



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد  
2020

المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



## تقرير حالة البلاد

الشميساني - 64، شارع عبدالحميد باديس - عمان - الأردن

ص.ب: 941035 عمان 11194 الأردن

هاتف 0096265675325

فاكس 0096265662958

[www.esc.jo](http://www.esc.jo)

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية

(2021/4/2121)



5	شكر وتقدير.....
9	مقدمة.....
15	دور السياستين المالية والنقدية في الاقتصاد الأردني.....
71	بيئة الأعمال والاستثمار في الأردن.....
107	المياه.....
137	الزراعة.....
173	البيئة.....
223	الصناعة والتجارة و المنشآت الصغيرة والمتوسطة.....
265	السياحة.....
315	الطاقة.....
349	الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي والبريد.....
385	النقل.....
423	البنية التحتية والإسكان.....
457	التعليم العام.....
507	التعليم العالي.....
551	سوق العمل والتشغيل وقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني.....
611	التنمية الاجتماعية.....
659	الصحة.....
709	الأسرة والطفولة.....
745	شؤون المرأة.....
781	الثقافة.....
809	الشباب.....
843	التنمية السياسية.....
881	تطوير القطاع العام.....
927	ملحق رقم (1) أسماء المشاركين في إعداد التقرير وفقاً للترتيب الأبجائي.....
937	ملحق رقم (2) تسلسل الأحداث المتعلقة بجائحة كورونا.....





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

**شكر وتقدير**

## شكر وتقدير

يصدر هذا التقرير (حالة البلاد 2020) بجهد جماعي تعاون فيه العديد من الوزارات والمؤسسات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني وممثليهم ولهم جميعاً الشكر والتقدير على تعاونهم وعلى الأفكار والملاحظات التي قدموها خلال عملية الدراسة والبحث لإنجاز المراجعات القطاعية.

وأتقدم باسم المجلس الاقتصادي والاجتماعي بخالص الشكر والتقدير للخبراء والمختصين في القطاعات والمجالات المختلفة الذين قاموا بإعداد أوراق المراجعات التي تضمنها التقرير، وللمحكمين الذين تولوا تحكيم هذه الأوراق بطريقة علمية أسهمت في تعزيز جودة المحتوى. والشكر موصول هنا للأستاذ جعفر العقيلي المحرر والمدقق اللغوي، على جهوده في تحرير التقرير والمراجعات البالغ عددها إثنان وعشرون مراجعة. والشكر أيضاً للمخرج الفني بسام حمدان على ما قدمه من ملاحظات فنية خلال تنسيق التقرير وتصميمه. كما يتقدم المجلس بالشكر الجزيل لكل المشاركين في جلسات العصف الذهني وورش العمل على مدار فترة إعداد التقرير، ولما قدموه من أفكار ومقترحات وتوصيات.

ويتقدم المجلس أيضاً بالشكر الجزيل لسعادة العين الدكتور مصطفى حمارنه، الرئيس السابق للمجلس، ولعالي السيد محمد النابلسي، الأمين العام السابق للمجلس، وللسيد ناجح أبو الزين، المستشار الإعلامي السابق للمجلس، لدورهم في إعداد هذا التقرير الذي بات بين أيديكم قبل انتقالهم من المجلس.

كما أشكر الأمين العام للمجلس عطوفة المهندس أحمد موسى الصوافين، على دوره الاشرافي في متابعة التقرير والتنسيق ما بين كافة الجهات للخروج بالتقرير بشكله النهائي.

وفي الختام، أشكر الزميل هشام الشطرات والزميلة نواف أبو شهاب، المنسقين الرئيسيين للتقرير، واللذين عملا على متابعة تفاصيله التنفيذية منذ اللحظة الأولى، وحتى الانتهاء من عمل الفريق عليه. كما أشكر زميلاتي وزملائي في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، كلاً بحسب موقعه، على ما قدّموه خلال إعداد التقرير من جهود وتعاون؛ وأخص بالذكر الباحثين في دائرة الدراسات والأبحاث الزملاء؛ خلود الحلاحلة، ودعاء المصري، وزياد درادكة، ومحمود الشعلان، ونبيل الشرع وهدى عامر؛ وفي الدائرة الاعلامية؛ حنين الظاهر ومحمد باكير، وفي الدائرة الإدارية؛ لارا قعوار، وديانا الترك، وزُبي الحيارى، ومحمد رحيمة، وإيمان عوكل، وعصام أبو الهيجاء، وهديل الزايدى، وسوسن أبو الزينات، ومحمد سعادة، ومجدي الحراسيس، وحنة الدبابنة، وأحمد العدارية، ومحمود البستنجي، ومحمد أبو رمان، وسعد النمروطي.

الرئيس التنفيذي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي

د. محمد أحمد الحلايقة







المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

**مقدمة**



نضع بين يدي القارئ تقرير حالة البلاد لعام 2020، الذي أعدّه المجلس الاقتصادي والاجتماعي استكمالاً للتقريرين السنويين اللذين أصدرهما على مدار العامين السابقين المتتاليين 2018 و2019.

ويظهر هذا التقرير في ظل ظروف وتحديات صعبة؛ تمثلت بجائحة (كورونا) المفاجئة التي داهمت العالم عامة، والأردن خاصة، دونما سابق إنذار، لتزيد التحديات تعقيدا، إذ إنّ الأردنّ كان يعيش أوضاعا اقتصادية صعبة قبل الجائحة، مما زاد الأمر صعوبة في ظلّ الجائحة؛ والتي ما زالت مستمرة وتشكل خطرا على العالم حتى اللحظة، فتعمّقت الأزمة وازدادت التحديات في ظلّ ما نتج عن الجائحة من توقّف للقطاعات عن العمل، وتسريح عدد من العمال من وظائفهم وتعطّل أعداد كبيرة انعكست على نسبة البطالة، وزادت حدّة التوترات الاجتماعية، وعاش قطاع التعليم أزمة لم تمر عليه من ذي قبل، رغم المحاولات المستمرة في التصدي لتأثير الجائحة على قطاع التعليم، إلا أنّ هذا التصدي لم يرتقِ إلى المستوى المطلوب، عدا الكارثة التي أمت بالقطاع الصحي الأهم والأول في مواجهة هذه الجائحة، والذي أجهده الوضع الوبائي الناتج عن الجائحة.

إنّ الهدف من هذا العمل البحثي هو استكمال الفعل الرقابي في متابعة أعمال الجهات الحكومية من خلال تحديد الآثار المترتبة على جائحة كورونا وطرق الاستجابة لها في مختلف القطاعات، وحثّ تلك الجهات على المزيد من الشفافية والاستمرار في إطار المساءلة والحثّ على الشفافية في متابعة العمل المؤسسي للقطاعات والمجالات المختلفة وبشكل يساهم في تعزيز عمل القطاعات والتغلب على التحديات الرئيسية.

وأتبعت في إعداد المراجعات في هذا التقرير المنهجية نفسها المتبعة في التقريرين السابقين للعامين 2018 و2019، ابتداء 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 عبر تقنية البرنامج المرئي (zoom) نظرا للظرف

الراهن؛ 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. وقد اعتمد التقرير المعلومات والبيانات الواردة عن عام 2020 وكان تاريخ 2020/12/31 التاريخ النهائي لإضافة أي معلومات داخل التقرير.

وقد قُسم التقرير إلى ثمانية محاور رئيسية يتضمّن كلّ منها مجموعة من المراجعات، تبدأ فيه كل مراجعة بملخص تنفيذي، وتحديد الآثار المترتبة على جائحة كورونا، ومراجعة استراتيجيات كل قطاع في مجال أولوياتها، ومتابعة إمكانية تنفيذها في ظل ظروف الجائحة، وتحليل موازنات الجهات والوزارات ودراسة مدى ربطها بالاستراتيجيات ومراجعة أي تغيير سيطرأ عليها، ومراجعة التوصيات في تقرير حالة البلاد 2018 و2019، إلى أن تنتهي المراجعة بمجموعة من التوصيات التي تخدم المرحلتين الحالية والمستقبلية.

خرج التقرير بمجموعة من التوصيات التي نتمنى على الجهات المختصة الاطلاع عليها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيقها، مع علمنا الأكيد بشحّ الإمكانيات المتاحة حالياً والجائحة الأليمة التي ألمت بنا، وقد كان أبرز التوصيات على المستوى الشمولي؛ تعديل بعض التشريعات الناظمة بما يخدم عملية التنمية المستدامة، ووضع استراتيجيات متكاملة لتحقيق أهداف خطط التنمية، والتشبيك بين الوزارات والمؤسسات المختلفة لتحقيق وحدة الهدف الذي يخدم الجهات على اختلاف تصنيفاتها، وتوفير الدعم المالي للجامعات الأردنية ومراكز البحث العلمي المختبرات لإنشاء تحالف لتطوير سريع لاختبار محددة لـ (COVID-19) وغيره من المستجدات، وتطوير لقاحات ومطاعيم جديدة.

إن النتيجة التي خلصنا إليها من تقرير حالة البلاد 2020، أن هذه الجائحة المفاجئة كان بمثابة جرس إنذار لكل القطاعات بدون استثناء، من أجل إعداد خطة طوارئ تُبنى على أهداف واضحة وإجراءات سليمة، بحيث يصبح التحدي والمواجهة لأي طارئ ضرورة من ضرورات الإنجاز وعدم تعثر سير العمل.

ختاماً، إن تقرير حالة البلاد 2020، والذي جاء جلّ عمله في ظروف عصية غير مسبوقة، يحتمّ علينا أن نعيد حساباتنا، بغية البناء على الإنجاز واستمرار عملية التنمية، وتضييق الفجوة الاجتماعية الحاصلة بين فئات الشعب الأردني، والفقر والبطالة

والواسطة والمحسوبية وغياب الرقابة والمساءلة أصبحت عوامل مضادة للتطوير والإبداع والاستثمار؛ خاصة مع تلك الحملات الواسعة للمطالبة بالحقوق عبر مواقع التواصل الاجتماعي المختلفة، وتقديم التظلمات بين الفينة والأخرى، في بلد احتفل بمئويته الأولى قبل بضعة أيام.

وللأمانة العلمية والعملية؛ ما كان لهذا الجهد البحثي الرقابي الكبير أن يظهر إلى حيز الوجود دون تضافر الجهود وتعاونها من قبل الوزارات والمؤسسات في القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني والباحثين وفريق العمل في المجلس الاقتصادي والاجتماعي من أجل إنجاح هذا العمل المهم جدا في تاريخ الوطن في ظل جائحة كارثية على مستوى العالم ككل.

الرئيس التنفيذي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي

د. محمد أحمد الحلايقة





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور الاقتصاد الكلي

**دور السياستين المالية  
والنقدية  
في الاقتصاد الأردني**







19.....	الملخص التنفيذي
21.....	المقدمة
21.....	أولاً: السياسة المالية
36.....	ثانياً: السياسة النقدية
54.....	ثالثاً: البرامج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية
63.....	رابعاً: متابعة التوصيات المقدّمة في تقرير حالة البلاد لعام 2019
67.....	خامساً: التوصيات



## الملخص التنفيذي

يعيش العالم أزمة اقتصادية غير مسبوقة قد تتجاوز في بعض جوانبها أزمة الكساد الكبير التي حدثت في ثلاثينات القرن الماضي، إذ تشكل جائحة فيروس كورونا المستجد (COVID-19) خطراً كبيراً ليس على البشرية فقط، وإنما على اقتصاديات الدول أيضاً، لهذا اضطرت كثير من الدول إلى اتخاذ إجراءات عاجلة حفاظاً على أرواح مواطنيها وذلك بوقف أنشطة القطاعين العام والخاص جزئياً أو كلياً للسيطرة على تفشي الفيروس، مما أثر على النظام الاجتماعي والاقتصادي للعالم أجمع. وأدى ذلك إلى حدوث خلل في أسواق الطاقة والعملات والسلع والمواد الاستهلاكية والإنتاجية والطيران وغيرها.

تتناول هذه المراجعة تحليل السياستين المالية والنقدية في الأردن، ويرصد الجزء الأول منها اتجاهات السياسة المالية، والإجراءات الحكومية خلال عام 2019 وبداية عام 2020، والإجراءات المتخذة خلال جائحة "كورونا"، وأثر الجائحة على المتغيرات المالية، كما يناقش نجاعة بعض السياسات، خاصة ما نُفذ ضمن الحزمة الاقتصادية التي أطلقتها الحكومة، فقد أظهرت البيانات الأولية الصادرة عن وزارة المالية انخفاض الإيرادات المحلية بنسبة 15.9% خلال الفترة بين كانون الثاني وحزيران 2020، وأعدت وزارة المالية النظري في أولويات بنود الموازنة العامة لعام 2020 ضمن الإجراءات المستهدفة لاحتواء الآثار المالية المتوقعة للجائحة، فأوقفت الزيادات المقررة لموظفي الجهازين الحكومي والعسكري، وكذلك المكافآت وعلاوة العمل الإضافي وبدل التنقلات ومخصصات البنزين، واقتطعت نسبة من رواتب الفئات العليا، وأوقفت صرف رواتب "الثالث عشر" و"الرابع عشر" و"الخامس عشر"، واقتطعت ما نسبته 50% من المستحقات المالية للمستخدمين على حساب شراء الخدمات، وأوقفت التعيينات. وفي جانب التخفيف على القطاعات الاقتصادية المتأثرة بالجائحة، خُفضت الضريبة العامة على المبيعات للفنادق والمطاعم السياحية لتصبح 8% بدلاً من 16%، وقررت تقسيط المبالغ المستحقة على القطاع السياحي لضريبة الدخل، وسُمح للمستوردين بسحب البضائع قبل تأدية الرسوم والضرائب. وعلى الرغم من الإجراءات التي اتخذتها وزارة المالية إلا أن الأوضاع المالية بحاجة إلى المزيد من الإجراءات، وخاصة في جانبي ضبط الإنفاق والتهرب الضريبي.

أما الجزء الثاني من المراجعة فيتتبع تطورات السياسة النقدية ويقدم تقييماً موضوعياً لاتجاهات السياسة النقدية، إذ تحرك البنك المركزي سريعاً استجابة للأزمة، وذلك باتباع سياسة نقدية توسعية من خلال ضخ سيولة إضافية في السوق المصرفي، وتخفيض أسعار الفائدة، فضلاً عن تأجيل أقساط القروض للفئات المتضررة، وتخفيض كلف تمويل برامج البنك المركزي، ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتخفيض عمولات ضمان

القروض، وعدم إدراج العملاء ضمن قائمة المتخلفين عن الدفع، وعدم تحميلهم العمولات في مجال الشيكات.

ويتعرض الجزء الثالث من المراجعة إلى البرامج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية، باستعراض خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2020)، والتي توقفت بعد ثلاثة أشهر منذ بدء تنفيذها، لتجاهل بعض الوزارات الاستراتيجية والخطط الوطنية المقررة ولجوئها إلى خطط خاصة بها ترى أنها "غير مسبقة" وتنقل المملكة إلى "مستوى جديد". وقد استُبدل مشروع النهضة الوطني بخطة التحفيز، وهو يتضمن أولويات الحكومة (2019-2020) الهادفة إلى تحسين حياة المواطن، وتعهدت الحكومة بتنفيذ هذه الأولويات من خلال برنامج زمني ومؤشرات أداء قابلة للقياس، لكن مؤشرات الأداء لم تتحقق بالشكل المطلوب على الرغم من إطلاق رئاسة الوزراء خمس حزم اقتصادية تنفيذية، ثم بدأت جائحة "كورونا" ما أدى إلى تعطل تنفيذ الأولويات.

أما الجزء الرابع من المراجعة فيتابع التوصيات المقدمة في تقرير حالة البلاد لعام 2019، التي دعت إلى وضع خطة بجدول زمني واضح لإلغاء بعض الوحدات الحكومية أو دمج الوحدات العاملة في القطاع نفسه أو ذات الأهداف والغايات المتشابهة، وإطلاق مشروع تنموي ضخم يعدّ رافعة للاقتصاد الوطني (كمشروع السكك الحديدية) بتمويل جزئي من مخصصات الإنفاق الرأسمالي في موازنة عام 2020، ووضع برنامج إصلاح وطني يقدم لصندوق النقد الدولي، ومراجعة الإعفاءات الضريبية للمناطق التنموية وتلك الممنوحة لتشجيع الاستثمار، وإعادة النظر بمعدلات ضريبة المبيعات التي شوّهت الهيكل الضريبي، وإعادة النظر في آليات تسعير المشتقات النفطية، وتنظيم التجارة الإلكترونية.

## المقدمة

تقدم هذه المراجعة عرضاً لأداء السياستين المالية والنقدية، من خلال رصد ما نُفذ من الخطط والاستراتيجيات والسياسات، ومتابعة التوصيات التي احتواها تقريراً حالة البلاد لعامي 2018 و2019. وتستعرض المراجعة آثار جائحة "كورونا" على السياستين المالية والنقدية، وأهم الأولويات، وسبل معالجة آثار الجائحة والحد منها ما بعد الأزمة، وسبل التطوير والفرص المتاحة، كما تحلل مضمون السياسات الاقتصادية واتجاهاتها والرؤى والتصورات الجديدة المقترحة، وتقتراح التوصيات الملائمة.

## أولاً: السياسة المالية

### 1.1 اتجاهات السياسة المالية 2020/2019

اتجهت السياسة المالية في نهاية عام 2019 إلى المزيد من التشدد، فقد قلّصت الحكومة الإنفاق الرأسمالي بإلغاء بعض المشاريع أو تأجيلها لأسباب مرتبطة بالمخصصات والأوضاع المالية، ورصدت للنفقات الرأسمالية موازنة تبلغ 1243 مليون دينار في موازنة عام 2019، لكن الموازنة الفعلية بلغت 915 مليون دينار فقط وبنسبة انحراف 26% عن المستهدف. وجاء ذلك على الرغم من استهداف قانون الموازنة العامة لذلك العام تحفيز النمو الاقتصادي، مع الإشارة إلى أن السياسة المالية اتسمت في الأصل بالتشدد نتيجة الإجراءات المستهدفة للحكومة بدخول قانون ضريبة الدخل (2019) حيز التنفيذ، ومتطلبات صندوق النقد الدولي الانكماشية في معظمها، فضلاً عن عدم وجود خطط وبرامج جديدة ذات مستوى يحقق نمواً استثنائياً.

ونفذت الحكومة في نهاية عام 2019 إصلاحات هيكلية تمثلت في دمج وإلغاء عدد من الوحدات الحكومية، إلا أنها لم تكن ذات وزن، إذ لم ينعكس أثر الدمج بشكل إيجابي في موازنة عام 2020. كما أدخلت الحكومة أساليب شراء جديدة؛ كالمزاد العكسي، والاتفاقيات الإطارية المفتوحة والمغلقة وفق أفضل المعايير العالمية، وأقرت زيادة رواتب العاملين في القطاع العام.

أما اتجاهات السياسة المالية لعام 2020 قبل بدء الجائحة، فاستندت وفقاً لخطاب موازنة 2020، إلى التوجيهات التي تضمنها خطاب العرش، وهي تحقيق دولة التكافل والقانون والإنتاج، وبناء دولة الإنسان التي تتطلب تعديل النهج الاقتصادي بما يفضي إلى التخفيف من الفقر والبطالة وضعف الاستثمار وارتفاع حجم المديونية وتحسين الخدمات العامة في المجالات المختلفة وفي مقدمتها خدمات الصحة والتعليم والنقل، وزيادة رواتب المتقاعدين في الجهازين العسكري والمدني، وتوسيع شبكة الحماية الاجتماعية،

وتحسين الإجراءات. وفي سبيل تعزيز النمو الاقتصادي، رصدت الموازنة مبلغ 1425 مليون دينار للمشاريع الرأسمالية، وتعهدت الحكومة بعدم فرض أي ضرائب جديدة، وبمكافحة التهرب الضريبي والجمركي، وإطلاق نظام الفوترة، واتخاذ الإجراءات التي من شأنها تقليل كلفة الطاقة والعقار والعمالة والتمويل. فضلاً عن تخفيض نسب ضريبة المبيعات على عدد من السلع ذات الأهمية النسبية المنخفضة في دخل المواطن.

لقد اشتمل خطاب الموازنة على عدد من الأفكار الجديدة على مستوى التوجهات، أما على مستوى النهج فيلاحظ وجود تشابه بين هذه الموازنة والموازنات السابقة، رغم أن الحكومة أكدت أن نهج السياسة المالية قد تغير بشكل كامل، وذلك في ضوء التزامها بعدم فرض ضريبة جديدة وزيادة الرواتب وإطلاق حزم اقتصادية وتخفيض نسب ضريبة المبيعات على بعض السلع. فقد بُنيت موازنة 2020 على الافتراضات التقليدية التي يُستمد أساسها من النمو الاقتصادي دون وجود نموذج اقتصادي متكامل لبيان الآثار المباشرة وغير المباشرة للإجراءات المستهدفة، إذ توقعت الحكومة أن يبلغ النمو الاقتصادي الاسمي في الناتج المحلي الإجمالي 4% لعام 2020، وبالتالي قُدرت الإيرادات بناءً على هذه النسبة، بالإضافة إلى 200 مليون دينار جراء تطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد، و308 مليون دينار تتأتى من إجراءات أخرى وخاصة في مجال مكافحة التهريب والتهرب الضريبي.

ومع بدء جائحة "كورونا" اتجهت السياسة المالية إلى التشدد من خلال إعادة دراسة أولويات بنود موازنة 2020 التي كانت قد أُقرت، إذ أوقفت الحكومة الزيادات التي صُرفت لموظفي القطاع العام، كما أوقفت المكافآت وبدل التنقلات، وذلك للتخفيف من الضغوط المالية على الموازنة في ضوء توقع انخفاض الإيرادات العامة بشكل كبير عن المقدّر، وتوقع ارتفاع المديونية إلى نسب عالية.

ووقعت وزارة المالية في عام 2020 اتفاقاً جديداً مع صندوق النقد الدولي للحصول على قرض بقيمة 1.3 مليار دولار يمتد لأربع سنوات، وصرحت الحكومة أنها تخلّصت إلى حد ما من ضغوط الصندوق لفرض المزيد من الإصلاحات المالية التي تستهدف زيادة الإيرادات من خلال رفع الضرائب والأسعار، وكذلك زيادة أسعار الكهرباء والمياه في الوقت الراهن. إذ اتفق مع الصندوق على إصلاحات جوهرية وبرامج لتحسين الوضع الاقتصادي وتعزيز معدلات النمو، ومن بينها خفض أسعار الكهرباء على القطاعات الإنتاجية لتحسين القدرة التنافسية، ووضع خطة لخفض كلف الإنتاج، وتوجيه الإعانات المعيشية للأسر التي تحتاج إليها فقط، بالإضافة إلى اتخاذ تدابير لمساعدة الشباب والنساء على دخول سوق العمل.

ورأت الحكومة أن تطبيق برنامج اقتصادي مع صندوق النقد أمر ضروري، وأن الأردن من دون ذلك لن يستطيع الحصول على مساعدات (قروض ومنح) من الدول الكبرى والمؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية، كما أن هذا البرنامج سيؤدي إلى تخفيض كلفة الإقراض الخارجي، ما يعطي نوعاً من الأمان للمقرضين، وينعكس بالتالي إيجابياً على تسعير السندات الدولية. ولكن السؤال هنا: هل كان قرار الدخول في برنامج جديد مع الصندوق ناجعاً مع بداية أزمة "كورونا"؟ لا شك أن حاجة الاقتصادات إلى برامج التصحيح تزداد خلال الأزمات، وفي حالة الأردن تضاف الجائحة إلى قائمة الأزمات التي شهدتها الاقتصاد الأردني خلال العقد الماضي والتي أزهقتته وضيقت أفق السياسات الاقتصادية، إذ اتجه تركيز السياسات إلى استدامة الأوضاع المالية في ضوء وصول بعض المؤشرات المالية إلى مستويات حرجة مقابل استهداف السياسات التوسعية لدعم النمو الاقتصادي. وعليه، فإن الأهم من الدخول في برنامج مع الصندوق هو مدى نجاعة السياسات الاقتصادية المستهدفة من البرنامج والتي لا بد أن تأخذ بعين الاعتبار وبشكل عميق آثار الجائحة على الاقتصاد.

## 2.1 الإيرادات العامة للحكومة المركزية

سعت الحكومة من خلال برامج الإصلاح المالي، إلى تعزيز إيرادات الموازنة العامة من خلال فرض المزيد من الضرائب حتى عام 2019، إلا أن هذه الإجراءات كانت غير مجدية، فرغم نفاذ التعديلات على قانون الضريبة لعام 2019، انخفضت الإيرادات العامة لعام 2019 بمبلغ 85 مليون دينار (أو ما نسبته 1.1% عن مستواها لعام 2018)، لتصل إلى 7754 مليون دينار في موازنة عام 2019، علماً بأن المستهدف في موازنة عام 2019 كان نمو الإيرادات العامة بمقدار 9.8%، على الرغم من نمو الاقتصاد في عام 2019 بالنسبة نفسها لعام 2018. وقد بررت الحكومة ذلك بأن ارتفاع الإيرادات الضريبية سينعكس في عام 2020، فتوقعت وزارة المالية ضمن قانون الموازنة لعام 2020 ارتفاع الإيرادات العامة المقدرة بمبلغ 807 مليون دينار أو ما نسبته 10.4% عن مستواها لعام 2019 لتصل إلى 8561 مليون دينار في موازنة عام 2020، وهو ما كان من الصعب تحقيقه بسبب المبالغة في توقع الإيرادات في الأصل وقبل تأثير أزمة "كورونا" كما يوضح الجدول رقم (1)، إذ إن معدلات النمو كانت لن تزيد عن معدلات النمو في عام 2019. وبررت وزارة المالية هذا الارتفاع بأنه ناتج عن ارتفاع الإيرادات المحلية بمقدار 788 مليون دينار (11.3%) لتصل إلى 7754 مليون دينار (280 مليون دينار جراء النمو الاقتصادي، و200 مليون دينار جراء تطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد، و308 مليون دينار من الإجراءات الأخرى وخاصة في مجال مكافحة التهريب والتهرب الضريبي).

الجدول رقم (1):  
تطور الإيرادات العامة للحكومة المركزية

كانون الأول - تشرين الأول		2020	2019		2018	المقدار	الإيرادات العامة
2020	2019	موازنة	فعلي	موازنة	فعلي		
5867.0	6045.5	8560.9	7754.3	8609.9	7839.6		
-178.5	97	806.6	-85.3	770.3	414.3		التغيير
-2.95	1.6	10.4	-1.1	9.8	5.6	(%)	معدل نمو
5161.2	5838.2	7754	6965.9	8009.9	6944.9		المقدار
-677.7	154	809.1	21	1065	227.5		التغيير
-7.9	2.7	11.7	0.3	15.3	3.4	(%)	معدل نمو
705.8	207.3	806.9	788.4	600	894.7		المنح

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين الثاني 2020.

وبتحليل الأرقام المستهدفة في موازنة عام 2020 دون تأثير أزمة "كورونا"، يظهر أنه من الصعب تحقيق هذه الإيرادات، لأن الفرضيات التي استند إليها في التقدير هي تقريباً الفرضيات نفسها التي اعتمدت في تقدير الإيرادات المحلية لعام 2019، الأمر الذي يُظهر مبالغة في تقدير الإيرادات المحلية في موازنة عام 2019. وبافتراض بقاء الظروف كما هي في عام 2019 دون تأثير أزمة "كورونا"، يُتوقع أن تبقى الإيرادات المحلية لعام 2020 عند مستواها في عام 2019 تقريباً، وتبلغ قيمتها حوالي 6.9 مليار دينار، ومن هنا تُظهر المبالغة في تقدير الإيرادات المحلية في الموازنة العامة لعام 2020. وتؤثر عدم دقة التقديرات في إعداد الموازنة العامة للحكومة المركزية على جودة التخطيط، وتبعاً لذلك لا بد من تعزيز أسس تقدير الموازنة من خلال اللجوء إلى وسائل علمية دقيقة، كاستخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية.

وإذا ما أخذ بعين الاعتبار الآثار السلبية لأزمة "كورونا" على النمو الاقتصادي وأداء القطاعات الاقتصادية وحركة التجارة الخارجية وبالتالي على الإيرادات المحلية وخاصة خلال شهور آذار ونيسان وأيار من عام 2020 وبدرجة أقل حدة خلال الفترة اللاحقة وما تم بالسماح جزئياً للقطاعات الصناعية والزراعية والتجارية بالعمل لإدامة دوران عجلة الاقتصاد، يُتوقع أن تتأثر حصيللة ضريبة الدخل بدرجة أقل من تأثر حصيللة ضريبتَي المبيعات والجمارك في عام 2020، لكون ضريبة الدخل لجزء من الشركات في عام 2020 تعتمد على أرباح تلك الشركات في عام 2019، وبالتالي فإن حصيلتها ستتأثر بشكل أكبر في عام 2021، مع الإشارة إلى أن ضريبة المبيعات لم تتأثر بانخفاض أسعار النفط عالمياً، لأن الضرائب على المشتقات النفطية مقطوعة ولا ترتبط بأسعارها، ولكن هذه الضريبة ستتأثر سلباً جراء انخفاض الاستهلاك بسبب الأزمة، لهذا ستخفّض الإيرادات المحلية



بشكل كبير.

وكما هو مشار إليه في الجدول رقم (1)، انخفضت الإيرادات المحلية للحكومة المركزية بمقدار 677.7 مليون دينار، بنسبة انخفاض 7.9% خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2020 عن الفترة المماثلة من عام 2019. وعليه، يُتوقع أن تبلغ الإيرادات المحلية 6565 مليون دينار، أي بانخفاض مقداره حوالي 1188 مليون دينار أو ما نسبته 15% عن مستواها المقدر في موازنة عام 2020، ويتوزع هذا الانخفاض بين 788 مليون دينار جراء المبالغة في تقدير الإيرادات و400 مليون دينار نتيجة لأزمة "كورونا".

ومن جانب آخر، اتخذت الحكومة خطوات مهمة في مجال التهرب الضريبي، فقد أجريت تعديلات على قانون الضريبة في عام 2018 لملاحقة التهرب الضريبي والجمركي وزيادة الإيرادات العامة للخزينة، وذلك بعد أن قُدّر حجم التهرب الضريبي والجمركي في الأردن بمئات الملايين من الدنانير. فشددت الحكومة قبضتها على المنافذ الحدودية منذ عام 2019 وفرضت عقوبات رادعة لمنع التهرب، وخاصة تهريب "الدخان" الذي ظل من أكبر التحديات الماثلة أمامها. كما نفذت الحكومة منذ بداية عام 2020 جولات تفتيشية لتدقيق حسابات شركات كبرى ومراجعتها، ودققت الإقرارات الضريبية المقدمة من كبار المكلفين، واتخذت نهج التشدد في التعامل مع التهرب وملاحقة المنتهريين، ومن الجدير ذكره أن هذه العملية تتطلب جهداً كبيراً وحملات توعية مستمرة، مثلما تتطلب إصلاحاً مستمراً للمؤسسات المعنية بجمع الضرائب، وتطوير قدراتها، ومراقبة سلوك العاملين فيها.

## الإجراءات المالية لعام 2019

- تخفيض الضريبة الخاصة على السيارات التي تعمل كلياً على الكهرباء.
- إلغاء ضريبة الوزن على المركبات والاستعاضة عنها بضريبة 4% من قيمة السيارة.
- إجراء تعديلات على نسب الاستهلاك للسيارات المستعملة وغير المستعملة.
- إجراءات بهدف تنشيط سوق العقار، من أبرزها إعفاء أي عقار لا تزيد مساحته عن 150 متراً مربعاً من الرسوم، وتخفيض رسوم التسجيل ونقل الملكية للشقق والأراضي بواقع 50% حتى نهاية عام 2020.
- زيادة الرواتب التقاعدية للمتقاعدين العسكريين المحالين على التقاعد قبل تاريخ 1 حزيران 2010.
- صدور نظام معدل لنظام رسوم تصاريح العمل للعمال غير الأردنيين لسنة 2019.

- فرض رسوم على شحنات الألبسة والأحذية وألعاب الأطفال والمواد الغذائية المشتراة إلكترونياً.
- إقرار نظام معدل لنظام الضريبة الخاصة لسنة 2019، يتضمن فرض ضريبة مقطوعة على المحروقات والمشتقات النفطية.
- إلغاء الرسوم على الصادرات الزراعية حتى نهاية عام 2020.
- منح إعفاءات ضريبية وجمركية بشكل كامل لحافلات نقل الطلبة الخصوصية المراد استبدالها.
- منح إعفاءات ضريبية وجمركية بشكل كامل لحافلات النقل السياحي المراد استبدالها.
- تمديد تخفيض الضريبة الخاصة الممنوح للسيارات التي تعمل بالكهرباء كلياً، لتصبح خاضعة لضريبة خاصة بنسبة 25%.
- تخفيض الضريبة العامة على المبيعات على 61 سلعة أساسية خاضعة لنسبة 10% أو 16% لتصبح 4%، وقد شملت القائمة اللحوم المعلبة، والسماك، والخبز، والمعكرونة والخضراوات، والفواكه، وملح الطعام، ومعجون الطماطم، بالإضافة إلى أقلام الرصاص.

#### السياسات الحكومية في جانب الإيرادات في ظل أزمة "كورونا"

- تخفيض الضريبة العامة على المبيعات للفنادق والمطاعم السياحية لتصبح 8% بدلاً من 16% (يُستثنى من ذلك الفنادق والمطاعم السياحية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، إذ بقيت الضريبة 7%)، وتخفيض ضريبة الخدمات للمطاعم السياحية والفنادق لتصبح 5% بدلاً من 10%.
- تقسيط المبالغ المستحقة على القطاع السياحي لضريبة الدخل عن عام 2019 دون غرامات أو فوائد، ووفق جدول زمني بنسب سداد متصاعدة، للفترة من تموز وحتى كانون الأول 2020.
- السماح للمستوردين بسحب البضائع قبل تأدية الرسوم والضرائب المتوجبة عليها في حالات الطوارئ.

### 3.1 النفقات العامة للحكومة المركزية

شهدت النفقات الحكومية المركزية تضخماً كبيراً خلال السنوات العشر الأخيرة، وهذه النفقات في ازدياد مستمر بالرغم من استهداف الحكومة لضبط النفقات وخاصة للفترة ما بعد عام 2011. ويشير الجدول رقم (2) إلى ارتفاع النفقات الجارية بنسبة 5.5% عن مستواها لعام 2019 لتصل إلى 8.3 مليار دينار في موازنة عام 2020 مشكّلة ما نسبته 86.7% من النفقات العامة لعام 2020، الأمر الذي يشير إلى استمرار الخلل الهيكلي المزمّن في الموازنة العامة لصالح النفقات الجارية على حساب النفقات الرأسمالية. وكما هو واضح في الجدول نفسه، ترصد الحكومة نفقات رأسمالية ثم تتراجع عنها في نهاية العام، إذ بلغ الفرق ما بين المرصود في موازنة عام 2019 والمتحقق فعلاً 328 مليون دينار.

#### الإجراءات المالية بداية عام 2020 (قبل تأثير الجائحة)

- الموافقة على التعليمات المعدلة لتعليمات علاوة غلاء المعيشة للمتقاعدين لسنة 2020.
  - رفع الضريبة الخاصة المفروضة على السيارات الهجينة بواقع 5 نقاط مئوية لتصبح 40%.
  - صرف علاوة بقيمة لا تزيد عن 220 ديناراً، بدل إعانة شهرية لكل متقاعد عسكري فاقد البصر يحتاج لمن يعينه على ممارسة حياته اليومية.
- ومن جانب آخر، فإن انخفاض مرونة الإنفاق التوافقية التي تربط نمو النفقات الحكومية بنمو الناتج المحلي الإجمالي، أدى إلى انعكاسات سلبية على تعزيز معدلات النمو الاقتصادي والقدرة على استخدام السياسات المالية المعاكسة للدورات الاقتصادية. ويعود استمرار هذا الخلل أيضاً إلى الادعاء بصعوبة تخفيض الإنفاق الجاري، وخصوصاً بند الرواتب والأجور للعاملين في الأجهزة المدنية والعسكرية والأمنية، ونفقات خدمة الدين، وبقيّة بنود الإنفاق الجاري التي توصف بالجمود.

الجدول رقم (2):  
تطور النفقات العامة للحكومة المركزية

كانون الأول - تشرين أول		2020	2019		2018		
2020	2019	موازنة	فعلي	موازنة	فعلي		
7375.4	7178.6	9606.9	8812.7	9255.5	8567.3	المقدار	إجمالي الإنفاق
196.8	371.6	794.2	245.4	688.2	394.1	التغير	
2.7	5.5	9.0	2.9	8.0	4.8	معدل نمو (%)	
6899.2	6581.9	8333.9	7897.2	8012.9	7619.6	المقدار	النفقات الجارية
317.3	390.1	436.7	277.6	393.3	506.6	التغير	
4.8	6.3	5.5	3.6	5.2	7.1	معدل نمو (%)	
476.2	596.7	1273	915.5	1242.6	947.7	المقدار	النفقات الرأسمالية
-120.5	-18.7	357.5	-32.2	294.9	-112.5	التغير	
-20.2	-3.0	39.0	-3.4	31.1	-10.6	معدل نمو (%)	

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين الثاني 2020.

وتشتمل النفقات الجارية على العديد من جوانب الهدر التي لا بد من إعادة النظر فيها، فمن الضروري وضع ضوابط ومعايير واضحة وعادلة للمكافآت والعمل الإضافي وبدل التنقلات وعلاوة النقل، وربط ذلك بالأداء، وتنبغي مراجعة الهياكل الوظيفية في المؤسسات والوزارات، وإلغاء ودمج الوزارات والمؤسسات ذات الأثر الكبير على الموازنة، وعدم الاكتفاء بدمج المؤسسات ذات الأثر البسيط على الموازنة.

وعلى الرغم من استهداف الحكومة الحد من أوجه الهدر في بعض بنود الموازنة، إلا أنها لم تنجح في عدد منها، نظراً لتأجيل العديد من الوزارات والدوائر الحكومية دفع بعض المبالغ المستحقة على بعض البنود التي تم ترحيلها إلى موازنتها للعام اللاحق و/ أو لجوئها إلى تسديدها من خلال موازنتها الرأسمالية. وعليه، من الضروري العمل على معالجة الفعلية لمظاهر الهدر في النفقات التشغيلية، وهو ما يستدعي دراسة مفصلة ومعقدة لتحديد مظاهر الهدر والتي يأتي في مقدمتها الامتيازات الوظيفية التي تعود في معظمها بالنفع المباشر على عدد من موظفي الوزارات والدوائر الحكومية وخاصة موظفي الفئة العليا، مثل استخدام السيارات الحكومية بما يعنيه ذلك من إنفاق على المحروقات والصيانة والهدر باستخدام موظفين للعمل سائقين لهذه السيارات، إضافة إلى حصول موظفي القيادة العليا على أجهزة هواتف خليوية وتغطية قيمة فواتير الهاتف الشهرية على حساب الخزينة العامة، وكذلك توفير بعض المباني لغايات السكن لبعض الموظفين.

وفي إطار تأثر بنود الإنفاق خلال جائحة "كورونا"، ارتفعت قيمة النفقات الطارئة في مجال التدابير للحفاظ على صحة المواطنين وسلامتهم، وارتفعت نفقات الأدوية والمستلزمات الطبية التي قُدرت بحوالي 115 مليون دينار في موازنة عام 2020 والتي

يُتَوَقَّع أن تشهد مزيداً من الارتقاع لمواجهة الوباء. وقد أجرت وزارة المالية مناقشات مالية من بنود النفقات الجارية والرأسمالية التي خُفضت جراء أزمة "كورونا"، وذلك لغايات تغطية النفقات الطارئة التي تسببت بها الأزمة، ولعل من أبرزها النفقات المترتبة على الإجراءات الصحية الوقائية والتشخيصية والعلاجية لمنع انتشار الفيروس والحفاظ على صحة المواطنين وسلامتهم، وكذلك نفقات إعانة الأسر الفقيرة والمحتاجة وخاصة التي تأثرت سلباً بسبب الإجراءات الاحترازية التي فرضتها الأزمة، إلى جانب تقديم الدعم المادي للمواطنين ومن ضمنهم عمال المياومة لتمكينهم من تأمين احتياجاتهم من الدواء والغذاء، إضافة إلى زيادة النفقات التشغيلية للجهازين المدني والعسكري نظراً لدورهما الأساسي في تنفيذ العديد من الإجراءات الحكومية لمكافحة الفيروس.

وفي ضوء ذلك اتخذت وزارة المالية الإجراءات التالية في جانب النفقات للتخفيف من آثار الجائحة على الأوضاع المالية:

- وقف العمل بالزيادة المقررة لموظفي الجهاز الحكومي وضباط وأفراد القوات المسلحة الأردنية، وبالنظام المعدل لنظام رتب المعلمين بدءاً من شهر أيار 2020 وحتى نهاية العام.
- اقتطاع نسبة من رواتب الضمائم العليا في الدولة اعتباراً من راتب شهر نيسان.
- وقف المكافآت وعلاوة العمل الإضافية لجميع الموظفين المشمولين ببلاغات العطلة أثناء فترة العمل بقانون الدفاع، الذين تزيد رواتبهم الإجمالية عن 1300 دينار، على الأقل يقل إجمالي راتب أيّ منهم بعد الاقتطاع عن ألف دينار.
- وقف صرف مكافآت وبدل تنقلات ممثلي الحكومة في مجالس إدارة الشركات التي تساهم فيها وشركة إدارة المساهمات الحكومية والشركات التابعة لها.
- وقف صرف رواتب (الثالث عشر والرابع عشر والخامس عشر) في الشركات المملوكة بالكامل للحكومة وشركة إدارة المساهمات الحكومية والشركات التي تزيد نسبة تملك الحكومة أو شركة إدارة المساهمات الحكومية فيها عن 50%.
- وقف علاوة النقل وبدلات التنقل الشهرية لجميع الموظفين العاملين في الوزارات والدوائر الحكومية أو أي مجلس أو سلطة أو مؤسسة أو هيئة عامة تابعة للحكومة أو في الشركات المملوكة بالكامل للحكومة.
- وقف صرف مخصصات البنزين الشهرية لمركبات الموظفين الذين يستخدمون مركبات حكومية.

- اقتطاع ما نسبته 50% من المستحقات المالية للمستخدمين على حساب شراء الخدمات أو على حساب المكافأة أو على حساب أي بنود أخرى والمشمولين ببلاغات العطلة أثناء العمل بقانون الدفاع ممن لا يتقاضون رواتب تقاعدية، وإيقاف صرف المستحقات لمن يتقاضون رواتب تقاعدية.
- إيقاف التعيينات في جميع الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والهيئات والسلطات والشركات المملوكة للحكومة وأمانة عمان الكبرى والبلديات حتى نهاية عام 2020.

#### 4.1 العجز/ الوفر للحكومة المركزية

يأتي عجز الموازنة العامة من عاملين رئيسيين نظرياً، الأول "العجز الهيكلي" الناجم عن وجود خلل في تركيبة الموازنة العامة أو المالية العامة للدولة. وتعاني مالية الحكومة من عجز هيكلي مستدام ناتج عن الخلل في تركيبة الموازنة العامة أو في تركيبة المالية العامة للدولة.

أما العامل الآخر فمرتبط بالدورات الاقتصادية، إذ لا بد أن تزيد الحكومة إنفاقها في فترات الكساد مقابل تقليل النفقات في فترات الراج، ولكن السياسة المالية تسير مع الدورة الاقتصادية في الأردن، إذ كانت تتكشف وتخفّض النفقات في حالة انخفاض النمو، الأمر الذي أدى إلى تراجع الاقتصاد الأردني وفاقم العجز وبالتالي المديونية بشقيها الداخلي والخارجي، ما شكّل ضغطاً دائماً ومستمراً على النفقات العامة والتمثلة بخدمة الدين المديونية (الفوائد).

وقد شهد العجز بعد المنح في عام 2019 ارتفاعاً كبيراً عما هو مقدّر في موازنة عام 2019 بحوالي 413 مليون دينار (64%)، وجاء ذلك نتيجة المبالغة في تقدير الإيرادات العامة. وتتوقع ميزانية عام 2020 أن يبقى العجز قريباً من مستوياته في عام 2019، ولكن العجز نتيجة لتداعيات جائحة "كورونا" بلغ 1075 مليون دينار خلال الأشهر الستة الأولى من عام 2020 مقارنة مع 567 مليون دينار خلال الفترة المماثلة من العام السابق.

الجدول رقم (3):  
تطور العجز/ الوفر للحكومة المركزية

كانون الأول- تشرين الأول		2020	2019		2018	
2020	2019	موازنة	فعلي	موازنة	فعلي	
-1508.4	-1133.1	-1046	-1058.4	-645.6	-727.7	العجز/ الوفر بعد المنح
-375.3	-273.7	12.4	-330.7	82.1	7445.5	التغير في العجز
33.1	31.8	-1.2	45.4	-11.3	-91.1	معدل نمو في العجز (%)
5.8	4.3	3.2	3.3	2.1	2.4	نسبة من GDP

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين الثاني 2020.

### 5.1 الرصيد القائم للدين العام

ارتفع الرصيد القائم للدين العام بشكل كبير خلال العقد الماضي، من 11 مليار دينار في عام 2009 إلى 30.1 مليار دينار في عام 2019، وما يزال في ارتفاع مستمر، إذ وصل في نهاية تشرين الأول إلى 32.4 مليار دينار (103.4%) (25.8 مليار دينار باستثناء ما يحمله الضمان الاجتماعي (82.3%))، وذلك رغم الجهود الحكومية وبرامج صندوق النقد الدولي لخفض نسبة الدين لأقل من 80%، إذ لم يتحقق هذا الأمر نتيجة إلى ارتفاع الرصيد القائم وانخفاض النمو في الناتج المحلي الإجمالي. وكما هو موضح في الجدول رقم (4)، فإن الفرق بين نسبة نمو إجمالي دين الحكومة ونمو الناتج المحلي الاسمي كان موجبا، بينما لا بد أن يكون صفرا أو سالبا. ويُتوقع أن يكون أثر الجائحة على المديونية عالياً وذلك في ضوء توقع تراجع النمو في الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي من المتوقع ارتفاع نسبة الدين إلى الناتج بواقع 10% لتصل إلى حدود 110% في نهاية عام 2020.

ولا يُعزى ارتفاع المديونية إلى عجز الحكومة المركزية فقط، فقد أدت عجوزات الوحدات الحكومية خارج الموازنة إلى تفاقم الدين العام من خلال الاستدانة بكفالة الحكومة نتيجة تفاقم عجز شركة الكهرباء الوطنية وسلطة المياه وغيرها من الوحدات الحكومية.

وقد أصدرت الحكومة سندات دولية في شريحتين بقيمة إجمالية تبلغ 1.75 مليار دولار، للتغلب على التداعيات الاقتصادية للجائحة بحسب تصريحاتها، تتضمن الشريحة الأولى سندات بقيمة 500 مليون دولار بعائد قدره 4.95% وفترة استحقاق خمس سنوات، وتتضمن الشريحة الثانية سندات بقيمة 1.25 مليار دولار بعائد 5.85%

وفترة استحقاق عشر سنوات. ووفقاً لوزارة المالية، فإن الطلب على الاكتتاب فاق المعروض بأكثر من 6.25 مرة بعد أن اجتذب الإصدار عروضاً تزيد قيمتها على 6.25 مليار دولار، وهو ما يعدّ دليلاً على استقرار المالية العامة، بالإضافة إلى ضخ سيولة للقطاع الخاص بتسديد متأخرات راكمتها كل من الحكومتين الحالية والسابقة. وتشمل تلك المتأخرات ديوناً مستحقة لمستشفيات ومقاولين وشركات طاقة وشركات للمستحضرات الطبية.

وبالرغم من الإصدار الأخير لسندات اليوروبوندرز الخارجية، إلا أنه تم تسديد سندات يوروبوندرز بقيمة 1.25 مليار دولار في نهاية شهر تشرين الأول 2020، وكذلك تم تسديد الدفعة الأخيرة من برنامج صندوق النقد الدولي (SBA) خلال شهر آب من عام 2020.

وقد ارتفعت مخصصات فوائد الدين العام بحوالي 141 مليون دينار أو ما نسبته 6.4% عن مستواها في عام 2019 لتصل إلى 1254 مليون دينار لعام 2020، مشكّلة ما نسبته 15% من النفقات الجارية لعام 2020، وهي من كبرى الفواتير على الموازنة العامة، إضافة إلى ارتفاعها المستمر نتيجة ارتفاع حجم المديونية العامة من جانب، وفي ظل الاتجاه المحلي والعالمي لرفع هياكل أسعار الفائدة من جانب آخر، ويلاحظ أن معدل الفوائد المدفوعة على الدين الخارجي أقل من نظيره على الدين الداخلي، إذ بلغ المتوسط البسيط لمعدل الفائدة على الدين الداخلي 4.2%، في حين كان معدل الفائدة البسيط على الدين الخارجي حوالي 3.5%.

الجدول رقم (4):  
تطور الدين العام (موازنة ومكفول)

2020	2019	2018	2017	2016	
تشرين الأول					
32,446	30,076	28,308	27,269	26,093	إجمالي دين الحكومة المركزية/ موازنة ومكفول
103.4	96.7	94.4	94.3	93.8	نسبة من GDP (%)
25,828	23,959	22,649	22,306	21,888	دين الحكومة بعد استثناءات ما يحمله صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي
82.3	75.8	74.3	75.9	77.3	نسبة من GDP (%)
8.6	2.5	0.1	0.7	1.5	الفرق بين نسبة نمو إجمالي دين الحكومة المركزية ونمو الناتج المحلي الاسمي
2,976	3,042	3,219	3,366	3,247	الدين المكفول بعد استثناءات ما يحمله صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي
9.5	9.6	10.6	11.4	11.5	نسبة من GDP (%)



6,618	6,118	5,659	4,963	4,205	دين المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
13,764	12,338	12,088	11,867	10,299	الدين الخارجي
43.8	39.7	40.3	41.1	37.0	نسبة من GDP (%)
N.A	106.7	112.8	116.9	107.1	نسبة إلى الصادرات
N.A	%3.5	%3.2	%2.8	%2.5	سعر الفائدة الضمني على الدين الخارجي
N.A	7.9	7.9	7.9	6.7	المتوسط المرجح لعمر القروض (شهر/سنة)
18,681	17,738	16,221	15,402	15,794	الدين الداخلي
59.5	57.0	54.1	53.3	56.8	نسبة من GDP (%)
N.A	4.1	4.0	3.6	3.7	سعر الفائدة الضمني على الدين الداخلي
N.A	4.2	3.6	3.4	3	المتوسط المرجح لعمر القروض (شهر/سنة)

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، تشرين الأول 2020.

## 6.1 موازنات الوحدات الحكومية المستقلة

نقلت الحكومة في عام 2018 موازنات 28 من المؤسسات الحكومية المستقلة إلى قانون الموازنة العامة للدولة، إضافة إلى دمج عدد من المؤسسات ليصبح عدد المؤسسات الحكومية ضمن الموازنة 37 جهة بحسب بيانات قانون الموازنة العامة لعام 2019. ووفقاً لتصريحات الحكومة فإن إدراج موازنات المؤسسات المستقلة ضمن قانون الموازنة العامة يعد خطوة إصلاحيّة أولية تسهّل عملية الرقابة على نفقات المؤسسات وسُبل صرفها، وبالتالي ضبط الإنفاق ضبطاً عاماً، ويأتي ذلك ضمن مسار إعادة النظر في الوجود الأساسي للمؤسسات الحكومية التي أصبحت عبئاً مالياً على موازنة الدولة من جانب، وشهدت فاعلية بعضها انخفاضاً من جانب آخر. وتجدر الإشارة إلى أن إعادة الهيكلة خلال الفترة 2014-2019 شملت إلغاء 14 دائرة حكومية ودمج 11 دائرة.

أما الأثر المالي على الموازنة العامة نتيجة ضم ميزانيات الوحدات الحكومية فيتمثل في ارتفاع الموازنة بحوالي 188 مليون دينار مقابل انخفاضها في موازنة الوحدات الحكومية خارج الموازنة، لكن ضمّ ميزانيات تلك الوحدات للموازنة العامة لم يؤثر على السلوك الإنفاقي لها، إذ تشير ميزانياتها إلى اتباع السلوك نفسه قبل الضم، وبالتالي يعد هذا النقل نقلاً شكلياً، إذ كان من المفترض أن يشهد إنفاق الوحدات الحكومية المضافة الضبط والترشيد نتيجة الضم، ولكن يُلاحظ أن الإنفاق قد ارتفع، بمعنى أن عمليات الضم التي أجرتها الحكومة لم تودّ إلى تخفيض الإنفاق الحكومي للوحدات الحكومية، بل على العكس شهدت ارتفاعاً، ومن خلال ذلك يُستنتج أن عملية النقل كانت شكلية.

وفي عام 2019 أُعلن عن دمج وإلغاء مؤسسات وهيئات في الحزمتين الاقتصاديتين الثانية والثالثة اللتين أطلقتتهما الحكومة، إذ تضمنت الحزمة الثانية قرارات بدمج 8 مؤسسات وهيئات، وكما يلي: نقل مهام صندوق تنمية المحافظات من المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية إلى بنك تنمية المدن، وضم مؤسسة الخط الحديدي الحجازي الأردني إلى وزارة النقل لتصبح مديرية فيها، وضم سلطة المياه ونقل مهامها إلى وزارة المياه والري، وضم دائرة تنمية أموال الأوقاف الإسلامية لتصبح مديرية في وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، ونقل مهام مركز إيداع الأوراق المالية إلى هيئة الأوراق المالية وشركة بورصة عمان، وإنهاء أعمال شركة المنشآت العقارية وتكليف الجهة التي تراها شركة إدارة الاستثمارات الحكومية مناسبة للقيام بمهامها، وإنهاء أعمال الشركة الأردنية للسياحة والمياه المعدنية وتكليف الجهة التي تراها شركة إدارة الاستثمارات الحكومية مناسبة للقيام بمهامها.

أما الحزمة الثالثة، فتضمنت إعادة هيكلة الشركات التابعة لسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من خلال إلغاء شركة العقبة للنقل التآجيري، وإلغاء شركة العقبة لإدارة المرافق ودمجها بسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وشركة تطوير العقبة، وإعادة هيكلة سلطة إقليم البترا التنموي السياحي وذلك بتقليص عدد المفوضين إلى مفوضين اثنين مع الرئيس (مفوض لشؤون البنية التحتية ومفوض لشؤون المحمية والسياحة).

وتشير الميزانية المجمعّة للوحدات الحكومية ضمن قانون الوحدات الحكومية، إلى أن إجمالي النفقات لهذه الوحدات في عام 2019 بلغ حوالي 1431 مليون دينار (ارتفع إلى 1539 مليون دينار في موازنة عام 2020)، في حين بلغت إيراداتها 1342 مليون دينار، وبذلك نشأ عجز بمقدار 89 مليون دينار في عام 2019، ويُتوقع أن يرتفع العجز إلى 237 مليون دينار في موازنة عام 2020، رغم الدمج والإلغاء والنقل الذي طال عدداً من المؤسسات خلال عامي 2018 و2019.

الجدول رقم (5):  
مالية المؤسسات العامة المستقلة

2020	2019		2018	2017	
موازنة	إعادة تقدير	موازنة	فعلي	فعلي	
1,302	1,342	1,213	1,421	1,481	إيرادات الوحدات الحكومية
-40.1	-79.2	-207.8	-60.0	-161.0	التغير
-3.0	-5.6	-14.6	-4.1	-9.8	معدل نمو (%)
1,539	1,431	1,500	1,669	1578.0	إجمالي النفقات
108.4	-238.3	-168.9	91.2	-82.1	التغير
7.6	-14.3	-10.1	5.8	-4.9	معدل نمو (%)
1,054	990	1,003	1,160	1078.0	النفقات الجارية
64.1	-170.1	-157.1	82.4	-1.9	التغير
6.5	-14.7	-13.5	7.6	-0.2	معدل نمو (%)
485	441	497	509	500.0	النفقات الرأسمالية
44.3	-68.1	-11.9	8.8	-80.2	التغير
10.1	-13.4	-2.3	1.8	-13.8	معدل نمو (%)
-237	-89	-287	-248	-97	الوفور/ العجز قبل التمويل
-49.4	-159.1	38.9	151.2	78.9	التغير في العجز

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، أيار 2020.

### 7.1 موازنة البلديات والمجالس المحلية

تعاني معظم البلديات في الأردن من عجز في ميزانياتها، بل إن بعضها تعجز أحياناً عن دفع رواتب موظفيها، ويعزى هذا العجز بشكل رئيس إلى ازدياد عدد الموظفين الفائضين عن الحاجة، وتراكم مستحقات البلديات على المواطنين في ظل غياب آلية علمية وعملية لديها للتحصيل، وعدم وجود خطط إستراتيجية بعيدة المدى لدى معظم البلديات لإيجاد مشاريع استثمارية تدر دخلاً ثابتاً يساعدها في تدبير شؤونها المالية، علماً بأن البلديات تمتلك أراضي في المناطق التجارية يمكنها أن تستثمرها في البناء والتأجير.

وبلغ إجمالي إيرادات البلديات والمجالس المحلية في عام 2018 حوالي 576 مليون دينار، في حين بلغت النفقات 721 مليون دينار، أي أن العجز يصل إلى 145.3 مليون دينار. وتعاني البلديات من العديد من المشاكل الهيكلية والتشوهات في الهياكل الوظيفية وتدني مستوى خدماتها في العديد من المناطق، فضلاً عن تعارض مهمتها مع الهياكل الإدارية المحلية، مما استوجب إجراء تعديلات على قانون البلديات الذي لم يُقر بعد.

الجدول رقم (6):  
خلاصة الموازنة العامة للبلديات والمجالس المحلية

2018	2017	2016	2015	2014	سنة
576	632	663	630	555.9	إجمالي الإيرادات
241	238	287	277	232.8	الضرائب وعوائد المحروقات
183	211	213	199	164.7	الرسوم والرخص
14	12	24	5	4	إيرادات الاستثمار
138	172	140	150	153.8	أخرى
721	705	640	594	528.6	إجمالي الإنفاق
279	425	391	379	330.8	النفقات الجارية
442.3	279.5	249.1	215	197.8	النفقات الرأسمالية

المصدر: وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، أيار 2020.

وفي سياق تأثر البلديات بجائحة فيروس كورونا، أدى حظر التجول وإغلاق سوق العمل الذي فرض ابتداءً من شهر آذار ولغاية شهر أيار 2020، إلى زيادة المصاريف التشغيلية في البلديات، وذلك بسبب تحويل مواردها الشحيحة إلى توفير الإمدادات الطارئة لأنشطة التعقيم في البلديات وتوفير الوقود للآليات والمركبات الخدمية. كما أدى الإغلاق الاقتصادي إلى تأخير استلام البلديات للتحويلات المالية، إلى جانب انخفاض الإيرادات المحلية على نحو ملموس. وفي ضوء ذلك وقّعت وزارة التخطيط والتعاون الدولي مع البنك الدولي في شهر آب 2020 على اتفاقية منحة بقيمة 8.8 مليون دولار لدعم البلديات المتأثرة بتدفق اللاجئين السوريين لتعزيز الخدمات وتوفير فرص العمل للأردنيين والسوريين، كما تهدف المنحة إلى معالجة التأثير السلبي لجائحة كورونا على الخدمات البلدية في الأردن.

## ثانياً: السياسة النقدية

### 1.2 اتجاهات السياسة النقدية 2020 / 2019

اتجهت السياسة النقدية خلال عام 2019 إلى التوسع من خلال خفض أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية ثلاث مرات بواقع 75 نقطة أساس، وذلك تماشياً مع اتجاهات أسعار الفائدة في الأسواق العالمية والإقليمية والاتجاهات الإيجابية التي شهدتها ميزان المدفوعات في ضوء الصادرات الوطنية والدخل السياحي وتدفق حوالات العاملين من الخارج، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع مستوى الاحتياطيات من العملات الأجنبية. وكذلك تماشياً مع التطورات الإيجابية التي شهدتها القطاع المصرفي مثل نمو الودائع، والتسهيلات الائتمانية للقطاع الخاص، وبقاء معدل التضخم عند مستويات منخفضة. وأبقى البنك المركزي على أسعار الفائدة لبرنامج التمويل الميسر المقدم منه للقطاعات الاقتصادية

دون تغيير، عند 1.75 للمشاريع داخل محافظة العاصمة و1% للمشاريع في باقي المحافظات، وذلك لضمان استمرار توفير الأموال القابلة للإقراض من قبل البنوك للقطاعات المستهدفة من البرنامج بكلف منخفضة، بهدف تعزيز البيئة الاستثمارية الملائمة لتحفيز النمو الاقتصادي. وقد مَوَّل البنك من خلال برنامجه حوالي 1120 مشروعاً بقيمة مالية بلغت حوالي 753.4 مليون دينار ساهمت بخلق حوالي 11.5 ألف فرصة عمل جديدة في محافظات المملكة حتى نهاية 30 تشرين الأول 2019.

ولاحتواء تداعيات أزمة "كورونا" على الاقتصاد الوطني، اتخذ البنك المركزي عدداً من الإجراءات السريعة لتخفيض كلف التمويل وخدمة الدين لجميع النشاطات الاقتصادية والأفراد، والمساهمة في استمرارية حركة عجلة الاقتصاد، وتعزيز فرص استعادة النشاط الاقتصادي والتعافي بعد الأزمة، وبلغت تدخلات البنك المركزي حوالي 2.5 مليار دينار (ما نسبته 8% من الناتج)، ومن تلك الإجراءات: تخفيض أسعار الفائدة بواقع 150 نقطة أساس على جميع أدوات السياسة النقدية - باستثناء سعر الفائدة على نافذة الإيداع لليلة واحدة-، وتأجيل أقساط التسهيلات الائتمانية خلال فترة الإغلاق ولمدة ثلاثة أشهر على التوالي، مع السماح للبنوك بالاستمرار بتأجيل الأقساط حتى منتصف العام المقبل للفئات الأكثر تضرراً.

وقام المركزي بضخ سيولة إضافية من خلال إبرام اتفاقيات إعادة الشراء ولأجل استحقاق تمدد حتى عام بقيمة إجمالية بلغت 850 مليون دينار، وتخفيض نسبة الاحتياطي الإلزامي على الودائع بواقع 200 نقطة أساس ليصل إلى 5% من 7%. بالإضافة إلى إبرام اتفاقيات إعادة الشراء الدائمة بقيمة 254 مليون دينار، وتخفيض كلف تمويل برنامج البنك المركزي التمويلي، ودعم القطاعات الاقتصادية التنموية، واستحدث برنامج تمويل يستهدف الشركات الصغيرة والمتوسطة ومن ضمنها المهنيون والحرفيون وأصحاب المؤسسات الفردية، وتخفيض عمولات الشركة الأردنية لضمان القروض ومنحها قرض ميسر بقيمة 300 مليون دينار، وغيرها من الإجراءات الاحترازية والوقائية.

## 2.2 تطور المؤشرات النقدية 2020/2019

تابع البنك المركزي الأردني إدارة سياسته النقدية من خلال مجموعة واسعة من الأدوات النقدية وعمليات السوق المفتوحة، بهدف توجيه معدلات فائدة الاقتراض في ما بين البنوك لليلة واحدة حول المستويات المستهدفة وفقاً لسعر الفائدة الرئيسي للبنك المركزي (CBJ Main Rate)، وبالتالي التأثير على اتجاهات أسعار الفائدة في السوق المصرفي بما ينسجم مع التطورات الاقتصادية المحلية والعالمية. كذلك استهداف هامش

سعر فائدة ما بين سعر الفائدة على الدينار الأردني وسعر الفائدة على الدولار الأميركي. (Federal Funds Target Rate) عند 225 نقطة أساس، والذي يعطي الدينار أفضلية كوعاء ادخاري ويحافظ على جاذبيته، وهو ما ينعكس في انخفاض معدل "الدولرة"، وبالتالي تراكم احتياطات من العملة الأجنبية عند مستويات مريحة، الأمر الذي يدعم سياسة سعر الصرف الثابت مع الدولار الأميركي. وذلك بالتوافق مع المتغيرات الاقتصادية الكلية، مثل التضخم والنمو الاقتصادي والبطالة. وقد خفض البنك المركزي أسعار الفائدة خلال عام 2019 على جميع أدوات السياسة النقدية ثلاث مرات، وبما مجموعه 75 نقطة أساس كما هو موضح في الجدول رقم (7). وتبعاً لذلك انخفضت أسعار الفائدة في السوق المصرفية بشكل طفيف، ليصل سعر الفائدة على القروض والسلف في نهاية عام 2019 إلى 8.49%. كما انخفض هامش سعر الفائدة (الفارق بين الفائدة على الإقراض والفائدة على الودائع) إلى 365 نقطة أساس. وفي عام 2020، واستجابةً لظروف أزمة "كورونا"، خفض البنك أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية بواقع 150 نقطة أساس، ليصل سعر فائدة البنك المركزي إلى 2.5% في نهاية شهر أيار، باستثناء سعر الفائدة على نافذة الإيداع لأجل ليلة واحدة والتي تم خفضها بواقع 125 نقطة أساس، وقد أدى ذلك إلى انخفاض أسعار الفائدة على القروض والسلف إلى 7.39%، وانخفاض هامش سعر الفائدة في السوق المصرفية إلى 331 نقطة أساس.

#### الجدول رقم (7):

#### أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية والسوق المصرفية

2020	2019	2019	2018	
تشرين أول				
2.5	4.0	4	4.75	سعر الفائدة الرئيسي للبنك المركزي (%)
2.0	3.25	3.25	4.0	سعر فائدة نافذة الإيداع للييلة واحدة (%)
0.25	1.75	1.75	2.5	سعر الفائدة الاحتياطي الأميركي (%)
2.25	2.25	2.25	2.25	الهامش بين سعر الفائدة الرئيسي للبنك المركزي وسعر فائدة الاحتياطي الأميركي (%)
1.75	1.5	1.5	1.5	الهامش بين سعر الفائدة على نافذة الإيداع للييلة واحدة وسعر فائدة الاحتياطي الأميركي (%)
3.69	4.95	4.84	4.73	سعر الفائدة على الودائع لأجل (%)
7.16	8.65	8.49	8.69	سعر الفائدة على القروض والسلف (%)
3.47	3.70	3.65	3.96	هامش سعر الفائدة (نقطة أساس)
8.31	9.63	9.33	9.57	سعر الفائدة لأفضل العملاء (%)

المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، 2020.

وقد نجح البنك المركزي في المحافظة على مستويات مريحة من إجمالي الاحتياطيات الأجنبية لديه، إذ بلغت قيمتها في نهاية عام 2019 ما مقداره 14.3 مليار دولار، وهو ما يكفي لتغطية نحو 9.4 شهر من مستوردات المملكة من السلع والخدمات، أي أكثر من ثلاثة أضعاف المدة المتعارف عليها دولياً لقياس مدى كفاية الاحتياطيات الأجنبية والبالغة ثلاثة أشهر. وقد شهد رصيد إجمالي الاحتياطيات الأجنبية ارتفاعاً في نهاية شهر تشرين الثاني 2020 ليصل إلى 15.7 مليار دولار مدعوماً بانخفاض حجم المستوردات نتيجة التأثير بتداعيات الجائحة، ويكفي هذا المستوى من الاحتياطيات لتغطية 9.1 شهراً من مستوردات المملكة من السلع والخدمات. وقد عززت مستويات إجمالي الاحتياطيات الأجنبية من الاستقرار النقدي للمملكة، وخاصة في ظل الظروف الصعبة الراهنة وحالة عدم اليقين التي تحيط بمستقبل مسار التعافي الاقتصادي العالمي.

الجدول رقم (8):  
الاحتياطيات الأجنبية لدى البنك المركزي

2020	2019	2019	2018	
تشرين الثاني				
15.7	13.8	14.3	13.4	إجمالي الاحتياطيات الأجنبية (مليار دولار)
9.1	8.9	9.4	7.4	تغطية الاحتياطيات الأشهر المستوردات (شهر)

المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، 2020.

وفي مجال السيولة المحلية في السوق، ما زال معدل نمو السيولة المحلية متدنياً قياساً بمستوياته السابقة، إلا أنه يُلاحظ اتجاهه نحو التعافي التدريجي خلال عام 2019، إذ بلغ عرض النقد بمفهومه الواسع في نهاية عام 2019 حوالي 35 مليار دينار بمعدل نمو 4.8%، مقابل نمو نسبته 1.2% في عام 2018، وارتفع بنسبة 4.7% حتى نهاية شهر تشرين الأول 2020، مقابل 4.6% خلال الفترة نفسها من عام 2019. وتحليل مصادر نمو السيولة المحلية، يُلاحظ أثر انخفاض الودائع ارتباطاً بتراجع النشاط الاقتصادي. أما السيولة الفائضة لدى البنوك، فقد بقيت ضمن مستوياتها الطبيعية خلال عام 2019، والتي تتراوح بين 3 مليار دينار و4 مليار دينار، إذ بلغت 3480.9 مليون دينار مقابل 3023.5 مليون دينار في عام 2018، ثم وصلت إلى 4330.8 مليون دينار في نهاية شهر تشرين الأول 2020، علماً بأن البنوك قامت بمنح الائتمان، إذ شهد معدل النمو لإجمالي الائتمان ارتفاعاً بنسبة 6%، وللقطاع الخاص بنسبة 6.5% وذلك حتى نهاية تشرين الأول 2020.

الجدول رقم (9):  
تطور المؤشرات النقدية 2020/2019

2020	2019	2019	2018	
تشرين الأول				
4.7	4.6	4.8	1.2	معدل نمو السيولة المحلية (%)
4330.8	3035.9	3480.9	3023.5	السيولة الفائضة لدى البنوك
2.7	4.0	4.3	2.0	معدل نمو إجمالي الودائع (%)
6.5	4.6	4.3	5.8	معدل نمو التسهيلات المقدمة للقطاع الخاص (%)
1.2	1.0	0.8	4.5	معدل التضخم CPI (%)
النصف الأول				
2769	2399	2019	2018	رصيد التسهيلات الممنوحة للشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم
0.2	1.6	1.7	1.8	معدل التضخم مخفض الناتج (%)
-1.2	1.9	2.0	1.9	معدل النمو GDP (%)
الأربعاء الثلاثة الأولى				
19.3	19	19	18.6	معدل البطالة (%)

المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، 2020.

لقد سعى البنك المركزي خلال السنوات الأخيرة إلى تشجيع البنوك لمنح الائتمان على الرغم من الظروف الاقتصادية الصعبة، إذ عدّل البنك هيكل أسعار الفائدة لتحديث الإطار التشغيلي للسياسة النقدية مرتين، وذلك لتعزيز قدرة البنوك على إدارة سيولتها بفعالية وكفاءة وبما يكفل تلبية احتياجاتها التشغيلية وتوفير الاحتياجات التمويلية المتنامية للقطاعات الاقتصادية المختلفة. كما استمر البنك في تقديم جملة من الحوافز للبنوك المرخصة، لتشجيع إقراض القطاعات الاقتصادية المحلية ذات القيمة المضافة العالية، وكذلك المشروعات الصغيرة ومتوسطة الحجم، من خلال برنامج البنك المركزي لإعادة التمويل والموجه نحو قطاعات الصناعة، والسياحة، والزراعة، والطاقة المتجددة، وتكنولوجيا المعلومات، والاستشارات الهندسية، والصحة، وقطاع النقل (شركات النقل)، وقطاع التعليم (التدريب المهني والفني والتقني)، لما لهذه القطاعات من أهمية في الاقتصاد الوطني، وخاصة في دعم النمو والتوظيف. ومن الجدير بالذكر أن قيمة الأموال المتاحة ضمن هذا البرنامج تبلغ حوالي 1.2 مليار دينار. وقد مول البنك من خلال برنامجه حوالي 1543 مشروعاً بقيمة مالية بلغت حوالي 1.104 مليار دينار، ما ساهم في استحداث نحو 13.2 ألف فرصة عمل وذلك حتى 30 تشرين الثاني 2020.



الجدول رقم (10):  
برنامج البنك المركزي لتمويل القطاعات الاقتصادية ودعمها (بالمليون دينار) حتى  
نهاية شهر تشرين الثاني 2020

توزيع السلف حسب القطاع			
عدد المشاريع	نسبة كل قطاع من البرنامج	المجموع	القطاعات
739	%50.0	552.4	قطاع الصناعة
458	%23.2	256.1	قطاع الطاقة المتجددة
124	%10.4	114.8	قطاع السياحة
121	%7.2	79.1	قطاع الزراعة
27	%2.2	23.8	قطاع تكنولوجيا المعلومات
3	%0.5	5.0	الاستشارات الهندسية
39	%2.4	26.6	قطاع الصحة
7	%1.4	15.0	قطاع التعليم (التدريب المهني والفني والتقني)
26	%2.8	31.0	قطاع النقل (شركات النقل)
0	%0.0	0.0	قطاع التصدير
1543	%100.0	1,103.8	المجموع

وخصّص البنك المركزي في عام 2019 تمويلاً للبرنامج الوطني للتشغيل الذاتي (انهض) بقيمة 100 مليون دينار، وذلك من خلال دعم البنوك التجارية والإسلامية لإعادة إقراض المبلغ للشباب الحاصلين على شهادة انضمام من البرنامج بكلف وشروط ميسرة.

#### الآثار المحتملة لجائحة "كورونا" على متغيرات السياسة النقدية

استشعر البنك المركزي الأردني مبكراً الآثار المحتملة لجائحة "كورونا" على الاقتصاد، وخاصة تراجع قدرة الأفراد وقطاع الأعمال على السداد وانخفاض مستوى النشاط الاقتصادي بشكل كبير غير مسبوق نتيجة للتداعيات السلبية للأزمة المستجدة.

ونتيجة لحزمة الإجراءات التحفيزية والاحترازية والسياسة النقدية التوسعية التي اتخذها البنك المركزي، شهدت أبرز المؤشرات النقدية تطوراً ملحوظاً خلال عام 2020، فقد بلغ رصيد إجمالي الاحتياطيات الأجنبية (بما فيها الذهب وحقوق السحب الخاصة) لدى البنك المركزي في نهاية شهر تشرين الثاني 2020 ما مقداره 15.7 مليار دولار، تكفي لتغطية 9.1 شهراً من مستوردات المملكة من السلع والخدمات.

كما ارتفع رصيد السيولة المحلية في نهاية شهر تشرين الأول بنسبة 4.7% عن رصيدها المسجل في نهاية عام 2019. وارتفع رصيد التسهيلات الائتمانية حتى نهاية شهر

تشيرين الأول من عام 2020 بمقدار 1,617.6 مليون دينار (6.0%) ليصل إلى 28.7 مليار دينار، وشكلت التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص (مقيم) ما نسبته 89.1% من إجمالي هذه التسهيلات، ليسجل نمواً بنسبة (6.5%)، بالمقارنة مع نهاية عام 2019. وشهد رصيد إجمالي الودائع لدى البنوك المرخصة ارتفاعاً بمقدار 970.6 مليون دينار بنسبة 2.7% حتى نهاية شهر تشرين الأول ليبلغ 36.3 مليار دينار، وذلك على الرغم من انخفاضه خلال فترة الإغلاق (آذار-أيار 2020) بمقدار 830.5 مليون دينار.

ولكن التوقعات الاقتصادية تشير إلى استمرار التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لجائحة فيروس كورونا المستجد على الاقتصاد الأردني، إذ توقع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي انخفاض معدل النمو الاقتصادي بنسبة 3.5%.

### 3.2 أهم التطورات على صعيد الجهاز المصرفي 2020/2019

واصلت الميزانية الموحدة للبنوك المرخصة العاملة في المملكة نموها في عام 2019 وبوتيرة أعلى من العامين السابقين، إذ ارتفعت بمقدار 2.7 مليار دينار (5.4%) خلال عام 2019 لتصل إلى 53.6 مليار دينار، مما يعكس تحسناً في أنشطة البنوك.

وتشير مؤشرات المتانة المالية للجهاز المصرفي إلى وضع مريح وآمن، إذ تتمتع البنوك بسيولة وربحية وكفاية رأسمالية مرتفعة، وبلغت نسبة الديون غير العاملة إلى إجمالي الديون 5.2% في نهاية النصف الأول من عام 2020، وهي نسبة ضمن الحدود المقبولة، كذلك بلغت نسبة كفاية رأس المال 17.94% خلال نفس الفترة، وهي تفوق النسبة المنصوص عليها في مقررات لجنة بازل وتعليمات البنك المركزي الأردني. ويجري البنك المركزي اختبارات للأوضاع الضاغطة والتي تفترض انخفاض مؤشرات النشاط الاقتصادي وما يستتبعه ذلك من أثر على مؤشرات المتانة. وقد أثبتت اختبارات التحمل أنها مطمئنة، ولا سيما في ظل الرقابة الحثيثة للبنك المركزي.

#### الجدول رقم (11): مؤشرات المتانة المالية

النصف الأول		2019	2108	
2020	2019			
5.40%	5.20%	5.0%	4.9%	نسبة الديون غير العاملة إلى إجمالي الديون
17.94%	16.99%	18.3%	16.94%	نسبة كفاية رأس المال
0.65%	1.17%	1.2%	1.2%	العائد على الموجودات
0.50%	1.9%	5.40%	3.0%	معدل نمو الموجودات

المصدر: البنك المركزي الأردني، مؤشرات المتانة المالية، 2019.

وقد أصدر البنك المركزي العديد من الإجراءات الهادفة إلى تنظيم عمل البنوك وتعزيز مراكزها المالية، من بينها إصدار "تعليمات الحساب البنكي الأساسي" التي تلزم كل بنك عامل في المملكة بفتح "حساب بنكي أساسي" للفئات المستبعدة مالياً لإتاحة وصول فئات المجتمع كافة للخدمات المصرفية وبالتالي تعزيز الاشتغال المالي، وإصدار تعليمات "حدود التعرضات الكبيرة وضوابط منح الائتمان" التي توضح الحدود القصوى للتعرضات تجاه الأطراف ذات العلاقة مع البنك، وكذلك بيان كيفية وآلية حساب الحدود القصوى للتعرض تجاه العملاء، والحدود القصوى للائتمان الممنوح لإنشاء العقارات أو شرائها، والائتمان الممنوح على شكل "جاري مدين"، بالإضافة إلى الحد الأقصى للائتمان الممنوح لأكثر عشرة أشخاص من عملاء البنك الواحد.

#### الآثار المحتملة للجائحة على القطاع المصرفي

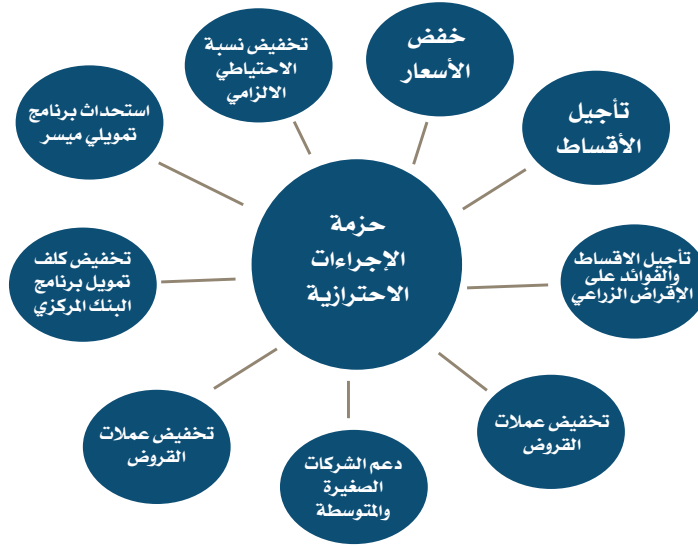
لن يتضرر القطاع المصرفي الأردني نتيجة الأزمة الناجمة عن جائحة "كورونا" بشكل مباشر، فالبنوك الأردنية تؤدي دور الساعي لإنقاذ ما تيسر من قطاعات ومواصلة تمويل حركة الاستهلاك، وهي تستفيد من السيولة التي طرحها البنك المركزي. وفي موضوع متانة أوضاع البنوك، فإن مؤشرات المتانة تشير إلى أنه لن يكون هنالك تحديات كبيرة لدى البنوك (مثل انخفاض السيولة لدى البنوك إلى مستويات منخفضة جداً، وارتفاع نسب الديون غير العاملة لمستويات حرجة، وانخفاض نسبة كفاية رأس المال دون النسبة المقررة) وذلك في ضوء أن سياسات البنك المركزي والبنوك ركزت خلال السنوات العشر الأخيرة (بعد الأزمة المالية العالمية) على تعزيز كفاية رأس المال وتعزيز جودة التسهيلات الائتمانية الممنوحة في ظل المعايير التي فرضتها لجنة بازل الدولية، ولا سيما تلك الهادفة إلى تعزيز صلابة رأس المال، لكن الربحية أو العوائد على النشاط المصرفي ستخضع كما ستراجع بعض مؤشرات المتانة المالية وخاصة نسبة الديون غير العاملة.

#### 4.2 إجراءات السياسة النقدية لمواجهة الجائحة

اتخذ البنك المركزي الأردني عدداً من الإجراءات الهادفة لاحتواء تداعيات أزمة "كورونا" على الاقتصاد الوطني، وتخفيض كلف التمويل وخدمة الدين لجميع النشاطات الاقتصادية، والمساهمة في استمرارية حركة عجلة الاقتصاد وتعزيز فرص استعادة النشاط الاقتصادي والتعافي بعد الأزمة، وبلغت حزمة الإجراءات المتخذة حوالي 2.5 مليار دينار (أو ما نسبته 8% من الناتج).

الشكل رقم (1):

ملخص إجراءات البنك المركزي في مواجهة أزمة "كورونا"



ومن بين الإجراءات التي اتخذها البنك المركزي الأردني لاحتواء تداعيات الأزمة على الاقتصاد الوطني:

- تأجيل أقساط التسهيلات الائتمانية.
- تأجيل أقساط التسهيلات الائتمانية لعملاء القطاعات الاقتصادية المتأثرة من آثار انتشار الفيروس (شركات وأفراد).
- السماح للبنوك بتأجيل الأقساط المستحقة على الشركات والأفراد المتأثرين، شريطة ألا يعد ذلك هيكلية للتسهيلات، وألا تتقاضى البنوك عمولة أو تفرض فوائد تأخير على هذه الشركات، وألا يؤثر ذلك على التصنيف الائتماني للشركات لدى شركة كريف (CRIF).
- السماح للبنوك بإجراء جدولة لمدىونيات العملاء الذين ينطبق عليهم مفهوم الجدولة، من دون دفعة نقدية أو فوائد تأخير.
- تأجيل أقساط عملاء التجزئة، بما في ذلك دفعات البطاقات الائتمانية وقروض الإسكان والقروض الشخصية، من دون فرص عمولات أو فوائد تأخير.
- يتم العمل بهذه الإجراءات حتى نهاية عام 2020.
- تمديد فترة السماح بتأجيل الأقساط المستحقة على الأفراد والشركات الأكثر تضرراً حتى منتصف عام 2021.

- تخفيض أسعار الفائدة.
  - نم تخفيض أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية لدى البنك المركزي بما مجموعه 1.5% خلال شهر آذار 2020 باستثناء سعر الفائدة على نافذة الإيداع لليلة واحدة والتي تم خفضها بإجمالي بنسبة بلغت 1.25%، بهدف تخفيض كلف التمويل وخدمة الدين لجميع النشاطات الاقتصادية، والمساهمة في استمرارية حركة عجلة الاقتصاد وتعزيز فرص استعادة النشاط الاقتصادي والتعايف بعد الأزمة.
  - ضخ سيولة إضافية للبنوك بمبلغ 1050 مليون دينار من خلال:
  - تخفيض نسبة الاحتياطي الإلزامي على الودائع لدى البنوك من 7% إلى 5%، الأمر الذي وفر سيولة إضافية للبنوك بمبلغ 550 مليون دينار، مما يمكنها من عكس هذا الإجراء بتخفيض أسعار الفائدة التي تتقاضاها على التسهيلات.
  - عقد اتفاقيات إعادة شراء مع البنوك بمقدار 850 مليون دينار لآجال متعددة تصل حتى 12 شهراً، لتوفير الاحتياجات التمويلية للقطاعين العام والخاص.
  - إبرام اتفاقيات إعادة الشراء الدائمة (Outright Purchases) بقيمة بلغت 254 مليون دينار.
  - منح الشركة الأردنية لضمان القروض قرصاً ميسراً بقيمة 300 مليون دينار، مع السماح لها بتوظيف عوائد القيمة وإعادة تشغيلها.
  - تخفيض كلف تمويل برنامج البنك المركزي لتمويل ودعم القطاعات الاقتصادية التنموية.
- وينطبق ذلك على التسهيلات القائمة والمستقبلية على النحو الآتي:
- تخفيض أسعار فائدة البرنامج من 1.75% إلى 1% للمشاريع داخل محافظة العاصمة، ومن 1% إلى 0.5% للمشاريع في بقية المحافظات، مما سيمكن البنوك من إقراض القطاعات المستهدفة بأسعار فائدة لا تزيد عن 4% للمشاريع داخل العاصمة و3.5% للمشاريع في بقية المحافظات.
  - زيادة الآجال المتاحة للسلف ولجميع القطاعات المستهدفة في البرنامج داخل العاصمة وتوحيدها مع تلك في بقية المحافظات لتصبح 10 سنوات، من ضمنها سنتان فترة سماح لمن يرغب.
  - تأجيل جميع الأقساط والفوائد المستحقة ضمن البرنامج حتى نهاية شهر حزيران 2020، والطلب من البنوك إعادة جدولتها بالاتفاق مع عملائها، علماً بأنه جرى

توسيع هذه غايات البرنامج لتشمل تغطية الرواتب ورأس المال العامل.

- شمول القطاع التصديري ضمن البرنامج (علمياً بأن القطاعات المشمولة تشمل الصناعة والسياحة والزراعة والطاقة المتجددة وتكنولوجيا المعلومات والنقل والصحة والتعليم التقني والفني والمهني والاستشارات الهندسية).

- رفع سقف السلف لجميع القطاعات ليصبح 3 مليون دينار، مع الإبقاء على السقف لقطاعي الطاقة المتجددة والنقل عند 4 مليون دينار.

- دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة بمبلغ 500 مليون دينار.

تم استحداث برنامج تمويلي ميسر لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة من ضمنها الحرفيون والمهنيون وأصحاب المؤسسات الفردية، بقيمة 500 مليون دينار من البنك وبكفالة الشركة الأردنية لضمان القروض بنسبة 85%، علماً أن البنك المركزي الأردني يمتلك ما نسبته 45% من الشركة.

ويهدف البرنامج إلى تيسير التمويل للمهنيين والحرفيين وأصحاب المؤسسات الفردية والشركات الصغيرة والمتوسطة، وتمكينهم من الحصول على التمويل بشروط وكلف ميسرة، لا تتجاوز 2%، ولآجال استحقاق تصل إلى 42 شهراً من ضمنها 12 شهراً فترة سماح، لمساعدة هذه الفئات على تغطية احتياجاتها التمويلية لغايات تمويل النفقات التشغيلية ورأس المال العامل والموجودات الثابتة.

كما يهدف البرنامج إلى تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة من المحافظة على أعمالها وموظفيها، ومواصلة نشاطاتها، وتقديم خدماتها خلال فترة احتواء فيروس كورونا المستجد، بالإضافة إلى تمكينها من استئناف نشاطاتها بالمستويات الطبيعية، وتوسعة أعمالها خلال المرحلة المقبلة.

وقد بلغ عدد المشاريع المستفيدة من البرنامج حوالي 4.715 مشروعاً حتى 10 أيلول 2020، بقيمة 439 مليون دينار، مؤلت 174 مليون دينار منها لتمويل الرواتب، واستفاد منها 84.2 ألف عامل. واستحوذت تجارة الجملة والتجزئة على ما نسبته 35% من إجمالي التسهيلات، تلتها الصناعات التحويلية بنسبه 23%. ويبين الجدول رقم (12) التوزيع النسبي لبقية القطاعات.

وتشير إحصائيات البرنامج حتى بداية شهر كانون الأول 2020 إلى استفادة 4929 مشروعاً، بقيمة إجمالية بلغت 449.41 مليون دينار، ووجّه 178.3 مليون دينار لتغطية الرواتب والأجور، استفاد منها حوالي 84.6 ألف عامل ( كما هو موضح في الجدول رقم (12)).

الجدول رقم (12):  
إحصائيات برنامج البنك المركزي بقيمة 500 مليون دينار حتى 2020/12/3  
(بالمليون دينار)

القطاع	عدد المشاريع	القيمة (مليون دينار)	النسبة	رواتب (مليون دينار)	عدد العاملين	المتوسط (الف دينار)
تجارة الجملة والتجزئة	2029	158.6	%35.3	66.2	19,072	78
صناعة تحويلية بما فيها القائم على الزراعة	850	102.5	%22.8	35.9	17,111	121
المقاولات والاستشارات الهندسية	213	30.4	%6.8	8.8	5,644	142
الخدمات السياحية ما عدا الفنادق	313	28	%6.2	9	5,974	89
التعليم	253	23.5	%5.2	18.7	17,692	93
تكنولوجيا المعلومات	96	16.9	%3.8	8.8	3,186	176
النقل	72	13.3	%3.0	4.3	1,813	185
خدمات صحية ما عدا المستشفيات	133	11.7	%2.6	3.6	1,796	88
فنادق	30	7.7	%1.7	3.6	1,610	257
استشارات قانونية ومالية وإدارية ومحاسبية	62	5.6	%1.2	3.9	861	90
الطاقة	29	4.3	%1.0	0.8	396	148
خدمات الشحن والتخليص والاستيراد والتصدير	40	4.2	%0.9	2	814	105
مهنيين وحرفيين	441	4	%0.9	0.4	751	9
الزراعة	22	3.2	%0.7	0.01	383	147
دعاية وإعلان وإنتاج إذاعي وتلفزيوني وفني	14	2.3	%0.5	1.3	302	164
المكتبات والمطابع ودور النشر	28	2.3	%0.5	0.6	395	83
المستشفيات	7	2.3	%0.5	1.5	273	333
المطاعم الشعبية وشركات إدارة المطاعم	37	1.8	%0.4	0.8	903	49
قطاعات أخرى	260	26.8	%6.0	8.1	5,594	103
المجموع	4929.00	449.40	%100.0	178.31	84,570	

- تخفيض عمولات ضمان القروض وزيادة تغطية برنامج ضمان المبيعات المحلية والصادرات.
- تخفيض عمولة ضمان برنامج التمويل الصناعي والخدمات من 1.5% إلى 0.75% لجميع القروض التي ستُمنح حتى نهاية عام 2020.
- تخفيض عمولة ضمان قروض المشاريع الناشئة من 1% إلى 0.75% للقروض التي ستُمنح حتى نهاية عام 2020.
- رفع نسبة التغطية التأمينية لبرنامج ضمان المبيعات المحلية من 80% إلى 90%.
- رفع نسبة تحمل المخاطر من برنامج البنك المركزي لضمان ائتمان الصادرات إلى 100% الدعم استمرارية الصادرات.
- تأجيل الأقساط والفوائد المستحقة على مؤسسة الإقراض الزراعي حتى نهاية شهر حزيران 2020، لمساعدة المزارعين على تجاوز الأزمة.
- الطلب من مؤسسة الإقراض الزراعي إعادة جدولة قروضها للمزارعين الممولة من خلال سلفة البنك المركزي لها.
- منح مؤسسة الإقراض الزراعي سلفة إضافية بقيمة 10 مليون دينار، بسعر فائدة 0.5% بهدف إعادة إقراضها للمزارعين، لأجل 10 سنوات من ضمنها سنتا سماح.
- قررت مؤسسة الإقراض الزراعي تأجيل الأقساط المستحقة حتى شهر حزيران 2021، وذلك مع قرار البنك المركزي بتأجيل الأقساط على القطاعات والأفراد الأكثر تضرراً حتى نهاية شهر حزيران 2021.
- إجراءات خاصة بالشيكات وتسويتها
- عدم إدراج العملاء ممن تُرفض لهم شيكات لأسباب مالية ضمن قائمة العملاء المتخلفين عن الدفع، وعدم تحميلهم العمولات المترتبة على إعادة الشيكات، وذلك للشيكات المعادة خلال الفترة من 18 آذار ونهاية 15 نيسان 2020، على أن تُمنح هذه الفئة من العملاء مهلة ثلاثة أشهر لتسوية أي شيكات معادة خلال الفترة المحددة.
- تمديد فترة عدم إدراج العملاء ممن تُرفض لهم شيكات لأسباب مالية ضمن قائمة العملاء المتخلفين عن الدفع، وعدم تحميلهم العمولات المترتبة على إعادة الشيكات، وذلك للشيكات المعادة خلال الفترة من 3 أيار ونهاية 21 أيار 2020، على أن يتم منحهم مهلة مدتها 45 يوماً لتسوية أي شيكات معادة، باستثناء قطاعي تجارة المواد الغذائية والمستلزمات الطبية، بحيث يتم منحهما مهلة مدتها 30 يوماً.



- تخفيض مدة الإدراج على قائمة الشيكات المرتجعة لمن يقومون بتسوية الشيكات، لتصبح شهراً واحداً بدلاً من المدة التي كانت تصل حتى عام، شريطة تسوية جميع الشيكات.
- تخفيض قيمة عمولة الشيك المعاد لعدم كفاية الرصيد وعمولة التسوية لتصبح 5 دنانير بدلاً من 40 ديناراً على الشيكات المعادة لأسباب مالية خلال الفترة من 26 أيار وحتى نهاية عام 2020
- إعادة العمل بتعليمات الشيكات المرتجعة بحسب المعتاد اعتباراً من 3 كانون الثاني 2021.

## 5.2 السوق المالي 2020/2019

تعرضت بورصة عمان خلال السنوات الأخيرة إلى العديد من الظروف والتحديات التي أثرت على أدائها، ومن أهمها الظروف والتحديات السياسية في المنطقة المحيطة وتداعياتها التي أثرت على الاقتصاد الوطني وشكلت عاملاً ضاغظاً عليه، إضافة إلى تحديات أخرى أساسية تواجه السوق المالي، مثل تراجع الثقة في السوق، وتراجع السيولة الموجهة للاستثمار في الأوراق المالية، وتوجه الاستثمار نحو الاستثمارات الأقل مخاطرة كالودائع نظراً لارتفاع أسعار الفائدة وغيرها. ولكون البورصة مرآة تعكس الظروف الاقتصادية والتوقعات، فقد استمرت هذه الظروف بالتأثير على البورصة خلال عام 2020. وقد تعمقت في عام 2021 نتيجة انتشار فيروس كورونا وما نتج عنه من تداعيات أثرت على اقتصادات العالم والشركات وعلى الأسواق المالية في العالم وعلى بورصة عمان وأداء الشركات المدرجة فيها، إذ تراجعت مؤشرات أداء جميع البورصات العالمية والعربية بدرجات متفاوتة (ومنها بورصة عمان)، كما تراجعت أرباح الشركات المدرجة.

وقد بلغ حجم التداول في بورصة عمان خلاله حوالي 1.6 مليار دينار مقارنة مع 2.3 مليار دينار لعام 2018 وبنسبة انخفاض 31.6%. وفي عام 2020 بلغ حجم التداول للنصف الأول حوالي 415.6 مليون دينار مقارنة مع 668.1 مليون دينار للنصف الأول من عام 2019. وانخفض الرقم القياسي العام لأسعار الأسهم المرجح بالأسهم الحرة للبورصة ليصل إلى 1815.2 نقطة في نهاية عام 2019 مقارنة مع 1908.8 نقطة بنهاية عام 2018، أي بانخفاض نسبته 4.9%. وانخفضت القيمة السوقية للأسهم المدرجة في نهاية عام 2019 إلى 14.9 مليار دينار، أي بانخفاض نسبته 7.5% مقارنة مع القيمة السوقية للأسهم المدرجة في نهاية عام 2018. وانخفض الرقم القياسي العام لأسعار الأسهم للنصف الأول من عام 2020 إلى 1603.0 نقطة مقارنة مع 1815.2 نقطة في نهاية عام 2019 بانخفاض نسبته 11.7%.

وفي ما يتصل باستثمارات غير الأردنيين، بلغت الأسهم المشتراة 528.7 مليون دينار خلال عام 2019 مشكّلة ما نسبته 32.4% من حجم التداول الكلي، في حين بلغت القيمة الإجمالية للأسهم المباعة من قبلهم 414.6 مليون دينار، وبذلك يقدر صافي الاستثمار غير الأردني بـ 114.1 مليون دينار بالموجب. وعليه، تصبح نسبة مساهمة غير الأردنيين في الشركات المدرجة في البورصة في نهاية عام 2019 حوالي 51.6% من إجمالي القيمة السوقية للبورصة (35.8% تمثل مساهمة العرب، و15.8% مساهمة غير العرب). وبالنسبة لاستثمارات غير الأردنيين خلال النصف الأول من عام 2020، بلغت قيمة الأسهم المشتراة 48.9 مليون دينار، في حين بلغت قيمة الأسهم المباعة 99.8 مليون دينار. وبذلك تكون قيمة صافي الاستثمار غير الأردني 50.9 مليون دينار بالسالب. وعليه، تصبح نسبة مساهمة المستثمرين غير الأردنيين في الشركات المدرجة في البورصة في نهاية شهر حزيران 2020 حوالي 50.6% من إجمالي القيمة السوقية للبورصة. وبالنسبة للأرباح الصافية للشركات المدرجة في البورصة لنهاية عام 2019 فقد انخفضت إلى 1100.6 مليون دينار مقارنة مع 1185.0 مليون دينار لعام 2018، بنسبة انخفاض مقدارها 7.1%.

### التدابير التي اتخذتها بورصة عمان في بداية الأزمة

اتخذت بورصة عمان عدداً من الإجراءات الاحترازية والقرارات لتخفيف أثر الجائحة على السوق، في ضوء التطورات الناتجة عن تداعيات انتشار الفيروس وكإجراء وقائي لمواجهة هذه التداعيات وحالة عدم اليقين السائدة في السوق. ومن هذه الإجراءات:

- إعداد خطة للعمل عن بعد وفي الموقع لتطبيقها خلال فترة التعطيل وعند إعادة العمل في البورصة.
- تخفيض الحدود السعرية المسموح بها لتصبح 2.5% اعتباراً من 16 آذار 2020، وقد استمر العمل بهذه الحدود بعد استئناف التداول يوم 10 أيار 2020. وفي 28 أيار رفعت الحدود السعرية إلى 5%.
- تخفيض مدة جلسة التداول لتصبح ساعة واحدة بدلاً من ساعتين. واستمر العمل بذلك بعد استئناف التداول يوم 10 أيار 2020. وفي 28 أيار قرر تمديد جلسة التداول إلى ساعتين.
- التنسيق مع هيئة الأوراق المالية بخصوص تخفيض هامش الصيانة، إذ أصبح 15% بدلاً من 20%.

- اتخذت البورصة قراراً بتأجيل تزويدها بالتقرير السنوي من جميع الشركات المدرجة في البورصة، وذلك في ضوء قرار هيئة الأوراق المالية تعليق تزويدها بالإفصاحات الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابتها إلى إشعار آخر. ويتضمن التقرير السنوي تقرير مجلس إدارة الشركة وبياناتها المالية المدققة وتقرير مدقق حساباتها والذي تنتهي مهلة تزويده كحد أقصى بتاريخ 31 آذار 2020 حتى تاريخ 15 حزيران، وبيانات الربعين السنويين الأول والثاني من عام 2020 حتى تاريخ 6 آب 2020.

### أثر أزمة كورونا على أداء السوق

في ما يتعلق بمؤشرات الأداء لبورصة عمان، فقد كانت على النحو التالي:

#### 1- القيمة السوقية تسجل أدنى مستوى لها منذ 2004

شهدت القيمة السوقية للشركات المدرجة انخفاضاً ملحوظاً في يوم 15 آذار 2020، وهو اليوم الذي سبق الإعلان عن وقف التداول في البورصة، إذ تم تعليق التداول اعتباراً من تاريخ 17 آذار وحتى 10 أيار. وقد بلغت القيمة السوقية بتاريخ 16 آذار ما قدره 13.14 مليار دينار، بانخفاض نسبته 13.8% مقارنة مع نهاية عام 2019، وهو أدنى مستوى لها منذ 29 كانون الأول 2004.

#### 2- الرقم القياسي للأسهم الحرة (ASE100) يسجل أدنى مستوى له منذ 2003

شهد الرقم القياسي (ASE100) انخفاضاً ملحوظاً في يوم 15 آذار 2020 بلغ 4.48%، وقد أغلق بتاريخ 16 آذار عند مستوى 1668.2 نقطة، بانخفاض نسبته 8.1% منذ بداية العام، وهو أدنى مستوى له منذ تاريخ 23 تشرين الثاني 2003.

3- أما بالنسبة لحجم التداول، فقد بلغ 3.5 مليون دينار بتاريخ 15 آذار 2020، و4.5 مليون دينار بتاريخ 16 آذار، وهما أقل من المعدل اليومي لحجم التداول منذ بداية العام البالغ 5.4 مليون دينار.

كما تأثرت نتائج أعمال البورصة لعام 2020 بشكل مؤثر، وذلك نتيجة أزمة كورونا وعدد من العوامل الأخرى، ومن أهم الآثار المترتبة:

أ. تراجع إيرادات البورصة كشركة مملوكة للحكومة، الأمر الذي أدى إلى خسائر تصل إلى حوالي 474 ألف دينار في النصف الأول من عام 2020، إذ بلغت خسائر الربع الأول من العام 169 ألف دينار، وخسائر الربع الثاني 305 آلاف دينار.

ب. انخفاض عمولات التداول وأحجام التداول المتوقعة لعام 2020 نتيجة لتعليق التداول بموجب قرار مجلس الوزراء اعتباراً من تاريخ 17 آذار 2020 وحتى تاريخ

**10 أيار 2020**، إذ بلغت نسبة الانخفاض بأحجام التداول منذ بداية العام وحتى تاريخ **30 حزيران 2020** ما نسبته **37.8** بالسالب.

ج. انخفاض نسبة تحصيل رسوم الإدراج المستحقة على الشركات المدرجة في البورصة نتيجة للأوضاع الاقتصادية والظروف المالية الصعبة التي قد تتعرض لها هذه الشركات بسبب الأزمة، مما يحتم على البورصة زيادة مخصص الديون المشكوك في تحصيلها وبالتالي التأثير على أرباح البورصة المتوقعة.

د. انخفاض نسبة استثمار غير الأردنيين في السوق، إذ أظهرت الإحصاءات الصادرة عن بورصة عمان أن قيمة الأسهم المشتراة من قبل المستثمرين غير الأردنيين منذ بداية العام وحتى نهاية شهر آذار **2020** (بداية أزمة كورونا) بلغت **38.2** مليون دينار، مشكلة ما نسبته **13.0%** من حجم التداول الكلي، في حين بلغت قيمة الأسهم المباعة من قبلهم **73.7** مليون دينار، وبذلك كانت قيمة صافي الاستثمار غير الأردني **35.5** مليون دينار بالسالب. أما بعد عودة التداول، فإن قيمة الأسهم المشتراة من قبل المستثمرين غير الأردنيين منذ بداية العام وحتى نهاية شهر حزيران **2020** بلغت **48.9** مليون دينار، مشكلة ما نسبته **11.4%** من حجم التداول الكلي، في حين بلغت قيمة الأسهم المباعة من قبلهم **99.8** مليون دينار، وبذلك تكون قيمة صافي الاستثمار غير الأردني **50.9** مليون دينار بالسالب.

### الإجراءات المتخذة لإعادة التداول في بورصة عمان

أصدرت بورصة عمان تعميماً إلى أعضائها من الوسطاء الماليين، وضّحت فيه الإجراءات المتعلقة بجلسات التداول بعد قرار مجلس الإدارة استئناف التداول اعتباراً من **10 أيار 2020**، إذ حُدِدت نسبة الارتفاع والانخفاض اليومية المسموح بها للتداول والصفقات عند **2.5%** من السعر المرجعي للأوراق المالية المتداولة في البورصة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الحد الأدنى للمضاعف النقدي **0.01** دينار (قرش واحد) سيكون هو قيمة التغيير في سعر الورقة المالية ارتفاعاً وانخفاضاً في حال كانت قيمة التغيير المحسوبة بناءً على النسبة المذكورة أقل من هذا المضاعف. ويوضح الجدول رقم **(13)** أوقات جلسات التداول خلال تلك الفترة.

الجدول رقم (13)

أوقات جلسات التداول في سوق عمان المالي خلال فترة الإغلاق

الأوراق المالية غير المدرجة Non-Listed Securities	الأوراق المالية المدرجة Listed Securities	المرحلة Phase
11:30 ± - 11:25	11:30 ± - 11:00	ما قبل الافتتاح
11:30±	11:30 ±	الافتتاح
11:55 - 11:30 ±	12:30 - 11:30 ±	التداول المستمر
12:45 - 12:30	12:45 - 12:30	الصفقات

وألغت بورصة عمان يوم 10 أيار 2020 جميع أوامر البيع والشراء التي لم تنته مدة سريانها بعد، وذلك سندا لأحكام المادة (6/أ/13) من تعليمات تداول الأوراق المالية. وفي 31 أيار قرر مجلس إدارة البورصة بالتنسيق مع مجلس مفوضي هيئة الأوراق المالية، زيادة مدة جلسة التداول لتصبح على النحو المبين في الجدول رقم (14).

الجدول رقم (14)

أوقات جلسات التداول في سوق عمان المالي ما بعد منذ 31 أيار 2020

الأوراق المالية غير المدرجة Non-Listed Securities	الأوراق المالية المدرجة Listed Securities	المرحلة Phase
10:30 ± - 10:25	10:30 ± - 10:00	ما قبل الافتتاح
10:30±	10:30 ±	الافتتاح
10:55 - 10:30 ±	12:30 - 10:30 ±	التداول المستمر
12:45 - 12:30	12:45 - 12:30	الصفقات

كما قرر المجلس تعديل نسبة الارتفاع والانخفاض اليومية المسموح بها للتداول والصفقات لتصبح 5% من السعر المرجعي لجميع الأوراق المالية المتداولة في البورصة.

التحديات التي تواجه السوق المالي

تواجه بورصة عمان العديد من التحديات التي تؤثر على أدائها، ومنها:

- 1- تراجع العديد من مؤشرات أداء الاقتصاد الوطني الرئيسية في ظل استمرار التأثير بالظروف السياسية والأمنية المحيطة.
- 2- تداعيات وباء فيروس كورونا الحالية والمتوقعة على الاقتصاد الوطني وعلى أداء الشركات المدرجة في البورصة.

3- تراجع السيولة في السوق وتوجهها نحو الاستثمارات قليلة المخاطر والأقل كلفة، كالودائع في البنوك والأراضي والعقارات.

4- المنافسة مع الأسواق الأخرى في ظل الظروف الصعبة التي يمر بها الاقتصاد الوطني وارتفاع كلفة الاستثمار في السوق وخاصة في ظل فرض ضريبة متاجرة على عمليات التداول المنفذة في البورصة.

5- تراجع الاستقلال المالي والإداري للبورصة في ظل بعض القيود الحكومية المفروضة التي تحد من توجهها للعمل كشركة (تم تحويلها إلى شركة مملوكة بالكامل للحكومة في شباط 2017)، وسعي البورصة أيضاً لتنفيذ العديد من المشاريع ذات الأهمية في تعزيز تنافسيتها، إضافة إلى الحد من قدرتها على استقطاب الكفاءات والاحتفاظ بها.

6- الحاجة إلى المزيد من الاهتمام الحكومي في ظل عدم دعم السيولة في السوق، علماً بأنه لم يتم تضمين موضوع البورصة لحزم التحفيز الاقتصادي، كما أنها ليست ممثلة في عدد من اللجان الاقتصادية ومنها المجلس الاستشاري للسياسات الاقتصادية الذي تم تشكيله للعمل على تجاوز الصعوبات والتداعيات الاقتصادية المترتبة جراء أزمة كورونا.

7- التطورات التكنولوجية المتسارعة والتي تستدعي تعزيز قدرة البورصة المالية والإدارية على تطوير وتحديث الأنظمة اللازمة للتداول وأعمال البورصة الأخرى، علماً بأنه قد تم إلغاء تنفيذ عدد من المشاريع في ظل إجراءات خفض مخصصات النفقات الجارية والرأسمالية من قبل الحكومة.

8- ضعف الاستثمار المؤسسي في ظل عدم منحه الحوافز الضريبية اللازمة، وعدم حث البنوك وصندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي لمزيد من الاستثمار في البورصة.

## ثالثاً: البرامج الاقتصادية والإصلاحية في مجال السياستين المالية والنقدية

استعرض تقريراً حالة البلاد لعامي 2018 و2019 خلاصة الخطط والبرامج الاقتصادية، والتي تشمل برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي، والأجندة الوطنية والبرامج التنفيذية المرتبطة بها (2007-2018)، و"رؤية الأردن 2025"، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022).

وعرض التقريران برامج التصحيح الاقتصادي التي تبناها الأردن بالتعاون مع صندوق النقد الدولي بدءاً من عام 1989 وحتى البرنامج الأخير (2016)، والأسباب التي دفعت الأردن للدخول في هذه البرامج، وأبرز آثارها على السياستين المالية والنقدية، واتسامها بتشابه الأهداف العامة واختلاف ترتيب الأولويات، وأن كانت معظم تلك الخطط والبرامج قد طويت مع انتهاء مددها الزمنية.

وكانت وثيقة "رؤية الأردن 2025" قد احتوت على 11 أولوية استراتيجية في محور الاستقرار الاقتصادي الكلي، من بينها مراجعة التشريعات الضريبية، ووضع نظام للفوترة، والحد من التهرب الضريبي. واستهدفت الوثيقة رفع نسب الإيرادات المحلية إلى النفقات الجارية إلى 100%، وترشيد النفقات العامة وضبطها، والتوسع في استخدام الأنظمة الإلكترونية، ومراجعة دعم الخبز والماء والكهرباء، وتخفيض نسبة عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي GDP (بعد المنح) إلى 1.2%، وتخفيض نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي GDP إلى 76% في عام 2017 ثم إلى 47.4% في عام 2025.

وتشير الأرقام الاقتصادية حتى نهاية عام 2019 إلى عدم تحقق الكثير من تلك الأهداف، إما لعدم منطقيّة الاستهداف أو لعدم فاعلية السياسات، مما دفع الحكومة إلى إطلاق خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) التي استندت إلى عدد من الخطط والبرامج الإصلاحية، كبرنامج الإصلاح الاقتصادي، و"رؤية الأردن 2025"، والبرنامج التنفيذي للحكومة (2017-2019). وهدفت الخطة إلى تحقيق معدل نمو اقتصادي بنسبة 5% خلال 3-5 سنوات، وتضمنت تنفيذ 98 إجراء على مستوى السياسات العامة، و84 مشروعاً حكومياً، و28 استثماراً في القطاع الخاص. ويبين الجدول رقم (15) الخطط والبرامج المستهدفة في مجال السياستين المالية والنقدية.

الجدول رقم (15):  
خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2020)

في مجال السياسة المالية		
أولاً: الإنفاق العام		
ترشيد النفقات الجارية وتخفيضها وقف الهدر.	الاستمرار في تطوير وتأهيل رأس المال البشري.	زيادة كفاءة وفاعلية الخدمات الحكومية.
الاستمرار في تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة.	دعم اللامركزية وتعزيز مشاركة المجتمعات المحلية.	زيادة كفاءة النفقات الرأسمالية.
ثانياً: الإيرادات		
الالتزام بالمبدأ الدستوري بعدم فرض أي ضريبة إلا بقانون.	ربط الزيادة في الإيرادات الضريبية بالنمو الاقتصادي.	تحفيز الالتزام الطوعي للمكلفين.
التوسع في استخدامات أنظمة تكنولوجيا المعلومات.	معالجة التشوهات الضريبية.	رفع كفاءة التحصيلات الضريبية.
تفعيل آليات الرقابة الداخلية.	تعزيز الثقة بين المكلفين ضريبياً والدوائر التحصيلية.	زيادة كفاءة التحصيل الضريبي.
زيادة مشاركة المجتمع الدولي في تحمل أعباء اللاجئين.	إيجاد نظام ضريبي مبسط وشفاف.	تبني أدوات تمويل أقل كلفة.
في مجال السياسة النقدية يستمر البنك المركزي بالعمل على ما يلي:		
توسيع المظلة الرقابية لتشمل مؤسسات مالية غير مصرفية.	زيادة جاذبية الموجودات المحررة بالدينار.	
تعزيز دور الشركة الأردنية لضمان القروض في ضمان ائتمان الصادرات.	تعزيز متانة ومنعة الجهاز المصرفي.	
دعم شركات التمويل الأصغر وتمكينها من حشد المزيد من مصادر التمويل اللازمة للشركات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر.	المساهمة في تشجيع النمو الاقتصادي الشامل.	
تيسير وتشجيع قيام البنوك التجارية والرأسمالية بتأسيس صناديق للاستثمار من خلال المساهمات الخاصة وأخرى للمشاريع الريادية.	تعزيز الاشتغال المالي وتعميقه.	
أتمتة عمليات الدين العام وبيع وشراء السندات الحكومية.	الاستفادة من شركة المعلومات الائتمانية.	
	بناء مستوى مريح من الاحتياطيات الأجنبية.	
	رفع كفاءة قنوات الدفع الإلكتروني.	

المصدر: رئاسة الوزراء، خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2020)

ويلاحظ أن خطة تحفيز النمو الاقتصادي التي أقرت في عهد حكومة هاني الملقى، لم تستمر سوى لثلاثة أشهر منذ بوشربتنفيذها، والحق أن رؤساء الوزراء والوزراء في الأردن غالباً ما يرفضون تنفيذ أي استراتيجيات أو خطط لا يضعونها بأنفسهم، وكل منهم يرى أن "خطته" غير مسبوقه وستنقل المملكة إلى مستوى جديد، ولهذا السبب تتجاهل الخطط والاستراتيجيات الوطنية المقررة وتوضع خطط وبرامج جديدة، ويستمر الدوران في حلقة مفرغة، فالمشاكل الأساسية على مستوى المالية العامة ما تزال



هي نفسها: الترهل الإداري، وتضخم النفقات، وقلة الإيرادات، وازدياد العجز، وتفاقم المديونية.

وفي نهاية عام 2018 أطلقت رئاسة الوزراء "مشروع النهضة الوطني" المتضمن أولويات الحكومة (2019-2020) لتحسين حياة المواطن. وتعدت الحكومة بتنفيذ هذه الأولويات خلال عامين، وتخصيص المبالغ المطلوبة لها وإدراجها في موازنة عام 2019، ووضع برنامج زمني ومؤشرات أداء قابلة للقياس. ومن أبرز الأولويات التي أعلنت: توفير 30 ألف فرصة عمل للأردنيين، وإطلاق برنامج "خدمة وطن"، وشمول ما لا يقل عن 80% من المواطنين في التأمين الصحي، وتحسين تقديم الخدمات، واستخدام "المتسوق الخفي" لضمان جودة الخدمة الصحية، ورفع نسبة التحاق الأطفال في رياض الأطفال بنسبة 70%، وإنشاء 120 مدرسة للتخفيف من الاكتظاظ، والعمل على زيادة حجم الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة 10% والصادرات الوطنية بنسبة 5% سنوياً، وتأسيس شركة قابضة يتاح فيها المساهمة للأردنيين المقيمين والمغتربين.

ومن أولويات المشروع أيضاً: إطلاق صندوق الريادة الأردني لدعم 825 مشروعاً من المشاريع الناشئة، وشمول 55 ألفاً من المستفيدين من برنامج صندوق المعونة الوطنية من الأسر العفيفة، وإنتاج 35% من الطاقة الكهربائية بمصادر وطنية من الصخر الزيتي والطاقة المتجددة في نهاية 2020، وربط وسائل النقل بنظام تتبّع خلال عام 2019 يتضمن مواعيد محددة للانطلاق والوصول، والانتهاج من مشروع الباص السريع ليدخل الخدمة في عام 2020، وتعديل مجموعة من الأنظمة والقوانين لضمان مراقبة نمو الثروة عند الموظف العام، وتطبيق القانون على الجميع، وحماية المال العام، وتعميق روح المواطنة الفاعلة.

وفي جانب الإنتاج، وضع المشروع ضمن أولوياته: توظيف الموارد المالية والطبيعية والبشرية لرفعة مستوى معيشة المواطن ورفاهيته، وتعزيز مبدأ الاعتماد على الذات، وتعزيز دولة التكافل التي تحافظ على كرامة المواطن وتحميه من الفقر وتقدم له خدمات أساسية نوعية (مثل الصحة والتعليم والنقل) ليمارس دوره مواطناً فاعلاً ومنتجاً.

وقد استهدف مشروع النهضة مجموعة من المؤشرات يوضحها الجدول رقم (16).

الجدول رقم (16):  
مشروع النهضة الوطني / المبادئ التوجيهية وأولويات عمل الحكومة  
لعامي 2019-2020

ضمان الاستقرار الاقتصادي والمالي	
المؤشرات المستهدفة	ضبط وتحسين كفاءة الانفاق العام:
زيادة الدقة في تقدير إيرادات ونفقات الموازنة العامة بحيث لا تقل عن 95%.	تطبيق وتعميم نظام إدارة المخزون العام الحكومي الإلكتروني.
تخفيض نسبة عجز الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 0.5% سنوياً.	تعديل عبء ضريبة المبيعات.
تخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي إلى 92.4% مع نهاية 2020.	مكافحة التهرب الضريبي
زيادة الإيرادات المحلية المحصلة من خال تحسين الإدارة الضريبية ومحاصرة التهرب الضريبي بواقع 70 مليون دينار سنوياً على الأقل.	إدراج مادة في مشروع قانون ضريبة الدخل تلزم بإصدار الفواتير.
	تفعيل التنسيق بين الجهات الرقابية بما يحد من التهرب الضريبي.
	تخليط العقوبات المالية على المتهربين وصولاً إلى عقوبة السجن في حال التكرار.
	تطبيق نظام فواتير إلكتروني يعزز عملية الالتزام بإصدار الفواتير من قبل المكلفين بذلك.
	نقل تبعية الادعاء العام في كل من دائرتي ضريبة الدخل والمبيعات والجمارك إلى القضاء.
رفع كفاءة القطاع العام والقضاء على الترهل الإداري	
المؤشرات المستهدفة	ترشيح الجهاز الحكومي
تخفيض عدد الوزارات والمؤسسات الحكومية بنسبة 8% من 110 في عام 2018 إلى 101 مع نهاية عام 2020.	تقليص حجم الجهاز الحكومي بمكوناته المختلفة من مؤسسات ووزارات ودوائر حكومية.
زيادة نسبة الإقبال على الخدمات الإلكترونية من 10% إلى 40% من كامل الخدمات المقدمة إلكترونياً.	إطلاق 170 خدمة إلكترونية إضافية ذات طلب مرتفع.
زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات الحكومية من 66% إلى 75% مع نهاية عام 2020.	تطوير آليات الدفع الإلكتروني وربطها بالخدمات الإلكترونية.
زيادة نسبة الإغلاق للشكاوى والاقتراحات المستقبلية عبر منصة "بخدمتكم" لتصل إلى 95% مع نهاية عام 2020.	تحسين تجربة المواطن في الحصول على الخدمات الحكومية:
	توفير 3 مراكز خدمة نموذجية في الشمال والوسط والجنوب لتسهيل الحصول على حزمة من الخدمات الحكومية من مكان واحد.
	الإطلاق الكامل لمنصة "بخدمتكم"، وهي منصة تفاعلية للتواصل من خال إرسال الأسئلة والاقتراحات والشكاوى والبلاغات.
	تطوير وصيانة وتجهيز 70 مركزاً لتقديم خدمات تابعة للدوائر الحكومية التي تقدم خدمات مباشرة للمواطنين.
	بناء قدرات وتأهيل 1000 موظف من موظفي المكاتب الأمامية (مقدمي الخدمات).

ولتنفيذ خطة مشروع النهضة، أطلقت الحكومة خمس حزم تحفيزية في إطار برنامج متكامل يهدف إلى تنشيط الاقتصاد، وتحفيز الاستثمار، والإصلاح الإداري وإصلاح المالية العامة، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن وجودة الخدمات المقدمة له. وتالياً تعريف بهذه الحزم وتلخيص لأبرز ما تضمنته:

### الحزمة الأولى:

أطلقت في نهاية تشرين الأول 2019، وتضمنت العديد من الإجراءات والقرارات الرامية إلى تنشيط الاقتصاد وتحفيز الاستثمار، من أبرزها:

#### 1. تحفيز سوق العقار، من خلال:

- إنشاء 900 شقة سكنية في محافظات الزرقاء والمفرق والبلقاء والطفيلة ومعان.
- استحداث نافذة تمويلية من خلال البنك المركزي مخصصة لمنح قروض الإسكان بفائدة مخفضة.
- الاستمرار في قرار الإعفاء من رسوم التخارج وحصر الإرث ورسوم التسجيل ونقل الملكية، وإعفاء أول 150 متراً مربعاً من الشقق السكنية، وتخفيض رسوم التسجيل ونقل الملكية للشقق والأراضي بواقع 50% حتى نهاية عام 2020.

#### 2. تحفيز الاستثمار، من خلال:

- تثبيت الحوافز عند تأسيس الاستثمار لمدة 10 سنوات أو أكثر بحسب القطاع.
- تأسيس وحدة متابعة قضايا المستثمرين تفعيلاً لنظام التظلم.
- توسيع صلاحيات النافذة الاستثمارية لتبسيط الإجراءات على المستثمرين، والتسريع بحل القضايا.
- تفعيل قانون الإعسار بما يمنح المستثمرين المتعثرين فرصة للاستمرار والتعافي، واقتصار الحجز التحفظي على قيمة المطالبة إلى جانب عدم الحجز على الشركاء أو المفوضين بالتوقيع في شركات المسؤولية المحدودة أو المساهمة الخاصة أو المساهمة العامة المحدودة بسبب أي ديون على الشركات نفسها.

3. تحفيز القطاعات الإنتاجية والصادرات والتشغيل، وذلك على النحو الآتي:
- منح حوافز مباشرة للمستثمرين في القطاعين الصناعي والتجاري، وضمن أسس محددة.
  - دفع رديات ضريبية للمصدرين لأغلب القطاعات الصناعية، باستثناء قطاعات التعدين والملابس والأدوية.
  - تخفيض التعرفة الكهربائية على منشآت القطاع الصناعي المتوسطة والصغيرة.
  - تخفيض غرامة الحمل الأقصى على القطاع الزراعي.

### الحزمة الثانية:

أطلقت هذه الحزمة في منتصف تشرين الثاني 2019، وتضمنت العديد من الإجراءات الهادفة إلى الإصلاح الإداري وإصلاح المالية العامة، وذلك من خلال:

1. إعادة النظر في الضرائب والرسوم على المركبات الهجينة ومركبات الكهرباء
- إعادة النظر في الضرائب والرسوم على المركبات الهجينة ومركبات الكهرباء.
  - إجراء تعديلات على نسب الاستهلاك للسيارات المستعملة وغير المستعملة في جداول التعريفية الجمركية.
  - إلغاء ضريبة الوزن على المركبات، والاستعاضة عنها بضريبة 4% من قيمة المركبة.

2. دمج وإلغاء 8 هيئات ومؤسسات حكومية مستقلة، وذلك على النحو التالي:

- نقل مهام صندوق تنمية المحافظات من المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية إلى بنك تنمية المدن والقرى.
- ضم دائرة الأرصاد الجوية إلى وزارة النقل.
- ضم مؤسسة الخط الحديدي الحجازي إلى وزارة النقل.
- ضم دائرة تنمية أموال الأوقاف الإسلامية إلى وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية مديريةية فيها.
- إلغاء مركز إيداع الأوراق المالية، ونقل مهامه إلى هيئة الأوراق المالية وشركة بورصة.
- إنهاء أعمال الشركة الأردنية للسياحة والمياه المعدنية.
- ضم سلطة المياه ونقل مهامها إلى وزارة المياه والري.

### 3. إصدار نظام جديد للمشتريات الحكومية، يتضمن:

- دمج دائرتي الشراء الموحد واللوازم العامة في دائرة واحدة تسمى "دائرة المشتريات الحكومية".
- جمع 56 نظاماً للمشتريات الحكومية في نظام واحد للمشتريات الحكومية.
- إدخال أساليب شراء جديدة، كالمزاد العكسي، والاتفاقيات الإطارية المفتوحة والمغلقة، وفق أفضل المعايير العالمية.
- تعزيز تطبيق مفاهيم الحوكمة والشفافية والنزاهة والحد من الفساد.
- مهنة وظيفة الشراء بإخضاع العاملين في مجال الشراء وإدارة اللوازم في القطاع الحكومي إلى تدريب مكثف.
- تحديد سقف للحد الأعلى من الغرامات المتأتبة من التأخير بواقع 15% فقط.
- دعم المنشآت المتوسطة والصغيرة بمنحها فرصة المنافسة في المشتريات الحكومية.

### الجزمة الثالثة:

أطلقت هذه الجزمة في مطلع كانون الأول 2019 بهدف رفع كفاءة القطاع العام وتحسين مستوى معيشة المواطنين، من خلال:

#### 1. زيادة الرواتب، وذلك على النحو التالي:

- زيادة رواتب العاملين في القطاع العام بنسبة 15-20% للضئات الأولى والثانية والثالثة.
- زيادة رواتب المتقاعدين بقيم تتراوح بين 10 دنانير و80 ديناراً، بحيث يستفيد منها حوالي 81 ألف متقاعد.
- زيادة رواتب العاملين في القوات المسلحة الأردنية والأجهزة الأمنية، بقيمة موحدة لجميع الرتب.

2. إطلاق نظام جديد للخدمة المدنية بهدف رفع كفاءة العاملين في القطاع العام من خلال رؤية إصلاحية واستحداث مسارات مهنية/ رتب لهم.

#### الحزمة الرابعة:

- أطلقت هذه الحزمة في نهاية كانون الأول 2019، وتهدف إلى تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين في قطاعات النقل والصحة والتعليم، من خلال إجراءات من أبرزها:
- في القطاع الصحي: إنشاء منظومة تأمين صحي شامل بحلول عام 2025، بهدف توسعة مظلة الشمول المواطنين والمقيمين على أرض المملكة كافة، بما يتيح توفير التأمين الصحي تدريجياً ونظام حماية صحية واجتماعية فعال.
- في قطاع التعليم: تسريع وتبسيط وتسهيل إجراءات منح التراخيص، ودعم جزء من رواتب المعلمين في القطاع الخاص.
- في قطاع النقل: افتتاح مجمعات سفريات جديدة ودعم خدمات النقل العام.

#### الحزمة الخامسة:

- أطلقت هذه الحزمة في شباط 2020، وتهدف إلى تحفيز الاقتصاد وتحسين الوضع المعيشي للمواطنين والارتقاء بجودة الخدمات، وذلك من خلال إجراءات من أبرزها:
- إعلان آليات عمل جديدة ستبدأ هيئة الاستثمار ودائرتا ضريبة الدخل والمبيعات والجمارك بتطبيقها لحل القضايا العالقة لدى مستثمرين ومواطنين مع هذه الجهات.
- إطلاق تطبيق "سند" الذي سيكون له أثر على سهولة حياة المواطنين والأعمال، ويتيح الاستفادة من 100 خدمة رقمية متوفرة في 8 مؤسسات ووزارات ومنصة "بخدمتكم"، وسيتم إضافة بقية المؤسسات تدريجياً خلال عام 2020 ليشمل جميع المؤسسات الحكومية.

#### برامج التصحيح الاقتصادي مع صندوق النقد الدولي

انتهى برنامج التسهيل الائتماني الممتد مع صندوق النقد الدولي الذي يغطي المدّة 2016-2019، والذي مُدّد إلى نهاية آذار 2020. ومن أهم الأهداف الكميّة للبرنامج في مجال المالية العامة:

- التخلص التدريجي من الاعتماد على المساعدات (لم يُنجز أي شيء من هذا الهدف).
  - تخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 77% بحلول عام 2021 (نسبة المديونية 101.7 حتى نيسان 2020).
  - تخفيض نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 2.5% (نسبة عجز الموازنة 3.4% في نهاية عام 2019، و7.1% في نهاية حزيران 2020).
  - زيادة الإيرادات بما نسبته 1.5% (نمو الإيرادات 1.1%- في نهاية عام 2019 و15.9%- في نهاية حزيران 2020).
- وقد وقّع الأردن في عام 2020 اتفاقاً جديداً مع صندوق النقد الدولي للحصول على قرض قيمته 1.3 مليار دولار، على 4 سنوات، لدعم الاقتصاد خلال أزمة جائحة "كورونا"، وينبثق برنامج التسهيل (EFF) بالتركيز على النمو والوظائف وشبكات الأمان الاجتماعي. وسيتم تخصيص جزء لتمويل الميزانية العامة.

## رابعاً: متابعة التوصيات المقدّمة في تقرير حالة البلاد لعام 2019

الجدول رقم (17):  
متابعة التوصيات المقدّمة في تقرير حالة البلاد لعام 2019

المتابعة	توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019
<p>نقلت الحكومة موازنات 29 من الوحدات والهيئات الحكومية المستقلة من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة، بهدف ضبط الإنفاق العام وترشيده، وتعزيز الشفافية وآليات الرقابة على الوحدات الحكومية بإخضاعها إلى نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.</p> <p>دمجت الحكومة دائرتي الشراء الموحد واللوازم العامة في دائرة واحدة سُمّيت "دائرة المشتريات الحكومية".</p> <p>استُبدل نظام مشتريات حكومي واحد بـ56 نظاماً للمشتريات الحكومية.</p> <p>أطلقت الحكومة الحزمة الثانية من البرنامج الاقتصادي الحكومي لتحفيز النمو وترشيد النفقات، وتضمنت الحزمة دمج وإلغاء 8 مؤسسات مستقلة (دمجت سلطة المياه بوزارة المياه والري، ونقل مهامها إليها).</p>	<p>وضع خطة ذات جدول زمني واضح لتسريع وتيرة العمل على إلغاء الوحدات الحكومية أو دمجها.</p>

<p>استُحدث بند في موازنة عام 2020 لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتضمن تخصيص 108 مليون دينار من الإنفاق الرأسمالي لزيادة فاعلية التنفيذ والتوظيف للنفقات الرأسمالية.</p>	<p>إطلاق مشروع تنموي ضخّم يعدّ رافعة للاقتصاد الوطني (مثل مشروع السكك الحديدية) بتمويل جزئي من مخصصات الإنفاق الرأسمالي في الموازنة العامة لعام 2020.</p>
<p>اتّفق على برنامج إصلاح جديد بين الحكومة وصندوق النقد الدولي، صُمم بسواعد أردنية ومن خلال تبادل الرؤى والحوار بعيداً عن الإملاءات. وهو يسعى إلى تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي، ومدته 4 سنوات وباجمالي تسهيلات تصل إلى 1.3 مليار دولار مقسمة على 9 دفعات تتوزع على مدة عمر البرنامج، ولا يشمل البرنامج فرض ضرائب جديدة، وإنما يستهدف زيادة الإيرادات عبر مكافحة التهرب الضريبي والجمركي. ويركز البرنامج على الإصلاحات الهيكلية، بهدف دفع عجلة النمو المؤدي لإنشاء الوظائف مع الحفاظ على الاستقرار المالي والنقدي، ورفع مستوى الشفافية، والوصول لاجراءات من شأنها تخفيض كلف القطاعات الإنتاجية.</p>	<p>وضع برنامج إصلاح وطني يقدم لصندوق النقد الدولي مع انتهاء عمر البرنامج الحالي.</p>
<p>استقبلت بعثات عدة من صندوق النقد الدولي بخصوص حصر الإعفاءات الضريبية الممنوحة للمناطق التنموية ضمن قانون الاستثمار. وأوصت تقارير هذه البعثات بمراجعة آلية منح الإعفاءات للمشاريع والشركات التي تعمل داخل المناطق التنموية وخارجها للحد من استغلال هذه الحوافز في عمليات التسعير التحويلي والتهرب الضريبي.</p> <p>كما استُحدثت مديرية جديدة في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات بمسمى "مديرية ضريبة المؤسسات المسجلة في المناطق التنموية والمناطق الحرة".</p>	<p>مراجعة الإعفاءات الضريبية للمناطق التنموية وتلك الممنوحة لتشجيع الاستثمار.</p>
<p>أطلقت الحكومة الحزمة الثانية من البرنامج الاقتصادي الحكومي التي تضمنت تعديل نظام الضريبة الخاصة المفروضة على المركبات بإلغاء الضريبة النوعية على الوزن واستبدال نسبة 4% بها.</p> <p>خُفضت ضريبة المبيعات على 76 سلعة أساسية ابتداء من 1 شباط 2020.</p>	<p>إعادة النظر بمعدلات ضريبة المبيعات التي تغولت في الهيكل الضريبي وشوّهته.</p>
<p>صدر النظام رقم (107) لسنة 2019 المعدل لنظام الضريبة الخاصة، والذي استُبدلت فيه ضريبة مقطوعة بالضريبة النسبية على المشتقات النفطية.</p>	<p>إعادة النظر في آليات تسعير المشتقات النفطية.</p>
<p>فُرض رسم خاص تحت بند "بدل خدمات" مقداره 5 دنانير للشحنات التي لا تزيد قيمتها عن 50 ديناراً.</p> <p>فُرض رسم خاص تحت بند "بدل خدمات" مقداره 10 دنانير للشحنات التي تزيد قيمتها عن 50 ديناراً ولا تزيد قيمتها عن 100 دينار.</p> <p>تقرر تنظيم بيان أمتعة مسافرين مختصر للبضائع التي تزيد قيمتها عن 100 دينار ولا تزيد عن 1000 دينار، ويستويّف عنها الرسم والضرائب المقررة.</p> <p>تقرر تنظيم بيان جمركي أصولي للبضائع التي تزيد قيمتها عن 1000 دينار.</p>	<p>تنظيم التجارة الإلكترونية</p>



<p>أطلقت الحكومة الحزمة الثانية من البرنامج الاقتصادي الحكومي لتحفيز النمو وترشيد النفقات، وتضمنت الحزمة دمج وإلغاء 8 مؤسسات مستقلة (دمجت سلطة المياه بوزارة المياه والري، ونقلت مهامها إليها). تضمن قرار مجلس الوزراء رقم (9179) الصادر بتاريخ 6 نيسان 2020، الموافقة على توحيد تعرفه المياه لكل من سلطة المياه والشركات التابعة فقط، وعلى ألا يُرفع سعر المتر المكعب. وافق مجلس الوزراء بتاريخ 4 نيسان 2019 على خطة إصلاح قطاع الطاقة.</p>	<p>الاستمرار في ضبط الإنفاق العام ومعالجة العجز في قطاعي المياه والطاقة.</p>
<p>عقدت وزارة المالية ممثلة بمديرية الدين العام بالتنسيق مع البنك المركزي الأردني، وبالتعاون مع خبير متخصص لإصدار السندات (Gregory Ambrosio) اجتماعات شهرية مع مديري الخزينة في البنوك التجارية، لحثهم وتحفيزهم على تفعيل السوق الثانوي لما له من أثر كبير في دفع عجلة الاقتصاد وزيادة المساهمة في الاكتتاب في السندات والأذونات الحكومية. وكانت نتائج هذه الاجتماعات ارتضاع نتائج التداول في السوق الثانوي لعام 2019 إلى حوالي 360 مليون دينار، مما ساهم في تحديد منحى العائد في السوق الثانوي وإجراء الدراسات والمقارنات في ما يخص منحى العائد في السوق الأولي.</p>	<p>تطوير السوق الثانوي.</p>
<p>قدمت الحكومة حوافز للقطاع الخاص غير الرسمي عبر:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تخفيض رسوم الترخيص إلى النصف ضمن حدود أمانة عمان.</li> <li>- إعفاء رسوم الترخيص في البلديات خلال السنوات الثلاث الأولى من عمر المشروع، وإعفاء هذه المهن من رسوم النفايات ورسوم الإعلانات، وتحديد الفترة الزمنية لإصدار الرخصة من يوم إلى ثلاثة أيام كحد أعلى.</li> <li>- إعفاء أصحاب هذه المهن من تقديم الإقرار الضريبي خلال السنتين الأولين من بدء المشروع.</li> <li>- إعفاء هذا القطاع من شموله بأحكام قانون الضمان الاجتماعي، وتعديل التعليمات الخاصة بالمعونة الوطنية ليُسمح لمنتفعي الصندوق بمزاولة الأعمال المنزلية.</li> <li>- إعفاء هذه المهن من رسوم الترخيص من المؤسسة العامة للغذاء والدواء.</li> </ul> <p>وافق مجلس الوزراء على وثيقة "سياسات عامة حول إصلاح منظومة تراخيص الأعمال القطاعية"، بحيث ألغيت الرخص القطاعية لعدد من الجهات وبشكل يكفل تخفيض الكلف ويقلل الجهد.</p> <p>وكما وافق مجلس الوزراء على مقترحات اللجنة التوجيهية لمشروع "رحلة المستثمر" الذي يهدف إلى تعزيز وتوحيد الإجراءات ضمن نافذة إلكترونية واحدة من خلال إيجاد نقطة اتصال واحدة متكاملة عبر الإنترنت لعمليات التسجيل والترخيص، مما يقلل العبء التنظيمي على المستثمر. كما وافق المجلس على التوصيات الخاصة بالرخص القطاعية الموصى بإلغائها.</p>	<p>مراجعة كلفة رسوم تأسيس الأعمال في الترخيص وتسجيل الشركات ورخص المهن وغيرها.</p>

صدر النظام رقم (13) لسنة 2020 بمسمى "نظام حوافز الأنشطة الصناعية". وأبرز ما تضمنه:

- تقديم دعم مالي للشركات الصناعية المصدرة في القطاعات الصناعية (باستثناء قطاعات الملابس والأدوية والتعدين) بمقدار 3% من قيمة الصادرات ابتداء من عام 2019، إضافة إلى دعم مالي بمقدار 5% عن قيمة الزيادة في الصادرات ابتداء من عام 2020.
- منح دعم مالي قيمته 3% من قيمة صادرات الألبسة للشركات المقامة خارج المناطق التنموية ابتداء من عام 2019، بالإضافة إلى دعم مالي قيمته 5% من قيمة الصادرات لعام 2020. وابتداء من عام 2021 يُمنح هذا الدعم في حال زيادة نسبة العمالة.
- منح قطاع الأدوية دعماً مالياً ابتداء من عام 2020، قيمته 5% من قيمة الزيادة في صادراته.
- تضمّن النظام رقم (18) لسنة 2020 الذي صدر بمسمى "نظام حوافز ضريبة الدخل للقطاع الصناعي" الأسس والمعايير التي يجب تحقيقها للقطاعات الصناعية، وتتلخص بتحقيق قيمة محلية مضافة لا تقل عن 30% من تشغيل الأردنيين إضافة إلى تشغيل المرأة الأردنية وذوي الاحتياجات الخاصة، وتحقيق التشبيك مع الصناعة المحلية، بحيث يتم تخفيض نسبة ضريبة الدخل المقررة في النظام لكل معيار من هذه المعايير.

إصدار قوانين وأنظمة  
تعمل على جذب  
الاستثمارات.

## خامساً: التوصيات

### في مجال السياسة المالية

- التسريع في التطبيق العملي الفعلي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) للوحدات الحكومية ضمن الموازنة.
- وضع ضوابط مالية على إنفاق الوحدات الحكومية ضمن الموازنة (Fiscal Rules) وخاصة في مجال نمو النفقات.
- إعادة النظر ببعض بنود الإنفاق الجاري والرأسمالي، مثل بند "النفقات الأخرى".
- اقتصر النفقات الرأسمالية على النفقات التي تؤدي إلى زيادة التكوين الرأسمالي الحكومي، ونقل بند "الأصول غير المالية" الموجود في النفقات الجارية إلى النفقات الرأسمالية، ونقل أي نفقات رأسمالية ذات طبيعة جارية إلى النفقات الجارية، وخاصة المرتبطة بإدارة المباني والإنشاءات والصيانة والتأثيث والأجهزة.
- اللجوء إلى وسائل علمية أكثر دقة في إجراء التوقعات في جانب النفقات والإيرادات، مثل استخدام النماذج القياسية المبنية على تحليل السلاسل الزمنية. كذلك تحليل أثر الإنفاق على النتائج.
- إجراء دراسة حقيقية لمعرفة جدوى نقل الوحدات الحكومية من قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة، بهدف الوصول إلى حلول لضبط نفقات تلك الوحدات وتخفيضها، ولألا تشكل هذه الوحدات عبئاً جديداً على الخزينة المركزية، إذ لوحظ أن معظم نفقات تلك الوحدات ازدادت بعد عملية النقل.
- استكمال هيكلية الوحدات الحكومية التي ضُمَّت للموازنة، وذلك في ضوء أن نقل عدد من الوحدات الحكومية إلى قانون الموازنة العامة كان شكلياً، ولم يسهم بأي تحسين في نفقات الوحدات المضافة، ومن الأفضل أن يكون النقل مربوطاً بدمج هيكلية لتلك المؤسسات.
- العمل على إيجاد نظام متكامل لمتابعة الأداء وتقييمه لتحسين عملية إعداد الموازنة وتنفيذها بما ينسجم مع الأهداف المرجوة من تطبيق منهجية الموازنة الموجهة بالنتائج.
- تعزيز اتجاه الحكومة إلى الاقتراض الخارجي، لتخفيض كلفة الاقتراض، مع ضرورة اتخاذ إجراءات مثل التحوط ضد تقلبات أسعار الصرف وأسعار الفوائد في الأسواق العالمية، واتباع سياساتٍ للتخفيف من آثارهما لتخفيض النفقات.
- تخفيض حصة الدين الذي يحين أجل استحقاقه خلال سنة واحدة، وتعزيز الأطر

القانونية وتفعيل إصدار الصكوك الإسلامية وغيرها من السندات غير التقليدية (مثل السندات لصغار المدخرين) لتنويع مصادر التمويل وتوسيع قاعدة المستثمرين في أدوات الدين الحكومي. وكذلك بذل المزيد من الجهود لإعادة هيكلة الديون الخارجية والداخلية بما يساعد في تخفيض كلف القروض (الحصول على شروط أفضل للقروض).

- ضرورة وجود خطة موثقة ومدروسة تبين إجراءات ضبط النفقات ويجري تحديثها دورياً تبعاً للمستجدات.
- إعادة النظر في المسميات الوظيفية داخل الوحدات الحكومية المستقلة وتوحيدها ضمن مسميات عامة، وتوحيد سلم الرواتب فيها لوجود تفاوت كبير في ما بينها، وخاصة في بنود العلاوات الإضافية.
- إنشاء قسم في هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أو في ديوان المحاسبة، يُعنى بدراسة كفاءة إنفاق أموال دافعي الضرائب ويعمل بأسلوب العينة، على غرار ما هو متبع في العديد من الدول المتقدمة.
- ترشيد استهلاك الكهرباء والمحروقات، واستخدام أساليب وأدوات لتوفير الطاقة، وإيجاد مصادر بديلة لاستخدام الكهرباء والمياه.

### في مجال السياسة النقدية

- توسيع البنك المركزي لمظلة الشركات المشمولة ضمن برنامجه لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة.

### في مجال السوق المالي

- أهمية زيادة الاهتمام الحكومي في سوق رأس المال الوطني والتنسيق بين الجهات ذات العلاقة في السوق مثل هيئة الأوراق المالية والبنك المركزي ووزارتي الصناعة والتجارة والمالية ودائرة مراقبة الشركات.
- تعزيز السيولة في السوق من خلال الدعم الحكومي وحث البنوك التجارية وصندوق استثمار أموال الضمان على زيادة استثماراتهم في السوق.
- أهمية تعزيز الاستثمار المؤسسي في السوق من خلال منح الحوافز وإلغاء الضريبة على صناديق الاستثمار، إضافة إلى حث البنوك والمؤسسات المالية الاستثمارية على إنشاء صناديق الاستثمار المشترك بجميع أنواعها.

- إلغاء أو تخفيض الضريبة التي فرضت على عمليات التداول مطلع عام 2019.
- تقديم الحوافز والتسهيلات لتشجيع عمليات اندماج الشركات المساهمة العامة وشركات الوساطة المالية.
- تعزيز استقلالية بورصة عمان ومؤسسات السوق، وتقديم الدعم اللازم لها لتنفيذ خططها الاستراتيجية، وتمكينها من استقطاب الكفاءات والاحتفاظ بها، وتعزيز مركزها المالي في ظل الظروف التي يواجهها السوق بسبب جائحة كورونا وانخفاض أحجام التداول في السوق، من خلال إعفاء البورصة من بعض النفقات المفروضة عليها وإعادة النظر بحصصها من عمولات التداول.
- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتشجيع وتعزيز سوق السندات وصكوك التمويل الإسلامية من خلال إجراءات منها حصر تداول السندات الحكومية من خلال بورصة عمان، وتشجيع تمويل المشاريع من قبل القطاعين العام والخاص من خلال إصدار الصكوك وإزالة المعوقات أمام إصدار هذه الصكوك.
- تعزيز الالتزام بقواعد حوكمة الشركات لما لهذا الأمر من أهمية في تعزيز الثقة في السوق.





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور الاقتصاد الكلي

**بيئة الأعمال  
والاستثمار في الأردن**







75.....	الملخص التنفيذي
78.....	أولاً: المقدمة
79.....	ثانياً: تحديد آثار جائحة كورونا على الاستثمار
	ثالثاً: مراجعة الاستراتيجيات ما قبل الجائحة
86.....	ومتابعة إمكانية تنفيذها في ظل الظروف المستجدة
87.....	رابعاً: أهم الأولويات للاستثمار بعد انتهاء الجائحة
90.....	خامساً: سبل معالجة آثار الجائحة والحدّ منها في مرحلة ما بعد الأزمة
95.....	سادساً: سبل التطوير والعقبات التي تواجه الاستثمار في مرحلة ما بعد الجائحة
99.....	سابعاً: الفرص المتاحة في مرحلة ما بعد الجائحة
100.....	ثامناً: الإصلاحات والتشريعات
	تاسعاً: تحليل موازنات الجهات ودراسة مدى ربطها بالاستراتيجيات
101.....	ومراجعة أيّ تغيير يطرأ عليها
	عاشراً: متابعة توصيات تقريرزي حالة البلاد لعامي 2018 و2019
102.....	ومدى إمكانية تطبيقها
104.....	الحادي عشر: التوصيات



## الملخص التنفيذي

يهدف هذا الملخص إلى تقديم أبرز النتائج التي خلصت إليها مراجعة بيئة الأعمال والاستثمار في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد، فالعديد من الاقتصاديين والباحثين والمسؤولين الحكوميين يعون أهمية الاستثمار ودوره في معالجة المشكلات الاقتصادية؛ إذ يسهم في تخفيض معدلات البطالة وزيادة التوظيف في جميع القطاعات الاقتصادية وبالتالي ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي.

إن على الحكومة أن تحمي الاقتصاد المحلي في الفترة الراهنة للخروج من أزمة كورونا بأقل الخسائر، إذ إن تراجع تدفقات رأس المال الخارجي سيعمق الاختلالات ما بين طرفي معادلة الادخار الكلي من جهة والاستثمار المحلي وصافي تدفق رأس المال في الجهة المقابلة؛ أي أن تدفق رأس المال السائب سيعمق وهو ما يعني الحاجة إلى تمويل خارجي لتغطية شراء أصول محلية. وإن عدم التوازن في ميزان المدفوعات يتطلب علاجاً فورياً لعجز الميزان التجاري، بوقف فوري لاستيراد أي سلعة إن كانت هذه السلعة متوفرة أو تُنتج أو تُصنع محلياً بكمية كافية أو كانت ذات قدرات إنتاجية غير مستغلة بعد، ولن يتم ذلك إلا بقرار سياسي يستهدف الحفاظ على الاقتصاد الوطني ويعظم القيمة المضافة عبر سلسلة الإنتاج وتوسيع القاعدة الاقتصادية مما يساهم في إعادة توظيف العمالة من قطاعات أخرى تأثرت بأزمة كورونا. كما يجب وقف استيراد السلع الكمالية لتعويض جزء من الفجوة في تدفقات رأس المال، والتوجه بموازاة ذلك إلى تصنيع تلك السلع في الأردن مما يحد من تراجع مستويات النمو الاقتصادي ويوظف نسبة كبيرة من العمالة المحلية.

وفي ضوء الإجراءات الحكومية المتخذة للتعامل مع أزمة كورونا، نجح الأردن في التصدي للوباء مقارنة بكثير من الدول، ولكن ينبغي ألا يكون لذلك كلفة اقتصادية تطال جميع القطاعات، وينبغي ألا يؤثر على جذب استثمارات جديدة، وينبغي الحفاظ على الاستثمارات الحالية من أجل الاستدامة في العملية الإنتاجية.

وتمتلك الحكومة المظلة القانونية اللازمة لمواجهة هذه الأزمة، كما أن العمل بقانون الدفاع كان ضرورياً في هذه المرحلة الطارئة، وقد لجأت الحكومة إلى أوامر الدفاع من أجل تلبية المتطلبات المستجدة والتعامل مع الوضع غير المستقر بأقل الكلف الممكنة. فأوامر الدفاع تتيح فرض إجراءات وتدابير وتشريعات دون الحاجة إلى إقرارها أو المصادقة عليها من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك من أجل تقييد انتشار الوباء وتخفيض الكلف المترتبة على القطاعات الاقتصادية. ويشار إلى أن هدف الخطوات الحكومية المتتالية للخروج التدريجي من الأزمة، هو المحافظة على صحة المجتمع وفي الوقت نفسه التمهيد

لعودة بعض القطاعات للعمل بصورة طبيعية، إضافة إلى التشغيل التدريجي للمؤسسات الحكومية والخدمات لتسهيل المعاملات الرسمية الخاصة بتلك القطاعات.

لقد بذلت الحكومة جهوداً كبيرة لاحتواء أزمة كورونا من الناحية الصحية، لكنها خسرت الكثير من الإيرادات جراء تراجع الطلب وتجمّد النشاطات أو إلغائها، فمن المعلوم أن المصدر الرئيس لإيرادات الخزينة هو ضريبة المبيعات التي يرتبط الإيراد المتحقق منها بمستوى الطلب، ومهما ارتفعت إيرادات ضريبة الدخل خلال عام 2020 بسبب تطبيق القانون الجديد، فإنها لن تعوض النقص الكبير في الإيراد الناتج عن تباطؤ النشاط الاقتصادي. وقبل أن يبدأ التأثير السلبي لفيروس كورونا على الحياة العامة والنظم الصحية وأسباب العيش والاقتصادات في أنحاء العالم، شهد الأردن تراجعاً في حجم الاستثمارات الكلية في عام 2019 حيث وصلت إلى 489 مليون مقارنة عما كانت عليه في عام 2018 والتي كانت بمقدار 755.4 مليون ومع ظهور الجائحة، من المتوقع تراجع حجم الاستثمارات بصورة أكبر إذا لم تحوّل الأزمة إلى فرص استثمارية.

ومن مظاهر تأثر القطاعات الاقتصادية بالجائحة: ضعف الطلب المحلي، وارتفاع الكلف التشغيلية، قامت الهيئة ومنذ بدء جائحة كورونا بالتواصل ومتابعة جميع شؤون المستثمرين في المملكة وذلك بالتشارك مع جميع الجهات من القطاعين العام والخاص، وتقديم كافة التسهيلات والأجراءات التي تضمن استدامة واستمرارية أعمالهم، وتحمل المنشآت رواتب الموظفين والعاملين، وتوقف عجلة الإنتاج في معظم القطاعات (كالصناعات التحويلية، والإنشاءات، وقطاع الحرفيين، والأعمال الصغيرة والمتوسطة)، وانخفاض الاستثمار الأجنبي المباشر، وتراجع تحويلات العاملين في الخارج بعد أن كانت تشكل 10% من إجمالي الناتج المحلي في فترة ما قبل الجائحة. يضاف إلى ذلك كله تضرر 250 ألف عامل من عمال المياومة بسبب الإغلاق العام.

وبالتوازي مع الجهود التي بذلتها الحكومة لاحتواء الآثار الصحية للجائحة، فمن الضروري التفكير باتخاذ إجراءات من شأنها إدامة النشاط الاقتصادي وضمان عدم تراجعها، وهو ما لا يمكن تحقيقه دون سعي هيئة الاستثمار وبالتشارك مع كافة الجهات في القطاعين العام والخاص بتهيئة بيئة استثمارية منافسة وجاذبة للمستثمرين، إضافة إلى فتح قنوات تواصل معهم بهدف التسهيل على المستثمرين وتبسيط الإجراءات وتقليل الوقت والجهد، ومراعاة احتياجات المستثمرين المختلفة، ومهما ارتفعت كلفة ذلك ستبقى أقل من تلك الناتجة عن خروج الاستثمارات من المملكة والبدء بجذب الاستثمار من جديد لاحقاً. ولعل إطار الاستجابة للأزمة يجب أن ينطلق من معايير إطار توسيع وتجويد خدمات هيئة الاستثمار للمستثمرين تم تأسيس مشروع يتولى

مهام متابعة شؤون المستثمرين خلال وبعد العملية الاستثمارية (طوال فترة حياة المشروع الاستثماري)، وجاري العمل على إنشاء مديرية لشؤون المستثمرين ضمن الهيكل الوظيفي لهيئة الاستثمار ضمن الحد الأدنى على الأقل تجنباً للسيناريوهات الأسوأ.

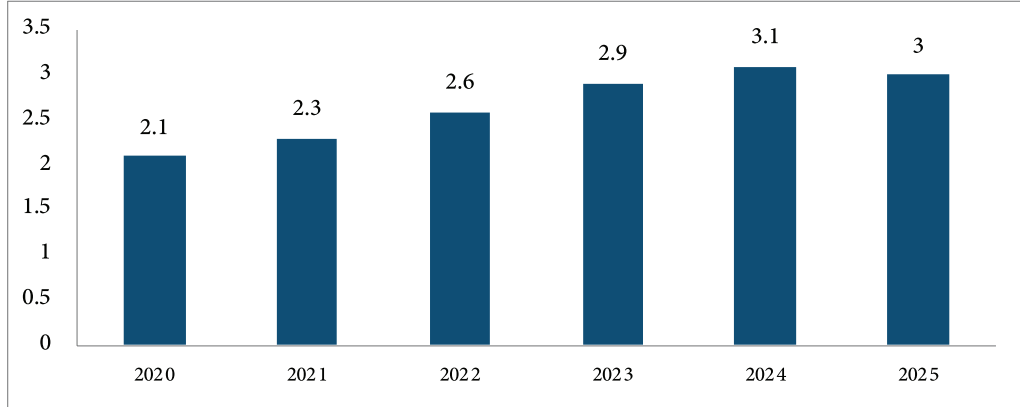
إن خصوصية الوضع الاقتصادي الذي تمر به المملكة مرتبطة بجانب العرض والطلب، فقد تعطلت العملية الإنتاجية، وقابل ذلك تراجع الطلب وإعادة ترتيب الأولويات، فعوضاً عن تحفيز النمو كما كان مخططاً له في مطلع عام 2020، توجه التركيز إلى إدامة الاستثمارات ومحاولة تجنب الخروج من الأسواق. وفي سياق إعادة ترتيب الأولويات، وضعت إجراءات وتشريعات لحماية الاستثمارات القائمة وذلك بتقديم الدعم النقدي لضمان وفاء المدينين وأصحاب الذمم المالية بالتزاماتهم أو بجزء منها، وكذلك توفير سيولة إضافية للبنوك كي تستمر في عمليات الإقراض، وذلك من خلال توسيع مظلة ضمان القروض بما يسهل تدفق السيولة لجميع القطاعات الاقتصادية.

## أولاً: المقدمة

إن تحقيق نمو اقتصادي حقيقي ومستدام يجب أن يبقى التحدي الرئيس أمام الحكومة. ولذلك فإن المطلوب هو النظر إلى أداء الاقتصاد الأردني في الأعوام الأخيرة في ما يتعلق بمعدلات النمو الاقتصادي الحقيقي ومعدلات البطالة والتوزيع السكاني. وقد تمحورت توجهات الحكومات المتعاقبة حول إيجاد الخطط والبرامج المستقبلية المرتكزة على تحقيق الإصلاح بشقيه الاقتصادي والسياسي، وزيادة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما يضمن النهوض بأداء الاقتصاد الوطني وتحسين كفاءة خدماته وجودتها. لقد عمل الاقتصاديون بشكل مستمر لفهم أسباب تحقيق بعض الاقتصادات نمواً قوياً بينما تشهد اقتصادات أخرى نمواً متواضعاً. وقد قاد هذا الجهد العلمي إلى تحديد عدد من العوامل المقيدة للنمو الاقتصادي في الأردن، ومن بينها الانفتاح على التجارة العالمية. وكانت هناك تحديات حملت العديد من الآثار الجوهرية على الاقتصاد الأردني، ومع ذلك تمكن هذا الاقتصاد من تحقيق النمو والحفاظ على منعته. كما يشار إلى الرؤى التي تبنتها الحكومة، على غرار تطوير إطار ناظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص تشجيعاً للاستثمار المحلي والأجنبي، وتحفيز الإنتاجية والكفاءة والتنافسية، والالتزام بالإصلاحات الهيكلية والشاملة، وتبني الاقتصاد الرقمي، وبناء مهارات الموارد البشرية وقدراتها، وإصلاح بيئة الأعمال.

إن الظروف التي يمر بها العالم بسبب فيروس كورونا لم تعد تقتصر على الجانب الصحي، فالتداعيات الاقتصادية والمالية للجائحة التي بدأت بالظهور تشير إلى حالة من تراجع الطلب عالمياً، إذ خفّضت معظم دول العالم توقعاتها لمستويات النمو خلال عام 2020، ولا شك أن العديد من الأنشطة المحلية بدأت تتأثر بالتداعيات السلبية وحالة عدم الاستقرار، وهو ما يستوجب التنسيق على مستوى السياسات وكذلك في ما بين القطاعات الاقتصادية كافة، إذ كانت تقديرات صندوق النقد الدولي تشير إلى أن الأردن سيحقق معدلات نمو تتراوح بين 2% و3% خلال الأعوام 2020-2025 (الشكل رقم 1)، لكن الجائحة تسببت في حدوث انكماش اقتصادي، ما جعل الصندوق يتوقع تحقيق معدل نمو سائب 3.5%- خلال عام 2020.

الشكل رقم (1)  
تقديرات النمو للاقتصاد الأردني للأعوام 2020-2025  
(وُضعت قبل جائحة كورونا)



المصدر: تقرير صندوق النقد الدولي، 2019.

ويعد قطاع الاستثمار في الأردن بمفهومه الواسع أكثر القطاعات تأثراً بسبب الجائحة، إذ يواجه عاصفة مُحكّمة (Perfect Storm)، وذلك بسبب تعطل الحركة الإنتاجية في العديد من المنشآت الاقتصادية. وهذا التأثير تعزّزه تركيبة الاقتصاد الأردني التي تشكل المنشآت الصغيرة والصغيرة والمتوسطة فيها أكثر من 99% من إجمالي المنشآت الاقتصادية العاملة.

وبهدف التخفيف (Mitigation) من حدة أثر الجائحة على القطاع الاستثماري، يجب أن تتعاون الحكومة مع القطاع الخاص ممثلاً بفعالياته التجارية والصناعية والزراعية، مع التركيز على بعض القطاعات الاقتصادية (مثل الأغذية، والزراعة، والصناعات الطبية والدوائية والمعقمات)، قد اتُخذت مجموعة من الإجراءات والتدابير على مراحل، وهناك إجراءات يمكن اتخاذها على المدى القصير أو المتوسط، وذلك لخفض حدة الأزمة على الاستثمار في الأردن.

## ثانياً: تحديد آثار جائحة كورونا على الاستثمار

لقد تأثرت القطاعات الاقتصادية كافة بجائحة كورونا، فمنها ما أُغلق بشكل كامل وما أُغلق بشكل جزئي، وهو ما استدعى اتخاذ قرارات لمساعدة القطاعات المتضررة جراء الجائحة، وذلك من خلال منح الحوافز وإنشاء صندوق "همة وطن" لدعم عمال المياومة وبعض القطاعات. ولا بد في هذه الظروف من وضع مشروع استراتيجية ترويج

الاستثمار 2021-2023 بهدف جذب وتشجيع وتعزيز الاستثمارات المحلية والأجنبية، وضمان استدامة وجاذبية مناخ الاستثمار لتحفيز النشاط الاقتصادي، وزيادة الثقة بالبيئة الاستثمارية، ويتم حالياً العمل على اقرار مشروع تعديل قانون الاستثمار لعام 2020 والذي يهدف إلى تعزيز دور هيئة الاستثمار باعتبارها الجهة الوطنية المعنية بتحسين واقع البيئة الاستثمارية، والمرجع المختص في جذب الاستثمارات ورعاية شؤون المستثمرين، بالإضافة إلى جذب استثمارات ذات ميزة تنافسية من خلال منحها حوافز محدّدة. بما يتواءم والوضع الراهن لتسهيل الإجراءات، كما أصبح من الضروري فتح القطاعات المغلقة للحد من تفاقم الأوضاع الاقتصادية، وبخاصة قطاعات السياحة والنقل والطيران.

ويعدّ قطاعا السياحة والنقل من القطاعات الأكثر تضرراً بالجائحة في ظل إغلاق الحدود والمطارات ومنع السفر والحظر الداخلي، إذ تبين أرقام النمو خلال الربع الثاني من عام 2020 حدوث تراجع في هذين القطاعين بنسب متفاوتة تتراوح بين 10%- و 15%- . ويتداخل قطاع السياحة مع قطاعات الفنادق والمطاعم، والتجارة الداخلية، والنقل. لذا من الضروري النظر بشكل جدي في دعم هذه القطاعات والبحث عن آلية لمساعدة شركات الطيران مع مراعاة تدابير السلامة العامة، ويمكن لهذه الشركات أن تتعافى من خلال الدعم والمساعدة وإعادة فتح الاقتصاد. والمفارقة أن قطاع الطيران الذي يعدّ أكثر القطاعات تضرراً هو آخر القطاعات التي ستعود إلى العمل.

ومن سبل تعزيز قطاع الطيران ووضع حلول للنهوض به، مراعاة الحاجة إلى تشغيله مع حصر المخاطر والنظر في أمن وسلامة الطيران والجاهزية الكاملة للمطارات والطائرات، ومساعدة شركات الطيران بصورة مباشرة (الدعم النقدي) أو بصورة غير مباشرة (منح الإعفاءات)، وقد عمل الأردن من أجل ذلك بالتنسيق مع المجتمع الدولي واتخذت قرارات للتسهيل على القطاع في ظل صعوبة التدريب على الطيران بسبب الجائحة، فاستعاض عن التدريب المباشر بطرق بديلة، وسهّلت الحكومة منح التصاريح للعاملين في القطاع خلال فترة الحظر الصحي، ولم يتوقف الشحن الجوي، لكن توقف نقل المسافرين تماماً أدى إلى تأثر الشركات بشكل كبير في ظل الكلف المرتفعة المفروضة عليها. وتحتاج الشركات قبل إعادة تشغيلها إلى تفحص جاهزيتها والانتظار حتى يستعيد الناس الثقة في السفر وتتوافر أعداد كافية للمسافرين، خصوصاً مع ارتفاع أسعار التذاكر. ويلاحظ أن الحكومة توجهت خلال فترة فتح القطاعات إلى تشغيل الطائرات داخلياً ضمن إجراءات تراعي السلامة العامة.

كما تأثر قطاع السياحة بالوباء، إذ لا يمكن لهذا القطاع أن يعمل إلا بفتح الحدود وعودة قطاع الطيران للعمل. ومن المقترحات إعفاء الشركات العاملة فيه من رسوم التأمين خلال



فترة التوقف عن العمل، ومن رسوم التراخيص والإعلانات التي تُدفع لوزارتي النقل والسياحة وأمانة عمان الكبرى. وإنشاء غرفة للسياحة أسوة بغرفة التجارة وغرفة الصناعة، وأن يكون هناك صناديق للطوارئ لتقديم الدعم للمتقاعدين في حال حدثت أزمات شبيهة، بخاصة أن العمالة في هذا القطاع تكون أحياناً غير خاضعة للضمان الاجتماعي، وجزء منها يعمل بالأجر اليومي.

وفي ما يتعلق بقطاع النقل، يجب مراجعة رسوم التراخيص السنوية التي يدفعها سائقو التطبيقات الذكية لكونهم قد تعطلوا عن العمل أثناء فترة حظر التجول، فهؤلاء السائقون يعملون بنظام المياومة وكثير منهم ملتزمون بدفع أقساط شهرية للبنوك لسداد أثمان سياراتهم، مما زاد الأعباء المادية عليهم دون أن يحصلوا على دعم حكومي كذلك الذي تلقاه عمال المياومة.

كما تأثر قطاعا الصناعة والتجارة بالجائحة، ولكن هذا التأثير قاد إلى التركيز على المنتج المحلي والصناعات المحلية. فمنذ بداية الجائحة عملت بعض الأنشطة الصناعية على تزويد السوق المحلي بالصناعات الغذائية والطبية اللازمة، مما عزز جودة المنتج الأردني ورفع القدرة الإنتاجية للمنشآت المحلية لمواجهة الظروف الطارئة. ففي ظل الإغلاق الذي شمل معظم دول العالم، تمكنت 187 شركة متخصصة في صناعة المعقمات والكيماويات والأوراق الصحية في المدن الصناعية الأردنية من مواصلة عملها وإنتاجها؛ من بينها 139 شركة في مجال الصناعات الصحية والطبية، و48 شركة في مجال الكمادات والزي الطبي (الأرواب) لتزويد السوق المحلي بمنتجاتها وتعزيز مخزون المملكة منها وفقاً للمواصفات العالمية في وقت تشكو فيه العديد من الدول من شح هذه المنتجات وفقدانها من الأسواق نتيجة زيادة الطلب عليها.

وفي ما يتعلق بقطاع التجارة، أصبح التحول إلى التجارة الإلكترونية أمراً لا غنى عنه، وخلال فترة الحظر اعتمد كثير من المواطنين في تأمين احتياجاتهم على المنصات الإلكترونية والتطبيقات الذكية، وهو ما يؤكد أهمية الاقتصاد الرقمي في الفترة المقبلة. وتُظهر مؤشرات الأداء الاقتصادي في الأردن خلال السنوات الأخيرة تراجعاً بسبب الأوضاع السياسية في المنطقة (الشكل رقم 2)، إذ سجلت معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة خلال السنوات الثماني الأخيرة متوسط نمو مقداره 2.4%، وشهد نمو بعض القطاعات الإنتاجية ثباتاً بينما تراجع النمو في القطاعات الخدمية نتيجة زيادة الضغوطات عليها، وشهدت غالبية الأنشطة الاقتصادية نمواً بنسب متفاوتة، فبلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة 1.9% في عام 2019 عندما كان النمو المتحقق 2% في عام 2017. ومن المعروف أن زيادة الصادرات وزيادة

الإنفاق العام الرأسمالي ينعكسان على معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي.

إن زيادة نسب النمو الاقتصادي تستدعي الانفتاح على التجارة الخارجية وتنويع سلة الصادرات وزيادة درجة التعقيد فيها، لما لذلك من أثر كبير ومباشر على زيادة معدلات التشغيل وخفض معدلات البطالة. وتبين دراسة أعدها صندوق النقد الدولي أن زيادة درجة التعقيد في صادرات أي دولة هو أقوى محدد لمدى انعكاس هذه الصادرات على مستوى التنمية والتطوير. إذ إن زيادة الاستثمار تؤدي إلى زيادة الإنتاج، فيزداد الطلب على التشغيل وتقل نسب البطالة، ويزداد كذلك التنوع في الصادرات الوطنية، مما يؤثر إيجابياً على الميزان التجاري. وقد أدى انخفاض أسعار النفط إلى جعل الصادرات أكثر تنافسية، إذ نُقل الإنتاج إلى قطاعات يمكن أن تستفيد من هذا الانخفاض، وبالتالي تصبح قادرة على المنافسة في السوق الدولية.

الشكل رقم (2):  
التطورات في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2010-2020



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، حسابات الناتج المحلي الإجمالي، 2020.

لقد أثر تفاقم الوضع الوبائي وإغلاق التبادل التجاري على الميزان التجاري نتيجة توقف التجارة البينية بين دول العالم، وإغلاق عدد من الأسواق أمام المنتجات الأردنية. وسجلت قيمة الصادرات الكلية ارتفاعاً خلال عام 2019 بنسبة 1.4% عما كانت عليه في عام 2018 لتصل إلى 5,902.2 مليون دينار. أما مستوردات المملكة، فقد انخفضت

خلال الفترة نفسها بنسبة 7.4% لتصل إلى 13,29.1 مليون دينار. وعليه، فقد شهد الميزان التجاري انخفاضاً بنسبة 13% ليصل إلى 7,826.9 مليون دينار. وساهم هذا الانخفاض في تعزيز النشاط الاقتصادي، فزيادة الإنتاج تؤدي إلى توسع الاستثمار في أصول الشركات من آلات ومعدات وغيرها من الأصول الثابتة، وهذا سينعكس على تحسين المؤشرات الكلية التي ذكرت سابقاً.

وخلال الأشهر الثمانية الأولى من عام 2020، بلغت قيمة الصادرات الكلية حوالي 3630.9 مليون دينار، بانخفاض نسبته 5.1% مقارنة بالفترة نفسها من عام 2019. أما المستوردات، فقد بلغت قيمتها 7707.4 مليون دينار بانخفاض نسبته 15.3%، ويرجع ذلك إلى اغلاق الحدود وتوقف التجارة الخارجية بين الأردن ودول العالم بسبب الجائحة.

#### الجدول رقم (1):

#### تطور أداء الميزان التجاري للأردن خلال الفترة 2010-2019 (مليون دينار)

السنة	إجمالي الصادرات	إجمالي المستوردات	الوفر/ العجز بالميزان التجاري
2010	4,990.1	11,050.1	-6,060.0
2011	5,684.6	13,440.2	-7,755.6
2012	5,599.5	14,733.7	-9,134.2
2013	5,618.0	15,667.3	-10,049.3
2014	5,953.1	16,280.0	-10,326.9
2015	5,561.4	14,537.2	-8,975.8
2016	5,359.5	13,720.4	-8,360.9
2017	5,333.1	14,553.7	-9,220.6
2018	5,818.6	14,353.2	-8,534.7
2019	5,902.2	13,291.0	-7,388.8
2020 (حتى شهر آب)	3,630.9	7,707.4	-4,076.5

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح التجارة الخارجية، 2019.

وفي ما يخص الإيرادات والنفقات العامة خلال عام 2020، تبين أن الإيرادات المحلية المقدرة ارتفعت بنحو 788 مليون دينار أو ما نسبته 11.3% عن مستواها لعام 2019، لتصل إلى 7754 مليون دينار، وذلك بافتراض بلوغ معدل النمو الاسمي 4% لعام 2020 ليسهم بزيادة الإيرادات بنحو 280 مليون دينار، إلى جانب إسهم قانون ضريبة الدخل الجديد بزيادة الإيرادات بنحو 200 مليون دينار، إضافة إلى إجراءات أخرى، وخاصة في مجال مكافحة التهريب والتهرب الضريبي، أسهمت بزيادة الإيرادات بنحو 308 مليون

دينار. في حين بلغت الإيرادات المحلية 3660.4 مليون دينار خلال الأشهر السبعة الأولى من عام 2020، مقابل 4184.8 مليون دينار خلال الفترة نفسها من عام 2019. وهذا الانخفاض الذي يبلغ 584.4 مليون دينار، هو نتيجة انخفاض الإيرادات غير الضريبية بحوالي 820.1 مليون دينار وارتفاع الإيرادات الضريبية بحوالي 235.7 مليون دينار.

وقد ارتفعت المنح الخارجية المقدرة بمبلغ طفيف مقداره 18 مليون دينار أو ما نسبته 2.3% عن مستواها لعام 2019، لتصل إلى نحو 807 مليون دينار لعام 2020 موزعة بين 538 مليون دينار للمنح من الولايات المتحدة الأميركية، و120 مليون دينار للمنحة الخليجية، و70 مليون دينار للمنح المترتبة على مخرجات قمة مكة، و53 مليون دينار للمنح من الاتحاد الأوروبي، و26 مليون دينار للمنح الأخرى. في حين بلغت المنح الخارجية خلال الأشهر السبعة الأولى من عام 2020 ما مقداره 118.1 مليون دينار مقابل 151.7 مليون دينار خلال الفترة نفسها من عام 2019، وبانخفاض بلغ حوالي 33.6 مليون دينار أو ما نسبته 22.2%. أما النفقات الجارية المقدرة فقد ارتفعت بنحو 437 مليون دينار أو ما نسبته 5.5% عن مستواها لعام 2019، لتصل إلى 8334 مليون دينار في موازنة عام 2020، مشكّلة ما نسبته 86.7% من النفقات العامة لعام 2020، الأمر الذي يشير إلى استمرار الخلل الهيكلي المزمّن في الموازنة العامة لصالح النفقات الجارية على حساب النفقات الرأسمالية وما لذلك من انعكاسات سلبية على تعزيز معدلات النمو الاقتصادي. وقد ارتفعت النفقات الرأسمالية المقدرة بمقدار ملحوظ بلغ 358 مليون دينار أو ما نسبته 39.1% عن مستواها لعام 2019 لتصل إلى 1273 مليون دينار في موازنة عام 2020، مشكّلة ما نسبته 12.3% من النفقات العامة لعام 2020. حتى إن تحققت هذه التقديرات، فإنها ما زالت تؤثر على استمرار الخلل الهيكلي المزمّن في الموازنة العامة لصالح النفقات الجارية على حساب النفقات الرأسمالية. وبلغ إجمالي الإنفاق خلال الأشهر السبعة الأولى من عام 2020 حوالي 4960.9 مليون دينار مقابل 5075.8 مليون دينار خلال الفترة نفسها من عام 2019 مسجلاً انخفاضاً مقداره 114.9 مليون دينار أو ما نسبته 2.3%، وقد جاء هذا الانخفاض في إجمالي الإنفاق محصلة لارتفاع النفقات الجارية بمقدار 10 مليون دينار أو ما نسبته 0.2%، وانخفاض النفقات الرأسمالية بحوالي 124.9 مليون دينار أو ما نسبته 30.8%.

هذه التطورات خلال فترة الجائحة أدت إلى تسجيل عجز مالي في الموازنة خلال الأشهر السبعة الأولى من عام 2020 بعد المنح، بمقدار 1242.4 مليون دينار، مقابل 739.3 مليون دينار خلال الفترة نفسها من عام 2019، في حين بلغ العجز قبل المنح الخارجية حوالي 1360.5 مليون دينار خلال الأشهر السبعة الأولى من عام 2020 مقابل 891 مليون دينار خلال الفترة نفسها من عام 2019. وهذا التراجع في الإيرادات المحلية خلال

الأشهر السبعة الأولى من عام 2020 والبالغ حوالي 584.4 مليون دينار ناتج عن الإغلاق الذي أصاب الاقتصاد الأردني والحظر الشامل بسبب جائحة كورونا والذي أدى إلى ارتفاع العجز المالي.

إن مؤشرات الاقتصاد الكلي السليمة والقوية تمنح المستثمرين فرصة حقيقية للاستثمار في الأسواق الأردنية، كما أن الثقة في الأداء الاقتصادي تحفزهم على توسعة استثماراتهم أو إنشاء استثمارات جديدة في المملكة، وهو ما يؤدي إلى زيادة معدلات النمو الاقتصادي الحقيقي وتوليد فرص عمل جديدة. وقد ارتفع صافي حجم الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل إلى الأردن 17.1%، وعزز الاستقرار الاقتصادي في المملكة فرص الاستثمار وجذب اهتمام العديد من المستثمرين.

وقبل بدء أزمة كورونا كان هنالك العديد من الاستثمارات العاملة في الاقتصاد الأردني، وكانت تحقق أرباحاً اقتصادية، ولم تلجأ إلى البنوك من أجل منحها قروضاً لتغطية خسائرها، لكن هذا الوضع أصبح هو السائد بسبب الجائحة، إذ اضطر الكثير من هذه الاستثمارات إلى الاقتراض لتغطية الخسائر، وبخاصة في قطاعات السياحة والنقل والفنادق والمطاعم. لذا، الحاجة ماسة إلى مساعدة هذه القطاعات المتضررة، كأن تضع الحكومة ممثلةً بالبنك المركزي الأردني برنامجاً تمويلياً يستهدف المستثمرين لمساعدتهم في تغطية المصاريف التشغيلية لمؤسساتهم، بحيث توزع السيولة لتغطية جميع شرائح المستثمرين، ويجب أن يستند التوزيع إلى معايير واضحة، مثل سلامة السجلات الضريبية قبل أزمة كورونا وحجم الاستثمار وعدد العاملين فيه، على أن يستهدف البرنامج الاستثمارات الأكثر أهمية.

وتبين الأرقام أن قطاع السياحة يحقق 4 مليار دينار سنوياً، ورغم أن إعادة فتح السياحة الداخلية تمثل خطوة جيدة، لكنها ليست ذات أثر كبير على قطاع السياحة، لأن المواطنين الراغبين بالسياحة الداخلية يعانون من ضعف القدرة الشرائية، وبالتالي فإنهم لا يستطيعون القيام بها.

وعلى الحكومة أن تأخذ عامل الوقت بعين الاعتبار، لتستطيع الشركات تغطية خسائرها ولضمان استمرار الاستثمارات والحفاظ عليها. فمن الضروري الإسراع في حماية المستثمرين قبل أن تتفاقم الأزمة وقبل أن يخرج كثير من المستثمرين من السوق.

## ثالثاً: مراجعة الاستراتيجيات ما قبل الجائحة ومتابعة إمكانية تنفيذها في ظل الظروف المستجدة

يبين الجدول رقم (2) ترتيب الأردن ضمن مؤشرات تقرير ممارسة الأعمال لعام 2020. ويلاحظ أن المملكة تراوح مكانها أو تتراجع في عدد من المؤشرات، ولعل أحد أسباب عدم التقدم في هذه المؤشرات هو ضعف تشاركية المؤسسات وعدم ثبات العمل عليها.

ويُظهر الجدول تراجع الأردن مرتبة واحدة عن التقرير السابق، إذ حل في المرتبة 75 في عام 2020. وفي ما يخص مرتبة الأردن في المؤشرات الفرعية يظهر أن أسرع خدمة يمكن أن يحصل عليها المستثمرون بالأردن هي استخراج تراخيص البناء. وبالنسبة لجودة الإجراءات والخدمات التي تقدم للمستثمرين، فعلى الرغم من حصول الأردن على درجات جيدة إلى حد ما في المؤشرات الفرعية لتقرير ممارسة أنشطة الأعمال، إلا أن ترتيبه عالمياً شهد تراجعاً. فمثلاً حصل الأردن على المرتبة 62 في مؤشر دفع الضرائب، وكذلك الأمر بالنسبة لمؤشرات الحصول على الائتمان. ومن أسباب تراجع الأردن في التقرير: بطء التنفيذ في تسهيل الإجراءات للمستثمرين، وعدم الارتقاء بجودة الخدمات المقدمة لهم، وعدم كفاية الإصلاحات التي تم اعتمادها وتنفيذها. ويلاحظ أن الدول المتقدمة على المؤشر هي الدول النامية والاقتصادات الناشئة. كما تراجع مرتبة الأردن في مجال تسوية حالات الإعسار، إذ حل الأردن في المرتبة 150. ومرد ذلك ضعف الإطار الناظم لتسوية الإعسار وطول المدة المستغرقة للتسوية. وشكل الحصول على الائتمان نقطة ضعف في أداء الأردن في التقرير، إذ حل في المرتبة 4، وذلك بسبب ضعف التشريعات المتعلقة بحفظ حقوق المقرضين والمقترضين وتشريعات الإفلاس.

الجدول رقم (2):

ترتيب الأردن ضمن مؤشرات تقرير ممارسة الأعمال لعام 2020

المؤشر	2017	2018	2019	2020	التغير
بدء النشاط التجاري	106	105	106	120	-14
استخراج تراخيص البناء	109	110	139	138	0
الحصول على الكهرباء	48	40	62	69	-7
تسجيل الملكية	96	72	72	78	-6
الحصول على الائتمان	185	159	134	4	130
حماية المستثمرين الأقلية	165	146	125	105	20
دفع الضرائب	79	97	95	62	33
التجارة عبر الحدود	50	53	74	75	-1
إنفاذ العقود	124	118	108	110	-2
تسوية حالات الإعسار	142	146	150	112	38
الترتيب العام	118	103	104	75	29

وأظهر التقرير السنوي للقدرة التنافسية العالمية، الصادر عن المعهد الدولي للتطوير الإداري، تراجع الأردن مرتبة واحدة فقط لعام 2020، ليحتل المرتبة 58 من بين 63 دولة يشملها التقرير. ويبيّن التقرير صعود وتقدم الاقتصادات الصغيرة عالمياً، إذ أشار إلى قدرة بعض الدول الصغيرة في التعامل مع جائحة كورونا.

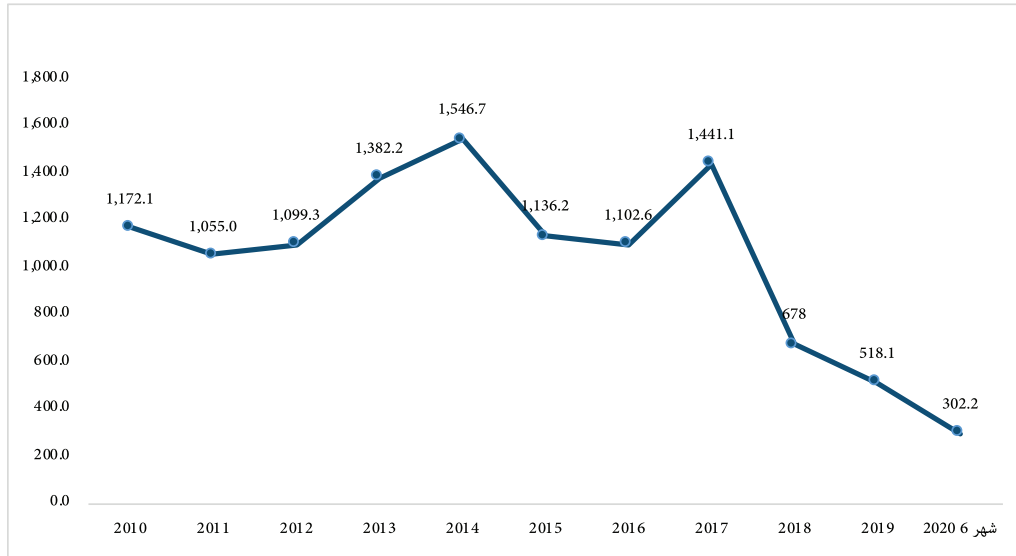
### رابعاً: أهمّ الأولويات للاستثمار بعد انتهاء الجائحة

إن النهوض بالاستثمار الأجنبي بعد الجائحة من خلال استثمار المغتربين وإعادة توطين الاستثمارات هدف مهم وأساسي لأي اقتصاد، وهناك العديد من الدول التي سعت إلى تحقيق النهوض في اقتصاداتها من خلال تشجيع رجال الأعمال المغتربين على إعادة توظيف أموالهم في مشاريع اقتصادية تنموية وإنتاجية وخدمية واستثمارية داخل حدود الوطن، وبالتالي يمثل المغتربون من رجال الأعمال أهمية كبيرة للاقتصاد الأردني، وهناك دور يقع على عاتق السفارات والهيئات الدبلوماسية بأن تعمل بالتشرك مع هيئة الاستثمار لتقديم التسهيلات والتعاون مع المستثمرين الراغبين بتوجيه استثماراتهم إلى الأردن، كما لا بد تفعيل مبدأ توحيد المرجعيات في مظلة واحدة تمثل المستثمر مع جميع الجهات الحكومية، مما سيعمل على اختصار الوقت والجهد وخلق بيئة استثمارية جاذبة ومنافسة للمستثمرين.

ويبيّن الشكل رقم (3) أن حجم الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن الذي سلك اتجاهات منخفضة خلال السنوات السابقة، بلغ 650.2 مليون دينار في عام 2019. ومن غير المتوقع أن يشهد هذا الاستثمار تطورات مهمة خلال عام 2020 بسبب ظروف دول العالم

ومخاوف المستثمرين وعزوفهم في الظرف الراهن عن الاستثمار الدولي. لكن في ضوء أن بعض المشاريع قد بدأت فعلياً وليس من السهل إلغاؤها، ونظراً لأن التعافي السريع للأردن قد يشكل في حد ذاته فرصة كبيرة لاجتذاب مشاريع جديدة في حال انتهاء الأزمة في المملكة قبل الدول المجاورة، سيشهد الاستثمار خلال عام 2020 وفتناً لجمعية البنوك في الأردن انخفاضاً بحوالي 40% ضمن السيناريو الجيد ليبلغ 383.22 مليون دينار، وبنسبة 60% ضمن السيناريو السيئ ليبلغ 255.48 مليون دينار.

الشكل رقم (3):  
الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن



المصدر: البنك المركزي الأردني، التقرير الشهري، 2020.

وتبين المؤشرات لأداء البورصة خلال النصف الأول من عام 2020 أن حجم التداول بلغ حوالي 415.6 مليون دينار مقارنة مع 668.1 مليون دينار للنصف الأول من عام 2019، كما بلغ عدد الأسهم المتداولة التي سجلتها البورصة للفترة نفسها 403.3 مليون سهم، نُفذت من خلال 163 ألف عقداً. في حين بلغ المعدل اليومي لحجم التداول في بورصة عمان خلال النصف الأول من عام 2020 حوالي 4.7 مليون دينار. وبنسبة لاستثمارات غير الأردنيين في البورصة، فإن القيمة الإجمالية للأسهم المشتراة من قبل المستثمرين غير الأردنيين خلال عام 2019 بلغت 528.7 مليون دينار مشكّلة ما نسبته 32.4% من حجم التداول الكلي، في حين بلغت القيمة الإجمالية للأسهم المباعة من قبلهم

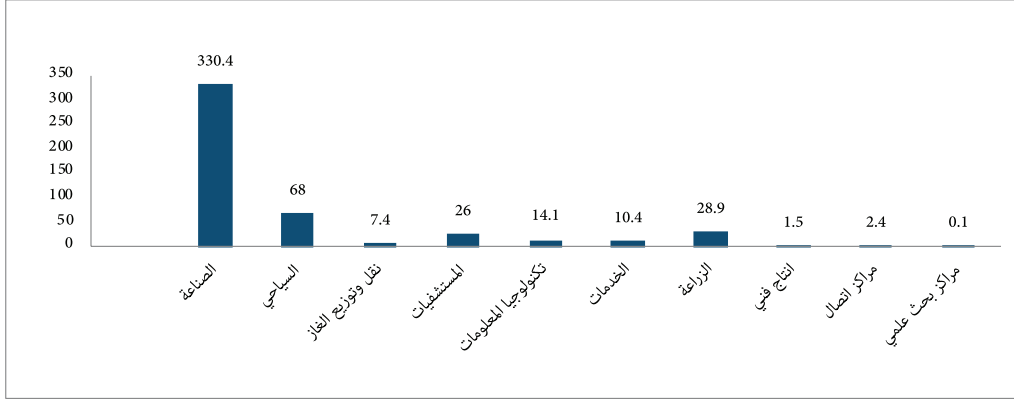


**414.6** مليون دينار، وبذلك يكون صافي الاستثمار غير الأردني **114.1** مليون دينار بالموجب. بينما بلغت قيمة صافي الاستثمار غير الأردني **484.5** مليون دينار للفترة نفسها من العام **2018**. وعليه، تصبح نسبة مساهمة غير الأردنيين في الشركات المدرجة في البورصة في نهاية عام **2019** حوالي **51.6%** من إجمالي القيمة السوقية، وشكلت مساهمة العرب **35.8%** منها، في حين شكلت مساهمة غير العرب **15.8%**. وبالنسبة لاستثمارات غير الأردنيين خلال النصف الأول من عام **2020**، فقد بلغت قيمة الأسهم المشتراة من قبل المستثمرين غير الأردنيين **48.9** مليون دينار، مشكّلة ما نسبته **11.4%** من حجم التداول الكلي، في حين بلغت قيمة الأسهم المباعة من قبلهم **99.8** مليون دينار. وبذلك تكون قيمة صافي الاستثمار غير الأردني **50.9** مليون دينار بالسالب. وبالتالي فإن نسبة مساهمة المستثمرين غير الأردنيين في الشركات المدرجة في البورصة حتى نهاية شهر حزيران **2020** حوالي **50.6%** من إجمالي القيمة السوقية للبورصة، منها **34.3%** لمستثمرين عرب، و**16.3%** لغير العرب. كما وُجد هنالك إقبال على سندات "اليوروبوند" التي أصدرها الأردن في تموز من العام **2020** حيث بلغ **6** أضعاف حجم الاكتتاب وبفائدة أقل مما هو متوقع، وربما تكون هذه الفائدة هي الأقل التي تحصل عليها الدولة.

كما تبين تأثير أعمال البورصة خلال عام **2020** بالجانحة، إذ انخفضت نسبة استثمار غير الأردنيين في السوق وتراجع الاستثمار المؤسسي من قبل الجهات التي تمتلك السيولة في الأردن كالبانوك وشركات التأمين وصندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي، الأمر الذي أثر على السوق وخفض مستويات السيولة فيه، علماً بأن صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي قد نفذ عمليات شراء نوعية صغيرة الحجم بعد استئناف التداول، إلا أنه لم يبلغ الحدود المرصية لرفع السيولة في السوق.

ويبين الشكل رقم (4) القطاعات المستفيدة من قانون الاستثمار في عام **2019**، وبحسب بيانات هيئة الاستثمار حل قطاع الصناعة أولاً في هذا المجال بحصوله على ما قيمته **330.4** مليون دينار بنسبة **67.6%** من إجمالي الاستثمارات المستفيدة من القانون، في حين تراجعت حصة قطاع السياحة في عام **2019** بعد أن كان المستفيد الأول من القانون في عام **2018**، إذ حصل على ما قيمته **68** مليون دينار بنسبة بلغت **13.9%** من إجمالي الاستثمارات المستفيدة من النظام المعدل لقانون الاستثمار لعام **2019**. أما قطاع الزراعة فحل في المرتبة الثالثة بحصوله على ما قيمته **28.9** مليون دينار بنسبة بلغت **5.9%**.

الشكل رقم (4):  
القطاعات المستفيدة من قانون الاستثمار في عام 2019 (مليون دينار)



المصدر: هيئة الاستثمار، 2020.

## خامساً: سُبُل معالجة آثار الجائحة والحدّ منها في مرحلة ما بعد الأزمة

يمثل الاهتمام الحكومي بالصناعة الأردنية فرصة كبيرة للصناعيين للعمل بأقصى قدراتهم وطاقاتهم الإنتاجية والتركيز على ابتكار منتجات تلبي احتياجات المرحلة الراهنة، وذلك باستخدام منهجية العمل الجماعي والتشاركي لتحقيق مصالح الجميع.

وقد شكّلت التوجيهات الحكومية دعوة للقطاعين العام والخاص لوضع خطة قابلة للتنفيذ تأخذ بعين الاعتبار البنية التمويلية التي تحتاجها الصناعة الأردنية، كأن تصبح القروض الصناعية طويلة الأجل بفترات سماح طويلة لسداد القروض وبنسب منخفضة، وتشجيع المؤسسات على إقراض رأس المال المغامر، وتكليف جهة محددة بمرجعية واضحة لتنسيق أعمال الأبحاث التي تقود إلى منتجات ابتكارية، وانفاق الشركات على البحث العلمي التطبيقي وتسويق المنتجات وبناء الاسم التجاري بصورة جاذبة للمستهلكين محلياً وقابلة للمنافسة عند التصدير.

ومن التحديات التي يواجهها القطاع الصناعي، أن الشركات في مجملها تجارية ولا تمتلك المخططات للتحويل الى صناعية، لتكون بذلك بعيدة عن الابتكارات ذات السبق التكنولوجي والتي من شأنها رفع قدرتها التنافسية. وتستطيع الشركات الصناعية الأردنية أن تتميز بامتلاكها العنصر البشري المتعلم والمدرب، كما أن ربط الصناعة بالدراسات الأكاديمية ليس متحققاً بالشكل المطلوب، إذ اعتمدت تطوّر المنتج ولم تعتمد تطوّر التكنولوجيا الذي يعدّ الركيزة الأساسية العالمية ويمنحها ميزة تنافسية لمنتجاتها،

فمن الهام دعم الجامعات ببرامج تركز على الأبحاث والمرتبطة بالتصنيع وأن تكون هذه الأبحاث مدعومة من القطاعين العام والخاص.

وقد قامت الحكومة بمؤسساتها الاقتصادية وبالتعاون مع القطاع الخاص، بسلسلة من الإجراءات لمعالجة الآثار السلبية المباشرة لجائحة كورونا على القطاعات الاقتصادية، وتنوعت هذه الإجراءات بين توفير التمويل بقروض ميسرة للشركات الصغيرة والمتوسطة، وتخفيف ضمان القروض للتمويل الصناعي، وتخفيض أسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية، وتخفيض نسبة الاحتياطي الإلزامي، ورافق ذلك السماح الجزئي لبعض القطاعات الاقتصادية بالعودة لعملها وفق ضوابط واضحة للصحة والسلامة العامة.

إنّ المحافظة على مستويات أعلى من الاستقرار في عوامل الاقتصاد الكلي أمر في غاية الأهمية، فعدم الاستقرار يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي، لهذا فإن على الحكومة تحديد أولوياتها واحتياجات المملكة من الاستثمار في مشاريع البنية التحتية والخدمات العامة من خلال رؤية شمولية، وإعلان هذه الرؤية أمام الرأي العام والالتزام بتنفيذها على أرض الواقع، إذ إن تنفيذ مثل هذه الرؤية من شأنه أن ينعكس على مستوى معيشة المواطن ويبني الثقة بينه وبين الحكومة ويؤدي إلى توليد فرص عمل إضافية وزيادة التنافسية وتحقيق نمو مستدام.

ومن التوجهات الأساسية فتح المزيد من الأسواق الجديدة للتصدير، وزيادة الاستثمار في قطاع الأدوية وتشجيع صادراته وذلك بعد أن أثبت تنافسيته وجاهزيته لجائحة، وتفعيل العلاقات على المستوى الرسمي وعلى مستوى القطاع الخاص وفتح القنوات التجارية إلى الأسواق الجديدة. كما الضروري إعادة النظر بالسياسة التجارية ووضع سياسة تجارية جديدة بما يخدم مصلحة الصادرات الأردنية، وزيادة الاستثمار على المستويات التجارية المختلفة، وتفعيل مبدأ التكامل التجاري بما يصب في مصلحة الصادرات الأردنية، والاهتمام بالمناطق التنموية لزيادة الصادرات الأردنية، والاستفادة من برامج الحكومة القائمة على دعم الصادرات، والاستثمار في البنية التحتية في المناطق الحدودية ومنح الفرصة للقطاع الخاص للدخول إلى هذه الاستثمارات.

إن توفير خدمات حكومية إلكترونية من شأنه تسهيل وصول المواطنين والشركات لهذه الخدمات، كما أن التكنولوجيا تشكل فرصة لرفع كفاءة الإدارات الحكومية وتسريع العمليات وتقليل الهدر. ويساعد توظيف الموارد التكنولوجية في الخدمات الحكومية في توجيه المزيد من القوة البشرية إلى مجالات أكثر إنتاجية. وبدا واضحاً خلال جائحة كورونا مدى الحاجة للإصلاحات في المنظومة الحكومية لرفع الكفاءة الإنتاجية. ولأن

التكنولوجيا تساهم في رفع الإيرادات الضريبية، فلا بد من اعتمادها للوصول إلى مالية عامة تتسم بالكفاءة والتحصيل الضريبي، ولا بد من إصلاحات هيكلية للسياسات الاقتصادية، وكذلك ترسيم العلاقة بين المواطن والحكومة وتعزيز الرقابة والمشاركة لما لذلك من أثر على المالية العامة.

وهناك إجراءات قامت بها الحكومة على المديين القصير والمتوسط، يمكن تلخيصها على النحو التالي:

### 1. الإجراءات الفورية:

- تأجيل جميع الالتزامات المستحقة على الشركات (بحسب رغبة هذه الشركات) لصالح البنوك وصناديق الإقراض (خصوصاً الحكومية منها) ومؤسسات التمويل الأصغر، ووقف الفوائد البنكية المترتبة عليها ولمدة لا تقل عن 3-4 أشهر بدءاً من شهر نيسان وحتى شهر حزيران 2020.
- استصدار قرار يقضي بخصم ما لا يقل عن 30% من قيمة الإيجارات للمباني والمصانع التي تشغلها المنشآت التجارية الصناعية والخدمية والزراعية. على أن يعود العمل باتفاقيات التأجير كما هي عليه منذ مطلع عام 2020 دون أي زيادة تذكر على قيمة الإيجارات.
- تأجيل دفع فواتير الكهرباء والمياه والهاتف والإنترنت لمدة 3 أشهر، وإعادة دفعها مستقبلاً من خلال توزيعها على الأشهر المتبقية من السنة بنسب متفاوتة خلال الفترة بين شهري أيار وتموز 2020.
- التوصل إلى تفاهات مع الشركات الكبيرة والمتوسطة القادرة على دفع الضرائب المترتبة عليها مسبقاً وتبعاً لتوقعات خططها الإنتاجية، مقابل تقديم بعض التسهيلات غير المالية مستقبلاً.
- تشجيع التبرعات المالية والعينية من قبل الشركات كجزء من مسؤوليتها المجتمعية، ومكافأة ذلك من خلال الحوافز التشجيعية غير المالية مستقبلاً (على سبيل المثال أدرجت الشركات المتبرعة على القوائم الذهبية لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات وكذلك دائرة الجمارك)، وإمكانية استخدام مثل هذه الموارد في دعم المنشآت الصغيرة المتعطلة والعمالة المعتمدة على المياومة (وذلك ضمن سلسلة التوريد لكل قطاع).
- تأجيل المستحقات الضريبية المتبقية من النصف الأول لعام 2020 للشركات الصغيرة والمتوسطة التي تقدم إقراراتها كل شهرين، لتبدأ من النصف الثاني للعام، على أن تقدم الإقرارات الضريبية لأعمال النصف الثاني من السنة كما هي عليه في الأصل.

- تعمل هيئة الاستثمار على تبني العديد من الإجراءات الداعمة لتنشيط العملية الإستثمارية، حيث يتم العمل على أتمتة كافة الخدمات التي تقدمها هيئة الإستثمار للمستثمرين إلكترونياً، وذلك بهدف تسريع تقديم الخدمة للمستثمرين وتوفير المعلومات، إضافة الى تحسين جودة الخدمة والتقليل من الوقت والجهد والتكلفة على المستثمرين من اجل تقديم الخدمة الامثل وبالتالي تحقيق رضا المستثمرين ومتلقي الخدمة، او من خلال الإعفاءات (المعطاة بموجب قانون الاستثمار أو قرارات مجلس الوزراء أو أي قوانين أخرى) التي كانت تعطى سابقاً وضمن الأطر القانونية دون تأخيرها بيروقراطياً، وإلغاء الكفالات المطلوبة سابقاً (خصوصاً البنكية والمالية) والاكتفاء بتعهد قانوني (خطي) على مستوى الشركات.
- التخفيف من رسوم الاعتمادات والكفالات البنكية التي تفرضها البنوك على القطاعات التجارية، بهدف حشد السيولة وتسريع وتيرة إجراءات هذه الكفالات والاعتمادات لتسريع تدفق العملية الإنتاجية من جديد، ومنح القطاعات التجارية سقوفاً مالية أوسع.
- خصم جزء من المكافآت والحوافز وبدلات العمل الإضافي في جميع منشآت القطاع الخاص بما يتناسب مع حجم الأزمة وتأثيراتها ومدتها الزمنية بما لا يتجاوز 3 أشهر، كنوع من تعزيز السيولة لدى هذه المنشآت، على أن تضاف مثل هذه المبالغ على مكافآت وبدلات نهاية الخدمة أو صناديق الادخار إن وُجدت مستقبلاً.
- مساعدة المنشآت الاقتصادية على استدامة الوظائف لديها وعدم اللجوء إلى تسريح الموظفين بسبب الضغط المالي التي ستعانيه بسبب الأزمة، ويمكن ذلك من خلال تقديم دعم الرواتب والأجور بواسطة صندوق يُنشأ لهذه الغاية ويتم دعمه من المساهمات المالية خصوصاً من الشركات الكبرى لضمان استدامة عمل سلسلة التوريد لديها من المنشآت الصغيرة والمتوسطة، كما يمكن أن تساهم به الحكومة من خلال مخصصات صندوق التشغيل والتدريب المهني المنشأ بالأساس لدعم القطاع الخاص في مجالات التدريب والتشغيل.
- السماح للمنشآت الاقتصادية بالتقدم لتجديد وإصدار تصاريح العمل ليتم دراستها والموافقة عليها وإصدارها مباشرة بعد انتهاء الأزمة، بما يضمن استمرار العملية الإنتاجية وتدفعها بيسر وسهولة بعد انقضاء الأزمة أو انتهاء مدة الحظر على أقل تقدير.

## 2. الإجراءات على المديين القصير والمتوسط

- هيئة الاستثمار عملت على مشروع إعادة هندسة وأتمتة الخدمات الرئيسية التي تقدمها للمشاريع الاستثمارية من خلال التشارك مع مفاوضي الوزارات والمؤسسات الحكومية الموجودين لدى النافذة الاستثمارية في الهيئة، لاختصار الوقت والجهد على المستثمرين، حيث تم أتمتة 29 خدمة لهذه اللحظة، والهدف من مشروع الأتمتة الإلكترونية لخدمات هيئة الاستثمار، هو خلق بيئة استثمارية منافسة وجاذبة للمستثمرين، إضافة إلى تحسين الخدمات وتبسيط الإجراءات لتعزيز البيئة الاستثمارية، وبيئة الأعمال، وتحسين مرتبة الأردن في التقارير الدولية، كما عملت على توسيع نطاق الخدمات الإلكترونية المقدمة من هيئة الاستثمار للشركات والمنشآت المنتفعة من حوافز قانون الاستثمار، خصوصاً في مجال الإعفاءات لمداخلات الإنتاج وتصاريح العمالة وتسريع وتيرة الموافقة عليها بمدة لا تزيد عن 48 ساعة. كما ان إعادة تعزيز دور هيئة الاستثمار واستقلالها وانهاء أي تدخل بينها وبين أي وزارة أخرى احد أركان تميزها ونجاحها.
- تعزيز وتوسيع نطاق خدمات التسهيلات الائتمانية (Credit Channels) المقدمة من البنك المركزي الأردني، خصوصاً للمشاريع الصغيرة والمتوسطة ووفقاً لتعريف البنك المركزي لها، وضمن أسعار فائدة مناسبة ومنافسة وبأقل مما يُعمل به حالياً، بالإضافة إلى توافر فترات سماح جيدة (بحسب طبيعة القطاع والإنتاج)، على أن يستفيد البنك المركزي من القنوات الائتمانية الدولية التي تمنحها الدول وصناديق الإقراض الدولية بهدف التخفيف من تداعيات أزمة كورونا.
- الحفاظ على روابط سلسلة التوريد (Supply Chain) من خلال التطبيق والمعاملة المتساوية في الحوافز والتدابير المالية الهادفة لخلق السيولة سواء على مستوى الشركات المحلية أو الشركات الأجنبية، فعلى الحكومة الالتزام بمبدأ المعاملة المتماثلة من ناحية وطنية.
- إعداد وتحضير إجراءات عاجلة في مجال الرعاية اللاحقة (Investment After Care)، والتواصل العاجل مع المستثمرين الأجانب، والتوصل إلى طروحات بهدف ضمان استمراريتهم وضمان ديمومة نشاطهم الاقتصادي.
- التواصل الفوري وتنفيذ مبدأ الشفافية والحاكمية الرشيدة في مجال اتخاذ أي تدابير لتقليل المخاطر في إطار نزاعات المستثمرين (Investor Disputes) الناجمة عن أي إجراءات ممكن اتخاذها مستقبلاً.

## سادساً: سبل التطوير والعقبات التي تواجه الاستثمار في مرحلة ما بعد الجائحة

رغم الظروف التي مر بها العالم وتعطيل العديد من وسائل التواصل مع رجال الأعمال والمستثمرين بسبب ظهور فيروس كورونا المستجد، إلا أن هيئة الاستثمار ظلت على تواصل مع الجهات الاستثمارية داخل الأردن وخارجه حيث:

1. قامت الهيئة ومنذ بدء أزمة كورونا بمتابعة جميع شؤون المستثمرين في المملكة وذلك بالتشارك مع جميع الجهات من القطاعين العام والخاص، بهدف تسهيل أعمال المستثمرين وتمكينهم.

2. تم إعداد خطط بديلة خاصة في مجال ترويج البيئة الاستثمارية والفرص الاستثمارية، من خلال ترتيب لقاءات عن بعد مع رجال أعمال في دول عربية وغير عربية ومع رجال أعمال أردنيين مغتربين في الخارج وذلك لتوجيه اهتماماتهم الاستثمارية للاستثمار في الأردن.

3. تعاملت هيئة الاستثمار مع 905 طلباً لمشاريع استثمارية منذ بداية أذار وحتى نهاية حزيران 2020 (52 طلباً لمشاريع جديدة، و853 طلباً لمشاريع توسعة وتحديث وتطوير وإضافة)، وذلك للعمل على ترويج الأردن كبيئة استثمارية جاذبة وواعدة للاستثمار. فقد جرى عقد لقاء استثماري خلال شهر أيار 2020 باستخدام وسائل التواصل عن بعد مع رجال أعمال مستهدفين في دولة سنغافورة، إضافة إلى ترتيب لقاءات استثمارية في تركيا ولقاءات مع رجال الأعمال الأردنيين المغتربين والمقيمين في الدول العربية وغير العربية، بهدف الترويج لفرص استثمارية محددة وواعدة. إذ إن الجهود الحكومية في احتواء الأزمة والتي جاءت بناءً على توجيهات ومتابعة مباشرة من جلالة الملك عبدالله الثاني ساهمت بأن يكون الأردن محط اهتمام للعديد من وسائل الإعلام العربية والأجنبية مما ساهم في ترويج الأردن، لذلك يجب العمل على استثمار هذه الجهود والبناء عليها لقطف ثمارها في القريب العاجل.

4. تم تشكيل فريق عمل منبثق من توجهات مجلس الشراكة بين هيئة الاستثمار و المطورين بتاريخ 23 حزيران 2020 (خلال جائحة كورونا).

5. تم تحديد الهدف العام لايجاد منظومة عمل في المناطق التنموية والحررة فاعلة وقادرة على الاستمرار في الظروف الاستثنائية لضمان عدم توقف العمل من خلال التأكد من جاهزية عناصر البنية التحتية بجانبها الفني والإلكتروني حيث جاء الهدف متفق مع عمل المديرية الفنية.

6. تم إعداد قاعدة بيانات لكل منطقة تنموية للوقوف على الوضع الراهن وأهم المشاكل فيها والحلول المقترحة من خلال إجراء كشف ميداني على المناطق التنموية والتواصل مع المطور والرجوع للسجلات السابقة والتغذية الراجعة من المستثمرين

إن توحيد الجهود الاستثمارية والترويجية بالتعاون مع المستثمرين في المناطق التنموية سيكون عامل جذب للاستثمار، فتوحيد الرسالة الترويجية وحصر الفرص الاستثمارية في كل منطقة تنموية بهدف إطلاقها في أقرب وقت وعرضها على جهات استثمارية مستهدفة، والعمل على تفعيل العديد من وسائل الترويج الحديث، سواءً من خلال وسائل التواصل الاجتماعي أو من خلال الوسائل الإعلامية وبالتعاون مع السفارات الأردنية في الخارج، وإعادة تفعيل دور المكاتب الترويجية الخارجية لهيئة الاستثمار. كما أن توحيد العمل التشاركي مع المناطق التنموية والحررة والصناعية سيساهم في توحيد الجهود الترويجية للأردن كبيئة حاضنة للاستثمار.

من خلال مشروع تعديل قانون الاستثمار لعام 2020 سيتم وضع منظومة حوافز استثمارية جديدة لتحفيز واستقطاب الاستثمار وتمكينها، إضافة إلى ذلك ضرورة تركيز العمل على إيجاد حلول تحفيزية وتسهيلات إضافية للمستثمرين. كما أن هناك ضرورة لتفعيل المزيد من الخدمات الإلكترونية للمستثمرين والتي أثبتت جدواها في مرحلة أزمة كورونا، فضلاً عن أنها ستساعد في اختصار الوقت والجهد على المستثمر، وكذلك ضرورة إيجاد حلول للتحديات التي تواجه المناطق التنموية مع مراعاة خصوصية كل منطقة لمنحها التسهيلات والحوافز المناسبة، وذلك لتكون عاملاً من عوامل جذب الاستثمار في المملكة.

وينبغي بناء قاعدة بيانات لجميع المستثمرين داخل الأردن وخارجه، وذلك لتسهيل التواصل معهم في فترات الأزمات وما بعدها، إضافة إلى ضرورة الإسراع في حصر الفرص الاستثمارية الجديدة والبدء بالترويج لها ضمن برنامج زمني محدد، ودعم الجهود التي بذلتها هيئة الاستثمار لتوحيد الرسالة الترويجية للمملكة، إضافة إلى تفعيل دور التشاركية مع المناطق التنموية والحررة والصناعية.

وقد شكلت الهيئة خلية إنذار مبكر من إدارتها للبدء بوضع خطط بديلة منذ ظهور جائحة كورونا في العالم وقبل بدئها في الأردن، فمن خلال التحركات الاستباقية التي قام بها جلالة الملك لتوحيد الجهود الثنائية والدولية لوقف انتشار الوباء، وبتوجيهات جلالته ومتابعته، استطاع الأردن تحويل ظروف الأزمة الصعبة إلى فرص استثمارية يمكن البناء عليها في المستقبل، إذ إن التعامل مع هذا الوباء ساهم بالترويج إلى الأردن من خلال إشادات عالمية واسعة عبر وسائل الإعلام العربية والدولية، فقد تبين أن هذه



الجائحة سيكون لها أثر على اقتصادات العالم، ما استوجب وضع خطط استباقية للحفاظ على البيئة الاستثمارية في الأردن وتمكين الاستثمارات القائمة.

وقامت الهيئة بالتسهيل على جميع المستثمرين بإتمام الخدمات التي تقدمها الهيئة عن بعد، إذ يستطيع المستثمر الحصول على الخدمة التي تسيّر عمل مشروعه الاستثماري من بيته دون الحاجة لزيارة الهيئة. ووضعت الهيئة خططاً ترويجية بديلة وذلك من خلال التواصل مع المستثمرين المحتملين باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي، وكان لهذه الوسائل دور في إيصال رسالة المملكة الترويجية. وعملت الهيئة على تشكيل فرق عمل مسؤولة عن التواصل مع القطاعات الاقتصادية للتعرف على أهم الفرص المقترحة من قبلها، ليصار إلى ترويجها من خلال الوسائل الترويجية المتعددة للهيئة.

وفي ما يتعلق بتمكين الاستثمارات القائمة وخطة هيئة الاستثمار المستقبلية في ظل جائحة كورونا، ستضع الهيئة بالمشاركة مع القطاعين العام والخاص خطط عمل، ومبادرة للاستثمار واستدامة محركات الاقتصاد، مع الإشارة إلى أن الهيئة لم تتوقف عن أداء واجباتها تجاه المستثمرين في زمن الجائحة، إذ اتخذت العديد من الإجراءات للمحافظة على مصالح المستثمرين والقطاع الخاص تتضمن محاور تركز على استثمارات واعدة واستثمارات تواجه تحديات قائمة ومستقبلية واستثمارات قائمة ومرشحة للتوسع والنفوذ المحلي والخارجي وكانت الهيئة قد تعاونت مع عدد من الجهات الحكومية في شهر شباط من عام 2020 لإطلاق 68 فرصة استثمارية بحجم استثمار يصل إلى 4.5 مليار دولار، وجرى التركيز في المرحلة الأولى على قطاعات الصحة والزراعة والصناعة وتكنولوجيا المعلومات، وتوصلت الهيئة لاتفاق أولي مع ثلاثة مستثمرين لإقامة مشاريع استثمارية تصل قيمتها إلى 250 مليون دولار وتوزع على مناطق المملكة كافة، تنفيذاً للتوجيهات الملكية بالنهوض بالواقع التنموي والخدمي والوضع المعيشي للمحافظات. كما عقدت الهيئة لقاءات تشاورية مع ممثلي العديد من القطاعات لمعرفة أهم الفرص الاستثمارية المقترحة من قبلهم، والترويج لتلك الفرص من خلال وسائل التواصل الاجتماعي وبالتعاون مع السفارات الأردنية في الخارج، إضافة إلى فتح مكاتب تمثيلية للهيئة في عدد من الدول المستهدفة. ورغم الظروف الصحية التي أثرت على مجريات الاقتصاد والاستثمار في جميع أنحاء العالم جراء جائحة كورونا، بقيت الهيئة على اتصال مع رجال أعمال يرغبون في التعرف على آليات الاستثمار والتعاون المشترك، وعقدت لقاءات ترويجية عن بعد مع رجال أعمال أردنيين مغتربين في الخارج، وكان لهذه اللقاءات آثار إيجابية يؤمل أن تلمس نتائجها قريباً.

وبلغ عدد الاستثمارات التي استقطبها الأردن خلال فترة الجائحة 52 استثماراً في قطاعات الصناعة والسياحة والصحة وتكنولوجيا المعلومات، وبحجم استثمار يصل

إلى 50 مليون دينار، وتشغل هذه الاستثمارات حوالي 1100 مواطن، ومن شأن هذه الاستثمارات أن تولد قيمة مضافة كبيرة إذا ما وُجّهت للتشابه مع القطاعات الاقتصادية الأخرى. وهناك 905 مشاريع جديدة خلال الفترة بين شهري آذار وحزيران 2020 في الأردن، وتمّ خلال هذه الفترة توليد 150 فرصة عمل، وإنشاء أول مصنع لتصميم وإنتاج أجهزة الحاسوب المحمول والأجهزة اللوحية وغيرها. كما أن هنالك فرصاً جديدة داخل المناطق التنموية وخارجها بالتعاون مع القطاع الخاص، ويجري التباحث حول 45 فرصة استثمارية جديدة في هذه المناطق، إضافة إلى 14 فرصة استثمارية جديدة بالتعاون بين القطاعين الخاص والخاص الاستثماري الذي يرغب في الاستثمار من خارج المملكة.

ومن سبل التطوير والفرص المتاحة أو العقبات التي تواجه القطاع بعد الإغائحة ما يلي: أنشأت الحكومة من أجل تشجيع الاستثمار صندوقاً وطنياً استثمارياً، وأطلقت جائزة لأفضل وأسرع إنجاز في المشاريع التنموية على مستوى المحافظات، ودرست تأسيس صندوق وطني يتيح للأردنيين في الداخل والخارج أو أي مستثمر فرصة الاستثمار في المشاريع الوطنية.

1. ترويج الفرص وجذب الاستثمارات إلى منطقة عجلون لتصبح مقصداً سياحياً عالمياً، والعمل لتنفيذ إنجاز حقيقي على أرض الواقع يلمس أثره أهالي المحافظة، من خلال توافر عناصر ومقومات الجذب السياحي من خدمات وبنية تحتية ومنتجات، لإطالة مدة إقامة السائح، كما ينبغي تدريب شباب المحافظة وتأهيلهم، لتمكينهم من إقامة مشاريعهم الخاصة، مع الاستفادة من البرامج الوطنية الموجهة لهذه الغاية.

2. شكلت الحكومة لجنة توجيهية لإعداد مخطط تنموي لمحافظة عجلون، تضم في عضويتها جميع الجهات المعنية وبالشراكة مع مجلس المحافظة، وينبغي إعداد تصوّر للمخطط ليكون مبنياً على الميزات النسبية والتنافسية والإمكانات السياحية للمحافظة، ويركز على جذب وترويج الاستثمارات السياحية ومتابعة ذلك وفقاً للجدول الزمني الموضوع

3. تطوير الاستعمالات ذات الطبيعة السياحية، ومنع الاستعمالات المشوهة بيئياً وبصرياً للمناطق السياحية ويتضمن محور البنية التحتية في عجلون على سبيل المثال: البنية التحتية لمشروع "التلفريك"، ومنظومة الطرق، والنقل والمواصلات، ومواقف السيارات، والخدمات الداعمة. أما محور الكوادر البشرية، فيشتمل على تدريب الكوادر الفنية لتشغيل منظومة "التلفريك"، وحاضنة أعمال لتدريب الشباب على ريادة الأعمال، والتركيز على التخصصات التقنية في كلية عجلون. بينما يعنى محور تطوير المنتج السياحي بالهوية الترويجية للمنطقة، والخريطة السياحية،

ونظام للخدمات الإلكترونية، والتكامل مع التجارب السياحية الناجحة في المنطقة.

4. ترويج الفرص الاستثمارية التي تشمل المطاعم والمقاهي والمحال التجارية في محطتي "التلفريك" ومشروعين استثماريين كبيرين؛ يضم الأول فندقاً من فئة "خمس نجوم" ومركزاً للمؤتمرات ومطاعم قرب محطة الانطلاق، ويضم الثاني نزلاً بيئياً ومخيمات ومركزاً لسياحة المغامرات ومنتزهاً بيئياً ومطعماً.

5. إعداد مخطط عجلون التنموي خلال الفترة 2020-2040، وسيكون العمل فيه على ستة محاور هي: إيجاد بؤر تنموية (على غرار منطقة الصوان التنموية) مرتبطة بالميزات السياحية والزراعية التنافسية للمحافظة، وتفعيل القرى السياحية والربط في ما بينها من خلال شبكة محاور تنموية، ورفع سوية البنية التحتية والبيئية، وتطوير شبكة المواصلات الخارجية والداخلية، والحفاظ على البيئة الطبيعية الفريدة في المحافظة، ووضع خريطة سياحية لمواقع سياحة المغامرات ومساراتها. كما أنشئ نزل بيئي في محمية عجلون يتضمن 15 "شاليهاً"، وأنشئ مصنع لاستغلال "جفت" الزيتون ومخلفات الأشجار لتصنيع الوقود الحيوي لغايات استخدامه للتدفئة، وأنشئ مصنع لإنتاج الفواكه المجففة والمنتجات الغذائية، إذ تبين أن محافظة عجلون تمتلك ميزات سياحية وتنافسية محفزة للاستثمار، بما يسهم في النهوض بالواقع التنموي للمحافظة.

### سابعاً: الفرص المتاحة في مرحلة ما بعد الجائحة

تبنت الحكومة توجهات جلالة الملك بضرورة تطوير مواصفات وجودة المنتجات المحلية، والتوسع في صناعات جديدة بقطاعات الأدوية والمستلزمات والمعدات الطبية والتصنيع الغذائي والهندسي. وجرى التركيز على أهمية تطوير القطاع الصناعي كداعم رئيس للاقتصاد الوطني من خلال توفير فرص العمل، وكذلك التركيز على إنتاج المواد الأولية اللازمة للصناعات لسد حاجة السوق المحلية وللتصدير، إذ حققت الصادرات الصناعية خلال السنوات الماضية نمواً وصلت قيمتها معه إلى حوالي 5 مليار دينار، وبينت المؤشرات تضاعف حجم الاستثمار الصناعي خلال العقود الأخيرة ليصل إلى 10 مليار دينار، مصحوباً بارتفاع عدد المنشآت الصناعية من 4 آلاف منشأة في عام 1999 إلى أكثر من 22 ألف منشأة صناعية في عام 2020. وأظهرت الصناعة الأردنية قدرات إنتاجية كبيرة خلال أزمة كورونا؛ بقدرتها على توفير العديد من السلع الأساسية للمواطنين وللقطاعات المختلفة، خاصة منتجات المعقمات والمطهرات والأدوية والمستلزمات الطبية والغذائية الأساسية.

لقد أصبح القطاع الصناعي من أكبر الطاقات الإنتاجية في الاقتصاد الوطني، وبقدرات تصل إلى أكثر من 17 مليار دينار كإنتاج قائم سنوياً، تشكل القيمة المضافة منها 46%. وبينت الإحصائيات أن الصادرات الصناعية تشكل 93% من الصادرات الوطنية التي بلغت 5 مليار دينار في عام 2019، وقد وصلت منتجاتها (1392 سلعة) إلى أكثر من مليار ونصف المليار مستهلك حول العالم، ما يدل على إمكاناتها العالية وجودتها وتنافسيتها، ويعزز وضع الأردن كبيئة جاذبة للاستثمارات الصناعية. ونتيجة لذلك يُتوقع أن تكون المملكة مقراً للكثير من المستثمرين من الخارج، وبخاصة في قطاعات المواد الغذائية والأدوية والكيمائيات، مع الإشارة إلى أن المصانع وخلال الجائحة قامت بتوسعة الخطوط الإنتاجية والتعاون مع مؤسسات البحث العلمي للوصول لمنتجات متطورة وبمعايير عالية المستوى، بالإضافة إلى قيام الحكومة بتوفير مستودعات تخزين تحسباً لأي طارئ والتفكير بسبل توفير الحماية للصناعة الأردنية.

## ثامناً: الإصلاحات والتشريعات

1. إنشاء صندوق لتطوير المشاريع بهدف تسهيل إعداد وتنفيذ استثمارات مشاريع الشراكة في الأردن من خلال دعم الوزارات والمؤسسات الحكومية في إعداد ومتابعة المشاريع ذات الجدوى الكاملة.
2. صدر قانون مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (17) لسنة 2020. كما يجري إنشاء آلية لتظلمات المستثمرين في هيئة الاستثمار لحل الخلافات الناشئة بينهم وبين الجهات الحكومية. كما صدر نظام تظلم المستثمرين رقم (163) لسنة 2019، وهو يهدف إلى وضع آلية شفافة لتمكين المستثمر المقدم لطلب التظلم من أي إجراء أو قرار أو امتناع صادر عن أي من الجهات الحكومية ولدراسة المعوقات التي تواجه النشاط الاقتصادي، وإيجاد آلية لتسوية نزاعات الاستثمار بين الجهات الحكومية والمستثمر ودياً، واتباع السبل الكفيلة بمعالجتها. وأنشئت لجنة متخصصة في هيئة الاستثمار بمتابعة تظلمات المستثمرين، وهي معنية في إيجاد حلول مناسبة للمستثمرين تتماشى مع الأنظمة والقوانين المرعية في المملكة بما يضمن اختصار الوقت والجهد على المستثمر.
3. انضم الأردن للمرة الأولى إلى الدول الرئيسية في تطبيق الإصلاحات، إذ نفذ ثلاثة إصلاحات، تشمل تعزيز إمكانية الحصول على الائتمان بتطبيق قانون جديد للمعاملات المضمونة، وتعديل قانون الإعسار، وإطلاق سجل ضمانات موحد حديث قائم على الإشعار.

4. أُدرج الأردن للمرة الأولى ضمن أفضل ثلاث دول على مستوى العالم تحسُّناً في ترتيب سهولة أداء الأعمال، ويرجع ذلك إلى تحسُّن كفاءة التشريعات، وتحفيز الاقتصاد عبر تحفيز القطاع الخاص لمواجهة التحديات الاقتصادية.
5. تم العمل على أتمتة الإجراءات الحكومية والتحول الإلكتروني، مما ساهم في تقدم أداء المملكة، وسيتم العمل على إنشاء محاكم تختص بالقضايا التجارية لتسوية النزاعات الصغيرة والمتوسطة.
6. العمل على توسيع نطاق الوصول إلى الائتمان، بعد أن عزَّز نشاط الاستعلام الائتماني تقديم تقارير عن حالة المقترضين وسجلاتهم الائتمانية، مثلما عزز إمكانية الحصول على الائتمان من خلال إصدار وتنفيذ قانون ضمان الحقوق بالأموال المنقولة، ونظام وضع الأموال المنقولة تأميناً للدين.
7. تطوير النظام الضريبي وتعزيز نظام الدفع الإلكتروني، وتبني قانون الإعسار الذي ينظم عملية إنقاذ الشركات التي تتعرض لإعسار مالي قبل وصولها إلى عملية التصفية الإلزامية.
8. يعدّ الأردن من الدول التي شهدت تحسُّناً في تقليل التعقيدات والكلف القانونية المتعلقة بالاستثمار، بالإضافة إلى تعزيز القدرة على الوصول إلى المعلومات، وتعزيز النظام الكهربائي، وتسهيل إنفاذ القوانين، وتأكيد حماية المستثمرين.
9. إن استقرار القوانين والتشريعات الاقتصادية لها دور مهم في نجاح الاستثمارات، ولكن الكثير من القوانين التي تقع ضمن الاستثمار تغيرت خلال الفترة الأخيرة، فلا بد أن تنعكس هذه التعديلات والتشريعات إيجاباً على الاستثمار.

## تاسعاً: تحليل موازنات الجهات ودراسة مدى ربطها بالاستراتيجيات ومراجعة أيّ تغيير يطرأ عليها

قُدرت موازنة هيئة الاستثمار لعام 2020 بحوالي 5.612 مليون دينار بعد أن بلغت 4.432 مليون دينار في عام 2019، ووجه معظم هذه الموازنة إلى النفقات الجارية التي قُدرت بـ 3.542 مليون دينار في عام 2020، بينما كانت 3.377 مليون دينار في عام 2019. وقُدرت قيمة الرواتب والأجور والعلاوات وحدها في عام 2020 بحوالي 2.715 مليون دينار بعد أن بلغت 2.581 مليون دينار في عام 2019. أما النفقات الرأسمالية فقد قُدرت بـ 2.07 مليون دينار في عام 2020، وفي عام 2019 قُدرت بـ 1.055 مليون دينار.

وتقوم الهيئة على تحقيق ثلاثة أهداف استراتيجية: تعزيز القدرة المؤسسية نحو التميز، وزيادة فعالية البيئة الاستثمارية، وترويج الصادرات الوطنية. وينبثق عن كل هدف من هذه الأهداف مؤشراً قياساً للأداء، إذ تسعى الهيئة إلى ترويج البيئة الاستثمارية من خلال تحسين ترتيب الأردن في التقارير الدولية، وذلك بالوصول في عام 2020 إلى المرتبة 100 (من بين 189 دولة) في تقرير سهولة ممارسة الأعمال، وإلى 97 في عام 2021، وإلى 93 في عام 2022. وكذلك بتحقيق المرتبة 69 (من بين 140 دولة) في تقرير التنافسية العالمي في عام 2020، وإلى 68 في عام 2021، وإلى 65 في عام 2022. وهناك تحديات تواجه عمل الهيئة، من أبرزها محدودية الموارد المالية بما يؤثر على إمكانية تحقيق المستوى اللازم من جذب الاستثمارات وإدامتها وتشجيعها، وضعف استدامة نهج العمل الداخلي نتيجة التغييرات المتلاحقة في الإدارة العليا للهيئة، وخضوع الهيئة لأنظمة حكومية وعدم استقلاليتها بشكل كامل مما يضعف قدرتها على الاستجابة بالصورة المناسبة لمتطلبات عملها، وتقاطع مهام الهيئة ذات العلاقة بترويج الصادرات مع عدد من المؤسسات.

إن إعداد الخطة الاستراتيجية يمثل خطوة أولية نحو ترتيب الأولويات وتحديد الوجهة المستقبلية، وإذا كان التطبيق ومتابعته وتقييمه هو ما يحدد مستوى النجاح في تحقيق الأهداف في الوضع الطبيعي، فهناك عوامل خارجية تؤثر على الخطة عند تطبيقها، ومنها جائحة كورونا التي دفعت هيئة الاستثمار إلى اعتماد موازنة وخطط مبنية على التحول إلى الاقتصاد الرقمي والمعرفي.

## عاشراً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ومدى إمكانية تطبيقها

لم تتمحور التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 حول قطاع بعينه، بل ركزت على التنويع بالاستثمار بحيث لا يكون هنالك تركيز قطاعي للاستثمارات.

وفي ما يخص المشاركة مع القطاع الخاص من أجل الاستثمار بالبنى التحتية، فهذا الأمر متحقق، فالقطاع الخاص هو الذي يقوم بالبنى التحتية.

أما إنشاء سكة حديدية تربط المحافظات مع بعضها بعضاً، فلم يُنفذ حتى وقت إعداد هذه المراجعة رغم أن من شأنه ربط الأردن بالدول المجاورة وبالتالي زيادة الصادرات وتخفيض كلف النقل وزيادة أعداد السياح.

وبشأن توفر البيانات الضرورية عن الاستثمار في الأردن، لم يتم ربط الدوائر والمؤسسات من أجل توفير قاعدة بيانات مبنية على منهج علمي وتشاركي في ما بينها وبما يعطي

المستثمر صورة واضحة عن وضع الاستثمار في المملكة.

وفي ما يتعلق بالاستقرار الاقتصادي والمالي وضبط النفقات العامة وتحسين بيئة الأعمال وتزويد الخدمات والعمل عن بعد، فقد فرضت الجائحة نفسها في هذا المجال، إذ إن أغلب القطاعات والخدمات توجهت نحو تقديم خدمات عن بعد.

وحول دعم القطاعات المحورية في الاقتصاد الأردني والاستثمار بها، فقد برز توجه نحو الاستثمار في قطاعات الزراعة والصناعات الغذائية وصناعة الأدوية التي تعدّ عصب الحياة خلال الجائحة، أما قطاع السياحة فلم يُستثمر به ومُنِي بخسائر كبيرة.

وبشأن تطوير القوانين والأنظمة المرتبطة بالاستثمار وجذب الاستثمارات وتعزيز بيئة الأعمال والتوجه نحو الاستثمار والاهتمام بالتعليم العالي بحيث يتم تزويد الطلبة بالمهارات المطلوبة، فما زال العمل جارياً في هذا المجال ولم يحقق نتائجه بسبب الانتقال إلى التعلم عن بعد. فهذه المرحلة الاستثنائية بحاجة إلى إمكانيات وقدرات من أجل تطبيقها.

وفي ما يتعلق بالعمل على استراتيجية وطنية، فقد وُضعت استراتيجية للفترة 2018-2022 تعنى بالاستثمار في الأردن.

## الحادي عشر: التوصيات

1. وضع خطة اقتصادية تعتمد على الاستثمار من خلال البحث عن مصادر بديلة وجديدة، وإعداد خطة وطنية شاملة ومحكمة تعتمد لتنشيط الاستثمارات وجذبها إلى الأردن.
2. ضخ سيولة جديدة في السوق المحلي وبشكل عاجل من قبل الحكومة، وتسهيل إمكانية حصول مؤسسات القطاع الخاص على قروض من البنوك التجارية أو غيرها، لتتمكن من دفع الرواتب والإيجارات والأقساط وفوائد القروض والتسهيلات البنكية وباقي الالتزامات، ولضمان استمرار عملها وديمومة استثماراتها.
3. إعادة جدولة ديون الشركات التي تعثرت جراء أزمة كورونا، ومنحها قروضاً بلا فوائد، وبخاصة الشركات الأكثر تضرراً والتي ستستغرق وقتاً طويلاً للتعافي، واعفاء هذه الشركات من مستحقات الضمان أو تأجيل دفعاتها أو تقسيطها دون فوائد أو غرامات ومدد مريحة تبعاً لنسبة الضرر التي لحقت بكل قطاع.
4. تقديم حوافز للقطاع الخاص وبما يشكل رافعة لتنمية القطاعات ويخفض ما أمكن من حدة تداعيات أزمة كورونا على الاقتصاد الوطني، ويجب إدارة هذه الحوافز وتطبيقها وترجمتها إلى برامج عمل واضحة ومحددة.
5. الحفاظ على الاستثمار في القطاع الخاص، وتوفير الحوافز له ضمن ضوابط ومعايير ومحددات تخدم جميع الأطراف المعنية وفي نواح متعددة أهمها في المرحلة المقبلة تحمّل المسؤولية تجاه الموظفين.
6. مراجعة بنود ضريبي الدخل والمبيعات بعد الجائحة، وفرض ضريبة تصاعدية في ظل التحديات الصعبة التي يجب أن يكون الجميع شركاء في تحمل تبعاتها والتخفيف من آثارها، ليكون ذلك حافزاً للصاحب العمل الملتزم ضريبياً وعمالياً، وفي الوقت نفسه تشديد العقوبات على المتهربين ضريبياً. فقد وجد القطاع الخاص نفسه أمام تحديّ المؤاممة بين الاستمرار والحفاظ على العمالة، لذا يجب إيجاد شراكة حقيقية وبناء الثقة بين القطاعين العام والخاص من خلال برامج تهدف إلى تنمية القطاعات وخلق وظائف في جميع المحافظات.
7. دعم القطاع الزراعي الذي ثبتت أهميته خلال جائحة كورونا، فسلامة منظومة الأمن الغذائي تعدّ أساس الأمن الاقتصادي والاجتماعي.



8. تحفيز الاستثمار في قطاع الطاقة البديلة، لما لذلك من انعكاسات إيجابية على الاقتصاد الوطني، وزيادة القدرة التنافسية للقطاعات، والتوجه نحو دعم الاقتصاد المنزلي الذي يعد ركيزة إنتاجية ورافعة من روافع قطاع السياحة.
9. تسهيل الإجراءات القانونية والتشريعات التي تشجع على الاستثمار، فتعقيد الإجراءات الحكومية وعدم وجود تسهيلات من الأسباب الرئيسة لنقل المستثمرين أعمالهم إلى دول أخرى. كما لا بد من وقف زيادة الضرائب وخفض الأسعار ومدخلات الإنتاج لتشجيع الاستثمار.





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور القطاعات الأوليّة

**المياه**





111.....	الملخص التنفيذي
113.....	أولاً: جائحة كورونا وأثرها على القطاع
120.....	ثانياً: قطاع المياه ما بعد الجائحة - الخطوات المستقبلية
124.....	ثالثاً: أولويات القطاع في معالجة آثار الجائحة
125.....	رابعاً: موازنة قطاع المياه (التخطيط المالي للقطاع)
128.....	خامساً: الواقع المائي في الأردن (الموازنة المائية)
129.....	سادساً: متابعة التوصيات التي قُدمت في تقرير حالة البلاد لعام 2019
134.....	سابعاً: توصيات قطاع المياه
136.....	المراجع:



## الملخص التنفيذي

كان لجائحة كورونا آثار ملموسة على قطاع المياه من الناحيتين المالية والتشغيلية وأيضاً من جانب استدامة الخدمات وسد الفجوة بين العرض والطلب، إلا أن تلك الآثار لم تنتج أضراراً دائمة على القطاع مقارنة مع قطاعات أخرى، كما أن بعض الآثار عكست قدرة القطاع على الاستمرار رغم سلبيتها.

يعاني قطاع المياه قبل انتشار جائحة كورونا من زيادة الطلب على المياه من قبل جميع القطاعات (قطاع الصناعة، قطاع السياحة، القطاع التجاري، والقطاع المنزلي)، ويواجه القطاع فجوةً بين حجم الطلب والقدرة على التزويد. وقد تفاقمت هذه الفجوة بسبب التغيرات الديموغرافية في ظل النمو السكاني والهجرات السكانية من القرى والأرياف إلى المدن، وأيضاً بسبب الهجرات السكانية من دول الجوار (اللجوء)، خاصة على ضوء التدفق المفاجئ الكبير الذي شهده الأردن خلال الأعوام الثمانية الأخيرة متمثلاً بتوافد 1.4 مليون سوري نصفهم ممن سُجّلوا على أنهم لاجئون، مما ساهم في زيادة الإنفاق الرأسمالي والجاري في قطاع المياه، بالإضافة إلى زيادة استهلاك المياه.

وقد بُذل قدر كبير من الاستثمار لتعزيز منظومات المياه ومعالجة المياه العادمة لمواجهة الارتفاع السكاني المفاجئ الذي تجاوز 30% في بعض المناطق المخدومة (اللجوء السوري 11%) مع الإشارة إلى أن تحدي الفاقد المائي وتحدي العجز المالي في ظل ضعف الموارد المالية ما يزالان من أبرز التحديات، ويتمثل ذلك في تغطية كلف التشغيل والصيانة، فقد دفعت زيادة التعرفة الكهربائية على قطاع المياه إلى الاقتراض لتغطية النفقات، إذ بلغت كلف الطاقة حوالي 50% من كلف التشغيل والصيانة، وأدى ذلك إلى تراجع نسبة تغطية كلف التشغيل والصيانة إلى أقل من 85% في عام 2019.

جاءت جائحة كورونا بأثرها السلبي من حيث زيادة الضخ على المياه الجوفية تماشياً مع زيادة الطلب على المياه وخصوصاً في القطاع المنزلي، إذ إن القراءات الأولية أشارت إلى زيادة في الطلب بنسبة 10% في فترة الإغلاق، والتي أدت بدورها إلى زيادة فاقد المياه (فاقد المياه هو الفرق بين الكمية الإجمالية للمياه المنتجة أو التي تُضخ في الشبكات لتزويد المشتركين بها، وبين المياه المستهلكة بشكل مشروع وقانوني عند وصولها إلى المشتركين من خلال عداداتهم) في شبكات المياه مترافقاً مع زيادة استهلاك الطاقة الكهربائية.

كما ساهمت الجائحة من خلال الإغلاق في زيادة تأخر بعض المشاريع الرأسمالية التي تعدّ متأخرة في ذاتها وتحمل تحدياتها معها. كما زاد الإنفاق الجاري لتغطية الزيادة في استهلاك المواد الكيميائية في محطات الصرف الصحي لمعالجة مياه الصرف الصحي من أجل ضمان عدم انتقال العدوى وعدم بقاء فيروس "كورونا" المستجد في المياه المعالجة.



ولا بد من الإشارة إلى أن قطاع المياه كان يعمل بطاقة 50% من إجمالي الكوادر الوظيفية خلال الجائحة، استجابة لأوامر الدفاع وللحفاظ على سلامة العاملين، حيث كان التركيز على ضمان إستمرارية خدمات المياه والصرف الصحي بكفاءة وفعالية متضمنا ضمان تسلسل العمليات التنفيذية الخاصة بخدمات المياه والصرف الصحي.



## أولاً: جائحة كورونا وأثرها على القطاع

كان الهدف الرئيسي لجميع شركات القطاع خلال زمن الجائحة، ضمان استدامة تزويد المواطنين بمياه الشرب، ثم الحفاظ على قدرات القطاع في التعامل مع المياه المعالجة الناتجة عن محطات الصرف الصحي، وما تزال الإجراءات الخاصة بالإجراءات الوقائية مستمرة، وهي أيضاً ضمن الشروط والمواصفات المحددة لذلك وتمتثل إلى معايير الجودة العالمية.

لقد أعادت جائحة كورونا تنبيه العالم بأسره إلى أهمية توفير خدمات المياه والصرف الصحي للجميع وإدارتها إدارة مستدامة تحقيقاً للهدف السادس من أهداف خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وقد جاءت الاستجابة بمصادقة وزارة المياه والري (من خلال مجلس الوزراء) على مبادرة الشراكة "الصرف الصحي والمياه للجميع" بالتعاون منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الصحة العالمية، في شهر تموز 2020. والهدف الرئيس من المصادقة هو التركيز على المعايير ذات الفعالية من ناحية الكلف، لضمان استمرار تقديم خدمات المياه والصرف الصحي خلال أزمة كورونا وما بعدها. ولعل من أبرز نقاط الاستفادة من هذه المبادرة، توفير المزيد من التمويل للقطاع، وحشد الجهود الدولية، والاستفادة من التنسيق الدولي ومن التجارب العالمية في مكافحة الجائحة.

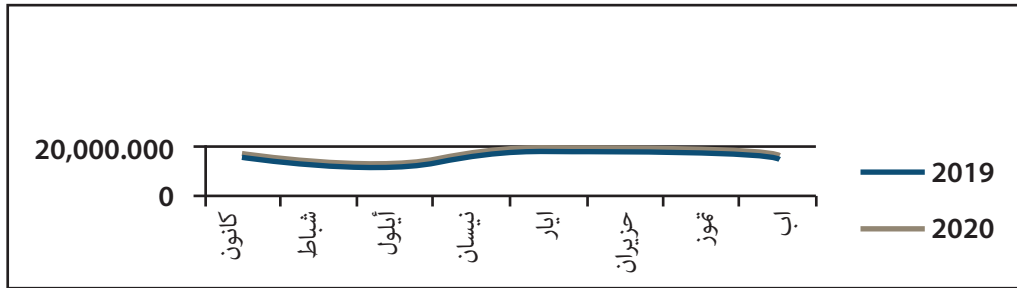
لقد أوضحت منظمة الصحة العالمية أن اتباع سبل الوقاية أفضل طريقة للحماية من الفيروس، وحدّرت المنظمة الدول من بعض التخوفات بشأن إمكانية انتقال المرض من خلال المياه، وذلك بحسب بعض الدراسات العالمية والآراء العلمية، ومن هنا تم اعتماد معايير مواد التعقيم التي اعتمدها الوزارة.

وقد زادت وزارة المياه والري الرقابة والحملة التفتيشية خلال فترة الإغلاق، واستخدمت طائرات مسيرة لرد أي اعتداءات قد تحصل وخصوصاً على الخطوط الناقلة لمياه الديسي، واستمر التعاون بين الوزارة وشركات التوزيع وسلطة وادي الأردن مع الجهات المعنية منذ بداية الجائحة لضمان وصول المياه إلى المناطق المعزولة وعدم انقطاعها، وأعدت خطط لتشغيل المياه وتوزيعها في جميع مناطق المملكة وضمان استدامة عمل فرق التشغيل والصيانة خلال فترات الإغلاق.

وقد تُعزى زيادة الطلب المنزلي على المياه في فترة الإغلاق (مع الإشارة إلى أن التقديرات الأولية عند بداية الجائحة أشارت إلى نسبة ارتفاع بمقدار 40%)، إذ تم إعادة التقدير خلال فترة الإغلاق وبلغت النسبة حوالي 10%) إلى تغير نمط السلوك لدى المواطنين في ما يتعلق باستهلاك المياه، بينما حدث تراجع طفيف ومؤقت في استهلاك القطاعات الأخرى بسبب الإغلاق. وكان الارتفاع الأبرز في الطلب في مدينة عمان بسبب الكثافة

السكانية، إذ يُظهر الشكل رقم (1) ارتفاع حجم الاستهلاك من 37 مليون م<sup>3</sup> إلى 41 مليون م<sup>3</sup> خلال الأشهر الثلاثة الأولى لأزمة كورونا (من شهر آذار إلى شهر أيار 2020). إن زيادة الطلب على المياه خلال العطل أمر شائع، إلا أن الجائحة أثرت إيجاباً، فالوضع الطبيعي يقتضي زيادة الاستهلاك بسبب متطلبات التعقيم واستخدامات المياه من قبل المواطنين في العطل، إلا أن نسبة الزيادة البالغة 9% فعلياً نسبة قليلة، ولم تكن ذات أثر كبير لكون الارتفاع كان متوقعاً.

الشكل رقم (1):  
التزود المائي لمحافظة العاصمة (2019-2020)



ومن جهة أخرى حصلت بعض الانقطاعات للمياه في العديد من المناطق، فعلى سبيل المثال حدث في محافظة الطفيلة 120 عطلاً خلال فترة الجائحة ضمن المعدلات الطبيعية، وقدمت الوزارة جهداً واضحاً ضمن إمكانياتها لتأمين العديد من المناطق التي عانت من عدم وصول المياه خلال فترة الإغلاق وتأمين مخيمات اللجوء السوري بصهاريج المياه.

الجدول رقم (1):  
التزود المائي للمملكة لعام 2019

المجموع	آب	تموز	حزيران	أيار	نيسان	آذار	شباط	كانون الثاني	الحافظة
132,544,997	17,915,012	18,600,377	17,899,908	17,860,466	16,255,523	14,698,513	13,694,287	15,620,911	العاصمة
40,742,253	5,617,615	5,720,173	5,556,823	5,516,285	5,051,183	4,495,608	4,122,948	4,661,618	الزرقاء
35,503,410	4,876,574	4,859,969	4,901,918	4,834,338	4,294,092	4,050,104	3,662,073	4,024,344	إربد
19,469,222	2,544,920	2,581,095	2,558,976	2,709,516	2,380,606	2,411,182	2,016,552	2,266,375	المفرق
29,874,667	4,144,399	4,073,353	3,959,423	3,836,252	3,713,152	3,631,040	3,098,263	3,418,785	البتراء
16,239,737	2,209,774	2,231,298	2,194,305	2,285,251	2,124,328	1,764,440	1,733,451	1,696,890	الكرك
5,459,658	785,260	788,436	853,209	805,296	730,056	471,143	471,991	554,267	الطفيلة
10,955,115	1,450,041	1,453,046	1,482,676	1,403,240	1,347,864	1,299,281	1,263,863	1,255,104	معان
6,393,776	903,752	921,130	833,969	859,262	777,368	700,589	683,870	713,836	جرش
4,266,423	696,570	678,569	639,651	618,859	465,835	436,267	339,387	391,285	عجلون
6,729,344	1,093,472	1,021,912	1,011,305	993,670	807,278	499,725	1,044,615	257,367	مادبا
9,090,285	1,373,545	1,130,367	1,225,792	1,266,620	1,088,029	960,967	1,018,343	1,026,622	العقبة
317,268,887	43,610,934	44,059,724	43,117,954	42,989,055	39,035,314	35,418,859	33,149,643	35,887,404	المجموع (م <sup>3</sup> )

الجدول رقم (2):  
التزود المائي للمملكة لعام 2020

المجموع	آب	تموز	حزيران	ايار	نيسان	آذار	شباط	كانون الثاني	الحافظة
135,080,001	17,267,069	18,627,897	18,500,000	18,500,000	18,500,000	12,868,724	14,008,720	16,807,592	العاصمة
39,969,346	5,325,488	5,591,999	5,700,000	5,700,000	5,700,000	3,636,436	3,747,858	4,567,566	الزرقاء
35,617,152	4,973,757	4,885,541	4,800,000	4,800,000	4,800,000	3,841,879	3,624,230	3,891,745	إربد
20,041,502	2,419,366	2,608,090	2,592,687	2,899,124	2,500,000	2,628,070	2,004,263	2,389,902	المفرق
31,842,048	4,481,390	4,271,016	4,219,213	4,109,921	4,093,314	3,655,312	3,325,586	3,686,296	البيضاء
17,181,650	2,658,401	2,366,349	2,263,563	2,451,375	2,536,907	1,754,468	1,550,301	1,600,286	الكرك
7,177,849	753,647	1,239,853	1,281,695	1,176,725	831,559	424,951	646,260	823,159	الطفية
12,354,015	1,600,066	1,499,211	1,703,897	1,492,977	1,326,113	1,478,770	1,650,114	1,602,870	معان
7,556,336	1,016,602	1,105,901	1,003,288	1,094,153	938,672	811,400	735,210	851,110	جرش
4,841,136	870,327	821,057	829,798	825,434	400,000	374,187	316,132	404,203	عجلون
7,395,388	1,088,899	965,615	1,027,791	1,091,418	895,769	349,203	1,856,831	119,861	مادبا
9,252,622	1,352,463	1,009,013	1,258,862	1,462,855	1,090,899	902,900	1,190,141	985,490	العقبة
328,309,048	43,807,475	44,991,542	45,180,794	45,603,982	43,613,232	32,726,300	34,655,644	37,730,079	المجموع (م <sup>3</sup> )

إن زيادة الاستهلاك المائي نتيجة الإغلاقات وإجراءات العزل والحاجة إلى التنظيف والتعقيم في ظل الجائحة بشكل دائم، زادت من الضغط على مصادر المياه الرئيسية والتي تعاني أصلاً من تراجع، فأدى ذلك إلى توسع الفجوة بين العرض والطلب، بخاصة مع اضطرار المواطنين إلى البقاء في المساكن لساعات طويلة، كما تسبب في إحلال عادات اجتماعية وأنماط استهلاكية جديدة بدل تلك القديمة، إلا أن هذه العادات والأنماط لم تكتمل بمحاولة الحفاظ على استخدام المياه وترشيد استهلاكها، بل عززت لدى بعضهم سلوك التبذير وعدم المبالاة بأهمية المياه. وقد شكل ذلك تحدياً كبيراً وصعوبة بالغة خاصة في ظل محدودية الموارد.

وعلى المستوى العملي، أدى ذلك إلى زيادة الضخ الجائر، وإلى زيادة كميات المياه العادمة التي تنساب إلى محطات معالجة مياه الصرف، الأمر الذي يستوجب استمرارية إمدادات المواد الكيميائية اللازمة لفحص المياه ومياه الصرف الصحي ومعالجتها بكفاءة، إذ يضاف 1 مليون لتر من هذه المواد لكل لتر من المياه المعالجة.

وعلى مستوى الاستجابة لتخفيف آثار الجائحة على المواطنين في فترة الإغلاق، أُجّلت عمليات التحصيل والفوترة وذلك تماشياً مع الإجراءات الحكومية للتخفيف على المواطنين (إذ كانت نسبة التحصيل في فترة الإغلاق تقارب الصفر)، وأدى ذلك إلى نقص في السيولة، وانعكس على زيادة العجز بين الكلف والإيرادات خلال فترة الإغلاق، إلا أن الشركات المزودة استمرت في عملها، وقد استُرد جزء كبير من الاشتراكات فور العودة التدريجية للقطاعات في شهر حزيران من خلال منافذ التحصيل وأدوات الدفع الإلكتروني، علماً أن اشتراكات المياه تُدفع بشكل ربعي كل ثلاثة أشهر، وقد انخفض تحصيل الفواتير لجميع المشتركين للربع الثاني من عام 2020 بنسبة 30% مقارنة مع الربع الأول من العام، حيث أن الانخفاض كان في التحصيلات ولم ينعكس على المبالغ المستحقة والمتحققة على المشتركين.

لقد ساهمت الجائحة في تأخر العمل في بعض المشاريع الاستراتيجية التي طال انتظارها سنوات عديدة في قطاع المياه، كمشروع الناقل الوطني لتحلية ونقل المياه من العقبة إلى عمان، ومشروع وادي العرب في مرحلته الثانية، إذ مُدّدت فترة عطاء تقييم المقاولين الأولي من شهر حزيران إلى شهر أيلول بسبب الإغلاقات في معظم الدول والتي انعكست سلباً على قدرة الشركات والائتلافات على تحضير وثائق التأهيل المسبق ضمن الفترات الزمنية المطلوبة، مع التأكيد أن أوامر الدفاع حصرت التركيز على المهام والأدوار الضرورية. وتجدر الإشارة إلى استمرار تبني الوزارة لمشروع الناقل الإقليمي لأهمية المشروع الاستراتيجية ولضمان توفر مصادر مائية جديدة وحماية البحر الميت، حيث أن مشروع الناقل الوطني لا يلغي مشروع الناقل الإقليمي.

ومع ما تشهده بعض المصادر المائية من تراجع، فمن الضروري الإسراع بتشغيل المرحلة الثانية من مشروع جر مياه وادي العرب بطاقة 5 ملايين م<sup>3</sup> إضافية من مياه الشرب كمرحلة أولى للبدء بتزويد محافظات الشمال (إذ تم تأخير افتتاح المشروع من شهر آذار إلى شهر تشرين الثاني من العام نفسه بسبب الإغلاقات المتكررة)، وكذلك إعداد الخطط والبرامج لتزويد المزارعين باحتياجاتهم لأغراض الزراعة من المياه المعالجة، إذ يعاد استخدام ما نسبته 90% من المياه المعالجة. ومن الجدير بالذكر أن كميات المياه المخصصة للزراعة انخفضت نتيجة للإغلاق خلال فترة الجائحة، لعدم حصول صغار المزارعين على تصاريح للتنقل.

كما تأخر تأمين التمويل اللازم من المانحين والمقدرة قيمته بـ 30 مليون دولار أميركي، للبدء بتنفيذ مشروع محطة معالجة مياه سد الوالة، ولك لحل مشكلة توقف الضخ إلى محافظة مادبا خلال موسم الشتاء المقبل، إلا أن الأمر استدرك في شهر حزيران، ووُضع مقترح المشروع ضمن مقترح القرض الإطاري مع البنك الاستثماري الأوروبي.

وقد أثرت الجائحة على سرعة استكمال حفر الآبار الجديدة في خان الزبيب (مشروع الشيدية-الحسا) وتجهيزها بعد التوقف الذي فرضته أزمة كورونا، وتوقف العمل في حفر هذه الآبار، كما تأخر تركيب أنظمة المعالجة في بعض الآبار للاستفادة من مياهها، وما زالت الجهات المعنية تعمل على معالجة أي تأخير خلال فترة الإغلاق ومحاولة الإسراع في التنفيذ لإنجاز المشاريع ضمن المواعيد المخططة لها.

وبشأن المشاريع المستقبلية، ما زالت الوزارة تسعى إلى تبني مشاريع تطوير المصادر المائية، مثل مشروع مياه الأزرق المالحة، ومشروع شرق العاقب، إذ يُناقش حالياً تمويل المشروعين من خلال بنك الإعمار الألماني وبنك الاستثمار الأوروبي، وسيطرح عطاء تقييم المقاولين لمشروع مياه الأزرق المالحة (الخط الناقل) في نهاية عام 2020.

وعلى الصعيد الإداري واللوجستي خلال فترة الإغلاق، أعدت وزارة المياه والري وسلطة المياه وشركات المياه خططاً لتنظيم عمل الموظفين عن بعد وبالتناوب، لضمان استمرار تقديم خدمات المياه والصرف الصحي بالشكل الأمثل، وللتواصل المستمر مع المركز الوطني لإدارة الأزمات بشكل مستمر وعلى مدار 24 ساعة من خلال ضابط ارتباط لهذه الغاية، إذ أصدرت الوزارة التصاريح اللازمة للموظفين تماشياً مع قرارات الدفاع المعمول بها، بالإضافة إلى إلزام جميع الموظفين المناوبين بمعايير التباعد الاجتماعي والنظافة الصحية، وأيضاً تعقيم جميع أماكن العمل في مؤسسات القطاع. وانعكس كل ذلك في الخطط التشغيلية الطارئة المعدة من الوزارة للتعامل مع جائحة كورونا لضمان استدامة خدمات المياه وخدمات الصرف الصحي. وما زالت الوزارة تعتمد على هذه الخطط مع تحديثها تماشياً مع أي ظروف أو مستجدات.

