول رقم (2).

مدي التطبيق	التوصيات
تم توقيع مذكرة تفاهم بين وزارة البيئة والمركز الجغرافي الملكي للاستفادة من إمكانيات المركز.	الاستفادة من نظام المعلومات الجغرافي والاستشعار عن بعد في كل من المركز الجغرافي الملكي والمركز الوطني للبحوث الزراعية.
انظر إلى مشروع «تعميم اتفاقيات ريو الدولية في القطاعات التنموية» في الجدول رقم (2).	ربط محطات الأرصاد الجوية مع أنظمة الإنذار المبكر ومراقبة الجفاف.
تم إصدار التقرير الوطني لتحديد الأراضي من التدهور.	تصميم برنامج وطني لمراقبة مستويات تردي الأراضي.
انظر إلى مشروع «تعميم اتفاقيات ريو الدولية في القطاعات التنموية» في الجدول رقم (2).	تعزيز دور اللجنة الوطنية لمكافحة التصحر بعده آلية لتنسيق الجهود القطاعية.
انظر إلى مشروع «الاستخدام المستدام لخدمات النظم البيئية في الأردن» في الجدول رقم (2).	زيادة الوعي لدى أصحاب القرار بكلفة تدهور الموارد الأرضية.
تم التواصل مع سكرتارية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (UNCCD) لجلب التمويل.	تفعيل تطبيق الخطة الوطنية لاستخدامات الأراضي واستدامة التربة والموارد المائية.
انظر إلى مشروع «إنشاء قاعدة بيانات التنوع الحيوي وربطها إلكترونياً مع الوزارة» في الجدول رقم (2).	إنشاء منصات معرفية بشأن التصحر وتدهور الأراضي.
تغير المناخ	
بدأت مديرية الإحصاءات الاقتصادية (قسم البيئة) في دائرة الإحصاءات العامة، بتطوير نظام المحاسبة البيئية الاقتصادية المتكاملة.	تقدير الكلف الاقتصادية لتغير المناخ.
بموجب أحكام نظام تغير المناخ الذي قرره مجلس الوزراء بتاريخ 2019/4/24، تم تشكيل اللجنة الوطنية لتغير المناخ بعضوية أربع عشرة وزارة وممثلين عن أمانة عمان الكبرى وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة. وستقوم اللجنة بتشكيل فرق فنية من عضوية مؤسسات حكومية ومؤسسات البحث العلمي ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وأي جهات أخرى معنية. وينص النظام على أن تتولى خمس وأربعون جهة معنية تخصيص نقطة اتصال مع وزارة البيئة. ومن الأسباب الموجبة لإعداد نظام تغير المناخ، رفع مستوى التفاعل والتنسيق بين المؤسسات الوطنية الحكومية وغير الحكومية.	رفع مستوى التفاعل والتنسيق بين المؤسسات الوطنية الحكومية وغير الحكومية.
تم إنشاء مديريات/ وحدات لتغير المناخ في وزارة المياه والري ووزارة الزراعة ووزارة الطاقة والمركز الوطني للبحوث الزراعية.	دمج استراتيجيات تغير المناخ في أجندة الرؤى والخطة التنموية الوطنية.
لم يتم أخذ إجراءات بهذا الخصوص.	إدراج إجراءات تغير المناخ في ميزانية الدولة العامة.
قامت الجامعة الأردنية والجامعة الهاشمية وجامعة العلوم والتكنولوجيا باستحداث برامج أكاديمية بشأن تغير المناخ.	بناء الخبرات الأردنية في مجال علم المناخ.

مدى التطبيق	التوصيات
وفق نظام تغير المناخ الذي قرره مجلس الوزراء بتاريخ 2019/4/24، أصبحت اللجنة الوطنية لتغير المناخ تضم في عضويتها الأمناء العاميين للوزارات والمؤسسات المعنية.	تعزيز دور اللجنة الوطنية لتغير المناخ وأمانتها العامة.
ستساهم كل من منصة الرصد والإبلاغ والتحقق بشأن انبعاثات الغازات الدفيئة ومشاريع التخفيف والتكيف مع تغير المناخ، وخطة عمل «المساهمات المحددة وطنياً» التي تم الانتهاء من إعدادها حديثاً، على توفير أدوات لتتبع مدى إنجاز برامج ومشاريع تغير المناخ المدرجة في المساهمات المحددة وطنياً.	تنفيذ «المساهمات المحددة وطنياً»، وتطوير أدوات لتتبع مدى التنفيذ.
قامت الجامعة الأردنية والجامعة الهاشمية وجامعة العلوم والتكنولوجيا باستحداث برامج أكاديمية بشأن تغير المناخ.	تعزيز البحوث المناخية الجارية وربط المؤسسات التي تقوم بها بعضها ببعض.
إدارة النفايات والتلوث	
قامت وزارة الحكم المحلي بإعداد الاستراتيجية الوطنية لإدارة النفايات الصلبة (2015-2034).	تطوير قدرات التخطيط الاستراتيجي في إدارة النفايات.
انظر إلى مشروع «القانون الإطاري لإدارة النفايات» في الجدول رقم (2).	تفعيل مشاركة القطاع الخاص في إدارة النفايات.
انظر إلى مشروع «إنشاء نظام وطني للمعلومات ومراقبة النفايات الصلبة» في الجدول رقم (2).	تطوير نظم المعلومات لتتبع أداء الخدمة في مجال إدارة المخلفات الصلبة.
نذت الجمعية العلمية الملكية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) مشروع نقل التكنولوجيا الرقيقة بالبيئة للقطاع الصناعي والممول من الاتحاد الأوروبي تحت الإشراف الاستراتيجي لوزارة البيئة ووزارة الصناعة والتجارة والتموين وبالشراكة مع غرفة صناعة الأردن. وأدى المشروع إلى رفع كفاءة استهلاك الطاقة والمياه والمواد الأولية في 12 مصنعا غذائيا، وإلى خفض انبعاثات غازات الدفيئة والملوثات، كما قلص من كمية النفايات الصلبة.	تطبيق مفهوم ومبادئ الإنتاج الأنظف، واستخدام التكنولوجيا الرقيقة بالبيئة.
العمل جارٍ مدعوماً بمنحة من الاتحاد الأوروبي بقيمة 100 مليون يورو، إذ سيتم تقليص عدد المكبات إلى ثمانية والاستعاضة عن عدد منها بمحطات تحويلية.	الاستثمار في إنشاء خلايا للطمر الصحي وتأهيل المكبات الحالية والتوسع في إنشاء محطات تحويلية.
انظر إلى مشروع «القانون الإطاري لإدارة النفايات» في الجدول رقم (2).	دعم جهود تقليل النفايات وإعادة استخدامها وإعادة تدويرها والفرز من خلال قانون ملزم.
لم يتم البت فيه.	مراجعة المواصفات الوطنية المتصلة بجودة الهواء وتحديثها.
أنشأت وزارة البيئة نظاماً وشبكات لرصد نوعية الهواء المحيط ومراقبته تغطي 75% من أنحاء المملكة.	إنشاء شبكة مراقبة جودة الهواء لتشمل المناطق المأهولة كافة، لتحديد المناطق المعرضة لتلوث الهواء، واستخدام نتائج الرصد لتحسين جودة الهواء.

مدي التطبيق	التوصيات
يفتقر الأردن إلى استراتيجية وطنية لتحسين نوعية الهواء المحيط مع وجود نظم لرصد نوعية الهواء المحيط ومراقبته في معظم أنحاء المملكة.	إعداد استراتيجية وطنية لجودة الهواء المحيط.
انظر إلى مشروع «نظام التعامل مع الحالات الطارئة للمواد والنفايات الخطرة» في الجدول رقم (2).	تفعيل إجراءات المراقبة في حالات الطوارئ.
ما تزال نسبة الكبريت في وقود الديزل الذي تنتجه شركة مصفاة البترول الوطنية مرتفعة مقارنة مع المعايير العالمية (10 أجزاء من المليون حجماً).	إلزام مصفاة البترول الوطنية بإنتاج وقود ذي نسب كبريت منخفضة.
الاقتصاد الأخضر	
تم تحضير استراتيجية الاقتصاد الأخضر وخطط العمل بالتشارك مع القطاع الخاص.	التعاون والتنسيق بين القطاعين العام والخاص.
تم تعزيز صندوق حماية البيئة لتمكينه من استقطاب التمويل الخارجي وزيادة رقعة الدعم للجهات المعنية في القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني.	بناء قدرات الوصول إلى التمويل الخارجي وخاصة صندوق المناخ الأخضر.
من الأجدى تعزيز القدرات المؤسسية والتشغيلية والتمويلية لصندوق حماية البيئة القائم بدلاً من إنشاء صندوق جديد.	إنشاء صندوق جديد للنمو الأخضر في الأردن لتسهيل قروض القطاع الخاص.
تم تحضير استراتيجية الاقتصاد الأخضر وخطط العمل بالتشارك مع القطاع الخاص.	تشكيل مجموعات عمل لتطوير المعرفة القطاعية وتوفير منتدى لعرض المشاريع والتوفيق بينها وبين المستثمرين.
هذا الاقتراح قيد التخطيط والتطوير.	تطوير بوابة إلكترونية مركزية ومتاحة للعامة لتمويل المشاريع الخضراء في الأردن.
توصيات عامة	
بدأ العمل في تحديث الخطة الاستراتيجية (2020-2022). بدأ العمل في إعداد السياسة العامة لحماية البيئة (2020-2030). العمل جارٍ على استكمال إصدار التشريعات التالية: استكمال نظام الترخيص البيئي، وتحديث نظام تقييم الأثر البيئي ونظام إدارة النفايات الصلبة ونظام إدارة النفايات الخطرة.	استكمال إصدار السياسات والتشريعات والمواصفات البيئية اللازمة، والحد من الازدواجية وتداخل الأدوار.
تقوم وزارة البيئة بهذه المهمة من خلال تشكيل لجان وطنية ذات عضوية متعددة القطاعات، مثل اللجنة الوطنية لتغير المناخ، واللجنة الوطنية للتنوع الحيوي، واللجنة الوطنية لمكافحة التصحر. ويقتصر دور وزارة البيئة على التنسيق والتنظيم والرقابة، بينما تقع مهمة دمج استراتيجيات الاستجابة للتحديات البيئية على المؤسسات الحكومية القطاعية الأخرى.	إدماج استراتيجيات الحماية والاستجابة والتكيف المتصلة بالتهديدات البيئية في صنع السياسات القائمة على المستويات الوطنية والقطاعية والمشاركة بين القطاعات.

مدى التطبيق	التوصيات
بلغت ميزانية مديرية حماية الطبيعة في وزارة البيئة لعام 2019 صفراً.	رغد المؤسسات الحكومية المعنية بالموارد المالية والبشرية الكافية لإدارة الموارد الطبيعية، والحفاظ على سلامة النظم الأيكولوجية.
قامت مديرية التراخيص والحد من التلوث بتحديث نظام التراخيص المتكاملة ونظام تقييم الأثر البيئي. ومن المواد التي تم تحديثها لدعم مفهوم الشفافية: إلزام الأطراف المعنية بنشر ملخص عن دراسة تقييم الأثر البيئي لتمكين العامة من الوصول إلى المعلومات.	تطوير قواعد بيانات مشتركة على المستوى الوطني لتتبع المشاريع والأنشطة التي لها تأثير مباشر على القضايا البيئية.
ما زالت جهود التنسيق بين المانحين ضعيفة بشأن البرامج والمشاريع التي يعملون على تطويرها وتنفيذها.	تحديد المجالات ذات الأولوية التي ينبغي للمانحين أن ينسقوا فيها وأنواع النتائج المرجوة.

ثالثاً: النظرة المستقبلية

تتعرض المراجعة في هذا الجزء إلى متطلبات المرحلة المقبلة والتي من شأنها توسيع نطاق حماية الإنسان والنظم البيئية في الأردن في الوقت الذي تزداد فيه الأضرار الناجمة عن ارتفاع مستويات التلوث والاستنزاف. ولا يقتصر التحليل في هذا الجزء على دور وزارة البيئة فقط، وإنما يتطرق أيضاً لفهم ضلوع مؤسسات الدولة الأخرى في التأثير على ملف البيئة نتيجة تراكم الضغوط الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وقوى العولمة.

عوادم حرق وقود الديزل: وجدت هذه المراجعة غياب مواصفات أردنية تحدد كمية انبعاثات الملوثات الناجمة عن حرق وقود الديزل في المركبات أو المعدات، مع أن هذه الانبعاثات تشكل أحد مصادر تلوث الهواء الجديرة بالاهتمام في الأردن. وتكمن خطورة عوادم الديزل في وجود نوعين من الملوثات: أكسيدات النيتروجين (NO_x) والجسيمات الدقيقة ($PM_{2.5}$). ومما يزيد من وطأة غياب معايير الانبعاثات، الارتفاع الحاد في نسبة الكبريت في وقود الديزل محلي الإنتاج، إذ تبلغ النسبة القصوى المسموح بها 12000 جزء من المليون وفق شركة مصفاة البترول الأردنية³³. ومع أن النسبة القصوى المسموح بها وفقاً لمؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية هي 10 أجزاء من المليون، إلا أن شركة مصفاة البترول الأردنية استطاعت الحصول على استثناء من رئاسة الوزراء يعفيها من التقيد بهذه المواصفة الأردنية لحمايتها من العبء المالي. وقد وجدت دراسة حديثة عن الأردن، أن نسبة الكبريت في وقود الديزل تتراوح بين 10000 و12000 جزء من المليون³⁴.

33 Specifications of Gas Oil. Jordan Petroleum Refinery Company, 2014.

34 Background paper Jordan. MENA SELECT (2017).

وتعدُّ مركبات الكبريت أحد مكونات الجسيمات الدقيقة (PM_{2.5}) في عادم الديزل. وفي ضوء تلك الحقائق تعدُّ كمية انبعاثات الأردن من ملوثات عوادم الديزل نسبةً إلى عدد مركبات الديزل، مرتفعةً مقارنةً مع دول العالم التي تفرض معايير قياسية.

يطرح قرار الاستثناء الذي طال أمده تساؤلاً عن الحسابات التي اعتمد عليها صانعو القرار في ضوء المعرفة العامة بالروابط بين التعرض لتلوث الهواء وتأثيراته الضارة على صحة الإنسان وخاصة الأطفال. ويشير تقرير لمنظمة الصحة العالمية إلى أن تلوث الهواء هو «إحدى الوسائل المدمرة الهائلة لصحة الأطفال»³⁵. ويشير التقرير نفسه إلى الدراسات التي أظهرت وجود روابط بين التعرض لتلوث الهواء قبل الولادة وبعدها وبين مجموعة من المخرجات الصحية السلبية، مثل انخفاض وزن المواليد، وإعاقة نمو الرئة، وارتفاع مخاطر الإصابة بالالتهابات الرئوية المزمنة والربو وسرطان الدم عند الأطفال، إضافة إلى ازدياد قابلية الأفراد للإصابة بأمراض القلب والأوعية الدموية في فترات لاحقة من العمر³⁶.

على رئاسة الوزراء أن تقوم بمراجعة التداعيات السلبية التي نتجت عن قرار الاستثناء الخاص بوقود الديزل المحلي، على أن تكون تلك المراجعة مدخلاً لإعادة النظر جذرياً في التشريعات والأنظمة والتعليمات التي تحكم تطبيقات حرق وقود الديزل في جميع القطاعات، وخاصة النقل والإنشاءات والطاقة. وكخطوة أولى، لا يوجد بديل عن الامتثال للمواصفة الأردنية الخاصة بنسبة الكبريت في وقود الديزل محلي الصنع. ولما كان غياب معايير رقمية لانبعاثات عوادم الديزل من أبرز أسباب التلوث، فعلى مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية أن تحدد معايير صارمة للانبعاثات مماثلة للمواصفات العالمية، مما يقتضي تجهيز محركات الديزل بمنظومة تكنولوجية لمعالجة الملوثات في عادم الديزل امتثالاً لهذه المواصفات الجديدة. ويجب أن تخضع جميع أنواع مركبات الديزل من شاحنات وحافلات لهذه المعايير، بما في ذلك المركبات التي تُستخدم في قطاع الإنشاءات، مثل الخلطات والقلابات وما شابهها.

تنظيم المواد الكيميائية المخلة بعمل هرمونات الجسم: تشير الأبحاث الحديثة إلى تراكم الأدلة العلمية بشأن دور العديد من المواد الكيميائية الاصطناعية في اختلال وظائف جهاز الغدد الصماء البشري³⁷. وتسُلط دراسة اشترك في إعدادها برنامج الأمم المتحدة

35 تلوث الهواء وصحة الأطفال: العلاج بالهواء النقي، منظمة الصحة العالمية، 2018.

36 المصدر نفسه.

37 R. Lauretta et al. «Endocrine Disrupting Chemicals: Effects on Endocrine Glands», *Frontiers in Endocrinology* (2019).

للبيئة ومنظمة الصحة العالمية الضوء على «بعض العلاقات التي تربط بين التعرض لمواد كيميائية مخلة بعمل الغدد المذكورة والمعاناة من مشاكل صحية»، وتشير الدراسة بالأخص إلى أن التعرض المبكر لهذه المواد أثناء نمو الجنين وخلال مدة البلوغ، «يلعب دوراً في ازدياد حالات الإصابة بالأمراض المتصلة بالإنجاب وأنواع السرطان المرتبطة بالغدد الصماء والاعتلالات السلوكية والتعلمية، بما في ذلك اضطراب نقص الانتباه وفرط الحركة (ADHD)، والالتهابات والربو وربما السمنة ومرض السكري»³⁸. ومن المعروف أن نظام الغدد الصماء يلعب دوراً جوهرياً في تنظيم وظائف التمثيل الغذائي والنمو والتكاثر والسلوك لدى الإنسان. وتوجد المواد الكيميائية المخلة بعمل الهرمونات (Endocrine disruptor chemicals) في العديد من المنتجات الاستهلاكية، مثل المبيدات الزراعية والأجهزة الإلكترونية ومستحضرات التجميل والأغذية. ووفقاً لتقرير الأمم المتحدة، «يمكن أن يتعرض الإنسان لهذه المواد عند تناول الأغذية واستنشاق الغبار وشرب المياه واستنشاق الغازات والجسيمات في الهواء وملامسة تلك المواد للجلد»³⁹.

ومع أن هناك في المحيط ألف مادة كيميائية اصطناعية على الأقل مخلة بعمل الهرمونات، إلا أن الأدلة الأقوى تشير إلى ما تخلفه أربع فئات من المواد الكيميائية (المبيدات الزراعية، ومثبطات الاشتعال، والملدنات والفينولات الثنائية) من تبعات سلبية على الأداء الوظيفي للهرمونات إذ إن الأبحاث العلمية تدعم وجود صلات قوية -إن لم تكن معينة- بين هذه الفئات الأربع والاعتلالات الصحية في ثلاثة على الأقل من أنظمة الجسم تعد أساساً للصحة الجيدة: الدماغ والجهاز العصبي، والتمثيل الغذائي، والوظائف التناسلية⁴⁰. ومع الإدراك بأن الأدلة العلمية لم تصل بعد إلى درجة عالية من اليقين بشأن المخاطر المحتملة لهذه المواد الكيميائية على صحة الإنسان والكائنات الحية الأخرى، إلا أن الدلائل والمؤشرات توحي بأن الأخطار حقيقية وتوسّع ضرورة اتخاذ خطوات وقائية قبل فوات الأوان. علاوة على ذلك، فإن الغالبية الكبيرة من المواد الكيميائية المتداولة تجارياً والبالغ عددها 85 ألف مادة، لم تخضع لاختبارات السلامة خضوعاً كافياً. وقد خاضت البشرية تجارب مع مادة الحرير الصخري (Asbestos)، إذ كان الاعتقاد سائداً لسنوات عديدة بسلامة هذه المادة قبل اكتشاف آثارها الفتاكة.

وفي ما يخص السماح في تصنيع أو استيراد المواد الكيميائية عموماً، تعتمد المؤسسات الرقابية والتنظيمية في الأردن على التراخيص التي تقوم بإصدارها الوكالات القومية

38 State of the Science of Endocrine Disrupting chemicals 2012 – Summary for Decision-Makers (2013).

39 Ibid.

40 L. Trasande. «Sicker, Fatter, Poorer». Houghton Mifflin Harcourt (2019).



الأجنبية المختصة في الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي. ويشير المحللون إلى أن التنظيمات الحالية بشأن المواد الكيميائية في الولايات المتحدة يشوبها العجز وتحد من سلطة الوكالة التنظيمية الفدرالية في التدخل لحماية المستهلكين. غير أن الخلل الأشد وطأة هو تراجع الإدارة عن عدد كبير من القواعد والأحكام والتوجيهات البيئية التي يعتمد عليها الأردن عند إصدار التراخيص التنظيمية والرقابية. فعلى سبيل المثال، قامت الإدارة الحالية بتضييق نطاق قانون عام 2016 الذي يفرض تقييمات السلامة للمواد الكيميائية التي يمكن أن تكون سامة مثل مذيبات التنظيف ومزيلات الطلاء، وتبع ذلك برفع حظر مقترح على مركب الكلوربيريفوس (Chlorpyrifos)، وهو مبيد آفات يُحتمل أن يكون ساماً عصبياً⁴¹. وهذا يعني أن الاعتماد على الأحكام التي تصدرها الوكالات القومية الأجنبية أصبح محفوظاً بالمخاطر.

ومن الزاوية الرقابية، سيكون من المفيد تصميم برنامج أردني لرصد تراكيز المواد الكيميائية المخلة بعمل الهرمونات في جسم الإنسان دورياً، أسوة بمشروع دراسة أثر المبيدات على البيئة المدرج في الجدول رقم (2). ومن الزاوية التنظيمية، تنحصر خيارات الأردن المثلى في العمل الجاد مع منظمات الأمم المتحدة والمؤسسات العالمية الطبية ذات العلاقة للاطلاع على ما يستجد علمياً وللمشاركة في صياغة سبل الاستجابة لحماية المستهلكين من التعرض لهذه المواد قدر الإمكان إلى أن تتوفر المصادر والظروف المواتية التي تسمح باتخاذ خطوات تشريعية. ولذلك يجب التركيز في هذه المرحلة على توعية المستهلكين بالآثار الصحية لهذه المواد الكيميائية، والوسائل المتاحة لتجنبها، وسبل تغيير السلوك لدرء الأضرار. وثمة كم هائل ومتوفر من المعلومات عن المواد الكيميائية المخلة بعمل الهرمونات وآثارها وسبل تقليل التعرض إليها. وثمة فرص متاحة كذلك لريادي الأعمال للاستثمار في البحث وتطوير مواد بديلة محلية المنشأ والإنتاج. ولعل هذه الجهود تصبح نواة لتأسيس قطاع صناعي إنتاجي يعتمد على المصادر البشرية والتنوع الحيوي.

تنظيم المواد النانوية: تُعنى علوم وتقنيات النانو بنشاطات البحث والتطوير لمواد لا يتجاوز قياس واحد من أبعادها 100 نانومتر. ويعرّف النانومتر بأنه جزء من المليون من المليمتر. وتتحلّى المواد النانوية بظواهر سطحية فريدة تسفر عن تغير مفاجئ في صفاتها الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية وتمنحها خصائص مختلفة جداً مقارنة بتلك الخصائص التي تظهر على المقياس الأكبر حجماً من نظرائها. وهذه الخصائص الفريدة تجعلها تتصرف بصورة مختلفة عن مثيلاتها، مما يمكن من الحصول على

41 New York Times (2019). «84 Environmental Rules Being Rolled Back Under Trump.» Updated August 29, 2019.

تطبيقات تجارية ذات عوائد اقتصادية مجدية لم تكن معهودة. ومن جانب آخر، فإن هذه الخصائص التي تنشأ عند المقياس النانومتري وتفضي إلى تطبيقات مرغوبة، قد تولد أيضاً آثاراً جانبية غير مرغوب فيها. ومع ذلك، فإن المعرفة بالمخاطر المحتملة للمواد النانوية على صحة الإنسان والنظم الحيوية ما زالت بدائية بسبب قلة التمويل المخصص للدراسات والأبحاث المتصلة بالمخاطر الصحية والبيئية. والحق أن «المستوى المنخفض نسبياً في معرفتنا عن صفات هذه المواد السمية والتراكمية، والفهم المحدود لمعدلات التعرض لها، والفجوات في الإطار التنظيمي على الصعيدين الوطني والعالمي، يجب أن تجعلنا نشعر بالقلق»⁴².

وبالفعل، يؤكد العلماء أن الإنسان يتعرض للجسيمات النانوية من خلال الاستنشاق والبلع وامتصاص الجلد والحقن، إذ إن بوسع هذه الجسيمات الوصول إلى أعضاء الجسم من خلال الدورة الدموية بما في ذلك القدرة على اختراق الحائل الدموي الدماغية المناط به حماية الجهاز العصبي المركزي من الأجسام الغريبة⁴³. ومع قصور المعرفة بشأن تأثيرات الجسيمات النانوية على أعضاء الجسم وأنسجته، إلا أن العلماء يحذرون من توقع حدوث ردة فعل (استجابة) مناعية.

وتشير هذه الحقائق تساؤلات عن أطر الحكامة التي ينبغي توظيفها في الأردن لتنظيم إنتاج المنتجات المحتوية على مواد نانوية وتنظيم استيرادها واستعمالها والتخلص منها. ووفقاً لوزارة البيئة، فإنه «لا توجد قواعد أو تشريعات في الأردن تتعامل مع المواد النانوية، علماً أنه يمكن وبشكل أولي إخضاع هذه المواد للقوانين والتشريعات الخاصة بالمواد الكيميائية»⁴⁴.

وترى هذه المراجعة أن فرض التشريعات الحالية على تنظيم المواد النانوية يثير إشكالية خطيرة. فقد تعرض عدد من الباحثين إلى التحديات التي تواجه مساعي تطبيق أدوات تقييم المخاطر الحالية على المواد النانوية في ضوء الإدراك بأن التغيرات في الخصائص الميكانيكية والبصرية والمغناطيسية والإلكترونية لهذه المواد مقارنة مع نظائرها الأكبر حجماً تؤدي إلى تأثيرات مفاجئة وغير متوقعة وصعبة التنبؤ⁴⁵. ولذلك، من غير

42 O. Renn and M. C. Roco, «Nanotechnology and the need for risk governance», Journal of Nanoparticle Research (2006).

43 D. M. Telanu et al., «Impact of Nanoparticles on Brain Health», Journal of Clinical Medicine (2018).

44 وزارة البيئة. <http://moenv.gov.jo/AR/Projects/Pages/ProjectChemicalsContainingUltrafineParticlesNano.aspx>

45 O. Renn and M. C. Roco, «Nanotechnology and the need for risk governance», Journal of Nanoparticle Research (2006).

الواقعي اشتقاق بيانات تحديد مخاطر التعرض للمواد النانوية وتقييمها وإدارتها باستخدام مجموعة الخصائص الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية لنظائرها كبيرة الحجم. فالتباين الصارخ في الصفات لا يسمح بذلك حتى وإن تطابقت الصيغة الكيميائية للمادة. إن الخصائص الجديدة للتقنية النانوية تتطلب طرقاً مختلفة لتقييم المنافع والأضرار وإدارة المخاطر، مما يؤكد الحاجة إلى صياغة تشريعات تستجيب استجابة ملائمة للتأثيرات الصحية والبيئية للمواد النانوية. وعملاً بمبدأ الأخذ بالحيطه (Precautionary Principle) الذي أصبح أساساً في صنع السياسات البيئية في الاتحاد الأوروبي، يجب على المؤسسات المختصة في الأردن حظر إنتاج أو استخدام المنتجات المحتوية على مواد نانوية إلى أن يتم إعداد التشريعات المناسبة لها.

السياسات البيئية العامة: تعاني عملية صنع السياسات البيئية في الأردن من حالة من عدم الاستقرار بسبب تبدل أولويات المشرع. ومن الممكن دراسة سياسة تشجيع (أو عدم تشجيع) اقتناء السيارات الهجينة (الهايبرد) لتوضيح حالة عدم الاتزان التي تشوب عملية صنع السياسات البيئية. فقد بادرت الحكومة في عام 2018 إلى عدم تجديد الإعفاءات الضريبية التي كانت سارية على اقتناء السيارات الهجينة منذ عام 2012. وإذا كان بالإمكان الحكم على سياسة منح الإعفاءات بأنها كانت ناجحة في ضوء التغيير الملحوظ في قرارات المستهلك وإقباله على شراء هذا النوع من المركبات كما صمم له المشرع، فإنه من الطبيعي التساؤل عما إذا كان الانخفاض في الإيرادات الحكومية من جراء الإعفاءات الضريبية هو ما دفع بالحكومة إلى إلغائها. فإذا كان هذا الافتراض صحيحاً، فإنه يثير تساؤلاً عن سبب التفاوض عن المنافع التوافقية التي جلبتها هذه السياسة. فهل أصبح تدني استهلاك قطاع النقل من الوقود بلا أهمية؟ وهل أصبحت قيمة الانخفاض في فاتورة استيراد الوقود أقل أهمية من رفع مستوى الإيرادات الحكومية؟ وهل سقط الحرص على تخفيض نفقات التنقل لشريحة عريضة من المواطنين من حسابات الحكومة؟ وهل أصبح التخفيف من انبعاثات الغازات الدفيئة هدفاً للمستقبل البعيد؟ وهل أصبح الحد من ملوثات الهواء الضارة بالصحة هدفاً لا يستحق المواطن أن يناهه؟

يكشف هذا المثال عدم قدرة الحكومة على ترجمة الأهداف البيئية إلى مكتسبات اقتصادية. فتلوث الهواء يحمل الحكومة أعباء اقتصادية ناجمة عن الموت المبكر وانخفاض الإنتاجية. فوفقاً للبنك الدولي، بلغت الكلف الاقتصادية الناجمة عن تلوث الهواء المحيط في الأردن 116 مليون دينار أو 1.15% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2006.⁴⁶

46 Hashemite Kingdom of Jordan-Systematic Country Diagnostic. World Bank (2016).

وتتفهم هذه المراجعة الضغوط المالية والاقتصادية التي يعاني منها الأردن وأولويات الحكومة في تخفيض الدين العام واستعادة التوازن المالي، ولكن الحكمة تستدعي فهم التباين بين الأهداف المالية قصيرة الأمد والأهداف الاقتصادية بعيدة المدى. كما تستدعي متطلبات التخطيط السليم إيلاء التكامل القطاعي أهمية عند صنع السياسات العامة للكشف عن سبل تحقيق منافع تنموية توافقية مشتركة. فإذا انصب اهتمام المشرع على تداعيات سياسة «الهايبرد» على قطاع المالية العامة والميزان التجاري وحسب، فإنه يمكن الإشارة كذلك إلى الوقع الإيجابي لهذه السياسة على قطاعات الطاقة والبيئة والنقل والصحة العامة. كما يشير المثال السابق إلى حقيقة أخرى، وهي أن السياسات البيئية سياسات اقتصادية بامتياز. فحماية البيئة وصون النظم الطبيعية دائماً ما تصاحبها مكاسب اقتصادية. ولكن التحدي الذي يواجه صانعي القرار هو اكتساب المعرفة والمهارة والخبرة في التوفيق بين أهداف حماية البيئة طويلة الأجل وأهداف المؤسسة السياسية-الاقتصادية التي تحكمها هموم الساعة والسياسات ذات المردود السريع. ومع الإقرار بهذا التحدي الهيكلي، فإن على الحكومة ألا تجعل السياسات البيئية رهينة السياسات المالية قصيرة الأجل والأفق، وألا فقدت القدرة على وضع آليات تحفيزية لحماية البيئة وتقليل استهلاك الموارد الطبيعية وتغيير أنماط السلوك.

الخطط التنموية وحماية البيئة، يرى المراقبون والمحللون أن ملف البيئة في الأردن يعاني من التهميش الحكومي نتيجة مجموعة من العوامل. ولا تؤمن هذه المراجعة بأن هذا الإهمال نابع عن عقيدة رسمية راسخة أو نهج متأصل، بل هو نتاج التقاء ثلاث تيارات. وتمثل الأولويات الحكومية في تنشيط النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل ورفع مستوى الإيرادات الحكومية التيار الأول الذي يدفع بالحكومة إلى الموافقة على استثمارات استراتيجية ذات عواقب بيئية وخيمة. والتيار الثاني يجلبه أصحاب المصالح الاقتصادية الذين يحاولون التأثير على عملية صنع القرار السياسي للسماح لهم بالاستثمار ومنحهم إعفاءات استثنائية من القانون على حساب حماية البيئة وصحة الإنسان مع تغييب عمليات الحكامة. ويتصل التيار الثالث بثقافة في الدولة والمجتمع غير معنية بالحفاظ على البيئة وغير مدركة للخدمات الاجتماعية-الاقتصادية التي تسديها الأنظمة البيئية وغير متفطنة للواجب الأخلاقي للبيئة. ويمكن عد سياسات الاستثمار في الزيت الصخري وتعددين خام النحاس والاستزراع السمكي من النشاطات التي ستكون لها عواقب ذات كلف اقتصادية وبيئية باهظة.

ومن باب توسيع نطاق حماية الإنسان والنظم البيئية في الأردن في المستقبل وإنهاء حالة التهميش في ظل التيارات الثلاثة المذكورة سابقاً، تدعو الحاجة إلى إجراء عملية مراجعة استراتيجية للوقوف على المصاعب المؤسسية التي تنخر في ولاية وزارة البيئة

وتزرع موقعها في منظومة صنع القرار الوطني. وينبغي أن تتجاوز عملية المراجعة الإصلاحات التدريجية الفنية، لتشمل استجلاء الظروف الكفيلة باسترداد وزارة البيئة ولايتها السيادية في الحكومة، وإرساء مرجعيات لتنظيم علاقاتها مع جميع المؤسسات الحكومية، كي يتسنى لها القيام بالمسؤوليات المناطة بها وفق قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017.

ويبعث على القلق ما يتم تداوله عن احتمال دمج وزارة البيئة بوزارة أخرى. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن مثل هذا الدمج يتعارض مع الدور الجوهرى لوزارة البيئة في مراقبة النشاطات الاقتصادية، بما في ذلك تلك التي تقع تحت مظلة الوزارات الأخرى (مثل وزارة النقل ووزارة الزراعة). وعليه، فإن هذا الدمج يؤدي الى تضارب المصالح، ويثير بالتالي تناقضات دستورية وقانونية.

كما يجب استيضاح الموقع الاستراتيجي لوزارة البيئة في البرنامج الوطني لحماية البيئة: هل هو مقصور على إعداد السياسات العامة والرصد والمراقبة والمتابعة، أم إنه يتجاوز تلك المسؤوليات ليشتمل التنفيذ الميداني للمشاريع البيئية؟ فقد تأرجح دور الوزارة في السنوات الخمس الأخيرة ذهاباً وإياباً بين هذين القطبين وفقاً لرغبات الإدارات المتعاقبة، مما تسبب في ضبابية الرؤية والارتباك المؤسسي. كما يلزم أن تراجع وزارة البيئة الشراكات الاستراتيجية مع الجهات التنفيذية التي تتقاطع معها في الأهداف والبرامج، من أجل توضيح الأدوار وتضادي الازدواجية، وتمكين هذه المؤسسات من توسيع نشاطاتها جغرافياً. وفي النهاية، ينبغي أن تؤدي عمليات المراجعة إلى تطبيع ملف البيئة في الإدارات الحكومية، وأن تنعكس نتائجها على حزمة من القوانين المعدلة والأنظمة الداعمة وهيكل اتخاذ القرار التي لا تشوبها التشوهات أو الاستثناءات. ولتحقيق هذه الإصلاحات الجذرية، يجب إعداد سياسة بيئية وطنية عامة تتبناها رئاسة الوزراء وتؤسس لولاية وزارة البيئة المنشودة.

ومما لا شك فيه أن الحكامة التي تتسم بالمشروعية والمصداقية والإنصاف تشكل عصب الحياة السياسية العامة السليمة. وفي ضوء قصور فعالية المؤسسات أو اللجان التي تناط بها تفعيل عمليات الحكامة البيئية، من المفيد إعادة النظر في مرجعيات التأسيس وهيكل اتخاذ القرار للوقوف على المعوقات السياسية كانت أم مؤسسية أم فنية أم لوجستية، وتبني الإصلاحات المناسبة لتصويب أوجه الخلل. وأولى الخطوات المنشودة في هذا السياق هي التأكيد على عدم تشويه عمليات الحكامة من خلال الإعفاءات الاستثنائية.

وتؤكد هذه المراجعة أن فكرة التناقض بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة لا تركز على أي حقائق علمية مثبتة، بل هي فكرة أيديولوجية مرتبطة بالخلافات السياسية

حول الدور المناط (أو غير المناط) بالدولة في إدارة الاقتصاد وتنظيم الملف البيئي. ولمن يؤمن بدور السوق الحر والأسعار في توزيع المصادر بكفاءة وتقييم السلع بدقة، تدعو هذه المراجعة إلى تقدير الكلف المالية الناجمة عن تلوث الهواء، وتدهور التربة، وقطع الأشجار، وخسارة التنوع الحيوي، وتخزين المخلفات الصناعية العادمة (Tailings)، واستهلاك المياه خلال عمليات استخراج خام النحاس، وذلك لتكون مدخلاً في احتساب الجدوى الاقتصادية للمشروع. ويجب إضافة الكلف المترتبة بإجراءات الوقاية من الحوادث، التي ينبغي أن تضمن أعلى درجات السلامة المهنية، وكذلك كلف إعادة تأهيل الموقع بعد انتهاء عمليات التنجيم والاستخراج. إن إعادة النظر في دراسة الجدوى الاقتصادية تساعد على تسليط الضوء على الكلف الحقيقية لمثل هذا النوع من المشاريع، مع إدراك أن المجموعات المتضررة ستكون محصورة بالعاملين في منجم النحاس والمجتمعات المحلية المجاورة للمنجم، بينما تتكدس المنافع المالية في مراكز القوة. ثم إن الأجيال القادمة هي التي ستتحمل عبء تدهور النظم البيئية.

يثير هذا المثال الحاجة إلى تطوير القدرات على تقدير الكلف الاقتصادية والاجتماعية والأمنية للتدهور البيئي، وتعميم هذا المفهوم في دراسات الجدوى ودراسات تقييم الأثر البيئي ونظم المحاسبة المالية. ففي دراسة لمنتدى البحوث الاقتصادية، تم تقدير الكلف السنوية للتدهور البيئي الناجم عن عدم صلاحية مياه الشرب والصرف الصحي، وتلوث الهواء المحيط، وتدهور الأراضي الزراعية لعام 2008 في عدد من الدول العربية. وفي الأردن بلغت الكلف 377.3 مليون دينار (2.5% من الناتج المحلي الإجمالي) لعام 2008⁴⁷. ويشار إلى أن هذه الكلف السنوية التقديرية تنحصر في ثلاث فئات بيئية ولا تشمل كلف تدهور المراعي والغابات والمياه العذبة والسواحل ومصائد الأسماك، واستنزاف المياه الجوفية، والخسائر المحتملة في التنوع الحيوي، والتصحر، وسوء إدارة النفايات، وتأثيرات تغير المناخ.

47 Larsen, B. 2010. Cost Assessment of Environmental degradation in the Middle East and North Africa Region. Economic Research Forum.

الخلاصة والتوصيات

يواجه ملف حماية البيئة في الأردن صعوبات بالغة في تحقيق الغايات الاستراتيجية الهادفة إلى حماية الإنسان والبيئة من الآثار الضارة الناجمة عن التلوث واستنزاف الموارد المتجددة. ومع أن نسبة إنجاز المشاريع المدرجة في الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2017-2019) تكاد تكون مكتملة وعلى درجة عالية من المهنية، ومع الإقرار بأن الحفاظ على البيئة يعتمد على الإنجاز التراكمي، وجدت هذه المراجعة أن جسامه الضغوط الاقتصادية، وضعف الجهاز الرقابي، والتراخي في إنفاذ القانون، وضعف الوزن السياسي لوزارة البيئة، عوامل حالت دون أن تترجم هذه الإنجازات إلى انخفاض في شدة التلوث، أو إلى الحد من استنزاف الموارد الطبيعية المتجددة، أو إلى حماية التنوع الحيوي من التدهور.

وبناء على ما تقدم في هذه المراجعة، تالياً مجموعة من التوصيات التي يمكن وضعها بين أيدي صانعي القرار في مجلس الوزراء ووزارة البيئة والمؤسسات الحكومية الأخرى للارتقاء بجهود حماية البيئة:

مجلس الوزراء:

- 1) إجراء عملية مراجعة وطنية تشمل الأطياف كافة، تهدف إلى تأكيد ولاية وزارة البيئة في الحكومة وإرساء مرجعيات لتنظيم علاقاتها مع جميع المؤسسات الحكومية كي يتسنى لها القيام بالمسؤوليات المناطة بها وفق القانون.
- 2) إعداد سياسة بيئية وطنية عامة تتبناها رئاسة الوزراء وتؤسس لولاية وزارة البيئة المنشودة.
- 3) إنشاء برنامج تمويل مستدام للبرنامج الوطني لحماية البيئة ليمثل جزءاً لا يمكن التفاوض عليه في الموازنة العامة السنوية والخطط المالية المرحلية.
- 4) الاستثمار في بناء قدرات هيكل اللامركزية وتفعيل آليات صنع القرار فيها لتكون ذات ولاية سياسية على اتخاذ قرارات بشأن الخطط التنموية على المستوى المحلي ودمج المحور البيئي في عمليات صنع القرار.
- 5) الأخذ بمبدأ الترابط متعدد القطاعات عند صنع السياسات العامة، واحتساب المنافع التوفيقية للسياسات البيئية، وعدم تغليب المسوغات المالية البهتة قصيرة الأمد.
- 6) تأسيس برنامج وطني يضم سياسات تحفيزية وبرامج فنية، لتشجيع القطاع الصناعي على تبني أساليب الإدارة والتقنيات الرفيعة بالبيئة، وتوظيف منهجية الإنتاج النظيف والكفؤ في استهلاك الطاقة والمياه والمواد الأولية.

- (7) تطوير القدرات على تقدير الكلف الاقتصادية والاجتماعية والأمنية للتدهور البيئي، وتعميم هذا المفهوم في دراسات الجدوى ودراسات تقييم الأثر البيئي ونظم المحاسبة المالية.
- (8) إعادة النظر في الإعفاءات الاستثنائية، وخاصة تلك المرتبطة بتراكيز نسبة الكبريت المسموح بها في وقود الديزل محلي الصنع، وتلك التي تسمح بأعمال التنقيب في المحميات الطبيعية.
- (9) إصدار وإقرار الأنظمة والتعليمات التي تحكم تطبيقات حرق وقود الديزل في جميع القطاعات، وتحديد معايير لانبعاثات عوادم الديزل، مماثلة للمواصفات العالمية، بالتعاون مع مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية والجهات ذات العلاقة.

وزارة البيئة:

- (1) إعادة النظر في مرجعيات التأسيس وهياكل اتخاذ القرار في المؤسسات أو اللجان التي يُنَاط بها تفعيل عمليات الحكامة البيئية، للوقوف على المعوقات وتبني الإصلاحات المناسبة لتصويب أوجه الخلل.
- (2) إجراء مراجعة استراتيجية لاستيضاح الموقع الاستراتيجي لوزارة البيئة في البرنامج الوطني لحماية البيئة، ووقف حالة التآرجح بين قطبي التنظيم والتنفيذ.
- (3) تعزيز الشراكات الاستراتيجية مع الجهات التنفيذية التي تتقاطع مع وزارة البيئة في الأهداف والبرامج، من أجل توضيح الأدوار، وتفاذي الازدواجية، وتمكين هذه المؤسسات من توسيع نشاطاتها.
- (4) التخطيط الاستراتيجي لضمان التنسيق بين المشاريع المنفذة من قبل المانحين لصالح وزارة البيئة، والعمل على تطبيع مخرجات هذه المشاريع في استراتيجيات الوزارة والحكومة، لتصبح جزءاً من برنامج وطني غير مرتبط أو محكوم بتوفر الدعم الخارجي.
- (5) اختيار مؤشرات بيئية وطنية ذات دلالات متعددة الأبعاد، للإحاطة بالمسببات والآثار وسبل الاستجابة، إلى جانب وصف حالة البيئة.
- (6) عقد ندوات نقدية في المؤسسات الأكاديمية والمنتديات الثقافية والمراكز الشبابية لمناقشة محتويات التقارير التي تصدرها الوزارة، وتيسير تفاعل الجمهور العام مع القضايا البيئية وصنع ثقافة مجتمعية معنية بالحفاظ على البيئة.

(7) العمل على ترجمة التقارير التي تصدرها الوزارة إلى اللغة العربية، لتمكين الجمهور العام من التفاعل مع محتوياتها.

حماية النظم البيئية والحيوية وصونها:

(1) صياغة مجموعة السياسات والقواعد الإرشادية لخدمات النظم البيئية بقانون وطني، وتعميم هذه المقاربة على المستوى الوطني لتكون جزءاً من برنامج استراتيجي وطني غير مرتبط بتوفر الدعم الخارجي.

(2) دمج معارف الاستخدام المستدام لخدمات الأنظمة البيئية في منظومة التعليم الوطني، وعلى المستوى الجامعي على وجه الخصوص.

(3) العمل على تخفيف وطأة التلوث البيئي في المناطق «الساخنة» المتدهورة بيئياً التي تشمل حوض (سيل) الزرقاء ومكبّ الأكيدر ومنطقتي الظليل والحلابات، ووضع الخطط الاستباقية لحماية مناطق ساخنة أخرى من الإخفاق البيئي.

(4) حشد الموارد المالية والفنية لإعادة تأهيل المناطق «الساخنة» المتدهورة بيئياً والتي تشمل حوض (سيل) الزرقاء ومكبّ الأكيدر ومنطقتي الظليل والحلابات ومنطقة تلال الفوسفات.

(5) إعداد مراجعة شاملة لدراسة حالة التنوع الحيوي في الأردن، وتقييم جهود جميع المؤسسات الوطنية العاملة في هذا القطاع، بما في ذلك اللجنة الوطنية للتنوع الحيوي.

(6) العمل على إكمال الشبكة الوطنية للمناطق المحمية ليصل تمثيلها إلى ما نسبته 17% من مناطق اليابسة وما نسبته 10% من المناطق الساحلية والبحرية، وتعزيز منظومة المناطق المحمية ورفعها بأعلى إطار قانوني ممكن.

(7) تطبيق مبادئ الإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

مراقبة عناصر البيئة وحمايتها:

(1) إعداد استراتيجية وطنية طويلة الأمد لتحسين نوعية الهواء المحيط من خلال التخفيض المنهجي لانبعاثات ملوثات الهواء، وخاصة الجسيمات الدقيقة.

(2) رصد تراكيز الجسيمات الدقيقة ($PM_{2.5}$) العالقة في جميع محطات مراقبة نوعية الهواء المحيط في أنحاء المملكة، واستخدامها بعداً مؤشراً على تلوث الهواء على نطاق واسع.

- (3) مراجعة المواصفات الأردنية المتصلة بنوعية الهواء وتحديثها بما يتوافق مع معايير منظمة الصحة العالمية.
- (4) تعديل مواصفات نوعية الهواء من المصادر الثابتة لتشمل مراقبة كمية الانبعاثات (Pollution Load).
- (5) تحديث قوائم ملوثات الهواء المرصودة لتشمل الرصاص وما يُعرف بملوثات الهواء السامة.
- (6) وضع آلية وطنية رادعة لمنع الحرق العشوائي المفتوح المؤدي إلى انبعاثات ملوثات الهواء عالية السمية.

تغير المناخ:

- (1) دمج جهود التخفيف والتكيف بسلاسة في الاستراتيجيات القطاعية.
- (2) تشكيل وتيسير عمل الفرق الوطنية التي ينص نظام تغير المناخ على تأسيسها، لإتاحة الفرصة أمام مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ومراكز البحوث للمساهمة في عمل اللجنة بوصفهم شركاء فاعلين.
- (3) تطبيع قضية تغير المناخ في الفكر الاستراتيجي الوطني.

التنظيم البيئي للنشاطات التنموية:

- (1) تعزيز قدرات جهاز التفتيش الرقابي بشرياً ومالياً وفنياً وتكنولوجياً.
- (2) اعتماد التقييم البيئي الاستراتيجي (Strategic Environmental Assessment) لدراسة تأثير المشاريع الاستثمارية في قطاعات الطاقة والمعادن والمياه والزراعة والسياحة على البيئة.

تنظيم المواد الكيميائية:

- (1) إنشاء وحدة تختص بإدارة ملف تعرّض الإنسان للمواد الكيميائية عموماً والمواد المخلة بعمل الهرمونات خصوصاً، وذلك بالعمل مع منظمات الأمم المتحدة والمؤسسات العالمية الطبية ذات العلاقة للاطلاع على ما يستجد علمياً، والمشاركة في صياغة سبل لحماية المستهلكين، وتطوير حملات للتوعية بالآثار الصحية لهذه المواد الكيميائية والوسائل المتاحة لتجنبها، وسبل تغيير السلوك لدرء الأضرار.

(2) رصد تراكيز المواد الكيميائية المخلة بعمل الهرمونات في جسم الإنسان ومراقبتها دورياً.

(3) صياغة تشريعات جديدة تستجيب استجابة مناسبة للتأثيرات الصحية والبيئية للمواد النانوية، لتقييم المنافع والأضرار، وإدارة المخاطر، وحظر إنتاج أو استخدام المنتجات المحتوية على مواد نانوية إلى أن يتم إعداد هذه التشريعات المناسبة.

السلطة القضائية:

(1) تأسيس محكمة بيئية ورفضها بكادر من القضاة والحقوقيين الملمين بالعلوم الطبيعية والاجتماعية والمُطلعين على الخطاب العام بشأن التحديات البيئية.

(2) رفع مستوى الوعي لدى الجهاز القضائي بشأن جسامة التعديات البيئية وآثارها على الموارد الوطنية والمكتسبات الاقتصادية والاجتماعية.

المراجع

1. «التقرير السنوي لعام 2018»، مديرية التفتيش والرقابة البيئية، وزارة البيئة-الأردن (2018).
2. «التقرير السنوي لمراقبة نوعية الهواء المحيط في عمان واربد والزرقاء لعام 2018»، وزارة البيئة-الأردن (2018).
3. «الخطة الاستراتيجية - وزارة البيئة (2017-2019)»، وزارة البيئة-الأردن (2016).
4. «تلوث الهواء وصحة الأطفال: العلاج بالهواء النقي»، منظمة الصحة العالمية (2018).
5. «حالة البيئة في المملكة الأردنية الهاشمية - التقرير الثاني 2016»، وزارة البيئة-الأردن (2016).
6. قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017، الجريدة الرسمية (2703).
7. «مشروع الاستخدام المستدام لخدمات النظم البيئية-ملخص تنفيذي»، الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (2019).
8. «نشرة المؤشرات الاقتصادية»، العدد الثامن عشر، أيار 2019، غرفة صناعة الأردن (2019).
9. العدوان، حابس، «البحر الميت: عشوائية تخلص المنتجعات السياحية من نفاياتها تهدد بكارثة بيئية»، صحيفة «الغد»، 21 حزيران 2019.
10. «مشروع المواد الكيميائية الصناعية والجزيئات والمنتجات المحتوية على جزيئات متناهية الصغر/ النانو»، وزارة البيئة-الأردن. <http://moenv.gov.jo/AR/Projects/Pages/ProjectChemicalsContainin-gUltrafineParticlesNano.aspx> تاريخ الدخول 20 تموز 2019.
11. B. Larsen, (2010). «Cost Assessment of Environmental degradation in the Middle East and North Africa Region.» Economic Research Forum.
12. D. M. Telanu, et al (2018). «Impact of Nanoparticles on Brain Health.» Journal of Clinical Medicine, 7, 490; doi:10.3390/gcm7120490.
13. J. Speth and P. Haas (2006). Global Environmental Governance. Island Press.
14. JO Petrol (2014). «Specifications of Gas Oil.» Jordan Petroleum Refinery Company.
15. L. Trasande (2019). «Sicker, Fatter, Poorer.» Houghton Mifflin Harcourt.
16. Ministry of Environment (2014). The Aligned National Action Plan to Combat Desertification in Jordan 2015-2020. Ministry of Environment.
17. Ministry of Environment (2014). The National Biodiversity Strategy and Action Plan 2015-2020. Ministry of Environment.
18. N. Komendantova, et al (2017). «Background Paper: Country Fact Sheet, Jordan – Energy and Development at a Glance, 2017.» International Institute for Applied Systems Analysis.
19. New York Times (2019). «84 Environmental Rules Being Rolled Back Under Trump.» Updated August 29, 2019. <https://www.nytimes.com/interactive/2019/climate/trump-environment-rollbacks.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>
20. O. Renn and M. C. Roco, (2006). «Nanotechnology and the need for risk governance», Journal of Nanoparticle Research. Issue: Online First, April 22, 2006, Pages: 587-614.
21. R. Lauretta et al (2019). «Endocrine Disrupting Chemicals: Effects on Endocrine Glands», Frontiers in Endocrinology. 10:178, doi: 10.3389/fendo.2019.00178.
22. State of the Science of Endocrine Disrupting chemicals 2012 – Summary for Decision-Makers (2013).
23. UN Environment (2019). 6th National Report for the Convention on Biological Diversity.
24. Weltzien, Julie (2018). «Green Infrastructure.» Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
25. WHO (2006). «WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide, and sulfur dioxide – Global Update 2005.» World Health Organization.
26. World Bank (2016). «Hashemite Kingdom of Jordan-Systematic Country Diagnostic.» World Bank.

الملحق رقم (1):

شجرة الأهداف الاستراتيجية (2017-2019) لوزارة البيئة



المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور قطاعات البنية التحتية

الإسكان والبنية التحتية





494	الملخص التنفيذي
496	التقديم
496	- البنية التحتية.....
503	- الإسكان.....
504	أولاً: متابعة استراتيجية قطاعي البنية التحتية والإسكان.....
504	أ. الخطة الاستراتيجية لوزارة الأشغال العامة والإسكان (2021-2017).....
508	ب. الخطة الاستراتيجية لوزارة الإدارة المحلية (2020-2015) والبلديات
509	ج. الخطة الاستراتيجية لأمانة عمان الكبرى (2020-2018).....
514	د. الخطة الاستراتيجية للمؤسسة العامة..... للإسكان والتطوير الحضري (2019-2016)
516	ثانياً: مراجعة التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018
519	ثالثاً: النظرة المستقبلية.....
520	التوصيات

الملخص التنفيذي

شمل تقرير حالة البلاد لعام 2018 والذي أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي، القطاعات والمجالات الاقتصادية المختلفة، ومن بينها البنية التحتية والإسكان، حيث تم تقييم الاستراتيجيات المعلنة ومدى الالتزام في تطبيقها خلال المدّة التي سبقت 2018، وتم إعداد توصيات للنهوض في هذا القطاع وتحسين الأداء.

وتهدف هذه المراجعة في تقرير حالة البلاد لعام 2019 إلى استكمال عملية متابعة الخطط الاستراتيجية والأهداف المعلنة والخطط التنفيذية من الجهات المسؤولة عن تنفيذ البنية التحتية، للوقوف على مدى تنفيذ هذه الخطط، ورصد ما طُبّق منها وما لم يطبّق، وبيان أسباب عدم التطبيق.

وتتطرق المراجعة إلى الخطة الاستراتيجية لوزارة الأشغال العامة والإسكان (2017-2021)، وتستعرض جداول المشاريع الواردة في الخطة التنفيذية للأعوام (2016-2020) والتي تبين منها أن هناك مشاريع تجاوزت مدة تنفيذها ثلاثة أضعاف المدة المقررة، وبعضها تضاعفت كلفته، ويعود ذلك إلى ضعف الدراسات لهذه المشاريع وغياب التدقيق، إضافة إلى إلزام المقاول بأعمال إضافية عاجلة خارج نطاق أعمال العطاءات التي تم التنافس عليها.

كما تتناول المراجعة الخطة الاستراتيجية لوزارة الإدارة المحلية (2015-2020). ويُظهر هذا الجزء أن معظم البلديات ليس لديها خطط استراتيجية، وإذا كان لدى بعضها خططاً تنفيذية فإنّ هذه الخطط غير مطبّقة بالكامل، ويتم تنفيذ الأعمال وفق موازنات سنوية وبحسب توفر الموارد المالية، ويتم اعتماد موازنات البلديات من خلال وزارة الإدارة المحلية من دون اشتراط ربطها بخطط الاستراتيجية كما هي الحال بالنسبة لموازنات الوزارات والدوائر الحكومية عند إعداد الموازنة العامة.

أما الخطة الاستراتيجية لأمانة عمان الكبرى (2018-2020) التي تمت مراجعتها، فقد تبين أن معظم المشاريع الواردة في الخطة التنفيذية تمت بمعزل عن الخطة الاستراتيجية، وقد تم تنفيذ جزء كبير منها كما هو مخطط له وينسب متباينة.

وفيما يتصل بالخطة الاستراتيجية للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (2016-2019)، فهي تتكون من ثلاثة أهداف استراتيجية: الهدف الأول بخصوص توفير السكن الملائم، إذ تم وضع ثلاثة أهداف تنفيذية تم تحقيقها بنسب مختلفة. والهدف الاستراتيجي الثاني حول تنظيم فعالية الإسكان وتعزيزها، وقد تم وضع ثلاثة أهداف تنفيذية ومؤشرات تم تحقيقها بنسب عالية عدا الهدف المرحلي الأول. أما الهدف الاستراتيجي الثالث فيتعلق بتطور الأداء المؤسسي، وتم تحديد ستة أهداف تنفيذية تم تنفيذها بنسب مختلفة أيضاً.

وبالإضافة إلى عملية متابعة هذه الخطط الاستراتيجية، تتضمن هذه المراجعة تقييم التوصيات التي وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018، والتأكد من مدى الالتزام فيها وتنفيذها، وكذلك سيتم تحديد النظرة المستقبلية التي يجب التوجه نحوها في ظلّ الاستراتيجيات التي يتم مراجعتها والمتغيرات التي يشهدها العالم وتأثيرها على قطاع البنية التحتية والإسكان، وسيتم اقتراح توصيات إضافية لتقوم الدوائر المعنية بالاسترشاد بها عند إعداد خططها المستقبلية.

التقديم

- البنية التحتية

تشهد المنطقة العربية الكثير من المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة التي تؤثر على الأردن تأثيراً سلبياً في جميع المجالات، وخاصة في المجال الاقتصادي، فقد تراجعت معدلات النمو الاقتصادي خلال العقد الأخير من 7.6% عام 2008 إلى 1.9% عام 2018، وارتفع الدين العام من 53% إلى 95% من الناتج المحلي الإجمالي، كما زادت نسبة البطالة من 12.7% إلى 19%.

ولمواجهة التحديات الناتجة عن هذه المتغيرات، يجب تقوية الجبهة الداخلية وتحسينها وزيادة منعتها لتستطيع مواجهة التحديات المتراكمة، ومن الأمور التي لا بد من مراعاتها في هذا السياق البنية التحتية، والتي تعرف بـ «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 المختلفة».

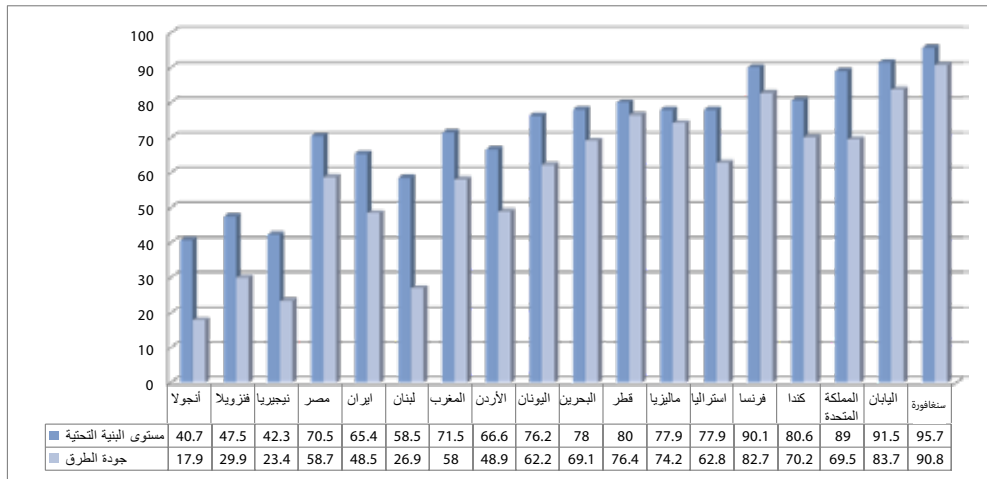
ويساهم قطاع الإنشاءات بما نسبته 5% تقريباً من الناتج الإجمالي المحلي، ويعمل في هذا القطاع وقطاع العقارات حوالي 11% من القوى العاملة في الأردن. ومن المعروف أن بنية تحتية فعالة تفعيلاً جيداً وكفاءة هي حجر الزاوية للمجتمعات العصرية، فهي، إلى جانب ضرورتها لتطوير الأعمال، عامل رئيسي في تحسين نوعية الحياة للمواطنين. وثمة علاقة دورية مباشرة بين النمو الاقتصادي والناتج الإجمالي المحلي وبين نوعية البنية التحتية ومدى توفرها، فكلما تحسنت البنية التحتية تحسّن الاقتصاد، وكلما تحسّن الاقتصاد تحسنت البنية التحتية، فالنمو الاقتصادي يعطي المجال لتحسين البنى التحتية الإضافية وإنشائها، وهذا يؤدي إلى تحسين الاقتصاد.

إن البنى التحتية مهمة لكل اقتصاد، وتأتي بأشكال مختلفة، وتعتمد على الاحتياجات الخاصة لكل مجتمع وكل اقتصاد. فالنقل والطاقة والاتصالات والمياه والكهرباء والنفايات والصحة والتعليم هي القطاعات الرئيسية التي تحتاج إلى بنى تحتية كبيرة ومكلفة لتعمل بتكامل وكفاءة وفاعلية. والبنية التحتية للنقل العام من أهم القطاعات التي يتم التطرق إليها في المجتمع والتي تحتاج إلى موارد كبيرة، وهي ذات أثر مباشر على الحياة اليومية للمواطن ولها آثار مباشرة على الاقتصاد، فالبلاد التي تملك شبكة طرق وسكك حديدية جيدة وموانئ مميزة، هي الأقدر على تحقيق مكاسب من خلال التجارة المحلية

والدولية، وهناك الكثير من الأمثلة التي تؤكد ذلك، إذ يُظهر الشكل رقم (1) أن أفضل اقتصادات العالم تمتلك أفضل بنية تحتية، حيث تعدّ سنغافورة وهونج كونج من أبرز الأمثلة على ذلك، فبسبب موقعهما الجغرافي وبسبب امتلاكهما لأفضل الموانئ في العالم، اكتسبتا ميزات تنافسية كبيرة ومركزاً مهماً في التجارة الدولية.

الشكل رقم (1)

مؤشرات البنية التحتية وجودة الطرق لعدد من الدول



المصدر: تقرير التنافسية العالمية، 2018.

البنية التحتية هي أساس التنمية وعمودها الفقري، وهي عامل رئيسي في تحسين الاقتصاد وجلب الاستثمار والحد من الفقر والبطالة، إلا أن النمو في البنية التحتية في الأردن لم يواكب النمو في أعداد السكان الذي ازداد أكثر من الضعف خلال العقدين الأخيرين، من 4.5 مليون نسمة في عام 1998 إلى 10.5 مليون نسمة في عام 2018، في حين لم تزد البنية التحتية عن 25%. وكان سبب الزيادة الكبيرة في عدد السكان هو الهجرات القسرية من الدول المجاورة؛ من العراق خلال حرب الخليج الأولى عام 1991 وبعدها، ثم في حرب الخليج الثانية عام 2003، ومن سوريا في ظل الأحداث الدائرة هناك بدءاً من عام 2011. وقد أدى هذا إلى ضغوط إضافية على البنية التحتية المضغوطة والقديمة أصلاً، وهذا ما يمكن ملاحظته بوضوح في الأزمات المرورية المزمنة التي تعاني منها المدن، والضغط على وسائل النقل العام المحدودة وغير المنتظمة داخل المناطق الحضرية وبين المدن.

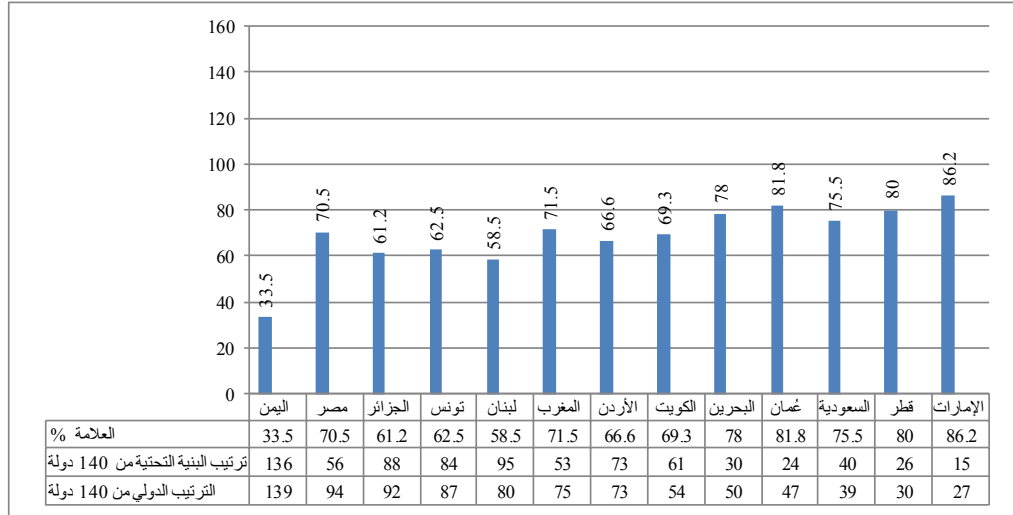
وقد حلّ الأردن في مركز متوسط في تقرير مؤشر التنافسية العالمي الذي أصدره المنتدى الاقتصادي العالمي، إذ حصل على المرتبة 73 من بين 140 دولة جرى تقييمها لعام 2018،

وبتراجع مرتبتين عما كان عليه في عام 2017 (بحسب آلية التقييم الجديدة) مع حصوله على نقاط أعلى. وقد اشتملت آلية التقييم على 12 محوراً رئيسياً من ضمنها محور البنية التحتية، وكان ترتيب الأردن كما يلي:

- نوعية شبكة الطرق: المرتبة 53.
- نوعية البنية التحتية للطرق: المرتبة 70.
- كثافة السكك الحديدية: المرتبة 65.
- فعالية خدمة القطارات: المرتبة 99.
- ترابط المطارات: المرتبة 65.
- فعالية خدمات النقل الجوي: المرتبة 40.
- مؤشر ترابط النقل البحري: المرتبة 53.
- فعالية خدمات الموانئ: المرتبة 64.
- معدل التزويد بالكهرباء: المرتبة 1.
- فاقد نقل وتوزيع الكهرباء: المرتبة 72.
- نسبة التعرض لمياه شرب غير آمنة: المرتبة 62.
- درجة الاعتماد على التزويد بالمياه: المرتبة 62.

وكما يُظهر الشكل رقم (2)، فقد حصل الأردن على المركز السابع بين الدول العربية، بعد دولة الإمارات وقطر والسعودية وعمان والبحرين والكويت، وقبل المغرب ولبنان وتونس والجزائر ومصر واليمن.

الشكل رقم (2)
ترتيب الدول ضمن تقرير التنافسية العالمية 2018



المصدر: تقرير التنافسية العالمية، 2018.

ويعود تراجع الأردن مرتبتين كما جاء في تقرير مؤشر التنافسية العالمي إلى أمور عدة، من بينها: تراجع العمر الصحي (متوسط العمر الذي يعيش فيه الفرد وهو بصحة جيدة)، وتراجع المهارات، وعدم سهولة إيجاد عمالة مؤهلة ومدربة بسبب نوعية التدريب المهني. ويأتي هذا بالتزامن مع ارتفاع نسب البطالة ارتفاعاً كبيراً خلال السنوات الأخيرة، ومع الاعتقاد السائد حول كفاءة العمالة المهنية الأردنية. كما أن سبب هذا التراجع في السنوات الأخيرة مرتبط بتراجع التعليم المدرسي والجامعي عموماً، وتراجع التدريب المهني في الشركات بسبب الأزمات المالية التي يمر بها الأردن، وتراجع القدرة على الابتكار والبحث والتطوير.

وتعدُّ الطرق أحد العناصر الأساسية للبنية التحتية، وتشكل عاملاً مهماً لزيادة الإنتاجية والراحة والرضا والسلامة العامة في المجتمع، بخاصة أنها تُستخدم يومياً لأسباب عديدة. ثم إن كلفة بناء الطرق وصيانتها والمحافظة عليها مرتفعة جداً على الحكومات، وتؤدي حالة الطرق السيئة وعدم توفر عناصر السلامة العامة إلى حوادث ومخاطر عالية، وهي من بين الأسباب العشرة الأولى التي تؤدي للوفاة في العالم. فليس المهم بناء الشوارع حسب، ولكن المهم أن تكون الشوارع ذات فعالية عالية بحيث يصل المسافر إلى وجهته براحة وأمان. وقد حقق الأردن المرتبة رقم 70 في مؤشر التنافسية العالمي لعام 2018 في جودة الطرق، وحلّت سنغافورة في المرتبة الأولى. وكانت مرتبة الأردن 68 لعام 2017، و57 لعام 2016.

ويجب أن يكون هناك تقييم دوري للبنية التحتية للتأكد من سلامتها ومدى الحاجة لأعمال الصيانة ودراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع الجديدة لتحديد الأولويات، ليتم العمل وفق أسس علمية وخطط استراتيجية طويلة الأمد، والعمل على ربطها بخطط مالية لضمان تنفيذها وتحقيق أعلى مردود للكلف التي تتحملها الحكومة، وكذلك لتجنب أي مفاجآت وعدم الاصطدام بواقع يصعب التعامل معه. ومن الأمثلة على ذلك ما حصل في الطريق الصحراوي، حيث لم تُجر الصيانة الوقائية في موعدها بحسب الأصول، مما أدى إلى انهيار طبقات الطريق والوصول بها إلى نقطة اللاعودة وعدم إمكانية تنفيذ الصيانة العادية، وهو ما اضطر وزارة الأشغال لإعادة إنشاء الطريق بأضعاف كلف الصيانة التي كانت تحتاجها في ما لو تمت الصيانة في موعدها، وأدى ذلك إلى الكثير من الحوادث الخطيرة والخسائر المادية والبشرية. لهذا، ينبغي أخذ الاحتياطات اللازمة لتجنب انهيار منظومة البنية التحتية نتيجة تقادمها بمرور الزمن، وعدم القدرة على التعافي في الظروف العادية والحاجة إلى خطة إنقاذ تتطلب موارد مالية من الصعب توفيرها في الأوضاع الاقتصادية الحالية.

ولأهمية البنية التحتية، فقد كان لها النصيب الأكبر في أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (17 هدفاً) التي أطلقت عام 2015 لتحفيز العالم للتطوير خلال السنوات الخمس عشرة القادمة في المجالات بالغة الأهمية: الناس، وكوكب الأرض، والازدهار والسلام والشراكة لتحسين العالم الذي نعيش فيه. فقد شمل الهدف السادس التزويد بمياه نظيفة والصحة العامة، وشمل الهدف السابع طاقة نظيفة وبأسعار مقبولة، وشمل الهدف التاسع الصناعة والابتكار والبنية التحتية.

إن تطوير مشاريع بنى تحتية مجدية أمرٌ صعب، وخاصة في الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، ولهذا تم إنشاء البرنامج العالمي للبنية التحتية (GIF) من خلال البنك الدولي في عام 2014، ويهدف البرنامج إلى جذب التمويل الخاص لمشاريع البنية التحتية في البلدان التي تكون بحاجة ماسة إليها لتوفير الخدمات الأساسية ورفع مستوى المعيشة، إذ يمكن للحكومات من خلاله التعاون مع المؤسسات المالية الدولية ومستثمرين من القطاع الخاص في تصميم المشاريع المعقدة التي تحتاج إليها، وتنفيذها. إن مشاريع البنية التحتية ليست عملاً تجارياً سريع المردود، وهي غالباً ما تكون ضعيفة ومرتفعة المخاطر، مما يجعل من الصعب توفير التمويل لها من القطاع الخاص. ومع وجود مبالغ ضخمة في هذا القطاع تبحث عن فرص استثمارية طويلة الأجل مستدامة ومستقرة وآمنة، يأمل البنك الدولي من خلال استقطاب تلك الموارد، سدّ النقص الهائل في البنية التحتية في الأسواق الناشئة والبلدان النامية، إذ يعدُّ هذا النقص أحد المعوقات الرئيسية للتنمية والحد من الفقر وتعزيز الرخاء.

فالتحدي الحقيقي في مشاريع البنية التحتية لا يتمثل في توفير الأموال، وإنما في الافتقار إلى مشروعات صالحة للتمويل من البنوك وذات جدوى مقبولة تجارياً. وبحسب تقرير البنك الدولي عند إنشاء (GIF)، فإن البلدان النامية تنفق حوالي تريليون دولار سنوياً على البنية التحتية، ولكن للمحافظة على معدلات نموها يجب أن تنفق ضعف هذا المبلغ على الأقل، ليس لزيادة الاستثمارات في البنية التحتية فقط، إذ إن هذا وحده قد لا يجلب القدرة على تعزيز نمو قوي ومتوازن ومستدام، ولكن لتحسين نوعية البنية التحتية التي تعد أيضاً عنصراً حيوياً وعلى درجة كبيرة من الأهمية.

ونظراً لأهمية البنية التحتية، فقد كانت هدفاً رئيسياً ضمن الأهداف الوطنية في الأجندة الوطنية حيث نص الهدف الحادي عشر على «أن يكون للأردن مرافق وبنى تحتية ذات كفاءة ومردود عال». وكان هذا المحور أحد المحاور الثمانية الرئيسية لهذه الأجندة. كما كان هدف «تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين والعدالة في توزيعها» أحد أهداف وثيقة الأردن 2025.

وتهدف خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018 - 2022)، وهي من الخطط المهمة المعتمدة في الدولة الأردنية، إلى تطوير استراتيجيات وسياسات وبرامج ومبادرات اقتصادية ومالية في جميع القطاعات بالشراكة مع القطاع الخاص لتحفيز النمو الاقتصادي المستدام، مما سيؤدي إلى مضاعفة النمو خلال خمس سنوات والذي يتركز ضمن خمسة قطاعات مرتبة وفقاً لقيمتها مساهمتها، وهي: الخدمات الحكومية، والتمويل، والصناعة، والنقل، والسياحة. وتهدف الخطة إلى زيادة النمو الاقتصادي بما يتماشى مع الهدف الوارد في «رؤية الأردن 2025» بالزيادة من 2.0% عام 2016 إلى 4.9% عام 2017 وصولاً إلى 7.5% عام 2025. وهذا لم يتحقق في السنة الأولى، إذ كان معدل النمو 2.1% في عام 2017، وبقي يراوح مكانه لعام 2018، ثم تراجع في الربع الأول من عام 2019، أي أن الأهداف لم تتحقق خلال السنتين الأولى والثانية من تطبيقها. ويعدّ محور الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من المحاور المهمة في مجال البنية التحتية لخطة التحفيز، وذلك من خلال توفير البنية التحتية الرقمية الآمنة لبناء قاعدة بيانات، والتشجيع على استخدامها. ومن خلال عرض المبادرات أو التدخلات في الخطة، يتبين أن معظمها - إن لم يكن جميعها - لم يتم تنفيذه أو المباشرة في تنفيذه بعد انقضاء أكثر من ربع مدة البرنامج. وهناك محور آخر تم تناوله في الخطة، وهو البنية التحتية والقطاعات الاقتصادية، والتي تشمل المياه والطاقة والنقل والصناعة والتجارة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة والسياحة والبناء والهندسة والإسكان والزراعة. أما في ما يخص قطاع النقل، فقد شمل الأهداف التالية:

- استكمال البنية التحتية لشبكات النقل وتحديثها.
- توفير نظام نقل عام آمن وفعال ومتكامل.
- تعزيز كفاءة قطاع نقل البضائع البري.
- اتباع نهج النقل متعدد الوسائط.
- تعزيز مساهمة القطاع الخاص.
- حماية البيئة وتعزيز السلامة.
- تطوير الموارد البشرية العاملة في هذا القطاع.

وقد اكتُفي بعدَ المطارات وميناء العقبة فقط ضمن البنية التحتية، ولم يتم الإشارة إلى أهمية تحسين الطرق وتطويرها في بناء بنية تحتية متكاملة لقطاع النقل في أي من الأهداف، ولم يتم إدراج أي من المبادرات أو التدخلات في هذا المجال. ومن خلال مراجعة التدخلات الواردة، فقد تمت المباشرة بعدد محدود منها، وعلى الأغلب تلك التدخلات التي بوشر بتنفيذها قبل إطلاق الخطة.

وفيما يخص قطاع البناء والهندسة والإسكان، فقد شملت الخطة الأهداف التالية:

- توظيف أفضل معايير الممارسات الدولية الجديدة.
- تحسين وتطوير نوعية التعليم والتدريب للمهندسين.
- تحديث وتطوير آلية إجراءات طرح العطاءات وإحالتها.
- تحسين وتطوير وتنظيم قطاع الإسكان والتطوير العقاري.
- وضع الأطر التشريعية الملائمة التي توفر الحماية للمستثمرين والمستفيدين.
- فتح آفاق تصديرية جديدة لخدمات قطاع البناء والهندسة والإسكان، بما فيها الاستشارية.
- المشاركة الفاعلة في عمليات إعادة الإعمار في الدول المجاورة.
- تمكين العلاقة التشاركية وتعزيزها بين مستثمري هذا القطاع للنهوض به والوصول إلى العالمية، وبناء قطاع إنشائي عربي قادر على المنافسة في ظل التكتلات والتآلفات العالمية الكبيرة.

وقد تم تنفيذ عدد من التدخلات الواردة في البرنامج خلال الربع الأول من مدة تطبيقه، وأشير إلى تنفيذ الطرق الجديدة والبدء بصيانة الطرق الحالية من خلال الشراكة مع القطاع الخاص بعدّه فرصة استثمارية، ورغم وجود دراسات لدى وزارة الأشغال العامة

والإسكان لتنفيذ هذا التوجه، إلا أنه لم يتم تطبيقه رغم أهميته ورغم توفر قصص نجاح في عدد كبير من الدول.

وقد أعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقريراً شاملاً عن حالة البلاد لعام 2018 في القطاعات والمجالات الاقتصادية المختلفة، ومن ضمنها البنية التحتية والإسكان، وقد تم تقييم الاستراتيجيات المعلنة ومدى الالتزام في تطبيقها عن المدّة ما قبل عام 2018، وتم إعداد توصيات للنهوض في هذا القطاع وتحسين الأداء. وتهدف هذه المراجعة إلى استكمال عملية متابعة الخطط الاستراتيجية والأهداف المعلنة والخطط التنفيذية من الجهات المسؤولة عن تنفيذ البنية التحتية للوقوف على مدى تنفيذ هذه الخطط ورصد ما طُبّق منها وما لم يُطبّق، وأسباب عدم التطبيق، والإجراء التصحيحي الذي تُتخذ لضمان تحقيق الأهداف، إضافة إلى مدى تطبيق التشريعات الناظمة لعمل تلك الجهات والتأكد من مستوى التنفيذ. كما تشتمل المراجعة على متابعة للتوصيات التي وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018، ومدى الالتزام بتنفيذها وشمولها في الخطط التي أُعدت لاحقاً، كما سيتم تحليل الأهداف المعلنة ومدى مساهمتها في التنمية الشاملة ومعالجة التحديات وأهمها الفقر والبطالة.

وتشمل البنية التحتية: شبكات الطرق والمواصلات، وشبكات الخدمات العامة (المياه، والكهرباء، والاتصالات، والصرف الصحي، وتصريف مياه الأمطار)، وقطاع النقل والمرور والمرافق العامة شاملة المباني العامة والحدائق والساحات. وفي هذه المراجعة سيتم تناول الطرق البرية والأبنية والمنشآت العامة والخدماتية والحدائق والمتنزهات والفضاءات العامة، إضافة إلى الإسكان. وبناءً على ذلك سيتم تقييم خطط كل من وزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة الإدارة المحلية (الشؤون البلدية)، والبلديات، وأمانة عمّان الكبرى، ومؤسسة الإسكان والتطوير الحضري.

- الإسكان

تعدّ مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري الجهة الحكومية المنظمة رسمياً لقطاع الإسكان، وتناط بها مسؤولية تحديد سياسات الإسكان والدراسات الخاصة به، وهي المسؤولة عن تحقيق الأهداف الوطنية ورعاية القطاع وإيجاد الآليات لتوفير السكن المناسب، وخاصة لذوي الدخل المحدود في المجتمع، كما تقوم مؤسسة الإسكان بعقد شراكات مع القطاع الخاص للمساهمة في توفير السكن المناسب، ويعدّ المستثمرون في قطاع الإسكان المزود الرئيسي للوحدات السكنية في المملكة بحصة تزيد على 70% من إنتاج الشقق، وهم إضافة إلى الأفراد الذين يقومون بإنشاء أبنيتهم الخاصة، يشكلون 99% من الإنتاج الإجمالي للوحدات السكنية.

وقد اقتصر عمل مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري في السنوات الأخيرة، في الغالب، على توفير السكن المناسب لذوي الدخل المحدود والمتدني من خلال توفير قطع أراضٍ بمساحات ومواقع وأسعار متاحة للفئات المستهدفة، وذلك من مخزون المؤسسة من قطع الأراضي التي فُوضت إليها من أراضي الخزينة، أو من تلك التي قامت المؤسسة بشرائها، وذلك بعد إجراء دراسات وبحوث ضمن الوحدات التنموية بهدف إنشاء أحياء جديدة داخل حدود البلديات وإزالة مظاهر التأخر والبناء العشوائي، كما تقوم المؤسسة بوضع التشريعات والسياسات الناظمة للقطاع بما فيها عمليات تمويل البناء، وتسهيل الإجراءات وتبسيطها، وإزالة العقبات التي قد تعترض القطاع الخاص الناشط في هذا المجال.

لكن السياسات التي تتبعها المؤسسة في توفير قطع أراضٍ لذوي الدخل المحدود والمتدني، غير كافية لتوفير السكن، وخاصة في المناطق المكتظة التي تعاني من نقص حاد في الوحدات السكنية الميسرة (Affordable Housing) ضمن حدود المدن والمجمعات السكنية، والتي لا يمكن توفير قطع أراضٍ منفصلة فيها كما هي الحال في المواقع النائية وذلك لارتفاع الكلفة. وهذه السياسات تحدّ من قدرة المؤسسة على تحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله. وقد يكون السبب في اتباع هذه السياسات والابتعاد عن إنشاء المجمعات السكنية، هو عدم نجاح عدد من المشاريع التي قامت بها المؤسسة والتي كان آخرها «سكن كريم لعيش كريم». ومن أسباب عدم نجاح المؤسسة في هذه المشاريع؛ سوء اختيار المواقع ووضعها الطبوغرافي، وبالتالي ارتفاع الكلف، وحدوث مشاكل في التصميم، وعدم توفر الخدمات اللوجستية في هذه المواقع، وسوء التنفيذ أحياناً، وعدم توفر التمويل اللازم. لكن المؤسسة اكتسبت خبرات كبيرة يجب استثمارها، مثلما يجب ألا يقتصر عمل المؤسسة على توفير قطع الأراضي، إذ لا بد أن يكون لها دور في توفير السكن الميسر، لمواجهة نقص هذا النوع من الإسكانات، والذي لا يوفره القطاع الخاص توفيراً كافياً.

أولاً: متابعة استراتيجيات البنية التحتية والإسكان

أ- الخطة الاستراتيجية لوزارة الأشغال العامة والإسكان (2017-2021)

وزارة الأشغال هي الجهة المسؤولة الرئيسية عن قطاع الإنشاءات، وهي المسؤولة عن جميع أعمال البنية التحتية خارج حدود البلديات، ويشمل ذلك البنية التحتية في مسارات الطرق النافذة التي تخترق البلديات. ومن ضمن مسؤولياتها أيضاً الأبنية الحكومية الخاصة بالدوائر الحكومية خارج نطاق عمل البلديات وأمانة عمان الكبرى وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

وقد صدر عن الوزارة عدد من الخطط الاستراتيجية كان آخرها الخطة الاستراتيجية (2017-2021) برؤية «طرق آمنة واقتصادية وقطاع إنشاءات متطور» و«الريادة والتميز في البناء الحكومي وإدامته وإبراز هويته». وقد تم اتباع منهجية سليمة في إعداد الخطة، وذلك بناء على خطة السنوات الأربع التي سبقت صدورها، وفي سياق الأهداف الوطنية التي تساهم الوزارة في تحقيقها والرؤى والمبادرات الملكية، وتوجهات الحكومة نحو الأردن 2025.

- الأهداف الاستراتيجية لوزارة الأشغال العامة والإسكان الواردة في الخطة الاستراتيجية (2017-2021)

1. أداء مؤسسي متميز.
2. طرق متكاملة وأمنة في جميع أنحاء المملكة ذات مردود اقتصادي وتنموي.
3. شبكة طرق مصانة ومستدامة لتحقيق التطور والسلامة المرورية.
4. مبان حكومية رائدة ذات هوية متميزة.

وقد وُضع برنامج واحد لكل هدف استراتيجي، وحُدِّدت مؤشرات لقياس الأداء، وحُدِّدت الإدارات والمديريات التي تساهم في تحقيق كل برنامج والمسؤولة عن تنفيذ كل هدف، إلا أنه لم يتم تحديد المستهدفات. فعلى سبيل المثال، لتحقيق الهدف الأول (أداء مؤسسي متميز) وُضع برنامج «الإدارة والخدمات المساندة»، ووُضعت خمسة مؤشرات لقياس الأداء، أولها «زيادة نسبة الموظفين من حملة شهادة البكالوريوس أو الدرجات الأعلى»، ولم تُحدَّد نسبة الزيادة المطلوبة ضمن مدة الخطة، كما لم توضح سنة الأساس والأعداد الموجودة في بداية الخطة الاستراتيجية. وفي مؤشر آخر، أشير إلى «نسبة تحسين مستوى البرامج» ولم يُشر إلى نسبة التحسين المطلوبة ضمن مدة الخطة، علماً أنه ليس من السهل قياس مستوى البرامج ليتم تحسينها، وكان الأفضل قياس مدى تحسين التدريب قياساً عاماً من خلال قياس مستوى المتدرب قبل التدريب وبعده ومتابعة أداء المتدربين. ولكن لم يتبين أي الأمرين قد تم قياسه. ومن ضمن الخطة الاستراتيجية، وُضعت مؤشرات أخرى مختلفة لهذا الهدف، وهي «نسبة رضا المواطن عن البنية التحتية»، و«نسبة رضا شركاء الوزارة»، وحُدِّدت سنة الأساس والقيم المستهدفة لكل سنة ضمن مدة الخطة.

وبخصوص الهدف الثاني، وُضع برنامج «إنشاء الطرق»، ووُضعت له ثلاثة مؤشرات (زيادة أطوال الطرق الرئيسية المنشأة، وزيادة أطوال الطرق القروية، وزيادة أطوال الطرق الزراعية)، وحُدِّدت سنة الأساس في عام 2006، وكانت القيمة الفعلية 8170 كم لعام

2016، أما القيمة المستهدفة لعام 2017 فبلغت 7460 كم، أي أنها أقل من القيمة في السنة التي سبقتها. وتم تحديد زيادة سنوية بمقدار 20 كم تقريباً لكل عام، وهذا رقم متواضع جداً، علماً أنه لم يتم قياس أطوال الطرق أو تحديد الزيادة في أطوالها منذ عام 2013، وقد تم تقديرها مؤخراً لعامي 2017 و2018، كما صدرت خرائط جديدة للطرق مؤخراً، وكانت آخر خريطة للطرق قبل ذلك قد صدرت في عام 2010، وقد باشرت الوزارة بتفعيل نظام المعلومات الجغرافية (GIS) الذي كان موقوفاً منذ عام 2011، وذلك لتسهيل عملية إدخال المعلومات والحصول عليها عند حاجة أصحاب القرار لها في التخطيط المستقبلي.

أما الهدف الثالث الخاص بصيانة الطرق، فقد تم وضع ثلاثة مؤشرات له، الأول «زيادة أطوال الطرق المصانة سنوياً»، ولم يتم تحديد الزيادة المطلوبة في كل سنة؛ والثاني «تقليل نسبة الطرق التي لا تتفق مع المعايير الفنية الجديدة المعتمدة»، ولم يتم تحديد نسبة الزيادة المطلوبة كما لم يتم توضيح إن كانت هذه الطرق قد حُصرت قبل بداية تطبيق الخطة؛ أما المؤشر الثالث فهو «زيادة عدد العطاءات الخاصة بالصيانة الروتينية وبالشراكة مع القطاع الخاص»، ولم تتحدد نسبة الزيادة المطلوبة ضمن مدة الخطة أو في كل عام من عمر الخطة. وأضيف مؤشر قياس آخر هو «نسبة تقليل عدد الحوادث الناتجة عن عيوب الطرق»، وتحديد عام 2009 سنة أساس، وتم تحديد قيمة مستهدفة 2% لعام 2017 ولم يتبين إن كانت قد قيست، وتحديد 1% لكل عام خلال مدة الخطة. علماً أن الوزارة تقوم بعمل مسح عام وشامل للطرق والجسور فيما يخص أعمال الصيانة، وإعداد قاعدة بيانات تستطيع من خلالها تحديد الأولويات لأعمال الصيانة تحديداً علمياً ومدروساً خلافاً لما كان يحدث سابقاً.

أما الهدف الرابع، فقد تم تحديد البرنامج الذي يحققه، وتم تحديد ثلاثة مؤشرات لتحقيقه، أولها «عدد المباني الحكومية المنجزة ضمن المدة المحددة للعطاء»، ولم يتم تحديد العدد المستهدف ضمن الخطة؛ والثاني «عدد المشاريع الملتزمة بالمخصصات المرصودة»، ولم يتم تحديد العدد المستهدف؛ والثالث «عدد المشاريع المنفذة ضمن المواصفات الفنية المحددة بالعطاء»، ولم يتم تحديد العدد المستهدف أيضاً، علماً أن جميع المشاريع من المفترض أن تكون ملتزمة بالمواصفات، ويعد هذا المؤشر غير مناسب ويعطي انطباعاً أنه لا يتم تطبيق المواصفات في المشاريع المنفذة من خلال وزارة الأشغال العامة، وهذا مخالف لقانون البناء الوطني الأردني. كما تم تحديد مؤشر إضافي لهذا الهدف، هو «نسبة المباني الحكومية المملوكة إلى المباني الكلية المستخدمة»، وتم تحديد عام 2013 سنة أساس، إذ كانت النسبة 60%، والنسبة لعام 2016 65%، والنسبة المستهدفة بزيادة 2% لعام 2017، وما مجموعه 6% لباقي الأعوام ضمن عمر الخطة.

إضافة إلى الخطة الاستراتيجية، قامت الوزارة بإعداد خطة تنفيذية للأعوام 2016-2020، إلا أنه لم يتبين أن هناك تقييماً لبيان مدى الالتزام بهذه الخطة، ولم يتم ربطها بالخطة الاستراتيجية للوزارة، أو بيان مدى مساهمة هذه المشاريع والمبادرات في الخطة، أي أن الأعمال تتم بمعزل عن التخطيط الاستراتيجي.

وعند مراجعة جداول المشاريع الواردة في الخطة التنفيذية، يتبين أن جزءاً منها لم ينفذ على أرض الواقع، وأن ثمة تأخيراً كبيراً في العديد منها بحيث تجاوزت مدة تنفيذها ثلاثة أضعاف المدة المقررة، وبعضها تضاعفت كلفته، وهذا يؤثر على أداء الوزارة في ما يتصل بالتخطيط الاستراتيجي والمالي والإداري، ويؤثر على خطط الدوائر والمؤسسات الأخرى التي تحتاج هذه المشاريع سواء كانت مشاريع طرق أو أبنية مدارس أو مستشفيات أو دوائر حكومية، وتعود أسباب التأخير في التنفيذ وزيادة مدة العمل إلى ضعف دراسات المشاريع، وغياب التدقيق السليم على هذه المشاريع، وإلزام المقاول في كثير من العطاءات بأعمال إضافية مستعجلة خارج إطار المشروع الأصلي الذي تم التنافس عليه.

وعند الاطلاع على الهيكل التنظيمي والتعديلات الحاصلة عليه على أرض الواقع، يتبين أن هناك عدداً من الدوائر المسؤولة عن الطرق، وكذلك وجود تداخلات وعدم وضوح في المهام والمسؤوليات والصلاحيات في إدارات صيانة الطرق، كما يتبين أن الهيكل التنظيمي الرسمي المعلن للوزارة لم يُراجع ويُحدَّث في ضوء الخطة الاستراتيجية والمتغيرات منذ زمن طويل. وتبين لاحقاً أنه يتم تحديثه بالتعاون مع وزارة تطوير القطاع العام، وأن ثمة فجوة في الخبرات بين طبقة الإدارة العليا الحالية من الموظفين الذين أحيلوا على التقاعد أو الذين في سن التقاعد وبين الطبقة الريفية التي تليها، مما قد يؤثر على الأداء خلال المرحلة القادمة.

ومن خلال مراجعة مخصصات وزارة الأشغال لعام 2019، يتبين أن مخصصات إنشاء الطرق وصلت إلى ما يزيد على 140 مليون دينار، وهذا أكثر من ضعف المبلغ الوارد في ميزانية عام 2018، كما أن المبلغ المخصص لصيانة الطرق لعام 2019 يزيد على 16 مليون دينار، بزيادة 70% تقريباً عن عام 2018، علماً أن أطوال الطرق الرئيسية والثانوية والقروية، تحتاج إلى ثلاثة أضعاف هذا المبلغ على الأقل للقيام بالصيانة الضرورية للمحافظة على مستوى خدمة الطرق في ما بقيت المبالغ المخصصة للأبنية ثابتة (بحدود 16 مليون دينار). وإذا لم تكن صيانة الطرق أهم من إنشائها، فإنها لا تقل أهمية عنها، ولهذا توليها الوزارة اهتماماً جيداً، إلا أنه لا يتم رصد مبالغ كافية للقيام بالصيانة الدورية والصيانة الوقائية اللازمة للمحافظة على الطرق وحمايتها من الانهيار الكامل، مما يجعل من المتعذر إصلاح العيوب من خلال أعمال الصيانة العادية، وهو ما يستدعي إعادة إنشاء الطرق ومضاعفة الكلف لتصل إلى أضعاف كلفة الصيانة

الوقائية. وحتى مع زيادة مخصصات الصيانة في الموازنة، ما زال هذا المبلغ متواضعاً وغير كافٍ لأعمال الصيانة اللازمة والمتراكمة منذ سنوات، وينبغي مضاعفة هذه المخصصات ثلاث مرات على الأقل.

ب. الخطة الاستراتيجية لوزارة الإدارة المحلية (2015-2020) والبلديات

تقوم وزارة الإدارة المحلية (الشؤون البلدية سابقاً) بالإشراف على أداء البلديات والرقابة عليها، وتعمل على دعم قدراتها المؤسسية والمساعدة في الحصول على المساعدات والتمويل اللازم لتنفيذ برامجها، كما تقوم باستصدار التشريعات الناظمة لعمل البلديات، وإعداد مخططات الإعمار للبلديات، وإنشاء مجالس الخدمات المشتركة لمجموعة متقاربة من المجالس البلدية للتعاون في ما بينها، وتوحيد الجهود في تنفيذ المشاريع المهمة والخدمات المشتركة.

وقد طوّرت وزارة الإدارة المحلية خطة استراتيجية للأعوام 2015-2020 صدرت بعد توقف عن التخطيط الاستراتيجي دام ثلاث سنوات. وعند مراجعة الخطة يتبين أنها تحتوي على أربعة أهداف استراتيجية. وينص الهدف الثاني على «تحسين مستوى البنية التحتية والخدمات المقدمة في القطاع البلدي»، ووُضعت ثلاثة مؤشرات للأداء لهذا الهدف، إلا أنه لم يُشر إلى المبادرات والمشاريع التي ستساهم في تحقيق هذا الهدف، علماً أن مهام وزارة الإدارة المحلية لا تتضمن تنفيذ مشاريع البنية التحتية، إذ تقوم البلديات، كلٌ بحسب اختصاصها، بتنفيذ مشاريعها ضمن حدودها، أو من خلال مجالس الخدمات المشتركة بمتابعة وزارة الإدارة المحلية.

وتفتقر معظم البلديات إلى الخطط الاستراتيجية، وإذا كان لبعضها خطط تنفيذية، فهذه الخطط غير مطبقة بالكامل، ويتم تنفيذ الأعمال وفق موازنات سنوية وبحسب توفر الموارد المالية، ويتم اعتماد موازنات البلديات من وزارة الإدارة المحلية دون اشتراط ربطها بخطط الاستراتيجية كما هي الحال في موازنات الوزارات والدوائر الحكومية عند إعداد الموازنة العامة.

وبعد صدور قانون اللامركزية وانتخاب مجالس المحافظات في عام 2017 ظهرت طبقة إضافية في الحكم المحلي على مستوى المحافظات، وأُنيط بها بعض الأعمال الخاصة بالبنية التحتية في المحافظات، إلا أنه لا يتوفر لدى هذه المجالس الكوادر الإدارية أو الفنية لتنفيذ مشاريعها، وتتم معظم الأعمال من خلال وزارة الأشغال العامة والإسكان.

وتقوم بعض البلديات بتطوير أعمالها من خلال برنامج دعم اللامركزية والحكم المحلي الممول من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID)، إذ يعمل البرنامج مع 33 بلدية

في جميع المحافظات للمدة 2016-2021، ضمن أربعة محاور هي: الخدمات البلدية، والإدارة المالية، والموارد البشرية، وتعزيز العلاقة بين البلدية والمجتمع المحلي والمشاركة والصمود المجتمعي. وتشمل أعمال البرنامج مساعدة البلديات على تطوير خطط استراتيجية وبرامج عمل سنوية. وقد تم تطوير استراتيجية للتنمية الاقتصادية المحلية للأعوام 2019-2021 لبلدية مادبا من خلال هذا البرنامج ووفقاً للأسس العلمية.

ج. الخطة الاستراتيجية لأمانة عمّان الكبرى (2018-2020)

عمّان العاصمة هي أكبر مدن المملكة ومن أكثرها كثافة، ويبلغ عدد سكانها ما يزيد على 42% من سكان المملكة، وقد اعتمدت التخطيط الاستراتيجي في أعمالها منذ عام 2002، وكانت آخر خطة استراتيجية لها لمدة ثلاث سنوات متوسطة المدى (2018-2020)، بسبب المتغيرات الكبيرة التي تشهدها المدن عموماً وعمّان خصوصاً، وكان قد تضاعف عدد سكانها خلال العقد الماضي، إذ بلغ حالياً ما يقارب 4.6 مليون نسمة مما اضطرها إلى تعزيز دورها التنموي وتحسين خدماتها لتلبية احتياجات المواطنين المتزايدة، ومواجهة التحديات التي تواجهها المدن الكبرى.

وقد اعتمدت أمانة عمّان الكبرى على التوجهات والأوراق النقاشية الملكية، والأهداف الوطنية، و«وثيقة الأردن 2025»، والبرنامج التنموي التنفيذي، والبرنامج الإنمائي، واستراتيجية «منعة عمّان»، ودليل التخطيط الاستراتيجي، واستراتيجية «أردن رقمي» (2017-2020)، بعدها جميعاً مدخلات رئيسية في تطوير خطتها الاستراتيجية للأعوام 2018-2020، والتي احتوت على سبعة محاور، ومنها المحور الثالث «البنية التحتية والأشغال» المكون من أربعة أهداف استراتيجية، هي:

1. تأهيل ورفع جاهزية أصول أمانة عمّان وممتلكاتها.

2. رفع مستوى السلامة المرورية.

3. شبكة طرق ونقل فعالة وكفؤة وأمنة وفق أفضل الممارسات.

4. تطوير كفاءة خدمات النقل العام ورفعها.

وثمة هدفان استراتيجيان لهما علاقة بالبنية التحتية تحت المحور الرابع، محور «البيئة والصحة»، هما:

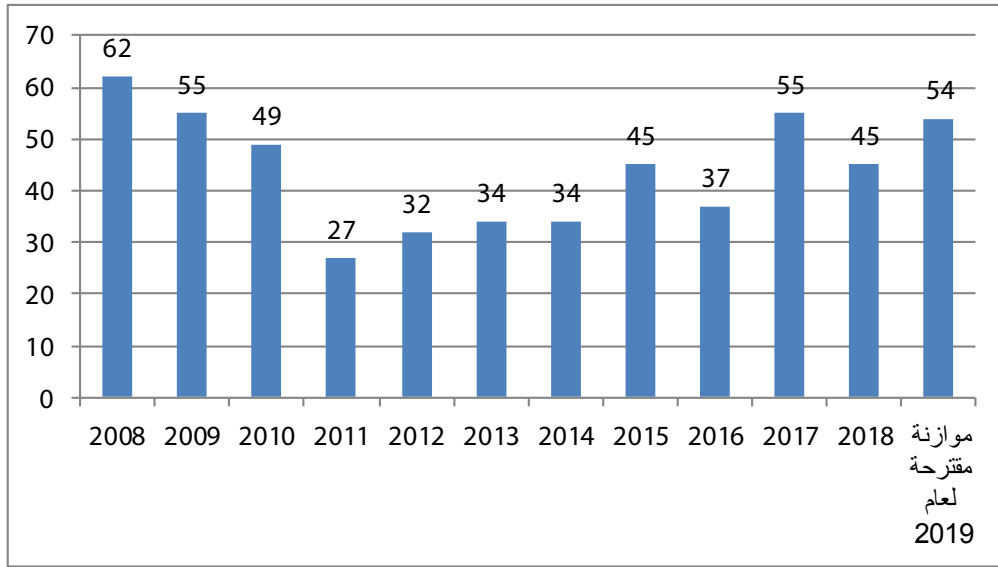
1. زيادة نسبة المساحات الخضراء.

2. تطوير الحدائق والمتنزهات والفضاءات واستدامتها.

وقد رافقت الخطة الاستراتيجية خطة تنفيذية مرحلية لعام 2018 اشتملت على عدد كبير من المبادرات.

ويوضح الشكل رقم (3) مخصصات البنية التحتية في موازنات أمانة عمان الكبرى للسنوات العشر الأخيرة، وتراجعها عموماً تراجعاً حاداً منذ عام 2011 رغم الزيادة الكبيرة في أعداد السكان خلال هذه المدّة.

الشكل رقم (3)
أعمال البنية التحتية - مليون دينار
(خلطات إسفلتية، فرشّات، عبارات، جدران، أرصفة)



وتنفيذاً للهدف الاستراتيجي الأول في قطاع البنية التحتية، وردّ أحد المشاريع المهمة لمدينة عمان، وهو إعداد مخطط شمولي لتصريف مياه الأمطار للمدينة، إلا أن هذا المشروع لم يباشربه ضمن الخطة التنفيذية لعام 2018، إذ تم التريث لتحقيق مشاركة واسعة من خلال الجامعات والجهات الحكومية وذلك لعدم وضوح مجال العمل وتوفير الموارد اللازمة، وللتمكن من الحصول على الاستشارات اللازمة من جهات متخصصة وصاحبة خبرة في هذا المجال، وتم تأجيل طرح عطاء الدراسات لعام 2020 رغم أهميته في حصر مشاكل تصريف مياه الأمطار ومعالجتها في العاصمة، وتحديد المواقع الخطرة التي يجب الاهتمام بها، وتوجيه الإنفاق على مشاريع تصريف مياه الأمطار توجيهاً علمياً وسليماً. وكان هذا الهدف قد ورد في خطة «منعة عمان» (Amman Resilience Strategy) التي أطلقت في عام 2016. وتم تنفيذ المبادرات الأربع الأخرى، وهي: إنتاج

10 آلاف حاوية نفايات معدنية (بنسبة 93%)، ومشاريع تحديث أسطول أمانة عمّان، وإجراء دراسة للسوق المركزية، ودراسة إنشاء بورصة الزهور (بنسبة 100%).

ومن الملاحظ أن المبادرات والمشاريع الواردة في الخطة الاستراتيجية محدودة ولا تغطي نطاق عمل أمانة عمّان، وهي غير كافية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية. فمثلاً، لرفع مستوى السلامة المرورية في الهدف الاستراتيجي الثاني وُضع هدفان رئيسيان، الأول: مشروع ربط كاميرات المراقبة للمخالفات داخل عمّان، والآخر مشروع استخدام وحدات الطاقة (LED)، وتم تنفيذهما بنسبة 100% لعام 2018. ويساهم الهدف الأول في رفع السلامة المرورية، لكن الهدف الثاني اقتصادي وبيئي بالدرجة الأولى، وكان من الأولى وضع مبادرة لمعالجة النقاط السوداء في المواقع التي تتكرر فيها حوادث مرورية خطيرة، أو زيادة أعداد اللوحات الإرشادية والمرورية، أو إضافة عدد من الإشارات الضوئية، أو تحسين الإنارة والرؤية في عدد من المواقع. وقد ورد في الخطة التنفيذية عدد من هذه المشاريع المهمة، وعدد كبير آخر من المبادرات والمشاريع لم تكن واردة في الخطة الاستراتيجية، ومنها تنفيذ مشاريع الإشارات الضوئية، وزيادة كفاءة عمل الإشارات. وورد ضمن المشاريع المنفذة أيضاً، مشروع ربط 25 تقاطعاً على نظام التحكم المركزي، ومشروع تركيب 50 من كاميرات المراقبة التلفزيونية، ونُفذ من هذين المشروعين ما نسبته 25% من المقرر، وكان السبب في تأجيل التنفيذ وجود مشاريع بنية تحتية تؤثر على مواقع بعض الإشارات الضوئية على التقاطعات، علماً أن النسبة الإجمالية لربط الإشارات الضوئية على نظام التحكم المركزي بلغت 80%. وقد وردت مشاريع لتنفيذ عناصر للسلامة المرورية، تم تنفيذها بنسبة 93%. ولم ينفذ الباقي بسبب تعطل «ماكينة» دهان علامات الطرق. كما نُفذ عدد من المشاريع الأخرى تحت هذا الهدف.

وقم إدراج ست مبادرات أو مشاريع تحت الهدف الاستراتيجي الثالث، وهي: مشروع الأرصفة النموذجية، ومشروع تنفيذ خمسة تقاطعات للأنفاق والجسور، ومشروع إنشاء طرق متفرقة بمساحة 3 ملايين متر مربع، ومشروع «شارع الستين»، ومشروع شارع ريحانة بنت زيد، وأخيراً مشروع شارع الرسالة. ومن الملاحظ أن هذه المشاريع لم تظهر في الخطة التنفيذية لعام 2018 عدا مشروع إنشاء طرق متفرقة بمساحة 3 ملايين متر مربع، علماً أن هذه المساحة وُضعت في الخطة الاستراتيجية لتنفيذ على مدى ثلاث سنوات، أي أن ما نُفذ فعلياً ثلث هذه المساحة فقط. ووفقاً للخطة التنفيذية، تم تنفيذ عدد كبير من مشاريع العبارات الأنبوبية والصندوقية في مواقع مختلفة، ولم تكن هذه المشاريع مدرجة في الخطة الاستراتيجية، وكانت نسبة التنفيذ 78%، ويعود السبب في عدم استكمال التنفيذ إلى التأخر في طرح جزء من العطاءات، ويكون ذلك عادةً بسبب التأخر في إعداد وثائق العطاءات من الدوائر المعنية. كما ظهر عدد آخر من المشاريع في

الخطة التنفيذية لعام 2018، منها إنشاء 9 جسور مشاة وحواجز معدنية، وكانت نسبة الإنجاز فيه 53%، ويعود السبب في عدم استكمال العمل للتأخر في طرح العطاء أيضاً. وهناك مشروع إنشاء وصيانة أرصفة وأطراف وتقاطعات مرورية وممرات مشاة بقيمة 1.9 مليون دينار أردني، وقد نُفذ هذا المشروع بنسبة 78% فقط للسبب نفسه. ويعدّ مشروع إنشاء الأرصفة وصيانة القائم منها وتطبيق نظام الأرصفة في أمانة عمان الذي صدر في عام 2016 والدليل المرافق له، ذا أهمية كبيرة للمدينة، فمستوى الأرصفة في المدن من أحد عناصر قياس مدى تطورها وحضارتها، وهناك حاجة ماسة لتحسين أرصفة مدينة عمان من حيث سعتها وارتفاعاتها ومناسبتها واستقاماتها، وأهم من هذا كله إزالة العوائق التي تعترض سير المشاة بشكل مستمر. ورغم أن هذه المشاكل والتشوهات في الأرصفة قديمة ومتوارثة، إلا أنه لم يجر أيّ تحسين عليها، واستمرت العيوب في الأرصفة التي يتم إنشاؤها حديثاً. هذا ويعدّ المشي من وسائل التنقل المهمة في المدن، علماً أن رحلات التنقل اليومية مشياً على الأقدام في عمان لا تزيد عن 25% من عدد رحلات التنقل في المدينة رغم توفر طقس معتدل مناسب للمشي معظم أيام السنة، وهذه نسبة متواضعة جداً خصوصاً مع افتقار المدينة لوسائل نقل منتظمة ومناسبة، ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلى حالة الأرصفة في المدينة.

ومن المشاريع الأخرى التي قامت الأمانة في تنفيذها لتحسين ورفع كفاءة الأرصفة، إنشاء وصيانة أرصفة في مواقع مختلفة، وكذلك صيانة أرصفة في أربعة مجمعات، وإنشاء قاعدة بيانات بالأرصفة المخالفة في حوض (2) الونانات / منطقة ماركا. وتعدّ الأرصفة عنصراً مهماً جداً في إنجاح مشاريع النقل العام، لحاجة الركاب إلى السير على الأقدام في جزء مهم من رحلتهم اليومية، للتمكن من استعمال وسائل النقل العام.

أما الهدف الاستراتيجي الرابع في محور البنية التحتية، فقد ورد بأربعة مشاريع، الأول: إعداد مخطط شمولي للنقل العام، ويأتي هذا المشروع في أثر الخطة الاستراتيجية للنقل والمرور (TMMP) التي أُعدت في عام 2010 وأصبحت قديمة وغير صالحة. والمشروع الثاني: شراء حافلات النقل العام/ ملكية أمانة عمان الكبرى، لتعزيز وسائل النقل الحالية إلى حين توفير البدائل. أما الثالث فهو تنفيذ البنية التحتية للباص السريع الذي أُوقف في عام 2011 لأسباب عديدة خارجة عن سلطة الأمانة وأعيد إلى الخطة في عام 2015، علماً أنه كان من المفترض إنهاء المشروع في عام 2013. والمشروع الرابع والأخير هو مشروع إنشاء مجمع وادي السير.

وعند مراجعة الخطة التنفيذية وما نُفذ منها خلال عام 2018، يتبين أنه قد تم تنفيذ 50% فقط من المشروع الأول خلال السنة الأولى من عمر الخطة، وذلك بسبب التأخر في الحصول على التمويل اللازم. وتم تنفيذ المرحلة الأولى من المشروع الثاني بشراء 135

حافلة (نسبة التنفيذ 100%). ويخصّص المشروع الثالث، تمت الإشارة إلى تخطيط نظام باص سريع التردد شامل وفعال وتنفيذه بنسبة 70% وبنسبة تنفيذ 100% من المستهدف لعام 2018، إلا أن جزءاً من مشاريع البنية التحتية للباص السريع ما زال في مراحل مبكرة من التنفيذ ويحتاج إلى جهد كبير لإنجازه بحسب ما أُعلن في خطة أمانة عمان لعام 2020، علماً أنه تم مؤخراً طرح جميع حزم المشروع والمباشرة بتنفيذها. أما بخصوص المشروع الرابع، فقد تم تنفيذه بنسبة 100% لعام 2018.

وكما هو الحال في الأهداف الاستراتيجية السابقة، فقد ورد عدد من المشاريع في خطة 2018 لم تكن ضمن الخطة الاستراتيجية، ومنها تجهيز البنية التحتية تمهيداً لتركيب 30 محطة شحن (للسيارات الكهربائية)، ونُفذ المشروع بنسبة 20% فقط بسبب تأخر الحصول على الموافقات. وهناك مشروع إعداد وتنفيذ 35% من عطاء الخطوط المغذية لمشروع الباص السريع (Feeder Bus Services)، وهذا جزء مهم من مشروع الباص السريع وعامل رئيسي من عوامل نجاحه، ولكن لم يتم المباشرة في تنفيذه حتى وقت إعداد هذه المراجعة. وهناك أيضاً مشروع آخر ورد في خطة 2018، وهو تأهيل العاملين في مجال النقل العام والتدريب والحوافز، وقد نُفذ هذا المشروع بنسبة 100%. والمشروع الأخير في هذه الخطة هو تخطيط نظام «مترو» وتنفيذه على المسارات الرئيسية، وتمت الإشارة إلى أن هذا المشروع أنجز بنسبة 25%، علماً أنه ما زال في المراحل الأولى من الدراسات الأولية، ولم يتم إحالة الدراسة على شركة متخصصة بعد، ولم يُباشَر بأي مرحلة من مراحل التنفيذ.

أما المحور الرابع (البيئة والصحة)، وتنفيذاً للهدف الاستراتيجي الأول في هذا المحور «زيادة نسبة المساحات الخضراء»، فقد ورد مشروعان في الخطة الاستراتيجية، الأول مشروع إنشاء متنزهين في منطقتي شرق عمان وشمال عمان، إلا أن هذا المشروع لم يرد ذكره في الخطة التنفيذية لعام 2018 بسبب تأجيله إلى عام 2019، والثاني مشروع إنشاء ثلاثة مشاتل زراعية وتطويرها في غابة الحسن ومتنزه غمدان، وكان هذا أحد مشاريع الخطة التنفيذية، وتم تنفيذه بنسبة 100%. وقد ورد في الخطة التنفيذية مشروعان ومبادرة وأربع عمليات رئيسية لم تكن جزءاً من الخطة الاستراتيجية (علماً أنه قد تم تنفيذها بنسبة 76%)، إلا أن معظم هذه المشاريع لا تؤدي إلى الكمية المطلوبة من المساحات الخضراء والعامة التي تقدّرها منظمة الصحة العالمية بـ 9 متر² للفرد الواحد داخل المدن وكانت تقدّر في مدينة عمان بأقل من ثلث ذلك في عام 2017، إذ بلغت 2.5 م² وارتفعت إلى 3.2 م² في عام 2018.

أما الهدف الاستراتيجي الثاني في هذا المحور، فهو تطوير الحدائق والمتنزهات والفضاءات واستدامتها، وقد وردت أربعة مشاريع في الخطة الاستراتيجية لتحقيق هذا الهدف، ورد اثنان منها فقط في الخطة التنفيذية، علماً أن الخطة التنفيذية احتوت على تسعة مشاريع إضافية تم تنفيذها في المجمل بنسبة 100% من المستهدف في عام 2018، وبلغت نسبة الإنجاز الكلية للهدف الاستراتيجي 91%.

د. الخطة الاستراتيجية للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (2016-2019)

لتحقيق الأهداف المحددة المؤسسة، تم تطوير خطة استراتيجية لأربعة أعوام (2016-2019)، وتم تحديد ثلاثة أهداف استراتيجية وثلاثة عشر هدفاً مرحلياً، وحُدّد مؤشر قياس واحد لكل هدف مرحلي. وهذه الأهداف الاستراتيجية هي:

1. المساهمة في توفير السكن الملائم لذوي الدخل المتدني والمتوسط في جميع مناطق المملكة.

مع أن الهدف هو توفير سكن، إلا أن المؤشرات وُضعت لتوفير قطع أراضٍ بهدف السكن، وكان المؤشر الأول قد وُضع لـ «قياس عدد الأسر المستفيدة من قطع الأراضي المخدمية»، وتم تحديد العدد المستهدف بـ 600 أسرة، إلا أن ما تم تحقيقه فعلياً هو 400 أسرة فقط لعام 2018، أي أنه تم تحقيق 67% من هذا الهدف، في حين تم تحقيق 12% فقط من المستهدف لعام 2017. أما المؤشر الثاني فكان «عدد الأسر المستفيدة من مشاريع الشراكة»، والمقصود فيها مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص، إذ تم تحديد المستهدف بـ 100 أسرة، أما ما تحقّق فعلياً فهو 126 أسرة، بزيادة 26% عن المستهدف، وكانت الزيادة على المستهدف 112% في عام 2017، مما يعني أن الهدف ليس طموحاً بما يكفي، ولا يشكل تحدياً للمؤسسة. وبخصوص المؤشر الثالث «عدد الدراسات الخاصة بتحديد احتياجات المجتمع المحلي وأولوياته»، فقد تم تحديد دراسة واحدة لعام 2018 وتم تحقيقها، في حين لم يتم تحديد أيّ دراسة لعام 2017، ومن المؤكد أن هذا العدد غير كافٍ لمؤسسة بحجم مؤسسة الإسكان، التي يعدّ إجراء الدراسات من هذا النوع من مهامها الأساسية. وبالنسبة إلى المؤشر الرابع «قيمة المبالغ المخصصة لشراء أراضٍ»، فتم تحديد مبلغ 489 ألف دينار، ولم يتحقق شيء من هذا الهدف، في حين تحقق الهدف بالكامل لعام 2017 بمبلغ 114 ألف دينار.

2. المساهمة في تنظيم فعالية قطاع الإسكان وتعزيزه لرفد الاقتصاد الوطني عبر الاستثمار الإسكاني.

وُضعت ثلاثة مؤشرات لتحقيق هذا الهدف تحقيقاً غير مباشر، أولها «دراسة معدل الحاجة السكنية السنوية»، وتم التخطيط لإجراء دراستين في هذا المجال لعام 2018، لكن لم يُنجز سوى دراسة واحدة فعلياً، أي أن ما تحقق من الهدف هو 50% فقط، وهذا ينطبق أيضاً على عام 2017. أما المؤشر الثاني «تطوير الاستراتيجية الوطنية للإسكان»، فتم تنفيذه على مدى سنوات ضمن عمر الخطة، إذ وصلت نسبة التطوير إلى 90% في عام 2018، وكانت قد بلغت 60% في عام 2017، علماً أن تطوير الاستراتيجية من خلال مؤسسة متخصصة لا يحتاج إلى كل هذه المدّة. وبشأن المؤشر الثالث «الفعاليات المحلية والإقليمية والدولية التي تتابعها المؤسسة في مجال قطاع الإسكان» فقد حُددت فعاليتان لكل عام، وتم تحقيقها بالكامل علماً أن هذا العدد غير كافٍ.

3. تعزيز الكفاءة والأداء المؤسسي وتطويرهما.

حُددت ستة أهداف مرحلية وستة مؤشرات لهذا الهدف، أولها «عدد البرامج والدورات التدريبية»، إذ أنجزت 38 دورة من أصل 50 دورة خُطط لها لعام 2018. والمؤشر الثاني هو «نسبة رضا متلقي الخدمة»، وقد تم تحقيق النسبة المستهدفة والبالغة 93%. أما الهدف الثالث «نسبة الرضا الوظيفي»، فتم تحقيق نسبة أعلى من المستهدفة والبالغة 84%. وبخصوص المؤشر الرابع «نسبة مستوى الوعي لدى الموظفين بإدارة المعرفة»، فقد تم تحقيق 92% من المستهدف البالغ 95%. وبخصوص المؤشر الخامس «عدد الدورات والاجتماعات وورشات العمل التي تشارك بها المؤسسة»، فقد تم تحقيق 18 منها من أصل 22 كانت مستهدفة. وبالنسبة إلى المؤشر الأخير «عدد مبادرات الموظفين الإبداعية»، فقد تحققت مبادرة واحدة من المستهدف البالغ مبادرتين اثنتين.

ثانياً: مراجعة التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018

- توصيات قطاع البنية التحتية

عند مراجعة توصيات البنية التحتية في تقرير حالة البلاد لعام 2018 والبالغ عددها عشر توصيات، يتبين أن جزءاً كبيراً من التوصيات لم يتم تنفيذها، وكانت كما يلي:

الإجراءات	توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
<ul style="list-style-type: none"> لم يتم إعداد خطط بالتنسيق بين الدوائر المختلفة بخصوص مشاريع البنية التحتية. 	<ul style="list-style-type: none"> إعداد خطط استراتيجية لمشاريع البنى التحتية قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى بالتنسيق بين الدوائر والمؤسسات المختلفة في جميع القطاعات وبمشاركة القطاع الخاص، وربطها بخطط تنفيذية ومالية، والالتزام في تنفيذها ومراجعتها دورياً، وتقييم الإنجاز في كل مرحلة.
<ul style="list-style-type: none"> تقوم وزارة الأشغال العامة بحصر الطرق لإعداد خطة لأعمال الصيانة. 	<ul style="list-style-type: none"> إعداد خطة لأعمال صيانة جميع المنشآت التابعة للجهات الحكومية، وخاصة خطة لصيانة الطرق بعد تقييمها وتحديد الأولويات.
<ul style="list-style-type: none"> لم يتم التنسيق المسبق والفعال بين دوائر الخدمات المختلفة والجهات المسؤولة عن تنفيذ الطرق. 	<ul style="list-style-type: none"> التنسيق بين جميع الجهات التي تقوم بتنفيذ أعمال البنية التحتية وخاصة داخل المدن والقرى، لتجنب تكرار الأعمال وحفر الشوارع المنجزة حديثاً، ويفضل أن يتم ذلك من خلال نظام محوسب يوضح أولويات العمل وألية التنسيق بين الدوائر والمؤسسات المختلفة.
<ul style="list-style-type: none"> ثمة إدراك بتراجع العمل الهندسي، ويتم حالياً تعديل تصنيف المكاتب الهندسية والمقاولين لضمان ذلك. 	<ul style="list-style-type: none"> التركيز على تنفيذ الأعمال بحسب الأصول الفنية والهندسية، وتطبيق المواصفات وتحسين نوعية المنتج الهندسي والدقة والالتقان بحسب المعايير الدولية.

الإجراءات	توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
<ul style="list-style-type: none"> تم وضع مخطط شمولي لمدينة عمّان على الخطة لتنفيذه، إلا أنه لم يُباشَر به بعد. 	<ul style="list-style-type: none"> إعداد مخططات شمولية لتصريف مياه الأمطار وخاصة للتجمعات الحضرية، وتنفيذها على مراحل بحسب الأولويات، وكذلك إعداد خطة لمواجهة مخاطر الفيضانات لكل تجمع.
<ul style="list-style-type: none"> لا يوجد أي إجراء جديد في هذا المجال في الدوائر التي تم تقييم استراتيجياتها. 	<ul style="list-style-type: none"> إعداد خطط تنفيذية لقطاع النقل وربطها مالياً، وضرورة وضعها في سلم الأولويات عند إعداد الموازنات المختلفة للدور المهم لهذا القطاع في تحقيق التنمية، إذ لم يحدث عليه أي تطوير خلال العقود الماضية.
<ul style="list-style-type: none"> ورد في خطة أمانة عمّان تدريب كوادرها وتأهيلها. 	<ul style="list-style-type: none"> توفير الكوادر الفنية وتدريبها وتأهيلها لتكون قادرة على تخطيط النقل العام وتطويره.
<ul style="list-style-type: none"> لم يتم أي تطوير في هذا المجال، والحركة المرورية في المدن في تراجع مستمر. 	<ul style="list-style-type: none"> إيجاد حلول مرورية، وتطبيق أنظمة المرور الذكية وتطبيق نظام السير لتخفيض الازدحامات المرورية والآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المصاحبة لها.
<ul style="list-style-type: none"> ثمة تطبيق محدود وبطيء في بعض الدوائر لمعايير الأبنية الخضراء. 	<ul style="list-style-type: none"> تطبيق مفاهيم الأبنية الخضراء في جميع الأعمال، وتطبيق مبادئ التنمية المستدامة وأهدافها.
<ul style="list-style-type: none"> تم الأخذ بهذا الجانب بشكل محدود من قبل أمانة عمّان الكبرى. 	<ul style="list-style-type: none"> التركيز على زيادة الفراغات العامة وزيادة الرقعة الخضراء، وإعداد خطط سنوية لزيادتها للوصول إلى المعدلات الدولية المطلوبة.

- توصيات قطاع الإسكان

وُضعت ستّ توصيات لقطاع الإسكان في تقرير حالة البلاد لعام 2018، وعند مراجعة ما نُفّذ منها يتبين ما يلي:

الإجراءات	توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
لم يتم أيّ تغيير على القروض السكنية.	<ul style="list-style-type: none"> تحسين كفاءة نظام التمويل الإسكاني من خلال رفع سقف القروض السكنية ودعم أسعار الفائدة وإعطاء مدة سماح كافية وزيادة مدة السداد.
تم تعديل نظامي أمانة عمان والبلديات لتشجيع القطاع الخاص، إلا أن هذا لم يكن له تأثير يذكر على المساحات المرخصة التي استمرت في التراجع.	<ul style="list-style-type: none"> 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 العام والخاص.
لم يحدث أيّ تغيير في أسلوب توفير خدمات البنية التحتية للمواقع السكنية.	<ul style="list-style-type: none"> توفير البنية التحتية من طرق ونقل عام وشبكات صرف صحي ومياه وكهرباء واتصالات، لتشجيع الاستثمار في الإسكان وتخفيض الكلف على المستثمرين.
لم يحدث أيّ تغيير على التخطيط الشمولي.	<ul style="list-style-type: none"> التخطيط الشمولي الملائم بهدف استعادة التنوع الحيوي، والتوجه نحو تخطيط أخضر للبيئات العمرانية، وتوفير قطع أراض بمساحات ومواقع مناسبة، ومنع التشتت العمراني والتوسع على حساب الأراضي الزراعية، وكذلك تشجيع الاستعمال المتعدد للمباني، ومواءمة احتياجات السوق مع التوجهات العمرانية والأحكام التنظيمية.
لم يطرأ أيّ تعديل على الرسوم.	<ul style="list-style-type: none"> تقديم الإعفاءات من رسوم تسجيل ونقل الملكية.
لم يطرأ أيّ تعديل على التشريعات الناظمة للعلاقة بين المالكين.	<ul style="list-style-type: none"> وضع التشريعات الملائمة لتنظيم العلاقة بين المالكين في العقار الواحد، وإيجاد آليات مناسبة لحل الخلافات في ما بينهم دون الاضطرار إلى اللجوء للمحاكم، وكذلك لإيجاد علاقة متوازنة بين المالكين والمستأجرين، وتشجيع القطاع الخاص للإنتاج السكني بغرض التأجير.

ثالثاً: النظرة المستقبلية

- من خلال عرض الخطط الاستراتيجية للدوائر والمؤسسات المعنية بتقديم خدمات البنية التحتية، يتبين أن معظمها لا يعتمد تخطيط الاستراتيجية بعدها منهجية لتنفيذ الأعمال، وإن وجدت خطة استراتيجية للمؤسسة أو الدائرة فهي على الأغلب شكلية ولا تُعتمد عند وضع الخطط التنفيذية أو عند رصد المخصّصات، ولا يتم قياسها قياساً سنوياً للتأكد من مدى الالتزام بها، هذا إن كانت قابلة للقياس أصلاً. وبناء على ذلك، يجب إلزام جميع دوائر الدولة ومؤسساتها، بما فيها البلديات، بوضع خطط بحسب الأصول.
- التأخير في تنفيذ المشاريع وارتفاع كُلف تنفيذها بمبالغ تصل إلى الضعف وأكثر، يؤثّران سلباً على خطط الدوائر والمؤسسات، وبناء على ذلك يجب على الدوائر والمؤسسات المعنية أن تعمل على رفع سوية جميع العاملين في قطاع الإنشاءات سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص، لتجنب الأسباب التي أدت إلى التأخير في إنجاز المشاريع وارتفاع الكُلف، وزيادة التدقيق من خلالها على الأعمال في جميع المراحل، وتجنّب الأوامر التغييرية قدر الإمكان، كما يجب التوجه إلى استعمال البرامج الحديثة في إعداد الدراسات الهندسية للتخفيف من الأخطاء وتضادها.
- يشهد العالم متغيرات متسارعة، لذلك ينبغي تطوير الخطط المستقبلية بمساعدة مختصين في استشراف المستقبل لتتوافق الخطط مع تلك المتغيرات، وأن يُعتمد التطوير والابتكار بعدهما منهجياً عمل. فالتطور الحاصل في قطاع وسائل النقل والتنقل سيؤدي إلى تغير جذري في النقل بأنماطه الحالية، وهذا سيؤثر على الخطط المستقبلية تأثيراً كبيراً. كما ينبغي التوجه لتنفيذ الأعمال باستعمال التكنولوجيا الحديثة.
- يجب اعتماد مبادئ الأبنية الخضراء، والاستدامة في مشاريع البنية التحتية والإسكان، وتخفيض انبعاثات الغازات الدفيئة واستهلاك المياه، وكذلك التصدي لتأثيرات التغير المناخي على البنية التحتية والإسكان.

التوصيات

إلى جانب التوصيات التي لم تُنفذ والواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، يوصى بما يلي:

- توصيات قطاع البنية التحتية

1. نتيجة المراجعة، يتبين أن التخطيط الاستراتيجي في جميع الدوائر وبنسب مختلفة غير مطبّق، وأن الخطط الاستراتيجية لم تكن واقعية وقابلة للتنفيذ أو لم يتم الالتزام بها عند إعداد الخطط التنفيذية، أو تم إعداد معظمها بعدّها متطلباً لجائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية حسب، وبناءً على ذلك يجب التشديد على أن تعتمد جميع الدوائر التخطيط الاستراتيجي بوصفه منهجية عمل، وكذلك الالتزام بتنفيذ ما يتم التخطيط له.
2. ضرورة إيجاد منظومة نقل عام منتظم في جميع المدن الكبرى، لتجنّب صعوبة التنقل وتفاقم الأزمات المرورية.
3. تقوم أمانة عمان الكبرى بإنشاء البنية التحتية لمشروع الباص السريع، وهو يخدم جزءاً بسيطاً من المدينة حسب، ولا يحقق الغاية المنشودة من دون إنشاء مراحل إضافية للمشروع والعمل على تغطية جميع مناطق عمان.
4. يجب أن يتم العمل على رفع كفاءة جميع العاملين في قطاع البنية التحتية على جميع المستويات، وتنظيم عملهم في قطاع الإنشاءات، والتخفيف من العمالة الفنية الوافدة في هذا القطاع.
5. على جميع المؤسسات المسؤولة عن البنية التحتية إجراء تقييم دوري لجميع منشآت البنية التحتية، ووضع خطة صيانة دورية ووقائية والالتزام بتنفيذها.
6. اعتماد البرامج الحديثة في أعمال الدراسات.
7. بسبب الأوضاع الاقتصادية السائدة، يجب العمل على تسهيل استثمار القطاع الخاص في البنية التحتية، وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- توصيات قطاع الإسكان

1. يجب أن تقوم مؤسسة الإسكان بالدور الرئيسي الذي أنشئت من أجله، وهو توفير السكن المناسب لذوي الدخل المحدود والمتدني.
2. على المؤسسة أن تتولى دورها القيادي في الإسكان، من خلال توفير البيانات اللازمة عن الإسكان والاحتياجات والتوجهات السكانية، واستشراف المستقبل، وإعداد الدراسات الاستراتيجية الخاصة بالسكان، وتوجيه مشاريع قطاع الإسكان بحسب الحاجة.
3. ضرورة إيجاد التشريعات والتعديلات التنظيمية اللازمة لبناء شقق صغيرة لمواجهة الحاجة المتنامية لهذا النوع من الشقق التي تصل مساحتها إلى 40 م² بحسب التوجهات العالمية للمدن في السنوات الأخيرة.
4. ضرورة توفير فراغات حضرية وزيادة المساحات الخضراء ضمن المخططات الشمولية، وخاصة في المناطق الجديدة، لمواجهة الكثافات السكانية المتنامية.



تقرير حالة البلاد 2019

ملخص تشبيك مراجعات محور تنمية الموارد البشرية

(التعليم العام، التعليم العالي، التعليم
والتدريب المهني والتقني، سوق العمل)



تم وضع الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية للأعوام 2016-2025، بهدف الوصول إلى «أردن مزدهر، قادر على التكيف مع المتغيرات العالمية والتحديات الداخلية والخارجية». ولتحقيق ذلك، اشتملت الاستراتيجية على خمسة محاور، هي: التعليم المبكر وتنمية الطفولة، والتعليم الأساسي والثانوي، والتعليم والتدريب المهني والتقني، والتعليم العالي، وخطة التنفيذ. واستندت الاستراتيجية إلى خمسة مبادئ أساسية حاكمة لمكوناتها كافة، هي: إتاحة الفرص، والجودة، والمساءلة، والابتكار، وأنماط التفكير. ويؤمل عند إنجاز النشاطات والمهام المتضمنة في الاستراتيجية أن توفر منظومة متكاملة وشاملة للتنمية البشرية تركز على المخرجات.

ولترجمة الرؤى والأهداف الوطنية الواردة في الاستراتيجية، وضعت كل من وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ووزارة العمل، ومؤسسة التدريب المهني، استراتيجيات وخطط عمل، كل في مجال اختصاصها. ويحاول هذا الملخص إلقاء الضوء على محاور هذه الخطط ومدى التكامل والتقاطع في ما بينها من ناحية، وبينها وبين ما ورد في تقرير حالة البلاد لعام 2018 من ناحية ثانية، ومدى انسجامها مع الرؤى والأهداف الوطنية الواردة في الاستراتيجية من ناحية ثالثة.

لقد شُخص المحور خصائص ومشكلات وتحديات كل من التعليم العام، والتعليم العالي، والتعليم والتدريب المهني والتقني، وسوق العمل، بشكل تفصيلي وجيد. وخلص المحور إلى جملة من الاستنتاجات، وقدم مجموعة من التوصيات والتدابير والإجراءات لتعزيز قدرة الوزارات والمؤسسات المعنية للارتقاء بأدائها، وتحقيق أهداف الاستراتيجية بشكل خاص.

وعلى الرغم من أنه لا يبدو أن هذه الخطط قد استفادت من التحليل المعمق لواقع الحال المتضمن في التقرير، إلا أن تحليلات الخطط تتقاطع بشكل كبير مع ما ورد فيه، ولا تختلف في تشخيصها للمشاكل والتحديات العامة التي يعاني منها محور التنمية البشرية، وإن اختلفت قليلاً من حيث التدابير والإجراءات الواجب الأخذ بها على طريق الإصلاح والتطوير.

لقد بذل القائمون على وضع الخطط المعنية بهذا المحور جهوداً واضحة في محاولة التوفيق بين محاور وأهداف الاستراتيجية ومبادئها الحاكمة وتوقعاتها حول المخرجات والنتائج وبين واقع الوزارات والمؤسسات والتحديات الخاصة لكل منها. وعلى الرغم من أهمية هذا الأمر، إلا أن هناك خططاً خاصة بدت وكأنها تطوير لدور الوزارات في تنفيذ الاستراتيجية، أكثر من كونها خططاً أصيلة ومبتكرة لمعالجة الخلل الذي تعاني منه هذه الوزارات.

لقد حدّدت خطة وزارة التربية والتعليم ستة مجالات كأولويات عمل، مستأنسةً بشكل يصل حد التطابق مع مجالات الاستراتيجية، إلا أنها لم تغفل في الوقت نفسه المعايير أو المداخل الأساسية للتطوير التربوي المعروفة عالمياً من ناحية، والتزامات الدولة المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة المعتمدة عالمياً من ناحية ثانية.

أما خطة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، فاشتملت على عدد من المحاور أبرزها: الحاكمية، وتعديل أسس القبول في الجامعات الرسمية، وتنظيم استثناءات القبول الجامعي، والبرنامج الموازي. والتزمت الخطة بالمبادئ الخمسة الحاكمة للاستراتيجية.

وفي ما يتعلق بالتعليم والتدريب المهني والتقني، فيوجد حالياً خمسة استراتيجيات تعنى به، هي: الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، واستراتيجية مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، واستراتيجية وزارة التربية والتعليم، واستراتيجية مؤسسة التدريب المهني، واستراتيجية جامعة البلقاء التطبيقية. وعلى الرغم من ضرورة ربط أي استراتيجية للتعليم والتدريب المهني والتقني باستراتيجيات التشغيل وسوق العمل، إلا أن وجود هذا العدد الكبير من الاستراتيجيات في هذا القطاع الحيوي مدعاة للارتباك وتشتيت الجهود وتداخل الأعمال بشكل لا مبرر له.

أما الاستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020)¹ والتي بدأ العمل على إعدادها عام 2011، فقد حدّدت الهدف الإنمائي الذي تسعى لتحقيقه بـ«تحسين مستويات معيشة الأردنيين من خلال زيادة فرص العمل والأجور والمنافع وتحسين الإنتاجية»، كما حدّدت محاور معالجة الخلل القائم في سوق العمل في ثلاثة أطر زمنية: المدى القصير، المدى المتوسط، والمدى الطويل. واشتملت خطة وبرنامج العمل الزمني المنبثق عنها على العديد من الإجراءات واجبة التطبيق في مجالات رئيسية تضمنت الجوانب المؤسسية، وإطار السياسات، وجانبي العرض والطلب.

لقد وضعت جميع الاستراتيجيات سابقة الذكر أهدافاً طموحة جداً يصعب تحقيقها ضمن المدى المنظور لها، أخذاً بعين الاعتبار ضعف الموارد المالية المتاحة، وضعف القدرة التنفيذية للكوادر البشرية للوزارات والمؤسسات المعنية. وتشير جميع التقارير الفرعية إلى أن مخرجات الاستراتيجيات متواضعة. لكن هذا لا يعني بطبيعة الحال أنه لا توجد منجزات حقيقية على أرض الواقع.

1 وضعت الاستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020) قبل الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية.

ففي مجال التعليم العام، قطعت وزارة التربية والتعليم شوطاً لا بأس به في توسيع فرص الالتحاق برياض الأطفال، ورفع معدلات القيد الصافي والإجمالي للطلبة، وتحسين فرص الوصول والمساواة، وتنويع أدوات التطوير التربوي في مجالات المناهج، والتقييم، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والقيادة المدرسية، والمساءلة، والبيئة المدرسية. كما طوّرت الوزارة مجموعة من الأنظمة والتعليمات التنفيذية ذات الصلة ببعض عوامل الجودة.

وفي مجال التعليم العالي، حققت وزارة التعليم العالي إنجازات ملحوظة في مجالات القبول الموحد، وإقرار نظام السنة التحضيرية للطلبة والبدء بتطبيقها جزئياً، ونشطت في مجال توجيه الطلبة نحو وظائف المستقبل، واستحدثت مراكز لتطوير قدرات أعضاء هيئة التدريس في الجامعات، وتمّ وضع نظام ممارسة العمل الأكاديمي، وقطعت الوزارة شوطاً لا بأس به في وضع وحدات التطوير الأكاديمي وتفعيل عملها.

وفي مجال التشغيل وسوق العمل، تمّ سنّ وتعديل العديد من التشريعات ذات العلاقة، واستُكملت المراحل الدستورية لدخول قانون هيئة تنمية المهارات الفنية والمهنية حيز النفاذ، وسيتم بموجب القانون تشكيل هيئة لتحل محلّ مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومركز الاعتماد وضبط الجودة لقطاع التدريب. ويمثّل هذا الأمر خطوة متقدمة للترشيح والتنسيق والتكاملية.

وفي ما يتعلق بالتعليم والتدريب المهني والتقني، فإنّ من أهم التطورات الإيجابية فيه؛ الانتشار الواسع لمراكز التدريب المهني والمدارس المهنية والكليات الجامعية والمتوسطة، وتزايد فرص العمل المتوفرة للخريجين، والتوسع في مشاريع التعليم التقني والدبلومات التقنية في جامعة البلقاء التطبيقية، وتطبيق نظام معادلة المؤهلات والخبرات والإرشاد المهني، وضبط الجودة، وتطوير المختبرات والمشاغل.

أما في الجانب الآخر، فتبرز مجموعة من المشكلات والتحديات التي لا بد من مواجهتها والتغلب عليها ليصبح بالإمكان تحقيق الأهداف الوطنية الواردة في هذه الخطط، علماً أنّ العديد منها قد تمّ إبرازها في هذا المحور. ومن أبرز هذه المشاكل والتحديات: ضعف أو غياب السياسات العامة والرؤى المشتركة، وتعدد الاستراتيجيات وضعف مواءمتها مع القدرة التنفيذية للأجهزة التنفيذية، ومحدودية الموارد المالية الموجهة للتطوير، وضعف الموارد البشرية، وضعف الحاكمية، وتراجع الروح المعنوية والحس بالمسؤولية للعاملين في المهن التعليمية والتدريسية والتدريبية، وتدني شعور العاملين في الأجهزة التنفيذية بملكية الخطط نتيجة عدم مشاركتهم الكافية في إعدادها، وضعف المبادرات والروح

الريادية والابتكارية، وضعف ارتباط برامج التعليم والتدريب باحتياجات سوق العمل، وضعف الرواتب والحوافز، ونقص الوسائل والمعدات والمختبرات والمشاغل التي تواكب التطورات التكنولوجية الحديثة، وضعف قواعد البيانات الموجهة لاتخاذ القرارات.

كما يشكّل الافتقار إلى الاتساق في متابعة الخطط وعدم التمكن من خلق بيئة مؤسسية يتم فيها تطبيق تنسيق السياسات والرصد والتقييم لدى تحقق النتائج، واحداً من أكبر التحديات التي تواجهها الخطط الوطنية. وتشكل كثرة التشريعات النازمة للعمل في هذا المحور، وتعدد مستوياتها، والتعديلات المستمرة عليها، والتغيير المستمر للمسؤولين، وضعف النزعة للبناء التراكمي والمؤسسية، تحدياً إضافياً لهذا القطاع.

كما يُلاحظ أنّ غالبية الخطط تتجه نحو التركيز بشكل كبير على تطوير الإجراءات الإدارية والتشغيلية للأجهزة التنفيذية أكثر من تركيزها على تجويد العملية التعليمية التعليمية والتدريبية وتحسين التعليم وتطوير نوعيته. ومن المعلوم في القطاع التربوي أنّ تطوير جميع مدخلات العملية التربوية لا يمكن أن يحقق الإصلاح التربوي المنشود إذا ما تمّ إغفال نوعية المعلمين والمدرّسين والمدرّبين ونوعية العملية التعليمية التعليمية.

لقد أدت المشاكل والتحديات آنفة الذكر، وعدم القدرة على مواجهتها بفاعلية في السنوات الأخيرة، إلى قصور واضح في تحقيق الأهداف الوطنية، بحيث بقيت معدلات النمو الاقتصادي ضعيفة، وازدادت نسب البطالة خاصة بين الشباب، وبقيت نسبة المشاركة الاقتصادية وخاصة بين النساء من أقلّ النسب في العالم، وتعرّز الشعور بتراجع التعليم في جميع مستوياته وتدني مخرجاته، وازدادت فجوة انعدام الثقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة.

لقد اشتملت جميع المراجعات الفرعية التي تناولت محور تنمية الموارد البشرية جملة من الاستنتاجات والتوصيات الخاصة بكل مجال من مجالاتها، وهي في مجملها مهمة وعملية، وهناك الكثير من التقاطعات في ما بينها. وفي ما يلي أبرز الاستنتاجات والتوصيات العامة المستمدة من المراجعات الفرعية لهذا المحور:

1. وضع وتطوير سياسات عامة ومتكاملة لمجمل محور التنمية المهنية، تعمل على توجيه الرؤى والاستراتيجيات وخطط العمل، وتوحيد أهداف ومسارات العمل، لتحقيق التكامل والتنسيق بين المؤسسات وتوحيد جهودها وتكاملها.

2. وضع وتطوير رؤية واحدة منسقة ومتناسكة للتعليم والتدريب في المملكة، بما يؤدي إلى ترابط وتكامل مراحلها ضمن الرؤية الوطنية لأردن المستقبل، بغية تمكين المواطنين والمؤسسات من مواجهة التحديات الداخلية والخارجية، وتوفير فرص عمل ملائمة تساهم في ازدهار الوطن.

3. رفع درجة التنسيق والتكامل بين الاستراتيجيات وخطط العمل الفرعية، ومعالجة مشكلة ضعف التنفيذ من خلال إيجاد مجلس أعلى للتعليم والتدريب.
4. وضع وتطوير برامج تدريبية متخصصة للقيادات العليا في مجالات التخطيط والرصد والتقييم والمتابعة، لمعالجة ضعف القدرات التنفيذية للأجهزة التنفيذية، وإيلاء العناية الواجبة بإعداد القيادات الوسيطة الإحالية وإشراكها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالخطط المستقبلية.
5. تطوير قاعدة بيانات مشتركة للوزارات والمؤسسات العاملة في مجال التعليم والتدريب، على أن تكون موجهة نحو اتخاذ القرارات ورسم السياسات، وأن تعمل على تكامل قواعد البيانات الفرعية الموجودة حالياً.
6. إيلاء مزيد من العناية بتطوير كفاءات وقدرات ومهارات المعلمين والمدرسين الجامعيين والمدرسين، والارتقاء بمستوياتها لتحسين وتطوير عمليات التعلم والتعليم لتحقيق نتائج تعليمية ذات نوعية أفضل وأكثر ملاءمة لاحتياجات سوق العمل من ناحية، ومتطلبات التنمية الذاتية المستمرة للأفراد من ناحية ثانية.
7. تطوير نظم فعالة للرصد والتقييم والمتابعة ودراسات السياسات لتوليد تقارير ذات مصداقية عالية لتوجيه القرارات، وإيلاء مزيد من العناية لدراسات الأثر للمشاريع والنشاطات الواردة في الاستراتيجيات والخطط لتعزيز العائد على الإنفاق.
8. تفعيل دور هيئة تنمية المهارات المهنية والفنية في تطوير وتنسيق وتكامل برامج التعليم والتدريب المهني والتقني، ومأسسته، وترخيصه، وضبط جودته، واعتماد برامجه وربطها بسوق العمل، واعتماد الإطار العام للمؤهلات بما يساعد على فتح القنوات الأفقية والعمودية بين مساراته، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص.
9. البحث عن حلول ابتكارية لمعالجة ضعف التمويل الموجه للتطوير في مجال التعليم والتدريب. وقد يكون أحد أشكال التمويل إنشاء صندوق للتطوير يتم تمويله من الحكومة والقطاع الخاص والمنح الخارجية والدول المستخدمة للعمالة الأردنية بكثافة.
10. معالجة قضية كثرة التشريعات النازمة لمحور التنمية البشرية وتداخلها وسرعة تغييرها، من أجل تحقيق الاستقرار التشريعي والتخفيف من المركزية، وإعطاء المؤسسات التعليمية والتدريبية الاستقلالية اللازمة للابتكار والتنافس من أجل التميز وضمان الجودة العالية لمخرجاتها ورفع درجة ملاءمتها لسوق العمل.

11. وضع إطار تنظيمي لمأسسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتحويل شعار الشراكة الذي كثيراً ما تحدثت عنه الحكومات المتعاقبة، إلى واقع عملي ملموس، يفسح المجال للقطاع الخاص للمشاركة في رسم السياسات العامة والتنافس في تزويد خدمات التعليم والتدريب والارتقاء بمستواها.
12. وضع التشريعات والتدابير اللازمة لتطوير عمل هيئة الاعتماد ليشمل نطاق عملها اعتماد وضمان جودة أشكال ومراحل التعليم والتدريب في القطاعين العام والخاص، وإعطاء الهيئة الاستقلالية اللازمة، وتمكينها، ورفع قدرات العاملين فيها لتناسب مع أفضل الممارسات في هذا المجال.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور الموارد البشرية

التعليم العام





534	..... الملخص التنفيذي
537	..... التقديم
538	..... مضامين الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم 2022-2018
540	..... أولاً: تقييم الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم 2022-2018
541	..... أ: الملاحظات العامة حول المنهجية والرؤية
543	..... ب: الملاحظات الخاصة على تحليل الوضع القائم ومجالات الأولويات للخطة
543	..... ا - تحليل الواقع القائم
548	..... II - مجالات الأولويات للخطة
552	..... III - كلفة الخطة وتمويلها
554	..... IV - المتابعة والتقييم
555	..... V - التقرير السنوي لانجازات الخطة الاستراتيجية لعام 2018
558	..... الخلاصة والتوصيات

الملخص التنفيذي

نُظّم شكل الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) في خمسة فصول، هي: تحليل الوضع القائم، ومجالات الأولويات، والمتابعة والتقييم، والسيناريوهات الكمية وكلفة الاستراتيجية وتمويلها، والشراكة والتنسيق، إلا أن الخطة لا تشمل فصلاً خاصاً يبين منهجية إعدادها، والإطار المفاهيمي الذي انطلقت منه، وطريقة العمل على تحديد محاورها، ومجالاتها، وأولوياتها، ومدى مشاركة الميدان التربوي في بلورتها، وكيفية الاستفادة من الجهود السابقة للوزارة في تطوير العملية التربوية، علماً أن للوزارة إرثاً طويلاً، وخبرة تراكمية جيدة، وتعاوناً دولياً مرموقاً في مجال وضع الخطط وإجراء الدراسات التحليلية، وإشراك الميدان التربوي.

لقد أصبح من المتعارف عليه في الأدب التربوي والممارسات الفضلى المتصلة بحركات الإصلاح التربوي وجود معايير أساسية ومداخل رئيسة للخطط الاستراتيجية لإصلاح التعليم، وهذه المعايير أو المداخل هي تحسين الوصول أو الإتاحة، وتحقيق العدالة، وزيادة الكفاءة، وتطوير المواهبة، ورفع النوعية. وقد شملت الخطة معظم هذه المعايير بين المراحل التعليمية وأشكال التعليم المختلفة.

كما أثبتت جميع التجارب الدولية في مجال الإصلاح التربوي أن مفتاح النجاح يكمن في المعلم ونوعية التعليم، إذ لا يمكن أن يكون مستوى التعليم في بلد ما أفضل من نوعية المعلمين والمعلمات وفاعلية التدريس في ذلك البلد. ومع أن الخطة اشتملت على بدايات جيدة لمقاربة قضية المعلم المؤهل، إلا أنها لم تغطّ تطوير العملية التعليمية التعليمية إلا من خلال التدابير الكلاسيكية، مثل تطوير المناهج والتقييم، وقد أثبتت التجارب الدولية ضعف أثر هذه التدابير إذا لم يرافقها تغيير في الممارسات التعليمية.

يبدأ أي إصلاح تربوي حقيقي من رؤية واضحة لمستقبل الدولة، وعلى ذلك كان يجب أن تكون «رؤية الأردن 2025» الموجهة الحقيقي للخطوة، على أساس أنها رؤية وطنية متطورة شملت المجتمع والاقتصاد والهوية الثقافية والمواطنة والمسؤولية. وعلى الرغم مما ورد في الخطة من أنها انطلقت من هذه الرؤية ومن مضامين الورقة النقاشية السابعة لجلالة الملك عبدالله الثاني، وأهداف الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، وأهداف التنمية المستدامة، إلا أن تأثيرها بهذه المرجعيات لا يبدو واضحاً ما عدا ما تعلق بالاستراتيجية التي يبدو أنها كانت الموجه الرئيس لها.

تبدأ الخطة بتحليل موسّع للوضع القائم للسياق العام للتنمية وسياق التعليم. وفي معرض الحديث عن سياق التنمية أشير إلى عوامل متعددة ذات علاقة بها، مثل الفقر، والبطالة، وتدني نسب المشاركة الاقتصادية وخاصة لدى النساء، وارتفاع نسب الإعاقة، والضغط السكاني على التعليم، وفجوة النوع الاجتماعي. إلا أن التحليل لم يبين في ما إذا كانت هذه العوامل سبباً لتراجع التعليم، أو نتيجة لتدني نوعية التعليم الذي يقدم للناشئة. وعند الحديث عن سياق التعليم أشير إلى التحديات التي يواجهها النظام التعليمي من مثل نسب الالتحاق في التعليم للجنسين، واللجوء السوري، وتراجع مخرجات النظام التعليمي. ويبين هذا الفصل أن الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) ستعملان على «التغلب على التحديات الداخلية والخارجية في قطاع التعليم الأردني من الوصول والجودة والمساءلة والابتكار وأنماط التفكير». ثم ينتقل الفصل إلى تحليل الوضع القائم لكل مجال من المجالات الستة الواردة في الخطة ومكوناتها الرئيسية. ومن الواضح أن وزارة التربية والتعليم قد بذلت جهداً طيباً في تحليل الواقع القائم من المنظور العام والمنظور التربوي، لكن هذا التحليل المعمق لا يبين كيفية تأثيره على تحديد مكونات الخطة الاستراتيجية للوزارة وأهدافها، فالهدف النهائي لتحليل الواقع هو توجيه مسارات المستقبل.

وقد حددت الخطة ستة مجالات للأولويات دون توضيح الأسس التي اعتمدت لاختيارها. وما من شك في أن اختيار المجالات الستة هذه تأثر بالاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، مما أظهر الخطة وكأنها تتحدث عن دور وزارة التربية والتعليم في تنفيذ الاستراتيجية من جهة، وأعطى الانطباع بأنها خطة لتطوير عمل الوزارة أكثر من أن تكون خطة للإصلاح التربوي من جهة أخرى.

تسير الخطة في هيكليتها وفق نسق واضح يتماشى مع الممارسات الفضلى في هذا المجال، إلا أنها لا تنطلق من هدف عام واضح أو من رؤية منسجمة مع «رؤية الأردن 2025». ويؤخذ على الخطة جملة أمور أخرى، منها: عدم توزيع الأهداف الفرعية للخطة وأنشطة المكونات الفرعية على سنوات الخطة الخمس؛ مما يعيق إمكانية قياس مدى تحقق النتائج سنة بسنة دون الرجوع إلى الخطط التنفيذية، والتداخل بين صياغات الأهداف والأنشطة، وعدم تحديد الكلف المالية للعديد من المكونات والأنشطة، وإدراج العديد من الأعمال الإدارية والروتينية للوزارة في الخطة، وضيق النظرة للتعليم الدامج والتعلم مدى الحياة.

وانطلاقاً من أن الهدف النهائي لكل الخطط والسياسات هو تحسين نوعية التعليم وتحقيق نتائج تعليمية أفضل، ركزت الخطة في أكثر من موضع على الجودة وضمانها من أجل تحقيق مساهمة فاعلة، وهذا أمر جيد، إلا أن النظر إلى الجودة يغلب عليه

المنظور الضيق الذي يركز على جودة العملية الإدارية في مركز الوزارة، أكثر من تركيزه على جودة نتائج العملية التعليمية التعلمية. كما حظي مجال الموارد البشرية باهتمام جيد في الخطة وأُفردت له العديد من المكونات والأنشطة، لكن الخطة لا تغطي بعض الجوانب الأساسية في المنظومة المتكاملة للقوى البشرية، مثل كيفية إعادة تأهيل عشرات الآلاف من المعلمين من الجنسين من غير المؤهلين ضمن برامج مؤسسية وممنهجة خارج نطاق التشريعات التي لم تُقر بعد، وكيفية التعامل مع ضعف الرواتب عموماً، وقضية ضعف النظرة للتنمية المهنية المرتبطة بحاجات المعلمين والمعلمات وأشكال التدريب الأخرى مثل التدريب الاستهلاكي، والتدريب الإرشادي، والتدريب التلازمي، والدعم أثناء الممارسة، ومجتمعات التعلم. أما في ما يتصل بجهود الوزارة لتطوير نظم الترخيص والاعتماد للمعلمين وربط المسار الوظيفي بالأداء والمساءلة، فلم تتطرق الخطة للمخاطر المتعددة المرتبطة بهذه الأمور.

وقد حظي التعليم المهني باهتمام واضح في الخطة، وحُدِّد له ثلاثة مكونات (تحسين الإدارة، وزيادة الوصول، وتحسين الجودة)، وستة عشر نشاطاً، إلا أن الأهداف الخاصة الموضوعية لهذه المكونات متواضعة للغاية ولا تتوقع الخطة تحقيقها إلا في نهاية سنوات الخطة، أي في عام 2022.