## أ- تأثير الوضع المالي للقطاع متضمناً كلف التشغيل والصيانة

عانى قطاع المياه من زيادة في كلف التشغيل والصيانة تماشياً مع زيادة الضخ لتغطية الارتفاع الحاد في الطلب على المياه، إذ عانى قطاع المياه من:

1. ارتفاع في استهلاك الطاقة الكهربائية (الزيادة الشهرية في كلفة الطاقة الكهربائية حوالي 2 مليون دينار خلال فترة الجائحة) تماشياً مع الزيادة الحاصلة في الطلب على المياه. وقد تحمّل القطاع كلفة صهاريج المياه لضمان استمرارية توفير المياه، وبلغت قيمة تحمّله 0.6 دينار/ م<sup>3</sup>.
2. التراجع الحاد في الإيرادات الخاصة بشركات المياه وسلطة المياه، خصوصاً في فترة الإغلاق الشامل، وأيضاً في ضوء تأجيل الوزارة للفوترة والتحصيل من المشتركين، إذ بلغت نسبة الانخفاض في التحصيل 39.5% في شركة مياه العقبة، و15% في سلطة المياه.
3. زيادة كلفة المواد الكيميائية اللازمة للتعقيم والمعالجة، وذلك بهدف زيادة إمدادات المياه بكفاءة وفعالية، مما أدى إلى زيادة تبلغ حوالي 0.1 دينار/ م<sup>3</sup> على إمدادات المياه الإضافية.
4. زيادة في كلفة النظافة والتطهير ومعدات الحماية الشخصية، إذ استدعى العمل في ظل جائحة كورونا الحفاظ على تعقيم أماكن العمل، وتزويد الموظفين بمعدات الوقاية الشخصية، وضمان ظروف النظافة المناسبة.
5. الغرامات المترتبة عن عدم دفع المستحقات المالية للعديد من المشاريع، وخصوصاً مشاريع (BOT)، إذ ترتب على شركة مياه العقبة مبلغ يقدر بـ 123 ألف دينار كغرامات بسبب تأخر دفع مستحقات المقاولين.
6. خفّضت وزارة المالية الموازنات الرأسمالية والجارية بسبب الجائحة، ما انعكس سلباً على قطاع المياه، إذ وصلت نسبة الانحراف في المشاريع الرأسمالية والممولة من القروض إلى حوالي 47%، كما تأخرت الحوالات من وزارة المالية لتغطية نفقات مشاريع (BOT) خلال فترة الحجر والإغلاق التي استمرت ثلاثة أشهر. واضطرت الوزارة لإيقاف المناقلات المالية ضمن الموازنات، والذي بدوره انعكس سلباً على توفير المخصصات وقدرة الوزارة على دفع مستحقات مشاريع (BOT).
7. زيادة فاقد المياه بنسبة 3% نتيجة لزيادة الضغوط في شبكات المياه وزيادة فترات إمدادات المياه، إذ إن زيادة الضخ تؤدي إلى زيادة إجهاد شبكات المياه والمضخات والذي ينعكس بدوره على زيادة الفاقد.

8. تماشياً مع أوامر الدفاع، أوقفت التعيينات في قطاع المياه، ما أدى إلى التأثير السلبي في بعض عمليات القطاع، ومثال على ذلك تمديد عطاء تشغيل محطة للصرف الصحي في منطقة شرق جرش لمدة سنة إضافية، إذ كان من المخطط أن تقوم شركة مياه اليرموك بمباشرة عمليات التشغيل ابتداء من شهر تموز 2020.

### ب- أثار الجائحة غير المباشر على القطاع

بالإضافة إلى التأثيرات المباشرة، هناك تأثيرات غير مباشرة من المتوقع أن تظهر نتيجة للوضع التشغيلي الراهن، ويمكن تلخيص آلية هذه التأثيرات على النحو التالي:

1. كلفة نضوب الموارد المائية: تؤدي زيادة كميات إمدادات المياه إلى الحد الأقصى إلى استنزاف مصادر المياه الشحيحة في الأردن، الأمر الذي يتطلب التعويض عن طريق تحلية مياه البحر وضخها للمستهلكين، والتي تكلف بحد أدنى 1.5 دينار/ م<sup>3</sup>.
2. زيادة في الاهتلاك في عمر المضخات والمرافق والشبكات بسبب زيادة الضغط على شبكه المياه وبسبب تشغيل المضخات والمرافق بأقصى طاقة وتحت حالة الطوارئ، وبالتالي الحاجة إلى صيانة إضافية بكلفة تقدر بنحو ضعف المستوى الحالي.

### ثانياً: قطاع المياه ما بعد الجائحة - الخطوات المستقبلية

ما زالت وزارة المياه والري مستمرة بتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للمياه والسياسات التابعة لها، لتعزيز وضمان أمن التزود بالمياه، وضمان وصول المياه إلى المشتركين بعدالة، وتحسين خدمات الصيانة والتشغيل، واستدامة المصادر وحمايتها، والاستمرار بتطبيق خطط حماية الخطوط والمحطات، ورفع مستوى خدمات المياه والصرف الصحي والاستدامة المالية.

كما أن الوزارة مستمرة في تحديث الخطة الاستراتيجية الشاملة الثالثة، وذلك استجابة للتحديات الكبيرة التي تواجه قطاع المياه، مع الأخذ بعين الاعتبار أثار الجائحة على القطاع وانعكاسها على أداء مؤسساته. وقد قامت الوزارة بخطوة أولية متضمنة إجراء تقييم أولي لجميع المصادر المائية تُبين واقع المياه الجوفية والسطحية في ظل ازدياد الطلب، واستمرار تأثير التغييرات المناخية، والآثار المستمرة للجوء السوري خاصة على مناطق الشمال، والحاجة إلى مصادر مائية لجميع الاستعمالات.



وفي ضوء جائحة كورونا، فإن قطاع المياه مستمر بتنفيذ أولوياته من خلال:

1. الإسراع في تنفيذ المشاريع المائية الاستراتيجية، التي ستسهم في تطوير الواقع المائي، وتعزيز أمن التزود بالمياه، وتحسين خدمات الصرف الصحي. ومن هذه المشاريع: المشروع الوطني لتحلية ونقل المياه من العقبة إلى عمان (AAWDC)، وهو "الناقل الوطني" وأضخم مشروع في تاريخ المملكة للمياه على نظام (BOT) بالشراكة مع القطاع الخاص المحلي والدولي. وسيساهم هذا المشروع بسد جزء من عجز ونقص المياه بحلول مائة مستدامة، والحد من انخفاض مستوى المياه الجوفية. كما تسعى الوزارة إلى تنفيذ وتطوير العديد من مشاريع المصادر المائية، مثل مشروع آبار حسان، ومشروع مياه الأزرق، ومشروع مياه شرق العقاب. وتهدف هذه المشاريع إلى تعزيز التزويد المائي لمحافظة العاصمة ومحافظات الشمال.

2. أعدت الوزارة هيكلية تعرفه المياه من خلال توحيد التعرّف ما بين شركات المياه وإدارات المياه التابعة لسلطة المياه، وتم تفعيل ذلك ابتداء من مطلع حزيران 2020. وتهدف هذه الخطوة إلى تسهيل عملية نقل إدارات المياه إلى الشركات، وتعزيز الإيرادات بشكل عام. كما انتهى من إعداد مشروع قانون المياه الذي يتضمن مقترحات حول دمج سلطة المياه مع الوزارة، إلى جانب إنشاء وحدة تنظيمية تعنى بمهام الرقابة على أداء شركات المياه.

3. في ما يخص مشاريع الحصاد المائي، تعمل الوزارة على التوسع في مشاريع الحصاد المائي، إذ تهدف خطتها الاستراتيجية إلى زيادة القدرة التخزينية في السدود والحفائر في مناطق المملكة ورفعها إلى 400 مليون م<sup>3</sup> بحلول عام 2025، وقد تم تجهيز وبناء 20 من الحفائر الجديدة في مناطق مختلفة من المملكة بطاقة نحو 1.5 مليون م<sup>3</sup>. ويوضح الجدول رقم (3) الحفائر التي جُهزت وسعة كل منها. وتعمل الوزارة على تطوير آليات الحصاد المائي في مناطق المملكة، لكون الحصاد المائي يعد ركيزة أساسية في توفير مصادر المياه، وتغذية المياه الجوفية، وتوفير المياه لمناطق البادية من خلال إنشاء السدود والبرك والحفائر، وبالتالي زيادة كميات المياه المتوفرة والمجموعة من مياه الأمطار للاستفادة منها على مدار السنة في مختلف الاستخدامات؛ سواء للشرب أو للري أو لسقاية المواشي.

الجدول رقم (3):  
الحفائر التي أُنجزت في المملكة خلال عام 2019 وسعاتها

الرقم	اسم الحفيرة	الحافظة	السنة	سعة التخزين (م <sup>3</sup> )
1	مدك جضيعة	معان	2019	100000
2	أبوقرذية	معان	2019	100000
3	قاع أبو الحصين 2	المفرق	2019	100000
4	المريغة الشمالية	المفرق	2019	100000
5	الصالحية 3	العقبة	2019	50000
6	سحبان	العقبة	2019	52000
7	البستانة 1	المفرق	2019	50000
8	هقيش 3	المفرق	2019	50000
9	عنقا 2	المفرق	2019	50000
10	شبيكة 1	المفرق	2019	50000
11	غدير الطلبة	العاصمة	2019	50000
12	المديسيبيات 3	العاصمة	2019	50000
13	حاجز الجناب	العاصمة	2019	50000
14	المعاشي 2	الزرقاء	2019	50000
15	شعيب القشة 2	الزرقاء	2019	50000
16	الغدفة 4	الزرقاء	2019	100000
17	سد القطرانة	العاصمة	2019	40000
18	وادي حصيدة 2	معان	2019	50000
19	تنظيف سد أبو صوانة	الزرقاء	2019	30000
20	القوية 3	العقبة	2019	50000
21	القوية 4	العقبة	2019	50000
22	سد عنيزة	المفرق	2019	180000
23	القوية 3 + 4	العقبة	2019	70000
	المجموع			1,522,000

أما بالنسبة للحصاد المنزلي، فقد جُهز في عام 2019 كتيب الحصاد المنزلي على المستوى الوطني (لأمانة عمّان وجميع البلديات)، وجرى تدريب كوادر البلديات في مطلع عام 2020 على آلية تطبيق الكتيب (تطبيق التعليمات)، وتم التواصل مع وزارة الإدارة المحلية (وزارة البلديات سابقاً) بخصوص إدخال تعديل على قانون البلديات يُلزم بوجود خزان للحصاد المنزلي بدلاً عن الغرامة.

وتسعى الوزارة إلى تقليل الفاقد في المياه، وهناك نوعان من الفاقد؛ الأول هو الفاقد الفني الذي تتم خسارته من خلال كسور الشبكات أثناء ضخ المياه وجريانها فيها، والذي يعادل 50% من إجمالي نسبة الفاقد الإجمالي. والثاني هو الفاقد الإداري الناتج عن التقصير في القراءة الحقيقية لعدادات الاستهلاك والاستعمال غير المشروع للمياه (منها السرقات) والذي يعادل 50% من إجمالي نسبة الفاقد الإجمالي. ويمكن تقليل الفاقد من خلال تبني العديد من مشاريع التأهيل والصيانة لشبكات المياه، بالإضافة إلى إشراك القطاع الخاص بعقود الأداء من خلال السير بمشروع (Performance Based Contract) مع شركة مياه الأردن (مياها)، والذي يهدف إلى تقليل الفاقد الإداري والفني في بعض المناطق الإدارية التابعة للشركة (تمت الإحالة في شهر تموز 2020 لثلاث سنوات).

وتبنت الوزارة مشاريع استبدال عدادات ذكية (Smart Meters) بالعدادات القديمة، إذ تم تركيب حوالي 10 آلاف عداد من أصل 40 ألف عداد). وقد حقق هذا نتائج ذات أثر ملحوظ في خفض فاقد المياه، إذ كانت نسبة الانخفاض في الفاقد حوالي 2% لمناطق العقبة، وحوالي 7% لمناطق العاصمة، وتم تقسيم المناطق (ZONE) ومناطق (DMA District Meter Area).

وتم السير في تنفيذ مشاريع تقليل الفاقد ضمن مجال عمل شركة مياه الأردن (مياها) من خلال التعاون مع البنك الدولي (المشروع ما زال في مرحلة الإعداد والدراسات التفصيلية لبيان نسبة تخفيض الفاقد المتوقعة).

كما تعمل الوزارة على تعزيز استغلال المصادر المائية غير التقليدية والمتمثلة في مشاريع المياه المالحة (مثل مشروع آبار حسيبان، ومشروع الأزرق)، وتعزيز استغلال المياه المعالجة في الأنشطة الزراعية، لتقليل الضخ الجائر من المياه الجوفية لغايات الزراعة.

وتستمر الوزارة في تكثيف حملات إحكام السيطرة بالتعاون مع الأجهزة المعنية لوقف الاعتداءات على خطوط المياه، وكذلك تبني تكنولوجيا مراقبة الكاميرات ومراقبة خط مياه الديسي بشكل رئيسي من خلال خدمة تشغيل طائرة من دون طيار (UAV) بالإضافة إلى (Drones) من خلال التعاون الفعال مع مركز الملك عبد الله الثاني للتطوير والتدريب (كادبي)، إذ يتم تنسيق حملة مراقبة جوية عن بعد (طائرة من دون طيار)، وجمع وتحليل البيانات التي توفرها المراقبة الجوية وإبلاغ الأجهزة الأمنية المعنية بأي معلومات في هذا المجال.

## ثالثاً: أولويات القطاع في معالجة آثار الجائحة

أعدت وزارة المياه والري وثيقة تبين أثر جائحة كورونا اقتصادياً على قطاع المياه (The financial impact of the Coronavirus crisis on the water sector)، وشكلت لجنة لمراجعة مخرجات الدراسة وآليات التعامل مع المقترحات الواردة بها، إذ تتضمن الوثيقة آلية التعامل مع آثار الجائحة على قطاع المياه في السنوات المقبلة.

وتسعى الوزارة إلى تبني مفهوم التعامل مع حالات الطوارئ بشكل استراتيجي من خلال إعداد خطط طوارئ للتعامل مع الظروف الاستثنائية بالتعاون مع الجهات المانحة، من خلال توفير قطع الغيار لضمان استمرارية عمليات الصيانة وبشكل فعال وكفى.

كما قامت الوزارة بالعديد من الخطوات التنظيمية والهيكلية التي تتماشى مع التوجهات المتعلقة بدمج سلطة المياه بالوزارة، والمتمثلة في نقل إدارات المياه في محافظات الجنوب من خلال عقود إدارة إلى شركة مياه العقبة، إذ تهدف هذه الخطوة إلى ضمان وزيادة كفاءة وفعالية تقديم خدمات المياه والصرف الصحي.

يضاف إلى ذلك أن الوزارة أجرت العديد من التنقلات الداخلية لضمان الاستمرارية في تقديم الخدمات واستجابة لقرارات الدفاع المتعلقة بإيقاف التعيينات.

وتسعى الوزارة إلى تعزيز الشراكات مع القطاع الخاص من أجل ضمان كفاءة وفعالية الخدمات في العديد من الجوانب، ومن ذلك أن شركة مياه اليرموك نفذت بالتشارك مع القطاع الخاص مشروع التحصيلات الخاصة بالصرف الصحي في محافظة إربد، ويجري التوسع في المشروع لشمول مناطق إضافية في المحافظة وفي محافظتي جرش وعجلون.

وتعمل الوزارة على تأسيس عملية التعامل مع الطوارئ والظروف الاستثنائية من خلال خطط استجابة تتسم بالمرونة والشمولية وتتضمن الجوانب التشغيلية والبشرية والمالية، مع ضمان انسجامها مع الخطط الاستراتيجية للقطاع من خلال استحداث إدارة الأزمات في وزارة المياه والري.

وتسعى الوزارة إلى تعزيز التواصل والتعاون مع الجهات المانحة لضمان الحصول على التمويل في الوقت المناسب والبدء في تنفيذ المشاريع بأسرع وقت ممكن وضمان استمرارية تنفيذها. كما تواصلت الوزارة مع الجهات المانحة خلال المراحل الأولى للجائحة من أجل توفير قطع غيار لضمان استمرارية عمليات الصيانة والتشغيل بشكل كفؤ وفعال، وذلك لنقص الموارد المالية في تلك الفترة بسبب تراجع التحصيلات المالية لمؤسسات قطاع المياه.

وتسعى الوزارة إلى تبني مفاهيم التشارك مع القطاعات الأخرى التي يؤثر عملها على قطاع المياه، مثل قطاع الطاقة، إذ تم تعزيز الترابط ما بين القطاعين على المستوى

الاستراتيجي من خلال إنشاء فريق استراتيجي يتضمن الأمناء العاميين في القطاعين وذلك لتحقيق الأمن المائي وأمن التزود بالطاقة، إذ يعمل الفريق على العديد من الدراسات المتعلقة بالقطاعين من خلال دراسة إمكانية تنفيذ مشاريع الطاقة المتجددة متمثلة بمحطات التخزين.

## رابعاً: موازنة قطاع المياه (التخطيط المالي للقطاع)

واجه القطاع تخفيضات في الموازنات الرأسمالية والجزائية بسبب جائحة كورونا بنسبة 20%، وانعكس ذلك على التدفقات المالية، والتأخر في دفع المستحقات المالية للمشاريع قيد التنفيذ، ما أدى إلى تحقق غرامات على شركات المياه.

وواجهت شركة مياه العقبة انخفاضاً بنسبة 60% في الموازنة الرأسمالية لعام 2020، والذي انعكس سلباً على قدرة الشركة على تنفيذ المشاريع الرأسمالية. كما واجهت شركات المياه تخفيضات في النفقات الجارية وتراجعا في الإيرادات المحصلة بسبب الإغلاق، ما أثر على الخطوات قصيرة المدى الخاصة بالبرامج والمشاريع.

إن معالجة التحديات لا تقف عند تنفيذ المشاريع الرأسمالية، بل تشمل أيضاً إيجاد إطار شمولي في هذه المشاريع يحقق العائد والجدوى الاقتصادية منها لتصبح ملموسة في الكلف، ومن هذه الزاوية فإن الارتباط بين قطاعي الطاقة والمياه رئيسي، فهناك مثلاً فائض في الطاقة الكهربائية يبحث الأردن عن تصديره، وفي الوقت نفسه يعاني قطاع المياه من ارتفاع كلفة الطاقة الكهربائية، حيث تم إنشاء فريق عمل على مستوى الأمناء العاميين لمناقشة التوجهات الاستراتيجية لقطاعي المياه والطاقة، ويتم حالياً مناقشة بعض المشاريع المتعلقة بإدارة الأحمال والتخزين، بالإضافة إلى خفض 10 فلسات من تعرفه الطاقة الكهربائية لصالح قطاع المياه مقابل إلغاء مشروع الألواح الشمسية في منطقة الضليل.

إن التداخل بين القطاعين يتجاوز حاجز التبادل ليشمل النظرة المستقبلية، فلا بد أن يكون قطاع المياه هو المستفيد الأول والأكبر من مشاريع الطاقة المتجددة، لانعكاس ذلك في ديمومة القطاع.

إن تطوير العمل المشترك هو المأمول من القطاع في مرحلة ما بعد الجائحة، فلا يمكن النظر إلى مشروع تحلية المياه مثلاً دون إعادة النظر في الكلف وإدخال أدوات الطاقة المتجددة، والأ سيبقى المشروع يراوح مكانه بكلف عالية وتنفيذ غير دقيق يحمل الجميع أعباء إضافية.

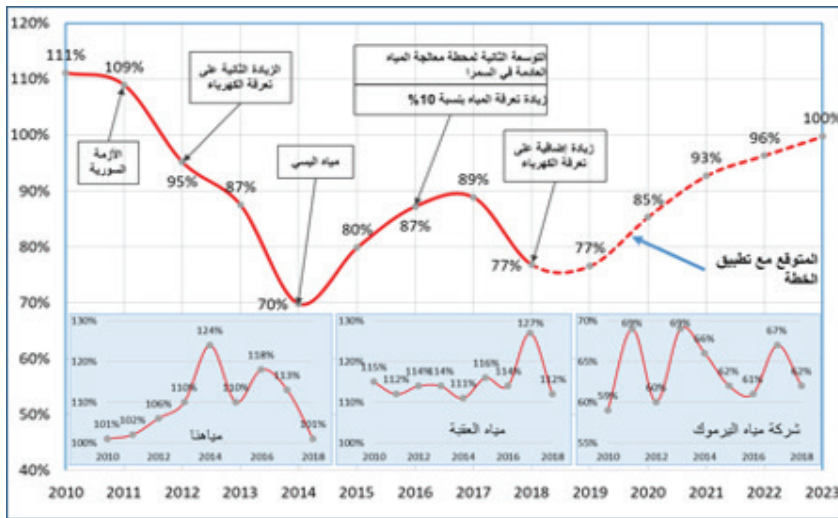
وقد وزعت أرقام الموازنة لوزارة المياه والري على مسربين للنفقات؛ الأول استخدام السلع والخدمات والدعم لوحدات حكومية عامة/ رأسمالية ونفقات رأسمالية أخرى وأجهزة

وآليات ومعدات ومخزونات، والتي رصد لها **17.1** مليون دينار. بينما يأتي المسرب الثاني للنفقات الجارية التي رُصد لها في مشروع قانون الموازنة **1.8** مليون دينار، وهي تضم الرواتب والأجور والعلاوات ومساهمات الضمان الاجتماعي واستخدام السلع والخدمات وبنفقات أخرى جارية. كما بلغت مخصصات سلطة المياه **364** مليون دينار توزعت إلى **101.1** مليون دينار نفقات جارية، و**263** مليون دينار نفقات رأسمالية.

وقامت الوزارة بتحديث تقرير تقليل الخسائر لقطاع المياه متضمناً العديد من الخطوات والأنشطة المتعلقة بتعزيز الإيرادات، والمتمثلة بخفض حسابات الذمم المترتبة على مشتركري المياه والصرف الصحي، ورفع نسبة التحصيل من خلال مشاركة القطاع الخاص، وتقليل الخسائر من خلال مشاريع رفع الكفاءة ومشاريع الطاقة المتجددة. كما تضمن التقرير إعادة هيكلة تعرفه المياه، بهدف الوصول إلى نسبة **100%** لتغطية الكلف للنفقات الجارية في عام **2023**. وقد بلغت نسبة تغطية كلف التشغيل والصيانة لعام **2019** مقارنة بالإيرادات في قطاع المياه حوالي **84%** (الشكل رقم 2) متضمنة مشاريع (BOT)، لكن الإيرادات تمثل في الواقع **54%** فقط من إجمالي الكلف الكلية، إذ يوجد انخفاض مقلق في استرداد الكلف منذ عام **2005**، ويرجع ذلك في الأساس إلى أسباب منها ارتفاع نسبة الفاقد الإداري والفني، والحاجة إلى الصيانة الوقائية والعلاجية مقابل فترات الاسترداد ومعدلات الاهتلاك، والاستثمارات الكبيرة في مشاريع التزويد المائي ومعالجة مياه الصرف الصحي والتي لم تتماشى مع الزيادات في كلف الخدمات.

الشكل رقم (2):

نسبة تغطية كلف التشغيل والصيانة مقارنة بالإيرادات



الجدول رقم (4) :  
استرداد كلف التشغيل والصيانة المتوقعة بعد تنفيذ خطة العمل

نسب الإنفاق الكلية	2020/7/31 - 1/1		مخصصات عام 2020				البرنامج		
	منح	قروض	تمويل داخلي	إجمالي الإنفاق	منح	قروض		تمويل داخلي	إجمالي الإنفاق
%40	161,388	814,763	2,402,115	3,378,265	250,000	3,500,000	4,800,000	8,550,000	تعزيز مؤسسية القطاع والحاكمية الرشيدة
%61	1,000,000	135,127	71,657,792	79,897,362	4,000,000	2,800,000	117,139,622	130,939,622	برنامج تطوير وجلب مصادر مياه جديدة
%39	1,186,255	2,039,346	12,148,820	15,374,421	9,800,000	8,550,000	20,800,000	39,150,000	إنشاء وتطوير محطات معالجة للمياه العادية ومشاريع برنامج شبكات الصرف الصحي
%14	1,464,209	3,835,027	21,700	6,252,551	24,550,000	15,350,000	6,009,378	45,909,378	مشاريع رفع كفاءة أنظمة تزويد وتوزيع المياه للأغراض المنزلية والصناعية والتجارية (الخطوط الناقلة بين المحافظات، تأهيل شبكات المياه في المحافظات، تقليل الفاقد وتأهيل محطات الضخ)
%100				450,000				450,000	تحسين كفاءة الطاقة وإدخال الطاقة المتجددة
%47	3,811,852	6,824,263	86,230,426	105,352,599	38,600,000	30,200,000	148,749,000	224,999,000	المجموع

## خامساً: الواقع المائي في الأردن (الموازنة المائية)

بلغ مجموع الكميات المستخدمة من المياه في عام 2019 حوالي 1108.54 مليون م<sup>3</sup> بزيادة، مقدارها حوالي 32 مليون م<sup>3</sup> مقارنة بعام 2018. إذ بلغت كميات المياه للاستخدامات البلدية حوالي 497.37 مليون م<sup>3</sup> ونسبة 44.9 %، وبلغت كميات المياه للاستعمالات الزراعية حوالي 564.22 مليون م<sup>3</sup> ونسبة 50.9%. أما بالنسبة لكميات المياه للاستعمالات الصناعية، فبلغت 36.88 مليون م<sup>3</sup> ونسبة 3.3%، في حين بلغت كميات المياه لاستعمالات المناطق النائية والثروة الحيوانية 10.07 مليون م<sup>3</sup> ونسبة 0.9% من جميع الاستعمالات. ويبين الجدول رقم (5) ملخصاً للموازنة المائية لعام 2019.

الجدول رقم (5):  
ملخص الموازنة المائية لعام 2019 (مليون م<sup>3</sup>)

الاستعمالات (مليون م <sup>3</sup> )					المصادر
مجموع الاستعمالات	المناطق النائية والثروة الحيوانية	الري	الصناعة	البلدية والسياحية	
344.12	8.1	187.82	7.66	140.54	المياه السطحية
159.9	0	157.4	2.5	0	المياه العادمة المعالجة
601.4	1.97	219	25.41	355.02	المياه الجوفية
3.12	0	0	1.31	1.81	تحلية مياه البحر
1108.54	10.07	564.22	36.88	497.37	المجموع

الجدول رقم (6):  
نسبة فاقد المياه (2020-2028)

2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	المحافظة
30	31	31	32	33	33	34	35	35	عجلون
37	38	38	39	40	41	42	42	43	العاصمة
20.6	20.8	21.0	21.3	21.5	21.7	21.9	22.1	22.3	العقبة
60	61	63	64	65	66	68	69	71	البلقاء
43	43	44	45	46.2	47.1	48.1	49.0	50.0	إربد
28	28	29	29	29	29	30	31	31	جرش
56	58	59	60	61	62	64	65	66	الكرك
61	63	64	65	67	68	69	71	72	معان
37	38	39	40	40	41	42	43	44	مأدبا
60	61	63	64	65	67	68	69	71	المفرق
49	50	51	52	53	54	55	56	58	الطفيلة
50	51	52	53	54	56	57	58	59	الزرقاء



وتبقى مسألة معالجة الفاقد الذي يحاول القطاع ضبطه من أبرز الأولويات الإستراتيجية للمرحلة المقبلة، فهذا هو الأساس في خفض الكلف، والاستفادة من المياه بشكل كفو، وتقليل الهدر الحاصل. مع الإشارة إلى أن التراجع الطفيف في نسبة الفاقد وصولاً إلى حوالي 46% مع التأكيد على تبني الوزارة العديد من التوجهات الإستراتيجية في تقليل الفاقد مثل مشاركة القطاع الخاص على أساس العقود المبنية على الأداء وأيضا مشاركة القطاع الخاص في زيادة كفاءة التحصيل للفواتير الخاصة لحسابات المدينين، وتبني التكنولوجيا والتقنيات الحديثة مثل العدادات الذكية.

## سادساً: متابعة التوصيات التي قدمت في تقرير حالة البلاد لعام 2019

جدول رقم (7):

### متابعات توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019

الرقم	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019	الإجراءات المتخذة من طرف الجهات المعنية
1	إعداد قانون مياه جديد، وإعادة هيكلة قطاع المياه تماشياً مع الاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه.	أعدت وزارة المياه والري مشروع قانون المياه الجديد، ويقوم ديوان التشريع والرأي بمراجعة النصوص القانونية وتوافقها مع الممارسات العالمية.
2	تحسين مكونات الحوكمة الرشيدة وأسسها، وإجراء القياسات الدورية لتحري التقدم في هذا المجال.	عملت الوزارة على توحيد تعرفة المياه بين الشركات وسلطة المياه لضمان المساواة في خدمات المياه والصرف الصحي، وبدئ منذ مطلع حزيران 2020 في تنفيذ التعرفة الموحدة، وبعد هذا الإجراء ضرورياً لمعالجة التشوهات الهيكلية في تعرفة المياه السابقة، وأيضاً لضمان كفاءة الموارد المائية في قطاع المياه. مع التأكيد أن مكونات الحوكمة تتضمن المحافظة على حقوق المواطنين المتعلقة بالتعرفة وتوحيدها. كما يعد توحيد التعرفة خطوة أولية وضرورية لتسهيل عملية دمج المحافظات، خصوصاً محافظات الجنوب، في شركة مياه العقبة.
3	إنشاء هيئة تنظيم لقطاع المياه، لتنظيم العمل في ما بين وزارة المياه والري والشركات والمستهلك.	تم إلغاء سلطة المياه، ودمجها بوزارة المياه والري، ونقل صلاحية مراقبة أداء الشركات إلى وحدة في الوزارة (كخطوة أولية، على أن يتم لاحقاً منحها الاستقلال المالي والإداري) تتولى متابعة وتقييم أداء الشركات المملوكة للوزارة، إضافة إلى نقل صلاحية إدارة المهام ذات الطبيعة التجارية كمشاريع (BOT) إلى تلك الشركات بما يضمن استمرارية الرقابة عليها من طرف جهة رسمية قانونية واحدة، ويحقق ضمان المراقبة والالتزام بتطبيق الأعمال المنشودة من تلك الجهات.
4	منح شركات المياه الاستقلالية الإدارية والمالية ومحاسبتها وفقاً لمؤشرات الأداء الواردة في الاتفاقيات والعقود المبرمة.	أنشئت في الوزارة وحدة ترتبط بالوزير، تهدف إلى متابعة وتقييم أداء الشركات من خلال مؤشرات أداء معتمدة محددة مسبقاً. إذ إن متابعة وتقييم الأداء لا يتم إلا من خلال ضمان وجود استقلالية في صنع القرارات ضمن شركات المياه.

<p>تخصص الوزارة من خلال سلطة وادي الأردن، كمية من المياه للزراعة، من خلال اتفاقيات ثنائية مع جمعيات مستخدمي المياه، ويتم مراجعة هذه الاتفاقيات سنوياً. مع الإشارة إلى أن وجود توجه استراتيجي بدمج جمعيات المياه وصولاً إلى ثلاث جمعيات مياه إقليمية.</p>	<p>قوتنة جمعيات مستخدمي المياه في وادي الأردن.</p>	<p>5</p>
<p>سيركز مشروع قانون المياه الجديد على حلول غير تقليدية لمشكلة المياه، وبأساليب ابتكارية، وقد أعلنت الوزارة مؤخراً البدء بتنفيذ المرحلة الأولى من مشروع تحلية ونقل المياه من العقبة إلى محافظات المملكة.</p>	<p>توفير مصادر مائية جديدة، والتوسع في استغلال المياه غير التقليدية.</p>	<p>6</p>
<p>يتم متابعة الاتفاقيات مع دول الجوار، ويتم مراجعة الإجراءات المتعلقة بإدارة موارد المياه المشتركة من خلال لجان مشتركة وعقد اجتماعات دورية وتوقيع مذكرات تفاهم. على سبيل المثال وقّعت مذكرة تفاهم مع سنغافورة في عام 2019، وهناك اتفاقية مع العراق قيد التوقيع.</p>	<p>مراجعة اتفاقيات المياه المشتركة واتفاقيات التعاون الثنائي، وتفعيل عمل اللجان ودعمها بالخبرات الوطنية، وتنفيذ هذه الاتفاقيات.</p>	<p>7</p>
<p>يتم متابعة اتفاقيات المياه المشتركة مع السعودية وإسرائيل، أما الجانب السوري فالاتفاقية معه متوقفة بسبب الوضع الراهن، ومن المتوقع استئناف الاجتماعات الأردنية-السورية المشتركة نهاية عام 2020. مع الإشارة إلى أنه يجري متابعة أي أمور طارئة قد تحصل بين الجانبين أولاً بأول.</p>	<p>تعظيم الاستفادة من المياه المشتركة من خلال متابعة الاتفاقيات المبرمة مع دول الجوار (الاتفاقية مع السعودية، والاتفاقية مع سوريا، والاتفاقية مع إسرائيل)، وتطوير دبلوماسية الحوار مع هذه الدول.</p>	<p>8</p>
<p>أفرد قانون المياه الجديد نصاً بالعقوبات التي تُفرض على من يعتدي على مصادر المياه، عوضاً عن وجود هذه العقوبات في نظام.</p>		
<p>كما تقوم وزارة المياه بتكثيف حملات الرقابة على مصادر المياه، من خلال حملة إحكام السيطرة على مصادر المياه للحد من الاعتداءات على المياه، بالإضافة إلى استمرار عملها بتطوير الشبكات، والحد من الفاقد الفني والإداري، إلى جانب إجراءاتها في توعية المزارعين باستخدام التقنيات الحديثة، وحماية مصادر المياه من التلوث، وزيادة حجم المياه الناجمة عن المصادر غير التقليدية من خلال المياه المعالجة.</p>		
<p>كما أطلقت الوزارة حملتها لإحكام السيطرة على مصادر المياه في عام 2013 للحد من عمليات الحفر المخالف والاعتداءات على شبكات المياه ومصادر المياه، حفاظاً على الثروة المائية. وتمت أتمتة شبكة مراقبة القياس لمصادر المياه المحلية، ووضع خطط إدارة خاصة لضمان تطبيق مبدأ الحد الآمن في استخراج المياه الجوفية.</p>	<p>العمل على استدامة المصادر الحالية، والحد من الضخ الجائر للمياه الجوفية وحمايتها من التلوث.</p>	<p>9</p>
<p>وأطلقت الوزارة التعليمات المعدلة لتعليمات المصادر المائية لسنة 2019 والتي تهدف بشكل رئيس إلى إضافة السند التشريعي لتضمين خريطة حساسية المياه الجوفية للتلوث والأحكام المتعلقة بها، وتهدف هذه التعليمات إلى تسهيل القرارات عند ترخيص أي منشأة أو نشاط أو مشروع من شأنه تهديد نوعية مصادر المياه، كما تُستخدم في تحديد استعمال الأراضي والمخططات الشمولية للمملكة.</p>		

<p>تنفذ وزارة المياه والري حملات أمنية بالتعاون مع الأجهزة المعنية في وزارة الداخلية ومديرية الأمن العام، لوضع حد للاعتداءات المستمرة على مصادر وخطوط المياه الرئيسية، وضبط الآبار المخالفة وردمها، وذلك في سياق حملة إحكام السيطرة التي بدأت في عام 2013.</p>	<p>تأهيل عدد من الآبار، ووقف المخالفات القانونية لحفر الآبار غير المرخصة، وإغلاق هذه الآبار.</p>	<p>10</p>
<p>تنفذ وزارة المياه والري حملات أمنية بالتعاون مع الأجهزة المعنية في وزارة الداخلية ومديرية الأمن العام لوضع حد للاعتداءات المستمرة على مصادر وخطوط المياه الرئيسية، وخاصة منظومة مياه الديسي، وذلك في سياق حملة إحكام السيطرة التي بدأت في عام 2013.</p> <p>وكانت هذه الحملة وما تزال إحدى أولويات الحكومة، إذ تم حتى نهاية عام 2019 ردم 1.145 ألف بئراً مخالفة، وحجز 71 حفارة مخالفة، وضبط وإزالة 51.414 ألف اعتداء على خطوط وشبكات المياه، إضافة إلى ضبط وإزالة 2.18 ألف اعتداء على أراضي الخزينة في وادي الأردن و19.947 ألف اعتداء على قناة الملك عبد الله.</p>	<p>إجراء التقييم لحملة إحكام السيطرة ونتائجها المائية والمالية.</p>	<p>11</p>
<p>تنفيذ مشروع يهدف إلى تخفيض نسبة الفاقد من المياه، وذلك باستبدال عدادات ذكية بالعدادات القديمة، إذ حقق هذا المشروع نتائج مبهره في خفض فاقد المياه في عدد من مناطق العاصمة والعقبة، وتم تقسيم المناطق (ZONE) ومناطق (District Meter Area/ DMA) لتحسين التوزيع والضغوط المناسبة، بحيث يتم تزويد المناطق بطريقة الانسياب الطبيعي بدلاً من الضخ، مما يقلل الفاقد، ويحسن التزويد، ويخفض كلفة الطاقة والصيانة، ويرفع مستوى الإيرادات، ويديم عمر الشبكات.</p>	<p>تحسين شبكات التوزيع وخطوط نقل المياه لتقليل الفاقد الفني من المياه.</p>	<p>12</p>
<p>تم الانتهاء من سد وادي رحمة بسعة 500 ألف م<sup>3</sup> بكلفة 6 ملايين دينار، وبُدئ بتنفيذ تعليية سد الوالة بإضافة 10-15 مليون م<sup>3</sup>، بالإضافة إلى إنجاز العديد من الحفائر الترابية بسعة إجمالية تبلغ حوالي 1.5 مليون م<sup>3</sup>.</p>	<p>زيادة السعة التخزينية لمصادر المياه السطحية من خلال إنشاء المزيد من السدود والبرك والحفر، إذ سيتم إنشاء عدد من السدود الكبيرة والمتوسطة والصغيرة والترابية بهدف زيادة المخزون المائي، إذ ستزيد السعة التخزينية للسدود إلى 400 مليون م<sup>3</sup> عام 2025.</p>	<p>13</p>

<p>تمضي الوزارة بتنفيذ مشاريع عدة لإعادة استخدام مياه الصرف الصحي واستصلاح المياه العادمة لاستخدامها في الزراعات المقيدة، إذ بلغت كمية المياه المعالجة والمستخدمة 160 مليون م<sup>3</sup>.</p> <p>ومن المشاريع قيد التنفيذ: تأهيل وتوسعة محطات الرمثا ومادبا والخربة السمرا وإربد المركزية والشلالة ووادي العرب والكرك.</p> <p>كما تم تنفيذ ما جاء في سياسة إدارة مياه الصرف الصحي اللامركزية كمحطات مكملية للمحطات الكبيرة ولما لها من دور كبير في المستقبل بتخفيف العبء المادي وحماية المصادر المائية من التلوث، مثل محطة مديرية الأمن العام اللامركزية لمعالجة المياه العادمة وإعادة استخدامها، والتي تعدّ من أنجح المحطات في الأردن.</p>	<p>التوسع في إعادة استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة في الإنتاج الزراعي، وتوفير المياه اللازمة للأغراض الصناعية والاقتصادية الأخرى.</p>	<p>14</p>
<p>تسعى الوزارة إلى نقل إدارة وتشغيل محافظات الجنوب (الكرك، والطفيلة، ومعان) إلى شركة مياه العقبة، وتعمل الوزارة مع الجهات المانحة على تهيئة أنظمة المياه والصرف الصحي في هذه المحافظات ليصار إلى نقلها إلى شركة مياه العقبة على أساس عقود التشغيل والإدارة.</p> <p>كما تعمل الوزارة على دراسة تنفيذ مهام التشغيل والصيانة لمحطات الصرف الصحي من قبل القطاع الخاص لجميع محطات الصرف الصحي في جميع مناطق المملكة، بدءاً من محطات الصرف الصحي في محافظات الشمال.</p>	<p>التوسع في مشاركة القطاع الخاص والتحول التدريجي للعمل على أسس تجارية.</p>	<p>15</p>
<p>أحيل عطاء لتشغيل آبار مياه تخدم 6 جمعيات زراعية تعاونية في وادي عربة، لتشغيل الآبار في منطقة وادي ضحل على الطاقة الشمسية وطاقة الرياح وفق أنظمة حديثة.</p> <p>كما أحيل مشروع بناء محطة في منطقة الديسي على مبدأ العبور بقدرة 24 ميغا واط سنوياً لتغذية جزء من أحمال الكهرباء في الديسي.</p>	<p>إدخال الطاقة المتجددة في إنتاج المياه ونقلها لتقليل الكلف.</p>	<p>16</p>
<p>تنفيذ مشروع كفاءة استخدام الطاقة بتمويل من بنك التنمية الألماني (KfW) لتحسين أداء المضخات ورفع كفاءتها، ما من شأنه تقليل كلف الطاقة على شركات المياه، وتخفيف آثار تغير المناخ.</p>	<p>تحسين كفاءة استخدام الطاقة في مرافق المياه.</p>	<p>17</p>

<p>أنشئت محطة جديدة شمال شرق محافظة البلقاء بطاقة استيعابية تقدّر بـ 36 ألف م<sup>3</sup> في اليوم قابلة للتوسع إلى 54 ألف م<sup>3</sup> في اليوم، وستزوّد هذه المحطة بتقنية تسمح بإنتاج الطاقة الكهربائية من الغاز الحيوي المنتج من عملية المعالجة ومن الطاقة الهيدروليكية للمياه المعالجة المتدفقة خارج المحطة، وستغطي الطاقة الكهربائية المنتجة حوالي 75% من الاحتياجات التشغيلية للمحطة، ومن المتوقع أن تخدم زهاء 220 ألف نسمة من سكان المنطقة خلال السنوات المقبلة.</p> <p>وأُحيلت عطاءات لمشروع تنفيذ شبكات للصرف الصحي في مناطق البقعة وعين الباشا، من خلال تنفيذ ثلاث حزم، تشمل الحزمة الأولى تنفيذ مشروع للصرف الصحي في منطقة موبص وأبو نصير، وتشمل الثانية تنفيذ مشروع في مناطق صافوط وأم الدنانير، وتشمل الثالثة تنفيذ مشروع في منطقة قاقيش والخرشة، إذ سيتم تنفيذ شبكات رئيسية وخطوط ناقلة وشبكات فرعية لخدمة هذه المناطق وإعادة تأهيل أجزاء من شبكة الصرف الصحي في مخيم البقعة.</p> <p>كما نُفذ مشروع إعادة تأهيل وتوسعة محطة تنقية السلط المركزية، ورفع طاقتها إلى 22,500 ألف م<sup>3</sup> يومياً.</p>	<p>تحسين خدمات الصرف الصحي.</p>	<p>18</p>
<p>أصدرت وزارة المياه والري كتيباً خاصاً بحصاد مياه الأمطار وتفعيله من أسطح المنازل والزاميته.</p> <p>كما استُبدلت عدادات ذكية بعدادات المياه القديمة في كل من العقبة وعمان.</p> <p>وتم تطبيق مشاريع في مجال كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة، إذ ركّب نظام توليد الحرارة والكهرباء (CHP Unit) لتوليد الطاقة الكهربائية في محطات الصرف الصحي.</p> <p>وتمت دراسة إمكانية توليد الطاقة الكهربائية من خلال (Plan Hydro Power).</p> <p>كما استُحدثت لجنة متلازمة المياه والطاقة (Nexus Committee)، وذلك لبحث سبل استغلال مصادر المياه والطاقة.</p> <p>وقام مشروع التقنيات المائية المبتكرة (WIT) باستحداث مشروع القروض الدوّارة الحسنة، وتم تنفيذه في الشمال، إذ استُهدفت جمعيات في المشرق وعجلون لتنفيذ مشاريع تهدف إلى ترشيد المياه، وتعزيز السلوك الاجتماعي الإيجابي نحو المياه، وبناء حوار مجتمعي يشجع على تبني الممارسات والتقنيات الموفرة للمياه.</p>	<p>تسخير الريادة والابتكار للنهوض في قطاع المياه وتسهيل إجراءات تبنيها وقياس كفاءتهما في أوجه منها: إدارة الطلب، وتقليل فاقد المياه، وكفاءة استغلال الطاقة والطاقة المتجددة بأنواعها، ومعالجة مياه الشرب والمياه العادمة، والحصاد المائي، والاستشعار عن بعد، وأنظمة التحكم والسيطرة، والتكنولوجيا في الزراعة المروية.</p> <p>وتبني المبادرات التي تقلل استخدام المياه، مثل الأكوابونيكس والهايذروبونيكس وأنظمة الري، وكل ما يؤدي إلى ترشيد استهلاك المياه وتعظيم الإنتاجية والعوائد.</p>	<p>19</p>

أعدت خطة العمل التنفيذية المتعلقة بمشروع النمو الأخضر لقطاع المياه بالتعاون والتنسيق مع المعهد العالمي للنمو الأخضر. وتغطي الخطة المشاريع المختلفة ما بين عامي 2021 و2025.

وينقسم مشروع النمو الأخضر لقطاع المياه إلى جزأين رئيسيين: يمثل الأول خطة عمل المشروع، ويتصل الثاني بالجانب التمويلي الهادف لإمكانية تنفيذ تلك المشاريع.

وتشمل الخطة التنفيذية حوالي 15 خطة عمل مستقبلية، بما يتواءم مع رؤية قطاع المياه حول مشروع النمو الأخضر، والهادفة لتأمين تمويل مستقبلي لدعم هذه الخطة.

وتهتم خطة العمل بمجالات عدة في قطاع المياه: منها المياه العادمة، وبناء السدود، وإعادة استخدام المياه في الزراعة، وكفاءة استخدام المياه في القطاعات الزراعية والمنزلية والصناعية، وتقليل الفاقد من شبكات المياه، إلى جانب استخدام الطاقة المتجددة، ورفع كفاءة استخدام الطاقة لتقليل كلفة الطاقة المستخدمة في قطاع المياه وكفاءة الطاقة نفسها في عمليات الضخ.

وتضمنت مشاريع القطاع المائي التي شملتها الخطة: مشروع زيادة ورفع القدرة الاستيعابية لمحطة معالجة المياه العادمة في مادبا، وبناء محطة تنقية مياه عادمة لتحسين خدمة المنطقة الجنوبية في العقبة، بالإضافة لمحطة جديدة في منطقة برقرش في شمال المملكة.

ويسعى مشروع النمو الأخضر لتحقيق الاستدامة البيئية والاقتصادية والاجتماعية في الأردن، ويعد أساس المشروع المعهد العالمي للنمو الأخضر، الذي كان له الدور الأساسي في تمويل مشروع إعداد الخطة، وبالتعاون مع وزارة البيئة اعتباراً من عام 2017.

ويتم التنسيق مع الجهات المعنية من خلال تبادل البيانات والمعلومات والدراسات والتقارير والاجتماعات الدورية، ومن أبرز هذه الجهات: الجمعية العلمية الملكية، والجامعة الأردنية/ مركز المياه والطاقة.

وضع الخطط التنفيذية للتكيف مع التأثير السلبي للتغير المناخي، ومنها نقل تجارب العالم 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.

20

## سابعاً: توصيات قطاع المياه

تسعى الوزارة إلى ضمان استدامة خدمات المياه والصرف الصحي ما بعد جائحة كورونا من خلال التركيز على رفع كفاءة أنظمة المياه وأنظمة الصرف الصحي وتطوير مصادر مائية جديدة، وأيضاً العمل على ضمان الاستدامة المالية للقطاع من خلال إعداد خطة واضحة المعالم للأعوام الخمسة المقبلة وصولاً إلى عام 2025، والتركيز على مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ العديد من المشاريع. وأيضاً ضمان استمرارية وصول المياه

لجميع المستهلكين وضمن المعايير المطلوبة. بالإضافة إلى ذلك، تسعى الوزارة إلى ضمان عدم تأثير فترات الإغلاق المستقبلية على خطوط المياه ومتابعة الاعتداءات في حال حصولها.

وبناء على تحليل الواقع الراهن والوضع المستقبلي لقطاع المياه في الأردن، يمكن إيراد التوصيات التالية:

1. تعزيز الترابط على المستوى الاستراتيجي بين قطاع المياه من جهة وقطاعي الطاقة والزراعة من جهة أخرى، وذلك لتحقيق الأمن المائي وأمن التزود بالطاقة والأمن الغذائي.
2. معالجة الفاقد والذي تصل نسبته إلى 48% من كمية المياه، وهو ما يساهم في الحد من الهدر المائي بسبب الاستعمالات غير المشروعة والفاقد الإداري، إلى جانب خفض الكلفة المالية العالية للفاقد، خاصة أن جزءاً كبيراً من الفاقد هو مياه معالجة.
3. تحمّل الشركات التابعة لوزارة المياه كلف التشغيل والصيانة، وخاصة كلفة الطاقة الكهربائية، وأن لا تعتمد على الوزارة لتغطية هذه الكلف.
4. تعزيز المصادر المائية وتطويرها، وهذا يتضمن المصادر غير التقليدية، كتحلية مياه البحر ومعالجة المياه المالحة.
5. تعزيز مشاركة القطاع الخاص في مشاريع المياه، وخاصة في ما يرتبط بفاقد المياه، لما لذلك من أثر في توفير المياه، وكذلك تعزيز مبدأ الشراكة في تشغيل محطات الصرف الصحي.
6. التركيز على رفع كفاءة محطات المياه والصرف الصحي.
7. دراسة إمكانية تنفيذ مشاريع الطاقة المتجددة المتمثلة بمحطات التخزين وبالتشارك مع قطاع الطاقة.
8. التوسع في استخدام المياه المعالجة لغايات الزراعة.
9. استكمال استحداث وتطوير قاعدة بيانات على مستوى قطاع المياه، والعمل على ربطها مع المؤسسات ذات العلاقة، مثل: دائرة الإحصاءات العامة، والأرصاد الجوية، والوزارات ذات العلاقة.
10. تعزيز مؤسسة العمل في إدارة المياه المشتركة، بحيث يتم تحسين المؤشرات 2 و5 و6 من مؤشرات التنمية المستدامة، وتفعيل الاتفاقيات على الجانب السوري، وكذلك تعزيز مفهوم دبلوماسية المياه.

## المراجع:

1. الاستراتيجية الوطنية للمياه (2016-2025).
2. سياسات قطاع المياه.
3. تقرير حالة البلاد لعام 2019 (مراجعة قطاع المياه).
4. الموازنة المائية 2019.
5. خطة العمل الهيكلية المرجعية لخفض الخسائر في قطاع المياه - الإصدار الثالث للخطة (المراجعة الثانية).





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

## تقرير حالة البلاد 2020

محور القطاعات الأولية

# الزراعة





141.....	الملخص التنفيذي
144.....	أولاً: المقدمة
147.....	ثانياً: تأثير جائحة كورونا على قطاع الزراعة
166.....	ثالثاً: توصيات عامة
168.....	رابعاً: حزمة تحفيزية مقترحة لمساعدة قطاع الزراعة
170.....	خامساً: ما تم تنفيذه من توصيات قطاع الزراعة في تقرير حالة البلاد لعام 2019



## الملخص التنفيذي

تهدف هذه المراجعة إلى الإجابة عن الأسئلة التالية:

- ما آثار جائحة "كورونا" على قطاع الزراعة؟
- كيف كان أداء المؤسسات الزراعية الحكومية في التعامل مع الجائحة في ظل محدودية الموارد؟
- كيف كان أداء قطاع الزراعة في التعامل مع الجائحة؟
- ما آثار تحويل جزء من موازنات المؤسسات الزراعية الحكومية لمواجهة الأزمة؟
- ما تأثير الجائحة على مواصلة المؤسسات الزراعية الحكومية إنجاز أولوياتها المعلنة؟
- ما مدى الترابط بين التوجهات الرسمية المعلنة تجارة قطاع الزراعة والموازنات المقررة للمؤسسات الزراعية الحكومية؟
- ما التوصيات الفنية المحددة التي يمكن أن تساهم في تطوير القطاع الزراعي والتغلب على معيقات التنفيذ؟

وقد أضاف فريق إعداد المراجعة سؤالاً وُضع قبل تلك الأسئلة في الترتيب التسلسلي، وهو: ما موقف الحكومة من القطاع الزراعي قبيل أزمة جائحة كورونا وأثناءها؟ كما أضاف الفريق توصيات عامة في ضوء النتائج التي خلصت إليها المراجعة. ثم اقترحت حزمة اقتصادية لتحفيز قطاع الزراعة يؤمل أن تأخذها الحكومة بعين الاعتبار بعد أن قدمت حزمة من التحفيزات لقطاعات أخرى.

وقد أبرزت المراجعة أن الحكومة استثنت قطاع الزراعة من التحفيز الذي قدمته لقطاعات أخرى في أواخر عام 2019، ثم استثنته مجدداً من الحزمة التحفيزية التي قدمتها أثناء أزمة الجائحة.

وفي ما يتعلق بآثار جائحة كورونا على قطاع الزراعة، فقد كان الأسبوعان الأول والثاني على بدئها في الأردن (بعد منتصف آذار 2020) قاسيين بسبب الخسائر في المحاصيل ونفوق الحيوانات والدواجن. وبدأت الأمور تتحسن بعد الأسبوع الرابع. ثم أدى منع التصدير لفترة قصيرة ووضع سقف سعري لبعض المحاصيل من قبل الحكومة. إلى الإضرار بمصالح المزارع ومربي الأغنام على حد سواء.

وقد أدت المؤسسات الزراعية الحكومية أدواراً متفاوتة، وأهمها وزارة الزراعة التي أعاق دورها ما شاب تصاريح التنقل من مشكلات، لكنها بدأت منذ (شهر حزيران 2020) باستعادة نشاطها المعتاد. أما المركز الوطني للبحوث الزراعية، فقد تواصل مع الميدان

عبر وسائل الاتصال، وقدم رسائل مهمة للمزارعين، وأنتج أفلاماً قصيرة، ونشط في البيئة المحيطة به في تقييم المؤسسات الحكومية. وأجلت مؤسسة الإقراض الزراعي استحقاقات بعض القروض، وهي تتهيا لتعديل خطتها الإقراضية لمواجهة المسؤوليات المستجدة في ظل استمرار الجائحة وآثارها، مع الأخذ في الحسبان قيمة التحصيلات من المقترضين وحجم السيولة المتوفرة لديها بعد توقف لخمسـة أشهر عن تحصيل القروض المستحقة. وفي ما يتصل بالقطاع الخاص، فقد كان أداءه لافتاً، فوكلاء البيع بالعمولة (الكومسيونجية) في أسواق الجملة قاموا بدورهم كما لو كانت الظروف طبيعية، فقدموا المساعدة للمزارعين على شكل أجور للعمال وللنقل وقروض مالية وعينية، كما كان المصدرون جاهزين لأداء دورهم، وكذلك الحال بالنسبة إلى موردي مستلزمات الإنتاج، إذ قدموا المستلزمات لفئة واسعة من المزارعين بالبيع الآجل. وفي السياق نفسه، لم يتوان المزارعون عن توريد منتجاتهم للأسواق في ظل ظروف صعبة، نتيجة القرار الحكومي بمنع التصدير ووضع سقف سعري للمنتجات، وكان على المزارع وحده أن يتحمل انخفاض الأسعار من جهة، وخفضها عند ارتفاعها من جهة أخرى. يضاف إلى ذلك منع العمال الوافدة المغادرة من العودة إلى الأردن.

وكان الخصم من موازنات المؤسسات قد أدى إلى وقف بعض المشاريع وتراجع الخدمات المقدمة للمزارعين. وأثر الخصم من موازنة وزارة الزراعة على مخصصات مشاريع اللامركزية في المحافظات وأدى إلى توقف هذه المشاريع. وكذلك كان حال المركز الوطني للبحوث الزراعية الذي خصم من موازنته 15% من المخصصات الجارية و25% من المخصصات الرأسمالية. أما مؤسسة الإقراض الزراعي، فإن توقفها عن تحصيل قروضها المستحقة لمدة خمسة أشهر من المتوقع أن يؤدي إلى تقليل السيولة لديها لعام 2020 بنسبة 30% تقريباً.

وعملياً، أدى تعليق الدوام الكامل للموظفين لمدة شهرين إلى توقف برامج المؤسسات الزراعية الحكومية ومشاريعها. كما أن مواصلة إنجاز الخطط التي وضعتها هذه المؤسسات قد تأثرت بشكل كبير في ظل الخصم الذي جرى على موازنتها.

وقد عانت المؤسسات الزراعية الحكومية من الطموحات الكبيرة لديها، ومن التوجهات الرسمية المعلنة التي تتجاوز قدراتها. وتظهر تلك المعاناة عادةً عندما يتم إقرار الموازنات من قبل الحكومة والتي غالباً ما تأتي دون مستوى التوقعات والاحتياجات. وبناء عليه، فإن أثر الخصم من الموازنات بسبب أزمة الجائحة كان بالغ التأثير، بخاصة ما يتعلق بالخصم من المخصصات الرأسمالية الذي أدى إلى وقف مشاريع المؤسسات بنسبة تتراوح بين 30% و50%.

وبشأن التوصيات التي قدمتها المؤسسات الزراعية الحكومية، فهي تشمل إعادة هيكلة وزارة الزراعة، وإدخال التكنولوجيا الأحدث للزراعة، وعدم خصم مساهمة الحكومة في صندوق إدارة المخاطر من موازنة الوزارة، وتسهيل إجراءات المناقلة المالية في الموازنة الرأس مالية وموازنة اللامركزية في ضوء قرار تخفيض الموازنة. وكذلك زيادة مخصصات البحوث للمركز الوطني للأبحاث الزراعية، والسماح له بتوقيع اتفاقيات المشاريع مباشرة مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي، يضاف إلى ذلك زيادة رأسمال مؤسسة الإقراض الزراعي تدريجياً وصولاً إلى الضعف، وزيادة قيمة سلفة البنك المركزي التي يقدمها للمؤسسة وتخفيض الفائدة عليها.

## أولاً: المقدمة

بدأت جائحة كورونا في وقت كان فيه قطاع الزراعة قد دخل مرحلة الإنهاك بعد معاناة بدأت في عام 2016، وتعمقت في عامي 2017-2018، وبلغت ذروتها في عام 2019. وكان أبرز ما عانى منه القطاع إغلاق السوقين العراقي والسوري الذي بلغ ذروته في منتصف عام 2015، فتوقفت الصادرات الأردنية من الخضار والفواكه إلى السوق العراقي الذي كان يستقبل 200 ألف طن سنوياً من هذه الصادرات، ولحق بة السوق السوري الذي كان يستقبل 250 ألف طن سنوياً (تم تحويل نحو 50% من صادرات الأردن لسوريا ولبنان -بعد توقفها- إلى أسواق الخليج).

كما تراجعت صادرات المملكة إلى الأسواق الأوروبية بسبب إغلاق الحدود السورية، وتوقف النقل البري المبرد الذي يمر عبر سوريا إلى أوروبا، فانخفضت من 60 ألف طن في عام 2010 إلى أقل من 20 ألف طن في الوقت الراهن تُنقل جواً بواسطة طائرات الركاب. وكان من المتوقع أن تصل هذه الصادرات إلى ما لا يقل عن 100 ألف طن لولا أحداث "الربيع العربي". وكانت صادرات المملكة من الخضار والفواكه قد تراجعت بصورة متزايدة خلال السنوات 2015-2019 وبلغت على التوالي (بالألف طن): 870، 850، 573، 513، 524.

وقد عانى قطاع الزراعة خلال الفترة بين النصف الثاني من عام 2016 ومطلع آب 2020، من التردد والارتباك الحكوميين في مسألة تنظيم العمالة الوافدة التي لم تجد طريقها للتنظيم بعد، في ظل افتقاد الأمل على المديين القريب والمتوسط في إحلال العمالة المحلية مكانها، فغدا من الصعب توفير العمالة الوافدة للعمل في المزارع، خاصة أن غياب التنظيم قد أبقى على ظاهرة تسرب هذه العمالة من قطاع الزراعة إلى بقية القطاعات الاقتصادية. وفي عام 2019 رفعت الحكومة رسوم العمالة الزراعية الوافدة من 125 ديناراً سنوياً إلى 550 ديناراً، وفي أثناء أزمة "كورونا" أوقفت الزيادة حتى نهاية عام 2020. وفي المحصلة، أدى عدم توافر العمالة الزراعية الوافدة، وتسربها إلى قطاعات أخرى، ورفع الرسوم السنوية المفروضة عليها، إلى ارتفاع أجورها على المزارعين، لتصبح الأجرة الشهرية للعامل الدائم في المزرعة 500-600 دينار. أما عامل المياومة فقد ارتفعت أجرته اليومية إلى 30 ديناراً. وهذه الأجور تنطبق على جميع أنواع المزارع (مزارع الدواجن، والأبقار، والخضار، والأشجار المثمرة).

وقد خاض القطاع مرحلة قاسية في عام 2018 عندما أقدمت الحكومة على فرض ضريبة مبيعات على مستلزمات الإنتاج الزراعي بل وعلى المنتجات الزراعية نفسها (الخضار والفواكه ومنتجات الأشجار المثمرة)، كما شملت هذه الضريبة لحوم الدجاج



وبيض المائدة. وشهد مطلع عام 2018 تحركات احتجاج متواصلة من المزارعين على هذه الضريبة، إلى أن تم إلغاء الضريبة عن مستلزمات الإنتاج وعن معظم المنتجات الزراعية في نهاية العام نفسه.

وفي عام 2019 لم تدفع الحكومة مساهمتها السنوية (3 ملايين دينار) بحسب قانون إدارة المخاطر الزراعية، واكتفت بدفع مليون دينار فقط، وخصمت مليون دينار من موازنة وزارة الزراعة، أي كأنها لم تدفع شيئاً.

وكانت مفاجأة كبيرة أن تعلن الحكومة خلال شهري تشرين الأول وتشرين الثاني 2019 عن ثلاث حزم لتحفيز عدد من القطاعات الاقتصادية دون أن يشمل هذا قطاع الزراعة. وقد تكرّر ذلك ثانية في زمن جائحة "كورونا"، فرغم ظروف الحظر التي شملت قطاع الزراعة إلا أن هذا القطاع استثنى من الحزم التي أصدرتها الحكومة لتحفيز عدد من القطاعات الاقتصادية.

والأهم أن نهج التخطيط متوسط وبعيد المدى للقطاع الزراعي لم يستقر بعد، إذ كان تغيير الخطط هو السائد، حتى إن القطاع لم يشهد تنفيذ خطة واحدة منذ أن صدرت الاستراتيجية الوطنية الأولى للتنمية الزراعية (2002-2010). وبدأ الخلل واضحاً عندما شهدت الفترة (2016-2018) ثلاث حكومات بثلاث خطط خلال ثلاث سنوات؛ تمثلت في الخطة الوطنية للتنمية الزراعية (2016-2025) التي وضعت في عام 2016، وخطة تحفيز النمو (2018-2022) التي وضعتها الحكومة التالية في عام 2017، ثم برنامج الحكومة لعامي 2019-2020 الذي وضعته الحكومة التي تلتها في عام 2018. ثم الاستراتيجية الوطنية للتنمية الزراعية للاعوام 2020-2025 (على خطى النهضة)، والتي تم إعدادها في شهر آب 2020 وهذا ما جعل التخطيط لقطاع الزراعة يقتصر على التخطيط السنوي الذي تقوده الموازنات السنوية. ويشار هنا إلى أن آخر هذه الخطط (برنامج الحكومة لعامي 2019-2020) لم يتطرق للزراعة إلا بجمل قليلة وعامة جاءت في المحور الثاني من البرنامج المسمى "دولة الإنتاج"، ولم تتجاوز في مجملها عشرة أسطر؛ فقد ورد في الصفحة 31 من البرنامج: "سيكون تركيز الحكومة خلال العامين المقبلين على القطاعات الاقتصادية التي يتمتع بها الأردن بميزة تنافسية للتصدير إلى الأسواق الخارجية، والصعود في سلسلة القيمة مثل الزراعة". وورد في الصفحة التي تليها: "ولترجمة هذه الأولوية ستقوم الحكومة بتنفيذ إجراءات خاصة بالزراعة: (1) تقديم المساعدة الفنية والحوافز المالية للمزارعين لإنتاج محاصيل ذات كفاءة في استخدام المياه والاستفادة من التكنولوجيا (مثل الزراعة المائية) التي تتطلب فنيين أردنيين ماهرين. (2) التركيز على الزراعة العضوية والتمور والنباتات العطرية".

وبذلك يكون البرنامج قد أغضل الكثير والأهم مما يمكن الاهتمام به في قطاع الزراعة،  
مثل:

- قطاع الثروة الحيوانية كاملاً (الدجاج، والأغنام، والأبقار).
- وادي الأردن وخصوصيته وميزته المناخية التي تؤسس لميزة نسبية في فصل الشتاء.
- ضرورة رفع رأسمال مؤسسة الإقراض الزراعي.
- مشكلة العمالة وتسرب العمالة الوافدة من قطاع الزراعة.
- توفير وسائل النقل للصادرات براً وبحراً وجواً.
- تطوير أسواق الجملة ومزاداتها التي تقرر أسعار المزارعين.
- المحافظة على الغابات وعلى أراضي الحراج.
- تنمية المراعي والثروة الحيوانية في البوادي، وتطوير مشاريع الحصاد المائي فيها.

وتتلخص مطالب المزارعين كما عبّروا عنها في احتجاجاتهم التي بدأت قبل انتشار  
"كورونا"، بما يلي:

- الحماية الكاملة للمنتجات الزراعية المحلية طوال فترة توافرها.
- توفير العمالة الوافدة للزراعة.
- خفض رسوم العمالة الوافدة بإعادتها إلى ما كانت عليه سابقاً (125 ديناراً للعامل في السنة).
- توفير الشحن المبرد لنقل الصادرات الذي عادةً ما ترتفع أجوره إلى الضعف في فترة الصيف.
- خفض رسوم أسواق الجملة المقدرة 15 ديناراً لكل طن من الفواكه، و10 دنانير لكل طن من الخضار.
- إلغاء ضريبة المبيعات على ما تبقى من مستلزمات الإنتاج والمنتجات الزراعية.
- جدولة قروض مؤسسة الإقراض الزراعي في فترة السنوات الثلاث الأخيرة ومن دون فوائد.
- إلغاء بند "فرق الوقود" في فاتورة الكهرباء للأبار الزراعية المرخصة.

ومن المؤكد أن هذه المطالب ستتزايد في قطاع يتسم بحساسية مضطربة بسبب خضوعه لعوامل البيئة الجوية للأمراض النباتية والحيوانية والآفات الزراعية وحساسية منتجاته وخضوعها لعامل الموسمية وتقلبات الأسعار، ما يرفع من عامل اللايقين ويرتب على القطاع مخاطر عالية.

وفي ظل غياب قاعدة بيانات زراعية شاملة، وعدم توفير ونشر كل ما يحتاجه المزارع والقطاع الخاص من بيانات ومعلومات لتبني عليها القرارات المتعلقة بالإنتاج والتسويق، يزداد عامل اللايقين، وتراجع القدرة على التنبؤ لدى المزارعين، ويزداد معهما عامل المخاطر إلى درجة كبيرة.

وقد زادت حدة مطالب المزارعين بعد انتشار جائحة كورونا التي زادت أوضاعهم صعوبة حتى بلغت حالة غير مسبوقة من التراجع وعلى مستوى الإنتاج الحيواني (الدواجن والأغنام والأبقار)، والنباتي (الخضار والفواكه والأشجار المثمرة).

## ثانياً: تأثير جائحة كورونا على قطاع الزراعة

يمكن اكتشاف تأثير جائحة كورونا على قطاع الزراعة من خلال مناقشة المحاور الثمانية التالية:

- موقف الحكومة من القطاع الزراعي قبيل الجائحة وأثناءها.
- آثار الجائحة على قطاع الزراعة.
- أداء المؤسسات الزراعية الحكومية في التعامل مع الجائحة في ظل محدودية الموارد.
- أداء قطاع الزراعة في التعامل مع الجائحة.
- آثار تحويل جزء من موازنات المؤسسات الزراعية الحكومية لمواجهة الأزمة.
- تأثير الجائحة على مواصلة الحكومة والمؤسسات الزراعية الحكومية إنجاز أولوياتها المعلنة.
- مدى الترابط بين التوجهات الرسمية المعلنة تجاه قطاع الزراعة والموازنات المقررة للمؤسسات الزراعية.
- التوصيات الفنية المحددة التي يمكن أن تساهم في تطوير القطاع الزراعي والتغلب على معيقات التنفيذ.

وستتولى المراجعة الإجابة عن هذه الأسئلة استناداً إلى آراء ووجهات نظر أوساط المؤسسات الزراعية الحكومية إلى جانب آراء ووجهات نظر معدي هذه المراجعة.

## 1. موقف الحكومة من القطاع الزراعي قبيل الجائحة وأثناءها

في مطلع عام 2018، ورغم أزمة قطاع الزراعة، فرضت الحكومة ضريبة مبيعات على مستلزمات الإنتاج، ما أدى إلى احتجاجات واسعة من قبل المزارعين استمرت لأسبوعين وأسفرت عن عدول الحكومة عن قرارها في شهر أيلول من العام نفسه.

في شهرَي تشرين الأول وتشرين الثاني 2019، قدمت الحكومة لقطاعات الصناعة والسياحة والنقل حزمة اقتصادية تحفيزية من أجل مواجهة التباطؤ في الاقتصاد، وحرمت قطاع الزراعة من أي حزمة تحفيزية.

في شهرَي أيار وحزيران 2020، قدمت الحكومة حزمة اقتصادية تحفيزية لعدد من القطاعات من بينها السياحة والصناعة والنقل، ولم تقدم لقطاع الزراعة أي حزمة تحفيزية.

## 2. آثار الجائحة على قطاع الزراعة

1-2 عدم تمكن المزارعين من الوصول إلى مزارعهم ومتابعة أعمالهم اليومية لمدة ثلاثة أسابيع تقريباً، ما أربكهم وأربك قطاع الزراعة بأكمله، ونتج عن ذلك تلف المنتجات الزراعية والحيوانية ونفوق الحيوانات، خاصة في قطاع الدواجن. ومن جانب آخر، تأخرت الزراعة عن مواعيدها في الموسم اللاحق.

2-2 ضياع فرص تسويقية على المزارعين في السوقين المحلي والتصدير بسبب إغلاق الحدود وتوقف الشحن التجاري.

2-3 عندما بدأ رفع الحظر التدريجي عن المزارعين، لم تكن تصاريح التنقل كافية ولا عادلة، فعمل القطاع لمدة (10 أيام) بنصف طاقته بسبب الحجر المتدرج وفوضى تصاريح التنقل، ثم بدأ التحسن عندما سُمح للبقالات في الأحياء بالعمل.

2-4 بعد ذلك جاء قرار وزارة العمل بإلزام العمالة الوافدة بعدم العودة إلى الأردن في حال سفر العامل إلى بلده، ليفاقم أزمة العمالة الوافدة التي كانت قد بدأت قبل الجائحة، إذ أدى ذلك إلى تراجع أعداد العمالة الوافدة وارتفاع أجورها، فلم تعد المزارع قادرة على العمل بطاقتها الكاملة.

2-5 وعندما ارتفعت أسعار بعض المنتجات، اتجهت الحكومة لوضع سقوف سعرية لبعض المنتجات من الخضار، وكان على المزارع أن يتحمل وحده وزر الأسعار في الاتجاهين؛ انخفاضاً وارتفاعاً.

6-2 لقد طال الحظرُ جميع حلقات سلسلة الإنتاج، ومن المعلوم أن تأخر حلقة واحدة كفيلاً بتعطيل عملية الإنتاج برمتها، فإذا تأخر وصول السماد تعطل الإنتاج، والأمر نفسه عند تأخر وصول المبيدات أو العمال أو مياه الري.

### 3. أداء المؤسسات الزراعية الحكومية في التعامل مع الجائحة في ظل محدودية الموارد

#### • وزارة الزراعة

- تواصلت وزارة الزراعة مع مديرياتها في الميدان لضمان وتسهيل انسياب المنتجات الزراعية، وللحيلولة دون تقطع سلسلة أعمال التسويق، وللتأكد من وصول المنتجات إلى الأسواق.
- عندما بُدئَ بمنح تصاريح التنقل، وضعت الوزارة تعليمات واضحة ومحددة لتوفير التصاريح ليس للمزارعين فقط، وإنما أيضاً للعمال الزراعيين، ولسائقي المركبات التي تنقل المنتجات الزراعية، وللوسطاء والتجار، ولمصنعي المواد الزراعية الغذائية. وقد شاب عملية توزيع التصاريح بعضُ الفوضى، لكن الحكومة ما لبثت أن صوّبت الوضع نسبياً، وأصبحت التصاريح تُعطى بالطرق الإلكترونية، كما زِيدت أعداد الموظفين المسموح لهم بالعمل.
- بدأت الوزارة مطلع شهر حزيران 2020، العمل بطاقتها الكاملة في تنفيذ المشاريع العاملة والتي من المقرر أن تعمل في عام 2020، سواء الواردة منها في الموازنة أو تلك الممولة من جهات داعمة خارجية. ونتيجة لتقليص الإنفاق الرأسمالي بسبب الخصم من الموازنة، فقد أعطت الوزارة أولوية التنفيذ للمشاريع العاملة (المستمرة). وستتم عملية مراجعة هذه المشاريع مطلع شهر آب لاستكشاف إمكانية البدء بتنفيذ المشاريع الواردة في الموازنة كمشاريع جديدة لهذا العام.
- يجري الإعداد في الوزارة لإطلاق حزمة من الإجراءات لمساعدة قطاع الزراعة وذلك في مطلع شهر آب.

## • المركز الوطني للبحوث الزراعية

قام المركز الوطني للبحوث الزراعية بخطوات في نطاق مهامه، من بينها:

- إنتاج 33 فيلماً قصيراً بمدد تتراوح بين 1.5 دقيقة و4 دقائق، ونشرها عبر وسائل الاتصال. ومن بين هذه الأفلام 6 أفلام في موضوع التوجيهات الصحية والوقائية الخاصة بجائحة كورونا، و27 فيلماً تتناول موضوعات وألويات زراعية في ظل الجائحة.
- إنتاج رسائل وأفلام توعوية للحد من تأثير غياب المزارع عن مزرعته، مثل فيلم التلقيح المائي للنخيل، وإضافة الأسمدة والكبريت.
- تعديل (تنكات) الرش و(التركتورات) في مجالس البلديات المشتركة في كل من محافظتي إربد والسلط.
- تقييم مقرات مؤسسات المجتمع المدني في البقعة.
- تقييم جميع معدات وآليات ومباني الدفاع المدني في محافظة البلقاء.
- تقييم جميع المؤسسات الحكومية في محافظة البلقاء.
- تقييم المدارس في عين الباشا.
- نشر الأفلام التوعوية لمواجهة الجائحة على شاشة التلفزيون الأردني بدعم من المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
- استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لنشر الأنشطة السابقة.
- إعداد ورقة عمل مبكرة حول تأثيرات الجائحة على القطاع الزراعي، وقد تضمنت الورقة عدداً من التوصيات، وأرسلت إلى جميع الجهات ذات العلاقة.
- إعداد وثيقتي مشاريع، وتحصيل تمويل لهما من منظمة الأغذية والزراعة (FAO)، وهما تركزان على رقمنة القطاع الزراعي، وتعزيز سرعة استجابة وزارة الزراعة والمركز الوطني للبحوث الزراعية في إيصال المعلومات الزراعية للمستفيدين عبر تطبيق (Smart).
- تقديم إيجاز أمام جلالة الملك حول البنك الوطني للبذور وأهمية تطويره.
- اقتراح مجموعة من المشاريع للحصول على تمويل من مؤسسة الإقراض الزراعي على أساس تفضيلي وبقرروض ذات فائدة منخفضة.

يشار إلى أنه تعدّر على موظفي المركز خلال الجائحة، ممارسة نشاطهم الأساسي المتمثل في إجراء تجارب البحوث ونشر نتائجها بسبب وقف الدوام لمدة تزيد عن شهرين، ثم عودة الدوام بصورة متدرجة لمدة شهرين آخرين.

#### • مؤسسة الإقراض الزراعي

اعتمدت المؤسسة خطة لتحفيز النمو للقطاع الزراعي استجابة للتوجيهات الملكية للأعوام (2020-2022). وتهدف المؤسسة من خلال هذه الخطة إلى تحقيق قفزة نوعية في الإنتاج الزراعي، واستمرارية تدفق الاحتياجات الغذائية الأساسية عبر سلاسل الإنتاج والتزويد وبما يساهم في تحقيق الاستقرار والأمن الغذائي على المديين القصير والمتوسط، والحد من الاستيراد، ورفع تنافسية المنتجات الزراعية.

وستعمل المؤسسة على تحقيق هذه الأهداف من خلال توفير برامج تمويلية مرنة وبأسعار فائدة تشجيعية منخفضة وبأجل يتناسب مع المراحل الإنتاجية لكل منها وبما يراعي قدرة المستثمرين (المؤسسات والشركات والجمعيات) على السداد ضمن مراحل الإنتاج.

وستشمل هذه الحزمة ثمانية مجالات من الأنشطة والمشاريع الخاصة بالنهوض بالقطاع الزراعي، وزيادة التنافسية بين المزارعين وخاصة الصناعات الزراعية والغذائية والمشاريع ذات الجدوى الاقتصادية والقيمة المضافة والتي تعتمد على تكثيف التكنولوجيا والتقنيات الحديثة وترشيد استخدام مصادر الطاقة والمياه ولها أثر واضح في استدامة الإنتاج الزراعي. الأمر الذي ينعكس على توفر هذه السلع الغذائية وديمومتها لرفد القطاع الزراعي والاقتصاد الوطني وتوفيرها للمواطن الأردني بشكل دائم.

ومن هذه المشاريع:

- مشاريع الصناعات الزراعية والغذائية المتوسطة والكبيرة.
- مشاريع الخدمات اللوجستية الزراعية (التعبئة، التغليف، التخزين، التبريد، النقل المبرد).
- مشاريع الزراعات المائية والأحيوماتية (الهيدروبونيك، الأكوابونيك) وأنظمة الري المتقدمة.
- زراعة المحاصيل الاستراتيجية (القمح، الشعير، الذرة).
- تمويل زراعة المحاصيل غير التقليدية ذات العوائد المرتفعة (كالزراعات الاستوائية، والأفوكادو، والمنجا، والبابايا، وأي محاصيل تحقق هذا الهدف).

- مشاريع المكننة الزراعية الحديثة.
- تمويل الجمعيات التعاونية الزراعية.
- وأعطيت هذه المشاريع مميزات منها تحديد سعر فائدة تفضيلي ثابت (2%)، ورفع سقف القروض من 150 ألف دينار لتصبح بقيمة 500 ألف دينار.
- وُخصّصت هذه المشاريع للشركات والمؤسسات والجمعيات التعاونية الزراعية المسجلة والمرخصة بحسب الأصول لإحداث أكبر قدر من الأثر على التنمية.
- وُخصّص مبلغ 10 ملايين دينار للمزارعين المتضررين نتيجة عاصفة الرياح التي أمت بالمملكة خلال شهر آذار 2020، إذ تحملت المؤسسة كلفة الفوائد على المزارعين المتضررين والتي تبلغ حوالي نصف مليون دينار مع منح الصلاحيات لمديري الفروع في الميدان، والعمل جارٍ على صرف هذه المخصصات لمستحقيها من المزارعين بالتعاون مع اللجان المختصة في وزارة الزراعة.
- وفي ضوء ظروف القطاع الزراعي وخاصة في ظل جائحة كورونا وما نتج عنها، قررت المؤسسة تأجيل أقساط المزارعين ومستحققاتهم كما يلي:
- وقف تحصيل الأقساط المستحقة على المزارعين خلال الفترة بين شهري نيسان وآب 2020.
- استمرار إجراء التسويات اللازمة لأقساط المزارعين المستحقة والبالغة حتى بداية حزيران 2020 مبلغ 53 مليون دينار (43 مليون دينار رأسمال، و10 ملايين دينار فوائد)، لتشمل حوالي 40 ألف مزارع، إذ وُضعت خطة لإمهال المزارعين تمتد لثلاث سنوات (2020-2023) ووفقاً لآلية تضمن التخفيف عنهم واستدامة المؤسسة وتدفعاتها المالية.
- اتخذ مجلس إدارة المؤسسة قراراً بإضافة وسيلة إضافية لوسائل التسديد المعمول بها (ضمانات القروض)، وذلك من خلال اعتماد الكمبيالات التجارية، مما يوسع الضمانات، بخاصة أن الشيكات لا تتوافر لكثير من صغار المزارعين.
- خفّضت المؤسسة أسعار المربحة بأكثر من نقطة مئوية واحدة، لتصبح أقل من 2.5% بالسعر الثابت لمشاريع تشغيلية متفق عليها مع مؤسسات المجتمع المدني (نقابة المهندسين الزراعيين، والهيئة الخيرية الهاشمية للمصابين العسكريين)، إضافة لبرنامج التمويل الريفي الذي تنفذه المؤسسة في مناطق الريف والبادية منذ عام 2016.
- تم استكمال توقيع اتفاقية مشروع الاستثمار وانتشال الأسر الريفية من الفقر، بين



المؤسسة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي خلال فترة التعطل (أزمة كورونا) بقيمة قدرها 2 مليون دينار. وتهدف الاتفاقية إلى تحسين الإنتاج الحيواني وتطويره من خلال تمويل شراء الأصناف المحسنة، بالإضافة إلى تمويل الأعمال الريفية التي من شأنها المساهمة في التخفيف من مشكلتي الفقر والبطالة.

- خففت المؤسسة الشروط الخاصة بتملك الجرارات الزراعية، وذلك بإلغاء شرط الملكية الزراعية، بهدف تشغيل من أراد تملك جرار زراعي لهذه الغاية.

ومن الإجراءات الإدارية التي اتخذتها المؤسسة :

- تفعيل الدوام الرسمي لبعض الفروع خلال الجائحة.

- مخاطبة مديري دائرة الأراضي لغايات الدوام، لترابط عمل الدائرة مع عمل المؤسسة، وذلك لإجراء الرهونات للمزارعين الذين يحتاجون لرهن أراضيهم كضمان للقروض. وكذلك مخاطبة سلطة وادي الأردن لاستثناء الوحدات الزراعية المتضررة من براءة الذمة، لأن السلطة لا تعطي براءة ذمة للمزارع الذي لم يسدد أثمان المياه. وتمت الاستجابة لذلك خلال فترة التعطل.

- وضع الخطة الإقراضية للمؤسسة لعام 2020 في نهاية عام 2019، وهي تشمل مجالات الاستثمار التنموية ومشاريعها الموجهة الهادفة لخلق فرص عمل ذات مردود سريع، إذ بلغت قيمة المخصصات الإجمالية 49 مليون دينار، وستخضع هذه المخصصات للمراجعة على إثر التعطل.

ومن المتوقع أن تنخفض قيمة المخصصات للأسباب التالية:

- وقف تحصيلات المؤسسة حوالي 5 أشهر.

- التعطل لحوالي 70 يوماً إثر الحظر الشامل نتيجة كورونا.

#### 4. أداء قطاع الزراعة في التعامل مع الجائحة

##### • أداء المزارعين

- التزم المزارعون بالحظر استجابةً للتوجهات الرسمية للحكومة وخلية إدارة الأزمة، واستمر ذلك مدة أسبوعين. لكن عدم مزاولة المزارعين لأنشطتهم الزراعية امتد لأسبوعين آخرين، لأن عملية منح تصاريح التنقل شابهها ضعف التنظيم من ناحية، ومن ناحية أخرى ليس المزارعون وحدهم من يحتاجون هذه التصاريح، فهناك فئات متعددة أخرى تحتاجها أيضاً، مثل العمال الزراعيين وسائقي المركبات التي تنقل المنتجات الزراعية، ووكلاء البيع بالعمولة، والمصدرين، وموظفي أسواق الجملة.

- مثل عدم توافر العمال الزراعيين الوافدين مشكلة أساسية حالت دون تحسين أداء القطاع، وقد تفاقمَت المشكلة بسبب قرار وزارة العمل بعدم عودة العمال الوافدين الذين يغادرون المملكة.
- كان واضحاً وجود عقبات أمام عملية الإنتاج وحلقات التسويق، ما جعل انتظام وصول المنتجات إلى أسواق الجملة والتجزئة غير سهل.
- حاول العديد من المزارعين الوصول إلى أسواق التجزئة مباشرة، لكن ذلك لم يدم بسبب تدني الأسعار التي كان يدفعها تجار التجزئة ثمناً للمنتجات.
- انتظر منتجو الحليب قرار السماح لمصانع الألبان بالعمل، ومع ذلك كان استقبال المصانع للحليب لصالح الشركات وكبار المنتجين بالدرجة الأولى.
- انتظر منتجو ومزارعو لحوم الدواجن وبيض المائدة طويلاً عودة الأسواق والمحلات الكبيرة إلى العمل، لتصريف منتجاتهم بشكل كامل أو شبه كامل.

#### • أداء الاتحاد العام للمزارعين والاتحادات النوعية

- لم يكن للاتحاد العام للمزارعين أي تأثير، إذا ما استثنى الدور الإعلامي لبث شكاوى المزارعين.
- لم يختلف دور وموقف الاتحادات النوعية للمزارعين (مثل الاتحاد النوعي للدواجن) عن دور وموقف الاتحاد العام للمزارعين، إذ اكتفى بالدور الإعلامي لبث شكاوى مربي الدجاج.

#### • أداء أسواق الجملة ومصانع الألبان

أسواق الجملة هي الحلقة الأهم في سلسلة حلقات تسويق الخضار والفواكه، ومع ذلك لم تلقَ الاهتمام المناسب في إدارتها رغم ظروف الجائحة ورغم أن هذه الأسواق مركز التداول الأكثر كثافة بشرية. وكان حرياً بإدارة الأزمة أن تدرك مبكراً أن حلقات الإنتاج والتسويق الزراعي ليس فيها مراكز مكثفة للتداول غير أسواق الجملة (لا كثافة للعمال في المزارع، ولا عند الفرز والتعبئة، ولا عند التحميل، ولا عند النقل). ولو أن هذه الحقيقة أدركت في الوقت المناسب لما توقّف إمداد الأسواق بالمنتجات الزراعية الغذائية في الأسبوعين الأولين من بدء الجائحة، ولسارت عملية الإمداد بصورة طبيعية دون تعريض المزارعين للخسارة، ودون تعثر وصول المنتجات إلى المستهلكين وتأخرها. وكذلك الحال بالنسبة لمنتجي الحليب البقري الذي لا كثافة للتداول فيه غير مصانع الألبان،

والتي كان ينبغي عدم التأخير في استئناف أعمالها. لقد حال الظرف الاستثنائي الذي كانت المملكة تواجهه للمرة الأولى، دون احتواء معيقات إنتاج وحصاد وتسويق منتجات الخضار، وعرقل سرعة وسهولة انسياب الحليب والدواجن إلى الأسواق، وهو ما أعطى بعض المبررات لحالة الارتباك التي شاعت في الأسابيع الأولى من ظهور الجائحة.

#### • وكلاء البيع بالعمولة (الكومسيونجيون) في أسواق الجملة

استمر وكلاء البيع بالعمولة في أداء دورهم التقليدي تجارة المزارعين كما هو الحال في الظروف الطبيعية، رغم ظروف اللايقين العالية التي كانت تنذر بارتفاع المخاطر المستقبلية. ولا ينحصر دور الوكيل في بيع منتجات المزارعين، فهو يربط بين المزارع من جهة، وتجار الجملة وتجار التجزئة والمصدرين من جهة أخرى، أي أنه يلعب دور الوسيط، وهو الدور الأكثر أهمية في التسويق.

ومن الخدمات التي قدمها الوكلاء للمزارعين خلال أزمة "كورونا":

- تزويد المزارعين بأجور العمال.
  - دفع أجور نقل المنتجات لأسواق الجملة.
  - دفع أثمان العبوات (صناديق التعبئة).
  - توفير نسبة كبيرة (50%-70%) من مستلزمات الإنتاج لصغار المزارعين الذين يشكلون أكثر من 80% من المزارعين. إذ يطلب الوكيل من موردي مستلزمات الإنتاج تقديم ما يلزم للمزارع من مستلزمات على كفالتة، وتسجل قيمة المستلزمات ديناً على الوكيل.
  - يتكفل 50% من المزارعين بأثمان الأشتال، و(60%-70%) من أثمان تقاوي البطاطا وقنار البصل.
  - دفع قيمة ضمانة البئر للمزارع، ذلك أن أغلب أصحاب الآبار يضمّنونها للمزارعين.
  - دفع أثمان فواتير الكهرباء والمياه المنزلية لصغار المزارعين.
- ويقدّر الخبراء قيمة هذه الخدمات بما لا يقل عن 200 مليون دينار سنوياً، ليكون الوكلاء بذلك الممول الثاني للقروض بعد البنوك.

## • موردو مستلزمات الإنتاج من الإنتاج المحلي ومن المستوردات

يقوم الموردون بدور حيوي لتزويد المزارعين باحتياجاتهم من مستلزمات الإنتاج كقروض لنهاية الموسم، وهم يفضلون التعامل مع كبار المزارعين ممن يدفعون أثمان ما يشترون دون تأجيل، وحتى لو أُجِّل الدفع فإن التسديد لاحقاً أكثر ضماناً. لكن الموردون يزودون معظم صغار المزارعين بما يحتاجونه من مستلزمات الإنتاج بطريقة البيع الآجل؛ إما بكفالة من وكلاء البيع بالعمولة أو من دون كفالة. ويأتي حجم تمويل الموردين لقطاع الزراعة في المرتبة الثالثة بعد البنوك ووكلاء البيع بالعمولة. ويقدر خبراء قيمة هذا التمويل بنحو 150 مليون دينار سنوياً.

وقد استمر الموردون بتزويد المزارعين بما يحتاجونه من مستلزمات الإنتاج خلال أزمة "كورونا" كما هو الحال في الظروف الطبيعية، وذلك رغم الديون الكبيرة المستحقة لهم على المزارعين قبل الأزمة.

## • المصدرون

أظهر المصدرون استعداداً لأداء دورهم، خاصة بالنسبة لتصدير الخضار والفواكه للأسواق التقليدية التي تمثل أسواق الخليج 98% منها. ولم يُعَقَّ هؤلاء عن أداء دورهم إلا القيود التي فرضت على التجارة بسبب الجائحة. وبعد انفراج الأوضاع ابتداء من نهاية شهر حزيران 2020، برزت أزمة الشحن، إذ طالب أصحاب الشاحنات بأجور شحن تزيد بنسبة 50% على الأقل عن الأجور الطبيعية. وأزمة النقل هذه تتكرر كل عام في شهري حزيران وتموز دون أن تجد حلاً.

أما المصدرون لأوروبا، فقد استعاضوا بالشحن بطائرات الركاب عن الشحن البري عبر سوريا بعد إغلاق الحدود معها، لكنهم توقفوا عن التصدير تماماً خلال أزمة الجائحة بسبب التوقف الكامل لطائرات نقل الركاب.

## 5. آثار تحويل جزء من موازنات المؤسسات الزراعية الحكومية لمواجهة الأزمة

### • وزارة الزراعة

خُفِّضت موازنة الوزارة بنسبة 50% من المخصصات الرأسمالية، هذا بالإضافة إلى التخفيض الذي أجراه مجلس النواب عند مناقشته للموازنة وإقراره لها والذي بلغ 5 ملايين دينار تقريباً. وقد أدى ذلك إلى توقُّف بعض المشاريع التي كان من المتوقع إنجازها في عام 2020، بالإضافة إلى عدم وجود مخصصات لمشاريع المحافظات (اللامركزية) المستمرة منذ عام 2018، مما أعاق قدرة الوزارة على دفع مطالبات بعض المقاولين.

إنَّ ما خُصم من الموازنة لم يذهب لدعم قطاع الزراعة في مجالات غير واردة في الموازنة، كما أن الخصم طال مشاريع مجالس المحافظات الواردة في الموازنة وذلك بموجب اتفاق بين المجالس والموازنة، ولم تتوفر معلومات بعد عما حصل بينهما بهذا الخصوص. وامتدَّ الخصم ليشمل جزءاً من المشاريع، ومن المشاريع التي استُثِنيت من الخصم: صندوق المخاطر الزراعية، وإدامة عمل المحطات الزراعية، وإدامة عمل المختبرات الزراعية، واللقاحات البيطرية، والمشاريع قيد التنفيذ. كما جرى تخفيض معظم النفقات الجارية بإجراءات خاصة لكل إنفاق جارٍ، كما خُصمت مكافآت الموظفين. ولم يَطلَّ الخصمُ الرواتب وأجور العمال وتسديد مستحقات المياه والكهرباء والمحروقات.

#### • المركز الوطني للبحوث الزراعية

خُفضت المخصصات الجارية في موازنة المركز بنسبة 15%، وبقيمة بلغت حوالي 30 ألف دينار. كما خُفضت المخصصات الرأسمالية بنسبة 25%، وبقيمة بلغت حوالي 313 ألف دينار، مما أثار إلى حدٍ كبير في تنفيذ المشاريع الحيوية التي تضمنتها موازنة 2020. ولم يذهب ما خُصم من الموازنة لدعم قطاع الزراعة في مجالات غير واردة في الموازنة. ونُفذَّ الخصم بالتساوي على جميع البنود الرأسمالية، وكذلك الحال بالنسبة إلى الخصم من الإنفاق الجاري، إذ نُفذَّ هو الآخر بالتساوي على جميع الأنشطة الجارية.

#### • مؤسسة الإقراض الزراعي

لمؤسسة الإقراض الزراعي موازنة مستقلة، توضع وتُقرَّر في ضوء التجارب السابقة والمستجدات وضمن أهداف محددة يقررها مجلس الإدارة مع مراعاة انسجامها مع سياسات الحكومة في قطاع الزراعة.

وتضع المؤسسة موازنتها في إطار خطة إقراضية سنوية تحدّد فيها موازنة لكل غاية من غايات الإقراض الواردة في قانونها. ولا تخلو الخطة من مرونة لنقل مخصصات القروض من غاية إلى أخرى بموافقة مجلس الإدارة.

وتظهر بين حين وآخر برامج إقراضية محددة ضمن الخطة السنوية، وهي برامج تنموية مخصصة لتحقيق أهداف مستجدة محددة تمليها سياسات الحكومة أو ظروف القطاع الزراعي.

وستخضع مخصصات الخطة الإقراضية لعام 2020 للمراجعة والتقييم بعد التعطل الناتج عن الحظر الشامل والذي امتد حوالي 70 يوماً، ووقف تحصيلات القروض

مستحقة السداد لمدة خمسة أشهر، وهو ما ترك أثراً كبيراً على توافر السيولة المتاحة للقروض لدى المؤسسة.

ويتضمن الجدول (1) عرضاً للخطة الإقراضية لعام 2020 قبيل التعديل المرتقب عليها، بينما يعرف الجدول (2) بالبرامج الخاصة الموجهة لقروض عام 2020 والتي تتم بالتعاون مع جهات داعمة خارجية، وهي جزء من الخطة الإقراضية الواردة في الجدول (1).

الجدول (1):  
الخطة الإقراضية لعام 2020

الرقم	الغايات	قيمة القروض (مليون دينار)
1.	إعمار الأراضي الزراعية واستغلالها	4.8
2.	تنمية الإنتاج الحيواني وتطويره	19.85
3.	تطوير مصادر المياه واستخدام التقنيات الحديثة	3.9
4.	مشاريع التصنيع والتسويق الزراعي	10.8
5.	مشاريع مستلزمات الإنتاج الزراعي (الحيواني والنباتي)	5.9
6.	مشاريع الميكنة والآلات والمعدات الحديثة	0.75
7.	برنامج التمويل الريفي	3
	المجموع	49

الجدول (2):

البرامج الموجهة لعام 2020 بالتعاون مع جهات داعمة خارجية

الرقم	اسم البرنامج	قيمة القروض (مليون دينار)
1.	مشروع القروض الصغيرة للحد من مشكلتي الفقر والبطالة	7.5
2.	برنامج التمويل الريفي	3
3.	مشروع تمويل المهندسين الزراعيين	0.1
4.	مشروع القرى الصحية	0.1
5.	مشروع دعم الناجين من الألغام	0.075
6.	مشروع المصابين العسكريين	0.1
7.	مشروع استخدام الطاقة الشمسية (قروض بفائدة)	0.6
8.	مشروع استخدام الطاقة بالتعاون مع صندوق تشجيع الطاقة المتجددة (بدون فائدة)	0.7
	المجموع	12.175

وتتوزع البرامج التمويلية الخاصة والموجهة والمدرة للدخل وفقاً للجهات التي تتعاون مع المؤسسة في تنفيذ المشاريع، وكما يلي:

1. نقابة المهندسين الزراعيين / مشروع تمويل المهندسين الزراعيين (بمراجعة أقل من المعمول بها)، وبمخصص مقدّر بقيمة 100 ألف دينار، ويمكن زيادة المخصص في حال زاد الطلب على هذه القروض، إذ وافق مجلس الإدارة على ذلك في حال توفر السيولة.
2. وزارة الصحة / مشروع القرى الصحية (من دون فائدة)، بمخصص مقدّر بقيمة 100 ألف دينار.
3. الهيئة الوطنية لإزالة الألغام وتأهيل المصابين / مشروع دعم الناجين من الألغام (من دون فائدة)، بمخصص مقدّر بقيمة 100 ألف دينار.
4. الهيئة الهاشمية للمصابين العسكريين / مشروع الهيئة الهاشمية للمصابين العسكريين (بمراجعة أقل من المعمول بها)، بمخصص مقدّر بقيمة 100 ألف دينار.
5. صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة / مشروع استخدام الطاقة الشمسية (من دون فائدة)، وسيستمر الصرف من هذا المشروع حتى إنهاء مخصصاته البالغة قيمتها 2 مليون دينار بموجب الاتفاقية.

وتعمل المؤسسة من خلال مشاريعها (كمشروع القروض الصغيرة للحد من مشكلتي الفقر والبطالة، والتمويل الريفي) على زيادة فرص العمل الممكنة، وتنوع مصادر الدخل، والحد من مشكلتي الفقر والبطالة- كما أنها ربطت أنشطة بعض القطاعات بمنتهج القطاع الزراعي الخام من خلال برنامج التمويل الريفي، وذلك بتوفير التمويل اللازم لهذه

الغاية منذ عام 2016. يضاف إلى ذلك أن المؤسسة تدعم مشاريع الطاقة الشمسية الممولة ذاتياً من خلال سعر فائدة منخفض عن المعمول به للقروض التي تتجاوز 15 ألف دينار (السقف الذي يمكن تمويله بالتعاون مع صندوق تشجيع الطاقة المتجددة). والعمل جارٍ على صرف مخصصات مشروع إعادة تأهيل المشاريع الزراعية المتضررة نتيجة عاصفة الرياح خلال شهر آذار 2020، والذي يندرج أيضاً ضمن مجالات الاستثمار التنموية باعتباره يعيد تأهيل البنى التحتية لهذه المشاريع. ولم يجري أي خصم على موازنة المؤسسة، لأنها مستقلة إدارياً ومالياً، لكن المؤسسة ستعيد برنامجها الإقراضي لعام 2021 في ضوء ما يتوافر لديها من سيولة بعد الجائحة التي تركت آثارها على تسديد قروض عام 2020.

#### • المؤسسة التعاونية الأردنية

جرى تخفيض موازنة المؤسسة بنسبة 15%، وتركز التخفيض على بند "استخدام السلع والخدمات" في جانبيه الجاري والرأسمالي، وهو ما تسبب بإرباك كبير في عمل المؤسسة، لا سيما أن حجم الموازنة كان صغيراً قبل أن يطاله التخفيض.

#### الجدول (3):

#### الموازنة الإجمالية للمؤسسة التعاونية الأردنية

الوصف	القيمة (مليون دينار)
النفقات الجارية	
الرواتب والأجور والعلوات	1.445
مساهمات الضمان الاجتماعي	0.162
استخدام السلع والخدمات	0.358
نفقات جارية أخرى	0.024
مجموع النفقات الجارية	1.989
استخدام السلع والخدمات	0.1
أجهزة وآليات ومعدات	0.01
مجموع النفقات الرأسمالية	0.11
مجموع النفقات الجارية والرأسمالية	2.099

يشار إلى أن ما خصم من الموازنة لم يوجّه لدعم قطاع الزراعة في مجالات غير واردة في الموازنة. كما أن الخصم نُفذ بالتساوي على جميع البنود الرأسمالية، وكذلك الحال بالنسبة إلى الخصم من الإنفاق الجاري، فقد نُفذ بالتساوي على جميع الأنشطة الجارية.



## 6. تأثير الجائحة على مواصلة الحكومة والمؤسسات الزراعية الحكومية إنجاز أولوياتها المعلنة

### • وزارة الزراعة

أوقفت وزارة الزراعة بعض المشاريع بعد خفض المخصصات الرأسمالية في موازنة عام 2020، كما أعادت ترتيب أولوياتها في ظل الدروس المستفادة، لتكون على النحو التالي:

- إعادة هيكلة القطاع الزراعي.
- رقمنة القطاع الزراعي.
- إدخال التكنولوجيا الزراعية الحديثة.
- التركيز على الإنتاج والإنتاجية والمحاصيل الاستراتيجية.
- تطوير سلسلة العمليات اللوجستية.
- تطوير سلسلة الصناعات الزراعية القائمة على المدخلات المحلية.
- تطوير سلسلة الصادرات الزراعية.

### • المركز الوطني للبحوث الزراعية

أجرى المركز تغييراً على أولويات عمله، لحين تجاوزت الجائحة، وتم في هذا السياق:

- اتباع أسلوب العمل عن بعد.
- إلغاء الكثير من الأنشطة الميدانية.
- تعطّل العمل في أغلب المشاريع لعام 2020 نتيجة لتوقف إجراءات طرح العطاءات والمشتريات، وعدم قدرة الأيدي العاملة في المشاريع الوصول إلى أماكن الأبحاث والتجارب الميدانية وتنفيذ المشاريع، وعدم قدرة الباحثين على التنقل. وهو ما شمل جميع المشاريع الممولة بالمنح والبالغ عددها 34 مشروعاً.

### • مؤسسة الإقراض الزراعي

ستخضع مخصصات الخطة الإقراضية لعام 2020 للمراجعة والتقييم الشامل بسبب التغيير في توافر السيولة نتيجة لتوقف المؤسسة عن تحصيل قروضها المستحقة لمدة خمسة أشهر تقريباً، والتعطّل عن العمل في ظل الجائحة والذي امتد لسبعين يوماً. ولن

يُطال ذلك المشاريع الثمانية الواردة في البرامج الموجهة والتي تبلغ قيمتها 12.2 مليون دينار من أصل الخطة الإقراضية التي تبلغ قيمتها الإجمالية 49 مليون دينار.

## 7. الترابط بين التوجهات الرسمية المعلنة تجارة قطاع الزراعة والموازنات المقررة للمؤسسات الزراعية الحكومية

### • وزارة الزراعة

لا تستطيع الوزارة القيام بمهامها الواردة في قانون الزراعة في ظل موازنتها التي تبلغ (مضافاً إليها موازنة المركز الوطني للبحوث الزراعية) 60 مليون دينار. وكي تكون الموازنة مؤثرة وقادرة على تلبية الاحتياجات الأساسية، ينبغي أن تزيد بما لا يقل عن 30% عن قيمتها الحالية، لتبلغ 78 مليون دينار.

لقد أدى عدم كفاية الموازنة قبل أزمة "كورونا" إلى إيقاف الترابط بين التوجهات الحكومية المعلنة تجارة قطاع الزراعة وبين الموازنات المقررة لوزارة الزراعة.

### • المركز الوطني للبحوث الزراعية

تبلغ موازنة المركز حوالي 8 ملايين دينار، وتشكل 13% من موازنة وزارة الزراعة. وتستأثر النفقات الجارية بـ 67% من إجمالي الموازنة، مقابل 23% للنفقات الرأسمالية. وعليه، فإن هناك فرقاً كبيراً بين ما تعلنه الحكومة من توجهات وبين ما تمارسه على أرض الواقع ممثلاً بالموازنة التي تقرها للمركز.

### • مؤسسة الإقراض الزراعي

يبلغ رأسمال المؤسسة 60 مليون دينار، وقد بلغ معدل إقراضها للمزارعين في الفترة 2017-2019 نحو 45 مليون دينار سنوياً، مثلت 9% فقط من معدل إجمالي التمويل السنوي المقدم للمزارعين في الفترة نفسها. وهذه نسبة متواضعة من إجمالي التمويل من ناحية، ومن ناحية أخرى تجعل تأثير المؤسسة على توجيه المزارعين وتحفيزهم للاستجابة للسياسات الحكومية متواضعاً أيضاً.

### • المؤسسة التعاونية الأردنية

تعد موازنة المؤسسة الأقل بين جميع المؤسسات الحكومية، إذ تبلغ 2.099 مليون دينار وتتوزع بين 1.99 مليون دينار مخصصات جارية، و110 آلاف دينار مخصصات رأسمالية. وبعد خصم 15% من المخصصات الرأسمالية بسبب أزمة "كورونا"، فإن المؤسسة لم تعد تجد شيئاً لتقدمه للزراعة والمزارعين، ما يعني أنها لا تجد رابطاً بين ما تعلنه الحكومة تجاه قطاع التعاون وبين الموازنة المقررة للمؤسسة.

### 8. التوصيات الفنية المحددة التي يمكن أن تساهم في تطوير القطاع الزراعي والتغلب على معيقات التنفيذ

#### • وزارة الزراعة

- إعادة هيكلة الوزارة بما ينسجم مع الأولويات الجديدة وفق استراتيجية تُصمّم للأعوام (2020-2025).
- إدخال التكنولوجيا الأحدث في الزراعة بالتعاون مع المركز الوطني للبحوث الزراعية، واستخدام المحطات الزراعية للوزارة والمركز.
- الالتزام بفصل مساهمة الحكومة في صندوق المخاطر عن موازنة الوزارة. فمساهمة الحكومة وردت منفصلة عن موازنة الوزارة ونصّ عليها قانون الصندوق.
- يجب أن تقود الوزارة قطاع الزراعة في السنوات الخمس القادمة إلى عملية إصلاح متدرجة وشاملة، تشمل إعادة تعريف المزارع، وتطوير قانون الاتحاد العام للمزارعين، وتوجيه القطاع في ضوء الدروس المستفادة ومن ضمنها درس جائحة كورونا، والتركيز على تطوير حلقات التسويق الداخلي، وإدخال التكنولوجيا الحديثة التي ترفع الإنتاجية وتخفّض التكاليف.
- استكمال تعبئة الشواغر في جدول التشكيلات.
- تسهيل إجراءات المناقلات المالية في الموازنة الرأسمالية وموازنة مجالس المحافظات (اللامركزية) في ضوء قرار تخفيض الموازنة.

#### • المركز الوطني للبحوث الزراعية

- زيادة المخصصات المالية للبحوث في موازنة المركز، كي لا يبقى النشاط البحثي (الذي هو أساس عمل المركز) معتمداً على المشاريع البحثية الممولة من الخارج.

- تغيير الإجراءات الإدارية المتبعة في الموافقات الرسمية على توقيع اتفاقيات المشاريع من الجهات الحكومية، والتي تشترط العودة إلى جهات مرجعية خارج المركز.
- العودة إلى الإجراءات التي كانت متبعة قبل عام 2017 والقاضية بتفويض المدير العام للمركز بتوقيع اتفاقيات قروض البحوث بالتعاون مباشرة مع وزارة التخطيط، وهو ما سيؤدي إلى مضاعفة أعداد المشاريع البحثية الممولة من الخارج.

#### • مؤسسة الإقراض الزراعي

- المؤسسة لديها استقلال مالي وإداري، وهي تتولى وضع خططها الإقراضية في ضوء احتياجات القطاع الزراعي ووفقاً لما تسمح به مصادر التمويل التي تعتمد أساساً على رأس مال المؤسسة، والسلف التي يمكن أن تحصل عليها من البنك المركزي بفوائد رمزية، والسيولة المتوفرة لديها والتي تعتمد بدورها على ما تحصله من القروض المستحقة على المقترضين.
- استجابة للأحوال الموسمية والمخاطر التي يتعرض إليها القطاع الزراعي وانسجاماً مع المعالجات التي تلجأ إليها الحكومة، تقوم المؤسسة بجدولة بعض القروض، والتساهل في إجراءات التحصيل من القروض المستحقة، حتى إنها تقوم أحياناً بخفض نسبة الفائدة أو إلغائها، وتحمل الحكومة القيم المالية المترتبة على ذلك.
- تحتاج المؤسسة من أجل تطوير خدماتها الإقراضية للمزارعين، إلى زيادة رأسمالها بطريقة تدريجية ولكن دائمة. كما تحتاج إلى رفع قيمة السلفة المقدمة من البنك المركزي إلى أقصى حد ممكن وخفض فائدتها إلى أدنى حد ممكن.
- إن زيادة الخدمة الإقراضية للمزارعين لا تقوم فقط على توافر المخصصات الإقراضية، وإنما تعتمد أيضاً على نسبة الفائدة على القروض، والضمانات المطلوبة للإقراض، ونسبة التحصيل من القروض المستحقة.

#### • المؤسسة التعاونية الأردنية

- ما تزال المؤسسة تعاني من نقص حاد في موازنتها في المخصصات الرأسمالية والجارية، ويبدو أن الخضم من موازنتها التي تبلغ قيمتها الإجمالية 2.1 مليون دينار سيتكرر في الأعوام المقبلة. لذا يجب إيقاف هذا التوجه، بل وزيادة الموازنة تدريجياً بنسبة نصف مليون دينار سنوياً وصولاً إلى 5 ملايين دينار على الأقل في عام 2026.

- إن زيادة الموازنة المقترحة في البند السابق تتيح المجال للمؤسسة للقيام بدورها التعاوني التوعوي، وتقديم الخدمات الاستشارية للجمعيات وتدقيق حساباتها ومتابعة أنشطتها والمشاكل الإدارية التي تواجهها، ومتابعة احتياجاتها لدى الجهات الرسمية، وتنشيط المعهد التعاوني.
- لا بد من توفير نافذة تمويلية للجمعيات التعاونية بأنواعها، ومنها التعاونيات الزراعية.
- لا بد من نقل النشاط التمويلي الذي تتولاه وزارة التخطيط إلى المؤسسة بأسرع وقت ممكن.
- لا بد من إعفاء الجمعيات التعاونية من ضريبة الأرباح، أو على الأقل إخضاع الأرباح التي تزيد عن 100 ألف دينار فقط للضريبة.

## ثالثاً: توصيات عامة

- عدم إيقاف النشاط الزراعي في مجالي الإنتاج والتسويق في الظروف الاستثنائية (مثل ظرف انتشار جائحة كورونا)، لأن الأنشطة الزراعية لا تستدعي كثافة بشرية إلا في اسواق الجملة، والأولى أن تنصرف الجهود إلى تنظيم إدارة العمل في أسواق الجملة وفقاً للشروط الصحية بدلاً من وقف النشاط الزراعي، خاصة أن هذا النشاط يتصل بتوفير الغذاء الذي لا يمكن لسكان الاستغناء عنه.
- عدم إيقاف الصادرات إلا في ظروف الاحتياجات المحلية القصوى، وعدم إيقاف النقل وحركة التجارة، لأن الأسواق في حال توقّف الصادرات ستجد بدائل عنها وستستغني عنها.
- تعاون إدارة الأزمات مع الجهات المسؤولة عن قطاع الزراعة لإعداد سيناريوهات متعددة والتدريب عليها، لضمان انتظام حلقات الإنتاج والتسويق وإيصال الغذاء للأسواق دون إرباك لأي حلقة من حلقات الإنتاج والتسويق.
- تجنب وضع سقف سعري، إلا إذا استدعت ظروف استثنائية ذلك؛ كوقف الصادرات أو ارتفاع الأسعار لمستويات عالية جداً لمدة تزيد عن أسبوعين. ذلك أنه من غير المنصف أن يتحمل المزارع وزر انخفاض الأسعار وارتفاعها، في حين يستفيد المستهلك في الحالين، لا سيما أن الحكومة لا تتدخل عند انخفاض الأسعار ولا حتى عند انهيارها.
- التقلبات السعريّة سمة مصاحبة للمنتجات الزراعية وبخاصة الموسمية منها. وفي الظروف الاستثنائية يمكن أن تزداد شدة هذه التقلبات نظراً لصعوبة التنبؤ والتيقن. وعليه، من الضروري أن لا يتخذ أي إجراء حكومي يمس الأسعار إلا بمشاركة المزارعين المعنيين ووزارة الزراعة.
- مثل ظرف انتشار جائحة "كورونا" فرصة لتأكيد أهمية المخزون الاستراتيجي من السلع الأساسية، وفي مقدمتها القمح، وكذلك الشعير بوصفه مادة علفية أساسية. وربما يكون مناسباً دراسة إمكانية إضافة مواد أساسية أخرى للمخزون الاستراتيجي تتولى إدارته والإشراف عليه المؤسسات الاستهلاكية المدنية والعسكرية. ويُقترح إضافة مواد مثل العدس والأرز إلى القمح والشعير، لتشكل مخزوناً استراتيجياً يكفي لاحتياجات المملكة لأسابيع.
- توفير التمويل اللازم للمزارعين من جميع المصادر التي تتوافر في الظروف العادية وهي: البنوك، وكلاء البيع بالعمولة، وموردو مستلزمات الإنتاج، ومؤسسة الإقراض الزراعي. ويتطلب ذلك تواصل إدارة الأزمة مع ممثلي هذه الجهات لمعرفة مدى استعدادهم لتوفير التمويل اللازم للمزارعين للاستمرار في إنتاجهم وتوريد منتجاتهم

كما هو الحال في الظروف العادية.

- تخفيض الفوائد البنكية وفوائد مؤسسة الإقراض الزراعي على القروض الممنوحة للمزارعين خلال الأزمة ولل موسم أو الموسمين التاليين لها، بنسبة 1%-2% على الأقل.
- دعم صندوق إدارة المخاطر الزراعية، برفع مساهمة الحكومة في الصندوق من 3 ملايين دينار إلى 6 ملايين دينار سنوياً، وعدم خصم مساهمتها هذه من موازنة وزارة الزراعة كما فعلت في عامي 2019 و2020.
- إن إقدام الحكومة على تعديل قانون صندوق إدارة المخاطر ليشمل التعويض جميع المخاطر كان خطأ كبيراً، لأن المخاطر الزراعية كثيرة ومكلفة ولا قدرة للحكومة على تغطيتها، ولن تستجيب الحكومة بسبب ذلك لمطالب المزارعين بالتعويض التي ستتكاثر، وستكون النتيجة إيقاف تطبيق القانون ليلحق بقانون دعم الثروة الحيوانية الذي أقره البرلمان بدوافع شعبية ولم يتم العمل به لأنه يحتاج لمخصصات مالية تعادل موازنة الوزارة.
- إرشاد المزارعين للتدريب على الممارسات الزراعية الفضلى في مجال الإنتاج والتسويق (GAP) من أجل خفض الفاقد من المحاصيل، خاصة الخضار والفواكه كثمار حساسة وسريعة التلف، لأن أقل تقدير لحجم الفاقد فيها (ما نسبته 20%) يعني أن الفاقد السنوي يبلغ نحو 500 ألف طن.
- تحفيز المزارعين لاستخدام التكنولوجيات الأحدث في عالم الزراعة، بتقديم قروض لهم من مؤسسة الإقراض الزراعي لمدة سنتين من دون فوائد. وسبق للمؤسسة أن قدمت قروضاً ميسرة جداً لتحفيز المزارعين على استخدام نظام الري بالتنقيط. وليبدأ ذلك من تحفيز المزارعين على الزراعة المائية.
- إيلاء الجمعيات التعاونية الزراعية والمؤسسة التعاونية الأردنية اهتماماً خاصاً، لدورها في مواجهة مشكلة صغر الحيازات الزراعية النباتية والحيوانية. إن أبرز ما تحتاجه هذه الجمعيات هو توفير نافذة تمويلية لها وبإشراف مباشر من المؤسسة التعاونية.
- لمواجهة التحديات الزراعية التي خلفتها ظروف جائحة "كورونا" وتبعات هذه التحديات، خاصة في المدى القريب حتى نهاية عام 2021، على المؤسسات الزراعية الحكومية، وفي مقدمتها وزارة الزراعة، استدراج مشاريع إنتاجية وتسويقية وبحثية وتمويلية من الدول الصديقة ومؤسساتها التمويلية والفنية، ومن المؤسسات الزراعية الدولية، ومن مؤسسات العمل العربي المشترك، وهي مؤسسات متخصصة في التمويل

والمساعدات الفنية وإنشاء الشركات الاستثمارية والمشاركة فيها.

- إجراء مجموعة من دراسات الجدوى الفنية والمالية والاقتصادية لتصنيع بعض المنتجات الزراعية المحلية بالتعاون مع غرف الصناعة، وذلك من أجل التأكد من جدوى تصنيع هذه المنتجات. فأيّ تصنيع للغذاء يجب أن يكون لمنتجات محلية، كما يجب أن يُبنى على أساس إنشاء زراعة تصنيعية متكاملة لا زراعة تقوم على الفوائض من المنتجات الزراعية.
- توجيه اهتمام خاص لتنمية المراعي في البادية الأردنية، بنثر البذور، وزراعة الشجيرات، ونشر المياه، والحصاد المائي، وزراعة الصبر الأملس كمحصول رعوي، وإنشاء المحميات الرعوية، وإنشاء التعاونيات لإدارة المحميات وحمايتها، وتنظيم الرعي من قبل مربّي الأغنام.
- كانت ظروف جائحة "كورونا" مثالية في إعطاء درس مهم لسياسات الحكومة تجاه العمالة الزراعية الوافدة، حول ضرورة تنظيمها بتعليمات واضحة طويلة الأجل وبما يضمن توفير العمالة لقطاع الزراعة وعدم ارتفاع أجورها.
- يحذّر التقرير الأخير لمنظمة الأغذية والزراعة (FAO)، من احتمال أن يشهد الشتاء القادم نقصاً للغذاء وارتفاعاً لأسعاره على مستوى العالم. وفي هذه الحالة سيكون الأردن من بين الدول الأكثر تضرراً إذا لم يُبَدِّ مستوى كافياً من التحوط، خاصة على صعيد المخزون الاستراتيجي.

#### رابعاً: حزمة تحفيزية مقترحة لمساعدة قطاع الزراعة

- لا لمنع التصدير من المنتجات الزراعية الغذائية عند ارتفاع الأسعار، وأن يُستبدل بذلك وضع سقف سعري للسلعة التي يرتفع سعرها إلى مستوى عال جداً، على أن يُستشار المزارعون ووزارة الزراعة في ذلك، وأن يتم التسعير لكل سلعة استناداً إلى كلفة إنتاجها، وبما يضمن الاحتفاظ بنسبة ربح جيدة للمزارع.
- حماية الإنتاج المحلي برونزامة زراعية توافقية بين المزارعين والمستوردين ووزارة الزراعة، مع الاستمرار في منع استيراد زيت الزيتون وبيض المائدة.
- توفير العمالة الوافدة للمزارعين، وخفض رسم التصريح للعامل الزراعي الوافد إلى النصف.
- رفع رأس مال مؤسسة الإقراض الزراعي بمقدار 10 ملايين دينار سنوياً، ليصل إلى 180 مليون دينار تمثل ثلاثة أضعاف رأس مالها حالياً، وزيادة سلفتها من البنك



- المركزي 5 ملايين دينار سنوياً، وخفض نسبة الفائدة على هذه السلفة إلى 1.5%.
- زيادة رأس مال صندوق المخاطر إلى الضعف، ليصبح 6 ملايين دينار.
- السعي لإقرار نسب الضرائب التالية:
  1. يساوي صفر ضريبة مبيعات على مستلزمات الإنتاج.
  2. يساوي صفر رسوم جمركية بما فيها الرسوم المرافقة للرسوم الجمركية والتي تبلغ 16%
  3. يساوي على السلع المستوردة المعفاة من الجمارك وذلك بموجب قانون توحيد الرسوم والضرائب رقم (7) لسنة 1997.
  4. يساوي صفر ضرائب مبيعات على المنتجات الخاضعة لنسبة 4%، ومنها الدجاج المجمد.
- استكمال بناء قاعدة البيانات الزراعية الشاملة، وإعدادها لبدء نشر المعلومات للمزارعين ولإحتاجيها من القطاع الخاص.
- البدء بنشاط نشر البيانات إلى المزارعين والمصدرين لتحسين قدراتهم على اتخاذ القرارات المناسبة إنتاجاً وتسويقاً (المساحات التي يزرعونها، المحاصيل التي يزرعونها، ومواعيد الزراعة.. إلخ) لربط الإنتاج بالطلب في السوق، وخفض الفائض، وزيادة العجز، والتخفيف من تقلبات الأسعار، وتعزيز الميزان التجاري الزراعي، ودعم ميزان المدفوعات.
- خفض رسوم أسواق الجملة للخضار والفواكه إلى النصف، لتصبح 7.5 دينار/طن فاكهة و5 دينار/طن خضار.

• الجمعيات التعاونية الزراعية/ المؤسسة التعاونية الأردنية:

- إعفاء التعاونيات من ضريبة الأرباح، إلا ما زاد عن 100 ألف دينار، وتبدأ ب 4%.
- السماح للمؤسسة التعاونية بتدقيق حسابات التعاونيات.
- وقف تمويل الجمعيات من وزارة التخطيط وتحويله إلى المؤسسة التعاونية.

## • التصنيع الزراعي

- إنجاز دراسة جدوى فنية ومالية واقتصادية لتصنيع المنتجات المرشحة للتصنيع لاستكشاف الإمكانيات في هذا المجال.
- زيادة موازنة وزارة الزراعة بنسبة 15% على الأقل، أي بزيادة مقدارها 9 ملايين دينار، لتصل إلى 69 مليون دينار، للتمكن من خدمة قطاع الزراعة والمزارعين بشكل مؤثر.
- دعم صادرات وادي الأردن شتاءً للدول الأوروبية وروسيا في فترات الإغلاق ما دام أن السوقين العراقي والسوري مغلقان.
- استخدام تسعير الموارد (مياه وتمويل وطاقة)، بالإضافة إلى الإعفاءات الضريبية، والدعم المباشر، والمشاريع التنموية، كمحفزات لتوجيه المزارعين والقطاع الخاص للاستجابة للسياسات الحكومية.

## خامساً: ما تم تنفيذه من توصيات قطاع الزراعة في تقرير حالة البلاد لعام 2019

التوصية	التنفيذ
مشروع تجميع الحيازات والحائزين المزارعين في وادي الأردن لتطوير صادرات الخضار للسوق الأوروبية.	لم ينفذ.
إنشاء قاعدة بيانات زراعية شاملة ومتكاملة.	تم تنفيذ المرحلة الأولى التي تشكل 80% من المشروع.
رفع رأس مال مؤسسة الإقراض الزراعي.	لم ينفذ.
وقف الآبار المخالفة والاعتداءات على خطوط المياه، والتوسع في مشاريع الحصاد المائي، والبدء بمشاريع تحلية المياه، والبدء ببرنامج للزراعة المائية، وتطوير إدارة المياه داخل المزرعة.	وقف المخالفة والاعتداء على خطوط المياه يسير سيراً بطيئاً، ولم ترد أنباء عن عقوبات مالية وجزائية للمخالفين.
وقف الآبار المخالفة والاعتداءات على خطوط المياه، والتوسع في مشاريع الحصاد المائي، والبدء بمشاريع تحلية المياه، والبدء ببرنامج للزراعة المائية، وتطوير إدارة المياه داخل المزرعة.	في الحصاد المائي، نفذت وزارة الزراعة مشاريع برك وحفائر بسعة 27 مليون م <sup>3</sup> ، وهو إنجاز مقبول.
وقف الآبار المخالفة والاعتداءات على خطوط المياه، والتوسع في مشاريع الحصاد المائي، والبدء بمشاريع تحلية المياه، والبدء ببرنامج للزراعة المائية، وتطوير إدارة المياه داخل المزرعة.	تحلية المياه: هناك مشروع في العقبة تابع لشركة الفوسفات بطاقة أولية متواضعة.
وقف الآبار المخالفة والاعتداءات على خطوط المياه، والتوسع في مشاريع الحصاد المائي، والبدء بمشاريع تحلية المياه، والبدء ببرنامج للزراعة المائية، وتطوير إدارة المياه داخل المزرعة.	برنامج للزراعة المائية: ما يزال في طور المشاهدات التي ينفذها المركز الوطني للبحوث الزراعية.
وقف الآبار المخالفة والاعتداءات على خطوط المياه، والتوسع في مشاريع الحصاد المائي، والبدء بمشاريع تحلية المياه، والبدء ببرنامج للزراعة المائية، وتطوير إدارة المياه داخل المزرعة.	تطوير إدارة المياه داخل المزرعة: ما يزال في إطار جهود الإرشاد الزراعي، وهي جهود متواضعة جداً.
دمج المؤسسات المهنية الزراعية في اتحاد المزارعين.	لم ينفذ.

لم ينفذ.	استبدال مشروع لتطوير الخدمات الصحية البيطرية بدعم أعلاف الثروة الحيوانية.
لم ينفذ.	إنشاء مؤسسة عامة للتسويق الزراعي.
لم ينفذ.	تحسين المزادات في أسواق الجملة.
سوق الجملة في إربد في طور التخطيط بعد شراء الأرض وإجراء الدراسة اللازمة.	استكمال خطوات إنشاء سوق للجملة في إربد، وتطوير سوق العارضة، وتوسعة سوق الجملة في عمان.
سوق العارضة لم يطرأ عليه شيء.	
لم تتم توسعة سوق الجملة في عمان.	
لم ينفذ.	إنشاء شركة مساهمة خاصة لتسويق الخضار والفواكه.
لم تستكمل الخطوات المطلوبة.	استكمال خطوات منح الصادرات الزراعية الأردنية معاملة تفضيلية في السوق الروسي.
لم تنظم بعد، والمزارعون يعانون من عدم توفرها وارتفاع أجورها.	تنظيم العمالة الزراعية الوافدة.
لم تنفذ.	دراسة بحثية لتطوير أداء المركز الوطني للبحوث الزراعية.
لم تنفذ.	دراسة بحثية لتطوير أداء الإرشاد الزراعي.
تم في أيلول 2018 إلغاء ضريبة المبيعات التي قررتها الحكومة في شباط 2018.	إلغاء ما تبقى من رسوم جمركية وضريبة مبيعات على مستلزمات الإنتاج والمنتجات الزراعية.
ما تزال هناك رسوم جمركية وضريبة مبيعات على ما نسبته 20% من مستلزمات الإنتاج والمنتجات.	
جهود وزارة الزراعة مستمرة في هذا الاتجاه، إلا أن مكافحة آفات الزيتون لا تتم بشكل كافٍ ومنظم على مستوى المناطق.	اهتمام بحثي وإرشادي ووقائي لزراعة الزيتون وزيت الزيتون.
لم يُطلق برنامج بهذا الخصوص، لا من قبل وزارة الزراعة ولا من قبل المركز الوطني للبحوث الزراعية.	إطلاق برنامج دائم لاستئصال سوسة النخيل الحمراء.
هناك جهود من القطاع الخاص لمكافحة انتشارها بإدارة جمعية التمور الاردنيه.	
لم ينفذ.	دراسة إمكانية اتباع دورة زراعية في الزراعة المروية تكون زراعة القمح جزءاً منها.
لم يتم دعم المؤسسة التعاونية مالياً.	دعم المؤسسة التعاونية الأردنية مالياً لتعزيز خدماتها للجمعيات التعاونية، ووقف تمويل الجمعيات من وزارة التخطيط لتتولى المؤسسة هذه المهمة.
لم يتم نقل تمويل الجمعيات التعاونية من وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى المؤسسة.	
<b>توصيات أخرى</b>	
1- عقد ندوة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي لمديري المالية والتخطيط في المؤسسات الحكومية وممثلين لوزارة تطوير القطاع العام وديوان المحاسبة ومؤسسة الملك عبد الله الثاني للتميز، لتحديد أسباب ضعف إنجاز المؤسسة.	

2- إجراء دراسة بحثية من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول أسباب ضعف إنجاز المؤسسات، تتكون عيبتها من الأمناء العاميين للوزارت ومديري المالية والتخطيط والمتابعة في الوزارات، وممثلي وزارة تطوير القطاع العام وديوان المحاسبة ومؤسسة الملك عبد الله الثاني للتميز.

3- تفعيل دور مجلس الشراكة بين الحكومة (وزارة الزراعة) والقطاع الخاص.

4- متابعة الأعمال النهائية على قاعدة البيانات الزراعية التي انشأتها حديثاً وزارة الزراعة للتأكد من عملها على مستوى جميع وحدات وزارة الزراعة.

5- إنشاء نظام تتبع إلزامي لتنظيم العمل الزراعي وتأطيره، يحدد مصدر المنتج ويضبط معايير صحة وسلامة الغذاء، إذ يخلق قواعد بيانات دقيقة تربط الإنتاج بالطلب، ويتبع المنتج من المزرعة إلى المستهلك وبالعكس، ويعزز دور الجهات الرقابية في تطبيق المواصفات القياسية ويضمن معايير صحة وسلامة الغذاء.



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور القطاعات الأولية

# البيئة





177.....	الملخص التنفيذي
180.....	أولاً: المقدمة
180.....	ثانياً: آثار جائحة "كوفيد-19" على ملف البيئة في المدى القصير
183.....	ثالثاً: أولويات ملف البيئة على المدى الطويل في عصر ما بعد كورونا
	رابعاً: متابعة العمل الحكومي - المواءمة بين الخطة الاستراتيجية
193.....	لوزارة البيئة (2017-2019) وما تضمنته وثائق أولويات عمل الحكومة
	خامساً: متابعة العمل الحكومي - المواءمة بين الخطة الاستراتيجية
198.....	لوزارة البيئة (2020-2022) والمشاريع المدرجة في الموازنة
204.....	سادساً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019
213.....	سابعاً: التوصيات





## الملخص التنفيذي

تعنى هذه المراجعة باستشراف التغيرات في أولويات ملف البيئة على المدى البعيد في سياق جائحة "كوفيد-19"، وخصوصاً في ظل عزم وزارة البيئة على إعداد استراتيجية وطنية لحماية البيئة بعنوان "بيئة الأردن 2030". ويحمل هذا الاستشراف مغزى خاصاً في ضوء الفهم العلمي الدقيق للعلاقة بين الجائحة من جهة وملفات تلوث الهواء وتغير المناخ وتدهور النظم الطبيعية من جهة أخرى. وقد وجدت هذه المراجعة أن أولويات المرحلة المقبلة تتطابق مع التحديات الاستراتيجية البيئية التي استشارتها مراجعة ملف البيئة في تقرير حالة البلاد لعام 2019. أما المستجد فهو أن جائحة "كوفيد-19" جاءت لتضيف بعداً جديداً إلى الوعي بسبب العلاقة بين الجائحة وهذه الملفات، مما يتطلب استحداث استراتيجيات إضافية للتعامل مع هذه التفاعلات بالإضافة إلى تكثيف العمل على الأولويات الراهنة.

من المستجدات الأكثر إلحاحاً إيلاء استراتيجيات حماية النظم الطبيعية في الأردن أهمية وطنية في ضوء توثيق ارتباط ظهور الأمراض حيوانية المنشأ، مثل "كوفيد-19"، ارتباطاً وثيقاً بالتغيرات والاضطرابات البيئية الناجمة عن توغل الأنشطة البشرية في الموائل الطبيعية بقصد الزراعة أو الصيد أو التوسع الحضري أو التصنيع أو التعدين. وتدعو المراجعة إلى إنشاء شبكة وطنية لمراقبة المضيفات والنواقل الطبيعية لمسببات الأمراض، وتقييم حالة الموائل التي تؤوي هذه المضيفات، ورصد حالات الإجهاد البيئي التي تتعرض لها من قبل النشاطات البشرية المتوغلة.

في ما يخص جهود إدارة ملف تغير المناخ في وزارة البيئة وفي ضوء قرب إطلاق خطة التكيف الوطنية، ترى المراجعة ضرورة تعزيز القدرات على إدراك أثر تغير المناخ في نشوء أو إعادة نشوء الأمراض الحيوانية من خلال التأثير على بقاء مسببات الأمراض والنواقل والمضيفات وتكاثرها وانتشارها وتوزيعها، إذ تشير الدلائل بشكل متزايد إلى أن الأمراض الوبائية حيوانية المنشأ قد تصبح أكثر تواتراً مع استمرار تغير المناخ. وينطبق تأثير تغير المناخ على احتمال ظهور آفات زراعية جديدة أو إعادة انتشار آفات معروفة. وتوصي المراجعة بأن تأخذ خطط التكيف هذا المعطيات في الحسبان، والعمل على تقوية منعة النظم الطبيعية والزراعية، وبناء القدرات التكيفية للمجتمعات المحلية في الأردن. وينبغي أن تستند خطط التكيف إلى الكشف الدقيق عن أخطار تفشي الأمراض البشرية المعدية حيوانية المنشأ والآفات الزراعية المحتملة، وتقدير قابلية التعرض لهذه الأمراض والآفات، ورسم خارطة الطريق المستقبلية بشأن كيفية تجنب هذه المخاطر.

في ضوء الأدلة العلمية الأولية حول ارتباط المستويات العالية من تلوث الهواء بالارتفاع في معدلات العدوى وفي معدلات الوفاة المعزوة إلى مرض "كوفيد-19"، توصي المراجعة بتأسيس جهود وطنية لتحسين نوعية الهواء بشكل منهجي تقودها مديرية الرصد والتقييم البيئي في وزارة البيئة بالتعاون مع الجهات المعنية. ويجب ألا ينحصر الاهتمام على دور الأوبئة في استفحال الأمراض التنفسية، إذ ينبغي تبني المسؤولية في أخذ الحيطة من مخاطر الأزمات المحتملة الأخرى (مثل تغير المناخ)، التي تفاقم الأمراض التنفسية من خلال الآثار المترتبة عن موجات الحرارة وحرائق الغابات البرية واسعة النطاق. ومن الخطوات اللازم اتخاذها، تصرّ المراجعة على تحديث المواصفات التي تحكم تطبيقات حرق وقود الديزل في جميع القطاعات. يشمل ذلك تحديث المواصفة الأردنية المتعلقة بانبعاث العوادم من محركات الديزل ومراجعة المواصفات الأردنية المتعلقة بنوعية الهواء وتحديثها بما يتوافق مع معايير منظمة الصحة العالمية وإنفاذ المواصفة القياسية الأردنية بشأن محتوى الكبريت في وقود الديزل إلى حد أقصى لا يتجاوز 10 أجزاء من المليون.

وفي معرض تقييم المواءمة بين الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2017-2019) ووثائق الرؤى الوطنية وأولويات عمل الحكومة للعامين (2020-2021)، وجدت المراجعة أن هناك توجهاً للتعاطي مع الملف البيئي من منظور أمني بحت سعياً إلى تعزيز سبل التزود بموارد الطاقة والمياه والغذاء. وإذا كانت هذه المقاربة الأمنية تبدو وكأنها تعالج قضية أمن التزود بالموارد، إلا أنها شديدة الانتقائية واختزالية وتستبعد حساب مخاطر عدم التقيد بالحدود البيئية، مما قد يسفر عنه انهيار في استقرار وأداء النظم الطبيعية في حال تجاوز هذه الحدود على المدى الطويل. وتدعو المراجعة إلى استبدال الإطار الأمني البحث بمقاربة جامعة أكثر شمولية تراعي، إلى جانب توفير أمن التزود بالموارد، مقومات بناء المنعة ومركزية احترام الحدود التجديدية للنظم الطبيعية.

وقد وجدت المراجعة غياب التواء جزئياً بين الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2020-2022) والمشاريع المدرجة في الموازنة المقدرة للأعوام (2020-2022). فلم تحتو الموازنة على مخصصات مالية لبرامج المحافظة على التنوع الحيوي ومكافحة التصحر وتأهيل المواقع المتضررة بيئياً على الرغم من الأولوية الاستراتيجية والمؤسسية الموثقة في استراتيجية الوزارة لهذه البرامج، بينما رُصدت موازنات باهظة لمشاريع إنشاء حدائق ومنتزهات بيئية. ومن أجل تصويب هذا الخلل، توصي المراجعة بإدراج مشاريع تعنى بحماية التنوع الحيوي، واستدامة خدمات النظم البيئية في الموازنة، ورصد مخصصات مالية لها. ونظراً للمستوى المتواضع لميزانية وزارة البيئة، فإن المراجعة تدعو إلى تكريس موازنة خاصة من رئاسة الوزراء لتمويل مشاريع إعادة تأهيل واستعادة الأحواض المائية

## والأراضي الرعوية والحرجية والبؤر البيئية الساخنة.

وقد لاحظت المراجعة في تقييمها مدى تنفيذ التوصيات المدرجة في فصل البيئة من تقرير حالة البلاد لعام 2019 أنه يغلب على تطبيق الكثير من التوصيات الالتجاء إلى إعداد استراتيجيات وخطط عمل وتقارير لتكون بمثابة خارطة طريق للجهات المعنية بتنفيذ ما تتضمنه من إجراءات وسياسات ونشاطات. ومع الإيمان بأهمية توثيق معالم الطريق بصورة منطقية وواضحة قبل العمل، إلا أن التجارب السابقة في تعثر التنفيذ في بعضها تحتم البحث عن الدوافع ومعالجتها. ويمكن عزو التعثر إلى عدم توفر التمويل أو إلى عدم قدرة (أو عدم رغبة) المؤسسات القطاعية الوطنية المعنية بتنفيذ السياسات والخطط والتعليمات والقرارات الصادرة عن وزارة البيئة. ولتعزيز التنسيق المؤسسي بين وزارة البيئة والمؤسسات القطاعية، تدعو المراجعة إلى إعادة النظر في هياكل أطر الحكامة ووسائل التنسيق المؤسسي وآليات صنع السياسات، من أجل الارتقاء النوعي في الأداء الاستراتيجي في هذه النشاطات وتطوير فعالية الإدارة العامة.

وترى المراجعة أن التعثر في التنفيذ مرتبط بضعف الوزن السياسي لوزارة البيئة. فمن الواضح أن الشأن البيئي ما يزال لا يحظى بنصيبه المشروع من الفكر الاستراتيجي الوطني. وإذا كان هناك من يرى بأن إعداد وثيقة "بيئة الأردن 2030" سيؤدي إلى إنهاء حالة التهميش السياسي للبيئة، فإن هذه المراجعة لا تستطيع الجزم بذلك. في المقابل، ترى هذه المراجعة أن تعزيز الثقل السياسي لوزارة البيئة يقتضي ببساطة ترسيخ فكرة أهمية صون البيئة في الفكر الاستراتيجي الحكومي. يمكن ترجمة هذه الفكرة من خلال رفع مستوى المخصصات المالية لوزارة البيئة ورفدها بالموارد البشرية والفنية وتعزيز دورها التنظيمي والرقابي ودعم استقلاليتها. كما يجب تعزيز مفهوم أن حماية البيئة لا تتم بشكل منفصل وإنما في إطار التنمية المستدامة ومع الأخذ بالحسبان الحد من ظاهرتي الفقر والبطالة.

إن فهم مدلولات جائحة "كوفيد-19" تؤكد بلا أدنى شك صواب مقاربات وأطروحات في الخطاب البيئي أهملت وهُملت منذ عقود في سبيل تعظيم الناتج المحلي الإجمالي. بات واضحاً أن البلاد بدأت تدفع ثمن ذلك التهميش. فالإنسان دخل في مواجهة لا طوعية مع تأثيرات تغير المناخ وتلوث المحيط الحيوي ونضوب الموارد المتجددة وانتشار الأمراض المعدية حيوانية المصدر. وربما يوفر الوباء الحالي لحظة مسبقة لما يمكن أن تستتبعه أزمة مناخية كاملة من صدمات للبنى التحتية البشرية والطبيعية في الأردن والعالم. وإذا كان هناك استعداد للتعلم، فإن ذلك يجب أن يدفع إلى التفكير في كيفية تغيير المسار ووضع أسس فكرية مغايرة لنظريات التنمية الاقتصادية التقليدية السائدة. في ظل غياب هذه النقلة الفكرية، ستكون هناك عواقب من شقين: يتمثل الأول في مزيد من التدهور

في صحة الإنسان؛ ويتمثل الثاني في خسارة الأصول الرأسمالية الطبيعية التي تعدّ من أهم أركان الاعتماد على الذات.

## أولاً: المقدمة

تُعدّ هذه المراجعة بعرض وتحليل المستجدات في ملف البيئة الوطني من منطلق فهم السياق الذي أنتجه الفيروس التاجي المستجد (SARS-CoV-2) الذي يسبب مرض "كوفيد-19" الذي صنفته منظمة الصحة العالمية بأنه "جائحة" في 11 آذار 2020. وتقدم المراجعة تحليلاً للعلاقة بين جائحة "كوفيد-19" والتحديات البيئية في الأردن، للاسترشاد به في استشراف تغيرات في أولويات ملف البيئة، وانعكاس ذلك على الأهداف الاستراتيجية المؤسسية لوزارة البيئة. وتطرح المراجعة على صانعي الاستراتيجيات في دوائر صنع القرار سؤالاً مركزياً: ما المداخلات التي يذكيها تفشي الفيروس التاجي المستجد وينبغي استحداثها في ملف البيئة الوطني في الأردن؟

وإذ تركز المراجعة اهتمامها على الانعكاسات التي فرضتها الجائحة في الظرف الراهن، فإن القارئ مدعو إلى الرجوع إلى مراجعة البيئة في تقرير حالة البلاد لعام 2019 للاطلاع على مراجعة أكثر تفصيلاً وشمولاً للخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2017-2019).

## ثانياً: آثار جائحة "كوفيد-19" على ملف البيئة في المدى القصير

كثرت التغطية في وسائل الإعلام الدولية عن التحسن الملحوظ في نوعية الهواء في عدد من المدن حول العالم، وعن الانخفاض في مستويات انبعاثات غازات الدفيئة المسببة لتغير المناخ نتيجةً للتدابير الوقائية لاحتواء جائحة "كوفيد-19".<sup>1</sup> وفي الأردن، رصدت الشبكة الوطنية لمراقبة نوعية الهواء المحيط انخفاضاً في نسب تلوث الهواء في عمّان وإربد والزرقاء خلال الفترة من 15 آذار 2020 حتى 15 نيسان 2020 المتزامنة مع إجراءات الحظر الحكومية التي طالت نشاطات النقل والتصنيع، وذلك مقارنةً مع الفترة نفسها من عام 2019. ووفقاً لبيانات وزارة البيئة، بلغ متوسط نسبة الانخفاض في المعدلات اليومية لتراكيز الجسيمات العالقة ( $PM_{10}$ )، باستثناء الجسيمات العالقة الناجمة عن العواصف الرملية، 46% في عمّان و39% في الزرقاء و37% في إربد، كما رُصد انخفاض في المعدلات اليومية لتراكيز مجموعة من ملوثات الهواء الأخرى مثل ثاني

1 Climate Action (2020). Coronavirus: Scientists reveal reduction in global air pollution and nitrogen dioxide levels.

## أكسيد النيتروجين وثاني أكسيد الكبريت وأول أكسيد الكربون والأوزون الأرضي<sup>2</sup>.

وفي ما يخص الأحياء الطبيعية، وردت تقارير لشهود عيان عن تجدد مظاهر الحياة البرية والمائية والنباتية في مناطق عدة في الأردن خلال فترة الحظر، وعودة مظاهر النشاط الحيوي التي فقدت في هذه المناطق لسنوات. ففي مناطق غابات اليوبيل ووادي بن حماد ووادي الكرك في محافظة الكرك، رُصد تجدد الأشجار والغطاء النباتي، وعودة ظهور أنواع من الحيوانات البرية والطيور وأسماك المياه العذبة لم تُشاهد منذ سنوات بسبب ممارسات الرعي الجائر، والصيد غير القانوني، وجمع النباتات البرية، والتحطيب، ونشاطات التنزه غير المحدودة<sup>3</sup>. ولكن من المستبعد أن يستمر الانتعاش في التنوع الحيوي بعد رفع إجراءات تقييد الحركة ومعاودة نشاطات التنزه الكثيفة وممارسات الرعي والصيد غير المنضبطة. ومن المرجح أن ترتفع انبعاثات ملوثات الهواء وغازات الدفيئة الناجمة عن وسائل النقل ونشاطات التصنيع عندما يسترد الاقتصاد تعافيه إلى المستويات التي كانت سائدة قبل الأزمة كما حدث في أعقاب الركود الاقتصادي الكبير لعام 2008. ولا يمكن عد الجائحة هبةً أو متنفساً للبيئة بأي شكل من الأشكال. فضلاً عن كون التحسن في حالة البيئة مؤقت، لا يمكن النظر إلى الآلام الاجتماعية والصحية والاقتصادية المصاحبة للجائحة على أنها مخرجات مقبولة.

وفي مقابل استرداد البيئة حيويتها مؤقتاً، صاحبت جائحة "كوفيد-19" تبعات بيئية سلبية على الأردن. فقد أدت تدابير الحجر المنزلي إلى وقف نشاطات السياحة البيئية في المحميات الطبيعية في المملكة، وبالتالي إلى تراجع في الإيرادات قد تبلغ قيمته 3 ملايين دينار لعام 2020 فقط وفقاً للجمعية الملكية لحماية الطبيعة<sup>4</sup>، الجهة المناط بها إدارة المحميات. ولطالما شكلت هذه الإيرادات دعامة اقتصادية رئيسة لإدارة هذه المحميات، وصون التنوع الحيوي فيها، وتوفير فرص عمل لأفراد المجتمع المحلي المحيط بها.

كما تسبب الوباء في ازدياد كمية النفايات الطبية الناجمة عن الاستهلاك المتزايد للكمامات والقفازات والبدايات الطبية الوقائية والتي ستتطلب إجراءات خاصة عند جمعها وفصلها ونقلها وتخزينها ومعالجتها والتخلص منها فضلاً عن الجوانب ذات الصلة، بما في ذلك التطهير وحماية الكوادر البشرية وتدريبها<sup>5</sup>. وقد ارتفع معدل إنتاج النفايات الطبية اليومية لكل سرير في بعض المستشفيات من 3 إلى 10 أضعاف مقارنة مع الكميات

2 وزارة البيئة 2020. تقرير إجراءات وزارة البيئة خلال جائحة كورونا. المملكة الأردنية الهاشمية.

3 "الغد"، 2020. الكرك: الحظر يعيد الألق للحياة البرية ومواقع التنزه الطبيعية.

4 "الغد"، 2020. 3 ملايين دينار خسائر متوقعة في قطاع السياحة البيئية.

5 حبر 2020. كيف يتخلص الأردن من النفايات الطبية الخطرة الناتجة عن فيروس كورونا؟.

المتولدة في الظروف العادية<sup>6</sup>. وأصدرت وزارة البيئة دليلاً إرشادياً بشأن التخلص من النفايات المتولدة من أماكن الحجر الاحترازي، إذ يجري التعامل معها كنفايات بلدية عن طريق التعقيم ثم الطمر مع الأخذ بإجراءات سلامة إضافية للعاملين في جمع هذه النفايات ونقلها وتعقيمها وطمرها<sup>7</sup>. كما أصدرت وزارة الصحة إرشادات عن كيفية التخلص من النفايات الطبية المتولدة عن المرضى المصابين في المستشفيات وفي أماكن العزل الصحي للمصابين، إذ يتم حرقها في المرافق المخصصة لذلك أو تعقيمها بالحرارة.

وقد جاءت إجراءات الحظر متزامنة مع عوامل أخرى أدت مجتمعة إلى ازدياد ملحوظ في عدد الحرائق الحرجية وفي مساحات الغابات المتأثرة. فقد ساعد الموسم المطري الغزير على نمو وافر في الأعشاب التي تراكمت بعد جفافها لتصبح بمثابة "وقود" للحرائق بانتظار شرارة توقدها<sup>8</sup> ورياح مواتية تنشرها بسرعة يصعب السيطرة عليها. وقد أدت إجراءات الحظر وقلّة عدد العمال وتقلص المخصصات المالية إلى إعاقة عمليات إزالة الأعشاب مبكراً، والتأخير في تفعيل خطط مكافحة الحرائق<sup>9</sup>. ووفقاً لوزارة الزراعة، بلغ عدد حرائق الغابات في الأردن 499 حريقاً<sup>10</sup> لغاية 26 تشرين الأول 2020، طالت أشجاراً حرجية ومثمرة ومحاصيل في أرجاء المملكة مقارنة مع 78 حريقاً شهدتها عام 2019، بينما بلغ عدد الحرائق 26 حريقاً في عام 2018<sup>11</sup>.

ولكن، ماذا عن انعكاسات جائحة "كوفيد-19" على ملف البيئة على المدى البعيد؟ هل سيدفع الوباء نحو بذل جهود لفهم مصدر الأمراض البشرية المعدية حيوانية المنشأ والوقاية منها؟ هل ستتجذر التغيرات التي فرضتها الجائحة في أنماط العمل والتنقل على المدى البعيد في مرحلة ما بعد "كورونا"؟ وهل سيتم ضبط ممارسات التنزه الكثيفة والرعي الجائر والصيد غير القانوني، بعد اختبار تأثير هذه الممارسات على التنوع الحيوي؟ وما الدروس التي يمكن لصانعي السياسات استقاؤها للحفاظ على بعض المكاسب في حالة البيئة بعد تعافي الاقتصاد؟ وهل سيتم إعادة النظر في الخطط التنموية استجابةً لدعوات "إعادة البناء بشكل أفضل" (Building back better) لتأخذ في الحسبان أهمية رعاية النظم الطبيعية في الحفاظ على رفاهية الإنسان والوقاية من

6 المصدر نفسه.

7 وزارة البيئة 2020. تقرير إجراءات وزارة البيئة خلال جائحة كورونا.

8 "الغد"، 2020. "الحر" في جرش.. حرائق يومية بالغابات.

9 "الغد"، 2020. غابات جرش: صيف 2020 الأكثر بالحرائق منذ عشرات السنين.

10 "الغد"، 2020. الزراعة: تسجيل 499 حريقاً خلال العام الحالي.

11 إدارة الغابات 2020. التقرير السنوي. وزارة الزراعة.

الأمراض؟ الإجابة عن هذه التساؤلات تستلزم الانتظار. فمن الصعب التنبؤ بثقة بمدى التغيير في سلوك الإنسان بعد انتهاء الأزمة واستئناف النشاطات "الاعتيادية الجديدة"، فمن الممكن أن تساق حجج في كلا الاتجاهين. فالانخفاض في انبعاثات ملوثات الهواء وغازات الدفيئة الناجم عن تدني نشاطات التنقل سيصاحبه ارتفاع في استهلاك الطاقة، وبالتالي في الانبعاثات، لتلبية تزايد الطلب على خدمات الرقمنة (Digitization) والحوسبة السحابية (Cloud computing) ومراكز البيانات (Data centers). ولكن السؤال الأكثر مغزى والأشد إلحاحاً يرتبط بأولويات ملف البيئة على المدى البعيد في ظل السياقات المؤثرة والقاهرة التي استثارتها جائحة "كوفيد-19" بغتة. وهذا هو محل اهتمام هذه المراجعة.

## ثالثاً: أولويات ملف البيئة على المدى الطويل في عصر ما بعد كورونا

يتناول هذا الفصل الدلالات التي يمكن استخلاصها من سياق أزمة وباء "كوفيد-19" في ما يخص الجهود التي تقوم بها وزارة البيئة في ثلاثة ميادين: صون النظم الطبيعية، ومواجهة تغير المناخ، وتحسين نوعية الهواء.

صون النظم الطبيعية في سياق الفيروس التاجي (Coronavirus) المستجد

تم الأبحاث المكثفة عن مصدر الفيروس التاجي (SARS-CoV-2) عن الأهمية القصوى التي يوليها العلماء للتعرف على منشأ هذا الفيروس التاجي المستجد وسبل انتقاله من الأحياء البرية عبر حيوان وسيط إلى الإنسان. وعلى الرغم من استحالة إثبات أو دحض النظريات الرائدة عن أصول هذا الفيروس التاجي المستجد<sup>12</sup> (حتى وقت إعداد هذه المراجعة)، يرجح كثير من العلماء أن الفيروس قدم أصلاً من الخفافيش<sup>13</sup> عبر مضيف وسيط آخر بالطريقة نفسها التي انتقل بها الفيروس التاجي (MERS-CoV) من الخفافيش إلى جمال العربية قبل إصابة الإنسان بمتلازمة الشرق الأوسط التنفسية (MERS) في عام 2012<sup>14</sup>. وقبل ذلك بعقد من الزمن، انتقل الفيروس التاجي (SARS-CoV) المسبب للمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة (SARS) من خفافيش حدوة الحصان إلى قطط الزباد قبل إصابة البشر<sup>15</sup>. ولقد أصبح الازدياد في نشوء الأمراض حيوانية المنشأ وانتقالها

12 Andersen et al (2020). The proximal origin of SARS-CoV-2. *Nature Medicine*.

13 The Guardian (2020). How did coronavirus start and where did it come from?

14 Hu et al (2015). Bat origin of human coronaviruses. *Virology Journal* 12:221.

إلى الإنسان يثير قلق العلماء الذين يقدرّون بأن الأمراض حيوانية المنشأ أصبحت تمثل 75% من الأمراض المعدية الناشئة لدى الإنسان<sup>16</sup>. وفي السنوات الأخيرة، أحدث عددٌ من الأمراض حيوانية المنشأ (مثل إنفلونزا الطيور، وحمى غرب النيل، وحمى الوادي المتصدع، وعدوى فيروسات نيباه وإيبولا وزيكّا) هلعاً عالمياً بسبب التهديد بوقوع أوبئة رئيسة. فما السبب في الازدياد المتسارع في نشوء الأمراض البشرية المعدية حيوانية المصدر؟

يوضح تقرير لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) نُشر في عام 2016 كيفية ارتباط ظهور الأمراض حيوانية المنشأ بالتغيرات والاضطرابات البيئية الناجمة عن توغل الأنشطة البشرية في الموائل الطبيعية<sup>17</sup> بقصد الزراعة أو الصيد أو التوسع الحضري أو التصنيع أو التعدين. فمع ازدياد حدة توغل الإنسان داخل الأنظمة البيئية الطبيعية، تتكرر فرص "احتكاك" الأحياء البرية أو وسطاء آخرين مع المستوطنات البشرية ومواسيها، مما قد يسمح بانتقال مسببات الأمراض (Pathogens) من أجسام المضيفات الطبيعية البرية أو الوسطاء إلى الإنسان. وهذا ما أشارت إليه دراسة علمية محكمة لباحثين من جامعة ستانفورد، استنتجوا فيها أنه "من المرجح أن تصبح الفيروسات التي تقفز من الحيوانات إلى البشر، مثل تلك المسؤولة عن كوفيد-19، أكثر شيوعاً مع استمرار الناس في تحويل الموائل الطبيعية إلى أراض زراعية"<sup>18</sup>.

ويُعتقد أن هناك أنواعاً عديدة من الحيوانات البرية في الأردن تعدّ مضيفات طبيعية طويلة الأمد وناقلات (Vectors) لمسببات الأمراض<sup>19</sup>. إضافةً إلى ذلك، نهت منظمة دولية تُعنى بحماية الإنسان من الأمراض الناشئة أنه على الرغم من أن منطقة غرب آسيا تعدّ نقطة ساخنة إقليمية للأمراض المعدية الناشئة، إلا أن أنواع الحياة البرية -لا سيما الخفافيش- التي يُحتمل أن تؤوي مسببات الأمراض، ما تزال غير مدروسة<sup>20</sup>. تقود هذه المعطيات إلى التساؤل عن احتمالات تفشي أو إعادة تفشي أمراض حيوانية المنشأ في الأردن في ظل التدمير المستمر للموائل الطبيعية الذي وُثق ارتباطه بممارسات الزراعة المكثفة والرعي الجائر واستهداف الحياة البرية وإزالة الغابات وعمليات التعدين

16 UNEP (2016). UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern. United Nations Environment Program.

17 Ibid.

18 Bloomfield et al. Habitat fragmentation, livelihood behaviors, and contact between people and nonhuman primates in Africa. *Landscape Ecology* 35, 985-1000 (2020).

19 Ministry of Environment (2014). The National Biodiversity Strategy and Action Plan 2015-2020.

20 Ecohealth Alliance. Establishing Bio-surveillance Networks in Western Asia.



واستقدام الأحياء البرية الدخيلة<sup>21، 22، 23</sup>. من الصعب الإجابة عن هذا السؤال في ظل غياب دراسات بحثية ميدانية ونظم مراقبة. ولكن بالإمكان رصد تغيرات بيئية في الأردن ينبغي لصانعي القرار التمعن فيها ملياً، لأنها قد تهيئ الظروف المناسبة لتفشي أمراض حيوانية المنشأ. ومن هذه التغيرات:

ويوجد في الأردن ستة وعشرين نوعاً من الخفافيش، ولكنها عانت خلال العقدين الماضيين من انخفاض شديد في أعدادها FSFF الاستخدام المكثف للمبيدات الحشرية وممارسات حرق الكهوف والتوسع في النشاطات الحضرية والزراعية في موائها<sup>24</sup>. وقد يدفع تدمير الموائل الخفافيش إلى الاقتراب من المناطق المأهولة بالسكان. ومن شأن ذلك أن يزيد من فرص انتقال مسببات الأمراض (مثل الفيروسات التاجية) التي تعيش في أجسامها، عبر مضيف وسيط أو عبر المواشي إلى الإنسان أو عبر مصادر الغذاء أو عبر مخلفاتها<sup>25</sup>.

ووثق تقرير حالة البلاد لعام 2019 التحديات والضغوط العديدة التي يجابهها التنوع الحيوي في الأردن<sup>26</sup>. وقد أدت هذه الضغوط إلى تدمير الموائل الطبيعية، ما تسبب في انخفاض حاد في التعداد المجتمعي للكثير من الأنواع النباتية والحيوانية التي أصبح كثير منها يواجه خطر الانقراض، وفقاً للتقرير الوطني السادس لاتفاقية التنوع البيولوجي<sup>27</sup>. وقد توصل تقرير إلى أن ما مجموعه 33 نوعاً من الحيوانات الثديية (39%) من أصل 85 نوعاً أصبحت مهددة، منها عشرة أنواع مهددة بالانقراض بشدة، وعشرون نوعاً مهددة بالانقراض، وثلاثة أنواع معرضة للخطر<sup>28</sup>. إن فقد التنوع الحيوي يزعزع منعة النظم الطبيعية ويخل بتربط العلاقات التنافسية والتعاونية بين الأحياء وبالتالي يحد من قدرة هذه النظم على الحفاظ على حالة الاتزان التي تكفل السيطرة على أعداد الأنواع وانتشارها وتوزيعها وسيادتها وتفاعلها في ما بينها، وتضمن فاعلية تلك الأنظمة في أداء وظائفها وبالتالي تمنع مسببات الأمراض من الانتشار بسرعة

21 Ministry of Environment (2014). The National Biodiversity Strategy and Action Plan 2015-2020.

22 Ministry of Environment (2014). The Aligned National Action Plan to Combat Desertification in Jordan 2015-2020.

23 UN Environment (2019). 6<sup>th</sup> National Report for the Convention on Biological Diversity.

24 Eid, E. et al (2020). National Red data book of mammals in Jordan. Amman, Jordan.

25 Sonia Shah (2020). Think Exotic Animals are to blame for the Coronavirus? Think Again. The Nation. February 18, 2020.

26 تقرير حالة البلاد لعام 2019. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2019).

27 UN Environment (2019). 6<sup>th</sup> National Report for the Convention on Biological Diversity.

28 Eid, E. et al (2020). National Red data book of mammals in Jordan. Amman, Jordan.

أو الهيمنة. وفي إشارة واضحة إلى أهمية هذه العلاقات المتبادلة، أشارت ورقة علمية محكمة إلى أهمية صون الخفافيش في الأردن بسبب دورها في افتراس ناقلات الأمراض من الحشرات التي تسببت في تفضي الملاريا وداء الليشمانيات (Leishmaniasis) في الأردن<sup>29</sup>. وفي ضوء وجود 644 من الأنواع (Species) الحيوانية في الأردن، من المرجح وجود علاقات تبادلية متردية بين الأنواع الأحيائية قد تفضي أو تساهم يوماً ما في ظل ظروف مواتية إلى تفضي أو إعادة تفضي أمراض حيوانية المنشأ.

ووفقاً لوثائق الرؤى والاستراتيجيات للمملكة الأردنية الهاشمية، فإن الأردن عازم على تنفيذ مشاريع تنموية في مناطق عدة بقصد توفير فرص عمل وإنعاش الاقتصاد. إن الخطورة في استغلال النظم الطبيعية الهشة بقصد إقامة مشاريع حضرية أو زراعية أو تعدينية تكمن في التوغل الجغرافي داخل حدودها، مما يؤدي إلى إزالة أو تقليص أو تجزئة المناطق العازلة (Buffer zones) التي طالما فصلت الإنسان عن مضيفات مسببات الأمراض الطبيعية التي تتخذ من النظم الطبيعية المنعزلة مأوى لها<sup>30</sup>. وقد أعدت وزارة الطاقة والثروة المعدنية في آب 2020 وثيقة تتضمن استعراضاً للخامات المعدنية المتاحة للاستغلال في مسعى لاستقطاب الاستثمار في التنقيب عنها<sup>31</sup> بالتعاون مع هيئة الاستثمار. وتشمل النشاطات التعدينية، على سبيل المثال لا الحصر، مشاريع التنقيب عن النحاس في ضانا، وعن الذهب في وادي أبو خشبية، وعن الليثيوم في الدبيديب، وعن الصخر الزيتي في اليرموك.

وتشير معدلات سحب المياه الجوفية التي تغذي واحة الأزرق تساؤلات عن تداعيات السحب الجائر على تغيير أنماط هجرة الطيور المائية التي تعدّ مستودعاً طبيعياً للفيروسات، مما قد يزيد من فرص اقتراب الطيور المهاجرة من الطيور المحلية المستأنسة، وهو ما يخلق بدوره الظروف المناسبة لانتقال مسببات الأمراض. ينطبق ذلك على جفاف المسطحات المائية في أنحاء المملكة، سواء تلك المياه الجارية في الأودية أو الراكدة في المناطق المنخفضة. في ضوء المعطيات السابقة، لعل من الأولويات التي ينبغي استحداثها في استراتيجية وزارة البيئة 2020-2022 ضمن برامج الوزارة المعنية بالحفاظ على النظم الطبيعية، إنشاء شبكة وطنية لمراقبة المضيفات والنواقل الطبيعية لمسببات الأمراض، وتقييم حالة الموائل التي تؤوي هذه المضيفات، ورصد حالات الإجهاد البيئي التي تتعرض لها من قبل النشاطات البشرية المتوعدة. ومن المفيد أن تكون الشبكة الوطنية جزءاً من شبكة

29 Amr, Z. S. et al. Bat Diversity and Conservation in Jordan. *Turkish Journal of Zoology* 30 (2006) 235-244.

30 UNEP (2016). UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern. United Nations Environment Program.

31 وزارة الطاقة والثروة المعدنية. الفرص الاستثمارية للثروات المعدنية في الأردن (2020).

إقليمية تُنشأ بالتعاون مع المنظمات الدولية المعنية بمكافحة الأمراض البشرية المعدية حيوانية المنشأ، مثل مؤسسة "تحالف الصحة الإيكولوجية" (Ecohealth Alliance). وتكشف الحقائق السابقة أن صون النظم الطبيعية يمثل خط الدفاع الأكثر تأثيراً والأقل كلفةً لحمايتها من الإجهاد البيئي ولفادي الأمراض البشرية المعدية حيوانية المصدر. وقد أسهبت مراجعة البيئة في تقرير حالة البلاد لعام 2019 في وصف حالة التدهور التي تعاني منها النظم والموائل الطبيعية في الأردن ومظاهرها ومحركاتها ومسبباتها الجذرية. وحث التقرير الحكومة على تجنيد الإرادة السياسية لإكمال تنفيذ الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020) التي "تزود صانعي القرار بمصفوفة متكاملة من الأهداف الاستراتيجية والبرامج التنفيذية ومؤشرات قياس الأداء"<sup>32</sup> بهدف تقليل أثر الضغوط البشرية على الموائل، والتعريف بوظائف النظم البيئية، وحماية الأنواع الحية، وصون الموارد الجينية، وتعزيز الحكامة الوطنية للتنوع الحيوي، ودعم صناعة القرارات<sup>33</sup>.

وفي إشارة إلى آثار الاستثمارات في نشاطات التعدين على النظم الطبيعية، طرحت الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020) وصفاً وافياً لمجموعة من التدابير الكفيلة بصون التنوع الحيوي في مناطق التنقيب، تنطوي تحديداً على أربعة إجراءات: (1) إجراء مراجعة استراتيجية لنشاطات التعدين المقترحة وإعداد تقرير استراتيجي بناءً على المراجعة عن التأثيرات المتعلقة بالتنوع الحيوي؛ (2) إعداد ونشر بروتوكول التنوع الحيوي لأنشطة التعدين بناءً على أفضل الممارسات والمبادئ الإرشادية الدولية؛ (3) تنفيذ برنامج لرفع مستوى الوعي والتدريب بشأن ضمان حماية التنوع الحيوي خلال عمليات التنقيب والاستخراج؛ (4) تنفيذ مجموعة من المبادرات التجريبية حول إعادة تأهيل النظم الطبيعية في مناطق التعدين<sup>34</sup>.

ولوضع هذه الإجراءات الأربع موضع التنفيذ القانوني، يمكن الرجوع إلى نظام التصنيف والترخيص البيئي رقم (69) لسنة 2020، ونظام الرقابة والتفتيش البيئي رقم (65) لسنة 2009، ونظام إجراءات الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية رقم (110) لسنة 2018. وقد تعهدت وزارة الطاقة والثروة المعدنية بأن "تسير في تنفيذ المشاريع الاستثمارية بحسب الأصول المتبعة والتشريعات النافذة"<sup>35</sup>.

32 تقرير حالة البلاد لعام 2019. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2019).

33 Ministry of Environment (2014). The National Biodiversity Strategy and Action Plan 2015-2020.

34 المصدر نفسه.

35 وزارة الطاقة والثروة المعدنية. الفرص الاستثمارية للثروات المعدنية في الأردن (2020).

مواجهة تغير المناخ في سياق الفيروس التاجي (Coronavirus) المستجد  
عُني كثير من المفكرين والباحثين بالكشف عن (وتحليل) العلاقة بين جائحة  
"كوفيد-19" وتغير المناخ على الرغم من أن تغير المناخ لم يتسبب في ظهور الجائحة. فما  
الذي جعل تغير المناخ يبدو، من وجهة نظر هؤلاء المراقبين، أكثر أهمية خلال جائحة  
"كوفيد-19" من أي وقت مضى؟ تكمن الإجابة في القدرة على إدراك وتفسير أثر تغير  
المناخ في نشوء أو إعادة نشوء الأمراض الحيوانية وانتقالها إلى الإنسان بشكل عام. إن  
تعاظم الآثار السلبية الناجمة عن تغير المناخ يؤدي إلى ازدياد مستوى هشاشة الأنظمة  
البيئية الذي يوفر بدوره البيئة الخصبة لانتقال مسببات الأمراض من مستودعاتها  
الطبيعية إلى الإنسان. وقد أشار تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة المشار إليه سابقاً،  
إلى تأثير تغير المناخ على الظروف البيئية (درجات الحرارة، ومعدلات سقوط الأمطار،  
وموجات الحرارة، والفيضانات، والجفاف، والحرائق) التي يمكن أن تمكّن -أو تُضعف- بقاء  
وتكاثر وانتشار وتوزيع مسببات الأمراض والنواقل والمضيفات<sup>36</sup>. وتشير الدلائل بشكل  
متزايد إلى أن الأمراض الوبائية حيوانية المنشأ قد تصبح أكثر تواتراً مع استمرار تغير  
المناخ<sup>37</sup>. ووجد باحثون من جامعة ستانفورد أن درجات الحرارة الأكثر دفئاً تتيح للبعوض  
الترحل خارج موائله الحالية مما يغيّر عبء الأمراض المنقولة مثل الملاريا وحمى الضنك  
وشيكونغونيا وفيروس غرب النيل<sup>38</sup>. وهذا ما حذّر منه التقرير الخامس للهيئة الحكومية  
الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC)؛ فثمة قلق من حدوث تحولات في أنماط ناقلات  
الأمراض بسبب التغيرات المحلية في درجة الحرارة وكميات الأمطار<sup>39</sup>. وفي تقرير صادر  
عن مجلة (Lancet)، وُجد أن الظروف المناخية الملائمة لانتقال الملاريا وحمى الضنك  
والكوليرا في عام 2019 قد ازدادت<sup>40</sup>.

لا يقتصر تأثير تغير المناخ على الأمراض البشرية حيوانية المنشأ، فهو يؤثر أيضاً  
على بقاء وتكاثر وانتشار وتوزيع الحشرات ومسببات الأمراض المسؤولة عن عدد كبير  
من الأفات الزراعية. فقد وجد باحثون من جامعة ولاية كانساس (KSU) في ربيع عام  
2016 أن تأخر قدوم الشتاء في ذلك الموسم أتاح الظروف البيئية الملائمة لنوع من الذباب

36 UNEP (2016). UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern. United Nations Environment Program.

37 المصدر نفسه.

38 Rob Jordan (2019). How does climate change affect disease? Stanford University.

39 الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (2014). تغير المناخ 2014، آثاره، والتكيف معه، ومدى التأثير به.

40 The Lancet (2019). The 2019 report of the Lancet Countdown on health and climate change. Review 394: 1836-1878.

(Hessian fly) أن ينتقل شمالاً من مستوطناته في المكسيك وجنوب الولايات المتحدة الأمريكية ليهاجم حقول القمح في منطقة منتصف الغرب (Mid-west) في الولايات المتحدة، مما أدى إلى تدني الإنتاجية بنسبة 10% سنوياً<sup>41</sup>. وفي بحث آخر، أشار العلماء إلى أن الآفات الحشرية من المتوقع أن تتسبب بتدني إنتاجية محاصيل الأرز والذرة والقمح عالمياً بنسبة 10-25% لكل ارتفاع في متوسط درجة حرارة الأرض بمقدار درجة مئوية واحدة، مدفوعةً بالازدياد الذي يوفره الاحترار في معدلات نمو التعداد السكاني للحشرات ومعدلات تمثيلها الغذائي<sup>42</sup>.

تتطلب هذه المعطيات من صانعي القرار تعميم مفهوم المنعة في جميع منهجيات التخطيط الحكومية وغير الحكومية على كل المستويات، وتطوير طرق فعالة لبناء وقياس وإدارة مقومات المنعة في جميع القطاعات، ومعالجة مواطن الهشاشة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية بواسطة بناء القدرات التكيفية للمجتمعات المحلية في الأردن. ويجب أن تستند خطط التكيف مع تغير المناخ إلى الكشف الدقيق عن أخطار تفشي الأمراض البشرية المعدية حيوانية المنشأ والآفات الزراعية المحتملة، وإلى تقدير قابلية التعرض لهذه الأمراض والآفات، وإلى رسم خارطة الطريق المستقبلية بشأن كيفية تجنب هذه المخاطر.

تحسين نوعية الهواء في سياق الفيروس التاجي (Coronavirus) المستجد في إشارة إلى تجاوز المعدلات السنوية المرصودة لتراكيز ملوثات الجسيمات الدقيقة (PM<sub>2.5</sub>) في عدد من المدن الأردنية الحد الأقصى المسموح به وفق القاعدة الفنية الأردنية، حذر تقرير حالة البلاد لعام 2019 من العواقب الوخيمة لهذا التجاوز على صحة الإنسان وعلى الاقتصاد، وحث المؤسسات الحكومية بإيلاء جهود تخفيض انبعاثات ملوثات الهواء أولوية قصوى<sup>43</sup>. وتأخذ هذه التوصية بُعداً جديداً في سياق جائحة "كوفيد-19" في ضوء الأدلة العلمية الأولية حول ارتباط تلوث الهواء بارتفاع في معدلات العدوى وفي معدلات الوفاة المعزوة إلى مرض "كوفيد-19". فقد وجدت دراسة حديثة شملت 3,080 وحدة إدارية (County) في الولايات المتحدة أن الارتفاع الطفيف بمقدار 1 ميكروغرام/م<sup>3</sup> في التعرض طويل الأمد للجسيمات الدقيقة (PM<sub>2.5</sub>) أدى إلى

41 Mark Schapiro (2018). How seeds from war-torn Syria could help save American wheat. Yale School of Forestry & Environmental Studies.

42 Deutsch et al. (2018). Increase in crop losses to insect pests in a warming climate. *Science* 361, 916-919.

43 تقرير حالة البلاد لعام 2019. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2019).

ازدياد كبير بنسبة 8% في معدل الوفيات بمرض "كوفيد-19"<sup>44</sup>. وعزا الباحثون ذلك إلى الارتفاع في مخاطر الإصابة بأمراض الجهاز التنفسي والقلبي المتوقعة في المناطق التي تعاني من تلوث الهواء طويل الأمد وإلى ضعف جهاز المناعة الناجم كذلك عن تلوث الهواء، مما يؤدي إلى تدني القدرة على مقاومة العدوى<sup>45</sup>. ووجدت دراسة أخرى أن 78% من الوفيات الناجمة عن مرض "كوفيد-19" في 66 منطقة إدارية في إيطاليا وإسبانيا وفرنسا وألمانيا وقعت في خمس مناطق منها فقط، وكانت هي الأكثر تلوثاً بغاز ثاني أكسيد النيتروجين ( $NO_2$ )<sup>46</sup>. وفي دراسة أخرى شملت 324 مدينة في الصين، ارتفع عدد الإصابات بمرض "كوفيد-19" بنسبة 22% في المناطق التي ارتفعت فيها تراكيز ثاني أكسيد النيتروجين بمقدار 10 ميكروغرام/م<sup>3</sup> في السنوات الخمس التي سبقت الوباء، بينما أدى ارتفاع تراكيز الجسيمات الدقيقة إلى ازدياد عدد الإصابات بنسبة 15%<sup>47</sup>. وفي أثناء التقصي عن قابلية الجسيمات الدقيقة ( $PM_{2.5}$ ) العالقة في الهواء على نقل الفيروس التاجي المستجد لمسافات طويلة، اكتشف الباحثون في إيطاليا وجود هذه الفيروسات على هذه الجسيمات وارتباط المستويات العالية من تلوث الهواء بالجسيمات بالارتفاع في معدلات العدوى<sup>48</sup>. وعلى الرغم من أن بعض هذه التقارير العلمية لم تُحکم بعد وبالتالي فإن الارتباط لا يرقى إلى وجود علاقة سببية مؤكدة، إلا أن الشواهد الأخرى تؤيد هذه الاستنتاجات الأولية. ففي خلال تفشي المتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة (SARS) في عام 2003، وجد باحثون من الصين أن ارتفاع مستويات الجسيمات الدقيقة في الهواء زاد من مخاطر الوفاة<sup>49</sup>، بينما وجد باحثون في الولايات المتحدة أن الجسيمات الدقيقة ساهمت على الأرجح في تفشي إنفلونزا الطيور في مزارع الدواجن في عام 2015<sup>50</sup>.

44 Wu et al. Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States. medRxiv 2020.

45 Conticini et al. Can atmospheric pollution be considered a co-factor in extremely high level of SARS-CoV-2 lethality in Northern Italy? *Environmental Pollution* 261 (2020).

46 Ogen, Y. Assessing nitrogen dioxide ( $NO_2$ ) levels as a contributing factor to coronavirus (COVID-19) fatality. *Science of the Total Environment* 726 (2020).

47 Tian et al. Risk of COVID-19 is associated with long-term exposure to air pollution. medRxiv 2020.

48 Setti et al. The potential role of particulate matter in the spreading of COVID-19 in Northern Italy: First Evidence-based Research Hypotheses. medRxiv 2020.

49 Kan et al. Relationship Between Ambient Air Pollution and Daily Mortality of SARS in Beijing[J]. *Biomedical and Environmental Sciences*, 2005, 18(1): 1-4.

50 Zhao et al. Airborne transmission may have played a role in the spread of 2015 highly pathogenic avian influenza outbreaks in the United States. *Sci Rep* 9, 11755 (2019).

وينبغي على صانعي القرار دراسة انعكاسات هذه المعطيات على جهود التصدي لجائحة "كوفيد-19". فمن منظور تحديد أولويات مكافحة الجائحة على المدى القصير، لا بد من أخذ مستويات تلوث الهواء بالاعتبار عند التخطيط للعودة التدريجية للنشاطات الاقتصادية والسماح بحركة السيارات. وبالإمكان الاستعانة بتقارير رصد نوعية الهواء التي تنشرها وزارة البيئة سنوياً لتسليط الضوء على بؤر تلوث الهواء واتخاذ إجراءات وقائية واحترازية إضافية فيها للتقليل من ازدياد وطأة مخاطر العدوى. أما على المدى الطويل، ففي ضوء فهم العلاقة الطردية بين تلوث الهواء من جهة ومدى انتشار العدوى ومعدلات الوفاة من جهة أخرى، تصبح التوصية التي عرضها تقرير حالة البلاد لعام 2019 بضرورة "إعداد استراتيجيات وطنية طويلة الأمد لتحسين نوعية الهواء المحيط من خلال التخفيض المنهجي لانبعاثات ملوثات الهواء"<sup>51</sup> أكثر إلحاحاً، نظراً لأهمية نوعية الهواء في الحد من وطأة أضرار الأمراض التنفسية بشكل عام والوبائية منها على وجه الخصوص. ويجب ألا يقتصر الاهتمام على دور الأوبئة أو الجوائح في استفحال الأمراض التنفسية، بل ينبغي تبني الشمولية في أخذ الحيطة من مخاطر الأزمات المحتملة الأخرى (مثل تغير المناخ) التي تفاقم الأمراض التنفسية من خلال الآثار المترتبة عن موجات الحرارة وحرائق الغابات البرية واسعة النطاق.

من ناحية أخرى، أدت إجراءات الإغلاق إلى فتح الباب أمام تجربة بيئية عالمية "حقيقية" تم من خلالها مراقبة التغيرات في مستويات تلوث الهواء ودراسة مدى ارتباطها بالتحويلات المرصودة في صحة الإنسان. ففي ورقة بحثية صادرة عن المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية (National Bureau of Economic Research) في الولايات المتحدة في أيار 2020، حُسبت الآثار الصحية المتوقعة من جراء انخفاض مستوى تلوث الهواء المحيط بعد شهر من فرض إجراءات التباعد الاجتماعي وسياسات البقاء في المنازل في أنحاء الولايات المتحدة. وقدّرت الدراسة الانخفاض في عدد الوفيات المبكرة المتوقعة بنحو 360 حالة شهرياً، أو حوالي 25% من خط الأساس الشهري، معللة ذلك بتدنٍ مرصود في استعمال المركبات الشخصية بنسبة 40% وفي معدل استهلاك الكهرباء بنسبة 6%<sup>52</sup>. وفي دراسة أخرى، وجدت منظمة فكرية معنية بأبحاث الطاقة ونوعية الهواء (Center for Research on Energy and Clean Air) أن التحسن المرصود في نوعية الهواء منذ 1 كانون الثاني إلى 25 آب 2020 قد أدى إلى تفادي 15 ألف حالة وفاة

51 تقرير حالة البلاد لعام 2019. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2019).

52 Cicala et al. Expected Health Effects of Reduced Air Pollution from COVID-19 Social Distancing. NBER. Cambridge, MA. May 2020.

في اثنتي عشر مدينة كبرى في أنحاء العالم<sup>53</sup>. ويجب أن تحظى هذه البيانات والمعلومات باهتمام صانعي القرار في الأردن، إذ تزودهم بمعلومات عن كيفية ترجمة التغييرات السلوكية في استخدام النقل واستهلاك الكهرباء إلى مكاسب كبيرة في الصحة العامة وتوفير النفقات العلاجية في سياق اقتصاد ما بعد "كوفيد-19". وكما سلف سابقاً، من الصعب التكهّن بمدى التغيير في مستويات الاستهلاك التي كانت سائدة في عصر ما قبل الجائحة. في هذا السياق، على صانعي القرار دراسة الإجراءات الكفيلة بتحفيز الاستخدام السليم لوسائل النقل العام في ظل التردد الذي قد يطرأ على سلوك العموم في استعمال الحافلات في التنقل في مرحلة ما بعد "كوفيد-19".

إنّ ترابط التعرض لتلوث الهواء بمجموعة من المخرجات الصحية شديدة السلبية، بما في ذلك تآزيم مخاطر الأمراض التنفسية الوبائية، يملّي على صانعي القرار في المؤسسات الحكومية السعي الحثيث نحو تأسيس جهود وطنية لتحسين نوعية الهواء بشكل منهجي. فعلى الرغم من قيام مديرية الرصد والتقييم البيئي في وزارة البيئة بمراقبة نوعية الهواء ونشر تقارير تحليلية دورياً بشأن بيانات الرصد، إلا أن الحكومة لا تمتلك آليات رسمية لخفض انبعاثات ملوثات الهواء إذا ما تجاوزت تراكيزها في الهواء المحيط الحدود المنصوص عليها في القاعدة الفنية الأردنية، علماً بأن هذه الحدود أقل صرامة من معايير منظمة الصحة العالمية. لذلك يجب أن تصحب رصد نوعية الهواء جهوداً مؤسسية متعددة القطاعات للتخفيض المنهجي لانبعاثات ملوثات الهواء على المدى الطويل. وينبغي على مديرية الرصد والتقييم البيئي في وزارة البيئة أن تكون الجهة المسؤولة عن قيادة هذه الجهود بالتعاون مع مديرية صحة البيئة في وزارة الصحة ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية ومديرية السلامة العامة والمرورية وشؤون البيئة في وزارة الداخلية والجهات الحكومية الأخرى المعنية.

ولمزيد من التحديد بشأن التوجه نحو تحسين نوعية الهواء، يمكن عدّ تحديث المواصفات التي تحكم تطبيقات حرق وقود الديزل في جميع القطاعات، من الخطوات الملحة ذات العواقب الجديرة بالاهتمام. يعني ذلك أولاً الامتثال القانوني للمواصفة القياسية الأردنية لمادة الديزل التي تضبط محتوى الكبريت في الوقود إلى حدّ أقصى لا يتجاوز 10 أجزاء من المليون مما يستدعي إلغاء الاستثناء الذي منحه رئاسة الوزراء لإعفاء شركة مصفاة البترول الأردنية من التقيد بهذه المواصفة. كما ينبغي منع استيراد الديزل المخالف لهذه المواصفة. ثانياً، يجب على مؤسسة المواصفات والمقاييس القيام بتحديث المواصفة الأردنية المتعلقة بانبعاث العوادم من محركات الديزل (1998/1054)

53 The Economist. Air pollution is returning to pre-covid levels. September 2020.



والمواصفة المتعلقة بالمواد المنبعثة من العادم (1998/1052)، لتكون مماثلة للمعايير العالمية. ثالثاً، تحث المراجعة على تحديث المواصفات الأردنية المتعلقة بالحدود القصوى المسموح بها لتراكيز الملوثات في الهواء المحيط بما يتوافق مع معايير منظمة الصحة العالمية. إن تطبيق هذه الإجراءات يتطلب درجة عالية من التنسيق المؤسسي بين الجهات المعنية وتدرجاً زمنياً مدروساً في إنفاذ المواصفات وشن حملات توعوية موجهة للقطاعات ذات العلاقة وذلك من أجل تفضي الوقوع في فخ الاستثناءات ومن أجل التأكد من قدرة الحكومة على إجبار جميع الجهات على الامتثال قانونياً للمواصفات القياسية.

إن هذه الخطوات، إذا ما أخذ بها، ستكون كفيلة بالحفاظ على الأرواح وتحقيق تحولات إيجابية مهمة في الصحة العامة. من الناحية الاقتصادية، تشير الدراسات العلمية المحكّمة والحكومية عالمياً إلى أن المنافع الصحية والبيئية الاقتصادية المرتبطة بتفادي الموت المبكر ونفقات الرعاية الصحية وانخفاض الإنتاجية والتغيب عن أماكن العمل والدراسة تفوق تكاليف تنفيذ التعليمات المتعلقة بخفض انبعاثات العوادم الناجمة عن حرق وقود الديزل.

## رابعاً: متابعة العمل الحكومي - المواءمة بين الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2017-2019) وما تضمنته وثائق أولويات عمل الحكومة

عند تفحص وثائق الرؤى الوطنية والاستراتيجيات وأولويات عمل الحكومة، يمكن ملاحظة غياب الفكر المعرفي الوطني حول الأهمية النظرية والعملية للأنظمة البيئية في دعم مقومات الحياة (يُستثنى من هذه الاستراتيجيات، الوثائق الصادرة من المؤسسات المختصة حصرياً بشؤون الاستدامة البيئية). ففي وثيقة أولويات عمل الحكومة للعامين 2019-2020 توجد إشارة واضحة إلى التحديات البيئية التي تواجهها المملكة، والجهود التي ستقوم بها الحكومة ساعيةً وبالتعاون مع جميع الشركاء في القطاع الخاص والمجتمع المدني ومجالس المحافظات، إلى تحقيق الهدف الوطني المتعلق بحماية البيئة واستدامتها، في ظل التحديات والمتغيرات المتسارعة والتي من أهمها: التغير المناخي، وضعف الوعي البيئي والثقافة البيئية لدى المجتمعات المحلية والقطاعات الاقتصادية، وزيادة نسب التلوث نتيجة النمو المتزايد في القطاعات التنموية المختلفة، وضعف التقيد بالشروط البيئية، وتدهور النظم الحيوية، وزيادة التصحر نتيجة التوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية، والاعتداءات على أراضي الغابات والمحميات والمراعي<sup>54</sup>. ورغم

54 أولويات عمل الحكومة للعامين 2019-2020. المملكة الأردنية الهاشمية (2019).

التشخيص الدقيق للتحديات البيئية في الوثيقة، لم ترق الإجراءات المقترحة فيها إلى المستوى الاستراتيجي الذي يستوعب حجم هذه التهديدات وخطورتها. فمفهوم التعاون مع المعنيين لحماية البيئة أداة عمل واحدة ضمن مصفوفة من الأدوات، وكان الأجدر أن تشدد الوثيقة على تعزيز الدور التنظيمي والرقابي لتنفيذ أحكام قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017، خصوصاً في ظل "ضعف التقيد بالشروط البيئية... والاعتداءات على أراضي الغابات والمحميات والمراعي". كان الأولى التعرف إلى وسائل مواجهة تغير المناخ، وكيفية وقف تدهور النظم البيئية، وتحديد السياسات المناسبة لحماية الأراضي الزراعية من التوسع العمراني، واعتماد مصفوفة للتنظيمات والتعليمات التي ستعالج الازدياد في نسبة التلوث الناتج عن النمو في القطاعات التنموية المختلفة.

وقد تضمنت الإجراءات المقترحة الإعلان عن إنشاء ثلاث محميات طبيعية ومناطق جديدة مهمة بيئياً. ولا بد من تحليل جدوى مثل هذه الخطوات. تبلغ مساحة المحميات الطبيعية في الأردن 3.2% من مساحة المملكة. ونظراً لأهمية هذه المحميات في صون التنوع الحيوي ودعم جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية المحيطة بها، فإنه من المتوقع أن تصل هذه النسبة إلى 4% من مساحة المملكة بحلول نهاية 2020. وبصرف النظر عن نسبة مساحة المحميات الطبيعية في الأردن، لم يعد من الإمكان التعويل على التصنيف القانوني الذي يكفل حماية المحميات من النشاطات البشرية<sup>55</sup>. ويمكن الإشارة إلى قرار الحكومة باستثناء عمليات التنقيب عن خامات النحاس في محمية ضانا الغنية بالتنوع البيولوجي من الحظر القانوني، بوصفها سابقة من الممكن أن تتكرر في محميات أخرى، مما يجرد مفهوم "المحمية" من مضامينه التشريعية والقانونية والإدارية. بل إنها تجرد المفهوم من دواعي وجوده. ويجب الإشارة هنا إلى سابقة خطيرة حينما قامت القوات المسلحة الأردنية قبل نهاية عام 2019 بتجريف 1600 دونم في محمية فيفا، مما تسبب في اقتلاع 40 ألف شجرة، وفقاً لتقرير رسمي<sup>56</sup>. وتُعرف محمية فيفا باحتضانها أنواعاً مهددة ونادرة من الطيور والزواحف والبرمائيات والأسماك والنباتات رُصدت ووثقت من قبل الجمعية الملكية لحماية الطبيعة<sup>57</sup>. إن الفشل في حماية "فيفا" من التعديات يثير أسئلة حاسمة ومخاوف حول تحلي وزارة الزراعة والإدارة الملكية لحماية البيئة والسياحة والجمعية الملكية لحماية الطبيعة عن مسؤولياتها القانونية المناطة بها. وإذا كانت الحكومة معنية بتكريس مبدأ "دولة

55 تقرير حالة البلاد لعام 2019. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2019).

56 "الغد"، 2020. محمية فيفا.. لجنة لحصر الأضرار بعد عمليات التجريف.

57 "الغد"، 2020. "فيفا": محمية بمساحة 26 كم2 تحتضن طيوراً ونباتات نادرة.

القانون" كما جاء في وثيقة أولويات عمل الحكومة للعامين 2019-2020<sup>58</sup>، فإن صمت الحكومة تجاه هذا التعدي كان مدوياً وذا دلالة على غياب الوعي والإرادة السياسية لدى صانعي القرار بشأن إنفاذ القوانين المعنية بحماية الأصول الطبيعية.

وبالرجوع إلى الوثائق الحكومية الجامعة، يلاحظ وجود توجه في كل من وثيقة "رؤية الأردن 2025"<sup>59</sup> ووثيقة أولويات عمل الحكومة للعامين 2020-2021، للتعاطي مع الملف البيئي من منظور أمني بحث بحثاً عن تعزيز سبل التزود بموارد الطاقة والمياه والغذاء<sup>60</sup>. وإذا كانت هذه المقاربة الأمنية تبدو وكأنها تعالج قضية أمن التزود بالموارد، إلا أنها شديدة الانتقائية واختزالية وتستبعد حساب مخاطر عدم التقيد بالحدود الإيكولوجية (Ecological boundaries) التي تساهم في استقرار النظم البيئية ومنعتها. وتكمن الخطورة في أن يؤدي السعي الانفرادي نحو ضمان أمن التزود بالطاقة أو المياه أو الغذاء من دون حساب تبعاته إلى تجاوز هذه الحدود البيئية، مما قد يسفر عن انهيار استقرار النظم الطبيعية وأدائها على المدى الطويل. وقد حذر تقرير حالة البلاد لعام 2019 من أن تجاهل هذه الحدود سيكثف من "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"<sup>61</sup>. في المحصلة، أدت المقاربة الأمنية في التعامل مع الموارد الطبيعية إلى استقدام مشاكل التلوث والنضوب وتدهور النظم البيئية، بل وصرفت النظر عن ضرورة التحسب من هذه التداعيات مما يهدد القدرة على تأمين الإمدادات، وهي الهدف المنشود في المقام الأول.

إن الخطوة الأولى تجاه تصويب هذا الخلل تكمن في إعادة النظر في الفكر الاستراتيجي الوطني الذي يعتمد على نماذج تنموية تفرز عواقب بيئية وخيمة. يمكن عدّ جائحة "كوفيد-19" الناجمة عن تدمير الموائل الطبيعية نتاجاً لهذه العواقب، وهي على الأرجح لن تكون الأخيرة. وربما يوفر لنا الوباء لحظة مسبوقة لما يمكن أن تستتبعه أزمة مناخية كاملة من صدمات للبنى التحتية البشرية والطبيعية في الأردن والعالم، أي المزيد من الإخفاقات الناجمة عن خيارات التنمية وسوء الإدارة. أما الخطوة التالية تجاه تقويم هذا الخلل من زاوية فكرية فيكمن في التخلي عن احتضان الإطار الأمني بمفرده وتبني مقاربة جامعة أكثر شمولية تراعي، إلى جانب توفير أمن التزود بالموارد، مقومات بناء

58 أولويات عمل الحكومة للعامين 2019-2020. المملكة الأردنية الهاشمية (2019).

59 "الأردن 2025: رؤية واستراتيجية وطنية". المملكة الأردنية الهاشمية (2015).

60 أولويات عمل الحكومة للعامين 2020-2021. المملكة الأردنية الهاشمية (2020).

61 تقرير حالة البلاد لعام 2019. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2019).

## المنعة ومركزية احترام الحدود التجديدية للنظم الطبيعية.

وحيث التحدث عن مركزية النظم الطبيعية في توفير مقومات الحياة، يُقترح أن يكون هناك استيعاب متأن لمفهوم الخدمات التموينية والتنظيمية والثقافية والمساندة التي تقدمها النظم البيئية للإنسان من دون مقابل. يمكن التعرف على تفاصيل هذه الخدمات من خلال الوصف التوضيحي في الجدول رقم (1). إن الفهم المعمق لهذه الخدمات سرعان ما يكشف عن سراعتماد الحياة على الأرض على الوظائف الداعمة التي تقدمها النظم الطبيعية أو البيئية. ويمكن تعميم مفهوم "خدمات النظم البيئية في عمليات التخطيط التنموية" عن طريق تقييم أو تهمين المنافع التي تسديها هذه الخدمات اقتصادياً. كما يوحي مفهوم مركزية النظم الطبيعية بأن تحقيق أمن التزود بالطاقة والمياه والغذاء لا يتأتى في المقام الأول إلا بحساب القواعد التي تحفظ استقرار واتزان هذه النظم وتصونها من التلوث والنضوب.

### الجدول رقم (1): خدمات النظم البيئية

الخدمات الثقافية	الخدمات التنظيمية	الخدمات التموينية
دينية/ روحية	تنقية الهواء من الملوثات	الغذاء
جمالية/ ملهمة	ترشيح المياه من الملوثات	المياه
الانتماء إلى المكان	تطهير التربة من السموم	الألياف للكساء
تعليمية (التصميم الأحيائي)	تنظيم المناخ	الأخشاب
ترفيهية	تنظيم التوزيع الجغرافي والكمي للكائنات الحية	الأدوية
قيمة ذاتية	السيطرة على الأمراض حيوانية المنشأ والآفات	مواد كيميائية
	الحفاظ على التنوع الحيوي	
	الحماية من الكوارث الطبيعية (الفيضانات؛ الانزلاقات الطينية؛ الأعاصير الساحلية)	
		الخدمات المساندة
		التمثيل الضوئي
		التلقيح
		تنظيم دورات العناصر الجيوكيميائية (الهيدرولوجية؛ الكربونية؛ النيتروجينية؛ الفوسفورية)

وإذا تُركت جانباً القيمة المضافة التي تحققها هذه الخدمات اقتصادياً واجتماعياً، فإن بالإمكان في سياق تجربة جائحة "كوفيد-19" استيعاب أهمية تفادي الخسائر الاقتصادية والمعاناة الاجتماعية والتراجع في المكتسبات التنموية التي ستنتج عن الاختلالات البيئية بشرية المنشأ. هذا الإدراك يلقي على صانعي القرار مسؤولية فهم الطرق العديدة التي تؤثر بها النماذج الحالية غير المستدامة للنشاطات الاقتصادية على وظائف النظم البيئية والتفكير في التحولات التي يجب صنعها في الممارسات الزراعية ووسائل التنقل ووسائل إنتاج الكهرباء ونهج التخطيط الحضري وطرق التصنيع وأنماط الاستهلاك.

وقبل الحديث عن التحولات الضرورية في نشاطات القطاعات، من المجدي الحث على صنع تحولات فكرية بشأن منظور الإنسان إلى البيئة والمجتمع والاقتصاد. يفتح هذا التحول الفكري آفاقاً لإثارة أسئلة حول إمكانية النمو اللامحدود في نظام حيوي لا يمكن استغلاله بلا حدود، وكذلك حول صواب النظرة إلى البيئة كمصدر لا ينضب. بينما يوضح النموذج المستدام بيئياً أنه بقدر صون النظم البيئية وإدامة رعايتها والحفاظ على اتزانها الإيكولوجي، تتوفر الشروط اللازمة لاستدامة قدرة هذه النظم على أداء وظائفها وتقديم خدماتها بما فيها ضمان أمن التزود بالموارد والوقاية من الأمراض البشرية المعدية حيوانية المنشأ. والشواهد على ذلك لا تحصى. إن تدمير الموائل الطبيعية هو الذي أفرز جائحة "كوفيد-19" التي قوّضت صحة الإنسان وأدت بشكل غير مباشر إلى ارتفاع مستويات الفقر وانعدام الأمن الغذائي وانكماش الاقتصاد. وفي هذا دلالة على أن المزاем بأن التشريعات والقوانين والتعليمات البيئية تكبل النمو الاقتصادي وتزيد الأعباء المالية على النشاطات الاقتصادية ضيقة الأفق وفي غير محلها. ولوضع الأمور في نصابها، فإن التشريعات البيئية، حينما يتم الالتزام بها حكومياً ومؤسسياً ومجتمعياً، كفيلة بحماية الاقتصاد والمجتمع على المدى الطويل، فهي تشكل الدرع الواقعي من الاختلالات البيئية التي يصنعها الإنسان. وإذا كان هناك استعداد للتعلم، فإن أزمة تغير المناخ التي ستكون أسوأ بكثير من الجائحة يجب أن تدفع إلى التفكير في كيفية تغيير المسار ووضع أسس فكرية مغايرة لنظريات التنمية الاقتصادية التقليدية السائدة. وفي ظل غياب هذه النقلة الفكرية، فإن المكتسبات الاقتصادية والاجتماعية ستكون عرضة لمزيد من الصدمات والتراجع مستقبلاً.

## خامساً: متابعة العمل الحكومي - الموازنة بين الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2020-2022) والمشاريع المدرجة في الموازنة

يبين الجدول رقم (2) نسب التغيير في نفقات وزارة البيئة المقدرة والفعالية للأعوام 2017-2019. وتعكس نسب التغيير العالية ضعف التقديرات والتخطيط في إعداد موازنات الوزارة، إذ يختلف ما تقدره الوزارة من مبالغ في موازنتها المقدمة للحكومة في مطلع كل عام عما تنفقه بشكل فعلي.

الجدول رقم (2):

التغيير في النفقات (دينار) الجارية والرأسمالية لوزارة البيئة للأعوام 2019-2017

السنة	المقدر	الفعلي	نسبة التغيير (%)
2017	5,591,118	5,163,466	-7.65
2018	6,498,000	5,081,981	-21.79
2019	6,992,000	6,502,000	-7.01

تُعزى نسبة التغيير المرتفعة لعام 2018 إلى اقتراح مشاريع تنفيذية في موازنة وزارة البيئة تتطلب التنسيق مع وزارات أخرى ذات صلاحيات تطرح عطاءات وإرسائها، وهي صلاحيات لا تمتلكها وزارة البيئة قانونياً. وإذا أُخذ في الاعتبار الإجراءات الواجب اتخاذها عند تشكيل لجان فنية مشتركة وإعداد العطاء وطرحه واختيار المنفذ ثم الانتظار لمدة التنفيذ، فإنه يصعب إتمام تلك الإجراءات وإنفاق الموازنة المرصودة خلال عام واحد مما يتسبب في ترحيل المشروع إلى العام اللاحق. كما تقتضي بعض هذه المشاريع دراسات أولية قبل الشروع في تنفيذها مما يؤدي إلى مزيد من التأخير. وتشمل هذه المقترحات وفقاً لميزانية الوزارة لعام 2018 مشاريع لم تنفذ لإنشاء حدائق ومنتزهات بيئية في عدد من المحافظات بلغت موازنتها المقدرة مجتمعة 860 ألف دينار.

يوضح الجدول رقم (3) موازنة المشاريع الرأسمالية ونفقاتها الفعلية لوزارة البيئة لعام 2019 إلى جانب الموازنة المقدرة لعام 2020. وترتبط موازنة الوزارة بالأهداف المعلنة في الخطة الاستراتيجية للوزارة، إذ يندرج تحت كل هدف برامج تنفيذية تحتوي بدورها على مشاريع لها مخصصات مالية من الخزينة، كما هو مبين في الجدول.

إن القراءة المتأنية لطبيعة المشاريع المنتمية لبرنامج "المحافظة على التنوع الحيوي ومكافحة التصحر وتأهيل المواقع" في الجدول، تشير إلى وجود خمسة مشاريع لإنشاء حدائق أو منتزهات بيئية في عدد من المحافظات من أجل جذب السائحين إليها. وقد بلغت الموازنة المقدرة لعام 2019 لهذه المشاريع 175 ألف دينار. وتتبادر إلى الذهن تساؤلات

عن الجدوى البيئية المرتقبة من جراء إنشاء هذه الحدائق أو المنتزهات ومدى ارتباطها بأهداف المحافظة على التنوع الحيوي ومكافحة التصحر. ويمكن عدّ هذا الارتباط ضعيفاً في أحسن الأحوال. ومن المعروف أن هذه الحدائق تُعد من مشاريع اللامركزية، إذ أُعزبها من قبل المجالس التنفيذية ومجالس المحافظات من دون استشارة وزارة البيئة. وربما يفسّر ذلك عدم وجود دراسات مسبقة لتحليل آثار المنافع البيئية وتقييمها.

وما يزيد من وقع سوء التخطيط نقل المخصصات المالية التي رُصدت لمشروع إكمال الشبكة الوطنية للمناطق المحمية ومشروع الإدارة المتكاملة لإعادة تأهيل المناطق المتدهورة منذ عام 2018 إلى مشاريع أخرى، إذ تلاشت نهائياً المخصصات لهذين المشروعين اللذين يعدّان من الأولويات المهمة. وبذلك تم انتزاع المخصصات المكرسة لبرنامج "المحافظة على التنوع الحيوي ومكافحة التصحر وتأهيل المواقع"، واختزال هذا البرنامج في مشاريع للتنزه ذات أغراض "شعبوية". وتشير الموازنة المقدرة لعام 2020 إلى تخصيص 370 ألف دينار لمشاريع إنشاء الحدائق والمنتزهات البيئية، بينما رُصدت موازنة تأشيرية قدرها 1.4 مليون دينار لعام 2021 وأخرى قدرها 1.15 مليون دينار لعام 2022. وتمثل مخصصات مشاريع الحدائق البيئية لعام 2021 ما نسبته 26% من مجموع مخصصات المشاريع الرأسمالية. وترى المراجعة أن هذه الموازنات العالية تشكل استنزافاً شديداً لمخصصات مالية كان الأجدر أن توجّه إلى دعم نشاطات الرصد والرقابة والتنظيم، وإعداد الدراسات المتعلقة بإنشاء محميات طبيعية، وإعادة التأهيل، وتخفيف وطأة التلوث والتدهور البيئي في البؤر الساخنة.

كما تثير الموازنة التساؤل حول جدية الوزارة في تنفيذ بعض المشاريع بسبب القفزات العالية في تقدير مخصصاتها في الأعوام اللاحقة. ففي ما يخص إنشاء المنتزه البيئي في محافظة الكرك كان المخصص لهذه الغاية في عام 2019 هو 50 ألف دينار لتقفز القيمة المقدرة للمشروع في تقدير عام 2020 إلى 195 ألف دينار، أي بزيادة نسبتها 290%. ووفقاً لوزارة البيئة، يعزى هذا الارتفاع إلى ازدياد عدد المنتزهات البيئية المعزم تشييدها في المحافظة. كما تشير الموازنات التأشيرية للأعوام 2020-2022 إلى عدم قدرة وزارة البيئة على الحصول على مخصصات مالية للمشاريع المتعلقة بتعزيز شبكة المحميات الطبيعية وإعادة تأهيل المناطق المتدهورة بيئياً وحماية التنوع الحيوي بشكل عام.

وتفادياً لسوء الفهم، لا يعدّ إنشاء الحدائق البيئية نشاطاً عبثياً أو أنه بلا منافع اجتماعية واقتصادية مهمة، فهذه المنتزهات تبقى متنفساً وملاذاً ترفيهياً إذا ما أحسنت إدارتها وصيانتها. ولكن المراجعة ترى أن وزارة البيئة لا ينبغي أن تكون الجهة المسؤولة عن تمويل هذه الحدائق من مخصصاتها المالية. يمكن الاستدلال على ذلك من البند (2) من الفقرة (ب) من المادة (3) في قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017 الذي جاء فيه:

"على المؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة والأهلية تنفيذ السياسات والخطط والتعليمات والقرارات التي تصدر بموجب أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه"، بينما تنص المادة (4) في القانون نفسه على أن تتولى وزارة البيئة وضع "السياسة العامة لحماية البيئة" و"إعداد الخطط والبرامج اللازمة وتطويرها ومتابعة تنفيذها"<sup>62</sup>. وعليه، ترى المراجعة أن "تنفيذ" القرارات الصادرة بموجب أحكام قانون حماية البيئة تقتضي أن توفر الجهة المنفذة التمويل من مخصصات موازنتها، بينما تلتزم وزارة البيئة بإصدار الرخص ومتابعة التنفيذ للتأكد من التقيد بالشروط البيئية. وفي هذا تأكيد واضح على أن تقتصر النفقات الرأسمالية لوزارة البيئة على الرصد والرقابة والتنظيم وإعداد الدراسات وسن التشريعات ووضع السياسات لحماية البيئة. وترى المراجعة أن مخصصات الموازنة لإنشاء الحدائق والمتنزهات البيئية ينبغي أن تكون من مسؤولية وزارة الأشغال العامة والإسكان أو وزارة الإدارة المحلية بالتعاون مع مجالس المحافظات والمجالس البلدية.

62 قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017. الجريدة الرسمية (2703).



الجدول رقم (3): الأهداف الاستراتيجية لوزارة البيئة والبرامج التنفيذية وميزانياتها

الموازنة - 2020 (دينار)	الميزانية - 2019 (دينار)	الموازنة - 2019 (دينار)	المشاريع	البرامج التنفيذية	الأهداف الاستراتيجية
1,128,000	400,000	400,000	مضخات الري العاملة بالطاقة الشمسية	إدارة الموارد الطبيعية (المحافظة على التنوع الحيوي ومكافحة التصحر وتأهيل المواقع)	حماية النظم البيئية والحيوية وصونها
0	25,000	30,000	إعادة تأهيل (30%) من مساحات الأراضي التي تعرضت للحرائق/جرش		
0	0	300,000	إعادة تأهيل غابة عبين وإنشاء منتزه بيئي/عجلون		
0	0	0	تنفيذ المرحلة الأولى من الحزمة الثانية من مشروع الحديقة البيئية في لواء الرصيفة/محافظة الزرقاء		
0	0	0	إعادة تأهيل سيل الزرقاء في عدد من المواقع/ محافظة الزرقاء		
0	0	50,000	إنشاء حديقة بيئية/ محافظة الكرك		
75,000	0	10,000	إنشاء الغابة البيئية في منطقة الصبيحي/ محافظة البلقاء		
غير مدرج	0	35,000	شارع بيئي من مثلث أم النعاج باتجاه عين الأزرق/ محافظة البلقاء		
0	775,000	775,000	مضخات الري العاملة بالطاقة الشمسية في منطقة الأزرق/ محافظة البلقاء		
0	500,000	500,000	استبدال مضخات تعمل بالطاقة الشمسية بمضخات المياه العاملة بالوقود		
195,000	0	50,000	إنشاء حدائق بيئية في محافظة الكرك		
100,000	0	30,000	منتزه الطفيلة البيئي في منطقة عابل/ محافظة الطفيلة		
0	0	0	تأهيل وتنظيف مناطق التنزه والمناطق الأثرية والمناطق الساخنة بيئياً/ محافظة الزرقاء		
0	0	0	دعم البرامج والأنشطة والتوعية للحفاظ على البيئة عبر الهيئات والجهات المعنية بالحفاظ على البيئة/ محافظة معان		
0	0	0	منتزه البرة البيئي في منطقة ضانا/ محافظة الطفيلة		

الموازنة - 2020 (دينار)	الميزانية - 2019 (دينار)	الموازنة - 2019 (دينار)	المشاريع	البرامج التنفيذية	الأهداف الاستراتيجية
235,000	234,973	235,000	دراسة تراكيز الملوثات الناجمة عن المصانع في الهواء	مراقبة عناصر البيئة وحمايتها	الوقاية والحد من الآثار السلبية على البيئة الناجمة عن التلوث والتغيرات المناخية
175,000	174,980	175,000	دراسة نوعية المياه ومراقبتها		
210,000	216,130	217,000	إنشاء نظام إلكتروني لمراقبة تراكيز الملوثات		
63,000	62,620	63,000	المشروع الوطني لمراقبة المياه عن بعد		
40,000	39,825	40,000	إدارة المواد الكيميائية	إدارة المواد الكيميائية والنفايات	
60,000	63,000	63,000	دراسة أثار المبيدات على البيئة		
200,000	0	0	تطوير مكب النفايات في الأكيدر		
281,000	227,928	235,000	مركز معالجة النفايات الخطرة/ سواقه		
0	15,000	15,000	فرز النفايات الصلبة/ محافظة إربد		
0	14,832	15,000	إنشاء مشاتل مدرسية/ محافظة إربد		
40,000	29,954	30,000	تطوير وتنفيذ برامج مراقبة وتفتيش خاصة بالمواقع الساخنة والتدقيق البيئي	التنظيم البيئي للنشاطات التنموية	
100,000	106,742	110,000	لجان التقييم والترخيص في مجال الأثر البيئي		
800,000	800,000	800,000	تفعيل التشريعات البيئية/ الشرطة البيئية		
				التغير المناخي	
				تطوير التشريعات والسياسات والاستراتيجيات البيئية	تطوير قدرات الوزارة المؤسسية وتجذير ثقافة التميز
				الإدارة والتطوير المؤسسي	
10,000	9,974	15,000		التثقيف والتوعية البيئية	رفع الوعي العام وتعديل السلوك في مجال حماية البيئة
				حماية طبقة الأوزون	تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص في إدارة القطاعات ذات الأولوية
				التحول نحو الاقتصاد الأخضر	

المصدر: دائرة الموازنة العامة. قانون الموازنة 2020. المملكة الأردنية الهاشمية.

ويمكن ملاحظة عدم رصد نفقات رأسمالية لبعض البرامج التنفيذية (مثل تغير المناخ، والتحول نحو الاقتصاد الأخضر)، وذلك لعدم وجود بنود لها ضمن موازنة الدولة. وتقوم وزارة البيئة بالتنسيق مع وزارة المالية على إضافة بنود لهذه البرامج في الموازنة العامة. يمكن الاستدلال من ذلك أن النفقات الرأسمالية لمشاريع تغير المناخ والتحول نحو الاقتصاد الأخضر تغطي من خلال المنح الخارجية. وفي حالات أخرى، يمكن عزو عدم رصد نفقات رأسمالية لبعض البرامج إلى عدم توفر التمويل من الخزينة أو من أي مصادر أخرى. ينطبق ذلك على مشروع الإدارة المتكاملة لإعادة تأهيل المناطق المتدهورة بيئياً مثل سيل الزرقاء. وغالباً ما تكون مشاريع إعادة التأهيل ذات تكاليف باهظة وضمن برامج زمنية ممتدة. ونظراً للمستوى المتواضع لميزانية وزارة البيئة وعدم قدرتها على توفير التمويل لمشاريع إعادة التأهيل من دون أن تؤثر سلباً على مسؤوليات الوزارة الجوهرية، فإن المراجعة ترى أن الحل الأمثل يتمثل في تخصيص رئاسة الوزراء موازنة خاصة لبرامج إعادة تأهيل النظم الطبيعية المتدهورة بيئياً مثل الأحواض المائية والأراضي الحرجية والرعية التي تعاني من مظاهر الانتكاس من جراء التلوث والاستعمال المكثف والنضوب والتعديلات غير القانونية. كما يجب أن ينسحب ذلك على مشاريع إعادة تأهيل مكبات النفايات ومحيط مصفاة تكرير البترول ومناطق تربية المواشي والدواجن في الظليل والحلابات والخالدية.

ويجدر لفت النظر إلى مشروع تفعيل التشريعات البيئية/ الشرطة البيئية في الجدول رقم (3)، إذ تُرصد مخصصات مالية سنوياً من موازنة وزارة البيئة لتنفيذ خطط عمل الإدارة الملكية لحماية البيئة والسياحة، وفقاً لما تنص عليه الفقرة (ج) من المادة (4) في نظام إدارة حماية البيئة رقم (37) لسنة 2018. وتبلغ المخصصات المالية المرصودة سنوياً لتمكين الإدارة من القيام بمسؤولياتها 800 ألف دينار. ولا شك في أن مساهمة وزارة البيئة في توفير المخصصات المالية من موازنتها للإدارة الملكية لحماية البيئة والسياحة قد أدى إلى إضعاف أداء الوزارة بسبب تقلص مستويات الإنفاق على تعزيز قدراتها البشرية والفنية والإدارية. لذلك توصي المراجعة بتخفيض مستوى المخصصات المالية السنوية المرصودة من موازنة وزارة البيئة للإدارة. ومع الإدراك بأن الإدارة الملكية لحماية البيئة والسياحة تقوم بالتعامل مع القضايا البيئية المتعلقة بالموارد المائية والثروة الحيوانية والثروة النباتية والبيئة البحرية والتنقل بالمركبات، فإن هناك دواعي منطقية مقنعة تستدعي النظر في جلب مساهمات مالية من موازنات وزارة المياه والري ووزارة الزراعة ووزارة الداخلية وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، لدعم الإدارة في القيام بمهامها وواجباتها متعددة القطاعات. وبما أن الإدارة الملكية لحماية البيئة والسياحة تابعة لمديرية الأمن العام، فإن من المنطقي كذلك استجلاب الجزء الأكبر من المخصصات المالية للإدارة من موازنة المديرية.

## سادساً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019

يوضح الجدول رقم (4) تقييم مدى تطبيق التوصيات التي اقترحت في تقرير حالة البلاد لعام 2019.

الجدول رقم (4):

### متابعة التوصيات المدرجة في تقرير حالة البلاد لعام 2019

التوصيات	مدى التطبيق
مجلس الوزراء	
إجراء عملية مراجعة وطنية تشمل جميع الأطياف تهدف إلى تأكيد ولاية وزارة البيئة السيادية في الحكومة وارساء مرجعيات لتنظيم علاقاتها مع جميع المؤسسات الحكومية ليتسنى لها القيام بالمسؤوليات المناطة بها وفق القانون.	تقوم وزارة البيئة بإعداد استراتيجيات وطنية لحماية البيئة بعنوان "بيئة الأردن 2030"، يُؤمل أن تساهم في إرساء مرجعيات لتنظيم علاقة الوزارة مع جميع المؤسسات الحكومية. وشكلت لجنة توجيهية في رئاسة الوزراء للإشراف على إعداد الاستراتيجية بالإضافة إلى تشكيل فرق عمل فنية لإعدادها. كما يُؤمل أن تدمج المشاريع المدرجة في خطة العمل التنفيذية للاقتصاد الأخضر في الخطط والاستراتيجيات الوطنية للمؤسسات الحكومية وذلك بالتنسيق مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي عند إعداد البرنامج التنفيذي (2021-2023).
إعداد سياسة بيئية وطنية عامة تتبناها رئاسة الوزراء وتؤسس لولاية وزارة البيئة المنشودة.	ستكون وثيقة "بيئة الأردن 2030" التي سيتم المصادقة عليها من قبل رئاسة الوزراء، إحدى الأدوات التي تعظم دور وزارة البيئة، وتضمن إدماج البيئة في الخطط الوطنية.
إنشاء برنامج تمويل مستدام للبرنامج الوطني لحماية البيئة ليمثل جزءاً لا يمكن التفاوض عليه في الموازنة العامة السنوية والخطط المالية المرحلية.	ستكون وثيقة "بيئة الأردن 2030" المرجعية الأساسية لحماية البيئة، وسيتم الترويج للخطة التنفيذية للنمو الأخضر لجلب التمويل، وسيتم التنسيق مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي لضمان إدراج المشاريع الواردة في الخطط التنفيذية في البرنامج التنفيذي التنموي، كما يتم التحضير لعقد اجتماعات مع المانحين وتعريفهم بالخطط والأولويات الوطنية لحماية البيئة. ويجري العمل على تشكيل لجنة فنية تعنى بتطوير استراتيجية وطنية للعمل على تفعيل المادة (6) من اتفاقية باريس الخاصة بتطوير استراتيجيات تنمية مستقبلية منخفضة الانبعاثات من غازات الدفيئة.

مدى التطبيق	التوصيات
<p>تم إعداد دراسة لتقييم الوضع في مديريات ومكاتب البيئة في المحافظات، والتي انبثق عنها عقد دورات تدريبية متخصصة للموظفين، وتزويد المديريات بالأجهزة الإلكترونية وأجهزة التفتيش الضرورية للقيام بمهامهم.</p> <p>تم تفعيل وتعزيز تفويض الصلاحيات للمديرين في المحافظات.</p> <p>يتم تدريب العاملين في مديريات ومكاتب البيئة في عدد من المحافظات (إربد والزرقاء والطفيلة) ومكتب البيئة في الظليل، على كيفية تحديد الأولويات البيئية المحلية، كمرحلة أولى من التدريب.</p> <p>قامت مديريات ومكاتب البيئة بإعداد تقارير أولية للاستدامة البيئية.</p> <p>تم التعاون مع مديريات البيئة في المحافظات لإعداد خطط محلية للتغير المناخي في ثلاث بلديات (العيون، ديرعلا، بصيرا).</p>	<p>الاستثمار في بناء قدرات هياكل 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.</p>
<p>- تم تعديل نظام التصنيف والترخيص البيئي.</p> <p>- ستتم الاستعانة من قبل جميع المؤسسات بالدليل الإرشادي الذي صدر عن رئاسة الوزراء بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، لاستخدامه في تحليل الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتشريعات والسياسات العامة الجديدة.</p>	<p>الأخذ بمبدأ الترابط متعدد القطاعات عند صنع السياسات العامة، وحساب المنافع التوفيقية للسياسات البيئية، وعدم تغليب الاعتبارات المالية البحتة قصيرة الأمد.</p>
<p>يحتاج تطوير هذه القدرات موارد مالية وفنية غير متوفرة حالياً.</p>	<p>تطوير القدرات على تقدير التكاليف الاقتصادية والاجتماعية والأمنية للتدهور البيئي، وتعميم هذا المفهوم في دراسات الجدوى ودراسات تقييم الأثر البيئي ونظم المحاسبة المالية.</p>
<p>الإعفاءات الاستثنائية من اختصاص رئاسة الوزراء.</p>	<p>إعادة النظر في الإعفاءات الاستثنائية، خصوصاً تلك المرتبطة بتراكيز نسبة الكبريت المسموح بها في وقود الديزل محلي الصنع وتلك المتعلقة بالسماح في أعمال التنقيب في المحميات الطبيعية.</p>
<p>المواصفات المتعلقة بحرق وقود الديزل من اختصاص مؤسسة المواصفات والمقاييس.</p>	<p>إصدار وإقرار الأنظمة والتعليمات التي تحكم تطبيقات حرق وقود الديزل في جميع القطاعات وتحدد معايير لانبعاثات عوادم الديزل مماثلة للمواصفات العالمية، بالتعاون مع مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية والجهات ذات العلاقة.</p>

مدى التطبيق	التوصيات
	وزارة البيئة
تؤمن وزارة البيئة بأن اللجان المناط بها تفعيل عمليات الحكامة في قطاع البيئة تعمل على أحسن وجه.	إعادة النظر في مرجعيات التأسيس وهياكل اتخاذ القرار في المؤسسات أو اللجان التي تناط بها تفعيل عمليات الحكامة في قطاع البيئة، للوقوف على المعوقات وتبني الإصلاحات المناسبة لتصويب أوجه الخلل.
تقوم الوزارة بإعداد "وثيقة بيئة الأردن 2030" لتكون بمثابة مراجعة استراتيجية. على المنوال نفسه، أعدت الوزارة الخطة التنفيذية للنمو الأخضر (2021-2025). ووفقاً لقانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017، فإن المهمة الرئيسية لوزارة البيئة هي الإشراف والرقابة بالتعاون مع الجهات التنفيذية.	إجراء مراجعة استراتيجية لاستيضاح الموقع الاستراتيجي لوزارة البيئة في البرنامج الوطني لحماية البيئة ووقف حالة التآرجح بين قطبي التنظيم والتنفيذ.
يتضح هذا من خلال اللجان الفنية التي تندرج تحت وزارة البيئة ومن خلال إشراك هذه الجهات عند إعداد الخطط والاستراتيجيات الوطنية.	تعزيز الشراكات الاستراتيجية مع الجهات التنفيذية التي تتقاطع مع وزارة البيئة في الأهداف والبرامج من أجل توضيح الأدوار وتضادي الازدواجية وتمكين هذه المؤسسات من توسيع نشاطاتها.
تخطط وزارة البيئة إلى عقد اجتماع مع المانحين لرفع مستوى التنسيق في ما بينهم وتضادي الازدواجية في المشاريع. كما سيتم الإعلان عن استراتيجية إدارة المعرفة عند إطلاق الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2020-2022)، والتي ستوفر آلية مؤسسية لتعميم نتائج المشاريع داخلياً. من المؤمل أن تساهم إجراءات إدارة المعرفة في تعزيز نشر المعرفة. وقد شكل فريق لتنفيذ هذه الاستراتيجية.	التخطيط الاستراتيجي لضمان التنسيق بين المشاريع المنفذة من قبل المانحين والعمل على تطبيع مخرجات هذه المشاريع في استراتيجيات الوزارة والحكومة لتصبح جزءاً من برنامج وطني غير مرتبط أو محكوم بتوفر الدعم الخارجي.
يتم حالياً الانتهاء من إعداد الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2020-2022) التي ستضمن توسعاً وإسهاباً في اختيار المؤشرات البيئية مقارنة مع الخطة الاستراتيجية (2017-2019). وسيتم إطلاق الألائحة الوطنية للمؤشرات التي تم إعدادها بالتنسيق مع الجهات المعنية.	اختيار مؤشرات بيئية وطنية ذات دلالات متعددة الأبعاد للإحاطة بالمسببات والآثار وسبل الاستجابة إلى جانب وصف حالة البيئة.
هناك عدد من التقارير باللغة العربية، وسيتم الطلب من المؤسسات الدولية المانحة إعداد ترجمة للغة العربية لأي تقارير تقوم بتمويلها.	العمل على ترجمة التقارير التي تصدرها الوزارة إلى اللغة العربية لتمكين الجمهور العام من التفاعل مع محتوياتها.
	حماية النظم البيئية والحيوية وصونها

مدى التطبيق	التوصيات
<p>ستشمل الخطة الاستراتيجية لوزارة البيئة (2020-2022) على هدف مستجد هو "الحماية والاستخدام المستدام لخدمات النظم البيئية". كما أعدت الوزارة مسودة نظام لحماية الطبيعة، ولكن لم يوافق عليه حتى وقت إعداد هذه المراجعة.</p>	<p>صياغة مجموعة السياسات والقواعد الإرشادية لخدمات النظم البيئية بقانون وطني، وتعميم هذه المقاربة على المستوى الوطني لتكون جزءاً من برنامج إستراتيجي وطني غير مرتبط أو محكوم بتوفر الدعم الخارجي.</p>
<p>لا توجد آليات لدمج المعارف المنبثقة من مشاريع الوزارة في منظومة التعليم العالي، رغم وجود تنسيق لرفع مستوى الوعي البيئي في المدارس.</p>	<p>دمج معارف الاستخدام المستدام لخدمات الأنظمة البيئية في منظومة التعليم الوطني، وعلى المستوى الجامعي على وجه الخصوص.</p>
<p>يحول عدم وجود التمويل الكافي دون إحراز تقدم في تخفيف وطأة التلوث البيئي في البؤر الساخنة.</p> <p>تدرس وزارة البيئة تمويل مشروع إعادة تأهيل حوض (سيل) الزرقاء جزئياً من صندوق حماية البيئة.</p> <p>تمت إزالة 60% من تلال الفوسفات ضمن مشروع إعادة تأهيل منطقة تلال الفوسفات. وسيتم تشييد حديقة بيئية بعد إزالة التلال، ولكن عدم توفر التمويل أدى إلى تقليص نطاق الحديقة البيئية على أن يقوم صندوق البيئة بتمويل المشروع.</p> <p>ما زالت مناطق تربية المواشي والدواجن في الظليل والحلابات والخالدية تعاني من تراكم الفضلات الحيوانية غير المعالجة، إذ يتم نقلها بطرق غير قانونية. كما تعاني منطقتا الظليل والخالدية من تراكم الحيوانات النافقة.</p>	<p>العمل على تخفيف وطأة التلوث البيئي في المناطق "الساخنة" المتدهورة بيئياً، التي تشمل حوض (سيل) الزرقاء ومكب الأكيدر ومنطقتي الظليل والحلابات ومنطقة تلال الفوسفات، ووضع الخطط الاستباقية لحماية مناطق ساخنة أخرى من الإخفاق البيئي.</p>
<p>تم تقييم أداء الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020) من خلال إصدار التقرير الوطني السادس لاتفاقية التنوع البيولوجي في نيسان 2019. وتعمل الوزارة على إعداد استراتيجية أخرى للمرحلة المقبلة.</p>	<p>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.</p>

مدى التطبيق	التوصيات
النسب الواردة في أهداف اتفاقية أيشي هي على المستوى العالمي. أن تكون نسبة مساحات المحميات الأرضية 17% و المحميات البحرية 10% من كامل مساحة العالم وبناءً على ذلك تقوم الدول الأعضاء بإعداد استراتيجياتها الوطنية وتحديد نسب مساهمتها. وقد جاء الهدف الوطني الخاص بالاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020) بأن ترتفع نسبة المساحات المحمية في الأردن إلى 4% بحلول عام 2020، وهذا ما تم الإلتزام به. كما تم الإعلان عن إنشاء محمية بحرية في خليج العقبة.	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.
هذه التوصية من اختصاص سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة (ASEZA).	تطبيق مبادئ الإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
تقوم الوزارة بإعداد تقرير عن كيفية العمل على تخفيف التلوث لتحسين صحة الإنسان. وسيشتمل هذا التقرير على حلول لتخفيض الانبعاثات مما يؤدي إلى تحسين نوعية الهواء المحيط.	مراقبة عناصر البيئة وحمايتها
تتم مخطبة مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية بشأن تحديث مواصفات نوعية الهواء في الأردن. وهذه التوصية في قيد التنفيذ وفقاً لمؤسسة المواصفات.	إعداد استراتيجية وطنية طويلة الأمد لتحسين نوعية الهواء المحيط من خلال التخفيض المنهجي لانبعاثات ملوثات الهواء، خصوصاً الجسيمات الدقيقة.
ستبدأ الوزارة برصد تراكيز الجسيمات الدقيقة ( $PM_{2.5}$ ) بدءاً من 1 كانون الثاني 2021.	رصد تراكيز الجسيمات الدقيقة ( $PM_{2.5}$ ) العالقة في جميع محطات مراقبة نوعية الهواء المحيط في أنحاء المملكة واستخدامها كمؤشر عن تلوث الهواء على نطاق واسع.
تم مخطبة مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية بشأن تحديث مواصفات نوعية الهواء في الأردن. وهذه التوصية في قيد التنفيذ وفقاً لمؤسسة المواصفات.	مراجعة وتحديث المواصفات الأردنية المتعلقة بنوعية الهواء بما يتوافق مع معايير منظمة الصحة العالمية.
قياس تراكيز أكاسيد الرصاص في الهواء المحيط ليست من أولويات الوزارة، وذلك لعدم وجود مصدر لانبعاث أكاسيد الرصاص في الهواء المحيط، علماً بأن البنزين المستخدم في المملكة خالٍ من الرصاص.	تحديث قائمة ملوثات الهواء المرصودة لتشمل الرصاص وما يُعرف بملوثات الهواء السامة.
رصد المركبات العضوية المتطايرة (Volatile organic compounds) في محيط محطات الوقود ومصفاة تكرير البترول يحتاج إلى تمويل لشراء معدات القياس.	



مدى التطبيق	التوصيات
	<b>تغير المناخ</b>
<p>يجري العمل على إعداد خطة للزراعة الذكية مناخياً (climate-smart agriculture) بالتعاون مع وزارة الزراعة ووزارة المياه والري ومؤسسات بحثية وتمويلية دولية. د</p> <p>تم اختيار خمسة مشاريع ذات أولوية من قطاعات مختلفة من خطة عمل المساهمات المحددة وطنياً (NDC) لإعداد دراسات جدوى لها.</p> <p>بدأ العمل على تحديث المساهمات المحددة وطنياً.</p> <p>أطلقت وزارة البيئة الخطة التنفيذية للاقتصاد الأخضر، والتي تتضمن إجراءات للتخفيف والتكيف.</p>	<p>دمج جهود التخفيف والتكيف بسلاسة في الاستراتيجيات القطاعية.</p>
<p>تم تشكيل فريق وطني التكيف والعمل جار على تشكيل فريق وطني لتطوير استراتيجية الأردن في تطبيق المادة (6) من اتفاق باريس المعنية بتطبيق نهج تعاونية في الوفاء بالمساهمات المحددة وطنياً.</p> <p>تم تدريب ضباط الارتباط من المؤسسات المختلفة على إدخال البيانات المتعلقة بمشاريع تغير المناخ في سجل الجرد الوطني لانبعاثات غازات الدفيئة.</p>	<p>تشكيل وتنسيق وتيسير عمل الفرق الوطنية التي ينص نظام تغير المناخ على تأسيسها، لإتاحة الفرصة لمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ومراكز البحوث في المساهمة في عمل اللجنة كشركاء فاعلين.</p>
<p>يتم إعداد تقرير البلاغات الوطنية الرابع الذي سيتضمن مراجعة سياسة تغير المناخ وتقييم الهاشاشة الوطني واستراتيجيات دمج النوع الاجتماعي في جهود التخفيف والتكيف مع تغير المناخ.</p> <p>تم إطلاق خطة التكيف الوطنية (NAP).</p> <p>بدأ العمل في إعداد التقرير الثاني المحدث لفترة سنتين، والذي سيتضمن جرداً لانبعاثات غازات الدفيئة من القطاعات المختلفة وتقييماً لإجراءات التخفيف وكلفها.</p>	<p>تطبيق قضية تغير المناخ في الفكر الاستراتيجي الوطني.</p>
	<b>التنظيم البيئي للنشاطات التنموية</b>
<p>الوزارة من الجهات الرقابية المشاركة في برنامج تطوير التفتيش على الأعمال، المنفذ في وزارة الصناعة بتمويل من مؤسسة التمويل الدولية، والذي وفر أدوات تشريعية وفنية لا بأس بها في تطوير منظومة الرقابة.</p>	<p>تعزيز قدرات جهاز التفتيش الرقابي بشرياً ومالياً وفنياً وتكنولوجياً.</p>

مدى التطبيق	التوصيات
توقف العمل في اعتماد التقييم البيئي الاستراتيجي لعدم توفر التمويل.	اعتماد التقييم البيئي الاستراتيجي (Strategic Environmental Assessment) لدراسة تأثير المشاريع الاستثمارية في قطاعات الطاقة والمعادن والمياه والزراعة والسياحة على البيئة. تنظيم المواد الكيميائية
شكل فريق في وزارة البيئة للعمل على تخفيف جميع أشكال التلوث من أجل تحسين الصحة العامة للإنسان. يجري العمل مع منظمة الصحة العالمية (الأسكو) بالإضافة إلى اللجنة التوجيهية التي تضم في عضويتها الأمراء العامين لعدد من الوزارات ذات العلاقة، لتحديد الأولويات الوطنية للصحة والبيئة.	إنشاء وحدة تختص بإدارة ملف تعرض الإنسان للمواد الكيميائية بشكل عام والمواد المخلة بعمل الهرمونات بشكل خاص، 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.
دور الوزارة تنظيم إدارة المواد الكيميائية والرقابة عليها، أما تأثيرها على صحة الإنسان فهو من اختصاص جهات رسمية أخرى.	رصد ومراقبة تراكيز المواد الكيميائية المخلة بعمل الهرمونات في جسم الإنسان دورياً.
تم إصدار دليل إرشادي للاستخدام في بيئة الأعمال. الوزارة بحاجة إلى تمويل لإصدار تشريع متكامل يتعامل بشكل أفضل مع المواد النانوية.	صياغة تشريعات جديدة تستجيب بشكل مناسب 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.
هذه التوصية من اختصاص وزارة العدل / الجهاز القضائي. وقد اقترحت وزارة البيئة إنشاء غرف قضائية في المحاكم للتعامل مع القضايا البيئية.	السلطة القضائية تأسيس محكمة بيئية ورفدها بكادر من القضاة والحقوقيين الملمين بالعلوم الطبيعية والاجتماعية والمطلعين على الخطاب العام بشأن التحديات البيئية.
هذه التوصية من اختصاص وزارة العدل / الجهاز القضائي، علماً بأنه تم تدريب عدد من القضاة في السنوات السابقة.	رفع مستوى الوعي لدى الجهاز القضائي بشأن جسامه التعديات البيئية وأثارها على الموارد الوطنية والمكتسبات الاقتصادية والاجتماعية.

يغلب على تطبيق الكثير من التوصيات في الجدول رقم (4) الالتجاء إلى إعداد استراتيجيات وخطط عمل وتقارير لتكون بمثابة خارطة طريق للجهات المعنية بتنفيذ ما يجيء فيها من إجراءات وسياسات ونشاطات. ومع الإدراك بأن قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017 ينص على دور وزارة البيئة في "إعداد الخطط والبرامج اللازمة وتطويرها ومتابعة تنفيذها"، ومع الإيمان بأهمية توثيق معالم الطريق بصورة منطوقية وواضحة قبل العمل، إلا أن بعض التجارب السابقة في تعثر التنفيذ تحتم البحث عن

الدوافع ومعالجتها. والأمثلة على تعثر التنفيذ عديدة. لهذا لا بد من التساؤل -على سبيل المثال- عن مدى إنجاز الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020) وخطة العمل الوطنية لمكافحة التصحر (2015-2020) اللتين توشكان على الانتهاء. قد ترجع بعض الدوافع إلى عدم توفر التمويل للاستثمار في الموارد البشرية والفنية اللازمة. ينطبق ذلك على عدم توفر التمويل لتجهيز محطات مراقبة نوعية الهواء المحيط في أنحاء المملكة بمعدات قياس تراكيز الجسيمات الدقيقة ( $PM_{2.5}$ ) العالقة أو المركبات العضوية المتطايرة. كما أثر عدم توفر التمويل على قدرة مديرية التفيتش والرقابة البيئية على تعزيز قدرات جهازها الرقابي، مما يُضعف من استطاعتها على تنفيذ دورها التنظيمي في ضبط عدم التقيد بالشروط البيئية. وقد توقّف العمل في اعتماد التقييم البيئي الاستراتيجي وإصدار تشريع متكامل لتنظيم المواد النانوية بسبب نقص في التمويل. كما حال عدم وجود التمويل الكافي دون إحراز تقدم في تخفيف وطأة التلوث البيئي في البؤر الساخنة مثل حوض "سيل" الزرقاء ومحيط مصفاة تكرير البترول ومناطق تربية المواشي والدواجن في الظليل والحلابات والخالدية.

ولتعزيز قدرة وزارة البيئة على القيام بمسؤولياتها على أحسن وجه، تدعو المراجعة الحكومة إلى إيلاء صون البيئة نصيباً أكبر من الفكر الاستراتيجي الوطني، من خلال رفع مستوى المخصصات المالية لوزارة البيئة، ورفدها بالموارد البشرية والفنية، وتعزيز دورها الرقابي والتنظيمي، ودعم استقلاليتها.

وفي حالات أخرى، يكمن الإخفاق في التنفيذ في عدم قدرة أو عدم رغبة المؤسسات القطاعية الوطنية المعنية على تنفيذ السياسات والخطط والتعليمات والقرارات الصادرة عن وزارة البيئة. ويمكن عزو ذلك غالباً إلى غياب التنسيق المؤسسي الذي يؤدي في المحصلة إلى انعدام التوافق بين خطط وزارة البيئة من جهة والاستراتيجيات الصادرة عن المؤسسات القطاعية من جهة أخرى. مثال ذلك غياب التناسق بين استراتيجية وزارة البيئة في إدارة ملف تغير المناخ، والاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة للأعوام (2020-2030) التي أطلقتها وزارة الطاقة والثروة المعدنية في تموز 2020. فعلى الرغم من أن حصة قطاع الطاقة بلغت 81% من إجمالي انبعاثات غازات الدفيئة لعام 2012، وفقاً لأحدث جرد وطني<sup>63</sup>، إلا أن إعداد استراتيجية قطاع الطاقة تم من دون تحليل مدى مساهمة القطاع في تغير المناخ وبمعزل عن إدراك متطلبات برامج تغير المناخ. وفي دلالة

63 Ministry of Environment (2017). First Biennial Update Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Jordan.

واضحة على غياب التنسيق المؤسسي المثير للقلق، جاء إطلاق استراتيجية قطاع الطاقة في الوقت الذي تعكف فيه وزارة البيئة على إعداد وتحديث ثلاثة تقارير وطنية مهمة، كما هو موضح في الجدول رقم (4)، ذات علاقة مباشرة بإجراءات التخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة استعداداً لتقديمها إلى سكرتارية اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ قبل نهاية عام 2021 وفاءً بالتزاماتها الدولية. وبذلك، ضاعت فرصة ثمينة لتحديد معالم الطريق بصورة مشتركة وتوافقية لقضية ستشكل مشكلة وجودية في المستقبل. وتثير القراءة المتأنية للاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة للأعوام (2020-2030) أسئلة محورية عن قدرة وزارة البيئة على تنفيذ التزامات الأردن التي سيتم إدراجها في وثيقة المساهمات المحددة وطنياً.

ومما ساهم في عدم تدارك احتمالات عدم التوافق في الخطط تباطؤ وزارة البيئة في تشكيل الفرق الفنية التابعة للجنة الوطنية لتغير المناخ التي كان في مقدورها، على أقل تقدير، لفت الانتباه إلى ضرورة تفعيل مشاورات ثنائية بين وزارة البيئة ووزارة الطاقة والثروة المعدنية لرسم محاور التأزر والتناغم والتنسيق بين استراتيجية الطاقة وإجراءات مواجهة تغير المناخ.

ولتعزيز التنسيق المؤسسي بين وزارة البيئة والمؤسسات القطاعية، تدعو المراجعة إلى إعادة النظر في هيكل أطر الحكامة ووسائل التنسيق المؤسسي وآليات صنع السياسات، من أجل الارتقاء النوعي في الأداء الاستراتيجي في هذه النشاطات، وتطوير فعالية الإدارة العامة. وقد نادى تقرير حالة البلاد 2019 في ملخصه عن أوجه التشابك بين القطاعات الأولية والبيئة إلى "نبذ القرارات القطاعية المتجزئة"، ودعا صانعي القرار إلى "اتباع نهج تخطيط متكامل سعياً إلى وضع استراتيجيات وسياسات قطاعية تتسم بالتنسيق وتأخذ بالاعتبار التفاعلات التي تنجم عن أوجه الاعتماد الوثيقة"<sup>64</sup>.

إن التحديات التي تواجه وزارة البيئة من عدم توفر التمويل إلى الضعف في تنفيذ بعض الاستراتيجيات البيئية، أعراض لإشكالية أعم. إذ يكمن وراء هذه التحديات ضعف الوزن السياسي لوزارة البيئة. فمن الواضح أن الشأن البيئي ما يزال لا يحظى بنصيبه المشروع من الفكر الاستراتيجي الوطني. وستكون العواقب من شقين: يتمثل الأول في المزيد من التدهور في صحة الإنسان الأردني؛ ويتمثل الثاني في خسارة الأصول الرأسمالية الطبيعية الأردنية التي تعد من أهم أركان الاعتماد على الذات.

64 تقرير حالة البلاد لعام 2019. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2019).

## سابعاً: التوصيات

إنّ تحديد أولويات ملف البيئة في مرحلة ما بعد "كورونا" ينبغي أن يبدأ من خلال الفهم العلمي الدقيق للعلاقة بين جائحة "كوفيد-19" من جهة وملفات تلوث الهواء وتغير المناخ وتدهور النظم الطبيعية من جهة أخرى. في معرض توثيق هذه العلاقة، قدّمت المراجعة براهين علمية لتبيين أثر كل من تغير المناخ وتدمير الموائل الطبيعية في نشوء أو إعادة نشوء الأمراض البشرية المعدية حيوانية المنشأ، وعرضت دلائل تثبت ارتباط المستويات العالية من تلوث الهواء بالارتفاع في معدلات العدوى ومعدلات الوفاة المعزوة إلى مرض "كوفيد-19". إن إدراك هذه العلاقات يتطلب استحداث استراتيجيات إضافية لتفادي التداعيات السلبية ورفع مستوى التأهب.

والى جانب صياغة توصيات تأخذ هذا الإدراك في الحسبان، فإن المراجعة أخذت في الاعتبار كذلك توفر الإمكانيات البشرية والفنية والإدارية والمالية لتطبيق هذه التوصيات. وترى المراجعة أن الكوادر الفنية في وزارة البيئة وفي المؤسسات المحلية الشريكة تمتلك القدرة على القيام بمعظم الإجراءات المقترحة في التوصيات. وفي ما يخص التوصيات التي ستتطلب إمكانيات فنية ومالية غير متوفرة، باستطاعة وزارة البيئة الاستعانة بالشراكات الفاعلة القائمة مع مجموعة من المؤسسات الدولية التنموية والهيئات الأممية لتعزيز قدرات الوزارة المؤسسية واستقطاب التمويل البيئي. وإلى جانب حشد وتوظيف الإمكانيات الفنية والمالية، هناك حاجة إلى تجنيد الإرادة السياسية على المستوى الحكومي لتفعيل وسائل التنسيق المؤسسي بين وزارة البيئة وجميع مؤسسات الدولة ترجمةً لمبدأ اتباع نُهج تخطيط متكاملة ومتناسقة. هذه الحاجة أصبحت ملحّة، لأن بعض التوصيات في هذه المراجعة ليست من اختصاص وزارة البيئة، بل تقع مسؤولية تنفيذها على مؤسسات وهيئات حكومية أخرى بالتشاور مع وزارة البيئة.

إنّ جائحة "كوفيد-19"، مثلها مثل عدد من الأوبئة التي سبقتها، إنما نجمت عن تراكمات من المفاهيم والممارسات المخففة في العمل التنموي عبر عقود. وقد حاولت هذه المراجعة مقارنة هذه التراكمات لتعميق الفهم بماهياتها ومآلاتها كمدخل في تكوين إدراك جديد وطرح مقاربات بديلة تقود إلى تحولات جوهرية في عمليات التخطيط.

وفي سبيل تمهيد الطريق نحو تحقيق هذه التحولات، تالياً مجموعة من التوصيات:

1. ترسيخ فكرة أهمية صون البيئة في الفكر الاستراتيجي الحكومي، وترجمة هذه الفكرة من خلال رفع مستوى المخصصات المالية لوزارة البيئة، ورفدها بالموارد البشرية والفنية والإدارية، وتعزيز دورها التنظيمي والرقابي، ودعم استقلاليتها.
2. تقييم حالة الموائل والأنظمة البيئية ورصد حالات الإجهاد البيئي التي تتعرض لها من قبل النشاطات البشرية المتوغلّة.

3. إنشاء قاعدة بيانات وطنية لمراقبة المضيفات والنواقل الطبيعية لمسببات الأمراض والعمل على أن تكون جزءاً من شبكة إقليمية يتم إنشاؤها بالتعاون مع المنظمات الدولية المعنية بمكافحة الأمراض البشرية المعدية حيوانية المنشأ.
4. تقييم مواطن الهشاشة (Vulnerability assessment) بشأن تفشي الأمراض البشرية المعدية حيوانية المنشأ والآفات الزراعية، ورسم خارطة الطريق المستقبلية بشأن كيفية تجنب مخاطر التفشي.
5. تجنيد الإرادة السياسية لإكمال تنفيذ الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020) التي تزود صانعي القرار بمصفوفة متكاملة من الأهداف الاستراتيجية والبرامج التنفيذية ومؤشرات قياس الأداء.
6. تعميم مفهوم المنعة في جميع منهجيات التخطيط الحكومة وغير الحكومية على كل المستويات.
7. تطوير طرق فعالة لبناء وقياس وإدارة مقومات المنعة في جميع القطاعات، ومعالجة مواطن الهشاشة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.
8. إخضاع المشاريع الاستثمارية في التنقيب عن الخامات المعدنية واستخراجها إلى الإجراءات المدرجة في الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل للتنوع الحيوي (2015-2020) الكفيلة بصون التنوع الحيوي في مناطق التنقيب وفقاً للأنظمة والتعليمات القانونية.
9. الكشف عن بؤر تلوث الهواء في الأردن، واتخاذ إجراءات وقائية واحترازية إضافية في هذه المناطق للتقليل من ازدياد وطأة مخاطر العدوى من "كوفيد-19".
10. تأسيس جهود وطنية تقودها مديرية الرصد والتقييم البيئي في وزارة البيئة بالتعاون مع الجهات المعنية لتحسين نوعية الهواء من خلال التخفيض المنهجي لانبعاثات ملوثات الهواء.
11. مراجعة المواصفات الأردنية المتعلقة بنوعية الهواء وتحديثها بما يتوافق مع معايير منظمة الصحة العالمية.
12. تحديث المواصفة الأردنية المتعلقة بانبعاث العوادم من محركات الديزل (1998/1054) والمواصفة المتعلقة بالمواد المنبعثة من العادم (1998/1052)، لتكون مماثلة للمعايير العالمية.
13. ضبط محتوى الكبريت في وقود الديزل محلي الصنع والمستورد إلى حد أقصى لا يتجاوز 10 أجزاء من المليون من خلال إلغاء استثناء وقود الديزل محلي الصنع من

- المواصفة القياسية الأردنية ومن خلال منع استيراد الديزل المخالف لهذه المواصفة.
14. دراسة الإجراءات الكفيلة بتحفيز الاستخدام السليم لوسائل النقل العام في ظل التردد الذي قد يطرأ على سلوك العموم في استعمال الحافلات في التنقل في عصر ما بعد "كوفيد-19".
15. تبني مقاربة جامعة أكثر شمولية في إدارة الموارد الطبيعية تراعي، إلى جانب توفير أمن التزود بها، مقومات بناء المنعة ومركزية احترام الحدود التجديدية للنظم الطبيعية.
16. تعميم مفهوم حماية الخدمات التموينية والتنظيمية والثقافية والمساندة التي تقدمها النظم البيئية للإنسان، وتقدير قيمها الاقتصادية في عمليات التخطيط الاقتصادي.
17. إعادة النظر في هياكل أطر الحكامة ووسائل التنسيق المؤسسي وآليات صنع السياسات من أجل الارتقاء النوعي في الأداء الاستراتيجي في هذه النشاطات وتطوير فعالية الإدارة العامة.
18. اتباع نهج تخطيط متكامل يأخذ بالاعتبار أوجه الترابط بين قطاعات الطاقة والتنوع الحيوي والبيئة وتغير المناخ وصحة الإنسان، سعياً إلى الوصول إلى استراتيجيات توافقية تصنع منافع تنموية مشتركة لكل القطاعات.
19. إعادة النظر في المناقشات المالية لمشاريع وزارة البيئة الجوهرية، وتخصيص موازنة لبرنامج "المحافظة على التنوع الحيوي ومكافحة التصحر وتأهيل المواقع"، ورصد مخصصات مالية لتمويل مشاريع إكمال الشبكة الوطنية للمناطق المحمية والإدارة المتكاملة لإعادة تأهيل المناطق المتدهورة بيئياً وأخرى ذات علاقة مباشرة بحماية التنوع الحيوي.
20. تكريس موازنة خاصة من رئاسة الوزراء لتمويل مشاريع إعادة تأهيل الأحواض المائية والأراضي الرعوية والحرجية والبؤر البيئية الساخنة.
21. إحالة مسؤولية إنشاء وتمويل حدائق ومنتزهات خضراء إلى وزارة الإدارة المحلية و/أو وزارة الأشغال العامة والإسكان بالتنسيق مع مجالس المحافظات والمجالس التنفيذية.
22. استجلاب الجزء الأكبر من موازنة الإدارة الملكية لحماية البيئة والسياحة من موازنة مديريةية الأمن العام، وجلب مساهمات مالية من موازنات وزارة المياه والري ووزارة الزراعة ووزارة الداخلية وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وذلك لدعم الإدارة في القيام بمهامها وواجباتها المتعددة القطاعات.

## المراجع

### العربية

- وزارة البيئة 2020. تقرير إجراءات وزارة البيئة خلال جائحة كورونا. مديرية السياسات والتعاون الدولي. وزارة البيئة. المملكة الأردنية الهاشمية.
- [http://www.moenv.gov.jo/ebv4.0/root\\_\\_storage/ar/eb\\_\\_list\\_\\_page/](http://www.moenv.gov.jo/ebv4.0/root__storage/ar/eb__list__page/) تقرير إجراءات وزارة البيئة خلال فترة الحظر بسبب جائحة كورونا.pdf
- "الغد"، 2020. "الحر" في جرش.. حرائق يومية بالغابات. 18 أيار 2020. الأردن.
- <https://alghad.com/الحر-في-جرش-حرائق-يومية-بالغابات/>
- "الغد"، 2020. غابات جرش: صيف 2020 الأكثر بالحرائق منذ عشرات السنين. 20 تشرين الأول 2020. الأردن.
- <https://alghad.com/غابات-جرش-صيف-2020-الأكثر-بالحرائق-منذ-عشر>
- "الغد"، 2020. الزراعة: تسجيل 499 حريقاً خلال العام الحالي. 26 تشرين الأول 2020. الأردن.
- <https://alghad.com/الزراعة-تسجيل-499-حريقا-خلال-العام-الحال/>
- إدارة الغابات 2020. التقرير السنوي. وزارة الزراعة. الأردن.
- "الغد"، 2020. الكرك: الحظر يعيد الألق للحياة البرية ومواقع التنزه الطبيعية. الأردن. 10 حزيران 2020. الأردن.
- <https://alghad.com/الكرك-الحظر-يعيد-الألق-للحياة-البرية-و/>
- "الغد"، 2020. 3 ملايين دينار خسائر متوقعة في قطاع السياحة البيئية. 30 أيار 2020. الأردن.
- <https://alghad.com/3-ملايين-دينار-خسائر-متوقعة-في-قطاع-السي/>
- "حبر" (2020). كيف يتخلص الأردن من النفايات الطبية الخطرة الناتجة عن فيروس كورونا؟ 29 حزيران 2020. الأردن.
- <https://www.7iber.com/environment-urban/> حرق النفايات-



[/?fbclid=IwAR2q6LoFtIEy2Qe9-E3Acm9ZKbWRP5UwW3xY1GeuF\\_\\_5LROJ3DBe\\_\\_5rkPaMM](https://www.facebook.com/MinistryOfEnvironmentJordan/?fbclid=IwAR2q6LoFtIEy2Qe9-E3Acm9ZKbWRP5UwW3xY1GeuF__5LROJ3DBe__5rkPaMM)

- تقرير حالة البلاد لعام 2019. المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2019). الأردن.
- <http://www.esc.jo/Documents/a812dc1e-bccb41-ff85-c-671d08ae32529.pdf>
- وزارة الطاقة والثروة المعدنية (2020). الفرص الاستثمارية للثروات المعدنية في الأردن. الأردن.
- [https://www.memr.gov.jo/EBV4.0/Root\\_\\_Storage/AR/Projects/Minerals\\_\\_Report2\\_\\_2020.pdf](https://www.memr.gov.jo/EBV4.0/Root__Storage/AR/Projects/Minerals__Report2__2020.pdf)
- الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (2014). تغير المناخ 2014: آثاره، والتكيف معه، ومدى التأثير به. المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، جنيف، سويسرا.
- <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>
- المملكة الأردنية الهاشمية (2019). على خطى النهضة: أولويات عمل الحكومة للعامين 2019-2020. الأردن.
- <https://www.your.gov.jo/html.الملخص-التنفيذي/>
- "الغد"، 2020. محمية فيفا.. لجنة لحصر الأضرار بعد عمليات التجريف. الأردن. 11 كانون الثاني 2020. الأردن.
- <https://alghad.com/محمية-فيفا-لجنة-لحصر-الأضرار-بعد-عمليا/>
- "الغد"، 2020.. "فيفا": محمية بمساحة 26 كم<sup>2</sup> تحتضن طيوراً ونباتات نادرة. الأردن. 26 كانون الأول 2018. الأردن.
- <https://alghad.com/20%فيفا-محمية-بمساحة-20%2026%-20%كم-2-تحتضن-طيورا-ونب>
- المملكة الأردنية الهاشمية (2015). "الأردن 2025: رؤية واستراتيجية وطنية". الأردن.
- <https://www.mop.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/pdf/MOP-pdf/Jordan202025%.pdf>

- المملكة الأردنية الهاشمية (2019). أولويات عمل الحكومة 2020-2021: على حُطى النهضة.. نحو تعزيز الأمن الوطني. الأردن.
- <https://www.your.gov.jo/Government20%Priorities2021-2020-.pdf>
- قانون حماية البيئة رقم (6) لسنة 2017. الجريدة الرسمية (2703).
- <http://www.pm.gov.jo/newspaperSubjects/5455/5455.html>
- دائرة الموازنة العامة. قانون الموازنة 2020. المملكة الأردنية الهاشمية.
- <http://www.gbd.gov.jo/ar/releases/law-min/2020>

#### الأجنبية

- Climate Action. Coronavirus: Scientists reveal reduction in global air pollution and nitrogen dioxide levels. 19 March 2020.
- [http://www.climateaction.org/news/coronavirus-scientists-reveal-reduction-in-global-air-pollution-and-nitrogen-dioxide-levels-Climate-Action-News&utm\\_campaign=CA+%7C+2020+%7C+20+March+%7C+Newsletter](http://www.climateaction.org/news/coronavirus-scientists-reveal-reduction-in-global-air-pollution-and-nitrogen-dioxide-levels-Climate-Action-News&utm_campaign=CA+%7C+2020+%7C+20+March+%7C+Newsletter)
- Andersen, K.G., Rambaut, A., Lipkin, W.I. et al. The proximal origin of SARS-CoV-2. Nat Med 26, 450-452 (2020).
- <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0820-9>
- The Guardian. How did coronavirus start and where did it come from? Was it really Wuhan's animal market? (2020)
- <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/28/how-did-the-coronavirus-start-where-did-it-come-from-how-did-it-spread-humans-was-it-really-bats-pangolins-wuhan-animal-market>

- **Hu, B., Ge, X., Wang, L.F. and Shi, Z. (2015). Bat origin of human coronaviruses. *Virology Journal* 12:221.**
- **<https://virologyj.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s12985-015-0422-1.pdf>**
- **UN Environment Program (2016). Emerging zoonotic diseases and links to ecosystem health. In *UNEP Frontiers 2016: Emerging issues of environmental concern*.**
- **<https://www.unenvironment.org/resources/emerging-zoonotic-diseases-and-links-ecosystem-health-unep-frontiers-2016-chapter>**
- **Bloomfield, L.S.P., McIntosh, T.L. & Lambin, E.F. Habitat fragmentation, livelihood behaviors, and contact between people and nonhuman primates in Africa. *Landscape Ecol* 35, 985-1000 (2020).**
- **<https://doi.org/10.1007/s10980-020-00995-w>**
- **Ministry of Environment (2014). *The National Biodiversity Strategy and Action Plan 2015-2020*. Ministry of Environment. Jordan.**
- **<http://nbsapforum.net/sites/default/files/jo-nbsap-v2-en.pdf>**
- **Ecohealth Alliance. *Establishing Biosurveillance Networks in Western Asia*.**
- **<https://www.ecohealthalliance.org/program/wab-net>**
- **Ministry of Environment (2014). *The Aligned National Action Plan to Combat Desertification in Jordan 2015-2020*. Ministry of Environment. Jordan.**
- **<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/jor165358.pdf>**
- **UN Environment (2019). *6th National Report for the Convention***

### on Biological Diversity.

- [http://jo.chm-cbd.net/implementation/national-reports/six-national-report/download/en/1/Puplished\\_Report.pdf?action=view](http://jo.chm-cbd.net/implementation/national-reports/six-national-report/download/en/1/Puplished_Report.pdf?action=view)
- Eid, E., Abu Baker, M. A., and Amr, Z. (2020). National Red Data Book of Mammals in Jordan. IUCN Regional Office for West Asia. Amman, Jordan.
- <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/RL-569.5-001-En.pdf>
- Sonia Shah (2020). Think Exotic Animals are to blame for the Coronavirus? Think Again. The Nation. February 18, 2020.
- <https://www.thenation.com/article/environment/coronavirus-habitat-loss/>
- Amr, Z. S., Abu Baker, M. A., Qumsiyeh, M. B. Bat Diversity and Conservation in Jordan. Turkish Journal of Zoology 30 (2006) 235-244.
- <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/134927>
- Rob Jordan (2019). How does climate change affect disease? Stanford Woods Institute for the Environment. Stanford University.
- <https://earth.stanford.edu/news/how-does-climate-change-affect-disease#gs.kerker>
- The Lancet (2019). The 2019 report of the Lancet Countdown on health and climate change. Review 394: 1836-1878.
- DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32596-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32596-6)
- Mark Schapiro (2018). How seeds from war-torn Syria could help save American wheat. Yale Environment 360. Yale School of Forestry & Environmental Studies. Yale University.

- <https://e360.yale.edu/features/how-seeds-from-war-torn-syria-could-help-save-american-wheat>
- Deutsch, C.A., Tewksbury, J.J., Tigchelaar, M., Battisti, D.S., Merrill, S.C., Huey, R.B., Naylor, R.L. (2018). Increase in crop losses to insect pests in a warming climate. *Science* 361, 916-919.
- Wu, X., Nethery, R.C., Sabath, B.M., Braun, D., Dominici, F. Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States. *medRxiv* 2020.04.05.20054502; doi: <https://doi.org/10.1101/2020.04.05.20054502>
- Conticini, E., Frediani, B., Caro, D. Can atmospheric pollution be considered a co-factor in extremely high level of SARS-CoV-2 lethality in Northern Italy? *Environmental Pollution* 261 (2020).
- <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2020.114465>
- Ogen, Y. Assessing nitrogen dioxide (NO<sub>2</sub>) levels as a contributing factor to coronavirus (COVID-19) fatality. *Science of the Total Environment* 726 (2020).
- <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138605>
- Tian, H., Liu, Y., Song, H., Wu, C., Li, B., Kraemer, M.U.G., Zheng, P., Yan, X., Jia, G., Zheng, Y., Stenseth, N., Dye, C. Risk of COVID-19 is associated with long-term exposure to air pollution. *medRxiv* 2020.
- doi: <https://doi.org/10.1101/2020.04.21.20073700>
- Setti, L., Passarini, F., De Gennaro, G., Barbieri, P., Perrone, M.G., Piazzalunga, A., Borelli, M., Palmisani, G., Di Gilio, A., Piscitelli, P., Miani, A. The potential role of particulate matter in the spreading of COVID-19 in Northern Italy: First Evidence-based Research Hypotheses. *medRxiv* 2020.
- <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.11.20061713v1>

- **HAI-DONG KAN, BING-HENG CHEN, CHAO-WEI FU, Shun-Zhang Yu, LI-NA MU. Relationship Between Ambient Air Pollution and Daily Mortality of SARS in Beijing[J]. Biomedical and Environmental Sciences, 2005, 18(1): 1-4.**
- **<http://www.besjournal.com/en/article/id/14a73fdf-d8dd-417a-8ad9-66f2986e2094>**
- **Zhao, Y., Richardson, B., Takle, E. et al. Airborne transmission may have played a role in the spread of 2015 highly pathogenic avian influenza outbreaks in the United States. Sci Rep 9, 11755 (2019).**
- **<https://doi.org/10.1038/s41598-019-47788-z>**
- **Steve Cicala, Stephen P. Holland, Erin T. Mansur, Nicholas Z. Muller, and Andrew J. Yates (2020). Expected Health Effects of Reduced Air Pollution from COVID-19 Social Distancing. National Bureau of Economic research (NBER). Working Paper No. 27135. Cambridge, MA. May 2020.**
- **<https://www.nber.org/papers/w27135.pdf>**
- **The Economist. Air pollution is returning to pre-covid levels. September 2020.**
- **<https://www.economist.com/graphic-detail/2020/09/05/air-pollution-is-returning-to-pre-covid-levels>**
- **Ministry of Environment, Jordan, and United Nations Development Program (2017). Jordan's First Biennial Update Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change 2017. Amman, Jordan.**
- **<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Jordan%20BUR1.pdf>**



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور القطاعات الاقتصادية

**الصناعة والتجارة والمنشآت  
الصغيرة والمتوسطة**







227.....	الملخص التنفيذي
228.....	أولاً: المقدمة
	ثانياً: تداعيات جائحة كورونا على قطاعي الصناعة والتجارة
229.....	والمنشآت الصغيرة والمتوسطة
	ثالثاً: الإجراءات الحكومية للحدّ من آثار جائحة كورونا
243.....	على قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة
	رابعاً: التحديات والمعوقات التي واجهت قطاعي الصناعة والتجارة
249.....	والمنشآت الصغيرة والمتوسطة نتيجة الإجراءات الحكومية خلال جائحة كورونا
251.....	خامساً: أبرز الإستراتيجيات القطاعية وموازنات الجهات المعنية بها
253.....	سادساً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019 ومدى تطبيقها
	سابعاً: فرص وتطلّعات قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت
257.....	الصغيرة والمتوسطة لتجاوز تداعيات أزمة كورونا



## الملخص التنفيذي

تتسم العلاقة بين قطاعي الصناعة والتجارة بمستوى متقدم من التكاملية والتنسيق والاعتماد على بعضهما بعضاً، وهذا ما تفرضه حقيقة أن الغالبية العظمى من منشآت القطاعين هي منشآت صغيرة ومتوسطة الحجم، إذ تشكل هذه المنشآت الغالبية العظمى من القطاعات الاقتصادية بشكل عام، ومن قطاعي التجارة والصناعة بشكل خاص، ما يجعل عملية الترابط في ما بينهما أقوى وأكثر متانة.

وتشكل المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة ما يزيد على 99% من المنشآت الاقتصادية العاملة في المملكة، وتشغل ما يقارب 60% من إجمالي القوى العاملة، وهنا تبرز أهميتها من خلال مساهمتها الاقتصادية وفي ما تخلقه من فرص عمل وما تقدمه من قيمة اقتصادية مضافة، بصرف النظر عن القطاعات التي تنتمي إليها هذه المنشآت.

وتأتي هذه المراجعة استكمالاً لمراجعتي الصناعة والتجارة الواردتين في تقريرتي حالة البلاد لعامي 2018 و2019، إذ تتابع مخرجاتهما مع التركيز على تبعات جائحة فيروس كورونا المستجد التي عصفت بالعالم أجمع وامتدت تداعياتها السلبية لتشمل جميع القطاعات الاقتصادية في الأردن. كما تقيم الإجراءات الحكومية للتخفيف من حدة هذه التداعيات، ومدى وإمكانية متابعة تنفيذ الإستراتيجيات والخطط الحكومية، هذا بالإضافة إلى أنها تقدم عدداً من التوصيات في ضوء المستجدات والمتغيرات الراهنة.

ظهرت خلال فترة الجائحة حاجة ملحّة للعمل وفق محورين أساسيين، يُعنى الأولى ببعض الإجراءات العاجلة لإعادة تنشيط ودوران العملية الإنتاجية لقطاعي الصناعة والتجارة والحد من تبعات الجائحة عليهما، ويشمل ذلك التشغيل والتسهيلات التمويلية والحوافز وإجراءات أخرى شبيهة، في حين يعنى المحور الثاني بالتوجه الفعلي نحو الاعتماد على الذات، وتعميق "دولة الإنتاج"، واغتنام الفرص التي نشأت خلال الجائحة بتطوير إستراتيجية شمولية تستهدف تمكين محاور "دولة الإنتاج" الثلاثة؛ توفير المدخلات بأقل الكلف، واستغلال ما لدى الأردن من موارد بصورة كفؤة للوصول إلى مخرجات إنتاجية متنوعة (زراعية وصناعية وخدمية)، وخلق الترابط والتكامل في ما بين القطاعات الاقتصادية.

## أولاً: المقدمة

تلقى الأردن على مدار العقد الأخير، العديد من الصدمات المرتبطة بالخارج، وتأثر بالأزمات في الإقليم والعالم التي انعكست بصورة مباشرة على المؤشرات الاقتصادية الكلية في المملكة وألحقت أثراً سلبية كبيرة بالقطاعات الاقتصادية فيها، وعلى رأسها قطاعي الصناعة والتجارة بمنشأتهما الصغيرة ومتوسطة الحجم وحتى الكبيرة منها. فكلما خرج الأردن من أزمة دخل في دوامة أزمة أخرى، مما حتم عليه إعادة النظر بأولوياته وبترتيبها وفقاً لمقتضى الحال. فما إن كاد الأردن يتجاوز صدمة الأزمة المالية العالمية (2008) حتى وجد نفسه في لجة "الربيع العربي" التي أدت إلى نزوح مئات الآلاف من السوريين إليه، وتسببت بإغلاق حدوده البرية مع كل من العراق وسوريا لسنوات، ثم بدأت جائحة كورونا التي يُتوقع أن تكون آثارها الاقتصادية عليه أضخم وأعمق من سابقتها نظراً لعالميتها.

إذ يخوض العالم أجمع حرباً على جميع الصعد لمواجهة الجائحة والتعامل مع تداعياتها السلبية التي تشمل الأزمات الصحية، والتحديات الاقتصادية، والتوترات التجارية، وسواها، الأمر الذي يستدعي التحرك بوتيرة أسرع مما شهده أي وقت مضى، لمحاولة السيطرة على هذه الأزمة غير المسبوقة، والتي اتسعت رقعة آثارها لتتطال جميع القطاعات؛ وبخاصة الاقتصادية والصحية والاجتماعية.

والأردن، حاله كحال بقية دول العالم، تأثر بشكل كبير جراء تبعات هذه الجائحة، وما فرضته الحكومة من إجراءات مشددة في سبيل الحد من انتشار الوباء والحفاظ على صحة المواطن وسلامته، وعلى رأسها تفعيل قانون الدفاع، وتعطيل جميع مؤسسات القطاعين العام والخاص، وحظر التجول الشامل والجزئي، وتوقف حركة الطيران، وإغلاق الحدود بدءاً من 18 آذار 2020 وحتى بداية شهر أيار باستثناء بعض القطاعات. وقد أدى هذا إلى عواقب وخيمة على المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، وأثر سلباً على القطاعات الاقتصادية وبخاصة قطاعا الصناعة والتجارة، نتيجة تأثر سلاسل التوريد، وتوقف دوران العجلة الإنتاجية. ولكون غالبية المنشآت العاملة في القطاعين هي من المنشآت الصغرى والصغيرة ومتوسطة الحجم، فقد ظهر تأثيرها السريع بتبعات هذه الأزمة أكثر حدة وأشد عمقاً.

## ثانياً: تداعيات جائحة كورونا على قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة

ما زال من المتعذر تقدير أو توقع حجم التداعيات السلبية لفيروس كورونا على الاقتصاد العالمي ككل، وذلك نتيجة الضبابية الشديدة حيال مدة احتواء الفيروس وإمكانية عودة الحركة الاقتصادية إلى طبيعتها، وكذلك صعوبة تحديد الزمن اللازم لإيجاد لقاح مناسب ونشره عالمياً، بخاصة أن اللقاح يشكل الفرصة العملية الوحيدة لإيقاف تأثير الفيروس على اقتصادات العالم أجمع.

وتشير التوقعات الأولية لصندوق النقد الدولي إلى أن الاقتصاد العالمي معرض لخسارة تزيد عن 9 ترليون دولار على مدار عامين جراء تبعات فيروس كورونا<sup>1</sup>، في ظل الإجراءات والإغلاقات التي انتهجتها غالبية دول العالم في سبيل احتواء الوباء ومنع انهيار أنظمة الرعاية الصحية. ويتوقع تراجع معدل النمو العالمي ليصل إلى ما نسبته 4.9% بالسالب<sup>2</sup> مع نهاية عام 2020، وكذلك تراجع معدل النمو الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى إلى حوالي 4.7% بالسالب<sup>3</sup>، مع العلم بأن هذه التوقعات قابلة للتغيير في ظل حالة عدم اليقين التي يشهدها الاقتصاد العالمي بعامة.

كما أثرت أزمة كورونا بشكل كبير على مستويات الطلب، وخاصة على السلع غير الأساسية كالسيارات والألبسة، فبحسب تقديرات منظمة التجارة العالمية يُحتمل أن يسجل حجم التجارة السلعية العالمية انخفاضاً بحوالي 3.6 ترليون دولار أو ما نسبته 9.2% مع نهاية عام 2020، مع العلم بأن هذه التقديرات تخضع للمراجعة الدورية في ظل حالة عدم اليقين المصاحبة للجائحة وزمن التعافي المتوقع.

ويُتوقع أيضاً خسارة ملايين العمال لوظائفهم وتضاعف معدلات البطالة على مستوى العالم، فعلى سبيل المثال أشار عدد من التقارير إلى تأثر قطاع الألبسة في بنغلادش التي تعدّ ثاني أكبر مصنع للألبسة في العالم، إذ أدى توقّف الطلب على هذه المنتجات إلى تسريح أكثر من مليون عامل من إجمالي العاملين في القطاع والبالغ عددهم حوالي 3.6 مليون عامل.

وعلى الصعيد المحلي، لا يختلف واقع الاقتصاد الوطني في ظل أزمة كورونا وحجم تأثيره بتبعاتها عما شهدته بقية دول العالم، مدفوعاً بتراجع مستويات الطلب المحلية

1 صندوق النقد الدولي، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي لشهر نيسان 2020.

2 صندوق النقد الدولي، مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي، يونيو 2020.

3 صندوق النقد الدولي، مستجدات آفاق الاقتصاد الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، تموز 2020.

والعالمية، وتوقف حركة التجارة العالمية، والإجراءات الحكومية الوقائية، والتي تمثلت في إغلاق المدارس والجامعات كخطوة أولى اعتباراً من 15 آذار 2020 واستمرار ذلك لأكثر من ستة أشهر، وإغلاق المطار، وتعطيل جميع مؤسسات القطاعين العام والخاص، وحظر التجول الشامل اعتباراً من 21 آذار واستمراره لأكثر من شهر مع استثناء بعض الأنشطة الاقتصادية من ذلك تبعاً لأهميتها وحاجة السوقين المحلي والدولي لها، شريطة مراعاة المعايير الصحية والتدابير الوقائية اللازمة. وكان لهذه الإجراءات آثار سلبية تراكمية على الاقتصاد الوطني بشكل عام وعلى القطاعات الاقتصادية خصوصاً، ومن ضمنها القطاعان الصناعي والتجاري.

فعلى الرغم من تسجيل الناتج المحلي الإجمالي نمواً بنسبة 1.3% خلال الربع الأول من عام 2020، إلا أن الربع الثاني شهد تراجعاً في الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 3.6% مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، كما استمر هذا التراجع خلال الربع الثالث بتسجيله نمواً سالباً بما نسبته 2.2% مقارنة مع الفترة نفسها من عام 2019. وجاء هذا الأداء متوافقاً مع توقعات البنك الدولي التي أشارت مع بداية أزمة كورونا إلى أن الاقتصاد الأردني سيسجل نمواً سالباً بنسبة 3.5% مع نهاية عام 2020<sup>4</sup>، في حين يتوقع البنك المركزي تسجيل الاقتصاد الأردني نمواً سالباً بنسبة 4.3%، مع العلم بأن هذه التوقعات قابلة للتغيير في ظل حالة عدم اليقين التي يعيشها الاقتصاد العالمي ككل، وما يعمق هذا التراجع أن تأثير الجائحة شمل جميع دول العالم ومن ضمنها الدول العربية كما يظهر الجدول رقم (1).

الجدول رقم (1):  
توقعات النمو الاقتصادي لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا<sup>5</sup>

الدولة	2017	2018	2019	2020	2021
الجزائر	1.3	1.4	0.8	-6.4	1.9
البحرين	4.3	1.8	1.8	-4.5	2.3
جيبوتي	5.4	8.4	7.5	1.3	9.2
مصر	4.2	5.3	5.6	3	2.1
إيران	3.8	-4.7	-8.2	-5.3	2.1
العراق	-2.5	-0.6	4.4	-9.7	1.9
الأردن	2.1	1.9	2	-3.5	2
الكويت	-4.7	1.2	0.4	-5.4	1.1
لبنان	0.9	1.9-	-5.6	-10.9	-6.3
المغرب	4.2	3	2.3	-4	3.4
عمان	0.3	1.8	0.5	-4	2
قطر	1.6	1.5	-0.3	-3.5	3.6
السعودية	-0.7	2.4	0.3	-3.8	2.5
تونس	1.9	2.7	1	-4	4.2
الإمارات	0.5	1.7	1.7	-4.5	1.4
فلسطين	1.4	1.2	0.9	-7.6	5.1

كما ألحقت الجائحة خسائر كبيرة بحركة التجارة الخارجية في الأردن، فقد تأثرت الصادرات بصورة مباشرة نتيجة لوقف العمليات التصديرية لعدد من القطاعات، بل ضاعت فرص تصديرية عديدة على الاقتصاد الوطني خاصة خلال الأشهر الثلاثة آذار ونيسان وأيار 2020، ثم بدأت التجارة الخارجية بالتعافي التدريجي مسجلة معدلات نمو متواضعة على المستوى الشهري أسهمت في خفض حجم التراجع العام خلال الأشهر التسعة الأولى ليصل بالمجمل إلى ما نسبته 0.7%. وجاءت تلك الخسائر كنتيجة للإغلاقات التي حدثت منذ منتصف آذار وحتى بداية شهر أيار، وتوقف حركة النشاط الاقتصادي والتجارة الخارجية، هذا بالإضافة إلى منع التصدير لعدد من السلع الزراعية والغذائية وبعض المستلزمات الطبية بقرارات من الجهات المعنية في بداية الجائحة بهدف الحفاظ على المخزون الاستراتيجي من السلع الأساسية في المملكة، من أبرزها قرار وزير الزراعة نهاية شهر آذار إيقاف تصدير عدد من الخضراوات الأساسية كالبطاطا والخيار والبصل والبندورة والبادنجان والكوسا، وقرار وزير الصناعة والتجارة والتموين وقف تصدير

وإعادة تصدير المواد الغذائية اعتباراً من 6 نيسان لحين دراسة المخزون الاستراتيجي، بالإضافة إلى قرار مؤسسة الغذاء والدواء وقف صادرات المعقمات والمطهرات والكمادات، وجاءت هذه القرارات لضمان توفر مخزون ملائم من هذه السلع نظراً لأهميتها وضرورتها في هذه الظروف.

كما سجلت المستوردات تراجعاً خلال الأشهر التسعة الأولى من العام بحوالي 13.8%، مقارنة بالفترة نفسها في العام السابق، كنتيجة رئيسة لانخفاض حجم الطلب في السوق المحلي من جانب وأثر الإغلاقات والحظر من جانب آخر، ويظهر ذلك من تراجع حجم المستوردات خلال شهري نيسان وأيار 2020 بحوالي 47% و28% على التوالي مقارنة بما شهده هذان الشهران في العام السابق. ونتيجة لهذه التطورات، تراجع حجم العجز في الميزان التجاري خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020 بحوالي 20% مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، ليصل إلى حوالي 4.7 مليار دينار.

وتجاوز تأثير الجائحة حركة التجارة الدولية لتمس بشكل مباشر نشاط السوق المحلي، ومن أبرز المؤشرات الدالة على ذلك الانخفاض الكبير لإجمالي مساحة الأبنية المرخصة خلال الأشهر العشرة الأولى من عام 2020 (والبالغة نسبته 23.6%) وصولاً إلى نحو 4.476 ألف م<sup>2</sup>، مقارنة بـ 5.856 ألف م<sup>2</sup> خلال الفترة نفسها من عام 2019. ويعكس هذا الرقم الأثر الذي أصاب قطاع الإنشاءات بما له من روابط مع العديد من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية، على غرار المهن الحرة، والصناعات الإنشائية، والنقل.

فضلاً عن ذلك، تراجع نشاط سوق عمان المالي خلال الجائحة، إذ انخفض حجم التداول خلال عام 2020 بما نسبته 34% ليصل إلى 1.0 مليار دينار مقارنة مع 1.6 مليار دينار خلال عام 2019. هذا بالإضافة إلى انخفاض حجم الأرباح بعد الضريبة خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020 للشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة عمان والتي زوّدت البورصة ببياناتها المالية إلى 273.9 مليون دينار مقارنة بـ 925 مليون دينار خلال الفترة نفسها من عام 2019، أي بانخفاض نسبته 70.4%.

ومما لا شك فيه أن الجائحة كان لها أثر واضح في ما يتعلق بتوفر المستويات المعهودة من التدفقات النقدية المباشرة التي تعتمد عليها المنشآت العاملة في الاقتصاد الأردني (غالبيتها منشآت صغيرة ومتوسطة)، إذ ظهر ذلك من خلال ارتفاع القيمة المطلقة للشيكات المرتجعة خلال عام 2020 بما نسبته 10.1% لتصل إلى حوالي 1.73 مليار دينار مقارنة مع نحو 1.57 مليار دينار خلال عام 2019.

ومن الطبيعي أن تؤدي هذه المعطيات إلى ارتفاع معدلات البطالة وصولاً إلى مستويات غير مسبقة، إذ بلغ معدل البطالة خلال الأرباع الثلاثة الأول من عام 2020 حوالي



**22% مقارنة بـ 19.1%** خلال الفترة نفسها من العام السابق، وذلك على الرغم مما أُتخذ من إجراءات في محاولة للحد من آثار الجائحة وانعكاساتها على سوق العمل. ويمكن تلخيص أبرز التداعيات على قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة في الأردن على النحو التالي:

#### - القطاع الصناعي:

بدا واضحاً أن القطاع الصناعي من أكثر القطاعات تضرراً جراء جائحة كورونا نظراً لأن غالبية منشآته صغرى وصغيرة ومتوسطة، فضلاً عن استحوازه على أكثر من 93% من الصادرات الوطنية. فقد أثرت الجائحة سلباً على القطاع جراء توقف العمليات الإنتاجية للمصانع الأردنية وتراجع مستويات الطلب في الأسواق المحلية والخارجية على حد سواء، هذا بالإضافة إلى أن القطاع يعتمد في الغالب على المواد الخام المستوردة من الأسواق الخارجية. ومن أبرز التداعيات السلبية على القطاع:

1. تباطؤ مستويات التصدير، بتسجيلها نمواً بنسبة 0.3% فقط خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020 مقارنة مع 9.9% كمعدل نمو خلال الفترة نفسها من عام 2019، ويعزى ذلك بشكل رئيس إلى تراجع الطلب العالمي على الكثير من السلع غير الأساسية، وتقييد حركة سلاسل التوريد على مستوى العالم، إضافة إلى فرض المزيد من الإجراءات الاحترازية والوقائية لتجنب إنتشار عدوى الوباء، على رأسها قرارات الحظر الشامل والجزئي. وقد توقعت منظمة التجارة العالمية مبكراً حدوث تراجع على مستويات التصدير بعامة.

ومما يُظهر أثر الحظر والإغلاقات على الصادرات الصناعية، الانخفاض الملحوظ لقيم الصادرات الصناعية خلال الأشهر الثلاثة (آذار ونيسان وأيار) نتيجة تداعيات الإغلاق في الفترة ما بين منتصف شهر آذار تقريباً ومنتصف شهر نيسان، وآثارها على وقف العمليات الإنتاجية وعدم مقدرة الشركات الصناعية على الوفاء بعقودها والتزاماتها التصديرية. وهذا ما يوضحه الجدول رقم (2) الذي يرصد تطور حركة الصادرات الصناعية الشهرية خلال عام 2020 مقارنة بالعام السابق.

**الجدول رقم (2):**  
**تطور حجم الصادرات الصناعية خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020 (مليون دينار)**

المجموع	أيلول	آب	تموز	حزيران	أيار	نيسان	أذار	شباط	كانون الثاني	
3,427.4	437.2	407.9	449.7	406.9	329.9	326.8	362.1	346.2	343.1	2019
3,436.1	454.6	453.5	474.4	414.9	292.7	222.2	320.3	403.2	417.6	2020
%0.3	%-3.8	%11.2	%5.5	%2.0	%-11.3	%-32.0	%-11.5	%16.5	%21.7	معدل النمو

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التجارة الخارجية، 2020.

ويتضمن الجدول رقم (3) أبرز الصادرات السلعية التي شهدت تراجعاً في قيمها جراء تبعات الجائحة، إذ جاءت صادرات الألبسة وتوابعها بوصفها أكثر السلع انخفاضاً في حجم الصادرات خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020، متبوعة بانخفاض الطلب وتراجع الصادرات إلى السوق الأميركي على وجه التحديد.

**الجدول رقم (3):**  
**أبرز الصادرات السلعية التي سجلت إنخفاضاً خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020 (مليون دينار)**

حجم الإنخفاض	الأشهر التسعة الأولى 2020	الأشهر التسعة الأولى 2019	الصنف
85.4	754.9	840.3	الألبسة وتوابع الألبسة من مصنّرات البوتاس الخام
33.0	256.9	289.9	الممازوت (Fuel oil)
28.5	38.5	67.0	الخضراوات والنباتات
19.9	82.0	101.9	الألبسة وتوابع الألبسة من غير المصنّرات
17.5	28.9	46.4	اللدائن ومصنوعاتها
13.7	57.8	71.5	الحيوانات الحية
12.2	79.5	91.7	المراجل، الآلات، الأجهزة والأدوات الآلية وأجزاؤها
11.9	41.5	53.4	اللحوم والأحشاء وأطراف صالحة للأكل
10.6	9.6	20.2	

أما الجدول رقم (4)، فيبين أبرز الوجهات التي تراجعت الصادرات الوطنية إليها خلال الجائحة، إذ جاء السوق الأميركي بوصفه أكثر الأسواق التي شهدت صادرات المملكة إليها انخفاضاً خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020، متبوعة بتراجع صادرات الألبسة إلى هذا السوق على وجه التحديد.

الجدول رقم (4):

أبرز الوجهات التي حققت الصادرات الوطنية إليها انخفاضاً خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020 (مليون دينار)

البلد	الأشهر التسعة الأولى 2019	الأشهر التسعة الأولى 2020	مقدار الانخفاض
سنغافورة	66.3	3.4	62.9
الولايات المتحدة	869.9	807	62.9
الكويت	147.5	108.5	39.0
الصين الشعبية	108	73.1	34.9
كندا	41.8	28.6	13.2
لبنان	55.3	42.4	12.9
فلسطين	75.4	63	12.4

2. تراجع القدرات المالية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة على وجه التحديد، ونقص السيولة لديها، وبالتالي عدم تمكّنها من الوفاء بالتزاماتها، نتيجة التعطل في حركة التدفقات النقدية.

ويظهر ذلك من نتائج استبانة تقييم احتياجات الشركات الصناعية الناتجة عن أزمة كورونا<sup>6</sup>، التي شملت أكثر من 300 شركة صناعية. وجاءت النتائج على النحو التالي؛

- 88% من الشركات أقرت بضعف التدفقات النقدية للحفاظ على العاملين لديها وتغطية مصاريفها.
- 68% من الشركات لديها صعوبة في تحصيل الشيكات والمبالغ المستحقة لها.
- 76% من الشركات لديها صعوبة في توفير الرواتب والأجور للعاملين.
- 52% من الشركات تواجه تحديات في تسديد الالتزامات والقروض السابقة.
- 38% من الشركات لديها صعوبة في دفع إيجارات مقراتها.

3. تحديات الحصول على الموارد الأولية اللازمة للعملية الإنتاجية واستمرارها، إما لارتفاع كلف هذه المواد وخاصة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة، أو لصعوبة استمرار سلاسل التوريد وتدفقها، خصوصاً للمنشآت التي تعتمد على موارد ومواد أولية خارجية، في ظل توجه العديد من الدول إلى إيقاف حركة التجارة الخارجية.

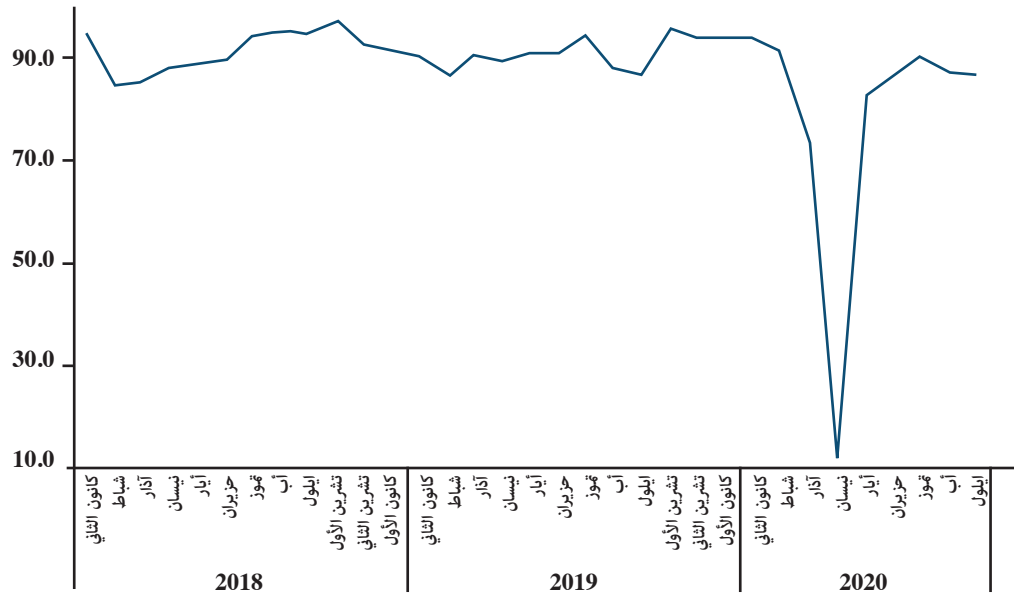
6 استبانة تقييم احتياجات الشركات الصناعية، غرفة صناعة الأردن، نيسان 2020.

ويتأكد ذلك من نتائج استبانة تقييم احتياجات الشركات الصناعية الناتجة عن أزمة كورونا<sup>7</sup>، والتي أشارت إلى أن 47% من مدخلات الإنتاج تحصل عليها الشركات الصناعية من الأسواق الخارجية، إذ لا تتوفر مصادر بديلة للمواد الأولية لأكثر من 68% من الشركات. كما أفادت 28% من الشركات المستجيبة بأنها تواجه تحدي ارتفاع كلف المواد الخام، الذي بدوره قد يؤثر على تنافسيتها وقدرتها للمنافسة في الأسواق المحلية والخارجية.

4. تراجع المبيعات عموماً، نتيجة تراجع الطلب على السلع، وخاصة تلك غير الأساسية خلال هذه المرحلة.

ويتجلى ذلك في الانخفاض الكبير الذي شهده الرقم القياسي لكميات الإنتاج الصناعي خلال الأرباع الثلاثة الأولى من عام 2020 وبأكثر من 13% مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، علماً بأن كميات الإنتاج الصناعي لم تشهد هذا المستوى من الانخفاض من قبل. وجاء الانخفاض نتيجة تراجع الرقم القياسي لكميات إنتاج الصناعات التحويلية بنسبة 14.3%، تلك التي تشكل أهميتها النسبية حوالي 86% من إجمالي الإنتاج الصناعي. ويعزى هذا التراجع بشكل رئيس إلى تبعات الإغلاق الذي شهدته معظم القطاعات الصناعية خلال شهر نيسان 2020، وما يؤكد ذلك أن الرقم القياسي لكميات الإنتاج لشهر نيسان تراجع بنسبة 88% مقارنة بالشهر نفسه من العام السابق. ويوضح الشكل رقم (1) التغيير في الرقم القياسي لكميات الإنتاج الصناعي شهرياً بحسب آخر الأرقام الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة للعام 2020.

الشكل رقم (1):  
الرقم القياسي لكميات الإنتاج الصناعي خلال الفترة 2018-2020 شهرياً



هذا بالإضافة إلى ما أظهرته استبانة تقييم احتياجات الشركات الصناعية الناتجة عن أزمة كورونا<sup>8</sup> من نتائج حول عدم قدرة حوالي 52% من الشركات المستجيبة على تصريف إنتاجها في السوقين المحلي والخارجي على السواء. كما أقرت حوالي 35% من الشركات المستجيبة بما تواجهه من تحديات في الاحتفاظ بالعقود التصديرية والمشتريين من الأسواق الخارجية، وكل هذه مؤشرات على تراجع مبيعات الشركات الصناعية نتاج قرارات الحظر الشامل التي أدت بشكل مباشر إلى توقف الإنتاج وعدم القدرة على وفاء الشركات بالتزاماتها التصديرية.

كما يلاحظ تراجع حجم تداول منشآت القطاع الصناعي في بورصة عمان، بتسجيلها تراجعاً خلال الفترة من بداية عام 2020 وحتى شهر تشرين الأول بحوالي ما نسبته 46.9% مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، علماً بأن التداول في بورصة عمان علق اعتباراً من منتصف آذار حتى 10 أيار بسبب تداعيات الجائحة.

ويمكن تناول تأثير القطاع الصناعي بالأزمة من خلال محورين، وعلى النحو التالي:

8 غرفة صناعة الأردن، نيسان 2020.

## 1. القطاعات "الأساسية" التي استمر عملها خلال الأزمة

انطلاقاً من أهمية هذه القطاعات في توفير المخزون الإستراتيجي من السلع الأساسية اللازمة خلال فترة الجائحة، فقد استُثنى عدد من القطاعات الصناعية من قرار الدفاع رقم (2) المتعلق بحظر التجول في المملكة، وبشرت هذه القطاعات عملها لكن بالحد الأدنى من العمالة، وعموماً كان تأثيرها بالجائحة أقل من تأثير القطاعات الأخرى، والتي جاءت على النحو التالي:

1. سلاسل التوريد الغذائي؛ وتشمل المطاحن، والمخابز، والدواجن، واللحوم، والألبان، ومحلات بيع المواد الغذائية والخضراوات والفواكه والمياه.
2. صناعة الأدوية البشرية والبيطرية والمبيدات الحشرية والمستلزمات الطبية ومستودعات الأدوية.
3. صناعة الورق الصحي.
4. صناعة المنظفات والمعقمات.
5. قطاع التعبئة والتغليف والبلاستيك والألمنيوم اللازم للمواد الغذائية والزراعية والدوائية والمنظفات.
6. الصناعات التعدينية.

ويمكن الإشارة هنا إلى أن الشركات الصناعية العاملة في هذه القطاع بدأت عملها من بداية الجائحة، لكن ضمن ضوابط حُددت بالتعاون مع الجهات المختصة لضمان صحة العاملين وسلامتهم في المقام الأول، ولاستدامة الإنتاج في المقام الثاني. ومن الأمثلة على ذلك ما قامت به كلٌّ من شركتي البوتاس والفوسفات في هذا المجال من خلال إعداد بروتوكولات متخصصة للعمل أثناء الجائحة والآلية الواجب اتباعها لضمان الصحة والسلامة واستدامة عملياتها بأقصى طاقتها الإنتاجية. فعلى سبيل المثال، طبقت شركة البوتاس العربية إجراءات صحية صارمة للتعامل مع الجائحة، إذ وفرت مختبرين حديثين للفحص في موقع الشركة، إضافة لتوفير أدوات الوقاية الصحية من مواد تعقيم وقفازات وكمامات لجميع الموظفين، واستمرت الشركة في تنفيذ مشروعاتها ولا سيما تلك المتعلقة بالتوسع وزيادة الإنتاج.

هذا بالإضافة إلى دور الشركات الصناعية الأخرى وما قامت به من توفير التدابير الصحية وتطبيق التعليمات المعتمدة، ويشمل هذا ضمان التباعد والفصل في ما بين الموظفين، وتوفير مستلزمات الوقاية، ما مكن هذه الشركات من استمرار عملياتها الإنتاجية طوال فترة الحظر الشامل دون تسجيل أي إصابات بفيروس كورونا المستجد

في أوساط العاملين لديها خلال تلك الفترة، فضلاً عن تحقيق هذه الشركات مستويات جيدة على صعيدي الإنتاج والتصدير.

فعلى سبيل المثال، ارتفعت كميات إنتاج البوتاس بحوالي 5% خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020، مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، كما ارتفعت كميات مبيعات البوتاس بما نسبته 10% مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق لتصل إلى 2.004 مليون طن. هذا بالإضافة إلى ارتفاع صادرات كل من الصناعات الغذائية، والأسمدة، والصناعات الكيماوية، بما نسبته 12% و32% و6% على التوالي خلال الشهور الثمانية الأولى من عام 2020 مقارنة بالفترة من العام السابق.

2. القطاعات "غير الأساسية" التي توقف عملها خلال الأزمة وتراجع أدائها توقفت القطاعات الصناعية "غير الأساسية" عن العمل لأكثر من شهر، ثم سُمح لها بالعمل بدايةً من 10 نيسان وبالحد الأدنى من العمالة (بنسبة 40% على وريديتين؛ كل وريديّة 20%)، فكان تأثيرها عموماً أكبر من تأثير القطاعات الأساسية، بل إن بعضها ما زال يعاني من تبعات الجائحة جراء ضعف الطلب المحلي والعالمي على سلعتها المنتجة، ولعل ما أظهرته بيانات الصادرات حتى نهاية شهر أيلول 2020 يدل على ذلك. وتشمل القطاعات "غير الأساسية" التي تأثرت بالجائحة:

- جزء من الصناعات الغذائية (الحلويات والشوكولاته والسجائر والعصائر).
- جزء من قطاع التعبئة والتغليف.
- جزء من قطاع الصناعات البلاستيكية والمطاط.
- الصناعات الخشبية والأثاث.
- الصناعات الهندسية والكهربائية.
- الصناعات الإنشائية.
- الصناعات الجلدية والمحيكات.

#### - قطاع التجارة:

يُعدّ القطاع التجاري الأردني من القطاعات الرئيسية في الاقتصاد الوطني، وشريكاً مهماً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وله دور أساسي في تحقيق الأمن الاقتصادي الوطني، إضافة إلى دوره على الصعيد الخارجي من خلال تعزيز العلاقات الاقتصادية للمملكة مع

دول العالم والترويج لبيئة الأعمال والاستثمار و إبرام الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية بهدف تسهيل التبادل التجاري.

ويضم القطاع التجاري عدداً من القطاعات الحيوية على غرار التجارة الخارجية، والتجارة الداخلية، و قطاعات المطاعم وسواها من قطاعات خدمية. وتعتبر التجارة الداخلية عن حركة البيع والشراء للسلع المحلية والمستوردة داخل الدولة، وتعتمد على توفر تلك السلع في الأسواق والقوة الشرائية للأفراد. في حين تمثل التجارة الخارجية عملية التبادل التجاري من السلع والخدمات وغيرها من عناصر الإنتاج بين دول عدة بهدف تحقيق منافع متبادلة لأطراف التبادل، وهي تختلف بذلك عن التجارة الداخلية في أنها تتجاوز حدود الدولة الواحدة إلى دول متعددة سواء مجاورة للدولة أو غير مجاورة لها.

من هذا المنطلق، يعدّ قطاع التجارة من بين القطاعات الاقتصادية التي تأثرت بشكل كبير خلال جائحة كورونا، وتحديدًا في فترة الحظر الشامل التي أُغلقت فيها معظم منشآته، عدا عن تراجع حجم الطلب على العديد من منتجاته، ما أدى إلى تراجع أنشطة بعض القطاعات التجارية والخدمية، على غرار تجارة الألبسة والمطاعم والنقل، وتحملها المزيد من الأعباء والكلف، مع عدم توفر السيولة داخل القطاع بسبب تراجع حجم المبيعات.

وتشير تقارير صادرة عن غرفة تجارة عمان، إلى أن ما يقارب 84% من الأنشطة التجارية والخدمية (باستثناء المستشفيات والصيدليات) تعطلت عن ممارسة أعمالها في بداية الجائحة في منتصف شهر آذار، ثم سُمح للمراكز التموينية والمخابز في وقت لاحق بفتح أبوابها لاحقاً، تبعها فتح البنوك ومحلات الصرافة والسماح لها بممارسة أنشطتها. كما تشير التقديرات حتى نهاية عام 2020 إلى أن نحو 16% من أنشطة القطاع التجاري والخدمي ما زالت متعطلة عن العمل و/ أو تصنّف ضمن القطاعات الأشدّ تضرراً من الجائحة.

كما توقّعت الغرفة أن تتراجع مساهمة القطاع التجاري والخدمي في الناتج المحلي الإجمالي بنحو 28.8%، أي بخسارة تقدّر بـ 5.2 مليار دينار، هذا في حال استعاد القطاع نشاطه خلال عام 2021.

وواجه القطاع التجاري مشكلةً توقف حركة توريد السلع، وخاصة من السوق الصيني (الذي يعدّ المزود الرئيس للقطاع) في بداية الجائحة خلال الشهور الأولى من عام 2020، إضافة إلى تأخير وصول بوالص الشحن والشهادات الصحية والمستندات المطلوبة المتعلقة بالمواد الغذائية والألبسة وغيرها، ما أدى إلى تعطل عملية الاستيراد داخل



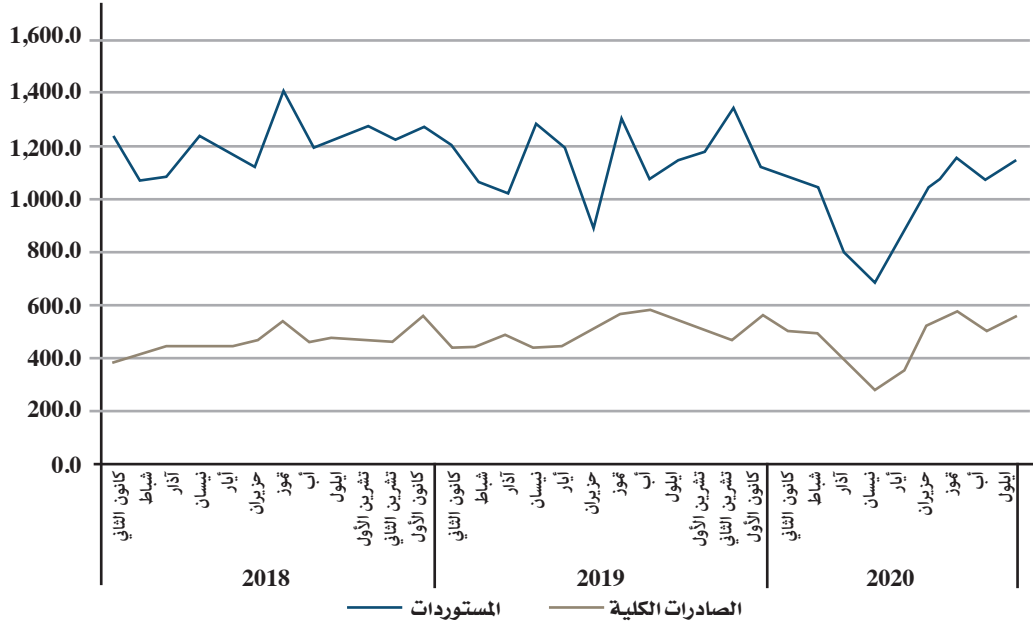
القطاع، فضلاً عن الاجراءات الاحترازية ووقف حركة الشحن في الأردن لعدد من الأيام والتي ادت إلى نقص توريد بعض السلع وتكدس البضائع في ميناء العقبة وتحمل القطاع لتكاليف اضافية في النقل والتخزين.

وهذا ما اتضح من خلال انخفاض مستوردات المملكة من معظم السلع النهائية؛ ومن أبرزها المنتجات الكهربائية، والمنتجات الجلدية والمحيطات، والمنتجات البلاستيكية، والأثاث، وبعض المنتجات الغذائية، وبمعدلات انخفاض مرتفعة نسبياً تراوحت ما بين 20% و40% خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020 مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق. وهو ما ينطبق أيضاً على مستوى الصادرات الوطنية، التي انخفضت بنسبة 0.7% خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020 نتيجة لتداعيات الأزمة.

كما يشير تقرير البنك الدولي "آفاق أسواق السلع" إلى أن جائحة كورونا أثرت بشكل كبير على مستوى الطلب، نتيجة الإجراءات الاحترازية والوقائية التي اتبعتها الحكومات وقرارات إغلاق الأسواق والحظر الشامل والجزئي، كما أحدثت الجائحة اختلالات في جانب العرض، وخاصة في الدول النامية التي تعتمد إلى حد كبير على السلع الأساسية، نتيجة تراجع أسعار معظم هذه السلع، والاضطرابات التي أصابت سلاسل التوريد العالمية<sup>9</sup>.

ويوضح الشكل رقم (2) تطور حجم التجارة الخارجية الأردنية خلال الفترة 2018-2020 وتأثرها بتداعيات جائحة كورونا، وتحديدًا خلال فترة الحظر والإغلاق الشامل التي طبّقها الأردن منذ منتصف آذار وامتدت لأكثر من شهر وتوالت تبعاً لأهمية الأنشطة الاقتصادية.

الشكل رقم (2):  
تطور حجم التجارة الخارجية شهرياً خلال الفترة 2018-2020 (مليون دينار)



كما ظهرت انعكاسات الجائحة بشكل واضح على ميزات المدفوعات، إذ ارتفع حجم عجز الحساب الجاري بما نسبته 23.1% ليصل إلى حوالي 1,191.2 مليون دينار خلال النصف الأول من عام 2020، مقارنة بالفترة نفسها من عام 2019. ويُعزى ارتفاع العجز بشكل رئيس إلى تراجع بند خدمات السفر بما نسبته 56% أو ما مقداره 757 مليون دينار، بالإضافة إلى تراجع بند التحويلات الشخصية بمقدار 204 مليون دينار (ومنها تحويلات العاملين بحوالي 85 مليون دينار) خلال النصف الأول من عام 2020، مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق.

ويظهر حجم تأثر القطاعات الخدمية وعلى رأسها القطاعات ذات العلاقة بالسياحة وخدمات السفر، بوصفها القطاعات الأشد تأثراً من تفشي فيروس "كورونا" نتيجة توقف حركة الطيران لفترات طويلة ووقف الحركة السياحية، بعد أن سجلت المملكة خلال عام 2019 أرقاماً مميزة في هذا القطاع.

ونتج هذا كله عنه الاضطراب الذي طال حركة التدفقات النقدية وأدى إلى شح توفر السيولة الكافية لتغطية الكلف الأساسية للمنشآت العاملة في القطاع، ولعل أبرز ما يؤشر على ذلك الارتفاع الكبير الذي شهدته الشيكات المرتجعة لعدم كفاية الرصيد خلال الأشهر العشرة الأولى من عام 2020 وبنسبة تفوق 44%، لتبلغ قيمتها 1,112.7

مليون دينار مقارنة مع حوالي 847 مليون دينار خلال الفترة نفسها من العام السابق<sup>10</sup>، ما يفسر عدم مقدرة المنشآت بشكل عام، وتحديدًا منشآت القطاع التجاري، على الوفاء بالالتزامات المترتبة عليها خلال فترة الجائحة.

وتجدر الإشارة إلى أن المنشآت الصغيرة ومتوسطة الحجم تستحوذ على ما نسبته 99% من إجمالي منشآت قطاع التجارة من مختلف القطاعات الفرعية، ويعمل بها ما يزيد عن 200 ألف عامل، وتعاني تلك المنشآت في الوضع الطبيعي من شحّ توفر السيولة لإدارة عملياتها التجارية، وتلجأ في الغالب إلى استخدام الشيكات لإتمام معاملاتها التجارية.

### ثالثاً: الإجراءات الحكومية للحدّ من آثار جائحة كورونا على قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة

اتخذت الحكومة مجموعة من الإجراءات والقرارات الوقائية والاحترازية للسيطرة على فيروس كورونا والحد من انتشاره، وشمل ذلك إغلاق بعض القطاعات وفرض الحظر الشامل والجزئي على فترات، مما أثر على عدد من الأنشطة الاقتصادية، لذلك أصدرت الحكومة عدداً من أوامر الدفاع والبرامج الخاصة بتمكين المنشآت الاقتصادية بشكل عام والصغيرة والمتوسطة منها بشكل خاص، بهدف تخفيف وطأة تأثير الجائحة عليها، وتمكينها من الرجوع إلى نشاطها الاقتصادي المعتاد والحفاظ على عمالتها من خلال دعم الأجور والسماح بتخفيضها. ويمكن تلخيص أبرز هذه القرارات على النحو التالي:

#### 1. أمر الدفاع رقم (1) المتعلق بوقف العمل ببعض أحكام قانون الضمان (19 آذار 2020)

جاء أمر الدفاع رقم (1) لسنة 2020، بهدف دعم الأنشطة الاقتصادية ومنشآت القطاع الخاص في توفير السيولة من خلال السماح لمنشآت القطاع الخاص باستثناء العاملين لديها من تأمين الشيخوخة لمدة ثلاثة أشهر من بداية شهر آذار حتى نهاية أيار 2020، لتصل بذلك نسب اقتطاعات الضمان الاجتماعي الإجمالية من العامل وصاحب العمل معاً إلى 5.25% بدلاً من 21.75%، هذا بالإضافة إلى السماح بتقسيط الاشتراكات المتراكمة على المشتركين ودون ترتيب فوائد تقسيط عليها، فضلاً عن إلغاء جميع قرارات الحجز التحفظي من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي.

10 البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية / تقاص الشيكات، 2020.

وتجدر الإشارة إلى أن حوالي 17 ألف منشأة من القطاع الخاص استفادت من تخفيض اقتطاعات الضمان، وبما يشمل 474 ألف عامل وعاملة لديها، بينما وفّرت هذه الحزمة سيولة نقدية تصل إلى 120 مليون دينار.

## 2. أمر الدفاع رقم (6) المتعلق برواتب موظفي القطاع الخاص (8 نيسان 2020)

جاء أمر الدفاع رقم (6) لسنة 2020 وما تبعه من قرارات لتعديله، بهدف حماية حقوق العمال في القطاعات الاقتصادية، وتقديم برامج الدعم للمؤسسات والأفراد في ظل التحديات الاقتصادية التي سببتها أزمة كورونا، وبما يساهم بالحفاظ على العمالة مع مراعاة ظروف أصحاب العمل وخصوصاً في القطاعات والأنشطة الأشد تضرراً جراء الجائحة من خلال إجازة تخفيض رواتب العمالة لديها وفق ضوابط ومعايير محددة تضمن توفير الحماية الممكنة للعمالة الأردنية على وجه الخصوص.

وصدرت بموجب قرار الدفاع رقم (6) العديد من البلاغات (4 و7 و8 و13 و18) بهدف مواكبة المستجدات والمتغيرات، ومراعاة لظروف أصحاب العمل وخصوصاً في القطاعات والأنشطة الأشد تضرراً وغير المصرح لها بالعمل، في ضوء استمرار تأثر عمل بعض القطاعات والأنشطة الاقتصادية نتيجة لاستمرار الحالة الوبائية لفيروس كورونا في المملكة.

## 3. أمر الدفاع رقم (9) الخاص ببرامج الحماية الاجتماعية (18 نيسان 2020)

قدمت الحكومة في أمر الدفاع رقم (9) لسنة 2020 ثلاثة برامج من خلال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، لدعم العمال، ولدعم ديمومة القطاع الخاص عبر المساهمة في دفع رواتب العاملين فيه. وهذه البرامج هي:

- برنامج تضامن (1): يستهدف المنشآت المشمولة بالضمان الاجتماعي ويشمل حصراً العمال الأردنيين وأبناء قطاع غزة وأبناء الأردنيات. إذ يؤمن كل متعطل عن العمل بشكل مؤقت براتب بدل تعطل مقداره 50% من الأجر؛ على ألا يقل عن 165 ديناراً ولا يزيد عن 500 دينار، ويساهم صاحب العمل بنسبة 20% من أجر المؤمن عليه وبسقف 250 ديناراً كحد أقصى.

- برنامج تضامن (2): يستهدف المنشآت غير المشمولة بالضمان الاجتماعي، ويعطيها فرصة شمول العمال بتأمين التعطل عن العمل، إذ يخصص لكل متعطل في هذه

المنشآت بدل تعطل شهري مقداره 150 ديناراً، تساهم فيه المنشأة بـ 50 ديناراً شهرياً.

- برنامج "مساند": يتيح الفرصة لكل مشترك سابق في الضمان الاجتماعي الحصول على سُلْف على حساب تعويض الدفعة الواحدة، ويتيح المجال أمام المشتركين بتأمين التعطل للحصول على جزء من الرصيد الادخاري بحد أقصى 450 ديناراً توزع على ثلاث دفعات شهرية.

وتجدر الإشارة إلى أن ما يقارب 11 ألف منشأة اقتصادية من المنشآت الصغيرة والمتوسطة استفادت من برنامجي تضامن (1) و(2)، لدعم الأجور لحوالي 106 آلاف عامل لديها.

#### 4. أمر الدفاع رقم (15) الخاص بتوسُّع الاستفادة من برامج "الضمان الاجتماعي" (9 آب 2020)

جاء أمر الدفاع رقم (15) لسنة 2020 استكمالاً لمبادرات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لدعم مرحلة التعافي الاقتصادي واستدامة القطاع الخاص، وتخفيفاً للأعباء المالية المترتبة على المنشآت والأفراد، ويتم بموجبه إعفاء المنشأة بنسبة من فوائد التأخير والغرامات والمبالغ الإضافية المستحقة عليها عند تقسيطها المبالغ المستحقة للمؤسسة، وكما هو موضح في الجدول رقم (5).

الجدول رقم (5):  
مزايا الاستفادة من أمر الدفاع رقم (15) وآلياتها

المرحلة	فترة سريان التقدم بالطلب خلال الفترة	المزايا	
		نسبة الإعفاء من الفوائد والغرامات	فائدة التقسيط السنوية
الأولى	من 2020/8/10 حتى نهاية يوم 2020/9/30	%60	%1
الثانية	من 2020/10/1 حتى نهاية يوم 2020/10/31	%30	%2
الثالثة	من 2020/11/1 حتى نهاية يوم 2020/11/30	%20	%3
الرابعة	من 2020/12/1 حتى نهاية يوم 2020/12/31	%10	%4

## 5. أمر الدفاع رقم (18) الخاص بتوسُّع الاستفادة من برامج "الضمان الاجتماعي" (15 تشرين الأول 2020)

جاء أمر الدفاع رقم (18) لسنة 2020 بهدف تمكين شريحة أوسع من المؤمن عليهم والمنشآت من الاستفادة من أوامر الدفاع (9 و14 و15) لسنة 2020. إذ تم بموجبه منح الحق للمؤمن عليه الاستفادة من برنامج "مساند (1)" حتى وإن سبق له الاستفادة من البرامج الأخرى.

كما مدد الأمر كلاً من مدة الاستفادة من برنامج "تمكين اقتصادي (1)"، ومدة إعفاء المنشأة من فوائد التأخير والغرامات والمبالغ الإضافية المستحقة على المنشأة التي تطلب التقسيط التي جاءت ضمن أمر الدفاع رقم (15).

## 6. أمر الدفاع رقم (24) الخاص ببرامج حماية العمالة الأردنية (15 كانون الأول 2020)؛

جاء أمر الدفاع رقم (24) بهدف ضمان استقرار وحماية العمالة الأردنية في القطاع الخاص، وتخفيف الأعباء الاقتصادية المترتبة على منشآت القطاع الخاص التي تأثرت بجائحة كورونا، في ظل استمرار الجائحة وتواصل تأثيرها على القطاعات الاقتصادية. وتالياً أبرز ما نص عليه؛

- يستمر العمل ويتم التوسع في تنفيذ برامج المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ("مساند" و"تمكين اقتصادي" و"حماية") المنصوص عليها في أوامر الدفاع (9) و(14) لسنة 2020 وأي تعديلات طرأت عليها .
- يعاد العمل بتعليق تامين الشيخوخة الصادر بموجب أمر الدفاع رقم (1).
- ينشأ برنامج للمحافظة على فرص العمل في القطاع الخاص يسمى برنامج "استدامة" بالتعاون بين الحكومة والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

وبموجب أمر الدفاع هذا صدر البلاغان (16) و(17)، إذ يتعلق البلاغ رقم (16) ببرنامج "استدامة" وآلية تنفيذه وإدارته من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، أما البلاغ رقم (17) فيتعلق بالاستمرار والتوسع ببرامج "مساند" و"تمكين اقتصادي" و"حماية".

وتجدر الإشارة إلى أن برنامج "استدامة" يعني بتقديم دعم مالي لمدة ستة أشهر (من شهر كانون الأول 2020 حتى شهر أيار 2021)، وتبلغ قيمة البرنامج 200 مليون دينار منها (134) مليون دينار من الحكومة، و66 مليون دينار من فائض حساب إصابات العمل في الضمان الاجتماعي)، وهو يستهدف 170 ألف عامل أردني في القطاعات غير المصرح لها

## بالعمل والمقطاعات الأشد تضرراً.

ففي القطاعات الأشد تضرراً يستحق جميع العمال فيها ما نسبته 75% من أجرهم الشهري، على أن يقدم البرنامج ما يقارب 50% من إجمالي الراتب المستحق، ويتحمل صاحب العمل باقي المبلغ المستحق. أما القطاعات المغلقة غير المصرح لها بالعمل فيستحق جميع العمال فيها ما نسبته 50% من أجرهم الشهري، على أن يتحمل البرنامج كامل المبلغ المستحق، ودون تحميل صاحب العمل أي مبالغ.

## 7. مبادرات البنك المركزي

نفذ البنك المركزي مجموعة من السياسات والبرامج الهادفة إلى خلق التوازن والمحافظة على الاستقرار المالي داخل الاقتصاد الأردني، من خلال تقديم الدعم للمنشآت الاقتصادية الأشد تضرراً من تداعيات الجائحة، ودعم المنشآت لدفع الأجور ومستحقات العاملين للحفاظ على العمالة لديها. وشملت تلك البرامج ما يلي:

- ضخ سيولة إضافية بقيمة 550 مليون دينار للبنوك، عن طريق خفض نسبة الاحتياطي الإلزامي على الودائع من (7% إلى 5%)، وخفض سعر الفائدة بمقدار 150 نقطة أساس.

- الطلب من البنوك تأجيل أقساط التسهيلات الائتمانية الممنوحة لعملاء القطاعات الاقتصادية المتضررة من الأزمة، مع التشديد على عدم عدّ التأجيل هيكلية لتلك التسهيلات، ودون أن يؤثر ذلك على التقييم بالنقاط الائتمانية (Credit Score) للعملاء.

- تقديم برنامج دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة لمواجهة أزمة كورونا بقيمة 500 مليون دينار، إذ مُنح هذا التمويل للبنوك بسعر فائدة "صفر" على ألا تتجاوز فائدة سعر إعادة الإقراض من البنوك للعملاء 2% سنوياً، بينما تتحمل الحكومة كلفة أي قروض ممنوحة لتمويل دفع رواتب الموظفين، وتمتد فترة القروض حتى 42 شهراً وبفترة سماح تصل إلى عام، وهذه القروض مضمونة من الشركة الأردنية لضمان القروض بنسبة 85%.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا البرنامج ساهم حتى 11 حزيران 2020 بدفع رواتب 64 ألف موظف، من خلال تقديمه قروضاً لقرابة 3 آلاف منشأة وبقيمة إجمالية وصلت إلى 289 مليون دينار، علماً بأن قطاعي التجارة والصناعات التحويلية استحوذا على حوالي 50% من إجمالي قيمة هذه القروض، ما يكشف حاجتهما للسيولة وتضررهما

من الجائحة. هذا بالإضافة إلى دفع رواتب 27.5 ألف موظف آخر من برنامج التمويل الميسر المقدم من البنك المركزي للقطاعات الاقتصادية والبالغ حجمه 1.2 مليار دينار، إذ ساهم هذا البرنامج حتى تاريخ 11 حزيران 2020 في تمويل 1.229 مشروعاً بقيمة بلغت نحو 877.1 مليون دينار.

### 8. مبادرات المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO)

نقّدت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO) مجموعة من برامج الدعم الهادفة إلى التقليل من تداعيات الأزمة الاقتصادية الناتجة عن انتشار فيروس كورونا، وتقديم تمويل سريع لمساعدة المنشآت الصغيرة والمتوسطة على تخطي تبعات الجائحة من جانب، والاستفادة من الفرص الإنتاجية والتصديرية الناتجة في ظل الجائحة وخاصة في الصناعات ذات الصلة بالرعاية الصحية التي تواجه زيادة الطلب على الخدمات والتجهيزات الطبية والأدوية. وشملت تلك البرامج ما يلي:

- برنامج دعم الشركات الصناعية من خلال الخدمات المنفردة (التجارة الإلكترونية أو العمل عن بعد)؛ بهدف تقديم خدمتين؛ مساعدة ودعم الشركات الصناعية المحلية في عملية الترويج والبيع الإلكتروني من خلال الأسواق الافتراضية والمتاجر الإلكترونية، وأتمتة بعض أنشطة الشركات وعملياتها لتمكينها من العمل "عن بعد".

واختيرت 11 شركة للاستفادة من البرنامج (9 شركات لخدمات التجارة الإلكترونية، وشركتان لخدمات العمل عن بعد)، وتصل قيمة الدعم الفني والمالي لكل شركة سبعة آلاف دينار، وبكلفة إجمالية بلغت 110.2 ألف دينار، منها 77 ألف دينار قيمة المنح المقدمة من المؤسسة.

- برنامج دعم الشركات الصناعية من أجل تصدير اللوازم والمعدات الطبية وملابس السلامة العامة لمكافحة فيروس كورونا، الذي يستهدف الشركات الصغيرة والمتوسطة العاملة في القطاع الصناعي والقادرة على تصنيع اللوازم والمعدات الطبية وملابس السلامة العامة لمكافحة فيروس كورونا لغايات التصدير والقادرة على تعديل خطوط إنتاجها وشراء الآلات اللازمة لتصنيع هذه المنتجات.

وقدم الدعم على شكل منح بسقف 40 ألف دينار لأربع شركات صناعية، وبنسبة تمويل 70% من إجمالي كلف المشاريع المقدرة بحوالي 214 ألف دينار، منها 147 ألف دينار قيمة المنح المقدمة من المؤسسة. ويُتوقع أن يوفر البرنامج حوالي 42 فرصة عمل جديدة في هذه الشركات، وزيادة في قيمة الصادرات بحوالي 705 ألف دينار.



## رابعاً: التحديات والمعوقات التي واجهت قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة نتيجة الإجراءات الحكومية خلال جائحة كورونا

بذلت الحكومة جهوداً كبيرة لمواجهة أزمة كورونا، واتخذت إجراءات إيجابية للحد من كلف القروض وتوفير السيولة في القطاع الصناعي وحماية القطاعات الاقتصادية والحد من كلف الرواتب التي تدفعها. لكن العديد من الإجراءات اتسمت بغياب التشاركية مع ممثلي القطاع الخاص قبل إصدارها، ما سبب إرباكاً واضحاً لعمل القطاعات الاقتصادية. ويمكن إجمال بعض التحديات التي واجهت قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة جراء هذه القرارات وفقاً لتسلسلها الزمني على النحو التالي:

1. إعلان البنك المركزي الأردني عن حزمة من الإجراءات الهادفة لاحتواء تداعيات أثر فيروس كورونا المستجد على الاقتصاد الوطني، ومن بينها تأجيل أقساط القروض، إلا أن عدداً من الشركات الصناعية والتجارية واجهت مشاكل جراء عدم إلزام البنوك التجارية بتنفيذ تأجيل أقساط القروض.

2. إصدار أمر الدفاع رقم (2) لسنة 2020، الذي يتعلق بحظر تنقل الأشخاص وتجوّلهم في المملكة بشكل كامل مع غلق جميع المحلات باستثناء تلك العاملة في بعض القطاعات ذات الأولوية.

وتجدر الإشارة إلى أن الإجراءات المتخذة للسماح بتنقل العاملين في القطاعات المستثناة في فترة الحظر، اتسمت بالتخبط، وخاصة في ما يتعلق بإصدار التصاريح الورقية، إذ اعتُمدت في البداية تصاريح صادرة عن غرفتي الصناعة والتجارة بالشراكة مع وزارة الصناعة والتجارة والتموين، ثم أُلغيت هذه التصاريح واعتُمدت عوضاً عنها تصاريح ورقية صادرة عن المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات، وهذا أدى إلى إطالة الوقت اللازم لإصدار التصاريح وتجهيزها، حتى إن منها ما احتاج إلى أكثر من أسبوعين.

كما يجدر التنويه إلى أن هذا التخبط يُعزى إلى طبيعة الأزمة وظروف الجائحة، كتجربة جديدة على المجتمع الأردني بأطيافه كافة، إذ اعتُمدت القرارات على سرعة الاستجابة في سبيل الحفاظ على صحة المواطن وسلامته.

3. قرار وقف تصدير المنتجات الغذائية بشكل مفاجئ وما تبعه من قرارات ذات صلة، والآلية المعقدة والبيروقراطية لإصدار رخص التصدير، ما أثر على صادرات العديد من الشركات الصناعية الغذائية الملتزمة بعقود تصديرية وفقاً لطلبات الجهات

المستوردة، كما أن العديد من الشركات كانت لديها طلبيات مستعجلة وأصبحت داخل المراكز الجمركية وجزء منها تحت التجهيز والإنتاج، واستدعى حصولها على استثناءات وقتاً طويلاً نسبياً لمنتجات الأغذية.

وقد جاء هذا القرار في سبيل الحفاظ على المخزون الاستراتيجي للمملكة ولتجنب حدوث أي نقص في السلع الأساسية للمواطن، إلا أن المصانع الأردنية أثبتت قدراتها الإنتاجية، بل حولت التحديات التي ولدتها الجائحة إلى فرص لزيادة الإنتاج وتلبية حاجة السوق المحلي، والتوجه نحو استغلال أي فرص تصديرية تلوح في الأفق.

4. مواجهة العديد من الشركات الصناعية والتجارية مشاكل في الاستفادة من قراري الدفاع رقم (6) ورقم (9)، ورفض طلباتها، بحجة استثنائها من قرار التعطيل، علماً بأن الشركات الصناعية والتجارية التي سُمح لها بالعمل بدأت عملها بأقل من 40% من إجمالي عمالتها، وغالبية المنشآت في القطاعين الصناعي والتجاري بدأت العمل بعد منتصف شهر نيسان؛ أي بعد أكثر من شهر من التعطل الكامل.

5. عند السماح بتشغيل القطاعات تبعاً وربط ذلك بالحصول على تصاريح إلكترونية، واجهت الشركات مشاكل عديدة في التعامل مع منصة (Stayhome.jo)، من أبرزها المشاكل التقنية، وعدم فاعلية آلية إصدار التصاريح بشكل كامل، وعدم مراعاة أوقات العمل والورديات لبعض القطاعات الفرعية، بالإضافة إلى عدم مقدرة أصحاب المنشآت ذوي الأعمار التي تزيد عن 60 عاماً على إصدار تصاريح أو التسجيل في الضمان الاجتماعي، وعدم شمول أصحاب المنشآت من غير الأردنيين.

6. آليات التعامل في فتح بعض القطاعات والتأخير في فتح قطاعات أخرى، فعلى سبيل المثال تأخر فتح قطاع الحلويات إلى نهاية شهر نيسان مع السماح بالتوصيل فقط في البداية، مع العلم بأن طبيعة عمل هذا القطاع لا تختلف عن عمل القطاعات الأخرى على غرار المخابز ومحال المواد التموينية، يضاف إلى ذلك صعوبة توصيل منتجاته، وبالتالي عدم جدوى فتح المحال لاستقبال الزبائن.

7. العديد من القضايا المتعلقة بقطاع النقل، كتأخير زمن الإفراج عن البضائع، وعدم الالتزام بالاستثناءات الممنوحة لشركة ميناء الحاويات لغايات تسهيل عمل الصناعيين والتجارين، فضلاً عن الغرامات والكلف غير المبررة.

8. آليات التفتيش على المنشآت الاقتصادية، والتضارب الواضح بين الجهات المختلفة وعدم التنسيق في ما بينها، ما أدى إلى تعطيل عمل بعض المنشآت. وخاصة في بداية الجائحة وبالتزامن مع الفتح التدريجي للقطاعات.

ورغم حجم الجهود الحكومية المبذولة في هذا الظرف الاستثنائي، إلا أنه ينبغي دائماً

التفكير بتحويل التحديات إلى فرص تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني، وكذلك التعلم من التجارب السابقة لتلافي العثرات والإعداد لمرحلة ما بعد الجائحة.

## خامساً: أبرز الإستراتيجيات القطاعية وموازنات الجهات المعنية بها

تتنوع الخطط الاقتصادية والإستراتيجيات التنموية في الأردن، وهي تحمل في طياتها إجراءات لتحقيق التنمية الاقتصادية، من خلال تقسيمها لقطاعات محددة تتمثل ببيئة الأعمال بشكل عام، وبالقطاعات الاقتصادية الفرعية بشكل خاص، إذ ترتبط مجموعة من الإستراتيجيات بالقطاعين الصناعي والتجاري والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتعمل على تحفيز المنشآت من خلال إدراج حيز لها ضمنها، ومن الأمثلة على ذلك: السياسة الصناعية، والسياسة التجارية، و"رؤية الأردن 2025"، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي، وآخرها مشروع النهضة الوطني وما تضمنه من أولويات لعمل الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم التطرق إلى الإستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال وتنمية المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الأردن (2016-2020) والتي جرى تناولها في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019، إذ لا جديد بخصوص إقرارها والبدء بتنفيذها.

ويمكن تلخيص أبرز ما اشتملت عليه الخطط والإستراتيجيات المعنية بالقطاعين الصناعي والتجاري والمنشآت الصغيرة والمتوسطة بما يلي:

### 1. مشروع النهضة الوطني (دولة الإنتاج)

أطلقت الحكومة خلال عام 2018 مشروع النهضة الوطني، والذي يتضمن إعلان أولويات عمل الحكومة على مدار العامين اللاحقين، ثم حدثت الخطة خلال عام 2019 وأطلقت أولويات عامي 2020 و2021 التي تضمنت سبع أولويات يتفرع عنها 142 مبادرة وإجراء فرعياً، كخطوة على طريق مشروع النهضة الوطني الذي سعت الحكومة من خلاله للوصول إلى دولة القانون ودولة الإنتاج ودولة التكافل.

ويتمس محور "دولة الإنتاج" عمل قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة مباشرة، ويشمل 58 مبادرة ومشروعاً لقياس مدى تحقيق الأولويات التي تنضوي تحته. وبمعاينة مدى الإنجاز، يُلاحظ أن 5 مشاريع لم يبدأ بها العمل بعد، و7 مشاريع مكتملة، و3 مشاريع متأخرة، في حين أن 43 مشروعاً ما زالت تحت التنفيذ. وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة وضعت آليات لمتابعة مدى تنفيذ أولوياتها ضمن مشروع النهضة الوطني من خلال الموقع الإلكتروني ([www.your.gov.jo](http://www.your.gov.jo))، لكن الموقع تغيب عنه تقارير المتابعة بعد

الربع الثاني من عام 2019، وهذا أحد المآخذ الرئيسية على الإستراتيجيات والسياسات الحكومية التي يغلب عليها ضعف المتابعة والتنسيق والتقييم المستمر للأداء والعمل.

يشار إلى أن الحكومة السابقة أعلنت مع بداية عام 2020 ما حققته من إنجازات على مستوى هذا المشروع، وأشارت إلى تحقيق مؤشرات مميزة خلال ذلك العام من أبرزها نمو الصادرات الوطنية بنحو 8% وانخفاض كل من الاستيراد بنسبة 5.5%، وعجز الميزان التجاري بنسبة 14%، هذا بالإضافة إلى توفير أكثر من 30 ألف فرصة عمل، كما مُنحت للصناعيين حوافز مرتبطة بالتصدير والتشغيل، وتم تثبيت الحوافز الممنوحة للمستثمرين لمدة 10 سنوات على الأقل، وتطوير 130 خدمة إلكترونية جديدة، وإعادة هندسة 100 خدمة، وإطلاق الصندوق الأردني للريادة.

يضاف إلى ذلك أن أحد مؤشرات الأداء المتوقعة من خلال مشروع النهضة وما يرتبط به من إستراتيجيات تتقاطع معه، يتمثل في توقع نمو حجم الصادرات الوطنية بنسبة 5% سنوياً، وهذا أمر صعب التحقق خلال عام 2020 بسبب آثار جائحة كورونا وتبعاتها على الصادرات الوطنية، وكذلك على الصادرات العالمية، إذ تشير التوقعات إلى انخفاض حجم التجارة العالمية لما يقارب 30% مع نهاية عام 2020.

## 2. السياسة الصناعية

أقر مجلس الوزراء سياسة للقطاع الصناعي أعدتها وزارة الصناعة والتجارة والتموين استناداً إلى السياسة العامة المنبثقة عن "رؤية الأردن 2025". وتهدف هذه السياسة إلى تعزيز تنافسية القطاع الصناعي ودعمها، وإيجاد فرص عمل للأردنيين واستدامتها، وتوفير بيئة أعمال متقدمة ومحفزة.

وتقدّر كلفة تنفيذ برامج السياسة الصناعية ومشاريعها بحوالي 60 مليون دينار موزعة على ثمانية محاور، إلا أن المخصصات المرصودة لذلك ضمن الموازنة العامة ما تزال ضعيفة جداً وتعيق تنفيذ هذه البرامج والمشاريع، إذ قدرّت موازنة عام 2020 مخصصات تنفيذ وثيقة السياسة الصناعية بحوالي 230 ألف دينار فقط، وهو مبلغ يقارب ما رُصد سنوياً للغاية نفسها خلال الأعوام الأخيرة.

وبشكل عام، لم يُراجع مستوى تنفيذ الإستراتيجيات الخاصة بالقطاع بشكل تفصيلي نظراً للتوقف شبه الكلي في متابعة العمل بها، جرّاء ما فرضته جائحة كورونا من تغييرات على عمل الوزارات المعنية بالقطاعات الاقتصادية، وتوجّه اهتمامها إلى احتواء الجائحة والتخفيف من وطأتها. إلا أنه من المفترض العمل على مراجعة أولويات القطاعات ضمن الإستراتيجيات المختلفة وإعادة النظر بها، لأن مرحلة ما بعد جائحة كورونا تتطلب

العمل بشكل مغاير عما سبقها، والحاجة تزداد إلحاحاً لوضع أولويات جديدة تتواءم مع المتغيرات.

وتعدّ وزارة الصناعة والتجارة والتموين الجهة الحكومية المعنية بشكل مباشر بعمل القطاعين الصناعي والتجاري والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، إلا أن الموازنة العامة لعام 2020 خصصت 108 ألف دينار فقط لمشاريع رأسمالية جديدة تخص الوزارة (تعنى بصيانة مديريتها في العقبة، وبناء مرافق في غرفة تجارة معان)، رغم أنها تضمنت زيادة واضحة في المشاريع الرأسمالية الجديدة نتيجة التوجه الحكومي لتحفيز النمو الاقتصادي، ما يُظهر خللاً واضحاً في تحديد أولويات المشاريع الخاصة بتحفيز النمو والقطاعات القادرة على قيادته.

## سادساً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019 ومدى تطبيقها

فرضت جائحة كورونا تحولاً كبيراً في عمل الوزارات المعنية بالقطاعات الاقتصادية، شملت التوجّه نحو احتواء الجائحة والتخفيف من وطأتها، وأحداث تغييرات على متابعة الأولويات في تلك القطاعات.

وقد تضمن تقرير حالة البلاد لعام 2019، توصيات كان يمكن أن تشكل أرضية لحلّ مشاكل قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة على المستوى الاستراتيجي، لكن أزمة كورونا أعادت ترتيب الأولويات، بل إن هذه المشاكل تعمّقت، ما يجعل الحاجة ملحة للأخذ الفعلي بتوصيات القطاع وتنفيذها.

ويمكن تلخيص هذه التوصيات ومراجعة مدى تنفيذها على النحو التالي:

الإجراءات ذات العلاقة/ الجهات التنفيذية	توصية تقرير حالة البلاد لعام 2019
<p>وفقاً لما جاء في موازنة عام 2020، لم يجر أي تغيير بشأن توفير المخصصات المالية اللازمة لتنفيذ المشاريع المدرجة في السياسة الصناعية، إذ قدر لتنفيذها حوالي 230 ألف دينار خلال عام 2020، في حين أن المبلغ الفعلي لتنفيذها خلال عام 2019 بلغ نحو 225 ألف دينار.</p> <p>ولم يتم تطوير الموقع الإلكتروني الخاص بهذه الوثيقة، ولم تخضع الوثيقة نفسها لأي تطوير.</p>	<p>التأكيد على تنفيذ السياسات والإستراتيجيات 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 المشاريع المدرجة فيها ولا سيما السياسة الصناعية، كما يُوصى بتطوير موقع إلكتروني على غرار موقع مشروع النهضة الوطني تُدرج فيه 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.</p>
<p>ما زالت عملية التعاطي مع التشريعات تسير بالمنهجية والأليات نفسها المتبعة في الأعوام السابقة.</p>	<p>الاستقرار في التشريعات وخاصة المتصلة بالاستثمار وبيئة الأعمال والضرائب ومأسسة عملية الحوار والتشاور بين القطاعين العام والخاص في السياسات والتشريعات الاقتصادية.</p>
<p>لم يتم أي إجراء بهذا الخصوص.</p>	<p>إجراء تقييم لنتائج السياسة المالية الحالية، المتمثلة بتخفيض الإنفاق الرأسمالي وزيادة الضرائب والرسوم على عدد من السلع، وإعادة 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.</p>
<p>لم يتم أي إجراء بهذا الخصوص.</p>	<p>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.</p>
<p>ما زالت عملية متابعة التنفيذ غائبة بشكل فعلي، ومع أزمة كورونا أهملت غالبية السياسات والإستراتيجيات.</p>	<p>مأسسة عملية متابعة التنفيذ للإستراتيجيات والأولويات الوطنية عبر الحكومات المتعاقبة من خلال وحدة متابعة لدى رئاسة الوزراء أو أي جهة أخرى تراها الحكومة مناسبة، تُعنى بمتابعة تنفيذ المشاريع ضمن الخطط الوطنية ورصد مجالات التأخير وسبل المعالجة.</p>

<p>أطلقت الحكومة مؤخراً عدداً من الإجراءات ضمن محور تنشيط الاقتصاد وتحفيز الاستثمار، منها؛ قطاع الإسكان:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- إجراءات لتحفيز سوق الإسكان والعقارات.</li> <li>- تنفيذ برنامج وطني للإسكان موجّه للأسر الناشئة ومحدودة الدخل (السكن الميسر).</li> <li>- تسهيلات للمستثمرين في قطاع الإسكان.</li> </ul> <p>الاستثمار:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- حل قضايا المستثمرين العالقة وتظلماتهم.</li> <li>- تثبيت حوافز الممنوحة للمستثمرين لمدة أطول.</li> <li>- الحماية القانونية للمستثمر في حالات الإعسار والحجز التحفظي.</li> </ul> <p>القطاعات الإنتاجية:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- حوافز لزيادة الصادرات وتشغيل الأردنيين.</li> <li>- تخفيض كلف الطاقة.</li> </ul>	<p>وضع حزمة من الإجراءات التحفيزية وفي قطاعات محددة وبلدّة زمنية محددة لتحفيز النشاط الاقتصادي فيها، ومن ذلك على سبيل المثال تخفيض رسوم نقل الملكية الذي من شأنه الإسهام في تنشيط القطاع العقاري وما يرتبط به من قطاعات، والمقاولات الإنشائية والصناعات الإنشائية.</p>
<p>صدر نظام رقم (13) لسنة 2020، نظام حوافز الأنشطة الصناعية، المعني بتقديم دعم مالي للشركات الصناعية المصدرة في القطاعات الصناعي (باستثناء تلك العاملة في قطاعات الملابس والأدوية والتعدين) بمقدار 3% من قيمة الصادرات ابتداء من عام 2019، إضافة إلى دعم مالي بمقدار 5% عن قيمة الزيادة في الصادرات ابتداء من عام 2020.</p>	<p>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.</p>
<p>مستمر</p>	<p>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.</p>
<p>لم يتم أي إجراء بهذا الخصوص.</p>	<p>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 ليحل محل مدخل الإنتاج المستورد.</p>
<p>تم المضي قدماً في إقرار استراتيجية عمل الشركة وتعيين الكوادر البشرية للمضي في تقديم الخدمات المأمول منها.</p>	<p>الإسراع في تفعيل عمل شركة بيت تنمية الصادرات وبمشاركة فاعلة من مؤسسات القطاع الخاص، لأهمية دور الشركة في ترويج الصادرات وتنظيم المعارض التي تعدّ من الوسائل الرئيسة لتعزيز الصادرات إلى الأسواق التقليدية وغير التقليدية.</p>

<p>لم يتم أي إجراء بهذا الخصوص.</p>	<p>وضع إستراتيجيات تصدير قطاعية للأسواق غير التقليدية بالتشارك مع القطاع الخاص في الإعداد والتنفيذ، تنبثق عن سياسة التجارة الخارجية. ويُقترح التركيز على سوقين في المرحلة الراهنة، وكما يلي:</p> <p>- وضع إستراتيجية تصدير موجهة للأسواق غير التقليدية في شرق إفريقيا (مثل إثيوبيا وكينيا وتنزانيا وجيبوتي)، تبنى 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 الإستراتيجية 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.</p> <p>- وضع إستراتيجية تصدير 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 كي لا تكون عائقاً أمام استفادة المصانع من القرار.</p> <p>1- تعزيز دور السفارات الأردنية في الخارج في جانب الترويج للصادرات الأردنية من سلع وخدمات من خلال الملحقين التجاريين، وإدخال 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.</p>
<p>عُقدت سلسلة من الاجتماعات مع الحكومة العراقية وأجريت زيارات متبادلة لمعالجة المعوقات الجمركية وغير الجمركية.</p>	<p>متابعة تذليل المعوقات الجمركية وغير الجمركية أمام حركة التجارة مع كل من العراق وسوريا في ضوء إعادة فتح الحدود البرية معهما.</p>



<p>لم يتم أي إجراء بهذا الخصوص.</p>	<p>الإسراع في تحديث الإستراتيجية الوطنية لريادة الأعمال والمشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة ووضعها في صورتها النهائية وإقرارها بهدف توحيد المرجعيات وإيجاد تعريف وطني للمشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، يُعتمد لأغراض التمويل والدعم الفني وأي حوافز يمكن أن تُمنح لهذا القطاع سواء كانت ضريبية أو إجرائية، ووضع الأطر التشريعية اللازمة لذلك. ولأغراض توحيد المرجعيات وتنسيق السياسات ينبغي تعديل قانون المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية لتضمين مجلس إدارتها الذي يرأسه وزير الصناعة والتجارة والتمويل<sup>11</sup> ممثلين عن الجهات المعنية بريادة الأعمال والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، مثل وزارة الاقتصاد الرقمي وريادة الأعمال والبنك المركزي ووزارة التخطيط والتعاون الدولي ومؤسسات الإقراض، مثل صندوق التنمية والتشغيل وصناديق رأس المال المغامر وغرف الصناعة والتجارة.</p>
<p>أطلق مشروع "رحلة المستثمر" بإشراف وزارة الصناعة والتجارة والتمويل بهدف تبسيط الإجراءات أمام جميع المستثمرين المالكين للمنشآت الصغيرة أو الكبيرة. ويتضمن المشروع جميع المراحل التي يمر بها أي استثمار في العالم، بصرف النظر عن نوعه، وتشمل التسجيل والترخيص والتفتيش والتعديل والإعلان. لكن لم يُنته منه بعد، ويُتوقع أن تؤخر جائحة كورونا إنجازه.</p>	<p>الإسراع في استكمال إجراءات تحسين بيئة الأعمال، كتبسيط الإجراءات المتمثلة بمشروع "رحلة المستثمر" لدى وزارة الصناعة والتجارة والتمويل وإجراءات النافذة الاستثمارية لدى هيئة الاستثمار، مع التأكيد على أهمية الربط الإلكتروني بين الجهات المعنية بالموافقات السابقة لتسجيل الشركات والمؤسسات الفردية، ومنح التراخيص للمشاريع الاستثمارية، وتوحيد تصنيف غايات الأنشطة الاقتصادية في ما بينها.</p>

## سابعاً: فرص وتطلّعات قطاعي الصناعة والتجارة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة لتجاوز تداعيات أزمة كورونا

أوجدت جائحة كورونا فرصاً كبيرة للاقتصاد الأردني بشكل عام، وعلى مستوى القطاعين التجاري والصناعي بشكل خاص، على الرغم من التداعيات التي خلفتها. إذ زاد الاعتماد على تقنيات وأساليب التجارة والدفعات الإلكترونية، فعلى سبيل المثال، ارتفع عدد الفواتير المسددة عبر تطبيق "إي فواتيركم" خلال فترة الشهور العشرة الأولى من عام 2020 بحوالي 55% مقارنة بعددها خلال الفترة نفسها من العام السابق. كما تفيد التوجّهات بتضاعف حجم التجارة الإلكترونية خلال السنوات المقبلة، ما يعني ضرورة

11 قانون تطوير المشاريع الاقتصادية رقم (33) لسنة 2018 وتعديلاته.

العمل على تعزيز منظومة التجارة الإلكترونية في الأردن وتهيئة البيئة المناسبة لنجاحها واستغلال مستقبل الإنتاج.

وقد أظهر القطاع الصناعي قدرات إنتاجية لافتة، وساهم في تعزيز المخزون الاستراتيجي للمملكة، بل وفي رفع مستويات التصدير في عدد من الأنشطة كالمعقمات والمطهرات، والأدوية والمستلزمات الطبية، والصناعات الغذائية بمختلف منتجاتها، والتعبئة والتغليف والبلاستيك. فعلى سبيل المثال كانت الطاقة الإنتاجية لصناعة الكمامات في الأردن قبل أزمة كورونا لا تتعدى 20 ألف كمامة يومياً، وخلال الجائحة طورت سبعة مصانع إنتاج الكمامات الطبية وجلب خطوط إنتاج متخصصة بها، فوصل إنتاج المملكة من الكمامات إلى ما يزيد عن 4 مليون كمامة يومياً، ما أتاح لها التوجه نحو الأسواق التصديرية بعد تغطية حاجة السوق المحلي.

من هذا المنطلق، ظهر جلياً الاهتمام الكبير بالإنتاج المحلي جراء الجائحة والعمل الدؤوب لاغتنام الفرص الظاهرة، وذلك من خلال التوجيهات الملكية إلى الحكومة بضرورة الاعتماد على الذات وجعل الأردن مركزاً إقليمياً رائداً في الصناعات الأساسية، فضلاً عن تشكيل لجان متخصصة لضمان تعافي اقتصاد المملكة من الجائحة واغتنام فرص التصنيع الناتجة عنها، إذ شكّل مجلس استشاري للسياسات الاقتصادية برئاسة رئيس الوزراء وعضوية عدد من الوزراء وممثلين عن القطاع الخاص والاقتصاديين، وقرر رئيس الوزراء تشكيل أربع فرق متخصصة تضم ممثلين عن القطاعين العام والخاص والجهات العسكرية والأمنية والمدنية ذات العلاقة، وذلك لمتابعة توسيع القدرات المحلية لإنتاج الأدوية وصناعة المعدات والمستلزمات الطبية، وتعزيز الصناعات الغذائية والزراعية، وضمان استمرارية الإنتاج واستدامته.

لذا يجب العمل والبناء على هذه التجربة، ووضع خريطة طريق واضحة لتعزيز القطاعات الإنتاجية في الأردن، من خلال تسريع التوجه نحو الاعتماد على الذات، ودعم الإنتاج المحلي، وزيادة الترابطات في ما بين القطاعات الاقتصادية وبما يسهم في الحد من تفشي معدلات البطالة في المستقبل القريب في ظل قدرة هذه القطاعات على استيعاب العمالة، وحفز النمو الاقتصادي، والبناء على مكتسبات هذه الجائحة.

ولا بد من العمل على عدد من المحاور لضمان التخفيف من حدة الآثار الاقتصادية للجائحة، والسير نحو "دولة الإنتاج"، وتحقيق مبدأ الاعتماد على الذات، وتعزيز فرص المنشآت الصغيرة والمتوسطة وخاصة الصناعية والتجارية، وبما يحقق منعة الاقتصاد الأردني والأمان الإنتاجي وكفاية المخزون الاستراتيجي للمملكة في حال حدوث هزات أو اضطرابات عالمية في المستقبل.

## المحور الأول: مطالب عامة للقطاعات الصناعية والتجارية، وذات الأولوية لدفع عجلة النمو الاقتصادي، خاصة ما بعد جائحة كورونا:

1. الإسراع في التحول الرقمي، والتوجه نحو التجارة الإلكترونية.
2. الاهتمام بملف الاستثمار، واستقطاب الاستثمارات المحلية والأجنبية لكونها الأسرع في مكافحة الفقر والبطالة، ولما لها من آثار واضحة على تعزيز ودعم الاقتصاد المحلي بواسطة استغلال رؤوس أموال جديدة وخلق فرص عمل وتنشيط السوق الاقتصادي.
3. تنظيم فعاليات تجارية وثقافية وفنية وطنية، بهدف تنشيط الحركة التجارية والخدمات وعلى رأسها السياحة، إذ تتزامن مع موسم الصيف المميز في المملكة، وبما يسهم في دعم الاقتصاد الوطني.
4. تعديل قانون المالكين والمستأجرين، وبما يضمن التوازن والعدالة بين مصالح كلا الطرفين.
5. إلغاء استيفاء رسم بدل الخدمات الجمركية غير المبرر والبالغ 5% على البضائع المستوردة.
6. ضرورة توحيد جميع الجهود لمكافحة انتشار التهريب الجمركي، وإيجاد قوانين أكثر حزمًا في التعامل مع هذه الظاهرة.
7. توسيع قاعدة السلع المشمولة بتخفيض الضريبة العامة على المبيعات لتشجيع الطلب المحلي وتحريك النشاط الاقتصادي في المملكة، في ظل الركود الكبير الذي تشهده الأسواق المحلية، من خلال تخفيض الضريبة العامة على المبيعات على مجموعة من السلع الأساسية وخاصة من منتجات القطاعات الأشد تضرراً.
8. تفعيل تطبيق قانون الإعسار؛ إذ تكمن أهمية هذا القانون في ظل أزمة كورونا من خلال ما هو متوقع من زيادة حالات الإعسار، وبالتالي حماية الشركات من تصفية موجوداتها، وتمكينها من الخروج من حالة التعثر وبما يسهم في تخفيف وطأة الأزمة في المستقبل.
9. تفعيل استخدام قانون ضمان الحقوق بالأموال المنقولة؛ من خلال توجيه البنوك لاعتماد ضمان التسهيلات الائتمانية الممنوحة للشركات بما يتوفر لديها من معدات وآلات، وبما يساعد المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الحصول على التمويل اللازم والتغلب على قضية توفير الضمان اللازم.

## المحور الثاني: التطبيق الفعلي لمفهوم "دولة الإنتاج"

تعرّف "دولة الإنتاج" بأنها الدولة القادرة على توفير المدخلات بأقل الكلف، واستغلال ما لديها من موارد بصورة كفؤة تضمن لها الوصول إلى مخرجات إنتاجية متنوعة؛ زراعية وصناعية وخدمية، بما يساهم في دعم الاقتصاد الوطني وتحقيق المنفعة للمجتمع المحلي. وللوصول إلى "دولة الإنتاج" لا بد من العمل على رفع كفاءة عناصرها الرئيسية الثلاثة (المدخلات الإنتاجية، والموارد، والمخرجات الإنتاجية) مع التركيز على القطاعات ذات القيمة المضافة والقادرة على استحداث فرص العمل واستدامتها، وعلى رأسها المنشآت الصغيرة والمتوسطة من القطاعين التجاري والصناعي التي تعدّ الركيزة الأساسية للإنتاج وخلق فرص العمل.

من هذا المنطلق ينبغي أن تضع الحكومة خفض كلف المدخلات الإنتاجية في مقدمة أولوياتها، وذلك من خلال:

1. خفض كلف الطاقة؛ من خلال الاستمرار في إلغاء كل من بند "فرق سعر الوقود" من فاتورة الكهرباء، وغمارة الحمل الأقصى خلال فترة الذروة، هذا بالإضافة إلى دراسة تخفيض أسعار التعرفة الكهربائية على قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

2. خفض كلف النقل؛ والعمل على خفض أجور الشحن الداخلي للبضائع على محور العقبة-عمان، وتخفيض كلف المناولة والتخزين في العقبة، هذا بالإضافة إلى ضرورة العمل والإسراع في إنجاز عدد من المشاريع النوعية؛ على غرار الموانئ البرية ومشروع سكة الحديد الوطني، لما لها من أهمية في تعزيز حركة انسياب السلع والحد من كلف النقل.

كما ينبغي خفض الإنتاج الوطني وحمائته، لمنح المنشآت القدرة على الاستمرارية والتوسع، إذ لا بد من تعزيز حصة المنتجات الوطنية في السوق المحلي، في ظل تنامي حجم المستوردات السلعية (خاصة تلك ذات المثليل المحلي) التي تشكل أكثر من 35% من مستوردات المملكة من السلع نهائية الصنع. وكذلك ضرورة إعادة دوران العجلة الإنتاجية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة من خلال:

1. إعداد خطة فورية لحصر المستوردات التي لديها مثل من الصناعة المحلية للحد منها، وخاصة تلك التي تشكل تهديداً على المنتجات الوطنية، مع الأخذ بعين الاعتبار المعوقات الإدارية التي تضعها العديد من الدول على مستورداتها للحد منها.

2. تعديل تشريعات وقرارات المشتريات الحكومية من الشركات الصناعية الصغيرة والمتوسطة، لرفع نسبة الأفضلية السعرية للصناعات الأردنية في العطاءات الحكومية، والزامية تطبيق هذه التشريعات من قبل كافة الجهات الحكومية.

### 3. تعزيز حصة المنتجات المحلية في المشتريات الحكومية؛ من خلال:

- رفع نسبة الأفضلية السعرية للصناعات الأردنية في العطاءات الحكومية إلى 25%، لرفع تنافسية المنتج المحلي وتحريك العجلة الإنتاجية وزيادة مستويات الطلب المحلي.

- تخصيص نسبة إلزامية لا تقل عن 20% من العطاءات الحكومية بموجب نظام المشتريات الحكومية لمنتجات المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

4. توفير حزم دعم مبنية على تخفيضات أو منح حوافز ضريبية للمنشآت المتضررة خلال الأزمة، واعتماد الاحتفاظ بالعمالة الأردنية معياراً أساسياً وحيداً لمنح الحوافز الضريبية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

5. ربط الحوافز التمويلية والضريبية بالقدرة على تفعيل أنشطة التشبيك والترابط مع قطاعات أخرى أو في القطاع نفسه بصورة تعزز تراكم الإنتاج وتساعد على تحقيق مبدأ "دولة الإنتاج" والاعتماد على الذات.

6. تشجيع الطلب المحلي من خلال توسيع قاعدة السلع المشمولة بتخفيض الضريبة العامة على المبيعات، أو على الأقل التفكير بطرح برنامج مزدوج لضريبة المبيعات على السلع محلية الصنع، وعلى السلع المستوردة، خصوصاً في ظل التغيرات التي أحدثتها الأزمة على منظومة التجارة العالمية وممارساتها.

7. توفير برامج تمويل إضافية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة الأشد تضرراً، على أن يتصف مثل هذا التمويل بالسرعة وقصروا فترة التمويل لضمان توجيهه لغايات إعادة النشاط الاقتصادي لهذه المنشآت، وتلبية احتياجاتها التمويلية.

كما تحتاج "دولة الإنتاج" إلى وضوح الرؤى وإلى الابتعاد عن التعقيد، من خلال بيئة عمل مناسبة وفقاً لأطر تشريعية مرنة بعيدة عن التداخل في ما بينها، وأتمتة الخدمات الحكومية وإعادة هندسة العمليات، فضلاً عن تطوير الموارد البشرية ورفع قدراتها، من خلال تأسيس مراكز احتضان الريادة والرياديين، وتطوير مراكز التدريب المهني لتصبح مراكز يتنافس الشباب للتسجيل بها، فضلاً عن تطوير المنظومة التعليمية.

ولضمان استدامة المخرجات الإنتاجية، لا بد أن تتوافر عناصر التسويق والترويج الممكنة لإيصال المنتجات لأكبر شريحة في السوقين المحلي والعالمي، من خلال العمل على ما يلي:

1. بناء إستراتيجية وطنية للتصدير، يكون بمقدورها تحديد أولويات الأسواق والمنتجات للصادرات الأردنية، والمساهمة في رفع درجة التنوع السلعي والجغرافي للصادرات الوطنية.

2. تنوع الصادرات الأردنية والبناء على فرص المنتجات خلال الجائحة، وتحديدًا في الأسواق القريبة والمجاورة. وهذا يستدعي إستراتيجية سريعة للتعامل مع هذه المعطيات، خصوصاً من شركة بيت الصادرات الأردنية، في ظل محدودية السفر والترويج في المستقبل القريب، والتركيز المتزايد على التجارة الإلكترونية. كما لا بد من تعزيز برنامج ضمان ائتمان الصادرات في الشركة الأردنية لضمان القروض، لتساعد هذه الإجراءات ليس فقط في الحفاظ على فرص العمل القائمة وإنما في خلق المزيد من فرص العمل.

3. تنفيذ توصيات لجان التصنيع التي شكّلت بتوجيهات ملكية، والتي حُدّد من خلالها عدد من الإجراءات التي تسهم في زيادة تصدير المنتجات الأردنية.

كما ينبغي توسيع القاعدة الإنتاجية من خلال البناء على ما أنجز خلال الأزمة من قدرات فنية وإنتاجية في قطاعات محددة، بالإضافة إلى مخرجات اللجان التصنيعية التي شكّلت بتوجيهات ملكية ونتج عنها تحديد فرص استثمارية نوعية تعزز سلاسل القيمة في الصناعة المحلية، والعمل على جذب الاستثمارات لها.

### المحور الثالث: تعزيز الترابطات والعناقيد الإنتاجية

لا بد من معاينة واقع المنتجات والخدمات، ومحاولة التشبيك بين القطاعات على أساس دراسة علمية. ويُقترح أن يحدث الترابط والتشبيك وفقاً لثلاثة مستويات وعلى النحو التالي:

1. ما بين القطاعين الصناعي والتجاري؛ من خلال توجيه القطاع التجاري وتشبيكه مع المنتجات المصنعة محلياً والحد من المستوردات الخارجية، وبما يسهم في تعزيز حصة المنتج الأردني في السوق المحلي من جانب، ورفع آليات التسويق للمنتجات الأردنية من جانب آخر.

فمن خلال دراسة المستوردات ذات المثلل المحلي، والتعرف على أبرز مستوردي هذه السلع، يمكن التشبيك بين المصنّع الأردني والمستورد، ووضع الحوافز لضمان عملية التشبيك في ما بينهما، وخلق علاقة تكاملية لا تنافسية بين القطاعين.

2. داخل القطاع الصناعي نفسه، من خلال التشبيك والترابط بين الصناعات وخاصة الصغيرة والمتوسطة من جهة والكبيرة منها من جهة أخرى، لاستكمال حلقة وسلاسل القيمة من المنتجات المصنعة محلياً. وذلك على غرار التشبيك بين مصانع التعبئة والتغليف والصناعات الأخرى.

3. ما بين القطاعين الصناعي والزراعي، من خلال تطوير أساليب وتقنيات الإنتاج بمنتجات صناعية، وتحويل المنتجات الزراعية إلى منتجات صناعية، وضمان سلاسل قيمة متكاملة. إذ يوجد العديد من الفرص الاستثمارية وفرص التشبيك بين القطاعين، وذلك من خلال توجيه القطاع الزراعي لإنتاج أصناف على أساس مبدأ الزراعات التعاقدية، لتوفير ما يلزم من خضراوات وفواكه للمصانع.

وقد قدّم المجلس الاقتصادي والاجتماعي توصيات عديدة في إطار دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة، لعل آخرها خارطة لتمكين هذه المنشآت التي تعدّ أبرز المخرجات المنبثقة عن المؤتمر الثاني للمنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة "نحو خارطة طريق لتمكين أداء المنشآت الميكروية والصغيرة والمتوسطة" الذي عقده المجلس في 6 كانون الأول 2020، إذ تقدم الخارطة حلولاً ومقترحات لمعالجة التحديات التي تعصف بهذه المنشآت في القطاعات المختلفة التي تعمل بها، كما تسعى للوصول إلى إستراتيجية وطنية لقطاع المنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة. وقد أخذت هذه المبادرات الأبعاد الزمنية وفقاً لضرورة كل منها وأولويتها، وعلى النحو التالي؛

#### – المدى القصير:

1. التشبيك وبث الوعي ببرامج الدعم الفني والمالي.
2. الترويج والتسويق.
3. توحيد العلامة التجارية.

#### – المدى المتوسط:

1. حفز البنوك لتنفيذ برامج التمويل المتخصصة.
2. أتمتة الخدمات الحكومية وإعادة هندسة العمليات.
3. التدريب وبناء القدرات.
4. إستراتيجية وطنية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.
5. التدريب والابتكار.
6. تعزيز سلاسل القيمة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

– المدى الطويل:

1. تحفيز العناقيد الإنتاجية (Clustering).

2. مقصلة تشريعية.

وأخيراً، ينبغي أن يكون هنالك توجه واضح لتبني هذه الخارطة، ودعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وفقاً لمنظومة متكاملة تبدأ من وجود جهة حاضنة لها، مروراً بإستراتيجية شاملة تضمن رفع تنافسيتها وتطويرها، وانتهاءً بإجراءات على أرض الواقع تستجيب لاحتياجاتها.





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور القطاعات الاقتصادية

**السياحة**





269.....	الملخص التنفيذي
270.....	أولاً: المقدمة
272.....	ثانياً: الآثار المترتبة لجائحة كورونا على القطاع السياحي الأردني
275.....	ثالثاً: أهم أولويات القطاع السياحي بعد انتهاء الجائحة
276.....	رابعاً: سبل معالجة آثار الجائحة والحدّ منها بعد انتهائها
283.....	خامساً: آليات التعامل المقترحة للقطاع بعد الجائحة
	سادساً: سبل التطوير والفرص المتاحة والعقبات
285.....	التي تواجه القطاع السياحي بعد الجائحة
287.....	سابعاً: القدرات المالية والإمكانات المتاحة للقطاع السياحي بعد الجائحة
	ثامناً: استراتيجيات القطاع السياحي ما قبل الجائحة
292.....	ومتابعة إمكانية تنفيذها في ظل ظروف تفشي فيروس كورونا
294.....	تاسعاً: تحليل موازنات الجهات والوزارات ودراسة مدى ربطها بالاستراتيجيات
295.....	عاشراً: مراجعة التوصيات التي قُدمت في تقرير حالة البلاد لعام 2019
305.....	الحادي عشر: التوصيات
313.....	المراجع



## الملخص التنفيذي

ألقت جائحة كورونا بظلالها على جميع القطاعات والمنشآت الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، ومن ضمنها القطاع السياحي الذي يعدّ من أكثر القطاعات تضرراً بهذه الجائحة، إذ جُمّد بشكل كامل على مستوى العالم نظراً لقيود السفر والإغلاق التام للمطارات والمنافذ الحدودية لاحتواء انتشار فيروس كورونا المستجد.

وتهدف هذه المراجعة إلى تسليط الضوء على الآثار المترتبة لجائحة كورونا على القطاع السياحي الأردني وسبل معالجتها والحد من تأثيرها، بالإضافة إلى كيفية التعامل مع هذا القطاع المهم، والذي يعدّ بمثابة "النفط" للاقتصاد الأردني. وتشتمل المراجعة على أهم سبل التطوير والفرص المتاحة وكذلك العقبات التي تواجه القطاع السياحي بعد الجائحة، بالإضافة إلى القدرات والإمكانيات المادية المتاحة لإنعاش القطاع السياحي.

وفي الوقت نفسه، وبهدف المتابعة والتقييم، وللحفاظ على المكونات وما تضمنته التقارير السابقة، تستعرض المراجعة ما طُبق من توصيات وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2019، وتتضمن تحديداً لما ورد فيه بخصوص الاستراتيجيات وعمليات المتابعة والتقييم لخطط العمل في وزارة السياحة والآثار وهيئة تنشيط السياحة.

ومن النتائج التي تخلص إليها هذه المراجعة: ضرورة تقديم الدعم المادي للحفاظ على فرص العمل ودعم العاملين في القطاع السياحي من خلال مسؤولية مشتركة بتحمل الكلف المترتبة (وتحديداً رواتب العاملين في القطاع)، وتقديم الحوافز للشركات التي تحتفظ بالعمالة لديها، ودعم سيولة الشركات الأكثر تضرراً وذلك لتجنب الإفلاس والإغلاق اللذين سينعكسان على أوضاع العاملين لديها، بالإضافة إلى ضرورة استمرار الحكومة في دعم قطاع السياحة من خلال منحه مزيداً من الحوافز والإعفاءات، مثل معاملته كالقطاع الصناعي في ما يتعلق بكلفة الكهرباء والمياه، وكذلك الاستمرار في تخفيض ضريبة المبيعات وليس فقط خلال فترة تأثير الجائحة، الأمر الذي سيساعد في تخفيض أسعار المنتج السياحي الأردني وزيادة تنافسيته.

## أولاً: المقدمة

شهد الاقتصاد العالمي تراجعاً حاداً في خضم جائحة كورونا، و طال التراجع والتدهور أغلب قطاعاته. وتعدّ السياحة والسفر والصناعات المرتبطة بهما مثل الضيافة والفنادق، من بين أكثر القطاعات تضرراً، لا سيما بعد توصيات منظمة الصحة العالمية والسلطات المحلية بتطبيق قواعد التباعد الاجتماعي والعزل المنزلي والإغلاق التام، وإقرار العديد من الدول قيود السفر في محاولة لاحتواء انتشار الفيروس، مما دفع منظمة السياحة العالمية في بداية الجائحة (آذار 2020) إلى التوقّع بانخفاض السياحة الدولية بنسبة 80% بحلول نهاية العام، مشيرة إلى أن عدد السياح الدوليين سينخفض بحدود 0.85-1.2 مليار سائح، كما ستتنخفض الإيرادات السياحية عالمياً بحوالي 1.2 تريليون دولار، ويعدّ هذا التراجع الأكبر منذ خمسينات القرن الماضي. وبالموازاة، يواجه سوق السفر والسياحة العالمي خسارة قدرها 75 مليون وظيفة في جميع أنحاء العالم في عام 2020، إذ ستشهد منطقة آسيا والمحيط الهادي أكبر خسارة (بما يقارب 49 مليون وظيفة)، تليها أوروبا (10 مليون وظيفة)، ثم أميركا الشمالية (6.8 مليون وظيفة)، ثم إفريقيا وأميركا الجنوبية فالشرق الأوسط فمنطقة البحر الكاريبي (4.4، 2.7، 1.8، 0.7 مليون وظيفة على التوالي). ويعدّ قطاع السياحة من القطاعات الأكثر توفيراً لفرص العمل، إذ ولّد واحدة من كل أربع وظائف جديدة في العالم على مدى السنوات الخمس الأخيرة.

وتشير الأرقام المحدّثة الصادرة عن منظمة السياحة العالمية في مطلع شهر أيلول 2020، إلى تراجع عدد السياح الدوليين بـ 440 مليون سائح خلال الشهور الستة الأولى من العام، أي بانخفاض نسبته 65%، إذ سجّلت الأشهر من شباط ولغاية حزيران 2020 تراجعاً شهرياً بنسبة 16%، و64%، و97%، و96%، و93% على التوالي. كما انخفض الدخل السياحي العالمي بقيمة 460 مليار دولار مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، ويعدّ هذا الرقم أعلى بثلاث مرّات من الخسائر التي سجّلتها السياحة الدولية خلال الأزمة المالية العالمية عام 2009.

أما توقعات المنظمة لعام 2020 كاملاً فتشير إلى انخفاض نسبته 70% في عدد السياح الدوليين مقارنة بعام 2019 (الذي سجل 1.5 مليار سائح)، وقد وُضع هذا التوقع بافتراض أن احتواء الفيروس وتخفيف فرض القيود على السفر وفتح الحدود أمام السياحة سيكون في شهر كانون الأول 2020. وتعدّ هذه الأرقام مقلقة جداً، وتضع القطاع السياحي في خطر لن تكون مدته قصيرة، لا سيما في ظل الفوضى الدولية الراهنة حيال التعاطي مع جائحة كورونا وعدم التيقن من الوقوف في وجهها، وخصوصاً أن هناك موجة جديدة من الوباء يرجّح أن تكون أشدّ من الأولى. علماً بأن منظمة السياحة العالمية كانت قد توقّعت في مطلع عام 2020 تسجيل السياحة العالمية نمواً بنسبة 3-4%.

وبناء على هذه المعطيات، دعت المنظمة إلى تقديم الدعم المالي والسياسي لتدابير الإنعاش، لضمان قدرة القطاع السياحي على المساهمة في انتعاش اقتصادي واجتماعي على نطاق واسع حال انتهاء الجائحة، وهو أمر سبق أن تبين في اضطرابات وأزمات سابقة، إذ برهن القطاع بعدها على طبيعته المرنة وقدرته على النهوض والتعافي بقوة، وأداء دوره المهم في دعم الاقتصاديات الوطنية.

وفي ما يخص القطاع السياحي الأردني، لا بد من الإشارة إلى أن عام 2019 كان مميزاً على جميع الصعد، فقد زار المملكة حوالي 4.5 مليون سائح وبنسبة ارتفاع بلغت 8% عن عام 2018، وبلغ الدخل السياحي المتحقق 4.1 مليار دينار وبنسبة نمو 10.2% عن عام 2018. كما استثمر القطاع السياحي بشقيه العام والخاص في العديد من الجوانب، مثل دعم رحلات الطيران العارض ومنخفض التكاليف، وتكثيف الحملات الترويجية وتوجيهها لاستهداف شرائح محددة، وإقامة العديد من المنشآت السياحية الفندقية بمختلف درجات التصنيف، وبناء علاقات مع مكاتب السياحة والسفر العالمية، والعمل على تطوير وتدريب العاملين في القطاع السياحي. إلا أن القطاع مُني بخسارة فادحة منذ بدأت جائحة كورونا في الأردن (منتصف آذار 2020)، وذلك نتيجة الإغلاق التام الذي شمل منشآته كافة، إذ تجمّد القطاع بأسره؛ بدءاً من كبرى شركات الطيران (التي اقتصر عملها على شحن البضائع التجارية والمستلزمات الطبية) وانتهاءً بأصغر الفنادق في المناطق الريفية، باستثناء نسبة محدودة من الفنادق التي قدمت خدمة الإيواء والوجبات من دون استخدام أيّ من مرافقها ولمدة محدودة مرتبطة ببروتوكولات الحجر الصحي. وبحلول شهر حزيران بدأ التدرج في فتح وتشغيل بعض القطاعات الاقتصادية، ومن ضمنها المنشآت السياحية، وفق ضوابط الصحة والسلامة العامة، كما استؤنف العمل ببرنامج "أردناً جنة" في 25 حزيران لتنشيط السياحة الداخلية وتحفيز المواطنين على زيارة المواقع السياحية، مما ساهم في تشغيل المنشآت السياحية، واعتباراً من مطلع تموز، وفي ضوء استقرار الحالة الوبائية، فُتحت المنشآت الاقتصادية بكامل طاقتها باستثناء صالات الأفراح والمناسبات وصلات دور السينما، مما ساعد في تحريك العجلة الاقتصادية إلى حدّ ما، واستمر هذا الوضع حتى شهر آب الذي بدأت الإصابات فيه بالتزايد، مما دفع الحكومة إلى اتخاذ عدد من القرارات للحد من انتشار الفيروس، من بينها إغلاق صالات المطاعم والمقاهي لمدة أسبوعين اعتباراً من 17 أيلول، واقتصار تقديم الخدمات عبر التوصيل أو المناولة وليس بالصالات، وقد جوبه هذا القرار بالغضب من قبل المستثمرين في قطاع المطاعم السياحية الذي رأوه قراراً "غير مبرر" ويهدد أعمالهم وقد يؤدي إلى إفلاس العديد من المنشآت السياحية وإغلاقها، وبالتالي سينعكس على العاملين لديها، إذ يشغل هذا القطاع حوالي 21 ألف عامل، تشكل نسبة الأردنيين منهم حوالي 73%.

مما لا شك فيه أن هناك تخبطاً في القرارات التي اتخذتها الحكومة خلال الفترة السابقة، وقد تجلّى ذلك في مسألة فتح المطار، إذ اتخذ القرار بفتحه مرتين، ثم ألغى لأسباب عزتها الحكومة آنذاك للحالة الوبائية، إلا أنها عادت واتخذت القرار بفتحه في 8 أيلول في الفترة التي سجل فيها الأردن تزايداً كبيراً ومقلقاً في عدد الإصابات بعد مضي أشهر على استقرار الحالة الوبائية، بالإضافة إلى قرار إعادة إغلاق صالات المطاعم والمقاهي والذي أشير إليه أعلاه. لقد بات واضحاً الأثر السلبي لهذا التخبط في القرارات على القطاع السياحي الذي هو بأمرس الحاجة للإنعاش وليس إعادة تجميده، إذ ساهم هذا التردد والتخبط في عدم وضوح الرؤيا لدى القائمين على القطاع، وبالتالي عدم تمكنهم من التخطيط للمرحلة المقبلة وصعوبة ترتيب أي برامج لترويج الأردن في الخارج، وخصوصاً في البلدان الخضراء.

ويمكن الوقوف على حجم التأثير السلبي الذي انعكس على القطاع السياحي جراء الجائحة، من خلال رصد أنشطة هذا القطاع التي تشمل: الفنادق السياحية المصنفة من فئة التصنيف 1 نجمة إلى 5 نجوم، والشقق الفندقية المصنفة، والمخيمات التي تقدم خدمات الإيواء، ومكاتب السياحة والسفر المتخصصة بالسياحة الوافدة، ومكاتب السياحة والسفر المتخصصة بالسياحة إلى خارج الأردن، ومكاتب السياحة المتخصصة بالحجوزات وبيع تذاكر الطيران، ومكاتب السياحة المتخصصة بالحج والعمرة، ومكاتب السياحة المتخصصة بالسياحة الداخلية، والأدلاء السياحيين، ومكاتب تأجير السيارات السياحية، وشركات النقل السياحي الجماعي المتخصص، وشركات الطيران الوطنية والعربية والأجنبية العاملة في الأردن، والمطاعم السياحية والاستراحات، ومحلات بيع التحف الشرقية والحرف اليدوية، وشركات الرياضات المائية ورياضة الغوص، وشركات إقامة المعارض والمؤتمرات، والمطارات (مطار الملكة علياء الدولي، مطار عمان الدولي، ومطار الملك حسين في العقبة)، وقطاع المستشفيات الخاصة والخدمات الطبية المرافقة الذي يقدم خدمة السياحة العلاجية.

## ثانياً: الآثار المترتبة لجائحة كورونا على القطاع السياحي الأردني

لقد توقف العمل تماماً في جميع المؤسسات العامة والشركات والقطاعات الاقتصادية للفترة من منتصف آذار وحتى نهاية أيار 2020، باستثناء بعض القطاعات التي عملت على إدامة الحياة وذلك حفاظاً على سلامة المواطن وصحته، وتعدّ السياحة والخدمات المرتبطة بالسفر من أكثر القطاعات تأثراً وتضرراً جراء جائحة كورونا وذلك كما هو مبين تالياً:



1. وفقاً لبيانات وزارة السياحة والآثار، يشغل القطاع السياحي حوالي 55 ألف فرصة عمل مباشرة، بالإضافة إلى 120 ألف فرصة عمل غير مباشرة، ويشغل قطاع الفنادق والمطاعم وشركات السياحة والسفر مجتمعة حوالي 76% من هذه الفرص، وبما أن قطاع السفر والسياحة كثيف العمالة، فهو من أكثر القطاعات تضرراً، إذ تعرضت فرص العمل للخطر على طول سلسلة القيمة السياحية، مما أثر على جميع فئات السكان، فهناك الآلاف من الوظائف قد تم خسارتها نتيجة للإغلاق التام الذي شمل جميع الأنشطة السياحية على مدار شهور. ويُظهر الجدول رقم (1) عدد المنشآت السياحية وعدد العاملين فيها خلال عام 2019.

الجدول رقم (1) :

عدد المنشآت السياحية وعدد العاملين فيها خلال عام 2019

الرقم	النشاط	عدد المنشآت	عدد العاملين
1	الفنادق السياحية المصنفة والشقق الفندقية المصنفة	604	20918
2	مكاتب السياحة والسفر	908	4793
3	المطاعم السياحية	1031	20701
4	مكاتب تأجير السيارات	253	1902
5	متاجر التحف الشرقية	314	862
6	الأدلاء السياحيون	-	1229
7	شركات النقل السياحي المتخصص	8	2050
8	مراكز الغوص	27	150
9	الرياضة المائية	6	255
10	القوارب السياحية	-	100

المصدر: بيانات واردة من وزارة السياحة والآثار.

ووفقاً لبيانات البنك المركزي الأردني، نمت عائدات الأردن من الدخل السياحي بنسبة 13.6% خلال الشهرين الأولين من عام 2020، وفي شهر آذار انخفض الدخل السياحي بنسبة 56.5، كما تراجع الدخل السياحي إلى "الصفير" في ظل الإغلاقات التي تمت منذ منتصف آذار وتعليق الرحلات للمسافرين عبر المعابر الحدودية، وذلك كما هو مبين في الجدول رقم (2).

الجدول رقم (2):

الدخل السياحي الشهري للسنوات 2019-2020 بالمليون دينار

التغير النسبي %	2020	2019	الشهر
11.4%	361.8	324.7	كانون الثاني
16.4%	290.0	249.2	شباط
-56.5%	132.2	0.304	آذار
-100.0%	0	358	نيسان
-100.0%	0	268	أيار
-95.7%	0	350.5	حزيران
-100.0%	0	402.3	تموز
-100.0%	0	543.2	أب
-100.0%	0	345.2	أيلول
-100.0%	0	325	تشرين الأول
-100.0%	0	328.2	تشرين الثاني
-100.0%	0	309.9	كانون الأول
-80.9%	784	4108.2	المجموع

المصدر: إحصاءات البنك المركزي الأردني.

وتشير البيانات إلى أن الدخل السياحي لعام 2020 كاملاً تراجعَ بنسبة 80.9% عن عام 2019 بسبب الإغلاق التام منذ بدء الجائحة وحتى نهاية شهر أيار 2020، وتوقف السياحة الوافدة، الأمر الذي سيكون له انعكاسات سلبية كبيرة على ميزان المدفوعات ورصيد المملكة من العملات الصعبة، إضافة إلى تأثيره السلبي على النمو الاقتصادي وعلى نسبة البطالة في الأردن.

2. ستسجل الإيرادات التي تحوّل لخزينة الدولة من القطاع السياحي والأنشطة المرتبطة به تراجعاً كبيراً، ويشمل هذا: ضريبة الدخل، وضريبة المبيعات، ورسوم دخول المواقع السياحية والأثرية، ورسوم التأشيرات، ورسوم الترخيص، والرسوم والضرائب التي تُفرض على استخدام المطارات والأرضيات، وضريبة المغادرة، وغيرها.

وتشير البيانات الصادرة عن وزارة المالية للشهور الخمسة الأولى من عام 2020 إلى أن قيمة الإيرادات المحلية (الضريبية وغير الضريبية) وصلت إلى 2224 مليون دينار، مقارنة بـ 3029 مليون دينار للفترة نفسها من عام 2019، أي بنسبة انخفاض بلغت 26.6%. من هنا يمكن قياس حجم التراجع في قيمة الإيرادات التي تحوّل للخزينة من القطاع السياحي.

3. هناك العديد من القطاعات الاقتصادية المرتبطة بالقطاع السياحي، والتي تعدّ سلاسل إمداد له، تأثرت سلباً بشكل كامل، وهذا يشمل مقدمي الخدمات بمختلف

أنواعها (الأنشطة التجارية، مقدمي المنتجات الغذائية والزراعية، وغيرها الكثير)، فالسياحة مولد رئيس لفرص العمل، وشريان حياة للعديد من القطاعات الاقتصادية، فعلى سبيل المثال يرتبط قطاع الفنادق وحده بحوالي 50 نشاطاً إنتاجياً وخدمياً بشكل مباشر وغير مباشر.

4. أثر تراجع القطاع السياحي على حياة ومستوى معيشة العديد من الأسر التي كانت تقوم بتقديم خدمات الطعام والشراب والمبيت والحرف اليدوية لزوار الأردن من خلال بيوتها والمشاريع الصغيرة التي يمتلكها أبناؤها، وخصوصاً الأسر المقيمة ضمن المسارات السياحية في أنحاء البلاد.

### ثالثاً: أهم أولويات القطاع السياحي بعد انتهاء الجائحة

بات من الواضح أن الجائحة مستمرة لغاية إيجاد لقاح، وبالتالي لا بد من التعايش مع الوضع الراهن، وقد بدا ذلك واضحاً في بعض دول الخليج العربي (مثل الإمارات وقطر) التي فتحت أبوابها لاستقبال السياح واستأنفت تشغيل خطوط الطيران الخاصة بها إلى عدد من الوجهات برحلات منتظمة. كما قام الأردن بتسيير رحلات طيران منتظمة، مع الإشارة إلى أن دول الشرق الأوسط ستكون أولى الوجهات السياحية التي تفتح الطلب على السياحة المحلية بشكل أسرع من الطلب على السياحة الدولية.

أما أهم أولويات القطاع السياحي التي يجب العمل عليها بشكل جدي وسريع لمعالجة آثار الجائحة فهي:

1. تقديم الدعم المادي للحفاظ على فرص العمل في القطاع السياحي من خلال مسؤولية مشتركة بتحمل الكلف المترتبة ما بين العامل والشركة ومؤسسة الضمان الاجتماعي والحكومة، وتعد هذه الأولوية الأساس لمعالجة آثار جائحة كورونا والحد منها.

2. لقد كان فتح المطار أولوية ومطلباً رئيساً للقطاع السياحي منذ بداية الجائحة، وبعد الوعود والقرارات بفتحه والتي تم التراجع عنها مرتين، فُتح المطار أمام الحركة الجوية في 8 أيلول 2020، إلا أن المطلوب كأولوية هو الفتح بشكل طبيعي أمام شركات الطيران المختلفة وشركات السياحة والسفر لاستقبال السياح كالمعتاد مع تطبيق إجراءات وبروتوكولات السلامة العامة.

3. ضرورة وضع خطة تسويقية فعالة وناجعة تستهدف الأسواق الأقل تضرراً من الأزمة، وبمشاركة مكاتب السياحة والسفر؛ الأكثر خبرة والمتواصلة مباشرة مع مكاتب السياحة والسفر الخارجية، علماً بأنه من الصعب تحديد الدول الخضراء التي يمكن التسويق فيها، إذ إن الأوضاع متقلبة، فقد تكون دولة ما خضراء، ثم تصبح غير ذلك

بعد أيام. كما أن مكاتب السياحة والسفر في البلدان الرئيسية المصدرة للسياحة تضع متطلبات وشروطاً إضافية على مكاتب السياحة والسفر في الأردن لا يمكن تحقيقها، وبخاصة ما يتعلق بشروط السلامة العامة والتعقيم. ووفقاً للتغذية الراجعة من مكاتب السياحة والسفر الأردنية فإنه لا يوجد هناك أي توقعات لعام 2020، كما أن معظم الاستفسارات من نظرائها في الخارج تتعلق بالموسم السياحي المقبل (عام 2021).

4. وضع دليل إجراءات ومصفوفة بروتوكولات للتعامل مع السياحة والخطوات الواجب اتباعها من جميع العاملين في القطاع وبما يتماشى مع المبادئ الإرشادية التي أصدرتها منظمة السياحة العالمية حول كيفية استئناف صناعة السياحة وسط جائحة كورونا. وتشمل هذه المبادئ إجراء فحوصات طبية عند الحاجة، مثل قياس درجات الحرارة في المطارات، بالإضافة إلى تشديد إجراءات النظافة وتوفير معقمات الأيدي. وهذا ما قامت به وزارة السياحة بالتنسيق مع الجهات المعنية (وزارة الصحة، ووزارة العمل، ولجنة الأوبئة)، لإعادة تشغيل القطاع السياحي، وذلك تنفيذاً لقرار الحكومة بإعادة الفتح التدريجي للمنشآت السياحية في مطلع شهر حزيران 2020 وضمن ضوابط محددة لضمان سلامة العاملين والزوار ومتلقي الخدمة السياحية، وللحد من انتشار الفيروس.

5. الطلب من منظمة الصحة العالمية عد الأردن بلداً آمناً ويمكن السفر إليه، وذلك في حال انخفاض عدد الإصابات وسطح منحنى الوباء ليعود كما كان عليه خلال الفترة بين شهري آذار وحزيران 2020.

6. وضع خطة تفصيلية لإدارة جميع الأزمات التي يمكن أن يتعرض لها القطاع السياحي.

7. استعادة ثقة المسافرين عن طريق بروتوكولات السلامة والأمان للحد من المخاطر في كل خطوة من سلسلة القيمة السياحية، إذ يسعى الأردن جاهداً لاستعادة هذه الثقة من خلال إظهار تطبيقه لمعايير السلامة الدولية المتبعة، كالتباعد الاجتماعي والجسدي، واستخدام الكمادات، وتوفير خدمات التعقيم المستمرة، بالإضافة إلى تطبيق الإرشادات والنصائح الصادرة عن منظمة الصحة العالمية.

## رابعاً: سبل معالجة آثار الجائحة والحد منها بعد انتهائها

للتخفيف من الآثار المباشرة لجائحة كورونا، ووفقاً للتوصيات العالمية الصادرة عن منظمة السياحة العالمية، فإن هناك عدداً من التدابير الأكثر إلحاحاً والتي ينبغي العمل عليها فوراً، ومن أبرزها:

أ. ضرورة الاحتفاظ بفرص العمل ودعم العاملين في القطاع الخاص، وحماية الفئات الأكثر عرضة للأذى، وذلك من خلال تقديم حوافز للشركات التي تحتفظ بالعمالة لديها، بما في ذلك الإعفاء من الاقتطاعات ورسوم الاشتراك في الضمان الاجتماعي، والإعفاء من رسوم الترخيص والمدفوعات الضريبية أو تخفيضها، ودعم العاملين بإعفائهم من مدفوعات الضمان الاجتماعي والمدفوعات الضريبية أو تأجيلها أو تخفيضها، وتعزيز الحوافز للشركات التي توفر التدريب للأفراد المضطرين للتوقف عن العمل لرفع كفاءتهم وتزويدهم بالمهارات اللازمة للتعامل مع أي مستجدات فرضتها الجائحة وتهيئتهم للظروف والإجراءات الجديدة المتعلقة بالسلامة العامة.

كما أوصت منظمة السياحة العالمية بضرورة التزام أصحاب العمل في القطاع السياحي بمبادئ المدونة العالمية لأداب السياحة الصادرة عن المنظمة، وتحديدًا ما يتعلق منها بحقوق والتزامات العاملين والمستثمرين في قطاع السياحة، بخاصة في هذه الفترة الصعبة التي أصبحت فيها رواتب العاملين مهددة أكثر من أي وقت مضى.

وفي هذا الجانب، اتخذت الحكومة من خلال وزارة السياحة والآثار، عدداً من الإجراءات التي من شأنها الحفاظ على العمالة في القطاع السياحي والتخفيف من حدة تأثير الجائحة على القطاع، إذ وفرت مظلة إضافية لحماية العاملين في القطاع ودعم استقرارهم الوظيفي، عبر تمكين المنشآت العاملة من الوفاء بالتزاماتها تجاه العاملين فيها والحفاظ على العاملين لديها من الأردنيين، وذلك من خلال برنامج "حماية رقم 1" الذي أطلقته المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والموجهة لمساندة فئات معينة من العاملين في القطاع السياحي برواتب شهرية للفترة بين شهري حزيران وكانون الأول 2020. بالإضافة إلى إعادة تأهيل العاملين في القطاع السياحي وتدريبهم. إلا أن هذه الإجراءات من وجهة نظر القطاع السياحي غير كافية لانقاذ القطاع الذي جُمِدَ بالكامل نتيجة القيود التي فرضت على السفر، ويحتاج بحسب تقديرات الخبراء المحليين والدوليين إلى سنة على الأقل حتى يبدأ بالتعافي، الأمر الذي سيؤدي إلى تعطل عدد كبير من الموظفين والتسبب بخسائر فادحة، وعليه فقد كان المطلب الرئيس للقطاع المحافظة على الموظفين فيه من خلال مسؤولية مشتركة بينه وبين الحكومة ومؤسسة الضمان الاجتماعي، بحيث تقوم كل جهة بدفع جزء من رواتب التعطل لحين بداية فترة التعافي.

ب. أوصت المنظمة بتخصيص بنود تمويل محددة لقطاع السياحة والسفر لدعم الشركات الأكثر تضرراً كي تتمكن من تجنب الإفلاس واستئناف أعمالها بعد الأزمة. كما أوصت المنظمة بدعم سيولة الشركات من خلال الاستثناءات المؤقتة وتأجيل مدفوعات الضمان الاجتماعي والضرائب، وإقرار استثناءات أو تخفيضات مؤقتة على فواتير الكهرباء والمياه والاتصالات وكلفة الإيجار وغيرها، بالإضافة إلى توفير

- سيولة مالية إضافية من خلال تأجيل سداد القروض أو منح قروض من دون فوائد وعلى فترات سداد طويلة الأمد.
- وقد اتخذت الحكومة إجراءات من خلال وزارة السياحة في ما يخص توفير السيولة المالية للقطاع السياحي، من أبرزها:
- الإعفاء من بدل الرسوم والاشتراكات والتراخيص لوزارة السياحة والآثار وهيئة تنشيط السياحة والتي تبلغ مجملها حوالي 5 ملايين دينار.
  - تقسيط المبالغ المستحقة على القطاع السياحي لضريبة الدخل عن عام 2019 دون غرامات أو فوائد، ووفق جدول زمني وبنسب سداد متصاعدة، تمتد للفترة من تموز وحتى كانون الأول 2020.
  - إعفاء مشغلي ومستأجري المرافق والمواقع التابعة لوزارة السياحة والآثار ودائرة الآثار العامة من بدل التشغيل والإدارة لعام 2020، إذ بلغ مجموع المبالغ المعفاة 220 ألف دينار.
  - تقديم قروض ميسرة للأدلاء السياحيين بالتنسيق بين هيئة تنشيط السياحة ومؤسسة ضمان القروض بقيمة 3 ملايين دينار.
  - تغطية 2% من كلفة التمويل (قيمة الفائدة) للمنشآت السياحية، بحيث يتم منح تسهيلات بنكية للقطاع السياحي واجمالي قروض تبلغ 150 مليون دينار.
  - السماح لمكاتب السياحة والسفر بجميع أنواعها -في حال رغبتها- باستعادة كفالاتها البنكية وتسييلها بموجب أمر الدفاع رقم (13)، مما يمكنها من الحصول على السيولة الضرورية خلال هذه الفترة الحرجة، إذ تبلغ قيمة هذه الكفالات وفقاً لما أفادت به وزارة السياحة والآثار حوالي 30.3 مليون دينار، ويتم تقديم الطلبات على الموقع الإلكتروني للوزارة.
- وتعدّ هذه الإجراءات من وجهة نظر القطاع السياحي غير كافية لإنقاذ القطاع، فهناك ملفات وبنود أخرى يجب إعادة النظر فيها، مثل موضوع الطاقة (كلفة الكهرباء والمياه)، واشتراكات الضمان الاجتماعي، وفترة تقسيط ضريبة الدخل التي يجب تمديدتها إلى سنة بدلاً من ستة شهور. وفي ما يتعلق بالتسهيلات البنكية والفوائد، فإنه لم يتم تحديد فائدة البنوك على التسهيلات التي منحها للقطاع السياحي، وترك للبنوك أمر تحديدتها على أن تتحمل الحكومة 2%. وفي هذا السياق طالبت شركات السياحة والسفر بمنحها قروضاً ميسرة من البنك المركزي من دون فوائد مع فترة سماح لمدة سنة وفترة سداد لمدة خمس سنوات، أو منحها قروضاً بضمانة الكفالات المالية الموجودة لدى وزارة

السياحة والآثار وبالقيمة نفسها، وهذا قد يحل مشكلة عدد كبير من هذه الشركات.

كما طالبت شركات السياحة والسفر بإيجاد بدائل مناسبة للكفالات البنكية (تسييل الكفالات لمدة ثلاث سنوات على الأقل وليس لسنة واحدة)، ويعد هذا الأمر من صلاحيات وزارة السياحة والآثار. كما طالبت الشركات بتخفيض قيمة التراخيص السنوية التي تدفعها، وإعفاؤها من ضريبة الدخل لعام 2019، وكذلك بأن تتدخل الحكومة لمعالجة موضوع إيجارات المكاتب المغلقة خلال فترة التعطل الطويلة.

ج. إعادة النظر في الضرائب والرسوم والاقتطاعات والأنظمة التي تؤثر على النقل والسياحة، وتأجيل أو تخفيض الضرائب والرسوم والاقتطاعات على القطاع، بما في ذلك ضريبة المبيعات وضريبة الدخل.

وقد اتخذت الحكومة إجراءات بهذا الخصوص من بينها:

- تخفيض الضريبة العامة على المبيعات للفنادق والمطاعم السياحية إلى 8% بدلاً من 16%، واستثنيت منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من ذلك، إذ بقيت النسبة كما هي (7%).

- تخفيض ضريبة الخدمات من قبل المطاعم السياحية والفنادق لتصبح 5% بدلاً من 10%، وذلك اعتباراً من بداية شهر تموز 2020.

وتجدر الإشارة إلى أن موضوع تخفيض الضريبة ومعاملة القطاع السياحي أسوة بالقطاع الصناعي في ما يتعلق بكلفة الكهرباء والمياه، كانا من المتطلبات الرئيسية للقطاع قبل زمن الجائحة، وزادت أهمية هذين المطلبين خلال الجائحة، فطالب القطاع السياحي بتخفيض ضريبة المبيعات إلى صفر بدلاً من 8%. ونظراً لأهمية هذين الموضوعين يجب على الجهات المعنية العمل عليهما بشكل عاجل وطارئ للحفاظ على استمرارية القطاع السياحي وصموده، ولتخفيض كلفة المنتج السياحي الأردني وزيادة تنافسيته على المدى الطويل.

د. ضمان حماية المستهلك وإنصافه وتعزيز الثقة لديه، من خلال العمل مع القطاع الخاص على ترتيبات تشمل إعادة جدولة البرامج السياحية الملغاة وتذاكر الطيران وضمن حماية المستهلك، بالإضافة إلى النظر في مسألة بقاء القسائم للحجوزات الملغاة سارية حتى انتهاء الجائحة من أجل تعزيز الطلب ودعم المستهلكين.

هـ. جرى العمل على عدد من الجوانب التي من شأنها خفض كلفة المنتج السياحي وإعادة تشغيل القطاع من خلال التركيز على السياحة الداخلية وغيرها من المجالات، إذ قامت وزارة السياحة والآثار بما يلي:

- إطلاق برنامج السياحة الداخلية "أردنًا جنة.. أردنًا بخير"، بالتعاون والتنسيق مع هيئة تنشيط السياحة، ورصد 6.8 مليون دينار من موازنة الهيئة للبرنامج، إذ تم دعم شركات الطيران الوطنية بتخصيص حوالي مليون دينار لتوفير رحلات طيران يومية على مدار الأسبوع بين عمّان والعقبة، وبكلفة أقل من 40 ديناراً للتذكرة ذهاباً وإياباً، بالإضافة إلى دعم شركات النقل السياحي ومكاتب السياحة والسفر الراغبة في الاشتراك بالبرنامج بقيمة 3 ملايين دينار، وذلك لتوفير نقل سياحي مجاني لجميع وجهات البرنامج. وتشير الأرقام المتوفرة لدى الوزارة منذ بداية البرنامج بتاريخ 25 حزيران وحتى 10 أيلول 2020 أن عدد الأشخاص الذين سجلوا بالبرنامج من خلال مكاتب السياحة والسفر أو بشكل فردي من خلال الموقع الإلكتروني بلغ حوالي 140 ألف شخص، كما وصلت المبالغ المنفقة حوالي 5.5 مليون دينار.
- دعم مزودي الخدمات السياحية المشاركة في برنامج "أردنًا جنة" في المحافظات، بقيمة 1.2 مليون دينار، وذلك بهدف تشجيع المبيعات وزيادة دخل مزودي هذه الخدمات في المجتمعات المحلية، كالمطاعم والمخيمات البيئية والمحميات والجمعيات التي تقدم خدمات الطعام والشراب.
- دعم الفنادق والمخيمات السياحية في البترا، من خلال تخصيص 25 ألف ليلة مبيت لتكون متاحة للزوار ضمن برنامج "أردنًا جنة"، بالتعاون مع سلطة إقليم البترا التنموي.
- إعادة استقبال الزوار بهدف السياحة العلاجية من الدول المصنفة خضراء ضمن معايير وإجراءات تتعلق بالوضع الصحي.
- مخاطبة الحكومة للحصول على مجموعة من الحوافز والإعفاءات للقطاع السياحي أهمها: رفع سقف القروض الممنوحة للمنشآت السياحية، ورفع نسبة تحمل الحكومة من سعر الفائدة على القروض الممنوحة للقطاع السياحي لتصبح 4% بدلاً من 2%، وأن يعامل القطاع السياحي أسوة بالقطاع الصناعي في ما يتعلق بأسعار الكهرباء، بالإضافة إلى إعادة النظر في رسوم أمانة عمّان على المطاعم السياحية. علماً بأن الوزارة لم تتلقَ أي ردّ حول هذا الموضوع حتى وقت إعداد هذه المراجعة.
- توقيع مذكرة تفاهم بين الوزارة والجمعية الأردنية للحرف والصناعات التقليدية والشعبية، لإطلاق منصة إلكترونية لدعم تجار وصناع الحرف الشرقية والصناعات التقليدية وتمكينهم من بيع منتجاتهم الوطنية وترويجها محلياً وعالمياً من خلال البيع الإلكتروني على سبيل المثال.



أما هيئة تنشيط السياحة، فقد قامت بما يلي:

- وضع خطة بالتنسيق مع وزارة السياحة والآثار ووزارة الصحة وخلية إدارة أزمة كورونا، لجذب السياحة الخارجية وتحديد السياحة الطبية، إذ وُضعت أولويات الخطة والمتعلقة بتحديد الدول التي يمكن استقبال السياح منها من خلال دراسة الوضع الوبائي لهذه الدول، وذلك ضمن معايير وإجراءات خاصة، علماً بأن عدد الأشخاص الذين قَدِموا للمملكة في عام 2020 بقصد العلاج 659 شخصاً (حتى 5 كانون الأول)، ومعظمهم لديهم سجل طبي سابق في الأردن، وهو رقم متواضع جداً ولا يتلاءم مع خطط الهيئة وآمال الوزارة والحكومة بجعل الأردن مقصداً للسياحة العلاجية خلال الجائحة.

- وضع خطة تسويقية للأردن في الخارج منذ بداية الجائحة، من خلال إرسال رسائل ومقاطع فيديو عبر وسائل التواصل الاجتماعي متضمنة تعاطف الأردن مع دول العالم ووقوفه إلى جانبها خلال الجائحة، بالإضافة إلى تصوير المواقع السياحية في الأردن واجراء جولة افتراضية باستخدام تقنيات الواقع الافتراضي (virtual tourism).

- وضع خطة تسويقية للأسواق المستهدفة (والتي تنطبق عليها الشروط والمعايير الموضوعية) لتشمل أنواع السياحة المختلفة، باستخدام أدوات تسويقية مناسبة لكل منتج وبما يخاطب الشرائح المستهدفة في كل سوق.

- إطلاق موقع "سلامتك" الإلكتروني التفاعلي تنفيذاً لعودة السياحة العلاجية، ولتنظيم العملية اللوجستية المرتبطة بها. ويحق لمرضى السياحة العلاجية ومرافقيهم التجول في المملكة بعد انتهاء العلاج شريطة تطبيق تعليمات الحجر الصحي المعمول بها في المملكة.

وفي ضوء انحسار السياحة الوافدة في الوقت الراهن، من الصعب تقييم الأثر المباشر لهذه الأنشطة على القطاع السياحي، ولكن من الممكن تقييم فعالية بعض هذه الأنشطة من خلال مقاييس أخرى مثل عدد الزوار للموقع الإلكتروني وعدد المشاهدات لمقاطع الفيديو عبر وسائل التواصل الاجتماعي، علماً بأن الأنشطة التي قامت بها هيئة تنشيط السياحة تعدّ نشاطات توعوية ولا علاقة لها بأعداد السياح في المستقبل.

وقد عُقدت اجتماعات عدة للجان المنبثقة عن المجلس الاستشاري للسياسات الاقتصادية ضمت خبراء ومعنيين في القطاع السياحي أكدوا بالإجماع على ضرورة دعم القطاع لما له من مساهمة كبيرة في الناتج المحلي الإجمالي ولحجم العمالة المباشرة وغير المباشرة تحت مظلتها، وخرجت الاجتماعات بالعديد من التوصيات والإجراءات الواجب اتخاذها، ومن أهمها:

- ضرورة تعاون جميع الأطراف (صاحب العمل، الحكومة، العامل، مؤسسة الضمان الاجتماعي) في تحمّل المسؤولية والمشاركة في الكلف للحد من آثار الجائحة على القطاع قدر المستطاع، خصوصاً أن هذا القطاع سيعاني فترة طويلة ستمتد لأكثر من سنة قبل البدء بالتعافي.
- أهمية وضع آلية عمل واضحة تتضمن إجراءات محددة، وذلك لتفادي انهيار القطاع السياحي في الفترة الراهنة وفي المستقبل.
- العمل على إيجاد السبل الممكنة لتوفير السيولة اللازمة لاستمرارية عمل القطاع واستدامة العاملين في أنشطته، فالتحدي الأكبر يتمثل في توفير الرواتب لحوالي 55 ألف عامل وتسديد الالتزامات الملحة.
- وجوب إيضاح ما تضمنه أمر الدفاع رقم (6) الصادر في 8 نيسان 2020 (يهدف إلى حماية حقوق العمال في القطاعات الاقتصادية في ظل توجه الحكومة إلى تشغيل بعض القطاعات التجارية والصناعية تدريجياً)، وأمر الدفاع رقم (9) الصادر في 16 نيسان 2020 (جاء دعماً للمواطنين ضمن جهود الدولة في مواجهة الوباء وتأثيراته الصحية والاقتصادية والتي تهدف إلى مساندة المواطنين والأسر التي تضررت مصادر رزقها وعمال المياومة)، وخصوصاً ما يتعلق بأوضاع العاملين في القطاع السياحي.
- لا بد من إجراء اللازم في ما يخص التكاليف المترتبة على القطاع السياحي والمتمثلة بالإيجارات، والأجور، والتراخيص، ومستحقات ضريبة الدخل والمبيعات، والكفالات السنوية المفروضة على شركات القطاع.
- الاستفادة من المعبر الجنوبي والسماح لـ"عرب 48" بالدخول منه للتسوق وشراء احتياجاتهم من العقبة.
- تحديد الدعم الخاص بالسياحة الداخلية، إذ إن دعمها مع وجود قدرة تشغيلية بنسبة 30% فقط سيكون على الأغلب غير مُجدٍ، لذا يجب الربط ما بين الدعم المقدم والقدرة التشغيلية والمنفعة المتحققة.
- العمل على إيجاد السبل الممكنة لدعم السياحة الداخلية وتوفير مناطق آمنة ليمكن المواطنين من التنقل إليها ضمن ضوابط محددة (corona safety zone)، ويمكن أن تطبّق الفكرة على العقبة كخطوة أولى.
- منح القطاع السياحي الأولوية القصوى للاستفادة من صندوق التعطل.
- الحاجة إلى أفكار خلاقية، والتوافق على احتياجات محددة مشتركة ما بين القطاعات الفرعية وتخدم الجميع، كإنشاء شركة غير ربحية تضم جميع الشركاء في القطاع

- وتكون غايتها دعم السياحة الداخلية بأشكالها كافة ورفع نسبة إشغال الفنادق، مع ضرورة الاطلاع على تجارب الدول الأخرى في العالم.
- ضرورة العمل على جاهزية المواقع السياحية والبنية التحتية والخدمات الرئيسية.
  - وضع معايير واضحة ومحددة في معاملة الحكومة لجميع الشركات السياحية بكل تصنيفاتها (السياحة الوافدة، السياحة الصادرة، شركات خدمات النقل للحج والعمرة، والسياحة الداخلية).
  - الاستعداد الجيد والجاهزية التامة للمرحلة المقبلة، والاستثمار في التكنولوجيا والتحول الرقمي في القطاع السياحي، الأمر الذي من شأنه زيادة الإنتاجية واستقطاب فرص جديدة.
  - إعداد برنامج يشمل جميع الخطط المستقبلية التي تعزز عودة القطاع خلال مرحلة التعافي في المستقبل.
  - وجوب مشاركة القطاع السياحي بمعلومات دقيقة مبنية على أسس واضحة وشفافة تبين قيمة التمويل أو الدعم الذي يمكن أن تقدمه الحكومة مباشرة للقطاع السياحي.

## خامساً: آليات التعامل المقترحة للقطاع بعد الجائحة

يتطرق هذا الجزء إلى محورين رئيسيين هما: تقديم الحوافز لتسريع الانتعاش، والاستعداد للمستقبل.

### أ. تقديم الحوافز لتسريع الانتعاش

يحتاج قطاع السياحة والسفر إلى تحفيز مالي على طول سلسلة القيم السياحية لدعم الانتعاش، وذلك بسبب التوقف التام والمفاجئ في الطلب الناتج عن الجائحة، إذ إن على الحكومة ضخ الأموال في هذه المرحلة كي يبدأ الإنفاق والتجهيز والاستعداد للبدء في عملية الإنعاش الاقتصادي، ويتم ذلك من خلال:

- توفير الحوافز المالية للاستثمار والعمليات السياحية، وذلك للعمل على تطوير البنية التحتية الداعمة للقطاع السياحي والبناء عليها استعداداً لعودة السياحة بنشاطها الكامل، إذ أعلنت منظمة السياحة العالمية في بداية الجائحة أن النشاط السياحي من المتوقع أن يُستأنف في الربع الأخير من عام 2020، إلا أن الرؤية ما تزال ضبابية، ولا يتوقف الأمر على إعادة فتح المطارات وبدء حركة الطيران، بل يمتد ليشمل عودة

- الثقة لدى السياح وتوفر الإمكانية المادية للسفر في ظل عدم وجود لقاح لفيروس كورونا المستجد ووسط أوضاع اقتصادية شديدة الصعوبة.
- تقديم حوافز إضافية للاستثمار الأجنبي المباشر في السياحة، بالإضافة إلى إيجاد حوافز خاصة لدعم الشركات الصغرى والصغيرة والمتوسطة، مثل حوافز التحول الرقمي والوصول إلى الأسواق والتدريب والتوظيف.
  - إجراء المزيد من التسهيلات في سياسات منح التأشيرات، والتوجه نحو اعتماد التأشيرة الإلكترونية أو التأشيرة عند الوصول أو عدم فرض تأشيرة.
  - التقييم المستمر لأي قيود على السفر لمواجهة الفيروس، سواء بإبقائها أو بإلغائها عندما يكون ذلك آمناً وبالتنسيق والتعاون مع المقاصد السياحية في المنطقة، لذا يجب ضمان الاطلاع على أي معلومات تتعلق بقيود السفر ووضع هذه المعلومات تحت تصرف القطاع السياحي والمستهلكين من خلال قنوات الاتصال المتاحة.
  - تعزيز إيجاد فرص عمل جديدة وتنمية المهارات، لا سيما المهارات الرقمية، وذلك من خلال إنشاء برامج لدعم ريادة الأعمال في السياحة، الأمر الذي من شأنه تعزيز الابتكار والتحول الرقمي، بالإضافة إلى دعم وتعزيز برامج تعليمية وتدريبية في مجال السياحة ممولة من الحكومة.
  - فهم السوق، والتصرف بدينامكية لاستعادة الثقة وتحفيز الطلب، وذلك من خلال الاستثمار في الدراسات واستطلاعات الرأي لرصد سلوك المستهلكين وتوجهاتهم، ثم تعديل تصميم المنتجات واستراتيجيات التسويق بما يلائم كل سوق مع التركيز على الأسواق والمنتجات التي تميل إلى الانتعاش بسرعة أكبر من سواها.
  - استثمار إمكانيات وسائل التواصل الاجتماعي في تعزيز التأثير الإيجابي للسفر مرة أخرى، والاستثمار في التكنولوجيا الرقمية والتسويق الإلكتروني لضمان الوصول إلى الشرائح المستهدفة وتحقيق العائد على الاستثمار.
  - دعم شركات السياحة والسفر والفنادق عن طريق تخفيض رسوم المشاركة في المعارض السياحية والأنشطة التسويقية أو الإعفاء منها.

#### ب. الاستعداد للمستقبل

ويكون هذا باعتماد مجموعة خطوات من أبرزها:

- تنويع الأسواق والمنتجات والخدمات لتجنب الاعتماد على منتج واحد أو سوق واحد، بالإضافة إلى العمل على جعل السفر الداخلي (السياحة الداخلية) أكثر تنافسية،

وعليه يجب الاستثمار بهذا الجانب وتنفيذ برامج سياحية داخل المملكة، الأمر الذي سيساعد على تعويض جزء بسيط من الخسائر التي شهدتها القطاع السياحي في ظل إنحسار السياحة الوافدة.

وتعدّ تجربة برنامج "أردننا جنة" الذي نفذته وزارة السياحة والآثار مثلاً على تنشيط السياحة الداخلية. ومن وجهة نظر الوزارة وهيئة تنشيط السياحة فإن هذه التجربة ناجحة واستفاد منها 140 ألف شخص وساهمت في إنعاش الحركة السياحية في العقبة وغيرها من المناطق. أما مكاتب السياحة والسفر فتري أن هذا البرنامج خدم بعض المناطق السياحية والسائحين الأردنيين من دون أن يخدم جميع مكاتب السياحة والسفر، كما أنه لم يخدم جميع جوانب سلسلة العملية السياحية.

- فهم التغيرات المحتملة في تفضيلات المستهلك وسلوكه بعد الأزمة، والعمل على توفيرها من نواح مختلفة.
- العمل على رفع قدرة المجتمعات المحلية لتطوير منتجات سياحية جديدة تدعم المناطق الريفية والمجتمع المحلي.
- اعتماد التحول الرقمي والنظم الرقمية في منشآت القطاعين العام والخاص، لزيادة الإنتاجية وحفظ البيانات وتوفير الوقت والجهد والمال.
- تعزيز إدارة السياحة على جميع المستويات من خلال إنشاء آليات لإدارة السياحة الوطنية بالشراكة مع القطاع الخاص والمجتمعات المحلية، وأيضاً تطوير وتعزيز نظام إدارة المقاصد السياحية من أجل خلق تنمية مستدامة للسياحة على المستوى المحلي.
- الاستعداد للأزمات والحرص على أن تكون السياحة جزءاً من آليات وخطط إدارة الأزمات الوطنية وأن لا تهتمش كما حصل خلال أزمة كورونا، ووضع خطة لإدارة الأزمات خاصة بالقطاع السياحي والعمل على تحديثها وتطويرها بشكل مستمر ووفقاً للمستجدات المتعلقة بالقطاع.

## سادساً: سبل التطوير والفرص المتاحة والعقبات التي تواجه القطاع السياحي بعد الجائحة

### أ. الفرص المتاحة

1. الاستفادة من الميزة التنافسية التي يتمتع بها الأردن في ما يتعلق بالسياحة العلاجية والترويج لهذا المنتج لاستقطاب أكبر عدد من المرضى للعلاج في الأردن، واتخاذ جميع

1. إجراءات الوقاية والسلامة عند استقطاب المرضى. فكما ورد سابقاً، بلغ عدد القادمين للمملكة في عام 2020 بقصد العلاج 659 شخصاً (حتى 5 كانون الأول)، ما يعني ضرورة إيجاد برامج ديناميكية جديدة لاستقطاب المزيد منهم، إلا أن هذا الأمر غير ممكن إلا إذا انخفضت أعداد المصابين بفيروس كورونا وسُطِّح منحى الوباء.
2. استثمار السياحتين الداخلية والإقليمية (السياحة البيئية العربية) بوصفهما تقودان بداية التعافي السياحي بعد انتهاء الجائحة.
3. تدريب ورفع كفاءة العاملين وتهيئتهم للظروف الجديدة. على سبيل المثال تدريب العاملين في خدمة الغرف والمطابخ والمطاعم في الفنادق على الإجراءات الجديدة وبروتوكولات السلامة المعتمدة.
4. الاستفادة من الأدلاء السياحيين في إعداد مقاطع مصورة عن المناطق السياحية والأثرية وسرد بعض القصص التراثية (قصة المكان) ووضعها في منصة ترويجية للسياحة وفي مواقع التواصل الاجتماعي.
5. تخفيض واضح ودائم على الضرائب المفروضة على القطاع السياحي، الأمر الذي من شأنه تحفيز هذا القطاع وجعله أكثر تنافسية وبالتالي زيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، بالإضافة إلى توفير سيولة للقطاع السياحي بما يمكنه من الصمود والوقوف من جديد.
6. تحفيز الاستثمار السياحي من خلال حزمة من الإعفاءات الضريبية على مدى السنوات الثلاث المقبلة.
7. الاستفادة من البرنامج الذي وضعته منظمة السياحة العالمية والبنك الأوروبي للتطوير وإعادة البناء، إذ وجّه البنك جميع أنشطته خلال عامي 2020 و2021 لأنعاش القطاعات الاقتصادية (ومن ضمنها قطاع السياحة والضيافة) على إثر أزمة كورونا، وذلك بتخصيص حوالي 21 مليار يورو لبرنامج يشمل أكثر من 10 دول من بينها الأردن، ويتضمن البرنامج خططاً للبنود المتعلقة بالإنعاش الاقتصادي، والترويج والتسويق، وتطوير المؤسسات وبناء قدراتها ومنعتها.

## ب. العقبات

1. شح الموارد المالية، والتي حالت دون تقديم الإغاثة والدعم المادي إلى الأفراد والشركات الأكثر تضرراً جراء الجائحة مثل شركات السياحة والسفر والأدلاء السياحيين وغيرهم الذين جمد عملهم كاملاً وفقد الكثير وظائفهم.

2. التخطيط في اتخاذ قرار فتح المطار والذي أدى إلى تأخر فتحه لغاية 8 أيلول 2020، مما جعل القطاع السياحي غير قادر على توقع مسار عمله في المرحلة المقبلة واتخاذ القرارات المناسبة بناء على ذلك، وهو ما تسبب بإلحاق الضرر بجميع الأنشطة السياحية؛ سواء السياحة إلى الأردن أو من الأردن للخارج. علماً بأن قرار فتح المطار لم يخفف الأضرار التي لحقت بالقطاع في عام 2020، فالإجراءات تتغير بشكل مستمر وفقاً للحالة الوبائية، إلا أن هذا القرار سيساعد في النقاشات والمفاوضات وبناء الخطط لعام 2021، إذ إن معظم الرحلات في الوقت الراهن مخصصة لنقل الأردنيين والذين تقطعت بهم السبل والمغتربين الراغبين بالعودة إلى المملكة، وليست لأغراض سياحية أو استثمارية. كما يتم الحجز لسفر هؤلاء من خلال منصة هيئة تنشيط السياحة وليس من خلال مكاتب السياحة والسفر.

3. ضعف التنسيق ما بين الجهات المعنية بالقطاع السياحي على المستويين الحكومي والخاص، وبدا ذلك واضحاً من خلال شكاوى مكاتب السياحة والسفر من أداء وزارة السياحة والآثار خلال أزمة كورونا وعدم اتخاذها إجراءات كافية من شأنها إنقاذ القطاع والعاملين فيه، وتحديد مكاتب السياحة الوافدة.

4. تأخر تعافي القطاع السياحي، فوفقاً لتوقعات الخبراء المحليين فإن الحركة السياحية لن تبدأ باستعادة عافيتها قبل آذار 2021، وهناك من يرى أن بدء التعافي لن يكون إلا بعد السيطرة على حالة الطوارئ ورفع قرارات حظر السفر بصورة آمنة، وعليه فإن ديمومة هذا القطاع الحيوي ومسؤولية جميع القائمين عليه في القطاعين العام والخاص، فكلما طال أمد الجائحة زادت صعوبة استمرار الشركات وقدرتها على البقاء، لا سيما الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم التي تشكل نسبة كبيرة من قطاع السياحة.

## سابعاً: القدرات المالية والإمكانات المتاحة للقطاع السياحي بعد الجائحة

بلغ إجمالي المبالغ المخصصة لوزارة السياحة والآثار ودائرة الآثار العامة ومتحف الأردن لعام 2020 حوالي 22.5 مليون دينار موزعة كالتالي:

- مخصصات وزارة السياحة الرأسمالية: 3.4 مليون دينار، والنفقات الجارية 3.9 مليون دينار، بالإضافة إلى 3.1 مليون دينار لمجالس المحافظات (اللامركزية) خصصت من موازنة الوزارة. أي ما مجموعه 10.2 مليون دينار.

- مخصصات دائرة الآثار العامة الجارية 5.8 مليون دينار، واللامركزية 5.5 مليون دينار. أي ما مجموعه 11.3 مليون دينار.
- مخصصات متحف الأردن: مليون دينار.

وتجدر الإشارة إلى أن موازنات هذه الجهات خُفضت بناء على قرار مجلس الوزراء بنسبة 15% للمخصصات الجارية، و25% للرأسمالية، و50% لموازنة مجالس المحافظات. أي أن إجمالي المبالغ المخصصة لوزارة السياحة بعد التخفيض أصبح 7.3 مليون دينار فقط، أعيد توجيه جزء منها ليتلاءم مع التوجهات الجديدة في ضوء جائحة كورونا، إذ خُصص مبلغ 550 ألف دينار للترويج والتوعية، ومليون دينار لإدارة المواقع السياحية (عطاء النظافة).

وفي ما يتعلق بهيئة تنشيط السياحة، فقد رفعت الحكومة خلال السنوات الأخيرة الموازنة المرصودة للهيئة إيماناً منها بضرورة دعم القطاع السياحي وتحديد ما يخص التسويق السياحي، إذ بلغت ميزانية الهيئة الفعلية لعام 2019 حوالي 32 مليون دينار، شكلت مساهمة الحكومة فيها حوالي 28 مليون دينار، وبلغت مساهمة القطاع الخاص ممثلاً بالفنادق ومكاتب السياحة والسفر وشركات النقل السياحي وغيرها حوالي 2.9 مليون دينار، بالإضافة إلى مساهمات واشتراكات وبنود أخرى. وقد أسهم الدعم الحكومي في زيادة مؤشرات أداء القطاع السياحي لعام 2019. وفي عام 2020 بلغت موازنة الهيئة المرصودة ما قبل الجائحة حوالي 32 مليون دينار، منها 26.9 مليون دينار مساهمة من الحكومة، وحوالي 4.5 مليون دينار من القطاع السياحي الخاص. إلا أن الحكومة خفضت مساهمتها في موازنة الهيئة إلى 23.3 مليون دينار بعد بدء جائحة كورونا، وذلك بسبب تحويل بعض المخصصات لمواجهة الجائحة.

وفي ضوء هذا التخفيض، أعادت الهيئة تخصيص بنود إنفاقها وفقاً للمبالغ المتاحة لها والبالغة 23.3 مليون دينار، إذ خُصص مبلغ 6.8 مليون دينار لدعم السياحة المحلية (برنامج "أردنا جنة")، في حين رُصد المبلغ المتبقي لتنفيذ برامج تسويقية محدودة وكذلك تسديد التزامات مالية تخص نشاطات سابقة، إذ ستقوم الهيئة بتنفيذ حملات إعلانية وترويجية لمنصة "سلامتك" للسياحة العلاجية في فلسطين والعراق والجزائر ودول الخليج. لكن من الصعب في ظل الظروف الراهنة والمتغيرات المستمرة في الوضع الوبائي، تحديد الدول المستهدفة والأنشطة التسويقية الخاصة بكل سوق حتى تصدر قائمة جديدة بالدول الخضراء من قبل لجنة الأوبئة ومنظمة الصحة العالمية، على أن يكون الأردن أيضاً من الدول المدرجة لدى هذه الدول كدولة آمنة.



وتعدّ هذه المخصصات قليلة جداً ولا تفي بمتطلبات تطوير المنتجات والخدمات السياحية التي ما تزال بحاجة إلى الكثير من التطوير والتحسين، بل إن جائحة كورونا شكلت عبئاً آخر يجب رصد المخصصات المالية الكافية لمواجهة وإنعاش القطاع السياحي. وهنا لا بد من الإشارة إلى المقترحات المتمخضة عن اجتماع اللجان المنبثقة عن المجلس الاستشاري للسياسات الاقتصادية، والتي تضمنت متطلبات واحتياجات القطاع المادية للحفاظ على فرص العمل وبقاء العاملين في القطاع على رأس أعمالهم، وذلك استناداً إلى عدد من المعايير والبيانات الإحصائية وهي:

- مشاركة الحكومة والضمان الاجتماعي والقطاع الخاص في دعم أجور العاملين المخفضة في القطاع السياحي، وذلك بعد خصم نسبة 30% من أجر العامل والتي تحملها العامل بعد صدور أمر الدفاع رقم (6) كالتالي:

1. نسبة مساهمة الضمان الاجتماعي للأجر المخفض 33%.

2. نسبة مساهمة الحكومة للأجر المخفض 34%.

3. نسبة مساهمة صاحب العمل للأجر المخفض 33% (علماً بأن صاحب العمل سيتحمل أيضاً جميع التكاليف التشغيلية من إدارة وفوائد مالية وتأمينات إلزامية وكلف الطاقة والمياه وغيرها).

- المشاركة في الأجور لمدة تتراوح ما بين 8 أشهر و12 شهراً اعتباراً من 1 نيسان 2020 ولغاية 31 آذار 2021.

- دراسة الوضع الاقتصادي كل ثلاثة أشهر للمشاركة بقرار استمرارية الدعم (انخفاضاً أو زيادة).

- متوسط أجر العامل في القطاع السياحي حوالي 620 ديناراً.

- متوسط أجر العامل بعد خصم نسبة 30% منه (بسبب أزمة فيروس كورونا والتي تحملها العامل) حوالي 434 ديناراً.

- بلغ عدد العاملين في القطاع السياحي في عام 2020 حوالي 55770 عاملاً.

- إجمالي قيمة رواتب العاملين في القطاع السياحي الشهرية 24.2 مليون دينار.

- إجمالي قيمة رواتب العاملين في القطاع السياحي لفترة 12 شهراً 290.5 مليون دينار.

- حصة مشاركة الحكومة في دعم أجور العاملين في القطاع السياحي الشهرية 8.2 مليون دينار.

- حصة مشاركة الحكومة في دعم أجور العاملين في القطاع السياحي لفترة 12 شهراً 98.7 مليون دينار.
  - حصة مشاركة الضمان الاجتماعي في دعم أجور العاملين في القطاع السياحي الشهرية (24.2 مليون دينار \* 33%) = 8.0 مليون دينار
  - حصة مشاركة الضمان الاجتماعي في دعم أجور العاملين في القطاع السياحي لفترة 12 شهراً 95.8 مليون دينار.
  - وما ينطبق على الضمان الاجتماعي ينطبق أيضاً على القطاع الخاص من حيث مشاركته في دعم أجور العاملين، أي 8 ملايين دينار شهرياً (95.8 مليون دينار لفترة 12 شهراً).
- في ضوء ما تقدم، فإن إجمالي قيمة المبالغ المطلوبة من الحكومة والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لدعم أجور العاملين في القطاع السياحي لفترة 12 شهراً يبلغ 194.6 مليون دينار (أي ما معدله 290 ديناراً بالشهر لكل عامل).
- أما بالنسبة إلى المبالغ الفعلية التي استفاد منها القطاع السياحي حتى تاريخ 3 أيلول 2020 بمنشأته المختلفة (ال فنادق، والمطاعم، وشركات السياحة والسفر، والأدلاء السياحيون، ومحلات بيع التحف) من برامج الدعم الخاصة بجائحة كورونا والتي قدمتها الحكومة ومؤسسة الضمان الاجتماعي والبنك المركزي الأردني بمقتضى أوامر الدفاع للقطاعات الاقتصادية، وكذلك قيمة الإعفاءات من الرسوم والاشتراكات التي قدمتها وزارة السياحة وهيئة تنشيط السياحة للقطاع السياحي فهي موضحة في الجدول رقم (3).

الجدول رقم (3):  
قيمة الدعم المقدم للقطاع السياحي حتى تاريخ 3 أيلول 2020 (ألف دينار)

المجموع	برامج البنك المركزي لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة (500 مليون دينار)		برامج البنك المركزي لتمويل ودعم القطاعات الاقتصادية (1.2 مليار دينار)		هيئة تنشيط السياحة**	وزارة السياحة والآثار (أعضاء رسوم)	الضمان الاجتماعي (برنامج حماية)	قرض بنك القاهرة عمان*	النشاط الاقتصادي
	قيمة الرواتب****	عدد المنشآت المستفيدة	قيمة القروض المقدمة (ألف دينار)	عدد المنشآت المستفيدة					
	3600	29	7700	29	5993	53.0	1160		فنادق
	8700	303	27100	303		92.3	229.5		مطاعم
						339.3	384.9		شركات سياحة وسفر
						47.5		2390	أداء سياحيون
						6.6	15.3		محلات بيع التحف
							43.4		النقل
<b>93554.8</b>	<b>12300</b>		<b>34800</b>		<b>5993</b>	<b>538.7</b>	<b>1833.1</b>	<b>2390</b>	<b>المجموع</b>

المصدر: إحصاءات مجمعة من وزارة السياحة والآثار.

\*رصد مبلغ 500 ألف دينار تمثل قيمة وديعة هيئة تنشيط السياحة، واستفاد منها 422 دليلاً سياحياً و56 محلاً لبيع التحف، إذ تم طلب مبالغ بقيمة 2390 ألف دينار.

\*\*قدمت إعفاءات لعامي 2020 و2021، وأعيدت مبالغ للقطاع السياحي عن عام 2020.

\*\*\*قيمة الرواتب التي استفاد منها 5518 عاملاً في الفنادق والمطاعم.

\*\*\*\*قيمة الرواتب التي استفاد منها 1605 عاملاً في الفنادق و6036 عاملاً في المطاعم.

وفقاً للجدول رقم (3)، بلغ إجمالي قيمة المبالغ التي استفاد منها القطاع السياحي حتى تاريخ 3 أيلول 2020 حوالي 93.6 مليون دينار قدمت له من جهات مختلفة، خصص منها 26 مليون دينار رواتب للعاملين في القطاع. وكما ورد سابقاً، فإن المبلغ المطلوب من الحكومة ومؤسسة الضمان الاجتماعي لتغطية رواتب العاملين في القطاع السياحي لفترة 12 شهراً يبلغ 194.6 مليون دينار، بينما تبلغ قيمة الرواتب التي على الحكومة ومؤسسة الضمان الاجتماعي توفيرها حوالي 97 مليون دينار للفترة نفسها (6 شهور)، أي أن هناك فجوة في قيمة الرواتب بين ما هو مطلوب من قبل القطاع وما خصص له فعلياً، تقدر بـ 71 مليون دينار للفترة من منتصف آذار وحتى بداية أيلول 2020.

بالرغم من المعرفة التامة بوضع مالية الحكومة والعجز الكبير الذي تعاني منه موازنة الدولة، إلا أن قطاع السياحة سيعمل على تخفيف هذا العجز من خلال تشغيله للعديد من الأنشطة بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر، مما يعني تخفيف هذا العجز في حال تم دعم القطاع مادياً وبالتالي تسريع تعافيه.

## ثامناً: استراتيجيات القطاع السياحي ما قبل الجائحة ومتابعة إمكانية تنفيذها في ظل ظروف تفشي فيروس كورونا

اشتمل تقريراً حالة البلاد لعامي 2018 و2019 (مراجعة السياحة) على تفصيل ومراجعة شاملة لجميع الاستراتيجيات التي وضعت لتطوير القطاع السياحي الأردني على مدار السنوات الماضية، بالإضافة إلى الأهداف الاستراتيجية التي تضمنتها جميع الاستراتيجيات وكذلك خطط العمل التنفيذية. وكانت آخر استراتيجية تم وضعها هي الاستراتيجية الأردنية للقطاع السياحي (2019-2022) التي أنهى إعدادها، ولكن لم تكن قد أطلقت بعد حين بدأ إعداد تقرير حالة البلاد لعام 2019.

ووفقاً للمعلومات التي تم الحصول عليها من وزارة السياحة لغايات إعداد هذه المراجعة، كان من المقرر إطلاق الاستراتيجية في نيسان 2020، إلا أن إطلاقها أُجّل بسبب الجائحة وأثرها على التوجهات الاستراتيجية والمستهدفات التي تضمنتها الاستراتيجية، ويجري العمل على إعادة دراسة الأهداف المرسومة والقيم المستهدفة بما يتناسب مع الظروف التي فرضتها الأزمة على الأردن والعالم أجمع. علماً بأن التوصية الأولى التي تضمنها تقرير حالة البلاد لعام 2019 (مراجعة السياحة) نصت على إعادة النظر في ما تضمنته الاستراتيجية من أرقام، إذ كان هناك مبالغة في قيم المستهدفات التي تطمح إليها الاستراتيجية، وذلك في ما يتصل بالدخل السياحي وحجم العمالة وغيرها من

المستهدفات، فلم يؤخذ بعين الاعتبار التحديات التي يواجهها القطاع السياحي منذ سنوات، ثم جاءت الجائحة لتلقي بظلالها على هذا القطاع مما أدى إلى تجميده وإضافة تحدٍّ كبير آخر أمام القائمين عليه يتمثل في كيفية إنقاذه والحفاظ على منشأته وحماية العاملين فيه.

أما في ما يتعلق باستراتيجية هيئة تنشيط السياحة لتسويق المنتج السياحي الأردني، فقد تم العمل على إعداد خطة استراتيجية للسنوات 2020-2023 بالتعاون مع مشروع تطوير السياحة المستدامة لتعزيز النمو الاقتصادي، الممول من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (BEST) من خلال مراجعة جميع الاستراتيجيات السابقة، وتحليل الدراسات والأبحاث والتوجهات السياحية العالمية والاقليمية، وإشراك القطاع الخاص واستشارته.

أما الغاية الرئيسية (main goal) لهذه الاستراتيجية، فهي إدامة الدور الحيوي والعائد الاستثماري الكبير الذي يحققه القطاع السياحي للاقتصاد الوطني، وقد وُضعت هذه الاستراتيجية لمعالجة التحديات والمشاكل التي تواجه السياحة في الأردن، ومن أهمها: نقص الوعي حول الأردن كمقصد سياحي منفرد ومتميز، والتوزيع غير العادل للسياح على الأماكن السياحية من حيث المبيت والزيارة، وموسمية السياحة في الأردن، وقصر مدة الإقامة وربط الأردن مع مقاصد سياحية أخرى، وأهمية تطوير السياحة تبعاً لاهتمامات الزوار من ناحية سياحة الاستجمام والسياحة الدينية وسياحة المؤتمرات والسياحة الثقافية وسياحة المغامرة والسياحة الشاطئية وسياحة المدن الرئيسية لفترات قصيرة (city break).

واشتملت الاستراتيجية على عدد من المحاور للعمل عليها خلال فترة السنوات الأربع المقبلة، وهي:

- زيادة الوعي عن الأردن كمقصد سياحي متميز ومتكامل، إذ إن المعرفة بالأردن تعد أقل من المعرفة بالدول المجاورة والمنافسة مثل مصر وتركيا ودولة الإمارات، ويمكن زيادة الوعي من خلال إطلاق هوية مؤسسية جديدة للأردن وتنظيم حملات توعوية مكثفة تركز على موقع الأردن ضمن خريطة السياحة العالمية كمقصد منفرد غير مشمول بالرحلات التي تجمع أكثر من دولة، على أن يتم إطلاق هذه الحملات مع الإعلام السياحي في الدول الرئيسية والدول التي تصل منها رحلات طيران منخفض التكاليف، بالإضافة إلى المعارض العالمية (ITB، WTM، ATM).

- زيادة الدخل السياحي والذي يتأتى من زيادة عدد الزوار وإطالة مدة إقامتهم في الأردن وبالتالي زيادة الإنفاق. ويمكن تحقيق هذا الأمر من خلال:

1. قيام مكاتب السياحة والسفر بتسويق الأردن في برامجها السياحية كوجهة سياحية منفردة وليس ضمن برنامج يشمل زيارة دول أخرى.

2. استهداف الأسواق التي يتسم متوسط دخل الفرد فيها بالارتفاع خلال مواسم زيادة الطلب على المنتج السياحي، واستهداف الأسواق والشرائح ذات الدخل المتدني خلال فترة انخفاض الطلب، ويتم هذا من خلال استهداف مكاتب السياحة والسفر بحسب نوعها (mass tourism and niche tourism). وسيدعم التسويق الإلكتروني اختيار الأسواق المستهدفة بحسب الموسم وبحسب الاستراتيجية المعلنة لكل سوق.

3. الموسمية وتوزيع السياح، فمن المعروف أن تركز السياح في مواسم الذروة يكون في مواقع سياحية معينة مثل البترا ووادي رم والبحر الميت، ويقل في عمان ومحافظات الشمال. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى تغيير هذا النهج وإعادة توزيع السياح على جميع المواقع وتخفيف كثافة السياح في المناطق المزدحمة بالسياح، من خلال عمل حملات تكتيكية لزيادة الوعي بالمناطق السياحية التي لا تحظى بعدد كبير من السياح، وإدارة مثلى للمناطق المكتظة بالسياح، وتنفيذ حملات تسويقية للمناطق التي لا تحظى بزيارة السياح وإقامتهم.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن وزارة السياحة والآثار وهيئة تنشيط السياحة تعملان بالتعاون مع الشركاء في القطاع السياحي على مراجعة هذه الاستراتيجيات من حيث الأهداف المرسومة والمستهدفات ومؤشرات قياس الأداء، وذلك في ضوء الأثر السلبي الكبير لجائحة كورونا على القطاع السياحي والانخفاض الكبير الذي طال المخصصات المرصودة للقطاع السياحي. وعليه فإن هذه المراجعة لن تشمل على أي إضافات على ما ورد في المراجعتين السابقتين بخصوص بند متابعة استراتيجيات القطاع السياحي، فمن الصعب السير قدماً في تنفيذ محاور هذه الاستراتيجيات وتحقيق المستهدفات في الوقت الراهن في ظل ظروف الجائحة.

## تاسعاً: تحليل موازنات الجهات والوزارات ودراسة مدى ربطها بالاستراتيجيات

مما لا شك فيه أن جميع الجهات تسعى عند إعداد موازنتها إلى ربط هذه الموازنات بالخطط الاستراتيجية السنوية وما تتضمنه من أهداف وخطط عمل، وكذلك تحديد قيمة الإيرادات السنوية المطلوبة وقيمة الإنفاق على الأنشطة والبرامج التي من شأنها تحقيق هذه الأهداف الاستراتيجية (موازنة موجهة بالأهداف). إلا أن واقع شح الموارد المالية والعجز الكبير في موازنة الدولة يحولان دون حصول بعض الوزارات والهيئات على

المخصصات المالية الكافية لتنفيذ برامجها وأنشطتها الرئيسية (core business)، مما يضطرها إلى إلغاء بعض البرامج وخطط العمل أو ترحيلها للسنوات المقبلة، لا سيما مشاريع البنية التحتية وتطوير المنتج.

وبالنسبة لموازنتي وزارة السياحة وهيئة تنشيط السياحة، فقد تم التطرق في سياق هذه المراجعة إلى إجمالي المبالغ التي خصصت لقطاع السياحة ما قبل جائحة كورونا، والتخفيض المتكرر الذي طال موازنتيهما، مما دفع كلاً من هاتين الجهتين إلى إعادة توجيه جزء من موازنتها لتتلاءم مع التوجهات الجديدة في ضوء الجائحة، أما الجزء البسيط المتبقي فقد خصص للإنفاق على بعض الأنشطة والبرامج الرئيسية بالإضافة إلى المصاريف الإدارية.

## عاشراً: مراجعة التوصيات التي قُدمت في تقرير حالة البلاد لعام 2019

الجدول رقم (4):

متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019

الرقم	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019	الإجراءات المتخذة من طرف الجهات المعنية
1	إعادة النظر في ما تضمنته الاستراتيجية من أرقام، وخاصة أن الاستراتيجية لم تطلق رسمياً بعد.	أجل إطلاق الاستراتيجية الأردنية للسياحة بعد أن كان مقرراً في شهر نيسان 2020 بسبب جائحة كورونا وأثرها على بعض التوجهات الاستراتيجية والمستهدفات، ويجري العمل على إعادة دراسة الأرقام والمؤشرات وتعديلها بما يتناسب مع الظروف التي فرضتها الأزمة الصحية والتوقعات المستقبلية.
2	تشكيل لجنة مختصة تضم ممثلين عن القطاعين العام والخاص وعلى مستوى عالٍ من الخبرة والكفاءة لمتابعة العمل على أرض الواقع وتنفيذ الخطط المتصلة بتحقيق أهداف الاستراتيجية الأردنية للقطاع السياحي (2019-2022)، والخططة الاستراتيجية لوزارة السياحة والآثار.	وفقاً لما ورد من وزارة السياحة والآثار، يقوم المجلس الوطني للسياحة بهذا العمل. كما يشارك المجلس في وضع الأهداف الاستراتيجية ومتابعة مدى تنفيذها.

<p>تقوم هيئة تنشيط السياحة بإعداد دراسات بشكل مستمر تتضمن أعداد القادمين على متن الطيران العارض ومنخفض التكاليف، ونسبة السياح من إجمالي عدد الركاب والدخل السياحي المتحقق والعائد على الاستثمار. وفي ما يتعلق بالحملات التسويقية في الدول التي تسير رحلات إلى الأردن، فيموجب العقد الموقع مع شركات الطيران يتم تنفيذ الحملات الإعلانية على القنوات التسويقية التي تخص تلك الشركات وبما يحقق مردوداً مرتفعاً، ويجري العمل على إعادة تقييم العائد بشكل مستمر. علماً بأن التوصية كانت تتضمن ضرورة تفصيل أعداد السياح القادمين إلى المملكة من خلال رحلات الطيران العارض ومنخفض التكاليف بحسب الجنسية وبلد القدوم ونسبة الأردنيين المسافرين لقياس العائد بشكل أفضل، إلا أن هذا الإجراء لم يتم.</p>	<p>في ما يخص الطيران العارض ومنخفض الكلفة، يجب القيام بدراسة معمقة للوقوف على ماهية الأرقام وذلك من خلال تفصيل أعداد السياح القادمين إلى المملكة على متن هذه الرحلات بحسب الجنسية وبلد القدوم، لحساب 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 والمرتفع للاستفادة من الطيران منخفض الكلفة، وبالتالي تحقيق إنفاق أكثر ومدة إقامة أطول.</p>	<p>3</p>
<p>قامت الحكومة بإعفاء مطار الملك الحسين الدولي في مدينة العقبة ومطار عمان المدني من ضريبة المغادرة البالغة 40 ديناراً أردنياً عن كل شخص، وتم الإبقاء عليها في مطار الملكة علياء الدولي. وقد أدى ذلك إلى استقطاب العديد من رحلات الطيران العارض ومنخفض التكاليف إلى مدينة العقبة. وفي ما يتعلق بمساهمة سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بنسبة 50% من قيمة الدعم المقدم لرحلات الطيران، فقد اتخذت سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة في عام 2018 قراراً بتخصيص مليون دينار كمساهمة مع هيئة تنشيط السياحة للغاية المذكورة سابقاً. ويجري التنسيق مع السلطة لتخصيص مبالغ أخرى لسنوات مقبلة، إذ إن المبلغ غير كاف للقيام بنشاطات تسويقية كبيرة تتناسب مع حجم الاستثمارات الكبيرة في العقبة.</p>	<p>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.</p>	<p>4</p>



<p>وفقاً لما ورد من هيئة تنشيط السياحة، تم تقديم عدد من التوصيات من وزارة السياحة والآثار لتوحيد مظلة القطاع السياحي بإشراف الوزارة، بما في ذلك تنسيق الجهود التسويقية. ومن الأعمال التي قامت بها الهيئة لتنسيق الجهود التسويقية اتخاذ مجلس الإدارة قراراً في عام 2020 بإنشاء فرع للهيئة في مناطق الجنوب ومقره مدينة العقبة، بهدف توحيد الجهود التسويقية في البترا والعقبة ووادي رم. إلا أن هذا الاجراء غير كاف، إذ يجب أن يكون هناك استراتيجية موحدة للقطاع السياحي ككل، وجهة واحدة مناط بها التسويق.</p>	<p>لا بدّ من توحيد الجهود التسويقية، إذ لا يوجد فعلياً استراتيجية موحدة للسياحة، فهناك استراتيجية خاصة بسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وأخرى بسلطة إقليم البترا التنموي السياحي، بل إن سلطتي هاتين المنطقتين تديران المواقع فيهما وتنفذان استراتيجيتيهما التسويقيتين بمعزل عن وزارة السياحة والآثار وهيئة تنشيط السياحة.</p>	<p>5</p>
<p>تولّي هيئة تنشيط السياحة اهتماماً كبيراً في الأسواق الآسيوية وبالأخص السوقين الهندي والصيني، إذ نفذت العديد من الحملات الترويجية في تلك الأسواق في عام 2019. كما أولت الهيئة اهتماماً كبيراً بموضوع إيجاد خطوط طيران مباشر من تلك الدول وإليها، ووضعت الهيئة خططا طموحة للأعوام المقبلة، إلا أن جائحة كورونا أدت إلى إيقاف تلك الخطط بشكل مؤقت.</p>	<p>تكثيف الجهود التسويقية في كل من الهند والصين باعتبارهما من الدول المصدرة للسياحة، والتعمق في معرفة احتياجات السياح عند السفر، سواء أكانت مطاعم آسيوية أم أدلاء سياحيين أم سوى ذلك.</p>	<p>6</p>
<p>تم منح حوافز واعفاءات جمركية وضريبية من قبل هيئة الاستثمار للفنادق خارج العاصمة، كما أعدت الوزارة تعليمات جديدة لبيوت الضيافة والنزل السياحية.</p>	<p>تحفيز الاستثمار في مجال الفنادق خارج العاصمة، وإنشاء فنادق 3 و4 نجوم، وإقامة نزل بيئية ومخيمات في معظم المحافظات، والتوسع في النزل البيئية القائمة وزيادة الطاقة الاستيعابية فيها.</p>	<p>7</p>
<p>بموجب أوامر الدفاع، تم خلال عام 2020 تخفيض ضريبة المبيعات على المنشآت الفندقية والمطاعم السياحية من 16% لتصبح 8%، ويُتوقع أن يصدر قرار بتخفيض التعرفة الكهربائية على قطاع المطاعم السياحية أسوة بالقطاع الفندقي.</p>	<p>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.</p>	<p>8</p>

<p>أعدت الوزارة قاعدة بيانات للمواقع السياحية في جميع المحافظات، وتقوم مديرية إدارة المواقع السياحية بدعم المجتمعات المحلية من خلال تشغيل المواقع تحت نظام إدارة المواقع السياحية من قبل أبناء المجتمعات المحلية، وخاصة جمعيات سيدات المجتمع المحلي، بهدف توفير فرص عمل مستدامة، وإشراك أبناء هذه المجتمعات في التنمية السياحية من خلال تأجيرهم بعض المواقع بأسعار رمزية، كما تقوم الوزارة بتوفير البنية التحتية في تلك المواقع والخدمات اللازمة لزوار كل موقع من خلال مديرية المشاريع والتطوير الفني.</p> <p>كما ستقوم مديرية إدارة المواقع السياحية بتحديث قاعدة البيانات المتوفرة بالنسبة لاحتياجات كل محافظة وإمكانياتها لإجراء دراسة معمقة للموضوع. ويتم إعداد لوحات إرشادية وتفسيرية للمواقع في جميع المحافظات، كما أن هناك شركة مكلفة بموضوع النظافة العامة في المواقع السياحية ومراكز الزوار التابعة للوزارة، إلا أنه كان هناك العديد من الشكاوى على نظافة المواقع قبل بدء الجائحة.</p>	<p>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 تعنى باحتياجات كل محافظة وإمكانياتها وإيجاد جهة محددة تعنى بتدريب أصحاب المشاريع الصغيرة ومتابعتهم في المجتمعات المحلية.</p>	<p>9</p>
<p>وفقاً لما ورد من وزارة السياحة، هناك قاعدة بيانات للمشاريع والخدمات المقدمة في المواقع السياحية التابعة لنظام إدارة المواقع السياحية. إلا أن هذا غير كاف، إذ يجب تصنيفها وترجمتها للعديد من اللغات والتسويق لها إلكترونياً، كنوع من تشجيع السياح على زيارة القرى والمدن الصغيرة وليس فقط الكبرى.</p>	<p>في 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.</p>	<p>10</p>
<p>تم تنفيذ العديد من الفعاليات والبرامج والمهرجانات خلال عام 2019 في محافظات المملكة لإثراء تجربة زوار المواقع السياحية، إلا أنها ما زالت نشاطات داخلية ذات مردود اقتصادي متواضع جداً وتخدم أهل المنطقة فقط ولا تستقطب السياح بأي شكل.</p>	<p>ما زالت معظم المواقع والوجهات السياحية تفتقر إلى الفعاليات والأنشطة، وخاصة خلال المساء، ولذلك يجب تحفيز إقامة فعاليات ودعمها في أبرز المواقع، والعمل على استدامتها، مما ينعكس على إثراء التجربة الثقافية للسائح وعدم اقتصر تجربته على زيارة الموقع الأثري.</p>	<p>11</p>

<p>في ما يخص هذه التوصية، تم العمل على ما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تحديد مهام الوحدة والتي من ضمنها المتابعة والتقييم.</li> <li>- تدريب العاملين بالوحدة على أساسيات إدارة المشاريع.</li> <li>- تقوم الوحدة بمتابعة سير العمل في مشاريع الوزارة من خلال بناء نظام يدوي يحتوي على مؤشرات الأداء ومقارنة تقدم سير العمل. بالإضافة إلى المتابعة الشهرية مع مديري المديرية والمشاريع لتحديد سير العمل ومتابعته. ويُقترح أن يكون النظام إلكترونياً (dashboard) يبين حجم العمل والمعوقات ضد استمراره والجهة المسؤولة عن التأخير إن حصل.</li> </ul>	<p>تفعيل عمل وحدة المتابعة والتقييم وبناء قدرات موظفيها لتمكينهم من متابعة سير المشاريع الميدانية ومراقبة تنفيذ الخطط وقياس نتائجها دورياً للوقوف على تنفيذها، ومعالجة المعوقات في حال عدم الالتزام بتنفيذها، وتقييم مؤشرات الأداء، ومقارنة تقدم سير العمل.</p>	<p>12</p>
<p>تم البدء بالسياحة الصحية والتعافي، فقد وضع برنامج للسياح القادمين للسياحة العلاجية من خلال مجلس أمناء السياحة الصحية والتعافي، بحيث تم تصميم الرحلة من بلد السائح إلى الأردن والعودة، وتم إنشاء منصة إلكترونية لإدارة العملية لضمان الجودة المطلوبة. وهنا يجب التأكيد على ضرورة تعميم هذه التجربة على جميع المنتجات السياحية، وذلك من خلال تعبئة استبانة إلكترونية لقياس رضا السائح عن زيارته وتجربته في الأردن، وأخذ النتائج بجدية وتعديلها على أرض الواقع.</p>	<p>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.</p>	<p>13</p>
<p>تساهم الوزارة في المشروع الوطني للتمكين والتشغيل الذي يعد جزءاً من الميثاق الوطني للتشغيل بالتدريب لغايات التشغيل، إذ تم تدريب 1932 شخصاً ضمن خطة تستهدف 1950 شخصاً خلال عام 2019. بالإضافة إلى تدريب 142 شخصاً لغايات التشغيل من خلال مشاريع اللامركزية ضمن خطة تستهدف 145 شخصاً في محافظتي إربد والبلقاء، وكذلك تدريب 702 شخصاً خلال عام 2019 من خلال برنامج "نحو المهنية"، مع العلم أنه لا يوجد معلومات حول تشغيل هؤلاء الأفراد.</p>	<p>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 ورفد القطاع السياحي بعاملين مؤهلين ومدربين، وكذلك يجب على الجهات المعنية في قطاع التعليم التركيز على التخصصات السياحية نظراً لحاجة سوق العمل واستيعابه لهذه التخصصات، إضافة إلى زيادة أعداد المدارس الحكومية المختصة بتدريس الإناث في مجال القطاع السياحي.</p>	<p>14</p>

<p>تم تشكيل لجنة معنية بموضوع الاستثمار في القطاع السياحي وبمشاركة هيئة الاستثمار وهيئة تنشيط السياحة، ليتم توحيد وتحديث قاعدة بيانات خاصة بموضوع الاستثمار للمشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة، وسيتم تسويقها من خلال الموقع الإلكتروني لهيئة تنشيط السياحة وهيئة الاستثمار حال الانتهاء من إعدادها، كما يجري العمل على تطوير المنتج السياحي في المحافظات وذلك بالتعاون مع مديرية المشاريع والتطوير الفني. ويجب أن يكون هناك جدول زمني بذلك.</p>	<p>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.</p>	<p>15</p>
<p>تم تخفيض الضريبة العامة على المبيعات للفنادق والمطاعم السياحية لتصبح 8% بدلاً من 16% (يستثنى من ذلك منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة)، وتخفيض بدل الخدمة في المنشآت السياحية لتصبح 5% بدل من 10%.</p>	<p>العمل على منح المزيد من الحوافز الاستثمارية لقطاع السياحة، وخاصة للمشاريع التي تُقام خارج العاصمة.</p>	<p>16</p>
<p>أبرمت مذكرة تفاهم مع كل من سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وسلطة إقليم البترا للتنموي السياحي لتنظيم العلاقة مع هذه الجهات في ظل صدور قانون معدل لقانون السياحة رقم (10) لسنة 2017، وتحديد الصلاحيات وتوحيد المرجعيات في ما يتعلق بترخيص وتصنيف المهن السياحية ورسم الاستراتيجيات والخطط السياحية في هذه المناطق.</p>	<p>الاستمرار في دراسة القوانين والأنظمة للمؤسسات والجهات التي يتشابه عملها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مع القطاع السياحي، وذلك لمواءمة بعض بنودها لما فيه مصلحة القطاع.</p>	<p>17</p>
<p>تم خلال عام 2019 عقد اجتماعات مع وزارة النقل بهذا الخصوص لنقل تبعية النقل السياحي إلى وزارة السياحة والآثار، إلا أن الموضوع لم يُستكمل بسبب جائحة كورونا، كما تم تعديل مذكرات التفاهم المبرمة مع كل من سلطة منطقة العقبة الاقتصادية وسلطة إقليم البترا للتنموي السياحي بما يكفل تحقيق الغاية المنشودة لاعتماد التشريعات الصادرة عن وزارة السياحة بوصفها الجهة المنظمة لقطاع السياحة في جميع أنحاء المملكة.</p>	<p>لا بد من تعديل عن تركيز السلطة التامة في جميع نواحي صناعة السياحة بيد وزارة السياحة والآثار، بما في ذلك ما ينضوي تحت مسمى "النقل السياحي" و"تأجير 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.</p>	<p>18</p>
<p>وفقاً لرد وزارة السياحة والآثار، يتعذر تلبية هذا المطلب نظراً لمخالفته للتشريعات النافذة الخاصة بالنقل.</p>	<p>السماح لشركات ومكاتب السياحة الوافدة باقتناء وسائل نقل، على ألا تشمل الحافلات من سعة 18 راكباً أو أكثر.</p>	<p>19</p>

<p>تم 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.</p>	<p>20</p>
<p>تم تأسيس نظام للتأشيرات الإلكترونية، وخطبت وزارة الداخلية لتأكيد تفعيل هذا النظام.</p>	<p>21</p> <p>حان الوقت ليعتمد 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.</p>
<p>بموجب أوامر الدفاع، خُفضت ضريبة المبيعات على المنشآت الفندقية والمطاعم السياحية في عام 2020 لتصبح 8%. والأفضل أن يستمر هذا التخفيض بعد انتهاء الجائحة.</p>	<p>22</p> <p>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 وتنشيط السياحة المحلية.</p>
<p>تم طرح الموضوع على لجنة الاستثمار في القطاع السياحي، وستتم دراسته ورفع التوصيات لرئاسة الوزراء للنظر فيه، إذ إن معظم الأراضي غير تابعة لوزارة السياحة والآثار، كما أنه لا يوجد لدى الوزارة قاعدة بيانات بالأراضي المتوفرة التي من الممكن تأجيرها للمستثمرين والمطورين.</p>	<p>23</p> <p>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 تُوجر لمستثمرين ومطورين محليين بمبالغ رمزية وضمن شروط واضحة يمكن قياس أداؤها، على أن تحدد أسعار الخدمات المقدمة بمشاركة وزارة السياحة والآثار وبما يضمن تحقيق عائد مقبول للمستثمرين.</p>
<p>بموجب النظام المعدل لنظام تنظيم استثمارات غير الأردنيين لسنة 2020، أُدرجت وكالات السياحة والسفر وإدارة الجولات والرحلات السياحية، بحيث لا يُسمح لغير الأردنيين تملك حصة تزيد عن 49% في هذا النوع من الاستثمار.</p>	<p>24</p> <p>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.</p>

<p>يجري العمل على إعادة تأهيل المرافق الصحية في جميع المواقع التابعة لوزارة السياحة، كما يجري العمل على عطاء النظافة للمواقع السياحية لشمول مواقع إضافية.</p>	<p>25 ضرورة تحسين ورفع مستوى الخدمات المقدمة في المواقع السياحية والطرق المؤدية إليها، وتحديدًا ما يتعلق بالنظافة والمرافق الصحية.</p>
<p>خصصت وزارة السياحة والآثار جزءاً من إيرادات التذكرة الموحدة لـ 11 بلدية من البلديات التي يوجد فيها مواقع أثرية رئيسية، بهدف توفير المصدر المالي للعناية بالمواقع الأثرية ومحيطاتها ولكي تكون البلديات شريكاً رئيسياً في العملية السياحية.</p>	<p>26 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.</p>
<p>تتابع وزارة السياحة والآثار من خلال وحدة التوعية والتوجيه والرقابة أي عمليات من هذا النوع بهدف الحد من ظاهرة تقاضي العمولات التي تعكس صورة سلبية أمام السائح وتكون سبباً رئيسياً في رفع كلفة المنتج السياحي الأردني، إضافة إلى متابعة واتخاذ الإجراءات اللازمة بحق أي مخالف من خلال لجنة السياحة المشكلة بموجب قانون السياحة.</p>	<p>27 يجب تفعيل القوانين بما يضمن وقف تقاضي العمولات وطلب "الإكراميات" بشكل غير لائق، إذ إن هذا الأمر يؤثر على قطاع السياحة (السياحة العلاجية تحديداً)، خصوصاً عند تداول مثل هذا السلوك عبر وسائل التواصل الاجتماعي.</p>
<p>أعدت الوزارة مصفوفة خاصة بالمسارات السياحية تشمل على جميع المسارات السياحية الفاعلة على أرض الواقع وتصنيفها حسب المنتج السياحي وموقعها على مستوى (المحافظة واللواء) والخدمات المتوفرة (طعام، شراب، خدمات إيواء، أدلاء سياحيون)، بالإضافة إلى أهم نقاط الجذب الموجودة على المسار السياحي.</p>	<p>28 ضرورة وضع أهداف ملموسة وواضحة في ما يتعلق بتطوير المسارات السياحية تبين الأعداد المستهدفة لمرتاديها، وأماكن إقامتهم، والإيرادات المتوقعة، وعدد الأسر المحلية المستفيدة، وكذلك كيفية تسويق المنتجات والكلف المترتبة، وذلك للتقييم وللوقوف على مدى نجاح الخطط الموضوعية والمشار إليها في الاستراتيجيات السياحية. ولا بد أيضاً من العمل على إزالة بعض المهن والمحلات الموجودة على المسار السياحي (مثل محلات إصلاح السيارات والحدادة)، وذلك لتأثيرها السلبي على التجربة السياحية التي يحصل عليها السائح.</p>
<p>اعتمدت أسس وتعليمات سياحة المغامرة ونشرت في الجريدة الرسمية، وتتابع الوزارة أي مخالفات في هذا المجال بناءً على الأسس المعتمدة، وتم إغلاق أكثر من موقع يمارس سياحة المغامرة خلافاً لقانون السياحة، وتم توقيع تعهدات من قبل 17 شركة وشخصاً بعدم ممارسة العمل.</p>	<p>29 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.</p>

<p>تم إعداد مسودة تعليمات تنظيم الاستثمار وإقامة الفعاليات والأنشطة في المواقع السياحية لسنة 2020 الصادرة استناداً للأحكام الواردة في المادتين (5) و(12) من نظام إدارة المواقع السياحية رقم (23) لسنة 2014. ويجري التشاور بشأن التعليمات مع وزارة المالية.</p>	<p>الإسراع في تعديل وإصدار نظام إدارة المواقع السياحية ووضع التعليمات اللازمة لتطبيقه ومتابعة تنفيذه، إذ إن حالة إدارة المواقع بشكل عام في تردٍ وتراجع، فضلاً عن انتشار النفايات وتراجع خدمات الزوار وخاصة في المواقع السياحية الرئيسية.</p>	<p>30</p>
<p>تم تأجيل تنفيذ مشروع مسح السياحة الوافدة والصادرة ومسح السياحة الداخلية لعام 2020 بسبب تأثير جائحة كورونا، إذ يتطلب تنفيذ هذه المسوح أن تكون سنة الأساس سنة اعتيادية لا تتخللها تأثيرات قد ينتج عنها نتائج غير واقعية ولا يمكن تعميمها على السنوات اللاحقة.</p>	<p>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.</p>	<p>31</p>
<p>تم تنفيذ حملات توعية تستهدف الطلبة وتوضح دور السياحة في الاقتصاد والمجتمعات المحلية وأهمية السلوك السياحي الحضاري في جذب السياح. كما تم إعداد مقترح باعتماد مادة سياحة ثقافية.</p>	<p>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.</p>	<p>32</p>
<p>ستتم مخاطبة إدارة الشرطة السياحية بشن هذه التوصية، خصوصاً أنه يجري العمل على مراجعة استراتيجية القطاع السياحي.</p>	<p>تضمن 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.</p>	<p>33</p>
<p>قيد العمل لتنفيذ ذلك.</p>	<p>طرح وإحالة عطاءات النظافة في المواقع السياحية لشركات متخصصة ومراقبتها باستمرار من قبل الوزارة، وذلك كي يلمس السائح والمواطن المستوى الجيد للنظافة والخدمات في المواقع.</p>	<p>34</p>
<p>تم التنسيق وإشراك بعض الجامعات الحكومية عند وضع استراتيجيتي الوزارة والقطاع، كما تم إعداد مسودة مذكرات تفاهم مع الجامعات لأهمية دور المناهج في تحسين مخرجات التعليم وفي عملية التوظيف، وللإستفادة من الدراسات التي تساعد وزارة السياحة بالأبحاث والاحصائيات المطلوبة للسياحة، وللمساعدة بعض الجامعات في الاستشارات الهندسية والفنية.</p>	<p>إشراك الجامعات الأردنية، وتحديد أقسام السياحة فيها، عند إعداد الاستراتيجيات المتعلقة بالقطاع السياحي.</p>	<p>35</p>

<p>تنص المادة (5) من القانون على تشكيل المجلس الوطني للسياحة، وكما يلي: "يؤلف مجلس يسمى (المجلس الوطني للسياحة) برئاسة وزير السياحة والآثار". وحددت الفقرة (أ) بنودها (1-14) أعضاء المجلس بصفاتهم الوظيفية، بينما ترك البند (15) لرئيس المجلس حرية تعيين تسعة أعضاء من ذوي الكفاءة والخبرة من القطاع الخاص والمجتمع المدني والعاملين في القطاع السياحي بقرار من الوزير لمدة سنتين، على أن يراعى تمثيل المهن السياحية المختلفة، ويجوز تغيير أي منهم وتعيين بديل له للمدة المتبقية من عضويته. وبهذا الخصوص يراعى نص البند (15) من الفقرة (أ) من المادة (5) عند تشكيل المجلس الوطني للسياحة بالنسبة للأعضاء المعيّنين بقرار من الوزير.</p>	<p>36</p> <p>ضرورة تمثيل القطاعات السياحية المختلفة في المجلس الوطني للسياحة، وألا يتم اختيار أعضاء المجلس بشكل انتقائي.</p>
<p>هذا الموضوع قيد العمل بالتوازي مع المخطط الشمولي لمحافظة عجلون، كما خوطبت وزارة الأشغال العامة من أجل تحسين الطريق المؤدي إلى موقع مار إلياس، وخوطبت وزارة الإدارة المحلية لتحسين الطريق المؤدي إلى كنيسة سيدها الجبل.</p>	<p>37</p> <p>العمل على تحسين وتطوير البنية التحتية والطرق في محافظة عجلون، إذ إن العديد من مكاتب السياحة والسفر لا تشمل محافظة عجلون ضمن برامجها السياحية، لصعوبة سير الحافلات في الشوارع المؤدية للمواقع السياحية.</p>
<p>أتيح المجال أمام مكاتب السياحة والسفر لتقديم طلباتها للحصول على الموافقات اللازمة والمسبقة لاستقطاب المجموعات السياحية من الجنسيات المقيدة إلكترونياً اعتباراً من بداية عام 2020.</p>	<p>38</p> <p>ضرورة معالجة موضوع الجنسيات المقيدة، لكونه يؤثر سلباً على جذب أكبر عدد من السياح المهتمين بالمنتجات السياحية المختلفة، وخصوصاً منتج سياحة المؤتمرات والأعمال.</p>
<p>يعد النقل السياحي حلقة مهمة من حلقات المهن السياحية والخدمات المقدمة للسياح، ومن المهم مراعاة حداثة الحافلات وجاهزيتها الفنية لإثراء تجربة السائح وضمان سلامته والحفاظ على سمعة السياحة الوطنية، ولهذه الغايات كان لا بد من تعديل نظام ترخيص النقل السياحي لسنة 2019 ليتضمن تحديد العمر التشغيلي للمركبات السياحية المرخصة، إذ إن أبرز مشاكل النقل السياحي تتمثل في عدم وجود عمر تشغيلي لهذه الحافلات، الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم جاهزية هذه المركبات فنياً بالشكل اللائق لتقديم الخدمات السياحية والمحافظة على أرواح السياح وسلامتهم. علماً بأن وزارة النقل في ما عدا ذلك من ملاحظات، هي الجهة ذات الولاية بالسير في إجراءات تعديل النظام.</p>	<p>39</p> <p>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، وتنطوي على إجحاف بحق الشركات القائمة.</p>



## الحادي عشر: التوصيات

1. إنشاء صندوق لدعم القطاع (صندوق مخاطر) في الأزمات ولدعم العاملين بالشركات والمنشآت الفندقية والسياحية حال حدوث أزمات سياحية، الأمر الذي سيساعد على الاحتفاظ بالعمالة المدربة وعلى حقوقهم أثناء الأزمات، بالإضافة إلى دعم أنشطة الترويج والتسويق السياحي ورفع كفاءة الخدمات والمشروعات السياحية والأثرية، بحيث يتم تخصيص نسبة من الدخل السياحي لرفد هذا الصندوق ونسبة أخرى من القطاع الخاص لتفادي أي أزمة مستقبلية.
2. العمل على وضع دليل إجراءات ومصفوفة بروتوكولات للتعامل مع السياح منذ لحظة وصولهم للمملكة ولحين مغادرتهم وبمشاركة القطاع الخاص، بحيث يشمل على إجراءات التباعد، والطاقة الاستيعابية لوسائل النقل المختلفة والمطاعم والمتاحف والمواقع السياحية، بالإضافة إلى تعقيم المواقع بشكل دوري وتوفير الفحوصات الطبية كقياس الحرارة والمعقمات، وكذلك فحص المنشآت السياحية ووضع ختم عليها بأنها آمنة وملتزمة بمعايير الصحة والسلامة العامة.
3. ضرورة استمرار الحكومة في دعم قطاع السياحة من خلال منحه مزيداً من الحوافز والإعفاءات مثل تخفيض كلفة الكهرباء والمياه على جميع الأنشطة السياحية، وتخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي. والاستمرار في تخفيض ضريبة المبيعات بعد انتهاء جائحة كورونا. الأمر الذي سيساعد في تخفيض أسعار المنتج السياحي الأردني وزيادة تنافسيته.
4. تعزيز التحول الرقمي للجهات السياحية والشركات والعاملين فيها، وذلك من خلال وضع مبادرات مثل البرامج التدريبية المجانية عبر الإنترنت بالتعاون مع أكاديمية منظمة السياحة العالمية.
5. استمرار التعاون في ما بين الدول العربية (الأعضاء في المجلس الوزاري العربي للسياحة) لتنسيق الجهود ورفع قيود السفر على مراحل، مع الأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات اللازمة للمساعدة في تخفيف الآثار السلبية لجائحة كورونا على الصحة العامة وعلى اقتصادات هذه الدول.
6. يجب أن يكون هناك تشاركية حقيقية ما بين وزارة السياحة وجميع القطاعات السياحية لتحقيق نهضة وتطور شامل لهذا القطاع الحيوي وتسويق الأردن وزيادة عدد السياح القادمين للمملكة، إذ إن ثمار هذه التشاركية ستكون كبيرة على القطاع السياحي وبالتالي الاقتصاد الوطني.
7. العمل على أتمتة القطاع السياحي، ك شراء تذاكر الدخول للمواقع السياحية

إلكترونياً عوضاً عن شرائها من شباك التذاكر. وكذلك أتمتة التأشيرات السياحية للأجانب ليتمكن السائح من الحصول على تأشيرة الدخول إلى الأردن إلكترونياً، إذ إن إحدى نتائج جائحة كورونا الإيجابية في الأردن تمثلت في التوجه نحو الخدمات الإلكترونية، خصوصاً في فترات حظر التجول.

8. رفع الوعي الصحي للعاملين في جميع الأنشطة السياحية، وكيفية التعامل مع السائح واستخدام المرافق السياحية، إذ إن هذه المرحلة تتطلب معايير جديدة واهتماماً بأدق التفاصيل وتحديد ما يتعلق بالمرافق الصحية والمطاعم.

9. العمل على إعادة تأهيل البنية التحتية في المواقع السياحية وتطوير المنتج السياحي من النواحي كافة، والاستفادة من هذه الفترة التي تشهد توقفاً تاماً للسياحة الوافدة من الخارج.

10. رصد مخصصات إضافية للترويج والتسويق السياحي، خصوصاً بعد انتهاء الجائحة والبدء بمرحلة التعافي.

11. العمل على تقديم برامج سياحية بأسعار تشجيعية لاستقطاب السياح لزيارة الأردن، وذلك بالتشارك ما بين هيئة تنشيط السياحة والملكية الأردنية وشركات الطيران منخفض التكاليف وشركات السياحة والسفر والفنادق وذلك مع بداية فتح مطار الملكة علياء الدولي بشكل اعتيادي.

12. إلغاء قرار الحجر لمدة أسبوع للقادمين للمملكة، لتحفيز استقطاب السياح.

13. إلغاء جميع الضرائب على الأنشطة السياحية، لزيادة تنافسية المنتج السياحي الأردني واستقطاب أكبر عدد من السياح.

14. تقديم حوافز إضافية لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية، خصوصاً في المناطق البعيدة وليس ضمن المناطق القريبة الاعتيادية.

15. زيادة المخصصات المالية لوزارة السياحة لتتمكن من القيام بمهامها والحفاظ على المواقع السياحية التاريخية والأثرية، فهناك العديد من المواقع السياحية المهددة بسبب عدم وجود مخصصات كافية للصيانة.

16. التركيز على السياحة المحلية والبيئية لحين عودة السياحة العالمية، علماً بأن السياحة العالمية لن تبدأ مباشرة بعد انتهاء الجائحة. من هنا يجب العمل على إصدار "بوالص تأمين" بالتعاون مع شركات التأمين المحلية وشركات السياحة بما يدل على اهتمام الأردن بسلامة السائح وصحته.

17. أن تشمل البرامج والحركة السياحية جميع مناطق المملكة، إذ تتركز السياحة في الأردن في الوقت الحاضر على مناطق محدودة.
18. إشراك المجتمع المحلي ليس فقط في الأعمال السياحية، وإنما أيضاً بالعمل في المواقع الأثرية.
19. حوسبة المعلومات حول المناطق الأثرية السياحية باللغة العربية واللغات الأجنبية ووضعها على شبكة الإنترنت وتسهيل الوصول إليها.
20. عدم الانتظار لحين انتهاء الجائحة للترويج للأردن، بل يجب أن تقوم وزارة السياحة وهيئة تنشيط السياحة بحملات ترويجية مكثفة ليس فقط للسياحة العلاجية بل لجميع المنتجات السياحية التي يزخر بها الأردن مع ضرورة تقديم العروض المنافسة، بالإضافة إلى الترويج لكفاءة الأردن في توفير جميع إجراءات السلامة العامة وسبل الحماية التي يحتاجها السائح خلال وجوده في المملكة. إن بقاء القطاع متوقفاً إلى أن تنتهي الجائحة يعني الانتظار طويلاً بعد انتهاء الجائحة بدلاً من التعافي الفوري ودخول الأسواق العالمية. وتحقيق ذلك لا بد من الإعداد المسبق لهذه الحملات من خلال:
  - وضع استراتيجية محدثة لترويج الأردن كمقصد سياحي، وإعداد دراسة مسبقة للأهداف المرسومة من خلال مختصين ذوي خبرة لاختيار الأسواق المناسبة للترويج فيها وكيفية التعاطي مع التأثيرات السلبية للجائحة.
  - فتح المطار لجميع دول العالم دون تمييز، والاكتفاء بفحص كورونا من بلد القدوم صادر خلال ثلاثة أيام.
  - زيادة موازنة هيئة تنشيط السياحة للقيام بالحملات الترويجية، بدلاً من اقتطاع 10 ملايين من موازنتها خلال عام 2020.
  - التأكيد على استخدام موازنة الهيئة للترويج الخارجي فقط ومنعها من تقديم أي مبالغ لأي حملات داخلية، فهذه الحملات لها من يمولها.
  - تقديم تسهيلات في سياسات منح التأشيرات خاصة للدول المصنفة على أنها "مقيدة"، وإصدار التأشيرات إلكترونياً أو عند الوصول للمطارات أو المعابر البرية.
  - أن تقوم سلطة الطيران المدني بالتواصل مع جميع شركات الطيران العالمية لتسيير رحلاتها المنتظمة للأردن كالمعتاد.
  - ضمان تطبيق البروتوكول الصحي في المطارات بحيث يلاحظ القادم والسائح أن إجراءات السلامة في المملكة على مستوى عالٍ من الدقة والحرفية لدى جميع العاملين في المطارات وفي جميع المواقع السياحية.

- الحرص على نظافة الحافلات السياحية والطائرات وتعقيمها كلما ارتادها السائح.
- إعداد البنية التحتية لجميع المواقع السياحية، وخاصة المرافق الصحية فيها.
- رغم ضعف التنسيق بين الجهات المعنية بالقطاع السياحي على المستويين الحكومي والخاص، فإن التعاون المشترك من ذوي الخبرات أصبح ضرورة ملحة لتنفيذ الخطط والاستراتيجيات، ولا بد أيضاً من تمثيل جميع القطاعات السياحية في المجلس الوطني للسياحة.
- الاستمرار في إعفاء المجموعات السياحية القادمة على متن الرحلات العارضة من ضريبة المغادرة.
- إعفاء المكاتب السياحية من رسوم الاشتراك في المعارض السياحية الدولية لمدة ثلاث سنوات قادمة.
- مراقبة تامة تحت طائلة المسؤولية ومحاسبة المقصرين في تقديم الخدمات في القطاع.
- تحفيز المستثمرين للقيام بالاستثمارات السياحية من خلال تقديم حزمة من الإعفاءات الجمركية والضريبية لمدة محددة.
- توحيد تعليمات المعابر والمطارات بشكل عام.
- تخصيص حزمة من الإعفاءات للمكاتب السياحية التي تقوم باستقطاب عدد من السياح يتم تحديده مسبقاً من قبل وزارة السياحة.
- تطوير وتحديث نظام جمع البيانات الإحصائية بشكل دائم ومستمر، وخصوصاً ما يتعلق بأعداد العاملين ونسب الإشغال في الفنادق، وربط هذه البيانات مع الجهات المختلفة للحصول على معلومة دقيقة ومتسقة، والاستفادة من التطور التكنولوجي الذي تشهده المملكة والعالم، وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه يوجد لدى وزارة السياحة نظام لجمع البيانات إلكترونياً من جميع المنشآت السياحية في المملكة، إلا أن المشكلة تكمن في عدم قيام المنشآت السياحية بتزويد الوزارة بالبيانات الإحصائية بشكل منتظم ودقيق وبما يمكّن القائمين على هذا القطاع من اتخاذ السياسات والقرارات المناسبة، إذ إن المعلومة الصحيحة هي الأساس في اتخاذ القرار الصحيح.
- إجراء دراسة للوقوف على مدى الاستفادة من مهارات وخبرات العاملين في القطاع السياحي ممن فقدوا وظائفهم، ونقلهم وإيجاد وظائف لهم في قطاعات أخرى تستعيد عافيتها بمدة زمنية أسرع، بالإضافة إلى رفع كفاءة ومهارة من فقدوا وظائفهم، والبحث عن طالبي هذه المهارات في الدول المجاورة.

- دعم وتطوير دور مجلس مهارات قطاع السياحة والضيافة الذي يهدف إلى تقليص الفجوة بين مخرجات التعليم التقني والفني ومتطلبات سوق العمل، وذلك من خلال تطوير الوصف الوظيفي لكل وظيفة في القطاع السياحي، وتحديث المهارات اللازمة لها، وعكس ذلك على المواد الدراسية والتدريبية لدى مزودي التدريب والتعليم الفندقية والسياحي.

### - توصيات القطاع السياحي ومقترحاته خلال مناقشة المراجعة أ. في ما يتعلق بجمعية الفنادق الأردنية:

1. الحفاظ على سيولة المنشآت الفندقية وتعزيزها وذلك من خلال إعفائها أو تخفيض أو تقسيط قيمة المطالبات المالية المترتبة عليها لمختلف الجهات (وزارة السياحة والآثار، هيئة تنشيط السياحة، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، أمانة عمان، البلديات، الإدارات المحلية)، وذلك لاستدامة عمل المنشآت الفندقية وعدم الضغط عليها. وتركزت المطالبات في الآتي:
  - الإعفاء من رسوم تجديد رخص المهن والإعلانات بالكامل لعام 2021. وفي ما يتعلق برسوم عام 2020 فمن لم يقدّم رسوم تجديد الرخص يجب إعفاؤه وتدوير المبالغ المدفوعة عن هذا العام كرصيد للمنشآت التي دفعتها.
  - الإعفاء من رسوم المسقّفات أو خصم بنسبة لا تقل عن 50% وتقسيط المبالغ دون غرامات لمدة سنتين لعام 2021، أما بالنسبة لعام 2020 فيجب إعفاء الفندق لمن لم يقدّم رسوم المسقّفات وتدوير المبالغ المدفوعة عن هذا العام كرصيد للمنشآت التي دفعتها.
  - إعفاء المنشآت الفندقية من رسوم تجديد رخصة وزارة السياحة وعضوية هيئة تنشيط السياحة لعام 2021.
  - الإبقاء على نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي للعاملين في المنشآت الفندقية (5.75%) لمدة لا تقل عن 18 شهراً وبالنسبة نفسها المعمول بها حالياً (4.75% على صاحب العمل، و1% على الموظف).
  - تقسيط المبالغ المترتبة للجهات الخاصة وتحديد شركتي الكهرباء ومياهنا لمدة لا تقل عن 18 شهراً وضمن اتفاقية تضمن عدم حجب الخدمات.
  - تأجيل القروض المستحقة على المنشآت الفندقية دون فرض غرامات أو فوائد مؤجلة تراكمية.

- تسديد الالتزامات المالية للمنشآت الفندقية المترتبة على مكاتب السياحة والسفر من خلال اتفاقيات وتسويات بحيث تقدم قروض ميسرة لتلك المكاتب بضمانة وزارة السياحة والآثار وهيئة تنشيط السياحة.
- تفعيل صندوق المخاطر والعمل على توسعة مظلمته المالية عبر إيجاد مصادر لتمويله وبما يضمن ديمومته وقدرته على تغطية احتياجات القطاعات السياحية للسيولة المالية.
- 2. عدم شمول القطاع السياحي بالإجراءات المطبقة على باقي القطاعات ومنحه خصوصية في ما يتعلق بالعمالة من خلال اقتراح ما يلي:
  - شمول القطاع الفندقي ضمن برنامج استدامة القطاعات غير المصرح لها بالعمل، بحيث يقوم البرنامج بتغطية 50% من أجرة الخاضع للاقتطاع ولمدة 6 أشهر، وفي حال عدم الموافقة على هذا المقترح أن تُستثنى المنشآت الفندقية من أمر الدفاع رقم (6) ويُسمح لها بالعودة بالعمل بقانون العمل والعمال والسماح لها بإعادة الهيكلة العمالية ضمن احتياجاتها ورؤيتها الإدارية.
  - إعفاء القطاع الفندقي من رسوم تصاريح العمل لعام 2021، حيث تم دفعها لعام 2020 ولم تستفد المنشآت الفندقية من الرسوم المدفوعة.
- 3. يجب تشجيع القطاع السياحي والتخطيط لإنعاشه من خلال وضع خطة استجابة لفترة التعافي، لتحفيز تنافسيته ومساعدته على النهوض والعودة إلى ما كان عليه قبل الجائحة وتعزيز دوره في الاقتصاد الوطني، ولتحقيق ذلك اقترح الآتي:
  - تخفيض الكلف التشغيلية للقطاع الفندقي اعتباراً من بداية عام 2021 وتحديداً تعرفه الكهرباء وتعرفة المياه.
  - تخفيض الضرائب غير المباشرة على القطاع الفندقي (ضريبة المبيعات) لمدة عامين، بحيث تصبح قيمتها (صفرًا)، على أن يتم العودة إلى نسبة 8% بعد ذلك، بالإضافة إلى إعطاء الشركات المالكة للمنشآت الفندقية تخفيضات استثنائية على ضريبة الدخل ولمدة نفسها.
  - تحفيز الخطط التسويقية للقطاع السياحي وضخ مبالغ كافية للتسويق والتررويج لجذب السياح.

## ب. في ما يتعلق بقطاع المطاعم السياحية:

- أن تقوم مؤسسة الضمان الاجتماعي بتحمل 50% من رواتب العاملين في القطاع السياحي لعام 2021.
- الإبقاء على نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي للعاملين في المطاعم السياحية (5.75%) لمدة لا تقل عن 18 شهراً وبالنسبة نفسها المعمول بها حالياً (4.75% على صاحب العمل، و1% على الموظف).
- تطبيق التعريفة الكهربائية المطبقة على قطاع الفنادق (90 فلساً لكل كيلو واط) على المطاعم، إذ تدفع المطاعم حالياً مبلغ 175 فلساً لكل كيلو واط. بالإضافة إلى تأجيل وإعادة جدولة مستحقات شركة الكهرباء إلى نهاية عام 2021.
- تأجيل وإعادة جدولة مستحقات شركة المياه إلى نهاية عام 2021.
- إعادة النظر في قيمة الرسوم التي تتقاضاها أمانة عمان من المطاعم السياحية بموجب نظام تنظيم المطاعم والمقاهي رقم (31) لسنة 2017. وقد وافق مجلس الأمانة على شطب رسوم الملاهي والترفيه العام عن أصحاب المطاعم السياحية بواقع 50% من قيمة هذه الرسوم عن عام 2020 وبواقع 25% من قيمتها عن عام 2021. وتُرسيد قيمة الرسوم التي تم دفعها لخصمها عند تجديد الترخيص في عام 2021.
- الإعفاء من رسوم الترخيص وضريبة المسقفات أو تأجيلها.
- وضع نظام يحكم عمل المقاهي التي تقدم الأراجيل.
- إلغاء الكفالة المالية على النوادي الليلية والبارات ومحلات (الديسكو).
- توحيد جميع رسوم تصاريح العاملين في القطاع السياحي، ومنح خصم 50% على تصاريح العمالة من وزارة العمل أسوة بالمعمول به في القطاع الزراعي وفي المخابز.
- السماح بمنح الموظفين في المنشآت السياحية إجازة من دون راتب إلى حين عودة القطاع للعمل.
- إعطاء الموظفين اللذين يتم منحهم إجازات من دون راتب قروضاً ميسرة بضمان رواتبهم لاحقاً، ليتمكنوا من تسيير شؤون حياتهم اليومية.
- السماح للمنشآت السياحية بتخفيض حجم العمالة بنسبة 50% من دون أن يترتب عليها أي التزامات قانونية أو مالية باستثناء بدل الإجازات المستحقة بحيث يتم تقسيطها وفق آلية تناسب الطرفين.

- تعديل أمر الدفاع رقم (6) لالزام الموظف الذي يعمل بدوام كامل بتخفيض راتبه بنسبة 30% بدلاً من التفاوض معه.
- إعادة النظر بشروط الحصول على القروض والتسهيلات البنكية وخاصة لمن لديهم قروض سابقة، إذ يواجه القطاع صعوبة في الحصول على تمويل نظراً للضرر الكبير على القطاع وتصنيفه كمتعثر من قبل البنوك التجارية.
- إعطاء فترة سماح جديدة للحاصلين على قروض لمدة عام على الأقل، وتأجيل أقساط القروض المستحقة على أصحاب المنشآت السياحية من دون فوائد.
- تأجيل مستحقات ضريبة الدخل والمبيعات المستحقة على القطاع عن عامي 2019 و2020، وإعادة جدولتها إلى منتصف عام 2022 من دون غرامات أو فوائد.
- ضرورة تدخّل الحكومة بخصوص إيجارات المنشآت السياحية، وإعفاء المستأجرين من الإيجار خلال فترات الحظر الشامل. بالإضافة إلى تخفيض الإيجارات بما يتناسب مع نسب الإيرادات في الوقت الراهن نتيجة انخفاض المبيعات.
- استصدار قرار قضائي بعدم قبول قضايا إخلاء المأجور للمنشآت السياحية في ظل الجائحة.

ومن الضروري الإشارة إلى أن الحكومة أخفقت من وجهة نظر القطاع السياحي في معالجة التحديات التي واجهها القطاع في ظل الجائحة، ولم تضع خطة مدروسة لإدارة الأزمات، بل اكتفت بأنها قدمت القليل حين قامت بإعفاء القطاع من رسوم الترخيص وتخفيض الضريبة العامة على المبيعات وضريبة الخدمات، إلا أنها لم تقدم حوافز فعلية تضمن إنقاذ القطاع. وما قامت به الحكومة لا يتناسب مع ما يقدمه هذا القطاع الذي يرفد الخزينة بما يزيد عن 4 مليارات دينار سنوياً.

وبالتالي، لا بد أن تعمل الحكومة على تجزئة التوصيات السابقة وتصنيفها بحسب الأولوية ودرجة التأثير على سرعة تعافي القطاع السياحي وبما يتلاءم مع الإمكانيات المالية التي تستطيع الحكومة والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي توفيرها خلال الفترة المقبلة. وهنا يجب على وزارة السياحة والآثار قيادة هذا العمل وبالتنسيق مع هيئة تنشيط السياحة وممثلين عن جميع الأنشطة السياحية لإعداد هذه المصفوفة فوراً وبشكل طارئ وسريع لإنقاذ القطاع وضمان تعافيه بأسرع وقت ممكن وتخفيف الخسائر الفادحة التي يعاني منها بشكل يومي ومتزايد.



## المراجع

1. الموقع الإلكتروني لمنظمة السياحة العالمية (UNWTO).
2. الموقع الإلكتروني لوزارة السياحة والآثار الأردنية (مؤشرات القطاع السياحي).
3. الوثائق الصادرة عن وزارة السياحة والآثار والمتعلقة بإجراءات الوزارة لمواجهة جائحة كورونا وتقديم سير العمل في ما يخص الاستراتيجيات وخطط العمل.
4. الوثائق الصادرة عن هيئة تنشيط السياحة والمتعلقة بإجراءات الهيئة لمواجهة جائحة كورونا وتقديم سير العمل في ما يخص الاستراتيجيات وخطط العمل.
5. القرارات وأوامر الدفاع الصادرة عن الحكومة الأردنية والمتعلقة بجائحة كورونا.
6. الوثائق الصادرة عن جمعية وكلاء السياحة والسفر الأردنية والمتعلقة بجائحة كورونا.
7. خلاصة نتائج اجتماع خبراء السياحة والمعنيين في القطاع السياحي.
8. الخطة الاستراتيجية لهيئة تنشيط السياحة (2020-2023).





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور قطاعات البنية التحتية

**الطاقة**





320.....	الملخص التنفيذي
323.....	المقدمة
323.....	الأداء الكلي
327.....	تأثر القطاع بجائحة الكورونا
332.....	الأهداف الاستراتيجية للطاقة
337.....	توصيات وتوجهات مستقبلية



### الرموز والاختصارات

ك.و.س	=	كيلو واط ساعة
ج.و.س	=	جيجا واط ساعة
م.و	=	مليون كيلو واط ساعة
م.ف.أ	=	ميغا واط
ك.ف	=	ميغا فولط أمبير
ب.ن.ي	=	كيلو فولط
ب.م.ن	=	برميل نفط يومياً
م.ن	=	برميل مكافئ نفط
ب.م.ن.ي	=	مكافئ فقط
ط.م.ن	=	برميل مكافئ نفط يومياً
كم	=	طن مكافئ فقط
كغ	=	كيلو متر
	=	كيلو غرام

### أرقام أساسية لعام 2019

10.5 مليون نسمة	عدد السكان
31.5 مليار دينار	الناتج المحلي الإجمالي
44.4 مليار دولار	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي
3002 دينار/ لكل فرد	عدد السيارات
1.700 مليون سيارة	متوسط نصيب الفرد من الطاقة
0.862 ط.م.ن	متوسط نصيب الفرد من الطاقة الكهربائية
1600 ك.و.س	عدد المشتركين في الكهرباء
2.1 مليون مشترك	عدد المباني المنزلية المستقلة وما في حكمها
1.7 مليون مبنى	

## الملخص التنفيذي

مثل عام 2019 استمراراً نمطياً لعام 2018، فلم يحدث خلاله تغيير يُذكر سوى زيادة ملحوظة في الاستهلاك الكلي من الطاقة الأولية وبنسبة 10.8%، وذلك من 9.71 مليون ط.م.ن في عام 2018 إلى 10.76 مليون ط.م.ن في عام 2019. يعود ذلك إلى استمرار تواضع النمو الاقتصادي (2.2%)، وارتفاع كلفة الطاقة بما في ذلك التعرفة الكهربائية للقطاعات الصناعية والتجارية والزراعية. وكان التوزيع القطاعي للطاقة الأولية: النقل (35%) يليه قطاع الكهرباء (30%) ثم القطاع المنزلي (15%). وبلغت نسبة الطاقة المستوردة (91%) من مجمل الطاقة المستهلكة. أما خليط الطاقة فقد توزع على النفط الخام ومشتقاته بنسبة 59%، والغاز الطبيعي 31%، والطاقة المتجددة (9%)، والفحم المستورد (1%)، وبكلفة إجمالية بلغت 2476 مليون دينار. واستمر النأي عن الطاقة النووية بعد حل شركة الكهرباء النووية في عام 2019، وهو توجه صحيح. إلا أن هيئة الطاقة النووية أعلنت ومن دون مبرر اقتصادي أو تكنولوجي عزمها على إنشاء مفاعل نووي مدمج بكلفة 1.5 مليار دولار لغايات تحلية المياه في العقبة بحلول عام 2030.

استمر التنقيب عن النفط في إطار محدود الإنتاج في حدود 10 برميل يومياً والغاز الطبيعي في حدود 20 مليون قدم مكعب يومياً. ورغم الرفض البرلماني والشعبي استكملت الحكومة العمل باتفاقية الغاز الموقعة مع شركة نوبل إنيرجي (Noble Energy)، مع تكتّم شديد على التفاصيل المالية والهندسية للمشروع، إضافة إلى التكتّم على اتفاقية التزويد نفسها، وإن كانت موجودة من مصادر أخرى. أما الغاز الطبيعي المسال (LNG) في ميناء الشيخ جابر الصباح النفطي في العقبة والباخرة العائمة للغاز المسال، فقد استمر العمل فيه بسلسلة مع انخفاض كميات الغاز المسال المستورد.

استمرت مصفاة البترول في استيراد النفط الخام وبما مجموعه 2.322 مليون طن من السعودية بشكل رئيس عن طريق شركات خاصة، ومن العراق بكميات متقطعة لم تتجاوز 10 آلاف برميل يومياً، ولم يتم التوصل إلى اتفاقيات طويلة الأمد سواء مع العراق أو السعودية أو غيرها، ولم يتم تطوير وسائل الاستيراد ليكون عبر خطوط أنابيب. وفي الوقت نفسه تابعت الشركات العاملة في تجارة المشتقات النفطية استيراد المشتقات، رغم القيمة المضافة المهدرة وفرص العمل الضائعة لأن التكرير لم يتم في المصفاة الوطنية. واستمر الاستيراد بحراً حتى العقبة ثم براً بوساطة الصهاريج الفردية الناقلة رغم الأكاليف والمخاطر المتعلقة بنمط النقل البري البسيط.

واستمر تزويد الكهرباء بانتظام وباعتمادية عالية بلغت 99%. ولم يحدث تغيير يُذكر في نمط الاستهلاك، وبلغ الحمل الأقصى 3380 ميجاواط في عام 2019 مقابل 3205



ميجاواط في عام 2018، كما بلغت الاستطاعة المركبة المتعاقد عليها 4332 م.و. في عام 2019 إضافة إلى 376 م.و من الطاقة المتجددة مقابل 4200 م.و في عام 2018، أي 128% من الحمل الأقصى. الأمر الذي يعني زيادة توليدية فائضة عن العرف الهندسي بمقدار 15% تقريباً بكلفة إضافية يتحملها المستهلك. وساهمت المصادر المحلية في توليد الكهرباء بنسبة 15% وبزيادة مقدارها 3% عن عام 2018، إذ ساهمت الطاقة المتجددة بنسبة 13%، وساهم النفط والغاز الطبيعي المحلي بنسبة 2%. ويجري التوسع في الطاقة المتجددة من خلال التركيز على المحطات الكبيرة التي يتقدم بها المستثمرون، فيفرض ذلك مزيداً من القيود والكلفة على النظام الكهربائي من جهة، وصعوبة إدارة الأحمال من جهة ثانية. هذا في حين أن التوجه العالمي هو التركيز على الوحدات الصغيرة لدى المستهلك النهائي. وفي عام 2019، لم يتجاوز عدد المستهلكين المزودين بالطاقة الشمسية والموصولين مع الشبكة الكهربائية 15139 مشتركاً (صافي القياس)، إضافة إلى 210 مشتركاً (نظام عبور). كل ذلك من أصل مليوني مشترك، أي ما نسبته 0.76% من المشتركين، وهي نسبة ضئيلة وفق الممارسات الدولية.

إن كل مشاريع الطاقة المتجددة تم توقيعها على قاعدة "خذ أو ادفع"، بمعنى أن على شركة الكهرباء الوطنية أن تدفع قيمة الطاقة المتعاقد عليها سواء أخذتها أم لم تفعل، إضافة إلى أن العقود لم تتضمن بنداً يقضي بالمراجعة الدورية للأسعار على ضوء الانخفاض المستمر في كلفة الإنتاج.

واستمر قطاع النقل في كونه المستهلك الأكبر للطاقة النهائية وبنسبة 47%. واستمر النقل الفردي في السيطرة على الموقف رغم الكلفة الباهظة لذلك والتي تتعدى 1600 مليون دينار، ورغم تلويث البيئة بما يقارب 8 مليون طن سنوياً من ثاني أكسيد الكربون، يتركز جزء كبير منها في العاصمة عمان وبدرجات أقل في بقية مدن المملكة.

ومع مطلع عام 2020 انطلقت جائحة كورونا من الصين لتجتاح العالم بأسره فتأثرت بها 213 دولة، واستوجب ذلك إجراءات لمنع انتشار الفيروس، وفرض الحجر على المواطنين وعلى القطاعات الاقتصادية لمدد متباينة بلغ متوسطها 3 أشهر، وتأثرت جميع القطاعات الاقتصادية من إنتاجية وخدمية في جميع أنحاء العالم، وراح الانكماش الاقتصادي يسيطر على المشهد. واستمرت الجائحة في الانتشار، فتعددت الإصابات إلى 50 مليون في العالم، ووصل عدد الوفيات إلى أكثر من مليون، وتوقف قطاع النقل والسياحة بشكل خاص في جميع دول العالم.

وانعكس كل ذلك بطبيعة الحال سلباً على الاقتصاد الأردني وعلى استهلاك الطاقة وعلى مشاريع الطاقة التي كان من المفترض تشغيلها في عام 2020 وفي مقدمتها محطة الصخر

## الزيتي لتوليد الكهرباء.

كانت إدارة الأزمة في قطاع الطاقة جيدة، فلم تقع انقطاعات في الكهرباء ولم يحدث نقص في المشتقات النفطية. ولكن التوزيع القطاعي لاستهلاك الطاقة تغير تماماً، فانخفض استهلاك قطاع النقل، وارتفع الاستهلاك المنزلي نتيجة لتوقف السفر والسياحة لفترات طويلة والتزام المنازل ومنع التجمعات وغير ذلك من نشاطات تلعب الطاقة دوراً أساسياً في تحريكها.

وما تزال الجائحة قائمة، ولا يُتوقع أن تنتهي قبل تطوير لقاحات مضادة وتوزيعها على مستوى العالم، الأمر الذي قد يستغرق حتى عام 2022.

إن عودة استهلاك الطاقة إلى مستوياته الاعتيادية يتطلب أشهراً عدة حتى تعود القطاعات الاقتصادية إلى نشاطها الطبيعي. وخلال هذه الفترة سيكون هناك فائض في الاستطاعة التوليدية للكهرباء ينبغي الاستفادة منها بالتوافق على صفقات بأسعار منخفضة للقطاعات الصناعية والتجارية والسياحية والزراعية. وهي فرصة لتعزيز نقاط الضعف في منظومة الطاقة بكاملها.

وما زال أمن الطاقة يتأرجح بين القرارين السياسي والاقتصادي. فدخول اتفاقية الغاز الإسرائيلي رغم أنه يبدو ظاهرياً جزء من تنويع مصادر الطاقة، إلا أنه بالضرورة قد أضعف من أمن الطاقة على المدى البعيد، لأنه جعل جزءاً من مصادرها بيد شركاء خارجيين بدون أي ضمانات قانونية أو دولية. إن المنظور الاقتصادي لأمن الطاقة ما زال بحاجة إلى جهود كبيرة لإعادة بنائه لينعكس ذلك على القطاعات الاقتصادية والتي تعاني جميعها من ارتفاع كلفة الطاقة بكل تأثيراتها السلبية على كلف الإنتاج.

وقد وضعت الوزارة استراتيجية للطاقة للفترة 2020-2030 تتضمن الكثير من الإجراءات، إلا أن الاستراتيجية بحاجة إلى مراجعة، خاصة أن الاعتماد فيها على مؤشرات الطاقة الدولية يحتاج إلى تفصيل.

## المقدمة

تابعت المؤسسات العاملة في مجال الطاقة أعمالها طيلة عامي 2019 و2020 بانتظام وسلسلة دون إشكالات طارئة تُذكر.

ستتناول هذه المراجعة أداء قطاع الطاقة من منظور الطاقة نفسها وليس من منظور المؤسسة أو الشركة أو الوزارة. فذلك تغطيه التقارير السنوية أو الربعية لتلك المؤسسات. وستركز المراجعة على الطاقة الأولية ومكوناتها وحجوم الاستهلاك فيها، كما ستولي اهتماماً لأشكال الطاقة المختلفة؛ سواء الطاقة الكهربائية من مصادرها التقليدية، أو المصادر المتجددة، إضافة إلى الاستهلاك والإنتاج من الغاز والنفط ومشتقاته.

كما ستتناول المراجعة أثر جائحة كورونا على قطاع الطاقة، سواء في جانب الإدارة أو في جانب الاستهلاك، وكذلك مدى تأثير القطاع بسبب الانكماش الاقتصادي الذي أصاب الاقتصاد الأردني كبقية الاقتصادات على مستوى العالم.

وفي الجانب الرسمي أو الحكومي، ستتناول المراجعة سياسات الطاقة ومدى توافقها مع الأهداف الاستراتيجية للطاقة. وسيكون التركيز في كثير من المواقع على الأداء والبرامج والمنتجات من منظوري المستهلك والاقتصاد الوطني، بهدف تحسين اقتصاديات الطاقة لتتواءم مع كلف الإنتاج المناسبة في القطاعات المختلفة ومع تحمُّلية المستهلك.

وفي المحور الأخير تقدم المراجعة مجموعة من الملاحظات والاقتراحات والأفكار التي تهدف إلى تحسين أداء القطاع ورفع كفاءته وتعزيز أمنه واستقراره، سواء من منظور اقتصادي أو اجتماعي أو تكنولوجي أو مؤسسي.

## الأداء الكلي

تابع قطاع الطاقة دورَه في الاقتصاد الوطني وفي تلبية احتياجات المؤسسات والقطاعات والمواطنين من الطاقة، كما تابعت المؤسسات العاملة في القطاع عملها كالمعتاد. واستمر خليط الطاقة الكلي في اعتماده بالدرجة الأولى على النفط ومشتقاته بنسبة 59%، والغاز الطبيعي بنسبة 31%، والطاقة المتجددة بنسبة 9%، والفحم المستورد بنسبة 1%، ولم يدخل الصخر الزيتي ضمن مصادر الطاقة في عام 2019 (الجدول رقم 1).

الجدول رقم (1):  
تطور خليط الطاقة الكلي في الأردن (2018-2021) (نسبة مئوية)

الصخر الزيتي	الفحم	الطاقة المتجددة	الغاز الطبيعي	النفط ومشتقاته	العام
0	3	7	35	54	2018
0	1	9	31	59	2019
8	2	11	21	58	2020 متوقع
8	2	12	21	57	2021 (مستهدف)

المصدر: الخطة الاستراتيجية 2019-2021، وزارة الطاقة.

وارتفع الاستهلاك الكلي من الطاقة الأولية في عام 2019 بنسبة طفيفة ليصبح الاستهلاك الكلي 10.76 مليون ط.م.ن، ونصيب الفرد 1.02 ط.م.ن، أو 53.9% من المتوسط العالمي البالغ 1.9 ط.م.ن لكل فرد في عام 2019.

وارتفعت مساهمة المصادر المحلية في خليط الطاقة الكلي بنسبة متواضعة (1%) تركز معظمها في الطاقة المتجددة في توليد الكهرباء. وبلغت الكلفة الكلية للطاقة الأولية 2476 مليون دينار في عام 2019، أو ما يعادل 8% من الناتج المحلي الإجمالي، مقابل 3010 مليون دينار في عام 2018 (الجدول رقم 2).

الجدول رقم (2):  
تطور مصادر الطاقة الأولية المستهلكة  
1000 ط.م.ن

2019	2018	2017	2014	2012	
6348	5242	5671	7479	6992	النفط الخام ومشتقاته
108	297	165	340	226	الفحم الحجري
3336	3438	3510	301	659	الغاز
1968	711	515	152	140	الطاقة المتجددة
—	47	13	109	188	كهرباء مستوردة
10760	9712	10009	8461	8205	المجموع

وعلى الرغم من تعمق التغيرات المناخية من حيث ارتفاع درجة الحرارة وتصادد العجز المائي بسبب الارتفاع المتسارع في السكان، إلا أن قطاع الطاقة بقي بعيداً عن الاستجابة للتعامل مع الاحتياجات المائية من خلال التحلية، أو الاحتياجات الزراعية من خلال رفع نسبة مكثنة الزراعة، وذلك على الرغم من توفر فائض في الاستطاعة التوليدية

للكهرباء. وبقيت القطاعات الرسمية والأهلية والأكاديمية تعمل في غياب التشبيك بينها. وهكذا بقي المربع الحرج (البيئة والطاقة والمياه والتكنولوجيا) بعيداً عن تنفيذ خطة وطنية تضمن إحداث التغييرات المطلوبة والتشبيك المؤسسي وإنشاء المرافق ذات العلاقة وفي مقدمتها الطاقة.

وفي ما يتصل بالتوزيع القطاعي لاستهلاك الطاقة الأولية، بقي قطاع النقل في المقدمة في حدود 35%، وقطاع الكهرباء (30%)، والقطاع المنزلي (15%)، والقطاع الصناعي (10%)، والقطاعات الأخرى (10%). الأمر الذي يتطلب إعطاء كل من القطاعات الأربعة اهتماماً خاصاً حتى تتحقق الاقتصادية المناسبة والتحمّلية المقبولة وأمن الطاقة الموثوق بما يمكن البناء عليه للخطة المستقبلية. (الجدول رقم 3).

الجدول رقم (3):  
التوزيع القطاعي للطاقة الأولية المستهلكة  
1000 ط.م.ن

السنوات	الكهرباء	النقل	الصناعي	المنزلي	أخرى	المجموع
2016	3198	3184	1064	1392	754	9664
2017	3142	3431	938	1549	826	10010
2018	2952	3363	953	1464	950	9712
2019	3228	3766	910	1614	1242	10760

وارتفع استهلاك المشتقات النفطية (الغاز المسال والبنزين ووقود الطائرات والكاكاز والديزل وزيت الوقود) في عام 2019 بنسبة 7.8%، ليصل إلى 4.708 مليون طن، مقابل 4.366 مليون طن في عام 2018 (الجدول رقم 4).

الجدول رقم (4):  
تطور استهلاك المشتقات النفطية  
1000 طن (2019-2012)

المشتقات	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
غاز مسال	377	368	371	416	434	431	429	649
بنزين	1147	1161	1187	1319	1446	1431	1410	1908
وقود الطائرات	379	357	339	321	335	396	412	295
كاز	81	63	49	91	108	88	412	131
ديزل	3103	2810	3274	2235	1726	1559	1531	2041
زيت الوقود	1578	1679	2041	1705	606	505	515	674
أخرى								640
المجموع	6665	6438	7261	6087	4655	4710	4366	6348

وساهم النفط والغاز الطبيعي المحليان في توليد الكهرباء بنسبة 2%، وزيادتها مقادراها 1% عن عام 2018، ويُتوقع أن يستمر هذا المعدل لعامي 2020 و2021. أما الطاقة المتجددة فقد ارتفعت مساهمتها في توليد الكهرباء إلى 13% في عام 2019، وزيادتها مقادراها 2% عن السنة السابقة. كما تم رفع الاستطاعة الكهربائية المركبة لطاقة الرياح والطاقة الشمسية من 368 ميغاواط و467 ميغاواط على التوالي في عام 2018، إلى 518 ميغاواط و653 ميغاواط على التوالي في عام 2019.

وبشأن الوحدات الشمسية الصغيرة للمنازل ودور العبادة ومؤسسات مشابهة ذات نفع عام، فقد تم تركيب 500 و150 و150 وحدة على التوالي في عام 2019. كما قامت مؤسسة الإقراض الزراعي بدعم عدد من المزارع لتركيب 76 وحدة طاقة شمسية في عام 2019 و57 وحدة في عام 2020.

وقد ساهم صندوق الطاقة في تركيب 30 ألف سخان شمسي دُعمت بنسبة 100% للأسر الفقيرة، و20 ألف سخان شمسي دُعمت بنسبة 50%، إضافة إلى وضع ترتيبات مع البنوك لتعميم السخانات، وإشراك عدد من المصانع ودور العبادة والمدارس في برنامج الصندوق للوحدات الشمسية. ويطمح الصندوق خلال السنوات الخمس القادمة إلى توسيع برنامج السخانات الشمسية حتى تصل نسبة التزويد إلى 40%.

واعتمد توليد الكهرباء بشكل أساسي على الغاز الطبيعي وبنسبة 85%، وبنخفاض 3% عن عام 2018 (الجدول رقم 5). ووصل متوسط نصيب الفرد من الطاقة الكهربائية 1697 ك.و. سنوياً، بينما كان في تونس 1300 ك.و.س، وفي مصر 1606 ك.و.س، وفي تركيا 2844 ك.و.س، مع الإشارة إلى أن المتوسط العالمي بلغ 3360 ك.و.س للفرد في عام 2019.

الجدول رقم (5):  
تطور مصادر توليد الطاقة الكهربائية (نسبة مئوية)

الأعوام	الغاز الطبيعي	الطاقة المتجددة	الصخر الزيتي	النفط والغاز الطبيعي المحلي	الأخرى
2018	88	11	صفر	1	—
2019	85	13	صفر	2	—
2020 (متوقع)	61	20	15 (مستهدف)	2	2
2021 (مستهدف)	57	24	15 (مستهدف)	2	2

المصدر: الخطة الاستراتيجية 2019-2021 (وزارة الطاقة والثروة المعدنية).

إنّ التقدم الهائل في تكنولوجيا الطاقة المتجددة والتحسين الضخم في اقتصادياتها والتطور السريع في أنظمة المعلومات والذكاء الاصطناعي والنجاحات الكبيرة في السيارات والقطارات الكهربائية، كل ذلك يخلق بيئة مواتية للتطوير والتقدم في الأردن في هذا المجال من خلال استثمار المعطيات المتاحة تصنيعياً وتكنولوجياً بالشكل الصحيح.

## تأثر القطاع بجائحة كورونا

### مقدمة عامة

انطلقت جائحة كورونا في مطلع عام 2020 بطيئة، ثم تسارعت وتيرتها إلى أن شملت جميع دول العالم. وعلى المستوى العالمي أدى الإغلاق الذي فرضته كورونا إلى توقف مئات الملايين عن العمل واحتجاز أكثر من 3500 مليون شخص في منازلهم لفترات تراوحت بين شهرين وأربعة أشهر. وتبع ذلك توقف القطاعات المختلفة عن العمل، وفي مقدمتها النقل بأنواعه، والسياحة، وجزء كبير من الصناعة. هذا إضافة إلى توقف التعليم، والتحول نحو التعليم عن بعد، وتوقف النشاطات الاجتماعية والإدارية وتحولها في جزء كبير منها إلى إلكترونية. وتقدّر دوائر البنك الدولي أن الاقتصاد العالمي سينكمش بمقدار 6.3%، وأن الانكماش سيكون أكبر في الدول النامية<sup>1</sup>. وتراجع الطلب على الطاقة الكهربائية في معظم دول العالم بنسب تراوحت بين 8.2% في الاتحاد الأوروبي، و5.9% في الهند، و3% في الصين، وبنسبة 4% كمتوسط عالمي.

وانخفض النشاط الاقتصادي في الأردن في فترة الإغلاق (من 15 آذار إلى 15 حزيران 2020) إلى 25% من حجمه<sup>2</sup>، وانعكس ذلك على انخفاض الطلب على الطاقة بأشكالها المختلفة ولمختلف الاستعمالات باستثناء الاستعمال المنزلي.

### الطاقة الأولية

انخفض الطلب على الطاقة الأولية (وبشكل أساسي على النفط الخام والمشتقات النفطية) نتيجة لتوقف القطاع التجاري وقطاع النقل إضافة إلى انخفاض الطلب من المؤسسات الصناعية بنسبة تتعدى 75%. وما إن بدأ الانفتاح حتى أخذ الطلب بالارتفاع في مختلف القطاعات دون العودة إلى المستوى الاعتيادي قبل الجائحة.

1 تقديرات فريق إعداد المراجعة.

2 تقديرات فريق إعداد المراجعة.

وخلال الإغلاق جرى التعامل في الأردن مع الطاقة بحكمة ومهنية. إذ تم اتخاذ سلسلة من الإجراءات الإدارية من حيث متابعة المخزون النفطي، وتكثيف الحملات الرقابية على محطات المحروقات ومستودعات الغاز لضمان أمن التزود، والسماح لشركات التسويق بالتخزين، وتمديد العمل بالرخص الممنوحة لتوزيع المشتقات النفطية والغاز واستيراده، والطلب إلى جميع العاملين في قطاع النفط ومشتقاته والغاز تفعيل خطط الطوارئ لديهم. كما ارتفعت نسبة الفاقد في الشبكة الكهربائية لأسباب غير فنية (استجرار غير مرخص).

ويبين الجدول رقم (6) التغيير في الطلب على الطاقة الأولية للقطاعات الرئيسية (الكهرباء والنقل والصناعي والمنزلي وأخرى)، إذ تركّز الانخفاض الرئيس في قطاعي النقل والكهرباء<sup>3</sup>.

الجدول رقم (6):  
تقديرات الاستهلاك القطاعي للطاقة الأولية  
(2020/6/15-3/15)

السنة	الكهرباء	النقل	الصناعي	المنزلي	أخرى	المجموع
2019	%30	%35	%8.5	%15	%11.5	100
فترة الإغلاق بسبب كورونا (2020)	20.1	5.19	1.95	15.1	10.16	52.5

### الطاقة الكهربائية

انخفض الطلب على الطاقة الكهربائية طيلة فترة الإغلاق (2020/6/15-3/15) إلى 68.3% من معدل الطلب الاعتيادي خلال الفترة نفسها من عام 2019. كما انخفض تحصيل قيم الطاقة المستهلكة (الفواتير). وما إن بدأ الانفتاح حتى أخذ الطلب بالعودة إلى مستوياته الاعتيادية. ويبين الجدول رقم (7) الأرقام التقديرية للتوزيع القطاعي لاستهلاك الكهرباء في فترة الإغلاق.

3 تقديرات فريق إعداد المراجعة.



الجدول رقم (7):  
التوزيع القطاعي لاستهلاك الكهرباء  
(نسبة مئوية)  
فترة الإغلاق (2020/6/15-3/15)

المجموع	إنارة الشوارع	ضخ مياه	تجاري	صناعي	منزلي	السنة
100	2	16	16	23	43	2019
68.3	2	16%	0.7	4.6	45	فترة الإغلاق بسبب كورونا (2020)

واتخذت هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن سلسلة من القرارات، منها إلغاء حساب فرق أسعار الوقود من الفاتورة المقدمة إلى المستهلك اعتباراً من 2020/4/1، واعتماد معدل سعر النفط الخام سعر برنت (40 دولاراً للبرميل)، واعتماد تعرفه جديدة تضمنت تخفيضات محدودة. وقد ترتب على الجائحة تأخير دخول مشروع توليد الكهرباء من الصخر الزيتي، وكذلك تأخير دخول بعض محطات الطاقة المتجددة. وكانت نتيجة التأخير لصالح شركة الكهرباء الوطنية. إذ ازداد دخلها بمقدار 58.6 مليون دينار من غياب الصخر الزيتي، و3.5 مليون دينار من غياب الطاقة المتجددة<sup>4</sup>.

وتكشف هذه الأرقام حالة التناقض بين مصلحة الاقتصاد الوطني ومصلحة الشركة أو الخزينة. الأمر الذي قد يفسر إلى حد ما تأخير أعمال محطة الصخر الزيتي والبطء الشديد في دخول الطاقة المتجددة إلى المستهلك.

إن تخفيض المستوردات من النفط أو الغاز وتخفيض كلفة الطاقة الكهربائية على المستهلكين أكثر أهمية وفائدة للاقتصاد الوطني من تأخير المشاريع للطاقة المتجددة أو غيرها من المصادر المحلية. وعلى وزارة المالية ووزارة الطاقة وضع معادلة مالية اقتصادية جديدة من شأنها أن تعوض الخزينة عن نقص الواردات نتيجة انخفاض المستوردات من مصادر الطاقة.