وتبلغ التكلفة الإجمالية للخطة التشغيلية بحدود 2.1 مليار دينار للسنوات الخمس 2018-2022، إذ يتم تغطيتها من الموارد الحكومية والمساعدات والمنح الدولية، ويحظى مجال الوصول والمساواة بأكبر إنفاق في الخطة التشغيلية لأنه يتضمن البنية التحتية، فإذا عُرف أن هذا المكون يحظى بما نسبته 93% من الإنفاق على المجال، يتبين ضآلة الإنفاق على المكونات الأخرى التي يؤمل منها تحقيق المزيد من عدالة الوصول والمساواة. ويلاحظ أيضاً ضآلة الإنفاق على مجالي الموارد البشرية والتعليم المهني اللذين يؤمل منهما تحقيق قفزة نوعية في التعليم وأشكاله، إذ لا تتجاوز حصة كل من هذين المجالين ما نسبته 4.5% من إجمالي الإنفاق على الخطة التشغيلية. كما بلغ حجم الفجوة التمويلية 400 مليون دينار، ومع أن فرص سد هذه الفجوة مرتفعة، إلا أنه كان من الأجدر أن تشمل الخطة على ما يسمى «الخطة ب» إذا لم يتحقق التمويل المطلوب.

ليس من السهل تقييم منجزات الخطة الاستراتيجية للوزارة لعام 2018، وذلك لأنها لم تحدد جميع المستهدفات الرئيسية والفرعية عاماً بعام ابتداءً، إلا أنه يمكن من خلال الملاحظات المتعلقة بالخطة والملاحظات التفصيلية عن منجزاتها لعام 2018 القول إن مستوى منجزات الخطة لمكوناتها السّت بشكل عام متفاوت بشكل واضح بين المجالات من جهة وبين المؤشرات الكمية والمؤشرات النوعية من جهة أخرى، بحيث كان الإنجاز في ما يتعلق بالمؤشرات الكمية أفضل منه في ما يتعلق بالمؤشرات النوعية.

التقديم

تذكر الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) أن أهدافها اشتقت من الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، والتي انسجمت مع رؤية جلالته الملك عبدالله الثاني ابن الحسين، وتحقيقاً لمضامين الورقة النقاشية السابعة لجلالته في متابعة البناء على الإنجازات في العملية التربوية، ورفعاً لسوية التعليم بمراحله المختلفة، وتحسيناً لمخرجاته وجودته وتنافسيته. وتذكر الخطة كذلك أن الوزارة أعدت خطتها الاستراتيجية بنهج تشاركي، وبمساهمة واسعة النطاق من جميع الإدارات في المركز، ومديريات التربية والتعليم، وبالتنسيق والمتابعة المستمرين مع المعهد الدولي للتخطيط التربوي/فرنسا، ومنظمة اليونسكو. فنُظِم شكل الخطة في خمسة فصول، هي: تحليل الوضع القائم، ومجالات الأولويات، والمتابعة والتقييم، والسيناريوهات الكمية، وكلفة الاستراتيجية وتمويلها، والشراكة والتنسيق.

إنّ التقييم الحالي للخطة يتناول فقط ما ورد في فصولها الخمسة وما تمّ ذكره في التقرير السنوي لإنجازات الخطة الاستراتيجية لعام 2018، ولم يتطرق للجوانب المتعددة للعملية التربوية التي لم تتعرض لها الخطة أصلاً، ولا إلى أي من الخطط الخاصة التي قامت الوزارة بإعدادها وتنفيذها. أما من حيث ما ورد في تقرير حالة البلاد لعام 2018 عن التعليم العام، فإنّ الخطة لم تتطرق لجوانب أساسية أشار إليها التقرير، من مثل تطوير العملية التعليمية التعليمية، وإعادة تأهيل عشرات الآلاف من المعلمين من الجنسين من غير المؤهلين على الرغم من أنه تمّ الترخيص لعدد كبير من المعلمين بعد اجتيازهم المتطلبات المطلوبة. وللإنصاف، لا بدّ من القول إنّه عندما صدر تقرير حالة البلاد لعام 2018 كانت الوزارة قد أنهت وضع خطتها الاستراتيجية للأعوام (2018-2022)، لذلك ليس من السهل الوصول إلى استنتاجات موثوقة حول مدى استفادة الوزارة من تحليل الاستراتيجيات والسياسات التربوية الواردة في التقرير ومستوى إنجازها، كما لم يتمّ للوزارة الأخذ بالتوصيات الواردة في التقرير وعكسها على أنشطة الخطة لضيق الوقت ما بين وضع التقرير وصدور الخطة.

ويمكن القول إنّ أهداف تقرير حالة البلاد تختلف عن أهداف الخطة الاستراتيجية، ولهذا ليس من المتوقع أن تتطابق مجالات اهتماماتهما ومحاورهما، ومع ذلك فإنهما تشتركان في التشخيص الجيد لواقع النظام التربوي الأردني ومعضلاته وتحدياته من ناحية، كما تتفقان على الكثير من التوصيات الواجب تنفيذها والتدابير العملية المطلوب اتخاذها من ناحية ثانية. ولعلّ من أكثر هذه التشخيصات مدعاة للقلق أن الأردن يتمتع بقدرة جيدة بل وجيدة جداً في مجال وضع الاستراتيجيات ورسم السياسات وإطلاق المبادرات والخطط التطويرية، إلا أنه يعاني من مشكلة حقيقية في القدرة على التنفيذ

على أرض الواقع، إمّا بسبب ضعف القدرة التنفيذية، أو لغياب الحافز، أو لعدم الرغبة في التغيير ومقاومته، أو لضعف المشاركة والحس بالمسؤولية، أو لغياب المساءلة. ومن المؤسف أنّ الخطة لم تعطِ لهذه العوامل المهمة الاهتمام الذي تستحقّه.

• مضامين الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022)

نُظّم شكل الخطة في خمسة فصول، هي: تحليل الوضع القائم، ومجالات الأولويات، والمتابعة والتقييم، والسيناريوهات الكميّة وكلفة الاستراتيجية وتمويلها، والشراكة والتنسيق.

وتناول الفصل الأول تحليل الوضع القائم للتعليم في المملكة، وتحدياته، ومؤثراته، وجودة تقديمه، وإدارته، وكلفته وتمويله. أما الفصل الثاني فقد تناول مجالات الأولويات التي ستركّز عليها الخطة في السنوات الخمس من عمرها، وقد تمّ تحديد هذه المجالات في ستة مجالات، هي: التعليم المبكر وتنمية الطفولة، والوصول والمساواة، ودعم النّظام، والجودة، والموارد البشرية، والتعليم المهني. كما حدّدت الخطة المكونات الرئيسية لكل مجال من المجالات الستة، وقد بلغ عدد المكونات الرئيسية كلها 21 مكوناً.

أما الفصل الثالث المتصل بالمتابعة والتقييم فهو يستند إلى استخدام إطار العمل القائم على النتائج والمعتمد لدى الوزارة منذ سنوات، ويقتصر الفصل على وصف الأنماط الرئيسية لنظام المتابعة والتقييم، وكيفية عمله، وواجبات المستويات الإدارية الموجودة في الوزارة ومسؤولياتها. ويركّز الفصل الرابع على السيناريوهات الكميّة وكلفة الاستراتيجية وتمويلها باستخدام نموذج محاكاة التعليم في الأردن بواسطة برنامج (Excel) الذي طُوّر بعدّه جزءاً من الدّعم الفني المقدم من المشروع الذي مولّه الاتحاد الأوروبي منذ عام 2016 والذي ينفذه مكتب اليونسكو في عمّان. وقد لوحظ من الخطة أنّ هذا النّموذج يُبنى على إسقاطات كميّة، ولا يتضمّن المؤشرات النوعيّة للتعليم، وبالتالي فإن مخرجاته لا تساعد في الحكم على مدى تحقّق الأهداف النوعيّة للتعليم إلاّ بالقدر الذي تكون فيه المؤشرات الكميّة دالة على النوعيّة.

أما الفصل الخامس فيركّز على الشراكة والتنسيق مع الدّول المانحة والمنظّمات والهيئات الدوليّة العاملة في المجال، لأنّ نسبة كبيرة من تمويل التعليم عموماً والخطة الاستراتيجية خصوصاً يعتمد على التمويل الدولي بسبب الأعباء الرّجمة التي يتحمّلها الأردن نتيجة اللجوء السوري، وقد اقترحت الوزارة لذلك مصطلح «شركاء التنمية». كما يبين الفصل الهيكلية لآليات الشراكة والتنسيق المقترحة والشروط المرجعيّة لها. ولضخامة العمل على البرامج التي تتضمنها الخطة بتمويل خارجي أنشئت هيئة

السياسات والتخطيط والتنسيق في الوزارة. وكما يبين الجدولان رقم (1) ورقم (2)، بلغ عدد البرامج الممولة خارجياً 61 برنامجاً تمول من 15 دولة ومنظمة، منها 42 برنامجاً ممولاً على شكل مساعدات مالية وفنية، و11 برنامجاً ممولاً على شكل منح، و3 برامج ممولة على شكل اتفاقيات تفضيظ، و4 برامج ممولة بمثابة دعم مباشر للموازنة أو قروض، وبرنامج واحد لم يحدد تمويله.

الجدول رقم (1):

عدد البرامج المدعومة من «شركاء التنمية» لخطة الاستجابة الأردنية

الدولة	العدد
أستراليا	2
كندا	8
الاتحاد الأوروبي	9
فرنسا	1
ألمانيا	8
إيطاليا	1
كوريا الجنوبية	5
هولندا	3
النرويج	6
سويسرا	1
المملكة المتحدة	4
الولايات المتحدة الأمريكية	9
البنك الدولي	1
الكويت	1
المملكة العربية السعودية	2
المجموع	61

الجدول رقم (2):

البرامج المدعومة من «شركاء التنمية» لخطة الاستجابة الأردنية بحسب نوع الدعم

نوع الدعم	عدد البرامج
مساعداً مالية وفنية	42
منح	12
اتفاقية تفويض	2
دعم الموازنة	2
قروض	2
غير محدد	1

أولاً: تقييم الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022)

أ: الملاحظات العامة حول المنهجية والرؤية

لا تشمل الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) فصلاً خاصاً يبين منهجية إعدادها والإطار المفاهيمي الذي انطلقت منه، وطريقة العمل على تحديد محاورها، ومجالاتها، وأولوياتها، ومدى مشاركة الميدان التربوي في بلورتها، وكيفية الاستفادة من الجهود السابقة للوزارة في تطوير العملية التربوية بعدها مخرجات المؤتمر التربوي الذي عُقد عام 2015.

واشتملت مقدمة الخطة على فقرتين أو ثلاث تتناول الأعمال الفنية التي قامت بها الوزارة لإخراج الخطة، إلا أن ذلك ليس كافياً من الناحية المنهجية، ولعل ذلك يعود إلى أن بناء الخطة الاستراتيجية قد تأثر سلباً ببنية الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، وليس أدل على ذلك من أن مجالات الأولويات للخطة جاءت صدى مباشراً لما ورد في الاستراتيجية، وربما لهذا السبب تحديداً حدث خلط غير مسوغ مفاهيمياً بين الأولويات القائمة على فكرة مراحل التعليم، والأولويات القائمة على المعايير الأساسية للإصلاح والمعتمدة دولياً. وقد أدى هذا الأمر على سبيل المثال إلى عدّ معيار الوصول والتوسع مكوناً لمرحلتَي التعليم المبكر وتنمية الطفولة والتعليم المهني مرةً، ومجالاً منفصلاً لمرحلتَي التعليم الأساسي والثانوي مرةً أخرى. وينطبق الشيء نفسه على معيار الجودة.

وقد أصبح من المتعارف عليه في الأدب التربوي والممارسات الفضلى المتصلة بحركات الإصلاح التربوي وجود معايير أساسية ومدخل رئيسية للخطة الاستراتيجية لإصلاح التعليم، وهذه المعايير أو المداخل هي تحسين الوصول أو الإتاحة، وتحقيق العدالة، وزيادة الكفاءة، وتطوير المواءمة، ورفع النوعية من خلال زيادة فاعلية التدريس. ولتحقيق هذه المعايير يحتاج أي نظام تربوي لمكونات أساسية لا بد أن يطالها الإصلاح كذلك، ومن هذه المكونات: التشريعات، والموارد البشرية، ونظم دعم القرار، والأبنية المدرسية، وآليات المتابعة والتقييم. وقد شملت الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) معظم هذه المعايير بين المراحل التعليمية وأشكال التعليم المختلفة.

لقد أثبتت جميع التجارب الدولية في مجال الإصلاح التربوي أن مفتاح النجاح يكمن في المعلم ونوعية التعليم، إذ لا يمكن أن يكون مستوى التعليم في بلد ما أفضل من نوعية المعلمين والمعلمات وفاعلية التدريس في ذلك البلد¹. وقد اشتملت الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) على بدايات جيدة لمعالجة مشكلة المعلم، إلا أنها لم تغط تطوير العملية التعليمية التعلمية إلا من خلال المداخل الكلاسيكية، مثل تطوير المناهج والتقييم، وقد أثبتت التجارب الدولية عقم هذه التدابير إذ لم يرافقها تغيير في الممارسات التعليمية. أما في ما يتصل بالمواءمة، فلا يبدو أن الخطة أعطتها الاهتمام الكافي، إذ إن محاور الخطة ومكوناتها لا تعكس أي علاقة واضحة بين صورة الأردن المرجوة الواردة في «رؤية الأردن 2025» وبين محتوى المناهج، وطرائق التدريس، والمواد الدراسية المعتمدة في الوزارة. صحيح أن الخطة ذكرت أن «رؤية الأردن 2025» هي أحد المصادر الرئيسية التي استندت إليها، إلا أنها لم تذكر بالتحديد كيف ستعمل الخطة على المساعدة في الوصول لصورة الأردن في الرؤية المتمثلة بـ «أردن مزدهر منيع»، و«مواطنون منتمون ومشاركون»، و«قطاع خاص ديناميكي ومنافس عالمياً»، و«حكومة ذات كفاءة وفاعلية».

يبدأ أي إصلاح تربوي حقيقي من رؤية واضحة لمستقبل الدولة، وعلى ذلك كان يجب أن تكون «رؤية الأردن 2025» هي الموجه الحقيقي للخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) على أساس أنها رؤية وطنية. ولقد أشارت «رؤية الأردن 2025» إلى أن جودة التعليم «أمر حيوي لتعزيز قوة المجتمع وتمكين الاقتصاد»، وإلى أن منظومة التعليم من شأنها «إبراز الهوية الثقافية وإعداد الشباب ليكونوا مواطنين مسؤولين نشيطين في المجتمع». إن هذه الرؤية رؤية متطورة للغاية شملت المجتمع والاقتصاد والهوية الثقافية والمواطنة والمسؤولية.

1 Mckinsey. Report (2007).

لكن الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) غاب عنها الإجابة عن الأسئلة التالية:

- كيف تعمل الخطة على تعزيز قوة المجتمع؟
- كيف تعمل الخطة على تمكين الاقتصاد؟
- كيف ستعمل منظومة التعليم الأردني الجديد على إبراز الهوية الثقافية؟
- كيف ستعمل منظومة التعليم الأردني الجديد على إعداد الشباب ليكونوا مواطنين مسؤولين ونشيطين في المجتمع؟

فإذ نُظر إلى الجانب الأول المتصل بتعزيز قوة المجتمع، فإن الممارسات الفضلى دولياً تشير إلى أن مداخل معالجة الاختلالات الاجتماعية، وضعف الانتماء، والنزوع لممارسات خارج نطاق القانون لفض النزاعات بين الأفراد وكذلك بينهم وبين المجتمع والدولة، تكمن في التعليم من خلال تركيزه على تعليم المواطنة، والتربية الخلقية، والديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الرشيد، ومهارات حل المشكلات وفض النزاعات، ومهارات العيش في القرن الحادي والعشرين، مثل مهارات التفكير بأنواعه (النقدي، والتحليلي، والإبداعي)، والتواصل الفعال، والعمل مع الفريق، والتشبيك، وحماية الموروثات الثقافية والبيئة، والمواطنة العالمية. ولا شك في أن وزارة التربية والتعليم تنفذ العديد من النشاطات ذات العلاقة، إلا أن خطتها الاستراتيجية لا تعكس ذلك بوضوح.

كما أن الصلة بين ما ورد في الورقة النقاشية الملكية السابعة وبين مكونات الخطة ليست على درجة كافية من الوضوح، إذ تتحدث الورقة النقاشية عن «التعليم الحديث الوافي الذي يمكن الأردنيين والأردنيات لأن يواجهوا تحديات الحياة، وأن يقيموا أعمالاً ناجحة، وأن ينشئوا أسراً متألفة، وأن يبنيوا مجتمعاً متماسكاً من خلال التعليم المتميز»، ومع ذلك فإن بُعد التعليم والممارسات التعليمية لم يُعط الأهمية الكافية في الخطة.

أما في ما يتصل بأهداف التنمية المستدامة، فمع الإشارة إليها في مقدمة الخطة وعدّها «خطوة أخرى في تحقيق الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة»، إلا أن الخطة لم تبين كيفية تحقيق واحد من أهم مقاصد هذا الهدف، ألا وهو «التعليم لتحقيق التنمية المستدامة، وحقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين، والترويج لثقافة السلام، واللاعنف، والمواطنة العالمية، وتقدير التنوع الثقافي، وتقدير مساهمة الثقافة في التنمية المستدامة».

ب: الملاحظات الخاصة على تحليل الوضع القائم ومجالات الأولويات للخطة

أ. تحليل الواقع القائم

يشتمل هذا الفصل في الخطّة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) على تحليل موسّع لوضع السياق العام القائم للتنمية وسياسات التعليم. وفي معرض الحديث عن سياق التنمية أشير إلى عوامل متعدّدة ذات علاقة به مثل الفقر، والبطالة، وتدني نسب المشاركة الاقتصادية وخاصة لدى النساء، وارتفاع نسب الإعاقة، والضّغط السكاني على التعليم، وفجوة النوع الاجتماعي، إلّا أنّ التحليل لم يبيّن في ما إذا كانت هذه الأوضاع سبباً لتراجع التعليم، أو نتيجة لنوعية التعليم الذي يُقدّم للناشئة. وعند الحديث عن سياق التعليم أُشير إلى التحديات التي يواجهها النظام التعليمي، من مثل نسب الالتحاق في التعليم للجنسين، واللجوء السوري، وتراجع مخرجات النظام التعليمي. ويبين الفصل أنّ الخطّة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) والاسراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) ستعملان على «التغلب على التحديات الداخلية والخارجية في قطاع التعليم الأردني، من حيث الوصول والجودة والمساءلة والابتكار وأنماط التفكير». وبعد ذلك ينتقل الفصل إلى تحليل الوضع القائم لكل مجال من المجالات الستة الواردة في الخطّة ومكوناتها الرئيسية.

لقد بذلت الوزارة جهداً طيباً في تحليل الواقع القائم من المنظور العام والمنظور التربوي، ولكن هذا الجهد تشوبه بعض النواقص التي لا بدّ أن تُستكمل حتى يكون التحليل شاملاً وأكثر دقة ويحقّق الغرض من ورائه، إذ إنّ الغرض النهائي للتحليل هو توجيه الخطّة، وتحديد مكوناتها. وفي ما يلي عدد من الملاحظات التي يمكن إيرادها على هذا الفصل:

1. لا شك أنّ الأردن قد حقق تقدماً ملحوظاً في العقود الأخيرة في معدلات القيد الإجمالي والصّافي للطلبة، إلّا أنّ نسب الرّسوب والتسرّب ما زالت في مستويات مقلقة، وينعكس ذلك على متوسط عدد سنوات الدّراسة للأردنيين. وتشير الخطّة الاستراتيجية للوزارة في هذا الصدد إلى أنّ هذا المتوسط بلغ 10.1 سنة في عام 2015، إلّا أنّ ثمة دراسات أخرى تشير إلى أنّ هذا المتوسط أقلّ من ذلك². فإذا عُرف أنّ زيادة سنوات الدّراسة في المتوسط للسكان ترتبط بزيادات واضحة في معدّلات النمو الاقتصادي³، يمكن إدراك مدى الحاجة إلى تحسين هذا الوضع. ومن المؤسف أنّ الخطّة لا تتناول هذا

2 The World Bank (2017). The Last Mile for Quality Service Delivery in Jordan. Washington D.C.

3 OECD(2012) Results in Focus. <http://www.oecd.org/Pisa-2011>.

الأمر إلا بطريقة تقليدية عند الحديث عن التعليم غير النظامي. كما أن الخطة لا تتناول بالتحليل ارتباط سنوات التحصيل بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي للطلبة، وكان من الأجدر أن تجيب الخطة عن أسئلة على غرار: من هم الطلبة الذين يتسربون من النظام التعليمي؟ هل هم الفقراء؟ أم المهمشون؟ أم أبناء الطبقة المتوسطة التي تنزلق إلى الفقر سنة بعد سنة نتيجة صعوبة الأوضاع الاقتصادية؟

والأمر الآخر الذي لم تتطرق إليه الخطة في تحليلها لسياق التعليم، هو تدني نسب الطلبة الذين يتهون المرحلة الثانوية بنجاح والمرحلة الجامعية أيضاً بنجاح، وارتباط هذه النسب بالمستويات الاقتصادية والاجتماعية للطلبة. وتشير بعض الدراسات إلى تدني نسب الفقراء الذين يتهون المرحلة الأساسية والمرحلة الثانوية بنجاح مقارنةً بغيرهم⁴، وينطبق الشيء نفسه على المرحلة الجامعية. إن هذا التفاوت مظهر مقلق من مظاهر اللامساواة التعليمية كان على الخطة أن تتطرق إليه بشكل أو بآخر. وبالمقدار نفسه كان من الأجدر بالخطة أن تتضمن برامج عملية لمعالجة التفاوت بين الجنسين في مؤشر التنمية البشرية، ونسب إنهاء المرحلة الثانوية، ونسب المشاركة في سوق العمل.

2. ثمة محاولة غير مباشرة لربط التراجع في التعليم وانخفاض مستوى مخرجاته بأزمة اللجوء السوري، إلا أن التراجع بدأ قبل الأزمة السورية بحوالي عقد من الزمان عندما أوقفت الحكومة برامج إعداد معلّمي الصفوف من الرابع حتى العاشر بدعوى عدم ملاءمتها، ومن دون تقديم بديل مقنع. ويمكن الاستدلال على هذا التراجع من نتائج الاختبارات الوطنية التي يجريها المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، ونتائج الطلبة في الاختبارات الدولية المقارنة مثل اختباري (PISA) و (TIMMS). وكانت نتيجة هذا الإجراء الحكومي أن دخل إلى مهنة التعليم عشرات الآلاف من المعلمين من الجنسين من غير المؤهلين للتعليم، الأمر الذي كان على الخطة أن تتناوله بشكل أو بآخر.

3. تؤكد كل من الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) أهمية تنمية الطفولة المبكرة في تحسين الجودة وتمهيد الطريق للتعليم مدى الحياة. إضافة إلى ذلك، إن تنمية الطفولة المبكرة ترفع من مستوى التحصيل، وتقلل نسب الرسوب والتسرب في المرحلة الأساسية، وتساعد على تقليل فجوة اللامساواة. لقد أوردت الخطة الاستراتيجية لوزارة التعليم العديد من المبادرات لتحسين التعليم في هذه المرحلة وتجويده، وهي في جلها مدعومة دولياً. كما طوّرت الوزارة نظاماً خاصاً للمؤسسات التعليمية

4 The World Bank (2017). Ibid.

الخاصة، ونظاماً لمعايير اعتماد رياض الأطفال بالتعاون مع المجلس الوطني لشؤون الأسرة، إلا أن الخطة تعترف بوجود تحديين كبيرين في مجال تنمية الطفولة المبكرة هما «محدودية القدرات المؤسسية داخل الوزارة، وتدني مستويات تدريب الموظفين»، فكيف ستمكّن الوزارة من تنفيذ التحسينات اللازمة في هذا المجال على ضوء واقع الوزارة هذا؟ إن التوسع في إنشاء رياض الأطفال وتطوير التعليم في هذه المرحلة يحتاجان إلى مقاربات جديدة لم تتطرق إليها الخطة، ولعل أحد هذه المقاربات يكمن في تعميق الشراكة بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال على أسس جديدة من ناحية، والنظر إلى رياض الأطفال على أنها مرحلة رسمية من مراحل التعليم المعتمدة قانوناً، وبالتالي فإن توفير المخصصات المالية والكوادر البشرية والمرافق التعليمية وغيرها ضروري لهذه المرحلة مثلها مثل أي مرحلة أخرى من مراحل التعليم. ومن المعلوم أن العديد من الدول قد لجأت إلى هذا الإجراء بعده وسيلة من وسائل الإصلاح التربوي.

4. يتناول مجال التعليم الأساسي والثانوي أربعة مكونات أساسية، هي: الوصول والمساواة، والتعليم الدامج، والتعليم غير النظامي، وتعليم اللاجئين. وما من شك في أن هذه المكونات مهمة، كما أن إدراج الطلبة من اللاجئين السوريين وغيرهم من المقيمين على أرض المملكة في خطط الوزارة أمر تشكر عليه الوزارة لأنه يجسد إنسانية الدولة وواجبها الأخلاقي واحترامها لحقوق الإنسان. وما من شك أيضاً في أن النظام التعليمي الأردني قد عانى الكثير نتيجة للجوء السوري مما تم شرحه شرحاً جيداً في الخطة. إلا أنه يؤخذ على الخطة أمران أساسيان في هذا المجال؛ يتصل الأول بإغفال الخطة جوانب مهمة في التحليل، من مثل العدالة والملاءمة، فالعدالة مفهوم أوسع من مجرد الوصول والمساواة، فهي في بعض تجلياتها تعني العدالة بين المناطق المختلفة، من حيث وفرة المعلمين والمعلمات الأكفاء، والإمكانات والتسهيلات التربوية، والأدوات والوسائل التربوية المتاحة، سواء تعلق الأمر بالمناطق الحضرية والريفية، أو بالبوادي والقرى، أو بمناطق الأطراف. ولا بد من استحضار واقعة عدم تمكّن الطلبة في أكثر من مئتي مدرسة من اجتياز امتحان الثانوية العامة في العام الدراسي 2015/2016، الأمر الذي لم تتطرق الخطة إلى أسبابه وكيفية معالجته. أما الملاءمة فتتصل بمدى تلبية مناهج التعليم وبرامجه لاحتياجات الدولة الآنية والمستقبلية، واحتياجات سوق العمل الحديث، واحتياجات الأفراد للتعلّم الذاتي والنمو المهني والعيش في المستقبل، الأمر الذي كان لا بد من معالجته تحت هذا المجال. أما الأمر الثاني الذي يؤخذ على الخطة، فهو التركيز على الوصف الكمي للمشكلات وبلغة أقرب إلى مخاطبة المانحين منه إلى التحليل النوعي، كما يبدو الحديث في بعض جوانب المجال وكأنه وصف لما تقوم به

الوزارة أكثر من كونه شرحاً لما تنوي عمله في المستقبل، وينطبق هذا الأمر خاصة على الحديث عن التعليم الدامج والتعليم غير النظامي.

5. عالج هذا المجال موضوع الكفاءة الداخلية من منظور ضيق، وهو منظور معدلات النجاح والإعادة والتسرب، ولم يتطرق إلى موضوع الارتباط بين الكفاءة ونوعية المخرجات التعليمية، ولا إلى كفاءة الإنفاق وفعاليتها. إن إنفاق الأردن على التعليم بعدد نسبة من الموازنة العامة أو نسبة من الناتج المحلي الإجمالي إنفاق مرتفع ويضيق إنفاق بعض دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)⁵، فلماذا تكون كفاءة النظام التعليمي منخفضة مقارنة بتلك الدول؟ لقد كان من الأجدر أن تحلل الخطة هذا الأمر، وأن تقترح حلولاً مبتكرة لهذه المشكلة.

6. وبخصوص مكوّن جودة نظام التعليم، تطرقت الخطة إلى مجموعة من العوامل المتصلة به، مثل المناهج، والتقييم، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والقيادة المدرسية، والمسائلة، والبيئة المدرسية، والتغذية المدرسية. وهذا أمر جيد. كما يبدو أن الوزارة طوّرت مجموعة من الأنظمة والتعليمات التنفيذية ذات الصلة ببعض عوامل الجودة سابقة الذكر، وبدأ تنفيذ العديد من البرامج في هذا المجال. إلا أنه يؤخذ على هذا الجزء من الخطة ما يلي:

أ. يغلب على الحديث عن جودة نظام التعليم سرد المنجزات بعد مروره بالكثير من التحليل للمشكلات والتحديات وتقييم النتائج المحرزة وصولاً إلى برامج الإصلاح الممكنة.

ب. إغفال أحد أهم عوامل الجودة، ألا وهو فاعلية التدريس، وغني عن القول إن جميع الدراسات التي أجريت في أنحاء العالم تضع هذا العامل على رأس عوامل الجودة.

ج. معالجة موضوع التقييم معالجة ناقصة يغلب عليها الوصف أكثر من التحليل، وعدم التطرق إلى تحليل نتائج الطلبة الأردنيين في المسوحات الوطنية والدولية لمعرفة جوانب القصور في المناهج والتدريس والتقييم. كما أن النظرة إلى التقييم ما زالت نظرة تقليدية تركز على تقييم التعليم (Assessment of Learning)، في الوقت الذي أصبح يُنظر فيه للتعليم بعدد خبرة تعلم (Assessment as Learning).

د. الحديث عن المناهج في هذا المجال هو مجرد عرض للإجراءات التي تقوم بها الوزارة ولا يشتمل على تحليل حقيقي يبين مدى مواءمة المناهج لـ«رؤية الأردن 2025»، أو ما ورد في الورقة النقاشية الملكية السابعة، أو لمتطلبات العيش في القرن الحادي والعشرين.

5 The World Bank (2017) Ibid.

هـ. الحديث عن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم هو وصف مبسّط لما تقوم به الوزارة ويغيب عنه التحليل المعمق للمشكلات الجمة التي تعاني منها الوزارة في هذا المجال، مع عدم إغفال بعض المبادرات الجيدة داخل الوزارة وخارجها. ويؤمل من الاستراتيجية المتكاملة التي تبنتها الوزارة لتوظيف التكنولوجيا في التعليم للممة المشاريع والبرامج المبعثرة في إطار كلي شامل يلبي التطلعات الوطنية.

و. الحديث عن المسألة في هذا المجال حديث مبسّط، خاصة وأن إحدى الدراسات الدولية التي تشير إلى أن غياب المسألة وعدم ربطها بالحوافز والجزاءات من أهم العوامل التي أدت إلى تراجع التعليم في الأردن⁶، كما أن النظرة إلى المسألة نظرة ضيقة يغيب عنها الشمولية من ناحية، وفكرة المسألة المجتمعية من ناحية ثانية.

يعدّ مجال الموارد البشرية من أهم المجالات، إذ إن النجاح في جميع المجالات الأخرى يعتمد إلى حد كبير على نوعية الموارد البشرية، ومن دون قوى بشرية مؤهلة ومدربة تدريباً عالياً وملائماً لا يمكن لأي خطة تحقيق أهدافها. وقد اشتمل هذا المجال على خمسة مكونات رئيسية هي اختيار المعلمين وتعيينهم، والتدريب قبل الخدمة، والتدريب أثناء الخدمة، وترخيص المعلمين مهنيًا وترقيتهم وتقييمهم، وترخيص القيادات التربوية. وكما حدث لمعظم المجالات الأخرى، يغلب على الخطة في هذا المجال الجانب الوصفي وسرد منجزات الوزارة على حساب التحليل المعمق الذي يبرز المشكلات الأساسية التي تحتاج إلى حل. فعلى سبيل المثال، لم تتطرق الخطة إلى الآثار السلبية لتوقف برامج إعداد معلمي الصفوف من الرابع حتى العاشر في الجامعات الأردنية من دون توفير البديل، وضعف القدرة المؤسسية لطواقم الوزارة المعنية بالتدريب، ومحدودية الموارد المالية المخصصة للتدريب، وضعف مقاربات التنمية المهنية المستمرة القائمة على الحاجات والأشكال الحديثة له. وفي الجانب الإيجابي، يبدو جلياً أن الوزارة تبذل جهوداً طيبة في مجال مؤسسة الترخيص للمعلمين والقيادات الإدارية من خلال إعداد الأنظمة والخطط والاستراتيجيات، ونقل صلاحية تعيين المعلمين والمعلمات من ديوان الخدمة المدنية إلى الوزارة مع ما يرتبط بذلك من مقاومة ومخاوف لا بد من التغلب عليها. كما لا بد من معالجة بطء التنفيذ في هذه المجالات المهمة، إذ إن الحديث عن الترخيص ونقل صلاحية التعيين بدأ منذ أكثر من أربع سنوات.

وتبين الخطة الجهود الحثيثة التي تبذلها الوزارة في إدارة النظام التربوي وتفعيل التخطيط الاستراتيجي وتطوير الأداء المؤسسي والحوكمة، وذلك من خلال عدد من الأنظمة وأدلة العمل والاستراتيجيات، ومن خلال تطور نظام المعلومات التربوية، إلا أن

6 The World Bank (2017) Ibid.

هذا الجزء يغلب عليه كذلك الجانب الوصفي القائم على استعراض الواقع على حساب الجانب التحليلي الذي يبرز المشكلات واقتراح سبل حلها. كما ينقص هذا الجزء من الخطة النظر إلى الحوكمة والإدارة المؤسسية من منظور أوسع مما هو موجود حالياً، إذ من الواضح أن الوزارة تتجه نحو تعيين المعلمين والمعلمات مباشرة من خلالها، وليس من خلال ديوان الموظفين، كما أنها تتجه نحو الترخيص لهم واعتمادهم، ومراقبة أدائهم وتقييمهم، ومساءلتهم، وضمان الجودة، وهي في الوقت نفسه الجهة التي تقدم الخدمة التعليمية وتقر المناهج، وتعد الكتب المدرسية، وتقيم نتائج عملية التعلم والتعليم، وبذلك تكون الوزارة جهة منظمة، ومنفذة، ومراقبة، ومقيمة، فهل يتسق وضع كل هذه المهمات في جهة واحدة مع مبادئ الحوكمة الرشيدة التي وضعت لها الوزارة دليلاً موسعاً؟

II. مجالات الأولويات للخطة

حددت الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) ستة مجالات للأولويات من دون تحديد الأسس التي اعتمدت لاختيارها، ما عدا تأثرها بالاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، مما أظهر الخطة وكأنها تتحدث عن دور وزارة التربية والتعليم في تنفيذ الاستراتيجية من جهة، وأعطى الانطباع بأنها خطة لتطوير عمل الوزارة أكثر منها خطة لإصلاح التعليم من جهة أخرى. ويجب أن لا يفهم من هذا أن المجالات التي اختيرت بعدها أولويات قليلة الأهمية، بل هي مهمة جداً ومن الضروري معالجة التحديات المرتبطة بها.

وتسير الخطة في هيكليتها وفق نسق واضح يتماشى مع الممارسات الفضلى في هذا المجال، فهي تنطلق من رؤية محددة؛ وتشتمل على مجالات انبثقت عن تحديد جيد للتحديات ثم تقسيمها إلى مكونات رئيسية وفرعية، كما تم تحديد هدف استراتيجي لكل مجال، وأهداف خاصة لكل مكون، وتم كذلك تحديد الأنشطة لسائر المكونات الفرعية ومؤشرات الأداء الدالة على تحقق النتائج. إلا أنه يمكن إبراز عدد من الملاحظات على هذا الفصل، والتي من شأن الأخذ بها ومعالجتها إثراء الخطة. وهذه الملاحظات هي:

1. الهدف العام للخطة غير واضح للمعالم، ورؤيتها لا تنسجم بشكل كافٍ مع «رؤية الأردن 2025» التي يفترض أنها رؤية وطنية. ومؤشرات الأداء لجميع أنشطة المكونات الفرعية موجودة، إلا أن صياغتها تتداخل مع صياغة الأهداف في بعض الأحيان.
2. كثيراً ما تغفل الخطة الكلفة المالية، وخاصة ما يتصل منها بالمؤشرات الفرعية.
3. هناك تفاوت بين المجالات في عدد الأهداف، بشكل لا يتناسب بالضرورة مع أهمية المجال والتحديات المرتبطة به أحياناً. فعلى سبيل المثال، ثمة هدف واحد فقط خاص بالوصول

- والتوسع في رياض الأطفال، بينما هناك ستة أهداف تتصل بالجودة، وقد يُفسر ذلك جزئياً بطبيعة المجال. وينطبق الشيء نفسه على عدد الأنشطة مقارنةً بالتحديات.
4. تبدو بعض الأنشطة غير مرتبطة بالمكونات الفرعية ارتباطاً وظيفياً واضحاً، ويبدو بعضها غير متناسب مع المكون. ومن الأمثلة على ذلك أنشطة المكونين الفرعيين وأنماط التفكير والابتكار.
5. كثيراً ما يتم إدراج الأعمال الإدارية والروتينية ضمن الأنشطة مما يفقد الخطة أهميتها، ومن الأمثلة على ذلك: طباعة الأدلة، والزيارات الميدانية، وتعيين المعلمين والمشرفين، وتوفير المكاتب، وتوفير وسائل النقل.
6. نظرة الخطة إلى التعليم الدامج ضيقة ومحدودة وتكاد تقتصر على التربية الخاصة وتعليم ذوي الاحتياجات الخاصة، بينما تتمثل النظرة الأوسع للتعليم الدامج في توجيه التعليم لتلبية حاجات المتعلمين كافة من الموهوبين والمبدعين والمتفوقين وأصحاب الميول المختلفة، مع التركيز على الذكاء بأنواعه المختلفة بما في ذلك الذكاء الوجداني والاجتماعي.
7. لم يراع مكوّن التعلّم مدى الحياة والتعليم غير النظامي الأبعاد الحديثة في التعليم والأنساق الحديثة للتعلّم، من مثل التعلّم الذي يحدث فردياً وفي مكان العمل. كما لم يول الاهتمام بكيفية الاعتماد والاعتراف والمعادلة لهذه الأشكال الحديثة للتعلّم سواء في التعليم العام أو في التعليم المهني ضمن ما يسمّى «أطر المؤهلات الوطنية» (National Qualification Frameworks) التي اعتمدت في الأردن مؤخراً.
8. مجال دعم النظام من المجالات التي كتبت وصيغت بطريقة جيدة بأهداف ومكونات وأنشطة محددة تحديداً جيداً، وربما يعود السبب في ذلك إلى وضوح المؤشرات الكمية من ناحية، وإلى الدعم الدولي الكبير للوزارة في هذا المجال. كما أن الهدف الاستراتيجي الموضوع لهذا المجال هدف جيد، ولكن كان من الأفضل أن يرتبط معه هدف استراتيجي آخر هو «تعزيز تعليم يحقق الابتكار والتميز لنتائج تعليمية فعّالة» وليس «لسياسات تعليمية فعّالة» فقط كما جاء في الهدف الاستراتيجي، لأن الهدف النهائي لكل الخطط والسياسات هو تحسين نوعية التعليم وتحقيق نتائج تعليمية أفضل.
9. انطلاقاً من تعريف الجودة الوارد في الخطة، كان من الضروري إدراج جودة برامج تدريب المعلمين بعدها مجالاً من مجالات الجودة، إذ إنه من دون تدريب وتأهيل مهني جيد للمعلمين لا يمكن «تحسين البيئة التعليمية» المنصوص عليها في التعريف. صحيح أن ثمة مجالاً متكاملاً لتنمية القوى البشرية في الخطة، إلا أن المقصود بهذه الملاحظة

هو جودة برامج التدريب والتأهيل من منظور المعايير الدولية والاعتماد التي كان ممن الأفضل النص عليها في هذا المكان تحديداً.

10. كثر الحديث في الخطة وفي هذا الفصل بالتحديد، عن ضرورة تحسين الترتيب الدولي للأردن في الاختبارات الدولية المقارنة وضرورة المطابقة مع المعايير الدولية، وحُدِّت له مكونات فرعية وأنشطة متعددة، إلا أنه يجب التذكير بأن تحسين الترتيب الدولي للأردن ليس هدفاً بحد ذاته، فالهدف الرئيسي يجب أن يكون «تحقيق نتائج تعليمية نوعية تراعي المعايير الدولية في التحصيل»، وعندما يتحقق ذلك سيتحسن الترتيب الدولي تلقائياً. لقد أصبح هذا الأمر هاجساً للمربين ليس في الأردن وحسب، بل في العديد من الدول العربية أيضاً. وفي هذا المجال يجب التيقن بأن الأردن لن يصبح فجأة بمستوى سنغافورة أو النرويج مثلاً، فقد احتاجت هاتان الدولتان إلى سنوات طويلة من الجهد المصني والتخطيط بعيد المدى حتى وصلتا إلى هذا المستوى. وتقدر إحدى الدراسات أن ثمة فجوة مقدارها 100 عام بين الدول المتقدمة والدول النامية في مجال التعليم⁷.

11. ركزت الخطة في أكثر من مكان على الجودة وضمانها من أجل تحقيق مساءلة فاعلة، وهذا أمر جيد، إلا أن النظر إلى الجودة يغلب عليه المنظور الضيق الذي يركز على جودة العملية الإدارية في مركز الوزارة أكثر من تركيزه على جودة نتائج العملية التعليمية - التعليمية. ويمكن القول إن جودة الإدارة في مجال التعليم لا تقود بالضرورة إلى جودة النتائج. وينطبق الشيء نفسه على مفهوم المساءلة، فإذا لم ترتبط المساءلة بالمسؤولية والتمكين والتحفيز فإن نتائجها وانعكاساتها على النواتج التعليمية غير مضمون، كما أن عواقبها الاجتماعية قد تكون متعددة.

12. حظي مجال الموارد البشرية باهتمام جيد في الخطة وأُفردت له العديد من المكونات والأنشطة، إلا أن الخطة لا تغطي عدداً من الجوانب الأساسية في المنظومة المتكاملة للقوى البشرية في المجال، ومن هذه الجوانب على سبيل المثال:

أ. لا تتطرق الخطة إلى كيفية إعادة تأهيل عشرات الآلاف من المعلمين من الجنسين من غير المؤهلين الذين التحقوا بالتعليم منذ عام 2002 عندما توقفت برامج الإعداد القبلي لمعلمي الصفوف من الرابع حتى العاشر من دون توفير بديل مناسب.

ب. قد يكون تولي الوزارة صلاحيات اختيار المعلمين بديلاً مناسباً لرفع سوية المعلمين،

7 Care, E. (2017) Skills for a changing world: National Perspectives and the global movement: Brookings.

ولكنه بديل محضوف بالمخاطر، ولم تولِ الخطة الأهمية الكافية للمخاطر المحتملة، من مثل عدم توفر المعلمين المؤهلين بالسوية المطلوبة، وعدم رغبة المؤهلين في التعليم بالمناطق النائية والأطراف، ونقص المعلمين المؤهلين (وخاصة الذكور) في بعض التخصصات.

ج. لا تتطرق الخطة إلى كيفية التعامل مع ضعف الرواتب عموماً، والتي تعمل على الحد من إقبال الشباب والشابات من ذوي الطموح العالي على مهنة التعليم.

د. ضعف النظرة للتنمية المهنية المرتبطة بحاجات المعلمين والمعلمات، ومحدودية الاهتمام بقضايا التدريب الاستهلاكي (Induction)، والتدريب الإرشادي (Mentoring)، والتدريب التلازمي (Coaching)، والدعم أثناء الممارسة (Onsite Support)، ومجتمعات التعلم (Communities of Learning).

هـ. ترتبط جهود الوزارة لتطوير نظم الترخيص والاعتماد للمعلمين من جهة، وربط المسار الوظيفي بالأداء والمساءلة من جهة أخرى، بمخاطر متعددة، منها: نقص المهارات المطلوبة لدى كادر الوزارة، ومقاومة المعلمين، ومحدودية الموارد المالية المتاحة. ومع ذلك، لا تشمل الخطة على تدابير وإجراءات فاعلة نحو إيجاد حلول مناسبة لهذه التحديات.

و. اقتصر التنمية المهنية للقادة التربويين على الجوانب المتصلة بـ«القيادة الإدارية»، وعدم اهتمامها بالتركيز على تزويدهم بالجوانب المتصلة بـ«القيادة التعليمية»، فمدير المدرسة الحديثة على سبيل المثال هو قائد إداري، وموجه، ومرشد تعليمي للمعلمين في مدارسهم، يساعدهم في التخطيط للدروس، وكيفية تنفيذهم للتدريس بنجاح، ومعالجة مشكلات إدارة الصفوف والانضباط وغير ذلك من المهمات.

13. مع أن التعليم المهني حظي بالاهتمام في الخطة وحُدِّد له ثلاثة مكونات (تحسين الإدارة، وزيادة الوصول، وتحسين الجودة)، وستة عشر نشاطاً، إلا أن الأهداف الخاصة الموضوعية لهذه المكونات متواضعة للغاية ولا تتوقع الخطة تحقيقها إلا في نهاية سنوات الخطة، أي في عام 2022. كما أن ثمة مفارقات ملفتة للنظر في معطيات الخطة في هذا المجال، من بينها:

أ. ضرورة توحيد نسبة الالتحاق بالتعليم المهني المذكورة في الخطة.

ب. تذكر الخطة أن الأولوية الرئيسية للوزارة تتمثل في إجراء دراسة شاملة وعرض سياسات التعليم المهني بما في ذلك مراجعة الهيكلية، والتخصصات، والمناهج، والمعايير، والحوافز، والتخطيط الكلي، وإدارة النظام. ويُفهم من سياق الحديث أن إصلاح هذا المجال يعتمد على إنجاز هذه الدراسة، كما أن الوزارة في الوقت نفسه

تدعو المجلس الوطني للتدريب المهني والتقني إلى إجراء دراسة استقصائية عن سوق العمل لتقييم احتياجات سوق العمل، وتذكر الخطة كذلك أن آخر دراسة مسحية في هذا المجال أُجريت قبل أكثر من عشر سنوات (في عام 2007 تحديداً). إن الانتظار حتى حلول عام 2022 لإعادة هيكلة التعليم المهني يعني بالضرورة تأجيل التعامل مع مشكلة حادة في التعليم الأردني خمس سنوات، رغم الأهمية الفائقة لهذا النوع من التعليم لمستقبل الأردن وشبابه والذي أنفق عليه مبالغ كبيرة من دول صديقة مثل كندا واليابان. والحق أن دراسة شاملة لهذا المجال أُعدت قبل أكثر من عشرين عاماً بدعم من وكالة الإنماء الكندية بهدف رفع نسبة الالتحاق في التعليم المهني إلى حدود 35% بحلول عام 2015. إن الدراسات العلمية تبين أن تبلور الميول المهنية لدى الأطفال واليافعين يحدث في الصفوف المبكرة، وإن الكشف عنها مبكراً يمكن من توجيه الطلبة نحو التعليم المهني الذي يتناسب مع ميولهم، الأمر الذي يتطلب تفعيل الإرشاد والتوجيه المهني في الصفوف المبكرة وعدم الانتظار حتى الصف العاشر. وقد أثبتت التجارب الدولية ذلك. كما أن للمناهج والبرامج الدراسية العادية دوراً مهماً في تدعيم ميول الطلبة وتوجيههم نحو التعليم المهني. أما موضوع عدم الرغبة الاجتماعية في هذا النوع من التعليم، فقد يكون «شماعة» لتعليق الفشل في تطويره مهنيًا واجتماعيًا ومادياً. وللأسف، فإن الخطة الحالية لا تعالج هذا الأمر المعالجة المطلوبة.

III. كلفة الخطة وتمويلها

تتضمن الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) عرضاً مفصلاً لكلفتها وتمويلها باستخدام نموذج محاكاة التعليم في الأردن الذي لا يهدف إلى تطوير السيناريوهات الكمية للتطوير وحسب، بل وإلى تقييم آثار الموارد المالية والبشرية لأهداف التعليم أيضاً. وتبلغ الكلفة الإجمالية للخطة التشغيلية حوالي 2.1 مليار دينار للسنوات الخمس (2018-2022)، يتم تغطيتها من الموارد الحكومية والمساعدات والمنح الدولية. ولا تشمل هذه الخطة الكلفة المتصلة بالموظفين ولا بالنفقات العادية اللازمة لتشغيل المدارس والمكاتب الإدارية للوزارة، غير أنها تشمل كلفة البنية التحتية والمعدات، إضافة إلى النفقات الأخرى المرتبطة بالتطوير. ويبين الجدول رقم (3) إجمالي الكلفة المتوقعة للخطة في نهاية السنوات الخمس بحسب مجالاتها الستة.

ويوضح الجدول أن مجال الوصول والمساواة يحظى بأكبر إنفاق في الخطة التشغيلية لأنه يتضمن البنية التحتية. فإذا عُرف أن هذا المكون يحظى بـ 93% من الإنفاق على المجال ستبين ضالة الإنفاق على المكونات الأخرى التي يؤمل منها تحقيق المزيد من عدالة

الوصول والمساواة. كما يلاحظ من هذا الجدول ضآلة الإنفاق على مجالي الموارد البشرية والتعليم المهني اللذين يُؤمل منهما تحقيق قفزة نوعية في التعليم وأشكاله، إذ لا تتجاوز حصة كل من هذين المجالين 4.5% من إجمالي الإنفاق على الخطة التشغيلية. أما المؤشر الآخر المقلق فهو أن ميزانية الوزارة ستتمو بحدود 2% سنوياً خلال سنوات الخطة، وهي نسبة تقل عن معدل التضخم السنوي. إضافة إلى أن إجمالي حصة التطوير في الموازنة في عام 2022 لن تتجاوز 1% من الموازنة المقدرة للوزارة، وذلك على افتراض تحقق السيناريوهات الحكومية المتصلة بالدخل والإنفاق خلال سنوات الخطة.

الجدول رقم (3):

الكلفة الإجمالية المتوقعة للخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) بحسب المجالات الستة في السنوات الخمس (ألف دينار)

المجال	الكلفة
1. تعليم الطفولة المبكرة وتنميتها	67.043
2. الوصول والمساواة	1,337.310
3. تعزيز النظام	39.058
4. الجودة	339.279
5. الموارد البشرية	92.099
6. التعليم المهني	92.645
الكلفة الإجمالية	2,067.432

أما الموضوع المؤرق الثاني في ما يتصل بكلفة الخطة وتمويلها، فهو موضوع اللجوء السوري وانعكاساته على التعليم في الأردن. إذ تتحمل الدولة الأردنية عبئاً كبيراً جداً نتيجة استضافة اللاجئين السوريين، وما قامت به الوزارة لمواجهة هذه الأزمة الإنسانية يفوق بكثير إمكانية الدولة، وتستحق الوزارة إزاءه الشكر والتقدير من المجتمع الدولي. لقد انعكست آثار هذه الأزمة سلبياً على نوعية التعليم نتيجة اضطراب الدولة لتوجيه الإنفاق نحو بناء مزيد من المدارس، وفتح مزيد من الصفوف، والصرف على البنية التحتية بدل توجيه الإنفاق نحو العناصر المرتبطة مباشرة مع النوعية. لقد بلغ حجم التمويل المطلوب لقطاع التعليم ضمن خطة الاستجابة للأعوام 2018-2020 مبلغ 1.1 مليار دينار، وبلغ حجم الفجوة التمويلية 400 مليون دينار، وفي حال التزم «شركاء التنمية» بتوفير الأموال الموعودة ستهبط الفجوة التمويلية إلى 250 مليون دينار، منها 188.7 مليون دينار خارج موازنة الحكومة. وكما هو مبين في الجدول رقم (2)، فإن الغالبية العظمى من البرامج الواردة في خطة الاستجابة هي من نوع المساعدات والمنح،

الأمر الذي يجعل من إمكانية تنفيذ البرامج الداخلة في الخطة إمكانية مرتقعة، وفي هذا الصدد يمكن إيراد عدد من الملاحظات والأسئلة التي لم تقدم الخطة تصورات حول كيفية التعامل معها. وهذه الملاحظات هي:

1. تشير التجربة إلى أن التمويل لا يكون دوماً بحجم الوعود أو التطلعات، فما العمل إذا لم يتحقق التمويل المطلوب؟ وأين «الخطة ب»؟
2. لماذا تُدرج برامج ضمن الخطة لم يُعرف إن كان سيتم تمويلها أم لا؟
3. برامج المساعدات المالية والفنية أمر جيد بلا شك، ولكن معظم البرامج تحمّل الوزارة نفقات مستقبلية بعد انتهائها، مثل كلفة استدامة البرامج، وصيانة المرافق والبنى التحتية، ورواتب الموظفين، فهل تم التركيز على هذه التبعات؟
4. بلغ حجم القروض المبيّنة في الخطة لتمويل خطة الاستجابة حوالي 300 مليون دينار أردني، فلماذا اضطرت الوزارة إلى هذا البديل؟ وهل المستفيدون من البرامج الممولة بالقروض هم الأردنيون أم اللاجئون السوريون فقط؟
5. تشكل إدارة هذا الكم الكبير من البرامج تحدياً كبيراً للإدارة الأردنية، وينبع هذا التحدي من تنوع الجهات التي تدير البرامج (وزارة التربية والتعليم، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الجهات الدولية، المنظمات والهيئات الأممية، منظمات المجتمع المدني الحكومية والدولية)، ومن تنوع القنوات المالية (المساعدات، المنح، القروض، دعم الموازنة، اتفاقيات التفويض)، فهل الوزارة قادرة على كل ذلك؟ ولماذا لم تتضمن الخطة برنامجاً لبناء قدرات موظفي الوزارة يمول على شكل منح كمكافأة للأردن على جهوده الإنسانية، وخاصة أن الخطة ذكرت في أكثر من موضع أن ضعف قدرات العاملين في الوزارة يشكل أحد التحديات الأساسية؟
6. لماذا لم تتضمن الخطة برنامجاً ممولاً دولياً حول تقييم أثر كل هذه البرامج لمعرفة كفاءة الإنفاق وفاعليته في تحقيق الأهداف التي انطلقت الخطة لتحقيقها؟

IV. المتابعة والتقييم:

يتضمن هذا الفصل وصفاً للمهام الروتينية التي تقوم بها إدارة التخطيط والبحث التربوي في وزارة التربية والتعليم، والمبادئ الرئيسية التي تستند إليها الإدارة في عملها، وهي مبادئ جيدة ومتعارف عليها دولياً. كما تحدد الخطة الأدوار والمسؤوليات الرئيسية للمتابعة وتقديم التقارير تحديداً جيداً، علماً أن الوزارة شكلت لجنة توجيهية عليا للإشراف على وضع الخطة ومتابعة تنفيذها، كما شكّل فريق لتقييم الإنجازات من إدارات الوزارة. فضلاً عن أن الوزارة ترفع تقارير دورية للجنة العليا لتنمية الموارد البشرية.

V: التقرير السنوي لإنجازات الخطة الاستراتيجية لعام 2018

وضعت وزارة التربية والتعليم تقريراً منفصلاً عن منجزات خطتها الاستراتيجية لعام 2018، ويُعينا هذا التقرير على معرفة مدى إنجازها لما ورد في الخطة وفي ما إذا كانت تسير في الاتجاه الصحيح، ناهيك عن أن التقرير يفيد في تحديد الأسباب التي تحول دون تنفيذ البرامج والمشاريع والتحديات الناجمة عن ذلك. ولا بد من القول إنه ليس من السهل تقييم منجزات خطة كبيرة ومتشعبة مثل خطة الوزارة، كما أن السنة الأولى لأي خطة تعد من أصعب السنوات لأنها سنة الأساس وغالباً ما ترتبط بتحديات خاصة عادة ما يتم تجاوزها في السنوات اللاحقة نتيجة تراكم الخبرة التنفيذية. وعندما لا تُحدد جميع المستهدفات الفرعية والرئيسية في الخطة عاماً بعام ابتداءً، كما هو الحال في الخطة الحالية، فإن التقييم السنوي للمنجزات يصبح أكثر صعوبة.

وفي ما يلي عدد من الملاحظات العامة حول تقرير منجزات الخطة لعام 2018 دون الخوض في التفاصيل، لأن من شأن ذلك حرف الاهتمام عن التوجهات الاستراتيجية وتركيزه على ما أنجز أو ما لم يُنجز من المشاريع الفرعية.

1. أُعد التقرير السنوي لإنجازات الخطة الاستراتيجية لعام 2018 بطريقة جيدة بناءً على إطار المتابعة والتقييم المعتمد للخطة ووفقاً لمنهجية واضحة شُرحت في بداية التقرير.

2. تعي وزارة التربية والتعليم جيداً التحديات الأساسية والمخاطر والمشكلات المرتبطة بمجالات الخطة والتي قد تعيق تنفيذ نشاطاتها وتحقيق أهدافها، كما تعي مظاهر نقص القدرات والإمكانات لموظفيها، وصعوبة الحصول على المخصصات والتمويل اللازم داخلياً وخارجياً.

3. ثمة محاولة جادة لتحقيق توافق بين الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) ومجالاتها ومكوناتها، وبين أهداف الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) ومجالاتها.

4. حدّد التقرير المنجزات التي تحققت في عام 2018 تحديداً تفصيلياً، ولكن ليس من الواضح في ما إذا كان العمل قد بدأ على بعض المكونات الرئيسية والفرعية ومؤشرات قبل بداية الخطة أم مع بدايتها على الرغم من أنها أُنجزت أثناء عام 2018.

5. أخذاً بعين الاعتبار ما ذكر في الملاحظة الثانية سابقاً، حدّدت الخطة مؤشرات رئيسية وفرعية لا يمكن تحقيقها خلال عام 2018 لأسباب جوهرية، منها عدم توفر التمويل اللازم، وعدم جاهزية العطاءات، وضعف القدرة التنفيذية المؤسسية، مما انعكس سلبياً على مستوى الإنجاز.

6. تم وضع خانة في نموذج التقرير عن المنجزات لمعرفة في ما إذا كان المجال جديداً، أو مستمراً/ سنوياً، أو قيد التنفيذ. ولم تُعبأ هذه الخانة إلا مرة واحدة لأي مجال من المجالات. كما أن المجال الواحد يشتمل على عدد من المشاريع/ البرامج التي قد يكون بعضها جديداً، وبعضها الآخر قيد التنفيذ منذ سنوات.
7. اشتملت مؤشرات الأداء في بعض المجالات على مؤشرات صعبة القياس، وبالتالي يصبح تحقيق الأهداف المرتبطة بها صعبة للغاية.
8. هناك نشاطات مدرجة في الخطة صعبة التحقق لأسباب فنية خارجة عن سيطرة الوزارة (كالتمويل الخارجي)، أو لأنها مرتبطة بنشاطات أساس أخرى لم تُنجز، أو لعدم توفر التمويل ابتداءً، مما أثر على إنجاز الكثير من نشاطات الخطة لعام 2018.
9. ترتبط مؤشرات الأداء الكمية بمعدلات تنفيذ أفضل لسهولة قياسها وضبطها مقارنةً بمؤشرات الأداء النوعية.
10. تضمنت قائمة المؤشرات لبعض المجالات مؤشرات ليس من السهل قياسها وضبطها واخضاعها للتحليل الكمي الدقيق، نظراً لطبيعة هذه المؤشرات (مثل التعليم الدامج، واللامساواة التعليمية، والمدارس الآمنة).
11. تضمنت قائمة المنجزات في أكثر من مجال أعمالاً روتينية أو إعداد دراسات وتقارير، أو مراجعة الهياكل، أو الزيارات الميدانية، وهذا يقع في صلب عمل الإدارات المعنية في الوزارة.
12. يحدث أحياناً بعض الخلط بين مفهومي الهدف والنشاط، كما أن هناك تضخيماً لبعض النشاطات في بعض المجالات والتي لا تعدو كونها أعمالاً بيروقراطية بحتة.
13. هناك عناية واضحة في تقرير المنجزات بمجال الجودة، إذ حُدِّدت التحديات المرتبطة به تحديداً جيداً. كما أن المنجزات المتحققة في مجال تطوير نظام التقييم الوطني ومراجعته على المستوى الوطني جيدة كذلك، إلا أن هناك حاجة لتقييم الأثر الكلي لهذه المنجزات في تطوير العملية التعليمية التعليمية.
14. يُلاحظ من المؤشرات والنشاطات المرتبطة بمكوّن المساءلة، ارتباطها بالمفهوم الضيق للمساءلة القائم على المساءلة الإدارية أكثر من ارتباطها بالمساءلة التعليمية المتصلة بنتائج التعلم وبالمساءلة المجتمعية المتعلقة بالأهداف العامة للتعليم.
15. المكونات الفرعية لمجال الموارد البشرية والمؤشرات الدالة عليها مهمة جداً، إلا أن هناك مكونات فرعية على الدرجة نفسها من الأهمية لم يشملها هذا المجال، مثل إعادة تأهيل الآلاف من المعلمين غير المؤهلين من الجنسين، وبيئة العمل، وطبيعة

وشكل الإعداد الذي يتلقاه المعلمون قبل الخدمة وأثناءها، والحوكمة، والدراسات التربوية والبحوث الإجرائية، وتمهين التعليم، والمقاربات الجديدة للتدريب، واعتماد المصادر البديلة، وتنويع المزودين.

ومن خلال استعراض الملاحظات الواردة سابقاً، وما ورد في التقرير السنوي الذي أعدته الوزارة لإنجازات الخطة الاستراتيجية لعام 2018، يمكن القول إن هناك العديد من المنجزات التي تحققت في مكونات الخطة الستة، إلا أن مستوى الإنجاز بشكل عام متفاوت بشكل واضح بين المجالات من جهة، وبين المؤشرات الكمية والمؤشرات النوعية من جهة ثانية، بحيث يبدو الإنجاز للمؤشرات الكمية أفضل من الإنجاز للمؤشرات النوعية. ويتضمن الجدول رقم (4) ملخصاً عن مدى الإنجاز لعام 2018 لمجالات الخطة المختلفة.

الجدول رقم (4):
ملخص عن مدى الإنجاز لعام 2018 لمجالات الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022)

مدى الإنجاز	المجال
ضعيف.	1. التعليم المبكر وتنمية الطفولة
مقبول في المؤشرات الكمية، ضعيف أو لا بأس فيه في المؤشرات النوعية.	2. الوصول والمساواة
متوسط أو فوق المتوسط.	3. دعم النظام
جيد في المؤشرات الكمية، ضعيف أو لا بأس فيه في المؤشرات النوعية.	4. الجودة
دون المتوسط.	5. الموارد البشرية
جيد على قلة الأنشطة.	6. التعليم المهني

الخلاصة والتوصيات

يمكن القول إن الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) خطة جيدة، راعت الأصول المتعارف عليها في إعداد الخطط الاستراتيجية، ومجالاتها ومكوناتها ضرورية ومهمة، ومعظم المؤشرات الأساسية والفرعية على علاقة مباشرة بالمكونات وملائمة لقياس مدى تحقق الأهداف الموضوعية. كما أنه من الواضح أن الوزارة تعي حجم التحديات التي ستواجهها أثناء التنفيذ. وفي هذا المجال ينبغي الوقوف أمام تحديين أساسيين تذكرهما الخطة، هما محدودية قدرة الجهاز الإداري والفني لتنفيذ العدد الضخم من الأنشطة التي تشملها الخطة، وإمكانية عدم توفر التمويل اللازم داخلياً وخارجياً. ولذلك كان من الأفضل وضع خطة أكثر رشاقة وتتناسب تناسباً أفضل مع القدرات التنفيذية المتاحة للوزارة إدارياً وفنياً.

لقد بذلت الوزارة جهداً طيباً في إعداد كل من الخطة والتقارير السنوي للإنجازات لعام 2018. وهناك عدد من التوصيات التي من شأن الأخذ بها وبالتوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 المساعدة في تعديل خطة الوزارة عند إجراء مراجعة لها. ومن أبرز هذه التوصيات:

1. اعتماد مبدأ التحليل الإطارى المنطقي (Logical Framework Analysis) عند دراسة واقع الوزارة، ليشمل التحليل جميع المعايير الدولية المعتمدة في التخطيط للإصلاح التربوي، ولتخضع جميع مراحل التعليم وأشكاله لمعايير التحليل نفسها، تحقيقاً لمبادئ الشمولية والاتساق ووحدة العملية التعليمية-التعلمية.
2. مراجعة الأهداف الرئيسية والفرعية ومكونات الخطة وأنشطتها والفصل بين الأهداف والأنشطة فصلاً سليماً، وإعادة النظر في صياغة مؤشرات الأداء لتكون قابلة للقياس ودالة فعلاً على تحقق الأهداف، وإيلاء عناية أكبر بمؤشرات الأداء النوعية.
3. استخدام نموذج يتضمن المؤشرات النوعية قدر الإمكان إضافة إلى المؤشرات الكمية عند إعداد السيناريوهات الكمية وكلفة الاستراتيجية وتمويلها.
4. مراجعة الأنشطة المنجزة وغير المنجزة لمعرفة مدى علاقتها بالخطة كلها وتأثيرها في التقييم النهائي، وخاصة تلك التي ترتبط بسلسلة زمنية أخرى من النشاطات (Time Series)، إذ يؤدي عدم تحقق بعض الأنشطة إلى تأخر إنجاز أنشطة أخرى مرتبطة بها كما ظهر بوضوح في كل من الخطة الاستراتيجية الحالية والتقارير السنوي لإنجازات الخطة لعام 2018.
5. مراجعة مدى الحاجة والفائدة من إدراج أهداف ونشاطات في الخطة غير قابلة للتحقق، إما بسبب عدم توفر تمويل أو مخصصات مالية لها على المدى المنظور، أو بسبب ضعف قدرة الكوادر البشرية على تنفيذها.

6. العمل على تطوير القدرة التنفيذية للعاملين في الوزارة وتأهيلهم بناءً على برامج واقعية ومدروسة دراسة جيدة، على أن يتم التدريب من خلال كوادر مؤهلة تأهيلاً عالياً وملمة بالتطورات العالمية وبالاستفادة من الممارسات الفضلى في هذا المجال.
7. زيادة التشبيك بين الوزارة وأصحاب المصلحة الآخرين مثل القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، والمجتمع الدولي، وأولياء الأمور، والتركيز تركيزاً أكبر على إدماج الميدان التربوي ونقابة المعلمين وجمعياتهم في التخطيط والتنفيذ.
8. تطوير نظام للمساءلة يشمل المساءلة الإدارية والتعليمية والاجتماعية، وربط المساءلة بالمسؤولية وتقييم الأداء، وربط كل ذلك بالمكافآت والجزاءات.
9. تقييم أثر البرامج التي تنفذها الوزارة لمعرفة مدى انعكاس نتائجها على الميدان التربوي والممارسات التعليمية والنتائج التربوية، وكذلك لمعرفة فاعلية كلفتها (Cost Benefit Analysis).
10. إجراء دراسات واستشارات معمقة حول كيفية البدء بالإرشاد والتوجيه المهني منذ الصفوف المبكرة في السلم التعليمي، والإشراك الأمثل لأولياء الأمور والمجتمع لتعديل النظرة السلبية للتعليم المهني من خلال فئة كبيرة في المجتمع، بما في ذلك تحليل علاقة البيئات الإدارية والتنظيمية والتربوية السائدة في التعليم المهني بهذه النظرة.



المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور الموارد البشرية

التعليم العالي





564	المُلخَص التَّنفيذِي
567	التَّقديْم
567	الأهْداف الاستراتيجِيَّة للتعليم العالِي
	ضمْن خِطَّة تنمِيَّة الموارِد البشريَّة (2016-2025).
570	أولاً: نظام القبول الموحد وتوفير فرص المساواة بين الطلبة
574	ثانياً: الجودة
580	ثالثاً: المساواة
583	رابعاً: الابتكار
586	خامساً: المشاركة الفاعلة في عملية التعليم العالِي
587	مراجعة التوصيات التي قُدِّمَتْ في تقرير
	حالة البلاد لعام 2018 حول قطاع التعليم العالِي.
592	النظرة المستقبلية
595	الخلاصة والتوصيات
599	المراجع

الملخص التنفيذي

هدفت الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) إلى تطوير منظومة متكاملة واستراتيجية وشاملة وواضحة المعالم لتنمية الموارد البشرية، توطر عمل القطاعات المعنية بالتعليم، وتنسجم مع مخرجات الرؤية الاقتصادية للسنوات التي تغطيها الاستراتيجية. وعملت هذه الاستراتيجية على رسم خريطة طريق أمام المعنيين لأولويات الإصلاح والتأهيل في النظام التعليمي (بشقيه العام والخاص) وبتفصيل كبير في قطاع التعليم العالي.

واستهدفت الاستراتيجية في قطاع التعليم العالي عدداً من الموضوعات، كان أبرزها: الحاكمة، وتعديل أسس القبول في الجامعات الرسمية، وتنظيم استثناءات القبول الجامعي والبرنامج الموازي، وذلك من خلال تحقيق الأهداف الاستراتيجية الخمسة: إتاحة الفرص (توفير فرص قبول عادلة للطلبة المؤهلين)، والجودة (رفع معايير مخرجات الأبحاث العلمية وجودتها ومستوى التدريس والتعلم)، والمساءلة (تحفيز الجامعات على تحمّل مسؤولية أكبر في تحقيق الأهداف الوطنية)، والابتكار (تمكين تبني أفضل الممارسات الدولية في التدريس والتعلم)، وأنماط التفكير (زيادة وعي الجهات المعنية بأهمية التعليم العالي).

وقد أشارت الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية في مقدمة محور التعليم العالي إلى وجود فجوات كبيرة، منها: أسس القبول التي تعيق ضمان مدخلات ملائمة للتعليم الجامعي، وتدني الدعم المادي للجامعات، ووجود فجوة بين المخرجات الجامعية

وسوق العمل، ومحدودية البحث العلمي وتنمية الابتكار. واقترحت الاستراتيجية العديد من الأنشطة والحلول لتجسير هذه الفجوات، وقد تناولها تقرير حالة البلاد لعام 2018 بشيء من التفصيل والدقة. إلا أن بعض هذه الأنشطة والحلول لم تكن قادرة في واقع الأمر على حل المشكلة التي وُضعت من أجلها، فعلى سبيل المثال: عملية تهيئة بيئة جامعية مناسبة ومحفزة للإبداع والتميز، أغفلت تماماً موضوع البحث العملي واستمطار الأفكار، وتعزيز الطلبة المبدعين علمياً، واهتمت اهتماماً سطحياً بالانتماء وبعض جوانب الإبداع الأدبي.

وعملت وزارة التعليم العالي في المدة (2016-2019) على تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية من خلال إعداد خطة استراتيجية خاصة بها للأعوام (2019-2021)، وقد حققت عدداً من الإنجازات في مجالات القبول الموحد وإقرار نظام السنة التحضيرية للطلبة والبدء بتطبيقها تطبيقاً جزئياً، وقد عملت الوزارة على زيادة مقاعد المكرمة الملكية للفتات المستهدفة، ونشطت في مجال توجيه الطلبة نحو وظائف المستقبل، وعملت على إشراك القطاع الخاص في صندوق دعم الطالب في الجامعات الأردنية الرسمية، وبدأت بتطبيق قرار مجلس التعليم العالي في التخفيض التدريجي للتخصصات الراكدة والمشبعة، وتم استحداث مراكز تطوير قدرات لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات، وتم وضع أنظمة وتعليمات خاصة بهذه المراكز، وأصدرت الوزارة نظام ممارسة العمل الأكاديمي، ويجري حالياً وضع تعليمات لتنفيذ أحكام النظام.

كما أنجزت المرحلة الثانية من مشروع تطوير وحدات التطوير الأكاديمي في الجامعات، فعملت الوزارة على توجيه هذه الجامعات لتفعيل نظام المعلومات الإدارية للتعليم العالي (HE-MIS)، وإنشاء قاعدة بيانات بحثية للجامعة. وتتم المتابعة مع الجامعات بهذا الخصوص، وبخصوص تحفيز الجامعات على تحمّل مسؤولية أكبر تجاه تقديم مساهمات ملموسة في تحقيق الأهداف الوطنية الاقتصادية والاجتماعية، فقد صدر قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (17) لسنة 2018، والذي نصّ على تخفيض عدد الأعضاء لكل من مجلسي التعليم العالي والأمناء إلى تسعة أعضاء، كما صدر قانون الجامعات الأردنية رقم (18) لسنة 2018، وتم فيه إقرار نظام مساءلة أداء القيادات الأكاديمية وتقييمها في الجامعات من مجلس التعليم العالي، ورفّع إلى مجلس الوزراء لاستكمال الإجراءات التشريعية. كما تمّت الموافقة من مجلس التعليم العالي على اعتماد معايير ومؤشرات للأداء والنماذج الموحدة لتقييم رؤساء الجامعات الرسمية 2017 بموجب القرار رقم (227)، وتم إقرار مشروع نظام تنظيم العلاقة بين هيئة المالكن والجامعة الخاصة من مجلس التعليم العالي، ورفّع المشروع إلى مجلس الوزراء لاستكمال الإجراءات التشريعية.

وقد لوحظ أن الوزارة -بالشراكة مع الجامعات والهيئات المضطلة بشؤون التعليم العالي- ما زالت تعمل على تنفيذ متطلبات تحقيق الأهداف الاستراتيجية الواردة في خطتها للأعوام (2019-2021)، إلا أن الضرورة تقتضي العمل على تطوير إطار تقييم ومتابعة للخطة والمشاريع المتضمنة بها، ليتم بعد ذلك متابعة تنفيذ الإجراءات وفق أسس علمية وعملية. كما عملت الوزارة على التوجه نحو تحقيق الاستقلال المالي والإداري لمؤسسات التعليم العالي، وذلك من خلال تبني فكرة الجامعة المنتجة، فكان لا بد من تطوير المناهج الدراسية وأساليب التدريس بما يتوافق مع متطلبات العصر الرقمي وثورة المعلومات والتعليم للمستقبل، وبناء الشراكات الفاعلة مع المجتمعات المحلية والمشغلين في إقرار الأولويات والبرامج والخيارات، وتحسين أساليب اتخاذ القرارات، وتنمية الإحساس بالمسؤولية، وتخصيص الموارد المالية على النحو الأفضل، وتوفير أطر التقييم لمؤسسات التعليم العالي ومتابعتها ومساءلتها وفق معايير أكاديمية محددة للجودة، وتحديث التشريعات والاستراتيجيات النافذة في الجامعات لمواكبة المستجدات. كما أصدرت الوزارة تعليمات مزاولة العمل الأكاديمي لسنة 2018 التي حددت الشروط الواجب توافرها في من يمارس العمل الأكاديمي في الجامعات، وأصدرت كذلك تعليمات دعم البحث العلمي والابتكار لسنة 2018، والتي عززت من دور أعضاء هيئة التدريس في الجامعات في تأصيل البحث العلمي والسعي إلى التجديد والإبداع والابتكار، إلا أنها لم تعالج موضوع الترقيات الأكاديمية في الجامعات الحكومية والخاصة.

التقديم

استناداً إلى التوجيهات الملكية، شكّلت الحكومة في 24 آذار 2015، اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية التي عملت على بناء استراتيجية وطنية (2016-2022)، ووضعت الحكومة عدداً من الخطط الإجرائية التنفيذية، وإطاراً عاماً لتقييم ومتابعة كل محور من محاور الخطة.

وتهدف الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية بحلول عام 2025 إلى تحقيق رؤية الأردن وإيمانه بضرورة حصول جميع الأطفال على تعليم مبكر عالي الجودة، وتحقيق تجارب تسهم في تطويرهم والارتقاء بجاهزيتهم للالتحاق بمرحلة التعليم الأساسي، وبالتالي تأمينهم بالحياة الصحية والرفاهية في المستقبل، وضمان حصول جميع الطلبة على تعليم منصف ذي كفاءة وجودة عاليتين يشمل طلبة المرحلتين الأساسية والثانوية، بما يضمن الحصول على مخرجات تعليمية فاعلة ومتماشية مع متطلبات الحياة وسوق العمل، وتحقيق 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، والحرص على إتاحة الفرصة العادلة لهم في الالتحاق بالتعليم العالي بكلف مناسبة وجودة عالية.

الأهداف الاستراتيجية للتعليم العالي ضمن خطة تنمية الموارد البشرية (2016-2025).

1. توفير فرص عادلة مبنية على أسس تتمتع بالمساواة للطلبة المؤهلين كافة، بناءً على الجدارات والقدرات.
2. رفع مخرجات الأبحاث العلمية وجودتها ومستوى التدريس والتعلم في أنظمة التعليم العالي بما يتوافق ويتماشى مع أفضل الأساليب والمعايير في الجامعات المتطورة.
3. تحفيز الجامعات على تحمل مسؤولية أكبر تجاه تقديم مساهمات ملموسة في تحقيق الأهداف الوطنية الاقتصادية والاجتماعية.
4. الابتكار للتمكّن من تبني أفضل الممارسات الدولية في التدريس والتعلم التي من شأنها دعم تحقيق مستويات أفضل في إتاحة فرص التعليم والجودة.
5. زيادة وعي الجهات المعنية المستفيدة من أهمية التعليم العالي وما يعكسه من مكاسب وطنية بهدف تعزيز مشاركتها في عملية التعليم العالي.

وقد انعكست الأهداف الاستراتيجية على عدد من المحاور في قطاع التعليم العالي، أبرزها الحاكمية، وتعديل أسس القبول في الجامعات الرسمية، وتنظيم استثناءات القبول

الجامعي والبرنامج الموازي. وبخصوص محور الحاكمية فقد تضمنت الأهداف العمل على تعديل قانوني الجامعات الأردنية والتعليم العالي والبحث العلمي، على النحو التالي: إعادة النظر في تشكيل مجلس التعليم العالي ليضم في عضويته 8 أعضاء إضافة إلى الرئيس، وتخفيض عدد أعضاء مجلس الأمناء من 13 في الجامعات الرسمية و15 في الجامعات الخاصة إلى 9 أعضاء بمن فيهم الرئيس -علماً أن هذه التعديلات على أعداد أعضاء مجالس الأمناء لا تعطي مؤشراً حقيقياً على تجويد أداء هذه المجالس-، والتأكيد على تفعيل دور مجلس الأمناء ضمن الصلاحيات الأكاديمية والمالية والإدارية. إضافة إلى أن يكون تعيين رئيس الجامعة الرسمية وفقاً لنظام يصدر لهذه الغاية، ويحدد النظام آلية التعيين عن طريق لجنة استكشاف، ولجنة اختيار ترفع تنسيبها بثلاثة مرشحين لمجلس التعليم العالي الذي يُنسب بأحدهم لمجلس الوزراء بحسب النقاط.

كما وضعت أنظمة من بينها نظام مزاولة ممارسة مهنة التعليم، ونظام تحديد العلاقة بين مالكي الجامعات الخاصة وإدارتها الأكاديمية، ونظام أداء القيادات الأكاديمية والإدارية في مؤسسات التعليم العالي. وتتضمن هذه الأنظمة مساءلة رؤساء الجامعات والرقابة على أدائهم.

وتضمن محور تعديل أسس القبول في الجامعات الرسمية، ربط عملية التعليم بقدرة الطالب ورغبته في التخصص، فلا يكون امتحان شهادة الثانوية العامة هو المعيار الوحيد للقبول في الجامعة، إذ تأخذ الجامعات دوراً في وضع معايير إضافية تضمن الموازنة بين قدرة الطالب ورغبته في التخصص الدراسي الملائم له، ويمكن تطبيق ذلك إما من خلال امتحان الثانوية العامة إضافة إلى السنة التحضيرية، أو امتحان الثانوية العامة إضافة إلى معيار تضعه كل جامعة ويقره مجلس أمنائها.

أما محور تنظيم استثناءات القبول الجامعي، فقد تضمن العمل على زيادة منح المكرمات لأبناء القوات المسلحة والأمن العام والمخابرات العامة والدفاع المدني بنسبة 10% سنوياً، لتصبح نسبة منح الاستثناء 30% على أن توجه النسبة المضافة البالغة 10% إلى التعليم التقني. وكذلك إضافة زيادة منح المكرمات لأبناء العاملين في وزارة التربية والتعليم بنسبة 5 بالمئة سنوياً لتصبح نسبة منح الاستثناء الكلية 10%، على أن توجه النسبة المضافة إلى الالتحاق بالتعليم التقني.

وبخصوص المدارس ذات الظروف الخاصة (الأقل حظاً)، تضمنت الاستراتيجية ضرورة تصحيح أوضاعها خلال مدة لا تتجاوز 10 سنوات، للارتقاء بأداء هذه المدارس إلى المستوى المطلوب خلال السنوات السبع الأولى، ليتم بعدها معالجة «الظروف الخاصة» نهائياً. كما تضمنت الاستراتيجية العمل على إنشاء هيئة مستقلة خاصة باسم «هيئة

تأهيل المدارس»، تشمل في كادرها تربويين واجتماعيين ومهندسين واداريين، يُعهد إليها بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم والحكام الإداريين ودوائر الدولة تنفيذ البرنامج وفق أسس موضوعية تتناول المعلم والمدرسة والبيئة المدرسية والبنية التحتية والمواصلات، ويتم تدريجياً حذف المدارس ذات الظروف الخاصة من الاستثناءات قبل إتمام البرنامج. وتضمنت الاستراتيجية كذلك فصل «كشوفات أبناء البادية الأردنية» أو ما دُرج على تسميته «أبناء العشائر» تماماً عن كشوفات المدارس ذات الظروف الخاصة، على أن تتولى لجنة خاصة تمثل وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي ومستشارية شؤون العشائر وآخرين من ذوي العلاقة، وضع قواعد موضوعية ومهنية ومعلنة لكشوفات أبناء البادية. وبهذا يتم اختيار الطلبة من كشوفات أبناء البادية الأردنية ليشمل ذلك الطلبة من مدارس البوادي الشمالية والوسطى والجنوبية، وفق قواعد التنافس بينهم واستناداً إلى تسلسل علاماتهم. كما يتم قبول الطلبة في الجامعات من خلال مجلس التعليم العالي، ويتم شمول هذه المدارس في برنامج تصحيح أوضاع المدارس ذات الظروف الخاصة. وبخصوص المحافظات والألوية، تضمنت الاستراتيجية تخصيص مقاعد إضافية لتخصصي الطب وطب الأسنان في السنة التحضيرية للمحافظات والألوية أو ما يعادلها ابتداء من العام الدراسي 2017/2018، في حين يلتزم الطلبة المستفيدون من القبول بالعمل في محافظاتهم وفق تعليمات توضع لهذه الغاية من وزارة التعليم العالي. وفي ما يتصل بالاستثناءات الأخرى، تضمنت الاستراتيجية إعادة تنظيمها ابتداءً من كليات الطب وطب الأسنان من العام الدراسي 2018/2019، على أن تتبع لها بقية التخصصات المهنية لاحقاً، إضافة إلى إعادة النظر في استثناءات أبناء العاملين في الجامعات الرسمية عام 2020.

1. الإنجازات في قطاع التعليم العالي

تعد الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية (2016-2025) بمثابة خريطة طريق للقائمين على قطاع التعليم العالي بأهدافها الخمسة: إتاحة الفرص (توفير فرص قبول عادلة للطلبة المؤهلين)، والجودة (رفع معايير مخرجات الأبحاث العلمية وجودتها ومستوى التدريس والتعلم)، والمساءلة (تحفيز الجامعات على تحمّل مسؤولية أكبر في تحقيق الأهداف الوطنية)، والابتكار (تمكين تبني أفضل الممارسات الدولية في التدريس والتعلم)، وأنماط التفكير (زيادة وعي الجهات المعنية بأهمية التعليم العالي).

وقد أشارت الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية في مقدمة محور التعليم العالي إلى وجود فجوات كبيرة، منها: أسس القبول التي تعيق ضمان مدخلات ملائمة

للتعليم الجامعي، وتدني الدعم المادي للجامعات، ووجود فجوة بين المخرجات الجامعية وسوق العمل، ومحدودية البحث العلمي وتنمية الابتكار. واقترحت الاستراتيجية العديد من الأنشطة والحلول لتجسير هذه الفجوات، وقد تناولها تقرير حالة البلاد لعام 2018 بشيء من التفصيل والدقة. إلا أن بعض هذه الأنشطة والحلول لم تكن قادرة في واقع الأمر على حل المشكلة التي وُضعت من أجلها، فعلى سبيل المثال: عملية تهيئة بيئة جامعية مناسبة ومحفزة للإبداع والتميز، أغفلت تماماً موضوع البحث العملي واستمطار الأفكار، وتعزيز الطلبة المبدعين علمياً، واهتمت اهتماماً سطحياً بالانتماء وبيع بعض جوانب الإبداع الأدبي.

وقد عملت وزارة التعليم العالي مع الجامعات والمؤسسات والهيئات على البدء بتنفيذ متطلبات الخطة الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية للمدة (2016-2025) وفق الأهداف الاستراتيجية الخمسة المحددة لها والتي مثلت محاور العمل تمثيلاً شمولياً. وعند مراجعة الخطة الاستراتيجية للوزارة للعوام (2019-2021) والوثائق التي تُظهر منجزات الوزارة في المشاريع المطروحة في الخطة الوطنية لتنمية الموارد البشرية، تم الوصول إلى التالي:

أولاً: نظام القبول الموحد وتوفير فرص المساواة بين الطلبة

الهدف هو إنشاء نظام موحد على أساس الجدارة للانتحاق بالجامعات، وتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص من خلال تنظيم الاستثناءات وإلغاء الامتيازات غير المنصفة وإلغاء البرنامج الموازي. إذ تم في هذا المجال الإنجازات التالية:

1. صدور قرار مجلس التعليم العالي بالموافقة على الأسس العامة للسنة التحضيرية بتاريخ 2018/1/25.
2. البدء بتطبيق السنة التحضيرية لتخصّي الطب وطب الأسنان على الطلبة المقبولين في الجامعة الأردنية وجامعة العلوم والتكنولوجيا مع بداية العام الدراسي 2018/2019 وبنسبة 20% على الطاقة الاستيعابية للتخصصين، فتم قبول 635 طالباً من خلال وحدة تنسيق القبول الموحد على البرنامج العادي، و523 طالباً على البرنامج الموازي، في كلتا الجامعتين.
3. صدور قرار مجلس التعليم العالي رقم (2019/27) المتضمن حساب السنة التحضيرية سنة دراسية أولى وتطبّق عليها تعليمات منح درجة البكالوريوس، وكذلك توجيه الجامعات للبدء بإعادة تصميم الخطط الدراسية للسنة الأولى في جميع البرامج والتخصصات لدرجة البكالوريوس، إذ تُمثّل فيها السنة الأولى سنة تحضيرية بما

- يضمن نتائج تعليمية ذات جودة عالية، على أن تُطبق السنة التحضيرية بداية الفصل الأول من العام الدراسي 2020/2019، وإدراج مواد في السنة التحضيرية تتطلب تفوقاً علمياً أساسياً وقدرات دراسية، على أن يتم استخدام وسائل تدريس متقدمة يتخللها عمليات تقييم ومتابعة دورية، وتصميم امتحانات مُشدّدة قادرة على تقييم استعداد الطلبة في نهاية السنة التحضيرية للانتقال إلى السنة الثانية.
4. دراسة حاجات المحافظات من تخصصي الطب وطب الأسنان بالتعاون مع وزارة الصحة والمجلس الطبي الأردني وديوان الخدمة المدنية.
5. صدور قرار مجلس التعليم العالي بزيادة مقاعد المكرمات لأبناء القوات المسلحة والأمن العام والمخابرات العامة والدفاع المدني بنسبة 10% على مدار خمس سنوات وبنسبة 2% سنوياً، لتصبح نسبة مقاعد الاستثناء 30% على أن توجّه النسبة المضافة 10% إلى التعليم التقني، وتضمن ذلك في سياسات القبول.
6. دراسة تعليمات قبول أبناء البادية والمناطق الأقل حظاً، إذ تم فصل الفئتين (فئة أبناء المناطق الأقل حظاً، وفئة أبناء البوادي: الوسطى والشمالية والجنوبية)، وتضمن ذلك في سياسات القبول.
7. الطلب من وزارة التربية والتعليم حصر حاجاتها من المعلمين المؤهلين في التخصصات التربوية ولمدة عشر سنوات قادمة.
8. إقرار معايير الجودة في برامج إعداد المعلمين التي تقدمها كليات التربية في الجامعات الأردنية ونتائج التعلم لتلك البرامج.
9. إقرار خطة تطوير كليات التربية.
- إلا أنه لوحظ في هذا المجال أن السنة التحضيرية تم تطبيقها لسنة واحدة، ولا يوجد ما يشير إلى تعميمها واستمرار العمل بها، وكذلك لم تظهر النتائج المشار إليها في المنجزات، وخاصة في ما يتصل بحاجة المحافظات من تخصصي الطب العام وطب الأسنان، مع أن المخزون المتوافر لدى ديوان الخدمة المدنية يشير إلى تضخم في أعداد خريجي كليات الطب سواء على المستوى المحلي أو على مستوى الدراسة خارج الأردن، والوزارة تقول إنها قامت بإجراء دراسة لحاجات المحافظات من تخصصي الطب وطب الأسنان بالتعاون مع وزارة الصحة والمجلس الطبي الأردني وديوان الخدمة المدنية، وسيتم إيجاد آلية مناسبة بالتعاون مع الديوان لالزام الطلبة الذين قبلوا على مقاعد المحافظات للعمل في محافظاتهم بعد التخرج. إذ إن السنة التحضيرية تعد مرحلة انتقالية ما بين مرحلة التعليم المدرسي والتعليم الجامعي، ودورها أنها تعمل حالة من التوافق النفسي لدى الطلبة بين ما تعودوا عليه في حياتهم المدرسية وبين الحياة الجامعية الجديدة.

وفي مجال المدارس الأقل حظاً، لم يظهر ما يشير إلى تعاون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع وزارة التربية والتعليم لضمان معالجة ضعف الأداء في المدارس الابتدائية والثانوية، والحد من الحاجة للاستثناءات، وما تم عمله هو إقرار تعليمات للمكرمة الملكية السامية لأبناء العشائر في مدارس البادية الأردنية والمدارس ذات الظروف الخاصة.

10. توجيه الطلبة في اختيار الوظائف المناسبة لهم من خلال إرشادهم لمسارات ما بعد المرحلة الثانوية والتخصصات التي تتناسب مع قدراتهم وطموحاتهم، وتخفيض أعداد الملتحقين بالجامعات دون وعي تام بالخيارات البديلة وبفرض العمل المستقبلية. وتم في هذا المجال ما يلي:

1. إطلاق بوابات خاصة: مثل بوابتي «اختر تخصصك» و«ادرس في الأردن» على الموقع الإلكتروني لوزارة التعليم العالي (www.mohe.gov.jo)، بهدف مساعدة طلبة الثانوية العامة في اختيار تخصصاتهم.
2. إطلاق حملة تحت اسم «جائبين عندكم نوضح معلومتكم» لإرشاد طلبة الثانوية في اختيار التخصصات التي تناسبهم.
3. مخاطبة وزارة التربية والتعليم بموجب الكتاب رقم س ت/4832 بتاريخ 2018/4/30 المتضمن توجيه الطلاب وإرشادهم في اختيار الوظائف المناسبة لهم.
4. العمل جارٍ لتحديث البوابات وتغذيتها بالمعلومات تغذيةً دورية وقبل مواسم القبول في الجامعات، إذ يتم تحديث المعلومات المتعلقة بالتخصصات من حيث كونها راکدة أو مشبعة أو مطلوبة لسوق العمل.
5. بلغ عدد زوار بوابة «اختر تخصصك» التي أنتجتها الوزارة 168 ألف زائر حتى وقت إعداد هذه المراجعة. وتهدف هذه البوابة إلى تعريف الطلبة بالتخصصات المطلوبة لسوق العمل داخلياً وخارجياً، ودعم توجه الطلبة نحو التخصصات التقنية.

وقد لوحظ في هذا المجال أنه لم يتم العمل على تحقيق أي من المتطلبات الأساسية، والمتمثلة في: توفير الإرشادات والمعلومات التي تتصل بالمسار الوظيفي في المدارس، وربطها بفرض أوسع للتعليم والتدريب المهني والتقني عالي الجودة ضمن مستويات التعليم ما بعد الثانوي والعالي، وتوفير بيانات دقيقة وتوزيعها حول فرص العمل للتخصصات المختلفة في كل جامعة من خلال «نظام جديد لمعلومات سوق العمل» (LMIS) خاص بالتعليم والتدريب المهني والتقني، وتقديم منح وغيرها من أشكال الدعم المالي والحوافز للملتحقين بالتخصصات التقنية والمهنية.

وكذلك، لم يتم تطوير بوابة القبول الموحد من خلال التخصصات الجاذبة وربطها بسوق العمل بالتنسيق مع القطاع الخاص، وتنظيم حملات إعلانية وترويجية.

6. توسيع قاعدة الدعم المالي للطلبة من خلال ضمان حصول جميع الطلبة المؤهلين على الدعم المالي الذي يحتاجون إليه للالتحاق بالتعليم العالي. وتم في هذا المجال تحقيق الآتي:

تشكيل لجنة لدراسة الواقع المالي والإداري لصندوق دعم الطالب، وقد أوصت اللجنة بما يلي:

1. ضرورة تطوير برمجية حاسوبية متكاملة تغطي جميع المراحل المتصلة بعمل الصندوق من مرحلة تقديم طلب الحصول على قرض أو بعثة حتى نهاية مرحلة التحصيل.

2. رفع كفاءة آلية المطالبة بالقروض وتحصيلها.

3. العمل على زيادة الموارد النقدية للصندوق من خلال مخاطبة كبار مؤسسات القطاع الخاص لدعم الصندوق، إذ إن ذلك سيؤدي إلى انخفاض الدخل الخاضع للضريبة لتلك المؤسسات.

4. وضع أسس لاستثمار أموال الصندوق ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها، من خلال تكوين نواة استثمارية للصندوق ووضع مبلغ مالي يتم استثماره بقرار من لجنة إدارة الصندوق.

5. وضع أسس لتحصيل القروض الممنوحة للطلبة واستردادها.

6. العمل تدريجياً على إيقاف البعثات الكاملة والجزئية وحصرتها في البعثات التشجيعية وفي حدود ضيقة، نظراً لأنها تمثل استنزافاً لأموال الصندوق ولا تدعم استمراريته في تحقيق أهدافه، وتوسيع مظلة الطلبة المستفيدين من القروض الميسرة جداً التي يمنحها الصندوق.

7. منح الطالب قرضاً يغطي كلفة كامل الساعات الدراسية المعتمدة لمرة واحدة.

- تعديل نظام صندوق دعم الطالب في الجامعات الأردنية الرسمية، إذ تم إضافة ممثلين عن القطاع الخاص في لجنة إدارة الصندوق، وتم تعديل عدد من الأسس لتزداد فرصة الطلبة المحتاجين في الحصول على الدعم.

- صدور النظام الجديد لصندوق دعم الطالب رقم (114) لسنة 2018 في الجامعات الرسمية، إذ تم تعديل المادة (12) من النظام، بحيث يتاح للطالب تسديد قيمة

القرض الذي حصل عليه من الصندوق بعد سنتين من حصوله على المؤهل العلمي، على أن يتم السداد خلال مدة لا تتجاوز 5 سنوات بعد السنتين، مما يوفر للطالب 7 سنوات لسداد القرض، علماً أن النظام القديم كان ينص على ضرورة السداد مباشرة بعد تخرج الطالب. ووفق النظام الجديد، تم زيادة عدد المنح والقروض المقدمة للملتحقين بالتخصصات التقنية والمهنية من خلال صندوق دعم الطالب، إذ بلغ مجموعها 6871 منحة وقرضاً لدرجتي البكالوريوس والدبلوم.

إلا أنه لم يتم في هذا المجال توسيع نطاق خدمات الصندوق ليصبح مؤسسة مالية متكاملة لدعم الطلبة، ترتبط بصورة وثيقة مع القطاع البنكي، وتقوم بدراسة التحديات التي واجهتها الجهود السابقة في هذا المضمار واستكشاف تجارب ناجحة في دول مشابهة لمنح قروض حكومية للطلبة، بحيث تكون خلفاً لصندوق دعم الطالب ولكن على نطاق أوسع. ولم يظهر إلى الآن ما يشير إلى العمل مع البنوك ومؤسسات التعليم العالي لتأسيس مؤسسة التمويل الجديدة والإدارة لها. ولم تقم الوزارة بمراجعة آليات المنح الحالية والمكررات والتأكد من تطبيق خطة استراتيجية لتوجيه الدعم للطلبة الأكثر حاجة.

ثانياً: الجودة

1. رفع معايير مخرجات الأبحاث العلمية وجودتها ومستوى التدريس والتعلم في أنظمة التعليم العالي، بما يتوافق ويتمشى مع أفضل الأساليب والمعايير في الجامعات المتطورة. وكما يلي:

اعتماد جميع البرامج المهنية من طبّ وطبّ أسنان وهندسة... إلخ، والتقيّد بمعايير نظام الجودة من خلال رفع مستوى الجودة في جميع مؤسسات التعليم العالي، وضمان توافق برامجها الأكاديمية والمهنية مع مستويات الجودة العالمية، واعتمادها دولياً واستقطاب المزيد من الطلبة الأجانب، وقد تم العمل في هذا الجانب على مخاطبة هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي بموجب الكتاب رقم س/ت/12124، بتاريخ 2018/10/9، لوضع معايير لاعتماد البرامج المهنية من طبّ وطبّ أسنان وهندسة... إلخ، والتقيّد بمعايير الجودة. وستتم المتابعة مع هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي لوضع معايير اعتماد البرامج المهنية وتطبيقها.

إلا أنه لم يلاحظ في هذا المجال ما يشير إلى العمل على رفع كفاءة كوادر هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي (HEAC)، وتعزيز صلاحياتهم بهدف رفع مستوى معايير اعتماد البرامج التعليمية الوطنية بما يتجاوز متطلبات التراخيص، وتمكين ضمان مستوى جودة

عالٍ في جميع مراحل التعليم العالي، ومراجعة معايير ضمان الجودة للهيئة، ووضع جدول زمني عملي للجامعات لتلبية تلك المعايير التي يجب أن تتضمن معايير جودة التدريس، إذ إن ما تم حتى وقت إعداد هذه المراجعة هو إرسال كتاب رسمي كما ورد في المنجزات السابقة. وفي المجال نفسه، لم يظهر في توجّهات الوزارة وخططها العمل على إعادة تقييم برامج الجامعات كافة وتخصصاتها (تقييماً داخلياً وخارجياً)، وتحديد التخصصات الواجب اعتمادها وأنظمة الاعتماد التي يجب تطبيقها، ولم تعمل الوزارة على تطوير الأنظمة والإعداد لها لتلزم الجامعات من خلالها بالحصول على اعتماد محلي واعتماد دولي للتخصصات التي يخضع خريجوها لأنظمة إضافية ولوائح قبل مزاوله مهنة الطب والهندسة والصيدلة... إلخ.

2. مراجعة البرامج والتخصصات المطروحة في الجامعات الرسمية من خلال إلغاء التخصصات المشبعة ذات الطلب المحدود في سوق العمل، بما سيتيح المجال للجامعات لطرح تخصصات في مجالات ذات أهمية للاقتصاد الوطني ومطلوبة لسوق العمل. وقد تم في هذا المجال تحقيق الآتي:

- سيتم تطبيق قرار مجلس التعليم العالي بالتخفيض التدريجي للتخصصات الراكدة والمشبعة، وستصل النسبة إلى 40% في الفصل الصيفي 2019/2020.
- حُصرت التخصصات الراكدة والمشبعة بالتعاون مع ديوان الخدمة المدنية.
- حُدثت بوابات القبول الموحد والنوافذ الإلكترونية المعدة لإرشاد الطلبة، ومساعدتهم في اختيار تخصصاتهم، مثل نافذة «اختر تخصصك».
- طُلب من الجامعات عند استحداث تخصصات جديدة، إجراء دراسة عن حاجات السوق بالتنسيق مع القطاع الخاص والنقابات المهنية.
- تمت مخاطبة هيئة الاعتماد بتاريخ 2018/12/23 بالإجراءات التي يجب اتباعها لاستحداث تخصصات جديدة، ومن ضمنها دراسة سوق لاستحداث التخصصات.
- قام مجلس التعليم العالي بمخاطبة الجامعات بموجب الكتاب رقم ق م/11091، بتاريخ 2017/10/2 لمراجعة محتوى أوصاف المواد الأكاديمية في التخصصات المختلفة.
- قامت هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها بإعداد تقييم لبرامج الصيدلة، والعلوم التربوية، وتكنولوجيا المعلومات (IT)، والتمريض. وخوطبت الجامعات من خلال الهيئة وتم إرسال التقييم لتلك البرامج.

- قررت لجنة إدارة صندوق دعم الطالب في الجامعات الأردنية الرسمية (القرار رقم 2016/8 بتاريخ 2016/9/29) الموافقة على تغطية ما نسبته 50% من رسوم برنامج الدبلوم الفني لجميع الملتحقين به في الجامعات الأردنية.
- اتخذ مجلس التعليم العالي في جلسته الحادية عشرة بتاريخ 2019/5/16، قراراً تضمن ما يلي:
1. يجب ألا يتجاوز عدد الطلبة الأردنيين المرشحين للقبول من خلال وحدة تنسيق القبول الموحد في الجامعات الرسمية ما نسبته 50% من أعداد الطلبة الأردنيين الخريجين في جميع التخصصات الراكدة والمشبعة التي لا يوجد فيها تجاوز على الطاقة الاستيعابية.
 2. يجب ألا يتجاوز عدد الطلبة الأردنيين المرشحين للقبول من خلال وحدة تنسيق القبول الموحد في الجامعات الرسمية بالتخصصات الراكدة أو المشبعة للعام الدراسي 2020/2019 ما يعادل:
 1. نسبة 25% من عدد الطلبة الأردنيين الخريجين في التخصص المعني، وذلك إذا كانت نسبة التجاوز على الطاقة الاستيعابية تزيد على ما نسبته 100%.
 2. نسبة 35% من عدد الطلبة الأردنيين الخريجين في التخصص المعني، وذلك إذا كانت نسبة التجاوز على الطاقة الاستيعابية تتراوح ما بين 50% و100%.
 3. نسبة 45% من عدد الطلبة الأردنيين الخريجين في التخصص المعني، وذلك إذا كانت نسبة التجاوز على الطاقة الاستيعابية تقل عن 50%.
 4. تكون النسب المسموح إضافتها على أعداد المقبولين في الجامعات الرسمية (البرنامج الموازي... إلخ) الواردة في السياسة العامة لقبول الطلبة في الجامعات الأردنية لمرحلة البكالوريوس للعام الجامعي 2020/2019، بناءً على أعداد الطلبة المقبولين بعد إجراء عملية التخفيض الواردة في البندين أعلاه.
- وفي هذا المجال لم تقم الوزارة بوقف تمويل التخصصات غير الملائمة وذات المخرجات متدنية المستوى، وتحديد التخصصات التي تطرحها كل جامعة بحسب قدراتها، وتحفيز الجامعات على تطوير التخصصات التي تسهم في تنفيذ خطط التنمية واستخدام نظم المعلومات الإدارية (LMIS) لاتخاذ القرارات وفقاً للأولويات، وإنما عملت على إقرار أسس الدعم الحكومي لعام 2019 التي تتطلب رفع جودة التعليم ونوعيته، وتحسين موقع الجامعة على التصنيفات العالمية، واستقطاب الطلبة الوافدين، وتعزيز البحث العلمي، وإيجاد موارد بديلة من خلال الاستثمار الأمثل. كما تم تخصيص ما نسبته 10% من إجمالي الدعم الحكومي للجامعات الرسمية لعام 2019، وربط الدعم بأداء الجامعات في

تنفيذ أهدافها الاستراتيجية والممارسات الإدارية الفُضلى.

3. رفع كفاءة الكوادر التدريسية في الجامعات والكليات من خلال تحسين الكفاءة التدريسية لأعضاء هيئة التدريس ومساعدتي التدريس، من خلال تنمية مهاراتهم التدريسية وتقديم حوافز للمتميزين، والاستثمار الأمثل للوقت. وتم في هذا المجال تحقيق الآتي:

- استحداث مراكز تطوير قدرات لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات، ووضع أنظمة وتعليمات خاصة بهذه المراكز التي تهدف إلى تطوير أساليب التدريس الجامعي وطرقها والعمل على تحسينها، وترسيخ مفهوم الجودة الشاملة في التعليم الجامعي، والتأكيد على أخلاقيات العمل الأكاديمي، ومتابعة التقييم الدوري لأعضاء الهيئة التدريسية؛ بهدف التأكيد على نقاط القوة وتحسين نقاط الضعف وتداركها.
- وضع آلية لنظام مزاوله مهنة التدريس في الجامعات والكليات الجامعية.
- مخاطبة الجامعات لتأهيل أعضاء هيئة التدريس على أساليب التعليم المفتوح، وحوسبة عدد من المواد وفق أسلوب التعليم المفتوح.
- توجيه الجامعات من خلال مجلس التعليم العالي لمنح المكافآت للمدرسين المتميزين والمشاركين باستمرار في دورات تطوير أعضاء الهيئة التدريسية، وتقديم الحوافز لهم من خلال إقامة فعاليات يُكرمون من خلالها على المستوى الوطني، واعتماد آليات لتثبيت المتميزين في التدريس. ويتم المتابعة مع الجامعات بهذا الخصوص. ومن المتوقع أن ينعكس ذلك على الأداء وعلى تحسين مخرجات التعليم عموماً.
- توجيه الجامعات من خلال مجلس التعليم العالي لوضع التعليمات اللازمة لتحفيز أعضاء هيئة التدريس لإجراء البحوث المطلوبة أثناء إجازة التفريغ العلمي. ويتم المتابعة مع الجامعات بهذا الخصوص.
- توجيه الجامعات من خلال مجلس التعليم العالي لتخفيض الأعباء الإدارية عن أعضاء الهيئة التدريسية من خلال تبسيط العمليات وتقليل عمل اللجان. ويتم المتابعة مع الجامعات بهذا الخصوص.
- إصدار نظام ممارسة العمل الأكاديمي، ويجري حالياً وضع تعليمات لتنفيذ أحكام النظام. كما تم إنجاز المرحلة الثانية من مشروع تطوير وحدات التطوير الأكاديمي في الجامعات الأردنية.

وفي هذا الصدد عقدت الوزارة ثلاث ورش عمل بالتعاون مع المجلس الثقافى البريطانى، هي:

1. «استراتيجيات التعليم العالى التطبيقية فى القرن الواحد والعشرين»، فى جامعة الإسراء، خلال المدّة 8-9/10/2018.
2. «متابعة التخطيط وخدمات تقييم البحث العلمى والابتكار»، فى جامعة عمان العربية، خلال المدّة 18-12/19/2018.
3. «التدريب القيادى التطبيقى لمديري مراكز التطوير وضبط الجودة فى الجامعات الأردنية»، فى جامعة الزيتونة، خلال المدّة 13-14/2/2019.

كما أقامت الوزارة ندوة بالتعاون مع المجلس الثقافى البريطانى ندوة بعنوان «حوار السياسة البريطانىة الأردنىة للتميز فى التعليم العالى»، قدم خلالها مجموعة من الخبراء والمتحدثين من المملكة المتحدة جلسات تعريفية بهدف الاستفادة من التجربة البريطانىة فى إصلاح قطاع التعليم العالى وتطويره، وتحديدأ الورقة البيضاء والورقة الخضراء فى التعليم العالى البريطانى، وتقرير «السير سينزبورى» حول التعليم التقنى. ووقّعت الوزارة والمجلس الثقافى البريطانى اتفاقية لإطلاق برنامج ربط الباحثين بعدّه جزءاً من صندوق منح نيوتن - خالدى فى الأردن، والذي يتيح الفرصة للباحثين المبتدئين فى الأردن للتشبيك مع باحثين فى المملكة المتحدة، فى سبيل بناء قدرات الباحثين فى بداية حياتهم المهنية، وإنشاء روابط بحثية جديدة وتعزيز روابط البحث الموجودة. وفازت 4 طلبات لباحثين من الجامعات الأردنىة بدعم من الصندوق خلال عام 2019.

- أنهت اللجنة المشكّلة لإعداد دراسة حول الاستثمار الأمثل للموارد ورفع كفاءة الموظفين العاملين فى الجامعات الأردنىة الرسمية أعمالها، ورفعت تقريرها إلى مجلس التعليم العالى الذي سيقوم بمخاطبة دولة رئيس الوزراء بما جاء فى التقرير من توصيات، ومن ثم تعميمها على الجامعات الرسمية المعنية.

إلا أنه لم يلاحظ استثمار مراكز التعليم الإلكترونى الجديدة لتزويد أعضاء الهيئة التدريسية بفرص لتنمية مهارات جديدة مرتبطة بأخر التطورات التكنولوجية فى الأساليب التربوية والتدريس من خلال المواد الإلكترونية الصغيرة الخاصة (SPOCs) وغيرها من الأساليب، ولم يظهر إلى حيز الوجود نظام منح المكافآت للمدرسين المتميزين والمشاركين باستمرار فى دورات تطوير أعضاء الهيئة التدريسية، وتقديم الحوافز لهم عن طريق إقامة فعاليات يكرمون من خلالها على المستوى الوطنى، واعتماد آليات لتثبيت المتميزين فى التدريس. ولم تعمل الوزارة على تحفيز أعضاء الهيئة التدريسية على إجراء أبحاث مرتبطة بالأولويات الوطنىة خلال إجازات التفرغ العلمى، ولم تُشر

العمليات الإدارية إلى تخفيض الأعباء الإدارية عن أعضاء الهيئة التدريسية من خلال تبسيط العمليات وتقليل عمل اللجان، وإنما انحصر عمل الوزارة في توجيه الكتب الرسمية للجامعات، ولا يوجد أي مؤشرات حقيقية لقياس مدى فعالية هذه المراكز.

4. قياس التقارير ومراقبتها وإعدادها حول جودة التدريس ومخرجات الأبحاث العلمية من خلال رفع ثقة الطلبة وأصحاب العمل والمجتمع بكفاءة أعضاء هيئة التدريس ومخرجات التعليم في الجامعات. وتم في هذا المجال تحقيق الآتي:

- توجيه الجامعات لتنفيذ نظام المعلومات الإدارية للتعليم العالي (HE-MIS)، وإنشاء قاعدة بيانات بحثية للجامعة. ويتم المتابعة مع الجامعات بهذا الخصوص.

- تشكيل لجنة مشتركة بين الوزارة وهيئة الاعتماد لتحديد مجموعة من معايير جودة التدريس تشتمل على البيئة التعليمية وتجارب الطلبة ومخرجات الخريجين، ووجوب اختيار المعايير من منهجيات دولية، مثل إطار تقييم مخرجات التعليم العالي الخاص بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD AHELO)، ونظام التصنيف المتعدد للاتحاد الأوروبي (EU-Um) لإتاحة الفرصة لإجراء مقارنات معيارية دولية.

- مخاطبة الجامعات من هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي لإدراج معايير جودة التعليم في معايير ضمان الجودة (هيئة الاعتماد)، وإصدار تقرير سنوي حول جودة التعليم.

- توجيه الجامعات من خلال مجلس التعليم العالي لتنفيذ نظام المعلومات الإدارية للتعليم العالي (HE-MIS)، وإنشاء قاعدة بيانات بحثية للجامعة.

وتتميز هذا الجانب بتحقيق إجراءات الأهداف الفرعية الواردة في الخطة الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).

5. تهيئة بيئة جامعية مناسبة ومحفزة للإبداع والتميز، يتوفر فيها الإحساس بالطمأنينة والعدالة والمسؤولية والانتماء الوطني من جهة، ويسود فيها الحوار الهادف وقبول الرأي الآخر من جهة أخرى. وتم في هذا المجال تحقيق الآتي:

- مخاطبة الجامعات بموجب الكتاب رقم 447/1/10 بتاريخ 15/1/2017، والكتاب رقم 448/1/10 بتاريخ 15/1/2017، لتكثيف الأنشطة الطلابية اللامنهجية وتعزيز المسؤولية المجتمعية لدى الطلبة.

- تعديل خطة مادة التربية الوطنية وتضمين مواد دراسية من شأنها تعزيز الانتماء والقيم الوطنية خلال السنة الدراسية الأولى.

- توجيه الجامعات من خلال مجلس التعليم العالي بموجب الكتاب رقم س ت /3786 والكتاب رقم س ت /3787 بتاريخ 2018/3/29، للبدء ببرامج خاصة تعزز المسؤولية المجتمعية لدى الطلبة. ويتم المتابعة مع الجامعات بهذا الخصوص.
- إعداد الخطة التنفيذية لمواجهة ظاهرة العنف وتعميمها على الجامعات الأردنية. وتم تعميم الخطة على الجامعات بموجب الكتاب رقم 2485/10 والكتاب رقم 2484/10 بتاريخ 2017/2/27. كما تم مخاطبة رئيس الوزراء بمراحل تنفيذ الخطة من خلال الجامعات بموجب الكتاب رقم 4135/10 بتاريخ 2017/4/11.
- تم توجيه الجامعات من خلال مجلس التعليم العالي لتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص من خلال مكاتب التوظيف في الجامعات، وتفعيل دور عمادات شؤون الطلبة لتكثيف البرامج والأنشطة التي تسهم في رفع مستوى الوعي لدى الطلبة وتقديم لهم الإرشاد الأكاديمي والنفسي.
- تم مخاطبة الجامعات من خلال مجلس التعليم العالي لتوجيه عمادات شؤون الطلبة لوضع برامج بهدف إشراك مجالس الطلبة في عملية صنع القرار والمتابعة مع الجامعات بهذا الخصوص.

إلا أن ما تم من إجراءات في هذا المجال لم يخرج عن طور التوجيه للجامعات لتنفيذ إجراءات الأهداف الفرعية الواردة في الخطة الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، ولم يظهر ما يشير إلى إشراك مجالس الطلبة في عملية صنع القرارات الطلابية بإقامة حوارات معهم وتأسيس علاقة تعاونية بينهم، كأن تخصص إدارة الجامعة يوماً في كل شهر لمقابلة أعضاء اتحاد الطلبة للاستماع إلى طلباتهم ومشاكلهم. ولم تعمل الوزارة ومجلس التعليم العالي على التنسيق مع الجامعات لتأهيل العاملين في عمادة شؤون الطلبة والدوائر 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. وكذلك لم يتم عقد دورات تأهيل للأمن الجامعي لزيادة قدرتهم على التعامل والتصرف مع الطلبة بصورة مناسبة.

ثالثاً: المساءلة

الهدف هو تحفيز الجامعات على تحمّل مسؤولية أكبر تجاه تقديم مساهمات ملموسة في تحقيق الأهداف الوطنية الاقتصادية والاجتماعية من خلال:

- تعزيز الحاكمية في التعليم من خلال تفعيل المساءلة وضمان الجودة عن طريق إعادة توجيه مجلس التعليم العالي نحو اختصاصاته المتصلة بالسياسات، وإبعاده عن

الشؤون المؤسسية والإجرائية، وتعزيز هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي، ومنح الجامعات قدراً أكبر من الاستقلالية. وقد تم في هذا المجال تحقيق الآتي:

1. صدور قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (17) لسنة 2018.
2. صدور قانون الجامعات الأردنية رقم (18) لسنة 2018.
3. إقرار نظام مساءلة أداء القيادات الأكاديمية وتقييمها في الجامعات من مجلس التعليم العالي. وقد رُفِعَ النظام إلى مجلس الوزراء لاستكمال الإجراءات التشريعية.
4. وافق مجلس التعليم العالي على اعتماد معايير ومؤشرات الأداء، ونماذج موحدة لتقييم رؤساء الجامعات الرسمية بموجب القرار رقم (227) لسنة 2017/ وزارة التعليم العالي.
5. تم إقرار مشروع نظام تنظيم العلاقة بين هيئة المالكن والجامعة الخاصة من مجلس التعليم العالي، وقد رُفِعَ المشروع إلى مجلس الوزراء لاستكمال الإجراءات التشريعية.

- قرر مجلس التعليم العالي تخصيص ما نسبته 5% من الدعم الحكومي المخصص للجامعات الرسمية ابتداءً من عام 2018 ولغاية عام 2021، على أن يتم زيادة هذه النسبة سنوياً وبطريقة تصاعدية لتصل إلى ما نسبته 20%، وذلك لتحقيق الهدف الاستراتيجي الذي ينص على تحفيز الجامعات على تحمل مسؤولية أكبر تجاه تقديم مساهمات ملموسة في تحقيق الأهداف الوطنية الاقتصادية والاجتماعية، ليُصار إلى تضمينها في أسس توزيع الدعم الحكومي لعام 2018، وفق المؤشرات التي أقرها المجلس.

- صدرت الإرادة الملكية السامية بالموافقة على أربعة أنظمة، وقد نُشرت في الجريدة الرسمية. وهي:

1. مشروع نظام ممارسة العمل الأكاديمي في الجامعات والكليات الجامعية.
2. نظام صندوق دعم البحث العلمي والابتكار.
3. نظام شؤون الطلبة الوافدين.
4. نظام صندوق دعم الطالب في الجامعات الرسمية.

إلا أن مجلس التعليم العالي لم يقيم في هذا المجال بنشر تقرير التقييم السنوي حول التقدم الذي يحققه قطاع التعليم العالي تجاه الأهداف والإصلاحات التي وضعتها

استراتيجية تنمية الموارد البشرية، ولا يوجد ما يشير إلى البدء بتكليف مجلس التعليم العالي بتفعيل اللجنة المشتركة بين وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي لتسهيل عملية انتقال الطلبة من مرحلة التعليم الثانوي إلى مرحلة التعليم الجامعي.

ولم يعمل مجلس التعليم العالي على تعزيز سلطة هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وتحقيق ضمان موارد كافية وموازنة مستقلة لتمكين الهيئة من تطبيق معايير الجودة والأنشطة الإبداعية.

وعلى مستوى الجامعات، لم يتم العمل حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة على تفويض الصلاحيات والمسؤوليات ذات العلاقة بفرص التعليم والجودة والاستجابة لأولويات الجامعة الاستراتيجية، وتفويض الصلاحيات والمسؤوليات للمكلفين بتطوير المناهج وإدارة شؤون التوظيف والموازنة وتعيين مجالس الجامعات ورؤسائها وفقاً لأطر مساءلة جديدة، ولا يوجد ما يشير إلى إبرام اتفاقيات خاصة لتقييم الأداء بين هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي والجامعات تقدم بموجبها الجامعات خططها لقبول الطلبة لمعايير الجودة وفق السياسات الوطنية.

- وضع نظام خاص لعملية تعيين رؤساء الجامعات من خلال ضمان مستوى الجودة ضمن قيادات التعليم العالي من خلال التشدد في عملية اختيار رؤساء الجامعات وتعيينهم. وقد تم العمل على الآتي:

- اتباع آلية جديدة لتعيين رؤساء الجامعات عن طريق لجنة استكشاف ولجنة اختيار تُشكّلان من خلال مجلس أمناء الجامعة، وترفع لجنة الاختيار تنسيبها إلى مجلس التعليم العالي الذي يُنسب بأحدهم إلى مجلس الوزراء. وقد أعدت الوزارة مشروع نظام لهذه الغاية، وتم رفعه إلى مجلس الوزراء لاستكمال الإجراءات التشريعية.

- تعزيز حوافز الإدارة الفعالة للموارد من خلال ربط جزء من التمويل الحكومي بأداء الجامعات وفقاً لأهداف الاستراتيجية والممارسات الإدارية الأفضل. وقد تم العمل على الآتي:

- إقرار أسس توزيع الدعم الحكومي ومعاييره على الجامعات لعام 2018.
- تخصيص ما نسبته 10% من إجمالي الدعم الحكومي للجامعات الرسمية لعام 2019، وربط الدعم بأداء الجامعات في تنفيذ أهدافها الاستراتيجية والممارسات الإدارية الفضلى.

- أنهت اللجنة المشكّلة لإعداد دراسة حول الاستثمار الأمثل للموارد ورفع كفاءة الموظفين العاملين في الجامعات الأردنية الرسمية أعمالها، ورفعت تقريرها إلى

مجلس التعليم العالي الذي بدوره سيخاطب رئيس الوزراء بما جاء في التقرير من توصيات، ومن ثم تعميمها على الجامعات الرسمية المعنية.

- إعداد دراسة مقارنة للحسابات الختامية للجامعات الرسمية للأعوام (2015-2017)، تضمنت توصيات لمجلس التعليم العالي لمعالجة الأوضاع المالية الحرجة لعدد من الجامعات الرسمية، وتعزيز مركزها المالي.

- استكملت اللجنة المشكّلة لدراسة الوضع المالي الصعب للجامعات الثلاث (آل البيت، والحسين بن طلال، والطفيلة التقنية) إعداد التقرير الأولي لجامعتي الطفيلة التقنية والحسين بن طلال، ومن المتوقع إنهاء الجزء المتصل بجامعة آل البيت قريباً.

إلا أنه لم يظهر في هذا الجانب ما يشير إلى تشجيع الجامعات على إعادة توجيه الموارد نحو التدريس والبحث والطلبة، وتكليف هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي للقيام بإعداد دراسة مستقلة ونشرها حول تخصيص الموارد وكفاءة الموظفين في الجامعات، كما لا يوجد مؤشرات على مدى إفادة الوزارة من نتائج تقرير حالة البلاد لعام 2018 والخاصة بقطاع التعليم العالي.

رابعاً: الابتكار

الهدف هو إنشاء صندوق للابتكار والتطوير في التعليم العالي لتمويل المشاريع التجريبية لتشجيع تقديم ممارسات مبتكرة وتبنيها، والاستفادة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وقد تم العمل على تحقيق الآتي:

- صدور نظام صندوق دعم البحث العلمي والابتكار رقم (107) لسنة 2018.
- أصبح صندوق دعم البحث العلمي والابتكار بموجب قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (17) لسنة 2018 تحت مظلة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وقد تم وضعه على الهيكل التنظيمي للوزارة.
- طُلب من الجامعات تقديم مشاريع تتوافق مع الأهداف والسياسات الوطنية، وخاصة في ما يتصل بالتعليم الإلكتروني والشراكات بين القطاعين العام والخاص.
- أتمتة تسلّم الطلبات الأولية للمشاريع الابتكارية والريادية وتقييمها، وتسلّم الطلبات التفصيلية للمشاريع التي تم ترشيحها إلكترونياً.
- القيام بزيارات ميدانية للجامعات الخاصة والحكومية، وذلك للتعريف بدور قسم الابتكار والريادة وآلية التقدم بمشاريع ابتكارية وريادية، وبطلبات إيداع براءات الاختراع، بهدف نيل الدعم من الصندوق.

- عُقدت ورشتان في مجال الابتكار، حضرها 18 خبيراً في مجال الابتكار من أجل الوقوف على واقع الابتكار في الأردن، وإشراك جميع الجهات في المملكة في وضع آلية للنهوض وتفعيل البرامج الابتكارية.
- الحضور في ورش العمل كافة وفي الدورات ذات العلاقة والمشاركة فيها.
- تقديم مبادرة المنصة الوطنية لتطوير الابتكار في مجال الأعمال «نبض»، والتي تهدف أساساً إلى نشر ثقافة الابتكار والريادة في الأردن، ومساعدة المبتكرين والرياديين على تقديم أفكار مشاريعهم، وعرضها على المقيمين والمستثمرين وجهات الدعم بطريقة ملائمة وبهدف ضمان نجاح مخرجاتها.
- إنشاء شراكة بين الوزارة والمركز الثقافى البريطانى لتنفيذ برنامج رابط الباحثين الشباب، والذي يوفر فرصاً بطريقة ورش عمل دولية ومنح سفر بحثية للباحثين الشباب ضمن تمويل صندوق نيوتن - خالدى.
- ضمن مشروع قانون ضريبة الدخل، خصص 1% من أرباح الشركات للبحث العلمي.
- اختيار الجامعة الأردنية من خلال لجنة مختصة لتكون نواة للتطبيق.
- تطوير البنية التحتية والأجهزة التكنولوجية في مؤسسات التعليم العالي، وترويج استخدام المصادر التعليمية مفتوحة المصدر من خلال تطوير استراتيجية وطنية وتفعيلها حتى عام 2025، تهدف إلى تطوير البنية التحتية والأجهزة التكنولوجية في مؤسسات التعليم العالي، وتعزيز استخدام المصادر التعليمية مفتوحة المصدر لتحسين التعليم والتعلم والأبحاث العلمية. وقد تم في هذا المجال العمل على الآتي:
- شكّلت لجنة فنية لوضع تصور أولي لـ «المركز الوطني لاستخدام المصادر التعليمية المفتوحة، وتنظيم التعليم الإلكتروني» (مثل «MOOCs» و«إدراك»)، بهدف استخدام التكنولوجيا الحديثة في التدريس الجامعي، إذ تم إدراج مادة في مشروع قانون التعليم العالي والبحث العلمي عام 2017 تقضي بإنشاء هذا المركز، كما تم إدراج هذا المركز على الهيكل التنظيمي للوزارة.
- اعتماد اسم المركز ليصبح (المركز الوطني للتعلم الإلكتروني ومصادر التعليم المفتوحة) وتوطينه في الوزارة ضمن مديرية تكنولوجيا المعلومات.
- إضافة هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها ضمن هيكل مجلس المركز.
- مخاطبة الجامعات الأهلية لاستحداث مراكز تعليم مفتوح في الجامعات بموجب

الكتاب رقم م/ع/14062 بتاريخ 2017/12/21، وكتاب لاحق رقم م/ع/1611 بتاريخ 2018/2/8.

- مخاطبة الجامعات الرسمية لاستحداث مراكز تعليم مفتوح في الجامعات بموجب الكتاب رقم م/ع/14064 بتاريخ 2017/12/21، وكتاب لاحق رقم م/ع/1609 بتاريخ 2018/2/8.

- إحالة عطاء أعمال الدراسات والإشراف عليها لإحدى الشركات، وذلك لإنشاء أستوديو تعليمي. وستقوم الشركة المحال عليها العطاء بأعمال الدراسات والتصميم وتقديم المخططات التنفيذية، وكذلك تجهيز وثائق العطاء الذي سيتم طرحه في ما بعد لتنفيذ بناء الأستوديو وبنود الأعمال ومواصفاتها، وجداول الكميات ومراقبة الأشغال والإشراف على تنفيذها من خلال المقاول المنفذ. وقد استكملت الوزارة مشاريع حوسبة خدماتها بناءً على مبادرة الحكومة الإلكترونية وخطط التحول الإلكتروني، حيث بلغ عدد الخدمات المحوسبة حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة 60 خدمة. وحول أعمال عطاء تنفيذ بناء الأستوديو فقد تم الانتهاء من وضع مواصفات المنصة التعليمية الإلكترونية مفتوحة المصدر وذلك لغايات طرح العطاء، علماً أن عدد البوابات الإلكترونية الخاصة بالوزارة والتي يتم العمل فيها حالياً بلغ 17 بوابة.

إلا أنه لا يوجد في هذا المجال ما يشير إلى ضمان توفر شبكة إنترنت عالي السرعة في جميع مؤسسات التعليم العالي، إضافة إلى عدم وجود أنظمة اتصالات لجميع الطلبة والعاملين في الجامعات، وعدم إتاحة الفرص لجميع الطلبة والعاملين في الجامعات لاستخدام أدوات التكنولوجيا والحواسيب والألواح التفاعلية والبرامج في مختبرات الحاسوب وقاعات المحاضرات لدعم عملية التعليم والتعلم، وبناء قدرات مؤسسات التعليم العالي لتزويد المصادر التعليمية (من خلال المحاضرات، والواجبات المنزلية، والامتحانات إلكترونياً).

ولم يتم البدء بالعمل على إنشاء لجنة وطنية للتنسيق والإشراف على الأمور المتصلة ببيانات نظم المعلومات الإدارية وضمن جودة جميع المؤشرات الوطنية وملاءمتها، وتأسيس عملية تخطيط ديناميكية لتعزيز استخدام التكنولوجيا لمواءمة مخرجات التعليم العالي مع احتياجات سوق العمل، وذلك من خلال ترويج عقد اجتماعات/ مؤتمرات عبر الإنترنت لتطوير مهارات الاتصال والتعاون الدولية.

خامساً: المشاركة الفاعلة في عملية التعليم العالي

- تشكل لجنة لوضع خطة إعلامية بالتنسيق مع مجلس التعليم العالي لتوجيه الطلبة نحو التخصصات المطلوبة في سوق العمل.
- أطلقت الوزارة في شهر أيار 2019 مبادرة (جايين عندك نوضح معلومتك) التي زارت محافظات المملكة الاثنتي عشرة بهدف عقد ورش تثقيفية لطلبة الثانوية العامة في السياسات العامة للقبول والفرص التي تقدمها للطلاب، إضافة إلى البعثات والمنح الخارجية والداخلية التي تقدمها الوزارة.
- تم إطلاق مبادرة «نافذة على المسؤول» التي هدفت إلى استخدام خاصية البث المباشر على صفحة الوزارة الرسمية على موقع التواصل الاجتماعي (فيس بوك)، واستضافة عدد من المسؤولين داخل الوزارة وخارجها، للإجابة على استفسارات الطلبة وزوار الصفحة على الهواء مباشرة. وقد بلغ عدد المتابعين لجميع مقاطع الفيديو ضمن هذه المبادرة أكثر من 300 ألف شخص.
- بلغ عدد زوار البوابات الإلكترونية للوزارة وصفحاتها على مواقع التواصل الاجتماعي منذ إطلاقها وحتى تاريخ إعداد هذه المراجعة أكثر من 1.5 مليون زيارة. وتقدم هذه البوابات خدمات متنوعة تهدف إلى توجيه الطلبة وذويهم نحو التخصصات المطلوبة لسوق العمل المحلي وسوق العمل الإقليمي، وتغيير أنماط التفكير.
- إلا أن الإجراءات التي تم اتخاذها في هذا المجال لم تعمل على ترسيخ توجهات جديدة لدى الطلبة والأهالي حيال خيارات ما بعد المرحلة الثانوية، من خلال تقديم خدمات إرشادية خلال المرحلة المدرسية، وبناء ثقة عموم المواطنين وأصحاب العمل بجودة خدمات التعليم العالي من خلال الاعتماد وضمان الجودة وتقارير الأداء، وتعزيز الالتزام المؤسسي وتزويد الطلبة بأفضل الخبرات والمخرجات ذات المستوى العالي، من خلال إعادة هيكلة آليات حوافز التمويل وزيادة الشفافية حول مستوى الجامعات ورفع الوعي حيال فرص العمل، وتشجيع المؤسسات على تحمّل مسؤولية أدائها الأكاديمي والتنافسي، من خلال تفويض الصلاحيات وخضوعها للمساءلة، وتشجيع أصحاب العمل وقادة الأعمال على المشاركة في الخطط الدراسية، من خلال تطبيق عدد من الآليات تتضمن تمثيلهم في المجالس.

مراجعة التوصيات التي قُدمت في تقرير حالة البلاد لعام 2018 حول قطاع التعليم العالي

أكدت التوصيات في مجال بناء الاستراتيجيات على ضرورة إشراك جميع المعنيين في عمليات التخطيط الاستراتيجي، وتعميق الفهم للتخطيط الاستراتيجي، وضرورة إجراءات عمليات متابعة وتقييم ودراسات علمية، لدراسة أثر المشاريع ولإعداد تقارير واقعية عملية عن الإنجازات المتحققة وبيان غير المتحقق منها. كما أكدت التوصيات على ضرورة توفير بيئة مستدامة للتنفيذ لتوفير نجاح عملية التخطيط، وتفعيل عمليات التحفيز والمساءلة لتعزيز تحمّل المسؤولية.

وفي مجال الاستراتيجيات وتناولها لموضوع الحاكمية والإدارة، أوصى التقرير بضرورة إصدار نظام تعيين رؤساء الجامعات، من خلال تنوع المشاركين وتعدددهم في اختيار الرئيس عن طريق المشاركة المتوازنة لمجلس الأمناء وأعضاء الهيئات التدريسية، وكذلك إعطاء أهمية لتعيين نواب الرئيس والعمداء ورؤساء الأقسام من خلال اعتماد معايير عامة يلتزم فيها عند التعيين، والتركيز على القيادات الأكاديمية الشمولية التي تجمع بين الحنكة القيادية والخبرة العلمية والنزاهة والشفافية. كما شدد التقرير على ضرورة الإسراع في إصدار نظام مساءلة القيادات الأكاديمية، وتطوير آلية تقييم رؤساء الجامعات وإعادة تفعيل التقييم الإلكتروني من خلال المدرسين والموظفين.

وبخصوص محور العملية التدريسية والبحثية، أوصى التقرير بالإسراع في إصدار نظام ممارسة العمل الجامعي، ووضع خطة تطوير مستمرة لتطوير قدرات أعضاء هيئة التدريس، والعمل على إدخال المفاهيم الحديثة في التدريس، وإيفاد أعضاء هيئة التدريس والفنيين للتدريب عليها. وتضمنت التوصيات بخصوص الرقابة الداخلية وضع برنامج للتدقيق الداخلي وتنفيذه، لضمان جودة الخطط الدراسية والعملية التدريسية والبحثية ومستوى المدرسين ونشاطهم.

أما بخصوص محور البيئة الجامعية وخدمة المجتمع، فقد أوصى التقرير بإعداد خطة واضحة تنقل الجامعة من إطار خدمة المجتمع إلى الانخراط في المجتمع، وتفعيل دور عمادات شؤون الطلبة في تطوير البيئة الجامعية. كما نصّ على ضرورة قيام الجامعات بالتحسين الفكري للطلبة من الأفكار المتطرفة والهدامة، وتعزيز مفهوم عملي للانفتاح على الآخر والحوار معه من خلال برامج تعليمية وتوعوية وأنشطة هادفة. وطالبت التوصيات كذلك بتطوير مراكز الخدمات الطلابية والمكتبات، وربط الطالب بسوق العمل، وتعزيز مفهوم الجامعة للجميع.

وبخصوص محور التمويل، دعا التقرير الجامعات إلى وضع خطة تمويل تصل بها للاكتفاء، من خلال ضبط النفقات وتطبيق فكرة الجامعة المنتجة وتحفيز الاستثمار. كما أوصى التقرير بدراسة ملف المشاريع الخارجية التي لم تؤثر فعلياً على واقع الجامعات ومستواها، وتقنين المكافآت التي تُمنح لأعضاء الهيئة التدريسية عند السفر.

ولخصّ تقرير حالة البلاد لعام 2018 أسباب تراجع التعلم والتعليم بوجود عدد كبير من الطلبة في قاعات التدريس، إذ وصلت نسبة المدرسين للطلبة في بعض الجامعات الرسمية 1:50، وعدم وجود متسع من الوقت للإرشاد أو حتى للتصحيح الدقيق لأوراق الطلبة.

ويبين التقرير أن مرافق الجامعات من مختبرات وقاعات تدريس لم تعد تفي بالغرض، في ظلّ زيادة أعداد الطلبة، مؤكداً أن التدريس الحديث تبنى مفهوم التعلم بدلاً من التعليم، بحيث يكون الطالب محور العملية التدريسية والمدرس موجّهاً ومديراً لحلقة صغيرة من الطلبة.

وأوضح التقرير العوامل التي أدت إلى تراجع الطالب، ومنها: تراجع مستوى التحصيل العلمي للطلاب قبل الجامعة، وتراجع رغبة الطالب في الدراسة وقلة اندفاعه نحوها مع ازدياد مغريات العصر، والتغير الكبير في شخصية الطالب، وتدني الانضباط، والغياب عن المحاضرات، مع الإشارة إلى ازدياد حجم الصفّ مما جعل ضبط الحضور والغياب من المدرس أمراً صعباً للغاية. وأشار التقرير إلى أن الطالب أصبح يتبنى أسلوباً واحداً للدراسة، هو قراءة الملخصات والملاحظات السريعة أو تحديد أرقام صفحات معينة في الكتاب، فاختلفت النظرة لأهمية الدراسة والشهادة في ظلّ البطالة وندرة فرص العمل مهما كان نوع الدراسة.

وتناول التقرير أبرز المتغيرات في العوامل السابقة، وهي دخول أعداد ضخمة امتحان التوجيهي، وحصول عدد كبير من الطلبة على معدلات مرتفعة في التوجيهي، والتحاق عدد كبير من الطلبة بالتعليم العالي مع ازدياد أعداد الجامعات الحكومية والخاصة، وتدني معدلات القبول، وتنوع مصادر التحاق الطلبة بالجامعات لتشمل: البرنامج العادي والبرنامج الموازي والبرنامج الدولي والتجسير والاستثناءات المتعددة، مما جعل السيطرة على مستوى المقبولين في الجامعة أمراً شبه مستحيل. وبخصوص عوامل تراجع المدرس، فقد لخصها التقرير باعتماد أنظمة الترقية في الجامعات على أساس البحث العلمي، وعدم الاهتمام بالمحاضرة نفسها من خلال تخصيص مكافآت حقيقية للمحاضر الجيد، مؤكداً أن التدريس أصبح سطحيّاً.

ومن عوامل تراجع البحث العملي بحسب التقرير، عدم إدراك الخطط التنفيذية للاستراتيجيات المتتابة للأولويات البحثية الأردنية مثل الطاقة والماء، وضعف منافسة

الجامعات الأردنية لجامعات عربية وغير عربية في عدد الأبحاث العملية المنشورة في محرك البحث (Scopus) حتى عام 2014، مشيراً إلى أن المقارنة مع جامعة «كيوتو» اليابانية مثلاً تظهر فرقاً كبيراً، ويُسْتَدَلُّ من ذلك أن أنظمة الترقية في الجامعات الأردنية وصندوق دعم البحث العملي لم تحقق المطلوب. وذكر التقرير أن هناك مشروعاً أطلق عام 2009 لتحديد أولويات البحث العملي في الأردن (2011-2020)، ولكن ما تضمنه هذا المشروع كان عاماً ولا يخدم الحاجة الوطنية مباشرة. وأضاف التقرير بأنه كان من الأجدى أن يصبَّ صندوقُ البحث العلمي تركيزه على مشروع واحد مثل تحلية المياه أو معالجة المياه العادمة أو إنتاج غاز الإيثان من القمامة، أو إنتاج غاز الإيثان واستخدامه وقوداً للسيارات من قصب السكر، إلا أن صندوق دعم البحث العملي لم ينجح في ذلك، ولم يؤثر في زيادة أعداد الأوراق العملية المنشورة، بل إن النشر لم يكن شرطاً للدعم المالي.

وأشار التقرير إلى ضعف تعليمات الترقية، إذ عملت هذه التعليمات على تراجع البحث العلمي من حيث أعداد الأبحاث واعتماد مجالات ومحركات ضعيفة جداً، وهو ما جعل الترقية أمراً سهلاً، إضافة إلى توقف الإنتاج البحثي لعضو هيئة التدريس بعد الترقية لرتبة أستاذ.

وذكر التقرير أن الأساس في إدارة عجلة التكنولوجيا يتمثل في وجود قرار سياسي ومظلة حكومية تحرك القطاع الخاص، ومن ثم الجامعات التي بمقدورها الإشارة إلى التكنولوجيا الحديثة وتقديم العقول العاملة بالبحث العملي.

وأكد التقرير عدم ارتباط الأبحاث بالحاجة الوطنية، فالغرض منها هو الترقية، وإن كانت الأبحاث جيدة فإنها تواجه مشكلة أخرى تتمثل في عدم اهتمام الحكومة والقنوات التنفيذية فيها، إضافة إلى إغفال الاستراتيجيات مصير البحث العملي التطبيقي والتنفيذي الجيد.

وأرجع التقرير أسباب القصور في تنفيذ الخطط الاستراتيجية إلى طريقة اختيار شاغلي المناصب العليا، وقدرات موظفي وزارة التعليم العالي والبحث العملي والمؤسسات ذات العلاقة، والتردد في معالجة القضايا الكبيرة، وعدم فتح الملفات المعقدة ليضمن شاغل المنصب البقاء في منصبه، وعدم مكوث الوزراء طويلاً في مناصبهم مما يساعد في ظهور التردد، وهي سمة دائمة عند التفكير باتخاذ قرارات صعبة.

ومن أسباب القصور أيضاً، وصول الخطة إلى مرحلة معقدة، وعدم محاسبة الأشخاص أو الجهات المسؤولة، وعدم اختيار الوقت المناسب للتخطيط والتنفيذ، وعدم وجود رؤية حقيقية يؤمن بها المخطط، وعدم إشراك كل الأطراف المعنية في صياغة الأهداف.

وفي مجال استجابة وزارة التعليم العالي لتوصيات التقرير، عملت الوزارة عند إعداد الخطة الاستراتيجية للأعوام (2019-2021) على إشراك أكثر من 250 مشاركاً، وتم عقد دورات تأهيلية لجميع شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية وعدد من الموظفين في الوزارة، ويتم إعداد تقرير شهري حول الإنجازات التي تعمل الوزارة على مراعاتها في جميع الإجراءات، إذ سيتم تشكيل لجان مستقبلية لدراسة آثار القرارات، والعمل على توفير بيئة مستدامة للتنفيذ. ويتم تأهيل قيادات الوزارة وتدريبهم من خلال إيفادهم بدورات متخصصة للقيادة والإشراف والتخطيط الاستراتيجي. وقد عملت الوزارة على حوسبة معظم إجراءاتها، إذ بلغ عدد الخدمات المحوسبة 60 خدمة، إضافة إلى 17 بوابة إلكترونية. وقامت الوزارة بوضع خطط تحسينية لعمل مديرياتها وخطط تنفيذية مرتبطة بالخطط الاستراتيجية يتم من خلالها قياس الأداء كل ربع سنة لتعكس الإنجاز في الخطة الاستراتيجية، ثم احتساب هذا الإنجاز على مستوى كل هدف استراتيجي لكل ربع سنة، علماً أن أهداف الخطة الاستراتيجية للوزارة ترتبط بالأهداف والخطط الوطنية.

ويخصوص الخطط الاستراتيجية التي تعمل عليها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، لخصت الوزارة المهام والإجراءات المطلوبة منها في خطة واحدة ليتم متابعتها شهرياً، ووضع ما يتم من إجراءات ومستجدات على هذه الخطة وجداول التنفيذ والمتابعة ضمن برنامج عمل شهري، من خلال اعتماد «روزنامة» للمتابعة لعامي 2018 و2019، بالإضافة إلى أن الوزارة ستعمل على تجديد الخطة مطلع كل عام.

النظرة المستقبلية

ومع أن الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) قد شكلت نقطة بداية مهمة وأساسية في إحداث التغيير والتطوير نحو المستقبل، إلا أن وتيرة التقدم بقيت أدنى بكثير من المأمول. أما الملاحظات العامة على الاستراتيجية والإطار العام للتقييم والمتابعة لمحور التعليم العالي، فتشمل الآتي:

1. ضعف التكامل بين التعليم ما قبل الجامعي والتعليم العالي، مما انعكس سلباً على خيارات التنوع في مجالات التعليم، وأضعف التعليم المهني خاصة. وهو الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في دمج وزارة التعليم العالي مع وزارة التربية والتعليم من حيث المضمون والتشريعات وليس من حيث الشكل وحسب.
2. لا تفرّق الخطة بين التعليم التقني والتعليم المهني، ففي كل الحالات تشير الخطة إلى التعليم التقني على أنه تعليم مهني، ولا بدّ من التفريق بين التعليم المهني العالي

والتعليم المهني في كليات المجتمع، إضافة إلى التمييز بين التعليم المهني والتعليم التقني.

3. لم تراعى الخطة أهمية تعزيز مكانة العلوم الاجتماعية والإنسانية التي من شأنها خلق جيل واع ومنتم إلى وطنه، مع المحافظة على منظومة القيم والمبادئ التي من شأنها أن تؤطر منظومة القيم في باقي العلوم الحياتية والمهنية.

4. مع إشارة الاستراتيجية إلى أهمية المساءلة، إلا أن معالم هذا الجانب غير واضحة في الأهداف والإجراءات. ولم تُبرز الخطة أهمية التكامل بين الاعتماد والمساءلة، إذ إن الاعتماد هو أحد أدوات المساءلة لتحقيق دفع نظام التعليم العالي نحو التغيير والتطوير، وهذا يتطلب إنشاء نظام مساءلة مستقل، يركز على الجانب الفني للتعليم بكل قطاعاته (العام والعالي، الحكومي والخاص)، إذ يتضمن نظام المساءلة هذا آليات عمل واضحة، وأدوات قياس لبيان مواضع الضعف والقوة لكل مؤسسة أو برنامج على مستوى التعليم العام والتعليم العالي (البكالوريوس، والدراسات العليا) لجميع حقول المعرفة، ولكل جامعة على حدة، وذلك من أجل إجراء المقارنات المطلوبة في ما بين مؤسسات التعليم العالي، وكذلك في بين هذه البرامج.

5. وفي مجال استراتيجيات التعليم ومنهجيته، ثمة تدنٍ في مستوى المحاضرات ومهارات التدريس البيداغوجية، وما زال هناك الكثير من التحديات والسلبيات في هذا الجانب.

6. في الإطار العام لتقييم إنجازات الخطة ومتابعتها، يظهر أن هيئة الاعتماد تعمل من خلال مجلس التعليم العالي، وهذا يُضعف من استقلالية قراراتها، ولذلك فإنه من المناسب إعطاء مزيد من الاستقلال لهيئة ضمان الجودة والاعتماد، مع ضمان نشر معاييرها وشفافية قراراتها وعدالتها، ومع التأكيد على صياغة المعايير والشروط التي تستخدمها من خلال جهة أخرى مثل مجلس التعليم العالي، لضمان التقليل من الفساد الإداري.

7. لا يوجد في الاستراتيجية وإطارها العام ما يشير إلى وجود منهجية أو آليات معلنة لتوظيف أحكام المساءلة في دفع الجامعات والمؤسسات التعليمية للتطوير والتحسين.

8. نتيجة ضعف وحدة السياسات والتخطيط التابعة لمجلس التعليم العالي عن أداء المهام المنوطة بها بحسب نص المادة (8/أ) من قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (17) لسنة 2018، أظهر إطار التقييم والمتابعة أن غالبية الإنجازات التي تمت هي في مجال الدراسات والأبحاث، وهذا يعني مزيداً من الوصف التفصيلي للواقع والمشكلات، ولذلك لا بد من تعزيز كوادرها هذه الوحدة من أصحاب الاختصاص، ثم الانتقال إلى

مرحلة توظيف هذه البيانات والمعلومات في رسم السياسات واتخاذ القرارات، إضافة إلى ضرورة إيجاد نظام محوسب لإدارة المعرفة المتأتمية من هذه التقارير والمعلومات، وهذا يتطلب إيجاد سحابة بيانات وطنية تكون (EIMS) جزءاً منها، وتكون تحت إدارة هيئة الاعتماد وهيئة المساءلة.

9. لم تتطرق الاستراتيجية أو الإجراءات إلى مجال تطوير المحتوى والمناهج، أو على الأقل وضع معايير تتضمن الممارسات الدولية الفضلى في تطوير المناهج والمحتوى الجامعي. كما لم تتطرق إلى بيان آليات للترجمة وتوفير بعض المصادر الأساسية باللغة العربية.

10. مازال التعليم الجامعي يمارس بالطرق والمنهجيات التقليدية، ولم تُشر الإجراءات ولا مؤشرات الأداء إلى أهمية توظيف التكنولوجيا في تقديم المعرفة بطرق جديدة. وحتى في مجال التكنولوجيا، لا يوجد أي إجراءات لتحوّل الجامعات نحو الإنتاج التكنولوجي والرقمي، وخاصة المحتوى التعليمي الجامعي، مما يتطلب إعادة النظر في التوازن بين التعليم التقليدي (traditional education) الجامعي والتعلم عن بُعد (distance education)، وزيادة توظيف الشبكات الإلكترونية، مع وضع معايير ضابطة لهذا الغرض، لدمج التعلم عن بُعد مع التعليم التقليدي في منظومة تعليمية جديدة في توظيف التعليم الممتزج (Blended Learning).

11. على مجلس التعليم العالي إعداد وثيقة سياسات للتعليم العالي ورفعها إلى مجلس الوزراء تنفيذاً لنص المادة (6/أ) من قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (17) لسنة 2018. كما أن عليه التخلي عن أدواره الإجرائية والتنفيذية (مثل الاعتماد وضمان الجودة والمساءلة) لصالح هيئات مستقلة. إذ يُظهر الإطار الحاجة إلى مخاطبة هيئة الاعتماد من خلال مجلس التعليم العالي، مما يزيد من مركزية القرارات، والأصل أن يتبنى مجلس التعليم العالي منهجيات أكثر انفتاحاً، مثل عقد جلسات للعصف الذهني والحوار بين العاملين في هذه الهيئات لتوحيد الرؤى والتوجهات العامة والتوصل إلى تفاهات تزيد من درجات التنسيق.

12. بناء منظومة للمعايير المهنية للمدرّس الجامعي، لاستخدامها كأحد معايير تقييم الأداء وبناء المسار المهني، إذ لم تُبرز الخطة التوجهات العامة بشأن تطوير أداء أعضاء هيئة التدريس الجامعيين، الذي يحتاج إلى معايير الأداء التي ستضبط تضافر الجهود نحو أهداف محددة، والتي سيُستند إليها في تقييم أداء أعضاء هيئة التدريس، وهذا يتطلب جهداً مشتركاً من القطاعين الخاص والحكومي في سلسلة من ورش العمل واستقدام الخبراء الدوليين، واستثارة حالة من الحراك التربوي الوطني لإيجاد إطار عام متوافق عليه من غالبية القطاعات ذات العلاقة.

13. العمل على توفير قواعد بيانات مشتركة تبين أولويات البحث العلمي على مستوى الأردن، وعلاقتها بسوق العمل والنمو الاقتصادي، إذ إن البحث العلمي يعدُّ من أهم وظائف التعليم العالي، وهذا ما يتطلب من الجامعات قيادة هذا المسار على المستوى الوطني. فكان يجب أن يظهر التوجه العام في كيفية التعاون مع الجهات ذات العلاقة لتحديد أولويات البحث المستقبلية بعيداً عن الآراء الفردية والخبرات الشخصية، وتحويلها إلى خبرات نابغة من إدارة وطنية للخبرة والمعرفة، من خلال عقد ورش العمل بين الجهات ذات العلاقة، كديوان الخدمة المدنية وصندوق دعم البحث العلمي وقطاع الصناعة.

14. تطوير نظام رتب الأساتذة والمدرسين الجامعيين، ليشمل برنامجاً تدريبياً تربوياً يكون حجر الأساس في استراتيجيات التدريس وكيفية استثارة إبداع الطلبة، وتحسين مهارات الأساتذة الجامعيين في توظيف التكنولوجيا وشبكات المعرفة، واستثمار قواعد البيانات الدولية لتطوير قدرات الطلبة والبحث العلمي، إضافة إلى تقديم الدعم المناسب لبناء قدرات طلبة التعليم العالي في البحث وحل المشكلات والتفكير الناقد. فقد كان من المناسب توجيه جزء من موازنة تنفيذ الخطة لوضع برنامج قابل للاستدامة حول بناء القدرات البحثية للطلبة، مثل إصدار مجلة متخصصة في نشر أبحاث الطلبة، أو منح جوائز لأفضل الطلبة الباحثين، أو إطلاق برامج استكشاف أثري للطلبة في مواقع أردنية مهمة، أو إقامة مخيمات علمية تزيد من تبادل الخبرات بين الجامعات والطلبة.

15. على مجلس التعليم العالي وضع منهجية محددة لإعطاء التراخيص والاعتماد للتخصصات والبرامج، بما يضمن عدم التكرار ويتفق مع المصلحة الوطنية.

16. تقييم البرامج والتخصصات في الجامعات لزيادة التكامل في الأداء الجامعي وتقليل التضارب والتعارض والتكرار في التخصصات. إن قيام بعض الجامعات بإنشاء جامعات أخرى وبموافقة مجلس التعليم العالي (الجامعة الأردنية/ فرع العقبة مثلاً)، يعدُّ هدراً للموارد وتعبيراً صريحاً عن المزاجية في الأداء، فكان الأصل أن يُستبدل بهذه التوجهات بناء شراكات بين الجامعات، تمنح الطلبة مزيداً من الثقة وتزيد من إقبالهم على برامج تعليمية محددة، مثل البرامج التعليمية المشتركة بين الجامعات تُمنح فيها الشهادات بالمشاركة بين مؤسستين تعليميتين وبمصادقة التعليم العالي.

17. ليس من المناسب إلزام الجامعة بالحصول على اعتماد دولي، ولكن من المهم رفع مستوى المعايير المحلية لغايات الاعتماد لتوازي المعايير الدولية، وإن تعذر ذلك فبالإمكان وضع تصنيف سلمي تكون درجته العليا تحقق المعايير الدولية.

18. تُظهر الموازنة أن المبالغ المرصودة كبيرة جداً مقارنة مع حجم الأنشطة المنوي تنفيذها، والتي تتمحور غالبيتها حول الدراسات والتقارير ووصف الواقع.
19. من الملاحظ على إنجازات الخطة، أنها تتمحور حول الدراسات والأبحاث وتشكيل اللجان، ولم تبرز إنجازات ملموسة موثقة بالشواهد والأدلة.
20. تقييم أداء مجالس أمناء الجامعات، وخاصة من ناحية قدرتها على جلب التبرعات ودعم الموارد المالية للجامعات وتنظيم شؤون استثمارها، وذلك استناداً لنص المادة (10) من قانون الجامعات الأردنية رقم (18) لسنة 2018.
21. إلزام مجالس الأمناء بتقديم تقرير سنوي مفصّل إلى مجلس التعليم العالي عن أعمالها ومحاضر اجتماعاتها، ليتمكن المجلس من متابعة أداء هذه المجالس وتقييمه.

الخلاصة والتوصيات

- الخلاصة

بعد مراجعة استراتيجيات قطاع التعليم العالي، يبدو جلياً وجود إنجاز على الأرض، إلا أنه لم يحقق الكثير، إذ إن وتيرة التغيير الناجم عن أنشطة الاستراتيجية أبطأ بكثير من التغييرات العالمية في مجال التعليم العالي والناجمة غالباً بسبب الثورة الرقمية، والتي يمكن إجمالها بما يلي:

1. انتقل الاهتمام إلى تأثير تلك الثورة على الاقتصاد من خلال التجارة الإلكترونية، وإعادة توزيع مراكز الإنتاج الصناعي على أصقاع الكرة الأرضية.
2. بقي التعليم الجامعي إلى حدٍ كبير خارج هذه الثورة باستثناءات محدودة، مثل حوسبة المكتبات، والتسجيل الإلكتروني للالتحاق بالجامعات، وتطوير المحتوى الإلكتروني لبعض المواد.
3. جاء التأثير العميق لهذه الثورة الرقمية لتعزيز قيام الجامعات بوظيفتها على أسس إنتاج المعرفة وتعميمها، وفق أولويات الجامعات الجديدة التي قد تنشأ مستفيدة من تقنيات الذكاء الاصطناعي والتعليم الذكي.
4. قادت الثورة الرقمية إلى تعديل جذري في سوق العمل، مما أدى إلى تداعيات كبيرة على:
 - أ. ماهية المجالات والمواد التعليمية واستراتيجيات تدريسها.
 - ب. شيوع التعليم عن بعد والذي بات جزءاً مهماً من التعليم العالي، ليس في مجالات العلوم الإنسانية والاجتماعية وحسب، بل وأيضاً في مجالات العلوم الصحية والهندسية.
5. السماح لشرائح اجتماعية غير طلابية بالاستفادة من التعليم الجامعي عن بعد، نتيجة تدني الكلفة، فالتحول من شأنه تخفيض إنفاق الجامعات على البنى التحتية وهيئة التدريس، وزيادة مواردها المالية، من خلال جني رسوم من مسجلين من خارج الفئة الطلابية.

- التوصيات

1. إعادة النظر في أسس القبول الموحد، بحيث يُقسَّم إلى حُزْم تُعطى علامة الثانوية العامة فيه جزءاً، وامتحان القدرات جزءاً، ورغبة الطالب والميل والاهتمام جزءاً. وأن يصار إلى قبول الطلبة في ضوء هذه المنظومة الثلاثية في الجامعات الأردنية الرسمية والخاصة ضمن السنة الأولى، بحيث يكون القبول فيها على مستوى الكليات وليس على مستوى الأقسام والتخصصات (وتكون هذه السنة بمثابة سنة تحضيرية)، وفي ضوء علامات الطلبة في هذه السنة يتم توزيعهم على التخصصات الدقيقة.
2. ربط أعداد المقبولين في الجامعات الرسمية والخاصة بالطاقة الاستيعابية الفعلية للكليات والتخصصات الدقيقة في كل كلية دون زيادة أو نقصان.
3. معالجة تكرار التخصصات في الجامعات الأردنية التي تتشابه أكثر مما يقتضيه أمر تحسين مستوى التعليم.
4. معالجة ضالة الموارد المخصصة للبحث العلمي، إذ تقع الجامعات الأردنية في الرُتَب الدُّنيا من خلال هذا المعيار.
5. معالجة وضع المختبرات الجامعية المتهالكة في غالبية الجامعات الأردنية.
6. الحد من ظاهرة هجرة العقول التي تدفعها الجامعات الأردنية عموماً ومجتمعاتها إلى ذلك، فيفتتح إنتاجها في بلدان أجنبية تدرك الفائدة من احتضانها.
7. معالجة الوضع المتدني للجامعات الأردنية في جميع المقومات المالية والأكاديمية والمادية، إذ حان الوقت لتجاوز التوصيف لهذا الوضع إلى البحث الجدي عن مفااتيح للخروج منه.
8. معالجة الأعداد الهائلة من طلبة الدراسات العليا الماجستير والدكتوراه، وخصوصاً في التخصصات الإنسانية والعلوم الاجتماعية.
9. البدء التدريجي بتخفيض الدراسات الموازية والاستعاضة عنها بالبرامج الدولية للطلبة الوافدين.
10. الاستمرار بتقليص عدد الطلبة الذين يُقبلون بالتخصصات المشبعة والتخصصات الراكدة، والاستعاضة عنها بالتخصصات الحديثة والمرغوبة في أسواق العمل المحلية والإقليمية والعالمية.
11. تجويد برامج الدراسات العليا (الماجستير والدكتوراه) في جميع البرامج، وخصوصاً في الدراسات الاجتماعية، مع ضرورة تجويد رسائل الماجستير والدكتوراه في هذه البرامج.