كما إن واحداً من معايير الأداء التي تضمنها تقرير شركة الكهرباء الوطنية يتمثل بكميات الطاقة المشتراه وكميات الطاقة المباعة. ومثل هذه المعايير لا تعد مناسبة في مرحلة التغير البنيوي في الطاقة ودخول الطاقة المتجددة للمستهلك مباشرة. ذلك أن تراجع الكميات المشتراه والمباعة أمر متوقع وينبغي أن يظهر من سنة إلى أخرى مع التحول إلى الطاقة المتجددة.

4 تقرير لشركة الكهرباء الوطنية عن تأثر قطاع الكهرباء بجائحة كورونا.

## الطاقة المتجددة

كان المأمول بحسب تقرير وزارة الطاقة، أن ترتفع مساهمة الطاقة المتجددة في توليد الكهرباء إلى 20% في عام 2020، لكن جائحة كورونا أدت إلى تأخير تركيب وتشغيل عدد من المحطات الشمسية تبلغ استطاعتها 400 ميغاواط. ومن المتوقع أن تبقى المساهمة في عام 2020 دون تغيير يُذكر، خاصة بعد إصدار هيئة تنظيم قطاع الطاقة قراراً تنظيمياً بإيقاف مشاريع الطاقة المتجددة لتعود للعمل بعد عودة الأعمال إلى طبيعتها، وذلك بسبب "التأثير السلبي لاستمرار مشاريع الطاقة المتجددة على تزويد الشبكة بالكهرباء وتشغيل النظام الكهربائي واستقرارية الشبكة الكهربائية"<sup>5</sup>.

من منظور مستقبلي هناك تساؤل: كيف ستعامل الشبكة الكهربائية مع التوسع في مشاريع الطاقة المتجددة؟ وتستدعي الإجابة أن تقوم الوزارة وشركة الكهرباء الوطنية وشركات التوزيع والتوليد بدراسة استقرار الشبكة (network stability studies) مستقبلاً وما يستلزمه ذلك من الإجراءات التنظيمية والإدارية وإدارة الأعمال وهيئة الشبكة الكهربائية وغير ذلك من الترتيبات.

## التعرفة الكهربائية

كان المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد قدم بعد جائحة كورونا مجموعة مقترحات لوزارة الطاقة حول التعرفة الكهربائية وهيكلية قطاع الطاقة والنظر في الاتفاقيات مع شركة الكهرباء الوطنية في التحوط بالاستفادة من أسعار النفط المنخفضة. وتمت الاستجابة بتخفيض التعرفة بمقدار 10 فلس / ك.و.س مع مطلع عام 2020، وتصغير تعرفرة الحمل الأقصى لمدة 3 أشهر. لكن تأثير هذه التعديلات غير كافٍ ولا يحقق الهدف المتمثل في تحفيز الاقتصاد والمؤسسات الإنتاجية. إضافة إلى أن هيكلية التعرفة ما تزال معقدة على الرغم من المطالبات المتلاحقة بتبسيطها. أما تخفيض بند فرق أسعار الوقود من 10 فلس إلى صفر في عام 2020 فقد كان موضع خلاف قانوني.

وبالنسبة لإعادة الهيكلة، فهي وفقاً بتقرير هيئة تنظيم قطاع الطاقة ما زالت في مرحلة إعداد الدراسات والربط بالاستراتيجية الوطنية والاستعانة بالبنك الأوروبي لإعادة الإعمار، لتحديد محركات الأداء لشركة الكهرباء الوطنية. بينما المطلوب أن يجري تعديل مباشر يتمثل في خروج شركة الكهرباء الوطنية من الأعمال والمشاريع التي ليس لها علاقة بإدارة النظام الكهربائي.

5 تقرير هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن.

وحول اتفاقيات الطاقة مع شركة الكهرباء الوطنية، فإن الاستراتيجية للأعوام 2020-2030 تتضمن مراجعة جميع اتفاقيات الطاقة من دون أن تشير الاستراتيجية إلى شركة الكهرباء الوطنية.

وبشأن التحوط لأسعار النفط، فإن الأسعار كما تقول الوزارة تحكمها معادلات سعرية، وهناك اتجاه نحو تعويم أسعار المشتقات النفطية ووضع حد أعلى للأسعار. وهذا ينطوي على خطورة كبيرة في اقتصاد صغير الحجم، إذ قد يؤدي إلى خلخلة السوق المحلي والضغط على مصفاة البترول الأردنية واحباط الحافز لأي مشروعات كبيرة في هذا الاتجاه.

### استعادة النشاط والدروس المستفادة

لقد أوجدت الجائحة حالة عامة غير مسبوقة ولكنها قد تتكرر بصورة أو أخرى. وهذا يتطلب وضع برنامج لاستعادة نشاط قطاع الطاقة وفقاً للإطار التالي:

- يتم وضع ضوابط صحية مناسبة ليتدرب الجميع عليها، انطلاقاً من فرضية أن كورونا ستستمر لمدة سنتين إلى أن يتم تطوير لقاح فعال.
- وضع خطة طوارئ لمواجهة الحالات المشابهة تشمل جميع مرافق الطاقة وإبقاء هذه الخطة تحت الاختبار باستمرار.
- تسريع وتكثيف عمليات الأتمتة والرقمنة ابتداءً من محطات التوليد وانتهاءً بعداد المستهلك.
- التوسع في التطبيقات الذكية بما في ذلك إنشاء مختبر لهذه الغاية والتعاون مع الجامعات.
- وضع نماذج رياضية للوصول إلى معادلات مناسبة تساعد على عقد صفقات للطاقة بأسعار مخفضة مع القطاعات الاقتصادية لفترات زمنية مناسبة، وتحلية المياه أو توليد المياه من الهواء للمناطق المعزولة بالتعاون مع وزارة المياه.
- وضع النماذج اللازمة لاستقرار الشبكة الكهربائية على ضوء التغيرات البنيوية فيها، بما في ذلك احتمال تقسيم شبكة النقل الكهربائية إلى مجموعة من الحلقات يمكن ربطها فوراً عند الضرورة، وذلك لتخفيف تأثير تأرجحات الاستطاعة التوليدية مع تأرجحات الطاقة المتجددة وتأرجح الاستهلاك.
- مراجعة أمن الطاقة بمفهومه المتكامل، أي التوفيرية والتحميلية والإنصاف والوصولية، وليس مجرد تعدد المصادر.

- إعادة هيكلة التعرفة الكهربائية لتكون مباشرة وسهلة القراءة وتمكّن المستهلك من حساب كلفة الطاقة بيسر ودون غموض.
- استكمال وتعميم العدادات الذكية والعدادات مسبقة الدفع.
- توسيع هامش الاحتياطي الإجباري والاحتياطي الاختياري في أرباح الشركات كي تكون قادرة على مواجهة أي أزمة مالية مستقبلاً.
- يعمل قطاع الطاقة كمحرك أساسي يؤثر بقوة ويتأثر بالاقتصاد والنقل والإنتاج والمالية والبيئة والأبحاث العلمية والتكنولوجية والقطاعين الرسمي والخاص. وعليه، فلا بد أن يكون هناك ربط فعال للدوائر الحكومية ذات العلاقة بقواعد البيانات والمعلومات بما يمكن الحكومة من الوصول إلى الصورة الواضحة وبما يمكن كل دائرة أو قطاع من اتخاذ القرار السليم بعيداً عن التضارب أو الإغفال.

## الأهداف الاستراتيجية للطاقة

### الأهداف

- أكدت وزارة الطاقة والثروة المعدنية في تقريرها لعام 2019 على أهمية الطاقة الشمسية وضرورة الاستمرار في تعزيز أمن الطاقة واقتصادياتها ووصوليتها وديمومتها.
- إن الأهداف الاستراتيجية للطاقة كما حددتها الخطة الاستراتيجية الصادرة عن الوزارة للأعوام 2019-2021 هي:
- تنويع مصادر الطاقة وأشكالها.
  - زيادة مساهمة المصادر المحلية في خليط الطاقة الكلي.
  - زيادة كفاءة استخدام الطاقة في جميع القطاعات.
  - خفض كلفة الطاقة على الاقتصاد الوطني.
  - تطوير منظومة قطاع الطاقة لجعل الأردن مركزاً إقليمياً لتبادل الطاقة بأشكالها كافة.
  - تعظيم القيمة المضافة لاستغلال الخامات المعدنية المتوفرة.

## تنويع مصادر الطاقة وأشكالها

باستثناء اتفاقية الغاز فإن أنواعاً جديدة من مصادر الطاقة لم تدخل المنظومة. مع الملاحظة بأن الجانب السياسي في اتفاقية الغاز تجعل الاعتمادية عليه أقل مما يبدو على السطح.

أما من الجانب الكمي، فقد زادت مساهمة الطاقة المتجددة في خليط الطاقة لتصبح 8% في عام 2019 مقابل 7% في عام 2018، وتراجعت نسبة الفحم إلى 1% مقابل 3% في عام 2018، وارتفعت مساهمة النفط ومشتقاته في خليط الطاقة من 54% في عام 2018 إلى 59% في عام 2019 مقابل انخفاض مساهمة الغاز الطبيعي من 35% إلى 32%.

وقد يكون ضرورياً تطوير البنية الهيكلية لمصادر الطاقة لتصبح أكثر اعتماداً على المصادر المحلية وخاصة الطاقة المتجددة.

## زيادة مساهمة المصادر المحلية في خليط الطاقة الكلي

خلال عام 2019 ارتفعت مساهمة الطاقة المتجددة في خليط الطاقة الكلي بمقدار 1% لتصبح 8%، وفي عام 2020 تستهدف الاستراتيجية الوصول بالطاقة المتجددة إلى 11% من الخليط. وتقتصر الطاقة المتجددة في المملكة على الطاقة الشمسية الكهروضوئية، وبنسبة أقل على طاقة الرياح. وقد يكون ضرورياً توسيع مجال الطاقة المتجددة لتشمل الأنواع المختلفة من مزارع الرياح بحسب المواقع، وحرق النفايات والطاقة الحرارية الشمسية المركزة (C.S.P). وقد كان من تأثير الجائحة أن تأخرت مشاريع الصخر الزيتي وعدد من محطات الطاقة المتجددة، مما جعل مساهمة الصخر الزيتي في خليط الطاقة عام 2020 صفراً، في حين استهدفت الاستراتيجية وصول مساهمة الصخر الزيتي مع نهاية عام 2020 إلى 8%.

وارتفعت مساهمة المصادر المحلية في توليد الكهرباء من 12% في عام 2018 إلى 15% في عام 2019 بفضل محطات الطاقة المتجددة. ولو أن محطة الصخر الزيتي شُغلت نهاية عام 2020 لوصلت مساهمة المصادر المحلية حينئذٍ إلى 37% من الطاقة الكهربائية. وبقيت مساهمة النفط المحلي والغاز الطبيعي المحلي متواضعة (2%) من الكهرباء في عام 2019، وبقيت كذلك في عام 2020.

## زيادة كفاءة استخدام الطاقة

وقع تحسّن طفيف في ترشيد استهلاك وتحسين كفاءة استخدام الطاقة في بعض القطاعات، وارتفع معدل كثافة استهلاك الطاقة من 235 كغم.م.ن/ 1000 دولار في عام 2018 إلى 245 كغم.م.ن/ 1000 دولار في عام 2019، بينما يبلغ المتوسط العالمي لكثافة استهلاك الطاقة 165 كغم.م.ن/ 1000 دولار. وينخفض الرقم باتجاه التحسن نتيجة لرفع الكفاءة إلى 107 في الولايات المتحدة الأميركية، وإلى 102 كغم.م.ن/ 1000 دولار في قبرص (الجدول رقم 8). ويعود انخفاض كثافة استهلاك الطاقة في قبرص إلى التوسع الكبير في السخانات الشمسية والطاقة المتجددة. وهو نموذج يمكن الاستفادة من تفاصيله. بمعنى أن لدى المملكة مجالاً لتحسين كفاءة استخدام الطاقة في الأردن بنسبة 30% إلى 50%.

الجدول رقم (8):  
كثافة استهلاك الطاقة  
لعدد من الدول  
(2019-2018)

الدولة	الناتج المحلي الإجمالي (مليار دولار)	استهلاك الطاقة الأولية (مليون ط.م.ن)	كثافة استخدام الطاقة (كغم.م.ن/ 1000 دولار)
الأردن	44	10.76	245
تونس	38.7	11	284
أميركا	21494	2303	107
الصين	14140	2684	190
قبرص	24.28	2.5	102
العالم	87650	14000	160

## تعظيم القيمة المضافة في الثروة المعدنية

ما زال التوسع في استثمار الثروة المعدنية متواضعاً وجاءت جائحة الكورونا لتوقف معظم النشاطات الجديدة. وكانت زيادة مساهمة قطاع التعدين في الناتج المحلي الإجمالي بسيطة، إذ تحرك الرقم من 7.6% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018 إلى 8% في عام 2019 أو ما يعادل 287 مليون دينار. وتتوقع الوزارة أن تبقى المساهمة كذلك للأعوام المقبلة. ويحتاج النمط الذي تتحرك فيه وزارة الطاقة والثروة المعدنية لاستغلال الثروات المعدنية إلى مراجعة، فهو يقتصر على فتح مساحات للاستثمار للشركات الأجنبية في ثروات غير رائجة في الأسواق مثل الصخر الزيتي أو ثروات تمثلها

احتياطات ضئيلة مثل الغاز والنفط والذهب والنحاس واليورانيوم وغيرها، وهذا لن يكون جاذباً للمستثمر، خاصة أن المنطقة تعاني من عدم الاستقرار سياسياً واقتصادياً ولوجستياً، مما يجعلها غير مغرية لاستثمارات الشركات الأجنبية. ويتمثل البديل الأفضل في إطلاق مشاريع وطنية لاستثمار هذه الثروات وتطوير صناعات وتكنولوجيات مرافقة تعظم من قيمتها المضافة بالنسبة للاقتصاد الوطني، وبذا يصبح الأمر مقبولاً للمستثمر الأردني وللمستثمر الأجنبي المتردد بخاصة في ظل وجود فرص أفضل في أماكن أكثر استقراراً وأعلى مردودية مثل إفريقيا وأستراليا واندونيسيا.

### رصد المعلومات الزلزالية وتحليلها

تابعت محطات الرصد الزلزالي تسجيل البيانات الزلزالية كالمعتاد، ولم يظهر في التحليل أي ظاهرة أو حالة غير اعتيادية في هذا الاتجاه.

### خفض كلفة الطاقة على الاقتصاد الوطني

ما زالت كلفة الطاقة عالية. وهناك عدد من المفردات ينبغي التعامل معها وأولها مرجعية السعر. بمعنى: إذا كان متوسط كلفة الكهرباء للاستهلاك المنزلي 0.111 دولار/ك.وس وللاعمال 0.123 دولار/ك.وس، فما نسبة التغير عن العام الماضي أو الذي سبقه؟ وكيف يمكن مقارنة الكلفة مع الدول المجاورة غير النفطية؟ وكيف يمكن مقارنتها على المستوى العالمي والدول النامية؟ وإذا أخذت أرقام عام 2019 يُلاحظ أن أثمان الكهرباء في الأردن أعلى منها في مصر وتونس وتركيا، وهي دول منافسة للمملكة بالاستثمار وتقع في المستوى الاقتصادي الاجتماعي نفسه (الجدول رقم 9).

الجدول رقم (9):  
كلفة الطاقة الكهربائية  
دولار/ك.وس (2019)

المتوسط العالمي	إسرائيل	تركيا	تونس	مصر	الأردن	المغرب	
0.14	0.17	0.095	0.077	0.036	0.111	0.128	المنزلي
0.13	0.113	0.098	0.110	0.074	0.123	0.117	الأعمال

كما يُلاحظ أن كلفة الكهرباء قريبة من المتوسط العالمي، ولكن معدل الاستهلاك العالمي يزيد عن ضعف معدل الاستهلاك للفرد في الأردن. مع الإشارة إلى أن المتوسط العالمي لدخل الفرد أكثر من ضعف متوسط دخل الفرد في الأردن.

وهذا كله يتطلب مراجعة جذرية لاقتصاديات الطاقة وتكاليفها، ووضع نقاط مرجعية فيها وآلية لتخفيض الكلفة، وليس مجرد الاعتماد على التعرفة التي تُفرض على المستهلك.

كما أن دخول المصادر المحلية للطاقة لم ينعكس على الكلفة بشكل يُحدث فرقاً، وخاصة للأعمال الصناعية والتجارية وغيرها.

### تطوير قطاع الطاقة ليكون الأردن مركزاً إقليمياً لتبادل الطاقة

أن يتحول الأردن إلى مركز إقليمي لتبادل الطاقة أمر جيد، ولكن البنية التحتية لمثل هذا التحول غير موجودة، وليس هناك مشاريع محددة إزاءها. فلم يتم عقد اتفاقيات تزويد طويلة الأمد للاستيراد أو التصدير، ولم يتم تجديد امتياز المصفاة لمدة طويلة، ولم يتم إنشاء مصفاة جديدة ولا خطوط أنابيب للنفط ولا مراكز لتكنولوجيات الطاقة المختلفة. إن منظومة أنابيب الغاز الموجود حالياً في المملكة مشتركة الملكية للشركات الأجنبية، سواء بالنسبة لخط الغاز العربي أو خط الغاز القادم من إسرائيل وهذا يُضعف أمن الطاقة. لقد استثمرت مصر في بنية تحتية ضخمة لتكون مركزاً لتبادل الطاقة بعد اكتشافها حقول الغاز الضخمة في البحر المتوسط، وتم إنشاء منتدى غاز شرق المتوسط الذي تحوّل إلى منظمة إقليمية مقرها القاهرة، والأردن عضو فيه. كما أن مشاريع الربط الكهربائي لتكون على مستوى الإقليم تتطلب شبكة كهربائية شديدة الاستقرار مستعدة لإرسال واستقبال كميات كبيرة من الطاقة الكهربائية. مع ملاحظة أن شبكة النقل الأردنية ذات الفولتية الفائقة (400 ك.ف) تحتاج إلى التدعيم من الجنوب إلى الشمال، مما شكل عقبة فنية أمام التوسع في الطاقة المتجددة في الجنوب، وخاصة طاقة الرياح والطاقة الشمسية.

### تعزيز التعاون الدولي وتطويره

من أهداف الاستراتيجية تعزيز التعاون الدولي وتطويره، وهو توجه سليم. لكن أهم فصول التعاون التي تتمثل في التكنولوجيا والاتفاقيات طويلة الأمد والتي هي غائبة. ومن مراجعة الاتفاقيات ومذكرات التفاهم يُلاحظ أنها لا تتناول الجوانب التكنولوجية المطلوب للأردن التمكن منها؛ سواء ما يتناول الصخر الزيتي أو الغاز أو التصاميم



اللاتفاعلية أو إدارة الشبكات الكهربائية المرتبطة بأكثر عدد من محطات الطاقة الشمسية وطاقة الرياح أو تخزين الطاقة... إلخ.

ومن جانب ثانٍ، فإن النفط ما زال خاضعاً للاستيراد عبر الشركات دون اتفاقية طويلة الأمد مع دولة مصدرة للنفط. ولا بد من التأكيد أن الاتفاقيات طويلة الأمد للنفط الخام والغاز الطبيعي حاسمة في مسألتين:

الأولى: أمن التزود بالنفط ومشتقاته.

الثانية: استعداد المستثمرين للاستثمار في البنية التحتية.

## توصيات وتوجهات مستقبلية

1. لا بد من التأكيد أن قطاع الطاقة يعمل بانتظام وكفاءة وتجاوب مع المتغيرات. وتأتي التوصيات التالية كجزء من التوجه المستقبلي الذي يُتوقع أن يتحرك القطاع باتجاهه بهدف التحسين ورفع الكفاءة وتحسين الاقتصاديات.

ولأن قطاع الطاقة من القطاعات التي يكون فيها زمن القياد (lead time) طويلاً نسبياً (عدد من السنوات)، فإن البرمجة الزمنية الصحيحة تصبح عاملاً أساسياً في نجاح التوجه الكلي. كذلك فإن غياب الاتفاقيات طويلة الأمد مع الدول المصدرة أو المستوردة لمفردات الطاقة من شأنه أن يكون عاملاً سلبياً خاصة أن المستثمر لا يغامر باستثماراته على أساس اتفاقيات سنوية قد تجدد وقد لا تجدد.

2. من جانب آخر، فإن الاعتماد على الشركات الأجنبية في قطاع حيوي كالطاقة يقوم عليه الأمن الاقتصادي والوطني، مسألة تحمل الكثير من المخاطر، الأمر الذي يتطلب توجيه العطاءات والأعمال للشركات الوطنية بالدرجة الأولى.

3. إن تخفيض كلفة الطاقة على القطاعات الصناعية والتجارية (وهي المعضلة الكبرى في القطاع) تتطلب الكثير من الجهد والبرامج والتعديلات وليس إجراءات جزئية مثل تخصيص 100 ميجاواط في الاستطاعة هنا وهناك.

4. يستورد الأردن الغاز الطبيعي من 3 مصادر هي إسرائيل ومصر ومصادر أخرى للغاز المسال من خلال شركة "شل"، إضافة إلى الإنتاج المحلي المحدود. إن اتفاقيات الغاز الإسرائيلي مع شركة نوبل إنيرجي (Noble Energy) تنطوي على الكثير من نقاط الضعف والغموض ولا بد من معالجتها.

كذلك، فإن مسؤولية إدارة خط الغاز تتولاها شركة الفجر (المملوكة لعدد من الشركات المصرية)، ووزارة المالية المصرية. ولا يوجد تواجد أردني كامل في المقابل. وهذا يبين

أن هذا المصدر (الغاز الإسرائيلي) شديد الغموض لوجستياً وإدارياً ومالياً. الأمر الذي يستدعي معالجة الموضوع في الإطار التالي:

- امكانية إلغاء الاتفاقية.
- امكانية تجميد العمل بالاتفاقية لفترة زمنية إلى أن توضح العلاقات والمسؤوليات إذا كان الإلغاء غير ممكن.
- أن لا تزيد كميات الغاز المسحوبة عن 15% من مجمل كمية الغاز المستهلكة والموردة من مصادر أخرى، بحيث يمكن امتصاص صدمة انقطاع الغاز، وتعويضه من المصادر الأخرى.

5. من الضروري عدم تأجيل أو تأخير إقامة الشراكات مع الخبراء والقطاع الخاص والأكاديميا. وهذه الشراكات لا تتطلب تخصيصات مالية تذكر.

6. تدفع شركة الكهرباء الوطنية لشركات توليد الطاقة رسوماً مرتبطة بالاستطاعة المركبة وليس بحسب التوليد الفعلي.

7. لا بد من وضع برنامج تشارك فيه شركات التوليد والنقل والتوزيع الكهربائي بهدف تخفيض الفاقد في قطاعات التوليد والنقل والتوزيع، خاصة أن الرقم الكلي للفاقد ارتفع من 12% في عام 2018 إلى 12.4% في عام 2019<sup>6</sup>.

8. كما أن التوسع في الطاقة الشمسية خاصة يتطلب وضع برنامج وطني على أوسع نطاق من خلال تعاقدات أو ترتيبات على تزويد مناطق بكاملها كمستهلكين فرديين مقابل ترتيبات معينة في التمويل، وبالتالي عدم التركيز على المحطات الكبيرة بكل الإشكاليات المالية والهندسية وإدارة الأعمال والتكاليف التي ترافقها<sup>7</sup>. ويمكن هنا أن يأخذ صندوق الطاقة دوراً فاعلاً في هذا الاتجاه، خاصة أن برامجه ساعدت على تحقيق الإنصاف في الطاقة للأسر محدودة الدخل والمباني ذات النفع العام.

9. كما أن شركات توليد ونقل وتوزيع الكهرباء، بما فيها شركة الكهرباء الوطنية، لا ترى مصلحة وعائداً من التوسع في الطاقة المتجددة، بل خسارة مباشرة، مع الملاحظة بأن هذه الشركات يمكن زيادة أرباحها من تقليل الفاقد أكثر من زيادة عائدها بزيادة الكميات المباعة.

6 تقرير شركة الكهرباء الوطنية.

7 يبلغ نصيب الفرد من الطاقة الشمسية (PV) في ألمانيا 595 واط، مقابل 120 واط في الأردن.

**10.** هناك قضية أساسية بحاجة إلى برنامج محدد، وتتمثل في كلفة الطاقة، إذ لا بد من منظومة إجراءات فاعلة لتخفيض كلفة الطاقة لتقترب أكثر فأكثر من تحميلية المستهلك العادي والمنتجين في القطاعات الاقتصادية وتحدث أثراً حقيقياً. ولدعم هذا التوجه لم يتحقق أي نجاح في عقد اتفاقيات ملزمة وطويلة الأمد مع الدول المجاورة.

**11.** هناك تخوف من أن الحكومة تنزلق في تطبيق النموذج اللبناني الخطير، أي فكفكة قطاع الطاقة، ويظهر ذلك من عدم تجديد امتياز شركة المصفاة الأردنية لفترة طويلة والضغط على المصفاة بشكل غير مباشر وإفساح المجال لشركات تجارية لاستيراد المشتقات النفطية بكل الفرص الضائعة التي يحملها الاستيراد بدلاً من التوسع في التكرير في المصفاة الحالية أو إقامة مصفاة ثانية كشركة وطنية، خاصة أن الأردن لديه خبرة في التكرير تمتد لنحو 60 عاماً. وكيف يمكن لمستثمر جديد أن يستثمر في بناء مصفاة بترول جديدة في سوق مفتوح لاستيراد المشتقات التي سينتجها؟

**12.** ما زال قطاع الطاقة بحاجة إلى مزيد من التنسيق بين المؤسسات من خلال إعادة الهيكلة بدلاً من العمل في الجزر المنفصلة الست (وزارة الطاقة، هيئة تنظيم القطاع، شركة الكهرباء الوطنية، شركات توليد وتوزيع الكهرباء، هيئة الطاقة الذرية، والشركات العاملة في النفط ومشتقاته).

**13.** لم يحدث أي تغيير في هيكلية شركة الكهرباء الوطنية وصلاحياتها مفرطة الاتساع التي تدخل في صميم الأمن الوطني من منظور سياسي واقتصادي، خاصة أنها الجهة التي توقع على اتفاقيات ذات أبعاد سياسية غامضة ومجحفة وما زالت مسؤولة عن التعاقد على الوقود وغيره.

**14.** استمرت مسألة المصادر الطبيعية والتعدين - على أهميتها الكبرى بالنسبة للاقتصاد الوطني - موزعة بين عدد من المؤسسات. ولا يوجد مرجعية واحدة محددة تضم العلماء والخبراء والفضيين وتكون مرجعاً للمعلومات والدراسات والمشاريع، الأمر الذي يؤكد مرة ثانية ضرورة استعادة "سلطة المصادر الطبيعية".

**15.** إن قطاع النقل هو المستهلك الأكبر للطاقة، إذ يستهلك 35% من الطاقة الأولية، ولم تتغير بنية النقل من فردي إلى جماعي إلا في حدود ضيقة. كما أن إنشاء شبكة حديد وطنية غير مشار إليه باستثناء الشبكة الغامضة مع الجانب العراقي. كذلك فإن وضع دليل للسيارة الاقتصادية والقيادة الاقتصادية والعمل على نشر استخدام الدراجات الكهربائية والهوائية ما زال بحاجة إلى برنامج وطني جاد.

**16.** لأن الاستهلاك المنزلي هو المستهلك الأكبر للطاقة الكهربائية، لا بد من الدخول في التفاصيل لوضع البدائل الأكثر اقتصادية في الطاقة لكل مفردة من مفردات الاستهلاك

على حدة. فتسخين المياه مثلاً يستهلك ما يقرب من 30% من مجمل الاستهلاك المنزلي أو ما يعادل 270 مليون دينار سنوياً. وهذه يمكن تخفيضها بنسبة كبيرة عند تعميم السخانات الشمسية والتي ما يزال مؤشر تركيبها في الأردن متواضعاً (14%)، مقارنة بقبرص مثلاً (92%). وكذلك الحال بالنسبة للتهوية والتبريد، إذ يمكن تخفيض الطاقة من خلال التصاميم المعمارية المناسبة والمبردات الصحراوية العاملة بالطاقة الشمسية وهكذا.

17. كي لا يقف الأردن متخلفاً في التكنولوجيات الحديثة للطاقة، لا بد من الشروع في دراسات جادة ورصينة لتكنولوجيا تخزين الطاقة المتجددة وخاصة الطاقة الشمسية.

18. من الضروري ربط نتائج أعمال القطاع بالمؤشرات (indicators) والأدلة (index) الدولية. فعلى سبيل المثال، لا توجد إشارة إلى تحسن دليل أمن الطاقة (index security energy) من المرتبة 121 إلى مرتبة أدنى؛ وصولاً إلى وضع تونس مثلاً (107)، أو قبرص (109).

19. إن إعادة تنظيم القطاع وإعطاء البعد الاقتصادي للطاقة اهتماماً كافياً من شأنه أن يقلل من المخاطر المتعلقة بالتزود والإنصاف والوصولية والتحميلية.

20. إن عدم وجود اتفاقيات طويلة الأمد وذات وضوح في الكلف قد تؤثر على أمن الطاقة، ومن ذلك التعرض للانقطاع أو تأخر في التسليم أو عدم تنفيذ بعض جوانب الاتفاقيات، بالإضافة إلى أن ذلك سيصبح ذو أثر أكبر بعد انضمام الأردن إلى "الاتفاقية الدولية للطاقة".

21. من الضروري صدور قرار رسمي يجعل تركيب السخانات الشمسية ووحدات الطاقة الكهربائية الشمسية للمباني الفردية إجبارية أو ضمن كودات البناء مقابل إعفاءات ضريبية وتسهيلات بنكية في التمويل.

22. ما زالت الحاجة قائمة إلى وضع ونشر أدلة العمل بالطاقة (energy handling manual) تساعد الموظفين في الدوائر المختلفة على تفهم جوانب الطاقة ذات العلاقة بأعمالهم. وتشمل هذه الأدلة: دائرة الجمارك، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، وغرفة الصناعة، والجامعات، ووزارة النقل، ووزارة الأشغال العامة، ووزارة الزراعة، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة المياه والري، ووزارة البيئة.

23. في ظل أزمة شح المياه، لا بد من برنامج وطني ناجز باتجاه استخدام فائق الاستطاعة المتاح في محطات التوليد المتعاقد معها في تحلية المياه وتحويل محطات ضخ المياه ومعالجة المياه العادمة إلى الطاقة الشمسية.

**24.** اتبعت الحكومة منذ سنوات منهج تغيير أسعار المشتقات النفطية شهرياً بحسب التغيرات في أسعار النفط الخام. وساهم تذبذب أسعار المشتقات داخلياً في ارتفاع الأسعار، فكان واحداً من أسباب وضع الأردن في المرتبة (50) على مستوى الغلاء في العالم، وذلك لسببين رئيسيين:

أ. إن رفع أسعار المشتقات غالباً ما يرافقه رفع أسعار السلع والخدمات في الأسواق بسبب ارتفاع كلفة الإنتاج من خلال النقل.

ب. إن التخفيض حين يقع على أسعار المشتقات لا ينعكس على تخفيض كلف السلع والخدمات.

وعليه، لا بد من مراجعة هذا النهج واعتماد "مبدأ الدعم المتناوب" وكما يلي:

- يتم تحديد أسعار مرجعية للنفط الخام والمشتقات.
- يتم إنشاء "صندوق الدعم المتناوب للطاقة" في وزارة المالية أو البنك المركزي. (صندوق أو حساب أو نافذة).
- عند انخفاض أسعار الخام المشتقات، يتم الاحتفاظ بفروق الأسعار في الصندوق، وعند ارتفاع الأسعار يتم تعويض الفرق من موجودات الصندوق.
- تتم مراجعة الأسعار المباعة للمستهلك مرة كل عام.

ولما كان التوجه العالمي لأسعار النفط الخام يسير نحو الانخفاض ببطء شديد، فإن الصندوق لن يتأثر سلبياً إلا لفترات قصيرة عند وقوع قفزة مؤقتة بالأسعار.

**25.** تتقدم الطاقة المتجددة ببطء شديد، وهذا يشمل توليد الكهرباء، والتحول نحو السيارات الكهربائية، والهندسة اللاسلكية، وغير ذلك. وما زال الغموض والتعقيد يحيطان بالإجراءات الخاصة بتركيب مولدات الطاقة الشمسية والمناطق المسموح بها للأنظمة الكبيرة، وكذلك بالوضع القانوني للشركات المتخصصة في الطاقة المتجددة.

إن واحداً من الأسباب يتمثل في عائدات الخزينة من النفط والمشتقات النفطية. وتقدر العائدات المباشرة بمليار دينار سنوياً، وغير المباشرة بحوالي 500 مليون دينار. إن التحول إلى الطاقة المتجددة سيؤدي إلى تناقص هذه العائدات بدرجة كبيرة.

بالمقابل، فإن استمرار الطاقة بشكلها التقليدي يعني تلوث البيئة، وخاصة بغاز ثاني أكسيد الكربون. إن المتوسط العالمي لكلفة التلوث 424 ديناراً لكل فرد<sup>8</sup>. وبافتراض الكلفة

8 الكلفة الكلية للعالم 4.6 تريليون دولار.

للأردن 50% من المتوسط العالمي، تصبح الكلفة 212 ديناراً لكل فرد، تدفعها الخزينة على شكل خدمات صحية وتجديد وتنظيف معدات، ويدفع جزءاً منها للاقتصاد الوطني والمواطن على شكل قطع غيار وتنظيف وتجديد. إن مقايضة عائدات المحروقات والطاقة التقليدية بكلفة التلوث صفقة غير رابحة (الملحق رقم 1). وهذا يقتضي وضع دراسات اکتوارية يتم بموجبها تعجيل التحول للطاقة المتجددة باقتناء الخزينة ودعمها.

26. تقترب كلفة قطاع الطاقة من 10% من الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي فإن العمل على تخفيض كلفة هذا القطاع ورفع كفاءته وتخفيض الانبعاثات الغازية من النقل وتخفيض كلفة الطاقة للقطاعات الاقتصادية، كل ذلك لا يحسن معه الامتداد 10 سنوات، فالحركة البطيئة يترتب عليها خسائر ضخمة ومشكلات جديدة.

وعليه، فقد يكون ضرورياً تشكيل فرق عمل مصغرة من الخبراء لوضع قائمة بالمسائل اللازمة لتطوير القطاع بكامله من منظور الاقتصاد الوطني، ووضع مفردات القائمة بترتيب تصاعدي، أي البدء بالمفردات الأقل كلفة والأسرع إنجازاً والأقل تعقيداً ليبدأ العمل بها متدرجاً بحسب تعقيد المفردة في القائمة.

27. تقوم الطاقة بطبيعتها على العلم والتكنولوجيا بشكل مكثف، وهي ليست سلعة جاهزة للتعامل من الرف. وإذا كانت إدارة قطاع الطاقة تسعى للوصول إلى نتائج حاسمة في تحسين الأداء والاقتصاديات ونوعية الطاقة بأشكالها المختلفة، فلا يمكن أن يتحقق ذلك من دون دراسات معمقة وأبحاث. وهذا يجعل التواصل والتعاون والتشبيك بين مؤسسات الطاقة والمعادن والموارد الطبيعية من جهة، وبين الأكاديميا (في الأردن أكثر من 20 كلية للهندسة والعلوم إضافة إلى النقابات) من جهة ثانية، مسألة وطنية اقتصادية وفنية لا بد منها ولا بديل لها سوى الاستعانة بالشركات الأجنبية بتكاليف مالية وقانونية لا يتحملها القطاع.

28. يعاني الاقتصاد الوطني الأردني من مشكلات عديدة يأتي في مقدمتها ارتفاع كلفة الاستثمار وكلفة الإنتاج. وتأتي الطاقة في مقدمة مكونات كلفة الإنتاج.

وهناك جملة من المفردات المتضاربة وعلى النحو التالي:

أولاً: على مدى السنوات أصبحت عائدات الرسوم والضرائب المفروضة على الطاقة من خلال ما هو مفروض على المشتقات النفطية والغاز المستورد تشكل ركناً أساسياً لتمويل الخزينة. يضاف إلى ذلك التكاليف الأخرى من نقل وتأمين وتخزين، بحيث وصلت هذه الضرائب في مجملها إلى 1.2 مليار دينار في عام 2019 أو ما يعادل 13.5% من موازنة عام 2019.

ثانياً: تعاقدت شركة الكهرباء الوطنية مع شركات توليد الكهرباء لشراء الطاقة الكهربائية لفترات طويلة دون قراءة مستقبلية للتطورات التكنولوجية المتسارعة في الطاقة واقتصادياتها. والتزمت الشركة بدفع مبالغ مقطوعة إضافة إلى المبالغ المفروضة على كل وحدة طاقة كهربائية وكلفة الوقود وجميعها ليتحملها المستهلك.

ثالثاً: اعتادت تسعيرة الكهرباء أن تحمّل القطاعين الصناعي والتجاري أعباء مساندة الاستهلاك المنزلي ضمن بنية معقدة للتعرفة الكهربائية ساهمت في ارتفاع كلفة الطاقة. وهناك نماذج دولية مثل الدنمارك والصين وسواهما.

رابعاً: إن الطريقة التي تمت فيها خصخصة قطاع الطاقة اعتمدت منهاجاً كان يخلو في تفاصيله التطبيقية من منظور استراتيجي وطني. وبذا تحولت مرافق الطاقة من المشتقات النفطية والكهرباء إلى شركات مستثمرة تتزايد أرباحها بازدياد مبيعاتها. وهذا وضع قضايي ترشيد الاستهلاك ورفع كفاءة الاستخدام وبالتالي تقليص الاستهلاك في موقع يتناقض مع المصالح التجارية لتلك الشركات.

خامساً: إن التحول إلى الطاقة المتجددة يعني في جوهره:

- تخفيض كميات الوقود المستوردة وبالتالي انخفاض عائدات الرسوم والجمارك.
  - دخول المستهلك النهائي طرفاً في توليد احتياجاته من الطاقة، وبالتالي تخفيض للكهرباء الجاهزة.
  - دخول تغييرات بنيوية على شبكات الكهرباء للتعامل مع الحالة الجديدة.
- وبهذا أصبح التوسع في الطاقة المتجددة يعني بالنسبة للشركات تخفيض أرباحها. الأمر الذي جعلها تأخذ مواقف سلبية.

سادساً: إن كل ما يدفعه المستهلك للخزينة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ينعكس على كلفة الإنتاج إذا كان المستهلك مرفقاً إنتاجياً، أو على تكاليف المعيشة إذا كان المستهلك شخصاً عادياً. كل ذلك يرجع سلباً على الاقتصاد الوطني بما في ذلك كلفة الاستثمار في المشاريع.

سابعاً: إن الخزينة تدفع بشكل غير مباشر تكاليف صحية لا تقل عن 6% من مجمل ما يتم إنفاقه على الصحة نتيجة لتلوث البيئة الناشئ عن حرق المشتقات النفطية لغايات الكهرباء والنقل. وكل تحول إلى الطاقة النظيفة يقلص جزءاً من هذا التلوث ومن المدفوعات أيضاً.

لذا لا بد من وضع حل لهذه المتناقضة مع الأخذ بعين الاعتبار:

• إن الطاقة المتجددة بأشكالها وتركيباتها الحالية والقادمة لا بد أن تصبح العنصر الرئيس في خليط الطاقة.

• إن تخفيض الاستهلاك من الطاقة في صورها التقليدية يصبّ في صالح الاقتصاد الوطني وصالح المستهلك معاً.

29.5 لدى قطاع الطاقة ممثلاً بشركة الكهرباء الوطنية فائض في الاستطاعة التوليدية من المحطات التي تم إبرام عقود طويلة الأجل معها. ومثل هذا الفائض مرشح للزيادة مع دخول الطاقة المتجددة. إن منع التوسع في الطاقة المتجددة أو الصخر الزيتي ليس حلاً صحيحاً، فهناك بدائل لا بد من دراستها واختيار الأفضل:

أولاً: تناول المياه يمكن التعاقد بين وزارة المياه ووزارة الطاقة على تناول المياه في مجالات التحلية والتنقية والضخ من خلال محطات يتم إنشاؤها لهذه الغاية وحساب أسعار الطاقة الكهربائية بالكلفة الحدية مع إضافة هامش محدود إليها يجعل من التحلية استثماراً مجدياً.

ثانياً: صفقات طاقة مخفضة يمكن التوصل مع الصناعات الكبيرة والمؤسسات ذات الاستهلاك العالي للطاقة إلى صفقات بأسعار مخفضة لفترات زمنية محددة أو لعدد من الك.و.س بحيث يتاح لهذه الصناعات والمؤسسات تخفيض كلف الإنتاج وفق برنامج زمني محدد.

ثالثاً: التوسع في السيارات الهجينة والكهربائية والدراجات الكهربائية.

### الاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة (2020-2030)

• أصدرت وزارة الطاقة والثروة المعدنية وثائق خاصة بالاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة للأعوام (2020-2030) وتضمنت تلك الوثائق ملخصاً للاستراتيجية وخطة عمل تنفيذية. وتتمثل المحاور الرئيسية لهذه الاستراتيجية في: أمن التزود بالطاقة، وتوافرية الطاقة بأسعار مقبولة (خفض كلفة الطاقة)، والاستدامة، وزيادة الاعتماد على المصادر المحلية. كما تتفرع عن هذه المحاور خمسة أهداف استراتيجية هي: تنوع المصادر والأشكال، وزيادة مساهمة المصادر المحلية، وزيادة كفاءة استخدام الطاقة، وخفض كلفة الطاقة على الاقتصاد الوطني، وتطوير منظومة الطاقة لجعل الأردن مركزاً إقليمياً لتبادل الطاقة بأشكالها كافة.



• ستعمل الاستراتيجية على إحداث تغيير في خليط الطاقة الكلي، وكذلك في توليد الكهرباء، إلا أن التغيير متواضع نوعاً ما، وخاصة في الطاقة المتجددة؛ 27% في خليط الطاقة الكلي و48% في خليط الطاقة لتوليد الكهرباء، الأمر الذي يعني أن بالإمكان إدخال تحسينات في هذا المجال، خاصة أن المعدلات العالمية المتوقعة هي 50% في الطاقة الكلية، و145% في خليط توليد الكهرباء.

الجدول رقم (10):  
خليط الطاقة الكلي  
(نسبة مئوية)

الوقود	نفط خام ومشتقاته	صخرزيتي	غاز طبيعي	طاقة متجددة	فحم
2020	58	8	21	11	2
2030	51	8	25	14	2

• وفي القطاع النفطي إشارة إلى فتح سوق المشتقات النفطية (على حساب التكرير المحلي)، وفتح المجال لنشاط التكرير وفق مبادئ السوق، إضافة إلى الانتقال من سوق منظم إلى سوق مفتوح من خلال تحرير أسعار المشتقات النفطية، وهذا من منظور وطني استثماري يمثل خطأً استراتيجياً كبيراً وينطوي على الكثير من التناقض.

• إن جزءاً من الملاحظات والتوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد مشار إليها في الرخطة التنفيذية للاستراتيجية بصورة أو بأخرى. وبطبيعة الحال، فإن تقرير حالة البلاد يركز على ما هو قائم فعلاً وما تحقق وليس على ما هو وارد في الوثائق ويمكن أن يتحقق مستقبلاً أو لا يتحقق.

ومن جانب آخر، إن العديد من توصيات تقرير حالة البلاد لا تستدعي التأجيل لسنوات حتى يتم اتخاذ قرار بشأنها. ومن الأمثلة على ذلك التشبيك بين الأكاديميا وقطاع الطاقة، والتوسع في تركيب الوحدات الشمسية للمنازل، واستثمار فائض الاستطاعة في نظام توليد الكهرباء.

• إن استراتيجية الطاقة (2020-2030) بحاجة إلى مراجعة جذرية وإلى تحويل رؤيتها لقطاع الطاقة من أنه مجرد أعمال (business) وأن الطاقة مجرد سلعة (commodity) كأي سلعة أخرى، إلى تركيب المنظور الفني مع الاقتصادي في إطار الأمن الوطني.

وهنا يصبح الفرق كبيراً بين الشركات الوطنية والشركات الدولية، وبين السوق المفتوح على مصراعيه والسوق المشجع للمنتج الوطني الذي تضبطه المواصفات والمصلحة الوطنية. كما أن مؤشرات الأداء في الاستراتيجية ينبغي أن تقوم على محددات رقمية كما هي في المؤشرات العالمية لا أن تقتصر على التوصيفات.

الجدول رقم (11):  
أنواع الوقود لتوليد الكهرباء  
(2030-2020)  
(نسبة مئوية)

الوقود	غاز طبيعي	طاقة متجددة	مشتقات نفطية	صخرزيتي
2020	61	21	3	15
2030	53	31	1	15

• تتضمن خطة العمل التنفيذية للاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة للأعوام (2030-2020)، فيما يخص "تحسين كفاءة استهلاك الطاقة"، مشروع "الربط السككي لشمال الأردن وسوريا والحدود العراقية". وتشير بعض المعلومات إلى اهتمام إسرائيل بهذا المشروع بهدف ربطها مع دول الخليج وتعزيز التبادل التجاري معها. وما زالت أطر وآليات العمل وتمويل المشروع غير معلنة، إلا أن المحادثات التي جرت قد تساهم في تسريع الإنجاز، وقد تظهر إيجابيات المشروع لإسرائيل في تسهيل نقل البضائع وتسهيل التجارة البينية مع دول الخليج العربي.

الملحق رقم (1):  
حسابات كلفة التلوث

المتوسط السنوي لاستهلاك الفرد من الطاقة الكهربائية	= 1600 ك.و.س
التلوث من الطاقة التقليدية	= 720 كغم ثاني أكسيد الكربون
متوسط الكلفة الصحية للتلوث في العالم	= من 3% إلى 9% من الإنفاق على الصحة
متوسط الكلفة الصحية في الأردن	= 6% أو متوسط الرقم العالمي = 12.6 دولار/ فرد = 8.94 دينار/ للفرد سنوياً
الكلفة الكلية	= 90 مليون دينار
متوسط ثاني أكسيد الكربون المنبعث سنوياً	= 4.6 طن / سيارة
مجموع الانبعاثات في الأردن من النقل (1.7 مليون سيارة)	= 7.82 مليون طن سنوياً

## الملحق رقم (2):

### حول اتفاقية الغاز مع إسرائيل

وُقعت الاتفاقية مع شركة نوبل إنيرجي (**Noble Energy**)، لكن الجهة المسؤولة عن عقد البيع (أي البائع) هي شركة "NBL الأردن للتسويق" والمسجلة في جزر كايمان في المحيط الهادئ، ولها مكتب في هرتزليا في إسرائيل. وتتسم الاتفاقية بالغموض رغم أن صفحاتها تزيد عن 80 صفحة، كما أن هناك أطرافاً غير معروفة فيها تمثل غطاءً للحكومة الإسرائيلية. وتنص المادة (19.4.15) في الاتفاقية على أنه "لا يتحمل الشركاء في حقل ليفيثيان تحت أي ظرف من الظروف أي التزام أو مسؤولية تجاه المشتري (أي شركة الكهرباء الوطنية)".

كذلك، فإن إدارة خط الغاز تتولى مسؤوليته شركة الفجر (المملوكة لعدد من الشركات المصرية)، وزارة المالية المصرية. وهذا يُظهر أن هذا المصدر شديد الغموض لوجستياً وإدارياً ومالياً. ولا تتوفر معلومات كافية عن الظروف التي أدت إلى توقيع هذه الاتفاقية، وخاصة في الجانب السياسي.





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور قطاعات البنية التحتية

**الاتصالات وتكنولوجيا  
المعلومات والتحول  
الرقمي والبريد**





353.....	الملخص التنفيذي.....
	أولاً: تقييم انعكاسات الجائحة على قطاعات الاتصالات
354.....	وتكنولوجيا المعلومات والبريد.....
	ثانياً: متابعة السياسات والاستراتيجيات النافذة
360.....	لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي.....
374.....	ثالثاً: تحليل الموازنات الخاصة بالجهات الحكومية.....
378.....	رابعاً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019.....
380.....	التوصيات.....





## الملخص التنفيذي

تسعى هذه المراجعة للوقوف على واقع الحال في قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي والبريد في الأردن، ورصد السياسات والاستراتيجيات والمبادرات التي نُفذت لتحفيز هذه القطاعات وتنميتها، مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي تعرضت لها المملكة والمتمثلة في انتشار فيروس كورونا المستجد، وما شكّله من تحدٍّ للقطاعات الصحية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية على حد سواء.

وتحاول هذه المراجعة أيضاً تقييم الآثار المترتبة على انتشار "كورونا" على القطاعات التي تقع ضمن نطاق الاختصاص، والتي تشمل قطاع البريد بالإضافة إلى قطاعات الاتصالات والتحول الرقمي وتكنولوجيا المعلومات، مع الإشارة إلى الأهمية الكبيرة لهذه القطاعات عموماً في نمو التجارة الإلكترونية. كما يجري تتبع الإنجازات التي تمت في سبيل تنفيذ السياسات والاستراتيجيات والأنشطة التي تتضمنها خلال الفترة من شهر آب 2019 حتى نهاية عام 2020، وأي مستجدات بهذا الشأن، إضافة إلى بيان أثر الأخذ بالنتائج والتوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2019 على هذه القطاعات، ليصار في ضوء ذلك إلى تقديم التوصيات الكفيلة بمعالجة الإخفاقات وتسريع عجلة الإنجاز لتحقيق الأهداف المرجوة لسدّ العجز في الأداء أو وقف التراجع على أقل تقدير في المرحلة الراهنة. وتتضمن المراجعة أيضاً مجموعة من المقترحات المحفزة للقطاعات الثلاثة في ظل التحديات التي تواجهها، سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي أو العالمي.

وتشمل هذه المراجعة تقييماً لانعكاسات جائحة كورونا على القطاعات مدار الحديث، والسياسات والاستراتيجيات النافذة لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من خلال إبراز التطورات التي تمت عليهما وتحليلها وتقييمها من خلال عرض السياسات والاستراتيجيات النافذة ذات العلاقة، والمقارنة بين وضعها الراهن والتطورات في التنفيذ لكلٍ منها وتقييم مستويات الإنجاز للتوصيات العامة الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2019.

## أولاً: تقييم انعكاسات الجائحة على قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد

أدى انتشار وباء كورونا عالمياً إلى حدوث آثار سلبية على اقتصادات الدول في العالم أجمع، وتزايد الضغوط على المجتمعات الإنسانية بخاصة تلك المرتبطة بتغيير سلوكياتها المعيشية، وهو ما أثر بالنتيجة على قدرة الدول بعامة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويتفاوت حجم الآثار السلبية من دولة إلى أخرى، كما تتباين قدرة هذه الدول على تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتوفير مصادر التمويل اللازمة لهذه الغاية، إذ تتفاقم الآثار السلبية في الدول النامية نتيجة تراجع الاستثمار بحسب تقرير البنك الدولي 2020 بنسب تتراوح بين 20% و50%.

ووفقاً لتقرير صادر عن الاتحاد الدولي للاتصالات بشأن الآثار الاقتصادية لجائحة كورونا، فإن الدول ذات البنية التحتية المتقدمة يمكن أن تخفّض الآثار السلبية للجائحة على اقتصاداتها بحوالي النصف. ويبين التقرير أن قدرة التحول الإلكتروني على تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي للدول مرتبطة بعوامل من أهمها:

1. الفجوة الرقمية التي تعدّ من أهم المعوقات لعمليات التحول الرقمي، وبالأخص للسكان غير المخدمين ولو جزئياً بخدمات النطاق العريض للاستفادة من عملية التعليم عن بعد، والوصول للتجارة الإلكترونية، والاستفادة من المعلومات الصحية. وبخاصة في ظل عدم القدرة على شراء خدمات الإنترنت والتعامل مع الإنترنت والأجهزة الرقمية.

2. تفاوت مستوى التطور للحلول التكنولوجية الرقمية بين الشركات، إذ إن الشركات المطورة التي تتبنى حلولاً تقنية تتمتع بمزايا ومنافع كبيرة خلافاً للشركات التي تتبنى تنظيماً تقليدياً أقل تطوراً.

3. القدرة والمرونة العالية لحلقات التزويد في الدول التي تتبنى التقنيات الرقمية، على عكس الدول النامية التي تتبنى مستويات متدنية من التطور الرقمي والتقني في هذا المجال.

وبحسب التقرير نفسه، ولغايات زيادة قدرة التحول الإلكتروني في احتواء أثر الجائحة، هناك حاجة إلى إعادة تقييم واقع البنية التحتية الرقمية، ومراجعة الهياكل الأساسية لقطاع التحول الإلكتروني وعلى الأخص:

1. الاستفادة من الدروس الصعبة التي مرت على المملكة، لاتخاذ الإجراءات اللازمة في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بما يكفل تمكينه من تقديم الخدمات الشمولية للبنية التحتية للشبكات الرقمية للجميع وتقديم الدعم للاقتصاد الرقمي.

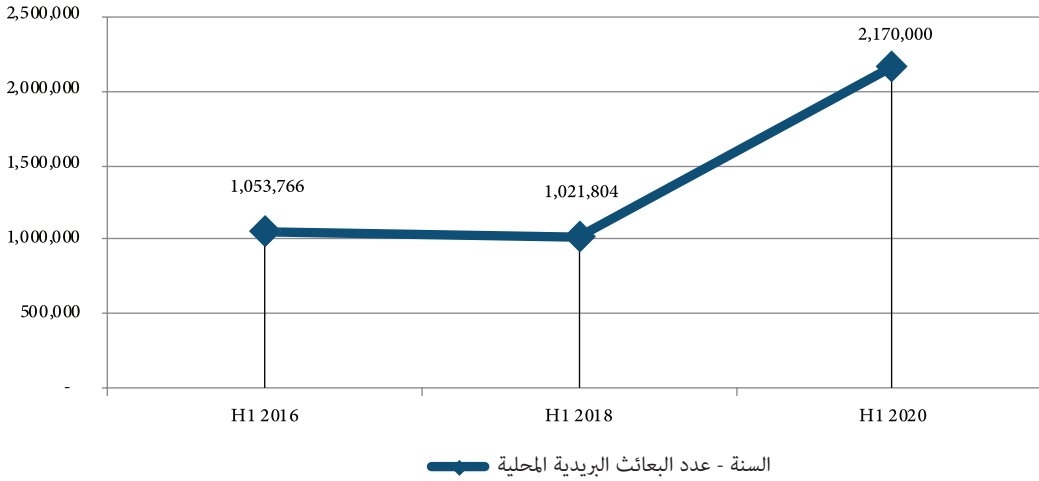
2. النظرة الشمولية الواسعة للاستثمار في السرعات العالية لخدمات الإنترنت ذات النطاق العريض، مع الأخذ بعين الاعتبار الأثر الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وكلف الاستثمار لهذه الغاية.
3. مراجعة الإطار التنظيمي لتحفيز الاستثمار مع الحفاظ على مستويات مقبولة للمنافسة، والتحول من النظرة التقليدية إلى النظرة النشطة المرنة في التنظيم المساعد والمحفز للاستثمار.
4. إيلاء موضوع تنظيم المشاركة في البنية التحتية للخدمات الرقمية أهمية خاصة، نظراً لدوره في الحفاظ على النمو والتطور وتخفيض الكلف وتحفيز المنافسة.
5. عدّ الجائحة فرصة لتوجيه التحول الرقمي لإحداث تحول، وتحفيز قطاع التجارة الإلكترونية بشكل كبير، ونشوء منتجات جديدة في الأسواق.

#### 1- آثار الجائحة على القطاعات الثلاثة

لقد تجاوز قطاع الاتصالات في الأردن الطرق التقليدية في التواصل والحصول على المعلومات، حتى أصبح بمثابة العمود الفقري لاستخدام البيانات والمحتوى والتطبيقات الرقمية من قبل الأفراد والحكومات لضمان استمرارية النشاط الاقتصادي والاجتماعي في ظل حالة الإغلاق الكامل التي شهتها المملكة أسوة بمعظم دول العالم.

- وفقاً لتقرير هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، تزايد الطلب في الأردن على استخدام البيانات خلال فترة الإغلاق والحجر للاستخدامات الصناعية والخدمية وغيرها من الاستخدامات التعليمية والترفيهية بما يتجاوز 30% من المعدل العام للاستخدام، إذ زادت حركة البيانات اليومية بمقدار 1260 تيرابايت، أي بنسبة 31% على الشبكات الخليوية الخاصة بالجيل الرابع وحدها.
- نتيجة لزيادة الطلب على الخدمات الإلكترونية وأنظمة الدفع عبر الهواتف المحمولة والتجارة الإلكترونية، زادت قيمة الحوالات المالية خلال النصف الأول من عام 2020 مما يقارب 100 مليون دينار إلى أكثر من 500 مليون دينار.
- تطور عدد المحافظ المالية من 350 ألف محفظة إلى ما يتجاوز مليون محفظة خلال النصف الأول من عام 2020.
- تضاعف عدد البعثات البريدية المحلية مقارنة بالسنوات السابقة، إذ نمت عددها بنسبة 112% خلال النصف الأول من عام 2020 مقارنة مع الفترة نفسها من عام 2018 (الشكل رقم 1).

## الشكل رقم (1): عدد البعثات البريدية خلال الجائحة



المصدر: هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

## 2- استجابة الجهات الحكومية للجائحة

وفرت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات نطاقات ترددية مجانية خلال فترة الحظر وحتى نهاية عام 2020، لتعزيز قدرة المشغلين على استمرار تقديم خدمات الاتصالات بالكفاءة والجودة المطلوبتين، وهو ما ساهم في تقوية البث ورفع سرعات الإنترنت ومضاعفة السعة التخزينية لـ 4238 موقع راديوي من مواقع الشركات الثلاث موزعة على جميع مناطق المملكة.

وفي ما يتعلق بقطاع البريد، اتخذت الهيئة إجراءات استثنائية للتعامل مع الجائحة، شملت ما يلي:

1. تسريع الإجراءات لمنح رخص بريد محلي ودولي خاصة.
  2. منح تصاريح حركة لغايات التوصيل المنزلي لشركات التوصيل المرخصة (مثل منصة "مونة").
  3. فتح مواقع لتعقيم المركبات الخاصة بالتوصيل المنزلي.
- وطورت وزارة الاقتصاد الرقمي وأطلقت منصات إلكترونية ساهمت في تعامل المملكة مع الجائحة، ومنها:

1. منصة (**stayhome.jo**) الإلكترونية، بهدف تنظيم الحصول على تصاريح الخروج والتجوال، لضمان ديمومة الأعمال خلال فترة الحجر.
  2. نظام التصاريح الإلكتروني (**tasreeh.jo**)، للتوثق من صحة التصاريح الممنوحة للتجوال خلال فترة الحجر ودقتها.
  3. منصة "مهن" (**mehan.jo**)، التي وفّرت دليلاً للشركات والتطبيقات المرخصة والمزودة لخدمات الصيانة في المملكة لممارسة أعمالها خلال فترة الحجر.
  4. منصة "حماية" الإلكترونية (**hemayeh.jo**)، لتنظيم تعويضات العمالة اليومية والتي تأثرت بسبب الحجر.
  5. منصة (**darsak.jo**) الإلكترونية للتعليم عن بعد، لضمان استمرارية التعليم.
  6. منصة "كورونا" (**corona.moh.gov.jo**)، للتوعية بمرض كورونا وسبل الوقاية منه.
  7. منصة "واحد" (**one.gov.jo**)، التي توفر الوصول إلى جميع المناصات السابقة وتلك التي تشرف عليها الوزارات والمؤسسات المختلفة مثل الضمان الاجتماعي ووزارة الصحة.
- كما تابعت الوزارة تطوير منصات لمتابعة تدريب وتشغيل خريجي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، إذ تم اعتماد العمل عن بعد للمتدربين ضمن شركات القطاع الخاص من دون أن تتأثر مكافآتهم. وفي برنامج التدريب الوطني على المهارات التقنية والمهارات الحياتية واللغة الإنجليزية مع جامعة الحسين التقنية، تم تفعيل التعليم عن بعد لتدريب المتدربين. كما عقدت ورش عمل عدة حول تقنية "بلوك شين" باستخدام تقنية الاتصال عن بعد، بالإضافة إلى عقد جلسات نقاشية حول الريادة الاجتماعية عن بعد.

### 3- أثر الجائحة على الخطط التشغيلية

#### 1. وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة:

بحسب تقارير الوزارة، أدت الجائحة إلى مراجعة الخطة التشغيلية في ضوء ما هو متوفر من مخصصات مالية وفي ظل التأخير في إنجاز عدد من المشاريع المدرجة ضمن الخطة، ومن أبرزها المشاريع الخاصة بدعم المشاريع الريادية وإطلاق حاضنات الأعمال، ومشروع دعم وتأهيل المهارات الرقمية للشباب. ويبين الجدول رقم (1) أثر الجائحة على الخطة.

### الجدول رقم (1):

### أثر جائحة كورونا على الخطة التشغيلية لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة

الإطار الزمني الجديد		الإطار الزمني القديم		الخطة التشغيلية المعدلة لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة لعام 2020	الخطة التشغيلية لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة لعام 2020
تاريخ الانتهاء	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	تاريخ البدء		
مستمر	2020/9	2020/4	2020/1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دعم المشاريع الريادية، وإطلاق 40 حاضنة أعمال.</li> <li>- احتضان 20 شركة/ مشروعاً في عام 2020.</li> <li>- احتضان 60 شركة/ مشروعاً في عام 2021.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دعم المشاريع الريادية، وإطلاق 40 حاضنة أعمال.</li> <li>- احتضان 60 شركة/ مشروعاً في عام 2020.</li> <li>- احتضان 100 شركة/ مشروع في عام 2021.</li> </ul>
2025/3	2020/10	2021/3	2020/4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دعم توفير المهارات الرقمية في الأردن ضمن مشروع "الشباب، التكنولوجيا، والعمل" لتأهيل الشباب وتدريبهم على المهارات الرقمية للشباب.</li> <li>- عدد المتدربين: 500 متدرب خلال عام 2020.</li> <li>- عدد المتدربين: 2000 متدرب خلال عام 2021.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دعم توفير المهارات الرقمية في الأردن ضمن مشروع "الشباب، التكنولوجيا، والعمل" لتأهيل الشباب وتدريبهم على المهارات الرقمية للشباب.</li> <li>- عدد المتدربين: 2000 متدرب خلال عام 2020.</li> <li>- عدد المتدربين: 2000 متدرب خلال عام 2021.</li> </ul>

المصدر: وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

## 2. هيئة تنظيم قطاع الاتصالات:

ضمن تقرير الاستجابة الصادر عن هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، تبين وجود تراجع بنسبة 10.5% في تنفيذ المشاريع المدرجة ضمن الخطة التشغيلية لعام 2020، نتيجة التعطل وتخفيض المخصصات المالية.

ويشتمل الجدول رقم (2) على ملخص للمشاريع المدرجة ضمن الخطة التشغيلية لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات لعام 2020 وما تأثر منها بسبب جائحة كورونا.

الجدول رقم (2):

أثر جائحة كورونا على الخطة التشغيلية لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات

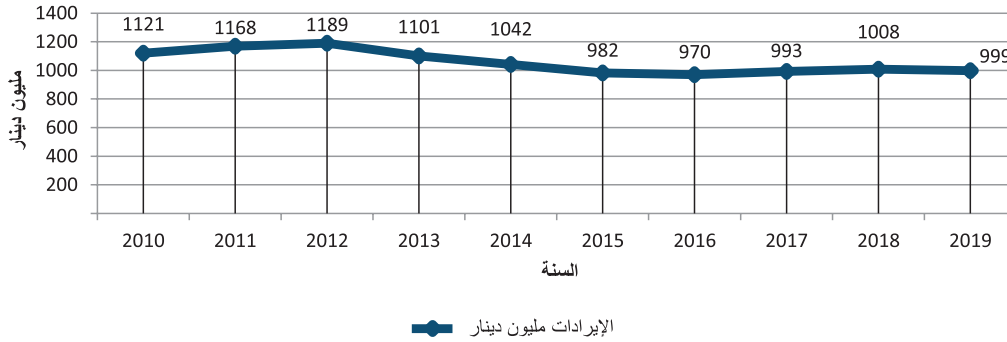
الرقم	الخطة التشغيلية لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات لعام 2020	نسبة الإنجاز وسير العمل في المشروع	ملاحظات خاصة بالمشاريع التي تأخرت بسبب جائحة كورونا
1	مشروع خدمات اكتشاف تمرير المكالمات الدولية على شبكات الاتصالات الخليوية بطرق غير مشروعة، ويتم هذا الكشف من خلال تركيب أنظمة متخصصة لدى شركات الاتصالات الخليوية تقوم على تحليل أنظمة التشوير (XDR Analysis) والكشف عن وجود أي احتيال.	30%	تأخر تنفيذ المشروع بسبب جائحة كورونا وإغلاق المطارات.
2	مشروع الكشف عن وجود الاحتيال على شبكات الاتصالات الخليوية المحلية وذلك من خلال إنهاء المكالمات الدولية بطرق غير مشروعة باستخدام أجهزة (SIMBox).	8%	يعتمد هذا المشروع على مخرجات مشروع (XDR) الوارد في البند الأول أعلاه.
3	(Billing Verifications) مشروع التدقيق على أنظمة الفوترة لشركات الاتصالات الخليوية (phase II).	10%	تأجل تنفيذ المشروع بسبب جائحة كورونا وإغلاق المطارات.
4	تطوير أنظمة الفحص والقياس الخاصة بأجهزة الاتصالات من خلال شراء أنظمة تحليل الطيف الترددي (Spectrum Analyzer) الثابتة والمتنقلة ومستلزماتها من الهوائيات (Antenna Kit) ومزود طاقة (Power Supply).	5%	تأجل تنفيذ المشروع إلى عام 2021 بسبب تخفيض المخصصات المالية بسبب جائحة كورونا.

المصدر: هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

## ثانياً: متابعة السياسات والاستراتيجيات النافذة لقطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي

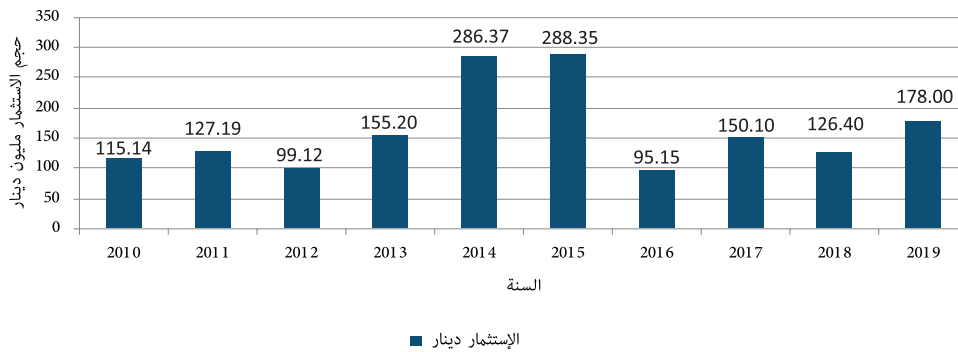
قبل مناقشة ما أنجز في سبيل تحقيق الاستراتيجيات والسياسات المقررة، لا بد من بيان التطور في أبرز المؤشرات لقطاع الاتصالات، والتي تشمل إيرادات الشركات العاملة (الشكل رقم 2)، وحجم الاستثمار فيها (الشكل رقم 3)، وحجم العمالة في القطاع (الشكل رقم 4)، ونسب انتشار خدمات الاتصالات (الشكل رقم 5).

الشكل رقم (2):  
إيرادات الشركات العاملة في قطاع الاتصالات



المصدر: الموقع الإلكتروني لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

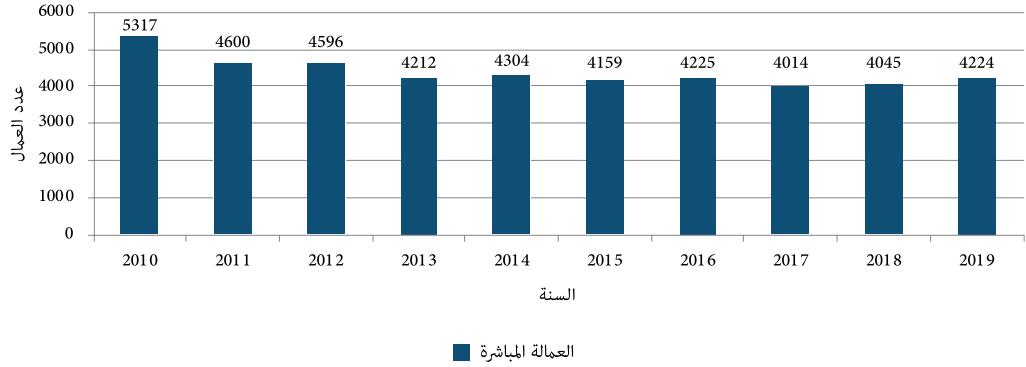
الشكل رقم (3):  
حجم استثمار الشركات العاملة في قطاع الاتصالات



المصدر: هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

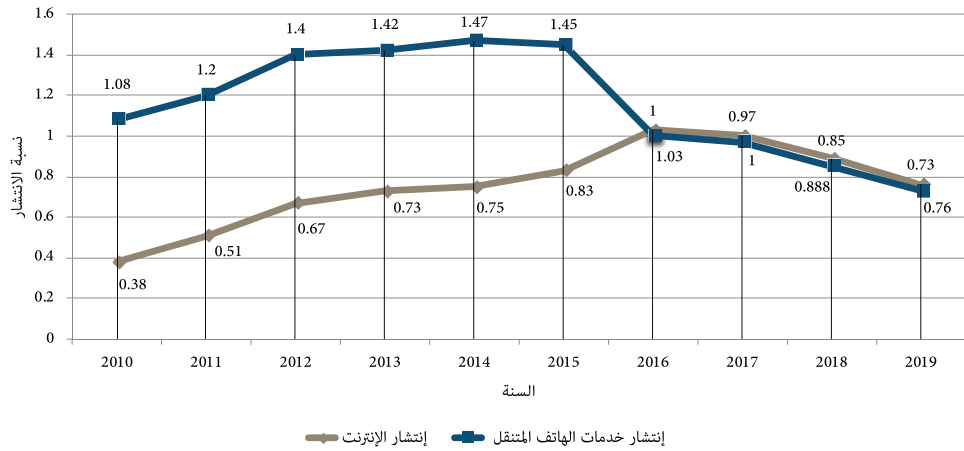


الشكل رقم (4):  
حجم العمالة المباشرة في قطاع الاتصالات



المصدر: هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

الشكل رقم (5):  
نسب انتشار خدمات الاتصالات



المصدر: هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

1 - "رؤية الأردن 2025" .. رؤية واستراتيجية وطنية

تمثل وثيقة "رؤية الأردن 2025" الرؤية الوطنية للمملكة، المتمثلة 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 تضمن تقرير حالة البلاد لعام 2019 تحليلاً لمضمون "رؤية الأردن 2025"، وواقع الحال ومدى التنفيذ. وفي هذه المراجعة، وفي ما يتعلق بأولويات الحكومة، سيتم بيان واقع حال شبكة الألياف الضوئية الوطنية (/National Broadband Network/ (NBN)). ويظهر الجدول رقم (4) الجهات المرتبطة بالشبكة حتى عام 2020 وأعدادها.

### الجدول رقم (3):

#### الجهات المرتبطة بشبكة الألياف الضوئية الوطنية حتى عام 2020

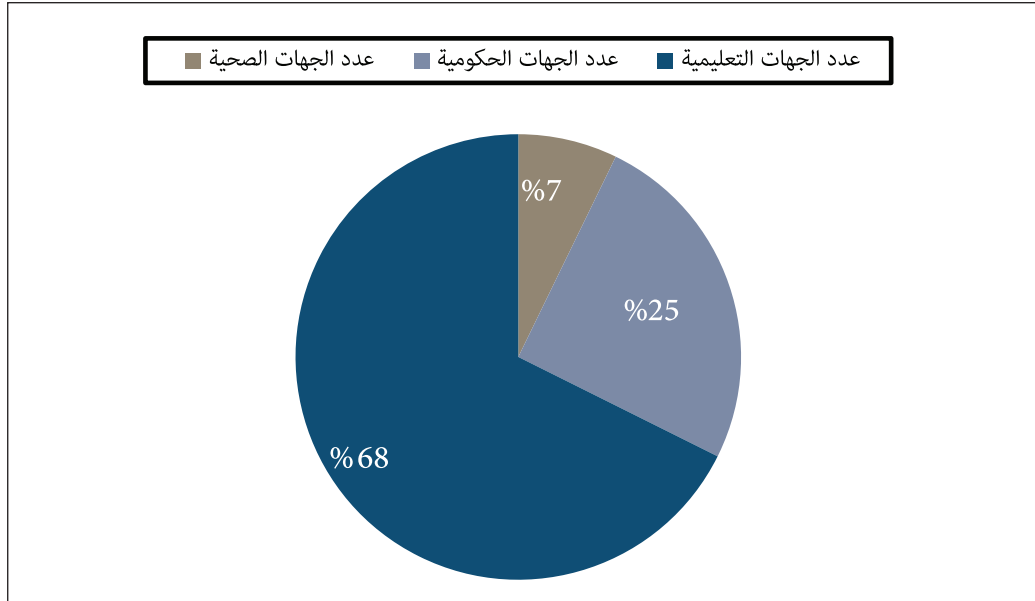
عدد الجهات الصحية	عدد الجهات الحكومية	عدد الجهات التعليمية	مجموع المواقع	المنطقة
9	17	80	106	إربد الداخلية
37	13	179	229	إربد الخارجية
21	14	88	123	المفرق
8	6	28	42	الرمثا
10	115	227	352	عمان
11	28	58	97	العقبة
2	0	0	2	معان
0	0	4	4	الجزر
0				(لاسلكي)
	0	8	8	السلط، الأزرق، الدفيانة، حيان الروبيض
0	3	5	8	خط عمان-العقبة
111	18	255	384	الكرك
97	8	170	275	معان
53	7	127	187	الطفيلة
131	457	1229	1817	مجموع المواقع المربوطة والمشغلة

المصدر: وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

### تقييم الوضع الراهن

يتضح من الجدول رقم (3)، أن عدد الجهات المربوطة بشبكة الألياف الضوئية الوطنية في ازدياد، إذ ارتفع عدد الجهات المربوطة بنسبة 34% خلال عام 2020، ليصل العدد الإجمالي إلى 1817 جهة، بينما كان عددها 1355 جهة عند إعداد تقرير حالة البلاد لعام 2019. وتستأثر الجهات التعليمية بالنسبة الكبرى من العدد الإجمالي لهذه الجهات كما هو مبين في الشكل رقم (6).

الشكل (6):  
التوزيع النسبي للمواقع المربوطة بشبكة الألياف الضوئية الوطنية



المصدر: وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

وفي ما يتعلق بالإنفاق على شبكة الألياف الضوئية خلال عامي 2019/2020، تبلغ الكلفة الإجمالية حوالي 93 مليون دينار. ويبين الجدول رقم (4) الكلف المالية للشبكة في أقاليم المملكة.

الجدول رقم (4):  
الكلف المالية لشبكة الألياف الضوئية الوطنية

الكلف المالية للمشاريع 2015-2023 (بالدينار)				
الإقليم	كلف الخدمات الاستشارية	كلف الأعمال المدنية والكوابل	كلف أجهزة الربط	المبلغ الإجمالي
إقليم الشمال	1,808,568	15,232,235	6,669,106	23,709,909
إقليم الوسط	2,330,712	27,441,586	8,580,000	38,352,298
إقليم الجنوب	790,441	22,310,752	8,588,000	31,689,193
المجموع	4,929,721	64,984,573	23,837,106	93,751,400

المصدر: وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

وفي ما يخص مؤشرات الأداء في بناء شبكات الألياف الضوئية، من المتوقع بحسب "رؤية الأردن 2025" أن تصل نسبة المواقع المربوطة على شبكة الألياف الضوئية الوطنية إلى 100% مع نهاية عام 2021 وكما يلي:

1. النسبة المئوية للمواقع المربوطة بشبكة الألياف الضوئية 56.71%.
2. نسبة الجهات التعليمية المربوطة بالشبكة الوطنية 53.1%.
3. نسبة الجهات الحكومية المربوطة بالشبكة الوطنية 64.22%.
4. نسبة الجهات الصحية المربوطة بالشبكة الوطنية 66.2%.

## 2- الاستراتيجية الوطنية للتحويل الرقمي (REACH 2025)

بين تقريراً حالة البلاد لعامي 2018 و2019 أهداف الاستراتيجية الوطنية للتحويل الرقمي (REACH 2025) والمخرجات المتوقعة منها في عام 2025، وأهمها: تحقيق نمو إضافي في الناتج المحلي الإجمالي بسبب التحويل الرقمي، وتحقيق زيادة تراكمية في إيرادات القطاعات الرقمية، وخلق 150 ألف فرصة عمل، وإنشاء حوالي 7 آلاف شركة جديدة في القطاعات الرقمية.

كما بين التقريران أن هذه الاستراتيجية تتسم باشتغالها على خطة عمل واضحة تغطي جميع المجالات التشريعية والتنفيذية.

## تقييم الوضع الراهن

تعد هذه الاستراتيجية طموحة، لكنها تعاني من الإهمال وعدم المتابعة على الرغم من تحقيق بعض المبادرات الواردة فيها، وقد برّر ذلك بحاجة الاستراتيجية إلى تمويل مالي كبير يقدر بـ 800 مليون دينار.

ويُقترح أن تراجع هذه الاستراتيجية في ظل "رؤية الأردن 2025" وبما يتوافق مع خطة أولويات الحكومة وخطة الحكومة نحو التحويل الرقمي، خصوصاً في ظل جائحة كورونا التي أسهمت بشكل ملحوظ في عملية التحويل الرقمي في القطاع الخاص.

## 3- استراتيجية التحويل الرقمي للخدمات الحكومية (2019-2022)

أعدت وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة استراتيجية التحويل الرقمي للخدمات الحكومية (2019-2022). وقد بين تقرير حالة البلاد لعام 2019 ميزات هذه الاستراتيجية التي

اشتملت على خطة زمنية لأتمتة أكثر من 200 خدمة خلال عامي 2019-2020، وقد تبين من خلال تقرير إنجازات الحكومة في عام 2019 أن 130 خدمة حكومية خضعت للأتمتة.

### تقييم الوضع الراهن:

أصبح إجمالي عدد الخدمات الحكومية المؤتمتة 378 خدمة في عام 2020. كما أطلقت وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة في شهر شباط 2020 تطبيق "سند" الذي وصل عدد الحسابات المفعلة عليه 6579 حساباً حتى 8 أيلول 2020.

ويشار في هذا الصدد إلى التطور الملحوظ في زيادة أعداد خدمات الحكومة الإلكترونية، إذ صرحت الحكومة في مبادراتها لتنفيذ أولويات الحكومة بأنها ستطلق 170 خدمة حكومية حتى نهاية عام 2020.

وفي ما يخص الجدول التنفيذي لهذه الاستراتيجية لعامي 2019/2020، فقد أعيد تقييم هذا الجدول، ويبين الجدول رقم (5) واقع التنفيذ الذي يُظهر تأخر وزارة الصحة ودائرة التأمين الصحي في الإنجاز:

### الجدول رقم (5):

#### عدد الخدمات الحكومية التي خضعت للأتمتة

خطة عمل مشاريع التحول الإلكتروني لعامي 2020/2019		
الجهة الحكومية	عدد الخدمات المخطط تقديمها إلكترونياً	عدد الخدمات التي أصبحت تقدّم إلكترونياً
دائرة التأمين الصحي	8	0
دائرة الأحوال المدنية	16	9
وزارة الصحة	13	0
دائرة الترخيص	32	3
وزارة التنمية الاجتماعية	5	8
دائرة مراقبة الشركات	2	9
وزارة الصناعة والتجارة	14	14
دائرة الأراضي والمساحة	6	9
وزارة العدل	40	40
أمانة عمان الكبرى	42	78
دائرة ضريبة الدخل والمبيعات	3	3
وزارة العمل	9	1
المجموع	190	174

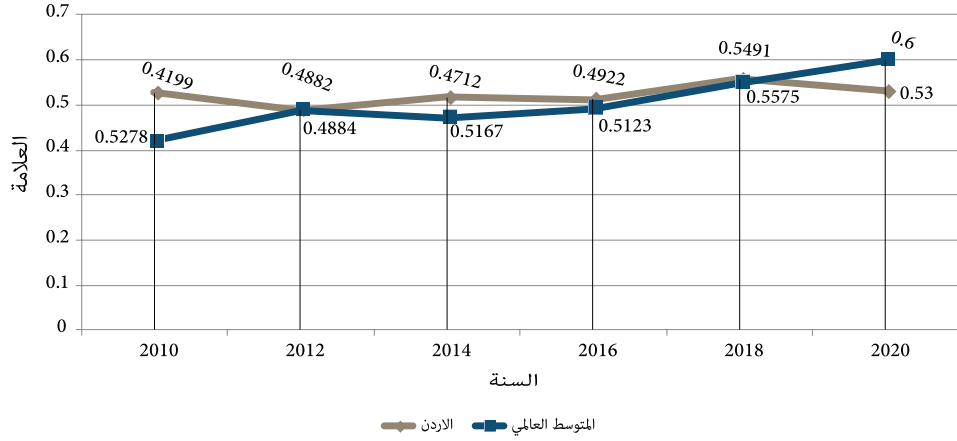
المصدر: وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

وتجدر الإشارة بهذا الخصوص إلى ما يلي:

1. لا يوجد عدد محدد للخدمات التي يجب أن تخضع للأتمتة مع نهاية هذه الاستراتيجية.
2. لا يوجد مخطط تنفيذي للفترة المتبقية من هذه الاستراتيجية التي تستمر حتى عام 2022.
3. تراجع التسويق لتفعيل الهوية الإلكترونية وتطبيق "سند"، ويعزى ذلك لجائحة كورونا.
4. لم تتم أي مراجعة أو تقييم لفاعلية الخدمات الإلكترونية ومدى تلبيتها لاحتياجات المواطنين.

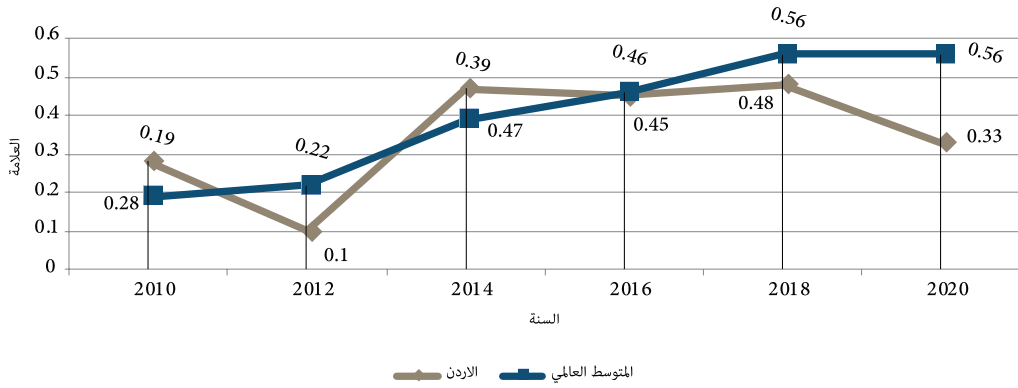
ومن الأمور التي يمكن الإشارة إليها في هذا الصدد، أن مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية العالمي (E-government Development Index) لعام 2020 أظهر تراجعاً حاداً لترتيب الأردن؛ من المرتبة 98 إلى المرتبة 117، ضمن التقرير الذي يصدر كل سنتين (الشكل رقم 7) والذي يعتمد على نتائج الاستبانات والمسوحات المتعلقة بآليات العمل والممكنات لحكومات الدول في العالم للتحويل الرقمي (الشكل رقم 7). ويقيس هذا المؤشر مدى التطور لكل بلد قياساً بالدول الأخرى. ويشير هذا إلى أن تطور الحكومة الإلكترونية في الأردن، يسير بوتيرة بطيئة نسبياً وأقل مما يحدث في دول أخرى، مما يتطلب مراجعة درجة التسارع في تطوير الخدمات الإلكترونية لمواكبة المستويات العالمية، من خلال زيادة التنسيق بين الجهات الحكومية للإسراع في تبني الخدمات المؤتمتة. والحال كذلك بالنسبة لمؤشر تطور المشاركة الإلكترونية الذي يقيس مشاركة المواطنين في الخدمات الإلكترونية (الشكل رقم 8).

الشكل رقم (7):  
مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية



المصدر: UN E-government Survey.

الشكل رقم (8):  
مؤشر تطور المشاركة الإلكترونية



المصدر: UN E-government Survey.

#### 4- السياسة العامة للخدمة الشمولية (2004)

تهدف هذه السياسة إلى زيادة استخدام خدمات الاتصالات في مناطق المملكة كافة في الجزء غير المجدي اقتصادياً لمزودي خدمات الاتصالات. ولم يحدث خلال الفترة الأخيرة أي تطور بخصوص هذه السياسة على الرغم من أن السياسة العامة لقطاعات

الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بيّنت ضرورة مراجعة هذه السياسة، ومع ذلك فإن هذه السياسة بحاجة إلى مراجعة لتشمل جوانبها كافة، بما فيها دور كل من هيئة تنظيم قطاع الاتصالات ووزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، وتقييم الالتزامات المفروضة على مقدمي خدمات الاتصالات والأعباء التي من الممكن يتحملوها في ظل ظروف السوق الراهنة ونسب انتشار الخدمات وربحية الشركات العاملة في القطاع.

ومن جهة أخرى، فإن تعليمات الخدمة الشمولية في البريد بحاجة إلى مراجعة، وذلك استناداً للسياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد.

**5- السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد (2018)**  
أقرت هذه السياسة بتاريخ 31 آذار 2019 وحلت محل سابقتها التي انتهت عام 2018 (السياسة العامة لعام 2012). وتمثل هذه السياسة خلاصة البحث والنقاش مع جميع الشركاء في القطاعات المعنية، وتتكون من 151 بنداً تتضمن 69 التزاماً تتولى تنفيذها 15 جهة محلية<sup>1</sup>. وهي تتلخص بما يلي:

1. تطوير اقتصاد رقمي يؤدي إلى تنمية اقتصادية مستدامة وإلى زيادة دخل الفرد الأردني، من خلال تسخير التكنولوجيا الرقمية الحالية والناشئة، على سبيل المثال الذكاء الاصطناعي (Artificial Intelligence) وسلسلة الكتل (Blockchain) وإنترنت الأشياء (Internet of Things - IOT) التي توفرها قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد.

2. تنشيط برنامج التحول الإلكتروني للحكومة الذي بموجبه تتبنى الحكومة التكنولوجيا الرقمية في الإدارة الحكومية وتوفير خدمات التواصل مع المواطنين.

3. تيسير استخدام الهويات (بطاقات التعريف) الرقمية لجميع الأشخاص في المعاملات اليومية، وذلك لاعتماد الاقتصاد الرقمي عليها.

4. توفير تدابير تهدف إلى ضمان وصول الأفراد من جميع فئات الدخل إلى هذه الخدمات بالمستوى نفسه من السرعة والجودة في جميع أنحاء المملكة.

5. مراجعة القوانين والأنظمة ذات العلاقة لضمان توافقها مع غايات الاقتصاد الرقمي وتيسير تطوره.

1 كان عدد الجهات 13، ثم أصبحت 15 بعد إضافة دائرة تطوير الأداء المؤسسي وجميعية إنتاج.



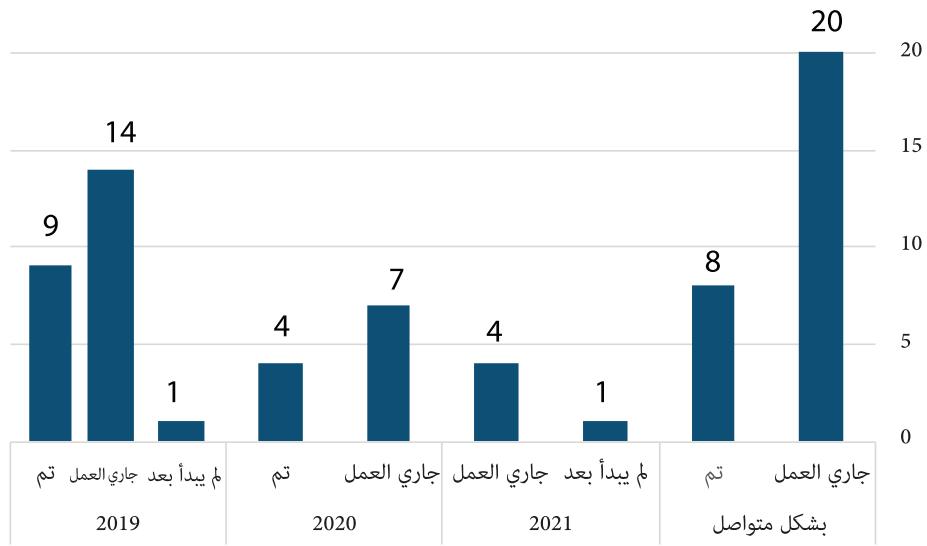
## 6. التزامات تتعلق بقطاع البريد المتعلقة بإجراء تحليل لسوق الخدمات البريدية والخدمات المتعلقة بها.

### التطورات في تنفيذ هذه السياسة:

بحسب المعلومات الواردة من وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، يجري العمل على تنفيذ 45 التزاماً، وقد أُنجز 21 التزاماً منها بشكل كامل، وهناك 3 التزامات لم يُبدأ بتنفيذها، أي أن نسبة الإنجاز حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة تبلغ 30%. ويبين الشكل رقم (9) مدى التقدم في تنفيذ هذه الالتزامات.

### الشكل (9):

التقدم في تنفيذ بنود السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد (2018)



المصدر: وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

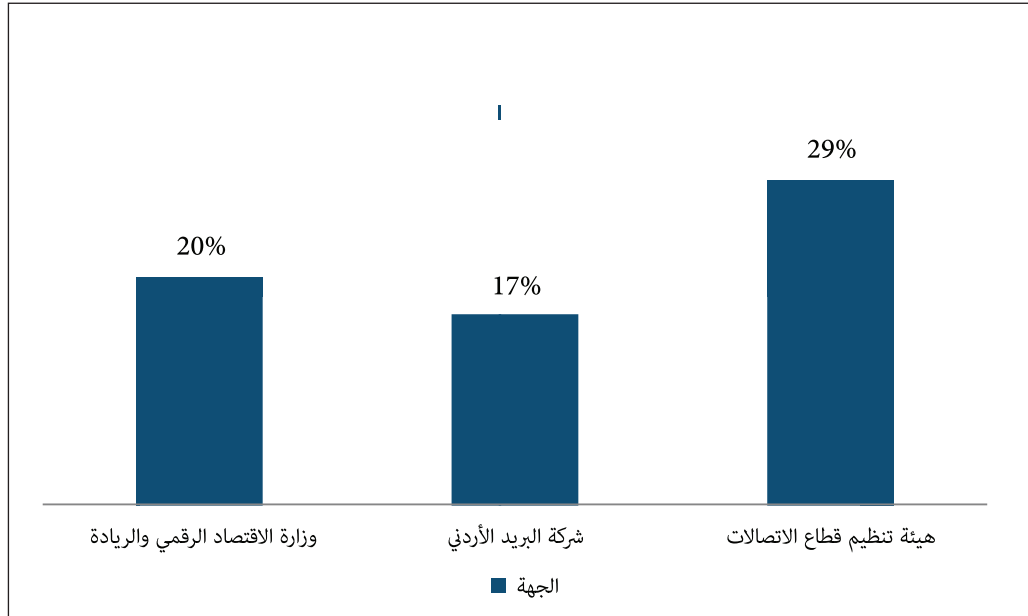
### تقييم الوضع الراهن:

لم تحدّد السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد (2018) موعداً محدداً لتنفيذ جميع الالتزامات، كما لوحظ أن وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات لم تقوما بمراجعة خططهما الاستراتيجية أو تبني خطط تتضمن مخططاً زمنياً لتنفيذ هذه السياسة على الرغم من مرور أكثر من عام على إقرارها.

ومن أبرز ما تم إنجازه في سبيل تحقيق هذه السياسة ما يلي:

1. إعداد مسودة نظام حق الطريق الذي لم يصدر بعد. ويُعدّ تنظيم حق الطريق من أهم الأمور التي يجب إنجازها في ما يتعلق بتطور قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
  2. دعم عدد من الشركات الريادية للمشاركة في مؤتمرات دولية لعرض مشاريعها، وتقديم الدعم المادي لها من خلال صندوق الريادة، والعمل على توفير خيارات الدفع الإلكتروني.
  3. تطوير نظام واحد وموحد لتصنيف البيانات الحكومية، والعمل على زيادة الوعي بالبيانات المفتوحة في القطاع العام، وتطوير بوابة البيانات الحكومية المفتوحة.
  4. إقرار تعليمات "إنترنت الأشياء".
  5. إصدار القرار التنظيمي المتعلق بمراكز تبادل البيانات (IXP).
  6. إعداد خطة التحول للبريد الأردني، والتي تتضمن تقييم قدرته على أداء الالتزامات المطلوبة منه.
  7. تسويق منتجات قطاع تكنولوجيا المعلومات، وتشجيع الاستثمار في قطاع تكنولوجيا المعلومات من خلال هيئة الاستثمار.
  8. منح شركات تكنولوجيا المعلومات فترات إعفاء من دفع اقتطاعات الضمان الاجتماعي.
  9. تفعيل نظامي الرخص المنزلية والعمل المرن بهدف إشراك المرأة في قطاع تكنولوجيا المعلومات.
- ومن الجدير بالذكر أن الأمور التي يجري العمل عليها قد لا تكون مرتبطة بمخطط زمني، مما يصعب معه تقييم مستوى الإنجاز.
- وفي ما يتعلق بالإنجاز، يتضح بشكل عام أن هناك جهات أنجزت جميع متطلبات السياسة العامة المطلوبة، ومنها على سبيل المثال: وزارة العمل، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والصندوق الأردني للريادة، وهيئة الاستثمار. ويُظهر الشكل رقم (10) نسب الإنجاز في تنفيذ السياسة العامة من قبل الجهات المعنية، مع الإشارة إلى أن عدم الإنجاز لا يعني أن هناك تقصيراً، لأن تنفيذ السياسة العامة يمتد لنهاية عام 2023.

الشكل (10):  
نسب الإنجاز في تنفيذ بنود السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا  
المعلومات والبريد (2018)



المصدر: وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

وفي ما يخص قطاع البريد، أظهرت الإحصاءات الأخيرة نمواً في هذا القطاع من حيث عدد مزودي الخدمات البريدية وعدد البعثات كما هو مبين في الشكل رقم (11) والشكل رقم (12). وتجدر الإشارة إلى أن انتشار شبكة البريد الأردني يمكن أن تلعب دوراً مهماً في التنمية الاقتصادية من خلال تحويلها إلى مراكز خدمات شاملة للخدمات الحكومية في المحافظات، بالإضافة إلى الدور المهم الذي يمكن أن يلعبه البريد في تحقيق الشمول المالي.

ويشار إلى أن الهيئة لم تنفذ عدداً من المهام التي نصت عليها السياسة العامة، والتي يمكن تلخيصها بما يلي:

1. إجراء تحليل شامل لسوق الخدمات البريدية والخدمات التي من الممكن أن يتم توفيرها من خلال مكاتب البريد، بحيث يحدد التحليل خصائص سوق شركة البريد الأردني.
2. استكمال التحليل قبل نهاية عام 2019، لتنظيم وتحديد سقف الأسعار للخدمات الحصرية وفقاً للقرار التنظيمي الصادر بشأن "تنفيذ النظام التنظيمي الخاص بأسعار الخدمات الحصرية لشركة البريد الأردني".

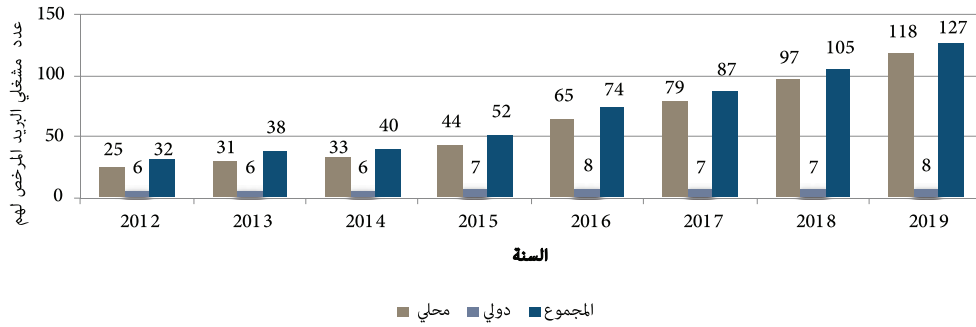
3. مراجعة آلية إطار تنظيم أسعار الخدمات الحصرية التي تقدمها شركة البريد الأردني لكي تكون عملية التسعير مبنية على أساس الكلفة على المدى المتوسط.

4. إجراء المراجعة واعتماد أي تغييرات مطلوبة على آلية الإطار التنظيمي بعد تسلّم معلومات الكلفة والأحجام اللازمة خلال الربع الأول من عام 2020.

وقد أفادت الهيئة بأن السبب الرئيس لعدم التنفيذ هو تقصير شركة البريد الأردني في تبني نظام محاسبة التكاليف، إلا أن هذا التقصير سببه تعذر قدرة شركة البريد على تبني هذا النظام لأسباب تتعلق بالظرف المالي للشركة وأثار جائحة كورونا.

الشكل رقم (11):

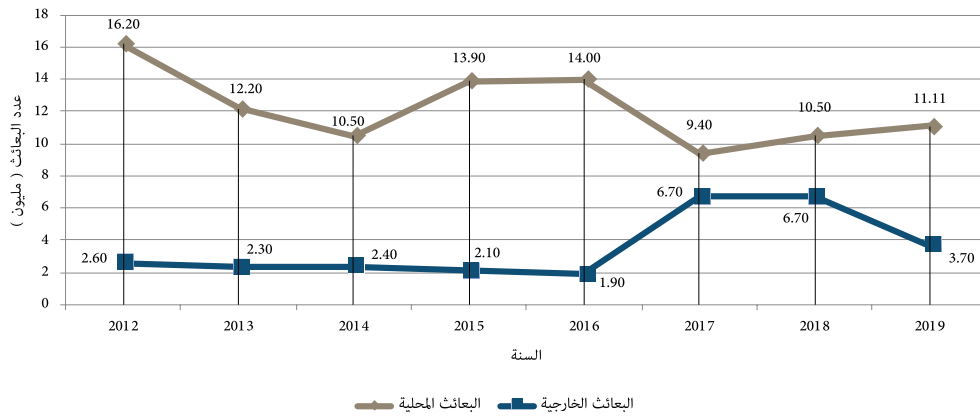
عدد مزودي الخدمات البريدية المحلية والدولية (2012-2019)



المصدر: هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

الشكل رقم (12):

عدد البعثات البريدية المحلية والدولية (2012-2019)



المصدر: هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

## 6- الاستراتيجية الوطنية للأمن السيبراني (2018-2023)

حلت الاستراتيجية الوطنية للأمن السيبراني (2018-2013) محل الاستراتيجية الوطنية للأمن المعلومات وحمايتها لعام 2012.

وتتضمن هذه الاستراتيجية أولويات الأمن السيبراني الوطني الهادفة إلى وضع منهجية موحدة للتعامل مع الأمن السيبراني من قبل الحكومة وجهات الأعمال، وتتمثل أولوياتها بما يلي:

1. إصدار معايير وسياسات خاصة بالأمن السيبراني الوطني على شكل إطار للسياسات الأمنية التي ستتولى الهيئة الوطنية للأمن السيبراني إدارتها.
  2. برنامج تعاون دولي مع الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية.
  3. برنامج حماية البنية التحتية الوطنية الحساسة.
  4. تشكيل فرق وطنية للاستجابة لحوادث الأمن السيبراني.
  5. الإصلاح التنظيمي والقانوني بما يضمن التوازن الفعال بين الأمن والخصوصية.
- وتضمنت الاستراتيجية خطة تنفيذ تتولى الهيئة الوطنية للأمن السيبراني (المركز الوطني للأمن السيبراني) تنفيذها، وقد صدرت على إثرها سياسات وطنية للأمن السيبراني وقانون الأمن السيبراني رقم (16) لسنة 2019.

### تقييم الوضع الراهن:

1. أنجز عدد من الأمور المتعلقة بالأمن السيبراني تمثلت بقانون الأمن السيبراني رقم (16) لسنة 2019، وعدد من سياسات الأمن السيبراني الوطني، ونظام المركز الوطني للأمن السيبراني. بالإضافة إلى برنامج لتقييم مخاطر الشبكات الحرجة بناء على المعايير المعتمدة دولياً الذي أشار إليه تقرير حالة البلاد لعام 2019.
2. توظيف 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 بالبرنامج 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 أُقرّ نظام المركز الوطني للأمن السيبراني في 1 كانون الثاني 2020، لكن المركز لم يُنشأ حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة. وسيتولى المركز تنفيذ عدد من متطلبات الاستراتيجية الوطنية للأمن السيبراني (2018-2023). وتعمل مديرية أمن المعلومات وسلامة الشبكات في وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة على تنفيذ مجموعة من مهام المركز لحين إنشائه.

## ثالثاً: تحليل الموازنات الخاصة بالجهات الحكومية

### 1. وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة

تتسم وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بأن النسبة الكبرى من إنفاقها تقع ضمن الإنفاق الرأسمالي الذي يشكل حوالي 91% من موازنة عام 2020، ويتوزع على 6 برامج ذات أولوية للحكومة، من ضمنها الحكومة الإلكترونية وشبكة الألياف الضوئية التي تستأثر بـ 95% من إجمالي الإنفاق الرأسمالي للوزارة لعام 2020 كما هو مبين في الجدول رقم (6).

#### الجدول رقم (6):

#### توزيع النفقات الجارية والرأسمالية لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة (2020)

نسبة النفقات الرأسمالية	النفقات الرأسمالية (مقدّر)	النفقات الجارية (مقدّر)	برامج وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة لعام 2020
2%	665,000	5,973,000	الإدارة والخدمات المساندة
0%	30,000		البريد الأردني
2%	750,000		السياسات والاستراتيجيات
45%	14,500,000		الحكومة الإلكترونية
49%	15,576,000		الألياف الضوئية
1%	400,000		مبادرات إلكترونية
100%	31,921,000	5,973,000	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة

وبتحليل موازنات وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، لغايات مراجعة وتقييم حجم المخصصات المالية المتوفرة وكفاءة الإنفاق والاستغلال لهذه المخصصات، تتبين محدودية المبالغ المخصصة ضمن موازنات الوزارة للفترة 2010-2019 والبالغة حوالي 278 مليون دينار وذلك مقارنة مع حجم المخصصات المالية المطلوبة والمقدّرة ضمن استراتيجيّة التحول الرقمي (2020)، وقد بلغ حجم الإنفاق الفعلي خلال تلك الفترة حوالي 175 مليون دينار، بنسبة إنفاق تصل إلى 63%، وهو ما يعني هدر فرص تمويلية لدفع عملية تنفيذ مشاريع التحول الإلكتروني الحكومي. ويبين الجدول رقم (7) النفقات الجارية والرأسمالية المقدّرة والفعليّة ونسب الإنفاق الفعلي للوزارة لكل سنة من سنوات تلك الفترة.

الجدول رقم (7):  
النفقات الجارية والرأسمالية المقدّرة والفعليّة ونسبة الإنفاق الإجمالي لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة (2010-2019)

السنة	النفقات الجارية (مقدّر)	النفقات الرأسمالية (مقدّر)	إجمالي النفقات المقدّر	إجمالي النفقات الفعلي	نسبة النفقات الجارية	نسبة النفقات الرأسمالية	نسبة الإنفاق الإجمالي
2010	2,784	11,559	14,343	14,064	19%	81%	98%
2011	2,778	13,432	16,210	14,451	17%	83%	89%
2012	2,740	9,814	12,554	9,945	22%	78%	79%
2013	2,424	10,558	12,982	11,336	19%	81%	87%
2014	2,443	24,360	26,803	10,231	9%	91%	38%
2015	4,778	20,997	25,775	16,601	19%	81%	64%
2016	4,656	24,324	28,980	24,212	16%	84%	84%
2017	4,950	28,414	33,364	22,280	15%	85%	67%
2018	4,758	26,860	31,618	22,670	15%	85%	72%
2019	3,260	33,622	36,882	28,886	9%	91%	78%
2020	5,973	31,921	37,894		16%	84%	

المصدر: دائرة الموازنة العامة.

## 2. هيئة تنظيم قطاع الاتصالات

في ما يخص موازنة هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، يُظهر الجدول رقم (8) أن برنامج الإدارة والخدمات المساندة يشكّل حوالي 57% من النفقات الرأسمالية، في حين كان نصيب تنظيم الاتصالات والترددات 43%، بينما لم تُرصد أي نفقات رأسمالية لتنظيم البريد.

وفي ظل توجيهات السياسة العامة للهيئة في قطاع البريد المتضمنة إعداد دراسة تحليل شامل لقطاع الخدمات البريدية التي من الممكن تقديمها في مكاتب البريد الأردني ووضع تعرفه للخدمات البريدية الحصرية بالبريد الأردني، فإنه لا بد من تخصيص جزء من الإنفاق الرأسمالي لهذه الغاية.

الجدول رقم (8):

توزيع النفقات الجارية والرأسمالية لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات في عام 2020

نسبة النفقات الرأسمالية	النفقات الرأسمالية (مقدّر)	النفقات الجارية (مقدّر)	برامج هيئة تنظيم قطاع الاتصالات للعام 2020
57%	2,075,000	3,488,000	الإدارة والخدمات المساندة
30%	1,091,000	1,240,000	تنظيم قطاع الاتصالات
0%	-	129,000	تنظيم قطاع البريد
13%	465,000	965,000	تنظيم الطيف الترددي
100%	3,631,000	5,822,000	المجموع

المصدر: دائرة الموازنة العامة.

وبتحليل موازنات هيئة تنظيم قطاع الاتصالات لغايات مراجعة وتقييم حجم المخصصات المالية (الجدول رقم 9)، يتضح ارتفاع إجمالي النفقات وتحسن مستوى الإنفاق الفعلي للهيئة، وهذا مؤشر لتحسّن أداء الهيئة في استغلال المخصصات المالية.



لجدول رقم (9): النفقات الجارية والرأسمالية ونسب الإنفاق الفعلي لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات (2010-2019)

السنة	النفقات الجارية (مقدّر)	النفقات الرأسمالية (مقدّر)	إجمالي النفقات المقدّر	الإنفاق الفعلي	نسبة النفقات الجارية	نسبة النفقات الرأسمالية	نسبة الإنفاق الإجمالي
2010	4,380	5,700	10,080	5,883	43%	57%	58%
2011	5,540	3,750	9,290	3,930	60%	40%	42%
2012	5,500	4,530	10,030	3,850	55%	45%	38%
2013	4,803	3,190	7,993	5,198	60%	40%	65%
2014	4,465	2,200	6,665	4,071	67%	33%	61%
2015	4,606	1,996	6,602	6,191	70%	30%	94%
2016	6,030	4,279	10,309	9,636	58%	42%	93%
2017	5,452	3,543	8,995	8,540	61%	39%	95%
2018	5,934	4,825	10,759	9,343	55%	45%	87%
2019	5,869	4,050	9,919	8,809	59%	41%	89%

المصدر: دائرة الموازنة العامة

## رابعاً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019

يتضمن الجدول رقم (10) رسداً لمستوى التنفيذ للتوصيات التي وردت في مراجعة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والتحول الرقمي ضمن تقرير حالة البلاد لعام 2019.

الرقم	التوصية	واقع الحال
1	ضرورة مراجعة "رؤية الأردن 2025" من خلال الخطة التنفيذية التي وضعتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي عبر البرنامج التنموي التنفيذي (2019-2021) بما يأخذ بعين الاعتبار خطة النهضة والتقارير نصف السنوية التي تُرفع لوحدة الإنجاز والأداء الحكومي حول سير العمل في البرامج.	لم يتم أي إجراء بخصوص البرنامج التنموي التنفيذي، واقتصرت خطة الحكومة على أولوياتها الواردة في "خطة النهضة" التي ركزت على الحكومة الإلكترونية وشبكة الألياف.
2	مراجعة مؤشرات الأداء الواردة في "رؤية الأردن 2025" والبرنامج التنفيذي الجديد، والزام الجهات المعنية باستخدام المؤشرات نفسها لمتابعة الأداء، ونشرها بشكل دوري وأتمتتها ما أمكن.	لم يتم أي إجراء يُذكر بهذا الخصوص.
3	على الوزارة تبني خطة استراتيجية وتنفيذية جديدة تتواءم مع متطلبات السياسة العامة الجديدة بالإضافة إلى استراتيجية التحول الرقمي، مع التشديد على ضرورة قيام وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة (وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات سابقاً) بمتابعة تنفيذ متطلبات السياسة العامة بما في ذلك وضع خطة استراتيجية وطنية كل سنتين وفقاً لهذه السياسة لضمان تنفيذ تلك المتطلبات ضمن الإطار الزمني المحدد.	نفذت الوزارة هذا البند، إذ أُطلعت على العديد من الاستراتيجيات ذات العلاقة بتنفيذ السياسة العامة (2018).
4	أن تقوم وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بمواءمة الخطة الوطنية للتحول الرقمي (REACH 2025) بما يتوافق مع متطلبات السياسة العامة في قطاع تكنولوجيا المعلومات.	في ظل عدم وجود تمويل لخطة أن تقوم وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بمواءمة الخطة الوطنية للتحول الرقمي (REACH 2025) مع الإشارة إلى أن الوزارة أطلقت استراتيجيات جديدة تتعلق بالتحول الرقمي تأخذ بعين الاعتبار مصادر التمويل.
5	مراجعة السياسة العامة للخدمة الشمولية بما يتوافق مع مفهوم الريادة وإسهامات محطات المعرفة في الريادة.	لم يتم أي إجراء بهذا الخصوص على الرغم من أهميته في هذه المرحلة.
6	زيادة شفافية الجهات المعنية بتنفيذ السياسات والاستراتيجيات والخطط في نشر إنجازاتها بشكل دوري، وتضمن ما لم يُنجز وأسباب عدم الإنجاز. فمثلاً، لم تُنشر تقارير الإنجاز الخاصة بالبرنامج التنموي التنفيذي (2016-2018) لغاية تاريخه.	لم يتم أي إجراء يخص شفافية الجهات المعنية بتنفيذ السياسات.

<p>لم يتم هذا الإجراء.</p>	<p>7 على هيئة تنظيم قطاع الاتصالات مراجعة خطتها الاستراتيجية بما يتوافق مع متطلبات السياسة العامة الجديدة والتنسيق مع الوزارة في تحديد مؤشرات الأداء للتنفيذ.</p>
<p>لم يتم هذا الإجراء على الرغم من أهميته، خصوصاً بعد جائحة كورونا.</p>	<p>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 ذلك.</p>
<p>تم إنجاز تطبيق "سند" وتفعيل الهوية (البطاقة التعريفية) الرقمية.</p>	<p>9 تسويق خدمات الحكومة الإلكترونية، ودراسة التوقف عن الاستقبال المباشر لخدمات متوفرة إلكترونياً، وتوحيد اسم المستخدم وكلمة السر لجميع خدمات الحكومة الإلكترونية.</p>
<p>لم يتم أي إجراء بخصوص هذا الموضوع.</p>	<p>10 الإسراع في رسم الإطار التنظيمي لحق الطريق والمشاركة في البنى التحتية والاستخدامات المستقبلية لشبكة الألياف الضوئية الوطنية ومشروع نقل الأرقام الخليوية.</p>
<p>استكملت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات مراجعة التشريعات، لكن لا يوجد إجراء يخص قابلية نقل الأرقام.</p>	<p>11 استكمال العلاجات التنظيمية لتحفيز المنافسة من خلال تطبيق نظام قابلية نقل الأرقام الخليوية (Mobile Number Portability).</p>

## التوصيات

إن تحقيق الأهداف العامة للحكومة في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بما يسهم في تعزيز الاقتصاد الرقمي، يتطلب تنفيذاً فعالاً ومتابعة للسياسات ذات الصلة على مستوى القطاع. وفي ضوء تجربة المملكة في التعامل مع جائحة كورونا يمكن إدراج عدد من التوصيات العامة لغايات تنفيذ هذه السياسات.

### التوصيات العامة

1. استخراج مؤشرات الأداء المتعلقة بوثيقة "رؤية الأردن 2025" من قبل الجهات الحكومية المعنية، وتحديث مؤشرات الأداء الواردة في الوثيقة ونشرها من خلال منصة البيانات المفتوحة.
2. إعادة تقييم الخطة الوطنية للتحويل الرقمي (REACH 2025) من قبل وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بالشراكة مع القطاع الخاص، وبما يتوافق مع متطلبات السياسة العامة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والموارد المتاحة.
3. مراجعة السياسة العامة للخدمة الشمولية من قبل وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، وتحديثها بما يتوافق مع مفهوم الريادة وإسهامات محطات المعرفة في الريادة عبر متابعة مشروع تحويل محطات المعرفة إلى حاضنات أعمال، وكذلك تعليمات الخدمة الشمولية للبريد.
4. التركيز على تضمين ما لم يُنجز من السياسات والاستراتيجيات وأسباب عدم التنفيذ من قبل الجهات المعنية.
5. ضرورة قيام وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات بمراجعة خططهما الاستراتيجية بما يتوافق مع متطلبات السياسة العامة لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد (2018)، مع التأكيد على ضرورة التنسيق بين الوزارة والهيئة ورئاسة الوزراء (وحدة تطوير الأداء المؤسسي).
6. التزام 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 مع التشاور الفاعل مع القطاع الخاص.
7. متابعة وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة التزام الجهات الحكومية (وخاصة ذات الصلة بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات) بنشر البيانات الحكومية المفتوحة بصيغ تتيح الاستخدام المفتوح ومتابعة تحديثها على منصة البيانات المفتوحة.

8. التأكيد على ضرورة قيام جمعية شركات تقنية المعلومات والاتصالات (إنتاج) بإجراء المسوحات الدورية لقطاع تكنولوجيا المعلومات التي تعنى بقياس أداء القطاع وإنتاجيته، لضمان توفير معلومات ضرورية لاتخاذ قرارات تتعلق بالقطاع.
9. إصدار سياسة للتجارة الإلكترونية من قبل وزارة الصناعة والتجارة والتموين، مع الأخذ في الاعتبار استراتيجية التجارة الإلكترونية المنشورة عام 2007، وضرورة إيجاد جهة تعنى بقياس حجم التجارة الإلكترونية الداخلية والخارجية واستخدام البيانات الضخمة وعلم البيانات لتحليل الواقع وتوفير معلومات دقيقة لصناع القرار ما أمكن ذلك.
10. تكثيف الجهود في تسويق خدمات الحكومة الإلكترونية، وزيادة التسويق لتطبيق "سند" وتفعيل الهوية (البطاقة التعريفية) الذكية، والتأكيد على توحيد اسم المرور وكلمة السر لجميع الخدمات الحكومية.
11. ضرورة تقييم الخدمات الحكومية ومدى تلبية احتياجات المواطنين بهدف تحسين جودة الخدمات. ويمكن الاستفادة من تطبيق "بخدمكتم" في هذا المجال، ودراسة أسباب تراجع المملكة في مؤشر تطور الخدمات الحكومية والمشاركة الإلكترونية، وأن تُشرك جميع الجهات المعنية في ذلك ولا يقتصر الأمر على وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.
12. الإسراع في رسم الإطار القانوني المناسب لإدارة وتنظيم حق الطريق لتشجيع تطوير شبكات الاتصالات وتمكين المرخص من توفير البنية التحتية الضرورية. ويشمل ذلك إقرار مسودة نظام حق الطريق، وتحديد المتغيرات اللازمة والكافية المطلوبة على الإطار التنظيمي لتيسير المشاركة في البنى التحتية.
13. ضرورة مراجعة الاستخدامات الأخرى لشبكة الألياف الضوئية، لتعزيز الاستفادة منها وللحد من تكرار النفقات الخاصة بتنفيذ الشبكات.
14. تنفيذ مشروع قابلية نقل الأرقام الخليوية (Portability Mobile Number) من قبل هيئة تنظيم قطاع الاتصالات مع نهاية عام 2021.
15. استكمال هيئة تنظيم قطاع الاتصالات العلاجات التنظيمية لتحفيز المنافسة التي تم تبنيها.
16. نشر هيئة تنظيم قطاع الاتصالات أبرز مؤشرات القطاع التي تساهم في دعم الاستثمار فيه واتخاذ القرارات المناسبة المتعلقة به.

17. تبني هيئة تنظيم قطاع الاتصالات إطاراً تنظيمياً يهدف إلى حماية مصالح المستفيدين وزيادة شفافية أسعار خدمات الاتصالات.
18. التركيز على تنفيذ بنود السياسة العامة (2018) المتعلقة بقطاع البريد ضمن إطار زمني محدد، وخاصة تلك التي تستهدف تحسين أداء شركة البريد.
19. ضرورة تعظيم المنفعة المتأتية من مكاتب البريد الأردني المنتشرة في المحافظات، في تقديم خدمات حكومية شاملة.
20. متابعة عنونة الشوارع والمباني لجميع أنحاء المملكة لتسهيل عملية التوصيل إلى المنزل.

### توصيات خاصة لتجاوز آثار جائحة كورونا

1. إجراء مراجعة شمولية لأحجام النطاقات الترددية المطلوبة للمشغلين، بما يلبي حجم الطلب المتزايد على خدمات النطاق العريض في ضوء التحول والتوسع في عملية التحول الإلكتروني للخدمات المختلفة.
2. إجراء مراجعة شاملة لأسعار النطاقات الترددية سواء الواقعة ضمن حيازة المشغلين أو التي يمكن إتاحتها لهم مستقبلاً، وبما يتناسب والقيمة العادلة ضمن أفضل الممارسات العالمية، خاصة أن دراسة علمية أجرتها الهيئة أثبتت وجود ارتفاع في أسعار النطاقات الترددية الممنوحة والمتاحة للمشغلين، بالإضافة إلى عدم كفاية الحيازات الحالية من النطاقات الترددية لدى المشغلين لمواجهة الطلب المستقبلي على الخدمات الرقمية، والذي قد يكون له تأثير سلبي على كفاءة الشبكات وجودة خدمات الاتصالات في الأردن.
3. بناء القدرات الوطنية للتعامل مع التحول الرقمي وبما يحول دون تشكل قوى شد عكسي تعيق هذه العملية.
4. معالجة عوائق الاستثمار وخاصة تلك المتعلقة بحجم الضرائب على قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
5. بناء الشراكات مع القطاع الخاص لقيادة عملية التحول الرقمي في القطاع برعاية حكومية.
6. الدعوة إلى تأسيس بنك معلومات مركزي لمعالجة التشتت في البيانات الوطنية.

7. العمل على توفير الحماية الكاملة للبيانات العامة والشخصية بما يحافظ على سرية المعلومات، مع ضرورة مراجعة مدى توفير الحماية في المنصات الحكومية المخصصة لجائحة كورونا.
8. وضع مؤشرات لقياس مدى فعالية الخدمات الإلكترونية، ورصد خبرات المواطنين عبرها، وضرورة التجربة الفعلية للخدمة الإلكترونية قبل إطلاقها للمواطنين.
9. تبني مبادرات لتمكين جميع طلبة المدارس من الحصول على أجهزة كمبيوتر محمولة بأسعار مناسبة تأخذ بالاعتبار القدرات المالية للأهالي في مناطق المملكة كافة.
10. ولكون الجائحة كان لها تأثير على الخطط التشغيلية للجهات الحكومية، فإنه يجب تبني منهجيات مثل منهجية المرونة والرشاقة المؤسسية، لتمكين المؤسسات من الاستمرارية في الأعمال وفقاً للأولويات دون أن يؤثر على الأداء.







المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور قطاعات البنية التحتية

**النقل**





389.....	الملخص التنفيذي
391.....	المقدمة
392.....	أولاً: تأثير جائحة "كورونا" على قطاع النقل
406.....	ثانياً: متابعة العمل الحكومي
420.....	ثالثاً: الخلاصة والتوصيات



## الملخص التنفيذي

تناقش هذه المراجعة قطاع النقل وتحديد ما يقع ضمن صلاحيات وزارة النقل والهيئات والمؤسسات التي تعمل تحت مظلتها، وتندرج المحتويات الرئيسية للمراجعة ضمن بابين، يركز أولهما على آثار جائحة كورونا على القطاع خلال عام 2020 من إجراءات حكومية و آثار على المؤشرات وعلى المشاريع ودروس مستقاة، ويقدم الباب الثاني مراجعة للعمل الحكومي في القطاع ضمن الاستراتيجيات القائمة.

وهنا يجب التنويه أنه من الصعب التوصل إلى خلاصات وتوصيات نهائية في هذه المراجعة، لكون الأردن - أسوة ببقية دول العالم- ما يزال يواجه جائحة "كورونا" وآثارها على القطاعات المختلفة.

لقد اتخذت الحكومة الأردنية إجراءات عدة مسّت قطاع النقل بشكل مباشر، من إغلاق وإيقاف للرحلات الجوية وضوابط على حركة الركاب والبضائع، وقد كان لكل تلك الإجراءات، بالإضافة إلى التبعات الاقتصادية للجائحة، آثار ملموسة على مؤشرات قطاع النقل (البري والبحري والجوي) فصلتها في هذه المراجعة.

وقد كان للجائحة أيضاً آثار على مشاريع ومبادرات وزارة النقل والهيئات، إذ تأخر العديد منها عما كان مخططاً له. وقد أصدرت وزارة النقل أسوة ببقية الوزارات وبالمؤسسات الرسمية، تحديثات للاستراتيجية ووثائق تأخذ بعين الاعتبار التغييرات في المشاريع المختلفة. وتفصل هذه المراجعة أيضاً هذه المشاريع والمبادرات استناداً إلى ما جاء في التقارير الربعية لوزارة النقل والهيئات التي تعمل تحت مظلتها (آخرها كان تقرير الربع الثالث لعام 2020).

وأخيراً، تقدّم المراجعة في بابها الثالث خلاصة وبعض التوصيات من أبرزها:

• هناك من يرى أن الجائحة شكّلت عاملاً مسرعاً (وليس بالضرورة مغيراً)، أي أنها سرّعت ولم تغير في مسار بعض الأمور التي كانت تسير في اتجاه معين. في قطاع النقل في الأردن، يمكن تطبيق هذا التشخيص على أمرين هما:

- التحوّل نحو القطاع الرسمي المنظم؛ شكّل اشتراط الاشتراك في الضمان الاجتماعي للحصول على الدعم الحكومي، دفعة باتجاه دمج المشغلين الفرديين وتنظيم عملهم.

- التحوّل الرقمي وبالأخص في الدفع الإلكتروني؛ يبدو أن الجائحة سرّعت الانتقال نحو منظومة دفع إلكتروني في وسائط النقل العام.

يجب استغلال الجائحة من هذه النواحي والتسريع من وتيرة معالجة المشاكل المرتبطة بالملكية الفردية، مع ضرورة النظر إلى هذا الموضوع بشكل متكامل يراعي استخدام

التكنولوجيا ووضع معايير واضحة للخدمة والرقابة عليها، وليس الاعتماد فقط على الحلول "التقليدية" المرتبطة بتأسيس شركات ودمج مشغلين من دون مراعاة مستوى الخدمة المقدمة.

- التأكيد على ما جاء في مراجعة القطاع الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2019، حول ضرورة منح وزارة النقل دوراً تنسيقياً وقيادياً كما حصل في ملف السلامة على الطرق، وذلك في نواح ومجالات أخرى كالتنقل الحضري المستدام مثلاً. لقد شكّلت جائحة "كورونا"، وتحديداً أيام حظر تجول المركبات في شهري آذار ونيسان 2020، فرصة للمواطنين للتنقل مشياً أو باستخدام الدراجات الهوائية، وقد أطلق ذلك حواراً عاماً حول جاهزية شوارع المدن والقرى في المملكة لحركة المشاة والدراجات. وبالرغم من أن هذه الأمور لا تقع ضمن صلاحيات وزارة النقل، إلا أن الوزارة يمكن أن تؤدي دوراً تنسيقياً بين الجهات المختلفة (قد تضم وزارة الأشغال، ووزارة الإدارة والمحلية والبلديات، وإدارة السير وترخيص المركبات، وغيرها) لوضع تصوّر عام للنهوض بوسائل النقل الحضري المستدام، مثل المشي واستخدام الدراجات.

- في ظل الأعباء المتزايدة على موازنة الدولة نتيجة للجائحة، ينبغي التأكيد على ما جاء في مراجعة القطاع الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2019، من أن متطلبات المرحلة في قطاع النقل ليست في بناء البنية التحتية وتوسيعها، فالمطلوب تشغيل البنية التحتية القائمة وإدارتها وصيانتها بكفاءة تضمن الاستمرارية والاستدامة وتزيد من كفاءة منظومة النقل في تسهيل حركة الأشخاص والبضائع بأقل التكاليف. إن هذا التحول في المفاهيم يتطلب أساليب إدارة وكفاءات مختلفة كما ذكر في تلك المراجعة، كما أنه يشكّل فرصة لتخفيض النفقات الحكومية عن طريق الدخول في شراكات مع القطاع الخاص في مجالات الإدارة والتشغيل والصيانة. ويشار هنا إلى مشاريع مطار ماركا والسكك الحديدية، كما يشار إلى مشاريع الباص السريع وأنظمة النقل الذكية، والتي يمكن تنفيذها وتشغيلها بطرق مبتكرة وبالشراكة مع القطاع الخاص.

- التأكيد على ضرورة استحداث هيئة قيادية للسلامة المرورية قد تتمثل بمجلس أعلى مثلاً برئاسة وزير النقل، بحيث تتحمل مسؤولية صياغة الاستراتيجية الوطنية للسلامة المرورية وتحديد النتائج المستهدفة منها، ويخصّص لهذه الهيئة ميزانية مستقلة لتمكينها من تحقيق الهدف المتمثل بتخفيض عدد الوفيات والإصابات الناجمة عن الصدمات المرورية. وهناك العديد من الهيكلية والبنية المقترحة لهذه الهيئة، ومن بينها أن تكون وزارة النقل هي الهيئة القيادية، ما يفعل دورها التنسيق والرقابي مع الجهات المعنية.

## المقدمة

يُعدّ قطاع النقل عنصراً أساسياً في تحريك عجلة الاقتصاد ونمو البلاد، وأسوةً ببقية القطاعات تأثر هذا القطاع بجائحة "كورونا" التي اجتاحت دول العالم وعرقلت عجلة النمو والتطور إن لم ترجع بها إلى الوراء.

تأتي هذه المراجعة ضمن تقرير حالة البلاد لعام 2020 لتسلط الضوء على أبرز آثار الجائحة على قطاع النقل في الأردن، وما قامت به الحكومة للتخفيف من هذه الآثار أو معالجتها للهبوط بقطاع النقل مجدداً، كما تناقش سبل التطوير والفرص المتاحة مع الأخذ بعين الاعتبار أبرز المعوقات المادية والمؤسسية. إضافةً إلى ذلك، ترصد المراجعة مدى التقدم في استراتيجيات وخطط عمل القطاع، وما أنجز من توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019 للوصول إلى الهدف الأسمى المتمثل بالمتابعة والتقييم والتركيز على الشفافية في الإنجاز.

ومع غياب أي وثائق استراتيجية جديدة، تستمر المراجعة في الاعتماد على آخر استراتيجيات قطاع 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).

كما تعتمد هذه المراجعة على التقارير التالية الصادرة عن وزارة النقل:

• تقرير آثار جائحة "كورونا" على أداء وزارة النقل.

• تقرير متابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لقطاع النقل للربع الثالث لعام 2020.

• المراجعة التي جاءت تحت عنوان "كورونا-2" 2020 لاستراتيجية النقل الوطنية طويلة المدى / المرحلة الثانية، والخطة التنفيذية (2018-2020).

وكما ذكر في المراجعتين السابقتين ضمن تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019، فإن مفهوم 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). أما في هذه المراجعة ومع الأخذ بعين الاعتبار 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 وسائط النقل مقابل أجر، مثل النقل العام أو سيارات الأجرة (التاكسي) أو النقل السياحي، إضافة إلى وسائط النقل الجوية والبحرية.
- نقل البضائع من خلال وسائط النقل.
- وبذلك، فإن تنقل الأشخاص في مركباتهم الخاصة سيتم التركيز عليه فقط في سياق علاقته بمنظومة تنقل الأشخاص سائلة الذكر، وكذلك الحال بالنسبة إلى البنية التحتية لشبكة الطرق.
- كما أنه لن يتم الخوض بشكل مفصل في مشاريع المؤسسات الخارجية عن إطار وزارة النقل مثل أمانة عمان الكبرى والبلديات.
- وكما جاء أيضاً في المراجعتين السابقتين، ونظراً للهيكلية المؤسسية المعنية بتنظيم قطاع النقل، سيتم خلال هذه المراجعة الإشارة إلى قطاعات فرعية ثلاثة ضمن قطاع النقل، وهي:
  - النقل البري.
  - النقل الجوي.
  - النقل البحري.

## أولاً: تأثير جائحة "كورونا" على قطاع النقل

### - مقدمة عامة

- اتخذت الحكومة الأردنية إجراءات متنوعة ارتبطت بقطاع النقل منذ منتصف شهر آذار 2020 وحتى انتهاء مدة تقييم هذه المراجعة (نهاية عام 2020) بناءً على تطورات الوضع الوبائي في المملكة. ويمكن تلخيص هذه الإجراءات كما يلي:
- في النقل البري للركاب، تراوحت الإجراءات بين وقف الخدمات بشكل كامل والعمل عليها بشكل جزئي، إما باتباع نظام "الزوجي والفردي"، أو بتحديد نسبة معينة من السعة المقعدية للمركبات، أو باقتصار تقديم الخدمات على تلك التي تسير داخل المحافظة الواحدة فقط.
  - في النقل الجوي للركاب، تراوحت الإجراءات بين إيقاف الرحلات الجوية بشكل كامل (اعتباراً من 17 آذار 2020) إلى السماح لبعض رحلات "إعادة التوطين" للجنسيات المختلفة (ومنها رحلات إعادة الأردنيين الذين تقطعت بهم السبل في الخارج والتي بدأت في 5 أيار 2020 وسييرتها الخطوط الجوية الملكية الأردنية)، بينما سُمح



بتسيير رحلات اعتيادية بين عمّان والعقبة بعد تخفيف إجراءات الحظر (بدأ تسيير الرحلات في الأسبوع الثالث من شهر حزيران، عبر الخطوط الجوية الملكية الأردنية وشركات طيران أخرى مثل الأردنية للطيران و"Fly Jordan").

• في ما يتعلق بنقل البضائع، حرصت الحكومة على التقليل من الآثار على هذا القطاع، كونه يمسّ سلاسل النقل والتزويد والأمن الاقتصادي والغذائي للأردنيين، ووضعت شروط في مراحل مختلفة خلال الجائحة تتعلق بفحص سائقي الشاحنات وحجرهم في أماكن مخصصة واعتماد نظام "النقل التبادلي" (back-to-back) في بعض الحالات. وفي ما يخص شاحنات "الترانزيت" والتي تمرّ مروراً في الأراضي الأردنية، فقد تقرّر تسييرها برفقة أمنية داخل حدود المملكة، بحيث يتم تفادي أي اختلاط بين سائقي تلك الشاحنات وأي شخص داخل المملكة.

ونتيجةً لهذه الإجراءات، تأثرت الجهات العاملة في تشغيل أنماط النقل المختلفة بشكل سلبي، أسوة بنظيرتها في القطاعات الأخرى، إذ انخفضت الإيرادات بشكل ملحوظ نتيجةً للمحددات التي وضعت على قطاع النقل وعلى القطاعات المرتبطة به، وبخاصة قطاع السياحة، الذي يُعدّ من أوائل القطاعات التي تضررت، وربما آخرها تعافياً.

وهنا يجدر التنويه إلى أنه استُفيد من بعض خدمات النقل خلال فترة الحظر، مما قلّل حدة الأثر السلبي على تلك الخدمات. ومن الأمثلة على ذلك استخدام سيارات "التاكسي" لخدمات التوصيل المنزلي، وسيارات التطبيقات الذكية لنقل المحجور عليهم من فنادق العزل إلى منازلهم.

وفي هذا السياق، يجب التأكيد أن ما تشتمل عليه هذه المراجعة يعكس تقييم مُعدّيها عند تاريخ إعدادها، وأن أثر الجائحة على قطاع النقل قد يتغيّر مع مرور الوقت لكون الجائحة لم تنته، ولأن قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه ما زالت سارية. كما يشار إلى أن هذه المراجعة ستقتصر على الخصوصيات المرتبطة بقطاع النقل، ولن تتناول بالتفصيل الإجراءات التي شملت القطاعات المختلفة، مثل المحددات على أجور العاملين في أمر الدفاع رقم (6) مثلاً.

#### - الإجراءات الحكومية

أعدت وزارة النقل "برنامج دعم قطاع النقل" في سعيها للتخفيف من آثار جائحة "كورونا" ومن أجل النهوض بالقطاع، وذلك بالتعاون مع شركاء معنيين من بينهم المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والبنك المركزي الأردني ووزارة السياحة والآثار وصندوق المعونة الوطنية وهيئة تنظيم النقل البري. وجاء هذا البرنامج ليتوافق مع البرامج التي صدرت

بموجب أمر الدفاع رقم (14) لسنة 2020 (برامج "حماية" و"تمكين اقتصادي (1)" و"تمكين اقتصادي (2)". ويهدف هذا البرنامج إلى:

- تخفيف الأعباء المالية لكل من العاملين والشركات في قطاع النقل.
  - توفير مظلة اجتماعية للعاملين بقطاع النقل.
  - تحفيز الطلب على استخدام وسائط النقل العام.
  - تقديم الدعم من خلال القروض الميسرة لقطاع النقل.
  - حماية العاملين في شركات قطاع النقل.
  - توفير السيولة اللازمة لاستمرارية وديمومة عمل شركات النقل.
- وفي ما يلي توضيح لأبرز ملامح هذا البرنامج:

أولاً: الدعم المقدم لقطاع النقل من خلال هيئة تنظيم النقل البري، ويتمثل في:

1. خصم مدة التعطل من الرسوم السنوية المستحقة للهيئة لـ 15 نمطاً من أنماط نقل الركاب والتي تشكل 50% من إيرادات الرسوم لدى هيئة النقل البري.
2. تقسيط الرسوم المستحقة على الشركات والأفراد على مدار الأشهر الستة اللاحقة، وترصيد المبالغ لمن دفع للعام 2021.
3. منح مهلة شهر لتجديد ترخيص وسائط النقل دون حساب غرامات التأخر عن التجديد.
4. زيادة العمر التشغيلي لأنماط النقل ولمدة عام.
5. ضم العاملين بقطاع النقل في برنامج جديد مخصص لهذه الفئة من المجتمع ضمن مظلة الضمان الاجتماعي.

ثانياً: الدعم المقدم لقطاع النقل من خلال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. ويتوافق هذا الدعم مع البرامج الصادرة بموجب أمر الدفاع رقم (14) لسنة 2020 على النحو الآتي:

أ. برنامج "حماية"، ويشتمل على:

1. تمويل جزء من رواتب العاملين في قطاع النقل.
2. تلتزم المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي المساهمة بمقدار 50% من الأجر الخاضع للاقتطاع للمؤمن عليهم الفعّالين والمشمولين في شهر حزيران 2020، بحيث لا يقل المبلغ المصروف للعامل شهرياً عن 220 ديناراً ولا يزيد عن 400

دينار.

3. الاستفادة من هذا البرنامج لسبعة أشهر بحد أقصى، تبدأ من شهر حزيران وحتى نهاية عام 2020. وتُسَدَّد المبالغ المصروفة من المؤسسة وفقاً لهذا البرنامج على أكثر من سنتين بفائدة 3% سنوياً تتحملها الخزينة العامة.

ب. برنامج "تمكين اقتصادي (1)"، الذي يسمح لمنشآت القطاع الخاص بشمول العاملين لديها في تأمين الشيخوخة بشكل جزئي وشمولهم في باقي التأمينات بشكل كامل، إذ إن مجموع ما يترتب على المنشأة والمؤمن عليه العامل وفقاً لهذا البرنامج يصل إلى 13.5% بدلاً من 21.75%.

ج. برنامج "تمكين اقتصادي (2)"، الذي يتيح للمؤمن عليهم العاملين في منشآت القطاع الخاص الحصول على سلفة على حساب تعويض الدفعة الواحدة وبحد أقصى مقداره 200 دينار.

ثالثاً: الدعم المقدم لقطاع النقل من خلال البنك المركزي. وهو يتمثل في برنامجين:

أ. برنامج "تمويل ودعم القطاعات الاقتصادية"، وأبرز ملامحه:

1. سقف القرض الواحد للشركة 4 ملايين دينار.

2. أجل السداد لـ 10 سنوات من ضمنها سنتان فترة سماح للراغبين بها.

3. سعر إعادة إقراض العميل 4%.

4. قيمة الدعم زادت عن 180 مليون دينار.

ب. برنامج "دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة"، وأبرز ملامحه:

1. سقف القرض الواحد للشركة مليون دينار.

2. أجل السداد 42 شهراً، من ضمنها 12 شهراً فترة سماح للراغبين بها.

3. سعر إعادة إقراض العميل لا يتجاوز 2%.

4. قيمة الدعم زادت عن 9.9 مليون دينار.

رابعاً: الدعم المقدم لقطاع النقل (حزمة السياحة) بالتعاون مع وزارة السياحة والآثار. وأبرز ملامحه:

أ. دعم برامج السياحة الداخلية وبرنامج "أردننا جنة أردننا بخير" من خلال:

1. دعم شركات الطيران الوطنية (الملكية الأردنية، الأردنية للطيران، وFly

Jordan).

2. دعم شركات النقل السياحي ومكاتب السياحة والسفر الراغبة في الاشتراك ببرنامج "أردننا جنة"، بقيمة 3 ملايين دينار، لتوفير نقل سياحي مجاني لجميع وجهات البرنامج.

ب. في مجال النقل السياحي:

1. تقديم تسهيلات بنكية على شكل قروض ميسرة لتغطية الرواتب والنفقات التشغيلية بمقدار 15 مليون دينار.
2. ضمان القروض من قبل الشركة الأردنية لضمان القروض بنسبة 85%.
3. ستتحمل الحكومة 2% من فوائد القرض.
4. تقسيط المبالغ المستحقة على قطاع النقل السياحي لضريبة الدخل عن عام 2019 دون غرامات أو فوائد، ووفق جدول زمني وبنسب سداد متصاعدة، تمتد للفترة من تموز وحتى كانون الأول 2020.

خامساً: الدعم المقدم لقطاع النقل للأفراد بالتعاون مع صندوق المعونة الوطنية. وأبرز ملامحه:

- أ. استفاد من برنامج دعم عمال المياومة "تكافل 2" في قطاع النقل 27,132 أسرة، وبمبلغ 136 ديناراً لكل أسرة.
- ب. أقر هذا الدعم لثلاثة أشهر (أيار-تموز 2020) بمبلغ إجمالي مقداره 9.54 مليون دينار، أي بمعدل 3.18 مليون دينار شهرياً.

#### - أثر الجائحة على مؤشرات الأداء لقطاع النقل

وفقاً لما ورد في تقارير مديرية متابعة وتقييم النقل عن مؤشرات الأداء خلال الأرباع الثلاثة من عام 2020 يمكن ملاحظة آثار الجائحة من خلال مؤشرات الأداء في شهر آذار والذي بدأ العمل بقانون الدفاع في منتصفه، وبالتالي توقف العمل أو تعطله في معظم قطاعات النقل الفرعية.

يستعرض هذا الجزء أبرز التغيرات في مؤشرات الأداء في قطاعات النقل المختلفة، مع الإشارة إلى أنه لم تصدر أي تقارير ربعية أخرى لمؤشرات الأداء حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة، وبالتالي سيكون التركيز هنا على الربع الثالث لعام 2020.

## 1. مؤشرات أداء قطاع النقل البري

### 1) قطاع النقل العام للركاب:

شهدت حركة المسافرين المغادرين والقادمين عبر المعابر الحدودية في الربع الثالث من عام 2020 مقارنةً بالربع الثاني من العام نفسه، تغييرات تراوحت بين زيادة ونقصان بحسب المعبر. إذ شهد كلٌّ من معبر وادي عربة ومعبر حدود الرمثا انخفاضاً في أعداد المسافرين القادمين والمغادرين، كانت نسبته 100% في معبر حدود الرمثا نتيجةً لإغلاقه خلال الفترة المذكورة. بينما شهد المعبر الشمالي وحدود العمري والكرامة ارتفاعاً ملحوظاً في أعداد المسافرين القادمين والمغادرين وخاصةً معبر حدود الكرامة، إذ بلغت نسبة الزيادة في أعداد المغادرين 151% و201% في أعداد القادمين في الربع الثالث من عام 2020 عن تلك المسجلة في الربع الثاني من العام نفسه. أما عند مقارنة أعداد المسافرين القادمين والمغادرين عبر المعابر الحدودية في الربع الثالث من عام 2020 عن نظائرها في الربع الثالث من عام 2019، يُلاحظ أن أثر جائحة كورونا واضحاً من خلال نسب الانخفاض الكبيرة جداً في أعداد المسافرين عبر جميع المعابر الحدودية.

أما بالنسبة لأحجام أساطيل قطاع نقل الركاب، فقد شهد الربع الثالث من عام 2020 زيادات متفاوتة في أحجام الأساطيل ولا سيما في أعداد شركات النقل الدولي التي ارتفعت من 19 شركة في الربع الثالث من عام 2019 إلى 34 في الربع المماثل من عام 2020، قابلها انخفاضات طفيفة في حجم أسطول وسائط النقل العام وسيارات التاجير السياحية وعدد أسطول شركات التاجير.

### 2) نقل البضائع برّاً:

ارتفع إجمالي حجم البضائع المستوردة والمصدّرة في الربع الثالث من عام 2020 وخاصةً في شهر أيلول.

وعند مقارنة أداء قطاع نقل البضائع برّاً في الربع الثالث من عام 2020 بأدائه خلال الربع الثاني من العام نفسه، يُلاحظ وجود ارتفاع في إجمالي حركة المناولة وحجم البضائع المستوردة والمصدّرة وحجم بضائع الترانزيت وبنسب زيادة عالية تراوحت بين 28% و68%. كما شهدت حركة الشاحنات الداخلة والخارجة عبر المراكز الحدودية زيادةً ملحوظةً في عدد الشاحنات الداخلة والخارجة لتصل نسبة الزيادة 35% خلال فترة المقارنة نفسها.

أما عند مقارنة أداء قطاع نقل البضائع برّاً خلال الربع الثالث من عام 2020 بأدائه خلال الربع الثالث من عام 2019، يُلاحظ وجود تفاوت زيادةً ونقصاناً؛ إذ شهد كلٌّ من إجمالي

حركات المناولة وحجم البضائع المستوردة وحجم البضائع المستوردة المحلية زيادات بمقدار 4% و 27% و 76% على التوالي، في حين انخفض حجم كل من بضائع الترانزيت وحجم البضائع المصدرة بمقدار 25% و 13% على التوالي. وبالنسبة لحركة الشاحنات الخارجية والداخلية عبر المراكز الحدودية، فقد شهدت انخفاضاً بمقدار 25% خلال الربع الثالث من عام 2020 مقارنة بالأعداد المسجلة في الربع المماثل من عام 2019.

### 3) قطاع النقل بالسكك الحديدية:

وفقاً لمؤسسة الخط الحديدي الحجازي الأردني، لم تُسيّر أي رحلات خلال الربع الثاني من عام 2020 بسبب جائحة كورونا. وفي الربع الثالث من العام نفسه، شهد شهر آب نقل العدد الأكبر من الركاب (2,298 راكباً) وشهد شهر تمّوز نقل 1,131 راكباً، بينما شهد شهر أيلول نقل 895 راكباً.

ومقارنةً بالربع الثالث من عام 2019، شهد الربع الثالث من عام 2020 ارتفاعاً كبيراً في معدّل القاطرات المسيّرة لرحلات الركاب (12 قاطرة) وكذلك في معدّل عدد الركاب (1,441)، قابل ذلك تسيير قاطرة واحدة فقط نقلت 13 راكباً خلال الربع الثالث من عام 2019.

### 2. مؤشرات أداء قطاع النقل الجوي

يتبيّن من تقرير مؤشرات أداء قطاع النقل الجوي في الربع الثالث من عام 2020، أنّ شهر أيلول سجّل أعلى الأرقام في جميع مطارات المملكة خلال الربع الثالث من عام 2020، فقد بلغ عدد الطائرات القادمة إلى مطار الملكة علياء الدولي 537 طائرة مقابل 526 طائرة مغادرة في الشهر نفسه. أمّا بالنسبة لأعداد المسافرين، فقد سجّل شهر أيلول قدوم 28,012 مسافراً ومغادرة 32,208، في حين تمّ شحن 1,407 طناً من الصادرات و2,293 طناً من الواردات و17 طناً من البريد الصادر و12 طناً من البريد الوارد.

وعند مقارنة أداء قطاع النقل الجوي في الربع الثالث من عام 2020 مع الأداء في الربع الثاني من العام 2020، يُلاحظ وجود ارتفاع هائل في معظم المؤشرات نتيجة لتخفيف الإجراءات المتبعة وفتح معظم المطارات في العالم:

إذ ارتفع عدد الطائرات القادمة من 750 طائرة تحمل 17,350 راكباً في الربع الثاني من عام 2020 إلى 1,368 طائرة (بنسبة زيادة 82%) تحمل 64,983 راكباً (بنسبة زيادة 274%) خلال الربع الثالث من العام نفسه.

أما بالنسبة للطائرات المغادرة، فقد ارتفع عددها من 752 طائرة تحمل 24,466 راكباً إلى 1,346 طائرة (بنسبة زيادة 79%) تحمل 81,870 راكباً (بنسبة زيادة 234%). وشهدت حركة الشحن ارتفاعاً بسيطاً، إذ ازدادت كمية الشحن الصادر من 3,493 طناً إلى 3,830 طناً (+10%)، وارتفعت كمية الشحن الوارد من 5,299 طناً إلى 6,311 طناً (+19%).

وإزداد حجم البريد الصادر من 2 طناً إلى 22 طناً (+1,000%)، بينما ازداد حجم البريد الوارد من 2 طناً إلى 28 طناً (+1,300%).

وعند مقارنة أداء قطاع النقل الجوي في الربع الثالث من عام 2020 مع الأداء في الربع الثالث من عام 2019، يتضح أثر جائحة كورونا على قطاع النقل الجوي عالمياً ومحلياً وبشكل مباشر، إذ خضعت جميع المؤشرات إلى انخفاض كبير وملحوظ وعلى النحو الآتي:

- انخفض عدد الطائرات القادمة من 11,637 طائرة تحمل 1,345,128 راكباً في الربع الثالث من عام 2019 إلى 1,368 طائرة (-88%) تحمل 64,983 راكباً (-95%) في الربع الثالث من عام 2020.

- انخفض عدد الطائرات المغادرة من 11,617 طائرة تحمل 1,419,520 راكباً إلى 1,346 طائرة (-88%) تحمل 81,870 راكباً (-94%).

- شهدت حركة الشحن انخفاضاً ملموساً، إذ انخفضت كمية الشحن الصادر من 11,881 طناً إلى 3,830 طناً (-68%) كما انخفضت كمية الشحن الوارد من 15,349 طناً إلى 6,311 طناً (-59%).

- شهدت حركة البريد أيضاً انخفاضاً ملموساً، إذ انخفضت كمية البريد الصادر من 209 طناً إلى 22 طناً (-89%) كما انخفضت كمية البريد الوارد من 258 طناً إلى 28 طناً (-89%).

وبيّنت تقارير هيئة تنظيم الطيران المدني أن مجموع الخسائر المادية في قطاع النقل الجوي تُقدَّر بـ 90.56 مليون دينار.

### 3. مؤشرات أداء قطاع النقل البحري

كما هي الحال في قطاعات النقل الفرعية الأخرى، شهد قطاع النقل البحري تحسناً في مؤشرات الأداء في الربع الثالث من عام 2020 مقارنة بالربع الثاني، وتفاوتاً ما بين انخفاض وارتفاع في قيم المؤشرات مقارنة بقيم الربع الثالث من عام 2019. ويشير تقرير المتابعة للربع الثالث لعام 2020 إلى ما يلي:

- ارتفاع ملموس في عدد السفن التي أمت ميناء العقبة في شهر آب بنسبة 15% عن شهر تموز، ثم ارتفع عددها في شهر أيلول بنسبة 1% عن شهر آب.
  - انخفاض عدد ركاب خط العقبة-نوبيع في شهر آب بنسبة 8% عن شهر تموز، وارتفع في شهر أيلول بنسبة 19% عن شهر آب، ليسجل شهر أيلول بذلك العدد الأعلى للركاب في الربع الثالث لعام 2020.
  - بالنسبة لحركة المناولة، هناك انخفاض بسيط في حجم البضائع المصدرة في شهر آب بنسبة 3% عن شهر تموز، وارتفعت في شهر أيلول بنسبة 43% عن شهر آب، في حين ارتفع حجم البضائع المستوردة بشكل ملموس في شهر آب بمقدار 79% عن شهر تموز، وارتفعت في شهر أيلول بنسبة 2% عن شهر آب.
  - انخفضت نسبة مناولة النفط في شهر آب بنسبة 13% عن شهر تموز، بينما ارتفعت بشكل ملحوظ في شهر أيلول وبنسبة 66% عن شهر آب.
- أما عند مقارنة أداء قطاع النقل البحري خلال الربع الثالث من عام 2020 بأدائه خلال الربع الثاني من العام نفسه ونتيجة لتخفيف إجراءات الحظر، يُلاحظ وجود ارتفاع في جميع قيم المؤشرات، ويشمل ذلك: عدد السفن التي تؤم ميناء العقبة (+13%)، وعدد الركاب (+295%)، وإجمالي حركات المناولة (+35%)، وحجم بضائع الترانزيت الواردة (+18%)، وحركة الشاحنات عبر خط العقبة-نوبيع (+45%)، وحركة مناولة النفط (+2%).
- وعند مقارنة أداء قطاع النقل البحري خلال الربع الثالث من عام 2020 بأدائه خلال الربع الثالث 2019، يُلاحظ وجود تفاوت ما بين انخفاض وارتفاع في قيم المؤشرات، وعلى النحو الآتي:
- انخفاض عدد السفن التي أمت ميناء العقبة من 548 إلى 383 (-30%)، كما انخفض عدد الركاب من 85,167 إلى 8,362 ألف راكب (-90%) وهو المؤشر الأكثر انخفاضاً. وانخفض أيضاً حجم بضائع الترانزيت الواردة من 58,049 طناً إلى 29,319 طناً (-50%). وشهدت حركة الشاحنات عبر خط العقبة-نوبيع انخفاضاً أيضاً، إذ انخفض عدد الشاحنات من 8,871 شاحنة إلى 2,064 شاحنة (-77%). وانخفضت حركة مناولة النفط من 1,320,223 طناً إلى 926,487 طناً (-30%).
- وكانت الارتفاعات في قيم المؤشرات المتبقية طفيفة، إذ ارتفع إجمالي حركة المناولة (حجم البضائع الواردة والصادرة) بنسبة 9%.
- وإضافة إلى ما سبق، برز أثر جائحة كورونا على قطاع النقل البحري من خلال:



- عدم تمكّن العاملين على ظهر السفن بأنواعها المختلفة من الالتحاق بعملهم سواء داخل الأردن أو خارجه، ما زاد نسبة البطالة، إذ يقدر عدد العاملين في البحر حوالي 1,500 عامل.
- توقّف حركة سفن الركّاب السياحية (Cruise Ships)، إذ بلغ عددها 64 سفينة في عام 2019، وكان عدد الركّاب على متنها 74,378 راكباً. وانخفض عددها في زمن الجائحة إلى 10 سفن فقط حملت 5,381 راكباً (-92%).
- خسائر مادية قدرت بحوالي 3 ملايين دينار شهرياً بسبب توقّف حركة الركّاب والشحن على خط العقبة-نويبع خلال الربع الثاني من عام 2020.
- توقّف حركة الركّاب بين منتجعات العقبة ومنتجعات طابا المصرية، والذي يعني خسارة 100 مليون سائح سنوياً.
- توقّف شركات النقل السياحي التي تملك قوارب سياحية وأندية ومراكز غطس عن العمل (وعددها 7 شركات).
- توقّف قوارب الصيد السريعة والقوارب الزجاجية عن العمل خلال الربع الثاني من عام 2020 بمجموع 304 قارباً.
- قدرّت خسائر معاهد التعليم البحري (عددها اثنان) بأكثر من 750 ألف ديناراً سنوياً نتيجة لعدم تمكّن الطلبة الجدد من خارج الأردن الالتحاق بهذه المعاهد بسبب إغلاق المطارات ومنع بعضهم من النزول عن السفن التي يعملون عليها، وقد بلغت نسبتهم 60% من العدد الكلي للطلبة.

#### أثر الجائحة على أولويات النقل ومشاريعه

تناولت وزارة النقل في المراجعة رقم 2 لاستراتيجية النقل الطويلة طويلة المدى / المرحلة الثانية، والخطة التنفيذية (2018-2020)، آثار الجائحة على أولويات الاستراتيجية وبرامج الخطة التنفيذية وأهدافها، إذ ركزت على أهمية إعادة تفعيل العمل بعد فترة التوقّف وتعطّل أنشطة القطاع، بشكل يضمن الاستخدام الأمثل للموارد وإعادة توزيعها، للاستمرار في أداء الحد الأدنى من المهام الضرورية لضمان ديمومة عمل الوزارة والهيئات المرتبطة بها.

وبيّنت الوزارة أن آثار الجائحة انعكست على مراجعة وتعديل الخطط التنفيذية بما يتناسب مع المتغيرات والمستجدات، وتمثّل ذلك في:

(١) عكس التخفيضات التي طرأت على الموازنة في ما يخص النفقات التشغيلية والرأسمالية بناءً على قرار مجلس الوزراء رقم 9350 بتاريخ 27 أيار 2020، أي تخفيض نفقات بعض المشاريع.

(٢) مراجعة القيم المرجوة لمؤشرات قياس الأداء على مستوى الأهداف الاستراتيجية وعلى مستوى إنجاز البرامج والمشاريع، بحيث تكون أقرب إلى أرض الواقع. يبين الجدول رقم (1) أبرز التغييرات التي طرأت على مؤشرات قياس تلك الأهداف.

#### الجدول رقم (1):

التغييرات التي طرأت على قيم مؤشرات قياس الأهداف الاستراتيجية لاستراتيجية النقل الوطنية طويلة المدى / المرحلة الثانية

التغيير في القيمة المستهدفة في عام 2020.	مؤشر القياس	الهدف الاستراتيجي
عُدلت لتصبح 28%.	نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الاستراتيجية.	تطوير منظومة النقل.
عُدل ليصبح العدد مذكرةً واحدة فقط.	عدد مذكرات التفاهم الثنائية.	تسهيل منظومة النقل والتجارة.
عُدلت لتصبح 50%.	نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الاستراتيجية التي تهدف لتحسين نوعية البيئة.	المساهمة في تخفيف الآثار البيئية السلبية.
عُدلت لتصبح 80%.	نسبة رضا الموظفين.	رفع مستوى الأداء المؤسسي.
عُدل ليصبح 40.	عدد المدربين.	
عُدل ليصبح 91%.	معدل تقييم أداء الموظفين.	
عُدلت لتصبح 50%.	نسبة تغطية الاحتياجات التدريبية.	
عُدلت لتصبح 89.2%.	نسبة إنجاز البرامج المدرجة ضمن الاستراتيجية.	
عُدلت لتصبح 1%.	نسبة الدوران الوظيفي.	
عُدل ليصبح عددها 2.	عدد الاقتراحات المبدعة التي تم تطبيقها.	

وفي ما يتصل بمشاريع الخطة التنفيذية (2018-2020)، يبين الجدول رقم (2) أبرز التعديلات التي طرأت على المشاريع التي عُدلت.

الجدول رقم (2)

أبرز التعديلات التي طرأت على بعض مشاريع الخطة التنفيذية (2018-2020)

المشروع	أبرز التغييرات والتطورات
الشبكة الوطنية للسكك الحديدية	- قيم جميع مؤشرات الأداء لعام 2020. - تخفيض مخصص الدراسات المطلوبة من مليون دينار إلى 300 ألف دينار فقط.
إعادة تأهيل نقطة تفتيش الأرصاد الجوية في مطار الملكة علياء الدولي	- تخفيض قيمة مؤشر قياس الأداء لعام 2020 لتعزيز الحماية الأمنية في المطار، إلى 15%. - نظراً لتخفيض الموازنة بسبب جائحة كورونا، سيتم الانفاق على المشروع من مخصصات موازنة 2021.
تتبع المركبات والآليات الحكومية (المرحلة الثانية)	ذكرت أسباب التأخير، وهي: 1. التأخير في توريد أجهزة التتبع الإلكتروني منذ بداية المشروع ولمدة ثلاثة شهور، إضافة إلى العطل التقني بين مزود الشرائح ومزود الأجهزة والذي استمر شهراً. 2. صعوبة توريد الأجهزة خلال شهري شباط وآذار، خاصة أن بلد المنشأ هو الصين.
دراسة الجدوى الاقتصادية لاستثمار وتطوير وتأهيل مطار عمان المدني في ماركا (MIDRA).	- إدراج وحدة الشراكة / رئاسة الوزراء، ووزارة التعاون والتخطيط الدولي، من ضمن الشركاء.
دراسة مشروع إعادة هيكلة خطوط النقل الحضري في إربد والزرقاء ومادبا والسلط.	- أنهى من تقرير المرحلة الثانية من دراسة إعادة هيكلة خطوط النقل الحضري، وحددت الهيكل المناسبة من الناحيتين الفنية والقانونية للمشروع، وفي انتظار قرار مجلس الوزراء.
دراسة مسح سلوك الأفراد في التنقل باستخدام بيانات الاتصالات.	- تعديل قيمة مؤشر أداء القياس لعام 2020. - تعديل تواريخ بدء بعض الخطوات التنفيذية والانتهاؤها.
الربط للنقل العام بين مدينتي عمان والزرقاء / حافلات التردد السريع (BRT).	- تعديل قيمة مؤشر الاداء لعام 2020 لإنشاء مسار لحافلات التردد السريع بين مدينتي عمان والزرقاء لتصبح 60%.
تدريب الموظفين وفقاً للخطة التدريبية السنوية الداخلية للوزارة.	- تعديل الكلفة الكلية المشروع لتصبح 3 آلاف دينار. - إدراج نقص المخصصات وتخفيض المبالغ المرصودة بعد جائحة "كورونا" كإحدى فرضيات المخاطر المتوقعة. - تعديل تواريخ البدء والانتهاء. - تعديل قيمة مؤشر الأداء لعام 2020 لنسبة الإنجاز من الخطة التدريبية، لتصبح 82%. - تعديل قيمة مؤشر الأداء لعام 2020 لنسبة الموظفين المدربين إلى العدد المستهدف في الخطة لتصبح 76%

بالإضافة إلى الوثيقة المعنونة "مراجعة كورونا-2" للاستراتيجية والخطة التنفيذية، أعدت الوزارة وثيقة أدرجت فيها أربع مبادرات ضمن "أولويات عمل الحكومة لقطاع النقل" لعامي 2020 و2021. وتشمل تلك المبادرات ما يلي:

- تنفيذ مشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية.
- مشروع استثمار وتطوير وتأهيل مطار عمان المدني في ماركا.
- إدخال نظام النقل الذكي لتحسين خدمة النقل العام.
- إلغاء الملكية الفردية في النقل العام.

وتطرقت الوثيقة إلى البرنامج الزمني لكل مبادرة، وأبرزت المعوقات التي تواجهها، والحلول المقترحة لتجاوز تلك المعوقات. ولوحظ من خلال مراجعة تلك الوثيقة ما يلي:

- التركيز على مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص مثل السكك الحديدية ومطار ماركا، وذلك لكون تلك المشاريع قد تدرّ دخلاً على الحكومة وفي المقابل لا تتطلب التزاماً مالياً كبيراً منها (وهي معايير مهمة في ظل التحديات الناجمة عن الجائحة).
- إعطاء الأولوية لمبادرات ترتبط بأمور شكّلت الجائحة عاملاً مسرعاً لتنفيذها، مثل الدفع الإلكتروني وتنظيم القطاعات الاقتصادية غير المنظمة، وينعكس ذلك في مبادرات أنظمة النقل الذكي وإلغاء الملكية الفردية، على التوالي. وفي السياق نفسه، تجب الإشارة إلى جانب آخر ساهمت الإغلاقات الأخيرة في إبرازه (رغم أنه ليس جزءاً من نطاق هذه المراجعة ولم يُذكر في الوثيقة قيد النقاش)، وهو التنقل الأخضر في المناطق الحضرية، وتحديد المشي واستخدام الدراجات الهوائية.

وسيتم التطرق للمواضيع السابقة في الجزء الأخير من التوصيات في هذه المراجعة.

وبالإضافة إلى ما جاء في الوثيقة، فقد برز أثر الجائحة في تسريع الإجراءات والمشاريع التالية:

- دمج هيئات ومؤسسات النقل (الهيئة البحرية، وهيئة تنظيم النقل البري، ومؤسسة الخط الحديدي الحجازي)، لتصبح جميعها تحت مظلة مؤسسية واحدة تسمى "هيئة النقل"، وذلك من باب ترشيح الجهاز الحكومي وتخفيض النفقات. وقد أقرت الحكومة الإجراءات المطلوبة للدمج بانتظار مرورها بالخطوات التشريعية.
- الاستمرار بالعمل على مشروع الحافلات سريعة التردد (داخل عمان وبين عمان والزرقاء)، إذ كانت تلك المشاريع ضمن المجموعة الأولى من القطاعات والمشاريع التي سُمح لها بالعمل خلال فترة الحظر الشامل.

## قطاع النقل ما بعد الجائحة

يعرض هذا الجزء بعض التطورات لما بعد الجائحة، وتحديدًا في ما يتعلق بالأولويات وآليات التعامل مع القطاع وفرص التطوير والعقبات والإمكانات المالية للقطاع في الفترة التي تلي زوال الخطر الوبائي.

يجب التركيز بشكل عام على تعزيز منعة قطاع النقل واستدامته، والخروج بنموذج أفضل للقطاع، وذلك من خلال ما يلي:

- إيجاد أطردائمة للحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع.
- إيجاد أطردائمة لاستدامة خدمات نقل الركاب المختلفة (مثل تأسيس صندوق دعم نقل الركاب الذي نصّ عليه قانون تنظيم نقل الركاب رقم 19 لعام 2017).
- استخدام التكنولوجيا لضمان استدامة الخدمات (وتحديدًا خدمات النقل العام) وأيضًا لتقليل حاجتها للدعم المالي.
- تطوير أساليب ونماذج أعمال مبتكرة في الإدارة والتشغيل بالاستعانة بالقطاع الخاص.
- إعادة ترتيب البيئة المؤسسية للقطاع من الناحيتين التنظيمية (إعادة ترتيب صلاحيات التخطيط والتنظيم)، والتشغيلية (لممة المشغلين الفرديين في قطاعي نقل الركاب والبضائع).
- الاستثمار في تسويق خدمات مثل النقل السياحي الداخلي، والتي ربما لم تكن ذات أهمية كبيرة قبل الجائحة.
- بالإضافة إلى ما سبق، يجب أيضًا تعزيز مبدأ "الاعتماد على الذات" والذي كثر الحديث عنه في الآونة الأخيرة، ويشمل هذا في قطاع النقل:
- الاستمرار في بناء الكفاءات في قطاعات النقل المختلفة (نقل الركاب والبضائع، النقل السككي والبحري... إلخ)، كما جاء في توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019.
- إعادة دراسة منظومة التشريعات وسلاسل النقل والتزويد، لزيادة تنافسية الشركات والمرافق المحلية (من مطارات وموانئ) في حركة النقل في الإقليم والعالم.

## ثانياً: متابعة العمل الحكومي

بالإضافة إلى المستجدات المتعلقة بجائحة كورونا، ترصد هذه المراجعة مدى تنفيذ ما جاء في استراتيجيات وخطط وزارة النقل والهيئات التي تعمل تحت مظلتها، وأيضاً مدى تنفيذ ما جاء في توصيات المراجعة السابقة في تقرير حالة البلاد لعام 2019.

### الخطة التنفيذية (2018-2020) لاستراتيجية النقل الوطنية طويلة المدى / المرحلة الثانية.

اعتماداً على ما ورد في تقرير متابعة تنفيذ الاستراتيجية للربع الثالث لعام 2020 الصادر عن مديرية متابعة النقل وتقييمه في وزارة النقل (وهو آخر التقارير الصادرة عنها)، يتناول هذا الجزء أهم مشاريع الخطة التنفيذية للاستراتيجية لوزارة النقل والهيئات التابعة لها في القطاعات الفرعية الثلاثة: النقل البري والجوي والبحري، إذ يناقش أهم المشاريع المنجزة بحسب ما ورد في الخطة، أو بشكل أسرع مما نصت عليه الخطة، وكذلك المشاريع المتأخرة عن الخطة وأبرز أسباب تأخر تنفيذها.

وفقاً للتقرير، بلغ العدد الكلي لمشاريع الخطة الاستراتيجية 112 مشروعاً، إذ بين التقرير أن نسبة المشاريع التي تتقدم بحسب الاستراتيجية 43%، أما المتأخرة فبلغت نسبتها 57%. ويظهر الجدول رقم (3) الأهداف والبرامج والمشاريع ضمن الخطة التنفيذية لوزارة النقل (2018-2020) وحالة كل منها.

الأهداف والبرامج والمشاريع ضمن الخطة التنفيذية لوزارة النقل (2018-2020)

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
أُنجز.	مشروع تطوير النظام المحوسب لقطاع النقل / النهوض بخدمات النقل العام (صيانة).	البرنامج الأول: تطوير منظومة النقل / إعداد دراسات تطوير النقل	الهدف الاستراتيجي الأول: تطوير منظومة النقل
المشروع متأخر عن الخطة.	دراسة الجدوى الاقتصادية لاستثمار وتطوير وتأهيل مطار عمان المدني / ماركا (MIDRA).		
المشروع متأخر عن الخطة.	دراسة مشروع إعادة هيكلة خطوط النقل الحضري في إربد والزرقاء ومادبا والسلط.		
أُنجزت في عام 2018.	دراسات إنشاء ميناء بري ومركز لوجستي في عمان / الماضونة.		
أُنجزت.	إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية لمطار الشونة الجنوبية.		
المشروع متأخر عن الخطة.	دراسة مسح سلوك الأفراد في التنقل باستخدام بيانات الاتصالات.		
المشروع متأخر عن الخطة.	الشبكة الوطنية للسكك الحديدية / إنشاء شبكة سكك حديدية وطنية.	البرنامج الثاني: تطوير منظومة النقل / تطوير البنية التحتية	
أُنجزت في عام 2018.	إعادة تأهيل مدرج الطائرات الشمالي.		
أُنجز.	مشروع تنفيذ الجدار الأمني ونقطة التفتيش عند مدخل كبار الزوار (VIP) في مطار الملكة علياء الدولي.		
أُنجز.	شراء جهاز (Airport Cargo X-Ray Scanner) للفحص بالأشعة لوارد الشحن الجوي في مطار الملكة علياء الدولي.		
أُنجز.	مشروع تأهيل بوابة المشتى في مطار الملكة علياء الدولي.		
أُنجز.	نظام التتبع الإلكتروني للمركبات والآليات الحكومية (المرحلة الأولى).		
المشروع متأخر عن الخطة.	نظام التتبع الإلكتروني للمركبات والآليات الحكومية (المرحلة الثانية).		
أُنجز.	إعادة تأهيل مدخل مطار الملكة علياء الدولي (نقطة تفتيش "عالب 1").		
يسير وفقاً للخطة.	إعادة تأهيل نقطة تفتيش الأرصاد الجوية في مطار الملكة علياء الدولي.		

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
يسير وفقاً للخطة.	مشروع إعادة تأهيل وتوسعة وتشغيل مطار الملكة علياء الدولي.	البرنامج: تشجيع الاستثمار في جميع مشاريع أنماط النقل	الهدف الاستراتيجي الثاني: تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص
المشروع متأخر عن الخطة.	مشروع تحديث نظام تفتيش حقائب مستودع الطائرات في مطار الملكة علياء الدولي.	البرنامج: بناء وتقوية التعاون الإقليمي في تسهيل النقل والتجارة	الهدف الاستراتيجي الثالث: تسهيل منظومة النقل والتجارة
المشروع متأخر عن الخطة.	مشروع الربط للنقل العام.	البرنامج: توفير أنظمة نقل صديقة للبيئة	الهدف الاستراتيجي الرابع: تخفيف الآثار البيئية السلبية
المشروع متأخر عن الخطة.	الربط بين مدينتي عمان والزرقاء / حافلات التردد السريع (BRT).	البرنامج الأول: الإدارة والخدمات المساندة/ بناء القدرات	
المشروع متأخر عن الخطة.	تدريب موظفين وفق الخطة التدريبية الداخلة للوزارة.	البرنامج الثاني: الإدارة والخدمات المساندة/ رفع الجاهزية الإلكترونية وإدامة بيئة تقنية المعلومات	الهدف الاستراتيجي الخامس: رفع مستوى الأداء المؤسسي
يسير وفقاً للخطة.	مشروع صيانة وإدامة الأجهزة والمعدات المتعلقة بشبكة الحاسوب ونظام الاتصالات الموحد.		
يسير وفقاً للخطة.	شراء أجهزة جاسوب وملحقاتها.		
يسير وفقاً للخطة.	عطاء صيانة أجهزة الحاسوب وتوابعها.		
أنجز.	عطاء تركيب وتشغيل نظام مراقبة باستخدام الكاميرات في مبنى وزارة النقل (انتهى من المشروع في عام 2018).		
لم يبدأ بعد.	شراء بعض مكونات أجهزة شبكة الحاسوب.		
يسير وفقاً للخطة.	مشروع صيانة وإدامة نظام (GRP).	البرنامج الثالث: الإدارة والخدمات المساندة/ إنشاء مركز معرّف لقطاع النقل	
يسير وفقاً للخطة.	مشروع إدامة وصيانة وتطوير بنك معلومات قطاع النقل الأردني.		
أنجز.	مشروع إدارة وتطوير نظام للشكاوى والاقتراحات والاستفسارات.		
يسير وفقاً للخطة.	مشروع إدامة وتطوير وتحديث الموقع الإلكتروني والموقع الداخلي ونظام إدارة الوثائق.		



إنّ المشاريع المدرجة في الخطة التنفيذية تخصّ وزارة النقل فقط، أما تقرير متابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لقطاع النقل للربع الثالث لعام 2020 فيتضمّن مشاريع للهيئات التي تعمل تحت مظلة الوزارة في القطاعات الفرعية الثلاثة (النقل البري والبحري والجوي) إضافة إلى دائرة الأرصاد الجوية.

#### الجدول رقم (4):

تقدّم سير العمل في تنفيذ مشاريع الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع النقل (هيئة تنظيم النقل البري) - الربع الثالث لعام 2020

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
متأخر عن الخطة	تنفيذ مخرجات المخطط الشمولي في جرش.	البرنامج الأول: تطوير خدمات النقل العام	الهدف الاستراتيجي الأول: رفع مستوى نوعية خدمات النقل البري وإضافة خدمات إبداعية
متأخر عن الخطة.	تنفيذ دراسة مشروع النقل الحضري (إربد، الزرقاء، مادبا).		
يسير وفقاً للخطة.	إدخال نظام النقل الذكي (Intelligent Transport System) لتحسين خدمة النقل العام		
أنجز.	دراسة احتياجات خدمة نقل طلبة المدارس الحكومية/ دراسة النقل الجماعي.		
أنجز.	تأهيل السائقين وتدريبهم.		
متأخر عن الخطة	عقد دورات تدريبية للموظفين.	البرنامج الثاني: رفع مستوى الأداء المؤسسي	
المشروع متأخر عن الخطة.	مشروع تحديث وبناء قاعدة البيانات الخاصة بجميع أنماط النقل للركاب وأتمتة خدمات الهيئة.		
المشروع متأخر عن الخطة.	توفير أجهزة حاسوب تلبية متطلبات الموظفين للقيام بمهامهم.		
يسير وفقاً للخطة.	بناء القاعدة الجيومكانية لهيئة تنظيم النقل البري.		
متأخر عن الخطة.	تحديث أسطول حافلات النقل العام لتتوافق مع التنفيذ التجريبي لمستويات الشبكة الهرمية (مستمر).	البرنامج: تطوير الأنظمة المتعلقة بمواصفات المركبات (السلامة والبيئة)	الهدف الاستراتيجي الثاني: تقليل الآثار السلبية لقطاع النقل البري

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
يسير أسرع من الخطة.	مشروع إنشاء وإعادة تأهيل البنية التحتية للنقل العام (مراكز الانطلاق والوصول).	البرنامج: تطوير البنية التحتية لخدمات النقل البري	الهدف الاستراتيجي الثالث: رفع مستوى وتطوير البنية التحتية لقطاع النقل البري
متأخر عن الخطة	مشروع تصميم إعادة تأهيل المجمعات في الألوية.		
يسير وفقاً للخطة.	مشروع توفير أنظمة رقابية إلكترونية للنقل العام في مراكز الانطلاق والوصول (CCTV).		
تم إنجاز مشروعين، ولكن هناك تأخير في المشروع الثالث نتيجة لتعثر المقاول مادياً.	توفير مواقف تحميل وتنزيل لوسائل النقل العام.		
متأخر عن الخطة.	ترخيص التطبيقات الذكية.	البرنامج: تشجيع الاستثمار في قطاع النقل البري والاستثمارات المحلية	الهدف الاستراتيجي الرابع: تحفيز بيئة الاستثمار في قطاع النقل البري
يسير وفقاً للخطة.	إنجاز وثيقة النقل البري.		
متأخر عن الخطة.	مشروع دعم أجور طلاب الجامعات الرسمية.		

#### الجدول رقم (5):

تقدم سير العمل في تنفيذ مشاريع الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع النقل (مؤسسة الخط الحديد الحجازي) - الربع الثالث لعام 2020

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
متأخر عن الخطة.	تصنيع عربات آلية.	البرنامج: برنامج النقل	الهدف الاستراتيجي الأول: تطوير منظومة النقل السككي وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين
متأخر عن الخطة.	إعادة إعمار جزئي للقاطرة البخارية 23.		
متأخر عن الخطة.	إعادة إعمار جزئي للقاطرة البخارية 51.		
يسير وفق الخطة.	إعادة ترميم عربات الركاب.		
يسير تنفيذه بوتيرة أسرع مما ورد في الخطة.	تركيب مكيفات لعربات الركاب.		

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
متأخر عن الخطة.	بناء المتحف.	البرنامج الأول: التميز المؤسسي	الهدف الاستراتيجي الثاني: تقليل الآثار السلبية لقطاع النقل البري
متأخر عن الخطة.	ترميم مباني محطة عمان.		
أُنجز.	إعادة تأهيل محطتي الجيزة والسمر.		
متأخر عن الخطة.	إعادة تأهيل محطتي القطرانة والزرقاء.		
أُنجز.	التعاون مع منتدى شباب المفرق.	البرنامج الثاني: برنامج الإعلام والثقافة المجتمعية	
متأخر عن الخطة.	الخطة الإعلامية.	البرنامج الأول: الخدمات المساندة	الهدف الاستراتيجي الثالث: رفع الأداء المؤسسي
متأخر عن الخطة.	شراء خادم للإنترنت (serv-er).		
أُنجز.	تمديد شبكة إنترنت.		
متأخر عن الخطة.	خطة التحول الإلكتروني.		
متأخر عن الخطة.	تأهيل الكوادر البشرية وتدريبها.	البرنامج الثاني: إدارة الموارد البشرية	
متأخر عن الخطة.	أرشفة سجلات الموظفين.	البرنامج: استثمار أملاك المؤسسة	الهدف الاستراتيجي الرابع: استثمار أملاك الخط
متأخر عن الخطة.	إنشاء (190) مخزناً في الزرقاء.		

#### الجدول رقم (6):

تقدّم سير العمل في تنفيذ مشاريع الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع النقل (هيئة تنظيم الطيران المدني) - الربع الثالث لعام 2020

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
يتقدم وفقاً للخطة.	إعداد خطة تصحيحية لملاحظات منطقة الطيران المدني الدولية.	البرنامج: رفع وتحسين مستوى التصنيف العالمي للتطبيق الفعال للسلامة الجوية وأمن الطيران المدني	الهدف الاستراتيجي الأول: تعزيز سلامة وأمن الطيران المدني وفقاً للمتطلبات الدولية
تم تأجيل مؤتمر "إيكان" من قبل منظمة الطيران المدني الدولي حتى عام 2021 بسبب جائحة كورونا.	عقد أو تعديل الاتفاقيات الثنائية لتحرير خدمات النقل الجوي على أسس تبادلية.	البرنامج الأول: تحرير الأجواء مع الدول المستهدفة على أسس تبادلية.	الهدف الاستراتيجي الثاني: جعل الأردن مركزاً إقليمياً للنقل الجوي
يتقدم وفقاً للخطة.	تطوير تشريعات الطيران المدني.	البرنامج الثاني: تعزيز الأطار التنظيمي والرقابي	

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
يتقدم وفقاً للخطة.	تحديث وتطوير الأجهزة الملاحية في المطارات والمحطات.	البرنامج: تطوير البنية التحتية في مرافق الطيران المدني، وتعزيز المستوى التنافسي للأردن في خدمات الملاحة الجوية	الهدف الاستراتيجي الثالث: تطوير منظومة النقل الجوي
يتقدم وفقاً للخطة.	توفير وتطوير وتحديث الأجهزة والأنظمة الحاسوبية.	البرنامج: تطوير وتنمية قطاع النقل الجوي، وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص	الهدف الاستراتيجي الرابع: تشجيع الشراكة وتحفيز الاستثمار في أنشطة النقل الجوي والطيران المدني
لم يبدأ بعد.	إعادة تأهيل المطارات بالشراكة مع القطاع الخاص.	البرنامج: تطوير وتنمية قطاع النقل الجوي، وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص	الهدف الاستراتيجي الخامس: رفع مستوى الأداء المؤسسي
متأخر.	بناء القدرات المؤسسية.	البرنامج الأول: رفع مستوى القدرات المؤسسية، وتجذير ثقافة التميز	الهدف الاستراتيجي السادس: حماية البيئة وفقاً للمتطلبات الدولية
يسير ببطء بسبب جائحة كورونا.	إيفاد خبراء لجعل الهيئة بيت خبرة.	البرنامج الثاني: التحول الإلكتروني وأتمتة الخدمات لزيادة الكفاءة والفاعلية	
لم يبدأ بعد.	إنشاء مركز إقليمي لتدريب الكفاءات في مجالات تنظيم الطيران المدني.	البرنامج: الالتزام الدولي بالحفاظ على البيئة من الانبعاثات والضجيج	
يسير وفقاً للخطة.	تصنيف المعلومات وإعادة هندسة الإجراءات.		
يسير وفقاً للخطة.	تعديل تعليمات بيئة الطيران المدني.		

الجدول رقم (7):  
تقدم سير العمل في تنفيذ مشاريع الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع النقل (دائرة  
الأرصاد الجوية) - الربع الثالث لعام 2020

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
متوقف	مقصات الرياح.	البرنامج الأول: تعزيز إجراءات السلامة الجوية	الهدف الاستراتيجي الأول: المساهمة في حماية الأرواح والممتلكات
متأخر.	محطة "الراديو سوند".		
متوقف.	الانتقال من شهادة (ISO9001:2008) إلى شهادة (ISO9001:2015).		
انتهى منه.	تحديث نظام استقبال صور الغيوم (MESSIR-SAT).	البرنامج الثاني: نظام مراقبة الطقس والإنذار المبكر	
متأخر.	نموذج تنبؤات عديدة.		
متوقف.	شراء رادار متطور للطقس (المنطقة الجنوبية).		
انتهى منه.	شراء رادار متطور للطقس (عمان).		
متوقف.	طافية رصد بحري (buoys).		
متوقف.	محطات رصد آلية		
متوقف.	تطوير الموقع الإلكتروني للدائرة وتحديثه.		
انتهى منه.	مشروع الاستمطار.	البرنامج الأول: استخدام التكنولوجيا في الاستمطار	الهدف الاستراتيجي الثاني: المساهمة في التنمية المستدامة
متوقف.	إصدار مجلة للأرصاد الجوية.	البرنامج الثاني: نشر الوعي بأهمية الأرصاد الجوية	
لم يبدأ بعد.	إنشاء معرض دائرة للأرصاد الجوية	البرنامج الثالث: بناء وإدامة سجل مناخي وطني	
متوقف.	اقتناء مختبر متطور للمعايرة.		
لم يبدأ بعد.	تطوير قاعدة البيانات. وحدة التنبؤ الموسمي (Seasonal Forecast) (UDP).		

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
متوقف.	قانون دائرة الأرصاد الجوية.	البرنامج الأول: تحديث التشريعات	الهدف الاستراتيجي الثالث: تطوير خدمات الدائرة ورفع مستوى الأداء المؤسسة والفردى
انتهى منه.	إنشاء أستوديو خاص لتصوير النشرة الجوية.	البرنامج الثاني: بناء القدرات	
متوقف.	توسيع نطاق شهادة (ISO9001:2015) لتشمل جميع خدمات الدائرة.		
متأخر.	تدريب الموظفين.		
انتهى منه.	نظام للرد الآلي للنشرة الجوية.		
متوقف.	إنشاء قناة فضائية للأرصاد الجوية.		

#### الجدول رقم (8):

تقدم سير العمل في تنفيذ مشاريع الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع النقل (شركة  
المطارات الأردنية) - الربع الثالث لعام 2020

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
متوقف.	إعادة تأهيل مبنى المغادرين.	رفع مستوى الخدمات في المطارات الأردنية	رفع مستوى البنية التحتية للمطار
يسير وفقاً للخطة.	إعادة تأهيل المدرج والممرات المساعدة.		
لم يبدأ بعد.	موقف سيارات جديد يتسع لألف سيارة.		
لم يبدأ بعد.	التخصص في الرحلات منخفضة التكلفة والرحلات العارضة والرحلات الخاصة.		

#### الجدول رقم (9):

تقدم سير العمل في تنفيذ مشاريع الخطة الاستراتيجية الوطنية لقطاع النقل (الهيئة  
البحرية الأردنية) - الربع الثالث لعام 2020

حالة المشاريع	المشاريع	البرامج	الأهداف الاستراتيجية
متوقف.	إنشاء مركز للتحقيق في الحوادث البحرية.	البرنامج الأول: تطوير خدمات النقل البحري	الهدف الاستراتيجي الأول: تشجيع المشاركة مع القطاع الخاص لزيادة الاستثمارات في قطاع النقل
متوقف.	إنشاء مركز للبحث والإنقاذ.	البرنامج الثاني: تطوير نظام المعلومات المينائية وخدمة حركة السفن	
متأخر عن الخطة.	تحديث وتطوير أجهزة المحطة الساحلية اللاسلكية ونظم المعلومات.		

الأهداف الاستراتيجية	البرامج	المشاريع	حالة المشاريع
الهدف الاستراتيجي الثاني: تطوير التشريعات الناظمة لقطاع النقل	البرنامج الأول: إصدار القانون البحري الأردني	إصدار القانون البحري الأردني.	متأخر عن الخطة.
	البرنامج الثاني: الانضمام الى المعاهدات والاتفاقيات والمذكرات البحرية والدولية	إصدار التشريعات الناظمة (أنظمة وتعليمات) وتحديثها.	متأخر عن الخطة.
الهدف الاستراتيجي الثالث: بناء القدرات والتدريب في مجال النقل	البرنامج الأول: تأهيل ورفع قدرات موظفي الهيئة البحرية الأردنية والكوادر البحرية العاملة في القطاع	المصادقة على الاتفاقيات البحرية الدولية.	مستمر تبعاً للمستجدات والمتغيرات الدولية.
	البرنامج الثاني: رفع مستوى الإدارة وتطوير الأداء المؤسسي والشفافية	توقيع اتفاقيات التعاون البحري أو مذكرات التفاهم الثنائية.	مستمر، ويانتظر توقيع الدولة الطرف.
الهدف الاستراتيجي الرابع: رفع مستوى الإدارة وتطوير الأداء المؤسسي والشفافية	البرنامج الأول: متابعة نتائج تدقيق الإدارة البحرية الإلزامي (IMSAS)	تدريب وتأهيل ورفع قدرات موظفي الهيئة البحرية الأردنية.	يسير وفق الخطة.
	البرنامج الثاني: مواءمة إجراءات العمل طبقاً لمواصفة (ISO).	تنفيذ الخطة التصحيحية الناتجة عن تدقيق الإدارة البحرية الإلزامي (IMSAS).	أنجز.
		مواءمة إجراءات العمل طبقاً لمواصفة (ISO).	يسير وفقاً للخطة.

بعد مراجعة الخطة التنفيذية وتقرير المتابعة الأخير، يمكن استخلاص ما يلي:

- من الواضح أن ملاحظات المراجعات السابقة لم تؤخذ بعين الاعتبار، ولم يتم تجديد وتطوير الخطط وتقارير المتابعة بناءً على التوصيات والملاحظات المذكورة، إذ استخلص فريق المراجعة الملاحظات نفسها من المراجعات السابقة.
- إن طريقة عرض المواضيع وترتيبها في تقرير المتابعة جيدة، وخاصة في ما يتصل بمشاريع وزارة النقل.
- 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 أو تأثيرها بخطط وزارة النقل، وبناءً على ذلك تحدّد طبيعة العلاقة بين وزارة النقل وكل من هذه الجهات). كما أن الخطة التنفيذية تعرض ما يخص وزارة النقل فقط، بينما يعرض تقرير المتابعة مشاريع الوزارة والهيئات

### والمؤسسات التي تعمل تحت مظلتها.

- وفقاً لتقرير المتابعة، فإن 43% من مشاريع النقل أنجزت أو نُفذت وفقاً للخطة أو بوتيرة أسرع مما ورد فيها، بينما بلغت نسبة المشاريع المتأخرة أو المتوقفة أو لم تبدأ بعد 57%. 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.
- إضافة إلى تأثير جائحة "كورونا"، تبرز أسباب مختلفة لتأخير تنفيذ المشاريع، ولكن العديد منها يندرج تحت بند "عدم توفر التمويل" (من المخصصات أو من التمويل الخارجي)، أو مرتبط بتأخر الموافقات أو الإجراءات من جهات أخرى، وخاصة من الجهات الحكومية (وزارة الأشغال العامة والإسكان) والأجهزة الأمنية.
- يبدو أن تقرير المتابعة مخصص 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. فعلى سبيل المثال، لم يُدرج ما جاء في وثيقة "أولويات عمل الحكومة 2019-2020" في الخطة. وفي مثال آخر، خطت وزارة النقل خطوات مهمة في مجال النقل المدرسي، إلا أن هذا الملف لم يُذكر في تقرير المتابعة، لكونه غير موجود في الخطة التنفيذية.
- ينبغي التذكير مجدداً بضرورة عدم إدراج المشاريع التي أُخذ قرار بإلغائها أو تعليقها (أو على الأقل ذكر ذلك بشكل صريح)، مثل مطار الشونة.

### الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق (2019-2023)

كما بينت المراجعة السابقة في تقرير حالة البلاد لعام 2019، جاء إعداد الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق (2019-2023) من قبل الفريق الوطني للسلامة على الطرق، والذي شكّل برئاسة أمين عام وزارة النقل بموجب كتاب رئيس الوزراء في شهر أيلول 2017. وأقرت الخطة الاستراتيجية من مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 27 آذار 2019.

وعلى خلاف الخطة التنفيذية لوزارة النقل والتي تُعنى بالأمور الواقعة مباشرة ضمن



صلاحيه الوزارة، فإن الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق تتعامل مع ملف تتعدّد فيه الجهات المسؤولة. ولذلك فإن دور وزارة النقل في هذه الاستراتيجية دورٌ تنسيقي، إلى جانب كونه تنفيذياً.

تتضمّن الخطة عرضاً لإحصاءات الصدمات المرورية والوفيات والإصابات الناتجة عنها، ومدى التغيّر 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 صدمات 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.

لقد لوحظ عدم صدور أيّ تقارير متابعة إلى الآن على الرغم من أن مضمون الخطة ينص على وجوب إصدار تقارير ثلاث سنوية وسنوية لمتابعة التنفيذ والتقدم بالخطة كما يبيّن الاقتباسان التاليان:

- "يتم عمل تقييم دوريّ كل أربعة أشهر من خلال فريق مختص يتم تشكيله من قبل الفريق الوطني للسلامة على الطرق، وتُرفع نتائج التقييم لمجلس الوزراء، وعلى ضوء نتائج التقييم يتم عمل تعديل أو تغيير في البرامج لتؤدي الغاية التي وُضعت من أجلها".

- "يتم عمل تقييم سنوي للبرامج الموضوعة ومدى تحقيقها لهدف الخطة الاستراتيجية والذي يترتب عليه مؤشر أداء يتمثل بتخفيض عدد الوفيات الناجمة عن الحوادث لكل 100 ألف نسمة بنسبة 4% سنوياً، حيث سيتم تقييم

مدى تحقيق مؤشر الأداء السنوي على مستوى الجهات والمحافظة باعتبار العام 2017 سنة أساس للمقارنة".

ومن هنا، تركّز هذه المراجعة على تقييم الخطة الاستراتيجية لسلامة الطرق من منظور الدرجة التي تعكس فيها هذه الخطة الوضع الراهن، ومدى التشاورية في إعدادها، ومدى شموليتها لعناصر الطريق، ومدى توافقها مع السياسات المحلية والتوجهات العالمية للحد من خطورة الطرق على مستخدمي الطريق.

وكما بيّنت المراجعة السابقة، فإن مناقشة وضع السلامة المرورية في الأردن في بداية هذه الخطة الاستراتيجية تعدّ مؤشراً جيداً على أنّ الخطة أُعدت بناءً على تقييم الوضع الراهن، وهذا يمثل حجر الأساس لأيّ خطة يُؤمل أن تأتي بنتائج ملموسة. وبالنسبة لمحاور الخطة، يُلاحظ تعدّد المحاور لتشمل وتغطي جميع عناصر الطريق عدا كونها متوافقة مع المحاور الأساسية لعقد عمل الأمم المتحدة للسلامة المرورية. ومن الملاحظ أيضاً أنّ الخطة أُعدت بدرجة عالية من التشاورية، إذ عُقدت اجتماعات مع الجهات المعنية لمناقشة النشاطات المتعلقة بها والأهداف المنتظر تحقيقها منها، الأمر الذي يعكس صورة من التنسيق المحبذ وجوده بين الجهات المعنية.

إنّ العديد من الجهود تُبدل في الأردن للحدّ من الوفيات والإصابات الناجمة عن صدمات الطرق، ولكنها جهود مبعثرة ومتفرقة، وقد أثبتت تجارب الدول المتقدمة في عالم السلامة المرورية أهمية وجود هيئة قيادية وطنية تتولى زمام الأمور، وتنشأ بموجب قانون (وقد تكون مؤسسة قائمة)، وتُمنح الصلاحيات، وتضطلع بدور مركزي في إنجاز جميع وظائف الإدارة المؤسساتية من قيادة وتشجيع وتنشيط، بحيث تتحمل مسؤولية صياغة الاستراتيجية الوطنية للسلامة المرورية وتحديد النتائج المستهدفة منها، ويُخصّص لهذه الهيئة ميزانية مستقلة لتمكينها من تحقيق الهدف المتمثل بتخفيض عدد الوفيات والإصابات الناجمة عن الصدمات المرورية. وهناك العديد من الهيكليات والبنيات المقترحة لهذه الهيئة، ومن بينها أن تكون وزارة النقل هي الهيئة القيادية، مما يفعّل دورها التنسيقي والرقابي مع الجهات المعنية.

#### - مدى ربط الاستراتيجيات بالموازنات

عند دراسة موازنات وزارة النقل والهيئات التي تعمل تحت مظلتها، يُلاحظ أنّ استراتيجيات المؤسسات المختلفة يتم عكسها بشكل مباشر على الموازنات. فمثلاً، تطابق المشاريع المدرجة في الموازنة إلى حدّ كبير تلك المدرجة في استراتيجية وزارة النقل. أما الاستراتيجيات العابرة للمؤسسات، مثل الخطة الاستراتيجية لسلامة الطرق،

فقد لوحظ أنها غير واردة في موازنة وزارة النقل، رغم أن الوزارة هي التي تقود تنفيذ هذه الاستراتيجية.

وفي ما يتعلق بالتغييرات على الموازنة نتيجة للجائحة، فكما ذكر سابقاً، أصدرت وزارة النقل مراجعة خاصة عكست التخفيضات التي طرأت على النفقات التشغيلية والرأسمالية بناءً على قرار مجلس الوزراء رقم 9350 بتاريخ 27 أيار 2020.

## - متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019

تضمنت توصيات المراجعة السابقة ما يلي:

1. إعادة ترتيب تقارير المتابعة، بحيث يتم تصنيف المشاريع وفقاً لطبيعتها، ومتابعة التنفيذ في كل نوع من المشاريع على حدة، واختيار بعض المؤشرات المبسطة ومتابعتها، وربط المشاريع بمؤشرات الأداء ربطاً صريحاً.
  2. التأكد من إلحاق مشاريع الهيئات والمؤسسات ومبادراتها التي تعمل تحت مظلة الوزارة ضمن الخطة التنفيذية للوزارة.
  3. إيجاد آلية لتحديث الاستراتيجيات والخطط التنفيذية باستمرار بما يتواءم مع التغييرات والمستجدات، وأيضاً بما يتوافق مع الوثائق الجديدة التي تصدر عن الحكومة.
  4. الاهتمام بتجربة الاستراتيجية الوطنية للسلامة على الطرق، بعدّها نموذجاً لتفعيل الدور التنسيقي والقيادي لوزارة النقل.
  5. إيجاد آلية لضمان تكاملية استراتيجيات القطاعات المرتبطة، مثل النقل والطاقة، وأيضاً استراتيجيات المؤسسات المختلفة المعنية بقطاع النقل، مثل وزارة النقل وأمانة عمان الكبرى والبلديات ووزارة الأشغال العامة والإسكان.
  6. التركيز على التحوّلات التي تحصل في قطاع النقل، ولا سيما في التشغيل، ووضع الاستراتيجيات الشمولية العابرة للقطاعات الفرعية، وتوظيف التكنولوجيا، وتأهيل الكوادر.
- ولم يؤخذ بالتوصيات السابقة بشكل عام، رغم سهولة تنفيذ بعضها (مثل إعادة ترتيب تقارير المتابعة مثلاً). أما في ما يتعلق بتكاملية العمل بين القطاعات المختلفة (التوصية الخامسة)، فرغم إقرار التعديلات المطلوبة لدمج هيئات النقل، إلا أن ذلك يُعدّ خطوة متواضعة وشكلية إلى حد ما، لا تعكس ما جاء في التوصية من ضرورة تكامل الاستراتيجيات على مدى أوسع.

وفي التوصية السادسة، تمّ تسريع وتيرة العمل وإعطاء أولوية لملف أنظمة النقل الدكية، وهذا يعدّ تطوراً إيجابياً في سياق توظيف التكنولوجيا من أجل رفع سوية منظومة النقل في المملكة. واستجابةً للتوصية نفسها، أعطت الحكومة الأولوية لمشاريع الشراكة المرتبطة بالإدارة والتشغيل لمرافق النقل مثل مطار ماركا.

## ثالثاً: الخلاصة والتوصيات

من الصعب التوصل إلى خلاصات وتوصيات نهائية في هذه المراجعة، لكون الأردن -أسوة ببقية دول العالم- ما يزال يواجه جائحة "كورونا" وآثارها على القطاعات المختلفة، إلا أنه يمكن استخلاص بعض العبر والدروس بالنظر إلى آثار الجائحة على قطاع النقل في المملكة.

- هناك من يرى أن الجائحة شكّلت عاملاً مسرعاً (وليس بالضرورة مغيراً)، أي أنها سرّعت ولم تغيّر في مسار بعض الأمور التي كانت تسير في اتجاه معين. في قطاع النقل في الأردن، يمكن تطبيق هذا التشخيص على أمرين وهما:

- التحوّل نحو القطاع الرسمي المنظم؛ اشتراط الاشتراك في الضمان الاجتماعي للحصول على الدعم الحكومي شكّل دفعة باتجاه دمج المشغلين الفرديين وتنظيم عملهم.

- التحوّل الرقمي وبالأخص في الدفع الإلكتروني؛ يبدو أن الجائحة سرّعت الانتقال نحو منظومة دفع إلكتروني على وسائط النقل العام.

يجب استغلال الجائحة من هذه النواحي والتسريع من وتيرة معالجة المشاكل المرتبطة بالملكية الفردية، مع ضرورة النظر إلى هذا الموضوع بشكل متكامل يراعي استخدام التكنولوجيا ووضع معايير واضحة للخدمة والرقابة عليها، وليس الاعتماد فقط على الحلول "التقليدية" المرتبطة بتأسيس شركات ودمج مشغلين دون مراعاة مستوى الخدمة المقدّمة.

- ينبغي التأكيد على ما جاء في المراجعة السابقة حول ضرورة إعطاء وزارة النقل دوراً تنسيقياً وقيادياً كما حصل في ملف السلامة على الطرق، وذلك في نواح ومجالات أخرى كالتنقل الحضري المستدام مثلاً. لقد شكّلت جائحة "كورونا"، وتحديداً أيام حظر تجوّل المركبات في شهري آذار ونيسان 2020، فرصة للمواطنين للتنقل مشياً أو باستخدام الدراجات الهوائية، وقد أطلق ذلك حواراً عاماً حول جاهزية شوارع المدن والقرى في المملكة لحركة المشاة والدراجات. وبالرغم من أن هذه الأمور لا تقع ضمن صلاحيات وزارة النقل، إلا أن الوزارة يمكن أن تؤدي دوراً تنسيقياً بين الجهات المختلفة

قد تضمّ وزارة الأشغال، ووزارة الإدارة والمحلية والبلديات، وإدارة السير وترخيص المركبات، وغيرها) لوضع تصوّر عام للنهوض بوسائل النقل الحضري المستدام، مثل المشي واستخدام الدراجات وغيرها. وهنا يشار إلى تعريف "النقل" الذي جاء في مقدّمة هذه المراجعة، فما تقوم به وزارة النقل لا يندرج بالضرورة ضمن كل ما يشملته ذلك التعريف.

- في ظل الأعباء المتزايدة على موازنة الدولة نتيجة للجائحة، ينبغي التأكيد على ما جاء في المراجعة السابقة من أن متطلبات المرحلة في قطاع النقل ليست في بناء البنية التحتية وتوسيعها، بل إن المطلوب تشغيل البنية التحتية القائمة وإدارتها وصيانتها بكفاءة تضمن الاستمرارية والاستدامة وتزيد من كفاءة منظومة النقل في تسهيل حركة الأشخاص والبضائع بأقل التكاليف. إنّ هذا التحوّل في المفاهيم يتطلب أساليب إدارة وكفاءات مختلفة كما ذكر في المراجعة السابقة، كما أنه يشكّل فرصة لتخفيض النفقات الحكومية عن طريق الدخول في شراكات مع القطاع الخاص في مجالات الإدارة والتشغيل والصيانة. ويشار هنا إلى مشاريع مطار ماركا والسكك الحديدية، كما يشار إلى مشاريع الباص السريع وأنظمة النقل الذكية، والتي يمكن تنفيذها وتشغيلها جميعها بطرق مبتكرة وبالشراكة مع القطاع الخاص.
- شكّلت الجائحة اختباراً لمنعة خدمات النقل المختلفة، وبرزت الحاجة لإعادة دراسة أنماط نقل الركاب وإمكانية اختصار عددها وتوفير بعض المرونة في تقديم خدمات متعدّدة باستخدام الوسائل نفسها (مثل السماح لوسائل النقل الخارجي بتوفير خدمات داخلية كما حصل فعلاً، أو السماح لمركبات النقل السياحي أو النقل المدرسي بتقديم خدمات أخرى). إنّ توفير المرونة في هذا المجال سيزيد منعة مقدمي الخدمة في مواجهة الأزمات، لكن شرط مراعاة مصالح المشغلين القائمين على الأنماط المختلفة. أما في الأمور غير المرتبطة بشكل مباشر بالجائحة وآثارها، فيُشار إلى ضرورة الأخذ بتوصيات المراجعتين السابقتين لقطاع النقل في تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019، كما ينبغي التأكيد على ضرورة إيجاد آلية لضمان تكاملية استراتيجيات القطاعات المرتبطة مثل النقل والطاقة وأيضاً استراتيجيات المؤسسات المختلفة المعنية بقطاع النقل مثل وزارة النقل وأمانة عمّان الكبرى والبلديات ووزارة الأشغال العامة والإسكان. إنّ هذه الآلية قد تتطلّب عملية لإعادة الهيكلة تتعدّى مشروع دمج الهيئات الذي أُقرّ في عام 2020.
- التأكيد على ضرورة استحداث هيئة قيادية للسلامة المرورية قد تتمثّل بمجلس أعلى مثلاً برئاسة وزير النقل، على أن تكون الهيئة تابعة للمجلس الوطني للسلامة المرورية

الذي يترأسه رئيس الوزراء، وتنشأ بموجب قانون، وتُمنح الصلاحيات، وتضطلع بدور مركزي في إنجاز جميع وظائف الإدارة المؤسساتية من قيادة وتشجيع وتنشيط، بحيث تتحمل مسؤولية صياغة الاستراتيجية الوطنية للسلامة المرورية وتحديد النتائج المستهدفة منها. ويُخصَّص لهذه الهيئة ميزانية مستقلة لتمكينها من تحقيق الهدف المتمثل بتخفيض عدد الوفيات والإصابات الناجمة عن الصدمات المرورية. وهناك العديد من الهيكليات والبنىات المقترحة لهذه الهيئة، ومن بينها أن تكون وزارة النقل هي الهيئة القيادية، ما يفعل دورها التنسيقي والرقابي مع الجهات المعنية.



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور قطاعات البنية التحتية

**البنية التحتية والإسكان**







427.....	الملخص التنفيذي
429.....	أولاً: المقدمة
431.....	تأثر قطاع البنية التحتية بجائحة كورونا
439.....	ثانياً: تأثير جائحة كورونا في قطاع الإسكان
	ثالثاً: مراجعة العمل الحكومي وإستراتيجيات
441.....	الدوائر المعنية بقطاع البنية التحتية والإسكان
449.....	رابعاً: مراجعة التوصيات التي قُدمت في تقريرَي حالة البلاد لعاقبي 2018 و2019
453.....	خامساً: التوصيات



## الملخص التنفيذي

شمل تقرير حالة البلاد لعام 2020، القطاعات والمجالات الاقتصادية المختلفة ومن بينها قطاع البنية التحتية والإسكان. وقد تم إعداد هذه المراجعة في ظل انتشار جائحة فيروس كورونا المستجد التي أثرت على البلاد اعتباراً من أواخر الربع الأول من عام 2020، إذ تم تحديد الآثار المترتبة للجائحة على القطاع والعقبات التي تواجهه في ظل انتشار الفيروس وسبل معالجتها وبيان أولويات العمل خلال انتشاره وآليات التعامل معه وفرص التطوير المستقبلية المتاحة. كما تهدف هذه المراجعة إلى استكمال عملية متابعة خطط الجهات المسؤولة عن قطاع البنية التحتية والإسكان ومدى تنفيذها والآثار المالية وغير المالية للجائحة على هذه الجهات وآليات تعاملها معها.

تغطي هذه المراجعة أعمال وزارة الأشغال العامة والإسكان (الجهة الراعية لقطاع الإنشاءات والمسؤولة الرئيسية عن قطاع البنية التحتية والإسكان)، وأثر الجائحة على عملها وآلية التعامل معها والإجراءات المتخذة للتخفيف من آثارها، إذ قامت الوزارة بإصدار "الخطة الوطنية لاستدامة الحياة للمواطنين ضمن قطاع الإنشاءات" للحفاظ على السلامة العامة وتنظيم عمل القطاع، كما تغطي المراجعة التعديلات التي تمت على الخطة الاستراتيجية للوزارة في ضوء المراجعة التي تضمنها تقرير حالة البلاد لعام 2019، وانتشار الوباء، والآثار المالية الناتجة عنه، بالإضافة إلى خطة الوزارة في التحول الإلكتروني. كما جرت متابعة وضع الأردن في مجال البنية التحتية في تقرير المنتدى الاقتصادي العالمي وبيان ترتيبها دولياً خلال السنوات الست الأخيرة ومقارنة أدائها بأداء الدول العربية الأخرى.

كما تتناول المراجعة عمل وزارة الإدارة المحلية والإجراءات التي اتبعتها الوزارة مع البلديات في مواجهة انتشار الوباء والمساهمة في الجهود الوطنية للمحافظة على السلامة العامة. كما تستعرض المراجعة التعديلات التي جرت على الخطة الاستراتيجية، إلا أنه لم يتم بيان انعكاس آثار الجائحة على خطط الوزارة، كما أنه لم يتم العمل على تعديل الأهداف لتصبح قابلة للقياس، ولم يتم وضع مستهدفات وفقاً للأصول. ويذكر أن الوزارة وضعت خطة "خارطة طريق للعودة للعمل للوزارة بعد جائحة كورونا" بما يضمن تطبيق شروط السلامة العامة للعاملين ومتلقي الخدمة. بالإضافة إلى هذا، قامت الوزارة -بموافقة رئيس الوزراء- بتشكيل لجنة من الأكاديميين والخبراء في مجال التخطيط الحضري والعمراني للمدن بهدف وضع سياسات لمعالجة الثغرات ونقاط الضعف في التخطيط العمراني للمدن التي ظهرت أثناء الجائحة، وبأشرت اللجنة أعمالها برئاسة وزير الإدارة المحلية.

كما تغطي المتابعة عمل أمانة عمان الكبرى التي بادرت إلى وضع خطة لضمان استمرار تقديم الأعمال في جميع مجالات عملها، وقامت بتشكيل فرق طوارئ بتخصصات مختلفة لمواجهة أي طارئ داخل المدينة وبحسب الحاجة. كما قامت بالتركيز على الخدمات الإلكترونية بشكل كبير، وعقد اجتماعات اللجان المختلفة إلكترونياً لضمان استمرار تقديم الخدمات البلدية بحسب الأصول. ورغم تفعيل عمليات الدفع الإلكتروني، إلا أن الإيرادات انخفضت بشكل كبير، وبالتالي تم تخفيض النفقات الجارية والرأسمالية على حد سواء. ومن الجدير بالذكر أن العمل في مشروع الباص السريع استمر بحسب الخطة المعدة.

وتتطرق المراجعة إلى عمل مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري في ظل انتشار الوباء، إذ قام وزير الأشغال العامة والإسكان بتشكيل لجنة من القطاعين العام والخاص لوضع خطة للتصدي لآثار كورونا على قطاع الإسكان وتنشيط القطاع بشكل عام، وقامت المؤسسة بتشكيل لجنة لإعادة النظر بأسعار قطع الأراضي التي تأثرت بسبب الأوضاع الاقتصادية وانعكاسات انتشار الوباء عليها. كما قامت المؤسسة بمراجعة خططها الاستراتيجية وإجراء تعديلات جوهرية عليها لمواكبة المتغيرات في قطاع الإسكان، إلا أن الخطة القديمة ما زالت هي المنشورة على الموقع الإلكتروني للمؤسسة. وتغطي المراجعة الإجراءات التي قامت بها المؤسسة بناء على المراجعة التي أجراها البنك الدولي في عام 2018.

وتتضمن هذه المراجعة تقييم التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019، وبيان الإجراءات التي تمت بخصوصها، وبيان مدى الالتزام بما جاء فيها. كما تتضمن توصيات إضافية لتقوم الدوائر المعنية بالاسترشاد بها عند إعداد خططها المستقبلية والسعي إلى تحقيقها.

## أولاً: المقدمة

تأتي مراجعة قطاع البنية التحتية والإسكان ضمن تقرير حالة البلاد لعام 2020، في ظل انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في البلاد وفرض الحكومة إجراءات صارمة بعد بدء العمل بقانون الدفاع في 17 آذار 2020، وكان لهذه الإجراءات تأثير مباشر على قطاع الإنشاءات الذي يتكون من شركات المقاولات، والعمل الهندسي الاستشاري، والاستثمار في قطاع الإسكان، ويُعدّ المسؤول المباشر عن إنشاء البنية التحتية التي تشمل أعمالها الخدمات العامة (شبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء والاتصالات)، والبنية التحتية المجتمعية (المستشفيات والمدارس والأماكن العامة)، والبنية التحتية للنقل (الطرق ومجمعات السفريات)، بالإضافة إلى المشاريع التجارية والصناعية والسكنية العامة والخاصة.

تغطي هذه المراجعة تأثير الجائحة على قطاع البنية التحتية والإسكان، وتستكمل ما جاء في المراجعتين الوارديتين في تقريرَي حالة البلاد لعامَي 2018 و2019، من خلال متابعة إستراتيجيات الجهات المسؤولة مباشرة عن القطاع ومعرفة ما نُفذ من التوصيات وما لم يُنفذ.

ويعدّ قطاع الإنشاءات من أبرز القطاعات المحركة للاقتصاد الوطني في الأردن، فهو يساهم بما نسبته 5% من الناتج الإجمالي المحلي، ويعمل على تطوير البنية التحتية التي تمثل حجر الزاوية للمجتمعات الحضرية وعمالاً رئيساً في تحسين نوعية الحياة وتطوير الأعمال وجلب الاستثمار، فكلما تحسّنت البنية التحتية تحسّن الاقتصاد، وكلما تحسّن الاقتصاد تحسّنت البنية التحتية.

وتشير الدراسات إلى أن أي مبلغ يُنفق على البنية التحتية يعطي مردوداً يساوي أربعة أضعافه على الاقتصاد الوطني، فضلاً عن أن هذا القطاع مشغل رئيس لأكثر من 150 مهنة مساندة يعمل بها عشرات الآلاف، ومعظمهم من العمالة الأردنية.

وكان القطاع قد تأثر بشكل كبير خلال السنوات الثلاث الأخيرة جراء الأزمة الاقتصادية التي يمر بها الأردن، إذ تراجع قيمة أعمال البنية التحتية في القطاعين العام والخاص حوالي 18% سنوياً، وفي ظل هذا التراجع جاء انتشار وباء كورونا، وتوقفت مصادر الدخل لأكثر من 250 ألف من عمال المياومة من الجنسين بسبب الإغلاق والحظر والحجر المنزلي، وجزء كبير من هؤلاء يعملون في قطاع الإنشاءات مباشرة أو في المهن المساندة، علماً بأن نسبة العمالة الأردنية في قطاع الإنشاءات والإسكان تبلغ 11% من إجمالي القوى العاملة. ومن المتوقع أن تصل نسبة البطالة في الأردن إلى 30% في عام 2020 بعد أن كانت تبلغ 19.3% في عام 2019.

وقد أدى تفاقم الأزمة الاقتصادية إلى تراجع الطلب على الشقق السكنية خلال السنوات الخمس الأخيرة، بمعدل 5.6% سنوياً، إذ تبلغ احتياجات السوق العقاري في الأردن وفقاً لتقديرات المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري أكثر من 65 ألف شقة سنوياً، علماً بأن ما بيع خلال عام 2019 لا يتجاوز 33 ألف شقة، أي بعجز 44% عن المطلوب، ما يعني أن عدداً كبيراً من المواطنين اضطروا إلى العيش في سكن غير ملائم أو مع العائلة في الوحدة السكنية نفسها، وهو ما يؤدي إلى الازدحام المنزلي الذي تشير الدراسات إلى أنه سبب رئيس لانتشار الأوبئة والأمراض الأخرى المرتبطة بالضغوطات المعيشية وقلة النوم، وتمتد الآثار السلبية لذلك لتطال المجتمع بأكمله.

لقد استطاع الأردن الحد من انتشار الوباء في البداية من خلال اتخاذ إجراءات مشددة بدأت بتعطيل العمل في القطاعين العام والخاص لمدة أسبوعين مدفوعة الأجر، ومنع التجمعات، وحظر التجوال بشكل كامل اعتباراً من 21 آذار 2020 والذي استمر لمدة أربعة أيام، ثم السماح بالتجول لساعات محددة ضمن الأحياء مشياً على الأقدام مع استمرار إغلاق جميع الأعمال عدا المراكز التموينية الصغيرة والمتوسطة والمخابز والصيدليات ومحلات بيع الخضار والفواكه اعتباراً من 25 آذار 2020. ونجحت هذه القرارات والإجراءات في الحد من انتشار الفيروس وكبح عدد الإصابات به، لكن آثارها الاقتصادية السلبية كانت كبيرة. وقد اندلعت هذه الأزمة في ظل التراجع الاقتصادي للقطاعات والأوضاع المالية الصعبة للمواطنين ونسب البطالة غير المسبوقة في أوساط القادرين على العمل. واستمر تقييد الحركة بصيغ عدة، من بينها منع حركة السيارات، ثم السماح بحركة السيارات بالتناوب؛ يوم لذوات الأرقام الزوجية واليوم الذي يليه لذوات الأرقام الفردية، وكذلك تقييد وسائل النقل العام مع استمرار تعطيل الدوائر الحكومية إلى ما بعد عيد الفطر (26 أيار 2020). كما استمرت القيود على العمل في بعض القطاعات حتى نهاية شهر أيلول. أما قطاع الإنشاءات، فقد رفعت قيود العمل عنه بتاريخ 6 أيار 2020، إلا أن العديد من الشركات لم تباشراً أعمالها في حينه بسبب استمرار بعض القيود على القطاعات المساندة والقيود على الحركة وإجراءات السلامة العامة المشددة وكذلك بسبب تزامن رفع الحظر مع حلول شهر رمضان المبارك وما يصاحبه في العادة من تدني الإنتاجية، واستمر تعطل العمل في بعض المشاريع إلى ما بعد عيد الفطر، كما استمر تقييد الحركة في ساعات المساء ومنع التنقل بين المحافظات حتى 4 حزيران 2020، وكان لهذا أثره الكبير على قطاع الإنشاءات.

وقد اتخذت الحكومة جملة من الإجراءات من خلال إصدار عدد من أوامر الدفاع لتنظيم العمل في جميع القطاعات للتخفيف من الآثار السلبية للإغلاق على الأعمال والعاملين وللسيطرة على البطالة بشكل عام. أما بخصوص قطاع الإنشاءات، فقد قامت الحكومة

بصرف المستحقات المالية لشركات المقاولات والشركات الهندسية للنصف الأول من عام 2020، وتم شمول قطاع الإنشاءات في القروض الميسرة التي أقرها البنك المركزي كما تم تسريع طرح العطاءات الحكومية، وكذلك تمديد العمل بقرار تخفيض رسوم العقارات.

## تأثر قطاع البنية التحتية بجائحة كورونا

لعبت صناعة الإنشاءات في زمن انتشار فيروس كورونا المستجد، دوراً مهماً في تسريع بناء المستشفيات وتجهيز أماكن الإيواء وإنجاز البنية التحتية للخدمات اللوجستية اللازمة، وظهرت أهمية جودة تصميم وتنفيذ البنية التحتية والأبنية السكنية والتجارية والأماكن العامة، وكان لانتشار الوباء أثر كبير على القطاع الذي تعرض للإغلاق وتوقف العمل وتخفيض الإنتاجية وتعثر التزود بالمواد والعمالة اللازمة، وأدت الأوضاع الاقتصادية بعامة إلى تخفيض الطلب على المنشآت التجارية والصناعية وتراجع الاستثمار وتراجع الأعمال التي لم تكن في أحسن أحوالها خلال السنوات الأخيرة نتيجة التحولات في الأردن والإقليم في ظل المتغيرات الدولية وزيادة الكلف ونقص العمالة وتنوع المواد الجديدة وعدم توفرها محلياً والتوجه نحو الرقمنة.

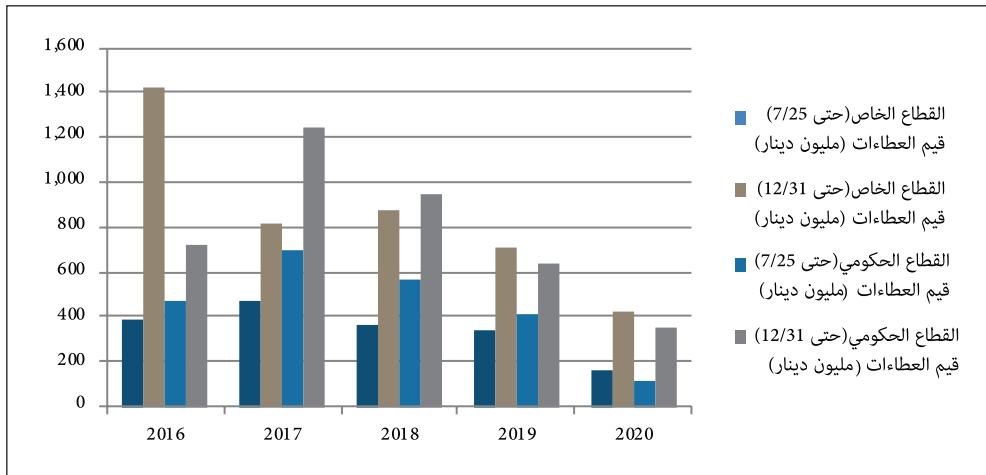
ومن المعروف أن التخطيط للمخاطر جزء أساسي من إدارة المشاريع في قطاع الإنشاءات، إذ تتعرض المشاريع إلى الكثير من عدم اليقين والمتغيرات المفاجئة، وجاء فيروس كورونا المستجد عاملاً إضافياً أثر سلباً في شركات المقاولات والعمل الهندسي بشكل لم يكن في الحسبان، وكان هناك العديد من التخوفات من عدم التزام أصحاب العمل في القطاعين العام والخاص بالاستمرار في تنفيذ العقود المبرمة مع الشركات بسبب عدم وضوح الرؤية المستقبلية وعدم توفر السيولة لدى الشركات والمكاتب العاملة في القطاع للاستمرار بالعمل والوفاء بالتزاماتها والمحافظة على الكوادر العاملة فيها. ومن أبرز المخاطر التي تعرض لها القطاع خلال الأزمة: الحجر وتقييد الحركة، وتطبيق الاشتراطات الصحية وإجراءات التباعد التي أدت إلى زيادة في الكلفة تقدر بـ 10%، وعدم إمكانية التزود بمواد البناء، وتعثر العملاء، وعدم توفر السيولة المالية والتسهيلات البنكية، بالإضافة إلى عدم القدرة على تنفيذ الجوانب التعاقدية القانونية في ظل الوباء.

وعُقد اجتماع في ديوان التشريع والرأي بتاريخ 20 نيسان 2020 لمناقشة أثر تطبيق قانون الدفاع والأوامر الصادرة بموجبه على العقود والالتزامات الموقعة مع الجهات الحكومية، بحضور وزير الأشغال العامة والإسكان راعي قطاع الإنشاءات وجهات حكومية عدة، وغياب ممثلي الجهات المعنية مباشرة مثل نقابتي المهندسين والمقاولين. وتم الاتفاق على عدد من التوصيات التي عدتها النقابات تحلياً صريحاً من الحكومة عن قطاع الإنشاءات وتحلياً منها عن المشاركة في كبح الآثار السلبية، خصوصاً المالية منها، على القطاع الذي

يشكل إحدى الدعائم الأساسية للاقتصاد الوطني. ورأت النقابات أن هذه الإجراءات غير قانونية، وأنه كان من الأجدر للحكومة دعم القطاع وتحمل جزء من المسؤولية الناتجة عن قراراتها والإجراءات المتخذة من طرفها للحد من انتشار الوباء. وقد جاء في محضر الاجتماع أن عدم تمكن الشركات والمقاولين وأصحاب المهن والموردين من تنفيذ التزاماتهم التعاقدية مع الجهات الحكومية اعتباراً من 21 آذار 2020 لا يمكن عدّه ناتجاً عن "قوة قاهرة" بحسب أحكام القوانين السارية في المملكة. وتم الاعتماد على المادة (11) من قانون الدفاع التي تنص على أن العقود / الالتزامات موقوفة إلى حين تمكن الأطراف المتعاقدة من العودة إلى تنفيذ التزاماتها، وبالتالي فإن وزارة الأشغال العامة والإسكان مسؤولة عن تنفيذ العقود لغاية 21 آذار فقط. واستناداً إلى ما جاء في ذلك المحضر، لم يتم صرف الرواتب والأجور المترتبة على الحكومة للأجهزة العاملة المعينة بحسب العقود للإشراف ومتابعة المشاريع الحكومية، وطالبت الحكومة شركات المقاولات والمكاتب الهندسية صرف هذه الرواتب والأجور بنسب مختلفة تم تحديدها بموجب أوامر الدفاع، وتم القياس على هذا القرار في مشاريع القطاع الخاص، مما أحدث إرباكاً لقطاع الإنشاءات بشكل عام، لعدم وضوح الرؤية المستقبلية في حينه، ولإمكانية استمرار الإغلاق وتفاقم الضغوط المالية الناتجة عن هذا القرار.

### الشكل (1):

#### عدد العطاءات المحلية (مليون دينار)

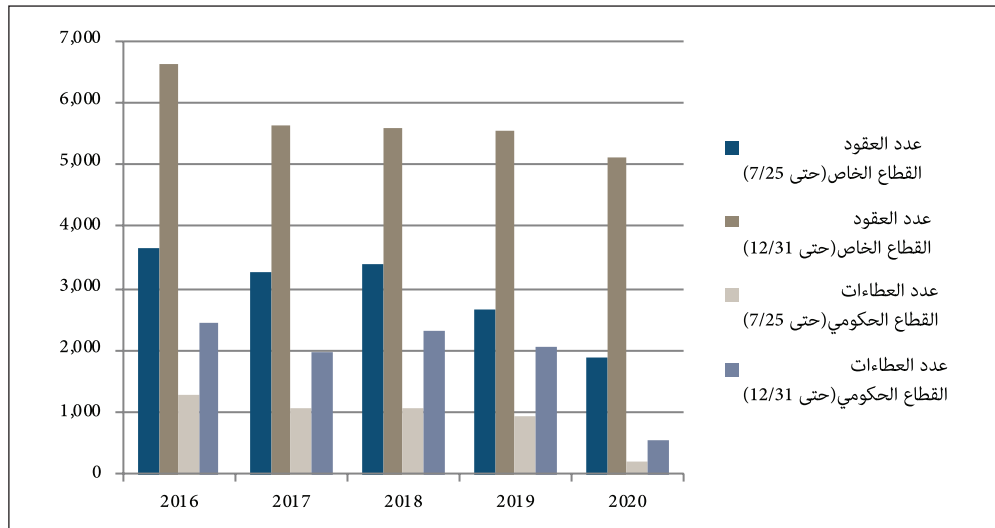


المصدر: نقابة المقاولين.



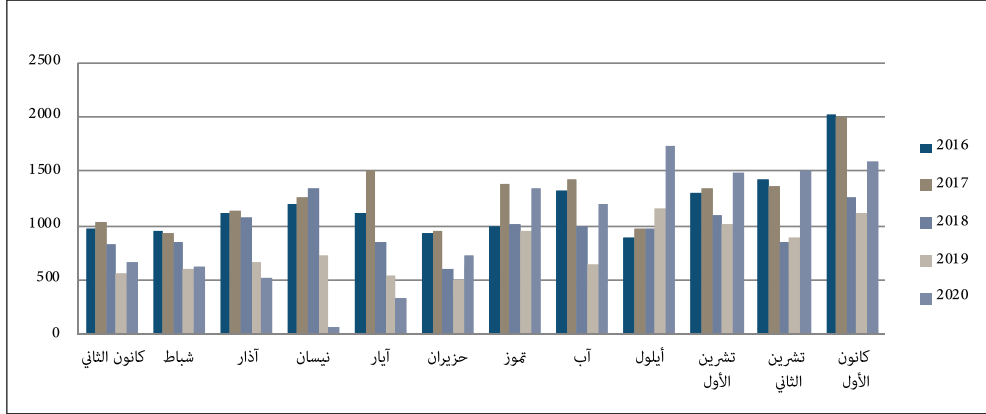
نتيجةً لما تعرض له قطاع الإنشاءات في ظل جائحة كورونا، تكشف بيانات نقابة المقاولين تراجع حجم العمل الحكومي والخاص في الفترة الواقعة بين 1 كانون الثاني و25 تموز 2020 بنسب كبيرة تصل إلى أكثر من 50% من حجم العمل الكلي مقارنة مع الفترة نفسها في السنوات الخمس الأخيرة، التي يعدّ حجم العمل في معظمها متواضعاً كما ذُكر سابقاً (الشكل رقم 1)، واستمر هذا التراجع بنسبة أقل وصلت إلى 40% في نهاية عام 2020 مقارنة مع عام 2019، وتراجع كذلك عدد العطاءات الحكومية بنسبة أقل (الشكل رقم 2) وذلك للفترة الواقعة بين 1 كانون الثاني و25 تموز من كل عام، واستمر التراجع حتى نهاية العام، إذ وصل إلى 27% من عدد العطاءات في عام 2019.

الشكل رقم (2):  
عدد العقود وعدد العطاءات في القطاعين الخاص والحكومي



المصدر: نقابة المهندسين.

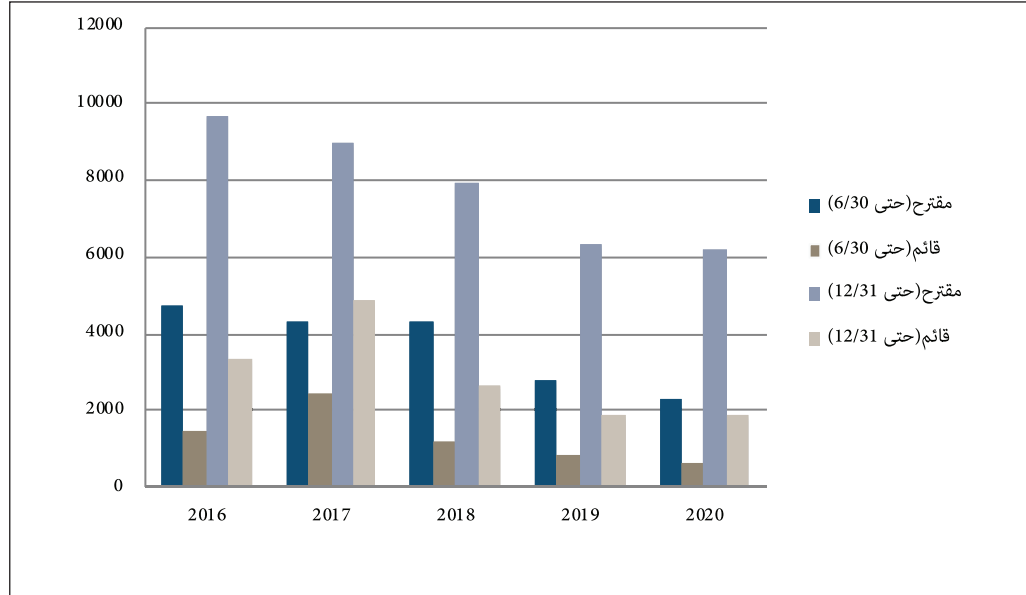
### الشكل رقم (3): مقارنة مساحات المشاريع المصدّقة (بالآلف)



المصدر: نقابة المهندسين.

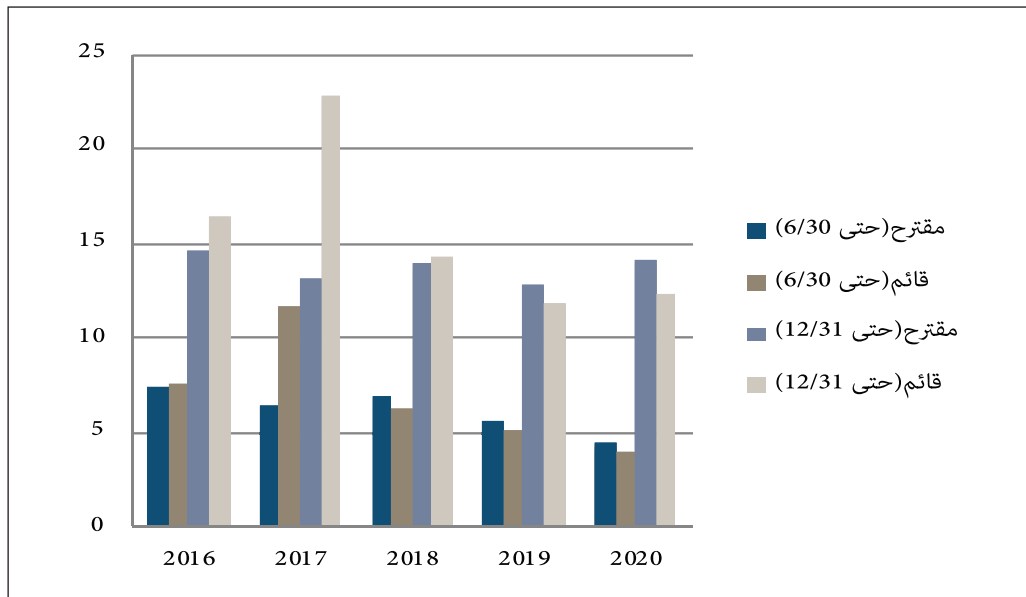
ورغم التراجع في العمل الاستشاري الهندسي في معظم السنوات الخمس الأخيرة؛ الذي وصل في عام 2019 إلى 35% تقريباً، استبشرت المكاتب والشركات الهندسية خلال الربع الأول من عام 2020 بسبب التحسن الذي طرأ على العمل، إلا أن ذلك لم يستمر، فبعد انتشار الوباء ورغم استمرار نقابة المهندسين بأداء عملها إلكترونياً، تراجع العمل في شهر نيسان 2020 بنسبة 92% مقارنة مع الشهر نفسه من عام 2019 (الشكل رقم 3)، وتراجع إجمالي المساحات المصدّقة في النصف الأول من عام 2020 بنسبة 18% مقارنة مع الفترة نفسها من عام 2019، إلا أن العمل تحسّن في النصف الثاني من العام، بحيث أصبح التراجع بنسبة 1% فقط عمّا كان عليه عام 2019 (الشكل رقم 4)، وتراجع عدد العقود بنسبة 21% مقارنة مع الفترة نفسها من عام 2019 (الشكل رقم 5)، ثم ارتفع بشكل ملحوظ وبزيادة 8% تقريباً في عام 2020 عمّا تم تصديقه في عام 2019.

الشكل رقم (4):  
المساحة/ مترمربع (بالألف)



المصدر: نقابة المهندسين.

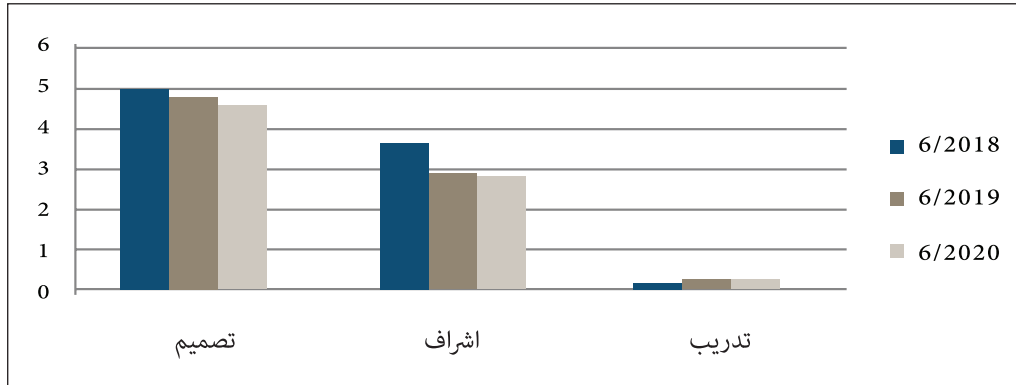
الشكل رقم (5):  
عدد عقود العمل الاستشاري (بالألف)



المصدر: نقابة المهندسين.

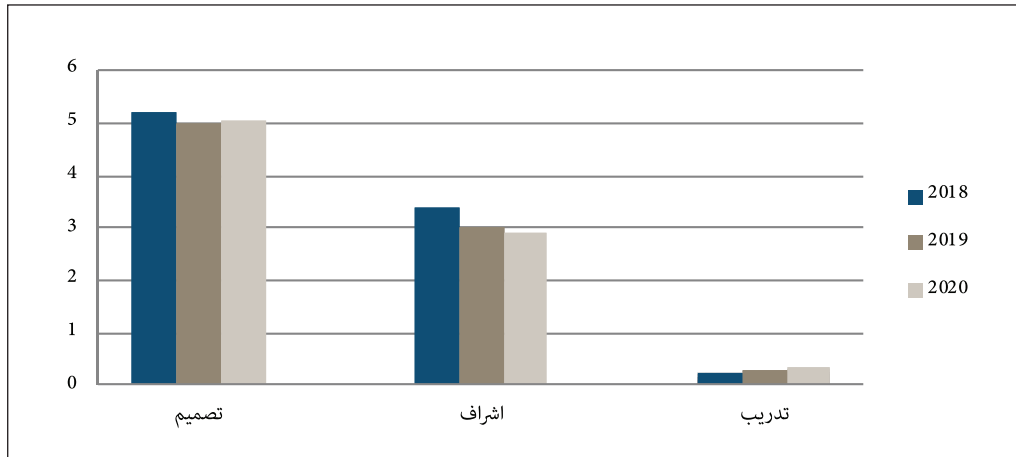
كما تراجع عدد المهندسين العاملين في القطاع بنسبة 3% تقريباً في النصف الأول من عام 2020 عما كان عليه في الفترة المماثلة من عام 2019 (الشكل رقم 6). وتراجع في نهاية عام 2020 بنسبة 1% عما كان عليه عام 2019 (الشكل رقم 7).

الشكل رقم (6):  
أعداد المهندسين العاملين في المكاتب لغاية شهر حزيران من كل عام (بالألف)



المصدر: نقابة المهندسين.

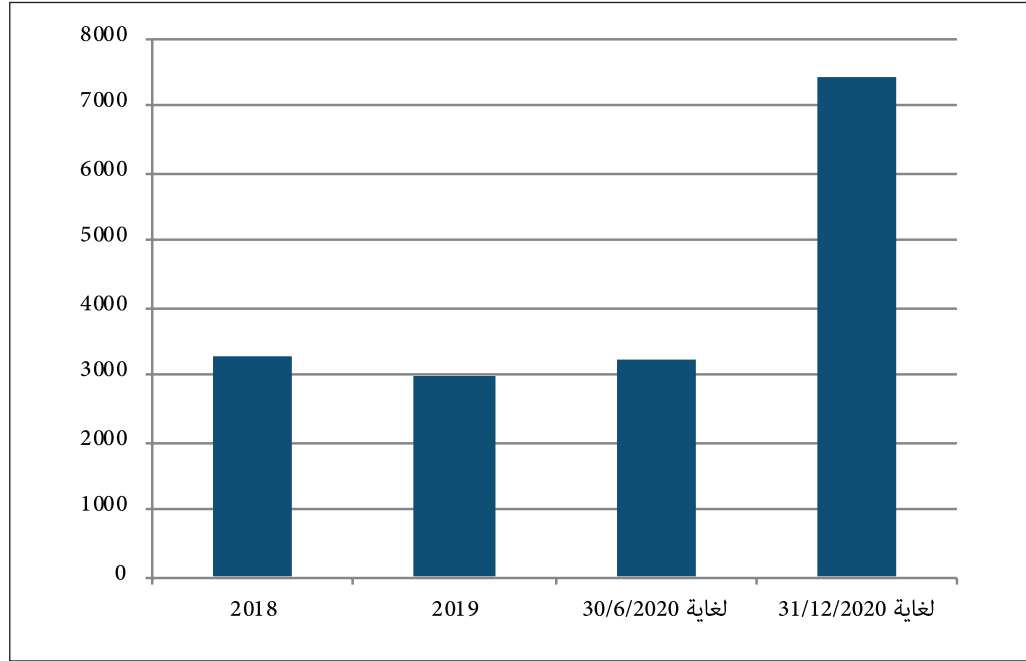
الشكل رقم (7):  
أعداد المهندسين العاملين في المكاتب لغاية 2020/12/31 (بالألف)



المصدر: نقابة المهندسين.

ومن الجدير بالذكر أن الإقبال على الخدمات الإلكترونية في نقابة المهندسين زاد بشكل كبير خلال فترة الإغلاق (في النصف الأول من عام 2020)، إذ وصل عدد المستخدمين إلى 7414 ألف مستخدم مقارنة مع 3001 ألف مستخدم لعام 2019 بكامله (الشكل رقم 8).

الشكل رقم (8):  
عدد المستخدمين للخدمات الإلكترونية (بالألف)



المصدر: نقابة المهندسين.

إن تراجع العمل في قطاع البنية التحتية والإسكان سيكون له نتائج سلبية على القطاع راهناً ومستقبلاً وستتأثر الاقتصاد الوطني بعامته. إذ تقوم التوجهات الدولية لمواجهة الأزمة الاقتصادية والبطالة، على زيادة الإنفاق بشكل عام، وفي قطاع الإنشاءات ومشاريع البنية التحتية والإسكان بشكل خاص، ففي بريطانيا مثلاً أطلقت الحكومة خطة سميت "الصفقة الجديدة" (وذلك إشارة إلى السياسة التي طبقتها روزفلت في أعقاب الركود الاقتصادي عام 1929)، وتشتمل الخطة على تخصيص مبالغ كبيرة لتسريع مشاريع البنية التحتية والإسكان لتجنب فقدان الوظائف ولتحسين الوضع الاقتصادي في هذا القطاع الذي يعدّ مشغلاً رئيساً للقوى العاملة. ومحلياً، رغم محدودية الموارد المالية، إلا أن تركيز الإنفاق على البنية التحتية يجب أن يكون في سلم الأولويات؛ سواء من مصادر الحكومة المالية أو من خلال الشراكة مع القطاع الخاص، خصوصاً أن معظم مدخلات الإنتاج في الإنشاءات محلية، مما يعزز الاقتصاد الوطني، وهذا يتماشى مع الحاجة الماسة لتعزيز كفاءة البنية التحتية بوصفها إحدى الروافع الرئيسة للاقتصاد، بالإضافة إلى أن العمل في قطاع الإنشاءات يعدّ آمناً صحياً لكونه يتم غالباً في الهواء الطلق ويوفر إمكانية تحقيق التباعد بين العاملين والمعنيين في مواقع العمل والمكاتب الإدارية.

وإزاء الوضع الراهن، ينبغي على الحكومة أن تتبنى طروحات تضمن استمرارية تنفيذ وزيادة مشاريع البنية التحتية، والتعامل مع الضائقة المالية الناتجة عن انتشار وباء كورونا من خلال إعطاء المقاولين مدداً إضافية لتعويض التأخير الناتج عن القيود الموضوعية على العمل، وكذلك منحهم تسهيلات ضريبية وإيجاد آلية مع البنوك لإعطائهم التسهيلات المالية اللازمة، وذلك للمساهمة في الخروج من الأزمة. وكذلك عدّ قطاع الإنشاءات أحد القطاعات المتضررة، بالإضافة إلى التوجه نحو الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص، بهدف توفير التمويل اللازم، والاستفادة من خبرات القطاع الخاص في تطوير البنية التحتية، وإيجاد حلول بيئية مستدامة بكفاءة وفاعلية في ظل التركيز على جانب الخدمات الصحية والتأخير في تنفيذ المشاريع وصعوبة الوصول إلى التمويل اللازم، بالإضافة إلى ضرورة توظيف التكنولوجيا في أعمال البنية التحتية الحديثة (InfraTech) من أجل تطويرها والمساهمة في بنية تحتية جيدة ومستدامة تساعد على حماية الأرواح وتحسين سبل العيش ومستقبل البلاد.

وتحاول القطاعات المختلفة في ظل انتشار الوباء، إيجاد مخرج للتمكن من أداء أعمالها وتحقيق اختراقات أنية وطويلة الأمد للاستمرار، ومنها تنشيط العمل عن بعد باستعمال التكنولوجيا الحديثة، والاعتماد بشكل أكبر على آليات التعاملات الرقمية. وقد تسارع العمل في القطاعين العام والخاص لمواكبة التطور والتمكن من استقبال طلب الخدمات رقمياً، وسيتمكن قطاع الإنشاءات من تحقيق تقدم أكبر في هذا المجال من خلال تطبيق الأنظمة الإلكترونية، مثل نظام نمذجة معلومات البناء (BIM) على جميع الأعمال الإنشائية، والذي يمكن من خلاله التخطيط ثلاثي الأبعاد، وتسهيل أعمال التصميم لجمع التخصصات، وكذلك تسهيل وتنظيم أعمال البناء وتقليل المخاطر وتخفيض الوقت وضمان الدقة، إضافة إلى إدارة الموارد ومراقبتها وإدارة المخزون ومتابعة التدفقات النقدية وتخفيض الكلف. ويساهم هذا النظام في خدمة البناء وأعمال الصيانة مستقبلاً، أي أن الأنظمة الحديثة من خلال الحلول الرقمية المتكاملة يمكن استخدامها من بداية الفكرة المعمارية وحتى نهاية فترة التصميم والإنشاء والإدارة طوال عمر المشروع بفعالية وكفاءة، علماً بأن هذا النوع من أنظمة البناء يتم استعماله على مستوى ضيق محلياً، ويُفترض تطبيقه على المشاريع الكبرى في بعض المدن. كما يمكن التوجه نحو تكنولوجيا الطباعة ثلاثية الأبعاد (3D Printing) في إنشاء المباني بكفاءة عالية ونماذج متطورة. إذ يتسم هذا النظام بحاجته إلى عدد محدود جداً من العمالة، وتوفير الكلف والمواد والوقت وتقليل النفايات الإنشائية.

لقد أعاد الوباء التفكير بآليات التزود بالمواد اللازمة للمشاريع من خلال توفيرها بكميات احتياطية رغم الكلف الإضافية، وذلك للتمكن من مواجهة أي طارئ في حال انتشار الوباء

ووضع قيود على العمل والحركة لمواجهة أي نقص مستقبلي، كما كانت هناك محاولات للبحث عن بدائل أكثر توفراً ومناسبة لإنجاز الأعمال المطلوبة.

أما على المدى الطويل، فيجب التفكير بإنشاء تجمعات للمقاولين لتحقيق مقاييس اقتصادية (**Economy of Scale**) أفضل للوصول إلى الحالة المثلى وتحقيق أفضل عائد وتحقيق التكامل بين الجهات العاملة في قطاع البناء بمستوياتها المختلفة (المصمم والمنفذ ومزود المواد) من خلال دمج سلسلة الإنتاج، وذلك لضمان المرونة في العمل وللخروج بنماذج جديدة لصناعة الإنشاءات، علماً بأن هذا النوع من التكامل يتم من خلال طرح عطاءات متكاملة تغطي جميع مراحل الإنشاء وتنفذ بموجب تألف بين أطراف العمل من خلال نظام عقود التصميم والشراء والبناء (**EPC Contracts**)، إلا أن هذا النظام غير مطبق على شكل واسع في العقود في المملكة، ويحصر تطبيقه على الأغلب في عقود البناء والتشغيل والانتقال (**Build Operate Transfer**) المحدودة جداً.

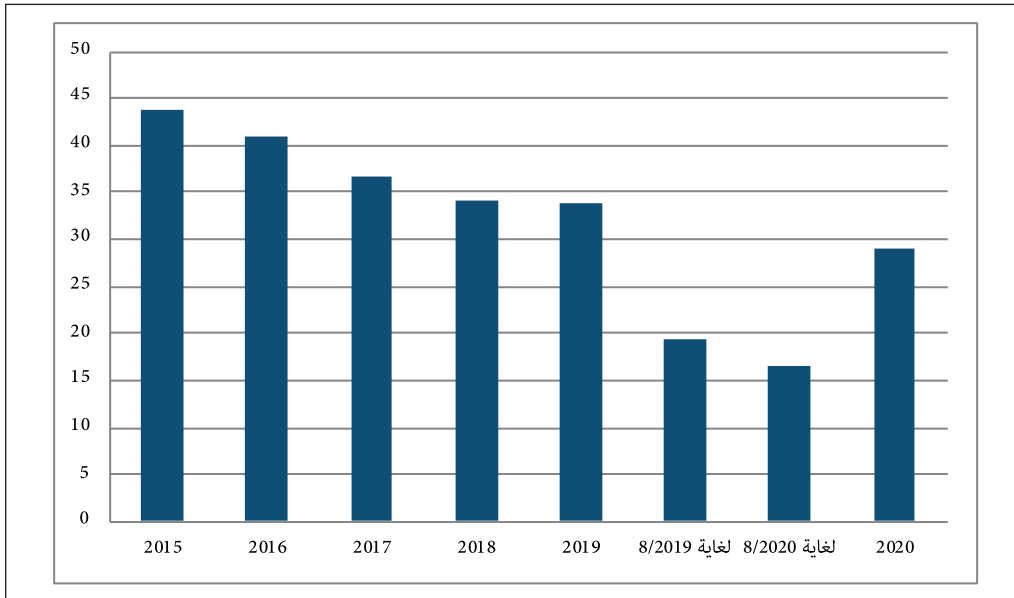
كما أن انتشار الوباء يفرض على قطاع الإنشاءات المزيد من التوجه إلى التكنولوجيا على المدى المتوسط والطويل، وزيادة الإنفاق في هذا المجال، وتطبيق آليات ومهارات استشراف المستقبل، والعمل على ابتكار أنظمة بناء جديدة تواكب المتغيرات، وتساعد في تطبيق الاشتراطات البيئية والالتزام بقيود الحركة وتخفيض العمالة والكلفة وزيادة الإنتاجية وإمكانية تتبع الأعمال عن بعد بدقة وباستمرار، كما يجب التوجه إلى أنظمة البناء الجديدة من خلال تطبيق نماذج متكررة للأبنية، ومحاولة أداء جزء من العمل خارج الموقع في مواقع التصنيع في بيئة منضبطة يمكن السيطرة عليها، والاستخدام الآلي في تنفيذ العمل، بحيث تكون العمالة في حدودها الدنيا مع الحفاظ على الجودة والسرعة، كما يمكن استخدام تكنولوجيا الطباعة ثلاثية الأبعاد التي تحقق جميع المزايا الاقتصادية والبيئية والصحية على نطاق أوسع.

## ثانياً: تأثير جائحة كورونا في قطاع الإسكان

بالإضافة إلى تأثر قطاع الإسكان بالأزمة الاقتصادية وبالتراجع الكبير على طلب الشقق السكنية خلال السنوات الأخيرة الذي وصل إلى 50% من الاحتياج الفعلي خلال عام 2019 رغم الزيادات السكانية المضطربة، تراجع الطلب على الشقق خلال فترة انتشار الوباء بشكل كبير، بسبب التوقف عن العمل خلال فترة تقييد الحركة وإغلاق الدوائر الحكومية وارتفاع معدلات عدم اليقين وبالتالي انحسار حركة البيع والشراء. ورغم انتعاش السوق العقاري وارتفاع مبيعات الشقق السكنية خلال الشهرين الأولين من عام

2020 بنسبة 19%، وخلال أشهر حزيران وتموز وآب من العام نفسه بنسب 2% و6% و22% على التوالي، إلا أن مجمل عدد الشقق المباعة خلال الأشهر الثمانية الأخيرة انخفض مقارنة مع بيوعات عام 2019 المتواضعة أصلاً بما نسبته 15% تقريباً (الشكل رقم 9)، واستمر التراجع حتى نهاية العام بالنسبة نفسها تقريباً، إذ بلغ عدد الشقق المباعة 29019 شقة في عام 2020 مقارنة مع 33917 شقة في عام 2019. وتراجعت تحصيلات دائرة الأراضي والمساحة من الرسوم بشكل كبير مقارنة بالسنوات السابقة.

الشكل رقم (9):  
عدد الشقق المباعة سنوياً (بالآلاف)



المصدر: دائرة الأراضي والمساحة.

إن اضطراب السكان المكوّث في منازلهم لفترات طويلة أثناء فترة الإغلاق وتقييد الحركة، سيكون له أثر كبير في تغيير النظرة إلى الفراغات داخل الشقق السكنية، والاهتمام بالتفاصيل وآلية توزيع المساحات على العناصر الرئيسية ذات الاستعمال اليومي المتكرر، إذ شعر الناس خلال هذه الفترة بأهمية توفير متنفس ضمن الشقق السكنية والعقارات وضمن الأحياء السكنية بشكل عام.

ورغم أنه من المتوقع أن يكون للكثافة السكانية أثر مباشر في تفشي العدوى، إلا أن الشواهد تشير إلى خلاف ذلك، فقد تبين في دراسة للبنك الدولي أنه لا يوجد تلازم بين الكثافة السكانية واحتمالية الإصابة بشكل مباشر، ولكن ما يشكل الفرق هو مستوى الدخل



والخصائص المرتبطة به وأثره في كفاءة التخطيط وتطوير الأراضي وتفاصيل المساكن والبنية التحتية والمرافق، بإنشاء مبانٍ بارتفاعات عالية ومساحات كبيرة من شأنه زيادة الكثافة السكانية، إلا أن هذه المباني آمنة وصالحة للعيش ولا تؤدي إلى الازدحام السكاني وتمكن من تحقيق التباعد وتوفر إمكانية العزل المنزلي الضروري والمتبع في الوقت الراهن. وفي المقابل، فإن ضيق المساحات حيث تعيش أجيال عدة من العائلة في المسكن نفسه ويعملون في وظائف تتطلب احتكاكاً مع الآخرين واضطرارهم للخروج يومياً، سيكون له أثر سلبي من الناحية الوبائية. أي أن الأسباب الاقتصادية (وليس الكثافة السكانية) تحدد مدى التعرض للإصابة بالعدوى. وعليه، فإن هناك ارتباطاً مباشراً بين سرعة انتشار الوباء والفقر وتردي الأوضاع المعيشية كما هو الحال الأحياء الضيقة والمزدحمة والفقيرة التي تشكل عبئاً كبيراً على الدولة بسبب عدم القدرة على السيطرة على الإصابات وفقدان متطلبات الحياة الأساسية ومصادر الدخل، كما أن هناك ضرورة لقيام المدن بإعادة تشكيل هذه المناطق والعمل على أن يكون النسيج الحضري شاملاً لجميع فئات المجتمع ومستداماً من الناحية البيئية، ويجب أن تؤخذ هذه الإجراءات على محمل الجد على المديين المتوسط والبعيد ضمن السياسات الحضرية الهادفة إلى بناء المنعة والصمود أمام الكوارث. وعلى الحكومة العمل على تحسين وتطوير هذا المناطق، وإعادة العمل في خطط التطوير الحضري في المناطق المكتظة والقديمة، وإعادة العمل في السياسات التطويرية التي بدأت عام 1980 والتي كان الأردن رائداً فيها، من خلال إعادة تخطيط هذه المناطق بمشاركة السكان، ومنحهم قروضاً ميسرة طويلة الأمد، وإيجاد آليات لتمكين ذوي الدخل المحدود من امتلاك المسكن المناسب.

## ثالثاً: مراجعة العمل الحكومي وإستراتيجيات الدوائر المعنية بقطاع البنية التحتية والإسكان

### - وزارة الاشغال العامة والإسكان

كما هو الحال في جميع القطاعات الأخرى توقف العمل في جميع مشاريع البنية التحتية والإسكان في القطاعين العام والخاص وذلك اعتباراً من الثالث الأخير من شهر آذار 2020 ومن ضمنها المشاريع الإستراتيجية الكبرى في وزارة الاشغال العامة، مثل الطريق الصحراوي في الوسط والجنوب، ومشروع الباص السريع بين عمان والزرقاء، ومشاريع إنشاء الأبنية بما فيها المستشفيات والمباني البري. وقد أعيد العمل بمشروع الطريق الصحراوي والباص السريع في منتصف شهر نيسان، بالإضافة إلى مشروع مبنى طوارئ مستشفى البشير وجسور البحر الميت ومشروع طريق الحدلات. ثم أصدرت وزارة الأشغال

العامّة والإسكان الدليل رقم (12) الخاص بشروط عودة العمل في العطاءات والمشاريع التي تقررها الحكومة، ومشاريع القطاع الخاص، والعمل الهندسي الاستشاري، والعمل بالتنسيق مع المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات. واتسمت تلك الشروط بالقسوة في البداية، تم خُففت في مطلع شهر أيار، إلا أن مستوى العمل بقي في حدوده الدنيا، واستمر ذلك إلى ما بعد شهر أيار، وواصل العمل السير بوتيرة بطيئة في القطاع بسبب استمرار بعض القيود وارتفاع مستوى عدم اليقين بعد انتهاء الجائحة. وأصدرت وزارة الأشغال العامّة والإسكان خلال هذه الفترة "الخطة الوطنية لاستدامة الحياة للمواطنين ضمن قطاع الإنشاءات"، التي تضمنت آليات التعقيم للأفراد والمنشآت، وتحديد نسبة العاملين، وآليات الاستمرار في تقديم الخدمات عن بعد، وضرورة الالتزام بالشروط الصحية التي تصدرها وزارة الصحة من قبل العاملين في وزارة الأشغال وقطاع الإنشاءات بما في ذلك القطاع الخاص والمكاتب والشركات الهندسية.

وقد أشار تقرير حالة البلاد لعام 2019، إلى أن الوزارة بدأت بإجراء تعديلات على الخطة الإستراتيجية على إثر التعديل الذي جرى على هيكلتها، علماً بأن الأصل أن تُعدّل الهيكلية في ضوء التعديلات على الخطة الإستراتيجية. ومن بين التعديلات التي طالت الهيكل التنظيمي، استحداث قسم للإدارة والمتابعة يتولى متابعة تنفيذ الأبنية بهدف ضبط أداء المشاريع ومتابعة الانحرافات في كلفها ومدة العمل فيها وتوفير المعلومات اللازمة في الوقت المناسب لأصحاب القرار. كما استُحدث قسم للتخطيط ومتابعة تنفيذ الخطة الإستراتيجية، واقتُرح تعديل على المستهدفات ووضع آليات قياس مناسبة لها. أما بشأن الهدف الخاص بإنشاء الطرق في الخطة الإستراتيجية للوزارة (إذ كانت المستهدفات متواضعة أو غير منطوية)، فقد عُدّل المؤشر، فبدلاً من قياس نسبة الزيادة في أطوال الطرق، اعتمدت نسبة المشاريع المنفذة، علماً بأن هذا المقياس ليس مؤشراً دقيقاً ولا يعطي فكرة مكتملة عن الإنجاز، فهناك تفاوت كبير في قيم العطاءات وكمياتها وأحجامها. كما تمت الإشارة إلى وضع مؤشرات جديدة لقياس مستوى الجودة في إنجاز المشاريع، وهذا يعدّ مؤشراً مهماً. وأضافت الوزارة الجائحة ضمن تهديدات التحليل الرباعي (SWOT Analysis)، ووضعت مؤشرات إستراتيجية للتحويل الإلكتروني الذي يهدف إلى أتمتة الخدمات والتحويل الإلكتروني، كما فُعّل نظام المعلومات الجغرافية (GIS) الذي يتضمن قاعدة بيانات للطرق وحدود البلديات، وجرى ربطه بغرفة العمليات والطوارئ في الوزارة مع مراعاة تحديث المعلومات ومراقبة الأداء. بالإضافة إلى ذلك، طوّرت الوزارة برنامج الرأى الإلكتروني بدعم من منظمات دولية، وهذا سيكون له أثر كبير في تطوير الأداء وتحسين الخدمة والشفافية في عمليات الشراء كما أنشئت منصة إلكترونية لإدارة معلومات المشاريع (Construction Management Information System).

تمكّن الوزارة من متابعة المشاريع واستخراج التقارير وحفظ البيانات وأرشفتها وربطها بنظم المعلومات الجغرافية مع الجهات المعنية بتنفيذ العقود مثل المكاتب الاستشارية والمقاولين والوزارات.

واشتملت الخطة الاستراتيجية لوزارة الأشغال العامة والإسكان للأعوام 2017-2021 على أهداف عامة، ووُضع برنامج واحد لكل هدف إستراتيجي، وحُدّدت مؤشرات قياس الأداء، كما حُدّدت الإدارات والمديريات التي تساهم في تحقيق كل برنامج والمسؤولية عن تنفيذ كل هدف، إلا أن معظم المستهدفات لم تُحدّد، ورغم أن الوزارة باشرت بإعداد خطة إستراتيجية جديدة في مطلع عام 2020، إلا أن العمل بها توقّف ولم تُعتمد حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة، وفي ضوء الملاحظات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2019، تتجه النية لاعتماد خطة خمسية جديدة للسنوات 2021-2025.

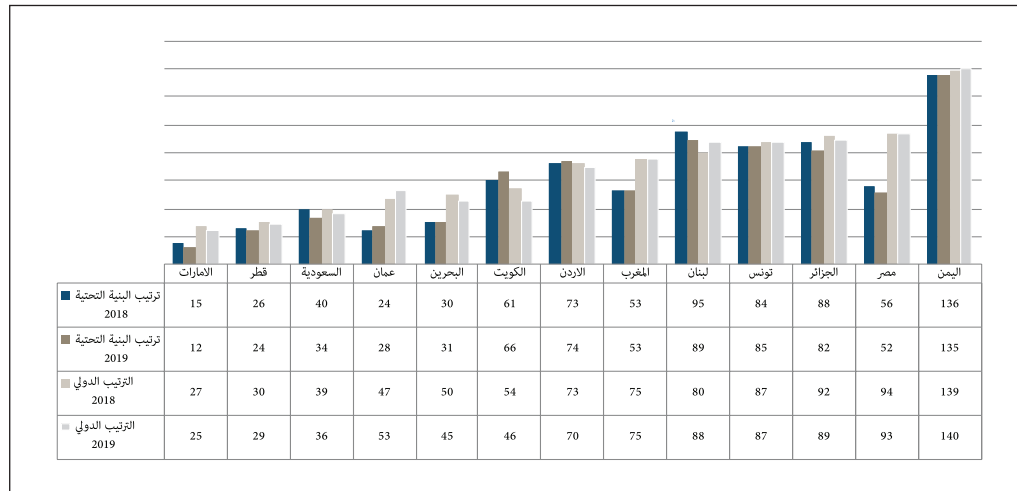
ونتيجة للتعدّيات التي طرأت على الموازنة العامة لعام 2020 بسبب الجائحة، تم تخفيض موازنة جميع الوزارات بنسبة 25% من النفقات الرأسمالية و15% تقريباً من النفقات الجارية، وشمل ذلك وزارة الأشغال العامة والإسكان. كما تم تخفيض مخصصات مجالس المحافظات على مرحلتين؛ الأولى 50% عند اعتماد موازنة عام 2020، والمرة الثانية بسبب الجائحة بنسب متفاوتة بمعدل 50% بحيث تغطي فقط المشاريع السابقة والمستمرة، رغم أن خطة الوزارة لعام 2020 متواضعة أصلاً مقارنة مع خطط الأعوام السابقة. وتم تخفيض الإنفاق على المشاريع المخطط لها الممولة من الموازنة بما يتناسب مع المبالغ المتوفرة، إلا أن غالبية عطاءات البنية التحتية الرئيسية ممولة من الخارج، فلم يجز عليها أيّ تعديل واستُكملت بحسب الخطة المعدة مسبقاً، علماً أن معظم المشاريع الكبرى في الوزارة شارفت على الانتهاء، ومن أهمها الطريق الصحراوي بين عمّان والعقبة.

ووفقاً لتقرير التنافسية الدولي الذي يجريه المنتدى الاقتصادي العالمي، حصل الأردن على المرتبة 70 من بين 141 دولة في مجال البنية التحتية في عام 2019 (بعد أن كان في المرتبة 67 في عام 2018)، إذ يتم تقييم الطرق والنقل بأنواعه وخدمات مياه الشرب والكهرباء. وتشتمل آلية التقييم على 12 محوراً رئيساً أحدها البنية التحتية؛ إذ يتم تقييمها من خلال عدد من المعايير، وكان تقييم الأردن لعامي 2018 و2019 كما يلي:

المرتبة (2019)	المرتبة (2018)	المعيار
66	53	نوعية شبكة الطرق
59	70	نوعية البنية التحتية للطرق
79	65	كثافة السكك الحديدية
84	99	فعالية خدمة القطارات
56	65	ترابط المطارات
40	40	فعالية خدمات النقل الجوي
51	53	مؤشر ترابط النقل البحري
60	64	فعالية خدمات الموانئ
02	01	معدل التزويد بالكهرباء
65	72	فاقد نقل وتوزيع الكهرباء
55	62	نسبة التعرض لمياه شرب غير آمنة
71	62	درجة الاعتماد على التزويد بالمياه

ويلاحظ في الجدول اعلاه أن هناك تحسناً ملحوظاً في نوعية البنية التحتية للطرق وتراجُعاً في معظم معايير قياس النقل، وقد استقر الأردن في المرتبة السابعة في التصنيف بين الدول العربية (الشكل رقم 10).

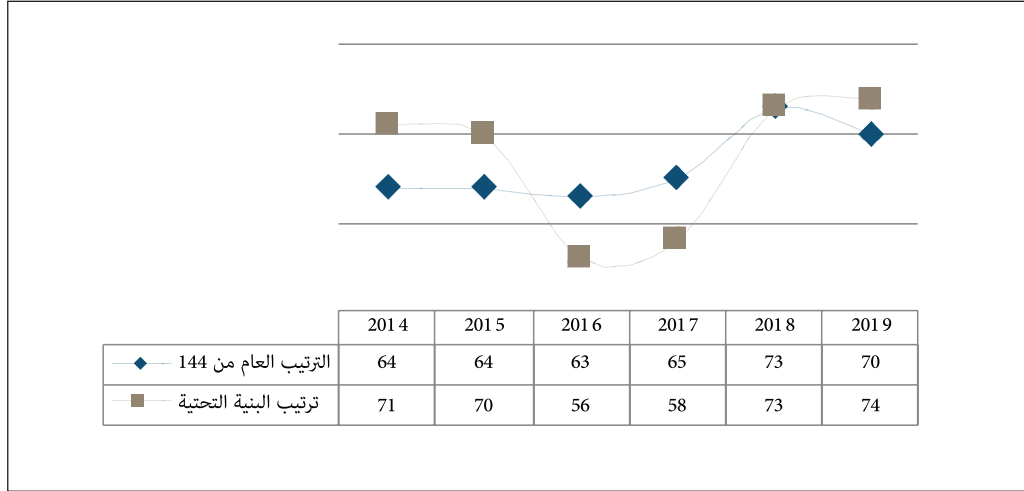
الشكل رقم (10):  
ترتيب الدول في تقرير التنافسية (2019-2018)



المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي

كما أظهر الأردن تحسناً طفيفاً في البنية التحتية عن العام 2018 (الشكل رقم 11).

الشكل رقم (11):  
ترتيب الأردن العام وترتيبه في البنية التحتية



المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي

#### - وزارة الإدارة المحلية

شكّلت وزارة الإدارة المحلية والبلديات التابعة لها خلال الأيام الأولى لانتشار الوباء وتطبيق قانون الدفاع، فريقاً بالتنسيق مع المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات، لضمان استمرار الخدمات البلدية الضرورية والمحافظة على النظافة والصحة والسلامة العامة في جميع المحافظات.

وساهمت البلديات في عمليات تعقيم المواقع المهمة والخطرة والمواقع التي تحددها الجهات الصحية، بينما ساهمت الوزارة في عمليات توزيع الخبز والمياه وفي عمليات إصدار تصاريح لشركات توزيع مياه الشرب.

وبعد السماح للمحلات التجارية ببيع المواد الغذائية الأساسية، نسّقت الوزارة مع وزارة الصناعة والتجارة والتموين والجهات المعنية للتأكد من تطبيق إجراءات الصحة والسلامة، كما ساهمت الوزارة في أعمال النظافة في مواقع الحظر الصحي في منطقة البحر الميت بالتعاون مع البلديات؛ من خلال عمليات النقل وتحديد مواقع خاصة لنفايات مواقع الحجر.

وأوقفت الوزارة في بداية الأزمة 22 مشروعاً بكلفة خمسة ملايين دينار، لعدم ضمان توفر السيولة، وتم الموافقة على استئناف تنفيذ هذه المشاريع بعد عودة البلديات للعمل في مطلع شهر حزيران.

وعدّلت الوزارة خطتها الإستراتيجية للأعوام 2020-2023 وذلك من خلال تمديدتها لسنة إضافية لتشمل عام 2024 إلا أن سبب التعديل غير واضح، وكان يفضل أن يجري التعديل بعد انتهاء الجائحة أو بعد وضوح المتغيرات المحلية والدولية التي قد تؤثر على الخطط الإستراتيجية بشكل عام. علماً بأن الخطة المنشورة هي للأعوام 2015-2020، والأهداف الواردة فيها عامة وغير قابلة للقياس، ولم توضع مستهدفات، ولم يجر أي تعديل في عام 2019 على الخطة المنشورة. ولم تُربط الخطة بخطة مالية، وعليه فإن من غير الممكن تحديد أثر جائحة كورونا على تحقيق الأهداف خلال مدة الخطة.

ومن الملاحظ أن الخطط التنفيذية للدوائر غير مربوطة بالخطة الإستراتيجية للوزارة، ولا تتوافق معها، ولم يُربط بعضها بخطط زمنية. كما تتسم هذه الخطط بكونها عامة، ومعظمها لم يخضع للتحديث.

وأصدرت وزارة الإدارة المحلية "خطة خريطة طريق للعودة للعمل للوزارة بعد جائحة كورونا" بعد انتهاء عطلة عيد الفطر (26 أيار 2020). وتسمح الخطة بالعودة إلى العمل بشكل تدريجي بما يضمن تطبيق شروط السلامة العامة للعاملين ومتلقي الخدمة، من خلال تحديد أعداد الموظفين المصرح لهم بالعمل، وتحديد فرق عمل وتدريبها للقيام بمهامها في حال وجود أي طارئ، والعمل بموجب القرارات الحكومية والدليل الإرشادي للدوائر الحكومية. وقد عُقدت مواقع العمل بكاملها، ووُزِعَ العاملون بما يضمن تقديم الخدمات، وتحقيق التباعد، وتوفير المتطلبات الصحية ومتطلبات السلامة العامة، وتفعيل استخدام التكنولوجيا ما أمكن في تقديم الخدمات ونقل المعلومات.

ووافق رئيس الوزراء على تنسيب وزير الإدارة المحلية بتشكيل لجنة من الأكاديميين والخبراء في مجال التخطيط الحضري والعمراني، لمراجعة سياسات وعمليات التخطيط الحضري والعمراني، ومعالجة الثغرات ونقاط الضعف في التخطيط العمراني المستقبلي للمدن، بما يضمن توفر الخدمات التجارية وتوفير فراغات حضرية قريبة من التجمعات السكانية والسيطرة على التشتت العمراني وإنجاز مشروع التسمية والترقيم. وبأشرت اللجنة التي ترأسها وزير الإدارة المحلية أعمالها بتاريخ 15 تموز 2020، وأعدت خطة لتعديل السياسات والتشريعات ذات العلاقة المعمول بها على المدى الطويل، وإعداد (كودة) خاصة للتخطيط والتصميم الحضري على المسار السريع.

وقد تأثرت وزارة الإدارة المحلية بتخفيض الموازنة بنسبة 25% للنفقات الرأسمالية و15% للنفقات الجارية، وخُفضت حصص البلديات من عوائد المحروقات في عام 2020 من 220 مليون دينار إلى 210 مليون دينار، كما أوقفت الوزارة مسار العمل في 14 عطاء ولم توافق على طرح ثمانية عطاءات أخرى بسبب تدني الموارد المالية، إلا أنها عادت في شهر تموز لتسمح بطرح العطاءات وتنفيذها كما هو مخطط لها مسبقاً.

## - أمانة عمان الكبرى

اتخذت أمانة عمان الكبرى خطوات استباقية قبل إعلان حالة الطوارئ، بوضع خطة لضمان استمرار تقديم الخدمات الحيوية مع المحافظة على صحة وسلامة كوادرها العاملين في المكاتب والميدانيين، ووضع التعليمات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها. كما شكلت فرق طوارئ في عدد من التخصصات والمجالات.

وواصلت فرق الأمانة وكوادرها تنفيذ المهام الرئيسية التي تشمل: أعمال النظافة في المدينة، وإدارة النفايات، وعمليات الرش والتعقيم للمواقع العامة والمواقع الخطرة والموبوءة والبؤر الساخنة، ومراقبة عمليات الذبح في المسلخ، وضمان تدفق المواد الغذائية الآمنة للأسواق والتفتيش عليها، ومتابعة شؤون سوق الخضار المركزي، والمساهمة في عمليات التوعية، وتجهيز قبور احتياطية ومقابر خاصة للوفيات نتيجة الإصابة بالفيروس، وإصدار "تقرير الأداء المؤسسي ومنعة المدينة في مواجهة فيروس كورونا المستجد" الذي يبين هذه الإجراءات وآلية العمل في جميع دوائر الأمانة والتوصيات والدروس المستفادة خلال فترة انتشار الوباء ومواجهته.

وطبقت الأمانة خطة التحول الإلكتروني في مجال رخص الأبنية لغايات استكمال العمل عن بعد، وشمل ذلك عقد اجتماعات اللجان التنظيمية واللجان الأخرى، واستمرار العمل في عمليات الدفع الإلكتروني وإصدار رخص المهن عن بعد، إلا أن التحصيل لم يكن بالمستوى المطلوب، إذ تراجع خلال فترة الإغلاق بنسبة تزيد عن 90%، وانخفضت النفقات في المقابل بنسبة 42% تقريباً وذلك مقارنة بالفترة نفسها من عام 2019، وتم ردّ 52% من الشيكات برسم التحصيل لعدم وفاء المواطنين بالتزاماتهم. وخلافاً لما هو متوقع، حصل انخفاض كبير في الحركة على الخدمات الإلكترونية، خصوصاً في الثلث الأخير من شهر آذار، واستمر في شهر نيسان وامتد إلى النصف الأول من شهر أيار.

وتشارك أمانة عمان الكبرى في جهود وزارة الإدارة المحلية في وضع السياسات الحضرية المقترحة لمعالجة الثغرات والاستفادة من الخبرات التراكمية في ظل انتشار الوباء في التخطيط المستقبلي، وظهر ذلك جلياً في نتائج الاستبانة التي أعدتها الأمانة في شهر أيار، إذ برزت الحاجة إلى توزيع الخدمات التجارية المحلية والفراغات العامة بشكل أفضل، والعمل بمبدأ الأحياء المتكاملة، والاهتمام بالأرصفت وممرات المشاة والدراجات الهوائية.

وقامت أمانة عمان بالتعميم على جميع القطاعات للعمل على تعديل الخطة التنفيذية لعام 2020 في ظل الأوضاع الاستثنائية التي تشهدها المدينة ولما كسبته من نقص في الإيرادات الذاتية التي بلغت بمجموعها في نهاية العام 16% مما كان متوقعاً في الموازنة

التقديرية، بالإضافة إلى نقص بنسبة 57% في عوائد المشاريع الاستثمارية. وبناء عليه، تم تخفيض النفقات الرأسمالية بنسبة 27.5%، وبلغت نسبة التخفيض في النفقات الإجمالية 15% تقريباً. وقد تم إيقاف جميع عطاءات المشاريع الرأسمالية المقررة والواردة في الخطة الاستراتيجية للأمانة والمبالغه نسبتها 20% تقريباً من إجمالي النفقات الرأسمالية. ويشار إلى أنه تم الاستمرار بالعمل في إنشاء البنية التحتية لمشروع الباص السريع الذي يمول جزء كبير منه من قرض خارجي، وكان من المقرر إنهاء العمل في المشروع في نهاية عام 2020، إلا أنه بحسب الخطة المعدلة للبنية التحتية سينتهي في الربع الأول من عام 2021.

### - المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري

شكل وزير الأشغال العامة والإسكان لجنة برئاسة المدير العام للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري وعضوية الجهات ذات العلاقة من القطاعين العام والخاص في مطلع شهر حزيران 2020. ووضعت اللجنة خطة للتصدي لآثار جائحة كورونا على قطاع الإسكان ضمن الجهود الرامية لتنشيط القطاع الذي يشغل الأيدي العاملة ويشكل أحد الروافد الرئيسية للاقتصاد، وصدر عن اللجنة توصيات قصيرة ومتوسطة وطويلة الأمد، وبدأ السير في مراحل إقرارها تمهيداً للتنفيذ.

كما شكلت المؤسسة لجنة لإعادة النظر بأسعار قطع الأراضي التي تأثرت بسبب الوضع الاقتصادي وانعكاسات انتشار الوباء وتأجيل أقساط المستفيدين من مشاريع المؤسسة، بالإضافة إلى تخفيض الإيجارات في مشاريع المؤسسة خلال فترة الإغلاق، كما قامت بمتابعة الأسواق في إسكان أبو نصير، وزيارة مشاريع المؤسسة للوقوف على أوضاعها، ومتابعة تأثيرات الإغلاق وتقييد الحركة عليها.

وكانت المؤسسة قد راجعت خطتها الاستراتيجية في عام 2019 وأجرت تعديلات جوهرية عليها، لمواكبة المتغيرات في قطاع الإسكان وفي دور المؤسسة في توفير السكن للفئات المستهدفة من ذوي الدخل المتوسط والمتدني. وعدلت المؤسسة رؤيتها لتصبح "قطاع إسكاني ريادي وذكي" بدلاً من الرؤية السابقة "قطاع إسكان ريادي يساهم في التنمية الوطنية ويمكن المواطنين من الوصول إلى السكن الملائم". وأشار إلى تعديل الأهداف الاستراتيجية، إلا أن النسخة القديمة من الخطة الاستراتيجية المنتهية مدتها (2016-2019) ما زالت منشورة على الموقع الإلكتروني للمؤسسة الذي أعلن عن تحديثه وإطلاقه مؤخراً وأطلقت المؤسسة في الربع الأخير من عام 2019 البرنامج الوطني للإسكان لذوي الدخل المتدني والمتوسط، الذي يتضمن تنفيذ مجمعات سكنية



متكاملة وبيع قطع أراضٍ سكنية مخدومه في عدد من المحافظات بالشراكة مع القطاع الخاص وبتسهيلات مالية للمستثمرين والمستفيدين وإعفاءات من رسوم نقل الملكية. كما وقّعت المؤسسة مذكرة تفاهم مع صندوق الائتمان العسكري لتمويل المستفيدين من مشاريع المؤسسة.

وبناء على المراجعة التي أجراها البنك الدولي على قطاع الإسكان عام 2018، وضعت المؤسسة الخطط التنفيذية لإنشاء تجمعات سكنية جاذبة متكاملة، وتحديث الإستراتيجية الوطنية للإسكان، وإعداد مسودة لقانون تنظيم عمل القطاع، وتحديد السياسات المستقبلية بما فيها معالجة الفجوة بين سعر السكن والقدرة الشرائية، بالإضافة إلى تطوير الشراكات مع القطاع الخاص.

وتأثرت موازنة المؤسسة بسبب جائحة كورونا بما نسبته 15% من قيمة موازنتها الأصلية المحدودة جداً والبالغة 8.4 مليون دينار، وطال التخفيض النفقات الرأسمالية بشكل كبير، إذ خُفضت موازنة مشروع البنية التحتية لمدينة المجد في الزرقاء وخُفضت قيمة استثمارات المؤسسة إلى النصف تقريباً.

## رابعاً: مراجعة التوصيات التي قُدمت في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019

### - توصيات مجال البنية التحتية

التوصية	الإجراء
<b>تقرير حالة البلاد لعام 2018</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>إعداد خطط إستراتيجية لمشاريع البنى التحتية قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى بالتنسيق بين الدوائر والمؤسسات في جميع القطاعات وبمشاركة القطاع الخاص، وربطها بخطط تنفيذية ومالية، والالتزام بتنفيذها ومراجعتها دورياً، وتقييم الإنجاز في كل مرحلة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>لم يتم إعداد خطط بالتنسيق بين الدوائر والمؤسسات المختلفة بخصوص مشاريع البنية التحتية.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>إعداد خطة لأعمال صيانة جميع المنشآت التابعة للجهات الحكومية، وعلى الأخص خطة لصيانة الطرق بعد تقييمها وتحديد الأولويات.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>طُرح عطاء لإجراء جرد للشوارع في المملكة لتنفيذ أعمال الصيانة بحسب الأولوية وضمن خطة ممولة خلال ثلاث سنوات.</li> </ul>

<p>لا يتم التنسيق المسبق والفعال بين دوائر الخدمات والجهات المسؤولة عن تنفيذ الطرق.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>التنسيق بين جميع الجهات التي تقوم بتنفيذ أعمال البنية التحتية، وعلى الأخص داخل المدن والقرى، لتجنب تكرار الأعمال وحفر الشوارع المنجزة حديثاً، ويفضل أن يتم ذلك من خلال نظام محوسب يوضح أولويات العمل وآلية التنسيق ما بين الدوائر والمؤسسات المختلفة.</li> </ul>
<p>هناك إدراك بتراجع العمل الهندسي، وتم تعديل تعليمات تصنيف المقاولين، ويتم تعديل العقود الهندسية ومتابعة أعمال الإشراف لضمان ذلك.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>التركيز على تنفيذ الأعمال وفقاً للأصول الفنية والهندسية، وتطبيق المواصفات، وتحسين نوعية المنتج الهندسي من حيث الدقة والالتقان طبقاً للمعايير الدولية.</li> </ul>
<p>وضع تنفيذ مخطط شمولي لمدينة عمان ضمن الخطة، إلا أن العمل به لم يبدأ بعد.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>إعداد مخططات شمولية لتصريف مياه الأمطار، وعلى الأخص للتجمعات الحضرية، وتنفيذها على مراحل وفقاً للأولويات. وكذلك إعداد خطة لمواجهة مخاطر الفيضانات لكل تجمع.</li> </ul>
<p>لا يوجد أي إجراء جديد في هذا المجال في الدوائر التي تم تقييم استراتيجياتها.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>إعداد خطط تنفيذية لقطاع النقل، وربطها مالياً، وضرورة وضعها في سلم الأولويات عند إعداد الموازنات، نظراً لدور هذا القطاع المهم في تحقيق التنمية التي لم تشهد أي تطوير خلال العقود الأخيرة.</li> </ul>
<p>تضمنت خطة أمانة عمان تدريب كوادرها وتأهيلهم.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>توفير وتدريب وتأهيل الكوادر الفنية القادرة على تخطيط النقل العام وتطويره.</li> </ul>
<p>لم يتم أي تطوير في هذا المجال، وواقع الحركة المرورية في المدن في تراجع مستمر. قامت أمانة عمان بإطلاق الخطة الاستراتيجية للسلامة على الطرق (2019-2023).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>إيجاد حلول مرورية، وتطبيق أنظمة المرور الذكية، وتطبيق نظام السير لتخفيض الازدحامات المرورية والآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المصاحبة لها.</li> </ul>
<p>هناك تطبيق محدود وبطيء في بعض الدوائر لمعايير الأبنية الخضراء. تم إصدار خطة التغير المناخي لأمانة عمان والتي اشتملت على خطة لزيادة المباني الخضراء.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تطبيق مفاهيم الأبنية الخضراء في جميع الأعمال، وتطبيق مبادئ التنمية المستدامة وأهدافها.</li> </ul>
<p>روعي هذا الجانب بشكل محدود وغير كاف من قبل أمانة عمان الكبرى. كما تم إصدار خطة التغير المناخي لأمانة عمان والتي اشتملت على مشاريع لزيادة المساحات الخضراء ضمن حدود المدينة.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>التركيز على زيادة الفراغات العامة، وزيادة الرقعة الخضراء، وإعداد خطط سنوية للوصول إلى المعدلات الدولية المطلوبة.</li> </ul>

#### تقرير حالة البلاد لعام 2019

<p>بدأت بعض الجهات تعديل خططها الاستراتيجية، إلا أنه لم يتم إنجاز ذلك، ولا يوجد ربط مباشر بين الخطط التنفيذية والخطط الاستراتيجية.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>نتيجة المراجعة، تبين أن التخطيط الاستراتيجي في جميع الدوائر -وينسب مختلفة- غير مطبق، وأن الخطط الاستراتيجية لم تكن واقعية أو قابلة للتنفيذ أو أنه لم يتم الالتزام بها عند إعداد الخطط التنفيذية، إذ تم إعداد معظمها كمتطلب لجائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية فقط. وعليه، يجب التأكيد على ضرورة قيام جميع الدوائر باعتماد التخطيط الاستراتيجي كمنهجية عمل والالتزام بتنفيذ ما يتم التخطيط له.</li> </ul>
<p>لم يتم نقل أي صلاحية للبلديات الكبرى في التعامل مع قطاع النقل (باستثناء مدينة عمان).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ضرورة إيجاد منظومة نقل عام منتظم في جميع المدن الكبرى لتجنب تفاقم الأزمات المرورية وتسهيل التنقل.</li> </ul>
<p>تقوم أمانة عمان بإعداد دراسات للمشروع، وتحديد مسارات إضافية للنقل العام. كما تقوم بتحديث المخطط الشمولي للنقل والمرور (TMMP).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تقوم أمانة عمان الكبرى بإنشاء البنية التحتية لمشروع الباص السريع، وهو يخدم جزءاً بسيطاً من المدينة فقط ولا يحقق الغاية المنشودة، ما يستدعي إنشاء مراحل إضافية للمشروع لتغطية جميع مناطق العاصمة.</li> </ul>
<p>تنفذ وزارة العمل سياسات تساهم في استبدال العمالة المحلية بالوافدة، إلا أنها لم تعط النتائج المرجوة بعد.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>يجب العمل على رفع كفاءة جميع العاملين في قطاع البنية التحتية على جميع المستويات، وتنظيم عملهم في قطاع الإنشاءات، وخفض العمالة الفنية الوافدة في هذا القطاع.</li> </ul>
<p>لم يجر مسح شامل لمنشآت البنية التحتية، ولم توضع خطط لصيانتها، باستثناء قيام وزارة الأشغال العامة والإسكان بمشروع إعادة تأهيل الطرق والجسور في المملكة. كما لم يجر أي تعديل على البرامج المستخدمة في الدراسات.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>على جميع المؤسسات المسؤولة عن البنية التحتية إجراء تقييم دوري لجميع منشآت هذه البنية، ووضع خطة صيانة دورية ووقائية والالتزام بتنفيذها.</li> </ul>
<p>يتم العمل ببرامج قديمة في أعمال التصميم، ولا يتم استخدام برامج متكاملة في مراحل التصميم والمتابعة والرقابة الإدارية والفنية والمالية.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>اعتماد البرامج الحديثة في أعمال الدراسات.</li> </ul>
<p>لا يوجد أي مشاريع نوعية تندرج ضمن الشراكة بين القطاعين العام والخاص.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>بسبب الأوضاع الاقتصادية السائدة، يجب العمل على تسهيل استثمار القطاع الخاص في البنية التحتية وتعزيز الشراكة بين القطاعين الخاص والعام.</li> </ul>

## توصيات في مجال الإسكان

تقرير حالة البلاد لعام 2018	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تحسين كفاءة نظام التمويل الإسكاني من خلال رفع سقف القروض السكنية ودعم أسعار الفائدة ومنح فترة سماح كافية وزيادة مدة السداد.</li> <li>• تفعيل دور القطاع الخاص في تلبية الاحتياجات السكنية في ظل انحسار دور المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري في هذا المجال من خلال منحه التسهيلات والامتيازات التي تتمتع بها الجهات الحكومية وتشجيع الشراكة بين القطاعين الخاص والعام.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تم إقرار بعض التسهيلات على القروض البنكية للإسكان، وإيجاد آلية لتمويل القروض لذوي الدخل المحدود.</li> <li>• تم تعديل نظامي أمانة عمان والبلديات لتشجيع القطاع الخاص، إلا أن هذا لم يكن له تأثير ملموس على المساحات المرخصة التي استمرت في التراجع، وقد ظهر بعض التحسن في المساحات المرخصة في مطلع عام 2019.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• توفير البنية التحتية من طرق ونقل عام وشبكات صرف صحي ومياه وكهرباء واتصالات، لتشجيع الاستثمار في الإسكان وتخفيض الكلف على المستثمرين.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• لم يحصل أي تغيير على أسلوب توفير خدمات البنية التحتية للمواقع السكنية.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• التخطيط الشمولي الملائم بهدف استعادة التنوع الحيوي، والتوجه نحو تخطيط أخضر للبيئات العمرانية، وتوفير قطع أراضٍ بمساحات ومواقع مناسبة، ومنع التشتت العمراني والتوسع على حساب الأراضي الزراعية، وتشجيع الاستعمال المتعدد للمباني، ومواءمة احتياجات السوق مع التوجهات العمرانية والأحكام التنظيمية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• لم يحصل أي تغيير على التخطيط الشمولي.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقديم إعفاءات على رسوم التسجيل ونقل الملكية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تم تخفيض رسوم نقل الملكية.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• صدر قانون الملكية العقارية في عام 2019، إلا أنه لم يطرأ أي تعديل على التشريعات الناظمة للعلاقة بين المالكين باستثناء تشكيل لجنة لإدارة البناء.</li> </ul>
تقرير حالة البلاد لعام 2019	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• يجب أن تقوم المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري بالدور الرئيس الذي أنشئت من أجله، وهو توفير السكن المناسب لذوي الدخل المحدود والمتدني.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• أطلقت المؤسسة البرنامج الوطني للإسكان والذي يهدف إلى تنفيذ مشاريع إسكان بالشراكة مع القطاع الخاص.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• على المؤسسة أن تتولى دورها القيادي في الإسكان من خلال توفير البيانات اللازمة عن الإسكان والاحتياجات والتوجهات السكانية واستشراف المستقبل وإجراء الدراسات الاستراتيجية الخاصة بالسكان وتوجيه مشاريع قطاع الإسكان وفقاً للحاجة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• يجري العمل على إعداد مسودة قانون لتنظيم عمل قطاع الإسكان ووضع السياسات اللازمة، كما يجري العمل على إنشاء مرصد حضري للإسكان بالإضافة إلى إصدار تقارير ربعية للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ضرورة إيجاد التشريعات اللازمة لبناء شقق صغيرة لمواجهة الحاجة المتنامية لهذه الشقق والتي تصل إلى 40 متراً مربعاً وفقاً للتوجهات العالمية للمدن في السنوات الأخيرة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تم تعديل نظام الأبنية للبلديات وفي أمانة عمان. وهناك تغير محدود في زيادة أعداد الشقق في الأبنية وبالتالي التقليل من مساحاتها.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ضرورة توفير فراغات حضرية ضمن المخططات الشمولية، خصوصاً في المناطق الجديدة، لمواجهة الكثافات السكانية المتنامية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• هناك زيادات متواضعة لا تتناسب مع زيادة السكان والمتطلبات الدولية، علماً بأن المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري تأخذ الفراغات الحضرية في مشاريعها بعين الاعتبار. وقد شكلت لجنة لدراسة الموضوع في ظل جائحة كورونا.</li> </ul>

## خامساً: التوصيات

### 1. توفير قواعد بيانات متكاملة للأفراد.

خلال العمل للحد من انتشار الوباء والسيطرة على نتائجه الاقتصادية، تبينت ضرورة الملحة لتوفير قواعد البيانات لخدمات البنية التحتية وتحليلها، وتحديد الأوضاع المعيشية الاقتصادية والاجتماعية للسكان ومجالات عملهم وآليات التعامل معهم، وتوفير قواعد بيانات جغرافية تبين الكثافات السكانية وكيفية انتشار الوباء للمساعدة على السيطرة عليه واحتوائه ولتتمكن من استعمال هذه المعلومات في عمليات الدعم والمساندة والمتابعة في حال وجود أي طارئ.

### 2. تشكيل قيادات محلية للأحياء.

من الضروري إيجاد قيادات محلية وتوفير البنية التحتية لها بحيث تكون قريبة من السكان على مستوى الأحياء، من خلال إيجاد آليات لتشكيل لجان أحياء قادرة على قيادة عملية تطبيق السياسات والتعليمات الخاصة في كل حي، ومساعدة الحكومة والإدارات المحلية والأهالي على حد سواء في عمليات التواصل وتنفيذ التعليمات والمساهمة في تخفيف الآثار الناتجة عن أي طارئ، علماً بأن هناك محاولات سابقة متطورة لإيجاد صيغة لتشكيل لجان الأحياء وتحديد آليات عملها.

### 3. إعادة توزيع خدمات الأحياء التجارية.

ظهرت خلال الجائحة أهمية وجود المراكز التجارية المحلية القريبة من السكان في جميع المناطق على حد سواء وعلى اختلاف مستويات المعيشة فيها، لتقديم الخدمات اليومية الضرورية وبوجود مسارات مناسبة لها تؤدي على المدى الطويل إلى تقليل الازدحامات المرورية والتلوث البيئي والحاجة إلى مواقف للسيارات.

### 4. دعم التنقل الحضري المستدام (Soft Transport).

أدى منع حركة السيارات خلال الجائحة إلى اضطرار سكان الأحياء للتنقل مشياً على الأقدام أو بواسطة الدراجات الهوائية، ورغم الأهمية الاقتصادية والصحية لهذه الممارسة إلا أنها لم تكن دارجة في السابق، بسبب ضعف البنية التحتية وعدم توفر ممرات ومسارات مناسبة وأمنة للمشاة أو للدراجات. ويظهر أهمية استخدام الدراجات الهوائية كضرورة ملحة مستقبلاً، إذ إن نظام النقل العام المنتظم الذي تحت الإنشاء أو التخطيط في بعض المدن لا يُستكمل إلا بوجود هذه الوسيلة في التنقل.

### 5. الاهتمام بالأماكن العامة والفراغات الحضرية.

من المعروف أن المدن الأردنية تشكو من نقص كبير في المساحات الخضراء والمفتوحة، إذ إن المساحة المطلوبة عالمياً متر مربع لكل فرد، بينما لا تزيد المساحة المتوفرة للفرد في عمان مثلاً عن 3م<sup>2</sup> للفرد، وفي الزرقاء 0.5 متر مربع. لذلك ظهرت الحاجة إلى تدارك هذا النقص أكثر إلحاحاً خلال الجائحة، لضمان تحقيق التباعد في جميع الأوقات.

### 6. ضبط التشتت العمراني (Urban Sprawl).

بسبب النمو الكبير في أعداد السكان في العقود الأخيرة، خصوصاً في المناطق الحضرية، والذي تزيد نسبته عن 4%، وبسبب عدم وضع قيود كافية لتنظيم التخطيط العمراني، تقلصت مساحة الأراضي الزراعية المحدودة أصلاً، وأنشئت أبنية متباعدة وبعيدة عن التجمعات السكنية، مما أدى إلى ارتفاع كلفة تقديم خدمات البنية التحتية والخدمات اليومية لها. وبرز هذا التحدي خلال فترة انتشار الوباء.

### 7. توفير الموارد لزيادة الإنفاق في قطاع البنية التحتية.

نظراً لأهمية البنية التحتية وضرورتها للتطور والنمو في جميع المجالات ويهدف إنعاش الاقتصاد وتخفيض مستويات البطالة، يجب العمل على توفير وزيادة الإنفاق في مجال تطوير وصيانة البنية التحتية.

### 8. الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنشاء البنية التحتية.

أصبحت الشراكة بين القطاعين العام والخاص ضرورة ملحة في ظل ظروف انتشار الجائحة، ويمكن الاستفادة من التجارب الدولية في هذا المجال.

**9. اعتماد مبادئ الاستدامة والحفاظ على البيئة في انشاء البنية التحتية (Green Infrastructure).**

**10. التوجه لاستعمال التكنولوجيا وتطوير خدمات رقمية بشكل أكبر.**

هناك جهود في التحول الرقمي، إلا أنها ما زالت محدودة، وهناك برامج تساهم بفاعلية في أعمال التصميم وإدارة المشاريع والبناء والصيانة، ومنها مثلاً نمذجة معلومات البناء (BIM) وفرض تطبيقها التدريجي على المشاريع الهندسية كما هو الحال في دول أخرى.

**11. وضع سياسات حضرية جديدة تشمل قطاع الإسكان والالتزام بتنفيذها لمنع تفاقم المشاكل مستقبلاً.**

**12. توجيه المستثمرين في قطاع الإسكان للعمل بمفاهيم التطوير العقاري.**

تقوم معظم مشاريع الإسكان في الأردن على مبدأ إنشاء وحدات سكنية ضمن الأحياء السكنية بأعداد محدودة، لذا يجب توجيه الشركات العاملة في قطاع الإسكان وتحفيزها لإنشاء مشاريع متكاملة مخدومة، والتحكم في توجيه الأعمار بموجب سياسات معدة مسبقاً.

**13. تطوير المواقع القديمة المتهاكلة والعشوائية ضمن حدود البلديات.**

لا بد من حصر المناطق القديمة المزدحمة والمتهاكلة، وإعداد الخطط لتطوير خدمات البنية التحتية والصحية فيها، بهدف تخفيف الازدحام وتخفيف المخاطر البيئية والإنشائية والاجتماعية، على غرار مشاريع دائرة التطوير الحضري التي نُفذت في ثمانينات القرن الماضي وتسعيناته.

**14. تعديل نظام الأبنية للبلديات وأمانة عمان الكبرى.**

في ظل المتغيرات على أرض الواقع والمطالبات من جهات مختلفة، فإن هناك حاجة لمراجعة بعض مواد نظام الأبنية بمشاركة موسعة من جميع الأطراف المعنية.

**15. تطبيق قانون البناء الوطني الأردني رقم 24 لسنة 2018.**

من الضروري تطبيق قانون البناء الوطني الأردني الأخير للسيطرة على التجاوزات على كل من قانون نقابة المهندسين في ما يتعلق بالتقيد في تنفيذ المخططات الهندسية والإشراف، وقانون نقابة المقاولين في ما يتعلق بضرورة التعاقد مع مقاول مرخص ومصنف، وبالتالي تحسين مستوى العمل الهندسي بشكل عام.







المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور الموارد البشرية

**التعليم العام**





461.....	الملخص التنفيذي
464.....	أولاً: تأثير قطاع التعليم العام بجائحة كورونا
	ثانياً: مراجعة استراتيجيات الوزارة في مجالات أولوياتها،
480.....	ومتابعة تنفيذها في ظل ظروف الجائحة
	ثالثاً: تحليل موازنة قطاع التعليم العام
493.....	في خطة الاستجابة وارتباطها باستراتيجية الوزارة
500.....	رابعاً: التوصيات



## الملخص التنفيذي

لما كان المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد سبق له أن أعدّ تقريرين حول حالة البلاد في عامي 2018 و2019، وبذل لإنجازهما جهوداً حثيثة في إطار المساءلة والحث على الشفافية والالتزام بما خُطط له وفق حاجات المؤسسة وأولوياتها المدروسة في القطاعات والمجالات الحكومية كافة، وبشكل يساهم في تعزيز عمل القطاعات المختلفة والتغلب على التحديات الرئيسية، فقد أعدّ هذا العام 2020 عدته ليستكمل هذا الفعل الرقابي البحثي الذي يرمي إلى حث الجهات الحكومية على المزيد من الشفافية في متابعة أعمالها، ولكن العالم -والأردن جزء منه- تفاجأ بجائحة كورونا التي فرضت على الحكومة تغييراً شاملاً في شكل الاستجابة وتبديل الأولويات، وكان واضحاً حجم الآثار المترتبة على هذا الوضع الذي يؤمل أن يكون طارئاً.

وعليه، فقد عمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى إجراء تعديلات على خطة العمل في إعداد تقارير حالة البلاد، ومنها قطاع التعليم، وهذا استوجب من فريق إعداد التقرير العمل عليه عبر الخطوات الرئيسية الآتية:

1. مراقبة الوضع ورصد ما يجري على الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم 2018-2022، وخطة الوزارة التنفيذية لعام 2020، وكيفية تصرف الوزارة إزاء تطورات الجائحة.
2. متابعة خطوات الوزارة لإنقاذ العام الدراسي واستمرار تعلم الطلبة عن بعد عبر المتاح من منصات وقنوات اتصال وقنوات تلفزيونية، باستثمار ما لدى الوزارة من مخزون من مواد ومصادر تعلم تناسب هذا المنحى في التعلم.
3. الاستفادة من جهود الشراكة بين الوزارة والقطاع الخاص في إثراء مصادر التعلم المتاحة وتعزيز قنوات الاتصال المستخدمة، إضافة إلى دعم البنية التحتية التكنولوجية في الميدان بأجهزة ومعدات تضمن الوصول إلى أكبر عدد من الطلبة في مواقعهم.
4. مناقشة المعنيين في الوزارة حول بعض الإجراءات التي خطت الوزارة للعمل عليها ومستوى نجاعتها، وتحقيقها لأهداف التعلم المتوقعة.
5. متابعة تطورات تجويد العمل في الوزارة المكتسب من التجربة، وحشدها للخبرات الميدانية وتجارب القطاع الخاص: من مدارس ومراكز بحث وشركات إنتاج تقنية وغيرها.
6. تقدير جهود كل من وزارة الريادة والاقتصاد الرقمي والتلفزيون الأردني في دعم جهود وزارة التربية والتعليم، وإنضاج خبراتها، من أجل الوصول بالسبل شتى إلى أكبر عدد

من الطلبة، مع تسخير جميع الإمكانيات التكنولوجية والأجهزة اللوحية (Tablets) التي تعمل من خلال شبكة الإنترنت في متابعة الطلبة لدروسهم.

7. انتظار الوزارة لتدوين تجربتها في الاستجابة لجائحة كورونا، من أجل الوقوف على الآثار المترتبة على الجائحة حتى تاريخه، والوقوف على تبدل الأولويات وسبل المعالجة للحد من الآثار التي وقعت على الطلبة والكوادر البشرية والنظام التعليمي عموماً.

لقد باغتت هذه الجائحة الجميع، إلا أن وزارة التربية والتعليم كانت على قدر المسؤولية، واستطاعت أن تنقذ العام الدراسي، مع أن المنجز -باعترافها- لم يكن بالقدر الذي تتمناه، لكن ثمة دروس استفادت منها في تطوير العمل والتغير نحو الأفضل، وهو ما جرى العمل عليه منذ سنوات طويلة، لكن الظروف لم تكن مواتية لتحقيقه.

إن الحوارات المستفيضة التي تديرها الوزارة بعد تنفيذها لامتحان دراسة الثانوية العامة، وتجربتها بتطبيق البروتوكول الصحي، ومرور هذه العمليات بسلام وسلامة، شجعتها على التفكير بكيفيات تنفيذ العمليات في بدء العام الدراسي 2021/2020 وما يسبقه من استعدادات الجاهزية.

وتأسيساً على ذلك، بذلت الوزارة جهوداً لاستطلاعات الرأي ورصد التغذية الراجعة حول جملة من القضايا أهمها\*:

- آليات تنفيذ برامج التدريب للمعلمين والمشرفين التربويين الذين يتابعون سير الدراسة، وخاصة برامج تدريب المعلمين لتطبيق المناهج والكتب الدراسية المطورة، إذ أُعدَّ برنامج لتدريب المعلمين عن بعد، بالتعاون والمسؤولية الكاملة من جهات متعددة في مقدمتها المركز الوطني لتطوير المناهج، وأكاديمية الملكة رانيا، وشركات تقنية من القطاع الخاص.

- آليات تنفيذ البرنامج الاستدراكي والإثرائي الذي يُعد أساساً لتعويض الطلبة ما فاتهم من معارف ومهارات قبل بدء العام الدراسي، باعتبار أن هذا البرنامج متطلب قبلي لمضامين المناهج والكتب المدرسية في جميع المواد وجميع الصفوف من أجل ضمان التعلم الفعال.

• أجرى مركز الدراسات الاستراتيجية استطلاعاً واسعاً، ورصدت الوزارة ردود فعل المجتمع عبر وسائط التواصل الاجتماعي والقنوات الإخبارية وغيرها، وكتب العديد من الكتاب الأردنيين مقالات تحليلية في هذا المجال.

- شكل الدراسة الأنسب في بداية العام الدراسي في ظروف واستمرار التخوفات للجائحة، وحرص الوزارة على البروتوكول الصحي، وضمان السلامة للطلبة وذويهم والمجتمع عموماً.
  - العمل غير المباشر على أهداف التغيير المفضلة التي أفادت منها الوزارة نتيجة التجربة وبما يخدم عملية التحول المطلوبة نحو التعلم النوعي من جانب، ونحو أيّ تغيير هيكلي للنظام، ودور المدرسة، وشكل دوام الطلبة، ونسبة التعليم المباشر والتعليم عن بعد.. إلخ من جانب آخر.
  - إخراج امتحان الثانوية العامة بالشكل والمضمون الذي يراعي الظروف الاستثنائية التي فرضتها الجائحة. ورغم أنّ العمل بجملته تعرّض لبعض النقد، إلا أنه لم يكن بالإمكان أفضل مما كان.
- وعليه، فإن التقرير سيّشمل ثلاثة محاور: تأثر قطاع التعليم العام بجائحة كورونا، متابعة عمل قطاع التعليم العام، تحليل موازنة قطاع التعليم العام في خطة الاستجابة وارتباطها باستراتيجية الوزارة، وصولاً إلى التوصيات والمقترحات.

## أولاً: تأثير قطاع التعليم العام بجائحة كورونا

بعد البحث في آثار جائحة كورونا على أطراف العمل في وزارة التربية والتعليم، تبين أن هذه الآثار كانت كبيرة على الأطراف جميعها: وزارة، وطلبة، وبيئات عمل، وموارد بشرية، وعمليات. ويمكن تلخيص آثار الجائحة وعرضها عبر عدد من المكونات وعلى النحو الآتي:

### 1. مكون الآثار العامة

1. إن المعاناة النفسية والاجتماعية للطلبة كانت هي الأعلى تأثراً، فقد أحس الطلبة بالخوف والقلق والتوتر. ومع الأيام، بدأت الاتجاهات السلبية نحو التعليم والمدرسة بالتعاظم، خاصة وأن هناك من الطلبة من وجد في أساليب التعليم عن بُعد عبئاً جديداً تضافر مع الإقامة الإجبارية في البيت، والتوجيهات الصارمة للأهل. ومن جهة أخرى، فقد أحس بعض الطلبة في الأطراف والمناطق التي لا تتوافر فيها خدمات التعليم عن بُعد بالحرمان والتأخر عن أقرانهم في الأماكن الأفضل حظاً.

2. أحست الموارد البشرية من قيادات وهيئات تعليم، بالقصور في المهارات وتحدي مجارة ما يتم من آليات التعليم عن بعد، ومع أن بعضهم عدّها فرصة تعلم وإثبات وجود، إلا أن بعضهم الآخر عدّها صعوبة الاكتساب، وخاصة من هم على أبواب التقاعد وأولئك الذين لا يملكون الأجهزة التكنولوجية المناسبة ومتطلباتها للربط على شبكة الإنترنت، وكل هذا رافقه التوترات المجتمعية التي عززت تخوفات الناس -ومنهم الموارد البشرية- بضرورة الاهتمام بحياتهم وحياة أسرهم، وتحسين ظروفهم الاقتصادية والمعيشية.

3. تبدل الأولويات التي تغير بعضها من حيث الموضوع وبعضها الآخر من حيث الترتيب، إذ فرضت الجائحة أولويات جديدة ليس للوزارة فقط، بل للطلبة وللموارد البشرية وبيئات التعلم أيضاً، كما فرضت بعض الأولويات للأهل في ما يتعلق بتوفير المكان والأجهزة اللازمة لتعلم أبنائهم، وبقي أن تعمل الوزارة على توعية الأهل في مجال دعم تعلم أبنائهم بالشكل الصحيح.

4. مناقلة الأموال المرصودة للمشاريع والنشاطات التي تترجمها على أرض الواقع، فقد اضطرت الوزارة إلى مناقلة الأموال الموجودة للمشاريع والنشاطات والبرامج، الأمر الذي عطل بعضها، وجعل بعضها الآخر يؤثر بدوره على مشاريع وبرامج أخرى، وهذا الأمر أثر على مشاريع كبرى للوزارة من مثل التعيينات التي تؤثر بدورها على البرامج، خاصة ما يتصل منها بخطة رياض الأطفال وتغطيتها لأطفال (KG2) على مستوى المملكة؛ ذلك أن العامل المالي يؤثر على دائرة من البرامج وليس على برنامج بمفرده.



5. خلخلة توقيت المشاريع والبرامج، لا سيما إذا كان المشروع مرتبطاً بأجل زمني، فإنجاز طباعة الكتب المدرسية مثلاً يجب أن يتم في موعد محدد، وأي تأخر -ولو لأيام- قد يؤثر على سلامة بداية العام الدراسي، وهو ما ينطبق أيضاً على تدريب المعلمين قبل بداية العام الدراسي، وغير ذلك الكثير.

6. نوع التعليم ومستوى امتلاك الطلبة للمهارات المتوقعة على مستوى الصف والمرحلة، وفي إطار هذا المجال كشفت الاستطلاعات عن قصور في مستوى الاكتساب للعام الدراسي 2020/2019، وقد يتأثر العام الدراسي 2021/2020 أيضاً، بسبب الظروف التي أثرت على سير الدراسة في بداية العام الدراسي نتيجة إضراب المعلمين، وبعدها تحولات الوضع الوبائي واستمرار الدراسة باستخدام منحى التعلم عن بُعد. ويؤكد بعضهم، ومنهم وزارة التربية والتعليم، أن هناك فجوات في نوع التعلم وفي مستوى الاكتساب الذي يقاس بالشهور. وقد بادرت الوزارة نتيجة هذا الوعي بجسامة المشكلة إلى الإعلان عن برنامج تعزيز المهارات بمكوّنيه الإثرائي والاستدراكي، وترتيب بداية العام الدراسي قبل مواعده بثلاثة أسابيع.

7. البطالة وتسريح العاملين من المعلمين والإداريين في القطاع الخاص، إذ تأثرت المدارس الخاصة في الفصل الدراسي الثاني للعام الدراسي 2020/2019 كثيراً، وعمدت إلى تسريح الكثير من كوادرها الإدارية والتعليمية، فضلاً عن تخفيض الرواتب، وتأخر تسليمها، إضافة إلى الخوف من إغلاق العديد من المدارس الخاصة لضعف قدرتها على تحمل عدم دفع الأقساط الدراسية من قبل الأهالي. ولم يسلم المعلمون والإداريون في القطاع العام من وقف العلاوات التي أثرت كثيراً على معنوياتهم وأوضاعهم المعيشية.

8. البيئات المدرسية وفقرها التكنولوجي ومدى توافقها مع منحى التعلم عن بُعد، فقد تبين أن نسبة تزيد عن 50% من التجهيزات التكنولوجية في المدارس قديمة، وغير صالحة، ولا تستوعب الفعل الذي لجأت له الوزارة في التعلم عن بُعد، الأمر الذي اضطر الوزارة لبرامج التحديث، وتعزيز للأجهزة والربط؛ خشية تأثر سير العمل وتدني مستوى تحقق الأهداف.

9. الثقافة المجتمعية وتأثرها باتجاهات سلبية نحو التعليم عموماً، وتحديدًا نحو التعلم عن بُعد، الذي كان مفاجئاً ولم يستعد له الأهالي بالتجهيزات وأساليب الدعم، الأمر الذي رفع أصوات التذمر والدعوات للعودة إلى المدارس.

وفي هذا المجال، لا بد من التأكيد أن ما قامت به الوزارة يمثل تعليماً عن بُعد ينقصه التفاعل المتبادل بين المعلم والطالب، في حين أن التعلم عن بُعد هو المستقبل، وهو المقصود الذي يحقق التعلم النوعي القائم على جهود الطلبة وتفاعلهم ويرفع من

نسب تعلمهم على حساب نسبة التعليم التي مصدرها المعلم، وهذا ما أوضحته الوزارة واعترفت به، لأن هدفها الرئيس كان إنقاذ العام الدراسي واستمراره، في الوقت الذي لم تكن فيه مستعدة للتعلم عن بعد ولا تمتلك متطلباته.

ولا بد من التوضيح أن التعليم عن بعد يختلف عن التعلم عن بعد، فالتعليم عن بعد -وهو ما مارسته الوزارة- يكرس دور المعلم في الشرح والتلقين عبر شاشة التلفزيون أو العرض المصور (الفيديو) دون تفاعل أو مشاركة من الطالب، في حين أن التعلم عن بعد -وهو الطموح والغاية- يقوم على دور الطالب في التعلم والبحث والاستنتاج وتقديم العروض خلال جملة المهام والمشروعات التي يكلف بها مستفيداً من التطبيقات التكنولوجية المتنوعة بما يحقق التفاعل الحقيقي بين المعلمين والطلبة.

## 2. مكون الأولويات بين ما قبل الجائحة وما بعدها

إن أولويات قطاع التعليم العام للعامين 2020-2021 التي وضعت قبل جائحة كورونا بالاستناد إلى المرجعيات المختلفة للحكومة والتي استندت إليها وزارة التربية والتعليم في بناء خططها الاستراتيجية 2018-2022، وخطتها التنفيذية للعامين 2020-2021، قد اختلفت عما فرضته الجائحة بشكل كبير، ليس فقط من حيث ترتيب الأولويات، وإنما أيضاً من حيث الترتيب وتجميد بعض الأمور وإضافة أخرى.

فعندما بدأت الإجراءات الحكومية للتحوط لانتشار الوباء، وقرر تعطيل المدارس، والتزم الناس عموماً ببيوتهم، اضطرت الوزارة إلى إنقاذ العام الدراسي واستمرار تعليم الطلبة بمنحى التعليم عن بعد، الأمر الذي أصبحت معه الأولوية الأولى تتصل بما يأتي:

1. العودة لمخزون الوزارة من مواد ومصادر تعلم تخدم آليات التعليم عن بعد.
2. الاستعانة بما لدى القطاع الخاص من مواد ومصادر تعلم تخدم الغرض نفسه في التعليم عن بعد. وهنا لا بد من الإشادة بالشراكة الحقيقية التي ظهرت بين الوزارة والقطاع الخاص.
3. حشد الكوادر من هيئات التعليم ومن خبراء القطاع الخاص لإنتاج مواد ومصادر تعلم تخدم التعليم عن بعد.
4. دعم شبكات الاتصال وقنوات البث التي من شأنها نقل محتوى التعليم عن بعد للطلبة والمعلمين.
5. تدريب الكوادر على المهارات التي تتطلبها عمليات التعامل مع الأجهزة، والتطبيقات الحاملة لمحتوى التعليم عن بعد.

6. التوعية والتثقيف المجتمعي، وتحديد أولياء الأمور، بما يدعم نجاح برنامج التعليم عن بُعد.
7. الدعم الفني بما فيه الأجهزة وشبكات الربط الكفيلة بتوصيل محتوى التعليم عن بعد لجميع الطلبة، خاصة الذين يتعذر الوصول إليهم بالطرق الطبيعية. وبقي العمل مستمراً على جميع الأولويات الأخرى الأقل كلفةً ماليةً مثل:
  1. استمرار العمل بتنفيذ برنامج الامتحان العام (التوجيهي) وفق ما تسمح به ظروف البروتوكول الصحي.
  2. تنفيذ البرامج الاستدراكية والإثرائية التي تعوض الطلبة عما خسروه من أهداف التعلم ومستوى اكتسابهم المهارات والمعارف المطلوبة.
  3. دعم خطة تطبيق المناهج والكتب المدرسية المطلوب تطبيقها في العام الدراسي 2021/2020.
  4. استكمال جاهزية الوزارة لاستقبال أطفال الروضة وفقاً للخطة المرسومة قبل الجائحة، خاصة ما يتصل منها بجاهزية المكان وجاهزية كادر التعليم. ويؤمل أن تستمر الأولويات في ما يتصل ب:
    - استكمال تطوير محتوى المواد و"الفيديوهات" والأفلام والدروس المصورة وكل ما من شأنه أن يدعم أشكال التعلم عن بعد ومصادره بمستوى نوعي جيد.
    - استكمال التجهيزات الفنية والتقنية في جميع المدارس في المدن والأرياف.
    - استمرار عمليات التدريب التي ترفع من كفايات المعلمين التكنولوجية وصولاً للمعلم الرقمي.
    - تطوير الكتب المدرسية لتكون كتباً دامجاً وتدعم التعلم في جميع الظروف.
    - دراسة الواقع بعد الجائحة وتحديد مجالات الضعف، خاصة في مجال التمكين النوعي للطلبة ووضع البرامج العلاجية لذلك.
    - استمرار العمل على الوصول للطلبة من ذوي الحاجات الخاصة وفي المناطق الأكثر فقراً والذين يقطنون في أماكن لا تصل إليها خدمات الإنترنت وليس لديهم أي إمكانات لشراء أجهزة تساعد على متابعة التعلم. ورغم أن الوزارة بذلت جهوداً مقدرة بهذا الاتجاه إلا أنها تحتاج إلى المزيد في هذا الاتجاه. ويشار إلى أن الحكومة طرحت عطاء بطلب من الوزارة لشراء 300 ألف جهاز كمبيوتر يخطط لتوزيعها على مناطق الأطراف والأكثر فقراً.

### 3. مكوّن تأثر أولويات قطاع التعليم بجائحة كورونا في ما يتصل بـ:

#### 1. تحديد الأولويات المعلنة لقطاع التعليم العام

حددت وزارة التربية والتعليم وألويات عملها للعامين 2020-2021، والتي جاءت استجابة للأولوية الوطنية (تحسين جودة الخدمات الحكومية).

#### أولويات عمل وزارة التربية والتعليم للعامين 2020-2021 \*

الأولوية	الإجراءات التنفيذية	شركاء التنفيذ
الأولوية الأولى: تعميم فرص وصول جميع الأطفال إلى المستوى الثاني (KG2) للعام الدراسي 2021/2020 (الاستيعاب الكامل).	1. استحداث 65 غرفة في القطاع الحكومي، وتأهيل 188 غرفة لرياض الأطفال. 2. استئجار وحدات مناسبة لرياض الأطفال في المواقع المطلوبة. 3. التوسع في برنامج رفع الاستعداد المبكر للتعليم، واستثمار المراكز الشبابية والصحية ومرافق الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية.	وزارة المالية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة تطوير الأداء المؤسسي، وزارة المالية، وزارة الداخلية، وزارة الشباب، وزارة الصحة، الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية، أمانة عمان الكبرى، "الأونروا"، وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
	4. تشغيل معلمات ومساعدات في رياض الأطفال في القطاع الأهلي ووزارة التربية والتعليم (بتمويل من هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية).	وزارة العمل، ديوان الخدمة المدنية، وزارة تطوير الأداء المؤسسي.
	5. تطوير نظام الجودة لرياض الأطفال.	وزارة تطوير القطاع العام.
	6. تطوير ونشر رسائل توعوية ومواد رقمية موجهة لأولياء الأمور حول تنظيم خبرات نمائية للأطفال.	
	7. تشكيل لجان على مستوى الوزارة ومديريات التربية والتعليم والجهات المعنية لمتابعة خطة الاستيعاب الكامل وتنفيذها.	وزارة الأوقاف، وزارة الصحة، وزارة العمل.
	8. تبني نظام التعليم المرن لرياض الأطفال في المناطق الأكثر حاجة.	المانحون والداعمون.

\* خطة وزارة التربية والتعليم وألوياتها للعامين 2020-2021 الصادرة بتاريخ 2020/1/26.

الأولوية	الإجراءات التنفيذية	شركاء التنفيذ
الأولوية الثانية: تحسين الأبنية المدرسية الحكومية للعوام 2020- 2022.	1. التوسع في برنامج الأبنية المدرسية والإضافات الصفية.	وزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة المالية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الإدارة المحلية، وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، وزارة الداخلية.
	2. الاستغلال الأمثل للأبنية المدرسية من خلال الدمج المدروس للمدارس الصغيرة.	وزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الإدارة المحلية، وزارة النقل، وزارة الداخلية، وزارة المالية.
	3. ضمان معايير الأمان والرعاية والسلامة وتوحيد الإجراءات للحد من العنف.	ديوان التشريع والرأي، وزارة الداخلية، المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الصحة.
	4. تنفيذ مشروع التغذية المدرسية في المدارس الحكومية ومدارس "الأونروا".	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الصحة، وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الداخلية، القوات المسلحة الأردنية.

الأولوية	الإجراءات التنفيذية	شركاء التنفيذ
الأولوية الثالثة: المرحلة الأولى من استراتيجية التعليم الدامج	1. إعداد قاعدة بيانات للطلبة ذوي الإعاقة وفق التشخيص الطبي والتربوي.	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وزارة الصحة.
	2. رفع كفاية العاملين في مجال التشخيص التربوي.	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
	3. توفير الأدوات والوسائل التشخيصية والاختبارات النفسية والتربوية الموحدة والمقننة على البيئة الأردنية.	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
	4. تهيئة المباني التعليمية وفق (كودة) متطلبات البناء للأشخاص ذوي الإعاقة.	وزارة الأشغال العامة والإسكان، المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
	5. توفير التكنولوجيا المساندة والمعينات وفقاً لمتطلبات تعليم الطلبة ذوي الإعاقة في المدارس.	المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

الأولوية	الإجراءات التنفيذية	شركاء التنفيذ
الأولوية الرابعة: إعادة تنظيم مسارات التعليم، وبدء التشعب بعد الصف التاسع، والتدخل المبكر في صقل الميول المهنية للطلبة.	1. تطوير اختبارات للميول المهنية واختبارات الاستعداد الأكاديمي (scholastic aptitude).	المركز الوطني لتطوير المناهج، الجامعات الأردنية.
	2. تطبيق الاختبارات على طلبة السادس الأساسي.	
	3. إصدار تقارير للطلبة تربط بين قدراتهم الأكاديمية وخياراتهم المهنية وتعميمها على أولياء الأمور.	
	4. تفعيل منظومة الإرشاد المهني لصقل الميول المهنية للطلبة بناءً على اختبارات الاستعداد الأكاديمي والميول المهنية.	
	5. إقرار مسارات التعليم الجديدة، والبدء بتشعب الطلبة في نهاية الصف التاسع (مسار التميز، المسار المتقدم، المسار العام، المسار المهني والتقني).	مجلس التربية والتعليم.
	6. إعادة تنظيم الخطة الدراسية في ضوء المسارات الجديدة لعام 2021.	وزارة التربية والتعليم، والمركز الوطني لتطوير المناهج.
	7. البدء بتشعب الطلبة إلى المسارات الجديدة بناءً على سجل تراكمي للميول المهنية، واختبار الاستعداد الأكاديمي في المواد الأساسية ابتداءً من العام الدراسي 2022/2023.	

\* وزارة التربية والتعليم والمركز الوطني لتطوير المناهج.

الأولوية	الإجراءات التنفيذية	شركاء التنفيذ
الأولوية الخامسة: تطوير إطار متكامل لمحطات التقويم تتماشى مع المراحل التعليمية للنظام التعليمي الأردني، وتحسين أداء الطلبة الأردنيين في الامتحانات الدولية بما فيها حوسبة امتحان الثانوية العامة.	1. إعداد تشريعات وتعليمات خاصة بالمحطات التقييمية والمراحل التعليمية واعتمادها. 2. تطوير إطار عام لامتحان وطني تشخيصي في نهاية الصف الثالث. 3. تطوير إطار عام لامتحان وطني مصحوباً بقياس ميول الطلبة ورغباتهم في نهاية الصف التاسع. 4. تطوير وبناء بنوك الأسئلة للمباحث، لامتحان الثانوية العامة والاختبارات الوطنية. 5. تأهيل مختبرات الحاسوب في المدارس لتكون مراكز امتحانية متخصصة لعقد الامتحانات الإلكترونية في مديريات التربية والتعليم.	ديوان الرأي والتشريع، وزارة تطوير القطاع العام، وزارة التخطيط والتعاون الدولي. وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، شركات الاتصالات الوطنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي. وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة. وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، وزارة التخطيط والتعاون الدولي. وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

الأولوية	الإجراءات التنفيذية	شركاء التنفيذ
الأولوية السادسة: تصنيف المدارس الحكومية والخاصة وفق معايير أدائية تضمن الجودة التعليمية.	1. تحديث إطار ضمان الجودة في المدارس. 2. تجريب الإطار على عينة من المدارس الحكومية والخاصة. 3. تأهيل فرق ضمان الجودة على معايير الدليل ومؤشرات. 4. توعية المدارس بمعايير الدليل ومؤشرات. 5. تنفيذ زيارات ضمان الجودة في المدارس. 6. إصدار تقارير التقييم متضمنة تصنيفاً للمدارس ونشرها على الموقع الإلكتروني للوزارة.	ديوان الرأي والتشريع، وزارة تطوير القطاع العام، هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها. هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها. هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها.

الأولوية	الإجراءات التنفيذية	شركاء التنفيذ
الأولوية السابعة: الترخيص المهني للمعلمين والقادة.	1. بناء ميثاق مهنة التعليم (معايير، وكفايات، ومدونة السلوك).	ديوان الرأي والتشريع، وزارة تطوير القطاع العام.
	2. إعداد نظام للترخيص المهني للمعلمين والقادة.	ديوان الرأي والتشريع، وزارة تطوير القطاع العام.
	3. بناء الإطار العام لمنهاج التنمية المهنية (سياسة التنمية، منهاج التنمية، بطاقات البرامج، وثيقة الاعتماد، وثيقة ضبط الجودة).	
	4. بناء المواد التدريبية للرخص المهنية ومسارات المعلم.	
	5. بناء إطار تقييم الأداء ومنهجيته وأدواته.	
	6. بناء الاختبارات للرخص المهنية.	ديوان الخدمة المدنية.
	7. إعداد برامج تدريبية لتأهيل من لم يتجاوز متطلبات الترخيص.	
8. البدء بترخيص المعلمين باستهداف 30 ألف معلم (تدريب وتقييم).	المرحلة الأولى	
	المرحلة الثانية	
	المرحلة الثالثة	

الأولوية	الإجراءات التنفيذية	شركاء التنفيذ
الأولوية الثامنة: تحسين جودة الخدمات الحكومية.	1. تبني نموذج فاعل لتوظيف التكنولوجيا في التعليم.	هيئة الاتصالات الخاصة، (Ed Teach)، الشركة المنفذة.
	2. توفير البنية التحتية اللازمة لربط الغرف الصفية والمرافق التعليمية في المدارس بشبكة الإنترنت أو الإنترنت من خلال تكنولوجيا (Wi-Fi).	هيئة الاتصالات الخاصة، الشركة المنفذة.
	3. تزويد المدارس بالأجهزة والمعدات اللازمة بحسب المرحلة.	(Ed Teach).
	4. تطوير المحتوى التعليمي الإلكتروني ونشره.	المركز الوطني لتطوير المناهج، (Ed Teach).
	5. تدريب المعلمين وتأهيلهم على استخدام التكنولوجيا وتوظيفها في التعليم.	(Ed Teach).
	6. إنشاء قناة مصادر تعلم مفتوحة تخدم أغراض التدريس والتدريب.	المركز الوطني لتطوير المناهج، (Ed Teach).



#### 4. مكوّن آليات التعامل المقترحة لقطاع التعليم العام بعد الجائحة

باستعراض ما ورد سابقاً من آثار للجائحة على قطاع التعليم العام، يمكن الوقوف على ما يأتي؛

• بذلت وزارة التربية والتعليم جهوداً متعددة في مجال إنقاذ العام الدراسي 2019/2020، وفي ما يأتي توثيق لهذه الجهود؛

1. أعدت الوزارة منصات متنوعة لنقل الدروس إلى الطلبة في منازلهم، وتعاونت في ذلك مع مؤسسات مختصة وأفراد ذوي خبرة.

2. وفرت الوزارة أقنية تلفزيونية ومنصات؛ لبث دروس متواصلة (قناة التلفزيون الأردني، منصة درسك 1+2)، ووفقاً لبرنامج خاص شمل الروضة وسائر الصفوف الأخرى بما فيها الصف الثاني عشر.

3. تعاونت الوزارة مع معلمين متميزين من المدارس الخاصة، لبث دروس جديدة، أُعدت وفق مناهج الدراسة.

4. خططت الوزارة لسيناريوهات متنوعة وفق تحولات الأزمة حاضراً ومستقبلاً.

ويشير تقرير حديث صادر عن الوزارة باللغة الإنجليزية بعنوان (**Education During Emergency Plan**) أن الوزارة طورت حلولاً لإدارة عمليات التعليم عن بعد، وحددت أهدافها في ما يأتي؛

1. تهيئة بيئة تفاعلية استجابة لمتطلبات التعلم عن بعد.

2. توظيف التكنولوجيا لتحسين مستوى التعلم.

3. تقديم الدعم للطلبة والمعلمين للتكيف مع متطلبات التعلم عن بعد.

4. تقديم برامج تعلم مدمج على مدى الأزمة.

5. توعية المجتمع بمتطلبات التعليم عن بعد.

6. رسيخ العمل المشترك بين وزارة التربية والتعليم والمركز الوطني لتطوير المناهج.

وتعرضت برامج الوزارة وأدائها إلى ملاحظات عديدة، تراوحت بين القبول والنقد، وقد أمكن رصد الملاحظات الآتية؛

1. كانت الدروس المقدمة عادية أشبه بعمليات تدريس صفي غير تفاعلي، فكان المعلمون يلقون الدروس بأقل قدر من الاهتمام بالتفاعل مع الطلبة، حتى قيل؛ لقد أظهر المعلمون طريقتهم في التلقين بشكل واضح أمام المجتمع؛ فلا حوار ولا تفاعل.

2. كانت البيوت غير مهيأة لاستقبال الدروس المقدمة من الوزارة، ربما كان ذلك بسبب غياب التقنيات المنزلية، أو عدم كفايتها في الأسرة التي يوجد فيها أكثر من متعلم.

3. تطلب الدخول إلى بعض المنصات كلفة مالية، شكا منها الأهل.

4. أعلنت الوزارة أنها قدّمت أجهزة (iPad) لطلبة في المناطق المحتاجة، ولم تنشر معلومات عن عدد الأجهزة التي قدمتها، خاصة أن بعض البيئات لا تتوافر فيها شبكة الإنترنت، إلا أن الوزارة من خلال الدعم الحكومي أعلنت عن طرح عطاء الشراء 300 ألف جهاز كمبيوتر سيتم توزيعها على الطلبة في المناطق الأكثر فقراً.

أما بشأن امتحان الدراسة الثانوية العامة، فقد تطور تفكير الوزارة بين:

1. امتحان عن بعد، أو امتحان مباشر.

2. تقديم الامتحان بورقة واحدة، أو بثلاث أوراق، أو ورقة لكل مادة.

3. استقر رأي الوزارة على تقديم امتحان مباشر، وبورقة لكل مادة، وهذا ما فعلته بعد اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لتعقيم مراكز الامتحان، وتوفير مستلزمات الوقاية الصحية للمعلمين والطلبة.

4. اتخذت الوزارة شكلاً تقنياً جديداً للامتحان (الماسح الضوئي) يمكنها من استخلاص النتائج بسرعة حرصاً على بدء العام الدراسي الجامعي الجديد، ولتقليل عدد المصححين نظراً لضرورة التباعد وتنفيذاً للبروتوكول المعتمد.

ويرى المجلس الاقتصادي الاجتماعي، أن الوزارة حاولت بذل الجهود الممكنة والمتوافرة لحماية العام الدراسي، بصرف النظر عن مدى النجاح في ذلك. وقد أشارت استطلاعات غير رسمية إلى أن جدوى ما فعلته الوزارة لم يكن شاملاً لجميع الطلبة، كما لم يكن بالمستوى المطلوب، وقد يرجع ذلك إلى ما يأتي:

1. عدم الاستعداد للتعلم عن بعد، ومضاجأة الأزمنة.

2. ضعف قدرات المعلمين.

3. ضعف الثقافة التكنولوجية.

4. ضعف تقدير الأسر لهذا النوع من التعلم.

ومن المفارقات أن المجتمع أعاد الاعتبار إلى التعليم التقليدي الذي كان يوصف بأنه تلقيني وغير تفاعلي، ولذلك جرى الحديث عن التعليم عن بعد بأنه غير ملائم لافتقاره إلى التفاعل والحوار مع الطلبة، وكان المجتمع بمن في ذلك الطلبة وذوهم يتمنون العودة للمدارس التي لم تكن تعجبهم من قبل. ويأمل المجلس أن تخرج الوزارة بخبرات تراكمية

تمكنها من تطوير برامج التعلم عن بعد، بشكل يعطيه المعنى الحقيقي له.

• في ما يتعلق بالوضع النفسي والاجتماعي للطلبة وأهاليهم، بدا واضحاً أن هناك توتراً ناتجاً عن ظروف الجائحة، وأبدى كثير من الأهالي تدمرهم وخوفهم من خروج الأبناء الذين لم يتعودوا على هذه الأجواء، وأصيب الطلبة بمشاعر مختلطة بين الفرح والإحباط والقلق، الأمر الذي أضعف قدراتهم على متابعة الدروس والالتزام بها والتمكن منها، وهذا ما يُتوقع من الوزارة التفكير به وإعداد البرامج الإرشادية التربوية الخاصة به حال العودة للأوضاع الطبيعية قريباً، أو التدخل السريع إن استمرت الأوضاع الاستثنائية على ما هي عليه.

• لأن التجهيزات التكنولوجية ووسائل الاتصال الميسرة للربط التكنولوجي، تلعب دوراً في ما يتعلق بفاعلية المدرسة، فقد اتخذت وزارة التربية والتعليم إجراءات من بينها:

1. تحديد المدارس التي يوجد فيها أجهزة مناسبة من حيث الحداثة والعدد، ومباشرة صيانتها وزيادة أعدادها ما أمكن ذلك.

2. دعم المدارس التي لا تتوفر فيها الأجهزة المناسبة من حيث الحداثة والعدد، وتحديد تلك التي تتوفر إمكانيات ربطها أو تغطيتها بشبكة الإنترنت.

3. تحديد المدارس والمناطق التي تواجه صعوبات تتصل بالأجهزة وشبكات الربط، والعمل على دعمها بالطرق شتى، ومنها توفير أجهزة لوحية تعمل على الإنترنت (4G)، وتوفير مختبرات متنقلة لدعم طلبة المناطق المحرومة من الربط والتجهيزات. علماً أن الوزارة استكملت ربط 800 مدرسة على شبكة الإنترنت، إلا أن 79 مدرسة بقيت من دون ربط لأسباب فنية.

4. وضع المقترحات الممكنة لدعم الطلبة الذين لم يتابعوا بث الدروس بأي وسيلة (بما في ذلك قنوات البث التلفزيوني).

وعليه، فإن الحاجة ملحة إلى دراسة مسحية شاملة تحقق الهدف الذي ينص على: "تمكين كل طالب في المملكة من متابعة دروسه عن بعد بالمستوى المطلوب، على أن تتوافر الإرادة لذلك والدعم المالي حتى لو على حساب مشاريع الأبنية المدرسية مؤقتاً".

• تمكين الكوادر البشرية من متطلبات العمل في هذه المرحلة، وتحديداً من المهارات التكنولوجية التي تدعم إعداد الدروس والتواصل والتفاعل مع الطلبة بالاتجاهين، وهذا الأمر يحتاج إلى برامج تدريب مكثفة وسريعة قبل بدء العام الدراسي

**2021/2020، والأهم الانتقال من مركزية البث إلى لا مركزيته؛ بتفعيل دور المدرسة وتواصل كل معلم مع طلبته.**

- مع أن تقدير حجم الفجوة التي حدثت في نوع الاكتساب لأهداف التعلم ومضامينه من معارف ومهارات واتجاهات، لم يستند إلى دراسات، إلا أن الحديث المتداول لدى التربويين في الوزارة وخارجها يتعلق بوجود فجوة نوعية تُقدَّر بثلاثة أشهر على الأقل في العام الدراسي 2020/2019، وهذا يتأكد من وضع الوزارة برنامج تعزيز المهارات الأساسية والمتقدمة بمكوّنيه الإثرائي والاستدراكي لتعويض الطلبة عمّا فاتهم في العام الدراسي الفائت ولضمان استمرارية التعليم عن بعد، إذ بدأت الوزارة منذ مطلع تموز 2020، بثّ مواقف تعليمية وأنشطة إثرائية لتفعيل المهارات الحياتية وتعزيزها، عبر منصات التعليميّة.

وقال الوزير (صحيفة "الدستور"، 2020/7/5) إن البرنامج يسعى إلى تحقيق تطلعات الوزارة في تحقيق نوعية التعليم وتعزيز المفاهيم والمهارات الأساسية التي شابها القصور، بتوفير سبل معالجة الفجوات في التعليم في مرحلة الاستجابة للمباحث الدراسية وتثبيتها خلال جائحة كورونا. وأضاف أن البرنامج الإثرائي يشتمل على العديد من الأنشطة الإثرائية والعلمية المنبثقة من التوجهات التربوية المعاصرة للعلوم، لا سيما ما يتعلق منها بالمنحى الواعد (STEAM) بطريقة تكاملية بين العلوم، والتكنولوجيا، والبرمجة، والروبوت، والقراءة، والخط العربي، والتصميم الهندسي، والفنون، واللياقة البدنية، والموسيقى، والخدمات المجتمعية، والريادة، والرياضيات، الأمر الذي من شأنه تمكين الطلبة من تطوير معارفهم بصورة واعية ومتوازنة واتاحة الفرصة لهم لفهم المعارف بشكل كلي وشامل.

لكن هذه الإجراءات التي تتم خلال العطلة الصيفية أو قبل بداية العام الدراسي، قد تؤثر على الطلبة وأولياء أمورهم باتجاهات سلبية تقلل من قابليّتهم للتعلم، فضلاً عن إرباك الأهل في مواعيد عملهم وكلفة متابعة دراسة أبنائهم، وما تتطلبه من مستلزمات قد يكون من بينها مستلزمات تكنولوجية.

## 5. مكوّن مجالات التطوير والفرص المتاحة والعقبات التي تواجه القطاع بعد الجائحة

أحدثت أزمة كورونا آثاراً اجتماعية، وثقافية، واقتصادية، وتربوية متنوعة، كان لها تداعيات كبيرة على الأنشطة المختلفة في الأردن، ولم يكن المجتمع بمؤسساته المختلفة مستعداً للتعامل مع هذه التداعيات التي كان أبرزها تغير كثير من الأنماط الحياتية للأسرة، كما صارت وظيفة البيت أكثر تعقيداً بعد أن خسرت معظم الأماكن قيمتها، فالمدرسة لم تعد مكاناً للتعلم، ولم تجدد نفسها للقيام بأي وظائف أخرى، فأغلقت أبوابها طوال الأزمة، وهذا ما حدث أيضاً لأماكن أخرى مثل الأندية، والمتاجر، والملاعب، ودور العبادة، إذ لم يبحث أحد لها عن دور جديد.

لقد كان من الممكن تغيير وظيفة المدرسة لتصبح مؤسسة توعية صحية، أو مؤسسة إنتاج معرفي صحي أو تربوي، ولكن لم يبحث أحد عن تشغيل لها، بل تم البحث عن البديل عبر ما سُمي "التعلم عن بعد"، وتوفير الأدوات الملائمة لهذا التعلم.

ويمكن القول إن التعليم مرّ بمراحل عدة على مدى الأزمة، هي:

1. المرحلة الأولى: تعطلت المدرسة تماماً، بل أغلقت أبوابها والتزم الطلبة بيوتهم، وبدأت الحيرة واضحة أمام كوادرها من هيئات تعليم وإدارة، فلم تفعل المدرسة شيئاً، ولم تقم الوزارة بتوجيه المدرسة إلى ما يمكن أن تفعله في هذه الأزمة.

2. المرحلة الثانية: بدأت الوزارة بالبحث عن معلمين جيدين ذوي كفاية عالية خاصة بالمهارات الأدائية والتكنولوجية في المدارس؛ لكي يقدموا بديلاً عن التعليم العادي. وقدمت المدارس للوزارة مواد وأفلاماً كانت قد أعدتها لغاياتها.

كما قامت المدارس الخاصة بدور مهم في التواصل مع طلبتها، في حين بقيت المدرسة الحكومية في إجازة.

3. المرحلة الثالثة: زاد نشاط المدارس الخاصة في هذه المرحلة، وقُدمت نماذج يمكن البناء عليها في الأزمات المماثلة، أما المدرسة الحكومية، فنادرًا ما دعت لعمل تفاعلي، وبقي اعتمادها على ما بذلته الوزارة من جهد من خلال جهازها المركزي في التعلم عن بعد. وبذلك، كان يمكن الاستفادة من الفرص الآتية التي لم تُستغل نتيجة عقبات واجهت النظام التعليمي والمدرسة:

#### • الفرصة الأولى:

- وضع برامج في مجالات تنمية مهارات المعلمين والمديرين.
- قيام المدرسة بإعداد برامج خدمة المجتمع وفق قدراتها وإمكاناتها.
- إعداد مواد تعليمية جديدة وإرسالها إلى الطلبة.
- قيام المدرسة بالتواصل مع طلبتها بوسائل تكنولوجية أو عادية.
- تقديم برامج تعليمية للطلبة.

#### • الفرصة الثانية:

- الاستفادة من قيمة المكان المناسب لتقديم خدمة اجتماعية، فلم يحدث مثلاً أن تحولت مدرسة عادية إلى مدرسة إيوائية، ولم يسمع أحد عن مدرسة وُظفت أجهزتها أو خبراتها أو مرافقها في دور مجتمعي.

#### • الفرصة الثالثة:

- قيام المعلمين بتشكيل مجتمعات متعلمة عن قرب أو عن بُعد، وذلك لتبادل الحلول حول ما يمكن أن يفيد الطلبة.

#### • الفرصة الرابعة:

- تحوّل المدرسة إلى وحدة إنتاج تقنية أو غير تقنية، تقدم فيها مواد تعليمية للأهل أو للطلبة.

#### • الفرصة الخامسة:

- قيام المدرسة بإدارة برامج خدمة المجتمع سواء في المجال الصحي أو في المجال الاجتماعي.

4. المرحلة الرابعة: ظهرت بعد أن خفتت حدة الأزمة، إذ كان هناك خشية من نسيان ما حدث في أثناء الأزمة، والتعامل معها على أنها حدث عابر، وأنه يجب العودة إلى الوضع السابق دون أن نستفيد من الفرص التي أحدثتها الأزمة، وبالتالي أن نوقف عمليات:

- استخدام التعلم عن بعد.
  - تزويد المدارس والطلبة بالأجهزة اللازمة.
  - التفكير في دوام مدرسي وعمل منزلي.
5. المرحلة الخامسة: بدأت بعد ظهور الموجة الثانية من الجائحة، حيث أربكت معظم خطط الوزارة، وعطلت السيناريوهات المرسومة، وأوقعت الوزارة والمجتمع في أزمات جديدة. وتبقى الأمور غائمة إلى أن تستقر الأوضاع وتتحدد الاتجاهات: هل سيتم التوجه إلى انتظام المدارس والتعلم المدمج، أم إلى التعلم عن بعد بالشكل الكامل، أم ستتوزع الاتجاهات بحسب ظروف كل منطقة تعليمية ومدرسة؟

## العقبات والتحديات

يرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن ضعف استغلال الفرص السابقة يمكن أن يكون ناتجاً عن العقبات الآتية:

1. ضعف الثقافة التكنولوجية، وقلة الثقة بالتعلم عن بعد، ما أعاد الاهتمام بالتعليم التقليدي على أساس أنه الأفضل.
2. ضعف فرص توظيف التقنيات في بعض المنازل والمناطق، ما أعاق الطلبة عن الاستفادة من البرامج عن بعد.
3. ضعف البرامج المقدمة عن بعد، على أساس أنها لا تمتلك رؤية، ولا خطة، بل كانت حلولاً سريعة لمشكلات حادة.
4. غياب دور المدرسة بوصفها مكاناً أو بيتاً للخبرة والخبراء.
5. غياب مفاهيم المعلم الرقمي، والطالب الرقمي، والمواطن الرقمي، والتي هي الآن هدف النظام التعليمي.
6. تحدي عدم الوصول إلى تغطية شاملة لجميع المدارس بشبكة الإنترنت، وامتلاك الطلبة جميعهم الأجهزة اللازمة، وتحديد ذوي الإعاقة والمقيمون في المناطق المهمشة والفقيرة.

لهذا طرحت وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة بالتنسيق مع وزارة التربية والتعليم عطاء لشراء 300 ألف جهاز حاسوب لتغطية الحاجة في المدارس التي ليس بها أجهزة أو أجهزتها غير صالحة ولا تقبل الصيانة، إلا أن هذا العطاء لم ينفذ خلال عام 2020، على أن يعاد طرحه في عام 2021. كما تم توزيع 5000 "تابلت" سُحبت من دائرة الإحصاءات

العامّة وحوالي 1000 جهاز "تابلت" تبرّع بها مواطنون، على طلبه ومعلمين من المحتاجين إليها، لاستخدامها لأغراض التعليم عن بُعد باعتبار الطلبة في الفصل الأول من عام 2021/2020 كانوا يتعلمون من منازلهم.

## ثانياً: مراجعة استراتيجيات الوزارة في مجالات أولوياتها، ومتابعة تنفيذها في ظل ظروف الجائحة

من المعلوم أن وزارة التربية والتعليم أحد مكونات الحكومة وتشكل معها وحدة واحدة في البناء التخطيطي الاستراتيجي، وفي البعد التنفيذي، باعتبار أن أهدافها العامة مشتقة من أهداف الدولة ورؤاها المستقبلية المتوقع تنفيذها على المديين المتوسط والبعيد، وهذا المبدأ الأساسي هو الذي حكم عملية التخطيط، وهو نفسه الذي يحكم تقييم العمل التنفيذي بدلالات مستوى ترجمة هذه الرؤى على أرض الواقع في المدرسة التي تمثل ميدانها الحقيقي.

من هنا، فإن الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم لقطاع التعليم العام تلتقي بالضرورة، بل تستند إلى وثيقة "على خطى النهضة" كتوجه استراتيجي للحكومة، وإلى تقرير نتائج الحكومة (2019) عن التعليم العام. ومن خلال دراسة هذه الوثائق يتبين أن التناغم والمواءمة يحتلان درجة عالية في عملية التخطيط وبرمجة الاستراتيجيات مقابل مجالات الأولويات، وترجمة كل ذلك على شكل برامج ومشاريع يوضّح فيها المدد الزمنية لعمليات التنفيذ ومؤشرات الأداء والجهات المستهدفة والجهات الداعمة الحكومية والخاصة، إضافة إلى رصد الموازنات كما هو مخطط له.

إن هذه المشروعات تشرح عمليات الوزارة خلال العام، ويتم متابعتها في أثناء عمليات التنفيذ أولاً بأول مع رصد المعوقات والتحديات إن وجدت، ومباشرة التدخل بخطط معالجة. وهذا ما حصل في عام 2020 نتيجة جائحة كورونا، إلا أن الجائحة كانت أكبر أثراً وأقوى تأثيراً مما هو متوقع، بحيث عطّلت كل شيء، فاضطرت الوزارة إلى إعادة ترتيب الأولويات وتأجيل المشاريع ومناقلة مخصصاتها خاصة للمشروعات ذات الطبيعة الإنشائية والتعيينات والصيانة. وتم التركيز على تنفيذ الخطة الطارئة كخطة استجابة للجائحة، واعتماد منحى التعلم الجديد في التعليم عن بعد، مع ما يتطلبه هذا من إعداد مواد و"فيديوهات" وأجهزة وشبكات وتدريب.

ولكي تكون الصورة واضحة لا بد من عرض توجهات الحكومة لقطاع التعليم العام قبل الجائحة، وأبرز ما تم إنجازه في مجالات الأولويات لقطاع التعليم العام قبل الجائحة.

فقد ظهر من خلال توجهات الحكومة أن قطاع التعليم العام جزء من الكل الذي يشكل



الدولة الأردنية الواحدة كنظام مترابط تتطور عناصره معاً وتراجع معاً. لهذا فقد جاء مشروع النهضة الوطني واضحاً ومحدداً من حيث الأولويات ومن حيث المضامين والغايات، فقد تم تحديد ثماني عشرة أولوية لهذا المشروع على طريق الوصول إلى دولة القانون والإنتاج والتكافل بهدف بلوغ دولة الإنسان. وعملياً، فإن غاية هذا المشروع هي الإنسان الأردني "أعلى ما نملك"، وبهذا يتناغم فكر الدولة وفلسفتها التي عبّرت عنها ونادت بها منذ عهد الملك الراحل الحسين، وحتى اليوم في عهد الملك عبدالله الثاني مع ملامح مشروع النهضة الوطني، الذي تأتي ترجمته عملياً بالاستثمار في طاقات الإنسان الأردني وقدراته لدخول المنووية الثانية من عمر الدولة بثبات.

لهذا يلاحظ أن أولويات الحكومة للعامين 2019-2020 أسست لهذه المرحلة الجديدة من عمر الدولة تحت هذا العنوان "الإنسان الأردني"، وهذا يعني أن جميع أولويات الحكومة أحاطت برسم ملامح هذا المشروع ابتداءً، سواء في جزئية دولة القانون أو في جزئية دولة الإنتاج، أو في جزئية دولة التكافل، لتصل إلى الإنسان الأردني عبر حقوقه وواجباته وإطلاق طاقاته واحترام كرامته. ولتنتقل بعد ذلك إلى استمرار مشروعها واستكمالها في العامين 2020-2021 تحت عنوان "على خطى النهضة: نحو تعزيز الأمن الوطني".

ولما كان الإنسان الأردني منذ الطفولة المبكرة وحتى عمر الثامنة عشرة يكتسب معظم أساسيات إطاره الفكري من معارف ومهارات وقيم، أو تنضج ملامح هذا الإطار في دراسته الجامعية، أو تستمر معه طيلة حياته العملية كونه متعلماً مستمراً، فإن التعليم هو الأساس الأقوى في تحقيق غاية مشروع النهضة. وهنا يتأكد أن جميع أولويات الحكومة وبرامجها التنفيذية تصب بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر في دعم تعلم الإنسان الأردني وبناء قدراته وإطلاق طاقاته بما يحقق طموحات الدولة في الرفاه والازدهار.

ولتسليط مزيد من الضوء على جانب المواءمة التي لا بد أن تظهر جلياً في عملية الاشتقاق التي أسست لبناء استراتيجية وزارة التربية والتعليم 2018-2022، وأن وزارة التربية والتعليم درست بوعي وعمق أولويات الحكومة كخطوة على طريق مشروع النهضة الوطني بغرض الوصول إلى دولة القانون والإنتاج والتكافل، وأنها كانت تقصد تحقيق حلمها في بلوغ دولة الإنسان، فإن الوزارة حددت أولوياتها في خطتها الاستراتيجية 2018-2022 بطريقة محكمة تحقق رؤيتها وأهدافها الاستراتيجية في الوقت نفسه الذي تسهم به في تحقيق أولويات الحكومة ورؤيتها وأهداف مشروعها النهضوي الوطني.

وهذا ليس بغريب على دولة تريد التأسيس والبناء لمشروعها في النهضة الوطنية نظراً لكون الإنسان هو هدف التنمية وأساسها من جهة ولأنه بالتعليم فقط تكون البدايات الناجحة والناجحة في بناء القدرات وتنمية المهارات وإطلاق الطاقات وإنتاج المعارف والأفكار على طريق الابتكارات.

ومن أجل تحقيق هذا المشروع جاءت أولويات عمل الحكومة 2019-2020 لتعكس هذا الأساس المتين القائم على الشراكة الحقيقية والتكاملية بين جميع قطاعات الدولة في جانبها الرسمي والخاص، مع ضمان عقد العزم على أن دولة الإنسان هي دولة سيادة القانون المعزز للحقوق والواجبات، ودولة الإنتاج القائمة على إطلاق طاقات الإنسان الأردني، ودولة التكافل التي تصون كرامته وتحسن من واقع خدماته العامة وأنظمة حمايته الاجتماعية.

وبناء على ذلك، يوضح الجدول التالي مجالات أولويات الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم، وأولويات عمل الحكومة.

#	مجالات أولويات الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم	أولويات عمل الحكومة 2020-2021 (على خطى النهضة) سبع أولويات وطنية
1	الوصول والمساواة	تعزيز الهوية الوطنية الجامعة، والمشاركة في الحياة السياسية.
2	دعم النظام	تعزيز الأمن الوطني والاعتماد على الذات.
3	الجودة	تحسين جودة الخدمات الحكومية.
4	الموارد البشرية	التشغيل وريادة الأعمال.
5	التعليم المبكر وتنمية الطفولة (الوزارة فقط)	تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد وإنفاذ القانون.
6	التعليم المهني (الوزارة فقط)	النمو الاقتصادي وبنية الأعمال وتعزيز استدامة الاستثمارات.
		الإصلاح الإداري، وترشيد الجهاز الحكومي.

برنامج النهضة الوطني (2019-2020)، ملامح مشروع النهضة الوطني

تبدأ عملية المواءمة قبل الشروع في إعداد الخطة، بحيث تؤخذ توجهات الحكومة وسياساتها وأهدافها الاستراتيجية بعين النظر، وهذا شرط أساس لسلامة بناء الخطة الاستراتيجية، وربما أخذ بالأهمية أن بناء الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2022) قد بدأ قبل الشروع في إعداد مشروع النهضة (2019-2020). ولكن كلا المشروعين استند إلى الخطة الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025) من جهة، وأن ملامح مشروع النهضة ودراسة الواقع الذي قامت عليه هو الواقع نفسه الذي قامت عليه خطة الوزارة.

ويعزز هذا الاستنتاج أن خطة الوزارة الاستراتيجية ومشروع النهضة تماشياً مع وثيقة "رؤية الأردن 2025" (الصادرة عام 2015)، والتي قامت على مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتطلع المملكة إلى تحقيقها؛ إذ نصت على أن "النتائج

التربوية" ومستويات معارف الطلبة ومهاراتهم وتحصيلهم تُعدّ أمراً حيوياً لتلاحم المجتمع وقوة الاقتصاد وتنافسيته.

وتستثمر الوزارة خاصية مرونة خطتها الاستراتيجية في التعديل عليها استناداً إلى عمومية ملامح الإطار الوطني الشامل الذي يرسم مشروع النهضة الوطني ويحدده. وهذا الأمر يحدث سنوياً في جميع الخطط الاستراتيجية ومن بينها خطة وزارة التربية والتعليم في أثناء وضع الخطط التنفيذية السنوية.

وتأسيساً على ذلك، تكون البداية في وحدة الهدف بين مشروع النهضة الوطني (على حُطى النهضة) وخطة وزارة التربية والتعليم الاستراتيجية (2018-2020). فعند مراجعة مشروع النهضة يتبين أن هدفه هو الإنسان الأردني، وغايته التي يسعى إليها من خلال دولة القانون والإنتاج والتكافل هي بلوغ دولة الإنسان. ومن جانب آخر، فإن هدف النظام التعليمي بعملياته كافة هو إعداد المتعلم لحياة متجددة من خلال تمكينه من المعارف والمهارات والقيم التي تجعل حياته ناجحة، وقدرته على توظيف مهاراته وأدواته فاعلة، وإدارته لذاته وتفاعلاته مع الآخرين متفوقة.

إن بناء الإنسان الأردني المسؤول المنفتح على مجتمعه، الذي يتمتع بهوية أردنية جامعة، والحريص على أمن مجتمعه، والمشارك في الحياة السياسية بفاعلية وإيجابية، هو أولوية أولى وثابتة لمشروع النهضة، وهذا يلتقي بشكل كبير مع أولويات الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم في الوصول والمساواة والجودة وتنمية الموارد البشرية معلمين ومتعلمين.

وَمَا كَانَ التعليم نظاماً يلتزم في أولوياته بالوصول والمساواة والجودة، فإنه تعهد في خطة الاستجابة الأردنية للأزمة السورية (2016-2018)، التي تستمر لاستمرار وجود السوريين على أرض المملكة، بضمان استمرار الخدمات التعليمية الجيدة للأطفال والشباب المتأثرين بالأزمة. ويتحقق ذلك من خلال توفير المساحات الإضافية للتعليم، وتقديم الدروس العلاجية والحصص الاستدراكية للأطفال الذين تغيبوا عن التعليم العام أسابيع أو أشهراً، إضافة إلى فرص تعلم بديلة معتمدة للأطفال والشباب<sup>1</sup>.

وتتواءم الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (2018-2020) مع إطار العمل الدولي (2030) الصادر عن اليونسكو عام 2015 والهادف إلى تحقيق التغيير في الحياة والتعليم، والاعتراف بالدور الكبير للتعليم محركاً رئيساً للتنمية، وفي تحقيق أهداف التنمية المستدامة (وهذا ما أشارت إليه مضامين الأولوية السادسة في أولويات عمل

1 خطة الاستجابة الأردنية للأزمة السورية (2016-2018).

الحكومة 2020-2021 "على خطى النهضة" حول النمو الاقتصادي وبيئة الأعمال وتعزيز استدامة الاستثمارات). وتعد هذه خطوة مهمة على طريق تحقيق الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة الذي ينص على "ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع، وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع".

ومما لا شك فيه، فإن حوكمة القرار الإداري، وبنية النظام وسرعته في الاستجابة، ومرونة حركة قوة القرار وتفويض الصلاحيات، جاءت ترجمة لخلخلة الإدارة المركزية ومنح الإدارات الميدانية والمدرسة لكونها مؤسسات أولية أولى بالاهتمام والرعاية. وهذا كله يحقق أولويات مشتركة نصت عليها أولويات عمل الحكومة من جهة (أولوية الإصلاح الإداري وترشيح الجهاز الحكومي)، وأولويات الخطة الاستراتيجية لوزارة التربية والتعليم (دعم النظام والموارد البشرية والجودة)<sup>2</sup>.

إن جودة الخدمات التعليمية والتحول بالتعليم نحو التعليم النوعي الذي يقود إلى إنتاج متعلم قادر متمكن من المعارف والمهارات والقيم التي تسمح له بالمرونة والانفتاح والتفاعل مع مجتمعه بنجاح، تأتي في قلب أولويات خطة الوزارة ومشروع الحكومة (على خطى النهضة)، بمعنى التحول من التعليم التقليدي إلى التعليم القائم على المهارات المنتج للمعرفة. وهنا يتضح أن أولويات عمل الحكومة (2020-2021) لا يمكن لها أن تتحقق وتعود إلى بلوغ غاية مشروعها في النهضة الشاملة دون التركيز والإنجاز الحقيقي في الأولوية الثالثة (تحسين جودة الخدمات الحكومية)، كما هو الحال بالتنسيق لخطة وزارة التربية والتعليم بتركيزها وإنجازها في الأولوية الثالثة (الجودة).

إن الذي يميز مشروع النهضة الوطني وخطة وزارة التربية والتعليم الاستراتيجية، هو النظرة الشاملة والفعل التكاملي لعمل كل منهما، والترابط والمواءمة الفعلية التي تظهر جلياً في خطة الوزارة، والممارسة الميدانية القائمة على برامج ومشروعات التحول نحو التعليم النوعي. ويظهر ذلك من خلال تناول الخطة للنظام التعليمي العام كمراحل تبدأ من التعليم قبل المدرسي (تعليم الطفولة المبكرة وتنميتها)، ومروراً بالتعليم الأساسي، وانتهاءً بالتعليم الثانوي، مع التركيز على التعليم المهني والتقني والتدريب. أي أن تناول عمليات النظام التربوي بكاملها لكل مرحلة بشكل متكامل ومتداخل يشد بعضه بعضاً، ومن ثم ينتقل هذا الفعل التربوي التطويري من مرحلة إلى أخرى. وهذا التوجه أفضل من تناول التعليم العام بشكل طولي عبر كل مكون من مكونات النظام (معلم، مشرف، مدير، بيئة تعلم، طلبة...).

2 إطار العمل الدولي للتعليم (2030) الصادر عن اليونسكو عام 2015.

**أبرز ما تم إنجازه في مجالات أولويات قطاع التعليم العام**  
**– المجال الأول: التعليم المبكر وتنمية الطفولة**  
**يتضمن مكوّنِي الوصول والتوسع والجودة.**

أبرز ما تم إنجازه	المتابعة
دراسة واقع رياض الأطفال في الأردن وتحليله.	انتهى من إعداد الدراسة.
إصدار قرار وصف مرحلة رياض الأطفال (KG2) بأنها مرحلة أساسية.	أنجز في عام 2019 .
تحديد الغرف الحالية وتجهيزها لدى الوزارة، وبناء ما يلزم، وتوفير الباقي من خلال الشركاء.	استحداث 188 غرفة صفية.
تحديد الغرف الصفية في المدارس الخاصة والمؤسسات الأهلية الخيرية.	
تعيين معلمات جدد لمرحلة رياض الأطفال (KG2) بما يتماشى مع معايير وزارة التربية والتعليم.	أوقفت التعيينات بمقتضى أوامر الدفاع.
توفير المواد والمستلزمات اللازمة لتطبيق المنهج.	تم تخصيص 50 ديناراً لكل شعبة (توفير قرطاسية لـ 1662 شعبة من شعب رياض الأطفال).
إعداد وإنجاز المناهج المطورة لرياض الأطفال بما تتضمنه من موارد تعلم متعددة أخرى.	أنجزت قبل بدء العام الدراسي 2020-2021.
تحديث التشريعات التي تيسر استحداث رياض أطفال في القطاع الخاص.	أنجزت في عام 2018.
تطوير الشراكات مع القطاع الخاص والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية.	قائم ومستمر.
تقديم برامج تدريبية نوعية للمعلمات قبل الخدمة وفي أثنائها.	تتم بالحد الأدنى قبل الخدمة، وبشكل جيد في أثناء الخدمة، ومنها برنامج "كيد سمارت".
إعداد دليل مطور لضمان الجودة لرياض الأطفال .	أنجز في عام 2020.
إعداد معايير التميز والإبداع لرياض الأطفال	أنجز في عام 2018.
إعداد معايير الاعتماد والدليل الإرشادي .	أنجز في عام 2019، بالتعاون مع المجلس الوطني للأسرة .
توفير ركن الحاسوب في صفوف رياض الأطفال (145 ركناً).	سيتم قبل بدء الدراسة 2020-2021 بحسب الخطة.
التدريب النوعي على الأدلة والأطر الخاصة بالجودة والتقييم.	ضمن برامج التدريب الصيفية والمستمرة.
إعداد إطار التقييم.	حتى الآن.
توزيع التغذية على 27461 روضة للأطفال في 32 من مديريات التربية والتعليم.	(قائم ومستمر).
تقييم برنامج التوعية الوالدية.	حتى الآن.

ولمزيد من تسليط الضوء على هذا المجال (الطفولة المبكرة)، فإن التحديات كثيرة ومكلفة، ومن أبرز التحديات:

1. محدودية المساحات المتوافرة لبناء غرف لرياض الأطفال في المناطق ذات الكثافة السكانية.

2. محدودية استثمار القطاع الخاص والأهلي في رياض الأطفال، وخاصة في المناطق الريفية والبادية.

3. ضعف عمليات المتابعة والتقييم والمساءلة.

4. عدم كفاية المتابعة الفنية لرياض الأطفال الحكومية والخاصة والأهلية.

5. تدني مستوى التدريب.

6. ضعف التنسيق في ما بين الجامعات وكليات إعداد معلمي رياض الأطفال وتدريبهم.

7. ضعف المناهج وضعف تلبيتها للحاجات الوطنية والعالمية.

8. غياب متطلبات الجودة، والبطء في إنجازها، وخاصة إطار ضمان الجودة ومعايير الاعتماد.

9. انخفاض مستوى الوعي المجتمعي حول أهمية مرحلة رياض الأطفال.

10. غياب نظام المساءلة حول مدخلات الروضة وعملياتها ومخرجاتها.

وتبذل وزارة التربية والتعليم جهوداً بالتعاون مع الشركاء، لإنجاز العمل في هذه المرحلة التعليمية المستحدثة بشكل يضمن توفير ما يلزمها؛ سواء ما يتعلق بالغرف الصفية أو بكادر التعليم أو بالمناهج ومصادر التعليم الأخرى، أو بالتوعية الوالدية، أو بأدوات التقييم وضمان الجودة. إضافة إلى حشد كل ما يمكن أن يكون له إسهام في توفير نوع تعلم مناسب لهذه الفئة العمرية التي تحتاج إلى بيئات حاضنة داعمة للتعلم الجيد.

إن هذه المرحلة التعليمية تحتاج إلى ظروف خاصة ومتطلبات مستوفاة قبل استقبال الأطفال، وذلك لضمان جذبهم للروضة وترغيبهم في التعلم. وهذا ما يحتاج إلى تدريب نوعي لمعلمات الروضة وكادرها الإداري من جهة، وإعداد المناهج ومصادر التعلم التي تركز على الخصائص العمرية لأطفال الروضة ونمائهم السليم من جهة أخرى.

## – المجال الثاني: الوصول والمساواة

يتضمن هذا المجال أربعة مكونات هي: البنية التحتية، والتعليم الدامج، والتعلم مدى الحياة، والتعليم غير النظامي. وهو يحقق الهدف الاستراتيجي: "ضمان الوصول والمساواة

للطلبة من كلا الجنسين، واستيعاب الفئات العمرية جميعها في التعليم للمقيمين في المملكة الأردنية الهاشمية".

المتابعة	أبرز ما تم إنجازه
تم تسلّم 18 مدرسة فقط، وأعدت دراسات جدوى لإنشاء 15 مدرسة مع القطاع الخاص، و20 مدرسة مع المانحين.	الحد من الاكتظاظ في المدارس من خلال: • تشييد الأبنية المدرسية الجديدة. • الصيانة الوقائية بما فيها أنظمة التكييف والطاقة الشمسية. وبحسب الخطة، ينبغي استحداث 60 مدرسة سنوياً، ويُتوقع أن يخفّض هذا نسبة الأبنية المستأجرة من 22% إلى 17% مع نهاية عام 2022، كما سيخفّض النسبة المتوقعة للأبنية ذات الفترتين من 19% إلى 10% مع نهاية عام 2022.
لم ينجز في عام 2017 (نسبة أساس الخطة) سوى 80 مدرسة من المستهدف سنوياً (800 مدرسة)، أي 10% من الهدف.	ملاءمة المدارس القائمة لتوفير إمكانية الوصول للأطفال ذوي الإعاقة، ويتوقع زيادة عدد المدارس من 150 مدرسة إلى 570 مدرسة مع نهاية عام 2022.
عدد المدارس التي تضم غرف الموهوبين 78 مدرسة، وقد يصل عددها إلى 118 مع نهاية عام 2022. وعدد الطلبة الموهوبين 1000 طالب، قد يصل عددهم إلى 2800 طالب في نهاية عام 2022.	تحسين البنية المدرسية بتنفيذ أعمال الصيانة الضرورية لرفع عدد المدارس من 500 إلى 4000 سنوياً. تطوير الكفايات المتعلقة بتشخيص الإعاقات، وتقديم التوعية اللازمة وتوسعة الوصول إلى التعليم الدامج من جميع هذه المكونات، باستثناء بعض البرامج التي تخص الموهوبين من مثل غرف الموهوبين وأعداد الطلبة في هذه الغرف.
برامج تتحرك ببطء شديد. نسبة الأمية 9.5%، يُتوقع لها أن تكون 7.4% في نهاية عام 2022. تأييث وتجهيز 73 مركزاً جديداً لتعزيز ثقافة المتسربين، وتوفير 67 مركزاً للتعليم الاستدراكي.	تهيئة ثلاث مدارس للتعليم الدامج في محافظة الكرك. توفير فرص التعليم غير المستمر، والبرنامج الاستدراكي لثقافة المتسربين، وبرامج الدراسات المنزلية في مراكز الإصلاح والتأهيل. توفير (192) مركزاً لحو الأمية وتعليم الكبار، التحق فيها (2385) دارساً ودارسة.

إن الوزارة في الظروف الطبيعية وفي إطار الإمكانيات المتاحة لها بالموازنة، لن تستطيع تنفيذ هذا الجزء من خطتها، فكيف ستكون النتيجة في ظل الظروف الاستثنائية التي التهمت كل المال المرصود؟ ربما أن المسار الوحيد الممكن هو التفكير بحلول غير عادية تطال شكل نظام التعليم ومكانه وأدواته القائمة على التكنولوجيا وإدماج التعلم عن بعد وتناوب الطلبة على المكان (المدرسة) والإيمان بجدوى التعلم من المنزل.

## – المجال الثالث: دعم النظام

ويتضمن ثلاثة مكونات هي: إدارة الأداء المؤسسي، وإدارة أنظمة المعلومات التربوية، وإدارة المخاطر والأزمات.

ويحقق هذا المجال الهدف الاستراتيجي "تعزيز نظام تعليم يحقق الابتكار والتميز لسياسات تعليمية فعالة تسهم في تحقيق الأهداف ذات الأولوية لقطاع التعليم في الأردن".

المتابعة	أبرز ما تم إنجازه في مجال دعم النظام
الحال ما زال يراوح مكانه مع وجود نظام رقابة. تفويض صلاحيات لنظام تصديق الشهادات العلمية. تعديل الكثير من التشريعات والقوانين والأنظمة.	التحول من نظام مركزي إلى نظام لا مركزي عبر هيكل تنظيمي، وتفويض للصلاحيات، ونظام للرقابة والمتابعة، وتعديل للتشريعات.
لم ينفذ. منفذ.	برنامج تطوير المدرسة والمديرية. إجراء التحليل المؤسسي والوظيفي.
جائزة الموظف المثالي، جائزة الملكة رانيا (معلم، مدير، مرشد)، موظف الشهر، المدرسة المتميزة، المعلم والموظف المتميز.	رفع مستوى الأداء المؤسسي لوزارة التربية والتعليم من خلال المشاركة في برامج التميز وجوائزها.
يُتوقع تشغيل 6 أنواع من الخدمات.	تقديم الخدمات عبر الإنترنت وفقاً لبرنامج الحكومة الإلكترونية الوطنية.
	اعتماد نظام متقدم للرقابة الداخلية الإدارية والمالية والتقنية.
إنجاز 60% من البنية التحتية اللازمة لأداء (webGIS).	خريطة مدرسية تعتمد أحدث المعدات والبرمجيات (GIS).
عقد 42 ورشة عمل لـ 477 متدرجاً في مجال تحليل النوع الاجتماعي ودمجه.	تطوير كل ما يتصل بالنوع الاجتماعي (خبراء، أقسام، دراسات، وتشريعات ومواقع وظيفية على مستويات القيادة كافة).
ربط نظام (Open EMIS) مع نظام (NoorSpace) ودائرة الأحوال المدنية، لتحديث البيانات باستمرار.	البنية التحتية اللازمة لتشغيل الأنظمة (Web GIS, Open EMIS)، والرخص اللازمة، والاتصال على الإنترنت والكوادر اللازمة.
تنفيذ برامج تدريبية متخصصة على إدارة وتشغيل وإدامة عمل نظام (Open EMIS).	بناء القدرات (نظام تكنولوجيا المعلومات)، اتفاقات مع مصادر البيانات، صيانة، تدريب.
إعداد استراتيجيات المخاطر والأزمات.	تطوير خطط لإدارة المخاطر والأزمات.
تطوير خطط تنفيذية للأزمات منها: خطة الحماية من العنف، وخطة مكافحة التدخين والمخدرات.	استحداث وحدة لإدارة المخاطر والأزمات ضمن وحدة الرقابة الداخلية، وتعيين موظفين مؤهلين.



إنّ هذا المجال ممكن التطبيق خلال سنوات في حال توافرت الإرادة لذلك، فالتحول نحو اللامركزية وعدّ المدرسة الوحدة الأساسية الأولى في النظام والأولى بالرعاية والاهتمام على طريق الاستقلالية الإدارية والمالية، هو الهدف القادم لتحقيق مكونات هذا المجال.

#### – المجال الرابع: الجودة

ويتضمن المكونات الآتية: المناهج والتقويم، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم، القيادة المدرسية والمشاركة المجتمعية، المساءلة (وحدة جودة التعليم والمساءلة)، والبيئة المدرسية الآمنة والمحفزة.

ويحقق هذا المجال الهدف الاستراتيجي "تحسين نوع التعليم بما يسهم في إعداد المواطن الصالح والمنتج والمنتمي لبلده".

المتابعة	أبرز ما تم إنجازه في مجال الجودة
أُنجزت الأطر وأُقر بعضها، وبعضها الآخر ينتظر الإقرار.	إعداد الإطار العام للمناهج والأطر الخاصة بالمواد الدراسية.
أُنجزت.	تنفيذ المرحلة الأولى من تأليف الكتب المدرسية: علوم ورياضيات (ستة صفوف: 1، 2، 4، 5، 7، 10).
أُنجزت.	إنجاز دليل ومصادر تعلم لرياض الأطفال (دليل رياض الأطفال التطويري).
تُراعى عمليات الإدماج في أثناء عمليات التأليف.	إدماج المفاهيم العابرة للمواد الدراسية والصفوف بأشكال الإدماج المختلفة بعد تدريب المؤلفين على ذلك.
أُنجزت.	تأليف كتب الفرع الصناعي وأدّلتها.
أُنجزت الدراسات المطلوبة.	إجراء دراسات تتصل بتطوير سلم التعليم ومساراته ومواده وأوزانها المنهجية.
يجري العمل على ذلك حثيثاً.	تحسين ترتيب الأردن في الاختبارات الدولية من خلال: المناهج والكتب المدرسية، والاختبارات الوطنية، والتوعية، والتدريب للمشرفين والمعلمين، وتطوير نظام المساءلة.
عدد المدارس التي تتوفر بها أجهزة حديثة 40%، يُتوقع رفعها إلى 100% نهاية عام 2022.	استكمال مشروع الربط الإلكتروني، وتحديث أجهزة الحاسوب، وزيادة عدد الغرف الصفية الذكية.
المتوافر قديم، والجديد يجب أن يساير المناهج المطورة.	تطوير المحتوى الإلكتروني وموارد التعلم

تنفيذ التدريب مستمر على برنامج القيادة. تنفيذ برنامج التدريب مستمر للمرشدين التربويين.	التدريب متعدد الأشكال للكوادر بحسب الدور للمعلمين والموظفين والقيادة والطلبة.
بدأ العمل في هذا المجال كخطوة أولى من خلال تجربة التعلم عن بعد التي مر بها الأردن في أثناء أزمة كورونا.	الاستمرار في تطوير إدارة التعلم وإدارة المحتوى الإلكتروني (LMS, CMS, AMS) مع الجهات المحلية والدولية.
شُكلت المجالس، لكنها شكلية.	تشكيل مجالس التطوير المدرسية التي تهدف إلى تفعيل الشراكة المجتمعية، ومراجعة الأطر القانونية والمالية المتعلقة بالمشاركة المجتمعية.
تم تطوير الإطار العام للمساءلة لضمان الجودة وتصنيف المدارس.	إعداد أدلة لضمان الجودة والمساءلة والتدريب.
تم تطبيق النظام ونشره على الموقع الإلكتروني للوزارة.	تطبيق نظام إدارة الرحلات المدرسية.
تم ذلك.	تقييم وضع القراءة والحساب للصفوف الثاني والثالث الأساسي في 1282 مدرسة.
تم ذلك.	تغذية 451 ألف طالب وطالبة ضمن الفئة المستهدفة.
تم ذلك.	إعداد دليل الإجراءات الداخلية للوزارة للتعامل مع حالات العنف الأسري والمدرسي.
تتفاوت المدارس بحسب قدرات قياداتها، وتبين أثر البرامج والأنشطة قليل.	توفير بنية آمنة محفزة (مركبة)، خاصة من خلال الأنشطة والبرامج (المهارات الحياتية، تغذية، علاجية، بصمة)؛ لإبعاد الطلبة عن التدخين والمخدرات والتمتع.
العمل جارٍ على إعداد الاختبارات، ويُتوقع تنفيذها.	اختبارات وطنية ورقية وإلكترونية في المباحث الرئيسية الأربعة المستهدفة وفقاً للمعايير الدولية.

إن تحقيق هذا المجال عبر مكوناته جميعها هو الأساس الذي يضمن التحول النوعي في التعليم، فالجودة وتعليم التفكير واكتساب المهارات المطلوبة لحياة ناجحة للطلبة في المستقبل تحتاج لكل تفاصيل هذا المجال، وخاصة ما يتصل بتدريب المعلمين، ونظام المساءلة، والمحتوى المناهجي الدامج الذي يوظف الحلول التكنولوجية بشكل واسع يرفع من إسهامات الطلبة ونسب تعلمهم، علماً أن الوزارة أعدت قبل بداية العام الدراسي ودوام الطلبة بالتعاون مع وزارة الصحة البروتوكول الصحي لعودة الدراسة، ودرّبت عليه جميع المعنيين وتابعت تنفيذه.

## – المجال الخامس: الموارد البشرية

ويتضمن المكونات الآتية: اختيار المعلمين وتوظيفهم، تطوير القيادات التربوية، سياسات التنمية المهنية في أثناء الخدمة، وترخيص المعلمين، حوافز المعلمين، مراعاة النوع الاجتماعي والمتابعة والتقييم، وضبط الجودة لسياسات المعلمين. ويحقق هذا المجال الهدف الاستراتيجي "توفير موارد بشرية مؤهلة للنظام التربوي وتطويرها واستدامتها".

المتابعة	أبرز ما تم إنجازه في مجال الموارد البشرية
عدد المعلمين الذين تأهلوا قليل جداً، وقوبل البرنامج برودة فعل مجتمعية بسبب تخطي الدور في ديوان الخدمة المدنية، مع أن هناك محاولات للتوسع في الجامعات (أربع جامعات).	برنامج تأهيل المعلمين قبل الخدمة (بالتعاون مع أكاديمية الملكة رانيا والجامعات الأردنية).
ما زال حديثاً على الورق.	تحسين عملية اختيار المعلمين وتعيينهم.
لم يتم التنفيذ.	الترخيص المهني للقادة التربويين (مرتبط بالتدريب وفق متطلبات المسار الوظيفي، واستناداً لوثيقة معايير القادة وكفاياتهم ومناهج تنميتهم).
لم يتم التنفيذ.	ترخيص المعلمين مهنياً وتدريبهم وتقييمهم (ضمن مسار النمو المهني المرتبط بالأداء، واعتماد سياسة تقييم واضحة).
لم ينفذ.	تعزيز إدارة التدريب والإشراف التربوي (تطوير مراكز تدريب في الأقاليم).
صدر النظام، ولكن هناك معارضة تعيق عملية التنفيذ.	الحوافز (تصميم مسار وظيفي مرتبط بالأداء)، وتوفير حزمة رفاه اجتماعي.
مرتبط بنظام رتب المعلمين، وينتظر التنفيذ.	تطوير الأطر والمعايير والأدوات (للمتابعة والتقييم والجودة القائمة على وثيقة سياسات المعلم).

ويواجه هذا المجال جملة من التحديات، أبرزها:

1. المعارضة لبرنامج ترخيص المعلمين والمسار المهني، خوفاً من فقدان الوظيفة.
2. اختيار القادة يصطدم بالثقافة المجتمعية والوساطات.
3. تطوير نظام الاحتفاظ بالقادة يصطدم بعقلية الخوف منهم (وهذه كانت إحدى توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018).
4. محدودية توافر المخصصات المالية والفنية.

ولن يتقدم النظام التعليمي إلا بتجاوز هذه التحديات بثقافة إيجابية من الموارد البشرية نحوها، ودعم جاد من الوزارة والمجتمع يؤسس لها ويحول دون اختراقها.

## – المجال السادس: التعليم المهني

ويتضمن المكونات التالية: تحسين الإدارة، وزيادة الوصول، وتحسين الجودة.

ويحقق هذا المجال الهدف الاستراتيجي "زيادة فرص الحصول على التعليم المهني وتحسين نوعه".

المتابعة	أبرز ما تم إنجازه في مجال التعليم المهني
كلاهما لم ير النور، وقد تكون الأسباب مالية وفنية.	إعادة هيكلة/ تحديث نظام التعليم المهني (بالتعاون مع المجلس الوطني للتعليم والتدريب التقني والمهني). نظام حوافز وبدلات للمعلمين والإداريين في التعليم المهني (بدل خطورة عمل).
العمل جارٍ لتطوير برامج التوجيه المهني قائم في الوزارة.	أنشطة وبرامج التوعية وبرامج الإرشاد المهني لطلبة الصف العاشر.
رفع العدد من 13 مدرسة إلى 28 مدرسة، بحسب الخطة. لكن ما تم هو استحداث مدرسة مهنية واحدة في الموقر.	زيادة عدد المدارس المهنية وتخصصاتها (استحداث 15 مدرسة متخصصة للتعليم المهني ذكوراً وإناثاً).
رفعها من 50% إلى 100% بحسب الخطة. لكن تم استحداث 7 مشاغل كهربائية و22 مشغلاً إنتاجياً، وتم تقدير الإنجاز بـ 60%.	تطوير المعدات والآلات المستخدمة في مشاغل المدارس المهنية وصيانتها.
رفعها من صفر إلى 10%.	بيئة مدرسية آمنة شاملة (مراعاة النوع الاجتماعي ونسبة الالتحاق من ذوي الإعاقة).
تطوير خطة ملائمة لتجديد المدارس وتأهيلها لاستيعاب طلبة من ذوي الإعاقة. لم يتم ذلك بسبب ظروف الجائحة.	تدريب 500 معلم مهني على استخدام التجهيزات الحديثة في تخصصات الاقتصاد المنزلي والصناعي والفندقي والسياحي.

ويواجه هذا المجال جملة من التحديات، أبرزها:

1. محدودية الالتحاق (14% في عام 2016).
2. نقص الأبنية التي تضم التخصصات كافة.
3. ارتفاع تكلفة هذا النوع من التعليم.
4. انخفاض مشاركة القطاع الخاص في دعم التعليم المهني، وعدم مشاركته في التدريب أو تطوير المناهج، وهذا يظهر بجلاء من كفاية المعلمين وضرورة زيادة الكفاية في استخدام المعدات الحديثة.

وعليه، لا بد من خلخلة الموروث الثقالي حول الحرف والمهن اليدوية كأساس للانطلاق نحو زيادة الإقبال على هذا المسار، إضافة إلى دعم مسيرة التعليم المهني للحدائق التي

يتمتع بها سوق العمل، علماً أن هذا العام يشهد اقبالاً على تخصصات التعليم المهني، خاصة الفرع الزراعي، لكن بقيت قوائم الاحتياط موجودة لعدم توفر الأماكن. إلى جانب ما سبق ذكره من إنجازات تتصل بمجالات الأولويات الست، فإن الوزارة عملت على استكمال الأولويات في ضبط العمل وتجويده عبر جميع مكونات النظام التربوي والتعليمي.

## ثالثاً: تحليل موازنة قطاع التعليم العام في خطة الاستجابة وارتباطها باستراتيجية الوزارة

تواصل وزارة التربية والتعليم رصد حالة الصحة العامة والاستجابة لها في ما يتعلق بفيروس كورونا المستجد -19 (COVID-19). ويسترشد صنع القرار والتخطيط الوزاري بالشعور بالمسؤولية، لحماية صحة ورفاهية الطلبة وأعضاء هيئة التدريس والموظفين، والأولوية الضامنة لتقدم التعلم والتعليم والبحث، وتلبية المتطلبات الأكاديمية.

وضعت وزارة التربية والتعليم خطة لإنشاء وإدارة حلول تعليمية بعيدة المدى للتعليم تتعلق بالاستجابة لاختلالات التعليم الناجمة عن انتشار الفيروس، واتبعت توجيهات رئاسة الوزراء لإغلاق المدارس استجابة إلى الطوارئ الوبائية والمساهمة في احتوائها. ونظراً لأن الإغلاق أدى إلى تعطيل عملية التعلم المدرسي، فقد تطلب ذلك التدخل الوزاري الفوري لتطوير مخططات بديلة للتعلم الإلكتروني (عن بعد) للطلبة في الصفوف جميعها، مع التطويرات الشاملة المستمرة لضمان التنفيذ التدريجي المحقق لنتائج التعلم المتتالية. واستفادت خطة الوزارة من مراجعتها خطط الطوارئ العالمية جميعها التي تم وضعها لأزمة "كورونا"، بما في ذلك إطار الطوارئ لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وهدفت خطة التعليم في هذه الظروف الطارئة بشكل أساسي إلى استمرار عمليات التعلم والتعليم في أثناء الأزمة، وتطوير التعلم التفاعلي عن بعد، وضمان إمكانية الوصول، والحفاظ على تحفيز الممارسات الإبداعية، والتحسين المستمر على المدى الطويل، خاصة في مجالات:

1. توفير بيئة تعلم عن بعد مستدامة وتفاعلية، ومستجيبة لحاجات الطلبة.
2. توظيف التكنولوجيا لضمان جودة التعليم والتعلم وتعزيزهما.
3. تقديم الدعم للطلبة والتربويين للتكيف، وتبني التقنيات التمكينية الجديدة.
4. تقديم برامج التعلم عن بعد، المتمازج للأوقات جميعها.
5. دعم الرفاهية والمرونة والكفاية الذاتية للطلبة في أثناء الأزمات الطارئة وبعدها.

## 6. زيادة وعي المجتمع في ما يتعلق بالتعلم المُستدام عن بعد.

لحالات الطوارئ أهمية جوهريّة لضمان التدابير والاستعدادات المتينة. ومع ذلك، قد لا يكون الاستعداد العالي داعماً ومتوافقاً مع الاستجابة الملائمة. وفي حالات كثيرة، تأتي حالات الطوارئ بأشكال أو معدلات تسارع غير متوقعة، وهذا يتطلب إدراج مقياس الاستجابة الملائمة في مراحل الاستعداد المبكرة؛ مثل إجراءات الإحالة الفعّالة لجمع المزيد من الدعم، وتعبئة المزيد من الموارد والقوى العاملة، والحفاظ على قنوات الارتباط والتواصل بين جميع القطاعات المستقلة في دعم فرص العمل المؤسسي، وتعزيز الاستجابة الوطنية، وضمان التحسين المستمر.

من هذا المنظور، طورت وزارة التربية والتعليم خطة التعليم أثناء حالة الطوارئ داعيةً لنهج تعاوني عبر ثلاث مراحل رئيسية لتعزيز بناء القدرات المؤسسية المنهجية على مستوى مركز الوزارة، وعلى مستوى المدرسة، مروراً بمستوى الإدارة الوسطى، لتنفيذ الدعم الاستباقي في حالة الطوارئ بوتيرة تدريجية تضمن في نهاية المطاف تشكيل قواعد مؤسسية متينة تعزز عملية الاستدامة.

وترتبط "خطة التعليم في حالة الطوارئ" بالمجال الثاني "الوصول والمساواة" تحت المكونات الآتية: البنية التحتية، التعليم الدامج/ الاحتياجات الخاصة، التعلم مدى الحياة، والتعليم غير النظامي.

مرحلة الاستدامة طويلة المدى (أيلول-أيلول 2022)	مرحلة الاستدامة (حزيران-أيلول 2020)	مرحلة الاستجابة (آذار-أيار 2020)
التخطيط المؤسسي. تكامل المناهج الوطنية.	عنصر تخطيط المحتوى وتطويره.	مكون تشكيل الفرق (آذار 2020).
جاهزية البنية التحتية التكنولوجية. مكون الاستعداد للمدارس. رفاهية الطلبة (تستهدف الطلبة الفقراء بشكل رئيس).	تقييم الاستعداد. تخطيط البرامج العلاجية والإثرائية. الاستعداد للمدرسة.	مكون تطوير المحتوى (آذار- نيسان 2020).
تكامل كل من تنمية الطفولة المبكرة والتعليم والتدريب المهني والتقني، والتعلم غير الرسمي في مكون التعلم الإلكتروني.	تطوير المحتوى.	مكون تعزيز البنية التحتية (آذار-نيسان 2020).

مكون الثانوية العامة (التوجيهي) عبر الإنترنت.	مرونة الموظفين ومكافآتهم. تعزيز مكون الموارد البشرية. تدريب المعلمين على البرامج جميعها.	مكوّن تطبيق التكنولوجيا (آذار-نيسان 2020).
مكون التطبيق المستدام. مكون بناء قدرات التريبيين وتدريبهم. مكون التواصل والتوعية المجتمعية.	مكون إيصال البرامج العلاجية والإثرائية. آلية تنفيذ البرامج (وجهاً لوجه / إثنائي عبر التلفزيون والإنترنت).	مكوّن بناء القدرات والتدريب (آذار-نيسان 2020).
مكون تقييم الطلبة. مكون ضبط الجودة. مكون إدارة المخاطر.	مصلحة الطلبة. التوعية والمشاركة المجتمعية.	مكون إشراك المجتمع (آذار-نيسان 2020).
مكون المتابعة والتقييم. مكون مراجعة الخطة الاستراتيجية للتعليم.	مكون المتابعة والتنفيذ. مكون مراجعة الخطة الاستراتيجية للتعليم.	مكوّن التخطيط العلاجي والإثرائي (نيسان-أيار 2020).
		مكون إدارة المخاطر (آذار-حزيران 2020).
		مكون ضبط الجودة (آذار-حزيران 2020).
		عنصر الاستدامة / تخطيط طويل المدى (نيسان-أيار 2020).
		مكون تقييم التعلم عن بعد (نيسان-أيار 2020).

الاستجابة: الأنشطة قصيرة المدى (آذار 2020-أيار 2020)			
دعم فني / مشتريات.	إدارة مركز الملكة رانيا العبدالله لتكنولوجيا التعليم والمعلومات. إدارة اللوازم والتزويد. وحدة التنسيق التنموي.	50,000 %7.46	دعم الاستضافة، والكفايات، والأرشفة، والتكامل مع نظام معلومات إدارة التعليم (EMIS)، وتفاعل البوابات الإلكترونية ومواءمتها.
المشتريات.	إدارة مركز الملكة رانيا العبدالله لتكنولوجيا التعليم والمعلومات إدارة المناهج والكتب المدرسية	250,000 %37.3	دعم البنية التحتية للخوادم ولوحات المعلومات وأجهزة العرض وأجهزة الكمبيوتر المحمولة.
دعم فني / مشتريات.	إدارة الإشراف والتدريب التربوي. إدارة المناهج والكتب المدرسية إدارة مركز الملكة رانيا العبدالله لتكنولوجيا التعليم والمعلومات. وحدة التنسيق التنموي.	40,000 %5.97	تجهيز أربعة استوديوهات، وفنيين (بمن في ذلك المحررون والمصورون والمنتجون).
مواد / محتوى تعليمي.	إدارة المناهج والكتب المدرسية.	10,000 %1.49	طباعة مواد المراجعة للصفوف 1-6 لفئة الطلبة في المناطق والأحياء الفقيرة.
مكافأة العمل.	إدارة الإشراف والتدريب التربوي. إدارة المناهج والكتب المدرسية. إدارة مركز الملكة رانيا العبدالله لتكنولوجيا التعليم والمعلومات. وحدة التنسيق التنموي.	280,000 %41.79	مكافآت فرق عمل وزارة التربية والتعليم مقابل تصوير المحتوى الإلكتروني ومتابعة التعلم عن بعد.
دعم فني / مُكافأة العمل.	إدارة الإشراف والتدريب التربوي. إدارة المناهج والكتب المدرسية. إدارة مركز الملكة رانيا العبدالله لتكنولوجيا التعليم والمعلومات. وحدة التنسيق التنموي.	20,000 %2.9	إعداد مقاطع فيديو تعليمية وداعمة للطلبة والمعلمين
دعم فني / مشتريات.	إدارة المناهج والكتب المدرسية إدارة الإشراف والتدريب التربوي إدارة مركز الملكة رانيا العبدالله لتكنولوجيا التعليم والمعلومات. إدارة اللوازم والتزويد.	20,000 %2.9	ضبط الجودة، وتقييم المخاطر، ومتابعة وتقييم.
<b>670,000</b>			<b>مبلغ إجمالي</b>



البرامج العلاجية والإثرائية			
أنشطة منتصف المدة (أيار-أيلول 2020)			
أسس التكاليف			
	1,449,554		إجمالي الطلبة (بمن في ذلك الطلبة اللاجئون السوريون).
	289,911		20% الطلبة (غير مشاركين في التعليم عن بعد).
الرواتب	إجمالي عدد الموظفين	عدد الموظفين / الكادر	عدد الموظفين المطلوب
12,079,616.667		24,159	معلمون
1,811,942.500		3,624	الإداريون / المشرفون.
474,674.966		1,366	معلمو مخيمات اللاجئين السوريين
85,092.669		233	مسؤولو مخيمات اللاجئين السوريين
995,075.043	65,623	40,098	المعلمون (نظام دعم القرار - DSS)
274,139.673	70,613	1,133	المشرفون (DSS) (نظام دعم القرار - DSS)
	4,990	4,000	عدد مدارس وزارة التربية والتعليم (MoE)
		160,000	عدد طلبة الثانوية العامة (التوجيهي).

برنامج الإثراء وتنمية المهارات بما يشمل أنشطة منهاج إضافي للصفوف من الأول إلى الحادي عشر (تموز-آب 2020)						
المعنيون	المهمة	نوع الوحدة	عدد الوحدة	تكلفة الوحدة	إجمالي التكلفة	ملاحظات
موظفو وزارة التربية والتعليم (معدّو الأنشطة والمعلمون).	إثراء وتطوير الأنشطة اللاصفية.	أيام	235	20	5,875.000	
موظفو وزارة التربية والتعليم (متابعة التعليم الإلكتروني في الفترة تموز-آب 2020).	متابعة الأنشطة الإثرائية واللاصفية	أيام	120,000	20	2,400,000.000	5000 معلم لجميع الصفوف / 12 يوماً لكل منها، لمدة شهرين.
معد المحتوي الإلكتروني	إعداد المحتوى الإلكتروني	أيام	235	142	33,276.000	5 أيام لأربعة مباحث رئيسية.
المنتجون والتصوير	إنتاج المحتوى الإلكتروني وتصويره	أيام	235	142	33,276.000	5 أيام لأربعة مباحث رئيسية.



شركة الإعلام	تطوير استراتيجية التواصل الإعلامي عبر البث التلفزيوني ووسائط أخرى				200,000.000	بث المزيد من مقاطع الفيديو والمواد على وسائل الإعلام المتعددة حول أهمية التعلم عن بعد، ومعالجة الحالة الطارئة ودعم التواصل، ومصحة الطلبة.
شركة الاستضافة على الإنترنت	رسوم الاستضافة والأرشفة عبر الإنترنت				20,000.000	
الإجمالي					2,672,427.000	

تدريب المعلمين						
تدريب المعلمين 3 أيام (15 ساعة) لجميع المعلمين بتكلفة 50 ديناراً/ للمعلم.	3,281,161.667	65,623	50	التكلفة لكل ساعة	مهارات تربوية في التعلم الإلكتروني، والنفسي والاجتماعي والصحة النفسية	تدريب التربويين والمعلمين
يتم دمجه مع تكلفة الاستدامة.	-	0			مراجعة الخطة الاستراتيجية للتعليم لدمج أنشطة الطوارئ	المساعدة التقنية
	-	0			متابعة البرنامج وتقييمه	خبراء المتابعة والتقييم
	3,281,161.667					المجموع
	11,805,176.898					المبلغ الإجمالي

						المجموع باستثناء كلفة تدريب المعلمين
					8,524,015.23	

المبلغ (بالدينار الأردني)	النشاط
	الاستدامة: الأنشطة طويلة المدى (أيلول 2020-أيلول 2022)
50,000	التعليم المؤسسي في أثناء تطوير إطار الطوارئ
1,000,000	دعم البنية التحتية للحوادم، ولوحات المعلومات، وأجهزة العرض وأجهزة الكمبيوتر المحمولة.
120,000	تجهيز ستة استوديوهات (اثنتان في كل منطقة جغرافية) وقوة عاملة تقنية (يشمل ذلك المحررين والمصورين والمنتجين)
6,500,000	تدريب المعلمين على تجديد مهاراتهم في التعليم الإلكتروني، وممارسات تربوية جديدة، وأساليب الدعم النفسي والاجتماعي، ودعم رفاهية الطلبة لمدة عامين.
1,300,000	إعداد مواد المراجعة للصفوف 1-12 للطلبة في المناطق والأحياء الفقيرة وطباعتها (سنتان).
2,700,000	مكافآت بدل عمل إضافي لموظفي وزارة التربية عن تصوير ودعم مراجعة التعلم عن بعد، والدعم في العطلة الصيفية 2020/2021 لمدة شهرين.
150,000	دمج رياض الأطفال، والتعليم غير النظامي، والتعليم والتدريب التقني والمهني في التعليم الإلكتروني بما يتضمن الاستراتيجيات والمحتوى والتدريب والموارد.
30,000	دليل التعلم الإلكتروني عبر الإنترنت الذي يشمل أساليب المراجعة جميعها، والواجبات المنزلية والتقييم.
100,000	تطوير المحتوى الإلكتروني بما في ذلك دمج تمارين المحاكاة وتطوير التقييم.
100,000	إعداد مقاطع فيديو تعليمية للأهل والطلبة والمعلمين.
300,000	إعداد فقرات بنوك الأسئلة واختبار بنود البنوك، وحوسبة التقييم.
100,000	ارتباط التعلم الإلكتروني بالمناهج وتطوير الأدلة.
6,400,000	رفاهية الطلبة والوعي بحالة الطوارئ، والصحة العامة، وتطوير المواد وطباعتها لمدة عامين.
500,000	حملات إعلامية توعوية للمجتمع بما يتعلق بتقدم التعلم عن بعد على مدى سنتين.
100,000	التقييم لتعزيز مرونة المدرسة تجاه تجدد الأوبئة وزيادة التطهير من الأمراض.
300,000	إعادة تأهيل مراكز الامتحان، وتجهيزها بالموارد بما في ذلك مداخل ومخارج آمنة إلى جانب التعقيم وتجهيز البنية التحتية.
100,000	ضبط الجودة وتقييم المخاطر، والمتابعة والتقييم.
200,000	تطوير خطة المراجعة للخطة الاستراتيجية للتعليم على أساس تأثير الطوارئ
20,050,000	الإجمالي الفرعي (الاستدامة)
32,525,177	المجموع الكلي

## رابعاً: التوصيات

يشتمل هذا المحور على ثلاثة بنود، هي: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2019 و2018 ومدى الأخذ بها وتطبيقها، وتقديم توصيات تنفيذية لمعالجة آثار الجائحة والنهوض بقطاع التعليم العام في مجالاته كافة، والتشبيك بين قطاع التعليم العام والقطاعات الأخرى محلياً ودولياً.

### متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2019 و2018 ومدى الأخذ بها وتطبيقها.

باستعراض توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، يتبين أن هناك توصيات قد تم العمل عليها باستعجال أو لم يُبَتَّ بها أو لم تُحَسَم، وذلك لعقبات تشريعية أو مادية. ومن الأمثلة على ذلك:

1. ما يتصل بالتوصية الأولى التي تتناول تطوير المعلم وتحسين ظروف عمله ومعيشته، عملت الوزارة على برامج تدريب المعلمين قبل الخدمة بالتعاون مع أكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين، ووضعت برنامج بالتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية لمنح الخريجين أولوية التعيين في الديوان، إلا أن البرنامج أثار اعتراضات مجتمعية عطلت العمل به، كما أن قرار الوزارة ربط التقدم الوظيفي والعلاوات بالأداء نتيجة التدريب في أثناء الخدمة، قوبل بالمقاومة من نقابة المعلمين ولم ينفذ بعد، إضافة إلى أن علاوة المعلمين التي حصلوا عليها بعد إضرابهم بغرض تحسين ظروف معيشتهم، أوقفت للعام 2020 بسبب جائحة كورونا، ما أقلق المعلمين ودفعهم للتهديد بالإضراب ثانية.

2. تواجه عمليات التشبيك والتنسيق بين الوزارة والمركز الوطني لتطوير المناهج وأكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين، تحديات مرتبطة بالقبول المجتمعي لهذه العلاقة سلباً أو إيجاباً.

3. لم يُراجَع قانون التربية والتعليم، ولم تعقد الوزارة أي لقاءات تصل به إلى توافقات وطنية.

4. التوجه نحو التعليم المهني والتربية المهنية ما زال على حاله، علماً أن الحكومة أسست هيئة جمعت الجهات المعنية بهذا النوع من التعليم والتدريب، إلا أنها على المستوى التطبيقي لم تأخذ أي خطوة بعد.

5. ما زالت الفجوة الناتجة عن ارتفاع مستوى تعليم الإناث وتفوقهن مقارنة بالذكور مستمرة، وهي في ازدياد، ولم تُتخذ أي إجراءات لتضييق هذه الفجوة.

6. أثبت القطاع الخاص خلال فترة الجائحة أنه شريك ومتعاون، قدّم الكثير للوزارة في مجال تكنولوجيا المعلومات، ووضع كل إمكانياته في خدمتها، إلا أن هناك توترات ما زالت قائمة مع المدارس الخاصة لتعرض مصالحها للتهديد بسبب آثار الجائحة.
  7. مما يؤسف له أن موضوع هجرة الكفاءات أو تهجيرها لم يُدرس بعد، ولم تُتخذ أي خطوات بهذا الاتجاه.
  8. في ما يتعلق بإعادة هيكلة الإنفاق على التعليم في ضوء الخطة الاستراتيجية، ظهر واضحاً من خلال المشروعات والبرامج في الخطة أنها خطوة إيجابية، ولكن ذلك لم يتم، بل تعرّض الإنفاق للخلخلة في ضوء جائحة كورونا.
  9. تقدمت أولوية تعزيز التعليم الإلكتروني بفضل الجائحة، وأصبح التعلم عن بعد واقعاً مفروضاً، الأمر الذي جعل جميع ما يتصل بهذا الجانب مجال العمل والاهتمام التركيز، وتم حشد معظم الموارد المالية لتنفيذه.
- ويتبين من خلال استعراض توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019، ما يأتي:
1. أظهرت الخطة التنفيذية المنبثقة من الخطة الاستراتيجية للوزارة (2018-2019) أن التوصيات الأولى والثانية والثالثة قد أخذت بها الوزارة من حيث إعدادها للخطة بطريقة علمية بمؤشرات نوعية وكمية محددة بأزمان مبنية على أساس برامج ومشاريع، إلا أن الخطة بكاملها تعثرت بسبب جائحة كورونا وتغيرت أولوياتها بشكل كبير.
  2. إن استعراض الأنشطة عموماً في الخطة التنفيذية (2020)، بهدف الوقوف على مستوى تنفيذ التوصيتين الرابعة والخامسة في التقرير، تبين أن التنفيذ قد توقف منذ مطلع عام 2020 بسبب الجائحة، التي حالت دون الوقوف على مستوى واقع هذه الأنشطة والبرامج وبيان سبب تعثرها، مع أن الجائحة كانت أكبر من كل الأخذ بأسباب الثبات.
  3. تقوم الوزارة عادةً ببعض البرامج التدريبية في أثناء الخدمة، لسلامة تطبيق المناهج والكتب المطوّرة، وبرامج أخرى متقطعة بحسب موضوع البرنامج ومستوى انتشاره على المواد الدراسية والصفوف، إلا أن البرامج لعام 2020 تعطلت إلى حد ما بسبب الجائحة من جهة، وبسبب تحول التدريب ليكون عن بعد، ومع أن هذا النوع من التدريب مهم لنجاح هذا التحول، إلا أنه جاء في حده الأدنى.

4. نالت عملية التشبيك بين الوزارة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني العناية اللازمة والاهتمام الكافي، بدليل استمرار التذمر والشكاوى بعدما كشفت عنه الجائحة وما خلفته من آثار عليها.
5. مع أهمية ما ورد في التوصية الثامنة بشأن تطوير نظام للمساءلة وربطه بالمسؤولية وتقييم الأداء، وكذلك تطوير نظام الحوافز والعلاوات والمكافآت، إلا أن هذا الأمر ما زال متعثراً بسبب تعنت الأطراف ذات الصلة (المعلمون، والنقابة، والوزارة) وتمسك كل منهم بموقفه.
6. أما دراسات الأثر للبرامج والتوجيه المهني الواردة في التوصيتين التاسعة والعاشر، فهي ضعيفة ولم تنعكس نتائجها على اتخاذ القرارات أو تحسين العمل.

### تقديم توصيات تنفيذية لمعالجة آثار الجائحة والنهوض بالقطاع

على ضوء المتغيرات والقضايا السابقة، فإن الفرصة متاحة لإحداث إصلاح تربوي جاد، فالأزمة فرضت بيئة وثقافة جديدتين، يمكن البناء عليهما للوصول إلى تعليم وتعلم مناسبين، ولذلك، يوصي التقرير بالآتي:

1. يحتاج التحول نحو التعلم عن بعد والتعلم المدمج إلى النظرة الشاملة للنظام التعليمي وتهيئة جميع الأسباب لنجاحه.
2. إقناع جميع الموارد البشرية في الوزارة، وجميع المتعاملين معها، بأن الجائحة أتاحت الفرصة للتغيير، لكن سبب التغيير الحقيقي هو التحول نحو المستقبل.
3. وضع خطة إعلامية شاملة حول مفهوم التعلم عن بعد، وأنه مختلف عن التعليم عن بعد الذي ترك آثاراً سلبية على هذا المفهوم، مع التوضيحات المرافقة، وتهيئة متطلبات نجاحه من تدريب وتكنولوجيا وبيئات حافزة.

وبشكل تفصيلي، يوصي التقرير بما يلي:

### في مجاليّ التعلم عن بعد والتعليم المدمج:

1. العمل على تهيئة بيئة عمل جديدة، تأخذ بعين الاعتبار توفير متطلبات التعلم عن بعد بأشكاله: التعلم المدمج، والتعلم المقلوب، والتعلم الذاتي، والتعلم الرقمي.
2. توعية المجتمع بثقافة التعلم عن بعد وأهميته سواء في الظروف العادية، أو في ظروف الأزمات الطارئة، وذلك بوضع برنامج عملي يتوجه إلى الأهالي والمجتمع والمعلمين.

3. دعم المدارس (أو المديريات الميدانية) بالأدوات التكنولوجية والأجهزة اللازمة لتمكينها من إنتاج مواد التعلم الذاتي من أفلام وعروض ونماذج تدريسية و"فيديوهات".
4. تنمية مهارات المعلمين والعاملين على استخدام التقنيات التربوية سواء في إنتاج المواد التعليمية أو في استخدامها وتطبيقها من خلال برنامج تدريبي يشمل المعلمين جميعهم.
5. التفكير القائم على دراسة واقعية لتطبيق نوع جديد من الدوام المدرسي، بحيث تعطى الفرصة للطلبة بأن يتحملوا مسؤولية تعلمهم من خلال المهام والعمل بالمشروعات وتقديم العروض في بعض أيام الأسبوع.
6. وضع الخطوات التنفيذية اللازمة للبدء بمشروع واسع بتعليم التفكير عبر المواد الدراسية والصفوف، بدءاً من إعداد "حقائب" تعلم ذاتي أو مدمج بما يتطلب:
  - إعداد فريق تدريبي مركزي.
  - إنتاج نماذج لدروس في تعليم التفكير.
  - وضع خطة لتقييم ما أنجز.
7. إجراء تقييم تشخيصي للطلبة بهدف تحديد فجوة المعرفة، ووضع البرامج الضامنة لسدها أو التقليل منها أو تخفيف حدة آثارها على تعلمهم المستقبلي.
8. تطوير عمل مركز الملكة رانيا لتكنولوجيا المعلومات التابع لوزارة التربية والتعليم ليتخصص أكثر برقمنة الوزارة من حيث التعلم عن بُعد والتعلم المدمج.

### وفي مجال المناهج:

1. تطوير خطة دراسية جديدة، تأخذ بعين الاعتبار المتغيرات المحلية والعالمية، وخاصة في مجال المهارات الحياتية، والوعي الصحي، وتقدم العلوم، وأهمية الأخلاق، والقيم، وبناء الشخصية الناقدة، وإنتاج المعرفة، والقيم الجمالية والفنية.
2. تطوير الأطر العامة والخاصة وفق منطلقات الخطة الدراسية الجديدة، وبما يضمن الانسجام الداخلي في ما بينها، وكذلك الانسجام مع فلسفة التربية والتعليم.
3. إنتاج كتب مدرسية وفق المعايير الآتية:
  - التناسب بين الكتاب وما يخصص له من وقت التعلم.
  - تركيز الكتاب على المهارات الحياتية.
  - عرض الكتاب للمبادئ الرئيسة للمادة الدراسية.

- توفير فرصة التعلم الذاتي والإنتاج المعرفي للمتعلم.
  - الاستخدام الملائم للتكنولوجيا وللأجهزة التعليمية.
  - الأناقة في الشكل والعرض.
  - التركيز على إكساب المتعلمين مهارات التفكير الناقد، والتفكير الإبداعي.
- وفي مجال استراتيجيات التعليم والتعلم:
1. التركيز على التعلم الذاتي الفردي، والتعلم في مجتمعات التعلم، والتأمل، وإنتاج المعرفة، وحل المشكلات.
  2. التركيز على التعليم والتعلم المتميز، بما يسمح للمتعلم إيجاد الفرصة للنمو وفق ذكائه.
  5. الاهتمام بأنشطة تعلم التفكير وتعلم الإبداع.
- وفي مجال التقويم والتقييم والاختبارات المدرسية:
1. ربط كل اختبار بأهداف تربوية محددة، بعيداً عن قياس مهارات الحفظ والتذكر.
  2. تقديم نماذج للاختبارات تقيس المهارات الأساسية للكتاب.
  5. التوجه نحو الاختبارات الرقمية، وتدريب الطلبة عليها في أثناء العام الدراسي.
- وفي مجال بيئات التعلم:
1. توفير بيئات تعلم آمنة وحرّة تدعم عمليات التفكير والإبداع.
  2. توفير بيئات تعلم غنية بالآتي:
- مجال صحي داعم للتعلم.
  - أجهزة تقنية تساعد في توفير متطلبات التعلم كما يُتوقع لها.
  - مصادر تعلم متنوعة تدعم تحقيق معايير المنهاج والكتب المطورة.
  - كوادر بشرية مؤهلة متمكنة من متطلبات وكفايات تطبيق المنهج ومصادره المتنوعة.
  - إدارة مدرسية قيادية داعمة وفقاً للتوجهات الحديثة المطلوبة.
- وفي مجال امتحان الثانوية العامة (التوجيهي):
1. التفكير الجاد بنقل مسؤولية القبول الجامعي إلى الجامعات.
  2. تطوير امتحان شهادة الدراسة الثانوية العامة ليقصر على تقييم مستوى النظام التعليمي ومستوى تحقيق الطالب لنواتج التعلم المحددة.



3. التركيز على مهارات التفكير والتحليل.

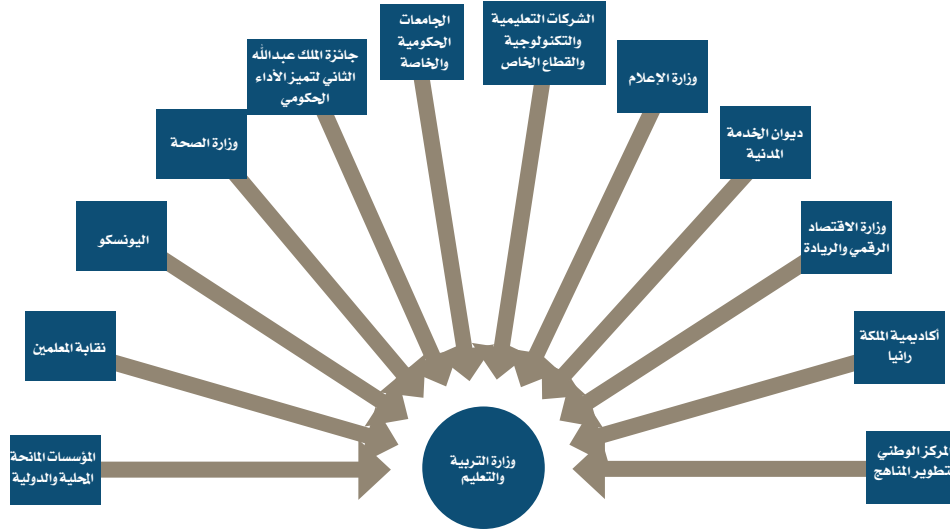
4. تقليص عدد أوراق الامتحان، والتركيز على المهارات وحل المشكلات والقدرات التحليلية والاستشرافية وتوظيف التكنولوجيا.

### التشبيك بين قطاع التعليم العام والقطاعات الأخرى محلياً ودولياً

بات من الضروري أن تقيم وزارة التربية والتعليم بصفتها المسؤولة عن تطوير التعليم وربطه بحاجات المجتمع، شبكة من العلاقات مع المؤسسات ذات الصلة، ليس بهدف التنسيق فقط، بل من أجل وضع استراتيجيات متكاملة لتحقيق أهداف خطط التنمية. وقد اقتضت ظروف محددة أن يكون التدريب والمناهج والتدريب المهني خارج نطاق نظامها الرسمي، كما أن وحدة الخطط تتطلب أن تكون الوزارة قائدة المؤسسات التي تعمل معها في الاتجاه نفسه أو ترتبط معها بأهداف مشتركة.

فالوزارة بحاجة إلى علاقات عمل مع كل من وزارة العمل، وديوان الخدمة المدنية، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة المالية، ووزارة الصحة، ووزارة تطوير القطاع العام، ووزارة الإدارة المحلية، ووزارة الداخلية، ووزارة الخارجية وشؤون المغتربين، ووزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، ونقابة المعلمين، ونقابة المهندسين، والجامعات الحكومية والخاصة، ومؤسسات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية. وهذا التشعب في العمل التربوي يحتاج عملاً مؤسسياً يُجسد التشابك ووحدة الهدف.

## ويعبر الرسم الآتي عن العلاقات المباشرة وغير المباشرة لوزارة التربية والتعليم مع عدد من المؤسسات الرسمية والأهلية:



لذلك، لا بدّ من وجود وحدة إدارية للتنسيق، أو تفعيل عمل الوحدات القائمة، ويُقترح أن تكون مرتبطة بوزير التربية والتعليم مباشرة.



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور الموارد البشرية

**التعليم العالي**





511	الملخص التنفيذي.....
511	أولاً: ديمومة قطاع التعليم العالي .....
	ثانياً: الآثار المترتبة على قطاع التعليم العالي من تفشي "كوفيد-19"
512	وسبل معالجتها والحد منها بعد الأزمة.....
	ثالثاً: أهم أولويات القطاع: ما الذي يمكن فعله
528	للاستعداد للعام الدراسي 2020/2021؟.....
539	رابعاً: مراجعة إستراتيجيات القطاع ما قبل الجائحة وما بعدها .....
	خامساً: رصد لما نُفذ وما لم يُنَفَّذ من توصيات
544	في تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019.....
546	سادساً: التوصيات .....
549	المراجع.....



## الملخص التنفيذي

فرضت الحكومة الأردنية تدابير لمكافحة تفشي فيروس "كورونا" في وقت مبكر، بما في ذلك إغلاق جميع الحدود، وإغلاق المدارس والجامعات لمدة أسبوعين، وهذا أدى إلى حرمان حوالي 307 آلاف من الطلبة و10500 من أعضاء الهيئات التدريسية و20 ألف موظف من الذهاب للجامعات الحكومية والخاصة وممارسة أعمالهم الأكاديمية والبحثية والإدارية. وتبعاً لذلك أعلنت الجامعات عن جداول للدراسة عبر الإنترنت.

تهدف هذه المراجعة إلى تحديد الآثار المترتبة لجائحة كرونا على قطاع التعليم العالي، والإجراءات التي اتخذت لديمومة القطاع خلال الجائحة، وأهم أولويات القطاع بعد انتهاء الجائحة، والآثار المالية المترتبة على ذلك، وتقديم توصيات لمعالجة آثار الجائحة لتكون عوامل استجابة أفضل لأي جائحة جديدة مستقبلاً.

## أولاً: ديمومة قطاع التعليم العالي

أُخذت مجموعة من التدابير لضمان ديمومة القطاع في بداية الجائحة وخلالها، ومن ذلك:

- ضمان عدم توقف القطاع أو تراخيه خلال الأزمة، وضمان استمرار العملية التعليمية دون انقطاع باستخدام أساليب جديدة.
- التأكد من دعم قطاع الاتصالات للعملية التعليمية؛ من خلال تقديم العروض الترويجية للطلبة وأعضاء الهيئات التدريسية، وتعزيز البنية التحتية الأساسية للاتصالات.
- التأكد من وجود آليات جديدة تمكن الطلبة من إجراء الإمتحانات عبر الإنترنت دون انقطاع.
- ضمان تعاون الباحثين عبر المجتمع الأكاديمي وفي العلوم المختلفة لتعزيز البحوث المتصلة بالجائحة، وضمان نشر النتائج وإتاحتها للجميع.
- ضمان صحة وسلامة الطلبة وأعضاء الهيئات التدريسية وجميع العاملين في القطاع.

## ثانياً: الآثار المترتبة على قطاع التعليم العالي من تفشي "كوفيد-19" وسبل معالجتها والحد منها بعد الأزمة

### • الجوانب التي تأثرت في قطاع التعليم العالي بصورة مباشرة:

1. سلامة وصحة الطلبة والمدرسين والموظفين العاملين في الجامعات.
2. نوع التدريس وطرقه.
3. طريقة الامتحانات وتقييم الطلبة.
4. البحث العلمي والتطوير.
5. المحافظة على الطلبة وعدم تسريحهم من الجامعات، وخاصة الطلبة الوافدين.
6. التشريعات الناظمة لقطاع التعليم العالي.
7. الوضع المالي للجامعات في ظل توقف الطلبة عن دفع الرسوم وتوقف النشاطات الجامعية ذات الأثر المالي.
8. العلاقات الدولية.
9. خدمات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

### • كيفية تعامل مجلس التعليم العالي والجامعات مع هذه الآثار خلال الأزمة:

1. سلامة وصحة الطلبة والمدرسين والعاملين في الجامعات  
كان إغلاق الحكومة للجامعات في وقت مبكر من عمر الأزمة، سبباً في عدم ظهور أي حالة إصابة بـ"كورونا" بين طلبة الجامعات والعاملين فيها. وكانت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي قد خاطبت الجامعات أكثر من مرة لاتخاذ الإجراءات اللازمة ابتداءً من توفير مواد معقمة في جميع مرافق الجامعة والالتزام بارتداء الكمامات والكضوف الواقية، وانتهاء بتوزيع المنشورات التوعوية الصادرة عن وزارة الصحة على أكبر عدد ممكن من الطلبة وأعضاء الهيئتين التدريسية والإدارية ونشرها على منصات التواصل الاجتماعي الخاصة بكل جامعة. وقد أصدرت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي دليلاً إرشادياً بعنوان "خارطة طريق العودة لمؤسسات التعليم العالي"، هدف إلى تزويد الطلبة وأعضاء هيئة التدريس والموظفين في مؤسسات التعليم العالي بالمعلومات حول مرض كورونا (كوفيد-19) لحياتهم والحد من تخوفهم وقلقهم منه، وتوفير إرشادات واضحة وقابلة للتنفيذ حول توجيه الإجراءات الأمنية من أجل منع انتشار المرض في الجامعات والكشف



عنه مبكراً إن وُجد. كما هدف الدليل إلى تقديم الإرشادات للطلبة وأعضاء هيئة التدريس والموظفين حول الإجراءات الواجب اتباعها في حال وجود حالات مشتبه بها و/ أو حالات مؤكدة، وفقاً لتوصيات وزارة الصحة ولجنة الأوبئة، وكذلك تعزيز الممارسات الصحية السليمة للطلبة وأعضاء هيئة التدريس والموظفين في مؤسسات التعليم العالي لمنع انتشار العدوى.

وتضمن الدليل توجيه الجامعات الأردنية للقيام بتجهيز بوابات إلكترونية يتمكن الطلبة من خلالها من استكمال إجراءات التسجيل في الجامعات وتحميل الوثائق الرسمية المطلوبة منهم، وتنظيم الجدول الدراسي للجامعة بما يتيح للحرم الجامعي استقبال الحد الأدنى الممكن من الطلبة، واعتماد أيام الأحد والثلاثاء والخميس لدوام بعض الطلبة ويومي الاثنين والأربعاء لبعضهم الآخر.

## 2. نوع التدريس وطرقه (التعليم عن بُعد)

دعا مجلس التعليم العالي الجامعات الحكومية والخاصة إلى تدريس الطلبة "عن بُعد" لضمان ديمومة انسياب العملية التعليمية، وأعلنت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تقريراً أولياً حول جاهزية الجامعات لذلك. وجاء في التقرير أن نسبة المساقات والشعب التي تُدرّس "عن بُعد" في الجامعات الأردنية الرسمية، على النحو التالي: 90% للجامعة الألمانية الأردنية، و80% لكل من جامعات مؤتة وآل البيت والطفيلة، و62% لجامعة البلقاء التطبيقية، و50% للجامعة الأردنية وجامعتي اليرموك والهاشمية، و40% لجامعة العلوم والتكنولوجيا الأردنية وجامعة الحسين بن طلال.

وبيّنت الوزارة أن النتائج توضح تفاوتاً في قدرات الجامعات وجاهزيتها في المجالات الثلاثة المتعلقة بالمحتوى التعليمي والتطبيقات الإلكترونية اللازمة وتدريب أعضاء هيئة التدريس على استخدام التعليم الإلكتروني، بالرغم من مخاطبتها للجامعات الرسمية والخاصة لرفع جاهزيتها منذ أكثر من أسبوعين على بدء الجائحة في مجال التعليم الإلكتروني. بل إن الوزارة كانت قد خاطبت الجامعات لإنشاء مراكز للتعليم الإلكتروني والمصادر المفتوحة منذ منتصف عام 2017، وجاءت الردود حينها لتؤكد جاهزية الجامعات في هذا المجال، إلا أن التقرير الأولي للوزارة أثبت عكس ذلك.

ووفقاً لتقرير الوزارة: يوجد عدد من المشاكل التي يواجهها الطلبة في تعليمهم الإلكتروني وبخاصة القاطنون في أماكن بعيدة أو نائية أو في مناطق جيوب الفقر أو البوادي والأرياف، تتمثل في ضعف إرسال الشبكات المزودة للإنترنت وانقطاعها بشكل متكرر أثناء وجود الطلبة ودخولهم لمقرراتهم الدراسية الإلكترونية، وعدم توافر الهواتف الذكية أو شبكات

الإنترنت في البيوت للعديد من الطلبة في تلك المناطق، بما لا يمكنهم من الدخول بالشكل الأمثل على المواقع الخاصة بجامعاتهم.

وخاطبت الوزارة الجامعات الرسمية والخاصة لتزويدها بمعلومات محدّثة عن المساقات التي تدرّس فعلياً عن طريق التعليم الإلكتروني، ونسبة الطلبة الذين يدخلون إلى مساقاتهم الإلكترونية. وبناء على هذا التقييم، بنى مجلس التعليم العالي قراراته اللاحقة. كما وجهت الوزارة خطاباً لوزارة الاقتصاد الرقمي وشركات الاتصالات الثلاث المزودة للإنترنت، من أجل تحسين تغطية الإنترنت في المملكة وتقويتها في الأماكن الضعيفة، وبحث الوزارة مع القطاع الخاص إمكانية أن يساعد في توفير الأجهزة اللوحية والهواتف الذكية للطلبة الذين لا يستطيعون الحصول عليها. وأعلنت الوزارة أن منصة "نوى"، إحدى مبادرات مؤسسة ولي العهد، وزعت 1140 جهازاً لوحياً تبرّع بها القطاع الخاص على طلبة الجامعات الحكومية.

وأعدت الوزارة استبانة حول تجربة الشهر الأول من التعليم عن بُعد، وشارك في الاستبانة حوالي 60 ألف طالب وطالبة (19% من مجموع الطلبة الكلي) من مختلف الدرجات العلمية. وتضمنت الاستبانة أسئلة حول الوسائل، والتقنيات، والمحتوى المعروض إلكترونياً، وفاعلية التدريس، والتفاعلية، والتقييم العام. وكانت النتائج أقل من المأمول به، مما استدعى توجيه جلالته الملك الحكومة للأخذ بملاحظات الطلبة والمدرسين وتصويب الوضع.

وتضمّن المحور الأول من الاستبانة تقييم الوسائل والتقنيات من حيث إمكانية الوصول إلى المادة الدراسية بسهولة ويسر، وسرعة الإنترنت، والقدرة على حضور المحاضرة دون أي قطع، وتوفير معلومات كافية لاستخدام الموقع الخاص بالمادة التعليمية، وتقديم مساعدة فنية ملائمة من الجامعة تسهل استخدام الوسائل التكنولوجية في المادة التعليمية. وأبدى 35.5% من الطلبة رضاهم عما قدّم في نطاق هذا المحور، في حين بلغت نسبة عدم الرضا 43.4%، بينما عبّر 21.1% من الطلبة عن موقف محايد.

وفي ما يخص تقييم المحتوى الإلكتروني، من حيث شمولية المحتوى وطريقة عرضه وقيمة المعلومات المكتسبة من المادة العلمية الإلكترونية بالمقارنة مع الطريقة التقليدية، واشتمال المحتوى على تمارين وواجبات تساعد على التعلم، فقد أبدى 30.1% من الطلبة رضاهم عن المحتوى العلمي الإلكتروني، وأبدى 49.8% من الطلبة عدم رضاهم، في حين شكّل 20.1% من الطلبة طرفاً محايداً.

وفي ما يتعلق بتقييم فاعلية التدريس وما يتضمنه من أسلوب التعلم، وما يُضيفه عرض المادة العلمية إلكترونياً للطلبة من تدريب ومهارات، ومساعدته على تطوير مهارات

التفكير الذاتي لديهم، فقد أبدى 31.7% من الطلبة رضاهم بشأن فاعلية التدريس، مقابل 50.8% أبدوا عدم رضاهم.

وعلى صعيد تقييم التفاعلية والقدرة على طرح أيّ تساؤلات واستفسارات أثناء التعلم عن بُعد والإجابة عليها، والقدرة على إرسال المواد التعليمية وتسلمها، ووجود تنسيق مستمر بين الطالب ومدرس المادة حول المحتوى المعروض إلكترونياً، واستخدام أسلوب المحاكاة عند الحاجة، فقد أعرب 39% عن رضاهم، في حين شكّل ما نسبته 25% طرفاً محايداً.

وأخيراً، في ما يخص عملية تقييم الطلبة واستمراريتها أثناء عملية التعلم عن بُعد، والأساليب المتبعة وإمكانية اعتمادها وسيلةً لتقييم تعلم الطلبة، فقد كان 51.8% من الطلبة غير متقبلين لعملية التقييم، و21.6% طرفاً محايداً، في حين عبّر 26.6% منهم عن رضاهم بعملية التقييم التي جرت عن بُعد.

ومن الواضح أن نسب عدم رضا الطلبة في جميع المحاور تفوقت على نسب الرضا، وهو ما يؤشر على تواضع خبرات أعضاء الهيئة التدريسية في ما يتعلق بالتدريس إلكترونياً، وعدم توفر التدريب والمساعدة التقنية لهم من الجامعات بالشكل الكافي، وعدم استعدادهم مسبقاً لهذه المرحلة، مما أربك المشهد ورفع الأصوات السلبية تجاه التعلم الإلكتروني. وإذا أخذ بعين الاعتبار أن هناك 955 من التخصصات والبرامج على مستوى البكالوريوس، و22 للدبلوم العالي، و476 للماجستير، و101 للدكتوراه، وكذلك أن هناك 40 ألف مساق جامعي، فإن قضية التحول نحو التدريس عن بعد تحتاج تخطيطاً مسبقاً واستعدادية عالية واستراتيجية واضحة، وهذا لم يتوفر في الجامعات.

لقد كشفت أزمة "كورونا" عن تراجع الجامعات الأردنية كافة في الاستعداد للانتقال للتعليم عن بعد عند الحاجة، وهو أمر يتطلب المساءلة وتحميل المسؤوليات لإدارت جامعية تقاضت دعماً مالياً حكومياً تجاوز المليار دينار خلال السنوات الخمس عشرة الأخيرة.

وبعد مرور ثلاثة أشهر تقريباً على تجربة التدريس عن بُعد، أعدت الوزارة استبانة أخرى في الأسبوع الأخير من الفصل الدراسي الثاني، وقارنته بالدراسة أنفة الذكر التي أجريت في الأسبوع الأول من الفصل.

وتضمنت دراسة المقارنة ما يلي: قامت معظم المؤسسات التعليمية الحكومية منذ الأسبوع الأول من الأزمة بحوسبة 22701 مساقاً من عدد المساقات المطروحة 27525 مساقاً، ونسبة 82.5%، وذلك باستخدام المنصات الإلكترونية المتوفرة لديها، بحيث بلغ عدد الطلبة المستفيدين فعلياً من هذه المساقات ما يقارب 378 ألف طالب وطالبة، ونسبة

77% من العدد الكلي للطلبة المسجلين في المؤسسات التعليمية الحكومية.

وعلى الصعيد نفسه، قامت المؤسسات التعليمية الخاصة منذ الأسبوع الأول من الأزمة، بتحويل ورقمنة معظم المساقات التدريسية لديها، بحيث جرى حوسبة وتحويل 11353 مساقاً من أصل المساقات المطروحة البالغ عددها 12941 مساقاً، وبنسبة 87.5%، واستفاد من هذه المساقات 123843 طالباً وطالبة وبنسبة زادت عن 88%.

وعملت الجامعات الحكومية والخاصة خلال الأزمة على زيادة عدد المساقات الإلكترونية كما يظهر في الجدول رقم (1) الذي يُبين كذلك مقدار التحسن في نسب المساقات الإلكترونية المطروحة منذ بداية الأزمة وحتى نهاية الفصل الدراسي الثاني.

#### الجدول رقم (1):

عدد المساقات الإلكترونية المطروحة منذ بداية الأزمة وحتى نهاية الفصل الدراسي الثاني (2020/2019)

نسبة التحسن / الزيادة	نهاية الفصل الدراسي الثاني	الأسبوع الأول للأزمة	
	عدد المساقات الإلكترونية	عدد المساقات الإلكترونية	
12%	25726 (93.5%)	22701 (81.5%)	الجامعات الحكومية
11%	12782 (98.77%)	11353 (87.7%)	الجامعات الخاصة
23%	38508	34054	الإجمالي

ولم تتحدث دراسة المقارنة عن جودة المحتوى والتزام الطلبة والمدرسين. وقد تم الاطلاع على العديد من ملاحظات أعضاء الهيئة التدريسية والمتضمنة عدم التزام الطلبة، وفي المقابل تضمنت ملاحظات الطلبة عدم قدرة بعض المدرسين على الاستجابة للتحويل الإلكتروني. ومن الواضح أن جدية الطرفين أمر يضع تجربة التعلم عن بُعد على المحك.

ثم أجرى مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الأردنية استطلاع رأي موجّه للطلبة خلال الفصل الدراسي الثاني 2020/2019 لتقييم العملية التعليمية عن بُعد، وتضمن الاستطلاع عدداً من نقاط البحث والمحاو، ويمكن تلخيص نتائجه على النحو الآتي:

في ما يتعلق بتوافر الأجهزة الإلكترونية وخدمات الإنترنت عند الطلبة، أظهرت النتائج أن نسبة الطلبة الذين يمتلكون أجهزة إلكترونية بلغت 78.25% من مجموع الطلبة

في الجامعات الحكومية والخاصة، في حين أن 21.75% من الطلبة لا تتوفر لديهم مثل هذه الأجهزة. وبشأن نسب استخدام هذه الأجهزة للدخول إلى المنصات، حازت الهواتف الذكية على الحصة الأكبر بنسبة بلغت 71%.

أما في ما يتعلق بتوفر اشتراكات الإنترنت لدى الطلبة، فقد بلغت نسبة الطلبة الذين يمتلكون اشتراك إنترنت 59.25%، مقابل 40.75% لا يوجد لديهم اشتراك إنترنت شهري ثابت أو حزم شهرية ثابتة. وبلغت نسبة الطلبة الذين اضطروا إلى شراء حزم إنترنت إضافية للوصول للمنصات التعليمية 74.5%، في حين بلغت نسبة الطلبة الذين ذكروا أن جامعاتهم قامت بشحن حزم إنترنت لهم من أجل استخدامها في عملية التعلم عن بعد 35.5% من مجموع الطلبة. كما بلغت نسبة استخدام الطلبة لمنصات التعلم عن بعد التي توفرها الجامعات 87.5%. وكانت نسبة الطلبة الذين أعربوا عن رضاهم عن المنصات 76%، بينما أعرب 24% منهم عن عدم الرضا. وبلغت نسبة الطلبة الذين واجهوا تحديات وصعوبات في استخدام المنصات أو الدخول إليها 52.5%.

ورد الطلبة المشاكل التي واجهتهم لأسباب عدة، منها مشاكل تقنية تتعلق بسرعة الإنترنت (بنسبة 39%)، ومشاكل أخرى تتعلق بعدم توفر أجهزة إلكترونية تمكنهم من الوصول للمنصات (21%)، بينما رأى 22.5% من الطلبة أن المشكلة تكمن في بطء الخدمة المقدمة من قبل الجامعات، و17.5% ربطوا ذلك بتحديات أخرى.

وفي ما يتعلق بالمحتوى التعليمي والإرشادي المتوفر في المنصات التعليمية التابعة للجامعات، فقد بلغت نسبة الطلبة الذين أكدوا على توفر الخطط الإرشادية المعدة من قبل الجامعات لاستخدام هذه المنصات 73%، ونسبة الطلبة الذين أقرروا بتوفر الدعم الفني اللازم في حال واجهتهم صعوبات ومشاكل فنية 58.5%.

كما رصد الاستطلاع آراء الطلبة في ما يتعلق بتناسب تصميم المواد التعليمية المتوفرة على المنصات مع مهارات التعلم والإمكانات التقنية لديهم، إذ أبدى 79.5% من الطلبة رضاهم وبدرجات متفاوتة عن تصميم المواد التعليمية المتوفرة، بينما أبدى 20.5% من الطلبة عن عدم رضاهم. وتفاوتت نسب موافقة الطلبة على أن المواد التعليمية المتوفرة على منصة الجامعة تُنمي إمكانياتهم، فوافق 67.5% على ذلك، بينما كانت نسبة الطلبة الذين لم يوافقوا 32.5%. وفي ما يتعلق بالأساليب التدريسية التي تحتوي عليها المنصات في إعطاء المحاضرات، أبدى 78% من الطلبة رضاهم عن أساليب التدريس، في حين كان 22% منهم غير راضين.

كما استطلعت آراء الطلبة بشأن مدى توفير منصات الجامعات لأساليب داعمة (فيديوهات، أمثلة واقعية....) لتعزيز عملية التعلم، إذ أقر 61% من الطلبة بتوفر هذه الأساليب،

وكانت نسبة الطلبة الذين أكدوا وجود تفاعل بينهم وبين الأساتذة 62% وفي ما يخص تقييم تجربة الطلبة واهتمامهم وحرصهم على متابعة المواد التعليمية الإلكترونية الموجودة على المنصات الخاصة بجامعاتهم، بلغت نسبة الطلبة الذين أبدوا رضاهم عن التجربة 70%. بينما أقر 80% من الطلبة بعدم كفاءة التعلم عن بعد مقارنة بالتعلم التقليدي من داخل الجامعة. وبلغت نسبة الطلبة المؤيدين للعمل بآلية "ناجح/ راسب" في العلامات لهذا الفصل الدراسي 87.5%. في حين بلغت نسبة الطلبة المؤيدين لتطبيق التعلم المدمج الذي يمزج بين خصائص التعليم الصفي التقليدي والتعلم عبر الإنترنت 54% في بداية العام الدراسي 2021/2020. ورأى 46% من الطلبة المعارضين للتعليم المدمج أن هناك مشاكل تعتور هذه الطريقة، ومنها وجود محاضرات نظرية ومختبرات وتطبيقات عملية وسريرية، إلى جانب أسباب أخرى تجعل التعلم المدمج غير مناسب.

وبينت نتائج الاستطلاع بشأن تطبيق التعليم المدمج بداية العام الدراسي، أن 56% من الطلبة يرون أن جامعاتهم لديها الإمكانيات الفنية/ التقنية اللازمة لمثل هذا النوع من التعليم. بينما بلغت نسبة الطلبة الذين يعتقدون أن أعضاء الهيئة التدريسية في جامعاتهم لديهم الإمكانيات الفنية للتعليم المدمج 52.5% من مجموع الطلبة.

### 3. طريقة الامتحانات وتقييم الطلبة

يميل خبراء التعلم الإلكتروني عند مناقشة إجراء الامتحانات والتقييمات عبر الإنترنت، إلى عدم إجراء الامتحانات في المنزل أبداً، لأن فرص الغش والمشكلات القانونية المستقبلية متوقعة. ومع ذلك، هناك حالتان يمكن بهما إجراء امتحانات إلكترونية في المنزل: تأخذ الحالة الأولى شكل امتحانات شفاهية عبر الإنترنت مع وجود كاميرا وتسجيل "فيديو"، ففرص الغش محدودة بهذه الطريقة. وإلى جانب ذلك، يمكن أن يكون خيار إجراء الامتحان من خلال "الفيديو" مهماً، لأنه يمكن حفظ الجلسة بأكملها وإعادة تشغيلها لاحقاً لأغراض التحقق أو إعادة التقييم من أكثر من مدرس تحقيقاً للعدالة والشفافية. أما الحالة الثانية فتتمثل في تقييمات مكتوبة تتخذ شكل مقال أو واجب كتابي صغير. ويتم إجراء الامتحان عبر الإنترنت وفقاً لقيود زمنية صارمة، لذلك من الصعب جداً الغش في الردود النصية. بالإضافة إلى ذلك، يعرف أعضاء الهيئة التدريسية طلبتهم بما يكفي لتخمين ما إذا كان الطالب قد كتب المقال أو أعد الواجب أو قدم المشروع المطلوب منه بنفسه. إلا أن مجلس التعليم العالي فضل مع الجامعات اعتماد 50% للأعمال الفصلية و50% للامتحان النهائي الذي يُعقد داخل الحرم الجامعي في حال سمحت الظروف بذلك، وهو اقتراح ينطوي على ضبابية بالنسبة للطلبة وأهاليهم. ومن باب تعويض النقص في جودة التعليم عن بُعد، سمح المجلس للطلاب اختيار تقييم

"ناجح/ راسب" بناء على علامته النهائية إذا رأى أنها لا تخدمه من حيث المعدل، باستثناء تخصصي الطب وطب الأسنان اللذين يكون التقييم فيهما "ناجح/ راسب" إجبارياً. ثم عاد المجلس واعتمد امتحانات إلكترونية نهائية عن بعد، ورغم التردد في اتخاذ القرار إلا أن هذه التجربة يمكن البناء عليها وتطويرها في ظل الظروف الاستثنائية. ومن الواضح أن الجامعات لم تقدم أي حلول ابتكارية للامتحانات ولم يجرب اتباع الممارسات الفضلى للحيلولة دون الغش.

#### 4. البحث العلمي والتطوير

يُشير الواقع إلى تواضع النشر العلمي للجامعات وضعفه، إذ بلغ مجموع الأبحاث المنشورة للجامعات الأردنية (مجتمعة) في مجلات مصنفة في محرك بحث (SCOPUS) 43423 بحثاً منذ تأسيس أول جامعة وحتى نهاية عام 2019، وهو رقم متواضع جداً ولا يتناسب مع الدعم الحكومي المالي للجامعات الرسمية، ولا مع وجود 10528 من أعضاء الهيئات التدريسية في الجامعات الحكومية والخاصة ولا مع وجود 1554 تخصصاً، منها 599 لدرجات الدكتوراه والماجستير والدبلوم العالي. والمفارقة المحزنة أن مجموع ما نشرته الجامعات الأردنية منذ حوالي ستين عاماً لا يساوي "نصف" ما نشرته جامعة "تانيانج" السنغافورية التي زارها جلالة الملك عبدالله الثاني عام 2019 (105918 بحثاً). بل إن مجموع الأبحاث المنشورة للجامعات الأردنية أقل مما نشرته جامعة طهران (55785 بحثاً)، أو جامعة الملك سعود (54680 بحثاً). ناهيك عن ضعف أو اختفاء الأبحاث الابتكارية الريادية وبراءات الاختراع التي من شأنها أن تؤدي لمنتج يساهم في حل مشكلة وطنية أو يُعزز الاقتصاد المؤسسي أو الوطني.

ومع هذا الواقع البحثي والابتكاري المتواضع، ضاعفت أزمة "كورونا" سوء الإنتاج كمّاً ونوعاً، إذ إن إغلاق الجامعات حرم أعضاء الهيئات التدريسية وطلبة الدراسات العليا من إتمام أبحاثهم، وخاصة العملية منها. ومع ذلك، كان الأجدر بالجامعات السماح للمتخصصين في ضبط انتشار العدوى، الدخول للمختبرات تحت إجراءات صارمة لتحقيق إنجاز علمي وإيجاد مضاد للفيروس أو إنتاج جهاز تنفس أو أجهزة أو مواد تعقيم... إلخ. فلأسف، غيّبت الجامعات العقول المنتجة واكتفت بفتح باب التبرع المالي.

وفي المقابل، أطلق صندوق البحث العلمي والابتكار مبادرة لدعم أبحاث علمية في المجالات الطبية والاجتماعية والاقتصادية في موضوع فيروس كورونا المستجد. لكن، أقر دعم خمسة مشاريع بحثية فقط بمبلغ متواضع لم يزد عن 70 ألف دينار لهذه المشاريع مجتمعة، وهو ما يستدعي الدراسة لتقييم جودة هذه المشاريع وأصالتها وأهميتها،

ومعرفة كيفية تحقيقها تأثيراً ملموساً بهذه الموازنة المتواضعة، أم أن هذه المشاريع كانت لا تستحق الدعم من أصله. وهذا مؤشر آخر على ضعف النشاط البحثي للجامعات الأردنية. وعند الحديث عن البحث العلمي، لا بدّ من استحضار ثلاثة نماذج للجامعات في العالم؛ وهي الجامعات التدريسية، والجامعات البحثية، والجامعات التدريسية البحثية. ولا ضير أن تكون الجامعات الوطنية في المملكة جامعات تدريسية في المقام الأول وبحثية في المقام الثاني وافترضية في المقام الثالث. وعندها لا بدّ من خلق توازن بين هذه النماذج. ولكن عند تقييم التدريس في الجامعات الأردنية، ينبغي التوقف عند نسبة الطلبة للمدرسين، والتي وصلت في بعض الجامعات/ التخصصات إلى حدود تتناقض مع جودة التعليم. وسبب عدم التوازن هذا هو عدم وجود التخطيط الاستراتيجي، وفتح أبواب القبول لأعداد من الطلبة لا تحتملها البنية التحتية للجامعات، وهجرة الأدمغة لأسباب اقتصادية أو إدارية أو لعدم شعورها بالعدالة في مكان العمل أو لغياب البيئة العلمية والإدارية الرصينة عن الجامعات. بل إن الأعداد الغفيرة من طلبة البكالوريوس في القاعات التدريسية تتضارب مع أساليب التدريس الحديثة التي تتطلب صغفراً صغيرة قليلة العدد. وهذه الأعداد الكبيرة ذات أثر سلبي ليس على التدريس فقط، بل إنها تزيد من أعباء أعضاء الهيئة التدريسية وتؤثر سلباً على الوقت المتاح للبحث العلمي. وقد يرى بعضهم أن المطلوب مستوى بحثي مرتفع يؤدي للاختراع، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا بمشاركة قطاع الصناعة ومساهمته، لكن هذا لا يمنع أن تكون الأبحاث الجامعية - وإن كانت لأغراض الترقية - مفيدة في مجالات التعليم العالي من حيث طرح نظريات جديدة، واقتراح أساليب مبتكرة، وتبسيط الضوء على قضايا معينة، وتقديم حلول متنوعة لها. فلا يجوز أن تبقى الأبحاث في إطار الترقية من رتبة لأخرى دون هدف أو أولوية وطنية. ومن منظور آخر، و لرفع مستوى البحث العلمي الخاضع للترقيات الأكاديمية، وضعت لجنة شكلتها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي نظاماً موحداً للترقيات كان من الممكن أن يرفع مستوى وعدد الأبحاث المقدمة للترقية من الجامعات، إلا أن النظام بقي حبيس الأدراج كبقية الأنظمة الموحدة التي اقترحت لتحسين بيئة قطاع التعليم العالي بجوانبه الأكاديمية والإدارية والمالية كافة. بل يمكن الذهاب بعيداً وإعلان ثورة في متطلبات الترقية الأكاديمية والخروج عن المألوف لتعتمد الترقية على أمور أخرى إلى جانب البحث العلمي المجرد، كالتنشاطات والأفكار والحلول الإبداعية ومكافأة المدرسين الذي يمارسون أفضل سبل التدريس الحديث ويبدعون في ذلك.



## 5. الحيلولة دون تسرب الطلبة (وخاصة الوافدين) من الجامعات

لوحظ تأثير الأزمة الاقتصادية على التعليم العالي في عدد من البلدان حول العالم. وفي الأردن فإن الأزمة كانت ذات أثر مضاعف لكون المملكة تواجه ضغوطات مالية تصاعدت وتيرتها مع أزمة "كورونا". وقد أثرت هذه الضغوطات بشكل رئيس على الفئات متوسطة الدخل التي يشكل أبناؤها النسبة الأكبر من طلبة التعليم العالي. وحدت الأزمة من القدرات الإنفاقية لدى المواطنين، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى انخفاض الدخل. لهذا من المتوقع أن تُعيد الأسر النظر في الاستثمار في مجال التعليم في سبيل تأمين الحاجات الرئيسية للعيش. يضاف إلى ذلك أن عدداً من الطلبة العرب والأجانب غادروا جامعاتهم تحت التأثير النفسي لأزمة "كورونا"، مما قد يؤخر عودتهم للأردن، وربما لا يعودون أبداً. وحتى أولئك الذين بقوا في الأردن، ربما يكون من الصعب تأمين رسوم الدراسة من ذويهم أو دولهم على المدى القريب. ويزيد عدد الطلبة العرب والأجانب في الأردن عن 40 ألف طالب من 105 جنسيات. ويشكل الطلبة الوافدون ما لا يقل عن 8% من مجموع طلبة الجامعات الحكومية، وما لا يقل عن 13% من مجموع طلبة الجامعات الخاصة. وتعد الرسوم الجامعية للطلبة الوافدين مرتفعة وتغطي نسبة كبيرة من مجموع الرسوم المحصلة.

وخلال جائحة "كورونا" برزت مطالبات باستيعاب الطلبة الأردنيين الدارسين في الخارج في الجامعات الأردنية، وهو أمر رفضه مجلس التعليم العالي لكون أرقام هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي تشير إلى تجاوز الجامعات الحكومية طاقتها الاستيعابية بشكل غير مسبوق، وكانت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي قد أعدت دراسة غير مسبوقة عام 2017/2018 حول أعداد الطلبة الأردنيين الدارسين في الخارج، كشفت فيها أن عددهم حوالي 25 ألف طالب.

## 6. التشريعات الناظمة لقطاع التعليم العالي

تحتاج التشريعات الناظمة لقطاع التعليم العالي في ظل الظروف الراهنة، إلى تعديلات، مع ضمان الموازنة بين استقلالية الجامعات وصلاحيات مجلس التعليم العالي.

لقد تضمن قرار الدفاع رقم (7)، اعتماد طرق وأساليب التعليم غير التقليدية التي تتم بالوسائل الإلكترونية أو التعليم عن بُعد، وعدّها مقبولة لجميع الغايات المنصوص عليها في التشريعات ذات العلاقة بمؤسسات التعليم العالي، بما في ذلك المدة المقررة للعام الجامعي 2019/2020. إذ اعتمدت المحاضرات الإلكترونية وسيلة بديلة عن المحاضرة الأسبوعية أو الندوة لغايات تقييم الساعات المعتمدة في جميع المواد الدراسية خلال المدة المتبقية من العام الجامعي.

وأكد القرار على عدم العمل بالأحكام المنصوص عليها في التعليمات المطبقة في مؤسسات التعليم العالي والمتعلقة بالمواعيد، بما فيها الغياب والحرمان، أو تلك المتعلقة بإنذار الطالب وفصله بسبب تدني معدله التراكمي في الفصل الدراسي الثاني من العام الجامعي 2020/2019، وذلك خلال الفترة من تاريخ قرار مجلس الوزراء وبلاغ رئيس الوزراء بتعطيل الوزارات والدوائر الرسمية والمؤسسات والهيئات العامة أعمالها ولغاية مباشرة الدوام وعودة الدراسة فيها كالمعتاد.

وفوض القرار مجالس العمداء لتعديل آلية حساب العلامات ونسبها للفصل الدراسي الثاني من العام الجامعي 2020/2019 ورفعها لمجلس التعليم العالي لاعتمادها وفقاً لما يلي: إعادة حساب علامات المواد الدراسية لكل تخصص على حدة وفقاً لطبيعته ومتطلبات الدراسة فيه، واعتماد مبدأ "ناجح/راسب" في التخصصات التي تسمح طبيعتها بذلك شريطة أن يكون باختيار الطالب وموافقته. ولاحقاً عدّل القرار ليستثني طلبة الطب وطب الأسنان ويجبرهم على مبدأ "ناجح/راسب".

ولغايات تنفيذ أحكام أمر الدفاع رقم (7) ولحين عودة الدراسة كالمعتاد، نصّ الأمر على أن تغلب مصلحة الطالب وتفسر نصوص التعليمات المعمول بها في مؤسسات التعليم العالي لصالحه. ووفر هذا الأمر الغطاء التشريعي اللازم لعدّ التعليم الإلكتروني جزءاً من التعليم المقبول في الجامعات، وتوحيد طريقة حساب العلامات، وبعض إجراءات الامتحانات لحماية الطلبة، كما أباح لمجلس التعليم العالي اتخاذ إجراءات تيسر العملية التعليمية، سواء تعلق ذلك بالامتحانات أو بنسب حساب العلامات، بحيث يكون الجهد المبذول جزءاً أساسياً من التعلم والتعليم. ولأن هذا الأمر سبقه مشاورات بين الجامعات ومجلس التعليم العالي، فإن استقلالية الجامعات واستقلالية قرارها التعليمي حُفظت نسبياً، بحيث تأتي القرارات لمصلحة الطلبة وكفاءة عملية التعليم وجودته.

ولكون التعليم عن بُعد أصبح محور نشاط قطاع التعليم العالي، فقد أعدت هيئة اعتماد وضمان جودة مؤسسات التعليم العالي تعليمات اعتماد وجودة برامج التعليم عن بُعد ومعاييرها، والتي تضمنت معايير الحوكمة والبرامج الأكاديمية والبنية التكنولوجية والتعليم والتعلم وخدمات الطلبة وضبط الجودة. إلا أن الأمر يجب أن يتعدى ذلك لرفع نسب التعلم الإلكتروني في الخطط الدراسية. وهذا يتطلب إعادة تقييم الخطط الدراسية وإعادة تصميمها بما يتوافق مع إدماج التكنولوجيا في التدريس وفقاً للممارسات الفضلى.

## 7. الوضع المالي للجامعات في ظل توقف الطلبة عن دفع الرسوم وتوقف نشاطات الجامعة ذات الأثر المالي

يستدعي الوضع المالي للجامعات تقديم تحليل عام حول القدرات المالية المتاحة للقطاع والموازنات المرصودة.

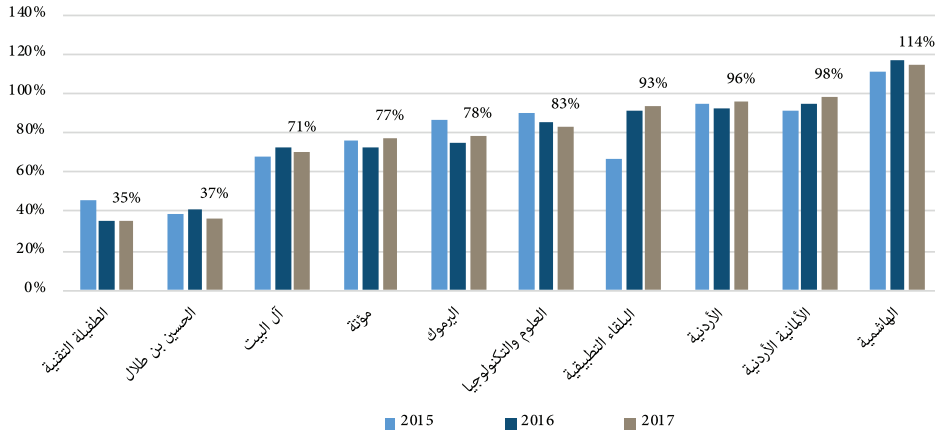
فقد أثرت أزمة "كورونا" بشكل رئيس على الفئات متوسطة الدخل، التي يشكل أبنائها النسبة الأكبر من طلبة التعليم العالي، في الوقت الذي غادر فيه عدد من الطلبة العرب والأجانب لبلادهم وقد تتأخر عودتهم للمملكة، لذلك فإن الجامعات لا تتوقع مداخيل جديدة من الرسوم التي تشكل 70% من النفقات بالمعدل. وفي المقابل، تركز الجامعات الحكومية تحت عبء المديونية التي تصل إلى 108 مليون دينار، وتعاني من عجز نقدي فعلي متراكم حتى نهاية عام 2017 يصل إلى حوالي 120 مليون دينار، بالإضافة إلى المطالبات الشهرية الملحة والالتزامات المنتظمة تجاه جهات عدة.

وتشكل رسوم الطلبة الإيراد الأهم (ويكاد يكون الوحيد) للجامعات، وهي تغطي نسبة كبيرة من نفقاتها المتكررة. وقد أعلن بعض رؤساء الجامعات بعد شهر من بدء أزمة "كورونا" أن الجامعات عاجزة عن دفع الرواتب الشهرية لموظفيها، وطالبوا الوزارة بتأمين الدعم المالي الشهري لها، الأمر الذي لم يكن سهلاً تأمينه بسرعة من وزارة المالية، إذ توقفت عجلة الاقتصاد وتحصيلات الضرائب من المؤسسات والأفراد وغيرها من التحصيلات. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن مجلس الوزراء قد شكل لجنة في عام 2019 لدراسة مديونية الجامعات برئاسة الأمين العام للوزارة وعضوية ممثلين لوزارة المالية والبنك المركزي ومجلس التعليم العالي. وقد بينت الدراسة المفاضل المهمة التالية:

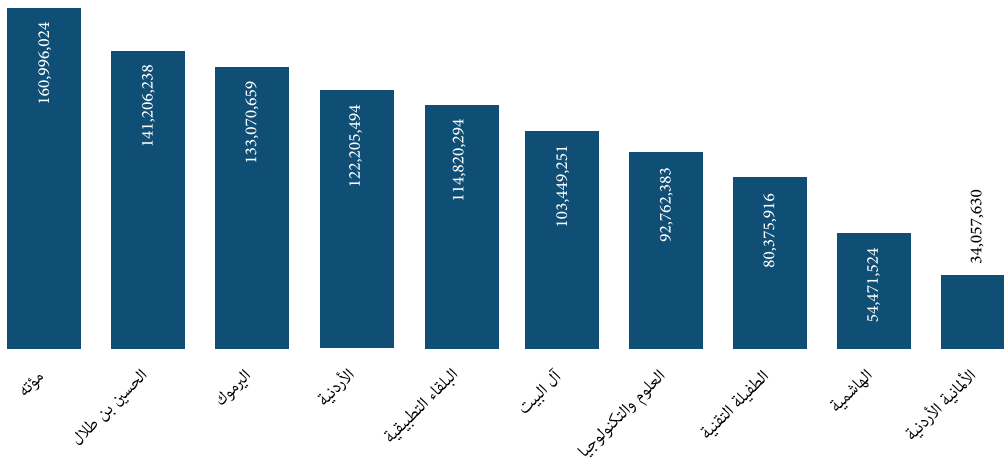
- بلغ العجز النقدي الفعلي المتراكم للجامعات الرسمية حتى نهاية عام 2017 حوالي 120 مليون دينار.
- بلغت مديونية الجامعات الرسمية 108.6 مليون دينار، وهي تشمل كل الجامعات باستثناء الجامعة الهاشمية التي تتمتع بارتفاع رسوم الطلبة وإقبالهم. في حين بلغ صافي أرباح الجامعات الخاصة مجتمعة حوالي 50 مليون دينار.
- بلغ الدعم الحكومي النقدي المباشر للجامعات خلال الأعوام 2001-2018 حوالي 1.166 مليار دينار.
- بينت نسبة تغطية إجمالي الإيرادات لإجمالي النفقات وجود عجز في الجامعات التالية: الطفيلة التقنية، واليرموك، وموثة، وآل البيت، والحسين بن طلال، والألمانية الأردنية.

- ما زالت نسبة الإداريين إلى أعضاء الهيئة التدريسية دون النسب الفضلى إجمالاً، وإن كانت شهدت تحسناً عبر السنوات الأخيرة. وقد بلغت نسبة "مدرّس إداري" في الجامعات الحكومية 1:1.5، وفي الجامعات الخاصة: 1:1.4.
- ويوضح الشكلان (1) و(2) نسبة تغطية إيرادات رسوم الطلبة للنفقات المتكررة والدعم الحكومي المباشر

الشكل رقم (1):  
نسبة تغطية إيرادات الرسوم للنفقات المتكررة



الشكل رقم (2):  
إجمالي الدعم الحكومي المقدم للجامعات الرسمية خلال الأعوام 2019-2001



- صنفت الدراسة الجامعات الرسمية ضمن الفئات الآتية تبعاً للمركز النقدي لكل منها:
  1. الجامعات ذات المركز النقدي القوي: (1) الجامعة الهاشمية، (2) الجامعة الألمانية الأردنية، (3) جامعة العلوم والتكنولوجيا.
  2. الجامعات ذات المركز النقدي الجيد: (1) الجامعة الأردنية، (2) جامعة البلقاء التطبيقية.
  3. الجامعات ذات المركز النقدي المتوسط: (1) جامعة اليرموك، (2) جامعة مؤتة.
  4. الجامعات ذات المركز النقدي الضعيف: (1) جامعة آل البيت، (2) جامعة الحسين بن طلال، (3) جامعة الطفيلة التقنية.
- من خلال دراسة الحسابات الختامية، برزت بعض المؤشرات بأن هذه المراكز النقدية قد تتغير إذا لم تكن هناك حاكمية مالية محكمة للجامعات، ومثال ذلك أن الحساب الختامي الأخير لجامعة العلوم والتكنولوجيا الأردنية أظهر أن الجامعة سجلت عجزاً نقدياً للمرة الأولى في تاريخها.
- بلغ إجمالي العجز النقدي الفعلي للجامعات الحكومية لعام 2017 حوالي 18 مليون دينار.
- تضمنت الدراسة أهم أدوار الجهات ذات العلاقة لحل مشكلة المديونية، ويمكن إجمالها بما يلي:
  - دور الجامعات:
    1. وضع خطة لكل جامعة لضمان ديمومة الإيرادات وتنوعها.
    2. ضبط نفقات وتخفيض إهدار الموارد المالية والمادية من خلال تحسين الأداء الإداري والمالي والوظيفي والمراقبة المالية على نشاطات الجامعة. والإيقاف الفوري للمكافآت التي تُدفع للعاملين في الجامعات، بما في ذلك الإدارة العليا للجامعة (الرئيس ونواب الرئيس) نتيجة المشاركة في اللجان خلال أوقات العمل الرسمي.
    3. تعزيز حاكمية التمويل ورفع كفاءة الإنفاق من خلال التخصيص المثالي للموارد المالية وإثبات تحسين نسبة "إداري مدرّس" وغيرها من النفقات الجارية.
    4. تحسين الإنفاق على البحث العلمي المنتج، وإثبات مردود ذلك من خلال مشاريع مشتركة مع قطاع الصناعة، وإنشاء وتبني شركات منتجة وتسويق فعلي لمنتج ناتج عن براءة اختراع تحقق دخلاً إضافياً للجامعة.

5. رفع مستوى الخريجين من خلال تحسين نسبة "طالب مدرّس"، وشفافية وعدالة تعيين أفضل القدرات الأكاديمية، وقبول الطلبة على البرنامج الموازي بعدالة وتنافسية، وإظهار نسب إقبال متزايدة من الطلبة العرب والأجانب مع تنوع المصادر، وإقرار نظم تدريبية للطلبة - خلال الدراسة- تفضي للتشغيل المباشر بعد التخرج.

6. رفع مؤشرات العائد على الاستثمار من خلال تحسين عمل صناديق الاستثمار، والعمل على تأسيس مفهوم "الجامعة المنتجة".

- دور مجلس التعليم العالي:

1. إيجاد الآليات الكفيلة باختيار أفضل القيادات الأكاديمية لرئاسة الجامعة، وتفعيل أشد الإجراءات لتقييم القيادات الأكاديمية، إذ إن كثيراً من الممارسات الإدارية الخاطئة أرهقت الجامعات مالياً.

- دور الجهات الباعثة:

2. تسديد المستحقات المترتبة على هذه الجهات لصالح الجامعات الرسمية في الآجال المحددة، إذ بلغ مجموع مستحقات الجامعات على الجهات الباعثة حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة 66.3 مليون دينار.

- دور الحكومة:

1. تأمين مخصصات مالية للجامعات بقيمة تتراوح بين "الفرق بين إجمالي الإيرادات والنفقات الفعلية"، والبالغ حوالي 18 مليون دينار، وما يُقتطع من إجمالي مبلغ الدعم المباشر للجامعات لصالح صندوق دعم الطالب والبالغ 21 مليون دينار، للمساهمة في تغطية العجوزات النقدية الفعلية للجامعات، وذلك على موازنة وزارة التعليم العالي لعام 2021. إذ قلّص مجلس النواب الزيادة المقترحة لدعم الجامعات في موازنة العام الحالي إلى 10 ملايين دينار بدل 18 مليون دينار.

وعلى أثر الدراسة آنفة الذكر، وبطلب من مجلس الوزراء، أصدرت لجنة مشكلة من مجلس التعليم العالي مصفوفة الخطة التنفيذية لمتابعة الحوكمة المالية والإدارية والخطط الإستراتيجية ومؤشرات الأداء الرئيسية في الجامعات الرسمية، وتضمنت المحاور التالية: الموازنة، والحساب الختامي، والموارد البشرية، والجامعة المنتجة، وصندوق الاستثمار، واللوازم، ووسائل النقل، والأجهزة والمعدات، والخدمات المساندة، والتقدم التقني، والمؤسسية، والحاكمية. واشتملت الخطة على عدد من مؤشرات الأداء التي يتوجب على الجامعات تحقيقها قبل تقديم أي دعم حكومي لها.

## 8. العلاقات الدولية

ترتبط الجامعات بعلاقات مع جامعات عربية وأجنبية تعزز العمل الأكاديمي والبحثي، وتسمح للطلبة ولأعضاء الهيئة التدريسية من الانتقال لجامعات متقدمة والدراسة أو العمل فيها، مما يعزز نقل الخبرات وتبادلها، وكذلك المشاركة في المؤتمرات وورشات العمل والمشاريع البحثية، إلا أن كل هذا توقّف مع أزمة "كورونا" إلى أجل غير مسمى، ولا يُتوقّع أن يعوّض الاتصال الإلكتروني ما فقده الجميع خلال التواصل المباشر.

## 9. خدمات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

وفقاً لقانون التعليم العالي، تتولّى الوزارة عدداً من المهام ومنها تنفيذ السياسة العامة للتعليم العالي في مجالاتها التربوية والثقافية والتعليمية والعلمية والبحثية في نطاق مؤسسات التعليم العالي، والتنسيق ما بين هذه المؤسسات للاستفادة من الطاقات التعليمية والبحثية والاستشارية لديها. وتعدّ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي من الوزارات الخدمية، ومن أهم الخدمات التي تقدمها: أعمال تصديق الشهادات والدورات، ومعادلة الشهادات، والاعتراف بمؤسسات التعليم العالي غير الأردنية، وأعمال المنح والبعثات والقروض من صندوق دعم الطالب. إلا أن الوزارة ظهرت من أكثر مؤسسات الدولة - وأكثر من الجامعات - قدرة على امتصاص الأزمة، لكونها كانت قد حوسبت معظم خدماتها للجمهور أو لموظفيها قبل أزمة كورونا، إذ وفرت 69 من الأنظمة الحوسبة والبوابات الإلكترونية، والتي تمثل 95% من مجموع العمليات والإجراءات الخاصة بالوزارة حتى نهاية عام 2019.

وفعلت الوزارة خطتها الإستراتيجية لإدارة المخاطر منذ بداية الأزمة، وتضمنت الخطة: إدارة المخاطر الخاصة بالموارد البشرية وتطوير الأداء المؤسسي، ومخاطر مالية، ومخاطر قانونية، ومخاطر رقابية، ومخاطر معلوماتية، ومخاطر إدارة القروض والمنح والبعثات، ومخاطر إدارة معادلة الشهادات وتصديقها والاعتراف بالمؤسسات غير الأردنية. وهذا يبرهن على التطور الاستراتيجي في التخطيط في الوزارة في السنوات الأخيرة ويعزز مقولة إنها تُمثل نموذجاً لتطوير القطاع العام.

## ثالثاً: أهم أولويات القطاع: ما الذي يمكن فعله للاستعداد للعام الدراسي 2020/2021؟

### - التدريس

مع الأخذ بعين الاعتبار أن الأدوات الرقمية مكتملة وليست بدائل للتعليم المباشر وجاذبيته، لا بد من البحث عن بدائل إلكترونية للتدريس والتقييم والامتحانات والخروج عن النمطية وتطوير التدريس وفقاً للمفاهيم الحديثة، وحوسبة جميع الإجراءات الأكاديمية والإدارية والمالية، وتوفير البنية التحتية المتعددة لذلك، وتقديم التكنولوجيا المساعدة لكل من الطالب والمدرس والموظف. إذ يوفر التعليم عبر الإنترنت فرصة لخفض التكاليف والوصول إلى عدد أكبر من الطلاب، خاصة أولئك الذين قد لا يتمكنون لسبب أو لآخر من الحضور للحرم الجامعي. كما أن التعليم عبر الإنترنت قد يصبح مصدر دخل جديداً من خلال توفير الفرصة لاستقطاب طلبة من خارج الأردن (وحتى من داخله)، بخاصة الذين لا تمكنهم ظروفهم من الالتحاق بدوام كلي.

ومن المؤسف أن كل خطط الدولة الاستراتيجية أهملت أو لم تركز على التدريس بوصفه أحد أهم أهداف التعليم الجامعي؛ فالجامعات الأردنية جامعات تدريسية في المقام الأول، وبحثية في المقام الثاني. وعليه، ينبغي على الجامعات الأردنية أن تتبنى وتمارس الطرق الحديثة في التدريس وتستخدم التكنولوجيا المتطورة لتحقيق هذا الهدف، فنموذج التدريس التقليدي يعدّ المدرس موزعاً للمعلومات (Dispenser) والطالب مستقبلاً سلبياً لها (Passive Receiver)، والامتحان الطريقة الوحيدة للتأكد من المعلومات التي حصلها الطالب. في حين أن النموذج الحديث للتدريس يُعرف المدرس على أنه مصمم المادة الدراسية (Course designer) ومدير العملية التعليمية برمتها (Manager) أو المُسهِّل (Facilitator).

ولم تعد إدارة العملية التدريسية تقتصر على القاعة الصفية والامتحان النهائي، إذ تتضمن الطريقة الحديثة للتدريس ست خطوات (Instructional Activity Sequence) يقع خلالها جزء كبير من التعلم على الطالب وقدراته وجهده في البحث والاستقصاء. لقد تحول التعليم إلى تعلم يتضمن المفاهيم الحديثة التالية المتداخلة إلى حد كبير والضرورية لاكتمال العملية التدريسية والتي على الجامعات الأردنية كافة أن تتبناها: تدريس المجموعات الصغيرة، والتعلم النشط، والتفكير النقدي، والتعلم المبني على حل المسائل، والتعلم المدمج، والصف المعكوس. ويُسهِّل تفعيل هذه المفاهيم استخدام الأجهزة الحديثة في التدريس داخل قاعة الصف مثل (Clickers).

ويجب أن تُبنى الخطط والبرامج على أهداف تعليمية واضحة ونتائج تعلم محددة ومؤشرات أداء دقيقة. ويجب أن لا يقتصر التقييم على الامتحان، فلا بد من تجاوز



المفهوم التقليدي (امتحان أول من 30 علامة، وامتحان ثانٍ من 30 علامة، وامتحان نهائي من 40 علامة) إلى مفهوم البحث العلمي في التدريس من خلال الأبحاث والواجبات وقياس المهارات بحيث يكون الطالب محور نشاط العملية التعليمية (proactive)، وهذا من الأمور التي يمكن أن تهيئ الطالب لسوق العمل.

وقد أصدرت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ورقة "سياسات التعلم عن بعد في مؤسسات التعليم العالي" التي تضمنت تقييم تجربة التعليم الإلكتروني للفصل الثاني للعام الجامعي 2020/2019 وتقييم الاختبارات الإلكترونية وتقييم الطلبة والسياسات والتشريعات المقترحة. وأكدت الورقة أن التعليم عن بعد ليس بديلاً عن التعليم الوجاهي، وعرضت القرارات المتتالية التي اتخذها مجلس التعليم العالي، إذ تولت الوزارة تنسيق جهود الجامعات في إدارة عملية التحول الإلكتروني. وأشارت الورقة إلى تفاوت سرعة الإنترنت لدى الجامعات، وكان ذلك عنق الزجاجة في تقديم خدمات التعليم الإلكتروني. كما أشارت إلى عدم توفر أستوديو خاص لتجهيز المحتوى العلمي الإلكتروني. وقد قامت معظم الجامعات بتوفير حزم إنترنت للطلبة، وكان المعوق الأكبر عدم توفر أجهزة حاسوب عند نسبة لا بأس بها من الطلبة.

وفي مجال الاختبارات والتقييم الإلكتروني، تبين ارتفاع نسب حضور الطلبة للامتحانات النهائية للفصل الدراسي الثاني والتي تراوحت بين 93% و100%. وبيّنت الورقة أنه في ظل عدم كفاية التدريب لكل من الطلبة وأعضاء هيئة التدريس وعدم جاهزية الجامعات وضعف البنى التحتية المتصلة بالتعليم الإلكتروني والتقييم الإلكتروني وضعف شبكة الإنترنت في بعض المناطق، ظهرت مجموعة من المشاكل والصعوبات التي حالت دون اكتمال التجربة على الوجه الأمثل، خاصة أن آلية التقييم المطبقة في الجامعات لسنوات طويلة تعتمد بشكل رئيس على امتحانات مقيدة داخل القاعة وفي الوقت ولا تتفق مع مبادئ التعلم الذاتي المستمر أو المعتمد على حل المشكلات (Problem-based Learning) أو على إجراء البحوث. وأشارت الورقة إلى معضلة الغش، ودعت إلى بذل جهود جماعية للحد من هذه الممارسة. لذلك دعت الورقة إلى تطوير سياسات التعليم المعمول بها، وتعديل بعض التشريعات الناظمة له، بما في ذلك التعليم الإلكتروني. ولتحقيق ذلك، اقترحت الورقة اتباع منهجية مدروسة تُنفذ على مراحل للانتقال الدائم للتعليم الإلكتروني، بحيث تبدأ الجامعات بالتدريس الجزئي وصولاً إلى تدريس برامج متكاملة. وفي هذا الصدد اقترحت الورقة ثلاث مراحل لهذا الانتقال: تتمثل الأولى في الإثراء (Enrichment) من خلال اطلاع مؤسسات التعليم العالي على التجارب العالمية في مجال التعليم الإلكتروني، تتلو ذلك النمذجة (Prototyping) التي تتضمن تصميم مواد دراسية ذات جودة على الإنترنت، وأخيراً يأتي دور المرحلة الثالثة وهي المؤسسة والتطوير (Institutionalization and Development). وتضمنت ورقة السياسات هذه

جدولاً يُلخّص مجموعة الإجراءات المطلوب تنفيذها في المراحل الثلاث والجهات المسؤولة عن التنفيذ.

الجدول رقم (2):

ملخص إجراءات التحوّل الرقمي في التعليم العالي بحسب المراحل الثلاث للأعوام 2020-2022			
السنة	الجهة المسؤولة	الإجراء	المرحلة
2020	مجلس التعليم العالي	مراجعة مجلس التعليم العالي التوصيات الخاصة بالسياسات والتشريعات.	(الإجراء الأول)
2020	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	نشر خطة العمل لجميع الجامعات (رؤساء الجامعات ومجالس العمداء).	
2020	هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها	تحديد جدول زمني مؤتمت للإجراءات، لسيير العمل بحسب معايير متفق عليها.	
2020	مجلس التعليم العالي، وهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها	إصدار وثيقة مشتركة من قبل مجلس التعليم العالي وهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها تضمن: تعريف المراد من التعليم الإلكتروني. تطبيق آلية جديدة لحساب علامات المساقات في السير نحو التعلم القائم على حل المشكلات وتنفيذ المشاريع. القرار بطرح 25% من المساقات باستخدام التعليم الإلكتروني، نصفها كمساقات متزامنة تقدمها الجامعات الأردنية ونصفها من منصات عالمية. إعادة صياغة المساقات التي ستُطرح باستخدام التعليم الإلكتروني.	
2020	الجامعة	التأكد من توفر أجهزة حاسوب واشتراكات إنترنت لجميع الطلبة والمدرسين الذين يدرسون أو يدرسون مساقات التعليم الإلكتروني. عقد اتفاقيات مع شركات الاتصالات بحيث تكون تكلفة الإنترنت الخاص بزيارة المواقع التعليمية مقبولة من قبل الطلبة.	
2020	الجامعة	تأسيس مراكز تعليم "عن بعد"، وتنظيم المراكز الموجودة وتحديد مجالات تميزها بهدف التعاون المشترك.	

2020	الجامعة	إخضاع أعضاء هيئة التدريس لدورات تدريبية على مهارات تصميم التدريس (Instructional Design) وأساليب التدريس الحديثة باستخدام التعليم الإلكتروني.	
2020	الجامعة	تطوير البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات لنتمكن من التعامل مع التكنولوجيا السحابية.	
2020	هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها	تطوير إطار عام لضبط جودة التعليم الإلكتروني والمدمج المحلية والعالمية.	
2020	الجامعة	مراجعة المناهج لجميع المساقات التي ستُطرح باستخدام التعليم الإلكتروني.	
2020	الجامعة	استعمال أساليب وتقنيات متعددة لعقد الامتحانات وضبط الغش وكشف السرقة الأدبية.	
2021	الجامعة	زيادة المساقات المطروحة باستخدام التعليم عن بعد مع مراجعة المناهج.	
2021	الجامعة	تأليف ونشر مساقات للتعليم غير المتزامن.	
2021	هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها	تطوير إطار ضمان الجودة.	
2021	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	إجراء عمليات القياس للمخرجات.	
2022	الجامعة	جميع المساقات الاختيارية يمكن طرحها باستخدام التعليم عن بعد.	الثالثة (المؤسسية والتطوير)
2022	الجامعة	تدريس مساقات غير متزامنة لإعادة تحويل الندوات إلى (webinar).	
2022	الجامعة	تجهيز مختبرات تفاعلية وافترضية.	
2022	الجامعة	تعاون مراكز التعليم المفتوح في منصات مشتركة لتجميع المحتوى من المؤسسات والجامعات المساهمة.	
2022	الجامعة	استعمال التكنولوجيا لدعم الاختبارات وتسجيل علاماتها آلياً.	
2022	الجامعة	دمج خدمات الإرشاد الوظيفي في منصات إدارة التعلم والمساقات.	

وتحتاج ورقة "سياسات التعلم عن بعد في مؤسسات التعليم العالي" إلى مراجعة لضمان انسيابية ما أُدرج تحت العناوين الثلاثة الرئيسية وتوضيح الخلط أحياناً بين "التعلم عن بعد" و"التعلم الإلكتروني".

وفي خضم الجائحة وتداعياتها يبرز السؤال؛ هل سيبقى التعليم التقني أولوية للحكومة، وهل سيستمر تخفيض عدد التخصصات المشبعة والراكدة ونسب القبول فيها تدريجياً، أم إن الوضع المالي سيفرض خطوة للخلف؟

وينبغي أن تُستكمل إجراءات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (التي بدأت قبل سنتين) لإنشاء مركز وطني للتعليم الإلكتروني ومصادر التعلم المفتوحة، خاصة أن الوزارة قطعت شوطاً طويلاً في ذلك بعد الحصول على موافقة وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة التي كانت تمثل عقبة في هذا الطريق. وقد حُطت للمركز بحيث يضم (أستوديوها) تعليمياً ومنصة تعليمية إلكترونية.

كما ينبغي استكمال إجراءات الوزارة الخاصة بإنشاء المنصة الوطنية لتطوير الابتكار في مجال الأعمال والتي تعتمد تكنولوجيا المساقات الجماعية مفتوحة المصادر (MOOCs) لبناء قدرات المبتكرين والرياديين الأردنيين، وتكنولوجيا الواقع الافتراضي والمعزز (VR/AR)، والاتفاق مع مبادرة (EDRAAK) على تقديم عدد من المساقات التعليمية المفتوحة في مجال الابتكار وريادة الأعمال.

ومن الضروري أن تواصل الوزارة عقد ورشات مركزية متخصصة كالتالي عقدتها في عام 2019 حول التعليم الإلكتروني المدمج (الدمج/ المتصل) والتصميم التعليمي للتعلم الإلكتروني في مؤسسات التعليم العالي في الأردن، وذلك بالتعاون مع جهات عالمية متخصصة، للاطلاع على أفضل الممارسات في التعليم الإلكتروني. علماً أن المركز الوطني والمنصة الوطنية من أولويات الوزارة وفقاً لـ "خطة النهضة"، فهل سيتوفر التمويل اللازم لهما، أم إن الحكومة سيكون لديها أولويات معيشية أكثر أهمية بعد زوال الجائحة؟

ويشار إلى أن شركة استشارية في دولة الإمارات العربية المتحدة قدمت عرضاً مجانياً لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، لاستخدام منصة "ثريا" التي تمثل نظام تعلم إلكتروني متكامل وبشكل مجاني للجامعات الأردنية. وقررت الوزارة استخدام هذه المنصة في بعض الجامعات في الفصل الصيفي لمعرفة آراء المختصين حول فعاليتها وكفاءتها، وفي حال أثبتت المنصة كفاءتها يتم التعاقد مع الشركة لتأسيس نسخة خاصة منها تكون جزءاً من منصة المركز الوطني لمصادر التعلم المفتوحة وتحت نطاق المؤسسات الأردنية وبتكلفة رمزية.

ويذكر في هذا السياق أن المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا قد أطلق مبادرة سمو الأمير الحسن "علم نفسك" (Teach Yourself) التي تهدف إلى مساعدة طلبة الجامعات الأردنية خلال أزمة "كورونا" والإغلاق التام، إذ أعلن عن توافر إمكانية الاستفادة من بعض المساقات ذات المصادر المفتوحة.

ويمكن لكل جامعة أو عدد من الجامعات إنشاء قناة تلفزيونية للتدريس عن بعد في حال عدم تمكن بعض الطلبة غير المقتدرين على توفير الإنترنت في بيوتهم، أو حتى بديلاً في حال عدم توفر الإنترنت على مستوى المملكة لظرف ما، ويمكن أن تُعد هذه المحطة استثماراً ذا عائد مالي للجامعات.

### - البحث العلمي والتطوير والابتكار والريادة

تحتاج الجامعات إلى التفرد والتميز من خلال البحث العلمي والتطوير والابتكار، نحو التنبؤ بمشاكل وطنية مسبقاً وإيجاد الحلول العملية لها، لذلك ينبغي على الجامعات ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي إعطاء عدد من الإجراءات أولوية على سواها، وكلّ تبعاً لمسؤولياته. ومن هذه الإجراءات:

أولاً: في حال الإبقاء على صندوق دعم البحث العلمي والابتكار (بقاء الصندوق أو إلغاؤه يتطلب دراسة متكاملة)

- دعم صندوق البحث العلمي والابتكار من قبل القطاع الخاص بإعادة تفعيل ضخ 1% من أرباح الشركات للبحث العلمي والتطوير. إذ أعلن صندوق دعم البحث العلمي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي فتح باب دعم أبحاث تخص "كورونا" في الجوانب الطبية والاقتصادية والاجتماعية من خلال مسار تقييم سريع (Rapid track).
- توفير الدعم المالي للجامعات ومراكز البحث العلمي والمختبرات لإقامة تحالف لتطوير سريع لاختبارات محددة لفيروس "كورونا" وغيره من المستجدات، وتطوير لقاحات ومطاعيم جديدة بالشراكة مع وزارة الصحة والخدمات الطبية الملكية ومنظمة الصحة العالمية وشبكة عالمية من المختبرات، وتشجيع استثمار القطاع الخاص في هذا المجال.
- إنشاء مركز وطني للأمراض المعدية، وزيادة قدرة المملكة على استخدام نمذجة الأمراض المعدية في دعم عملية اتخاذ القرار في مجال الصحة العامة من خلال إنشاء هذا المركز من تجمع جامعات أردنية وعالمية وجهات أخرى ذات علاقة.
- تحديث وتعزيز نظام الرعاية الصحية في المستشفيات الجامعية؛ من حيث عدد الأسرة ووحدات الحالات الحرجة لاستيعاب طفرات كبيرة من المرضى، وتعزيز برامج

الاستعداد والتأهب لحالات الطوارئ في هذه المستشفيات، وتوسيع سلسلة توريد معدات الحماية الشخصية للعاملين في الجامعات والمستشفيات الجامعية. وهذا يتطلب دعماً مالياً ولوجستياً للجامعات من الجهات الصحية والقطاع الخاص.

- دعم الجامعات الأردنية إجراء الدراسات الاستقصائية السيروولوجية لتحديد مناعة السكان، بما يمكن صاحب القرار من اتخاذ قرار رفع القيود في الوقت المناسب في حال حدوث أي جائحة في المستقبل.
- تشكيل لجنة وطنية من الجامعات ومراكز البحث والقطاع الخاص يكون هدفها وضع الخطط وتنفيذها لتحقيق اكتفاء المملكة ذاتياً من تجهيزات غرف العزل وأجهزة التنفس والمطهرات والأقنعة وملابس الوقاية. وهذا يتطلب أن تكون الجامعات منتجة وقادرة على التشبيك فعلياً مع القطاع الصناعي.
- تعديل التشريعات الناظمة لعمل صندوق دعم البحث العلمي والابتكار، بحيث يكون صندوقاً لدعم الأبحاث العلمية الابتكارية فقط (وهذا يتضمن العلوم الاجتماعية والإنسانية والإدارية والقانونية والطبية والهندسية والعلوم البحتة، ولا يقتصر على علوم معينة)، وذلك حفاظاً على المال العام ولتحقيق أهداف وطنية طال انتظارها، وكل المطلوب من الوزارة استكمال الإجراءات التي بدأتها في هذا الصدد عام 2018/2019.

ثانياً: استبدال مراكز بحثية ابتكارية بصندوق دعم البحث العلمي والابتكار

كان الصندوق في المجمل وفي وضعه المستقل أو بعد ضمّه للوزارة، صندوقاً تقليدياً لا يتعدى كونه أكثر من صندوق مالي، وكلفة إدارته مرتفعة بخاصة ما يتعلق بمكافآت أعضاء اللجان، علماً أنه تقرر في عام 2019 تخفيض عددهم وتحديد سقف لعدد الاجتماعات. ورغم ما صُرف على الصندوق منذ عام 2007 وحتى عام 2018 (حوالي 45 مليون دينار) لم تسهم الأبحاث المدعومة في معالجة أي مشكلة وطنية، ولم تزد وتيرة نشر الأبحاث في مجالات علمية محكمة، بل إن النشر لم يكن شرطاً في فترة من عمر الصندوق. وعليه يُقترح إلغاء الصندوق ورصد أمواله لإنشاء ثلاثة مراكز بحثية (Research Centers)، واحد في الشمال للأغراض الطبية والصيدلانية والقطاعات الطبية المساندة والعلوم البحتة، والثاني في الوسط للقطاعات الهندسية وتكنولوجيا المعلومات وعلم البيانات والذكاء الاصطناعي والنانو-تكنولوجي، والثالث في الجنوب للقطاعات الاقتصادية والمالية والإدارية والقانونية والإنسانية والاجتماعية، بحيث توفر هذه المراكز المكان والدعم المالي واللوجستي للمشاريع الابتكارية والخاصة بمعالجة الأولويات الوطنية أو تنتهي هذه المشاريع ببراءات اختراع ومنتجات قابلة للتسويق تجارياً. علماً أن الممارسات الفضلى في هذا الجانب منتشرة عالمياً بما يتيح الاطلاع

عليها والإفادة منها. ولا بد من التأكيد أنه لم يُلاحظ أي قصور في إدارة الصندوق، إلا أن تشريعاته القانونية رسمت له خطأ لا يتجاوز مهمة الإنفاق المالي في محصلة الأمور.

### - إدخال إصلاحات إدارية ومالية

يمكن لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومجلس التعليم العالي ومؤسسات التعليم العالي الاستفادة من أزمة "كورونا" لإجراء تقييم ذاتي لعملياتها ولإدارتها. فقد تكون المؤسسات قادرة على إدخال سياسات إصلاح تمكنها من تحسين الإدارة والحوكمة المؤسسية وجودة التعليم. ويجب إلزام الجامعات بتنفيذ مصفوفة الإصلاح المالي والإداري في الجامعات الحكومية التي أعدتها الوزارة، والمساءلة الجادة من قبل مجلس التعليم العالي حيال الجامعات الحكومية التي لا تحقق مؤشرات الأداء المطلوبة، والتركيز على محور المؤسسية والحاكمية الذي يتطلب إجراءات على غرار العدالة في التعيينات الأكاديمية والإدارية، والنزاهة والمساءلة، وتحقيق عدد من مؤشرات الأداء مثل: ارتفاع مستوى الكفاءة الإدارية والرضا الوظيفي، وارتفاع مستوى تحقيق الجامعة لأهدافها الرئيسية، وارتفاع مستوى الرقابة والتدقيق الداخلي وتصويب المخالفات، ومؤشرات ضبط النفقات، وعدد التعيينات التي تمت وفقاً للأصول. ناهيك عن تجويد الجامعات للتدريس، والانتقال من التعليم للتعليم ومن البحث العلمي للابتكار، وتجميد الجامعات تدريجياً للتخصصات الراكدة والمشبعة، وعدم الإفراط في إنشاء برامج مكررة تحت أسماء مختلفة. كذلك، ينبغي على مجلس التعليم العالي إيجاد هوية محددة للجامعات التي يُمكن السماح بإنشائها مستقبلاً؛ كأن تكون جامعات طبية أو هندسية متخصصة، والابتعاد عن مفهوم "الجامعة الشاملة".

وفي موضوع الحاكمية، لا بد من الإشارة إلى تقصير مجالس الأمناء من حيث الرقابة والمساءلة للإدارات الجامعية، وكذلك إلى عدم قيام هذه المجالس نفسها بمسؤولياتها التي حددها القانون، ومنها تأمين دعم مالي (Fund raising)، وهذا يتطلب المراجعة والمساءلة.

وعلى الجامعات وضع خطة لإدارة المخاطر (Risk management plan) تُبنى على تمارين وهمية (Virtual) للأخطار الصحية والإدارية والمالية والتعليمية والبحثية والتكنولوجية وغيرها.

ولا بد من الإشارة إلى أن صافي أرباح الجامعات الخاصة مجتمعة في عام 2019 بلغ حوالي 50 مليون دينار، فهل تستطيع الجامعات تحقيق ذلك مرة أخرى في العام الدراسي 2021/2020؟ وهل ستزداد مديونية الجامعات الرسمية؟

وينبغي على الجامعات تطبيق تدابير تقشيفية لوقف الهدر، وهو ما يعني اضطرارها -وتحديداً الخاصة منها- لتخفيض موازنتها وتخفيض عدد الموظفين وتجميد الأجور والحد من المرافق والمعدات. فكيف تواجه انعكاس ذلك على أعضاء هيئة التدريس والعاملين الذين يشعرون بالتهديد والقلق من خسارة وظائفهم أو رواتبهم أو مخصصاتهم؟ إن تقليص التكاليف وخفضها من وسائل الاستجابة المؤسسية للأزمة، لذلك من المهم إعادة التفكير في كيفية انعكاس الأزمة المالية الراهنة والاستجابة المؤسسية لها على جودة التعليم العالي، لا سيما في ضوء توقع تغيرات ستطال معدلات التحاق الطلبة بالجامعات.

ولا بد من الإشارة هنا للدراسة التفصيلية التي قدمها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في موضوع الإصلاح المالي (2016). ورغم أهمية المقترحات الإصلاحية التي تضمنها التقرير ورياديتها، إلا أن شيئاً من ذلك لم يُنفذ، وهو ما تكرر في التعامل مع نتائج دراسة مديونية الجامعات التي أنجزتها الوزارة في عام 2018.

### - توسيع مظلة المستفيدين من المنح والقروض الطلابية

ينبغي أن تأخذ الجامعات بالاعتبار الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية للأسر الأردنية التي تتأثر من هذه الأزمة. وفي ضوء محدودية الأموال المخصصة لصندوق دعم الطالب والظروف الاقتصادية الناجمة عن أزمة "كورونا"، قد يتأثر التحاق عدد كبير من الطلبة بالجامعات الأردنية، وخاصة الجامعات الخاصة ذات الرسوم المرتفعة، وستزداد نسب التسرب، مع ما يتبع ذلك من أثار خطيرة على الصعيدين الاجتماعي والتنموي. وعليه، لا بد من تدخل شبكات أمان إضافية من القطاع الخاص يمكن من خلالها تأمين الرسوم المطلوبة لأكثر عدد من الطلبة، مما يوسع مظلة الطلبة المستفيدين من المنح والقروض نحو "تعليم مجاني" مستقبلاً. كما ينبغي إعادة هندسة توزيع المنح الدراسية والقروض الطلابية والدعم الاجتماعي بأشكاله المختلفة بصورة منصفة.

ويشار هنا إلى دراسة أولية غير مسبقة لوزارة التعليم العالي (2019) بينت أن نسبة الطلبة المبتعثين لعدد الطلبة الأردنيين على البرنامج العادي 76.6%، ونسبة الطلبة المبتعثين لعدد الطلبة الأردنيين على جميع البرامج 62.6%. باعتماد المنح والقروض مصدر دعم دراسي للطلبة، وفي حال عدم إدراج القروض واعتماد المنح لذلك فقط، فإن نسبة الطلبة المبتعثين لعدد الطلبة الأردنيين على البرنامج العادي تُصبح 71.6%، ونسبة الطلبة المبتعثين لعدد الطلبة الأردنيين على جميع البرامج 48%. على اعتبار أن عدد الطلبة الأردنيين على البرنامج العادي بلغ 181750 طالباً، أي أن نسبة الطلبة



الدارسين مجاناً (ليس على حسابهم الخاص) يصل حوالي 60% تقريباً بالمعدل، بمعنى أن فكرة التعليم المجاني وإلغاء البرنامج الموازي ليست مستحيلة، وهنا ينبغي التأكيد أن دعم الطلبة غير المقتدرين مالياً من خلال المنح والقروض أولوية ستستمر لحين إيجاد نافذة للبدل المطروح منذ سنوات، والمتمثل في مؤسسة مالية مستقلة تتولى هذا الملف. وتتحمل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي عبئاً كبيراً في هذا الصدد، وبإمكانات بشرية "بسيطة" وبسقف مالي تحدده وزارة المالية (10 ملايين دينار) يضاف إلى حوالي 20 مليون دينار تُقتطع من الدعم المالي للجامعات. ومن الملاحظ أن مجلس النواب ضغط على الحكومة التي اتخذت بدورها قراراً يقضي بتأجيل سداد القروض لحين التحاق الطالب الخريج بالعمل أو اشتراكه بالضمان الاجتماعي، ما أثار بصورة كبيرة على المداخل المالية للصندوق ووضعه في مأزق مالي، وأثر سلباً على عدد الطلبة الذين يمكن استفادتهم من دعم الصندوق.

#### - تقليل نسب تسرب الطلبة واستقطاب الطلبة العرب والأجانب

يعدّ انخفاض معدّل الالتحاق بالجامعات أحد أوّل المؤشرات المتوقعة لتأثير أزمة "كورونا" على التعليم العالي، رغم أنه ما زال من المبكر التنبؤ بنسبة الالتحاق بالجامعات للعام الدراسي 2021/2020، إذ يعتمد ذلك على كيفية تطوّر الأزمة، ذلك أن رغبة الحصول على التعليم العالي تتعارض مع الإمكانيات المادية المتوفرة للطلبة وذويهم. كذلك، من المتوقع أن تضاعف الأزمة من عدم قدرة الطلبة على تسديد قروض التعليم، مما يزيد من احتمالية التسرب.

ومن المهمّ التنبّه إلى إمكانية تغيير أنماط التسجيل في الجامعات، فقد تدفع الأزمة المالية الناتجة عن "كورونا" الطبقة المتوسطة إلى الانتقال من التخصصات أو الكليات أو الجامعات ذات الرسوم المرتفعة إلى تلك ذات الرسوم المنخفضة، خاصة أن الجامعات الحكومية ذات الرسوم المنخفضة تقدّم برامج الدعم المادي للطلبة، وطلبتها مؤهلون للحصول على منح وقروض من صندوق دعم الطالب في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، حتى قبل الأزمة، ممّا سيشكّل عنصر جذب للطلبة لهذه الجامعات دون تأثير مالي إيجابي عليها لكون رسومها منخفضة، في حين سيتأثر المركز المالي للجامعات ذات الرسوم المرتفعة. ومن المتوقع أيضاً أن تتغير أنماط التفكير للعائلات التي يدرس أبنائها في الخارج، ممّا سيدفع هؤلاء الطلبة إلى المطالبة بالالتحاق بالجامعات الحكومية على البرنامج العادي، مما سيشكل عامل ضغط إضافياً على وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والجامعات الحكومية المكتظة قاعاتها بالطلبة والتي يعاني معظمها من ارتفاع

نسبة "طالب مدرّس" إذ بلغ متوسط هذه النسبة في الجامعات الرسمية (1:29) وفي الجامعات الخاصة (1:23).

ويُقتراح إيقاف التبادل الثقلي في الطلابي الذي يكلف الوزارة الملايين، إذ بلغت قيمة التبادل الثقلي بين عامي 2015 و2018 حوالي خمسة ملايين دينار من موازنة الوزارة، خاصة أن الطلبة الأردنيين يتوجهون لدراسة الطب في جامعات بمستوى أقل من مستوى الجامعات الأردنية، ناهيك عن مشاكل استيعابهم في الجامعات الأردنية عند حدوث مشاكل سياسية في الدول المستضيفة كما حدث في السودان مؤخراً وسوريا واليمن قبل ذلك. مع العلم أن الطلبة الأردنيين لم يعودوا محصورين في دول محددة، فقد تجاوز عدد هذه الدول 50 دولة وفقاً لدراسة أعدتها الوزارة عام 2018/2017.

وعلى الجامعات أن تبذل جهداً أكبر لاستقطاب الطلبة العرب والأجانب، وتحقيق زيادة لا تقل عن 10% لعام 2021/2020. وهذا يتطلب إطلاق حملة ترويجية باستخدام منصات التواصل الاجتماعي، وإعداد نشرات تعريفية بعدد كبير من اللغات، والإفادة من موقع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي "أدرس في الأردن"، الذي يتضمن أهم المعلومات التي يحتاج إليها الطالب الوافد الراغب بالدراسة في الأردن. ويمكن أن يؤدي استقطاب الجامعات لهؤلاء الطلبة إلى ضخ ما لا يقل عن 6% من الناتج الإجمالي المحلي (GDP) منافساً قطاعات الإنتاج والسياحة وتكنولوجيا المعلومات.

#### - التثقيف الصحي والرعاية الصحية والدعم النفسي والعمل التطوعي

على الجامعات تغيير مفهوم التثقيف الصحي لدى الطلبة والعاملين فيها؛ من مفهوم الحماية الفردية إلى حماية الآخرين، ومن مفهوم الحرية الشخصية إلى مفهوم تطبيق التعليمات تحت طائلة المسؤولية. وكذلك إيلاء نظافة المرافق اهتماماً مهنجاً ومبرمجاً، وتحديد المطاعم والمرافق الصحية، بل وتدريس ذلك نظرياً وعملياً. كما ينبغي إيلاء موضوع الرعاية الصحية الوقائية اهتماماً أكبر، وتفعيل موضوع خضوع الطلبة لفحص طبي شامل من جهة مركزية معتمدة عند قبولهم أولاً في الجامعات.

ويجب اتخاذ تدابير للدعم المعنوي والنفسي للطلبة والعاملين في الجامعة بعد عودتهم للدراسة والعمل، إذ إن الخوف من العدوى وكذلك التأقلم مع ظروف الدراسة والعمل بعد العودة للجامعات يحتاج إلى تهيئة نفسية. ومن المهم أن تنشئ الجامعات مراكز للدعم المعنوي والنفسي تلعب دوراً بارزاً في الاستجابة لضغوط الدراسة والعمل أو للتجاوب مع أي كوارث طبيعية أو جائحات مستقبلية. ومن جانب آخر، يجب تدريب الطلبة والمدرسين والعاملين في الجامعات على مفاهيم العمل والدعم التطوعي من زاوية خدمة الجامعة والمجتمع المحلي والوطن ككل.

## رابعاً: مراجعة إستراتيجيات القطاع ما قبل الجائحة وما بعدها

- أولويات الجامعات ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي قبل "كورونا" ومصيرها بعد الجائحة

من أبرز هذه الأولويات: التدريس والتعليم الإلكتروني، والتدريس عن بُعد، والمديونية، وإستراتيجية إدارة المخاطر. ويمكن هنا التفصيل في مواضيع الحاكمية والبرنامج الموازي والتعليم التقني.

### 1. الحاكمية

شهد عام 2019 نشاطاً ملحوظاً في تطوير التشريعات، إلا أن كثرة التعديلات تشير إلى مشكلة مزمنة في قطاع التعليم العالي، وهي عدم الاستقرار التشريعي، وخاصة في ما يتعلق بقانوني التعليم العالي والجامعات الأردنية اللذين خضعا للتعديل وعلى استعجال بعد أقل من عام على إقرارهما.

وتضمن هذا التعديل إعادة صلاحية تعيين رئيس الجامعة لمجلس التعليم العالي دون المرور بمرحلة التنسيب من مجلس أمناء الجامعة، ومنع التدريس خارج الحرم الجامعي ولا حتى في مكاتب الارتباط، وتحديد آلية ومدة انتهاء عضوية رئيس وأعضاء مجالس الأمناء، وإضافة بند يتضمن تطبيق إجراءات تعيين رئيس الجامعة الواردة في القانون عند النظر في تجديد تعيين الرئيس. وكذلك إضافة لجنة قانونية دائمة للجان مجلس التعليم العالي برئاسة أحد أعضاء المجلس.

علماً أن هناك نظاماً اقترح لتعيين رئيس الجامعة تضمن ثلاث خطوات، تبدأ باستقطاب أسماء مرشحة للمنصب من قبل مجلس الأمناء، ثم تشكيل لجنة لوضع تقييم للسير الذاتية، ثم إخضاع أعلى خمسة أسماء لاستفتاء من قبل أعضاء الهيئة التدريسية، وأخيراً عرض أعلى ثلاثة مرشحين على مجلس التعليم العالي الذي سيستمع بدوره لمحاضرة يقدمها كل من المرشحين الثلاثة حول "ملف إنجازته" خلال مسيرته الأكاديمية والإدارية ورؤيته المستقبلية للجامعة المرشح لرئاستها. وهنا تبرز الشفافية أكثر وتعزز الحرية الأكاديمية من خلال مشاركة أعضاء الهيئة التدريسية في الاختيار. وكل ذلك كان يجب أن يتم من خلال نظام خاص لتعيين القيادات الأكاديمية.

لكن القانون المعدل ألغى النظام والفكرة من أصلها، إذ أشار القائمون على ذلك إلى أن تقييماً لما تم في عملية تعيين آخر خمسة رؤساء كشف أن آليات اللجان التي اتبعت لم تفرز الأفضل! إلا أن مجلس التعليم العالي عاد بعد تغيير القانون لتشكيل لجنة خارجية

لاستقطاب أعضاء هيئات تدريسية لمنصب رئيس الجامعة برئاسة رئيس مجلس أمناء الجامعة، الأمر الذي قلص صلاحيات مجلس التعليم العالي وفتح المجال للتدخل من أعضاء اللجنة، وذلك خلافاً للقانون المعدل.

ولا بد من الإشارة إلى أن موضوع تعيين رؤساء الجامعات ما زال يشكل عقبة كأداء في طريق تطوير حاكمية الجامعات، ودأب وزراء التعليم العالي والبحث العلمي على اتباع أي آلية تدفع عنهم شكّ التدخل بصرف النظر عن النتائج، وأحياناً تم اللجوء لديوان التشريع والرأي الذي ما زال يحتاج لفهم خلفيات العمل الأكاديمي وتفاصيله قبل إصدار الفتوى التي يحتمى خلفها صاحب القرار.

وقد تعرضت فكرة الاستقطاب لتعيين رئيس للجامعة لانتقاد شديد، لكون أعضاء اللجنة لهم علاقات أو صلات على المستوى الشخصي ببعض الأسماء، مما يؤثر في عملية الاستقطاب، وكان لا بد من وضع معايير عامة للاستقطاب تخفف "شخصنة" الاختيار إن لم تلغها. وهناك من يرى أن فتوى ديوان التشريع والرأي بهذا الخصوص، والمتمثلة في عدم وضع تفصيل لمعايير عامة وردت في القانون، غير صحيحة ولا يمكن الاعتماد عليها.

## 2. البرنامج الموازي

بلغ إجمالي عدد الطلبة في الجامعات الرسمية (225084) طالباً وطالبة في عام 2019. وبلغ إجمالي التجاوز على الطاقة الاستيعابية في الجامعات الرسمية وفق هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها 19545 طالباً وطالبة. وبلغ متوسط نسبة "طالب لعضو هيئة تدريس" في الجامعات الرسمية 1:29، وفي الجامعات الخاصة 1:23.

ويوضح الجدول رقم (3) نسب التجاوز في قبول الطلبة ضمن البرنامج الموازي في الجامعات عام 2019، وبما لا يتفق مع إجمالي طاقتها الاستيعابية، وذلك خلافاً لقرار مجلس التعليم العالي بأن النسبة المسموح بها للقبول ضمن "الموازي" ينبغي ألا تزيد عن 30% من عدد المقبولين ضمن "القبول الموحد":

الجدول رقم (3):

نسب التجاوز في قبول الطلبة ضمن البرنامج الموازي في الجامعات عام 2019

الجامعة	عدد الطلبة المقبولين ضمن "القبول الموحد"	عدد المقبولين ضمن البرنامج الموازي	العدد المقرر للقبول ضمن البرنامج الموازي	عدد الطلبة المقبولين تجاوزاً	نسبة التجاوز
الجامعة الأردنية	4614	3173	1384	1789	129%
الجامعة الأردنية/ فرع العقبة	411	22	123	0	0%
الجامعة الألمانية الأردنية	قبول مباشر	588		588	
الجامعة الهاشمية	2429	1186	729	457	63%
جامعة آل البيت	2027	1366	608	758	125%
جامعة البلقاء التطبيقية	5607	444	1682	0	0%
جامعة الحسين بن طلال	1740	319	522	0	0%
جامعة الطفيلة التقنية	1201	60	360	0	0%
جامعة العلوم والتكنولوجيا الأردنية	1152	2056	346	1710	494%
جامعة اليرموك	4336	1347	1301	46	4%
جامعة مؤتة	2607	983	782	201	26%
المجموع	26124	11544	7837	3707	47%

المصدر: مديرية المؤسسات في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

لقد لجأت بعض الجامعات للبرنامج الموازي لحل مديونيتها، رغم أن كل من ترشح لرئاسة الجامعة قدم لمجلس التعليم العالي رؤيته لحل المديونية بأساليب بعيداً عن اللجوء للبرنامج الموازي، إلا أن مثل هذه المقترحات سرعان ما تتبخر بعد تولي المنصب. وليس هناك تفسير لإقبال الجامعات ذات المركز المالي القوي على تجاوز نسبة القبول ضمن البرنامج الموازي بشكل مُفرط كما يُظهر الجدول رقم (3)، وهو الأمر الذي أثار سلبياً وبصورة كبيرة جداً على تحصيل الطلبة ومستوى الخريجين، ويشكل العامل الأول في تراجع الجامعات من حيث النوعية والجودة. هذا التجاوز لم يقابله أي إجراء من مجلس التعليم العالي، ولكونه إجراء غير مبرر لبعض الجامعات، فإن الإدارة العليا للجامعة

ينبغي أن تتحمل المسؤولية في ذلك عند تقييمها من خلال مجلس التعليم العالي ومجالس الأمان. ويمكن العودة إلى تقرير حالة البلاد لعام 2018 للاطلاع على البدائل التي اقترحت للبرنامج الموازي.

### 3. التعليم التقني

طابقت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الإجراءات التي نفذتها الجامعات الرسمية للمساهمة في تطوير التعليم التقني مع الإجراءات المعيارية/ القياسية لتطوير برامج التعليم التقني، وعلى إثر ذلك زودت الجامعات بنسخة من هذه المعايير، وطلب منها تزويد الوزارة بتقرير يتضمن الإجراءات المتخذة من قبلها لتطوير برامج التعليم التقني. وتلخص المصفوفة التالية هذه المعايير.

الإجراءات المعيارية/ القياسية (Benchmarking Procedures) لتطوير برامج التعليم التقني:

1	توفير البنية التحتية والتجهيزات التقنية اللازمة لبرامج التعليم التقني.
2	إنشاء برامج للتعليم التقني تتماشى مع حاجات سوق العمل.
3	تغليب الجانب التطبيقي (العملي أو المخبري) مع الإبقاء على الحد الأدنى الكافي من الجانب النظري ضمن المساقات والمواد التي يشملها برنامج التعليم التقني.
4	تجسير القنوتات وإمكانية الانتقال السلس (Smooth Transition) في ما بين برامج التعليم العالي المتوسط والتعليم الجامعي المتخصصة بالتعليم التقني.
5	القيام بإجراءات تنفيذية للحصول على اعتماد دولي لتخصصات وبرامج التعليم التقني وشهادات ضمان الجودة.
6	التطوير المستمر لقدرات كادر المدرسين والمدرسين المختصين بالتعليم التقني، من خلال إشراكهم بدورات تدريبية على أساليب التدريس والتكنولوجيا الحديثة في مجالات تخصصهم.
7	إشراك قطاع الصناعة وأرباب العمل في إعداد الخطط والمناهج التقنية وفي تدريس بعض مساقات برامج التعليم التقني.
8	اشتمال برامج التعليم التقني على إمكانية التطبيق طويل الأمد (بمدة لا تقل عن سنة) بالمصانع والشركات (Apprenticeship Programs).
9	اشتمال برامج التعليم التقني على مناهج تقنية وبرامج حاضنة أعمال لتدريب الطالب على مهارات التفكير الابتكاري (Innovative Thinking) وريادة الأعمال (Entrepreneur-ship) والشركات الناشئة (Startups).
10	اعتماد أدوات تقييم ومؤشرات أداء تنسجم مع فلسفة التعليم التقني، ودراسات إحصائية تسمح بقياس مدى تحقيق المخرجات المطلوبة.

وبناء على ردود الجامعات، أُجريت مطابقة بين المعايير القياسية وإجراءات الجامعات، يمكن عرض نتائجها في الجدول رقم (4).

الجدول رقم (4):

مطابقة بين المعايير القياسية وإجراءات الجامعات لتطوير برامج التعليم التقني

مطابقة الجامعة للإجراءات المعيارية/ القياسية لتطوير برامج التعليم التقني										الجامعة	
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1		
X	X	X	X	X	✓	X	X	X	X	الأردنية	1
X	X	X	X	X	X	X	X	(1)X	X	اليرموك	2
X	X	X	X	✓	X	X	✓	✓	✓	مؤتة	3
X	X	X	X	X	X	X	✓	X	X	العلوم والتكنولوجيا الأردنية	4
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	آل البيت	5
✓	X	X	✓	✓	(3)X	✓	✓	✓	(2)✓	البلقاء التطبيقية	6
X	X	X	X	X	X	✓	X	X	✓	الحسين بن طلال	7
X	X	X	X	X	X	X	✓	X	X	الطفيلة التقنية	8
X	X	✓	✓	X	X	X	✓	X	✓	الألمانية الأردنية	9

(1) هناك فرق بين خطط وبرامج التعليم التقني (Technical Education) ودورات التدريب المهني.

(2) نُفذ جزئياً (بقية المشروع بحاجة إلى تمويل).

(3) حاصل على اعتمادات خاصة مقدمة من جهة محلية وليست دولية.

يُلاحظ من المصفوفة السابقة أن معظم الجامعات قصرت في دورها نحو تطوير التعليم التقني، ولا يمكن لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي ولا لمجلس التعليم العالي لعب دور البديل عن الجامعات نحو تحقيق آمال الأردن نحو تعليم تقني نوعي، وهذا موضوع يدخل ضمن باب المسؤولية والمساءلة، ويتطلب إجراءات تنفيذية واضحة واستراتيجية قابلة للتنفيذ في كل جامعة تشمل إلغاء العديد من التخصصات غير المطلوبة لسوق

العمل، وتعديل المناهج، والتوقف عن إنشاء تخصصات شبيهة بما هو موجود في جامعات أخرى. ولا بد من إجراء تعديل على الخطط نحو زيادة التدريب والتطبيق العملي ورفع مستوى المهارات للطلبة والتي يحتاجها سوق العمل. مع الأخذ بعين الاعتبار أن التعليم التقني ليس حصراً على الدبلوم المتوسط لكليات المجتمع كما يعتقد بعضهم.

## خامساً: رصد لما نُفذ وما لم يُنفذ من توصيات في تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019

- ما نُفذ من توصيات في تقرير حالة البلاد لعام 2018

1. أشركت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي كل الأطراف المعنية عند إعدادها لخطتها الاستراتيجية (2019-2021)، وتبع ذلك خطط تنفيذية لوحدة الوزارة، مما يشكل نموذجاً لبناء الإستراتيجيات وتنفيذها.
2. أنجزت الوزارة 95% من خطة الحوسبة والتحول الإلكتروني.
3. أصدرت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي نظام ممارسة العمل الأكاديمي.

- من الأمثلة على ما لم يُنفذ من توصيات في تقرير حالة البلاد لعام 2018

1. لم يصدر نظام تعيين رؤساء الجامعات، وما زال موضوع حاكمية الجامعات يُشكل هاجساً وقلقاً للوسط الأكاديمي، خاصة مع عدم إصدار نظام تقييم ومساءلة القيادات الأكاديمية، إذ بات رئيس الجامعة محصناً رغم الأخطاء.
2. لم تقم الجامعات بخطوات ملموسة نحو التعليم التقني ونحو تطوير التعليم نحو التعلم وعدم إدماج التكنولوجيا في التعليم، بدليل ضعف الجامعات الحكومية تحديداً في الانتقال للتعلم عن بُعد خلال أزمة "كورونا"، وضعف طرق التدريس ومحتوى المحاضرات للذين مارسوا التعليم عن بُعد كما كشف الاستفتاء الرسمي الذي قامت به الوزارة. ناهيك عن بقاء البحث العلمي لأغراض الترقيات الأكاديمية دون الوصول للابتكار والإنتاج.
3. لم تقدم الجامعات حلولاً حقيقية لمديونياتها أو لسد العجز بين النفقات والإيرادات.



- ما نُفذ من توصيات في تقرير حالة البلاد لعام 2019
  1. اشترط مجلس التعليم العالي إرفاق "دراسة سوق" عند استحداث البرامج والتخصصات، مما أثر نسبياً على نوعية البرامج التي سُمح بإنشائها.
  2. تقليص عدد الطلبة الذين يُقبلون في البرامج المشبعة والراكدة.
  3. طوّرت هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها أعمالها وإجراءاتها.
  
- من الأمثلة على ما لم ينفذ من توصيات في تقرير حالة البلاد لعام 2019
  1. لم يُعد النظر في أسس القبول الموحد.
  2. لم تلتزم الجامعات الحكومية بالطاقة الاستيعابية.
  3. لم تُقدم الجامعات ما يثبت تجويد التدريس والبحث العلمي وتجنب الجمود والنمطية.
  4. لم تبرز أي جامعة منتجة.