12. البدء التدريجي بربط حلقات الاعتماد بإجراءات الترخيص في الوزارة، وفصلها عن هيئة الاعتماد وضبط الجودة.
13. التركيز على ضمان الجودة ومخرجات التعليم، والاستفادة من الخبرات والتجارب العالمية في هذا الخصوص، على أن يتم إدخال مقيمين من الخارج إضافة إلى المخزون الوطني من المقيمين.
14. فصل وظيفة رئيس مجلس هيئة الاعتماد وضبط الجودة عن المدير التنفيذي للهيئة.
15. تغيير بنية أعضاء مجلس الهيئة بحيث يكون المجلس ممثلاً للجامعات الرسمية والخاصة والمشغلين في القطاعين العام والخاص وأصحاب الرأي والخبرة، في حين يكون الجهاز التنفيذي مكوناً من مديرين متخصصين بما يوكل إليهم من مهام ضمن القوانين والأنظمة والتعليمات وإدارة مدير الهيئة والذي يكون ارتباطه مع مجلس الهيئة، ليتحقق مفهوم المساءلة بشكله الحقيقي.
16. إعادة النظر بتشكيله مجلس التعليم العالي؛ وذلك بتعديل نص القانون الذي شكّل المجلس بموجبه، بحيث يصار إلى زيادة عدد أعضاء المجلس وبما يستوعب ممثلي الجامعات الرسمية والخاصة والمشغلين وأصحاب الرأي.
17. تعزيز التشاركية والتعاون بين مؤسسات القطاع كافة، إذ صدر قانون التعليم العالي وقانون الجامعات المعدّل دون مناقشة الجامعات الرسمية والخاصة أو أصحاب الرأي والاختصاص بها، وأدخلت تعديلات على أسس اختيار رؤساء الجامعات ومجالس الأمناء. ولا بد من إعادة النظر ببعض تلك التشريعات.
18. إعادة النظر في إجراءات النشر العلمي لأعضاء هيئات التدريس في مؤسسات التعليم العالي، ودعم الأبحاث العلمية المنشورة في المجالات المصنفة عالمياً، وتعديل التشريعات الخاصة بعمليات الترقية من حيث الإجراءات والمحتوى والزمن.
19. مراجعة المحتوى الذي تدرسه الجامعات وكذلك جودته، استناداً إلى المعايير الدولية والممارسات الدولية الفضلى، وتطوير لغة التعليم الجامعي، وإثراء المكتبة العربية بالتراجم الأكاديمية العلمية، وبالتالي فإن المضي قدماً في عمليات تطوير التعليم العالي يحتاج إلى الاستناد إلى عدد من الافتراضات المرتبطة بالتطوير والتغيير، ومنها:
 - التوجه نحو تحقيق الاستقلال المالي والإداري لمؤسسات التعليم العالي، وذلك من خلال تبني فكرة الجامعة المنتجة.

- تطوير المناهج الدراسية وأساليب التدريس بما يتوافق مع متطلبات العصر الرقمي وثورة المعلومات والتعليم للمستقبل.
- الرغبة الحقيقية لدى القائمين على مؤسسات التعليم العالي في التكيف مع الظروف المحلية والإقليمية والدولية، والبعد عن الجمود والنمطية في التفكير واتخاذ القرارات.
- بناء الشراكات الفاعلة مع المجتمعات المحلية والمشتغلين في إقرار الأولويات والبرامج والخيارات التعليمية.
- تحسين أساليب اتخاذ القرارات، وتنمية الإحساس بالمسؤولية.
- تخصيص الموارد المالية على النحو الأفضل.
- توفير أطر التقييم والمتابعة والمساءلة لمؤسسات التعليم العالي وفق معايير أكاديمية محددة الجودة.
- تحديث التشريعات والاستراتيجيات النافذة بالجامعات لمواكبة المستجدات.
- التنسيق والتكامل بين الخطط والمشاريع كافة تحقيقاً للرؤية التربوية.
- تطوير الكفاءة المؤسسية للجامعات والعاملين فيها استجابةً للتحديات.
- وجود تنظيم إداري قادر على ترجمة الأهداف الاستراتيجية للتعليم العالي بفاعلية.

المراجع:

1. الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).
2. الخطة الاستراتيجية لوزارة التعليم العالي للأعوام (2019-2021).
3. مسودة تقرير إنجازات الخطة الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).
4. تقرير حالة البلاد / قطاع التعليم العالي، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2018.
5. القوانين:
 - قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (17) لسنة 2018.
 - قانون الجامعات الأردنية رقم (18) لسنة 2018.
6. الأنظمة:
 - نظام ممارسة العمل الأكاديمي في الجامعات والكليات الجامعية رقم (130) لسنة 2018.
 - نظام صندوق دعم الطالب في الجامعات الأردنية الرسمية رقم (114) لسنة 2018.
 - نظام شؤون الطلبة الوافدين رقم (108) لسنة 2018.
 - نظام صندوق دعم البحث العلمي والابتكار رقم (107) لسنة 2018.
 - نظام التنظيم الإداري لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي لسنة 2017.
 - نظام مكاتب خدمات طلبة التعليم العالي رقم (72) لسنة 2017.
 - نظام الإجازات من دون راتب لأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الرسمية رقم (43) لسنة 2017.
7. التعليمات:
 - تعليمات عقد الدبلومات والدورات التدريبية في مؤسسات التعليم العالي الأردنية لسنة 2019.
 - تعليمات الترخيص لإنشاء الكليات الجامعية والمتوسطة التقنية «الخاصة» وإجراءاته (2017).
 - تعليمات دعم البحث العلمي والابتكار رقم (1) لسنة 2018.
 - تعليمات معادلة الشهادات غير الأردنية رقم (1) لسنة 2018.
 - تعليمات الاعتراف بمؤسسات التعليم العالي غير الأردنية رقم (2) لسنة 2018.
 - التعليمات المالية لمعادلة الشهادات غير الأردنية، وتصديق الشهادات العلمية والوثائق الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي.
 - تعليمات الترخيص لإنشاء الجامعات والمؤسسات الجامعية «الخاصة» وإجراءاته (2017).
 - تعليمات صندوق دعم الطالب في الجامعات الأردنية الرسمية لسنة 2016.



تقرير حالة البلاد 2019

محور الموارد البشرية

التعليم والتدريب المهني والتقني





604	المُلخَص التَّنفيذِي
607	التقديم
609	واقع التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن
622	الخطط الاستراتيجيَّة والتقارير الخاصَّة بالتعليم والتدريب المهني والتقني
643	مشروع التطور الوظيفي للمسارات المهنية والتقنية
644	التحليل الاستراتيجي لواقع القطاع
648	الاستنتاجات
651	متطلبات التطوير
653	توصيات لتطوير القطاع واجراءات تنفيذها
671	الخلاصة

الملخص التنفيذي

يشكل بناء الإنسان تأهيلاً وتعليماً وتدريباً ركيزة أساسية لأيّ تطوّر ونماء اقتصادي واجتماعي على مستوى العالم، وهو يقف جنباً إلى جنب مع بناء هذا الإنسان تربوياً وثقافياً وسياسياً واقتصادياً واجتماعياً.

ويعدّ التعليم التقني والمهني ضرورة ملحة لسدّ حاجة سوق العمل من التقنيين والفنيين والمهنيين، وقد لاقى تعليم الإنسان وتدريبه الاهتمام الكافي من الدولة الأردنية منذ نشأتها، وهو ما ظهر جلياً في كتب التكليف للحكومات المتعاقبة وفي خطب العرش في افتتاح الدورات البرلمانية وفي الأوراق النقاشية لجلالة الملك.

وعند معاينة الوضع القائم لقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن، يمكن القول إنه قطاع واعد ومهم، إلا أنه يحتاج لمزيد من الدعم، لا سيما وأنه يعاني من مشاكل وصعوبات وتحديات وتهديدات عديدة في الأبعاد الأساسية للقطاع، ومنها: محدودية التمويل، وصعوبة توفير المدربين الأكفاء، وضعف الحوكمة الرشيدة للقطاع، في الوقت الذي تتعدّد فيه المرجعيات وتتعدّد الاستراتيجيات والتشريعات الناظمة له.

إن ضعف تأهيل العاملين (وهذا يشمل المدربين والمدرسين والإداريين) يعدّ إحدى المشاكل التي يواجهها القطاع، كما عانى القطاع -وما زال- من محدودية مشاركة الجهات المشغلة لخبرتيه في نشاطات القطاع، كتصميم البرامج وتطويرها وتنفيذها وتقييم جودتها، وتطوير الخطط الدراسية، وتدريس بعض المواد. كما يعاني القطاع من نقص في المختبرات والمشاغل والورش اللازمة للتدريب التطبيقي.

ولا بد من الإشارة إلى محدودية (أو غياب) توفر التصنيف والتصنيف المهني الموحد والمحدد للعديد من البرامج، إضافة إلى عدم توفر المؤشرات الخاصة بنسبة التوظيف والتشغيل لخريجي كل برنامج بوصف ذلك دليلاً على نجاح ذلك البرنامج. كما لا بد من الإشارة إلى ضعف الربط بين التعليم والتدريب المهني والتقني من جهة، وقطاع العمل والشغل والإنتاج بمعناه الواسع (باعتباره الجهات الموظفة والمشغلة) من جهة أخرى، مما يؤدي إلى تخريج فنيين ومهنيين بمستوى تدريب ضعيف، يجعلهم غير قادرين على القيام بمهامهم، ويجعل مهاراتهم لا توائم احتياجات سوق العمل.

وعند الحديث عن مزودي التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن، فإنهم يتمثلون بالمدارس المهنية التابعة لوزارة التربية والتعليم، ومعاهد ومراكز التدريب المهني التابعة لمؤسسة التدريب المهني، والشركة الوطنية للتشغيل والتدريب (شركة مساهمة خاصة غير ربحية)، وغيرها من الجهات المعنية بالتدريب المهني في القطاع الحكومي، والكليات الجامعية والجامعية المتوسطة التابعة و/أو التي تشرف عليها جامعة البلقاء التطبيقية، إضافة إلى جامعتي الحسين التقنية والطفيلة التقنية، ومراكز وأكاديميات ومنشآت التدريب الخاصة. وتعاني هذه الجهات من جملة التحديات سائفة الذكر.

ولقد تم مؤخراً إقرار قانون هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية ليكون بمثابة مظلة لجميع الجهات المعنية بهذا القطاع أو المنضوية تحت لوائه، ويجري العمل على إعداد الأنظمة والتعليمات اللازمة تمهيداً لبدء العمل بها.

ويتضح أن معظم الجهات المعنية بهذا القطاع لا تؤدي الدور الكامل المطلوب منها بفاعلية، لأسباب متعلقة بالجانب المالي والجانب الإداري (ضعف قدرات العاملين)، وقد أدى ذلك إلى تراجع نمو أعداد الطلبة الملتحقين بهذه الجهات رغم قيامها بإجراءات لزيادة الإقبال على البرامج التقنية والفنية والمهنية.

وتعرض هذه المراجعة لتحليل رباعي لواقع القطاع، تم فيه تلخيص نقاط القوة، ونقاط الضعف، والفرص المتاحة، والتهديدات والتحديات التي تواجهه. كما تتم مراجعة أهم الخطط الاستراتيجية المعنية بالقطاع، والتي أُقرت في السنوات العشر الأخيرة، وتضم: الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، واستراتيجية مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني (2014-2020)، واستراتيجية وزارة التربية والتعليم (2018-2022)، واستراتيجية مؤسسة التدريب المهني (2015-2024)، واستراتيجية جامعة البلقاء التطبيقية (2017-2021)، واستراتيجية الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب (2017-2025)، بالإضافة إلى تقرير حالة البلاد لعام 2018 الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والذي تضمن مراجعة مهمة لهذا القطاع.

وقد لوحظ من جملة هذه الاستراتيجيات والتقارير - لا بل في معظمها - أنها على مستوى عالٍ من الحداثة والتحليل وطرح الحلول لمعالجة الكثير من القضايا التي يعاني منها القطاع، إلا أنه لوحظ في الوقت نفسه عدم تطبيق العديد من التوصيات التي جاءت في هذه الخطط والدراسات لتحسين واقع القطاع.

وبناء على ما جاء في دراسة واقع الحال والتحليل الرباعي، وبعد عرض جميع الاستراتيجيات ذات العلاقة، والإجراءات المتخذة لتطوير التعليم والتدريب المهني والتقني، تخلص هذه المراجعة إلى جملة توصيات واقعية وقابلة للتنفيذ ويمكن تقييم مدى تنفيذها من خلال مؤشرات قابلة للقياس مرتبطة بإطار زمني.

وقد تم تقسيم هذه التوصيات إلى مجموعات ست، هي: التشريعات القانونية والحوكمة، وبناء قدرات العاملين في القطاع، وتطوير برامج تدريبية وتدريبية تواكب التطورات في سوق العمل ويتوفر فيها أحدث الوسائل التعليمية، وتوفير الدعم المالي وإدارة المصادر المالية، وضمان الجودة وتصنيف البرامج، وبناء الشراكات المحلية والدولية.

وتهدف هذه المراجعة إلى تسليط الضوء على ما يلي:

1. واقع التعليم والتدريب المهني والتقني.
2. تحليل الخطط الاستراتيجية والتقارير الخاصة بالتعليم والتدريب المهني والتقني.
3. توضيح ماهية مشروع التطور الوظيفي للمسارات المهنية والتقنية.
4. تحليل واقع القطاع من خلال التحليل الاستراتيجي له، وبيان نقاط القوة ونقاط الضعف والفرص والتهديدات التي يواجهها القطاع.
5. تحديد متطلبات تطوير القطاع.

التقديم

يعدُّ التعليم الركيزة الأساسية لأيّ تطور ونماء اقتصادي واجتماعي، ويشكل العمود الفقري في تقدم الدول وحماية أمنها القومي وتحقيق ازدهارها الاقتصادي، وقد أدركت الكثير من الأمم أن بقاءها وتطورها يكمنان في مدى امتلاكها للموارد البشرية والعلمية والفكرية الكفؤة. وتكمن أهمية التعليم والتدريب المهني والتقني والتطبيقي في أنه المعبر لتحقيق التنمية المستدامة والنهوض بالدول واقتصاداتها، ولذلك فإنه يشكل تحدياً للدول الراغبة في إحداث فرق لرفاهية شعوبها، وخاصة في ظلّ مظاهر العولمة والثورة الصناعية الرابعة.

وخلال السنوات الماضية، توصلت المنظمات الدولية، مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو)، والعديد من الهيئات الحكومية، إلى حقيقة راسخة مفادها أن التعليم والتدريب المهني والتقني والتطبيقي يشكل بوابة للتنمية المستدامة الشاملة، كما أن له تأثيراً إيجابياً على عطاء الموارد البشرية التي تمتلكها الأمة، إضافة إلى دوره في المساهمة بتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، والتخفيف من تبعات الفقر، وتحسين فرص التشغيل للشباب، وبخاصة البالغون منهم وغير الملتحقين بالمدارس وبرامج التعليم النظامية.

ولعلّ التجارب الناجحة للدول الصناعية (مثل الولايات المتحدة الأميركية، وألمانيا، واليابان) قد شجعت العديد من الدول (مثل الصين، وكوريا الجنوبية، وماليزيا) للاقتداء بها، وبناء منظومتها الخاصة، إذ ركزت هذه الدول على النموذج الذي يحاكي أسلوب بناء الشراكات الحقيقية للتعاون والتنسيق وتبادل المصالح بين القطاعين العام والخاص، وإتاحة الفرصة للشركات لتمويل وإدارة مرافق التدريب المهني في المؤسسات والمدارس المهنية والتقنية، وصولاً إلى إعداد مصفوفة متكاملة لمهن المستقبل التي تشمل جميع القطاعات الإنتاجية والصناعية والتقنية تحت مظلة هيئة وطنية مستقلة تُعنى بالقطاع وتعمل على تطويره باستمرار.

ولا يخفى على أحد اعتماد الأردن اعتماداً كبيراً في دعم اقتصاده الوطني على الموارد البشرية المؤهلة والمدربة، وذلك في ظلّ شحّ موارده الطبيعية، إذ استثمر الأردن في التعليم استثماراً كبيراً خلال العقدين الأخيرين، فأُنفق ما يقارب 6.4% من الناتج المحلي القومي على قطاع التعليم، وبما يشكل 13.5% من الإنفاق الحكومي. ومع ذلك فإن معظم المؤشرات العالمية ما زالت تشير إلى أن ثمة العديد من التحديات التي يواجهها قطاع التعليم الأردني، وخاصة في مجال التعليم والتدريب المهني والتقني والفني.

إن ارتفاع نسبة البطالة بين الشباب من أهم التحديات التي تواجه الدولة الأردنية، الأمر الذي يستدعي خلق فرص عمل للعدد الكبير من الذين يدخلون سنوياً إلى سوق العمل، وفي الوقت نفسه، يعدّ التعليم والتدريب المهني والفني والتقني ضرورة ملحة لسدّ حاجة السوق المحلي والسوق الإقليمي من التقنيين في التخصصات المختلفة. وهذا ما يفسر نظرة كثير من الخبراء في السنوات الأخيرة، إلى برامج التعليم والتدريب المهني والفني والتقني، بوصفها مصدراً أساسياً لخلق التقنيين المهرة.

إنّ بناء نظام فعال للتعليم والتدريب المهني والتقني، سيمكّن المستفيدين منه من تطوير إمكاناتهم الكامنة ومواهبهم في العمل في المهن ذات المستويات الأساسية البسيطة وصولاً إلى المستويات المتقدمة التي تتمتع بمهنية واحتراف عالي المستوى. ويتطلب ذلك تطوير بدائل ومسارات من مستويات المهارات الأساسية إلى مستويات متقدمة، بما يتيح للشباب تطوير مهاراتهم وكفاياتهم لتحقيق الفائدة لأنفسهم وللإقتصاد الوطني، ويسهم بجعل الأردن أكثر تنافسية على المستويين الإقليمي والعالمي.

وتهدف برامج التعليم والتدريب المهني والفني والتقني إلى تهيئة موارد بشرية مؤهلة تسهم في سدّ احتياجات سوق العمل من القوى العاملة المدربة، ومن هنا فإن النهوض بقطاع التعليم المهني والفني والتقني يتطلب الحصول على التغذية الراجعة من أصحاب العلاقة بتلك العملية، لا سيما أصحاب العمل والمتدربين والموظفين والخريجين، وهو ما سيسهم في بناء قواعد البيانات، وإجراء الدراسات الخاصة بتحليل واقع القطاع وتطويره، وتصميم البرامج ذات الجودة العالية والمعتمدة، وتوفير التسهيلات اللازمة لتنفيذ تلك البرامج، لا سيما التجهيزات المناسبة والمدربين الأكفاء، إضافة إلى تطبيق أعلى المعايير العالمية لضمان الجودة، وتطوير الخطط الدراسية وتحديثها لتتناسب مع احتياجات سوق العمل كمياً ونوعياً، وتحضير المواد الدراسية والحقائب التعليمية والمقررات الحديثة ذات الجودة العالية بما يضمن فهمها ويسهل تطبيقها.

وبناءً على ما سبق، يمكن القول إن أحد أهم الاقتراحات لمواجهة التحديات الحالية والمستقبلية، يتمثل بتبني مشروع متكامل لتطوير قطاع التعليم التقني الأردني، ليشمل تحسين مدخلات وعمليات ومخرجات برامج التعليم والتدريب المهني والفني والتقني المطروحة من خلال ضمان جودتها، وتطبيق متطلبات الاعتمادات المحلية والدولية، وإعداد خطط دراسية متطورة تواكب التكنولوجيا الحديثة، وتطبيق أفضل الممارسات والأساليب التدريبية، وتوفير المختبرات والمشغل والورش والتجهيزات والتقنيات الحديثة، وإعادة تأهيل المدربين، وبناء نظام متابعة وتحليل لاحتياجات السوق المحلي والسوق الإقليمي، ووضع البرامج التي تتجاوب بشكل سريع ومتواءم مع المستجدات التكنولوجية والتغيرات العالمية.

إن توفير خريجين مهنيين ذوي مهارات وقدرات عالية تتناسب مع احتياجات سوق العمل، بات ضرورياً لدعم الاقتصاد الوطني، فسوق العمل الأردني يعاني من ضعف موازنة مخرجات التعليم والتدريب لاحتياجاته، إذ يشير التقرير السنوي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام 2018 إلى أن ما مجموعه 288,190 طالباً وطالبة يجلسون على مقاعد الدراسة في الجامعات الأردنية، وأكثر من 75% منهم يدرسون في تخصصات إنسانية، في حين يدرس 27,607 طالباً وطالبة الدبلوم المتوسط في الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة مشكلين ما نسبته 9.6% من إجمالي أعداد الطلبة.

إن خطط ومشاريع النهوض ببرامج التعليم والتدريب المهني والتقني التي تطرحها وزارة التربية والتعليم وجامعة البلقاء التطبيقية ومؤسسة التدريب المهني، خطط ومشاريع واعدة، لكنها بحاجة إلى مزيد من التمويل لتطوير الخطط الدراسية، وتأهيل المدربين والمعلمين، وتوفير التجهيزات والبنية التحتية التي تقف محدوديتها عائقاً أمام النهوض بقطاع التعليم التقني، واستدامة رفده للكوادر المؤهلة، وزيادة الملتحقين بهذا النوع من التعليم والتدريب.

وعند الحديث عن مخرجات التعليم بشكل عام، لا بد من الإشارة إلى الهاجس الأكبر في الدولة الأردنية، وهو البطالة. فقد بلغت نسبة البطالة في الأردن في الربع الثالث من عام 2019 مستويات غير مسبوقه تصل إلى 19.1% تتوزع بين 17.1% للذكور و27.5% للإناث. وفي الوقت نفسه، يعمل عدد كبير من العمال غير الأردنيين في مهن مختلفة، وهي في الغالب مهن لا يتوفر لشغلها أشخاص مؤهلين من الأردنيين.

ومن هنا، بات من الضروري توفير فرص عمل في القطاع الخاص، وتشجيع مشاريع الاستثمار المولدة لفرص العمل، وتقديم الحوافز للمشغلين والمشتغلين، لا سيما المهنيين منهم، والتوجه الحقيقي لمواءمة مخرجات التعليم مع احتياجات السوق، والذي غالباً ما يحتاج إلى معارف ومهارات وكفايات مهنية واتجاهات صحية وقيم مهنية تتوفر لدى خريجي التعليم والتدريب المهني والتقني.

واقع التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن

يعد 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 وفعالة بين مزودي التعليم المهني والتقني والتدريب وبين القطاع الخاص، كي تكون البرامج المطروحة في هذا القطاع ذات ارتباطية عالية بحاجات سوق العمل.

ويؤدي هذا القطاع دوره في إعداد العمالة الوطنية بالمستويات المهنية المتعددة، وتوفير التخصصات المهنية التي تغطي النقص في سوق العمل، وهو ما يفسر توسع هذا القطاع الذي تشرف عليه مجالس ومؤسسات تتبع لوزارات مختلفة، منها وزارة التربية والتعليم، ووزارة العمل، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وجامعة البلقاء التطبيقية. وفي ما يلي إضاءة على واقع الجهات المعنية بالإشراف والتمويل والتنفيذ.

1. الإدارة والإشراف والتنسيق

تتوزع مسؤولية الإدارة والإشراف على مزودي التعليم والتدريب المهني والتقني بين عدد من الجهات، ومنها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة العمل. كما تتعدد الجهات المزودة للتدريب والتعليم المهني والتقني، ومن الجهات التي تقع في إطار الجهاز الحكومي: مؤسسة التدريب المهني، والشركة الوطنية للتشغيل والتدريب، بالإضافة إلى الجامعات التي تقدم برامج في هذا المجال، وبخاصة جامعة البلقاء التطبيقية وجامعة الطفيلة التقنية وجامعة الحسين بن عبدالله الثاني التقنية. وكل ذلك جنباً إلى جنب مع هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية التي أنشئت مؤخراً. وقد تم إنشاء هذه الهيئة بعد إقرار قانونها، بهدف الارتقاء بالتعليم والتدريب المهني والتقني، بما يساعد على تنمية الموارد البشرية، ويحقق متطلبات التنمية الشاملة في المملكة. ومن أهم أهداف هذه الهيئة: تنظيم الجهات العاملة في هذا القطاع، وتعزيز التعاون بين المؤسسات والهيئات المحلية التي تعنى بالتشغيل والتدريب المهني والتقني ومثيلاتها من المؤسسات والهيئات العربية والإقليمية والدولية، وإقرار الاستراتيجيات والسياسات والخطط الخاصة بتطوير القطاع على المستوى الوطني. وبعد إقرار قانون الهيئة، يجري إعداد الأنظمة الداخلية التي ستحكم إطار عملها وعمل أذرعها الفنية والتنظيمية.

2. تمويل القطاع

تتحمل الحكومة كلف بناء وتشغيل المراكز والمعاهد والكليات المعنية بهذا القطاع في جميع محافظات المملكة، وتوفر فرص الالتحاق بها بكلفة تكاد تكون مجانية، بينما أسهم القطاع الخاص ببعض المبادرات للشراكة مع القطاع العام في إنشاء وإدارة عدد من المراكز والمعاهد التقنية والمهنية. ويتسع نطاق هذه المبادرات أملاً في تحقيق شراكة مؤسسية مع القطاع الخاص.

1. التمويل الداخلي

بموجب قانون مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، تم إنشاء صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، الذي يعتمد في تمويله على ما يتم تحصيله من تصاريح العمل، بعد أن كان يُخصَّص له ما نسبته 1% من الأرباح الصافية للشركات. وينفق الصندوق على المشاريع المرتبطة بالتشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وفق معايير محددة.

2. التمويل الخارجي

قُدِّم للقطاع من دول ومنظمات دولية، مساعدات فنية ومالية سنوية خلال الأعوام السابقة، من خلال الاتفاقيات والبروتوكولات التي وقعتها الحكومة الأردنية ممثلة بوزارة التخطيط والتعاون الدولي. وقد ساهمت هذه المساعدات في تطوير قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، سواء من حيث البنى التحتية أو بناء القدرات أو تطوير البرامج والمناهج.

3. التنفيذ

تتولى جهات عدة تنفيذ التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن. ويمكن تصنيف هذه الجهات من حيث نظامية البرامج على النحو الآتي:

1. التعليم والتدريب المهني والتقني النظامي

- التعليم الثانوي المهني في وزارة التربية والتعليم، من خلال الصفين الحادي عشر والثاني عشر، بأربعة مسارات (الصناعي، والزراعي، والفندقي والسياحي، والاقتصاد المنزلي). ويقدم التعليم الثانوي المهني الشامل في المرحلة الثانوية، وتنفذ برامجه في سنتين (الصفان الحادي عشر والثاني عشر) بعد إكمال المرحلة الأساسية، ثم يمكن للطلاب تقديم امتحان الثانوية العامة المهنية في أحد المسارات المهنية (صناعي، زراعي، فندقي وسياحي، اقتصاد منزلي)، ويُسمح للنجاحين في الثانوية العامة الالتحاق بكليات المجتمع أو بالجامعات وفق شروط تحددها أسس القبول.
- التعليم التقني الذي تقدمه الجامعات والكليات الجامعية المتوسطة، وتشرف عليه جامعة البلقاء التطبيقية، إذ 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. 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:

1. برنامج الدبلوم الشامل التقني.
 2. برنامج الدبلوم الفني (لغير المستكملين للثانوية العامة).
 3. برنامج الدبلوم التدريبي.
 4. دورات قصيرة.
- التدريب المهني الذي تقدمه مؤسسة التدريب المهني من خلال معاهدها ومراكزها المنتشرة في أرجاء المملكة (وعددها 43 معهداً للذكور والإناث). ويُلْتَحَق بهذه البرامج والتي يبلغ عدد البرامج النظامية المعتمدة منها حوالي 100 برنامج، بالإضافة للبرامج المستمرة والتي تصمّم وفق احتياجات الزبائن، وكذلك برامج إعداد المدربين ومشرفي السلامة والصحة المهنية والتي يزيد عددها عن مئة برنامج ودورة تدريبية منذ المرحلة الأساسية، وذلك لفترات متباينة بحسب طبيعة كل برنامج ومستوى الاختصاص فيه.
 - التدريب المهني على المهن الإنشائية والمهن المساندة لها، والطاقة المتجددة، واللوجستيات. وتقدمه الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب، وهي شركة مساهمة خاصة غير ربحية يمثل القطاع الخاص 78% من مجلس إدارتها، وقد باشرت الشركة عملها بمبادرة ملكية في شهر آب 2007، بهدف إعداد القوى العاملة التي يحتاجها قطاع الإنشاءات والمهن المرتبطة به. ولا تزيد مدة أيٍّ من برامجها عن سنة واحدة، ويحظى الملتحقون بهذه البرامج بحوافز مالية ومعنوية.
 - برامج التعليم المهني التي تنفذها وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا). إذ تقدم الوكالة التعليم المهني والتقني والتدريب من خلال برامج متعددة في تخصصات مختلفة وعلى فترات زمنية قصيرة المدى وطويلة المدى، وتطرح برنامجين رئيسيين:

1. برنامج الدبلوم التقني (تنطبق عليه تعليمات جامعة البلقاء التطبيقية).
2. برنامج تدريبي معادل لما تقوم به مؤسسة التدريب المهني.

2. التعليم والتدريب المهني والتقني غير النظامي. وهناك نمطان له:

- التدريب المؤسسي الذي ينفذ في مواقع العمل.

- التدريب الريحي غير الرسمي المدعوم من الجهات المانحة.

وفي ما يلي عرض لواقع تلك الجهات وانجازاتها استناداً لما ورد منها من بيانات ومعلومات.

• جامعة البلقاء التطبيقية

تضطلع جامعة البلقاء التطبيقية بدور رئيسي في التعليم التقني والتطبيقي على مستوى الدرجة الجامعية المتوسطة في الأردن، إذ تضم ثلاثة وعشرين كلية تتوزع في أرجاء المملكة، يدرس فيها 11,122 طالباً وطالبة في 91 تخصصاً بحسب إحصائيات الفصل الدراسي الثاني 2019/2018. كما تشرف الجامعة على 30 كلية جامعية متوسطة خاصة وحكومية وتابعة لوكالة الغوث للأجانب التابعة للأمم المتحدة، يدرس فيها 16,485 طالباً وطالبة بحسب إحصائيات الفصل الدراسي الثاني 2019/2018. وقد بلغت نسبة الإناث في التعليم التقني 54.81%.

وتضم جامعة البلقاء التطبيقية 23 كلية، منها 11 كلية في مركز الجامعة في السلط (يضاف لها عمادة البحث العلمي، وعمادة شؤون الطلبة)، و12 كلية تتوزع على معظم محافظات المملكة. وتحمل الجامعة مسؤولية الإشراف الأكاديمي والفني على جميع كليات المجتمع في المملكة (الحكومية، والعسكرية، والخاصة، والدولية)، والبالغ عددها 30 كلية، تطرح برامج أكاديمية متنوعة لدرجات الدبلوم الجامعي المتوسط.

وقد لعبت الجامعة منذ تأسيسها دوراً مهماً كونها إحدى المؤسسات التي تهتم بالتعليم التقني التطبيقي، وخدمة المجتمع، ورفد أسواق العمل المحلية والإقليمية بالكوادر المؤهلة علمياً وعملياً والمتخصصة في ميادين المعرفة المختلفة، التي تلبى احتياجات الأردن والمنطقة.

ولتحقيق هذا الدور، عملت الجامعة على وضع إمكانياتها الأكاديمية والفنية والإدارية في خدمة المجتمع، من خلال تقديم التخصصات المتنوعة والمطلوبة لسد احتياجات سوق العمل من الفنيين المهرة، إذ اشتملت خطط الجامعة على العديد من البرامج والدورات والمحاضرات، وورش العمل المشتركة مع القطاعات المختلفة في المجتمع المحلي، للمساهمة في تكامل قطاعات الإنتاج وتنميتها، والمساهمة في التنمية الاقتصادية.

وتعمل الجامعة على تهيئة فرص التعليم الجامعي التطبيقي والتقني النوعي؛ للإسهام في إعداد الكوادر البشرية على المستويات الثلاثة (الجامعي المتوسط، والجامعي، والدراسات العليا)، وتكريس البعد التطبيقي في البرامج والمستويات الأكاديمية التي تطرحها وفقاً

لما تفرضه تحديات العصر من إعداد القوى العاملة الكفؤة في المجالات مختلفه بما يمكن المجتمع من التحديث والتطوير، ليكون قادراً على مواجهة متطلبات المرحلة المستقبلية بثقة.

ولا بد من الإشارة إلى أن أعداد الطلبة الملتحقين ببرامج التعليم التقني في كليات جامعة البلقاء التطبيقية بلغ 11,122 طالباً وطالبة في عام 2019، يتوزعون على 91 تخصصاً. يضاف إلى ذلك 16,485 طالباً وطالبة في الكليات الوطنية، الحكومية والعسكرية والخاصة وكليات وكالة الغوث الدولية، والتي تقع تحت الإشراف الأكاديمي لجامعة البلقاء التطبيقية. ومع كل هذه الظروف، إلا أن معظم خريجي كليات جامعة البلقاء التطبيقية (وتحديداً كلية الهندسة التكنولوجية، وكلية الحصن الجامعية، وكلية معان الجامعية)، يلتحقون مباشرة بسوق العمل.

وقد لقي تطوير التعليم التقني اهتماماً كبيراً من الجامعة، لمواكبة احتياجات السوق محلياً وعربياً ودولياً وللتوافق مع المتطلبات العالمية. وفي إطار جهود الجامعة لتطوير التعليم التقني في الأردن، وترجمة للرؤى الملكية بوضع خطة واضحة المعالم لتطوير هذا القطاع، وتماشياً مع الخطة الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، التي تتضمن التوسع بالتعليم التقني وتجويد مخرجاته؛ فقد تقدمت الجامعة بمقترح لتطوير كلياتها التي تُعنى بالتعليم التقني لتكون نموذجاً للتطوير في المرحلة القادمة، بحيث يتم تطوير البرامج الموجودة، واستحداث برامج جديدة تواكب احتياجات سوق العمل، ومنها على سبيل المثال: صيانة السيارات الهجينة والكهربائية، وصيانة الأجهزة الكهربائية والطبية، والتصنيع باستخدام الماكينات الحوسبة، وتكنولوجيا الإنتاج والتصنيع، والتكييف والتبريد، والطاقة المتجددة، ومعالجة المياه، وإنشاء المباني. وقامت الجامعة باقتراح نقل النماذج العالمية وطرح برامج تقنية جديدة؛ مما سيساهم في خلق فرص عمل جديدة، وتقليل نسب البطالة لدى الشباب الأردني.

ولتحقيق هذا التطوير، تقوم جامعة البلقاء التطبيقية بنقل وتطبيق نماذج عالمية (كندا، وألمانيا، وفرنسا، وكوريا، وأميركا.. إلخ)، إذ يتم اختيار النموذج الأفضل عالمياً لكل برنامج من البرامج المقترحة في كل كلية من الكليات بحيث لا يتكرر في كلية أخرى.

كما سعت الجامعة إلى وضع نموذج في التعليم التقني يحاكي النماذج العالمية ويناسب الظروف المحلية في الوقت نفسه، إذ تمتاز كليات المجتمع الكندية -مثلاً- بأنها تعكس خصائص المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمنطقة التي تحتضن الكلية، وتركز على الناحية العملية وعلى احتياجات سوق العمل، وتفتح على العالم والفرص الجديدة في التعلم، كما تعمل على تطوير مهارات الطلبة تاركة الباب مفتوحاً للتعليم

والتعلم المستمر مدى الحياة. أما التعليم الألماني المهني والتقني، فيمتاز بالمستوى العالي من التدريب العملي والتخصصية التي يتطلبها سوق العمل. ويمتاز التعليم التقني الكوري بالتخصصية العالية والصناعات التكنولوجية. بينما يتسم النموذج الأميركي في التعليم التقني بتركيزه على الجانب العملي وبالأعداد الكبيرة التي تلتحق به، إذ تستمر نسبة كبيرة من المتحقيين بعد حصولهم على الدبلوم بالدراسة وصولاً إلى الدرجة الجامعية الأولى.

وتعمل الجامعة بالتعاون مع المعهد الوطني الفرنسي للعلوم والتكنولوجيا (CNAM) على طرح أربعة برامج دبلوم معتمدة أوروبياً (الواقع الافتراضي وألعاب الفيديو، والإنشاءات، والاتصالات)، إلا أنه لم يتم الانتهاء من عمليات اعتماد هذه البرامج من الجانب الفرنسي. وشهد العام الجامعي 2019/2018 طرح برنامج الدعم اللوجستي للمرحلة الجامعية المتوسطة بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ).

كما طرحت جامعة البلقاء التطبيقية 18 برنامجاً جديداً بناءً على احتياجات سوق العمل، وتم توفير الكوادر المهنية المدربة لمهن المستقبل، مثل الذكاء الاصطناعي والروبوتات، والأبنية الذكية، والطاقة المتجددة، والتصنيع المحوسب. إضافة إلى ذلك، قامت الجامعة بإغلاق 100 برنامج لا يحتاجها سوق العمل، وأعدت تطوير الخطط الدراسية لـ 73 برنامجاً، بما يركز على المهارات والكفايات والمعرفة.

أما على مستوى التعليم والتدريب المهني، فلم يتم أي تقدم يذكر منذ إطلاق الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، باستثناء ما قامت به جامعة البلقاء التطبيقية ومؤسسة التدريب المهني والشركة الوطنية للتشغيل والتدريب من مواءمة استراتيجياتها مع الاستراتيجية الوطنية.

إنّ مثل هذا الإجراءات التي تسعى جامعة البلقاء التطبيقية لتحقيقها، تؤهل الطلبة للعمل في القطاعات الإنتاجية المحلية والإقليمية، وتفتح الأبواب للالتحاق بأسواق العمل العالمية، كما تؤهل الطلبة لإنجاز مشاريعهم الخاصة بهم عن طريق التشغيل الذاتي عوضاً عن البحث عن وظيفة في القطاع العام الذي لم يعد قادراً على خلق وظائف جديدة للخريجين الذين تتزايد أعدادهم سنوياً.

فعلى سبيل المثال، قامت جامعة البلقاء التطبيقية باتخاذ العديد من الإجراءات التي أدت إلى زيادة أعداد طلبة التعليم التقني المتحقيين بها، إذ ارتفع عدد الطلبة في كليات الجامعة وحدها من حوالي 7,650 طالباً وطالبة للعام الجامعي 2017/2016 إلى 11,122 طالباً وطالبة في الفصل الدراسي الثاني للعام الجامعي 2019/2018، بينما ارتفع عدد الطلبة في جميع الكليات الوطنية المتخصصة على مستوى الدرجة الجامعية

المتوسطة من حوالي 18,194 طالباً وطالبة في عام 2016 إلى 27,607 طالباً وطالبة في الفصل الثاني للعام 2019/2018، وبنسبة زيادة وصلت إلى 52%.

وقد أفردت الخطة الاستراتيجية لجامعة البلقاء التطبيقية تسعة مشاريع للتعليم التقني وستة مشاريع للدبلوم الفني. وتضمنت هذه المشاريع تطوير التخصصات الحالية، واستحداث أخرى جديدة يحتاجها سوق العمل، وتطبيق نظام معادلة المؤهلات والخبرات، والإرشاد المهني، وزيادة الدعم المالي، ورفع مستوى المدربين وقدراتهم، وضبط جودة البرامج، وتطوير المختبرات والمشاغل، والاستفادة من خبرات الدول الرائدة في التعليم التقني.

• وزارة التربية والتعليم

بلغ عدد الطلبة الملتحقين بالتعليم المهني التابع لوزارة التربية والتعليم 18,725 طالباً وطالبة لجميع الفروع للعام الدراسي 2019/2018، بلغت نسبة الإناث 43% منهم. وشهدت أعداد المتقدمين لامتحان الثانوية العامة في الفروع المهنية تراجعاً، إذ كانت 17,711 طالباً وطالبة في عام 2014 وتراجعت إلى 9,109 طالباً وطالبة في عام 2019.

• مؤسسة التدريب المهني

باشرت المؤسسة عملها في عام 1976، بهدف إعداد القوى العاملة المدربة وبنظام تدريبي يجمع بين مركز التدريب المهني ومواقع العمل، أي ما يُطلق عليه «التلمذة المهنية لصغار السن». ويرأس وزير العمل مجلس إدارة المؤسسة، وتُمثّل في المجلس وزارات ومؤسسات 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، مع الحرص على جودة التدريب وتنويع البرامج.

وقد عملت المؤسسة على تأسيس شبكة واسعة من مراكز ومعاهد التدريب، وصل عددها إلى 43 موقعاً تدريبياً تتوزع في أرجاء المملكة، وتتنوع برامجها وتخصصاتها لتشمل مستويات العامل محدد المهارة، والعامل المهني، والعامل الماهر. ووصلت الطاقة التشغيلية لمراكز المؤسسة ومعاهدها إلى ما يزيد عن 20 ألف متدرب ومتدربة سنوياً، موزعين على برامج قصيرة المدى ومتوسطة المدى وطويلة المدى. وتعاونت المؤسسة مع أصحاب العمل من خلال اتفاقيات وشراكات متعددة، واستطاعت أن ترفد سوق العمل بما يزيد عن

400 ألف خريج منذ تأسيسها رغم أن برامجها شبه مجانية. وقد بلغ عدد المتدربين من الطلبة الملتحقين ببرامج مؤسسة التدريب المهني لعام 2018 ما مجموعه 26,485 متدرباً ومتدربة، بلغت نسبة الإناث 30% منهم.

• الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب

تُعدّ الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب مزوداً رئيسياً للتدريب في المملكة، وتسعى إلى تلبية الاحتياجات الكمية والنوعية لسوق العمل الأردني والعربي من القوى المهنية العاملة. وللشركة مجلس إدارة يضم ممثلين من القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني وخبراء وجامعات. ويمثل القطاع الخاص حوالي 87% من مجلس إدارة الشركة، مما يعزز عملية دعم القرار والذي يحتكم للفاعلية والكفاءة في ظل موازنة متطلبات سوق العمل بجانب الطلب والعرض.

وتستجيب الشركة لتطورات القطاع من خلال مشاركتها في المجالس الوطنية للمهارات القطاعية، كمهارات الطاقة والبيئة والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات واللوجستيات.

وبلغ عدد المستفيدين من برامج الشركة 26,119 شخصاً، في حين بلغ عدد الخريجين من برامجها منذ إنشائها ما يقارب 22,400 خريج، وذلك من خلال تصميم وتنفيذ برامج تدريبية مهنية وتطبيقية متنوعة جاذبة للشباب المستهدف ومتوافقة مع المعايير والأنظمة الدولية الحديثة، وبشراكة فاعلة مع مؤسسات وطنية مثل مؤسسة التدريب المهني، وصندوق الأميرة بسمة، وجامعة الأميرة سمية، ونقابة المقاولين، ونقابة العاملين بالبناء، والوزارات، والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، ومركز الاعتماد والجودة، وغرف الصناعة والتجارة، وجمعية مستثمري شرق عمان، وشركة المدن الصناعية، وشركة تطوير معان. بالإضافة إلى شراكتها مع مؤسسات دولية تطبق أفضل الممارسات في التدريب المهني.

وساهمت الشركة في تنفيذ العديد من التدخلات المتعلقة بقطاع التشغيل والتدريب، من خلال تطوير العمالة المحلية، ومعالجة القضايا المتعلقة بالفجوة ما بين العرض والطلب للعمل، ومعالجة القضايا المتعلقة بجانب العرض في سوق العمل، وزيادة فعالية التدريب المهني باستقطاب الشباب وتدريبهم وتأهيلهم من خلال التدريب النظري والعملي في المعاهد، ورفع قابلية التشغيل بإدماجهم بسوق العمل في مرحلة التدريب الميداني. وفي ما يتعلق بجانب الطلب، عمدت الشركة إلى زيادة نسبة التشغيل من خريجها بالبرامج المهنية لتصل إلى 74%، جزاء التنوع في استخدام الأدوات التسويقية المتنوعة، وعقد الاتفاقيات المتخصصة مع القطاع الخاص، وتنفيذ العديد من حملات الإرشاد والتوجيه المهني للشباب المستهدف.

وسعت الشركة إلى تصميم برامجها التدريبية وفقاً لمتطلبات السوق الكمية والنوعية، إذ تنتهج سياسة التدريب بطريقة الكفايات ضمن نظام مرجعي فرنسي، والتي تركز على إتقان متطلبات العمل بصرف النظر عن المستوى التعليمي للمتدرب، مما يعزز من المهارات المكتسبة لدى الشباب المستفيدين. بالإضافة إلى تقديم حزمة من المهارات الحياتية والريادية وفق أفضل الممارسات الدولية، والتي تعزز من عملية اندماج المتدربين بسوق العمل، وإحاقهم بالتدريب في مواقع العمل، مما يشكل فرصة لانخراطهم بسوق العمل وتعزيز الذات، ويسهم بالتالي في زيادة نسبة تشغيلهم.

• جامعة الحسين التقنية

هي إحدى مبادرات مؤسسة ولي العهد، إذ أسست في عام 2016 بهدف تقديم تعليم يعزز من المهارات الأساسية والتخصصات التقنية المطلوبة لأسواق العمل المحلية والعالمية. وتعد الجامعة داعماً حقيقياً للتعليم المبني على العلوم والتكنولوجيا والهندسة والرياضيات (STEM)، وهي لا تهدف إلى الربح.

حددت الجامعة منذ تأسيسها، خطتها الاستراتيجية بوصفها جامعة هندسية تطبيقية، وطرقت نموذجها التعليمي ليكون ديناميكياً مرناً يختلف عن النماذج التقليدية للجامعات الأخرى، يُقبل فيها طلبة شهادة الدراسة الثانوية في الفرعين العلمي والصناعي وبمعدل أعلى من 60% للحصول على إحدى الشهادات التالية:

1. الشهادة الجامعية المتوسطة الأولى، بعد دراسة 72 ساعة معتمدة بنجاح خلال سنة كاملة، والتدريب الميداني لمدة 6 أشهر.
2. الشهادة الجامعية المتوسطة الثانية، بعد دراسة 132 ساعة معتمدة بنجاح خلال سنتين، والتدريب الميداني لمدة 8 أشهر.
3. البكالوريوس في الهندسة أو علوم الحاسوب، بعد دراسة (166-172) ساعة معتمدة بنجاح للتخصصات الهندسية، و135 ساعة معتمدة لتخصصات الحاسوب خلال ثلاث سنوات، والتدريب الميداني لمدة سنة واحدة.

وتمنح الجامعة الدرجة الجامعية المتوسطة (الأولى والثانية) والدرجة الجامعية الأولى، في مجالات الهندسة التطبيقية وعلوم الحاسوب التالية:

- الهندسة الكهربائية.
- الهندسة الميكانيكية.
- هندسة الطاقة.
- الهندسة المدنية.

- الهندسة المعمارية.
- علوم الحاسوب.
- معلومات حاسوبية.

وعلى صعيد المناهج، فهي مطابقة لأعلى المواصفات العالمية، إذ تحرص على تقديم درجة عالية من التعليم التطبيقي والعملي الواعي للتحديات الداخلية والخارجية، وصُممت مناهجها بشكل يعزز من روح المبادرة والعمل الفعال والإبداع لدى الشباب، بالإضافة إلى تعزيز الطاقات الإبداعية والفكرية لهم.

وتعمل الجامعة على خدمة المجتمع المحلي من خلال توفير برامج تدريب مجانية تستهدف الشباب الجامعي الباحث عن فرص عمل، كما تعمل على جذب اهتمام طلبة المدارس -ذكوراً وإناثاً- للتخصصات العلمية والعملية المطلوبة في سوق العمل محلياً وإقليمياً وعالمياً.

وقد أنجزت الجامعة منذ تأسيسها منتصف عام 2016 وحتى عام 2019 ما يلي:

1. تشكيل مجلس أمناء الجامعة وإدارتها العليا.
2. تعيين الكوادر التدريسية والفنية والإدارية المؤهلة من أصحاب الخبرة العملية (48 من أعضاء هيئة التدريس، و69 من مساعدي التدريس والفتنيين والإداريين)، وتعيين العمداء، واختيار اللجان الأكاديمية، وتأسيس الدوائر الإدارية.
3. إقرار الأنظمة الداخلية من مجلس التعليم العالي، وإقرار النظام الخاص للبرامج الجامعية المتوسطة الذي يضمن استقلالية الجامعة، من مجلس الوزراء.
4. استكمال إنشاء البنية التحتية للمرحلة التأسيسية والتي شملت المباني والمرافق وقاعات التدريس والمكاتب الإدارية والمختبرات والقاعات والمراكز، وتأثيثها بالأثاث والأجهزة اللازمة، وتأسيس الشبكات الإلكترونية وأنظمة الحماية والمراقبة والتسجيل الإلكتروني والبوابات الإلكترونية للطلبة والموظفين. كما تمكنت الجامعة من تطوير الأنظمة الإلكترونية للجامعة الهاشمية واستخدامها في البرامج الإدارية الخاصة بها.
5. تجهيز 8 مشاغل هندسية، و17 مختبراً متخصصاً، و9 مختبرات حاسوبية، ومختبرات أخرى تبرعت بها مؤسسات محلية وخارجية.
6. استكمال الخطوات اللازمة لإنشاء الكليات والأقسام الأكاديمية وعمادة شؤون الطلبة.
7. الحصول على الاعتمادين العام والخاص لبرامج الجامعة من «هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها»، وبطاقة استيعابية بلغت 1000 طالب وطالبة يتوزعون على تخصصاتها وبرامجها المختلفة.

8. اعتماد الخطط الدراسية لبرامج الجامعة والتي صُممت بالتنسيق والتشاور مع القطاعات الصناعية ومع مؤسسات وجامعات عالمية بحيث تتواءم مع احتياجات سوق العمل، من خلال دمج التطبيق العملي بالمساقات النظرية، وتدريب مساقات مكثفة في اللغة الإنجليزية والمهارات الشخصية، وشمولها لسنة التدريب لتخصصات البكالوريوس الهندسية و8 أشهر لتخصصات البكالوريوس في الحاسوب والبرامج التقنية. كما تميزت الخطط الدراسية لجميع التخصصات بالمرونة وإمكانية تطويرها لتتلاءم مع التطورات التكنولوجية المتسارعة والحقول الفرعية المختلفة.
9. استقبلت الجامعة أول فوج من طلبتها البالغ عددهم 120 طالباً وطالبة مع بداية العام الدراسي 2018/2017، وقد أصبح عددهم 761 طالباً وطالبة مع بداية عام 2019. ويشار إلى أن معدلات حوالي 300 طالب وطالبة من الملتحقين في الجامعة تزيد في امتحان الدراسة الثانوية عن 80%.
10. أسست الجامعة صندوق دعم الطلبة، ووضعت له نظاماً خاصاً. ويقوم الصندوق بتقديم دعم كلي أو جزئي لحوالي 40% من طلبة الجامعة بتمويل من موازنة الجامعة ومن تبرع أعضاء مجلس الأمناء بمكافآتهم وتبرعات أخرى من شركات ورجال أعمال.
11. وقعت الجامعة عدداً من الاتفاقيات الأكاديمية مع مؤسسات عالمية مرموقة، أهمها اتفاقية مع مؤسسة بيرسون (Pearson) للتعليم والاعتماد البريطانية. وبموجب الاتفاقية، أشرفت المؤسسة على وضع الخطط الدراسية، وتقوم بالرقابة والتقييم لضمان تطبيق الخطط المعتمدة والتزام أعضاء هيئة التدريس بالتدريس وفقها، بالإضافة إلى إنشاء مكتب خاص للإشراف على تقييم البرامج الدراسية واعتماد شهادات خريجي البرنامج المتوسط (المهندس التقني) من المؤسسة.
12. وقعت الجامعة اتفاقية مع جمعية المعاهد الجامعية التقنية الفرنسية (IUT)، تهدف إلى دعم برامج هندسة الطاقة وتكنولوجيا المعلومات، وتجهيز المختبرات الخاصة بهندسة الطاقة، بالإضافة إلى تأمين مقاعد في المعاهد والمنشآت الصناعية الفرنسية لتدريب الطلبة.
13. تأسس مركز التطوير الوظيفي والمشاركة المجتمعية، لرفع المستوى المهني للشباب ومساعدتهم في إيجاد فرص عمل مجزية من خلال مشاركتهم في برامج التدريب الوظيفي التي يعقدها المركز لطلبة الجامعات الأردنية حديثي التخرج والباحثين عن فرص عمل في مجال التخصصات الهندسية وعلوم الحاسوب، إذ قامت الجامعة بتدريب 26 خريجاً من تلك الجامعات، وتم تشغيل 80% منهم بعد تخرجهم. ويتولى

المركز الإشراف على:

- برنامج تدريب المهندسين في «مركز تطوير الحوسبة المتقدمة» الهندي.
 - برنامج التعاون مع وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة لتأهيل 1000 من خريجي الجامعات الأردنية الباحثين عن العمل في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
 - اتفاقية التدريب مع وزارة العمل في إطار برنامج «خدمة وطن».
 - اتفاقية ثلاثية الأطراف بين وزارة العمل والجامعة وشركة المحمودية وكلاء سيارات «جاكوار» و«لاند روفر»، لتدريب 60 شاباً وفتاة لفترة تمتد إلى 18 شهراً في مركز الشركة للتلمذة المهنية.
 - وضع الإطار العام لخطة تدريب طلبة الجامعة وفترات التدريب المعتمدة ضمن الخطط الدراسية.
14. تأسيس مركز التميز للريادة والابتكار، لتعزيز الوعي لدى الشباب، وتحفيزهم على المشاركة في المشاريع الريادية، واستثمار مهاراتهم وقدراتهم العلمية من خلال الخدمات التي يقدمها المركز كحاضنة أعمال توفر استخدام منشآت الجامعة وخبراتها والاستشارات المتاحة من أعضاء هيئة التدريس والكوادر الفنية.
15. توقيع اتفاقية مع بنك التنمية الألماني (kfw) لتطوير وترويج التعليم والتدريب المهني والتقني، لإنشاء مركز مهني متخصص في عمان، وتطوير معهدين مهنيين في إربد. وسيتم التنفيذ من خلال مرحلتين من الدعم، الأولى (2019-2021) بكلفة 20 مليون يورو. وفي المرحلة الثانية (بقيمة تقارب 10 مليون يورو)، سيقوم البنك بدعم جامعة الحسين التقنية وغيرها من معاهد التدريب في جنوب الأردن. مع إمكانية دعم معهد ثالث بموازنة قدرها 15 مليون يورو. كما سيقدم البنك 5 ملايين يورو لتغطية كلف حملات التوعية والإجراءات المرافقة التي ينبغي أن تستهدف زيادة الجذب، والحملات التي تروج للتدريب المهني والتقني والوعي بأهميته.

• جامعة الطفيلة التقنية

يمثل البعد التقني التطبيقي العمود الفقري للعمل الأكاديمي في هذه الجامعة. وقد قامت الجامعة بعد صدور تقرير حالة البلاد لعام 2018 بجملة من الإجراءات يمكن إدراج أهمها على النحو الآتي:

1. استحداث سبع برامج جديدة ضمن درجات البكالوريوس والماجستير والدبلوم في مجالات مختلفة منها:

- الهندسة الميكانيكية التطبيقية.
 - حوسبة الأجهزة الذكية.
 - هندسة الأنظمة الذكية.
 - مساحة الطرق وحساب الكميات.
 - صيانة السيارات الكهربائية والهجينة.
 - تكنولوجيا التصنيع المحوسب.
 - الصيانة الكهروميكانيكية.
2. تسجيل وقبول 751 طالباً وطالبة، وتأهيل 355 خريجاً وخريجةً للتشغيل.
 3. الإعداد للحصول على الاعتمادات الدولية (مثل «ABET»).
 4. المشاركة ببرامج دولية (مثل برامج منح «ايراسموس موندوس»).
 5. استحداث مختبرات للتعليم الافتراضي والتعليم عن بعد.
 6. إنشاء عدد من حاضنات الأعمال.

الخطط الاستراتيجية والتقارير الخاصة بالتعليم والتدريب المهني والتقني

1. الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)
 أولت الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية للاعوام (2016-2025) اهتماماً خاصاً بقطاع التعليم المهني والتقني، إذ أفردت محوراً خاصاً له، وركزت على خمسة أهداف استراتيجية، هي: إتاحة الفرصة، والجودة، والمساءلة والحاكمية، ووسائل التمويل والتعليم المبتكرة والشراكة مع القطاع الخاص، وتعزيز مكانة التعليم والتدريب المهني والتقني. ولتحقيق هذه الأهداف تم تحديد 16 مشروعاً لإصلاح القطاع. وعلى الرغم من تفاوت نسب الإنجاز في هذه المشاريع ارتباطاً بالجهات المسؤولة عن التنفيذ، إلا أنه يمكن القول إن الإنجازات التالية قد برزت حتى وقت إعداد هذه المراجعة:

جدول رقم (1)
انجازات المشاريع المتضمنة في محور التدريب المهني والتقني في الاستراتيجية الوطنية
لتنمية الموارد البشرية

الإنجازات	المشروع
اعتماد الإطار الوطني للمؤهلات من قبل مجلس الوزراء، ورافق ذلك إنفاذ مهمة تنفيذها بهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي، مما استدعى تعديل التشريعات وإصدار نظام الإطار.	اعتماد الإطار الوطني للمؤهلات.
البدء بوضع برامج للتعليم والتدريب المهني والتقني تمنح درجة أكاديمية.	وضع برامج للتعليم والتدريب المهني والتقني تمنح درجة أكاديمية.
قام ديوان الخدمة المدنية بتعديل بعض بنود انظمته المتعلقة بحاملي شهادة الدبلوم الفني (شهادة لا درجة علمية)، بما يضمن مساواة رواتبهم مع رواتب حملة الدبلوم التقني (درجة جامعية).	تحقيق المساواة في رواتب خريجي التعليم والتدريب المهني والتقني.
العمل مستمر في إصدار الرخص بموجب أحكام قانون تنظيم العمل المهني.	إصدار رخص مزاولة المهنة للحرفيين والتقنيين.
وضع مركز الاعتماد وضبط الجودة، معايير ومتطلبات تدريب للمدرسين / المدرسين في القطاع بالتعاون مع الخبرات الدولية الألمانية والأوروبية. وسيتم تجربتها وتطويرها على ضوء التطبيق الفعلي لها. كما تم وضع آليات خاصة باعتماد المدرسين وتقييمهم.	وضع معايير ومتطلبات تدريب للمدرسين / المدرسين في القطاع.
تم نقل مركز الاعتماد وضبط الجودة (CAQA) إلى مؤسسة تطوير وتنمية المهارات المهنية والتقنية بوجوب قانونها.	وضع آليات خاصة باعتماد المدرسين وتقييمهم.
تم نقل مركز الاعتماد وضبط الجودة (CAQA) إلى مؤسسة تطوير وتنمية المهارات المهنية والتقنية بوجوب قانونها.	نقل مركز الاعتماد وضبط الجودة (CAQA) إلى مؤسسة بناء المهارات.
مراجعة الخطط الاستراتيجية لمزودي التعليم والتدريب المهني والتقني.	تطوير التعليم والتدريب المهني والتقني بما يتماشى مع أهداف الاستراتيجية الوطنية للتشغيل و«رؤية الأردن 2025».
تأسيس مؤسسة تطوير وتنمية المهارات المهنية والتقنية ومباشرة أعمالها اعتباراً من عام 2019.	تأسيس مؤسسة بناء المهارات.
الاستمرار بإجراء الدراسات القطاعية لتحديد احتياجات السوق قطاعياً من القوى العاملة المدربة والمؤهلة من خلال المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية.	تسهيل الاعتماد على بيانات موثقة عند وضع السياسات واتخاذ القرارات. أو الإلزام بذلك.
-	تأسيس صندوق لتطوير المهارات برعاية القطاع الخاص.
إنشاء شركات جديدة بين القطاعين العام والخاص تتماشى مع الأولويات المحددة في «رؤية الأردن 2025».	إنشاء شركات جديدة بين القطاعين العام والخاص تتماشى مع الأولويات المحددة في «رؤية الأردن 2025».

المشروع	الإنجازات
التوسع في برامج التلمذة المهنية.	التوسع في برامج التلمذة المهنية التي تعتمد على أسلوب التدريب في موقع العمل أو التدريب الثنائي الذي تنفذه مؤسسة التدريب المهني والشركة الوطنية للتشغيل والتدريب، كما أن عددا من المزودين الذين ينفذون برامج الدبلوم قد قاموا بتطبيق هذا النمط.
إصدار دليل للمهن على مستوى المدارس، وتوجيه الطلبة للتعرف على التصميم والتكنولوجيا الحديثة.	-
مشاركة الطلبة في مسابقات المهارات العالمية.	-
إجراء إصلاحات على مسار التعليم المهني الحالي التابع لوزارة التربية والتعليم، وعدم ربط التعليم والتدريب المهني والتقني بالتحصيل الدراسي منخفض الأداء.	-

كما نُقلت مهمة تنظيم العمل المهني من مؤسسة التدريب المهني (لكي تصبح المؤسسة مزوداً للتدريب المهني فقط) إلى وزارة العمل، بموجب قانون جديد لتنظيم العمل المهني صدر أواسط عام 2019، وذلك بعد الوزارة هي المسؤولة عن تنظيم سوق العمل، وبذلك أصبحت الوزارة تصدر إجازة مزاوله المهنة للحرفيين المهنيين.

ومن ناحية أخرى -وحتى وقت إعداد هذه المراجعة- لم يتم تحقيق إنجاز في مشاريع «الاعتماد على بيانات موثقة عند وضع السياسات واتخاذ القرارات»، و«تأسيس صندوق لتطوير المهارات برعاية القطاع الخاص»، و«إصدار دليل للمهن على مستوى المدارس، وتوجيه الطلبة للتعرف على التصميم والتكنولوجيا الحديثة»، و«إجراء إصلاحات على مسار التعليم المهني الحالي التابع لوزارة التربية والتعليم، وعدم ربط التعليم والتدريب المهني والتقني بالتحصيل الدراسي منخفض الأداء». ولم يتم مشاركة الطلبة في مسابقات المهارات العالمية، كما لم يتم تأسيس صندوق لتطوير المهارات برعاية القطاع الخاص.

غير أن هناك عدداً من النشاطات التي تشير إلى تقدم في مجال الشراكة مع القطاع الخاص، فقد عقدت جامعة البلقاء التطبيقية مجموعة من الاتفاقيات ومذكرات التفاهم مع القطاع الخاص؛ بهدف تدريب الطلبة والحصول على تغذية راجعة بخصوص خطط البرامج الدراسية لعدد من المواد التي تحتاج خبرة عملية عالية، ومشاركة ممثلين من القطاع الخاص في إعداد الخطط الدراسية، وتحديد الكفايات المعرفية للامتحان الشامل وامتحان الكفاءة الجامعية. كما أن مؤسسة التدريب المهني قد سلمت عدداً من مراكز التدريب المهني إلى القطاع الخاص من خلال غرف الصناعة والتجارة؛ لإدارتها وطرح البرامج التي تحتاجها فيها، إلا أن هذه التجربة ما زالت تراوح مكانها حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

ووقّعت الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب 1053 اتفاقية مع القطاع الخاص خلال عامي 2018 و2019، لتدريب تلاميذها. كما بدأت بتطبيق نموذج حاكمية جديد في بعض معاهدها يركز على مبدأ «الإدارة التشاركية» مع القطاع الخاص، ويُعدّ معهدا المفرق وماركا نموذجين تسعى الشركة لتعميمهما على باقي معاهدها.

وفي مجال تأسيس جهة مرجعية للقطاع تخططه وتشرف عليه، تمت الموافقة على قانون هيئة تنمية المهارات المهنية والتقنية في شهر حزيران 2019، ويجري العمل على إعداد الأنظمة الخاصة بهذه الهيئة تمهيداً لتأسيسها، إلا أن مراجعة سريعة لمهام الهيئة المقررة تبين أن هذه المهام تتضمن عدداً من مهام مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وبالتالي كان من الأولى تطوير المجلس وتفعيله بدلاً من إنشاء جسم جديد يقوم بالمهمة نفسها.

إن تأسيس هذه الهيئة سيترتب عليه تطوير أداء مزودي التدريب، وبخاصة مؤسسة التدريب المهني التي تعاني من الإرهاق منذ سنوات طويلة بسبب إناطة العديد من المهام الإضافية بها (مثل تصنيف العاملين المهنيين ومحلات المهن)، ومعالجة المشاكل والتحديات التي تواجهها (مثل عدم توفر العدد الكافي من المدربين المؤهلين، وضرورة مواكبة البرامج التي تطرحها المؤسسة للتغيرات المتسارعة التي يشهدها سوق العمل).

2. استراتيجية مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

نتيجة لإقرار قانون هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، تم إيقاف العمل بمجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وكان المجلس قد أعدّ استراتيجيته الخاصة للأعوام (2014-2020)، إذ قدم فيها شرحاً عن واقع التعليم والتدريب المهني والتقني، وقدم خطة لتطوير هذا القطاع تقوم على خمسة محاور رئيسية، هي: علاقة برامج القطاع بفرص التوظيف، وشمولية القطاع للأجانب وأصحاب الاحتياجات الخاصة وغيرهم من الفئات، والحوكمة، وقياس الأداء، واستدامة الموارد. كما تم أيضاً مناقشة استراتيجية القطاع السابقة ومراجعتها للأعوام (2008-2013) خلال إعداد استراتيجية عام 2014، وما تم إنجازه من بنود، وأسباب الإخفاق في تحقيق الكثير من البنود التي لم يتم إنجازها. ومن جهة أخرى، تضمنت الأعمدة الخمسة للاستراتيجية (2014-2020) المطلوب تحقيقه في المرحلة اللاحقة، وحددت الأهداف الاستراتيجية المنوي تحقيقها.

وقد قدمت هذه الاستراتيجية شرحاً تفصيلياً لواقع الحال ووضعت خريطة طريق واقعية، لو أنها نُفذت لكان قطاع التعليم والتدريب المهني في وضع أفضل بكثير مما هو عليه.

أما الخطة التنفيذية للاستراتيجية الوطنية للتشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، فقد تراوح الإنجاز فيها بين «ضعيف» و«متوسط»، بحسب التقارير الفصلية. وتضمنت محاورها الرئيسية: الحوكمة وتحسين ملاءمتها، وارتباط التعليم والتدريب بقابلية التشغيل، وتحسين الشمولية للنساء والشباب والمعاقين، وتحسين أداء نظام التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وضمان التمويل المستدام والفعال. ومن الجدير ذكره أن صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني يمول من خلال اقتطاع نسبة من الرسوم التي تُفرض على تصاريح العمل للعمال الوافدين، تقدر عوائدها بحوالي 20 مليون دينار أردني سنوياً. وكان الصندوق يمول قبل ذلك باقتطاع نسبة واحد بالمائة من أرباح الشركات الخاصة.

وفي ما يلي أهم إنجازات هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية خلال الفترة 1 كانون الثاني-30 أيلول 2019:

- صندوق دعم التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

بلغ عدد المشاريع الممولة من الصندوق والقائمة خلال عام 2019 ما مجموعه 88 مشروعاً وبرنامجاً للتدريب المؤدي إلى التشغيل أو التشغيل المباشر، بقيمة تمويل إجمالية بلغت 41 مليون دينار أردني استهدفت 34,669 متدرباً ومتدربة، وبلغ العدد الفعلي للمتدربين حتى نهاية الربع الثالث من عام 2019 ما مجموعه 21,288.

وقد بلغ إجمالي الموازنة الرأسمالية للهيئة لعام 2019 حوالي 32,7 مليون دينار، وذلك لتنفيذ برامج ومشاريع التدريب والتعليم المهني والتقني، في حين بلغت قيمة الإنفاق على المشاريع الممولة من الصندوق منذ بداية عام 2019 وحتى نهاية الربع الثالث 8.8 مليون دينار وبنسبة إنفاق 27% من إجمالي الموازنة المخصصة للهيئة.

ويمكن تصنيف مشاريع الصندوق إلى مشاريع جديدة ومشاريع مستمرة وبرنامج الفروع الإنتاجية، وعلى النحو الآتي:

1. مشاريع التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني الجديدة الممولة خلال عام 2019

- عدد المشاريع الجديدة الممولة من الصندوق 29 مشروعاً، بقيمة إجمالية بلغت 14.37 مليون دينار في قطاعات مختلفة.

- تستهدف هذه المشاريع ما مجموعه 13,815 من فرص التدريب المؤدي إلى التشغيل.

- بلغ العدد الفعلي للمتدربين في المشاريع الجديدة حتى نهاية الربع الثالث من عام 2019، ما مجموعه 9,521 متدرباً.

- بلغ عدد فرص العمل الناتجة عن هذه المشاريع ما مجموعه 1,553 فرصة عمل، علماً أن المتدربين ما زالوا في مرحلة التدريب ولم يصلوا إلى سوق العمل بعد.
- بلغ العدد الفعلي للمتدربات 2,686 فتاة.

2. مشاريع التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني المستمرة من أعوام سابقة وتنفيذ خلال 2019

- بلغ عدد المشاريع المستمرة من أعوام سابقة والتمويل من الصندوق 24 مشروعاً بقيمة إجمالية بلغت 10,81 مليون دينار في قطاعات مختلفة.
- تستهدف هذه المشاريع ما مجموعه 9,937 من فرص التدريب المؤدي إلى التشغيل.
- بلغ العدد الفعلي للمتدربين في المشاريع المستمرة من أعوام سابقة حتى نهاية الربع الثالث من عام 2019 ما مجموعه 6,937 متدرباً.
- بلغ عدد فرص العمل الناتجة عن هذه المشاريع ما مجموعه 3,518 فرصة عمل، علماً أن هناك متدربين ما زالوا في مرحلة التدريب ولم يصلوا إلى سوق العمل بعد.
- بلغ العدد الفعلي للمتدربات 3,961 فتاة.

3. برنامج إنشاء الفروع الإنتاجية 2019

- بلغ عدد الفروع الإنتاجية القائمة والتي يتم تمويلها من الصندوق خلال عام 2019 وحتى نهاية الربع الثالث 36 فرعاً إنتاجياً تتوزع على مناطق المملكة وفي قطاعات مختلفة.
- بلغت قيمة التمويل لهذه الفروع الإنتاجية ما مجموعه 15,86 مليون دينار.
- تستهدف هذه الفروع الإنتاجية 1.754 عاملاً وعاملة.
- بلغ العدد الفعلي للمتدربين في الفروع الإنتاجية القائمة حتى نهاية الربع الثالث من عام 2019 ما مجموعه 4,830 متدرباً.
- بلغ عدد فرص العمل الناتجة عن الفروع الإنتاجية ما مجموعه 4,830 فرصة عمل، علماً أن بعض الفروع ما زالت في مرحلة التجهيز والإنشاء.
- بلغ عدد الإناث في الفروع الإنتاجية ما مجموعه 4,453 فتاة، وبنسبة 92% من العدد الفعلي للمشتغلين.

- إنجازات مركز الاعتماد وضبط الجودة
- بلغ عدد الاختبارات التي تم تنفيذها من خلال المركز 203 اختباراً حتى نهاية الربع الثالث من عام 2019.
- بلغ عدد إجازات المزاولة التي تم إصدارها من خلال المركز 8,979 إجازة لمزاولة المهنة.
- بلغ عدد بطاقات المزاولة (ID) التي تم إصدارها من خلال المركز 5,392 بطاقة.
- بلغ عدد الشهادات التي تم تصديقها 14,092 شهادة.
- بلغ عدد التراخيص الممنوحة لمزودي التدريب 21 ترخيصاً جديداً، وعدد التراخيص المجددة 32 ترخيصاً.
- بلغ عدد البرامج التدريبية التي تم اعتمادها 61 برنامجاً جديداً، وعدد اعتمادات البرامج التدريبية المجددة 61 برنامجاً.
- بلغ عدد المؤهلات التي تم تسجيلها على الإطار العام للمؤهلات 18 مؤهلاً.
- بلغت إيرادات المركز في الفترة 1-30 أيلول 2019 حوالي 261 ألف دينار.

3. استراتيجية جامعة البلقاء التطبيقية

انطلاقاً من الأوراق النقاشية لجلالة الملك عبدالله الثاني، والخطة الاستراتيجية لتنمية الموارد البشرية التي أطلقت تحت رعاية ملكية سامية في شهر أيلول 2016، قامت الجامعة بوضع خطتها الاستراتيجية للأعوام (2017-2021)، والمبنية على رؤية ورسالة واضحتين. وتعمل الجامعة وفق منظومة استراتيجية ونموذج عمل (Business Model) يحكمان جميع العمليات الإجرائية والتنفيذية ويوجهانها، إذ تم بناؤهما بعد إجراء العديد من الدراسات لتحديد نقاط القوة ومجالات التحسين داخلياً، والفرص والتهديدات الخارجية؛ بهدف تعزيز قدرة الجامعة على مواكبة المستجدات والتطورات المتسارعة في المجالات شتى.

فقد أصبحت رؤية الجامعة: «جامعة تطبيقية رائدة علمياً، ومنافسة عالمياً، ومتميزة في التدريس، والبحث العلمي التطبيقي، والإبداع، والابتكار، والريادة، لبناء اقتصاد المعرفة ومجتمعها».

أما رسالة الجامعة فهي: «تقديم تعليم تطبيقي وتقني عالي الجودة، وتوفير بيئة منافسة وحاضنة للإبداع والابتكار والبحث والتطوير والريادة ومحفزة لها، للمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة والاقتصاد القائم على المعرفة».

وجاءت الخطة الاستراتيجية للجامعة تحت شعار «نستثمر في التعليم والبحث العلمي والابتكار والإبداع والريادة». وكان المحور الأكاديمي أحد محاور هذه الاستراتيجية، وقد ركز على كل من الدبلوم التقني والدبلوم الفني، إذ أفردت الخطة تسعة مشاريع للتعليم التقني وستة مشاريع للدبلوم الفني، وقد تضمنت هذه المشاريع: تطوير التخصصات الحالية، واستحداث أخرى جديدة يحتاجها سوق العمل، وتطبيق نظام معادلة المؤهلات والخبرات، والإرشاد المهني، وزيادة الدعم المالي، ورفع مستوى المدربين وقدراتهم، وضبط جودة البرامج، وتطوير المختبرات والمشاغل، والاستفادة من خبرات الدول الرائدة في التعليم التقني.

ويبين الجدول رقم (2) الأهداف الاستراتيجية للجامعة، وقد تم اعتماد مجموعة من المشاريع لتحقيق تلك الأهداف:

الجدول رقم (2):
الأهداف الاستراتيجية لجامعة البلقاء التطبيقية

الهدف الاستراتيجي	وصف الهدف
1. تحسين مخرجات التعليم والتعلم وربطها باحتياجات سوق العمل.	تطوير استخدام التعليم الإلكتروني، وتطوير الخطط الدراسية وربطها بالاحتياجات الفعلية لسوق العمل والتطورات التقنية، والتطبيق الأمثل لتطوير التعليم التقني المعتمد على المهارات وتحديثه، وتعزيز قنوات التواصل مع الطلبة الخريجين وأرباب العمل.
2. تعزيز سمعة الجامعة ومكانتها محليا وعالميا.	تحسين موقع الجامعة في الاعتمادات والتصنيفات المحلية للجامعة وبرامجها الأكاديمية، وتفعيل مشاركة الجامعة في التصنيفات العالمية، وتطوير الموقع الإلكتروني للجامعة، ومشاركة الجامعة في جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية.
3. تحفيز البحث العلمي والإبداع والريادة.	النهوض بمخرجات البحث العلمي لتواكب التطورات العالمية وتوجيهها للبحث التطبيقي، وتحفيز النشر العلمي في مجالات عالمية مرموقة، وإطلاق الطاقات الإبداعية والريادية لدى أعضاء هيئة التدريس والطلبة.
4. تطوير البيئة الجامعية والبنية التحتية، والتوظيف الأمثل للتكنولوجيا الحديثة لتلبية الاحتياجات.	إنشاء مركز الإبداع وحاضنات الأعمال، وتحديث البنية التحتية والتقنية للجامعة، وتطوير مختبرات الجامعة ومشاعلها، وتحديث الأنظمة الإدارية في الجامعة وأتمتتها.
5. تطوير العمل المؤسسي وتطبيق الحوكمة الرشيدة.	تطوير أداء أعضاء الهيئة الأكاديمية، وتطوير أداء أعضاء الهيئة الإدارية، ومراجعة هيكلية الجامعة وربطها مع التطورات والاحتياجات، ومراجعة الأنظمة والتعليمات في الجامعة وتحديثها.
6. الارتقاء بالشراكات المحلية والدولية.	تبادل أعضاء الهيئة التدريسية، وبرنامج تدريب الطلبة، وبرنامج التبادل الطلابي، وتعزيز الشراكة مع الشركاء المحليين، وتعزيز الشراكة مع الشركاء الدوليين.

الهدف	الهدف الاستراتيجي
الحصول على التمويل الخارجي لمشاريع هيكلية الكليات ونقل التكنولوجيا والبحث العلمي، وبرنامج استقطاب الطلبة الأجانب، ومشروع الطاقة الشمسية، وبرنامج المنح والهبات الخارجية، وضبط النفقات وإعادة الهيكلة الإدارية.	7. ضمان استدامة الاستقرار المالي، وتحسين فرص التمويل والاستثمار.

4. استراتيجية وزارة التربية والتعليم

وضعت الوزارة خطتها للأعوام (2018-2022)، وأفردت أحد المجالات الستة الرئيسية في الاستراتيجية للتعليم المهني في الصفين الحادي عشر والثاني عشر، ومن أهم أهداف هذا المجال: زيادة فرص الحصول على التعليم المهني وتحسين نوعيته، وزيادة الوصول إلى هذا النوع من التعليم من خلال زيادة أعداد الملتحقين به، وتحسين جودته.

ورغم إدراج مجموعة من النشاطات والإجراءات في الخطة لتحقيق هذه الأهداف، إلا أنه لم يتم تطبيق معظمها، الأمر الذي أدى إلى إبقاء هذا النوع من التعليم على حاله، إذ لم يلقَ الاهتمام الضروري واللازم لتطويره، مما أدى إلى زيادة المشاكل والتحديات التي تواجهه، سواء في وصول الطلبة إليه، أو في نوعية التعليم وملاءمته لسوق العمل ولبرامج التعليم التقني والتطبيقي في الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة.

5. استراتيجية مؤسسة التدريب المهني

أعدت مؤسسة التدريب المهني خطتها الاستراتيجية للأعوام (2015-2024). وتضمنت الخطة أربعة أهداف استراتيجية، هي:

1. الاستجابة لمتطلبات سوق العمل والمجتمع بجودة مضمونة ومستدامة.
2. تطوير نظام تدريب مهني يتصف بالاستجابة والارتباطية، والكفاءة، والفعالية، والمساءلة، والاستدامة، وضبط الجودة.
3. زيادة مشاركة القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني في منظومة عمل المؤسسة.
4. ضمان فرص التدريب لتحقيق مشاركة أكبر للمرأة في سوق العمل.

ومع أن هذه الاستراتيجية حاولت التناغم مع استراتيجية مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومع أنه تم في عام 2019 وضع خطة عمل للمؤسسة مبنية على هذه الاستراتيجية، إلا أنه لم ينفذ معظم ما جاء فيها كما يُظهر الجدول رقم (3).

جدول رقم (3)
سياق تنفيذ استراتيجية مؤسسة التدريب المهني (2015-2024)

المجال	المحور	أهم الإنجازات
الحاكمية	التنظيم الإداري	- إعداد نظام التنظيم الإداري والهيكل التنظيمي للمؤسسة، واعتماده من قبل مجلس الإدارة، ورفعته إلى وزارة تطوير الأداء المؤسسي في رئاسة الوزراء لإقراره.
	القوانين والأنظمة	- تعديل قانون تنظيم العمل المهني، والسير بالإجراءات التشريعية، والمصادقة عليه من قبل جلالة الملك وصدوره بالجريدة الرسمية.
الأعمال	الشراكة مع القطاع الخاص	- تمكين القطاع الصناعي من إدارة وتشغيل 5 مشاغل / معاهد تدريب مهني في عمان. - تمكين قطاع المحيكات من إدارة وتشغيل معهد تدريب مهني في الرمثا. - تمكين قطاع المحيكات من إدارة وتشغيل مشغل تدريبي في العقبة ومشغل تدريبي في محافظة الطفيلة. - توقيع اتفاقية مع جامعة الحسين التقنية لتمكينها من إدارة معهد التدريب المهني للإناث في إربد، ومعهد التدريب المهني في حكما. - توقيع اتفاقيات مع شركة «زين»، واستحداث مشاغل لصيانة الأجهزة الخليوية في معهد التدريب المهني في السلط ومشغل مركز الاتصال (Call Center) في معهد التدريب المهني في الغور الأوسط. - تمكين شركة «سيدني» وبالتعاون مع منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، من إدارة وتشغيل مشغل في العقبة.
	برامج التدريب المهني	- تدريب وتأهيل 41,933 متدرباً ومتدربة ضمن مستويات العمل الأساسية (المهني، والماهر، ومحدد المهارات) وبرامج رفع الكفاءة الفنية خلال عامي 2018 و2019. - تدريب 1,231 متدرباً و681 متدربة من خلال برنامج «خدمة وطن»/ المرحلة الأولى.
	برامج رفع الكفاءة	- رفع كفاءة 260 مديراً ومدرية من مدرّبي المؤسسة في مواقع الصناعة.
التدريب	المناهج والبرامج	- تطوير 20 برنامجاً تدريبياً سنوياً وفق دراسات احتياجات سوق العمل. - استحداث برامج جديدة في القطاع الصحي (الرعاية الصحية لكبار السن، ومنسق إداري طبي). - تسجيل 23 مؤهلاً ضمن إطار المؤهلات المهنية خلال عامي 2018 و2019. - إدماج المهارات الحياتية ومهارات ريادة الأعمال ببرامج التدريب المهني. - تسجيل 30 مؤهلاً في الإطار الوطني للمؤهلات، وإدراج العديد من التخصصات الجديدة (السيارات الهجينة، الطاقة المتجددة، رعاية كبار السن، منسق إداري طبي، رعاية الأطفال في دور الحضنة).
	البنية التحتية	- تطوير 40 مشغلاً تدريبياً وفق أحدث المعايير الدولية ومعايير السلامة.

<ul style="list-style-type: none"> - تنفيذ 5 آلاف زيارة توعوية لأصحاب العمل. - قامت المؤسسة بحملة توعية بين شهري شباط وأيار 2019 لطلبة المدارس الحكومية والعسكرية ومدارس وكالة الغوث (872 مدرسة)، استفاد منها حوالي 90 ألف طالب وطالبة. 	حملات التوعية	
<ul style="list-style-type: none"> - تدريب 400 شخص من ذوي الإعاقة تنفيذاً للاتفاقية الموقعة مع المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين. 	تدريب المعوقين	
<ul style="list-style-type: none"> - تدريب 200 نزيل تنفيذاً للاتفاقية الموقعة بين المؤسسة ومديرية الأمن العام. 	تدريب نزلاء مراكز الإصلاح	
<ul style="list-style-type: none"> - استحداث برامج للتدريب على مهارات التصنيع الغذائي، والمهن الزراعية. 	التدريب في مجال الزراعة	
<ul style="list-style-type: none"> - إنشاء وتسجيل الشركة الأردنية للإدارة والتدريب الفندقي بالتعاون مع شركة زارة القابضة لتشغيل فندق «سالتوس» في السلط. - توقيع 8 اتفاقيات للتدريب نحو التشغيل بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ). - توقيع اتفاقية مع (ILO) لتدريب 900 شاب وفتاة من الأردنيين والسوريين. - توقيع اتفاقية مع شركة الهدف للمعايير الدولية، لتوثيق شهادات المؤسسة دولياً. - الإدارة والرعاية الصحية لتدريب 600 فتاة. - توقيع اتفاقية مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ) / مشروع قدرة، لتدريب 500 أردني وسوري. - توقيع اتفاقية مع مؤسسة الأميرة عالية (نوى). - توقيع اتفاقية مع صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية / هيئة شباب «كلنا الأردن». 	التعاون والشراكة مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني	
<ul style="list-style-type: none"> - تنفيذ 100% من المطلوب من المؤسسة بموجب خطة الاستجابة الأردنية للأزمة السورية في المجتمعات المستضيفة (JRP) وفقاً لموافقات وزارة التخطيط والتعاون الدولي. - تدريب اللاجئين السوريين بموجب اتفاقيات مع الجهات الطالبة. 	تدريب اللاجئين السوريين	
<ul style="list-style-type: none"> - تشغيل 4,012 خريجاً وخريجة من متدربي برامج مؤسسة التدريب المهني خلال عام 2019، وقد بلغت نسبة التشغيل في بعض التخصصات حوالي 95%. - توجيه الخريجين وتشبيكهم للاستفادة من قروض صناديق التمويل وبرامج الحكومة التمويلية والإقراضية والاستشارية. 	التشغيل	الفقر والبطالة

<ul style="list-style-type: none"> - رفع قدرات مؤسسة التدريب المهني في ما يتعلق بخدمات السلامة والصحة المهنية المرتبطة بالتدريب وتقديم الاستشارات الفنية والإدارية في مجال السلامة والصحة المهنية، بالتعاون مع الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (UNOPS)، إذ تم: <ul style="list-style-type: none"> • إنشاء معهد للسلامة والصحة المهنية في مدينة العقبة. • إنشاء معهد للسلامة والصحة المهنية في مدينة إربد / حكما. • الانتهاء من تطوير البنية التحتية لمعهد السلامة والصحة المهنية/ ماركا، وهو معهد السلامة والصحة المهنية الوحيد في الأردن الذي تم فيه استحداث التدريب على الواقع الافتراضي (Virtual Reality) بالإضافة إلى استحداث مواضيع تدريب جديدة (Confined Space Entry «Scaffolding Training» Fire Yard). • رفع كفاءة عدد من المدربين من الأقاليم الثلاثة (24 مدرباً ومدربة) من خلال تدريبهم في اليابان ليصبحوا مدربين رئيسيين في هذا المجال. • إعداد المادة التعليمية للسلامة والصحة المهنية، والمباشرة باعتمادها من جمعية السلامة والصحة الصناعية اليابانية. • تجهيز معاهد السلامة والصحة المهنية بأحدث أجهزة القياس. 	<p>مشروع تطوير قدرات المؤسسة في مجال السلامة والصحة المهنية</p>	<p>السلامة والصحة المهنية</p>
<ul style="list-style-type: none"> - البدء بتطوير قاعدة بيانات الخريجين وأصحاب العمل، بحيث تتم عمليات التسجيل وإصدار الشهادات إلكترونياً، مما يسهل الإجراءات على متلقي الخدمة. - تطوير 15 ساعة تدريب إلكتروني ضمن برنامج التمديدات الصحية، والتكييف والتبريد، والكهرباء، والمركبات الهجينة. 	<p>التحول الإلكتروني</p>	<p>تطوير الإجراءات الحكومية</p>
<ul style="list-style-type: none"> - البدء بالتحول نحو الطاقة المتجددة البديلة في عدد من مرافق المؤسسة بقيمة 200 ألف دينار (معاهد المفرق، وحكما، وجرش، وعجلون، والمشارع، واناث إربد، ومديرية التدريب المهني في إقليم الشمال). 	<p>الطاقة البديلة</p>	<p>المسؤولية المجتمعية</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تم إنشاء حضانة إبداعية للأطفال في معهد التدريب المهني للإناث في إربد لتوفير بيئة عمل مناسبة للموظفات ومحفزة لزيادة التحاق الإناث ببرامج التدريب المهني. 	<p>الحضانات الإبداعية للأطفال</p>	<p>المسؤولية المجتمعية</p>
<ul style="list-style-type: none"> - بدأت المؤسسة بتطبيق معايير مواصفة «آيزو» (ISO29993) في معاهدها، وقد تم تقييم معهدي سحاب والعقبة كمرحلة تجريبية، حيث تبين مطابقتها للمواصفة، وسيتم تطبيق المواصفة على جميع معاهد المؤسسة. 	<p>الآيزو (ISO29993)</p>	<p>التميز المؤسسي</p>
<ul style="list-style-type: none"> - تقدمت المؤسسة بواقع 7 درجات خلال الدورة السابعة للجائزة (2016/2015) مقارنة بالدورة السابقة، في حين بلغت نسبة التقدم الحكومي حوالي 1.7% فقط. 	<p>جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية</p>	<p>التميز المؤسسي</p>
<ul style="list-style-type: none"> - حصلت المؤسسة على المركز الأول في الجائزة وذلك عن مشروع «تعزيز التدريب لتحسين الكفاءة في قطاع المياه والطاقة» و«دمج وتدريب الأشخاص ذوي الإعاقة مهنياً بغرض تشغيلهم». 	<p>جائزة الأمير الحسن بن طلال للتميز العلمي</p>	<p>التميز المؤسسي</p>

6. استراتيجية الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب

عمدت الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب إلى إطلاق استراتيجيتها للأعوام (2017-2025)، والتي تبنت ثلاثة محاور رئيسية انسجمت مع كل من الاستراتيجية الوطنية للتشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني (2017-2020)، والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025). وهذه المحاور هي:

- محور التدريب والتأهيل وزيادة فعالية التدريب المهني، من خلال زيادة دور القطاع الخاص بإدارة العملية التدريبية، وتطوير آليات الاستهداف والاستقطاب، وإنشاء مراكز تميز متخصصة، بالإضافة إلى تطوير المناهج التدريبية.
- محور التسويق والتشغيل، من خلال رفع قابلية التشغيل، وزيادة الطلب على خريجي الشركة، وبناء منظومة تشاركية اجتماعية مع الشركاء، وتطوير آليات التسويق للخريجين والمتابعة للمشتغلين لتحقيق الزيادة في أعداد المشتغلين.
- محور الاستدامة المالية، من خلال تعزيز الإطار الاستثماري، وتحسين الاستدامة المالية، والبحث عن مصادر تمويلية مختلفة، والدخول بشراكات مالية استراتيجية، ووضع إطار استثماري طويل المدى.

وترجمت الشركة استراتيجيتها بأجندة تغيير مؤسسية بمستويات مختلفة، من خلال التقدم إلى العديد من العطاءات المدارة من قبل المنظمات الدولية في مجال التدريب والتشغيل، والاستفادة من إمكانيات الشركة كمزود تدريبي مهم في قطاع التعليم والتدريب المهني في الأردن، إذ تم تأهيل حوالي 11 ألف مستفيد ومستفيدة خلال السنوات الثلاث الأخيرة، وتدريب 6 آلاف متدرب ومتدربة من الأيدي العاملة بالبرامج النظامية والتي يتم تمويلها من صندوق دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني.

وتستند الشركة في تنفيذ برامجها إلى دراسات تحليل الفجوات المتعلقة بجانب العرض والطلب للقطاعات الاقتصادية المختلفة (كالإنشاءات، وصناعة الأثاث، والكهروميكانيك).

وتعمل الشركة على إنشاء منصة إلكترونية تكفل نشر المعرفة العملية والعلمية المتخصصة في البرامج المهنية. ليتم التدريب على برامج الشركة في المعاهد التدريبية من خلالها. ومن الجدير بالذكر أن عدد المعاهد التدريبية التابعة للشركة وصل إلى 16 معهداً تدريبياً للذكور والإناث تنتشر في محافظات المملكة، وبلغ عدد الملتحقين بها حوالي 27.500 متدرباً ومتدربة منذ عام 2007.

وتعمل الشركة على رفد القطاعات الاقتصادية بالشباب المؤهلين ضمن القطاعات (الإنشاءات، والصناعة، والطاقة المتجددة، والتجميل، والحياكة) في إطار المسؤولية الاجتماعية للشركة في المناطق النائية واستجابة منها لاحتياجات المجتمع المحلي. وقد بلغ العدد الإجمالي للخريجين منذ نشأة الشركة حوالي 22,400 متدرّباً ومتدربة، وبلغ عدد المتدربين في عام 2018 ما مجموعه 2,137 متدرّباً ومتدربة، وفي عام 2019 ما مجموعه 2,407 متدرّباً ومتدربة.

كما جسدت الشركة تحقيق محور ارتباطية التدريب والتعليم المهني والتقني بقابلية التشغيل، من خلال تحقيق شراكات ثنائية محلية ودولية. فعلى سبيل المثال، تم التعاون مع جمعية مستثمري شرق عمان الصناعية من خلال الإدارة الثنائية لأحد معاهد الشركة في ماركا.

ويُظهر الجدول رقم (4) أبرز إنجازات الشركة تنفيذاً لاستراتيجيتها خلال الفترة بين مطلع عام 2019 ونهاية شهر تشرين الثاني 2019.

الجدول رقم (4):

أبرز إنجازات الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب تنفيذاً لاستراتيجيتها خلال الفترة بين مطلع عام 2019 ونهاية شهر تشرين الثاني 2019

المجال	إنجازات الشركة تنفيذاً لاستراتيجيتها خلال الفترة بين مطلع عام 2019 ونهاية شهر تشرين الثاني 2019
مجال التدريب	- التحاق حوالي 2000 متدرّباً ومتدربة في البرامج التدريبية المختلفة، وتخرج 936 متدرّباً ومتدربة.
	- تدريب 629 متدرّباً ومتدربة ضمن برنامج «خدمة وطن»، تم تخرج 595 متدرّباً ومتدربة منهم.
	- تنفيذ برنامج لتدريب وتقييم الخبرات السابقة ضمن مشروع «قدرة»، بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (giz)، لـ 1000 مشارك من الأردنيين والسوريين. وتنفيذ برنامج تدريب منتظم لـ 700 فتاة في المهن المختلفة.
	- تنفيذ برنامج التدريب الثنائي ضمن مشروع المهارات الحرفية (المرحلة الأولى)، بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (giz) لـ 360 متدرّباً ومتدربة.

إنجازات الشركة تنفيذاً لاستراتيجيتها خلال الفترة بين مطلع عام 2019 ونهاية شهر تشرين الثاني 2019	المجال
<ul style="list-style-type: none"> - إعداد الدراسات اللازمة لاستحداث عدد من المعاهد الجديدة في المناطق ذات الأولوية (مثل الكورة وذيبان). - إنشاء مراكز تميز متخصصة (كمركز التميز الأردني الألماني للطاقة المتجددة في محافظة المفرق) بالشراكة مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (giz)، وشركة الأبعاد لبناء وتطوير البيانات (أورنج/ الأردن) وشركة تطوير المفرق. - إنشاء مركز تميز متخصص بالشراكة مع نقابة المقاولين الأردنيين، للتدريب على المهن الإنشائية والمساندة. 	في مجال البنى التحتية
<ul style="list-style-type: none"> - توقيع اتفاقيات مع كل من غرفة صناعة الأردن، وغرفة تجارة الأردن، وشركة المدن الصناعية، وجمعية الرخاء التعاونية، لتلبية حاجتها من الأيدي العاملة. - توقيع مذكرة تفاهم مع جامعة الأميرة سمية لتنفيذ برامج تدريبية متخصصة في مجالات تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات (ICT)، والإلكترونيات، وهندسة الكمبيوتر، وهندسة الاتصالات، والأعمال، وعلم الرسم الحاسوبي والرسوم المتحركة، وهندسة الإلكترونيات، وهندسة الاتصالات، وأمن المعلومات والجرائم الرقمية، وهندسة الكهربية. 	في مجال الشركة مع القطاع الخاص
<ul style="list-style-type: none"> - تشغيل 2,516 خريجاً وخريجة بحسب دراسات التتبع لمؤسسة الضمان الاجتماعي. - عقد أيام وظيفية في كل من محافظة العاصمة وإربد والعقبة، لتشغيل الشباب (بمشاركة القطاع الخاص). - تأمين فرص تدريب لمتدربي المهن الإنشائية والمهن المساندة (OJT)، من خلال توقيع 546 اتفاقية مع القطاع الخاص لتدريب 1,543 متدرباً في مرحلة التدريب الميداني. 	مجال التشغيل
<ul style="list-style-type: none"> - إجراء دراسات لتحديد احتياجات سوق العمل من المهن المطلوبة لعام 2020 بالتعاون مع المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية. 	في مجال الدراسات

إنجازات الشركة تنفيذاً لاستراتيجيتها خلال الفترة بين مطلع عام 2019 ونهاية شهر تشرين الثاني 2019	المجال
<ul style="list-style-type: none"> - تطوير وتنفيذ برامج الطاقة المتجددة، ورفع كفاءة الطاقة في مركز التميز الأردني الألماني للطاقة الشمسية/ المفرق. - التوأمة مع الجانب الألماني في ظل اتفاقية المنحة لإدارة مركز التميز الأردني الألماني، وتبادل المعلومات والخبرات مع الخبراء الألمان. - حصول مركز التميز الأردني الألماني للطاقة الشمسية، على شهادة الاعتراف بالتميز. - تصميم برنامج لمأمور المستودع ضمن القطاع اللوجستي بالشراكة مع جامعة الأميرة سمية للتكنولوجيا، بهدف تنفيذ برامج تدريبية مهنية متخصصة في مجالات تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات (ICT)، لغايات تغطية احتياجات القطاع. - تطوير برامج ميكانيك وكهرباء السيارات الكهربائية والهجينة بالتعاون مع نقابة أصحاب المهن الميكانيكية والوكالة الألمانية للتعاون الدولي (giz). 	<p>في مجال تطوير البرامج</p>

مراجعة توصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018

أفرد تقرير حالة البلاد لعام 2018، الذي أصدره المجلس الاقتصادي والاجتماعي، فصلاً خاصاً بالتعليم والتدريب المهني والتقني، عرض التطورات التي شهدتها هذا القطاع في العقدين الأخيرين، وناقش المشاكل والتحديات التي تواجه هذا القطاع وكيفية التغلب عليها.

ويوضح الجدول رقم (5) واقع الإنجازات لدى الجهات المعنية بالقطاع، سواء أكانت راسمة للسياسات أو مشرفة عليها وصولاً للجهات التنفيذية.

الجدول رقم (5):

واقع الإنجازات لدى الجهات المعنية بقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني

مدى الانجاز		الاجراءات / الأنشطة المطلوبة لتحقيق التوصية	مجال التوصية
تم ينفذ	تم الإنجاز / قيد الإنجاز / نفذ جزئياً		
	●	1. تحديد أهداف القطاع على المستوى الوطني بما يخدم القطاعات الإنتاجية والخدمية، واحداث تأثير واضح على هيكل العمالة والاقتصاد الوطني.	على مستوى السياسات والتشريعات
	●	2. تسريع إنشاء مؤسسة بناء المهارات أو ما يشابهها، لتكون المظلة العامة لقطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، علي أن يحدد مهامها وأنشطتها قانون 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.	

مدى الانجاز			الإجراءات/ الأنشطة المطلوبة لتحقيق التوصية	مجال التوصية
لم ينفذ	قيد الإنجاز/ نفذ جزئياً	تم الإنجاز		
●			4. إعادة النظر في تمويل القطاع بحيث تكون مصادره الرئيسية: صندوق تنمية المهارات، والموازنة العامة، والأعمال الإنتاجية والخدمات التدريبية للقطاع، والقطاع الخاص، والمنح والمساعدات الدولية. وأن يتم فصل مهمة «التشغيل» عنه وإلحاقها 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 لممارستها.	
●			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 بشقيه الكمي والنوعي.	
	●		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.	على المستوى الفني

مدى الانجاز		الإجراءات/ الأنشطة المطلوبة لتحقيق التوصية	مجال التوصية
تم إنجاز	تم إنجاز جزئياً/ قيد الإنجاز/ لم ينفذ		
	●	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 المدرسين 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 الجودة وضمانها.	
	●	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، للحد من ممارسة العمل المهني من قبل غير المرخص لهم، ولتعزيز قيام من لم تعتمد برامجه بأنشطة التدريب.	
		8. تأسيس لجنة استشارية من المجتمع المحلي والفعاليات الاقتصادية في كل معهد تدريبي أو مدرسة مهنية أو كلية، لإثراء برامج التدريب.	مطبق VTC

مدى الانجاز			الإجراءات/ الأنشطة المطلوبة لتحقيق التوصية	مجال التوصية
لم ينفذ	قيد الإنجاز/ نفذ جزئياً	تم الإنجاز		
	●		9. مراجعة نظم الاختبارات للمهارات العملية، بحيث لا تقتصر على مواقع التدريب والمدربين العاديين، وإنما تتم بمشاركة فنيين من القطاع الخاص.	
	●		10. الاعتماد على دراسات مسحية لجائبي العرض والطلب في استحداث البرامج وتطوير المناهج، مع بناء قاعدة للبيانات والمعلومات في هذا السياق.	
	●		1. الاطلاع على أفضل الممارسات والخبرات الدولية في مكونات القطاع كافة، وتبادل المناهج والمواد التعليمية والخبرات الإدارية.	على مستوى التعاون الدولي والإقليمي
	●		2. التشبيك مع المؤسسات الدولية والفنية 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 يساهم في تعزيز تنافسية خريجي القطاع في سوق العمل المحلي وسوق العمل الإقليمي.	

مدى الانجاز			الإجراءات/ الأنشطة المطلوبة لتحقيق التوصية	مجال التوصية
تم ينفذ	قيد الانجاز/ نفذ جزئياً	تم الإنجاز		
●			1. اعتماد نظام للأجور والرواتب للعاملين في قطاع التعليم المهني والتقني والتدريب، بما يضمن منح حوافز كافية للمدرسين والعاملين لتطوير كفاياتهم، ويسهل من عملية استقطاب المؤهلين فنياً في القطاع الخاص للدخول إلى مهنة التدريب في المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص.	على المستوى الإداري والتنظيمي
●			2. تأسيس إدارات لا مركزية 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 تعترف بالمهن ومتطلباتها وفرص التشغيل فيها. وقد تم إعداد استراتيجية وطنية للتوجيه والإرشاد المهني عام 2014، وتجري خلال عام 2019 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.	

مدى الانجاز		الإجراءات/ الأنشطة المطلوبة لتحقيق التوصية	مجال التوصية
لم ينضد	تم الإنجاز / قيد الإنجاز / نُضد جزئياً		
●		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.	

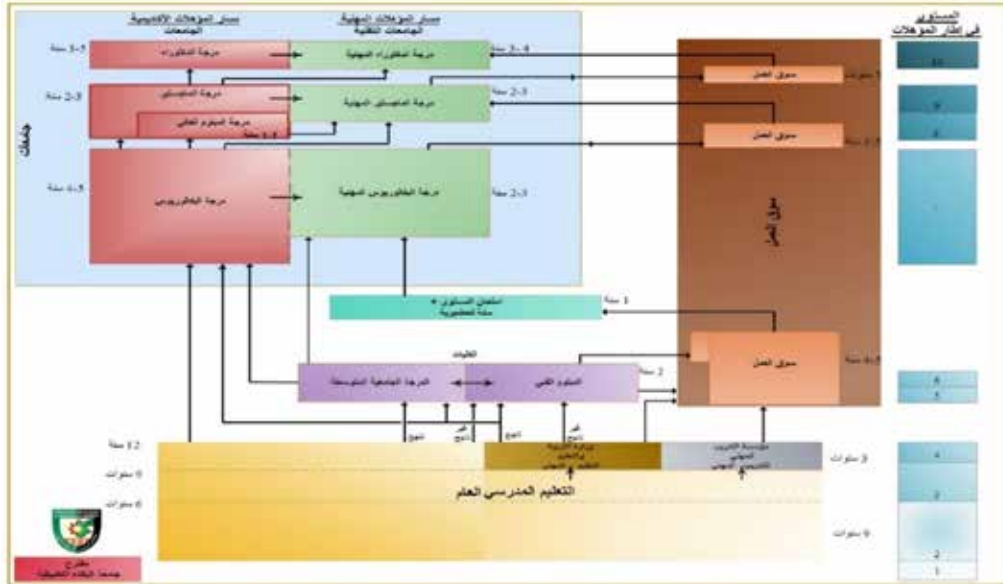
مشروع التطور الوظيفي للمسارات المهنية والتقنية

تراجعت نسبة الطلبة من خريجي الدبلوم المتوسط المسموح لهم بالتجسير إلى مرحلة البكالوريوس خلال السنوات الأخيرة، لتصل إلى 5%، بعد أن كانت قد وصلت قبل ذلك إلى 20%، وذلك بحسب الخطة التي وضعتها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي؛ والتزاماً بما جاء في محور التعليم المهني والتقني في الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية. وهذا شكّل عائقاً جديداً في وجه زيادة أعداد الطلبة المتحقيين بالتعليم التقني، بسبب عزوف الطلبة عن الالتحاق بالبرامج ذات النهايات المغلقة التي لا تتيح لهم التطور التعليمي. إلا أن مقترح جامعة البلقاء التطبيقية للمسارات المهنية - في حال إقراره - سيساهم في حل هذه المشكلة. إذ قامت الجامعة بتطوير نموذج متقدم للمسارات المهنية؛ يتيح التجسير والنفاذية، ومنح الشهادات المهنية، بما يتناسب مع الإطار الوطني للمؤهلات، إذ يمكن البرنامج الطلبة من خريجي المدارس المهنية ومراكز التدريب المهني والكليات الجامعية المتوسطة، من التطور مهنيًا ووظيفيًا، والحصول على البكالوريوس المهني والدرجات العلمية العليا من المسارات المهنية في الجامعات التقنية. كما يمكن

البرنامج طلبة المسارات الأكاديمية من الانتقال إلى المسارات المهنية في أي مستوى من مستويات الدراسة في الجامعات الوطنية، كما هو مبين في الشكل رقم (1).

الشكل رقم (1):

نموذج متقدم للمسارات المهنية - التجسير والناذية ومنح الشهادات المهنية



ومن المتوقع أن يساهم هذا المشروع في فتح النهايات المغلقة، ويسمح للملتحقين بمسار التعليم والتدريب المهني والتقني من التطور الوظيفي، مما سيساهم في زيادة نسبة الالتحاق في هذا النوع من التعليم والتدريب. كما أن برنامج الدبلوم الفني الذي يستهدف الطلبة الذين لم ينجحوا في الثانوية العامة، يفتح لهؤلاء المجال للاستمرار في التعليم والتدريب، من خلال البرامج التي تطرحها جامعة البلقاء التطبيقية والكليات التي تشرف عليها الجامعة لمرحلة الدبلوم. كما أن برنامج الدبلوم الفني للذين لم ينجحوا في الثانوية العامة يفتح المجال لاستمرار التعليم والتدريب من خلال 35 برنامجاً تقدمها الجامعة والكليات التابعة لها.

التحليل الاستراتيجي لواقع القطاع

يُلاحظ أن قطاع التعليم المهني والتقني لم يشهد التطور الكافي والمأمول خلال السنوات العشرين الأخيرة، رغم احتياج القطاعات الصناعية والإنتاجية والشركات والأعمال لمخرجات هذا القطاع، مما أدى إلى ضعف التلاؤم بين أعداد ومؤهلات وكفايات الخريجين ومتطلبات سوق العمل، أي ما يُطلق عليه «الفجوة بين العرض والطلب». وقد أدى ذلك إلى معاناة الأردن من نقص العمالة الماهرة المؤهلة من جهة، وزيادة العمالة غير الماهرة وضعيفة التأهيل من جهة أخرى.

وقدّرت وزارة العمل عدد العمال الوافدين في الأردن بمليون عامل خلال عام 2018. وتشير التقديرات إلى أن حوالي نصف هؤلاء العاملين يعملون في مهن تقنية ومهنية يمكن للأردنيين من خريجي برامج التعليم والتدريب المهني والتقني إشغالها.

إن انخفاض أعداد الملتحقين بهذا النوع من التعليم والتدريب، إضافة إلى ضعف مخرجاته من حيث الكفايات، أدّى إلى عدم توفر أردنيين يشغلون هذا الكمّ الكبير من فرص العمل، في الوقت الذي تجاوز فيه عدد المتقدمين لديوان الخدمة المدنية 350 ألف مواطن معظمهم من حملة درجة البكالوريوس.

ومن أهم الأسباب التي ساهمت بالوصول إلى تلك الحالة، افتقار البرامج التعليمية القديمة المطبّقة في بعض برامج التعليم المهني والتقني والتطبيقي للحدّثة والتطوير، لا سيما وأن الكثير من هذه البرامج لم تواكب التغيرات في سوق العمل. يضاف إلى ذلك نقص المدربين المؤهلين، وعدم تنسيق الجهات المزودة للتدريب والتعليم مع سوق العمل، الأمر الذي جعل سوق العمل الأردني محكوماً بالمعروض من العمالة (Supply Driven)، بدلاً من أن يكون محكوماً بالحاجة الحقيقية والطلب (Demand Driven).

ومن الواضح أن مزودي التعليم التقني والمهني والتطبيقي لم يتمكنوا من الاستجابة بصورة كافية للتغيرات التي طرأت على سوق العمل في الأردن والمنطقة خلال العقدين الأخيرين، لأسباب فنية وأخرى موضوعية، وفي الوقت نفسه تراجع الإقبال على البرامج المهنية. ونتيجة لذلك، بدأت عوامل ضعف وتهديد تظهر في قطاع التعليم عموماً، والتقني خصوصاً، ومع ذلك ما زال ثمة عوامل قوة وفرص متوفرة في برامج التعليم التقني المطروحة.

إن تدني مستوى الكفاءة العملية أو المهنية، لمخرجات برامج التعليم التقني والمهني، جعل مستقبل الخريجين غير آمن، وبالتالي فإن نسب الالتحاق تراجعت دون النسب المخطّط لها، كما أن مدخلات هذه البرامج ما زالت في معظمها دون المستوى المطلوب، يضاف إلى ذلك تناقص الدعم الحكومي المالي لهذا النوع من التعليم، مما أدى إلى عدم تمكن المؤسسات المعنية به من القيام بدورها بالمستوى المطلوب، أو إلى استنزاف موارد المؤسسة، كما حصل في جامعة البلقاء التطبيقية، إذ زاد الفرق بين كلفة هذه البرامج والرسوم التي يدفعها الطالب عن 17.5 مليون دينار سنوياً، تُدفع من الموازنة الأكاديمية للجامعة، مما حدّ من قدرة الجامعة على تطوير بنيتها التحتية لمواكبة التطورات المتسارعة في القطاعات الصناعية والإنتاجية.

لذا كان لا بدّ من البدء بمشروع وطني لتطوير التعليم المهني والتقني والتطبيقي، على أن تشارك في هذا المشروع جميع الجهات ذات العلاقة، وبما يشمل الجهات المزودة للتدريب

والتعليم، والجهات الموظفة في سوق العمل وخاصة القطاع الخاص، والجهات التي ترسم السياسات وغيرها من الجهات ذات العلاقة. ولا بد من الإشارة إلى ضرورة الاستفادة من تجربة جامعة البلقاء التطبيقية في هذا المجال، إذ بدأت الجامعة منذ عام 2017 بتطبيق خطط دراسية جديدة تركز على المهارات والكفايات، إضافة إلى المعرفة، وتم تطوير هذه الخطط بناء على مشاركة الجهات ذات العلاقة من القطاعين العام والخاص. ويمكن من خلال مراجعة واقع حال التعليم والتدريب المهني والتقني، الكشف عن نقاط الضعف والتهديدات، ونقاط القوة، والفرص التي يمكن البناء عليها، وكما هو مبين أدناه:

نقاط القوة
1. توفر الرؤيا السياسية العليا للنهوض بقطاع التعليم المهني والتقني، والانتقال إلى الاقتصاد القائم على المعرفة.
2. الانتشار الواسع لمعاهد ومراكز التدريب المهني، والمدارس المهنية، والكليات الجامعية والجامعية المتوسطة، وفي معظم المحافظات.
3. الحاجة الحقيقية للعمالة الماهرة المؤهلة بسبب توفر فرص عمل للخريجين محلياً ودولياً.
4. توفر التمويل من صناديق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، والجهات الدولية الداعمة.
5. الخبرة المتراكمة، وبخاصة أن المدربين ذوو كفاءة عالية في بعض البرامج.
6. انخفاض الرسوم على الطلبة في ظل مسؤولية الحكومة عن تلك البرامج.
7. ارتفاع الرواتب والحوافز للخريجين.
8. توفر البنى التحتية من مشاغل ومختبرات وتجهيزات متطورة (لبعض التخصصات).
9. توفر المرونة في طرح برامج دراسية متنوعة وتقنية وتطبيقية يحتاجها سوق العمل.
10. إمكانية تطبيق نمطية التعليم مدى الحياة من خلال التعليم والتدريب المهني والتقني والتطبيقي.
11. إمكانية استخدام تكنولوجيا المعلومات الحديثة في التعليم والتدريب.
12. إمكانية التجسير والارتقاء تطبيقاً لأحكام الإطار الوطني للمؤهلات (NQF)، من الدبلوم مثلاً إلى مرحلة البكالوريوس لخريجي برامج الدرجة الجامعية المتوسطة.

نقاط الضعف (مجالات التحسين)
1. عدم استقرار تشريعات الحوكمة للقطاع، بسبب غياب السياسة الواضحة، وضعف تطبيق التشريعات، وضعف التنسيق بين مزودي التدريب والتعليم المهني والتقني.
2. عدم كفاية الموارد البشرية المؤهلة للتدريب والتدريس، وضعف في بعض الكوادر الفنية.
3. ضعف برامج التسويق والترويج للبرامج التي يطرحها مزودو التدريب والتعليم المهني والتقني.
4. ضعف التنسيق والتعاون بين الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص.
5. عدم كفاءة وفعالية الإرشاد والتوعية المهنية لتغيير الثقافة المجتمعية السائدة.

نقاط الضعف (مجالات التحسين)
6. عدم مراعاة برامج التعليم والتدريب المهني والتقني والتطبيقي للتطورات والمستجدات التكنولوجية المتسارعة، إضافة إلى عدم مواءمة بعضها لسوق العمل.
7. ضعف الاتصال مع مراكز التعليم المهني والتقني الدولية، وعدم استثمار فرص الشراكة مع المؤسسات الدولية الداعمة.
8. التحاق خريجي الثانوية العامة ذوي المعدلات المنخفضة والتحصيل المتدني ببرامج (TVET) بسبب شروط القبول الحالية.
9. عدم توفر مختبرات وتجهيزات حديثة، وتقادم بعضها، وعدم مواكبتها للتطور التكنولوجي الحديث.
10. عدم توفر نظام رواتب يحافظ على الكفاءات في مجال التعليم والتدريب المهني والتقني.
11. ضعف مدخلات بعض الملتحقين، وحاجتهم لمواد تقوية في مجالات مثل الرياضيات واللغة الإنجليزية.
12. ضعف مهارات الخريجين (مهارات الاتصال وكتابة التقارير، واللغة الإنجليزية، إضافة إلى المهارات المتخصصة).
13. ضعف البيئة اللازمة لبناء شخصية الطالب وتدعيم ولائه من خلال النشاطات اللا منهجية.
14. ضعف أنظمة مراقبة الجودة في بعض الأنواع من هذا التعلم.
الفرص
1. توفر رؤية سياسية عليا للنهوض بقطاع التعليم المهني والتقني والانتقال إلى الاقتصاد القائم على المعرفة.
2. توفر حزمة تشريعات تنظم قطاع الموارد البشرية، وقابليتها للتعديل.
3. إنشاء هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية.
4. اعتماد الإطار الوطني للمؤهلات.
5. الاستقرار الأمني والسياسي في المملكة، والإرادة السياسية الداعمة للبحث والابتكار والإبداع.
6. مؤشرات الإقبال الكبير على التعليم العالي في الأردن والمنطقة، وتزايد إقبال الطلبة على التعليم الجامعي والدبلوم التقني والدبلوم الفني.
7. تنوع تخصصات المدرسين والباحثين والمدرسين المتوفرين.
8. توفر فرص للتعاون على المستويين الإقليمي والدولي.
9. الطلب المتزايد لأرباب العمل على خريجي الكليات الجامعية المتوسطة ومؤسسة التدريب المهني المؤهلين والمدرسين.
10. زيادة عدد اللاجئين في بعض البرامج نتيجة الظروف السياسية المحيطة.
11. توفر برامج الدعم الفني والمالي المقدمة لدعم قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، لا سيما من كوريا واليابان والاتحاد الأوروبي وألمانيا وإيطاليا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

التحديات والمخاطر
1. ارتفاع كلف معظم البرامج المهنية والتقنية بسبب الطبيعة العلمية والعملية لتلك البرامج.
2. تراجع الدعم المالي الحكومي، وعدم توفر الدعم المالي الكافي للنهوض ببرامج التعليم والتدريب المهني والتقني والتطبيقي.
3. غياب التخطيط لتوزيع الموارد المالية المتاحة، وعدم ربطه بالجهات ذات الأداء العالي.
4. ضعف مخرجات منظومة التعليم المدرسي.
5. التقلبات المتسارعة والمتغيرة لسوق العمل.
6. عدم وجود منهجية وطنية شاملة للتنبؤ باحتياجات سوق العمل، وعدم توفر قواعد بيانات ودراسات عن احتياجات سوق العمل والعرض والطلب في التخصصات المختلفة.
7. انغلاق المسار التعليمي أمام خريجي التدريب المهني، ففي الكثير من الحالات لا يمكن لخريجي هذا النوع من التعليم تطوير مساراتهم المهنية.
8. تدني مشاركة أصحاب العمل في تدريب الأردنيين وتشغيلهم.
9. تدني الحد الأدنى من الأجور، وعدم ربطه بطبيعة العمل.
10. ارتفاع نسبة العمالة الوافدة في سوق العمل.
11. هجرة الكفاءات الفنية المدربة والمؤهلة للمساهمة بالتعليم التقني والمهني والتطبيقي.
12. ضعف بعض التشريعات الناظمة.
13. النظرة السلبية للتدريب والتعليم المهني والتقني من قبل المجتمع، واعتقاد الكثير من الأهالي والطلبة من خريجي الثانوية العامة أن برامج البكالوريوس توفر للخريج وضعاً اقتصادياً واجتماعياً أفضل مقارنة مع خريجي الدرجة الجامعية المتوسطة والتدريب المهني.
14. غياب تفعيل التعليم التطبيقي في كثير من الأحيان.
15. ضعف مشاركة أصحاب العمل في تطوير وتقديم التعليم المهني والتقني، وتدريب الأردنيين وتشغيلهم، وتصميم الخطط الدراسية وإعدادها.

الاستنتاجات

يتلخص تحليل الوضع القائم لقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، بجملة من الإنجازات الكمية والنوعية في الوقت الذي ما زال هذا القطاع يعاني فيه (كما ورد في تقرير حالة البلاد لعام 2018 وكما يتضح من هذه المراجعة)، من مشاكل حرجة وتهديدات وتحديات، الأمر الذي أدى إلى ضعف الربط بين برامج التعليم التقني والمهني للمراحل المختلفة، وضعف جودة مخرجاتها.

1. لقد عانى قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن من تطبيق تشريعات متعددة، فمؤسسة التدريب المهني تعمل بموجب قانون مستقل، ومراكز التدريب الخاصة تعمل بموجب نظام مركز الاعتماد وضبط الجودة (التابع لوزارة العمل) أو لمديرية التعليم الخاص في وزارة التربية والتعليم، أما مدارس التعليم المهني فتعمل

- تحت تشريعات وزارة التربية والتعليم، في حين أن جامعة البلقاء التطبيقية والكليات التي تشرف عليها تعمل وفق تشريعات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وقانون الجامعة وقانون هيئة الاعتماد لمؤسسات التعليم العالي.
2. صدر قانون جديد لتنظيم العمل المهني رقم (11) لسنة 2019 أنيط بوزارة العمل بعدما كان من مهام مؤسسة التدريب المهني خلال السنوات العشرين الأخيرة.
3. في ضوء الاستراتيجيات لتطوير القطاع، تم تأسيس مركز الاعتماد وضبط الجودة، بهدف إعداد المعايير المهنية، وترخيص مراكز تدريب للقطاع الخاص واعتمادها، وإصدار شهادات ممارسة المهنة. وعانى المركز من نقص في الخبراء القائمين عليه، واقتصر دوره على إصدار شهادات مزاولة المهنة، دون أن يكون له دور كبير وملمس في تقييم مستوى الحاصلين على الشهادات. وقدم المركز إسهامات محدودة في تصميم وإقرار وتطبيق ومتابعة معايير الاعتماد وضبط الجودة لبرامج التعليم والتدريب المهني والفني والتقني.
4. أقرت الحكومة إطاراً وطنياً في عام 2019، وقد صُنفت المستويات في هذا الإطار إلى 10 مستويات لتشمل جميع المراحل التعليمية والمستويات المهنية، كما تم إصدار قانون هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية.
5. تم تأسيس مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني في عام 2019، وشارك في عضويته ممثلون عن الجهات المنظمة لهذا القطاع في الأردن، وأنيط به وضع سياسات التطوير وخطته، وتنسيق الجهود والبرامج والأنشطة ذات العلاقة بالمجلس. وتكمن المشكلة التي واجهت المجلس أنه لم يُعط استقلالاً كاملة، بل تم التعامل معه على أنه جزء من وزارة العمل، وبالتالي لم يتمكن من تأدية الغرض الذي أنشئ لأجله.
6. أنشئت جامعة الحسين التقنية لتقديم برامج جامعية تقنية متميزة بموجب قانونها، ومن جهة أخرى ما زالت جامعة البلقاء التطبيقية تتولى مسؤولية الإشراف على الكليات الجامعية المتوسطة.
7. تم إصدار قانون هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وبموجبه أعطيت الهيئة أهدافاً وصلاحيات متقدمة، إلا أن أهدافها شبيهة في كثير من الأحيان بأهداف مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني. ومن أهم هذه الأهداف: تنظيم الجهات العاملة في هذا القطاع، وتعزيز التعاون بين المؤسسات والهيئات المحلية التي تُعنى بالتشغيل والتدريب المهني والتقني ومثيلاتها من المؤسسات والهيئات العربية والإقليمية والدولية، وإقرار الاستراتيجيات والسياسات والخطط الخاصة بتطوير القطاع على المستوى الوطني.

8. يعاني هذا القطاع -كما هي حال بقية القطاعات- من ضعف البيانات الموثوقة والمرجعية، وربما أحياناً انعدامها، لا سيما في جانبي العرض والطلب. دون إغفال أن المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية (NCHRD) أجرى 18 دراسة قطاعية لتحديد الفجوة الكمية والنوعية بين مخرجات مزودي التدريب والتعليم المهني والتقني وغيرها من المزودين واحتياجات السوق والقطاع الخاص من العاملين، وقد أظهرت تلك الدراسات إلى حد كبير زيادة جانب العرض على جانب الطلب، الأمر الذي يتطلب تدخلات علاجية في جوانب السياسات والتنفيذ والمتابعة. ويبين الجدول رقم (6) نتائج تلك الدراسات بالأرقام.

القطاع	العرض	الطلب	الفجوة	السنوات
الصناعات الدوائية.	11,360	3,025	عرض	2020-2018
الصناعات الكيماوية والبلستيكية والمطاط.	4,019	4,598	طلب	2020-2018
صناعة الحلي والمجوهرات.	55	585	طلب	2020-2018
قطاع الإنشاءات.	29,059	15,188	عرض	2019-2017
قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.	19,430	12,732	عرض	2019-2017
قطاع السياحة.	10,111	16,007	طلب	2019-2017
قطاع الصحة.	25,027	9,279	عرض	2017-2015
صناعة الأغذية والمشروبات والتبغ.	4,494	12,425	طلب	2017-2015
تجارة الأغذية والمشروبات والتبغ.	902	11,114	طلب	2017-2015
قطاع صناعة الملابس.	4,251	19,656	طلب	2016-2014
قطاع التجميل وتصفيف الشعر.	10,567	1,793	عرض	2016-2014
قطاع صناعة الأثاث.	3,694	1,612	عرض	2016-2014
قطاع الزراعة.	5,394	31,809	طلب	2016-2014
قطاع الوساطة المالية وأنشطة التأمين.	7,788	641	عرض	2016-2014
قطاع التركيبات الكهروميكانيكية.	18,875	103	عرض	2016-2014
قطاع الصناعات الهندسية والكهربائية.	17,170	485	عرض	2015-2013
قطاع صيانة وإصلاح المركبات.	5,413	1,127	عرض	2015-2013
قطاع بيع الوقود بالتجزئة في المتاجر المتخصصة.	0	213	طلب	2015-2013

متطلبات التطوير

بعد إجراء التحليل السابق، ومراجعة الاستراتيجيات ونسب الإنجاز المحققة، تظهر الحاجة إلى أن يكون الربط بين المدخلات والمخرجات مروراً بالعمليات ارتباطاً وثيقاً في المراحل المختلفة لضمان نتائج إيجابية، فمدخلات هذا النظام وفق ما هو متعارف عليه عالمياً بمنظومة التعليم والتدريب المهني، وهذه المدخلات هي: الطالب أو المتدرب، والمدرّب أو المعلم، والمناهج والمواد التعليمية والتسهيلات من تجهيزات ومواد وعدد ومشاغل ومختبرات وأجهزة وأنظمة.. إلخ. أما مخرجاته فهي الإنسان المؤهل للقيام بالأهداف التي صُمم من أجلها البرنامج التدريبي أو التعليمي. وبالنسبة للعمليات، فهي تتمثل في اختيار وتطبيق طرائق وأساليب التدريب والتعليم، سواء أكانت هذه الأساليب حديثة ومتطورة (مثل التعليم الإلكتروني والتدريب الافتراضي) أو تقليدية (مثل المحاضرات والتطبيقات العملية)، وما يصاحب ذلك من توجيه وإرشاد واختبارات وفحوص.

ويمكن اقتراح عدد من الإجراءات ضمن محاور، لتطوير قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني. ومن ذلك:

1. تطوير وتفعيل التشريعات القانونية (الحاكمية الرشيدة)

إن حوكمة القطاع وفق أفضل الممارسات الدولية، من شأنها أن تعمل على تطوير القطاع، كما أن إشراك القطاع الخاص في إدارته سيكون لها أكبر الأثر في تطوير مدخلات القطاع وعملياته ومخرجاته وصولاً إلى تشغيلها، باعتبار أن القطاع الخاص هو المتلقي الرئيس لمخرجات قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني. وما تزال الحاجة قائمة لتفعيل هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، عبر رفدها بأفضل الممارسات الدولية، وبخاصة أن الهيئة ستكون صاحبة الولاية -بموجب القانون- في الإشراف على هذا القطاع وتطويره.

2. بناء قدرات العاملين في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني وجامعي البيانات للقطاع.

ولكي يتم بناء برامج مهنية وتقنية عالية المستوى، فمن الضروري تدريب وبناء قدرات المدرّبين والكادر الفني المزود للخدمات في سياق تخطيط وتنفيذ وتقييم برامج التعليم والتدريب المهني والتقني، ويمكن أن تتم هذه العملية في الأردن من خلال خبراء محليين ودوليين، وقد تتطلب إرسال المدرّبين للتدريب في الخارج لمدة تتراوح بين 3 شهور و12 شهراً، وذلك في مراكز مهنية وكليات تقنية عالمية تطرح برامج شبيهة؛ لاكتساب المهارات والقدرات التدريبية العالمية المتخصصة.

3. تطوير برامج مهنية وفنية وتقنية، وتطوير الخطط الدراسية لتواكب التطورات في سوق العمل، وتطوير المختبرات والمشاغل والبنى التحتية التكنولوجية.

لقد باتت الحاجة ملحة لمراجعة مضامين وأهداف ومحتويات ومتطلبات برامج التعليم والتدريب المهني والتقني والتطبيقي المطروحة سابقاً، وأن يتم تطوير خططها الدراسية ووصف موادها لتنظيم خطط جديدة بناء على المعارف والمهارات والاتجاهات التي سيتم تطويرها، وكذلك بناء على المخرجات التعليمية المطلوبة لكل برنامج، بما يلبي الاحتياجات الواقعية لسوق العمل من مهارات في هذه التخصصات والبرامج. وينبغي تصميم البرامج المقترحة بما يحقق متطلبات الاعتماد المحلي والدولي في مجال كل برنامج، الأمر الذي يتطلب مساعدة خبراء دوليين في هذا المجال؛ للوقوف على أفضل الممارسات العالمية وآليات تحقيقها.

وعلى الرغم من أن توفر البنى التحتية من مشاغل ومختبرات وتجهيزات متطورة (لبعض التخصصات) يعدّ من نقاط القوة، إلا أنه من البديهي الإشارة إلى الحاجة المستمرة إلى تصميم وتنفيذ برامج تقنية جديدة و/ أو تطوير الموجود منها، وهو ما يتطلب التوسع في بناء مختبرات ومشاغل ونماذج تدريب مماثلة لما هو موجود في الدول المتقدمة، والتي يسعى إلى نقل تجاربها، إضافة إلى توفير مصادر التعلم والأدوات التي تحتاجها هذه البرامج. ولأن التعليم الإلكتروني والتدريب الافتراضي أصبحا لغة العصر الحديث في عالم التدريب المهني، فإن هذا يتطلب التفكير ملياً والإسراع بنقل التجارب الدولية الناجحة للأردن، وتطويرها بما ينسجم مع أفضل الممارسات الدولية. كما يتطلب إنشاء البرامج التقنية الجديدة، أو توسيع سعة البرامج الحالية؛ لاستيعاب عدد أكبر من الطلبة. وكذلك تحسين البنية التحتية للكليات والمدارس والمعاهد والمراكز المهنية وتوسعتها، لاستيعاب الأعداد المتزايدة من الطلبة، وتوفير أماكن للمشاغل والمختبرات الجديدة، وغيرها من الاحتياجات التي تشمل الأنظمة والشبكات الحاسوبية.

4. الاستمرار بتوفير الدعم المالي، وإدارة المصادر المالية، وتفعيل الإجراءات الحكومية لدعم القطاع، وتطوير الشراكات المحلية والدولية لتنفيذ البرامج المقترحة وتطبيقها وضمان ديمومتها. وسيكون هناك حاجة للمساعدة الفنية في تصميم وتنفيذ هذه البرامج وضمان ديمومتها، مع التأكيد على تصميم مؤشرات ضمان الجودة المناسبة ووضعها بالتعاون مع جهات خارجية ذات خبرة واسعة في مجال البرنامج المعني. ويتطلب تنفيذ تلك البرامج ضمان استمرار الدعم المالي للقطاع سواء بالتمويل الداخلي أو الخارجي.

5. اعتماد وتطبيق معايير وأنظمة لضبط الجودة وضمانها.

6. توفير المساعدات الفنية لتنفيذ البرامج المقترحة وتطبيقها وضمان ديمومتها.

توصيات لتطوير القطاع والاجراءات اللازمة لتنفيذها

بناء على ما جاء في هذه المراجعة، وبعد استعراض جميع الاستراتيجيات المعتمدة لدى الجهات المعنية وذات العلاقة، والإجراءات المتخذة لديها لتطوير التعليم والتدريب المهني والتقني، يمكن اقتراح توصيات واقعية وقابلة للتنفيذ وبما يسهم في تحقيق متطلبات التطوير سائلة الذكر. ويمكن تقييم مدى تنفيذ هذه التوصيات من خلال مؤشرات قابلة للقياس، ومرتبطة بإطار زمني.

ويمكن تقسيم هذه التوصيات إلى ستة مجالات رئيسية، كما جاء في الجدول رقم (7).

الجدول رقم (7):
التوصيات الرئيسية والإجراءات اللازمة لتنفيذها

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية ومجلس الوزراء	2021	2020	إصدار التشريعات (تعليمات / أنظمة)	1. إصدار التشريعات اللازمة لتحسين ظروف عمل الفنيين والتقنيين في القطاع الخاص، وتحقيق المساواة في الرواتب لتصبح رواتب خريجي التعليم والتدريب المهني والتقني مماثلة لرواتب العاملين في التعليم الأكاديمي (رفع الحد الأدنى لأجور خريجي التعليم والتدريب المهني والتقني).	1. تطوير وتنفيذ التشريعات القانونية (الحاكمية الرشيدة)
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجلس الوزراء	مستمر	2020	إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ دور الهيئة في الإشراف على التعليم والتدريب المهني والتقني.	2. دعم هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية وتطويرها، لتمكينها من الإشراف الكامل على قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، من خلال الإشراف على توزيع المصادر المالية، وتدريب المدربين، والمواءمة بين البرامج المقدمة واحتياجات سوق العمل، وتطوير الخطط الدراسية، ووضع الامتحانات، وتقييم المعلمين.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي	مستمر	2020	عدد البرامج المعتمدة والمسجلة على الإطار.	3. تفعيل تطبيق الإطار الوطني للمؤهلات (NQF).	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	مستمر	2020	عدد القرارات الصادرة عن كل مجلس في تحديد احتياجات كل قطاع، وتصميم تطوير برامج التأهيل اللازمة.	4. تفعيل دور لجان ومجالس المهارات القطاعية، ليكون لها دور فاعل في الإشراف والتقييم والتوجيه للبرامج التي يطرحها القطاع، والمشاركة بوضع الخطط والسياسات العامة للقطاع.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	مستمر	2020	اعتماد أداة ضبط الجودة للقطاع.	5. تطوير التشريعات الناظمة للاعتماد وضمان الجودة.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وديوان التشريع والرأي.	2020	2020	- إصدار قرار من مجلس الهيئة.	6. تطوير نظام للاعتراف بالمهارات المكتسبة من التعليم والتدريب غير النظامي.	
	مستمر	2020	- عدد الرخص الصادرة	7. تفعيل إصدار رخص مزاولة المهنة للحرفيين والتقنيين.	
وزارة العمل، وهيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجلس الوزراء	2020	2020	- إعداد الإطار التشريعي لتشكيل المجلس والقرار، وصدور قرار تشكيله.	8. السير بإجراءات تشكيل المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية.	تشكيل مجلس وطني للتشغيل.
			- إصدار القرارات اللازمة لتشكيل المجلس بما ينسجم مع الأنظمة والتعليمات المعمول بها.		
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وجامعة البلقاء التطبيقية، ومجلس إدارة مؤسسة التدريب المهني	2021	2020	- عدد البرامج التدريبية لبناء قدرات الكوادر الفنية ورفع كفاءتها، وزيادة عدد المتدربين ببرامج (TOT) بحيث تعقد دورة واحدة على الأقل سنويا لكل مدرب أو معلم مهني أو تقني.	1. اعتماد مركز موحد لتدريب المدربين والاستفادة من جامعة البلقاء التطبيقية ومعهد التدريب والتطوير في مؤسسة التدريب المهني، وبناء قدرات العاملين فيهما، وتزويده بالخبرة في مجال تدريب المدربين تنفيذاً لمشاريع استراتيجية تنمية الموارد البشرية (2016-2025).	2. بناء قدرات العاملين في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني وجامعي البيانات للقطاع.
	2021	2020	تفعيل المعايير المعتمدة المطبقة.	2. مراجعة وتطوير المعايير والآليات الخاصة باعتماد المدربين وتقييمهم.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
معهد المدربين، وهيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	مستمر	2020	- عدد البرامج المصممة، وعدد الكوادر الفنية المؤهلة والمدربة، - وعدد المتبعثين لدورات وبرامج خارجية.	3. تصميم وتنفيذ وتقييم برامج لإعداد المدربين والمشرفين المهنيين والمدربين، من خلال برامج تدريب المدربين، والابتعاث (قصيرا الأمد وطويل الأمد) إلى مراكز عالمية للتدريب المهني والتعليم التقني والتطبيقي، وتوفير حوافز مالية لاستقطاب المدربين والمدربين المختصين.	
مزودو التدريب والتعليم المهني والتقني	مستمر	2020	زيادة مشاركة فنيين وخبراء من القطاع الخاص في تنفيذ البرامج بمعدل فني واحد لكل برنامج في أول سنتين.	4. بناء القدرات واستقطاب الكفاءات المتميزة، ورفع قدرات الكفاءات العاملة، والعمل على ضمان استمرار هذه الكفاءات في خدمة القطاع بمشاركة ممثلين من القطاع الخاص.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ودائرة الإحصاءات العامة، والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	مستمر	2020	- عدد الدراسات المسحية الميدانية والمكتبية عن احتياجات السوق، وعدد الباحثين المؤهلين، - وتقارير الدراسات المنجزة.	5. تطوير قدرات العاملين وبنائها في مجال جمع المعلومات وعرضها؛ تمكينهم من إعداد التقارير اللازمة عن سوق العمل ومستويات الأداء التي يمكن البناء عليها في اختيار البرامج التي يمكن طرحها، واستيعاب المتدربين فيها.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ودائرة الإحصاءات العامة، والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	2020	2020	قواعد بيانات الخبراء الأردنيين، وعدد الشركات المؤهلة.	6. إنشاء بنك معلومات بخبراء المسوحات الميدانية للقطاع، وتأهيل شركات للقيام بذلك.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة الإعلام، ومزودو التعليم والتدريب المهني والتقني، والقطاع الخاص	سنوياً	2020	<ul style="list-style-type: none"> - إطلاق استراتيجية. - إصدار دليل التوجيه والإرشاد. - إصدار دليل المهن. - زيادة أعداد الطلبة المتحقين بالتعليم المهني والتقني ذكورا وإناثا بنسبة 5%. - إطلاق الحملة. - صدور القرار. - مراجعة نظام الخدمة المدنية المعدل. - صدور النظام المعدل والمباشرة بتطبيقه. - عقد الورش للتوعية بمفهوم «من المدرسة للعمل» - عدد البرامج التي تعتمد أسلوب التعليم الإلكتروني والتدريب الافتراضي. - عدد محطات المعرفة المشمولة. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. تفعيل الاستراتيجية الوطنية للتوجيه والإرشاد المهني من خلال: <ul style="list-style-type: none"> - إصدار دليل التوجيه والإرشاد المهني. - إصدار دليل المهن على المستوى الوطني. - زيادة سنوية في أعداد الطلبة المتحقين بالتعليم المهني والتقني. - إطلاق حملة دعائية؛ لتشجيع الطلبة على الانخراط ببرامج التعليم والتدريب المهني. - إصدار قرار يشمل جميع المدارس ببرامج التوجيه والإرشاد المهني. - مراجعة وإصدار الأنظمة والتعليمات بهدف حفر الأريدين على التوجه نحو العمل المهني في القطاع الخاص (مراجعة نظام الخدمة المدنية). 2. توفير مصادر التعلم التي يحتاجها كل من الطالب والمتدرب. 	<p>3. تطوير برامج مهنية وفنية وتقنية، وتطوير الخطط الدراسية لتواكب التطورات في سوق العمل، وتطوير المختبرات والمشاغل والبنى التحتية التكنولوجية.</p>
مزودو التعليم والتدريب المهني والتقني	مستمر	2020	<ul style="list-style-type: none"> - عدد البرامج التي تعتمد أسلوب التعليم الإلكتروني والتدريب الافتراضي. - عدد محطات المعرفة المشمولة. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. توفير مصادر التعلم التي يحتاجها كل من الطالب والمتدرب. 	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية مزودو التعليم والتدريب المهني والتقني	مستمر	2020	<ul style="list-style-type: none"> - اعتماد الخطط الدراسية - اعتماد حقيبة المهارات الحياتية الوطنية، - اعتماد الكفايات المشتركة بين البرامج 	تركيز العملية التعليمية والتعلمية على المتعلم أو المتدرب، وعلى المخرجات التعليمية أكثر من المدخلات التعليمية، وذلك باستخدام أساليب متنوعة تشمل: المحاضرات، وأجراء التجارب في المختبرات والمشاغل، والتدريب العملي. وكذلك اعتماد الخطط الدراسية لصقل وتعزيز المهارات الأساسية والضرورية للتعامل مع الأسواق العالمية المنفتحة بعضها على بعض (مثل مهارات تكنولوجيا المعلومات وتطبيقاتها، وتغيير السلوك الوظيفي، والاتصال باللغة الإنجليزية، وزيادة المرونة من خلال إجادة خليط من المهارات الفنية والإدارية).	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومزودو التعليم والتدريب المهني والتقني	سنوياً	2020	<ul style="list-style-type: none"> - مراجعة جميع برامج ومناهج التدريب والتعليم المهني والتقني. - عدد البرامج التي تم مراجعتها وتطويرها. 	3. دعم التركيز على المخرجات التعليمية، من خلال مراجعة وتطوير الخطط الدراسية ومحتواها، مع ضمان توفير المصادر التعليمية، واستخدام أساليب متنوعة في التعليم والتعلم، مع الاهتمام بالتدريب على التطور الوظيفي، والسلامة والصحة العامة، والمهارات الحياتية وغيرها.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي	2020	2020	<ul style="list-style-type: none"> - إصدار القرارات اللازمة لاعتماد مفهوم التدريب المستعمرين. 	4. اعتماد مفهوم التعليم المستمر وتطبيقه عبر توفير صيغ وهياكل مرنة ومتطورة تربط بين مستويات التعليم المختلفة، وبخاصة الأجنبي المتوسط، والجامعي في التخصصات والمجالات التطبيقية والتكنولوجية، التي يتزايد طلب سوق العمل عليها.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومزودو التعليم والتدريب المهني والتقني	مستمر	220	<ul style="list-style-type: none"> - عدد برامج التلمذة المهنية المطبقة سنوياً. - عدد الشركات المطبقة لأسلوب التلمذة المهنية سنوياً. - عدد الاتفاقيات الموقعة لتنفيذ برامج التلمذة المهنية سنوياً 	5. التوسع ببرامج التلمذة المهنية لصغار السن وبالغالب، ممارسة التدريب المنظم طويل الأمد، وذلك مع مراعاة التشريعات النافذة.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجالس المهارات القطاعية	مستمر	2020	<ul style="list-style-type: none"> - توقيع ما لا يقل عن 5 اتفاقيات بين مزودي التدريب والتعليم المهني ومواقع العمل والإنتاج، لرفع كفاءة المدربين لديهم سنوياً بهدف التدريب. - اعتماد مراكز/ معاهد/ كليات/ أكاديميات متميزة، كنماذج لزودي التدريب والتعليم المهني والتقني. - تحويل ثلاث كليات جامعية متوسطة سنوياً إلى التعليم التقني، ولدة 5 سنوات. 	6. تدريب العاملين في المؤسسات في مراكز التدريب المتخصصة، وفي مواقع عملهم؛ لغايات رفع كفاءتهم.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وجامعة البلقاء التطبيقية	مستمر	2020	<ul style="list-style-type: none"> - تشكيل فريق عمل. - إعداد واعتماد إطار مرجعي. - إعداد دليل التدريب الميداني. 	7. توفير منح أكاديمي متميز؛ بما يحقق رؤية جامعة البلقاء التطبيقية ورسالتها.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	2020	2020	<ul style="list-style-type: none"> - إعداد واعتماد إطار مرجعي. - إعداد دليل التدريب الميداني. 	8. مراجعة آليات وأساليب التدريب الميداني، واعتماد إطار مرجعي لتطوير برامج التدريب الميداني.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجالس المهارات القطاعية	سنوياً	2020	<ul style="list-style-type: none"> - عدد المشاغل والورش الفنية والمختبرات التي يتم استحداثها وتطويرها. 	9. تطوير المختبرات والمشاغل، من خلال المنح والمساعدات الخارجية، وباشراكة مع القطاع الخاص.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومزودو التعليم والتدريب المهني والتقني، والمركز الوطني لتطوير المناهج	مستمر	2020	<ul style="list-style-type: none"> - عقد 25 ورشة عمل سنويا بالتعاون مع أصحاب العمل المختصين، لمراجعة وتطوير المناهج المهنية والتقنية، ووضع برامج جديدة ديناميكية تواكب التغيرات واحتياجات سوق العمل. - معظم البرامج مصصمة وفق أسلوب الكفايات (CBT). - مشاركة كاملة من خبراء من الصناعة في تطوير المناهج. - تصميم ما لا يقل عن 10 برامج تدريبية جديدة تؤهل أصحابها لعمل أنشطة إنتاجية. - أسماء مؤسسات القطاع الخاص وأصحاب العمل المشاركين. - عدد البرامج التي تم مراجعتها أو تم تطويرها والمعتمدة سنويا. 	<p>10. تطوير البرامج الحالية، واستحداث تخصصات جديدة مطلوبة، بناء على برامج ودراسات احتياجات سوق العمل، ومراجعة البرامج والخطط الدراسية في المناهج وعدد الساعات وطرق التدريس، والتركيز على الجوانب العملية والتطبيقية، وتقوية المهارات الأساسية والضرورية للتعامل مع الأسواق العالمية.</p>	

التوصية	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	مؤشر الأداء	سنة المباشرة	سنة الإنجاز	الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة
	11. إقامة مؤتمر وطني لتطوير التدريب والتعليم المهني والتقني استناداً إلى «رؤية الأردن 2025»، وتحديد الإصلاحات على مسار التعليم المهني الحالي التابع لوزارة التربية والتعليم، وعدم ربط التعليم والتدريب المهني والتقني بالتخصيص الدراسي منخفض الأداء.	<ul style="list-style-type: none"> - عقد المؤتمر. - تحديد مجالات التطوير للقطاع. - تحديد الهوة بين مخرجات التعليم والتدريب المهني والتقني وحاجات سوق العمل. - إصدار معايير جديدة لدى وزارة التربية والتعليم لا تتحاق الطلبة ببرامج التعليم المهني. 	2020	2021	هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية
	مشاركة الطلبة في مسابقات المهارات العالمية (World Skills).	<ul style="list-style-type: none"> - التسجيل على موقع الجائزة، والحصول على العضوية. 	بحسب تعليمات الجهة المنظمة للمسابقة	هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومزودو التعليم والتدريب	- التسجيل على موقع الجائزة، والحصول على العضوية.

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
وزارة التخطيط والتعاون الدولي	مستمر	2020	<ul style="list-style-type: none"> - عدد الاتفاقيات مع الدول والمنظمات المانحة سنوياً. - عدد المشاريع المقدمة للتمويل من المنح والقروض الميسرة سنوياً. - تقارير تقييم أداء المشاريع. 	1. استقطاب الدعم من الجهات المانحة الدولية والمحلية لمؤسسة التدريب المهني.	4. الاستمرار بتوفير الدعم المالي وإدارة المصادر المالية، وتفعيل الإجراءات الحكومية لدعم القطاع وتطوير الشراكات المحلية والدولية لتنفيذ البرامج المقترحة وتطبيقها وضمان ديمومتها.
مجلس الوزراء ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة المالية/ الموازنة العامة	سنوياً	بدءاً من العام الدراسي 2020/2021	<ul style="list-style-type: none"> - إصدار قرارات بالآتي: <ul style="list-style-type: none"> - تحديد نسب زيادة الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني (تتراوح هذه النسبة عالمياً بين 1 و2%). - اعتماد آلية الدعم الحكومي المستمر للتعليم المهني والتقني. - تقديم الجوائز لزيادة حجم استثمار القطاع الخاص في التعليم التقني والمهني ولدة 5 سنوات. - تحديد المخصصات اللازمة لتطوير المختبرات والمشاغل، وإادمتها، ورصدها في الموازنات. 	2. زيادة الإنفاق الحكومي على القطاع، وتوفير الدعم المالي للكليات والمعاهد والمراكز العاملة فيه، من خلال إدارته وحوكمته، باستخدام أفضل الممارسات العالمية.	
جامعة البلقاء التطبيقية	2020	2020	<ul style="list-style-type: none"> - تطوير إجراءات الامتحان الشامل ليصبح امتحان قدرات وكفاءات. 	3. الحد من العمالة الوافدة في التخصصات التي يمكن تغطيتها من خريجي التدريب والتعليم المهني والتقني.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	2021	2020	- تطوير نظام متكامل، بيّن احتياجات سوق العمل من الموارد البشرية.	4. ضبط النفقات، والاستثمار الأمثل للموارد وتعميق دورها في التنمية المستدامة.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ودائرة الإحصاءات العامة، والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	مستمر	2020	- ازدياد المخصصات المالية اللازمة لإجراء المسوحات. - تنفيذ 6 دراسات قطاعية في سوق العمل سنوياً، لبيان احتياجات هذه القطاعات من الموارد البشرية والمهارات المطلوبة.	5. تهيئة البيئة الجامعية المناسبة للإبداع والتميز، وتطويرها بما يخدم العملية التعليمية، وصقل شخصية الطالب، وتنمية قدراته، وإكسابه روح المبادرة والإبداع.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وجامعة الحسين التقنية، ومجلس إدارة مؤسسة التدريب المهني			- الإسراع بتمكين جامعة الحسين التقنية من إدارة وتشغيل معاهد للتدريب المهني. - تقييم تجربة إدارة وتشغيل المعهد من قبل الجامعة. - تعميم التجربة على مجموعة أخرى من المعاهد.	6. منح الأولوية لإعادة هيكلة الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
وزارة العمل، وهيئة تشجيع الاستثمار	2021	2020	<ul style="list-style-type: none"> - التوسع كميًا ووعيًا ببرامج «خدمة وطن». - تنفيذ البرامج التي تدعم الريادة. - تسهيل منح القروض المسيرة لتمكين الشباب من إقامة مشاريع التشغيل الذاتي، مثل مشروع «الهض». - إصدار قرار باعتماد وتفعيل منصة التشغيل الوطنية كمنصة واحدة لهذه الغاية. - إصدار المعايير اللازمة لمنح المستثمرين حوافز تشجيعية لقاء تشغيل الأردنيين. - التوسع في عدد الفروع الإنتاجية وفي انتشارها الجغرافي. 	7. تطوير نظام متكامل لإدارة المعلومات، بحيث يحتوي على المعلومات الحالية والتنبؤات المستقبلية، ويوفر قاعدة بيانات لوضع السياسات وتعميمها.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجلس التربية والتعليم	2021	2020	<ul style="list-style-type: none"> - تحديد السياسات العامة لتطوير قطاع التعليم والتدريب المهني، ومراجعتها، واعتمادها. - طرح تخصصات تناسب سوق العمل ومهن المستقبل. - وضع خطة استراتيجية شاملة لإعادة تأهيل القطاع كاملاً، تتضمن مؤشرات تنفيذ قابلة للقياس ومحددة بزمن. 	8. إجراء دراسات قصيرة الأمد وطويلة الأمد؛ لتحديد احتياجات سوق العمل محلياً وإقليمياً.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية ومجلس التربية والتعليم، وصندوق التنمية والتشغيل	مستمر	2020	<ul style="list-style-type: none"> - اكمال الإطار العام لتطوير البرامج التدريبية والتعليمية للتعليم التقني والمهني. - تخصيص مواد تقوية للطلبة (مثل الرياضيات واللغة الإنجليزية). - زيادة أعداد المتدربين ببرامج التعليم والتدريب المهني والتقني. - عدد المتدربين المتفوقين. - عدد الخريجين ونسبتهم. - قصص نجاح الخريجين. - عدد مشاريع التشغيل الذاتي. - عدد حاضنات الأعمال. 	9. تفعيل آليات الاستثمار الامثل للموارد.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	مستمر	2020	<ul style="list-style-type: none"> - تعليمات الاعتماد مقررّة ومعلنة. 	10. التوسع بالبرامج المرتبطة بالتشغيل.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	2021	2020	<ul style="list-style-type: none"> - تصميم النظام واعتماده. - إصدار قرار بالزامية تنفيذ النظام. 	1. تحديد سياسات وتوجهات واضحة لبرنامج التحول في التعليم.	5. اعتماد وتطبيق معايير وأنظمة لضبط الجودة وضمانها.

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية ومجلس التربية والتعليم، وصندوق التنمية والتشغيل	مستمر	2020	<ul style="list-style-type: none"> - اكمال الإطار العام لتطوير البرامج التدريبية والتعليمية للتعليم التقني والمهني. - تخصيص مواد تقوية للطلبة (مثل الرياضيات واللغة الإنجليزية). - زيادة أعداد المتحقيين ببرامج التعليم والتدريب المهني والتقني. - عدد المتحقيين المتفوقين. - عدد الخريجين ونسبتهم. - قصص نجاح الخريجين. - عدد مشاريع التشغيل الذاتي. - عدد حاضنات الأعمال. 	2. تحسين مدخلات برامج التعليم والتدريب المهني والتقني والتطبيقي.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	مستمر	2020	<ul style="list-style-type: none"> - تعليمات الاعتماد مقررّة ومعلنة. 	3. تفعيل نظام الجودة، وتطبيق معايير الاعتماد العام والاعتماد الخاص، محلياً ودولياً، على جميع البرامج المطبقة لدى مزودي التعليم والتدريب المهني والتقني، وإقرار تعليمات الاعتماد العام والاعتماد الخاص لبرامج التعليم والتدريب.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	2021	2020	<ul style="list-style-type: none"> - تصميم النظام واعتماده. - إصدار قرار بالزامية تنفيذ النظام. 	4. تطبيق نظام إداري فعال للمتابعة والتقييم والتقويم، لضمان الالتزام برؤية القطاع ورسالته من قبل الكليات الجامعية، والكليات الجامعية المتوسطة، ومراكز التدريب، والمدارس المهنية. وإصدار قرار بالزام جميع مزودي التدريب والتعليم المهني والتقني بنظام وطني للمتابعة والتقييم وفق أفضل الممارسات.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجلس التعليم العالي، وجامعة البلقاء التطبيقية	2021	2020	<ul style="list-style-type: none"> - تحديد معايير وآليات الإشراف على مزودي التدريب والتعليم المهني والتقني. - تحديد واعتماد معايير تقييم الأداء. 	5. تحديد معايير وآليات الإشراف المباشر على كليات المجتمع العامة والخاصة، وعلى مزودي التدريب والتعليم المهني والتقني، والعمل على ضبط مستوى الأداء الأكاديمي والمهني والتطبيقي فيها من قبل جامعة البلقاء التطبيقية.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	2020	2020	<ul style="list-style-type: none"> - إصدار قرار بتحديد الجهة المزودة للبيانات والدراسات المتعلقة بجانب العرض والطلب على القوى العاملة المدربة، وتحديد الفجوة، بمشاركة ممثلين عن القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والشباب. 	6. الاعتماد على بيانات موثقة عند وضع السياسات واتخاذ القرارات.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	سنة الإنجاز	سنة المباشرة	مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية ومجلس التربية والتعليم، ومجلس التعليم العالي	2021	2020	<ul style="list-style-type: none"> - تنفيذ دراسة وطنية شاملة لقياس فاعلية وكفاءة وارتباطية واستمرارية برامج القطاع على مستوى المهنة. - إصدار قرار بالزام الطلبة والمدرسين في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني بالتطبيق الميداني لمدة لا تقل عن شهر واحد سنويا اعتبارا من عام 2021 لدى أصحاب العمل ومواقع الإنتاج؛ بهدف تطوير قدراتهم والإطلاع على أحدث المستجدات والتطورات التكنولوجية في الصناعة؛ وذلك حتى يتمكن المدربون من إعداد الطلبة بحسب متطلبات السوق. 	7. بناء نظام لقياس فاعلية أداء برامج التعليم والتدريب المهني والتقني ومستواها، بحيث يكون له مؤشرات أداء محددة قابلة للقياس والتنفيذ وتم مراجعته دوريا.	6. توفير المساعدات الفنية لتنفيذ البرامج المقترحة وتطبيقها وضمان ديمومتها.
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، والمركز الوطني لتطوير المناهج	مستمر	2020	إعداد واعتماد أسس ومعايير التقدم للحصول على منح أو قروض لمشاريع القطاع.	الاستفادة من خبرات الدول الرائدة في مجال التعليم والتدريب المهني والتقني، وخاصة في ما يتصل بتصميم وبناء البرامج والمناهج وطرائق التدريس.	
مجلس الوزراء، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي	-	2020	<ul style="list-style-type: none"> - تشكيل لجنة عليا في وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتنسيق المساعدات والمنح الدولية المتعلقة بقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، تضم كلا من الوزارة، وهيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، والجهات المعنية. 	تحديد مرجعية رسمية واعتمادها لتوجيه المنح والمساعدات الدولية المقدمة لقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني.	الاستفادة من الخبرات العالمية في مجال التعليم والتدريب المهني والتقني والتطبيقات هذه الخبرات بما يتناسب مع الاحتياجات المحلية في هذا المجال.