## سادساً: التوصيات

1. على الجامعات إدماج التكنولوجيا في التعليم والبحث عن بدائل إلكترونية للتدريس والتقييم والامتحانات والخروج عن النمطية في ذلك، وتطوير التدريس وفقاً للمفاهيم الحديثة، مما يجعل الطالب محوراً، وحوسبة جميع الإجراءات الأكاديمية والإدارية والمالية.
2. أن تستكمل الوزارة إجراءات إنشاء مركز وطني للتعليم الإلكتروني ومصادر التعلم المفتوحة، وأن تنشئ الجامعات مراكز مشابهة، وأن يستفاد من أي مقترح بديل أو معزز كما ورد في متن المراجعة.
3. على الجامعات استحداث منصات وبرمجيات للتعليم عن بعد دون الحاجة لمنصات وتطبيقات جاهزة قد يسهل اختراقها.
4. توفير الجامعات التدريب والدعم الفني لأعضاء الهيئة التدريسية وللطلبة، لممارسة التعلم عن بعد والتعليم الإلكتروني.
5. على الجامعات منفردة أو مجتمعة إنشاء قناة تلفزيونية للتدريس عن بعد والترويج للجامعة وعدد هذه القناة استثماراً مالياً لها.
6. دعم صندوق البحث العلمي والابتكار من قبل القطاع الخاص، بإعادة تفعيل ضخ 1% من أرباح الشركات للبحث العلمي والتطوير.
7. توفير الدعم المالي للجامعات الأردنية ومراكز البحث العلمي والمختبرات لإنشاء تحالف لتطوير سريع لاختبارات محددة لـ (COVID-19) وغيره من المستجدات، وتطوير لقاحات ومطاعيم جديدة.
8. تحالف الجامعات لإنشاء مركز وطني للأمراض المعدية.
9. دعم إجراء الدراسات الاستقصائية السيرولوجية في الجامعات الأردنية لتحديد مناعة السكان.
10. تشكيل لجنة وطنية من الجامعات ومراكز البحث والقطاع الخاص يكون هدفها وضع الخطط وتنفيذها لتحقيق المملكة الاكتفاء الذاتي من تجهيزات غرف العزل وأجهزة التنفس والمطهرات والأقنعة وملابس الوقاية. وهذا يتطلب أن تكون الجامعات منتجة، وتشبّك فعلياً مع القطاع الصناعي.
11. تحديث نظام الرعاية الصحية في المستشفيات الجامعية وتعزيزه.

12. تعديل التشريعات الناظمة لعمل صندوق البحث العلمي والابتكار، ليكون صندوقاً لدعم الأبحاث الريادية والابتكارية، أو استبدال مراكز بحثية ابتكارية بالصندوق؛ مركز في الشمال للأغراض الطبية والصيدلانية والقطاعات الطبية المساندة والعلوم البحتة، ومركز ثانٍ في الوسط للقطاعات الهندسية وتكنولوجيا المعلومات وعلم البيانات والذكاء الاصطناعي والنانو-تكنولوجيا، ومركز ثالث في الجنوب للتخصصات الاقتصادية والمالية والإدارية والقانونية والإنسانية. بحيث توفر هذه المراكز المكان والدعم المالي واللوجستي للمشاريع الابتكارية والخاصة بمعالجة الأولويات الوطنية، أو تنتهي هذه المشاريع ببراءات اختراع ومنتجات قابلة للتسويق تجارياً.
13. على وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومجلس التعليم العالي ومؤسسات التعليم العالي وهيئة اعتمادها وضمان جودتها الإفادة من أزمة "كورونا" لإجراء تقييم ذاتي لعملياتها وإدارتها، وإدخال سياسات إصلاح تمكنها من تحسين الإدارة والحوكمة المؤسسية والمالية وضبط الإنفاق وجودة التعليم، والزام الجامعات بتنفيذ مصفوفة الإصلاح المالي والإداري في الجامعات الحكومية التي أعدتها الوزارة، والمساءلة الجادة من قبل مجلس التعليم العالي حيال الجامعات الحكومية التي لا تحقق مؤشرات الأداء المطلوبة، والتركيز على محور المؤسسية والحاكمية.
- وعلى الوزارة ضبط نفقاتها من خلال إيقاف إرسال مستشاريين ثقافيين برواتب مرتفعة، وإيقاف التبادل الثقافي الطلابي الذي يكلفها الملايين من الدنانير، خاصة وأن الطلبة الأردنيين يتوجهون لدراسة الطب في جامعات أقل من مستوى الجامعات الأردنية، ناهيك عن مشاكل استيعابهم في الجامعات الأردنية عند حدوث مشاكل سياسية في الدول المستضيفة، كما حدث في السودان وسوريا واليمن.
14. العمل على توسيع مظلة الطلبة المستفيدين من المنح والقروض الطلابية، ودعوة شبكات أمان إضافية من القطاع الخاص يمكنها تأمينها الرسوم المطلوبة للطلبة وتقليل نسب تسرب الطلبة من الجامعات، والتحضير لفرضية إمكانية تغيير أنماط التسجيل في الجامعات، والعمل على زيادة استقطاب الطلبة العرب والأجانب.
15. وضع برامج داخل الجامعات للتثقيف الصحي والرعاية الصحية والدعم النفسي والعمل التطوعي.
16. إطلاق رؤية جديدة للتعليم العالي، تهدف إلى تطوير جودة التعليم والبحث العلمي والابتكار والحاكمية والمساءلة والتنمية المستدامة، وتضع مفهوماً جديداً لمجلس التعليم العالي وهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها، وتلغي فكرة دمج الوزارة مع وزارة التربية والتعليم.

17. دعم استقلال الجامعات ومجالسها مع ضرورة تقييم مجالس الأمناء والقيادات الأكاديمية بشكل دوري، وحسم آلية تعيين رؤساء الجامعات.
18. على القيادات الجامعية تحقيق مؤشرات نوعية ومالية، مثل:
- الالتزام بالطاقة الاستيعابية، وتقليل القبول على البرنامج الموازي، وتحديدًا في التخصصات التطبيقية كالطب وطب الأسنان والهندسة، وتحسين نسبة "طالب لعضو هيئة تدريس" لتصبح 1:20 على الأكثر، وتقليص نسبة "إداري لعضو هيئة تدريس" لتصبح 1:1 على الأكثر، وزيادة عدد الأبحاث المنشورة في محرك بحث (SCOPUS) بنسبة 30%، وزيادة أعداد الطلبة الوافدين بنسبة 25% على الأقل.
  - تجويد التدريس، والانتقال من التعليم للتعليم ومن البحث العلمي للابتكار.
  - تجميد التخصصات الراكدة والمشبعة تدريجياً، وعدم الإفراط في إنشاء برامج مكررة.
  - إيجاد هوية محددة للجامعات التي يُمكن السماح بإنشائها مستقبلاً، كأن تكون جامعات طبية أو هندسية متخصصة، والابتعاد عن مفهوم "الجامعة الشاملة".
  - تحقيق زيادة لا تقل عن 10% على أعداد الطلبة الوافدين لعام 2021/2020، والإفادة من موقع "أدرس في الأردن" الذي استحدثته الوزارة لذلك.
  - تطوير التعليم التقني، فالمصنوفة التي أعدتها الوزارة تؤثر على تقصير الجامعات الحكومية حيال ذلك، واعتماد المصنوفة كنقطة أساس نحو تطوير التعليم التقني.
  - وضع خطة إدارة المخاطر، ففشل الجامعات في التحول إلى "التعلم عن بعد" خلال أزمة "كورونا" أكبر دليل على حاجة الجامعات لذلك.
  - تحقيق مؤشرات مالية واضحة خلال عام 2021/2020، ومنها تخفيض العجز النقدي التراكمي بنسبة 15%، والتخلص من مديونية الجامعة أو تخفيضها بنسبة 20% على الأقل، وردم الفجوة بين الإيرادات والنفقات بأساليب مبتكرة ودون الاعتماد على تجاوز نسب القبول المقررة للبرنامج الموازي.
  - على مجلس التعليم العالي البدء بدراسة نموذج مقترح لجامعة أردنية افتراضية. ولاستكمال جوانب التخطيط لذلك، يوصى بإجراء دراسات خاصة بالنظم التشغيلية والبرامج الدراسية والمناهج وطرق التعليم والتعلم وتصميم المحتوى وطرق العرض والامتحانات وآلياتها والتقييم والتطوير والنتائج التعليمية ومواردها البشرية. والنظر للتعليم الافتراضي بوصفه بديلاً استراتيجياً له قيمته المضافة لمنافع التعليم التقليدي.

## المراجع

1. تقرير حالة البلاد لعام 2018.
2. تقرير حالة البلاد لعام 2019.
3. الخطة الاستراتيجية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).
4. خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2018-2022).
5. خطة أولويات عمل الحكومة "على حُطى النهضة" (2019-2020).
6. دراسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وقرارات مجلس التعليم العالي.
7. استطلاع نفذته مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية لتقييم العملية التعليمية عن بُعد.
8. الموقع الإلكتروني لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي ([www.mohe.gov.jo](http://www.mohe.gov.jo)).
9. الموقع الإلكتروني لهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها ([www.heac.org.jo](http://www.heac.org.jo)).





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور الموارد البشرية

**سوق العمل والتشغيل  
وقطاع التعليم والتدريب  
المهني والتقني**







555.....	الملخص التنفيذي.....
557.....	أولاً: المقدمة.....
	ثانياً: استجابة الحكومة لجائحة "كوفيد-19"
558.....	في مجال سوق العمل والتشغيل.....
	ثالثاً: المواءمة بين الاستراتيجيات المعلنة ووثيقة "على خطى النهضة"
563.....	ون نتائج أعمال الحكومة لعام 2019.....
563.....	رابعاً: قطاع سوق العمل والتشغيل.....
573.....	خامساً: قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني.....
580.....	سادساً: برنامج المهارات للتشغيل والاندماج الاجتماعي.....
581.....	سابعاً: مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019.....
606.....	ثامناً: الخلاصة والتوصيات.....
610.....	قائمة المراجع.....



## الملخص التنفيذي

تهدف هذه المراجعة إلى رصد ما أنجز في قطاع سوق العمل والتشغيل، والتعليم والتدريب المهني والتقني، ومتابعة التوصيات التي تضمنها تقرير حالة البلاد لعام 2019، وذلك من خلال متابعة مقررات الاستراتيجيات ذات العلاقة، ومتابعة وتقييم برنامج عمل الحكومة لعام 2019 في مجال سوق والعمل والتشغيل، وقطاع التدريب المهني، وذلك بحسب وثيقة "على خطى النهضة" التي صدرت في حزيران 2018.

واستناداً إلى الهدف الإنمائي الذي حددته الاستراتيجية الوطنية للتشغيل في عام 2012 والمتمثل بـ"تحسين مستويات معيشة الأردنيين من خلال زيادة فرص العمل والأجور والمنافع وتحسين الإنتاجية"، وهدفها الرئيس المتمثل بالبدء في استيعاب العاطلين عن العمل ابتداءً من عام 2014. إلى جانب هدف وزارة العمل في خطتها الاستراتيجية (2017-2019) بالوصول بمعدلات البطالة إلى ما نسبته 15.1% في عام 2021؛ (23% للإناث و13.1% للذكور)، مقارنة مع ما نسبته 15.3% في عام 2016 الذي اعتمد سنة أساس. استناداً إلى كل ذلك يمكن القول إن الاستراتيجية الوطنية للتشغيل قد فشلت في تحقيق هدفها الإنمائي، لا بل إن معدلات البطالة لم تشهد تراجعاً يذكر منذ إطلاقها، على الرغم من التقدم المحرز في تنفيذ بعض الأنشطة والمشاريع والإجراءات الواردة في الاستراتيجيات ذات العلاقة.

وقد أشارت نتائج الجولة الثانية لمسح العمالة والبطالة، إلى أن معدل البطالة خلال الربع الثالث من عام 2020 بلغ 23.9%، بارتفاع مقداره 4.8 نقطة مئوية عن الربع الثالث من عام 2019، ومرتفعاً بحوالي 12.0 نقطة مئوية عن المعدل المسجل في عام 2014، الذي اعتمد للبدء في استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل بحسب الهدف الرئيس لاستراتيجية التشغيل الوطنية، إذ بلغ المعدل السنوي للبطالة آنذاك 11.9% فقط.

وعلى صعيد استجابة الحكومة لاحتواء الآثار السلبية لجائحة "كوفيد-19" على سوق العمل، فقد صدرت أوامر الدفاع ذوات الأرقام (6) و(9) و(14) وتبعتها مجموعة من البلاغات ذات الصلة. وعلى الرغم من مساهمة أوامر الدفاع الخاصة بأنظمة الحماية الاجتماعية في مساندة المتعطلين في مؤسسات القطاع الخاص وعمال المياومة، إلا أن بعض البنود لم تنسجم مع الغايات التي تسعى لتحقيقها وأهمها الحد من تسريح العمالة الوطنية. وقد أثارت أوامر الدفاع هذه جدلاً كبيراً وانتقاداً واسعاً من القطاعات الاقتصادية والمنظمات العمالية لأسباب مختلفة ليس أقلها تشابك التفاصيل، وتعقيدات الصياغة، وصعوبة فهم مضامينها ما تسبب في ضعف التعاطي معها. إلى جانب تعطيل عدد كبير من مواد قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي.

وفي جانب قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، يعدّ هذا القطاع أحد أهم عناصر بناء وتطوير الموارد البشرية، والرافد الرئيسي لحاجات سوق العمل من العمال الفنيين والمهنيين. وما يزال هذا القطاع يحتاج إلى المزيد من الدعم والتنظيم، إذ ما يزال التنسيق والتعاون بين المؤسسات الفاعلة فيه ضعيفاً، الأمر الذي يؤدي إلى تبعثر الجهود المبذولة وتأخر تطوير القطاع، كما أن التأخر في إشراك القطاع الخاص، الذي يعدّ المستوعب الرئيسي لمخرجات القطاع المهني، في رسم سياسات القطاع واحتياجاته، كان له أثر كبير في تأخر تطور القطاع الذي يزيد عمره عن خمسين عاماً. وتتلخص أهم تحديات القطاع ب: ضعف التمويل، وغياب الانسجام بين الخطط الاستراتيجية، وتعدد المرجعيات وتشتتها. ويعدّ إنشاء هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، التي من المأمول أن تضطلع بمسؤولياتها في إدارة هذا القطاع، واعتماد الإطار الوطني للمؤهلات، من أهم المنجزات على طريق تطوير القطاع وتحديثه. وعلاوة على ذلك، فإن إقرار مجلس التعليم العالي مشروع "التجسير والنفاذية ومنح الشهادات المهنية" مؤخراً، سيساهم في مأسسة التطور الوظيفي للمسارات المهنية والتقنية.

كما رصدت المراجعة الإجراءات والبرامج التي حددتها الحكومة في وثيقة "على خطى النهضة"، وقارنتها بتقرير نتائج أعمال الحكومة لعام 2019 في مجال سوق العمل، ومجال التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني. ويمكن القول إن البرامج والمبادرات المعلنة تنسجم بشكل كبير مع التوصيات الواردة في الاستراتيجيات ذات العلاقة، وخصوصاً استراتيجية التشغيل الوطنية، والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية. كما تنسجم هذه المبادرات مع عدد من التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019، إلا أن لا أثر لها على تخفيض معدلات البطالة حتى قبل بدء الجائحة، الأمر الذي يثير التساؤل حول نجاعة هذه البرامج ومصادقية تقرير الإنجازات.

## أولاً: المقدمة

هدف تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 إلى متابعة العمل المؤسسي في القطاعات والمجالات المختلفة، وتطوير عملية المتابعة والتقييم، ورصد سير العمل في تنفيذ المؤسسات الحكومية لاستراتيجياتها وخططها المعلنة، والخروج بتقييمات موضوعية وتوصيات مركزة تهدف إلى رفع كفاءة التنفيذ والتغلب على المعوقات والتحديات التي تواجه عملية تنفيذ الخطط والسياسات. وبشكل عام، تشير المراجعات العملية إلى أن الاستراتيجيات يجري إعدادها بسهولة، لكن عادةً ما يقابل ذلك صعوبة بالغة في عملية التنفيذ.

وعلى صعيد قطاعي سوق العمل، والتشغيل والتدريب المهني والتقني، حاول تقرير حالة البلاد السابقان تشخيص واقع وخصائص وتحديات سوق العمل الأردني وقطاع التدريب والتشغيل المهني والتقني، ورصد الاستراتيجيات ذات العلاقة، وعلى وجه الخصوص الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية. إذ تضمن التقريران تحليلاً لجانب الطلب والعرض من العمل، واستعرضا محاور ضعف المواءمة في سوق العمل، وجودة وكفاءة التعليم والتدريب المهني. إلى جانب ذلك جرى استعراض محاور عمل الاستراتيجيات ذات العلاقة ورصد عملية تنفيذها، وقد أورد التقريران ما نُفذ من تشريعات وبرامج ومبادرات، ورصد العديد من الجوانب التي ما زالت تراوح مكانها دون تنفيذ.

وتهدف هذه المراجعة إلى رصد ما أُنجز في قطاع سوق العمل، وقطاع التشغيل والتدريب المهني والتقني، وذلك من خلال متابعة مقررات الاستراتيجيات ذات العلاقة، ومتابعة وتقييم برنامج عمل الحكومة لعام 2019 في مجال سوق والعمل والتشغيل، وقطاع التدريب المهني، وذلك بحسب وثيقة "على خطى النهضة" التي صدرت في حزيران 2018 ورسمت ما وُصف بـ"ملامح مشروع النهضة الوطني"، وتضمنت خطة عمل الحكومة في ثلاثة محاور رئيسة هي: دولة القانون، ودولة الإنتاج، ودولة التكافل.

وتأتي هذه المراجعة في ظروف استثنائية نتيجة لتداعيات جائحة "كوفيد-19" على القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والديموقرافية. فعلى الصعيد العالمي من المتوقع أن تدفع الجائحة الاقتصاد العالمي إلى أعماق ركود له منذ الحرب العالمية الثانية. وعلى الصعيد المحلي سجل الناتج المحلي الإجمالي نمواً حقيقياً سالباً بلغت نسبته 3.6% نتيجة لاستجابة الحكومة الأردنية والحكومات حول العالم عبر سياسات غير مسبوقة للتخفيف من أثر الأزمة، تضمنت إغلاق الحدود، وتقييد السفر، وإغلاق الشركات والمدارس، والتباعد الاجتماعي، والقيود على قدرة النظام الصحي، والقيود التمويلية، وهو ما سيؤدي إلى تفاقم البطالة، وفقدان الدخل، وتآكل رأس المال البشري، وعدم اليقين

بشأن المستقبل. وقد شهدت معدلات البطالة خلال النصف الثاني من عام 2020 رقماً قياسياً وصل إلى 23%. ومن المتوقع أن تتعمق أزمة الركود الاقتصادي بسبب استمرار انعكاسات الوباء على القطاعات والأنشطة المختلفة، كما سيكون لدى الحكومة وسائل محدودة لتوفير الحوافز المالية، الأمر الذي قد يؤدي إلى زيادة حالات الإفلاس بين الشركات الصغيرة والمتوسطة، مما سيدفع بمعدلات البطالة إلى مزيد من الارتفاع.

## ثانياً: استجابة الحكومة لجائحة "كوفيد-19" في مجال سوق العمل والتشغيل

ليس خافياً أن سوق العمل في الأردن عانى من تحديات واختلالات عديدة قبل بروز جائحة فيروس كورونا التي فاقمت معدلات البطالة في المملكة وحول العالم أجمع، إذ بلغت معدلات البطالة نحو 19.3% خلال الربع الأول من عام 2020 (قبل أزمة كورونا). ووضعت الجائحة سوق العمل في الأردن أمام تحديات غير مسبوقة نتيجة للآثار الكارثية التي أحدثتها على جميع القطاعات الاقتصادية، ستترك آثاراً سلبية على المدى المتوسط على الأقل نتيجة فقدان الآلاف من العمال لوظائفهم، في حين يُتوقع تأثر دخول العاملين بشكل ملموس نتيجة لانقطاعهم عن العمل، أو لتحويلهم إلى العمل بشكل جزئي، أو لخسارتهم لوظائفهم نتيجة لتراجع معدلات الطلب والنشاط الاقتصادي. إذ توقعت مؤسسة بيت العمال الأردني أن تتأثر دخول ما لا يقل عن 400 ألف عامل جراء الجائحة.

وبحسب تقديرات منظمة العمل الدولية، يُتوقع خسارة نحو 10-14% من العاملين في الدول العربية لوظائفهم حتى نهاية عام 2020، وإذا ما صحت هذه التقديرات فإن نحو 130 ألف عامل في الأردن على الأقل سيخسرون وظائفهم. وفي السياق نفسه، أظهر استطلاع رأي نفذته منتدى الاستراتيجيات الأردني أن نسبة كبيرة من قطاعات الأعمال تعتزم تسريح جزء من العمالة لكي تتمكن من الاستمرار والحفاظ على وجودها في السوق بسبب تأثير أزمة كورونا على سوق العمل، إذ أفاد 52.2% من المستجيبين بأن نيتهم تتجه للاستغناء عن بعض عمالهم نتيجة الأزمة. ويتفق مع هذه النتائج استطلاع أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية، أشار إلى أن 67% من أصحاب العمل يفكرون بالاستغناء عن خدمات بعض الموظفين والعاملين في حال استمرت أزمة فيروس كورونا وإجراءات الحظر والإغلاق لفترة أطول. وتنسجم هذه التوقعات مع ارتفاع معدلات البطالة في الأردن بنحو غير مسبوق لتصل إلى 23.9% خلال الربع الثالث من عام 2020 (يتوقع أن تتجاوز 25% خلال عام 2020 بحسب تقديرات دولية ومحلية غير حكومية).

وتمثلت استجابة الحكومة لاحتواء الآثار السلبية للجائحة على سوق العمل، بإصدار أوامر الدفاع ذوات الأرقام (6) و(9) و(14)، وما تبعها من بلاغات لاحقة ذات صلة، وعلى الرغم من مساهمة أوامر الدفاع الخاصة بأنظمة الحماية الاجتماعية في مساندة المتعطلين في مؤسسات القطاع الخاص وعمال المياومة، إلا أن بعض بنودها لم تنسجم مع الغايات التي تسعى لتحقيقها وأهمها الحد من تسريح العمالة الوطنية. وتجدر الإشارة إلى أن استجابة الحكومة كانت مقيّدة بالضائقة المالية التي تمر بها المملكة والتي تعمقت بعد الجائحة بسبب الإغلاق وتراجع النشاط الاقتصادي الذي أدى بدوره إلى التأثير سلباً على الإيرادات العامة.

وباستعراض التدخلات الحكومية وتحليل قدرتها على تحقيق الأهداف التي جاءت من أجلها، يمكن التوقف عند أمر الدفاع رقم (6) وما تبعه من البلاغات ذوات الأرقام (7-10)، إذ يعدّ أمر الدفاع هذا الأكثر ارتباطاً لجهة إعادة تنظيم العلاقة بين العامل وصاحب العمل من ناحية الأجور والعطل الرسمية والاستغناء عن خدمات العامل في ظروف الجائحة، وقد نصّ على أن يُراجع شهرياً ويُعدّل إن لزم الأمر بموجب بلاغات. في حين ركّز أمر الدفاع رقم (9) وأمر الدفاع رقم (14) على إجراءات الحماية الاجتماعية والبرامج المختلفة لتفعيلها. وقد أثار أمر الدفاع رقم (6) الذي صدر في 9 نيسان 2020 جدلاً كبيراً وانتقاداً واسعاً من القطاعات الاقتصادية والمنظمات العمالية لأسباب مختلفة، ليس أقلها تشابك التفاصيل، وتعقيدات الصياغة، وصعوبة فهم مضمونه ما تسبّب في ضعف التعاطي معه. إلى جانب تعطيل عدد كبير من مواد قانون العمل في مسعى من الحكومة لمنع فقدان العمال لوظائفهم.

ويمكن قراءة أبرز مضمين أمر الدفاع رقم (6) والبلاغات المتلاحقة المتصلة به على النحو التالي:

- تعطيل معظم فقرات المادة (28) من قانون العمل رقم (8) لسنة 1996، والتي تتيح لصاحب العمل الحق في فصل العامل في ظروف حددها القانون بشكل صريح، وحظر إنهاء خدمات العاملين إلا في حالات محدودة جداً تتعلق بمخالفات كبيرة يرتكبها العامل، شريطة التقدم بطلب رسمي لوزارة العمل.
- تعطيل العمل بنص المادة (50) من قانون العمل، وذلك بهدف إعادة تنظيم الأجور نتيجة لتوقف عمل المنشآت. وكانت هذه المادة تتيح لصاحب العمل الذي يُضطر إلى وقف العمل مؤقتاً لظروف خارجة عن إرادته، دفع أجور العامل خلال الأيام العشرة الأولى من الإيقاف كاملة، والالتزام بدفع 50% من أجر العامل عن المدة التي تزيد على ذلك، شريطة ألا يزيد إجمالي التعطل الكلي المدفوع الأجر عن ستين يوم عمل في السنة.

- تعطيل العمل بالفقرة (ب) من المادة (59) من قانون العمل في ما يتعلق بالأحكام القانونية المتعلقة بالعمل أيام العطل الرسمية فقط.
- السماح لصاحب العمل -بعد الاتفاق مع العامل- على تخفيض أجر العامل بما لا يزيد عن 30% من أجر العامل المعتاد وهو على رأس عمله إما في موقع العمل أو في عمله عن بعد. وبالنسبة للعامل المنقطع عن العمل بسبب قرارات حظر التجول، سمح أمر الدفاع بتخفيض أجره إلى النصف بشرط موافقة وزارة العمل.
- ونتيجة لجملة من الاعتراضات من أصحاب العمل على مواد أمر الدفاع رقم (6)، وخاصة في ما يتعلق بحظر إنهاء خدمات العاملين، أصدرت الحكومة تعديلاً على هذا الأمر بموجب البلاغ رقم (7)، وذلك على النحو التالي:
- الإبقاء على البنود التي تتيح لصاحب العمل المتضرر تخفيض أجر العامل بنسبة 30% عن كل من شهري أيار وحزيران من عام 2020، وتخفيض دخل العاملين الذين لا يُطلب منهم عمل بنسبة 50% وذلك عن شهري أيار وحزيران.
- بالنسبة للقطاعات والأنشطة الاقتصادية الأكثر تضرراً، أتاح البلاغ لصاحب العمل بتخفيض أجر العامل الشهري بنسبة تصل إلى 60% على ألا يقل أجر العامل بعد التخفيض عن 150 ديناراً شهرياً ودون اشتراط موافقة وزارة العمل أو العامل. وذلك على الرغم من عودة العمل في معظم القطاعات.
- كما تضمنت تعديلات أمر الدفاع رقم (6) بموجب البلاغ رقم (7)، إعادة تطبيق نص المادة (28) من قانون العمل، وإجازة إنهاء خدمات العامل بحسب نص المادة، ولكن بطبيعة إدارية لا قضائية. إذ أجاز البلاغ للعامل الأردني حصراً، التقدم بشكوى لوزارة العمل إذا تعسف صاحب العمل في ممارسة الصلاحيات الممنوحة له بموجب المادة (28) من قانون العمل.
- وفي مراجعة لنتائج تطبيق أمر الدفاع رقم (6) والبلاغ رقم (7)، أقدمت الحكومة على إصدار البلاغات اللاحقة ذوات الأرقام (8) و(9) و(10)، وذلك على النحو التالي:
- اعتمد البلاغ رقم (8) قائمة محدثة للقطاعات والأنشطة الأكثر تضرراً وفقاً للمتغيرات في القطاعات المختلفة، ويجيز البلاغ، في القطاعات الأكثر تضرراً على سبيل الحصر، الاتفاق مع العامل الذي يؤدي عمله في مكان العمل أو عن بعد بشكل كلي على تخفيض أجره الشهري بنسبة تصل إلى 20% كحد أعلى لشهري تموز وآب 2020 بدلاً من النسبة التي كانت مطبقة بموجب البلاغ السابق رقم (7) والبالغة 30%.



- في ما يتعلق بأجور العاملين غير المكلفين بعمل، في القطاعات والأنشطة الاقتصادية الأكثر تضرراً، أعطى البلاغ الحق لصاحب العمل بتخفيض أجور العاملين الشهرية بنسبة تصل إلى 50% بدلاً من نسبة 60% التي كانت مطبقة في البلاغ رقم (7) وذلك عن شهري تموز وآب 2020، شريطة ألا يقل أجر العامل بعد التخفيض عن الحد الأدنى للأجور والمحدد بـ 220 ديناراً، بدلاً من مبلغ 150 ديناراً بحسب البلاغ السابق.
- أما العامل في القطاعات والأنشطة غير المشمولة بقائمة القطاعات الأكثر تضرراً، سواء كان يعمل في موقع العمل أو يعمل عن بعد بشكل كلي أو كان غير مكلف بعمل، فيستحق أجره الشهري كاملاً، أي أنه لا يجوز إرغام العامل على عدم العمل وبالتالي الخصم من أجره في غير القطاعات الأكثر تضرراً.
- وعلى صعيد آخر، ألزم البلاغ صاحب العمل بتجديد عقود العمل محددة المدة لمدة مساوية لمدة العقد الأخير مع العامل أو لغاية انتهاء العمل بقانون الدفاع (أي المدتين تنتهي بعد الأخرى)، شريطة أن يكون العقد قد انتهى بتاريخ 1 تموز 2020 أو ما بعد ذلك، وأن يكون العقد قد جدد في السابق 3 مرات فأكثر.
- أما البلاغ رقم (9)، فقد اختص بمؤسسات القطاع الخاص ومنشأته والجهات الخاصة الخاضعة لأحكام قانون العمل، والتي يتم اتخاذ قرار بإغلاقها جزئياً أو كلياً بسبب فيروس كورونا، وإلى حين انتهاء المدة المقررة لحجر أو عزل العاملين فيها بحسب مقتضى الحال.
- جاء البلاغ رقم (10) ليقر تطبيق أحكام البلاغ رقم (8) على أجور العاملين المستحقة عن شهري أيلول وتشرين الأول 2020.
- وعند استعراض النصوص الكاملة لتلك اللبلاغات يظهر أنّها بالتعقيد والتداخل وكثرة التصنيفات، ما أدى إلى صعوبة فهمها وتطبيقها، وخاصة في بدايات إصدار أمر الدفاع رقم (6). وقد نتج عن ذلك إرباك كبير في أوساط العاملين وأصحاب العمل على حد سواء. وبالنظر إلى الهدف الأساسي الذي أعلنته الحكومة والمتمثل بمنع تسريح العاملين، يتضح أن هذا الهدف لم يتحقق في ضوء تراجع الحكومة عن حظر إنهاء خدمات المشغلين. وبعد أن قررت الحكومة عودة معظم القطاعات إلى العمل في مطلع أيار 2020، أعلنت العديد من المؤسسات أنها لا تستطيع العمل بطاقتها كاملة نتيجة لتراجع الطلب الكلي، مما يعني إمكانية فقدان الآلاف لوظائفهم.
- ورغم أنه لا تتوفر معلومات دقيقة عن مدى التزام المؤسسات في تنفيذ بنود أمر الدفاع رقم (6)، وخاصة في ما يتعلق بالاستغناء عن خدمات العاملين، أظهرت دراسة منتهى

الاستراتيجيات الأردني أن نسبة كبيرة من قطاعات الأعمال تعتزم تسريح جزء من العمالة لكي تتمكن من الاستمرار والحفاظ على وجودها في السوق بسبب تأثير أزمة كورونا على سوق العمل، إذ أفاد 52.2% من المستجيبين أنهم يفكرون بالاستغناء عن بعض عمالهم نتيجة الأزمة. وتنسجم هذه النتائج مع استطلاع أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية أشار إلى أن 67% من أصحاب العمل يفكرون بالاستغناء عن خدمات بعض الموظفين والعاملين في حال استمرت أزمة فيروس كورونا المستجد لفترة أطول.

وقد جاء تدخل الحكومة في تفاصيل العلاقة بين العمال وأصحاب العمل من خلال تعطيل العمل بمواد قانوني العمل والضمان الاجتماعي، كي لا تتحمل أي كلف مالية من طرفها، الأمر الذي أدى إلى تدخلات عميقة أحدثت تشوهات وإشكالات كبيرة في العلاقة التعاقدية بين العامل وصاحب العمل. إذ توضح الإجراءات المتخذة تقاسم التكلفة المتوقعة ما بين العامل وصاحب العمل. ويمكن القول إن بنود قانوني العمل والضمان الاجتماعي يوفران إطاراً قانونياً لمعالجة الآثار المترتبة على الجائحة، وقد يحتاج الأمر إلى تدخلات محدودة من جانب الحكومة. ويشار في هذا الإطار إلى المادة (50) من قانون العمل التي نظمت العلاقة المالية بين العامل وصاحب العمل في حالات توقف المنشأة عن العمل لظروف خارجة عن إرادتها.

وفي السياق نفسه، فإن المادة (53) من قانون الضمان الاجتماعي الخاصة بالمتعطلين عن العمل وتنظيم أحكام التعطل عن العمل، كان من شأنها أن تتكفل بمعالجة فترات التوقف عن العمل حين نفاذ أحكام المادة (50) من قانون العمل. بما يعني أنه لم يكن هنالك أي مبررات عملية أو منطقية لتعطيل العمل بالمادة (53) من قانون الضمان الاجتماعي وحرمان المتعطلين عن العمل من الحقوق التأمينية التي كفلتها لهم هذه المادة. وعليه، فإننا لا يبدو أن هناك سبباً لهذا الإجراء سوى تنصل الحكومة من أي التزامات مالية من صندوق التعطل عن العمل تجاه المتعطلين، وخاصة بعد توسيع الغايات التي يتم بناءً عليها الصرف من هذا الصندوق. وقد استندت الحكومة لتبرير موقفها إلى عدّ المتعطلين متعطّلون مؤقتون، وليسوا متعطّلين عن العمل، وهي حجة واهية؛ إذ لا فرق في مفهوم التعطل في الحالتين. وكان الأجدى أن تقدم الحكومة الدعم لصندوق التعطل كي يتمكن من الوفاء بالتزاماته تجاه المتعطلين، مما يشكل دعماً للعامل وصاحب العمل معاً، ويسهم مساهمة فعالة في الحد من إنهاء خدمات العاملين، عوضاً عن إجازة تسريح العمال بالتزامن مع إعادة فتح القطاعات الاقتصادية والسماح بعودة الشركات للعمل بطاقتها الكاملة.

ويمكن القول إن المطلوب اليوم هو إعادة العمل بالنصوص القانونية التي عطلت والتي تستطيع معالجة تداعيات الأزمة بدلاً من الاستمرار في إجراءات حمائية قد تؤدي إلى

نتائج عكسية غير محمودة. كما يجب على الحكومة إطلاق عملية مراجعة وتقييم علمية وفنية مستمرة لأوامر الدفاع والبلاغات المرتبطة بها ومدى نجاعتها في تحقيق الأهداف واتخاذ القرارات بعودة العمل بنصوص التشريعات المطلوبة، وخاصة مع عودة غالبية القطاعات إلى العمل.

### ثالثاً: المواءمة بين الاستراتيجيات المعلنة ووثيقة "على خطى النهضة" ونتائج أعمال الحكومة لعام 2019

بعد مراجعة الإجراءات والبرامج التي حددتها الحكومة في وثيقة "على خطى النهضة"، ومقارنتها بتقرير نتائج أعمال الحكومة لعام 2019 في مجال سوق العمل، ومجال التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، يمكن القول إن البرامج والمبادرات المعلنة تنسجم بشكل كبير مع التوصيات الواردة في الاستراتيجيات ذات العلاقة، وخصوصاً استراتيجية التشغيل الوطنية، والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية. كما تنسجم هذه المبادرات مع عدد من التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019. وفي المقابل، فإن مستويات التنفيذ بقيت دون المستوى المطلوب.

### رابعاً: قطاع سوق العمل والتشغيل

يعاني سوق العمل الأردني من اختلالات هيكلية في جانبي الطلب والعرض من اليد العاملة. إذ تترسخ أوجه ضعف المواءمة في سوق العمل والتي تمثلت باعتبارات الجغرافيا، من حيث المدن التي يتم استحداث الوظائف فيها وأماكن سكن الباحثين عن العمل، و"المهارات والسلوكيات" المطلوبة في بيئة العمل، إلى جانب توقعات الباحثين عن العمل. وقد نتج عن هذه الاختلالات مفارقة النمو والبطالة في الاقتصاد الأردني، إذ تشير البيانات إلى عدم تمكن الاقتصاد من استيعاب الداخلين إلى سوق العمل في فترات النمو المرتفع، إذ بقيت معدلات البطالة تراوح مكانها بنحو 14.0% آنذاك. وقد تعمقت مشكلة البطالة في فترات النمو المتباطئ التي استمرت منذ أعقاب الأزمة المالية العالمية في عام 2008 حتى الوقت الراهن.

وتشير نتائج الجولة الثانية لمسح العمالة والبطالة، إلى أن معدل البطالة خلال الربع الثالث من عام 2020 بلغ 23.9%، بارتفاع مقداره 4.8 نقطة مئوية عن الربع الثالث من عام 2019، ومرتفعاً بنحو 12.0 نقطة مئوية عن المعدل المسجل في العام 2014، والذي تم اعتماده للبدء في استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل بحسب الهدف الرئيسي لاستراتيجية التشغيل الوطنية، حيث بلغ معدل البطالة السنوي آنذاك 11.9% فقط.

## الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)

جاء إطلاق هذه الاستراتيجية في الربع الأخير من عام 2016، بهدف الشروع في تنمية شاملة للموارد البشرية، والعمل على إعداد الأجيال القادمة في جميع المراحل التعليمية منذ التعليم المبكر، مروراً بالمدسة والثانوية العامة، والتعليم والتدريب المهني والتقني، والتعليم العالي، لتسهم في تطوير آليات العرض والطلب وتوازنها لسوق العمل. كما أدرجت الاستراتيجية بعدها أحد أهم محاور خطة تحفيز النمو الاقتصادي للأعوام 2018-2022، لتنعكس إيجاباً على مسيرة التنمية والتطوير في المملكة.

وتضمنت وثيقة الاستراتيجية أربعة قطاعات رئيسية، هي: التعليم المبكر وتنمية الطفولة، التعليم الأساسي والثانوي، التعليم العالي، وقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني. وقد أشير سابقاً إلى أهمية القطاعات التي تضمنتها الاستراتيجية وتخصّ سوق العمل، إذ إن قطاع التعليم المهني والتقني يرتبط ارتباطاً وثيقاً بسوق العمل، إذ تشير البيانات إلى أن نحو نصف المتعطلين عن العمل، هم من ذوي المؤهلات دون المستوى الثانوي، وتشكل هذه الفئة إحدى أهم الشرائح التي قد تستفيد من خدمات قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، الأمر الذي يفسّر إدراج قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني ضمن محاور الاستراتيجية الوطنية للتشغيل والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية.

## الاستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020)

أعدت الاستراتيجية الوطنية للتشغيل في عام 2011، لتمثل إطاراً ناظماً لجميع السياسات المتصلة بالعمالة وسوق العمل، إذ طوّرت الاستراتيجية بجهد تشاركي من الجهات الحكومية والأهلية والقطاع الخاص. وحددت الاستراتيجية محاور معالجة الخلل القائم في ثلاثة أطر زمنية: المدى القصير، المدى المتوسط، والمدى الطويل، وجرى إعداد خطة وبرنامج عمل زمني محدد اشتمل على العديد من الإجراءات واجبة التطبيق في مجالات رئيسية تضمنت الجوانب المؤسسية وإطار السياسات، وجانبي الطلب والعرض. وقد استعرض تقرير حالة البلاد لعام 2019 الأهداف والإجراءات الخاصة بالأطر الزمنية الثلاثة التي وضعتها الاستراتيجية والتقدم المحرز في تنفيذها.

وللتأكيد على أولوية توفير فرص العمل للشباب، حددت الاستراتيجية الهدف الإنمائي الذي تسعى لتحقيقه: "تحسين مستويات معيشة الأردنيين من خلال زيادة فرص العمل والأجور والمنافع وتحسين الإنتاجية"، والبداة باستيعاب الداخلين إلى سوق العمل.

وتجدر الإشارة إلى أن الإطار الزمني للاستراتيجية قد شارف على الانتهاء، مما يستوجب مراجعتها وتحديثها لتتواءم مع التغيرات والتحديات التي فرضتها الجائحة، كما يشكل هذا فرصة للوقوف على السياسات والإجراءات وتحديد ما نُفِّذ وما لم يُنْفَذ، ومدى صلاحية السياسات المختلفة للواقع الحالي.

وفي معرض مراجعة الإجراءات والسياسات المتعلقة بهذه الاستراتيجية، تضمنت خطة عمل الحكومة (2020-2021) العديد من البرامج والمشاريع ذات العلاقة ضمن أولوية التشغيل وريادة الأعمال، وعلى النحو التالي:

توفير 60 ألف فرصة عمل إضافية منتجة ولائقة للأردنيين

ذكرت الحكومة بأنها تتطلع إلى توفير 60 ألف فرصة عمل إضافية للأردنيين والأردنيات خلال عامي 2019 و2020؛ بواقع 30 ألف فرصة في عام 2019 وما يماثلها في عام 2020.

ولترجمة هذه الأولوية ستقوم الحكومة بتنفيذ الإجراءات التالية:

- توفير حوالي 6000 فرصة عمل في القطاع الصناعي عن طريق برامج مؤسسة التدريب المهني.
- توفير 6000 فرصة عمل من خلال تحفيز صناعات الملابس والمحيطات في المناطق الصناعية المؤهلة، وفتح 15 فرعاً إنتاجياً إضافياً في المحافظات.
- توفير 4000 فرصة عمل من خلال التدريب والتشغيل في مجال إدارة مرافق الطعام والشراب، وتدريب طلبة المحافظات النائية، ودعم رسوم الطالب في تخصصات السياحة والفندقة والمشروع السياحي ومشروع التدريب والتشغيل.
- توفير حوالي 2500 فرصة عمل في قطاع الإنشاءات والإسكان عن طريق الشركة الوطنية للتشغيل، وتدريب المهندسين حديثي التخرج بالتعاون مع نقابة المهندسين الأردنيين.
- توفير حوالي 2100 فرصة عمل في القطاع الزراعي الموجه للتصدير.
- توفير حوالي 1700 فرصة عمل في قطاع رياض الأطفال والحضانة النموذجية.
- توفير 2200 فرصة عمل للمهن الطبية في القطاع الصحي العام والخاص، وتحفيز شركات القطاع الخاص المقدمة للخدمات الصحية المنزلية للمسنين.
- توفير 3000 فرصة عمل حرّ من خلال الإقراض المباشر، وإنشاء مشاريع صغيرة للأردنيين المتعطلين عن عمل في جميع المستويات العلمية والفنية والمهنية في القطاعات المختلفة.

- توفير 1000 فرصة عمل في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات عن طريق تشغيل خريجي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من خلال محطات المعرفة.
- استحداث 1500 فرصة عمل من خلال إعفاء شركات القطاع الخاص من جزء من ضريبة الدخل المفروضة عليها، مقابل تدريب وتشغيل للشباب حديثي التخرج والمتعطلين عن العمل والمساهمة في مشاريع مشغلة للشباب كجزء من المسؤولية المجتمعية للشركات.

وقد أصدرت الحكومة تقريرَي الإنجاز خلال الربعين الأول والثاني من عام 2019، ولم توفر تقريرَي الإنجاز للربعين الثالث والرابع بالرغم من تقديم طلبات رسمية للحصول عليها. ثم أزيل تقريرَا الربعين الأول والثاني عن الموقع الإلكتروني للرئاسة مع تشكيل الحكومة الجديدة.

وأوضحت التقارير الحكومية ما يلي:

• التشغيل:

1. خلال الربع الأول، بُدئ بالمشروع، وجرى تشغيل 8216 أردنياً وأردنية منهم 5239 مشتركاً في الضمان الاجتماعي والباقي إما في فترة التدريب أو التجربة أو التشغيل الذاتي، في قطاعات عدة أبرزها الأعمال الريادية، والتشغيل الذاتي، والفرع الإنتاجية، والسياحة. وذلك من خلال تشبيك العرض مع الطلب في القطاع الخاص من خلال مديريات وأقسام التشغيل في وزارة العمل.

2. خلال الربع الثاني، جرى استحداث 18057 فرصة عمل، من أصل 30000 فرصة. وعليه، يمكن القول إن المشروع لم ينجح في الوصول إلى الرقم المستهدف والبالغ 30 ألف فرصة عمل، إذ تشير البيانات إلى أن مجموع الذين وُظفوا هو 18057 حتى نهاية الربع الثاني لعام 2019.

• تحسين بيئة العمل: توفير بيئة صديقة لعمل النساء خالية من التمييز

- إزالة القيود المهنية على المرأة في مكان العمل والموجودة في التشريعات العمالية، والتي تتضمن إلغاء حظر القطاعات والصناعات والأعمال التي يحظر تشغيل النساء فيها، والأوقات التي لا يجوز تشغيل النساء ضمنها. (تشير حالة المشروع إلى أنه مكتمل).
- إلزام الشركات التي توظف 10 عاملين أو أكثر بوضع سياسات لمنع العنف والتحرش في مكان العمل استناداً للمادة (55) من قانون العمل.
- إلزام صاحب العمل بإنشاء حضانة في مكان العمل لرعاية أطفال العاملين، وعدم ربطها بعدد العاملات من الإناث. (تشير حالة المشروع إلى أن العمل جارٍ لتنفيذه).

- تشجيع التحويل الإلكتروني من قبل الشركات لأجور ورواتب العاملين تدريجياً، بدءاً بقطاعات محددة، لضمان حصول العامل على حقوقه في الأجر. (لم يشر إلى حالة المشروع في تقرير الإنجازات).
  - مضاعفة تغطية مسح وتفتيش متطلبات ومعايير السلامة والصحة المهنية للضمان الاجتماعي ليشمل ضعف أعداد العاملين الذين يشملهم المسح سنوياً. (تشير حالة المشروع إلى أن العمل جارٍ لتنفيذه).
  - تأمين وربط جميع المناطق الصناعية بوسائل النقل العام. (تشير حالة المشروع إلى أنه مستمر والعمل جارٍ لتنفيذه).
- وقد حددت الحكومة مدى النجاح في تنفيذ هذه الأولوية من خلال التقدم في المؤشرات التالية:

1. توفير 60 ألف فرصة إضافية للأردنيين مع نهاية عام 2020.

2. تخفيض عدد الوفيات الناتجة عن إصابات العمل بنسبة 5% سنوياً.

#### • إطلاق برنامج "خدمة وطن"

يهدف هذا البرنامج إلى تدعيم سوق العمل بالكوادر الشبابية المدربة والمؤهلة، وترسيخ قيم المواطنة الفاعلة لديهم ليكونوا أفراداً منتجين في المجتمع. ويعدّ ضعف المهارات والخبرات التي يحتاجها سوق العمل من أبرز التحديات التي تواجه الشباب من الجنسين في الحصول على الوظائف، وذلك نتيجة قلة فرص التدريب والتأهيل التي تعزز فرصهم في الحصول على الوظائف. كما تبرز الحاجة إلى تمكين الشباب والشابات ليكونوا أفراداً فاعلين، يتحملون المسؤولية، ويتحلون بقيم المواطنة الفاعلة، ويسهمون بقوة في خدمة المجتمع الذي يمثلون الشريحة الأكبر فيه.

وينفذ برنامج "خدمة وطن" بالتعاون ما بين القوات المسلحة ووزارة العمل، بهدف تدريب وتأهيل الشباب من الجنسين وتزويدهم بقواعد الضبط والجديّة، وتنمية الحس الوطني لديهم، وتأهيلهم مهنيّاً وفقاً لمتطلبات سوق العمل في قطاعات عدة منها الصناعة والإنشاءات والسياحة.

وتُقسم منهجية التدريب المعتمدة في البرنامج إلى مرحلتين تتطلبان 476 ساعة تدريبية، وكما يلي:

• التدريب الوطني / عسكري:

مدّته شهر، ويهدف إلى تنمية الحس الوطني والانضباط في العمل لدى المتدربين، بالإضافة إلى تزويدهم بتدريبات اللياقة البدنية ومهارات السلوك.

• التدريب المهني:

مدّته ثلاثة شهور، ويتضمن تدريباً نظرياً وعملياً في المشاغل والمختبرات التابعة للقوات المسلحة، ليزود المتدربين بالمهارات الحياتية ومهارات قيادة الأعمال والسلامة والصحة المهنية. ويُمنح المتدرب والمتدربة خلال البرنامج امتيازات تشمل مبلغاً شهرياً مقطوعاً، وتأمين المبيت والطعام والنقل واللباس والتأمين ضد إصابات العمل، بالإضافة إلى إجازة مزاوله مهنة مصدّقة من هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية في نهاية فترة التدريب.

ولترجمة هذه الأولوية قامت الحكومة بتنفيذ الإجراءات التالية:

- إطلاق برنامج "خدمة وطن" والبدء باستقطاب الشباب والشابات والتسجيل في البرنامج مع مطلع عام 2019.

وسيلُمس مدى النجاح في تنفيذ هذه الأولوية من خلال التقدم في المؤشرات التالية:

- رُفد سوق العمل بـ 20 ألف شاب وشابة منضبطين ومؤهلين مهنيّاً مع نهاية عام 2020. وتشير المعلومات إلى أن المشروع أُطلق خلال الربع الأول من عام 2019، وتم تخريج الدفعة الأولى من منتسبي البرنامج من التدريب العسكري (1543 من الذكور)، باشرؤا التدريب المهني يوم 2 نيسان 2019 لمدة ثلاثة شهور في حين أن 1002 من الإناث خضعن للتدريب المهني في تلك الفترة.

وبحسب مؤشر الأداء المتمثل برُفد سوق العمل بـ 20 ألف شاب وشابة منضبطين ومؤهلين مهنيّاً مع نهاية عام 2020، يمكن القول إن المشروع قد فشل في تحقيق أهدافه. وتم مؤخراً إلغاء المشروع واستبدل به مشروع خدمة العلم الذي أُطلق في الأيام الأخيرة لحكومة عمر الرزاز.

كما أُعلن لاحقاً عن تأجيل برنامج خدمة العلم، وتشير التصريحات إلى توجّه الحكومة الجديدة (د.بشر خصاونة) إلى إلغاء البرنامج نظراً لصعوبة تطبيقه، الأمر الذي يوضح مدى الضعف في تصميم البرامج وواقعيتها والقدرة على تنفيذها وتحقيق أهدافها.



ويمكن القول إن تلك البرامج شابها الكثير من أوجه القصور والضعف، سواء على مستوى التصميم، أو على مستوى التنفيذ. إذ وُلد برنامج "خدمة وطن" وهو يعاني من ضعف رئيس يتمثل في شرط ضمان تعيين المتدربين من قبل مزودي خدمة التدريب في القطاع الخاص، وخاصة في ظل جائحة كورونا وإغلاق معظم الأنشطة الاقتصادية.

• 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.

(تشير حالة المشروع إلى أنه لم يبدأ بعد).

• تقديم المساعدة الفنية والحوافز المالية للشركات التي تصدر باستخدام العمالة الأردنية.

(تشير حالة المشروع إلى أنه لم يبدأ بعد).

• تحويل محطات المعرفة، واستحداث 80 حاضنة أعمال في أنحاء المملكة، لإتاحة الفرص للشباب للبدء بمشاريعهم الخاصة من المحافظات.

(تشير حالة المشروع إلى أنه متأخر).

• إعادة هيكلة بنك تنمية المدن والقرى الذي يمكن المجتمعات المحلية من الوصول إلى التمويل للمشاريع الإنتاجية.

(تشير حالة المشروع إلى أن العمل جارٍ لإنجازه).

• إتاحة التمويل لثلاثة قطاعات إضافية، هي الصحة، والنقل (شركات النقل)، والتعليم (التدريب المهني والفني والتقني)، ضمن برنامج البنك المركزي لتمويل ودعم القطاعات الاقتصادية، ليصبح مجموعها تسعة قطاعات. ويقدم البرنامج سلفاً متوسطة الأجل للبنوك بأسعار فائدة تبلغ 1.75% للمشاريع في العاصمة، و1% للمشاريع في باقي المحافظات.

(تشير حالة المشروع إلى أن العمل جارٍ لإنجازه).

كما تضمنت خطة عمل الحكومة (2020-2021) العديد من البرامج والمشاريع ذات العلاقة ضمن أولوية التشغيل وريادة الأعمال وعلى النحو التالي:

1) توفير 35 ألف فرصة عمل إضافية لائقة ومنتجة للأردنيين، من خلال الإطار الوطني للتدريب والتشغيل.

2) تنظيم سوق العمل لضمان تشغيل الأردنيين، وإحلالهم في الوظائف والمهن المتاحة، من خلال:

- تعديل التشريعات الناظمة لسوق العمل.
- الانتهاء من تطوير نظام التصاريح الإلكتروني وإطلاقه بمراحله المختلفة.
- تفعيل منظومة التفتيش وتطويرها.

3) زيادة جاذبية القطاع الخاص للعمالة الأردنية، من خلال:

- وضع وتفعيل حوافز تشجيعية لأصحاب العمل لتشجيعهم على تشغيل العمالة الأردنية وإحلالها بدلاً من العمالة الوافدة.
- إحلال العمالة الأردنية مكان العمالة الوافدة.
- تقديم خدمات نقل مدعوم للعمالة الأردنية.
- ضمان توفير بيئة عمل سليمة.

4) دعم المشاريع الريادية ومشاريع التشغيل الذاتي، من خلال:

- دعم وتمويل المشاريع الريادية ومشاريع التشغيل الذاتي من قبل صندوق التنمية والتشغيل وبرنامج "انهض" والصندوق الأردني للريادة.
- استحداث فرص عمل من خلال المشاريع المدعومة.
- إعادة تقييم ودراسة صندوق التنمية والتشغيل.
- دعم المشاريع الريادية، وإطلاق 40 حاضنة أعمال.
- دعم توفير المهارات الرقمية في الأردن ضمن مشروع "الشباب، التكنولوجيا، والعمل" لتأهيل الشباب وتدريبهم على المهارات الرقمية للشباب.
- بناء برنامج حوافز لدعم الشركات المحلية الرقمية للتوسع والوصول إلى الأسواق بهدف اجتذاب الشركات العالمية وتوفير فرص عمل جديدة.
- جذب صناديق ومسرعات أعمال عالمية.
- تحسين القدرات والمهارات الرقمية لدى طلبة المدارس الحكومية من خلال تدريسها من الصف السابع حتى الصف الثاني عشر.
- تأسيس ملتقى الريادة والابتكار.
- العمل على إطلاق المنتدى العربي للشبابي لريادة الأعمال والابتكار (2020).

ولا يتوفر في تقارير الإنجاز ما يشير إلى تنفيذ أي من المبادرات السابقة خلال عام 2020، وقد يكون ذلك نتيجة لتنفيسي الوباء وظروف الإغلاق التي استمرت لفترات طويلة خلال العام، وانشغال الحكومة بأولوية مواجهة الجائحة على حساب الأولويات الأخرى.

استندت هذه المراجعة إلى الهدف الإنمائي الذي حددته استراتيجية التشغيل الوطنية في عام 2012 والمتمثل بـ "تحسين مستويات معيشة الأردنيين من خلال زيادة فرص العمل والأجور والمنافع وتحسين الإنتاجية"، كما حددت الاستراتيجية الهدف الرئيس بالبدء في استيعاب العاطلين عن العمل ابتداءً من عام 2014. في حين حددت وزارة العمل في خطتها الاستراتيجية للفترة 2017-2019، الوصول بمعدلات البطالة إلى ما نسبته 15.1% في عام 2021 (23.0% للإناث، و13.1% للذكور)، مقارنة مع ما نسبته 15.3% في عام 2016 والتي اعتُمدت سنة أساس. في حين استهدفت الخطة الاستراتيجية الوصول بنسبة المشاركة الاقتصادية المنقحة إلى حوالي 37.9% في عام 2021 (13.3% للإناث، و60.0% للذكور مقارنة مع ما نسبته 36.0% خلال عام 2016). إلى جانب ذلك، سيتم متابعة وتقييم برنامج عمل الحكومة لعام 2019، في مجال سوق العمل والتشغيل، وقطاع التدريب المهني، وذلك بحسب وثيقة "على خطى النهضة".

واستناداً إلى ما تقدم، فإنه على الرغم من تنفيذ بعض الأنشطة والبرامج والإجراءات لتحقيق الأهداف الواردة في الاستراتيجيات ذات العلاقة، يمكن القول إن الاستراتيجية الوطنية للتشغيل قد فشلت في تحقيق هدفها الإنمائي، لا بل إن معدلات البطالة لم تشهد أي تراجع يُذكر منذ إطلاقها. وتشير نتائج الجولة الثالثة لمسح العمالة والبطالة الذي نفذته دائرة الإحصاءات العامة وكذلك تقريرها الربعي حول معدل البطالة في المملكة للربع الثالث من عام 2020، إلى أن معدل البطالة خلال الربع الثالث من عام 2020 بلغ 23.9%، بارتفاع مقداره 4.8 نقطة مئوية عن الربع الثاني من عام 2019، ومرتفعاً بحوالي 12.0 نقطة مئوية عن المعدل المسجل في عام 2014، إذ بلغ معدل البطالة السنوي آنذاك 11.9% فقط. وتم اعتماد ذلك العام للبدء في استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل بحسب الهدف الرئيس لاستراتيجية التشغيل الوطنية.

وعلى صعيد التوزيع الجندي لمعدل البطالة خلال الربع الثالث من عام 2020، فقد بلغ معدل البطالة للذكور 21.2% مقابل 33.6% للإناث. إذ ارتفع معدل البطالة بنحو 4.1 نقطة مئوية للذكور، مقابل ارتفاعه بنحو 6.1 نقطة مئوية للإناث مقارنة بالربع الثالث من عام 2019.

وقد أشارت نتائج الجولة الثالثة من مسح العمال والبطالة إلى أن معدل البطالة بين حملة الشهادات الجامعية (بكالوريوس فأعلى) بلغ 27.7% مقارنة بالمستويات التعليمية

الأخرى. كما أشارت النتائج إلى أن نحو 53.1% من إجمالي المتعطلين هم من حملة الشهادة الثانوية فأعلى، في حين أن 46.9% من إجمالي المتعطلين كانت مؤهلاتهم التعليمية دون الثانوية. وبحسب المستوى التعليمي والجنس، أظهرت النتائج أن نسبة المتعطلين الذكور من حملة البكالوريوس فأعلى بلغت 25.2% مقارنة مع 77.0% بالنسبة للإناث.

وعلى صعيد معدل المشاركة الاقتصادية الخام (أي قوة العمل منسوبة إلى مجموع السكان)، أظهرت النتائج أنه ما يزال متدنياً، إذ بلغ حوالي 23.8 فقط، بينما بلغ معدل المشاركة الاقتصادية المنقح (أي قوة العمل منسوبة إلى السكان ممن هم في سن 15 سنة فأكثر) حوالي 34.4% فقط (53.5% للذكور مقابل 14.9% للإناث). الأمر الذي يعكس تفاوتاً كبيراً جداً في معدل المشاركة بحسب الجنس، كما تعكس هذه البيانات تدني معدل المشاركة الاقتصادية بشكل كبير وخاصة للإناث.

### تحديات تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل

بصفة عامة، تتسم الدول النامية ومن بينها الأردن، برفاهية إعداد الاستراتيجيات وخطط العمل، مقابل شح التنفيذ وضعف تحقيق الأهداف. وعلى صعيد الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، فقد نصت خطة العمل لتنفيذ الاستراتيجية على تشكيل المجلس التنفيذي الوطني برئاسة وزير العمل وذلك بهدف الإشراف على تنفيذ محاور الاستراتيجية، إذ يجتمع المجلس شهرياً لمتابعة التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل، ويقدم التقرير إلى مجلس الوزراء.

وبالإضافة إلى ذلك، أنشئت وحدة تنفيذ الاستراتيجية في إطار وزارة العمل، وبمساعدة فنية من منظمة العمل الدولية في متابعة تنفيذ الاستراتيجية وتقييم أثر الإجراءات. وجرى نقل هذه الوحدة من مؤسسة إلى أخرى أكثر من مرة، وقد ساهم ذلك، إضافة إلى تعدد المرجعيات ونقص الخبرات، في تأخير تنفيذ الأنشطة والمشاريع المنبثقة عن الاستراتيجية، الأمر الذي أثر سلباً على الأداء العام للتنفيذ. ويمكن تلخيص العوائق المؤسسية التي أضعفت كفاءة التنفيذ بما يلي:

- صعوبة توفير الموارد المالية للعديد من عناصر خطة العمل.
- 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 ينفذون خطة عمل خارج مؤسساتهم ولصالح مؤسسات وهيئات أخرى عندما يتطلب الأمر جهداً تشاركياً من مجموعة من المؤسسات لتنفيذ بعض عناصر الاستراتيجية. إضافة إلى ذلك، فإن نقص الخبرة لدى الموظفين الحكوميين في تنفيذ

البرامج الشاملة للقطاعات التي تتطلب التنسيق والتعاون الوثيقين بين وزارات عدة، وعدم قدرتهم على التكيّف بفعالية مع هذا النوع من العمل، أدى بشكل ملحوظ إلى التأثير سلباً على سير العمل في تنفيذ الخطة.

- عدم ثبات الإدارات الحكومية، فالتغيرات المستمرة في الحكومة، والتعديلات الكثيرة على مجلس الوزراء، بالإضافة إلى التغييرات المتكررة والكثيرة في مستويات الإدارة العليا في المؤسسات ذات العلاقة مع وزارة العمل، والتي تتولّى تنفيذ غالبية البرامج والمبادرات (كمؤسسة التدريب المهني، وصندوق التعليم والتدريب المهني والتقني، وصندوق التنمية والتشغيل)، أدى إلى ضعف التنفيذ، وعدم استمرارية الأشخاص المنفذين، وانتقال التنفيذ من شخص إلى آخر من دون معرفة حقيقية للإنجاز.
- ضعف الإطار المؤسسي الخاص بوحدة تنفيذ الاستراتيجية، والتأخير الملموس في استحداث الوحدة ورفدها بالكوادر المؤهلة والقادرة على تنفيذ الإجراءات المقترحة، ناهيك عن عدم استقرار هذه الوحدة خلال فترة عملها، إذ تنقلت الاستراتيجية بين مواقع عدة؛ ابتداءً من صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية، مروراً بصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وانتهاءً بوزارة العمل. وقد كان لضعف كفاءات مديري المشاريع التي انبثقت عن الاستراتيجية، الأثر الأكبر في تأخير تنفيذها.
- غياب المعايير الواضحة في اختيار وتحديد المبادرات الواردة في خطة العمل. إذ اقترحت المشاريع من جانب ممثلي القطاع العام فقط، وكانت في كثير من الأحيان مشاريع ومبادرات قائمة في مؤسساتهم، وبعضها لا ينسجم وتحقيق الأهداف.

## خامساً: قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني

يعد قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، أحد أهم أركان تطوير الموارد البشرية وتنميتها، إذ يقوم هذا القطاع برفد سوق العمل الأردني باحتياجاته من العمالة في مختلف المستويات المهنية الأساسية والمتوسطة من مزودي خدمات التعليم والتدريب المهني والتقني. ويمكن القول إن هذا القطاع يعد من أكثر القطاعات تشابكاً وتداخلاً، سواء من جهة الخدمات المقدمة، التي تتضمن جانبي التعليم والتدريب في القطاعين المهني والتقني، أو من جهة حاكمية القطاع وتعدد المؤسسات المشرفة على هذا القطاع.

ويواجه هذا القطاع تحديات مختلفة، إذ ما تزال جاذبية التعليم والتدريب المهني والتقني منخفضة مقارنة مع التعليم العام، ففي الوقت الذي حقق فيه التعليم العام خطوات كبيرة، هناك العديد من التحديات التي أعاقت تطوير التعليم والتدريب المهني والتقني. فما تزال جودة تقديم الخدمة منخفضة نسبياً نتيجة لعدم المناهج، وغياب

التطوير المهني المستمر والمستجيب للتسارع التكنولوجي الهائل، وسوء التجهيزات. كما أن انخفاض التنسيق والتعاون الضعيف بين التعليم والتدريب التقني والمهني والقطاع الخاص أدى -ولسنوات طويلة- إلى ضعف استجابة التعليم والتدريب التقني والمهني لاحتياجات سوق العمل، ما أدى إلى تعميق عدم التوافق بين المهارات الفعلية والمؤهلات المطلوبة في سوق العمل. وعلاوة على ذلك، فإن محدودية ربط مسارات التعليم والتدريب التقني والمهني مع مسارات التعليم العالي للطلبة الراغبين تضعف جاذبية هذا القطاع.

كما تمثل المواقف الاجتماعية السلبية المستمرة، والمفاهيم المرتبطة بالفشل الأكاديمي، وتدني مستوى الخدمات المقدمة، من العوامل التي تشني الشباب عن الانضمام إلى برامج التعليم والتدريب التقني والمهني وأصحاب العمل عن توظيف خريجي التعليم والتدريب التقني والمهني. ويساعد في تدني جاذبية هذا القطاع، الاعتقاد الجازم بأنه يوفر وظائف ذات أجور متدنية، وأن ظروف العمل فيه غير لائقة، وأن احتمالية انضمام مجتمع القطاع إلى العمل غير الرسمي مرتفعة. وتشير البيانات إلى أن نسب الالتحاق بالتعليم الثانوي المهني (وزارة التربية والتعليم) قد انخفض من 21.9 خلال عام 2001 إلى حوالي 12.0 خلال عام 2019.

وعلاوة على ذلك، فقد أدى التشرذم في التخطيط والسياسات، وضعف التنسيق داخل المؤسسات الحكومية المعنية، وكذلك بين الحكومة وأصحاب المصلحة الآخرين، إلى إعاقة تقديم الخدمات والحد من القدرة على التعاون المنهجي والاستجابات المنسقة لمواجهة هذه التحديات. كما يعد الإنفاق العام على تطوير التعليم والتدريب التقني والمهني غير كافٍ للنهوض بجودة مدخلات القطاع ومخرجاته، الأمر الذي أدى إلى التركيز على المؤشرات الكمية بدلاً من النوعية. ويرتبط ضعف مخرجات هذا القطاع، بضعف العلاقة والتشاركية مع القطاع الخاص الذي يعدّ المشغل الرئيس لمخرجات القطاع. وعلى الرغم من التحسن الذي طرأ في تلك العلاقة مؤخراً، إلا أنها بحاجة إلى المزيد من آليات التطوير وتفعيل دور القطاع الخاص في رسم سياسات القطاع ونوعية الخدمات المقدمة فيه. ومن المأمول أن تلعب هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية دوراً فاعلاً في الشراكة مع القطاع الخاص من خلال تشكيل مجالس المهارات القطاعية.

### منظومة قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني:

يتصف هذا القطاع بتعدد الجهات المشرفة عليه، وباعتماد كل منها على إطار تشريعي خاص بها يشمل القوانين والأنظمة والتعليمات. وتقوم كل من هذه الجهات بوضع استراتيجيتها الخاصة. ومع أن هذه الجهات تقوم بإعداد استراتيجياتها وفق مظلة

الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشري، إلا أن هذه الجهات لا تقوم بتنسيق استراتيجياتها وبرامجها في ما بينها، الأمر الذي يؤثر سلباً على نوعية وتداخل المخرجات، ويؤشر إلى عدم الكفاءة في تخصيص الموارد المتاحة نتيجة لضعف التنسيق أو انعدامه. وتتشكل منظومة هذا القطاع من الجهات التالية:

#### – وزارة التربية والتعليم:

تقدم الوزارة برنامج التعليم المهني الشامل في المرحلة الثانوية لمدة سنتين في الصفين الحادي عشر والثاني عشر في مسارات مختلفة، منها الصناعي والزراعي والفندقي والاقتصاد المنزلي، إذ تتيح الوزارة للناجحين في هذه المسارات الالتحاق بمسارات التعليم العالي ضمن متطلبات خاصة، وتشير الأدلة إلى محدودية عدد الطلبة الذين يتابعون تحصيلهم الأكاديمي في مسارات التعليم العالي، كما أن نسب النجاح عادةً ما تكون متدنية من هذه الفئة. وقد سجلت أعداد الطلبة المتقدمين لامتحان الثانوية العامة تراجعاً كبيراً منذ عام 2014، لتصل إلى حوالي 9 آلاف طالب في عام 2019 مقارنة مع نحو 18 ألف طالب في عام 2014، بتراجع بلغت نسبته 48%.

#### – وزارة العمل / مؤسسة التدريب المهني:

تعمل المؤسسة بموجب قانون مؤسسة التدريب المهني رقم (11) لسنة (1985) وتعديلاته لسنة 2001. وتقدم المؤسسة خدماتها في برامج الإعداد المهني ورفع كفاءة وخدمات التدريب والاستشارات في مجال السلامة والصحة المهنية، وتدريب المدربين والمشرفين. وتضم المؤسسة 35 معهداً تتوزع على محافظات المملكة، إلى جانب 348 مشغلاً لتقديم خدماتها. إذ تقوم المؤسسة بتقديم عدد من البرامج من بينها: برامج الإعداد المهني، وبرامج رفع الكفاءة، وبرامج السلامة والصحة المهنية وتدريب المدربين والمشرفين. وتقدر الطاقة الاستيعابية للمؤسسة بحوالي 20 ألف متدرب ومتدربة سنوياً، في حين يشير تقرير المؤسسة إلى أن عدد الملتحقين في عام 2019 بلغ نحو 14 ألف متدرب، تتراوح نسبة المشتغلين منهم بين 60% و80%. ولا يشير التقرير إلى كيفية تحقيق هذه النسب التشغيلية، مع الإشارة إلى أن المؤسسة ليست مسؤولة بشكل مباشر عن التشغيل، ويقتصر عملها على رفد سوق العمل بالعمالة في المستويات المهنية المختلفة.

## - جامعة البلقاء التطبيقية:

تقدم الجامعة خدماتها في مجال التعليم والتدريب التقني من خلال إشرافها على الجامعات والكليات الجامعية والمتوسطة، إذ تقدم هذه المؤسسات البرامج النظامية في مجال التعليم التقني بواقع عامين دراسيين بعد إنهاء الثانوية العامة، تنتهي بتقدم الطلبة للامتحان الشامل، الذي يتيح وضمن شروط محددة إمكانية التجسير للحصول على درجة البكالوريوس، بينما يتمكن من أتم الامتحان الشامل من الدخول إلى سوق العمل مباشرة. وتتنوع البرامج التطبيقية في تخصصاتها لتشمل البرامج الطبية المساعدة، والصيدلة، والفندقة، والسياحة وسواها. وتشمل المسارات التقنية والفنية التي تقدمها هذه المؤسسات: مسار الدبلوم الشامل التقني (لحملة شهادة الثانوية العامة)، ومسار الدبلوم الفني (لغير حاملي شهادة الثانوية العامة)، ومسار الدبلوم التدريبي والدورات قصيرة الأجل. وتضم الجامعة نحو 11 ألف طالب خلال عام 2019، في حين تضم الكليات الجامعية المتوسطة الحكومية والخاصة التي تشرف عليها الجامعة حوالي 16.5 ألف طالب، تزيد نسبة الإناث فيها عن 50%.

والى جانب هذه المؤسسات، تقدم الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب (وهي شركة مساهمة خاصة غير ربحية) خدمات التدريب المهني الانتقائية، وتشمل: المهن الإنشائية، والمهن المساندة، والطاقة المتجددة، والخدمات اللوجستية. وعادة ما تكون مدة البرامج التدريبية التطبيقية سنة واحدة على الأكثر. وتشمل منظومة قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني أيضاً خدمات التعليم المهني التي تنفذها وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (أونروا)، من خلال برامج تدريبية في تخصصات متعددة، قصيرة ومتوسطة المدى. إذ تطرح الوكالة برامج الدبلوم التقني الذي يخضع لتعليمات جامعة البلقاء التطبيقية، وبرامج تدريبية مشابهة لبرامج مؤسسة التدريب المهني. وقد وصل عدد المستفيدين من برامج الشركة ما يزيد عن 22 ألف طالب.

## استراتيجيات قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني

نتيجة لتعدد المؤسسات والجهات المعنية بقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، تعددت الاستراتيجيات المؤسسية في هذا القطاع، وعلى الرغم من أن مختلف هذه الاستراتيجيات تدور في فلك الاستراتيجية القطاعية الأم (الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية)، إلا أن هنالك غياباً للتنسيق والتناغم في ما بين الاستراتيجيات المؤسسية، ما يؤدي عادة إلى التداخل والتكرار في عمل هذه المؤسسات والتأثير على كفاءة استغلال الموارد المتاحة لها. ويمكن لهذه المؤسسات أن تعمل بفعالية وكفاءة وتكاملية أكبر إذا ما



أُتيح لها التنسيق في وضع الأهداف والوصول إليها. وتشمل استراتيجيات القطاع إلى جانب الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، كلاً من استراتيجية وزارة التربية والتعليم، واستراتيجية جامعة البلقاء التطبيقية، واستراتيجية مؤسسة التدريب المهني، واستراتيجية التشغيل الوطنية، واستراتيجية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

وعلى صعيد الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، فقد اشتملت الأهداف الرئيسية والمشاريع المتصلة بها في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني على خمسة أهداف رئيسية، هي: إتاحة الفرص، والجودة، والمساءلة، والابتكار، وأنماط التفكير. إذ يتم تنفيذ هذه الأهداف من خلال 16 مشروعاً شملت محاور متعددة، من بينها: الحاكمة، 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. ومن أبرز الإنجازات المتحققة في هذه الاستراتيجية لمعالجة التشوهات في القطاع، إقرار قانون هيئة تنمية المهارات المهنية والتقنية، التي ستشكل المظلة المرجعية لهذا القطاع، وكذلك العمل على تنفيذ جميع المشاريع آنفة الذكر.

وفي معرض مراجعة الإجراءات والبرامج والسياسات المتعلقة بهذه الاستراتيجيات، فقد تضمنت خطة عمل الحكومة (2019-2020) العديد من البرامج والمشاريع ذات العلاقة ضمن أولوية قطاع التدريب المهني وعلى النحو التالي:

أولاً: التوسّع في التعليم المهني والتقني وتطوير التعليم العالي، من خلال تنفيذ المبادرات والإجراءات التالية:

- إعادة تنظيم مسارات التعليم وبدء التشعيب بعد الصف التاسع والتدخل المبكر في صقل الميول المهنية للطلبة.
- إعادة هيكلة قطاع التعليم العالي وتعديل التشريعات الناظمة له، وتنسيق وتطوير العمل الجامعي البيئي.
- رفع كفاءة الكوادر التدريسية في الجامعات والكليات.
- دعم الطلبة الأردنيين المتميزين وغير المقتدرين مالياً من خلال المنح والقروض المخصصة للتعليم العالي.
- استكمال إجراءات إنشاء المركز الوطني لاستخدام التكنولوجيا وإدماج مصادر التعليم المفتوحة.

- زيادة استقطاب الطلبة الوافدين للدراسة في الجامعات الأردنية.
- التوسع في دعم البحث العلمي والابتكار.

ثانياً: الارتقاء بمنظومة التعليم والتدريب المهني والتقني، من خلال:

- إعداد الأنظمة والتعليمات الناظمة لعمل هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية.
- مراكز تدريب مهني تتلاءم واحتياجات سوق العمل جغرافياً ونوعياً.

وعلى صعيد تنفيذ المبادرات والمشاريع في مجال استراتيجية الموارد البشرية، فلم تتضمن نتائج أعمال الحكومة للربعين الأول والثاني ما يفيد بتنفيذ أي من تلك البرامج. باستثناء تشكيل هيئة تنمية المهارات المهنية والتقنية وإقرار واعتماد البرنامج الوطني للمؤهلات.

ويعد إنشاء هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، من أبرز الإنجازات المتحققة على صعيد تطوير حوكمة القطاع، إذ أقر مجلس الوزراء مؤخراً قانون هيئة تنمية المهارات وتطويرها، التي ستضطلع بمهام الإشراف على عمل هذا القطاع ومخرجاته. وهدف القانون لإيجاد مظلة واحدة لتأطير عمل القطاعات المعنية بالتعليم المهني والتقني وذلك ضمن تنفيذها لأهداف الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025). ويتضمن قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية إلغاء قانونين ونظامين لتحقيق تلك الغاية، وإنشاء هيئة تسمى "هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية" التي تم إنشاؤها بالفعل، بهدف الإشراف على مزودي التدريب المهني والتقني وتنظيم أعمالهم وتقييم وضبط أدائهم واعتمادهم والإشراف على تنفيذ برامج التعليم المهني والتقني والتدريب. كما تم تشكيل "مجلس تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية" بدلاً من مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني، بهدف الارتقاء بمستوى التدريب والتعليم المهني والتقني بما يساعد على تنمية الموارد البشرية.

ووفقاً للقانون، فقد تم إنشاء صندوق في الهيئة خلفاً لصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني يهدف إلى دعم أنشطة التعليم والتدريب المهني والتقني وتطوير المهارات بهدف التشغيل لدى منشآت القطاع الخاص وتمكين الأفراد والأسر والجماعات الفقيرة أو متدنية الدخل أو تلك العاطلة عن العمل من الانخراط في العمل والإنتاج، وذلك من أجل الإسهام في محاربة الفقر والبطالة في المملكة.

وتشمل أبرز الإنجازات في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، إقرار مجلس التعليم العالي مؤخراً اعتماد مشروع "التجسير والنفاذية ومنح الشهادات المهنية" الذي تقدمت به جامعة البلقاء التطبيقية، والذي سيبدأ تطبيقه بداية السنة الدراسية 2021/2022 في جامعة البلقاء التطبيقية بدايةً، وقبل أن يعمم على الجامعات الأخرى. ومن المتوقع أن يسهم المشروع في إحداث تطوير وظيفي حقيقي في مسارات التعليم المهني والتقني من خلال التقدم في مسارات التعليم المهني وصولاً لدرجات البكالوريوس والماجستير "المهني". ويعالج هذا البرنامج أحد أهم التحديات التي تواجه المسارات المهنية، وهو المتمثل في غياب التطور الوظيفي في هذه المسارات وانغلاقها. ويأتي هذا المشروع لينسجم مع متطلبات الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، إذ يتيح للطلبة الفرص للحصول على الشهادات المتقدمة في التعليم التقني والمهني بدرجات توازي تلك المطروحة في المسار الأكاديمي (الدبلوم والبكالوريوس والماجستير والدكتوراه "المهني") وتوطينها في الإطار الوطني للمؤهلات، الذي تم إقراره، والبدء في تطبيقه من قبل هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي. وسيتمكن هذا المشروع خريجي المدارس المهنية ومراكز التدريب المهني والكليات الجامعية من التطور مهنيًا ووظيفيًا والحصول على البكالوريوس المهني والشهادات العليا في المسارات المهنية، كما سيتمكن البرنامج طلبة المسارات الأكاديمية من الانتقال إلى المسارات المهنية في أي مستوى من مستويات الدراسة في الجامعات الوطنية.

ويتيح المشروع للطلبة الناجحين في الثانوية العامة (المسار الأكاديمي، والمسار المهني)، الالتحاق في المسارات المهنية في الجامعات والكليات التقنية، كما أنه سيعتبر للطلاب الملتحق بالكليات الجامعية المتوسطة، خياراً جديداً بالالتحاق في المسارات المهنية للحصول على درجة البكالوريوس المهني والمتابعة باتجاه عمودي مهني. وسيتمكن هذا المشروع الطلبة من غير الناجحين في امتحان الثانوية العامة في المسار الأكاديمي وخريجي المدارس الثانوية المهنية ومؤسسات التدريب المهني بالتقدم للحصول على الدرجات المهنية من خلال امتحان تأهيلي سيتم اعتماده للالتحاق بالمسارات المهنية.

ومن جانب آخر، فإن هذا المشروع سيتمكن العاملين في مجال تخصصهم لفترة زمنية، وبعد اجتيازهم الامتحان التأهيلي، الالتحاق بجامعات تقنية، ضمن الأسس التي تُقر لهذه الغاية، ويتيح المشروع المقترح للطلبة الملتحقين بالمسار الأكاديمي على مستوى درجة البكالوريوس والحصول على درجات البكالوريوس والماجستير والدكتوراه المهنية ضمن مسار خاص.

وفي مجال التدريب المهني، تشير إنجازات مؤسسة التدريب المهني إلى تركّزها في مجالات تهيئة البيئة المواتية لتقديم خدمات التدريب، إذ تلخصت الانجازات في مجالات الحاكمية التي تضمنت إعداد نظام التنظيم الإداري والهيكل التنظيمي للمؤسسة، ودمج العديد

من المعاهد الصناعية والتدريبية في المحافظات. وفي مجال "البرامج والمناهج التدريبية"، تم العمل على تحديث وتطوير البرامج التدريبية في مختلف المهارات والقطاعات. وفي مجال البيئة التدريبية، تم إنشاء عدد من المشاغل في مختلف المحافظات، وتحديث مشاغل قائمة، وإعادة التأهيل والصيانة لمعاهد التدريب المهني في العديد من المحافظات، كما تم رفع كفاءة المدربين في دول مختلفة وبواقع 80 مدرباً. وفي مجال السلامة والصحة المهنية، تم تطوير وإنشاء فروع لمعاهد السلامة والصحة المهنية في بعض المحافظات. وعلى صعيد التعاون مع القطاع الخاص، تم تمكين فعاليات القطاع الخاص، كقطاعات الصناعة والإنشاءات والمحيطات وغيرها، من إدارة وتشغيل واستخدام مشاغل التدريب في بعض المحافظات.

### سادساً: برنامج المهارات للتشغيل والاندماج الاجتماعي

يعدّ برنامج المهارات للتشغيل والاندماج الاجتماعي، المقدم من الاتحاد الأوروبي، أحد أهم المشاريع المعنية بدعم تنفيذ الاستراتيجيات القطاعية (استراتيجية التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني 2014-2020، والاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020، واستراتيجية تنمية الموارد البشرية 2016-2025)، ضمن إطار عمل مكوّن بناء القدرات.

ويتمثل الهدف العام للبرنامج في توفير الدعم لتنمية القدرات، وتقديم الدعم الفني للوزارات المعنية بالتشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني والمؤسسات ذات الصلة ومنظمات المجتمع المدني والشركاء الاجتماعيين، ودعم تنفيذ الاستراتيجيات القطاعية. وشملت أهداف المشروع تقديم المشورة والدعم الفني للوزارات المعنية والمؤسسات ذات الصلة على المستويين المركزي والإقليمي في مجالات الحوكمة، وبناء القدرات، وضبط الجودة، والتشغيل، وإدارة سوق العمل والوساطة ونظم المعلومات، والاندماج الاجتماعي للفئات المحرومة، والمتابعة والتقييم ضمن استراتيجية التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وخطط عمل القطاع بما فيها استراتيجية تنمية الموارد البشرية (2016-2025).

كما تضمنت الأهداف تقديم المشورة والدعم الفني، والدورات التدريبية لتعزيز الحوار الاجتماعي، وتعزيز المشاركة الفعلية وشراكة الشركاء الاجتماعيين في قطاع التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني. إذ إن ذلك يؤدي إلى تحديد الأدوار والمسؤوليات والمشاركة القائمة على إطار تنظيم وشراكة من خلال استكشاف نهج جديد وفرص وأساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

وقد ساهم البرنامج في وضع الأسس اللازمة لتطوير قوة عاملة تتمتع بالمهارات والمؤهلات والقدرات السلوكية اللازمة لتحقيق طموحات الأردن الاقتصادية والاجتماعية، وزيادة قابلية توظيف الشباب والمساهمة في زيادة الاندماج الاجتماعي للنساء والشباب والأشخاص من ذوي الإعاقة. وكان من بين إسهامات هذا البرنامج الذي اختتم أعماله في مطلع عام 2020، إنشاء هيئة المهارات.

وقد جاء هذا البرنامج ضمن برنامج دعم الميزانية المقدم من الاتحاد الأوروبي خلال الفترة بين عامي 2015 و2019 بحوالي 42 مليون يورو للجهات المعنية في التدريب والتعليم المهني والتقني وأصحاب المصلحة لتنفيذ إصلاح القطاع. وتمحورت ركائز الإصلاح التي ساهم بها البرنامج حول: الإطار التنظيمي للتدريب والتعليم المهني والتقني؛ ومؤهلات الوظائف الجديدة المسجلة في الإطار الوطني للمؤهلات؛ وتجهيز وتطوير مدارس التعليم المهني التابعة لوزارة التربية والتعليم ومراكز مؤسسة التدريب المهني والكليات المرتبطة بجامعة البلقاء التطبيقية في جميع أنحاء الأردن؛ وتدريب المعلمين والمدرسين المهنيين والتقنيين والمشرفين على ورش العمل؛ وتوسيع نطاق الوصول إلى المؤهلات وإدراج الفئات المحرومة في التدريب والتعليم المهني والتقني وتدابير سوق العمل النشطة. وبالنظر إلى ضخامة حجم التمويل، فإن الأمر يستدعي إجراء تقييم موضوعي للنتائج التي حققتها البرنامج وأثرها على تطوير مخرجات القطاع بهدف تعظيم الاستفادة من هذه المنح والقروض وتوظيفها في سياقها الصحيح، وخاصة مع إنفاق العديد من المؤسسات المانحة على تطوير هذا القطاع.

## سابعاً: مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019

يتضمن هذا الفصل استعراضاً لتوصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019، وبيان التوصيات التي أخذ بها وتلك التي لم تتخذ إجراءات بشأنها. وكان التقرير قد أوصى بمجموعة من الإجراءات للتأثير على السياسات الخاصة بسوق العمل والتشغيل والتدريب المهني.

ففي مجال سوق العمل والتشغيل، فقد تم الأخذ بمجموعة من التوصيات منها:

- اقترح التقرير توصية بزيادة الحد الأدنى للأجور. وقد أقرت اللجنة الثلاثية لشؤون العمل المتعلق بالحد الأدنى للأجور في شهر شباط 2020، رفع الحد الأدنى للأجور العمال الأردنيين إلى 260 ديناراً بدلاً من 220 ديناراً، ورفع الحد الأدنى للأجور للعمال الوافدين ليصبح 230 ديناراً ابتداءً من عام 2021.

- إنشاء هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية كضرورة لإصلاح الإطار المؤسسي لقطاع التدريب والتعليم المهني والتقني.

في حين لم يتم الأخذ بالتوصيات التالية:

- ضرورة مأسسة جودة خدمات تدريب المهارات الحياتية ورفعها، لما لها من أثر كبير في صقل شخصية العاملين وغرس الممارسات الأخلاقية في نفوسهم.
  - إيقاف قبول ديوان الخدمة المدنية الطلبات التي لا ترتبط بوظائف محددة ومؤهلات محددة.
  - إطلاق حملة تسويق اجتماعي لقيم العمل، لتعزيز فكرة أن جميع أنواع العمل محترمة.
  - تحقيق التوازن بين السياسات التي تشجع على خلق الوظائف ذات الأجر المرتفع.
- وعلى صعيد توصيات قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، فقد تضمن تقرير حالة البلاد لعام 2019 مجموعة واسعة من التوصيات والإجراءات اللازمة لتنفيذها. ويبين الجدول التالي حالة التوصيات التي أوردتها التقرير.

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز	في طور التنفيذ	غير منجز			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية ومجلس الوزراء			✓		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 وتفعيل التشريعات القانونية (الحاكمية الرشيدة)
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجلس الوزراء	تم إصدار القانون، وما تزال الهيئة في مراحلها التحضيرية ولم تباشر عملها بشكل كامل في الإشراف على القطاع.				إصدار القرارات اللازمة لتفعيل 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 المدرسين، 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	تم إقرار الإطار والبدء بتفعيله تدريجياً.	✓			- عدد البرامج المعتمدة والمسجلة على الإطار.	3. تفعيل تطبيق الإطار الوطني للمؤهلات (NQF).	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	تم تشكيل مجالس المهارات القطاعية.				- 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.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الاجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		مبني	غير مبني	غير مبني			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية.					- اعتماد أدلة ضبط الجودة للقطاع.	5. تطوير التشريعات الناظمة للاعتماد وضمان الجودة.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وديوان التشريع والرأي.					- إصدار قرار من مجلس الهيئة.	6. تطوير نظام للاعتراف بالمهارات المكتسبة من التعليم والتدريب غير النظامي.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية.					- عدد الرخص الصادرة.	7. تفعيل إصدار رخص مزاولة المهنة للحرفيين والتقنيين.	
رئاسة الوزراء .					- إعداد الإطار التشريعي لتشكيل المجلس وإقراره، وصدور قرار تشكيله.	8. السير بإجراءات تشكيل المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية.	
وزارة العمل، وهيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجلس الوزراء					- إصدار القرارات اللازمة لتشكيل المجلس بما ينسجم مع الأنظمة والتعليمات المعمول بها.	9. تشكيل مجلس وطني للتشغيل.	



الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز جزئياً	في طريقه	منجز			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وجامعة الإلقاء التطبيقية، ومجلس إدارة مؤسسة التدريب المهني			✓		- عدد البرامج التدريبية لبناء قدرات الكوادر الفنية ورفع كفاءتها، - وزيادة عدد المتحقيين ببرامج (Tot) بحيث تعقد دورة واحدة على الأقل سنوياً لكل مدرب أو معلم مهني أو تقني.	1. اعتماد مركز موحد لتدريب المدربين والاستفادة من جامعة الإلقاء التطبيقية ومعهد التدريب والتطوير في مؤسسة التدريب المهني، وبناء قدرات العاملين فيهما، وتزويده بالخبراء في مجال تدريب المدربين تنفيذاً لمشاريع استراتيجية تنمية الموارد البشرية (2016-2025).	2. بناء قدرات العاملين في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني وجامعي البيئات للقطاع.

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز	غير منجز	غير منجز			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية			√		تفعيل المعايير المعتمدة والمطبقة.	2. مراجعة وتطوير المعايير والآليات الخاصة باعتماد المدرسين وتقييمهم.	
معهد المدرسين، وهيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية			√		- عدد البرامج المصممة، وعدد الكوادر الفنية المؤهلة والمدرية، وعدد المبتعثين لدورات وبرامج خارجية.	3. تصميم وتنفيذ وتقييم برامج لإعداد المدرسين والمشرفين المهنيين والمدرسين، من خلال برامج تدريب المدرسين، والابتعاث (قصير الأمد وطويل الأمد) إلى مراكز عالمية للتدريب المهني والتعليم التقني والتطبيقي، وتوفير حوافز مالية لاستقطاب المدرسين والمدرسين المختصين.	
مزودو التدريب والتعليم المهني والتقني	مستمر	√			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	√			عدد الدراسات المسحية الميدانية والمكتبية عن احتياجات السوق، وعدد الباحثين المؤهلين، - وتقارير الدراسات المنجزة.	5. تطوير قدرات العاملين وبنائها في مجال جمع المعلومات وعرضها؛ لتمكينهم من إعداد التقارير اللازمة عن سوق العمل ومستويات الأداء التي يمكن البناء عليها في اختيار البرامج التي يمكن طرحها، واستيعاب المتدربين فيها.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		غير جزئياً	غير متجزئ	متجزئ			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ودائرة الإحصاءات العامة، والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية			√		قواعد بيانات الخبراء الأردنيين، وعدد الشركات المؤهلة.	6- إنشاء بنك معلومات بخبراء المسوحات الميدانية للقطاع، وتأهيل شركات للقيام بذلك.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة الإعلام، ومزودو التعليم والتدريب المهني والتقني، والقطاع الخاص			√		- إطلاق الاستراتيجية الاستراتيجية. - إصدار دليل التوجيه والإرشاد. - إصدار دليل المهن. - زيادة أعداد الطلبة المتحقيين بالتعليم المهني والتقني. - إطلاق حملة دعائية؛ لتشجيع الطلبة على الانخراط ببرامج التعليم والتدريب المهني. - إصدار قرار بشمول جميع المدارس ببرامج التوجيه والإرشاد المهني. - مراجعة وإصدار الأنظمة والتعليمات بهدف حفز الأردنيين على التوجه نحو العمل المهني في القطاع الخاص (مراجعة نظام الخدمة المدنية). - عقد الورش للتوعية بمفهوم "من المدرسة للعمل".	1- تفعيل الاستراتيجية الوطنية للتوجيه والإرشاد المهني من خلال: - إصدار دليل التوجيه والإرشاد المهني. - إصدار دليل للمهن على المستوى الوطني. - زيادة سنوية في أعداد الطلبة المتحقيين بالتعليم المهني والتقني. - إطلاق حملة دعائية؛ لتشجيع الطلبة على الانخراط ببرامج التعليم والتدريب المهني. - إصدار قرار بشمول جميع المدارس ببرامج التوجيه والإرشاد المهني. - مراجعة وإصدار الأنظمة والتعليمات بهدف حفز الأردنيين على التوجه نحو العمل المهني في القطاع الخاص (مراجعة نظام الخدمة المدنية).	3- تطوير برامج مهنية وفنية وتقنية، وتطوير الخطط الدراسية لتواكب التطورات في سوق العمل، وتطوير المختبرات والمشاغل والبني التحتية التكنولوجية.

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الاجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		مبني جزئياً	غير مبني	مبني			
مزودو التعليم والتدريب المهني والتقني		√			- عدد البرامج التي تعتمد أسلوب التعليم الإلكتروني والتدريب الافتراضي. - عدد محطات المعرفة المشمولة.	2. توفير مصادر التعلم التي يحتاجها كل من الطالب والمتدرب.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية ومزودو التعليم والتدريب المهني والتقني	مستمر	√			- اعتماد الخطط الدراسية - اعتماد حقيبة المهارات الحياتية الوطنية، - اعتماد الكفايات المشتركة بين البرامج	3. تركيز العملية التعليمية والتعلمية على المتعلم أو المتدرب، وعلى المخرجات التعليمية أكثر من المدخلات التعليمية، وذلك باستخدام أساليب متنوعة تشمل: المحاضرات، وإجراء 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	مستمر	√			- مراجعة جميع برامج ومناهج التدريب والتعليم المهني والتقني. - عدد البرامج التي تم مراجعتها وتطويرها.	4. 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.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز جزئياً	في مجرى العمل	منجز			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي			✓		- إصدار القرارات اللازمة لاعتماد مفهوم التدريب والتعليم المستمرين.	5. اعتماد مفهوم التعليم المستمر وتطبيقه عبر توفير صيغ وهيكل مرنة ومتطورة تربط بين مستويات التعليم المختلفة، وبخاصة الجامعي المتوسط، والجامعي في التخصصات والمجالات التطبيقية والتكنولوجية، التي يتزايد طلب سوق العمل عليها.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومزودو التعليم والتدريب المهني والتقني			✓		- عدد برامج التلمذة المهنية المطبقة سنوياً. - عدد الشركات المطبقة لأسلوب التلمذة المهنية سنوياً. - عدد الاتفاقيات الموقعة لتنفيذ برامج التلمذة المهنية سنوياً	6. التوسع ببرامج التلمذة المهنية لصغار السن والبالغين، لممارسة التدريب المنظم طويل الأمد، وذلك مع مراعاة التشريعات النافذة.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجالس المهارات القطاعية	مستمر	✓			توقيع ما لا يقل عن 5 اتفاقيات بين مزودي التدريب والتعليم المهني ومواقع العمل والإنتاج، لرفع كفاءة المدربين لديهم سنوياً بهدف التدريب.	7. تدريب العاملين في المؤسسات في مراكز التدريب المتخصصة، وفي مواقع عملهم؛ لغايات رفع كفاءتهم.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		مميز	غير مميز	مميز			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية وجامعة البلقاء التطبيقية			√		- اعتماد مراكز/ معاهد / كليات/ أكاديميات متميزة، كنماذج لمزودي التدريب والتعليم المهني والتقني. - تحويل ثلاث كليات جامعية متوسطة سنوياً إلى التعليم التقني، ولمدة 5 سنوات.	8. توفير مناخ أكاديمي متميز؛ بما يحقق رؤية جامعة البلقاء التطبيقية ورسالتها.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية	مستمر	√			- تشكيل فريق عمل. - إعداد واعتماد إطار مرجعي. - إعداد دليل التدريب الميداني.	9. مراجعة آليات وأساليب التدريب الميداني، واعتماد إطار مرجعي لتطوير برامج التدريب الميداني.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجالس المهارات القطاعية	مستمر	√			- عدد المشاغل والورش الفنية والمختبرات التي يتم استحداثها وتطويرها.	10. تطوير المختبرات والمشاغل، من خلال المنح والمساعدات الخارجية، وبالشراكة مع القطاع الخاص.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز	غير منجز	غير منجز			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومزودو التعليم والتدريب المهني والتقني، والمركز الوطني لتطوير المناهج	مستمر	√			<p>- عقد 25 ورشة عمل سنوية بالتعاون مع أصحاب العمل المختصين، لمراجعة وتطوير المناهج المهنية والتقنية، ووضع برامج جديدة ديناميكية تواكب التغيرات واحتياجات سوق العمل.</p> <p>- معظم البرامج مصصمة وفق أسلوب الكفايات (CBT).</p> <p>- مشاركة كاملة من خبراء من الصناعة في تطوير المناهج.</p> <p>- تصميم ما لا يقل عن 10 برامج تدريبية جديدة تؤهل أصحابها لعمل أنشطة إنتاجية.</p> <p>- أسماء مؤسسات القطاع الخاص وأصحاب العمل المشاركين.</p> <p>- عدد البرامج التي تم مراجعتها أو تطويرها والمعتمدة سنويا.</p>	<p>11. 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>	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		ممنوع	غير ممنوع	ممنوع			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية			√		<p>- عقد المؤتمر.</p> <p>- تحديد مجالات التطوير للقطاع.</p> <p>- تحديد الهوية بين مخرجات التعليم والتدريب المهني والتقني وحاجات سوق العمل.</p> <p>- إصدار معايير جديدة لدى وزارة التربية والتعليم لالتحاق الطلبة ببرامج التعليم المهني.</p>	<p><b>12</b> - 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 بالتحصيل الدراسي منخفض الأداء.</p>	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومزودو التعليم والتدريب			√		<p>- التسجيل على موقع الجائزة، والحصول على العضوية.</p>	<p><b>13</b> - مشاركة الطلبة في مسابقات المهارات العالمية (World Skills).</p>	



الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز جزئياً	في طور التنفيذ	منجز			
وزارة التخطيط والتعاون الدولي	مستمر	√			<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدد الاتفاقيات مع الدول والمنظمات المانحة سنوياً.</li> <li>- عدد المشاريع المقدمة للتمويل من المنح والقروض الميسرة سنوياً.</li> <li>- تقارير تقييم أداء المشاريع.</li> </ul>	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.

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز جزئياً	غير منجز	منجز			
مجلس الوزراء ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة المالية/ الموازنة العامة			√		إصدار قرارات بالآتي: - 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 الحوافز لزيادة حجم استثمار القطاع الخاص في التعليم التقني والمهني ولمدة 5 سنوات. - تحديد المخصصات اللازمة لتطوير المختبرات والمشاغل، وإدامتها، ورصدها في الموازنات.	2. زيادة الإنفاق الحكومي على القطاع، وتوفير الدعم المالي للمكليات والمعاهد والمراكز العاملة فيه، من خلال إدارته وحوكمته، باستخدام أفضل الممارسات العالمية.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز	في طور التنفيذ	غير منجز			
وزارة العمل	مستمر	√			<p>- اعتماد خطة وطنية وآليات ومعايير لإحلال العمالة الوطنية محل الوافدة.</p> <p>- زيادة نسبة فرص العمل لخريجي التعليم التقني، من خلال نظام معلومات سوق العمل، بما لا يقل عن 50% من الخريجين سنوياً.</p> <p>- انخفاض معدل البطالة بين المهنيين بواقع 5% سنوياً.</p>	3. الحد من العمالة الوافدة في التخصصات التي يمكن تغطيتها من خريجي التدريب والتعليم المهني والتقني.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		مبني	غير مبني	مبني			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية			√		<p>4. ضبط النفقات، والاستثمار الأمثل للموارد وتعميق دورها في التنمية المستدامة.</p> <p>- قواعد بيانات بمزودي التدريب.</p> <p>- قواعد بيانات بالكوادر الفنية العاملة لدى مزودي التدريب ومؤهلاتهم وخبراتهم وخطط الإحلال والتعاقب لهم.</p> <p>- قواعد بيانات بالمناهج المتوفرة لدى مزودي التعليم والتدريب المهني والتقني.</p> <p>- قواعد بيانات بالبنى التحتية والتسهيلات لدى مزودي التعليم والتدريب المهني والتقني.</p> <p>- إصدار قرار باعتماد خريطة وطنية لتوزيع وانتشار مزودي التعليم والتدريب المهني والتقني.</p> <p>- إصدار قرار اعتماد أسلوب المؤسسة الواحدة لتقييم البرامج والمستويات المختلفة وفق معايير لهذا الغرض.</p>		

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز	في طور التنفيذ	غير منجز			
جامعة البلقاء التطبيقية	مستمر	√			- عدد المشاريع الريادية. - عدد ونوعية قصص النجاح.	5. تهيئة البيئة الجامعية المناسبة للإبداع والتميز، وتطويرها بما يخدم العملية التعليمية، وصقل شخصية الطالب، وتنمية قدراته، واكسابه روح المبادرة والإبداع.	
جامعة البلقاء التطبيقية			√		- تطوير إجراءات الامتحان الشامل، ليصبح امتحان قدرات وكفاءات.	6. منح الأولوية لإعادة هيكلة الكليات الجامعية والجامعية المتوسطة.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية			√		- تطوير نظام متكامل، يبين احتياجات سوق العمل من الموارد البشرية.	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، ودائرة الإحصاءات العامة، والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	مستمر	√			- ازدياد المخصصات المالية اللازمة لإجراء المسوحات. - تنفيذ 6 دراسات قطاعات من سوق العمل سنوياً، لبيان احتياجات هذه القطاعات من الموارد البشرية، إضافة إلى المهارات المطلوبة.	8. إجراء دراسات قصيرة الأمد وطويلة الأمد: لتحديد احتياجات سوق العمل محلياً وإقليمياً.	



الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز	غير منجز	منجز			
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 الجامعة. - تعميم التجربة على مجموعة أخرى من المعاهد.	9. تفعيل آليات الاستثمار الأمثل للموارد.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز	في طور التنفيذ	غير منجز			
وزارة العمل، وهيئة تشجيع الاستثمار		√			<p>- التوسع الكمي والنوعي ببرنامج خدمة "وطن".</p> <p>- تنفيذ البرامج التي تدعم الريادة.</p> <p>- تسهيل منح القروض الميسرة لتمكين الشباب من إقامة مشاريع التشغيل الذاتي، مثل مشروع "الهض".</p> <p>- إصدار قرار باعتماد وتفعيل منصة التشغيل الوطنية كمنصة واحدة لهذه الغاية.</p> <p>- إصدار المعايير اللازمة لمنح المستثمرين حوافز تشجيعية لقاء تشغيل الأردنيين.</p> <p>- التوسع بعدد وتوزيع الضروع الإنتاجية.</p>	10. التوسع بالبرامج المرتبطة بالتشغيل.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز جزئياً	غير منجز	منجز			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجلس التربية والتعليم			√		<p>- تحديد السياسات العامة لتطوير قطاع التعليم والتدريب المهني ومراجعتها واعتمادها.</p> <p>- طرح تخصصات تناسب سوق العمل ومهن المستقبل.</p> <p>- وضع خطة استراتيجية شاملة لإعادة تأهيل القطاع كاملاً تتضمن مؤشرات تنفيذ قابلة للقياس ومحددة بزمن.</p>	1. تحديد سياسات وتوجهات واضحة لبرنامج التحول في التعليم.	5. اعتماد وتطبيق معايير وأنظمة لضبط الجودة وضمانها.



الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		مقبول	غير مقبول	غير متبع			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية ومجلس التربية والتعليم، وصندوق التنمية والتشغيل	مستمر	√			<ul style="list-style-type: none"> <li>- اكتمال الإطار العام لتطوير البرامج التدريبية والتعليمية للتعليم التقني والمهني.</li> <li>- تخصيص مواد تقوية للطلبة (مثل الرياضيات واللغة الانجليزية).</li> <li>- زيادة أعداد المتحقيين ببرامج التعليم والتدريب المهني والتقني.</li> <li>- عدد المتحقيين المتفوقين.</li> <li>- عدد الخريجين ونسبتهم.</li> <li>- قصص نجاح الخريجين.</li> <li>- عدد مشاريع التشغيل الذاتي.</li> <li>- عدد حاضنات الأعمال.</li> </ul>	2. تحسين مدخلات برامج التعليم والتدريب المهني والتقني والتطبيقي.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية		√			<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعليمات الاعتماد مقررّة ومعلنة.</li> </ul>	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	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		مبني	غير مبني	مبني			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية			√		- 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			√		- 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		√			- إصدار قرار بتحديد الجهة المزودة للبيانات والدراسات المتعلقة بجانب العرض والطلب على القوى العاملة المدربة، وتحديد الضجوة، بمشاركة ممثلين عن القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والنقابات.	6. الاعتماد على بيانات موثقة عند وضع السياسات واتخاذ القرارات.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز جزئياً	في مجرى التنفيذ	منجز			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية ومجلس التربية والتعليم، ومجلس التعليم العالي			✓		<p>7. بناء نظام لقياس فاعلية أداء برامج التعليم والتدريب المهني والتقني ومستواها، بحيث يكون له مؤشرات أداء محددة قابلة للقياس والتنفيذ وتتم مراجعته دورياً.</p> <p>- تنفيذ دراسة وطنية شاملة لقياس فاعلية وكفاءة وارتباطية واستمرارية برامج القطاع على مستوى المهنة.</p> <p>- إصدار قرار بإلزام الطلبة والتدريين في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني بالتطبيق الميداني لمدة لا تقل عن شهر واحد سنوياً اعتباراً من عام 2021 لدى أصحاب العمل ومواقع الإنتاج؛ بهدف تطوير قدراتهم والاطلاع على أحدث المستجدات والتطورات التكنولوجية في الصناعة؛ وذلك حتى يتمكن المدربون من إعداد الطلبة بحسب متطلبات السوق.</p>		

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		م.م.م.م.م.	م.م.م.م.م.	م.م.م.م.م.			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، والمركز الوطني لتطوير المناهج	مستمر	√			- إعداد واعتماد أسس ومعايير التقدم للحصول على منح أو قروض لمشاريع القطاع.	1. الاستفادة من خبرات الدول الرائدة في مجال التعليم والتدريب المهني والتقني، وخاصة في ما يتصل بتصميم وبناء البرامج والمناهج وطرائق التدريس.	6. توفير المساعدات الفنية لتنفيذ البرامج المقترحة وتطبيقها وضمان ديمومتها.
مجلس الوزراء، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي			√		- تشكيل لجنة عليا في وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتنسيق المساعدات والمنح الدولية المتعلقة بقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، تضم كلاً من الوزارة، وهيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، والجهات المعنية.	2. تحديد مرجعية رسمية واعتمادها لتوجيه المنح والمساعدات الدولية المقدمة لقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني. الاستفادة من الخبرات العالمية في مجال التعليم والتدريب المهني والتقني والتطبيقي، وتطوير هذه الخبرات بما يتناسب مع الاحتياجات المحلية في هذا المجال.	
مزودو التعليم والتدريب المهني والتقني	مستمر	√			- عدد المشاريع/ الاتفاقيات.	3. زيادة عدد العقود والاتفاقيات إلى 10 اتفاقيات سنوياً مع المؤسسات الرائدة في مجال التعليم والتدريب المهني والتقني.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومزودو التعليم والتدريب	مستمر	√			- عدد البرامج التي تم نقلها 5 برامج على الأقل سنوياً. - برامج التوأمة مع منظمات شبيهة بمزودي التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن.	4. الاستفادة من تجارب الدول الرائدة ومحاولة عمل ذلك بشكل سنوي على الأقل.	

الجهة المعنية بالتنفيذ والمتابعة	ملاحظات	حالة التوصية			مؤشر الأداء	الإجراءات اللازمة لتنفيذ التوصية	التوصية
		منجز	في طور التنفيذ	غير منجز			
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي	مستمر	√			- زيادة التمويل الخارجي (المنح).	5. زيادة حجم المساعدات التي يتم الحصول عليها، لتطوير المختبرات والمشاغل وإدامتها.	
هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ومجالس المهارات القطاعية	مستمر	√			- تحديد واعتماد آليات التنسيق بين مؤسسات التعليم التقني والمهني، وقطاعات الإنتاج والخدمات، والجهات الوطنية ذات العلاقة، لتنمية الموارد البشرية. - ارتفاع أعداد المشاريع الريادية و SMEs.	6. إنشاء شراكات جديدة بين القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع، لتطوير الخطط والسياسات في القطاع.	

## ثامناً: الخلاصة والتوصيات:

عمّقت أزمة فيروس "كوفيد-19" التشوّهات في سوق العمل، وفاقت مشكلة البطالة التي وصلت إلى مستويات قياسية غير مسبوقة، الأمر الذي يشير إلى فشل السياسات الحكومية على مدار السنوات السابقة في الحد من مشكلة البطالة، والتي لم تشهد انخفاضاً منذ إطلاق الاستراتيجية الوطنية للتشغيل. كما استمرت الحكومات المتلاحقة في تطبيق السياسات نفسها وتنفيذ البرامج والمبادرات نفسها من دون أي مراجعة مهنية وعلمية لتزايد أعداد المتعطلين، بالرغم من حجم الإنفاق الهائل على تلك البرامج والمبادرات.

ولا يمكن تعليق فشل تلك السياسات والبرامج والمبادرات على شَماعة الجائحة، لأنّ معدلات البطالة كانت مرتفعة للغاية قبل بدء الجائحة، ولأنّ سوق العمل يعاني من اختلالات عميقة منذ عقود. إذ ضعفت قدرة الاقتصاد على استحداث الوظائف وخاصة الوظائف مرتفعة الأجر، في حين أن الوظائف متدنية المهارة تذهب في مجملها إلى العمالة الوافدة بالرغم من أن نحو 50% من المتعطلين كانت مستوياتهم التعليمية ما دون الثانوية العامة (متدني المهارة)، الأمر الذي يثبت فشل استيعاب هذه الفئة بالرغم من قدرة الاقتصاد الوطني على خلق الوظائف ذات المهارات المتدنية مقارنة بالوظائف ذات المهارة والأجر المرتفعين.

ومن المتوقع أن تتعمّق مشكلة البطالة على المدى المتوسط في ضوء تراجع النشاط الاقتصادي، وصعوبة الخروج من حالة الركود في ظل استمرار انعكاسات الجائحة.

إنّ برامج التأهيل والتدريب تعدّ شرطاً ضرورياً -ولكن ليس كافياً- للحد من ارتفاع معدلات البطالة. إذ ستبقى هذه المشكلة عصبية على الحلّ ما لم تعالج الأسباب الحقيقية، وعلى رأسها حفز النمو الاقتصادي من خلال السياسات المالية والنقدية، بهدف خلق الطلب الكلي بشقيه الاستهلاكي والاستثماري، سواء المحلي أو الخارجي. الأمر الذي يتطلب مراجعة للسياسات الكلية الضريبية وغير الضريبية، إلى جانب مراجعة سياسات الموارد البشرية، وإعادة الاعتبار إلى التعليم المهني والتقني، والتأكيد على جودة الخدمات والبرامج المقدّمة.

وعلى جانب قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، فإن استمرار تواضع الموازنات التنموية لمختلف المؤسسات المعنية بهذا القطاع، سيؤدي إلى تدني جودة العملية التعليمية والتدريبية المهنية وبالتالي تدني مستوى مخرجات هذه المؤسسات، إذ تستحوذ النفقات الجارية على نصيب الأسد من موازنات تلك الجهات. كما يجب تفعيل مشاركة القطاع الخاص في الإشراف على هذا القطاع، وإشراكه في وضع سياساته وبرامجه التنفيذية، لكون القطاع الخاص يمثل الوعاء الوحيد لاستيعاب مخرجات هذا القطاع.

وعلى صعيد حفز جهود القطاع الخاص في تمويل ودعم برامج التدريب المهني والتقني، لا بد من تقديم الحوافز الضريبية وغير الضريبية للقطاع الخاص لتشجيعه على الاستثمار في التدريب المهني والتقني.

وتالياً بعض التوصيات في مجال سوق العمل والتشغيل، ومجال التعليم والتدريب المهني والتقني:

### في مجال سوق العمل والتشغيل:

- مراجعة وثيقة استراتيجية التشغيل الوطنية والتي أصبحت بحكم المنتهية، والعمل على تطوير استراتيجية جديدة بخطة عمل قابلة للتطبيق، تتلاءم مع مهارات المستقبل، والتطورات التكنولوجية المتسارعة والتغيرات في سوق العمل، وليكون هدفها استقطاب القدرات والطاقات البشرية المحلية وتأهيلها وتمكين مشاركتها في سوق العمل، وبناء اقتصاد معرّف بإنتاجية عالية لتحقيق ريادة الأعمال. كما يجب أن تهدف مراجعة استراتيجية التشغيل الوطنية إلى تعزيز ريادة الأعمال والعمل الحر.
- إنشاء المجلس الأعلى للتشغيل، ولا سيما أن مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني قد تم إلغاؤه والاستعاضة عنه بإنشاء هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وبالتالي بقيت قضية التشغيل معلقة.
- إيقاف ممارسة قبول الطلبات من خلال ديوان الخدمة المدنية التي لا ترتبط بوظائف محددة، ومؤهلات محددة كذلك.
- 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 والوظائف ذات الأجر المرتفع.
- 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.
- التحول من مبدأ الإقراض للمشاريع الصغيرة إلى مبدأ التشاركية لدى المؤسسات الإقراضية، من خلال استحداث نافذة تمويلية وفق مبدأ الشراكة في المشاريع التكنولوجية والزراعية والصناعية الناجحة.

- إطلاق حملة تسويق اجتماعي لقيم العمل، لتعزيز فكرة أن جميع أنواع العمل محترمة. وتشير المعلومات إلى أنه لم يتم إطلاق حملات التسويق الاجتماعي للعمل.

### في مجال التعليم والتدريب المهني والتقني:

- ضرورة وجود جهة مسؤولة عن متابعة تنفيذ محاور الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، إذ ما يزال التنفيذ هو المشكلة كما هي حال معظم المشاريع والمبادرات الوطنية.
- توفير المخصصات المالية اللازمة لتنفيذ مختلف الخطط والاستراتيجيات الوطنية، وتحديد المؤسسات المعنية بقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني.
- ضرورة رفد مؤسسة التدريب المهني بالكفاءات التدريبية المتميزة، إذ يعود ضعف المؤسسة في هذا الجانب إلى حرمان المؤسسة من تعيين الكفاءات والمدربين الجيدين.
- ضرورة تفعيل أدبيات تنظيم العمل المهني من خلال تطبيق قانون تنظيم العمل المهني الذي يلزم العامل وصاحب العمل والمحل بالحصول على الإجازات المهنية وشهادات التصنيف اللازمة، لما لذلك من أثر في حماية الاقتصاد الوطني وضمان تقديم السلع والخدمات للمواطنين بجودة عالية.
- ضرورة استمرار مراجعة حوكمة قطاع التدريب والتعليم المهني والتقني من خلال تعديل التشريعات المعمول بها، فمن غير المنطقي أن تكون صلاحية مزود للتعليم (حتى وإن كان جامعة) الإشراف على مزود آخر، بل إن المنطق يقتضي أن تكون مرجعيتهما واحدة. ومثال ذلك جامعة البلقاء التطبيقية وإشرافها على كليات المجتمع والكليات الجامعية التقنية.
- تقديم حوافز ضريبية وغير ضريبية لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في التدريب والتعليم المهني والتقني. وتفعيل مشاركة القطاع الخاص في رسم سياسات القطاع وبرامجه التنفيذية.
- الاستفادة من جهود المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية من خلال دراساته في تحديد احتياجات القطاعات الاقتصادية من الموارد البشرية المتخصصة. وضرورة إبراز الفجوة النوعية والكمية بين التعليم والتدريب المهني ومتطلبات سوق العمل في ضوء نتائج دراسات الفجوة بين جانبي العرض والطلب في القطاعات الاقتصادية التي أجراها المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية خلال الفترة (2019-2020)، وربط الفجوة في اختلالات بنية القوى العاملة في الأردن.



- ضرورة إنشاء نظام وطني للتوجيه والإرشاد المهني.
- تسليط الضوء على القوى العاملة في سوق العمل غير الرسمي / غير المنظم.
- تطوير قاعدة بيانات شاملة لسوق العمل،
- تطوير نظام متابعة وتقييم لدى مؤسسة التدريب المهني للوقوف على المؤشرات النوعية للتعليم والتدريب المهني.
- ضرورة إيلاء خدمات تدريب المهارات الحياتية أهمية كبيرة ضمن البرامج التدريبية، لما لها من أثر كبير في صقل شخصية العاملين وغرس الممارسات الأخلاقية في نفوسهم. إذ تندرج هذه المهمة ضمن مهام ومسؤوليات هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية.
- التنسيق مع مؤسسات التعليم العالي كافة لإدراج العديد من المواد التطبيقية في المواد الدراسية، وكذلك التنسيق بينها وبين مؤسسات القطاعات المختلفة لتزويد الطلاب والطالبات الذين هم على مقاعد الدراسة بالمهارات المطلوبة في سوق العمل، سواء المهارات الفنية أو مهارات التواصل والمهارات الحياتية.
- من المهم إعادة النظر بمحتوى مادة التربية المهنية لتعمل على تكوين رؤية للطالب حول التدريب والعمل المهني والعوائد التي من الممكن أن يحققها، وذلك بهدف إعلاء شأن أنشطة القطاع ووظائفه بما يساهم في تعزيز توجيه الطلبة لهذا المسار التعليمي.
- ضرورة تنسيق وتوجيه المشاريع الممولة دولياً في هذا القطاع. وتجدر الإشارة إلى أن هناك تبعثراً وتكراراً في المنح المقدمة من الجهات المانحة، كما أن هناك ضعفاً في التنسيق والتكامل بين هذه الجهات، وذلك نظراً لعدم وجود مظلة واحدة تعمل على تحقيق الأهداف ضمن خطة مدروسة، ما أدى إلى أن عدة جهات مانحة تعمل مع جهات أردنية مباشرة بشكل مستقل.
- إدراج برامج تدريبية في القطاع الزراعي لدى مؤسسة التدريب المهني، بالتزامن مع حصر قطع الأراضي الصالحة للزراعة وطرحها للشباب الراغبين في إنشاء مشاريع زراعية مع تقديم المساعدة الفنية والمالية لهم.

## قائمة المراجع

- الخطة الاستراتيجية لوزارة العمل (2017-2019).
- الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).
- الاستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020).
- استطلاع منتدى الاستراتيجيات الأردني (2020).
- استطلاع مركز الدراسات الاستراتيجية (2020).
- تقرير حالة البلاد لعام 2019، المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
- تقرير وزارة العمل (2018).
- تقرير منظمة العمل الدولية (حزيران 2020).
- تقرير نتائج أعمال الحكومة للربعين الأول والثاني من عام 2019.
- مسح العمالة والبطالة - الجولة الثانية (2020).
- وثيقة "على خطى النهضة" (2018).



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور التنمية المجتمعية 1

**التنمية الاجتماعية**





615.....	الملخص التنفيذي
618.....	المقدمة
	أولاً: الآثار المترتبة على تعامل الحكومة مع أزمة جائحة كورونا على
618.....	مستوى قطاع التنمية الاجتماعية وألويات معالجتها وسبل التصدي لها
	ثانياً: القدرات المالية لمؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية
633.....	قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها
	ثالثاً: استراتيجيات مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية
639.....	قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها
	رابعاً: حالة قطاع التنمية الاجتماعية كما وردت في تقرير حالة البلاد
649.....	لعامي 2018 و2019 ونتائج متابعتها في عام 2020
655.....	خامساً: حصيلة تشخيص قضايا قطاع التنمية الاجتماعية وتقييمها في عام 2020
658.....	سادساً: التوصيات



## الملخص التنفيذي

شكّل النطاق الإشرافي لوزارة التنمية الاجتماعية، والمؤسسات التي وُلدت من رحمها، ومثيلاتها من المؤسسات الحكومية والوطنية التي تزامن تأسيسها مع تطور ميادين عمل الوزارة، قطاعاً يُسمى "قطاع التنمية الاجتماعية".

وبالرغم من مرور 64 عاماً على تشكل هذا القطاع من مؤسساته (الحكومية والأهلية التطوعية والوطنية والخاصة) التي تتباين في خلفيتها أو تبعيتها القطاعية، إلا أن ذلك القطاع يعتبره الضعف المنبعث من بيئته الداخلية والخارجية، مما دفع بالمعنيين في الحكومة وشركائها من منظمات المجتمع المدني والمانحين الدوليين إلى مراجعة وضعه؛ بدافع محاولة تطويره، وأجريت آخر مراجعة لوضع قطاع التنمية الاجتماعية في عام 2019، بالتزامن معه إطلاق الحكومة للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للسنوات 2019-2025.

وللوقوف على وضع قطاع التنمية الاجتماعية، واستجابته لتداعيات جائحة كورونا وتكيفه معها، أُخضع هذا القطاع للمراجعة ضمن إطار تقرير حالة البلاد لعام 2020، وذلك بموجب منهج البحث النوعي ممثلاً بطرقه الست: المراجعة المكتبية، تحليل مضمون الوثائق، المقابلات المعمقة، تقديرات الخبراء، الملاحظة، ودراسة الحالة.

وترتب على عملية المراجعة هذه النتائج التالية:

1. هناك جملة من الانعكاسات لتعامل الحكومة مع جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، بلغ عدد الإيجابي منها بحسب تقديرات الخبراء المستخلصة من تقييمهم لها خلال فترة الحظر الشامل 18 انعكاساً، وكان أكثرها بروزاً تشكيل فريق وطني للحماية الاجتماعية والحجر الصحي على متلقي خدمات دور الرعاية، وتقديم الدعم النقدي لمن تنطبق عليهم تعليماته بشكل إلكتروني، واستجابة السكان للجائحة وتكيفهم معها في ظل أوامر الدفاع، مما حدّ من طلبهم للخدمات الاجتماعية. أما تقديرات وزارة التنمية الاجتماعية، فتبين أن الانعكاسات الإيجابية خلال فترة الحظر بنوعيه الشامل وغير الشامل، بلغ عددها 23 انعكاساً، منها خمسة تختلف عن مثيلاتها التي ذكرها الخبراء، وتتمثل في: تمديد العمل ببطاقات التأمين الصحي للأسر وفئة غير القادرين، وتقديم الدعم للأسر المستفيدة من برنامج الأسر المنتجة التي تضررت من الجائحة عن طريق "حساب الخير" بموجب أسس، وتقديم الدعم للعاملين في دور الحضانه من غير المسجلين في الضمان الاجتماعي بموجب أسس، وتقديم الدعم للعاملين في المطابخ الإنتاجية التابعة للجمعيات بموجب أسس، وتأجيل تحصيل الأقساط المالية المترتبة على الأسر المستفيدة من برنامج الأسر

## المنتجة وصناديق الائتمان المحلي بواقع 18 ألف مستفيد ومستفيدة.

2. تراجع حجم الموازنات الجارية والرأسمالية للمؤسسات الحكومية (وزارة التنمية الاجتماعية نموذجاً) التي تعتمد على الموازنة العامة للدولة (باستثناء موازنة برنامج دعم صندوق المعونة الوطنية التي تشكل 87% من موازنة وزارة التنمية الاجتماعية، وزادت في عام 2020 بسبب تلقي صندوق المعونة دعماً مالياً من بعض المصادر الداخلية والخارجية)، وانخفاض نسبة الإنفاق الفعلي على البرامج (الواردة في الموازنات الجارية) والمشاريع (الواردة في الموازنات الرأسمالية) في عام 2020، مقارنة بارتفاع حجم الموازنات ونسب إنفاقها في عام 2019، مما يشير إلى أثر أزمة جائحة كورونا في خفض حجم موازنة وزارة التنمية الاجتماعية ونسب إنفاقها.

أما المؤسسات التنفيذية الحكومية (صندوق الزكاة نموذجاً)، التي لا تعتمد على الموازنة العامة للدولة، فقد زادت إيراداتها خلال السنوات 2017-2020 بنسبة بلغت 6.84%، وانخفضت نفقاتها على برامجها بنسبة تغير سالبة قدرها 9.01%-، مما قد يشير إلى استدامة موازنات هذا النوع من المؤسسات بالرغم من تراجع معدلات إنفاقها على برامجها وأنشطتها؛ لأسباب قد يكون مردها إجراءات إدارة أزمة كورونا.

أما المؤسسات الوطنية (المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة نموذجاً)، التي تعتمد على الموازنة العامة للدولة، فقد زادت موازنتها الرأسمالية في عام 2020 مقارنة بسابقتها لعام 2019 بنسبة بلغت 162.08%، مما يشير إلى عدم تأثير أزمة جائحة كورونا في خفض الموازنة الرأسمالية لهذا النوع من المؤسسات.

وبخصوص مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية ذات الطبيعة الربحية، فقد وقع عليها الضرر الاقتصادي، فعلى سبيل المثال بلغت الخسائر الاقتصادية التي مُنيت بها دور الحضانه بأشكالها المختلفة خلال فترة الحجر المنزلي الإلزامي حوالي اربعة ملايين دينار شهرياً، والأمرك ذلك بالنسبة للمراكز النهارية لذوي الإعاقة ودور رعاية المسنين التابعة للقطاع الخاص.

وبشأن مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية ذات الطبيعة الأهلية التطوعية (الجمعيات)، فقد كان أغلبها فاقداً لدوره خلال فترة الحجر المنزلي الإلزامي، كما تراجعت إيراداتها من جراء إغلاق مؤسساتها الاقتصادية (دور الحضانه، ورياض الأطفال، والمدارس، والكليات الجامعية..)، وعدم حصولها على التبرعات المحلية والتمويل الأجنبي.

3. أثرت أزمة جائحة كورونا في الخطط الاستراتيجية لقطاع التنمية الاجتماعية بسبب تأثيرها في موازنات مؤسسات القطاع، وكان لهذا التأثير مستويان؛ الأول إيجابي ويعبر عنه مضي مؤسسات المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وصندوق المعونة



الوطنية وصندوق الزكاة قُدماً في تحقيق أهدافها وتطلعاتها الاستراتيجية بالرغم من عدم حيازة صندوقي المعونة والزكاة على إطارهما الاستراتيجي لما بعد عام 2019. أما المستوى الثاني فقد كان سلبياً، ويدل عليه تأثير استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية بتراجع حجم موازنتها وانخفاض نسب الصرف على أنشطة أهدافها، كما يدل على هذا المستوى السلبي أيضاً عدم حصول الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية على موازنتها المالية من مصادر تمويلها الحكومية وغير الحكومية (من وزارتي المالية والتخطيط والمانحين الدوليين).

4. مستوى تنفيذ الحكومة لتوصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 في مجال قطاع التنمية الاجتماعية، منخفض، لكنه أخذ إلى الارتفاع من فترة لأخرى، فهو لم يزد عن 55% بالنسبة لتقرير 2018، وعن 58.33% بالنسبة لتقرير 2019، وبنسبة تغير موجبة بين الفترتين بلغت 6.05%.

5. استمرار مجابهة قطاع التنمية الاجتماعية في عام 2020 لتحدياته التشريعية والإدارية (المؤسسية) والبشرية والتخطيطية والمالية، المنبثقة من بيئته الداخلية والخارجية، دون وجود خطة استراتيجية للتغلب على هذه التحديات.

6. يمكن لقطاع التنمية الاجتماعية تحسين صورته وتعظيم دوره في الظروف العادية والطارئة، شريطة إعداد الحكومة خطة عمل تنفيذية لمجابهة تحدياته، وإعداد المؤسسات الوطنية خططاً استراتيجية لإنجاح تلك الخطة، وإعادة مخصصات موازنة وزارة التنمية الاجتماعية كما كانت عليه في عام 2019، وتنفيذ الحكومة لما تبقى من توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 بخصوص قطاع التنمية الاجتماعية، ومراجعة المؤسسات المعنية خططها الاستراتيجية بدافع تطويرها وضمان تلبيتها لاحتياجات المؤثرين والمتأثرين بها، وحث الحكومة للقطاع التطوعي (ممثلاً بالاتحاد العام للجمعيات الخيرية) على إعداد خطته الاستراتيجية.

## المقدمة

تَرْتَب على تأسيس وزارة التنمية الاجتماعية وتطور ميادين عملها خلال السنوات 1956-2020، تشكُّل نطاقها الإشرافي وولادة عدد من المؤسسات المستقلة من رحمها، مثل: المنظمة التعاونية، وصندوق المعونة الوطنية، وكلية الأميرة رحمة الجامعية للخدمة الاجتماعية.

وتزامن مع تطور مجالات عمل الوزارة، نشوء المؤسسات الحكومية المعنية بالحماية الاجتماعية، وهي: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وصندوق الزكاة، وصندوق التنمية والتشغيل، والمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

كما تزامن مع تطور مجالات عمل الوزارة، نشوء المنظمات الوطنية المعنية بالعمل الاجتماعي بقطاعاته المختلفة، التي جاء وجودها التاريخي على النحو التالي: الاتحاد العام للجمعيات الخيرية، الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية، مؤسسة الملك الحسين (مؤسسة نور الحسين سابقاً)، اللجنة الوطنية لشؤون المرأة، المجلس الوطني لشؤون الأسرة، مؤسسة نهر الأردن، ومؤسسة ولي العهد.

ويحتاج قطاع التنمية الاجتماعية للمراجعة في ضوء تداعيات أزمة جائحة كورونا، وهو ما تولاه المجلس الاقتصادي والاجتماعي ضمن إطار تقرير حالة البلاد 2020؛ للإجابة عن الأسئلة التالية: ما الآثار المترتبة على تعامل الحكومة مع أزمة جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية وأولويات معالجتها وسبل التصدي لها؟، ما القدرات المالية لمؤسسات القطاع قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها؟، ما استراتيجيات مؤسسات القطاع قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها؟، ما حالة القطاع كما وردت في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ونتائج متابعتها في عام 2020؟، ما حصيلة تشخيص قضايا القطاع وتقييمها في عام 2020؟، وما التوصيات الكفيلة بتحسين صورة القطاع وتعزيز دوره الفعلي والمتوقع في الأوقات العادية والطارئة؟

## أولاً: الآثار المترتبة على تعامل الحكومة مع أزمة جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية وأولويات معالجتها وسبل التصدي لها

شكّل وباء كورونا الذي ظهر في أواخر عام 2019 في منطقة واهان الصينية قبل أن ينتقل إلى بقية أجزاء العالم، جائحة تصدّت لها الدول بطريقتين؛ الأولى قدمت الاقتصاد على الصحة، والثانية سبقت الصحة على الاقتصاد. وكان الأردن من الدول التي طبقت الطريقة الثانية بموجب قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه والبالغ

عددتها 22 أمراً صدرت في الفترة بين النصف الثاني من شهر آذار 2020 وحتى الأسبوع الثالث من شهر تشرين الثاني 2020، مما يستدعي بيان تداعيات هذه الطريقة على مستوى القطاعات المجتمعية بما في ذلك قطاع التنمية الاجتماعية ببعديه الحكومي وغير الحكومي.

وللوقوف على انعكاس تعامل الحكومة مع أزمة الجائحة على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، فقد استعمل البحث النوعي طرقاً أربعة، هي: طريقة المقابلة مع ثمانية خبراء (نصفهم يعمل في القطاع العام ونصفهم الآخر يعمل في القطاع التطوعي) تبلغ متوسط خبرتهم العملية في قطاع التنمية الاجتماعية ومؤسساته 25 سنة<sup>1</sup>، وطريقة دراسة الحالة التي طُبقت على ثلاث جمعيات (اثنان محليتان وواحدة أجنبية)، وطريقة التحليل المتوافر للبيانات التي طُبقت على قطاع دور الحضانة بهدف تقدير خسائره الاقتصادية، وطريقة تحليل مضمون الوثائق الرسمية التي طُبقت على تقارير وزارة التنمية الاجتماعية والمركز الوطني لحقوق الإنسان وإدارة شرطة الأحداث.

## 1:1: الآثار المترتبة لإدارة أزمة جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية

يرى الخبراء في قطاع التنمية الاجتماعية، أن هناك 46 انعكاساً لتعامل الحكومة مع جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، برزت خلال فترة الحظر الشامل.

### 1:1:1: ماهية الآثار الإيجابية

خلص الخبراء إلى أن هناك 18 انعكاساً إيجابياً لتعامل الحكومة مع جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، وجاء ترتيب هذه الانعكاسات تبعاً لوزنها النسبي (مستوى توافق الخبراء على الانعكاسات الإيجابية) على النحو التالي: تشكيل فريق وطني للحماية الاجتماعية برئاسة وزارة التنمية الاجتماعية وعضوية ممثلين عن القطاعين التطوعي والخاص (8.82%)<sup>2</sup>، الحجر الصحي على متلقي خدمات دور

1 استُعمل خلال مقابلة هؤلاء الخبراء دليل يشتمل على عدد من الأسئلة المفتوحة، التي عولجت إجاباتها ببعض معاملات الإحصاء الوصفي المتمثلة في التكرارات والنسب والمنوال والمتوسطات الحسابية.

2 يبدو أن حكم الخبراء على تشكيل الفريق كأثر إيجابي، كان في محله. إذ يظهر تقرير حديث لوزارة التنمية الاجتماعية طبيعة مخرجات محاور فريق الحماية الاجتماعية. ففي مجال المساعدات النقدية بلغ العدد الإجمالي للأسر التي تلقت مساعدات نقدية 441.576 أسرة بقيمة إجمالية 46.93 مليون دينار أردني، وفي مجال المساعدات العينية بلغ إجمالي المعونات العينية المقدمة للأسر 584.726 طرداً غذائياً، بقيمة إجمالية بلغت 17.388 مليون دينار أردني، وفي مجال خدمات الرعاية الاجتماعية بلغ عدد دور الرعاية التي استمرت في تقديم خدماتها 74 داراً استفاد من خدماتها 3383 منتفعاً ومنتفعة من مختلف الفئات.

الرعاية وعدم تسجيل إصابات بـ"كورونا" في تلك الدور (8.82%)، تقديم صندوق المعونة الوطنية الدعم النقدي لمن تنطبق عليهم تعليماته وبشكل إلكتروني (8.82%)، استجابة السكان للجائحة وتكفيهم معها جراء صدور أوامر الدفاع، مما حدّ من الطلب على الخدمات الاجتماعية (8.82%)، استمرارية تقديم خدمات الرعاية الاجتماعية المؤسسية (5.88%)، تقديم المساعدات العينية للمتضررين من الجائحة من قبل جهات عدة بعضها عمل في هذا المجال للمرة الأولى، كالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، ومؤسسة ولي العهد / منصة نوى (5.88%)، استمرارية تقديم صندوق المعونة الوطنية خدمة المعونة النقدية المتكررة وخدمة الدخل التكميلي (5.88%)، تقديم صندوق المعونة الوطنية مساعدات نقدية مؤقتة لعمال المياومة غير المشمولين بمظلة الضمان الاجتماعي (5.88%)، استمرار فتح حساب بنكي تحت مسمى "الخير" وتشكيل لجنة وطنية لإدارته (5.88%)، استمرارية تقديم خدمات الحماية لضحايا العنف الأسري بالرغم من تأخر إدارة حماية الأسرة في تلقي البلاغات والنظر فيها وتناول بعض وسائل الإعلام العالمية<sup>3</sup> لقضايا النساء المعنفات خلال فترة الحجر الصحي (5.88%)، تأجيل أقساط مشاريع القروض الإنتاجية لمدة ثلاثة أشهر (5.88%)، اعتماد الحكومة في تقديمها الدعم لمستحقيه من عمال المياومة على أسس ومعايير ومؤشرات (5.88%)، إعطاء الأولوية لحماية أرواح السكان وصحتهم (2.94%)، شفافية الحكومة في الإفصاح عن نتائج الجائحة بشكل يومي (2.94%)، تشكيل جمعية ضحايا العنف لفريق من الخبراء المتطوعين للحد من تداعيات الحجر المنزلي (2.94%)، استقاء السكان المعلومات خلال فترة الحجر من مصدرها الرسمي (2.94%)، منح تصاريح التنقل للكثير من العاملين الاجتماعيين، مما مكّنهم من الوصول إلى جهات عملهم وتقديم خدماتهم (2.94%)، واستجابة بعض الجمعيات الخيرية للجائحة من خلال تطبيق التباعد الجسدي أثناء توزيع المساعدات العينية على مستحقيها، وعقد الاجتماعات بواسطة التقنيات الإلكترونية، واستعمال المحافظ الإلكترونية عند توزيع الإعانات النقدية على الفقراء (2.94%).

والى جانب الآثار الإيجابية التي ذكرها الخبراء، فهناك مثيلاتها الخمس التي جاءت

3 مزيد من الاطلاع، انظر:

- هل أدت أزمة كورونا إلى زيادة العنف الأسري؟، إيمان الخطيب، موقع هيئة الإذاعة البريطانية (BBC)، آذار 2020.
- العنف الأسري في الأردن إلى ارتفاع ... والسبب فيروس كورونا، ريبورتاج، ماجدة المعاينة، الموقع الإلكتروني لإذاعة "فرانس 24" (25. 24. france 2020 آب).

نتيجة لتعامل وزارة التنمية الاجتماعية مع أزمة جائحة كورونا خلال فترة الحظر بنوعيه الشامل وغير الشامل<sup>4</sup>، وهي:

- التنسيق مع وزارة الصحة؛ لتمديد العمل ببطاقات التأمين الصحي للأسر وفئة غير القادرين.
- تقديم الدعم للأسر المستفيدة من برنامج الأسر المنتجة والتي تضررت من الجائحة عن طريق "حساب الخير" بموجب أسس.
- تقديم الدعم للعاملين في دور الحضانة من غير المسجلين في الضمان الاجتماعي بموجب أسس.
- تقديم الدعم للعاملين في المطابخ الإنتاجية التابعة للجمعيات بموجب أسس.
- تأجيل تحصيل الأقساط المالية المترتبة على الأسر المستفيدة من برنامج الأسر المنتجة وصناديق الائتمان المحلي بواقع 18 ألف مستفيد ومستفيدة، لتمكين هذه الأسر من التعايش مع مستجدات الوضع الوبائي من الناحية الاقتصادية وتخفيف شدتها عليهم.

وبالرغم من تأكيد الخبراء على أن غالبية الجمعيات لم يكن لها دور في التصدي لأزمة جائحة كورونا، إلا أن القليل منها كان عضواً في الفريق الوطني للحماية الاجتماعية (تكية أم علي، الهيئة الخيرية الهاشمية) الذي شكلته الحكومة في شهر آذار 2020، ما يتطلب تسليط الضوء على نماذج من الجمعيات التي تصدت للأزمة.

فعلى مستوى الجمعيات المحلية البالغ عددها التراكمي 6497 جمعية<sup>5</sup> حتى نهاية عام 2019 (شكلت الخيرية منها 62%)<sup>6</sup>، فقد تبين أن بعضها كان فاعلاً في التصدي لتداعيات أزمة جائحة كورونا. إذ تفيد وزارة التنمية الاجتماعية<sup>7</sup> أن عدد الجمعيات التي عملت خلال فترة الحظر بالتعاون مع الحكام الإداريين ومديريات التنمية الاجتماعية بلغ 745 جمعية بواقع 705 جمعيات محلية و40 جمعية محلية. ومن بين الجمعيات المحلية التي عملت خلال فترة الحظر؛ جمعية الشهيد راشد الزيود للأعمال

4 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020. ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص4.

5 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، التقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية 2019، ص21.

6 سجل الجمعيات، 2020، التقرير السنوي لسجل الجمعيات 2019.

7 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص6.

الخيرية والتنمية بمحافظة الزرقاء، وجمعية السنابل الخيرية بمحافظة إربد.

فقد شكلت جمعية "الشهيد راشد الزيود للأعمال الخيرية والتنمية فريقاً تطوعياً من 60 شاباً وفتاة، وقدمت الخدمات لعمال المياومة والأسر المحتاجة والمتعطفة وأسر الأيتام، وبلغ عدد المستفيدين من هذه الخدمات حوالي 10 آلاف فرد، وأنفقت حوالي 50 ألف دينار على أنشطتها، وبذلت حوالي 1000 ساعة عمل تطوعي. وبحسب إدارة الجمعية، جرى إطلاق ثماني مبادرات تطوعية مجتمعية خلال فترة الجائحة، غطت الجانب الخيري والتطوعي والتوعوي والإعلامي والصحي.

أما جمعية السنابل الذهبية الخيرية، فشكلت هي الأخرى 7 فرق تطوعية، وقدمت الخدمة إلى 3000 أسرة من الفقراء والأيتام والغارمين والمرضى والمسنين، وأنفقت 35 ألف دينار، وأنشأت غرفة عمليات مركزية عملت على مدار الساعة. ووفقاً للإدارة، أنشأت الجمعية مبكراً قاعدة بيانات للمتضررين من الوباء<sup>8</sup>.

وعلى مستوى الجمعيات الأجنبية العاملة في الأردن، التي يربو عددها على 130 جمعية، كان أكثرها حضوراً خلال فترة الحجر الصحي الإلزامي بحسب وسائل الإعلام، المنظمة الدولية للإصلاح الجنائي، التي نسقت مع وزارتي العدل والتنمية الاجتماعية ومديرية الأمن العام بخصوص تنفيذ مبادراتها الخاصة بتوزيع المعقمات والمنشورات التوعوية بفيروس كورونا على نزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل ودور رعاية وتربية وتأهيل الأحداث ونظارات التوقيف في المراكز الأمنية، ووجدت في ذلك التنسيق أثره الإيجابي على مستوى المستفيدين من مبادراتها.

## 2:1:1: ماهية الآثار السلبية

وجد الخبراء أن هناك 28 انعكاساً سلبياً لتعامل الحكومة مع جائحة كورونا - برزت خلال فترة الحظر الشامل- على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، وجاء ترتيب هذه الانعكاسات بحسب وزنها النسبي على النحو التالي: غياب دور الجمعيات (منظمات المجتمع المدني) في مجابهة التحديات الاجتماعية (15.55%)، عدم وجود قواعد بيانات خاصة بأسر عمال المياومة المتضررة من الجائحة (6.66%)، عدم جدوى الخدمات الإلكترونية التي تمس حياة المواطنين، كخدمة إصدار بطاقة تأمين صحي لفئة الفقراء، وصعوبة استعمال المتضررين من الجائحة لتكنولوجيا المعلومات بهدف

8 وردت نماذج هذه الجمعيات المحلية في المرجع التالي: "همم" بنك العمل التطوعي الأردني، 2020، أنر التطوع المؤسسي في التعامل مع تداعيات جائحة كورونا: دراسة على عينة من الجمعيات العربية.

الحصول على الخدمات الاجتماعية (4.44%)، الازدواجية والتكرار بين مهام فريق الحماية الاجتماعية ومهام لجنة إدارة حساب الخير<sup>9</sup>، وعدم تمثيل الاتحاد العام للجمعيات الخيرية في فريق الحماية (4.44%)، عدم الإعلان عن وجود موازنة مالية لمواجهة التداخيات الاجتماعية الناجمة عن جائحة كورونا (4.44%)، الازدواجية والتكرار في حصول بعض المواطنين على الإعانات العينية؛ لتعدد جهات توزيعها وإيصالها (4.44%)، غياب الإعلام المتخصص في طرح التحديات الاجتماعية (4.44%)، تداخل الأدوار والمهام في ما بين المؤسسات المعنية بمكافحة التسول، مما زاد من انتشار المتسولين (4.44%)، تخلي الحكومة عن مسؤوليتها في دعم القطاع الخاص والعاملين فيه ممن تضررت أحوالهم الاقتصادية (4.44%)، تنمر بعض أفراد المجتمع على كبار موظفي الحكومة عبر وسائل التواصل الاجتماعي (4.44%)، عدم وضوح مهام وزارة التنمية الاجتماعية خلال التصدي للجائحة (4.44%)، غياب الأنشطة المتخصصة في تخفيف الضغط النفسي على متلقي خدمات دور الرعاية بعامة، ونزلاء دور رعاية المسنين بخاصة (2.22%)، عدم وجود برامج للحد من الإجهاد النفسي أو ما يعرف بـ"الاحتراق النفسي" الخاص بمقدمي خدمات دور الرعاية والمعنيين بتوزيع المعونات العينية (2.22%)، غياب الدور المهني للاختصاصيين الاجتماعيين (2.22%)، غياب الرقابة المستقلة (المركز الوطني لحقوق الإنسان) على مؤسسات الحماية الاجتماعية (2.22%)<sup>10</sup>، عدم شمول خدمات العون الاجتماعي للأجانب<sup>11</sup>؛ لعدم تمتعهم بالجنسية

9 يبدو أن بعض الخبراء لم يطلعوا على تعليمات "همة وطن" المنشورة في الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء.

10 ترى بئينة فريجات، ممثلة المركز الوطني لحقوق الإنسان في الملتقى الافتراضي الذي نظمه المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتاريخ 25 تشرين الثاني 2020 لمناقشة تقرير حالة البلاد لعام 2020 على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، أن المركز الوطني لحقوق الإنسان يقوم بدورة الرقابي على الإجراءات المتخذة من الحكومة قبل وجود أول إصابة بجائحة كورونا وصدور أوامر قانون الدفاع، واستمر بعمله بعد صدور أوامر قانون الدفاع رغم وجود حالات إصابة بفيروس كورونا، من خلال: استقبال الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان في الأردن خلال الحظر الشامل والحظر الجزئي وبعدهما وعلى مدار الساعة؛ ومتابعة شكاوى المواطنين مع الجهات ذات العلاقة بما فيها الواردة للمركز من العاملين والفئات المستهدفة في مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛ وتنفيذ زيارات رصدية ميدانية مفاجئة لدور مؤسسات الرعاية الاجتماعية الإيوائية والنهارية واعداد تقارير رصدية ورفع التقارير للجهات ذات العلاقة لتحسين واقع حقوق الفئات المستهدفة في مؤسسات الرعاية الاجتماعية، إذ نفذ زيارات رصدية لدور تربية وتأهيل الأطفال في نزاع مع القانون والمراكز النهارية التعليمية للأشخاص ذوي الإعاقة ودور كبار السن ودور ضحايا العنف ضد المرأة؛ وإصدار البيانات والمواقف حول حقوق الفئات في مؤسسات الرعاية الاجتماعية، إذ أصدر عدداً من البيانات خلال الحظر الشامل والجزئي وتم نشرها في الصحف المحلية وعلى المواقع الإلكترونية.

11 تحوّل تشريعات صندوق المعونة الوطنية دون أن يقدم خدماته لغير الأردنيين، أما التشريعات الناضمة للجمعيات المحلية والأجنبية فتجيز تقديم الخدمات لغير الأردنيين، لكن المشكلة أن غالبية الجمعيات كانت غائبة خلال فترة الحجر الصحي الإلزامي.

الأردنية (2.22%)، غياب دور الأكاديميين الاجتماعيين (2.22%)، عدم شمول جميع المتضررين من فئة العمال غير المنظمين بخدمات العون النقدي (2.22%)، عدم بت الحكومة في موضوع دعم الخبز خلال فترة الحجر الصحي الإجباري (2.22%)، حدوث التنمر والعنف داخل الأسرة بسبب الحجر المنزلي (2.22%)، عدم حيازة الكثير من الأسر على متطلبات التعليم عن بعد، ونشوء تداعيات اجتماعية سلبية (مثل تعميق الفجوة الطبقية) بين الأسر، بسبب متطلبات التعليم عن بعد (2.22%)، ضعف الثقة بين التاجر والمستهلك (2.22%)، استغلال بعض التجار لظروف الجائحة (2.22%)، وجود فجوة بين حديث الحكومة عن دورها في تعزيز التكافل الاجتماعي وبين الواقع المالي بالمشكلات الاجتماعية (2.22%)، رهان الحكومة على وعي المواطن بخصوص الوقاية من "كورونا" تبين أنه سياسة لم تثبت جدوها (2.22%)، عدم تقديم الحكومة إجابات مقنعة بخصوص حظر التجمعات (2.22%)، بروز مشكلة عدم رعاية الأطفال من أبناء الموظفين خلال انشغال ذويهم بأعمالهم الرسمية ومناوبتهم (2.22%)، وتراجع إيرادات الجمعيات من جراء إغلاق مؤسساتها الاقتصادية وعدم حصولها على التبرعات المحلية والتمويل الأجنبي (2.22%).

وعلاوة على تقديرات الخبراء، هناك خسائر اقتصادية أصابت بعض القطاعات الفرعية. إذ يشتمل قطاع التنمية الاجتماعية على مؤسسات تقدم خدماتها مقابل بدل مالي، منها دور الحضانة؛ إذ تتقاضى دور الحضانة الخاصة بدلاً شهرياً معدله 193 ديناراً، والمؤسسية 68 ديناراً، والتطوعية 35 ديناراً. وبما أن الأطفال الملتحقين بهذه الدور يشكلون 4% من مجموع الأطفال ممن يقل سنهم عن الرابعة، أي 40 ألف طفل<sup>12</sup>، فقد خسرت دور حضانتهم خلال فترة الحجر المنزلي مبلغاً يقدر بأربعة ملايين دينار شهرياً، هذا على اعتبار أن المتوسط الشهري لبدل خدمة الطفل الواحد تقدر بـ 98.66 دينار.

ولتفادي الخسائر الاقتصادية لقطاع دور الحضانة، أعدت وزارة التنمية الاجتماعية بالتعاون مع المجلس الوطني لشؤون الأسرة وبتوجيه من وزارة الصحة ولجنة الأوبئة، دليلاً إجرائياً لفتح دور الحضانة بموجب معايير، ترتب على تطبيقه استجابة قرابة خمس دور الحضانة له (21%). وقد امتد الضرر الاقتصادي الذي لحق بقطاع دور الحضانة، ليشمل قطاعات أخرى، منها على سبيل المثال المراكز النهارية لرعاية ذوي الإعاقة وتأهيلهم التابعة للقطاعات الخاص والتطوعي، والتي يربو عددها على 100 مركز.

12 استُخلصت هذه البيانات من دراسة ميدانية حديثة على عينة من دور الحضانة في محافظتي العاصمة واربد، أجرتها إحدى منظمات المجتمع المدني.



كما استُخلصت دروس وعبر من تجارب الجمعيات المحلية في مجال التصدي لتداعيات الجائحة، إذ تفيد إدارة جمعية الشهيد راشد الزيود للأعمال الخيرية والتنمية، بأن أهم ما تعلمته من هذه التجربة "ضرورة وجود خطة للتعامل مع الأزمات، وبناء رصيد الجمعية من الطرود والمواد الغذائية". وتؤكد الإدارة عند الحديث عن نظرتها المستقبلية لقطاع الجمعيات الخيرية في أوقات الأزمات الطارئة على "ضرورة تدريب الجمعيات على خطط الطوارئ في الأزمات، وإنشاء غرف عمليات مشتركة على مستوى المحافظات وعلى مستوى الوزارة بعضوية الجمعيات، وتقليص عدد الجمعيات الخيرية غير الفاعلة".

أما إدارة جمعية السنابل الذهبية الخيرية، فتري أن أهم الدروس تعلمته من تعاملها مع تداعيات الأزمة "السعي إلى مواجهة أي طارئ، وتوظيف جهد الفريق والموارد المحدودة لإنجاز عمل كبير، وأن الأمور السلبية يمكن أن يكون لها جوانب إيجابية". وبخصوص النظرة المستقبلية لدور القطاع خلال الأزمات الطارئة، يقول رئيس الجمعية: "أثبت قطاع الجمعيات أنه هش وغير قادر على تلبية الاحتياجات المطلوبة منه لأسباب عديدة، منها البيروقراطية المقيتة، وضعف الكادر الإداري للجمعيات، وقلة الموارد والإمكانات".

إن الحديث عن هشاشة قطاع الجمعيات ليس مستغرباً؛ فهذا الأمر تكشف عنه نتائج الدراسات الميدانية<sup>13</sup> ومعطيات التقارير المؤسسية الوطنية<sup>14</sup> والدولية<sup>15</sup> على حد سواء.

والى جانب تقديرات الخبراء ومدركات القائمين على إدارة الجمعيات، هناك الواقع الميداني الذي يُظهر تفاقم المشكلات الاجتماعية خلال مرحلة الحجر المنزلي الإجباري والموجة الثانية من انتشار "كورونا". فقد انتشرت ظاهرة التسول في المحافظات الأكثر كثافة سكانية، كالعاصمة وإربد والزرقاء، وانشر المتسولون من فئتي الأطفال والنساء في الشوارع وقرب الإشارات الضوئية وهم لا يرتدون الكمامات والقفازات مما كان يبعث على خوف المارة وسائقي السيارات وركابها، ولجان مكافحة التسول غابت عن المشهد على اعتبار أن مهمة ضبط المتسولين لم تصبح من اختصاص وزارة التنمية الاجتماعية بسبب

13 هاجر نصار، 2011، الجودة الشاملة وتطوير خدمات الرعاية الاجتماعية في منظمات المجتمع المدني: دراسة تطبيقية على بعض منظمات المجتمع المدني في الأردن، رسالة دكتوراه في تخصص الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان، مصر (غير منشورة)، ص 114-118.

14 انظر: سجل الجمعيات، 2018، الخطة الاستراتيجية لسجل الجمعيات للسنوات 2019-2022.

15 انظر:

- الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، 2013، تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام 2013 في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص 5.

- الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، 2015، تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعامي 2014 و2015 في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص 13-64.

## نفاذ قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه.

كما ازدادت ظاهرة جنوح الأحداث، جراء مخالفة بعض الأطفال لأوامر الدفاع، وترتب على ذلك ضبط قرابة ألف طفل ثم إطلاق سراحهم من دون عرض قضاياهم على محاكم الأحداث، وفقاً لما جاء في ورشة العمل التي عقدها مركز العدل للمساعدة القانونية وشارك فيها ممثلون عن وزارة التنمية الاجتماعية والجهاز القضائي وإدارة شرطة الأحداث<sup>16</sup>. فقد بلغ عدد الأحداث المضبوطين خلال فترة الحظر الشامل بحسب خبر أوردته صحيفة "الغد" 1136 حدثاً، منهم 932 حدثاً اتهموا بخرق أوامر الدفاع، ومنهم أيضاً 249 حدثاً جرت تسوية قضاياهم بالنهج الإصلاحي<sup>17</sup>. في حين تفيد إدارة شرطة الأحداث<sup>18</sup> بأنه تم توقيف حوالي 200 حدث وإطلاق سراحهم بعد أخذ تعهدات شخصية عليهم وذلك بسبب الحظر الشامل في بداية جائحة كورونا وقوانين الدفاع المطبقة في ذلك الوقت، إذ لم يكن هناك إمكانية لعرضهم على المحاكم بسبب الحظر الشامل وعدم وجود قوانين لدفع غرامات مالية في ذلك الوقت.

وارتفع عدد حالات العنف المنزلي، وبخاصة ضد الأطفال والنساء، مما أشعل مواقع التواصل الاجتماعي ودفع وسائل الإعلام المحلية للتحرك والمطالبة بحماية المعنف بهم أو المساء لهم من خلال استمرار إدارة حماية الأسرة وأقسامها في المحافظات بتلقي البلاغات والتحقيق فيها وتقديم الخدمات الضبطية لأطرافها.

وبخصوص طبيعة العلاقة بين متلقي الخدمات في دور الرعاية من ذوي الظروف والاحتياجات الخاصة (كالأطفال الأيتام، والأحداث، والمسنين، وذوي الإعاقة، والنساء المعرضات للخطر، والمتسولين) وذويهم، فقد انقطعت هذه العلاقة لفترة مؤقتة بسبب عدم حصول نزلاء الدُّور على الإجازات والمغادرات ومنع أقاربهم من زيارتهم.

وفي ما يتعلق بمتابعة وضع الأطفال المدمجين في أسر راعية بديلة أو المحضنين لأسر داخل الأردن وخارجه، فقد تعذر القيام بهذه العملية بسبب تعطل الموظفين المعنيين عن عملهم ونفاذ إجراءات عزل المناطق والعمارات. كما مُسَّت حقوق ذوي الإعاقة، بسبب حدوث العديد من المشاكل المؤسسية، مثل: غياب برامج التعليم عن بعد للأطفال المتلقين لخدمات المراكز النهارية من ذوي الإعاقة العقلية (البسيطة والمتوسطة)، وانتهاء رخص

16 لمزيد من الاطلاع على البيان الختامي لورشة عمل "عدالة الأحداث في ظل تفعيل قانون الدفاع"، الموقع الإلكتروني لمركز العدل 15، ([www.jcla-org.com](http://www.jcla-org.com) حزيران 2020).

17 بحسب ما تناقلته وسائل إعلام محلية. انظر مثلاً: صحيفة "الغد"، "الأحداث وكورونا: 932 خرقاً.. ودعوات لمُحور خاص بهم في ملف الأزمة"، نادين النمري، 15 حزيران 2020.

18 إدارة شرطة الأحداث، ملاحظات إدارة شرطة الأحداث على مسودة محور التنمية الاجتماعية من تقرير حالة البلاد لعام 2020، التي نوقشت في اجتماع افتراضي باستعمال تقنية "زوم" بتاريخ 25/11/2020.

المراكز النهارية المعنية بتعليم الأطفال ذوي الإعاقة وتربيتهم وعدم تجديد هذه الرخص من قبل الحكومة (ممثلة في وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة التربية والتعليم) بالرغم من وضوح الجهة المعنية بأمرها، وهي وزارة التربية والتعليم وفقاً لمعطيات قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2017، وعدم تلقي الأسر للتدريب في مجال التعامل الأمثل مع أفرادها من فئة ذوي الإعاقة في أوقات الطوارئ والأزمات.

## 1:2: مستوى معالجة الحكومة للآثار السلبية التي وقعت على قطاع التنمية الاجتماعية

يفيد الخبراء بأن الحكومة عالجت 20% من الآثار السلبية التي خلفها أمر تعاملها مع جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية بموجب حزمة من الإجراءات الإدارية والقانونية، وتركت البقية (80%) من دون معالجات جذرية.

فقد تصدّت الحكومة لتحدي عدم الإعلان عن الموازنة الخاصة لمعالجة التداعيات الاجتماعية للجائحة من خلال الإعلان عن استمرارية العمل في "حساب الخير" لدى وزارة التنمية الاجتماعية. وعالجت الحكومة تنمر بعض أفراد المجتمع على كبار موظفيها عبر وسائل التواصل الاجتماعي، بإحالة المشتبه بهم منهم للقضاء. أما حالات التنمر والعنف داخل الأسرة بسبب الحجر المنزلي فقد عالجت الحكومة من خلال قراراتها الرامية إلى استمرارية إدارة حماية الأسرة<sup>19</sup> وأقسامها في المحافظات؛ بتلقي البلاغات والتحقيق فيها وتقديم الخدمات الضبطية لأطرافها. وفي ما يتعلق بعدم حيازة الكثير من الأسر على متطلبات التعليم عن بعد، قرر مجلس الوزراء تقديم أجهزة حاسوب وخدمة الإنترنت مجاناً للأسر القاطنة في المناطق النائية. وبخصوص ضعف الثقة بين التاجر والمستهلك واستغلال بعض التجار لظروف الجائحة، عززت الحكومة رقابتها على الأسواق وغلّظت العقوبات على المخالفين. وبشأن رهان الحكومة على وعي المواطن، فقد عززته السلطة التنفيذية بأمر دفاع نُشر في الجريدة الرسمية. وبخصوص عدم تقديم السلطة التنفيذية لإجابات مقنعة بخصوص حظر التجمعات، فإن الحكومة ممثلة في وزارة الصحة ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية تستعمل الدين والعلم الوضعي لتنوير الرأي العام بأسباب حظر التجمعات في رياض الأطفال والمدارس والجامعات ودور

19 بالرغم من إثارة بعض وسائل الإعلام لقضية صعوبة وصول النساء المعنفات خلال فترة الحظر الشامل إلى إدارة حماية الأسرة وأقسامها في المحافظات، إلا أن مديرية الأمن العام تفيد في معرض تعليقها على مسودة محور التنمية الاجتماعية من تقرير حالة البلاد لعام 2020 بأنه لم يتم إغلاق إدارة حماية الأسرة أو الأقسام التابعة لها خلال جائحة كورونا حالها كحال أي مديرية أو إدارة تابعة لمديرية الأمن العام.

العبادة. وبشأن مشكلة عدم رعاية الأطفال خلال انشغال ذويهم بأعمالهم الرسمية، فقد عالجتها الحكومة بموجب دليل معياري لفتح دور الحضانه بشروط صحية تضمن سلامة الأطفال ومآحي الرعاية لهم.

وعلى الرغم من عدم وجود جهة بعينها لرئاسة قطاع التنمية الاجتماعية، أفادت وزارة التنمية الاجتماعية في تقرير لها<sup>20</sup> بأنها عالجت غالبية الآثار الاجتماعية السلبية الناجمة عن أزمة جائحة كورونا. ففي ما يتعلق بغياب دور الجمعيات عن المشاركة في التصدي لتداعيات أزمة جائحة كورونا، تؤكد الوزارة على تمكينها 705 جمعيات محلية و40 جمعية أجنبية من العمل خلال فترة الحظر الشامل. وشكلت الجمعيات الخيرية المحلية العاملة خلال فترة الحظر ما نسبته 17.49% من مجموعها البالغ حوالي 4030 جمعية خيرية في عام 2020، في حين شكلت الجمعيات الخيرية الأجنبية ما نسبته 30.79% من مجموعها الذي يزيد عن 130 جمعية أجنبية. وفي ما يتعلق بعدم وجود قواعد بيانات خاصة بأسر عمال المياومة المتضررة من الجائحة، تفيد الوزارة بأنه يتوفر لديها قواعد بيانات للمستفيدين من المساعدات أثناء فترة الجائحة، بالإضافة إلى اعتمادها على قواعد البيانات المتوفرة لدى صندوق المعونة الوطنية، بما في ذلك بيانات المتقدمين لدعم الدخل التكميلي ودعم الخبز. أما بخصوص عدم جدوى الخدمات الإلكترونية التي تمس حياة المواطنين، فتشير الوزارة إلى قرارها الذي اتخذته بالتعاون مع وزارة الصحة ومفاده "عد بطاقة التأمين الصحي منتهية الصلاحية سارية المفعول لفترة محددة وتجديدها في وقت لاحق"، واستقبالها 483 طلباً إلكترونياً لخدمات تسجيل الجمعيات وترخيص دور الحضانه. وبشأن الازدواجية والتكرار بين مهام فريق الحماية الاجتماعية ومهام لجنة إدارة حساب الخير، تؤكد الوزارة على عدم وجود ذلك التحدي؛ لكونها حددت مهام لجنة إدارة "حساب الخير" بشكل مستقل عن مهام فريق الحماية الاجتماعية. وفي ما يتعلق بعدم تمثيل الاتحاد العام للجمعيات الخيرية في عضوية فريق الحماية الاجتماعية، تشير الوزارة إلى تنسيقها مع اتحادات الجمعيات الخيرية في المحافظات من خلال مديرياتها الميدانية؛ لمواجهة تداعيات الجائحة. أما بشأن عدم الإعلان عن وجود موازنة مالية لمجابهة التداعيات الاجتماعية الناجمة عن جائحة كورونا وانخفاض موازنة وزارة التنمية الاجتماعية لعام 2020 مقارنة مع عام 2019، تفيد الوزارة بأنها عملت على توفير التمويل من خارج موازنتها عن طريق

20 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص5-13.

تنسيقها مع الجهات الوطنية والدولية، مثل: الديوان الملكي، اليونيسيف، والمفوضية السامية للاجئين. وبخصوص الازدواجية والتكرار في حصول بعض المواطنين على الإعانات العينية؛ لتعدد جهات توزيعها وإيصالها، تؤكد الوزارة على حيازتها قاعدة بيانات موحدة تضم المساعدات العينية المقدمة من جميع الجهات، واستعمالها لقواعد بيانات صندوق المعونة الوطنية، فضلاً عن تقديمها الإعانات العينية لبعض الأسر الفقيرة بشكل متكرر، بسبب طول فترة الجائحة. وفي ما يتعلق بغياب الإعلام المتخصص في طرح التحديات الاجتماعية، تفيد الوزارة بأنها تعمل على تطوير استراتيجية إعلامية مع شركائها تنسجم مع خطتها الاستراتيجية وقطاعاتها والتحديات الاجتماعية. أما بشأن تداخل الأدوار والمهام ما بين المؤسسات المعنية بمكافحة التسول، فتؤكد الوزارة على ضبطها 4053 متسولاً ومتسولة في عام 2020 (حتى تاريخ 2020/11/30)، وعلى تنسيقها مع مديرية الأمن العام لمكافحة ظاهرة التسول بموجب مذكرة تفاهم، وعلى عقدها العديد من اللقاءات مع الجهات ذات الاختصاص. وبخصوص تخلي الحكومة عن مسؤولياتها في دعم القطاع الخاص والعاملين فيه ممن تضررت أحوالهم الاقتصادية، ترى الوزارة أن الحكومة عملت من خلال "حساب الخير" على تقديم المساعدات لـ 15 ألف عامل مياومة من الذين تضرروا من تداعيات جائحة كورونا. وفي ما يتعلق بعدم وضوح مهام وزارة التنمية الاجتماعية خلال التصدي للجائحة، تفيد الوزارة بأنها أعدت خطة للتعامل مع جائحة كورونا في بداية الأزمة؛ لضمان مهام الوزارة وأدوارها ومسؤولياتها، وحدّثت هذه الخطة وفق مستجدات الوضع الوبائي. أما بخصوص غياب الرقابة المستقلة على مؤسسات الحماية الاجتماعية، فعلى الرغم من أن الوزارة ليست معنية بالرقابة المستقلة، إلا أنها قامت بـ 482 زيارة لدور الرعاية في عام 2020، سواء أكانت تلك الدور تابعة لها أو واقعة ضمن نطاقها الإشرافي. وفي ما يتعلق بعدم شمول جميع المتضررين من فئة العمال غير المنظمين بخدمات العون النقدي، تفيد الوزارة بأنها ساعدت حوالي 15 ألف من عمال المياومة بموجب أسس. وفي ما يخص تراجع إيرادات الجمعيات بسبب إغلاق مؤسساتها الاقتصادية وعدم حصولها على التبرعات المحلية والتمويل الأجنبي، تفيد الوزارة بأنها من خلال سجل الجمعيات، مكّنت 196 جمعية من الحصول على تمويل أجنبي بقيمة إجمالية تقدّر بـ 17 مليون دينار أردني، وقدمت دعماً نقدياً لـ 326 جمعية خيرية متخصصة بمجال رعاية الأيتام ورعاية كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة بمبلغ إجمالي مليون دينار أردني. أما بشأن تأثر قطاع دور الحضانة بسبب جائحة كورونا، وأن ما نسبته 21% فقط من هذه الدور تقدم خدماتها وفق الدليل الإجرائي لإعادة فتح دور الحضانات في ظل مستجدات الوضع الوبائي، توضح الوزارة أن العدد التراكمي لدور الحضانات 1473 دار حضانة، منها 686 دار حضانة تقدم خدماتها في الوقت الراهن، أي ما نسبته 46.5% من دور الحضانة العاملة، وهي

تقدم خدماتها وفق متطلبات الدليل الإجرائي المتعلق بإعادة فتح دور الحضانات في ظل مستجدات الوضع الوبائي الذي تم إعداده بالتنسيق مع ثلاث جهات، هي: وزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الصحة، والمجلس الوطني لشؤون الأسرة.

### 1:3: الآثار السلبية ذات الأولوية بالمعالجة الفورية بعد الخروج من أزمة جائحة كورونا

1:3:1: الآثار السلبية ذات الأولوية من وجهة نظر خبراء قطاع التنمية الاجتماعية:

يُستدلّ من استجابات خبراء قطاع التنمية الاجتماعية على الآثار السلبية ذات الأولوية بالمعالجة الفورية بعد التعافي من أزمة جائحة كورونا.

ومن أبرز هذه الآثار: الازدواجية والتكرار بين مهام فريق الحماية الاجتماعية ومهام لجنة إدارة "حساب الخير"<sup>21</sup>، وعدم تمثيل الاتحاد العام للجمعيات الخيرية في فريق الحماية الاجتماعية، وغياب الأنشطة المتخصصة في تخفيف الضغط النفسي على متلقي خدمات دور الرعاية بعامة ونزلاء دور رعاية المسنين خصوصاً، وعدم وجود برامج للحدّ من الإجهاد أو الاحتراق النفسي الخاص بمقدمي خدمات دور الرعاية والمعنيين بتوزيع المعونات العينية، وعدم وجود قواعد بيانات خاصة بأسر عمال المياومة المتضررة من الجائحة، وعدم جدوى الخدمات الإلكترونية التي تمسّ حياة المواطنين كخدمة إصدار بطاقة التأمين الصحي وصعوبة استعمال المتضررين من الجائحة لتكنولوجيا المعلومات بهدف الحصول على الخدمات الاجتماعية.

ومن الآثار السلبية ذات الأولوية بالمعالجة الفورية بعد الأزمة أيضاً: الازدواجية والتكرار في حصول بعض المواطنين على الإعانات العينية، وغياب دور منظمات المجتمع المدني في مجابهة التحديات الاجتماعية، وغياب الإعلام المتخصص في طرح التحديات الاجتماعية، وغياب الدور المهني للاختصاصيين الاجتماعيين، وضعف أداء جهات الرقابة المستقلة (المركز الوطني لحقوق الإنسان) على مؤسسات الحماية الاجتماعية، وتداخل الأدوار والمهام ما بين المؤسسات المعنية بمكافحة التسول مما زاد من انتشار التسولين.

21 أعدت الحكومة تعليمات صندوق "همة وطن" ونشرتها على الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء، لكن على ما يبدو أن بعض الخبراء لم يطلعوا على هذه التعليمات، وبخاصة المتعلقة بمنع حدوث التداخل بين مهام اللجان المعنية.

كما تضم قائمة الآثار السلبية التي لا بد من معالجتها؛ عدم شمول خدمات العون الاجتماعي للأجئيين لعدم تمتعهم بالجنسية الأردنية، وغياب دور الأكاديميين الاجتماعيين، وتخلي الحكومة عن مسؤوليتها في دعم القطاع الخاص والعاملين فيه ممن تضررت أحوالهم الاقتصادية، وعدم شمول جميع المتضررين من فئة العمال غير المنظمين بخدمات العون النقدي، وطول المدة التي يتطلبها بتُّ الحكومة في موضوع دعم الخبز، ووجود فجوة بين حديث الحكومة عن دورها في تعزيز التكافل الاجتماعي والواقع المثخن بالمشكلات الاجتماعية، وتراجع إيرادات الجمعيات من جراء إغلاق مؤسساتها الاقتصادية وعدم حصولها على التبرعات والتمويل الأجنبي.

### 1:3:2: الآثار السلبية ذات الأولوية بحسب تحليل مضمون تقرير وزارة التنمية الاجتماعية:

أما الآثار السلبية ذات الأولوية بالمعالجة الفورية بعد التعافي من أزمة جائحة كورونا بحسب تحليل مضمون تقرير وزارة التنمية الاجتماعية<sup>22</sup>، فهي: غياب الأنشطة المتخصصة في تخفيف الضغط النفسي على متلقي خدمات دور الرعاية بعامة ونزلاء دور رعاية المسنين بخاصة؛ وعدم وجود برامج للحد من الإجهاد النفسي أو ما يعرف بالاحتراق النفسي الخاص بمقدمي خدمات دور الرعاية والمعنيين بتوزيع المعونات العينية؛ وغياب الدور المهني للاختصاصيين الاجتماعيين؛ وغياب الرقابة المستقلة (المركز الوطني لحقوق الإنسان) على مؤسسات الحماية الاجتماعية؛ وعدم شمول خدمات العون الاجتماعي للأجئيين لعدم تمتعهم بالجنسية الأردنية؛ ونشوء تداعيات اجتماعية سلبية (مثل تعميق الفجوة الطبقيّة) في أوساط الأسر بسبب متطلبات التعليم عن بعد؛ ووجود فجوة بين حديث الحكومة عن دورها في تعزيز التكافل الاجتماعي وبين الواقع المليء بالمشكلات الاجتماعية؛ وبروز مشكلة عدم رعاية الأطفال من أبناء الموظفين خلال انشغال ذويهم بأعمالهم الرسمية أو المناوئة.

22 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص 5-13.

#### 1:4 فرص تطوير قطاع التنمية الاجتماعية وسبل التعامل معها بعد الخروج من أزمة جائحة كورونا

تكمن فرص تطوير قطاع التنمية الاجتماعية بعد الخروج من أزمة جائحة كورونا، في محافظة الحكومة على الدروس والعبر المستفادة الإيجابية من تعاملها مع الأزمة، وتعلمها من الدروس والعبر المستفادة السلبية.

ويرى خبراء القطاع أن هناك تسع دروس وعبر مستفادة من الانعكاسات الإيجابية لتعامل الحكومة مع جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، لكل منها وزن نسبي قدره 11.11%، وتلك الدروس والعبر، هي: استثمار الموارد المالية المتاحة في التعامل مع ظاهرة عمال المياومة المتضررين من الجائحة، ونجاح الحجر الصحي على المتلقين لخدمات دور الرعاية، وإعطاء الدولة الأولوية لعامل الصحة، وعدم تخلي الدولة عن دورها في مجال الحماية والرعاية الاجتماعية، والتخطيط السليم لقطاع العمل الاجتماعي قبل إعلان سريان أوامر قانون الدفاع، وقدرة الدولة على حماية حقوق المواطنين في أثناء الأزمات، وإنشاء صندوق "همة وطن" و"حساب الخير" (المسؤولية المجتمعية)، ومقدرة المجتمع على تحمّل تداعيات الأزمات، وتقديم الخدمات الاجتماعية إلكترونياً.

ويرى الخبراء أيضاً أن هناك تسع دروس وعبر مستفادة من الانعكاسات السلبية لتعامل الحكومة مع الجائحة على مستوى القطاع، لكل منها وزن نسبي قدره 11.11%، وتلك الدروس والعبر، هي: عدم إدراك أهمية العمل الاجتماعي خلال الأزمات والكوارث، والتخوف من إشراك منظمات المجتمع المدني في التصدي لتداعيات الجائحة، وتخلي الحكومة عن دورها في دعم القطاعات الاقتصادية المتضررة؛ ما أدى (وسيؤدي) إلى زيادة في معدلات البطالة والتفاوت الاجتماعي، والازدواجية والتكرار في تلقي الإعانات العينية ودخول جهات جديدة في عملية توزيع هذه الإعانات من أبرزها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وضعف التنسيق بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، وغياب الانسجام والتوافق بين القطاعات المجتمعية، وعدم وجود قواعد بيانات لكل شيء، واعتماد الدولة على المنتجات المستوردة، وعدم تمثيل الاتحاد العام للجمعيات في فريق الحماية الاجتماعية.

وبناء على ما تقدّم، يتضح بأن سبل التعامل مع فرص تطوير قطاع التنمية الاجتماعية بعد الخروج من أزمة الجائحة، تقتضي قيام الحكومة وشركائها من القطاعين التطوعي والخاص بما يلي:



1. التخطيط لقطاع التنمية الاجتماعية في أوقات الأزمات الطارئة، بهدف رفع أداء القطاع من 54.37% في عام 2020 إلى 100% في ما بعد عام 2020.

2. إيجاد أنشطة تنفيذية لتحقيق الهدف الوارد في البند السابق، وبما يضمن تعزيز سبل إدراك أهمية العمل الاجتماعي خلال الأزمات والكوارث، وتفعيل سبل مشاركة منظمات المجتمع المدني في التصدي لتداعيات الأزمات، وتعزيز دور الحكومة في مجال دعم القطاعات الاقتصادية المتضررة من الأزمات، ومنع الازدواجية والتكرار في مجال تقديم المعونات العينية وتلقيها، وتعزيز التنسيق بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية المعنية بالتنمية الاجتماعية، وإنشاء قواعد بيانات للفئات المعرضة والمتعرضة للأزمات الاقتصادية والاجتماعية، وتطوير برامج تعزيز الإنتاجية والحد من الفقر، وإعادة تشكيل الفريق الوطني للحماية الاجتماعية بموجب أسس ومعايير.

## ثانياً: القدرات المالية لمؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها

نظراً لكثرة عدد مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية، وعدم وجود جهة رسمية واحدة لمراقبة أداء هذه المؤسسات وتقييم أثر برامجها ومشاريعها، فضلاً عن عدم نشر هذه المؤسسات موازنتها وميزانياتها على مواقعها الإلكترونية، فقد درست هذه المراجعة ثلاثة نماذج منها، وهي:

### 2: 1: موازنت بعض مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية ومستوى نموها

#### 2: 1: 1: موازنة وزارة التنمية الاجتماعية

تحصل وزارة التنمية الاجتماعية على غالبية موازنتها من الموازنة العامة للدولة، وشكلت حصة صندوق المعونة الوطنية منها في عام 2019 ما نسبته 86.68%. وتتوزع هذه الموازنة على مجالين؛ الأول يُعرف باسم الموازنة الجارية وتتألف من سبعة برامج (الإدارة المساندة، شؤون الأشخاص ذوي الإعاقة، الدفاع الاجتماعي، دعم صندوق المعونة الوطنية، تنمية المجتمع، الأسرة والطفولة، وسجل الجمعيات). أما المجال الثاني فيُعرف باسم الموازنة الرأسمالية وتشتمل على مشاريع مثل: إدامة خدمات الوزارة وتشغيلها، ودعم مشاريع صندوق الأمان لمستقبل الأيتام، ودعم مشاريع مؤسسة نهر الأردن، وإنشاء الأبنية في المحافظات، وبناء وصيانة مساكن الأسر الفقيرة.

وبعد حساب نسب التغيير في موازنة وزارة التنمية الاجتماعية بين عامي 2019 و2020، يتبين أن هناك تراجعاً في حجم المخصصات المرصودة للمشاريع الرأسمالية بنسبة 41.20%، وللنفقات الجارية بنسبة 84.80%، إضافة إلى انخفاض حجم الإنفاق الفعلي على المشاريع الرأسمالية بنسبة 61.23%، وعلى النفقات الجارية بنسبة 42.93%.

ويُظهر الجدول رقم (1) تراجع موازنة الوزارة في عام 2020 عن مثيلتها لعام 2019.

الجدول رقم (1):  
نسبة التغيير في موازنة وزارة التنمية الاجتماعية بين عامي 2019 و2020

خصائص الموازنة <sup>23</sup>					
النوع	السنة	المخصصات المقدرة وتعديلاتها (مليون دينار)	نسبة التغيير في المخصصات (%)	نسبة الإنفاق الفعلي (%)	نسبة التغيير في الإنفاق الفعلي (%)
رأسمالية	2019	18,447.900	- 41.20	69.9	- 61.23
	2020 <sup>24</sup>	10,846.000		27.1	
جارية	2019	153.056.000	- 84.80	94.8	- 42.93
	2020	23,264.000 <sup>25</sup>		54.1	

وللتأكد من هذه النتيجة، حُسبت نسب التغيير في مخصصات البرامج وحجم المنفق منها، وذلك بسبب خلو الموازنة الجارية لعام 2020 من موازنة برنامج دعم صندوق المعونة الوطنية؛ لأسباب قد يكون مردّها الدعم الذي حصلت عليه الحكومة من البنك الدولي وصندوق "همة وطن" و"حساب الخير" لصالح صندوق المعونة الوطنية، أو المحافظة على سرية مخصصات دعم الخبر على اعتبار أن صندوق المعونة الوطنية مكلف من الحكومة بإنجاز هذه المهمة في عام 2020.

وتُظهر النتائج التي يبينها الجدول رقم (2) زيادة حجم المخصصات المرصودة لبرامج شؤون الأشخاص المعوقين والدفاع الاجتماعي وتنمية المجتمع في عام 2020 بنسب

23 المصدر: وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، تقرير (غير منشور) حول المواقف المالية لموازنتي وزارة التنمية الاجتماعية لعامي 2019 و2020. أما نسب التغيير، فمصدرها حسابات فريق البحث الذي أعد هذه المراجعة.

24 حتى شهر تموز 2020.

25 خلا تقرير وزارة التنمية الاجتماعية بخصوص الموازنة الجارية لعام 2020 من مخصصات برنامج دعم صندوق المعونة الوطنية؛ لأسباب غير معروفة.

تغيرٌ موجبة قدرها **0.54%** و**7.60%** و**5.88%** على التوالي، وتراجع حجم الإنفاق الفعلي على هذه البرامج في عام **2020** بنسب تغيرٌ سالبة قدرها **44.81%** و**47.37%** و**54.50%** على التوالي. كما تُظهر النتائج وجود تراجع في حجم المخصصات المرصودة لبرامج الإدارة المساندة والأسرة والطفولة وسجل الجمعيات في عام **2020** بنسب تغيرٍ سالبة قدرها **2.15%** و**2%** و**6.75%** على التوالي.

وبناء على ذلك، يمكن القول إن هناك تراجعاً في نسبة إنفاق وزارة التنمية الاجتماعية على برامجها باستثناء برنامج دعم صندوق المعونة الوطنية في عام **2020**. وقد يكون السبب ترشيد الموازنة العامة للدولة جراء تأثيرها بأزمة جائحة كورونا. كما أن هناك تخفيضاً شمل موازنات برامج الإدارة المساندة والأسرة والطفولة وسجل الجمعيات في عام **2020**، ولم يشمل موازنات برامج شؤون الأشخاص المعوقين والدفاع الاجتماعي وتنمية المجتمع.

وبهذا يتضح تأثير الموازنة الجارية لوزارة التنمية الاجتماعية في الخطة الاستراتيجية للوزارة خلال عام **2020**، فالوزارة قد تتمكن من مواصلة تحقيق أهدافها الاستراتيجية على مستوى برامجها المتمثلة في شؤون الأشخاص المعوقين والدفاع الاجتماعي وتنمية المجتمع، في حين أنها لا تستطيع مواصلة تحقيق أهدافها الاستراتيجية على مستوى برامجها المتمثلة في الإدارة المساندة والأسرة والطفولة وسجل الجمعيات.

كما يتضح تأثير الموازنة الرأسمالية لوزارة التنمية الاجتماعية في الخطة الاستراتيجية للوزارة خلال عام **2020**، فالوزارة قد لا تتمكن من مواصلة تحقيق أهدافها الاستراتيجية على مستوى مشاريعها ومن أهمها مشروع بناء وشراء وصيانة مساكن الأسر الفقيرة؛ لتراجع موازنتها الرأسمالية لعام **2020** مقارنة بموازنتها الرأسمالية لعام **2019** بنسبة تغيرٍ قدرها **41.20%**.

أما صندوق المعونة الوطنية، فلم يتأثر بترشيد الموازنة العامة للدولة جراء تأثرها بأزمة جائحة كورونا، مما يؤكد قيامه بدوره ومهام ذلك الدور المشار إليه في قانونه رقم **(36)** لسنة **1986**؛ لأسباب قد يكون مردّها حصوله على الدعم من البنك الدولي وصندوق "همة وطن" ومنظمة الأغذية والزراعة الدولية و"حساب الخير" بوزارة التنمية الاجتماعية، لكن هذا الدعم على أهميته يبقى مؤقتاً، مما يتطلب جعله دائماً عن طريق الموازنة العامة للدولة. ومن الجدير بالذكر أنّ الموقع الإلكتروني لصندوق المعونة الوطنية لا يشير إلى أي خطة استراتيجية للصندوق لما بعد عام **2019**.

الجدول رقم (2):

نسبة التغير في برامج الموازنة الجارية لوزارة التنمية الاجتماعية  
بين عامي **2019** و**2020**

خصائص الموازنة الجارية					
البرنامج	السنة	المخصصات المقدرة وتعديلاتها (مليون دينار)	نسبة التغيير في المخصصات (%)	نسبة الإنفاق الفعلي (%)	نسبة التغيير في الإنفاق الفعلي (%)
الإدارة المساندة	2019	5.756	- 2.15	97.2	- 32.51
	2020	5.632		65.6	
شؤون الأشخاص المعوقين	2019	7.021	0.54	99.3	- 44.81
	2020	7.059		54.8	
الدفاع الاجتماعي	2019	2.683	7.60	93.3	- 47.37
	2020	2.887		49.1	
دعم صندوق المعونة	2019	132.683	غير مبين	94.3	غير مبين
	2020	غير مبين		غير مبين	
تنمية المجتمع	2019	3.306	5.88	99.8	- 54.50
	2020	3.500		45.4	
الأسرة والطفولة	2019	3.890	- 2.00	95.3	- 49.63
	2020	3.812		48	
سجل الجمعيات	2019	0.4	- 6.75	94.8	- 48.52
	2020	0.373		48.8	
المجموع	2019	153.056	- 84.80	94.8	- 42.93
	2020	23.264		54.1	

## 2:1:2 موازنة صندوق الزكاة

يحصل صندوق الزكاة على موازنته البالغ متوسطها السنوي حوالي 23 مليون دينار من مصادرها المختلفة (كزكاة المال، وكفالة الأيتام، ولجان الزكاة والتبرعات، والمشاريع التأهيلية والوقف)؛ لإنفاقها على برامج ومشاريعه وأنشطته المتمثلة في الإعانات الشهرية، وكفالات الأيتام، والطرود الغذائية، ومشاريع التأهيل، وكسوة الشتاء، والحقيبة المدرسية، وصيانة منازل الفقراء، وغيرها، بمتوسط سنوي قدره حوالي 25 مليون دينار. وبعد حساب نسب التغيير في إيرادات صندوق الزكاة ونفقاته للفترة 2017-2020، يتبين وفقاً للجدول رقم (3) زيادة الإيرادات بنسبة 6.84%، وانخفاض النفقات بنسبة 9.01%. وبناء على ذلك، يمكن القول إن هناك تراجعاً في صرف الصندوق على فعالياته في عام 2020 مقارنة بصرفه على فعالياته في عام 2017، مما قد يؤثر على أثر أزمة جائحة كورونا في ميزانية الصندوق.

الجدول رقم (3):  
نسبة التغيير في إيرادات صندوق الزكاة<sup>26</sup> ونفقاته للفترة 2017-2020

نسبة التغيير في النفقات بين عامي 2020 و 2017 (%)	النفقات (مليون دينار)	نسبة التغيير في الإيرادات بين عامي 2020 و 2017 (%)	الإيرادات (مليون دينار)	السنة
- 9.01	26,652.320	6.84	22,154.150	2017
	22,782.838		22,447.471	2018
	26,060.302		25,072.813	2019
	24,250.000		23,670.000	2020
	24,936.365		23,336.1085	المتوسط

2: 3:1: موازنة المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة  
يحصل المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على معظم موازنته السنوية من الموازنة العامة للدولة، للقيام بدوره الوارد في خطته الاستراتيجية، والمتمثل في "رسم السياسات والتخطيط والتنسيق والدعم لجميع الأنشطة المبذولة لخدمة الأشخاص ذوي الإعاقة".

ويشير الجدول رقم (4) إلى نمو الموازنة الرأسمالية<sup>27</sup> للمجلس بنسبة 162%، مما يمكن المجلس من مواصلة تحقيق أهدافه الاستراتيجية الأربعة.

26 المصدر: صندوق الزكاة، 2020، تقرير (غير منشور) حول إيرادات ونفقات صندوق الزكاة خلال سنوات الفترة 2017-2020. أما نسب التغيير، فمصدرها حسابات فريق البحث الذي أعد هذه المراجعة.

27 المصدر: المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، 2020، تقرير (غير منشور) حول الموازنة الرأسمالية للمجلس لعامي 2019 و2020.

الجدول رقم (4):  
توزيع الأهداف الاستراتيجية للمجلس الأعلى لحقوق الاشخاص ذوي الاعاقة بحسب موازنتها الرأسمالية لعامي 2019 و2020

نسبة التغيير في مجموع حجم الموازنة الرأسمالية (%)	حجم الموازنة الرأسمالية لعام 2020 (دينار)	حجم الموازنة الرأسمالية لعام 2019 (دينار)	الهدف الاستراتيجي
162,08 لكل الأهداف	705,000	83,566	رصد أوضاع وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على المستوى الوطني
	99,000	173,147	توفير الترتيبات التيسيرية لضمان إمكانية الوصول للأشخاص ذوي الإعاقة
	4,000	44,821	تطوير معايير الاعتماد لضمان جودة الخدمة المقدمة للأشخاص ذوي الإعاقة
	51,000	39,955	إذكاء الوعي بالنهج الحقوقي
	895,000	341,489	المجموع

2: 2: أثر أزمة جائحة كورونا في موازنات بعض مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية

تأسيساً على ما جاء في البند السابق، يتضح ما يلي:

1. تراجع المخصصات المالية لبعض برامج وزارة التنمية الاجتماعية (الأسرة والطفولة، سجل الجمعيات، الإدارة المساندة) في عام 2020 مقارنة مع مثيلاتها لعام 2019؛ بسبب أزمة جائحة كورونا.
2. انخفاض نفقات صندوق الزكاة في عام 2020 مقارنة مع نظيراتها لعام 2017؛ بسبب أزمة جائحة كورونا.
3. ارتفاع الموازنة الرأسمالية للمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في عام 2020 مقارنة مع سابقتها لعام 2019، مما يدل على عدم تأثير أزمة جائحة كورونا في موازنة المجلس.
4. زيادة المخصصات المالية لبرنامج دعم صندوق المعونة الوطنية خلال أزمة جائحة كورونا بسبب الدعم المالي الذي تلقاه الصندوق من داخل الأردن وخارجه.

## ثالثاً: استراتيجيات مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها

هناك عدد من الاستراتيجيات في مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية، وهو ما يتطلب توضيحها من خلال دراسة نماذج منها وبيان تأثيرها بأزمة جائحة كورونا.

### 3:1: نموذج لخطة استراتيجية مؤسسية وآخر لخطة قطاعية

تعمل مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية بنهج التخطيط الاستراتيجي منذ عام 2004، ومن أهم هذه المؤسسات وزارة التنمية الاجتماعية التي راجعت خطتها وطورتها أكثر من مرة، كان آخرها في عام 2017، الذي صدرت فيه خطتها الاستراتيجية للسنوات 2017-2021، التي أعدت بالتعاون مع برنامج سيادة القانون التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وأطلقت للعمل في تموز 2017، وجرى تحديثها بتاريخ 2020/1/7.

وتشتمل هذه الخطة على رؤية مفادها (وزارة متميزة داعمة لمجتمع آمن عمادُه الأسرة يحقق العدالة الاجتماعية)، ورسالة نصها (الارتقاء بالعمل الاجتماعي التنموي وتحسين نوعية حياة أفراد المجتمع)، وقيم مؤسسية تشمل (التميز والإبداع، الشفافية والمساءلة، العمل بروح الفريق، التشاركية، العدالة، وتكافؤ الفرص). وهي تتضمن ستة أهداف فضاضة، هي: تطوير السياسات والتشريعات الاجتماعية، وتعزيز القدرة المؤسسية للوزارة وتجذير ثقافة التميز، وتطوير الخدمات الاجتماعية والارتقاء بنوعيتها وجودتها، وتنظيم العمل التطوعي وتفعيله، والمساهمة في تمكين المجتمعات المحلية والفئات المستهدفة، وتطوير وبناء الشراكات ومأسستها وتعزيز التعاون والتنسيق في مجال العمل الاجتماعي<sup>28</sup>.

وبالرغم من أهمية هذه الخطة في عمل الوزارة، إلا أنها لم تمكن الوزارة من الحصول على جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية في دورتها الثامنة؛ لأسباب تعود إلى اشتغال هذه الخطة على رؤية ورسالة وأهداف يصعب قياسها والتحقق منها، علاوة على تسجيل الكثير من الملاحظات المنهجية عليها.

ففي الوقت الذي تشير فيه رؤية الخطة إلى دور الوزارة في دعم الأمن المجتمعي وتحقيق العدالة الاجتماعية، يشير تقرير مخرجات ورشة عمل "معالجة عدم المساواة والاندماج الحضري" التي نظمتها الجامعة الأردنية بالتعاون مع لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية

28 وزارة التنمية الاجتماعية، 2017، الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية 2017-2021.

والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا) خلال الفترة 29-31 تموز 2019، إلى ارتفاع معدلات عدم اللامساواة بأشكالها المختلفة في المجتمع الأردني.

وبينما تشير رسالة الخطة إلى دور الوزارة في الارتقاء بالعمل الاجتماعي التنموي، يُظهر الواقع كثرة قضايا العمل الاجتماعي. وفي الوقت الذي تشير فيه أهداف الخطة إلى دور الوزارة في تعزيز دورها المتوقع منها، تكشف نتائج مراقبة الخطة وتقييمها عدم تنفيذ مشاريع نظام الإنذار الاجتماعي المبكر، ومهنة العمل الاجتماعي، وقانون العمل الاجتماعي الأردني، وكذلك عدم تعديل قانون الجمعيات، وعدم صدور نظام الطفل العامل، وعدم تحسين جودة الخدمات الاجتماعية، وعدم تنظيم التطوع الفردي، وعدم تنفيذ مشاريع أخرى.

كما أن هذه النتائج تؤكد على انخفاض معدل أداء الوزارة في جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية عبر مرحلتها الثامنة، وتدني معدل المواطنين المنتمين للجمعيات؛ لكونه يتراوح ما بين 6% و9%<sup>29</sup>، وارتفاع معدل الفقر من 14.3% في عام 2010 إلى 15.7% في عام 2017<sup>30</sup>، وإلى أكثر من ذلك في عام 2020، كما يظهر من ارتفاع حجم الطلب على خدمات صندوق المعونة الوطنية.

وبناء على ما تقدم، يتضح من عملية مراجعة الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية للسنوات 2017-2021، وعدم مبادرتها في مجال تنظيم القطاع لتكون هي المظلة الرسمية له والمشرفة على مؤسساته بعامة ومؤسساته الحكومية وشبه الحكومية المعنية بخاصة، علماً أن المادة الثالثة من قانون نشأتها (قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتعديلاته رقم 14 لسنة 1956)، تنص بوضوح على مهمتها، بل على غايتها؛ "تكون غاية وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الأساسية توفير الضمان الاجتماعي الشامل، والكفاية الإنتاجية، وتنسيق الخدمات الاجتماعية لجميع المواطنين في جميع مراحل العمر، وتنظيم استثمارهم مورد إنتاج الدولة وهو الثروة الأدمية".

فعلى الرغم من قيام وزارة التنمية الاجتماعية بتحديث خطتها الاستراتيجية بتاريخ 7 كانون الثاني 2020 بحسب ما جاء في تقريرها<sup>31</sup>، أي قبل وقوع أزمة جائحة كورونا

29 أجرى المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2014 دراسة حول أحوال الأسرة الأردنية، وتبين من نتائجها أن معدل أفراد الأسرة المنضمين للجمعيات لا يزيد عن 6%. وعاد المجلس وأجرى دراسة أخرى في عام 2017 وتبين من نتائجها أن المعدل لا يزيد عن 9%.

30 دائرة الإحصاءات العامة، 2017، الأردن بالأرقام 2018، ص 8.

31 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص 13-16.



بحوالي ثلاثة أشهر، فإن خطتها الاستراتيجية تحتاج إلى استبدال لأسباب موضوعية قد يكون أبرزها:

1. معالجة وزارة التنمية الاجتماعية للآثار السلبية ذات الأولوية بالمعالجة الفورية بعد الخروج من أزمة جائحة كورونا، المشار إليها في البند 3:1 بعامة والبند 2:3:1 بخاصة.
  2. تلافي الأثر السلبي لموازنة وزارة التنمية الاجتماعية في تطلعاتها المستقبلية بحسب ما سيتبين من مضمون البند 3:2 بعامة والبند 3:2:2 بخاصة.
  3. ممارسة وزارة التنمية الاجتماعية دورها التنسيقي في مجال الخدمات الاجتماعية، المشار إليه في المادة الثالثة من قانون نشأتها (قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتعديلاته رقم 14 لسنة 1956).
  4. ضمان إسهام وزارة التنمية الاجتماعية في التصدي لتحديات قطاعها، المشار إليها في البند (خامساً)، الذي بين حصيلة تشخيص قضايا قطاع التنمية الاجتماعية وتقييمها في عام 2020.
  5. ترسيخ إدارة الأداء في التوجه الاستراتيجي لوزارة التنمية الاجتماعية على مستوى رؤيتها ورسالتها وقيمتها المؤسسية وسياساتها وأهدافها وأنشطتها؛ لكون الخطة الاستراتيجية للسنوات 2017-2021 تفتقر لإدارة الأداء، فرؤيتها ورسالتها وقيمتها المؤسسية بلا مؤشرات أداء فعلية وأخرى مستهدفة، وسياساتها غائبة، وأهدافها ليست ذكية، وأنشطتها التنفيذية ضعيفة الصلة بأهدافها المؤسسية. فمثل هذا الترسخ قد يمكن الوزارة من الحصول على جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز وغيرها من جوائز إدارة الجودة الشاملة الأخرى.
  6. ضمان إسهام وزارة التنمية الاجتماعية في خفض معدلات اللامساواة بأشكالها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع الأردني.
  7. تفادي وقوع الأخطاء المنهجية ذات العلاقة بالتخطيط الاستراتيجي كتلك المشار إليها في الشق الثاني من الجدول (5).
- وبعد الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية للسنوات 2017-2021، وُضعت استراتيجية قطاعية (الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للسنوات 2019-2025) ممول مشروعها من منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسف) وأدارته وزارته والتنمية الاجتماعية والتخطيط والتعاون الدولي خلال عامي 2017 و2018. وتنص رؤية تلك الاستراتيجية على "جميع الأردنيين يتمتعون بحياة كريمة وفرص عمل لائقة

وخدمات اجتماعية ممكنة"، وتدور محاورها حول الكرامة والفرصة والتمكين<sup>32</sup>.

وأطلقت هذه الاستراتيجية للعمل في عام 2019 دون ربطها بموازنات المؤسسات المعنية ودمجها بخطط واستراتيجيات هذه المؤسسات. وهناك الكثير من الملاحظات المنهجية على الخطة كما يُظهر الجدول رقم (5)، ويشير أثرها مقياساً بمؤشرات أداء محاورها إلى غياب دورها في تغيير الواقع على مستوى عامي 2019 و2020، وهو ما تؤكد الحقائق والارقام المستخلصة من نتائج المسوح والبحوث.

فعلى مستوى محور "كرامة" مقياساً بمؤشرات معدلات البطالة والمشمولين بنظام الضمان الاجتماعي والعاملين في القطاع الخاص، أظهر تقرير الجولات الأولى والثانية والثالثة من مسح العمالة والبطالة لعام 2019<sup>33</sup> علوً متوسطات الشباب غير النشيطين اقتصادياً في الأرباع الأولى والثانية والثالثة من عام 2019 (والبالغة 61% و62.3% و62.7% على التوالي)، على مثيلاتها للشباب النشيطين اقتصادياً البالغة 39% و37.7% و37.3% على التوالي، مما يشير إلى أن أكثرية الشباب في الأردن غير نشيطين اقتصادياً. وكشفت تداعيات أزمة جائحة كورونا وجود 250 ألف رب أسرة من فئة عمال المياومة غير المشمولين بنظام الضمان الاجتماعي، الذين قدم لهم صندوق المعونة الوطنية معونات طارئة بلغ مجموعها 87 مليون دينار<sup>34</sup>. كما كشفت تداعيات الأزمة انخفاض دخول 260 ألف عامل من فئة المشمولين بنظام الضمان الاجتماعي إلى النصف، مما دفع بالحكومة إلى إصدار أمر دفع لحصول كل منهم على 50% من راتبه الشهري عن طريق المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. وكشفت تداعيات الأزمة أيضاً تسريح الكثير من العاملين في مؤسسات القطاع الخاص تحت ذريعة توقف هذه المؤسسات عن تصدير منتجاتها وانخفاض الطلب على خدماتها وضعف موازنتها. وبينت تقارير مسح العمالة والبطالة ارتفاع معدلات البطالة من 19% في عام 2019 إلى 23% في عام 2020.

وعلى مستوى محور "كرامة" مقياساً بمؤشر عدد المتلقين للمعونات النقدية، تشير إحصاءات صندوق المعونة الوطنية إلى تنامي عدد الحالات المستفيدة من برامجه في

32 للاطلاع على هذه الخطة، انظر تقريرها المنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط والتعاون الدولي <https://www.mop.gov.jo/Default/Ar>.

33 دائرة الإحصاءات العامة، 2019، تقارير الجولات الأولى والثانية والثالثة من مسح العمالة والبطالة.

34 المصدر:

- مذكرات مدير عام صندوق المعونة الوطنية الموجهة للجنة إدارة حساب الخير بوزارة التنمية الاجتماعية، 2020.

- (مدير مديرية الدخل التكميلي بصندوق المعونة الوطنية)، 2020، تصريحات لوسائل الإعلام.

- لقاء نائب رئيس صندوق "همة وطن" مع برنامج "نبض الوطن"، الذي بثته قناة رؤيا مساء يوم 11 آب 2020.

عام 2020، الذي وصل على مستوى برامج المعونة النقدية المتكررة وتكافل 1 (الدخل التكميلي) وتكافل 2 (إعانة عمال المياومة) إلى 105 آلاف و55 ألف و250 ألف حالة على التوالي، وذلك بحسب ما تبين من مضمون مذكرات مدير عام الصندوق الموجهة للجنة إدارة "حساب الخير" بوزارة التنمية الاجتماعية وما ذكره مدير مديرية الدخل التكميلي بالصندوق<sup>35</sup>. ويظهر تقرير لوزارة التنمية الاجتماعية إنجازات صندوق المعونة الوطنية خلال عام 2020<sup>36</sup>، وهي: حصول (104.800) أسرة على معوناتها الشهرية عن طريق التنسيق مع الحكام الإداريين، واستفادة (45.221) ألف أسرة من برنامج الدعم التكميلي عن طريق البنوك والمحافظ الإلكترونية، وتلقي (218.357) أسرة لعمال المياومة خدمة المعونة (الممولة من صندوق "همة وطن") بطريقة المحافظ الإلكترونية، واستفادة (14.973) أسرة لعمال المياومة من معونة مؤلها "حساب الخير" بطريقة المحافظ الإلكترونية.

وعلى مستوى محور "تمكين" مقاساً بمؤشراته، ومن بينها الخاصة بالأطفال في وضعية صعبة، أظهرت حصيلة تحليل بيانات الأطفال الأحداث خلال سنوات الفترة 2017-2019<sup>37</sup>، ارتفاع معدل الأحداث الموقوفين في نظارات المراكز الأمنية (5313 حدثاً)<sup>38</sup> بنسبة تغير بلغت 8.6%، وارتفاع معدل الأحداث المودعين في دور تربية وتأهيل الأحداث (2552 حدثاً)<sup>39</sup> بنسبة تغير في أعدادهم بلغت 16%. ومن الجدير بالذكر أن وسائل الإعلام المحلية تناقلت خبراً حول إيداع حوالي 1000 حدث في دور تربية وتأهيل الأحداث خلال فترة الحجر الصحي بسبب جائحة كورونا، علماً أن المجلس القضائي على لسان ناطقه الإعلامي ذكر بأن قضايا الأحداث المخالفين لأوامر الدفاع المرتبطة بالحجر

35 المصدر السابق.

36 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص 24-25.

37 تعذر عقد مقارنة بين معدلات الأحداث قبل جائحة كورونا ومعدلات الأحداث خلال الجائحة؛ لعدم نشر المؤسسات المعنية تقاريرها حول الأحداث المتهمين والمدانين بخرق القانون خلال عام 2020. لهذا عُقدت المقارنة بين سنوات الفترة 2017-2019، واستُخلصت بياناتها من التقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية لعام 2019، وعولجت ببعض المعاملات الإحصائية الوصفية المتمثلة في المتوسطات الحسابية والسلاسل الزمنية.

38 وردت أعداد الأحداث المودعين في النظارات خلال سنوات الفترة 2017-2019 في التقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية 2019، ص 28، والالفت للنظر في هذه الأعداد زيادتها، فقد زاد العدد من 4936 حدثاً في عام 2017 إلى 5363 حدثاً في عام 2019.

39 المصدر السابق.

الصحي لم تُعرض على القضاء، وأن وزارة التنمية الاجتماعية وإدارة شرطة الأحداث أكدت حدوث هذه القضايا على لسان ممثليهما المشاركين في ورشة العمل التي نظمتها مركز العدل للمساعدة القانونية وأشير لها سابقاً.

وبالرغم من الملاحظات السابقة المسجلة على الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، إلا أن وزارة التنمية الاجتماعية ترى أن لها إنجازاً في مجال الاستراتيجية مدار البحث جاء على ثلاثة مستويات<sup>40</sup>. ففي مستوى الإطار المؤسسي والسياسات للاستراتيجية، كان للوزارة خمسة إنجازات، وهي:

1. تشكيل لجنة تنسيقية لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بموجب كتاب دولة رئيس الوزراء رقم 45196/6/10/56 تاريخ 2019/10/31، ولاحقه كتاب دولة رئيس الوزراء رقم 15191/1/13/10 تاريخ 2020/7/29 بخصوص إعادة تشكيل اللجنة لتتضمن لجان فنية وفق محاور الاستراتيجية، علماً بأنه تم إعداد الشروط المرجعية لعمل الفرق الفنية.

2. إعداد واعتماد خطط تنفيذية للاستراتيجية، بما في ذلك إطار المتابعة والتقييم مع وحدة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات/ رئاسة الوزراء.

3. تضمين الاستراتيجية كأحد مدخلات إعداد الموازنات العامة كما ورد في بلاغ الموازنة العامة 2020.

4. إنشاء وتجهيز وحدة/ مشروع ضمن وزارة التنمية الاجتماعية للتنسيق بين الجهات لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، ويجري العمل على تزويدها بفريق فني متكامل.

5. إنشاء السجل الوطني الموحد، وتحديث قاعدة بيانات إلكترونية لتحسين الاستهداف والوصول إلى الفئات الأشد فقراً.

وعلى مستوى الإنجازات الخاصة بالأهداف والإجراءات ذات الأولوية وفق محاور الاستراتيجية، تم إعداد تقرير تقدم سير العمل على الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بعد مرور عام على إطلاقها، والأولويات والتوجهات المستقبلية، واستجابة قطاع الحماية الاجتماعية لأزمة كورونا.

أما على مستوى استحداث فصل للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية يستجيب

40 المصدر: وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، تقرير (غير منشور) حول "إنجازات الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019-2025".

للصدمات، فقد عُرض هذا الأمر على اللجنة التنسيقية لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في جلستها الأولى المعقودة بتاريخ 2020/11/24. وتأسيساً على ما سبق، يتضح أن عملية مراجعة الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، كشفت عن صعوبة تطبيق هذه الاستراتيجية خلال عملية مجابهة أزمة جائحة كورونا؛ لأسباب يتضمنها الجدول رقم (5) ومنها: غياب المخصصات المالية، وعدم ربط الاستراتيجية بموازنات المؤسسات المعنية، وتداخل حدود السلطة والمسؤولية بين المؤسسات المعنية بمحاورها (التداخل بين المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وصندوق المعونة الوطنية بخصوص مشكلة عمال المياومة غير المشمولين بنظام الضمان الاجتماعي)، وغياب الأنشطة التفصيلية للاستراتيجية وعمومية نظام مراقبتها وتقييمها<sup>41</sup>. لذا لا بد من مراجعة هذه الاستراتيجية وتطويرها في ضوء التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لأزمة جائحة كورونا من جهة أولى، وربطها بموازنات المؤسسات المعنية من جهة ثانية، وتحديث نظام مراقبتها وتقييمها من جهة ثالثة.

---

41 يرى بعض المتابعين للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للسنوات 2019-2025 بأن هناك خطة تفصيلية لهذه الاستراتيجية (جاءت على شكل ملحقين) معتمدة من قبل مجلس الوزراء، وبعد البحث عن هذه الخطة في المواقع الالكترونية للوزارات (التخطيط والتعاون الدولي، التنمية الاجتماعية، العمل) والمؤسسات (الضمان الاجتماعي، صندوق المعونة الوطنية، صندوق الزكاة) المعنية، لم يعثر عليها.

### الجدول رقم (6):

## الملاحظات المسجلة على الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية واستراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية

ثغرات استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية	متسلسل	ثغرات الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية	متسلسل
عدم استخلاص الاستراتيجية للدروس والعبر المستفادة من الاستراتيجيات السابقة، علماً أن الوزارة تمارس التخطيط الاستراتيجي منذ عام 2004.	1	خلو الاستراتيجية من أي تعريف إجرائي لمفهوم الحماية الاجتماعية، علاوة على عدم تعريفها لمصطلحاتها المحورية (فرصة، كرامة، تمكين) ذات الصبغة الفلسفية.	1
عدم استغلال الاستراتيجية للفرص المتاحة ومن أهمها تقارير تقييم الأداء المؤسسي الصادرة عن مركز الملك عبدالله الثاني للتميز، علماً أن الوزارة شاركت في سبع مراحل لجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية ولم تحصل على الجائزة.	2	افتقار الاستراتيجية للتوجه النظري الخاص بأرضيات الحماية الاجتماعية، والعلاقة المتبادلة بين النمو الاقتصادي والحماية الاجتماعية عبر إعادة التوزيع العادل، ونهج حقوق الإنسان، وعدم المساواة لا سيما بأشكالها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.	2
عدم استعمال الاستراتيجية لنهج التحليل العملي حين تناولها دور الوزارة ومهامها.	3	افتراض الاستراتيجية أن الفقر والبطالة مترابطان، في حين أنهما مستقلان بحسب نتائج اختبارهما التي أوردتها إحدى الدراسات العلمية الحديثة <sup>42</sup> .	3
خلو الاستراتيجية من تحليل بيئة الوزارة بنهج (pestl) ونهج تحليل النظام.	4	خلو الاستراتيجية من تحليل بيئة الحماية الاجتماعية في الأردن بنهجي (swat) و(pestl).	4
خلو الاستراتيجية من الأهداف الذكية ومؤشرات أدائها.	5	خلو الاستراتيجية من الأهداف الذكية ومؤشرات أدائها.	5
خلو الاستراتيجية من مؤشر أداء قياس رؤيتها ومؤشر أداء قياس رسالتها.	6	عدم وجود ربط بين غايات الاستراتيجية وموازنات المؤسسات المعنية.	6
خلو الاستراتيجية من مؤشرات أداء انشطتها التنفيذية.	7	تعويل الاستراتيجية على التمويل الخارجي كأحد مصادر تمويلها.	7
عدم استعمال الاستراتيجية لنهج التحليل القطاعي، علماً أن الوزارة تشمل على قطاعات عمل فنية كثيرة.	8	ذكر الاستراتيجية بعض الفئات المعرضة للمخاطر (كالأطفال العاملين والأحداث) دون أن تستعمل للتحليل العملي ذي الأبعاد الفردية والأسرية والمجتمعية.	8

42 طرحت هذه الدراسة في ورشة عمل عدم المساواة والاندماج الحضري في الأردن المنعقدة في الجامعة الأردنية خلال الفترة 3 - 29 تموز 2019.

9	إناطة غالبية أنشطة أو إجراءات الغايات بمؤسسات القطاع العام، وتجاهل دور القطاعين الخاص والتطوعي.	9	غياب الأدلة التي تثبت توافق موظفي الوزارة على رؤية الاستراتيجية ورسالتها وقيمتها وأهدافها وأنشطتها.
10	عدم استفادة الاستراتيجية من غالبية الدراسات السابقة ذات العلاقة بقطاع الحماية الاجتماعية في الأردن.	10	الأصل أن تؤثر الاستراتيجية في توجيه الموازنة، لكن ما جرى هو العكس، أي أن موازنة الوزارة هي التي وجهت استراتيجية الوزارة.
11	غياب الاتحاد العام للجمعيات الخيرية عن عضوية اللجنة التوجيهية لمشروع الاستراتيجية، علماً أن 62% من الجمعيات المسجلة في الأردن ذات طابع خيري.	11	غياب التقاطع بين هذه الاستراتيجية والاستراتيجيات القطاعية، مثل الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية للسنوات 2016-2025، والاستراتيجية الوطنية للأحداث للسنوات 2017-2019.
12	استناد الاستراتيجية إلى البيانات الكمية الخاصة بفقر الدخل، مقابل تجاهلها للبيانات النوعية التي تعبر عن آراء الفقراء ومدركاتهم.	12	عدم اشمال الاستراتيجية على تدخلات بخصوص القضايا الملحة، مثل: التسول، هروب الأحداث من دور الرعاية، تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات الخيرية، ومصارحة الأطفال مجهولي النسب بهويتهم الوالدية، وبدائل إيواء ذوي الإعاقة.
13	غياب الجامعات المعنية بالعمل الاجتماعي عن عضوية اللجنة الفنية.	13	عدم اشمال الاستراتيجية على قائمة بالتشريعات المراد تعديلها أو إلغاؤها، وأخرى بالتشريعات المراد سنّها.
14	خلو الاستراتيجية من مؤشرات الأداء ذات القيم الفعلية والمستهدفة.	14	عدم اشمال الاستراتيجية على أنشطة تنفيذية لمبادرات الحماية الاجتماعية المضمّنة في وثيقة "رؤية الأردن 2025"، علماً أن تلك المبادرات جاءت من الوزارة.
15	اكتفاء الاستراتيجية بالمقارنة في مقدمتها بين خصائص الفقراء وخصائص غير الفقراء على أساس النسب، علماً أن النسب ظاهرية ويتطلب الأمر استبدال اختبارات الدلالة الإحصائية بها.	15	غياب الأدلة التي تثبت توافق شركاء الوزارة على رؤية الاستراتيجية ورسالتها وقيمتها وأهدافها وأنشطتها.
16	عدم دقة بعض التعابير المستعملة في الاستراتيجية (مثل "قانون وزارة التنمية الاجتماعية رقم 14 لسنة 1956)، علاوة على استعمال بعض التعابير التمييزية (مثل تعبير "الأحداث الجانحون").	16	اشتمال الاستراتيجية على هدف بخصوص الجمعيات، مما يعني تكرارها لما جاء في استراتيجية سجل الجمعيات للسنوات 2019-2022.

**3:2: أثر أزمة جائحة كورونا في الاستراتيجيات المؤسسية والقطاعية**  
بدو واضحاً أن أزمة جائحة كورونا قد أثرت في الخطط الاستراتيجية لقطاع التنمية الاجتماعية بسبب تأثيرها في موازنات مؤسسات القطاع، وكان لهذا التأثير مستويان، هما:

### 3:2:1: تأثير إيجابي

لُمس التأثير الإيجابي لأزمة جائحة كورونا في الخطة الاستراتيجية للمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي زادت موازنتها المالية بحسب معطيات الجدول رقم (4)، مما قد يدل على عدم حاجة هذه الخطة للمراجعة والتعديل تحت ذريعة أزمة جائحة كورونا وتداعياتها. كذلك لُمس التأثير الإيجابي في موازنة صندوق المعونة الوطنية التي نالت المزيد من الدعم بشقيه الداخلي (الموازنة العامة للدولة، صندوق "همة وطن"، "حساب الخير" بوزارة التنمية الاجتماعية) والخارجي (البنك الدولي، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة "فاو") بالرغم من عدم وجود خطة استراتيجية للصندوق لما بعد عام 2019، مما يتطلب إعداد خطة استراتيجية جديدة للصندوق بموجب ثلاثة محاور تركّز على متلقي الخدمة؛ الأول لمتلقي المعونة النقدية المتكررة من فئة الحالة الاجتماعية المشار إلى أنواعها في قانون صندوق المعونة الوطنية رقم (36) لسنة 1986 والتعليمات الصادرة بمقتضاه، والثاني لمتلقي المعونة النقدية المتكررة من فئة الحالة (الفقراء العاملين)، والثالث لمتلقي المعونة النقدية الطارئة من فئة المعرضين للمخاطر الاقتصادية في أوقات الكوارث والأزمات.

كما لُمس التأثير الإيجابي في موازنة صندوق الزكاة، الذي زادت إيراداته بحسب معطيات الجدول رقم (3) بالرغم من قيام الصندوق بمراجعة خطته الاستراتيجية وتطويرها وفق ما يبيّن موقعه الإلكتروني.

### 3:2:2: تأثير سلبي

لُمس التأثير السلبي لأزمة جائحة كورونا في الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية للسنوات 2017-2021، إذ انخفضت موازنة الأنشطة لبرامج أهداف هذه الخطة بحسب معطيات الجدول رقم (1) والجدول رقم (2)؛ بسبب ضبط الإنفاق الحكومي وترشيد الموازنة العامة للدولة في عام 2020، مما يستدعي مراجعة هذه الخطة



وتطويرها لما بعد عام 2021 من جهة، وربطها بالمشاريع الممولة من الدعم الخارجي<sup>43</sup> من جهة أخرى.

كذلك، مُسّ التأثير السلبي في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للسنوات 2019-2025 بالرغم من انعدام موازنتها المالية، ما يستدعي ضرورة مراجعتها وتطويرها بسبب ضعفها المنهجي من جهة، وضرورة ربطها بموازنات المؤسسات المعنية من جهة أخرى.

## رابعاً: حالة قطاع التنمية الاجتماعية كما وردت في تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ونتائج متابعتها في عام 2020

**1:4: حالة قطاع التنمية الاجتماعية كما وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018**  
أشار هذا التقرير إلى أن حالة قطاع التنمية الاجتماعية خلال عام 2018<sup>44</sup>، ليست مُرضية؛ للأسباب الممكن معالجتها وفق التوصيات المشار إليها في الجدول رقم (6).

**2:4: حالة قطاع التنمية الاجتماعية كما وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2019**  
أظهر هذا التقرير أن وضع قطاع التنمية الاجتماعية خلال عام 2019<sup>45</sup>، غير موافٍ؛ للأسباب الممكن ضبطها أو معالجتها وفق التوصيات المشار إليها في الجدول رقم (7).

43 هذه المشاريع، هي:

- مشروع "تعزيز وبناء قدرة الأنظمة الوطنية للحماية الاجتماعية"، الممول من منظمة "يونيسف" بمبلغ 10 ملايين دينار، وله أنشطة عديدة من بينها تقديم خدمات التعليم والدعم النفسي والاجتماعي وتنمية الطفولة المبكرة للأردنيين وغير الأردنيين من سكان المناطق المحيطة بتسعة عشر مركزاً لتنمية المجتمع المحلي خلال سنوات الفترة 2018-2021.

- مشروع "دعم قطاع الحماية الاجتماعية" الممول من الاتحاد الأوروبي بكلفة 21 مليون يورو، ويهدف إلى تطوير البنية التحتية لدور ومؤسسات ومراكز الرعاية الحكومية، ودعم البيئة القانونية والمؤسسية، وتطوير الهياكل التنظيمية لتحسين نوعية الخدمات الاجتماعية والتنسيق بين الجهات المعنية بتقديمها، ودعم منظمات المجتمع المدني بوصفها جهات شريكة في تطوير سياسات الحماية الاجتماعية وتحسين الخدمات وتمكين النساء والشباب وذوي الإعاقة.

44 المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2019، تقرير حالة البلاد لعام 2018.

45 المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2020، تقرير حالة البلاد لعام 2019.

### 3:4 مستوى تنفيذ الحكومة لتوصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 في مجال التنمية الاجتماعية

للقوف على هذا المستوى، رُجع إلى توصيات محور قطاع التنمية الاجتماعية المضمّنة في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019، وتبيّن أن عددها يبلغ 11 توصية و12 توصية على التوالي بمتوسط حسابي قدره 12 توصية. كما بُحث عن مصادر التحقق الموضوعية الخاصة بتنفيذ كل توصية. ويشير الجدول رقم (6) إلى أن الحكومة نفذت 55% من توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، مقابل عدم تنفيذها 45% من توصيات ذلك التقرير.

ويوضح الجدول رقم (7) أن الحكومة نفذت 58.33% من توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019، مقابل عدم تنفيذها 41.67% من توصيات ذلك التقرير.

وبحساب نسبة التغيير في عدد التوصيات المنفّذة على مستوى التقريرين، يتبين أن تلك النسبة موجبة وقدرها 6.05%، مما يعني تزايد نسبة تنفيذ الحكومة للتوصيات.

وبناء على ما تقدم، يمكن القول إن مستوى تنفيذ الحكومة لتوصيات التقريرين في مجال التنمية الاجتماعية منخفض؛ لكونه لم يزد عن 55% بالنسبة لتقرير 2018 وعن 9% بالنسبة لتقرير 2019.

الجدول رقم (7):  
مدى تنفيذ الحكومة لتوصيات محور قطاع التنمية الاجتماعية المضمنة في تقرير  
حالة البلاد لعام 2018

مدى تنفيذ الحكومة للتوصية		التوصية كما وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018
لم تُنفذ	نُفذت	
لم تُنفذ.		حصر الولاية على العمل الاجتماعي بالحكومة ممثلة بوزارة التنمية الاجتماعية، والحد من تجاوزات صلاحيات الوزارة من قبل المؤسسات الأفقية الرديفة العاملة في هذا القطاع، والفصل بين المؤسسات المعنية بالسياسات والأخرى المعنية بالتنفيذ كل بحسب الدور المناط بها، بما يكفل تولي وزارة التنمية الاجتماعية الولاية والقيام بالدور الإشرافي والرقابي على قطاع العمل الاجتماعي.
لم تُنفذ.		مهنة العمل الاجتماعي، وتولي تنفيذ هذا العمل (سواء أكان مرتبطاً بالرعاية أو بالوقاية) من خلال أخصائيين مؤهلين دراسياً وتدريبياً وبموجب دراسات متسلسلة تعتمد على طبيعة أعمالهم وخبراتهم واستمراريتهم في عملهم مهنيًا، وأن تُمنح شهادات علمية متطابقة لواقع الأخصائيين الاجتماعيين.
لم تُنفذ.		الانتقال من نهج الرعاية إلى نهج الحماية والرفاه الاجتماعي الذي يعني تعزيز التكامل والاندماج الاجتماعي بدافع ضمان المشاركة المجتمعية للفرد على المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، من خلال ضمان دخل أعلى من قيمة خط الفقر للفرد، وقدرة الفرد على الانخراط بعضوية المنظمات والنقابات والجمعيات والترشح والترشيح، وأن يعيش بأسرة ومجتمع آمن خالٍ من العنف.
لم تُنفذ		التشركية مع وزارة التنمية الاجتماعية في مسؤولية مكافحة الفقر، لكون الفقر ناتجاً عن قطاعات أخرى متصلة بعضها ببعض تتحكم فيها متغيرات عديدة ليست من اختصاص وزارة التنمية الاجتماعية وحدها، حيث أن دور الوزارة يركز على نتائج الفقر وليس على أسبابه.
	نُفذت، لكن ليس وفقاً للأصول <sup>46</sup> .	ضرورة التشرك مع الجهات المعنية (كالأمن العام، والقضاء، والأوقاف) لمعالجة ملف التسول.

46 تُعقد بين فترة وأخرى اجتماعات بين الجهات المعنية بمكافحة التسول بغرض التنسيق المؤسسي، وبالرغم من ذلك فما زالت قضية التسول بلا حلول جذرية، كما يظهر من التقارير الصحفية. ولجابهة تحدي تسول الأطفال، نفذت "يونيسف" بالتعاون مع وزارة التنمية الاجتماعية مشروع الاستراتيجية الوطنية للأطفال في أوضاع الشوارع بالأردن، وبالرغم من انتهاء هذا المشروع، إلا أن تقرير الاستراتيجية لم يُطلق للعمل. وما يؤكد

	نُفذت 47.	تعزيز نهج الرقابة المستقلة على دور الرعاية والمراكز والمؤسسات التي تقوم بمثل هذه الأدوار.
لم تُنفذ.		إصلاح القطاعات الفرعية للعمل الاجتماعي.
لم تُنفذ.		تغيير اسم صندوق المعونة الوطنية ليصبح "صندوق الأمان الاجتماعي"، لما للاسم الجديد من وقع إيجابي على النفس.
	نُفذت، لكن هناك تراجع في عدد الجمعيات المسجلة في عام 2019 مقارنة مع مثيلتها المسجلة في عام 2018 48.	تشجيع المتطوعين على تأسيس الجمعيات الخاصة بهم.
	نُفذت، لكن ليس وفق الأصول 49.	شراء خدمات الرعاية والحماية الاجتماعية من الجمعيات المتخصصة بذلك.
	نُفذت، لكن ليس وفق الأصول 50.	تعزيز الاهتمام المؤسسي لمعالجة فقر القدرات في التعليم والتدريب والتأهيل المرتبط باحتياجات سوق العمل.
المجموع الكلي 6 (أي ما نسبته 55%)	المجموع الكلي 5 (أي ما نسبته 45%) 51	المجموع الكلي 11

أن قضية التسول ما زالت بلا حلول جذرية، التقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية لعام 2019، فوفقاً لما جاء في الصفحة (44) من ذلك التقرير، بلغ عدد المتسولين 4290 متسولاً في عام 2017، و4350 متسولاً في عام 2018، و4135 متسولاً في 2019.

47 توجد منذ عام 2012 اتفاقية شراكة ما بين وزارة التنمية الاجتماعية والمنظمة الدولية للإصلاح الجنائي بخصوص فريق الرقابة المستقلة على دور ومراكز ومؤسسات الرعاية، وتجدد الاتفاقية سنوياً.

48 وفقاً للتقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية لعام 2019 (ص 21)، بلغ العدد التراكمي للجمعيات 5792 في عام 2017، و6161 في عام 2018، و6497 في عام 2019، في حين سُجلت 369 جمعية في عام 2018، و336 جمعية في عام 2019. أي أن عدد الجمعيات المسجلة خلال هذين العامين تراجع بنسبة 8.94%.

49 بالرغم من افتقار قطاع الجمعيات للاستدامة كما تُبين تقارير الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، فإن الحكومة تشتري خدمات الرعاية الاجتماعية من بعض الجمعيات بموجب اتفاقيات سنوية.

50 بالرغم من كثرة الفعاليات التدريبية التي يشارك فيها العاملون الاجتماعيون، إلا أن هذه الفعاليات تفتقر لقياس أثرها في معارف العاملين ومهارتهم واتجاهاتهم، كما تفتقر أيضاً لقياس أثرها في الأداء المؤسسي لجهات عملهم.

51 حُسبت هذه النسبة من خلال قسمة عدد التوصيات المنفذة على المجموع الكلي للتوصيات وضرب الحاصل بـ 100، والأمر كذلك بالنسبة لحساب نسبة التوصيات غير المنفذة.

الجدول رقم (7):  
مدى تنفيذ الحكومة لتوصيات محور قطاع التنمية الاجتماعية المضمنة في تقرير  
حالة البلاد لعام 2019

مدى تنفيذ الحكومة للتوصية		التوصية كما وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2019
لم تُنفذ	نُفذت	
لم تُنفذ؛ لعدم تعديل التشريعات		حصر المسؤولية العامة على العمل الاجتماعي بالحكومة ممثلة 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.
لم تُنفذ؛ لعدم تعديل التشريعات		التأكيد على الجهات العاملة في هذا القطاع كافة، الاندماج ضمن التفكير الجماعي للنهوض بهذا القطاع.
	العمل جارٍ من قبل وزارة التنمية الاجتماعية على إعداد مسودة لقانون العمل الاجتماعي الأردني <sup>52</sup>	التأكيد على ضرورة الإسراع في إعداد قانون العمل الاجتماعي؛ والذي التزمت به الحكومة أمام مجلس النواب بتاريخ 16 تشرين الثاني 2016.
	شكلت وزارة التنمية الاجتماعية فريقاً وطنياً لمهنة العمل الاجتماعي <sup>53</sup>	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.
		الاستمرار في معالجة التداخلات بين وزارة التنمية الاجتماعية والوزارات والجهات الأخرى في تقديم الخدمات الاجتماعية.

52 المصدر: كتاب وزير التنمية الاجتماعية رقم ق/9325/1 تاريخ 13/8/2020 بشأن تشكيل لجنة لإعداد مسودة أولية لقانون العمل الاجتماعي الأردني.

53 أبرز الإجراءات المنفذة: إعداد المسودة الأولى لاستراتيجية مهنة العمل الاجتماعي في الأردن متوائمة مع الإطار الاستراتيجي "الاسترشادي" لمهنة العمل الاجتماعي العربي؛ إعداد المسودة الأولى للخطة التنفيذية المنبثقة عن الخطة الاستراتيجية متضمنة إطاراً زمنياً محدداً ومؤشرات أداء، ويجري العمل على تطوير بطاقات الوصف الوظيفي (CSB) مع ديوان الخدمة المدنية بما يتلاءم مع العمل الاجتماعي في الأردن.

54 تفيد وزارة التنمية الاجتماعية بوجود مذكرات تفاهم واتفاقيات موقعة ما بينها والجهات الأخرى لضمان تقديم الخدمات للمواطنين بنهج متكامل، دون أن تسمي هذه الجهات.

	نُفذت من قبل وزارة التنمية الاجتماعية <sup>55</sup> ، وغير معروف مستوى تنفيذها من قبل باقي مؤسسات القطاع	مراعاة "النوع الاجتماعي" في الخطط الاستراتيجية، على أن تكون مبنية على أسسه، ومقاومة للعنف القائم على أساسه.
لم تُنفذ <sup>56</sup>		أن يكون للأخصائيين الاجتماعيين، سواء كانوا تابعين لوزارة التنمية الاجتماعية أو مساندين لها من المنظمات الأهلية أو القطاع اخلاص، ميثاق أخلاقي -ذاتياً- يلتزمون به في عملهم وممارستهم المهنية، خاصة أن الأردن عضو في الاتحاد الدولي للأخصائيين الاجتماعيين.
لم تُنفذ		تغيير اسم صندوق المعونة الوطنية إلى "صندوق الأمان الاجتماعي"، لما لهذا التغيير من وقع إيجابي على النفس.
	نُفذت من قبل وزارة التنمية الاجتماعية <sup>57</sup> ، وغير معروف مستوى تنفيذها من قبل باقي مؤسسات القطاع	العمل على إعداد خطط استراتيجية لتعزيز الموارد المالية والعلاقات مع الشركاء والمانحين، ومتابعة الاتفاقيات المبرمة، وتحديد المسؤوليات، ووضع خطط طموحة تحاكي الإمكانيات الحقيقية.
	نُفذت من قبل وزارة التنمية الاجتماعية <sup>58</sup> ، وغير معروف مستوى تنفيذها من قبل باقي مؤسسات القطاع	الاهتمام بالهدف الاستراتيجي الوارد في خطة تطوير الموارد البشرية والمتمثل في "زيادة الرضا الوظيفي لمقدمي الرعاية بجميع أشكالها وموظفي الوزارة"، ووضع أداة قياس لهذا الرضا.
لم تُنفذ <sup>59</sup>		أن يكون هناك استراتيجية شاملة ناظمة للعمل، تستند إلى قانون موحد للعمل الاجتماعي يمكنها من ممارسة دورها في إدارة هذا القطاع.

55 راعت الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية المعدلة 2017-2021 إدماج النوع الاجتماعي في مضمونها من خلال أفراد قيم مؤسسية خاصة بالنوع الاجتماعي تتعلق بقيمة العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص، ومشاريع خاصة بالنوع الاجتماعي مثل: مكون النوع الاجتماعي الخاص بضحايا العنف المبني على النوع الاجتماعي، ومشروع دمج النوع الاجتماعي في تطوير الأداء المؤسسي.

56 تفيد وزارة التنمية الاجتماعية بأن تنظيم أخلاقيات عمل الاخصائيين الاجتماعيين في الوقت الراهن يتم بالاستناد إلى مدونة السلوك الوظيفي المعمول بها من قبل ديوان الخدمة المدنية، وأنه سيتم العمل على إعداد ميثاق خاص بالعاملين الاجتماعيين في حال سمحت التشريعات الناظمة بذلك.

57 تؤكد وزارة التنمية الاجتماعية وجود آلية عمل لديها لاستقطاب التمويل ومتابعة تنفيذ الاتفاقيات.

58 تؤكد وزارة التنمية الاجتماعية أنها تعمل على إدارة مواردها البشرية بموجب نظام الخدمة المدنية النافذ والتعليمات المنبثقة عنه، إضافة إلى وجود مشاريع خاصة بتنمية الموارد البشرية في الخطة الاستراتيجية للوزارة ومؤشرات قياس خاصة بذلك بما في ذلك رضا الموظفين.

59 تقول وزارة التنمية الاجتماعية أنه يوجد في الوقت الراهن الخطة الوطنية للحماية الاجتماعية

	نُفذت من قبل وزارة التنمية الاجتماعية <sup>60</sup> ، وغير معروف مستوى تنفيذها من قبل باقي مؤسسات القطاع	تعزيز التنسيق بين الاستراتيجيات بحيث تكون خططاً متكاملة بين جميع القطاعات (مثل: الصحة، والتعليم، والخدمات)، لتصبّ في النهاية في مصلحة العمل الاجتماعي.
المجموع الكلي 5 (أي ما نسبته 41.67%)	المجموع الكلي 7 (أي ما نسبته 58.33%)	المجموع الكلي 12

## خامساً: حصيلة تشخيص قضايا التنمية الاجتماعية وتقييمها في عام 2020

بقيت قضايا التنمية الاجتماعية في الأردن تراوح مكانها، نظراً لأن الحكومة لم تنفذ بعض توصيات القطاع الواردة في تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019، بالإضافة إلى عدم تنفيذها مبادرات رؤية الأردن المرتبطة بتطوير قطاع الحماية الاجتماعية<sup>61</sup> والمتمثلة في سنّ قانون العمل الاجتماعي، ومهنة العمل الاجتماعي، واعداد استراتيجية شاملة موحدة للعمل الاجتماعي، وتنظيم المسؤولية المجتمعية للمؤسسات بموجب التشريع، والإكثار من بدائل الرعاية الاجتماعية.

ويمكن تشخيص هذه القضايا وتقييمها في عام 2020 على النحو التالي:

1. افتقار قطاع التنمية الاجتماعية لتعريفه الإجرائي، علماً أن مفهوم التنمية الاجتماعية تراجع على المستوى الدولي، وحل محله مفهوم العمل الاجتماعي ومفاده أن العمل الاجتماعي "مهنة غايتها إحداث التغيير في العلاقات الإنسانية؛ لتعزيز إنتاجية الأفراد وجماعاتهم ومجتمعاتهم المحلية، وضمان رفاههم، ويمارس تلك المهنة أشخاص معدون علمياً وعملياً وأخلاقياً، قادرون على توظيف النظريات العلمية

2019-2025. علماً بأن العمل الاجتماعي بحسب أدبياته العلمية أشمل من الحماية الاجتماعية، فالعمل الاجتماعي مهنة غايتها إحداث التغيير في العلاقات الاجتماعية. أما الحماية الاجتماعية فهي إحدى الوسائل التي يستعملها العمل الاجتماعي؛ لضمان حدوث التضامن أو التكافل في المجتمع.

60 ترى وزارة الاجتماعية أن الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019-2025 تضمن التنسيق ما بين جميع الجهات العاملة في قطاع العمل الاجتماعي. لكن واقع الحال في عام 2020 يشير إلى أن التنسيق بين المؤسسات المعنية حدث بموجب قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه، كما يظهر من تشكيل الفريق الوطني للحماية الاجتماعية، الذي طلبت العديد من المؤسسات بالانضمام إليه ولم يحظ طلبها بالموافقة، ومنها على وجه الخصوص: المجلس الوطني لشؤون الأسرة، والمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، واللجنة الوطنية لشؤون المرأة.

61 وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2015، "الأردن 2025: رؤية استراتيجية وطنية".

للعمل الاجتماعي وتطبيق منهج حقوق الإنسان وتجذير مبدأ العدالة الاجتماعية والتعامل مع الثقافة المجتمعية".

2. يوجّه قطاع التنمية الاجتماعية بموجب عدد كبير من التشريعات الاجتماعية، يغلب عليها التشردم والتشتت على أكثر من مرتبة (قوانين، أنظمة، تعليمات)، وعدم الاشتغال على مفاهيم العمل الاجتماعي الحديثة، والقدم النسبي (نظام جمع التبرعات للوجوه الخيرية رقم 1 لسنة 1957 نموذجاً)، والخلو من السند القانوني اللازم لإصدار النظم الحديثة (على سبيل المثال خلو قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتعديلاته رقم 14 لسنة 1956 من أي إشارة للمسؤولية المجتمعية، مما حال دون إقرار مشروع نظام المسؤولية المجتمعية للمؤسسات)، وحداثة الإصدار والتغيير السريع (قانون الجمعيات وتعديلاته رقم 51 لسنة 2008، وقانون الأحداث رقم 32 لسنة 2014 نموذجين)، والتركيز على الهوية الإدارية للمؤسسة، وعدم القدرة على تغيير بعض الجوانب السلبية (قانون الأحداث رقم 32 لسنة 2014 نموذجاً)، وعدم توجيه الجديد من هذه التشريعات بنتائج البحث العلمي (قانون الحماية من العنف الأسري رقم 15 لسنة 2017 نموذجاً)، وضعف الاستجابة للاتفاقيات والمواثيق والمعاهدات الدولية (عمليات الاحتضان والصرف المالي على الأسر البديلة نموذجاً)، وعدم حساسية غالبية الخدمات الاجتماعية التي تناولتها التشريعات للزمن، وتعارض بعضها (تعارض تعريف "الحادث" الوارد في قانون العمل مع تعريفه الوارد في قانون الأحداث نموذجاً)، وطول إنجاز المشاريع التشريعية (من الأمثلة على ذلك مشروع قانون الطفل، ومشروع نظام نوادي الأطفال، ومشروع نظام المسؤولية المجتمعية للمؤسسات، ومشروع نظام الرعاية البديلة، وتعليمات ترخيص دور الحضانه المنزلية، وتعليمات تصنيف مستوى جودة دور الحضانه)، وعدم تطبيق بعض التشريعات بعد صدورها ونشرها في الجريدة الرسمية (نظام الرعاية اللاحقة للأحداث نموذجاً).

3. تعمل في قطاع التنمية الاجتماعية مؤسسات كثيرة على مستوى رسم السياسات والتنفيذ، وهو ما يتطلب وجود قيادات تدير قطاع هذه المؤسسات، وحدوث التنسيق الفعال في ما بينها لتلافي الازدواجية والتكرار في تقديم الخدمات، وتعزيز المساواة في المراكز القانونية للمؤسسات غير الحكومية المعنية؛ لأن بعضها ينشأ بقوانين خاصة وبعضها الآخر ينشأ بموجب قانون الجمعيات، وتوحيد مرجعيات تسجيل المؤسسات الأهلية بما فيها الشركات غير الربحية والجمعيات، والتزام بعض المؤسسات بدورها المرسوم في تشريعاتها، وضرورة تبادل المعلومات والتنسيق في ما بين المؤسسات وتقديم المؤسسات لخدماتها بشكل إلكتروني، وتعامل المؤسسات المعنية مع التحولات



الاجتماعية بنهج البحث العلمي، وحصول غالبية المؤسسات المعنية على جوائز الملك عبد الله الثاني للتميز، واستقطاب المؤسسات للكوادر البشرية المعدّة علمياً وعملياً وأخلاقياً، وامتنال المؤسسات الخدمية لمعايير اعتمادها وضبط جودة خدماتها، وتصدي المؤسسات الحكومية لتحدياتها في مجالات الموارد المالية وندرة الموارد البشرية المؤهلة وتنامي الطلب على خدماتها، وتصدي المؤسسات غير الحكومية لتحدياتها في مجال استدامتها المالية.

4. معظم العاملين في مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية "غير مهنيين"؛ لعدم حصولهم على مؤهلات علمية في مجال العمل الاجتماعي أو الخدمة الاجتماعية، وجمعهم غير حاصلين على شهادات مزاولة المهنة ولا يتقيدون بالميثاق الأخلاقي لعملهم، ويعملون في مؤسسات لا تستجيب لمعايير اعتمادها وضبط جودة خدماتها.

5. متلقو خدمات مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية غير معروف في الخصائص؛ لأنهم لم يخضعوا لمسح شامل، مما يفسح المجال لظهور المفاجآت، كمفاجأة عمال المياومة التي تعامل معها صندوق المعونة الوطنية في النصف الأول من عام 2020 بالرغم من أنها من اختصاص المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. كما أن التدخلات في أوضاع المعروفة خصائصهم من متلقي الخدمة ليست مسبقة بالتشخيص وبالتقييم لحالات أصحابها، مما قد يحول دون إحداث التغيير الإيجابي في وضع أصحابها. وما يؤكد ذلك نتائج الدراسات التي تشير إلى ارتفاع معدل تكرار الأحداث الخارجين من دور التربية والتأهيل للجريمة ليبلغ 25%<sup>62</sup>، وكذلك معاناة الخارجين من دور رعاية الأطفال من متلازمة المؤسسة واعتمادهم المضط على وزارة التنمية الاجتماعية وميلهم للانحراف بمستوى مرتفع<sup>63</sup>، وعدم أهلية بعض الأسر الحاضنة لتنشئة الأطفال مجهولي النسب<sup>64</sup>، وعودة الكثير من الأطفال إلى سوق العمل<sup>65</sup>.

6. يعمل قطاع التنمية الاجتماعية باستراتيجيات جزئية (للمرأة، ولتنمية الطفولة المبكرة، وللأسرة، وللمسنين، ولذوي الإعاقة، وللأحداث، وللحماية الاجتماعية)،

62 منظمة "يونيسف" والمجلس الوطني لشؤون الأسرة، 2018، الدراسة التحليلية لعدالة الأحداث.

63 رامي العساف، 2015، معوقات الاندماج الاجتماعي لدى مجهولي النسب وعلاقتها في الميل للانحراف من وجهة نظر العاملين معهم. أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

64 خالد العلوان، 2020، خصائص أرباب الأسر الحاضنة المتنبئة بأنماط تنشئتهم للأطفال مجهولي النسب في المجتمع الأردني، دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 1، المجلد 47، ص 740-754، الجامعة الأردنية.

65 وزارة التنمية الاجتماعية ومنظمة "يونيسف"، 2016، مسودة الاستراتيجية الوطنية للأطفال في أوضاع الشوارع بالأردن، مرجع سبق ذكره، ص 11.

وليس باستراتيجية كلية (للعمل الاجتماعي).

7. غالبية موازنات مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية مبهمّة، فالمعروف منها هو موازنات المؤسسات الحكومية كوزارة التنمية الاجتماعية وصندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة، أما موازنات المؤسسات الوطنية (باستثناء موازنة المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة) والجمعيات الخيرية فهي غير معروفة ويصعب تقديرها؛ لعدم وجود جهة واحدة معنية بشؤون هذه المؤسسات.

## سادساً: التوصيات

بناء على النتائج التي خلصت إليها هذه المراجعة، فإنها توصي بما يلي:

1. أن تعدّ الحكومة خطة عمل تنفيذية لمجابهة تحديات قطاع التنمية الاجتماعية؛ لضمان أثره الإيجابي في المحافظة على الأمن الاجتماعي. وأن تحافظ على الدروس والعبر الإيجابية المستفادة من انعكاس تعاملها مع أزمة جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، وتتعلّم من الدروس والعبر السلبية.
2. أن توّزع الحكومة للمؤسسات الوطنية بإعداد خططها الاستراتيجية؛ لإنجاح خطة العمل الحكومية التنفيذية الخاصة بالتصدي لتحديات قطاع التنمية الاجتماعية ذات الطبيعة التشريعية والإدارية (المؤسسية) والبشرية والتخطيطية والمالية.
3. أن تعيد الحكومة (ممثلة في وزارة المالية) مخصصات موازنة وزارة التنمية الاجتماعية كما كانت عليه في عام 2019، مع المحافظة على مستوى موازنة برنامج دعم صندوق المعونة الوطنية، بل زيادته؛ لتنامي الطلب عليه.
4. أن تنفذ الحكومة ما تبقى من توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 بخصوص قطاع التنمية الاجتماعية.
5. أن توّزع الحكومة لوزارة التنمية الاجتماعية بمراجعة وتحديث خطتها الاستراتيجية للسنوات 2017-2021 وربط تلك الخطة بالمشاريع الممولة من الدعم الخارجي. وأن توجه صندوق المعونة الوطنية لإعداد خطته الاستراتيجية لمرحلة ما بعد عام 2019، وتطلب من صندوق الزكاة الإسراع في عملية مراجعة وتطوير خطته الاستراتيجية والتنسيق مع وزارة التنمية الاجتماعية بخصوص تلاميذ الازدواجية والتكرار في مجال الخدمات.
6. أن تحثّ الحكومة القطاع التطوعي ممثلاً بالاتحاد العام للجمعيات الخيرية، على إعداد خطته الاستراتيجية.



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور التنمية المجتمعية 1

**الصحة**



## التمهيد

يصدر هذا التقرير في ظل مرور القطاع الصحي في الأردن بأزمة كبيرة نتيجة الضغط الهائل عليه جراء جائحة كورونا؛ ولقد كثر الحديث مؤخراً عن إمكانية انهيار النظام الصحي في الأردن بعد ارتفاع أعداد الإصابات، وتسجيل آلاف الحالات يوميا والخوف من استمرار هذا الارتفاع وعدم قدرة النظام الصحي على استيعاب هذه الأعداد، ومما لا شك فيه أن هذه المخاوف كان لها ما يبررها خاصة في ضوء عدم دقة المعلومات التي كانت متوفرة حول الطاقة الاستيعابية للمستشفيات في المملكة، والمخصص منها لمرضى كوفيد-19 إضافة إلى عدم وجود خطة موثقة توضح الاستعدادات التي تم اتخاذها لمواجهة الانتشار الوبائي بمختلف السيناريوهات المحتملة. وقد تحسنت مؤخراً مع (صدور هذا التقرير) القدرة الاستيعابية للمستشفيات القادرة على التعامل مع الزيادة التي شهدناها مؤخراً في أعداد الإصابات والوفيات.

لقد مرّ سنة تقريبا على بدء الجائحة وعلى تسجيل أول حالة في الأردن؛ وكانت مدّة كافية لاستعداد أفضل ورفع الطاقة الاستيعابية للمستشفيات؛ خاصة وأن الأردن يقبع في الموقع 123 على قائمة دول العالم فيما يخص عدد أسرة المستشفيات وبواقع 1.5 سرير لكل 1000 مواطن، وهذا رقم متواضع بكل المقاييس، وهناك حاجة لرفع هذا الرقم إلى 2 كحد أدنى مما يترتب عليه توفير أربعة آلاف سرير إضافية لرفع الطاقة الاستيعابية للمستشفيات إلى مستوى مقبول.

لا يمكن التوسع بدون ضوابط في تخصيص أسرة لمرضى كوفيد-19؛ فهناك مرضى آخرون يعانون من أمراض أخرى بحاجة إلى دخول المستشفيات والعناية المركزة، ومن هنا برزت الحاجة إلى تجهيز المستشفيات الميدانية و مشاركة مستشفيات القطاع الخاص والجامعات للمشاركة في تحمل بعض العبء الذي يفرضه الواجب الوطني عليها، وقد قامت وزارة الصحة -فعلا- بتبني آلية للتعاقد مع مستشفيات القطاع الخاص.

إنّ الوضع الوبائي الحالي يتطلب المباشرة ودون تأجيل في تأهيل جميع مستشفيات الوزارة في المحافظات وتدريب الكوادر الصحية وتأهيلها للتعامل مع حالات الكوفيد-19؛ وخصوصا فنيي العناية المركزة والتنفس الاصطناعي، وتزويدها بكل ما تحتاجه من كوادر ومعدات استعدادا للسيناريو الأسوأ لا سمح الله.

ولعل تسجيل المملكة أول إصابتين بالسلسلة الجديدة من فيروس كورونا المتحور لدى زوجين قداما من بريطانيا في 19 كانون الأول لعام 2020، قد أدرجنا إلى مرحلة جديدة، والذي بدأ جليا في الربع الأول من العام 2021، حيث الزيادة المتسارعة في عدد الإصابات،

وزيادة عدد الوفيات تبعاً لذلك، في الفئات العمرية المختلفة وخاصة الفترة العمرية التي تزيد على 30 عاماً، ما أرهق القطاع الصحي ممثلاً بكوادره الطبية والمادية، وزاد أعباءه، واختلت المنظومة الصحية، وتكلفت ذلك بالحادثة الأليمة لمستشفى السلط الحكومي الناتجة عن إهمال إدارة المستشفى وموظفيه، وغياب التنسيق والمتابعة والمساءلة بين الوزارة ومديرياتها والمستشفيات التابعة لها، والتي وقعت جراء انتهاء مخزون الأكسجين، ما أدى إلى وفاة 6 من المرضى، نتج عنه استياء بالغ واحتجاجات مطالبة بتصويب الأوضاع وتوضيح أسباب التقصير ومحاسبة المقصرين. وأعلن وزير الصحة نذير عبيدات في الساعات الأولى للحادثة مسؤوليته عنها، واستقال من منصبه على إثرها، وأحيل عدد من الموظفين والمسؤولين في وزارة الصحة إلى القضاء.

وفي ظل جائحة مربية تعصف بالعالم أجمع، يرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأنه من الضروري أن تقوم الحكومة بإعادة النظر ببعض قراراتها التي اتخذت في عهد حكومة سابقة، والتي تتضمن إنهاء خدمات الأطباء الذين وصلوا إلى الستين عاماً من العمر، فوجودهم ضرورة واختصاصاتهم مطلوبة؛ خاصة أن خبرات الأطباء تزدهر وتزيد يوماً بعد يوم ولا تشيخ، علماً أن عمر الستين هو عطاء وتحصيل خبرات للأطباء. كورونا حرب خفية غير مرئية، وحاجتنا لكل طبيب أو ممرض حتى من الذين تقاعدوا ضرورة لا بد منها، وقس على ذلك بعض الحروب البشرية التي يُعاد من أنها الخدمة ليادين القتال إن تطلبت ظروف الحرب ذلك.

علماً أن التوصية أعلاه المقدمة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي ليست وليدة اللحظة، فلقد قدمها من ضمن عدة توصيات في تقرير حالة البلاد الأول لعام 2018، والتي تضمنت إعادة النظر في إدارة الموارد البشرية؛ من حيث استقطاب الكوادر الصحية، والاحتفاظ بالكوادر المؤهلة، وتعديل نظام الخدمة المدنية لفئة الأطباء.

وستجدون في نهاية هذا التقرير ملحقاً يتعلق بتسلسل أحداث جائحة كورونا لغاية الحادي والثلاثين من كانون الأول لعام 2020.



661.....	التمهيد
665.....	الملخص التنفيذي
667.....	أولاً: المقدمة
668.....	ثانياً: جائحة فيروس كورونا المستجد في الأردن
678.....	ثالثاً: الآثار المترتبة لجائحة كورونا على القطاع الصحي وكيفية التعامل معها
681.....	رابعاً: أهم أولويات القطاع الصحي بعد انتهاء الجائحة
682.....	خامساً: سبل معالجة آثار الجائحة والحد منها بعد الأزمة
683.....	سادساً: آليات التعامل المقترحة للقطاع الصحي بعد الجائحة
683.....	سابعاً: سبل التطوير والفرص المتاحة أو العقبات التي تواجه القطاع الصحي بعد الجائحة
683.....	ثامناً: تحليل عام حول القدرات المالية والإمكانات المتاحة للقطاع الصحي بعد الجائحة
685.....	تاسعاً: مراجعة إستراتيجيات القطاع الصحي/ وزارة الصحة قبل الجائحة، ومتابعة إمكانية تنفيذها في ظل الجائحة
687.....	عاشراً: تحليل موازنات الجهات ووزارة الصحة ودراسة مدى ربطها بالإستراتيجيات ومراجعة أيّ تغيير سيطرأ عليها
692.....	الحادي عشر: متابعة توصيات تقريرزي حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ومدى إمكانية تطبيقها
696.....	الثاني عشر: توصيات تنفيذية لمعالجة آثار الجائحة والنهوض بالقطاع الصحي
704.....	المراجع
707.....	





## الملخص التنفيذي

أعدت هذه المراجعة في ظرف استثنائي يمر به العالم خلقتة جائحة فيروس كورونا المستجد، والتي تزامنت مع أوضاع اقتصادية صعبة على المستويين الإقليمي والمحلي. وحاولت المراجعة في ظل شح البيانات والتقارير، خاصة المالية منها، بسبب عدم وجود نظام معلومات صحي وطني، تحديد أثر جائحة كورونا على النظام الصحي في الأردن وسبل معالجتها، وتحديد أولويات القطاع الصحي بعد الجائحة واستدامة النظام الصحي أثناء الجائحة وبعدها، وضمان تطوير القدرات للتعامل مع حالات مماثلة مستقبلاً.

وتبين من خلال المراجعة وجود تفاوت في عملية التخطيط الاستراتيجي في المؤسسات الصحية في القطاع العام، إذ لوحظ غياب الإطار العام للتخطيط الاستراتيجي في هذه المؤسسات علماً أنها تعمل بشكل تكاملي ومنها ما يعمل تحت مظلة وزير الصحة (وزارة الصحة، المجلس الصحي العالي)، إلا أن جائحة كورونا بيّنت توفر الفرصة للعمل المشترك والمنسق بين مكونات النظام الصحي.

وبرصد نتائج أهم الخطط الاستراتيجية في القطاع الصحي؛ وهي الاستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن (2016-2020)، واستراتيجية وزارة الصحة (2018-2022)، والخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي في الأردن (2018-2022) تبين أن نسب الإنجاز لهذه الخطط بشكل عام كانت متوسطة، باستثناء الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي التي ما زالت نسبة الإنجاز فيها متدنية جداً. ولوحظ أيضاً غياب المتابعة والتقييم الدوري لبعض الاستراتيجيات كالاستراتيجية الصحية الوطنية، وكذلك عدم وجود تقارير متابعة عن خطة إصلاح القطاع الصحي.

وتشتمل المراجعة على فصل خاص بخطة أولويات الحكومة (2019-2020) إذ بلغت نسب الإنجاز لألوية "تحسين مستوى الرعاية الصحية" التي تضمنت واحداً وعشرين مشروعاً، 100% للعديد من المشاريع، بينما تعرّض عدد قليل منها وبقي من دون إنجاز. كما تتضمن المراجعة فصلاً خاصاً بمتابعة تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019، إذ تم تنفيذ الكثير من التوصيات المتعلقة بالصحة في هذين التقريرين.