التوصية	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	مؤشر الأداء	سنة المباشرة	سنة الإنجاز	الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة
	زيادة عدد العقود والاتفاقيات إلى 10 اتفاقيات سنوياً مع المؤسسات الرائدة في مجال التعليم والتدريب المهني والتقني.	- عدد المشاريع / الاتفاقيات.	2020	مستمر	مزودو التعليم والتدريب المهني والتقني
	الاستفادة من تجارب الدول الرائدة ومحاولة عمل ذلك بشكل سنوي على الأقل.	- عدد البرامج التي تم نقلها 5 برامج على الأقل سنوياً. - برامج التوأمة مع منظمات شبيهة بمزودي التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن.	2020	مستمر	هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومزودو التعليم والتدريب
	زيادة حجم المساعدات التي يتم الحصول عليها، لتطوير المختبرات والمشاغل وإدامتها.	- زيادة التمويل الخارجي (المخ).	2020	مستمر	هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي
	إنشاء شراكات جديدة بين القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع، لتطوير الخطط والسياسات في القطاع.	- تحديد واعتماد آليات التنسيق بين مؤسسات التعليم التقني والمهني، وقطاعات الإنتاج والخدمات، والجهات الوطنية ذات العلاقة، لتنمية الموارد البشرية. - ارتفاع أعداد المشاريع الريادية وSMEs.	2020	مستمر	هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجالس المهارات القطاعية

إن تنفيذ هذه التوصيات يتطلب اعتمادها واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها من جهة مرجعية (مجلس الوزراء) بعد اقرارها والتنسيق بها للحكومة من قبل مجلس إدارة هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، باعتبار مجلس إدارة الهيئة يضم الوزراء المعنيين (العمل، والتربية والتعليم، والتعليم العالي والبحث العلمي) إلى جانب ممثلي القطاعات الاقتصادية الرئيسية (مجالس المهارات القطاعية).

كما يتطلب تنفيذ هذه التوصيات إعداد واعتماد آلية للمتابعة والتقييم، تقدم تقارير دورية حول سير العمل بتنفيذ تلك التوصيات والاقتراحات.

الخلاصة

لقد تحقق عدد من الإنجازات الكمية والنوعية في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني خلال عام 2018، ومن أبرزها:

1. إنجاز جملة تشريعات تتعلق بالقطاع.
2. إنشاء مجالس المهارات القطاعية.
3. إقرار الإطار الوطني للمؤهلات.
4. إقرار برامج وتدريب وتشغيل وطنية، والمباشرة بتنفيذها.
5. إنشاء المنصة الأردنية للتشغيل كنافذة موحدة للتشغيل.

إلا أن تحليل واقع القطاع من حيث الاستراتيجيات والإنجازات، يكشف عن الملاحظات الآتية:

1. ما زال القطاع يعاني من التشتت والتبعثر رغم إصدار عدد من التشريعات الناظمة والتي تعالج هذه الإشكالية.
2. لكل مزود للتدريب والتعليم المهني والتقني في القطاع، استراتيجية خاصة تتناغم جزئياً مع الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).
3. تعدد المرجعيات لمزودي التدريب والتعليم المهني والتقني وجهات الاعتماد وضبط الجودة والتمويل الحكوميين (الرسميين) في القطاع.
- فلمؤسسة التدريب المهني قانونها الخاص، وهي تعمل بموجب استراتيجية أقرها مجلس إدارة المؤسسة.
- ولإدارة التدريب المهني في وزارة التربية والتعليم خطتها المنبثقة عن الخطة الاستراتيجية للوزارة، والتي يُفترض أن يوافق عليها مجلس التربية والتعليم.
- ولجامعة البلقاء التطبيقية خطتها الاستراتيجية، والتي يُفترض أن يوافق عليها مجلس التعليم العالي ومجلس أمناء الجامعة.
- وللشركة الوطنية للتشغيل والتدريب خطتها الاستراتيجية، والتي يجب أن يوافق عليها مجلس إدارة الشركة.
- ولصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني خطته أيضاً.
- كما أن لمركز الاعتماد وضبط الجودة خطته التي تقرها اللجنة التوجيهية للمركز.

- كما يوجد لهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي خططها في هذا السياق، ورئاسة الوزراء هي مرجعية هذه الهيئة.
- 4. عدم قيام وزارة التخطيط والتعاون الدولي بتوزيع المساعدات والمنح المتعلقة بالتعليم والتدريب المهني والتقني بشكل مثالي وموضوعي ووفق خطة معدة ومعتمدة لهذه الغاية، في الوقت الذي ما زالت فيه المنظمات والهيئات الدولية لا تنسق في ما بينها في أسلوب الدعم أو التخصص. وأياً كانت النتيجة، فإنه لا يتم عكسها على باقي مزودي التعليم والتدريب المهني والتقني؛ لتعميم الفائدة وعدم التكرار.
- 5. يعاني القطاع (وبخاصة الرسمي) من ضعف مدخلاته من الكوادر البشرية المؤهلة، بحكم أنه ملزم في غالب الأحيان باللجوء إلى مخزون ديوان الخدمة المدنية للحصول على تلك الكوادر.
- 6. وكما هي حال باقي القطاعات التنموية والاقتصادية، يعاني هذا القطاع من الخلل القائم في توفير قواعد بيانات وطنية تبين جانب العرض والطلب.
- 7. ما زالت مساهمة القطاع الخاص في تصميم وتنفيذ وتقييم برامج التعليم والتدريب المهني والتقني محدودة.
- 8. وما زالت العملية التعليمية التعلمية تعتمد على الأسلوب التقليدي، في الوقت الذي ينبغي فيه انتقال مزودي التعليم والتدريب المهني والتقني من هذا الوضع إلى المدارس والأنظمة الحديثة في التدريب والتعليم، كالتدريب الافتراضي والتعليم الإلكتروني، وتحديث البرامج واعتمادها محلياً وإقليمياً ودولياً، وطرح برامج جديدة توائم احتياجات سوق العمل.
- 9. تعدد مواقع التعليم والتدريب المهني والتقني في المنطقة الجغرافية الواحدة لم يعد مقبولاً في ظل الظروف الاقتصادية للأردن، ولا بد من التوجه نحو فلسفة الموقع متعدد البرامج.
- 10. الحاجة الماسة للإسراع باعتماد نافذة واحدة لتدريب مدربي التعليم والتدريب المهني والتقني (على شكل معهد أو كلية).
- 11. وتبقى القوالب التشريعية من قوانين وأنظمة وتعليمات، بحاجة إلى المزيد من المراجعة والتطوير المستمرين.

كل ذلك يستدعي عقد مؤتمر دوري يتم فيه مراجعة ما تم إنجازه على صعيد تطوير قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، كما أن التطوير المستمر لهذا القطاع المهم سيكون له أكبر الأثر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وسيجعله من أهم محركات التنمية والنمو والنهضة في المملكة.

إن تطوير القطاع له انعكاسات ملموسة على شريحة كبيرة من المواطنين، لا سيما الباحثين عن العمل منهم، من أصحاب المؤهلات والخبرات شتى، ذكوراً وإناثاً، وبخاصة الذين تقع أعمارهم ضمن الفئة العمرية الشابة والتي تمثل حصة كبيرة مما يسمى «الهبّة الديموغرافية».

ولا بدّ من الإسراع بخطوات تطوير القطاع من خلال تنفيذ التوصيات الواردة سابقاً، وما تتضمنه من إجراءات يتطلب تحقيقها إنجاز مؤشرات تلبيةً للحاجة وتماشياً مع الرؤى الملكية.



المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور الموارد البشرية

سوق العمل





678	المُلخَص التَّنفيذِي
680	التقديم
680	أولاً: متابعة استراتيجيات مجال سوق العمل.....
680	1. الاستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020).....
682	- الإطار الزمني قصير المدى
689	- الإطار الزمني متوسط المدى
692	- الإطار الزمني طويل المدى
696	2. الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).....
699	ثانياً: مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
701	ثالثاً: النظرة المستقبلية
703	الخلاصة والتوصيات.....
709	المراجع

الملخص التنفيذي

يمثل استحداث الوظائف وفرص العمل بأعداد كافية وجودة عالية أولوية قصوى وتحدياً كبيراً للأردن الذي يعد اقتصاداً صغيراً بموارد قليلة، بخلاف رأس ماله البشري. وما تزال معدلات البطالة وخاصة بين الشباب تواصل ارتفاعها، كما أن معدلات المشاركة في القوى العاملة وخاصة بين النساء تعد من أدنى المعدلات في العالم. ويمكن القول إن مُدَد النمو الاقتصادي القوي لم تُترجم إلى خلق فرص عمل لائقة للأردنيين، إذ ذهبت معظم الوظائف آنذاك للعمالة الوافدة. وما يزال التوظيف يمثل تحدياً كبيراً بسبب الافتقار إلى الاتساق في متابعة الخطط، وعدم خلق بيئة مؤسسية يُطبَّق فيها تنسيق السياسات والرصد والتقييم لتحقيق النتيجة المرجوة لخلق فرص العمل.

وتهدف مراجعة سوق العمل إلى متابعة المستوى التنفيذي ورصده من خلال الخطط والاستراتيجيات ذات العلاقة، ومتابعة التوصيات التي تقدّم بها تقرير حالة البلاد لعام 2018. وعلى وجه التحديد، يبحث هذا القسم في متابعة تنفيذ الخطط الاستراتيجية في قطاع العمل، إذ سيتم تحليل الاستراتيجية الوطنية للتشغيل وتقييمها. وللوقوف على مستوى التقدم المحرز في مجال تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل من جهة، ولتحقيق الأهداف المرجوة منها من جهة أخرى، تعرض هذه المراجعة في قسمها الأول الإجراءات التي حددتها الاستراتيجية ضمن الأطر الزمنية الثلاثة؛ المدى القصير، والمدى المتوسط، والمدى الطويل. ويشتمل القسم الثاني على مراجعة التقدم في تنفيذ توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، كما تم تحديد النظرة المستقبلية التي يجب تبنيها اعتماداً على استراتيجية التشغيل الوطنية، ويتضمن القسم الأخير على الخلاصة والتوصيات.

وتشير البيانات المتاحة لدائرة الإحصاءات العامة، إلى ارتفاع غير مسبوق في معدلات البطالة، إذ وصلت إلى نحو 19.1% خلال الربع الثالث من عام 2019، مرتفعةً بواقع 0.5 نقطة مئوية عن مستوياتها خلال الربع الثالث من عام 2018. وقد سجل معدل البطالة بين الذكور ما نسبته 17.1% مقابل ما نسبته 27.5% بين الإناث. كما أشارت البيانات

إلى استمرار انخفاض معدل المشاركة الاقتصادية المنقح وخاصة بين الإناث، إذ وصل إلى 13.2% خلال الربع الثالث من عام 2019، ولذلك يمكن القول إن تحقيق الأهداف الواردة في الاستراتيجية الوطنية للتشغيل قد شابهُ الكثيرُ من القصور. ومع التقدم المحرّز في تنفيذ بعض الأنشطة والمشاريع والإجراءات، إلا أن ذلك لا يوفر أيّ معلومات عن نتائج تلك الأنشطة وآثارها المرجوة، وبالتالي فإنه يصعب القول إن ثمة تقدماً محرّزاً نحو تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل.

وتكمن أبرز أسباب القصور في تنفيذ الاستراتيجية وتحقيق أهدافها، إلى ضعف التزام ممثلي الوزارات في المجلس التنفيذي المسؤول عن متابعة التنفيذ، وغياب المتابعة والتنسيق مع المؤسسات ذات العلاقة، وافتقار الإدارات الحكومية المسؤولة عن التنفيذ إلى الشعور بالملكية، فعندما يتطلب الأمر جهداً تشاركياً من مجموعة من المؤسسات لتنفيذ بعض عناصر الاستراتيجية، يتشكل الانطباع لدى الموظفين بأنهم يقومون بتنفيذ خطط عمل خارج مؤسساتهم ولصالح مؤسسات وهيئات أخرى.

التقديم

قدم تقرير حالة البلاد لعام 2018 مراجعة بحثية دقيقة ومعمّقة للخطط والاستراتيجيات والسياسات والبرامج التنفيذية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وقد اتسمت المراجعات فيه بالموضوعية والحيادية، لتضع بين أيدي أصحاب القرار تقييماً واقعياً للوثائق والخطط الاستراتيجية. وأظهرت المراجعات كثرة الاستراتيجيات مقابل شح التنفيذ والتطبيق العملي وصعوبتهما.

وفي مجال سوق العمل، عرض التقرير خصائص سوق العمل وتحدياته، من خلال تحليل السياسات المقترحة في جانب الطلب على العمل، مع التركيز على مناخ الاستثمار والتجارة وسياسات العمل، وكذلك جانب العرض من اليد العاملة الذي يبحث في جودة التعليم والتدريب المهني، وإدماج المرأة بالقوى العاملة. كما أبرز التقرير مفارقة النمو والبطالة في الاقتصاد الأردني، وأوجه ضعف الموازنة في سوق العمل والتي تمثلت بالجغرافيا (المناطق التي يتم استحداث الوظائف فيها مقارنة مع التركيز الجغرافي للباحثين عن العمل)، و«المهارات والسلوكيات» لبيئة العمل، وتوقعات الباحثين عن العمل. وتأتي مراجعة سوق العمل، والتي تركز على تقييم مستوى الإنجاز وتحقيق الأهداف التي وضعتها الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، استكمالاً للتشخيص الذي تناولته تقرير حالة البلاد لعام 2018 في مجال سوق العمل.

أولاً: متابعة استراتيجيات مجال سوق العمل

1. الاستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020)

لقد بدأ العمل على إعداد الاستراتيجية الوطنية للتشغيل في عام 2011، لتمثل إطاراً ناظماً لجميع السياسات المتصلة بالعمالة وسوق العمل، وطُورت الاستراتيجية آنذاك بجهد تشاركي من الجهات الحكومية والأهلية والقطاع الخاص، وقد احتضن المجلس الاقتصادي والاجتماعي عملية تطوير هذه الاستراتيجية على مدار أكثر من عام. وحددت الاستراتيجية محاور معالجة الخلل القائم في ثلاثة أطر زمنية؛ المدى القصير، والمدى المتوسط، والمدى الطويل. وتم إعداد خطة وبرنامج عمل زمني محدد، اشتمل على العديد من الإجراءات واجبة التطبيق في مجالات رئيسية تضمنت الجوانب المؤسسية، وإطار السياسات، وجانبي الطلب والعرض. ويعرض هذا القسم الأهداف والإجراءات الخاصة بالأطر الزمنية الثلاثة التي وضعتها الاستراتيجية والتقدم المحرز حتى الآن في تنفيذها، وتتركز منهجية هذا العمل على المعلومات والبيانات المتوفرة، والتقارير السنوية للمؤسسات ذات العلاقة، وقرارات الحكومات المتعاقبة ذات الشأن، والدراسات التي تناولت محاور الاستراتيجية. كما يناقش هذا القسم سياسات وبرامج أخرى متصلة باستراتيجية التشغيل الوطنية.

وللتأكيد على أولوية توفير فرص العمل للشباب ومحوريتها، فقد أطلقت الاستراتيجية الوطنية للتشغيل تحت الرعاية الملكية السامية في شهر حزيران من عام 2012، وحددت الهدف الإنمائي الذي تسعى لتحقيقه بـ «تحسين مستويات معيشة الأردنيين من خلال زيادة فرص العمل والأجور والمنافع وتحسين الإنتاجية». وقد طُورت هذه الاستراتيجية من خلال نهج متكامل يقوم على دراسة سياسات الاستثمار، والسياسات المالية والنقدية، والتعليم، والتعليم العالي، والتدريب المهني والتقني، والرعاية الاجتماعية، من منظور العمل. وحددت الاستراتيجية الأهداف قصيرة الأجل، ومتوسطة الأجل، وطويلة الأجل، وكذلك الإجراءات التي تقود إلى تحقيق هذه الأهداف.

وتشير أحدث البيانات الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة، إلى استمرار ارتفاع معدلات البطالة، والتي وصلت إلى نحو 19.1%، خلال الربع الثالث من عام 2019، مقارنة مع ما نسبته 18.6% خلال المدّة نفسها من عام 2018. وبلغ معدل البطالة للذكور نحو 17.1%، مقابل 27.5% للإناث.

وتشير نتائج الجولة الثالثة من مسح العمالة والبطالة لعام 2019، إلى أن معدل البطالة بين حملة الشهادات الجامعية (بكالوريوس فأعلى) بلغ نحو 25.2%، وقد بلغت نسبة هذا المعدل نحو 29.7% للذكور، و83.0% للإناث. كما كشفت نتائج الجولة الثالثة استمرار انخفاض معدل المشاركة الاقتصادية في قوة العمل، وخاصة بين الإناث، إلى مستويات توصف بأنها الأدنى عالمياً، إذ بلغ معدل المشاركة الاقتصادية المنقح (قوة العمل منسوبة إلى السكان في سن 15 سنة فأكثر) نحو 33.6% خلال الربع الثالث من عام 2019 مقارنة مع ما نسبته 36.8% خلال الربع الثالث من عام 2018. وقد بلغ هذا المعدل نحو 53.3% للذكور، بينما بلغ نحو 13.2% للإناث.

ومن خلال النظر إلى هذه النتائج، يمكن القول إن تحقيق أهداف الاستراتيجية والمتمثلة باستيعاب الداخلين إلى سوق العمل، يشوبه الكثير من القصور، إذ حدّدت الاستراتيجية عام 2014 بعده إطاراً زمنياً لتحقيق الهدف المتمثل ببدء استيعاب الداخلين إلى سوق العمل، ومنذ ذلك الحين، استمرت معدلات البطالة بالارتفاع إلى مستويات قياسية. ومع التقدم المحرز في تنفيذ بعض الأنشطة والمشاريع، إلا أن ذلك لا يوفر أي معلومات عن نتائج تلك الأنشطة وآثارها المرجوة، وبالتالي يصعب القول إن ثمة تقدماً محرزاً نحو تنفيذ الاستراتيجية الوطنية.

وتالياً الإجراءات المقترحة للأطر الزمنية التي اعتمدها الاستراتيجية، ورصد التقدم المحرز في تنفيذ هذه الإجراءات ومدى فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة.

- الإطار الزمني قصير المدى

الهدف الرئيس: البدء في استيعاب العاطلين عن العمل ابتداء من عام 2014، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات، أبرزها:

1. الالتزام بسياسة وإدارة واضحة للعمالة الأجنبية.
2. توسيع فرص الحصول على القروض للمؤسسات متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسطة.
3. تقييم برامج سوق العمل النشطة وتوسيع نطاق البرامج الناجحة منها.
4. تقليص فرص العمل في القطاع العام ومواءمة هيكل الأجور ومستوياتها.

فعلى صعيد إدارة سياسات العمالة الأجنبية، وبحسب البيانات الواردة من وزارة العمل والتي اعتمدت على تقديراتها لحجم العمالة الوافدة، يوجد في الأردن نحو 800 ألف عامل وافد، وهذا الرقم يشمل المرخصين والمخالفين. ويتوفر لدى الوزارة أرقام دقيقة بخصوص العمالة الوافدة المرخصة، إذ بلغ عدد العمال الوافدين المسجلين لدى الوزارة 352350 عاملاً في عام 2018، مما يعني أن هنالك نحو 450 ألف عامل وافد غير مرخصين، أو ما نسبته 56.0% من إجمالي العمالة الوافدة. وقد حددت وثيقة الاستراتيجية هدفها في سياسات العمالة الوافدة، بخلق بيئة سوق العمل التي تتكامل فيها العمالة الأجنبية مع القوى العاملة المحلية، والعمل على إحلال العمال الأردنيين مكان العمال الأجانب إحصائياً مع مراعاة توفر البدائل المماثلة من العمالة المحلية. وحددت الاستراتيجية مجموعة من الإجراءات لتحقيق هذه الغاية، من أبرزها: توحيد رسوم التصاريح وزيادة رسوم تجديدها سنوياً، وتوفير الحماية الاجتماعية للعمال الأجانب مثل التأمين الصحي والضمان الاجتماعي. وقد تم تفعيل الإجراءات المتصلة بزيادة رسوم تصاريح العمل، وتحديد الوظائف التي لا يُسمح للعمالة الأجنبية بإشغالها. كما تم تفعيل التوصيات المتصلة بمسائل الحماية الاجتماعية للعمال الأجانب، والتي من شأنها أن توفر بيئة العمل الملائمة من جهة، وتعمل على زيادة كلفة العمالة الوافدة، حيث أدى انخفاض إجمالي كلفة العمالة الوافدة إلى تجنب تشغيل العمال الأردنيين، من جهة أخرى.

وفي الإطار نفسه، اقترحت وثيقة الاستراتيجية إعداد نظام لتنظيم العمالة الوافدة، وعرضه على مجلس الوزراء للموافقة عليه والبدء بتطبيقه. ويتضمن النظام المقترح؛ أولاً: 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.

ثانياً: التعليمات الخاصة بتصنيف المهن أو المهارات التي يتمتع بها العمال الأردنيون أو تلك التي يرغب العمال الأردنيون في الاستحواذ عليها.

ثالثاً: 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. إذ اقترحت وثيقة الاستراتيجية البدء بزيادة رسوم تصاريح العمل في القطاعات غير القابلة للتداول والتي لا تتطلب تدريباً، والتي سيكون الأردنيون على استعداد لإشغالها، مثل محطات بيع المحروقات، والمطاعم، والفنادق، والتجارة.

رابعاً: وضع جدول زمني ملزم لتعديل أسعار التصاريح على المدينين المتوسط والطويل، وذلك لتشجيع مزودي خدمات التدريب وأرباب العمل على الاستثمار في تدريب العمال الأردنيين ليحلوا محل العمال الأجانب في القطاعات والمهن الواعدة.

خامساً: وضع إجراءات إنفاذ النظام وتطبيقه، بما في ذلك استخدام بطاقات إلكترونية للعمال الأجانب تحدّد القطاعات والمهن التي يُسمح لهم بالعمل فيها، وكذلك إنفاذ العقوبات المفروضة على أرباب العمل الذين يستخدمون عمالاً أجانب بطرق غير شرعية.

وفي مسعى من وزارة العمل لتنفيذ توصيات الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، تم إصدار الأنظمة المتصلة بالعمالة الأجنبية، إذ تم تعديل نظام رسوم تصاريح العمل للعمال الوافدين لاستيفاء مبلغ 500 دينار بعدد رسوم إصدار التصريح أو تجديده لسنة كاملة أو لجزء منها وذلك لجميع الأنشطة الاقتصادية، كما تم إغلاق نحو 19 مهنة أمام العمالة الوافدة، في حين تم تحديد نسب العمالة الوافدة إلى المحلية في القطاعات الاقتصادية المختلفة بهدف ضمان وجود العمالة المحلية إلى جانب الوافدة في الأنشطة كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة.

كما أفادت وزارة العمل بأنها أعدت ميثاقاً وطنياً للتشغيل، وهو مشروع وطني متكامل مبني على التشاركية، للحد من مشكلة البطالة، وذلك من خلال تبني سياسات وممكّنات وإجراءات إصلاحية تهدف إلى إيجاد فرص عمل وتزويد الشباب بالمهارات والخبرات اللازمة لتلبية متطلبات سوق العمل.

ويقوم الميثاق على التشاركية بين القطاعين العام والخاص في وضع حلول للتخفيف من مشكلة البطالة من خلال تبني الممكّنات التالية:

- الممكن: ضبط وتنظيم سوق العمل من خلال:
 1. تطبيق التشريعات الناظمة لسوق العمل دون تمييز، مع توفير الحماية الكافية لحقوق أطراف الإنتاج الثلاثة بشكل يحقق العدالة وضمان ظروف العمل اللائق للجميع.
 2. التوسع في المهن المغلقة أمام العمالة الوافدة.
 3. الحد من الممارسات الخاطئة في سوق العمل من خلال إصدار أنواع جديدة من تصاريح العمل؛ كالتصريح الحر (المياومة)، وتصريح المهن التي تتطلب مهارة عالية.
 4. إقرار فترة قوننة وتصويب لأوضاع العمالة الوافدة المخالفة، وتوجيه العمالة الوافدة للقطاعات التي لا يُقبل عليها الأردنيون.
 5. العمل على خفض نسب العمالة الوافدة في القطاعات الاقتصادية تدريجياً على مدى 3 سنوات.
 6. متابعة وتطوير الإجراءات والتعليمات بما يخدم قوننة أوضاع العمالة الوافدة دون التأثير سلباً على سياسات التشغيل.
 7. توقيع اتفاقيات ثنائية مع المنشآت الاقتصادية بهدف رفع نسبة تشغيل الأردنيين وتخفيض العمالة الوافدة.
 8. مخاطبة البنك المركزي للتعميم على مؤسسات القطاع المصرفي بعدم تقديم أي خدمات مصرفية بما فيها التحويلات، إلا بعد إبراز تصريح عمل ساري المفعول.
 9. استكمال مراحل نظام التصاريح الإلكترونية.
- الممكن: الارتقاء بمنظومة التعليم والتدريب المهني والتقني.
- الممكن: رفع إنتاجية العامل بتنفيذ برامج تدريبية مثل برنامج «خدمة وطن».
- الممكن: التشبيك بين الباحثين عن عمل وفرص العمل، وتسويق الكفاءات دولياً.
- الممكن: دعم برامج التشغيل الذاتي.

وبحسب المعلومات الواردة من وزارة العمل، يمكن تلخيص الإجراءات والتعليمات التي تبنتها الوزارة بخصوص العمالة الأجنبية على النحو التالي:

1. تحديد نسب تشغيل العمالة الوافدة مقابل تشغيل الأردنيين في معظم القطاعات الاقتصادية وبحسب متطلبات سوق العمل الأردني.
2. إغلاق المهن التي يُقبل عليها الأردنيون أمام العمالة الوافدة.
3. استكمال الربط الإلكتروني مع شركاء نظام تصاريح العمل الإلكترونية، وتوسعة الربط مع شركاء جدد لتحقيق المزيد من الضبط في آليات الحصول على تصاريح العمل للوافدين.
4. متابعة وتطوير الإجراءات والتعليمات بما يخدم قونة أوضاع العمالة الوافدة دون التأثير سلباً على سياسات التشغيل.
5. توقيع العديد من الاتفاقيات الثنائية مع المنشآت الاقتصادية بهدف رفع نسبة تشغيل الأردنيين وتخفيض العمالة الوافدة.
6. مخاطبة البنك المركزي للتعميم على مؤسسات القطاع المصرفي بعدم تقديم أي خدمات مصرفية بما فيها التحويلات، إلا بعد إبراز تصريح عمل ساري المفعول.
7. وضع خطة لرفع نسب تشغيل الأردنيين لبعض المهن والقطاعات الاقتصادية تدريجياً لمدة ثلاث سنوات، وتوسيع فرص التشغيل للأردنيين وزيادتها.
8. استحداث بعض أنواع تصاريح العمل لبعض المهن، بهدف زيادة الفرص الاستثمارية، لخلق مزيد من فرص العمل والتأسيس لنقل الخبرات للأردنيين.
9. استحداث بعض أنواع تصاريح العمل لبعض المهن من دون ربطها بصاحب عمل محدد، وذلك للحد من أعداد الوافدين المشتغلين بها، نظراً لخصوصيتها.
10. التنسيق مع الجهات التدريبية ذات العلاقة لإعداد وتطوير برامج تدريبية لتلبي احتياجات سوق العمل لزيادة فرصة تنافسية العامل الأردني.
11. التنسيق المسبق مع معظم الجهات الحكومية ذات العلاقة قبل منح تصاريح العمل للوافدين في مهن تدخل ضمن إشراف هذه الجهات ومتابعتها واختصاصها.

ورغم اهتمام الوزارة في سن التشريعات الناظمة للعمالة الوافدة، إلا أن هذه الإجراءات لم تنعكس إيجاباً على إدماج العمالة المحلية بالوافدة نتيجة للفجوة بين التشريعات وبين تطبيقها وإنفاذها. إذ يلاحظ عدم الالتزام من أصحاب العمل بالنسب المحددة بموجب الاتفاقيات والتشريعات السارية. وتشير بيانات دائرة الإحصاءات العامة إلى أن 44.2%

من المتعطلين كانت مؤهلاتهم دون الثانوية، وبما أن نحو 56.0% من العمالة الوافدة (450 ألف عامل) هي عمالة غير مرخصة، فيمكن أن يتم إحلال المتعطلين الأردنيين من ذوي المؤهلات العلمية (توجيهي فما دون) مكان العمالة غير المرخصة. وتتعاظم الآثار السلبية للعمالة الوافدة غير المرخصة على الاقتصاد الأردني، فبالإضافة إلى مزاحمة العمالة الوافدة غير المرخصة للعمال الأردنيين، فإنها تحرم الخزينة من مبالغ ضخمة تقدر بنحو 300 مليون دينار في وقت يفترض فيه أن الأردن بأمس الحاجة إلى تأمين الإيرادات اللازمة لتغطية عجز الموازنة أو تمويل المشاريع التي من شأنها دفع عجلة النشاط الاقتصادي لتأمين فرص العمل. وفيما يتصل بتوسيع فرص الحصول على القروض للمؤسسات متناهية الصغر، والصغيرة والمتوسطة، فقد أفادت وزارة العمل بأن توسيع فرص الحصول على القروض لهذه المؤسسات يقع ضمن اختصاصها، من خلال صندوق التنمية والتشغيل، ويظهر ذلك جلياً من خلال الإطار الوطني للتمكين والتشغيل (2019-2020) والمتضمن تدخلات تعنى بالتشغيل الذاتي. وكذلك من خلال البرنامج الوطني للتشغيل الذاتي (انهض) الذي صُمم لإيجاد جميع الحلول للتحديات من تأهيل، وتدريب، وإدارة مشاريع، ودراسة الجدوى الاقتصادية، والتمويل الميسر، والتشبيك، والتسويق، وضمان الاستدامة. كما كان للوزارة كذلك الدور الأكبر في توجيه برامج ومبادرات صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

ورغم جهود وزارة العمل بتوسيع فرص الحصول على القروض للمشاريع الصغرى والصغيرة، وذلك من خلال الصناديق التي يترأس وزير العمل مجالس إدارتها، إلا أن الحقائق العملية تبين قصور هذه المبادرات عن تحقيق الأهداف المرجوة منها. فقد شهد برنامج التشغيل الذاتي الجماعي الذي نُفذ من خلال صندوق التنمية والتشغيل فشلاً كبيراً أدى إلى عجز المستفيدين من المشروع عن الوفاء بالتزاماتهم تجاه قروض الصندوق، فبدلاً من مساعدة هؤلاء المقترضين في تأمين مصدر دخل مستدام لأسرهم، أصبح هؤلاء المستفيدون عرضة للملاحقة القانونية والحجز التحفظي على ممتلكاتهم البسيطة نتيجة عدم قدرتهم على الوفاء بالأقساط المستحقة نتيجة لتراجع أنشطتهم في ظل تراجع معدلات النشاط الاقتصادي. وتكمن أسباب فشل هذه البرامج في ضعف تأهيل المقترضين لإدارة مشاريعهم، وضعف إجراءات المتابعة والرقابة المستمرة للتأكد من توفير السبل الكفيلة بنجاح تلك المشاريع.

وفي هذا الإطار، أفادت وزارة العمل بأنه قد تم تصميم وتنفيذ برنامج التشغيل الذاتي الجماعي وللمرة الأولى، وذلك لمواجهة التحديات التي تواجه المواطنين في المحافظات والمتعلقة بالضمانات والكفالات، حيث تتكون المجموعة من 4 إلى 6 أشخاص متكافلين ومتضامنين. وأكدت أن هناك قصص نجاح تم تحقيقها خلال المشروع، إلا أنه ونظراً

للظروف التي حالت دون نجاح المشاريع، وخاصة الظروف الاقتصادية (إذ تعتمد هذه المشاريع على القوة الشرائية داخل سوق العمل في المحافظات)، قررت الحكومة إعادة جدولة القروض، وزيادة مدة سداد القرض لتصل إلى 14 سنة، لتخفيف عبء القسط الشهري على المقترضين.

وتشير أحدث البيانات إلى أن صندوق التنمية والتشغيل الذي أُسس في عام 1992 مَوَّل حوالي 117.400 مشروع بقيمة إجمالية بلغت 340 مليون دينار، في حين بلغ حجم المحفظة الائتمانية العاملة حالياً نحو 124 مليون دينار، بعدد مشاريع يبلغ 33059 مشروعاً، منها 17727 مشروعاً صدر بحق الأشخاص المستفيدين منها (المقترضين والكفلاء) قرارات بالحجز التحفظي، أي أنّ ما نسبته 53.6% من المشاريع متعثرة، وتعدّ هذه النسبة كبيرة بحسب المعايير المختلفة. كما أنّ 3274 مقترضاً جرى رفع قضايا تنفيذية بحقهم، وتقدر قيمة هذه القضايا بنحو 11 مليون دينار.

وفيما يتعلق ببرنامج «انهض»، فقد صُمم ليعالج التحديات التي تواجه الشباب في تنفيذ مشاريع التشغيل الذاتي.

وعلى صعيد تقييم برامج سوق العمل النشطة وتوسيع نطاق البرامج الناجحة منها، فقد تم من خلال الجهات المانحة تقييم أداء العديد من برامج سوق العمل النشطة، وكان من أهمها برامج الفروع الإنتاجية ومشاريعها التي حققت نجاحاً جيداً، إذ تم بعد ذلك التوسع الأفقي في إنشاء الفروع الإنتاجية من خلال توقيع اتفاقيات مع المستثمرين هدفت إلى زيادة أعداد الفروع الإنتاجية العاملة، ورفع أعداد العاملين الأردنيين فيها. وقد ساهمت هذه المبادرات في تشغيل الأردنيين، وخاصة في المناطق النائية والأقل حظاً. كما تم تقييم أداء برامج تشغيل الخريجين الجدد في القطاع الصحي، إذ تم نقل الإدارة التنفيذية لهذا البرنامج إلى وزارة الصحة. وكذلك برنامج تشغيل خريجي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الذي تم نقل تنفيذه إلى وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (سابقاً). ومع ذلك، فإن العديد من المشاريع التي ينفذها صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني لا تخضع لتقييمات، مما ينتج عنه الاستمرار في تنفيذ مشاريع مشابهة مع عدم جدواها.

وبحسب المعلومات الواردة من وزارة العمل، فقد قامت الوزارة، وبالتعاون مع صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني بإعداد تقييم لسبعة مشاريع تدريب منتهية بالتشغيل تم تمويلها من الصندوق. والعمل جارٍ على تقييم مشاريع أخرى وفق خطة معدة لذلك.

وتقوم فكرة الفروع الإنتاجية على التنسيق مع المستثمرين في المناطق التنموية والصناعية المؤهلة لإقامة عدد من الفروع للمصانع والشركات الكبرى في المناطق التي ترتفع فيها معدلات البطالة. وبحسب تصريحات وزارة العمل، فقد بلغ عدد الفروع العاملة ضمن مبادرة الفروع الإنتاجية 24 فرعاً تنتشر في المناطق النائية، بقيمة تمويل بلغت نحو 22 مليون دينار، وقد وفرت هذه الفروع 7050 فرصة عمل فعلية.

وعلى صعيد تضخم القطاع العام، فإن غياب الإحصاءات الدقيقة حوله، كون هذا القطاع يشمل إلى جانب القطاع الحكومي القطاع العسكري، والجامعات والبلديات وغيرها من المؤسسات الحكومية، فإن بيانات الموازنة العامة لعام 2019 تقدر بأن تعويضات العاملين والتي تشمل الرواتب والأجور والعلاوات، إضافة إلى نفقات التقاعد، تشكل نحو 40% من النفقات الجارية للحكومة المركزية. وفي هذا الإطار، فإن جهود تقليص فرص العمل في القطاع العام تمثلت بإجراءات الحد من الاستمرار في التوسع في حجم القطاع العام، واقتصار الوظائف المتاحة بصورة رئيسية في قطاعات التعليم والصحة، نظراً لاستمرار تزايد الطلب على هذه الخدمات العامة. كما تتجه وزارة العمل (من خلال اللجنة الثلاثية للحد الأدنى للأجور) إلى دراسة رفع الحد الأدنى للأجور، وربطه بالعديد من المؤشرات، مثل سنوات الخبرة، والتحصيل العلمي، والتخصص. ويهدف هذا الإجراء إلى تقليص فجوة المنافع ما بين القطاع العام والقطاع الخاص من جهة، وتقليص فجوة الكلف بين العمالة المحلية والعمالة الوافدة من جهة أخرى. كما تعد المملكة من أوائل الدول في المنطقة التي تطبق أنظمة دعم مدة التعتل عن العمل من خلال مؤسسة الضمان الاجتماعي، ويساهم هذا الإجراء في ردم فجوة المنافع، وبالتالي زيادة الإقبال على الفرص المتاحة في القطاع الخاص.

وخلالها القول، إن الرواتب المنخفضة والمهارات والإنتاجية المتدنية، لا يمكن معالجتها عن طريق رفع الحد الأدنى للأجور على أهميته فقط، بل يجب أن يترافق ذلك مع مأسسة عمليات التدريب، ورفع سويتها، بهدف زيادة إنتاجية العامل الأردني، وبالتالي زيادة الأجر الذي يتقاضاه. وبغير ذلك، فإن زيادة الحد الأدنى للأجور سينتج عنها المزيد من العمالة الوافدة غير المرخصة. وبالنظر إلى التطورات التاريخية لسوق العمل ومعدلات البطالة في الأردن، فإن رفع الحد الأدنى للأجور خلال السنوات الماضية لم يترافق معه انخفاض معدلات البطالة، بل على العكس، فقد شهد السوق ارتفاعاً كبيراً في أعداد العمالة الوافدة. ويمكن لدراسات متخصصة في هذا الإطار أن تحدد طبيعة العلاقة بين هذه المتغيرات.

- الإطار الزمني متوسط المدى

الهدف الرئيس: تحسين التوافق في المهارات، والنمو في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (2017)، وذلك من خلال الإجراءات التالية:

1. توسيع نطاق برامج الانتقال من الدراسة إلى العمل

على صعيد أهداف توسيع نطاق برامج الانتقال من الدراسة إلى سوق العمل، وإدخال مزايا التأمين الصحي والضمان الاجتماعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بعدها أهدافاً رئيسية لاستراتيجية التشغيل الوطنية، التي يؤمل تحقيقها من خلال الإجراءات والبرامج المختلفة والتي تتطلب تنسيقاً كبيراً بين المؤسسات صاحبة العلاقة والمؤسسات الشريكة، قامت وزارة العمل برفع توصيات للمؤسسات ذات العلاقة حول آليات تعنى بتشجيع المشغلين للعمالة الأردنية من ضمنها شمول العمالة الأردنية بالتأمين الصحي الحكومي.

يضاف إلى ذلك ما تقوم به مؤسسة الضمان الاجتماعي بالزامية الاشتراك بالضمان الاجتماعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

وكان تقرير حالة البلاد لعام 2018، قد ذهب إلى أن «ضعف التزام ممثلي الوزارات في المجلس التنفيذي المسؤول عن متابعة التنفيذ» هو أحد أهم الأسباب لقصور الاستراتيجية عن تحقيق أهدافها. وأوضح أن الفشل في هذا الجانب، ناتج عن «افتقار الإدارات الحكومية المسؤولة عن التنفيذ إلى الشعور بالملكية، إذ 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». وأضاف التقرير بأن «عوامل نقص الخبرة من خلال 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 إلى التأثير سلباً على سير العمل في تنفيذ الخطة تأثيراً ملحوظاً».

وبالعودة إلى تقييم إجراءات وزارة العمل في هذا الإطار، فإن مديريات التشغيل المنتشرة في المحافظات، تقوم دورياً بعقد جلسات للإرشاد والتوجيه المهني والوظيفي للباحثين عن العمل من الشباب الأردنيين، إذ تمثل هذه الجلسات أحد أهم محاور برامج الانتقال من الدراسة إلى سوق العمل. ويتم خلال هذه الجلسات توعية الباحثين عن العمل من الشباب، بالفرص المتاحة في القطاع الخاص، وتزويدهم بمهارات البحث عن العمل، وكيفية التعامل مع المقابلات لأغراض العمل. وإضافة إلى ذلك، فإن معظم الجامعات الحكومية والخاصة، أنشأت مكاتب للإرشاد والتوجيه المهني، وذلك بالتعاون مع صندوق

الملك عبد الله الثاني للتنمية ووزارة العمل، إذ تقوم هذه المكاتب بعقد الجلسات الإرشادية، الجماعية والفردية، للطلبة من الجنسين على مقاعد الدراسة، بهدف تأهيلهم للدخول إلى سوق العمل. وقد تم تدريب العديد من موظفي مديريات التشغيل التابعة لوزارة العمل، وموظفي مكاتب الإرشاد المهني والوظيفي في الجامعات، على تقديم هذا النوع من الخدمات، بالتنسيق مع وزارة العمل، وذلك من خلال مشاريع للجهات المانحة أو المحلية. ومع تلك الجهود، فإنه لا يتم عادةً تقييم أثر هذه الجلسات على حصول المستفيدين على فرص عمل، أو على تحسّن مهارات المستفيدين في البحث عن فرص العمل. كما أن معظم مديريات التشغيل التابعة لوزارة العمل بحاجة إلى تهيئتها لتتمكن من تقديم هذا النوع من الخدمات بصورة لائقة.

وفي معرض ردّ وزارة العمل، أفادت الوزارة بأنها تقوم بالتعاون مع الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (جايكا) بتنفيذ مشروع تعزيز المشورة المهنية للشباب من خلال تدريب موظفي التشغيل في الوزارة وموظفي الإرشاد المهني في الجامعات بالتعاون مع صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية، على الأساليب الحديثة في الإرشاد المهني. وتم إعداد دليل يتضمن العديد من النماذج المستخدمة في تقييم جلسات الإرشاد المهني الفردية والجماعية. كما يتضمن نماذج استبانة لقياس رضا متلقي خدمة الإرشاد المهني الذي يبين مدى استفادة المنتفع من الجلسات. وعلاوة على ذلك، عملت وزارة العمل على تطوير نظام متابعة وتقييم إلكتروني يمكن من تتبع منتفعي خدمات الوزارة ومن ضمنهم منتفعو جلسات الإرشاد المهني.

وحول تقليص وزارة العمل للمخصصات المتعلقة بالتطوير المادي لمديريات التشغيل في المحافظات، أوضحت الوزارة أنه تم تقليص الميزانيات لهذه الغاية بسبب إمكانية قيام المنظمات والجهات المانحة بتأهيل المديريات بالتعاون مع وزارة العمل، والاستعاضة عن ذلك باستحداث برنامج لتأهيل كوادر الموظفين في مجالات التشغيل والإرشاد المهني، وذلك لضمان الاستثمار الأمثل للموارد وإعادة تخصيص الموازنة المرصودة لدعم مشاريع تصبّ مباشرة في دعم التشغيل وتنظيم سوق العمل.

2. إصلاح قطاع التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

وفي مجال إصلاح قطاع التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، استكملت المراحل الدستورية المطلوبة ليدخل قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية رقم (3) لسنة 2019 حيز التنفيذ. وقد صدر هذا القانون لضبط مزاولة نشاطات التعليم والتدريب المهني والتقني ومأسستها وترخيصها، واعتماد المناهج وبرامج التدريب التي تتوافق مع أحكام هذا القانون، وتمكين الكوادر الفنية التدريبية من إيجاد مركز وطني لإعداد

المدرّبين وتأهيلهم وفق أفضل الممارسات الدولية، وتعزيز التعاون بين المؤسسات المحلية التي تُعنى بالتعليم والتدريب المهني والفني والتقني ومثيلاتها من المؤسسات والهيئات الدولية.

وبحسب القانون، تُشكّل هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ويعيّن رئيسها من خلال مجلس الوزراء بتنسيب من وزير العمل. كما يُشكّل في الهيئة مجلس يسمى «مجلس تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية» برئاسة وزير العمل، وعضوية كل من وزير التربية والتعليم، ووزير التعليم العالي، وأمين عام وزارة العمل، ورئيس مجلس هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي، وممثل عن مؤسسة وليّ العهد، وممثلين عن القطاع الخاص من القطاعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة.

ووفقاً للقانون، تتولّى الهيئة اعتماد مزودي التدريب المهني والتقني والإشراف عليهم، وتنظيم أعمالهم وضبطها، والإشراف على تنفيذ برامج التعليم والتدريب المهني والتقني التي لا تمنح درجة علمية والتي تشمل التعليم الثانوي المهني، والتدريب المهني بنظام التلمذة المهنية، والتدريب التقني والفني، والتدريب المستمر. كما تتولّى الهيئة إعداد أسس ومعايير القبول في برامج القطاع بأنواعه ومستوياته، وإعداد معايير متطلبات تنفيذ برامج التعليم والتدريب المهني والتقني، واستحداث تخصصات جديدة، ومهام أخرى.

وتكمن أهمية القانون في تأثيره على تحسين نوعية ومخرجات التدريب المهني والتقني في الأردن، كما أن هذا القانون سيحلّ محل ثلاث مؤسسات، هي مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومركز الاعتماد وضبط الجودة لقطاع التدريب. ويُعدّ هذا القانون خطوة مهمة باتجاه تنفيذ توصيات الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، وكذلك استراتيجية التشغيل الوطنية.

لكن هذا القانون أغفل العلاقة مع المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، الذي كان من الممكن أن يقوم بعمل الهيئة بدلاً من إنشائها مع الإبقاء على المركز، إذ يمتلك المركز سنوات من الخبرة والنتائج البحثية فيما يتصل بتحديات تنمية وتطوير الموارد البشرية، والتي تندرج تحتها المهارات على اختلافها. وقد أشارت وزارة العمل بهذا الخصوص إلى أن استراتيجية تنمية الموارد البشرية أوصت بإنشاء الهيئة، وأن ممثلاً عن المركز كان أحد أعضاء إعداد هذه الاستراتيجية. وأوضحت الوزارة أن الهيئة شكّلت بموجب قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وأنه يتم الرجوع إلى الدراسات المُعدّة من قبل المركز في تحديد القطاعات ذات الأولوية الاقتصادية (الفجوة بين العرض والطلب).

3. إدخال مزايا التأمين الصحي وتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

وفي مجال إدخال مزايا الحماية الاجتماعية، شمل قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014، العاملين لحسابهم الخاص في نظام التقاعد، كما قدم استحقاقات تأمين الأمومة والتأمين ضد البطالة، ومن خلال هذا القانون، أصبح الأردن أول دولة في الشرق الأوسط تطبق أنظمة تأمين الأمومة الذي يوفر مزايا نقدية. كما صادق الأردن على اتفاقية الضمان الاجتماعي رقم (102) لعام 1952 (المعايير الدنيا)، وكان بذلك أول دولة في الشرق الأوسط تصادق على هذه الاتفاقية. ويأتي شمول العاملين لحسابهم الخاص بمظلة الضمان الاجتماعي، بعده إحدى السياسات الهادفة إلى الحد من أنشطة القطاعات غير الرسمية، إذ تشير أحدث دراسة غير منشورة للبنك الدولي حول سوق العمل الأردني، إلى أن حجم العمالة غير الرسمية وصل إلى نحو 45.0% من إجمالي العمالة. وفي ما يتصل بتقديم استحقاقات التأمين ضد البطالة، وتأمين الأمومة، يمكن القول إن إدخال هذه الإصلاحات لا يشكل مثبطاً للعمل أو معيقاً للاستمرار في البحث عن عمل كون هذه المزايا ترتبط بمدّة زمنية محددة وليست مفتوحة من جهة، ولأنّ المردود المادي المتواضع لهذه المزايا لا يشكل مثبطاً للبحث عن عمل من جهة أخرى. وتشير دراسات الحماية الاجتماعية إلى أن ارتفاع قيمة تعويضات التأمين ضد البطالة، وطول المدّة الزمنية التي يتم دفع هذه التعويضات خلالها، من المحتمل أن يشكلا عاملاً يحفز المستفيدين منها للتوقف عن العمل أو التوقف عن البحث عن عمل.

- الإطار الزمني طويل المدى

الهدف الرئيس: زيادة الإنتاجية من خلال إعادة هيكلة رأس المال البشري والاقتصادي (2020)، وذلك من خلال الإجراءات التالية:

1. الاستثمار في المستقبل من خلال التعليم المبكر للأطفال

تؤكد الدراسات أهمية الاستثمار في التعليم المبكر للأطفال، لما له من انعكاسات إيجابية في تنمية شخصية الطفل وتطوير قدراته العقلية والبدنية والأخلاقية والمجتمعية، إلا أن نسب الالتحاق في التعليم المبكر ما زالت متواضعة. وقد جاءت استراتيجية الموارد البشرية والاستراتيجية الوطنية للتشغيل، لتوليا جل اهتمامها للتعليم ما قبل الأساسي. وفي هذا الإطار، أقرت الحكومة توجهاتها بجعل تعليم رياض الأطفال إلزامياً بدءاً من مطلع شهر أيلول من عام 2020. إذ ستسهم مرحلة التعليم الإلزامي من عمر 5 سنوات في زيادة فرص حصول الطلبة على تعليم نوعي في مرحلة الطفولة المبكرة قبل الالتحاق بالصف الأول الأساسي، شريطة تزويد العاملين بنوعية جيدة من التدريب

والتأهيل. ومن ناحية أخرى فإن افتتاح رياض أطفال في المئات من المدارس سيسهم في توفير فرص تشغيل للمرأة، وفي الوقت نفسه إتاحة المجال أمام المرأة العاملة في رياض الأطفال لتأمين أطفالها برياض الأطفال والحضانات المدرسية. ومن إجراءات وزارة العمل في هذا الإطار:

1. إطلاق الميثاق الوطني للتشغيل، والذي يتضمن إمكانات تعنى بتمكين المرأة من خلال تهيئة بيئة عمل مناسبة بتوفير حضانات تمكن المرأة العاملة من الاستمرار في العمل بالإضافة إلى توفير فرص عمل للإناث.
2. كما يتضمن الميثاق مشروع تأسيس رياض الأطفال في جميع محافظات المملكة، والذي يهدف إلى زيادة فرص حصول الطلبة على تعليم نوعي في مرحلة الطفولة المبكرة قبل الالتحاق بالصف الأول الأساسي من جهة، وتشغيل الإناث من مخزون ديوان الخدمة المدنية في التخصصات الراكدة.
3. تم اعتماد قطاع الخدمات/ رياض الأطفال ضمن القطاعات التدريبية في برنامج «خدمة وطن»، بالتعاون مع جهات تدريبية معتمدة، مما يضمن نوعية جيدة من التدريب والتأهيل للعاملين.

وعلى صعيد جهود وزارة العمل في هذا الإطار، فقد بلغ مجموع الحضانات ضمن مشروع دعم الحضانات وتفعيلها وإنشائها في القطاعين العام والخاص 63 حضانة - بعد ذلك أحد مشاريع الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، والمنفذ بالشراكة بين وزارة العمل والمجلس الوطني لشؤون الأسرة بتمويل من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني - ويوفر هذا المشروع 276 فرصة عمل للفتيات الأردنيات في الحضانات التي تم افتتاحها، إضافة إلى تزويد 669 فتاة من مخزون ديوان الخدمة المدنية، بالتدريب داخل بيئة العمل على مهارات الطفولة المبكرة والعمل في الحضانات في محافظات المملكة.

كما يتماشى المشروع مع الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية وضمن هدفها «تطوير البنية التحتية لقطاع التعليم المبكر وتنمية الطفولة في الأردن وتوفير فرص وصول جميع الأطفال في الأردن لمستوى أساسي من الخدمات في هذا القطاع»، من خلال زيادة نسبة الالتحاق في الحضانات. ويساهم المشروع أيضاً في تحقيق الهدف الاستراتيجي «تحسين نوعية القوى العاملة في التعليم المبكر وتنمية الطفولة وزيادة حجمها من خلال إعادة تصميم متطلبات قبول مقدمي الرعاية وتحسين وزيادة فرص تدريب الفتيات في التعليم المبكر وتنمية الطفولة». كما يقدم المشروع حزمة من حوافز التشغيل المادية، مثل المساهمة في تمويل جزء من الراتب لنحو سنة، ولكن ظهرت مؤخراً إشكالية استمرارية هذه الحضانات في عملها بعد انتهاء نظام الحوافز، الأمر الذي يهدد هذه الحضانات

والمستفيدين منها والعاملين فيها.

2. انتهاج وتطبيق سياسات مالية ونقدية مستدامة للنمو الاقتصادي المقترن باستحداث فرص العمل.

وفي مجال انتهاج وتطبيق السياسات المالية والنقدية المحفزة للنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل، يمكن القول إن ارتفاع عجز الموازنة، إضافة إلى تداعيات العسر المالي الذي تعاني منه الموازنة العامة، قد حال دون انتهاج سياسات مالية محفزة للنمو، وقد أدت الظروف المالية الصعبة إلى تراجع الإنفاق الاستثماري الذي يعدُّ من أهم أدوات السياسة المالية لتحفيز حركة النشاط الاقتصادي. إضافة إلى ذلك، اضطرت الحكومة إلى رفع معدلات الضريبة القائمة، وفرض ضرائب أخرى بهدف رفع الإيرادات الحكومية، الأمر الذي أدى إلى تراجع الاستهلاك المحلي ثم تراجع حركة النشاط الاقتصادي، وبالتالي تراجع نسب التشغيل.

وفي المقابل، لم تكن إجراءات السياسة النقدية تجاه خفض النمو أفضل حالاً، فقد ارتفعت أسعار الفوائد ارتفاعاً كبيراً لتتجاوز حدود 10.0%، الأمر الذي يرفع من كلف الاقتراض للمستثمرين والمستهلكين على حد سواء، وهو ما يفسر الاحتياطات النقدية الهائلة لدى البنوك والتي زادت على 40 مليار دينار. ويشار في هذا الإطار إلى أن الدول التي تعتمد نظام صرف سعري ثابت - كما هي الحال في الأردن، إذ يتم ربط سعر صرف الدينار بالدولار الأميركي - مضطرة إلى تعديل أسعار الفوائد تماشياً مع معدلاتها على الدولار الأميركي التي ارتفعت مؤخراً بنحو 200 نقطة أساس. إن استمرار ارتفاع أسعار الفوائد وكلف الاقتراض يؤثر سلباً على الاستهلاك المحلي بشقيه الاستهلاكي والاستثماري، الأمر الذي يسبب ضغطاً كبيراً على وتيرة النشاط الاقتصادي. كما أثرت المؤشرات الاقتصادية الكلية وخاصة ارتفاع المديونية إلى ما يزيد على 95% من الناتج المحلي الإجمالي، على جذب الاستثمارات التي كانت المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي والتشغيل في الأردن خلال العقد الماضي. وبناء على ذلك، فإن السياسات المالية والنقدية والتجارية لا تخدم في الوقت الحالي تحفيز النمو الاقتصادي وزيادة فرص التشغيل، الأمر الذي يفسر استمرار ارتفاع معدلات البطالة إلى مستويات غير مسبوقة.

3. تطوير السياسات الصناعية والاستثمارية الهادفة إلى النمو الاقتصادي المقترن باستحداث فرص العمل.

رغم أن وزارة الصناعة والتجارة أطلقت سياستها الصناعية (2017-2021)، والتي حدّدت الأهداف الاستراتيجية للوزارة بتنمية قطاع الصناعة، وزيادة حجم الصادرات،

وزيادة فرص العمل المتاحة للأردنيين في القطاع الصناعي، وزيادة حجم الاستثمار الكلي والصناعي، إلا أن الصناعة الأردنية ليست في أحسن أحوالها وبحاجة إلى الدعم من الجهات المختلفة أكثر من أي وقت مضى، ومساعدتها على تجاوز التحديات وبخاصة أثمان الطاقة والمعوقات والعراقيل التي تفرضها بعض الدول على منتجاتها والتي تحدّ من دخول الصناعة الأردنية إلى أسواق تلك الدول.

ويرى بعض الصناعيين أن أثمان الطاقة من مشتقات نفطية وكهرباء والتي تشكل 20%-60% من مدخلات إنتاج القطاع الصناعي وكلفه (بحسب طبيعة الصناعة)، من المعوقات التي تؤثر على تنافسية الصناعة الأردنية داخلياً وخارجياً.

كما يعدّ ارتفاع كلف الإنتاج والنقل والشحن، من أبرز التحديات التي تواجه الصناعة الأردنية، جراء ارتباط أسعار الوقود المحلية بالأسعار العالمية وتقلبها المستمر، إلى جانب الإجراءات البيروقراطية وتعدد الجهات الرقابية والتفتيشية، وصعوبة الحصول على التمويل المالي، والنسب الضريبية المرتفعة، والرسوم المتعددة الأخرى. وقد قامت وزارة الصناعة والتجارة بإصدار قرار تطبيق التصنيف الصناعي الدولي الموحد لجميع الأنشطة الاقتصادية على جميع الشركات والمؤسسات التي سُجلت منذ مطلع عام 2016، والموافقة على إعفاء الغاز الطبيعي المسال من الرسوم الجمركية، إلى جانب إجراءات أخرى في مجال الطاقة لدعم الشركات الصناعية. ومن جهة نظر بعض الصناعيين، فإن هذه الإجراءات لم تسعف قطاع الصناعة في تجاوز تحديات ارتفاع الكلف، في ظلّ الانتقائية في تطبيق إجراءات الحصول على التراخيص اللازمة لتأمين المصانع والشركات باحتياجاتها من مصادر الطاقة البديلة. إضافة إلى صعوبة إيجاد أسواق جديدة وبديلة للصادرات الأردنية في ظلّ تداعيات الاضطرابات السياسية والأمنية التي عصفت بالمنطقة، والتي أدت إلى خسارة سوقين رئيسيين هما السوق العراقي والسوق السوري. وعلى صعيد السياسات الاستثمارية، عجزت هذه السياسات عن جذب الاستثمار الأجنبي المباشر الذي وصل إلى أدنى مستوياته منذ عام 2010. وقد ساهمت بيئة الاقتصاد الكلي والإصلاحات المالية والضريبية من جهة، وظروف عدم التأكد بسبب الأزمات السياسية والصراعات التي تعصف بالمنطقة من جهة أخرى، في انخفاض تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في الآونة الأخيرة.

وضمن سلسلة الإجراءات طويلة الأجل، أُقرت مؤخراً جملة من التعديلات على قانون العمل، والتي من شأنها أن تعمل على تحسين شروط العمل وتعزز انخراط المرأة في سوق العمل، ومن المأمول أن تساعد على زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل. وقد شملت التعديلات النواحي التالية:

1. إضافة تعريف للتمييز في الأجور على أساس الجنس، وتجريم التمييز في الأجور على أساس الجنس أو غيره. ويعدّ هذا التعديل خطوة مهمة لسد الفجوة في الأجور بين الجنسين، وإنهاء هذا الشكل من أشكال التمييز ضد النساء في العمل. ويشكل ذلك معالجة لأحد أهم أسباب عدم التحاق النساء بسوق العمل أو خروجهن المبكر منه، وهو الأمر الذي يساهم في الحد من تمكينهن وقدرتهن على مواجهة الأعباء الاقتصادية والتحديات المستقبلية.
2. شمول إلزامية صاحب العمل بتوفير حضانة لرعاية الأطفال في مكان العمل، سواء أطفال العمال الذكور أو الإناث، بعد أن كان ذلك الإلزام مقتصرًا على أطفال العاملات وحسب. وبموجب التعديل، أصبح لزاماً على صاحب العمل الذي يستخدم عاملين لديهم 15 طفلاً فأكثر ولا تزيد أعمارهم عن خمس سنوات، بتوفير مكان لرعايتهم.
3. كما عدلت المادة (2) من القانون، وذلك بإضافة تعريف العمل المرن وأشكاله، ومنها العمل عن بعد أو من المنزل، والعمل بساعات عمل جزئية أو بأوقات عمل مرنة، مما يتيح للعاملين من ذوي المسؤوليات العائلية، وخاصة النساء، الحصول على فرص عمل تتناسب مع ظروفهم الخاصة. ويساعد ذلك على زيادة فرص تأطير أحد أشكال العمالة غير المنظمة، مما يساهم في إدماج هذه الفئة بقطاع العمل الرسمي.
4. رفع غرامة استخدام عامل وافد دون تصريح عمل، أو استخدامه في مهنة غير المهنة المصرح له العمل بها، من 150 ديناراً كحد أعلى إلى 500 دينار، وتضاعف هذه الغرامة في حالة تكرارها.
5. إقرار إجازة الأبوة للعامل، مدفوعة الأجر بواقع ثلاثة أيام.
6. تجدر الإشارة إلى أن التعديلات المتعلقة بالنقابات العمالية، والمواد التي سمحت لوزير العمل بحل الهيئات الإدارية للنقابات وتعيين هيئات مؤقتة، واشتراط مصادقة الوزارة على الأنظمة الداخلية لها، وإعطاء وزير العمل صلاحية تصنيف الأعمال والصناعات لغايات إنشاء النقابات، تمثل تراجعاً في انسجام قانون العمل مع معايير العمل الدولية، الأمر الذي قد يؤدي إلى إمكانية عدم استفادة الأردن من مشاريع وقروض ومنح توفرها الدول المانحة.

2. الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)

جاء إطلاق الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية تحت الرعاية الملكية السامية في الربع الأخير من عام 2016، ترجمة لرؤية ملكية سامية، قوامها الشروع في تنمية

شاملة للموارد البشرية، تعمل على إعداد الأجيال القادمة في جميع المراحل التعليمية منذ التعليم المبكر، مروراً بالمدرسة والثانوية العامة، والتعليم والتدريب المهني والتقني، والتعليم العالي، لتسهم في تطوير آليات العرض والطلب لتحقيق التوازن في سوق العمل. كما تم إدراج الاستراتيجية بعددٍ واحدٍ أهم محاور خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) لتنعكس إيجاباً على مسيرة التنمية والتطوير في المملكة.

وتأتي أهمية الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية انطلاقاً من عددها متطلباً أساسياً لتحقيق أهداف استراتيجية التشغيل الوطنية، إذ تعد مخرجات النظام التعليمي بجميع مراحلها مدخلات لسوق العمل. ومن خلال ذلك تأتي العمل على تطوير استراتيجية تنمية الموارد البشرية بهدف تحسين مخرجات الأنظمة التعليمية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يجعل الداخلين إلى سوق العمل أكثر قابلية للتوظيف.

وتضمنت وثيقة الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية أربعة قطاعات رئيسية، هي: التعليم المبكر وتنمية الطفولة، والتعليم الأساسي والثانوي، والتعليم العالي، وقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني. وقد أشير سابقاً إلى أهمية القطاعات التي تضمنتها الاستراتيجية وتخصّص سوق العمل، إذ إن قطاع التعليم المهني والتقني يرتبط ارتباطاً وثيقاً بسوق العمل، الأمر الذي يفسر إدراج قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني ضمن محاور الاستراتيجية الوطنية للتشغيل والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية.

وتتوزع مسؤولية قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني بين ثلاث مؤسسات، هي: التعليم العالي، والتربية والتعليم، والعمل. إذ تعمل وزارة التربية والتعليم على إدارة المدارس المهنية والفندقية والصناعية في المملكة، وتشرف وزارة التعليم العالي على الجامعات والمعاهد التقنية، بينما تندرج تحت مسؤولية وزارة العمل إدارة مؤسسة التدريب المهني ومعاهدها التدريبية وفروعها في محافظات المملكة. وقد واجه قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني تحديات ناتجة عن اتساع الفجوة بين احتياجات سوق العمل ومهارات الخريجين لأسباب بشرية ومالية وفنية، فجاءت استراتيجية تنمية الموارد البشرية لمعالجة هذه الاختلالات، والخروج بسياسات وطنية تركز على تطوير عملية التعليم والتدريب المهني والتقني والفني، ومن ثم التشغيل بوصف أساساً لخلق فرص عمل للأردنيين، وخاصة فئة الشباب، بعد تهيئتهم مهنيًا لتلبية الاحتياجات الفعلية لأصحاب العمل.

وبخصوص الأهداف الاستراتيجية والمشاريع المتصلة بها، فإن قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني اشتمل على خمسة أهداف رئيسية، هي: إتاحة الفرص، والجودة،

والمساءلة، والابتكار، وأنماط التفكير. إذ يتم تنفيذ هذه الأهداف من خلال 16 مشروعاً شملت محاور متعددة، منها الحاكمية، والشراكة مع القطاع الخاص، ودعم البنية التحتية لهذا القطاع، والمناهج، والمدرّبون، والمظلة المرجعية، والتجهيزات، وإطار المؤهلات، وفتح القنوات الأفقية والعمودية بين مسارات القطاع ومسارات التعليم العام والتعليم العالي، والتوجيه المهني. ولتحقيق أهداف الاستراتيجية ومعالجة التشوهات في هذا القطاع، أقر قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية رقم (3) لسنة 2019، الذي يشكل المظلة المرجعية لهذا القطاع، ويعمل على تنفيذ جميع المشاريع أنفة الذكر.

وفيما يتصل بتوصيات الاستراتيجية في مجال الطفولة المبكرة، تم مؤخراً إقرار إلزامية التعليم في مراحل رياض الأطفال بدءاً من العام الدراسي 2021/2020، لما له من أثر مباشر على تكوين شخصية الطالب في مراحل مبكرة وصلها وصولاً إلى تطوير العنصر البشري وفق معطيات العصر الحديث ومتطلباته. وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى ضرورة توخي الحذر عند إعداد خطة التنفيذ التي تحتاج إلى توظيف كفاءات متخصصة لهذه المرحلة، وتوفير المواد والأدوات التعليمية المناسبة والمتنوعة لتنمية القدرات العقلية للأطفال، وتوفير البيئة الصحية الملائمة.

وعلى صعيد قطاع التعليم الثانوي، حققت 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 أحرزت الوزارة تقدماً ملحوظاً في مشروع ربط المدارس بشبكة الإنترنت، إضافة إلى بدء تنفيذ الخطط والبرامج لتطوير امتحان شهادة الدراسة الثانوية العامة (التوجيهي). ويهدف تنمية الموارد البشرية في قطاع التعليم العالي، قامت وزارة التعليم العالي بمأسسة عملية تقييم الجامعات وأداء رؤسائها، إضافة إلى وضع خطط لتفعيل الحاكمية الناجعة للجامعات، والتصدي للعنف الجامعي، ووضع الأدوات لإرشاد خريجي المرحلة الثانوية وتوجيههم نحو التخصصات التي تتوافق مع متطلبات سوق العمل.

ورغم شمولية محاور الاستراتيجية وتوصياتها، إلا أن عدداً من 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، أوصت الاستراتيجية بإلغاء برنامج التعليم الموازي إلغاءً تدريجياً، إذ إن من شأن تلك الإصلاحات أن تُضعف 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 الاستراتيجية قيد التنفيذ. كما تضمنت الاستراتيجية 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.

ثانياً: مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018

تناول تقرير حالة البلاد لعام 2018 ثلاث حالات رئيسية من أوجه عدم التطابق في سوق العمل الأردني، هي: التوقعات، والمهارات، والجغرافيا، والتي تعدّ من أسباب انخفاض نسبة تشغيل الأردنيين، إذ وضع التقرير بعض المقترحات للتعامل مع أوجه عدم المواءمة في سوق العمل الأردني.

وخلص التقرير إلى أنه إذا كانت الأجور مرتفعة بما فيه الكفاية، فإن المتعطلين الأردنيين مستعدون لقبول أنواع الوظائف المتاحة في سوق العمل. ولسوء الحظ، فإن الأجور التي يقبل بها معظم المتعطلين الأردنيين، ما زالت أعلى من الأجور السائدة لهذه الوظائف. وبناءً على ذلك يمكن عدّ غالبية المتعطلين عن العمل هم من المتعطلين طوعاً بحسب هذا التعريف. كما أوصى التقرير بمجموعة من الإجراءات للتأثير على عامل التوقعات، وقد بدأت الحكومة بتنفيذ عدد منها وذلك على النحو التالي:

1. اقترح التقرير توصية بزيادة الحد الأدنى للأجور، إذ تعكف اللجنة الثلاثية التي تضطلع بمسؤولية تحديد الحد الأدنى للأجور، على دراسة زيادة الحد الأدنى للأجور، ووضع حدود دنيا للأجور بحسب معايير مختلفة، منها: سنوات الخبرة، ومستوى التحصيل الأكاديمي، ونوع التخصص الأكاديمي للباحث عن العمل.
2. إن الأدلة ونتائج الدراسات، تشير إلى أن معظم الأردنيين المتعطلين عن العمل يتمتعون بتعليم لا يقل عن مستوى تعليم العمال الأجانب، إضافة إلى التدريب المهني والخبرة أثناء العمل مقارنة بنظرائهم من معظم العمال الأجانب، في حين يتصل عدم التطابق في محور المهارات بالمهارات الحياتية، مثل الإحساس بالمسؤولية، والجهد المبذول، ومهارات التواصل، والجوانب الأخرى للتوظيف. وبناءً على ذلك يجدد التقرير توصيته بضرورة مأسسة جودة خدمات تدريب المهارات الحياتية ورفعها، لما لها من أثر كبير في صقل شخصية العاملين وغرس الممارسات الأخلاقية في نفوسهم.
3. العمل على التعديل اللازم لإصلاح سياسة ديوان الخدمة المدنية لضبط التضخم في الجهاز الحكومي وتخفيضه، وقد شرعت الحكومة بإجراءات ضبط التضخم في القطاع العام، إذ أقر مجلس الوزراء إحالة الموظفين الخاضعين لقانون التقاعد المدني الذين يشغلون الفئات الأولى والثانية والثالثة، ممن بلغت خدماتهم الخاضعة للتقاعد 30 عاماً فأكثر، إلى التقاعد قبل نهاية دوام الثلاثين من شهر حزيران 2019، مع تمتعهم

بمزايا أقرها المجلس. كما قرر المجلس بأنه يحق للموظفين الخاضعين لقانون التقاعد المدني في الفئات الأولى والثانية والثالثة، ممن أكملوا خدمة 25 عاماً خاضعة للتقاعد المدني فأكثر للذكور و20 عاماً فأكثر للإناث، ولم يكملوا العمر المحدد للإحالة إلى التقاعد وجوباً (60 عاماً) الحصول على المزايا نفسها التي أقرها المجلس، في حال التقدم بطلب للوزير المعني بالإحالة إلى التقاعد المدني (طواعية) قبل الأول من شهر أيلول 2019.

وتأتي هذه القرارات في نطاق خطة الحكومة لتحفيز موظفي القطاع العام على طلب التقاعد الطوعي، وتطبيق برامج الإحلال والتعاقب، إضافة إلى منح الشباب فرصة الحصول على الوظيفة العامة والتقدم إليها في سلم درجاتها، وتهيئة الموظفين الذين يشملهم القرار سابقاً للتقاعد، وتحفيزهم للاستفادة من امتيازات مجلس الوزراء بهذا الخصوص.

4. إيقاف ممارسة قبول الطلبات التي لا ترتبط بوظائف محددة أو مؤهلات محددة من خلال ديوان الخدمة المدنية. إذ لم يتم اتخاذ أي إجراءات بهذا الخصوص.

5. إطلاق حملة تسويق اجتماعي، إذ تم استخدام ذلك بنجاح بشأن القضايا الصحية، ويمكن استخدام هذه الحملة لتعزيز فكرة أن جميع أنواع العمل «محترمة». وتشير المعلومات إلى أنه لم يتم إطلاق حملات التسويق الاجتماعي للعمل.

6. ضرورة إصلاح الإطار المؤسسي لقطاع التدريب والتعليم المهني والتقني، وقد أقر مجلس الوزراء قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية رقم (3) لسنة 2019، والذي ينص على إنشاء هيئة تضطلع بمهام الإشراف على عمل هذا القطاع ومخرجاته.

7. تحقيق التوازن في السياسات التي تشجع على خلق الوظائف ذات الأجر المرتفع والوظائف ذات الأجر المنخفض. وتشير الإجراءات الحالية إلى التركيز على توفير الوظائف منخفضة الأجر بصورة أساسية، ولا تشجع السياسات الحالية على الموازنة بين هذه الوظائف وبين الوظائف ذات الأجر المرتفع. ومع ذلك، تتشكل العديد من المبادرات في المؤسسات الأهلية ومؤسسات القطاع الخاص لتحفيز الشباب وتأهيلهم في قطاعات حيوية، إلا أن هذه المبادرات على أهميتها تفتقر لطابع الديمومة والاستمرارية.

8. التحرك نحو اقتصاد معرّف في ذي أجور مرتفعة. ويتطلب سيناريو التحرك نحو اقتصاد قائم على المعرفة ذي أجور مرتفعة، تغييرات كبيرة وجوهريّة في بيئة الأعمال. وستتطلب تنمية قدرة الأردن التنافسية في الخدمات ذات الأجور المرتفعة ومنتجات التكنولوجيا الفائقة سياسات تشجع على خلق الأعمال وتزيل التشوهات التي تُشتت

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 بعدة اقتصاداً معرفياً مرتفع الأجر، من خلال التشديد على جودة مخرجات التعليم، بما في ذلك مهارات التحليل، والنقد البناء، وحل المشكلات، 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.

ثالثاً: النظرة المستقبلية

ولدى مراجعة عناصر استراتيجية التشغيل الوطنية، ورصد مستويات تحقيق أهدافها، والتحديات التي واجهت تحقيق هذه الأهداف، يمكن تحديد التوجهات التي يمكن تبنيها لتطوير عناصر الاستراتيجية من جهة، وتحقيق اختراق على مستوى تحقيق الأهداف المرجوة. وتتلخص التوجهات بضرورة وضع خطة عمل متكاملة تهدف إلى تسريع عملية إحلال العمالة المحلية مكان الوافدة في المهن ذات الأجور والإنتاجية المتدنية، إذ يتطلب هذا الأمر حصر أنواع الوظائف والعاملين فيها من العمالة الأجنبية، بالترام مع حصر أعداد العمالة المحلية والتي يمكنها إشغال هذا النوع من الوظائف، وتزويدهم بالبرامج التدريبية المهنية والحياتية (السلوكية) للتأكد من قدرتهم على القيام بهذه الأعمال بمستوى عالٍ من المهنية والاحترافية والسلوكية.

كما يجب العمل على التأكد من تطبيق التشريعات النافذة فيما يتصل بالعمالة الوافدة، وكذلك نسب العمالة الوطنية إلى الأجنبية في القطاعات الاقتصادية المختلفة، والتي صدرت عن وزارة العمل، إذ تفتقر هذه التشريعات إلى الجدوية في إنفاذها، مما يحرم العديد من الباحثين عن العمل من الحصول على فرصهم في وظائف القطاع الخاص. ولا بد من السيطرة على قطاع العمالة الوافدة غير المرخصة والتي أقرت وزارة العمل بأن حجمها يتجاوز حجم العمالة المرخصة. كما يجب العمل على تطوير إحصاءات الهجرة لدى دائرة الإحصاءات العامة وتحسينها، لتتمكن من الحصول على مجموعة متكاملة من البيانات والمعلومات الموثوقة الضرورية لأغراض التخطيط والتنفيذ والمتابعة. إذ يجب أن تتوافر لدى الدائرة سجلات إدارية متكاملة حول الوافدين، وخاصة العمالة الوافدة. إن وجود نحو 450 ألف عامل وافد بصورة مخالفة، أمرٌ مستهجن ومثير للقلق، في ظل التداعيات السلبية الاجتماعية والمالية والأمنية لمثل هذه الظاهرة.

كما يجب العمل على مراجعة وثيقة الاستراتيجية لتتلاءم مع مستقبل سوق العمل،

في ضوء التغيرات التي ستفرضها الثورة الصناعية الرابعة على أنماط الوظائف، وليكون هدفها استقطاب القدرات والطاقات البشرية المحلية وتأهيلها، وبناء اقتصاد معرفي بإنتاجية عالية لتحقيق ريادة الأعمال. الأمر الذي يجب أن يترافق مع تزويد الموارد البشرية بالمهارات ذات النوعية المرتفعة المطلوبة لسوق العمل، من خلال تعزيز برامج التعلم مدى الحياة، والتدريب على مهارات المستقبل، وتصميم برامج تطوير المهارات وتعزيز ريادة الأعمال والعمل الحر. وقد أوضحت وزارة العمل بأن العمل جارٍ لتشكيل مجالس مهارات قطاعية لـ 21 قطاعاً من خلال هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، تعنى بتحديد احتياجات سوق العمل وتحديد المهارات المطلوبة.

الخلاصة والتوصيات

اشتملت خطة العمل لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل على قائمة من الإجراءات، بلغت نحو 70 إجراء، وتضطلع وزارة العمل بمسؤولية تنفيذ ما نسبته 25% من مجموع الإجراءات المطروحة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية لهذه الوثيقة. وقد شكلت لجنة توجيهية تتألف من ستة أعضاء تقع عليهم مسؤولية الدفع بالاستراتيجية قُدماً على مستوى السياسات. كما شكل المجلس التنفيذي الوطني برئاسة وزير العمل، وذلك بهدف الإشراف على تنفيذ محاور الاستراتيجية، ويجتمع المجلس شهرياً لمتابعة التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل. وتقدم الهيئتان تقاريرهما مباشرة إلى مجلس الوزراء.

وإضافة إلى ذلك، أنشئت وحدة تنفيذ الاستراتيجية في إطار وزارة العمل، وبمساعدة فنية من منظمة العمل الدولية في متابعة تنفيذ الاستراتيجية وتقييم أثر الإجراءات، وكانت هذه الوحدة قد تعرضت للانتقال بين المؤسسات أكثر من مرة، وقد ساهم ذلك -إضافة إلى تعدد المرجعيات ونقص الخبرات- في تأخير تنفيذ الأنشطة والمشاريع المنبثقة عن الاستراتيجية، الأمر الذي أضر سلباً على الأداء العام للتنفيذ. وقد أفادت وزارة العمل بأن الجهة المعنية بمتابعة تنفيذ الاستراتيجية وتقييم أثر الإجراءات هي وحدة استراتيجيات التشغيل وأمانة سر مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني. وبموجب قانون الهيئة، فإن العمل جارٍ لنقل موظفي الوحدة إلى الهيئة وتسليم ملف الاستراتيجية إلى وحدة السياسات في وزارة العمل بحسب الأصول. كما أوضحت الوزارة أن من يقوم بمتابعة سير العمل هم أخصائيين متابعة وتقييم من موظفي وحدة استراتيجيات التشغيل، كما يتم التنسيق بين ضباط الارتباط في الجهات المسؤولة عن التنفيذ والتواصل فيما بينهم.

ويمكن تلخيص العوائق المؤسسية التي أضعفت كفاءة التنفيذ بما يلي:

1. صعوبة توفير الموارد للعديد من عناصر خطة العمل.
2. ضعف التزام ممثلي الوزارات في المجلس التنفيذي المسؤول عن متابعة التنفيذ، وافتقار الإدارات الحكومية المسؤولة عن التنفيذ إلى الشعور بالملكية، إذ 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 عوامل نقص الخبرة للموظفين 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 إلى التأثير السلبي على سير العمل في تنفيذ الخطة.

3. التغييرات المستمرة في الحكومة وتعديلات مجلس الوزراء، والتغييرات المتكررة والكثيرة في مستويات الإدارة العليا في المؤسسات ذات العلاقة مع وزارة العمل، والتي تضطلع بتنفيذ غالبية البرامج والمبادرات، مثل مؤسسة التدريب المهني، وصندوق التشغيل والتدريب التعليم المهني والتقني، وصندوق التنمية والتشغيل.

4. ضعف الإطار المؤسسي الخاص بوحدة تنفيذ الاستراتيجية، والتأخير الملموس في استحداثها ورفدها بالكوادر المؤهلة والقادرة على تنفيذ الإجراءات المقترحة، إضافة إلى عدم استقرار هذه الوحدة خلال مدة عملها، فقد تنقلت الاستراتيجية بين عدد من المواقع، فبعد أن كانت موجودة في صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية، انتقلت إلى صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ثم انتقلت إلى وزارة العمل. وقد كان لضعف كفاءات مديري المشاريع التي انبثقت عن الاستراتيجية الأثر الأكبر في تأخير تنفيذها.

5. غياب المعايير الواضحة في اختيار وتحديد المبادرات الواردة في خطة العمل. إذ تم اقتراح المشاريع من جانب ممثلي القطاع العام فقط، وكانت في كثير من الأحيان مشاريع ومبادرات قائمة في مؤسساتهم، وبعضها لا ينسجم مع تحقيق الأهداف.

ومع الجهود المحدودة في زيادة نسبة تشغيل الأردنيين، يلاحظ التركيز المستمر على الوظائف ذات الأجر المنخفض والإنتاجية المنخفضة والاهتمام بها. وعلى أهمية هذا الجانب، إلا أن إغفال الآليات الكفيلة بتوفير الوظائف النوعية ذات الأجر المرتفع، سيعمل على ارتفاع معدلات البطالة إلى مستويات جديدة. وتكاد تكون معالجة مشكلة الوظائف ذات الأجر المنخفض، أسهل بكثير من معالجة مشكلة النوع الأخير من الوظائف. إن تفعيل القوانين والتشريعات والأنظمة المتصلة بالعمالة الوافدة، من شأنه أن يحد كثيراً من البطالة بين صفوف العاملين غير المهرة (توجيهي فما دون)، وذلك عن طريق إلحاقهم بالدورات التدريبية الفنية والحياتية، وإحلالهم محل نظرائهم من العمالة الوافدة. وهذا لا يعني بأي حال الاستغناء عن مجمل العمالة الوافدة. وبناء على ذلك، يمكن وضع المقترحات والتوصيات التالية:

1. تفعيل اللوائح والتعليمات الصادرة من وزارة العمل وإنفاذها، وخاصة تلك المتصلة بتحديد نسب العمالة الوافدة وتعليمات المهن المغلقة أمام العمالة الوافدة.
2. اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضبط العمالة الوافدة المخالفة، إذ لا يمكن السكوت عما يناهز عن 450 ألف عامل وافد من دون تصاريح عمل.

3. مراجعة وثيقة الاستراتيجية لتتلاءم مع مستقبل سوق العمل، وليكون هدفها استقطاب القدرات والطاقات البشرية المحلية وتأهيلها وتمكين مشاركتها في سوق العمل، وبناء اقتصاد معرّف بإنتاجية عالية لتحقيق ريادة الأعمال.
4. التأكد من تزويد الموارد البشرية بالمهارات ذات النوعية المرتفعة المطلوبة لسوق العمل من خلال تعزيز برامج التعلم مدى الحياة، والتدريب على مهارات المستقبل، والوظائف التي ستوفرها الثورة الصناعية الرابعة، وتصميم برامج تطوير المهارات.
5. يجب أن تهدف مراجعة الاستراتيجية إلى تعزيز ريادة الأعمال والعمل الحرّ.
6. التركيز على القطاعات التي توفر وظائف مرتفعة الدخل، مثل قطاعات الطاقة والاتصالات والتكنولوجيا والنقل والتخزين، والقطاعات المالية والصحية والتعليمية، إلى جانب وظائف مجالات الذكاء الاصطناعي والتعاملات الرقمية (Block Chain) والعلوم المتقدمة.
7. التنسيق مع مؤسسات التعليم العالي لإدراج العديد من المواد التطبيقية في الدراسة، وكذلك التنسيق بينها وبين مؤسسات القطاعات المختلفة لتزويد الطلبة الذين هم على مقاعد الدراسة بالمهارات المطلوبة في سوق العمل، وهذا يشمل المهارات الفنية ومهارات التواصل والمهارات الحياتية.
8. رفق مؤسسة التدريب المهني بالكفاءات التدريبية المتميزة، إذ يعود ضعف المؤسسة في هذا الجانب إلى حرمانها من تعيين الكفاءات والمدرّبين الجيدين.
9. استثمار القطاع الخاص في التدريب والتأهيل المستمر، والعمل على تصميم حزمة من الحوافز التي يمكن تقديمها للقطاع الخاص عند تدريبه وتشغيله للأردنيين.
10. إعادة النظر بمحتوى مادة التربية المهنية لتعمل على تكوين رؤية للطالب حول التدريب والعمل المهني والعوائد التي من الممكن تحقيقها، وذلك بهدف إعلاء شأن أنشطة ووظائف القطاع بما يساهم في تعزيز توجيه الطلبة لهذا المسار التعليمي.
11. تعظيم الاستفادة من البوابة الإلكترونية «فرص» (forus.jo) والتي تم تطويرها بالتعاون ما بين صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية ووزارة العمل، إذ جرى توقيع اتفاقية تهدف إلى تحقيق التكامل بين البوابة ونظام التشغيل الوطني الإلكتروني في وزارة العمل، ولكن على ما يبدو أن هذه الاتفاقية لم تُفعل تفعيلًا صحيحًا.
12. مع صدور قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية رقم (3) لسنة 2019، يجب تبني نهج النظام المهاري المستمر، وهو عبارة عن منظومة متكاملة تشارك فيها الجهات الحكومية والأهلية وتطورها لتضع برامج للتعلم المستمر، بهدف رفع مستوى الكفاءات

للعاملات في سوق العمل، وضمان مواهنة مهارات القوى العاملة مع المهارات المستقبلية التي يحتاجها سوق العمل، وضمان التعلم المستمر والاستباقي للقوى العاملة، بما يواكب التطور التكنولوجي والتوجهات المستقبلية، فبالإضافة إلى تأثير ذلك على الوظائف والمهن في سوق العمل، فإنه سيساهم في صقل مهارات القوى العاملة وتحسين كفاءتها الإنتاجية في مهارات جديدة تتواءم مع احتياجات سوق العمل.

13. مع صدور قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية رقم (3) لسنة 2019، يجب ان لا يتم إغفال دور وعمل مجالس المهارات القطاعية المشكّلة، واستمرار مشاركة هذه المجالس التي يقودها القطاع الخاص، والتي راكمت معرفة كبيرة في مجال المهارات والتدريب، في عملية تحديد نوعية المهارات المطلوبة من أجل التوظيف، ورفع كفاءة الخريجين، واعتماد مزودي التدريب.

14. تسريع وتيرة إحلال العمالة المحلية مكان الوافدة التي تمثل المهن ذات الأجر والإنتاجية المتدنية، من خلال التنسيق مع الشركات في القطاعين الحكومي والخاص والاستفادة من خبراتها بما يضمن تأهيلها، وتصميم حزمة من التسهيلات والمحفزات للشركات التي تستخدم الكفاءات الوطنية.

15. استكمال تأهيل مديريات العمل التابعة لوزارة العمل، إذ يمكن للوزارة تطوير خدمات التوظيف التي أصبحت جزءاً من مسؤوليتها ومأسستها، وذلك بإعادة تأهيل مديريات العمل المنتشرة في المحافظات وتطويرها، ورفع كفاءة العاملين فيها وخاصة في خدمات التشبيك الوظيفي.

16. تفعيل المنصة الإلكترونية للتوظيف واستخدامها في عمليات المتابعة والتقييم لمخرجات المديرية وإنجازاتها، إذ وقّعت في أواخر عام 2018 مذكرة تفاهم بين صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية ووزارة العمل، لمأسسة التكاملية ما بين برنامج «فرص» وبرنامج التشغيل الوطني الإلكتروني.

وحول التوصيات الواردة في التقرير، فقد أوضحت وزارة العمل أن التوصيات المقترحة يتم العمل عليها من قبل الوزارة وأذرعها التنفيذية من خلال الميثاق الوطني للتشغيل والذي يقوم على تكاتف الجهود بين جميع الجهات المعنية، حيث يتضمن الميثاق مجموعة من الممكنات تعمل على:

1. ضبط سوق العمل وتنظيمه، والإحلال التدريجي للعمالة الأردنية محل العمالة الوافدة.

2. الارتقاء بمنظومة التدريب والتعليم المهني والتقني ورفع إنتاجية العامل الأردني بما يتواءم واحتياجات سوق العمل.

3. تشجيع التشغيل الذاتي من خلال إقامة مشاريع إنتاجية في القطاعات التشغيلية المختلفة.
4. حصر جميع المتعطلين والباحثين عن عمل، وتحديد الأولويات، وإتاحة الفرصة لهم لتشبيكهم مع فرص العمل محلياً ودولياً.
5. تنفيذ برامج تدريبية متكاملة (تتضمن المهارات الحياتية والفضية).
6. تنفيذ عدد من المشاريع في مجال التشغيل.
7. تم تطوير منصة وطنية شاملة للتشغيل، سيتم في مرحلتها الثالثة الربط مع البوابة الإلكترونية «فرص» لإتاحة المجال للاستفادة من الإرشاد المهني وغيره من محتويات بوابة «فرص».
8. ستعمل هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية من خلال قيامها بمهامها وفقاً للقانون الذي أنشئت بموجبه، على تحقيق وتنظيم برامج التعليم، ورفع مستوى العامل، وتزويده بالمهارات اللازمة واحتياجات سوق العمل. وهو الأمر الذي يؤدي إلى رفع الإنتاجية.
9. عملت الوزارة على تبني سياسات تعنى بإحلال العمالة الأردنية محل العمالة الوافدة، من خلال تعديل نظام الرسوم، وتحديد نسب للعمالة الوافدة في القطاعات المسموح العمل بها، والتوسع في قائمة المهن المغلقة، وقوننة أوضاع العمالة الوافدة المخالفة، والقيام بزيارات تفتيشية نوعية، والتكاتف مع الجهات المعنية بضبط سوق العمل وتنظيمه.
10. وضع منظومة حوافز للمشغلين الأردنيين في القطاع الخاص.
11. عملت الوزارة وتعمل على إبرام اتفاقيات تشغيل للعمالة الأردنية.
12. العمل جارٍ على التطوير المؤسسي لجميع مواقع عمل الوزارة، ومن ضمنها مديريات وأقسام التشغيل.
13. تم تطوير نظام متابعة وتقييم إلكتروني في وزارة العمل يمكن من تتبع سير الإنجاز.
14. يتم العمل على تقييم المشاريع المنفذة وفق خطة معدة لذلك.

كما تتضمن الإجراءات التي تم تبنيها والتي تنسجم مع توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018 ما يلي:

1. مراجعة شاملة للوائح والتعليمات للمهن المغلقة، إذ ستصدر قوائم جديدة خلال الفترة القادمة، وستكون مقسمة لثلاثة قوائم: المهن المغلقة كلياً، والمهن المقيدة، والمهن المفتوحة.
2. سيكون هنالك عمالة وافدة فقط في حال تحقق عامل الندرة أو عدم وجود كفاءة بين الأردنيين.
3. سيصدر نوع جديد من تصاريح العمل، وهو العمل الحر، لتجنب وجود العمالة الموسمية (مثل الزراعة).
4. هنالك تعديل لقانون العمل، وخصوصاً في جانب المخالفات، وذلك للحد من العمالة الوافدة وتسفير العمالة المخالفة.
5. تحديد فترة ثلاثة أشهر للعمالة الوافدة لتصويب أوضاعها بعد انتهاء التصريح، وإذا لم يتم التجديد سيتم اعتبار العامل مخالفاً.
6. تم إطلاق الميثاق الوطني للتشغيل، وهو يحتوي على عدد من المحاور الرئيسية، من بينها المنصة الوطنية للتشغيل والتي تهدف إلى التشبيك بين الباحثين عن فرص العمل وأصحاب العمل.
7. في ما يخص موضوع ريادة الأعمال، هنالك برنامج مستحدث، وهو برنامج «انهض»، ويتمويل قدره 100 مليون دينار من البنك المركزي، من أجل تشجيع التشغيل الذاتي. كما أن البرنامج يتعامل مع الرياديين خطوة بخطوة لتأهيلهم وتدريبهم وحتى حصولهم على القروض، أي البدء معهم من مرحلة التدريب، مروراً بالاقتراض، وانتهاءً بفتح العمل.
8. يتناول المحور الخامس من الميثاق الوطني للتشغيل، تشجيع القطاع الخاص لإحلال العمالة الاردنية بدلاً من الوافدة، وزيادة تدريب وتشغيل الأردنيين في القطاع الخاص.

• المراجع:

1. المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حالة البلاد لعام 2018.
2. البنك المركزي الأردني، التقرير الشهري، 2019.
3. دائرة الإحصاءات العامة، مسح العمالة والبطالة، 2019.
4. صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، تقارير سنوية مختلفة.
5. صندوق التنمية والتشغيل، تقارير سنوية مختلفة.
6. وزارة العمل، تقارير سنوية مختلفة.
7. وزارة العمل، الميثاق الوطني للتشغيل
8. وزارة المالية، النشرة المالية الشهرية، 2019.



تقرير حالة البلاد 2019

ملخص تشبيك مراجعات محور التنمية المجتمعية (1)

(التنمية الاجتماعية، الصحة،
الأسرة والطفولة، شؤون المرأة)



التقديم

يتيح الربط بين مراجعات التنمية الاجتماعية، والصحة، والأسرة والطفولة، وشؤون المرأة، الوصول إلى مفهوم تكاملي لحلول هذه القطاعات وتحدياتها. ويظهر ذلك جلياً من خلال المراجعات ضمن هذا المحور والنقاشات التي تمت وما نتج عنها من مقترحات لكيفية إدارة موارد هذه القطاعات عبر الاستثمار الأمثل للإمكانيات الموجودة فيها وإزالة التشوهات الناتجة عن ضعف التنسيق بين هذه المحاور. وتبين المراجعات والنقاشات ضرورة توكلي الجهات صاحبة المسؤولية المباشرة في القطاع، وضع وإدارة الخطط والاستراتيجيات اللازمة، ومراجعة التشريعات، وإدارة تخصصات الخدمة العامة المقدمة، وإعطاء الموارد البشرية ما يلزم من مهنة للعاملين وزيادة عددهم وكفاءتهم لما لذلك من أهمية قصوى لتقديم الخدمة اللائقة والكريمة لمتلقي الخدمة ضمن هذه القطاعات التي ترتبط بأهم الحاجات الإنسانية للشرائح الاجتماعية المختلفة، وبالتالي فإن الربط بين هذه المحاور يمثل أولوية قصوى لا بد من إنجازها.

ويمكن تقييم حالة التشبيك بالاعتماد على مضامين الاستراتيجيات التي وردت في المراجعات المعدة لهذه القطاعات، والخطط التنفيذية والمتابعة والتقييم لكل من هذه القطاعات، ومتابعة ما تم إنجازه من هذه الاستراتيجيات ومدى الحاجة لمراجعتها الدورية.

1) مستوى التشبيك في مضامين الاستراتيجيات

1. هناك توافق في منهجية معظم الاستراتيجيات، وهي المنهجية التشاركية في صياغتها من خلال التشارك مع الأطراف المعنية والمبادرة بمتابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018.

2. هناك توافق على وجوب تعديل التشريعات المرتبطة في كل منها بهدف تحسين الخدمات المقدمة للأفراد وتطوير التشريعات المتعلقة بكبار السن والمرأة والأسرة والطفولة، وكذلك التشريعات الخاصة بالإرشاد الأسري.

3. توافقت استراتيجيتنا وزارتي التنمية الاجتماعية والصحة على أهمية ضرورة تدريب الكوادر البشرية القائمة على تقديم خدمات الرعاية كل في مجاله، بل ونصت استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية على رفع درجة الرضا الوظيفي. وغاب هذا التوافق في استراتيجيات الأسرة والطفولة والمرأة.

4. توافقت الاستراتيجيات على أن شح الموارد المالية كان عائقاً في تنفيذ الخطط الإجرائية المطلوبة وفق الجداول الزمنية الواردة.

5. كان الارتقاء بجودة الخدمات الصحية الاجتماعية بجميع أشكالها، التحدي الأكبر لاستراتيجيات قطاعات الصحة والأسرة والتنمية الاجتماعية. ولكن في مجال الأسرة والطفولة لم يتم ذلك.
6. جاء في استراتيجيتي وزارتي التنمية الاجتماعية والصحة، ضرورة أن تنطوي جميع الخدمات المقدمة تحت مظلة واحدة في كلٍّ منهما بوصفها صاحبة المسؤولية عن إدارة هذه القطاعات.
7. كان هناك سعيٌ لتطوير دور المجلس الوطني لشؤون الأسرة في التنسيق لدعم البرامج الخاصة بالأسرة مطلب في استراتيجيتها إلا أن هذا لم يتم، إذ تم النظر إلى تطور الاستراتيجية الوطنية لشؤون الأسرة كاستراتيجية منفصلة عن استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية، والأصل أنهما متوافقتان على الهدف العام النهائي المطلوب.
8. لم يلاحظ اهتمام العديد في المؤسسات الرديفة في وضع استراتيجياتها ضمن السياق العام لهذه القطاعات، أو التنسيق مع الجهات المسؤولة عنها. ولعل هذا يشكل التحدي الأهم.
9. توافقت الاستراتيجيات على ضرورة إنجاز التأمين الصحي الشامل، على أن تدفع الدولة أقساط التأمين للفقراء والعاطلين عن العمل وكبار السن.
10. أجمعت الاستراتيجيات على استهداف المناهج المدرسية ومناهج التعليم العالي، للتوعية بقضاياها، ذلك أن هذه المناهج تركز الفجوة الجندرية، لهذا استهدفت مراجعة شؤون المرأة المناهج. كذلك، هناك دعوة لدمج الإرشاد الأسري ضمن إرشاد المدارس، والإرشاد النفسي ضمن الجمعيات والمراكز، مما ينعكس إيجابياً على القطاعات الأخرى لتحسين المستوى الصحي وبالتالي المستوى الاقتصادي، وهو الأمر الذي يؤدي إلى التقليل من أعباء التنمية الاجتماعية.
11. توافقت استراتيجيات القطاعات على ضرورة تطوير الأنظمة الإلكترونية للمؤسسات، كإنشاء قاعدة بيانات سواء كان ذلك للمرضى أو لمتلقي الخدمات الاجتماعية أو لمقدمي الخدمة، وضرورة إتاحة وصول العاملين إليها.

2) مستوى التشبيك في الخطط التنفيذية والمتابعة والتقييم

1. كان هناك توافق على ضرورة وجود مؤشرات قابلة للقياس والتنفيذ، والتأكد من وجود بيانات لرصد تقدم هذه المؤشرات.
2. عملت وزارة الصحة على المتابعة والرصد لإنجاز عدد من التشريعات الصادرة خلال السنوات الثلاث الأخيرة، والتي تنعكس إيجابياً على جودة الخدمات في حال تطبيقها، وهذه التشريعات هي:
 - قانون المسؤولية الطبية والصحية رقم (25) لسنة 2018.
 - تجديد ترخيص العاملين في المهن الصحية رقم (46) لسنة 2018.
 - نظام اعتماد المؤسسات الصحية رقم (105) لعام 2016.
3. كما كان هناك رصد ومتابعة في القطاع الصحي لتنفيذ أهم الخطط التي صدرت خلال السنوات الثلاث الأخيرة، والتي تشمل:
 - الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي (2016-2020).
 - الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي (2018-2022).
 - الخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة (2018-2022).

وعلى الرغم من وجود خطط تنفيذية وخطط تقييم، إلا أنه لم يكن هناك رصد لمؤشرات الأداء بسبب عدم مقدرة الكوادر الإدارية على ذلك، بسبب ضعف هذه الكوادر وقدرتها على التخطيط والتقييم.

3) مستوى التشبيك والإنجازات التي تحققت على مستوى المراجعات

- كان هناك توافق، سواء في المراجعات لهذا المحور أو في النقاشات التي تلتها، على جملة من الإنجازات التي تحققت بعد تقرير حالة البلاد لعام 2018، والمعوقات التي قللت من إمكانية إنجاز ما كان مأمولاً به في التقرير. ومن أهم هذه المعوقات في هذا السياق:
- قلة الموارد المالية وما شكلته من عائق أمام إنجاز العديد من المشاريع والخطط الاستراتيجية.
 - قلة عدد وكفاءة القدرات المهنية للموارد البشرية المدربة والقادرة على إعطاء الخدمة المناسبة في هذه القطاعات.

- ضعف قدرة التشريعات الموجودة لمواكبة احتياجات القطاع وقدرة وضع أو تعديل التشريعات اللازمة بما يتناسب مع الوضع الراهن أو المستجدات المتوقعة لتطوير خدمات هذا القطاع.
- اعتماد معايير ضبط الجودة في تقديم الخدمات لمتلقيها، سواء أكانت خدمات صحية أم خدمات اجتماعية مقدمة من وزارة التنمية الاجتماعية أو من مجلس الأسرة والطفولة.
- دمج مبادئ الإرشاد الأسري ضمن الإرشاد التربوي في المدارس.
- لم تتحقق الاستراتيجيات الوطنية للأسرة والطفولة وكبار السن، لا بل تم إلغاء قسم كبار السن في وزارة الصحة والاقتصاص على متابعة الدور التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية.
- من أهم التطورات في مجال الطفولة، انتهاء المجلس الوطني لشؤون الأسرة من إعداد قانون حقوق الطفل في عام 2019.
- أظهرت نتائج الرصد لمؤشرات الأداء للخطة الاستراتيجية للقطاع الصحي (2016-2020) لعام 2017، أن نسبة ما تحقق منها 46%، وأن 26% من هذه المؤشرات لا يوجد بيانات بخصوصها.
- في محاور خطة إصلاح القطاع الصحي (2018-2022) أظهرت نتائج الرصد أن 31% منها تحقق، بينما لم يكن لـ 10% من المؤشرات بيانات لرصدها.
- أما مؤشرات الأداء لخطة استراتيجية وزارة الصحة (2018-2022) لشهر نيسان 2019، فقد تحقق 60% منها.
- وفي استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية، قامت الوزارة بعدد من الإنجازات منها:
 - شمول أكثر من 500 ألف أسرة فقيرة ببرنامج صندوق المعونة الوطنية، مما ينعكس على الأطفال وكبار السن في تلك الأسر.
 - إنشاء 3100 مسكن لأسر فقيرة.
 - ترخيص ما يزيد على 1000 حضانة ومتابعتها إسهاماً من الوزارة في تمكين المرأة اقتصادياً.

التوصيات

- 1) ضرورة استمرار التشبيك بين استراتيجيات القطاعات جميعها عن طريق التشاركية عند إعداد الاستراتيجيات، وتبادل المعلومات والإحصاءات التي تسهم في وضع هذه الاستراتيجيات.
- 2) ضرورة إصدار قانون العمل الاجتماعي وجعله ناظماً لعمل القطاعات المختلفة في مجال التنمية الاجتماعية والزام جميع المؤسسات الرسمية العمل بموجبه.
- 3) العمل على تعديل التشريعات لتصبح أكثر قبولاً وتطبيقاً وفاعلية، وإزالة التحديات التي تسببها هذه التشريعات في بعض النواحي (القطاع الصحي، قطاع الأسرة والطفولة، كبار السن، التنمية الاجتماعية)، كإصدار قانون خاص لكبار السن، والقوانين الخاصة بالتسرب المدرسي، وتوضيح الصلاحيات والإجراءات ونظام المساءلة.
- 4) العمل على مهنة القطاعات جميعاً وأهمها العمل الاجتماعي، وإصدار تراخيص للمهن المتعلقة به، وتعديل نظام إعادة ترخيص المهن الصحية، كإصدار رخص الخدمات المنزلية لكبار السن.
- 5) ضرورة متابعة حصول جميع المواطنين على مستوى عادل في تلقي الخدمة الصحية في جميع المناطق الجغرافية، خاصة بما يتعلق بحالات علاج الأمراض التي تحتاج إلى مهارات وخبرات عالية الدقة، مثل جراحة القلب وزراعة الكلى والكبد، وكذلك مراكز علاج السرطان.
- 6) وضع مؤشرات قابلة للقياس والتنفيذ في جميع القطاعات، لكن لم تظهر هذه المؤشرات في مجال شؤون المرأة.
- 7) زيادة عدد الدراسات العلمية حول العنف، والتهميش، والإقصاء المرتبط بالأنوع الاجتماعي، واللامساواة، والفروقات الحقوقية بين المرأة والرجل، والأثر النفسي الذي يتركه هذا التمييز السلبي على النساء والأسر والأطفال.
- 8) مراعاة الاستراتيجيات في جميع القطاعات للأنوع الاجتماعي للمرأة في جميع مراحل حياتها (الطفلة، الأم، الأخت، الكبيرة في السن).
- 9) إزالة الانحيازات الجندرية في لغة الخطاب الرسمي والعام والتي تغرس الفروقات بين الجنسين.
- 10) ضرورة وضع معايير لأداء العاملين في مجال تقديم الخدمات لمتلقيها، مما يدعم مستوى جودة الأداء.

- 11) تقديم الدعم الفني والبشري للجهات المسؤولة عن ضبط الجودة للخدمات المقدمة في القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني لجميع القطاعات.
- 12) وضع خطط متكاملة وشاملة لتحفيز الكوادر العاملة في القطاعات المعنية وتدريبها وتطويرها من خلال برامج التعليم المستمر، لمواءمة الاحتياجات ومواكبة المستجدات العلمية.
- 13) العمل على إيجاد مظلة إدارية واحدة ينضوي تحتها جميع مقدمي الخدمات الصحية، وكذلك مظلة ينضوي تحتها جميع مقدمي الخدمة في العمل الاجتماعي.
- 14) تفعيل وتطوير الأنظمة الإلكترونية للمؤسسات، كإدخال نظام الفوترة الإلكتروني، وتأسيس قاعدة بيانات لمتلقي الخدمات ومقدميها.
- 15) العمل على إعداد خطط استراتيجية لتعزيز الموارد المالية للتغلب على هذا التحدي والمعيق لإنجاز العديد من أهداف الاستراتيجيات.
- 16) تعزيز التنسيق بين الاستراتيجيات بحيث تكون خططاً متكاملة بين جميع القطاعات (الصحة، التنمية المجتمعية، الأسرة والطفولة، والمرأة) لتصب في النهاية في مصلحة متلقي الخدمات.
- 17) دمج الإرشاد الأسري ضمن الإرشاد التربوي في المدارس، وكذلك ضمن الإرشاد النفسي في الجمعيات والمراكز الخاصة.
- 18) التركيز على السياسات التنموية لكبار السن بدلاً من التركيز على السياسات الإيوائية.
- 19) التركيز على البرامج الوقائية المرتبطة بالشيخوخة، مثل تفعيل الاشتراك الإلزامي والاختياري في الضمان الاجتماعي، وبرامج الصحة الوقائية.
- 20) تطوير الاستراتيجية الوطنية للأسرة لتواكب التطورات التي طرأت في هذا المجال.
- 21) تفعيل المسؤولية المجتمعية للشركات والمؤسسات لخدمة قضايا الصحة، والتنمية المجتمعية، والأسرة، والطفولة، والمرأة.
- 22) تطوير خطط عمل وطنية للطفولة المبكرة (متضمنة قضايا الأطفال العاملين، والأطفال في نزاع مع القانون، والأطفال المحتاجين للحماية والرعاية).
- 23) إزالة التداخلات بين الاستراتيجيات والمهام بين القطاعات، وتوزيع المهام لكل جهة من الجهات على أن تكون متكاملة وليست متداخلة.
- 24) إيجاد آلية رقابية ضمن رئاسة الوزراء لمتابعة جميع الاستراتيجيات التي تقرها الرئاسة ومدة تناغمها وتناغم البرامج المنبثقة عنها.
- 25) تفعيل دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للعمل على تنسيق الجهود الوطنية، وتنسيق التمويل الخارجي لتغطية الأولويات الوطنية.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور التنمية المجتمعية (1)

التنمية الاجتماعية





722	المُلخَص التَّنفيذِي
723	التَّقْدِيم
723	أولاً: الاستراتيجيات المتعلقة بالتنمية الاجتماعية
724	-استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية (2017-2022)
727	-الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (2019-2025)
727	-الاستراتيجيات الأخرى
728	ثانياً: أبرز إنجازات وزارة التنمية الاجتماعية
730	ثالثاً: التحديات التي تواجه قطاع التنمية الاجتماعية
735	رابعاً: المسؤولية العامة للعمل الاجتماعي
735	خامساً: توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
737	سادساً: النظرة المستقبلية للقطاع
739	التوصيات

الملخص التنفيذي

تتعرض هذه المراجعة لإنجازات وزارة التنمية الاجتماعية خلال عقدين من الزمن، والتحديات التي تواجهها الوزارة والمعيقة لأدائها في مجال إصدار الأنظمة والتعليمات، والحماية والرعاية الاجتماعية، ومأسسة قطاع مؤسسات المجتمع المدني ودعمها، وذلك اعتماداً على تقرير أعدته الوزارة لغايات هذه المراجعة.

كما تتناول المراجعة استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية (2017-2022)، والمنهجية التي أتبعتها، وجمع البيانات وتحليلها باستخدام التحليل الرباعي، ومواطن القوة والضعف للبيانات، والأهداف الرئيسية والفرعية للاستراتيجية، وأهداف التنمية المستدامة (2030)، والأنشطة والإجراءات التي ستحقق هذه الأهداف، ومؤشرات قياس الأداء لهذه الأنشطة.

وتتعرض المراجعة للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (2019-2025) والمحاور التي قامت عليها، وتقدم تصوراً عاماً حولها. كما تورد التحديات التي تواجهها الوزارة والمعيقة لعملها (كما ورد في تقرير الوزارة المعد لغايات هذه المراجعة)، وأبرزها التحديات التشريعية (كضعف مواءمة التشريعات الناظمة لعمل الوزارة)، والتحديات المتعلقة بالموارد البشرية، والتحديات المتعلقة بالعمليات والخدمات، والتحديات الإدارية والمالية (كنقص الموارد المادية الذي يعدّ من أكبر التحديات)، وأخيراً التحديات المتعلقة بالشركاء (كضعف مستوى أداء الوزارة في إدارة الموارد، وضعف التزام المحاكم بنص المادة 19 من قانون الأحداث).

وتتضمن المراجعة نظرةً مستقبليةً للقطاع، ومجموعة من التوصيات بالإضافة إلى توصيات التي وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018.

التقديم

تسعى هذه المراجعة إلى رصد حالات التفاعل الإيجابي وتعزيز التواصل مع جميع الجهات المعنية للوصول إلى قواسم مشتركة ورؤية موحدة ناظمة لعمل القطاع ضمن خطة استراتيجية شاملة وواضحة لمعالجة التحديات الموجودة أو المتوقعة في المستقبل.

لقد جاءت النظرة العامة لمفهوم العمل الاجتماعي متناسبة مع تعريف العمل الاجتماعي وفق معايير الاتحاد العالمي للأخصائيين الاجتماعيين، والغاية الأساسية منه الانتقال بمهنة العمل الاجتماعي وصولاً إلى إحداث التغيير الاجتماعي عبر حل مشكلات في العلاقات الإنسانية. وكان هذا الهدف شعاراً لليوم العالمي للأخصائيين لعام 2019، والذي سُلط فيه الضوء على أهمية العلاقات الإنسانية وتمكين الأفراد وتحريرهم من أجل تعزيز رفاهيتهم، استناداً إلى مواطن القدرة للجماعات والمجتمع المحلي ومبادئ حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية، والسير بالتحول في اتجاه المعالجات الوقائية والعلاجية والتنمية.

ورغم التغيير الإيجابي الذي طال اسم المحرك الرئيسي في الحكومة للعمل الاجتماعي (من وزارة الشؤون الاجتماعية إلى وزارة التنمية الاجتماعية)، إلا أن ما صاحب ذلك التغيير لم يتناسب مع الطموح للوصول إلى المرحلة التنموية المطلوبة، ولا يمكن تحميل وزارة التنمية الاجتماعية مسؤولية ذلك منفردةً (فهي تتحمل جزءاً من المسؤولية بشكل أو بآخر)، فهناك أسباب أخرى من أبرزها التداخلات في العمل الاجتماعي، ما يستدعي التركيز على دور المؤسسات الرديفة الأفقية العاملة في القطاع والتي ما زالت تتوسع في أعمالها التنفيذية، والتي لم تبد تفاعلاً كافياً خلال عام 2018 للوصول إلى رؤية مشتركة ومتفق عليها لتقديم الأنسب في مجالي الرعاية والحماية الاجتماعيتين، ولذلك فإن من غير المجدي تعدد الاستراتيجيات من دون وجود التنسيق اللازم بينها.

أولاً: الاستراتيجيات المتعلقة بالتنمية الاجتماعية

إن إحداث التطور في هذا القطاع يتطلب وجود استراتيجية شاملة وناظمة للعمل الاجتماعي، إذ تعدد الاستراتيجيات في الإدارة القطاعية، ولا يوجد تنسيق كاف بين الجهات المعنية في إعداد هذه الاستراتيجيات أو تنفيذها أو متابعتها، وليس هناك تقييم لمدى التوافق أو التناقض بينها.

- استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية (2017-2022)

اعتمد في إعداد الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية (2017-2022) على المنهجية، وتحليل البيانات التي جمعت عن الوزارة داخلياً وخارجياً، وتم تحليل هذه البيانات بالتحليل الرباعي (SWOT)، ثم طرحت الاستراتيجية رؤيتها ورسالتها والقيم التي تقوم عليها، كما تضمنت أهداف التنمية المستدامة لعام 2030، والأهداف الوطنية والقطاعية والاستراتيجية، ومن ثم شجرة الأهداف والبرامج والمشاريع التي تحقق تلك الأهداف ومؤشرات قياس الأداء لهذه المشاريع.

واستندت الاستراتيجية إلى منهج تشاركي تم فيه إشراك عدد كبير من المعنيين بالعمل الاجتماعي والشركاء الخارجيين، إضافة إلى اعتماد العديد من المراجع كإطار مرجعي للخطة، إذ تم تحليلها بشكل تفصيلي، إضافة إلى مناقشات الخبراء وفرق العمل من خلال جلسات العصف الذهني. وشملت منهجية التخطيط الاستراتيجي المتبعة تشكيل فريق من العاملين في الوزارة، وبناء قدرات هذا الفريق في مجال التخطيط الاستراتيجي من خلال عقد ورشات تدريبية يقودها خبير متخصص في مجال التخطيط الاستراتيجي، إذ تم تحليل البيئتين الداخلية والخارجية للوزارة وجمع المعلومات التاريخية ودراستها وتحليلها من خلال التحليل الرباعي (SWOT)، لتحديد نقاط القوة والضعف، والفرص المتاحة، والتحديات التي تواجه الوزارة.

ومن خلال العديد من ورشات العمل المتخصصة تمت مراجعة قوائم الشركاء والمتعاملين وتصنيفهم وتحديد أهمية كل منهم واحتياجاته وتوقعاته من خلال استبانة، وتحديد الأنشطة والمشاريع اللازمة لتحقيق أهداف الاستراتيجية، وتحديد مؤشرات قياس الأداء للأنشطة والمشاريع، وصولاً إلى تشكيل لجنة توجيهية لإدارة الخطة الاستراتيجية عند البدء بتنفيذها خلال عام 2017.

لكن مشاريع الأهداف الاستراتيجية لم تتوافق مع أدوات قياسها، إذ غاب العديد من أدوات القياس لعدد من المشاريع، مثل: الطاقة المتجددة، والخدمات الإلكترونية، وغرف مراقبة الكاميرات، وعدد الباصات، وبناء قدرات الموظفين.

كذلك، لم يكن هناك مشاريع لتحقيق عدد من الأهداف الاستراتيجية، مثل هدف مهنة العمل الاجتماعي، رغم أن الوزارة كان لها جهود في إنجاز الإطار الاستراتيجي «استرشادي» لمهنة العمل الاجتماعي العربي للأعوام (2019-2022).

واهتمت الاستراتيجية بمشروع بناء قدرات الموظفين؛ إذ قامت مديرية الموارد البشرية بإعداد خطة تنفيذية/ تشغيلية لعام 2019 لتحقيق هذا الهدف، لكن لم يتم التطرق لهدف الرضا الوظيفي للموظفين في الأهداف الفرعية ضمن هذه الخطة.

أما في التحليل الرباعي (SWOT)، فلم يرد أن من أبرز التحديات التي تواجهها الوزارة (وفقاً لتقريرها الذي أعدته لغايات هذه المراجعة) انخفاض درجة الرضا الوظيفي وبناء العلاقات الاجتماعية للموظفين، وكذلك انخفاض رواتبهم وضعف الحوافز المادية مقارنة بالوزارات الأخرى، ما يجعل هذه الوظائف غير جاذبة للكوادر الأكاديمية، يضاف إلى ذلك تحدي ضعف مستوى أداء الوزارة في إدارة الموارد والعلاقة بين الشركاء.

كما غاب عن الاستراتيجية «النوع الاجتماعي»، والخطط المراعية له، ونبدأ العنف القائم عليه، رغم أن الاستراتيجية كانت قد ذكرت العدالة بين الجنسين ضمن أهداف التنمية المستدامة لعام 2030.

ولم تتضمن خطة المشاريع التي ستحقق الوزارة من خلالها أهدافها الاستراتيجية، الجهة المنفذة لكل مشروع، كما لم يتم إبراز أهمية الشركاء في تحقيق الأهداف، ولم يتم التطرق لاستراتيجية كل منهم؛ علماً أن منهجية الخطة الاستراتيجية للوزارة تقوم على مبدأ المشاركة وحصر احتياجات الشركاء.

وقد شكّل إصدار استراتيجية الحماية الاجتماعية (2019-2025) تطوراً مهماً في العمل الاجتماعي، ذلك أن تحقّق هدف الوصول إلى الحماية الاجتماعية أحد الركائز المهمة في العمل الاجتماعي استناداً إلى ما يلي:

1. اعتبار محور العمل أساساً في مظلة الأمن الاجتماعي، إذ يشكل الأمن الاجتماعي الهدف الرئيسي الذي يجب الوصول إليه. وأورد تقرير الوزارة محور العمل اللائق، إذ يجب أن يتم اختيار العمل المناسب للقادر على العمل. كما أشار التقرير إلى إلزامية الضمان الاجتماعي للجميع، وأن لا يُستثنى أي فرد من تلك المظلة.

2. المساعدة الاجتماعية المستهدفة (كرامة)، والتي تستدعي التعرض لمفهوم الحقوق والواجبات، إذ إن الحصول على الحياة الكريمة حق للمواطن، وتقديم الدعم (المساعدة) أيضاً حق للمواطن، لكن من الضروري استبدال مفهوم «تلبية الحاجات» بمفهوم «تقديم المساعدات»، وأن يكون هذا الدعم مؤقتاً وليس دائماً كما هو سائد في الفهم العام لكثير من متلقي المعونة الوطنية.

3. توحيد الجهود العاملة في مسارات تقديم الدعم للمواطنين أصحاب الحاجة، فكان على الاستراتيجية وضع خطة واضحة وتفعيلها مستندة إلى برامج تطبيق للوصول إلى نهاية إيجابية بهدف إزالة التناقض والتراحم بين هذه الجهات.

4. أما محور التعليم، فقد تطوّر بشكل إيجابي، مركزاً على الوصول إلى المعرفة والمهارات العملية، ولكن عاد ليربط الفقر بالجهل، فهما ليسا متلازمين بالضرورة؛ ولكنهما ربما يكونان متناسبين طردياً إلى حد ما.

5. كان هناك تداخل بين محوري (فرصة) و(تمكين) في استراتيجية الحماية الاجتماعية (2019-2025)، فالفرصة تعطي الفرد الحد الأدنى من ظروف العيش؛ لكن التمكين يعبر عن مستوى أعلى من ذلك، يصل فيه الفرد إلى الاعتماد على نفسه ذاتياً، لا بل يمكن أن يصل إلى مرتبة الإنتاج والفاعلية في المجتمع.

المنهجية التي اعتمدت عليها استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية

اتسمت الاستراتيجية بما يلي:

1. الاعتماد على منهجية واضحة كان أساسها التشاركية.
2. الاستناد إلى عدد كبير من المراجع والمصادر التي درست وحُللت بشكل تفصيلي.
3. اتباع الطريقة العلمية في طرح الدراسة.
4. تحليل البيانات كما وردت عن البيئتين الخارجية والداخلية للوزارة.
5. تحديد احتياجات الشركاء وتوقعاتهم وآمالهم من خلال استبانة وجلسات استشارية.
6. استخدام التحليل الرباعي (SWOT).
7. وضع رؤية مستقبلية ورسالة وأهداف تنمية مستدامة (2030): «وزارة متميزة داعمة لمجتمع آمن ومستقر».
8. وجود أهداف وطنية وقطاعية، ومن ثم أهداف فرعية لكل منها، تُوّجت جميعها بأهداف استراتيجية وشجرة للأهداف.
9. تحديد البرامج التي ستتبناها الوزارة، وتحديد البرنامج الخاص لتطبيق كل هدف، وتصميم برامج فرعية لكل مديرية من مديريات الوزارة.
10. تشكيل لجنة توجيهية لإدارة الخطة التشغيلية فور البدء بتنفيذها خلال عام 2017.
11. عدم تحديد الجهات المنفذة لكل برنامج من برامج الخطة.
12. ورود مؤشرات قياس الأداء وذكر المعايير؛ ولكنها لم تكن واضحة.
13. بروز دور الشركاء بشكل ملحوظ في إعداد الخطة.
14. غياب «النوع الاجتماعي»، سواء أكان ذلك متعلقاً بمحاربة العنف القائم عليه، أو بمراعاة الخطط والأهداف للنوع الاجتماعي، رغم أن اللجنة الوطنية لشؤون المرأة شريك في إعداد الخطة.

- الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (2019-2025)

شكّل إصدار الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (2019-2025) تطوراً مهماً في العمل الاجتماعي، إذ إنَّ عدم التطور الكافي للوصول إلى الحماية الاجتماعية، من المعوقات المهمة في العمل الاجتماعي.

وهذه الاستراتيجية ليست استراتيجية مؤسسية لوزارة التنمية الاجتماعية، وإنما استراتيجية وطنية تتعلق بعدد من القطاعات (العمل، والصحة، والتعليم، والرعاية والمساعدة الاجتماعية، والتأمينات الاجتماعية)، وتتقاطع مع العديد من المؤسسات.

وجاءت الاستراتيجية من أجل وضع أرضية للحماية الاجتماعية في الأردن، بناءً على التزام المملكة بذلك في عام 2012. وهذه الأرضية تأخذ بعين الاعتبار الحماية بمجالاتها المختلفة، والتي تم تحديدها من قبل اللجنة التوجيهية المشكّلة من مجلس الوزراء وتشتمل على: العمل المنظم، والعمل غير المنظم، والضمان الاجتماعي، والتأمين الصحي، والرعاية الصحية، والمساعدات الاجتماعية، والتعليم، وخدمات الحماية. وهو ما يفوق عمل وزارة التنمية الاجتماعية. علماً أنَّ هذه الخطوة قد جاءت ضمن توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018 (التوصية الرابعة).

وأعدت الاستراتيجية من قبل فريق عمل استشاري تحت الإشراف المباشر لوزارتي التنمية الاجتماعية والتخطيط والتعاون الدولي. ونُشر ملخص عنها بالإضافة على خطة العمل على المواقع الإلكترونية للجهات المعنية.

ووضعت وثيقة الاستراتيجية بعد الاطلاع على الاستراتيجيات الوطنية والقطاعية والمؤسسية للجهات المعنية بالحماية الاجتماعية، بحيث يتم البناء على ما ورد في تلك الاستراتيجيات. وقد جاءت التوصيات من أجل تعزيز كفاءة الإنفاق ضمن الموارد المتاحة للدولة بهذا الخصوص.

وقد أوصت الاستراتيجية ضمن خطة عملها بتشكيل مجلس وطني للحماية الاجتماعية يقوم بالإشراف على تنفيذ الاستراتيجية ومتابعة إجراءاتها وتقييمها.

- الاستراتيجيات الأخرى

كشف تقرير حالة البلاد لعام 2018 عن بعثرة الجهود في العمل الاجتماعي، وتعدد المرجعيات الأفقية في هذا القطاع، مما يعيد التأكيد على ضرورة إيجاد مظلة جامعة للعمل الاجتماعي أساسها إصدار قانون العمل الاجتماعي الموحد والناظم لهذا القطاع، كما أنَّ هذا سيوفر الدعم الكافي للوزارة، والتي تعاني ميزانيتها وكوادرها من تناقص واضح في الإمكانيات.

ولا بد من التأكيد على أهمية وضع استراتيجية لمهنة العمل الاجتماعي، لما لمثل هذه الاستراتيجية من دور في تحسين أداء مقدمي الخدمة، ولانعكاس ذلك إيجابياً على متلقي الخدمة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن وزارة التنمية الاجتماعية تؤمن بضرورة مهنة قطاع العمل الاجتماعي، وهو ما تؤكده مشاركتها في إعداد الإطار الاستراتيجي «استرشادي» لمهنة العمل الاجتماعي العربي للأعوام (2019-2022).

ثانياً: أبرز إنجازات وزارة التنمية الاجتماعية

وفقاً لتقرير وزارة التنمية الاجتماعية الذي أعدته لغايات هذه المراجعة، حققت الوزارة العديد من الإنجازات في مجال الحماية والرعاية الاجتماعية ومكافحة الفقر، وإعداد التشريعات النافذة للعمل الاجتماعي وتنفيذ مضامينها. ومن أبرز هذه الإنجازات:

- في مجال إصدار الأنظمة والتعليمات:

1. إصدار قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته.
2. إصدار قانون الأحداث رقم (32) لسنة 2014، والذي استحدثت فيه محاكم مختصة للأحداث وإدارة شرطة لهم.
3. إصدار قانون الحماية من العنف الأسري رقم (15) لسنة 2017، والذي استحدثت فيه منظومة لرصد العنف ومعالجته.
4. إصدار قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (20) لسنة 2017، والذي أكد فيه على دمج هذه الفئة بالمجتمع.

- في مجال الحماية والرعاية الاجتماعية:

1. شمول أكثر من 500 ألف أسرة فقيرة ببرنامج صندوق المعونة الوطنية.
2. المباشرة بتنفيذ برنامج الحماية الاجتماعية بتمويل من الاتحاد الأوروبي بقيمة 23.65 مليون يورو، والتعاون مع البنك الدولي لتأسيس السجل الوطني الموحد.
3. ترخيص ما يزيد على 1000 حضانة ومتابعتها إسهاماً من الوزارة في تمكين المرأة اقتصادياً.
4. توفير الحماية والرعاية للأشخاص ذوي الإعاقة من خلال إنشاء 3 مراكز تقدم خدمات متكاملة، و11 مركزاً تقدم خدمات نهارية.
5. إنشاء 3100 مسكن للأسر الفقيرة.

6. استحداث 23 مديرية للتنمية الاجتماعية، و15 مركزاً لتنمية المجتمع المحلي، و29 مكتباً للتنمية لخدمة المجتمعات المحلية في الألوية.
7. إقامة ما يزيد على 5000 محاضرة توعوية في القضايا الاجتماعية والأسرية، حضرها ما يزيد على 120 ألف مواطن.
8. البدء بتنفيذ خطة إصلاح قطاع الرعاية الاجتماعية بقيمة 6 ملايين دينار، وتشكيل فريق رقابي من مؤسسات المجتمع المدني للإشراف على مؤسسات الرعاية الاجتماعية.
9. إنشاء 10 دور لحماية الفئات المستضعفة ورعايتها، مثل الأحداث، والمتسولين، والنساء المعرضات للخطر، وضحايا الاتجار بالبشر.
10. تغيير سياسة الرعاية المؤسسية للأيتام وفاقدي السند الأسري، إلى الرعاية الأسرية البديلة؛ إذ دُمج 870 طفلاً في أسر راعية بديلة لتنشئتهم في بيئة أسرية آمنة وطبيعية.
11. إنشاء 18 مكتباً للخدمة الاجتماعية للفئات المعرضة للعنف المبني على «النوع الاجتماعي».

- في مجال مؤسسة قطاع مؤسسات المجتمع المدني ودعمها:

1. استحداث سجل الجمعيات، وصندوق دعم الجمعيات، وآلية لتسهيل تسلّم الدعم الأجنبي.
2. تسجيل أكثر من 6000 جمعية خيرية وترخيصها، لتقديم الدعم المادي والمعنوي والتنموي للأسر الفقيرة.
3. تقديم ما يزيد على 20 مليون دينار على شكل منح تنموية للجمعيات الخيرية.
4. توفير أكثر من 4500 فرصة عمل من خلال إقامة مشاريع صغيرة بكلفة 9 ملايين دينار.

ثالثاً: التحديات التي تواجه قطاع التنمية الاجتماعية

هناك مجموعة من التحديات التي تواجه القطاع، إلا أن تحليل (SWOT) أغفل عدداً منها، وذكر بعضها بوصفها نقاط ضعف وأخرى بوصفها تحديات. وتتمثل هذه التحديات بما يلي:

1. التحديات التشريعية

تتمثل التحديات التشريعية في ضعف مواءمة التشريعات الناظمة لعمل الوزارة مع المتغيرات ومتطلبات تقديم الخدمات وتبسيط الإجراءات وتفويض الصلاحيات وسياسات اللامركزية والتحول الإلكتروني وتقديم الخدمات إلكترونياً. ومن هذه التشريعات: قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لسنة 1956، وقانون الجمعيات، ونظام جمع التبرعات للوجوه الخيرية لسنة 1957.

وقد تصدر هذا التحدي الأهداف الاستراتيجية لخطة وزارة التنمية الاجتماعية التي تضمنت ستة مشاريع لتحقيق الأهداف خلال الفترة (2017-2021). وتضمن البند الرابع (تطوير التشريعات الاجتماعية) قائمة بالتشريعات التي صدرت، ومنها: نظام دُور الحضانات رقم (77) لسنة 2018، وقانون الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (20) لسنة 2017، وقانون الحماية من العنف الأسري رقم (15) لسنة 2017.

وقد باشرت الوزارة بتنفيذ خطة التحول الإلكتروني لتسهيل وصول الخدمات إلى مستحقيها، والتي تضم 91 خدمة تقدمها الوزارة مع نهاية عام 2020. وقد أنجزت الوزارة أربع خدمات منها هي: ترخيص الحضانات، وتسجيل جمعية محلية، وتسجيل جمعية أجنبية، والحصول على التمويل الأجنبي. ويجري العمل على تفعيل ثمانى خدمات أخرى.

2. التحديات المتعلقة بالموارد البشرية

- صعوبة توفير الكوادر البشرية اللازمة لتغطية الاحتياجات من حيث العدد والخبرة والتخصص في إدارة العمليات وتقديم الخدمات في جميع المجالات الفنية المتخصصة، وخاصة في مجالات الدعم النفسي والاجتماعي للفئات المحتاجة للحماية والرعاية، وكذلك ارتفاع نسبة الذين لا يحملون شهادات متخصصة في تقديم خدمات الرعاية للمنتفعين في دور الرعاية الإيوائية بين موظفي الوزارة (الفئة الثالثة).

- نقص البرامج التأهيلية والتدريبية المتخصصة للكوادر البشرية وآليات نقل المعرفة والخبرات.

- إجراء عملية الدوران الوظيفي دون الارتكاز على أسس واضحة تعتمد على الخبرة التخصصية للمواقع الوظيفية.
 - ضعف الخبرة والمؤهل العلمي لكثير من الموظفين في المديريات والمراكز الإيوائية والنهارية التابعة للوزارة، مما يؤثر على قدرة المؤسسات والمراكز والدور الإيوائية التابعة للوزارة في إعادة التأهيل النفسي والاجتماعي للمنتفعين.
 - الحاجة إلى إعادة توزيع موظفي الوزارة على وحداتها الإدارية التابعة لها استناداً إلى طبيعة عمل تلك الوحدات وحجم عملها وبطاقات الوصف الوظيفي.
 - التغيير المستمر لدى الموظفين العاملين في حساب شراء الخدمات في دور الرعاية الإيوائية. على سبيل المثال، يعمل 339 موظفاً في شراء الخدمات في مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة التابعة للوزارة، مما يقلل من الخبرة المكتسبة وإمكانية محاسبة المقصّرين.
 - تدني معدل رضا الموظفين وتفاعلهم في الوزارة، لا سيما ما يتعلق بعملية الاتصال والتواصل مع الموظفين، وبيئة العمل، والتحفيز وتقدير جهود الموظفين، والمشاركة في الأنشطة المتعلقة بجائزة الملك عبدالله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية. إضافة إلى ضعف الرضا عن تمكين الموظفين من خلال منحهم الصلاحيات تبعاً لطبيعة أعمالهم على المستويات كافة، وتوفير التدريب اللازم لهم للقيام بمهامهم الوظيفية. وكذلك ضعف الرضا عن أسس منح المكافآت والحوافز والدورات الداخلية والخارجية وإجراءات التظلم في الوزارة.
 - انخفاض مستوى رواتب موظفي الوزارة (متوسط قيمة رواتب موظفي الوزارة الخاضعة للضمان الاجتماعي 390 ديناراً)، وعدم توفر كل من العلاوة المؤسسية، وعلاوة صعوبة العمل، والأراضي السكنية، وصناديق الادخار، ودعم التدريس الجامعي (أسوة بموظفي القطاع العام في بقية الوزارات والمؤسسات الحكومية)، مما حوّل الوزارة إلى بيئة طاردة للكفاءات المتوفرة، وغير جاذبة للمختصين والخبراء.
- وقد حاولت الخطة الاستراتيجية معالجة التحديات السابقة تحت بند الهدف الثاني (تعزيز القدرات المؤسسية للوزارة وتجذير ثقافة التميز)، بتنفيذ مشروع بناء قدرات الموظفين في الخطة. وقد أفردت مديرية الموارد البشرية في الوزارة خطة تنفيذية/ تشغيلية لعام 2019، تضمنت ستة أهداف بدأتها بزيادة تلبية احتياجات الوحدات الإدارية من الكوادر البشرية بنسبة 3% خلال عام 2019، وانتهاء بالهدف السادس (رفع نسبة ثقافة التميز لدى العاملين في الوزارة بمقدار 2% خلال عام 2019). لكن الخطة التنفيذية لأهداف الاستراتيجية لم تتطرق إلى تحدي تدني الرضا الوظيفي لدى الموظفين، وعملية الاتصال والتواصل معهم.

- التحديات المتعلقة بالعمليات والخدمات

1. وجود خلل في الهيكل التنظيمي للوزارة؛ سواء في المركز أو في الميدان، مما تسبب في تداخل مهام عدد من الوحدات الإدارية وازدواجيتها.
 2. ضعف التنسيق بين المديرية في الوزارة (المركز)، ووجود فجوة في التنسيق مع مديريات التنمية الاجتماعية (الميدان) في عملية تقديم الخدمات، وكذلك متابعة المشاريع والأنشطة التي تخص عمل دور الرعاية الإيوائية ودور الحضانات ومراكز تنمية المجتمع المحلي والجمعيات وغيرها من المؤسسات التابعة للوزارة.
 3. قلة الموارد المالية والبشرية في الوزارة وبما لا يتناسب مع الزيادة المضطردة في الطلب على الخدمات التي تقدمها الوزارة.
 4. ضعف المتابعة للتوصيات الواردة في تقارير وحدة الرقابة الداخلية، وجهات الرقابة الخارجية؛ وأهمها تقرير جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية، واستيضاحات ديوان المحاسبة.
 5. عدم توفر قاعدة بيانات دقيقة تشمل جميع شرائح المنتفعين من خدمات الوزارة.
- وقد تنبته خطة الوزارة إلى هذه التحديات، فوضعت حلولاً لها ضمن الهدف الثاني (تعزيز القدرة المؤسسية)، والذي تحققه مشاريع التطوير المؤسسي، ومشروع الخدمات الإلكترونية، ومشروع التطوير التنظيمي. كما قامت وحدة الرقابة الداخلية في الوزارة بإعداد خطة تنفيذية/ تشغيلية لعام 2019 تضمنت هدفاً فرعياً هو «ضبط جودة العمل»، والتأكيد على الالتزام بمبادئ الحوكمة للقرارات الإدارية والمالية والفنية؛ سيتم تحقيقه من خلال 23 نشاطاً وإجراء. أما مؤشر قياس الأداء فهو: نسبة التحسن في مستوى الوزارة ضمن جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية.
- أما بالنسبة للخدمات المقدمة؛ فقد ضمنتها الخطة الاستراتيجية في ثلاثة أهداف: «تطوير الخدمات الاجتماعية والارتقاء بنوعيتها وجودتها»، و«تنظيم العمل التطوعي وتفعيله»، و«المساهمة في تمكين المجتمعات المحلية والفتيات المستهدفة»، وخططت لتحقيقها من خلال 58 مشروعاً موزعة لخدمة جميع الشرائح وفي مناطق المملكة كافة. وتوزعت مؤشرات قياس الأداء بين عدد المستفيدين من الشرائح المختلفة، وعدد الجمعيات التي تقدم الخدمة لهم.
- وقد نفذت الوزارة من تلك المشاريع (كما ورد في تقريرها المعد لغايات هذه المراجعة) مشروع دعم قطاع الحماية الاجتماعية الممول من الاتحاد الأوروبي بقيمة 20 مليون يورو، وتمكنت الوزارة من الحصول على تمويل إضافي بقيمة 3.65 مليون يورو لتنفيذ

أنشطة إضافية لتعزيز الحماية الاجتماعية، كما قامت الوزارة بافتتاح دار أمانة لإيواء النساء المعرضات للخطر واللواتي تزيد أعمارهن على 18 عاماً، وافتتاح مركز المنار للتنمية الفكرية في عين الباشا، لدمج ذوي الاحتياجات الخاصة في مجتمعاتهم وتعزيز دورهم وقدراتهم ورعايتهم كفئات مستهدفة، كما عملت الوزارة على تنفيذ إجراءات لدمج 50 طفلاً في أسر حاضنة وراعية. وفي مجال تعزيز الإنتاجية ومحاربة الفقر قامت الوزارة بتقديم قروض إنتاجية لـ 230 مشروعاً وفرت فيها 260 فرصة عمل، كما عملت على توفير المأوى والمسكن الملائم لـ 78 أسرة من الأسر الأشد فقراً.

وفي مجال مأسسة العمل التطوعي، قامت الوزارة بإعداد استراتيجية سجل الجمعيات لعامي 2019 و2020، وتمويل 88 جمعية لتنفيذ مشاريع تنموية، وتقديم دعم نقدي مباشر لـ 108 جمعيات، إضافة إلى تسهيل حصول 142 جمعية على الموافقة اللازمة للحصول على تمويل أجنبي.

- التحديات الإدارية والمالية:

1. نقص الموارد المالية المتاحة للوزارة، في ضوء تزايد الطلب على الخدمات والحاجة للكوادر والمرافق والمباني، والتخفيض المستمر على الموازنة الخاصة، وتراجع برامج التمويل الخارجي للوزارة.

2. تقادم الجزء الأكبر من المباني والبنية التحتية، مثل المركبات والحافلات العاملة في الوزارة، وعدم رصد أي مخصصات لشراء المركبات في موازنات الوزارة خلال السنوات الأربع الأخيرة، واللجوء إلى صيانة هذه المركبات بكلف باهظة للمحافظة على استمرارية عمل بعض الوحدات التي تُعد الحافلات والمركبات عصب العمل فيها، مثل مركز المنار والمراكز الإيوائية.

وقد تعرضت خطة التنمية الاجتماعية لهذا التحدي عندما حُلّت معطياتها بتحليل (SWOT)، لكن الخطة لم تتطرق إلى الحلول لهذا التحدي رغم أهميته ورغم ارتكاز جميع الحلول السابقة لجميع التحديات عليه. كما لم تورد الخطة الطريقة التي ستجد فيها الوزارة موارد مالية أخرى ترفد بها مواردها المالية لتحقيق أهدافها.

- التحديات المتعلقة بالشركاء:

1. ضعف مستوى أداء الوزارة في إدارة الموارد والعلاقة بين الشركاء. على سبيل المثال: ضعف متابعة تنفيذ الاتفاقيات التي توقعها الوزارة مع الشركاء (مثل شراء الخدمات)، والحاجة إلى تحديد المسؤوليات مع الشركاء بموجب مذكرات تفاهم.

2. ضعف التزام المحاكم بنص المادة (19) من قانون الأحداث الأردني رقم (32) لسنة 2014، المتضمن انعقاد المحكمة أيام العطل بوصف هذه القضايا مستعجلة تُعقد على مدار الساعة.
 3. ضعف العقوبات المترتبة على المتسولين والإجراءات الإدارية المتخذة بحقهم، وضعف فاعلية هذه العقوبات، وعدم تحويل الأموال المصادرة منهم إلى حساب الوزارة.
 4. قيام بعض المراكز الأمنية بإطلاق سراح المتسولين بعد ضبطهم من لجان التسول وعدم التحويل إلى القضاء و/ أو إلى الحكام الإداريين.
- وقد وضعت الخطة هدفاً للتغلب على التحديات السابقة، هو «تطوير وبناء الشراكات ومأسستها، وتعزيز التعاون والتنسيق في مجال العمل الاجتماعي»، وأتبعته بأربعة أنشطة لتحقيقه، وأن يكون مؤشر الأداء نسبة الزيادة السنوية للمخصصات المالية في مجال الحماية الاجتماعية للوزارة، وعدد المبادرات للمسؤولية المجتمعية التي يدعمها القطاع الخاص.

- تحديات ما زالت بحاجة إلى حلول:

1. التشريعات: ما زال هذا الموضوع قائماً، واعتبرت وزارة التنمية الاجتماعية ذلك من أهم التحديات الواجب معالجتها لمواءمة التشريعات النازمة لعمل الوزارة مع المتغيرات ومتطلبات تقديم الخدمة وتبسيط الإجراءات، وتفويض الصلاحيات والتحول الإلكتروني. فضلاً عن ضرورة إصدار قانون العمل الاجتماعي ليحل محل قانون وزارة التنمية الاجتماعية والعمل لسنة 1956. وكذلك تعديل نظام الجمعيات للوجوه الخيرية لسنة 1957.
2. ضعف الإمكانيات المتوفرة والكوادر البشرية المؤهلة واللازمة لسد الاحتياجات من حيث العدد والخبرة التخصصية في إدارة العمليات، وتقديم الخدمات في جميع المجالات الفنية المتخصصة، وخاصة في مجال الدعم النفسي والاجتماعي للفئات المحتاجة للحماية والرعاية، خاصة أن غالبية الموظفين من الفئة الثالثة وغير الحاملين للشهادات المتخصصة في تقديم خدمات الرعاية للمنتفعين في دور الرعاية الإيوائية. يضاف إلى ذلك النقص الواضح في البرامج التأهيلية والتدريبية المتخصصة للكوادر البشرية، وضعف آليات نقل المعرفة والخبرات، وعدم الارتكاز على أسس واضحة تعتمد على الخبرة للفئة المناسبة للمواقع الوظيفية عند إجراء عملية الدوران الوظيفي، مع ضعف الخبرة والمؤهل العلمي لكثير من الموظفين في المديرية والمراكز الإيوائية والنهارية التابعة للوزارة، مما يؤثر على قدرة المؤسسات والمراكز

والدور الإيوائية التابعة للوزارة في إعادة التأهيل النفسي والاجتماعي للمنتفعين منها، والحاجة لإعداد موظفي الوزارة في الوحدات الإدارية استناداً إلى أداء هذه الوحدات وحجم عملها وبطاقات الوصف الوظيفي لها.

رابعاً: المسؤولية العامة للعمل الاجتماعي

تنعكس المسؤولية العامة للعمل الاجتماعي على أداء قطاعات العمل الاجتماعي، خاصة في ممارسة وزارة التنمية الاجتماعية لمسؤولياتها بوصفها جهة منظمة وراعية لقطاع العمل الاجتماعي. والسعي لتحقيق هذا الهدف الإيجابي يصب في مصلحة العمل الاجتماعي، ومن شأنه إزالة التشوهات والتناقضات التي يمكن أن تحدث نتيجة تعدد المؤسسات الرديفة والاجتهاد المنفرد في بعض الأحيان، والذي ظهر من خلال صدور تشريعات في حقل معين، تختلف في رؤيتها مع رؤية الوزارة، مما يحول دون اكتمال نجاح هذه التشريعات ويضعف إمكانية تطبيقها.

وهناك أمر آخر في هذا السياق يتعلق بالإمكانات المالية والإدارية؛ إذ إن إمكانات وزارة التنمية الاجتماعية تعاني من نقص واضح في أكثر من مجال ذكرته الوزارة في تقاريرها، كما أن الوزارة غير قادرة على الحصول على دعم إضافي من موارد خزينة الدولة نتيجة الظروف المالية للحكومة، بينما تتوفر إمكانات مالية وإدارية لدى المؤسسات الرديفة عند مقارنتها مع إمكانات الوزارة لمصلحة القطاع، فكان من الضروري إيجاد التوازن في توفير الإمكانات وإعداد صيغة عمل تكاملية من خلال حصر عمل هذه المؤسسات بتأدية دور استشاري داعم على المستوى المعنوي لتطوير قدرات العمل في القطاع الاجتماعي وإمكاناته من منظور رؤية خطة استراتيجية متكاملة لقطاع العمل الاجتماعي يكون دور الوزارة المرتكز الأساسي في إنجاحها.

خامساً: توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018

وفي ردّ وزارة التنمية الاجتماعية حول التداخلات بين عملها وعمل بقية الوزارات، أوضحت الوزارة في ما يتصل بموضوع التأمين الصحي أنّ دورها لا يتعدى إجراء دراسات اجتماعية، لكن دور الوزارة لا ينتهي عند ذلك؛ بل ينبغي أن يشمل الإشراف على حصول الفئات المستهدفة على الرعاية الصحية، والتأكد من ذلك، وأن تكون الوزارة العين الساهرة على تلقي هذه الفئات خدمات الصحة النفسية والجسدية تزامناً مع برنامج الرعاية الاجتماعية الموجه لها من قبل الوزارة.

ويُلاحظ هنا متابعة الوزارة لعدد من التوصيات السابقة، وإظهار ما نُفذ منها وما لم يُنفذ، إذ تم إنجاز عدد من التوصيات الواردة في مراجعة التنمية الاجتماعية ضمن تقرير حالة البلاد لعام 2018، ومنها:

1. في ما يتعلق بعاملات المنازل؛ ورد في التقرير «يكون لوزارة العمل الإعضاء من الرسوم»، وأن دور وزارة التنمية الاجتماعية ينحصر في التوجيه الاجتماعي. إلا أن على وزارة التنمية الاجتماعية تقديم تقارير دراسة الحالة وجميع المعلومات اللازمة لوزارة العمل بموضوعية ومن دون انحياز.
 2. إن تعاون وزارة التنمية الاجتماعية والمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في موضوع إصدار البطاقات التعريفية لذوي الإعاقة، يعد نقلة نوعية.
 3. تم نقل مراكز التدريب والتأهيل المهني لذوي الإعاقة إلى مراكز مؤسسة التدريب المهني وفقاً لتوصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018. والمأمول أن تقوم وزارة العمل وكذلك مؤسسة التدريب المهني -كل بحسب اختصاصه- بتضمين سياسات وخطط عمل وتدريب، ووضع التدابير التي تكفل استيعاب الأشخاص ذوي الإعاقة.
 4. وبشأن البند الخامس في مراجعة التنمية الاجتماعية ضمن تقرير حالة البلاد لعام 2018، والمتعلق بتسوية حقوق الورثة، فقد التزمت وزارة التنمية الاجتماعية بنقل مهمة تسوية حقوق الورثة بالكامل إلى القضاء الشرعي.
 5. لم تتطرق الوزارة في ردها إلى توصية تقرير حالة البلاد لعام 2018 بنقل إدارة مركز المنار للتنمية الفكرية لذوي الإعاقات العقلية البسيطة والمتوسطة إلى أملاك وزارة التربية والتعليم. وبشأن افتتاح الوزارة مركزاً في عين الباشا، فمن المؤكد أن له ما يبرره.
 6. في نهاية شهر حزيران من عام 2019 تم عقد اتفاق بين وزارة التنمية الاجتماعية ومديرية الأمن العام حول الأطفال المتسولين، يقضي بأن يكون الأطفال دون 18 عاماً من صلاحية الوزارة، بالتعاون مع شرطة الأحداث.
- بالإضافة إلى التأكيد على استكمال الحلول الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، يمكن إبراز تطلعات وزارة التنمية الاجتماعية لإنجاز الأمور التالية (كما ورد في تقريرها المعد لغايات هذه المراجعة):

1. التحول الإلكتروني في تقديم الخدمات الاجتماعية، وتبسيط الإجراءات ورفع مستوى الشفافية في تقديم 91 خدمة.
2. تعدد مكافحة الفقر والحد من آثاره على الأسر الفقيرة من أولويات عمل الوزارة، وذلك من خلال تنفيذ تدخلات وخطط وإجراءات مبنية على النهج التشاركي، لإيمان الوزارة بأن مكافحة الفقر تتم بتضافر الجهود.

3. تطوير مؤسسات الرعاية الاجتماعية على اختلاف اختصاصها وفق معايير اعتماد ضبط الجودة لـ 23 مؤسسة إيوائية تتبع للوزارة.
4. مراجعة التشريعات الاجتماعية وتطويرها (5 قوانين، و23 نظاماً و36 لائحة تعليمات)، لتبسيط الإجراءات وتفويض الصلاحيات، بما ينعكس إيجابياً على متلقي الخدمة.
5. مهنة العمل الاجتماعي الأردني من خلال تنظيم عملية مزاوله مهنة العمل الاجتماعي بموجب رخص مزاوله.
6. مراجعة الخطة الاستراتيجية للوزارة وتطويرها ليصار إلى تحديث هيكلها التنظيمي ومهامها بما ينسجم مع برامجها ومشاريعها الاستراتيجية.

سادساً: النظرة المستقبلية للقطاع

وفقاً لعمل الوزارة ومتابعة الاستراتيجيات السابقة، وفي ضوء أن القطاع ما زال يعاني الكثير من التحديات الرئيسية، اعتمد على منظورين رئيسيين لتحديد توجهات القطاع المستقبلية. وبات من الضروري الفهم التام والمعرفة الدقيقة للسياسات العامة للوزارة ورؤيتها للقطاع وفق ما يلي:

1. في ما يخص ضبط دقة التقارير الطبية التي تُمنح على أساسها المعونات لعدد من الفئات، استحدثت وزارة الصحة لجنة مختصة بإصدار تلك التقارير الطبية، وخاصة تقارير الإعاقة النفسية.
2. حول التعاون مع مؤسسة التدريب المهني ووزارة العمل، هناك تعاون بين صندوق المعونة الوطنية ومؤسسة التدريب المهني؛ إذ أعفي أبناء متلقي الخدمة من صندوق المعونة من رسوم التسجيل في مراكز التدريب المهني، وكذلك الحال بالنسبة إلى من يرغب منهم بالانتساب إلى برنامج خدمة العلم الذي تم إقراره مؤخراً في وزارة العمل.
3. يجري التفاوض مع بعض البنوك حول توسيع خيارات تسليم المعونات، ويشمل هذا استخدام البطاقة البنكية.
4. هناك تعاون بين وزارة التنمية الاجتماعية والبنك الدولي والمنظمة الدولية للشباب حول موضوع السجل الوطني الموحد، وتبادل البيانات مع المؤسسات الشريكة. وبناء على هذا التعاون تم تدريب 100 باحث على تبادل المعلومات (تم توزيع أجهزة حاسوب لوحية)، ويتم العمل على إكمال المشروع في الوقت الراهن.

5. حول آلية استهداف «الفقر متعدد الأبعاد» في تحديد مستحقي المعونة وقيمتها، تتم تغطية المعايير بقدر وضمن الإمكانيات المتاحة. إن تطبيق جميع معايير الفقر متعدد الأبعاد (12 فئة) يحتاج إلى دولة رفاه اجتماعي غنية، وهذا أمر مكلف جداً، ويضيق الإمكانيات المتاحة.

6. في ما يتعلق بتطوير البنى التحتية وبناء القدرات، يتم العمل ميدانياً على مشروع بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي لتطوير مفهوم الحماية الاجتماعية وتطبيقه، ومهنة العاملين في قطاع الخدمات الاجتماعية، وسيتمد المشروع إلى سنوات عدة.

ووفق المعطيات التي وردت حول رصد الاستراتيجيات ومتابعة التنفيذ، يظهر جلياً أن القطاع يحتاج إلى تنظيم الجهود، وتقديم مزيد من البرامج، وعدم إدخال المفاهيم بشكل تشابكي، فقد لوحظ تغيير السياسات والقفز بينها من دون معرفة مدى التنفيذ لها، فجاء التحول من سياسة العمل الاجتماعي، إلى سياسة التنمية الاجتماعية، ثم إلى استراتيجية الحماية الاجتماعية، لذلك يبقى السؤال: هل تم تحقيق الأهداف المرتبطة بهذه السياسات للانتقال من سياسة إلى أخرى؟

من هذا المنطلق، يبدو أن مستقبل القطاع غير واضح الملامح، إلا إذا اقترن بتطبيق سياسات واضحة بشكل مؤسسي، وهذا يرتبط بشكل مباشر مع محورين رئيسيين؛ إصدار قانون العمل الاجتماعي، ومهنة العمل في القطاع، للمضي قدماً في تطور القطاع وتحقيق مزيد من المؤسسة في البرامج.

التوصيات

1. حصر المسؤولية العامة على العمل الاجتماعي بالحكومة ممثلةً بوزارة التنمية الاجتماعية، والفصل بين المؤسسات المعنية بالسياسات والأخرى المعنية بالتنفيذ كل بحسب الدور المنوط به، بما يكفل تولي وزارة التنمية الاجتماعية المسؤولية، والقيام بالدور الإشرافي والرقابي على قطاع العمل الاجتماعي.
2. التأكيد على الجهات العاملة في هذا القطاع كافة، الاندماج ضمن التفكير الجماعي للنهوض بهذا القطاع.
3. التأكيد على ضرورة الإسراع في إعداد قانون العمل الاجتماعي؛ والذي التزمت به الحكومة أمام مجلس النواب بتاريخ 16 تشرين الثاني 2016.
4. التأكيد على مهنة العمل الاجتماعي، وتولي تنفيذ هذا العمل سواء في مجال الرعاية أو مجال الوقاية من خلال أخصائيين مؤهلين أكاديمياً، وأن يتم منح شهادات علمية متطابقة ومعرفة لواقع الأخصائيين الاجتماعيين.
5. الاستمرار في معالجة التداخلات بين وزارة التنمية الاجتماعية والوزارات والجهات الأخرى في تقديم الخدمات الاجتماعية.
6. مراعاة «النوع الاجتماعي» في الخطط الاستراتيجية، على أن تكون مبنية على أسسه، ومقاومة للعنف القائم على أساسه.
7. أن يكون للأخصائيين الاجتماعيين، سواء كانوا تابعين لوزارة التنمية الاجتماعية أو كانوا مساندين لها من المنظمات الأهلية أو القطاع الخاص، ميثاق أخلاقي -ذاتياً- يلتزمون به في عملهم وممارستهم المهنية، خاصة أن الأردن عضو في الاتحاد الدولي للأخصائيين الاجتماعيين.
8. تغيير اسم صندوق المعونة الوطنية إلى «صندوق الأمان الاجتماعي»، لما لهذا التغيير من وقع إيجابي على النفس.
9. العمل على إعداد خطط استراتيجية لتعزيز الموارد المالية والعلاقات مع الشركاء والمانحين، ومتابعة الاتفاقيات المبرمة، وتحديد المسؤوليات، ووضع خطط طموحة تحاكي الإمكانيات الحقيقية.

10. الاهتمام بهدف استراتيجي في خطة تطوير الموارد البشرية «زيادة الرضا الوظيفي لمقدمي الرعاية بجميع أشكالها ولموظفي الوزارة»، ووضع أداة قياس لهذا الرضا.
11. أن يكون هناك استراتيجية شاملة ناظمة للعمل، تستند إلى قانون موحد للعمل الاجتماعي يمكنها من ممارسة دورها في إدارة هذا القطاع.
12. تعزيز التنسيق بين الاستراتيجيات بحيث تكون خطاً متكاملة بين جميع القطاعات (مثل: الصحة والتعليم والخدمات) لتصبّ في النهاية في مصلحة العمل الاجتماعي.

تقرير حالة البلاد 2019

محور التنمية المجتمعية (1)

الصحة





744	المُلخَص التَّنفيذِي
746	التَّقْدِيم
747	أولاً: أهداف مراجعة القطاع الصحي والمنهجية وخطة العمل
748	ثانياً: رصد التقدُّم في تنفيذ التشريعات الصحية
755	ثالثاً: رصد التقدُّم في تنفيذ الخطط الاستراتيجية الصحية الرئيسية
765	رابعاً: رصد التقدُّم في تنفيذ التوصيات الخاصة
	بالصحة في تقرير حالة البلاد لعام 2018
768	خامساً: التحديات والتوصيات والنظرة المستقبلية
775	التوصيات
786	المراجع
787	الملاحق

الملخص التنفيذي

تهدف مراجعة قطاع الصحة إلى متابعة الأهداف المعلنة من قبل الجهات الرسمية حول مجال الصحة، وتحليل الاستراتيجيات والخطط والتشريعات لمعرفة وتحديد ما طُبّق منها وما لم يطبّق، وأسباب عدم التطبيق، والتحديات المعلنة.

في سياق إعداد هذه المراجعة، تم رصد تنفيذ القوانين والتشريعات التي صدرت بعد عام 2016 والتي تضمنت برامج عمل محددة في المجال الصحي (مثل قانون المسؤولية الطبية، ونظام اعتماد المؤسسات الصحية، ونظام إعادة ترخيص العاملين في القطاع الصحي) بالإضافة إلى متابعة ورصد تنفيذ أبرز الخطط الصحية التي صدرت خلال السنوات الثلاث الأخيرة والتي من المتوقع أن تنعكس إيجابياً -في حال تطبيقها- على جودة الخدمات الصحية المقدمة للسكان وفعاليتها وكفاءتها. وهذه الخطط هي: الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن للأعوام (2016-2020)، والخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي (2018-2022)، والخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة للأعوام (2018-2022).

كما تم متابعة التقدم في تنفيذ التوصيات المتعلقة بالصحة في تقرير حالة البلاد لعام 2018. واعتمد في إعداد هذه المراجعة على منهجية علمية.

وتُظهر نتائج مراجعة التشريعات الصحية تقدماً في تنفيذ بعض البرامج والنشاطات التي اشتملت عليها هذه التشريعات، بينما ما يزال جزء مهم من برامج هذه التشريعات عالقاً ولم ينفذ رغم أن سريانها مرّت عليه مدة طويلة نسبياً. بل إن هناك تشريعات، وبالتحديد نظام اعتماد المؤسسات الصحية والصادر عام 2016، لم يتم العمل به لغاية تاريخ إعداد هذه المراجعة، لمعارضة النقابات المهنية والمؤسسات الصحية الخاصة مبدأ إلزامية الاعتماد وعقوبة الإغلاق التي ينص عليها هذا النظام، ومقاطعة اجتماعات لجنة الاعتماد الوطنية التي يشكل ممثلو القطاع الصحي الخاص غالبية أعضائها.

أما نتائج رصد الخطط الصحية، فتبين تدني نسب الإنجاز بشكل عام، وخاصة للخطة

الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي والخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي، لأسباب كثيرة أبرزها: المبالغة في بناء الأهداف ومؤشرات القياس، وعدم توفر التمويل أو عدم كفايته، وضعف المتابعة من المسؤولين عن التنفيذ، وصعوبة تحديد المسؤوليات لتشابك المؤشرات مع أكثر من قطاع، وغياب المساءلة. وقد حققت مؤشرات الخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة التي تم رصدها لغاية شهر نيسان من عام 2019 أعلى نسبة إنجاز كلي (60%) مقارنة بالخطة الاستراتيجية للقطاع الصحي والخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي، إذ لم تتجاوز نسبة المؤشرات التي تقدمت وحققت المستهدف كاملاً 46% للأولى و31% للثانية.

أما بالنسبة لمتابعة التوصيات المتعلقة بالصحة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، فتظهر المراجعة تنفيذ الكثير من التوصيات الواردة في التقرير، بينما ما زالت بعض التوصيات عالقة ولم يتم تنفيذها، خاصة تلك المتعلقة بالتأمين الصحي والتغطية الصحية الشاملة.

وتشتمل هذه المراجعة على فصل يتناول أهم القضايا والتحديات التي تواجه تنفيذ التشريعات والخطة الصحية، والتوصيات لمواجهة هذه التحديات.

التقديم

يعدّ الوضع الصحي في الأردن من الأفضل في منطقة الشرق الأوسط نتيجة لظروف الأمن والاستقرار في المملكة، ولجموعة الخطط والمشاريع التنموية الفعالة التي شملت الصحة بوصفها عنصراً مهماً ومدخلاً أساسياً في عملية التنمية المستدامة.

فلدى الأردن شبكة واسعة من مرافق الرعاية الصحية الأولية، وحققت المملكة التحسين الشامل للأطفال في عام 1988، وأحرزت تقدماً كبيراً في الحد من المخاطر الصحية الرئيسية التي يتعرض لها الرضع والأطفال. وفي الوقت الراهن، يعدّ الأردن واحداً من البلدان التي لديها أدنى معدلات وفيات من الرضع والأمهات في المنطقة. وقد أصبحت المملكة خالية من شلل الأطفال منذ عام 1995. وأكدت جميع الخطط الاجتماعية والاقتصادية الوطنية بدءاً من أوائل الثمانينات من القرن العشرين على حق الجميع في الصحة والرعاية الصحية¹.

وبلغ إجمالي الإنفاق الصحي 2.249 مليار دينار أردني في عام 2015، وهو ما يمثل 8.44% من إجمالي الناتج المحلي. وبلغ الإنفاق المباشر من جيب المواطن ما نسبته 26.8% من الإنفاق الإجمالي على الصحة. وأثر التراجع الكبير في معدلات الوفاة مع استمرار ارتفاع معدلات الخصوبة والولادات، إلى جانب انخفاض معدلات الأمراض المعدية، وارتفاع معدلات الأمراض المزمنة، والهجرة القسرية من البلدان العربية المجاورة، على الصورة المرئية والصحية للسكان في الأردن. وتؤكد البيانات المتوفرة عن الأمراض، انتشار أمراض القلب والأوعية الدموية والسكري وأمراض الجهاز التنفسي (الالتهاب الرئوي والربو) بين السكان في الأردن².

وتشكّل بعض القضايا تحدياً كبيراً للنظام الصحي الأردني في تلبية التوقعات المتزايدة للسكان والحفاظ على الريادة والجودة في تقديم الخدمات. ومن هذه التحديات: ازدياد الطلب على الخدمات الصحية نتيجة للنمو السكاني والتحول النمطي للأمراض ووجود اللاجئين والارتفاع المتوقع لنسبة السكان خاصة من فئتي الشباب وكبار السن، وارتفاع كلف الرعاية الصحية، وارتفاع نسبة الإنفاق على الصحة والإنفاق على الأدوية، وارتفاع نسبة الإنفاق على الصحة من جيب المواطن، والازدواجية في تقديم الخدمات، والاستخدام غير الفعال للموارد المتاحة، والتأخر في الوصول للتغطية الصحية الشاملة والعادلة للسكان في ظل الوضع الاقتصادي الذي يواجه العديد من التحديات كارتفاع نسبة الدين العام وارتفاع نسب البطالة والفقر. هذا بالإضافة إلى تحديات الارتفاع بجودة الخدمات الصحية ورقمنتها، وتطوير الأساليب الإدارية للنظام الصحي.

1 الخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة (2018-2022).

2 الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن (2020-2026).

أولاً: أهداف مراجعة القطاع الصحي والمنهجية وخطة العمل

1. الأهداف:

1. متابعة الأهداف المعلنة من قبل الجهات الرسمية حول مجال الصحة من خلال الاستراتيجيات والسياسات والقوانين الناظمة والخطط التنفيذية لمعرفة وتحديد ما طُبّق منها وما لم يطبّق، وأسباب عدم التطبيق، والتحديات المعلنة.
2. متابعة التوصيات التي قدمت في تقرير حالة البلاد لعام 2018 حول مجال الصحة ومدى تطبيق هذه التوصيات.
3. تقديم توصيات محدّدة تساعد على تطوير القطاع الصحي من خلال التشبيك مع الخبراء في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية ذات العلاقة.

2. المنهجية وخطة العمل:

- أ. اعتماد مجموعة من الأسس والمعايير لتحديد وثائق السياسات والخطط المشمولة بالمراجعة، وكما يلي:
 1. أن تكون الوثيقة سارية المفعول أو انتهت مدة العمل بها بنهاية عام 2018.
 2. أن يكون قد مضى على بدء العمل بالوثيقة مدة عام على الأقل.
 3. تُعنى المراجعة بالقوانين والتشريعات التي صدرت بعد عام 2016، والتي تتضمن برامج عمل محددة في المجال الصحي (مثل قانون المسؤولية الطبية، ونظام اعتماد المؤسسات الصحية، ونظام إعادة ترخيص العاملين في القطاع الصحي).
 4. تُستثنى من المراجعة الخطط الاستراتيجية التي تصدر عن المؤسسات العامة المستقلة التي لا تخضع لموافقة رئاسة الحكومة أو وزارة الصحة قبل إصدارها، كالخدمات الطبية الملكية والمستشفيات الجامعية. وهذا لا يعني عدم شمول هذه المؤسسات بتقرير حالة البلاد لعام 2019، وإنما ستتم مراجعة ورصد إنجازاتها من خلال مراجعة التشريعات الصحية والاستراتيجيات والخطط الصحية الوطنية التي تغطي جميع القطاعات الصحية، بما فيها وزارة الصحة، والخدمات الطبية الملكية، والمستشفيات الجامعية، والمؤسسات المستقلة (كمؤسسة الغذاء والدواء)، بالإضافة للقطاع الصحي الخاص.
- ب. تحضير قائمة بالوثائق التي ستتم مراجعتها واعتمادها من المجلس قبل بدء المراجعة (الملحق رقم 1).

ج. تحضير نموذج عام (Template) لمراجعة الاستراتيجية أو الخطة التنفيذية (الملحق رقم 2).

د. تصنيف نتائج رصد المؤشرات لكل محور/ خطة إلى أربع فئات:

1. مؤشرات تقدّمت وحققت المستهدف كاملاً (إذا كانت نسبة الإنجاز 90% فما فوق).
2. مؤشرات تقدّمت ولم تحقق المستهدف (إذا كانت نسبة الإنجاز 50%-89%).
3. مؤشرات لم تحقق المستهدف (إذا كانت نسبة الإنجاز أقل من 50% أو لم تبدأ برامجها كما هو مخطط لها).
4. مؤشرات لا تتوفر عنها بيانات.

هـ. كتابة وتحليل نتائج المراجعة للتشريعات الصحية والخطط الاستراتيجية.

و. متابعة التقدم في تنفيذ التوصيات المتعلقة بالصحة في تقرير حالة البلاد لعام 2018.

ثانياً: رصد التقدم في تنفيذ التشريعات الصحية

لمراجعة مدى التزام الحكومة كسلطة تنفيذية في تطبيق التشريعات الصحية، ركّز تقرير حالة البلاد لعام 2019 على رصد ومتابعة تنفيذ ثلاثة من التشريعات الصحية التي صدرت خلال السنوات الثلاث الأخيرة، والتي تتضمن برامج عمل محددة في المجال الصحي تنعكس إيجابياً -في حال تطبيقها- على جودة الخدمات الصحية المقدمة للسكان وفعاليتها وكفاءتها. وهذه التشريعات هي: قانون المسؤولية الطبية والصحية رقم (25) لسنة 2018، ونظام تجديد ترخيص العاملين في المهن الصحية رقم (46) لسنة 2018، ونظام اعتماد المؤسسات الصحية رقم (105) لسنة 2016.

1. قانون المسؤولية الطبية والصحية رقم (25) لسنة 2018

- المحاور الرئيسية للقانون:

ينص هذا القانون على تشكيل لجنّتين فئيتين، تتولى الأولى وضع المعايير الطبية والصحية التي تحكم الممارسات المهنية لمقدمي الخدمات الصحية، وتتولى الثانية النظر في الشكاوى المقدمة من المرضى أو من يمثلهم والبّت فيها.

كما ينص القانون على إنشاء صندوق تكافلي غير ربحي للتأمين ضد الأخطاء الطبية يديره المجلس الصحي العالي، وإنشاء سجل رسمي للأخطاء الطبية التي صدرت فيها

أحكام قضائية قطعية.

ويتضمن القانون نصوصاً قانونية تمنع إجراء عمليات الاستنساخ البشري، وتغيير الجنس، وزرع جنين في رحم المرأة من غير زوجها، وإنهاء حياة متلقي الخدمة أياً كان السبب.

- رصد التقدم في تنفيذ القانون:

يبين الجدول رقم (1) الإجراءات والمتطلبات التنفيذية التي ينص عليها قانون المسؤولية الطبية والصحية رقم (25) لسنة 2018، والجهة المسؤولة عن التنفيذ، ومدى التقدم الذي تم إحرازه في تنفيذ هذه الإجراءات أو المتطلبات.

ومن الإجراءات والمتطلبات التي حصل عليها تقدم:

1. تشكيل لجنة المعايير الطبية والصحية لاعتماد القواعد المهنية وتشكيل اللجان المتخصصة المنبثقة عنها.
2. تشكيل اللجنة الفنية العليا للنظر في الشكاوى المقدمة من متلقي الخدمة أو من يمثله.
3. تشكيل اللجان الفرعية المتخصصة من خارج أعضاء اللجنة الفنية العليا.
4. إصدار نظام لإنشاء وإدارة صندوق التأمين ضد أخطاء المسؤولية الطبية والصحية.
5. إصدار تعليمات من وزير الصحة لإنشاء سجل رسمي للأخطاء الطبية الصادرة بشأنها قرارات قضائية قطعية.

ونظراً لأهمية هذا التشريع وارتباطه بشكل مباشر بحقوق المرضى ومقدمي الخدمة الصحية وجودة الرعاية الصحية، فإنه يجب الإسراع في استكمال جميع المتطلبات والآليات اللازمة لبدء العمل به وتطبيقه، وخاصة أنه قد مضى أكثر من عام على إقراره.

الجدول رقم (1):

رصد التقدم في الإجراءات والمتطلبات التنفيذية التي ينص عليها قانون المسؤولية الطبية والصحية رقم (25) لسنة 2018

الرقم	الموضوع	رقم المادة في القانون	الجهة المسؤولة عن التنفيذ	الإنجاز الذي تحقق حتى نهاية شهر أيار من عام 2019
1	تشكيل لجنة المعايير الطبية والصحية لاعتماد القواعد المهنية.	6/أ	وزارة الصحة	تم تشكيل اللجنة.
2	تشكيل لجان فرعية للتخصصات لوضع الحدود الدنيا للقواعد المهنية الواجب اتباعها من مقدم الخدمة.	6/د	وزارة الصحة/ تنسيب من لجنة المعايير الطبية والصحية.	لم يتم بعد.
3	تشكيل اللجنة الفنية العليا للنظر في الشكاوى المقدمة من متلقي الخدمة أو من يمثله.	9/أ	وزارة الصحة	تم تشكيل اللجنة من قبل وزير الصحة بتاريخ 31 كانون الثاني 2019.
4	تشكيل لجان فرعية متخصصة لإبداء رأيها في الطلبات التي تحيلها إليها اللجنة الفنية العليا.	9/و	وزارة الصحة/ اللجنة الفنية العليا	تم تشكيل اللجان الفرعية.
5	إصدار نظام لإنشاء وإدارة صندوق التأمين ضد أخطاء المسؤولية الطبية والصحية.	17/أ 17/ج	المجلس الصحي العالي / مجلس الوزراء / ديوان التشريع.	تم إصدار نظام صندوق التأمين ضد أخطاء المسؤولية الطبية رقم (103) لسنة 2019، وتم تشكيل مجلس إدارة الصندوق.
6	تنظيم سجل يتضمن أسماء ممارسي المهن الطبية والصحية المرخص لهم بالمزاولة.	18	وزارة الصحة بالتنسيق مع النقابة ذات العلاقة	لم يتم بعد.
7	إنشاء سجل رسمي للأخطاء الطبية الصادرة بشأنها قرارات قضائية قطعية بموجب تعليمات يصدرها وزير الصحة لهذه الغاية.	19	وزارة الصحة	إصدار تعليمات من وزير الصحة لإنشاء السجل.

2. نظام تجديد ترخيص العاملين في المهن الصحية رقم (46) لسنة 2018

صدر هذا النظام، وتم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 1 نيسان 2018. وتمت صياغة مشروعه من خلال نهج تشاركي مع المؤسسات الوطنية ذات العلاقة في القطاعين العام والخاص وبمشاركة فاعلة من جميع النقابات الصحية وبالتوافق في ما بين هذه الأطراف. ويأتي النظام في إطار سعي الحكومة لتحسين جودة الخدمات الصحية في المملكة، وتماشياً مع «رؤية الأردن 2025» الرامية إلى تحقيق التغطية الصحية الشاملة، والخطة الحكومية التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي للأعوام (2018-2022).

- المحاور الرئيسية للنظام:

من أبرز المحاور التي يتضمنها هذا النظام:

1. إصدار ترخيص مزاولة للعامل في القطاع الصحي لمدة 5 سنوات، على أن تتم إعادة ترخيص المزاول بعد استيفاء شروط الترخيص.
2. التصريح لكل مزاول قبل صدور أحكام هذا النظام بمزاولة المهنة لمدة 5 سنوات، على أن يتقدم خلال تلك المدة للحصول على إعادة ترخيص بحسب الأحكام الواردة في هذا النظام.

- رصد التقدم في تنفيذ النظام:

يبين الجدول رقم (2) الإجراءات والمتطلبات التنفيذية التي ينص عليها نظام تجديد ترخيص العاملين في المهن الصحية، والجهة المسؤولة عن التنفيذ، ومدى التقدم الذي تم إحرازه في تنفيذ هذه الإجراءات والمتطلبات.

ورغم استكمال عدد من الإجراءات والمتطلبات التنفيذية لهذا التشريع المهم، إلا أن هناك تحديات وصعاباً تتطلب من الجهات المعنية مواجهتها، ومنها:

1. يحتاج هذا النظام إلى قواعد بيانات دقيقة ومحدثة لكل ممارس صحي، توثق البرامج والساعات التدريبية المعتمدة التي حصل عليها مرتبطة بشكل مباشر (Real-Time) مع مديرية ترخيص المهن والمؤسسات الصحية في وزارة الصحة ومع المجالس المخولة باعتماد برامج التدريب.
2. يحتاج تطبيق النظام إلى ورش عمل توعوية مكثفة لجميع المهنيين الصحيين والجهات المعنية بتنفيذ هذا التشريع ومراقبته.

3. يحتاج تطبيق النظام إلى دعم وتمكين إداري وبشري وفني ومعلوماتي لدوائر وأقسام الموارد البشرية/ التدريب والتعليم، في المؤسسات الصحية والمجالس التي توثق التدريب وتعتمده.
4. يحتاج تطبيق النظام إلى تعزيز ودعم الموازنات المالية والبشرية المخصصة للتدريب في جميع المؤسسات الصحية العامة والخاصة.

الجدول رقم (2):

رصد التقدم في الإجراءات والمتطلبات التنفيذية التي ينص عليها نظام تجديد ترخيص العاملين في المهن الصحية رقم (46) لسنة 2018

الرقم	الموضوع	رقم المادة في النظام	الجهة المسؤولة عن التنفيذ	الإنجاز الذي تحقق حتى نهاية شهر أيار من عام 2019	ملاحظات/ صعوبات
1	إصدار التراخيص لمزاولة المهن الصحية اعتباراً من 1 نيسان 2018 لمدة 5 سنوات.	4/ أ	وزارة الصحة/ مديرية ترخيص المهن والمؤسسات الصحية.	يتم إصدار التراخيص لمزاولة المهن الصحية اعتباراً من 1 نيسان 2018 لمدة 5 بحسب النظام.	
2	تنظيم سجلات تتضمن أسماء مزاولي المهن الطبية والصحية الحاصلين على الترخيص.	4/ ج	وزارة الصحة، والخدمات الطبية الملكية، نقابات المهن الصحية، والمستشفيات التعليمية.	تقوم الجهات المعنية بجمع البيانات والمعلومات تمهيداً لتنظيم هذه السجلات.	هناك تحديات تواجه تنظيم هذه السجلات، تتعلق بدقة المعلومات المتوفرة ومدى اكتمالها لجميع المهن.
3	تشكيل اللجنة الوطنية للتطوير المهني المستمر.	5/ أ	وزارة الصحة/ وزير الصحة.	تم تشكيل اللجنة من قبل وزير الصحة بموجب الكتاب رقم م ص ع/أمانة عامة/216 بتاريخ 5 نيسان 2018.	
4	إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ هذا النظام.	13	وزير الصحة/ اللجنة الوطنية للتطوير المهني.	تم إعداد هذه التعليمات ورُفعت إلى ديوان التشريع.	أعيدت من ديوان التشريع إلى وزارة الصحة لإجراء المزيد من التعديلات.

3. نظام اعتماد المؤسسات الصحية رقم (105) لسنة 2016

صدر هذا النظام بمقتضى المادة (4)/ الفقرة (ي)، والمادة (10) من قانون المجلس الصحي العالي رقم (9) لعام 1999، وتم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 13 تموز 2016.

يأتي النظام في إطار سعي الحكومة إلى تحسين جودة الخدمات الصحية المقدمة، وتعزيز مستوى التميز في الأداء والمنافسة بين المؤسسات الصحية وترسيخ الممارسات الآمنة فيها، ودعم السياحة العلاجية وتسويقها وذلك بإلزام جميع المؤسسات الصحية العامة والخاصة بالحصول على الاعتمادية.

أقرت الحكومة هذا النظام في منتصف عام 2016 دون مشورة النقابات الطبية والصحية أو الحوار معها. وبمجرد صدور النظام في الجريدة الرسمية شنت جميع هذه النقابات حملة كبيرة ضد هذا التشريع، وكان اعتراضها الرئيسي يدور حول إلزامية الاعتماد وعقوبة الإغلاق للمؤسسات الصحية التي لا تحصل على الاعتماد.

- المحاور الرئيسية للنظام:

يلزم النظام جميع المؤسسات الصحية العامة والخاصة (المستشفيات والمركز الصحية والمختبرات والصيدليات وعيادات الطب البشري وعيادات طب الأسنان) بالحصول على الاعتمادية خلال ثلاث سنوات من صدور النظام، وينص على إغلاق المؤسسات التي لم تحصل على الاعتماد خلال المدة القانونية بناء على تنسيب من وزير الصحة إلى مجلس الوزراء.

وينص النظام على تشكيل لجنة فنية برئاسة أمين عام المجلس الصحي العالي وعضوية ممثلين عن القطاعات الصحية العامة والخاصة والمجالس المتخصصة والنقابات، تتولى دراسة طلبات الحصول على مزاولة الاعتمادية وإعداد التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام والإشراف على تنفيذها من خلال وحدة الاعتمادية التي ينص النظام على إنشائها في المجلس الصحي العالي.

ويشتمل النظام على الشروط الواجب توافرها في جهة الاعتماد والالتزامات المترتبة عليها.

- رصد التقدم في تنفيذ النظام:

يبين الجدول رقم (3) الإجراءات والمتطلبات التنفيذية التي ينص عليها نظام اعتماد المؤسسات الصحية، والجهة المسؤولة عن التنفيذ، ومدى التقدم الذي تم إحرازه في تنفيذ هذه الإجراءات والمتطلبات.

ورغم استكمال معظم المتطلبات اللازمة لتطبيق هذا النظام منذ حوالي ثلاث سنوات، إلا أن التنفيذ يكاد يكون معدوماً، لمعارضة النقابات المهنية مبدأ إلزامية الاعتماد وعقوبة الإغلاق التي ينص عليها النظام، مع أنه جرى تعديل على النظام يمنح وزير الصحة صلاحية التمديد لثلاث سنوات إضافية للمؤسسات الصحية التي لم تحصل على الاعتمادية.

لذلك يوصى بتعديل هذا النظام بحيث يُلغى مبدأ الإلزامية والإغلاق، وجعل الاعتمادية اختيارية، ومنح حوافز للمؤسسات الصحية التي تحصل على الاعتمادية، كحصر شراء الخدمات الصحية منها أو منحها بعض التفضيلات أو التسهيلات الضريبية. وهذا يتفق مع الاتجاهات العالمية في هذا المجال³

3 Zarifraftar,M. and Aryankhesal,A.(2016). Challenges of Implementation of Accreditation Standards for Health Care Systems and Organizations: A Systematic Review. Journal of Management Sciences. Vol., 2 (3), 191-201, 2016. <https://pdfs.semanticscholar.org/7d08/daa6e83a6600af243cad687e3658e79572e.pdf>

University Research Co., LLC (2010). International Health Care Accreditation Models and Country Experiences: Introductory Report on Options for the Republic of South Africa. Health Care Improvement Project/USAID, February 2010. https://www.usaidassist.org/sites/default/files/international_accreditation_models_feb10_0.pdf

الجدول رقم (3):
رصد التقدم في الإجراءات والمتطلبات التنفيذية التي ينص عليها نظام اعتماد
المؤسسات الصحية رقم (105) لسنة 2016

الرقم	الموضوع	رقم المادة في النظام	الجهة المسؤولة عن التنفيذ	الإنتاج الذي تحقق حتى نهاية شهر أيار من عام 2019	ملاحظات
1	تشكيل اللجنة الفنية المنصوص عليها بالنظام.	3/ أ	المجلس الصحي العالي.	شُكلت اللجنة بموجب الكتاب رقم م ص ع / أمانة عامة / 294 تاريخ 2016/10/12.	صعوبة تأمين النصاب لعقد اجتماعات اللجنة، بسبب مقاطعة ممثلي النقابات الصحية من أعضاء اللجنة حضور الجلسات.
2	إنشاء وحدة الاعتمادية في المجلس الصحي العالي.	4	المجلس الصحي العالي.	تم إنشاء الوحدة وتم تعيين مدير لها.	
3	إعداد التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام.	3/ ب / 4	اللجنة الفنية / المجلس الصحي العالي.	تم إعداد التعليمات والموافقة عليها من المجلس الصحي العالي.	
4	إجازة جهات الاعتماد المحلية والدولية التي تنطبق عليها الشروط.	8	اللجنة الفنية / المجلس الصحي العالي.	تم إجازة مجلس اعتماد المؤسسات الصحية الأردني وعدد من هيئات الاعتماد الدولية.	

ثالثاً: رصد التقدم في تنفيذ الخطط الاستراتيجية الصحية الرئيسية

ولغاية مراجعة مدى التزام المؤسسات الحكومية في تنفيذ الخطط الاستراتيجية الصحية الموضوعية، تركّز هذه المراجعة على رصد ومتابعة تنفيذ أهم الخطط الاستراتيجية التي صدرت خلال السنوات الثلاث الأخيرة، والتي من المتوقع أن تنعكس إيجابياً - في حال تطبيقها - على جودة الخدمات الصحية المقدمة للسكان وفعاليتها وكفاءتها.

وهذه الخطط هي: الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن للأعوام (2016-2020)، والخطط التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي (2018-2022)، والخطط الاستراتيجية لوزارة الصحة للأعوام (2018-2022).

1. الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن للأعوام (2016-2020)

- المحاور الرئيسية للاستراتيجية:

اشتملت الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن للأعوام (2016-2020)، على أربعة أهداف استراتيجية عامة (نتائج) انبثق عنها ثمانية عشر هدفاً استراتيجياً فرعياً (مخرجات). واشتملت الخطة على تدخلات محددة (Interventions) لكل هدف استراتيجي وكما هو مبين في الملحق رقم (3). وتلتقي هذه الأهداف مع معظم الأولويات الاستراتيجية لقطاع الرعاية الصحية الواردة في وثيقة «رؤية الأردن 2025» (رؤية واستراتيجية وطنية).

- رصد التقدم في تنفيذ الاستراتيجية:

اعتمد لرصد التقدم في تنفيذ هذه الخطة الاستراتيجية على نتائج الرصد الذي قام به المجلس الصحي العالي من خلال اللجنة الفنية الوطنية لتقييم الاستراتيجية والذي غطى عامي 2016 و2017. ونشرت نتائج هذا الرصد في التقرير الصادر عن المجلس تحت عنوان «الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن (2016-2020)؛ تقرير المتابعة والتقييم لعامي 2016 و2017».

وكما يبين الجدول رقم (4)، فإن عدد المؤشرات التي رُصدت لتقييم التقدم في تحقيق أهداف هذه الاستراتيجية حتى نهاية عام 2017 بلغ 50 مؤشراً تغطي الأهداف الاستراتيجية الرئيسية (النتائج) الأربعة. ووفقاً للجدول، فإن 46% من المؤشرات حققت المستهدف، و28% لم تحقق المستهدف، بينما لم تتوفر بيانات عن 6% من المؤشرات.

- تحليل لنقاط القوة والضعف (Strengths and Gaps Analysis) في الاستراتيجية:

اشتملت هذه الخطة الاستراتيجية على نقاط قوة كثيرة من حيث الإعداد والمضمون، يمكن إجمالها بما يلي:

1. تم إعداد الخطة بالتشاور والتنسيق مع ممثلين من جميع القطاعات الصحية والنقابات الطبية والصحية ومنظمات المجتمع المدني.
2. توفر الدعم الفني من منظمة الصحة العالمية وبمشاركة خبير محلي مختص بالتخطيط الاستراتيجي.
3. تشكيل مجموعات بؤرية (Focus Groups) وطنية لمناقشة القضايا ذات الأولوية في القطاع الصحي، وتضمن الخطة النتائج التي تم التوصل إليها.

4. استندت الخطة إلى نموذج اللبنة الأساسية للنظام الصحي (WHO Health System Six Blocks Model) المعتمد من قبل منظمة الصحة العالمية، كما اعتمد النموذج المنطقي (Logic Model) في التخطيط الاستراتيجي من أجل الاستجابة للفرص ومواجهة التحديات.
5. تم إعداد الخطة ضمن منظور وطني شامل ومتكامل للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، والتنمية المجتمعية المستدامة.
6. الأهداف الاستراتيجية الرئيسية والفرعية شاملة لكل مكونات النظام الصحي ولجميع القطاعات الصحية.
7. تضمنت الخطة الاستراتيجية خطة للمتابعة والتقييم.

الجدول رقم (4):

نتائج رصد مؤشرات أداء الأهداف الاستراتيجية الرئيسية (النتائج) لعام 2017 للخطة الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن (لأعوام 2016-2020)

الأهداف الاستراتيجية الرئيسية (النتائج)					
المجموع	حماية صحية ومالية واجتماعية للسكان كافة. مبنية على أسس من العدالة.	حماية صحية ومالية واجتماعية للسكان كافة، مبنية على أسس من العدالة.	خدمات صحية متكاملة محورها الفرد وتستجيب للاحتياجات المتزايدة.	بيئة سياسات وحوكمة رشيدة ترقى بمستوى أداء النظام الصحي.	نتائج رصد مؤشرات عام 2017
23 (%46)	1 (%25)	3 (%37.5)	14 (%45)	6 (%86)	مؤشرات حققت المستهدف
14 (%28)	3 (%75)	2 (%25)	7 (%23)	1 (%14) (تحقق جزئي)	مؤشرات لم تحقق المستهدف
13 (%26)	-	3 (%37.5)	10 (%32)	-	مؤشرات لا تتوفر عنها بيانات
50	4	8	31	7	المجموع

- المصدر: «الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن (2016-2020)»، تقرير المتابعة والتقييم لعامي 2016 و2017، المجلس الصحي العالي، أيلول 2018.

ولكن رغم ذلك، هناك عدد من التحديات والقضايا التي يجب الانتباه اليها ومواجهتها في الخطط المستقبلية، ومن أبرزها:

1. تدني نسب الإنجاز (أقل من 50%) لأسباب كثيرة أهمها: المبالغة في بناء الأهداف ومؤشرات القياس، وعدم توفر التمويل أو عدم كفايته، والإجراءات والتعليمات البيروقراطية المبالغ فيها، وضعف المتابعة من المسؤولين عن التنفيذ، وصعوبة تحديد المسؤوليات لتشابك المؤشرات مع أكثر من قطاع، وغياب المساءلة.
2. العديد من مؤشرات الأداء غير مبنية على بيانات مرجعية، وبعضها غير واقعي، وبعضها الآخر متحفّظ وغير محفّز، والكثير منها متداخل بين المؤسسات الشريكة.
3. رُبّطت مؤشرات الأداء بالأهداف الاستراتيجية الرئيسية (النتائج) فقط، ولو أنها رُبّطت بالأهداف الاستراتيجية الفرعية (المخرجات) لكان هذا أكثر دقة وساعداً على تعديل الأهداف الفرعية أو المخرجات أو التدخلات وذلك على ضوء نتائج قياس مؤشرات الأداء.
4. خلوّ الاستراتيجية من بطاقة التعريف بالمؤشرات (البطاقة المرجعية للمؤشر) تبين الأهداف والمخرجات والتدخلات التي يقيسها المؤشر الذي تعرّف به البطاقة، كما تبين وحدة القياس ونوعه (كمّي أو نوعي)، وكيفية احتسابه إذا كان كمياً، ودورية القياس، ومصدر البيانات، والجهات المسؤولة.
5. صعوبة تحديد مسؤولية الأداء، لأن الخطة لم تحدد الجهة المعنية بتنفيذ التدخلات وتحقيق المؤشرات.
6. افتقار الخطة إلى برنامج تمويلي، وخاصة للتدخلات المشتركة بين القطاعات الصحية المختلفة، كبناء المستشفيات، ودعم وتطوير الرعاية الصحية المنزلية، ودعم تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للسيطرة على الأمراض غير السارية كالسرطان والسكري.
7. افتقار الخطة الاستراتيجية لخطة تنفيذية سنوية تبين بشكل مفصّل التدخلات والمشاريع والبرامج التي سيتم العمل عليها خلال كل سنة، والجهات المنفذة والتمويل.
8. ضعف أنظمة المعلومات الصحية المجمعّة والمتداخلة (Interlaced Aggregated Health Information Systems) لدعم التخطيط والتقييم واتخاذ القرارات الخاصة بالنظام الصحي.
9. حاجة المجلس الصحي العالي إلى ذراع فنية وإدارية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء، لأن اعتماد خطة المتابعة والتقييم على عمل اللجان المشتركة غير كافٍ وغير فعّال.

2. الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي (2018-2022)

بتاريخ 7 آب 2017، قرر مجلس الوزراء تشكيل لجنة وزارية برئاسة وزير الدولة لشؤون رئاسة الوزراء وعضوية وزراء الصحة والتنمية الاجتماعية والعمل والدولة لشؤون الاستثمار، بهدف الخروج بتوصيات لوضع خطة تنفيذية لإصلاح القطاع الصحي. وتم تشكيل لجان وطنية لكل محور من محاور الخطة.

وقام المجلس الصحي العالي بالتنسيق لهذا الجهد الوطني، وتجميع محاور الخطة كما وردت من اللجان، ومراجعتها، وإقرارها من اللجنة الوزارية ثم من مجلس الوزراء، وأطلقت رسمياً من قبل الحكومة بتاريخ 7 آذار 2018 لتغطي برنامج الحكومة لإصلاح القطاع الصحي لخمس أعوام ابتداء من عام 2018 ولغاية 2022.

- المحاور الرئيسية للخطة:

اشتملت الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي (2018-2022) على تسعة محاور هي: الرعاية الصحية الأولية، والموارد البشرية، والتأمين الصحي، والقطاع الدوائي، والسياحة العلاجية، وضبط الجودة والاعتمادية، والصحة الإلكترونية، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، والحاكمية.

واشتمل كل محور على أهداف استراتيجية، ومبادرات (تدخلات) محددة، ومؤشر لقياس تنفيذ كل مبادرة، وقيمه الحالية، والقيمة المستهدفة خلال أعوام الخطة، والجهات المسؤولة عن التنفيذ، والتمويل اللازم، والجهات الممولة.

وتضمنت الخطة 131 مشروعاً ومبادرة، بكلفة تبلغ 602.118 مليون دينار تغطى من موازنات الوزارات والمؤسسات المعنية والمنح والقروض. ويبين الملحق رقم (4) المحاور التسعة للاستراتيجية، والمبادرات الاستراتيجية لكل محور.

- رصد التقدم في تنفيذ الخطة:

اعتمد لرصد التقدم في تنفيذ هذه الخطة، على نتائج الرصد التي قدمت خلال إعداد المراجعة من وحدة متابعة البرنامج التنفيذي لإصلاح القطاع الصحي في وزارة الصحة.

وكما يبين الجدول رقم (5)، فإن مجموع المؤشرات التي تم رصدها لتقييم التقدم في تحقيق أهداف الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي لغاية شهر نيسان من عام 2019 بلغ 139 مؤشراً تغطي الأهداف الاستراتيجية لمحاور الخطة التسعة. 31% من هذه المؤشرات حققت المستهدف كاملاً، و26% منها حققت المستهدف جزئياً، و33% لم تحقق المستهدف ولم تبدأ برامجها، و10% من المؤشرات لا تتوفر عنها بيانات.

- تحليل لنقاط القوة والضعف (Strengths and Gaps Analysis) للخطة:

اشتملت هذه الخطة على الكثير من نقاط القوة من حيث الإعداد والمضمون، مثل:

1. تشكيل لجنة وزارية للإشراف على إعداد هذه الخطة.
 2. شمولية هذه الخطة وتغطيتها للمحاور (اللبات) الرئيسية للنظام الصحي المتعارف عليها عالمياً، بالإضافة إلى محاور مهمة أخرى، مثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والسياحة العلاجية.
 3. تشكيل لجان فنية وإدارية متخصصة تمثل جميع القطاعات الصحية لوضع مسودة لخطة الإصلاح، وبذلك تكون الحكومة قد طبقت مبدأ المشاركة (Participation)، ومبدأ التخطيط الصاعد (Bottom Up Planning).
 4. تم إعداد الخطة ضمن منظور وطني شامل ومتكامل للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، والتنمية المجتمعية المستدامة، إذ التقت أهدافها ومبادراتها مع الأهداف الوطنية الخاصة بالأجندة الوطنية، ووثيقة «كلنا الأردن»، ووثيقة «رؤية الأردن 2025».
 5. تضمنت الخطة تقديراً مالياً لكُلف المبادرات/ التدخلات، والجهات المسؤولة عن التمويل والتنفيذ.
 6. ركزت الخطة على أهمية المتابعة والتقييم، وتم إنشاء وحدة متخصصة لهذه الغاية ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الصحة.
- ولكن رغم ذلك، هناك الكثير من الضغوط والتحديات في بناء هذه الخطة وتنفيذها ومتابعتها يجب الانتباه إليها، لا سيما أن الخطة ما زال أمامها أكثر من ثلاث سنوات. ومن أبرز هذه الضغوط والتحديات:
1. المتفحص لهذه الخطة يجدها أبعد ما تكون عن خطة إصلاح حقيقية شاملة للقطاع الصحي، إذ إنها في واقع الأمر مبنية على ضخّ المزيد من الوقود لاستمرار الوضع الحالي للقطاع دون إحداث تغييرات أساسية وجوهرية وهيكلية تلامس لبّ المشاكل وجوهر التحديات الكبرى التي يعاني منها هذا القطاع.
 2. تحتوي هذه الخطة على الكثير من تفاصيل وإجراءات العمل الروتينية التي لا تُعدّ الخطة مكاناً لها.
 3. تدني نسب الإنجاز الكلي والجزئي لأسباب كثيرة أبرزها: المبالغة في بناء الأهداف ومؤشرات القياس لنقص المعلومات والبيانات أو لنقص الخبرة، وعدم توفر التمويل أو عدم كفايته، وضعف المتابعة من المسؤولين عن التنفيذ.
 4. خلوّ الاستراتيجية من بطاقة التعريف بالمؤشرات (البطاقة المرجعية للمؤشر).

نتائج رصد مؤشرات أداء مختارة للمحاور الرئيسية لخطة إصلاح القطاع الصحي (2018-2022) للسنة الأولى ونهاية شهر نيسان من عام 2019 الجدول رقم (5):

نتائج رصد مؤشرات الأداء للسنة الأولى ونهاية شهر نيسان من عام 2019					
المجموع	مؤشرات لا تتوفر عنها بيانات	مؤشرات لم تحقق المستهدف (إنجاز أقل من 50%)	مؤشرات تقدمت ولم تحقق المستهدف (إنجاز 50-90%)	مؤشرات تقدمت وحقق المستهدف كاملاً (إنجاز 100-100%)	المحاور الرئيسية للخطة (28 هدفاً استراتيجياً (131 مبادرة ومشروعاً)
23	-	7 (%30.5)	9 (%39)	7 (%30.5)	1. محور الرعاية الصحية الأولية
25	-	11 (%44)	9 (%36)	5 (%20)	2. محور الموارد البشرية
3	-	3 (%100)	-	-	3. محور التأمين الصحي
17	3 (%18)	6 (%35)	2 (%12)	6 (%35)	4. محور القطاع الدوائي (4 أهداف)
14	-	2 (%14)	5 (%36)	7 (%50)	5. محور السياحة العلاجية
9	2 (%22)	4 (%45)	1 (%11)	2 (%22)	6. محور الاعتمادية وضبط الجودة
23	9 (%39)	3 (%13)	6 (%26)	5 (%22)	7. محور الصحة الإلكترونية
8	-	3 (%37.5)	-	5 (%62.5)	8. محور الشراكة بين القطاعين العام والخاص
17	-	7 (%41)	4 (%24)	6 (%35)	9. محور الحاكمية
139	14 (%10)	46 (%33)	36 (%26)	43 (%31)	المجموع

3. الخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة (2018-2022)

تشكّل الخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة (2018-2022) خريطة طريق تعكس وتترجم رسالة الوزارة ورؤيتها وأهدافها وغاياتها والمهام المنوطة بها للحفاظ على صحة المواطنين وأمنهم الصحي.

وأعدت هذه الخطة بمشاركة جميع إدارات الوزارة ومديرياتها وعلى جميع المستويات الإدارية، وباستخدام النهج التشاركي مع ذوي العلاقة من داخل الوزارة ومن خارجها وبدعم فني من منظمة الصحة العالمية وبمشاركة خبير محلي متخصص في التخطيط الصحي الاستراتيجي.

وقد بُنيت هذه الخطة ضمن منظور وطني شامل ومتكامل للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، والتنمية المجتمعية المستدامة، إذ التقت أهدافها ومدخلاتها مع الأهداف الوطنية الخاصة بالأجندة الوطنية، ووثيقة «كلنا الأردن»، ووثيقة «رؤية الأردن 2025».

المحاور الرئيسية للخطة:

اشتملت الخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة (2018-2022) على 32 هدفاً استراتيجياً محورياً موزعة على المحاور التسعة للاستراتيجية: الرعاية الصحية الأولية (9 أهداف)، والرعاية الصحية الثانوية والثالثية (5 أهداف)، والموارد البشرية (4 أهداف)، والتغطية الصحية الشاملة (هدفان)، وتحسين جودة الخدمات (3 أهداف)، والبنية التحتية (هدفان)، وإدارة المعرفة (هدف واحد)، والإدارة المالية (هدف واحد)، والحوكمة وتطبيق اللامركزية (5 أهداف).

وكما هو مبين في الملحق رقم (5)، اشتملت الاستراتيجية على أهداف محورية، وأهداف استراتيجية للوزارة، وبرامج وأنشطة (تدخلات) محددة، ومؤشرات لقياس تنفيذ كل برنامج/ نشاط، والقيمة الحالية لكل مؤشر، والقيمة المستهدفة خلال أعوام الخطة، والجهات المسؤولة عن التنفيذ، والتمويل اللازم، والجهات الممولة.

- رصد التقدم في تنفيذ الخطة:

اعتمد لرصد التقدم في تنفيذ هذه الخطة، على نتائج الرصد التي قدمت خلال إعداد المراجعة من وحدة متابعة البرنامج التنفيذي لإصلاح القطاع الصحي في وزارة الصحة.

وكما يبين الجدول رقم (6)، فإن مجموع المؤشرات التي تم رصدها لتقييم التقدم في تحقيق أهداف هذه الخطة لغاية شهر نيسان من عام 2019 بلغ 112 مؤشراً، 60% منها حققت المستهدف كاملاً، و17% حققت المستهدف جزئياً، و23% لم تحقق المستهدف ولم تبدأ برامجها.

وتصدّرت مؤشرات محور التغطية الصحية الشاملة مجموعة المؤشرات التي لم تحقق المستهدف منها، إذ بلغت نسبة الإنجاز 56%، تليها في المرتبة الثانية مؤشرات محور الرعاية الصحية الأولية (37%)، وفي المرتبة الثالثة مؤشرات محوري الرعاية الصحية الثانوية والثالثية، وإدارة المعرفة (25% لكل من المحورين).

والملاحظ كما هو في الخطط الاستراتيجية السابقة، أن معظم المؤشرات التي كان إنجازها متدنياً، ترتبط بتقديم الخدمات الصحية المباشرة للمواطنين، مثل: الرعاية الصحية الأولية والثانوية والثالثية، والتغطية الصحية الشاملة، وتحسين جودة الخدمات التي تشكل الجوهر الرئيسي لعمل النظام الصحي والمبرر لوجوده.

وبشكل عام، يسجل لوزارة الصحة تحقيق خططها الاستراتيجية أعلى نسبة إنجاز كلي (60%) مقارنة بالخططة الاستراتيجية للقطاع الصحي (46%)، والخططة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي (31%). كما يسجل لوزارة توفر جميع البيانات اللازمة لرصد متابعة تنفيذ مؤشرات الأداء.

الجدول رقم (6):

نتائج رصد مؤشرات أداء مختارة للأهداف المحورية للخططة الاستراتيجية لوزارة الصحة (2018-2022) للسنة الأولى ولغاية شهر نيسان من عام 2019

نتائج رصد مؤشرات الأداء المختارة للسنة الأولى ولغاية شهر نيسان من عام 2019					
المجموع	مؤشرات لا تتوفر عنها بيانات	مؤشرات لم تحقق المستهدف	مؤشرات تقدّمت ولكن لم تحقق المستهدف	مؤشرات تقدّمت وحققت المستهدف	المحاور الرئيسية للخططة (32 هدفاً استراتيجياً محورياً)
19	-	7 (%37)	5 (%26)	7 (%37)	1. محور الرعاية الصحية الأولية
20	-	5 (%25)	4 (%20)	11 (%55)	2. محور الرعاية الصحية الثانوية والثالثية
13	-	2 (%15)	1 (%8)	10 (%77)	3. محور الموارد البشرية
9	-	5 (%56)	-	4 (%44)	4. محور التغطية الصحية الشاملة
11	-	1 (%9)	4 (%36)	6 (%55)	5. محور تحسين جودة الخدمات
10	-	1 (%10)	-	9 (%90)	6. محور البنية التحتية
8	-	2 (%25)	-	6 (%75)	7. محور إدارة المعرفة

نتائج رصد مؤشرات الأداء المختارة للسنة الأولى ولغاية شهر نيسان من عام 2019					
المجموع	مؤشرات لا تتوفر عنها بيانات	مؤشرات لم تحقق المستهدف	مؤشرات تقدمت ولكن لم تحقق المستهدف	مؤشرات تقدمت وحققت المستهدف	المحاور الرئيسية للخطة (32 هدفاً استراتيجياً محورياً)
6	-	1 (%17)	-	5 (%83)	8. محور الإدارة المالية
16	-	2 (%13)	5 (%31)	9 (%56)	9. محور الحوكمة وتطبيق اللامركزية
112	-	26 (%23)	19 (%17)	67 (%60)	المجموع

المصدر: وحدة متابعة تنفيذ الخطط الاستراتيجية/ وزارة الصحة.

- تحليل لنقاط القوة والضعفات (Strengths and Gaps Analysis) للخطة:

اشتملت هذه الخطة على الكثير من نقاط القوة من حيث الإعداد والمضمون والتنفيذ، مثل:

1. اتساق هذه الخطة وتكاملها مع كل من الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن (2016-2020)، والخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي (2018-2022).
2. تشكيل لجنة توجيهية عليا برئاسة الأمين العام لوزارة الصحة تمثل جميع الإدارات في الوزارة، للإشراف على إعداد هذه الخطة باستخدام النهج التشاركي مع ذوي العلاقة من داخل الوزارة ومن خارجها.
3. تم إعداد الخطة ضمن منظور وطني شامل ومتكامل للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، والتنمية المجتمعية المستدامة، إذ التقت أهدافها ومبادراتها مع الأهداف الوطنية الخاصة بالأجندة الوطنية، ووثيقة «كلنا الأردن»، ووثيقة «رؤية الأردن 2025»، وأجندة التنمية المستدامة (2030).
4. تضمنت الخطة دراسة وافية للمحددات الاقتصادية والاجتماعية والصحية مدعومة بالبيانات والتحليل الرباعي (SWOT Analysis)، وأهم القضايا والتحديات المرتبطة بعمل وزارة الصحة وبكل محور من محاور الخطة.
5. شمولية هذه الخطة وتغطيتها للمحاور الرئيسية للنظام الصحي المتعارف عليها عالمياً، بالإضافة إلى محاور مهمة أخرى، مثل الحوكمة، وتطبيق اللامركزية، وإدارة المعرفة.

6. تضمنت الخطة تقديراً مالياً لكلف المشاريع والنشاطات/ التدخلات، والجهات المسؤولة عن التمويل والتنفيذ.
 7. ركزت الخطة على أهمية المتابعة والتقييم، وتم إنشاء وحدة متخصصة لهذه الغاية ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الصحة.
 8. تحقيق أعلى نسبة إنجاز كلي (60%) خلال عام 2018، مقارنة بالخطة الاستراتيجية للقطاع الصحي والخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي.
- ولكن هناك الكثير من الفجوات والتحديات في بناء هذه الخطة وتنفيذها ومتابعتها يجب الانتباه إليها، وخاصة أن هذه الخطة ما زال أمامها أكثر من ثلاث سنوات. ومن هذه الفجوات والتحديات:
1. تحتوي هذه الخطة على الكثير من تفاصيل وإجراءات العمل الروتينية الخاصة بإدارات الوزارة المختلفة والتي ليست هذه الخطة مكانها، إذ يوجد تداخل واضح بين التخطيط الاستراتيجي (Strategic Planning)، والتخطيط العملي (Operational Planning).
 2. نتيجة لتداخل التخطيط الاستراتيجي مع التخطيط العملي، يصبح من الصعب التركيز على الأهداف والتدخلات ذات الأولوية وذات التأثير العالي (High Impact Interventions).
 3. خلو الاستراتيجية من بطاقة التعريف بالمؤشرات (البطاقة المرجعية للمؤشر).
 4. تدني نسب إنجاز المؤشرات المرتبطة بتقديم الخدمات الصحية المباشرة للمواطنين، مثل الرعاية الصحية الأولية والثانوية والثالثية، والتغطية الصحية الشاملة، وتحسين جودة الخدمات الصحية.

رابعاً: رصد التقدم في تنفيذ التوصيات الخاصة بالصحة في تقرير حالة البلاد لعام 2018

تضمن تقرير حالة البلاد لعام 2018 عدداً من التوصيات لإصلاح القطاع الصحي وتعزيزه والنهوض به ومنع تراجعها. وغطت التوصيات 6 محاور هي: الرعاية الصحية الأولية، والرعاية الصحية الثانوية، والسياحة العلاجية، والتأمين الصحي، والمجلس الطبي، والغذاء والدواء. وفي ما يلي رصد للتقدم الذي تم إحرازه حول محاور هذه التوصيات من خلال رصد التشريعات والخطط الاستراتيجية التي تناولها التقرير:

1. الرعاية الصحية الأولية

- وضع آليات لإنشاء المراكز الصحية وترفيعتها ودمجها.
- وضع برامج للرصد الإلكتروني الوطني للأمراض.
- إدخال مطعوم المكورات الرئوية، والعمل جارٍ على إضافة مطاعيم الكبد (أ) ومطعوم الجدري المائي.
- العمل جارٍ على تنفيذ دراسة مسحية حول عوامل الأخطار للأمراض غير السارية.
- استحداث خدمات الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة في المراكز الصحية الفرعية وبحسب ما هو مخطط له.

2. الرعاية الصحية الثانوية

- وضع استراتيجية وطنية للموارد البشرية الصحية.
- تطوير وتنفيذ خطة لتحفيز العاملين في المناطق النائية. وتم إصدار نظام لإعادة ترخيص العاملين في المهن الصحية.
- بناء مستشفيات حكومية جديدة بالشراكة مع القطاع الخاص، وتوسعة 10 مستشفيات، وبناء 6 مراكز صحية بدل المستأجرة، وشراء وتحديث الكثير من الأجهزة الطبية للمستشفيات والمراكز الصحية.
- البدء في تنفيذ خطة شاملة لاستخدام الطاقة الشمسية في المستشفيات والمراكز الصحية الحكومية والعسكرية.

3. السياحة العلاجية

- تم إلغاء الكثير من التأشيرات المقيدة، وتسهيل منح التأشيرات، وإصدار التأشيرات الإلكترونية.
- تقديم مزايا وخصومات على تذاكر السفر للمرضى الوافدين ومرافقيهم.
- إنشاء ممر خاص للمرضى الوافدين في المطار.
- توفير خط ساخن لاستقبال الملاحظات والشكاوى من متلقي الخدمة.
- البدء في إعداد دراسات عن الأسواق المنافسة.

4. التأمين الصحي

ما زالت قضايا التأمين الصحي والتغطية الصحية الشاملة عالقة، ولم يتم احراز تقدم ملموس حولها. وتشمل هذه القضايا: تطبيق التأمين الإلزامي بحسب قانون الضمان الاجتماعي، وتأسيس هيئة حكومية للتأمين الصحي تضم جميع صناديق التأمين الحالية، وتحديد الفئات غير المغطاة ووضع آليات عادلة لشمولها.

5. المجلس الطبي

- تطوير امتحانات المجلس من حيث المحتوى، وبانتظار التنفيذ.
- توسيع مهام المجلس لمراقبة برامج الإقامة وتطويرها وعقد الورش العلمية المتخصصة.
- تم تنفيذ المادة (18) من قانون المجلس الطبي الأردني، بصدور نظام تجديد ترخيص العاملين في المهن الصحية رقم (46) لسنة 2018 ونشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 1 نيسان 2018، والبدء في إجراءات تطبيقه على جميع العاملين في المهن الصحية.
- والعمل جارٍ لمأسسة التعليم الطبي المستمر لجميع المهن الصحية المشمولة في نظام تجديد الترخيص.

6. الغذاء والدواء

- تشكيل فرق عمل لدراسة تسجيل الأدوية الأردنية المقدمة للتسجيل.
- تخصيص اجتماعات حصرية لتسجيل الدواء الأردني لجميع اللجان المعنية (كتسجيل الأدوية، والتكافؤ الحيوي)، وتسريع تسجيل الدواء الأردني الذي يكون بديلاً أول أو ثانياً لدواء أجنبي مسجل، إذ بدأ العمل بذلك منذ عام 2015 وما زال مستمراً.
- تم تشكيل لجنة وطنية متخصصة تمثل جميع أطراف القطاع الدوائي، لدراسة أسعار الأدوية وآلية تسعيرها، وتم تخفيض سعر آلاف الأصناف، والعمل مستمر في هذا الموضوع.
- تم تشجيع وتحفيز الصناعات الوطنية لإنتاج الأدوية الواردة ضمن قائمة الأدوية الرشيدة، خاصة الأدوية مرتفعة الثمن. والأدوية الحياتية، وأدوية معالجة السرطان.
- تم تعزيز وإيجاد شراكات مع المؤسسات العالمية البحثية والمنتجة للأدوية البيولوجية بهدف إنتاجها محلياً.

- البدء بشراء الأدوية ضمن عطاءات لأكثر من سنة، وذلك لخفض الكلف.
- وضع خطة وطنية لترشيد استهلاك الأدوية، وخاصة المضادات الحيوية، وتحديث عدد من التشريعات لمواكبة أحدث المستجدات العالمية.

خامساً: التحديات والتوصيات والنظرة المستقبلية

بناء على نتائج رصد التقدم في تنفيذ التشريعات الصحية والخطط الاستراتيجية المبينة في هذه المراجعة، يمكن تحديد أبرز التحديات التي تواجه القطاع الصحي في الأردن، ووضع التوصيات لمواجهة هذه التحديات والنهوض بهذا القطاع الحيوي والمهم واستمرار تقدمه.

أ. التحديات:

1. تحديات التشريعات الصحية (قانون المسؤولية الطبية، ونظام إعادة ترخيص المهن الصحية، ونظام اعتماد المؤسسات الصحية).
- البطء في تنفيذ هذه التشريعات، لضعف البنية الإدارية والمعلوماتية والفنية والتوعوية والمالية لدى جميع القطاعات الصحية (وعلى رأسها وزارة الصحة والمجلس الصحي العالي)، وتداخل المسؤوليات بين القطاعات الصحية.
- الإرباك الناتج عن إصدار هذه التشريعات المهمة التي تنظم القطاع الصحي أفقياً وعمودياً وتؤثر بشكل مباشر على مصير مؤسساته والعاملين فيها (نظام الاعتمادية، وقانون المسؤولية الطبية، ونظام إعادة ترخيص المهن) بشكل متزامن وخلال فترة زمنية محددة بعد تعثر في إصدارها دام أكثر من عقدين. فالمشروع لم يدرك حجم التغييرات التي تحتاجها هذه التشريعات والتي من الصعوبة تحقيقها في آن واحد ودفعة واحدة، إذ خلت التشريعات من مبدأ التدرج في التطبيق.
- اعتماد تنفيذ هذه التشريعات بشكل رئيسي على عمل اللجان العابرة للقطاعات الصحية والاختصاصات الطبية والمجالس والنقابات الصحية، يقابل ذلك الضعف الإداري والبشري والفني والمعلوماتي في المؤسسات الصحية الرسمية التي تحتضن هذه اللجان وتنظم عملها وتديره.
- أحد هذه التشريعات (نظام اعتماد المؤسسات الصحية) وُضع على عجل ودون تشاور وتنسيق مسبق مع القطاعات الصحية المعنية، وقد فرض على المؤسسات عقوبات صارمة كالإغلاق ورتب عليها كلفاً إضافية دون منحها أي حوافز، مما دفع أعضاء النقابات الممثلة في لجنة الاعتماد إلى مقاطعة اجتماعات اللجنة وشل عملها.

2. تحديات الخطط الصحية الاستراتيجية وخطة إصلاح القطاع الصحي
- تدني نسب الإنجاز، وخاصة للخطة الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي والخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي، لأسباب كثيرة أهمها: المبالغة في بناء الأهداف ومؤشرات القياس، وعدم توفر التمويل أو عدم كفايته، والإجراءات والتعليمات البيروقراطية المبالغ فيها، وضعف المتابعة من المسؤولين عن التنفيذ، وصعوبة تحديد المسؤوليات لتشابك المؤشرات مع أكثر من قطاع، وغياب المساءلة.
 - تدني نسب إنجاز المؤشرات المرتبطة بتقديم الخدمات الصحية للمواطنين، مثل الرعاية الصحية الأولية والثانوية والثالثية، والتغطية الصحية الشاملة، وتحسين جودة الخدمات الصحية، وتحسين كفاءة الإنفاق.
 - العديد من مؤشرات الأداء غير مبنية على بيانات مرجعية، وبعضها غير واقعي، وبعضها الآخر متحفظ وغير محفز، والكثير منها متداخل بين المؤسسات الشريكة.
 - خلو الاستراتيجيات من بطاقة التعريف بالمؤشرات (البطاقة المرجعية للمؤشر) تبين الأهداف والمخرجات والتدخلات التي يقيسها المؤشر الذي تعرف به البطاقة، وتبين وحدة القياس ونوعه (كمي أو نوعي)، وكيفية احتسابه إذا كان كمياً، ودورية القياس، ومصدر البيانات، والجهات المسؤولة.
 - افتقار الخطط الاستراتيجية إلى الخطط التنفيذية السنوية التي تبين شكل البرامج والنشاطات التي سيتم العمل عليها خلال كل سنة والجهات المنفذة والممولة.
 - تداخل التخطيط الاستراتيجي مع التخطيط العملي، إذ تشمل الخطط الاستراتيجية الكثير من النشاطات التفصيلية التي تربكها وتفرقها في تفاصيل العمل اليومي للدوائر التنفيذية.
 - ضعف أنظمة المعلومات الصحية المجمعّة والمتداخلة (Interlaced Aggregated Health Information Systems) لدعم التخطيط والتقييم واتخاذ القرارات الخاصة بالنظام الصحي.
 - تقوم غالبية تداخلات خطة إصلاح القطاع الصحي على ضخ المزيد من الوقود لاستمرار الوضع الحالي لهذا القطاع دون إحداث تغييرات أساسية وهيكلية تلامس جوهر المشاكل والتحديات الكبرى التي يعاني منها القطاع.
 - تفتقر وحدات متابعة الخطط إلى قاعدة ومنصة بيانات (Data Dashboard) متصلة بشكل مباشر مع الجهات المعنية بتنفيذ الخطط، تستطيع من خلالها تتبّع نسب الإنجاز وتحقق المؤشرات ومستهدفاتها.

3. تحديات الرعاية الصحية

رغم الإنجازات المتراكمة للنظام الصحي في الأردن وتقدمه على الكثير من الأنظمة الصحية في المنطقة، إلا أنه يواجه عدداً من القضايا والتحديات التي لا بد من مواجهتها لتمكينه من تلبية الحاجات الصحية المتزايدة للسكان، والحفاظ على الريادة والجودة في تقديم الخدمات الصحية، والحفاظ على سمعة القطاع في المنطقة. ومن هذه التحديات:

أ. الكفاءة الاقتصادية

- ارتفاع مستوى الإنفاق من الجيب (Out of Pocket Expenditures) (64.95%) من إجمالي الإنفاق الكلي على الصحة⁴)، واحتمال تعرض بعض الأسر للعوز أو الفقر نتيجة ذلك.
- ارتفاع نسبة الإنفاق على الدواء (25.87% من إجمالي الإنفاق الكلي على الصحة⁵).
- تشوُّه القطاع الصحي الحكومي، وازدواجية الخدمات المقدمة، وعدم التنسيق أو التكامل بينها لوجود «رؤوس عدة» لهذا القطاع، تعمل باستقلال مالي وإداري وبرامجي ورقابي، وتتنافس على الموارد الحكومية المحدودة، مما يرهق موازنة الدولة واقتصادها، فلا يمكن الاستمرار دون إعادة تخطيط القطاع.
- تدني أو غياب مشاركة المستفيدين ولو بجزء بسيط من كلفة المعالجة، مما يرفع من معدلات الاستخدام غير الرشيد، ويزيد الكلف الكلية للقطاع الصحي.
- غياب الآليات التي ترشّد الاستهلاك وتقلّل من الهدر والطلب غير المبرر (Supply Induced Demand) الذي يتسبب به مقدمو الخدمات الصحية الخاصة والحكومية لدوافع مختلفة. ومن الأمثلة على هذه الآليات: لجان مراجعة الاستخدام وشهادات التثبُّت من الحاجة (Certificate of Need)، وتطبيق بروتوكولات العلاج المتعارف عليها عالمياً.
- افتقار المستشفيات الحكومية والعسكرية لأنظمة محاسبة الكُلف (Cost Accounting) التي تحدد مراكز الكلف والكلفة الفعلية للخدمات المقدمة وكلفة كل مريض.

4 وزارة الصحة بالأرقام 2018 وزارة الصحة.

5 المصدر نفسه.

- تغوّل الجانب العلاجي المكلف الذي لا يناسب الدول الفقيرة ومتوسطة الدخل على الرعاية الصحية الأولية، واستنزافه للموارد الصحية المحدودة. فالإنفاق على الرعاية الصحية الأولية متدنٍ ولا يتعدى 25% من مجمل الإنفاق على الصحة، بينما يصل الإنفاق في بعض الدول إلى أكثر من ذلك بكثير، وهذا يعني أن الرعاية الصحية الأولية، وعلى الرغم من الإنجازات الإيجابية الكثيرة، لم تنل الاهتمام الكافي لكي ينعكس ذلك على صحة المواطن بكلفة مقبولة (Cost Effective).
- غياب نظام التحويل الفعال بين المراكز الصحية والمستشفيات. فالمستشفيات الحكومية والعسكرية تكتظ بالمراجعين، والكثير من المراكز الصحية الفرعية والأولية تكاد تكون مهجورة.

ب. التغطية الصحية الشاملة

- حوالي 45% من السكان و32% من الأردنيين غير مؤمنين صحياً.
- تعدد صناديق التأمين الصحي العامة التي تقوم بتمويل الرعاية الصحية لشرائح مختلفة من موظفي القطاع العام المدني والعسكري والمواطنين غير المؤمنين، وتدني مشاركة المستفيدين في هذه الصناديق وتفاوتها، وانعدامها أحياناً.
- عدم تنفيذ الالتزام السياسي بتحقيق التغطية الصحية الشاملة لجميع السكان، وعدم تنفيذ المبادرات المخطّط لها للوصول إلى هذا الهدف الوطني الكبير.

ج. جودة الرعاية الصحية وسلامة المرضى والكفاءة الفنية

- ضعف الآليات لدى المؤسسات الصحية، وخاصة المستشفيات، للرقابة الذاتية على جودة الخدمات المقدمة. فلجان كل من التدقيق الطبي، والأنسجة، والوفيات، والأدوية والعقاقير، وضبط العدوى، والاستخدام الرشيد، والسجلات الطبية، إما غير موجودة، أو أنها موجودة على الورق فقط لغايات الاعتماد وغير مفعّلة.
- ضعف الرقابة على جودة الخدمات الصحية المقدمة في القطاع الصحي عموماً، والقطاع الخاص تحديداً، لعدم توفر أذرة فنية وإدارية ومعلوماتية كافية لدى وزارة الصحة.
- عدم توفر المعلومات والمؤشرات التي يُحكّم على جودة الخدمات الصحية من خلالها (Evidence Based Quality)، وإن وُجدت فإنها تكون غير دقيقة. ومن الأمثلة

على هذه المؤشرات: معدل الوفيات الإجمالي والصافي، ومعدل الأنسجة المستأصلة السليمة، ومعدل عدوى المستشفيات، ومعدل العدوى بعد 24 ساعة من إجراء العمليات، ومعدل حوادث المرضى في المستشفى، ومعدل العمليات القيصرية، ومعدل الأخطاء الطبية في المستشفى، ومعدل الأخطاء الدوائية، ومعدل الوفيات من التخدير، ومعدل السجلات الطبية غير المكتملة، ومعدل وفيات الأمهات في المستشفى، ومعدل حالات إعادة إدخال المريض لإصابته بالحالة المرضية نفسها.

- منح الأطباء الأختصاصيين في القطاع الخاص حق إدخال المرضى لأي مستشفى دون الاقتصار على مستشفى محدد، يُضعف اهتمامهم والتزامهم بقضايا الجودة، ولا يبقي لهم وقتاً للعمل في لجان التدقيق الطبي ولجان الوفيات ولجان الأنسجة وغيرها، إن وجدت هذه اللجان أصلاً. وقد أدى هذا إلى غياب الجسم الطبي المنظم في مستشفيات القطاع الخاص، وبالتالي غياب المساءلة الذاتية للأطباء الممارسين من قبل الهيئات الطبية في هذه المستشفيات. فالأطباء الاختصاصيون يعملون في المستشفيات الخاصة بشكل فردي من دون رقابة وتدقيق منظم وموثق من الهيئات الطبية، وهذا لا يتفق مع الممارسات الطبية العالمية.
- قضايا وتحديات الجودة والنزاهة التي لا تستطيع برامج الاعتمادية بمفردها التصدي لها.

د. النظام التعليمي الصحي

- تشوّه النظام التعليمي الصحي وضخه كوادراً بشرية لا تتناسب وحاجات النظام الصحي الوطني كما ونوعاً.
- يتم تعليم وتدريب طلبة البرامج الطبية والصحية في الجامعات المحلية والأجنبية غالباً بحسب مناهج تركز استمرار وسيادة النموذج الغربي المبني على الرعاية الصحية الثانوية والثالثية المكلفة (Illness Vs. Wellness Model)، وهذا يفسر سعي معظم خريجي كليات الطب للانخراط في برامج التخصص والعزوف عن ممارسة الطب العام وطب الأسرة.

هـ. الإدارة ونظم المعلومات

- ضعف الإدارة الصحية، وغياب تطبيق الأدوات والأساليب الإدارية والمالية والاقتصادية الحديثة، إذ تدار مؤسسات القطاع الصحي المعقد والمكلف بأساليب

تقليدية ومن قبل قيادات غير متخصصة في الإدارة الصحية وبتغطية قانونية تنص عليها التشريعات الصحية النافذة.

- ضعف الرقابة الإدارية على القطاع الصحي الخاص، وعدم وجود آليات للسيطرة على النزعة التجارية أو الحد منها، وعدم وجود آليات لتحفيز هذا القطاع الحيوي والمهم لتحقيق التغطية الصحية الشاملة بنظرة وطنية مسؤولة تلتقي فيها مصلحة هذا القطاع في البقاء والنمو مع المصالح الوطنية (Win-Win Situation).

- ضعف نظام المعلومات الصحي، وغياب أنظمة الربط المعلوماتي، وخاصة في ما يتعلق بمتطلبات النظام الصحي الوطني من المعلومات المجمعّة (Aggregated Health Information Macro Level).

و- الدواء

تتمثل تحديات الدواء في ارتفاع نسبة الإنفاق عليه، وارتفاع أسعاره خاصة في ظل عدم توفر نظام تأمين صحي شامل لكل مواطن، وضبط صرف الأدوية في الصيدليات التجارية وخاصة المضادات الحيوية، وضعف تنفيذ الخطة الوطنية لترشيد استهلاك الأدوية، بالإضافة إلى تحديات الصناعات الدوائية الوطنية، المتمثلة في المنافسة السوقية، ومحدودية موازنات البحث والتطوير.

ز- وزارة الصحة

تقوم وزارة الصحة بالدور المحوري والرئيسي في النظام الصحي، فبالإضافة إلى مسؤوليتها عن تنظيم القطاع الصحي والرقابة عليه، فإنها تقدّم الرعاية الصحية الأولية لجميع السكان، وتقدم الخدمات الصحية بمستوياتها الثلاثة للمشمولين بالتأمين الصحي المدني الذين يشكلون حوالي 40% من السكان، وتعمل كشبكة أمان وملاذ أخير (Safety Net and Last Resort) للمواطنين والمقيمين غير المشمولين بأيّ تغطية صحية.

وتواجه الوزارة صعوبات وتحديات كثيرة تؤثر على قيامها بهذا الدور، من أبرزها:

- تسرّب الكفاءات الطبية المؤهلة والمدربة، وخاصة أطباء الاختصاص، بسبب تدني الأجور وظروف العمل غير الملائمة.

- ارتفاع ضغط العمل على المستشفيات الحكومية، خاصة في محافظات الوسط والشمال، نتيجة لازدياد السكان، والهجرات القسرية من دول الجوار، وارتفاع معدلات الإصابة بالأمراض المزمنة، وضعف ثقة الناس بالمراكز الصحية، وعدم الالتزام بنظام تحويل المرضى.

- ضعف البنية البشرية والإدارية والفنية والمعلوماتية لدى الوزارة لتنظيم القطاع الصحي والرقابة عليه.
- نقص المخصصات المالية اللازمة لتدريب الكوادر الصحية وتمكينها ورفع قدراتها.
- تعدُّد وتشعُّب الواجبات الملقاة على عاتق الوزارة، والضغط المتزايد على مرافقها، وشحِّ الموارد ونقص الكفاءات الطبية والإدارية المتخصصة، يجعل الوزارة تعمل دائماً بمفهوم «إدارة الأزمات» (Crisis Management)، مما يحدُّ من التطور والتقدم.

ح. المجلس الصحي العالي

يهدف المجلس الصحي العالي إلى رسم السياسة العامة للقطاع الصحي في المملكة، ووضع التشريعات والاستراتيجيات الوطنية اللازمة لتحقيقها، والتنسيق بين القطاعات الصحية لمتابعة تنفيذها، والعمل مع وزارة الصحة كرافعة رئيسية لتنظيم العمل الصحي وتطويره بجميع قطاعاته، بما يضمن حصول جميع السكان على الخدمات الصحية التي يحتاجونها بكفاءة وفعالية.

ويواجه المجلس الكثير من التحديات التي تحدُّ من قدرته على القيام بهذه الواجبات، مثل:

- عدم وضوح الرؤيا الحكومية حول استقلالية المجلس ومستقبله.
- ضعف الموارد البشرية والمالية المخصصة للمجلس.
- تكليف المجلس باحتضان وإدارة ومأسسة الكثير من وحدات ومبادرات إصلاح القطاع الصحي المهمة، مثل: الحسابات الصحية الوطنية، والمرصد الوطني للموارد البشرية الصحية، ووحدة إدارة اعتماد المؤسسات الصحية، وإنشاء وإدامة السجل الوطني لأصحاب المهن الصحية التي ليس لها نقابات، وإنشاء وإدارة صندوق التأمين ضد أخطاء المسؤولية الطبية والصحية.. كل ذلك دون أن يكون لدى المجلس الذراع الفنية والإدارية والمالية القادرة على القيام بمتطلبات هذه الوحدات.
- خلوقانون المجلس من أيِّ صلاحيات تتيح له مساءلة القطاعات الصحية في حال عدم التزامها بالسياسات الصحية والاستراتيجيات الوطنية المعتمدة.

ب. التوصيات

1. التشريعات الصحية (قانون المسؤولية الطبية، ونظام إعادة ترخيص المهن الصحية، ونظام اعتماد المؤسسات الصحية)
 - ضرورة إدخال بعض التعديلات على هذه التشريعات لتصبح أكثر قبولاً وتطبيقاً وفعالية. ومن ذلك:
 1. إلغاء الإلزامية في نظام اعتماد المؤسسات الصحية وما يترتب عليها من عقوبة الإغلاق، وجعل الاعتماد اختيارياً، مع منح حوافز للمؤسسات المعتمدة.
 2. تعديل نظام إعادة ترخيص المهن الصحية، لإدخال مفهوم التدرج في تطبيقه، بحيث يطبق في المرحلة الأولى على أطباء الصحة والأسنان، ثم على باقي المهن الصحية، والزام المستشفيات بتخصيص موازنة مالية محددة للتعليم والتدريب الطبي والمهني.
 3. تعديل قانون المسؤولية الطبية، بحيث يلزم المؤسسات الصحية، وخاصة المستشفيات، بوضع آليات محددة لضمان سلامة المرضى والحد من الأخطاء الطبية، مثل وجود لجان لكل من التدقيق الطبي، والأنسجة، والوفيات، والأدوية والعقاقير، وضبط العدوى، والاستخدام الرشيد، والسجلات الطبية. بالإضافة إلى إيجاد آلية لتوثيق الأخطاء الطبية والدوائية، وحوادث المرضى، وحالات عدوى المستشفيات وطرق معالجتها والحد منها في كل مستشفى.
 4. تعديل قانون المسؤولية الطبية، لإلزام أطباء الاختصاص والمستشفيات الخاصة بحصر ممارسة الطبيب في مستشفى واحد أو اثنين، مع تحديد مجالات الممارسة الطبية الدقيقة لكل طبيب (Admission Privileges) من قبل لجنة طبية متخصصة في كل مستشفى⁶ (Professional Credentialing Committee) أو من قبل اللجنة الفنية العليا المشكّلة بموجب هذا القانون.

6 Australian Commission on Safety and Quality in Health Care (2015). Credentialing health practitioners and defining their scope of clinical practice: A guide for managers and practitioners. <https://www.safetyandquality.gov.au/sites/default/files/migrated/Credentialing-health-practitioners-and-defining-their-scope-of-clinical-practice-A-guide-for-managers-and-practitioners-December-2015.pdf>

- التعزيز الإداري والفني والمالي والمعلوماتي للجهات الرسمية المسؤولة عن تطبيق هذه التشريعات ومتابعة تنفيذها.

2. التخطيط الصحي

- دعم وحدات التخطيط الصحي ووحدات متابعة ورصد الخطط، بالكفاءات البشرية المدربة.
- وضع مؤشرات قابلة للقياس والتنفيذ، والتأكد من وجود بيانات لرصد تقدم هذه المؤشرات.
- التأكد من وجود مخصصات مالية للتدخلات والمشاريع والبرامج المشمولة بالخطط.
- ضرورة تركيز الخطط الاستراتيجية على القضايا الاستراتيجية فقط، وعدم حشوها بالنشاطات العملية التي تقوم بها الإدارات بشكل روتيني ومنتظم بوجود خطة استراتيجية أو من دونها. وكذلك التأكيد على الفصل بين الخطط الاستراتيجية والخطط العملية.
- ضرورة إيجاد وسائل أكثر وضوحاً ودقة للتنسيق مع الجهات أو الإدارات المسؤولة عن إنجاز المشاريع والتدخلات المشتركة.
- تزويد وحدات التخطيط والمتابعة بقواعد ومنصات بيانات (Data Dashboards) متصلة بشكل مباشر مع الجهات المعنية بتنفيذ الخطط، لتتبع نسب الإنجاز وتحقق المؤشرات ومستهدفاتها، وتزويد وحدات التنفيذ بتغذية راجعة متزامنة (Concurrent Feedback).
- إعادة هيكلة خطة إصلاح القطاع الصحي، بحيث تُجرى تغييرات جوهرية على الوضع الحالي، وترسم خريطة طريق واضحة للقضايا المفصلية التي تواجه القطاع الصحي.

3. الكفاءة الاقتصادية

- إدخال نظام محاسبة الكلف (Cost Accounting) والموازنات المنفصلة لكل مستشفى ومركز صحي، لمعرفة الكلف الفعلية وضبطها وتحديد المسؤوليات.
- إدخال نظام الفوترة الإلكتروني، لتحديد كلفة كل مريض سواء أكان مؤمناً أم غير مؤمن، ولضبط صرف المستلزمات الطبية والأدوية والرقابة عليها ومعرفة المستهلك النهائي لها (End User)، بحيث يتم مراجعة ذلك من الجهات الرقابية لتتوافق مع عمليات الجرد للمواد والمستهلكات، والتي لا تتم حالياً بشكل فعال. وهذا سيؤدي إلى توفير النفقات وتقليل الهدر.

- إيجاد آلية لربط إنشاء المستشفيات والمراكز الصحية وشراء التكنولوجيا الطبية المكلفة، بحاجات المجتمع وأولوياته، والاستفادة من تجارب دول أخرى في هذا المجال.
- إيجاد آلية ملزمة لترشيد الإنفاق في القطاعات الصحية الحكومية، ومنع الازدواجية، وتشجيع التكامل الجغرافي والخدمات بين هذه القطاعات.
- إلزام جميع القطاعات الصحية بالشراء عن طريق دائرة الشراء الموحد.

4. الرعاية الصحية الأولية

تركز الأنظمة الصحية العالمية جميعها على الرعاية الصحية الأولية بصفقتها الأساس في تقديم الرعاية الصحية للمرضى، كونها أكثر فاعلية، بحيث تُقدّم الرعاية الصحية الأولية في المراكز الصحية ولا يتم تحويل المريض إلى المستشفيات إلا عن طريق المركز الصحي الواقع في منطقة إقامة المريض. وهذا يتطلب جاهزية المراكز الصحية بشكل مناسب، بما في ذلك توافر الكوادر الطبية والصحية المؤهلة في هذه المراكز وفي المراكز الصحية الشاملة. وهو ما يستدعي تأهيل أطباء أسرة اختصاصيين حتى يكون المركز الصحي فاعلاً بالشكل المطلوب وحتى تحوز خدماته ثقة المواطنين. ولتحقيق ذلك، لا بد من توفير اختصاصيين اثنين في طب الأسرة في كل مركز على الأقل، ما يعني الحاجة إلى 950 طبيباً على الأقل لتغطية المراكز الصحية الموزعة في أرجاء المملكة (483 مركزاً)، بينما العدد المتوفر حالياً لا يتعدى 140 طبيباً من الاختصاصيين والمقيمين المؤهلين. ولسدّ هذا النقص يجب التركيز على ابتعاث أطباء الأسرة داخلياً وخارجياً.

5. التغطية الصحية الشاملة

- ضرورة وضع خريطة طريق وآليات واضحة وملزمة للوصول إلى التغطية الصحية الشاملة، مثل توحيد أنظمة التأمين الصحي المدني والعسكري، وتفعيل القانون بإلزام مؤسسة الضمان الاجتماعي بتوفير التأمين الصحية لمنتسبيها، وجعل التأمين الصحي إلزامياً للجميع ضمن سلة منافع وطنية - كحد أدنى - على أن تدفع الدولة أقساط التأمين الصحي للفقراء والعاطلين عن العمل وكبار السن، وفصل تقديم الخدمة الصحية عن التمويل، وغيرها من الآليات التي تحتاج إلى بحث مستفيض من أصحاب الاختصاص ونقاش وتوافق وطني.
- توحيد صناديق التأمين الصحي، وفصل التأمين الصحي المدني عن وزارة الصحة، وإيجاد إدارة واحدة أو هيئة وطنية موحدة للتأمين الصحي وأتباعها إلى وزارة

المالية أو وزارة الصناعة والتجارة. إذ إن التأمين الصحي هو مؤسسة مالية مصرفية بامتياز، يجب أن تُدار على أسس اقتصادية ومالية عالية المهنية، ولا يجوز إتباعها إلى مؤسسة أو وزارة خدمية، كما لا يجوز أن يكون المؤمن (Insurer) هو نفسه مقدّم الخدمة (Service Provider). إن عملية الفصل ستؤدي بهيئة التأمين إلى شراء الخدمة من وزارة الصحة كشرائها من باقي المؤسسات الخدمية الأخرى، كالخدمات الطبية الملكية والمستشفيات الجامعية ومستشفيات القطاع الخاص. وهذا يتطلب تقديم فواتير ومطالبات دقيقة من مقدم الخدمة (وزارة الصحة وغيرها)، ومن ثم تتم عملية التدقيق والمتابعة من هيئة التأمين الصحي تماماً كما تفعل شركات إدارة التأمين الصحي العاملة في القطاع الخاص، وهذا سيؤدي إلى تحسين فاعلية تقديم الخدمات الصحية من قبل وزارة الصحة والقطاعات الصحية الأخرى.

- ضرورة تبني نموذج الشراء الاستراتيجي (Strategic Purchasing Model) لدفع كلف المعالجة لمقدمي الخدمات الصحية، بدلاً من النموذج السائد حالياً والمتمثل في الدفع على أساس الفاتورة أو الرسوم مقابل الخدمة (Fee-For-Service) الذي يعد سبباً رئيسياً من أسباب ارتفاع كلف الرعاية الصحية ويحد من التغطية الصحية الشاملة للسكان. ويقوم نموذج الشراء الاستراتيجي للخدمات الصحية على طرق الدفع المتفق عليها مسبقاً (Prospective Payment Mechanisms) بين ممول الخدمات الصحية (هيئة التأمين) ومقدمي هذه الخدمات، والمبنية على آليات محددة، مثل الدفع بحسب مجموعات الأمراض المرتبطة بالتشخيص (Diagnostic Related Groups)، أو أساس الحالة المرضية (Case-Based)، أو مجموعة محددة من الخدمات (Bundle of Services)، أو الميزانية المالية المحددة مسبقاً (Global Budget)، أو بحسب عدد المستفيدين (Per Capita)، أو أيام الخدمة (Per Patient Days).. ومن شأن هذا النموذج أن يعزز الإنتاجية والجودة والقدرة التنافسية، ويوفر الكثير من المال لاستخدامه في توسيع التغطية الصحية الشاملة.

6. جودة الرعاية الصحية وسلامة المرضى والكفاءة الفنية

- وضع نظام وطني لتحفيز المؤسسات الصحية للحصول على الاعتمادية.

- إلزام المؤسسات الصحية العامة والخاصة بوضع آليات محددة للرقابة الذاتية على جودة الخدمات المقدمة، مثل وجود لجان لكل من التدقيق الطبي، والأنسجة، والوفيات، والأدوية والعقاقير، وضبط العدوى. فضلاً عن إعداد مؤشرات جودة الخدمات المتعارف عليها عالمياً وتقديمها للجهات المعنية.

- إلزام الهيئات الطبية والإدارية في المستشفيات والنقابات الصحية بالقيام بدورها في مراقبة جودة الرعاية الطبية وسلامتها.
- الإسراع في تنفيذ التشريعات الصحية التي وُضعت مؤخراً والهادفة إلى رفع مستوى جودة الخدمات الصحية، ومساءلة الجهات التي لا تقوم بواجبها لتطبيق هذه التشريعات.
- تقديم الدعم الفني والبشري للجهات المسؤولة عن ضبط الجودة في القطاعين العام والخاص.

7. الدواء

- تفعيل سياسات واستراتيجيات ترشيد صرف الدواء واستهلاكه، ومحاسبة الجهات غير الملتزمة بها.
- الاستمرار في الجهود الوطنية التي بذلت مؤخراً لتخفيض أسعار الدواء، ووضع آلية جديدة عادلة وشفافة لتسعير الأدوية تتناقص هوامش الربح فيها مع ارتفاع كلف الدواء.
- تحفيز الصناعات الدوائية المحلية في مجالات البحث والتطوير، وخاصة في ما يتعلق بالأدوية البيولوجية والأدوية ذات القيمة المضافة، ومساعدتها في فتح أسواق جديدة.

8. النظام التعليمي

- إيجاد آلية لربط مدخلات التعليم الأكاديمي الصحي ومخرجاته، بحاجات النظام الصحي كماً ونوعاً.
- مراجعة البرامج الطبية والصحية في الجامعات، لتزويد الطلبة بالمعارف والمهارات الفنية والعملية التي تعزز أولويات النظام الصحي الأردني وحاجاته، وتركز على الرعاية الصحية الأولية كمحور رئيسي لنظام الرعاية الصحية.
- التأكيد على ضرورة تدريب طلبة الكليات الصحية في المستشفيات الطرفية والمراكز الصحية، وعدم اقتصار هذا التدريب على المستشفيات التحويلية.
- توجيه الأطباء للتخصص في طب الأسرة وطب المجتمع، ومنحهم حوافز لا تقل عن الحوافز الممنوحة لباقي التخصصات الطبية.

9. وزارة الصحة

- وضع خطة متكاملة وشاملة لتحفيز الكوادر العاملة في الوزارة وتدريبها.
- دعم البنية البشرية والإدارية والفنية والمعلوماتية لدى الوزارة لرفع كفاءتها، لتنظيم القطاع الصحي والرقابة عليه.
- إيجاد آلية ونظام تحويل فعال وصارم، لجعل طب الأسرة والرعاية الصحية الأولية المدخل الرئيسي لتلقي الخدمات الصحية.
- ضرورة تطبيق اللامركزية في إدارة المستشفيات الحكومية، إذ لا يُعقل أن تستمر إدارة المستشفيات مركزياً من وزارة الصحة. إن تجربة مستشفى الأمير حمزة تجربة ناجحة، ويوصى بتعميمها على المستشفيات الأخرى. واللامركزية لا تعني استقلالية المستشفيات عن وزارة الصحة، وإنما تعني تخصيص موازنة محددة للمستشفى ضمن موازنة وزارة الصحة، مع منح صلاحيات واسعة للمستشفى؛ مثل التعيين والشراء والتعاقد وغيرها من الإجراءات الإدارية، على أن تمارس وزارة الصحة دورها الرقابي الصارم على إدارات المستشفيات ومساءلتها؛ أسوة بما يتم في مستشفى الأمير حمزة والمستشفيات الجامعية.
- النظر في إعادة هيكلة واجبات وزارة الصحة، بحيث يتم التركيز على وظائفها التنظيمية والرقابية ومسؤوليتها في المحافظة على الصحة العامة وتقديم الرعاية الصحية الأولية والثانوية، وعدم التوسع بالرعاية الصحية الثالثية والرابعة، ووضع استراتيجية ثابتة وطويلة الأمد للتعاقد مع القطاعات الصحية الحكومية الأخرى والقطاع الصحي الخاص لشراء الخدمات بموجب اتفاقيات عادلة تضمن مصلحة جميع الأطراف.

10. المجلس الصحي العالي

- ضرورة المحافظة على المجلس الصحي العالي مستقلاً بوصفه الآلية الرئيسية والقانونية المتاحة لربط القطاعات الصحية المختلفة والتنسيق في ما بينها لرسم السياسات العامة للقطاع الصحي ووضع الخطط الاستراتيجية الخاصة به. ورغم التحديات المحيطة بعمله، يمثل المجلس قصة نجاح اقتدت به الكثير من الدول العربية، وكان وما يزال مطلباً للجهات الدولية المانحة للاستمرار في تقديم الدعم الفني والمالي للقطاع الصحي، علماً أن هذا المجلس لا يشكل عبئاً مالياً على الموازنة العامة، إذ تساهم القطاعات الصحية بالجزء الأكبر من موازنته التشغيلية.

- الحاجة ماسة لدعم المجلس الصحي العالي بشرياً وفنياً ومالياً، ليتمكن من القيام بواجباته المنصوص عليها بموجب قانونه، وليتمكن من القيام بالمهام التي أوكلت إليه بموجب التشريعات الصحية الأخيرة والتي ذُكرت بالتفصيل في هذه المراجعة.
- تعديل قانون المجلس الصحي العالي بمنحه بعض الصلاحيات التي تتيح له مساءلة القطاعات الصحية في حال عدم التزامها بالسياسات الصحية والخطط الاستراتيجية الوطنية المتفق عليها.

ج. الرؤية المستقبلية

يعاني النظام الصحي الأردني، رغم إنجازاته الكثيرة وموقعه المتقدم، تحديات ومشاكل كثيرة لا بد من مواجهتها لتجنب تراجعها. ومن أبرزها: ازدياد الطلب على الخدمات الصحية، والاحتفاظ في المرافق الحكومية نتيجة للنمو السكاني والتحول النمطي للأمراض ووجود أعداد كبيرة من اللاجئين وارتفاع نسبة كبار السن، وارتفاع كلف الرعاية الصحية، وارتفاع نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة، وارتفاع نسبة الإنفاق على الصحة من جيب المواطن، والازدواجية في برامج التأمين الصحي، والاستخدام غير الفعال للموارد المتاحة، وصعوبة الاحتفاظ بالكوادر البشرية المدربة وهجرتها، وتركيز النظام على الرعاية الصحية الثانوية والثالثية على حساب الرعاية الصحية الأولية، والتأخر في الوصول للتغطية الصحية الشاملة والعادلة للسكان، والتطور غير المنضبط للقطاع الصحي الخاص وضعف أذرع الرقابة عليه وغياب الآليات والروافع الحكومية المحفزة له. هذا بالإضافة إلى تحديات الارتقاء بجودة الخدمات الصحية ورقمنتها، وتطوير الأساليب الإدارية للنظام الصحي.

باختصار، إن القطاع الصحي الحكومي مثقل بالأعباء، مُقلّ بالإمكانيات، تكاد سفينته تغرق. أما القطاع الصحي الخاص فغير منضبط بشكل تام، وغير مُحفّز.

إن النظام الصحي الأردني بحاجة إلى عملية إصلاح (Reform Process) للمحافظة على المكتسبات المتراكمة للنظام، وإبقائه في الموقع المتقدم، وتجنب وضعه في عنق الزجاجة. وعملية الإصلاح هذه يجب أن تكون شاملة وتغطي اللبنة أو المكونات الست للنظام الصحي (The Six Building Blocks)، وهي: الإدارة والحوكمة، والتمويل والتغطية الصحية، والموارد البشرية الصحية، والتكنولوجيا الطبية والدواء، ونظم المعلومات والرقمنة، وتقديم الخدمات الصحية.

وفي ما يلي أهم عناصر خطة الإصلاح المقترحة:

1. في مجال الإدارة والحوكمة:

- العمل على إيجاد مظلة إدارية واحدة ينضوي تحتها جميع مقدمي الخدمات الصحية الثانوية والثالثية الممولة من الحكومة (وزارة الصحة، والخدمات الطبية، والمستشفيات الجامعية)، والاستفادة من تجربة المؤسسة الطبية العلاجية (1987-1991).
- دعم البنية البشرية والإدارية والفنية والمعلوماتية لدى وزارة الصحة لرفع كفاءتها، لتنظيم القطاع الصحي والرقابة عليه.
- المحافظة على المجلس الصحي العالي مستقلاً ودعمه إدارياً وفنياً للقيام بوظيفته المتمثلة في ربط القطاعات الصحية المختلفة والتنسيق في ما بينها، ورسم السياسات العامة للقطاع الصحي ووضع الخطط الاستراتيجية الخاصة به ومتابعة تنفيذها.
- التركيز على الإدارة الصحية، وتبني الأدوات والأساليب الإدارية والمالية والاقتصادية الحديثة، وتوفير قيادات متخصصة في الإدارة الصحية على مستوى الإدارة المركزية وعلى مستوى إدارات المؤسسات الصحية، وتعديل التشريعات الصحية لدعم هذا التوجه.
- التطبيق الفعلي لسياسة اللامركزية لتوسيع مشاركة الإدارات الوسطى والدنيا والطرفية بعملية التخطيط واتخاذ القرارات.

2. في مجال التمويل والتغطية الصحية:

- العمل على إيجاد آلية لفصل التمويل عن تقديم الخدمة الصحية، خاصة في المستشفيات الحكومية. وهذا النظام متبع في كثير من دول العالم، حتى في تلك التي تقدم خدمات صحية وطنية كبريطانيا، ومطبق أيضاً في دول عربية من بينها لبنان.
- إعادة هيكلة التمويل الحكومي لغير المؤمنین صحياً، وجعله أكثر عدالة وانصافاً، بتوجيهه إلى السكان في الأخماس الثلاثة الأولى من فئات الرفاه فقط، للتقليل من الدفع المباشر (Out of Pocket) لهذه الفئات، واستثناء الأغنياء المقتدرين من الدعم وتوجيههم لشراء برامج التأمين الصحي التي تناسبهم.
- مشاركة المستفيدين بجزء من كلف المعالجة، ولو بنسب بسيطة، لترشيد الإنفاق والتقليل من الهدر.
- إدخال نظام محاسبة الكلف (Cost Accounting) والموازنات المنفصلة لكل مستشفى ومركز صحي، لمعرفة الكلف الفعلية وضبطها وتحديد المسؤوليات.

- إدخال نظام الفوترة الإلكتروني، لتحديد كلفة كل مريض سواء أكان مؤمناً أم غير مؤمن، ولضبط صرف المستلزمات الطبية والأدوية والرقابة عليها ومعرفة المستهلك النهائي لها (End User).
- وضع خريطة طريق وآليات واضحة وملزمة للوصول إلى التغطية الصحية الشاملة، مثل توحيد أنظمة التأمين الصحي المدني والعسكري، وإيجاد إدارة واحدة أو هيئة وطنية موحدة للتأمين الصحي، والزام مؤسسة الضمان الاجتماعي بتفعيل المادة الخاصة بالتأمين الصحي، وجعل التأمين الصحي إلزامياً للجميع ضمن سلة منافع وطنية - كحد أدنى - على أن تدفع الدولة أقساط التأمين الصحي للفقراء والعاطلين عن العمل وكبار السن.

3. الموارد البشرية الصحية:

- وضع خطة متكاملة وشاملة لتحفيز الكوادر الصحية العاملة في وزارة الصحة وتدريبها.
- التأكيد على ضرورة تدريب طلبة الكليات الصحية في المستشفيات الطرفية والمراكز الصحية، وعدم اقتصار هذا التدريب على المستشفيات التحويلية.
- توجيه الأطباء للتخصص في طب الأسرة وطب المجتمع، والتركيز على ابتعاث أطباء الأسرة داخلياً وخارجياً لسدّ النقص في هذا التخصص، ومنحهم حوافز لا تقل عن الحوافز الممنوحة لباقي التخصصات الطبية.
- مراجعة البرامج الطبية والصحية في الجامعات، لتزويد الطلبة بالمعارف والمهارات الفنية والعملية التي تعزز أولويات النظام الصحي الأردني وحاجاته، وتركز على الرعاية الصحية الأولية كمحور رئيسي لنظام الرعاية الصحية.

4. التكنولوجيا الطبية والدواء:

- تفعيل سياسات واستراتيجيات ترشيد صرف واستهلاك الدواء، ومحاسبة الجهات غير الملتزمة بها.
- الاستمرار في الجهود الوطنية التي بُدلت مؤخراً لتخفيض أسعار الدواء، ووضع آلية جديدة عادلة وشفافة لتسعير الأدوية تتناقض هوامش الربح فيها مع ارتفاع كلف الدواء.
- تحفيز الصناعات الدوائية المحلية، ومساعدتها في فتح أسواق جديدة.

- إلزام جميع القطاعات الصحية الرسمية بالشراء عن طريق دائرة الشراء الموحد.
- إيجاد آلية لربط إنشاء المستشفيات والمراكز الصحية وشراء التكنولوجيا الطبية المكلفة، بحاجات المجتمع وأولوياته، والاستفادة من تجارب دول أخرى في هذا المجال.

5. نظم المعلومات والرقمنة:

- ضرورة تبني استراتيجية وطنية للصحة الإلكترونية، تهدف إلى إنشاء نظام معلومات وطني فعال، يشمل السجل الطبي للمريض والأنظمة الإدارية المساعدة، ويبني على الإنجازات المتراكمة من تطبيقات برنامج «حكيم»، ويتضمن إنشاء قاعدة بيانات صحية وطنية متكاملة وموحدة تخدم كلاً من المريض والمؤسسة الصحية والمخطط الصحي وصانع القرار، وتسهل تبادل المعلومات بين المؤسسات الصحية.
- تطوير البطاقة الشخصية الإلكترونية لإدخال المعلومات الصحية عن الشخص، بالإضافة إلى إدخال سجله الطبي ومراجعاته الطبية، مما يسهل عملية متابعة الحالة الصحية للشخص أينما ذهب وعند أي طبيب.

6. تقديم الخدمات الصحية:

- إعادة النظر في واجبات وزارة الصحة، بحيث يتم التركيز على وظائفها التنظيمية والرقابية ومسؤوليتها في المحافظة على الصحة العامة وتقديم الرعاية الصحية الأولية والثانوية، وعدم التوسع بالرعاية الصحية الثالثية والرابعة، ووضع استراتيجية ثابتة وطويلة الأمد للتعاقد مع القطاعات الصحية الحكومية الأخرى والقطاع الصحي الخاص لشراء الخدمات بموجب اتفاقيات عادلة تضمن مصلحة جميع الأطراف.
- إعادة هيكلة خدمات الرعاية الصحية الأولية التي تقدمها المراكز الصحية، لضمان تكامل هذه الخدمات ورفع جودتها، وبناء جسور الثقة بين المجتمع والمراكز الصحية. ويشمل ذلك التخلّص من المراكز الصحية الطرفية التي لا حاجة لها، ودمج بعض المراكز. ويجب أن تتم إعادة الهيكلة هذه ضمن برنامج وطني شامل يتم التحضير له بعناية وبمشاركة المجتمعات المحلية.

- إيجاد آلية ونظام تحويلي فعال وصارم لجعل طب الأسرة والرعاية الصحية الأولية المدخل الرئيسي لتلقي الخدمات الصحية، على أن يكون هذا النظام ذا اتجاهين؛ بحيث يعاد تحويل المريض إلى المركز الصحي بعد انتهاء معالجته الرئيسية في المستشفى.
- وضع نظام وطني لتحفيز المؤسسات الصحية للحصول على الاعتمادية.
- إلزام المؤسسات الصحية العامة والخاصة بوضع آليات محددة للرقابة الذاتية على جودة الخدمات المقدمة، مثل وجود لجان فاعلة لكل من التدقيق الطبي، والأنسجة، والوفيات، والأدوية والعقاقير، وضبط العدوى. فضلاً عن إعداد مؤشرات جودة الخدمات المتعارف عليها عالمياً وتقديمها للجهات المعنية.
- الإسراع في تنفيذ التشريعات الصحية التي وُضعت مؤخراً والهادفة إلى رفع مستوى جودة الخدمات الصحية، ومساءلة الجهات التي لا تقوم بواجبها لتطبيق هذه التشريعات.

المراجع

1. وزارة الصحة (2018)، الخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة (2018-2022).
2. المجلس الصحي العالمي (2016)، الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن (2016-2020).
3. Zarifraftar, M. and Aryankhesal, A. (2016). Challenges of Implementation of Accreditation Standards for Health Care Systems and Organizations: A Systematic Review. Journal of Management Sciences. Vol., 201-191, (3) 2 2016. <https://pdfs.semanticscholar.org/7d08/daa6e83a6600af243cad687e3658e79572e.pdf>
4. University Research Co., LLC (2010). International Health Care Accreditation Models and Country Experiences: Introductory Report on Options for the Republic of South Africa. Health Care Improvement Project/USAID, February 2010. https://www.usaidassist.org/sites/default/files/international_accreditation_models_feb0_10.pdf
5. Australian Commission on Safety and Quality in Health Care (2015). Credentialing health practitioners and defining their scope of clinical practice: A guide for managers and practitioners. <https://www.safetyandquality.gov.au/sites/default/files/migrated/Credentialing-health-practitioners-and-defining-their-scope-of-clinical-practice-A-guide-for-managers-and-practitioners-December2015-.pdf>

الملاحق

الملحق رقم (1)

قائمة الخطط والسياسات والاستراتيجيات والتشريعات الصحية التي تمّت مراجعتها

الوثيقة	الجهة المعنية
قانون المسؤولية الطبية رقم (25) لسنة 2018	وزارة الصحة/ المجلس الصحي العالي/ نقابة الأطباء
نظام اعتماد المؤسسات الصحية رقم (105) لسنة 2016	المجلس الصحي العالي
نظام إعادة ترخيص العاملين في المهن الصحية رقم (46) لسنة 2018	وزارة الصحة/ المجلس الطبي الأردني/ المجلس الصحي العالي
الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن للأعوام (2016-2020)	المجلس الصحي العالي
الخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة للأعوام (2018-2022)	وزارة الصحة
الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي (2018-2022)	رئاسة الوزراء/ المجلس الصحي العالي/ وزارة الصحة
تقرير حالة البلاد لعام 2018 (التوصيات الخاصة بمجال الصحة)	المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الملحق رقم (2)

نموذج مراجعة وتحليل الاستراتيجية/ الخطة

الأداء	الصعوبات/ أسباب الانحرافات أو عدم التنفيذ	نسبة الإنجاز	قيمة المؤشر		اسم المؤشر	الهدف المحوري
			القيمة المستهدفة	قيمة الأساس		

الملحق رقم (3):
الأهداف الاستراتيجية الرئيسية والفرعية للاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن (2016-2020)

الأهداف الاستراتيجية الفرعية (المخرجات)	الأهداف الاستراتيجية الرئيسية (النتائج)
<p>دور واضح ومفعل للمجلس الصحي العالي.</p> <p>شراكة فاعلة بين جميع القطاعات ذات الصلة.</p> <p>خطط وسياسات وقرارات مبنية على الأدلة والبراهين.</p> <p>أنظمة معلومات متطورة وتطبيقات فعالة لأنظمة الصحة الإلكترونية.</p> <p>تشريعات مُقنّة ومفعّلة تحسّن أداء النظام الصحي.</p> <p>مشاركة ومساءلة مجتمعية وممارسات نزيهة.</p> <p>خدمات رعاية صحية أولية وثانوية وثالثية متكاملة وذات جودة.</p> <p>الأمراض غير السارية تحت السيطرة.</p> <p>الأمراض السارية المستجدة محددة الانتشار.</p> <p>خدمات رعاية صحية منزلية متاحة للجميع.</p> <p>خدمات صحية طارئة ذات جاهزية عالية.</p> <p>موارد بشرية صحية مؤهلة ومدربة وكافية.</p> <p>تأمين صحي اجتماعي لجميع المواطنين.</p> <p>إنفاق صحي كفؤ مبني على احتواء الكلفة.</p> <p>موارد مالية متوفرة من خلال</p> <p>المساعدات الخارجية، لتغطية اللاجئين والعمالة المهاجرة.</p> <p>سياسة علاجية مُماسّسة ومتطورة</p> <p>صادرات الدواء الأردنية في نمو مستمر وتحقق تنافسية عالية</p> <p>ريادة طبية ذات مهنية عالية تلبّي احتياجات السوقين المحلية والخارجية.</p>	<p>بيئة سياسات وحوكمة رشيدة ترقى بمستوى أداء النظام الصحي.</p> <p>خدمات صحية متكاملة محورها الفرد وتستجيب للاحتياجات المتزايدة.</p> <p>حماية صحية ومالية واجتماعية لجميع السكان مبنية على أسس عادلة.</p> <p>استثمار في القطاع الصحي يعزز الاقتصاد الوطني ويدعم التنافسية.</p>

الملحق رقم (4):
المحاور والأهداف الاستراتيجية للخطة التنفيذية
لإصلاح القطاع الصحي (2018-2022)

الأهداف الاستراتيجية للمحور	محاور الاستراتيجية
تحسين جودة وسلامة خدمات الرعاية الصحية الأولية، وضمان استمرارياتها.	محور الرعاية الصحية الأولية
تحسين رصد الأمراض السارية ومكافحتها.	
الحد من انتشار الأمراض غير السارية.	
تعزيز خدمات الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة وصحة الطفل.	
تحسين الإصحاح البيئي والصحة المهنية وسلامة الغذاء.	
تعزيز صحة طلبة المدارس والبيئة المدرسية.	محور الموارد البشرية
إيجاد سياسات وشراكات لتعزيز إدارة الموارد البشرية في القطاع الصحي.	
تخطيط القوى العاملة بناءً على الخدمات الصحية واحتياجات المجتمع.	
إدارة الموارد البشرية الصحية من أجل جذب القوى العاملة في المجال الصحي والاحتفاظ بها وتحفيزها.	محور التأمين الصحي
تحقيق تأمين صحي شامل لجميع المواطنين.	
إدارة كفاءة وفاعلية للموارد المالية، وضبط الإنفاق وتوجيهه.	محور القطاع الدوائي
تسجيل الدواء الأردني خلال مدة أقصاها 120 يوماً.	
رفع نسبة مساهمة الصناعات الدوائية الأردنية في فاتورة الدواء محلياً.	
تطوير البنية التحتية لتصنيع الأدوية البيولوجية وأدوية مشتقات الدم والمطاعيم محلياً.	
الرقابة الصيدلانية.	محور السياحة العلاجية
زيادة أعداد المرضى الذين يقصدون الأردن للعلاج، وزيادة الدخل الناتج عن السياحة العلاجية.	

الأهداف الاستراتيجية للمحور	محاور الاستراتيجية
تطوير برامج سلامة المرضى ومأسستها.	محور الاعتمادية وضبط الجودة
بناء القدرات ورفع الكفاءات	
تحفيز المؤسسات الصحية وتمكينها لبناء نظم الجودة وسلامة المرضى والحصول على الاعتمادية.	
دلائل إرشادية وبروتوكولات علاجية معتمدة ومطبقة في القطاعات الصحية في الأردن.	محور الصحة الإلكترونية
رقمنة القطاع الصحي (وزارة الصحة، الخدمات الطبية الملكية، المستشفيات الجامعية).	
الاتصال ونشر المعرفة.	محور الشراكة بين القطاعين العام والخاص
تبني نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في بناء المستشفيات الجديدة وتشغيلها وإدارتها.	
تبني نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في بناء المراكز الصحية الجديدة وتشغيلها وإدارتها.	
تبني نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في زيادة كفاءة الإدارة المالية في القطاع العام وفعاليتها.	
تبني نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتشغيل المنشآت الصحية وإدارتها.	
المشاركة في توفير الخدمات الطبية التخصصية والخدمات المساندة غير الطبية.	
زيادة كفاءة وفعالية الإدارة المالية في القطاع الصحي العام.		محور الحاكمية
تطبيق اللامركزية في إدارة المؤسسات الصحية.	

الملحق رقم (5):
المحاور والأهداف الاستراتيجية المحورية للخطة الاستراتيجية
لوزارة الصحة (2018-2022)

الأهداف الاستراتيجية للمحور	محاور الاستراتيجية
تحسين جودة الرعاية الصحية الأولية.	محور الرعاية الصحية الأولية.
الحد من انتشار الأمراض السارية والسيطرة عليها.	
الحد من انتشار الأمراض غير السارية والسيطرة عليها.	
تعزيز خدمات الصحة النفسية والإدمان.	
تعزيز خدمات الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة وصحة الطفل.	
الحد من المخاطر الصحية المرتبطة بصحة البيئة.	
تعزيز خدمات الصحة المدرسية بجميع مكوناتها.	
تعزيز ممارسة السلوكيات الصحية في المجتمع.	
تعزيز برامج الصحة المهنية.	
تحسين خدمات الإسعاف والطوارئ في المستشفيات.	محور الرعاية الصحية الثانوية والثالثية.
تحسين جودة الخدمات السنية.	
تحسين جودة الخدمات الصيدلانية.	
ضمان استمرارية بيئة آمنة إشعاعياً.	
تحسين جودة خدمات الرعاية الصحية الثالثية.	محور الموارد البشرية.
تحسين استقطاب الكوادر الفنية المؤهلة للعمل في وزارة الصحة.	
بناء قدرات العاملين.	
إيجاد سياسات لتحفيز الموارد البشرية.	
تحسين الأدوات الفاعلة لإدارة الموارد البشرية وتفعيل استخدامها.	

الأهداف الاستراتيجية للمحور	محاور الاستراتيجية
التوسع التدريجي في نظام التأمين الصحي الذي يشمل جميع المواطنين.	محور التغطية الصحية الشاملة.
زيادة كفاءة وفاعلية إدارة التأمين الصحي وحوسبتها.	
التوسع في اعتمادية المستشفيات والمراكز الصحية والوحدات المتخصصة.	محور تحسين جودة الخدمات.
الاستمرار في تطبيق معايير جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، والمشاركة بها.	
قياس الأداء في المستشفيات.	
تطوير البنية التحتية لمرافق الوزارة.	محور البنية التحتية.
تطوير الأجهزة الطبية والنقل الطبي.	
استكمال إنشاء البنية التحتية اللازمة لمنظومة معلوماتية ومعرفية متكاملة.	محور إدارة المعرفة.
ضبط الإنفاق وترشيده.	محور الإدارة المالية.
مأسسة ممارسات الحاكمة في الوزارة.	محور الحوكمة وتطبيق اللامركزية.
تطبيق اللامركزية في إدارة المؤسسات.	
تعزيز الدور القيادي والتنظيمي والرقابي للوزارة/ المهن والمؤسسات الصحية.	
تعزيز الدور القيادي والتنظيمي والرقابي للوزارة/ الأزمات والكوارث المحتملة.	
تعزيز الدور القيادي والتنظيمي والرقابي للوزارة/ السياحة العلاجية.	

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور التنمية المجتمعية (1)

الأسرة والطفولة





796	الملخص التنفيذي
798	التقديم
799	أولاً: متابعة استراتيجيات الأسرة والطفولة
799	- الاستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية
801	- الاستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن (2018-2022)
802	- الاستراتيجية الوطنية لتنمية الطفولة المبكرة
803	- الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013)
804	- الإطار الوطني للحدّ من عمل الأطفال
	- الخطة التنفيذية لتعزيز استجابة
806	المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018)
807	- الاستراتيجية الوطنية للإرشاد الأسري
808	ثانياً: مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
814	ثالثاً: النظرة المستقبلية
814	- الأسرة
814	- قضايا كبار السنّ
815	- الطفولة والطفولة المبكرة
815	- قضية عمل الأطفال
816	- قضية حماية الأسرة
816	- قضية الإرشاد الأسري
817	التوصيات

الملخص التنفيذي

هناك العديد من الاستراتيجيات التي تحكم قطاع الأسرة والطفل، وهي في معظمها استراتيجيات غير محدثة؛ مثل، الاستراتيجية الوطنية لتنمية الطفولة المبكرة (2000)، والخطة الوطنية للطفولة (2004-2014)، واستراتيجية الأسرة الأردنية (2005)، واستراتيجية الحد من عمل الأطفال (2006)، وخطة العمل الثانية للطفولة المبكرة (2008-2012)، واستراتيجية الإرشاد الأسري (2009)، والخطة التنفيذية لتعزيز استجابة المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018)، ووثيقة سياسات الفرصة السكانية (2017)، والاستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن (2018-2022)، والخطة الوطنية للحد من زواج من هم دون سن 18 سنة في الأردن (2018-2022).

ويعدّ قطاع الأسرة والطفولة عابراً للقطاعات؛ لتأثره وتأثيره فيها أولاً، ولتعدد اختصاصاته ثانياً، إذ إنّ قضايا الأسرة والطفل تتقاطع مع العديد من الاستراتيجيات والسياسات الوطنية، مثل: سياسات الفقر واستهداف الأسر، والسياسات الصحية، وسياسات التعليم، وسياسات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي، وسياسات التقاعد، بالإضافة إلى سياسات الإسكان، والمواصلات، وحماية البيئة.

ويشرف المجلس الوطني لشؤون الأسرة على هذا القطاع إشرافاً مباشراً، وقد تأسس هذا المجلس في عام 2001، ويعمل بوصفه مظلة داعمة للمؤسسات المعنية بشؤون الأسرة في إعداد الاستراتيجيات ومتابعة ما يختصّ بالقطاع من استراتيجيات. وهو يعتمد النهج التشاركي في أعماله من خلال تشكيل اللجان الوطنية وفرق العمل لإنجاز مهامه.

إلا أنّ هذا القطاع تشوبه الضبابية نظراً لضعف الرؤية الوطنية الموحدة للأسرة في ظل غياب استراتيجية محدثة، إضافة إلى تعدد اختصاصات استراتيجياته، وتعدد المؤسسات المعنية بتنفيذها، وصعوبة التنسيق والمتابعة، عدا نقص المؤشرات الأسرية الرسمية الوطنية على مستوى الأسرة مما يعيق بناء السياسات المتخصصة وفق نهج علمي.

لذلك، لا بدّ من العمل على تحديث رؤية الدولة لتراعي المنظور الأسري عند رسم السياسات وصياغة المؤشرات، وكذلك تطوير استراتيجية الأسرة الأردنية لتكون الموجه للاستراتيجيات الأخرى ذات العلاقة ضمن منظور شمولي، بالإضافة إلى إيجاد آلية رسمية حكومية ضمن رئاسة الوزراء ووزارة التخطيط والتعاون الدولي لمتابعة تلك الاستراتيجيات ومخرجات أعمال اللجان وفرق العمل المتخصصة، والعمل على توفير الإحصائيات الوطنية الأسرية التي تُعدّ الأسرة وحدة التحليل للمتغيرات.

وتستعرض هذه المراجعة أهم الاستراتيجيات ذات العلاقة بالأسرة والطفل، وتوضّح تقدّم العمل المنجز بعد تقرير حالة البلاد لعام 2018، وتتابع توصيات ذلك التقرير، وتضع نظرة تحليلية مستقبلية للإجراءات المطلوبة، ثمّ تستعرض التوصيات المقترحة.

التقديم

تعد الأسرة اللبنة الأساسية في بناء المجتمع الأردني، ويناط بها العديد من الأدوار من أجل إعداد أفراد أسوياء وتنشئتهم تنشئة سليمة، والمساهمة في تحقيق الأمن الفكري لهم بعيداً عن مظاهر الإرهاب والتطرف. ويبلغ عدد الأسر في الأردن 2.1 مليون أسرة، 98% منها أسر نووية، و2% فقط أسر ممتدة.

ويتميز المجتمع الأردني بتركيبة سكانه الفتية، إذ تبلغ نسبة السكان للفئة العمرية ما دون 15 عاماً 34.3%، ونسبة السكان للفئة العمرية 15-64 عاماً 62%، ونسبة السكان لكبار السن (65 عاماً فأكثر) 3.7%. وبسبب هذه التركيبة، فإن معدلات الإعالة ما زالت مرتفعة، إذ بلغت 61.4%. وتناقص متوسط حجم الأسرة بصورة معنوية من 6.7 أفراد في عام 1979 إلى 5.4 في عام 2004، ثم أصبح 4.8 في عام 2018¹. وجاءت وثيقة الفرصة السكانية² لتضع سيناريوهات التركيبة السكانية انطلاقاً من أن السكان في مرحلة من المراحل، في حال استمرار برامج التوعية والخدمات المناسبة، ستخفض معدلات إنجابهم وكذلك معدلات الإعالة، وستكون فئة السكان في قوة العمل الأعلى، والتي يترتب عليها فرصة سكانية إن تم استغلالها الاستغلال الأمثل، وتهيئة البنى التحتية الاقتصادية والصحية والتعليمية. وأظهر المسح المتعلق بمسكن الأسرة في تقرير أحوال الأسرة الأردنية لعام 2018، أن غالبية الأسر (ما نسبته 62%) تمتلك مسكنها، و35% مستأجرة للمساكن، و3% من الأسر تقطن في مساكن مملوكة لأحد الأقارب مقابل 1.0% تشغل المسكن مقابل العمل. أما بالنسبة لمؤشرات الزواج، فقد بلغ معدل الزواج الخام 7 لكل ألف من السكان، وبلغ معدل الطلاق 2 لكل ألف من السكان.

ومن النتائج المعلنة من مسح نفقات ودخل الأسرة³، بلغ متوسط الإنفاق السنوي للأسر على السلع الغذائية وغير الغذائية والخدمات 12519 ديناراً، إذ شكل الإنفاق على الغذاء 32.6%، والإنفاق على السلع غير الغذائية 67.4% (أعلى إنفاق لمجموعة المسكن والمياه والكهرباء والغاز)، وحتى وقت إعداد هذه المراجعة لم تصدر أي أرقام رسمية حول الفقر، ولا يمكن الاعتماد على الإحصائيات الأخيرة للفقر في عام 2010 نظراً للاختلافات التي طرأت على حياة الأسرة. ويشير مسح السكان والصحة الأسرية إلى أن 44% من سكان المناطق الحضرية يقعون في الخمسين⁴ الأعلىين للرفاهة مقارنة بـ 9%

1 دائرة الإحصاءات العامة 2018، الكتاب الإحصائي السنوي.

2 المجلس الأعلى للسكان 2017، وثيقة سياسات الفرصة السكانية.

3 دائرة الإحصاءات العامة 2018، مسح نفقات ودخل الأسرة.

4 الخمسان الأعلىين: خمس الرفاهة التي تعتمد على توفر السلع الاستهلاكية وخصائص المسكن.

فقط لسكان الريف. ورغم كل الجهود الوطنية للحد من العنف الأسري، إلا أن الظاهرة ما تزال موجودة؛ إذ يشير مسح السكان والصحة الأسرية إلى أن حوالي 26% من السيدات اللواتي سبق لهن الزواج وأعمارهن 15-49 سنة، تعرضن للعنف من قبل القرين (الزوج). كما أن 81% من الأطفال تعرضوا لأساليب الانضباط العنيف.

وانطلاقاً من أهمية تعزيز مكانة الأسرة كوحدة أساسية لبناء المجتمع، ولتعزيز دورها في المجتمع لتمكينها من المساهمة في المحافظة على موروث الأمة القيمي والحضاري إلى جانب مواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، جاء تأسيس المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2001، ليعمل بوصفه مظلة داعمة للتنسيق وتيسير عمل الشركاء من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص في القضايا الخاصة بالأسرة. كما يعمل المجلس بوصفه هيئة فكرية للسياسات، وهيئة تنسيق ومتابعة، وهيئة لكسب التأييد وحشد الدعم للقضايا الأسرية.

وقد طرأت العديد من التطورات في مجال السياسات الأسرية بمستوياتها المختلفة، سواء أكانت استراتيجيات وخطط عمل وبرامج وأطر للتنسيق أم قرارات وتشريعات وقوانين؛ مع الأخذ بعين الاعتبار أن تفرغ مجالات الأسرة واختصاصاتها يجعل من قضاياها عابرة للقطاعات الصحية والتعليمية والاجتماعية والسياسية والثقافية والاقتصادية.

أولاً: متابعة استراتيجيات الأسرة والطفولة - الاستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية

عمل المجلس الوطني لشؤون الأسرة منذ بداية تأسيسه، ومن خلال قنوات استشارية مع مؤسسات الدولة، على إعداد الاستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية في عام 2005، والتي أطلقت تحت رعاية ملكية، وتضمنت خطة تنفيذية خمسية تمّ تعميمها من قبل رئاسة الوزراء.

ولم تقم الجهات المعنية بتنفيذ المطلوب خلال مدة الاستراتيجية، وما تمّ تنفيذه من الاستراتيجية نُفذ حديثاً نتيجة للتطور والتحديث.

لقد كانت الخطة التنفيذية طموحة جداً، وأوردت العديد من البرامج والأنشطة البعيدة عن واقع المؤسسات ذات الصلة وإمكاناتها آنذاك، ولم تُرصد المخصصات المالية الحكومية الكافية لتنفيذها، ولم تصمّم أيّ متابعة لها؛ علماً أن الخطة التنفيذية تضمنت مؤشرات التنفيذ. ولم يتم تحديث الاستراتيجية وخططها التنفيذية حتى وقت إعداد هذه المراجعة، وكان توجه المجلس التأمني في ما يخص صياغة استراتيجية خاصة بالأسرة، إذ إنه أعدّ العديد من الاستراتيجيات المتخصصة لأفراد الأسرة (والتي سيتم تناولها لاحقاً

في المراجعة)؛ مثل استراتيجيات كبار السن والطفولة والطفولة المبكرة، والاستراتيجيات المرتبطة بقضايا متخصصة، مثل: الإرشاد الأسري والعنف الأسري.

وفي ضوء التجارب السابقة للمجلس، وتعثُر تنفيذ الاستراتيجية من قبل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ذات العلاقة، يكتفي المجلس الوطني لشؤون الأسرة حالياً بالأطر الوطنية والوثائق الرسمية الموجهة لقضايا الأسرة بشكل عام، وبأعمال ومخرجات اللجان المتخصصة التي أنشأها لغايات متعددة؛ مع الأخذ بعين الاعتبار أن استراتيجية الأسرة تنظر للأسرة بوصفها وحدة متكاملة للتدخلات والبرامج، وهذا النهج الأسري في التخطيط ما زال بعيداً جداً عن أطر التخطيط التي تنفذها المؤسسات الوطنية، والتي ترى أن الفرد هو الوحدة الأساسية للتخطيط وللتدخلات. ولتوفير عددٍ من تلك المؤشرات، طوّر المجلس الوطني لشؤون الأسرة آلية تقييمية مبتكرة لمخرجات أعمال القطاعات المختلفة ومن منظور أسري. هذه الآلية هي عبارة عن تقرير أحوال الأسرة الأردنية، وهو تقرير دوري يصدر كل ثلاث سنوات، ويتم من خلاله تنفيذ دراسة ميدانية على عينة ممثلة من الأسر على مستوى المملكة، ويعدّ من الوثائق النادرة التي تنظر للأسرة كوحدة تحليل عند رصد القضايا ذات الصلة، وأنبثق عنه العديد من التوصيات للمحاور المختلفة، وتمّ نشره وإطلاقه. وقد صدر العدد الأول من التقرير في عام 2014⁵، وصدر العدد الثاني في عام 2018⁶، وتضمّن كلٌّ منهما مؤشرات تعكس واقع الأسرة واتجاهاتها لعدد كبير من القضايا الصحية، والتعليمية، والاجتماعية، والاقتصادية، وقضايا الإسكان والبنى التحتية.

ومن خلال قراءة مؤشرات التقرير، يتبيّن أنّها تعكس التطور التي ساهمت بحدوثه المؤسسات المعنية بحسب القضية. أمّا اتجاهات الأسر، فتعكس مفاتيح التدخلات التي يمكن للمؤسسات الاستثمار فيها لتنفيذ برامجها. ومن المأمول أن يلقى التقرير الاهتمام من الحكومات ليكون أداة رصد للإنجازات التي تنعكس على الأسر بشكل أساسي. وقد أقرت رئاسة الوزراء حديثاً، الخطة الوطنية التي أعدها المجلس الأعلى للسكان بالتعاون مع الشركاء للحدّ من زواج من هم دون سن 18 سنة في الأردن (2018-2022)، وتمّ إيلاء مهمة متابعة الخطة للمجلس الوطني لشؤون الأسرة. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الخطة طموحة كباقي الخطط والاستراتيجيات الأردنية، كما أنّها خطة متعددة القطاعات، واعتمدت في وضعها على البرامج الحالية التي تقدّم، وليس على الأولويات الوطنية التي يجب أن تنفَّذ وتُدعّم.

5 المجلس الوطني لشؤون الأسرة 2014، تقرير أحوال الأسرة الأردنية.

6 المجلس الوطني لشؤون الأسرة 2018، تقرير أحوال الأسرة الأردنية.

- الاستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن (2018-2022)

في عام 2017 طوّر المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع اللجنة الوطنية لمتابعة الاستراتيجية الأولى (شُكلت بقرار من رئاسة الوزراء في عام 2012)، الاستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن (2018-2022). وهي الاستراتيجية الثانية في هذا المجال، والتي تم خلال إعدادها استشارة كبار السن أنفسهم. واللافت للانتباه أن قضايا كبار السن ما زالت لا تحظى بالاهتمام الكافي على الأجندات الوطنية. إذ إن الخدمات الأساسية؛ من تأمينات اجتماعية - وخاصة للفئات غير العاملة - والرعاية الصحية المتخصصة، غير متوفرة، رغم أن الاستثمار في رعايتها وخدمتها يوفر مستقبلاً كلف الخدمات الصحية والاجتماعية المتخصصة.

ولعل أهم ما يدل على عدم الاهتمام بهذه القضية، هو إلغاء قسم كبار السن في وزارة الصحة واقتصاره على برنامج محدد، وكذلك اقتصار برامج قسم كبار السن في وزارة التنمية الاجتماعية على ترخيص دور كبار السن ومتابعتها. كما أن ضعف التشريعات الحالية التي - على سبيل المثال - لم تُرخص الخدمات الاجتماعية المنزلية لكبار السن، ولم تضع شروطاً وأسساً للرعاية البديلة، يدل على عدم الاهتمام بهذا الجانب.

إن الاستراتيجية الحالية لم تأت بما هو جديد أو مختلف عن الاستراتيجية السابقة، حتى على مستوى خططها التنفيذية، الأمر الذي يدل على أنه لم يتم العمل على الاستراتيجية الأولى سابقاً. بالإضافة إلى أن هذه الاستراتيجية انتهجت النهج التنموي عوضاً عن النهج الرعائي؛ مع أن التنفيذ ينحاز على أرض الواقع إلى برامج النهج الرعائي. واللافت للانتباه أن الخطة التنفيذية تختلف شكلاً عن النموذج التقليدي المتبع في إعداد الخطط التنفيذية، فهي تخلو من مؤشرات الأداء، مما يجعل من الصعب تتبعها وقياس مدى تنفيذها، بالإضافة إلى أن أي نشاط - وإن كان عدد المستهدفين فيه قليلاً جداً - يُعد من الإنجازات المهمة في القطاع.

ومن أهم التطورات تلك المبادرة التي قامت بها وزارة التنمية الاجتماعية، والمتمثلة في مراجعة تعليمات⁷ ترخيص دور الرعاية ونظام الترخيص⁸ لدور الرعاية والأندية، والتي وضحت جهود المجلس الوطني لشؤون الأسرة من خلال تشكيله لجنة للعمل على دعم موقف الأردن لتطوير اتفاقية دولية تخص كبار السن وبدعوة من الأمم المتحدة، كما أنه يتم تنفيذ مشاريع لمؤسسة (GIZ) والجمعية العالمية الكندية ومنظمة «هيلب إيج إنترناشيونال» والتي تستهدف سيدات المجتمع لتمكينهن من خلال تدريبهن لتقديم

7 تعليمات ترخيص دور الرعاية الإيوائية للمسنين لسنة 2014.

8 نظام ترخيص دور رعاية المسنين والأندية الخاصة بهم رقم (81) لسنة 2012.

الرعاية المنزلية لكبار السن. ويتم حالياً الإعداد لعقد مؤتمر إقليمي يعدّ الأول من نوعه في الأردن لقضايا كبار السن، وذلك في شهر كانون الأول من عام 2019.

- الاستراتيجية الوطنية لتنمية الطفولة المبكرة

في عام 2000 قام الفريق الوطني لتنمية الطفولة المبكرة بإعداد استراتيجية تنمية الطفولة المبكرة، وفي عام 2008 حتى أعدت خطة العمل الثانية للطفولة المبكرة (2008-2012)، ولكنها لم تحدّث حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

ولعلّ تأسيس الفريق الوطني لتنمية الطفولة المبكرة تحت مظلة المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2018، من أهم التطورات على مستوى السياسات في هذا المجال. فمن أبرز أدوار المجلس وفقاً لما جاء في قانونه رقم (27) لسنة 2001⁹؛ متابعة تطبيق الاستراتيجية الوطنية لتنمية الطفولة المبكرة، ودعم جهود مؤسسات المجتمع وهيئاته في القطاعين العام والخاص لتحقيق التنسيق والتكامل في ما بينها لتوفير الرعاية الشمولية للأطفال. إذ تنص رسالة الفريق على التشبيك والتنسيق بين جميع الأطراف العاملة في الطفولة المبكرة في الأردن لضمان توحيد الجهود وتضافرها وتكاملها، لكسب التأييد لقضايا الطفولة المبكرة، وتحقيق أفضل استثمار للموارد والوقت في تحقيق الأهداف ضمن رؤية وطنية مشتركة.

ويشرف الفريق، تحت إشراف المجلس الوطني لشؤون الأسرة، على تنفيذ التوجهات والسياسات الوطنية الخاصة بتنمية الطفولة المبكرة والتزام المؤسسات الشريكة بها، لتكون مرجعيتها في إعداد خططها المؤسسية، على أن يعمل الفريق مراقباً للعمليات الخاصة بالطفولة المبكرة وتوجيهها من خلال إعداد التقارير الدورية ورصد المؤشرات ذات العلاقة، ورصد البرامج والأنشطة وتوجيهها للأولويات، ووضع المقترحات لمعالجة الثغرات، بالإضافة إلى كسب التأييد لقضايا الطفولة المبكرة على المستويات كافة، ورصد توصيات المؤتمرات الوطنية والإقليمية، وإعداد مقترحات المشاريع المشتركة التي تحاكي الأولويات الوطنية.

ويتابع الفريق من خلال لجانته التي شكّلت، سياسات وزارة التربية والتعليم في التوسع برياض الأطفال، واقتراح المبادرات والبدائل العملية. إضافة إلى التنسيق لقضايا التوعية الوالدية، والتي تشهد تنافساً بين المؤسسات غير الحكومية على التمويل والتنفيذ، في ضوء غياب سياسات وطنية خاصة بتلك التوعية، تنظّم الأولويات وتدعم الاستدامة

9 قانون المجلس الوطني لشؤون الأسرة رقم (27) لسنة 2001.

لمخرجات هذه الأنشطة والبرامج. ويعمل الفريق على رصد مؤشرات الطفولة المبكرة تمهيداً لإعداد تقرير وطني يعكس حالة الطفولة المبكرة خلال عام 2019 ويعدّ الأساس لقياس التطورات المستقبلية، إضافة إلى إعداد تقرير تحليلي لبرامج الطفولة المبكرة وتوضيح الثغرات فيها. كما يتم العمل على تطوير التشريعات الخاصة بالحضانات. إضافة إلى أن العمل جارٍ على تطوير المعايير النمائية للأطفال (0-4 سنوات) من قبل المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع الشركاء، علماً أن وزارة التربية والتعليم عملت حديثاً على تطوير المعايير النمائية للأطفال في رياض الأطفال. ولا بدّ من تسليط الضوء على الازدواجية في البرامج التي تستهدف تحديث أنظمة تراخيص رياض الأطفال والحضانات وما يرافقها من تشريعات، وقد تنبّهت الحكومة إلى هذه الازدواجية حديثاً، ودعت إلى اجتماع تنسيقي مع الفاعلين في هذا المجال. إضافة إلى أن هناك ازدواجية وتداخل بين المشاريع التي يعمل عليها المجلس الوطني لشؤون الأسرة ووزارة التربية والتعليم وهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي، في إعداد معايير الأطفال وتداخل الفئات العمرية.

ولعلّ القصور الأكبر في تنفيذ تلك الاستراتيجية يأتي ضمن اعتمادية البرامج وضبط الجودة والمتابعة على الخدمات؛ مثل الحضانات ورياض الأطفال، إضافة إلى القصور في إنشاء مراكز التميز للخدمات التعليمية، ومأسسة برامج التوعية الوالدية والإرشاد الأسري، ودعم مشاركة الأسر في العملية التعليمية. عدا القصور الواضح في المحاور المتعلقة بثقافة الطفل، مثل: إنشاء النوادي الصيفية في المدارس الحكومية، وتوفير ساحات وملاعب في المؤسسات الحكومية، والتوسع في إنشاء الملاعب والحدائق الصديقة للطفل، بالإضافة إلى نشر الوعي لدى العاملين في الحضانات ورياض الأطفال حول أهمية التعليم الرقمي، وتنفيذ البرامج الإعلامية المتخصصة للأطفال.

- الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013)

شهد عام 2004 إعداد آخر استراتيجية معلنة لهذا القطاع، إذ قام المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي واليونيسيف ومجموعة من الخبراء من المؤسسات الوطنية والدولية، بإعداد الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013)، وتم إطلاقها برعاية الملك عبد الله الثاني والملكة رانيا العبدالله. وهذه الاستراتيجية لم يتم تحديثها بعد. أما في ما يخص البرامج التعليمية لهذا القطاع؛ فإن اللجنة الوطنية للموارد البشرية أصدرت في عام 2015 «الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)»¹⁰.

10 اللجنة الوطنية للموارد البشرية 2015، الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).

وتتمثل أهم التطورات في هذا المجال، بالانتهاء من إعداد قانون حقوق الطفل في عام 2019، الذي أعدّه المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتنسيق مع المؤسسات الوطنية الحكومية وغير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، وتمّ تحديد كُلفه المالية وإرساله إلى رئاسة الوزراء مباشرة، بالإضافة إلى كسب التأييد مع مجلسي النواب والأعيان لإقراره. كما يتمّ العمل من قبل المجلس الوطني لشؤون الأسرة والشركاء على إعداد التقرير الدوري السادس لاتفاقية حقوق الطفل، وتقرير الظل الذي يعدّه مجموعة من الأطفال من فئة اليافعين. ويتمّ العمل أيضاً على مأسسة برامج الرعاية الوالدية في كل من وزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الصحة، ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، بمبادرة من المجلس الوطني لشؤون الأسرة وبدعم من اليونيسيف.

- الإطار الوطني للحدّ من عمل الأطفال

أعدت آخر استراتيجية معلنة للقطاع في عام 2006، عندما قامت وزارة العمل بالتنسيق 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 الاستراتيجية الوطنية للحدّ من عمل الأطفال¹¹. أما آخر وثيقة سياسات لهذا القطاع، فهي التي أعدّها المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2011 بالتعاون مع الشركاء الرئيسيين من وزارات العمل، والتنمية الاجتماعية، والتربية والتعليم، متمثلة في الإطار الوطني للحدّ من عمل الأطفال¹²، والذي يتم العمل على تعديله مع الوزارات والجهات المعنية ليتماشى مع التطور التشريعي ومع مبادئ إدارة الحالة الوطنية المتفق عليها في إجراءات العمل لحماية الأسرة. كما يتم العمل على تحديث إجراءات العمل الوطنية لحالات عمل الأطفال. ويمثل الإطار الذي تمّ إقراره من رئاسة الوزراء، وثيقة عمل وطنية تحدّد المسؤوليات والأدوار لجميع الجهات المعنية، وآليات الاستجابة لحالات عمل الأطفال، من حيث التنسيق وإيجاد آليات لتحويل الحالات بما يتناسب ونوع الخدمة الواجب تقديمها، وتمّ لاحقاً إعداد دليل للإجراءات التفصيلية للإطار، لكنها بقيت غير مفعلة. كما أعدت وزارة التنمية الاجتماعية في عام 2018 مسودة لاستراتيجية الأطفال في أوضاع الشوارع، والتي تضمّ الأطفال المتسولين والعاثين في النفايات والباعة المتجولين، وقد بقيت هذه الاستراتيجية حبيسة أدراج الوزارة، ولم يتمّ إقرارها.

11 وزارة العمل 2006، الاستراتيجية الوطنية للحدّ من عمل الأطفال.

12 المجلس الوطني لشؤون الأسرة 2011، الإطار الوطني للحدّ من عمل الأطفال.

والجدير توضيحه أن هذا المجال يعاني من تناثر المسؤوليات وعدم وضوح الأدوار، مما يؤدي إلى ضعف تقدم العمل، إذ إن التعديل الأخير على قانون الأحداث في عام 2014 أعطى وزارة التنمية الاجتماعية دوراً، باعتبار الأطفال العاملين ضمن الأطفال المحتاجين للحماية والرعاية، أي أنهم يدخلون ضمن اختصاصها وإجراءاتها. وكانت المسؤولية قبل تلك التعديلات تقع على عاتق وزارة العمل في ما يخص الأطفال العاملين¹³ عند أصحاب محلات الورش المهنية، ويتم مخالفة صاحب العمل في هذه الحالة. أما وزارة التنمية الاجتماعية فكان دورها التعامل مع الأطفال المتسولين من خلال قسم التسول. علماً أن القانون نفسه أعطى إدارة شرطة الأحداث مسؤولية تسليم البلاغات. فكان القانون – والحالة هذه- ينقصه الوضوح في ما يخص الإجراءات للتعامل مع هذا الوضع. وفي مبادرة لوزارة التنمية الاجتماعية في عام 2018، تم إعداد مسودة نظام خاص بالطفل العامل باسم «مشروع نظام حماية الطفل من العمل خلافاً للتشريعات»¹⁴. وقد وضح هذا النظام دور وزارة التنمية الاجتماعية وشركائها الرئيسيين في سحب الطفل وإعادةه إلى مقاعد الدراسة، وضمن مبدأ إدارة الحالة. كما أوضح النظام دور وزارة العمل في ذلك. إلا أن النظام ما زال طي الأدرج في انتظار الانتهاء من التعديلات على قانون الأحداث، والتي استغرقت وقتاً طويلاً، وتضمنت اجتماعات جدلية تنافرت فيها الأقطاب حول الاختصاصات لكل جهة، ومنها جهة التبليغ عن عمل الأطفال. وتم الانتهاء من العمل على مسودة قانون الأحداث، ورُفعت المسودة إلى رئاسة الوزراء في انتظار دفعها للقنوات التشريعية وإصدار القانون، ليستكمل العمل لاحقاً على نظام الطفل العامل، ومن ثم يُستكمل العمل من خلال المجلس الوطني لشؤون الأسرة على تحديث الإجراءات التطبيقية، التي توقفت العمل بها وعليها لفترة عندما تبين عدم الاتفاق بين الجهات على الأدوار لحين إقرار التشريعات ذات العلاقة، قبل أن يُستأنف العمل حديثاً بعد أن تم الاتفاق بصورة أولية على مسودة التشريعات ذات العلاقة. وقد عملت منظمة العمل الدولية بالتعاون مع وزارة العمل ووزارة التنمية الاجتماعية وعدد من الشركاء في عام 2018 على تطبيق نظام إلكتروني لتتبع حالات عمل الأطفال وتسجيلها. ولكن النظام لم يتبع مبادئ إدارة الحالة الوطنية المعتمدة في الإطار الوطني، ولم يأخذ بعين الاعتبار أدوار المؤسسات الحالية والمرتبطة في ضوء التعديلات التشريعية. كما أن هذا النظام يستخدم برمجية إلكترونية مختلفة عن برمجية نظام الحماية الذي طوره المجلس واعتمده الشركاء الوطنيون لتسجيل حالات العنف الأسري وتتبعها. وحالياً تجري المفاوضات لتطوير النظام وضّمه إلى أنظمة الحماية الوطنية المعتمدة التي أعدها المجلس الوطني لشؤون الأسرة. مما

13 أنشئ أول قسم للتعامل مع قضايا عمل الأطفال في وزارة العمل في عام 1999.

14 وزارة التنمية الاجتماعية 2018، مشروع نظام حماية الطفل من العمل خلافاً للتشريعات.

يُظهر ضعف التنسيق بين الجهات في هذا المجال، وتكرار التدخلات، وضعف الاستفادة من التمويل الشحيح لهذه القضية. كما أن دور وزارة التربية والتعليم ما زال غير فعال، وجميع المطالبات التي وُجّهت إلى الوزارة منذ العديد من السنوات لتعديل تشريعات التسرب المدرسي، وتوضيح الصلاحيات والإجراءات ونظام المساءلة، والتحقق من التحاق الطلبة بالصف الأول، لم تلق أيّ ترحيب ولم يحدث أيّ رد رسمي من الوزارة بخصوصها.

- الخطة التنفيذية لتعزيز استجابة المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018)

لعل هذه القضية من القضايا التي خُطت في هذا المجال خطوات واسعة، وتجلّى الاهتمام الوطني بها خلال السنوات الماضية بمأسسة استجابة الأردن لحالات العنف الأسري من خلال تأسيس «إدارة حماية الأسرة» التابعة لمديرية الأمن العام في عام 1997. كما صدر نظام الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف¹⁵، وهو المعني بمتابعة الاستراتيجية وتقديم العمل في هذا المجال. وتعدّ الخطة التنفيذية لتعزيز استجابة المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018) الاستراتيجية الأخيرة المعلنة لهذه القضية، وهي تحتاج إلى التحديث رسمياً، كونها انتهت في عام 2018. وقد ظهر عند تقييمها أن معظم مؤشرات الأداء قد تحققت جزئياً، وتنحصر الأجزاء التي لم تتحقق في توفير الكوادر البشرية اللازمة. وما زالت الجهات المعنية في طور تطوير الكوادر وتأهيلها للتعامل مع حالات العنف كلّ بحسب اختصاصه. مما يدلّ على التزام المؤسسات بشكل عام بمنظومة السياسات والاستراتيجيات المتصلة بالعنف، وهو التزام يُعزى إلى وجود فريق وطني تمّت مأسسته ليكون جهة رقابية للبرامج والسياسات ذات العلاقة. إن تحديث الخطة لا يعدّ ضرورة، إذ إن الفريق قد اتفق على أولويات العمل حديثاً قبيل عقد خلوة خاصة به، هدفت إلى العمل على مراجعة الثغرات والتحديات في منظومة الحماية من العنف، وبمشاركة جميع الجهات الشريكة في حماية الأسرة. وقد خرجت الخلوة بقائمة الفرص المتاحة وأولويات العمل، وتمّ ترجمة تلك الأولويات إلى إجراءات تنفيذية و/ أو مقترحات مشاريع لمعالجة الثغرات والتحديات في هذا المجال. كما تطرقت الخلوة إلى مناقشة سبل تعزيز دور الفريق الوطني للحماية من العنف، من خلال الطرح والمناقشة للتحديات التي يواجهها الفريق، والتي تعرقل تفعيل دوره المناط به، ووضع مؤشرات لعمل الفريق. وقد تمّ العمل لاحقاً على صياغة مقترح مشروع وطني شامل يوضح أولويات العمل في المجالات التالية: التشريعات واشكاليات التطبيق، والتوعية (رفع الوعي وكسب التأييد)، والشراكة والتنسيق، والأطر وإجراءات الحماية، والخدمات، والموارد البشرية والمادية، والمتابعة والتقييم.

15 نظام الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف رقم (33) لسنة 2016.

ويُحَكِّمُ العملَ في هذا المجال الإطارُ الوطني¹⁶ لحماية الأسرة من العنف الذي يوضِّح الأدوار والمسؤوليات للجهات مقدِّمة الخدمة، والذي حُدِّثَ في عام 2016. وفي عام 2019 تم إصدار إجراءات العمل الوطنية الموحَّدة للوقاية والاستجابة لحالات العنف، ودليل الإجراءات، إضافة إلى دليل إجراءات مُقدَّمي الخدمات الصحية للتعامل مع حالات الاعتداء الجنسي. ويتم حالياً العمل من خلال المجلس الوطني لشؤون الأسرة على الإجراءات الداخلية لكل من وزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة ووزارة الداخلية وإدارة حماية الأسرة. بالإضافة إلى إعداد دليل استرشادي تدريبي حول كيفية تطبيق نظام اعتماد الخدمات وتدريب ممثلين من الجهات الرسمية حوله، وبرمجة نظام الأتمتة وإطلاق المرحلة التجريبية في عمان، وإجراءات التعديلات اعتماداً على التجريب، وإعداد خطة التوسع لتعميم الإجراءات. ومن أبرز الإنجازات الناجمة عن التنسيق بين المؤسسات ضمن أعمال الفريق الوطني لحماية الأسرة، مباشرة النيابة العامة في نهاية عام 2018 بتفعيل نظام الاستماع إلى شهادة المجني عليهم في الاعتداءات الجنسية من داخل إدارة حماية الأسرة. وباستخدام التقنية الحديثة، إذ يتم تصويرها بتقنية الفيديو ليتم استخدام التسجيل من قبل المدعي العام، الأمر الذي يوفر على الطفل الضحية «إعادة الإدلاء بشهادته»، وذلك في سبيل تحقيق المصلحة الفضلى للطفل وتجنبيه تكرار سرد وقائع الاعتداء.

- الاستراتيجية الوطنية للإرشاد الأسري

أعدَّ المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2009 الاستراتيجية الوطنية للإرشاد الأسري، والتي تعدُّ الاستراتيجية المعلنة لهذا القطاع، علماً أنه ليس لها خطة تنفيذية، ولم يتم حشد الدعم اللازم لتنفيذها. وكان إصدار تقرير تحليلي تقييماً لأعمال مراكز الإرشاد الأسري بناءً على معايير تقييمية تم وضعها، من أحدث التطورات في هذا المجال ذي الإنجازات المحدودة؛ إذ توقَّف العمل في افتتاح مراكز جديدة منذ عام 2018، وذلك لقلة التمويل المتاح. إلا أن استمرارية العمل في المراكز يعدُّ إنجازاً غير مسبوق، إذ إن المراكز توقَّف دعمها رسمياً من قبل المجلس بعد مضيِّ سنة على تأسيس كلٍّ منها. وما زال العمل مستمراً ضمن دائرة قاضي القضاة لتقديم خدمات الإرشاد والتوجيه الأسري من خلال مكاتب الإصلاح والتوفيق الأسري، والتي تمَّ التوسع فيها، ويجري سنوياً تدريب كوادرها وتأهيلهم. واللافت للانتباه عدم اهتمام الجهات الحكومية وغير الحكومية بقضايا الإرشاد الأسري (الصحة النفسية مثلاً) وعدّها قضايا ثانوية غير أساسية.

16 المجلس الوطني لشؤون الأسرة 2016، الإطار الوطني لحماية الأسرة.

ثانياً: مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018

المتابعة	توصية تقرير حالة البلاد لعام 2018
- لم يتم التعديل على قانون المجلس ليكون رقابياً، وهو غير مطروح حالياً.	1. العمل على تعزيز دور المجلس الوطني لشؤون الأسرة للتنسيق لدعم المبادرات والبرامج الخاصة بالأسرة، والتحقق من التزام الجهات بالتطبيق.
- لم يتم.	2. تطوير الاستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية.
- في العادة، تُراجع لجان متخصصة السياسات في رئاسة الوزراء (بحسب موضوع الاستراتيجية)، إلا أنها لجان غير فاعلة.	3. إيجاد آلية رقابية ضمن رئاسة الوزراء، لمتابعة جميع الاستراتيجيات التي تقرها الرئاسة، ومدى تناغمها وتناغم البرامج المختلفة المنبثقة عنها.
- لم يتم العمل على الآلية الرقابية لمتابعة الاستراتيجيات.	-
- غير مفضل.	4. تفعيل دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للعمل على تنسيق الجهود الوطنية، وتنسيق التمويل الخارجي لتغطية الأولويات الوطنية.
- صدر تقرير أحوال الأسرة الأردنية؛ ولكنه غير كافٍ.	5. تغطية الثغرات البحثية في مجال الأسرة لتكون السياسات مبنية على أسس علمية.
- تم إصدار نتائج أولية لمسح نفقات ودخل الأسرة (مع التحفظ على النتائج التي أشارت للإنفاق فقط)، ومسح السكان والصحة الأسرية، وهما من الوثائق النادرة التي توفر البيانات على مستوى الأسرة. ولكن ذلك غير كافٍ.	6. توفير مؤشرات وطنية أسرية من خلال دائرة الإحصاءات العامة تعتمد الأسرة بوصفها وحدة اجتماعية أساسية.
- تم إعداد الخطة التنفيذية، ويتم حالياً رصد الإنجازات من خلال اللجنة الوطنية لمتابعة الاستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن؛ لكن الرصد المالي شحيح لقضايا كبار السن.	7. وضع خطة تنفيذية لاستراتيجية كبار السن المحدثة بالتشاور مع الجهات ذات العلاقة.

* دائرة الإحصاءات العامة. 2018، مسح نفقات ودخل الأسرة 2017/2018.
 ** دائرة الإحصاءات العامة 2019، مسح السكان والصحة الأسرية 2017/2018.

المتابعة	توصية تقرير حالة البلاد لعام 2018
- لم يتم البدء بالعمل على المسودة، وما زالت هذه القضية على طاولة اللجنة الوطنية فقط.	8. إقرار قانون خاص بكبار السن.
- يتم العمل على رصد تقدم العمل والإنجاز في تنفيذ بنود الاستراتيجية الحالية، وبمتابعة من أعضاء اللجنة.	9. تفعيل دور اللجنة الوطنية لمتابعة الاستراتيجية.
- ما زالت وزارة التخطيط والتعاون الدولي بعيدة عن الدور الخاص بتنسيق السياسات الوطنية من استراتيجيات وبرامج وخطط عمل وأطر عمل وطنية، وحتى على مستوى التمويل لتلك البرامج ولجميع القطاعات، وليس فقط لقضايا كبار السن.	10. تفعيل دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي في تنسيق السياسات الخاصة بقضايا كبار السن.
- تبني تقرير أحوال الأسرة الأردنية عدداً من تلك المؤشرات، لكنه غير كاف.	11. إيجاد عدسة اجتماعية (مجموعة مؤشرات اجتماعية)، يتم من خلالها تقييم الخدمات الحكومية المقدمة والسياسات والاستراتيجيات والبرامج.
- أشارت وزارة التنمية في أكثر من اجتماع، إلى مشروع احتضان كبار السن، وتوفير الرعاية البديلة، والذي اتضح أنه لم يتم العمل عليه أو تجربته على الإطلاق. وبالنسبة لبرامج الكفالة الاجتماعية، تم العمل من خلال لجنة مصغرة على صياغة مشروع تعليمات صندوق كبار السن الذي يهدف لدعم مشاريع كبار السن، والذي قوبل بالرفض من رئاسة الوزراء لعدم توفر التمويل في الخزينة.	12. التركيز على السياسات التنموية عوضاً عن السياسات الإيوائية لكبار السن.

المتابعة	توصية تقرير حالة البلاد لعام 2018
<p>- تكثف المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الحملات التوعوية سنوياً للاشتراك بالضمان الاختياري لغير العاملين أو العاملين خارج الأردن، وفي متابعة المؤسسات لإشراك عاملها في الضمان. ولكن نسب الاشتراكات ما زالت ضعيفة للفئات غير العاملة من النساء أو العاملين في القطاعات الحرة، مما يقيض فرص الاستقرار المالي لمرحلة الشيخوخة.</p> <p>كما أن وزارة الصحة تنفذ حملات لتعزيز أنماط الحياة الصحية، إلا أنها غير فاعلة، إذ أشار تقرير أحوال الأسرة الأردنية إلى أن 88% من أفراد الأسر لا يمارسون الرياضة مطلقاً.</p>	<p>13. التركيز على البرامج الوقائية المرتبطة بالشيخوخة، مثل: تفعيل الاشتراك الإلزامي والاختياري في الضمان الاجتماعي، وبرامج الصحة الوقائية.</p>
<p>- تم ذلك من خلال إطلاق الاستراتيجية بحضور رفيع المستوى من الوزارات والجهات المعنية بالتنفيذ، إلا أنه لا بد من كسب الدعم بشكل مستمر.</p>	<p>14. التوعية بالاستراتيجية وبرامجها المقترحة ودور الجهات المعنية بالتنفيذ.</p>
<p>- يتكرر هذا المطلب لجميع الاستراتيجيات الوطنية ولجان العمل الوطنية في ضوء عدم وجود رؤية وطنية قطاعية للقضايا الاجتماعية، وإسقاطها على القطاعات الاقتصادية والصحية والتعليمية وغيرها. ولم يتم العمل على هذا المطلب أو حتى دراسته.</p>	<p>15. إيجاد جهة تنسيقية داخل رئاسة الوزراء للعمل على متابعة لجان العمل التي يتم تشكيلها، وتقييمها سنوياً ومساءلتها، ومتابعة تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات وأطر العمل التي تقرها الرئاسة بشكل دوري.</p>
<p>- لم يتم.</p>	<p>16. إيجاد آليات عملية للتنسيق بين أعضاء اللجنة الوطنية الممثلين لمؤسساتهم والجهات صانعة القرار في تلك المؤسسات، ليكون التمثيل في اللجان ذات فاعلية.</p>
<p>- تم إعداد خطة تنفيذية، تتضمن المبادرات والبرامج المطلوبة، ولم تخرج الخطة بمؤشرات تنفيذية محددة أو قيم مستهدفة.</p>	<p>17. اعتماد عدد من المؤشرات للمؤسسات ذات العلاقة بتنفيذ استراتيجية كبار السن.</p>

المتابعة	توصية تقرير حالة البلاد لعام 2018
- لم يتم.	18. إعادة النظر في إدارة أموال الزكاة والمعونة والوقف، لضمان عدم تكرار المعونات.
- لم يتم.	19. تعيين ضباط ارتباط لعمل الأطفال ضمن الوزارات الثلاث المعنية بتنفيذ الإطار.
- لم يتم.	20. تعديل التشريعات الخاصة بالتسرب المدرسي، وتوضيح الصلاحيات والإجراءات ونظام المساءلة الموجود.
- لم يتم.	21. 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.
- لم يتم.	22. توفير قواعد بيانات للمتسربين وللمسجلين في الصف الأول ومقارنتها مع قواعد بيانات الأحوال المدنية للتأكد من التحاق الطلبة بالصف الأول.
- لم يتم.	23. دعم البرامج الخاصة بالأطفال العاملين وأسرهم، وتوفير البدائل الاقتصادية بالتشبيك مع الجهات المعنية، وخاصة دور مؤسسات العون الاجتماعي، مثل: صندوق المعونة الوطنية، وصندوق التنمية والتشغيل، وصندوق الزكاة.
- لم يتم.	24. تحويل المبالغ المالية المرصودة لتوفير التعليم غير الرسمي والتعليم غير النظامي، وأيضاً لبرنامج «مكاني» الذي تشرف عليه «اليونيسيف» إلى دعم الصفوف الثلاثة الأولى.

المتابعة	توصية تقرير حالة البلاد لعام 2018
- لم يتم.	25. 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.
- تمّ العمل على برمجة النظام وإطلاق المرحلة التجريبية في عمان لاختبار الإجراءات وفعاليتها، ويتم حالياً العمل على تحديث النظام وفقاً للملاحظات من الميدان، واعداد خطة التوسع وتعميم النظام. وتم استضافة النظام لدى مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني، وتتم متابعة استدامة عمله.	26. متابعة أتمتة إجراءات الحماية من العنف، والربط الإلكتروني بين الجهات المعنية بالتنفيذ.
- تمّ تدريب 40 متدرّباً ومتدربة من المؤسسات الوطنية المختلفة في إقليم الشمال على دليل الإجراءات الوطنية الموحدة. كما تم تدريب 218 متدرّباً ومتدربة من المؤسسات الوطنية المختلفة على نظام أتمتة إجراءات التعامل مع قضايا حماية الأسرة.	27. تدريب الكوادر العاملة في هذا المجال، وخاصة مقدمي الخدمات في المحافظات، ضمن برنامج تدريب وطني متكامل.
- تقوم العديد من الجهات بتنفيذ تدريبات متخصصة لحماية الطفل وحماية الأسرة من العنف على مدار السنة. ومن هذه الجهات: مؤسسة نهر الأردن ومعهد العناية بصحة الأسرة.	
- تمّ إعداد دليل استرشادي تدريبي حول كيفية تطبيق النظام، وقد تمّ تدريب ممثلين عن الجهات الرسمية.	28. تطبيق نظام اعتماد وضبط جودة الخدمات المقدمة في مجال حماية الأسرة من العنف الأسري.
- يتمّ حالياً العمل على تطوير الإجراءات الداخلية لكل من وزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة وإدارة حماية الأسرة ووزارة الداخلية، وسيتمّ عقد ورشات تدريب مدربين لتتولى كل جهة تدريب العاملين فيها.	29. مراجعة وتطوير الأدلة الإجرائية الداخلية للمؤسسات ومدى ملاءمتها للإطار الوطني لحماية الأسرة والمعايير الدولية، بشكل مستمر ودوري.