وعلى ضوء تحليل واقع القطاع الصحي ومراجعة توصيات تقرير حالة البلاد السابقين والآثار الناجمة عن أزمة جائحة كورونا، فقد أُدرج عدد من التوصيات في هذه المراجعة بعد تصنيفها بحسب منهجية اللبنة الست للنظام الصحي (6 Building Blocks)، التي تتضمن: تقديم الخدمة الصحية، القوى العاملة الصحية، نظم المعلومات الصحية،

المنتجات الدوائية واللقاحات والتقنيات، التمويل، القيادة والحوكمة. وذلك كي تخدم التوصيات النظام الصحي في الأردن استناداً إلى أسس علمية واضحة ومعتمدة من منظمة الصحة العالمية والجهات الدولية.

واعتمدت لغايات المراجعة الوثائق والتقارير والإستراتيجيات والخطط سارية المفعول أو التي انتهت مدة العمل بها في نهاية عام 2019، واستثنيت الخطط الإستراتيجية للخدمات الطبية الملكية والمستشفيات الجامعية لعدم خضوعها لموافقة مجلس الوزراء أو وزارة الصحة قبل إصدارها، إلا أنها شملت في المراجعة من خلال رصد إنجازاتها ضمن مراجعة الإستراتيجيات والخطط الصحية الوطنية التي تغطي جميع القطاعات الصحية.

## أولاً: المقدمة

يعدّ النظام الصحي الأردني من الأنظمة متعددة القطاعات؛ إذ يتكون من القطاع العام (وزارة الصحة، الخدمات الطبية الملكية، المستشفيات الجامعية، المؤسسات المستقلة)، والقطاع الخاص (المستشفيات الخاصة، العيادات والمراكز التشخيصية والعلاجية الخاصة)، والقطاع الخيري والدولي (المستشفيات والمراكز التابعة للجمعيات الخيرية المحلية والدولية، والمنظمات الدولية؛ كوكالة غوث وتشغيل اللاجئين والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين).

إن تعددية مكونات النظام الصحي، وضعف التنسيق في ما بينها، وعدم وضوح الأدوار لهذه القطاعات، عوامل أدت إلى تشظي القطاع الصحي العام وغياب التكاملية في تقديم الخدمات الصحية، مما انعكس سلبياً على الأداء وأدى إلى ارتفاع الإنفاق الصحي الذي تجاوز حاجز 2.5 مليار دينار في عام 2017، أي ما نسبته 8.9% من الناتج المحلي الإجمالي، وهذا الإنفاق يعدّ مرتفعاً، إذ يقارب إنفاق دول منظمة التعاون الاقتصادي والاجتماعي (OECD) في ظل تفاوت كبير في مستويات تقديم الخدمة بين القطاعات الصحية المختلفة، مما يستدعي مراجعة النظام الصحي وإعادة هيكلته، وتوفير مظلة توحد عمله وتنظمه.

وعلى صعيد الحماية المالية والاجتماعية، أظهرت المؤشرات الأخيرة الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة أن نسبة التغطية بالتأمين الصحي بين السكان بلغت 66.9%، وبين الأردنيين 71.8%<sup>2</sup> موزعين على فئات التأمين المختلفة (وقد تكون تجاوزت هذه النسب بعد أن تم مؤخراً شمول فئات جديدة بالتأمين ضمن البرنامج التكميلي الذي يعتمد على صندوق المعونة الوطنية). أما نسبة الإنفاق من جيوب المواطنين، فقد وصلت إلى حدود 30%<sup>3</sup> من إجمالي الإنفاق على الصحة بالرغم من الإجراءات التي اتخذتها الحكومة لتوفير الحماية المالية والاجتماعية، والتي من أهمها توفير خدمات الرعاية الصحية المدعومة بنسبة 70%-80% في مستشفيات ومراكز وزارة الصحة، والتوسع المستمر في التغطية بالتأمين الصحي (تأمين الأطفال دون 6 سنوات، وتأمين كبار السن فوق 60 سنة، وتأمين الفئات الفقيرة)، وتكفل الدولة بنفقات معالجة الأمراض المزمنة والمكلفة مثل السرطان وغسيل الكلى وأمراض الدم المزمنة، وإنشاء وحدة في الديوان الملكي لإعفاء المواطنين غير المؤمنين من تكاليف المعالجة.

1 المجلس الصحي العالي، تقرير الحسابات الصحية الوطنية (2016-2017).

2 دائرة الإحصاءات العامة، مسح دخل ونفقات الأسرة (2017-2018).

3 المجلس الصحي العالي، تقرير الحسابات الصحية الوطنية (2016-2017).

وبالإضافة إلى ارتفاع الإنفاق الصحي العام، يواجه النظام الصحي في الأردن تحديات أخرى من بينها: زيادة الطلب على الخدمات الصحية نتيجة النمو السكاني الطبيعي والقسري، والتحول النمطي للأمراض الذي أصبح يشكل عبئاً ثنائياً للأمراض غير السارية (المزمنة) والأمراض المعدية، والازدواجية في تقديم الخدمات الصحية نظراً لتعدد مكونات القطاع الصحي العام، وتسرب الكفاءات الفنية المؤهلة من مؤسسات القطاع الصحي العام، وخاصة وزارة الصحة (الهجرة الداخلية والخارجية للأدمغة)، واللجوء السوري الذي يشكل عبئاً إضافياً منذ عقد من الزمن.

## ثانياً: جائحة فيروس كورونا المستجد في الأردن

– بداية الجائحة والإجراءات المتخذة لمكافحة الوباء

تعدّ جائحة فيروس كورونا المستجد إحدى أكبر الأزمات التي واجهتها البشرية في الأعوام المئة الأخيرة، إذ ظهر الفيروس للمرة الأولى في الصين في أواخر عام 2019، وانتشر خلال زمن قصير لم يتجاوز الشهر في أرجاء العالم، وسُجّلت أول حالة إصابة مؤكدة بالفيروس في الأردن مواطن قادم من الخارج في 2 آذار 2020، وبعد أسبوعين بلغ عدد الحالات المؤكدة المصابة بالمرض 40 حالة، وكانت جميعها لأشخاص قادمين من دول موبوءة أو من مخالطين لهؤلاء الأشخاص.

واتخذت الحكومة العديد من التدابير الاحترازية والوقائية في أواخر شباط شهر 2020، من بينها:

- منع دخول الحالات المصابة إلى المملكة وذلك من خلال تشديد الرقابة من قبل الجهات المختصة ووضع إجراءات وقائية عند جميع المعابر والمنافذ الحدودية، وتركيب أجهزة المسح الحراري في المطارات، ومنع دخول المسافرين القادمين من الصين وكوريا الجنوبية وإيران إلى المملكة في ظل تزايد عدد حالات الإصابة في هذه الدول، وصدور تعليمات الحجر الصحي لمدة 14 يوماً للحالات المشتبه بها في فنادق سياحية استأجرتها الحكومة لهذا الغرض في كل من عمان والعقبة والبحر الميت.

- تقليل الاختلاط بين المواطنين وضبطه، إذ تم البدء بتطبيق قانون الدفاع الوطني رقم (13) لسنة 1992 في المملكة اعتباراً من 18 آذار 2020، والذي صدرت بموجبه مجموعة من أوامر الدفاع لغايات مختلفة، من بينها فرض قيود على حركة المواطنين، والحظر الشامل للتجوال، وتغليظ العقوبات على المخالفين. وأُعلن عن تنظيم التعليم المدرسي والجامعي والتدريب المهني عن بعد، وأُقرت عقوبات بالحبس والغرامة لكل من

يخفي الإصابة بالمرض عن السلطات المختصة أو يعرقل عمل فرق الاستقصاء الوبائي ولا يلتزم بالتعليمات. وبموجب قانون الدفاع عطلت المؤسسات والدوائر الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص باستثناء القطاعات الحيوية ومرافق القطاع الصحي، ومُنِعَ المواطنون من مغادرة المنازل إلا في حالات الضرورة القصوى، ومُنِعَت التجمعات لأكثر من 10 أشخاص، ومُنِعَ التنقل بين المحافظات، وعُلِّقَت العمليات الجراحية والمراجعات الطبية إلا للحالات الطارئة، كما مُنِعَت زيارة المرضى، وعُلِّقَ عمل وسائل النقل العام والمواصلات، وأغلقت الأسواق الكبيرة (المولات) والمراكز التجارية وسُمِحَ بفتح مراكز التموين والصيدليات والمخابز ومحطات الوقود، وأقيمت معسكرات حجر صحي للقادمين من المعابر الحدودية البرية.

وبذلك، يكون الأردن قد طبّق إستراتيجية "استباقية" في مكافحة الوباء، تمثلت بالعزل الذاتي عن بقية دول العالم، وإغلاق جميع المنافذ الحدودية البرية والبحرية والجوية في وقت مبكر، وتكثيف الرقابة الصحية على تلك المنافذ.

- ولغايات توفير المستلزمات والاحتياجات الوقائية، منعت الحكومة تصدير الكمادات الطبية أو بيعها للجهات الخارجية لمدة شهرين اعتباراً من 20 شباط 2020 بهدف الإبقاء على مخزون إستراتيجي آمن، وأعفت الكمادات ومعقمات الأيدي من ضريبة المبيعات البالغة 16% وذلك لخفض أسعارها كي تكون بمتناول الجميع، وشجعت إنتاج الكمادات عبر تسريع ترخيص مصنعين إضافيين، وجهزت مستشفى ميدانياً بالتنسيق مع الخدمات الطبية الملكية، وخصصت مستشفى الأمير حمزة للحالات المصابة بالفيروس.

- شكّلت الحكومة خلية أزمة تعمل على مدار الساعة لمتابعة التطورات المتعلقة بانتشار الفيروس، وأطلقت موقعا إلكترونياً توعوياً عن الفيروس وذلك ضمن توجهاتها للحد من انتشاره، كما أطلق مشروع "همة وطن" لتوحيد الجهود الوطنية والمؤسسية لمكافحة الوباء.

- تنبّهت الوزارة مبكراً إلى دور التوعية والإعلام الصحي في جائحة كورونا، بدءاً من توفير الخط الساخن للرد على اتصالات المواطنين (على مدار 24 ساعة)، وتقديم التصريحات الرسمية وعقد اللقاءات الإعلامية، وما رافقها من إعلان دلائل إرشادية للحماية والوقاية ونشر المعلومات الصحيحة والرد على الشائعات بالوسائل الرسمية ووسائل التواصل الاجتماعي كافة، إضافة إلى التشبيك والتنسيق مع العديد من المؤسسات الرسمية (وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ووزارة الأوقاف والمقدسات والشؤون الإسلامية) وغير الرسمية من لجان المجتمع المحلي التابعة لوزارة الصحة.

وفي 6 حزيران 2020 أعلنت الحكومة انخفاض مستوى خطورة انتشار الجائحة إلى مستوى "معتدل الخطورة" وذلك بعد الانخفاض الكبير في عدد حالات الإصابة المحلية خلال 14 يوماً إلى أقل من 10 حالات يومياً وتراجع نسبة الحالات المكتشفة إلى عدد الفحوص وصولاً إلى أقل من 5%، مما أدى إلى فتح غالبية القطاعات الاقتصادية والخدمات، وتخفيف ساعات الحظر لتصبح الحركة من الساعة السادسة صباحاً وحتى الثانية عشرة ليلاً يومياً للمواطنين، مع السماح بعمل المنشآت من الساعة السادسة صباحاً وحتى الحادية عشرة ليلاً.

واتسمت إدارة أزمة كورونا في بداية الجائحة بالنجاح على مختلف الأصعدة وبشهادة العديد من المنظمات الدولية وذلك بالرغم من الأخطاء التي شابتها، إذ تبني الأردن النهج الاستباقي في التعامل مع الجائحة، وكان للمركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات دور كبير في قيادة الأزمة وتوحيد جهود جميع القطاعات الصحية والاقتصادية والتعليمية والأمنية تحت مظلة واحدة للسيطرة على جميع القطاعات والتنسيق المباشر مع المعنيين في الوزارات والمؤسسات ومع العاملين في الميدان، وانتهجت إدارة الأزمة سياسة اتخاذ القرار الحكومي بناء على توصيات اللجنة الوطنية للأوبئة. كما أظهر المواطن وعياً في التعامل مع الأزمة، يعكسه التفهم والدعم الشعبي لقرارات حظر التجوال الشامل والجزئي الذي طُبّق حوالي عشر مرات لفترات مختلفة منذ بدء الجائحة.

وقد حالت عوامل عدة دون انهيار النظام الصحي في بداية الجائحة، من أبرزها سرعة رصد الحالات المصابة والمخالطين لهم، وحصر بؤر العدوى وعزلها للحيلولة دون انتشار الفيروس مما ساهم في تسطيح المنحنى لأطول فترة ممكنة، وحظر التجوال الشامل والجزئي الذي مكّن فرق الاستقصاء الوبائي من الوصول إلى الحالات المصابة بأسرع وقت ممكن وأتاح لوزارة الصحة إجراء مسوحات عشوائية للتأكد من حجم الانتشار المجتمعي للفيروس.

ومكّنت تلك الإجراءات الأردنّ من تبوء المرتبة الأولى من بين 13 دولة في العالم كانت استجابتها هي الأكثر شدة وصرامة في تطبيق الإجراءات الوقائية خلال الجائحة، إذ كان الأردن البلد الأول في العالم الذي يحصل على درجة كاملة في مؤشر الصرامة، وحافظ عليه 34 يوماً في ما يُعدّ سادس أطول فترة حظر في العالم<sup>4</sup>

### - مرحلة بدء الانتشار المجتمعي للفيروس:

وبالرغم من النجاح في مواجهة الموجة الأولى من الجائحة وتسطیح المنحنى الوبائي وتصفير حالات الإصابة في معظم أيام شهر تموز 2020، إلا أن المملكة شهدت في الأسابيع الأولى من شهر أيلول انتكاسة في الحالة الوبائية، تمثلت في زيادة عدد الحالات المصابة، إذ بدأت مرحلة الانتشار المجتمعي للوباء، وأصبحت مصادر العدوى غير معروفة، وانتقلت العدوى بوتيرة متسارعة بين المواطنين، ليتجاوز عدد الحالات المصابة في شهر أيلول حاجز 1000 في بعض الأيام.

وفي ظل هذا التحول، أصبح من اللازم تغيير إستراتيجية التعامل مع الأزمة، فبدأت وزارة الصحة في 25 أيلول في تنفيذ استراتيجيات جديدة منها:

- تطبيق تعليمات العزل المنزلي للمرضى المؤكد إصابتهم بالفيروس، والخطوات الواجب اتخاذها قبل عزل المريض منزلياً، ومنها تقييمه طبياً لمعرفة إمكانية تلقيه الرعاية في المنزل، والتأكد أن بيئة المنزل مناسبة للعزل، ومتابعة المخالطين له داخل المنزل ومدى توفر وسائل الوقاية الشخصية.

- زيادة عدد الفحوصات المخبرية الإستراتيجية من 250 فحص (PCR) إلى 20 ألف من خلال زيادة عدد المختبرات من 3 إلى 33، منها 23 في القطاع الخاص و10 في القطاع العام؛ وكذلك زيادة عدد أجهزة التنفس الاصطناعي من 1500 إلى 2300 جهاز في مستشفيات القطاعين العام والخاص خُصص منها 445 جهازاً لمرضى كورونا، وزيادة عدد أسرة العناية الحثيثة من 320 إلى 540 سريراً في مستشفيات وزارة الصحة. وفي السياق نفسه ازداد عدد فرق الاستقصاء الوبائي من 15 فريقاً في بداية الأزمة إلى 400 فريق (250 في وزارة الصحة، و100 في الخدمات الطبية الملكية، و50 في القطاع الخاص).

### - مرحلة تفشي الوباء:

وبعد بدء الموجة الثانية من الجائحة في شهر تشرين الثاني 2020، اتخذت وزارة الصحة مجموعة من الإجراءات لمنعة النظام الصحي وحمائته من الانهيار بعد أن أصبح عدد الإصابات بالفيروس يتجاوز أحياناً حاجز 5000 إصابة يومياً، حتى وصل إلى تسجيل نحو 8000 إصابة في يوم واحد. ومن هذه الإجراءات :

- إشراك القطاع الخاص في استقبال المرضى المصابين بالفيروس وذلك من خلال عقد اتفاقيات بذلك مع 28 مستشفى، واستئجار مستشفى خاص لعزل المرضى المصابين بسعة 200 سرير، ليرتفع عدد أسرة العزل للمرضى المصابين بالفيروس في القطاعات الصحية المختلفة حتى تاريخ 23 تشرين الثاني 2020، إلى 3937 سريراً، وعدد أسرة العناية الحثيثة إلى 892 سريراً، وعدد أجهزة التنفس الاصطناعي إلى 845 جهازاً.

- استعداداً للتعامل مع الزيادة المحتملة لعدد الإصابات بالفيروس، وبالنظر إلى ازدياد الحاجة للعزل المؤسسي والعناية الحثيثة، أنشأت وزارة الصحة والخدمات الطبية الملكية في أقاليم المملكة الثلاثة خمس مستشفيات ميدانية (مستشفى الأمير حمزة، مستشفى الملك عبد الله المؤسس، مستشفى معان الحكومي، مستشفى العقبة، ومستشفى الأمير هاشم بن الحسين في الزرقاء، ومستشفى الأمير راشد بن الحسن في إيدون / إربد، ومستشفى الجويذة في شرق عمان) بسعة إجمالية تبلغ 1579 سريراً للعزل، و374 سريراً للعناية الحثيثة. ومن المخطط لهذه المستشفيات بعد انتهاء الجائحة أن تساهم في توسعة البنية التحتية وزيادة عدد الأسرة في المستشفيات لعلاج الحالات المرضية ومرضى الأمراض المزمنة وبخاصة القلبية منها في المحافظات كافة.

- ربطت الوزارة أقسام العزل في المستشفيات التي تستقبل حالات كورونا إلكترونياً من خلال لوحة إلكترونية (Dashboard) بمركز الوزارة، وذلك لتتبع نسبة الإشغال في هذه المستشفيات وتوزيع المرضى في ما بينها بشكل مناسب. وحتى تاريخ 21 تشرين الثاني بلغت نسبة إشغال أسرة مرضى كورونا 43%، ونسبة إشغال أسرة العناية الحثيثة 47%، ونسبة إشغال أجهزة التنفس الاصطناعي 30%. ويتم وضع الخطط لاستمرارية العمل بهذه الأنظمة الإلكترونية وتطويرها للاستفادة منها واستخدامها كقاعدة بيانات لعدد أسرة المستشفيات بأنواعها ونسبة الإشغال بها، للاستخدام في توزيع الحالات وضمان توفير الخدمات الصحية المطلوبة للجميع وفي أنحاء المملكة كافة.

- زادت الوزارة عدد المختبرات للكشف عن فيروس كورونا إلى 17 مختبراً في جميع محافظات المملكة، وأضافت الخدمات الطبية الملكية 30 جهازاً وزعت على المحافظات كافة، إضافة إلى مختبري المستشفى الجامعيين و23 مختبراً للقطاع الخاص، وبذلك ارتفعت القدرة لإجراء نحو 33 ألف فحص يومياً، و23 ألف فحص في القطاع الخاص. واستحدثت 125 محطة لأخذ العينات للفحص في العديد من المراكز الصحية ومحطات أخرى لهذه الغاية في جميع المحافظات، بالإضافة إلى شراء (كتات) لفحوص جديدة غير تشخيصية (Rapid Ag test) تساعد في تقييم الوضع الوبائي من خلال استعمالها للتحري عن وجود إصابات في أماكن خاصة يسكنها عدد كبير من الناس وفي ظروف متشابهة.

- كما اتخذت الوزارة حزمة من الإجراءات الخاصة بالكوادر البشرية لسد النقص وتخفيف العبء على هذه الكوادر وتحسين قدرات العاملين، ومن بينها إعادة توزيع الكوادر البشرية بأنواعها كافة؛ وتعيين الأطباء والممرضين، إذ تم تعيين حوالي 920 طبيباً و1600 ممرضاً؛ إضافة إلى شراء خدمات بعض التخصصات الأخرى الضرورية في مجالات المعالجة التنفسية والعناية الحثيثة والتخدير والأمراض الباطنية، والعمل



جنباً إلى جنب لبناء قدرات العاملين الجدد والقدامى، وذلك باستخدام وسائل التدريب المختلفة (عن بعد وفي الميدان)، والعمل على تنفيذ برامج تدريبية للأطباء وكوادر التمريض في المحافظات كافة، وتوفير وسائل الوقاية والحماية الشخصية للكوادر الصحية التي تتعامل مع المرضى وتلك التي تقوم بالتقصي الوبائي.

- تراجع الوزارة باستمرار البروتوكولات العلاجية وتعمل على تطويرها وفقاً للمستجدات والمعلومات الموثوقة بالتنسيق مع منظمة الصحة العالمية، كما تقوم بتوفير العلاجات الضرورية وضمان عدم انقطاعها.

- لغايات الاستمرارية في مكافحة الأمراض الوبائية والحالات المماثلة مستقبلاً، أنشئ المركز الوطني لمكافحة الأوبئة، وتم إقرار نظامه وتشكيل الأمانة العامة له وتحديد موقع مؤقت له. وتعدّ هذه الخطوة نقلة نوعية في مكافحة الأوبئة وطنياً وإقليمياً وتحقق الاستدامة.

- نسّقت الوزارة مع الجهات المانحة ومنها منظمة الصحة العالمية التي ساهمت في دعم عدد من المشاريع لمكافحة فيروس كورونا، ومنها على سبيل المثال توفير وسائل الوقاية للكوادر الصحية، واستئجار سيارات لغايات التقصي الوبائي.

#### الجدول رقم (1):

توزيع أسرة العزل وأسرة العناية الحثيثة وعدد أجهزة التنفس الاصطناعي بحسب القطاعات الصحية

القطاع	عدد أسرة العزل	عدد أسرة العناية الحثيثة	عدد أجهزة التنفس الاصطناعي
وزارة الصحة	1145	240	223
الخدمات الطبية الملكية	827	202	215
المستشفيات الجامعية	235	74	68
القطاع الخاص	1721	376	329
المجموع الكلي	3937	892	845

الجدول رقم (2):  
توزيع أسرة المستشفيات الميدانية في المملكة

اسم المستشفى	المحافظة	الطاقة الاستيعابية	عدد أسرة العناية الحثيثة	الحالة
مستشفى الأمير حمزة الميداني	عمان	324	84	تم افتتاحه
مستشفى المؤسس الميداني	إربد / لواء الرمثا	252	48	قيد الإنشاء
مستشفى معان الميداني	معان	202	48	تم افتتاحه
مستشفى العقبة الميداني	العقبة	160	56	قيد الإنشاء
مستشفى الزرقاء الميداني (مستشفى الأمير هاشم بن عبد الله الثاني)	الزرقاء	252	48	تم افتتاحه
مستشفى إيدون الميداني (مستشفى الأمير راشد بن الحسن)	إربد	250	50	قيد الإنشاء
مستشفى الجويذة	عمان	139	40	قيد الإنشاء
المجموع		1579	374	
المجموع الكلي لأسرة العزل والعناية الحثيثة		1953		

- وعلى صعيد آخر، عقدت الوزارة اتفاقيات أولية ومذكرات تفاهم مع شركات عالمية لتوفير مطعم ضد فيروس كورونا عند توفره بشكله النهائي، وبدأت حملة البرنامج الوطني للتطعيم في 13 كانون الثاني 2021 بعد وصول أولى كميات لقاحي "سينوفارم" و"فايزر-بيونتيك" إلى الأردن. وتشير البيانات الأولية إلى أن مطعم "فايزر" يوفر مناعة مدتها ثلاثة أشهر على الأقل، ومدى فعاليته يتجاوز 90%.

كما اتخذت الوزارة الإجراءات اللازمة لنقل وحفظ المطعم مبرداً بحسب اشتراطات الشركة الصانعة، وأعدت خطة متكاملة لتوزيع المطعم مجاناً لتغطية 20% من السكان وبحسب الفئات المستهدفة، وأعطت الأولوية للكوادر الصحية والمصابين بالأمراض المزمنة وكبار السن، وهي خطة مماثلة لنهج معظم دول العالم وتنسجم مع توصيات منظمة الصحة العالمية، كما تعمل الوزارة ومن خلال مؤسسة الغذاء والدواء على دراسة مطعمين آخرين.

- في 16 تشرين الثاني 2020 صدر أمر الدفاع رقم (23) القاضي بتفويض وزير الصحة بوضع اليد على المستشفيات الخاصة كلياً أو جزئياً لغايات تكليف إدارتها والعاملين فيها بالاستمرار في تشغيلها لاستقبال مرضى كورونا المحوّلين من وزارة الصحة فقط، وأثار

الأمر جدلاً واسع النطاق وحمل في طياته رسائل للقطاع الطبي الخاص بأنه جزء لا يتجزأ من المنظومة الصحية الوطنية، ورسائل تطمين للمواطن أيضاً بأن الحكومة تبدي اهتماماً أكبر في معركة محاربة الفيروس، وتضع نصب عينها الموازنة بين المصلين الصحي والاقتصادي. ولاقى هذا القرار ترحيباً لدى المواطنين، خصوصاً أنه يشير إلى أن أسعار علاج المصابين بالفيروس في المستشفيات الخاصة تحددها وزارة الصحة وليس إدارات تلك المستشفيات. إلا أن مستشفيات القطاع الخاص لم تكن مستعدة على ما يبدو لمثل هذا القرار الدفاعي الذي أربك خططها التشغيلية، مع أن كبار المستثمرين في القطاع الطبي الخاص امتنعوا عن التعليق على المجريات، ليس فقط بسبب وجود عقوبات بالسجن والغرامة في حال المخالفة، إذ إن صيغة "وضع اليد" تُستخدم للمرة الأولى في أوامر الدفاع منذ بدء الجائحة. وأثار القرار مخاوف القطاع الخاص الذي يتسم بالإدارة الناجحة لمستشفياته قياساً بالإدارة البيروقراطية لمعظم مستشفيات القطاع العام. ويوحى هذا القرار ضمناً بأن الحكومة تستعد للسيناريو الأسوأ في حال التفشي الأفقي للوباء وصولاً إلى ذروة انتشاره تحت عنوان الحرص المركزي على عدم انهيار النظام الصحي، كما أن من شأن أمر الدفاع أن يضفي سمة العدالة بين المواطنين من خلال توحيد أسعار الخدمات العلاجية في جميع المستشفيات ومنح الصلاحية للوزير في تحديد الأسعار ومراقبة تقديم الخدمات الصحية للمصابين بفيروس كورونا.

- وفي سياق تحسين إدارة ملف وباء كورونا، فرغَت الحكومة الأمين العام لوزارة الصحة لشؤون الأوبئة والأمراض السارية بالكامل لإدارة ملف مرضى كورونا وأسندت له مسؤولية هذا الملف، في خطوة عدت إيجابية، ليتفرغ بقية المسؤولين في الوزارة لمتابعة شؤون الفئات الأخرى من المرضى وشؤون المستشفيات التي استمرت في تقديم الخدمات الصحية لهذه الفئات، وهذا بدوره سيحد من الآثار بعيدة المدى للجائحة على مرضى الأمراض المزمنة، ويضمن إدامة الخدمات الاعتيادية لهم للتقليل من المضاعفات التي قد تنتج عن أمراضهم، ويضمن أيضاً استمرارية خدمات الرعاية الصحية الأخرى.

- شكّلت الوزارة أيضاً لجنة لتقييم الوضع الوبائي يرأسها وزير صحة سابق أنيطت بها مهام إعداد تقارير أسبوعية حول حالات الإصابة وتوزيعها بحسب الفئات العمرية، والتوزيع الجغرافي، والأمراض المزمنة المصاحبة لحالات الإصابة بكورونا، والوفيات الناجمة عن هذه الإصابات، ومعدلات الإصابة والوفيات وفقاً للوضع الوبائي الأسبوعي، وتتبع المنحنى الوبائي وإعداد السيناريوهات المتوقعة له والعوامل المؤثرة فيه.

## – أبرز التحديات التي واجهت وزارة الصحة

1. الزيادة المتصاعدة في أعداد الإصابات، والتي تطلبت العمل السريع والفوري لزيادة أعداد أسرة العزل والعناية الحثيثة وأجهزة التنفس الاصطناعي، إذ قامت الوزارة بالعمل المستمر والدؤوب وبالتعاون مع الشركاء لزيادة أعداد الأسرة لتلبية الاحتياجات المطلوبة.
2. شكلت الفحوص المخبرية تحدياً للوزارة من حيث نقص الكميات وتأخر ظهور النتائج، مما دفع إلى زيادة محطات سحب العينات من خلال المحطات الثابتة بالقرب من المراكز الصحية في المملكة، وتوسعة شبكة المختبرات المعتمدة في القطاع الخاص.
3. نقص الكوادر البشرية الصحية التي شهدت ضغوطاً وأصببت بالإرهاق نتيجة العمل المتواصل طيلة ما يقارب ثمانية شهور، ما دفع الحكومة إلى اتخاذ قرار استثنائي بتعيين 2100 من الكوادر الطبية والتمريضية والخدمات الطبية المساندة، من بينهم 500 طبيب و800 في مجال التمريض. كما لجأت الحكومة إلى شراء خدمات بعض الاختصاصات الطبية مثل العناية الحثيثة والأمراض الصدرية.
4. صعوبة التوصية بالحظر الشامل لمدة طويلة، لآثاره السلبية على الاقتصاد، مما حصر خيارات لجنة الأوبئة بالحظر الذكي لبعض القطاعات الأقل تأثيراً على الاقتصاد الوطني وعلى المواطنين. واستندت اللجنة إلى مراقبة نسبة إشغال الأسرة في العناية الحثيثة وأجهزة التنفس الاصطناعي كمؤشر لتحديد ضرورة الحظر الشامل من عدمه.
5. وجود أعداد كبيرة من المواطنين غير الملتزمين بمضامين أوامر الدفاع، خاصة تلك المتعلقة بارتداء الكمامة والتباعد الاجتماعي واتباع وسائل الوقاية والاشتراطات الصحية بشكل عام.
6. صعوبة رصد وتسجيل ومتابعة حالات الإصابة بكورونا في العزل المنزلي وكذلك الشفاء من تلك الحالات. وبالرغم من محاولة الوزارة إدخال بعض البرامج المحوسبة لتبليغ نتائج الفحوص للمرضى، إلا أن متابعة مرضى العزل المنزلي في المملكة تشكل تحدياً كبيراً، وتحديد الحالات خفيفة الإصابة وتلك التي لا تظهر الأعراض عليها، إذ بلغ إجمالي حالات الإصابة بفيروس كورونا منذ بدء الوباء في شهر آذار وحتى 25 أيلول 2020؛ تاريخ بدء تطبيق سياسة العزل المنزلي، 7364 إصابة، شكلت 3.6% من إجمالي الإصابات حتى نهاية الأسبوع الوبائي السابع والأربعين (26 تشرين الثاني)، وسُجّل خلال الفترة نفسها 30 حالة وفاة فقط، وكانت نسبة الفحوص المخبرية الإيجابية أقل من 5% من مجموع العينات المفحوصة قبل 25 أيلول، والتي بدأت

بالتزايد المضطرد بعد ذلك ليصبح معدلها خلال الأسابيع الأربعة الأخيرة من شهر تشرين الثاني حوالي 20%، وهذا المؤشر من أهم مؤشرات السيطرة على الوباء مقارنة بمؤشر زيادة عدد الإصابات الرقمي، إذ سُجِّل في المملكة خلال الأسبوعين اللذين تليا تطبيق العزل المنزلي 15675 إصابة، أي ما يزيد على ضعف عدد الإصابات المسجلة منذ بدء الجائحة، مما يؤكد أن سياسة العزل المنزلي لم تطبَّق بشكل علمي وسليم، إذ افتقرت إلى المتابعة والمراقبة للمرضى المعزولين مما أدى إلى نشر العدوى بشكل كبير وسريع بين المواطنين.

7. صعوبة السيطرة على عدد الإصابات والوفيات، إذ بلغ إجمالي الإصابات المؤكدة مخبرياً في المملكة حتى نهاية الأسبوع الوبائي السابع والأربعين (27 تشرين الثاني) 207601 حالة، وكان معدل حدوث الإصابات 29 لكل مائة ألف مواطن في الأسبوع الوبائي الثامن والثلاثين (أي في منتصف شهر أيلول 2020)، ليرتفع إلى 370 إصابة لكل مائة ألف مواطن في الأسبوع الوبائي السادس والأربعين (أي منتصف شهر تشرين الثاني). وسجلت العقبة أعلى معدل حدوث إصابات لكل مائة ألف مواطن (1309)، تلتها عجلون (927)، ثم الطفيلة (799). وكان ما نسبته 54% من الإصابات بين الذكور، و27% منها في الفئة العمرية 25-34 سنة، و19% في الفئة العمرية 35-44 سنة، و6% فقط في عمر 65 وأكبر، و1% من الإصابات في الفئة العمرية أقل من 5 سنوات.

وبالنظر إلى مؤشر الفحوص المخبرية الإيجابية من إجمالي الفحوص المخبرية (PCR)، يتبين أنه ارتفع من 0.9% في الأسبوع الوبائي الثالث والثلاثين (الأسبوع الأول من شهر آب 2020) ليصل إلى 24% في الأسبوع الوبائي السادس والأربعين (الأسبوع الأول من شهر تشرين الثاني). ووفقاً لمنظمة الصحة العالمية، إذا تجاوز هذا المؤشر 5% فإنه يشير إلى أن الوباء دخل مرحلة الانتشار المجتمعي وأصبح خارج السيطرة. وتشير البيانات الإحصائية إلى أن هذا المؤشر بلغ 6.1% في الأسبوع الوبائي التاسع والثلاثين (الأسبوع الأخير من شهر أيلول).

وشكلت الوفيات بسبب فيروس كورونا قلقاً كبيراً للجميع، إذ بلغ إجمالي الوفيات منذ بدء الجائحة وحتى نهاية الأسبوع الوبائي السابع والأربعين حوالي 2570 وفاة، في حين بلغ إجمالي الوفيات منذ بدء الجائحة وحتى الأسبوع الأول من شهر تشرين الأول 130 وفاة فقط، وبلغ معدل الوفيات بسبب الفيروس لكل مليون مواطن في الأردن (238)، إذ احتلت المملكة المرتبة الثالثة بعد كل من العراق (298) وتونس (248) لكل مليون مواطن، أما نسبة الوفيات من إجمالي الإصابات فقد بلغت 1.2%، وهذه النسبة تعدّ متوسطة إذا ما قورنت بنسب الوفاة عالمياً أو إقليمياً كما في بعض الدول العربية التي تراوحت نسب

الوفاة من إجمالي الإصابات فيها بين 0.2% و0.6%، ومن بينها دول مجلس التعاون الخليجي باستثناء السعودية التي بلغت نسبة الوفيات فيها 1.6%. لكن نسبة الوفيات في الأردن أعلى من نسبة الوفيات في كل من لبنان (0.8%) وفلسطين (0.9%)، وأقل من تلك في كل من العراق وتونس والجزائر والمغرب ومصر، إذ تراوحت نسب الوفيات فيها بين 3% و5.5%.

وشكلت نسبة الوفيات بين الذكور 56% من الوفيات، وكانت أعلى نسبة وفيات في الفئة العمرية 75-84 سنة، إذ شكلت 28%، تلتها الفئة العمرية 65-74 سنة بنسبة 26.6%. ويثير ارتفاع نسبة الوفيات المضطرد في المملكة خاصة في النصف الثاني من شهر تشرين الثاني، تساؤلات حول جودة الرعاية الطبية والتمريضية والبروتوكول العلاجي المستخدم في أقسام ووحدات العناية الحثيثة في المستشفيات.

8. من التحديات المستجدة ظهور سلالات جديدة لفيروس كورونا أسرع انتشاراً ولا يتوفر حولها الكثير من المعلومات، مما يستدعي الحيطه والحذر ومراقبة التطورات للتعامل معها ورصد نجاعة المطاعيم.

## ثالثاً: الآثار المترتبة لجائحة كورونا على القطاع الصحي وكيفية التعامل معها

تركت جائحة كورونا مجموعة من الآثار على القطاع الصحي، لوحظ بعضها بشكل مباشر، ومنها ما سيكون بعيد الأمد وما يزال قيد المراقبة والتقييم المستمر. ومن أبرز آثار الجائحة على القطاع الصحي:

1. توقف خدمات الرعاية الصحية الأولية في المراكز الصحية المنتشرة في جميع المحافظات، وخدمات الرعاية الثانوية في جميع مستشفيات القطاع العام، باستثناء خدمات الإسعاف والطوارئ وخدمات مرضى غسيل الكلى والحالات الحرجة من مرضى السرطان وذلك طيلة فترة الحظر التي استمرت شهراً تقريباً، ولكن استُفيد من الشبكة الواسعة من المراكز الصحية في المملكة والتي تغطي أعداداً كبيرة من المنتفعين والمسجلين من المواطنين في تقديم بعض الخدمات الصحية وبعض الاستشارات الطبية عن بعد، وإيصال الأدوية لمرضى الأمراض المزمنة في منازلهم حمايةً لهم من الاختلاط مع مرضى كورونا. كما استُفيد من اللجان الصحية (لجان المجتمع المحلي) التي تضم في عضويتها بعض قادة المجتمع المحلي والمؤثرين على أفراد المجتمع المسجلين في هذه المراكز.

2. توقّف برنامج التطعيم الوطني وخدمات تنظيم الأسرة وبرنامج رعاية الحوامل والنفاس، أما برامج التوعية الصحية فقد اقتصرت على الجوانب المتعلقة بفيروس كورونا وكانت شحيحة جداً وغير موجهة لشرائح المجتمع المختلفة. وتوقفت طيلة فترة الحظر الشامل أيضاً برامج الكشف المبكر عن الأمراض الوراثية، وبرنامج المسح الطبي لحديثي الولادة، والبرنامج الوطني للكشف المبكر عن سرطان الثدي، مما أدى إلى انخفاض نسبة التغطية في برنامج التطعيم الوطني في النصف الأول من عام 2020 إلى 75% بعد أن وصلت إلى 86% في عام 2019. ونظراً لأهمية الاستمرار في برنامج التطعيم الوطني، فقد أعادت الوزارة مراكز التطعيم قبيل انتهاء الحظر لاستقبال الأطفال وتقديم خدمات التطعيم بحسب البرنامج الوطني للتطعيم وتطعيم جميع الذين تأخر تطعيمهم من الأطفال، وعادت كذلك برامج الكشف المبكر عن الأمراض الوراثية (الفيينول كيتونوريا، والتلاسيميا، ونقص إفراز الغدة الدرقيه الخلقي) تلافياً لحصول حالات مرضية بين الأطفال في حال طالت مدة الحظر الشامل.

3. تأخير مواعيد العمليات الجراحية غير الطارئة ومواعيد مرضى الأمراض المزمنة مثل السكري وأمراض القلب في عيادات الاختصاص في مستشفيات القطاع العام، وتوقف تحويل المرضى من المراكز الصحية إلى المستشفيات للحصول على الاستشارات الطبية المتقدمة، وهذا بدوره سيؤثر على زيادة المضاعفات المصاحبة لهذه الأمراض ومعدلات الوفيات من هذه الأمراض في الأعوام القادمة، إذ إن جزءاً كبيراً من مرافق مستشفى الأمير حمزة قد خصص لمرضى كورونا، بالإضافة إلى أن أقساماً عديدة من مستشفى البشير وأقسام من مستشفى الجامعة ومستشفى الملك المؤسس ومستشفى الملكة علياء العسكري حُولت بالكامل لاستقبال مرضى كورونا، وهي مستشفيات تحويلية، أي تستقبل الحالات المتخصصة وتلك التي تحتاج إلى إجراءات طبية متقدمة من جميع المستشفيات الطرفية، مما شكّل ضغطاً كبيراً على مستشفيات الوزارة الأخرى وفاقم عدم رضى المرضى وتذمرهم من الخدمات الصحية.

4. زيادة الطلب على خدمات الصحة النفسية في المرافق الصحية، وزيادة حالات العنف الأسري، وذلك بسبب الضغط النفسي الذي تركته الجائحة والحظر الذي رافقها على المواطنين، والآثار النفسية الناتجة عن فقدان العمل بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص والعاملين ضمن فئة عمال المياومة، إذ زادت أعداد المترددين على عيادات المركز الوطني للصحة النفسية وعيادات الصحة النفسية المنتشرة في المراكز الصحية، علماً أن الوزارة كانت قبل جائحة كورونا تعاني من نقص في أعداد الأطباء النفسيين ونقص في المراكز التي تقدم مثل هذه الخدمات، إلا أن بعض أطباء القطاع الخاص بادروا

لتقديم هذه الخدمة من خلال منصات إلكترونية عن بعد لبعض المرضى، إلى جانب تقديم بعض الإرشادات النفسية من خلال القنوات التلفزيونية المحلية.

5. تأخير البدء في برامج الإقامة والتدريب في جميع المستشفيات التعليمية والتدريبية في القطاع العام إلى النصف الثاني من عام 2020، وهذا بدوره انعكس سلباً على أداء المستشفيات التي كانت تعتمد بشكل أساسي على الأطباء المقيمين، وزاد العبء على أطباء الأقسام الذين اضطروا إلى الدوام لفترات أطول، مما تسبب بمزيد من الإرهاق للكوادر الطبية.

6. تأخير عقد امتحانات الأطباء في برامج التدريب والاختصاص في المجلس الطبي الأردني إلى شهر أيلول 2020.

7. توقف أنشطة السياحة العلاجية وقدم المرضى من خارج الأردن، ثم استئنافها تدريجياً بعد انخفاض عدد الحالات (مستوى منخفض) وبإجراءات وقائية استمرت بشكل جزئي وعدد محدود لبعض مستشفيات القطاع الخاص الكبيرة والتي ما لبثت أن توقفت مع بدء الموجة الثانية من الجائحة في النصف الأول من شهر آب 2020. ويجري العمل على تنشيط السياحة الداخلية والسياحة الإلكترونية، وإيجاد خطة تنافسية لتعويض تراجع السياحة العلاجية وذلك من خلال الاستثمار في إيجاد تخصصات صحية تنافسية تعمل على تنشيط السياحة العلاجية في المملكة.

8. الضغط المتزايد على مستشفيات القطاع العام ونقص الكوادر البشرية والفنية والتجهيزات المخبرية، إذ لا يتوفر اختصاص مختبرات في برنامج الإقامة في الوزارة، مما استدعى إعادة توزيع بعض الكوادر البشرية بحسب الاحتياجات، وخاصة في مجال المختبرات التي ارتفع عدد كوادرها من 100 إلى 200 تقريباً.

9. إصابات ووفيات بين الكوادر الصحية، إذ تسببت أزمة كورونا بتداعيات مباشرة على أفراد المنظومة الصحية من الأطباء والعاملين في المجال الصحي، فسُجّلت 27 حالة وفاة بين الأطباء من القطاعات الصحية المختلفة حتى نهاية شهر كانون الأول 2020، ووفاتان بين طواقم التمريض، ومئات الإصابات بين الكوادر الصحية المختلفة، بالرغم من توفر واستخدام الوسائل الوقائية للطواقم الطبية، وقد يعود ازدياد عدد الوفيات بين الأطباء وطواقم التمريض إلى استخدام كمادات رديئة الصنع أو غير تلك المخصصة للأطباء (N95)، وزيادة فترات الدوام مما عرّض الكوادر الصحية وخاصة الأطباء إلى مدة تعرّض أطول للفيروس وزاد الحمل الفيروسي (Viral Load). ويستلزم ذلك دراسة لمعرفة الأسباب الفعلية للوفيات لتجنبها لاحقاً.

10. عدم تقديم خدمات الصحة الوقائية والمشورة للمرضى بسبب عدم توفر التجهيزات



اللازمة والبنية التحتية الإلكترونية لتقديم الخدمات الصحية عن بعد مثل خدمات (Tele-health).

11. توقّف معظم المشاريع الدولية الداعمة لخدمات القطاع الصحي، إذ تم توجيه العديد منها لدعم مكافحة كورونا من خلال توفير المستلزمات طبية وتدريب الكوادر الصحية وتوفير برامج إلكترونية وتطوير بروتوكولات مختلفة وغيرها.

## رابعاً: أهم أولويات القطاع الصحي بعد انتهاء الجائحة

1. مراجعة جميع إجراءات القطاع الصحي وإجراء تقييم مؤسسي شامل للوقوف على أهم الثغرات وسبل تطويرها للخروج بسياسات واستراتيجيات مناسبة يتم التوافق عليها.
2. تحديث الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي وإستراتيجية وزارة الصحة وخطة إدارة المخاطر على ضوء جائحة كورونا والدروس المستفادة والفجوات المكتشفة لتضمينهما في خطة الأزمات لتشمل استدامة تقديم الخدمات أثناء الجائحة وبعدها.
3. مراجعة جميع أدلة إجراءات التعامل مع الحالات المصابة في المرافق الصحية أثناء الجائحة.
4. زيادة عدد أسرة العناية الحثيثة وأجهزة التنفس الاصطناعي في مستشفيات القطاع العام، وقد أنجز ذلك وفقاً للخطة التي أعدتها وزارة الصحة والخدمات الطبية الملكية.
5. دعم مؤسسات القطاع الصحي العام بالأجهزة والمعدات والتكنولوجيا لتمكينها من تقديم بعض الخدمات الصحية عن بعد وتوفير اللازم لاستدامتها.
6. دعم وتعزيز برامج الصحة العامة بشكل عام، والتوعية والتثقيف الصحي حول الأمراض المعدية وغير السارية بشكل خاص.
7. بالرغم مما أنجزه لغايات تعزيز برامج الرصد والاستقصاء الوبائي، إلا أن هناك حاجة لمزيد من التعزيز وضمان الاستدامة من خلال رفدها بالكوادر البشرية المدربة، وحوسبة هذه البرامج وإدخال التطبيقات الإلكترونية ضمن حلقات الرصد الوبائي،
8. تفعيل برامج التدريب عن بعد للكوادر الصحية المختلفة.
9. استحداث برامج تدريبية في اختصاصات العناية الحثيثة والأمراض المعدية والوبائيات بالتنسيق مع المجلس الطبي الأردني، وقد بدأت هذه البرامج فعلياً وهي

بحاجة إلى دعمها واستدامتها.

10. توسعة شبكة المختبرات المؤهلة لإجراء الفحوص المخبرية للأمراض المعدية لتشمل جميع محافظات المملكة من خلال زيادة أعداد هذه المختبرات ودعمها بالأجهزة والكوادر الفنية المدربة.

11. تأهيل الكوادر البشرية لتمكينها من تقديم الخدمات الصحية عن بعد للمواطنين بهدف تخفيف الضغط على المستشفيات، وتوسعة تجربة برنامج "حكيم" (البرنامج الوطني لحوسبة القطاع الصحي) من خلال "عيادة المتابعة عن بُعد" المخصصة لإجراء الاستشارات الطبية باستخدام تقنية الاتصال المرئي (Tele-medicine) لبعض الاختصاصات الطبية.

12. التوسع بالتعاون مع برنامج "حكيم" في تجربة خدمة "طلب الأدوية المكررة شهرياً"، لتمكين مراجعي المنشآت الصحية المحوسبة التابعة لوزارة الصحة، من طلب أدويتهم المكررة شهرياً وعبر آلية إلكترونية توفر عليهم الجهد والوقت.

13. التوسع في خدمة "طلب موعد مراجعة طبية إلكترونياً" لتمكين المريض من تقديم طلب موعد لمراجعة الطبيب في عيادات الاختصاص التي سبق أن تلقى الخدمة الصحية منها في أحد المستشفيات أو المراكز الصحية الشاملة التابعة لوزارة الصحة والمطبقة لبرنامج "حكيم" الذي يطبق في أكثر من 196 منشأة صحية، إذ جرت حوسبة ما مجموعه 77% من إجمالي عدد الأسرّة في القطاع الصحي العام، وإدخال أكثر من 7 ملايين ملف طبي إلكتروني على البرنامج من قبل مقدمي الرعاية الصحية.

14. تطوير برامج إلكترونية معتمدة وفعالة للحصول على المعلومات الوبائية والتقارير المناسبة بسرعة وفعالية.

15. توفير مخصصات مالية طارئة في موازنات مؤسسات القطاع الصحي العام، خاصة وزارة الصحة والخدمات الطبية الملكية، لمواجهة الأزمات والطوارئ.

16. زيادة التنسيق مع المنظمات والمؤسسات الدولية مثل منظمة الصحة العالمية ومراكز مكافحة الأمراض والأوبئة الدولية.

## خامساً: سبل معالجة آثار الجائحة والحد منها بعد الأزمة

بدأت وزارة الصحة العمل على تنفيذ مجموعة من الإجراءات ضمن خطة معالجة آثار جائحة كورونا والحد منها بعد الأزمة. وتشمل هذه الإجراءات:

1. تعديل الخطط والبرامج التنفيذية للقطاع الصحي، وخاصة وزارة الصحة، للتعامل مع آثار جائحة كورونا.

2. تفعيل برامج التدريب عن بعد ضمن أولويات التدريب بحسب الاحتياجات والنواقص في التدريب، من خلال برامج تدريبية جديدة ومن خلال البعثات والزمالات للتخصصات الفرعية وزيادة نسبة الملتحقين بالإقامات، لا سيما في تخصصات الطوارئ والعناية الحثيثة والوبائيات.
3. زيادة أعداد الكوادر الصحية في مستشفيات القطاع العام لتخفيف ضغط المراجعين، وقد تم ذلك من خلال تعيين مزيد من الأطباء والمرضين وشراء خدمات مطلوبة للوزارة.
4. تحويل وتعديل بعض البرامج والأنشطة لشراء المستلزمات بما يخص الجائحة.

## سادساً: آليات التعامل المقترحة للقطاع الصحي بعد الجائحة

1. تجهيز خطط تنفيذية لبرامج وأنشطة النهوض بالقطاع الصحي خاصة الكوادر البشرية.
2. تطبيق الدلائل الإرشادية للتباعد الجسدي والحد من الاختلاط في المرافق الصحية.
3. إعداد برامج توعوية وتثقيفية للمواطنين حول الأمراض المعدية وطرق الوقاية منها، وكذلك حول الأمراض المزمنة وعوامل اختطارها، وسبل الوقاية الشخصية.
4. تخفيف الازدحام في أماكن العمل والمرافق الصحية، من خلال تفعيل نظام الدور في المؤسسات الصحية.
5. المحافظة على أماكن العمل وأماكن تقديم الخدمات الصحية معقمة ونظيفة.
6. تفعيل وتأطير الشراكة بين القطاعين العام والخاص للتعاطي مع مرحلة ما بعد الجائحة.
7. مراجعة إستراتيجية السياحة العلاجية وتطويرها لتوائم مرحلة ما بعد الجائحة.

## سابعاً: سبل التطوير والفرص المتاحة أو العقبات التي تواجه القطاع الصحي بعد الجائحة

### - الفرص المتاحة:

1. توفر كوادر صحية أصبحت قادرة على التعامل مع الأزمات، إذ تراكمت الخبرة من خلال التعامل مع وباء "سارس" ومتلازمة الشرق الأوسط التنفسية والأنفلونزا الموسمية وجائحة فيروس كورونا.

2. توفر شركاء داعمين للقطاع الصحي سواء كان دعماً لوجستياً (الوكالة الأميركية للتنمية الدولية والاتحاد الأوروبي)، أو دعماً فنياً (منظمة الصحة العالمية)، إذ وفر الشركاء فرصاً لإجراء تحول في برامجهم وتوجيهها نحو الجائحة.
3. توفر بنية تحتية جيدة من المستشفيات والمراكز الصحية المنتشرة في جميع أنحاء المملكة، وخاصة المستشفيات الميدانية التي رفعت معدل "سرير لكل 10000 مواطن"، وكذلك غرف وأسرة العناية الحثيثة للمرضى من غير مرضى كورونا ولما بعد انتهاء الجائحة.
4. زيادة الاستثمار في القطاع الصحي، إذ ساهمت المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب نمو مفهوم مجتمع المخاطر، وانتقال المرض عبر الحدود، وتأثيراته العنيفة على الشعوب والحكومات، إلى تغيير مكانة النظام الصحي، ووضعه في صدارة الأولويات، بوصفه ضماناً لمواجهة الأوبئة، وضمانة لتحقيق الاستقرار والحفاظ على المجتمع والاقتصاد، وهو ما يؤسس لِحتمية توسيع الاستثمار في القطاع الصحي بوصفه أهم ركائز استقرار الدولة والحفاظ على أنشطتها الاقتصادية المختلفة.
5. التنسيق الجيد بين القطاعات المختلفة لتقديم الخدمات الصحية على جميع المستويات (العسكري، الخاص، الجامعي، والمنظمات غير الحكومية).
6. التوجه نحو الاعتماد على الذات في إنتاج المستلزمات الوقائية والأدوية الضرورية.

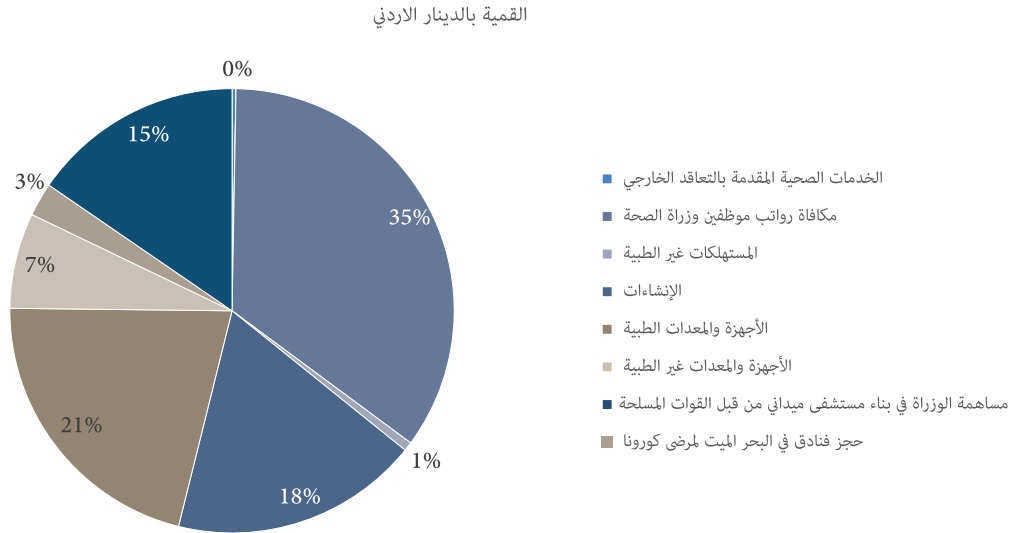
#### - العقبات:

1. محدودية الموارد المالية لدى القطاع الصحي العام بمكوناته المختلفة، وذلك بسبب تشظي هذا القطاع إلى قطاعات فرعية، وارتفاع المديونية؛ إذ بلغت حوالي 272 مليون دينار على وزارة الصحة وحدها بدل معالجات خارج مستشفيات الوزارة، وحوالي 376 مليون دينار مديونية على الخدمات الطبية الملكية.
2. تعدد مكونات القطاع الصحي العام، وعدم وجود مظلة واحدة للنظام، مما أدى إلى غياب العدالة في توزيع الخدمات.
3. عدم توفر العدد الكافي من بعض الاختصاصات الطبية النادرة، مثل اختصاص العناية الحثيثة وفنّي الجهاز التنفسي.

## ثامناً: تحليل عام حول القدرات المالية والإمكانات المتاحة للقطاع الصحي بعد الجائحة

أضافت جائحة كورونا أعباء مالية جديدة وضخمة على الحكومة بشكل عام ووزارة الصحة بشكل خاص، إلا أن عدم توفر التقارير المالية الصادرة عن الوزارات والمؤسسات المعنية شكّل عائقاً في إجراء تحليل دقيق حول الإنفاق الصحي المترتب على مواجهة أزمة كورونا. وبناء عليه، استند هذا التحليل إلى البيانات الأولية التي وفرتها وزارة الصحة والتي تضمنت النفقات المباشرة على النحو المبين في الشكل رقم (1).

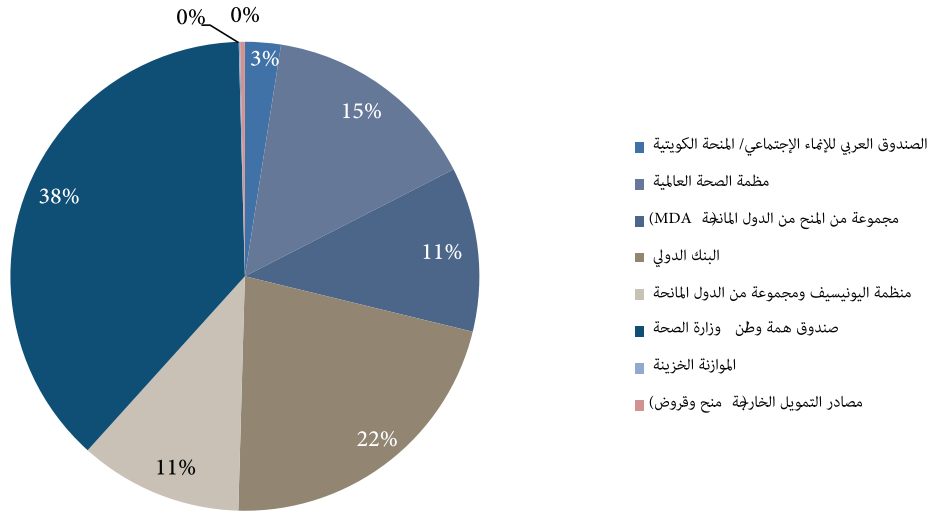
الشكل رقم (1):  
النفقات المباشرة لوزارة الصحة على جائحة كورونا



يُلاحظ أن إجمالي النفقات المباشرة لوزارة الصحة على جائحة كورونا قد بلغ حوالي 28.6 مليون دينار، إذ شكّلت النفقات الجارية ما نسبته 36% من إجمالي النفقات، بينما شكّلت النفقات الرأسمالية 64%.

وعلى صعيد التمويل، يبين الشكل رقم (2) مصادر التمويل الرئيسية لوزارة الصحة، وتُظهر البيانات أن قيمة التمويل المتحققة لمواجهة أزمة كورونا بلغت حوالي 46.1 مليون دينار، شكّلت المنح والمساعدات الخارجية ما نسبته 62% من إجمالي التمويل و38% من مصادر محلية.

## الشكل رقم (2): مصادر التمويل الرئيسية لوزارة الصحة لمواجهة جائحة كورونا



يضاف إلى ذلك العديد من المساعدات العينية التي قدمتها جهات دولية مانحة ودول صديقة لم تقدر قيمتها المالية، إذ شملت تدريب الكوادر الصحية من جميع المحافظات على التعامل مع المرض، وتوفير شرائح فحص كورونا، وإعداد ملصقات ومناشير ووسائل توعوية، وتوفير مستلزمات الوقاية للعاملين من الكوادر الصحية وأجهزة تنفس اصطناعية. وتجدر الإشارة إلى أن تحليل الإيرادات والنفقات لم يتضمن التكاليف التي تحملتها القوات المسلحة الأردنية/ الخدمات الطبية الملكية ومستشفى الأمير حمزة والمستشفيات الجامعية وذلك للخروج بتصوّر شمولي لحجم الإنفاق الكلي على الجائحة. إضافة إلى عدم توفر التقارير المالية لكون السنة المالية 2020 لم تنته بعد.

ويعاني القطاع الصحي العام من مديونية عالية تحدّ من قدراته في التوسع لتطوير وتحسين نوعية الخدمات المقدمة، وعلاوة على ذلك جاءت جائحة كورونا لتزيد الأعباء المالية المترتبة عليه في ظل تراجع واضح للنمو الاقتصادي والانخفاض المتوقع في الواردات الضريبية، مما سينعكس على قدرة الحكومة على تمويل القطاع الصحي العام ويزيد من حجم الفجوة التمويلية، وهذا يدفع إلى ضرورة التفكير في جملة من الإجراءات للتعامل مع آثار جائحة كورونا وما بعد الجائحة، وهي:

1. إجراء دراسة تفصيلية عن الكلف المالية التي ترتبت على الجائحة على المستوى الوطني.

2. تقدير الكلف المالية المتوقعة للعام 2021، فمن المتوقع أن تستمر الجائحة خلاله.

3. تحديد الفجوة التمويلية المترتبة على موازنة وزارة الصحة، وإعداد دراسة لتحديد مصادر تمويل بديلة.
4. إعادة النظر في جميع الخطط والبرامج المعنية بالقطاع الصحي لتواكب الأزمة، وتحديد أولويات العمل في مرحلة ما بعد الأزمة.
5. إعداد إستراتيجية وطنية للتمويل الصحي تضمن استدامة التمويل للقطاع الصحي.
6. وضع سياسة وطنية لترشيد الإنفاق في القطاع الصحي، وخاصة في القطاع العام.

## تاسعاً: مراجعة إستراتيجيات القطاع الصحي/ وزارة الصحة قبل الجائحة، ومتابعة إمكانية تنفيذها في ظل الجائحة

### 1. الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الأردن للأعوام 2016-2020

بذل المجلس الصحي العالي جهداً وطنياً كبيراً في إعداد الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي للأعوام 2016-2020 بما يتلاءم مع الاحتياجات والتحديات المتزايدة للقطاع الصحي في ظل أزمة اللجوء السوري والضغط الحاصل على البنية التحتية الصحية. كما جاءت هدة الوثيقة لتشكّل حلقة الوصل بين الخطط والوثائق الوطنية مثل البرنامج التنموي التنفيذي و"رؤية الأردن 2025" والتوجهات والسياسات الحكومية من جهة، وبين الإستراتيجيات على مستوى مؤسسات القطاع الصحي من جهة أخرى، بحيث يتم الربط بين مستويات التخطيط المختلفة في القطاع الصحي.

ومن المعوقات التي واجهت تنفيذ هذه الخطة وجود عدد من الخطط الوطنية المشابهة والتي تتسبب بالازدواجية والتضارب في ظل عدم التكامل في ما بينها، ومنها: الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي، و"رؤية الأردن 2025"، والخطة العالمية للتنمية المستدامة، إضافة إلى الخطط المؤسسية التي تحتاج إلى التنسيق في ما بينها وإدماجها واعتمادها ومتابعتها والمساءلة حولها.

ومن هذا المنطلق، أعدت الوزارة مؤخراً البرنامج التنفيذي للأعوام 2021-2025، الذي يرتبط بأهداف وطنية وردت في "رؤية الأردن 2025" وأهداف قطاعية تنبثق عنها البرامج والمشاريع بمشاركة جميع مكونات القطاع الصحي وبالتنسيق مع وزارة التخطيط، ليصار إلى إقراره من رئاسة الوزراء ومتابعة تنفيذه من القطاع الصحي بمكوناته كافة.

ورغم هذا الجهد الكبير، إلا أن المجلس الصحي العالي لم ينجح في إعداد خطة تنفيذية واضحة المعالم للإستراتيجية، تحدد البرامج والمشاريع والجهات المسؤولة عن تنفيذها، وبالتالي تحديد الكلفة المالية المترتبة والعمل على رصدتها في موازنات المؤسسات المسؤولة

عن التنفيذ. وعليه، فإن عملية قياس مدى ربط الإستراتيجية بموازنات المؤسسات شبة مستحيلة. أما على صعيد الخطط ومشاريع المجلس الصحي العالي، فلم تُرصد مخصصات في موازنته لتنفيذ المشاريع الواقعة ضمن مسؤوليته باستثناء مشروع واحد فقط. ولا بد من تدارك هذه الثغرات عند إعداد إستراتيجية جديدة، ذلك أن الإستراتيجية الحالية شارفت على الانتهاء.

من هذا المنطلق لا بد من تنفيذ الإجراءات التالية:

1. إعداد تقرير متابعة عن النصف الثاني من مدة الإستراتيجية وتقييم الأثر للإستراتيجية ككل.
2. إعداد إستراتيجية وطنية للقطاع الصحي قصيرة المدى للسنوات 2021-2023، تراعي الآثار المترتبة على جائحة كورونا.
3. إعداد خطة تنفيذية واضحة ومحددة تبين دور كل مؤسسة من مؤسسات القطاع الصحي في تنفيذ المشاريع والخطط والمبادرات والكلف المالية المترتبة على ذلك ضمن إطار زمن محدد.
4. وضع خطة لمتابعة الإستراتيجية وتقييمها، بحيث يتم قياس مدى الإنجاز بشكل دوري.

## 2. إستراتيجية وزارة الصحة (2018-2022)

أعدت وزارة الصحة إستراتيجيتها للأعوام 2018-2022، والتي تضمنت أولويات عمل الوزارة خلال هذه الفترة، إذ سعت الإستراتيجية إلى أن تكون منسجمة مع وثيقة "رؤية الأردن 2025" والوثائق الوطنية الأخرى، كالخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي، إذ بُنيت الإستراتيجية على مخرجات الخطط الإستراتيجية السابقة للوزارة.

واشتملت الإستراتيجية على ثمانية محاور إستراتيجية:

1. خدمات الرعاية الصحية.
2. إدارة الموارد البشرية.
3. التغطية الصحية الشاملة.
4. البنية التحتية.
5. إدارة المعرفة.
6. الإدارة المالية.



## 7. الحوكمة وتطبيق اللامركزية.

### 8. المتابعة والتقييم.

وانبثقت عن هذه الإستراتيجية سبعة أهداف إستراتيجية سعت الوزارة من خلالها إلى تحقيق رؤيتها ورسالتها.

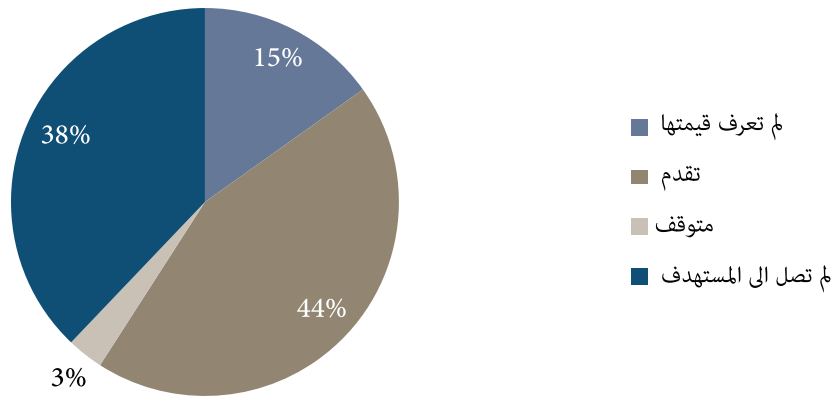
ومن خلال مراجعة تقرير قياس مدى تقدم المؤشرات الرئيسية في الخطة الإستراتيجية لعام 2019 (إذ لم يُعدّ تقرير سير العمل لعام 2020 حتى تاريخ إعداد هذه المراجعة)، يتبين أنها تضمنت مؤشرات أداء لقياس مدى التقدم في سير الإستراتيجية على مستويين؛ المؤشرات الإستراتيجية والمحورية، والمؤشرات المرتبطة بالبرامج.

#### أ. المؤشرات الإستراتيجية والمحورية

بلغ عدد المؤشرات للأهداف الإستراتيجية والمحورية 66 مؤشراً، رُصد التقدم في 29 مؤشراً منها، بينما لم يصل 25 مؤشراً إلى القيم المستهدفة، وهناك مؤشران متوقضان أو ثابتان، و10 مؤشرات لم تُعرف قيمها. ويبين الشكل رقم (3) نسب الإنجاز المتحققة على مستوى المؤشرات الإستراتيجية والمحورية.

الشكل رقم (3):

#### نسب الإنجاز المتحققة في المؤشرات الإستراتيجية والمحورية



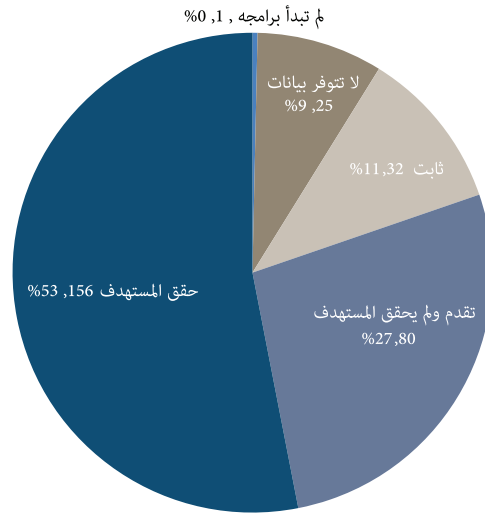
#### ب. المؤشرات المرتبطة بالبرامج

بلغ عدد المؤشرات المرتبطة بالبرامج 295 مؤشراً، ورُصد التقدم في تحقيق القيمة المستهدفة لـ 156 مؤشراً، كما رُصد التقدم لـ 80 مؤشراً، لكنها لم تصل إلى القيمة

المستهدفة، وبقي 32 مؤشراً في حالة ثبات ومن دون تقدم، ولم تتوفر بيانات عن 25 مؤشراً، وهناك مؤشر واحد لم تبدأ برامجه.

ويبين الشكل رقم (4) نسب الإنجاز المتحققة في المؤشرات المرتبطة بالبرامج.

الشكل رقم (4):  
نسب الإنجاز المتحققة في المؤشرات المرتبطة بالبرامج



ج. أبرز توصيات تقرير قياس مدى تقدم المؤشرات الرئيسية في الخطة الاستراتيجية للأعوام 2018-2022 لعام 2019

تضمن تقرير قياس مدى تقدم المؤشرات توصيات عامة على مستوى الاستراتيجية، تهدف إلى تطوير الاستراتيجية وتحديثها، وهي التالية:

1. الحاجة إلى تحديث إستراتيجية الوزارة لتتماشى مع التغيرات، إذ حدثت في هذه الفترة الكثير من التطورات، لا سيما التوجهات والأولويات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، والتي انعكست على عمل الوزارة ومستهدفاتها.
2. ضرورة التنسيق أو التوافق على آليات مناسبة لمنع الازدواجية في العمل وفي دقة المعلومات وثباتها في ما يخص قيم المؤشرات.
3. التزام مديريات الوزارة بإعداد خطط تنفيذية ووجود متابعة ومحاسبة للالتزام بها.
4. متابعة توفير تمويل للبرامج ذات الأولوية الواردة في الإستراتيجية والتي تتطلب مبالغ لا يمكن توفيرها من الموازنة، من وزارة التخطيط والتعاون الدولي والجهات المانحة، وتوفير التمويل للمشاريع قليلة التكلفة ذات الأولوية من موازنة الوزارة.

### 3. الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي في الأردن (2018-2022)

اشتملت الخطة التنفيذية على تسعة محاور هي: الرعاية الصحية الأولية، الموارد البشرية، التأمين الصحي، القطاع الدوائي، السياحة العلاجية، ضبط الجودة والاعتمادية، الصحة الإلكترونية، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والحاكمية. وتضمن كل محور تحليلاً لواقع الحال وتحليلاً إستراتيجياً رباعياً للبيئتين الداخلية والخارجية. كما تضمن مصفوفة الخطة الوطنية والتي شملت الأهداف والمشاريع والأنشطة ومؤشرات القياس وقيمة المشروع أو النشاط والجهة/ الجهات المسؤولة عن التنفيذ بالإضافة إلى الجهة الممولة. وبالرغم من إنشاء وزارة الصحة وحدة ضمن هيكلها التنظيمي تعنى بمتابعة تنفيذ الخطة، إلا أنه لم يتم إعداد أي تقرير للمتابعة والتقييم للخطة على المستوى الوطني، إذ اكتفى بمتابعة تنفيذ المشاريع الواردة بها والتي تخص وزارة الصحة.

ويضم الهيكل التنظيمي الجديد (الذي لم يطبق بعد لأسباب إدارية أو بسبب جائحة كورونا) عمل وحدة المتابعة للخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي. إذ يجب ألا ينفصل التخطيط المؤسسي عن الوطني.

### 4. "على خطى النهضة" / خطة أولويات الحكومة (2019-2020)

التزمت الحكومة السابقة بتنفيذ مضامين كتاب التكليف السامي، إذ أعلنت أولوياتها كخطوة على طريق مشروع النهضة الذي تسعى من خلاله للوصول إلى دولة القانون والإنتاج والتكافل. وارتكز برنامج الحكومة على ثلاثة محاور رئيسة هي: دولة القانون، ودولة الإنتاج، ودولة التكافل. ويندرج تحت هذه المحاور ثماني عشرة أولوية وطنية منها "تحسين مستوى الرعاية الصحية" والتي تضمنت واحداً وعشرين مشروعاً. وتراوحت نسب الإنجاز لمشاريع الخطة بين 6% و100% لبعض المشاريع، مع وجود مشاريع من دون إنجاز.

الجدول رقم (3):  
مشاريع خطة أولويات الحكومة 2019-2020 ونسب الإنجاز  
خلال النصف الأول من عام 2020

نسبة الإنجاز	المشروع
استبدل به التأمين الصحي الاجتماعي	شمول 120 مواطن بالتأمين الصحي المدني مع نهاية عام 2020 من خلال وزارة الصحة، وذلك بدءاً بشمول فئات جديدة كالأسر الفقيرة التي يتراوح دخلها الشهري بين 300 دينار و350 دينار.
100%	رغد وزارة الصحة بـ 350 طبيباً و650 وظيفة أخرى (تشمل التمريض، والصيدلة، والمهن الطبية المساندة والإداريين).
62%	حوسبة 88% من المستشفيات الحكومية بإضافة 8 مستشفيات، ليصبح عدد المستشفيات المحوسبة 28 مستشفى مع نهاية عام 2020.
60%	إنشاء ملف صحي إلكتروني لكل مواطن.
6%	مضاعفة عدد المراكز الصحية الحكومية المحوسبة ليصبح عددها 286 مركزاً مع نهاية عام 2020 بعد أن كان عددها 143 مركزاً في عام 2019.
مستشفى واحد	أتمتة نظام مخزون الدواء وربط 75% من المستشفيات والمراكز الصحية.
54%، 85%	زيادة عدد المستشفيات والمراكز الصحية الحكومية الحاصلة على الاعتمادية من 12 إلى 24 مستشفى، ومن 97 إلى 117 مركزاً صحياً مع نهاية 2020.
85%، 85%، 17%	إنشاء 3 مستشفيات في الطفيلة وعجلون وإربد مع نهاية عام 2020.
85%	توسعة وتحديث مستشفى غور الصافي مع نهاية عام 2019.
85%	توسعة قسم الطوارئ والإسعاف في مستشفى البشير مع نهاية عام 2020.
100%	استحداث قسم للعمليات وقسمين للعناية الحثيثة والعناية المركزة وقسم للتعقيم المركزي في مستشفى النديم في مادبا عام 2019. الإدارة والمختبرات وبنك الدم والأشعة.
100%	إعادة تأهيل أقسام مستشفى الكرك الحكومي مع نهاية عام 2020.
قيد الدراسة	تحديث وتأهيل قسم الإسعاف والطوارئ في مستشفى الأمير فيصل / محافظة الزرقاء مع نهاية عام 2020.

## عاشراً: تحليل موازنات الجهات ووزارة الصحة ودراسة مدى ربطها بالإستراتيجيات ومراجعة أي تغيير سيطراً عليها

من خلال مراجعة موازنات المؤسسات المشمولة في هذه المراجعة، يتبين أن حوالي 90% من هذه الموازنات تذهب للإنفاق الجاري وحوالي 10% فقط للإنفاق الرأسمالي (الجدول رقم 4). إذ تشكل نفقات الرواتب والأجور النسبة الكبرى من نفقات المؤسسات (الإنفاق الجاري)، فقد بلغت حوالي 38% من نفقات وزارة الصحة و78% من نفقات المجلس الصحي العالي و52% من نفقات المجلس الطبي الأردني و70% من نفقات المؤسسة العامة للغذاء والدواء. يلي ذلك استخدام السلع والخدمات، إذ تصل إلى حوالي 30% من إجمالي النفقات في وزارة الصحة، وإلى حوالي 10% في باقي المؤسسات.

الجدول رقم (4):  
توزيع موازنات المؤسسات بالدينار (جاري + رأسمالي)

المؤسسة العامة للغذاء والدواء		المجلس الطبي الأردني		المجلس الصحي العالي		وزارة الصحة		البيان
النسبة المئوية	القيمة	النسبة المئوية	القيمة	النسبة المئوية	القيمة	النسبة المئوية	القيمة	
								النفقات الجارية
%70	7,124,000	%52	481,000	%78	216,000	%38	229,189,000	الرواتب والأجور والعلاوات
%6	618,000	%6	55,000	%8	21,000	%4	26,500,000	مساهمات الضمان الاجتماعي
%10	1,005,000	%12	115,000	%10	27,000	%30	182,711,000	استخدام السلع والخدمات
%0		%2	15,000	%0		%0.1	668,000	الإعانات لمؤسسات عامة
%0		%0		%0		%15	90,000,000	مساعدات اجتماعية
%1	114,000	%18	165,000	%4	12,000	%1	6,500,000	نفقات أخرى جارية
				%0.4	1,000			أجهزة وآليات ومعدات
%88	8,861,000	%89	831,000	%100	277,000	%88	535,568,000	مجموع النفقات الجارية
								النفقات الرأسمالية
						%0	24,909	الرواتب والأجور والعلاوات
%5	496,000	%4	40,000			%2	12,255,187	استخدام السلع والخدمات
							0	الإعانات لمؤسسات عامة
%1	80,000					%0	24,000	نفقات أخرى رأسمالية
%0.05	5,000					%7	44,736,000	مبان وإنشاءات
%2	199,000	%6	60,000			%2	14,807,904	أجهزة وآليات ومعدات
%0.20	20,000					%0.2	972,000	أصول ثابتة أخرى
%4	450,000					%0.2	1,443,000	مخزونات
						%0.1	710,000	أراض
%12	1,250,000	%11	100,000	0	0	%12	74,973,000	مجموع النفقات الرأسمالية
%100	10,111,000	%100	931,000	%100	277,000	%100	610,541,000	المجموع الكلي (الجاري + الرأسمالي)

المصدر: قانون الموازنة العامة (2020).

## 1. إستراتيجية وزارة الصحة

من خلال مراجعة إستراتيجية وزارة الصحة ومقارنة المشاريع والبرامج الواردة فيها مع موازنة الوزارة، يتبين أن عدد المشاريع والبرامج الواردة في الإستراتيجية 261 مشروعاً/برنامجاً، ورُصدت مخصصات لـ 217 مشروع من خلال الموازنة العامة أو من خلال المنح والقروض أو التمويل المشترك، أي أن نسبة مشاريع الإستراتيجية الممولة تبلغ 83% من إجمالي المشاريع، وهذا يبين أن عملية الربط بين التخطيط الإستراتيجي والتمويل (الموازنة) جيدة إلى حد ما، لكنها بحاجة إلى مزيد من التفعيل والتنسيق، علماً أن تمويل مشاريع الإستراتيجية وبرامجها يواجه تحديات من أبرزها:

1. تحديد سقف الموازنة من قبل دائرة الموازنة العامة، وغالباً ما تكون أقل مما هو مطلوب، مما يدفع الوزارة إلى إعادة ترتيب أولويات مشاريعها من خلال إيقاف أو تأجيل تنفيذ عدد منها.

2. تراكم الذمم أو الديون السابقة، ويترتب على ذلك إعطاء أولوية لسداد الديون المستحقة على الوزارة لصالح المقاولين وبالتالي إيقاف أو تأجيل تنفيذ مشاريع أخرى في الإستراتيجية مدرجة على موازنة الوزارة.

3. تخفيض الموازنة بعد إقرارها، وغالباً ما يطال ذلك المشاريع الرأسمالية المدرجة للتنفيذ على موازنة الوزارة والواردة في الخطة الإستراتيجية.

4. عدم نضوج مفهوم اللامركزية في المحافظات، وعدم قدرة مجالس المحافظات على وضع أولوياتها وتحديد الاحتياجات بشكل دقيق وبالتنسيق بين مجلس المحافظة والوزارة، بالإضافة إلى تضارب الأدوار والمهام بين مجالس المحافظات ومجلس النواب.

5. ضعف التنسيق بين مديريات ودوائر وزارة الصحة المعنية بالتخطيط وإدارة المشاريع والمالية من جهة، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي من جهة أخرى، للحصول على التمويل الخارجي اللازم للمشاريع التي لا يتوفر لها تمويل محلي (موازنة).

وتُصنّف المشاريع الواردة في الخطة الإستراتيجية لوزارة الصحة والتي رُصدت مخصصات لها في موازنة الوزارة، إلى مشاريع جارية ومشاريع رأسمالية، ثم تُوزع بحسب البرامج المعتمدة (الجدول رقم 5). ومن خلال تحليل موازنة الوزارة، يتبين ما يلي:

1. بالرغم من أن معظم مشاريع وزارة الصحة مشاريع رأسمالية تعنى بتقديم الخدمات الصحية للمواطنين، إلا أن الإنفاق الجاري أكبر بكثير من الإنفاق الرأسمالي، والسبب في ذلك ارتفاع قيمة الرواتب والأجور ومخصصات تقديم الخدمات في الرعاية الصحية الأولية والثانوية، بالإضافة إلى إدراج برنامج الأدوية والمطاعيم وبرنامج توسعة مظلة التأمين الصحي في بند النفقات الجارية.

2. يغلب على المشاريع الرأسمالية لوزارة الصحة طابع الإنشاءات، مثل إنشاء وتوسعة المستشفيات والمراكز الصحية وإضافة وحدات علاجية إلى المستشفيات (وحدات غسيل الكلى والمختبرات)، وإنشاء مبانٍ إدارية لمديريات الصحة أو توسعتها، إلى جانب إنجاز مشاريع استخدام الطاقة الشمسية وحوسبة الإجراءات وشراء الأجهزة والمعدات الطبية وغير الطبية.

الجدول رقم (5):

موازنة وزارة الصحة لعام 2020 موزعة بحسب البرامج والنفقات

البرنامج	الوصف	النفقات الجارية	النفقات الرأسمالية	إجمالي النفقات
4601	الإدارة والخدمات المساندة	8,345,000	687,000	9,032,000
4605	تنمية القوى البشرية	2,801,000	-	2,801,000
4610	الرعاية الصحية الأولية/ الخدمات والمراكز الصحية	109,854,000	17,988,813	127,842,813
4615	الرعاية الصحية الثانوية/ المستشفيات	226,918,000	56,297,187	283,215,187
4620	الأمصال والمطاعيم والأدوية والمستهلكات الطبية	97,650,000	-	97,650,000
1625	توسعة مظلة التأمين الصحي	90,000,000	-	90,000,000
	المجموع	535,568,000	74,973,000	610,541,000

المصدر: قانون الموازنة العامة (2020).

## الحادي عشر: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ومدى إمكانية تطبيقها

### 1- مراجعة التوصيات التي قُدمت في تقرير حالة البلاد لعام 2018

أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018	الإجراءات المتخذة من الجهات المعنية
<b>1. الرعاية الصحية الأولية</b>	
التحول من الطب العام إلى طب الأسرة، من خلال قرار حكومي ملزم وبرنامج زمني للإحلال.	بلغت نسبة تغطية المراكز الشاملة بأطبائ الأسرة 91.4% في المراكز الشاملة و2.2% في المراكز الصحية الأولية. تم توفير 110 من اختصاصيي طب الأسرة لتغطية المراكز الصحية الشاملة.
تنفيذ توصيات وثيقة المبادرة النيابية (2016) بخصوص دمج المراكز الصحية.	تمت زيادة عدد المقيمين في تخصص طب الأسرة ليصبح الإجمالي 200 طبيب لجميع السنوات الأربع.
اعتماد الأسس المقررة في مجلس الوزراء لإنشاء أو ترفيع المراكز الصحية.	يجري العمل على تطوير بعض المراكز لتصبح مراكز نموذجية، إذ بلغ عددها 13 في جميع المحافظات باستثناء إقليم البترا.
تعزيز أنظمة الرصد والاستجابة، وتعزيز البرنامج الوطني للتطعيم.	يجري العمل على مقترح لتحويل 27 مركزاً فرعياً إلى رياض أطفال في جميع محافظات المملكة. وبسبب جائحة كورونا لم يتم التوسع في هذه الإجراءات.
التعامل الجدي مع بعض الأمراض غير السارية.	تم اعتماد الأسس، وشكلت لجنة لتقييم المعايير والأسس المتعلقة بإنشاء وتوسعة وترقية المرافق الصحية، ورفعت تنسيباتها إلى رئاسة الوزراء.
تعزيز أنظمة الرصد والاستجابة، وتعزيز البرنامج الوطني للتطعيم.	تمت صياغة خطة تنفيذية للتعامل مع جائحة كورونا، ويتم التعديل عليها بحسب المستجدات، كما تمت صياغة خطة الجاهزية والاستجابة للإنفلونزا. تم الانتهاء من نظام رصد الأمراض التنفسية الشديدة.
تعزيز الوضع التغذوي لدى الأطفال دون سن 5 سنوات عن طريق توزيع "كبسولات" فيتامين (أ) لخفض معدل انتشار نقص هذا الفيتامين.	تمت حوسبة نظام التزويد بالمطاعم، وإدخال مطعوم التهاب الكبد، ويتم متابعة المتأخرين عن التطعيم بسبب توقف العمل خلال فترة الحظر في ظل جائحة كورونا.
الاستمرار ببرنامج تدعيم ملح الطعام باليود، لخفض معدل انتشار أمراض تضخم الغدة الدرقية.	استمر الرصد بنوعيه الذاتي والنشط لجميع حالات السرطان المكتشفة والجديدة في المملكة من جميع المصادر ذات العلاقة.
الاستمرار ببرنامج تدعيم الطحين الموحد بالفيتامينات والمعادن، لخفض معدلات انتشار فقر الدم الناتج عن نقص الحديد بين النساء في سن الإنجاب والأطفال دون سن المدرسة.	يجري العمل بالتعاون مع مؤسسة المواصفات والمقاييس، على تقليل كمية ملح الطعام المضافة للخبز من 1.5% إلى 1%.
الاستمرار في تقديم الاستشارة الوراثية ضمن برنامج فحص ما قبل الزواج لحاملي السمة الوراثية لمرض التلاسيميا.	تعزيز الوضع التغذوي لدى الأطفال دون سن 5 سنوات عن طريق توزيع "كبسولات" فيتامين (أ) لخفض معدل انتشار نقص هذا الفيتامين.
الاستمرار في تقديم الاستشارة الوراثية ضمن برنامج فحص ما قبل الزواج لحاملي السمة الوراثية لمرض التلاسيميا.	الاستمرار ببرنامج فحص ما قبل الزواج، بحيث تم إدراج مرض الأنيميا المنجلية بالإضافة إلى مرض التلاسيميا للكشف المبكر عن الحاملين لهذين المؤشرين الوراثيين والحد من إصابة أبنائهم.
اعتماد آلية التبليغ الإلكتروني عن الأمراض غير السارية من محافظات المملكة كافة وبشكل يومي.	استمرار العمل للحد من انتشار الأمراض الوراثية والخلقية عن طريق فحص المواليد الجدد ضمن البرنامج الوطني للمسح الطبي لحديثي الولادة.



الإجراءات المتخذة من الجهات المعنية	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
<p>الصحة الإنجابية:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- التوسع في تقديم خدمات الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة (زيادة المواقع وتدريب الكوادر وتوفير وسائل تنظيم الأسرة).</li> <li>- زيادة المراكز التي تقدم خدمات تنظيم الأسرة ليصبح عددها الكلي 526 مركزاً.</li> </ul> <p>الصحة المدرسية:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تفعيل إجراء الفحص الطبي الشامل والسني للطلبة في المدارس الحكومية لتصبح 99% وتوفير العديد من الأجهزة اللازمة لفحص الطلبة.</li> <li>- إعداد مطويات ونشرات تثقيفية توعوية بالمواضيع الصحية ذات الأولوية لطلبة المدارس (22 موضوعاً).</li> <li>- مراجعة دليل الإجراءات الخاصة بفيروس كورونا في المدارس بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم وبدعم من منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسيف).</li> <li>- إعداد دليل تثقيفي للصحة المدرسية بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم وبدعم من "اليونيسيف" لتوزيعه على المراكز الصحية.</li> <li>- يجري إعداد دليل للسلامة العامة في مؤسسات ما قبل المدرسة (رياض الأطفال والحضانات) بدعم من "اليونيسيف".</li> <li>- عقد ورشات عمل تدريبية على مستوى المحافظات للعاملين في مجال الصحة المدرسية في عام 2019 (300 متدرب).</li> </ul>	<p>تعزيز خدمات الصحة الإنجابية وصحة الطفل.</p> <p>تعزيز خدمات الصحة المدرسية.</p>
<b>2. الرعاية الصحية الثانوية</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تسهيل العمل المرن أثناء فترة حظر التجوال بين المحافظات بتغطية العمل كل بحسب محافظته.</li> <li>- شراء خدمات أطباء أخصائيين وبحسب حاجة الوزارة (185 طبيبياً).</li> <li>- تم تعديل العلاوة الفنية للأطباء، وتعديل تقدير سلم الرواتب لأطباء الأسنان، وتعديل نظام الإجازات السنوية وتوحيده لجميع الموظفين (30 يوماً).</li> <li>- تقديم مكافآت للعاملين في فرق الرصد والتقصي لوباء كورونا.</li> <li>- تم التعميم على جميع مراكز الوزارة للتعامل مع الإجازات من دون راتب عن طريق مركز العمل، لتسهيل الإجراءات المتعلقة بقطع الإجازة والمباشرة.</li> <li>- تم إلحاق 370 طبيبياً من العاملين في وزارة الصحة و260 من غير العاملين في الوزارة، في برامج الإقامة بمختلف تخصصات الطب البشري في عام 2019.</li> <li>- تم قبول 423 طبيبياً بشرياً و40 طبيب أسنان من العاملين في الوزارة في عام 2020.</li> <li>- وضع اتفاقية لتبادل تدريب المقيمين في مختلف التخصصات ما بين وزارة الصحة وكل من مركز الحسين للسرطان ومستشفى الأردن ومستشفى الاستقلال.</li> <li>- تم تدريب وتأهيل 19949 موظفاً في عام 2019 و3945 موظفاً في عام 2020.</li> <li>- تم استخدام الطاقة الشمسية للمياه في مستشفى البشير ومستشفى المفرق ومستشفى الأمير فيصل بالزرقاء، ويجري العمل في 25 مركزاً صحياً لهذه الغاية.</li> <li>- بناء القدرات في المحافظات، ودعم المجالس لتطوير الخطط التنفيذية المحلية لتحديد أولوياتها على مستوى المحافظة.</li> <li>- تم تعديل التشريعات والأنظمة لتفعيل عمل اللامركزية وتفويض الصلاحيات للمديرين.</li> <li>- تنفيذ نظام محوسب لمتابعة مشاريع اللامركزية في المحافظات.</li> </ul>	<p>إدارة الموارد البشرية؛ استقطاب الكوادر الصحية، والاحتفاظ بالكوادر المؤهلة، وتعديل نظام الخدمة المدنية لفئة الأطباء.</p> <p>تعزيز وتحسين البرامج التدريبية للكوادر الطبية، واستحداث برامج الإقامة المشتركة بين القطاعات المختلفة.</p> <p>تطوير المعرفة والمهارات للعاملين في المجال الصحي.</p> <p>استخدام الطاقة الشمسية في المستشفيات والمراكز الصحية.</p> <p>التوسع في تفويض الصلاحيات من المركز إلى المستويات الطرفية.</p>

أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018	
<b>3. السياحة العلاجية</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تحديد ضابط ارتباط لكل مستشفى، وتكثيف الزيارات الميدانية على المستشفيات للتأكد من جاهزيتها لاستقبال المرضى.</li> <li>- المشاركة في جلسات حوارية لطرح مفهوم "السياحة الصحية" أهمها من خلال قناة "المملكة".</li> <li>- إعداد الإحصائيات وتحليلها من خلال الأسواق المستهدفة.</li> <li>- تعميم الخط الساخن على المرضى ومرافقيهم، وإعداد استبانة لقياس رضى المرضى ودراسته وتحليله.</li> </ul>	<p>سياسة تسويقية من الحكومة ومن جمعية المستشفيات الخاصة.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- إدارة منصة "سلامتك".</li> <li>- التفتيش المفاجئ على المستشفيات، وتزويد الحكام الإداريين ضمن مناطقهم بمعلومات المرضى.</li> </ul>	<p>دور فاعل لجمعية المستشفيات الخاصة من المطار إلى أماكن تقديم الخدمة.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تسهيل إجراءات استصدار التأشيرات للجنسيات المقيدة، وتسريع الموافقة لتقليل مدة صدور التأشيرة.</li> </ul>	<p>تسهيل إجراءات الدخول إلى المملكة من الدول المقيدة.</p>
<b>4. التأمين الصحي</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم تصميم عدة حزم تأمينية وتحديد نسبة الدعم الحكومي للأسر بحسب الدخل الشهري للأسرة.</li> <li>- لغايات استثناء المتقدين من فئة كبار السن (فوق 60 عاماً) من التأمين الصحي المجاني، تم تحديد الدعم لهم ضمن حزمة تأمينية واحدة بأقساط محدودة، وفي حال رغبتهم بالانضمام لحزم تأمينية بمنافع أعلى يتوجب عليهم الدفع.</li> </ul>	<p>الزيادة التدريجية للمشمولين في التأمين الصحي بإضافة شرائح تأمين جديدة.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تشكيل لجنة لإدارة المستشفيات الحكومية كخطوة أولى نحو عملية فصل التمويل عن مقدم الخدمة.</li> <li>- التأسيس للفصل الإداري لصندوق التأمين الصحي من خلال مسودة النظام الجديد، بحيث تعزز فصل التمويل عن تقديم الخدمة الصحية.</li> </ul>	<p>إعادة هيكلة التأمين الصحي، وفصله عن وزارة الصحة.</p>
<b>5. المجلس الطبي</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم الانتهاء من إنجاز البنية التحتية لـ "بنك الأسئلة" من أجهزة وبرامج، إلا أنه غير مفعّل لحاجته إلى التغذية بالأسئلة من قبل اللجان المعنية.</li> <li>- تم تفعيل بند العقوبات لمخالفي تعليمات الفحص الإجمالي وامتحانات المجلس الطبي وحالات الغش.</li> <li>- إحضار ممتحنين خارجيين لجميع التخصصات التي أعقد لها امتحانات في المجلس الطبي، لاكتساب الخبرات وتبادلها في مجال عقد الامتحانات وتقييمها.</li> <li>- تم تعديل تعليمات امتحانات المجلس الطبي وإعادة تشكيل اللجان العلمية، بالإضافة إلى عقد دورات لجميع أعضاء اللجان العلمية من قبل متخصصين في طريقة كتابة الأسئلة وإجراء الامتحانات. كما تم تفعيل العمل بنظام الامتحان القابل للقياس (مثل OSCE بدلاً من Clinical Exam).</li> </ul>	<p>تطوير امتحانات المجلس من حيث المحتوى والليات التنفيذية.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- شكّلت لجان عدة لوضع الخطط والأسس لمتابعة التدريب في المؤسسات التدريبية.</li> <li>- شكّلت في كل مستشفى معتمد للتدريب، لجنة مرتبطة بلجنة التدريب والتوصيف في المجلس، بهدف متابعة تنفيذ البرامج التعليمية في المستشفيات التدريبية ورفع التقارير عنها والإشراف على تقييم الأطباء في نهاية كل سنة وتقييم برنامج النشاطات العلمية الشهرية لجميع البرامج التعليمية.</li> <li>- تم وضع أسس وتعليمات لتقييم البرامج التدريبية، ليتم الاستناد إليها عند تقييم أي برنامج تدريبي في الأردن.</li> <li>- التعديل على محتوى المنهاج التدريبي لكل تخصص، وتشكيل لجنة المهارات السريرية لكل برنامج تدريبي. إلا أن هذه اللجنة غير مفعلة.</li> </ul>	<p>مأسسة التعليم الطبي المستمر، وتطوير البيئة التعليمية والتدريبية في المستشفيات المعتمدة للتدريب.</p>

الإجراءات المتخذة من الجهات المعنية	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018
	<b>6. الغذاء والدواء</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم وضع آلية لمتابعة عمل مندوبي المؤسسة في اللجان الفنية في مؤسسة المواصفات والمقاييس، ومواءمتها مع إجراءات العمل المعيارية، وبلغت نسبة الإنجاز 50%.</li> <li>- تم إعداد مذكرة تفاهم مع سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.</li> <li>- تنفيذ أعمال التفتيش استناداً إلى درجة الخطورة الصحية، وبلغت نسبة الإنجاز 100%.</li> <li>- الإشراف على تنفيذ التفتيش الإلكتروني بحسب نظام (Fims).</li> </ul>	<p>الرقابة الشاملة على سلسلة الغذاء من المادة الخام وحتى وصوله إلى المستهلك.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم عقد 6 لقاءات مع قطاع المستوردين لرفع مستوى المعرفة والممارسات في مجال تجارة واستيراد الأغذية الخاصة وأغذية الرياضيين، والتعريف بأسس التعامل بحسب القواعد الفنية والمواصفات القياسية وبطاقة البيان للمنتجات المستوردة والتعليمات الناظمة لذلك.</li> <li>- تم عقد دورات في مجال التغذية السليمة، والنمط الغذائي، والعادات الصحية، والغذاء الصحي، وهرم الغذاء، والممارسات الصحية الجيدة، وغيرها من الموضوعات.</li> </ul>	<p>الوصول إلى غذاء وطني آمن، وتغيير الأنماط الاستهلاكية غير الصحية.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تواصلت المؤسسة بدعم مساهمة الصناعات الدوائية لتسجيل الأدوية المحلية، بتوفير التسهيلات في مواعيد ومعاملات التغيرات على الأدوية المسجلة، مما يحفز ويسهل دخولها للسوق المحلي وتمنح أسعاراً منافسة مع الأخذ بعين الاعتبار أن المملكة بلد منشأ مما يحفز دخولها للأسواق العربية والعالمية. وتتراوح نسبة مساهمة الصناعات الدوائية الأردنية ضمن فاتورة الدواء بين 47.1% و51.8%.</li> </ul>	<p>رفع نسبة مساهمة الصناعات الدوائية الأردنية ضمن فاتورة الدواء محلياً.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم إصدار تعليمات ترخيص مصانع الأدوية لسنة 2018، والتي توحد الإجراءات الرقابية.</li> <li>- تم إصدار تعليمات نقل وتخزين وتوزيع المستحضرات الصيدلانية والمواصفات الفنية لوسائط نقلها لسنة 2019، وهي تعزز الرقابة على سلسلة الدواء بدءاً بالمواد الفعالة وحتى وصول الدواء للمواطن.</li> </ul>	<p>تعزيز الدور الرقابي للمؤسسة على جميع المؤسسات الصيدلانية ومستودعات الأدوية ومصانعها.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم إصدار تعليمات تسجيل الأدوية المطورة ذات القيمة المضافة لسنة 2018، بهدف تسجيل الأدوية المطورة وتشجيع التطوير المستمر على الأدوية.</li> <li>- تم تخفيض سعر الدواء للجمهور الأردني (لدى إدراجها في قائمة الأدوية الرشيدة بموجب أسس تسعير الأدوية لسنة 2016) (بنسبة 5%).</li> <li>- تتم المراجعة الدورية لأسعار الأدوية بحسب الأسس النافذة.</li> </ul>	<p>إيجاد آلية للتعامل مع تحدي الأدوية البيولوجية، وتشجيع تصنيعها محلياً، لخفض الكلفة الباهظة لهذه الأدوية.</p>

## 2 - توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019

الإجراءات المتخذة من الجهات المعنية	أبرز توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019
	<b>1. التشريعات الصحية (قانون المسؤولية الطبية، ونظام إعادة ترخيص المهن الصحية، ونظام اعتماد المؤسسات الصحية)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- لم يتم إلغاء الإلزامية.</li> </ul>	إلغاء الإلزامية في نظام اعتماد المؤسسات الصحية.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- لم يتم إجراء التعديل.</li> </ul>	تعديل نظام إعادة ترخيص المهن الصحية لإدخال مفهوم التدرج في تطبيقه.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- لم يتم إجراء التعديل.</li> </ul>	تعديل قانون المسؤولية الطبية لإلزام المؤسسات الصحية بإيجاد آليات محددة لضمان سلامة المرضى والحد من الأخطاء.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- لم يتم إجراء التعديل.</li> </ul>	تعديل قانون المسؤولية الطبية لإلزام أطباء الاختصاص والمستشفيات الخاصة بحصر ممارسة الطبيب في مستشفى واحد أو اثنين.

2. التخطيط الصحي	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم استحداث وحدة في وزارة الصحة لمتابعة الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي.</li> <li>- ما زال هناك نقص في الكوادر البشرية المدربة في مجال التخطيط والمتابعة.</li> </ul>	<p>دعم وحدات التخطيط الصحي ووحدات متابعة الخطط بالكفاءات البشرية المدربة والعمل على رصدها.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- يتم رصد نصف سنوي ورصد سنوي لمؤشرات إستراتيجية الوزارة وإعداد تقرير وتوزيعه على جميع المديريات.</li> <li>- يتم رصد مؤشرات الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي من خلال رصد مؤشرات إستراتيجية الوزارة.</li> </ul>	<p>وضع مؤشرات قابلة للقياس والتنفيذ، والتأكد من وجود بيانات لرصد تقدم هذه المؤشرات.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- بلغ عدد المشاريع الممولة من الموازنة 115 مشروعاً (44% من إجمالي المشاريع)، وعدد المشاريع الممولة من المنح والقروض 85 مشروعاً (33% من إجمالي المشاريع)، وعدد المشاريع الممولة بالتشارك بين الموازنة والمنح 17 مشروعاً (6.5% من إجمالي المشاريع)، وهناك مشروع واحد فقط تقوم بتمويله المصانع نفسها، وهو تدعيم ملح الطعام باليود، أي أن نحو 84% من المشاريع يتوفر لها تمويل.</li> </ul>	<p>التأكد من وجود مخصصات مالية للتدخلات والمشاريع والبرامج المشمولة بالخطط.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تمت الاستجابة من قبل مشروع الحكمة والتمويل، لكن التوصية لم تنفذ بسبب ظروف جائحة كورونا.</li> </ul>	<p>تزويد وحدات التخطيط والمتابعة بقواعد ومنصات للبيانات.</p>
3. الكفاءة الاقتصادية	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تمت مخاطبة مديريةية تكنولوجيا إدخال نظام محاسبة التكاليف والموازنات المنفصلة لكل مستشفى ومركز صحي، لمعرفة التكاليف الفعلية وضبطها وتحديد المسؤوليات.</li> </ul>	<p>إجراء متبع داخل المستشفيات في عام 2020.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم تطبيق نظام فوترة المرضى وإدارة المخزون في مستشفى الأمير الحسين بن عبد الله الثاني وفي مستشفى البشير.</li> </ul>	<p>إدخال نظام الفوترة الإلكتروني لتحديد تكلفة كل مريض.</p>

<p>- تم تطوير أدوات تخطيط الموارد الصحية (المنشورة على موقع الوزارة الالكتروني كخريطة صحية) والتي تساعد في اتخاذ القرار بخصوص توزيع الأجهزة الطبية بما يتناسب وتوزيعها على المراكز الصحية والمستشفيات.</p>	<p>إيجاد آلية لربط إنشاء المستشفيات والمراكز الصحية، وشراء التكنولوجيا الطبية المكلفة بحاجات المجتمع وأولوياته.</p>
<p>- استخدام الطاقة البديلة عن الكهرباء في بعض مستشفيات ومراكز الوزارة، والغاز المسال بديلاً عن الديزل للتدفئة، لتوفير ما لا يقل عن 30% من التكلفة.</p> <p>- وجود تعليمات لشراء الديزل تساعد على توفير الاستهلاك.</p> <p>- التوسع في تطبيق "حكيم" للتوفير في استهلاك الدواء ومنع الهدر.</p>	<p>إيجاد آلية ملزمة لترشيد الإنفاق في القطاعات الصحية الحكومية.</p>
<p>4. الرعاية الصحية الأولية</p>	
<p>- تم التنفيذ بشكل جزئي، إذ اقتصر ذلك على المراكز الصحية الشاملة.</p>	<p>توفر ما لا يقل عن اختصاصين اثنين في طب الأسرة في كل مركز صحي.</p>
<p>- لم يتم ابتعاث أطباء أسرة من وزارة الصحة إلى أي جهة في المملكة أو خارجها.</p>	<p>ابتعاث أطباء الأسرة داخلياً وخارجياً.</p>
<p>5. التغطية الصحية الشاملة</p>	
<p>- تم وضع خريطة طريق واضحة للوصول إلى التغطية الصحية الشاملة، وتم إجراء التعديلات التشريعية اللازمة ومن ضمنها توجيه الدعم الحكومي للأسر بحسب شرائح الدخل.</p> <p>- تم إيراد العديد من الأحكام التي تؤسس لعملية الفصل النهائي، وكانت الخطوات الأولى فصل الأحكام القانونية بشكل كامل، وفصل الإيرادات، والتمهيد لفصل الإدارة بعد تعزيز قدراتها.</p> <p>- تم التأسيس لعملية فوترة المعالجات وغيرها من الأحكام اللازمة لعملية الفصل.</p> <p>- تم إيراد نص في مشروع قانون تنظيم أعمال التأمين، يسمح للبنك المركزي بتوسيع مظلمته الرقابية لتشمل صناديق التأمين الصحي.</p>	<p>ضرورة وضع خريطة طريق واضحة وملزمة للوصول إلى التغطية الصحية الشاملة، مثل توحيد أنظمة التأمين الصحي المدني والعسكري، وإيجاد إدارة واحدة أو هيئة وطنية موحدة للتأمين الصحي.</p>

6. جودة الرعاية الصحية والكفاءة الفنية وسلامتهما	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الاستمرار بالعمل مع الأطراف المعنية بالنظام لتطبيقه بشكل فعال يخدم الأهداف المرجوة.</li> <li>- عُمم على إدارة التأمين الصحي كتاب وزير الصحة الذي يتضمن حصر شراء الخدمات الصحية بالمستشفيات الحاصلة على اعتمادية.</li> </ul>	<p>وضع نظام وطني لتحفيز المؤسسات الصحية للحصول على الاعتمادية.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- يجري العمل بالتعاون مع منظمة الصحة العالمية على تطوير الاستراتيجية الوطنية للجودة وسلامة المرضى.</li> <li>- تم تطوير نظام قياس أداء المستشفيات، ويشتمل على 30 مؤشراً تعكس جودة الخدمات الصحية وسلامتها.</li> <li>- تم التعميم على مستشفيات وزارة الصحة بتفعيل دور اللجان المعنية بجودة وسلامة الخدمات، وربط تقييم الموظف بمدى مشاركته بأنشطة الجودة.</li> </ul>	<p>إلزام المؤسسات الصحية العامة والخاصة بوضع آليات محددة للرقابة الذاتية على جودة الخدمات المقدمة.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم التعميم على المستشفيات التابعة لوزارة الصحة بضرورة مراقبة جودة الرعاية الطبية وسلامتها، وذلك بحسب الوصف الوظيفي لكل منها.</li> <li>- التأكيد على الإدارات بضرورة الالتزام بمتطلبات نظام الخدمة المدنية الجديد والذي يربط تقييم الموظف بمدى مشاركته بأنشطة الجودة في المؤسسة.</li> </ul>	<p>إلزام الهيئات الطبية والإدارية في المستشفيات والنقابات الصحية بالقيام بدورها في مراقبة جودة الرعاية الطبية وسلامتها.</p>
7. وزارة الصحة	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم الحصول على موافقة رئاسة الوزراء لصرف مكافأة شهرية للموظفين تعادل العلاوة الفنية التي تم إيقافها.</li> </ul>	<p>وضع خطة متكاملة وشاملة لتحفيز الكوادر العاملة في الوزارة وتدريبها.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم الحصول على موافقة من رئاسة الوزراء لاستكمال إجراءات تعيين الكوادر الطبية والصحية قبل جائحة كورونا.</li> <li>- تم الحصول على موافقة رئاسة الوزراء لتعيين 200 ممرضة قانونية وفق نظام شراء الخدمات.</li> </ul>	<p>دعم البنية البشرية والإدارية والفنية والمعلوماتية لدى الوزارة لرفع كفاءتها.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- يتم إعداد آلية لعدم استقبال الحالات غير الطارئة في المستشفيات، لتخفيف العبء عليها.</li> <li>- توفير كل الأدوية المتخصصة في المراكز الصحية بحيث يتم صرفها في المراكز الصحية بتقرير من طبيب الأسرة.</li> <li>- يجري العمل ليُسمح لطبيب الأسرة بطلب الفحوص المختلفة (مثل فحص فيتامين د) وكتابة كل الأدوية التخصصية للمريض.</li> </ul>	<p>إيجاد آلية ونظام تحويل فعال وصارم لجعل طب الأسرة والرعاية الصحية الأولوية المدخل الرئيس لتلقي الخدمات الصحية.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- نظام التنظيم الإداري المعمول به في وزارة الصحة هو نظام رقم (45) لسنة 2018. ويوجد مسودة نظام جديد قيد الدراسة في ديوان التشريع والرأي قبل اعتماده ونشره في الجريدة الرسمية بحسب الأصول.</li> </ul>	<p>النظر في إعادة هيكلة وزارة الصحة وواجباتها.</p>
<p><b>8. الدواء</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم تخفيض أسعار الأدوية، ومعظمها من الأدوية البيولوجية، بموجب عروض أسعار مقدمة من الشركات مالكة حق التسويق بنسب تتراوح بين 20% و40% لدى التقدم لإدراجها على قائمة الأدوية الرشيدة، إذ تحوّل هذه الأسعار إلى دائرة المشتريات الحكومية لاعتماد نسب التخفيض كسعر أولي للدخول في المنافسة على العطاءات الحكومية.</li> </ul>	<p>تفعيل سياسات واستراتيجيات ترشيد صرف الدواء واستهلاكه، ومحاسبة الجهات غير الملتزمة بها.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تم إصدار أسس تسعير الأدوية لسنة 2016، والتي تضمنت آليات من شأنها إعطاء السعر العادل الأقل للدواء.</li> </ul>	<p>الاستمرار في الجهود الوطنية التي بُذلت لتخفيض أسعار الدواء، ووضع آلية جديدة عادلة وشفافة لتسعير الأدوية.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- يتم إعطاء ميزة سعرية للدواء المطور الذي تم تطويره عن الدواء المرجعي، إذ يؤدي هذا التطوير إلى عدّ الدواء ذا تقنية تزيد من فعالية / سلامة الدواء أو يضيف عليه قيمة إضافية علاجية لصالح المريض، وذلك بناء على دراسة تُقدّم من الشركة الصانعة، على أن يتم إعطاء ميزة سعرية على الدواء المرجعي.</li> </ul>	<p>تحفيز الصناعات الدوائية المحلية ومساعدتها في فتح أسواق جديدة.</p>

9. المجلس الصحي العالي	
- لم يتم أي تعديل على قانون المجلس الصحي العالي، ولم يقدم للمجلس أي دعم بشري أو مالي أو فني. مع الإشارة إلى أن المجلس هيئة مستقلة.	ضرورة المحافظة على المجلس الصحي العالي مستقلاً، ودعمه بالكوادر البشرية والفنية ومالياً.
- لم يتم إجراء أي تعديل على قانون المجلس الصحي العالي بما يضمن منحه صلاحيات مساءلة القطاعات الصحية في حال عدم التزامها بالسياسات الصحية والخطط الاستراتيجية الوطنية.	تعديل قانون المجلس الصحي بمنحه صلاحيات تمكنه من مساءلة القطاعات الصحية في حال عدم التزامها بالسياسات الصحية.

## الثاني عشر: توصيات تنفيذية لمعالجة آثار الجائحة والنهوض بالقطاع الصحي

### - القيادة والحوكمة

1. توحيد جميع الجهات المقدمة للخدمات الصحية في القطاع العام تحت مظلة واحدة تتولى فيها وزارة الصحة الدور الريادي في مجال تقديم خدمات الصحة العامة والرعاية الصحية الأولية. ويتم تقديم مطالعات وخطط لدمج القطاعات ومنها القطاع الصحي (بناءً على التوجيهات الملكية) بهدف تنظيم القطاع ودمج عدد من القطاعات لزيادة الكفاءة والفاعلية.
2. إعداد إستراتيجية صحية وطنية واحدة تتناسب والبرنامج التنفيذي الذي أُعدّ مؤخراً، وتقوم على التخطيط للأزمات والاستعداد لها وفقاً للنموذج الاستباقي وليس بناءً على ردة الفعل.
3. تطبيق هيكلية وزارة الصحة (إذ إن هناك هيكلية تم المضي قدماً لإقرارها).

### - تقديم الخدمات الصحية

1. تبني نموذج الصحة العامة والطب الوقائي كدريف أساس للطب العلاجي، مع ضرورة التركيز على الوقاية من الأمراض وعوامل الخطورة لها والأوبئة ومسبباتها.
2. تأسيس المركز الوطني لمكافحة الأمراض والوقاية منها.
3. تعزيز الوعي الصحي المجتمعي نحو ممارسات الوقاية والتباعد المجتمعي وتجنب الاختلاط، وتوجيه السياسات العامة لتعزيز التباعد المجتمعي وممارسات الوقاية الشخصية.



4. تمكين ورفع كفاءة الاستقصاء الوبائي وشموليته من خلال الرصد النشط وغير النشط.
5. إعداد الأدلة الإرشادية والبروتوكولات الخاصة بإجراءات السيطرة على انتشار العدوى في المستشفيات والمراكز الطبية.
6. توظيف التكنولوجيا والذكاء الاصطناعي والتطبيقات الذكية لتتبع المصابين والمخالطين عند حدوث أوبئة مثل كورونا.
7. تجهيز البنية التحتية الإلكترونية لتقديم الخدمات الصحية الإلكترونية عن بعد (E-Health) للمواطنين والمقيمين في منازلهم، مثل توصيل الأدوية لمرضى الأمراض المزمنة والمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة في منازلهم وتقديم خدمات تنظيم الأسرة والاستشارات الطبية عن بعد.
8. توسعة وتطوير وتنظيم خدمات الإسعاف والطوارئ في جميع مستشفيات القطاع العام وتوفير بيئة آمنة في مراكز الإسعاف تضمن سلامة المرضى وسلامة الكوادر الصحية العاملة فيها.

#### - الكوادر البشرية

1. الاستفادة من خبرات كليات الطب وأقسام الصحة العامة في الجامعات لرفد النظام الصحي بالكوادر البشرية في مجال الصحة العامة والطب الوقائي.
2. زيادة أعداد الكوادر الطبية المتخصصة والمساندة والمدرية تدريباً جيداً.
3. زيادة أعداد الكوادر الصحية في مجال الصحة العامة والوبائيات.
4. تعزيز الكوادر الفنية للمؤسسة العامة للغذاء والدواء، لتمكينها من القيام بدورها الرقابي على الغذاء والدواء.
5. استخدام التكنولوجيا عن بُعد لتدريب وتأهيل الكوادر الصحية في المجالات المختلفة، وخاصة في مجال الصحة العامة والأوبئة.

#### - نظم المعلومات الصحية

1. توفير قاعدة بيانات معلوماتية وطنية (نظام معلومات صحي وطني) حول القوى البشرية والفنية والتكنولوجية ومرافق المؤسسات الصحية في جميع القطاعات الصحية وبحسب المناطق الجغرافية للاستفادة منها عند حدوث كوارث أو أزمات صحية على المستوى الوطني كجائحة كورونا.

## 2. تطوير البنية التحتية لأنظمة الصحة الإلكترونية وضمان سهولة انتقال البيانات الصحية بين القطاعات الصحية المختلفة.

### - التكنولوجيا والدواء

1. زيادة عدد أسرة العناية الحثيثة وأجهزة التنفس الاصطناعي وتوزيعها بعدالة على مستوى المملكة.
2. تشجيع الاستثمار في تصنيع المستلزمات الطبية الوقائية مثل الكمامات وملابس الوقاية وغيرها.
3. تشجيع الاستثمار في تصنيع مستلزمات المختبرات وخاصة مختبرات الأمراض المعدية والوبائيات.
4. توفير قاعدة بيانات محدثة ومستدامة للمخزون الإستراتيجي للأدوية.
5. دعم جهود المجلس الصحي العالي في مجال مؤسسة تقييم التكنولوجيا الصحية (Health Technology Assessment) لتزويد المملكة بالأجهزة والأدوية والتقنيات والبرامج الصحية ذات الفائدة الأكبر والكلفة الأقل.
6. دعم الصناعات الدوائية الوطنية وتوفير التسهيلات اللازمة لازدهارها.
7. تشجيع الدراسات الدوائية وخاصة التطعيمات والعلاجات للأوبئة.

### - التمويل

1. توفير التمويل اللازم لخدمات الصحة العامة، وزيادة مخصصات الرعاية الصحية الأولية في موازنة وزارة الصحة.
2. وضع خارطة طريق للتغطية الصحية الشاملة بما يشمل الخدمات الوقائية والعلاجية والتلطيفية لجميع السكان على أساس توحيد صناديق التأمين الصحي المختلفة تحت مظلة واحدة.
3. إشراك القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية بتقديم الخدمات أثناء الأزمات وبعدها.
4. إعداد إستراتيجية وطنية للتمويل الصحي.

## المراجع

1. الإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي في الاردن 2016-2020. المجلس الصحي العالي 2016 .
  2. تقرير المتابعة والتقييم للإستراتيجية الوطنية للقطاع الصحي 2016 - 2017.
  3. الخطة الإستراتيجية لوزارة الصحة 2018-2022. وزارة الصحة 2018 .
  4. تقرير المتابعة والتقييم لإستراتيجية وزارة الصحة 2019 .
  5. الخطة التنفيذية لإصلاح القطاع الصحي في الاردن 2018 - 2022.
  6. انتشار فيروس كورونا المستجد في الأردن: الإستجابة الأولية. المجلس الإقتصادي والإجتماعي(2020).
  7. التقرير الاحصائي السنوي. وزارة الصحة 2019.
  8. قانون الموازنة العام 2020، فصل وزارة الصحة والمجلس الصحي العالي والمجلس الطبي والمؤسسة العامة للغذاء والدواء
  9. "ماذا بعد الكورونا.. النظام الصحي"، ورقة مقدمة لمركز الدراسات الإستراتيجية- الجامعة الأردنية، رائدة القطب وموسى العجلوني ومحمد أبو فرج.
- 10. Public Health Strategies for gradual lifting of the Public Sector Lockdown in Jordan and the United Arab Emirates during the COVID- 19 Crisis. Raeda Qutob, Immanuel Moonesar, Mohammad Rasoul Tarawneh, Mohannad Nsour, Yousef Khader.**





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور التنمية المجتمعية 1

## الأسرة والطفولة





713.....	الملخص التنفيذي
714.....	أولاً: تأثير القطاع بجائحة كورونا
727.....	ثانياً: استراتيجيات القطاع
734.....	ثالثاً: مراجعة توصيات تقريرنا حالة البلاد لعامي 2018 و2019
741.....	رابعاً: التوصيات





## الملخص التنفيذي

يعدّ قطاع الأسرة والطفولة عابراً للقطاعات؛ لتأثره بالاقتصاد والصحة والتعليم وقطاعات أخرى وتأثيره فيها. وتمثل الأسرة حيزَ الزاوية في البناء الاجتماعي، وهي المحرك الأساسي للقطاعات، فخيارات الأسرة وقراراتها وعاداتها الاجتماعية تؤثر على القطاع الصحي، كما هي الحال في ظل تفشي وباء كورونا، كما أن القطاع الاقتصادي تحركه الأسرة وعاداتها في الاستهلاك وأنماط الإنفاق، فهي تشكل قوة الطلب وتؤثر تأثيراً مباشراً على العرض.

وتتعدّد اختصاصات قطاع الأسرة، إذ تتقاطع قضايا الأسرة والطفل 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.

ويصعب فصل الموازنات التي تعنى بالأسرة أو تحديدها بالتفصيل، لأن هذا القطاع مشتبك مع قطاعات أخرى إلى حد كبير. 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.

لقد أقلت جائحة كورونا ظلالها على هذا القطاع كباقي القطاعات، بل كان أثرها فيه مركباً، انطلاقاً من أن الأسرة هي محور العمليات الاقتصادية والصحية والتعليمية والاجتماعية. وقد ظهر خلال الجائحة وبشكل جليّ الضعف في عمليات التنسيق بين مؤسسات الدولة في ما يتعلق بالقضايا الاجتماعية المباشرة التي تخص الأسرة وخدمات الحماية للمرأة والطفل وكبار السن. ومن أهم الأولويات التي تتصدر المشهد الراهن، ضرورة تخفيف أنماط التكيف الاجتماعية السلبية للأسرة، مثل عمل الأطفال، والتسرب المدرسي، وزواج الأطفال. كما شهد عام 2020 تباطؤاً في تنفيذ عدد من البرامج والمشاريع، نتيجة لقرار الحظر المنزلي والتغييرات التي طرأت على أنشطة المشاريع للتواءم مع سياسات التباعد الاجتماعي.

تستعرض هذه المراجعة أبرز الآثار الاقتصادية والصحية والاجتماعية على الأسرة خلال جائحة كورونا، وتوضّح تقدّم العمل المنجز بعد تقرير حالة البلاد لعام 2019، وتتابع توصيات ذلك التقرير، ثمّ تستعرض التوصيات المقترحة.

## أولاً: تأثير القطاع بجائحة كورونا

أثرت جائحة كورونا على جميع القطاعات في الأردن، ولعل الأثر الأكبر المركب يقع على الأسرة، التي تمثل الوحدة الاجتماعية الأساسية لبناء المجتمع وتقع في منتصف الدائرة الاقتصادية والاجتماعية والصحية والسياسية والاجتماعية، فهي محور تلك العمليات المعقدة، وهي المؤثرة والمتأثرة بها. ومنذ بداية الجائحة بدأت العديد من المؤسسات بدراسة أثر الأزمة على القطاعات المختلفة، ومن أبرزها مجموعة من الدراسات الاجتماعية الاقتصادية التي بحثت في أثر الجائحة على الأسرة. ورغم أن لكل من تلك الدراسات منهجيتها، إلا أنها استخدمت على الأغلب عينات متحيزة لمجموعات معينة وليست ممثلة للمجتمع ككل، فضلاً عن أنها ركزت على القضايا الاقتصادية المباشرة، أما نتائجها فبدت متباينة إلى حد كبير ومتأثرة بالفترة الزمنية التي جمعت البيانات خلالها، إذ إن تأثير الأسرة بالأزمة خلال فترة الحظر المنزلي مختلف عنه خلال فترات رفع الحظر وكذلك في فترة انخفاض حدة الأزمة. وعموماً، يمكن لهذه الدراسات أن تقدم لمحة عن نوعية التحديات التي تواجه الأسر.

فقد كان لأوامر الدفاع آثار مباشرة بسبب بقاء أهل في المنزل مع الأطفال، وما صاحب ذلك من ضغوط نفسية على أفراد العائلة وعلى العلاقات الأسرية بعامه، كما أدت الجائحة إلى فقدان العمل لأحد الزوجين أو لكليهما، والتوقف المؤقت للدخل، والوصم الاجتماعي للمصابين وعائلاتهم، وتحوّل التعليم ليصبح عن بعد رغم عدم جاهزية الأطفال والأهل لهذا التغيير التكنولوجي وغياب الموارد اللازمة لذلك، ناهيك عن التوتر والضغط النفسي وخاصة في المنازل الصغيرة وتحديدًا لذوي الإعاقة والمسنين، وتزايد الضغط على الأمهات بين عملهن عن بعد، ومتابعة دراسة الأطفال في الأسرة ودعم جميع أفراد الأسرة خلال الظروف الاستثنائية.

بالإضافة إلى ذلك، حدثت تغييرات اجتماعية في عادات الزواج والعزاء، وتغيرت كذلك الأدوار الأسرية داخل المنزل، وبرزت مكانة الأسرة كحاضنة للسكن والاستقرار والتغذية الصحية، وتعززت مجموعة من العادات الصحية في التكافل الاجتماعي. وقد رافق تلك الأزمة سياسات وطنية حكومية تدعم الأسر اقتصادياً وصحياً واجتماعياً، منها ما نجح، ومنها ما لم يكن ذا أثر في علاج تبعاتها.

ويستعرض هذا المحور أثر الجائحة على الأسرة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والصحية، وستثار مجموعة من القضايا الاجتماعية التي ظهرت والتي من المتوقع أن تتفاقم خلال الفترة المقبلة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن التبعات تحتاج لبعض الوقت لتظهر جلياً وليكون الأثر واضحاً.

## 1. الآثار الاقتصادية

تناولت العديد من الدراسات الأردنية الأثر الاقتصادي على الأسرة، وكان الأثر الذي ركزت عليه الدراسات المتوفرة هو الأثر المباشر، كفقد العمل وتخفيض الأجور، ولكن الآثار الاقتصادية غير المباشرة؛ كالتي طالت صناديق الادخار، والضمان الاجتماعي، وملكية الأراضي والمنازل والسيارات، تحتاج لدراسة علمية تبرزها.

وبشأن الآثار المباشرة، أشار تقرير الجولة الأولى من مسح العمالة والبطالة لعام 2020 إلى أن معدل البطالة خلال الربع الثاني من عام 2020 بلغ 23% بارتفاع مقداره 3.8 نقطة مئوية عن الربع الثاني من عام 2019. كما تشير دراسة أجرتها مجموعة من المؤسسات الوطنية<sup>1</sup> إلى أن النساء والفتيات والرجال والفتيان قلقون من العواقب الاقتصادية ومحدودية الوصول إلى الدخل والمساعدات المادية. إذ إن 86% من المستجيبين في العينة يعتقدون أن الوباء سيهدد الأمن الاقتصادي في الأردن ويؤدي إلى المزيد من الفقر، وأشار حوالي 55% من النساء والرجال إلى أنهم غير قادرين على تغطية الاحتياجات الأساسية للأسرة خلال فترة الحظر.

وأكدت دراسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>2</sup> أن لفيروس كورونا وتدابير الإغلاق تأثيراً كبيراً على سبل العيش<sup>3</sup>، إذ أفاد 7% فقط من المشاركين أنهم ما زالوا يعملون كما في الفترة التي كانت قبل بدء تطبيق التدابير الصحية المفروضة لمواجهة الوباء. وفقد ما يقرب من ثلثي من كانوا يعملون قبل الأزمة عملهم بالكامل، بينما أفاد 8.9% أن رواتبهم خُفّضت، و9% أنهم في إجازة غير مدفوعة الأجر. وكانت هناك اختلافات طفيفة في النتائج تبعاً لأماكن السكن (المحافظات) والفئات العمرية. هذا ما يقود للاستنتاج بأن تردّي الأحوال الاقتصادية للأسرة خلال فترة الإغلاق الكامل والجزئي قد يتفاقم ويمتد أثره لفترة طويلة، جراء تراكم المسؤوليات الأسرية، وبخاصة تلك التي تشكل أعلى أوجه إنفاق الأسرة، كاستئجار المسكن<sup>4</sup>.

1 بلان إنترناشونال، صندوق الأمم المتحدة للسكان، معهد العناية بصحة الأسرة. من يجرؤ على السؤال: استمع ثم باشر العمل؛ لحة عن آثار كوفيد - 19 على حقوق النساء والفتيات والصحة الجنسية والإنجابية.

2 البرنامج الأمم المتحدة الإنمائي- أيار 2020. فيروس كورونا (كوفيد- 19)، تأثيره على الأسر في الأردن: تقييم سريع.

3 تستند البيانات إلى دراسة مسحية عبر الإنترنت شملت 12,084 مستجيباً. كما نُفذ المسح خلال فترة الإغلاق (الأسبوع الأخير من نيسان إلى 3 أيار 2020).

4 يجدر بالذكر أن عينة الدراسة متحيزة، إذ إن 67% من الأسر في العينة تستأجر مسكنها، علماً أنه 63% من الأسر تمتلك مساكن بحسب دائرة الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان والمساكن في عام 2015. كما أن 36% من أفراد العينة هم من عمال المياومة، ولهذا تأثير كبير على قراءة النتائج وتحليلها.

وفي دراسة أجراها مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية<sup>5</sup>، خلال الأسبوع الثالث من شهر حزيران، والتي أظهرت امتداد الأثر الاقتصادي للجائحة على الأسر، ظهر أن حوالي 59% من الأسر كانت أوضاعها الاقتصادية ضعيفة، و23% أوضاعها الاقتصادية متوسطة، و13% أوضاعها الاقتصادية جيدة، و4% أوضاعها الاقتصادية جيدة جداً، بينما أفاد حوالي 1% أن أوضاعهم الاقتصادية ممتازة.

ولتكون الأرقام ذات دلالة، قورن الوضع الراهن بالوضع في العام 2019، فأشار 88% أن الأوضاع الاقتصادية لأسرهم تراجعت، بينما رأى 11% أن أوضاعهم الاقتصادية بقيت كما هي، ورأى حوالي 1% أن الأوضاع الاقتصادية أفضل مقارنة مع عام 2019. وتوقع 58% أن أوضاعهم الاقتصادية ستتراجع بعد عام، بينما توقع 25% أنها ستبقى كما هي، أما 18% فقد توقعوا تحسُّنها<sup>6</sup>.

هذه الأرقام قد تشكل كارثة في المستقبل إن لم تستطع الحكومة توفير الدعم المناسب للأسرة بوصفها وحدة اجتماعية متكاملة، بدلاً عن التركيز على الدعم الفردي. إذ إن الأسرة لها دور أيضاً في دعم أفرادها وفي التكيف الاجتماعي مع التبعات الاقتصادية.

لقد امتد الأثر الاقتصادي للجائحة ليشمل تغير سوق العمل وسبل العيش للأسرة، إما بفقدان الوظائف أو بتخفيض الأجور، الأمر الذي أثار على الإنفاق والاستهلاك الأسري والاتجاه نحو الترشيد والإنفاق على الأساسيات، مما أثار على العرض والطلب في الأسواق، وزيادة الإنفاق على مواد التعقيم والتنظيف والحماية الشخصية (الكمامات). ويقدر صندوق النقد الدولي أن الاقتصاد العالمي بأكمله سينكمش بنسبة 3% في عام 2020، مما يجعله أسوأ ركود منذ الكساد الكبير في ثلاثينات القرن العشرين. كما أنه لا بد من إعادة ثقة المواطنين بالإجراءات العامة للتعامل مع الجائحة، فلهذا الأثر الأكبر في استقرار الاقتصاد ورجوع عادات الاستهلاك والإنفاق لطبيعتها.

وقد أجرت حكومة العديد من التدخلات واتخذت العديد من القرارات لتوفير حزم الدعم، فقرر رئيس الوزراء تأسيس صندوق "همة وطن" بتاريخ 2020/3/31 بموجب أمر الدفاع رقم (4) لسنة 2020 لاستقبال التبرعات من داخل المملكة وخارجها باستخدام حسابات منفصلة ذات ذمة مالية مستقلة عن الإيرادات العامة للحكومة وضمن ضوابط الحاكمة الرشيدة، على أن تُستخدم التبرعات لدعم الجهود الحكومية

5 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية. حزيران 2020. تأثيرات أزمة فيروس "كورونا المستجد" على أوضاع الأردنيين الاقتصادية بعد ثلاثة أشهر على بدء الإجراءات الحكومية لمنع انتشار الجائحة.

6 تستند الدراسة على عينة مسحية شملت 1656 مستجيباً ومستجيبة موزعين على محافظات المملكة، وذلك خلال الفترة الزمنية (18-22 حزيران 2020).

لمواجهة الجائحة وآثارها السلبية على الأردن. ويهدف الصندوق إلى تمكين شرائح المجتمع، بما في ذلك الأفراد والمؤسسات وأي جهات أخرى، من المساهمة في دعم القطاع الصحي وتمكينه من تقديم الخدمات الصحية للمواطنين والمقيمين داخل المملكة لمواجهة الجائحة، وتقديم المساعدات المادية والإنسانية المؤقتة للمواطنين والمقيمين الذين يعانون من ظروف معيشية صعبة نتيجة الأزمة، وفق أسس ومبادئ عمل شفافة تضمن التوزيع الأمثل للتبرعات والمساءلة وفقاً لأولويات الإنفاق.

ومن التدخلات الاقتصادية المهمة ما قدمه صندوق المعونة الوطنية الذي خصص قرابة 10 ملايين دينار لتقديم المساعدات المادية إلى العمال في القطاعات التي تضررت بشكل واضح من جراء فرض حالة الحظر الكلي في المملكة. وبحسب البيانات الرسمية، فإن أعداد الأسر المستفيدة من الدعم المادي للصندوق من عمال المياومة قد وصل إلى نحو 250 ألف أسرة لغاية شهر آب 2020، علماً أن المستهدف هو ربع مليون أسرة<sup>7</sup>. وقدم الدعم على ثلاث دفعات، إذ يُقدّم للأسرة المكونة من ثلاثة أفراد فأكثر مبلغ 136 ديناراً، وتحصل الأسرة المكونة من شخصين على 70 ديناراً، ويُخصص للأسرة المكونة من فرد واحد ومعها دفتر عائلة على 50 ديناراً.

ويمكن القول إن قيمة الدعم للأسرة الواحدة منخفض في ضوء الالتزامات الأسرية المتراكمة، كما أن تلك المبادرات والمساعدات غير مستدامة، وأثرها قصير المدى. والارتقاء بنوعية حياة تلك الأسر، يستوجب توفير فرص العمل، وتطوير الأعمال، وتوسيع مظلة الحماية الاجتماعية في الضمان الاجتماعي واتحادات العمال وغيرها من برامج الحماية المتاحة في الأردن.

وقد توسع صندوق المعونة الوطنية في خدماته باستحداث برنامج الدعم التكميلي (تكافل) الذي يعتمد على المساعدات النقدية للأسر غير قادرة على الإيفاء بمتطلباتها المعيشية بالرغم من توفر موارد مالية نتيجة عمل رب الأسرة أو أحد أفراد الأسرة، وقد أدى هذا إلى شمول شرائح جديدة من المجتمع بناء على معايير جديدة، فاستفادت 50 ألف أسرة من خلال هذا البرنامج بمرحلتيه الأولى والثانية. كما أن الصندوق غير آلية الدفع، فعوضاً عن أن يكون الدفع من خلال البريد، أصبح من خلال المحافظ الإلكترونية والبنوك لوقاية المنتفعين من أي عدوى محتملة خلال عمليات تسلم المبالغ المالية بسبب التزاحم. وبلغت واردات الصندوق لغاية شهر آب 2020 للعامين 2019/2020 حوالي 83.8 مليون دينار، على النحو التالي: 10 مليون دينار من الخزينة العامة، و73 مليون من صندوق "همة وطن"، و800 ألف دينار من "حساب الخير".

7 صحيفة "الغد"، 10 تموز 2020.

في العادة، تعمل مؤسسات المجتمع المدني بالتوازي مع المؤسسات الرسمية لمكافحة الفقر، فالعديد من الجمعيات تقوم على مساندة الأسر بالدعم العيني والمادي، لكن هذه الجمعيات لم تتمكن من القيام بدورها خلال فترات الحظر، فقدت تلك الأسر سنداً هي أحوج ما تكون إليه، فوفقاً لما تدوالتة وسائل إعلام محلية، هناك جمعيات لم تحصل على تصاريح لتقوم بدورها، مع تأكيد وزارة التنمية الاجتماعية أنها لم تمنع الجمعيات من ممارسة عملها خلال الأزمة. واشتكت جمعيات من ضعف الموارد المالية نظراً لتوجه المتبرعين إلى تقديم تبرعاتهم لصندوق "همة وطن" الذي أعلنت الحكومة عن تأسيسه، ما ساهم في إضعاف قطاع العمل الخيري، وأحدث انعكاسات سلبية على العاملين فيه. وعانت بعض الجمعيات من عدم تمكنها من دفع رواتب موظفيها وإيجارات مقراتها.

كما أن أهم تلك التدخلات جاءت من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والتي هدفت إلى استدامة عمل القطاع الخاص ودعم العاملين فيه بشكل أساسي، وتوفير السيولة المالية لتفادي الأزمة، فأطلقت العديد من حزم الدعم بدءاً من تأجيل مستحقات الضمان وتخفيض نسب الاشتراكات، وقدمت برنامجاً مؤقتاً شمل إعانات وطروداً غذائية عاجلة ووصل إلى 113 ألف أسرة، ثم استحدثت أشكالاً من الدعم غير مسبوق، من خلال برامج "مساند" و"حماية" و"تمكين"، منها؛ "سلفة على حساب الدفعة الواحدة" و"التأمين الجزئي لتأمين الشيخوخة"، والشمول الفوري من دون أثر رجعي، وتسهيلات الذمم المدينة. كما شملت المؤسسة القطاعات الأكثر تضرراً والتي تخضع للقيود، وساندها في تأمين رواتب عاملها بين شهري حزيران وكانون الأول 2020 لتأمين 50% من الراتب.

وبما أن جميع النماذج للحصول على الخدمات كانت إلكترونية، فمن المفترض تحييز تقديم الخدمة لمن يمتلك الأجهزة الإلكترونية ولمن يمتلك المهارة الكافية لاستكمال النماذج.

## 2. الآثار الصحية

أظهرت الدراسات أن قدرة الأسرة للوصول للخدمات الصحية قد تأثرت بفترات الإغلاق، إذ أشار 69% من المشاركين في دراسة صندوق الأمم المتحدة الإنمائي<sup>8</sup> إلى أن الإغلاق أثر على قدرتهم أو قدرة عائلاتهم على الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، علماً أن هناك العديد من المبادرات الوطنية التطوعية بالتعاون مع المستشفيات الحكومية ونقابة الصيادلة لإيصال الأدوية لمستحقيها، ولكن من المتوقع تفاقم الأوضاع الصحية للمصابين بالأمراض المزمنة ممن لم يتمكنوا من الحصول على أدويتهم ومتابعة علاجاتهم، الأمر

8 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فيروس كورونا (كوفيد-19)، تأثيره على الأسر في الأردن: تقييم سريع. أيار 2020.

الذي سيكبد الدولة التبعات المالية لعلاج هؤلاء المرضى لاحقاً، وقد يؤدي لانخفاض العمر المتوقع عند الولادة، وهذا ما يستدعي دراسة مدى التزام الأفراد ممن يعانون من الأمراض المزمنة بأدويتهم وأنماط الغذاء الصحية المعتمدة لهذه الحالات، وكيفية تأثرهم بالجائحة.

لقد أثبتت الجائحات السابقة في العالم، أن النظم الصحية عندما تختنق بالأعباء تزداد معدلات الوفيات بسبب أمراض يمكن معالجتها أو تفاديها باللقاحات. فأثناء تفشي مرض "إيبولا" في العالم خلال عامي 2014 و2015، أدت إخفاقات النظام الصحي إلى تجاوز عدد الوفيات الناتجة عن الإصابة بالحصبة والملاريا وفيروس العوز المناعي البشري (الإيدز) والسّل عدد الوفيات الناتجة عن الإصابة بـ"إيبولا"<sup>9</sup>.

ولا بد أيضاً من دراسة مدى التزام الأسر بعد انتهاء فترات الحظر ببرنامج مطاعيم الأطفال، إذ أشارت دراسة إلى عدم تلقي 17% من الأطفال دون سن خمس سنوات اللقاحات الأساسية، فضلاً عن عدم حصول 23% من الأطفال الذين كانوا مرضى خلال جائحة (كوفيد-19) على الرعاية الطبية اللازمة، وهذا يُعزى على الأرجح إلى الخوف من انتقال الفيروس وعدم توفر الأموال<sup>10</sup>، وله الأثر الأكبر على صحة الطفل في المستقبل، فلا يمكن الحكم إن ما زالت الأسر متخوفة من زيارة المنشآت الصحية كما كان في بادئ الأمر.

إن جميع هذه المؤشرات بحاجة إلى دراسات ورصد عبر مراكز الأمومة والطفولة في المملكة، كما لا بد من أتمتة إجراءاتها كلياً وتدريب مشرفي قبول الأطفال في المدارس والحضانات على متابعة بطاقات المطاعيم والتبليغ عن حالات عدم الالتزام، علماً أن عمليات الأتمتة للإجراءات الصحية ما زالت في بداياتها، وخصوصاً تلك المتعلقة بالمطاعيم للأطفال ومتابعاتهم، لهذا من الصعب إجراء دراسات توضح مدى الالتزام بالمطاعيم خلال الفترة الراهنة، وربما يمكن تقدير الوضع بعد الاطلاع على شهادات المطاعيم للتسجيل للصف الأول في المدرسة<sup>11</sup>.

9 منظمة الصحة العالمية. نشرة إخبارية، 20 آذار 2020. <https://www.who.int/ar/news-room/detail/06-08-1441-who-releases-guidelines-to-help-countries-maintain-essential-health-services-during-the-covid-19-pandemic>

10 اليونسيف، آب 2020. التقييم الاجتماعي والاقتصادي للأطفال والشباب في زمن كورونا، الأردن.

11 شهادات المطاعيم مطلوبة أيضاً لتسجيل الطفل في الحضانات ورياض الأطفال، ولكن نسب الالتحاق منخفضة من جهة، ومن جهة أخرى يمكن عد هذا الإجراء شكلياً، إذ لا تراجع الشهادات من قبل مسؤول قبول الاطفال أو مدير المؤسسة التعليمية، لنقص الخبرة والمعرفة والتدريب في هذا المجال، كما أنه لا توجد آلية إلكترونية لأتمتة هذه الإجراءات والتحقق منها، لا على مستوى المؤسسات التعليمية ولا على مستوى المؤسسات الصحية.

وأظهرت دراسة أخرى<sup>12</sup> أنه على الرغم من أن وسائل منع الحمل الشائعة في الأردن (مثل حبوب منع الحمل والواقي الذكري) متوفرة في الصيدليات خلال فترة الحظر المنزلي، إلا أن بيانات التقييم أظهرت أن الوصول إلى استشارات تنظيم الأسرة قد تأثرت سلباً مع زيادة 10-20% في عدد النساء غير القادرات على الحصول على خدمات تنظيم الأسرة. ولعل هذا الأثر سيظهر جلياً في أعداد الولادات خلال الفترة المقبلة، وهو أثر سيمتد على مستوى العالم ولن يقتصر على الأردن، جراء فترات الحظر المنزلي وتعذر الوصول للخدمات الصحية، وقد يوصل العالم إلى مرحلة (Baby boom) جديد.

وعلى مستوى الصحة النفسية، وحيث أن هناك معاناة من ضعف الخدمات في هذا المجال واقتصارها على الجانب العلاجي النفسي، فإن الأثر أصبح مركباً مع ظهور العديد من مؤشرات الصحة النفسية السلبية كما ظهر في الدراسات، إذ تعاني<sup>13</sup> النساء والفتيات والرجال والفتيان من مزيد من القلق والتوتر بسبب الوباء وإجراءات الحد من انتشار الفيروس، ويعاني 71% من الذين شملهم التقييم من القلق بسبب الوباء. وبرزت مظاهر تعكس الصحة النفسية في دراسات أخرى<sup>14</sup>، منها اضطراب النوم، يليه الشعور بالعزلة والتوتر، ثم الإجهاد.

ومن اللافت للانتباه في الوقت الراهن بشاعة بعض الجرائم والاعتداءات، وخاصة تلك الأسرية منها، وقد يُعزى سبب ذلك إلى تردي الحالة النفسية للأسر بشكل عام، مما يدعو لدراسة النظام الصحي النفسي وسبل تطويره. ويشار هنا إلى وجود مبادرات من مؤسسات وطنية (كمعهد العناية بصحة الأسرة) ومؤسسات دولية، تقوم على آليات ابتكارية عن بعد، وتركز على الأطفال.

### 3. الآثار الاجتماعية

لعل الآثار الاجتماعية أشد الآثار وأكثرها صعوبة في الرصد والتحليل، إذ إن الأوضاع الاجتماعية تتأثر بشكل كبير بالأوضاع الاقتصادية والصحية. ومن بين المظاهر

12 بلان إنترناشونال، صندوق الأمم المتحدة للسكان، معهد العناية بصحة الأسرة. نيسان - أيار 2020. لمن يجرؤ على السؤال: استمع ثم باشر العمل: إجابة عن آثار كوفيد-19 - على حقوق النساء والفتيات والصحة الجنسية والإنجابية.

13 بلان إنترناشونال، صندوق الأمم المتحدة للسكان، معهد العناية بصحة الأسرة. نيسان-أيار 2020. لمن يجرؤ على السؤال: استمع ثم باشر العمل: إجابة عن آثار كوفيد-19 - على حقوق النساء والفتيات والصحة الجنسية والإنجابية.

14 جمعية شبكة المرأة لدعم المرأة. 2020. نتائج استطلاع حول تأثير أزمة كورونا على طبيعة العلاقات الأسرية، تبادل الأدوار والسلوكيات في الأسرة وتأثير ذلك على المرأة.



الاجتماعية، تبرز مشكلة العنف الأسري. إذ وُجد هناك تنام لمعزات الفجوة الاجتماعية خلال الجائحة، فكانت الأسر ممن تمتلك الأجهزة التكنولوجية وشبكات الإنترنت هي القادرة على الحصول على الخدمات؛ سواء خدمات الدعم الاقتصادي أو الخدمات التعليمية عبر التعليم عن بعد، وهو ما عزز الفجوة الاجتماعية بين الأسر والتي سيظهر أثرها خلال السنوات القليلة المقبلة.

وتشير الدراسات إلى ازدياد حالات العنف الأسري، إذ أجمعت الغالبية، وبنسبة وصلت إلى 69% من مجموع المشاركين الذين شملهم التقييم وكذلك من المقابلات في مناقشات المجموعات المركزة، على أن العنف المبني على النوع الاجتماعي قد ازداد منذ بداية الوباء. وهذا يفسر العدد الكبير من البلاغات عن زيادة العنف ضد النساء والفتيات كما أشارت الدراسة<sup>15</sup>. وبرزت هذه المشكلة بدرجة أقل في استطلاع مركز الدراسات الاستراتيجية،<sup>16</sup> والذي أظهر أن حظر التجول قد أدى لمشاحنات وخلافات أو عنف عند أكثر من ثلث الأردنيين، كما أن أكثر قليلاً من نصف الأردنيين لا يعرفون كيفية التواصل مع المؤسسات المهنية بتقديم الخدمات أثناء الحظر. لقد قدمت معظم خدمات حماية الأسرة من قبل مؤسسات المجتمع المدني كشريك رئيسي لإدارة حماية الأسرة (الجهة الرسمية مقدّمة الخدمة)، لكن تلك الخدمات كانت غير متاحة في معظمها (إلا لإدارة حماية الأسرة)، نظراً لفترات الحظر ومنع التجول، علماً أن العديد من الجهات قد اتجه لتوفير هذه الخدمات لتقتصر على التوجيه والإصلاح عن بعد.

ولا يمكن القول إن جميع الخدمات الاجتماعية والنفسية المساندة للأسرة متاحة، مما فاقم الوضع، ومما يدل على أن القضايا الاجتماعية في مجملها لم تكن ضمن الخطط الحكومية للتعامل مع أزمة كورونا. وقد اجتمع الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف خلال الأزمة، وهو الفريق المعني رسمياً بترسيخ مبدأ التشاركية بين الجهات المعنية بالحماية من العنف وتوضيح أدوار هذه الجهات وتنظيمها وتعزيز الدور الإشرافي والرقابي لكل منها<sup>17</sup>، وعقدت الاجتماعات عبر تقنية الاتصال عن بعد، وصيغت خلالها رسالة إلى الحكومة لتفعيل مكونات منظومة الحماية.

وفي ما يتعلق بالتعامل مع الأحداث الجانحين، تعاملت إدارة شرطة الأحداث مع 1136

15 بلان إنترناشونال، صندوق الأمم المتحدة للسكان، معهد العناية بصحة الأسرة. نيسان-أيار 2020. لمن يجرؤ على السؤال: استمع ثم باشر العمل: لحة عن آثار كوفيد-19 على حقوق النساء والفتيات والصحة الجنسية والانجابية.

16 مركز الدراسات الاستراتيجية. نيسان. 2020. سلسلة استطلاعات المؤشر الأردني: نبض الشارع الأردني (20)، كورونا والعنف الأسري في الأردن (نتائج ومؤشرات).

17 نظام رقم (33) لسنة 2016 (نظام الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف لسنة 2016).

قضية لأحداث خلال فترة حظر التجول في شهري آذار وأيار وبداية شهر حزيران 2020، منها 932 قضية تتعلق بخرق أوامر الدفاع المتعلقة بالحظر، ودخل إلى مراكز رعاية الأحداث 116 حدثاً، وبحالات مختلفة؛ بمعنى أنها قد لا تتعلق بالحظر<sup>18</sup>. وظهر جلياً تناقض قانون الدفاع والغرامة المالية المفروضة على الأحداث لمخالفتهم الحظر مع نصوص قانون الأحداث، فالقانون لم يفرض على الحدث غرامة مالية بأي شكل من الأشكال، لكونها لا تتناسب مع غاية نظام عدالة الأحداث في الأردن، إذ إنها غرامة تُفرض على الأهل في هذه الحالة وتتعارض مع نهج العدالة الإصلاحية، مع الأخذ بعين الاعتبار الأوضاع الاقتصادية التي تمر بها الأسر حالياً، مما يدل على غياب واضح للجانب الاجتماعي في قوانين الدفاع وأطر السياسات الاجتماعية للتعامل مع أزمة كورونا في خلية الأزمة.

ومن المتوقع أن تنخفض نسبة الجرائم الواقعة على الأحداث نظراً لوجود فترة حظر قضتها الأسر في مساكنها مما يؤثر على انخفاض نسب الجرائم بشكل عام. وكشف التقرير الإحصائي الجنائي لعام 2019 والصادر عن إدارة المعلومات الجنائية في الأردن، أن الأحداث ارتكبوا 2412 جريمة خلال عام 2019، منها 951 جريمة جنائية، و1461 جنحة، بانخفاض تبلغ نسبته 2.2% عن العام السابق، إذ كان مجموع الجرائم الجنائية والجنحوية 2464 جريمة لعام 2018. ومن أبرز الثغرات الدالة على ضعف التنسيق في ما يتعلق بقضايا الأطفال، ذلك الإجراء الخاص بالحجر المؤسسي للأطفال في معزل عن أسرهم، والذي ألغي بعد أن أشاره تقرير صحفي.

أما في ما يتعلق بالأطفال العاملين، فتشير جميع المؤشرات الحالية إلى أن الأوضاع الاقتصادية للأسر في تدرج، مما يدفعها لتبني آليات تكيف وإن كانت سلبية، وإحداها تتمثل في عمل الأطفال، والذي من المتوقع تزايد، خصوصاً مع فترات الإجازة الصيفية، ثم مرحلة التعلم عن بعد. فمن المتوقع أن ترتفع معدلات البطالة بشكل كبير إلى جانب ارتفاع معدلات الفقر. وتجدر الإشارة إلى أنه انتهى من تحديث الإطار الوطني للحد من عمل الأطفال ورفع لمرئاسة الوزراء لإقراره ولكنه لم يقر بعد، وانتهى أيضاً من وضع إجراءات العمل الموحدة، وسيستكمل العمل على الإجراءات الداخلية لكل من شرطة الأحداث ووزارة التنمية الاجتماعية لضمان تطبيق إجراءات العمل الموحدة.

ومن المتوقع أن ترتفع نسب زواج الأطفال ممن هم دون 18 عاماً، علماً أن عدد حالات الزواج لهذه الفئة في الشهور الستة الأولى من عام 2020 أقل من نظيرتها خلال الفترة

18 مركز العدل للمساعدة القانونية. 14 تموز 2020. ورشة عمل بعنوان "عدالة الأحداث في ظل تفعيل قانون الدفاع".

المماثلة من عام 2019، وقد يُعزى هذا إلى إجراءات التباعد الاجتماعي وسياسات منع التجمعات وإقامة الاحتفالات. ومن المتوقع أن يظهر الارتفاع في هذا المجال مع نهاية العام. إذ يعدّ زواج الأطفال المبكر من آليات التكيف السلبية الأسرية، فتلجأ الأسرة لتزويج الإناث للتخفيف من النفقات الأسرية. وفي العادة تُعزى الأسباب لانتشار هذه الظاهرة إلى تفشي الفقر والجهل بين المجتمعات، والذي قد يرافق أزمة الجائحة الراهنة.

ومن المتوقع أيضاً ارتفاع نسب التسرب المدرسي للأطفال، نظراً لتخوف الأسر من إرسال أطفالها للمدارس، أو لأسباب تتعلق بالأطفال أنفسهم، فمنهم من فقد الدافعية بعد فترات انقطاع طويلة عن المدرسة وأجواء الدراسة، وربما يكون قد انضم خلال ذلك لصفوف العمل، أو أصبح من أطفال الشوارع في غياب مراقبة الأسرة. وقد تكون الأسباب مدرسية، إذ اتجهت الأسر نظراً لوضعها الاقتصادي الصعب، إلى سحب أطفالها من المدارس الخاصة والبحث عن مقاعد لهم في المدارس الحكومية. وقد صرح مصدر مسؤول في وزارة التربية والتعليم بأن عدد الطلبة المنتقلين من المدارس الخاصة إلى الحكومية بلغ 47 ألف طالب وطالبة من المراحل التعليمية المختلفة لغاية 23 آب 2020<sup>19</sup>. ويمكن التحقق من هذا الأثر بعد بدء العام الدراسي، إذ يتوقع أن تصبح المدارس الحكومية شديدة الاكتظاظ.

ويجدر بالذكر أن قطاع التعليم بشكل عام يواجه تحدياً في القرارات بما يؤثر على الاستقرار الأسري، فمع الوعود التي قطعتها الوزارة للاستمرار في الدراسة الوجيهة، اتخذت الوزارة قرارات تقضي بالدراسة عن بعد، وهذه القرارات لها تأثير مباشر على استمرار قدرة المرأة على العمل، وزيادة الأعباء التي تقع عليها، وارتفاع الضغط النفسي والتوتر في العلاقات الأسرية الذي يشوب هذا التغيير الجذري في الأنماط الأسرية. وتكشف الحملات على وسائل التواصل الاجتماعي تخوف الأسر من قرارات الوزارة، فمن الأهالي من عارض إرسال أطفاله للمدارس خوفاً من الإصابة بالفيروس وانتقال العدوى، ومنهم من شعر بأهمية وجود أطفاله في بيئة تعليمية مدرسية لتحقيق العملية التعليمية. وعموماً يواجه الأطفال مشكلات تتعلق بالجوانب النمائية الانفعالية الاجتماعية التي تتطلب الوجود مع أقرانهم للتفاعل، وتحقيقها كمطلب من مطالب النمو، ولا سيما في مراحل الطفولة المبكرة التي يحتاج فيها الطفل للتعلم باللعب مع الأقران، والتي يكون فيها من الصعب استبدال التعلم عن بعد بالتعلم الوجيه، لكون هذا التحول لا يتوافق مع الخصائص النمائية في هذه المرحلة العمرية الحساسة.

19 صحيفة "الغد"، "هجرة المدارس" .. الحكومية تكتظ، والخاصة تلزم الصمت 24/8/2020.

كما أن التنسيق بين الجهات يمكن وصفه بـ"غير المنظم"، فافتتاح الحضانات مثلاً جاء متأخراً بطلب من المجلس الوطني لشؤون الأسرة وبعد تشكيل لجنة فنية من وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الصحة تحقيقاً لمصلحة الطفل الفضلى ودعماً للمرأة العاملة، وقد تحقق ذلك بعد إعداد وثيقة إجراءات العمل لتدابير السلامة والوقاية الصحية للحد من انتشار فيروس كورونا في الحضانات، ولكن التعاون لم يثمر لإعادة فتح رياض الأطفال والنادي الصيفي للغاية نفسها وبتنسيق من المجلس.

وللتعامل مع جائحة كورونا، بدأت دائرة قاضي القضاة تقديم خدماتها إلكترونياً، وبخاصة إجراءات عقود الزواج في المنازل، وبالحمد الأدنى لمتطلبات إجراء العقد من الناحيتين الشرعية والقانونية، ومن خلال تنظيم المواعيد والطلبات عبر الاتصال عن بعد، إذ بلغ عدد عقود الزواج 213 عقداً في شهر نيسان 2020، وارتفع ليصبح 3337 عقداً في شهر أيار، وصولاً إلى 8685 عقداً في شهر حزيران.

كما غير صندوق تسليف النفقة آلية عمله، خصوصاً للأسر التي لا تحمل بطاقة الأسرة، فحوّلت المبالغ المالية للمنازل بالتنسيق مع البريد الأردني، واستفاد من هذه الخدمة 5 آلاف أسرة<sup>20</sup>.

ولا بد من الإشارة إلى أن معظم المشاريع ذات العلاقة بمحور الأسرة والطفل قد تأثرت بالجائحة، فمنها ما ألغي نظراً لتحويل التمويل الخاص بها للتعامل مع الجائحة، ومنها من أصبح من الصعب تنفيذه لكونه يتطلب تجمعاً لأعداد كبيرة كمشروع "مكاني" الذي تنفذه "يونيسف" مع عدد من المؤسسات الشريكة وتوقف مؤقتاً لفترة طويلة، ومنها ما تأخر تمويله بسبب التأخر في توقيع الاتفاقيات مع الممولين، على غرار ما حدث لجميع المشاريع الحكومية الممولة من "يونيسف"، إذ وقعت الاتفاقية الخاصة بذلك في شهر أيار بسبب الحظر.

وبرز خلال فترة الأزمة ما واجهته مؤسسات المجتمع المدني من خسارة التمويل لعدد من المشاريع القائمة، وهو ما أدى إلى تسريح المئات من الموظفين العاملين في هذا القطاع. ولكن في المقابل ظهر عدد من المنح لتنفيذ مشاريع جديدة لقضايا التوعية الصحية وتطوير الخدمات في القطاع الصحي. ويمكن القول إن الأثر الأكبر في هذا المجال سيظهر جلياً خلال عام 2021، وذلك عندما ينتهي التمويل السنوي لمعظم مشاريع المؤسسات الحكومية من المؤسسات الدولية. كما يُلاحظ البطء في تنفيذ المشاريع بسبب الحظر ولتعدر تنفيذ الأنشطة التي تتطلب عقد اجتماعات ولقاءات.

20 وفقاً لجلسة نقاشية للمجلس الوطني لشؤون الأسرة، الآثار الاجتماعية لجائحة كورونا، 19/8/2020.

ويشار إلى أن المجلس الوطني لشؤون الأسرة قد لعب دوراً محورياً في التنسيق بين اللجان الوطنية لقضايا العنف وعمل الأطفال والطفولة المبكرة وكبار السن، وعن بعد عبر شبكة الإنترنت للتعرف على أهم القضايا في هذه المرحلة وضمان التنسيق بين الجهات. وعقد المجلس عدداً من الندوات المتخصصة للبحث في آثار كورونا وعرض المخرجات على أعضاء مجلس الأمناء.

### – القدرات المالية لمؤسسات قطاع الأسرة والطفولة

يشرف المجلس الوطني لشؤون الأسرة على قطاع الأسرة والطفولة، إلا أن المجلس يمثل هيئة فكرية للسياسات، فهو لا يقدم أي نوع من أنواع الخدمات المقدمة للأسر مباشرة. وتتألف موارد المجلس وفقاً لقانونه من ريع الأموال المنقولة وغير المنقولة، وعوائد الصناديق والمشاريع والبرامج، ومنحة من الحكومة الأردنية، بالإضافة إلى التبرعات والهبات التي يوافق عليها.

ويعتمد المجلس بشكل أساسي على تمويل المؤسسات المانحة بأشكالها المختلفة، ويقوم على مر السنوات بوضع أولويات قطاع الأسرة في مجال السياسات، ويعمل مع الشركاء على سد الفجوات في السياسات والتشريعات في مجال عمله. وقد اكتسب المجلس مكانة بين الشركاء، ونال ثقة المؤسسات المانحة، بحيث أصبح مستهدفاً من المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية في الشراكات والتمويل.

لكن موازنة المجلس تأثرت خلال الجائحة بسبب خفض المنحة الحكومية لها، وهذا الإجراء يبدو متوسط الأثر على الاستقرار المالي للمجلس نظراً لوجود الدعم من مؤسسات مانحة أخرى، إلا أنه قد يؤثر على مخراته المالية وقد يتعمق أثره مستقبلاً إن استمر هذا النهج.

إن المجلس شريك للمؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية للنهوض بالأسرة، وفي ضوء غياب الأولويات للعديد من القطاعات التي تقع ضمن التصنيف الأسري، من الصعب حساب الموازنات الخاصة بهذا القطاع، على خلاف القطاع الاجتماعي أو التعليمي أو الصحي أو الزراعي، فهذه القطاعات تتضمن محاور واضحة يمكن حساب احتياجاتها ومشاريعها بنود صريحة في الموازنة من تقارير الموازنة العامة.

ويعد قطاع الأسرة والطفولة من القطاعات المركبة؛ فمعظم لخدمات والبرامج في وزارة التنمية الاجتماعية مثلاً هي شأن أسري بحسب قطاعات ومجالات عمل المجلس الوطني لشؤون الأسرة، وهذا ينطبق أيضاً على وزارة الصحة، وهكذا.. كما أن هذا القطاع ليس قطاعاً حكومياً، وإنما تعمل فيه العديد من مؤسسات المجتمع المدني كشريك

مرادف للخدمات الحكومية مثلما هو الحال في خدمات حماية الأسرة من العنف، وبرامج الإرشاد الاسري، وبرامج الطفولة المبكرة. إلا أن المجلس الوطني لشؤون الأسرة تنبّه سابقاً لضرورة رصد المخصصات المالية الحكومية للطفولة من خلال مشاريع مشتركة مع وزارة المالية وعدد من الوزارات لوضع بنود مالية يتم حسابها في موازنة المشاريع وتعكس المخصصات المالية للطفولة، ويوجد هذا البند جلياً في الموازنة العامة، إذ بلغت المخصصات المقدرة للطفل في عام 2020، حوالي 1.4 مليون دينار لكل من وزارة الداخلية، ودائرة الأحوال المدنية والجوازات، ووزارة العدل، ودائرة قاضي القضاة، ووزارة المالية، ووزارة التخطيط، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة الصحة، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة العمل، ووزارة الشباب، ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية<sup>21</sup>.

هذه المبالغ رُصدت بطلب من الوزارات وبحسب بنود في الموازنة متفق عليها مسبقاً ضمن برامج محددة، إذ يقوم مديرو المديرية في كل وزارة باقتراح الموازنة ثم تُرفع لوزة المالية لرصد المخصصات. وهذه البرامج أساسية لاستمرار الخدمات المقدمة ضمن أعمال الوزارة، ويمكن الحكم بأن المخصصات المالية كافية لتنفيذ الأنشطة والبرامج والخدمات الأساسية، لكن لا يمكن الحكم على الكفاية المالية لقطاع الأسرة والطفولة ككل نظراً لغياب سياسة واضحة للتعامل مع القضايا الأسرية بشكل شمولي واضح.

إن القضية لا ترتبط بتوفير التمويل بقدر ارتباطها بالتوظيف الأمثل للموارد المتاحة، والتنسيق بين القطاعات الحكومية وغير الحكومية، وتأهيل الكوادر المتوفرة، خصوصاً قضايا عمل الأطفال وزواج الأطفال، وقضايا التوعية الوالدية والتعامل مع الأحداث، وقضايا كبار السن.

## - التوصيات

لاحقاً لما عُرض من تأثيرات واقعية ومحتملة على الأسرة والطفولة، يمكن اقتراح مجموعة من التوصيات لتفادي تلك التأثيرات، ومنها:

1. مراجعة الاستراتيجيات الوطنية ودمج إجراءات للتحويل الإلكتروني لجميع الخطط التنفيذية ووضعها ضمن محاور تلك الاستراتيجيات.
2. ضرورة العمل على تنفيذ دراسة مسحية وطنية تعدّها دائرة الإحصاءات العامة، لرصد واقع تأثر الأسرة بجائحة كورونا، لتكون مرجعاً لعمليات التخطيط وإعادة برمجة المشاريع والأنشطة.

21 دائرة الموازنة العامة، شباط 2020. دليل المواطن للموازنة العامة للسنة المالية 2020.

3. تنفيذ سلسلة من الدراسات من الجهات المختصة لرصد الأثر على المجالات كافة (المطاعم، الأمراض المزمنة، عمل الأطفال، الطلاق، الزواج، التماسك الأسري)، بحيث تتسم تلك الدراسات بالعلمية كي يُستند إليها عند التخطيط.
4. إعادة النظر في تركيبة خلايا الأزمة لتضم في عضويتها عدداً من مؤسسات المجتمع المدني، كالمجلس الوطني لشؤون الأسرة، واللجنة الوطنية لشؤون المرأة، والمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة، بالإضافة إلى عدد من النقابات، وذلك من أجل دراسة القرارات من منظور أسري.
5. دعوة المجلس الوطني لشؤون الأسرة والمؤسسات الشريكة الحكومية وغير الحكومية لتصميم أدلة إرشادية وطنية للمجالات المختلفة للتعامل مع حالات الطوارئ، وتؤخذ هذه الأدلة بعين الاعتبار عند التخطيط لأي أزمة طارئة شبيهة بأزمة "كورونا" (التعامل مع قضايا الأحداث، وكبار السن، وعمل الأطفال..)، وتدمج لاحقاً بخطط الاستجابة الوطنية الكلية، لضمان وجود التكاملية في التخطيط وتجنب التناقضات والثغرات.
6. إعداد قائمة مرجعية بالخدمات التي تحتاجها الأسر، وتصميم برامج دعم نفسي اجتماعي للأسر خلال الأزمات.
7. تصميم استراتيجية خاصة بالأزمات لتكون جزءاً من أي استراتيجية وخطة عمل، وتحديثها بشكل تلقائي عند تحديث تلك الاستراتيجيات والخطط.
8. الاستفادة من البرامج والخدمات والكوادر الفنية المتوفرة في قطاع مؤسسات المجتمع المدني، لتكون جزءاً من أي خطة استجابة وطنية للأزمات.

## ثانياً: استراتيجيات القطاع

### 1. 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 برعاية ملكية، وتضمنت خطة تنفيذية خمسية عممت من قبل رئاسة الوزراء. ولم تقم الجهات المعنية بتنفيذ المطلوب خلال مدة الاستراتيجية، وما نُفذ من الاستراتيجية نُفذ حديثاً نتيجةً للتطور والتحديث. ويرى المجلس أن تحديث الاستراتيجية أحد أولوياته في المرحلة الراهنة، وذلك من خلال تحديث تقرير أحوال الأسرة الأردنية الذي ينتظر التمويل.

## 2. الخطة الوطنية للحد من زواج من هم دون 18 عاماً (2020-2024)

أقرت رئاسة الوزراء في عام 2019، الخطة الوطنية التي أعدها المجلس الأعلى للسكان بالتعاون مع الشركاء للحد من زواج من هم دون سن 18 سنة في الأردن (2018-2022)، وعُدلت سنوات التطبيق للتأخر في إقرار الخطة فأصبحت (2020-2024). وأولويات مهمة متابعة الخطة للمجلس الوطني لشؤون الأسرة من قبل رئاسة الوزراء. وبدأ المجلس العمل على متابعتها وتشكيل مجموعة من ضباط الارتباط من الجهات المعنية بالتنفيذ، وإعداد بطاقات المتابعة والتقييم للمؤسسات.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الخطة طموحة كباقي الخطط والاستراتيجيات في الأردن، كما أنها خطة متعددة القطاعات، أي أنها تتضمن القطاعات الصحية والاجتماعية والاقتصادية، واعتمد في وضعها على البرامج التي تقدمها المؤسسات، وليس على الأولويات الوطنية التي يجب تنفيذها للحد من زواج الأطفال. ويُنْتَظَر خروج التقرير الأول للمتابعة خلال عام 2020، لمعرفة التطورات في تنفيذ المشاريع الخاصة بالحد من زواج الأطفال في الأردن.

## 3. الاستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن (2018-2022)

طور المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2017 الاستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن (2018-2022)، بالتعاون مع اللجنة الوطنية لمتابعة الاستراتيجية الأولى (شُكلت بقرار من رئاسة الوزراء في عام 2012).

وهذه الاستراتيجية هي الثانية في هذا المجال، وقد طُورت خطة تنفيذية لها وعمّمت على الجهات المعنية. ويجري العمل على متابعة الخطة الاستراتيجية للتحقق من مدى الالتزام في تنفيذ بنودها. وخلال شهر أيلول 2020، وافقت رئاسة الوزراء بشكل أولي على إنشاء صندوق لدعم كبار السن، وشُكلت لجنة لدراسة النظام القانوني الذي أعد سابقاً لهذه الغاية.

## 4. الاستراتيجية الوطنية لتنمية الطفولة المبكرة

قام الفريق الوطني لتنمية الطفولة المبكرة بإعداد استراتيجية تنمية الطفولة المبكرة في عام 2000، وفي عام 2008 أعدت خطة العمل الثانية للطفولة المبكرة (2008-2012)، ولكنها لم تحدّث حتى وقت إعداد هذه المراجعة. ويبقى تأسيس الفريق الوطني لتنمية الطفولة المبكرة تحت مظلة المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2018، من أهم التطورات على مستوى السياسات في هذا المجال.



ويعمل المجلس الوطني لشؤون الأسرة على تطوير تقرير وضع الطفولة المبكرة في الأردن، والذي سيكون بمثابة الموجّه الرئيسي للأولويات الوطنية للطفولة المبكرة، وسيعكس واقع الحال وأبرز الفرص والتحديات التي تواجه الطفولة المبكرة، وسيعمل على وضع الأولويات واقتراح التدخلات المناسبة. ويعدّ هذا التقرير مطلباً أساسياً لتحقيق أي تطور في هذا المجال، وهو من الضرورات الملحة في الوقت الراهن بحسب أعضاء الفريق الوطني لتنمية الطفولة المبكرة.

ولا بد من تسليط الضوء على الجهود التي بُذلت خلال الجائحة لافتتاح الحضانات في الأردن (وإن جاء هذا القرار متأخراً)، وعلى المنهجية العلمية الفريدة التي اتبعت لإعادة هذا القطاع للعمل (وُضع دليل يُعدّ من أوائل الأدلة وأكثرها تفصيلاً عالمياً لعودة قطاع الحضانات للعمل). إذ أوصى الفريق الوطني للطفولة المبكرة خلال اجتماعه في فترة الحجر، بإعداد إرشادات للحضانات في حال استؤنف العمل فيها لضمان منع انتشار العدوى. وشكّلت لجنة ضمّت المجلس الوطني لشؤون الأسرة ووزارة الصحة ووزارة التنمية الاجتماعية وناقشت مجموعة من الإرشادات التي اقترحتها المجلس والتي اعتمدت لاحقاً من وزارة التنمية الاجتماعية وعمّمت على الحضانات، ثم قامت وزارة التنمية الاجتماعية بزيارة الحضانات للتأكد من التزامها بالإرشادات قبل منحها الإذن باستئناف العمل. وشملت الإرشادات جميع أعمال الحضانة اليومية، من استقبال الأطفال، وتنظيم الأنشطة، وإجراءات النظافة والتعقيم والتطهير، ومسؤولية الأسرة، ومسؤولية المربيات. ويشار إلى أن المجلس الوطني لشؤون الأسرة انتهى من إعداد المعايير النمائية للأطفال منذ الولادة وحتى سن 5 سنوات، ودليل الأنشطة للمربيات لتطوير الجوانب النمائية. وأعدّ المجلس بالشراكة مع مؤسسة التدريب المهني وجمعية الخدمة الجامعية العالمية في كندا والمؤسسات الوطنية خلال هذا العام، منهجاً لمربيات الأطفال في الحضانات، بهدف تسكين هذا المنهج في مؤسسة التدريب المهني للتدريب مستقبلاً.

## 5. الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013)

شهد عام 2004 إعداد الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013) التي تعدّ آخر استراتيجية معلنة لهذا المجال، إذ قام المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي و"يونيسف" ومجموعة من الخبراء من المؤسسات الوطنية والدولية، بإعداد الخطة قبل إطلاقها برعاية الملك عبد الله الثاني والملكة رانيا العبد الله. ولم تُحدّث هذه الاستراتيجية حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

وفي ما يخص البرامج التعليمية لهذا القطاع؛ فإن اللجنة الوطنية للموارد البشرية أصدرت في عام 2015 "الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)"<sup>22</sup>. وعند رصد الإنجازات لعام 2020 في قضايا الطفولة، يظهر كثرتها وتشعبها وتناثرها بين المؤسسات، لكنها واجهت هي الأخرى مشكلة التأخير وضعف التمويل بسبب الجائحة.

ومن أبرز تلك الإنجازات التحول في وزارة التربية والتعليم في نمط التعليم، واللجوء للتعليم الإلكتروني عن بعد عبر منصة وطنية تتعامل مع واقع الحال وبسرعة استجابة، وكذلك التنسيق مع العديد من المؤسسات الدولية الداعمة لرفع الاستعداد للتعلم للأطفال في رياض الأطفال من خلال إعداد أدلة إرشادية للمعلمات والأسر، واستمرار برنامج المطاعم الذي تنفذه وزارة الصحة والذي وسّع ليشمل مطعوماً جديداً (علماً بأن أنظمة المطاعم في الأردن هي الأفضل على مستوى الدول العربية والعديد من الدول الأجنبية)، والمسابقات الثقافية التي أطلقتها وزارة الثقافة خلال فترة الحظر المنزلي، والتي كشفت عن العديد من المواهب الوطنية. كما عُقدت الجلسة الأولى لبرنامج الطفل الأردني الذي تشرف عليه وزارة الثقافة ويتبع لبرنامج الطفل العربي في الشارقة، تحت قبة البرلمان الأردني في نهاية عام 2019، وهناك إجراءات للتشبيك ما بين الوزارة والمجلس للعمل على الاستعانة بالبرلمان ليكون منبراً لمناقشة قضايا الأطفال على مستوى السياسات، وليكون جزءاً من عمليات المشاورة التي ينفذها المجلس ناقلاً صوت الطفل.

ويتوجّه المجلس الوطني لشؤون الأسرة لتطوير تقرير وطني حول حالة الطفولة المبكرة في الأردن، لتُرصّد الأولويات ويُعرّف على التحديات والفرص في قضايا الطفولة من خلاله. ويعمل المجلس على تأسيس فرق لمراجعة وفيات الأطفال في الأردن، وإعداد نظام قانوني لتنظيم هذه العملية وإتاحة الفرصة لتبادل بيانات الحالات ضمن قاعدة بيانات مشتركة، وذلك لرصد أسباب الوفيات وحيثياتها وتفاذي حدوث وفيات شبيهة في المستقبل كأداة وقائية.

وفي ما يخص التطورات في مجال التشريعات ذات العلاقة بالطفل، فإن قانون حقوق الطفل ما زال ينتظر الإقرار، وكذلك الحال بالنسبة لقانون الأحداث. علماً أن مشروع نظام الرعاية البديلة أرسل لديوان الرأي والتشريع، كما أرسل للديوان مشروع نظام تنظيم وزارة التنمية الاجتماعية.

22 اللجنة الوطنية للموارد البشرية 2015، الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016 - 2025).

## 6. الإطار الوطني للحد من عمل الأطفال

أعدت وزارة العمل آخر استراتيجية معلنة للحد من عمل الأطفال في عام 2006<sup>23</sup>. أما آخر وثيقة سياسات لهذا القطاع، فهي التي أعدها المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2011 بالتعاون مع الشركاء الرئيسيين من وزارات العمل، والتنمية الاجتماعية، والتربية والتعليم، متمثلة في الإطار الوطني للحد من عمل الأطفال<sup>24</sup>، وانتهى المجلس من تحديثها ورفعها لرئاسة الوزراء في انتظار إقرارها، كما أعد المجلس دليلاً للإجراءات للتعامل مع حالات عمل الأطفال.

وما زال هذا المجال يعاني من تناثر المسؤوليات بين الجهات الحكومية (وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة العمل)، علماً أن التعديل التشريعي الأخير لقانون الأحداث في عام 2014 جاء واضحاً بالمهام المناطة بوزارة التنمية الاجتماعية. ولكن التحديث الأخير للإطار الذي رُفع لرئاسة الوزراء لإقراره، أُرسِل من قبل الرئاسة لوزارة العمل لمراجعته، بوصفها مسؤولة عن ملف عمل الأطفال، عوضاً عن إرساله لوزارة التنمية الاجتماعية مما يدل على تشبُّت الأدوار وعدم وضوحها. كما أن وزارة التخطيط ترسل جميع المشاريع الممولة المتعلقة بعمل الأطفال إلى وزارة العمل فقط لتراجعها قبل الموافقة على التمويل. وما زالت مسودة نظام الطفل العامل (مشروع نظام حماية الطفل من العمل خلافاً للتشريعات) حبيسة الأدرج<sup>25</sup>، ويتكرر الأمر بالنسبة لتعديل قانون الأحداث الذي ما زال جديلاً ولم يرَ النور.

وقد بدأت منظمة العمل الدولية منذ بداية عام 2020 دراسة النظام الحالي (الإلكتروني) لتسجيل حالات عمل الأطفال، وهو النظام الذي طوره مع وزارة العمل ووزارة التنمية الاجتماعية ووزارة التربية والتعليم ويستند للإطار الوطني في نسخته الأولى في عام 2011. والهدف من الدراسة معرفة إمكانية ربط النظام بنظام تتبُّع حالات الحماية تحت مظلة المجلس الوطني أو بأي نظام آخر وطني يمكن الاستناد إليه، ليتبع النظام المنهج العلمي المتبع وطنياً لتسجيل حالات الحماية وتتبعها، إذ إن الإطار المحدث يتضمن أدواراً ومسؤوليات مختلفة جذرياً عن تلك التي تضمنها الإطار السابق، وتتسم منهجية العمل لإدارة الحالات حديثة ومطورة.

وما زال دور وزارة التربية والتعليم غير فعال في ما يخص التعامل مع حالات عمل الأطفال، فجميع المطالبات التي وُجِّهت إلى الوزارة منذ سنوات لتعديل تشريعات التسرب المدرسي،

23 وزارة العمل 2006، الاستراتيجية الوطنية للحد من عمل الأطفال.

24 المجلس الوطني لشؤون الأسرة 2011، الإطار الوطني للحد من عمل الأطفال.

25 وزارة التنمية الاجتماعية 2018، مشروع نظام حماية الطفل من العمل خلافاً للتشريعات.

وتوضيح الصلاحيات والإجراءات وتفعيل نظام المساءلة، والتحقق من التحاق الطلبة بالصف الأول، لم تلقَ أيّ ترحيب ولم يحدث أيّ رد رسمي من الوزارة بخصوصها. كما أن هناك العديد من المؤسسات التي تنفذ برامج خاصة بعمل الأطفال ولسحب الأطفال العاملين وتأهيلهم، مثل "بلان إنترناشيونال" و"إنترسوس" و"(TDH) و"تمكين" ومؤسسة إنقاذ الطفل.

## 7. الخطة التنفيذية لتعزيز استجابة المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018)

شهد الأردن خطوات واسعة في هذا المجال، وتجلّى الاهتمام الوطني بذلك من خلال مأسسة الاستجابة لحالات العنف الأسري بتأسيس "إدارة حماية الأسرة" التابعة لمديرية الأمن العام في عام 1997. كما صدر نظام الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف<sup>26</sup>، وهو المعنيّ بمتابعة الاستراتيجية وتقدّم العمل فيها. وتعدّ الخطة التنفيذية لتعزيز استجابة المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018) الاستراتيجية الأخيرة المعلنة في هذا المجال، ولا يتم تحديثها كاستراتيجية، بل تم تحديث الأولويات فيها عبر الفريق الوطني الذي قام في العام الحالي، بإعداد مصفوفة بالأولويات الوطنية لتعزيز منظومة الحماية للاستجابة لحالات العنف، وتم رفعها لرئاسة الوزراء وتعميمها على الجهات المعنية للالتزام بالعمل على الأولويات. وطلب الفريق من المؤسسات تزويده بالخطط والإجراءات التنفيذية على أرض الواقع تمهيداً لاعتمادها ومتابعتها. ويتابع الفريق الوطني لحماية الأسرة مع رئاسة الوزراء مدى التزام المؤسسات الوطنية بتنفيذ مصفوفة الأولويات. وقد ظهر عند التقييم أن معظم مؤشرات الأداء قد تحققت جزئياً، وتنحصر الأجزاء التي لم تتحقق في توفير الكوادر البشرية اللازمة. قد يعدّ هذا المجال هو المجال الفريد من نوعه في تلك التطورات التي واكبته. ويحكم العمل في هذا المجال الإطار الوطني لحماية الأسرة من العنف<sup>27</sup> الذي يوضّح الأدوار والمسؤوليات للجهات مقدّمة الخدمة، وقد حدّث في عام 2016. وفي عام 2019 صدرت إجراءات العمل الوطنية الموحّدة للوقاية والاستجابة لحالات العنف، ودليل الإجراءات، إضافة إلى دليل إجراءات مقدّمي الخدمات الصحية للتعامل مع حالات الاعتداء الجنسي. ويستكمل المجلس الوطني لشؤون الأسرة خلال عام 2020 العمل على الإجراءات الداخلية لكل من وزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة ووزارة الداخلية وإدارة حماية الأسرة، كما يجري

26 نظام الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف رقم (33) لسنة 2016.

27 المجلس الوطني لشؤون الأسرة 2016، الإطار الوطني لحماية الأسرة.

تطوير نظام الأتمتة الإلكتروني لاجراءات العمل وتدريب المدربين، وتعزيز دور الفريق في إصدار التقارير للرقابة الإشرافية. ومن الجدير بالذكر أن العديد من المؤسسات الدولية ومؤسسات المجتمع المدني تعمل على قضايا العنف وإدارة الحالات وتقديم الخدمات، ولكن هذه المراجعة تقتصر على استعراض أبرز الإنجازات في هذا المجال على مستوى السياسات والتي يعد المجلس الوطني لشؤون الأسرة مظلتها.

### 8. الاستراتيجية الوطنية للإرشاد الأسري

أعد المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2009 الاستراتيجية الوطنية للإرشاد الأسري، والتي تعد الاستراتيجية المعلنة لهذا القطاع، علماً أنه ليس لها خطة تنفيذية، ولا نية لصياغة خطة تنفيذية، ولم يُحشد الدعم اللازم لتنفيذها. وفي عام 2019 أصدر المجلس تقريراً تحليلياً لأعمال مراكز الإرشاد الأسري التي أسسها بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني وذلك استناداً إلى معايير تقييمية واضحة. فقد استطاعت المراكز خلال الجائحة تقديم خدمات عبر الهاتف وتحويل أعمالها لتكون عن بعد. وما زال العمل مستمراً ضمن دائرة قاضي القضاة لتقديم خدمات الإرشاد والتوجيه الأسري من خلال مكاتب الإصلاح والتوفيق الأسري، والتي تمّ التوسع فيها ويجري سنوياً تدريب كوادرها وتأهيلهم. واللافت للانتباه عدم اهتمام الجهات الحكومية وغير الحكومية بقضايا الإرشاد الأسري (الصحة النفسية مثلاً)، والنظر إليها على أنها قضايا ثانوية وغير أساسية.

### 9. الاستراتيجية الوطنية لعدالة الأحداث في الأردن للأعوام 2017-2019

تضع هذه الوثيقة المرجعية التي أعدها المجلس الوطني لشؤون الأسرة، آلية عمل وطنية تنسيقية بين الشركاء للتعامل مع قضايا الأحداث وبما ينسجم مع مبادئ العدالة الإصلاحية للأحداث، ويشكل يضمن إعادة اندماجهم بالمجتمع وإصلاحهم وتأهيلهم. وتم إعداد الاستراتيجية بناءً على دراسة تحليلية لعدالة الأحداث في عام 2017. وفي عام 2017 عمل المجلس على إعداد "دليل معايير المصلحة الفضلى للطفل" ودليل تدريبي في عام 2019 لتطبيق المعايير أمام المحاكم الشرعية بالتعاون مع دائرة قاضي القضاة والمجلس القضائي. وتم تدريب عدد من القضاة وادماج النصوص القانونية المتعلقة بمسألة الإنابة القضائية وإجراء المقابلات التلفزيونية للأطفال كضمان لتطبيق المصلحة الفضلى.

## ثالثاً: مراجعة توصيات تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019

المتابعة	توصية تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019
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.
يتم العمل من قبل المجلس الوطني لشؤون الأسرة على دراسة سبل تحديث تقرير أحوال الأسرة والذي سيكون نقطة انطلاق لتطوير الاستراتيجية.	2. تطوير الاستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية.
في العادة، تراجع لجان متخصصة السياسات في رئاسة الوزراء (بحسب موضوع الاستراتيجية)، إلا أنها لجان غيرفاعلة.	3. إيجاد آلية رقابية ضمن رئاسة الوزراء، لمتابعة جميع الاستراتيجيات التي تقرها الرئاسة، ومدى تناغمها وتناغم البرامج المنبثقة عنها.
لم يتم العمل على الآلية الرقابية لمتابعة الاستراتيجيات.	4. تفعيل دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للعمل على تنسيق الجهود الوطنية، وتنسيق التمويل الخارجي لتغطية الأولويات الوطنية.
ظهر أن وزارة التخطيط تقوم بمشاركة مقترحات المشاريع التي تُطرح من قبل مؤسسات المجتمع المدني قبل تمويلها على الجهات المختصة، ولكن لا يتم إشراك المجلس الوطني لمراجعتها، فتكون في الغالب مشاريع مكررة لا تسد الثغرات القائمة في القضايا الأسرية.	5. تغطية الثغرات البحثية في مجال الأسرة لتكون السياسات مبنية على أسس علمية.
لم يتم التنسيق مع دائرة الإحصاءات العامة للخروج بمؤشرات أسرية.	6. توفير مؤشرات وطنية أسرية من خلال دائرة الإحصاءات العامة تعتمد الأسرة بوصفها وحدة اجتماعية أساسية.
تم إعداد الخطة التنفيذية، ويتم 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 بالتشارك مع الجهات ذات العلاقة.
لم يتم البدء بالعمل على المسودة، وما زالت هذه القضية على طاولة اللجنة الوطنية.	8. إقرار قانون خاص بكبار السن.

<p>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.</p>	<p>تفعيل دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي في تنسيق السياسات الخاصة بقضايا كبار السن.</p>	<p>9.</p>
<p>يتبنى تقرير أحوال الأسرة الأردنية عدداً من تلك المؤشرات، لكنه غير كافٍ.</p>	<p>إيجاد عدسة اجتماعية (مجموعة مؤشرات اجتماعية)، يتم من خلالها تقييم الخدمات الحكومية المقدمة والسياسات والاستراتيجيات والبرامج.</p>	<p>10.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>التركيز على السياسات التنموية عوضاً عن السياسات الإيوائية لكبار السن.</p>	<p>11.</p>
<p>تكثف المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الحملات التوعوية سنوياً للاشتراك بالضمان الاختياري لغير العاملين أو العاملين خارج الأردن، ولحث المؤسسات لإشراك عاملها في مظلة الضمان. ولكن نسب الاشتراكات ما زالت ضعيفة للفئات غير العاملة من النساء أو العاملين في القطاعات الحرة، مما يقوّض فرص الاستقرار المالي لمرحلة الشيخوخة.</p> <p>كما أن وزارة الصحة تنفذ حملات لتعزيز أنماط الحياة الصحية، إلا أنها حملات غير فاعلة، إذ أشار تقرير أحوال الأسرة الأردنية إلى أن 88% من أفراد الأسر لا يمارسون الرياضة مطلقاً.</p>	<p>التركيز على البرامج الوقائية المرتبطة بالشيخوخة، مثل: تفعيل الاشتراك الإلزامي والاختياري في الضمان الاجتماعي، وبرامج الصحة الوقائية.</p>	<p>12.</p>
<p>تتم التوعية للجهات المنفذة من خلال اللجنة الوطنية لكبار السن ومتابعاتها لتنفيذ الاستراتيجية.</p>	<p>التوعية بالاستراتيجية وبرامجها المقترحة ودور الجهات المعنية بالتنفيذ.</p>	<p>13.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>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>14.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>إيجاد آليات عملية للتنسيق بين أعضاء اللجنة الوطنية الممثلين لمؤسساتهم والجهات صانعة القرار في تلك المؤسسات، ليكون التمثيل في اللجان ذات فاعلية.</p>	<p>15.</p>

16.	اعتماد عدد من المؤشرات للمؤسسات ذات العلاقة بتنفيذ استراتيجية كبار السن.	تم إعداد خطة تنفيذية، تتضمن المبادرات والبرامج المطلوبة، ولم تخرج الخطة بمؤشرات تنفيذية محددة أو قيم مستهدفة.
17.	إعادة النظر في إدارة أموال الزكاة والمعونة والوقف، لضمان عدم تكرار المعونات.	لم يتم.
18.	تعيين ضباط ارتباط لعمل الأطفال ضمن الوزارات الثلاث المعنية بتنفيذ الإطار.	تم تشكيل لجنة مشتركة تنسيقية يرأسها المجلس وتضم الجهات الوطنية والمؤسسات الدولية لضمان عدم الازدواجية وتحقيق التكامل.
19.	تعديل التشريعات الخاصة بالتسرب المدرسي، وتوضيح الصلاحيات والإجراءات ونظام المساءلة الموجود.	لم يتم.
20.	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.	يتم العمل على تطوير الإجراءات الداخلية للمؤسسات المعنية وتدريب الكوادر.
21.	توفير قواعد بيانات للمتسربين وللمسجلين في الصف الأول ومقارنتها مع قواعد بيانات الأحوال المدنية للتأكد من التحاق الطلبة بالصف الأول.	لم يتم، علماً أن هذا المطلب أصبح ضرورة ملحة للتعامل مع تداعيات جائحة كورونا، وذلك لضمان تسجيل الأطفال في الصف الأول في ظل تخوف الأسر من الفيروس والإصابة به.
22.	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.
23.	تحويل المبالغ المالية المرصودة لتوفير التعليم غير الرسمي والتعليم غير النظامي، وأيضاً لبرنامج "مكاني" الذي تشرف عليه "يونيسف"، إلى دعم الصفوف الثلاثة الأولى.	لم يتم.



<p>تبين أن وزارة العمل تقوم بهذا الدور التنسيقي للتمويل، وذلك من خلال مراجعة مقترحات مشاريع التمويل بعد عملية الحصول على التمويل، لإعطاء الموافقة الأخيرة لتنفيذ المشروع. وهذا يجعل من الصعب العمل على التعديل على المقترحات وسد الثغرات في البرامج، إذ إن كل مؤسسة تختص بخدمة معينة أو بتنفيذ برنامج معين، ومن الصعب التعديل ورفض التمويل.</p>	<p>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.</p>	<p>24.</p>
<p>- يتم العمل على تطوير خطة معتمدة لتطوير النظام، وتحديث النظام الإلكتروني بناءً على قائمة المتطلبات وملاحظات المستخدمين من الجهات الشريكة خلال مرحلة التجريب السابقة. بالإضافة إلى تدريب مجموعة من المدربين على استخدام النظام في المؤسسات.</p>	<p>متابعة أتمتة إجراءات الحماية من العنف، والربط الإلكتروني بين الجهات المعنية بالتنفيذ.</p>	<p>25.</p>
<p>- 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.</p>	<p>تدريب الكوادر العاملة في هذا المجال، وخاصة مقدمي الخدمات في المحافظات، ضمن برنامج تدريب وطني متكامل.</p>	<p>26.</p>
<p>- يتم العمل على قياس مدى تطبيق المعايير لخمس دور إيواء، وإعداد خطط تنفيذية لتلبية الاحتياجات وفقاً للمعايير المعتمدة، وتدريب مدربين على معايير الاعتماد وضبط الجودة من العاملين في دور الإيواء.</p>	<p>تطبيق نظام اعتماد وضبط جودة الخدمات المقدمة في مجال حماية الأسرة من العنف الأسري.</p>	<p>27.</p>
<p>- يتم العمل على تطوير خطة معتمدة لتطوير النظام، وتحديث النظام الإلكتروني بناءً على قائمة المتطلبات وملاحظات المستخدمين من الجهات الشريكة خلال مرحلة التجريب السابقة. بالإضافة إلى تدريب مجموعة من المدربين على استخدام النظام في المؤسسات.</p>	<p>مراجعة وتطوير الأدلة الإجرائية الداخلية للمؤسسات ومدى ملاءمتها للإطار الوطني لحماية الأسرة والمعايير الدولية، بشكل مستمر ودوري.</p>	<p>28.</p>

<p>يتم العمل على تطوير خطة معتمدة لتطوير النظام، وتحديث النظام الإلكتروني بناءً على قائمة المتطلبات وملاحظات المستخدمين من الجهات الشريكة خلال مرحلة التجريب السابقة. بالإضافة إلى تدريب مجموعة من المدربين على استخدام النظام في المؤسسات.</p>	<p>تفعيل نظام أتمتة إجراءات التعامل مع حالات العنف الأسري وتطبيقه وتعميمه على محافظات المملكة.</p>	<p>29.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>إيجاد قاعدة بيانات للدراسات والخدمات المتوفرة على المستوى الوطني.</p>	<p>30.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>كسب التأييد وحشد الدعم لأهمية الإرشاد الأسري ودوره في تعزيز العلاقات الأسرية وتحقيق الأمن الفكري لأفراد الأسرة جميعاً.</p>	<p>31.</p>
<p>يتم التدريب؛ ولكن بطريقة غير ممنهجة.</p>	<p>الاستمرار في تطوير الكوادر المهنية الإرشادية من خلال برامج التعليم المستمر لمواءمة الاحتياجات ومواكبة المستجدات العلمية، لا سيما أن الكوادر الحالية مقدّمة الخدمة ليست مؤهلة مهنيًا لهذه المهمة.</p>	<p>32.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>تطوير معايير ممارسة المهنة وأسسها وترخيص العاملين، وشروط ترخيص المؤسسات العاملة في الإرشاد الأسري.</p>	<p>33.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>تطوير معايير اعتماد المراكز التدريبية والمراكز المقدّمة للخدمة.</p>	<p>34.</p>
<p>يتم العمل من قبل المجلس الوطني لشؤون الأسرة باستمرار، ولكن الطموح أن يمتد هذا الاهتمام إلى مؤسسات شريكة.</p>	<p>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.</p>	<p>35.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>دمج مبادئ الإرشاد الأسري ضمن الإرشاد التربوي في المدارس والإرشاد النفسي في الجمعيات والمراكز الخاصة.</p>	<p>36.</p>
<p>تم في عام 2019.</p>	<p>المتابعة والتقييم للخدمات المقدّمة، والبحث في سبل تطويرها بما يلائم متطلبات الأسر أنفسهم.</p>	<p>37.</p>
<p>لم يتم ذلك.</p>	<p>إعادة النظر في رؤية الدولة لتتبع النهج الأسري في تخطيط تدخلاتها، والتأكد من المواءمة بين جميع الاستراتيجيات النافذة، والتحقق من عدم تناقض سياساتها.</p>	<p>38.</p>

39.	تحليل التشريعات من منظور أسري، خصوصاً قانون الاحوال الشخصية وتأثيره على أفراد الأسرة.	لم يتم.
40.	دراسة أثر الاستثمار في برامج حماية الأسرة والطفل والتوعية الوالدية.	لم يتم.
41.	مراجعة السياسات المتعلقة بالطلاق وأثره على الأسرة وأفرادها.	لم يتم.
42.	التركيز على الأسر المعرضة للخطر في التخطيط وأخذها بعين الاعتبار في السياسات الوطنية (الأسر الفقيرة، الأسر التي ترأسها امرأة، الأسر التي يتم فيها الطلاق).	تم التعامل خلال الجائحة مع الأسر المعرضة للخطر، وكان ذلك جلياً في برامج الدعم التي قدمتها الحكومة. ولكن لا بد من العمل على وضع منهجية واضحة للتعامل مع هذه الفئات.
43.	التوعية بأهمية الأسرة ونشر الوعي بقضاياها ضمن المناهج الدراسية على مستوى المدرسة والتعليم العالي.	لم يتم.
44.	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.	لم يتم.
45.	دمج مبادئ الإرشاد الأسري ضمن الإرشاد التربوي في المدارس والإرشاد النفسي في الجمعيات والمراكز الخاصة.	لم يتم.
46.	تطوير مؤشرات وتقارير وطنية دورية تقيس تقدم العمل المنجز في مجال الطفولة والطفولة المبكرة (تقرير الأسرة والطفل).	يتم العمل على دراسة تطوير تقرير أحوال الأسرة الأردنية، وكذلك الحال بالنسبة لتقرير وضع الأطفال.
47.	تطوير الاستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية، واستراتيجية خاصة بالأطفال، لمواكبة التطورات التي طرأت على الأسرة وعلى واقع حقوق الطفل في الأردن. وأن تنبثق عنها سياسات وخطط عمل متكاملة شمولية.	لم يتم تطوير الاستراتيجية، لكن العمل جاري على التأسيس لتحديث الاستراتيجية من خلال الأبحاث والتقارير الوطنية.

<p>لم يتم العمل على تطوير نظام موحد، علماً أن أنظمة وزارة الصحة يتم تطويرها على نظام "حكيم". كذلك الحال بالنسبة لأنظمة دائرتي قاضي القضاة والإفتاء وغيرهما من المؤسسات. وتبقى الإشكالية في أن هذه الأنظمة غير متلائمة وغير متطابقة بحيث لا يمكن ربطها بسهولة. وهو ما يدعو لإيجاد منظومة واحدة متكاملة لجميع تلك العمليات.</p>	<p>تطوير الأنظمة الإلكترونية للمؤسسات (أنظمة التسجيل)، من خلال جهة رسمية واحدة، وضمن برمجيات تتيح الربط بين المؤسسات في ما بعد، وعلى المستويات كافة.</p>	<p>48.</p>
<p>لم يتم العمل، ولكن كما تمت الإشارة سابقاً، يجري تأسيس الأرضية العلمية من خلال تقرير أحوال الأسرة وتقرير وضع الطفل بهدف تطوير هذه الاستراتيجيات.</p>	<p>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.</p>	<p>49.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>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.</p>	<p>50.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>مراجعة التشريعات الخاصة بالإرشاد الأسري وتطويرها، واستحداث المطلوب لتوفير الخدمات وترخيص العاملين.</p>	<p>51.</p>
<p>لم يتم.</p>	<p>تفعيل دور اللجنة الوطنية لمتابعة استراتيجية كبار السن، ووضع آليات متابعة ورقابة شفافة لعمل اللجنة، وقد يكون ذلك من خلال إصدار نظام خاص بعملها.</p>	<p>52.</p>

## رابعاً: التوصيات

استكمالاً لعملية المراجعة السنوية لتقدم العمل في قطاع الأسرة والطفولة، يمكن إيراد التوصيات التالية:

1. أهمية رصد الموازنات الحكومية من منظور الأسرة، وتحليل السياسات من منظور أسري.
2. تعزيز دور المجلس الوطني لشؤون الأسرة في التنسيق لدعم المبادرات والبرامج الخاصة بالأسرة، والتحقق من التزام الجهات (الرقابة) بالتطبيق، ويمكن تفعيل دور المجلس من خلال تطوير بنود قانون المجلس لتتضمن دوره في متابعة الجهات ورقابتها بتقارير رسمية حكومية.
3. تطوير الاستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية، وأن تنبثق عنها سياسات وخطط عمل متكاملة شمولية. بالإضافة لتطوير 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 الاستراتيجية الدولية، وتعتمد آخر النظريات العلمية التي تم تطويرها، والدروس المستفادة من دول أخرى ومن البرامج الوطنية التي نُفذت سابقاً.
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 مؤشرات وتقارير وطنية دورية تقيس تقدّم العمل المنجز في مجال الطفولة والطفولة المبكرة (تقرير الأسرة والطفل)، على أن تُستخدمها لتطوير الاستراتيجيات ذات العلاقة.
9. تطوير الأنظمة الإلكترونية للمؤسسات (أنظمة التسجيل)، من خلال جهة رسمية واحدة، وضمن برمجيات تتيح الربط بين المؤسسات في ما بعد، وعلى المستويات كافة.
10. 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.
11. تفعيل دور اللجنة الوطنية لمتابعة استراتيجية كبار السن، ووضع آليات متابعة ورقابة شفافة لعمل اللجنة، وقد يكون ذلك من خلال إصدار نظام خاصّ بعملها.
12. مراجعة التشريعات الخاصة بالإرشاد الأسري وتطويرها، واستحداث المطلوب لتوفير الخدمات وترخيص العاملين.
13. دمج مبادئ الإرشاد الأسري ضمن الإرشاد التربوي في المدارس والإرشاد النفسي في الجمعيات والمراكز الخاصة.
14. التوعية بأهمية الأسرة ونشر الوعي بقضاياها ضمن المناهج الدراسية على مستوى المدرسة والتعليم العالي.
15. التركيز على الأسر المعرضة للخطر في التخطيط وأخذها بعين الاعتبار في السياسات الوطنية (الأسر الفقيرة، الأسر التي ترأسها امرأة، الأسر التي يتم فيها الطلاق).
16. مراجعة السياسات المتعلقة بالطلاق وأثره على الأسرة وأفرادها.
17. دراسة أثر الاستثمار في برامج حماية الأسرة والطفل والتوعية الوالدية.
18. تحليل التشريعات من منظور أسري، خصوصاً قانون الأحوال الشخصية وتأثيره على أفراد الأسرة.
19. إجراء مسح محدث لعمل الأطفال ليكون موجهاً لرسم السياسات والاستراتيجيات الوطنية الواقعية التي تستند للأدلة العلمية.
20. العمل على إقرار نظام حماية الشهود الموجود حالياً لدى ديوان التشريع والرأي، لتحقيق التكاملية والاطمئنان للسرية والإبلاغ عن قضايا العنف الأسري.
21. إدراج مسودة قانون حقوق الطفل الموجودة لدى ديوان التشريع والرأي للمناقشة، تمهيداً لإرساله لمجلس النواب وإقراره.

- 22.** توفير الكلف المالية الخاصة بتنفيذ البنود الواردة في مسودة قانون حقوق الطفل ومسودة التعديلات الخاصة بقانون الأحداث.
- 23.** تضمين مخصصات للطوارئ في موازنات الوزارات لمواجهة التبعات الاقتصادية والاجتماعية التي خلفتها جائحة فيروس كورونا على كبار السن.
- 24.** التزام الحكومة بتوفير متطلبات تنفيذ مصفوفة الأولويات لتعزيز استجابة المؤسسات الوطنية لحالات العنف.







المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور التنمية المجتمعية 1

**شؤون المرأة**





749.....	الملخص التنفيذي
751.....	المقدمة
751.....	أولاً: المساواة وعدم التمييز
754.....	ثانياً: المشاركة في الحياة السياسية والوصول إلى مواقع صنع القرار
757.....	ثالثاً: العنف ضد المرأة
770.....	رابعاً: متابعة الاستراتيجيات الخاصة بالمرأة
773.....	خامساً: التوصيات
778.....	قائمة المراجع



## الملخص التنفيذي

تضمنت وثيقة أولويات عمل الحكومة (2020-2021) المسماة "على خطى النهضة نحو تعزيز الأمن الوطني"، أولويات ومشاريع ومؤشرات تتعلق بشؤون المرأة، ما يجعلها وثيقة مستجيبة لحقوق المرأة إلى حد ما، خاصة في ما يتعلق بتعزيز المشاركة السياسية خصوصاً للشباب والمرأة، وتطوير تشريعات حقوق الإنسان وترسيخها، وتوفير بيئة العمل اللائقة للنساء. كما أقر مجلس الوزراء في عام 2020 الاستراتيجية الوطنية للمرأة في الأردن (2020-2025)، وتمت مؤسسة اللجنة الوزارية لتمكين المرأة لتصبح إحدى اللجان في رئاسة الوزراء.

وشهد عام 2020 تحديات أثرت على تنفيذ الخطط الوطنية، أبرزها جائحة "كوفيد-19" التي كان لها أثر على الجميع، بصرف النظر عن ثروتهم ومركزهم الاجتماعية وانتماءاتهم والنوع الاجتماعي، وبشكل مضاعف على بعض الفئات الضعيفة. كما أثرت على الخطط العالمية، كخطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي تتضمن أهدافاً رئيسية تتعلق بالمساواة بين الجنسين (الهدف الخامس)، إضافة إلى مؤشرات تتعلق بحقوق المرأة في العديد من الأهداف السبعة عشر<sup>1</sup>. إذ تهدد الأزمة الحالية بعرقلة المكاسب المحدودة التي تحققت بشأن المساواة بين الجنسين، وتفاقم تأنيث الفقر، والتعرض للعنف، ومشاركة المرأة على قدم المساواة في القوى العاملة.

يتفاوت وضع المرأة في الأردن، وخاصة ما يتعلق بحقوقها في العمل والتعليم أو اختيار الزوج أو استخدام وسائل التواصل الاجتماعي أو الحق في الحماية من العنف وسلامة الجسد. فهذه الحقوق مكفولة لبعض النساء، بينما لا تحصل بعض النساء على أبسطها. هذا الواقع الذي لا يعترف به الكثيرون، خاصة ممن يعيشون في ظروف مختلفة ويعتقدون أن جميع النساء يتمتعن بحقوق مماثلة لما تتمتع به النساء في محيطهم العائلي أو الاجتماعي. وتشير إحصائية مديرية الأمن العام لعام 2020 والتي وردت في كتابها الموجّه للمجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ق/2/6/11031 بتاريخ 16 شباط 2012 إلى أن عدد النساء المنتحرات بلغ 54 امرأة، بينما بلغ عدد جرائم القتل الأسرية الواقعة على النساء 14 امرأة، وبلغ عدد القضايا المتعلقة بالعنف على النساء 4155 قضية. وهذه الأرقام لا تعكس بالضرورة كل حالات العنف الأسري، وإنما من تمكن من الإبلاغ. فمثلاً لا تستطيع النساء تحت التهديد الإبلاغ عن العنف الممارس عليهن ممن اعتادوا الجريمة أو مارسوا البلطجة وفرض الأتاوات أو ممن يحظون باعتبارات اجتماعية

1 Shared responsibility global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19, United Nations, March 2020, P 8

معينة. إذ تدير وزارة التنمية الاجتماعية العدد الأكبر من دور الإيواء. وبالرغم من وجود البنية التحتية والدعم لهذه الدور؛ قد لا تتاح أحياناً الفرصة للنساء دخول هذه الدور بسبب رفض الذكور من مديري المديرية المشرفة على دور إيواء النساء واشترائهم الحصول على إذن مسبق منهم للدخول إلى هذه الدور.

إن ظاهرة العنف ضد المرأة تعيق مشاركة المرأة في الحياة العامة في مختلف القطاعات بما فيها السياسية والعمل؛ ذلك أن المرأة المعنفة تنشغل برفع الظلم عنها ولا تستطيع اتخاذ قرارها أو تمكين نفسها لعدم استفادتها من دخلها؛ فممارسة العنف ضدها قد يكون هدفه حرمانها من مواردها الاقتصادية (دخلها وميراثها)، ما يعني لها عدم قدرتها على اتخاذ قرار يتعلق بأوجه الإنفاق أو الاستفادة من عملها الذي قد يدفعها إلى الانسحاب من سوق العمل لإحساسها بعدم جدواه.

من جهة أخرى، فيما يتعلق بالمساواة وعدم التمييز، يلاحظ أن التشريعات الأردنية لا تضمن المساواة على أساس الجنس، فالمادة 6 من الدستور لم تورد الجنس كأحد أسس التمييز المحظورة، إذ تنص على: "الأردنيون أمام القانون سواء، لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين". فضلاً عن غياب قانون خاص بتنظيم الحق في المساواة وعدم التمييز على غرار القوانين الأخرى التي صدرت لتنظيم باقي الحقوق الواردة في الفصل الثاني من الدستور، كما لم يصدر حتى الآن قرار عن المحكمة الدستورية لتأكيد أن كلمة "الأردنيون" الواردة في المادة السادسة من الدستور تشمل النساء والرجال.

أما فيما يتعلق بالمشاركة في الحياة السياسية والوصول إلى مواقع صنع القرار؛ فقد انخفضت نسبة النساء في مجلس الأعيان الذي تم تشكيله في عام 2020 إلى 12%، لذا توصي المراجعة بتعزيز المشاركة السياسية في التعديلات القادمة على قانون الانتخاب، وزيادة الحصة النسائية في مجلسي الأعيان والنواب والمناصب الحكومية.

أما فيما يتعلق بالمشاركة في العمل؛ فيعدّ تعزيز مشاركة المرأة في العمل من الأولويات التي وردت في خطة أولويات عمل الحكومة 2019-2020 التي بدأتها، إلا أن جائحة "كوفيد-19" حالت دون تنفيذها؛ لذلك توصي المراجعة بالاستمرار بالجهود الحكومية لتعديل قانون العمل بما يمكن النساء من الانخراط بسوق العمل.

## المقدمة

تضمنت وثيقة أولويات عمل الحكومة (2020-2021) المسماة "على خطى النهضة نحو تعزيز الأمن الوطني"، أولويات ومشاريع ومؤشرات تتعلق بشؤون المرأة، ما يجعلها وثيقة مستجيبة لحقوق المرأة إلى حد ما، خاصة في ما يتعلق بتعزيز المشاركة السياسية خصوصاً للشباب والمرأة، وتطوير تشريعات حقوق الإنسان وترسيخها، وتوفير بيئة العمل اللائقة للنساء. وفي عام 2020 تم إقرار الاستراتيجية الوطنية للمرأة في الأردن (2020-2025) التي صدرت استناداً إلى قرار مجلس الوزراء المتضمن تكليف اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة بتحديث وتطوير الاستراتيجية الوطنية للمرأة وبإشراف اللجنة الوزارية، إلا أن إعلان حالة الطوارئ للاستجابة لجائحة "كوفيد-19" والوقاية منها أثرت على تنفيذ الخطط الوطنية والحكومية، وأثرت على تنفيذ الخطط العالمية، كخطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي تتضمن أهدافاً رئيسة تتعلق بالمساواة بين الجنسين (الهدف الخامس)، إضافة إلى مؤشرات تتعلق بحقوق المرأة في العديد من الأهداف السبعة عشر. وقد أورد التقرير الصادر عن الأمم المتحدة بعنوان "التضامن العالمي والمسؤولية المشتركة" أن الأزمة الحالية تهدد بعرقلة المكاسب المحدودة التي تحققت بشأن المساواة بين الجنسين، وتفاقم تآنيث الفقر، والتعرض للعنف، ومشاركة المرأة على قدم المساواة في القوى العاملة<sup>2</sup>.

وسيعرض في ما يلي وضع المرأة في أربعة مجالات رئيسة، هي: المساواة وعدم التمييز والمشاركة في الحياة السياسية والعمل، والعنف ضد المرأة في الخطط الحكومية، وأثر الجائحة على تنفيذ هذه الخطط.

## أولاً: المساواة وعدم التمييز

تعد مسألة التمييز ضد النساء من أهم المسائل المتعلقة بوضع المرأة في الأردن، ليس فقط في عام 2020 وأثناء أزمة جائحة "كوفيد-19"، بل هي مسألة مطروحة في كل الأوقات، وتأثيرها على النساء يكون مركباً أثناء الأزمات. وسيتم تالياً إيراد المسائل ذات العلاقة بالحق في المساواة والحماية الدستورية لهذا الحق، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المسألة مطروحة على أجندة اللجنة الوطنية لشؤون المرأة والجهات الحقوقية، وبرزت بشكل واضح من التعديلات الدستورية في عام 2011، إذ خاطبت مجموعة من تلك الجهات اللجنة الملكية لتعديل الدستور من أجل ضمان الحق بالمساواة وعلى أساس الجنس في

المادة (6) من الدستور، واقتُرحت جميع المطالبات بإضافة "الجنس" ليصبح أحد أسس التمييز المحظورة بموجب هذه المادة، لكن هذه المطالبات لم تلقَ صدى. وقد جاء في ردود حكومية عدة على ذلك أن كلمة "الأردنيون" الواردة في تلك المادة وفي غيرها من المواد في الفصل الثاني من الدستور (حقوق الأردنيين وواجباتهم) تعني الرجال والنساء، وبالتالي ليس هناك ما يستدعي التعديل.

إنَّ الحماية الدستورية للحق في المساواة على أساس الجنس ليست بدعة، فقد وردت في العديد من الدساتير في العالم، كما هي الحال أيضاً في دساتير عدد من الدول العربية، كالمغرب وتونس والبحرين ومصر؛ بل إنَّ الدساتير الحديثة في هذه الدول أوردت المزيد من النصوص لحماية حقوق النساء، كالحق في شغل المقاعد النيابية والحق في الحماية من العنف، بينما لم يرد في جميع مواد الدستور الأردني أي إشارة لحقوق النساء.

فضلاً عن ذلك، لم يصدر حتى الآن قرار عن المحكمة الدستورية، لتأكيد أن كلمة "الأردنيون" الواردة في المادة (6) من الدستور تشمل النساء والرجال، فصدور هذا القرار سيمكّن النساء من الاحتجاج به أمام المحاكم أو لتعديل التشريعات.

وبالرغم مما ورد في الاستراتيجية الوطنية للمرأة في الأردن بضرورة تعديل التشريعات وتطويرها لتتلاءم مع مبادئ حقوق الإنسان، وأهمها الدستور الأردني لجهة تعديل المادة (6)، إلا أن وثيقة أولويات عمل الحكومة (2020-2021) لم يرد فيها صراحة النص على تعديل التشريعات التمييزية ضد المرأة، بما في ذلك المادة (6) من الدستور، بينما تضمنت الوثيقة ذلك ضمن محور "تطوير تشريعات حقوق الإنسان وترسيخها" من خلال مراجعة وتطبيق التوصيات الواردة في التقارير الوطنية والدولية الخاصة بحقوق الإنسان. وبما أن العديد من التوصيات الدولية للجان حقوق الإنسان ورد فيها ضرورة ضمان الحماية الدستورية للحق في المساواة وإلغاء القوانين التمييزية؛ فإن ذلك يعني ضمناً أن التعديلات التشريعية (بما يشمل الدستور) قد تكون ضمن الخطة الحكومية.

وتجدر الإشارة إلى أن الأردن طرف في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي تنص على المساواة في التمتع بالحقوق، ومنها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي صادق عليه الأردن ونُشر في الجريدة الرسمية في عام 2006، والذي أكد في المادة (2) منه على التزام الدول الأطراف باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي والاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب. كما نص العهد على الحق



بالمساواة في المادة (26) منه، التي تمثل حجر الزاوية للحماية من التمييز، إذ تنص على: "الناس جميعاً سواء أمام القانون، ويتمتعون دون تمييز بحق متساوٍ في التمتع بحمايته". ولهذا يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز.

وتؤكد المادة (3) من العهد على المساواة بين الجنسين؛ فبموجبها "تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في هذا العهد".

إن أهمية هذا العهد لا تكمن فقط في أنه أورد نصاً خاصاً بالحق بالمساواة في المادة (26)، وإنما أيضاً في أن الأردن لم يتحفظ على أي مادة من مواده.

ولضمان الحق بالمساواة في التشريعات الأردنية، لا بد من إقرار قانون خاص بالمساواة وعدم التمييز يهدف إلى تنظيم الحق في المساواة الوارد في المادة (6) من الدستور، ذلك أن الحقوق الواردة في الدستور صدرت قوانين لتنظيم ممارستها، كالحق في تكوين الجمعيات، والحق في الإضراب، والحق في التعليم. والهدف من إقرار هذا القانون هو تنظيم الحق بالمساواة، وتعريف التمييز وحظره بل وتجريمه، وتحديد الأفعال التي تشكل جريمة والمعاقبة عليها، وتشكيل لجنة لاستقبال ورصد شكاوى التمييز، بما فيها التمييز على أساس الجنس. ومن الجدير ذكره أن العديد من دول العالم أقرت مثل هذا القانون<sup>3</sup>.

وقد كشفت الظروف والإجراءات التي فرضتها جائحة "كوفيد-19" عن العديد من أوجه التمييز التي تعاني منها النساء إضافة إلى ما يعانيه في غيرها من الأوقات. وفي ما يلي بعض المسائل التي تأثرت بها النساء نتيجة لهذا التمييز. فعلى سبيل المثال:

- ترتيبات عودة الأردنيين من الخارج أثناء فترة الإغلاق من خلال المنصة التي أطلقت لهذه الغاية.

إذ تساءلت النساء الأردنيات المتزوجات من أشخاص غير أردنيين، إن كان أبناؤهن يستطيعون التسجيل عبر المنصة أسوةً بأبناء الرجل الأردني الذين يحق لهم أن يتمتعوا بالجنسية الأردنية منذ ولادتهم، خاصة أن التسجيل يتطلب إدخال الرقم الوطني الأردني. وبقي الأمر معلقاً في البداية دون جواب، إلى أن نشرت وسائل الإعلام قصصاً لحالات أبناء وبنات لنساء أردنيات تأثروا بسبب تأخر عودتهم ويرغبون بالعودة إلى الأردن الذي تقيم به عائلاتهم ونشأوا فيه وينتمون إليه.

3 دراسة للدكتور محمد علوان عام 2013 بعنوان: "مبدأ المساواة وعدم التمييز.. دراسة في القانونين الدولي والأردني". وتضمنت الدراسة ملامح القانون والأسباب الموجبة له.

إن استخدام عبارة "أبناء الأردنيات" إضافة إلى عبارة "مزاياء الأردنيات" لهو أكثر دلالة على هذا التمييز الذي يعني بوضوح أن النساء الأردنيات لا يتمتعن على نحو متساوٍ مع الرجال الأردنيين في ما يتعلق بالحقوق في منح الأبناء الجنسية، وأن هذه الإشكالية ما دامت موجودة فإن هذا يعني أن النساء لسن كالرجال. وقد طالبت مذكرات موجهة من اللجنة الوطنية لشؤون المرأة وجمعيات ومنظمات حقوقية الحكومات المتعاقبة لإزالة هذا التمييز في ما يتعلق بحق النساء بمنح أبنائهن الجنسية الأردنية على نحو مساوٍ للأردنيين الذكور، إلا أن هذه المطالبات لم تسفر إلا عن إقرار مزاياء لأبناء الأردنيات اللواتي كُشفن في أكثر من مرة ضعف تطبيق هذه المزاياء وعدم رضاهن عنها. يأتي ذلك بالرغم من أن المادة (9) من قانون الجنسية الأردني ينص على أن أبناء الأردنيون أردنيون أينما ولدوا، ولم يرد في النص أن المقصود بالأردني هو الرجل فقط وأن النساء الأردنيات غير مشمولات فيه. فإذا ما أخذ بتفسير بعض المسؤولين بأن كلمة "الأردنيون" الواردة في المادة (6) من الدستور تعني الذكور والإناث، فلم لا تفسر كلمة "الأردني" الواردة في المادة (9) من قانون الجنسية على أنها تشمل الذكور والإناث، وعلى أساس ذلك يُعدّ أبناء الأردنيات أردنيين أينما ولدوا دون الحاجة إلى تعديلات قانونية، ذلك أن التمييز في الحق بمنح الأبناء الجنسية يؤثر على حقوق أخرى للنساء الأردنيات، كالحق في اختيار الزوج. فبينما يختار الأردني زوجته دون أن يقلق بشأن حصولها وحصول أبنائه على الحق في الجنسية والإقامة في الأردن بشكل قانوني ومشروع وتلقائي؛ فإن هذا التمييز قد يؤدي إلى التأثير على حرية المرأة باختيار زوجها لعدم ضمان الحق له ولأبنائها بالجنسية والإقامة والتعليم الجامعي (الحصول على مقعد، والرسوم الجامعية) على نحو مساوٍ. ومن المؤسف أن تبرير هذا الاتجاه يكشف عن أوجه عميقة من الثقافة التمييزية ضد النساء فقط على أساس الجنس.

كما دار نقاش كبير حول مدى اعتبار المرأة ربة أسرة لغايات الاستفادة من الصناديق التي أُسست لدعم المتأثرين بإجراءات الإغلاق لاحتواء فيروس كورونا والوقاية منه. وتم ضمّ النساء ضمن المستحقين للدعم من هذه الصناديق.

## ثانياً: المشاركة في الحياة السياسية والوصول إلى مواقع صنع القرار

تضمنت وثيقة أولويات عمل الحكومة (2020-2021)، النص صراحةً على العمل على دعم العملية الانتخابية وتعزيز المشاركة السياسية خصوصاً للشباب والمرأة كأولوية، وذلك من خلال تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية من خلال:

1. تدريب المرأة على المشاركة في الحياة السياسية في الأقاليم (الوسط، الشمال، الجنوب) بالتعاون مع اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة.

2. تدريب المرأة الحزبية على مهارات العمل السياسي ومهارات القيادة والتشريعات.

3. عقد جلسات حوارية خلال الفعاليات التي تخص المرأة محلياً وعالمياً.

وعلى الرغم من أهمية ما ورد في هذه الوثيقة من إجراءات ومبادرات، إلا أن تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية يحتاج إلى قرار سياسي أولاً إلى جانب هذه المبادرات، لرفع نسبة مشاركة المرأة في الحياة السياسية ومراكز صنع القرار.

وقد شهدت المشاركة السياسية للمرأة ومشاركتها في مواقع صنع القرار تقدماً ملموساً في العقدين الأخيرين، وبالرغم من الدور الإيجابي الذي لعبه نظام "الكوتا" في رفع مشاركة المرأة السياسية في جميع المجالس المنتخبة، إلا أنه ما زال دون طموح هدف الاستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية<sup>4</sup>.

وليس أدل على ذلك من أنه تم تفويت رفع نسبة النساء في عضوية مجلس الأعيان الذي صدرت الإرادة الملكية بتشكيله في 27 أيلول 2020، فقد عُينت 8 نساء في المجلس من أصل 65 عضواً، أي أن تمثيل النساء في المجلس رمزي، بالرغم من أن العضوات في المجالس السابقة أثبتن جدارة وأداء لافتاً. وبالتالي فإن نسبة النساء في عضوية مجلس الأعيان الثامن والعشرين (الحالي) 12%، أي أنها تراجعت عن نسبة النساء في المجلس السابق التي بلغت 15.4%.

وبيّنت عملية الرصد التي قامت بها وكالة الأبناء الأردنية (بترا) لأسماء النساء العضوات في المجلس الحالي والمجالس السابقة للغرفة الثانية في مجلس الأمة الأردني (مجلس الأعيان)، أن نسبة النساء في مجلس الأعيان العشرين الذي شكّل عام 2003 بلغت 12.7%، وهي النسبة نفسها في مجلس الأعيان الثاني والعشرين الذي شكّل في عام 2007، وهو ما تكرر في مجلس الأعيان الثالث والعشرين، ثم ارتفعت النسبة إلى 15% في مجلس الأعيان الرابع والعشرين قبل أن تتراجع في مجلس الأعيان الخامس والعشرين (2011) إلى 11.7%. وفي المجلس السادس والعشرين بلغت النسبة 12%، وارتفعت في المجلس السابع والعشرين (2016) إلى 15% (وهي أعلى نسبة في تاريخ المجلس) قبل أن تشهد الانخفاض مجدداً في تشكيلة المجلس الثامن والعشرين (الحالي) وصولاً إلى 10.8% (وهي أقل نسبة لعضوية النساء في المجلس منذ عام 2003)<sup>5</sup>.

4 الاستراتيجية الوطنية للمرأة في الأردن (2020-2025)، المسودة الأولى، كانون الثاني 2020.

5 وكالة الأبناء الأردنية (بترا)، 29 أيلول 2020، وفاء زيناتية.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية الرصد هذه تمت قبل تعيين د. محاسن الجاغوب عضواً في مجلس الأعيان.

كما شهد عام 2020 إجراء الانتخابات النيابية لمجلس النواب التاسع عشر (10 تشرين الثاني 2020) وفقاً لقانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (6) لسنة 2016 وتعديله (الذي أجريت بموجبه الانتخابات قبل الأخيرة). إلا أن اللافت هو انخفاض عدد النساء اللواتي حصلن على مقاعد في المجلس، إذ بلغ عددهن 15 امرأة وصلن من خلال نظام الكوتا، إذ لم تتمكن أي من النساء من الوصول إلى قبة البرلمان بالتنافس، على خلاف ما جرى في انتخابات عام 2016. والتي أفرزت حينها 20 امرأة، وتمكنت فيها 5 نساء من الوصول إلى المجلس بالتنافس، وشكلت النساء حينها ما نسبته 15% من أعضاء المجلس المكون من 130 عضواً، أما في انتخابات 2020 فقد تراجعت النسبة إلى 11.5% من إجمالي أعضاء المجلس.

وقام مجلس النواب التاسع عشر بانتخاب لجانه الدائمة وأسفرت النتائج عن وصول سيدة واحدة فقط لموقع رئيس لجنة ضمن اللجان الدائمة التي يبلغ عددها 15 لجنة، ويظهر من خلالها التنميط الذي يمارس بحق النساء، إذ ترأست هذه السيدة لجنة المرأة والأسرة والتي تكونت من 10 نساء ورجل واحد.

وبالإشارة إلى عضوية لجان مجلس النواب التاسع عشر، فجاءت على النحو التالي، اللجنة المالية (10 رجال، سيدة واحدة)، لجنة الاقتصاد والاستثمار النيابية (9 رجال، سيدتان)، اللجنة القانونية (11 رجلاً)، لجنة الصحة والبيئة (10 رجال، سيدة)، لجنة المرأة وشؤون الأسرة (10 سيدات، رجل واحد)، لجنة الطاقة والثروة المعدنية النيابية (10 رجال، سيدة)، لجنة الزراعة والمياه والريف والبادية (10 رجال، سيدة)، لجنة السياحة والآثار والخدمات العامة (10 رجال، سيدة)، لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين (10 رجال، سيدة)، لجنة العمل والتنمية والسكان (11 رجلاً)، لجنة فلسطين (11 رجلاً)، اللجنة الخارجية (11 رجلاً)، اللجنة الإدارية (11 رجلاً)، لجنة التوجيه الوطني والإعلام والثقافة (11 رجلاً، سيدة واحدة)، لجنة التعليم والشباب (10 رجال، سيدة واحدة).

إن مشاركة المرأة في عملية صنع القرار وإدارة الأزمة أثناء جائحة "كوفيد-19" محدودة، وكانت غالباً من خلال المواقع الوزارية التي تشغلها المرأة؛ كوزارة السياحة ووزارة التنمية الاجتماعية، أو بحكم عدم إشغالها لأي من المواقع المنصوص عليها في نظام المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات الصادر بمقتضى المادة (120) من الدستور، والذي ينص في المادة (5) منه على أنه "يتولى إدارة المركز مجلس إدارة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من:

1. الرئيس، 2. وزير الدفاع، 3. وزير الداخلية، 4. رئيس هيئة الأركان المشتركة، 5. مدير عام دائرة المخابرات الأردنية، 6. مدير الأمن العام، 7. مدير عام الدفاع المدني، 8. مدير عام المديرية العامة لقوات الدرك". فيما أن المرأة لم تشغل أيًا من هذا المواقع؛ فإن النساء غُبنَ عن عضوية هذه اللجنة، كما أنهن غُبنَ عن عضوية لجنة إدارة حساب القطاع الخاص للتبرعات الرئيسية (صندوق "همة وطن") المكونة من 13 عضواً، جميعهم من الرجال. وكذلك الحال في تشكيلة الحكومة الحالية، إذ لم تشمل سوى سيدة واحدة شغلت منصب وزيرة الصناعة والتجارة والتموين، مع الإشارة إلى أن النساء تمتعن بعضوية لجان أخرى، كاللجنة الوطنية للأوبئة التي تضم في عضويتها امرأتين.

وقد يرجع غياب المرأة على هذا الصعيد إلى قلة عدد النساء في مجلس الوزراء، إذ لم يصل عدد الوزيرات إلى ما هو مأمول بالرغم من وجود كفاءات نسائية. ففي حين بلغ عدد النساء في حكومة د. عمر الرزاز الأخيرة 4 وزيرات، فقد بلغ عدد النساء في حكومة د. بشر الخصاونة 3 وزيرات. وتضمن البيان الوزاري لحكومة د. بشر الخصاونة فقرات عدة التزمت فيها باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتمكين المرأة وتفعيل مشاركتها في الحياة السياسية والاقتصادية من خلال تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للمرأة للأعوام 2020-2025 وإدماجها ضمن البرنامج التنفيذي الحكومي، ووضع الخطط وتوجيه التمويل اللازم لتنفيذها، مع الأخذ بعين الاعتبار أهمية الوصول لخدمات الحماية الاجتماعية، وتعزيز وصول المرأة لمواقع صنع القرار. وقد أشار البيان كذلك إلى تمكين المرأة في سوق العمل، ورفع مشاركتها الاقتصادية من خلال تطبيق نظام العمل المرن وتنظيم شؤون حضانات الأطفال.

### ثالثاً: العنف ضد المرأة<sup>6</sup>

تضمنت وثيقة أولويات عمل الحكومة (2020-2021)، بناء منظومة حماية اجتماعية شاملة ومتكاملة، والحفاظ على سلامة الأردنيين والأردنيات وأرواحهم.

وقد فرضت خطط الاستجابة والوقاية من وباء "كوفيد-19" (التي تضمنت سياسة التباعد الاجتماعي التي اتخذتها العديد من الدول) آثارها على النساء، وأبرزت على المستوى العالمي قضية العنف الأسري الذي يتشكل ضحاياها غالباً من النساء والأطفال؛ إذ أدت الإجراءات المتخذة في العديد من الدول إلى فرض حالة من الإغلاق، ومنع

6 المعلومات الواردة في هذا المحور اقتبست من جزء من دراسة تضمنتها تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي: "أثر جائحة كورونا في مجالات الصحة والعنف الأسري والاقتصاد في الأردن بحسب النوع الاجتماعي" (2020).

التنقل، والبقاء في المنزل، ما انعكس في بقاء المعتنقين مع الضحايا، وجعل من الصعب طلب المساعدة.

وأعلنت العديد من الدول ارتفاع حالات العنف الأسري، وهي ظاهرة تواجه النساء والأطفال على مستوى العالم حتى قبل ظهور الجائحة، وازداد الوضع سوءاً بسبب الجائحة؛ ما دفع الأمم المتحدة -وعلى أعلى المستويات- إلى إصدار بيانات بهذا الشأن؛ فقد دعا الأمين العام للأمم المتحدة "أنطونيو غوتيريش" إلى اتخاذ تدابير لمعالجة الطفرة العالمية المروعة في العنف المنزلي ضد النساء والفتيات المرتبطة بحالات الإغلاق التي تفرضها الحكومات لتنمية جهود الاستجابة للجائحة، وقال إن أكثر مكان يُخيم فيه خطر العنف على النساء والفتيات هو المكان الذي يُفترض به أن يكون واحة أمان بالنسبة لهنّ: المنزل. وأشار الأمين العام إلى أن الإحصاءات أظهرت، حتى قبل الانتشار العالمي للفيروس، أن ثلث النساء حول العالم تعرّضن لشكل من أشكال العنف في حياتهنّ. وعليه؛ فقد دعت الأمم المتحدة جميع الحكومات إلى جعل منع العنف ضد المرأة، وجبر الضرر الواقع جرّاء هذا العنف، جزءاً رئيساً من خطط الاستجابة الوطنية الخاصة بالجائحة<sup>7</sup>.

وكان الأردن من بين الدول التي فرضت العديد من الإجراءات للاستجابة للجائحة والوقاية منها؛ إذ قام بتفعيل قانون الدفاع لعام 1992 بتاريخ 17 آذار 2021، كما فرض حالة الحظر التام والجزئي ومنع التنقل وتعطيل المؤسسات الرسمية والخاصة؛ بما في ذلك إعلان العطلة القضائية والتوجه إلى التعليم عن بعد.

والأردن ليس بمعزل عن بقية الدول التي تأثرت بالجائحة في نواحي الحياة المختلفة؛ فقد نجمت عن هذه الإجراءات آثار اجتماعية على الأسر في المملكة؛ ففي الوقت الذي وجدت فيه فرصة للتقارب الأسري وتعزيز قيم التضامن والتكافل والتراحم والتسامح داخل المجتمع والأسرة، أُلقيت على أفراد الأسرة - خاصة النساء - أعباء وتحديات كثيرة داخل المنزل، تستدعي حاجة النساء إلى الحماية. وتعدّ مشكلة العنف الأسري من أبرز تحديات النساء في ظلّ جائحة "كوفيد-19".

ولم يكن الأردن استثناءً في ما يتعلق بتزايد حالات العنف الأسري خلال الجائحة؛ فوفقاً لتصريحات مدير إدارة حماية الأسرة في مقابلة أجراها مع قناة "المملكة"، سُجّلت 1534 حالة عنف أسري في الشهر الأول من الحظر، بزيادة 33% عن الفترة المماثلة من عام

7 مقال منشور على موقع "أخبار الأمم المتحدة" بعنوان: "الأمين العام يدعو إلى اتخاذ تدابير للتصدي للزيادة المرعبة في العنف الأسري في ظل طفرة كورونا العالمية"، 5 نيسان 2020.

2019<sup>8</sup>.

وقد صدر بموجب قانون الدفاع أربعة وعشرون أمر دفاع لغايات مختلفة، تشمل تعطيل المؤسسات والإدارات الرسمية والقطاع الخاص باستثناء القطاعات الحيوية والقطاع الصحي. كما مُنِع المواطنون من مغادرة المنازل إلا من خلال تصاريح (أمر الدفاع رقم 2)، وفُرضت قيود على التنقل بين المحافظات وعقوبات على مخالفة أوامر الدفاع المتعلقة بحظر التنقل (أمر الدفاع رقم 3)، وأوقفت طباعة الصحف الورقية، وأوقفت وسائل المواصلات العامة، وأغلقت المراكز التجارية، وعُطلت المؤسسات التعليمية (المدارس والجامعات ورياض الأطفال ودور الحضانه)، وبدأت عملية التعليم عن بعد عبر منصة إلكترونية (درسك) ومحطات الإذاعة والتلفزيون؛ كل ذلك من أجل تفعيل التباعد الاجتماعي. كما نُظِم أمر الدفاع رقم (6) الأمور المتعلقة بالحقوق العمالية.

ولم تعطّل أوامر الدفاع أيّ قانون له علاقة بالجرائم المتصلة بالعنف الأسري والحماية منه بشكل مباشر، لكنها أثرت<sup>9</sup> بشكل غير مباشر على ضحايا العنف الأسري؛ من حيث تقييد حركتهم (أمر الدفاع رقم 2، وأمر الدفاع رقم 3) التي أرغمتهم على البقاء في المنازل مع المعنفين، وصعوبة حصولهم على الدعم الاجتماعي (دعم الأصدقاء والأقرباء) الذي كانوا يحصلون عليه سابقاً كما ورد في اتصال عدد من الضحايا مع المنظمات العاملة في هذا المجال، فضلاً عن الأثر السلبي الناتج عن صعوبة وصولهم إلى

8 مقال منشور في موقع (BBC NEWS عربي): "2020 لم تكن سنة مثالية بالنسبة للمرأة الأردنية"، 31 كانون الأول 2020.

9 تنص المادة (124) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم (قانون الدفاع) تُعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار مجلس الوزراء".

المادة 1: يسمى هذا القانون (قانون الدفاع لسنة 1992) وينشر في الجريدة الرسمية

المادة 2:

أ- إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء، يعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار مجلس الوزراء.

ب- تتضمن الإرادة الملكية بيان الحالة التي تقرر بسببها إعلان العمل بهذا القانون والمنطقة التي يطبق فيها وتاريخ العمل به.

ج- يعلن عن وقف العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء

مقدمي الخدمات من المنظمات غير الحكومية. إضافة إلى ذلك، تأثر الضحايا بتعطيل المحاكم، وذلك من خلال الضغط عليهم؛ لا سيما أصحاب القضايا المنظورة أمام المحاكم كالقضايا الجزائية والشرعية كالتفقة والرؤية والاستزارة والحضانة؛ فعلى سبيل المثال علق بعض أطفال الأسر المنفصلة عند أحد والديهم خلال فترة الحظر الكلي ولم يتمكنوا من الانتقال والعيش عند الوالد الآخر، تنفيذاً للأحكام المتعلقة بمشاهدة أحد الوالدين. كما انخفضت دعاوى النفقة المحكوم بها الخاصة بالزوجة في عام 2020 مقارنة بالعام السابق، إذ بلغت 8468 مقابل 10558 لعام 2019 وفقاً للتقرير الإحصائي الصادر عن دائرة قاضي القضاة.

وفي عام 2020، وفي ظل جائحة "كوفيد-19"، انخفضت أعداد عقود الزواج العادي والمكرر، إذ بلغت 67389 عقداً، بانخفاض 307 عقداً عن العام السابق. وبالرغم من هذا الانخفاض إلا أن عدد عقود زواج القاصرات ارتفع (بلغت الزيادة 740 عقداً) في ظل التحول إلى نظام التعليم عن بعد، وهو مؤشريدعو إلى القلق ويدل على انقطاع الأطفال عن التعليم. كما انخفضت حالات الطلاق التراكمي (باستثناء الطلاق القضائي) المسجلة في المحاكم الشرعية في الأردن لعام 2020 بعدد 2097 حالة طلاق مقارنة بالعام 2019 الذي بلغ عدد حالات الطلاق فيه 19241 حالة كما ورد في التقرير الإحصائي الصادر عن دائرة قاضي القضاة لعام 2020.

وتُنظَّم العلاقات الأسرية والعنف الأسري من خلال تشريعات عدة؛ فقد كفل الدستور الأردني "الحق بالطمأنينة" (المادة 3/6). وتعني الطمأنينة لغة: راحة النفس وسكونها وثباتها والثقة وعدم القلق. ومنها تشتق كلمة "الأمنة"؛ أي الذي يأمنه كل أحد في كل شيء. كما تعني الطمأنينة سكون القلب من الخوف والانزعاج. وعليه، فإن الحق بالطمأنينة لا يتحقق إلا بقيام الدولة بحماية أمن الشخص جسدياً ونفسياً<sup>10</sup>.

ويُعدّ قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته، وقانون الحماية من العنف الأسري رقم (15) لسنة 2017، من أهم القوانين ذات العلاقة بموضوع العنف الأسري. ويحدد قانون العقوبات الأفعال التي تشكل الجرائم والعقوبات المقررة عليها، ويطبّق هذا القانون على جميع الجرائم، لكنه لا يعرف جرائم العنف الأسري؛ وإن كان يجرم العديد من أشكال العنف المرتكبة في إطار الأسرة، وقد ورد الحديث عنها في أماكن مبعثرة منه.

أما قانون الحماية من العنف الأسري، فقد أسند مهام إدارة حماية الأسرة للتعامل مع الشكاوى، ونقل المتضرر بموافقتة إلى مكان آمن، وعلاج الضحايا والشهود وحمايتهم، وإجراء التسوية ومتابعة تنفيذ التدابير الملحق بها.



وأعطى هذا القانون أهميةً للتقرير الاجتماعي والنّفسيّ في اقتراح التدابير الملحقة بقرار التسوية على المحكمة؛ كالزام مرتكب العنف الأسري القيام بخدمة للمنفعة العامة لمدة لا تزيد عن أربعين ساعة، والحظر على مرتكب العنف الأسري ارتياد أيّ مكان أو محل لمدة لا تزيد عن ستة أشهر، والحاق أطراف النزاع ببرامج أو جلسات تأهيل نفسي أو اجتماعي. إلا أن تطبيق هذه الإجراءات الواردة في القانون يواجه تحديات تتعلق بعدم إصدار نظام حماية المبلّغين والشهود، وضعف تطبيق أوامر الحماية، إذ لم يصدر سوى عدد محدود منها. وكذلك تحديات في التنسيق بين إدارة حماية الأسرة ووزارة التنمية الاجتماعية التي تدير دور الإيواء؛ لتسهيل دخول النساء إلى تلك الدور.

ويُلزم قانون الحماية من العنف الأسريّ مقدّمي الخدمات الصحيّة أو التعليميّة أو الاجتماعيّة في القطاعين العام والخاص، التبليغ عن أيّ حالة عنف أسري واقعة على فاقد الأهلية أو ناقصها حال علمهم أو إبلاغهم بها، ويرتّب عقوبات على عدم الإبلاغ. ونظراً لتعطيل هذه المؤسسات أثناء فترة الحظر الكليّ فإن ذلك سيؤثر على الإبلاغ عن حالات العنف الأسريّ على الحالات الأكثر ضعفاً، وكان لا بدّ أن تضع الجهات ذات العلاقة خطة للتقصّي عن مثل هذه الحالات خاصة لدى العائلات التي لديها ملفات سابقة لدى أيّ جهة. وتجدر الإشارة إلى أن الأخصائيين الاجتماعيين لم يلتحقوا بعملهم في أقسام حماية الأسرة في بداية الإغلاق، ما أثر على تقديم الخدمات للنساء المعنّفات ومتابعة الشكاوى.

وهناك مجموعة من الخدمات التي تُقدّم لضحايا العنف الأسريّ في الأردن، ومن أبرزها:

### 1. استقبال الشكاوى والإبلاغ

ألزمت المادة (6) من قانون الحماية من العنف الأسريّ رقم (15) لسنة 2017، إدارة حماية الأسرة بالاستجابة لكلّ شكوى أو إخبار أو طلب مساعدة أو حماية تتعلق بالعنف الأسريّ بالسرعة القصوى، وألزمت جميع الجهات في حال تلقّيها شكوى أو إخباراً عن حالة عنف أسريّ تحويلها إلى إدارة حماية الأسرة. كما ألزمت المادة إدارة حماية الأسرة باتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المبلّغين والشهود وفقاً لنظام يصدر لهذه الغاية (لم يصدر النظام رغم مرور أكثر من ثلاث سنوات على إقراره). وقد تلقت إدارة حماية الأسرة الشكاوى خلال فترة الحظر بواسطة مديرياتها الموجودة في المحافظات أو من خلال خطّ الهاتف رقم 911، والذي أعلن عنه من خلال عدد من وسائل الإعلام خلال فترة الحظر. وتشير إحصائية مديريةية الأمن العام لعام 2020 الواردة في كتابها الموجه للمجلس

الاقتصادي والاجتماعي رقم ق/6/2/ 10131 بتاريخ 16 شباط 2012 إلى أن عدد النساء المنتحرات بلغ 54 امرأة، بينما بلغ عدد جرائم القتل الأسرية الواقعة على النساء 14 جريمة، وبلغ عدد القضايا المتعلقة بالعنف على النساء 4155 قضية.

## 2. خدمات الدعم النفسي والاجتماعي والقانوني

تقدم العديد من منظمات المجتمع المدني خدمات الدعم النفسي والاجتماعي والقانوني لحالات العنف الأسري، والتي قد تلجأ مباشرة إلى هذه المنظمات أو تحوّل من جهات حكومية أو غير حكومية. وتمكن الاستشارات النفسية والاجتماعية والقانونية الضحايا من معرفة حقوقهم، وكيفية التعامل مع الانتهاكات الواقعة عليهم؛ ليتخذوا القرار المناسب بشأنها.

كما تتابع هذه المنظمات الحالات الواردة لها مع الجهات ذات العلاقة؛ كإدارة حماية الأسرة والجهات القضائية. وقد تتعامل المنظمات مباشرة مع المعتدين وذلك بناء على رغبة المشتكين. وعملت هذه الجهود على تمكين المنظمات من بناء الخبرات ومدّ جسور الثقة مع المجتمعات المحلية والضحايا.

وامثالاً لأوامر الدفاع التي صدرت للاستجابة من "كوفيد-19" والوقاية منه، أغلقت هذه المنظمات مكاتبها، واستمرت خلال فترة الحظر بتقديم خدماتها من خلال الهاتف ووسائل التواصل الاجتماعي.

## 3. خدمات الإيواء

تدير وزارة التنمية الاجتماعية أربعة مراكز إيوائية لضحايا العنف الأسري؛ واحدة مخصصة للفتيات المحتاجات إلى حماية ورعاية وتقل أعمارهن عن 18 سنة (دار رعاية الفتيات في الرصيفة/ الخنساء)، واثنان للنساء ضحايا العنف الأسري (دار الوفاق الأسري/ عمان، ودار الوفاق الأسري/ إربد)، ودار استضافة وتأهيل النساء "آمنة" التي أنشئت في عام 2018 كبديل عن الاحتجاز الوقائي للنساء المعرضات للخطر.

وتستقبل هذه الدّور الحالات المحوّلة إليها من إدارة حماية الأسرة أو الحاكم الإداري أو محكمة الأحداث.

ومنذ إعلان بدء العمل بقانون الدفاع وحتى تاريخ 3 أيار 2020، استضافت تلك الدّور الضحايا على النّحو الآتي، وذلك كما ورد في كتاب وزارة التنمية الاجتماعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

إحصائيات دور الحماية خلال فترة الحظر			
اسم الدار	عدد المنتفعين	عدد العاملين	عدد حالات الإدخال
دار الوفاق الأسري / عمان	5	26	22
دار الوفاق الأسري / إربد	5	19	11
دار استضافة النساء / أمانة	22	31	10
دار كرامة *	0	18	0

\* أدخلت آخر حالة إلى دار كرامة بتاريخ 8 شباط 2020.

يتضح من الجدول السابق أن دور الإيواء لم تبلغ طاقتها الاستيعابية رغم الحاجة إلى أماكن إيوائية للضحايا، إذ تكشف الشكاوى المتزايدة معاناة بعض النساء للحصول على مكان آمن، وهو ما عبّر عنه من خلال وسائل التواصل الاجتماعي أو عبر تواصلهن مع خطوط الإرشاد التي تديرها المنظمات ذات الصلة.

إن مشكلة توفير الإيواء للضحايا، تكمن في إمكانية الدخول إلى دور الرعاية، وليس في البنية التحتية أو عدم توفر الكوادر التي يفوق عددها ثلاثة أضعاف عدد المنتفعات كما يُظهر الجدول السابق.

وكانت وزارة التنمية الاجتماعية قد أعلنت عن خطتها لإدامة عمل دور الإيواء والتي تتضمن جاهزية المبنى؛ كفحص وصيانة وحدات الإنارة، والوحدات الصحية، والأبواب والشبابيك. فضلاً عن جاهزية المستودعات والمواد المستهلكة؛ مثل مواد الإعاشة والمعلبات والمنظفات والمعقمات والإسعافات الأولية والملابس والأحذية.

إضافة إلى ذلك، وضعت الوزارة برامج عمل داخل الدور؛ كمنع الزيارات والإجازات، وتجهيز غرفة للحجر الصحي، واستخدام المساحات الحرارية. كما شكّلت لجنة لإجراء جولة تفقدية يومية، ومتابعة أعمال النظافة اليومية، وتوزيع نشرة إرشادية توعوية؛ للوقاية من انتشار فيروس كورونا المستجد في المراكز الإيوائية. ولم تتضمن هذه الإجراءات خطة لاستيعاب الأعداد المحتملة من المنتفعات من دور الإيواء.

وقد عالجت مصفوفة رفعها المجلس الوطني لشؤون الأسرة في شهر آب 2020 إلى مجلس الوزراء الأولويات الخاصة والتحديات المتعلقة بحماية الأسرة، وشملت المصفوفة: الموارد البشرية، والدعم المالي واللوجستي، والشراكة والتنسيق والتوعية، إضافة إلى الأطر التشريعية والقانونية. وحددت الأولويات في الإطار التشريعي والقانوني بضرورة إصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام قانون الحماية من العنف الأسري. وطالبت المصفوفة بوضع نظام يحدد ضوابط الاستقرار الوظيفي للكوادر البشرية المدربة والمؤهلة المعنية بالتعامل مع حالات العنف، وإصدار نظام لمهنة العمل الاجتماعي ينظم

## مهنة العمل الاجتماعي لكل مقدمي الخدمات الاجتماعية.

ودعت المصفوفة إلى إدامة عمل مكاتب الخدمة الاجتماعية في أقسام إدارة حماية الأسرة للعمل على مدار الساعة وطيلة أيام الأسبوع وفي كل المحافظات للاستجابة لحالات العنف المتزايدة. كما دعت إلى رفد مكاتب الخدمة الاجتماعية في إدارة حماية الأسرة ودور الرعاية الإيوائية التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية بالعدد الكافي من الأخصائيين الاجتماعيين المؤهلين، بما يساهم في الاستجابة لأعداد حالات العنف المتزايدة التي تراجعها، ورفد عيادات الطب النفسي والطب الشرعي بأخصائيين نفسيين للعمل على مدار الساعة وفي كل المحافظات.

وأوصت المصفوفة بإعداد برنامج تدريب وطني موحد ومتخصص للعاملين في حماية الأسرة، بناء على الاحتياجات التدريبية بشكل يراعي الأدوار والمسؤوليات المناطة بمقدمي الخدمات واحتياجات كل الفئات المستهدفة والواردة في الأطر والمعايير الوطنية، والخروج بخطة تدريب وطنية واضحة.

وفي الجانب اللوجستي، دعت المصفوفة إلى توفير الخدمات الإيوائية في إقليم الجنوب لحالات العنف التي تحتاج إلى الحماية، وتوفير الخدمات الإيوائية لحالات الحماية الطارئة بناء على شروط ومعايير واضحة. وأوصت بتفعيل وتوسيع نطاق الإجراءات والخدمات الصحية التي يغطيها قرار إعفاء حالات العنف المحولة من إدارة حماية الأسرة، وإنشاء برامج لتأهيل المعتنفين أثناء محاكمتهم وقبل إرجاعهم ودمجهم داخل الأسرة. كما أوصت بالبحث عن مصادر للتمويل، ومخصصات مالية لدعم وتنفيذ البرامج للمؤسسات المعنية بالتعامل مع حالات العنف، ووضع الخطط الوطنية، وتوفير الأبنية الملائمة لكل مقدمي الخدمات لحالات العنف. وطلبت من مجلس الوزراء إلزام المؤسسات المعنية باتخاذ إجراءات تنفيذية مؤسسية للقيام بالمهام والمسؤوليات المناطة بها والواردة في الإطار الوطني للحماية من العنف الأسري الذي تم اعتماده من قبل مجلس الوزراء بالقرار رقم (4637) في جلسته المنعقدة بتاريخ 21 نيسان 2009 بوصفه وثيقة وطنية مرجعية في الاستجابة لحالات العنف الأسري، والتأكيد على التزام كل جهة من الجهات المعنية بالعمل وفق مضمونها وكلّ بحسب دوره. وينسق المجلس الوطني لشؤون الأسرة أعمال الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف، والمكون من ممثلين عن المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ذات العلاقة، ويعمل على تقديم المشورة الفنية للمشاريع الوطنية لحماية الأسرة، والإشراف على تطبيق وثيقة الإطار الوطني لحماية الأسرة والإجراءات المنبثقة عنها، وتنفيذ الخطة الاستراتيجية لحماية الأسرة، وذلك بموجب نظام الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف الأسري لعام 2016، إلا أن هذا الفريق لم يضع حتى إعداد هذه المراجعة خطة طوارئ وطنية للاستجابة لحالات العنف الأسري

### أثناء الأزمات، كأزمة جائحة "كوفيد-19".

وقد ورد في أولويات عمل الحكومة (2020)، تطوير تشريعات حقوق الإنسان وترسيخها، وذلك من خلال مراجعة وتطبيق التوصيات الواردة في التقارير الوطنية والدولية الخاصة بحقوق الإنسان، ووضع ضوابط لممارسات التوقيف الإداري. ولا بد من التأكيد على عدم قانونية احتجاز النساء إدارياً أو تهديدهن به، والذي لا يجيزه أي قانون في الأردن، بما في ذلك قانون منع الجرائم الذي لا يعطي الحق لأي حاكم إداري باحتجاز أي شخص حمايةً لحياته. وهي ممارسة مخالفة للدستور الذي نص على عدم جواز القبض على أي شخص أو توقيفه أو حبسه أو تقييده إلا وفق أحكام القانون (المادة 1/8)، كما كفل الدستور حق التنقل للأردنيين واختيار مكان السكن (المادة 2/9).

وتعد ممارسة الاحتجاز الوقائي للنساء انتهاكاً صارخاً لحقوق الإنسان، ومخالفة للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي صادق عليها الأردن. ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد؛ بل إن ممارسته تجاه من يبلغن عن احتمال تعرض حياتهن للخطر، قد يؤدي إلى عدم تقدمهن بالشكوى؛ فتبقى بذلك النساء المهددات في أسر لا تحترم حقوقهن واختياراتهن، مثل حقهن باختيار الزوج. فعند رفض ولي الأمر الموافقة على زواج المرأة؛ فإن المحاكم الشرعية ترفض إجراء عقد الزواج، والمشكلة في هذا أن غالبية النساء لا يعرفن أنه يحق لهن تقديم طلب عضل الولي؛ نتيجة عدم وعيهن بالقانون، أو لعدم وجود مكان آمن لهن خلال نظر الدعوى التي تمتد إلى أشهر عديدة تبلغ فيها المحكمة الشرعية ولي الأمر وتنتظر حضوره للمحكمة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الممارسة أصبحت استثنائية بعد تأسيس دار استضافة وتأهيل النساء (أمنة) في عام 2018، والتي أنشئت بموجب نظام دور المعرضات للخطر لسنة 2017، وكان من المأمول عند إنشائها أن يصبح الاحتجاز الوقائي للنساء بحجة حمايتهن ممارسة من الماضي.

كما إن النساء قد يكن عرضة للخطر؛ بسبب مطالبتهن بحقوقهن في الميراث أو رفض التزويج القسري، الأمر الذي يتطلب مراجعة القوانين والإجراءات التي تحول دون ضمان حقوق النساء واحترام خياراتهن بالزواج والتعليم والعمل وغيرها. وقد يؤدي هذا الحرمان أو الاضطهاد إلى إقدام بعضهن على الانتحار كما حدث في اشتباه انتحار فتاة شناق في الزرقاء قبل زفافها (30 حزيران 2020)، وكذلك حين أقدمت فتاتان في منطقة البقعة على الانتحار في حادثتين منفصلتين<sup>11</sup>.

11 مقال منشور في موقع "رؤيا": "مدعي عام الزرقاء يحقق بانتحار فتاة شناق.. تفاصيل"، 1 تموز 2020.

مقال منشور في موقع "رادار العرب": "السبب الذي دفع الصيدلانية العروس للانتحار قبل زفافها بيوم"، 30 حزيران 2020.