المتابعة	توصية تقرير حالة البلاد لعام 2018
- ورد في النقطة 26 في هذا الجدول.	30. تفعيل نظام أتمتة إجراءات التعامل مع حالات العنف الأسري وتطبيقه وتعميمه على محافظات المملكة.
- قامت مؤسسة (UNFPA) بدراسة مسحية للخدمات المتوفرة على المستوى الوطني؛ لكن نتائج الدراسة لا تعد قاعدة بيانات وطنية، وإن كانت مدخلاً لذلك.	31. إيجاد قاعدة بيانات للدراسات والخدمات المتوفرة على المستوى الوطني.
- لم يتم العمل عليه بطريقة ممنهجة، علماً أنه تم تنفيذ عدد من ورش العمل لتوعية المجتمعات المحلية بأهمية الإرشاد الأسري.	32. كسب التأييد وحشد الدعم لأهمية الإرشاد الأسري، ودوره في تعزيز العلاقات الأسرية وتحقيق الأمن الفكري لأفراد الأسرة جميعاً.
- يتم التدريب؛ ولكن بطريقة غير ممنهجة.	33. الاستمرار في تطوير الكوادر المهنية من خلال برامج التعليم المستمر لمواءمة الاحتياجات ومواكبة المستجدات العلمية، وخاصة أن الكوادر الحالية مقدمة الخدمة ليست مؤهلة مهنيًا لهذه المهمة.
- لم يتم.	34. تطوير معايير ممارسة المهنة وأسسها وترخيص العاملين، وشروط ترخيص المؤسسات العاملة في الإرشاد الأسري.
- لم يتم.	35. تطوير معايير اعتماد المراكز التدريبية والمراكز المقدمة للخدمة.
- تم العمل عليه.	36. التشبيك مع الجمعيات والمراكز لاستحداث مراكز إرشادية أو مراكز لتقديم الخدمات، ورفع كفاءتها، للاستفادة من انتشارها وعلاقاتها واندماجها في البيئات الأسرية في المجتمعات لخلق جسور القبول لتلك الخدمات.
- لم يتم.	37. دمج مبادئ الإرشاد الأسري ضمن الإرشاد التربوي في المدارس والإرشاد النفسي في الجمعيات والمراكز الخاصة.
- تم.	38. المتابعة والتقييم للخدمات المقدمة، والبحث في سبل تطويرها بما يلائم متطلبات الأسر أنفسها.

ثالثاً: النظرة المستقبلية

- الأسرة

عالمياً، أثبتت التدخلات على مستوى الأفراد ضعفها مقارنةً بالتدخلات على مستوى الأسرة، لهذا ينبغي أن تكون الأسرة هي وحدة التخطيط الأساسية لأي تدخل، وعلى المستويات كافة؛ الصحية والتعليمية، والاقتصادية، ومحاربة الفقر، وكذلك على مستوى التدخلات الاجتماعية، كالإرشاد الأسري والتكافل الاجتماعي.

وفي ضوء عدم توفر بيانات ومؤشرات وطنية تعتمد على المنظور الأسري، فإنه سيكون من الصعب التخطيط بمنهج علمي متحضر لقضايا الأسرة ككل. فلا بد من العمل مع دائرة الإحصاءات العامة ووزارة التخطيط لتوفير مؤشرات أسرية وحدتها الأساسية الأسرة لا الفرد. وليصار لاحقاً -استناداً لهذه المؤشرات- تطوير استراتيجيات وطنية للأسرة، تضع رؤية شاملة للنهوض بالأسرة في المجالات كافة، ويتم تطويرها بعد عملية تشاور واسعة مع جميع القطاعات، بمعنى أن تكون استراتيجية عابرة للقطاعات، وتركز على الجوانب الأسرية في القطاعات المختلفة. فعلى سبيل المثال: لا بد أن تتضمن سياسات الأردنيين المغتربين، المنظور الأسري واحتياجات الأسرة لاحقاً عند عودتها بعد التقاعد، وانتقالها إلى مرحلة الشيخوخة.

- قضايا كبار السن

رغم أن الاستراتيجية تدعو للنهج التنموي، إلا أن النهج الرعائي في مجال كبار السن الذي تتبعه الدولة لتقديم خدمات كبار السن، قد أثبت عدم نجاعته في الدول المتقدمة، والتي تحولت إلى نهج التمكين وتوفير الخدمات لكبار السن في منازلهم (Aging in Place) وضمن أسرهم أو من خلال أسر بديلة. إذ تُقدّم الخدمات الصحية وتُتابع من قبل فرق طبية متخصصة وفي منازل كبار السن. وكذلك الحال بالنسبة للخدمات الاجتماعية المساندة. كما يتم تمكين أسرة كبير السن لرعايته ومتابعته.

أما النهج المتبع في الأردن، فيتضمن تقديم الخدمة الإيوائية أو تقديم المعونة النقدية لكبار السن المحتاجين، بالإضافة إلى تقديم الخدمات الصحية في المستشفيات للمرضى منهم، ولا يتم الأخذ بعين الاعتبار البرامج الوقائية لمنهم من الوصول إلى الفقر والعوز، أو للحيلولة دون تردّي صحتهم واحتياجهم لزيارة المستشفى؛ آخذين بعين الاعتبار «تأنيث الشيخوخة» (مصطلح يعكس تزايد أعداد الإناث في هذه الفئة مقابل أعداد الذكور).

- الطفولة والطفولة المبكرة

من أهم الثغرات لقطاع الطفولة والطفولة المبكرة، عدم وجود رؤية واضحة تحدد الأولويات، وتستهدف الفنيين من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، لتصميم البرامج والأنشطة وتمويلها، وتضطلع بالمستقبل المأمول لهذا القطاع؛ إذ إن الاستراتيجيات الخاصة بهذا المجال غير محدثة، مما يؤدي إلى تشتت البرامج وتضاربها وتكرارها (كما هي حال برامج الرعاية الوالدية). ومن الوثائق الدولية التي تناولت هذه القضية مؤخراً، وثيقة «رعاية التنشئة من أجل تنمية الطفولة المبكرة»¹⁷ التي أطلقتها منظمة الصحة العالمية، لترشد دول العالم إلى كيفية التعامل مع هذه الفئة العمرية، والتي تحتاج -بدورها- إلى آليات وخطط عمل واضحة يتبناها الأردن. عدا وجوب العمل على تمكين فريق تنمية الطفولة المبكرة الذي تم تأسيسه، من خلال إصدار أنظمة خاصة بعمله.

ولعل أكبر عائق أمام تقديم خدمات متكاملة للأطفال، يكمن في عدم توفر قواعد بيانات شمولية مربوطة بين المؤسسات تتيح تتبّع الطفل صحياً وتعليمياً واجتماعياً، وتتيح دراسة الواقع بطرق علمية حديثة، والتعرف على الحالات المعرضة للخطر وتقديم خدمات التدخل المسبقة.

- قضية عمل الأطفال

يعدّ ضعف التشريعات الحالية والمتمثل في عدم توضيح أدوار المؤسسات، العائق الرئيسي أمام التقدم في هذا المجال، ناهيك عن التنافسية بين الوزارات، والتي تجعل من الصعب إيجاد آلية تنسيقية بين الجهات ذات العلاقة المتأمل منها الحصول على التمويل من المؤسسات الدولية لتنفيذ البرامج. إضافة إلى أنّ القضية تفتقر إلى رؤية وطنية واستراتيجية واضحة تحكمها. إذ إن الإطار الوطني لا يغني أبداً عن وجود استراتيجية خاصة بالمجال. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ السياسات الحالية لوزارة التربية والتعليم وخدمات التعليم غير النظامي وغير الرسمي، تعدّ من العوامل التشجيعية لخروج الأطفال إلى العمل، أو التسرب من التعليم، للانضمام إلى هذه الصفوف التي تتبع مناهج وأساليب جاذبة للأطفال في بيئة تعليمية تختلف بشكل كبير عن البيئة المدرسية التقليدية، كما هي الحال في مشروع «مكاني» وعدد من المشاريع المقدمة من قبل مؤسسات المجتمع المدني.

17 World Health Organization, United Nations Children's Fund, World Bank Group. Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential.2018.

- قضية حماية الأسرة

قطع هذا المجال مراحل جيدة منذ بداية العمل فيه، ولعل الفريق الوطني لحماية الأسرة من أنجح فرق العمل على مستوى المملكة وللقطاعات والمجالات كافة. إلا أن ضعف الأنظمة الإلكترونية في المؤسسات وعدم توافرها، يجعل من الصعب إيجاد نظام وطني لحماية الأسرة يرصد منذ البداية عوامل الخطر ويعالجها قبل وقوع المشاكل الأسرية أو تتبّع حالات العنف الواقع؛ فالأولى توحيد جميع الأنظمة وقواعد البيانات من خلال نظام وطني موحد. ومن الأنظمة التي يمكن أن يشملها هذا التوجه: أنظمة التسجيل في وزارة الصحة (نظام حكيم)، وأنظمة تتبّع حالات العنف الأسري، وأنظمة تسجيل الوفيات وأنظمة تسجيل القضايا في المحاكم النظامية والشرعية. مع الأخذ في الحسبان أن هناك حاجة إلى أنظمة جديدة. فعلى سبيل المثال، لا يوجد في الأردن نظام خاص بالطلبة في المدارس لتابعاتهم، كما لا يوجد نظام لتسجيل وفيات الأطفال والتحقق منها.

- قضية الإرشاد الأسري

يجد المتابع لهذا المجال أن تقدّم العمل بطيء وغير ممنهج؛ إذ تركّز التطور والتقدّم في نشر المراكز مقدّمة الخدمة عوضاً عن مأسسة القطاع من خلال تطوير التشريعات، وتطوير الخدمة ونوعيتها، وكفاءة العاملين، والتأهيل العلمي في الجامعات، وضبط جودة الخدمة.

ويحتاج هذا القطاع إلى إعادة دراسة، كما أن وضعه يستلزم تحديث استراتيجياته لتواكب التطورات العالمية والمهن المستحدثة في هذا المجال، وزيادة الطلب على الخدمات، وكذلك مواكبة التطور في بروتوكولات العمل العالمية، ومحاكاة التغيرات التي طرأت على الأسرة واهتماماتها ومشاكلها وأدوار أفرادها بشكل أساسي. ولعلّ الأنجع في الوقت الحالي هو دمج مبادئ الإرشاد الأسري ضمن الإرشاد التربوي في المدارس والإرشاد النفسي في الجمعيات والمراكز الخاصة، كون الأردن من البلاد غير المتقدمة في هذا المجال على المستوى التشريعي وعلى مستوى نوعية الخدمات وانتشارها.

التوصيات

بعد تحليل الاستراتيجيات الخاصة بقطاع الأسرة والطفولة، يمكن إيراد التوصيات التالية:

1. إعادة النظر في رؤية الدولة لتتبع النهج الأسري في تخطيط تدخلاتها، والتأكد من المواءمة بين جميع الاستراتيجيات النافذة، والتحقق من عدم تناقض سياساتها.
2. تعزيز دور المجلس الوطني لشؤون الأسرة في التنسيق لدعم المبادرات والبرامج الخاصة بالأسرة، والتحقق من التزام الجهات بالتطبيق.
3. تطوير الاستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية، لتواكب التطورات التي طرأت على الأسرة. وأن تبنثق عنها سياسات وخطط عمل للقضايا الأسرية في ضوء الرؤية الشمولية.
4. تدريب الكوادر المعنية برسم السياسات وصياغة الاستراتيجيات على فنيات إعداد الخطط التنفيذية والرؤى، بحيث تحاكي واقع المؤسسات والموازنات المتاحة. ولا بد أن تعمل تلك الخطط على الربط ما بين أهدافها واستراتيجيات عمل الوزارات ذات العلاقة لتسهيل تطبيقها.
5. إيجاد آلية رقابية ضمن رئاسة الوزراء، لمتابعة جميع الاستراتيجيات التي تقرها الرئاسة، ومدى تناغمها وتناغم البرامج المنبثقة عنها.
6. تفعيل المسؤولية المجتمعية للشركات والمؤسسات لخدمة قضايا الأسرة، ومراجعة التشريعات الحالية لدعم توجيه الشركات للخدمات الاجتماعية.
7. 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 بوصفها وحدة اجتماعية أساسية في تكوين المجتمع.
8. تطوير خطط عمل وطنية للطفولة المبكرة والطفولة (متضمنة قضايا الأطفال العاملين، والأطفال في نزاع مع القانون، والأطفال المحتاجين للحماية والرعاية)، بحيث تعكس تقدم العمل المنجز في هذا المجال، وتستند للوثائق الاسترشادية الدولية، وتعتمد آخر النظريات العلمية التي تم تطويرها، والدروس المستفادة من دول أخرى ومن البرامج الوطنية التي نُفذت سابقاً.
9. تطوير مؤشرات وتقارير وطنية دورية تقيس تقدم العمل المنجز في مجال الطفولة والطفولة المبكرة (تقرير الأسرة والطفل).

10. تطوير الأنظمة الإلكترونية للمؤسسات (أنظمة التسجيل)، من خلال جهة رسمية واحدة، وضمن برمجيات تتيح الربط بين المؤسسات في ما بعد، وعلى المستويات كافة.
11. إقرار قانون خاص بكبار السن يعمل على حمايتهم، ومراجعة التشريعات التي تنظم قضايا كبار السن واستحداث المطلوب للسير في النهج التنموي، مثل: ترخيص الرعاية الاجتماعية المنزلية، ونظام الرعاية البديلة.
12. تفعيل دور اللجنة الوطنية لمتابعة استراتيجية كبار السن، ووضع آليات متابعة ورقابة شفافة لعمل اللجنة، وقد يكون ذلك من خلال إصدار نظام خاص بعملها.
13. مراجعة التشريعات الخاصة بالإرشاد الأسري وتطويرها، واستحداث المطلوب لتوفير الخدمات وترخيص العاملين.
14. دمج مبادئ الإرشاد الأسري ضمن الإرشاد التربوي في المدارس والإرشاد النفسي في الجمعيات والمراكز الخاصة.
15. التوعية بأهمية الأسرة ونشر الوعي بقضاياها ضمن المناهج الدراسية على مستوى المدرسة والتعليم العالي.
16. التركيز على الأسر المعرضة للخطر في التخطيط وأخذها بعين الاعتبار في السياسات الوطنية (الأسر الفقيرة، الأسر التي ترأسها امرأة، الأسر التي يتم فيها الطلاق).
17. مراجعة السياسات المتعلقة بالطلاق وأثره على الأسرة وأفرادها.
18. دراسة أثر الاستثمار في برامج حماية الأسرة والطفل والتوعية الوالدية.
19. تحليل التشريعات من منظور أسري، خصوصاً قانون الأحوال الشخصية وتأثيره على أفراد الأسرة.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور التنمية المجتمعية (1)

شؤون المرأة





822	..... الملخص التنفيذي
824	..... التحديات الراهنة
826	..... تحليل الوضع الراهن
826	..... 1. المشاركة الاقتصادية
835	..... 2. العنف الموجّه ضد المرأة
840	..... 3. مشاريع التمكين
842	..... 4. المشاركة السياسية
842	..... 5. «دولنة» حقوق المرأة
845	..... الخاتمة والتوصيات

الملخص التنفيذي

خطا الأردن خطوات مهمة في مشهد الإصلاح في حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية. ويشير النقاش الذي يدور في الأردن حول التوازن بين الجنسين في الحقوق والواجبات إلى هذا التقدم بصورة أو بأخرى. فعلى سبيل المثال، هناك تحول جوهري في طبيعة المواضيع التي تثار حول قضايا المساواة بين الذكور والإناث. فقبل ثلاثة عقود كان الحديث يجري عن ضرورة القضاء على عدم التكافؤ في نسب الالتحاق بالمدارس والجامعات. أما هذه الأيام، فأصبح التحاق الفتيات بالمدارس والجامعات لافتاً للنظر، إذ تفوق نسبتهن 50% من مجموع الملتحقين.

ومع هذا، وبالرغم من الجهود العالمية والإقليمية والمحلية للقضاء على كل أنواع التمييز ضد المرأة، فإن التحديات ما زالت موجودة. وهي تشمل انخفاض أجور الإناث مقارنة بأجور الذكور، ومحدودية الحراك الاجتماعي والاقتصادي للمرأة، وضعف مشاركتها السياسية، والقيود المفروضة على ملكيتها وإمكانية وصولها إلى الموارد والخدمات، إلى جانب الفقر، والمخاطر الصحية، والعنف بأشكاله كافة. وأسباب ذلك كثيرة، منها -على سبيل المثال- أن أشكال التمييز ضد المرأة وتهميشها وإقصائها تطوّرت تاريخياً ونمت لتكون عابرة للأزمنة والأمكنة ومتكيّفة مع الخصوصية الثقافية في المجتمعات المختلفة لتتموقع بنويماً في داخل السياقات التشريعية والثقافية والسياسية وفي المساحات العامة والخاصة. مما يجعل الوصول إلى خطط فعالة ومؤثرة وقابلة للتطبيق لمواجهة التمييز ضد المرأة عملية صعبة ومعقدة، وتحديداً إذا لم تتم معالجة المسببات الجوهرية والبنوية للتمييز والإقصاء والتهميش بأشكالها كافة معالجة فاعلة.

ومع أن التمييز واللاتوازن الحقوقي بين الجنسين قد تمّ الحدّ منه في بعض الدول، وربما القضاء عليه في دول بعينها، فإنه ما زال في أجزاء كثيرة من العالم مقونناً من خلال التشريعات التي تتأثر في طريقة صياغتها وتأويلها بالفكر والنهج الأبوي، ومختبئاً

في السياسات التي تُنتج أدبياتها وإجراءاتها وأدواتها هرمياً وارتقائياً، ومتمترساً في سيولوجية الأدوار والهويات التي تؤثر فيها -وربما تُشكّلها- علاقات القوة السائدة، ومطبّعاً لنمطية النوع الاجتماعي الذي يشكل بنيوية ثقافة المواقع والأدوار والسلوكيات لكل من المرأة والرجل.

ويهدف مناهضة كل أشكال التمييز والتهميش والإقصاء، الظاهرة منها والضمنية، المبنية على النوع الاجتماعي، قامت بعض الدول بتبني خطط الاستدامة في الأهداف والتشخيص والتشغيل والتطبيق والممارسة والمتابعة. ومع هذا، فإن الذكور حتى في هذه الدول، ما زالوا يتمتعون بدرجات عليا من الامتيازات و«الحظوة»، ويحصة غالبية من مصادر المجتمع وموارده، وعلاقات القوة، وصناعة القرار، والمساحات والفضاءات العامة، بينما ما يزال تعريف النوع الاجتماعي للمرأة يتم من خلال «الماكنة» الأبوية والثنائيات غير المتكافئة التي تضعها في فئة «الآخر»، والأقل فرصاً وموارد، والأفقر حقوقياً.

مرّ المسار النسوي في الأردن بثلاث مراحل خلال العقدين الأخيرين، هي: «الوجودية الإرادية»، والإصلاحية، والتمكينية. ومع هذا، لم يبلغ التأثير الجذري نقطة تحوّل حتى الآن. ورغم خطط وآليات التشغيل والتطبيق الهادفة لحصول المرأة في الأردن على حقوقها، فإن العديد من العوامل السياسية والتحديات الاقتصادية والمخاطر الثقافية ما زالت تعيق ذلك وتقف حجر عثرة في طريقه.

التحديات الراهنة

تعدّ التحديات السياسية أهم التحديات الراهنة، وهي تتمثل في عدم تأطير قضايا تمكين المرأة سياسياً وعدم وضعها ضمن بنية تشريعية ملزمة قانونياً وضمن أولويات وطنية حكومية تسعى لمنح المرأة الحقوق الوجودية والحياتية والقانونية المسلوقة منها، بحيث تغدو هذه الجهود جهوداً مبعثرة وغير قابلة للاستدامة. وهذا تلقائياً يحدّ من إمكانية تقاطع هذه القضايا مع القطاعات الخاصة والعامة. ومع أن اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة واللجنة الوزارية لتمكين المرأة ذراعان للحكومة، وتقومان بتحمّل مسؤوليات مهمة في تمكين المرأة والمساواة بين الجنسين، إلا أنهما تفتقران للمأسسة القانونية بما يجعل من هذه المسؤوليات غير ملزمة قانونياً. وهذا يعيق مأسسة «مراعاة النوع الاجتماعي» ودمجه في كل القطاعات. وهناك مخاوف دائمة من أن هاتين الأداتين الوطنيتين غالباً ما يتم تحييد أولوياتهما أمام الأولويات الوطنية والسياسية، ومن الطبيعي أن يؤثر أيّ ظهور لأيّ تقلبات وطنية أو إقليمية سلبياً على تبني القضايا الحقوقية الملحة للمرأة وضمان المكتسبات السياسية والثقافية للمرأة وصونها، ويترك هذا الشأن غالباً في حالة تقلب ما بين مدّ وجزر، وفقاً لمعطيات المناخ السياسي والاجتماعي والاقتصادي في الأردن والمنطقة.

ولا يمكن أن تتحقق مأسسة المساواة الحقوقية بين الجنسين وإدماجها إلا عندما تصبح اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة واللجنة الوزارية لتمكين المرأة محكومة بالتشريعات وبالزامية القوانين. وهذا سيمكّنهما من تجنب أيّ ردّ فعل عكسي للمكتسبات الحقوقية في المناخات المضطربة جيو-سياسياً. فعندما وجد الأردن نفسه منذ عام 2011 في طرف المتلقي والمضطر للتعامل مع كارثة إنسانية، بسبب التدهور الأمني في الدولتين الجارتين سوريا والعراق، أصبح الأمن الوطني ذا أهمية قصوى، وهو أمر يمكن استيعابه. ولهذا فإن قضية اللاجئين وأمن الدولة حظيا بأهمية قصوى بما أدى إلى تهميش قضايا أخرى بما فيها قضايا تمكين المرأة ومحاربة التفاوت الحقوقي ما بين الجنسين.

كما أن منح مؤسسات المجتمع المدني والتحالفات المدنية مساحات آمنة من الحريات للتأثير الإيجابي والفاعل في واقع الحال وفي الواقع المعاش المتمثل في اللاتوازن الحقوقي، قد يلعب دوراً مهماً ومؤثراً في العبور إلى واقع أكثر عدالة ومساواة.

ومن التحديات الأخرى التي تحول دون ردم الضجوة الجندرية في الأردن، ذلك التحدي المتمثل في «حجم الضجوة» الراهنة بين الحقوق الدستورية للمرأة والتمثيل السياسي الضعيف لها، والذي يعكس القيود الثقافية التي تحدّ من التمثيل العادل للمرأة بسبب

توقعات المجتمع التقليدية لدورها¹. وهناك أيضاً تفاوت في حجم اللامساواة الحقوقية بين الجنسين في سياقات وقطاعات متعددة، وهذا قد يكون مردّه أن الحقوق المكتسبة للمرأة ما زالت تحكمها «الصفقة الذكورية»، بمعنى أن «موقع المرأة في العديد من المجالات يعتمد على مخرجات مفاوضاتها مع الرجل في سياق ما وضمن تقاطع هذا السياق مع سياق المجتمع الأبوي، وبهذا، وفي المجتمع نفسه، يمكن أن تتغير مخرجات العديد من مؤشرات الفجوة الجندرية بشكل كبير². وبكلمات أخرى يمكن القول إن الأبوية الثقافية ما زالت الوسيط التأويلي والمرجعي (interpretive intermediary agency) للبت في مسائل حقوق المرأة. لهذا، فمن الأهمية بمكان إن أريد الوصول إلى حلول جوهرية وبنوية القيام بتشخيص دقيق يفحص ويحلل الحقائق والتجارب كما تعيشها المرأة الأردنية ومن دون وساطة التأويل الأبوي، للتعرف على الأسباب الحقيقية للفروق بين الجنسين من حيث المشاركة والانخراط في فضاءات القطاع العام والمساحات الاقتصادية والسياسية.

إن محاولة فهم كيفية تشكّل الأبوية في السياقات المختلفة لتشكّل الفضاءات العامة والخاصة قد يساعد في فهم الكيفية التي يتم بها «التعبير» الثقافي عن الأبوية المهيمنة وكيفية إنتاجها وإعادة إنتاجها وممارستها واستدامتها. إن الأبوية أيديولوجية مثل جميع الأيديولوجيات. وهذه الأيديولوجية قد تشكل مدخلاً زائفاً للحاضر ووعياً زائفاً للمستقبل.

وهناك أيضاً فجوة أخرى تتجسد في البون ما بين النسبة العالية لالتحاق الفتيات في التعليم العالي من جهة، وحراكهن الاقتصادي وانخراطهن في سوق العمل المتدنية من جهة أخرى، وهو ما يشكل معضلة وتناقضاً غير مفهومين. فبالرغم من الاهتمام اللافت بتحسين فرص الحصول على التعليم بشقيه العام والعالي، فإن التعليم العالي لم يعد يضمن التوظيف أو التشغيل للفتيات. وبعبارة أخرى، لم ينعكس التمكين التعليمي للإناث في العديد من الدول على حراك كافٍ لهنّ في الفضاءات الاقتصادية والسياسية.

وتحتّم دراسة سياسات العنف والمسببات الجوهرية لأشكاله المختلفة، الخروج بحلول لحماية المرأة ووقايتها من العنف الموجه ضدها. وقد تكون علاقات القوة غير المتكافئة بين المرأة والرجل والتي يُمنح الرجل بموجبها شعوراً بالاستحقاق و«الحظوة» عليها، سبباً من أسباب ممارسة العنف ضدها. فالعنف الرمزي المبطن الذي تُنتجه اللغة ويولّده الخطاب الإقصائي للمرأة قد يحدث ما يسمى في علم الاجتماع «الإبادة الرمزية» للمرأة

1 المراجعة الوطنية الشاملة للتقدم المحرز نحو تنفيذ إعلان ومنهاج عمل بيجين بعد 25 عاماً/ المملكة الأردنية الهاشمية، 2019، ص6

2 Langohr et. al, 2016

في تراكيب اللغة. وهناك شكل آخر للعنف، هو العنف البنوي الذي يحركه التفاوت الكبير في الحقوق والواجبات والأدوار بين الرجل والمرأة في البنية التشريعية والثقافية والسياسية والاقتصادية، مما قد يؤدي إلى توطين سلوك الاستقواء على المرأة، وخاصة إذا حاولت تغيير الصورة النمطية التي توطن دورها من خلال لعب دور قيادي أو غير تقليدي. إن الاندماج طوعياً في التفاوت في الحقوق وفي علاقات القوة بين الجنسين والتكيف معه، يعزز سلوك الاستقواء والتنمر والعنف الموجه ضد المرأة.

تحليل الوضع الراهن

1. المشاركة الاقتصادية

يواجه الأردن أحد أكثر معدلات المشاركة الاقتصادية للمرأة في العالم انخفاضاً³، بالرغم من أن نسبة التحاق الفتيات الأردنيات بالتعليم من أعلى النسب مقارنة بنظيراتها في المنطقة العربية. وبينما تبلغ نسبة الإناث حوالي 47.1% من المجموع الكلي للسكان في الأردن، ما تزال الطريق طويلة أمامهن للوصول إلى المساواة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقانونية، وهذا يشكل عبئاً اقتصادياً كبيراً على الدولة، في الوقت الذي تشير فيه التقارير إلى أن الأداء الاقتصادي يكون أفضل كلما قلت الفجوات في النوع الاجتماعي في الدولة، بصرف النظر عن نوع الموارد المتوافرة وكميتها⁴. ويرى الخبراء أن أدوار النساء الاقتصادية غير المستغلة تمثل فرصاً اقتصادية ضائعة. بمعنى آخر، فإن عدم المساواة له ثمن فردي وجمعي مرتفع. فالمشاركة المحدودة للنساء في سوق العمل تُعدّ من أكبر التحديات وأكثرها تعقيداً⁵.

ففي عام 2019، بلغت نسبة الإناث الأردنيات اللواتي يعانين من البطالة 27.5%⁶، ما نسبته 77% منهن حاصلات على الشهادة الجامعية الأولى أو أعلى⁷. ويبدو الوضع أكثر سوءاً بالنسبة للفتيات في مرحلة الشباب، إذ إن نشاطهن الاقتصادي لا يتجاوز 13.2%، وتتجاوز نسبة البطالة بينهن 83%⁸ وهو ما يستدعي النظر إلى التحديات التي تمنع المرأة من المشاركة بنسب أعلى في القوى العاملة. وترتبط هذه التحديات بالعادات

3 Human Development Index, 2018

4 تكامل، 2017، ص3.

5 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، 2017، ص2.

6 دائرة الإحصاءات العامة، 2019 مسح العمالة والبطالة/ الجولة الثالثة.

7 فيدال، 2017.

8 دائرة الإحصاءات العامة، 2019، مسح العمالة والبطالة/ الجولة الثالثة.

الاجتماعية والثقافية السائدة التي تميز بين الجنسين في الأدوار والواجبات والمسؤوليات وتجذر الفروقات بينهما. وتشمل التحديات: ممارسات التمييز الصريحة التي تتعلق بتحديد وحصر مساحات العمل «الملائمة» للمرأة، وأيضاً قلة الدعم، وضعف التمكين المؤسسي، والتفاوت في الأجور، وفقر نظام المواصلات، وتساؤل المجتمع مع ممارسات التحرش الجنسي، بالإضافة إلى الفجوة بين الأداء والمهارات من ناحية ومتطلبات سوق العمل من ناحية أخرى؛ وهي كلها تحديات بحاجة للوقوف عليها بعناية.

ووفقاً لتقرير «المراجعة الوطنية الشاملة للتقدم المحرز نحو تنفيذ إعلان ومنهاج عمل بيجين بعد 25 عاماً»، فإن الاقتصاد الأردني غير قادر على توفير فرص عمل بال نوعية والكمية اللتين تحتاجهما القوى العاملة⁹. حتى إن فرص العمل المتوافرة غالباً ما تذهب للرجل، ذلك أن معظم النساء الأردنيات مقيدات لأنه يفرض عليهن أن يخترن الوظائف التي تعدّ مقبولة اجتماعياً وثقافياً، بحيث تضطر الباحثة عن وظيفة إلى أخذ العديد من الأمور بعين الاعتبار قبل أن تتقدم لأي وظيفة شاغرة: «هل ستقبل عائلتي هذه الوظيفة؟ هل ستسمح لي ساعات العمل بالموازنة بين مسؤولياتي في حياتي الخاصة والتزاماتي المهنية؟ هل سأضطر إلى التنازل عن دخلي مقابل الكلفة المرتفعة لرعاية الأطفال؟». الإجابة على هذه الأسئلة بطبيعة الحال ستستبعد عدداً من الوظائف بناء على ملاءمتها والقدرة على أدائها.

وتتأثر تعقيدات مشكلة التمكين الاقتصادي للمرأة في ظل التحديات والظروف الإقليمية التي يواجهها الأردن، بجوانب أخرى؛ «تشريعية، وسياسية، ومؤسسية، وثقافية، وتعليمية، ومجتمعية»¹⁰.

وبالرغم من الاهتمام بتحسين فرص الحصول على التعليم بشقيه العام والعالي، إلا أن التعليم العالي لم يعد يضمن التوظيف أو التشغيل. ويشير تقرير بعنوان «تجسير الفجوة بين الجنسين في الأردن» إلى أن زيادة تمثيل الفتيات الأردنيات في العلوم الإنسانية قد يحدّ من فرص العمل المتوافرة لهن. وبحسب بعض أصحاب العمل والأكاديميين، فإن برامج العلوم الإنسانية جامدة وتركز على الحفظ¹¹. فهذه البرامج لا تعلم الطلبة مهارات حياتية عملية، أو مهارات حلّ المشكلات، أو التفكير الناقد، أو مهارات الاتصال المهمة لأدائهم في سوق العمل. وهكذا فقد ينتج عن هذه التخصصات فجوة بنيوية في

9 المراجعة الوطنية الشاملة للتقدم المحرز نحو تنفيذ إعلان ومنهاج عمل بيجين بعد 25 عاماً/ المملكة الأردنية الهاشمية، 2019، ص18.

10 المراجعة الوطنية الشاملة للتقدم المحرز نحو تنفيذ إعلان ومنهاج عمل بيجين بعد 25 عاماً/ المملكة الأردنية الهاشمية، 2019، ص8.

11 مركز المشروعات الدولية الخاصة، 2018.

الأداء والمهارات والقدرات. ومع هذا، ومع أنه من المعروف أن الفتيات الأردنيات يلتحقن غالباً ببرامج الآداب والإنسانيات، إلا أنه لوحظ ازدياد ملموس في عدد الفتيات اللواتي يلتحقن بتخصصات علمية. فحوالي 49% من الطلبة الملتحقين بالكليات العلمية هن من الإناث، وفي الواقع فإن الإناث يفقن الذكور عدداً في مجالات الطب والصيدلة والعلوم الطبيعية. وبالرغم من ذلك، وطبقاً للبيانات التي جمعتها دائرة الإحصاءات العامة عام 2017، فإن 62.3% من المتعطلات عن العمل هن من حملة شهادة البكالوريوس. إذ لا يستطيع الاقتصاد الأردني أن يوفر وظائف جديدة ذات جودة تستوعب جميع الخريجين الجدد، سواء أكانوا خريجي كليات علمية أو إنسانية. بالإضافة إلى ذلك، وكما ذكر سابقاً، فإن تعثر المواءمة بين مخرجات المنظومة التعليمية من جهة ومتطلبات سوق العمل وحاجات المجتمع والمستجدات التكنولوجية من جهة أخرى، يعمق قضية البطالة ويزيدها تعقيداً.

وإذا كان المجال التقني والمهني أحد مجالات الفرص الاقتصادية البديلة، فإن العادات الاجتماعية والثقافية السائدة تمنع الفتيات من متابعة فرص التدريب التقني والمهني وترى في هذا التدريب غير مناسب للمرأة¹². وهذا الأمر بحد ذاته يحول دون حصول عدد كبير من النساء على فرص اقتصادية، رغم أن هنالك طيفاً واسعاً من الوظائف في المجال المهني، ورغم أن حاجة سوق العمل لهذا المجال تشكل ما نسبته 90% من الحاجة الكلية للمهن في الوقت الراهن. بمعنى أن العادات الاجتماعية والثقافية السائدة، تثبط توفيق الفتيات للحصول على التدريب المهني الذي يرغبن به. ووفقاً لدائرة الإحصاءات العامة لعام 2018، هناك 9207 طالبة فقط يلتحقن بمسار التعليم المهني في المرحلة الثانوية.

وتؤثر العادات الثقافية أيضاً على تمثيل المرأة في العديد من القطاعات المحددة في سوق العمل. فعلى سبيل المثال، تعمل حوالي 40% من النساء في التعليم، و15% فقط في العمل الصحي والاجتماعي، و12% فقط في الإدارة العامة. وبحسب مؤسسة الضمان الاجتماعي، فإن الفجوة بين الجنسين في قطاع الصناعة تبلغ 44%، وفي قطاع البناء 84.4%، وفي قطاع السياحة 85.3%، وفي قطاع النقل 63.3%. ويمكن القول إن ميل (أو تفضيل) المرأة للعمل في مجالات محددة دون سواها، ناتج عن مدى استطاعتها أن تحافظ على توازن مسؤولياتها بين المنزل وسوق العمل، وهو مرتبط في الوقت نفسه بمدى تقبل الوظيفة اجتماعياً وثقافياً في أي من هذه المجالات.

12 اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، 2019، ص 31.

وفي المجال الأكاديمي، ذكرت نساء يعملن في هذا المجال أنهن يواجهن تمييزاً في المعاملة في حال تقدّمهن للمُنح أو الوظائف القيادية. فمثلاً، نشرت رابطة الأكاديميات الأردنيات في تقرير لها، أن 60% من الأكاديميات اللواتي شاركن في الدراسة لم يتم إشراكهن في أي لجنة ولم يُسند لهن أي موقع قيادي¹³ وتعتقد العديد من الأكاديميات أنهن مهمّشات، وفي بعض الأحيان مستثنيات من المواقع القيادية في مؤسسات التعليم العالي. ومنهن من تعزّو قلة التمثيل هذه إلى وجود فجوة ثقافية بين الجنسين من حيث ديناميكيات العلاقات داخل اللجان والمجالس وآليات التفاوض في صنع القرارات واتخاذ التوصيات التي قد تشكل تحدياً كبيراً للنساء من حيث التعامل معهن بوصفهن أقلية في هذه المساحات. ويعتقد آخرون أن مشاركة النساء الأكاديميات كأقلية في هذه اللجان والمجالس لا تسهم في إدراج آرائهن، بل -على العكس- تؤدي تلقائياً إلى تهميش أصواتهن وربما إقصاء وجهات نظرهن ومواقفهن من القضايا.

ولا تقتصر هذه الحقيقة على القطاع العام، ذلك أن تمثيل النساء ما زال متواضعاً في القطاع الخاص أيضاً. والصادم أن 40% من الشركات الخاصة تفتقر إلى الموظفات، وأن حوالي 12% من الشركات فقط بالكاد تزيد نسبة الموظفات فيها عن 50% من مجموع الموظفين¹⁴. إن سبب النقص في تمثيل المرأة في القطاع الخاص يعود إلى عوامل عدة من أبرزها ميل المرأة للعمل في القطاع العام، إذ تعدّه أكثر تساهلاً واستقراراً ويوفر لها مزايا مهمة، على غرار الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي وإجازة الأمومة، بينما تبدو شركات القطاع الخاص أقل مرونة في هذا الجانب.

وأحد العوامل الرئيسية الأخرى لتفضيل المرأة العمل في القطاع العام، هو الفجوة في الأجور بين الجنسين التي تلمسها النساء بوضوح في القطاع الخاص وفقاً لمنشورات لدائرة الإحصاءات العامة (2019). وتعدّ الفجوة في الأجور من أهم أسباب التمثيل الضعيف للنساء في سوق العمل. إذ كشفت منظمة العمل الدولية أن النساء يحصلن على 40% أقل من الرجال للقيام بحجم العمل نفسه في القطاع الخاص، بينما يقل الفارق إلى 28% في القطاع العام. ودعمت دائرة الإحصاءات العامة هذا النقاش في شهر آذار 2019 عندما نشرت أن المرأة في القطاعين العام والخاص تحصل على أجر مقداره 446 ديناراً أردنياً في المعدل، مقابل 499 ديناراً أردنياً للرجل. وبالرغم من هذا التفاوت، تؤكد منظمة العمل الدولية أن عدد النساء أكبر من عدد الرجال في الأعمال ذات الأجور الأكثر تدنياً في القطاعين. وهذه الفجوة في الأجور تشمل أيضاً المزايا غير المدفوعة مثل المواصلات

13 الإمام، 2017.

14 تكامل، 2017، ص10.

والتأمين الصحي. كما أنها ترتبط بظاهرة الفصل المهني بين الجنسين، مكدّسة النساء في قطاعي التعليم والصحة دون سواهما، مما يقلل من إنتاجيتهن في قطاعات أخرى مهمة ويخفّض من أجورهن.

إنّ قلة المزايا غير المدفوعة تلعب دوراً مهماً في الإيلولة دون انضمام النساء للقوى العاملة. على سبيل المثال، من المعروف أن حضانات رعاية الأطفال غير مواتية لمعظم النساء في الأردن نظراً لارتفاع كلفها. وهذا يجبر حوالي 45% من النساء على ترك سوق العمل. وهناك من يجادل أن حضانات الأطفال لا تصب في الصالح العام، وينظر إليها على أنها «ترف». ولهذا اتخذت الحكومة خطوة ضرورية جداً حين نصّت في قانون القطاع الخاص على إلزامية توفير حضانات، وأن توفر هذه الخدمة للموظفين من الجنسين الذين لديهم أطفال.

وتعدّ قضية المواصلات وسهولة التنقل من الجوانب التي لم يتم تناولها بجديّة في القطاعين العام والخاص. إذ أشارت دراسة قامت بها¹⁵ إلى أن 47% من النساء اللواتي شاركن فيها، رفضن فرص عمل بسبب عدم وجود نظام مواصلات يمكن الاعتماد عليه. وهناك نساء ذكرنّ أنه يتوجب عليهن استخدام أكثر من وسيلة واحدة للمواصلات إذا أردن الوصول إلى مكان العمل، وفي حال رغبن باستخدام وسائل مواصلات أخرى غير المواصلات العامة، فإنّ عليهن دفع مبالغ مرتفعة قياساً إلى دخولهن¹⁶ ولهذا السبب، ومع الأخذ بعين الاعتبار الفروقات الاجتماعية والاقتصادية بين الرجل والمرأة، فإن أثر وسائل المواصلات التي لا يمكن الاعتماد عليها، على سهولة تنقل النساء، يعدّ أكثر أهمية. ومن المهم الإشارة إلى غياب أيّ تدخل سياسي مباشر ينظر إلى النوع الاجتماعي بوصفه حجر أساس في خطط تجديد و/ أو استبدال نظام المواصلات¹⁷.

ومن جهة أخرى، يفرض قانون العمل الأردني قيوداً على توظيف المرأة، فما زال يحدد الأعمال المسموحة للنساء والساعات المسموح لهن بالعمل فيها. ومع أنه يحقّ للموظفة إجازة أمومة مدفوعة، 90 يوماً في القطاع العام و70 يوماً في القطاع الخاص، فهذه المدة ما تزال أقلّ مما تقترحه معايير منظمة العمل الدولية، وهي 98 يوماً (صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2018). علاوة على ذلك، لا ينصّ قانون العمل أن يحصل كلّ من الرجل والمرأة على أجور متساوية عن الأعمال متساوية القيمة. كما أن الدستور لا يتطرق للبعد

15 عاثل وأخرون، 2019، ص5.

16 المصدر نفسه.

17 المصدر نفسه.

الجندري ومعاملة الرجل والمرأة بالتساوي، مكتفياً بعدهما مواطنين¹⁸.

وفي الجانب المشرق، يعدّ إقرار قانون العمل المعدل رقم (14) لسنة 2019 خطوة كبيرة تجاه المساواة بين الجنسين في الأردن. إذ تهدف التعديلات التي طالت ستّ مواد من القانون، إلى إزالة العقبات التي تقف أمام المشاركة الاقتصادية للمرأة. ومما تضمنته التعديلات: إدخال مفهوم العمل المرن، وتعريفه، وإقرار إجازة أبوة لثلاثة أيام، وضمان حقوق أبناء الأردنيات المتزوجات من غير أردنيين في العمل، وتوفير بيئة عمل صديقة للأسرة من خلال إنشاء الحضانات في أماكن العمل بناءً على عدد الأطفال وليس العاملين، وإقرار مبدأ المساواة بالأجر عن الأعمال متساوية القيمة، وتشديد العقوبة في حال التمييز في الأجور عن الأعمال ذات القيمة المتساوية من قبل صاحب العمل. وقد جاءت هذه التعديلات نتيجةً لجهود متواصلة من النقاش والحوار الفاعل التشاركي بين أصحاب المصلحة من مؤسسات المجتمع المدني وأصحاب العمل والحكومة ومجلس النواب ضمن «لجنة الإنصاف في الأجور»¹⁹.

وهناك ميل لدى بعض النساء الأردنيات للعمل في القطاع غير الرسمي أو غير المنظم، سواء كنّ يعملن في الاقتصاد المنظم أو غير المنظم. وتشير المعطيات إلى أن غالبية النساء اللواتي يعملن في هذين القطاعين، يواجهن صعوبات كبيرة في حياتهن العملية والأسرية، ويتعرضن لانتهاكات واسعة في حقوقهن الإنسانية الأساسية، وبالتالي لا يوفر لهن هذا النوع من الأعمال الحد الأدنى من شروط العمل اللائق والحياة الكريمة²⁰. ويلقي إحدى المقالات الصحفية (2018) الضوء على الصعوبات الاجتماعية والاقتصادية والبنوية التي تواجهها المرأة عندما تقرر إنشاء عمل في الأردن²¹. ووفقاً لدائرة الإحصاءات العامة (2019)، تعمل 5% من النساء فقط لحسابهن الخاص رسمياً. وأشارت رائدات أعمال أنهن يجدن صعوبات جمة في تأمين تمويل لشركاتهن الناشئة لأسباب من أبرزها قلة الأصول لاستخدامها كضمانات، وشروط الإقراض القاسية²²، وتردد المستثمرين²³، والخوف من المسؤولية القانونية. وأحد أهم التحديات في هذا المجال هو النسبة الكبيرة للغرامات في عام 2019، وهنّ المديونات اللواتي لم يستطعن تسديد القروض التي حصلن

18 تامر قيرطاي وآخرون، 2018، ص3.

19 اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، 2019، ص10.

20 ورقة سياسات تعزيز حماية النساء في الاقتصاد غير المنظم في الأردن، اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، 2018، ص6.

21 إيبيانيز برييتو، «المشروع الوطني يمكن المرأة»، 2018.

22 تكامل، 2017، ص1.

23 إيبيانيز برييتو، 2018.



عليها بهدف إنشاء مشاريع صغيرة وأنفقن مبالغها في واقع الأمر لرعاية أسرهن. وكشف تقرير أصدرته منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية في حزيران 2019 بعنوان «بين الفقر والسجن: تحديات الديون بين النساء ذوات الظروف الهشة في الأردن»، أن 65% من الأردنيات مديونات، ومنهن «الغارمات»، مقارنة بـ 92% من اللاجئات السوريات ويشير التقرير بوضوح إلى أن مؤسسات تمويل المشاريع الصغيرة تفتقر إلى التنظيم والتوجيه السليم. وأكد التقرير على أهمية الاستعاضة عن الوظائف التي يحددها النوع الاجتماعي، مثل المشاريع الخاصة التي تعتمد على الاقتراض، بوظائف مدفوعة الأجر ضمن مؤسسات قانونية مسجلة ومرخصة من خلال جهود تعاونية تضع استراتيجيات فعالة ترتبط بالحكومة وبمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص. وقد كشف هذا الموضوع عن عدد من المعوقات في مشهد المشاركة الاجتماعية-الاقتصادية للنساء، أولها أن أي تحرك للمرأة -سواء أكان اجتماعياً أم اقتصادياً- تحدده دائماً أولويات الأسرة، وأن تنقلها الاقتصادي لتحريك المصادر المادية المتوفرة يمكن أن تحدده الضرورات المالية للأسرة. ففي الكثير من الحالات، صُرفت مبالغ القروض الصغيرة على حاجات عائلية ملحة بدلاً من أن توجه لإنشاء مشاريع تجارية وفرص إنتاج «مفترضة». ذلك أن شخصية المرأة التي تتسم بغلبة العاطفة والميل للإيثار والرعاية، قد تلعب دوراً محورياً في كيفية تحريكها لمصادر ومواردها. أما المعيق الثاني، فهو أن الإطار التنظيمي لتمويل المشاريع الصغيرة (توفير قروض صغيرة لرائدات أعمال أو أسر فقيرة بهدف تحويلها إلى مجتمعات منتجة) أثبت أنه لا يخلو من مخاطر في تنظيم آليات الإقراض من حيث المساحة والمحتوى والسياق التمكيني للقروض، مما يعزز من هدر فرص التمكين. ويتعلق المعيق الثالث بوجود فجوات مهارتية ومعرفية لدى الغارمات في مجال المجازفة المالية والإدارية والتنظيم المالي والتي يجب ضمها إلى الكفايات المعززة والمهارات الحياتية التي يتعلمنها في المدارس والجامعات. وهو ما يشير إلى ضرورة بناء القدرات التي تسبق القرض للمستفيدات المرشحات للحصول على القروض الصغيرة. ويجب أن يساعد القرض المرأة على تحقيق ذاتها والوصول إلى الإنتاجية، لا أن تتورط فيه بهدف حل الأزمات المالية للأسرة. ولذلك تجد النساء أن الدخول في عالم الأعمال ينطوي على مخاطرة وصعوبة، ويفضّلن الحصول على وظيفة مستقرة في الغالب. وقد طورت ورقة «سياسات تعزيز حماية النساء في الاقتصاد غير المنظم في الأردن» (اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة شباط 2018) مجموعة من السياسات البديلة والتوصيات بهدف التقليل من مستوى الأضرار والانتهاكات الإنسانية التي يسببها هذا الاقتصاد.

إن العوائق الرئيسية للمساهمة بسوق العمل -الرسمي وغير الرسمي- لا تنحصر في

تفضيلات النساء ومعتقداتهن الشخصية²⁴، وإنما تشمل الهياكل الأبوية البنيوية التي يقرها ويؤيدها المجتمع وتنص عليها ثقافته وسياقاته المعاشة. إن ما يحدث على الساحة العالمية من تطور ليس سوى «قشرة عصرية» لقيم أبوية وأنظمة وسياسات اجتماعية يطلق عليها «الأبوية الحديثة»²⁵. وهذه القيم ترشح إلى الحياة العامة والخاصة للأفراد وتتدخل في مجريات الحياة اليومية بصورة ممنهجة. وللأسف، ما تزال أدوار النساء في المجتمع تدرج ضمن الدائرة الشخصية الخاصة ودائرة الأسرة، وما يزال يُنظر إلى المرأة بوصفها آلة عضوية للتكاثر أو رمزاً لـ«شرف» الأمة²⁶. بالإضافة إلى ذلك، فإن الأبوية الاقتصادية تعزز الوصاية المالية للرجل على المرأة، وتجعل مساهمات المرأة لأسرتها ثانوية أو تكميلية²⁷. فقد جاء في تقرير أطلقه البنك الدولي، أن محدودية مساهمة المرأة في القوى العاملة، تعود إلى العادات الاجتماعية والثقافية التي تطبع عدم المساواة بين الجنسين²⁸. وفي مقابلة نشرها البنك على موقعه الإلكتروني، أقر²⁹ أن الرجل هو «صانع القرار المطلق»، خاصة بما يخص مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية³⁰. فعلى سبيل المثال، يعدّ الزواج أحد أهم الأسباب التي تجعل المرأة تترك عملها³¹. وكما ذكر في الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، فإن 60% من النساء اللواتي لم يسبق لهن الزواج يلتحقن بالعمل قبل بلوغهن 30 عاماً مقارنة بأقل من 30% من النساء المتزوجات من العمر نفسه³².

وتقيّد بعض العائلات إنائها ولا تسمح لهن بالتوظيف في بيئات عمل مختلطة³³. وهذا القرار يحدّ تلقائياً من فرص التوظيف المتوفرة للمرأة ويقيدّها بمجموعة من المهن المؤطرة جنديراً. فمعظم العشائر والعائلات تستند في قراراتها بتقييد المرأة ومنعها من الالتحاق بالقوى العاملة، إلى أفكار ومعتقدات واجتماعية. وعادةً ما يرتبط الشرف في مفهوم المجتمع بتصرف المرأة وسلوكها (قبرطاي وآخرون، 2018، ص 3)، مما يؤدي إلى تدخلات عشائرية وعائلية في قرارات الإناث لتفادي أي ممارسات سلوكية تتناقض مع

24 فيليشييو، 2018.

25 جوزيف، 1996.

26 الخضراء، 2018.

27 جوزيف، 1996.

28 قبرطاي وآخرون، 2018، ص 3.

29 فيليشييو، 2018.

30 تكامل، 2017، ص 5.

31 فيليشييو، 2018.

32 تكامل، 2017، ص 5.

33 إبانيز برييتو، 2018.

المعتقدات السائدة. وهذه القرارات تشمل نوعية العمل وموقعه وساعات الدوام، وغيرها. يستكشف مجموعة من الباحثين انعكاس العادات الاجتماعية والثقافية على قانون العمل الأردني، ويظهر في استنتاجاتهم أن القوانين وضعت لتناسب العادات والتقاليد المحلية. وأحد الأمثلة على ذلك تحديد ساعات العمل للنساء بناء على تعليمات تصدر من الوزير وفقاً للمادة (69) من قانون العمل. إذ تُمنع المرأة من العمل بين الساعة السابعة مساءً والساعة السادسة صباحاً إلا في الحالات التي توافق عليها وزارة العمل³⁴.

وبالنسبة للقطاع الزراعي، يكشف تقرير بعنوان «مشاركة المرأة في قطاع الزراعة والمؤسسات الريفية وحياة المجتمع» أعده مركز «ريتش» ومنظمة نساء الأمم المتحدة (2018)، أن النساء في الأردن يشاركن بنشاط في قطاع الزراعة. وبينما يوظف هذا القطاع نسبة متواضعة من الأردنيين، فإن جزءاً كبيراً منهم غير رسمي. إن الطبيعة غير الرسمية لتوظيف النساء في معظم الأحيان تضعهن في موقف ضعيف من حيث صعوبة ظروف العمل وعدم عدالتها. وبحسب رئيسة اتحاد المزارعين المستقلين، فإن التحديات التي تواجه النساء العاملات في هذا المجال تشمل: التوظيف غير الرسمي، والمياومات المنخفضة والموسمية، وقلة فرص الحصول على الضمان الاجتماعي وخدمات التأمين الصحي، وغياب معايير السلامة، والعمل في أجواء الطقس الحار والبرودة الشديدة، وعدم وجود وسائل مواصلات ملائمة. وتواجه النساء اللواتي يخترن أن يعملن بالزراعة من منازلهن تحديات مشابهة أيضاً.

وتعمل العديد من المنظمات على تحسين قدرة النساء على الوصول إلى فرص مدرة للدخل في هذا القطاع. فعلى سبيل المثال، تعمل منظمة المرأة العربية في الأردن على النظام البيئي والتمكين الاقتصادي من ناحية، وعلى المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة من ناحية أخرى. وتعمل المنظمة على تفعيل دور المرأة في قطاعي الزراعة والبيئة من خلال «شبكة مساواة»، وهي منصة للنوع الاجتماعي أسست عام 2005. وتعمل المنظمة بشكل خاص على تطوير تدخلات مائية فعّالة لتحسين معيشة النساء، وعلى بناء القدرات، وليس على توفير المياه للاستخدامات المنزلية والزراعية فقط، وإنما على توجيه هذا الجهد لتأمين أنشطة مدرة للدخل مبنية على الإنتاج المستدام للأنظمة البيئية تحديداً.

34 قبرطاي وآخرون، 2018، 3.

2. العنف الموجه ضد المرأة

ما تزال الأفعال المنحازة ضد المرأة سائدة في المجتمع الأردني، وهي تقوم على العنف الرمزي والبنوي الذي يستمر بالتأثير على فرص المرأة في العدالة المجتمعية والمساواة الحقوقية. فالعنف الرمزي يُعبّر عنه في اللغة والخطاب، والعنف البنوي متجذّر في البنية التشريعية وفي العادات الثقافية والمجتمعية ليصبح سلوكاً ونمطاً تفكير وممارسة مقبولة ومستساغة.

ويمكن القول إن العنف الرمزي يكون متخفياً في الغالب، بمعنى أنه لا يُرى لكن دلالاته وانعكساته ظاهرة. ووفقاً لمجموعة من الباحثين، يحافظ المجتمع على أنظمة من العنف والتمييز ضد المرأة، ويعمّقها عن طريق «التساهل والتشجيع وحتى المطالبة بالعنف كدليل على احترام أدوار المجتمع التقليدية»³⁵. فمثلاً، يمكن أن يتخذ العنف الرمزي شكل الوصاية الأبوية التي يعززها المجتمع³⁶. وهذا يكرّس القيم والمفاهيم التي تحدد «الرجولة» و«الذكورة» بأدوار السطوة والهيمنة والحظوة والسيطرة على المرأة. ومن شأن ذلك -بطبيعة الحال- أن يقيد المرأة ويحد من قدرتها على اتخاذ العديد من القرارات، بما فيها تلك التي تخص حياتها المهنية ونشاطها الاقتصادي. وثمة مثال آخر على العنف الرمزي، يتمثل في حرمان المرأة من الميراث، والذي يتم تبريره بذرائع من بينها عدم امتلاك المرأة مهارات الإدارة المالية³⁷. وفي عام 2018، كشفت إحدى السيدات الأعضاء في مجلس الأعيان أن العنف الاقتصادي، وخصوصاً الحرمان من الميراث، أكثر أنواع العنف المرتبط بالنوع الاجتماعي ضد المرأة بالأردن.

وجاء في التقرير التقييمي لجمعية معهد تضامن النساء الأردني «تضامن» (شباط 2017) أن التمكين الاقتصادي للمرأة لا يقتصر على إشراكها في النشاط الاقتصادي، بل يمتد ليشمل قدرتها على التصرف بحرية بأموالها وعلى امتلاك العقارات والأراضي من أجل تأمين مستقبلها ومستقبل عائلتها، خاصة في حالات الطلاق والهجر والترمل أو عندما تكون المرأة هي رب الأسرة. وهناك تفاوت كبير في نسب امتلاك الأراضي والعقارات بين النساء والرجال. وقد ارتفعت نسبة ملكية المرأة في هذا الجانب نوعاً ما، ولكنها ما زالت متدنية مقارنة بالرجل³⁸.

35 نفاع وآخرون، 2012، ص8.

36 المصدر نفسه، ص11.

37 المصدر نفسه، ص10.

38 جوردان تايمز، 2017.

إن استحواذ الزوج أو الأب أو الأخ على راتب المرأة، هو في مقدمة الأسباب التي تجعلها تعزف عن العمل³⁹.

وبالطبع، فإن العنف الذي تختبره المرأة الأردنية ليس رمزياً فحسب، فقد اظهرت الدراسات⁴⁰ أن العنف الجسدي ما زال مقبولاً اجتماعياً ومنتشراً وراسخاً في معظم السياقات الثقافية والتقليدية. ووفقاً لبيانات متوفرة لدى المؤسسات الاجتماعية ومؤشر النوع الاجتماعي في ملف الأردن (2019) فإن 24% من النساء الأردنيات يعانين من العنف، ولكن الدراسات تكشف أن الرقم أعلى من هذا بكثير. بالإضافة إلى ذلك، فإن النساء اللواتي تتم معاملتهن باتباع نهج التهميش والإقصاء يعانين من عنف نفسي بسبب فقدان إحساسهن بقيمة ذواتهن ووجودهن⁴¹. إن التعامل مع المرأة بوصفها «ملكية» ناتج عن المفاهيم التي ترسخها ثقافة «القوامة» والوصاية على المرأة، بحيث يجعل منها ملكية جائزة ومستباحة لرقابة المجتمع الأبوي ووصايته عليها وصولاً إلى «تشييتها».

وما تزال البيانات والأرقام التي توثق العنف ضد المرأة تفتقر إلى بعض المصدقية بسبب عوامل من أبرزها: القيم الثقافية والتقليدية التي تنظر للعنف الأسري وتؤطره كموضوع خاص ويتطلب الكتمان ولا يجوز البوح فيه أو الحديث عنه علانية؛ وغياب قاعدة بيانات وطنية للعنف المرتبط بالنوع الاجتماعي؛ وتناقض وتضارب البيانات والأرقام عبر المنظمات التي تعالج هذه الحالات⁴². والأكثر أن النساء أنفسهن ينكرن معاناتهن من العنف المرتبط بالنوع الاجتماعي، مما يحد من التبليغ والشكاوى وبالتالي عدم إخضاع الجناة للمحاكمة. وهذا بدوره يقلل من تطبيق تدخلات مباشرة وبقيد المبادرات والحملات التي تسعى إلى كسب تأييد المناهضة كل أشكال العنف الموجهة ضد المرأة وضد استباحة جسدها في جرائم التحرش والاعتصاب والقتل.

وتنتشر أيضاً أشكال أخرى من العنف المبني على النوع الاجتماعي تؤثر على تنقل المرأة وعلى تمثيلها ونشاطها في الفضاء العام. وتشمل هذه الأشكال: الزواج الجبري، والاعتصاب (بما في ذلك الاعتصاب داخل مؤسسة الزواج)، وسفاح المحارم، والحرمان من وسائل منع الحمل، والتحرش الجنسي⁴³. وبما أن أي أمر يرتبط بالجنس يعد محظوراً ويحرم الخوض فيه، فإن هذه الأشكال من العنف لا يتم التبليغ عنها، مما يجعل مناقشتها على

39 إيبانيز برييتو، «المشروع الوطني يمكن المرأة»، 2018.

40 نفاع وآخرون، 2012، ص 11.

41 الخضراء، «العنف ضد النساء»، 2018.

42 نفاع وآخرون، 2012، ص 9.

43 نفاع وآخرون، 2012، ص 8.

المستوى الوطني أمراً صعباً جداً. مثلاً، قبل إلغاء المادة (308) من قانون العقوبات عام 2017، كان القانون يسمح للمعتدي الجنسي بالتهرب من العقوبة بالزواج من ضحيته⁴⁴. وبعد أن اتخذ الناشطون في مجال حقوق المرأة تدابير مهمة للحشد والحراك والضغط لإلغاء هذه المادة، استُجيب لذلك بتعديل القانون. وهناك من الناشطين من يرى أن هذا التعديل كان ينبغي أن تسبقه مرحلة انتقالية حتى يُترك المجال للزواج في حالات الجماع بالتراضي. ومع أن تعديل المادة (308) قد تسبب في نشوء بعض الخلافات بين الناشطات، إلا أنه تم الإجماع عليه بوصفه مكسباً جوهرياً لحقوق المرأة. ومن الأمثلة الأخرى للعنف، التآطير الاجتماعي للتحرش الجنسي بوصفه قضية ترتبط مباشرة بما ترتديه المرأة وبتصرفاتها (اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، 2017، ص6). وعموماً، فإن هذه التبريرات والذرائع تؤدي إلى تقييد حرية تنقل المرأة والحد من توظيفها وتمثيلها في القطاعات العامة.

وحتى لو حدث تحوّل على مستوى الوعي، وأعيد النظر في مسألة لوم الضحية التي تتعرض للتحرش الجنسي، فإنّ القلق والخوف من التحرش ما زال يعدّان مانعين رئيسيين لانضمام المرأة للقوى العاملة. وكشف تقرير للنهضة العربية للديمقراطية والتنمية (2018)، أن التحرش الجنسي من أهم التحديات التي تواجهها المرأة في مكان العمل. وتقلق العائلات بالأخص من التحرش في القطاع الخاص، مما يفسّر قلة عدد الموظفات في ذلك القطاع. وثمة عامل آخر يبعث على القلق، هو التحرش الجنسي عند استخدام وسائل النقل العام. فمعظم النساء اللواتي شاركن في دراسة⁴⁵ ذكرن أنهن تعرضن للتحرش في كل أوقات النهار ومرات عدة في الشهر الواحد خلال استخدام وسائل النقل العام. وهناك إحصائية أخرى صادمة تطرح أن «أكثر من 50% من النساء الأردنيات وحوالي 73% من اللاجئات السوريات اللواتي بحثن عن استشارة قانونية لقضايا تتعلق بمكان العمل، قد أبلغن بطريقة غير رسمية أنهن تعرضن لتحرش جنسي». وما يزال التحرش في مكان العمل لا يتم التبليغ عنه بسبب الخوف من وصمة العار و/ أو قلة المعرفة والوعي و/ أو ضعف الثقة بالقانون والخدمات المقدمة و/ أو محدودية الوعي باليات الحماية⁴⁶.

44 حسيني، 2017.

45 عالول وآخرون، 2019، ص5.

46 حسيني، 2018.

وقد قامت الحكومة بتطبيق العديد من الإصلاحات التشريعية والتنظيمية التي لها أثر إيجابي على واقع مناهضة العنف الموجه للمرأة في الأردن. ويشمل ذلك مراجعات لقانون الأحوال الشخصية وقانون العقوبات وقانون العمل⁴⁷. إذ ألغيت المادة (308) من قانون العقوبات لمنع الجاني من الإفلات من العقوبة، وعُدلت المادة (98) من القانون نفسه بحيث لا يستفيد الجاني من العذر المخفف إذا وقع الفعل الإجرامي على أنثى تحت تأثير فورة الغضب الشديد. وكذلك، إذا أخذت المحكمة بالأسباب المخففة وفق المادة (99) فإنها غير ملزمة بالنزول إلى الحد الأدنى للعقوبة. كما يعاقب القانون على التحرش الجنسي بأشكاله كافة استناداً للمادة (306)، واستحدثت الخدمة المجتمعية كبديل للعقوبات السالبة للحرية. وفي سياق متصل، صدر قانون الحماية من العنف الأسري لعام 2017، ونظام دور إيواء المعرضات للخطر لعام 2016 (اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، 2019، ص9).

لقد أثبتت بعض الدراسات أن ثقافة التمييز في المجتمعات من الممكن أن تفرز ثقافة الاستقواء التي تبرر العنف الموجه ضد الأقل حظاً والأفقر حقوقاً، بحيث تستقوي الفئات التي تمتلك «امتيازات» حقوقية في القانون على «الأفقر» حقوقاً في القانون. وهذا الشكل من أشكال العنف البنيوي -والذي يؤسس بنيوياً للفروقات الحقوقية- موجود في قانون الأحوال الشخصية الذي ينحاز بصورة واضح للرجل في المجتمع، بحيث تُبنى الفروقات بينه وبين المرأة من خلال القانون لتجعل من القوامة والولاية حقاً مكتسباً ومكفولاً للرجل، وتمنح الفروقات الحقوقية غير المتساوية في التشريع لتصب في صالح الرجل. ومن الجلي أن المرأة الأردنية لا تمتلك «عقداً اجتماعياً» مباشراً مع الدولة، فهذه العلاقة تفضل من خلال وسيط (الأب أو الأخ أو الزوج). وبالرغم من أن الدولة تمنح المرأة الأردنية حقوقاً، إلا أن بعض هذه الحقوق لا يمكن تحقيقها إلا من خلال الذكور في العائلة، والذين يتحكمون بتصرفات المرأة وسلوكها واختياراتها. وبهذا تكون مواطنة المرأة الأردنية منقوصة، ما يستدعي مزيداً من المراجعة والتعديل لقانون الأحوال الشخصية، وإعادة النظر في القوانين التي تتناول مفهومي الولاية والقوامة لمواكبة المعطيات والمستجدات في مجال حقوق الإنسان.

بالإضافة إلى ذلك، وبالرجوع إلى الشريعة الإسلامية، تراث النساء نصف حصة الرجل من الميراث. ولا تتمتع النساء بحقوق متساوية في الزواج والطلاق. فالزوجة ملزمة قانونياً بإطاعة زوجها، بينما يلزم الرجل بتوفير الدعم المادي للعائلة⁴⁸. علاوة على ذلك، لا

47 صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2018.

48 المصدر نفسه، ص9.

تستطيع الأردنية المتزوجة من غير أردني أن تمنح جنسيتها لزوجها وأطفالها⁴⁹. كل هذه الأمور تكبح الوجود الإرادي للمرأة، وتدعم التمييز ضدها، مما يجعل من الصعب عليها أن تشارك بشكل متساوٍ في الفضاءات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

إن فتح باب الاجتهاد في الفقه من خلال دراسات علمية يقوم بها علماء الشريعة، يوفر مدخلاً لإصلاح قانون الأحوال الشخصية. وفي هذا السياق، نشرت مؤسسة «ميزان القانون» دراسة مهمة تناولت عدداً من الأحكام الشرعية في محاولة منها للتحقق على إعادة التفكير في بعض التفسيرات الفقهية لتحاكي الوضع الراهن. وفي دراسته المعنونة «تعديلات قانون الأحوال الشخصية التي تمت بموجب القانون المؤقت رقم (82) لسنة 2001»، يرى القاضي الشرعي واصف البكري، أن هناك مساحة كافية للفقهاء ليجتهدوا في إصلاح عدد من الأحكام الواردة في قانون الأحوال الشخصية والمنبثقة عن الفقه استجابةً لمتطلبات العصر. ومن الدراسات المهمة الأخرى دراسة لـ «ميزان» تتبنى تحديد النسب والقربان عن طريق تحليل الحمض النووي، وتم إقرار هذا التوجه في عام 2019. وهناك مبادرة قامت بها «محاميات من أجل التغيير» بالتعاون مع المعنيين وأصحاب العلاقة، لتعديل القوانين الكنسية المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وتوحيدها وتطويرها.

ومن حيث الإجراءات القانونية بما يخص العنف، فإن قانون الحماية من العنف الأسري رقم (15) لسنة 2017، ينص على أن تقوم إدارة حماية الأسرة بحل الخلافات في حالات الاعتداء التي يتقدم بها الضحايا. ويسمح القانون للمحاكم أن تفرض تدابير وقائية وأوامر حماية. وهذه الحالات يتم تحويلها لقضاة مختصين لمتابعة حالات العنف المستعجلة⁵⁰. ولعلاج حالات عدم الوضوح في تعريف جرائم العنف الأسري، فقد أعد المجلس القضائي الأردني دليلاً للقضاة لضمان استجابة أفضل عند التعامل مع حالات العنف ضد المرأة⁵¹. وتغطي المادتان (305) و(306) من قانون العقوبات موضوع التحرش الجنسي، ومع هذا فلا تعرف هاتان المادتان ماهية التحرش الجنسي ولا تشملان جميع أنواع التحرش، مثل التحرش الإلكتروني على سبيل المثال⁵². وإذا كان المتحرش من الأصول أو المحارم أو الوكلاء بالتربية أو من لهم سلطة شرعية أو قانونية على المجني عليها، فإنه يواجه وفقاً للمادة (306) إجراءات أكثر صرامة تصل إلى مضاعفة العقوبة بالمقارنة

49 المصدر نفسه، ص 8.

50 المصدر نفسه، ص 13.

51 المصدر نفسه، ص 9.

52 المصدر نفسه، ص 9.

مع جناة آخرين. وتجرّم المادة (292) الاغتصاب، ومما نصّت عليه: «مَن واقعَ أنثى (غير زوجه) بغير رضاها سواء بالإكراه أو التهديد أو بالحيلة أو بالخداع، عوقب بالأشغال المؤقتة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة»⁵³.

وعلاوة على ذلك، يعدّ الأردن عضواً نشطاً في ائتلاف البرلمانيات من الدول العربية لمناهضة العنف ضد المرأة. وقد أطلق الائتلاف العديد من المشاريع، بما فيها مسودة اتفاقية مناهضة للعنف ضد المرأة في العالم العربي، وقانون مقترح للعنف الأسري يمكن أن تُصدره برلمانات مختلفة، وتأييد لإلغاء المواد التي تسمح للمغتصب الزواج من ضحيته أو الحصول على حكم مخفف، وإعلان يوم 12 كانون الثاني يوماً عربياً لمناهضة العنف ضد المرأة.

3. مشاريع التمكين

خطا الأردن عبر العقدين الأخيرين خطوات كبيرة على طريق المساواة بين الجنسين في مجاليّ التعليم والصحة⁵⁴. لكن التركيز على تمكين المرأة في هذين المجالين تسبّب في إبقاء قضايا المرأة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في آخر سلم الأولويات. بالإضافة إلى ذلك، فإن أحد المخاوف الناشئة يتمثل في أنه بينما هناك ازدياد ثابت في عدد الملتحقات بالمدارس، تكشف الإحصاءات عن انحسار في عدد الذكور الملتحقين بالمدارس والجامعات. وعدم التوازن هذا يخلق تحديات اجتماعية، ويعدّ مثلاً على مفارقات تحدد بعض مخرجات مسارات التمكين. ونموذج التمكين هذا لم يمكن الإناث من التنقل الاجتماعي والسياسي والاقتصادي المرن، ولم تفلح آليات التمكين في إيقاف انحسار عدد التحاق الذكور بالمدارس والجامعات. وسبب هذه المفارقة، هو سيطرة الأبوية وهرمية البنية السياقية والثقافية التي تؤثر تلقائياً في أنماط التطبيق والإصلاح لمشاريع التمكين.

وبالمثل، فإن أحد التحديات الأخرى يكمن في سيطرة الثنائيات المتضادة في تحديد وإملاء محتوى وشكل «مسارات التمكين»، الأمر الذي يضلّلها لتميل نحو الانقسام والقبولية. مثلاً، إن صناعة التمكين الحالية والمتعلقة بالنوع الاجتماعي ترى الذكورة والأنوثة كهيكل ثنائي، منقسم ومتحوصل على نفسه ومتباين في الحقوق والواجبات بدلاً من أن تكون العلاقة تكاملية وتبادلية في الوقت نفسه. إن تجاهل حقيقة أن الذكورة والأنوثة تعاملان مع بعضهما بعضاً في تشكيل كل منهما الآخر، يفوت فرصة التطبيق العملي لخطة

53 صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2018، ص9.

54 المكحلة، 2019.

تحقق تمكيناً مشتركاً، مطلوباً ومحركاً محلياً، وعلى العكس من ذلك، يتم تبني نماذج تمكين ومساواة لا تعتمد على تفعيل كلا هويتي النوع الاجتماعي في مشروع التمكين. وهذا خلل استراتيجي في خطط التمكين التي تنظر إلى تمكين المرأة بمعزل عن التمكين الشمولي لكلا الجنسين. فكل من المرأة والرجل يصوغ الآخر بحيث تشكل علاقتهما الهوية الجمعية للمجتمع.

لقد طورت مجموعة من البرامج والسياسات لمخاطبة قضايا تخص تمييز النوع الاجتماعي. ولكن العراقيل تنشأ -أولاً- عندما تواجه برامج التمكين عوائق لا يمكن حلها، وصعوبات في القدرة على «ترجمة التوصيات» لخطط تشغيلية، وكذلك عندما تفتقر برامج التمكين التي تطبق في الواقع إلى عمق فكري وتشغيلي، وعندما يحدث تقصير في الاستمرارية والثبات والشمولية، الأمر الذي يجعل بعض هذه المشاريع بلا جدوى على المدى البعيد، ومجزأة ومشتتة وعرضة للخطأ، وارتجالية تظهر فجأة ومن دون استدامة.

وتنشأ العراقيل -ثانياً- عندما يعمل الخطاب السائد حول تمكين المرأة على تبسيط الوضع، وإخفاء تأثير الهياكل الهرمية للأنظمة البيروقراطية والمؤسسية التي تعيق تقدم المرأة في الأردن. وتنشأ -ثالثاً- عندما تتقاطع حقوق المرأة والطموحات السياسية حولها مع الصراعات السياسية الراهنة في السياقين المحلي والإقليمي، مما يزيد من الأمور تعقيداً وصعوبة، أكثر مما يحدث عند تقاطع تلك الحقوق مع الأنماط الثقافية المفترضة التي لا تقبل الجدل⁵⁵. وتنشأ العراقيل -رابعاً- عندما يسفر تقسيم هذا الملف والجهود غير المتسقة لمخاطبة بعض هذه النواحي -وليس جميعها- عن إحداث تغييرات صغيرة نسبياً وأقل مما هو مأمول.

لكن من ناحية إيجابية، تمر الدولة في الوقت الراهن بتغيير واضح في تحول برامج التمكين من أنشطة كسب التأييد ومشاريع الموازنة والتضامن⁵⁶. إلى برامج تحرك ورسم للسياسات والإصلاحات القانونية، وبما يحاكي التحديات والتهديدات التي تواجهها المرأة في الواقع المعاش. ولدى الأردن أساسٌ حقوقي صلب، فقد صادقت المملكة على معظم معاهدات حقوق الإنسان الرئيسية التي أصبحت جزءاً من التشريعات الوطنية بعدما نُشرت في الجريدة الرسمية عامي 2006 و2007⁵⁷.

55 لانجور وآخرون، 2016.

56 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، 2017، ص.2.

57 صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2018، ص.10.

4. المشاركة السياسية

لقد تحقّق تقدّم ملحوظ في رفع مشاركة المرأة ومساهمتها في الحياة السياسية في الأردن، ولكن تمثيلها ما زال غير مرضٍ⁵⁸. إن انخفاض تمثيل المرأة في الحياة العامة عامل مهم في تطبيع التمييز ضدها في المجتمع. وحول عدد النساء في الحكومة، فقد ضمت حكومة د.عمر الرزاز 7 وزيرات من أصل 27 وزيراً، هن: وزيرة التنمية الاجتماعية، ووزيرة تطوير القطاع العام، ووزيرة السياحة والآثار، ووزيرة الدولة لشؤون الإعلام، ووزيرة الطاقة والثروة المعدنية، ووزيرة التخطيط والتعاون الدولي، ووزيرة الثقافة. وبعد عدد من التعديلات الوزارية أصبح عدد الوزيرات 4 وزيرات فقط. ومن جهة أخرى، تم تعيين 3 نساء في منصب الأمين العام في كل من وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة الخارجية وشؤون المغتربين، ووزارة الطاقة والثروة المعدنية. بالإضافة إلى ذلك، يضم مجلس الأعيان 8 نساء من أصل 65 عضواً عند إعداد هذه المراجعة، ومجلس النواب 20 امرأة من أصل 130 عضواً. ووفقاً لدائرة الإحصاءات العامة، فإن هناك امرأة واحدة من بين كل 10 أعضاء في السلكين الدبلوماسي والقضائي، وامرأة واحدة من بين كل ثلاثة أعضاء في الأحزاب السياسية (2019). في 25 كانون الثاني 2018، عُينت إحسان بركات قاضية في محكمة التمييز لتصبح أول امرأة أردنية تتولى هذا المنصب. وأصبحت فداء الحمود أول امرأة تتسلم رئاسة ديوان التشريع والرأي (9 أيار 2019). وهناك تفاؤل بأن خدمة النساء في مثل هذه المواقع ستؤثر على الإصلاحات التشريعية.

ولعب نظام المحاصصة (الكوتا) دوراً كبيراً في زيادة مشاركة المرأة في هيئات اتخاذ القرار. ولكن توزيع (الكوتا) الحالي للنساء في مجلس النواب لا يتناسب مع نسب الناخبين في المحافظات ولا يضمن للمرأة مقعداً في كل دائرة انتخابية⁵⁹. ويشير تقرير اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، أنه لا يوجد مرجع تشريعي أو دستوري أو قانوني للمطالبة بزيادة نسبة النساء في المجالس المنتخبة⁶⁰، وأن معالجة هذه القضية قد تساعد مطالب الناشطين بتمثيل أفضل.

5. «دولنة» حقوق المرأة

وهناك تحدّ آخر يكمن في عملية «دولنة» حقوق المرأة العربية وطبيعة الحوار العالمي والخطاب المعرفي الذي يفسر الفروقات بين الجنسين والذي تأثر بشكل كبير -من

58 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2018.

59 المصدر نفسه.

60 صرايرة، 2019.

الناحيتين النظرية والتطبيقية- بالأوضاع الجيو-سياسية العالمية وعلاقات القوى الدولية، مما أثر بشكل طبيعي على «الجهود» الدولية لتخيّل (وإعادة تخيّل) وضع المرأة في العالم العربي وعلى وضع نظريات عن التمييز والتهميش والإخضاع ضد المرأة في العالمين العربي والإسلامي.

وتشير هذه الاشكالية تساؤلات عما إذا كانت الناشطات والباحثات في شؤون المرأة يواجهن عبئاً مزدوجاً في حراكهن وجهودهن في مواجهة كل أشكال التمييز ضد المرأة من أجل الوصول إلى العدالة والمساواة لتحقيق نتائج مؤثرة تقود الإصلاح الاجتماعي الضروري. فهن، أولاً وأخيراً، مثقلات باستهلاك فكر معرّف ونظري لا يستمولوجية غربية عبرت محطات من الفكر والمنهجية الاستعمارية ليؤطرّن الدراسات النسوية ومخرجاتها. ومثل هذا النوع من الخطاب يجعل من قضايا حقوق المرأة مشكلةً في بعض المحافل الوطنية والقومية، ويُنظر لهذه الدراسات على أنها امتداد للفكر الاستعماري. لكنّ الأشكال يكمن في أن العديد من المناهج المتبعة في معالجة قضايا المرأة، ومنها العنف ضدها، هي مناهج ومدارس آتية من خارج حدود المجتمع، مثلها مثل النظريات النسوية ذات المنشأ الغربي. ومما لا شكّ فيه أن هناك إفادة من هذا المنهج، وإفادة من النظريات النسوية نفسها أيضاً، فهناك بعد نسوي عالمي عابر للحدود والثقافات. بيد أن هنالك خصوصية اجتماعية ثقافية لوضع المرأة العربية-الأردنية- قد لا تسعف المناهج البحثية والأطر النظرية الغربية في التعامل معها. فالعنف ضد المرأة ليس موضوعاً علمياً محضاً، كعلوم الرياضيات والفيزياء والكيمياء التي لا تتأثر دراستها بالدولة التي نشأت فيها، بل إن دراسة العنف يجب أن تأخذ بعين الاعتبار البعد المجتمعي والخصوصية الثقافية وامتداداتهما التاريخية. ويتعزز مثل هذا الشعور عند إجراء الدراسة تلو الأخرى بالمناهج العالمية المتاحة، فيجد الباحث أنه أمام واقع تعجز هذه الدراسات عن سبر غوره وكشف أسراره وفك عقده، وكأنه بحاجة إلى منهجيات مختلفة تماماً عما يتم تبنيه وتطبيقه، تنبثق من الواقع نفسه ومن وجهة نظر المكونات النسائية المعنية به مباشرة⁶¹.

ومن الناحية التطبيقية، فأفراد المجتمع مثقلون ببنوية الفكر الأبوي التي لا تكثرث للصفة السياسية لإلحاح قضايا حقوق المرأة ولأولويتها. وأثر كل هذا على كيفية تناول مواضيع غياب العدالة المجتمعية والمساواة وكيفية التفاوض حولها ومجابتها من قبل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني. فهل نظرت هذه المنظمات إلى الفروقات بين الجنسين في الأردن من خلال عيون النساء الأردنيات والعربيات واستطاعت أن تحافظ على خصوصيتها النسوية؟ هل نجحت خلال مفاوضاتها مع الدولة بكل

هياكلها وماكينتها الأبوية، وأيضاً خلال مفاوضاتها مع منظمات العون الدولية، بالمحافظة على الأولويات الحقوقية النسوية الأردنية؟ هل أدى التمويل الدولي إلى «تشويش» الحدود بين أجندة «التطوير» وبين الأجندة النسوية المحلية والإقليمية؟ وهل يخلق هذا «التشويش» فجوة مفاهيمية وفجوة أولويات لتشتت قضايا حقوق المرأة في العالم العربي؟ وهل أدى ذلك إلى تحوّل في منهجية التصدي للفروقات الحقوقية لكلا الجنسين؟ هذه أسئلة تهدف إلى توليد نقاشات ودراسات أخرى. وبعضها يحتاج إلى فحص دقيق ونقاشات معمّقة ومستمرة.

وثمة عامل آخر بحاجة إلى تأمل وتفكير. فمع تأكيد معظم الدول الغربية على ضرورة التحرر الكامل وغير المشروط للمرأة العربية من العقليات الذكورية والأبوية والقضاء على التمييز والعنف ضد المرأة، إلا أن هذه الدول تؤثر الصمت عندما يتصل الأمر بتحرير المرأة الفلسطينية من الاحتلال الإسرائيلي والعنف الذي يمارسه عليها. وهذا الموقف المتناقض الذي ينطوي على ازدواجية في المعايير لم يولد استياءً كبيراً عند الكثيرين في الأردن فحسب، بل ولد أيضاً شكوكاً واشتباهاً بـ«الأجندة» التي تتبناها تلك الدول لـ«تحرير» المرأة العربية وحمايتها من العنف في مجتمعاتها. والحق أن النداءات المناهضة للفروقات بين الجنسين تلقّت ضربة من قبل الدوائر السياسية والاجتماعية النافذة التي تستخدم الحوار الوطني والديني للتقليل من أولوية النداء للمساواة بين الجنسين، واضعةً تمكين المرأة في إطار «استعماري» ويوصفه «خيانة» للدين والتقاليد وثقافة البلد الأصيلة. وهذا يضع النضال ضد تمييز المرأة وتهميشها وإخضاعها في موقف مضاد ومتعاكس مع الوطنية والقومية المحافظة أحياناً. ونتيجة لذلك، فإن المشاريع الدولية التي تخصّ حقوق النساء في المنطقة العربية لن تسفر سوى عن نتائج انتقائية ومجزأة، وستستهلك الكثير من الجهد والطاقة، وستتسبّب في بعض الحالات بخيبات أمل وبردود فعل عنيفة إزاء المطالب بالمساواة بين الجنسين. وأحد الأمثلة على ذلك، هو ردة الفعل التي أصابت مكتسبات حققتها المرأة عندما قررت منظمة «مراقبة حقوق الإنسان» نشر تقريرها الذي سلط الضوء على تشريع قانون الأحوال الشخصية المنحاز في شهر نيسان 2019، قبل أيام من جلسة مجلسي الأعيان والنواب، اللذين صوّتا بدورهما ضد شمول أبناء الابنة المتوفاة قبل وفاة والدها أو مع وفاته بـ«الوصية الواجبة». إذ نُظر إلى المطالب بتعديل قانون الأحوال الشخصية على أنها تضمر موقفاً ضد المصلحة الوطنية والقيم العربية والإسلامية.

الخاتمة والتوصيات

هناك بعض المكتسبات التي تحققت خلال عملية الإصلاح التشريعي والتنظيمي في الأردن بما يخص حقوق المرأة، ولكنها غير كافية لتلبية الحد الأدنى من المؤشرات العالمية للإصلاح الذي يمكن تحقيقه على طريق العدالة المجتمعية والمساواة الحقوقية بين الجنسين. وكان هناك ائتلافات متعددة بين أصحاب العلاقة والمعنيين الذين نظموا أنفسهم لتكوين كتلة مهمة للعمل كمجموعة ضاغطة وفعالة في حقوق المرأة. ولكن، لكي تثمر هذه الجهود، يجب أن توطَّن في مناخ ملائم ومعزَّز للإنصاف والعدالة والمساواة الحقوقية، لتكون جهوداً فعالة وذات أثر في تشكيل المكتسبات المستقبلية التي تتناغم مع أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة بالنوع الاجتماعي.

وفي هذا الإطار، يمكن إيراد مجموعة من التوصيات موزعة ضمن محاور، وكما يلي:

- في الدراسات والأبحاث:

1. بهدف الحصول على حقوق أكثر عدلاً وتوازناً ومساواة، يجب التركيز على التحليل الدقيق للأسباب الجوهرية والبنوية للمعيقات والتحديات التي تعرّض الإصلاحات المستدامة لحقوق المرأة والنظام البيئي لحقوق الإنسان للتعثر. إن الفروقات في الحقوق بين الجنسين في الأردن مقارنة بالدول المتقدمة شاسعة. ومع أن هناك العديد من الدراسات المهمة عن اللامساواة والفروقات الحقوقية، إلا أن الدراسات عن بنوية التهميش والإقصاء اللذين يستهدفان المرأة غير كافية. فالنقص واضح في هذه الدراسات وكالاتي:

- إن الدراسات حول تقاطع البنية الأساسية للتهميش والإقصاء والتمييز مع المتغيرات والعوامل الجيو-سياسية والاقتصادية، محدودة جداً، بالإضافة إلى وجود نقص في الدراسات العلمية التي تتعرض لدراسة مفهوم القوة/ السلطة واستراتيجياتها وأدواتها في تفاوض علاقات القوة مع نفسها ومع سياقات (في المركز أو في الأطراف) للاحتفاظ بصيرورتها كقوة وكسلطة للحد من تمكين المستضعفين ومناهضة التمييز. وهذه الضجوة بالمعرفة أدت إلى نشوء سياق من القراءات والنتائج الدراسية السطحية أو المتناقضة.

- إن الدراسات حول التهميش والإقصاء الذي يراعي للنوع الاجتماعي (المبطن والظاهر) وكيفية تكيف كل من التهميش والإقصاء ثقافياً ليصبحا مقبولين اجتماعياً وممارسين «طبيعياً»، محدودة هي الأخرى. ويجب قراءة السياق التشريعي والدستوري وفحصه للكشف عن بنوية التمييز والتهميش التي تحفز

على تهميش المرأة وتشكّل آراء ومشاعر العامة. وعلاوة على ذلك، يجب دراسة وتحليل هياكل علاقات القوة وديناميكية علاقاتها في اتخاذ القرار لمعرفة كيفية تشكّل كلٍّ من الوجود الحرّ والوجود الإرادي (agency and ownership) الأنثوي والذكوري، في التشريع وفي العادات الثقافية وفي التنشئة الاجتماعية.

2. بما أنه من الصعب قياس الأثر النفسي للتمييز والتهميش وأثرهما الضارّ، لم يلق هذا المجال تركيزاً كافياً في الدراسات النسوية والنوع الاجتماعي. المرأة المهمشة، وبناء على نوعها الاجتماعي، تُعامل في بعض الحالات كما لو أنها «غير مرئية»، أو على الهامش، أو غائبة، ووجودها وخياراتها الشخصية يتم التفاوض بشأنها من خلال سياق مبني على تهميشها أو إقصائها. ويعدّ هذا عنفاً على ذاتية المرأة وكيونيتها ووجودها الإرادي. ويحتاج هذا إلى اهتمام أكبر ودراسات مركّزة. ويجب أن تساعد هذه الدراسات على استحداث أدوات ومنهجيات تلغي الصور النمطية للجنسين بطريقة مبدعة ومبتكرة لتعزيز قيم المسؤوليات المتبادلة والحقوق المتساوية.

- في المناهج المدرسية:

1. تعدّ المناهج المدرسية انعكاساً للبيئة المعرفية الاجتماعية والثقافية حول الطلبة. فهي تساعد في تشكيل هويات الطلبة لنوعهم الاجتماعي وتكوين انطباعاتهم عمّا يستطيعون فعله وعمّا لا يستطيعون. إنّ المناهج الحالية تعزز الدور التقليدي للمرأة في المجتمع، وتقترح أنّ مكان المرأة هو المنزل، حيث تكون خفية وغير مرئية⁶²، وتصوّر النساء على أنّهن غير فاعلات ومستضعفات ويحتجن إلى إرشاد الذكور ولا يكون لهن معنى إلا من خلال الوجود الإرادي للرجل. شاركت الباحثة وفاء الخضراء بنتائج دراستها للمناهج في مقالتها «إقصاء النساء في الأردن» (2018)، وكشفت أن هناك «إبادة رمزية» للمرأة في سرد تاريخ الأردن المعاصر، إذ يتم تجاهل مساهماتها في العلوم والمعرفة وتأسيس الإمارة وبناء الدولة، وهي «إبادة» تركزها التراكيب النحوية للغة. وعلاوة على ذلك، تدرّس جميع المواد من منظور الذكر ووجهة نظره⁶³. وتضيف الخضراء في دراسة لها عن الكتب المدرسية، أنّ أنواع الأفعال التي تُستخدم لوصف ما يقوم به كلٌّ من الرجل والمرأة تختلف بشدة، فيرتبط الرجل بالأفعال المتحركة التي تنطوي على الحركة والنشاط والفعل، بينما ترتبط المرأة بالأفعال الساكنة التي

62 تكامل، 2017، ص5.

63 الخضراء، «إقصاء النساء في الأردن»، 2018.

تنطوي على سكون الحركة والخمول⁶⁴. كما أنه تم محو النساء من الذاكرة العربية والإسلامية ومن أرشيف التقدم والتطور العلمي. بالمقابل، يحتل الذكر جميع الأماكن العامة والخاصة، وهو ما تعكسه الكتب المدرسية لمادتي اللغة العربية والاجتماعيات. أما الأنثى فتُحصَر في الغرفة أو المنزل أو الحديقة أو المدرسة، مما يعطي شعوراً بالحجر عليها في فضاءات محدودة وضيقة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الكتب المدرسية تتناول التاريخ والعلوم والتكنولوجيا والمعرفة والوطن والمواطنة والديمقراطية والقلم والميزان والمحراث وغيرها، كأن ملكيتها حكرٌ على الوجود الإرادي للرجل وسياقه، بينما تُسرد قصص النساء والفتيات بصيغة الغائب أو كعناوين فرعية وهامشية وفي سياقات سلبية. وهذا تمثيل قسري وقهري للتصوير النمطي للنساء.

2. قد ينشأ جيل يعاني من صراعات داخلية تؤدي إلى ارتكاب تصرفات عنيفة عندما تُهدد معتقداته وأعرافه بحقائق متناقضة، وبالأخص عندما يدخل الفرد في صراع داخلي بين شعارات المساواة من جهة والممارسات المتجذرة في الفجوة الحقوقية بين الجنسين وغياب المساواة من جهة أخرى. ولهذا، لا بد أن يكون إصلاح الكتب المدرسية، خاصة في اللغة العربية والاجتماعيات، ضرورة استراتيجية لبناء قيم ومفاهيم عابرة للمواد عن المساواة الحقوقية بين الجنسين والعدالة المجتمعية في الأدوار والمكانة والمسؤوليات. وتلعب الكتب المدرسية دوراً أساسياً في تشكيل جنوسية هوية الطالب أو الطالبة من خلال اللغة والمفاهيم والسياقات التعليمية.

3. التاريخ والماضي يجب أن يُستحضراً بصدق ونزاهة ومن دون تزيف أو تزيين أو أدلجة. فصدق المعلومة يُنتج صدقاً في الأذهان، وتضريح التاريخ من النساء والفتيات وتهميشهن يشوه الذاكرة وعادات التصور والتخيّل. فإذا كان المطلوب مخرجاً تعليمياً قادراً على التفكير والإبداع والنقد البناء والمسؤول، لا بد أن تشمل المناهج نصوصاً مدرسية تستند إلى نتائج فكرية رفيعة المستوى وموضوعية في الطرح وذات مصداقية عالية للمعلومة. فالمعلومة المشوهة قد تُنتج عقولاً مشوهة، والمعلومة المؤدّجة قد تُنتج عقولاً مؤدّجة، والمعلومة المزيفة قد تُنتج عقولاً مزيفة، والنصوص التي تُهمّش وتميّز وتقصي قد تُنتج عقولاً إقصائية وتهميشية وتمييزية⁶⁵.

64 تكامل، 2017، ص15.

65 الخضراء، 2017.

- في اللغة والخطاب:

1. هناك العديد من الانحيازات اللغوية التي تجذر الفروقات بين الجنسين. إن اللغة العربية، كما هي مستخدمة حالياً في الخطاب الرسمي والعام في الأردن، وعلى الجانب النحوي والتمثيلي، تهمش التراكيب المؤنثة والتأنيث، وتعتمد التذكير كتركيب جوهري وأساسي لها. وفي غياب التأنيث، تستبعد المرأة من التراكيب اللغوية الأساسية، ويبدأ أول تهميش لها في نزوحها اللغوي وعزلتها.
2. الهوية اللغوية في الخطاب السائد هوية مذكرة تحتل الفضاء اللغوي، لهذا يجب أن يتطور الخطاب الرسمي والعام ليصبح مراعيًا للنوع الاجتماعي وممثلاً ومدمجاً للجنسين لغوياً وثيماتياً.

- في الإعلام:

1. يلعب الإعلام دوراً سلبياً في سوء تمثيل النساء، ويُنتج صوراً وقوالب لغوية وثيماتية نمطية لمكانة المرأة، ومستبحة لجسدها وأدوارها. إذ كشفت دراسة قام بها عدد من الباحثين أنه في الوقت الذي أصبح فيه الإعلام جانباً مهماً جداً في الحياة المعاصرة، فإن ترويجه للمساواة بين الجنسين والتمثيل الإيجابي للمرأة ما زال غير مُرضٍ⁶⁶. فالبرامج التي تعرض المرأة ويتم تمثيلها فيها تقتصر على تلك التي تركز على الطبخ والعائلة ورعاية الأطفال والجمال... إلخ. وهذه البرامج تستهدف المرأة خاصة، وتعيد إنتاج المزيد من تمييز النوع الاجتماعي. والموضوع ليس بالكَم فقط، وإنما بالنوع أيضاً. إذ تُظهر الدراسة⁶⁷ أن نسبة النساء اللواتي تُذكر أسماءهن أو يُقتبس عنهن أو تتم مقابلاتهن (مقارنة بالرجال) هي: 10.4% في الصحف ووكالات الأنباء، و13% في محطات الراديو، و6% في محطات التلفزيون، و6% في المواقع الإخبارية⁶⁸. بالإضافة إلى ذلك، تم استضافة أنثى واحدة لكل 18 ذكراً مسؤولاً أو متحدثاً، وأنثى واحدة لكل 5 خبراء، وأنثى واحدة لكل 5 مواطنين عاديين. كل هذه أمثلة عن ضعف تمثيل الأنثى في الإعلام. ويمكن أن يعزى ذلك لغياب المرأة من المواقع القيادية في الإعلام⁶⁹. وانخفاض تمثيلهن في المجال بشكل عام. لذا، يجب أن يتبنى القطاع العام والخاص إنشاء مقاييس وتنفيذ سياسات فعّالة لمشاركة أكبر للمرأة في الإعلام ولدمجها فيه.

66 زيادة وآخرون، 2018، ص49.

67 المصدر نفسه

68 المصدر نفسه، ص18.

69 المصدر نفسه، ص5.

- في مواجهة العنف:

1. هل يمكن معالجة العنف ضد المرأة بمعزل عن معالجة العنف المجتمعي والسياسي بأشكاله وتعقيداته؟ هل يكون الفعل أكثر تأثيراً إذا ما عولج العنف ضد المرأة في سياق العنف المجتمعي والسياسي لا بمعزل عنه؟ مثل هذا النهج قد يعزز فكرة أن منابع العنف ومسبباته ربما تكون مشتركة ومتداخلة، إن لم تكن نفسها. صحيح أن للعنف ضد المرأة خصوصية يجب أن لا تُمَيَّع فتفقد زخمها وتضيع في بحر من العنف المجتمعي. لكن في الوقت نفسه هنالك تداخل كبير بين أنواع العنف المجتمعي من حيث المسبب والمنبع والجذر، وهذا التداخل لا يُعالج بالبتتر، بل بالاستئصال من الجذور. ومن هنا، قد يلزم للقضاء على ظاهرة العنف ضد المرأة حلٌّ جذريٌّ بناءً على دراسات مستفيضة لتلك التداخلات والجذور والمسببات. وهذا يتطلب تشبيكاً فاعلاً مع جميع الجهات ذات العلاقة، ويتطلب أن يكون الجهد شمولياً تكاملياً.

وهنالك محددات تتعلق بالمناهج البحثية السائدة. فلا بد من دراسة أيّ ظاهرة دراسةً مبنية على منهج علمي وطريقة منظمة في وصف المشكلة وتحليلها واقتراح الحلول المناسبة لها. وهذا أمر لا جدال فيه، وهو بحاجة إلى وقفة متأنية.

وبعد، فلا بد من الاستمرار في الحديث عن العنف ضد المرأة والتصدي له بعزم وحزم.

وفي الختام، إن تطور الأمن الإنساني العالمي بصورته العامة والمطلقة يسير أفقياً وعمودياً باتجاه المساواة الحقوقية والعدالة المجتمعية، وباتجاه تصميم سياسات عابرة لكل السياقات والقطاعات ومراعية للنوع الاجتماعي، بحيث تكون قادرة على التفاعل مع هذا الاتجاه، والانخراط فيه ومحركاته. وهذا أمر حاسم بغية التطور.

فالتنمية بأنواعها، الأمنية والاجتماعية والثقافية والجيوسياسية والاقتصادية، مبنية على التنمية الإنسانية والموارد البشرية، التي تناهض كل الممارسات أو الإجراءات أو السياسات التي تترك أفراداً أو جماعات في الخلف أو في الهامش أو في الأطراف. فالتنمية بصورتها الإنسانية المستدامة يجب أن تكون مبنية على الإدماج والانخراط لوصول الجميع إلى الموارد والخدمات والحقوق والفرص بعدالة ومساواة. والدولة يجب أن تعكس هذا المبدأ بحيث تمنح الأجيال القادمة بوصلة واضحة ودقيقة للاستقرار والاستدلال واتخاذ القرارات وحل المشكلات وتبني المواقف والاتجاهات التي تتغلب على أيّ صراع هوياتي داخلي - عرقياً كان أو إثنياً أو دينياً أو جندياً -، وتمكّنهم من الانخراط بالتحرك الديمقراطي في المساحات والفضاءات المختلفة، وتبني مفهوم المشاركة في الحياة العامة والشأن العام من خلال حق الجميع بالعيش الكريم والعدل والمساواة.

يجب أن يصبح «حضور أكبر للمرأة في المشهد العام» شعاراً للتغيير والتأثير المجتمعي، وأن تكون المرأة ممثلة بعدالة في السياسة والإدارة العامة على المستوى الوطني من أجل تسهيل الانتقال إلى بيئة تشمل قيادة النساء ومشاركتهن. بحيث يتم دمج سياسات وممارسات تتبناها الحكومة والقطاع الخاص والنقابات المهنية والأحزاب السياسية لمضاعفة مشاركة المرأة ولإدماج عادل لها. ففي دولة تمتلك فيها الأقدمية والأبوية اليد العليا، تكون النساء والفتيات والشباب معرضين للتمييز والتهميش والإقصاء. ولهذا فإن عدالة التمثيل تعدّ عنصراً مهماً لبناء أساس متين لتحسين التمثيل في الأردن.

المراجع

- الخضر، وفاء. «عشرة أسباب تفرض وجود مناهج مدرسية متوازنة جندريا». صحيفة «الغد»، 13 نيسان 2017.
- الخضر، وفاء. «العنف ضد النساء وبعض إشكالاتها». صحيفة «الغد» 5 كانون الأول 2017.
- اللجنة الوطنية لشؤون المرأة. المراجعة الوطنية الشاملة للتقدم المحرز نحو تنفيذ إعلان ومنهاج عمل بيجين بعد 25 عاماً / المملكة الأردنية الهاشمية - نيسان 2019.
- 19.0% Unemployment Rate during the First Quarter of 2019. Department of Statistics, 2019, 19.0% Unemployment Rate during the First Quarter of 2019, dos.gov.jo/dos_home_e/main/archive/Unemp/2019/Emp_Q1_2019.pdf.
- AlBakry, Wasif. «Amendments to the Personal Status Law introduced by virtue of Temporary Law», Mizan, 2014.
- Al Emam, Dana. «Women Academics 'Widely Discriminated against' - Report.» Jordan Times, 14 Aug. 2017, www.jordantimes.com/news/local/women-academics-widely-discriminated-against-report.
- Alkhadra, Wafa. «The Exclusion of Women in Jordan - Sister-Hood Magazine. A Fuuse Production by Deeyah Khan.» Sisterhood Magazine, 23 June 2018, sister-hood.com/wafa-awni-alkhadra/exclusion-women-jordan/.
- Alkhadra, Wafa A. «The world is to rethink itself.» Jordan Times, 11 Apr. 2019, http://www.jordantimes.com/opinion/wafa-alkhadra/world-rethink-itself.
- Al Makahleh, Shehab. «Jordan Leads MENA in Gender Equality.» Jordan Times, 17 Jan. 2019, www.jordantimes.com/opinion/shehab-al-makahleh/jordan-leads-mena-gender-equality.
- Aloul, Sahar, et al. Gender in Public Transportation. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019, Gender in Public Transportation, www.sadaqajo.org/sites/default/files/gender_in_public_transportation_-_english_text.pdf.
- «Bridging Jordan's Gender Gap.» Center for International Private Enterprise, 27 Mar. 2018, www.cipe.org/blog/2018/03/27/bridging-jordans-gender-gap/.
- Country Profile for Jordan. Social Institutions and Gender Index, 2019, Country Profile for Jordan, www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/JO.pdf.
- Felicio, Mariana. «Lessons from the Field: Understanding the Impact of Social Norms on Women's Employment in Jordan.» World Bank, 5 Dec. 2018, www.worldbank.org/en/news/feature/2018/12/05/lessons-from-the-field-understanding-the-impact-of-social-norms-on-womens-employment-in-jordan.
- «Gender Equality and Female Empowerment | Jordan.» USAID, 14 Feb. 2019, www.usaid.gov/jordan/gender-equality-womens-empowerment.
- «Gender Justice & the Law: Jordan.» United National Population Fund, UNFPA, UNDP, UN Women, ESCWA, Dec. 2018, jordan.unfpa.org/en/publications/gender-justice-law-jordan-0.
- Husseini, Rana. «In Historic Vote, House Abolishes Controversial Article 308.» Jordan Times, 1 Aug. 2017, www.jordantimes.com/news/local/historic-vote-house-abolishes-controversial-article-308.



- Husseini, Rana. «'More than Half of Women Seeking Workplace Legal Counsel Have Experienced Sexual Harassment'». Jordan Times, 25 Nov. 2018, www.jordantimes.com/news/local/'more-half-women-seeking-workplace-legal-counsel-have-experienced-sexual-harassment-'.
- Ibáñez Prieto, Ana V. «National project empowers women against gender-based violence.» Jordan Times, 03 Sept. 2018, <http://www.jordantimes.com/news/local/national-project-empowers-women-against-gender-based-violence>.
- Ibáñez Prieto, Ana V. «Barriers to Female Entrepreneurship Still 'Unfortunately Great.'» Jordan Times, 18 Nov. 2018, www.jordantimes.com/news/local/barriers-female-entrepreneurship-still-unfortunately-great.
- Improving the Participation of Jordanian Women in Economic Life. USAID Takamol, 2017, Improving the Participation of Jordanian Women in Economic Life, [usjkamp.s3.amazonaws.com/prod_uploads/system/resources/attachments/000/003/180/original/Improving_the_Participation_of_Jordanian_Women_in_Economic_Life-January30.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAJNKAKIDZBGBBOKQA/20190629/us-east-1/s3/aws4_request&X-Amz-Date=20190629T122329Z&X-Amz-Expires=10&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=492fa9bb47393961332d844d5243e936e744be7481c3bfbe11ef51b12c-ccf908](https://s3.amazonaws.com/prod_uploads/system/resources/attachments/000/003/180/original/Improving_the_Participation_of_Jordanian_Women_in_Economic_Life-January30.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAJNKAKIDZBGBBOKQA/20190629/us-east-1/s3/aws4_request&X-Amz-Date=20190629T122329Z&X-Amz-Expires=10&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=492fa9bb47393961332d844d5243e936e744be7481c3bfbe11ef51b12c-ccf908).
- Jordan Statistical Yearbook 2018. Department of Statistics, 2018, Jordan Statistical Yearbook 2018, dosweb.dos.gov.jo/products/jordan-statistical-yearbook-2018/.
- Joseph, Suad. «Patriarchy and Development in the Arab World.» Gender & Development, vol. 4, no. 2, 1996, pp. 14–19., doi:10.1080/741922010.
- Koburtay, Tamer, et al. «Implications of Religion, Culture, and Legislation for Gender Equality at Work: Qualitative Insights from Jordan.» Journal of Business Ethics, 16 Oct. 2018, doi:10.1007/s10551-018-4036-6.
- Langohr, Vickie, et al. «The Changing Face of Women's Political Participation in the Middle East.» The Washington Post, WP Company, 10 May 2016, www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/10/the-changing-face-of-womens-political-participation-in-the-middle-east/?noredirect=on&utm_term=.d451dc88fa40.
- Naffa, Randa, et al. «Symbolic Violence Against Women.» Arab Women Organization of Jordan, Kvinna Till Kvinna, Dec. 2012, www.awo.org.jo/wp-content/uploads/2016/01/Symbolic-Violence-Against-Women-in-Jordan-English.pdf.
- Sarayrah, Rania. «شؤون المرأة: الأردن يشارف على إغلاق الفجوة الجنسانية في التعليم.» Al Ghad, 3 July 2019.
- Sexual Harassment in Jordan. The Jordanian National Commission for Women, 2017, Sexual Harassment in Jordan, data2.unhcr.org/en/documents/download/67522.
- Silent Women: ARDD's Report on Harassment Problem in the Workplace. Arab Renaissance for Democracy and Development, 2018, Silent Women: ARDD's Report on Harassment Problem in the Workplace, reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/67519.pdf.
- «Between Poverty and Prison: The Challenges of Debt among Vulnerable Women in Jordan: ARDD; June, 2019.
- «The Economic Participation of Women in Jordan: Broken Promises, Uncertain

Roles.» Jordan Labor Watch, Phenix Center for Economic and Informatics Studies and Friedrich-Ebert-Stiftung, 7 Mar. 2017, www.labor-watch.net/uploads/en_labor-watch.net_636396202865859367.pdf.

- Vidal, Marta. «The Jordanian Women Fighting for Labour Rights.» Equal Times, 4 Dec. 2018, www.equaltimes.org/the-jordanian-women-fighting-for#.XRdYbegzbIV.
- «Women's Participation in the Agricultural Sector, Rural Institutions and Community Life.» UN Women, REACH Resource Centre and UN Women, Jan. 2018, jordan.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/womens-participation-in-the-agricultural-sector-rural-institutions-and-community-life.
- Women's Political Participation in Jordan. The Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2018, Women's Political Participation in Jordan, www.oecd.org/mena/governance/womens-political-participation-in-jordan.pdf.
- «Women's property ownership increases, but still lags behind men's.» Jordan Times, 20,2017.
- <http://www.jordantimes.com/news/local/women%E2%80%99s-property-ownership-increases-still-lags-behind-men%E2%80%99s-%E2%80%98>
- Zaideh, Sawsan, et al. «Gender Portrayal in the Jordanian Media Content.» UNESCO, June 2018, www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Amman/pdf/Gender_in_Media_EN_25062018.pdf



تقرير حالة البلاد 2019

ملخص تشبيك مراجعات محور التنمية المجتمعية (2) (الثقافة، الشباب)



التقديم

يضم محور التنمية المجتمعية (2) مراجعتين: الأولى مراجعة الثقافة التي تتناول التخطيط الاستراتيجي في وزارة الثقافة وتحاول معاينته وتقييمه من خلال الخطة الاستراتيجية للوزارة (2017-2019) التي تحدّد الرؤية العامة للوزارة، وخطة التنمية الثقافية (2017-2019) التي تحدّد البرامج والخطوات العملية التي تتفق مع هذه الرؤية. والثانية هي مراجعة الشباب التي تعين وتقيم التخطيط في وزارة الشباب من خلال الخطة الاستراتيجية للوزارة (2016-2019) والخطة الوطنية للشباب (2019-2025).

وتأتي مهمة هذا الملخص بهدف التشبيك بين المراجعتين وبيان أوجه التلاقح أو الاختلاف في التنفيذ الاستراتيجي بين الوزارتين، وذلك من خلال المقابلة بين الأطر العامة للمراجعتين ومدى استجابة أو كفاءة كل وزارة في ممارسة التخطيط الاستراتيجي وفي تنفيذ الخطط. وبنيت المقابلة على أربعة محاور رئيسية: تعامل الوزارتين مع التوصيات المتضمنة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، والتخطيط الاستراتيجي من حيث جدوى الخطط الموضوعية وجدية كل وزارة في التنفيذ، والنظرة المستقبلية التي تحاول كل من المراجعتين في تقرير حالة البلاد لعام 2019 أن ترسمها، والتوصيات التي اقترحتها هاتان المراجعتان في مسعى للخروج بنظرة عامة من شأنها أن تبني توصيات مشتركة في المستقبل في المجالين.

تقرير حالة البلاد لعام 2018

لم تقم وزارة الثقافة -حتى وقت إعداد هذا التقرير- بالرد على الملاحظات والتوصيات التي حفل بها تقرير حالة البلاد لعام 2018 في مجال الثقافة، وكان ردّ الوزارة على سؤال المجلس بأن مراجعة الثقافة وُزعت على عدد من المختصين وسيتم مناقشتها في اجتماع لاحق. أما وزارة الشباب فقد ردّت بالتفصيل على التوصيات التي اشتمل عليها التقرير في مجال الشباب؛ إذ تم رفع عدد من التوصيات التي تحتاج إلى قرار إلى رئاسة الوزراء، بينما تنوي الوزارة تنفيذ عدد آخر من التوصيات، إضافة إلى أن هناك توصيات تم تنفيذها بالفعل من قبل الوزارة.

وربما يعود عدم اهتمام وزارة الثقافة بالتقرير إلى اطلاع المسؤولين فيها على حقيقة نظرة الحكومة إلى الثقافة وإدراكهم لعدم جدّيتها في رعاية الثقافة وعدم إيمانها بجدوى الثقافة في توجيه سياساتها نظراً لتراجع دور المثقف وتأثيره في الشارع. الأمر الذي يثبت السعي الدائم من قبل الحكومة إلى تقليص مخصصات موازنة الثقافة

في مقابل الاهتمام الحكومي بالشباب والرياضة كفضة مستهدفة لتمرير سياساتها والترويج للشعارات والبرامج التي تتبناها الحكومة.

التخطيط الاستراتيجي والواقع

يتضح من خلال مراجعة الثقافة أن التخطيط في وزارة الثقافة يخضع للارتجال والفردية. ويظهر الارتجال في الخطة الاستراتيجية للوزارة، فهي مستقاة بشكل أساسي من أهداف ومبادئ قانون رعاية الثقافة. كما أن خطة التنمية الثقافية الثانية (2017-2019) لم توضع إلا بعد مضي أكثر من عشر سنوات على وضع الخطة الأولى وبعد عودة الوزير الذي أوعز بوضع الخطة الأولى إلى المنصب نفسه. إضافة إلى أنه تم «تقليم» الخطة بعد تغيير ذلك الوزير، إذ أسقطت المبادرات التي كانت ستؤتي مفعولها في تطوير القطاع الثقافي، مثل التشريعات المتعلقة بالحريات ورفع الرقابة، وإعادة إحياء صندوق دعم الثقافة. الأمر الذي يظهر الفردية وغياب العمل المؤسسي في أبرز تجلياتهما.

وفي المقابل، لم يقدم التخطيط الاستراتيجي في وزارة الشباب إطاراً تحليلياً لواقع الشباب وتعقيداته المختلفة، إذ حفلت الاستراتيجية الوطنية للشباب بالأنشطة التوعوية والتدريبية على حساب الدور التنموي وإيجاد الحلول. كما أن المخصصات المرصودة للإنفاق على البرامج الشبابية أقل بكثير من تلك المرصودة للرياضة، وتوجه الحكومة إلى تقليص نفقات الوزارة، ويأتي هذا التقليص على حساب نفقات البرامج والفعاليات التي تستهدف الشباب وليس على حساب تخفيض النفقات الجارية. كما يلاحظ على برامج الوزارة وأنشطتها، تعزيز الصورة النمطية في تعاملها مع الشباب وكأنهم «شيء خطر»؛ لذا تصب الأنشطة في عناوين ومواضيع محددة ومكررة: المخدرات، ثقافة العيب، الهجرة... إلخ. وتعاني الوزارة من تدني مستوى التحصيل التعليمي والثقافي لدى نسبة كبيرة من موظفيها، إضافة إلى حاجتهم إلى التدريب والتأهيل، وهو الأمر الذي لا يتوفر بالشكل الكافي كما توضح المراجعة.

وتشترك المراجعتان (الثقافة والشباب) في التأكيد على غياب مؤشرات واضحة وذات جدوى في تقييم التنفيذ العملي للخطط في الوزارتين؛ فإن اتجهت وزارة الثقافة إلى العدد كمؤشر للأداء فإن وزارة الشباب -إضافة إلى ذلك- تتجه إلى التقارير التي يعدها منفذو البرامج كمؤشرات للأداء، الأمر الذي يأخذ طابعاً شكلياً. كما تشترك الوزارتان في ضعف الاهتمام بالفئات المهمشة، مثل ذوي الاحتياجات الخاصة ونزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل والمغتربين؛ سواء من خلال ضالة المبالغ المخصصة لهذه الفئات أو من خلال عدم الالتفات إليها. كما تكاد الوزارتان لا تمنحان الفئة المستهدفة

أي دور حقيقي في مساءلة التخطيط الاستراتيجي؛ فوزارة الثقافة لا تُشرك المثقفين والكتاب في مساءلة الخطط وتنفيذها، وكذلك تفعل وزارة الشباب مع الشباب. وتعاني الوزارتان أيضاً من الروتين والبيروقراطية، إلى جانب التوقف عن تنفيذ عدد من البرامج والأنشطة بسبب محدودية المخصصات المالية ومزاجية المسؤول الأول (الفردية). كما تعانيان من عدم وجود نزعة استثمارية في الخطط تتكفل في المستقبل بتغطية الجانب المالي الذي يعدّ العائق الرئيسي أمام الوزارتين.

النظرة المستقبلية

لم تعلن وزارة الثقافة بعد عن خططها الاستراتيجية (2020-2025)، لذلك ركزت المراجعة على تقييم الخطتين قيد التنفيذ، وسعت إلى تقديم نظرة مستقبلية مبنية على قراءة واقع الثقافة الأردنية واحتياجاته. بينما وازنت مراجعة الشباب بين الخطة الاستراتيجية (2016-2019) التي قاربت مدة تنفيذها على الانتهاء وبين الاستراتيجية الوطنية (2019-2025) التي بدأت الوزارة بتنفيذها في عام 2019. لذلك ركزت النظرة المستقبلية على تطوير الاستراتيجية الوطنية وتعديلها كي تكون أكثر فعالية وفائدة للشباب وقادرة على تلبية احتياجاتهم.

بينما دعت مراجعة الثقافة الحكومة إلى اتخاذ قرار سيادي بتفعيل الدور الثقافى للدولة بعد تراجعها على الصعيدين المادي والتشريعي، وبيّنت الأثر السلبي لهذا التراجع على بنية العمل الثقافى بشكل خاص وعلى الدولة بشكل عام. وهذه المشاكل شبيهة بتلك التي تعاني منها وزارة الشباب رغم محاولتها إدخال تعديلات قانونية وتوسيع مجال الحريات من خلال تأسيس المعهد السياسي (مشروع الحكومة الشبابية، ومشروع البرلمان الشبابي، وبرامج الأكاديمية السياسية). فضلاً عن أن وزارة الشباب لا تسعى إلى تقديم حلول على أرض الواقع لأبرز مشاكل الشباب، مثل التعطل عن العمل.

التوصيات

تشتبك المراجعتان في التأكيد على ضرورة تعديل التشريعات الخاصة بالثقافة والشباب وتطويرها بحيث تخدم الثقافة والشباب خارج إطار الروتين والبيروقراطية والضدية. وتدعوان إلى تفعيل الجانب الاستثماري في الثقافة والشباب، واعتماد آلية واضحة وفعالة في تقييم مؤشرات أداء الأنشطة والبرامج.

وتقدم مراجعة الشباب توصيات عملية وقابلة للتطبيق؛ بُنيت في أغلبها على وضع خطط تخدم جوانب شبابية لم يسبق الالتفات إليها، وعلى التطوير الاستراتيجي، والقيام بدراسات خاصة بالقطاع الشبابي، وإطلاق جوائز تكون مرهقة لموازنة الوزارة. وبشأن توصيات مراجعة الثقافة فإنها ترتبط -في أغلبها- بقرار سيادي لتفعيل الدور الثقافي للدولة، الذي يتجلى خصوصاً بمضاعفة موازنة الوزارة، وإعادة تفعيل صندوق دعم الثقافة الذي تم إلغاؤه. وهي توصيات مبنية على محاولة قراءة إمكانات تطوير الفعل الثقافي في الأردن، في ظل ضعف البنية التحتية لوزارة الثقافة مقارنة بوزارة الشباب التي تتمتع ببنية تحتية جيدة إلى حد كبير.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور التنمية المجتمعية (2)

الثقافة





864	..... الملخص التنفيذي
865	..... التقديم
869	..... أولاً: التخطيط في وزارة الثقافة على أرض الواقع
876	..... ثانياً: مراجعة الثقافة في تقرير حالة البلاد لعام 2018
878	..... ثالثاً: نظرة مستقبلية
881	..... الخلاصة
882	..... التوصيات

الملخص التنفيذي

تسعى هذه المراجعة إلى تقديم قراءة في أحدث الاستراتيجيات والخطط المعلنة لوزارة الثقافة، ومقابلة الأهداف والبرامج والمشاريع المعلنة مع ما طُبّق منها على أرض الواقع، ومحاولة تقييم مدى التزام الوزارة بالاستراتيجيات المعلنة (الخطة الاستراتيجية 2017-2019، وخطة التنمية الثقافية 2017-2019). كما تسعى إلى مراجعة التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 (الثقافة) للتقاضي عما أخذ به منها، ولإعادة قراءة هذه التوصيات والبناء عليها وتعميقها بما يتفق مع أهداف الاستراتيجية. بالإضافة إلى محاولة تقديم نظرة مستقبلية بخصوص أبرز النقاط التي تستهدفها الاستراتيجية، وتقديم عددٍ من التوصيات التي يمكن وضعها على سلم أولويات صانع القرار الثقافي.

التقديم

تُعد الخطة الاستراتيجية (2017-2019)، وخطة التنمية الثقافية (2017-2019) أحدث خطتين تعمل وزارة الثقافة على تنفيذهما، وبينما تقدم الأولى الرؤية العامة للوزارة وأهدافها وسياساتها في ضوء رسالة الوزارة والقيم التي تركز عليها¹، فإن الثانية تفصل الجانب التطبيقي؛ إذ تقسم إلى ثمانية محاور يتضمن كل منها عدداً من الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وعدداً من البرامج والمشاريع والأنشطة التي يفترض أن تحقق هذه الأهداف². تحتكم الخطة الاستراتيجية (2017-2019) إلى رؤية محدّدة تسعى نحو «ثقافة أردنية مجتمعية مدنية ذات بعد إنساني»³، لذلك جاءت رسالة الوزارة لتعمل على «النهوض بالفعل الثقافي الأردني وإطلاقه في فضاء إبداعي حرّ، وبناء قدرات المجتمعات المحلية لإدارة الفعل الثقافي وتوظيفه للتأثير على نوعية حياة الإنسان اجتماعياً واقتصادياً وفكرياً، واحترام التنوع الثقافي، وتجسيد قيم الحوار والعيش المشترك»⁴. وتنقسم أهداف الخطة إلى ثلاثة أقسام رئيسية، يندرج الأول تحت ما يسمّى «الهدف الوطني» الذي هو «بناء جيل قادر على الإبداع والابتكار ذي إنتاجية مرتفعة»⁵، أما القسمان الثاني والثالث فهما الأهداف القطاعية والعامة التي يمكن تصنيفها تحت ثلاثة خطوط عريضة⁶:

الأول: الهوية الوطنية. إذ تهدف الخطة إلى تعزيز الهوية الوطنية وتنمية ثقافة وطنية شاملة، وتحقيق الاعتزاز والولاء لهذه الثقافة الوطنية وتعميقها، وتأسيس هذه الثقافة من خلال مراجعة التراث الوطني وتحليله ونشره، وكذلك الاعتناء بالمخطوطات والوثائق الوطنية.

الثاني: التنمية الإبداعية وتطوير البنية التحتية. إذ تهدف الخطة إلى تمكين مؤسسات المجتمع المدني الثقافية من المشاركة في التنمية الشاملة والمستدامة، وإلى إنشاء المراكز الثقافية الشاملة والمجهزة، وتزويد المكتبات العامة بمنشورات الوزارة، وتطوير العاملين في وزارة الثقافة ورفع كفاءتهم وتأهيلهم. كما تهدف إلى تنمية إبداعات الإنسان الأردني وإطلاقها والتعريف بالحركة الثقافية من خلال النشر والترجمة والفعاليات الثقافية.

1 انظر: الخطة الاستراتيجية (2017 - 2019) على الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة: www.culture.gov.jo/node/33646

2 انظر الخطة في السجل الثقافي السنوي لوزارة الثقافة: نشاطات وإنجازات 2016، إعداد وتحرير: أمجد العفيف وحنان محسن، منشورات وزارة الثقافة، ص 15 - 18.

3 الخطة الاستراتيجية (2017 - 2019).

4 المصدر نفسه.

5 المصدر نفسه.

6 انظر الأهداف: المصدر نفسه.



الثالث، التنوع الثقافي والحريات. وقد ورد ذكر هذا الجانب في الأهداف العامة؛ إذ تهدف الخطة إلى تعزيز حرية الإبداع والعمل على تحريره من التبعية، وترسيخ المفهوم الديمقراطي واحترام التعددية والتنوع وحرية التعبير كما كفلها الدستور.

وتضمنت الخطة السياسات التي ستتبعها الوزارة لتنفيذ هذه الأهداف⁷ على أرض الواقع. كما حددت الوزارة القيم التي تركز عليها في الخطة، والتي يأتي في مقدمتها العمل بروح الفريق، والإبداع، والتميز، وحرية التعبير، والتعددية، والانفتاح⁸. وحددت كذلك مرتكزات التنمية الثقافية ومن أبرزها: التنمية الثقافية بوابة للإصلاح السياسي والاجتماعي، والقيم سابقة الذكر، والتوجهات والرؤى الرسمية⁹.

ويوضّح التحليل البيئي (SWOT) مواطن القوة والضعف التي تدعم تحقيق الخطة الاستراتيجية أو تعيقها¹⁰. فمن مواطن القوة التي تستند إليها الخطة؛ وجود قانون لرعاية الثقافة في الأردن، ووجود مجموعة من الأنظمة والتعليمات النازمة لعمل وزارة الثقافة، وحوسبة أعمال الوزارة، والاستخدام الجيد لشبكة الإنترنت، ووجود كادر متخصص في مديريات الوزارة، ووجود سياسات تدريبية لتأهيل الموظفين وأخرى تثقيفية موجهة للمجتمع بشرائحه المختلفة. يُضاف إلى ذلك توفير الدعم في مجالات النشر وإقامة الفعاليات، وسهولة الإجراءات بين أجهزة الوزارة والجهات المتعاملة معها، والعلاقة الوثيقة بين الوزارة والمؤسسات المعنية بالتوجيه الوطني.

وفي مقابل ذلك، فإن من أبرز مواطن الضعف التي تعيق تنفيذ الخطة، وقف العمل بصندوق دعم الثقافة، ووقف عدد من مشاريع الوزارة أو تأجيلها أو تقليصها نتيجة عدم رصد المخصصات المالية الكافية من قبل الحكومة (وهي من أكثر المعوقات الجوهرية لخطط الوزارة ومشاريعها)، وعدم تلبية بعض الأنظمة المعمول بها (كنظام اللوازم ونظام الخدمة المدنية) لمتطلبات العمل الثقافي، وألية التوظيف، ونقص الكادر الوظيفي المتخصص لبعض الوظائف (كالترجمة، والتدقيق اللغوي)، ووجود نقص وضعف تأهيل في البنية التحتية.

ويوضّح التحليل البيئي الفرص المتاحة لتنفيذ الخطة، والتحديات التي تقف أمامها. إذ ترتبط الفرص المتاحة أمام الوزارة -وفقاً للخطة- بالدعم المقدم من جهات خارجية لبعض مشاريعها، ومشاركتها في أنشطة ثقافية دولية، والتعاون بينها وبين منظمة اليونسكو (في

7 انظر السياسات: المصدر نفسه.

8 انظر القيم: المصدر نفسه.

9 انظر مرتكزات التنمية الثقافية: المصدر نفسه.

10 انظر مواطن القوة والضعف: المصدر نفسه.

مجالي التراث الثقافي غير المادي والتنوع الثقافي وغيرهما)، والبرامج التدريبية الدولية والعربية والمحلية التي تستهدف رفع كفاءة الموظفين لتطوير أدوات الفعل الثقافي¹¹.

وتتمحور التحديات المطروحة في الخطة، حول العولمة الثقافية التي تهدد الثقافة العربية (التي تشكل الثقافة الوطنية جزءاً منها)، وارتفاع نسبة الأمية الثقافية، وتخلف البحث العلمي وتدني الإنفاق عليه، وعدم الالتزام بتطبيق الاتفاقيات الموقعة بين الأردن والدول الأخرى بسبب الظروف السياسية والاقتصادية، إضافة إلى التحدي المركزي المتمثل في حالة الإحباط التي يعيشها المثقف وانشغاله بالبحث عن لقمة العيش¹².

أما خطة التنمية الثقافية (2017-2019)، فقد جاءت انسجاماً مع «الخطة الوطنية لمواجهة التطرف» وانطلاقاً من توجهات الحكومة نحو تفعيل دور الثقافة في مواجهة الإرهاب والتطرف؛ إذ نُقل هذا الملف من وزارة الداخلية إلى وزارة الثقافة¹³ قبل أن يتقرر نقله إلى رئاسة الوزراء في شهر آب من عام 2018. لذلك جاء المحور الأول من الخطة تحت عنوان: «الثقافة المجتمعية المدنية: الثقافة في مواجهة التطرف»، وتضمن برامج ومشاريع تستهدف مواجهة التطرف والإرهاب، بالإضافة إلى تبني إجراء تحديث لقانون رعاية الثقافة، ووضع تعليمات للرعاية الثقافية للشباب، وتعديل التشريعات الثقافية وإجراءات الرقابة على المطبوعات والنشر¹⁴. وخصص المحور الثاني «غرس ثقافة الإبداع ودعمها» للبرامج والمشاريع التي تشجع الإبداع وتدعم المبدعين، مثل: التفريغ الإبداعي الثقافي، وجوائز الدولة التقديرية والتشجيعية، ومهرجان الإبداع الطفولي¹⁵. وتضمن المحور الثالث «تعزيز التراث الأردني غير المادي والحفاظ عليه»، مشروع حصر التراث غير المادي وجمعه، ومهرجان الخالدية للشعر الشعبي والنبطي، ومهرجان السامر، ومسابقة الشعر النبطي¹⁶. ويهدف المحور الرابع «برنامج الثقافة لكل الناس»، إلى الانتقال في الاهتمام الثقافي نحو الثقافة المجتمعية، والانتقال من النخب إلى القواعد الاجتماعية العريضة، وهو يتضمن مجموعة من المشاريع هي: مكتبة الأسرة الأردنية، وتعميم الإنتاج الثقافي والفني على الجمهور والأماكن العامة، وتدريب ذوي الاحتياجات الخاصة وتأهيلهم، والتأهيل الثقافي والفني لنزلاء مراكز الإصلاح¹⁷.

11 انظر الفرض: المصدر نفسه.

12 انظر التحديات: المصدر نفسه.

13 انظر تصريحات وزير الثقافة آنذاك، في الموقع الإلكتروني للوزارة: culture.gov.jo/node/33265.

14 انظر الخطة: السجل الثقافي السنوي لعام 2016، منشورات وزارة الثقافة، ص 15.

15 المصدر نفسه، ص 15 - 16.

16 المصدر نفسه، ص 16.

17 المصدر نفسه، ص 16-17.

أما المحور الخامس «توزيع مكتسبات التنمية الثقافية»، فيستهدف توزيع المكتسبات بعدالة على المحافظات وتطوير البنى التحتية فيها، ويتضمن البرامج والمشاريع التالية: مدن الثقافة الأردنية، ومكتبة الطفل المتنقلة، والمختبر المسرحي الجوال، والفعاليات الثقافية والفنية في المحافظات، وإنشاء المراكز الثقافية الشاملة وتحديثها، وتقديم الدعم المالي السنوي للهيئات الثقافية (الإعانات)، ودعم المشاريع الثقافية للمؤسسات والهيئات والأفراد¹⁸. وحُصص المحور السادس لـ«المهرجانات والمواسم الثقافية والفنية»، وهي: مهرجان الأغنية الأردنية، ومهرجان عمّون لمسرح الشباب، ومعرض الفنون التشكيلية¹⁹. وجاء المحور السابع «التبادل الثقافي والفني» مكملاً للمحور السابق؛ وهو يتضمن الأيام الثقافية العربية والدولية، ومهرجان الأردن المسرحي، ومهرجان الأردن الدولي للأفلام، وملتقى عمان الثقافي²⁰. وأخيراً فإن المحور الثامن «تعزيز الدعم المالي لقطاعات الثقافة والفنون» يضمن تفعيل محاور الخطة عبر سعيه إلى تبني إعادة العمل بصندوق دعم الثقافة وزيادة موازنة الوزارة²¹.

وقد وضعت الوزارة «خطة التنمية الثقافية 2017-2019: البرامج والمشاريع»²²، والتي تعدّ بمثابة جدول عمل تفصيلي للخطة؛ فقد حددت أهداف كل مشروع أو برنامج أو فعالية في الخطة، والمبلغ المخصص لكل منها، والإجراءات التنفيذية، ومؤشرات تقييم الأداء، والإطار الزمني للتنفيذ، والجهات المسؤولة عن التنفيذ. ولم تتضمن هذه الخطة عدداً من البرامج والمشاريع والفعاليات التي ورد ذكرها في خطة التنمية الثقافية، بما يعني تراجع الوزارة عنها.

18 المصدر نفسه: ص17.

19 المصدر نفسه، ص17-18.

20 المصدر نفسه، ص18.

21 المصدر نفسه، ص18.

22 يمكن تحميل الخطة من الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة، الرابط: <http://www.culture.gov.jo/node/62280>

أولاً: التخطيط في وزارة الثقافة على أرض الواقع

جاء في التقرير الأوّل لحالة البلاد (مراجعة الثقافة) أنّ الفرديّة وتغييب المؤسسية²³ من أبرز المشاكل التي تعيق التخطيط في وزارة الثقافة. ويأتي مشروع «غابة الإبداع» الذي أُريد منه تكريم المبدعين الأردنيين²⁴ كمثال يوضّح جوهر هذه المشاكل؛ إذ تعرّض للإهمال بمجرد تغيير شخص الوزير. ففي عام 2014 أعلنت الوزارة نيّتها افتتاح المشروع على قطعة أرض تبرّعت بها وزارة الزراعة تبلغ مساحتها 22 دونماً²⁵، وانطلقت المرحلة الأولى منه في شهر شباط 2016 تحت شعار «أردن أخضر بمسيرة مبدعيه»، بزراعة أشجار تحمل كلّ منها اسم كاتب أو فنان أردني. وفي ظل الحماسة للمشروع أنجزت المراحل اللاحقة خلال شهرين²⁶. ولكن لم تمض أربعة شهور على اختتام مراحل المشروع الثلاث حتى كانت الغابة قطعة أرض جرداء خالية إلا من الأنصاب، كما لو أنها مقبرة²⁷. وجرّت لاحقاً محاولات لإحياء المشروع؛ ولكن بلا جدوى. وتجاوزت تكلفة المشروع مئة ألف دينار أنفقت -بحسب وزارة الثقافة- لإقامة سياج على قطعة الأرض، وتعبيد الشارع الموصل إليها، وبناء خزّان ماء، وتجهيز شبكة ريّ، إضافة إلى نفقات الصيانة²⁸.

لقد عدّت المدّة (2006-2008) المدّة الذهبية في تاريخ وزارة الثقافة، إذ اتسمت بدرجة عالية من العمل المؤسسي كما جاء في التقرير الأوّل لحالة البلاد (الثقافة)، من خلال تفعيل وانتظام عمل لجنة التخطيط التي وضعت خطة للتنمية الثقافية لثلاثة أعوام، وإقرار قانون لرعاية الثقافة ومجموعة من الأنظمة والتعليمات المنبثقة منه لتنظيم عمل الوزارة. كما أطلقت مجموعة من المشاريع النوعية (مكتبة الأسرة، ومدن الثقافة الأردنية، والتفرغ الإبداعي الثقافي)، وضوّعت موازنة الوزارة ثلاث مرات²⁹، وشرعت الوزارة في إنشاء مراكز ثقافية في المحافظات. لكن الخطة الثانية للتنمية الثقافية لم توضع إلا في زمن الوزير نفسه الذي كان قد أوعز بوضع الخطة الأولى، وذلك بعد أن أسند إليه هذا المنصب مجدداً³⁰، وعلى إثر مغادرته موقعه، خفت صدى الخطة قبل تطبيقها،

23 تقرير حالة البلاد لعام 2018 (الثقافة)، منشورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ص14.

24 الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة: رابط التصريح <http://culture.gov.jo/node/29749>.

25 الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة: <http://culture.gov.jo/node/32767>.

26 السجل الثقافي السنوي لوزارة الثقافة: نشاطات وإنجازات 2016، ص36-37.

27 انظر صورة الأنصاب: الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة: culture.gov.jo/node/32983.

28 بحسب كتاب وزارة الثقافة رقم ت/37/7/3685 بتاريخ 14/5/2019 والموجه إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

29 تقرير حالة البلاد لعام 2018 (الثقافة)، ص14.

30 الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة: culture.gov.jo/node/33265.

رغم قيام لجنة التخطيط بوضع الخطة وتشكيل لجنة لحصر البرامج والأنشطة والفعاليات التي تقوم بها الوزارة ودراسة جدواها واقتراح مشاريع جديدة، بالإضافة إلى لجنة لدراسة جدوى مشروع التفريغ الإبداعي الثقافي الذي قامت الوزارة بإلغائه³¹.

ومما جاء في مقدمة الخطة الاستراتيجية (2017-2019): «إن وزارة الثقافة خطت خطوات واسعة وواثقة خلال عهدها في خدمة القطاع الثقافي، خاصة في السنوات العشر الأخيرة، فرغم تواضع إمكاناتها إلا أنها استطاعت أن تقدم الكثير لتنمية الحركة الثقافية في الأردن وتعزيزها»³². وتتضمن هذه الفقرة حقيقتين: تواضع إمكانات الوزارة التي تشكل سمة دائمة تطبع برامجها ومشاريعها، والخطوات الواسعة والواثقة التي خطتها الوزارة في السنوات العشر الأخيرة. فقد قدمت الوزارة من خلال خطة التنمية الثقافية (2006-2008) مشاريع وطنية ضخمة تقام للمرة الأولى في الأردن، أحدثت صدى إيجابياً وقت انطلاقها. غير أن ضعف الإمكانيات وخضوع السياسات للفردية ولمزاجية المسؤول الأول في الوزارة³³، جعلها هذه المشاريع التي بدأت قوية وناجحة تأخذ في الخفوت شيئاً فشيئاً.

وتمثلت فاتحة الخفوت بإلغاء صندوق دعم الثقافة، وخروج عدد من المشاريع عن مسارها، كما حدث لمشروع مدينة الثقافة الأردنية الذي كان يهدف إلى كسر مركزية العاصمة وانعاش الثقافة في المحافظات، لكن الإدارة المركزية للمشروع من قبل الوزارة وخفض المخصصات المالية أحبطا هذه الأهداف. فبينما يُحسب للوزارة الانتقال بالمشروع من المدن المركزية إلى الألوية (ثلاثة ألوية كل عام) - الأمر الذي يعزز كسر المركزية-، فإن خفض مخصصات المشروع، تدريجياً، من مليون دينار عند انطلاقه عام 2007 إلى 75 ألف دينار لكل لواء في عام 2019، يجعل سقف الطموحات منخفضاً في ما يتعلق بالمرجات؛ فعلى سبيل المثال كان يصدر عن المشروع في بداياته 30-40 كتاباً كل عام، ثم حُفّض هذا الرقم ليصل إلى 16 كتاباً عام 2018، و22 كتاباً في عام 2019، كما حُفّض عدد النسخ المطبوعة من كل كتاب من 1000 نسخة إلى 600 نسخة⁽³⁴⁾. وقد تعرّض مشروع التفريغ الإبداعي الثقافي للتوقف أكثر من مرة، أما مشروع مكتبة الأسرة الأردنية فقد خفضت الوزارة عدد النسخ من العناوين التي تطرحها ضمنه كل عام؛ إذ كانت تطرح 5000 نسخة من كل عنوان، حُفّضت إلى 3000 نسخة، ثم إلى 2000 نسخة في عام

31 الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة: culture.gov.jo/node/33265.

32 الخطة الاستراتيجية (2017 - 2019).

33 تقرير حالة البلاد لعام 2018 (الثقافة)، ص14.

34 انظر مواصفات عطاء طباعة كتب المدن الثقافية رقم (ع/خ/2019/4)؛ ص3.

2019 من كل عنوان (كتب الكبار)³⁵. أما برنامج البنى التحتية وإنشاء مراكز ثقافية شاملة الذي كان يُفترض الانتهاء منه ضمن خطة التنمية الثقافية الأولى بحلول عام 2009، فإن تنفيذه ظلّ عرضةً للتعطيل والتوقف بين حين وآخر بسبب عدم وجود مخصصات مالية كافية؛ فعلى سبيل المثال وُضع حجر الأساس لمركز إربيد الثقافي في عام 2007، وافتتح المركز في عام 2017، ورغم حداثة البناء وتجاوز تكلفته ستة ملايين دينار إلا أنه بحاجة إلى صيانة تقدّر بمئتي ألف دينار³⁶.

ويلاحظ على الأهداف الواردة في الخطة -على اختلاف أسمائها- أنها مستمدة أو منسوخة غالباً من المهام والمسؤوليات المنوطة بوزارة الثقافة في قانون رعاية الثقافة. فكثير من النقاط الواردة في المادة (4) من القانون نافذ المفعول منذ عام 2006 بوصفها من مهام الوزارة ومسؤولياتها، تصبح في الخطة أهدافاً تسعى الوزارة إلى تحقيقها في الخطة الاستراتيجية؛ فالهدفان الأول والثاني من الأهداف العامة للخطة اللذان يسعيان إلى «تعميق الاعتراز والولاء للثقافة الوطنية في الأردن، وتأصيلها...»³⁷ وإلى «تعميق الاعتراز والولاء للثقافة العربية الإسلامية والتعريف بها، والإسهام في نشر رسالتها، وإبراز دور الأردن في مسيرتها»³⁸، مقتبساً -بتصرف طفيف- من الفقرتين (ب) و(ج) من المادة (4)³⁹. أما الهدف السادس الذي يسعى إلى «ترسيخ المفهوم الديمقراطي بكل ما يمثله من التزام بحقوق الإنسان، واحترام التعددية والتنوع، وحرية التعبير والرأي كما كفلها الدستور»⁴⁰، فهو مقتبس من الفقرة (م) من المادة نفسها⁴¹، كما أن الهدف السابع الذي يسعى إلى «تعزيز الاهتمام باللغة العربية الفصيحة وتوظيفها في مجالات الحياة كافة»⁴² مقتبس عن المهمة الواردة في الفقرة (هـ)⁴³. وتنقسم المهمة الواردة في الفقرة (ل) إلى هدفين هما: جمع المخطوطات والوثائق الوطنية، وتزويد المكتبات العامة بمنشورات الوزارة.

35 انظر عطاء مكتبة الأسرة الأردنية 2018 (<http://www.culture.gov.jo/node/62802>) وكذلك إعلان عطاء 2019 (<http://www.culture.gov.jo/node/64936>).

36 انظر تفاصيل الخبر: <http://www.ahdath24.com/article/131671>

37 انظر الأهداف العامة: الخطة الاستراتيجية (2017 - 2019).

38 المصدر نفسه.

39 انظر مهام ومسؤوليات الوزارة الواردة في المادة (4) من قانون رعاية الثقافة وتعديلاته رقم (36) لسنة 2006 في الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة، على الرابط: <http://www.culture.gov.jo/node/24831>.

40 انظر الأهداف العامة: الخطة الاستراتيجية (2017-2019).

41 مادة (4) من قانون رعاية الثقافة وتعديلاته.

42 انظر الأهداف العامة: الخطة الاستراتيجية (2017-2019).

43 المادة (4) من قانون رعاية الثقافة وتعديلاته.

وفي الوقت نفسه، هناك أهداف مقتبسة من المبادئ التي تقوم عليها فلسفة رعاية الثقافة الواردة في المادة (3) من القانون نفسه؛ فالهدف الثاني من الأهداف القطاعية الذي يسعى إلى «تنمية ثقافة وطنية شاملة في المملكة بما يؤكد هويتها بوصفها ثقافة أردنية، عربية، إسلامية، إنسانية» مقتبس من الفقرة (أ) من تلك المادة. والهدف الثالث من الأهداف العامة الذي يسعى إلى «تنمية إبداعات الإنسان الأردني وإطلاقها في مختلف المجالات»⁴⁴ مقتبس من الفقرة (هـ) من المادة نفسها.

وينطبق الأمر نفسه على السياسات الموضوعة لتنفيذ الخطة؛ إذ إن النقطة الثانية من السياسات التي تنص على «توفير المناخ المناسب للإبداع في المجالات الثقافية والفنية، وحماية حق المؤلف» مقتبسة من الفقرة (ب) من المادة (3)، كما أن النقطة الثالثة التي تنص على «توثيق الروابط والصلات مع الهيئات والمؤسسات الثقافية العربية والأجنبية» مقتبسة -بتصرف طفيف- من الفقرة (د). وكذلك النقطة الرابعة من السياسات التي تنص على «الاهتمام بالثقافة والفنون الجميلة وتدووقها»، فهي مقتبسة من الفقرة (ج).

ويؤخذ على الخطة أيضاً عدم وضوح السياسات الموضوعة لتنفيذها، حتى إن هناك نقاطاً تمثل تكراراً للأهداف؛ فإذا كان من بين الأهداف العامة «تعزيز التواصل والتفاعل مع الثقافات الإنسانية»، فإن السياسة التي تتبعها الخطة في سبيل تحقيق هذا الهدف هي: «التفاعل والتواصل مع الثقافات الإنسانية الأخرى»⁴⁵. وإذا كان من الأهداف «تطوير ورفع كفاءة وتأهيل العاملين في وزارة الثقافة»، فإن سياسة تحقيق الهدف هي «تحسين الأداء الوظيفي للعاملين في وزارة الثقافة، وتأهيلهم»⁴⁶. كما ورد في الخطة أهداف يفترض وضعها ضمن السياسات، من مثل: جمع المخطوطات والوثائق الوطنية وحفظها وفهرستها، وإنشاء المراكز والمسارح والمتاحف الثقافية والفنية والشعبية في مختلف مناطق المملكة، وتزويد المكتبات العامة بمنشورات الوزارة⁴⁷. الأمر الذي يوحي بضبابية الفروق بين المهام والمسؤوليات التي تضطلع بها الوزارة من جهة، والأهداف والمبادئ والسياسات التي تسعى إلى تحقيقها من جهة أخرى.

ويلاحظ على الخطة -وعلى مسار الوزارة بشكل عام- غياب مشروع لتفعيل حركة الترجمة (ترجمة الكتب بشكل منهجي ومدروس ومنظم)، إذ لم يرد ذكر للترجمة في أي من أهداف الخطة وسياساتها باستثناء النقطة الخامسة من الأهداف العامة التي

44 الخطة الاستراتيجية (2017-2019).

45 انظر: الخطة الاستراتيجية (2017-2019) على الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة.

46 المصدر نفسه.

47 المصدر نفسه.

تتحدث عن التعريف بالحركة الثقافية الأردنية، حيث حدّدت الوسائل التي من بينها الترجمة⁴⁸، وفي إطار هذا التعريف تعاقبت الوزارة عام 2017 مع جامعة متشيغن الأميركية بهدف ترجمة أربع روايات أردنية إلى الإنجليزية، تسلّمت الوزارة واحدة منها، ويُفترض أن تصدر البقية خلال عام 2019⁴⁹. غير أن ترجمة الأدب الأردني ليست سياسة ثابتة في عمل الوزارة، فلم ترد في الخطة نقطة واضحة تبين سياسات الوزارة وتوجهاتها في التعاطي مع الترجمة في سبيل نشر المعرفة والفكر وإثراء الحركة الثقافية الأردنية. وعند النظر في سلاسل الكتب التي تُصدرها الوزارة⁵⁰ يظهر أن الترجمة في آخر سُلّم أولويات القائمين عليها، وإذا كانت الكتب المترجمة الأكثر أهمية وقيمة تُصدر عن مشروع مكتبة الأسرة الأردنية (2007-2018)، فإن هذه الكتب غالباً ما تكون صدرت عن دور نشر ثم اشترت الوزارة حقوق إعادة نشرها ضمن المشروع. وهذه التفاصيل تُؤشر على عدم امتلاك الوزارة رؤية في ما يخص الترجمة ضمن الخطة الاستراتيجية على الرغم من أهمية الترجمة ودورها في مسيرة النهضة.

أما خطة التنمية الثقافية الثانية (2017-2019) فجاءت انسجاماً مع توجهات الحكومة نحو تفعيل دور الثقافة في مواجهة الإرهاب والتطرف، وتضمنت الكثير من البرامج والمشاريع التي تستهدف مواجهة التطرف والإرهاب والتي لم ينفذ معظمها (مثل إنشاء جائزة ثقافية وطنية بعنوان «جائزة ثقافة التسامح والاعتدال»، وإنشاء جائزة أفضل مطالع، وإنشاء موقع تواصل شبابي). وفي حين أعطت الخطة هذا المحور الأولوية في الإصدارات لنشر ثقافة التسامح والتعددية والحد من التطرف، وإعادة طباعة كتب التراث التنويرية وكتب الفلسفة الإسلامية، فإن صدى هذا التوجه ظهر في إصدارات مشروع مكتبة الأسرة الأردنية لعام 2016 أكثر من ظهوره في إصدارات سنوات الخطة⁵¹.

كما تضمنت الخطة إجراء تحديثات في التشريعات الثقافية، وإجراء تعديلات تخفف من إجراءات الرقابة على المطبوعات والنشر، وهي التعديلات التي لم تحصل باستثناء تعديل قانون التفرغ الإبداعي الثقافي الأردني عام 2016 لغايات إعادة تفعيله، وتعديل

48 انظر: الخطة الاستراتيجية (2017-2019) على الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة.

49 انظر الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة: <http://culture.gov.jo/node/64490>.

50 انظر إصدارات السلاسل على الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة: <http://culture.gov.jo/?q=publications>.

51 من إصدارات مشروع مكتبة الأسرة الأردنية لعام 2016: «الحوار العربي الإسكندنافي» لجمال الشلبي، و«الإسلام وأصول الحكم» لعلي عبدالرازق، و«العقد الاجتماعي» لجان جاك روسو، و«فصل المقال وتقرير ما بين الشريعة والحكمة من اتصال» لابن رشد، و«تعريف عام بدين الإسلام» لعلي الطنطاوي. انظر إصدارات مكتبة الأسرة على الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة.

تعليمات مدن الثقافة لغايات تطبيق فكرة «ألوية الثقافة». وقد تبنت الخطة تعديل قانون رعاية الثقافة، وإعادة العمل بصندوق دعم الثقافة، ورفع موازنة الوزارة، بالتوافق مع الدعوة إلى تعزيز حرية الإبداع، وهو الأمر الذي كان سيحدث أثراً كبيراً في تفعيل الحركة الثقافية في الأردن لو مُضيَ قدماً في تنفيذه. غير أنه لم يتم تعديل القانون، ولم يفعّل الصندوق، بينما ظلت الموازنة السنوية للوزارة تتراوح في المدة (2017-2019) بين 8 ملايين دينار و9.5 مليون دينار⁵²، يذهب قسم كبير منها لتغطية الرواتب والأجور في الوزارة، ويعود قسم كبير من مخصصات البنى التحتية إلى خزينة الدولة. أما ما يخصّص للبرامج والفعاليات الثقافية فلا يتجاوز مليوني دينار⁵³ إذا ما استثنينت مخصصات مهرجان جرش للثقافة والفنون لأن موازنته مستقلة عن موازنة الوزارة.

وفي المقابل، أعلنت الخطة عن إنشاء مرصد لرصد الإنتاج الثقافي والفني المتطرف ومواجهة الفكر المتطرف، تحت اسم «مرصد التطرف الثقافي»، وقد تجسّد هذا على أرض الواقع عبر نقل وحدة مواجهة التطرف من وزارة الداخلية إلى وزارة الثقافة، ولكن وجود هذه الوحدة شكّل عبئاً على الوزارة، لأنها كانت تعمل بشكل مستقل ومنفصل عن عمل فريق الوزارة ومديرياتها من حيث الموازنة والإدارة والتخطيط⁵⁴، ثم تقرر نقلها إلى رئاسة الوزراء في شهر آب من عام 2018.

وأصدرت الوزارة «خطة التنمية الثقافية 2017-2019: البرامج والمشاريع»⁵⁵ التي حدّدت المبالغ المخصصة لكل مشروع أو برنامج أو فعالية ضمن الخطة، والأهداف، والإجراءات التنفيذية، ومؤشرات تقييم الأداء، والإطار الزمني للتنفيذ، والجهات المسؤولة عن التنفيذ. في حين أنّ أغلب البرامج والمشاريع هي نفسها التي تقوم بها الوزارة عادةً (مثل مكتبة الأسرة الأردنية، ومدن الثقافة)، أو هي برامج أو مشاريع توقفت الوزارة عن تنفيذها وتقرر إعادة تفعيلها (مثل المختبر المسرحي الجوّال، ومشروع التفريغ الإبداعي الثقافي).

52 موازنة 2016 (8.512 مليون دينار)، موازنة عام 2017 (9.072 مليون دينار)، موازنة 2018 (8.187 مليون دينار)، موازنة 2019 (9.591 مليون دينار). انظر سلسلة دليل المواطن للموازنة العامة على مواقع دائرة الموازنة العامة: <http://www.gbd.gov.jo/ar/Page/Index/citizen-guid>.

53 حول مخصصات عام 2019، مقابلة مع مساعد الأمين العام للشؤون الثقافية والفنية بوزارة الثقافة د. أحمد راشد، بتاريخ 20/6/2019.

54 المصدر نفسه.

55 يمكن تحميل الخطة من الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة، الرابط: <http://www.culture.gov.jo/node/62280>

ويلاحظ على الخطة أن مؤشرات تقييم الأداء مرتبطة دائماً بعدد الأنشطة والإصدارات، وأنه ليس هناك آلية لتقييم نوعية الأداء، وأن المبالغ المخصصة لمشاريع ذات قيمة عالية ضئيلة ولا تفي بمتطلبات هذه المشاريع. فمشروع حصر التراث الثقافى غير المادي وجمعه، يُخصّص له عشرة آلاف دينار سنوياً فقط، في الوقت الذي يُطلب منه فيه تحقيق العديد من الأهداف، كتدريب أفراد من المجتمع المحلي على تقنيات البحث والتوثيق، وجرد عناصر التراث الثقافى غير المادي وتوثيقها، وتطوير قاعدة البيانات التراثية، والتوعية بأهمية هذا التراث⁵⁶. وهو ما ينطبق على «المختبر المسرحي الجوال» الذي يسعى إلى اكتشاف المواهب المسرحية الشابة، خاصة في المناطق الأقل حظاً، عبر عقد ورش مسرحية تدريبية في محافظات المملكة، فالمبلغ المخصص لهذا المشروع هو خمسة آلاف دينار فقط على مدار العام⁵⁷. والحال شبيه في برنامج تدريب ذوي الاحتياجات الخاصة وتأهيلهم، الذي خصص له 5 آلاف دينار في السنة. وكذلك برنامج التأهيل الثقافى والفني لنزلاء مراكز الإصلاح (10 آلاف دينار في السنة)⁵⁸. فرغم أهمية هذه المشاريع والبرامج ودورها في بناء القدرات الإبداعية، إلا أن المبالغ المخصصة لتمويلها مبالغ زهيدة بما يجعل منها مجرد مشاريع وبرامج شكلية هدفها التسويق الدعائي.

في المقابل، هناك من المشاريع والبرامج ما تم إنجازه في عام واحد فقط من أعوام الخطة، بينما كان يُفترض أن يطبق خلال أعوام الخطة الثلاثة، مثل مشروع التفريغ الإبداعي الذي أعلن عن عودته -بعد توقيفه- في عام 2016، ولكن لم يُفتح باب الترشح له إلا في عام 2017، ونفذت المشاريع التي اختيرت ضمنه في عام 2018، ولم يُفتح باب الترشح مرة أخرى حتى وقت إعداد هذه المراجعة. وينطبق الأمر نفسه أيضاً على جوائز الدولة التقديرية والتشجيعية التي مُنحت عام 2017 خلال سنوات الخطة، وفي عام 2019 قررت الوزارة منح جائزة الدولة التقديرية في فرع واحد فقط (هو فرع الآداب) -كحالة استثنائية- للشاعر أمجد ناصر. وكذلك الحال مع مهرجان الإبداع الطفولي. أما ملتقى عمّان الثقافى، فقد استمر في الانعقاد الدوري مرة كل عامين وليس مرة كل عام وفقاً للخطة؛ فعقدت دورته الخامسة عشرة في عام 2017 ودورته السادسة عشرة في عام 2019.

أما المشاريع والبرامج التي لم تتوقف الوزارة عن تنفيذها، فهي تلك الموجودة قبل وضع الخطة، مثل: برنامج النشر والإصدارات، ومكتبة الأسرة الأردنية، ومدن الثقافة الأردنية (ألوية الثقافة)، ومهرجان الأردن المسرحي، ومهرجان الأردن الدولي للأفلام، ومسابقة

56 انظر: خطة التنمية الثقافية 2017-2019: البرامج والمشاريع، ص4.

57 المصدر نفسه، ص11.

58 المصدر نفسه، ص8.

الإبداع الشبابي (رغم تواضع قيمتها المادية)، بالإضافة إلى مهرجان عمون لمسرح الشباب الذي أقيمت دورته لعام 2019 في الزرقاء وشاركت به أربع فرق مسرحية، وحملت تكاليفه على مخصصات مجلس المحافظة (اللامركزية) للثقافة بسبب عدم وجود مخصصات في موازنة الوزارة⁵⁹. ومن الفعاليات المستمرة يمكن استثناء «ملتقى الأردن للشعر» الذي أعلن عنه ضمن الخطة، وعقدت دورتان له في عامي 2017 و2018. في حين أقيم مهرجان مسرح الطفل الأردني في الأعوام 2017 و2018 و2019، وهو غير مدرج ضمن فعاليات الخطة.

ثانياً: مراجعة الثقافة في تقرير حالة البلاد لعام 2018

لم تعقد وزارة الثقافة -حتى وقت إعداد هذه المراجعة- اجتماعاً لمناقشة مراجعة الثقافة في تقرير حالة البلاد لعام 2018 وإمكانية الأخذ بالتوصيات التي تضمنتها، غير أن الوزارة «وزعت التقرير على عدد من أصحاب الاختصاص في الوزارة لدراسته قبل نقاشه في اجتماع سيعقد لاحقاً»⁶⁰. لذلك لن يُبحث في هذه المراجعة أثر التوصيات في سياسات الوزارة وتوجهاتها المستقبلية، بل ستتم إعادة قراءة التوصيات ومراجعتها بما يتماشى مع الخطة الاستراتيجية لوزارة الثقافة (2017-2019) وخطة التنمية الثقافية (2017-2019)؛

لقد تضمن البند التاسع من تقرير حالة البلاد لعام 2018 (الثقافة) عرضاً شاملاً ومفصلاً لبرامج وزارة الثقافة ومشاريعها، وأبرز التحديات التي تواجهها عند التنفيذ، إضافة إلى تقديم مقترحات لتطويرها⁶¹. وتضمن البند العاشر استراتيجية ثقافية مقترحة قدمت العديد من التوصيات تجاوز عددها المئة، شملت جميع المجالات التي تنتظم عمل الوزارة⁶². ومن الواضح أن تنفيذ كل هذه التوصيات يحتاج إلى تغيير جذري في بنية وزارة الثقافة من حيث مضاعفة عدد الموظفين وتعيين موظفين مختصين في المجالات الثقافية والفنية كافة، كما يتطلب آلية تعيين تعتمد على البحث عن أصحاب المواهب والكفاءات. إضافة إلى أن تنفيذ هذه التوصيات يتطلب مضاعفة موازنة الوزارة مرّات عدة، علماً أن هذه المضاعفة مطلب أساسي لنجاح أي خطة للتنمية الثقافية في الأردن، إذ تعدّ موازنة وزارة الثقافة ضئيلة إذا ما قورنت بموازنات الوزارات الأخرى.

59 وزارة الثقافة (مقابلة مع د. أحمد راشد، 20/6/2019).

60 الكتاب رقم (ث/7/37/3685) الموقع من وزير الثقافة والموجه إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتاريخ 14/5/2019.

61 تقرير حالة البلاد لعام 2018 (الثقافة)، ص34-20.

62 المصدر نفسه، ص50-34.

وإذا كان التغيير الجذري بحاجة إلى فترة زمنية طويلة لتنفيذه، فإن التوصيات تحتاج إلى إعادة غريبلية، ثم تجزئتها إلى أقسام-تبعاً للأولوية- لتقوم الوزارة بتنفيذها على مراحل متتالية. وهناك ضرورة لإقناع مجلس الوزراء باتخاذ قرار سيادي في ما يخص موازنة وزارة الثقافة وتفعيل الدور الثقافي للدولة. وفي الوقت نفسه تحتاج التوصيات إلى التكثيف والمراجعة؛ فإصلاح مناهج التعليم ودعوة الجامعات إلى زيادة مساحة الحرية على سبيل المثال، لا يدخلان ضمن اختصاصات وزارة الثقافة. وهناك توصيات سبق أن نفذتها الوزارة من خلال موقعها الإلكتروني، مثل إنشاء قواعد بيانات وسير للأدباء والفنانين، في حين أن بعض التوصيات فضفاض بما يتيح للوزارة القول إنها تنفذها أصلاً، مثل تشجيع المسرح الشبابي، وتأهيل جيل شاب من الموسيقيين والمغنين، ودعم برامج حصر التراث وتوثيقه.

وفي المقابل، احتوى تقرير حالة البلاد لعام 2018 على توصيات جوهرية من شأنها أن تطور الفعل الثقافي وتجعل الوزارة قادرة على ممارسة مهامها ومسؤولياتها وفقاً لقانون رعاية الثقافة، وتنسجم هذه التوصيات مع الأهداف المعلنة في الاستراتيجية، مثل إنشاء فرقة وطنية للمسرح، وإنشاء شركة إنتاج محلية قادرة على المنافسة، وإنتاج مسلسلات تتحدث عن المكان والتاريخ الأردنيين، والاشتغال على جودة الأغنية الوطنية وحمايتها من الرداءة، وإنشاء دار نشر وطنية. كما أوصى التقرير بجملة من القوانين والتعديلات الضرورية لتفعيل الحركة الثقافية وحماية المتحف الأردني.

غير أن الوزارة خصصت الدورة الأخيرة من ملتقى عمان الثقافي لموضوع «الاستثمار في الثقافة والفن أردنياً». وبحسب النشرة التوضيحية للملتقى، طرحت محاور الملتقى الكثير من الأفكار التي تلتقي مع توصيات مراجعة الثقافة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، خاصة المذكورة سابقاً، إلا أن انطلاقة الملتقى تزامنت مع تقليص الحكومة مخصصات وزارة الثقافة إلى النصف تقريباً في عام 2020⁶³، وخروج الوزير القائم على الملتقى من الحكومة، الأمر الذي يوضح إلى حد ما مآلات توصيات الملتقى.

63 صحيفة «الرأي» اليومية، 22 تشرين الأول 2019، تقليص موازنة «الثقافة 2020»، -إضعاف للمشروع الثقافي الوطني- الرابط: <https://bit.ly/37n2Fvs>

ثالثاً: نظرة مستقبلية

يقف المشهد الثقافي الأردني أمام الكثير من العوائق والصعوبات التي تعترض التنمية الثقافية، أبرزها انسحاب الدولة وتراجعها عن أداء دورها الثقافي في عدد من الجوانب، من أبرزها:

أ. الجانب المادي: فالأوضاع المادية للمثقف الأردني سيئة، ولا يوجد مؤشراً على تحسّنها، مما يجعل لقمة العيش في مقدمة أولويات المثقف على حساب الإنتاج الثقافي⁶⁴. وفي ظل انغلاق أبواب الحلول أمامه محلياً (بسبب توقف الملاحق الثقافية للصحف المحلية عن دفع مكافآت مالية لكتّابها، وتوقف إصدار عدد من المجلات مثل مجلة «الفنون الشعبية» الصادرة عن الوزارة)، أصبح المثقفون يبحثون عن فرصهم لاستثمار طاقتهم خارج الأردن، الأمر الذي يدفعهم إلى الارتباط بأدوات الاستقطاب الإقليمي ومنابره، مما يعزز الصراع بينهم ويجعل مواقفهم غير مرتبهة بالثقافة والهوية الوطنيتين كما تطمح استراتيجية الثقافة.

من جهة أخرى، فإن الدعم المالي الذي تقدمه وزارة الثقافة للهيئات الثقافية يكاد يكون مصدر الدخل الوحيد لهذه الهيئات، وهو عبارة عن مبالغ ضئيلة لا تغطي أجرة المقرات. واذ تبحث الهيئات عن دعم المؤسسات الخاصة ورجال الأعمال فإن اعتمادها على الدعم والتبرعات بشكل دائم شكّل نظرة سلبية في المجتمع حول طبيعة العمل الثقافي في الأردن. الأمر الذي يتطلب تدخلاً غير مشروط من الحكومة لتوفير مشاريع ومنابر حاضنة للثقافة، وتوفير الدعم المادي للمثقفين، وتفعيل منح التفرغ الإبداعي والمشاريع الثقافية، وعقد اتفاقيات وشراكات تعيد شركات الإنتاج الفنية المحلية إلى الواجهة وتجعلها قادرة على الإنتاج الدرامي والسينمائي... إلخ.

ب. جانب الحريات: رغم دعوة خطط الوزارة إلى حرية الإبداع وتخفيف الرقابة، فإن السياسات العامة تعاكس هذه الأهداف، إذ تم تفعيل القوانين (خاصة قانون الجرائم الإلكترونية) على نحو يزيد من الرقابة الدينية والسياسية والاجتماعية على المفكرين والمبدعين ويتيح لأي مواطن مقاضاتهم أمام المحاكم بسبب نتاجاتهم وآرائهم، وقد يتسبب بتوقيفهم لممارستهم حرية التعبير، حتى إن بعضهم حُوكم بتهمة نشر الفتنة والطائفية والإساءة إلى الشعور الديني، وهي تهمة فضفاضة يمكن أن تطل أي كاتب أو فنان بسبب نص أدبي أو منتج فني أو تصريح يعبر عن الرأي⁶⁵.

64 انظر التحديات/ الخطة الاستراتيجية 2017-2019.

65 أمثلة: راكان حياصات (بسبب نشر كاريكاتير)، والكاتب بسام حدادين، والكاتب محمود الشمايلة، والكاتب معاذ بني عامر.

كما أن وزارة الثقافة تغيّب عن المشهد حينما يتعرّض المثقفون والمبدعون للتضييق على حرياتهم في التعبير والإبداع؛ إذ تلجأ الوزارة إلى الصمت واختيار عدم المواجهة مع الدعوات الاقصائية في المجتمع رغم أن حماية التعددية واحترام التنوع الثقافي من صميم عمل الوزارة⁶⁶، كما حدث في الجدل الذي أثير حول مسلسل «جن»، وما تبع ذلك من حملة شعبية تطالب بوقفه ومحاكمة القائمين عليه، وهو مسلسل يعبر عن حياة فئة من المجتمع يكفل لها الدستور حق التعبير عن نفسها وحققها في الاختلاف، خاصة أن المسلسل حاصل على الموافقات القانونية اللازمة⁶⁷. وفي الوقت الذي انصبت فيه الحملة على ألفاظ ومشاهد وردت في بعض مشاهد المسلسل وُصفت بالبذيئة وبأنها لا تمثل المجتمع الأردني، فإن الحملة الرافضة عبر وسائل التواصل الاجتماعي استخدمت كماً كبيراً من الشتائم والألفاظ البذيئة الموجهة لشباب وفنانيين ما يزالون في بداية مشوارهم الإبداعي، الأمر الذي يوضّح أن القضية تتعلق برفض الاختلاف والتنوع الثقافي داخل المجتمع وليست قضية أخلاقية. وهذا الرفض يتكرر في العديد من المهرجانات والفعاليات التي مُنعت وتم إيقافها، ويحتاج إلى تدخل من وزارة الثقافة، كما يحتاج إلى تشريعات تحمي الثقافة والفنون في الأردن.

كما أن إصدارات الوزارة وأعمالها الفنية والثقافية تساند الرواية الرسمية في ما يتعلق بالتاريخ والسياسة، وأبرز مثال على ذلك إصدارات مكتبة الأسرة ومتحف الحياة البرلمانية التابع للوزارة، بينما تغيّب الإصدارات والمقتنيات التي تغني روح التعددية والحريات التي تهدف خطط الوزارة إلى تحقيقها. ورغم أن المعارضة الوطنية لها حق تمثيل رؤيتها في الجانبين التاريخي والسياسي ضمن نطاق عمل الوزارة، فإنها تكاد تكون مغيبة في ما يتعلق بحققها في التعبير عن تاريخها ودورها السياسي.

ج. جانب القوانين: إن القوانين والأنظمة الخاصة بوزارة الثقافة تعزز الضدية، وذلك من خلال ربط تنفيذها بشخص الوزير؛ إذ إنه المسؤول عن إصدار التعليمات الخاصة بتنفيذ هذه القوانين والأنظمة⁶⁸، وهو القادر على تفعيلها أو وقفها أو تأجيلها. وإذا كانت لجنة التخطيط هي المسؤولة عن وضع الخطط وصياغة القوانين والأنظمة وتعديلها، فإن الوزير هو رئيس اللجنة الذي يملك القدرة على تفعيلها أو تجميدها. فعلى سبيل المثال، لم تعقد اللجنة اجتماعاً واحداً منذ التعديل الحكومي في تشرين

66 انظر المادتين (3) و(4) من قانون رعاية الثقافة، والأهداف العامة للخطة الاستراتيجية (2017-2019).

67 انظر بيان الهيئة الملكية للأفلام: <https://royanews.tv/news/183907>.

68 انظر على سبيل المثال: المادة (13) من نظام جوائز الدولة التقديرية والتشجيعية، والمادة (13) من نظام التفرغ الإبداعي، والمواد (4) و(5) و(6) و(7) و(8) و(10) و(11) و(12) من نظام نشر الثقافة والتراث، وكلها يتضمن الفقرة التالية: (يُصدر الوزير التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام).

الأول 2018 حتى وقت إعداد هذه المراجعة. ولأن اللجنة التي تتشكل من موظفي الوزارة ومسؤوليها، ترتبط مباشرة بقرارات المسؤول الأول وتوجهاته، فإن هذا ينعكس سلباً على المشاريع والبرامج الثقافية وديمومتها.

من جهة أخرى، فإن عدم وجود قانون ينظم العلاقة بين الوزارة والهيئات الثقافية والفنية الرئيسية التي تمثل القطاعات الأدبية والفنية، وينظم آلية الدعم المالي الذي تتلقاه، جعل هذه الهيئات مرتهنة في علاقتها مع الحكومة بهذا الدعم وغير قادرة على الحفاظ على استقلاليتها والدفاع عن حقوق منتسبيها والخروج من نطاق التبعية كما تطمح خطط الوزارة.

لقد انعكس هذا الانسحاب/التنصل من الدور الثقافي للدولة، سلباً على الهيئات الثقافية الرئيسية، وأحدث تغييرات سلبية مباشرة وغير مباشرة في بنيتها. فقد شكّلت رابطة الكتاب الأردنيين -على سبيل المثال- حاضنةً للمثقفين على مدى عقود، وهي الهيئة الممثلة للكتاب الأردنيين في الاتحاد العام للأدباء والكتاب العرب، لكن التغييرات طالتها في ظل قلة الدعم المالي الذي تتلقاه من الوزارة، إذ يذهب أكثر من نصفه لسداد أجرة مقرها والفواتير المترتبة عليها. وقد قامت أمانة عمان في الربع الأخير من عام 2019 -بإيعاز من رئاسة الوزراء- بمنح مقر دائم للرابطة بأجرة رمزية، غير أن المقر يحتاج إلى صيانة وإعادة تأهيل، الأمر الذي سيدفع إدارة الرابطة إلى البحث عن داعمين⁶⁹. يضاف إلى ذلك ما تعانيه الرابطة من صراعات بين أعضائها بسبب الموقف من الأزمة السورية، وما أفرزه التنافس بين التيارات داخلها من تأثير سلبي على بنيتها وعلى مستوى العضوية فيها، حتى إن إحدى الهيئات الإدارية في الفترة (2011-2013) منحت عضوية الرابطة لأكثر من مئة وخمسين شخصاً، لم يمارس قسم منهم الكتابة، وذلك لأغراض انتخابية بحتة. وفشلت الرابطة في إقامة مشاريع تحقق لها استقلالها المادي، وانخفض إنتاجها الثقافي، إذ لم يصدر عنها خلال السنوات الخمس الأخيرة أي كتاب، كما فشلت في تحقيق مشاريع ثقافية رائدة مثل مشروع متحف الروائي غالب هلسا الذي كان يهدف إلى ترميم بيته، وجمعت تبرعات لهذه الغاية، غير أن المشروع باء بالفشل والإهمال، وطال الخراب البيت بعد أن أنفق عليه أكثر من خمسين ألف دينار⁷⁰.

69 تتراوح المبالغ بين 24 و33 ألف دينار سنوياً بحسب كتاب وزير الثقافة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

وبشأن المعلومات عن مقر الرابطة الجديد: المصدر: نائب رئيس الرابطة أكرم الزعبي.

70 المصدر: مهدي نصير، عضو لجنة التحقيق في القضية.

الخلاصة

في حين تركّز القوانين والخطط الثقافية على مسألة تعميق الهوية والثقافة الوطنيتين وما يستتبع ذلك من توثيق التراث، فإن ما تقوم به وزارة الثقافة في هذا الصدد لا يلبي طموح الأهداف المعلنة؛ فهناك نقص في الإنتاج الدرامي والسينمائي الذي يعالج الجوانب التاريخية في الفترات المتعاقبة، فمثلاً لا يوجد مسلسلات تتحدث عن اشتباكات التاريخ العربي في منطقة الأردن في العهد المملوكي أو الأموي أو العباسي، أو تتناول تاريخ الشعوب التي عاشت في المنطقة مثل المؤابيين والعمونيين والآدوميين وغيرهم، أو تغطي فترة الانتداب البريطاني ودور اتفاقية سايكس-بيكو في فصل أبناء بلاد الشام وقطع العلاقات القائمة بينهم منذ مئات السنين، ومناهضة أهل البلاد هذه السياسات وتمسكهم بهويتهم العربية. كما تغيب الأفلام والمسلسلات التي تتناول حياة شخصيات أردنية (من المعارضة والولاء) مثل سليمان النابلسي وراشد الخزاعي وحسين الطراونة وعلي خلقي الشرايري، وهي أعمال يحتاج طرحها إلى مساحة من الحرية والحياد وإلى تمويل كافٍ.

إنّ صراع الهوية صراع محوري في حياة المجتمع الأردني، بالنظر إلى طبيعته وتنوع الأطياف المشتركة في تكوينه. وتخفيف حدة الصراع لا تكون بتجاهله أو بإقصاء فئة على حساب فئة أخرى، بل بالحوار والتفاهم المتصلين بالوضوح والصراحة عن طريق عقد المؤتمرات والندوات والورش. وفي هذا الباب تأتي دعوة الخطة إلى ثقافة وطنية شاملة وتعميق الاعتراز والولاء لهذه الثقافة متناقضة مع رؤية الخطة وعدد من أهدافها؛ إذ إن الخطة لم تعرف المقصود بالثقافة الوطنية الشاملة وسبب رغبتها في إيجاد حالة ولاء لهذه الثقافة، وفي المقابل فإن الرؤية تقوم على إيجاد ثقافة مجتمعية مدنية، أي أن كل الثقافات التي توجد داخل المجتمع المدني -على تعددها واختلافها المثمر- هي ثقافات وطنية ما دامت لا تدعو إلى التطرف والإقصاء. وهذا ما تعززه أهداف الخطة التي تدعو إلى حرية التعبير والتعددية، لذلك فإن الادعاء بتحديد ثقافة وطنية شاملة يكون دور الوزارة تنميتها وتعميق الولاء لها، هو إعادة إنتاج للأفكار الشمولية في زمن تعددي يرفض هيمنة الفكرة الواحدة والإقصاء والاحتواء.

كما أن قيام أي دولة بتفعيل دورها الثقافي لا يدخل في باب الترف الفكري والتسويقي الذي يمكن الاستغناء عنه عند التوجه لخفض النفقات أو مواجهة أزمة اقتصادية، لأن مواجهة التطرف والإرهاب وجميع الأفكار الضارة بالمجتمع والتي تحد من انفتاحه على الآخر ومن تنوعه هي مواجهة ثقافية بالدرجة الأولى. وفي المقابل، فإن الأردن بلد غني تراثياً، وهو غني قائم على التنوع الهوياتي لمكوناته، ويمكن لوزارة الثقافة أن تستثمر هذا التنوع في سبيل نشر ثقافة الحوار وترسيخ الديمقراطية عبر إحياء هذا التراث وتبسيط الضوء على التنوع فيه ووضع جوانبه التاريخية في سياقها العربي الذي تؤكد عليه المادة الأولى من الدستور.

التوصيات

1. اتخاذ قرار سيادي بتفعيل الدور الثقافي للدولة، الأمر الذي يتطلب مضاعفة موازنة وزارة الثقافة، وإعادة العمل بصندوق دعم الثقافة، وتشكيل إدارة مستقلة للصندوق يتصف عملها بالشفافية، بحيث تكون قراراتها قابلة للطعن والاعتراض عبر الوسائل القانونية.
2. تعديل التشريعات الخاصة بالثقافة بما ينسجم مع:

- تعديل نظام التنظيم الإداري لوزارة الثقافة في ما يتعلق بتشكيل لجنة التخطيط، بحيث يتألف نصفها من المثقفين ورؤساء الهيئات الثقافية، والنصف الآخر من مسؤولي الوزارة، وأن يتناوب رئاسة اللجنة رؤساء الهيئات بشكل دوري.
- توسيع صلاحيات لجنة التخطيط من خلال تعديل القوانين والأنظمة بشكل يحد من الضدية (سلطات الوزير أو الأمين العام) ويمنح سلطة إصدار التعليمات للجنة بحيث يكون تفعيل هذه القوانين والأنظمة من أعمال الوزارة وليس مرتبطاً بمزاجية المسؤول الأول.
- تعديل قانون رعاية الثقافة بحيث يسمح بالتدخل لحماية المثقفين والمبدعين ويضمن عدم توقيف مثقف أو فنان على خلفية موقف أدبي أو فني أو ثقافي يتم التعبير عنه في الأعمال الأدبية أو المنتجات الفنية.
- تعديل المواد (4) و(6) و(9) من نظام نشر التراث والثقافة التي توضح سياسة الوزارة في النشر ودعم النشر، والتي تقوم على استقبال أعمال جاهزة وتقييمها، بحيث يصبح التكليف بالتأليف والترجمة من صميم عمل مديرية الدراسات والنشر وألا يكون التكليف محصوراً في صلاحيات الوزير، وفي نطاق خجول وضيق، كما تنص المادتان (6) و(9) من النظام نفسه.

3. اتخاذ خطوات لإصلاح العلاقة بين الدولة والهيئات الثقافية الرئيسية بما يحقق الآتي:

- اعتراف الدولة بالهيئات الثقافية الرئيسية كممثلة للمثقفين والفنانين الأردنيين (رابطة الكتاب، ونقابة الفنانين، ورابطة الفنانين التشكيليين، واتحاد الكتاب... إلخ)، وتعديل قوانين وتشريعات الدعم والتمويل بما يسمح بمعاملة هذه الهيئات معاملة ذات خصوصية.
- توفير مقرات دائمة لهذه الهيئات، ومساعدتها على إيجاد مشاريع ذات مردود مادي بحيث تستطيع تحقيق الاستقلال المالي في المستقبل عبر منحها أراضي وقروضاً ميسرة.

- وضع تعليمات تسمح بتفريغ رؤساء هذه الهيئات (وهذا الأمر متبع في عدد من الدول العربية).
- عقد اتفاقيات بين وزارة الثقافة والهيئات الثقافية بحيث تتلقى هذه الهيئات دعماً مالياً ثابتاً لا يخضع لمزاجية المسؤول الأول في الوزارة، بل يخضع لشروط الجودة والرقابة المالية ويرتبط بمؤشرات أداء واضحة المعالم وبشكل يحافظ على استقلالية الهيئات. مع التأكيد على تصويب الأمور المالية والإدارية لهذه الهيئات، إذ يفترق بعضها إلى نظام مالي ونظام للوآزم يمكنان من ضبط آلية العمل داخلها.
- 4. تحويل مجلة «أفكار» إلى صحيفة ثقافية إلكترونية تتمتع بالجودة (شكلاً ومضموناً)، وتوسيع نطاق عملها، وزيادة مخصصاتها، كي تتمكن من دفع مكافآت مالية قيمة للكاتب، وأن يكون رئيس التحرير متفرغاً للعمل.
- 5. تحويل مجلة الأطفال «وسام» الصادرة عن الوزارة إلى قناة أطفال تلفزيونية هادفة، ووضع خطة لسياسة القناة بحيث تحقق أرباحاً يمكن استثمارها في تغطية نفقات البرامج والفعاليات الخاصة بالطفل في الوزارة.
- 6. الدخول في شراكات ذات مردود ربحي مع شركات الإنتاج ونقابة الفنانين، لإنتاج أفلام ومسلسلات تتناول التاريخ الأردني في مراحلها المختلفة؛ الأمر الذي يتيح إضاءة جوانب معتمدة في ما يتعلق بموضوعة الهوية والتاريخ الأردنيين.
- 7. رفع قيمة مكافآت الكتب والأعمال الفنية المنشورة أو المدعومة من قبل الوزارة.
- 8. إنشاء مركز متخصص في الترجمة تكون مهمته اختيار الكتب المعرفية والأكاديمية وشراء حقوقها والتعاقد مع مترجمين أكفاء والتعاقد مع دور نشر عربية ذات توزيع جيد لإصدار ترجمات المركز في طبقات جيدة وطرحها في الأسواق بما يعود بالربح على الطرفين. وأن يقوم المركز بترجمة نماذج من روائع الأدب الأردني إلى اللغات الأخرى، وترجمة كتب عن تاريخ الأردن وعرضها للبيع للسائحين بالتنسيق مع وزارة السياحة ومع السفارات الأردنية في الخارج. والتنسيق مع هذه السفارات لنشر إصدارات الأدباء الأردنيين وتوزيعها على المكتبات وأقسام اللغة العربية في الجامعات في دول العالم، إضافة إلى اختيار دولة أجنبية في كل عام تعقد معها الوزارة اتفاقية ترجمة متبادلة (ترجمة خمسة أعمال لأدباء أردنيين مقابل ترجمة خمسة أعمال لأدباء من ذلك البلد). واشترط أن يكون الملحقون الثقافيون في السفارات الأردنية من أصحاب الإنتاج الثقالي أو الفني.

9. إعادة هيكلة موازنة الثقافة بحيث يتم رصد مخصصات مالية كافية تُستثمر في تفعيل برنامج التراث الثقافي، وبرامج ومشاريع تأهيل وتدريب المبدعين في المناطق المهمشة ومن ذوي الاحتياجات الخاصة ونزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل.
10. تفعيل مشروع التفرغ الإبداعي بشكل دوري، وإضافة منح للبحث التراثي ومسائل الهوية في برنامجه. وضبط آلية اختيار المبدعين الفائزين بمنحة التفرغ بحيث تكون أكثر وضوحاً وشفافية.
11. التأكيد على استمرارية مشروع مكتبة الأسرة الأردنية وتطويره من حيث زيادة عدد النسخ المطبوعة من كل كتاب (تبعاً لأهمية الكتاب ومؤشرات الطلب عليه)، وأن يقدم من بين إصداراته كتباً تصدر للمرة الأولى لكتاب شباب. وأن تختار الوزارة لإصداراتها من كتب التراث أفضل التحقيقات العلمية والأكثر فائدة للقارئ.
12. الدخول في شراكات مع وزارة الإدارة المحلية لتفعيل مكتبات البلديات الكبرى في المحافظات بحيث تستقبل القراء والطلبة، وتعديل أوقات الدوام بما يسمح لمرتابيها بالقراءة فيها بعد أوقات الدوام الرسمية، والدخول في شراكات مع مؤسسات المجتمع المدني التي تهتم بهذا الجانب مثل مؤسسة عبد الحميد شومان.
13. التأكيد على منح جوائز الدولة التقديرية والتشجيعية بشكل دوري ومنتظم، والكف عن منح الجائزة الواحدة لعدد من الأشخاص، الأمر الذي يقلل من قيمتها المادية والمعنوية. وكذلك التوقف عن سياسة حجب الجوائز التشجيعية. وفي حال كانت الأعمال المقدمة دون المستوى، تفوض لجنة التحكيم لاختيار أعمال لم يترشح أصحابها وتستحق التكريم.
14. عضوية الوزارة في لجان اعتماد الجامعات التابعة لوزارة التعليم العالي، بحيث يتم الإشراف على طريقة تقديم الآداب والفنون الأردنية في المواد الجامعية المشتركة وفي خطط الأقسام المتخصصة. وعضوية الوزارة أيضاً في لجان المناهج في وزارة التربية والتعليم للغاية نفسها.
15. تغيير نمط عمل السلاسل التي تصدر عن الوزارة، والعمل على إصدار سلاسل متخصصة في الحقول الثقافية المختلفة (الأدب، المسرح، السينما، التراث... إلخ) بما يضمن عدالة الاعتناء بالمجالات كافة.
16. تفعيل التدقيق الإملائي والطباعي للتقليل من فرص ورود أخطاء طباعية وإملائية في إصدارات الوزارة، خاصة في مشروع مكتبة الأسرة.

المصادر والمراجع

- أنظمة وزارة الثقافة، في الموقع الإلكتروني للوزارة: <http://culture.gov.jo/instructions>.
- قانون رعاية الثقافة رقم (36) وتعديلاته لسنة 2006، في الموقع الإلكتروني للوزارة: <http://culture.gov.jo/node/24831>.
- تقرير حالة البلاد لعام 2018 (الثقافة)، منشورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
- خطة التنمية الثقافية (2017-2019) لوزارة الثقافة.
- الخطة الاستراتيجية (2017-2019) لوزارة الثقافة.
- جوائز الدولة التقديرية 2017، منشورات وزارة الثقافة.
- السجل الثقافي السنوي لوزارة الثقافة: نشاطات وإنجازات 2016، إعداد وتحرير: أمجد العفيف وحنان محسن، منشورات وزارة الثقافة.
- سلسلة دليل المواطن للموازنة العامة على مواقع دائرة الموازنة العامة: [http://www.gbd.gov.jo/ar/](http://www.gbd.gov.jo/ar/Page/Index/citizen-guid).
- كتاب وزارة الثقافة رقم ت/37/7/3685 بتاريخ 14/5/2019 والموجه إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
- قانون رعاية الثقافة رقم (36) لسنة 2006، الجريدة الرسمية، العدد (4759) المنشور بتاريخ 16/5/2006.
- الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة: culture.gov.jo.
- موازنة وزارة الثقافة للعامين 2018/2019.
- صحيفة «الرأي» اليومية، 22 تشرين الأول 2019، تقليص موازنة «الثقافة 2020».. إضعاف للمشروع الثقافي الوطني <https://bit.ly/37n2Fvs>



المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور التنمية المجتمعية (2)

الشباب





890	..... الملخص التنفيذي
893	..... التقديم
894	.....مراجعة إطار العمل المؤسسي لقطاع الشباب
894	..... الأدوار والمسؤوليات الوطنية لوزارة الشباب
897	.....متابعة استراتيجية وزارة الشباب (2016-2019)
901	..... متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
905	..... تحديات إطار العمل المؤسسي لقطاع الشباب
910	.....مراجعة النظرة المستقبلية والاستراتيجية الوطنية للشباب
912	.....ملاحظات لتطوير الاستراتيجية الوطنية للشباب 2019-2025
915	.....الخلاصة والتوصيات
918	.....المراجع

الملخص التنفيذي

بدأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإعداد سلسلة تقارير حالة البلاد، والتي تهدف إلى إعداد «إطار للمساءلة والحث على الشفافية في متابعة العمل المؤسسي للقطاعات والمجالات المختلفة» بشكل يساهم في تعزيز عمل القطاعات ومأسسة العمل بها. وقد قدم تقرير حالة البلاد لعام 2018 تقريراً شمل القطاعات المختلفة ومنها «قطاع الشباب»، وتضمن استعراضاً للتطور التاريخي لرعاية الشباب في الأردن، وتقييماً لمجمل الاستراتيجيات الوطنية الشبابية؛ فبدأ من استراتيجية 2005-2009، وتناول مجمل واقع العمل المؤسسي في الجهاز الحكومي المعني بالشباب (وزارة الشباب) واقترح توصيات تساعد في مأسسة العمل الشبابي في الأردن.

وتأتي مراجعة الشباب في تقرير حالة البلاد لعام 2019 في سياق عملية المتابعة المعلنة لأهداف وزارة الشباب وتوجهاتها (الخطة الاستراتيجية 2016-2019)، وبهدف تحليل الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025) التي أطلقت برعاية رئيس الوزراء، وكذلك استعراض الخطط التنفيذية التي تعمل عليها الوزارة، ومراجعة توصيات مراجعة الشباب الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2018، والوقوف على ما طُبّق منها، وتحديد التحديات التي تواجه العمل الحكومي، بالإضافة إلى تقديم تحليل معمق.

وتقدم المراجعة تعريفاً نظرياً شمولياً للمرحلة العمرية الشابة، وللشباب، ولحدود قواعد السلوك الاجتماعي الملزمة للشباب وفقاً للقوانين الأردنية، كما تقدم فهماً معمقاً لما يواجه قطاع الشباب من تحديات تشريعية وثقافية ومؤسسية ومعرفية وتنفيذية وتمويلية، وتحليلاً لأبرز الجهات الحكومية وغير الحكومية المعنية بالعمل الشبابي والأدوار والمسؤوليات التي تقوم بها.

وتتناول هذه المراجعة أيضاً متابعة للخطة الاستراتيجية لوزارة الشباب (2016-2019)، مع الإشارة إلى أن ضعف التوثيق، ونقص التقارير الرسمية المعتمدة، وتزامن إعداد المراجعة مع إقامة الوزارة برامجها الصيفية وانشغالها فيها، تشكّل تحديات كبيرة تحول دون إمكانية التأكد من متابعة التنفيذ ومدى ربط البرامج والأنشطة بمؤشرات الأداء.

كما تقدّم المراجعة قراءة تحليلية للاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025) ومحاورها الأساسية وأهدافها الاستراتيجية، مستخلصةً أنّ هذه الاستراتيجية لم تقدّم إطاراً تحليلياً -أو حتى ملخصاً تنفيذياً- لواقع قطاع الشباب وتعقيده، إذ غلب عليها الأنشطة التوعوية والتدريبية، ولم يتم تطويرها بشكل يستجيب للنوع الاجتماعي لكلا الجنسين، ولم تراعى مؤشرات ذلك. وكان هناك غياب للأطر أو الهيكلية الواضحة لدور الشباب في المساءلة حول تنفيذ الاستراتيجية وتحقيق المستهدفات.

وتخلص المراجعة إلى أنّ تعقيد مدخلات ومخرجات التحديات التي تواجه قطاع الشباب في الأردن، يتطلب مشاركة الشباب والمؤسسات التي يقودونها، في صياغة تعريف وطني لـ«القطاع الشبابي»، وتوضيح شكل علاقته بالقطاعات الأخرى (الحكومي والخاص، والقطاع الثالث)، وكيفية مساهمته في تقديم الخدمات الاجتماعية والاقتصادية للشباب وللمجتمع، وكيفية تجاوزه -قطاعاً وخدمات- «الروتين» وعوامل البطء في الأداء الحكومي، بحيث يتجاوز ثقافة القطاع الخاص في سعيه نحو الربح كمعيار أوحده، و«تقليدية» القطاع الثالث كذلك، فضلاً عن دراسة معنى ذلك وأثره على الاستقرار السياسي والأمني، وطبيعة الدور الواقعي والمأمول من القطاع الشبابي في دفع عملية التنمية المستدامة، وتطوير سياسة وطنية لإعادة تأسيس قطاع الشباب كـ«القطاع الرابع».

كما تؤكد المراجعة ما ذهب إليه تقرير حالة البلاد لعام 2018 من توصيات بشكل عام، مقترحة جملة من التوصيات التي يمكن أن تساهم في إعادة تعريف قطاع الشباب وتقديم الأردن كتجربة إقليمية وعالمية، وعدّه أحد مواطن العمل الشبابي الاحترافي في المنطقة.



التقديم

يقدّر عدد سكان الأردن وفقاً للكتاب السنوي لدائرة الإحصاءات العامة (2018) بـ 10.3 مليون نسمة، وتبلغ نسبة الذكور 50.94%، والإناث 49.06%. ويتركز 90.3% من السكان في المناطق الحضرية، وتبلغ نسبة الإعالة 61.4%، وتبلغ نسبة المتعطلين للفئة العمرية 15-24 سنة 43.5%¹. ويشكل الأطفال والشباب دون 24 سنة قطاعاً عريضاً يقدّر بـ 54.2% من عدد السكان²، ويتوقع أن يستمر النمو السكاني وصولاً إلى ذروة الفرصة السكانية في عام 2040 بحسب السيناريو المنخفض (سيناريو الأمل) بحيث تبلغ نسبة السكان في أعمار القوى البشرية 67.7% من مجموع السكان وتخفض نسبة الإعالة لتصل إلى 48 فرداً لكل 100 فرد في أعمار القوى البشرية³.

إنّ تحديد تعريف دقيق لمرحلة الشباب كمرحلة نمائية في المجتمع الأردني في ظل العولمة بوسائلها وتفاعلاتها وتداعياتها، أمرٌ يتسم بالتعقيد والتداخل. فالشباب مرحلة عمرية تتحدّد ملامحها بخصائص نمائية وتغيّرات فسيولوجية ونفسية وعاطفية وتطورات بيولوجية وإدراكية تدفع الفرد نحو الاكتشاف والمغامرة والتجربة والمستقبل. ويرتبط الشباب كحقيقة نفسية بالتجارب والخبرات اليومية والحياتية، وانعكاس ذلك وأثره على الصحة النفسية. فانفصال الوالدين، وال فشل الدائم في الحصول على وظيفة، والغربة للدراسة في الخارج، و«الفشل» الأكاديمي، كلها تجارب تترك آثارها على سلوك الشباب ودافعيتهم. وتخضع هذه التجارب -كظواهر اجتماعية- للحوار والنقاش والتفسير والتحليل المجتمعي من خلال التفاعل بين المعنيين والمؤثرين، بشكل يؤثر على حدود «الفعل الاجتماعي الشبابي»، التي تضعها الافتراضات والتصورات الثقافية والتوقعات المعيارية والسلوكية أمام تحديات غير مسبقة تؤثر على خيارات الشباب وطبيعة حياتهم وسلوكهم الاجتماعي والاقتصادي. وللشباب، كتصور ثقافي وهوية اجتماعية، تأثيراته وتداعياته على السلوك المقبول أو غير المقبول ثقافياً وقانونياً، وتحديد العقاب والثواب وآلياته التنفيذية، وطبيعة الحقوق والواجبات، وتحديد الفئات الاجتماعية المستحقة للرعاية ومبررات الاستحقاق.

1 دائرة الإحصاءات العامة، الأردن بالأرقام، 2018.

2 دائرة الإحصاءات العامة، الإحصاءات السكانية: <http://dosweb.dos.gov.jo/ar/population/population-2/>، 2018.

3 المجلس الأعلى لسكان، الفرصة السكانية في الأردن - وثيقة سياسات، 2017.

مراجعة إطار العمل المؤسسي لقطاع الشباب

شهدت الرعاية الرسمية للشباب في الأردن تطوراً كبيراً، في ظلّ بنية تحتية تسمح بالتنوع في البرامج والأنشطة التي يمكن أن تخدم دورة حياة الشباب، ومديريات ميدانية مسؤولة عن رعاية الشباب في جميع المحافظات، وبنية من الخدمات التي توفر الدعم والفرص، وقنوات لاستقطاب التمويل وتطوير الشراكات الاستثمارية في مجال تنمية الشباب في المجالات المختلفة، وآليات تمويل للمبادرات الشبابية ولدعم الحركة الشبابية، وبرامج لتأهيل القيادات الشبابية وتدريبها، وأدبيات تدريبية متنوعة، ونواة لبنية تشريعية من الأنظمة والتعليمات الناظمة للعمل الشبابي في شقيها الشبابي والرياضي، بالإضافة إلى وجود السياسات والاستراتيجيات الوطنية المعنية بالشباب، والاهتمام الرسمي بأعلى مستوياته، واهتمام العديد من الجهات المحلية والدولية بعقد الشراكات وتنفيذ البرامج الموجهة للشباب.

الأدوار والمسؤوليات الوطنية لوزارة الشباب

- مسؤولية اقتراح القوانين والتشريعات المعنية بتطوير تنمية الشباب والحركة الشبابية ورعايتهما، ورسم السياسات الشبابية الحكومية تجاه الشباب، ومسؤولية تطوير استراتيجيات التمويل لاستقطاب التمويل والهبات والمنح وتمويل الحركة الشبابية والرياضية.
- مسؤولية التنسيق بين الهيئات والمؤسسات والجهات التي تُعنى بالحركة الشبابية والرياضية.
- مسؤولية تمويل الحركة الشبابية والرياضية ودعمها.
- مسؤولية إجراء البحوث والدراسات الشبابية.
- مسؤولية التواصل واستقطاب الشباب وتحفيزهم وتفعيل مشاركتهم في الحياة العامة، وتمكينهم وتأهيلهم للمشاركة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية، وبناء قدرات القياديين والإداريين، وترخيص المبادرات والهيئات الشبابية ودعمها وتنظيمها، وإطلاق البرامج الشبابية، وتعزيز تواصل الشباب مع المؤسسات والجهات الحكومية، وتشجيع الإعلام والتغطية الإعلامية للشباب وقضاياهم، وترخيص الهيئات والأندية الشبابية ومتابعتها والإشراف عليها، وتعزيز قيم الولاء والانتماء إلى الأردن والقيادة الهاشمية.

- مسؤولية البنية التحتية، وبناء المنشآت والمرافق الشبابية (المراكز الشبابية، والمعسكرات الشبابية، وبيوت الشباب) والإشراف عليها فنياً وإدارياً ومالياً، وبناء المنشآت الرياضية (المدن الشبابية، والمجمعات الرياضية) والمساهمة في دعمها.
 - مسؤولية الإشراف الإداري والمالي والفني على العديد من المنشآت والمرافق؛ مثل: المدن الشبابية، والأندية الرياضية، والهيئات والمراكز الشبابية، وبيوت الشباب، والمعسكرات الشبابية، ومركز إعداد القيادات الشبابية الذي يتمتع باستقلال مالي وإداري.
- وهناك العديد من الجهات التي تتقاطع أدوارها مع دور وزارة الشباب في ترجمة الخطاب والإرادة السياسية والأولويات والتوجهات الوطنية المعنية بالقطاع الشبابي. ويقدم الجدول رقم (1) أبرز المؤسسات المعنية بتنمية الشباب والأدوار التي تمارسها وفقاً لقوانين تأسسها.

الجدول رقم (1)

أبرز المؤسسات المعنية بتنمية الشباب والأدوار التي تمارسها

الدور	المؤسسة	رسم السياسات	التشريعات وتطوير القوانين	القطاع وتنظيمه وتسجيل العمل في	توفير الخدمات	التنسيق	البيانات والإحصاءات والدراسات	الإشراف	المتابعة والتقييم	التمويل	دعم البنية التحتية
وزارة الشباب		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
دائرة الإحصاءات العامة							•				
صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني		•	•	•			•				
المجلس الأعلى للتعليم								•			
المجلس الصحي العالي		•					•				
المجلس الأعلى للسكان		•					•				
المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية										•	
وزارة الزراعة										•	
وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية					•					•	
وزارة التربية والتعليم					•					•	
وزارة المالية		•									
وزارة الصحة			•				•			•	
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي					•		•				
وزارة الصناعة والتجارة والتمويل				•						•	
وزارة الداخلية										•	
وزارة العمل					•					•	
وزارة التخطيط والتعاون الدولي		•									
وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية				•			•				
وزارة الأشغال العامة والإسكان										•	
وزارة التنمية الاجتماعية					•					•	
المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية							•				

الدور	المؤسسة	رسم السياسات	تطوير القوانين والتشريعات	القطاع وتنظيمه	تسجيل العمل في	توفير الخدمات	التنسيق	والدراسات والإحصاءات	الإشراف	المتابعة والتقييم	التمويل	دعم البنية التحتية
مجلس الأمة			•									
المجلس الاقتصادي والاجتماعي								•				
صندوق دعم الطالب											•	
مؤسسة التدريب المهني			•	•		•						
المنظمات غير الربحية، ومنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات غير الربحية						•						

المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، مراجعة سياسات رفاة الشباب في الأردن، 2018.

تحديد القوانين الأردنية - بوصفها قواعد سلوكية ملزمة ولها تداعياتها - المرحلة الشبابية في المجتمع الأردني بمجموعة من المحددات القانونية، والتي ترسم بدايات التحولات الأكاديمية، والمهنية، والاجتماعية، والصحية، والسياسية، والمدنية. ويستعرض الجدول رقم (2) أبرز هذه القوانين والتحويلات.

الجدول رقم (2) بنود قانونية ذات صلة بالتحويلات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمرحلة الشبابية

العمر	التحويلات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية
12 سنة	- سنّ الملاحقة الجزائية للطفل [*] .
16 سنة	- انتهاء مرحلة التعليم الإلزامي. - إصدار بطاقة شخصية (لن يزيد عمره عن 16 سنة) - الحد الأدنى للعمل (ضمن شروط).
18 سنة	- عمر للزواج (يسمح القانون لحالات خاصة لمن هم دون 18 سنة شرط ألا يقل العمر عن 16 سنة). - يُسمح لمن أكمل 17 عاماً ويوماً واحداً قبل 90 يوماً من تاريخ الاقتراع، أن ينتخب.
25 سنة	- الترشح لرئاسة المجلس البلدي أو عضوية المجلس أو المجلس المحلي لمن أكمل 25 سنة شمسية من عمره في اليوم الأول الذي حُدّد لتقديم طلبات الترشح. - الترشح لرئاسة مجلس اللامركزية أو عضوية المجلس أو المجلس المحلي لمن أكمل 25 سنة شمسية من عمره في يوم الانتخاب ^{**} .
30 سنة	- الترشح لعضوية مجلس النواب لمن أكمل 30 سنة شمسية من عمره في يوم الاقتراع ^{***} .

* قانون الأحداث رقم (32) لسنة 2014

** الهيئة المستقلة للانتخابات.

*** الهيئة المستقلة للانتخابات.

وتشير «رؤية الأردن 2025» إلى الشباب بوصفهم «نافذة ديموغرافية» مميزة، ويشكل الشباب الأردني ممن هم دون 24 سنة قطاعاً عريضاً من مجموع سكان المملكة يقدر بـ

54.2% من عدد السكان⁴، وهذا يمثل واحدة من أهم الفرص لتحسين مستويات الحياة الكريمة لأغلبية الشعب، وإمكانية إحداث تغيير في القيم الاجتماعية السائدة. كما تشكل «النافذة الديموغرافية» فرصة حقيقية لتحقيق معدلات عالية من التنمية على أساس التفاعل بين الكفاءة على مستوى التعليم والمهارات، والتي تعتمد على تعظيم دور جيل الشباب والشابات كفاعلين وشركاء في بناء مجتمعاتهم والمساهمة في عملية النمو الاقتصادي والتنمية بشكل عام⁵.

متابعة استراتيجية وزارة الشباب (2016-2019)

طوّرت استراتيجية وزارة الشباب (2016-2019) أهدافها الاستراتيجية بشكل قصْد منه تعزيز آليات عملها بشكل مهني، مع التركيز على مجموعة من البرامج التي تعمل على التطوير المؤسسي. وشملت الاستراتيجية سبعة محاور هي: البرامج والأنشطة، والمؤسسات الشبابية والرياضة، والجودة والتميز، والتشريعات والأدلة، والمسؤولية المجتمعية، والتشاركية مع الجهات ذات العلاقة، والتنظيم الإداري والمالي.

التنفيذ الفعليّ للخطة الاستراتيجية

- معسكرات الحسّين للعمل والبناء

تنفّذ وزارة الشباب معسكرات الحسّين للعمل والبناء كجزء من برنامجها السنوي من خلال المديریات، وبشكل مركزي للذكور والإناث (12-24 سنة). وتتوزع هذه المعسكرات بين معسكرات نهائية ومعسكرات للمبيت. ومن المعسكرات النهارية: التحدي والمغامرة، والعمل التطوعي، وأصدقاء الشرطة، ومحاربة الغلو والتطرف والإرهاب. أما معسكرات المبيت فمنها: الكشافة والمرشدات، وأصدقاء البيئة، والتدريب المهني. وهي تقام بالتعاون مع جهات متعددة مثل: مديريةية الأمن العام، ومؤسسة التدريب المهني، ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، ومديرية التوجيه الوطني. كما يتم تنفيذ معسكرات موجهة إلى ذوي الاحتياجات الخاصة والأندية الرياضية؛ إذ بلغ عددها في عامي 2016 و2017 ثلاثين معسكراً نهائياً.

وقد التفتت وزارة الشباب خلال عام 2018 إلى أهمية طبيعة هذه المعسكرات وتنوعها،

4 المجلس الأعلى لسكان، الفرصة السكانية في الأردن - وثيقة سياسات، 2017.

5 رؤية الأردن 2025.



بحيث تمّ بناء شراكات مع جهات عدة لتنفيذ معسكرات تتماشى مع اهتمامات الشباب وتطلعاتهم، مثل: معسكرات الإبداع والابتكار، ومعسكرات مهاراتي، ومعسكر إنترنت الأشياء، ومعسكرات الحياة الصحية. وأقامت الوزارة 178 معسكراً في عام 2018، شارك فيها 8061 شاباً وشابة من الفئة العمرية 12-24 سنة.

وأشارت الاستراتيجية إلى أهمية إنشاء وحدة متخصصة للمعسكرات، إلا أن هذه الوحدة لم تنشأ حتى الآن.

وتُصدر وزارة الشباب تقريراً سنوياً داخلياً عن المعسكرات، بالإضافة إلى كتيبات تتضمن ملخصاً وصوراً عن المعسكرات ومخرجاتها، ولم يرد في هذا التقرير عدد النسخ التي تُطبع منه أو خطة توزيعه سنوياً.

وقد طوّرت الوزارة وفعلت نظام طلبات إلكترونية لمعسكرات الحسنيين للبناء والتمكين؛ رُبط بالموقع الإلكتروني للوزارة في عام 2018. ويعمل هذا النظام على تيسير عملية التسجيل من قبل المهتمين، وتنظيم عملية المشاركة في المعسكرات بناءً على العمر والجنس. إذ يمكن للمتقدم معرفة مواعيد إقامة المعسكرات المتاحة بما يتناسب مع عمره، وذلك بإدخال الرقم الوطني فقط. وقد ساهم هذا النظام في ضبط مشاركة الشخص نفسه ضمن أكثر من معسكر في العام، ورصد أي حالات صحية تتطلب رعاية خاصة خلال المعسكرات. كما وفّر قاعدة بيانات كبيرة ساهمت في زيادة العضوية في المراكز الشبابية.

- بناء القدرات ومنح الرخص

يمثل مركز إعداد القيادات الجهة المعتمدة على مستوى الشرق الأوسط لإصدار الرخص في المجال الرياضي. ويقوم هذا المركز بمنح الرخص الرياضية وتجديدها، إذ تمّ تجديد 850 رخصة خلال عامي 2016 و2017. كما يعقد المركز دورات شبابية استفاد منها 1236 مشاركاً من الجنسين خلال عامي 2016 و2017، ودورات إنقاذ مائي استفاد منها 503 مشاركاً، ودورات مدربين رياضيين استفاد منها 427 مشاركاً.

واعتمدت وزارة الشباب نظام أئمة خاصاً لإصدار بطاقات الإنقاذ ورخصها، وذلك لضمان نوعية العمل وجودته في المجال الرياضي من ناحية، ولتجنّب عمليات التكرار في التدريب والدورات المتخصصة وتحديد المتقدمين ذوي الأولوية للدورات. وقد حدّث نظام للاختبارات الخاصة لدورات الإنقاذ المائي من قبل لجنة متخصصة تشمل فريقاً من الوزارة وجهات خارجية متخصصة من الجامعات.

وقامت الوزارة خلال الربع الأول من عام 2019 بتوطين المبادرات الشبابية ضمن العمل التطوعي، إذ قامت بتوطين 25 مبادرة شبابية، وتوطين 37 مبادرة شبابية من خلال

- المديريات. وطُوِّرَ تصوُّرٌ أوَّلِيٌّ لأَسْسِ عَمَلِ المبادرات المجتمعية الريادية في وزارة الشباب خلال عام 2019 ومعاييرها وآلياتها. وتتلخص استفادة الوزارة من تلك المبادرات بما يلي:
- زيادة الإقبال على عضوية المراكز الشبابية، وزيادة التشبيك مع أصحاب تلك المبادرات.
 - اطلاع المراكز الشبابية على مبادرات جديدة ونوعية والاستفادة من تجارب أصحاب المبادرات.
 - أعضاء المراكز الشبابية هم الفئة المستهدفة في تنفيذ المبادرات التي تم توطئتها.
 - تم إنشاء مسودة لأسس عمل المبادرات المجتمعية في وزارة الشباب ومعاييرها وآلياتها، وهي قيد الاعتماد من خلال لجنة تم تشكيلها من أصحاب المبادرات.
 - منح فرص حقيقية لأعضاء المراكز الشبابية في تنفيذ مبادراتهم، خاصة مع انضمام عدد من أصحاب المبادرات لعضوية المراكز الشبابية؛ وهو ما عزز لدى أصحاب المبادرات الحس بالمسؤولية تجاه مجتمعاتهم، وثقتهم بأنفسهم وبالمراكز الشبابية الذين ينتمون إليها.
 - مساهمة المبادرات في تنمية المجتمعات.
- ولدى الوزارة 13 فريقاً للعمل التطوعي في مديرياتها، ويزداد عدد الفرق تبعاً للحاجة. وتعمل هذه الفرق على مساعدة الوزارة في تحقيق أهدافها، وتتنوع الأنشطة التي تقوم بها بحيث تشمل التطوع مع مراكز إيواء، وفتح الطرق، وتوزيع الطرود، والمساعدة في إدارة الفعاليات الوطنية الواسعة من خلال فريق الوزارة المكون من 1300 شاب وشابة، والذي تم تشكيله عام 2019. وتعمل الوزارة في عام 2019 على المساهمة في تأسيس العديد من الشبكات والتحالفات الشبابية الوطنية، مثل التحالف الوطني للشباب والأمن والسلام، وشبكة القيادات الشبابية.
- تأهيل الباحثين عن عمل وتدريبهم
- نُفذت برامج تركز على ريادة الأعمال بالتعاون مع جهات عديدة، منها مركز تطوير الأعمال خلال عامي 2016 و2017، وتم الوصول إلى 600 شاب وشابة من خلال 70 دورة تدريبية. ويتم الاستعداد لإطلاق برنامج «مهنتي» والذي يتضمن تدريب الملتحقين به مدة ستة أشهر في مجال الخدمات الفندقية، ثم تشبيكهم مع فرص عمل من ضمنها تقديم خدمات الضيافة لدى وزارة الشباب.

- تطوير أداء العاملين مع الشباب في مجالات التدريب وتكنولوجيا المعلومات - نُفذت مجموعة من ورش العمل لتطوير مهارات الشباب في اتخاذ القرار، إذ تمّ تدريب 25.566 شاباً وشابة في عام 2018 ضمن برنامج «مهاراتي» الذي انطلق بدعم من اليونيسف وبالتعاون مع هيئة «أجيال السلام»؛ 86% منهم أردنيون، و13% سوريون، و1% من جنسيات أخرى.

وتنفّذ وزارة الشباب من خلال مركز إعداد القيادات، برامج موجهة للعاملين مع الشباب، بالإضافة إلى برامج عربية بمشاركة دول مجلس التعاون الخليجي. إذ نُفذت الوزارة برنامج القائد الشبابي (أساسي ومتقدم) الذي يتضمن برنامجاً متكاملًا من سبعة مساقات تشمل مواضيع مثل: التواصل والاتصال، وإدارة المشاريع الصغيرة، وإدارة المبادرات، وتدريب المدربين. كما نُفذت الوزارة دورات في إطار التخطيط الاستراتيجي بمشاركة شباب من دول مجلس التعاون الخليجي، بالإضافة إلى العديد من الورش لبناء قدرات موظفي الوزارة والعاملين مع الشباب، ومنها: تدريب المدربين، والتفكير الإبداعي، والتفكير الناقد، والذكاء العاطفي.

- تحديث القوانين

تمّ تحديث قانون المجلس الأعلى للشباب رقم (13) لسنة 2005، والذي عدّته الوزارة الخلف القانوني والواقعي للصندوق الوطني لدعم الحركة الشبابية والرياضية المؤسس بمقتضى أحكام القانون رقم (13) لسنة 2005، وتوؤل إليها جميع موجوداته وتتحمل الالتزامات المترتبة عليه. وكان الصندوق الوطني لدعم الحركة الشبابية والرياضية قد ألغي بتاريخ 2018/5/31 وتمّ دمجها مع وزارة الشباب. كما تمّ تعديل نظام مركز إعداد القيادات الشبابية رقم (110) لسنة 2002، وهو حالياً لدى ديوان التشريع.

وفي ما يتعلق بتعديل الأنظمة الأخرى، لم يرد أيّ توضيح حول إتمامها أو مجريات التقدم في هذا المسار. وهذا يشمل: تعديل نظام ترخيص الأندية وتسجيلها وإدارة المعسكرات، وإجراء مسح للأنظمة والأدلة المعمول بها في الوزارة، وتقديم تقرير مفصّل يبين فاعلية كلّ نظام ومستوى تطبيقه ومدى الحاجة إليه والتعديلات المطلوب إجراؤها عليه.

وتجدر الإشارة إلى أنّ وزارة الشباب بصدد إطلاق برامج ومشاريع من بينها: مشروع الحكومة الشبابية، ومشروع البرلمان الشبابي، وبرامج الأكاديمية السياسية.

- تطوير أعمال البنية التحتية

عملت وزارة الشباب على تطوير أعمال البنية التحتية للمرافق والمنشآت الشبابية، إذ ساهمت في بناء ملاعب، واستملاك مراكز شبابية، وبناء مراكز نموذجية، وإنشاء بيوت شباب، واستملاك مواقع لعمل ساحات رياضية متعددة الأغراض موزعة على المحافظات، وتوسعة المدرجات في عدد من المدن. ومن هذه المشاريع ما هو قيد التنفيذ، ومنها ما تم الانتهاء منه وتسلمه.

ومن منجزات الوزارة تحديث نظام (CATV) وتشغيله في ستاد عمان الدولي.

وفي ما يتعلق بإدامة أعمال الصيانة للملاعب والصالات في المرافق الشبابية والرياضية، والتي تشمل برنامج صيانة لصالات مدينة الحسين، وإدامة الملاعب المكشوفة وصيانتها، وأعمال صيانة للصالات في المدن الرياضية والساحات، فلم يتم تنفيذ سوى القليل منها نظراً لعدم توافر المخصصات المالية.

وتقوم الوزارة بتطوير تقرير سنوي عن مدى رضا الشركاء تنفيذ وحدة التطوير المؤسسي، إذ تم تنفيذ دراسة حول رضا أعضاء المراكز لعام 2017، وأظهرت النتائج معدل رضا عام بلغ 83.5% مقارنة بالمتهدف (85%)، وقد صنفت هذه النسبة على أنها ممتازة. وبمقارنة النتائج بين عامي 2016 و2017 أظهرت النتائج تحسناً في رضا الأعضاء، فكانت النسبة 80.7% و83.5% على التوالي.

متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018

التوصية	الإجراء
التوصية رقم (1): مجلس أعلى لسياسات الشباب	- ستقوم الوزارة بمخاطبة رئيس الوزراء، وتقديم اقتراح يتعلق بتأسيس المجلس الوطني للسياسات الشبابية.
التوصية رقم (2): وزارة الشباب	- بعد إقرار قانون رعاية الشباب رقم (13) لسنة 2005 وتعديلاته (2018)، أُجريت تعديلات على جميع الأنظمة والتعليمات في وزارة الشباب، والمدن الشبابية، وصندوق دعم الحركة الرياضية الشبابية، ومركز إعداد القيادات الشبابية، وجميع المؤسسات التابعة للوزارة. وقد نص القانون على وجود وزارة شباب تضطلع بمهام رئيسية منها رسم السياسات الشبابية، وهذا يمنح الوزارة دوراً في تنسيق جهود العملية الشبابية في المملكة. - بناء على توجيهات مجلس الوزراء بأن تكون وزارة الشباب المظلة القانونية للعمل الشبابي في الأردن، فإن وزارة التخطيط والتعاون الدولي لا توافق على أي تمويل لبرامج أو مشاريع في مجال العمل الشبابي إلا بعد الاستئناس برأي الوزارة، وهذه منهجية باتت متبعة وبشكل دوري.

التوصية	الإجراء
التوصية رقم (3): اختيار الموظفين	- بدأت وزارة الشباب حواراً مع ديوان الخدمة المدنية بهدف تطوير آلية تعيين تأخذ بعين الاعتبار خبرات المرشحين واتجاهاتهم نحو الوظائف في الوزارة، وبخاصة الذين سيكون عملهم في مجال إدارة العملية الشبابية أو التعامل المباشر مع الشباب وتقديم الخدمات للشباب.
التوصية رقم (4): المسوحات الشبابية	- نفذت وزارة الشباب خلال عام 2018 دراسة مسحية شاملة للمراكز الشبابية على مستوى المملكة، شكّلت نقلة نوعية في توفير البيانات والمعلومات الضرورية لتطوير المراكز الشبابية. - تعمل الوزارة على تأسيس مركز متخصص في إجراء الدراسات العلمية في مجال الشباب، وتكون هذه مهمته الدورية، وأعدت قائمة ببيانات عدد من الموظفين من حملة شهادة الدكتوراه لرفد المركز بالخبرات البحثية اللازمة.
التوصية رقم (5): برامج ومبادرات نوعية	- نفذت وزارة الشباب (وتنفذ) خلال عامي 2018 و2019، برنامج تطوير المهارات الحياتية للشباب، إذ تم تدريب 25 ألف شاب وشابة خلال عام 2018، بالشراكة مع اليونيسيف وهيئة «أجيال السلام» ومؤسسة نهر الأردن. تنفذ الوزارة ضمن الشراكة، شبكة جيل 962، ومختبرات الابتكار الاجتماعي. - نظمت الوزارة أسبوع المعرفة الذي تضمن إعلان مؤشر المعرفة العالمي بالشراكة مع مؤسسة محمد بن راشد للمعرفة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. - تنظم الوزارة برنامج سفراء الشباب بالشراكة مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). - تبنت الوزارة مبادرة نوعية للشباب الأردني ستطبق في جميع المحافظات، تحمل اسم «المعهد السياسي»، وتتضمن ثلاثة برامج رئيسية: البرلمان الشبابي، والحكومة الشبابية، والأكاديميات السياسية. - تنفذ الوزارة برنامج الأولمبياد الشبابي بالشراكة مع المجلس النرويجي. - أسست الوزارة أربعة مختبرات للإبداع والابتكار. - شكّلت الوزارة فريقاً شبابياً مكوناً من 100 شاب وشابة في كل محافظة، يقومون بإدارة أعمالهم ذاتياً، بينما تقدم الوزارة الدعم المالي والفني واللوجستي لتنفيذ البرامج التي يخططون لها، كما تعمل الوزارة على تهيئة الفرص لهم بالمشاركة في العمل الشبابي. - دعمت الوزارة تنظيم حدث عالمي يهتم بالإبداع والابتكار والبحث العلمي بالشراكة مع جامعة الأميرة سمية ومؤسسة فاي للعلوم. - يضاف إلى ذلك البرامج التي وردت ضمن الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025) والتي ستباشر الوزارة بتنفيذها.
التوصية رقم (6): التشريعات	- ستقوم وزارة الشباب بتشكيل لجنة وطنية مختصة لمراجعة جميع التشريعات المتعلقة بالعمل الشبابي، ثم ترفع التوصيات إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها. يضاف إلى ذلك التعديلات التي تمت على قانون الوزارة والأنظمة والتعليمات الناضمة لعمل المؤسسات التابعة لها خلال عام 2018، والتي أشير إليها في التوصية رقم (2).
التوصية رقم (7): النهج الاستراتيجي	- وزارة الشباب مستمرة بالعمل وفق منهجية استراتيجية، وقد تمكنت مؤخراً من قيادة جهد وطني نتج عنه الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025)، وهي تقوم بمراجعة الاستراتيجية الخاصة بها بهدف تطويرها واستيعاب المستجدات.
التوصية رقم (8): الاستراتيجية الوطنية للشباب	- أقرت الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025) من قبل مجلس الوزراء، وتم إطلاقها برعاية رئيس الوزراء وبحضور جميع الشركاء.
التوصية رقم (9): جهة حكومية للمتابعة والتقييم	- شكّل مجلس الوزراء لجنة توجيهية عليا للاستراتيجية الوطنية للشباب برئاسة أمين عام وزارة الشباب، وعضوية عدد من الأمناء العامين للوزارات المعنية بالعمل الشبابي، والقوات المسلحة والأمن العام وعدد من الشركاء.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: الشباب

التوصية	الإجراء
التوصية رقم (10): الشراكة في العمل الشبابي	<ul style="list-style-type: none"> - تعمل وزارة الشباب على إشراك مؤسسات الدولة في العمل الشبابي من خلال اتفاقيات مع جهات عديدة تشمل الجامعات والقوات المسلحة، ومديرية الأمن العام، ومديرية الدفاع المدني، والقطاع الخاص، والوزارات المعنية، ومجموعة من المبادرات الشبابية. وهذه الجهات جميعها لديها مساهمات كمدخلات في العملية الشبابي، وفق إطار تشاركي بينها وبين وزارة الشباب.
التوصية رقم (11): استراتيجية الوزارة	<ul style="list-style-type: none"> - تقوم فرق العمل في وزارة الشباب على مراجعة خططها الاستراتيجية (2019-2021) لتتوافق مع الاستراتيجية الوطنية للشباب، وبرامج الحكومة ذات الصلة، وتطلعات الشباب واحتياجاتهم.
التوصية رقم (12): نشاطات البيئة والرياضة الترويحية	<ul style="list-style-type: none"> - تم توجيه المراكز الشبابية لتنظيم نشاطات تستهدف خدمة البيئة وتبني أهداف بيئية ضمن خططها السنوية. - قامت وزارة الشباب بتطوير الهيكل التنظيمي لمديرية الشؤون الشبابية، وتم استحداث قسم خاص للرياضة الترويحية بهدف تنشيط الرياضة الترويحية في المراكز الشبابية. - تنفذ الوزارة برنامجاً للرياضة الترويحية بالشراكة مع المجلس النرويجي، ويطبّق البرنامج في جميع المحافظات. - تم تخصيص محور في الاستراتيجية الوطنية للشباب، لتنمية اللياقة البدنية والرياضة الترويحية لدى الشباب.
التوصية رقم (13): مقر للوزارة	<ul style="list-style-type: none"> - حصلت وزارة الشباب على الموافقات اللازمة لامتلاك مبنى مناسب، وسيتم ذلك عن طريق الشراء (تحت الإجراء)، ويتوقع أن تنتقل الوزارة إلى موقعها الجديد قبل نهاية عام 2019.
التوصية رقم (14): الشراكات مع القطاع الخاص	<ul style="list-style-type: none"> - وقعت وزارة الشباب شراكات مع القطاع الخاص والمجتمع المدني للحصول على الدعم للعملية الشبابية. ومن الأمثلة على ذلك: - الشراكة مع غرفة صناعة عمان، ودعم مبادرة صنع في الأردن. - الشراكة مع «أورانج»، وتم بموجبها تجهيز محطات للمعرفة في ثلاثة مراكز شبابية. - الشراكة مع «زين»، وتم بموجبها تجهيز ثلاثة مراكز شبابية. - الشراكة مع مؤسسة ولي العهد: وتم بموجبها تجهيز ثلاثة مراكز شبابية في الأقاليم الثلاث. - الشراكة مع صندوق الملك عبدالله الثاني للتنمية.
التوصية رقم (15): ريادة الأعمال	<ul style="list-style-type: none"> - قامت وزارة الشباب، وضمن تطوير الهيكل التنظيمي لمديرية الشؤون الشبابية، باستحداث وحدة تنظيمية مهمتها دعم البرامج والمبادرات التي تستهدف تشجيع ريادة الأعمال، مثل: قسم الريادة، وقسم الإبداع والابتكار. - باشرت الوزارة بتأسيس مراكز شبابية رقمية في الجامعات، تستهدف تشجيع مبادرات الشباب، وتوفير البيانات التي تساعد على تحويل أفكارهم إلى مشاريع ناشئة. - تجري الوزارة اتصالات مع وزارة الإدارة المحلية وأمانة عمان الكبرى، لاعتماد المراكز الشبابية كحاضنات أعمال. - تم توظيف العديد من المبادرات الشبابية في المراكز الشبابية.
التوصية رقم (16): دعم المبادرات عن طريق صندوق الضمان	<ul style="list-style-type: none"> - قامت الوزارة برفع توصية إلى رئيس الوزارة لمناقشة هذا الأمر.

التوصية	الإجراء
الحلول المقترحة بشأن العضوية في المراكز الشبابية	<p>اتبعت وزارة الشباب منهجية مدروسة لتفعيل المراكز الشبابية:</p> <ul style="list-style-type: none"> • الشراكات: <ul style="list-style-type: none"> - وقّعت الوزارة اتفاقيات شراكة ساهمت في تطوير البرامج؛ ومنها اتفاقيات مع اليونيسف، ومؤسسة نهر الأردن، ومبادرة روتنا، ومؤسسة محمد بن راشد للمعرفة، والبنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وهيئة «أجيال السلام»، و(USAID). بالإضافة إلى القوات المسلحة الأردنية، ومديرية الأمن العام، والمديرية العامة لقوات الدرك. وقد ساهمت هذه المؤسسات في تطوير برامج معسكرات الحسنيين للعمل والبناء. - استثمرت الوزارة الشراكات مع القطاع الخاص (مثل مؤسسة ولي العهد، و«أورانج»، و«زين») لتفعيل المراكز الشبابية. • توظيف المبادرات: <ul style="list-style-type: none"> - قامت الوزارة بعرض استمارة إلكترونية قدّمت بموجبها الشباب أصحاب المبادرات، وبعد دراسة هذه المبادرات والتأكد من توافقها مع المعايير، تمّ توطينها في المراكز الشبابية، حيث أصبحت المراكز الشبابية مقرّات لها، وتم دعمها مالياً ولوجستياً. • المنشط الشبابي: <ul style="list-style-type: none"> • درّبت الوزارة عدداً من الشباب على أساليب تنمية العضوية وتنظيم النشاطات الشبابية وإدارتها، ثم تم تكليفهم بتنشيط المراكز الشبابية وتنمية العضوية فيها مقابل مكافآت رمزية. • إشراك الشباب: <ul style="list-style-type: none"> - قامت الوزارة بإعداد فرص للشباب في المناسبات الوطنية المهمة. - نظمت الوزارة لقاءات للشباب مع أصحاب القرار، وقد وفرت لعدد منهم مقابلة جلاله الملك، وسمو وليّ العهد. - نفّذت الوزارة مشاركات للشباب في محافل عالمية من خلال تطبيقات عبر وسائل التواصل الاجتماعي، وتمّ الاختيار وفق معايير موضوعية وبعيدة، وكانت مشاركات فاعلة وذات أثر إيجابي انعكس على التوجّه نحو المراكز الشبابية. - عملية المشاركة في معسكرات الحسنيين للعمل والبناء أصبحت مفتوحة للجميع من خلال تطبيق إلكتروني يربط الشباب الراغبين بالمشاركة في المراكز الشبابية.
الكوادر البشرية	<p>قامت وزارة الشباب (وتقوم) بما يلي لمعالجة نقاط الضعف في الموارد البشرية:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تطوير نظام حوافز له أثر واضح على دخل الكوادر البشرية في الوزارة. - تطوير نظام مراكز إعداد القيادات الشبابية، ليكون معهداً يستهدف بناء القدرات للموظفين، وسيتمّ رفده بالخبرات المهنية والأكاديمية اللازمة. - إشراك العاملين في جميع مراحل العملية الشبابية. - إشراك الموظفين في برامج تدريبية لها علاقة باحتياجات الشباب، مثل: مختبرات الإبداع والابتكار، ومهارات التعامل مع الشباب، والتدريب على المهارات الحياتية.

التوصية	الإجراء
الفعاليات والأنشطة	<ul style="list-style-type: none"> تسعى وزارة الشباب إلى الاستجابة لجميع التوصيات وغيرها في هذا المجال، من خلال: - شراكات انعكست إيجابياً على نوعية البرامج الشبابية. - دعم المبادرات الشبابية. - تنظيم برامج نوعية، مثل: فريق وزارتنا، والمعهد السياسي، وسفراء الشباب، وبرنامج اليونيسف، وشبكات العمل الشبابي. - إعادة بناء الخطط وتشجيع العمل المشترك على مستوى المراكز الشبابية وعلى مستوى مديريات الشباب. - تطوير برامج معسكرات الحسنيين للعمل والبناء، وإضافة معسكرات جديدة، مثل: الابتكار والإبداع، وإنترنت الأشياء، ومسارات الأردن التطوعية، والتماسك الاجتماعي، ومسرح الجريمة. - المشاركات العربية والدولية. - بالإضافة إلى التفاصيل الواردة في الإجراءات المتخذة بخصوص التوصية رقم (5).
التعليمات المالية	<ul style="list-style-type: none"> - جزء من التعليمات المالية محدّد بموجب النظام المالي. - مخصصات وزارة الشباب محدودة في ضوء زيادة الطلب على الخدمات الشبابية. وم ع ذلك يتم إشراك الموظفين في تطوير هذه التعليمات. - ستقوم وزارة الشباب بزيادة مساحة المشاركة في تطوير التعليمات المالية في المرحلة ال مقبلة.

تحديات إطار العمل المؤسسي لقطاع الشباب

• التحدي المؤسسي

تعرّض الإطار الرسمي المنوط به تنسيق عمل منظومة الرعاية الرسمية للشباب في الأردن (المجلس الأعلى للشباب/ وزارة الشباب) لسلسلة من التغيرات المفاجئة، ودون إشراك القائمين والمعنيين في القرار من قيادات المجلس/ الوزارة، وخاصة في المدة ما بين عامي 2011 و2018، إذ طالت هذه التغيرات البناء المؤسسي والقيادات، وكان لها تأثير على وضع الاستراتيجيات وخطط العمل وتنفيذ البرامج. كما ساهم تعاقب رؤساء/ وزراء على رأس المسؤولية في المجلس/ الوزارة خلال مدة قصيرة، وتعدّد التوجيهات والأولويات، وضعف المشاركة الحقيقية مع المعنيين والكوادر الفنية داخل المجلس/ الوزارة، في خلق حالة ضبابية وطرح التساؤلات حول طبيعة المرحلة المقبلة.

• التحدي التشريعي

رغم وجود قانون رعاية الشباب ومجموعة من الأنظمة والتعليمات، ما زالت البنية التشريعية في الأردن لا تواكب تطورات العصر والمتطلبات التنموية للشباب، ولا تتواءم بشكل تام مع السياسات الوطنية المطروحة المرتبطة بالشباب ولا مع طبيعة الخدمات التي يجب أن تتوافر لهم.

ولا يوجد -حالياً- إطار تشريعي شامل لتنظيم السياسات الحكومية المعنية بالشباب في جميع القطاعات وتنفيذها، بما يتطلبه ذلك من مراجعة وتحليل للتشريعات والقوانين التي تغطي الحقوق المدنية والسياسية، والحريات، والأحوال الشخصية، والحماية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من تعليم ورعاية أسرية ورفاهة وصحة وغيرها بشكل يضمن منظور التنمية الإيجابية الشبابية، واعتماد نهج حقوق الإنسان ومبادئه، وإشراك الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة وتفعيلهم، والاستجابة لما ورد في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية (مثل اتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة/ سيداو) في مجال حماية حقوق الشباب، وتوفير السبل لهم للإبداع والمشاركة في عملية صناعة القرار على المستوى المحلي، ومستوى المحافظة، والمستوى الوطني، مع تحديد الفجوات القانونية، وربطها مع برامج العمل والاستراتيجيات الوطنية والقطاعية ذات العلاقة، وأهمية خلق حالة حوار وطني وثقافة قانونية مع الشباب والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والمعنيين وصناع القرار.

• التحدي التنفيذي

تشير «رؤية الأردن 2025» إلى أبرز التحديات الماثلة التي لا تتعلق ب«ما يجب القيام به» بقدر ما تتعلق بالتنفيذ الفعال والمنضبط للاستراتيجيات والبرامج الوطنية. فعلى مدى العقد الأول من الألفية الثالثة؛ أنجزت الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والمنظمات المانحة، واللجان الملكية، ومؤسسات البحث، العديد من الخطط والاستراتيجيات التي توضح «ما يجب القيام به»، لكن التحدي الأساسي يكمن في آلية التنفيذ، وكيفية الالتزام بالمسار المقترح في الخطط والاستراتيجيات المتفق عليها، واستكمال جميع المهام والأنشطة المطلوبة بمستوى عالٍ من التميز، وفي الوقت المحدد، وفي حدود الموازنة العامة للدولة⁶.

• «الروتين» والبيروقراطية في البرامج

قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدراسة تقييمية في عام 2016⁷ بهدف تطوير الأساليب في التدخلات التنموية لمراكز الشباب في خمس محافظات (إربد، والمفرق، والزرقاء،

6 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، مراجعة سياسات رفاه الشباب في الأردن، 2018.

7 United Nations Development Programme (Mahmoud Nabulsi), Assessing Youth Centers, 2016.

ومعان، والطفيلة). وعبر موظفو المراكز الشبابية والمديريات من خلال هذه الدراسة، عن حاجتهم لفرص تدريبية لإكسابهم مهارات العمل مع الشباب، وأبدوا جميعهم عدم الرضا عن مهامهم والرواتب التي يتقاضونها، وأشاروا إلى أن البيروقراطية والوقت الطويل الذي تتطلبه الإجراءات والموافقات من الوزارة والمديريات عامل سلبي يعيق مسار عمل المراكز الشبابية. وكشفت الدراسة عدم وضوح مهام ومسؤوليات الموظفين الذين تمت مقابلتهم، وأن مؤهلات معظمهم ليس لها صلة بالعمل مع الشباب أو العمل الاجتماعي بشكل عام، وأنه ليس هناك دليل لإجراءات التشغيل المعيارية للعاملين مع الشباب.

• ضعف القدرات التنفيذية والمهارية لدى العاملين مع الشباب

ضعف القدرات التنفيذية والمهارية ناتج عن عدم تخصص العاملين في هذا المجال، وعدم تلقيهم التدريب اللازم للعمل فيه. حتى إن وُجد هذا النوع من التدريب، فإنه يتسم بالضعف الشديد، خاصة في ما يتعلق بالجانب العملي والممارسة الفعلية.

وتبلغ نسبة الموظفين الذين يحملون شهادة دون الثانوية 58% من إجمالي موظفي الوزارة⁸، كما أن معظم الدورات التي تقام للموظفين دورات إدارية ورقابية، ونسبة قليلة جداً من الدورات التي يتلقونها خارج الوزارة تتعلق بمجال العمل أو تكون متخصصة. ويتم تعيين الموظفين عن طريق ديوان الخدمة المدنية، وبالتالي فإن مجال العمل ليس باختيار الموظف بالضرورة، كما أن التوظيف لا يكون بالضرورة للحاصلين على شهادات جامعية، وإن كانوا حاصلين عليها فليس بالضرورة أن تكون مرتبطة بتنمية الشباب أو متخصصة في ذلك.

• التحدي التمويلي

يذهب الجزء الأكبر من الميزانيات ومساهمات وزارة المالية الخاصة بالبرامج الشبابية إلى النفقات الجارية، وقد عانى قطاع العمل الشبابي من تخفيضات متوالية من إجمالي المرصود من الموازنة بعد إقرارها والمصادقة عليها، أو تحويل المخصصات إلى أولويات أخرى، مما أضر على القدرة في تنفيذ البرامج والمشاريع الشبابية، خاصة وأن التقليل المستمر طال البرامج الموجهة إلى الشباب، ولم يطل النفقات الجارية، مثل الرواتب والأجور.

ويلاحظ تدني نسبة تمويل المبادرات والأفكار الشبابية مقارنة مع المرصود للأندية الرياضية، وعدم وجود أنظمة وتعليمات ومعايير واضحة لتمويل المبادرات الشبابية

معلن عنها في المواقع الإلكترونية بحيث يسهل على الشباب والهيئات الشبابية التقدم لها والاستفادة منها. بالإضافة إلى عدم وجود استراتيجية استثمارية في وزارة الشباب، وعدم وجود سياسية ترويجية وتسويقية للبرامج والخدمات التي تقدمها الوزارة في الوصول إلى الشباب بفئاتهم المختلفة، وخاصة المغتربين والمهوبين وذوي الاحتياجات الخاصة، مع ضعف معرفة الشباب عموماً ببرامج الوزارة وفعاليتها. كما تؤثر محدودية الموارد المالية وعدم استدامتها على سير العمل وتوقف البرامج والأنشطة. وتمثل الاعتمادية الكبيرة على مصادر التمويل من الجهات المانحة الدولية وجداول أعمالها وأولوياتها تحدياً آخر في استدامة البرامج الشبابية⁹، كما حدث خلال الاستجابة للأزمة السورية، وتوجّه البرامج إلى الدعم الإنساني على حساب برامج أخرى.

• التحدي المعرفي

رغم المقومات التي تمتلكها وزارة الشباب، ومنها قدرتها على الوصول إلى الأفراد ضمن الشريحة العمرية (12-30 سنة) على اختلاف خلفياتهم الاجتماعية والاقتصادية، ورغم أن الوزارة أنجزت العديد من المبادرات والمشاريع والبرامج، إلا أن ضعف التوثيق -رغم وجود نماذج لتقارير الإنجاز المرتبط بإنجاز الأهداف الاستراتيجية- يتطلب تدخلاً لنظام متكامل وبرنامج لبناء قدرات موظفي الوزارة في إعداد التقارير وتضمينها ضمن معايير تقييم أداء الموظفين.

فالتقارير الصادرة عن الوزارة تُظهر قدرتها في الوصول إلى عشرات الآلاف من الشباب، وعقد عشرات الأنشطة في الوقت نفسه وبمواقع مختلفة، إلا أن هذه التقارير تخلو من المؤشرات الحيوية حول نوعية الأنشطة وأهدافها، والإشارات التي تُقيم مدى تحقيق الأنشطة لأهدافها، وإلى أي مدى تتوافق هذه الأنشطة مع الاحتياجات التنموية المحلية في المديرية الميدانية، والعائد الاجتماعي-الاقتصادي للفعاليات والأنشطة المقامة ومدى تأثيرها على مجمل معارف المشاركين ومهاراتهم وسلوكهم، إلى جانب رصد خلفيات الشباب الاجتماعية والمهنية واهتماماتهم، ورأيهم في طبيعة الأنشطة والخدمات.

إن غياب المؤشرات الوطنية الشمولية عن الشباب، يؤدي إلى محدودية إنتاج المحتوى المعرفي في ما يتعلق بالشباب والعمل الشبابي في الأردن، وضعف منصات توثيق التجارب والممارسات أو غيابها بما يحول دون تحقيق التراكم المعرفي وتبادل الخبرات بين المعنيين. كما أن غياب وحدة إدارية متخصصة أو نظام لضمان الجودة، يجعل من الصعب التأكد

9 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، مراجعة سياسات رفاه الشباب في الأردن، 2018.

من نوعية البرامج الفعلية وأثرها على المستفيدين من الشباب، كما لا تتوافر آلية لقياس أثر برامج الوزارة ومخرجاتها لرصد التحديات والدروس المستفادة، وتطوير البرامج ذات الأثر النوعي على بناء قدرات العاملين مع الشباب من الجسرين.

• التحدي الثقافي

رغم توجه الاستراتيجيات والسياسات والعديد من الجهات بشكل أساسي نحو الشباب والعاملين مع الشباب، إلا أنها تنظر في أغلبها للشباب بوصفهم فئات اجتماعية أو «مواطنين» أو «فئة من السكان»، مثال ما ورد في الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025).

وتتضمن الاستراتيجيات صوراً نمطية سلبية تختزل الشباب وتصنفهم على أنهم خطر أو غير قادرين أو غير راغبين أو مشككون في القيم، فتطرح قضاياهم واهتماماتهم ورغباتهم كمشاكل، وتربطها بالتطرف والمخدرات والإحباط واليأس والرغبة في الهجرة وهيمنة ثقافة العيب عليهم وانتظارهم الوظيفة الحكومية من دون البحث عن فرص عمل تثبت كفاءتهم وقدراتهم. هذه المقاربة الثقافية قاصرة وتختزل خصوصية المرحلة العمرية الشابة وثقافة جيل سمّتها الوجودية أنها في طور التشكل والنشط والتعدد، لذلك فإنها غير قادرة على الإنصات والاستجابة الصادقة لأصوات الشباب وقضاياهم، وهي عامل أساسي في تولّد شعور لدى الشباب بأن القيم والمعايير الثقافية والتوقعات والقواعد السلوكية موضوعة ومفروضة ممن «هم أكبر منهم» وغير واضحة المقاصد والغايات.

وتتأزم علاقات الشباب والبناء الاجتماعي وأنظمتها السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، وتأخذ مسارات متطرفة عن المتوقع الاجتماعي والثقافي منهم أو منها، تؤثر في بلورة الهوية الذاتية والوطنية للشباب، في ظل بيئة عمل تتسم بغياب البنى والمؤسسات والخدمات الاجتماعية والاقتصادية والمساحات الشبابية وآليات العمل (أو قلّتها جميعاً أو ضعفها)، وصعوبة الحصول على المعلومات والتأكد منها والمساءلة الحقيقية، والإحساس بانعدام القدرة على التأثير في مسارات العمل والمشاركة الحقيقية بالمنجز وعوائده.

يضاف إلى ذلك محدودية إدماج الشباب أو إشراكهم في تخطيط البرامج الموجهة إليهم وتصميمها، ومحدودية البرامج الأكاديمية المبنية على الفهم والتحليل المستمر وكسب التأييد حول القضايا والاهتمامات المشتركة، وتعزيز مهارات التفاوض والممارسة السياسية الحقوقية القيمة ودعم أطرها وديمومتها، وتأسيس الأرضيات المشتركة مع الثقافة/ الثقافات السائدة في المجتمع.

وهناك ضعف في القدرات والتأهيل لدى الكوادر من العاملين مع الشباب لمواكبة «ثقافة الشباب» التي تتسم بالاستخدام النشط لوسائل التواصل عالمية الانتشار، والقدرة على تحديد مصادر المعرفة واختيارها والتأكد منها ذاتياً، وإيجاد فضاء يمارس فيه الشباب التفاعل الاجتماعي، وتشكيل العلاقات بالوقت والكيفية التي يريدونها، والقدرة على تطوير أدوات العمل التي تسمح لهم بحرية اختيار «الجمهور والمتابعين»، وحرية توليد المعاني وإعادة التعريفات وتغيير القناعات وتجريب المعتقدات، وبما يسمح للأفكار والمعاني أن تظهر وتتفاعل وتخلق لها مجتمعات افتراضية من المؤيدين والمتعاطفين وتؤثر في سلوكهم وأسلوب حياتهم اليومية.

مراجعة النظرة المستقبلية والاستراتيجية الوطنية للشباب

قدّمت وزارة الشباب الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025) بوصفها استجابة وطنية ووقاية وتحصيناً من التحديات والتحوّلات الكبرى التي يمرّ بها الأردن وشبابه، مراعيةً التباين بين الشباب على المستويات المختلفة؛ العمرية والجغرافية والأولويات والاهتمامات، ومؤكدةً تغيير الخطاب الرسمي الموجه إليهم، ومتجاوزةً السياسات التقليدية في الجوانب السياسية والاقتصادية والثقافية.

وتهدف الاستراتيجية إلى استثمار الشباب وتشجيعهم على الابتكار والتفكير الخلاق والإبداعي الذي ينظر إلى الواقع والمشاكل بعين الفرص والتطوع والمبادرة والريادة والاعتماد على الذات.

وأعدت الاستراتيجية تعريف المراكز الشبابية بوصفها مساحة شبابية توفر للشباب الظروف والشروط المناسبة للإبداع والإنجاز والتفكير والعمل، وتتيح لهم القيام بدور فاعل في التفاعل مع المجتمع المحلي، يُراعى فيها المرونة بآليات العمل بما يناسب الفئات الشبابية، ودور العاملين مع الشباب بوصفهم حجر الزاوية في هذه المساحات، وضرورة تطوير ثقافة العاملين في هذه المساحات وتفعيل دورهم في استقطاب المجتمع المحلي، وإيجاد قنوات تواصل وتصورات مشتركة مع الشباب الفاعلين لتطوير العمل الشبابي وتحقيق هدف الاستراتيجية من تمكين الشباب الأردني.

وتعرّف الاستراتيجية الشباب بأنهم «فئة السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 12 و30 سنة». وحددت الاستراتيجية سبعة محاور مع مجموعة من الأهداف الاستراتيجية وبالتوافق مع الأولويات الوطنية وتوجهات الدولة، وبما يتلاءم مع الواقع الفعلي للشباب، إذ أدخلت مفاهيم جديدة ذات أهمية في التنمية المجتمعية الشاملة، مثل: الوعظ والإرشاد، والسلم الأهلي، وريادة الأعمال.

جدول رقم (4) أهداف الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025)

المحاور	الأهداف الاستراتيجية
الشباب والتعليم والتكنولوجيا	تطوير بيئة تعليمية علمية وتربوية آمنة وداعمة ومحفزة باستخدام تكنولوجيا المعلومات.
الشباب والمواطنة الفاعلة	تعزيز مفاهيم الثقافة والمواطنة وتأسيس الهوية الوطنية، والاهتمام بقيم الانتماء والعدالة والمشاركة دون تمييز.
الشباب والمشاركة والقيادة الفاعلة	تمكين الشباب في المجالات: السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي. بناء قدرات الشباب والعاملين معهم معرفياً لتأسيس المبادرات الفاعلة وإدارتها. تطوير المراكز الشبابية والبنية التحتية اللازمة لتقديم الخدمات الشبابية المتقدمة وتوفير مساحات صديقة.
الشباب والريادة والتمكين الاقتصادي	تطوير بيئة العمل الشبابي لدعم الإبداع والابتكار وريادة الأعمال، للنهوض بمسيرة الريادة الاجتماعية والتعامل غير التقليدي مع التحديات.
الشباب والحاكمة الرشيدة وسيادة القانون	تعزيز مفاهيم الحاكمية الرشيدة وسيادة القانون وقيمهما وممارساتهما.
الشباب والأمن والسلم المجتمعي	نشر ثقافة التسامح وقبول الآخر لدى الشباب، بما يعزز الأمن والسلم الاجتماعي ونبذ التطرف والعنف.
الشباب والصحة والنشاط البدني	رفع مستوى الوعي الصحي لدى الشباب، واستخدام الأنماط الصحية السليمة.

المصدر: الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025).

ونصت الاستراتيجية في منهجيتها على الشكل التشاركي، وأهمية مساهمة المعنيين الرئيسيين في القطاع الشبابي، وبشكل تشاركي مع الشباب أنفسهم، ومراجعة الوثائق والدراسات المرتبطة بتحليل واقع الشباب، واستلهام الممارسات الفضلى العالمية في صياغة البرامج والمشاريع الريادية المقدمة لهم.

وفي إطار آليات التنفيذ، أكدت الاستراتيجية أهمية أن تقوم كل جهة معنية بتنفيذ الأهداف الاستراتيجية، بتضمين خططها الاستراتيجية المشاريع، ومسؤولية تنفيذها، وإدارة المخاطر، ورصد الكلف المالية، وتقدير الموازنات المالية. واكتفت آلية المتابعة والتقييم بأن تقوم كل جهة معنية بقياس مؤشرات الأداء كما هي محددة في الاستراتيجية وفق الآلية المعتمدة في وزارة الشباب والمتابعة والتقييم. كما تتولى كل جهة مسؤولة إعداد التقارير الدورية وتقديمها إلى وزارة الشباب، والتي تقوم بدورها بتجميع التقارير من الجهات المنفذة وإعداد تقرير شامل للإنجاز ورفعها لرئاسة الوزراء للاطلاع عليه والتوجيه.

ملاحظات لتطوير الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025)

• لم تقدم الاستراتيجية الوطنية للشباب إطاراً تحليلياً وطنياً لمجمل القضايا والتحديات والفرص التي تواجه قطاع الشباب أو ملخصاً تنفيذياً، وغلب على تدخلات الاستراتيجية الأنشطة ذات الطابع التوعوي والتدريبي، فقد حددت الاستراتيجية أكثر من 7 آلاف نشاط بين ورشة عمل وزيارة وبرنامج توعوي، مما جعلها أقرب إلى خطة وطنية للتدريب. كما أدت إلى طرح أسئلة حول فاعلية الأهداف الاستراتيجية وكفاءتها والأهداف المذكورة.

ولم تقدم الاستراتيجية كيفية الاستفادة من هذه الخطة الوطنية للتدريب وتوظيفها وإدارتها معرفياً عبر جمع الحقائق والقياسات والإحصاءات، وتنظيم المعلومات حول واقع العمل الشبابي، وتسهيل أشكال نقل المعرفة وتنويعها وإغنائها بين المهتمين والشركاء، وتعزيز الفهم المعرفي التطبيقي والتجريبي للعمل الشبابي.

• لم يتم تحليل الاستراتيجية الوطنية للشباب بشكل يستجيب للنوع الاجتماعي وللتباين بين قضايا الشباب والشابات أو يراعي مؤشراتهما؛ فعلى سبيل المثال، أشار برنامج التقييم الدولي إلى تدني نتائج الطلبة الذكور مقارنة بنتائج الإناث¹⁰، مما قد ينتج عنه آثار سلبية تؤثر على فرص إنهاء الطلبة الذكور تحصيلهم الأكاديمي. ورغم تأكيد الاستراتيجية على التوجهات لخفض نسبة الزواج المبكر، إلا أنه لم يتم تناول جانب الصحة النفسية للفئات المعرضة للزواج المبكر والضعوفات التي يمكن أن تتحملها وانعكاسها على صحتهم النفسية أو نوعية الخدمات التي يمكن أن تتاح لمن تزوجن مبكراً.

في المقابل، اكتفت الاستراتيجية بمؤشرات كمية لتخفيض نسبة الزواج المبكر ودون توجيه أي مؤشرات لبرامج تستهدف الشابات المطلقات؛ إذ بلغ عدد حالات الطلاق لفئة الشباب (15-29 سنة) 13.083 حالة من أصل 20.279 حالة في عام 2018¹¹. كما لم تطرح الاستراتيجية تدخلات أو مؤشرات لطبيعة القيود الثقافية التي تجعل من التوعية للفئات العمرية دون 18 سنة تحدياً في طرح قضايا الصحة الإنجابية ومناقشتها. وتشكل النظرة النمطية لخدمات المرأة والصحة الإنجابية والجنسية من قبل الشباب موضوعاً حيويًا، من المهم تناوله في إطار هذا الموضوع. فقد أشارت دراسة عام 2010 إلى أن الشباب لا يرون أي صلة لهم بمراكز صحة الأم والطفل (حالياً مراكز

10 PISA, 2015. PISA results in focus, OECD Publishing, Paris.

11 دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي الأردني، 2018.

صحة المرأة؛ فالنساء فقط هن اللواتي يحتجن زيارتها من وجهة نظرهم¹²، وهذا يمثل مؤشراً مهماً حول مفهوم دورة الحياة ودور الرجل في الحياة الإنجابية والجنسية. من ناحية أخرى، فإن التأمين الصحي للشباب الذكور ممن تجاوزوا 18 سنة يتطلب تناوله كأولوية، فالشباب الذي تجاوز 18 سنة يفقد التأمين الصحي العائلي ما لم يثبت أنه طالب (ولغاية 25 سنة)، أو في حال حصل على وظيفة، ولا تتوفر له بدائل للتأمين الصحي.

• كما يظهر غياب لأي أطر أو هيكلية واضحة لدور الشباب في المساءلة حول تنفيذ الاستراتيجية وتحقيق الأهداف.

• تطرقت الاستراتيجية في عدد من المحاور إلى التكنولوجيا ومهن المستقبل (مثل الذكاء الاصطناعي، والبيانات الضخمة، والطباعة ثلاثية الأبعاد، ومهارات التسويق الإلكتروني)، إلا أن هذا التطرق لم يكن تكاملياً، مترابطاً، يساعد على فهم هذه المهن وطبيعتها وكيفية توظيفها، ودور وزارة الشباب والجهات الأخرى في تأسيس بيئة داعمة وريادية تيسر للشباب المهتمين دخول سوق العمل، بتمكينهم من مهارات العمل وإنتاج منتجات. فقد اكتفت الاستراتيجية بالتدخلات التوعوية حول وجود هذه التخصصات أو بإقامة ورش عمل.

كما أن التكنولوجيا ومهن المستقبل لم يتم ربطها بشكل واضح بمحور الشباب والريادة والتمكين الاقتصادي، على أنها أهم الأدوات والمهارات التي يصبح بإمكان الشباب في حال تمكّنهم منها توظيف أنفسهم ذاتياً أو العمل بشكل حر من خلالها أو حتى خلق فرص عمل لأقرانهم. إن التكنولوجيا ومهن المستقبل والريادة والتمكين الاقتصادي محاور مترابطة ومتداخلة وتحتاج إلى منظور متكامل وبنائي بما يتطلبه ذلك من مراجعة القوانين والأنظمة التي تشكل تحدياً ومعيقاً لنجاح الشباب الأردني في هذا المجال.

• حظي الشباب على مقاعد الدراسة والخريجون بالحصة الكبرى من التوجهات الاستراتيجية، إلا أن الاستراتيجية لم تُشر إلى مؤشرات لفئات محددة أو تراعيها، مثل الشباب الأردني المغترب وكيفية توظيف إمكاناتهم وطاقاتهم، والشباب من ذوي الاحتياجات الخاصة، وطلبة مدارس القطاع الخاص والذين يمثلون حوالي 26% من المجموع الكلي للطلبة في المدارس، إذ يبلغ عدد الطلبة في مدارس القطاع الخاص 534,809 من أصل 2,051,841 طالباً بحسب مصادر وزارة التربية والتعليم

12 Iman Khalaf et al, Youth-friendly reproductive health services in Jordan from the perspective of the youth: a descriptive qualitative study, 2010

2018/2017¹³. كما لم تُشر الاستراتيجية إلى فئة حيوية من الشباب خارج دائرة التعليم والعمل أو التدريب (NEET: Not in Employment, Education and Training) تبلغ نسبتهم 28%¹⁴ وهم بحاجة إلى توجهات مختلفة ونوعية وآليات وصول. وأظهرت دراسة لمنظمة العمل الدولية عام 2015، أن متوسط مدة البحث عن عمل لعينة الدراسة من الشباب، بلغ سنة أو أكثر¹⁵. كما لم تُشر الاستراتيجية إلى الفئات المعرضة للخطر أو الانتحار ربطاً بأهمية الصحة النفسية لليافعين والشباب، إذ إن نسبة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 18 و27 سنة، كانت تشكل أعلى نسبة من بين الأشخاص الذين أقدموا على الانتحار في الأردن¹⁶.

- لم تعكس الاستراتيجية محاور واضحة لتناول الإعلام كمجال محوري في تعزيز ثقافة إيجابية نحو الشباب والتعامل مع القضايا الشبابية بشكل ينقلها نقلة شمولية دون التركيز على المشاكل فقط. كذلك غاب عن الاستراتيجية موضوع حرية التعبير عن الرأي والمشاركة السياسية.
- لم تُشر الاستراتيجية إلى أزمة التنقل والمواصلات العامة رغم أهمية الدور الذي تلعبه المواصلات في تجاوز عوائق الزمان والمكان وتنمية الشباب، وفي كونها وسيلة لتحقيق الأهداف والوصول إلى الفرص المتكافئة للشباب في التطوع وفي المشاركة بسوق العمل، وتحقيق العدالة الاجتماعية واللامركزية. ولم تقترح الاستراتيجية حلولاً في هذا المضمار.

13 وزارة التربية والتعليم، التقرير الإحصائي 2018/2017.

14 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، مراجعة سياسات رفاه الشباب في الأردن، 2018.

15 Barucci, V. & Mryyan, N. Labor market transitions of young women and men in Jordan (1st ed.). Genève: International Labor Organization, 2014.

16 د. عبد القادر المجالي ود. عنان محمد الضمور، ظاهرة الانتحار في الأردن: دراسة سوسيوولوجية (مجلة الدراسات الأمنية)، 2012.

الخلاصة والتوصيات

يمتلك الأردن تجربة طويلة في إدراك دور الشباب والالتفات إليهم كمرحلة عمرية، فتمّ بناء بنية تحتية متنوعة وممتدة، وقد منح قانون الشباب -تاريخياً- حرية في الحركة، وتشكيل التحالفات والشراكات، واللامركزية، والوصول إلى الشباب في مناطقهم. فوزارة الشباب وحدها -بوصفها شريكاً أساسياً وموجّهاً لقطاع الشباب- تتمتع بمساحات عمل وامكانات تشمل أكثر من 600 منشأة ومؤسسة تتوزع في جميع أنحاء الأردن شاملة المدن الشبابية ومراكز الشباب وبيوت الشباب والمعسكرات والأندية، إلا أنّ تعقيد مدخلات ومخرجات التحديات (المؤسسية، والتشريعية، والتنفيذية، والمعرفية، والتمويلية، والثقافية) التي تواجه قطاع الشباب في الأردن، يتطلب إعادة توضيح وتعريف للمقصود بـ«القطاع الشبابي» وشكل علاقته بالقطاعات الأخرى (الحكومي، والخاص، والقطاع الثالث)، وكيفية مساهمته في تقديم الخدمات الاجتماعية والاقتصادية للشباب والمجتمع، والكيفية التي يتجاوز بها -قطاعاً وخدمات- «الروتين» والبطء في الأداء الحكومي، ودراسة معنى ذلك وأثره على الاستقرار السياسي والأمني، وماهية الدور الواقعي والمأمول من القطاع الشبابي في دفع عملية التنمية المستدامة في الأردن.

وتؤكد هذه المراجعة على مجمل التوصيات والحلول المقترحة المتعلقة بقطاع الشباب والتي تضمّنّها تقرير حالة البلاد لعام 2018، وتقتصر بالإضافة إليها التوصيات التالية:

- تأسيس إدارة المعرفة لقطاع الشباب على المستوى الوطني، عبر جمع الإنتاج المعرفي والبرامجي والمؤسسي وتحليله، وإصدار الحقائق والقياسات والإحصاءات، وتنظيم المعلومات حول واقع العمل الشبابي، وتسهيل أشكال نقل المعرفة وتنويعها وإغنائها بين المهتمين والشركاء، وتعزيز الفهم المعرفي التطبيقي والتجريبي للعمل الشبابي.
- تطوير نظام مؤشرات وطني في تنمية الشباب على غرار النماذج العالمية، يشمل جميع القطاعات المعنية.
- تطوير دوريّ لدراسات المعارف والاتجاهات والممارسات (Knowledge, Attitudes and Practices / KAP) لمرحلة الشباب.
- تفعيل (Global School-based Student Health Survey) والذي يوفر مؤشرات مهمة حول مرحلة المراهقة وقضاياها ومواضيع الصحة النفسية لطلبة المدارس.
- دراسة «مكانة الشباب في القوانين والتشريعات والأنظمة»، وتحديد القضايا والتحديات والمعوقات القانونية التي تؤثر على الشباب وسلوكهم الاجتماعي والاقتصادي، لبلورة بيئة تشريعية متكاملة لجيل جديد من الشباب، وإعطائهم

مساحة للتعبير عن الرأي والتأكيد على انخراطهم في الحياة السياسية الفاعلة في مجتمعاتهم.

• تفعيل توصية إنشاء مجلس وطني لتنسيق العمل التطوعي كما ورد في «رؤية الأردن 2025».

• وضع استراتيجية وطنية للتطوع الشبابي مع بناء نظام وطني لتوجيه العمل التطوعي وتحويله إلى قيمة اقتصادية-اجتماعية، في جميع المستويات المحلية والوطنية.

• حصر الأصول والمرافق والخدمات والبرامج الاجتماعية والثقافية والفنية على مستوى كل محافظة، للوقوف على نقاط قوتها وضعفها وإمكانياتها وسبل تطويرها، بحيث يمكن أن تشكل هذه الدراسة قاعدة بيانات ومعلومات حيوية مجتمعية، والنظر إلى المشاكل الاجتماعية-الاقتصادية بوصفها فرص عمل وأفكاراً لإطلاق منظومة من الخدمات الاجتماعية والاقتصادية للشباب وأفكار ومشاريع صغيرة ومتوسطة يطورها الشباب لجيلهم.

• وضع استراتيجية استثمارية لتشجيع الاستثمار في البنية التحتية والبرامج لوزارة الشباب، تعطي الأفضلية للأفكار التي تُعنى بتأسيس خدمات اجتماعية واقتصادية وثقافية وفنية من الشباب وللشباب.

• تطوير مواصفات قياسية بطبيعة «الخدمات الاجتماعية والاقتصادية» الموجهة إلى الشباب.

• إنشاء شبكة الخدمات الاجتماعية والبرامج الشبابية، وتوفير منح إدارية للمنظمات والمؤسسات والمساحات الشبابية.

• تشجيع الديوانيات العائلية والجمعيات التعاونية والمدارس على إنشاء مساحات شبابية ومراكز شباب وشابات، تُعنى بتوفير الدعم لأفرادها وأعضائها الشباب من موظفين وأبناء وطلبة لإقامة الفعاليات والمساهمة بتنمية المجتمعات المحلية.

• تفعيل دور الشباب والأهالي ومكونات المجتمع المحلي في توجيه عمل المراكز الشبابية وإدارتها، وتكريمهم والتنويه بدورهم على مستوى المحافظات وربطه بتقييم المراكز الشبابية.

• تطوير تعليمات مفصلة حول المبادرات الشبابية مع ربط واضح مع الأولويات الوطنية، بحيث تشمل هذه التعليمات تعريفاً بالمبادرات وإجراءات الحصول على الدعم بأشكاله المختلفة (الضني، والمالي، والإعلامي)، وأولويات المبادرات، وتحديد الفئات

الشبابية، مع التركيز على المبادرات الشبابية-المجتمعية المعنية بإيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية-الاجتماعية المزمنة التي يعاني منها الأردن (الماء، والغذاء، والطاقة) بشكل يتقاطع مع البرامج التنفيذية الحكومية في المحافظات.

- إطلاق جوائز العمل والإبداع الشبابي على مستوى المحافظات والمديريات الشبابية، مثل إطلاق جائزة أفضل تصميم لمركز شبابي بين طلبة الجامعات في المحافظات، وخاصة طلبة هندسة العمارة، وبدعم من القطاع الخاص والكليات الجامعية ذات العلاقة.
- التأسيس الأكاديمي للعمل الشبابي الاحترافي في الأردن.
- استحداث مهن في قطاع الشباب، مثل مهنة «العامل مع الشباب»، وذلك بالاستفادة من التجارب العالمية في هذا المضمار.

المراجع

- دائرة الإحصاءات العامة، الإحصاءات السكانية: <http://dosweb.dos.gov.jo/ar/2-ar/population/population>، 2018.
- دائرة الإحصاءات العامة، الأردن بالأرقام، 2018.
- دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي الأردني، 2018.
- قانون الأحداث رقم (32) لسنة 2014.
- المجلس الأعلى للشباب، الكتاب السنوي (2015).
- المجلس الأعلى للسكان، الفرصة السكانية في الأردن-وثيقة سياسات، 2017.
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، مراجعة سياسات رفاه الشباب في الأردن، 2018.
- د.عبدالقادر المجالي ود.عنان محمد الضمور، ظاهرة الانتحار في الأردن: دراسة سوسيولوجية (مجلة الدراسات الأمنية)، 2012.
- وزارة التربية والتعليم، التقرير الإحصائي 2017/2018.
- الأدوار والمهام - موقع وزارة الشباب <http://www.moy.gov.jo>
- الهيئة المستقلة للانتخابات <https://iec.jo/ar>

الاستراتيجيات

- الخطة الاستراتيجية لوزارة الشباب (2016-2019).
- «رؤية الأردن 2025».
- الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025).

المراجع باللغة الإنجليزية

- Barcucci, V. & Mryyan, N. Labor market transitions of young women (1st ed.). Genève: International Labor Organization) and men in Jordan .2014
- .PISA results in focus, OECD Publishing. Paris .2015 ,PISA
- Iman Khalaf et al, Youth-friendly reproductive health services in Jordan from the perspective of the youth: a descriptive qualitative study 2010 ,study
- United Nations Development Programme (Mahmoud Nabulsi), .2016 ,Assessing Youth Centers



تقرير حالة البلاد 2019

ملخص تشبيك مراجعتي التنمية السياسية وتطوير القطاع العام



التقديم

يهدف هذا الجزء من التقرير إلى الوصول إلى تشخيص واضح يعكس الحالة والترابطات والتداخلات الأفقية والعامودية بين التنمية السياسية والقطاع العام.

وتتناول مراجعة التنمية السياسية المشهد الأردني بدءاً من عام 1989، وتعرض واقع الحالة السياسية خلال السنوات الأخيرة ضمن مرحلتين؛ الأولى (2011-2013)، والثانية (2014-2019)، حيث شهدت المملكة موجات من التقدم والتراجع في التنمية السياسية.

أما مراجعة القطاع العام، فقد بينت مدى تشتت الاستراتيجيات وتواضع الإنجازات وضعف انعكاسها على المواطن، رغم أن كتب التكليف للحكومات وردود الحكومات عليها والبيانات الوزارية ووثيقة «على خطى النهضة»، تركز جميعها على تطوير القطاع العام وتطوير الخدمات. وتتقاطع المراجعتان من خلال التوجهات العامة ضمن هدف تطوير الحياة العامة في الدولة.

• التقاطعات والترابطات بين المراجعتين

بعد أن شخّصت مراجعة القطاع العام واقع القطاع من خلال مراجعة استراتيجيات وخطط عمل الجهات ذات العلاقة في القطاع، والتي أظهرت تشتت الجهود بين الجهات الحكومية، وعدم وجود آلية عمل مؤسسية، وعدم وجود إطار عام يتبنى محاور تطوير القطاع ويوضح المهام والصلاحيات لكل جهة ضمن أطر زمنية معكوسة بمؤشرات أداء يمكن قياسها، ويحدد جهود الجهات الحكومية للوصول إلى قطاع عام متطور يقدم خدماته الحكومية للمتعاملين وللحكومة نفسها ضمن مفهوم الحكومة المتكاملة.

يأتي ذلك بالتزامن مع رغبة القوى السياسية والاجتماعية في التأثير في الأجندة الإصلاحية، ومن ضمنها تطوير الخدمة العامة للجمهور، وترسيخ مفهوم «العدالة الاجتماعية» بكل جوانبها، وهو ما يشمل تطوير قطاع حكومي قادر على تلبية احتياجات المواطنين ضمن أطر الشفافية والنزاهة والعدالة وسيادة القانون، وهي الأطر التي تعد أيضاً مطلباً للموظف العام لتحقيق العدالة الوظيفية.

يبلغ عدد موظفي القطاع العام حوالي 380 ألف موظف بنسبة 3.7% من السكان وفقاً لتقرير وزارة التخطيط والتعاون الدولي لعام 2018¹ والتقرير السنوي لديوان الخدمة المدنية لعام 2017. وتبلغ نسبة موظفي القطاع حوالي 39% من إجمالي القوى العاملة الأردنية بحسب تقرير البنك الدولي لعام 2017. ويلاحظ أن هناك حضوراً



واضحاً لموظفي هذا القطاع في المجتمع الذي يشهد حالة سياسية تتسم بالتحويلات منذ عام 2018²، والتي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار هذه الشريحة من المجتمع وتأثيرها الاجتماعي. ومن جانب آخر، كشف مؤشر الحريات الاقتصادية لعام 2019 الصادر عن مؤسسة «هيرييتاج فاونديشن» وصحيفة «وول ستريت جورنال» أن التقدم نحو إصلاح العمالة المتضخمة في القطاع العام في الأردن «كان سيئاً»، في إشارة واضحة إلى تواضع إجراءات الإصلاح السياسي والاجتماعي والإداري.

وبالنظر إلى الحياة العامة بشكل عام، فإن مطالبات الجمهور بخدمة حكومية متطورة وقطاع حكومي متميز، تعدّ مطالبات أساسية، وهي تؤثر على واقع الحياة العامة في الدولة الذي يوّلد شعوراً بغياب العدالة وعدم قيام أجهزة الدولة بالرقابة على أداء القطاع العام بشكل مؤسسي، مع الأخذ بعين الاعتبار تركيز الحركات الشعبية ووسائل التواصل الاجتماعي على فروقات الرواتب بين القطاع العام والهيئات الحكومية المستقلة، وغياب المساءلة والشفافية وصولاً إلى التعيينات في المواقع القيادية؛ ومن الأمثلة على تلك الحركات إضراب المعلمين الذي استمر لمدة أربعة أسابيع، وانتهى باتفاق ينص على منح المعلمين علاوة على نظام الرتب، تبدأ من 35% على الراتب الأساسي وتتصاعد لتصل إلى 75%، فضلاً عن عدد من البنود التي تشمل التأمين الصحي.

وفي سياق الحديث عن تحولات التنمية السياسية لعامي 2018/2019، أشار تقرير حالة حقوق الإنسان في الأردن والصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان، إلى الحالة العامة التي سادت خلال الأعوام السابقة متمثلة في عدم تحقيق العدالة الاجتماعية، وتراجع الخدمات العامة، والترهل الإداري، واستمرار ظاهرة الوساطة والمحسوبية، وهو ما انعكس سلباً على الإنجازات الحكومية في مجال تطوير القطاع الحكومي، وتجلّى ذلك في غياب الحوكمة المؤسسية في القطاع بشكل شمولي، وتواضع أليات وإجراءات تطوير الخدمات، وتشتت أوجه إدارة ملف تطوير الخدمات الحكومية بين وزارة تطوير القطاع (التي أُلغيت)، وإدارة غير ممكنة إدارياً وفنياً ولا من حيث الكادر الوظيفي تم استحداثها، ووزارة الاقتصاد الرقمي والريادة (الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات سابقاً) في ما يتعلق بتطوير الخدمات ضمن برنامج الحكومة الإلكترونية. وأسهم كل ذلك بشكل متوازٍ في إبراز مطالب الحركات الشعبية بتعزيز مفهوم التنمية السياسية في الدولة وتطوير القطاع العام، لكن الإجراءات في هذا المجال ما زالت محدودة ولا تحقق فرقا، وتحديداً لموظفي القطاع الحكومي ومتعاملي الخدمات الحكومية. والنتيجة أن تطوير الخدمات لا يشمل فقط التطوير التكنولوجي، بل يجب أن ينعكس في جودة الخدمات الكلية، وهذا

يتطلب منظوراً شمولياً للخدمة، وهو ما تلقتني عليه مطالب الحركات الشعبية ومطالب المختصين في القطاع العام وخصوصاً في الخدمات الأولية الأساسية كالتعليم والصحة.

وتهدف إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء إلى تطوير الخدمات المقدمة للمواطنين والنهوض بها من خلال تلمس حاجات المواطنين، وتقييم واقع حال الخدمات المقدمة، ومواكبة التطورات والتكنولوجية والبيئية والاجتماعية والمكانية في تقديم الخدمات، والعمل على تمكين الحكومة من التخطيط الشمولي لتطوير وتحسين مستوى خدماتها، وسماع صوت المواطن وتمكينه وإشراكه في تصميم الخدمات الحكومية، وتقييم مستوى الخدمات الحكومية..

لكن تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان يلاحظ تراجع الخدمات العامة، وازدياد الترهل الإداري. وهو ما يتفق مع المزاج العام لدى المواطنين كما تكشفه وسائل التواصل الاجتماعي وقنوات الإعلام، إذ لم يشعر المواطن بالإنجازات الحكومية على هذا الصعيد، ولم يلمس نية الحكومة للعمل على تلك الإجراءات وإشراك المواطنين بها وبعملية التطوير بشكل عام. وقد ظهر أثر هذا الانطباع في استطلاع الرأي الذي أعده مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الأردنية، إذ سجلت الحكومة في استطلاع أجري في شهر حزيران 2019 ثاني أدنى تقييم ما بين الحكومات المتعاقبة منذ عام 2011، وتراجعت نسبة الثقة بها إلى 41%.

أما استراتيجية ديوان الخدمة المدنية، فلم تتطرق في موضوع معالجة الترهل الإداري، إلى إجراءات ممنهجة تنفذ بالتشارك مع الجهات الحكومية ذات العلاقة، واكتفت بإجراءات الإحالة إلى التقاعد دون العمل على بناء آلية تضمن الاستفادة من الخبرات الحكومية المحالة إلى التقاعد، ونقل المعرفة إلى الموظفين ضمن الاختصاص، وتحديدًا إذا كان العمل ينطوي على مهام فنية وحساسة.

لقد كشفت التحولات السياسية وما تبعها من تطورات عن تنامي ظاهرة الرفض السلبي لواقع الحياة العامة، والمتمثلة بالإحباط العام واللايقين وعدم الثقة بالمستقبل، سواء على المستوى الشعبي أو على مستوى الأحزاب والنخب السياسية. واتسعت التعبيرات عن هذه الظاهرة لتشمل ضعف الالتزام بالقانون وعدم احترام أجهزة الدولة، وبموازاة ذلك بدا أن هناك ضعفاً في نية الحكومة لخلق المزيد من الشفافية في مراقبة الأداء الحكومي، ورسم رؤية حكومية موحدة لتطوير القطاع العام تشارك فيها جميع مؤسسات الدولة وتأخذ بعين الاعتبار نبض الشارع. ومن جهة أخرى، لم تستمر المبادرات في تشكيل حكومات برلمانية أو حزبية بهدف تغيير الحالة العامة وتقديم حكومات برامجية تحاسب على برامجها التي انتُخبت من أجلها.

لقد أظهرت الاحتجاجات الشعبية على كيفية إدارة الدولة للكوارث الطبيعية، ضعف التنسيق وتشتت السلطات والمهام بين الجهات الحكومية، وهو ما يعد أحد شواهد غياب الأطر التنظيمية للمهام والصلاحيات ورقابة الأداء الحكومي والتي كانت ضمن محور استراتيجية تطوير القطاع العام للفترة (2011-2013) وبرنامج تطوير الجهاز الحكومي للفترة (2014-2016) (محور دعم عملية رسم السياسات وصنع القرار ومراجعة المهام والمسؤوليات لدى دوائر القطاع الحكومي)، وكذلك ضمن ما تم استعراضه في الخطة التشغيلية لإدارة تطوير الأداء المؤسسي لعام 2018 (تعزيز الأداء الحكومي في جميع المستويات القطاعية ومراجعة مهام القطاعات). وعليه، لم تعمل الحكومة على تنفيذ المراجعة الشاملة للمهام والمسؤوليات المناطة بالجهات الحكومية ومراجعة السياسات وبناء دليل متكامل يحدد الصلاحيات لكل جهة حكومية ويبين التقاطعات الأفقية والعامودية في عملياتها التشغيلية.

وبمراجعة وثيقة «على خطى النهضة» والتي حددت الأولويات الحكومية في التنمية السياسية وفي تطوير القطاع العام، يلاحظ وجود ربط تسلسلي بين الأولويات، بمعنى أن ما يتم إنجازه من أولويات في مجال التنمية السياسية سينعكس على تنفيذ أولويات الحكومة في مجال تطوير القطاع العام.

فقد جاءت أولوية تنمية الحياة السياسية ضمن محور دولة القانون، لإيجاد بيئة سياسية توجه العمل العام نحو المزيد من الرقابة والشفافية، وجاءت الأولوية الحكومية في رفع كفاءة القطاع العام والقضاء على الترهل الإداري ضمن محور دولة الإنتاج، بوصفه ذلك متطلباً أساسياً لتعزيز الوصول إلى دولة الإنتاج واعطاء الدور للقطاع الخاص والمجتمع المدني ليكونوا شركاء فاعلين في التنمية مع الحكومة، فقد حددت الوثيقة أن عملية ترشيح الجهاز الحكومي تعد خطوة ضرورية لمعالجة الترهل على المستوى الكلي للجهاز الحكومي، من خلال عمليات إعادة الهيكلة التي تهدف إلى تقليص حجم الجهاز الحكومي بمكوناته المختلفة من مؤسسات ووزارات ودوائر حكومية، وإلغاء الازدواجية والتداخل والتكرار في المهام التي تنفذها الحكومة، ومأسسة وتنظيم استخدام الأنماط المؤسسية المختلفة للدوائر الحكومية وربطها مع طبيعة المهام والأدوار والممارسات الفضلى للحكومة. وقد عملت الحكومة على إطلاق برنامج الإحالات إلى التقاعد كأسلوب لمعالجة الترهل الإداري والتركيز على الموظف العام بدلاً من تنفيذ الممارسات الفضلى في معالجة الترهل الإداري كما تم توضيحه في مراجعة القطاع العام. كما حددت الوثيقة أولوية تحسين نوعية الخدمات الحكومية المقدمة للمواطن وتحقيق تكاملية المؤسسات الحكومية وإطلاق الخدمات الإلكترونية. ومن جهة أخرى، تبين وجود اختلاف بين خطة وحدة التطوير المؤسسي والسياسات والبرنامج

التنفيذي للحكومة الإلكترونية الذي يفتقد أيضاً إلى خطوات لا بد من تنفيذها قبل التحول الإلكتروني كما تم توضيحه في مراجعة تطوير القطاع العام.

ومن خلال رصد المطالبات والاحتجاجات الشعبية ورصد وسائل الإعلام المختلفة، يتضح أن الحكومة لم تعمل على بناء إطار عام يتبنى محاور تطوير القطاع العام محدداً المهام والصلاحيات لكل جهة حكومية ضمن أطر زمنية معكوسة بمؤشرات أداء يمكن قياسها ويلمسها المتعاملون بشكل مباشر، والتي ترتبط ارتباطاً مباشراً بالحالة السياسية التي مرت بها الدولة وحجم الانتقادات للأداء الحكومي بعامة.

وبالرجوع إلى المبادئ التوجيهية لأولويات عمل الحكومة للعامين (2019-2020) ضمن محور التنمية السياسية، يجد المتابع أنها حددت مبدأ الشفافية والمساءلة وضمن النزاهة من خلال شفافية آليات اتخاذ القرار الحكومي، وشفافية الإجراءات التنفيذية، وتوظيف المساءلة المستمرة، وإدماج شريحة الشباب في الحياة العامة وفي عمليات صنع القرار، وإعطاء جيل الشباب فرصة للوصول إلى مواقع قيادية في الإدارة والمؤسسات السياسية. هذه المهمة تتطلب بدورها تطوير قدرات الشباب وخبراتهم في المجال العام والسياسي. ويلاحظ أن الحكومة لم تقدم طرماً شمولياً لبناء منهجية تحدد التقاطعات التي يمكن معالجتها في أولويات الحكومة من حيث التنمية السياسية والتي يؤمل إنجازها بشكل مباشر من خلال تطوير القطاع العام، مثل جدية الحكومة في مجالي شفافية آليات اتخاذ القرار الحكومي وشفافية الإجراءات التنفيذية، والتي طُرحت ضمن خطة عمل وحدة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات كمبادرة لبناء منظومة دعم القرار الحكومي بالرغم من تعارضها مع مبادرات أخرى تسبق تنفيذ المنظومة كما ورد في مراجعة القطاع العام. وما زالت الحكومة تتعامل مع منظومة بناء قيادات الحكومة من الصف الثاني بشكل متواضع دون ذكر لأي مبادرة متكاملة يقودها معهد الإدارة العامة، يضاف إلى ذلك فقدان الثقة في نهج الحكومة في اختيار موظفي الفئة العليا، إذ يتم تطبيق النظام الخاص بذلك بشكل جزئي وانتقائي، مع أن من شأنه تطبيقه بشفافية ليشمل جميع الشواغر الحكومية أن يساعد في تنفيذ الأولويات الحكومية في مجال التنمية السياسية، والتي تشمل منح جيل الشباب فرصة للوصول إلى مواقع قيادية في الإدارة والمؤسسات السياسية كما ورد في وثيقة «على خطى النهضة».



المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور
التنمية السياسية وتطوير القطاع العام

التنمية السياسية





التقديم	932
خلفية عامة: 30 عاماً على انطلاق التحول الديمقراطي	934
أ - المسار السياسي البعيد	934
ب - المسار السياسي القريب	935
ج- الدروس المستفادة	937
• تحولات التنمية السياسية (2018-2019)	939
أ - عشية جراك «الدور الرابع»	939
ب - حالة التنمية السياسية والتحولات الكبيرة (2018-2019)	941
ج- تطورات البيئة السياسية الجديدة (2018-2019)	944
• خطاب الإصلاح السياسي الرسمي	947
أ - الخطاب الملكي	947
ب - الخطاب الحكومي	949
• خطاب الإصلاح السياسي للأحزاب والقوى السياسية	953
• التحولات والمشاركة الحزبية	954
• مراجعة الالتزامات الحكومية في التنمية السياسيّة	955
• المشاركة السياسية للمرأة (2018-2019)	958
• المشاركة السياسية للشباب (2018-2019)	958
• آفاق التحولات والمطالب في مجال التنمية السياسية	959

التقديم

شهد عام 2019 مرور 30 عاماً على إطلاق مسار التحول الديمقراطي في الأردن، الذي بدأ في عام 1989، وما زالت البلاد، منذ ذلك الوقت، تمرّ بمرحلة انتقالية طويلة، إذ بقيت الكثير من قضايا التنمية السياسية والإصلاح السياسي تراوح مكانها ولم تُحسّم، رغم الإنجازات والتحوّلات الواسعة التي شهدتها حالة الإصلاح السياسي، وتحديدًا في سنوات العقد الأخير.

تتناول هذه المراجعة حالة التنمية السياسيّة والإصلاح السياسيّ في الأردن خلال عامي 2018-2019 من خلال مراجعة الخطط، والوثائق الرسميّة، ورصد الإنجازات التي تحقّقت، ومُعاينة الفجوة بين الخطط والإنجازات، وتشمل، أيضاً، رصد تطوّر الخطاب الرسمي حول التنمية السياسيّة، وتطوّر الخطاب المقابل للقوى السياسيّة والحزبية والقوى المجتمعية الأخرى، وتحليل أبرز الاتجاهات التحليليّة التي ترصد تطورات الإصلاح السياسي، في المديين القريب والمتوسّط، إذا ما أخذ بعين الاعتبار أنّ عام 2020 سيشهد استحقاقات انتخابيّة متعدّدة.

إنّ مرور ثلاثة عقود على انطلاق التحول الديمقراطي، وهو الحدث الأبرز في مسار الحياة الديمقراطيّة وما شهدته من تحوّلات، يتطلب التوقّف أمام هذه المناسبة، لاستعراض الدروس المستفادة من هذه التجربة التاريخيّة، بكلّ ما لها وما عليها، وقراءتها في ضوء التوجّهات الإصلاحية الراهنة وما يُخطّط له، ليس بمعنى الاستعراض التاريخي، بل بمعنى التأشير على الخلاصات التي يُمكن الوصول إليها والإفادة منها.

شهدت المدة الزمنيّة المستهدّفة في هذه المراجعة، وهي المدة التي تلي ما تمّ تغطيته في تقرير حالة البلاد لعام 2018، مجموعة مهمّة من الأحداث والتطوّرات السياسيّة المحليّة، أبرزها استقالة حكومة د. هاني الملقي في 4 حزيران 2018 تحت ضغط شعبيّ واسع وحرّاك

سلمي استمرّ أياماً، وتشكيل حكومة عمر الرزاز في 14 حزيران 2018 والتي أطلقت برنامج عمل على شكل وثيقة سياسية وتنموية إصلاحية سُميت «على خطى النهضة».

لقد انعكست الأحداث التي شهدتها المدة المُستهدفة على المزاج العام، وتركت تأثيراتها في النقاش الوطني وإعادة ترتيب الأولويات السياسيّة والاجتماعيّة، مع الإشارة إلى أنّ العديد من الأحداث كانت صادمة ومؤثرة وغير مألوفة، فقد عاشت البلاد حالة من الاحتجاجات على قانون الضريبة والأوضاع الاقتصادية الصعبة، وصلت ذروتها في ما عُرف بحراك «الدوّار الرابع» في شهر أيار من عام 2018، وفي شهر آب من العام نفسه وقع تفجير الضحيم والذي تبعته مدهمات وأحداث أمنية في مدينة السلط، كما شهدت البلاد سلسلة من أعمال السطو على البنوك لم تكن مألوفة، وفي شهر تشرين الثاني صُدم المجتمع الأردني بحادثة سيول البحر الميت التي ذهب فيها ضحايا من طلبة إحدى المدارس الخاصّة ومُعلميها، وبعدها بأسبوعين تتابعت كوارث السيول في مناطق مادبا والكرك والتي شهدت، مُجدداً، وقوع ضحايا، وفي شهر شباط من عام 2019 غمرت السيول أحياء من العاصمة، وتحديدأ مركز المدينة، بطريقة لفتت الانتباه إلى ضعف البنية التحتيّة من جهة، وتواضع قدرات الأجهزة الرسميّة في إدارة الأزمات والتعامل مع الكوارث، وفي شهر أيلول من العام نفسه واجهت الحكومة إضراب المعلمين الذي عدّ أطول وأكبر إضراب في تاريخ الأردن.

هذه الأحداث الكبيرة التي شهدتها البلاد أسهمت في حرف اهتمام الرأي العام والحكومة عن الأولويات السياسيّة المحليّة، وعلى رأسها ملفّ الإصلاح السياسيّ، كما أسهمت في إعادة الاعتبار إلى الإصلاح السياسيّ وأهميته ودوره وسط النخب، وهذا جانب من حالة التناقض العام.

• خلفيّة عامّة: 30 عاماً على انطلاق التحوّل الديمقراطيّ

أ- المسار السياسيّ البعيد

قبل 30 عاماً شهد الأردن حالة غير مسبوقة في تاريخه السياسيّ والاجتماعيّ الحديث، إذ استيقظت البلاد على احتجاجات شعبية انطلقت من مدينة معان في الجنوب إثر أزمة اقتصادية خانقة مرّت بها الدولة، أدّت إلى رفع الأسعار. وأسفرت تلك الاحتجاجات عن تدخل الملك الحسين، الذي أقال الحكومة، وكلف حكومة جديدة بإطلاق مسار جديد شكّل بداية عودة الحياة الديمقراطية، وفي مقدّماتها الحياة البرلمانية.

لقد عملت هذه التطوّرات السياسيّة الداخليّة على إطلاق عملية إصلاح سياسي متعدد الجوانب، وزيادة هامش المشاركة السياسية، ورفع بعض القيود عن الحريّات العامة، كما شكّلت هذه التطوّرات الاختبار العملي لمستوى التحديث السياسي وعودة الحياة الديمقراطية التي تعطلت منذ نهاية عقد الخمسينات من القرن العشرين¹. إذ تمّ إلغاء قانون الإدارة العرفية (قانون الطوارئ)، وإعلان الميثاق الوطني (1990)، وتبع ذلك صدور سلسلة من التشريعات التي هدفت إلى تنظيم الحياة السياسية في البلاد، أهمها قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية (1992)، وقوانين المطبوعات والنشر (1993)، (1997، 1999)، كما أجريت العملية الانتخابية لمجلس النواب أربع مرات، وهي المجلس النيابي الحادي عشر (1989)، والمجلس النيابي الثاني عشر (1993)، والمجلس النيابي الثالث عشر (1997)، والمجلس النيابي الرابع عشر (2003). كما شهدت هذه المرحلة أوّل انتخابات للمجالس المحلية (البلديات) في عام 1994 في يوم واحد في جميع أنحاء البلاد، وأجريت انتخابات للمجالس المحلية للمرّة الثانية في عام 1998، وللمرة الثالثة عام 2003. كذلك ظهرت الأحزاب بشكلها القانوني الجديد في عام 1993، ووصل عددها إلى 40 حزباً بين عامين 1994 و 1995²، قبل أن يستقرّ عددها في عام 2004 على 27 حزباً. وتقسّم الأدبيّات السياسيّة هذه المرحلة (1989-1999) إلى فترتين؛ استمرت الأولى إلى عام 1994 حيث شهدت وتيرة سريعة في الإصلاحات السياسيّة، وشهدت الفترة الثانية (1994-1999) تراجعاً إصلاحياً تدريجياً بعد توقيع معاهدة السلام، وتمثّل التراجع في سنّ قانون انتخاب جديد فرض نظام الصوت الواحد وفي التقييد على الحريّات العامة وأبرزها قانون المطبوعات والنشر لسنة 1997.

1 1Al-Kilani, Musa: (1996), 'Democratic Performance of Governments in Jordan' 1989-1993. In Hani Hourani and Hussein Abu -Rumman (eds.) Democratic process in Jordan. Sindbad Pub. House. Amman.

2 العلوان، محمد؛ (1999)، حقوق الإنسان في النظام السياسي الأردني، عمان، (د.ن.).

ولقد كانت وفاة الملك الحسين في عام 1999 والتغير في قيادة النظام السياسي، أبرز الأحداث التي مر بها النظام السياسي، وشكّلت بداية مرحلة جديدة تحمل عناصر الاستمرارية والتغير معاً.

ب- المسار السياسي القريب

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، إذ برز ما يزيد على 130 حراكاً مثلت جماعات وفتات اجتماعية وشرائح عمرية مختلفة 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. ويمكن تقسيم حالة التنمية السياسية والإصلاح السياسي خلال هذه الحقبة إلى مرحلتين فرعيتين؛ تمتد الأولى بين عامي 2011 و2013، بينما تمتد الثانية بين عامي 2014 و2019.

- المرحلة الأولى (2011-2013)

على خلاف ما حدث في دول عربية أخرى، تطورت الاستجابة الرسمية لمطالب الحراك الشعبي في الأردن، إذ تبنى الملك عبدالله الثاني الخطاب الإصلاحي لـ«الربيع العربي» في الدعوة إلى الحرية والكرامة والعدالة، وأكدت تصريحاته في أكثر من مناسبة أن «الربيع العربي» شكّل فرصة ليمضي الأردن قدماً في جهود الإصلاح وتحقيق التنمية، بينما يلمس تردد الحكومات وتفاوت مستوى استجابتها من حكومة لأخرى. وترصد هذه المراجعة أهم الخطوات التي قادت إلى الانتخابات المبكرة عام 2013.

لقد تمثلت أبرز محطات هذه المرحلة بتشكيل لجنة الحوار الوطني في بدايات الحراك الشعبي (14 آذار 2011)، وكُلِّفت اللجنة بإدارة حوار وطني مكثف لمراجعة التشريعات السياسية، وقدمت توصياته من أهمها: 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. وفي 24 أيار 2011 شكّلت اللجنة الملكية للتعديلات الدستورية، وأجرت بالفعل تعديلات دستورية طالت 45 مادة، وأضيفت 15 مادة للدستور، وحُذفت مواد أخرى.

وعاد مجلس النواب الأردني السادس عشر إلى إقرار قانون الانتخاب المعدل رقم (28) لسنة 2012 والذي 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، ورفّع عدد مقاعد الكوتا النسائية من 12 مقعداً إلى 15 مقعداً.

وشهدت هذه المرحلة إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب، والمحكمة الدستورية، وتشكيل نقابة للمعلمين الأردنيين، وصدور الورقة النقاشية الأولى للملك عبدالله الثاني عام 2012، والتي أطلقت تقليداً سياسياً يدعو الملك من خلاله إلى النقاش العام حول الإصلاح السياسي والقضايا التنموية. وتناولت الورقة التي صدرت عشية انتخابات المجلس النيابي السابع عشر دعوة المواطنين إلى المشاركة الانتخابية، وحملت رؤية الملك لمجموعة من القيم الإصلاحية. ثم أُجريت الانتخابات النيابية للمجلس النيابي السابع عشر بتاريخ 23 كانون الثاني 2013 وفق قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2012، كما أُجريت انتخابات المجالس البلدية في شهر آب من عام 2013.

- المرحلة الثانية (2014-2019)

عادت خلال هذه المرحلة بعض ملامح المرحلة الانتقالية الطويلة، إذ شهدت تكرار معظم التعديلات والعمليات السياسية التي أُدرجت مرة أخرى ضمن قائمة الإصلاحات السياسية التي جرت في السنوات الأخيرة، وهي:

- 1- صدور قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2016 والذي ألغى مبدأ الصوت الواحد الذي سُن في عام 1993 واستعاض عنه بمبدأ القائمة النسبية المفتوحة، وحدد عدد أعضاء مجلس النواب بـ 130 نائباً، وخصص كذلك 15 مقعداً للنساء.
- 2- صدور قانون الأحزاب السياسية لسنة 2015، والذي سهّل عملية تأسيس الأحزاب بخفض عدد المؤسسين من 500 عضو 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 أُجريت انتخابات المجالس البلدية وفق قانون البلديات الجديد رقم (41) لسنة 2015 بالتزامن مع انتخابات مجالس المحافظات التي أسست لإدارة اللامركزية للمرة الأولى في تاريخ البلاد وفق قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.
- 4- إقرار التعديلات الدستورية لسنة 2016، ومن أبرز ما تضمنته منح الملك صلاحية

تعيين مديري المؤسسات الأمنية مُنفرداً، وذلك بتعديل المادة (40) التي أصبح الملك بموجبها يمارس صلاحياته بإرادة ملكية دون توقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين في الحالات التالية: اختيار وليّ العهد، تعيين نائب الملك، تعيين رئيس مجلس الأعيان وأعضائه وحل المجلس وقبول استقالته أو إعفاء أيّ من أعضائه من العضوية، تعيين رئيس المجلس القضائي وقبول استقالته، تعيين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها وقبول استقالتهم، تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات ومدير الدرك وإنهاء خدماتهم.

5- استمرار صدور الأوراق النقاشية الملكية، إذ صدرت خلال هذه المرحلة أوراق جديدة حملت المزيد من الأفكار الإصلاحية، أبرزها الدعوة إلى الحكومات البرلمانية والملكية الدستورية وسيادة القانون.

6- عودة الحركات الشعبية في عام 2018، والتي أدت إلى إقالة حكومة د.هاني الملقى في ما عُرف بحراك «الدوّار الرابع».

7- أدت الظروف الاقتصادية الصعبة، والإجراءات الحكومية حيال هذه الظروف، والتطورات الإقليمية، إلى تراجع مكانة الإصلاح السياسي والمطالب المرتبطة به على الأجندات الرسمية ولدى أطياف واسعة من الرأي العام الأردني.

ج- الدروس المستفادة

ترصد هذه المراجعة مجموعة من الدروس المستفادة من مرحلة الانتقال السياسي التي ما يزال الأردن يشهدها بعد مرور 30 عاماً على بداية التحول الديمقراطي، إذ بقيت البلاد تشهد حالات من التقدم وحالات من التراجع دون أن تصل إلى حسم التحول؛ أي الوصول إلى ممارسات ديمقراطية في ظل تشريعات سياسية تحظى بتوافق وطني حولها في ظل مؤسسات سياسية متماسكة وقوية. ومن أبرز هذه الدروس:

1. إن مرحلة الانتقال السياسي التي ما زال الأردن يشهدها منذ ثلاثة عقود، ولم يُحسم فيها مسار التحول الديمقراطي، وتجاوزت زمنياً تجارب الانتقال الديمقراطي التي شهدتها العالم في العقود الأربعة الماضية، تُعدّ مرحلة طويلة؛ وبت طول هذه المرحلة يترك آثاراً سياسية واجتماعية وثقافية وتنموية، تذهب عميقاً في البنى الاجتماعية وفي الثقافة المجتمعية، وفي أداء المؤسسات العامة وفي مدى تماسكها، وفي الثقافة السياسية، وفي الثقة العامة في المجتمع والدولة.

2. استطاع الأردن خلال هذه المرحلة إنشاء مؤسسات سياسية وحافظ على هيكلها، وتعدّ هذه المؤسسات اليوم بُنى تحتية أساسية للدولة الديمقراطية، كما استطاعت الدولة

تطوير منظومة تشريعات سياسية تحتاج إلى تطوير محدود في بعض الجوانب لاستكمال مسار الإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي.

3. استطاع الأردن الحفاظ على استقراره الأمني والسياسي طوال هذه المرحلة، وأصبح مضرباً مثلاً في القدرة على حماية الاستقرار وسط حالة من الحروب الإقليمية والاحتلالات التي اجتاحت المنطقة، والاحتجاجات الشعبية والتحول التاريخي وخروج أنظمة سياسية ودخول أخرى في حروب أهلية.

4. رغم رغبة القوى السياسية والاجتماعية في التأثير في الأجندة الإصلاحية، إلا أنه لم تكن لديها في الأغلب طيلة هذه المدة الطويلة القدرة على حسم ملفات أساسية في الإصلاح السياسي، وذلك نتيجة ضعف هذه القوى في تكوين توافق وطني على هدف مشترك، وعدم السعي الجدي للوصول إلى تعريف مشترك للإصلاح السياسي أو أجندة واضحة ومتفق حولها للإصلاحات المطلوبة.³

5. توضح سنوات العقود الثلاثة الأخيرة أن تركيب مزيج المعارضة يتغير بسرعة، فقد تشكلت خريطة المعارضة السياسية الأردنية بعد الأحداث الأمنية في عام 1970 من مزيج أيديولوجي يعارض الملكية وجُلّه من فصائل المقاومة، في الوقت الذي حافظ فيه النظام السياسي على تحالفه مع جماعة الإخوان المسلمين. ومع انطلاق التحول الديمقراطي أُعيد إنتاج المعارضة من فصائل المقاومة التقليدية التي عادت إلى الأردن وأوجدت أحزاباً سياسية أردنية-فلسطينية الأيديولوجية، ومن قوى سياسية جديدة يسارية وقومية، وأخذت القوى الإسلامية ممثلة بـ«الإخوان» تعيد تموضعها السياسي لتتصدر المعارضة السياسية للمرة الأولى⁴، كما تمت إعادة الإنتاج الرابعة للمعارضة السياسية الأردنية بعد عام 2011 خلال الحراك الشعبي، وشملت للمرة الأولى قادة عسكريين سابقين، وقوى عشائرية، وشباباً، إلى جانب القوى الإسلامية، كما أن شكل الحراك وسلوك الاحتجاجات شهدا اختلافاً على مستوى الخطاب والمطالب بين عامي 1989 و2018.

6. تأثير التحولات والأزمات الإقليمية وتراجع زخم التحول الديمقراطي، فثمة أنظمة سياسية لا ترغب أن ترى في من جاورها نموذجاً للديمقراطية والحريات؛ الأمر الذي بقي هاجساً مقلقاً للنظام السياسي الأردني، كما أن وصول الإسلاميين إلى السلطة في

3 Ronen Yitzhak. (2017) between reform and Islam: The Arab spring in Jordan 2011–2014. Democracy and Security <http://www.tandfonline.com/loi/fdas20>

4 Curtls R. Ryan (2011) Political Opposition and Reform Coalitions in Jordan. British Journal of Middle Eastern Studies, December 2011. 38(3), 367–390

مصر، وسعيهم إلى السيطرة على الثورة في سوريا، ومحاولاتهم جعل «الربيع العربي» يكتسي في أكثر من دولة ثوباً إسلامياً أوصل رسائل مقلقة وخطيرة من قبل الإسلاميين إلى النظام السياسي الأردني تجاوزت الكثير من الاعتبارات والتفاهات التقليدية.

وقد أضافت التطورات الإقليمية التي عملت في المرحلة الأولى بعد عام 2011 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 والهواجس في أوساط مؤسسات الدولة، ما ساهم مساهمة مباشرة في تباطؤ الإصلاح السياسي في الأردن.

7. غموض العلاقة بين النخب التقليدية والمحافظلة والنخب الليبرالية أو التي تنادي بالإصلاح السياسي من التيارات المختلفة، رغم وجود ممثلين للمجموعتين في هياكل الدولة الديمقراطية الناشئة على مدى السنوات العشرين الأخيرة على أقل تقدير، إلا أن الطرفين لم يستطيعا ترسيخ علاقة واضحة الملامح تسهم في بناء الثقة المتبادلة، فما زال طرفاً المعادلة يشكك في نوايا ومواقف بعضهما بعضاً، ولم يمنح أي منهما للطرف الآخر مساحة للمساهمة تخدم استكمال بناء النموذج الديمقراطي.

• تحولات التنمية السياسية (2018-2019)

أ- عشية حراك «الدور الرابع»

طرح الملك عبدالله الثاني فكرة الحكومة البرلمانية ضمن الأوراق النقاشية في أجواء «الربيع العربي»، ورغم أن تشكيل الحكومات لم يختلف عن الطريقة التقليدية التي وسمت الحياة السياسية طيلة العقود الماضية، إلا أن الحكومات الثلاث التي تلت فكرة الحكومات البرلمانية شهدت تبايناً في الممارسات التجريبية على هذه الطريق بدءاً بالدور الذي لعبه رئيس الديوان الملكي فايز الطراونة (شباط 2013) في المشاورات مع الكتل البرلمانية والقوى السياسية، وصولاً إلى «ترشيح» كتلة واسعة من النواب د.عبد الله النسور رئيساً للحكومة، مع أن النسور لم يقيم بدوره بإجراء أي مشاورات مع النواب في تشكيل حكومته، أما حكومة د.هاني الملقي الأولى الأولى التي شكلت في 1 حزيران 2016 فقد كانت الأبعد عن فكرة الحكومة البرلمانية حيث لم يشاور البرلمان لا في اسم الرئيس ولا في تشكيل الحكومة.

وفي ما يلي مجموعة من المحطات واللامح العامة السياسية والاقتصادية التي شهدتها البلاد عشية الاحتجاجات الشعبية، في منطقة الدور الرابع، التي بدأت في 6 كانون الأول 2018:

1. تفاقم الأوضاع الاقتصادية ورفع الأسعار؛ إذ شهدت أسعار سلع أساسية رفعاً لأكثر من مرتين خلال عامي 2017 و2018، وزيادة أسعار أكثر من 1730 مادة غذائية، 30% منها مواد أساسية أبرزها الخبز، بنسب وصلت إلى 100%، فضلاً عن زيادة أسعار الكهرباء والمحروقات، وتفاقم البطالة التي وصلت إلى 18% في عام 2018، وتدني نسبة المشاركة بسوق العمل، فقد بلغت العاملين ممن هم في سن العمل 38.1%⁵ فقط، وهي من أقل النسب في العالم.

2. أشار تقرير حالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2017 والصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان (2018) بكل وضوح إلى الحالة العامة عشية حراك «الدوار الرابع» وجاء فيه: «ساهمت حالة الإحباط العامة التي سادت خلال الأعوام 2014 إلى 2017 تجاه السلطتين التنفيذية والتشريعية، في مجال تحقيق العدالة الاجتماعية والحماية من الفقر ومعالجة البطالة، وتراجع الخدمات العامة، والترهل الإداري، واستمرار ظاهرة الوساطة والمحسوبية، لا سيما لصالح كبار المسؤولين والمتنفذين وذويهم ومحاسبيهم، في دفع مواطنين للخروج عن المألوف والمسموح به وتجاوز حتى حدود ما تحميه المعايير الدولية في مجال النقد والمساءلة»⁶.

3. تفاقم أزمة الدين العام، البالغ قدره 38.5 مليار دولار أميركي، أي ما يعادل 95.8% من الناتج الإجمالي المحلي لعام 2017، وانعكاسها المباشر في السياسات العامة بمجالاتها المختلفة.

4. تداعيات استحقاقات برنامج الإصلاح الاقتصادي استجابةً لتوجيهات صندوق النقد الدولي، والتي وصلت ذروتها في القانون المعدل لقانون الضريبة رقم (38) لسنة 2018، والذي أفضى إلى زيادة شرائح المكلفين بضريبة الدخل، وزيادة الضرائب على البنوك والشركات وقطاع التعدين.

5. زيادة التصييق على الحريات العامة، وتحديد حرية الإنترنت والمستخدمين للإعلام الاجتماعي، إذ أحالت حكومة د.هاني الملقي إلى مجلس النواب في شهر أيار من عام 2018 مشروع القانون المعدل لقانون الجرائم الإلكترونية، وأدرجته حكومة د.عمر الرزاز لاحقاً على جدول أعمال الدورة الاستثنائية للمجلس في الوقت الذي جرى فيه توقيف عدد من مستخدمي الشبكات الاجتماعية.

5 World Bank, Jordan Economic Outlook – Spring 2018. MENA Economic Outlook Brief. Washington, D.C., World Bank Group, 2018.

6 المركز الوطني لحقوق الإنسان (2018) التقرير السنوي الرابع عشر لحالة حقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية لعام 2017

6. لم يتوقف الغضب الشعبي على الحكومة، بل توسّع ليَطالَ مجلس النواب الذي حملته شرائح واسعة من المواطنين مسؤولية إقرار الموازنة في مطلع عام 2018، إذ اعتُبر أنه منح الحكومة تفويضاً لرفع الأسعار وفرض الضرائب بصورة غير مسبقة.
7. تراجع الدعم الاقتصادي العربي للأردن، وتحديدًا توقّف المساعدات السعودية والإماراتية التي كانت تصل لدعم الموازنة سنوياً، وسط حديث بين النخب الأردنية عن ثمن سياسي مطلوب من الأردن في ملفات إقليمية تتعلق أساساً بـ«صفقة القرن» وموقف الأردن من القدس والقضية الفلسطينية.

ب- حالة التنمية السياسية والتحوّلات الكبيرة (2018-2019)

مرّ الحراك الشعبي الأردني بأربع مراحل أساسية، حدثت الأولى بالتزامن مع حركة «الربيع العربي» (2011) وطالبت بإصلاح النظام السياسي والعدالة الاجتماعية ومحاربة الفساد، وبدأت المرحلة الثانية في شهر كانون الأول من عام 2012 بعدما عمدت حكومة د.عبد الله النسور إلى رفع أسعار المشتقات النفطية، فخرجت المظاهرات والاعتصامات، وبرزت ظاهرة قطع الطرق، وتنوعت المطالب بدءاً من استقالة الحكومة وإجراء تعديلات دستورية وصولاً إلى توفير الوظائف والفرص العمل. واستمرت المرحلة الثالثة بين عامي 2013 و2017 وتراجعت فيها الحركات الشعبية الكبيرة؛ ولكنها لم تنته تماماً، وياتت «الاعتصامات المطالبيّة» هي المظهر الأبرز.

أما نقطة التحول الكبيرة في مسار الأحداث السياسية المحلية، فقد حدثت في عام 2018 خلال المرحلة الرابعة من الحراك الشعبي، وبدا ذلك واضحاً في التراكم الكمي لحركة الاحتجاجات والاعتصامات الشعبية التي شهدتها المحافظات مع تفاقم الأوضاع الاقتصادية وضعف استجابة الحكومات، إذ انتقلت حركة الاحتجاجات إلى عمان في مطلع عام 2018 على شكل اعتصامات أسبوعية محدودة، ازدادت تدريجياً ووصلت ذروتها خلال شهر رمضان (أيار-حزيران 2018)، إذ انفجرت الاحتجاجات في وجه حكومة الملقى، وشكّل مشروع قانون ضريبة الدخل ورفع أسعار المشتقات النفطية في آن الأسباب التي وحدت الفئات الرأسمالية مع الشعبية، وتوحدت النقابات المهنية، والقطاعات الاقتصادية، والقوى الشعبية، والحركات في الأطراف، والطبقة الوسطى، والشباب المدني، في لحظة نادرة أظهرت قوة مدنية جديدة قادت عبر وسائل التواصل أسلوباً احتجاجياً لم تشهده البلاد من قبل، قاد إلى استقالة حكومة الملقى ومجيء حكومة الرزاز تحت شعار «تغيير النهج».

ومن أبرز ملامح الحركة الاحتجاجية الجديدة من منظور التنمية السياسية:

1. إن سقف المطالب السياسية بقي في إطار دائرة الاستقرار السياسي، أي أن الاحتجاج في ذروته بقي في حدود النظام والدستور، وحافظت المطالب والتعبيرات السياسية على سقف واضح ولم تصل إلى حد الانفلات، ما يشير إلى أن النموذج الأردني في التنمية السياسية قد نجح في ترسيخ ثقافة سياسية قادرة على حماية الاستقرار في الظروف المختلفة.

2. إن استجابة المؤسسات السياسية والأمنية للحركة الاحتجاجية الكبيرة، اتّسمت بالمسؤولية، وابتعدت عن ردود الفعل السريعة والانفعالية والنزق الذي راحت إليه ردود الفعل في دول الجوار في التعامل مع الاحتجاجات في السنوات الأخيرة، واستطاعت المؤسسات الأردنية، نسبياً، استيعاب الحالة الاحتجاجية وتأمين وصول مطالبها وتوفير الأمن لها.

3. شكلت الحركة الاحتجاجية حالة هي الأولى من نوعها في تاريخ الحركات الاحتجاجية الأردنية في نمط التحالفات التي ضمت زخم النقابات وبعض قوى اليسار والتيار المدني حديث العهد، إذ انضمت إليها فئات اجتماعية لم تكن تؤمن بفكرة الاحتجاج، مثل أبناء المدن الكبرى والطبقة فوق المتوسطة أو النخبوية والتجار، وأصحاب الأعمال المتوسطة والصغيرة. وبشكل غير مباشر، شجّع أصحاب الأعمال الكبيرة العاملين لديهم بالمشاركة في الاحتجاجات بعدما تأكد لهم أن التعديلات الضريبية ستنال مصالحهم مباشرة.

4. كشفت هذه التحولات وما تبعها من تطورات عن تنامي ظاهرة الرفض السلبي المتمثلة بالإحباط العام وعدم الثقة بالمستقبل في أوساط فئات واسعة من المجتمع، وتبدو هذه التعبيرات أحياناً وكأنها بديل عن العمل السياسي وما طرحه القنوات القانونية من مساحة للعمل العام ومن حقوق الأفراد في التأشير في الشؤون العامة. ومن المظاهر التي اتسمت بها حالة الرفض السلبي؛ ضعف الالتزام بالقانون، والتطاول على أجهزة الدولة، والتعدي العلني على الممتلكات العامة.

5. شكّلت الظاهرة الشبابية الجديدة صدمة للكثير من الاعتقادات والقناعات السابقة، إذ عبّرت المشاركة الشبابية الواسعة في هذه الاحتجاجات عن أزمة المشاركة السياسية للشباب، وعجز الأدوات التقليدية عن توفير منافذ للمشاركة الشبابية الفعلية.

وكشفت التحولات الطريقة الجديدة التي يفكر بها الشباب في ضوء ما يعيشونه من خيبة وإحباط وتعثر وتحت ضغط البطالة وحالة اللايقين بالمستقبل؛ وكيفية تعاطيهم مع الخطاب الرسمي، وطبيعة نظرتهم إلى المؤسسات العامة والدولة والنظام العام وعدالة

القانون وما يقال في الإعلام الرسمي عن تكافؤ الفرص وعن الشباب الرياديين والمبادرين. إذ تشير هذه التحولات إلى حالة أشبه بالاغتراب الاجتماعي والسياسي.

عسكت التطورات في هذه المرحلة ضعف الفهم العام لديناميات حركة الطبقة الوسطى وأزمتها. فقد أثبتت لحظة التحول الأردني الجديدة أن الطبقة الوسطى لم تنكمش كما كانت تؤكد الدراسات التقليدية، بل إنها نمت وتوسعت على مدى ثلاثة عقود، ولكنها حملت أزمة عميقة في داخلها؛ ومن تعبيرات هذه الأزمة التشوه الكبير في المكانة الاقتصادية والسياسية والثقافية للشباب ودورهم ومشاركتهم في الحياة العامة.

إن الضغوط الاقتصادية المتزايدة التي تعرضت لها الطبقة الوسطى والتي كبلتها بالديون والضرائب وتضييق الفرص والحد من سقف الطموح أمام أبنائها وفئاتها الجديدة، زادت من الشعور بين أفراد هذه الطبقة بأن ثمة طرقاً أسهل وأسرع لتحقيق الذات، ومتاحة بعيداً عن سلطة القانون والأخلاق. وفي الوقت الذي تشهد فيه الطبقة الوسطى المزيد من الضغوطات وتضخم النزعة الاستهلاكية بين أفرادها وتراجع قدرتهم على الادخار وخلق أولوياتهم، فإن فئات عريضة تسعى للتكيف السلبي مع هذه الظروف وترفض التنازل عن مكتسباتها وتحديداً في المكانة الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، تتصاعد النزعة الاستهلاكية من دون أرصدة حقيقية بينما يتآكل الإنفاق العام على التعليم، ويزداد الطلب على أنماط من الاستهلاك بينما ترتفع الأسعار. وقد أدى هذا التشوه إلى تنامي سلوكيات جديدة وسط فئات عريضة، أهم ملامحها تآكل رأس المال الاجتماعي، وتراجع الثقة العامة، وارتفاع كلفة الائتمان في المعاملات المالية، وازدياد الجرائم الاقتصادية بينما تزدهر الأنشطة الاقتصادية غير المنظمة القائمة على «الشطارة» و«الفلو» والتهرب الضريبي.

كما تبدو أزمة الطبقة الوسطى في تنامي الشعور وسط أبنائها، بأنها لم تعد ممثلة بعدالة في قيادات مؤسسات الدولة، وأنها فقدت دورها القيادي التاريخي في القرار السياسي والاقتصادي، وحلت محلها نخبة جديدة قسم كبير منها أتى من أوساط رجال الأعمال.

6. أثبتت الحركة الاحتجاجية في شهر حزيران قدرات المجتمع على التنظيم الذاتي وتشكيل لحظة توافق وطني بين القطاعات والفئات الاجتماعية المختلفة، فقد أضفت المنصات الإعلامية المتعددة، وتحديداً الرقمية والاجتماعية والبتّ المباشر، حالة من الالتفاف الشعبي حول الحراك، كما أن وضوح أهداف الحركة الاحتجاجية وارتباطها بأوضاع الشريحة الكبرى في المجتمع، والحفاظ على سلمية الاحتجاج، كانت عوامل أساسية في نجاح الحراك في تحقيق عدد من أهدافه ومن أبرزها تغيير الحكومة.

7. الأخطاء في السلوك السياسي للحكومة أثناء أزمة الحراك؛ إذ وُصف سلوك الفاعلين الرئيسيين بالتعالي، وقد عدّ ذلك سبباً رئيسياً في دفع الناس إلى المزيد من الاحتجاج. وبرز هذا السلوك في الخطاب السياسي والإعلامي للحكومة وفي عدد من القرارات التي لم تراعى الحالة الشعبية في توقيتها، كما حدث حينما قررت حكومة الملقي رفع أسعار الوقود.

ج- تطورات البيئة السياسية الجديدة (2018-2019)

في ما يلي رصد لأبرز التطورات والتحويلات التي شهدتها الساحة السياسية المحلية من منظور التنمية السياسية في ظل حراك «الدور الرابع» وتغيير الحكومة:

1. 5 حزيران 2018: تكليف د. عمر الرزاز بتشكيل الحكومة.
2. 19 حزيران 2018: وعد رئيس الوزراء د. عمر الرزاز، في أول مؤتمر صحفي له، بـ«عقد اجتماعي يضمن حق المواطن بالحصول على المعلومة»، متعهداً بأن تقوم الحكومة بواجبها في الإفصاح والشفافية. وقد أثار بروز مفهوم «العقد الاجتماعي» الجديد مناقشة وطنية واسعة، اقتادتها بعض القوى السياسية والاجتماعية إلى مساحة أخرى، وساد النقاش نوعاً من التشكيك بمفهوم هذا العقد ومقاصده.
3. تموز 2018: أجرى مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الأردنية، استطلاعاً للرأي لقياس قدرة حكومة الرزاز على تحمّل مسؤوليات المرحلة المقبلة، أبدى فيه 81% من العينة الوطنية تفاؤلاً لهم بتكليفه بتشكيل الحكومة، واعتقد 69% من العينة الوطنية أنه سيكون قادراً على تحمّل مسؤوليات المرحلة المقبلة.
4. أيلول 2018: أقرت حكومة الرزاز مشروع القانون المعدل لقانون ضريبة الدخل رقم (38) لسنة 2018، بعدما أجرت تعديلات على المشروع السابق الذي كانت قد سحبته من مجلس النواب في منتصف شهر حزيران على إثر الاحتجاجات الشعبية حينها.
5. 11 تشرين الثاني 2018: أجرى الرزاز التعديل الأول على حكومته، والذي أدخل بموجبه 8 وزراء لحكومته ودمج عدداً من الوزارات.
6. 18 تشرين الثاني 2018: أقر مجلس النواب مشروع قانون الضريبة، ورفّع المشروع إلى مجلس الأعيان الذي أقره بعد أيام مضيفاً تعديلات طفيفة عليه، ثم رُفِعَ إلى الملك للمصادقة عليه، ونُشر في الجريدة الرسمية ليدخل حيز التنفيذ مطلع عام 2019.
7. تشرين الأول-تشرين الثاني 2018: ظهور صفحات على موقع «فيسبوك» تدعو إلى التظاهر والاحتجاج وعودة الحراك.

8. 30 تشرين الثاني 2018: وقفة احتجاجية تحت اسم «جمعة مَعْنَش» في الساحة المقابلة لمستشفى الأردن بالقرب من مبنى رئاسة الوزراء / الدوار الرابع.
9. تشرين الثاني 2018: سلسلة اعتقالات أمنية اعترفت بها الحكومة رسمياً، وصدور بيانات عن عدد من الأحزاب تتضمن مطالب من أبرزها إطلاق سراح المعتقلين السياسيين ومعتقلي الرأي، وإسقاط منظومة القوانين المقيدة للحريات العامة، وصراف النظر عن مشروع قانون الجرائم الإلكترونية، إضافة إلى مطالب أخرى تتصل بالضرائب وأسعار الكهرباء والمحروقات.
10. تشرين الثاني 2018: أجرى مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الأردنية، استطلاعاً بعد مرور 100 يوم على تشكيل الحكومة، كشفت نتائجه عن انخفاض نسبة الذين يرون أن رئيس الحكومة قادر على تحمّل مسؤوليات المرحلة المقبلة، إلى 49% من 69%.
11. كانون الأول 2018: رئيس الوزراء يلتقي عدداً من الحراكيين في أول حوار رسمي مع «الحراك الجديد».
12. كانون الثاني 2019: الحكومة تُصدر وثيقة «على خطى النهضة»، وهي وثيقة إصلاحية في السياسات العامة، تحدّد أولويات عمل الحكومة في عامي 2019 و2020.
13. 22 كانون الثاني: تعديل حكومي ثانٍ محدود على الحكومة إثر استقالة وزيرَي السياحة والتربية والتعليم بعد حادثة سيول البحر الميت.
14. بدأ الحراك ينحسر، وظلت الوقفات الشعبية الأسبوعية في محيط الدوار الرابع (عصر أيام الخميس) محدودة، وشهدت تناقصاً مستمراً، ولم تكسب أطرافاً مساندة من الأحزاب والنقابات ومؤسسات المجتمع المدني المؤثرة ولا حتى من الشخصيات الوطنية.
15. 5 شباط 2019: صدور قانون العفو العام.
16. كانون الأول 2018 - آذار 2019: واجهت الحكومة سلسلة من الكوارث الطبيعية فوق العادية، مثل السيول في منطقة البحر الميت، ومأدبا، والكرك، وعمّان. إضافة إلى تفجّر أزمة المتعطّلين عن العمل الذين زحفوا من العقبة ومعان وإربد إلى عمّان ونفّذوا اعتصامات أمام الديوان الملكي.
17. 9 أيار 2019: أجرى رئيس الحكومة التعديل الثالث على حكومته، وشمل التعديل 8 حقائب وزارية.

7 <http://jcass.org/Photos/636745065269442436.pdf>

18. 19 حزيران 2019: أجرى مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الأردنية استطلاعاً بعد عام على تشكيل حكومة الرزاز، بيّنت نتائجه أن هذه الحكومة سجّلت ثاني أدنى تقييم بين الحكومات المتعاقبة منذ عام 2011، وأن نسبة الثقة بها تراجعت إلى 41%⁸.

19. أواخر شهر آب 2019: دعت نقابة المعلمين منتسبها لتنفيذ اعتصام في محيط الدوّار الرابع يوم 5 أيلول 2019، للمطالبة بعلاوة 50% المستحقّة بحسب تأكيدات النقابة منذ عام 2014 والتي يستفيد منها نحو 87 ألف معلم، إلا أن الأجهزة الأمنية منعت المعلمين المتجهين نحو منطقة الدوّار الرابع من الوصول، معتمدةً على خطة من إغلاق الشوارع والانتشار الأمني الكثيف في الطرق والساحات العامة، وتم توقيف عدد من المعلمين، ما دفع النقابة إلى إعلان إضراب مفتوح داخل أسوار المدارس ابتداءً من يوم الأحد 8 أيلول 2019. وفعلاً، بدأت النقابة إضرابها عن التدريس في المدارس الحكومية لجميع المراحل من الأول الأساسي وحتى الثاني عشر. وجرت حوارات ومفاوضات متعددة، لكن النقابة ظلت متمسكة بمطالبها رغم تقديم الحكومة أكثر من مبادرة لإنهاء الإضراب. ومورست خلال ذلك محاولات ضغط متبادلة، وتقاسمت الحكومة والنقابة منابر التعبير ووسائل الإعلام وحاول كل طرف التأثير على الرأي العام بطريقته. واستمر الإضراب أربعة أسابيع قبل أن ينتهي باتفاق يشمل منح المعلمين علاوة على نظام الرُتب، تبدأ من 35% على الراتب الأساسي وتتصاعد لتصل إلى 75%، فضلاً عن بنود أخرى من بينها بند يتعلق بالتأمين الصحي. وبذلك، عاد طلبة المدارس الحكومية إلى مقاعدهم الدراسية بعد أربعة أيام من حكم المحكمة الإدارية العليا بوقف الإضراب.

إنّ تتبّع مسار الأحداث والتطورات، والأداء السياسي الذي رافقها خلال هذه المدة من منظور التنمية السياسية يستدعي التوقف عند الملاحظات التالية:

1. اتسمت التطورات والأحداث المحلية خلال هذا العام من عمر الحكومة بالطابع الأزمي؛ ولربما يكون حجم الأزمات ونوعها غير مسبوق على الصعيد المحلي خلال العقدين الأخيرين، إذ شهدت البلاد سلسلة من الأزمات الأمنية-السياسية، والكوارث الطبيعية، إلى جانب تعبيرات الأزمة الاقتصادية وما ارتبط بها من اعتصامات واحتجاجات.
2. كشف التعامل الرسمي مع هذه الأزمات على اختلاف أنواعها، عن عمق أزمة الإدارة العامة في الدولة في بعض الجوانب، في حين لجأت الحكومة إلى المعالجات الرمزية؛

8 <http://jcsc.org/Photos/636965461986530438.pdf>

كما فعلت عندما ضحّت بوزيرَي التربية والتعليم والسياحة تحت غطاء المسؤولية السياسية. ولم تُستثمر هذه الأزمات التي هزت المجتمع لتكون أداة أو قوة دافعة لبدء مكاشفة وإصلاح عميق للإدارة العامة.

كما كشف الأداء العام في هذه الأزمات أن منظومة قيادات الصّفين الثاني والثالث في المؤسسات العامة الاقتصادية والخدمية والسياسية، تحتاج إلى مراجعة عميقة من منظور الكفاءة والتحديث.

3. كشف الأداء العام خلال هذه المدة ضعف التكيف السياسي مع التحولات والحالة الاجتماعية المتغيرة، ما دفع إلى الركون للأحوال الأمنية، وبالتالي إلى تراجع الحريات العامة، خصوصاً مع ازدياد حالات التوقيف الأمني وإحالة العديد من المواطنين إلى المحاكم (ارتفاع الحالات في عام 2018 إلى 37683 مقارنة بـ 34952 في عام 2017).

4. كشفت أزمة إضراب المعلمين بداية تبلور بنية جديدة لقوى التغيير، وظهور فاعلين جدد بخصائص مختلفة عمّن سواهم. إذ قدّم المعلمون شكلاً ومضموناً جديدين للصراع الاجتماعي يقوم على أساس قدرة المجتمع على تكوين كتلة اجتماعية تستطيع قيادة التغيير خارج أنماط التشكل التقليدية (الأيديولوجيا، والانتماء السياسي، والجهوية، والعشائرية التقليدية)، وعلى أساس الانتماء المهني والفرز المطالبي الذي وحّد كتلة اجتماعية كبيرة. وقد بدأت هذه الظاهرة في التعمق ولفت الانتباه، وترسّخت بسرعة في الوعي الاجتماعي ما يجعلها مرشحة للتكرار وبأشكال متعددة.

• خطاب الإصلاح السياسي الرسمي

أ- الخطاب الملكي

حافظ الخطاب السياسي الملكي على استمرارية أطروحة الإصلاح السياسي بوصفها أولوية وطنية أساسية، وانعكس ذلك بوضوح في كتاب التكليف السامي الذي وجّهه الملك عبدالله الثاني إلى د. عمر الرزاز بتاريخ 5 حزيران 2018. ومما تضمّنه:

1. إطلاق مشروع نهضة وطني شامل، قوامه تمكين الأردنيين من تحفيز طاقاتهم ورسم أحلامهم والسعي لتحقيقها، وتلبية احتياجاتهم عبر خدمات نوعية، وجهاز حكومي رشيق وكفؤ، ومنظومة أمان اجتماعي تحمي الضعيف في ظل بيئة ضريبية عادلة.

2. أن تضع الحكومة الإصلاح الإداري والنهوض بأداء الجهاز الحكومي على رأس أولوياتها وعدّ ذلك مصلحة وطنية عليا.

3. أن تواصل الحكومة مسيرة الإصلاح السياسي والبناء على ما أنجز، وإعادة النظر في التشريعات الناظمة للحياة السياسية بما يعزز من دور الأحزاب ويمكنها من الوصول إلى مجلس النواب.

واستمرت أولوية الإصلاح السياسي بوصفها أحد ثوابت الخطاب السياسي للملك عبد الله الثاني في هذه المرحلة. ومن أبرز الأمثلة على استمرار هذه الأولوية في الخطاب الملكي:

1. خلال لقاء بمجموعة من الكتاب الصحفيين والإعلاميين في 23 كانون الأول 2018، قال الملك: «إن البعض يتحدث عن أنه يتم التركيز على الإصلاح الاقتصادي على حساب الإصلاح السياسي، متناسين أنه مر علينا مرحلة طويلة عملنا فيها إصلاحات سياسية عميقة، وخرجنا بقانون انتخاب توافقي عام 2016، والكل اتفق على أنه قانون انتخاب عصري، وكما أرادوا تم إلغاء قانون الصوت الواحد وتبني القوائم النسبية التي كانت مطلباً للناس». وأضاف: «في وقتها حتى (الإخوان المسلمين) الذين كانوا معارضين للقانون الذي قبله، أيدوا القانون الجديد». وتابع بقوله: «القانون الحالي قد يكون بحاجة إلى تعديلات بسيطة هنا وهناك، وأنا أدم ذلك، لكن جوهر القانون قوي.. الكل يريد قانوناً توافقياً، رغم أننا اتفقنا عليه.. فالיום الكرة في ملعب القوى السياسية؛ أن تؤسس أحزاباً وتفتح الناس أن ينتخبوهم، لكن أنا لن أمسك بيد الناس وأؤسس لهم الأحزاب».

2. وخلال لقاء مع كتلة المبادرة النيابية في 9 كانون الثاني 2019 أكد الملك «أهمية بناء كتل نيابية قوية على أسس برامجية تعمل على تطوير الحياة السياسية والعمل البرلماني».

3. وخلال لقاء مع كتلة وطن في 16 كانون الثاني 2019 قال الملك: «إن تطوير الحياة السياسية وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية يجب أن يكونا في مقدمة أولويات الكتل النيابية وبرامجها».

4. وخلال لقاء مع كتلة المستقبل في 7 شباط 2019 أكد الملك «أهمية تفعيل دور الشباب في بناء المستقبل وتعزيز مشاركتهم في الحياة السياسية، التي لا يمكن تطويرها دون كتل نيابية وأحزاب فاعلة تمثل جميع الأردنيين، وتمتلك برامج واضحة تحظى بثقة المواطنين».

5. وخلال لقاء مع ممثلي الحركة الإسلامية في مجلس النواب بتاريخ 16 نيسان 2019، دعا الملك إلى عمل نيابي منهجي يساعد الجميع على إطلاق حوارات هادفة والتقدم بحلول إبداعية.

ب- الخطاب الحكومي

أولاً؛ تضمّن ردّ حكومة د. عمر الرزاز على كتاب التكليف السامي (14 حزيران 2018)، إشارات واضحة في محور التنمية السياسية والإصلاح السياسي¹⁰. ومنها:

1. «إنّ الحكومة تدرك بأنّ الإصلاح السياسي هو ركيزة أساسية من ركائز التنمية المستدامة والإصلاح الشامل، إذ لا يمكن لأيّ من مسارات الإصلاح الأخرى أن تسيّر على نحو صحيح دون المضيّ قدماً بمتطلبات تحقيق الإصلاح السياسي الذي يضمن مشاركة المواطنين في صنع القرار؛ وعليه، فإنّ الحكومة تتعهد بتنفيذ أوامرهم بمواصلة مسيرة الإصلاح السياسي، والبناء على ما تمّ إنجازه من إجراءات فعلية في هذا المسار خلال الأعوام الماضية؛ كما تلتزم الحكومة صدعاً بتوجيهاتكم السامية، بالعمل على تعميق العلاقة بين المواطن ودولته من خلال نهج تشاركي مبني على العقد الاجتماعي الذي يرسخ الحقوق والواجبات».

2. «ستعمل الحكومة خلال المرحلة المقبلة على إعادة النظر في التشريعات الناظمة للحياة السياسية، وذلك بالشراكة مع مجلس الأمة، ومختلف مؤسسات المجتمع المدني، وستطلق الحكومة حواراً جاداً وفاعلاً حول ذلك قبل الشروع بالإجراءات الدستورية لإقرار التعديلات على تلك التشريعات، مع مراعاة توجيهكم الملكي السامي بتعزيز دور الأحزاب في العملية السياسية».

3. «ستعمل الحكومة على إجراء تقييم شامل لتجربة اللامركزية، من أجل الوقوف على الإيجابيات وتعزيزها، وتجاوز التحديات التي تواجه عمل مجالس المحافظات، بهدف تجويد التجربة، وضمان انعكاسها بشكل إيجابي على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين».

4. «ستعمل الحكومة على تعزيز أطر التواصل مع المجالس البلدية في مختلف محافظات ومناطق المملكة، ودعمها بما ينعكس إيجاباً على دورها في خدمة المواطن والمجتمع».

ثانياً؛ تضمّن البيان الوزاري الذي قدمته حكومة الرزاز أمام مجلس النواب (9 تموز 2018) مجموعة بنود في مجال التنمية السياسية، من أبرزها¹¹:

1. «الحكومة تلتزم أمام مجلسكم الموقر بالتعاون التام، والحوار الدائم والتشاور».

10 رد الحكومة على كتاب التكليف السامي، 14 حزيران 2018

11 البيان الوزاري لحكومة د. عمر الرزاز أمام مجلس النواب، 9 تموز 2018.

2. «الحكومة تدرك تمام الإدراك مقدار الاهتزاز في الثقة، الذي اعترى العلاقة مع المواطن».
3. «لقد طُفح الكيل لدى المواطن، وبات يضيق ذرعاً بكل السياسات والقرارات التي نتخذها».
4. «ترسيخ عقد اجتماعي جديد، واضح المعالم من حيث الحقوق والواجبات، يرسم شكل العلاقة بين المواطن وحكومته، يستند إلى الدستور، ويعزز دور المواطن في تحقيق التنمية المستدامة».
5. «مواصلة مسيرة الإصلاح السياسي، والبناء على ما تمّ إنجازه خلال الأعوام السابقة، وإعادة النظر في التشريعات الناظمة للحياة السياسية، وتعزيز دور الأحزاب، ودعم مجالس المحافظات والمجالس البلدية، وتمكينها من القيام بواجباتها في خدمة الوطن والمواطن».
6. «تتعهد الحكومة بفتح حوار جادّ وهادف نصل من خلاله إلى وضع خطة تنفيذية لتطبيق النموذج الديمقراطي الأردني الذي حدّدته الأوراق النقاشية الملكية السبع، وصولاً إلى حكومات برلمانية، برامجية وحزبية، ترتقي بمسيرتنا الديمقراطية وتعززها، وتكرس مبدأ دولة المؤسسات وسيادة القانون، وتعزز حضور المرأة والشباب في العمل العام».
7. «ستقوم الحكومة بإجراء تقييم شامل لتجربة اللامركزية، للوقوف على الإيجابيات وتعزيزها، وتجاوز التحديات التي تواجه عمل مجالس المحافظات، ضمن إطار الأولويات التنموية، وذلك بهدف تجويد التجربة، وضمان انعكاسها بشكل إيجابي على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، إلى جانب تعزيز أطر التواصل مع البلديات ودعمها بما يعزز كفاءة الخدمات التي تقدّمها».
8. «لا يستقيم الإصلاح السياسي دون تفعيل دور الإعلام كسلطة رابعة، لذا فإن الحكومة عازمة على الارتقاء بمستوى أداء مؤسسات الإعلام الرسمي، والانتقال بها من مفهوم (إعلام الحكومة) إلى مفهوم (إعلام الدولة)، بما يعزز دورها في خدمة الوطن والمواطن، والرقابة على أداء المؤسسات، بكل مهنية وموضوعية (تغيير النظرة للإعلام الرسمي والثقة بمؤسساته). كما تلتزم الحكومة بتهيئة المناخ الملائم للحرية الإعلامية، مع التأكيد على ضرورة الالتزام بقيم الحرية المسؤولة، واحترام الرأي والرأي الآخر، والابتعاد عن الإساءة والتشهير، واحترام الحق في الحصول على المعلومات، وما يقتضيه ذلك من إجراء التعديلات الضرورية على التشريعات الناظمة لقطاع الإعلام، وتدقيق المعلومات، بما يعزز دور وسائل الإعلام في حماية المجتمع، وتعزيز مستوى الوعي والثقافة لدى الأفراد».

9. «ستستمر الحكومة بتنفيذ الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، وستقوم بإجراء مراجعات دورية للتقارير المتعلقة بمنظومة حقوق الإنسان، لضمان معالجة أي اختلافات إن وجدت (تحسن مرتبة الأردن إقليمياً وعالمياً في مجال حقوق الإنسان)».

ثالثاً: تضمنت وثيقة أولويات الحكومة «على خطى النهضة» (2019-2020) جانباً من الأولويات الحكومية لتنمية الحياة السياسية وصون الحريات العامة ضمن مسار بناء دولة القانون، وذلك على النحو التالي:

1. المبادئ العامة

1. «إن تنمية الحياة السياسية ودفع مسيرة الإصلاح السياسي يقوم بشكل أساسي على وضع الإطار الصحيح لعمل السلطات الثلاثة، والتفاعل والتناغم في ما بينها وفق الأصول الدستورية، وتحديد الآليات المناسبة التي تضمن أكبر قدر ممكن من المشاركة السياسية للمواطنين، وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني كأداة رئيسة وفاعلة في العمل السياسي والمشاركة السياسية».

2. «إن قوة الدولة من قوة مؤسساتها السياسية، وقوة المؤسسات السياسية تتأتى من التزامها بالدستور، وتحقيق مبدأ التوازن بين السلطات، وبما يشكل ضمانة حقيقية في مواجهة الفساد، ويساهم بردم فجوة الثقة».

3. «الاستناد إلى ما جاءت به الأوراق النقاشية الملكية السبع وصولاً إلى حكومات برلمانية، برامجية وحزبية، ترتقي بمسيرة الأردن الديمقراطية وتعززها، وتكرس مبدأ دولة المؤسسات وسيادة القانون، وتعزز حضور المرأة والشباب في العمل العام».

4. «إن صون الحريات العامة من أولويات الحكومة من خلال تعزيز مبدأ وثقافة احترام الرأي والرأي الآخر، وصون حقوق الإنسان التي كفلها الدستور، ومنها الحق في التعبير والتجمع وصون الكرامة، ضمن إطار الدستور والقانون، بما لا يتعدى على حريات الآخرين وحقوقهم».

2. التوجهات

1. «مراجعة المنظومة التشريعية وتطويرها بما يعزز دور الأحزاب السياسية ونظام تمويلها في عام 2019، لتمكينها من تطوير برامجها وقدراتها، لتكون جسراً مهماً بين اتجاهات المواطنين وأفكارهم والمشاركة في عملية صنع القرار السياسي، ومراجعة قانون الانتخاب في عام 2020».

2. «إدماج شريحة الشباب في الحياة العامة، وفي عمليات صنع القرار من البلديات إلى اللامركزية، وصولاً إلى المجالس النيابية، وانخراطهم في الحركات والأحزاب والأطر السياسية والمبادرات التي تساعد على تنظيم الاتجاهات الشبابية السياسية والثقافية وتأطيرها بصورة عملية، وإعطاء جيل الشباب فرصة للوصول إلى مواقع قيادية في الإدارة والمؤسسات السياسية».

3. «تطوير قدرات الشباب وخبراتهم في المجال العام والمجال السياسي، وتسليحهم بالمهارات المطلوبة للوصول إلى هذه المرحلة، سواء كانوا في المدارس أو في الجامعات أو حتى في العمل والمجتمع، فستكون ثمة برامج متكاملة ومكثفة لتنمية ثقافة الديمقراطية والمواطنة والتعددية وتجديدها في المجتمع، وخصوصاً لدى جيل الشباب».

4. «مراجعة التشريعات المتعلقة بتعزيز الفرص المتاحة لإدماج الشباب في العمل العام والسياسي. وتشجيع المبادرات المرتبطة بهذا المجال، وتبني من خلال الوزارات المعنية (الشباب، والشؤون السياسية والبرلمانية، والإعلام) برامج ومبادرات تدفع باتجاه تطوير الثقافة الديمقراطية والمدنية داخل المجتمع».

ويلاحظ أن أولوية الإصلاح السياسي خلال العام الأول من عمر حكومة الرزاز، لم تبرز في الخطاب الحكومي والإعلامي الرسمي، ولعل التحديات الكبيرة والأحداث المفاجئة التي واجهتها البلاد إلى جانب ملفات الإصلاح الاقتصادي والخدمات وتداعيات الإقليم، قد ساهمت في تواضع اهتمام الحكومة بملف الإصلاح السياسي.

وأجلت الحكومة أي التزامات محددة بالإصلاح السياسي رغم الشعارات المبدئية التي طرحتها عن العقد الاجتماعي ودولة القانون والإنتاج والتكافل. ثم قدمت رؤية مختصرة عن التعامل مع التشريعات الناظمة للحياة السياسية (مثل قانون اللامركزية ونظام تمويل الأحزاب) منفردة، وأجلت قانون الانتخاب.

• خطاب الإصلاح السياسي للأحزاب والقوى السياسية

أبدت الحركة الإسلامية الأردنية ممثلةً بجماعة الإخوان المسلمين، وحزب جبهة العمل الإسلامي، وكتلة الإصلاح النيابية حيوية نسبية في خطاب الإصلاح السياسي خلال عام 2019، إذ أطلقت الحركة وثيقة سياسية أوضحت فيها مواقفها من القضايا العامة. كما طرحت مبادرة للإصلاح السياسي قدمت فيها رؤيتها في الإصلاحات السياسية المطروحة.

ومما طالبت به المبادرة: إجراء تعديلات دستورية وتشريعية توافقية، تعزز النهج الديمقراطي، وتصون الحريات العامة؛ وإقرار مبدأ الحكومات البرلمانية، ووضع خطة واضحة وآليات وبرامج زمنية محددة للانتقال إليها، مما يكرس الولاية العامة للحكومات ويحمّلها المسؤولية؛ والتوافق على خطة عمل وطنية لمكافحة الفساد المالي والإداري عبر إجراءات عملية رادعة؛ والتوافق على قانون انتخاب عصري يوسع المشاركة الشعبية، ويعزز حضور الأحزاب والبرامج السياسية، ويحقق العدالة المجتمعية؛ والتوافق على قانون أحزاب متقدم، يطور أداءها، ويعزز دورها وحضورها في المجتمع، ويكرس مكانتها كحاضنة للعمل السياسي الشعبي؛ وتعديل التشريعات والإجراءات الناظمة للحريات العامة، بما يحول دون التضيق على حرية الأفراد وممارسة الضغوط على عمل الأحزاب والهيئات الشعبية.

ودعت المبادرة إلى إقرار وثيقة وطنية تؤكد التمسك بثوابت الأردن والأمة في الموقف من القضية الفلسطينية، ورفض المؤامرات التي تستهدف تصفية القضية الفلسطينية، وتهدد أمن الأردن وسيادته واستقراره، وتنتقص من حق العودة، وتسعى لتمرير مؤامرة التوطين والوطن البديل؛ وانتهاج خطط اقتصادية شاملة، تُخرج الوطن من أزماته المتراكمة، وتقوده نحو تحقيق استقلالية الاقتصاد الوطني، وتسهم في حل مشاكل البطالة والفقر والديونية، وعجز الميزان التجاري، وتراجع النمو الاقتصادي؛ والتوافق على برامج وطنية للحفاظ على هوية المجتمع وثقافته وقيمه، وتعزيز وحدته الوطنية وتمتين جبهته الداخلية.

أما الأحزاب الوطنية الوسطية، فقد حافظت على مواقفها وثوابتها التي ترى أن مسار الإصلاح السياسي قد أثمر إنجاز البنى التحتية المؤسسية للديمقراطية، وأن الإنجازات التي تحققت في السنوات الأخيرة بحاجة إلى البناء عليها وتحديدًا في مجال تطوير الحياة الحزبية وإصلاح نظام دعم الأحزاب، وتطوير قانون الانتخاب وتعديل بعض الجوانب الفنية والجوهرية فيه.

وفي 6 نيسان 2019 أعلن حزب جبهة العمل الإسلامي نهاية القطيعة مع الأحزاب اليسارية والقومية والتي بدأت منذ عام 2012، واحتمال عودة اللجنة التنسيقية لأحزاب المعارضة، بعد الخلافات الواسعة على خلفية الموقف من الأزمة السورية.

وفي 11 نيسان 2019 أصدر ملتقى الأحزاب القومية واليسارية بياناً دعا فيه إلى «تغيير النهج السياسي»، من خلال إصلاح سياسي شامل، يؤمن إشاعة الديمقراطية، وإباحة الحريات العامة، ووضع قانون انتخاب يسمح بحسن تمثيل الشعب في البرلمان، وإعادة النظر في قانون الأحزاب وبما يتيح حرية العمل الحزبي، ووضع حدٍّ للتدخلات الأمنية في الحياة السياسية والضغط على الناشطين السياسيين، والكف عن الملاحقات والاستدعاءات». وجاء في البيان أيضاً: «بدلاً من السير على طريق الإصلاح السياسي، فإن مؤشرات كثيرة تدل على التراجع في هذا المجال وزيادة الضغوط السياسية والأمنية جنباً إلى جنب مع تعميق التبعية الاقتصادية والرضوخ إلى الإملاءات الخارجية».

لقد حاولت الأحزاب السياسية أن تتقدم بمبادرات وإسهامات لمعالجة الأزمات الحادة الاقتصادية والسياسية التي تمرّ بها البلاد، إذ تقدمت بمذكرات اقتصادية وسياسية شاملة، تناولت فيها التحديات القائمة ووجهتها إلى الحكومة والبرلمان والرأي العام. إلا أن حصيلة هذا الدور كانت ضعيفة في نطاق المعادلة السياسية العامة وموازين القوى في البلاد.

• التحولات والمشاركة الحزبية

شهد عام 2018 صدور قرارات قضائية قطاعية بحل حزبي «الرفاه» و«دعاء»؛ كما شهد العام نفسه تشكيل ائتلافات حزبية على رأسها ائتلاف الأحزاب الوسطية إضافة إلى مساعٍ أخرى لمجموعة من الأحزاب لتشكيل ائتلافات بينها. كما حصل عدد من الأحزاب في عام 2018 على ترخيص رسمي من وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، من بينها حزب التحالف المدني الذي يضمّ عدداً من الوزراء والنواب السابقين والحاليين. ووصل عدد الأحزاب المرخصة إلى 48 حزباً في نهاية عام 2018¹².

وقامت مجموعة من الأحزاب في عام 2018 بعمليات اندماج؛ ومنها اندماج 3 أحزاب (العمل الشعبي، والعهد، والعربي الأردني)، في حزب واحد هو حزب العدالة والإصلاح الأردني.

وشهد عام 2018 مشاركة مجموعة من الأحزاب السياسية بالحراك الشعبي والوقفات الاحتجاجية بالقرب من الدوّار الرابع، للمطالبة بإصلاحات سياسية واقتصادية. وهناك أحزاب سياسية عانت خلال من محاولات التضييق عليها عامي 2018 و2019، سواء من خلال ملاحقة أعضائها، أو بمنع نشاطاتها، أو بتوقيف أعضائها على المعابر والحدود والمطارات، أو بإعاقة عمل أقرابهم. ومن بين هذه الأحزاب: جبهة العمل الإسلامي، وحزب الشراكة والإنقاذ، وائتلاف الأحزاب القومية واليسارية.

12 وزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية

وفي نهاية شهر تموز من عام 2019 نشر ديوان التشريع والرأي مسودة نظام دعم الأحزاب السياسية المعدل، والذي يربط بين التمويل ومستوى المشاركة الحزبية في الترشيح لانتخابات لمجلس النواب، والحصول على مقاعد في المجلس، ووصول أعضاء في الحزب لرئاسة البلديات. ورفضت مجموعة من الأحزاب مسودة هذا النظام، وفي مقدمتها حزب جبهة العمل الإسلامي، والذي برّر رفضه بالقول: «إن نظام تمويل الأحزاب المقترح يعكس غياب الإرادة والرغبة بدعم الأحزاب وتطويرها، بما لا يساهم في تنمية الحياة الحزبية ولا يدفعها إلى الاندماج والتكتل ولا يمكن أن يساهم في وصول الأحزاب لحكومات برلمانية»¹³. كما أصدر تجمع الأحزاب السياسية الأردنية الذي يضم 22 حزباً، بياناً رفض فيه مشروع نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية، وطالب بإجراء حوار مباشر حول هذا النظام ومنظومة القوانين الناظمة للحياة السياسية¹⁴.

• مراجعة الالتزامات الحكومية في التنمية السياسيّة

يستعرض هذا الجزء من المراجعة الالتزامات التي قدّمتها الحكومة في مجال الإصلاحات السياسية والتنمية السياسية. وقُسمت هذه الالتزامات إلى أربعة محاور: إصلاح نظام تمويل الأحزاب، وإصلاح قانون الانتخاب، وقانون اللامركزية، وتطوير المشاركة السياسيّة للشباب. وتستند هذه المنهجية إلى تحديد المرجع الذي يتمّ الاستناد إليه في الالتزام، سواء في الوثائق الحكومية أو في التوجيهات الملكية للحكومة، وأخيراً رصد مؤشرات الإنجاز وأدّته.

13 بيان صادر عن حزب جبهة العمل الإسلامي، 28 تموز 2019.

14 بيان صادر عن تجمع الأحزاب السياسية، 30 تموز 2019.



مجال الالتزام	موضوع الالتزام	المرجع	المؤشرات الدالة والمطالب	الحالة الراهنة/ الإنجاز
1- تطوير نظام دعم الأحزاب السياسية.	1- إجراء تعديلات على نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية رقم (53) لسنة 2016 في عام 2019.	1- كتاب التكليف السامي لحكومة د.عمر الرزاز (5 حزيران 2019). 2- ردّ الحكومة على كتاب التكليف السامي (14 حزيران 2018). 3- وثيقة «على خطى النهضة» (19 تشرين الثاني 2018).	1- ربط تمويل الحزب بقدرته على المشاركة السياسية بمستوياتها المختلفة. 2- دمج نظام تمويل الأحزاب بقانون الأحزاب.	- نشر ديوان التشريع والرأي مسودة النظام المعدل بتاريخ 23 تموز 2019، ويتضمن تعديلات تربط بين دعم الأحزاب والمشاركة في الترشيح للتنافس على المقاعد النيابية والفوز بها والفوز برئاسة المجالس البلدية.
2- تطوير قانون الانتخاب.	1- إجراء تعديلات في عام 2020 على قانون الانتخاب رقم (6) لسنة 2016 (النظام الانتخابي).	1- كتاب التكليف السامي لحكومة د.عمر الرزاز (5 حزيران 2019). 2- ردّ الحكومة على كتاب التكليف السامي (14 حزيران 2018). 3- وثيقة «على خطى النهضة» (19 تشرين الثاني 2018). 4- المركز الوطني لحقوق الإنسان.	1- خفض عدد أعضاء مجلس النواب. 2- تغيير طريقة حساب «أعلى البواقي» أو «الباقى الأعلى» لملء المقاعد التي يتعذر ملؤها. 3- خفض سنّ الترشح لعضوية مجلس النواب. 4- تضمين القانون صيغة تضمن التنافس على أساس حزبي للوصول إلى مقاعد المجلس، إلى جانب التنافس الفردي المستقل بهدف تنمية الأحزاب. 5- إعادة النظر في طريقة تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة (العاصمة، وإربد، والزرقاء). 6- تضمين نظام تقسيم الدوائر ضمن القانون.	- صدرت إشارات رسمية عديدة تفيد بأن القانون الحالي جيد وأنه ثمرة توافق وطني. - صدرت إشارات رسمية إلى أن القانون سيخضع إلى تعديلات طفيفة وليست جوهرية.

تقرير حالة البلاد لعام 2019: التنمية السياسية

مجال الالتزام	موضوع الالتزام	المرجع	المؤشرات الدالة والمطالب	الحالة الراهنة/ الإنجاز
3- تعديل قانون اللامركزية.	1- إجراء تعديلات على قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015. 2- توحيد الإطار المرجعي للامركزية. 3- تمكين المجتمعات المحلية من المشاركة في صنع السياسات العامة.	1- البيان الوزاري الذي قدمته الحكومة أمام مجلس النواب (9 تموز 2018). 2- وثيقة «على خطى النهضة» (19 تشرين الثاني 2018).	1- إنشاء إطار مرجعي موحد. 2- تعديلات تشريعية تضمن تمكين مجالس المحافظات من وضع أولويات تنموية لمجتمعاتها بالفعل وتجنب الصعوبات والتحديات التي ظهرت. 3- تعديلات تشريعية تضمن الانتقال إلى تمكين مجالس المحافظات من المساءلة المحلية. 4- تعديلات تشريعية تضمن إجراء انتخابات مجالس المحافظات على أسس قطاعية تضم قطاعات منتخبة.	- إنشاء وزارة الإدارة المحلية. - رفع سقف العطاءات للمجلس التنفيذي للمحافظات من 200 ألف دينار إلى مليون دينار لإنجاح تجربة اللامركزية. - تدريب مجالس المحافظات على إعداد الموزانات وإعداد دليل للمتابعة والتقييم.
4- دمج الشباب في الحياة السياسية.	1- تخفيض سنّ الترشح لانتخابات المجلس النيابي. 2- إدماج شريحة الشباب في الحياة العامة، وفي عمليات صنع القرار في البلديات واللامركزية. 3- تمكين الشباب وتدريبهم على الانخراط في الأحزاب والاتحادات والحياة العامة.	1- كتاب التكليف السامي لحكومة د.عمر الرزاز (5 حزيران 2019). 2- ردّ الحكومة على كتاب التكليف السامي (14 حزيران 2018). 3- البيان الوزاري الذي قدمته الحكومة أمام مجلس النواب (9 تموز 2018).	1- إجراء تعديلات تشريعية تضمن تخفيض سنّ الترشح للانتخاب لمجلس النواب. 2- إجراءات تنظيمية تساعد الشباب على الانخراط في الحياة العامة والوصول إلى مواقع قيادية. 3- إطلاق أطر مؤسسية للتمكين السياسي الشبابي.	1- إطلاق الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025). 2- تطرح الاستراتيجية إنشاء أكاديميات سياسية لتدريب الشباب على ممارسة العمل السياسي. 3- نصّ نظام المساهمة المالية لدعم الأحزاب على تقديم دعم إضافي للحزب الذي تتضمن قوائم الانتخابية مرشحين من النساء والشباب.

• المشاركة السياسية للمرأة (2018-2019)

مع أن عامي 2018 و2019 لم يشهدا تحولاً جوهرياً أو لافتاً في مشاركة المرأة في الحياة السياسية الأردنية، إلا أنه يمكن رصد ما يلي في ما يتعلق بأحوال المرأة في الشؤون العامة التي شهدتها البلاد خلال هذه المدة:

1. بحسب تقديرات المتابعين، شهد حراك «الدوّار الرابع» (2018)، أعلى مشاركة للنساء الأردنيات في الحركات والأنشطة الاحتجاجية الوطنية، وقد ساعد المناخ السلمي للحراك إلى جانب حماية الحراك وضمن أمنه من طرف المؤسسات الأمنية، في تحسين بيئة حضور النساء ومشاركتهن.

2. حققت المرأة الأردنية أعلى نسبة لها في مجلس الوزراء في عهد حكومة د.عمر الرزاز، إذ بلغ عدد النساء في التشكيل الأول للحكومة 7 من أصل 28 وزيراً بنسبة 25% من أعضاء مجلس الوزراء. وفي إعادة التشكيل بلغ عدد الوزيرات 6 من أصل 27 وزيراً وبالنسبة المئوية نفسها تقريباً، أي ما يشكل ربع قاعد مجلس الوزراء، وهي أعلى نسبة مئوية لتمثيل المرأة في مجلس الوزراء في تاريخ العمل السياسي الأردني.

3. بحسب وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية (2019)، بلغت نسبة النساء المسجلات في الأحزاب السياسية عضوات مؤسسات وعضوات في الهيئات العامة 33%، بينما بلغت نسبتهم في المواقع القيادية الحزبية 11%. وهناك 3 أحزاب (من أصل 49 حزباً) ترأس فيها سيدات موقع الأمين العام.

4. بحسب وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية في عام 2019، بلغت نسبة مشاركة المرأة في البرلمان 15.4%؛ وفي مجلس الأعيان 12%، وفي المجالس البلدية 41%.

• المشاركة السياسية للشباب (2018-2019)

في الوقت الذي يؤكد فيه الشباب غيابهم عن المشاركة الحزبية، وضعف حضورهم في الحياة العامة على مدى سنوات، جاء الحضور اللافت لهذه الشريحة في حراك «الدوّار الرابع» (30 أيار 2018) كإشارة قوية على قدرة الشباب على التكتل والتفاعل مع المشهد العام، ومحاولة أولية لإعادة تعريف المشاركة السياسية للشباب.

وقد ركزت الأوراق النقاشية الملكية على توفير بيئة ملائمة للمشاركة السياسية للشباب، ووضحت توضحاً مباشراً الآليات المطلوبة بهذا الشأن. وعلى مدى السنوات الخمس الأخيرة ركز الملك ونادى مراراً وتكراراً في معظم لقاءاته بضرورة العمل على تعزيز مشاركة الشباب وتسهيل انخراطهم في الأحزاب والعمل العام، والحضور في المؤسسات التمثيلية؛

لكن الاستجابة تأتي محدودة وغير واضحة الملامح.

فقد جاء تمثيل الشباب في حكومة د. عمر الرزاز محدوداً؛ إذ كان عدد الوزراء الذين تقل أعمارهم عن 45 عاماً، 3 من أصل 28 وزيراً، أي أنهم لا يشكلون سوى 9%، بينما لا يوجد وزراء أعمارهم أقل من 35 سنة، في الوقت الذي شهدت فيه البلاد خلال هذه المدة عودة الاعتقالات والتوقيف للناشطين السياسيين، وتحديدًا من الشباب.

وأطلقت الحكومة في شهر تموز من عام 2019 الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025)، وقد حملت هذه الاستراتيجية -التي تأخر إصدارها منذ سنوات- تطوراً يتمثل في اهتمامها بالمشاركة السياسية للشباب من خلال إنشاء أكاديميات سياسية لهم موزعة على المحافظات، بهدف تدريب قدراتهم وبنائها في ممارسة العمل السياسي وما يتطلبه من معرفة ومهارات واتجاهات وسلوك.

• آفاق التحولات والمطالب في مجال التنمية السياسية

إنّ تتبع تطور الخطاب الفكري والسياسي حول مسارات التنمية السياسية في الأردن في سنوات العقد الأخير، يكشف عن بداية تبلور اتجاهات جديدة وتحولات في المطالب، تبحث عن ساحات وفرص أخرى للإصلاح السياسي ولا تحصرها في الإصلاحات التشريعية، على أهميتها. ولعل أبرز الاتجاهات التي تبلورت:

1. الحاجة إلى منظور جديد لإصلاح أداء المؤسسات السياسية وتطويره.
2. الحاجة إلى إصلاح الثقافة السياسية، وتطور الوعي السياسي المجتمعي بما يخلق عمقاً مجتمعياً يدافع عن الإصلاح السياسي والمشاركة السياسية.
3. بلورة المزيد من الفهم والبيئة الوطنية لانخراط الشباب وتمكينهم من العمل السياسي.
4. الانتقال إلى الديمقراطية المحلية ومنح مشروع اللامركزية عمقاً سياسياً في التمثيل والمساءلة وتغيير الولاءات المحلية من ولاءات قائمة على المرجعيات التقليدية إلى ولاءات قائمة على الإنتاج والمصالح.

بينما ظلت المطالب بالإصلاحات التقليدية تستهدف التشريعات السياسية، وأبرز المطالب الراهنة التي يُفترض أن تُبنى على أساس الأوراق النقاشية الملكية وصولاً إلى الحكومة البرلمانية:

أولاً: قانون الانتخاب

1. خفض عدد أعضاء المجلس.
2. تغيير طريقة حساب «أعلى البواقى» أو «الباقى الأعلى» لملء المقاعد التي يتعذر ملؤها بالأرقام الصحيحة غير الكسرية بنسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها القوائم كونها طريقة عادلة.
3. خفض سنّ الترشح لعضوية مجلس النواب.
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، وإربد، والزرقاء) إلى دوائر فرعية، قد بدّد فرصة وجود دوائر ذات حصة كبيرة من المقاعد توفر الإمكانية لمجموعة من الأحزاب للفوز بعدد كبير من المقاعد، لا سيما في محافظة العاصمة التي يبلغ مجموع مقاعدها 28 مقعداً.

ثانياً: إصلاح الحياة الحزبية

1. وضع إجراءات تشريعية وإدارية توفر بيئة ملائمة لظهور تيارات حزبية كبيرة وتحفز اندماج الأحزاب وتقلل من عددها.
2. وضع خطة وطنية لتطوير الحياة الحزبية وتنميتها، من خلال توفير برامج تدريب لقيادات الأحزاب وبناء قدراتها، ومساعدة الأحزاب في تطوير أنظمتها الداخلية وتحسين مستوى الحاكمية والرشد في ممارستها.
3. البدء بإطار تدريجي في دعم الانخراط الشبابي بالعمل الحزبي من خلال تشجيع الأحزاب على إنشاء منظمات شبابية ذات طابع تنموي وتعزز 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 نظام المساهمة في دعم الأحزاب وتمويلها، وأن يكون متضمناً في القانون.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

محور التنمية السياسية وتطوير القطاع العام

تطوير القطاع العام





964	المُلخَص التَّنفيذِي
965	التقديم
967	أولاً: تقييم استراتيجيات القطاع
967	1. إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء
972	2. ديوان الخدمة المدنية
975	3. معهد الإدارة العامة
978	4. التقرير التقييمي لجائزة الملك عبدالله الثاني
	لتميز الأداء الحكومي والشفافية (الدورة الثامنة)
980	ثانياً: مراجعة التوصيات المتعلقة بتطوير القطاع العام
	في تقرير حالة البلاد لعام 2018
984	ثالثاً: النظرة المستقبلية التي يجب التوجه
	نحوها اعتماداً على الاستراتيجيات
990	الخلاصة
992	التوصيات

الملخص التنفيذي

تهدف مراجعة تطوير القطاع العام إلى متابعة الاستراتيجيات والخطط التنفيذية والتشغيلية للجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع العام، ومراجعتها بشكل شمولي وضمن مشهد متكامل يعكس واقع التنفيذ الفعلي للاستراتيجيات والخطط المرتبطة بإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء، وديوان الخدمة المدنية، ومعهد الإدارة العامة، والتقرير التقييمي لجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية. كما تتضمن المراجعة ملاحظات فنية حول أدوار الجهات الحكومية وقدرتها على العمل ضمن الاستراتيجيات المعلنة، بالإضافة إلى مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، ومدى التزام الجهات ذات العلاقة بتنفيذ التوصيات. وأخيراً تتضمن المراجعة توصيات لأفضل الممارسات في مجال تطوير القطاع العام، من إجراءات وآليات للعمل وأساليب جديدة لتقديم النظرة المستقبلية للقطاع.

وقد تم تقييم أهداف الاستراتيجيات، لا الخطط التنفيذية والأنشطة التنفيذية التابعة لها، والتي تتسم بالتشعب؛ إذ إن معظمها تحتوي على أهداف فرعية عامة، وغير قابلة للتطبيق في معظمها، ولا تنطبق عليها مواصفات تصميم الأهداف (غير ذكية وغير قابلة للقياس) رغم قيام الجهات ذات العلاقة بوضع مبادرات ومشاريع محددة ضمن إطار عملها ومهامها ومسؤولياتها.

وتخلص المراجعة إلى أن القطاع العام ما زال يعاني من تدني مستوى التشبيك والمواءمة ما بين استراتيجيات الجهات الحكومية ذات العلاقة وخططها وبرامجها، وضعف مستوى الإنجاز الذي يعود إلى تعدد الاستراتيجيات والبرامج التنفيذية وعدم المتابعة والتقييم، بالإضافة إلى طبيعة الإجراءات الحكومية والتي تختلف من حكومة إلى أخرى؛ فقد تعاقب على وزارة التنمية الإدارية وتطوير القطاع العام ما يزيد على 30 وزيراً، ومن المتوقع في ظل التغيير المستمر للوزراء وللحكومات وعدم ثبات الإجراءات، أن تكون الإنجازات متواضعة، وأن لا يلمس الجمهور والمجتمع والموظف العام أثرها المباشر. يضاف إلى ذلك أن الحكومات عموماً لا تُبدي اهتماماً كافياً برفد الجهاز الحكومي بخبراء لتطوير القطاع العام.

كما تحتوي المراجعة على توصيات لأفضل الممارسات في مجال تطوير القطاع العام بشكل عام، تتضمن عدداً من الإجراءات وآليات العمل والأساليب التي من شأنها تطوير القطاع.

التقديم

نصت كتب التكليف السامي لجميع الحكومات على الحاجة الماسة إلى تطوير القطاع العام وأهمية تطوير آلية عمل الجهاز الحكومي. وفي هذا السياق، ورد في كتاب التكليف السامي لحكومة د. عمر الرزاز ما يلي: «على الحكومة أن تضع الإصلاح الإداري والنهوض بأداء الجهاز الحكومي على رأس أولوياتها واعتباره مصلحة وطنية عليا؛ فلا مجال لأي تهاون مع موظف مقصّر أو مسؤول يعيق الاستثمار بتعقيدات بيروقراطية أو تباطؤ يضيّع فرص العمل على شبابنا والنمو لاقتصادنا. ولا تردّد في محاسبة مسؤول لا يعمل لخدمة وراحة المراجعين لمختلف مرافق وخدمات الدولة أو لا يراعي في مائنا العام ذمة ولا ضميراً. وفي هذا الإطار، على الحكومة الإسراع بإنجاز مشروع الحكومة الإلكترونية للارتقاء بنوعية الخدمات، والتخلص من البيروقراطية وضبط الإنفاق الحكومي بكل حزم». كما ما ورد في الورقة النقاشية الملكية الخامسة: «متابعة العمل في مسارات برنامج تطوير القطاع العام، من خلال: البناء على ما تم إنجازه من دمج المؤسسات ضمن مسار إعادة الهيكلة، والاستمرار في تحسين مستوى الخدمات الحكومية، وتنمية الموارد البشرية، وتطوير آليات صناعة القرار».

وعليه، فقد بذلت الحكومات، منذ عام 1999، جهوداً واضحة في تطوير القطاع العام من خلال المبادرات الإصلاحية والمتعددة، وعملت على بناء أطر تنظيمية شملت السياسات والأدلة الإرشادية. وهناك العديد من المحطات في مجال إصلاح القطاع العام وتطويره، أبرزها: إنشاء وزارة لتطوير القطاع العام في عام 2006، لتكون الخلف القانوني لوزارة التنمية الإدارية. وفي عام 2011، أطلقت سياسات شاملة لتطوير القطاع العام، تمثلت بسياسات الموارد البشرية، والسياسات ذات العلاقة بتحسين الخدمات الحكومية. كما أطلقت استراتيجية تطوير القطاع العام للمدة 2011-2013، وبرنامج تطوير الجهاز الحكومي للمدة 2014-2016. وفي عام 2016 وضعت وزارة تطوير القطاع العام برنامج عمل للمدة 2016-2019، تضمّن جملة من المحاور أبرزها:

- محور تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات، والذي تضمّن عدداً من البرامج أهمّها: حصر الخدمات الحكومية وتبويبها، وتطوير نظام مركزي للشكاوى، وتحديد الخدمات القابلة للتحويل الإلكتروني وفق أولويات برنامج عمل الحكومة الإلكترونية، والربط البيني بين أنظمة الدوائر الحكومية.
- محور تطوير الموارد البشرية، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمّها: تحديث نظام الخدمة المدنية، وإعداد أدلة عمل الموارد البشرية.

- محور هيكلية الجهاز الحكومي، والذي تضمّن إعداد دليل إرشادي للهيكلية، وأدلة إجرائية وقانونية للأنماط المؤسسية، ومراجعة الهياكل التنظيمية في المؤسسات الحكومية.
 - محور دعم عملية رسم السياسات وصنع القرار، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: مأسسة التخطيط الاستراتيجي في القطاع العام، وتطوير أنظمة متابعة الأداء الحكومي.
 - محور تكريس ثقافة التميز، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: عقد البرامج التدريبية في مجال التميز والإبداع.
 - محور نشر ممارسات الحوكمة والشفافية، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: إعداد دليل للحوكمة.
 - محور إدارة التغيير والاتصال، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: إصدار المطبوعات، وإطلاق الموقع الإلكتروني لوزارة تطوير القطاع العام.
 - محور الإدارة المالية، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: تعزيز الاستقرار المالي، وتحسين جودة الخدمات المقدمة.
 - محور تمكين المرأة في القطاع العام، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: عقد برامج تدريبية لبناء القدرات للمرأة¹.
- وتتضمّن هذه المراجعة تحليلاً للخطة الاستراتيجية لديوان الخدمة المدنية، والخطة التنفيذية لمعهد الإدارة العامة، والخطة الاستراتيجية لمركز الملك عبد الله الثاني للتميز، وتعاين مدى المواءمة مع الاستراتيجيات والخطط والبرامج ذات العلاقة، بهدف الوصول إلى تكامل العمل الحكومي وتعظيم الجهود وتحقيق الإنجازات للوصول إلى مشهد متكامل يعكس واقع القطاع وإنجازاته، وبيان أثر الاستراتيجيات على القطاع بشكل عام وعلى المواطن والحكومة بشكل خاص.

أولاً: تقييم استراتيجيات القطاع

ترتبط الاستراتيجيات والخطط التنفيذية للقطاع بإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء، وديوان الخدمة المدنية، ومعهد الإدارة العامة.

1. إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء²

تتسم الإنجازات التي نفذتها إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء خلال عام 2019 بالتواضع، وبما لا ينعكس أثره على تطوير الجهاز الحكومي بشكل شامل وضمن أولويات التطوير الملحة. إلا أن الإدارة عملت على بناء خطة تشغيلية لعام 2019، تضمنت أربعة أهداف استراتيجية:

1. تطوير السياسات العامة اللازمة لرفع فعالية القطاع العام وكفاءته، وإعداد تلك السياسات انسجاماً مع الرؤى والتوجهات الحكومية المستقبلية. ويتضمن هذا الهدف الهدفين التشغيليين التاليين:

- ترشيح الجهاز الحكومي وإيجاد الشكل الأنسب والحجم الأنسب.

- تعزيز ممارسات الحوكمة في القطاع العام.

2. دعم عملية صنع القرار الحكومي وترشيده وتحسين كفاءته وفاعليته، من خلال التحقق من انسجام السياسات والاستراتيجيات والمؤشرات الحكومية وتكاملها. ويتضمن هذا الهدف الأهداف التشغيلية التالية:

- سلامة السياسات ونضوجها وتنسيقها.

- تعزيز قدرات الدوائر والمؤسسات على تولي مسؤوليات التطوير.

- تعزيز الأداء الحكومي في المستويات القطاعية والفرعية كافة.

3. ضمان تحقيق الأهداف والمشاريع وإنجازها على أرض الواقع بكفاءة وفاعلية وسرعة. ويتضمن هذا الهدف الهدف التشغيلي التالي:

- توفير الدعم والأدوات اللازمة في الوقت المطلوب وبالذقة المناسبة، بإيجاد الحلول المناسبة وتسريعها، ومن خلال أساليب جديدة للتفكير، وتشجيع التكامل ما بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص.

2 خطة العمل لإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات.

4. تطوير الخدمات المقدمة للمواطنين والنهوض بها، من خلال تلمس حاجات المواطنين، وتقييم واقع حال الخدمات المقدمة، ومواكبة التطورات التكنولوجية، والبيئية، والاجتماعية، والمكانية... إلخ، في تقديم الخدمات. ويتضمن هذا الهدف الأهداف التشغيلية التالية:

- تمكين الحكومة من التخطيط الشمولي لتطوير مستوى خدماتها وتحسينه.
- سماع صوت المواطن وتمكينه وإشراكه في تصميم الخدمات الحكومية.
- تقييم مستوى الخدمات الحكومية.
- تحسين الخدمة الحكومية
- مبادرات لتطوير مفهوم تقديم الخدمة.
- مشاريع قطاعية.

المراجعة والملاحظات العامة

بالرجوع إلى الخطة التشغيلية لإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات لعام 2019، يتبين ما يلي:

1. قامت الإدارة بتحديد أهدافها وأنشطتها التشغيلية وتنفيذ جزء منها على شكل مشاريع، إلا أنها لم تعمل على استكمال الجهود والمواءمة مع برنامج العمل الخاص بوزارة تطوير القطاع العام للمدة 2016-2019. ولم تقم بتقييم إنجازات البرنامج وأخذها بعين الاعتبار واستكمال ما تم إنجازه ومعرفة مدى انعكاس ذلك أثراً مباشراً على تطوير القطاع، من خلال تقييم الإنجازات وقياس الأثر وفق تطبيق ما يسمى (strategic impact assessment) باستخدام مجموعة من الأدوات والأساليب التحليلية والتشاركية التي تهدف إلى تقييم السياسات والخطط والبرامج وتقييم أوجه الترابط مع الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية؛ والمتضمن عدداً من المحاور الرئيسية المحددة التي تشمل مبادرات ذات أثر مباشر على تطوير القطاع العام. بل عملت الإدارة على إعداد خطة عمل تضمنت عدداً من المشاريع والمبادرات رغم وضوح برنامج عمل وزارة تطوير القطاع العام وتحديد المحاور الرئيسية ذات العلاقة بتطوير القطاع.

ورغم وجود أهداف استراتيجية وتشغيلية في الخطة التشغيلية للإدارة، إلا أنها متدخلة في ما بينها وغير متوائمة، وتتعارض مع مشاريع تقوم بها جهات حكومية أخرى، كما أنها ليست من مهام الإدارة، فبحسب التوجهات الحكومية، ليس من صلب المسؤولية الفعلية

لهذه الإدارة أن تكون جهة تنفيذية، بل ينحصر دورها في رسم السياسات وتطوير ومراجعة الخطط الشاملة لتطوير القطاع وتحسين أدائه. ومن حيث الربط الاستراتيجي، تبدو الأهداف التشغيلية غير ذكية، وغير قابلة للقياس تتضمن مخرجات واضحة تبين أثر الإنجاز على القطاع، ولا تعكس واقع تحقيق الهدف. فعلى سبيل المثال، ينص الهدف الاستراتيجي الثاني على دعم عملية صنع القرار الحكومي وترشيده وتحسين كفاءته وفاعليته، وقد تم تنفيذه باستحداث وحدة تنظيمية في رئاسة الوزراء سميت «وحدة دعم القرار»، تفتقر إلى مفهوم صنع القرار وآليات ترشيد القرار وفق النماذج العالمية أو العربية لمراكز دعم القرار، مثل مركز دعم القرار في رئاسة الوزراء في مصر، فاكتفي بتحقيق الهدف من خلال إنشاء الوحدة. كما ورد في خطة الإدارة هدف التحقق من انسجام السياسات والاستراتيجيات والمؤشرات الحكومية وتكاملها، واشتمل الهدف على أهداف تشغيلية مكررة سبق أن وردت في الهدف الأول: «تطوير السياسات العامة اللازمة لرفع فعالية القطاع العام وكفاءته وإعداد تلك السياسات انسجاماً مع الرؤى والتوجهات الحكومية المستقبلية»، والذي يحتوي على أهداف تشغيلية ليست مترابطة مع الهدف، مع الأخذ بعين الاعتبار بناء مؤشرات أداء استراتيجية، تحدد مستوى إنجاز كل هدف استراتيجي، هذا إذا افترضنا أن ما تم إعداده هو خطة استراتيجية لتطوير القطاع، وذلك لضمان قياس مستوى الإنجاز. وبيان أثر الخطة التنفيذية على أرض الواقع من خلال مؤشرات ملموسة، وقد اتضح ذلك من خلال مراجعة المشاريع والمبادرات التفصيلية لكل هدف، فهي لا ترتقي إلى مشاريع أو مبادرات واقعية وملموسة الأثر، بل تُعد أنشطة يومية يمكن العمل عليها من خلال المؤسسات الحكومية وإدارات التطوير المؤسسي فيها، وتشرف على تنفيذها إدارة التطوير المؤسسي والسياسات.

ومن الواضح خلال تقييم الخطة التنفيذية، أن الإدارة لم تعمل على مراجعة الاستراتيجيات والخطط التنفيذية والتشغيلية للجهات الحكومية الأخرى، ودراسة نسب إنجازها حتى يتم البناء عليها وعدم تكرارها وتشتت الجهات في تنفيذها، فهناك عددٌ من المشاريع يتم تنفيذها من خلال جهات عدة، مثل: ديوان الخدمة المدنية، ومركز الملك عبد الله الثاني للتميز ومعهد الإدارة العامة، وديوان المحاسبة.

إن الهدف الأساسي من استحداث هذه الإدارة، استكمال المهام والمسؤوليات لوزارة تطوير القطاع العام التي أُلغيت، ولكي تكون تحت الهيكل التنظيمي لرئاسة الوزراء. وبالرجوع إلى المسؤوليات المناطة بالإدارة، والتي تتضمن تطوير الأداء المؤسسي، على الرغم من قيام الإدارة بعقد ورش توعوية للجهاز الحكومي حول أهمية مراقبة الأداء المؤسسي، إلا أنها لم تعمل على إدراج ثقافة مراقبة الأداء المؤسسي في الجهات الحكومية وبنائها من خلال بناء إطار عمل متكامل للأداء المؤسسي بالتعاون مع الجهد الذي يقوم به ديوان

الخدمة المدنية بعد الرجوع إلى أهدافه الاستراتيجية ومبادراته ذات العلاقة بالأداء المؤسسي والوظيفي، لضمان تجذير ثقافة الأداء الاستراتيجي والمؤسسي في الجهات، ما سيساعد على دعم الجهود الرامية إلى تطوير القطاع العام.

2. من خلال مراجعة شاملة لاستراتيجيات الجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع العام، وتكرار العديد من الأهداف والمبادرات التي تعمل عليها هذه الجهات، قامت الإدارة بإجراءات تنسيقية مع الجهات الحكومية، لكن من الواضح أن الإدارة لم تعمل على تحليل أصحاب المصالح المرتبطين بتنفيذ الخطة أو المشاركة في تنفيذها بهدف تعزيز دور التشاركية وعدم الازدواجية في المبادرات والمشاريع، ولم تعمل على بناء إطار المواءمة بين المهام والمسؤوليات للجهات الحكومية المعنية، وكذلك بين الأهداف الاستراتيجية لخطط هذه الجهات وبين أهداف خطة الإدارة، لضمان عدم التداخل والازدواجية في العمل، وضمان تكاثف الجهود والتنسيق المشترك بين الجهات الحكومية، وتوزيع الأدوار كل بحسب اختصاصه. وقد اتضح من خلال تقييم الأهداف الاستراتيجية، فثمة أهداف ليست من مسؤولية الإدارة؛ وإنما تتحقق بالتشاركية مع الجهات ذات العلاقة، مثل: تعزيز ممارسات الحوكمة في القطاع العام، والتي يعمل عليها ديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة ضمن المهام والمسؤوليات المناطة بهما. وهناك أهداف ومبادرات تعمل عليها جهات حكومية أخرى. وهذه الأهداف تعيق توجه الحكومة في ما يتعلق بمهام الإدارة التي تعدّ جهة تنسيقية ترسم سياسات تطوير القطاع العام وفقاً لقرار استحداثها ومهامها.

3. رغم أن الدور الجديد للإدارة هو التركيز على رسم السياسات والتخطيط وتحديد الأولويات والمتابعة والتقييم وتنفيذ المبادرات، إلا أنها ما زالت، ومن خلال خطتها التشغيلية، تعمل بالحد الأدنى المطلوب في مجال تطوير الخدمات المقدمة للجمهور وتحسينها، رغم وجود مديرية تعنى بتطوير الخدمات والإجراءات الحكومية. وتندرج ضمن مهمة برنامج الحكومة الإلكترونية في وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة رغم ذلك لا يوجد ربط مع استراتيجية التحول الرقمي التي تعمل عليها وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة رغم أن وزير الدولة لشؤون التطوير المؤسسي عضو في لجنة التحول الرقمي المنبثقة من مجلس الوزراء، إذ إن المشاركة في لجنة وزارية لا تعني أن تكون المهام التشغيلية في مجال تطوير الخدمات واضحة لجميع المعنيين في هذا المجال. كما أن الإدارة لم تعمل على بناء إطار عمل يحدد الخدمات ذات الأولوية وفق المعايير الدولية بالتنسيق مع وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، ولم تعمل على تطبيق ممارسات عالمية في مجال جودة الخدمات الحكومية وتطويرها، مثل: دراسة هندسة الإجراءات والعمليات، وبناء مصفوفة العمليات المرتبطة بالخدمات، بهدف المواءمة

مع استراتيجية التحول الرقمي التي تُديرها وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة. ومن خلال تقييم الخطة التنفيذية للإدارة، يتبين أنه تم توزيع أنشطة الهدف الرابع: «تطوير الخدمات المقدمة للمواطنين والنهوض بها، من خلال تلمس حاجات المواطنين، وتقييم واقع حال الخدمات المقدمة، ومواكبة التطورات التكنولوجية، والبيئية، والاجتماعية، والمكانية.. إلخ في تقديم الخدمات»، على أهداف أخرى بشكل يتضارب مع الخطوات الأولية قبل البدء بإجراءات تحسين الخدمات وعملياتها كمفهوم عملي؛ ما سيؤدي إلى ازدواجية العمل، خاصة في مجال التحول الإلكتروني للخدمات، فمن الواضح أنه لا يوجد ترابط مع الخطة الاستراتيجية لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة واستراتيجية التحول الرقمي في ما يخص مشاريع التحول الإلكتروني وإعادة هندسة الإجراءات.

4. وفي مجال بناء القدرات المؤسسية لموظفي القطاع العام، تم توزيع هذا المجال على عدد من الأهداف، وضمن مبادرات غير متناسقة ولا تتواءم مع خطة معهد الإدارة العامة ومع الإطار التشغيلي المقترح، إذ تتضمن الخطة قياس مستوى القدرات المؤسسية، وآليات رفع كفاءة القطاع العام، والتي تم التركيز عليها في الإطار التشغيلي المقترح للمعهد، الذي تضمن محور التدريب والتمكين لموظفي الحكومة من خلال إطلاق برنامج قيادات، وبرنامج رفع القدرات الوظيفية للموظف العام.

5. باعتبار أن دور مركز الملك عبدالله الثاني للتميز، يتضمن بناء ثقافة التميز في القطاع الحكومي والعام، وبذل الجهود في تقييم أداء المؤسسات وفق معايير وممارسات عالمية، وذلك من خلال تقييم أداء الجهات الحكومية على تطبيق معايير جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية؛ فمن الواضح أن الإدارة لم تنظر بعين الاعتبار للتقرير التقييمي للجائزة في دورتها الثامنة، والذي تضمن نقاط القوة وفرص التحسين الرئيسية، ومدخلاً للتطوير والتحسين المستمر، ولم تستفد من مخرجاته في خطوات إعداد الخطة التنفيذية، حيث لم يتضح انعكاس توصيات التقرير التقييمي الصادر من المركز والذي يشخص واقع التميز المؤسسي في الجهاز الحكومي، على خطة الإدارة، بالرغم من التنسيق والتشاركية الروتينية بين المركز والجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع العام.

6. ومن خلال المراجعة، يظهر عدم وضوح الدور الفعلي للإدارة، والتداخل ما بين تطوير الأداء المؤسسي والمتابعة ورسم السياسات، فضلاً عن عدم امتلاك الإدارة الصلاحيات الكافية لتطوير الأداء المؤسسي في ضوء تشتت الجهود، وكما هو واضح، على سبيل المثال، في تبعية معهد الإدارة العامة لديوان الخدمة المدنية، وتولي وزير العمل رئاسة مجلس الخدمة المدنية، ووجود وزير دولة لتطوير الأداء المؤسسي في التعديل الحكومي

الأخير (تشرين الثاني 2019)، مما يبين مدى التشتت والتعقيد في العلاقات في ما بين الجهات الحكومية، وتغول جهة على أخرى ضمن مبادرات فردية لا تتم مناقشتها على مستوى استراتيجي بالرغم من وجود لجنة لتطوير الأداء المؤسسي في مجلس الوزراء يرأسها رئيس الوزراء، مع الإشارة إلى أن هذه اللجنة لم تجتمع سوى مرة واحدة حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

2. ديوان الخدمة المدنية³

عمل ديوان الخدمة المدنية على إعداد خطة استراتيجية للمدة 2017-2019، حدّد من خلالها الأهداف الاستراتيجية والمؤسسية والمبادرات والمشاريع المرتبطة بها وترابطها مع الأولويات الوطنية، والتي تضم ما يلي:

- تمكين الموارد البشرية في الخدمة المدنية، وتطويرها.
- ترسيخ الإبداع والتميز والمبادرة والابتكار في الخدمة المدنية.
- ضمان تقديم جميع الخدمات في معايير الجودة والكفاءة والشفافية.
- تعزيز الدور الرقابي لديوان الخدمة المدنية.
- الانتقال التدريجي نحو اللامركزية في إدارة الموارد البشرية.
- استقطاب الموارد البشرية المؤهلة، وتحفيزها، والمحافظة عليها في وظائف الخدمة المدنية.

أبرز الملاحظات على الاستراتيجية

رغم ما يقوم به ديوان الخدمة المدنية من جهود، إلا أن خطته الاستراتيجية تركز بشكل رئيسي على تطويره كمؤسسة حكومية وليس على تطوير الجهاز الحكومي بعامته. وفي ما يلي أبرز الملاحظات:

1. حددت الخطة آلية الربط بين التوجهات الاستراتيجية والمؤسسية للديوان، والتي تتضمن إدارة الموارد البشرية في القطاع العام. كما حددت الشركاء الاستراتيجيين، ودور كل من الوزارات والجهات ذات العلاقة، وتركزت على بناء القدرات المؤسسية للديوان، وبناء آليات لتطوير عمل الديوان وفق المهام والمسؤوليات المناطة به في مجال

تطبيق متطلبات إدارة الموارد البشرية، والتوظيف ودراسات تحليل القوى البشرية في القطاع العام. إلا أن الخطة لم ترتبط مع محاور برنامج القطاع العام للمدة 2016-2019، ولم تعمل على المواءمة مع محاور البرنامج، ولم تركز على تطبيق مفهوم حوكمة الموارد البشرية في القطاع العام، ولا على بناء آليات قياس الأداء الفردي للموظف والمرتبط بالأهداف الاستراتيجية للجهة الحكومية؛ بل تم التركيز فيها على تطوير أداء الديوان ضمن ما توفره الحكومة من مبادرات ومشاريع مدعومة من جهات دولية. ومن خلال تقييم الأهداف المؤسسية للديوان؛ فإن مؤشرات الأداء لا تعكس واقع تنفيذ الخطة الاستراتيجية للديوان، إذ تضمنت مؤشرات عددية، وليس مؤشرات نوعية يتم من خلالها قياس مستوى تحقيق الاستراتيجية وبيان الأثر من تطبيقها على الموارد البشرية في القطاع العام. ورغم بيان ترابط متواضع مع التوجهات الوطنية ومبادرات الإصلاح الإداري، إلا أن الديوان لم يعكس مهامه ومسؤوليته الرئيسية وفق نظام الخدمة المدنية العامة على خطته الاستراتيجية، ولم يعمل على مراجعة الخطط الاستراتيجية للجهات ذات العلاقة بالقطاع العام أو إجراء تحليل أصحاب المصلحة في إعداد الاستراتيجية بهدف تكاثف الجهود وتحقيق إنجازات على مستوى الدولة.

2. يعدّ ديوان الخدمة المدنية الجهة الرئيسية في إصدار أدلة الموارد البشرية وسياساتها، لكن خطته الاستراتيجية لم تتضمن مبادرات لبناء منظومة تشمل السياسات ذات العلاقة بالموارد البشرية أو مراجعتها وربطها مع أنظمة تقييم الأداء الوظيفي؛ إذ تمت الإشارة في خطة عمل إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء إلى أن نشر ممارسات إدارة الموارد البشرية وتطويرها، رغم تواضع مبادرات الإدارة في هذا المجال، وعدم تنسيقها مع الديوان في المجال نفسه. إن تعدد الجهات التي تصدر أدلة وسياسات دون متابعة التطبيق أو الالتزام بها أو إنفاذها، يعني ضياع المسؤولية، فقد تضمنت المحاور التنفيذية لخطة وزارة تطوير القطاع العام قبل إلغائها، مبادرات لإعداد أدلة وسياسات للموارد البشرية، تم تعميمها على الجهاز الحكومي دون التركيز على تطبيقها والالتزام الجهات المعنية بها.

3. رغم أن مهام ديوان الخدمة المدنية تركز على متابعة آليات تقييم وتطوير الأداء الفردي للموظف العام، والتي تعمل عليها وحدات الموارد البشرية بالتعاون مع معهد الإدارة العامة (الذراع التدريبية والاستشارية للدولة)، وبين التقرير التقييمي لجائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، إذ إن أهم مدخلات بناء القدرات المؤسسية للموارد البشرية، تتأتى من دراسات الرأي التي يقوم بها مركز الملك عبد الله

الثاني للتمييز، ومن مخرجات تقييم الأداء الفردي للموظف لبناء خطة تدريب الموارد البشرية وتمكينها في الدولة، والتي من المفترض تنفيذها من خلال معهد الإدارة العامة. ويتضح هنا أن دور الديوان بناء سياسات ونماذج لتقييم الأداء الفردي دون التركيز على تطبيق آليات تقييم الأداء الفردي للموظف العام المرتبط بأهداف الجهة التي يعمل بها الموظف للوصول إلى أهداف فردية ذات أثر مباشر على هذه الجهة وعلى الحكومة بشكل مباشر.

4. يُعدّ الديوان، ومن خلال الجهود المبذولة، المرجعية الرئيسية للموظف الحكومي، وتكمن مسؤوليته في إعداد خطط التوظيف وتصميمها، ودراسات القوى البشرية من خلال قاعدة البيانات التي يعمل عليها وأنظمة معلومات الموارد البشرية المطبقة والتي تدعم الجهات الحكومية. وتضاف هذه الجهود إلى دور إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات، في بناء خطط التطوير المؤسسي والتدريب والتمكين وغيرها من احتياجات الموارد البشرية. ومن الملاحظ عدم استغلال البيانات والمعلومات لدعم توجهات الحكومة في تطوير القطاع العام، وعدم الاستفادة منها في إعداد خطط وطنية تُعنى بتخطيط الموارد البشرية الحكومية وارتباطها مع احتياجات الدولة من التخصصات الوظيفية، والمساهمة في دعم عملية اتخاذ القرار.

لقد أصدرت الحكومة الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية (2016-2025) والتي تضمنت عدداً من المجالات الاستراتيجية (مثل مجال بناء القدرات)، وحددت من خلالها مهمة تطوير المسار السريع للخدمة المدنية لتوظيف المتفوقين في مجال الموارد البشرية في وحدات الجهاز الحكومي، وتصميم وتنفيذ خطة لبناء قدرات متميزة لوحدات الموارد البشرية لضمان القدرة على التغيير والتطوير المؤسسي، وعدداً من المشاريع الفرعية، إلا أن هذا لم يظهر في الخطة الاستراتيجية لديوان الخدمة المدنية، مما يدل على أن العمل على الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية لم يتم بشكل مؤسسي واستراتيجي، وأيضاً على عدم اهتمام الديوان بتنفيذ المهام المناطة به في الاستراتيجية.

5. على الديوان مراجعة التوجّه الاستراتيجي، ليكون استراتيجياً وذو أثر واضح على القطاع العام من خلال قياس أثر الاستراتيجية على أرض الواقع، وهذا يستدعي:

- التحول من العمل التقليدي في التوظيف إلى الدور الاستراتيجي في تخطيط الموارد البشرية في ضوء الخطط والأولويات الوطنية المعتمدة، وتطبيق استراتيجية لتخطيط الموارد البشرية، وتنفيذ ما ورد في الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية في ما يتعلق بمسؤوليات الديوان، وأن يعمل الديوان بشكل شمولي ضمن أهداف على مستوى الجهاز الحكومي مرتبطة بالأهداف الاستراتيجية للوزارة/

الدائرة، وبما يضمن تحقيق الحكومة أهدافها من محور الموارد البشرية وتحديد الاحتياجات على مستوى وطني والاطلاع عليها في إطار مشهد شامل للموارد البشرية الحكومية.

- تعزيز دور الديوان كمرجعية وطنية للخدمة المدنية، وإعادة النظر بأنظمة الموارد البشرية لعدد من الوزارات والجهات والمؤسسات الحكومية لإزالة التشوه في الجسم الحكومي من حيث الوظائف والتعيين وغيرها من محاور الموارد البشرية، والتطوير المؤسسي، وتطبيق مفاهيم إدارة الموارد البشرية الحكومية.
- ضرورة مراجعة نظام الخدمة المدنية، ليكون عصرياً ومتوائماً مع التوجهات الوطنية، بحيث يتم الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

1. تطوير آليات الرقابة الإدارية ومنظومة النزاهة المؤسسية، بما يضمن العدالة والمساءلة المهنية الشفافة.
2. أن يتولى الديوان مهمة تخطيط الموارد البشرية وخطط الإحلال والتعاقب الوظيفي بالتنسيق مع الجهات الحكومية ودائرة الموازنة العامة، وأن يعمل على تطوير الهياكل التنظيمية للجهاز الحكومي وبنائها وترشيقتها، بما ينسجم مع استراتيجياتها المعتمدة منه، وتطبيق الممارسة الفعلية في مجال بناء بطاقات الوصف الوظيفي للدوائر وفق الهياكل المعتمدة، وقياس الإنتاجية الفعلية للموظفين وفق الممارسات العالمية، وتطوير آليات الاستقطاب والتوظيف بما يتواءم مع متطلبات العمل الحكومي.
3. بناء نظام عصري يضمن العدالة الوظيفية للموظف من حيث العلاوات والمكافآت والتقدير والمساءلة لضمان معالجة التشوه في مجال الرواتب والعلاوات.
4. بالإضافة إلى إعادة المسؤولية للديوان في مجال إدارة الموارد البشرية للهيئات المستقلة والجهات الحكومية التي تحكها أنظمة موارد بشرية خاصة بها.

3. معهد الإدارة العامة⁴

رغم تحديد عدد من مسارات العمل من دون التطبيق، إلا أن معهد الإدارة العامة عمل على إعداد خطة استراتيجية للمدة 2018-2020، حدّد من خلالها الأهداف الاستراتيجية والمؤسسية والمبادرات والمشاريع المرتبطة بها. تمت مراجعة وتقييم وثيقة تطوير المعهد المقدّمة من (USAID)، والتي تركّزت على

اقتراح تطوير المعهد من خلال تصميم الإطار التشغيلي للمعهد وعلاقته التشاركية مع الجهات الحكومية، وتحليل لأصحاب المصلحة المباشرين وغير المباشرين، وتحديد عمليات إعداد خطط التدريب الحكومي. وفي ما يلي أبرز الملاحظات من خلال مراجعة استراتيجية المعهد:

1. تضمنت الاستراتيجية التي أعدها المعهد للمدة 2018-2020 غايات استراتيجية، انبثقت منها أهداف استراتيجية تُرجمت إلى مشاريع ومبادرات. وتشمل الغايات الاستراتيجية ما يلي:

- رفع كفاءة مؤسسات القطاع العام وضمان استدامتها.
 - بناء القدرات القيادية لموظفي القطاع العام.
 - ضبط جودة التدريب واعتمادية الجهات التدريبية الوطنية وتسويقها.
- وانبثقت عن الغايات أهداف استراتيجية تعنى برفع كفاءة القطاع العام وتعزيز قدراته المؤسسية. ومن الملاحظ تعدد اتجاهات تنفيذ الاستراتيجية من خلال تصميم غايات وأهداف استراتيجية؛ وهذا الإجراء في إعداد الاستراتيجية يكون في العادة للمؤسسات الكبرى ومتعددة المهام، ولا ينطبق هذا على المعهد بحسب المهام والمسؤوليات المناطة به، مما يعني تشتت العمل في حال تنفيذ الاستراتيجية، ويؤدي إلى ضياع قياس مستوى إنجاز الاستراتيجية بين الغايات ومستوى تحقيقها، والأهداف ومستوى تحقيقها.

إن استراتيجية المعهد لم تأخذ بعين الاعتبار برنامج عمل وزارة تطوير القطاع للمدة 2016-2019، والذي تضمن محوري تطوير الموارد البشرية ونشر ممارسات الحوكمة والشفافية، ولم تأخذ بعين الاعتبار مخرجات التقرير التقييمي لجائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية للدورة الثامنة، وللدورات السابقة أيضاً، في ما يخص معيار الموارد البشرية الخاص بالجائزة، والذي يتضمن معايير فرعية تم على أساسها تقييم الجهات الحكومية. ولم يتم اعتماد هذا المعيار في إعداد الخطة الاستراتيجية للمعهد وخطته التدريبية التي لا ترتبط بشكل واضح مع مؤشرات الأداء في استراتيجية المعهد؛ وكأنها وثيقة منفصلة عن الاستراتيجية.

2. بالرجوع إلى الخطة الاستراتيجية لديوان الخدمة المدنية، من الملاحظ وجود هدف استراتيجي عن تمكين الموارد البشرية في القطاع العام، لا يتواءم مع دور المعهد الذي يعد الذراع التدريبية للقطاع العام.

3. من خلال مراجعة استراتيجية المعهد، يلاحظ أن خطة التدريب لم تُبنَ وفق تحليل مخرجات تقييم الأداء الفردي للموظف العام، والذي يتم تجميعه من خلال نظام معلومات الموارد البشرية الذي يعمل عليه ديوان الخدمة المدنية. كما أن هذه الخطة لم توضع على أساس تحليل الاحتياجات التدريبية واعتماداً على تجميع الجهود والمبادرات الإصلاحية في السنوات السابقة.

ورغم أن المعهد يُعدّ الجهة التدريبية والاستشارية للحكومة، إلا أنه ما زال يعمل بأطر عمل تقليدية ليست ذات أثر مباشر على الموظف وعلى القطاع العام بشكل شمولي، لم ينسق مع وزارة تطوير القطاع العام قبل إلغائها، وكذلك مع إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء، للوصول إلى نظرة شمولية عن واقع القدرات الوظيفية والمؤسسية التي تدعم جهود تطوير القطاع العام. كما لم يركز المعهد من خلال استراتيجيته على الجانب الاستشاري والدعم الفني للجهات من خلال إطلاق خدمات استشارية إدارية للجهات الحكومية ينفذها خبراء يعملون في القطاع العام تتم الاستفادة من خبراتهم في الدول العربية ومن خلال الشركات الاستشارية الأجنبية، وذلك من خلال بناء قاعدة الخبراء المدربين المحليين.

وما زال القطاع يعتمد على التدريب من خلال مراكز تدريب خاصة ومراكز تدريب حكومية أخرى، مما يُضعف دور معهد الإدارة العامة.

ومن جانب آخر اكتفى مركز الملك عبد الله الثاني للتميز، ومن خلال خطته التدريبية، على تنفيذ (رزمة) تدريب، تحتوي على مهارات إدارية روتينية، لا تساهم في جهود تطوير القطاع العام، كتطبيق مفاهيم الأداء المؤسسي والاستراتيجي، والتميز، وإعادة هندسة الإجراءات، وغيرها من البرامج التي يتم حصرها من التقارير التقييمية المتعددة.

4. من خلال مراجعة مخرجات دراسة تطوير المعهد المعدة من قبل (USAID)، يلاحظ أن الدراسة ركزت على بناء أهداف قابلة للقياس والتنفيذ؛ شملت ما يلي:

- توفير تدريب متخصص، والتركيز على تطوير الكفاءات المرتبطة بالإصلاح الحكومي.
- توظيف خبراء معترف بهم بهدف تطوير قدرات الموظفين الحالية على النحو الأمثل وإدارة عمليات المعهد التشغيلية وخطته.
- الوصول إلى جميع قطاعات الجهاز الحكومي بهدف بناء القدرات المؤسسية بالتعاون مع المنظمات الدولية.

5. ومن خلال مراجعة الوثيقة، يلاحظ أن هناك تركيزاً على ضرورة إعادة بناء الإطار التشغيلي للمعهد لتتّم الموازنة مع الجهات الحكومية ذات العلاقة بالإصلاح الإداري وإدارة الموارد البشرية.

4. التقرير التقييمي لجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية (الدورة الثامنة)

اشتمل التقرير التقييمي لجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية في دورته الثامنة (2016/2017) على نتائج تقييم الوزارات والمؤسسات الحكومية التي تنطبق عليها أسس الجائزة ومعاييرها، وتحليل نقاط القوة ومجالات التحسين؛ إذ تركّزت نقاط القوة على قيام عدد من الجهات الحكومية بتطبيق متطلبات المعايير الرئيسية للجائزة، مما ساهم -بشكل نوعي- في تأسيس ثقافة التميز المؤسسي، وتركزت فرص التحسين على ضرورة نضوج قياس مستويات الأداء الاستراتيجي والتشغيلي، وضرورة الاهتمام بالبعد الاستراتيجي للجهات، والتركيز على التطبيق الفعلي لمنظومة التميز. وقدم التقرير عدداً من التوصيات، والتي تُعدّ نتائج لتقييم الجهات الحكومية من منظور التميز المؤسسي، ومن أبرزها:

- رغم كل المحاولات التي نفذتها الحكومات السابقة في تطوير خطط وطنية ترسم مسار طريق واضح لتوجهات الدولة، إلا أنه لا يوجد مرجعية موحدة تحدد الإطار العام المتكامل لخطة وطنية متكاملة، تتضمّن الأجندة الوطنية للدولة؛ فتعدّد الخطط الوطنية مثل: «رؤية الأردن 2025»، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي، وخطط المبادرات ذات الأولوية، وخطة التنمية المستدامة لعام 2030، تعدّ مدعاة للتشتت وصعوبة التطبيق.

- لم تول قيادات الجهات الحكومية الاهتمام الأكبر بالخطط الاستراتيجية الخاصة بها، إذ لم يتمّ اعتبار الخطة الاستراتيجية للوزارة/ المؤسسة خريطة طريق للعمل، مما ساهم في تركيز الوزارات على الأعمال التشغيلية واليومية وتنفيذ المهام الرئيسية من دون التركيز على الفكر الاستراتيجي المرتبط بالأولويات الوطنية التي تحددها كتب التكليف السامي، وأي خطط وطنية أخرى، مما ساهم في ضعف الأداء العام الحكومي.

- ما زال عددٌ من القيادات يقودون مؤسساتهم بطريقة تقليدية، من دون الإلمام بإدارة المتغيرات السياسية والتقنية والاقتصادية والاجتماعية، والإلمام بالفكر الاستراتيجي والتشغيلي والتنفيذي، مما ساهم في تدني أداء الوزارات والمؤسسات.

- من خلال مخرجات تقييم الجهات الحكومية، أوصى التقرير بضرورة بناء خطة وطنية شاملة، على أن تصدر وفق قانون لتكون عابرة للحكومات وملزمة لها، وتكون المرجعية الوحيدة للدولة، إلى جانب إطلاق خطط وطنية قطاعية تبتثق من الخطة الوطنية الشاملة، يتم من خلالها تحديد الأولويات والتداخل والتشاركية بين الوزارات، وذلك من خلال مؤشرات وطنية استراتيجية، يلمسها القطاع الحكومي والمواطنون على أرض الواقع.
- بناء وتنفيذ برنامج يهدف إلى بناء القادة الحكوميين وتزويدهم بمهارات القيادة والاستراتيجية وإدارة الأداء، والعمل بروح الفريق، بهدف بناء قيادات نوعية مستقبلية لإدارة القطاع العام، يرافقها خطة وطنية لبناء قيادات الصفين الثاني والثالث، بحيث تضمن العدالة والشفافية وتكافؤ الفرص، وذلك ضمن معايير يتم من خلالها اختيار هذه الفئات.
- إعداد الخريطة الوطنية لتدريب الموارد البشرية وتنميتها في القطاع الحكومي، بحيث يتم الاستغلال الأمثل للموارد البشرية من خلال إطلاق برنامج وطني لبناء القدرات المؤسسية وفق أفضل الممارسات العالمية.
- في حال اهتمام الدولة وإيجاد آلية مراقبة للأداء الاستراتيجي، يتم العمل على ربط الأهداف الفردية للموظفين بالأهداف المؤسسية والاستراتيجية، من أجل تعزيز الربط بين الأداء الفردي وإنجازات الجهات.
- الأخذ بعين الاعتبار المشاريع الدولية التي تنفذها الجهات المانحة في مجال تطوير القطاع العام وبإشراف الحكومة وأن تكون ضمن الأولويات الوطنية التي تساهم بشكل فعال في تطوير القطاع العام، ومن خلال مراجعة نطاق عمل مشروع الدعم الفني للمتابعة والتقييم (META-JO25) يتضح أن العمل يشمل التوعية والإرشاد في بناء أطر تقييم الأداء الحكومي على رغم أن هذه المهمة ممكن تنفيذها من خلال معهد الإدارة العامة أو مركز الملك عبد الله الثاني للتميز وأن يتم استغلال المنح الدولية في بناء الأنظمة ذات الأولوية كبناء نظام الأداء المؤسسي للحكومة أو بناء نظام دعم اتخاذ القرار الحكومي.

ثانياً: مراجعة التوصيات المتعلقة بتطوير القطاع العام في تقرير حالة البلاد لعام 2018

قدّم تقرير حالة البلاد لعام 2018 توصيات لإصلاح القطاع العام وتطويره، توزعت على عدد من المحاور، وهي تكشف أن معاناة المؤسسات الحكومية من مشكلتي الإدارة والإرادة أكثر من معاناتها من المشكلة المالية، لأنه من الممكن تنفيذ العديد من المشاريع الإصلاحية والتطويرية من خلال الكفاءات العاملة والمؤهلة في القطاع العام بشكل خاص، والتي لا يتم الاستفادة منها في تطوير القطاع، مثلما لا يتم الاستفادة من الكفاءات الأردنية العاملة خارج الوطن في مجال التطوير والتحسين والجودة.

1. القيادات العليا

رغم إطلاق نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (3) لسنة 2013 وتعديلاته، بهدف اختيار القيادات العليا، إلا أن هناك قيوداً تصنعها الإجراءات الحكومية تمنع وصول القيادات المناسبة للمواقع المتقدمة، فالتقييم لا يتم وفق معايير تضمن الاختيار الأمثل للقائد الإداري، واللجنة الوزارية للاختيار والتعيين على الوظائف القيادية تتشكل من وزراء وأعضاء ليس لديهم القدرة والمهارة اللازمتين لتحديد إمكانيات المرشحين واختيارهم. وفي السياق نفسه، لم يتم توفير إطارين عام وخاص للكفايات الوظيفية القيادية، ولم يتم اعتماد الكفاءات الخاصة بالموقع الوظيفي بشكل محدد من أجل تحسين آليات اختيار القيادات الإدارية، وما زالت عمليات التعيين تخضع للضغوط رغم تطوير الإجراءات الداخلية، في الوقت الذي تحتاج فيه إجراءات تصفية المرشحين للدخول في المقابلة، والمعدة من قبل ديوان الخدمة المدنية، إلى مراجعة تتضمن تصميم الكفايات العامة والخاصة للوظائف القيادية.

يضاف إلى ذلك أن الحكومة لم تعمل على بناء آلية تقييم المرشحين وفق أفضل الممارسات العالمية، مثل تقييم (Leadership Assessment tool)، ومن خلال جهة حيادية تكون أداة من أدوات التقييم الأولي لشاغلي الوظائف العليا. كما أن الحكومة، ممثلة بمجلس الوزراء، لم تطلق أي مبادرة لتقييم أداء القيادات الإدارية، أو لبنائها وتدريبها وفق أفضل الممارسات العالمية، ليتم النهوض بمواقع العمل من خلال معهد الإدارة العامة، وبإشراف إدارة التطوير المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء.

2. الموارد البشرية

ما زالت آليات إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، ومن خلال ديوان الخدمة المدنية، كما هي ومن دون أي تعديل، فآليات التعيين تخضع لتعليمات الديوان الذي يحدد الدور التنافسي للمتقدمين استناداً إلى عامل الأقدمية؛ فرغم الامتحانات التنافسية الشكلية، إلا أن التعيين ما زال يتم بناء على أقدمية مقدم الطلب على الرغم من التركيز على تطوير الموارد البشرية في الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية.

وفي مجال تخطيط الموارد البشرية، لم يعمل ديوان الخدمة المدنية على تطبيق مفهوم تخطيط الموارد البشرية، وخطط الإحلال والتعاقب الوظيفي وقياس إنتاجية الموظفين، مما ساهم في خلق بيئة عمل غير صحية تؤثر سلباً على الأداء المؤسسي بشكل عام.

وفي مجال التدريب والتطوير، ما زالت الخطط التدريبية تُعدّ من دون تطبيق أفضل الممارسات في هذا المجال من أجل تحديد الاحتياجات التدريبية وفق مشاريع الجهات الحكومية ومبادراتها، وتحليل قدرات العاملين في هذه الجهات لتنفيذ المبادرات وإدارتها، واعتبار آليات تقييم الأداء الفردي للموظف من مدخلات الخطة التدريبية الفردية للموظف. وفي ظل ضعف قدرات معهد الإدارة العامة كذراع تدريبية وتمكينية للقطاع العام، ما زالت إمكانيات التدريب والتمكين الوظيفي متواضعة.

وفي مجال تقييم الأداء الفردي، ما زالت الحكومة تقيم أداء موظفيها وفق نماذج روتينية لا تعكس مدى تقييم أداء الموظف الفردي، ولا تعمل على تقييم الموظف بناء على الابتكار والإنجاز الذي يفوق التوقعات من الموظف، مما ساهم في عملية تقييم صُورية، لا تعكس مدى إنجاز الموظف وتقييمه وفق النتائج.

وفي مجال العدالة الوظيفية، يتوفر لدى القطاع، ومن خلال القوانين والتعليمات ذات العلاقة، العديد من الإجراءات التي تضمن العدالة للموظفين، إلا أن هناك تراخياً في تطبيق المنظومة على جميع الموظفين بشكل عادل، يتمثل في ضعف تطبيق جميع محاور المنظومة التي تؤثر على بيئة العمل، وقد انعكس ذلك على عدم وجود آلية واضحة لضمان تطبيق الإجراءات الحكومية في هذا المجال.

وفي مجال الإبداع والابتكار، رغم الجوائز على مستوى الدولة للموظف المثالي والموظف المتميز، إلا أن آليات التقييم ما زالت تركز على الإنجازات الاعتيادية، وغالباً الإضافية، لهذا فإن مفهوم الابتكار والإبداع بحاجة إلى التركيز من قبل الحكومة ليكون أسلوباً للعمل في حال أبدت الحكومة اهتماماً بهذا المحور، وذلك من خلال الاطلاع على الاستراتيجيات والخطط التشغيلية للجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع.

3. الترهل الإداري

نفذت الحكومة عدداً من الإجراءات الخاصة لترشيح الجهاز الحكومي، من أبرزها الإحالة على التقاعد لمن أنهى 30 عاماً في الوظيفة، وكذلك لمن أمضى فيها بين 25 و30 عاماً، لكن الترهل الإداري بمفهومه العلمي لا يرتبط بعدد الموظفين فقط، وإنما بالقوانين والإجراءات والعمليات الناظمة للعمل. وإذا كانت إجراءات الإحالة على التقاعد تهدف إلى معالجة الترهل الإداري، فإن الحكومة، ومن خلال ديوان الخدمة المدنية وإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء، لم تعمل على إطلاق خطط طويلة الأمد لمعالجة مكونات الترهل الإداري في الجهاز الحكومي، وهي خطط تشمل إعادة تقييم الإطار العام للكفاءات الوظيفية، وتوزيع الكادر الوظيفي وفق دراسات الإنتاجية، والترابط مع الخطط الاستراتيجية للجهات الحكومية. كما أن الحكومة لم تعمل على إعداد آليات وخطط للإحلال والتعاقب الوظيفي.

ومن الجدير بالذكر أن من مهام الحكومة نقل المعرفة الضمنية من الأفراد ذوي الخبرة في المهام الحساسة والفنية، إلى من يليهم من أفراد وموظفين، فإذا لم تقم الحكومة بتطبيق منظومة إدارة المعرفة المؤسسية (knowledge Framework) قبل عملية إحالة أصحاب الخبرات الفنية إلى التقاعد، بهدف نقل المعرفة إلى من يليهم، فإن هذا سيؤدي إلى افتقار الجهات الحكومية إلى الخبرة والمعرفة في المجالات الفنية والحساسة.

4. وزارة تطوير القطاع العام

عملت الحكومة على إلغاء وزارة تطوير القطاع العام، وهو ما كان أوصى به تقرير حالة البلاد لعام 2018، إلا أن مراجعة الخطة الاستراتيجية لإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات، الخلف القانوني والمؤسسي للوزارة، تكشف أن هذه الإدارة تعمل ضمن مبادرات متواضعة، وقد لا تكون بديلاً مناسباً عن الوزارة، مما أحدث فراغاً كبيراً في مرجعية تطوير القطاع العام، بخاصة بعد أن أعطت الإدارة انطباعاً بأن قياداتها وموظفيها قادرين على تنفيذ أجنادات تطوير القطاع العام وإصلاحه، خاصة برنامج أولويات الحكومة.

ولم تعمل الحكومة على تشكيل لجنة عليا لتطوير القطاع العام تضم الكفاءات والخبرات من القطاعين العام والخاص. وهي اللجنة التي ستكون المرجعية العليا في مراجعة أداء تطوير القطاع العام بحسب توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018.

كما لم تعمل الحكومة -بشكل مؤسسي- على استعادة موظفي القطاع العام من أصحاب الخبرة والكفاءة الذين غادروا خلال السنوات الماضية، ليكونوا نواة أدوات تطوير القطاع، بالرغم من الإشارة إلى ذلك في الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية (2016-2025) كمشروع وطني.

5. جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية

رغم أن جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، تعدّ أداة توجيهية للجهات الحكومية، تتضمن نقاط القوة وفرص التحسين، إلا أن مخرجات تقاريرها التقييمية ما زالت لا تحظى بالاهتمام من قبل القيادات الإدارية، ولم تعمل الحكومة على دعم مركز الملك عبدالله الثاني للتميز ومنحه الصلاحيات المناسبة ليكون جهة أساسية استشارية لتطوير القطاع العام، رغم بناء قاعدة من المقيمين المعتمدين في الجهات الحكومية. وفي المقابل، لم يعمل المركز على مراجعة معايير الجائزة لتكون إحدى أدوات تطوير القطاع وتطبيق الممارسات الفضلى والتميز المؤسسي.

6. إعادة دراسة برنامج الهيكلية

رغم إصدار المجلس الاقتصادي والاجتماعي دراسة «تقييم برنامج إعادة هيكلة الرواتب والعلاوات»؛ إلا أن الحكومة لم تعمل، ومن خلال الجهات ذات العلاقة، على الاستفادة من الدراسة، واعطائها الأولوية في تنفيذ أبرز نتائجها.

7. الاستراتيجيات والتخطيط الاستراتيجي

رغم ما ورد من توصيات في تقرير حالة البلاد لعام 2018، حول تقييم الاستراتيجيات وآليات عملها، إلا أن مفهوم التخطيط الاستراتيجي مرتبط حصراً بوحدة التطوير المؤسسي في الجهات الحكومية التي ذكرت سابقاً؛ إذ لا تُعدّ استراتيجيات الجهات الحكومية المرجعية الرئيسية لهذه الجهات ولا تُعدّ خريطة طريق لها في عملها، ولا يتم مراقبة أداء الجهات على أساسها، فما زالت الاستراتيجيات المعلنة تفتقر إلى الحد الأدنى من تطوير الاستراتيجيات وبنائها، بالإضافة إلى عدم مراقبة الأداء الاستراتيجي على مستوى الحكومة، وعدم اهتمام القيادات الإدارية بمفهوم التخطيط الاستراتيجي.

8. الحكومة الإلكترونية

ما زالت الحكومة؛ ومن خلال وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، وبرنامج الحكومة الإلكترونية، تعمل على مفهوم الخدمات الإلكترونية، لا مفهوم الحكومة الإلكترونية التي تتكون من المحاور (حكومة-حكومة، حكومة-مواطن، حكومة-قطاع الأعمال). ولم تعمل الحكومة على تحديد الخدمات ذات الأولوية للتحويل الإلكتروني، وإنما اكتفت بتحويل خدمات ليس لها عدد كبير من المستخدمين، ليتم بيان أثر التحويل الإلكتروني

للخدمات، وما زالت تعمل بمعزل عن إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات، وذلك لعدم وجود تنسيق مع وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة وفقاً لكل من وثيقة الخطة الاستراتيجية للإدارة وخطة وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

9. متابعة الأداء الحكومي

لا يوجد آلية مؤسسية لمتابعة الأداء الحكومي، وإنما إجراءات متابعة للإنجاز بحسب تقارير ترد من الوزارات. إذ يجب أن تركز عملية مراقبة الأداء الحكومي على متابعة تنفيذ الاستراتيجيات، والتي تحدد عمل الجهات الحكومية من خلال مؤشرات الأداء. وفي هذا الصدد، خلّت خطة إدارة التطوير المؤسسي والسياسات من أي مبادرة ذات علاقة بمتابعة الأداء الحكومي من خلال مؤشرات الأداء.

10. مركز دعم صنع القرار

لم تعمل الحكومة على بناء منظومة تدعم القرار الحكومي، إذ إن المبادرات السابقة بإنشاء وحدة دعم القرار في رئاسة الوزراء باءت بالفشل، ولم تحدث متابعة لإنجازها، بسبب تعاقب الحكومات وغياب المؤسسية عن هذه المبادرات. ومن خلال مراجعة خطة إدارة تطوير الأداء المؤسسي، لم يتضح وجود مبادرة لإنشاء مركز لدعم صنع القرار، ليكون المركز الإرشادي والداعم لعملية اتخاذ القرار الحكومي كما هو معمول به في مصر مثلاً، إذ يُعدّ المركز الذراع الرئيسية للمعلومات وعملية صنع القرار.

ثالثاً: النظرة المستقبلية التي يجب التوجه نحوها اعتماداً على الاستراتيجيات

تتضمن استراتيجيات وخطط الجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع العام ما يلي:

1. الخطة التشغيلية لإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات.
2. الخطة الاستراتيجية لديوان الخدمة المدنية للمدة 2017-2019.
3. الخطة الاستراتيجية لمعهد الإدارة العامة (2018-2020).
4. خطة تطوير معهد الإدارة العامة لعام 2018.
5. الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية (2016-2025)

ومن خلال مراجعة هذه الاستراتيجيات والخطط، يتضح أن النظرة المستقبلية لتطوير القطاع العام في ظل الاستراتيجيات التي تعمل الجهات الحكومية عليها، لا تساهم مساهمة فعّالة في تطوير حقيقي للقطاع، وبيان أثر التطوير على أرض الواقع؛ إذ اتسمت الاستراتيجيات بتنفيذ مهام المؤسسات أو إطلاق مبادرات ومشاريع من دون تحليل الأثر الناتج عن تنفيذها بهدف بناء نظرة مستقبلية تهدف إلى تطوير القطاع.

وفي ما يلي عدد من المقترحات التي من شأنها تجاوز المعوقات المستقبلية التي تحول دون تطوير القطاع بكفاءة وفعالية:

- توحيد إطار عمل متكامل وبنائه لتوحيد جهود تطوير القطاع العام ضمن خطة استراتيجية متكاملة محددة بالأهداف الاستراتيجية والمبادرات والمشاريع ذات الأثر المباشر على تطوير القطاع، يحكمها مؤشرات أداء استراتيجية (SKPIs) يتم من خلالها تقييم أداء الاستراتيجية، ويشرف على تنفيذها لجنة عليا (أو مجلس أعلى / المجلس الأعلى لتطوير القطاع العام)، ترتبط مع رئيس الوزراء مباشرة وفق ما جاء في تقرير حالة البلاد لعام 2018.

- أن تصبح الخطة التشغيلية لإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات توجّهاً استراتيجياً يتم من خلاله تطوير القطاع العام، وهذا يستدعي مواءمتها مع الجهود المبذولة من الجهات الحكومية ذات العلاقة (ديوان الخدمة المدنية، وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، معهد الإدارة العامة، ديوان المحاسبة، هيئة النزاهة ومكافحة الفساد)، بالإضافة إلى بناء إطار عمل متكامل تتشارك في تنفيذ مشاريعه ومبادراته جميع الجهات الحكومية.

- مراجعة الاستراتيجيات الخاصة بالجهات ذات العلاقة بالقطاع العام، وضمان المواءمة والتوافق مع المهام والمسؤوليات المناطة بها، بحيث يتم بناء استراتيجياتها وفق المهام والمسؤوليات بحسب قوانينها وأنظمتها، واعتماداً على التوجهات الوطنية.

- الاستغلال الأمثل لجهود مركز الملك عبد الله الثاني للتميز، بوصفه الجهة الإرشادية لتطوير القطاع العام، وتركيز عمله على التقييم وإصدار تقارير التقييم الفاعلة، والتي تتضمن توصيات للجهات الحكومية بالاستفادة من فرص التحسين الواردة في التقارير.

- إعادة النظر في مسؤولية تنفيذ محاور تطوير القطاع العام، لتقوم المؤسسات والجهات الحكومية الأخرى -صاحبة الاختصاص- بتنفيذها، بحسب ما تمّ توضيحه في التوصيات.

- تجاوز الضعف وغياب المؤسسة في عملية التنسيق ما بين جميع الجهات الحكومية المعنية، ووضع آلية تضمن مشاركة جميع الجهات في الجهود والمبادرات بشكل مؤسسي، ومتابعة المبادرات والمشاريع من قبل جهة تضمن سير العمل، إذ تطبق الدول منظومة «مكتب إدارة المشاريع» ليكون المسؤول عن الإنجاز والتنسيق.

ومن خلال ما تقدم، فإن النظرة المستقبلية لتطوير القطاع العام في ظل عدم التنسيق والمواءمة مع الاستراتيجيات المنبثقة من الجهات الحكومية ذات العلاقة، وكذلك جميع الاستراتيجيات المعلنة في الدولة، وعددها يزيد على 34 استراتيجية في المجالات كافة؛ ترى أن الإنجاز والأثر سيبقيان محدودين ولا يعكسان مستوى طموح الدولة وتوجهاتها في هذا المجال، وستبقى الاستراتيجيات تاليفاً يقوم به مجموعة من الموظفين من دون تطبيق متطلبات التخطيط الاستراتيجي، ويتم اعتمادها كوثائق لغايات الاستعراض الإعلامي أو لمتطلبات أخرى لا تُعكس على أرض الواقع كأداة تنفيذ وأداء فعلي.

وبناء على ذلك؛ على الحكومة تحديد الأولويات في تطوير القطاع، وأن تتجاوز الأساليب القائمة والتوجهات الحالية فكرة الاعتماد على تنفيذ مبادرات ومشاريع ليست ذات أولوية وليست أساسية، ليتسنى بعد ذلك، وبالتتابع، إطلاق المبادرات والمشاريع ذات الأثر المباشر، والمشاريع التشاركية.

وبهدف تحديد أولويات وطنية لتطوير القطاع العام ليشمل جميع الجهات في الجهاز الحكومي، على الحكومة العمل على:

أولاً؛ تقييم التشريعات والأنظمة ذات العلاقة بالقطاع العام، بما يشمل مراجعة أنظمة الجهات ومسؤوليتها ومهامها. فعلى الحكومة البدء بتقييم واقع الوظيفة العامة، خاصة الوظائف القيادية، للوصول بتدرج إلى المستوى التنفيذي والتشغيلي للوظيفة العامة، ومراجعة المهام والمسؤوليات المناطة بالجهات الحكومية ذات العلاقة، وتحديد رسالة واضحة لكل جهة تعمل من خلالها بتشاركية مع جميع الوزارات والجهات. فعلى سبيل المثال، يجب أن يكون دور إدارة التطوير المؤسسي والسياسات، رسم السياسات ومراقبة إنجاز الوزارات في مجال التطوير، لكنها في حقيقة الأمر تمارس مهاماً تنفيذية ليست من مهامها وليس لديها القدرة على تنفيذها بالشكل الأمثل في ظل قدراتها المؤسسية والوظيفية الحالية. وكذلك الحال بالنسبة إلى ديوان الخدمة المدنية الذي يعمل وفق مفهوم الموارد البشرية الحكومي القائم منذ سنوات من دون تحديث لتطبيق أفضل الممارسات في التوظيف والاستقطاب وتقييم الأداء وقياس الإنتاجية للموارد البشرية؛ فليست لديها القدرة الوظيفية والمؤسسية على تطبيق أفضل الممارسات، ويعود ذلك إلى الأسلوب والثقافة المؤسسية السائدة للديوان منذ سنوات. وما ينطبق على هاتين الجنتين ينطبق على معهد الإدارة العامة.

ثانياً: بناء إطار تشاركي حكومي (Government Stakeholder Framework)، بإشراف عالي المستوى، وذلك للإشراف على خطة عمل واضحة لتطوير القطاع العام، والعمل ضمن منظومة شراكة استراتيجية تضم جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية وفق منهجيات مكتب إدارة المشاريع (PMO) لضمان انعكاس التنفيذ على أرض الواقع، وهذا سيؤدي إلى تكاثف الجهود، وتقليل الكلف المالية لمشاريع التطوير، وتركيز الجهات على مهامها ومسؤوليتها بعد مراجعتها.

ثالثاً: بناء منظومة مراقبة ومتابعة الأداء الاستراتيجي للدولة، والتي تشمل مراقبة أداء الوزارات من خلال مراقبة أداء خططها الاستراتيجية، وتفعيل آلية التكريم في حال تحققت المستهدفات الاستراتيجية، والمساءلة والمحاسبة في حال عدم تحقيقها. وأن تشمل المنظومة مراقبة أداء الخدمات المقدمة للجمهور ضمن مؤشرات تضمن الجودة والوقت ورضا الجمهور. بالنزول (Cascading Down) إلى مستويات الأداء الفردي للموظف العام بمستوياته كافة (الاستراتيجي، والتنفيذي، والتشغيلي) والمرتبطة -أساساً- بالخطتين الاستراتيجية والتشغيلية للوزارة/ المؤسسة؛ إذ يتم توزيع موظفي الوزارات على المبادرات والمشاريع والخدمات، وهذا أبسط تطبيق للنظريات الإدارية، خصوصاً نظرية المنظمة (Organization Theory)، وذلك للإجابة عن التساؤل: «من الذي سيعمل على تنفيذ الاستراتيجية أو الخطة التشغيلية؟». ومن شأن هذا التوجه أن يضمن الإنجاز والأداء للجهات الحكومية، ومراقبة الأداء الاستراتيجي والفردي للموظف العام، ويساهم مساهمة مباشرة في تطوير أداء الخدمات الحكومية المقدمة، إذ ستقوم الحكومة -وبأسلوب ممنهج ومؤسسي- بإجبار الجهات الحكومية على تطوير خدماتها ومؤشرات أدائها (مدة تقديم الخدمة، سهولة تقديم الخدمة، جودة الخدمة، ترابط الخدمة مع جهات حكومية أخرى، وغيرها من المؤشرات).

وسيعمل هذا التوجه على رسم خريطة الطريق لكل الجهاز الحكومي، ليقوم بواجباته ومهامه وفق منظومة أداء، ويعمل على بث روح المنافسة وإطلاق الابتكار والإبداع في الإنجاز والتطوير، ويركز على تحويل التقرير التقييمي لجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية إلى خطة للتطوير والتحسين بحيث تكون مدخلاً للتقييم الذاتي للجهات الأخرى. ومن جهة أخرى، وانطلاقاً من أن وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة هي الجهة الممكنة لا المنفذة للحكومة الإلكترونية؛ يتيح إطلاق المنظومة تقييماً حقيقياً للخدمات الحكومية المقدمة للجمهور، وتبني خطط التحول الإلكتروني ويُقاس مستوى التحول في الجهات الحكومية ضمن هذه المنظومة، مما يساعدها على بناء مفهوم الحكومة الإلكترونية (حكومة-حكومة، حكومة-مواطن، حكومة-قطاع الأعمال) بدلاً من الاكتفاء بمفهوم الخدمات الإلكترونية (e-services). كما تعمل المنظومة على

تفعيل وتطبيق إمكانات التحول إلى الحكومة الإلكترونية وفق أفضل الممارسات المطبقة. وعلى الحكومة بناء منظومة معلومات متكاملة، تُعنى بإدارة موارد الدولة (Government Resources Planning-GRP)، على غرار القطاع الخاص ومؤسساته (ERP). وستكون هذه المنظومة مركز تعاملات الحكومة في جميع المجالات.

ومن خلال بناء نظام إدارة الموارد الحكومية (GRP) لإدارة جميع المهام الحساسة والسرية في بعض الأحيان على جميع المستويات الحكومية، والتي تشمل -على سبيل المثال- الإدارة المالية والرواتب والموجودات الثابتة، وإدارة الموارد البشرية وشؤون الموظفين، وإدارة الوثائق والأرشيف والمستودعات والمشتريات، وإدارة النقلات والمركبات، بالإضافة إلى إدارة سير العمل وعمليات التواصل والمشاركة وغيرها.

إن توفير المنظومة يعطي مباشرة رؤية وإطلاعاً داخل الجهات الحكومية، وتحديدًا للمديرين والمسؤولين التنفيذيين ومخططي الموارد، وذلك لمساعدتهم في اتخاذ القرارات الاستراتيجية الفعالة، وبالتالي تحقيق أهداف العمل الرئيسية. وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار الأنظمة الفرعية العاملة في الدولة، مثل: النظام الموحد للموارد البشرية، ونظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) المرتبط مع كل من وزارة المالية، ودائرة الموازنة العامة، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ودائرة الأبنية الحكومية، وجهات أخرى.

إن الممارسات الفضلى في هذا المجال لتفادي التغييرات في الحكومات والإدارات العليا، تتم من خلال استحداث جسم إداري يحاكي ما هو معمول به في تجارب عالمية ناجحة؛ ففي دولة الإمارات العربية المتحدة، هناك ثلاثة قطاعات تتبع إلى المدير العام لمكتب رئاسة الوزراء، أحدهما قطاع مراقبة الأداء الحكومي. وفي سنغافورة، ترتبط هيئة الأداء الحكومي بمجلس الوزراء. وفي بريطانيا، ترتبط الهيئة بمدير مكتب رئاسة الوزراء (Prime Minister office). وفي الأردن، ينبغي أن ترتبط إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات برئيس الوزراء مباشرة، ويكون مسؤولها الأول برتبة وزير، يتمتع بصلاحيات واسعة توازي صلاحيات رئيس ديوان المحاسبة. وفي المضمون، ينبغي أن تُعنى هذه الإدارة بمراقبة الأداء المؤسسي الحكومي، وتشرف على اعتماد استراتيجيات الوزارات ومؤشرات الأداء الاستراتيجي، وضمان بناء الاستراتيجيات للتوافق مع توجهات الدولة وكتب التكليف السامي للحكومة وأي وثائق وطنية (الأجندة الوطنية في السابق، ورؤية الأردن 2025... إلخ)، واعتماد مصفوفة الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية المالكة للخدمات، وتصميم مؤشرات أداء رئيسية للخدمات معتمدة لجميع الخدمات ليتم مراقبة أدائها، إذ لا تستطيع إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات القيام بهذه المهام، لأسباب من بينها: عدم وضوح سلطة الإدارة، وضعف الإمكانيات الإدارية، وضرورة رفد الإدارة بالخبرات الإدارية المتميزة ذات الخبرة في التطوير المؤسسي.

وينبغي أن يتضمّن التشكيل الإداري لهذه الإدارة مهمة تنفيذية وفنية ورقابية من خلال فريق متخصص بالأداء الاستراتيجي، يُرَفَد من قبل الموظفين العاملين في القطاع الحكومي، وضمن معايير فنية وكفاءة محددة، ليقوم بمهمة المراجعة والمتابعة والمراقبة. ويُتَوَقَّع أن يساهم هذا التشكيل في إدارة التطوير المؤسسي والسياسات، كون هذه الإدارة جهة إرشادية استشارية ممكنة في مجال إعداد الأدلة الإرشادية والسياسات التنظيمية، وأدوات التطوير الإداري والمؤسسي، وذلك بالتعاون مع معهد الإدارة العامة بعد مراجعة هيكله التشغيلي.

وستُمارس هذه الإدارة بالتنسيق مع وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، مراقبة خطط التحول الإلكتروني للخدمات الحكومية بالارتباط المباشر مع خطط التطوير للخدمات، ونسب التحول، وتحديد أولويات الخدمات القابلة للتحول، وبحيث يتم التركيز على تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية داخل الجهات، وعلاقة الجهات الحكومية مع بعضها بعضاً (G2G).

كما ستُمارس الإدارة دراسات الرأي من خلال طرف ثالث، لقياس مستوى رضا المتعاملين عن الجهات الحكومية، وكذلك مستوى رضا الموظفين، وبحيث يكون هذا أداة تقييم لإنجاز الجهات، وللتحسن والتطوير في أداؤها. وينبغي اعتماد مخرجات تقرير جائزة الملك عبدالله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية، ونتائج دراسات الرأي، بوصفها أبرز المدخلات في التطوير المؤسسي.

الخلاصة

أتضح، ومن خلال مراجعة تقرير حالة البلاد لعام 2018، أن الإجراءات التي تمت خلال عام 2019 لتنفيذ توصياته، لم تُعكس انعكاساً واضحاً ضمن خطط الجهات ذات العلاقة واستراتيجياتها، كما أن تعدد المرجعيات والاستراتيجيات غير المترابطة وغير المتوائمة مع التوجهات الوطنية ذات العلاقة بالإصلاح الإداري، ساهم في عدم وجود أثر مباشر على تطوير القطاع العام.

ومن خلال الرجوع إلى أولويات الحكومة «على خطى النهضة» (2019-2020) في مجال التطوير الإداري؛ والتي حددت محور «رفع كفاءة القطاع العام والقضاء على الترهل الإداري»، تم توضيح المحور كما يلي:

«يعدّ رفع كفاءة القطاع العام أولوية وطنية ومتطلباً أساسياً لتعزيز الوصول إلى دولة الإنتاج وإعطاء الدور للقطاع الخاص والمجتمع المدني ليكونوا شركاء فاعلين في التنمية مع الحكومة. ويعدّ ترشيح الجهاز الحكومي خطوة ضرورية لمعالجة الترهل على المستوى الكلي للجهاز الحكومي من خلال عمليات إعادة الهيكلة التي تهدف إلى تقليص حجم الجهاز الحكومي بمكوناته المختلفة، من مؤسسات ووزارات ودوائر حكومية، وإلغاء الازدواجية والتداخل والتكرار في المهام التي تنفذها الحكومة، وضبط التوسع في إنشاء المؤسسات المستقلة، واقتصار وجودها على الحالات التي تتطلب طبيعة عملها ذلك فقط، ومأسسة استخدام الأنماط المؤسسية المختلفة للدوائر الحكومية وتنظيمها وربطها مع طبيعة المهام والأدوار والممارسات الفضلى لحكومتها. وستسعى الحكومة إلى تحسين نوعية الخدمات الحكومية المقدمة للمواطن وتحقيق تكاملية المؤسسات الحكومية وإطلاق الخدمات الإلكترونية، وستسعى إلى تحسين تجربة المواطن عند زيارته للدوائر الحكومية للحصول على الخدمة، بالإضافة إلى ضرورة أن تتمتع مراكز تقديم الخدمات ببنية تحتية ملائمة وبيئة مواتية لتقديم الخدمة تضمن توافر وسائل الراحة والاحتياجات الإنسانية، مثل: مقاعد الانتظار، والدور الآلي، ودورات المياه، والتسهيلات اللازمة لحصول جميع الفئات على الخدمة (ذوو الاحتياجات الخاصة، كبار السن... إلخ)، فضلاً عن وجود موظفين مؤهلين ومدربين على تقديم الخدمة والتعامل بلباقة ومهنية مع متلقي الخدمة».

ولترجمة هذه الأولوية، أعلنت الحكومة أنها ستقوم بتنفيذ الإجراءات التالية:

1. ترشيح الجهاز الحكومي: تقليص حجم الجهاز الحكومي بمكوناته المختلفة من مؤسسات ووزارات ودوائر حكومية.
2. إعداد سياسة الاستخدام الأمثل للموارد البشرية وتطبيقها، بهدف مأسسة عمليات

- إعادة توزيع الموظفين بحسب حاجة الدوائر الحكومية كمّاً ونوعاً، وبما يضمن الأمان الوظيفي والحماية الاجتماعية كموظف حكومي ومواطن أردني حقوقه مصونة.
 3. تطوير 70 مركزاً وصيانتها وتجهيزها، لتقديم خدمة تابعة للدوائر الحكومية التي تقدّم خدمات مباشرة للمواطنين.
 4. تطوير قدرات 1000 موظف من موظفي المكاتب الأمامية أو مقدمي الخدمات وتأهيلهم فنياً.
 5. تطوير معايير عامة لتقديم الخدمات الحكومية، ومؤشرات أداء على مستوى المراكز الخدمية.
 6. تعزيز مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني والبلديات في تقديم الخدمات الحكومية (التعهدات)، بما يسهم في رفع جودة الخدمة المقدمة، وتعزيز إمكانية الوصول لها في المحافظات، وخصوصاً في الأطراف⁵
- وبناءً على ذلك، وبهدف تحقيق أولويات الحكومة، يجب أن تنعكس الإجراءات السابقة في خطة إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات كمشاريع، إلا أن الإدارة تعمل بشكل منفصل عن وثيقة أولويات الحكومة «على خطى النهضة» (2019-2020)، والسؤال الجدير بالطرح: من هي الجهة المسؤولة عن التنفيذ؟ مع الإشارة إلى أن الجهود السابقة للدولة في مجال تطوير القطاع العام، من مبادرات ومحاور واستراتيجيات وخطط عمل، لم يكتب لها جميعاً النجاح بشكل شمولي، باستثناء تنفيذ عددٍ من المبادرات التي كان أثرها غير مباشر على تطوير القطاع العام.

التوصيات

1. وضع إطار عمل متكامل لتطوير القطاع العام، تكون مرجعيته رئيس الوزراء من خلال مجلس أعلى لتطوير القطاع. فقد تضمنت الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية (2016-2025)، الدعوة إلى إنشاء مجلس أعلى للموارد البشرية تكون مهمته تطوير الموارد البشرية الحكومية. ومن شأن إنشاء مجلس أعلى لتطوير القطاع العام أن يقوم بتنفيذ خطة وطنية شاملة محددة بمؤشرات أداء استراتيجية، ويبنى مشهداً متكاملًا للجهاز الحكومي، ويشرف على التوجهات الاستراتيجية وتحديد المسؤوليات، ويقر استراتيجيات الجهات ذات العلاقة لضمان الموازنة وتكثيف الجهود وعدم الازدواجية. وأيضاً أن يتم تصميم مؤشرات تحاكي مؤشرات التنافسية العالمية والتقارير الدولية ذات العلاقة، وأن تقوم الجهات الحكومية بدور واضح وفعال.

وفي ما يلي المقترح الخاص بمهام المجلس الأعلى لتطوير القطاع العام في حال إنشائه:

- تُنشط استحداث تشكيل إداري بمستوى عال يرتبط مع رئيس الوزراء (التفاصيل المذكورة في النظرة المستقبلية)، يُعنى بإدارة مراقبة الأداء الحكومي، ومتابعة تنفيذ مبادرات «رؤية 2025»، ومراجعة استراتيجيات الجهات الحكومية، واستحداث إدارة تنفيذية بمستوى وظيفي عال تُعنى بتطوير أداء الخدمات الحكومية ومراقبته بالتنسيق مع وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، ومراجعة مهام إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات لتكون معنية بإعداد الأدلة والسياسات المؤسسية والتنظيمية، وإعادة هندسة الإجراءات للخدمات ذات الأولوية، وتطوير نموذج إدارة التغيير وإدارة التغيير التكنولوجي، والعمل على تطبيقه (التحول إلى الخدمات الإلكترونية).
- العمل على بناء نظام معلومات أداء الحكومة، يتم من خلاله توثيق الاستراتيجيات ومؤشرات الأداء ودورية التدقيق على الجهات الحكومية حول مدى الالتزام بتنفيذ الاستراتيجية.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي: متابعة مؤشرات التنافسية والتقارير العالمية والتنسيق بإدارة المؤشرات العالمية على الوزارات كل بحسب اختصاصه.
- معهد الإدارة العامة: بالرغم من استحداث مركز القيادات الحكومية ضمن الهيكل التنظيمي للمركز، على المعهد العمل على إطلاق برنامج قيادات الأردن الحكومية ضمن أفضل الممارسات بالشراكة مع معاهد الإدارة العامة العربية وكليات الإدارة، والتركيز على تنفيذ تدريب الوزارات على إدارة العمليات، وهندسة الإجراءات، ومهارات الأداء المؤسسي، ومهارات خدمة العملاء، وبناء القدرات للتحول

- الإلكتروني، ومهارات الابتكار والإبداع، واعتبار الخطة التدريبية للحكومة واحدة من مخرجات تقارير جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية وتقارير تقييم الأداء الوظيفي الصادرة من ديوان الخدمة المدنية.
- وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة: بناء منظومة تقييم إمكانات الحكومة الإلكترونية؛ ليتمّ تقييم إنجاز التحول الإلكتروني في الوزارات للخدمات الحكومية، على أن يكون التشكيل الإداري المذكور سابقاً هو المرجعية في ذلك.
 - ديوان الخدمة المدنية: بناء منظومة إمكانات الموارد البشرية، وتطوير آليات تقييم الأداء الوظيفي، والعمل على متابعة ربط الأهداف الفردية للموظف مع الأهداف الاستراتيجية لضمان تحقيق الجهاز الحكومي أهدافه من خلال قدراته المؤسسية، وبالأخص موارده البشرية، وقياس مستوى الإنتاجية للموظف العام.
 - ديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد: بناء منظومة حوكمة القطاع العام، وتحديد مؤشرات حوكمة المؤسسات الحكومية ومكائنها، والعمل على تقييمها بشكل سنوي.
 - دائرة الموازنة العامة: مراقبة نسب الالتزام بالميزانيات المعتمدة وفق المؤشرات العالمية.
 - مركز الملك عبد الله الثاني للتميز: الجهة الإرشادية للجهات الحكومية في تطبيق آليات تطوير القطاع العام وتميزه، من خلال مراجعة معايير الجائزة وإعداد تقارير ذات قيمة مضافة للجهات، تُعكس على شكل خطط عمل تصحيحية وتحسينية.
2. بناء المنظومة الوطنية لإدارة الأداء المؤسسي، إذ أصبحت الحاجة ملحة إلى بناء برنامج وطني لإدارة الأداء على المستويات الثلاثة (الوطني، والقطاعي، والمؤسسي)، تحدّد فيه المؤشرات الوطنية والاستراتيجية، والأخذ بعين الاعتبار المؤشرات العالمية، مثل مؤشرات التنافسية العالمية، وأي مؤشرات تصدر من التقارير الدولية المعتمدة، والتي توضح صورة الدولة الحقيقية في التقارير الدولية شريطة أن تتبع إلى «الجسم الإداري» الذي ورد تفصيله سابقاً.
3. معالجة آليات اختيار القيادات الإدارية المتمثلة بالأمناء العاميين والمديرين العاميين، ويتمّ ذلك من خلال تقرير تقييم جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية، بحيث يتمّ تحديد أبرز نقاط الضعف لدى الأمناء العاميين في مجال تحديد التوجه الاستراتيجي للوزارة/ المؤسسة، وتوافر الإمكانيات القيادية لديهم لتشمل التفكير الاستراتيجي والأداء المؤسسي، لذا من الضرورة إعادة النظر في اختيار القيادات الإدارية وتطبيق أفضل الممارسات بشفافية وعدالة.

4. مراجعة المهام والمسؤوليات المناطة بإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات، ومراجعة خطتها التشغيلية أيضاً، وإعادة النظر بالمهام الموكلة إلیها وفقاً لما ورد في التوصية الأولى سابقاً. وفي حال بقاء الإدارة، فمن الضروري أن تأخذ بعين الاعتبار تحليل الجهات ذات العلاقة بالأهداف الاستراتيجية، وبيان دور الشركاء، والمواءمة مع استراتيجيات الجهات الحكومية الأخرى، وأن تكون الأهداف ذكية قابلة للقياس والتنفيذ، وذات مؤشرات أداء نوعية، مع ضرورة رفق الإدارة بالكفاءات المتخصصة، واعتبارها جهة ممكنة لا تنفيذية، هدفها تعزيز إمكانات الأداء المؤسسي والتنسيق مع الجهات الحكومية للتنفيذ.

5. مراجعة مهام ديوان الخدمة المدنية ومسؤولياته، والمواءمة مع استراتيجيته المعلنة، وبناء مؤشرات أداء حقيقية تقیس مدى التنفيذ الفعلي للاستراتيجية، وأن يكون تركيز الديوان على بناء قواعد إدارة الموارد البشرية وتخطيطها، وبناء خطط الإحلال والتعاقب الوظيفي ومتابعتها، وتطوير آليات التوظيف وتقييم الأداء الفردي.

6. بناء قاعدة بيانات بخبراء تطوير القطاع بالتنسيق مع مركز الملك عبد الله الثاني للتميز، ومعهد الإدارة العامة، ليتم التعاون معهم في مشاريع التطوير والتحسين والتدريب لموظفي القطاع العام، وبحيث يكون المعهد هو الممكن في بناء القدرات المؤسسية للقطاع الحكومي.

7. بناء منظومة قياس قدرات الجهات الحكومية وتقييمها، بحيث تشمل:

- مؤشرات ذات علاقة بالموارد البشرية: إذ يتم تقييم الجهات الحكومية من خلال ديوان الخدمة المدنية، والذي يُصدر تقارير التقييم ونسب المؤشرات بشكل سنوي.
- مؤشرات ذات علاقة بالتحول الإلكتروني، ويتم من خلالها بناء منظومة مؤشرات تجبر الجهات الحكومية على تنفيذ التحول الإلكتروني للخدمات بعد اعتمادها من إدارة تطوير الخدمات الحكومية ومراقبتها.
- مؤشرات ذات علاقة بالابتكار والإبداع، ويتم من خلالها إجبار الجهات الحكومية على تطبيق الابتكار في الجهات الحكومية، من خلال قياس مستوى التطبيق وفق المؤشرات العالمية الخاصة بالابتكار، والعمل على تقييم الجهات الحكومية من خلال مركز الملك عبد الله الثاني للتميز.
- مؤشرات ذات علاقة بالمالية، بحيث يتم بناء مؤشرات تقیس مستوى الالتزام بمتطلبات تنفيذ الميزانية وبنودها، وذلك من خلال دائرة الموازنة العامة.

- مؤشرات ذات علاقة بالحوكمة المؤسسية، وذلك ببناء منظومة مؤشرات تقيس مستوى التزام الجهات الحكومية بالقوانين والتعليمات، وأسس الرقابة الداخلية، ويتم ذلك من خلال ديوان المحاسبة أو هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.
- تدرج جميع المؤشرات في نظام المعلومات الخاص بأداء الدولة الوارد ذكره في هذه المراجعة.
- 8. إن عملية تطوير القطاع العام هي نتاج جهد وطني متكامل، وهي تحتاج إلى التنسيق وتكثيف الجهود والاستغلال الأمثل للقدرات المؤسسية في القطاع الحكومي، من دون أي كلف مالية أو التزامات، بحيث يتم تنفيذ العملية من خلال بناء إطار عمل متكامل يشرف على تنفيذه أعلى المستويات في الدولة.
- 9. أن تعمل الحكومة، ومن خلال الإدارة المتخصصة التي طُرحت في التوصيات، على تطوير الخدمات الحكومية وفق أفضل الممارسات العالمية، وتطبيق أنظمة جودة الخدمات مثل الحيود السداسي، وتطبيق تجارب دولة الإمارات في هذا المجال.
- 10. أن تعمل الحكومة على بناء شراكات استراتيجية مع معاهد عربية متميزة في مجال الإدارة الحكومية، مثل كلية محمد بن راشد للإدارة الحكومية، ومعهد الإدارة العامة في البحرين، للاستفادة من تجربة بناء قيادات الصفين الأول والثاني في قطاعات الدولة.
- 11. أن تعمل الحكومة على تطوير مفهوم مراكز الخدمة الشاملة، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالخدمات الأساسية للمتعاملين، والاستغلال الأمثل لموجودات شركة البريد الأردني، من خلال مكاتب البريد المنتشرة في جميع المواقع، لتكون نواة لمراكز خدمة حكومية يتم من خلالها بناء نموذج لتقديم الخدمات الحكومية، على أن تكون معظم الخدمات الحكومية محوسبة.
- 12. وفي مجال السياسات والتشريعات ذات العلاقة بحوكمة القطاع العام، ينبغي العمل على متابعة مدى التزام الجهات الحكومية بالسياسات وإصدار التقارير التقييمية -كما هو معمول به في تقرير ديوان المحاسبة- مما سيساعد في تطبيق منظومة متكاملة تخدم القطاع العام.



المجلس الاقتصادي والاجتماعي



تقرير حالة البلاد 2019

الملاحق



المجلس الاقتصادي والاجتماعي 

تقرير حالة البلاد 2019

الملحق رقم (1)

**أسماء الوزراء المعيّنين والمستقيين
في التعديلات على حكومة
دولة د. عمر الرزاز**



الملحق رقم (١)
أسماء الوزراء المعيّنين والمستقبليين في التعديلات على حكومة دولة د. عمر الرزاز

التعديل الأول				
التعيين				
التسلسل	الاسم	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
1.	معالي الدكتور بسام سمير شحادة التلهوني	وزير العدل	2018/11/10	
2.	معالي الدكتور عزمي محمود مفلح محافظة	وزير التربية والتعليم ووزير التعليم العالي والبحث العلمي	2018/11/10	2018/1/11
3.	معالي الدكتور غازي منور تركي الزين	وزير الصحة	2018/11/10	2019/9/5
4.	معالي الدكتور محمد سليمان عبد الله أبو رمان	وزير الثقافة ووزير الشباب	2018/11/10	2019/7/11
5.	معالي السيدة بسمة موسى اسحق اسحاقيات	وزيرة التنمية الاجتماعية	2018/11/10	
6.	معالي السيدة مجد محمد عبد الكريم شويكة	وزيرة دولة لتطوير الأداء المؤسسي	2018/11/10	2019/22/1
7.	معالي المهندس إبراهيم صبحي امحمد الشحاحدة	وزير الزراعة ووزير البيئة	2018/11/10	2019/7/11
8.	معالي المهندس راند مظفر رفعت أبو السعود	وزير المياه والري	2018/11/10	
9.	معالي المهندس فلاح عبد الله هاجس العموش	وزير الأشغال العامة والإسكان	2018/11/10	
الاستقالة				
التسلسل	الاسم	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
1.	معالي الدكتور عادل عيسى علي الطويسي	وزير التعليم العالي والبحث العلمي	2018/14/6	2018/11/10
2.	معالي الدكتور عزمي محمود مفلح محافظة	وزير التربية والتعليم	2018/14/6	2018/11/10
3.	معالي الدكتور عوض عبد البخيت «أبو جراد المشاقبه»	وزير العدل	2018/14/6	2018/11/10
4.	معالي الدكتور محمود ياسين «الحاج طه» الشيباب	وزير الصحة	2018/14/6	2018/11/10
5.	معالي السيد مكرم مصطفى عبد الكريم القبسي	وزير الشباب	2018/14/6	2018/11/10
6.	معالي السيد نايف حميدي محمد الفايز	وزير البيئة	2018/14/6	2018/11/10
7.	معالي السيدة بسما محمد يوسف النصور	وزيرة الثقافة	2018/14/6	2018/11/10
8.	معالي السيدة مجد محمد عبد الكريم شويكة	وزيرة تطوير القطاع العام	2018/14/6	2018/11/10
9.	معالي السيدة هالة نعمان خير الدين «بسيسو لطوف»	وزيرة التنمية الاجتماعية	2018/14/6	2018/11/10
10.	معالي المهندس خالد موسى شحادة الحنيفيات	وزير الزراعة	2018/14/6	2018/11/10
11.	معالي المهندس منير موسى عويس عويس	وزير المياه والري	2018/14/6	2018/11/10
12.	معالي المهندس يحيى موسى بيجايينج كسبي	وزير الأشغال العامة والإسكان	2018/14/6	2018/11/10



التعديل الثاني				
التعيين				
التسلسل	الاسم	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
1.	معالي الدكتور وليد سالم محمد المعاني	وزير التربية والتعليم ووزير التعليم العالي والبحث العلمي	2019/22/1	2019/27/10
2.	معالي السيدة مجد محمد عبدالكريم شويكة	وزيرة السياحة والآثار	2019/22/1	
3.	معالي المهندس أنمار فؤاد محمد الخصاونة	وزير النقل	2019/22/1	2019/7/11
4.	معالي المهندس وليد «محي الدين» سليمان المصري	وزير الشؤون البلدية	2019/22/1	2019/9/5
الاستقالة				
التسلسل	الاسم	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
1.	معالي السيدة مجد محمد عبدالكريم شويكة	وزيرة دولة لتطوير الأداء المؤسسي	2018/11/10	2019/22/1
2.	معالي المهندس وليد «محي الدين» سليمان المصري	وزير النقل ووزير الشؤون البلدية	2018/14/6	2019/22/1

تقرير حالة البلاد لعام 2019: الملاحق

التعديل الثالث				
التعيين				
التسلسل	الاسم	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
1.	معالي الدكتور سعد فايز فهد جابر	وزير الصحة	2019/9/5	
2.	معالي السيد سامي كامل جميل داوود	وزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء	2019/9/5	
3.	معالي السيد سلامة حماد سالم السحيم	وزير الداخلية	2019/9/5	
4.	معالي السيد محمد محمود حسين العسوس	وزير التخطيط والتعاون الدولي ووزير دولة للشؤون الاقتصادية	2019/9/5	2019/7/11
5.	معالي السيد نضال فيصل أنور البطاينة	وزير العمل	2019/9/5	
6.	معالي السيدة ياسرة عاصم عبد الله غوشة	وزيرة دولة لتطوير الأداء المؤسسي	2019/9/5	
7.	معالي المهندس مثنى حمدان عليان غرابية	وزير الاقتصاد الرقمي والريادة	2019/9/5	
8.	معالي المهندس وليد «محي الدين» سليمان المصري	وزير الإدارة المحلية	2019/9/5	
الاستقالة				
التسلسل	الاسم	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
1.	معالي الدكتور غازي منور تركي الزين	وزير الصحة	2018/11/10	2019/9/5
2.	معالي الدكتورة ماري كامل أمين قعوار	وزيرة التخطيط والتعاون الدولي	2018/14/6	2019/9/5
3.	معالي السيد سمير ابراهيم محمد المبيضين	وزير الداخلية	2018/14/6	2019/9/5
4.	معالي السيد سمير سعيد عبد المعطي مراد	وزير العمل	2018/14/6	2019/9/5
5.	معالي السيد مهند شحادة خليل خليل	وزير دولة لشؤون الاستثمار	2018/14/6	2019/9/5
6.	معالي المهندس مثنى حمدان عليان غرابية	وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	2018/14/6	2019/9/5
7.	معالي المهندس وليد «محي الدين» سليمان المصري	وزير الشؤون البلدية	2019/22/1	2019/9/5



التعديل الرابع				
التعيين				
التسلسل	الاسم	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
1.	معالي الدكتور «محي الدين» شعبان «وردشوقه» توفق	وزير التعليم العالي والبحث العلمي	2019/7/11	
2.	معالي الدكتور باسم محمد الطويسي	وزير الثقافة	2019/7/11	
3.	معالي الدكتور تيسير منيزل النهار النعيمي	وزير التربية والتعليم	2019/7/11	
4.	معالي الدكتور خالد وليد سيف	وزير النقل	2019/7/11	
5.	معالي الدكتور صالح علي حامد الخرابشة	وزير البيئة	2019/7/11	
6.	معالي الدكتور فارس عبد الحافظ البريزات	وزير الشباب	2019/7/11	
7.	معالي الدكتور محمد أحمد الخاليلة	وزير الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	2019/7/11	
8.	معالي الدكتور وسام عدنان الرضي	وزير التخطيط والتعاون الدولي	2019/7/11	
9.	معالي السيد أمجد عودة العضايلة	وزير دولة لشؤون الاعلام	2019/7/11	
10.	معالي السيد محمد محمود حسين العسوس	وزير المالية	2019/7/11	
11.	معالي المهندس ابراهيم صبحي امحمد الشحادة	وزير الزراعة	2019/7/11	
الاستقالة				
التسلسل	الاسم	المنصب	تاريخ التعيين	تاريخ الاستقالة
1.	معالي الدكتور رجائي صالح عيسى المعشر	نائب رئيس الوزراء ووزير دولة	2018/14/6	2019/7/11
2.	معالي الدكتور عبد الناصر موسى عبد الرحمن أبوالبصل	وزير الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	2018/14/6	2019/7/11
3.	معالي الدكتور عز الدين محي الدين ياسين كناكريه	وزير المالية	2018/14/6	2019/7/11
4.	معالي الدكتور محمد سليمان عبد الله أبو رمان	وزير الثقافة ووزير الشباب	2018/11/10	2019/7/11
5.	معالي السيد محمد محمود حسين العسوس	وزير التخطيط والتعاون الدولي ووزير دولة للشؤون الاقتصادية	2019/9/5	2019/7/11
6.	معالي السيدة جمانة سليمان علي غنيمات	وزيرة دولة لشؤون الإعلام	2018/14/6	2019/7/11
7.	معالي المهندس ابراهيم صبحي امحمد الشحادة	وزير الزراعة ووزير البيئة	2018/11/10	2019/7/11
8.	معالي المهندس أنمار فؤاد محمد الخصاونة	وزير النقل	2019/22/1	2019/7/11

المجلس الاقتصادي والاجتماعي 

تقرير حالة البلاد 2019

الملحق رقم (2)

أسماء المشاركين وفق الترتيب الأبجدي



الاسم	الرقم	الاسم	الرقم
أحمد الشوابكة	26	إبراهيم الروابدة	1
أحمد الصباغ	27	إبراهيم الشاحدة	2
أحمد الطويسي	28	إبراهيم الطراونة	14
أحمد العبد	29	إبراهيم العوران	15
أحمد العمرة	30	إبراهيم الهبوب	16
أحمد القطارنة	31	إبراهيم بدران	17
أحمد القواسمة	32	إبراهيم سيف	18
أحمد الكوفحي	33	إبراهيم علي سعد	19
أحمد المجالي	34	إحمود اللصاصمة	3
أحمد النصيرات	35	إخليف الطراونة	4
أحمد أبو سبيت	21	إدلين خوري	5
أحمد أبو عواد	36	إسراء الطوالبة	6
أحمد حمدان	37	إسراء خليل	7
أحمد راشد	38	إسراء محادين	8
أحمد عبادة	39	إلياس سلامة	9
أحمد عواد	40	إليانا جعيني	10
أحمد عوض	41	إياد السرطاوي	12
أحمد قطيطات	42	إياد أبو حاتم	11
أحمد ملكاوي	43	إيمان العواملة	13
أحمد هناندة	44	أحلام بدر	20
أروى الزغاتي	45	أحمد البس	22
أسامة الرنتيسي	46	أحمد الرجائودي	23
أسامة العدوان	47	أحمد السلايمة	24
أسامة العمري	48	أحمد الشناق	25



الاسم	الرقم
باسم كنعان	73
باسمة الصمدي	74
بدرية البلبيسي	75
بسام أبو عدس	76
بسام أنيس	77
بسام زيدان	78
بسمة القيساوي	79
بسمة مبيضين	80
بشار الصرايرة	81
بشار العمري	82
بشار المساعدة	83
بشار حوامدة	84
بشار زيتون	85
بشار صبح	86
بشر جردانة	87
بشرى بن طريف	88
بشرى عربيات	89
بلال الشقاريين	90
بلال بني هاني	91
بيان زهير عواد	92
بيان فخري	93
بيسان الرمحي	94
تالا صويص	95
تركي عبيدات	96

الاسم	الرقم
أسامة المحيسن	49
أسامة عبيدات	50
أكرم كريشان	51
أمانى العزام	52
أمل نصير	53
أمية طوقان	54
أمين الصرايرة	55
أمين العسوي	56
أمين المشاقبة	57
أمين شموط	58
أمينة الرماضنة	59
أنعام البريشي	60
أنمار الخصاونة	61
أنور الحقي	62
أنور الخفش	63
أنيس الخصاونة	64
أيمن الشرايري	65
أيمن سليمان	66
أيمن علي العمري	67
آلاء عبد الله	68
آمال حدادين	69
باتروردم	70
باسل طهبوب	71
باسم الطويسي	72

الاسم	الرقم	الاسم	الرقم
حديثة الخريشة	121	تغريد المحيسن	97
حسام أبو علي	122	تمارا الخزوز	98
حسان العبادي	123	تهامة النابلسي	99
حسن الجعجع	124	توفيق شومر	100
حسين الرفاعي	126	ثابت النابلسي	101
حسين الكسواني	127	جان حداد	102
حسين أبو رمان	125	جبر العريقات	103
حسين سرحان	128	جعفر العقيلي	104
حسين قطيشات	129	جمال الحياصات	105
حسين موسى	130	جمال علي عبده	106
حفص أبو حلوم	131	جمال قطيشات	107
حكمت أبو الفول	132	جمانة عطيات	108
حلوة غزال	133	جميل أبو رحمة	109
حماد الزعبي	134	جهاد السعود	111
حمد الطالب	135	جهاد السواعير	112
حمدي القبيلات	136	جهاد أبو جاموس	110
حمزة أبو صبرة	137	جواد العباسي	113
حمزة جرادات	138	جواد العناني	114
حنا زغلول	139	جواد عباسي	115
حنان عطالله	140	جود دحدل	116
حنين عودة	141	جيهان حداد	117
حيدر الشبول	142	حاتم الهباهبة	118
خالد السقا	145	حازم زريقات	119
خالد أبو الصيام	143	حامد البدور	120



الاسم	الرقم
رانيا العبادي	170
رانيا أبو السندس	171
رائدة القطب	172
رأفت الصوافين	173
ربا عجور	174
ربيع محمود ربيع	175
رجاء الطويسي	176
رزان المبيضين	177
رزان زعيتري	178
رزان سنقرط	179
رسمي حمزة	180
رشاد الزعبي	181
رضا الخوالدة	182
رفعت الفاعوري	183
رمزي نزهة	184
رنا الطاهر	185
رنا أبو الفيلات	186
رندة أبو حمد	187
رندة نفاع	188
رواد القرالة	189
روان المعايطة	190
روان مبارك	191
رويدة الهباهبة	192
رياض الشرقاوي	193

الاسم	الرقم
خالد أبو الهيجاء	144
خالد جرادات	146
خالد رمضان	147
خالدة مصاروة	148
خضر بني خالد	149
خلدون أبو غوار	150
خلف هميسات	151
خليف الخوالدة	152
خليل الحيارى	154
خولة العرموطي	156
خولة أبو صرارة	155
خير الدين شكري	157
خير جدعان	158
دانا الزعبي	159
دريد المحاسنة	160
دلال عنبتاوي	161
ديالا علمي	162
دينا الكسبي	163
دينا خياط	164
ذوقان عبيدات	165
راتب القيسي	166
راما العزي	167
رامي القاسم	168
رامي الناصر	169

الاسم	الرقم	الاسم	الرقم
سامي هلسة	218	رياض الصبح	194
ساندرا احياري	219	ريم أبو حسان	195
سحر المصري	220	ريم أصلان	196
سرحان حداد	221	ريم بدران	197
سعد أبو قديس	222	ريم حوسة	198
سعد ياسين	223	ريم قطيشات	199
سعدى أبو حماد	224	زهير أبو فارس	200
سعود نصيرات	225	زهير توفيق	201
سعيد المصري	226	زهير جويحان	202
سلام عبابنة	227	زياد الحمصي	203
سلمى النمى	228	زياد الرمحي	204
سليم أبو الشعر	229	زياد أبو عربي	205
سليمان الشباب	230	زياد جبريل	206
سليمان أبو خضر	231	زياد سعايدة	207
سمير عويس	232	زيد المحيسن	208
سهام الخوالدة	233	زينب أبو زيد	209
سهام قموه	234	زينة خوري	210
سهر العالول	235	سابا السلطي	211
سوزان الكيلاني	236	سالم الخطيب	212
سوسن الشابسوغ	238	سالم الدهان	213
سوسن المجالي	239	سامح الناصر	214
سوسن إبراهيم	237	سامر حمارنة	215
سوسن غرايبة	240	سامي الحوراني	216
سيد خطاري	241	سامي السلايطة	217



الاسم	الرقم
عادل الصهيبا	266
عاكف الزعبي	267
عامر البشير	268
عامر القواسمي	269
عائدة ناجي	270
عبد الرحيم البقاعي	271
عبد الرحيم الزواهرة	272
عبد الرحيم مكاوي	273
عبد الرزاق الخشمان	274
عبد الفتاح النسور	275
عبد القادر البطاينة	276
عبد القادر ربابعة	277
عبد الكريم القضاة	278
عبد اللطيف الشافعي	279
عبد الله البدارين	280
عبد الله الجبور	281
عبد الله الخوالدة	287
عبد الله الزين	288
عبد الله الشمالي	282
عبد الله القضاة	289
عبد الله أبو عوالي	290
عبد الله بني هاني	283
عبد الله عباينة	291
عبد الهادي العقايدة	285

الاسم	الرقم
سيرين نجاس	242
سيف الخوالدة	243
شدى الشريف	244
شروق جبريل	248
شروق عبدالغني	245
شروق مقاطف	246
شورة البرايسة	247
صالح الشيباب	249
صالح الغزاوي	250
صالح المشاقبة	251
صالح الياسين	252
صائب خريسات	253
صبري اريبيحات	254
صخر دودين	255
صدام عوايشة	256
صدقي حمدان	257
صلاح اللوزي	258
صوفيا حدادين	259
ضحى الطراونة	260
طارق عبيدات	262
طارق كتابي	261
طاهر كنعان	263
طلال العبدالات	264
ظاهر العبد	265

الاسم	الرقم	الاسم	الرقم
علي العصاه	314	عبد الهادي الكيلاني	286
علي الكوز	315	عبدالله حيمور	284
علي خرينو	316	عبله عماوي	292
علي صبح	317	عبيير الأخرس	293
عليان العدوان	318	عبيير البلاونة	294
عماد الحيارى	319	عبيير حتر	295
عماد الصعوب	320	عبيير مدانات	296
عمار الشرفا	321	عدنان بيات	297
عمار المعايطه	322	عدنان خدام	298
عمر الزعبي	323	عدنان مدانات	299
عمر الشوشان	324	عدي العرموطي	300
عمر العطعوط	325	عروب صبح	301
عمر القرعان	326	عروية اللبدي	302
عمر المشاقبة	327	عزالدين كناكربية	303
عمر أبو عيد	328	عزام عزام	304
عمر عضيبيات	329	عزام عناب	305
عمر كلاب	330	عزمي محافظة	306
عواد سلامة	331	عصمت جرادات	307
عوني شديفات	332	عفيفة شكوكاني	308
عوني كلوب	333	عقل بلتاجي	309
عيسى خشاف	334	علاء الطراونة	310
غادة الزعبي	335	علي الخوالدة	311
غادة الفايز	336	علي الخوالدة	312
غازي الجبور	337	علي العجارمة	313



الاسم	الرقم
فواز الكراشه	362
فوزي الحموري	363
فوزي مسعد	364
فؤاد الصنّاع	366
فؤاد أبو زينة	365
فؤاد ساحلية	367
قصي الطراونة	368
كاظم الكفيري	369
كامل النابلسي	370
كمال الأعرج	371
كمال العواملة	372
لارا خمّش	373
لمياء الضمور	374
لميس ناصر	375
لؤي قويدر	376
ليث القاسم	377
ليلى عبد المجيد	378
لينا شبيب	379
لينا عرفات	380
ماجد الحباشنة	381
ماجد الخواجا	382
ماجد أبو عزام	383
مازن الساكت	384
مازن أبو بقر	385

الاسم	الرقم
غازي المجالي	338
غدي أسعد	339
غدير المحيسن	340
غدير عميرة	341
غسان اومت	343
غسان أبو ياغي	342
غسان عبد الخالق	344
فاخر دعاس	345
فادي السائس	346
فادي بلعاوي	347
فارس حمودة	348
فارس حيدر	349
فاروق الحديدي	350
فاطمة خليفة	351
فايز السعودي	352
فايز النهار	353
فراس الغول	354
فراس المجالي	355
فرج الطالاب	356
فريد دبابنة	357
فريد مصاروة	358
فريدون حرتوقة	359
فكتر بله	360
فلاح العموش	361

الاسم	الرقم	الاسم	الرقم
محمد المشاقبة	413	مازن حمارنة	386
محمد المصري	414	مالك حداد	387
محمد المنها	415	ماهر المحروق	388
محمد المومني	416	ماهر المطاوعة	389
محمد الناطور	417	مأمون عكروش	390
محمد أبو رمان	394	مجد القضاة	391
محمد أبو عمر	395	محسن أبو هيفاء	392
محمد أخو ارشيد	393	محمد البشير	396
محمد حماد	418	محمد الحلايقة	397
محمد خريسات	419	محمد الحوراني	398
محمد خطاطبة	420	محمد الحيارى	399
محمد عبد الهادي	421	محمد الخاليلة	400
محمد عثمان	422	محمد الخليفات	401
محمد عطية	423	محمد الدلاييح	402
محمد كلوب	424	محمد الدويري	403
محمود الترك	426	محمد الذيابات	404
محمود الزغليل	427	محمد الزبون	405
محمود الشياب	428	محمد السرحان	406
محمود العوران	429	محمد الشناق	407
محمود المساد	430	محمد الصلاحات	408
محمود النابلسي	431	محمد الصمادي	409
محمود أبو جاموس	425	محمد الطراونة	410
محمود ربيع	432	محمد الطيطي	411
محمود عفيف	433	محمد العموش	412



الاسم	الرقم
منصور الطوافشة	458
منن الحطاب	459
منى هندية	460
منير الزايدة	461
منير أسعد	462
منير نصار	463
مها الخطيب	464
مها الزعبي	465
مها العلي	466
مها المعاينة	467
مها المعشر	468
مهدي العقرباوي	469
مهند الحاج	470
مهند النعيمات	471
موسى العجلوني	472
موسى العواملة	473
موسى العودات	474
موسى الفاعور	475
موسى الوحش	476
موفق ملكاوي	477
مؤمن الحديدي	478
مي الجزازي	479
مي سلطان	480
مي عليان	481

الاسم	الرقم
محمود مساد	434
محي الدين توك	435
مخلد الزيودي	436
مخلد العمري	437
مراد العضائيلة	438
مراد عوض	439
مروان الخيطان	440
مروان الفاعوري	441
مروان المعشر	442
مروان عودة	443
مصطفى الرواشدة	444
مصطفى العمراوي	445
مصطفى لاشين	446
معاذ الحنيطي	447
معاذ المومني	448
معتصم مريان	449
معن الصمادي	450
معن القطامين	451
معن النسور	452
معن عياصرة	453
معين الطاهر	455
معين أبو الشعر	454
مفضي المومني	456
منذر البطاينة	457

الاسم	الرقم	الاسم	الرقم
نضال القاسم	506	مي محمود شلبية	482
نعمة البرعاوي	507	ميرا حسين	483
نعيم حسان	508	ميسون الزعبي	484
نعيم صلاحات	509	ميشيل نزال	485
نهى الهبارنة	510	نادر الملا	486
نواف الدغمي	511	ناديا القضاة	487
نوال الفاعوري	512	ناصر زراقة	488
نور الشياب	513	ناصر هناندة	489
نور شموط	514	ناظم العكروش	490
نوفرا أبو رييحة	515	ناثل الحسامي	491
هاشم المساعيد	516	ناثل العدوان	492
هالة لطوف	517	نائلة صباح	493
هاني الحمائدة	519	نبيل التاجي	495
هاني الجوراني	520	نبيل أيوب	494
هاني الكردي	521	نداء المعاني	496
هاني أبو الشعر	518	ندى الور	497
هاني خليقات	522	نسرين السيد	498
هانية برقواوي	523	نسرين بركات	499
هزاع البراري	524	نشوى صبح	500
هشام البستاني	525	نضال البطاينة	501
هشام البستاني	526	نضال البيطار	502
هشام الخطيب	527	نضال الصالحي	503
هلا مراد	528	نضال الصدر	504
هيثم حجازي	529	نضال العزام	505

الاسم	الرقم
يزن الخضير	554
يزيد الخطيب	555
يوسف الشمالي	557
يوسف الغليلات	558
يوسف القسوس	559
يوسف أبو الشعر	556
يوسف خميس	560
يوسف ربابعة	561

الاسم	الرقم
هيفاء البشير	530
هيفاء العلي	531
وائل الروسان	532
وائل الروسان	533
وائل العرموطي	534
وجدان الرضي	535
وجيه عزايذة	536
وحيد منسي	537
ورد القطاطشة	538
وسام التهموني	539
وسام وقاد	540
وسيم السلفيتي	541
وفاء الخضرة	542
وفاء بني مصطفى	543
وليد الشطرات	545
وليد العلاوي	546
وليد أبو غوش	544
وليد شاهين	547
يارا قطامي	548
ياسر العمري	549
ياسرة غوشة	550
ياسمين خريسات	551
يحيى العطيات	552
يحيى خالد	553