على صعيد آخر، شهد المجتمع الأردني حادثة تحرّش لفتاة في أحد الباصات؛ إذ تعامل بعضهم مع الضحية كأنها الفاعل ومع الفاعل على أنه الضحية مع تقديم تبريرات للمتحرش<sup>12</sup>، إلا أن المختلف في هذه الحادثة أنها من الحوادث النادرة التي تقدمت بها الضحية بشكوى. وهنا تنبغي الإشارة إلى أنه يجب على الحكومة والمنظمات الحقوقية أن تبني على هذه الحادثة وتقوم بتشجيع النساء على التبليغ ضدّ التحرش الواقع عليهن.

#### 4. المشاركة في العمل

يعدّ تعزيز مشاركة المرأة في العمل من الأولويات التي وردت في وثيقة أولويات عمل الحكومة (2019-2020)، إذ جاء في إحدى أولوياتها أن الحكومة تتطلع إلى توفير 60 ألف فرصة عمل إضافية للأردنيين والأردنيات. ولترجمة هذه الأولوية، فإنّ الحكومة تخطط لتنفيذ الإجراءات التالية:

1. العمل على توفير بيئة صديقة لعمل النساء خالية من التمييز.
  2. إزالة ما في التشريعات العمالية من قيود مهنية على المرأة في مكان العمل.
  3. إلزام الشركات التي توظف 10 عاملين أو أكثر بوضع سياسات للعنف والتحرّش في مكان العمل استناداً للمادة (55) من قانون العمل.
  4. تشجيع التحويل الإلكتروني من قبل الشركات لأجور ورواتب العاملين تدريجياً، بدءاً بقطاعات محددة، لضمان حصول العامل على حقوقه في الأجر.
  5. مضاعفة تغطية مسح وتفتيش متطلبات ومعايير السلامة والصحة المهنية للضمان الاجتماعي ليشمل ضعف أعداد العاملين الذين يشملهم المسح سنوياً.
- وفي إطار جهود الحكومة لتنفيذ خطتها (2019-2020) في مجال تعزيز مشاركة المرأة في العمل، عقدت الحكومة في بداية العام (في شهر كانون الثاني) مؤتمراً على مدار يومين في منطقة البحر الميت لتمكين المرأة اقتصادياً، وللحوار بين الحكومة والنواب حول خطط التمكين الاقتصادي للنساء في المحافظات، إضافة إلى تأسيس اللجنة الوزارية لتمكين المرأة لتصبح إحدى اللجان في رئاسة الوزراء، ما يدلّ على اهتمام الحكومة بقضايا المرأة. إن تنفيذ ومتابعة الإجراءات السابقة الواردة في خطة الحكومة، سيكون له أثر إيجابي على رفع نسبة مشاركة المرأة، وهي إضافة نوعية -في حال تحقيقها- قد تسهم في زيادة

مقال منشور في موقع "خبرني": "خلال ساعات... انتحار فتاة ثانية في منطقة البقعة"، 22 تموز 2020.

12 مقال منشور في موقع "رؤيا": "فيديو التحرش بمحامية داخل (باص صويلح) يثير الاستياء في الأردن"، 23 تشرين الأول 2020.

مشاركة المرأة في قطاع العمل والتي لا تتجاوز نسبتها 15% وفقاً لمسح السكان<sup>13</sup> الذي أجرته دائرة الإحصاءات العامة. ومن الجدير ذكره أن الأردن في عام 2020 لم يتجاوز المرتبة 145 في تقرير الفجوة الجندرية في ما يتعلق بالمشاركة الاقتصادية والفرص، الذي يصدر سنوياً عن المنتدى الاقتصادي العالمي<sup>14</sup>. إلا أن الحكومة لم تضع زيادة مشاركة المرأة في قطاع العمل من المؤشرات، كما لم تُشر إلى تحقيق تقدم في مرتبة الأردن في تقرير الفجوة الجندرية.

وقد بدأت الحكومة تنفيذ هذه الإجراءات في مطلع عام 2020، إذ أقر مجلس الوزراء مشروع قانون معدل لقانون العمل بتاريخ 6 كانون الثاني 2020، وفتحت وزارة العمل عشر مواد للتعديل على القانون الذي لم يكن قد مرّ على إقراره سوى سبعة أشهر، وبرتت الحكومة إجراء هذه التعديلات بالحاجة إلى إيجاد بيئة عمل لائقة وتمكين المرأة وتشغيلها. وتضمن مشروع القانون مادة حول حق العامل بترك العمل دون إشعار مع احتفاظه بحقوقه القانونية عن إنهاء الخدمة في حال تعرّض للتحرش الجنسي من صاحب العمل أو من يمثله. وتضمن المشروع إلغاء المادة (69) المتعلقة بحظر تشغيل النساء ليلاً.

وقد أدى تقديم مشروع القانون إلى مجلس الأمة إلى حراك نيابي وحقوقى وإعلامي حوله، وأثار جدلاً بين النواب ومنظمات المجتمع المدني التي طلبت بمذكرة لسحب القانون لإجراء حوار وطني حوله. كما قدمت اللجنة الوطنية لشؤون المرأة ورقة موقف للجنة العمل النيابية حول التعديلات الواردة في مشروع القانون، خاصة ما يتعلق بالمادة (69) التي تسمح لوزير العمل بإصدار قرار يحدد فيه القطاعات والأوقات التي يُسمح للمرأة العمل فيها.

وكان من المتوقع وفقاً لمصدر نيابي في مقابلة نشرتها صحيفة "الغد" في شباط 2020، أن تتخذ اللجنة قرارها بشأن تعديلات قانون العمل كما وردت من الحكومة<sup>15</sup>، إلا أن ذلك لم يتم بسبب تفعيل قانون الدفاع في 18 آذار 2020 في إطار الإجراءات والخطط الحكومية للاستجابة لجائحة "كوفيد-19" والوقاية منها، واتخذت العديد من الإجراءات، منها إعلان وزير العمل تعطيل مؤسسات القطاع الخاص اعتباراً من 8 آذار 2020 لمدة أسبوعين

13 الاستراتيجية الوطنية للمرأة في الأردن (2020 - 2025)، المسودة الأولى، كانون الثاني 2020.

14 بلغ الأردن المرتبة 138 في سنة 2020 في المشاركة في العمل بحسب التقرير، بينما سجل المرتبة 113 في المشاركة السياسية وفقاً للتقرير نفسه، Global Gender Gap Report 2020, World Economic Forum, published 2019.

15 مادة صحفية منشورة في صحيفة "الغد": "تعديلات العمل على طاولة النواب اليوم.. وخبراء يسابقون الزمن لترشيدها"، رانيا صرايرة، 12 شباط 2020.

يستحق فيها العمال أجرهم كاملاً ولا تُحسب هذه المدة من رصيد إجازاتهم، وتفعيل العمل المرن بأشكاله كافة (العمل عن بعد، العمل ضمن ساعات مرنة، العمل ضمن أسبوع العمل المكثف) استناداً إلى أحكام نظام العمل المرن رقم (22) لسنة 2017 والتعليمات الصادرة بموجبه، على ألا يؤثر كل ذلك على الأجر الحالي للعامل، وفي حال تعذر تطبيق أحكام نظام العمل المرن في القطاعات المستثناة فإن عليها تطبيق شروط العمل المعتادة.

وجاءت الجائحة لتفرض تطبيق نظام العمل المرن لسنة 2017 والذي كان قد وُضع في الأدرج بعد إقراره، والذي كانت ستستفيد منه النساء لو أنه طُبّق في الظروف العادية، كما أنه قد يؤدي إلى رفع نسبة النساء العاملات. إلا أن فرض تفعيل القانون جاء في ظروف استثنائية تأثرت بها جميع القطاعات الاقتصادية.

وتباينت الآراء حول التعديلات؛ فهناك من رأى أن العمل الليلي ضرورة حياتية وأن المساواة تستلزم عدم تحديد عمل المرأة بأوقات معينة على نحو متكافئ مع الرجل، بينما شددت المنظمات ذات الصلة على ضرورة توفير الحماية للرجال والنساء في ما يتعلق بالعمل الليلي.

وبعد تفعيل العمل بقانون الدفاع، اتخذت الحكومة العديد من الإجراءات، من بينها إعلان وزير العمل تعطيل مؤسسات القطاع الخاص بدءاً من 18 آذار 2020 لمدة أسبوعين، يستحق فيها العمال أجرهم كاملاً ولا تُحسب هذه المدة من رصيد إجازاتهم، وتفعيل العمل المرن بأشكاله كافة (العمل عن بعد، العمل ضمن ساعات مرنة، العمل ضمن أسبوع العمل المكثف) استناداً إلى أحكام نظام العمل المرن رقم (22) لسنة 2017 والتعليمات الصادرة بموجبه، على ألا يؤثر ذلك على أجر العامل، وفي حال تعذر تطبيق أحكام نظام العمل المرن في القطاعات المستثناة فإن عليها تطبيق شروط العمل المعتادة.

وفرضت جائحة كورونا تطبيق نظام العمل المرن لسنة 2017، الذي وُضع بالأدرج بعد إقراره، والذي كان سيرفع نسبة النساء العاملات لو أنه طُبّق في الظروف العادية، إلا أن تفعيله جاء في ظروف استثنائية تأثرت بها جميع القطاعات الاقتصادية.

كما شهد 2020 صدور نظام الحماية الاجتماعية المرتبط بتأمين الأمومة، ودخوله حيز التنفيذ اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (20 تشرين الأول 2020)، وقد صدر هذا النظام بموجب قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014، وجاء وفقاً لبيان المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لمساعدة المرأة العاملة في القطاع الخاص والمشمولة بتأمين الأمومة، وتمكينها من العودة إلى عملها أو إلى أي عمل آخر بعد انتهاء فترة إجازة أمومتها عبر المساهمة في كلف حضانة طفلها سواء كان ذلك في حضانة مؤسسية منظمة أو في المنزل. ويتيح النظام لمؤسسة الضمان الاجتماعي المساهمة في دعم الكلف التشغيلية



للحضانات وفقاً لأسس يتم اعتمادها لهذه الغاية.

وقد رحبت منظمة العمل الدولية بإقرار النظام رقم (93) لسنة 2020 بشأن الحماية الاجتماعية المرتبط بتأمين الأمومة الهادف إلى تمكين الأمهات العاملات اقتصادياً وإبقائهن في القوى العاملة. ورأت المنظمة أن هذا النظام خطوة مهمة إلى الأمام في حماية حقوق المرأة في الأردن، وأنه يتوافق مع معايير العمل الدولية، خاصة اتفاقية العمال/ العاملات ذوي المسؤوليات العائلية رقم 156 (1981) واتفاقية حماية الأمومة رقم 183 (2000)، إضافة إلى توصية حماية الأمومة رقم 191 (2000). وأثنى المدير الإقليمي للمنظمة على الأردن لامتلاكه أحد أفضل أنظمة حماية الأمومة في المنطقة في عام 2020<sup>16</sup>. وقد جاء هذا التقدم في ظل النقاش حول قرار الحكومة بإغلاق الحضانات ورياض الأطفال في إطار خطط الحكومة للاستجابة لجائحة "كوفيد-19" والوقاية منها، والذي أثار ردود أفعال العديد من الجهات ذات العلاقة والنساء والعائلات المتأثرات بالقرار، لا سيما العديد من النساء العاملات في القطاع الصحي وفي خط المواجهة الأمامية للجائحة واللواتي لا يمكن أن يقمن بعملهن عن بعد.

وأصدرت الحكومة أمر الدفاع رقم (6) في شهر نيسان 2020، وأعطى الأمر العمال حق تسلم أجورهم كاملة عن النصف الثاني من شهر آذار والذي كانت الحكومة أعلنته عطلة للجميع وعدم حسابه من إجازات العامل. ووفقاً لهذا الأمر، يحق للعمال الذين عملوا خلال هذه الفترة الحصول على أجر عمل إضافي. وتم وضع خطة لعودة العمل تدريجياً وبنسبة من العاملين لا تزيد عن 30%، على أن يحصلوا على موافقة من الحكومة. كما بين أمر الدفاع (6) أن العاملين من داخل المؤسسات يحصلون على أجورهم كاملة وعلى بدل عمل إضافي، أما العاملون بساعات عمل كاملة عن بعد فيحق لهم تقاضي أجورهم كاملة، ومن الممكن أن يتبرع العامل لمؤسسته بـ 30% من أجره، ومن لا يعمل يتقاضى 50% من أجره شريطة ألا يقل عن الحد الأدنى من الأجور. وتجدر الإشارة هنا إلى انتشار العمل عن بعد ومن المنزل بين النساء، إلا أن العمل عن بعد لم يكن مرناً ولا مستحياً من قبل بعض النساء، خاصة ممن لا يملكن وسائل التكنولوجيا التي تمكنهن من القيام بأعمالهن عن بعد أو بسبب محدودية الوصول إلى الإنترنت، وخاصة في ظل زيادة الأعباء المنزلية عليهن بسبب التحول إلى التعليم عن بعد وإغلاق الحضانات، فقد كن يقمن بمسؤوليات مضاعفة أثناء وجودهن بالمنزل (العمل غير المأجور)، ويجدن صعوبة في تقاسم الأجهزة مع أولادهن.

16 بيان صحفي صادر عن منظمة العمل الدولية، 21 تشرين الأول 2020.

ومع إغلاق الحضانات، ظهرت مشكلة كبيرة للنساء العاملات في جميع القطاعات الحكومية والخاصة، خصوصاً للنساء العاملات في الصفوف الأمامية في مواجهة "كوفيد-19"، كالتطبيقات والمرضات، وأصبحت النساء أمام معضلة كبيرة وضغط قد يدفع بفقدانهن العمل.

وقد أدت الجهود المشتركة للمجلس الوطني لشؤون الأسرة واللجنة الوطنية لشؤون المرأة والمنظمات الحقوقية والنساء إلى تعديل قرار الحكومة بفتح دور الحضانة والابتعاد عن قرار إغلاق رياض الأطفال.

وتعدّ عاملات المنازل وعاملات الزراعة وغيرهن من العاملات في القطاع غير المنظم (من بينهن النساء اللاجئات والعاملات المهاجرات) من أكثر المتأثرات بالإغلاق الذي تسببت به الجائحة، خاصة في ظل عدم تصور إمكانية عملهن عن بعد، ما أدى إلى فقدانهن أجور الأيام التي حدث فيها الإغلاق (لأنهن عاملات مياومة). وكان للانقطاع عن العمل بسبب فترات الحظر آثار تراكمية على حياة النساء، أبرزها الآثار الاقتصادية (كفقدان مصدر الدخل، والاضطرار للاقتراض)، والآثار النفسية والاجتماعية (الشعور بفقدان الأمان)، والآثار الجسدية (تعرض عدد منهن لأشكال متعددة من العنف كما أشارت تقارير عدة).

## رابعاً: متابعة الاستراتيجيات الخاصة بالمرأة

### الاستراتيجية الوطنية للمرأة (2020-2025)

أقرت اللجنة الوزارية لتمكين المرأة الاستراتيجية الوطنية للمرأة في الأردن (2020-2025)، التي أعدتها اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة بعد مشاورات مع العديد من الأطراف الحكومية ومجلسي الأعيان والنواب والمجتمع المدني والقطاع الخاص. ونشرت اللجنة تقرير المشاورات الوطنية التي عُقدت لأغراض إعداد الاستراتيجية.

واعتمدت الاستراتيجية فلسفة نظرية التغيير، وربطت ما بين التمييز والعنف والفجوة بين الجنسين، وأشارت إلى ضرورة العمل على تغيير الاتجاهات ليس فقط في المجتمع وإنما في البيئة الداخلية للمؤسسات الحكومية وفي آليات عملها من خلال إدماج النوع الاجتماعي والموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي وإنتاج البيانات المصنفة التي تجعل عملية تطوير السياسات تقوم على منهجية علمية تستند إلى الحقائق وليس الافتراضات وأيضاً من خلال آليات التعلم.

وافترضت الاستراتيجية وجود الإرادة السياسية الداعمة لتحقيق المساواة بين الجنسين لتمكين المرأة وتخصيص الموارد الكافية لتحقيق أهداف الاستراتيجية، وهذا ما لم يلاحظ في مجلس الأعيان (2020) الذي أعيد تشكيله بعد أشهر من إقرار تلك الاستراتيجية،

إذ فوّتت الدولة فرصة رفع نسبة النساء في مجلس الأعيان، كما أن الانتخابات النيابية التي جرت في عام 2020 كشفت عن عدم فوز أي امرأة بالتنافس، ولم تحصل النساء سوى على 15 مقعداً فقط هي مقاعد "الكوتا". إن تراجع وجود المرأة في مجلس الأمة لا يعبر عن الإرادة السياسية التي تمخّضت عنها الاستراتيجية، وبالتالي فوّتت الحكومة تحقيق الهدف الاستراتيجي الأول، وهو ضمان تمكين المرأة من ممارسة حقوقها والمشاركة في الحياه العامة والقيادة. ويؤمل أن تعوّض الحكومة ذلك بالالتزام برفع نسبة النساء في المواقع القيادية الحكومية وغيرها من المواقع القيادية، فعلى الحكومة أن تعبر عن اهتمامها بالاستراتيجية الوطنية للمرأة، ليس فقط بإقرارها، وإنما باتخاذ الخطوات العملية نحو تنفيذها.

كما افترضت الاستراتيجية تقبّل المجتمع ودعمه للجهود الداعية لنبذ التمييز والعنف على أساس الجنس، إلا أن التعليقات وردود الأفعال على جرائم العنف والقتل البشعة التي ارتكبت ضد النساء تكشف أن آراء المجتمع لم تتوحد على نبذ هذه الجرائم واستنكارها، بل إن هناك من يبرر هذا العنف ويتنمر على النساء والمنظمات الحقوقية، واقتصرت ردة فعل الحكومة على عدد محدود من هذه الجرائم.

ومع أن هناك اتفاقاً على أهمية الهدف الاستراتيجي الثاني (تمتع النساء والفتيات بحياة خالية من جميع أشكال العنف القائم على أساس الجنس)، وعلى أهمية التدخلات والمبادرات الواردة لتحقيق هذا الهدف وخاصة ما يتعلق بسهولة الوصول إلى الخدمات ذات الجودة العالية لضحايا العنف، تجدر الإشارة إلى أن الحكومة وبُعِيد إقرار الاستراتيجية واستجابةً إلى ارتفاع عدد حالات العنف الأسري بنسبة 33% خلال فترة الإغلاق الكلي وفقاً لإدارة حماية الأسرة، شكّلت لجنة للوقاية من العنف الأسري بهدف تعزيز منظومة حماية الأسرة، يرأسها وزير الشؤون السياسية وتضم في عضويتها وزير التنمية الاجتماعية ورئيسة ديوان التشريع والرأي والأمينة العامة للجنة الوطنية لشؤون المرأة والأمين العام للمجلس الوطني لشؤون الأسرة والمنسق الحكومي لحقوق الإنسان ومدير إدارة حماية الأسرة في مديرية الأمن العام. وعرضت وزارة التنمية الاجتماعية أولوياتها والتي كان في صدارتها مهنة العمل الاجتماعي وتصنيف الأخصائيين النفسيين بناء على شهاداتهم، كما اعتمدت وزارة الداخلية دليل إجراءات للحد من ظاهرة العنف الأسري، لكن هذه الخطوات على أهميتها غير كافية، إذ لا بد من العمل على إعادة الثقة بمنظومة الحماية من العنف وبالجهات مقدّمة الخدمات، خاصة بعد تعرض نساء للقتل رغم تقدّمهن بشكاوى وطلبات حماية من الجهات ذات العلاقة، وذلك من خلال إجراء تحقيق وتقييم نزيه وشفاف ومستقلّ حول ما حدث مع هذه الحالات، وأسباب وقوع العنف، ومدى سهولة الوصول للخدمات، وتقييم مدى كفاءة الكوادر العاملة في

مجال الحماية من العنف واتجاهاتهم تجاه الضحايا. وينبغي أيضاً قياس أثر الدورات والأدلة التدريبية على تحسين الخدمات والإجراءات المتخذة تجاه الضحايا، ومحاسبة المقصرين، والإعلان عن ذلك. وينبغي أن تعلن الجهات الرسمية بوضوح التزامها بتسهيل وصول الضحايا للأماكن الآمنة والخدمات الإيوائية، وأن تعلن خطواتها للمجتمع. وكذلك أن تصدر الحكومة التوجيهات للعاملين في القطاع العام لاحترام حقوق النساء وخياراتهن. وإن لم يؤخذ بذلك فإن هناك خشية من إحجام الضحايا عن اللجوء لهذه المنظومة للتبليغ عن حالات العنف.

وبالعودة إلى الاستراتيجية الوطنية التي أوردت ضمن عوامل نجاحها بناءً شركات فاعلة وتحديد الأدوار، يُقترح أن تتضمن هذه العوامل أيضاً الشراكة مع البلديات بحيث تكون مشاريع البلديات وخططها وميزانياتها مستجيبة لاحتياجات النساء في كل بلدية. أما بالنسبة للشراكة مع المجتمع المدني، فلا بد من تسهيل وصول المجتمع المدني، وخاصة مقدمي الخدمات، إلى التمويل الضروري لاستدامة برامجه.

ولم تعلن الحكومة حتى وقت إعداد هذه المراجعة عن البرنامج التنفيذي الحكومي للاستراتيجية الوطنية للمرأة في كل القطاعات، والخطط التنفيذية لهذه الاستراتيجية. ويعد إعداد الحكومة لموازنة عام 2021 اختباراً لمدى توفر الإرادة السياسية لتخصيص الموارد اللازمة لتنفيذ هذه الاستراتيجية.

## خامساً: التوصيات

### أولاً: توصيات تتعلق بالتشريعات والسياسات

1. اتخاذ إجراءات دستورية وتشريعية باتجاه تحقيق المزيد من المساواة بين الجنسين في الأردن.
2. إقرار قانون خاص بحقوق الطفل.
3. إقرار نظام حماية الشهود والضحايا، وتضمين قانون الموازنة العامة بنوداً لتغطية تكاليف هذه التعديلات التشريعية.
4. إقرار نظام العاملين بالزراعة لضمان تمتع العاملات والعاملين في هذا القطاع بالحماية الواردة في قانون العمل.
5. تعزيز دور وسائل الإعلام في نشر ثقافة قيم المساواة بين الجنسين، وتعزيز الثقافة المجتمعية المناهضة للعنف والتمييز، وتدعيم الأعراف والاتجاهات والأدوار الاجتماعية الإيجابية والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وهو الهدف الاستراتيجي الثالث الوارد في الاستراتيجية الوطنية للمرأة في الأردن.
6. أن تقوم الحكومة باتخاذ موقف من التنمر الذي تتعرض له الضحايا والمؤسسات الحقوقية.
7. العمل على إدماج منظور النوع الاجتماعي في جميع التقييمات وخطط عمل الاستجابة للأزمات، مع مراعاة الأدوار المناطة بكلا الجنسين واحتياجات المرأة.
8. وضع بيانات مصنفة بحسب الجنس للمساعدة في وضع سياسات مساعدة للمرأة، وأن يتم تصنيف البيانات الخاصة بتفشي الوباء وفقاً للجنس والعمر والإعاقة، والاستفادة من الخبرات النسائية المتوفرة وتوفير عضوية لهن في تشكيل هيكلية الأزمات وإدارتها.

### ثانياً: توصيات تتعلق بالمشاركة في الحياة السياسية والوصول إلى مواقع صنع القرار

1. تعزيز المشاركة السياسية للمرأة، بحيث يشمل ذلك زيادة الحصص النسائية في مجلسي النواب والأعيان والمناصب الحكومية.

### ثالثاً: توصيات تتعلق بالعنف ضد المرأة

1. وضع خطة استجابة وطنية للطوارئ؛ للتعامل مع حالات العنف الأسري أثناء الأزمات وحالات الطوارئ، واستحداث طرق بديلة لتقديم الشكاوى، من قبيل تطوير منصة إلكترونية للإبلاغ وتقديم الخدمات للضحايا، وأن تتضمن هذه الخطة كيفية التنسيق بين الجهات ذات العلاقة ومقدمي الخدمات، وكيفية توفير أماكن آمنة للضحايا مع الأخذ بعين الاعتبار سهولة الدخول، وضمان وحدة العائلة، وتوفير احتياجات للنساء المتخلى عنهن اللواتي يفقدن الدعم الأسري بسبب الخلافات أو بسبب احتمال إصابتهن بالوباء.
2. دعم منظمات المجتمع المدني لضمان استمراريته بتقديم خدماتها بدديناميكية ومرونة، وزيادة الاعتماد عليها في الخطوط الأمامية للاستجابة؛ وهذا من شأنه أن يُعِين على الاستفادة من الخبرات المكتسبة وبناء الثقة والشراكات. إضافة إلى تسهيل عمل المنظمات غير الحكومية التي تقدم خدمات الدعم لضحايا العنف الأسري؛ وضمان حصولها على التمويل اللازم لاستمرارية عملها.
3. إنشاء مراكز ومكاتب متخصصة للإرشاد الأسري والمجتمعي، وتقديم الخدمات في جميع أنحاء المملكة، خاصة في أكثر الأماكن اكتظاظاً بالسكان، وأن تتوجه هذه المراكز والمكاتب للجميع بصرف النظر عن الوضع الاقتصادي والمكانة الاجتماعية، وأن تُعمّم الخدمات لتشمل جميع المحافظات. وذلك لحل الخلافات الاجتماعية ومنع تفاقمها، ولتشجيع العائلات على استخدام وسائل غير عنيفة بالتعامل مع الخلافات.
4. وضع خطط وإجراءات للوصول للأطفال وكبار السن والمرضى الذين لا يستطيعون الإبلاغ، وذلك من خلال تعزيز دور المرشدين الاجتماعيين العاملين في المدارس. إضافة إلى تخصيص فرق تقصي العنف الأسري، على غرار فرق التقصي الوبائي، خاصة لدى الأسر التي تضم أطفالاً وذوي إعاقة ومسنين وخصوصاً من لهم ملفات سابقة، على أن تتبع هذه الفرق قواعد وإجراءات تراعي شروط السلامة العامة.
5. ضمان وصول الضحايا من النساء والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة إلى العدالة؛ وتخصيص قاضٍ لمواصلة النظر في الأمور المستعجلة والعالقة في حال حدوث إغلاق، ومواصلة مقاضاة المعتدين. وكذلك استمرار الأنظمة القضائية في قضايا النفقة والحضانة والمشاهدة بما يحقق مصلحة الطفل الفضلى، ووجوب إجراء تحقيق سريع ونزيه في حالات قتل النساء اللواتي لقين حتفهن خلال فترة الحجر على أيدي أحد أقربائهن؛ لتحديد فجوات الحماية ومساءلة المقصرين وتشكيل لجان تحقق وتقييم.

6. ضرورة تطبيق قانون الحماية من العنف الأسري، وإصدار أوامر الحماية، وإبعاد مرتكبي العنف عن المنزل الأسري، ونقل المتضررين إلى مكان آمن، ووضع برامج للتعامل مع المعتدي، وإقرار نظام حماية الشهود والضحايا وتخصيص الموارد الكافية لتطبيقه.
7. التأكيد والتعميم على عدم استخدام الاحتجاز الوقائي أو التهديد به؛ لأن الاحتجاز الوقائي أو التهديد به يحول دون قيام الضحايا من النساء بالإبلاغ عن العنف ويعرضهن لانتهاك حقوقهن.

#### رابعاً: توصيات تتعلق ببرامج الوقاية من العنف الأسري

1. تعزيز دور وسائل الإعلام وقادة الرأي؛ لتسليط الضوء على الآثار الاجتماعية لخطط الطوارئ، على غرار اهتمامها بإبراز الجوانب الاقتصادية والصحية للجائحة.
2. بث رسائل توعوية إعلامية تتناسب مع جميع الأعمار حول مهارات الاتصال، وتعزيز الأواصر الأسرية، وتعزيز القيم الإنسانية والدينية القائمة على العدالة والتسامح والمساواة والمودة والرحمة.

#### خامساً: توصيات تتعلق ببناء القدرات

1. أن يتوجه تدريب العاملين ومقدمي الخدمات إلى تغيير الاتجاهات، لا أن يقتصر على المهارات فقط؛ فيكون اختيار العاملين من ذوي الكفاءات بناء على امتحان على غرار ما يحدث في الوظائف العليا، وأن يركز هذا الامتحان على قياس اتجاهاتهم.
2. التوجه إلى تعيين نساء في مواقع قيادية في الجهات الحكومية التي تقدم خدمات لضحايا العنف الأسري، كتعيين امرأة في منصب الأمين العام أو منصب مساعد الأمين العام لشؤون الرعاية، أو لإدارة مديرية الأحداث والأمن المجتمعي في وزارة التنمية الاجتماعية، التي لم يحدث أن تولت إدارتها امرأة، رغم أنها المديرية الفنية التي تشرف على جميع دور إيواء النساء والفتيات.
3. تقييم منظومة الحماية في الأردن، خاصة بعد مرور أكثر من 20 عاماً على إنشاء إدارة حماية الأسرة، وأن يشمل هذا التقييم اتجاهات العاملين والعاملات مع الضحايا.
4. الإشراف المشترك على دور الإيواء الحكومية مع جهة مستقلة؛ لضمان عدم خضوعها للبيروقراطية الحكومية، وتخصيص إحدى هذه الدور للحالات الطارئة؛ بحيث تقوم إدارة حماية الأسرة بإحالة الحالات المستعجلة إليها.

5. إنشاء معهد للدراسات الاجتماعية؛ لدراسة الظواهر الاجتماعية كالعنف الأسري والطلاق والجرائم والآثار الاجتماعية للسياسات الحكومية؛ إذ تساعد هذه الدراسات على وضع خطط استجابة للآثار الاجتماعية للأزمات على المديين المتوسط والطويل، وبوضع ملف الإصلاح الاجتماعي على الأجندة الحكومية كما هو ملف الإصلاح السياسي والاقتصادي. إضافة إلى دراسة الآثار الاجتماعية لسياسات التباعد الاجتماعي والتعليم عن بعد والآثار الاجتماعية لاستقبال اللاجئين وغيرها من إجراءات الوقاية من "كوفيد-19" على المديين المتوسط والبعيد؛ إذ إن هذه الآثار قد تظهر بعد فترة من الزمن، خاصة مع توقع وجود موجة جديدة للفيروس؛ ما يقتضي الاستعداد الكامل لهذه الموجة.

6. إجراء مراجعة شاملة لقانون العقوبات؛ بحيث يواكب ما حصل من تغييرات اجتماعية وبنوية على المجتمع الأردني، وينبغي أن تستند هذه التعديلات إلى دراسات وطنية يقوم بها المركز الوطني الموصى به، ومن التعديلات المقترحة تعديل المادة (98) وإلغاء المادة (340) وتعديل المادة (99)، وذلك بإضافة بند بعدم جواز الأخذ بالأسباب المخففة إذا كان الفعل واقعاً على قاصر أو ارتكب الجرم وكان الفاعل والمجني عليه من أسرة واحدة.

### سادساً: توصيات تتعلق بالمشاركة في العمل

1. الاستمرار بالجهود الحكومية لتعديل قانون العمل بما يمكن النساء من الانخراط بسوق العمل.
2. أن يتم التوسع باستخدام مصطلح "الحماية الاجتماعية" بدلاً عن المعونة الوطنية، لتغليب الصفة الحقوقية للدعم الحكومي للفئات المهمشة كما ورد في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي عدّ تأمينات البطالة والشيخوخة والفقر حقوقاً لا يجوز التمييز فيها، ولا يقتصر ذلك على الدعم المادي، بل ينبغي توفير حماية حقيقية؛ كفرص العمل الآمنة، وإيواء ضحايا العنف أو المتخلى عنهن، وإنشاء الحضانات، وغيرها من التأمينات.
3. الإبقاء على دور الحضانة ورياض الأطفال مفتوحة في جميع الأوقات، حتى خلال فترة الجائحة؛ لأن إغلاقها يؤثر على عمل النساء ويؤدي إلى انسحابهن من سوق العمل وزيادة الأعباء عليهن بعكس ما خططت له الحكومة. مع الأخذ بعين الاعتبار مصلحة الطفل الفضلى، وأثر إعادة إغلاق هذا القطاع على المديين المتوسط والطويل؛ إذ إن انهياره سيؤدي إلى آثار سلبية على قطاع الطفولة والمرأة.



4. المضي بخطة الحكومة لتطوير وسائل المواصلات التي تحمي النساء من التحرش، وبما يليق باحترام كرامة الإنسان، ما ينعكس إيجاباً على تشجيع النساء على العمل.
5. ثبت خلال فترة الجائحة أنّ بالإمكان اللجوء إلى العمل المرن من حيث مكان تأدية العمل أو تقسيم ساعات العمل اليومية أو الأسبوعية بما يلبي احتياجات العاملات اللواتي يقمن برعاية آخرين، لذا توصي هذه المراجعة بالاستمرار في تشجيع العمل المرن لكل من تقتضي ظروفه الاستمرار في هذا النوع من العمل.
6. دعم برامج منظمات المجتمع المدني المتعلقة بتمكين النساء اقتصادياً.

## قائمة المراجع

1. الاستراتيجية الوطنية للمرأة في الأردن (2020-2025)، المسودة الأولى، كانون الثاني 2020.
2. بيان صحفي صادر عن منظمة العمل الدولية، 21 تشرين الأول 2020.  
[ilo.org/beitr/media](http://ilo.org/beitr/media)
3. تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي 2020: " أثر جائحة كورونا في مجالات الصحة والعنف الأسري والاقتصاد في الأردن بحسب النوع الاجتماعي".
4. تقرير معهد تضامن النساء الأردني، 30 آب 2020.
5. دراسة الإسكوا: آثار جائحة "كوفيد-19" على المساواة بين الجنسين في المنطقة العربية، دراسة منشورة بتاريخ 6 نيسان 2020.
6. مواد الدستور الأردني.
7. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.
8. قانون الجنسية الأردني.
9. وثيقة أولويات عمل الحكومة "على خطى النهضة".
10. تقرير منشور في صحيفة "الغد": "تعديلات العمل على طاولة النواب اليوم.. وخبراء يسابقون الزمن لترشيدها"، رانيا صرايرة، 12 شباط 2020.
11. "مبدأ المساواة وعدم التمييز.. دراسة في القانونين الدولي والأردني"، د. محمد علوان، عمان، شركة فراس عازر وشركاه ميزان للقانون، 2013.
12. معجم المعاني.
13. مقال منشور في موقع "أخبار الأمم المتحدة" بعنوان: "الأمين العام يدعو إلى اتخاذ تدابير للتصدي للزيادة المرعبة في العنف الأسري في ظل طفرة كورونا العالمية"، 5 نيسان 2020.
14. مقال منشور في موقع "تضامن": "تضامن: جريمة قتل (أحلام) لم تكن الأولى، ولماذا لن تكون الأخيرة؟ أصبحت منازلنا أكثر هشاشة وأقل أماناً لنسائنا وفتياتها وأطفالها"، 19 تموز 2020.
15. تقرير منشور في موقع "خبرني": "انخفاض نسبة الجرائم خلال الجائحة بالأردن"، 20 تموز 2020.

16. خبر منشور في موقع "رؤيا": "مدعي عام الزرقاء يحقق بانتحار فتاة شناقاً.. تفاصيل"، 1 تموز 2020.
17. تقرير منشور في موقع "رادار العرب": "السبب الذي دفع الصيدلانية العروس للانتحار قبل زفافها بيوم"، 30 حزيران 2020.
18. خبر منشور في موقع "خبرني": "خلال ساعات... انتحار فتاة ثانية في منطقة البقعة"، 22 تموز 2020.
19. تقرير منشور في موقع "رؤيا": "فيديو التحرش بمحامية داخل (باص صويلح) يثير الاستياء في الأردن"، 23 تشرين الأول 2020.
20. وكالة الأنباء الأردنية (بترا)، 29 أيلول 2020، وفاء زيناتية.

**21. Global Gender Gap Report 2020, World Economic Forum, published 2019**

**22. Shared responsibility global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID19-, United Nations, March 2020**





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور التنمية المجتمعية 2

**الثقافة**





785.....	الملخص التنفيذي
786.....	أولاً: المقدمة
791.....	ثانياً: آثار جائحة كورونا على القطاع الثقافي
794.....	ثالثاً: أهمية قطاع الثقافة في ظروف الجائحة
794.....	رابعاً: آليات التعامل المقترحة لقطاع الثقافة بعد الجائحة
796.....	خامساً: سبل التطوير والفرص والعقبات التي تواجه قطاع الثقافة
796.....	سادساً: القدرات المالية والإمكانات المتاحة
797.....	سابعاً: موازنة وزارة الثقافة ومدى ربطها بالمشاريع
797.....	ثامناً: تحليل موازنة وزارة الثقافة لعام 2020
799.....	تاسعاً: متابعة توصيات تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019
802.....	عاشراً: نظرة مستقبلية
804.....	الحادي عشر: خلاصة
806.....	الثاني عشر: التوصيات





## الملخص التنفيذي

تسعى هذه المراجعة إلى تقديم قراءة في الخطط المعلنة لوزارة الثقافة، ومقابلة الأهداف والبرامج والمشاريع المعلنة مع ما طُبّق منها على أرض الواقع، وكيف تمكّنت الوزارة من التكيف مع الظروف المستجدة الطارئة نتيجة إجراءات الحجر المنزلي منذ مطلع شهر آذار وحتى بداية شهر حزيران 2020، في ظل انتشار جائحة كورونا. كما تسعى إلى مراجعة التوصيات الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2019 (الثقافة) للتقاضي عمّا أخذ به منها، ولإعادة قراءة هذه التوصيات والبناء عليها وتعميقها بما يتفق مع أهداف استراتيجية وزارة الثقافة. بالإضافة إلى محاولة عرض نظرة مستقبلية حول تجديد الحياة الثقافية وإغنائها والدور المحوري لوزارة الثقافة في تحقيق هذه التطلّعات، مع تقديم عددٍ من التوصيات التي يمكن وضعها على سُلّم أولويات صانع القرار الثقافى.

## أولاً: المقدمة

لم يستقر الحال في وزارة الثقافة منذ نحو ثلاث سنوات من عمر حكومة عمر الرزاز، إذ تقلب على قيادتها ثلاثة وزراء بعضهم أمضى فيها شهوراً معدودة. ويضاف إلى حالة عدم الاستقرار في قيادة الوزارة التراجع المستمر في حجم موازنتها السنوية، والخلل في نظام التعاقب والإحلال الوظيفي فيها. غير أن ذلك كله لم يوقف أنشطة الوزارة وخاصة في التعامل مع جائحة كورونا والسعي إلى التكيف الإيجابي مع ظروف الوباء ومكافحته.

قد تظلم وزارة الثقافة مع واقع ضآلة مواردها المالية والتقلب الدائم في قيادتها إذا حملت وحدها مسؤولية الضعف في تنفيذ الخطط الاستراتيجية في قطاع الثقافة. وربما لا تخرج الوزارة عن النمط التنظيمي السائد في الدولة، الذي ما زال يلعب فيه الفرد دوراً محورياً، ولعل هذا ما يفسر التباين في أداء الوزارة تبعاً لقيادتها. لا شك أن أغلب الوزراء الذين تعاقبوا على الوزارة هم على درجة عالية من الثقافة، ولبعضهم إسهامات بارزة في مجالات العمل الثقائي المتعددة، وقد حاول عدد منهم ترك بصمة على عمل الوزارة، إلا أن الخلل يكمن في عدم إيلاء العمل المؤسسي أو الجانب المؤسسي ما يستحقه من اهتمام، وعدم الاحتكام إليه، وهذا ما قاد في أغلب الأحيان إلى أن تتوقف المبادرات الفردية للمسؤول فور مغادرته موقع المسؤولية.

لقد أشار تقرير حالة البلاد لعام 2019 (مراجعة الثقافة) إلى أن الوزارة لم تشهد وضع خطة متوسطة المدى، إلا في فترتين وللوزير نفسه، في الأعوام (2006-2008) والأعوام (2017-2019). علماً بأن المشاريع والبرامج الأبرز التي تدرج سنوياً ضمن مشاريع الوزارة وبرامجها هي التي أتت بها خطة (2006-2008). وقد انتهت مدة آخر خطة دون أن يجري تجديدها أو وضع خطة بعدها، رغم أن المشاريع والبرامج الواردة فيها هي ما بُنيت عليها خطة موازنة الوزارة لعام 2020.

وقد تحركت الوزارة في عام 2020 باتجاه إعداد خطة وطنية للثقافة وشكلت فريقاً وطنياً لإعداد الإطار الاستراتيجي للثقافة خلال الأعوام (2020-2024)، وكلفت أصحاب الاختصاص لإعداد دراسات حول العمل الثقائي، وعقدت لقاءات وحوارات تشاورية مع قطاعات ثقافية في محافظات المملكة كافة. وقد أعلنت الوزارة أن الإطار الاستراتيجي من المقرر أن يُنجز مع نهاية تشرين الأول 2020. وتمثل هذه الخطوات جهداً إيجابياً وفي الطريق الصحيح، ولا سيما أنه يتسم بالتشاركية والانفتاح على المجتمع الثقائي. ولم يكن معلوماً مسبقاً المدى الزمني لمهام الفريق ومحددات عمله، وكذلك مهام أصحاب الاختصاص في مسعاهم ومسعى الوزارة لسد النقص في الرؤية الاستراتيجية، إذ استمر عمل الوزارة لسنتين طويلة بوتيرة متشابهة رغم غياب الخطط في أغلب الأحيان.

وبالاستناد إلى النظام الحكومي السائد في التخطيط، القائم على موازنة البرامج والمشاريع التي توضع سنوياً، وبسبب التقلب السريع على قيادة الوزارة، غالباً ما يشارك في إعداد الموازنات كادر الوزارة الثابت ممثلاً بالأمين العام، وبعض مساعديه من المديرين التنفيذيين، وغالباً ما يأتي الوزير ليجد أمامه موازنة مُقرّة بقانون، لا يملك تغييرها، إلا أن النظام الذي تُعدّ فيه الموازنة يتيح للوزير إجراء بعض التعديلات، كأن يُدخل مشروعاً ضمن برنامج قائم، ويكون تنفيذ هذا المشروع على حساب مشاريع قائمة، وهذا يفسّر التباين في مستوى تنفيذ المشاريع عندما تتقلص المخصصات المرصودة لها.

ومن الجدير ذكره أن الوزارة عملت بالتزامن مع إعداد الإطار الاستراتيجي، على إعداد مجموعة من السياسات الثقافية الوطنية على شكل برامج أو خطط أو سياسات عامة من المتوقع انتهاء العمل بها مع نهاية عام 2020. وأبرزها:

- البرنامج الوطني لرعاية الفنون (أول برنامج وطني في هذا المجال).
- البرنامج الوطني للقراءة.
- البرنامج الوطني لرعاية المواهب.
- مشروع مدن الإبداع والفنون.
- الاستراتيجية الوطنية للموسيقى.

كما بدأت الوزارة منذ شهر حزيران 2020 تطوير "النظام الوطني للمعلومات الثقافية"، وهو عبارة عن سلسلة من قواعد البيانات الرقمية التي ستعمل على تقديم معلومات محدّثة ومصنّفة حول الحياة الثقافية في الأردن، وكُلّفت فرق موزعة على الأقاليم الثلاثة لجمع المعلومات.

وعلى أهمية مشاريع الوزارة وبرامجها، أصبح تنفيذ معظمها شبه روتيني، وقلماً يطرأ عليها تطوير إبداعي، فعلى سبيل المثال انطلق مهرجان المسرح الأردني عام 1991، إثر احتلال العراق للكويت وما تبعه من مواقف لدول الخليج العربي وصلت حدّ مقاطعة الأردن بسبب عدم مشاركته في التحالف الدولي ضد العراق، فتأثر قطاع الدراما في الأردن الذي كان يعتمد على السوق الخليجية، ولهذا جاءت مبادرة وزارة الثقافة باستحداث مهرجان للمسرح من أجل تعويض الفنانين الأردنيين عن بعض ما فقدوه نتيجة مقاطعة الدراما الأردنية التلفزيونية. لكن هذا المهرجان رغم مضيّ ثلاثة عقود على إنشائه لم يتمكن من التأسيس لظاهرة مسرحية دائمة، وما زال الأردن يفتقد إلى مسرح دائم للعروض، وكان الأجدى بوزارة الثقافة التفكير في إيجاد حالة مسرحية دائمة، علماً بأن مقومات هذه الحالة متوافرة، مع الحفاظ على المهرجانات التي تؤدي وظيفة محددة تختلف عن

وظيفة المسرح الدائم. إذ إن المهرجانات المسرحية لا تخلق بالضرورة جمهوراً مسرحياً، وجمهورها يقتصر غالباً على الفنانين والمثقفين.

وثمة مثال آخر يتصل بأقدم المهام التي تقوم بها الوزارة منذ كانت دائرة للثقافة والفنون (أسست عام 1964)، وهي النشر. إذ بدأ النشر بكتاب واحد في السنة الأولى ليتزايد العدد ببطء حتى أصبح يناهز مئة عنوان سنوياً. أما الدوريات، فقد بدأ صدورها بمجلة "أفكار" سنة 1966، وواظبت هذه المجلة على الصدور بما يجعلها واحدة من أعرق المجلات الثقافية العربية، وإلى جانب نسختها الورقية جرى إطلاقها كمجلة إلكترونية تفاعلية. وقد جمعت الوزارة خلال عام 2020 أرشيف المجلة منذ عدها الأول، وأتاحها بصيغة (pdf) وحملتها على موقع منصة الكتب (الكتبا).

كما أصدرت الوزارة مجلات "فنون"، و"صوت الجيل"، و"التراث الشعبي"، و"وسام" الموجهة للأطفال، إلا أن صدور هذه المجلات باستثناء "أفكار" و"وسام"، ظلّ بين حجب وظهور، وقد تقرّر في شهر آب 2020 إعادة إصدار مجلتي "صوت الجيل" و"فنون".

وبقيت الوزارة تقوم بدور الناشر، ثم حدث تطور في عملية النشر، يتمثل في مشروع مكتبة الأسرة الأردنية الذي بدأ سنة 2007 وما زال مستمراً، وهو يتضمن طباعة كتب يتراوح عددها بين 50 كتاباً و100 كتاب سنوياً، وبيعها للجمهور بأسعار رمزية. وقد حقق هذا المشروع جانباً مهماً من أهداف النشر الواردة في نظام النشر، لذلك لم يبق ما يبرر بقاء برنامج النشر قائماً، إذ يمكن أن يتحول هذا البرنامج كاملاً إلى برنامج دعم النشر ومشروع مكتبة الأسرة.

وأصدرت الوزارة أثناء إعداد هذه المراجعة، تعليمات جديدة بخصوص سياسة دعم المؤلف من خلال دعم نشر الكتاب. وتنطوي هذه التعليمات على تغيير عن السياسة السابقة المعتمدة منذ منتصف التسعينات، والتي جاءت تصويماً لسياسة النشر التي عمل بها منذ نشأة دائرة الثقافة والفنون أواسط ستينات القرن الماضي، وكانت قائمة على نشر الكتب وتوزيعها بشكل مباشر، ما أدى إلى تكديس الكتب المطبوعة في مستودعات الوزارة غير المؤهلة للتخزين، إذ تسربت إليها مياه الأمطار وأتلفت كميات كبيرة منها. ومن الأسباب الأخرى التي دفعت الوزارة لتصويب سياسة النشر في منتصف التسعينات، الرغبة بتوسيع انتشار الكتاب، إذ إن آليات التوزيع التي كانت (وما زالت) متباعدة في الوزارة قائمة في الغالب على الإهداء (التوزيع المجاني) داخل حدود الأردن، وقد ثبت أن هذه السياسة عقيمة، ولم تساهم في وصول الكتاب إلى القارئ الحقيقي، وكثيراً ما كانت الكتب تقع في أيدي أشخاص منتفعين وتجار كتب يحصلون عليها بالمجان، يضاف إلى ذلك أن نظرة المواطن للكتاب المجاني نظرة سلبية تقلل من قيمته، فساد العزوف عن اقتناء

منشورات الوزارة، وتسبب ذلك بعودة أزمة تخزين الكتب وتكدسها في المستودعات. ومن الأسباب المهمة لتصويب سياسة النشر تلك، تخفيف العبء المالي على الوزارة التي كانت تتولى كلفة نشر الكتاب بالكامل ودفع مكافأة للمؤلف، فأصبح بإمكانها زيادة عدد الكتب المنشورة دون أن يترتب عليها أعباء مالية إضافية نسبياً. ومن جانب آخر، نظرت الوزارة إلى أهمية تنشيط دور النشر الأردنية في نشر الكتاب الأردني، إذ إن المؤلف، ضمن سياسة دعم النشر، كان يلجأ إلى دار النشر التي يراها مناسبة لتتولى طباعة كتابه والترويج له وتوزيعه، وبخاصة في معارض الكتب الدولية والعربية. وقد تحقق هذا الهدف، وحظي الكتاب الأردني بالانتشار من خلال تلك السياسة.

لكن وزارة الثقافة أعادت النظر بالتعديلات على تعليمات دعم المؤلف التي أقرتها في شهر تشرين الثاني 2020، وذلك من خلال طلبها زيادة عدد النسخ العائدة لها لتصبح 300 نسخة، ومنح 700 نسخة للمؤلف من أصل النسخ الألف المطبوعة من كل كتاب من دون أن تعيد النظر في طريقة حساب قيمة الدعم أو رفع سقفه، وهذا يمثل في رأي قطاع من الناشرين تراجعاً عن سياسة تشجيع القارئ الحقيقي على اقتناء الكتاب، لأن نسخ الوزارة ستوزع بحسب هذا الرأي كيضماً أتفق وبالمجان في معظم الأحيان، كما أن من شأن هذه التعديلات أن تلحق الضرر بدور النشر، فسوق الكتاب في المملكة محدود، ومعظم النسخ المطبوعة من الكتاب المدعوم ستوزع مجاناً من طرف الوزارة أو المؤلف، فضلاً عن أن الكتب المحلية عموماً لا تحظى بأولوية من قبل القراء غالباً. يضاف إلى ذلك أن معارض الكتب العربية والدولية تقرر تأجيلها أو إلغاؤها منذ بدأت جائحة كورونا. وهو ما يعني تكديس النسخ لدى الناشر وتضاؤل إمكانية استرداد الكلف المدفوعة لإنتاج الكتاب؛ فالدعم من الوزارة بالكاد يغطي كلفة الطباعة وحدها، وربما يؤدي هذا إلى عزوف الناشرين عن إدراج الكتب المدعومة ضمن إصداراتهم، وبالتالي لجوء المؤلفين للمطابع مباشرة، والنتيجة المتوقعة غياب تلك الكتب عن المعارض، وحرمانها من الوصول إلى أسواق جديدة، وتكريس حالة التوزيع المجاني للكتب في ظل العزوف عن القراءة وعدم الإقبال على الكتب المحلية والافتقار إلى قنوات تسويقية مناسبة لها.

بينما ترى وزارة الثقافة<sup>1</sup> أن سياسة الدعم السابقة لنشر الكتب، تكتنفها نقاط ضعف عميقة ومخالفات تصل إلى حد الفساد، وذلك بعدم التزام المؤلفين والمطابع/ دور النشر بعدد النسخ المتفق عليه والوارد في اتفاقية النشر، والاكتفاء بتسليم الأعداد المخصصة للوزارة. ثم عدم التزام المؤلفين والمطابع/ دور النشر بالمواصفات ومعايير الجودة المطلوبة مما يسيء لسمعة الوزارة. بالإضافة إلى عدم قدرة الوزارة على إنفاذ الاتفاقيات وفق

1 كتاب وزارة الثقافة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 31 كانون الأول 2020.

الشروط السابقة. وترى الوزارة أن مبلغ الدعم الذي يصل إلى 1500 دينار كافٍ ويغطي الكلفة.

وإذا كانت تعليمات النشر التي صدرت في منتصف التسعينات قد صيغت من خلال حوار بين أطراف العملية الثلاثة (الوزارة، والمؤلفين، والناشرين)، فإن التعليمات الجديدة لعام 2020 - لما أثارته من جدل - كانت تتطلب التحوار مع القطاع الثقافي والأطراف العاملة في صناعة الكتاب، وبخاصة اتحاد الناشرين.

وعموماً، لا يعاني القطاع الثقافي، ولا وزارة الثقافة، من نقص في الأفكار لمشاريع ثقافية تحتاجها البلاد، فعلى مدى العقود الثلاثة الأخيرة عُقدت مؤتمرات ثقافية خرجت بسلسلة من التوصيات للارتقاء بالشأن الثقافي، وقد أُدرج بعضها في أبرز خطة قدمتها الوزارة في تاريخها، وهي خطة (2006-2008)، التي أخذت بتوصيات مؤتمر الثقافة الوطني الذي عُقد عام 2004 إثر إلغاء وزارة الثقافة في التشكيل الحكومي لتلك السنة. كما أن الهيئات الثقافية ما انفكت تقدم إلى جانب الناشطين الثقافيين مقترحات لتنفيذ بعض المشاريع. وقد قدم وزير الثقافة عام 2011 خطة طموحة لمجلس الوزراء تضمنت عشرات المشاريع بكلفة إجمالية مقدارها 60 مليون دينار، ورغم أهمية العديد من المشاريع المدرجة في تلك الخطة إلا أنها بدت غير واقعية بالنسبة للمجلس، الذي طلب إعادة النظر في الخطة وتكييفها كي تصبح "واقعية ويمكن تمويلها"، وبالرغم من اختزال الخطة إلى نحو الربع إلا أنها لم تتحقق لعدم تمكن الوزير صاحب المبادرة من إقرارها قبل مغادرته منصبه، فعادت الوزارة إلى تنفيذ المشاريع والبرامج التي تقلصت مخصصاتها إلى رُبع الميزانية.

وهناك المشاريع التي تحمل صفة دائمة، مثل قواعد البيانات للقطاع الثقافي، التي يتعين تغذيتها بصورة دائمة، فليس مقبولاً أن تكون قاعدة بيانات الكتاب والفنانين والهيئات الثقافية مغلقة، إذ إن القطاعات الثقافية متحركة، والمبدعون ينتجون أعمالاً طوال الوقت، ومنها ما يُكشف عنه بعد وفاتهم. وفي الوقت نفسه يؤكد مبدعون جدد باستمرار، وكل هذه المعلومات والبيانات تحتاج إلى تجديد وتحديث وتعديل. إن قواعد البيانات للقطاع الثقافي نموذج من المشاريع الدائمة، التي لا يمكن أن تنهض بها إلا مؤسسات كبيرة. وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى معهد تدريب الفنون الذي أنشئ عام 1966، ويقدم خدماته لأبناء العاصمة، فهو أحد المشاريع الاستراتيجية في زمن لم تكن فيه الفنون منتشرة على نطاق واسع في المملكة، إذ غاب عن اهتمام الجامعات إنشاء أقسام وكليات للفنون تخرج فنانين محترفين، ولم تكن مراكز التدريب الخاصة شائعة بعد. فأدى المعهد دوراً مهماً في إشاعة الفنون في المجتمع، وتدريب أصحاب المواهب والأخذ بيدهم وصقل مهاراتهم. وبالرغم من إنشاء مديريات للثقافة في المحافظات بدءاً من سنة 1991، إلا أن

تجربة تدريب الفنون ظلت محصورة في العاصمة وحُرم أبناء المحافظات من خوضها بينما هم بأمس الحاجة لها، وذلك لغياب الكليات الفنية، ولضعف الإمكانيات المادية. ثم تمكّن المعهد من فتح فرعين له في إربد والزرقاء عام 2020.

## ثانياً: آثار جائحة كورونا على القطاع الثقافي

من الواضح أن القطاع السياحي أكثر القطاعات تضرراً بجائحة كورونا، يليه في ذلك القطاع الصناعي، إذ توقّف قطاع السياحة طوال فترة الحجر ثم عاد للعمل تدريجياً وإن بوتيرة أقل مقارنة بالفترة التي سبقت انتشار الجائحة، وضمن هذا القطاع يندرج قطاع الصناعات الثقافية الضعيف أساساً، والذي تضرر إلى حدّ التعطّل. فعلى سبيل المثال، توقّفت المطابع ودور النشر عن العمل، وأُلغيت أو أُجّلت معارض الكتب المحلية والخارجية التي تمثل المورد الرئيس لدور النشر، وكذلك الحال بالنسبة إلى المهرجانات الثقافية، والحفلات الموسيقية والغنائية، وأعمال الإنتاج السينمائي -على ضآلتها-، وكذلك أعمال الإنتاج المسرحي، ومعارض الفنون التشكيلية، والندوات والمؤتمرات الثقافية المخطّط لها، ورغم الوضع الاستثنائي استطاعت بعض المؤسسات والجهات العاملة في القطاع الثقافي التكيف قدر الإمكان مع ظروف الجائحة والحجر المنزلي، ومنها مؤسسة عبد الحميد شومان الثقافية.

وقد أطلقت وزارة الثقافة مع بداية الأزمة حزمة من المشاريع الثقافية تحت عنوان "حزمة التكيف الثقافي"، ومن أبرز هذه المشاريع برنامج "الثقافة من قرب" الموجه للمحافظات، والذي نُفذ من خلال مديريات الثقافة والمراكز الثقافية التابعة لها والهيئات والجمعيات الثقافية المسجلة ضمن مظلة الوزارة، ويشتمل على تنفيذ 35 - 40 فعالية ثقافية كل أسبوع من خلال المنصات الرقمية.

وهناك أيضاً منصة تدريب الفنون والصناعات الثقافية (شغفي)، وتسعى إلى بناء قدرات الشباب في مجالات الكتابة الإبداعية، والفنون التشكيلية، والموسيقى، والتصوير، وصناعة الأفلام والإنتاج، والصناعات الثقافية والإبداعية، وفنون التصميم. وعملت المنصة على توفير نحو 100 برنامج تدريبي مجاني في المرحلة الأولى.

كما أطلقت الوزارة منصة الكتب والمجلات (الكتّاب)، وهي منصة تقدّم باقة من الكتب المجانية بصيغة (Pdf)، ما يمكن المستخدم من قراءتها في أيّ وقت. وبدأت (الكتّاب) في المرحلة الأولى بنحو 5000 كتاب، مركّزة على الكتاب الأردني، وأدخل في المرحلة الأولى من هذا البرنامج 1500 كتاب أصبحت متاحة للجمهور.

وأطلقت الوزارة أيضاً مسابقة "موهبتني من بيتي"، بهدف خلق حالة ثقافية اجتماعية داخل الأسرة في أوقات الحظر والتباعد الاجتماعي، واكتشاف المواهب في مجالات الثقافة والفنون. وحققت المسابقة حضوراً شعبياً كبيراً.

ومن المشاريع التي أطلقتها الوزارة جائزة التوثيق الإبداعي لزمّن وباء كورونا (يوميات "كلّ مرّ سيمرّ")، وتهدف إلى ترويج ثقافة التدوين وكتابة اليوميات وسط المثقفين والعامّة في المجتمع، وتحديدأ في أوقات الأزمات والظروف الخاصة، وتوفير محتوى ثقافي يوثق حياة الأفراد والجماعات ومشاعرهم وتفصيل الحياة وتحولاتها في زمن الوباء، ما قد يجعل المحتوى الثقافي الناتج عنها مادة للأعمال الفنية والثقافية ومصدراً للباحثين والمهتمين في هذه المرحلة من التاريخ.

أما برنامج التراث الثقافي الوطني، فتقدّم من خلاله نماذج من التراث الثقافي الوطني من أرشيف وزارة الثقافة والمكتبة الوطنية. ويتم بثّ نحو 100 مسرحية وأوبريت غنائي على المنصات والقنوات الرقمية للوزارة من الأعمال التي شاركت في مهرجانات المسرح الأردنية والأعمال الأردنية التي شاركت في المهرجانات العربية والدولية.

لقد وقفت وزارة الثقافة في الصف الأول للوزارات وقدمت نموذجاً جديداً في التعاطي مع الأزمات. فقد حقق الموقع الإلكتروني للوزارة خلال الجائحة أكثر من 38 مليون زيارة، وأكثر من 96 ألف مشاركة في مسابقة "موهبتني من بيتي" خضعت للتقييم من خلال لجان واسعة شكّلت لهذه الغاية، وتوزعت المشاركات في حقول شملت معظم الجوانب الإبداعية المتداولة، والتزمت الوزارة بتقديم 100 جائزة للمشاركين الفائزين كل أسبوع، قيمة كلّ منها 100 دينار، باستثناء الفائز بالمرتبة الأولى الذي خُصصت له جائزة مقدارها 500 دينار. واستمرت المسابقة تسعة أسابيع، وتلقّت الوزارة دعماً لها من "اليونيسيف" ومن المؤسسات الوطنية.

ويمكن القول إن برامج التكيّف الثقافي التي نفذتها الوزارة خلال فترة الوباء استهدفت الاستثمار الأمثل للوقت، والتخفيف من حدة تأثيرات التباعد الاجتماعي، واستخدام جميع الأدوات الممكنة لخلق واقع ثقافي يرافق الحالة، وهو ما أوجد مناخاً إبداعياً وكشف عن آلاف الموهوبين من جميع الفئات والأعمار، لا سيما أن الوزارة أطلقت أكثر من 100 برنامجاً تدريبياً في حقول الفنون والصناعات الثقافية أفاد منها عشرات الآلاف ممن تلقوا التدريب وبناء القدرات.

إن الرغبة في جعل الثقافة أقرب إلى الجماهيرية منها إلى النخبوية التي صبغت قبل انتشار الجائحة، وضعت الوزارة أمام مسؤولية تقديم نموذج يختلف عما كانت تفكر به من الاستراتيجيات للتعاطي مع المشهد الثقافي القادم، وبما يجعل المحافظات محطّ



العناية والمتابعة. ولا بد أن الوزارة قد أدركت من خلال مشاريعها الأخيرة أن هنالك تفاعلاً كبيراً معها من أبناء الأطراف والمناطق النائية، وهذا كان خارج الحسابات في أغلب الخطط، فالمنصات التي اجترحتها الوزارة وأعطت دوراً واسعاً للأسرة في تشجيع الأبناء على المشاركة، وبساطة شروط المشاركة، وتنوع الحقول، وسهولة التواصل والدخول إلى هذه المنصات، منحها فرص النجاح وحسنت شروط بقائها حتى خارج شروط الظرف الصحي.

وانطلاقاً من الإدراك بأن الثقافة تمثل خطاً دفاعاً متقدماً ضد الوباء، ساهم التوجه نحو تطويق الوباء ومكافحته، في تطويع أدوات الوزارة لتكون مرنة بما يكفي للتعامل مع هذا الظرف.

ولأن مسابقة "موهبتني من بيتي" الأكثر بروزاً في مجهود وزارة الثقافة في فترة العزل المنزلي والأكثر انتشاراً وتحقيقاً للتفاعل، فهي تستحق أن تستمر، إذ تمثل مبادرة ثقافية تُحسب للإدارة الثقافية، وتضع الوزارة أمام حقيقتين:

أولاً: وجود عدد كبير من الشباب المثقف الذي قدّم إبداعات وأعمالاً مميزة، وهذا يعني أن على الوزارة إعادة ترتيب أوراقها الثقافية وخططها المستقبلية لتستطيع استيعاب هذا العدد من المثقفين القادمين، الذي سيعانون إذا لم تُطور المراكز الثقافية وترداد عدداً ونشاطاً.

ثانياً: وجّهت هذه المسابقة الأردنيين إلى موضع آخر من الجائحة، ونجحت في استحداث تجربة جديدة لا يجوز أن تتوقف على هذه المسابقة، بل ينبغي أن تتعداها نحو إدخال الثقافة ضمن علم الأزمات الأردني، وأن تكون الثقافة بأنواعها ذراعاً مهمة في إدارة الأزمات ككل من الناحية العملية، وسيسجل الأردن حالة جديدة وفريدة من نوعها إن تم هذا الأمر<sup>2</sup>.

لقد نجحت الوزارة في فتح آفاق جديدة وتوفير الفرص أمام الجمهور كي يكون منتجاً لا مجرد متلقٍ أو مستهلك للثقافة، وهو طموح عبّر عنه وزير الثقافة باسم الطويسي، وثبت أنه طموح قابل للتحقق.

2 زياد الشخانية، الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة.

ويُذكر أن وسائل الإعلام أبدت اهتماماً ملحوظاً بالخطة التنفيذية لـ "المبادرة الوطنية لنشر التربية الإعلامية والمعلوماتية" (2020-2023)، وهي خطة أطلقها الوزير الذي شغل سابقاً منصب عميد معهد الإعلام الأردني، ويمكن عدّها في تفاصيلها خطة حكومية، تنفَّذ عن طريق وزارة التربية والتعليم ووزارة الشباب والجامعات، ويكون لوزارة الثقافة دور تكميلي.

وبشأن التفاعل مع برامج وزارة الثقافة أثناء أزمة كورونا، هناك من يرى أن الانطباعات العامة السائدة منذ سنوات عن الأوضاع الثقافية في المملكة لا تعكس حقيقة ما هو موجود من إبداعات فنية وثقافية، ومن أجيال شابة تتمتع بمواهب عالية، والسبب في ذلك افتقاد "الإطار الصحيح" لرعاية المبدعين والوصول إليهم وتشجيعهم لإشهار ما لديهم من طاقات إبداعية<sup>3</sup>.

### ثالثاً: أهمية قطاع الثقافة في ظروف الجائحة

دلت التجربة التي مرّ بها الأردن أثناء جائحة كورونا على أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه الثقافة في مساعدة المجتمع على مواجهة الظروف الطارئة، واستثمار الوقت لتطوير القدرات، وتقديم قيمة مضافة في أحلك الظروف.

ويمكن القول إن الوباء أوجد تحدياً جديداً على الصعيد الثقافي، يتمثل في كيفية إعادة تأطير الفئات الموهوبة المكتشفة من خلال مسابقة "موهبتني من بيتي"، ودمجها في المشهد الثقافي والإبداعي الوطني.

### رابعاً: آليات التعامل المقترحة لقطاع الثقافة بعد الجائحة

بات من الملح إيجاد إطار تخطيطي لقطاع الثقافة يستطيع وضع الخطط الاستراتيجية للقطاع ويوزع الأدوار بين القطاعات الثقافية الفرعية، وينسق في ما بينها، ويوفر التمويل اللازم لتنفيذ المشاريع والبرامج الواردة في الخطط. هذا الإطار يمكن أن يكون المجلس الوطني الأعلى للثقافة، الذي يضم إلى جانب الحكومة الممثلة بوزارة الثقافة، الهيئات الثقافية، ومؤسسات القطاع الخاص الفاعلة في المجال الثقافي، والقطاعات الأكاديمية المعنية بالثقافة، والوزارات ذات الصلة (التربية والتعليم، والتعليم العالي، والأوقاف، والشباب، والداخلية، والإدارة المحلية، والخارجية، والسياحة)، إضافة إلى الرموز الثقافية الوطنية ومسؤولين سابقين في وزارة الثقافة.

3 حسين الرواشدة، الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة.

ولا بد أيضاً من إعادة إحياء صندوق دعم الثقافة ليشكل داعماً مادياً لتحقيق خطط المجلس، وإيجاد إطار تنظيمي موحد للهيئات الثقافية التي زاد عددها على سبعمئة هيئة، في سبيل توحيد الجهود والإمكانات في إطار المجلس.

### جهود أخرى للوزارة:

ضمن جهودها في مواجهة أضرار جائحة كورونا على القطاع الثقافي، نفذت وزارة الثقافة حزمة إجراءات عاجلة مرتبطة بدعم المتضررين أو الذين فقدوا عملهم نتيجة الإغلاق والأوضاع الطارئة المستجدة، وأبرز هذه الإجراءات:

- تقديم دعم مالي مباشر إلى لجنة التكافل في نقابة الفنانين استفاد منه 120 فناناً ممن فقدوا أعمالهم ولحق بهم الضرر.
- إحياء مهرجان الأغنية والموسيقى الأردني، بعد أن توقف لثمان سنوات.
- الاتفاق مع حساب الخير/ صندوق "همة وطن" على تقديم دعم مالي لحوالي 250 متضرراً في قطاع الثقافة والفنون في شهر أيلول 2020.
- إقامة موسم الأردن المسرحي (2020)، إذ شهد شهر كانون الأول 2020 تظاهرة فنية مسرحية تمثلت في انعقاد ثلاثة مهرجانات مسرحية متزامنة، وقُدّم فيها (15) عرضاً ضمن مهرجان عمون للشباب (19) ومهرجان مسرح الطفل (16) ومهرجان الأردن المسرحي (27). وشكّلت هذه التظاهرة أفضل تحدٍّ إيجابي لظروف جائحة كورونا، إذ بُثت العروض رقمياً على ثلاث منصات (منصة وزارة الثقافة، ومنصة الهيئة العربية للمسرح، ومنصة الهيئة الدولية للمسرح)، وقد أتاحت منصة الوزارة العروض مسجلةً لمن فاتته فرصة المشاهدة خلال الموسم.

ولا شك في أن أداء العروض من دون جمهور يمثل تجربة لا تخلو من صعوبة، إذ يفتقد الممثل ومن ورائه المخرج لأيّ فرصة للتفاعل أو التقاط ردود الفعل على الأداء. ومع ذلك، فقد نجحت العروض بصفة عامة، وجاءت على قدر ملحوظ من الحيوية، وقدمت من خلالها مواهب جديدة أتيج لأصحابها فرصة التمثيل والإجادة فيه. كما تميّز المهرجان بانعقاد ندوات تعقيبية على العروض بمشاركة مخرجين ونقاد وأكاديميين وفي أجواء من الموضوعية والحرص المشترك على إغناء الحركة المسرحية وتطويرها. وقد لوحظ مدى الإقبال على مشاهدة العروض على منصة وزارة الثقافة.

ويضاف هذا الجهد للوزارة إلى سلسلة مشاريع جرى تنفيذها أشير لها في هذه المراجعة، وذلك للتعامل مع جائحة كورونا وكرهات التباعد والإغلاق والحجر، وذلك بتحويل

هذا الظرف الصعب إلى فرصة لاكتشاف المواهب ومنحها الفرص، وتعميم المتعة الفنية والمعرفية عبر الوسائط الرقمية، وكي يتقدم الجمهور للإسهام في صنع الثقافة وفقاً للطاقات والملكات. ومن دواعي الأمانة والإنصاف عدّ جهد وزارة الثقافة في ظل الجائحة قصة نجاح تستحق أن تكون ملهمة لبقيّة المؤسسات الرسمية والأهلية، مهما تكن الملاحظات عليها.

## خامساً: سبل التطوير والفرص والعقبات التي تواجه قطاع الثقافة

من بين الفرص التي أتاحتها أزمة "كورونا"، يبرز النجاح اللافت للبرامج الطارئة التي قدمتها وزارة الثقافة، مما يستدعي العمل لتكريسها والمراكمة عليها. يضاف إلى ذلك ما تحقّق بجهود بقية مؤسسات الدولة والمجتمع المدني والمتقنين الأفراد.

كما كشفت برامج الوزارة خلال فترة الحجر المنزلي، الحجم الكبير للمواهب الإبداعية في المجتمع بفئاته المختلفة، والاهتمام الذي يبديه قطاع واسع من المجتمع بالثقافة والمعرفة، وقابلية المشاريع التي عملت الوزارة على تنفيذها للتطوير في مرحلة ما بعد الجائحة، علماً بأن لهذه المشاريع أساساً في مشاريع الوزارة المعتادة، لكن جرى تطويرها وتكييفها لتناسب ظروف الأزمة، فالمسابقات الإبداعية كانت مدرجة ضمن مشاريع الوزارة، ومنصة القراءة "الكُتبا" لها أساس في مشروع الذخيرة العربية الذي جُمّد في وقت سابق. كما أن برنامج "التراث الثقافى الوطني" له أساس في إنشاء الموقع الإلكتروني لوزارة الثقافة، وهو قابل للتطوير وأن تضاف إليه منصات توثق لقطاعات الثقافة جميعها.

## سادساً: القدرات المالية والإمكانات المتاحة

تكشف مراجعة التقارير السابقة عن حال الثقافة، أن مسألة القدرات المالية ظلت تتصدر معوقات العمل الثقافى، وهذا الوضع يزداد سوءاً بعد الجائحة، أو على الأقل لن يكون أفضل مما كان عليه في السنوات السابقة. لذلك، أن الأوان للبحث عن موارد رديفة للموازنة الحكومية المخصصة للثقافة، ولن يتأتى هذا إلا بإعادة صندوق دعم الثقافة وتحديد موارده، وتطوير ذلك من خلال تشجيع الصناعات الثقافية التي من شأنها أن تشكل رافداً للاقتصاد الوطني، وتشجيع الوقفيات الثقافية التي يمكن أن تكون مورداً مادياً مهماً للثقافة.

## سابعاً: موازنة وزارة الثقافة ومدى ربطها بالمشاريع

أصبح أسلوب إعداد موازنة الوزارة مرناً إلى حد ما، إذ يُعتمد نظام موازنة البرامج، وهذا يتيح إجراء مناقلات في مخصصات المشاريع من دون تعقيدات كبيرة، لكن هذه الميزة قد تتحول إلى عائق أمام تنفيذ المشاريع، إذ يسهل وقف أي مشروع لصالح مشروع طارئ على سبيل المثال، خاصة في ظل ضآلة المخصصات المرصودة لتنفيذ المشاريع. وهذا أحد أسباب توقف بعض المشاريع لسنوات ثم عودتها أو استئناف العمل بها. فإيقاف مشروع ما لا يعبر دائماً عن قناعة راسخة لدى الوزارة بذلك، فقد يكون مرتبطاً بعدم رغبة المسؤول بتنفيذه، أو بسبب الاستعداد للتضحية به لصالح مشروع طارئ. فمن وجهة نظر تنظيمية علمية، ينبغي أن تركز المشاريع المطروحة على الاستراتيجية القائمة، ما يعني أن توقف أي مشروع قراراً يجانب الصواب ما لم يستنفذ المشروع مبررات وجوده، وهذا يتم من خلال عملية تقييم شاملة، وعلى أسس موضوعية، وليس ارتجالياً أو تبعاً للأهواء.

## ثامناً: تحليل موازنة وزارة الثقافة لعام 2020

تعكس الأرقام الواردة في موازنة وزارة الثقافة إلى حد كبير، واقع الوزارة وإمكانيات تنفيذ برامجها ومشاريعها من عدمها. ويعول المجتمع والهيئات الثقافية والناشطون في المجال الثقافي والمثقفون على وزارة الثقافة في مجال تلبية طموحاتهم في توفير الخدمات الثقافية، وتطوير المنتجات الثقافية، ودعم قطاعات الثقافة المتعددة والمتنقلين على اختلاف تخصصاتهم.

ومن الواضح أن الوزارة تعاني من تدني مواردها المالية، مما ينعكس سلباً على قدرتها على تنفيذ العديد من مشاريعها وبرامجها، وهذا يؤكد ردها الرسمي<sup>4</sup> على طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي تزويده برداً على توصيات مراجعة الثقافة الواردة في تقرير حالة البلاد لعام 2019. إذ تؤكد الوزارة أنها غير قادرة على مضاعفة موازنتها كما جاء في إحدى توصيات التقرير، لارتباط الأمر بالوضع المالي للدولة بشكل عام، ورغم أن الوزارة اتخذت خطوة في طريق إعادة تفعيل قانون صندوق دعم الثقافة متمثلة في رفع مسودة لنظام معدل لنظام صندوق دعم الحركة الثقافية رقم (111) لسنة 2008، كما جاء بالرد، إلا أنه لا يوجد مؤشر على أن الصندوق سيعود، وقد مضى على وقف العمل به بقرار من رئيس الوزراء عشر سنوات. بينما بقي تنفيذ الكثير من التوصيات مرهوناً بتوفر المخصصات.

4 كتاب وزير الثقافة رقم ت/3376/3.

وبالنظر في موازنة 2020 مقارنة بموازنة 2019، يظهر أن لا تغيير يُذكر في هذا المجال، وهذا يعني بقاء أكثر المشاريع والبرامج على حالها، باستثناء برنامج الإنشاءات، وهو برنامج مهم لأنه يستهدف توفير مراكز ثقافية مؤهلة لتقديم الخدمات الثقافية للمجتمعات المحلية في المحافظات، إذ يتضمن خطة لإنشاء مركز ثقافي شامل في كل محافظة، وقد أنشئت ثلاثة مراكز في الزرقاء ومعان وإربد، واستُملك مركز في الكرك، ويجري إنشاء مركزين في جرش وعجلون، كما استُملت قطعة أرض في الطفيلة لإنشاء مركز ثقافي فيها، وكذلك الحال في محافظة مادبا، واستُملت الوزارة في عام 2019 مبنى لمركز تدريب الفنون، إلا أن الوزارة من خلال مديرياتها في المحافظات لم تتمكن من تطوير الحركة الثقافية في أرجاء المملكة، فبقيت مرافق المراكز الثقافية شبه معطلة، وبخاصة المسارح التي قلما تقدّم عليها العروض المسرحية، إذ إن الحركة المسرحية خارج العاصمة شبه معدومة.

وفي مجال الوظائف حدث تصويب لتوزيع الوظائف، إذ زادت الوظائف الإدارية والمالية سنة 2017 كثيراً على وظائف الإدارة العامة، واستقرت بدءاً من عام 2018، ويلاحظ زيادة في النفقات الرأسمالية وفق المؤشرات التقديرية في موازنة 2020<sup>5</sup>، مع ثبات النفقات الجارية، وهذا مرتبط بدرجة أساسية بالنفقات في مجال إنشاء المراكز الثقافية، أما موازنة البرامج والمشاريع الثقافية فبقيت إلى حد كبير كما هي عليه.

وبلغت النفقات الرأسمالية الفعلية لعام 2019 حوالي 5.164 مليون دينار، بفارق 1.983 مليون دينار عما هو مقدّر (7.147 مليون دينار)، وهذا الفرق جاء على حساب المشاريع الإنشائية، إذ قُدّرت موازنتها بـ 1.95 مليون دينار، في حين كان الإنفاق الفعلي بحدود 300 ألف دينار فقط، وإذا ما قُدّرت النفقات الرأسمالية في موازنة 2020 بـ 7.79 مليون دينار، وفي ظل الأزمة الناجمة عن جائحة كورونا وتضرر الاقتصاد الأردني بشكل عام وانعكاس ذلك على موازنة الدولة، فإن ذلك من شأنه أن ينعكس بالضرورة على موازنة وزارة الثقافة، وبالتالي على مدى تنفيذها لمشاريعها وأنشطتها، وهو ما سيوضح بشكل نهائي مع نهاية العام 2020. فالمشاريع الإنشائية التي رُصد لها في موازنة الوزارة لعام 2020 حوالي 2.78 مليون دينار، على أن الوزارة تجاوزت في نسبة إنفاقها ما هو مخطط له، وذلك لإنشائها مركزين ثقافيين في عجلون وجرش<sup>6</sup>، خلافاً لما حدث في عام 2019، إذ لم يُستهلك من المخصصات الإنشائية سوى 15% تقريباً.

5 قانون الموازنة العامة لسنة 2020، فصل 3001. وزارة الثقافة.

6 كتاب وزارة الثقافة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 31 كانون الأول 2020.

## الموازنة وإدارة الموارد:

قامت وزارة الثقافة بالبحث عن موارد بديلة من ممولين دوليين ومحليين، إذ اعتمدت برامج التكيف الثقافى في مواجهة أزمة كورونا على توفير موارد خارجية، وحصلت الوزارة على حوالي نصف مليون دينار من منظمة "اليونسيف" ومنظمات دولية أخرى وبعض المؤسسات والبنوك المحلية.

وقد خُفضت موازنة الوزارة للأنشطة الرأسمالية والجارية وفق قرار مجلس الوزراء نتيجة ظروف مواجهة أزمة كورونا، وذلك بنحو 2.5 مليون دينار، ما جعل الوزارة من دون موارد تشغيلية موجهة لدعم الثقافة، كما تم تجميد نحو 60% من مخصصات مهرجان جرش بعد قرار تجميد المهرجان، علماً بأن النسبة المتبقية من موازنة المهرجان قد صُرفت على الرواتب والالتزامات الجارية، وخصص جزء منها لمهرجان الأغنية والموسيقى الأردني الذي جرى إحيائه في عام 2020.

أما موازنة مشاريع البنية التحتية فقد نُذت بالكامل في مركزي جرش وعجلون الثقافيين، وتم شراء أرض لمشروع المركزين الثقافيين في مادبا والطفيلة. أما مشروع مركز العقبة الثقافى الذي خصص له مليون دينار لعام 2020 فلم تتمكن وزارة الأشغال من طرح العطاء الخاص به في عام 2020 نتيجة ظروف الوباء، في حين طُرح عطاء إعداد الدراسات والمخططات.

ومن الواضح أن وزارة الثقافة تبذل ما في وسعها لتنفيذ المشاريع والبرامج الواردة في خطتها، وهو ما تضمنه ردّها بخصوص مدى تنفيذها لتوصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019، ويمكن التماس العذر لها في تعثر تنفيذ جوانب من خطتها بسبب ظروف جائحة كورونا، في الوقت الذي يسجل لها فيه تنفيذ أنشطة لاقى بعضها نجاحاً ملموساً في فترة الحجر المنزلي، لكن ليس معلوماً على وجه اليقين سبب عدم استهلاك المبالغ المخصصة للوزارة في موازنة 2019 لغايات الإنشاء.

## تاسعاً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019

حظيت توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و 2019، بالاهتمام من طرف وزارة الثقافة، وتلقى المجلس الاقتصادي والاجتماعي رداً عليها. وتالياً وقفة مع بعض التوصيات وردود الوزارة عليها.

1. اتخاذ قرار سيادي بتفعيل الدور الثقافى 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.

( جاء في رد وزارة الثقافة أنها رفعت تعديلات على نظام صندوق دعم الحركة الثقافية، وتُخلى مسؤوليتها عن ضعف موازنة الوزارة).

## 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 على رئاسة اللجنة رؤساء الهيئات بشكل دوري.

( جاء في رد الوزارة أن القانون لا يسمح بأن يكون عضواً في لجنة التخطيط في الوزارة من هو غير موظف فيها، وأن تنفيذ هذا المطلب يمكن من خلال إنشاء مجلس أعلى للثقافة يسمح بذلك).

- توسيع صلاحيات لجنة التخطيط من خلال تعديل القوانين والأنظمة بشكل يحد من الفردية (سلطة الوزير أو الأمين العام) ويمنح سلطة إصدار التعليمات للجنة، بحيث يكون تفعيل هذه القوانين والأنظمة من أعمال الوزارة، وليس مرتبطاً فقط بتقديرات المسؤول الأول.

( جاء في رد الوزارة أن سلطة الوزير التقديرية مستمدة من الدستور ومن قوانين عامة لا يندرج تعديلها ضمن صلاحيات وزارة بعينها، في حين أن صلاحيات الأمين العام أكثر تقييداً).

- 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.

( جاء في رد الوزارة أن موضوع توقيف المثقفين ليس من اختصاص قانون رعاية الثقافة، فهو اختصاص قانون العقوبات، أو قوانين المطبوعات والنشر، أو قانون الجرائم الإلكترونية).

- 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 جاهرة وتقييمها، بحيث يصبح التكليف بالتأليف والترجمة من صميم عمل مديرية الدراسات والنشر وألا يكون التكليف محصوراً في صلاحيات الوزير كما تنص المادتان (6) و(9) من النظام نفسه.

(التشريعات المشار إليها بقيت على حالها).



### 3. اتّخاذ خطوات لإصلاح العلاقة بين الدولة والهيئات الثقافية الرئيسية بما يحقق الآتي:

- اعتراف الدولة بالهيئات الثقافية الرئيسية ممثلةً للمثقفين والفنانين الأردنيين (رابطة الكتاب، ونقابة الفنانين، ورابطة الفنانين التشكيليين، واتّحاد الكتاب... إلخ)، وتعديل قوانين وتشريعات الدعم والتمويل بما يسمح بمعاملة هذه الهيئات معاملة ذات خصوصية.

(بقيت الأوضاع في هذا المجال على حالها، علماً بأن هذا المقترح يتطلب تحويل هذه الهيئات إلى نقابات مهنية).

- توفير مقرّات دائمة لهذه الهيئات، ومساعدتها على إيجاد مشاريع ذات مردود مادي بحيث تستطيع تحقيق الاستقلال المالي في المستقبل عبر منحها أراض وقروضاً ميسرة.

(الأمور في هذا المجال ما زالت على حالها، باستثناء توفير مقر لرابطة الكتاب الأردنيين. وجاء في رد الوزارة أن مواردها لا تسمح لها بتقديم قروض، في حين يمكن لها السعي لدى بيوت التمويل لتقديم مثل هذه القروض للهيئات الثقافية).

- عقد اتفاقيات بين وزارة الثقافة والهيئات الثقافية، بحيث تتلقى هذه الهيئات دعماً مالياً ثابتاً 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 يفتقر بعضها إلى نظام مالي ونظام للوآزم يمكنان من ضبط آلية العمل داخلها.

(بقيت الأمور على حالها. وجاء في رد الوزارة أنها تطبّق معايير موضوعية في تقديم الدعم).

4. تحويل مجلة الأطفال "وسام" الصادرة عن الوزارة إلى قناة تلفزيونية هادفة موجهة للأطفال، ووضع خطة لسياسة القناة بحيث تحقق أرباحاً يمكن استثمارها في تغطية نفقات البرامج والفعاليات الخاصة بالطفل في الوزارة.

(جاء في رد الوزارة أن إنشاء قناة تلفزيونية ليس ضمن إمكانياتها المادية، وأن مشروعاً من هذا القبيل يحتاج إلى استثمارات كبيرة).

5. الدخول في شراكات ذات مردود ربحي مع شركات الإنتاج ونقابة الفنانين، لإنتاج أفلام ومسلسلات تتناول التاريخ الأردني في مراحلته المختلفة؛ الأمر الذي يتيح إضاءة جوانب معتمة في ما يتعلق بموضوع الهوية والتاريخ الأردنيين.

(الوضع ما زال على حاله، باستثناء دعم إنتاج عدد محدود من الأفلام التلفزيونية

القصيرة ضمن مشروع مهرجان الضيلم الأردني).

6. رفع قيمة مكافآت الكتب والأعمال الفنيّة المنشورة أو المدعومة من قبل الوزارة.

(الموضوع على حاله، بسبب ضعف الإمكانيات المادية للوزارة كما جاء في ردها).

7. 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 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. واشترط أن يكون الملحقون الثقافيون في السفارات الأردنية من أصحاب الإنتاج الثقافي أو الفني.

(لم يتحقق شيء في هذا المجال، باستثناء اتفاق مع جامعة متشيفان، من خلال كاتبة من أصل أردني تعمل في تلك الجامعة بادرت بترجمة أعمال أردنية ونشرتها ضمن منشورات الجامعة).

## عاشراً: نظرة مستقبلية

- تمثل وزارة الثقافة، لظروف تاريخية واجتماعية تتعلق بمستوى تطور المجتمع، جسماً رئيساً في الحياة الثقافية، ويزداد حضور هذا الكيان الحكومي مع واقع تدرُّر المجتمع الثقافي، وغلبة الأنشطة والمبادرات ذات الطابع الفردي، وفقدان خاصية التراكم التاريخي للفعل الثقافي.

- يُحسب لهذه الوزارة أنها لا تمثل جهازاً أيديولوجياً، ولا تصنّف المبدعين في تعاملها معهم على أساس أيديولوجي، وفي أغلب الأحيان لا يجري تصنيفهم على أساس الموقف السياسي. وإن كانت الوزارة تدور في فلك الخطاب الحكومي، فإن عمومية هذا الخطاب وربما مرونته تسمح بالابتعاد عن الصيغة الإعلامية المباشرة. هذا مع ميل متنام لدى الوزارة إلى دعم النزعة التجديدية في الثقافة والإبداع، مما يجعل الحاجة إلى وجودها مع تطوير أدائها، ضرورة حيوية.

- إذا كانت الوزارة قد نجحت بصفة عامة في التعامل مع جائحة كورونا، من خلال تفعيل أنشطتها وبرامجها عبر المنصات الرقمية، فإنّ تحديات المستقبل وحتى احتياجات الحاضر، تفرض عليها المضي في هذه الطريق، والتخفيف من جبال الأوراق وقيود البيروقراطية، وتلبية تطلعات الأجيال الجديدة في الإبداع الرقمي والإلكتروني، والحد من إنفاقها على المطبوعات الورقية، والسعي إلى الجمع بين الطباعة الورقية محدودة النسخ والنشر الإلكتروني. فمن شأن هذا التوجّه تعزيز التواصل مع العالم، فالإبداع عبر الوسائل الرقمية لا يعرف الحدود أو التوقّع، ومجاله الفضاء الرحب، وهو يخاطب سائر الثقافات ويتفاعل معها ويهجز بالمشتركات الإنسانية وقيم التعددية والانفتاح والاعتراف بالمكونات الثقافية المختلفة هنا وهناك. وهذا يتطلب في النتيجة ديناميّة جديدة وتطويراً إدارياً، وكذلك تطوير المنصات الخاصة بالوزارة كي تواكب هذا التوجّه ما إن يتم الأخذ به خياراً دائماً وثابتاً.

في سياق آخر، وباقتراب من مهمات الوزارة ومع الأخذ بما طرحه الوزير باسم الطويسي خلال عام 2020 حول أهمية إيلاء سردية تاريخ الأردن ومساره المزيد من الاهتمام والنظر الموضوعي، فإنّ إثارة هذه المسألة تستدعي التساؤل بما يتعلق بالمجال الثقافى والفكري، عن مدى الاهتمام بالرواد والمؤسسين في النصف الأول من القرن العشرين ومدى تسليط الأضواء التحليلية على أدوارهم النهضوية، والفروق بينهم، وموقع كل منهم في المسار النهضوي، وذلك انطلاقاً من الاعتراف بأدوارهم المبكرة والمهمة تاريخياً. فهناك ما يُعدّ بدايات وخطوات أولى استكشافية، وشقّ للطريق، ومحاولات تأسيسية، وهناك الإسهام في نشر فكر نهضوي وولوج درب التغيير والتجديد ووضع لبنات أولى فعلية. فالأمم الحية تُدرّس محطات تاريخها، وتتوقّف عند البدايات ومحاولات الانطلاق، وتقوم بالفحص الموضوعي للمنجزات والآثار المتحققة، ولا تكتفي بالإشادة بدور الرواد أو الاعتراف الواجب بفضلهم بغير ما تمحيص في طبيعة الأدوار والجهود، وما يقع بينهم من تباين وتفاوت وتباين.

وعلى سبيل المثال، كان الشاعر مصطفى وهبي التل (عرار) نموذجاً تحريراً ومتمرداً، وجمع في نشاطه بين ممارسة الحمامة والاشتغال بالصحافة وكتابة الشعر، وجرى اجتذابه للعمل الحكومي ثم أقصي عنه، وهو بدوره راوح بين الاقتراب من العمل في المؤسسات الرسمية والابتعاد عنها. إلا أن ما بقي منه هو حصيلته الشعرية، ومع تنقله بين شعره من مضمون تحرري جريء في المجال الاجتماعي لا السياسي فقط، ومع تنقله بين حواضر عربية وغير عربية في زمن كان يعزّ فيه التنقل، إلا أنه لم يحظ بموقع ملحوظ في مسيرة تجديد الشعر العربي ويكاد الاهتمام به يقتصر على الأردن، وهذا ما يستحق التفحص والتحليل لمسيرته، ودراسة العوامل والمؤثرات التي أحاطت به، ومقارنته

بشعراء عرب آخرين عاصروه في حقبته وتركوا بصمات في الشعر العربي عابرة لأوطانهم ومجتمعاتهم.

إنها دعوة لتظهير جهود الرواد مجدداً (لا سيما أن الأجيال الجديدة بالكاد تعرف أسماء يعقوب العودات وعيسى الناعوري ومحمد صبحي أبوغنيمة وحسني فريز وروكس العريزي وأديب عباسي وسواهم)، ووضعها موضع الدراسة والتحليل الموضوعي من غير الاكتفاء بالنظر الاحتفالي، فرواد الظواهر الثقافية يستحقون التعرف عليهم كما هم وبأكبر قدر من الأمانة والنظر الموضوعي. ومن الواجب إنتاج أفلام توثيقية جذابة عنهم لفتح أعين النشء عليهم وعلى آثارهم، بما يدفع إلى التفكير والتأمل.

- بما أن الصورة الثقافية ملمح أساس من ملامح الصورة العامة لأي بلد، ومع الإدراك المتزايد بأن الثقافة جزء من القوة الناعمة (فهي لا تقل في الأهمية عن الرياضة مثلاً)، فإن من الأهمية بمكان المضي في خيار تمكين الآثار الإبداعية الأردنية من أن تنال حظها من الترجمة إلى لغات حية، وخاصة لدى الشعوب والبلدان التي تتعاطش للتعرف على ثقافات الشعوب الأخرى (مثل اليابان، والصين، وإسبانيا، والدول الناطقة بالإسبانية، وكوريا الجنوبية)، مع ما يستلزمه ذلك من إنشاء مركز إداري للترجمة في الوزارة، على أن يستعان بالجامعات المحلية والسفارات الأردنية في الخارج وقطاع النشر الخاص، إضافة إلى تفعيل الاتفاقيات مع دول صديقة، لانطلاق هذا المشروع الطموح. علماً بأن شعوب العالم تتطلع إلى ترجمة آثارها إلى لغات أخرى، واللغة العربية جاذبة كونها اللغة السادسة في العالم وفق تصنيف الأمم المتحدة، وهو ما يتطلب إطلاق مبادرات لتبادل الترجمة مع الدول المعنية.

## الحادي عشر: خلاصة

ليست وزارة الثقافة هيئة ثقافية كبيرة نسبياً تقوم بالأنشطة نفسها التي تقوم بها الهيئات الثقافية، لإثبات وجود دور للدولة في المجال الثقافي. وإذا ما كانت الحكومة العقل الناظم للدولة وتمثل الإدارة التنفيذية لها، فهذا يعني أن دور وزارة الثقافة أكبر من مجرد إقامة أنشطة، إذ يجب أن تكون العقل الناظم للشأن الثقافي في المجمل، وهذا لا يعني أن تقوم بالأنشطة الثقافية منفردة، ولا أن تلام وحدها على ضعف الأداء الثقافي في الدولة، لكنها تتحمل مسؤولية التقصير في تنظيم القطاع الثقافي، علماً بأن تنظيم هذا القطاع لا يتطلب زيادة في نفقات الوزارة، بل إن التنظيم قد يوفر موارد إضافية من خلال توحيد جهود الجهات العاملة في القطاع الثقافي وإمكاناتها. وقد تمتلك بعض المؤسسات إمكانات مادية لتنفيذ برامجها الثقافية، أكبر من الإمكانيات المتاحة للوزارة.

وقد جاهدت وزارة الثقافة خلال عام 2020 - كما في أعوام سابقة- للخروج من الحالة التي وجدت "نفسها" فيها، والتي هي أقرب إلى التهميش ضمن منظومة القطاع العام والعمل الحكومي، وذلك نظراً لسألة الميزانية المرصودة للوزارة، ولضعف التقدير الرسمي لوضع الثقافة عموماً. وأثبتت الوزارة وجودها خلال فترة الحظر لمنع تضيي وباء "كورونا" وأصاب نجاها في ذلك، ثم مضت في طريق وضع الإطار الاستراتيجي للثقافة في الأردن بمشاركة فريق وطني ومختصين في العمل الثقافي، وأعدت مجالات ثقافية كانت محتجبة، ومضت في بناء وتطوير مركزين لتدريب الفنون في عمان وإربد، وأخذت في الاعتبار أهمية التوثيق الرقمي للتراث الوطني في مجال الموسيقى والغناء بما في ذلك توثيق مواسم مهرجان جرش للثقافة والفنون وتوفير كتب ومؤلفات إبداعية رقمياً، وخطت خطوات أولى ملموسة في مجال دعم إنتاج أفلام سينمائية عبر مهرجان خاص للأفلام.

هذه الخطوات تعكس حيوية في التخطيط ودينامية في العمل، غير أن وزارة الثقافة تبقى بحاجة إلى استكمال إنشاء بنية تحتية مستدامة للثقافة، فإلى جانب أهمية بناء مراكز ثقافية في المحافظات، كان المأمول أن يتحول المركز الثقافي الملكي في عمان إلى مسرح دائم للعروض والتدريبات والورش المسرحية والعروض التشكيلية وعروض الحرف، لكن هذا المركز العريق يشكو من اضطراب في وضعه الإداري، وهو ما كشفت عنه استقالة مديره بعد مضي أقل من عام على تعيينه في المنصب.

وبموازاة ذلك فإن التشبيك مع الهيئات الثقافية والفاعلين الثقافيين يتراوح بين مدّ وجز، وتتمحور النشاطات في العاصمة بينما تشكو المناطق الأخرى من شحّ المرافق الثقافية. واذ تمضي الدولة، ووزارة الثقافة جزء منها، في تطلّعها إلى مكافحة بيئة التطرف والإرهاب، فإن غياب أو ضعف الحياة الثقافية والفنية يشكّل ثغرة في هذه الجهود، علماً بأن الحقوق الثقافية تعدّ حقوقاً أساسية وأصيلية، بمعزل عن دورها الموضوعي في مكافحة الضمنية لظواهر اجتماعية وفكرية سلبية.

## الثاني عشر: التوصيات

بما أن التوصيات تتعلق بقطاع الثقافة بشكل عام، وككل، فإنها موجهة لمجلس الوزراء لاتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة، إذ إن وزارة الثقافة لا تمتلك القدرة على تنفيذ العديد من هذه التوصيات، لكون الوزارة جهازاً تنفيذياً غير منفتح على وضع استراتيجية ثقافية لا يملك أدوات تحقيقها، وأهمها توفر الموارد المالية والبشرية اللازمة. فضلاً عن أن الحياة الثقافية لا تُعنى بها وزارة الثقافة وحدها، إذ يمكن أن يكون للوزارة دور رئيس، لكن هناك العديد من الشركاء الذين يتعاونون أحياناً مع الوزارة في إطار من حرية حركتهم في التخطيط والتنفيذ وفي اتخاذ المبادرات.

ويمكن إيراد التوصيات التالية:

1. هناك حاجة حيوية لوجود مظلة تنظيمية واسعة للقطاع الثقافي ممثلة في مجلس وطني أعلى للثقافة، بحيث يجمع في أطره الشركاء الحقيقيين كافة، ويأخذ على عاتقه رسم استراتيجية وطنية للثقافة تنبثق عنها خطط برامجية تنفيذية، ومتابعة تنفيذها زمنياً، وينبثق عن المجلس صندوق لدعم الثقافة، يشترك في الإشراف عليه ممثلو القطاعات الثقافية كافة.
2. إيجاد إطار يوحد بين الهيئات الثقافية المسجلة وفق قانون الجمعيات، مثل اتحاد الهيئات الثقافية، أو على الأقل اتحادات نوعية للمنتديات والجمعيات التي تتشابه في الأهداف.
3. تعزيز قاعدة البيانات الثقافية لقطاعات الثقافة المتعددة، وإيجاد مركز دائم لتجديد هذه القاعدة، وخاصة في قطاعات المبدعين مثل الأدباء والفنانين وغيرهم.
4. إيلاء قطاع الشباب اهتماماً خاصاً في أي استراتيجية تُعدّ لقطاع الثقافة، وإشراكهم في إعدادها.
5. التشبيك مع أندية القراءة لتشجيعها وعرض المؤلفات الأردنية على أعضائها.
6. دعم وتعزيز البرامج والمشاريع الناجحة التي تنفذها وزارة الثقافة، مثل: مكتبة الأسرة الأردنية، ومخيمات الإبداع الثقافي، وجوائز الدولة التقديرية والتشجيعية، ومدن الثقافة الأردنية، ودعم نشر الكتب، ودعم إنتاج الأعمال المسرحية والسينمائية والوثائقية، ومشروع التفرغ الإبداعي، والترجمة، ومسابقات الإبداع.
7. بعد أن أقر مجلس الوزراء في 6 كانون الأول 2020 نظاماً معدلاً لنظام التنظيم الإداري لوزارة الثقافة لسنة 2020، لغايات دمج المركز الثقافي الملكي ضمن هيكل الوزارة، وتحويله إلى وحدة تنظيمية فيها؛ وذلك إنفاذاً للتوجه الحكومي بإعادة

هيكلية المؤسسات الحكومية. وبعد أن أقرّ المجلس أيضاً نظام إلغاء نظام التنظيم الإداري للمركز الثقافي الملكي لسنة 2020، فإنه يؤمل في ضوء ذلك ومع حوكمة لجأت إليها الوزارة لضبط الوضع الإداري في المركز، أن يحتفظ المركز بمكانته بوصفه بيتاً للأنشطة الثقافية شبه الدائمة ومنصة لإطلاق الأفكار، ومن جهة أخرى دعم المركز بوصفه إحدى مؤسسات الوزارة من أجل إيجاد حالة مسرحية دائمة (ريبرتوار مسرحي)، والعمل على تأسيس فرقة وطنية للمسرح، تكون إطاراً عاماً للمسرحيين الذين يمكن أن يقدموا أعمالاً من خلالها، والتنسيق مع المؤسسات الوطنية الأخرى التي تمتلك مسارح.

8. أن تمضي الوزارة في استثمار الفضاء الرقمي، ووضع مشروع المتحف الرقمي للفضن التشكيلي الأردني موضع التنفيذ وكما هو مخطط له، إذ من المقرر في المرحلة الأولى عرض 3500 لوحة فنية عبر الفضاء الإلكتروني. والتنسيق في ذلك مع الجهات المعنية، وخاصة المتحف الوطني الأردني للفنون الجميلة، وبما يضمن حقوق الملكية الفكرية للفنانين، وعدم استغلال اللوحات المعروضة من أي طرف إلا بإذن أصحابها وموافقة الوزارة.

9. التواصل مع المواهب الشابة التي اكتشفت في مسابقات الوزارة، والإسهام في معالجة المشكلات التي تواجههم، والاهتمام بأرائهم ومقترحاتهم القابلة للتنفيذ، ودعوة مديريات الثقافة في المحافظات للتواصل معهم وتمكينهم من ممارسة أنشطتهم بالسبل والإمكانيات المتاحة.

10. مواصلة إجراء المسابقات الناجحة التي أطلقت في ظروف الحجر المنزلي، وعلى الأخص مسابقة "موهبتي من بيتي"، والإفادة من ملاحظات المحكمين لتطوير هذه المسابقات.

11. التنسيق مع دائرة المكتبة الوطنية، ومكتبة أمانة عمان الكبرى، ومكتبة عبد الحميد شومان، ومكتبات الجامعات، وتطوير التشريعات لإتاحة مقتنيات المكتبة الوطنية من المؤلفات المودعة لديها للمواطن.

12. تقديم الدعم المعنوي والقانوني وأي دعم آخر ممكن للمثقفين والمبدعين الذين يتعرضون للتوقيف في أمور تتعلق بحرية التعبير.

13. الاهتمام بالمشقفين والمبدعين المعسرّين، وحصر أعدادهم وعناوينهم، وتقديم حوافز لهم، وتأمين العلاج الطبي لمن لا يمتلك منهم تأميناً صحياً.



- 14. مراجعة تعليمات دعم نشر الكتب بعد إجراء مراجعة موضوعية للتجربة التي بدأت في عام 1994، وإشراك أطراف العملية كافة من كتاب وناشرين وموزعين في هذه المراجعة.**
- 15. التشبيك مع الوزارات المعنية بمشاريع وزارة الثقافة التي تخاطب الأجيال الجديدة، وخاصة مع وزارتي الشباب والترفيه والتعليم.**





المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور التنمية المجتمعية 2

**الشباب**





813.....	المقدمة
814.....	أولاً: دور وزارة الشباب خلال جائحة كورونا
819.....	ثانياً: إنجازات الوزارة بُعيد تشكيل حكومة بشر الخصاونة
820.....	ثالثاً: الإنجازات وفق خطط الوزارة
821.....	رابعاً: الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025):
824.....	خامساً: الاستراتيجيات المؤسسية لوزارة الشباب
825.....	سادساً: مكّونات الوزارة وأدواتها
837.....	سابعاً: إنجازات الوزارة استجابةً لتوصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019
838.....	ثامناً: التوصيات
842.....	المراجع:



## المقدمة

يمثل قطاع الشباب فرصة وطنية وإقليمية لا بد من الاستثمار به على جميع الأصعدة وفي المجالات شتى، وهذا ما يتبناه الخطاب الرسمي في الأردن، وعلى الرغم من ذلك فإن هناك حاجة إلى المزيد من الاهتمام بقطاع الشباب وأن توضع سياسات الشباب على سلم الأولويات الوطنية.

وتعد وزارة الشباب الجهة الحكومية المسؤولة عن السياسات الوطنية للشباب، وهو ما يستدعي النظر إليها كإحدى الوزارات التوجيهية والسيادية، إذ تمتد مسؤولياتها وتنتشر المرافق التابعة لها بإمكاناتها الضخمة لتشمل جميع أرجاء المملكة، ناهيك عن تعاملها مع الشباب أنفسهم وهذا بحد ذاته توجه ذو قيمة كبيرة، الأمر الذي يؤكد أهمية وجود رؤية واضحة واستراتيجيات مدروسة وآليات من المتابعة والتقييم والمساءلة والمراجعة العلمية المدروسة بما يضمن للوزارة الاستمرارية وتحقيق الأهداف الوطنية ضمن فلسفة (ماذا تريد الدولة من الشباب وماذا يريد الشباب من الدولة)، بالإضافة إلى عدم إغفال الجانب المؤسسي للوزارة بمكوناتها كافة ليكون داعماً ومسانداً فاعلاً في تحقيق الأهداف.

ومن خلال مراجعة تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ومراجعة الوضع الراهن، يبدو واضحاً أن التحديات التي تعاني منها الوزارة ما زالت جاثمة في طريقها، فعلى المستوى الداخلي لن يتحقق الإنجاز المرجو إلا إذا ارتقي بالقدرات المؤسسية، وعلى المستوى الخارجي لا بد أن تتولى الحكومة مسؤولياتها في سبيل الارتقاء بقدرات الشباب وتمكينهم بالصورة التي تجعلهم فرصة وطنية لا تهدد، خصوصاً في ضوء المعطيات المعقدة على الساحة الوطنية وفي الإقليم والعالم أيضاً.

وفي ظل جائحة كورونا، ظهرت أهمية إعداد جيل من الشباب الواعي للتعامل مع الأحداث والظروف الطارئة، وهذا ما كانت قد تضمنته رؤية الاستراتيجية الوطنية للشباب (2005-2009)، فخلال إدارة الأزمة لم تبرز قيادات شبابية مدربة كثرمة لتطبيق تلك الاستراتيجية، وقد أشارت معظم تقارير التقييم إلى ذلك استناداً إلى الأنشطة المنفذة والجهود المبذولة وحجم الإنفاق، ولكن هل تحقق إنجاز فعلي على أرض الواقع وكما هو مخطط له؟ لقد كشفت المراجعة الموضوعية أن هناك فجوة بين مستوى الأداء ومستوى الإنجاز، وإذا أخذ بعين الاعتبار أن الوزارة ظلت رهينة لعدد من التحديات والظروف المقيّدة، فإن الوجه الآخر من السؤال هو: أين اتجاه خط السير الصحيح، ومن أين تبدأ الخطوة المناسبة الأولى لاجتياز مشوار الأميال الألف؟

وتجدر الإشارة هنا إلى التعاون الذي أبدته الكوادر القيادية في وزارة الشباب خلال الأزمة، وقد أشار الوزير إلى ذلك في مداخلة خلال ورشة العمل التي عُقدت لمناقشة مسودة هذه المراجعة. كما يشار إلى أن الوزارة شرعت في تنفيذ بعض التوصيات بما يؤكد أنها تُولي هذا الموضوع الدرجة القصوى من الاهتمام.

تالياً سيتم عرض إيجاز تحليلي للأنشطة التي نفذتها الوزارة، ثم يتم التعرّيج على أبرز المكونات والأدوات الخاصة بالوزارة، قبل الخروج بالاستنتاجات والتوصيات.

## أولاً: دور وزارة الشباب خلال جائحة كورونا

من خلال مطالعة وتحليل تقارير الإنجاز الواردة من وزارة الشباب والالتقاء مع عدد من قياداتها، يظهر أن الوزارة بذلت جهوداً للتعامل مع جائحة كورونا رغم المفاجأة والذهول اللذين سادا المشهد العام لا على المستوى الوطني فقط، بل على مستوى العالم. إذ أعادت الوزارة ترتيب أولوياتها ونفذت مجموعة من النشاطات على النحو التالي:

### 1- الجانب الوقائي (قبل ظهور إصابات على المستوى المحلي)

ركزت وزارة الشباب على الجانب الوقائي والتوعوي مع بدء انتشار فيروس كورونا في العالم، وقبل تسجيل حالات إصابة في الأردن، وذلك انسجاماً مع "محور الشباب والصحة"، وهو أحد محاور الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025)، إذ عُقدت ورشات عمل يزيد عددها عن 210 ورشة في جميع مراكز الشباب والشابات البالغ عددها 197 مركزاً، استهدفت 2149 من أعضاء هذه المراكز الشبابية.

### 2- إجراءات الوزارة أثناء أزمة كورونا

اتخذت الوزارة الإجراءات الاحترازية والمتبعة على مستوى الدولة لمجابهة جائحة كورونا؛ وذلك للمساهمة في الحفاظ على سلامة الشباب وأفراد المجتمع، وضمان أعلى درجات الأمن والسلامة لديهم، من خلال إغلاق المراكز والأندية والهيئات الشبابية، وإيقاف الأنشطة الشبابية المباشرة بأنواعها كافة، وتنظيم برامج تدريبية وتوعوية عن بعد باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي (On Line).

وشكلت الوزارة غرفة عمليات رئيسية في مركزها فور الإعلان عن أول إصابة محلية بالفيروس، كما شكلت 13 غرفة عمليات فرعية في جميع مديرياتها في المحافظات، ووُضعت الخطط اللازمة للتعامل مع هذا الوباء، ومن بينها تجهيز جميع بيوت الشباب ومعسكرات الشباب والمنشآت الرياضية ووضعها تحت تصرف مؤسسات الدولة، لاستخدامها مقراتٍ للحجر والإيواء حال استدعت الحاجة لذلك.

### 3- مجال الصحة والأمن والسلامة

اتخذت الوزارة عدداً من الإجراءات الضرورية في هذا المجال، وعلى النحو التالي:

- متابعة أعمال مديريات الشباب للتأكد من استمرارها في أعمال التعقيم والتطهير اللازمة لبيوت الشباب، والتي يبلغ عدد الأسرة الجاهزة فيها 1170 سريراً، بالإضافة إلى تعقيم المراكز الشبابية والمنشآت الرياضية.
- التحضير لإقامة معسكر أنماط الحياة الصحية للأشخاص ذوي الإعاقة خلال الفترة 25-28 نيسان 2020.
- إعداد وتصميم محتوى إعلامي (مسموع ومرئي ومكتوب)، ونشره على صفحات التواصل الاجتماعي لمديريات الشباب والمراكز الشبابية، وتضمن ذلك 210 رسالة توعوية و11 فيلماً تثقيفياً ركزت على الوقاية من الفيروس، والتنبيه من الإشاعات، وسبل استثمار أوقات الفراغ، واكتساب مهارات الحياة.
- المساهمة في نشر عدد كبير من الرسائل الصحية والتوعوية الصادرة من وزارة الصحة، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونسيف).
- إعداد برنامج تدريبي في المجال الصحي "التدريب عن بعد" لمجموعة من الشباب الذين تلقوا تدريبات ضمن عدد من البرامج في مركز إعداد القيادات الشبابية ومديرية الشؤون الشبابية، بهدف توجيه رسائل للشباب وللمجتمع بعامه، من خلال وسائل التواصل الاجتماعي، تحتّ على التقيد بالتعليمات الرسمية، والمكوث في المنزل، واتباع الإجراءات الوقائية والتدابير الاحترازية.
- استكمال تنفيذ عدد من البرامج بالشراكة مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونسيف)، واستكمال عدد من المشاريع التي تستهدف اليافعين والشباب، بهدف تطوير الصحة النفسية لديهم، وتنمية الذات وتطويرها، والتكيف مع الضغوط، إضافة إلى ترسيخ مفهوم المواطنة الصالحة.

### 4- مجال البرامج والتدريب والتكنولوجيا والابتكار

- فتح باب التسجيل في الملتقى الثاني للرياديين الشباب (2020) تحت عنوان "شبابنا عنوان اقتصادنا" عبر منصة إلكترونية خاصة، استقبلت ما يزيد عن 350 مبادرة في قطاعات الصحة والسياحة والزراعة والأمن الغذائي، وهي القطاعات الأكثر تأثراً بالجائحة، ثم شكلت لجان فنية وتحكيمية بعد انتهاء عملية التسجيل، وأقيم الملتقى خلال شهر آب 2020.

- إطلاق تحدي "أردن مبتكر" يوم الأربعاء 22 نيسان 2020. وهو يستهدف الشباب ضمن الفئة العمرية (14-28) سنة، من أجل تمكينهم وتطوير مهاراتهم وتنفيذ مشاريعهم، إضافة إلى تقديم الدعم التقني والمالي لأصحاب المشاريع الريادية القائمة والهادفة إلى إيجاد حلول للمشكلات المجتمعية في القطاعات المختلفة، وفتح باب الترشح إلكترونياً، وبلغ عدد المشاريع المقدمة 332 مشروعاً تأهل منها 42 مشروعاً لشباب قدموا أفكاراً ريادية في قطاعات التعليم والصناعة والاقتصاد وغيرها، وفاز 23 مشروعاً تلقت الدعم اللازم لتنفيذها.
- العمل على استخدام البرامج الإلكترونية لتنفيذ أنشطة الوزارة عن بعد والتواصل مع الشباب، وسيتم إنشاء مركز الشباب الافتراضي بالتعاون مع الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) من خلال اتفاقية وقّعت في 6 تموز 2020. وسيتيح المركز الفرصة للشباب والشابات الانضمام إليه، وسيتم من خلاله تطوير منصة إلكترونية رسمية تتضمن عدداً من النوافذ (كالتعليم والتدريب وغيرها من المجالات التي تخدم الشباب وتصلق مهاراتهم)، علماً بأن إجراءات طرح العطاء لإنشاء هذا المركز قد تمت بشكل فعلي.
- إطلاق مشروع حاضنات الابتكار الاجتماعي بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسيف) لتدريب الشباب على إعداد المشاريع الريادية في المجالات المختلفة، وتخصيص جوائز ودعم مالي وتقني لهم.
- إطلاق مسابقة "معكم أون لاين" بالشراكة مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسيف)، و"حب الأردن" ومنصة "نحن". وهي تهدف إلى رفع الوعي عند اليافعين والشباب، وتسليط الضوء على مواضيع تخصهم، وتعزيز دورهم في المجتمع من خلال حثهم على ممارسة مهارات كالتفكير الإبداعي والابتكار، واقتراح أنشطة تفاعلية تنمي قدراتهم الذهنية والجسدية ليتم تنفيذها خلال فترة الحظر الصحي عبر جلسات حوارية وورش عمل بمشاركة خبراء ومتخصصين ومؤثرين، بالإضافة إلى إقامة عدد من المسابقات والتحديات الفردية والجماعية.
- إطلاق برنامج "مهاراتي" باستخدام التكنولوجيا (عن بعد) في 75 مركزاً شبابياً. وهو برنامج يتضمن التدريب على مهارات الحياة الأساسية، وتوظيفها للوقاية من فيروس كورونا، بهدف إكساب الشباب أنماط الحياة الصحية السليمة وتزويدهم بمجموعة من المهارات النفسية والاجتماعية.
- إطلاق البرنامج الوطني التعريفي بالاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025) ضمن برنامج "شبابنا قوة". وتضمن البرنامج الذي وصل إلى 10 آلاف شاب ويستمر



- سنتين، تصميم 60 مبادرة شبابية في 60 منطقة على مستوى المملكة. وجرى دعم هذه المبادرات بمبلغ 300 ألف دينار (بواقع 5000 دينار لكل مبادرة).
- إطلاق برنامج "شبابنا عزوتنا" خلال شهر رمضان في عام 2000، وهو يتضمن مسابقة شبابية تدعم المواهب والإبداع لدى الشباب، وتجسد التعاون بين القطاعين الحكومي والخاص بناء على توجيهات جلالة الملك.
- إطلاق دليل "دليلي.. شباب"، وهو يحتوي على دورات تدريبية (عبر الإنترنت) في عدد كبير من التخصصات والمجالات، تقدمها مجموعة من الجامعات والمعاهد العربية والملتقيات العالمية المرموقة.

#### 5- مجال العمل التطوعي

- وفرت الوزارة والأندية والهيئات الشبابية التابعة لها 188 حافلة ووضعتها في تصرف الحكومة لمواجهة جائحة كورونا، وجرى التعاون مع الحكام الإداريين ووزارة الصحة والدفاع المدني، وبخاصة في توزيع الأدوية للمرضى ونقلهم من أماكن سكنهم وإليها، وتوزيع طرود الخير للمحتاجين بالتعاون مع الجهات المختصة في بعض المناطق.
- أعادت الوزارة بالشراكة مع مؤسسة ولي العهد، إطلاق تسجيل المتطوعين من خلال منصة "نحن" (إحدى مبادرات نوى) التابعة للمؤسسة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسيف). وتجاوز عدد المتطوعين 43 ألفاً، وروعت التدابير الوقائية اللازمة لحماية المتطوعين وسلامتهم مع الالتزام بسياسات العمل التطوعي.
- إطلاق حملة "فيينا الخير" بالشراكة مع جمعية "مجددون". وتضمنت الحملة توزيع 7 آلاف طرد بقيمة 175 ألف دينار، و4 آلاف حقيبة مدرسية بقيمة 24 ألف دينار.
- تنفيذ دورة تدريبية (عن بعد) بعنوان "التطوع في إدارة الأزمات" بالتعاون مع "همم بنك العمل التطوعي" و"الاتحاد العربي للعمل التطوعي" خلال الفترة (18-22 نيسان 2020).
- إعداد قوائم بالفرق التطوعية التابعة للمراكز الشبابية والأندية الرياضية والهيئات الشبابية، وتجهيزها لتنفيذ أي مهمة تكلف بها، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية بإدارة الأزمة.
- تجهيز فريق عمل تطوعي مساند مع الهيئة الخيرية الأردنية الهاشمية، باسم "فريق شبابنا"، لدعم فريق "ساند" التابع للهيئة. وحُدِّدت مهام الفريق وواجباته، وجرى الحصول على التصاريح اللازمة للقيام بمهامه.

- الإعداد لوضع استراتيجية وطنية للعمل التطوعي بالتعاون مع مؤسسات الدولة والشركاء، بهدف مأسسة العمل التطوعي وتنظيمه بصورة علمية ومنهجية. وكانت الوزارة قد بدأت قبل الجائحة بوضع تصور لتوحيد الجهود بشكل مؤسسي على مستوى المملكة.

## 6- مجال التكافل والمسؤولية المجتمعية

تبرع موظفو الوزارة بمبلغ 100 ألف دينار لصالح وزارة الصحة، في سياق الجهود لمواجهة جائحة كورونا.

## 7- برامج "ما بعد كورونا" وشهر رمضان

نظراً للظروف الاستثنائية التي يمر بها العالم، حدّدت الوزارة عدداً من البرامج والحملات الإعلامية خلال فترة الجائحة وخلال شهر رمضان، وهي تُقسم إلى ثلاثة محاور:

### - المحور الأول: التوعية

تضمّن هذا المحور استضافة خبراء في حقول متعددة مع مراعاة التنسيق بين المنصات الإعلامية لضمان بث وقائع اللقاءات على مدار اليوم. ففي مجال الخطاب الديني الإرشادي تحدّث مختصّون عن عدد من الموضوعات المتعلقة بأزمة كورونا من وجهة النظر الشرعية، بما في ذلك النهي عن إقامة الولائم والتجمعات، وإقامة الصلاة في المنزل امتثالاً لقرار وزير الأوقاف.

وقُدمت في هذا المحور مقاطع مصورة (فيديوهات) ونشرات شملت التوعية الصحية والرياضية للشباب، والمجال الثقافي ومهارات الحياة الأساسية، والمجالات الاجتماعية والدعم النفسي للشباب، ومجالات تثقيف الأقران، وورش العمل للشباب.

### - المحور الثاني: التدريب

تضمّن هذا المحور عقد دورات وورش عمل تدريبية للشباب نظمتها الوزارة في إطار الاستراتيجية الوطنية للشباب أو من خلال البرامج المشتركة مع عدد من المنظمات المحلية والدولية، وكذلك إطلاق دليل "دليلي.. شباب".

### – المحور الثالث: تعزيز ثقافة البقاء بالمنزل

وقد نُفذ ذلك من خلال حملات تثقيفية ومسابقات للإبداع الشبابي (مثل "شبابنا عزوتنا" و"أردن مبتكر" خلال شهر رمضان)، بالإضافة إلى مسابقات أطلقتها مديريات الشباب والمراكز الشبابية في المحافظات.

ومن هنا يمكن القول إن وزارة الشباب نفذت مجموعة من المبادرات والبرامج رغم ظروف الجائحة، ووصلت هذه المبادرات إلى عدد كبير من الشباب، خصوصاً أن موعد إقامة معسكرات الحسين للعمل والبناء جاء في خضم الجائحة، فاستثمر ذلك افتراضياً (عن بعد)، الأمر الذي أبقى على قدر من التواصل مع الشباب. لكن هذه المبادرات والبرامج المتشعبة والمتشابكة اتسمت بغياب آليات المتابعة والتقييم العلمي وقياس الأثر، لذا اقتصرت عملية التقييم على عدد الأنشطة (الكم) في غياب تقييم نوعي وتوثيق دوري وتبويب منهجي للوصول إلى نتائج يستفاد منها في تعديل الانحرافات عن الأهداف الموضوعية. كما لم يظهر ارتباط الأهداف المؤسسية والاستراتيجية مع الأهداف القطاعية والوطنية العليا وتقاطعها مع الاستراتيجيات الأخرى، لإبراز دور الوزارة في الجهد الوطني.

### ثانياً: إنجازات الوزارة بـعيد تشكيل حكومة بشر الخصاونة

خلال ورشة العمل التي عُقدت لمناقشة مسودة هذه المراجعة بحضور عدد من الخبراء، بدأ واضحاً تعاون وزير الشباب وحماسته لتنفيذ ما جاء فيها. وقد تلقى المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقريراً بإنجازات الوزارة خلال الفترة (10/13-2020/12/31)، اتضح منه ما يلي:

- بدأت الوزارة عملية مراجعة التشريعات والأنظمة المتعلقة بعملها، ووجدت أن هناك حاجة فعلية لذلك، خصوصاً أن بعض التشريعات لم تُستكمل بعد صدور القانون الجديد لرعاية الشباب.
- تستعين الوزارة بخبراء ومستشارين لمراجعة الهيكل التنظيمي للوزارة والوحدات الإدارية التابعة لها، بالإضافة لبدئها بتطوير آليات لتقويم المراكز الشبابية، وشروعها في عقد اتفاقيات لضمان التأسيس لبيئة رقمية داعمة للعمل الشبابي.
- شكّلت الوزارة لجنة توجيهية عليا برئاسة الوزير، وتعدّ اللجنة رأس الهرم للهيكل التنظيمي للاستراتيجية الوطنية للشباب، على أمل استكمال هذه الهيكلة كما جاء في توصيات هذه المراجعة.

- تعمل الوزارة على مراجعة الاتفاقيات السابقة وتقييم وضعها بهدف تحقيق الاستفادة القصوى منها.
- تعمل الوزارة منذ فترة من الزمن على التحول إلى الطاقة البديلة، ولاسيما في المدن الرياضية، لتخفيف أعباء الكلف الباهظة للطاقة، وشرعت فعلياً في طرح العطاءات. وتجدر الإشارة إلى عدم مراعاة شروط السلامة العامة لسلامة الأفراد والمنشآت والمال العام في بعض المدن الرياضية، وتحديدأ في مدينة الحسن للشباب والوضع المدني والهندسي لسطح الصالة الرئيسة فيها.
- بدأت الوزارة فعلياً بإنشاء مركز الشباب الافتراضي من خلال طرح عطاء. ومن خلال الاطلاع على البنية التأسيسية إلكترونياً يتوقع أن يشكل المركز نقلة نوعية في طبيعة الخدمات المقدمة للشباب تحت ظل الوزارة وفي التواصل معهم وصقل طاقاتهم بأقل التكاليف وبصورة تتيح للشباب أنفسهم التواصل مع بعضهم بعضاً.

### ثالثاً: الإنجازات وفق خطط الوزارة

نظراً لتعاقب عدد من الاستراتيجيات الوطنية، من المفيد التعريف بهذه الاستراتيجيات ومحطاتها الرئيسة. إذ اعتمد المجلس الأعلى للشباب في عام 2004 نهجاً استراتيجياً في التعاطي مع الملف الشبابي على المستوى الوطني وذلك بوصفه الخلف القانوني والواقعي لوزارة الشباب والجهة الحكومية المسؤولة عن السياسات الشبابية في المملكة آنذاك. وشكّل هذا التوجه نقطة تحول نوعية في تمكين الشباب وفتح عنه وثيقة الاستراتيجية الوطنية للشباب (2005-2009) التي مثلت تجربة غير المسبوقة على المستويين الوطني والعربي، واستهدفت القطاع الشبابي ضمن الفئة العمرية (12-30) سنة. ونُفذت هذه الاستراتيجية على المستوى الوطني لمدة خمس سنوات، ثم مُدّدت برامجها التنفيذية سنة أخرى على الرغم من بعض المعوقات والمأخذ التي واجهتها. وباستحداث "محور المبادرات" في عام 2007 الذي شكّل إضافة نوعية لها، كما أن هذه الاستراتيجية استطاعت مواكبة المستجدات السياسية والاجتماعية واحتياجات الشباب إلى حد كبير، الأمر الذي عزز فاعليتها واستجابتها للتغيرات. وكانت هذه الاستراتيجية هي الاستراتيجية الوحيدة التي نُفذت على أرض الواقع حتى عام 2019، ذلك أن وثائق الاستراتيجية الوطنية التي أُعدت للفترات (2011-2015) و(2016-2018) و(2018-2025) لم تُنفذ بسبب ضعف المتابعة وتغيير الحكومات أو إجراء تعديلات عليها. ثم أُقرت الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025). (لمزيد من التوضيح يمكن مراجعة تقرير حالة البلاد لعام 2018).

## رابعاً: الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025):

بعد انقطاع العمل بوثائق الاستراتيجيات الوطنية للشباب وبرامجها على أرض الواقع منذ عام 2010، واقتصار أنشطة وزارة الشباب (أو ما يوازيها) على الخطط السنوية التي كانت تسير ضمناً في إطار رؤية الاستراتيجية الأولى (2005-2009)، وكان هذا جهداً لا يُستهان به، وإن اعتراه غياب المتابعة والتقييم والتوثيق والرؤية الجامعة لهذه الأنشطة في أغلب الأحيان. وهذا ما يتفق مع نتائج دراسة بعنوان "أنظمة المتابعة والتقييم والقدرات المؤسسية ذات العلاقة في وزارة الشباب.. مشروع البيانات والأدلة للبرامج التربوية (DEEP)" أعدتها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) في عام 2020.

من هنا جاءت وثيقة الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025) المعمول بها حتى وقت إعداد هذه المراجعة، والتي شكّلت حالة إيجابية في استئناف الأنشطة الشبابية على الصعيد الوطني، وهدفت إلى استثمار الشباب وتشجيعهم على الابتكار والتفكير الخلاق والإبداعي الذي ينظر إلى الواقع والمشاكل بعين الفرص والتطوع والمبادرة والريادة والاعتماد على الذات.

### الجدول رقم (1):

#### أهداف الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025)

المحور	الهدف الاستراتيجي
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 والحاكمية الرشيدة وسيادة القانون	تعزيز مفاهيم الحاكمية الرشيدة وسيادة القانون وقيمه وممارساتهما.
الشباب والأمن والسلام المجتمعي	نشر ثقافة التسامح وقبول الآخر لدى الشباب، بما يعزز الأمن والسلام الاجتماعي ونبذ التطرف والعنف.
الشباب والصحة والنشاط البدني	رفع مستوى الوعي الصحي لدى الشباب، واستخدام الأنماط الصحية السليمة.

المصدر: الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025).

ويوضح الجدول رقم (2) الإنجازات المتحققة في إطار الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025)، ممثلة في عدد الأنشطة المنفذة في كل محور، بالإضافة إلى أعداد المشاركين بها وفقاً لمتغير النوع الاجتماعي، وذلك استناداً إلى التقارير الواردة من وزارة الشباب عن منجزات المديرية التابعة لها لعام 2020. مع الإشارة إلى أنه تعذر الحصول على وثائق تفيد بتقييم الأثر لهذه الأنشطة.

الجدول رقم (2):  
إنجازات وزارة الشباب لعام 2020 في إطار الاستراتيجية الوطنية للشباب  
(2019-2025)

الرقم	المحور	عدد الأنشطة	ذكور	إناث
1	الشباب والتعليم والتكنولوجيا	214	3056	4150
2	الشباب والمواطنة الفاعلة	221	6285	6150
3	الشباب والمشاركة والقيادة الفاعلة	298	6369	4616
4	الشباب والريادة والتمكين الاقتصادي	173	3318	3739
5	الشباب والحاكمية الرشيدة وسيادة القانون	102	1778	1340
6	الشباب والأمن والسلام المجتمعي	159	2997	1952
7	الشباب والصحة والنشاط البدني	227	4695	5139
	المجموع	1394	28498	27086
	المجموع الكلي			55584

يتضح من الجدول رقم (2) بأن وزارة الشباب نفذت في عام 2020 (وأثناء جائحة كورونا) عدداً كبيراً من الأنشطة في إطار الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025)، مع أخذها بعين الاعتبار تحقيق التوازن نسبياً بين الذكور والإناث في المشاركة في هذه الأنشطة.

وبشأن ما يبدو من قلة تأثير الأنشطة والمشاركين من الناحية الكمية بجائحة كورونا، أوضحت وزارة الشباب في ردها الرسمي أنها استخدمت منصة "زوم" لعقد الأنشطة عن بعد، وعززت البنية التحتية، ومنحت المشرفين والمشاركين حوافز مادية وبدل استخدام شبكة الإنترنت، مما زاد الإقبال على المشاركة بهذه الأنشطة.

وبعد مراجعة قوائم أسماء المحاضرين في هذه الأنشطة تبين أن النسبة العظمى منهم من كوادر الوزارة، وقلما استُعين بأصحاب الكفاءات والخبرات في المؤسسات الأكاديمية والمتخصصة المنتشرة في أنحاء المملكة، الأمر الذي أثار سلباً على مبدأ الشراكة الوطنية والتخصصية في تمكين الشباب الذي قامت عليه الاستراتيجية الوطنية للشباب. ولم تظهر التشاركية للمؤسسات والقطاعات الوطنية الشريكة في تقرير الإنجاز الذي أعدته الوزارة، وقد يعزى ذلك لظروف الجائحة التي أثرت على جميع القطاعات بصورة واضحة من جهة، ولعدم وجود هيكل تنظيمي ينظم عملية إدارة الاستراتيجية الوطنية للشباب وقيادتها على المستويين المؤسسي والوطني.

وفي سياق تنفيذ الاستراتيجية، يمكن إيراد الملاحظات الآتية:

- بذلت وزارة الشباب جهداً كبيراً خلال عام 2020 الذي شهد ظروفًا استثنائية بسبب جائحة كورونا، يعكسه عدد الأنشطة المنفّذة وعدد المشاركين بها من الجنسين، وهذا يؤكد أن الوزارة استطاعت التكيف مع المستجدات وإبقاء التواصل مع الشباب بما أتيح لها من وسائل.
- أخذت الوزارة متغير النوع الاجتماعي بعين الاعتبار في أنشطتها، وأدى ذلك إلى تعزيز دور المرأة في هذه الأنشطة.
- غابت المؤسسات الشريكة في الاستراتيجية الوطنية للشباب عن المشهد، رغم أن هذه الاستراتيجية تمثل ملفاً وطنياً ولا يقتصر تنفيذها على جهة دون سواها، فانبرت وزارة الشباب وحدها للقيام بهذه المهمة.
- لم تلتزم الوزارة أثناء تنفيذ الأنشطة المدرجة ضمن الاستراتيجية الوطنية للشباب، بمعطيات الاستراتيجية واقتصرت على تنفيذ الأنشطة وفق الإطار العام للاستراتيجية ومحاورها دون الالتزام بخططها ومؤشرات الأداء التابعة لها، فتعذر بذلك قياس الإنجاز في مدى تحقيق الأهداف.
- ما زالت الوزارة تعتمد على الإنجازات الكمية (اعتماد العدد) دون الالتفات لأي تقييم نوعي أو أي قياس علمي للأثر، على الرغم من أن هذه الملاحظة وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018، وتكررت في تقرير حالة البلاد لعام 2019، وأشار لها تقرير الدراسة التي أجرتها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) في عام 2020، وكذلك تقرير تقييم جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية (2020/11/18)، الذي وضّح جوانب القصور في آليات التقويم والقياس وعدم الاستفادة منها، ما يؤكد على الفكرة المحورية التي تدور حولها هذه المراجعة لقطاع الشباب، والمتمثلة في: "لا خلاف على الجهد المبذول، ولكن الخلاف على الإنجاز وقياس الأثر".

## خامساً: الاستراتيجيات المؤسسية لوزارة الشباب

### 1- الاستراتيجية المؤسسية لوزارة الشباب (2016-2019)

دأبت الجهة الحكومية المسؤولة عن السياسات الشبابية على بناء استراتيجية مؤسسية خاصة بها منذ مطلع عام 2014؛ وذلك عندما شرع المجلس الأعلى للشباب في بناء استراتيجية مؤسسية أطلقت في عهد وزارة الشباب عام 2016 لتكون خطة استراتيجية مؤسسية تغطي الفترة (2016-2019). وكانت فلسفة هذه الاستراتيجية؛ الاهتمام بالجانب المؤسسي للوزارة لتكون سندا وريفاً داعماً للاستراتيجية الوطنية للشباب التي أخذت على عاتقها جانب تمكين الشباب وإقامة الأنشطة المختلفة في هذا السياق. وقد أشارت تقارير تقييم عديدة إلى أن هناك حاجة لتطوير الجانب المؤسسي والوظيفي والإداري والبنى التحتية لوزارة الشباب أو الجهة التي تقوم بمقامها، وذلك لتعزيز القدرة على تحقيق النتائج المرجوة من الاستراتيجية الوطنية للشباب.

وتكونت الاستراتيجية المؤسسية للوزارة (2016-2019) من سبعة محاور هي: التنظيم الإداري والمالي، التشاركية مع الجهات ذات العلاقة، المسؤولية المجتمعية، التشريعات والأدلة، الجودة والتميز، المؤسسات الشبابية والرياضية، والبرامج والأنشطة.

وكان تقرير حالة البلاد لعام 2018 قد أشار إلى "تعذر الوصول إلى وثائق أو تقارير تنفيذ بأن هذه الاستراتيجية تم تنفيذها أو شرع في تنفيذها على الأقل". كما أشار تقرير حالة البلاد لعام 2019 إلى أن العمل بدأ بهذه الاستراتيجية، وأورد عدداً من الإنجازات الاعتيادية للوزارة دون ربط تلك الإنجازات بمحاور تلك الاستراتيجية. وذكر التقرير نفسه أن معسكرات الحسين للعمل والبناء (2018) من أدوات الاستراتيجية المؤسسية، بينما تندرج هذه المعسكرات ضمن أدوات الاستراتيجية الوطنية للشباب.

وعموماً، لم يتم التنفيذ على أسس مؤشرات الأداء، ولم يجر أي تقييم كمي أو نوعي، واكتفي بذكر الإنجازات الاعتيادية للوزارة والتي تتصل بتطوير الأداء المؤسسي بطريقة أو بأخرى. كما ظهر الخلط بين مفهوم الاستراتيجية المؤسسية للوزارة والاستراتيجية الوطنية للشباب في تلك المرحلة.

### 2- الاستراتيجية المؤسسية لوزارة الشباب (2020-2022)

من خلال التقصي والتحليل، يتبين عدم تنفيذ الاستراتيجية المؤسسية للوزارة (2016-2019)، وقد أعدت وثيقة أخرى للغاية نفسها تغطي الفترة (2020-2022)، لكنها لم تنفذ أيضاً وفقاً لما ورد في التقرير الصادر من وزارة الشباب، والذي أوضح أن بهذه



الاستراتيجية لم يُعمل بها نظراً لعدم اكتمال اعتمادها رسمياً من رئاسة الوزراء/ إدارة تطوير الأداء المؤسسي. ويشير ذلك التقرير إلى شروع الوزارة بإجراءات فعلية لمراجعة وثيقة الاستراتيجية المؤسسية، إذ كُلف خبير وطني بإجراء عملية المراجعة والتحديث بالتعاون مع قيادات من الوزارة ووضع اللمسات الأخيرة لإنجاز الوثيقة على أمل أن تمثل الاستراتيجية المؤسسية للوزارة للفترة (2021-2023). ويمكن إيجاز ذلك بما يلي:

- هناك خلط بين مفهوم الاستراتيجية المؤسسية الخاصة بوزارة الشباب، ومفهوم الاستراتيجية الوطنية للشباب. وهذا الخلط ليس جديداً، لكنه ما زال واضحاً في المشهد؛ على مستويات التخطيط والتنفيذ والتقييم على حد سواء.
- وضعت الاستراتيجية المؤسسية للوزارة (2016-2019) و(2020-2022)، ولم يبدأ تنفيذ أيّ منهما. وتعكف الوزارة على إعداد وثيقة الاستراتيجية المؤسسية للوزارة للأعوام (2021-2023).
- ليس المهم بناء الاستراتيجيات بقدر ما يجب الالتزام بالتنفيذ الحقيقي وفق الخطط ومؤشرات الأداء التابعة لهذه الاستراتيجيات.

## سادساً: مكونات الوزارة وأدواتها

اشتمل تقرير حالة البلاد لعام 2018 على مجموعة من التوصيات المتعلقة بقطاع الشباب ومنها ما يتعلق بمكونات الوزارة وأدواتها، والتي لم يؤخذ كثير منها بعين الاعتبار بالقدر الكافي طيلة الفترة المنصرمة على الرغم من إقرار وزير الشباب والفريق المرافق له لهذه التوصيات في ورشة العمل التي خصصها المجلس الاقتصادي والاجتماعي لمناقشة المسودة آنذاك، لهذا من المفيد إعادة تحليلها ومراجعتها نظراً لما تنطوي عليه من أهمية.

يتبع لوزارة الشباب ما يزيد على 650 مؤسسة شبابية ورياضية تتوزع على جميع محافظات المملكة وتشمل: 5 مدن رياضية شبابية، و13 مديرية شباب، و388 نادياً ثقافياً رياضياً اجتماعياً، و14 هيئة شبابية، و196 مركزاً شبابياً، و18 مجمعاً شبابياً ورياضياً، و16 بيتاً ومعسكراً للشباب.

وتالياً عرض لطبيعة مكونات الوزارة، وأبرز التحديات التي تواجهها وعدد من المقترحات لتطوير عملها:

## 1. الوضع القانوني

بعد تشكيل وزارة الشباب في 1 حزيران 2016 خلفاً للمجلس الأعلى للشباب، بدأ أن هذه الخطوة بداية استقرار للجهة الحكومية المعنية بالشباب (وزارة الشباب) بعد التآرجح الذي شهدته قبل ذلك، وعليه فقد أقر قانون رعاية الشباب رقم (13) لسنة 2005 وتعديلاته.

ومن المقترحات التي يمكن تبنيها في هذا السياق إجراء مراجعة لجميع التشريعات التي تحكم عمل الوزارة من خلال دراسة قانونية شاملة للوقوف على نقاط القوة وتعزيزها ونقاط الضعف ومعالجتها. رغم ما جاء في التقرير المقترض الوارد من الوزارة، والذي يشير لعدم وجود نية للوزارة بإجراء أي تعديلات قانونية خلال المرحلة المقبلة. حيث يتبين من المسح لهذا البند الحاجة الفعلية للمراجعة القانونية ولا سيما النظام والتنظيم الإداري وما ينبثق عنه من هياكل تنظيمية ووصف وظيفي لكافة الوحدات الادارية.

## 2. الاتفاقيات

يكشف التقصي وتحليل التقارير الواردة من وزارة الشباب، أن الوزارة أبرمت 38 من الاتفاقيات ومذكرات التفاهم لغايات تعزيز التشبيك والوصول للشباب في أرجاء المملكة، وجرى توقيع هذه الاتفاقيات والمذكرات في عام 2020، وضمت الجهات المعنية بها مؤسسات حكومية وأكاديمية وأهلية ومنظمات محلية ودولية بصورة قد تعزز تشاركية الوزارة إذا ما استثمر هذا التوجّه وجرت متابعته بشكل فعال. ويعدّ إبرام هذه الاتفاقيات والمذكرات فرصة، على الرغم من عدم تقديم أي دليل على البدء بتنفيذ أي منها، وقد يُعزى ذلك إلى أنها أبرمت في عام 2020، وربما ما زال الوقت متاحاً لإعادة العمل بها. ومن جهة أخرى فإن جائحة كورونا أثرت على جميع القطاعات وأعدت ترتيب الأولويات لمعظم الخطط والبرامج.

## 3. الوضع الإداري

تعمل وزارة الشباب وفق نظام التنظيم الإداري رقم (78) لسنة 2016 (نظام التنظيم الإداري لوزارة الشباب). ومنذ أقر هذا النظام تم اعتماد الهيكل التنظيمي للوزارة فقط، لكن الهياكل الفرعية والوصف الوظيفي والمعايير اللازمة لذلك والتي تضمن التخصصية والأحقيّة، لم تُستكمل بعد رغم مرور سنوات على صدور النظام، مع الإشارة إلى وجود تشوهات تنظيمية تعتري معظم الجسم الوظيفي للمديريات في الوزارة والميدان والمدن الرياضية وأندية المدن الرياضية والمراكز الشبابية، وهو ما يحتاج إلى مراجعة دقيقة.

ويُقترح هنا إجراء مراجعة شاملة للتنظيم الإداري والوصف الوظيفي، للتخلص من العشوائية في المسميات والازدواجية في المهام.

#### 4. المراكز الشبابية

وهي مراكز تابعة للوزارة رسمياً، تستقبل الشباب ضمن الفئة العمرية (12-30) سنة، وكوادرها البشرية من ضمن الكوادر التابعة للوزارة، ولها مخصصات سنوية تنفق منها على أنشطتها التي يشارك بها أعضاؤها، وتتفاوت مقراتها من حيث مدى ملاءمتها للأنشطة الشبابية. ويبلغ العدد الإجمالي لهذه المراكز 196 مركزاً (107 للذكور، 82 للإناث، 7 مختلطة)، 106 منها تمارس أعمالها في مباني مستأجرة، و40 مركزاً تصنف ضمن المراكز النموذجية (المبنية من خلال الوزارة)، أما البقية (50 مركزاً) فقد بُنيت مقراتها ضمن برنامج المبادرات الملكية.

وتعدّ المراكز الشبابية أحد عناصر القوة والذراع الرئيسة في التمكين الشبابي، نظراً للرعاية الحكومية التي تحظى بها مباشرة، ولتوفر المقرات والمخصصات المالية إلى حد ما، بالإضافة لانتشارها في أرجاء البلاد، ولا سيما في الأطراف والمناطق البعيدة عن مراكز المحافظات. لكن هذه المراكز تعاني من تحديات أدت لتراجع أدائها بشكل ملحوظ، ومن أبرز هذه التحديات:

#### 1- العضوية

ما قبل كورونا؛ تكاد تنحصر العضوية على أرض الواقع، في صورة واحدة، هي تجميع الشباب للمشاركة في أنشطة معينة، وخاصة معسكرات البيت. لكن عدد الشباب الذين يترددون على المراكز في واقع الأمر قليل جداً. بالإضافة إلى افتقار العضوية في المراكز الشبابية للأعمار المتقدمة من الفئة المستهدفة وفق فلسفة الوزارة (20-30 سنة). وهذا أمر في غاية الأهمية، إذ يمكن لهؤلاء الشباب أن يكونوا ميسرين وقادرين على المساهمة في إدارة المراكز بشكل أو بآخر.

ومن أسباب عزوف الشباب؛ عدم اهتمام المراكز بتطوير أدائها في ظل غياب الرقابة عليها، وندرة البرامج الجاذبة التي تشجع الشباب على قضاء جزء من وقتهم داخل المركز، وضعف قدرة القائمين على المراكز على استقطاب الشباب والتعامل معهم كشركاء حقيقيين في إدارة هذه المراكز، واتساع الفجوة بين المراكز والمدارس نظراً لعدم وجود خطة تشبيك واضحة مع المدارس في وزارة التربية والتعليم، بالإضافة إلى أثر قرارات سابقة أنهى بمقتضاها عمل بعض المعلمين وفق نظام المكافأة الذي كان معمولاً به وحقّق تشبيكاً مع المدارس آنذاك.

ومن الممكن اقتراح بعض الحلول بخصوص تعزيز وضع العضوية في المراكز الشبابية على النحو التالي:

ما بعد كورونا: يكمن الحل في إعادة العمل بتشغيل الناشطين بالعمل الشبابي والطلابي من المعلمين العاملين في مدارس وزارة التربية والتعليم، في المراكز الشبابية خلال الفترة المسائية وفقاً لنظام المكافأة، على أن تتم متابعة أدائهم وتقييمه دورياً. وقد عمل بهذا النهج سابقاً، وشهد نجاحاً ملموساً قبل أن يقرر وزير الشباب إلغائه في عام 2012.

كما ينبغي تكريس العمل بنظام العضوية الفعلي والحقيقي، من خلال بناء الهيئات العامة وانتخاب الهيئات الإدارية ضمن برامج، وتفعيل دور هذه الهيئات في إدارة المراكز بإشراف رؤساء المراكز، وتشكيل اللجان المساندة وإعطائها الفرصة لاستقطاب الشباب وتفعيل أدوارهم، وفق منظومة شبابية فاعلة تقدم لهم التسهيلات اللازمة.

أثناء كورونا: تعمل الوزارة على منصات استقطاب للشباب بشكل افتراضي وعن بعد، ومن شأن استثمار هذه المنصات بالصورة الصحيحة أن يزيد استقطاب الشباب نحو العضوية أثناء الجائحة وبعدها.

ومن المقترحات أيضاً:

- توطين الشباب بمبادرات شبابية جذابة تلبى طموحاتهم، مثل مبادرة البرلمانات الشبابية التدريبية، والعمل التطوعي، والقيادات الشبابية المساندة، وترميم الغابات وزراعتها.

- إعادة صياغة التشاركية بين الوزارة والشباب الجامعي وجذبهم للمراكز الشبابية بشكل عملي وملموس وضمن الاستراتيجية الوطنية للشباب.

- تعزيز مبادرة المركز الشبابي الافتراضي:

تعدّ هذه المبادرة إحدى المبادرات التي تعمل الوزارة على إبرازها إلى حيز الوجود، وتتلخّص في إنشاء منصة إلكترونية متعددة الأغراض مختصة بالتعليم والتدريب والتسويق واستثمار قدرات الشباب، وهو ما يتيح للوزارة فرصة التفاعل مع عدد كبير من الشباب في الظروف الاعتيادية والاستثنائية على السواء، ببرامج متكاملة تضمن تفعيلهم ومتابعتهم وتقييم المنجزات إلكترونياً، الأمر الذي يمكن الوزارة من تحقيق جزء كبير ومهم من أهدافها وبمواكبة حقيقية لأدوات العصر الفعالة.

## 2- الكوادر الإدارية والإشرافية

تتنوع التحديات التي تواجه المراكز الشبابية في هذا المضمّن، لتشمل ضعف المؤهلات لدى نسبة كبيرة من الكوادر، وسوء توزيع الكوادر الذي يتسبب بنقص حاد في بعض المراكز وتخمة معيقة في بعضها الآخر.

وهذا يعود بشكل كبير إلى موجات التعيينات شبه العشوائية والمبنية على الوساطة والمحسوبية من دون دراسة موضوعية للاحتياجات الفعلية، بالإضافة إلى فتح مداخل واسعة للتعين خارج جدول التشكيلات أو من خلال أندية المدن الرياضية أو على نظام المكافأة أو على حساب بيوت الشباب، وهو ما يقود في النهاية إلى تثبيت هذا "الحمل الثقيل" ضمن جدول التشكيلات، والنتيجة: مراكز مثقلة وعاجزة تماماً، وكوادر محبطة، وعضوية ضعيفة.

يضاف إلى ذلك قلة الدراسات العلمية والمقترحات المبنية على مسوحات من خبراء للوقوف على حيثيات الكوادر الإدارية والتشريعات ذات العلاقة للسير بخطى واثقة ومدروسة.

ومن المقترحات التي يمكن طرحها لحل تلك المشاكل:

أثناء كورونا؛ من الفرص الممكنة أثناء كورونا استثمار الوقت في حلّ بعض المشكلات، إذ إن مشكلة الكوادر الإدارية والإشرافية لا يمكن حلّها إلا بعد التعامل بحزم للتخلص من التدخلات والمحسوبية والفساد وإساءة استغلال الموقع الوظيفي في التعيينات والتنقلات وغيرها.

ومن شأن إجراء دراسة حقيقية من خبراء لواقع هذه الكوادر من جميع النواحي أن يؤدي إلى:

- تأهيل الكوادر التي لديها الاستعداد والمبادرة، لتحظى بفرصة جديدة.
- تحييد الكوادر الميؤوس من تطويرها لصالح العمل الشبابي، استناداً إلى مقولة "إن لم ننفعنا يجب ألا يتمكن من الإضرار بنا".
- اعتماد هيكل وظيفي مبني على الاحتياجات الحقيقية وليس على أساس استيعاب الكوادر كما هي في واقع الحال.
- اختيار رؤساء المراكز وفقاً لمعيار الكفاءة، ومنحهم الصلاحيات المناسبة لطبيعة المهام التي يتولونها، وفي المقابل تقييم الإنجاز الذي يحرزونه تحقيقاً للأهداف المعتمدة مسبقاً لكل مركز على حدة ووفق مؤشرات أداء واضحة وقابلة للقياس.

- استقطاب كفاءات من وزارة التربية والتعليم بنظام الإعارة، مع منح أصحابها بعض الامتيازات وإخضاع أدائهم للتقييم دورياً.

### 3- الفعاليات والأنشطة

أثناء كورونا؛ أقامت الوزارة نشاطات تفاعلية بمشاركة الشباب عن بعد، إذ تشير تقارير المنجزات إلى أن أعداداً كبيرة من الشباب والشابات جرى الوصول لها بعد توفير الوزارة حوافز مادية وبدل شبكة إنترنت وغيرها للأعضاء والمشرفين. وبذلك تكون الوزارة والمراكز التابعة لها قد استمرت في إقامة الأنشطة على الرغم من الصعوبات والظروف القاهرة أثناء الجائحة.

ما قبل كورونا؛ إن تكرار الأنشطة التقليدية في معظم المراكز، واتباع أسلوب التلقين، واختيار محاضرين غير أكفاء بهدف "تنفيهم"، أفقد الجزء الأكبر من هذه الأنشطة مضمونها ووقف عائقاً دون إمكانية تحقيق أهدافها، كما إن تكرار إشراك الأقارب والمعارف في هذه الأنشطة، من دون اعتبار لشروط العضوية الفعلية، حصر حجم الشريحة المستفيدة أو المستهدفة من الشباب في البرامج المختلفة.

كما أن ضعف الالتزام بخطة تنفيذية للاستراتيجية الوطنية للشباب حال دون أن تكون هذه الأنشطة وفق إطار مرجعي ومؤشرات أداء مرسومة، وبقيت كما في الوضع السابق، ضمن الإطار العام للاستراتيجية.

وتالياً عدد من المقترحات بخصوص الفعاليات والأنشطة:

- استحداث أنشطة شبابية تبتّ الحيوية في المراكز من خلال الشباب أنفسهم، وتقديم التسهيلات اللازمة لهم في هذا المضمار من خلال الأنشطة المباشرة والافتراضية.
- تعزيز مبدأ الأنشطة التشاركية (المباشرة والافتراضية) في ما بين المراكز الشبابية داخل المحافظة الواحدة، وعلى مستوى الأقاليم (شمال، وسط، جنوب)، وعلى مستوى المملكة ككل. ومن شأن هذا التوجه أن يعزز تعرف الشباب على بعضهم بعضاً، ويفتح باب التواصل بينهم بعيداً عن الجهوية والمناطقية. كما أن الأنشطة الكبيرة (المبيت) مشجعة للشباب، ومن شأن دفع التكاليف من مخصصات عدد من المراكز بالتشارك أن يذلل العوائق المالية، ومن ناحية أخرى فإن تشاركية الإشراف ستولد مزيداً من الجدية، وتعزز الرقابة، وتقلل من المخالفات الإدارية والمالية.
- تفعيل برامج الدروس المجانية من خلال معلمين متطوعين، لتقديم خدمة ملموسة للأعضاء، ولتحسين نظرة الأهالي للمراكز الشبابية، وبالتالي استقطاب أبنائهم للعضوية.

- إشراك الشباب أنفسهم في التخطيط للأنشطة وتنفيذها وتقييمها.
- تعزيز حضور المراكز من خلال تنظيم فعاليات نوعية تتصف بالاستمرارية، مثل البرلمانات الشبابية التدريبية، وبرنامج المواطنة الحقّة لطلبة الجامعات، ومؤتمر الفكر التنويري والمبادرات النابعة من الشباب، وإقامة الفعاليات افتراضياً (عن بعد) خلال الظروف الاستثنائية مثل جائحة كورونا.
- التأكيد على التشاركية مع كافة القطاعات الوطنية ذات العلاقة وعلى رأسه وزارتي التربية والتعليم والتعليم العالي.

#### 4- التعليمات المالية

تكمّن المشكلة هنا في الصلاحيات الممنوحة لرؤساء المراكز، والتفاوت في الإنفاق بين المركز والميدان، والتعقيدات التي تشوب بعض الإجراءات المالية، وإلغاء مخصصات الضيافة في بعض الأنشطة، والحد من لوازم الأنشطة ومواد التدريب. إذ تشكّل هذه العوامل والممارسات عائقاً أمام مشرفي المراكز يؤدي إلى الحد من استقطاب الشباب والمدربين الأكفاء، ما يؤثر على جودة الأنشطة المستهدفة.

ومن المقترحات في هذا المجال:

- إشراك مشرفي ومشرفات المراكز الشبابية في وضع التعليمات الإدارية والمالية وعملية التخطيط الاستراتيجي، وتطبيق ما ينتج عن ذلك على أرض الواقع، والبعد عن المشاركات الشكلية.
- الأخذ بعين الاعتبار النسبة المئوية المصروفة من النشاط على الهدف الرئيس، والنسبة المصروفة على الخدمات اللوجستية.
- تطوير آليات للمراقبة والمتابعة وضبط المخالفات الإدارية والمالية والأنشطة الوهمية أحياناً، وتفعيل مبدأ سيادة القانون.
- تطوير التعليمات المالية بما يتناسب مع الظروف الاستثنائية.
- تطوير آلية محكمة وفق الأنظمة تكفل تفعيل الرقابة والمتابعة والمساءلة.

#### 5- مباني المراكز الشبابية ومقرّاتها

المباني المستأجرة؛ تشكّل هذه المباني تحدياً من حيث ضيق المساحات والمساحات وقلة التجهيزات، ومع ذلك هناك مراكز ذات إمكانات متواضعة نجحت في تسجيل الكثير من الإنجازات رغم أن مبانيها مستأجرة ومتواضعة.

وقد تولّت المبادرات الملكية بناء 50 مركزاً جُهزت بالكامل، إلا أن مشكلة المراكز المستأجرة ما تزال بلا حل، بل إنها تتفاقم مع تأسيس كل مركز جديد.

والجدير بالذكر أن الإقبال على تأسيس المراكز من قِبَل الأهالي وأصحاب النفوذ لا يتعلق بخدمة الشباب قدر ارتباطه بإيجاد مداخل للتعيينات.

وتالياً عدد من الحلول المقترحة:

- يستدعي التعامل مع هذا التحدي خطة طويلة المدى تتلخّص في التدرُّج بتحسين مواصفات وتجهيزات المقرات المستأجرة أو استبدال أخرى بها أو إقامة أبنية جديدة وفق أولويات حقيقية، ومن جهة أخرى عدم الموافقة على تأسيس أيّ مركز إن كان سيأخذ مبنى مستأجراً مقراً له.

- بناء شراكات مع المؤسسات الأهلية من أندية وجمعيات وجامعات وغيرها، واستخدام مقراتها لتمكين الشباب.

- تعزيز التعاون مع الجامعات لتوفير مقرات شبابية جامعية بإشراف الوزارة.

المقرات الممنوحة ضمن برنامج المبادرات الملكية؛ شكّلت هذه المقرات إضافة نوعية للقطاع، من حيث زيادة عدد المراكز، والرفع من جودة البناء، وسعة الساحات الملحقّة بالمراكز، والحرص على تجهيز المراكز بشكل مناسب.

لكن التحدي الذي تواجهه هذه المقرات، أنها أقيمت غالباً في مناطق بعيدة نسبياً عن التجمعات السكانية، بحكم أنها مملوكة للدولة، إلى جانب أنها لم تعزّز بالكوادر المؤهلة ولم تحظّ بالمتابعة والرقابة اللازمين.

ومن المقترحات لمزيد من التفعيل لهذه المقرات:

ما بعد كورونا: العمل على استخدام وسائل نقل مستأجرة أو صرف بدل مواصلات للشباب الأعضاء وفق آلية مالية مضبوطة، لتذليل عقبة بُعد بعض المقرات عن التجمعات السكانية.

أثناء كورونا: دراسة موضوع كوادر هذه المراكز وفق المقترحات سابقة الذكر.



## 6. مديريات الشباب في المحافظات

يتبع لوزارة الشباب 13 مديرية شباب، بواقع مديرية لكل محافظة، بالإضافة لمديرية شباب لإقليم البترا.

ووفقاً للأنظمة، فإن الأندية والهيئات الشبابية والمراكز الشبابية والمجمعات الرياضية وبيوت الشباب تتبع إدارياً لمديرية الشباب ضمن المحافظة.

ويكمن التحدي الحقيقي في عمل مديريات الشباب، في الصلاحيات والمحاسبة فالصلاحيات مقيّدة وقد لا تتعدى الإدارة والتشغيل، كما أن التعليمات المالية تتحكم بسير العمل في كثير من الأحيان، وفي المقابل هناك غياب للمتابعة والتقييم لعمل هذه المديريات.

كما لوحظ غياب التقييم الوظيفي المؤسسي وعدم وجود سجلات رصد الأداء للموظفين، ما أدى إلى عدم وضوح البوصلة الوظيفية من حيث الأحمية والترقيات والترفيعات والإحلال والتعاقب الوظيفي... إلخ.

## 7. الأندية والهيئات الشبابية

الأندية (رياضي، ثقافي، اجتماعي): وفقاً لنظام الأندية والهيئات الشبابية، فإن النادي هيئة أهلية ترخص من وزارة الشباب لتحقيق أهداف رياضية وثقافية واجتماعية، وهو محكوم بنظامه الداخلي المصادق عليه من الوزارة.

وبلغ عدد الأندية المرخصة من قبل الوزارة 388 نادياً. ويمثل هذا العدد الكبير تحدياً جعل هذا القطاع يتحول من فرصة إلى تهديد، وذلك بعد أن أصبح تأسيس النوادي متاحاً لمجرد تحقيق المتطلبات القانونية، الأمر الذي حوّلها إلى عبء على مخصصات الدعم وقلل إمكانية مراقبتها للتأكد من سلامة وضعها من النواحي كافة.

وتشكل مخصصات الدعم للأندية تحدياً كبيراً أثار على نفقات وألويات أخرى، بخاصة أن آلية الدعم وفقاً لمبدأ الحصص أو رضوخاً للنفوذ والوساطة والمحسوبية، أرهقت الأندية النشيطة التي يفترض أنها تمثل فرصة وأذرعاً قوية للوزارة تجاه العمل الشبابي في ثنائية الجغرافيا والسكان في المملكة. لذلك لا بد من ربط الدعم بالإنجاز وفق الرؤى الاستراتيجية.

وفي هذا السياق، لا بد من تصويب أوضاع الأندية والهيئات الشبابية المعنية بالشأن الشبابي وإعادتها إلى مسار الوزارة كذراع لا يمكن الاستهانة بها إذا أحسن ربطها بإنجازات الوزارة كشريك وطني شبابي فاعل.

الهيئات الشبابية: بلغ عدد الهيئات الشبابية المرخصة من الوزارة 14 هيئة تتنوع أهدافها وأنشطتها تبعاً لاتجاهات الشباب المؤسسين والأعضاء واحتياجاتهم. وهذه الهيئات أهلية تطوعية، ولها مقرات خاصة بها، وتحكمها أنظمتها الداخلية المصادق عليها من الوزارة، إذ طرأ تحوّل على نظام الأندية في عام 2005 عندما أضيفت الهيئات الشبابية كحاضنات أهلية معنية بالعمل الشبابي المتخصص.

وتساهم وزارة الشباب بدعم الهيئات الشبابية وفق تعليمات دعم الأندية والهيئات الشبابية من المخصصات المرصودة لهذه الغاية. وتمثل هذه الهيئات منصة تحقق التنوع في التعاطي مع الشأن الشبابي، وتمكين الشباب، وتحقيق أهداف الوزارة من خلال التواصل الهادف معها وتطوير آلية الدعم التحفيزي.

## 8. المدن الشبابية والرياضية

تتبع لوزارة الشباب 5 مدن شبابية ورياضية، تمتلك إمكانات ضخمة، وتحتضن الأنشطة الشبابية، وأنشطة الرياضة من أجل الصحة للجميع المعنية بها الوزارة وفقاً للقانون، وأنشطة الرياضة التنافسية الخاصة بالاتحادات الرياضية.

وتتملك هذه المدن فرصاً استثمارية كبيرة، خصوصاً بوجود أندية المدن الرياضية المؤسّسة وفق نظام الأندية والهيئات الشبابية. وهي محكومة بأنظمتها الداخلية التي حررتها من الكثير من القيود بغية إعطائها فرصة الاستثمار، لكنها أصبحت تعاني من مشاكل التمويل وتضخم الكوادر نتيجة استغلال السلطة بالوساطة والمحسوبية، وغياب المتابعة والتقييم عن إدارتها ولإداراتها أيضاً، إلى جانب وجود مجالس إدارة أو مواقع قيادية غير مؤهلة لقيادة الاستثمار في هذه المدن مع غياب تقييم الأداء.

وقد أدت هذه الظروف والعوامل إلى الحدّ من توسع هذه المدن في الاستثمار بالصورة التي تجعلها قادرة على رفق الوزارة بالشكل المأمول، بل إنها أصبحت في بعض المواقع عبئاً على الوزارة التي تضطر أحياناً إلى تغطية نفقاتها ورواتب موظفيها من موازنة الوزارة.. فأين الاستثمار؟

## - صيانة المنشآت في المدن الشبابية والرياضية

تنتشر المنشآت الشبابية والرياضية في أرجاء المملكة، بهدف توفير بيئة آمنة وداعمة للشباب لتنميتهم وتمكينهم في المجالات كافة، وإتاحة الفرصة لهم لممارسة الأنشطة المختلفة. ولأن هذه المنشآت تقدم خدمات جليّة للمجتمع المحلي وللاتحادات والأندية

الرياضية، وتكاد تكون الوحيدة التي تؤدي خدماتها في هذا المجال بالمجان، فهي بحاجة إلى المزيد من الرعاية من قبل الدولة، بخاصة أنها تعاني من تدهور أوضاعها بما يستدعي إجراء صيانة دورية لها.

وتخصص وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة مبلغ 206 ألف دينار ضمن موازنة وزارة الشباب لصيانة تلك المنشآت قبل تخفيض الموازنة، وهو مبلغ لا يفي بالحاجة، ولا يكفي لأعمال الصيانة لتلك المنشآت سواء كانت مدناً شبابية ورياضية أو مراكز شباب أو بيوت شباب أو مجمعات رياضية إضافة إلى مباني المديرية التي تحتاج إلى أعمال صيانة دورية.

كما أن معظم الموازنة المخصصة لأعمال إنشاء المنشآت الشبابية والرياضية أصبحت من صلاحيات اللامركزية (مجالس المحافظات) باستثناء مبلغ 676 ألف دينار يخص من قبل وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة إلى وزارة الشباب قبل إجراء التخفيض على الموازنة أيضاً.

وفي ما يتعلق بأعمال الصيانة للمنشآت الشبابية والرياضية في المحافظات لم يُرصد لها من مخصصات اللامركزية (مجالس المحافظات) إلا الشيء القليل، إضافة إلى أن مجالس المحافظات الصلاحية في نقل المخصصات المالية المرصودة لقطاع الشباب والرياضية إلى قطاع آخر؛ مما شكّل تهديداً واضحاً لاستمرارية عمل منشآت هذا القطاع. كما أن عمل الوزارة يواجه معيقات من بينها قلة المخصصات المالية المرصودة على حساب اللامركزية (مجلس المحافظات) لصيانة المدن الشبابية والرياضية، بل وانعدام تلك المخصصات في السنوات الأخيرة.

ومن هنا، لا بد من التوصية بإعادة النظر في مخصصات الصيانة للمنشآت الرياضية والشبابية التابعة للوزارة، وفصلها عن المخصصات التابعة للمجالس المحلية في المحافظات (اللامركزية).

## 9. أندية المدن الرياضية

تعد أندية المدن الرياضية الأذرع الاستثمارية الرئيسة للمدن الرياضية لما يقع تحت تصرفها من مرافق ضخمة من حيث النوع والموقع والتجهيزات وغير ذلك، وإن الغاية من وجود هذه الأندية دعم النفقات التشغيلية للمدن الرياضية لتمكينها من أداء رسالتها تجاه المجتمع والدولة، وقد أعطيت الأندية صلاحيات بموجب أنظمتها الداخلية تعطيتها المرونة في اتخاذ القرارات، وهي غير خاضعة عملياً لمراقبة ديوان المحاسبة، ولكن

هذه المرونة استُغلت في بعض الأحيان لتحقيق مصالح شخصية أو منافع للآخرين دون وجه حق، الأمر الذي جعل هذه الأذرع الاستثمارية تتحول إلى عبء على الوزارة في مراحل كثيرة وحتى قبل جائحة كورونا.

والمفارقة أن بعض إدارات هذه الأندية لم تغير نهجها أثناء جائحة كورونا (توقف الإنتاج لأشهر عدة)، الأمر الذي تسبب بمشكلات مستعصية لبعض الأندية رغم الدعم المادي الكبير الذي تتلقاه من الوزارة. وكل ذلك يعود لغياب الرقابة والتقييم والمساءلة. ويمكن القول إن هذه الأندية، على الرغم من أهميتها وسمو الغايات التي أسست من أجلها- فشلت فشلاً ذريعاً في أن تكون أذرعاً استثمارية وغدت تشكل عبئاً على الوزارة. المقترح: تشكيل لجان بمساعدة الجهات الرقابية من خارج الوزارة لدراسة الوضع المالي والاستثماري والمكافآت وآليات الصرف والرقابة لتشخيص الواقع والخروج بخطة إنقاذ بما تعني الكلمة من معنى.

## 10. مركز إعداد القيادات الشبابية

هو مركز متخصص لتأهيل القيادات الشبابية وتدريبها، يوفر برامج التدريب المتخصصة على المستويين الوطني والعربي، ويشكل فرصة استثمارية من خلال نظامه واستقلاليتته التي لم تُستثمر بالصورة المثلى سواء في الجانب الرياضي المعني بتصنيف المدربين والمنقذين وتأهيلهم، أو في الجانب الشبابي المعني بتأهيل القيادات الشبابية. وهناك بعض التحديات التي يمكن إجمالها على النحو التالي:

- ضعف مجالس الإدارة المتعاقبة، وعدم قدرتها على تطوير رؤية واستراتيجية لاستثمار الفرص الكبيرة التي يتمتع بها المركز.
- تواضع حجم الإنجاز للإدارات المتعاقبة، وظهور المركز في دوره وأدائه كما لو أنه مجرد مديرية للشباب بإمكانات أكبر.
- غياب الفكر الاستثماري والأكاديمي في رؤية المركز.
- غياب الشراكات الفنية والأكاديمية الدولية والمتخصصة في مجال الرياضة والشباب.
- ضعف بعض المحاضرين في البرامج المختلفة للمركز.

## 11. بيوت الشباب

يبلغ عدد هذه البيوت 16 بيتاً ومعسكراً للشباب تتوزع على محافظات المملكة وتشكل أماكن مناسبة لاستقبال الأنشطة الشبابية القادمة من محافظة إلى أخرى، وخصوصاً المبيت. كما إن احتضانها لهذه الأنشطة يسهم في خفض الكلف المادية. وهذه البيوت بحاجة ماسة لخطة استثمارية تدرس من ضمن فرص الوزارة الأخرى في الاستثمار. ولأن التعليمات الداخلية لهذه البيوت تسمح بتأجير غرفها ومرافقها نظير مبالغ رمزية مع خصومات كبيرة للعاملين، فقد أدى ذلك إلى تراجع المردود المنتظر من استثمارها، وأثر بالتالي على صيانتها وديمومتها.

## 12. جمعية الكشافة والمرشدات

تأسست الحركة الكشفية في الأردن عام 1954، وأصبحت عضواً في المنظمة العالمية للحركة الكشفية عام 1955. أما الحركة الإرشادية فقد بدأت في عام 1938، وأصبحت عضواً في الجمعية العالمية للمرشدات وفتيات الكشافة في عام 1978. وقد شكلت جمعية الكشافة والمرشدات وفقاً لنظام الجمعية لسنة 1987 وتعديلاته التي انبثقت من قانون رعاية الشباب المعمول به. وكان تقرير حالة البلاد للعام 2018 قد أوصى بتعديل المادة (5) في نظام الجمعية (المتعلقة بتشكيل الهيئة العامة)، وذلك بإضافة "كشافة القطاع الأهلي، وكشافة ومرشدات وكالة الغوث، وكشافة قطاع الجامعات" ليأخذ هؤلاء مكانتهم في الهيئة العامة، وبذلك تتسع الإمكانيات الشبابية في رعاية الشباب في هذا الجانب، بالإضافة إلى دمج الكشافة والمرشدات ضمن نشاطات الاستراتيجية الوطنية للشباب. لكن الوزارة لم تتخذ أي إجراء حيال ذلك.

## سابعاً: إنجازات الوزارة استجابةً لتوصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019

- قدمت وزارة الشباب تقرير مفصلاً لما أنجز من توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019. وبعد دراسة تحليلية للتقرير في ضوء التوصيات مدار البحث، يتضح ما يلي:
- هناك جهد وتطور ملموسان في تعاطي الوزارة مع تقرير حالة البلاد لعام 2019 مقارنةً بتعاطيها مع تقرير حالة البلاد لعام 2018.

- قدّم المسؤولون في الوزارة ملاحظات منطقية على بعض التوصيات التي لا تتناسب مع واقع الوزارة وإمكاناتها أو لا يمكن إنجازها ضمن المخطط الزمني المقترح.
- قدمت الوزارة دلائل على اهتمامها بالعديد من التوصيات وأخذها في الحسبان وفق إمكاناتها المتاحة، فهناك توصيات نُفّذت، وهناك توصيات يجري العمل على تنفيذها.
- بما أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يوفر فرصة الحوار حول مسودة تقرير حالة البلاد سنوياً، يتوجب على الوزارة دراسة المسودة بشكل عميق ومتخصص وبجدية كافية ليصار إلى تكييف التوصيات وتعديلها وفق إمكانات الوزارة وفي إطار خططها الاستراتيجية دون إرباك، لضمان وضع التوصيات بصورة واقعية بما ينسجم مع واقع الخطط الاستراتيجية والتنفيذية للوزارة، بحيث تكون تلك التوصيات قابلة للتنفيذ.
- من الواضح أن الوزارة بذلت جهداً كبيراً، ولكنها فقدت الإطار المرجعي الجامع لجهودها المتشابكة في الفعاليات والبرامج نتيجة كثافة التوصيات من جهة وخطتها المبرمجة من جهة أخرى.

## ثامناً: التوصيات

- تطوير خطة استثمارية موحدة لجميع الفرص الاستثمارية المتاحة في الوزارة (أندية المدن الرياضية، بيوت الشباب، المرافق الرياضية، وغيرها)، والإشراف عليها من قبل كفاءات متخصصة لضمان نجاح العملية.
- التأكيد على مبادرة إنشاء المركز الشبابي الافتراضي، وتوفير الدعم المادي والكوادر لهذه الفكرة الرائدة التي من شأنها أن تبذل الكثير من الواقع نحو الأفضل.
- إشعار الحكومة بضرورة النظر إلى موضوع المدة الزمنية للقيادة العليا في وزارة الشباب بعين الاعتبار، لتمكين هذه القيادة من استكمال مشاريعها بصورة مؤسسية.
- بخصوص إدارة الأنشطة؛ الفصل بين الفعاليات والأنشطة الشبابية من جهة، والمبادرات وتطوير الأداء المؤسسي من ثانية، والأبنية وصيانة المنشآت من جهة ثالثة. وذلك بأن تشمل الاستراتيجية الوطنية للشباب جميع الأنشطة الشبابية، بينما يشمل بند المبادرات جميع المبادرات التي تطوّر لحاكاة نبض الواقع. أما الاستراتيجية المؤسسية للوزارة فتعنى بجميع أنشطة التطوير الوظيفي والإداري والتدريب وصيانة المنشآت والموازنات والبناء وتأسيس الأندية والهيئات وتطوير التشريعات وغيرها من المعطيات المؤسسية. على أن تبنى الخطط الفرعية للمديريات على هذا الأساس، لتسهيل عملية المتابعة والتقييم والرصد والتوثيق.

- بخصوص الاستراتيجية الوطنية للشباب:
- إعادة هيكلة وآلية المتابعة والتقييم وقياس الأثر في برامج وأنشطة الاستراتيجية الوطنية للشباب من خلال اللجنة التوجيهية العليا، والمكتب التنفيذي، ووحدة المتابعة والتقييم والتوثيق.
- إعداد خطة تنفيذية للاستراتيجية الوطنية للشباب تبرز البرامج والأنشطة ومؤشرات الأداء والجهات المسؤولة والمتعاونة بما فيها وزارة الشباب والشركاء.
- إعداد تقارير المنجزات والتقييم والمتابعة الدورية لضمان تتبع سير الإجراءات وفق المخطط له.
- التأكيد على توصية تقرير حالة البلاد لعام 2018 الداعية إلى تحقيق الشفافية، ليس على مستوى الوزارات فحسب، بل على مستوى الحكومة ككل، في ما يتعلق بمتابعة الاستراتيجيات وتقييمها من قبل مؤسسات حكومية خارج الوزارة المعنية.

- بخصوص الاستراتيجية المؤسسية للوزارة:
- تطوير استراتيجية تأخذ على عاتقها الأداء المؤسسي والصيانة، وتكون بعيدة عن الأنشطة الشبابية، كي ينتهي الخلط بينها وبين الاستراتيجية الوطنية للشباب.
- مراجعة شاملة للتشريعات لمواكبة متطلبات المرحلة؛ سواء تعلق ذلك بالجوانب الإدارية أو بالأندية والهيئات الشبابية أو بالمراكز وبيوت الشباب.
- دمج الجانب المؤسسي من استراتيجية تطوير المراكز الشبابية بالاستراتيجية المؤسسية للوزارة، ودمج جانب الأنشطة منها بالاستراتيجية الوطنية للشباب، ولا داعي لمزيد من الاستراتيجيات.
- تطوير مؤشرات وسجلات الأداء الوظيفي في تقييم الكوادر الوظيفية والوحدات الإدارية ومنهجيات التقويم في آلية التقييم للوحدات الإدارية والوظيفية بشكل محكم، وإنهاء الوضع القائم.
- تشكيل لجنة لمتابعة تنفيذ الاتفاقيات المبرمة للاستفادة منها وفق خطة واضحة تخضع للتقييم والقياس.
- تعزيز مبدأ المساءلة والشفافية من خلال ضمان وصول الموظفين إلى أصحاب القرار وإنهاء حالات القمع الوظيفي إن وجدت.
- الاهتمام بتطبيق معايير جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية، للارتقاء بالعمل ضمن منظور الجودة والتطوير، إذ تشير التقارير ذات

- الصلة أن الوزارة بحاجة إلى كثير من الجهد للمنافسة مع المؤسسات والوزارات الأخرى.
- تطوير خطة للإحلال والتعاقب الوظيفي في ضوء خطة الحكومة في التقاعدات.
- تطوير خطط للمتابعة والتقييم على أساس الكم والنوع معاً، وقياس الأثر وفق منهجية علمية ودراسات يقوم بها فريق من الباحثين، وعدم الاكتفاء بالقياس الكمي، وذلك بهدف تضييق الفجوة بين الأداء والإنجاز.

#### • بخصوص الأندية والهيئات الشبابية:

- الشروع بدراسة ميدانية لتقييم واقع الأندية والهيئات الشبابية بهدف الوقوف على الحقائق والتعامل وفق القانون مع الأندية المنقلبة على أهدافها من خلال إجراءات التصويب أو الحل.
- وقف عملية تأسيس الأندية والهيئات الشبابية ريثما تُصوّب أوضاع تلك الموجودة والتي تحولت من فرصة إلى تهديد في ضوء محدودية المخصصات.
- إصدار تعليمات وفق نظام الأندية والهيئات الشبابية حول تفاصيل الانتخابات (على غرار الهيئة المستقلة للانتخاب) لتأطير الاجتهادات، وكذلك إصدار تعليمات للسجلات الإدارية وفق النظام نفسه.
- إعادة مأسسة دعم الأندية وفق آلية واضحة تدعم عمل الوزارة والأندية والهيئات الشبابية على حدّ سواء.

#### • بخصوص المدن الرياضية:

- ضرورة إعادة الدراسة الفنية للطاقة البديلة في مدينة الحسن للشباب وما يشوبها من مشاكل على مستوى السلامة العامة للمنشآت (سطح الصالة الرئيسية) ما قد يعرضها للتلّف أو الخطر، ويمكن بحث تأسيس مزرعة للطاقة البديلة في شرق المملكة تعمل لصالح وزارة الشباب بمكوناتها كافة.
- المتابعة مع الحكومة لإعادة النظر في مخصصات الصيانة للمنشآت الرياضية والشبابية التابعة للوزارة، وفصلها عن المخصصات التابعة للمجالس المحلية في المحافظات (اللامركزية).
- حل مجالس الإدارات لأندية المدن الرياضية المنتهية مدتها، والاستعاضة عنها بمجالس تقوم على كفاءات في الاستثمار والخبرة العملية، والابتعاد عن التنفيعات والمصالح الشخصية.



- إعادة النظر في تشريعات أندية المدن الرياضية والصلاحيات الإدارية والمالية وفق واقع الحال.
- تطوير خطط استثمارية لأندية المدن الرياضية بالاعتماد على كفاءات حقيقية، وإنهاء حالات دعم الوزارة لها إلا في حالات مبررة.
- مراجعة قرارات أندية المدن الرياضية لتقييم حالها وآليات الصرف ووقف الاستنزاف إن وُجد، وألا يكون ذلك على حساب صغار الموظفين خصوصاً في ظل ظروف الجائحة.
- بخصوص مركز إعداد القيادات الشبابية:
- إعادة النظر بمجلس الإدارة.
- إعادة النظر بالتشريعات لتخدم إمكانية منح شهادة الدبلوم العالي في العمل الشبابي.
- تعزيز قاعدة البيانات والتوثيق وفق برنامج متكامل.
- تطوير أسس للبرامج النوعية واختيار المحاضرين.
- تطوير خطة استثمارية.
- بخصوص المراكز الشبابية:
- مراجعة تعليمات المراكز الشبابية المعمول بها.
- تقييم واقع المراكز الشبابية لتذليل العقبات الممكنة والتعامل مع التحديات وفق واقع الحال (المباني، الكوادر، الحوافز... إلخ).
- وقف تأسيس المراكز ريثما تصوب أوضاع المراكز الموجودة.
- تعزيز مبدأ التشاركية في ما بين المراكز في المحافظة الواحدة، وعلى مستوى الأقاليم، وفي المملكة ككل.
- دراسة إعادة العمل بنظام المكافأة للمعلمين المشهود لهم بالعمل والتفاعل، بهدف تعزيز العضوية في المراكز.

## المراجع:

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حالة البلاد لعام 2018.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حالة البلاد لعام 2019.
- وزارة الشباب، تقرير المنجزات، 2020.
- الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019-2025).
- جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، الملخص التنفيذي للتقرير التقييمي (2018)، وزارة الشباب.
- وزارة الشباب، تقرير المنجزات والمبادرات.
- نظام التنظيم الإداري لوزارة الشباب رقم (78) لسنة 2016.



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

## تقرير حالة البلاد 2020

محور التنمية السياسية وتطوير القطاع العام

# التنمية السياسية





847.....	الملخص التنفيذي
849.....	أولاً: الأهداف الاستراتيجية لخطة عمل الحكومة
850.....	ثانياً: تقييم حالة الإنجاز الحكومي في مجالات التنمية السياسية
861.....	ثالثاً: الأداء التشريعي والرقابي العام لمجلسي النواب والأعيان
866.....	رابعاً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019
875.....	المراجع
876.....	ملحق



## الملخص التنفيذي

في غياب استراتيجية وطنية للتنمية والإصلاح السياسية كأساس لمراجعة أداء السلطة التنفيذية، سعت هذه المراجعة للوقوف على الأهداف ذات الطبيعة الاستراتيجية لحكومة عمر الرزاز من خلال كتاب التكليف الملكي وردّ الرئيس المكلف عليه، ثم البيان الوزاري الذي نالت الحكومة ثقة مجلس النواب على أساسه، وأخيراً وثيقة "على خطى النهضة: أولويات عمل الحكومة للعامين 2019 - 2020".

وفي ضوء ذلك، تناولت المراجعة تقييم حالة الإنجاز الحكومي في مجالات التنمية السياسية، وبدأت بالتشريعات النازمة للحياة السياسية، وبخاصة في مجال الإصلاح الانتخابي، إذ لم تنفذ الحكومة شيئاً من وعودها بشأن فتح حوار وطني من أجل وضع خطة تنفيذية للورقة النقاشية الملكية الخاصة بتشكيل الحكومة البرلمانية، مع ملاحظة أن الحكومة قد اتخذت قرارها بالقفز عن هذا الهدف مبكراً قبل أن تدخل المملكة في معركة المواجهة مع وباء فيروس كورونا المستجد، والبحث عن السيناريو المناسب لترجمة الاستحقاق الدستوري بإجراء انتخابات مجلس النواب التاسع عشر.

وفي المقابل، حققت الحكومة إنجازاً في ما يخص إصدار نظام جديد خاص بالمساهمة في تمويل الأحزاب السياسية، وفق معايير متكاملة شملت أداء الحزب في الانتخابات النيابية من حيث عدد القوائم المرشحة وعدد الأصوات والمقاعد التي يحصل عليها.

ثم أشارت المراجعة إلى موضوع الإدارة المحلية ومشروع القانون الذي تقدمت به الحكومة إلى مجلس النواب والذي دمج قانوني البلديات واللامركزية، وتوحيد مرجعية البلديات واللامركزية في وزارة الإدارة المحلية، غير أن المشروع بقي في أدرج اللجنة الإدارية في مجلس النواب لتوقف جلساته العامة، ثم قامت حكومة بشر الخصاونة بسحب مراجعته وتعديله.

واستعرضت المراجعة عدداً من نتائج تقرير إعلامي أصدرته إحدى مؤسسات المجتمع المدني حول الحريات الإعلامية خلال فترة الجائحة، كما استعرضت المعطيات التي أدلى بها المنسق العام الحكومي لحقوق الإنسان، وتقرير مؤسسة المجتمع المدني المكلفة من الحكومة بتقييم العمل لتنفيذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان. وتناولت المراجعة أيضاً من منظور نقدي تعامل الحكومة مع قضايا النقابات ومؤسسات المجتمع المدني، والمشاركة السياسية لكل من المرأة والشباب.

وأفردت المراجعة محوراً لمناقشة الأداء التشريعي والرقابي لمجلسي النواب والأعيان، ولاحظت تغيير مجلس النواب الثامن عشر في ظل جائحة كورونا، وارتباك الأداء الرقابي للمجلس.



كما جرت مراجعة لتوصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019، ورصد ما أُنجز منها وما لم ينخر، وخُتمت المراجعة بعدد من التوصيات التنفيذية التي تشكل خريطة طريق نحو الحكومة البرلمانية، ونحو تعميق الثقافة الديمقراطية في المجتمع، وترسيخ التنمية السياسية للمرأة والشباب.



## أولاً: الأهداف الاستراتيجية لخطة عمل الحكومة

بالرغم من أهمية التنمية السياسية في حياة الدولة والمجتمع، فإنه لم يكن لدى حكومة د.عمر الرزاز استراتيجية قطاعية بالمعنى المتعارف عليه تتعلق بالتنمية السياسية أو بالإصلاح السياسي، لذلك فإن عملية التقييم لما أنجز في مجال التنمية السياسية خلال عام 2020، تستدعي العودة إلى عدد من الوثائق المرجعية لاستخلاص الأهداف ذات الطبيعة الاستراتيجية تعويضاً عن غياب الاستراتيجية نفسها.

وهذه الوثائق هي:

- كتاب التكليف الملكي لحكومة عمر الرزاز، وردّ الحكومة على كتاب التكليف.
- برنامج عمل الحكومة الذي نالت على أساسه ثقة مجلس النواب الثامن عشر.
- "على خطى النهضة: أولويات عمل الحكومة للعامين 2019 - 2020".

وبالنظر إلى أن البيان الوزاري الذي نالت الحكومة الثقة على أساسه بعد طرحه على مجلس النواب بتاريخ 9 تموز 2018، تضمّن ما جاء في الوثائق المشار إليها، سيكتفى باستعراض أبرز نقاطه في مجال الإصلاح السياسي، وهي التالية:

- تتعهد الحكومة بفتح حوار جادّ وهادف للوصول إلى وضع خطة تنفيذية لتطبيق النموذج الديمقراطي الذي حدّدته الأوراق النقاشية الملكية السبع، وصولاً إلى حكومات برلمانية، برامجية وحزبية، ترتقي بالمسيرة الديمقراطية وتعززها، وتكرس مبدأ دولة المؤسسات وسيادة القانون، وتعزز حضور المرأة والشباب في العمل العام.
- ستقوم الحكومة بإجراء تقييم شامل لتجربة اللامركزية، للوقوف على الإيجابيات وتعزيزها، وتجاوز التحديات التي تواجه عمل مجالس المحافظات، 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.
- 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. كما تلتزم الحكومة بتهيئة المناخ الملائم للحريات الإعلامية، واحترام الحقّ في الحصول على المعلومات، وما يقتضيه ذلك من إجراء التعديلات الضرورية على التشريعات الناهضة لقطاع الإعلام، وتدقيق المعلومات.

- ستستمر الحكومة بتنفيذ الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، وستقوم بإجراء مراجعات دورية للتقارير المتعلقة بمنظومة حقوق الإنسان، لضمان معالجة أي اختلالات إن وجدت.

## ثانياً: تقييم حالة الإنجاز الحكومي في مجالات التنمية السياسية

### (1) التشريعات الناظمة للحياة السياسية

#### أ. في مجال الإصلاح الانتخابي:

لم توف الحكومة بتعهداتها فتح حوار جاد، ووضع خطة تنفيذية لتطبيق ما أسمته "النموذج الديمقراطي الأردني" الذي حدّته الأوراق النقاشية الملكية، وتحديد الورقة الثانية التي طرحها الملك عبد الله الثاني بتاريخ 16 كانون الثاني 2013 بعنوان "تطوير نظامنا الديمقراطي لخدمة جميع الأردنيين"، وجوهرها الانتقال إلى نهج الحكومات البرلمانية الشامل.

من الزاوية العملية، فإن ترجمة هذا التوجه كانت تتطلب تشكيل لجنة وطنية تمثل الأطياف السياسية والاجتماعية كافة، وعقد ورشة عمل وطنية أو أي صيغة عمل مماثلة، في وقت مبكر من عام 2019، لوضع المعايير المطلوبة لتعديل قانوني الانتخابات والأحزاب، بما يضع المملكة على سكة التحول إلى منهج الحكومة البرلمانية، ومنح الأحزاب مهلة كافية من الوقت للتكيف مع متطلبات التعديلات المقررة، لكن شيئاً من هذا لم يحصل. وجدير بالذكر أنه ليس في وسع الحكومة أن تتخذ من جائحة كورونا ذريعة لعدم اتخاذ أي خطوة عملية لترجمة هذه الوعود وتحويلها إلى إنجاز ملموس.

وتأكيداً على ذلك، فقد صرح وزير الشؤون السياسية والبرلمانية موسى المعايطة أكثر من مرة قبل الانشغال في مواجهة الجائحة، بأن تعديل قانون الانتخاب لم يُبحث في مجلس الوزراء، ونقلت وكالة الأنباء الأردنية (بترا) على لسانه أن "الحكومة لم تُناقش إمكانية تعديل قانون الانتخاب" (24 تشرين الثاني 2019).

ولا شك أن نظام القائمة النسبية الذي طُبّق في انتخابات مجلس النواب الثامن عشر (2016)، أفضل من نظام الصوت الواحد، من حيث مفاعيله السياسية والاجتماعية، لكن أثره على تمثيل الأحزاب في مجلس النواب لا يختلف كثيراً عن أثر نظام الصوت الواحد. فباستثناء حزب جبهة العمل الإسلامي الذي فازت قوائم المرشحة في انتخابات 2016 بـ 15 نائباً، 10 منهم حزبيون، والخمسة الباقون من أصدقاء الحزب، لم يفز أي

من الأحزاب الأخرى بأيّ مقعد ضمن قائمة مترشحة تحت اسمه، بينما نال 11 حزباً 21 مقعداً ترشح النواب الذين حصلوا عليها بوصفهم مستقلين، وفازوا اعتماداً على النفوذ الشخصي والامتداد العشائري. وبالتالي فإن الحكومة لم تقدم خطوة ملموسة لتعزيز دور الأحزاب في العملية السياسية، إلا من بوابة تعديل نظام تمويل الأحزاب السياسية، بينما خرجت الأحزاب خالية الوفاض من بوابة المطالبات بتعديل قانون الانتخاب.

خلاصة الانتخابات النيابية في عام 2016، في ما يتعلق بضعف فرص الأحزاب للفوز بعدد مناسب من المقاعد النيابية، تأكدت مرة أخرى في انتخابات عام 2020، وربما بصورة أكثر وضوحاً. فعلى الرغم من أن انتخابات مجلس النواب التاسع عشر قد شهدت مشاركة غير مسبوقة للأحزاب السياسية في الانتخابات، إذ بلغ عدد الأحزاب المشاركة 41 حزباً من أصل 48 حزباً قائماً، وبلغ عدد مرشحيها الحزبيين المُعلنين حوالي 390 عضواً (23% من إجمالي المرشحين)، فقد اقتصر عدد الأحزاب الفائزة على أربعة، حصل اثنان منها على خمسة أعضاء لكل منهما، إضافة إلى خمسة أصدقاء لأحدهما، بينما حصل اثنان آخران على مقعد لكل منهما.

وللتوضيح، يشار إلى أن أنظمة التمثيل النسبي من أكثر الأنظمة الانتخابية تفضيلاً لدى الأحزاب السياسية، لكن لا يمكن عدّ نظام القائمة النسبية المفتوحة (الحالي) صديقاً للأحزاب، لأنه لا يتضمن أيّ حصة من المقاعد على مستوى المملكة دائرة انتخابية واحدة، لأن ما يهم الأحزاب وخاصة عندما تكون ضعيفة، أن يمكنها النظام الانتخابي من الحصول على أصوات أعضائها وأصدقائها في أنحاء المملكة لصالح قائمة رئيسة واحدة، وأن تستثمر وجود برنامج لديها في استقطاب جمهور إضافي من الناخبين يمنح أصواته لصالح تلك القائمة، لا أن تذهب هذه الأصوات سدى بميزان حسابات الفوز في الدوائر الفرعية، وعددها 23 دائرة. لهذا كانت الأحزاب بحاجة ماسة لتعديل قانون الانتخاب باتجاه تخصيص نصف مقاعد مجلس النواب لقوائم نسبية تتنافس على مستوى المملكة، وهو ما لم يحصل.

## ب. في مجال تمويل الأحزاب السياسية

حققت الحكومة فيه تقدماً ملموساً في ما يتصل بنظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية، فقد استجابت لدعوات تطوير هذا النظام من خلال وضع معايير محددة للدعم في نظام المساهمة المالية الجديد رقم (155) لسنة 2019، شملت أربع فئات من المعايير، هي:

### 1. ربط الدعم بدرجة نشاطية الحزب:

يهدف هذا الدعم للتحويل إلى محفز نحو مزيد من الفعالية والنشاط للحزب، ومغادرة الركون إلى الدعم المضمون الذي أخذت به الحكومات منذ عام 2008، والذي تجلّى بصرف مبلغ 50 ألف دينار سنوياً للحزب، وهي تجربة امتدت لأكثر من عقد من الزمان، ولم تُثبت نجاعتها.

وتجلى ربط الدعم بدرجة نشاطية الحزب في المجالات التالية:

- تخصيص مساهمة مالية بنسبة محددة من قيمة اشتراكات الأعضاء المحصلة.
- تخصيص مساهمة مالية تُصرف سنوياً لتغطية مصاريف الحزب الإعلامية.
- تخصيص مبلغ لتغطية نفقات انعقاد المؤتمر العام الدوري للحزب.

### 2. تشجيع الأحزاب على الاندماج:

يتضمن هذا البند تخصيص مبلغ يُمنح للأحزاب المندمجة. ويستمر الحزب الجديد بتلقي حصة الأحزاب المندمجة فيه إلى حين إجراء أول انتخابات برلمانية بعد الاندماج.

### 3. ربط الدعم السنوي للرئيس للحزب بمشاركته في الانتخابات العامة:

يُعد هذا المعيار أهم معايير الدعم للأحزاب السياسية، لأنه يرتبط بتمثيل الحزب للناخبين في الانتخابات العامة التي تشمل الانتخابات البرلمانية وانتخابات الإدارة المحلية (المجالس البلدية ومجالس المحافظات)، فضلاً عن أن هذا الدعم هو المكون الرئيس للمساهمة المالية السنوية، التي تمتد إلى أربع سنوات (مدة ولاية مجلس النواب).

### 4. مكافأة إضافية عن ترشيح النساء والشباب في الانتخابات العامة:

يُخصص نظام المساهمة المالية في مجال الانتخابات النيابية مبلغاً إضافياً للأحزاب التي ترشح نساء، وشباباً دون سن 35 سنة، بنسبة معينة.

### ج. في مجال التقييم الشامل لتجربة اللامركزية

أجرت الحكومة حواراً وطنياً شاملاً لتقييم تجربة اللامركزية للوقوف على إيجابياتها وتعزيزها، ولتجاوز التحديات التي تواجه عمل مجالس المحافظات، وذلك بالتعاون مع

اللجنة الإدارية في مجلس النواب. وعقدت بعض جلسات هذا الحوار بالتعاون مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وبالاستناد إلى توصيات هذا الحوار الوطني، طرحت الحكومة مشروع قانون الإدارة المحلية للنقاش، ثم أحالته إلى مجلس النواب (الثامن عشر). وبينما لم تقم الحكومة بإجراء مسح شامل لرضا متلقي الخدمة في المحافظات، فقد أقدمت على تطوير إجرائي.

#### د. مشروع قانون الإدارة المحلية

كانت الحكومة قد وعدت بتطوير قانوني اللامركزية والبلديات وتعديلهما، غير أن تعديلاً وقع على رؤية الحكومة بخصوص المرجعية الوزارية لمجالس المحافظات تمثل برفع التفويض المالي لمجالس المحافظات من 200 ألف دينار إلى مليون دينار، إذ أقرت دمج مرجعية البلديات ومجالس المحافظات في وزارة واحدة جديدة هي وزارة الإدارة المحلية، وتكون هذه الوزارة وريثة في الوقت نفسه لوزارة الشؤون البلدية، ما تطلب إعداد مشروع قانون للإدارة المحلية، وأرسل المشروع إلى مجلس النواب الذي أحاله إلى لجنته الإدارية الدائمة التي قطعت شوطاً مهماً في بحثه، لكن وقف الجلسات العامة لمجلس النواب تحت القبة منذ 10 آذار 2020، بسبب جائحة كورونا، لم يسمح بمناقشته وإقراره، ثم ارتأت حكومة بشر الخصاونة مراجعة مشروع القانون، فقامت بسحبه من مجلس النواب، وشكلت لجنة وزارية لإجراء التطويرات اللازمة عليه لتحقيق أهداف اللامركزية في تعزيز وزيادة مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار، وخلق تنمية محلية مستدامة وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.

ومن بين أبرز الأحكام التي اشتمل عليها مشروع هذا القانون قياساً بقانوني اللامركزية والبلديات:

- تحديد مهام وزارة الإدارة المحلية وصلاحياتها.
- اعتبار أن المحافظة -وليس مجلس المحافظة كما في قانون اللامركزية- هي التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.
- الاستعاضة عن فئة المعينين في مجالس المحافظات، بإضافة رئيس بلدية مركز المحافظة، ورؤساء البلديات المنتخبين في المحافظة، على ألا يزيد عددهم عن تسعة رؤساء، وإذا زاد العدد عن ذلك يُختارون بحسب أقدمية إنشاء البلدية، وتكون مدة عضويتهم بالتناوب لفترات متساوية طيلة مدة المجلس. وفي حالة محافظة العاصمة، يضاف جميع رؤساء البلديات المنتخبين في المحافظة، ونائب أمين عمان وعضوين من الأعضاء المنتخبين في مجلس الأمانة يسميهما رئيس الوزراء.

- نصّ مشروع القانون على ألا تقل نسبة المقاعد المخصصة للنساء من العدد المنتخب عن 50%، وإذا قلت عن ذلك تُمأَل المقاعد المتبقية بالمرشحات الحاصلات على أعلى الأصوات في المحافظة من غير الفائزات بالتنافس المباشر أو بالتزكية، بينما ينص قانون اللامركزية على تخصيص مقاعد للنساء تبلغ 10% من عدد المنتخبين، وثالث المعينين.

- الاستعاضة عن حق مجلس المحافظة بالاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية للبلديات، بمادة تنص على "التأكد من مدى انسجام الموازنات السنوية للبلديات المحافظة مع الخطط الاستراتيجية والتنفيذية للمحافظة". وفي حال عدم انسجام الموازنة الرأسمالية للبلدية مع تلك الخطط، يرفع رئيس مجلس المحافظة توصية للوزير، وللوزير اتخاذ القرار المناسب على ألا يترتب على ذلك أي زيادة في حجم الموازنة.

- اشتمل مشروع القانون على جملة أحكام إضافية منها: التنسيق بين المجالس البلدية والمؤسسات الحكومية في المحافظة للعمل على إدارة المشاريع المشتركة وتشغيلها، والتأكد من عدم التعارض وتجنب التكرار في ما بينها، والعمل على توجيه المجلس التنفيذي نحو الاستثمار الأمثل بما تتمتع به المحافظة من موارد وخصائص.

## (2) الإعلام الرسمي والحريات الإعلامية

وضعت جائحة كورونا الإعلام الرسمي والحريات الإعلامية عل المحكّ. وسمح مجمل الأداء الحكومي في الأسابيع الأولى من معركة التصدي للوباء بأن تستعيد الحكومة إلى حدّ كبير ثقة المواطنين بالسلطة التنفيذية وفي الصدارة منها الصحة والإعلام. لكن التعامل مع تداعيات الأزمة على الصعد الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، أعاد خلط الأوراق.

وعند تقييم حالة حرية الإعلام خلال الجائحة، يمكن الاستعانة بتقرير صدر عن مركز حماية وحرية الصحفيين أواخر حزيران 2020. إذ استند التقرير إلى رصد انتهاكات الحريات الصحفية والإعلامية منذ تفعيل قانون الدفاع، وإلى استطلاع للرأي أجري في الفترة 24 أيار-1 حزيران 2020، وشارك فيه 159 صحفياً وصحفية باستخدام تطبيق (Google Forms). واحتوى الاستطلاع على ستة محاور، تضمنت 17 سؤالاً مباشراً، ركزت على: تعامل الحكومة مع وسائل الإعلام، ضمان تدفق المعلومات، تصاريح المرور والحركة، التحديات والمشكلات التي واجهت الإعلاميين والإعلاميات خلال الجائحة، الانتهاكات، والتوجهات لدعم وسائل الإعلام بعد الأزمة.

وأكد التقرير أن قانون الدفاع وأوامره والإجراءات الحكومية اللاحقة حدت من تدفق معلومات متنوعة ومتعددة المصادر للإعلام والجمهور. وخلص إلى أن حظر التجول الشامل والجزئي قيد حركة الإعلاميين، وأن منح تصاريح المرور والحركة لم يستند إلى معايير واضحة ومعلنة. وفي السياق نفسه، أكد غالبية الصحفيين المستطلعة آراؤهم أن أسس منح التصاريح شكلت قيداً على حرية عمل الصحفيين ووسائل الإعلام، إذ رأى 45.9% منهم أنها تشكل قيداً بدرجة كبيرة، و39% منهم أفادوا بأنها تشكل قيداً بدرجة قليلة أو متوسطة.

وذكر التقرير أن وسائل الإعلام تعرضت للخسائر، وأن توقف الصحف عن الطباعة أدى لتوقف إيراداتها وتهديد الأمن المعيشي للصحفيين.

وأضاف التقرير أن الحكومة توقفت عن عقد المؤتمرات الصحفية للإبلاغ عن تداعيات فيروس كورونا، ولجأت إلى تنظيم إيجاز صحفي يومي في المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات. وكذلك أن الحكومة تعاملت مع المعلومات الصادرة من طرفها بوصفها كافية لإعلام الجمهور ووسائل الإعلام بما يُستجد من أخبار ومعلومات عن الفيروس ومجابهته.

ورغم أن الحكومة حظيت بتفهم وسائل الإعلام والجمهور، خاصة في الأسابيع الأولى للجائحة، لفرض بعض القيود والتدابير الطارئة، إلا أن الأصوات المنتقدة بدأت تتعالى لمراجعة آليات تعامل الحكومة مع حرية التعبير والإعلام خلال الجائحة. ولفت التقرير إلى أن تدفق المعلومات اتسم بالمركزية، فالإيجاز الصحفي لم يكن يعقد بحضور الصحفيين لتوجيه الأسئلة، بل كان يُبث فوراً عبر قنوات التلفزة المحلية التي سُمح بوجود كاميراتها في مركز الأزمات مكان انعقاد الموجز الصحفي.

ورصد التقرير 17 انتهاكاً قال إنها مست خمسة من الحقوق الأساسية، جاء في صدارتها المسّ بالحق في الحرية والأمان الشخصي من خلال انتهاكات حجز الحرية والتوقيف والاعتقال التعسفيين والتي تكررت سبع مرات وشكلت ما نسبته 46.7% من مجموع الانتهاكات، تلا ذلك الانتهاكات الماسّة بالحق في حرية الرأي والتعبير والإعلام، والتي تكررت خمس مرات من خلال التحقيق الأمني، والمنع من التغطية، والمضايقة، والمنع من النشر والتوزيع، وشكلت نسبتها 20% من مجموع الانتهاكات المرصودة.

وبحسب نتائج الاستطلاع، فإن أهم التحديات التي واجهت الإعلاميين خلال عملهم الصحفي في ظل الجائحة: حصر المعلومات بمصادر محدودة (44% من المستجوبين)، وعدم القدرة على الحركة دائماً لمتابعة القصص والتقارير الصحفية (40.8%)، ومنع المسؤولين من التصريح لوسائل الإعلام (38.9%)، وتوقف المؤتمرات الصحفية (37.7%).

### (3) الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان

وفقاً لردّ المنسق العام الحكومي لحقوق الإنسان، على استفسارات فريق البحث الخاصة بتنفيذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)، فإن العمل جارٍ على إنفاذ محاور الخطة بالتشاركية ما بين الحكومة والمجتمع المدني ضمن أطر زمنية مبيّنة في الخطة. وأوضح المنسق العام أن مركز الحياة (راصد) يتولى تقييم الخطة بناءً على طلب الحكومة. مشيراً إلى أن مستوى التنفيذ لجميع أنشطة الخطة يتوزع بين أنشطة نُفذت بشكل كامل (بنسبة 21%)، وأنشطة يجري العمل على تنفيذها (بنسبة 43%)، وأنشطة لم يبدأ العمل بها بعد (بنسبة 36%).

وأشار المنسق العام إلى أن رئيس الوزراء قرر إعادة تشكيل لجنة صياغة الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، حرصاً على تحقيق أهداف التنمية المستدامة وعلى الاستجابة والوفاء بالالتزامات الدولية التعاقدية وغير التعاقدية وتوصيات المؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان.

وحول مدى التحسن أو التراجع الذي طرأ على مرتبة الأردن إقليمياً ودولياً في مجال حقوق الإنسان، أوضح المنسق العام أن إجراءات الحكومة بتعديل قانون المركز الوطني لحقوق الإنسان رفع مستوى المركز بحسب التصنيف الدولي إلى التصنيف (أ).

وفي ما يخص تقرير التقييم الصادر عن "راصد"، أُشير إلى رصد 51 فجوة تتعلق بمحتوى الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، أو خلال تنفيذ أنشطتها. وتوزعت هذه الفجوات بواقع 15 فجوة في محور الحقوق السياسية والمدنية، و16 فجوة في محور الحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية، و20 فجوة في محور الفئات الأكثر عرضة للانتهاك (الأطفال والمرأة وكبار السن وذوي الإعاقة).

ومن أبرز الفجوات التي رصدها التقرير، افتقار الخطة الوطنية لحقوق الإنسان لأدوات المتابعة والتقييم في قياس مدى الإنجاز في مجال حقوق المرأة، إضافة إلى عدم استجابة الموازنة العامة للدولة للنوع الاجتماعي.

وذكر التقرير سلسلة من الفجوات الأخرى، منها: عدم التطرق إلى حقوق الملكية الفكرية، واستمرار وقوع مسؤولية التحقيق في قضايا التعذيب على عاتق القضاء الشرطي، ما يعني المساس بالحياد والاستقلالية، وعدم وجود قانون يغطي كل ضمانات المحاكمة العادلة وكل حقوق النزلاء.

وبيّن التقرير أن الكثير من الأنشطة في الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، تحتاج إلى قرارات مجلس وزراء عوضاً عن تعديل قانون أو إصدار نظام، ومثال ذلك ما رآه ديوان التشريع والرأي أن لا حاجة مثلاً لتعديل تشريعي لإعفاء اللوازم الخاصة بالأطفال من الرسوم والضرائب، فالأمر يتطلب قراراً إدارياً فقط.



وأوضح التقرير أن هنالك الكثير من الممارسات المخالفة للقانون بالنسبة لحق التجمع السلمي تندرج أيضاً ضمن الفجوات؛ ومنها منع الفعاليات من قبل الحاكم الإداري والذي يعد ممارسة مخالفة لقانون الاجتماعات العامة.

ورأى التقرير أن التعديلات الجديدة لقانون الضمان الاجتماعي حرمت المرأة من راتب التقاعد الأعلى، وأن الخطة الوطنية لحقوق الإنسان لم تشمل على ما ينظم حقوق المرأة الريفية العاملة في القطاع الزراعي. وأشار كذلك إلى ضعف منظومة حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وعدم اشتغال الخطة على تأسيس قاعدة بيانات شاملة للأشخاص ذوي الإعاقة على الرغم من كونه متطلباً قانونياً. وفي السياق نفسه، رأى التقرير أن جزءاً من المنظومة التشريعية يكرس نوعاً من أنواع التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة.

#### (4) النقابات المهنية ومؤسسات المجتمع المدني

سجّلت قضية نقابة المعلمين أبرز مسألة إشكالية شهدتها البلاد بين نقابة مهنية والحكومة الأردنية، إذ صعدت النقابة مطالبها باستئناف دفع علاوات المعلمين التي أوقفت بناءً على أمر الدفاع رقم (9) الذي قررت الحكومة بموجبه وقف صرف جميع الزيادات والمكافآت الحديثة على رواتب العاملين في القطاع العام المدني والعسكري لحساب الخير في وزارة التنمية الاجتماعية لتقديم المساعدات منه لعمال المياومة، ومن في حكمهم، والقطاع غير المنظم، اعتباراً من أيار 2020 حتى نهاية العام. وبلغ التصعيد ذروته بالتهديد للعودة إلى الاعتصامات والتوقف عن التدريس. واتخذ موقف النقابة شكلاً من التشدد المبالغ به في ضوء أن موضوع وقف العلاوات لم يكن خاصاً بالمعلمين، بل شمل موظفي القطاع العام المدني والعسكري جميعهم.

ويبدو أن الحكومة آثرت عدم ترك مساحة كافية للتفاوض مع النقابة، فانتقلت إلى مقابلة التشدد باستنفار الأدوات القضائية، التي ذهبت بقراراتها إلى أبعد مدى ممكن، فلم يقتصر الأمر مثلاً على تعطيل قدرة قيادة النقابة على الحركة، بل تجاوز ذلك إلى إغلاق مقر النقابة، وتجمّد وجودها العملي ككيان قانوني، لمدة زمنية تمتد إلى سنتين. فأتاح ذلك طريقاً سالكة لوزارة التربية والتعليم -بصفتها المرجعية الرسمية للنقابة- لتشكيل لجنة مؤقتة لإدارة الشأن الإداري والمالي للنقابة.

وإذا وُضع ما حدث لنقابة المعلمين جانباً، فإن معظم منظمات المجتمع المدني، سواء النقابات المهنية أو المنظمات ذات الطابع الحقوقي أو تلك غير الحكومية، وحتى الأحزاب السياسية، كانت تتطلع لأن تمارس دوراً تطوعياً في خدمة المجتمع في ظل الفترة الحرجة

من أزمة فيروس كورونا المستجد، بما ترتب عليها من حظر للتجول، وإغلاقات، ووضع معظم الخدمات الصحية في البلاد في حالة استنفار لمواجهة انتشار الفيروس، وانتقال كل الاحتياجات الصحية الاعتيادية للسكان، في ما عدا أكثرها خطورة (مثل غسيل الكلى)، إلى مرتبة خلفية، ناهيك عن التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للجائحة.

وكانت نقابة المعلمين من أوائل المتبرعين لوزارة الصحة بنصف مليون دينار، وتطوعت نقابة الأطباء للمساعدة في الإجراءات الخاصة بترتيبات الحجر لأوائل الأردنيين من الطلبة القادمين من الخارج، وكذلك بتوفير بعض الخدمات الطبية للمواطنين. وتبرعت أحزاب بتوزيع الخبز ومواد غذائية وعينية على المواطنين، لكن هذه المبادرات والمقترحات كانت تواجه بالرفض من قبل الحكومة، أو تقيّد في أضيق نطاق. وكان هذا السلوك منافياً لأبسط روافع التنمية السياسية التي توفرت لها فرصة ثمينة لاستنهاض طاقة المجتمع ومؤسساته الأهلية في العون المتبادل، والحماية الاجتماعية للفئات الأضعف في المجتمع، بما في ذلك تجاه المرأة التي واجهت ارتفاعاً ملحوظاً في العنف الأسري.

لقد أغفلت الحكومة خلال جائحة كورونا الحاجة لتمثيل المرأة مثلاً في المركز الوطني وإدارة الأزمات لتكون عوناً للمركز على التقاط أثر أوامر الدفاع والقرارات الحكومية على النساء. هذا فضلاً عن إغفال الحاجة لتوفير قنوات المشاركة في القرار لمؤسسات المجتمع المدني وفي مقدمتها النقابات المهنية والعمالية والمنظمات الحقوقية، فبدل أن تستثمر في طاقة وإمكانات هذه المؤسسات المعروفة، أو في تلك التي يمكن أن تجترحها هذه المؤسسات من وحي حالة المجابهة لانتشار الوباء وتداعياته الاقتصادية والاجتماعية، قيّدت حركة هذه المؤسسات وعطاءها المحتمل.

ولم تتوقف الأمور عند هذا الحد، إذ قررت الحكومة تعليق انتخابات سبع نقابات مهنية يتعين أن تجري انتخابات في عام 2020، وكان هذا الاجتهاد يبدو مقبولاً قبل أن يتخذ الملك القرار بإجراء الانتخابات النيابية. فبينما تقرّر عقد الانتخابات البرلمانية في 10 تشرين الثاني 2020، أُجّلت الانتخابات النيابية إلى آذار 2021.

لقد اختارت الحكومة "أسهل الحلول"، وذلك بتأجيل انتخابات النقابات إلى أبعد مدى ممكن، كما لو أنها كانت تراهن على كسب المعركة ضد فيروس كورونا، بينما كان يمكن السماح بإجرائها في وقت كان فيه المنحنى الوبائي في أدنى مستوياته، حتى ولو تطلب الأمر إصدار أمر دفاع لتجاوز بعض الإجراءات القانونية أو لتكييفها من أجل عقد اجتماعات الهيئات العامة تمهيداً لعمليات الاقتراع.

ومن المفارقات أن يسمح وزير الداخلية (24 آب 2020) للعشائر بإجراء انتخابات داخلية في دواوينها لاختيار مرشحيها للانتخابات النيابية، رغم أن مثل هذه التجمعات يتعدّر فيها غالباً الالتزام بالتدابير الاحترازية لضبط العدوى وضمان

الصحة والسلامة العامة، في وقت يُمنع فيه إجراء الانتخابات للنقابات المهنية، ويُمنع كذلك المترشحون رسمياً - في وقت لاحق- من تنظيم أنشطة انتخابية يزيد عدد المشاركين فيها عن 20 شخصاً.

### (5) المشاركة السياسية للمرأة

شكّل إقرار الاستراتيجية الوطنية للمرأة (2020-2025) بمناسبة يوم المرأة العالمي (أذار 2020)، التطور الأبرز في مجال تعزيز المشاركة السياسية للمرأة، لا سيما أن الاستراتيجية السابقة انتهى العمل بها قبل ثلاث سنوات. ومن شأن تجديد الإطار المرجعي للجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة أن يسهم في تعميق دورها في محاور عملها الرئيسية، وبخاصة ما يتصل بالمشاركة السياسية.

وفي هذا الإطار أوضحت الأمينة العامة للجنة سلمى النمى أن الاستراتيجية تشمل العديد من الخطط التنفيذية والإجرائية والأهداف، وأنها تحدد مسؤوليات الجهات المعنية تجاهها، سواء أكانت حكومية أم وطنية أو من القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني أو سواها من المؤسسات العسكرية والأمنية. فضلاً عن أن الاستراتيجية تأخذ اللاجئات والنساء المهاجرات بعين الاعتبار.

وتتضمن الاستراتيجية عدداً من المحاور، منها مشاركة المرأة في الحياة العامة ووصولها إلى المواقع القيادية، والاستقلالية الاقتصادية من خلال التركيز على قدرة المرأة للوصول وتحقيق الريادة، إضافة إلى انخراطها في سوق العمل، ووصولها للمواقع السياسية.

كما تتضمن الاستراتيجية محاور أخرى تتعلق بالعمل القيادي، والوصول للخدمات والحماية، والوصول إلى العدالة من خلال القضاء أو الحماية من العنف، إلى جانب محورين مرتبطين بتغيير الصورة النمطية للمرأة، وإيجاد اتجاهات إيجابية في المجتمع نحو العلاقات بين الجنسين. فضلاً عن محور خاص بقدرة المؤسسات على تنفيذ الاستراتيجية وتعزيز أدوارها في التنفيذ، مع الإشارة إلى أن عملية المتابعة في تحقيق الأهداف تتولاها اللجنة الفنية الحكومية الخاصة بالاستراتيجية.

وتشير نتائج الانتخابات النيابية لعام 2020 في ما يتعلق بمشاركة المرأة ترشيحاً واقتراعاً ونتائج، مسألة مهمة تتعلق بالمشاركة السياسية للمرأة. ففي حين ارتفعت الترشيحات النسائية للانتخابات قياساً بانتخابات عام 2016، من 252 إلى 360 مترشحة، أي بزيادة قدرها 42.9%، هبطت أعداد النساء المقترعات. ورغم أن نسبة الناخبات تبلغ 52.7% من مجمل أصحاب الحق بالتصويت، اقتصرت نسبة النساء المقترعات على 46% من إجمالي المقترعين. أما المفاجأة غير المتوقعة، فقد تمثلت في عدم حصول المرأة

على أيّ مقعد من خلال التنافس على المقاعد العامة، بينما حصلت على خمسة مقاعد تنافسياً في انتخابات عام 2016.

بهذا، فإن تمثيل المرأة في مجلس النواب يكون قد هبط من 15.4% في المجلس السابق إلى 11.5% في مجلس النواب التاسع عشر (تمثل المقاعد المخصصة لـ"الكوتا"، وعددها 15). ويتكرر الأمر في مجلس الأعيان، إذ وقع تراجع في عضوية المجلس من النساء من 15.4% في المجلس السابق إلى 10.8% في المجلس الحالي، الثامن والعشرين. حتى في التشكيل الأول لحكومة عمر الرزاز، بلغت نسبة النساء 25% من عدد الوزراء، وأخذ هذا الرقم بالهبوط مع كل تعديل وزاري وصولاً إلى 14.3%.

هذا لا يعني أن هنالك تراجعاً في الجهود التي تبذلها المؤسسات الرسمية والأهلية في مجال تعزيز المشاركة السياسية للمرأة، إلا أنه مؤشر على حجم المعوقات أمام المرأة، والتي تتولد عن سيادة الفكر الذكوري في المجتمع، ما يهدد المكتسبات التي تتحقق، وهو الأمر الذي يؤكد الحاجة إلى توسيع نطاق تطبيق "الكوتا" النسائية وزيادتها في المؤسسات التمثيلية، لضمان ترسيخ المشاركة السياسية للمرأة.

## (6) المشاركة السياسية للشباب

يحتل موضوع المشاركة السياسية للشباب مكانة كبيرة في الخطاب الحكومي بشكل عام، وكذلك في سياسة وزارة الشباب وتوجهاتها واستراتيجيتها الوطنية للشباب (2019-2025)، وفي برامج وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية ومشاريعها.

ورغم أن هناك الكثير من الأنشطة النوعية التي تستهدف القطاع الشبابي، إضافة إلى استثمار العلاقات مع الشركاء الدوليين لتوفير المزيد من هذه الأنشطة، تبرز مشكلة في ما يتعلق بحجم النتائج التي تتحقق على صعيد المشاركة السياسية للشباب، خارج نطاق الأطر النخبوية الرديفة لوزارة الشباب، فهذه الجهود المبذولة منذ سنوات لا تجد لها أثراً ملموساً، في تعزيز إقبال الشباب على الانتظام في صفوف الأحزاب السياسية. بينما أثمر تركيز جهود وزارتي الشباب والشؤون السياسية على مشاركة الشباب في انتخابات مجلس النواب التاسع عشر، في إسهامهما بتحسين نسبة مشاركتهم في الاقتراع، وفي زيادة عدد المترشحين والفائزين منهم، قياساً بانتخابات عام 2016.

لذا يبدو أنه لا مناص من الأخذ بفلسفة النظرية التنموية التي مفادها: (لا تُعطى المحتاج سمكة، بل علمه كيف يصطادها). فالأولوية التي يتعين أن تأخذ بها الحكومة ومؤسساتها في سياساتها تجاه تنمية المشاركة السياسية للشباب تكمن في مساعدة الشباب على تنظيم أنفسهم في أطر يختارونها لتحقيق الأهداف التنموية التي يتطلعون إليها،

وذلك في إطار من الالتزام بوسائل العمل الديمقراطي وسيادة القانون، على ألا تُستخدم التشريعات من قوانين وأنظمة وتعليمات للانتقاص من الحقوق الدستورية للمواطنين بحرية العمل السياسي، والحق بالانتظام وحرية التعبير عن الرأي.

وفي هذا السياق، ينبغي الالتفات إلى الجامعات التي تمثل المخزون الدائم للقطاع الشبابي، لضمان حريته في العمل السياسي والحزبي، فسنوات الجامعة تمثل سنوات بناء الشخصية المستقلة والقيادية للطالب. وفي هذه الحالة، يقع التكامل في التنمية السياسية في ما بين الجامعات بما هي منارة علم وحرية وعمل سياسي وحزبي، والأحزاب السياسية بما هي أدوات الدولة والمجتمع في العمل العام.

## ثالثاً: الأداء التشريعي والرقابي العام لمجلس النواب والأعيان

### (أ) مجلس النواب

عقد مجلس النواب الثامن عشر خلال دوراته الأربع ما مجموعه 234 جلسة تشريعية ورقابية. وبينما تراوح عدد الجلسات العامة بين 64 و66 جلسة لكل من الدورات الثلاث الأولى، بلغ عدد جلسات الدورة النيابية الرابعة 40 جلسة، ويعود ذلك بشكل رئيس إلى أن الجلسات العامة للمجلس تحت القبة، توقفت بعد تفعيل قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، وصدور أمر الدفاع رقم (2) الذي قرر منع التجول على امتداد أراضي المملكة بسبب جائحة فيروس كورونا اعتباراً من يوم 21 آذار 2020، بالإضافة إلى انتهاء الدورة العادية الرابعة لمجلس النواب في 10 أيار 2020 دون أن يلي ذلك عقد دورة استثنائية.

### - تغييب مجلس النواب في ظل جائحة كورونا

بالرغم من الحديث التقليدي عن علاقات التعاون والتشاركية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن الحكومة استفردت بالمشهد العام بعد تفعيل قانون الدفاع، وتغيبت مجلس النواب بشكل كامل، فلم تعلن أنها تشاورت مع المجلس بشأن تفعيل قانون الدفاع، ولا في ما يخص أوامر الدفاع الصادرة بموجبه، سواء تلك المتعلقة بالجانب الوبائي والأمني، أو تلك المتعلقة بالتداعيات الاقتصادية والاجتماعية للجائحة وقرارات حظر التجول.

هذا ناهيك عن أن الحكومة كانت قد أحالت عدداً من مشاريع القوانين إلى مجلس النواب، وكانت معنية بعقد دورة استثنائية لمجلس النواب لإقرارها بعد أن استقر الوضع الوبائي وسُمح بإنهاء جميع الإغلاقات، لكنها لم تفعل. ومن بين أهم هذه المشاريع، مشروع قانون

الإدارة المحلية. كذلك كان هناك 13 من مشاريع القوانين التي أحييت إلى مجلس النواب، إلا أنها لم تُحل إلى اللجان المختصة، ومنها: مشروع قانون معدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2020، ومشروع قانون المحافظة على أموال الدولة لسنة 2020، ومشروع قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2020.

وفي المقابل، استسلم مجلس النواب للأمر الواقع، ولم يدافع عن حقه إن لم يكن من بوابة الشراكة والتشاور مع الحكومة، فعلى الأقل من بوابة الرقابة على أداؤها، في ظرف اتسم بمنتهى الصعوبة والحساسية. ولم يكن التشاور يتطلب عقد جلسة عامة تحت القبة (إذا ما ثبتت خطورة ذلك)، بل كان يمكن عقد لقاءات عمل إما مع المكتب الدائم (يضم رئيس المجلس ونائبيه والمساعدين)، وإما (وهو الأفضل سياسياً) مع المكتب التنفيذي في المجلس الذي يتشكل من أعضاء المكتب الدائم الخمسة، ورؤساء الكتل النيابية وعددهم ثمانية، وبالتالي فإن العدد الإجمالي الذي يمكن أن يمثل مجلس النواب لا يُعدُّ مريباً للقاء مع الفريق الحكومي المعني، لا سيما حين يكون ذا صفة تمثيلية فعلية لمجلس النواب.

لقد حاول النواب على صعيد اللجان الدائمة التعويض عن غياب المجلس في الفترة ما بين 28 آذار و21 تموز 2020 بأنشطة نفذتها تسع من اللجان الدائمة، وبخاصة تلك الأقرب في مهامها لآثار جائحة كورونا في المجال الصحي، وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية. إضافة إلى عدد من الاجتماعات السياسية التي تناولت قضايا ذات طبيعة إقليمية، نفذتها لجنتنا فلسطين والشؤون الخارجية، وعددها أربعة اجتماعات. أما الاجتماعات ذات الصلة بالجائحة وتداعياتها، فقد بلغت 14 اجتماعاً، نفذتها ثماني لجان، معظمها من خلال تطبيق "زوم".

وبينما اقتصر حضور تسعة اجتماعات من اجتماعات اللجان الدائمة على أعضاء من اللجان المعنية، فإن خمسة اجتماعات فقط، ذهبت أبعد من ذلك، ثلاثة منها بمبادرة من لجنة الاقتصاد والاستثمار؛ بحث الأول (28 آذار) إجراءات وزارة الصناعة والتجارة في التعامل من أزمة كورونا، وتوفير السلع في الأسواق بحضور أمين عام الوزارة. وعُقد الثاني (6 نيسان) برئاسة رئيس المجلس، بالتعاون مع المنتدى الاقتصادي الأردني، لمناقشة ورقة سياسات مشتركة حول تعزيز قدرات القطاعات الاقتصادية للتجارب مع تداعيات الجائحة. وناقش الثالث بحضور وزير المالية إجراءات الوزارة في التعامل مع أزمة كورونا.

وناقشت لجنة المرأة وشؤون الأسرة (1 تموز) مع وزيرة التنمية الاجتماعية إجراءات الحماية الاجتماعية للمرأة. أما النشاط الخامس، فقد نفذته لجنة الصحة والبيئة (21 تموز) بزيارة إلى مستشفى الأمير فيصل الحكومي، واثنين من المراكز الصحية الشاملة في الزرقاء، للاطلاع على الخدمات الصحية المقدمة للمواطنين.

وفي ما يخص الأداء التشريعي للمجلس، أقر مجلس النواب ما مجموعه 138 مشروع قانون، وتم التقدم بـ 27 اقتراحاً بقانون خلال السنوات الأربع من عمر المجلس. مع الإشارة إلى أن الحكم على إنجاز المجلس بناء على عدد مشاريع القوانين المقررة، غير مجدٍ لأن المهم هو ما تنطوي عليه هذه المشاريع على صعيد المضامين الديمقراطية وحقوق الإنسان والاستجابة لحقوق المواطنين المعيشية والانفتاح على التقدم.

وفي ما يتعلق بالجلسات التشريعية والرقابية، فإن الفقرة (91/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب، تنص على تخصيص جلسة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة بعد كل جلستي عمل على الأكثر، ما لم يُقرر رئيس المجلس غير ذلك. وهذا يتطلب ألا يقل عدد الجلسات الرقابية عن ثلث إجمالي جلسات العمل، وهذا لم يتحقق بالمجمل، إذ لم تزد نسبة الجلسات الرقابية على امتداد مدة المجلس عن الربع (24.3%). وإذا ما استُثنت الدورة الثانية التي سجلت الجلسات الرقابية فيها ما نسبته 36% من إجمالي عدد الجلسات، فإن النسبة في الدورات الأخرى كلها ظلت دون الربع بعدد من النقاط.

ولئن كانت هذه الأرقام مؤشراً على إضعاف الدور الرقابي، فإن هناك دلائل أخرى على ارتباك هذا الدور. ففي الجانب المتعلق بالاستجابات، تقدم أعضاء مجلس النواب بما مجموعه 109 استجابات، سُحب منها ثمانية. وسُحب الاستجابات، مثله مثل سحب الأسئلة النيابية (سُحب منها أربعون في الدورات الأربع)، ظاهرة سائدة في مجلس النواب، وتعبّر عن توظيف اثنتين من أكثر الأدوات الرقابية أهمية في شكل من أشكال المقايضة المباشرة أو غير المباشرة مع الوزراء لتلبية بعض المطالب الخدمية للنواب.

وقد أجابت الحكومة عن حوالي نصف الاستجابات، وهذا جيد قياساً إلى ما أبدته حكومات سابقة من تجاهل لمعظم الاستجابات، لكن هذه المعطيات تكشف أيضاً عدم جدية النواب في متابعة جميع استجاباتهم، على الأقل من حيث الحصول على الردود الحكومية، ما دام أن الخطوة التالية تقع كرتها في مرمى المجلس الذي يتعين عليه أن يعقد جلسات رقابية لمناقشة الردود الحكومية على الاستجابات، ومناقشة الأسئلة النيابية التي ردت عليها الحكومة.

وفي هذا الإطار، يمكن ملاحظة أن أعضاء مجلس النواب قد وجهوا خلال الدورات الأربع ما مجموعه 2485 سؤالاً، أجابت الحكومة عن 93.8% منها، لكن نقطة الضعف الرئيسية تكمن في محدودية عدد الردود الحكومية التي تناقش تحت القبة، إذ اقتصر عدد الردود التي أُدرجت على جدول أعمال المجلس في جلسات رقابية على 12.7% من مجمل الردود.

## (ب) مجلس الأعيان

يتصل أداء مجلس الأعيان بصورة وثيقة بأداء مجلس النواب على الصعيد التشريعي، وبخاصة من الزاوية الكمية، فكل مشروع قانون يمر على مجلس النواب ينتهي به المطاف في مجلس الأعيان. لكن من الزاوية النوعية، تُقسم مشاريع القوانين إلى ثلاثة أقسام؛ يتعلق الأول بمشاريع القوانين التي يوافق عليها مجلس الأعيان دون أي تعديل، وهي تمثل القسم الأكبر من المشاريع. ويتعلق الثاني بمشاريع القوانين التي يُجري عليها مجلس الأعيان تعديلاً يقتنع به مجلس النواب، فيوافق عليه. أما القسم الثالث فيتعلق بالمشاريع التي تختلف فيها وجهتا نظر المجلسين، ويتسم هذا القسم بالتنوع، إذ تبرز خبرة الأعيان أو منظورهم الأكثر تقدماً حيناً، بينما يكون منظور الأعيان أحياناً أخرى محافظاً أو مقيداً للتوجه النيابي. وفي الحالات التي يصر فيها كل طرف على موقفه يستلزم الأمر عقد جلسة مشتركة. وإلى وقت قريب، كان الأعيان يمارسون ما يُصطلح على وصفه بـ"الثالث المعطل"، إذ يتعين أن يتخذ القرار بأغلبية الثلثين في الجلسات المشتركة، وهو ما لا يمكن تحقيقه من دون الأعيان.

غير أن قرار المحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2014، أسهم في زيادة الحالات التي يسعى فيها النواب والأعيان إلى صياغات توافقية في جلساتهم المشتركة، إذ بين القرار أن صلاحية مجلس الأمة في الجلسة المشتركة لبحث المواد المختلف عليها وفقاً لأحكام المادة (92) من الدستور، ليست مقصورة فقط على التصويت على قرار مجلس النواب أو مجلس الأعيان بشأن هذه المواد، وإنما يجوز له مناقشة تلك المواد المختلف عليها فيها، وتبني مقترحات جديدة لها في حدودها وفي نطاق أهدافها ومراميتها وبما ينسجم مع المواد المتفق عليها وضمن سياقها، وفي هذه الحالة لا يحتاج القرار إلا لأغلبية نصف الأعضاء (1+).

أما أداء مجلس الأعيان من الزاوية الرقابية، فهو بعيد عن الشعبوية التي قد يتميز بها بعض النواب. ويمارس الأعيان السؤال البرلماني الموجه للحكومة خلافاً للنواب في أضيق نطاق، إذ يتراوح عدد الأسئلة البرلمانية لدى الأعيان في الدورة البرلمانية الواحدة ما بين 10 أسئلة و20 سؤالاً مقابل مئات الأسئلة لدى النواب.

لكن الأعيان ينشطون بفعالية لافتة في لجانهم الدائمة، إذ يمارسون من خلالها أدوراً رقابية مؤثرة في العلاقة مع الحكومة والمؤسسات العامة. وهذا ما ظهر في الدور التي اضطلعت به اللجان الدائمة خلال أزمة فيروس كورونا. ففي غياب انعقاد مجلس الأعيان خلال الجائحة بدءاً من تفعيل قانون الدفاع لسنة 1992، اتخذ المجلس توجهاً من شقين، الأول يتعلق بالتبرع لدعم الجهود الحكومي في مواجهة الجائحة وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية، ويتعلق الثاني بدعوة اللجان الدائمة في المجلس لبلورة توصيات ومقترحات وأفكار لتزويد الحكومة بها.



فقد قرر المجلس التبرع بما نسبته 30% من مخصصات أعضائه الشهرية لصندوق "همة وطن" اعتباراً من مطلع شهر أيار حتى نهاية العام، وهذا يساوي أكثر من 69 ألف دينار شهرياً، وكذلك التبرع بما نسبته 10% من الرواتب الشهرية لموظفي المجلس التي تزيد على ألفي دينار. يُضاف إلى ذلك تبرع شخصي بقيمة 100 ألف دينار من مخصصات الأعيان لكل من صندوق "همة وطن"، وصندوق "خير" لدى وزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الصحة، لدعم الجهود الرامية لمكافحة فيروس كورونا.

وفي ما يخص توصيات اللجان الدائمة في المجلس التي وُجّهت إلى رئيس الحكومة، فقد جاءت تفصيلية في 35 صفحة. وفي هذا الإطار، ركزت توصيات اللجنة الإدارية على الجوانب المتعلقة بإدارة الدولة للأزمة. وركزت توصيات لجنة الصحة على إدارة وتطوير الوباء والسيطرة عليه. وتناولت توصيات اللجنة المالية إدارة المالية العامة وعلاقتها بالاقتصاد الوطني عموماً. واستهدفت توصيات لجنة الإعلام والتوجيه الوطني ضبط إيقاع إعلام الدولة في إيصال رسائلها المتعددة ضمن رؤية واحدة واضحة. وعالجت توصيات لجنة التربية تحديات منظومة التعليم عموماً والتعليم عن بعد خصوصاً، بينما عالجت توصيات لجنة العمل والتنمية التحدي الكبير للقطاع الأوسع من المواطنين العاملين.

وركزت توصيات لجنة الزراعة والبيئة على تحديات الأمن الغذائي، في حين ركزت توصيات لجنة المياه على تحديات الأمن المائي. وتناولت توصيات لجنة السياحة التحدي الأكبر الذي يواجه قطاع السياحة الأكثر تضرراً من الأزمة. ومن جهتها، عالجت توصيات لجنة الخدمات العامة قضايا البلديات عموماً، وقطاعات النقل والإنشاءات والخدمات العامة. وتناولت توصيات لجنة الطاقة تحديات قطاع الطاقة بارتباطها بكل قطاعات الإنتاج. وسلّطت توصيات لجنة الحريات العامة الضوء على تحديات الحريات ضمن مراحل الحجر والحظر المختلفة. أما توصيات لجنة المرأة، فقد ركزت على التحديات التي تواجه المرأة بشكل خاص، وتلك التي تواجه الأسرة بشكل عام بنتيجة الأزمة. وأخيراً، غطت توصيات لجنتي الثقافة والشباب، والحوار الوطني الشبابي، التحديات الثقافية التي تواجه الشباب بعامة، وتلك التي تواجه الشباب لا سيما المتعلقة بالوعي وتوجيه طاقاتهم نحو العمل والإنتاج في ظل الوضع الراهن.

## رابعاً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019

تقييم حالة الإنجاز	توصيات 2019	توصيات 2018
	مقترحات من منظور جديد للإصلاح السياسي	
لم يُتخذ أي إجراء لتلبية الحاجة إلى منظور جديد لإصلاح أداء المؤسسات السياسية وتطويره.	(1) الحاجة إلى منظور جديد لإصلاح أداء المؤسسات السياسية وتطويره.	
لم يُتخذ أي إجراء لتلبية الحاجة إلى إصلاح الثقافة السياسية، وتطوير الوعي السياسي المجتمعي.	(2) الحاجة إلى إصلاح الثقافة السياسية، وتطوير الوعي السياسي المجتمعي بما يخلق عمقاً مجتمعياً يدافع عن الإصلاح السياسي والمشاركة السياسية.	
لم يُتخذ أي إجراء لبلورة مزيد من الفهم والبيئة الوطنية لانخراط الشباب وتمكينهم من العمل السياسي.	(3) بلورة المزيد من الفهم والبيئة الوطنية لانخراط الشباب وتمكينهم من العمل السياسي.	
لم يُتخذ أي إجراء في مجال 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.	(4) الانتقال إلى الديمقراطية المحلية، ومنح مشروع اللامركزية عمقاً سياسياً في التمثيل والمساءلة، وتغيير الولاءات المحلية من ولاءات قائمة على الإنتاج والمصالح.	
توصيات تقليدية		
	أولاً: قانون الانتخاب	أولاً: قانون الانتخاب
لم يُتخذ أي إجراء لخفض عدد أعضاء مجلس النواب.	(1) خفض عدد أعضاء المجلس.	(1) خفض عدد أعضاء المجلس من 130 إلى 100 أو 80 نائباً.
لم يُتخذ أي إجراء لتغيير طريقة حساب "الباقى الأعلى".	(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، لكونها طريقة غير عادلة.	(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، لكونها طريقة غير عادلة.
هذا يحتاج لتعديل دستوري. ولم يُتخذ أي إجراء لتعديل الدستور لهذا الغرض.	(3) خفض سن الترشح لعضوية مجلس النواب.	(3) خفض سن الترشح لعضوية مجلس النواب إلى 25 سنة.

<p>لم يتخذ أي إجراء لتضمين قانون الانتخاب صيغة تضمن التنافس على أساس حزبي للوصول إلى مقاعد المجلس.</p>	<p>(4) تضمين القانون صيغة تضمن التنافس على أساس حزبي للوصول إلى مقاعد المجلس، إلى جانب التنافس الفردي المستقل بهدف تنمية الأحزاب.</p>	<p>(4) تضمين القانون صيغة تضمن التنافس على أساس حزبي للوصول إلى مقاعد المجلس، إلى جانب التنافس الفردي المستقل بهدف تنمية الأحزاب.</p>
<p>لم يتخذ أي إجراء لإلغاء تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة إلى دوائر فرعية.</p>	<p>(5) إن تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة (العاصمة، إربيد، والزرقاء) إلى دوائر فرعية، قد بدد 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.</p>	<p>(5) إن تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة (العاصمة، إربيد، والزرقاء) إلى دوائر فرعية، قد بدد فرصة وجود دوائر ذات حصة كبيرة من المقاعد توفر الإمكانية لمجموعة من الأحزاب للفوز بعدد واسع من المقاعد، لا سيما في محافظة العاصمة التي يبلغ مجموع مقاعدها 28 مقعداً.</p>
	<p>ثانياً: إصلاح الحياة الحزبية</p>	<p>ثانياً: إصلاح الحياة الحزبية</p>
<p>اشتمل نظام المساهمة المالية الجديد لسنة 2019 (في مجال دعم الأحزاب) على مكون فرعي يُخصص مبلغ 15 ألف دينار في حال اندماج ثلاثة أحزاب، و20 ألف دينار في حال اندماج أربعة أحزاب، و25 ألف دينار في حال اندماج خمسة أحزاب أو أكثر، على أن يستمر الحزب الجديد في تلقي حصة الأحزاب المندمجة التي كانت تحصل عليها وفقاً لأحكام هذا النظام إلى حين إجراء الانتخابات التي تجري بعد الاندماج.</p>	<p>(1) وضع إجراءات تشريعية وإدارية توفر بيئة ملائمة لظهور تيارات كبيرة وتحفز اندماج الأحزاب وتقلل عددها.</p>	<p>(1) وضع إجراءات تشريعية وإدارية توفر بيئة ملائمة لظهور تيارات حزبية كبيرة، تحفز اندماج الأحزاب، وتقلل عددها.</p>
<p>لم يتخذ أي إجراء لوضع خطة وطنية لتطوير الحياة الحزبية وتنميتها.</p>	<p>(2) وضع خطة وطنية لتطوير الحياة الحزبية وتنميتها، من خلال توفير برامج تدريب لقيادات الأحزاب وبناء قدراتها، ومساعدة الأحزاب على تطوير أنظمتها الداخلية وتحسين مستوى الحاكمية والرشد في ممارستها.</p>	<p>(2) وضع خطة وطنية لتطوير الحياة الحزبية وتنميتها، من خلال توفير برامج تدريب وبناء قدرات لقيادات الأحزاب، ومساعدة الأحزاب على تطوير أنظمتها الداخلية، وتحسين مستوى الحاكمية الرشيدة في ممارستها.</p>

<p>لم يتخذ أي إجراء للبدء بإطار تدريجي في دعم الانخراط الشبابي بالعمل الحزبي من خلال تشجيع الأحزاب على إنشاء منظمات شبابية ذات طابع تنموي.</p>	<p>(3) البدء بإطار تدريجي في دعم الانخراط الشبابي بالعمل الحزبي من خلال تشجيع الأحزاب على إنشاء منظمات شبابية ذات طابع تنموي، تعزز العمل التطوعي، وتهيئ الشباب للعمل السياسي.</p>	<p>(3) البدء بإطار تدريجي في دعم الانخراط الشبابي بالعمل الحزبي من خلال تشجيع الأحزاب على إنشاء منظمات شبابية ذات طابع تنموي، تعزز العمل التطوعي، وتهيئ الشباب للعمل السياسي.</p>
<p>لم يتخذ أي إجراء لتطوير ما يمكن عدّه رؤية وطنية وخطّة عملية لبناء التكامل السياسي بين الأحزاب والدولة.</p>	<p>(4) تطوير رؤية وطنية وخطّة عملية لبناء التكامل السياسي بين الأحزاب والدولة بحيث تقوم الأحزاب بوظائفها في إطار الدولة، ووضع مؤشرات أداء لهذه المهمة التاريخية وربطها بالتمويل.</p>	<p>(4) تطوير رؤية وطنية وخطّة عملية لبناء التكامل السياسي بين الأحزاب والدولة بحيث تقوم الأحزاب بوظائفها في إطار الدولة، ووضع مؤشرات أداء لهذه المهمة التاريخية وربطها بالتمويل.</p>
<p>صدر النظام الجديد رقم (155) لسنة 2019، نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية، والذي دخل حيز التنفيذ في 1 تموز 2020. غير أنه لم يتخذ أي إجراء لدمج معايير التمويل في قانون الأحزاب.</p>	<p>(5) تطوير نظام المساهمة في دعم الأحزاب وتمويلها، وأن يكون متضمناً في القانون.</p>	<p>(5) تطوير الإطار الإجرائي لتمويل الأحزاب، وأن يكون متضمناً في القانون.</p>
<p>لم يتخذ أي إجراء لدمج معايير التمويل في قانون الأحزاب أو تعديل قانون الانتخاب ليتضمن نصاً عن القوائم الحزبية.</p>		<p>(6) تطوير نظام تمويل الأحزاب بنص واضح في القانون، يمنح الأحزاب دعماً مالياً مرة واحدة عند التأسيس، ويربط استمرار التمويل لاحقاً بقدرة الحزب على الوصول إلى البرلمان، بشرط تعديل قانون الانتخاب ليتضمن نصاً عن القوائم الحزبية.</p>
<p>لم يتخذ أي إجراء لوقف ما يمكن عدّه تعبئة إعلامية ضد العمل الحزبي، مع الإشارة إلى أن مثل هذه التعبئة تصدر في الغالب عن أقلام وأصوات غير رسمية.</p>		<p>(7) وقف التعبئة الإعلامية ضد العمل الحزبي، والتي خلقت حالة من الإحجام عن المشاركة في الحياة السياسية، وفاقمت تأثيرات مراحل منع العمل الحزبي ونتائج أخطاء تجارب الأحزاب وعدم الثقة الشعبية في جدية العمل الحزبي.</p>

<p>لم يُتخذ أي إجراء لوقف وضع العقبات أمام الانخراط في العمل الحزبي في الجامعات وفي صفوف العمال والوظيفة العامة في الجهاز المدني.</p>		<p>(8) وقف وضع العقبات أمام الانخراط في العمل الحزبي في الجامعات وفي صفوف العمال والوظيفة العامة في الجهاز المدني، والتي هي المصدر الرئيس للمشاركة الشبابية في الحياة الحزبية.</p>
<b>ج. النقابات العمالية والمهنية</b>		
<p>لم يُتخذ أي إجراء لإصلاح الإطار التشريعي للنقابات المهنية بالانتقال إلى نظام انتخابي بالقائمة النسبية، مع الإشارة إلى التقدم بمقترح بهذا الخصوص يكون من خلال النقابات المهنية نفسها.</p>		<p>(1) إصلاح الإطار التشريعي للنقابات المهنية بالانتقال إلى نظام انتخابي بالقائمة النسبية.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء جديد لتعديل الفصل الحادي عشر من قانون العمل رقم (8) لسنة 1996، لإلغاء جميع القيود التي تحد من حق الأفراد في تأسيس النقابات. غير أن تعديلاً طفيفاً أُجري على هذا الفصل في إطار إقرار قانون العمل المؤقت رقم (26) لسنة 2010، وسع إمكانية تأسيس نقابات جديدة، غير أنه لم يجر أي تعديل على الوضع القائم بوجود النقابات السبع عشرة.</p>		<p>(2) تعديل الفصل الحادي عشر من قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996، وذلك بإلغاء جميع القيود التي تحد من حق الأفراد في تأسيس النقابات، لأن بعض مواد هذا الفصل تتعارض مع الدستور والمواثيق الدولية التي صادق عليها الأردن.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لتنظيم العمل النقابي للموظفين العموميين.</p>		<p>(3) الإسراع في إصدار قانون لتنظيم العمل النقابي للموظفين العموميين، تجسيداً لقرار المحكمة الدستورية رقم (6) لسنة 2013.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لتطوير الدور المهني للنقابات بتبني رؤية استراتيجية إصلاحية دقيقة وواضحة.</p>		<p>(4) إن تطوير الدور المهني للنقابات ضرورة ملحة، ويحتاج إلى تبني النقابات رؤية استراتيجية إصلاحية دقيقة وواضحة في هذا الشأن، وهذا الدور لا يتناقض مع دورها السياسي بوصفه تعبيراً عن مصالح منتسبيها الذين هم كتلة واسعة من المواطنين.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لزيادة مشاركة النقابات المهنية في اللجان والهيئات العامة التي تعنى بالتنمية والتحديث.</p>		<p>(5) زيادة مشاركة النقابات المهنية في اللجان والهيئات العامة التي تعنى بالتنمية والتحديث، بما يساهم في تفعيل دورها في التنمية الوطنية.</p>

<p>لم يُتخذ أي إجراء لإصلاح الإطار التشريعي للعمل النقابي العمالي.</p>		<p>(6) إصلاح الإطار التشريعي للعمل النقابي العمالي بحيث يسمح بالتوسع في إنشاء النقابات العمالية وبما يتفق مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادق الأردن عليها.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء للاعتراف بالنقابات المستقلة والجديدة.</p>		<p>(7) الاعتراف بالنقابات المستقلة والجديدة، وتمكينها من ممارسة حقها في فتح مقرات لها وعقد اجتماعاتها وتمكينها من ممارسة المفاوضة الجماعية.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لتوسيع الانخراط في عضوية النقابات العمالية.</p>		<p>(8) اتخاذ الإجراءات الملائمة لتوسيع الانخراط في عضوية النقابات العمالية، إذ لا يتجاوز عدد الأعضاء الحاليين 100 ألف عامل من أصل مليون ونصف مليون عامل أردني.</p>

## خامساً: التوصيات التنفيذية

### (1) في مجال الإصلاح الانتخابي

طريق الإصلاح السياسي هو الطريق الذي رسمته الورقة النقاشية الملكية الثانية، عندما وضعت خريطة طريق لتشكيل الحكومة البرلمانية، عن طريق النهوض بالأحزاب السياسية، وإقرار قانون انتخاب ملائم.

فبالرغم من مرور أكثر من ثلاثين سنة على استعادة الحياة البرلمانية في عام 1989، وإباحة العمل الحزبي العلني بصدور قانون الأحزاب لسنة 1992، وبالرغم من مرور سبع سنوات على إطلاق الورقة النقاشية الثانية الخاصة بتشكيل الحكومة البرلمانية، فإن مسيرة الأحزاب السياسية ما تزال متعثرة، ولا تنطوي على آفاق تطور في المدى المنظور لأسباب تتحمل الحكومات والأحزاب مسؤوليتها.

وبطبيعة الحال، هناك حلول ممكنة لهذا الوضع، وبما يتيح دفع الأحزاب على سكة التقدم إلى الأمام. لكن حلاً على غرار إجراء تعديل دستوري للسماح بتخصيص نصف مقاعد مجلس النواب للأحزاب السياسية مثلاً، يجد رفضاً من أصحاب القرار.

وجدير بالذكر أن هناك مسألة لا تحظى بتسليط الضوء عليها، بالرغم من أهميتها الفائقة، وهي أن الحياة الحزبية لا يمكن أن تزدهر دون مشاركة أعداد مهمة من النخب الوطنية من الفئات السياسية والاقتصادية والإدارية والبرلمانية والأكاديمية والمهنية، في تأسيس الأحزاب وقيادتها، لكن يجب الاعتراف أن النخب لا يمكن أن تنخرط بفاعلية في العمل الحزبي إن لم توفر لها الحياة الحزبية ممراً نحو المشاركة في السلطة التنفيذية، وأقلها في مجلس النواب.

لقد شهد الأردن بعد إقرار الميثاق الوطني في حزيران 1991، وقانون الأحزاب لسنة 1992، إقبالا لافتاً من النخب باختلاف تلاوينها الفكرية على الانخراط في تأسيس أحزاب سياسية جديدة، وكان واضحاً آنذاك أن تلك النخب كانت ترى في الأحزاب التي أسستها بوابة للمشاركة في العمل العام، وبخاصة أن قانون الانتخاب المعمول به آنذاك (نظام القائمة المفتوحة الذي يعطي الناخب عدداً من الأصوات يساوي عدد مقاعد دائرته الانتخابية)، يوفر فرصاً حقيقية للأحزاب وللنخب والشخصيات العامة في الوصول إلى مجلس النواب. غير أن التحول نحو "الصوت الواحد" في انتخابات عام 1993 وما بعد وصولاً إلى انتخابات 2013، شكّل ضربة قاصمة لعملية التحول الديمقراطي، ما زالت المملكة تعاني من آثارها المدمرة.

إن إنضاج تجربة الأحزاب السياسية، لتصبح قادرة على تشكيل حكومة برلمانية في ظل المعطيات التشريعية والسياسات الراهنة، قد يتطلب عقوداً قادمة من الانتظار، وقد تكون المرهنة على ذلك بلا جدوى. لذا لا بد من كسر هذه الحلقة المفرغة، والأخذ بالخيار التالي:

أولاً: دعوة الكتل النيابية لتشكيل أغلبية برلمانية، ومنحها الفرصة لأن تتفاوض مع رئيس حكومة مكلف على تشكيل الحكومة من خارج أعضاء مجلس النواب، بحيث تتفق على أولويات برنامج الحكومة، وعلى مواصفات الوزراء وأسمائهم. ثم الانتقال إلى ترسيم هذه الصيغة دستورياً بعد أن تكون قد اختُبرت في أول مجلس نواب قادم. وينبغي عدم التقليل من أهمية هذه الصيغة، فهي ستشجع الأحزاب على تطوير نفسها للوصول إلى مجلس النواب، كما ستشجع الكتل النيابية والنخب الوطنية على الانخراط في العمل الحزبي.

ثانياً: تعديل قانون الانتخاب بحيث تخصص نصف مقاعد مجلس النواب لقوائم وطنية على مستوى المملكة دائرة انتخابية واحدة. ويسمح الانتخاب بهذه الطريقة للأحزاب والشخصيات المستقلة بالترشح ضمن هذه القوائم. وكي تكون هذه الصيغة مجدية في تمثيل القوائم القوية، يتعين أن تقترن بوضع عتبة تمثيل، أي نسبة حسم، لا يشارك من لا يحققها بالحصول على أي مقعد.

## (2) في مجال تمويل الأحزاب السياسية

1. دمج المعايير المعتمدة في تحديد حصة الحزب السياسي من الدعم الذي يتقرر من خزينة الدولة في قانون الأحزاب السياسية تأكيداً على أهميتها وثباتها، على أن تُحدد الجوانب والإجراءات العملية والتفصيلية بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.
2. تُعتمد المعايير التالية في تحديد المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية من خزينة الدولة:

أ. ممارسة الديمقراطية في حياة الحزب الداخلية.

ب. مستوى نشاطية الحزب في جمع اشتراكات أعضائه، واعتماد أدوات محددة لنشاطه الإعلامي.

ج. مشاركة الحزب في الانتخابات العامة النيابية، والبلدية، واللامركزية، ومراعاة مؤشرات حجم المشاركة في الترشيحات العلنية، وعدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب، وعدد المقاعد التي يفوز بها.



- د. تشجيع الأحزاب على تشكيل ائتلافات حزبية واسعة لخوض الانتخابات العامة.
  - ه. تخصيص مبالغ لدعم الحملات الانتخابية للأحزاب.
3. تبسيط شروط الحد الأدنى اللازمة للاستفادة من المساهمة المالية وفقاً لمعايير المشاركة في الانتخابات العامة، وإعادة النظر بطريقة تخصيص الدعم لهذه المعايير تشجيعاً للأحزاب على خوض الانتخابات بشكل علني وبقوائم تحمل أسماءها، وذلك في الاتجاهات التالية:
- الاستعاضة عن اشتراط ترشيح ستة أعضاء في ثلاث دوائر الانتخابية بتخصيص مبلغ مقابل كل عضو حزبي مرشح بحسب الأصول.
  - الاستعاضة عن اشتراط الحصول على نسبة معينة من أصوات المقترعين بتخصيص مبلغ معين لأي عدد من الأصوات يحصل عليه مرشحو الحزب يزيد على ألف من أصوات المقترعين.
  - زيادة المبلغ المخصص للمقعد الذي يفوز به الحزب في الانتخابات النيابية من ثلاثة آلاف دينار إلى خمسة آلاف دينار.
4. رفع سقف المبالغ المحددة للمساهمة المالية في دعم الأحزاب مقابل المعايير المختلفة، وبخاصة تلك المتعلقة بالانتخابات النيابية.

### (3) في مجال التمثيل النسائي

زيادة عدد المقاعد النيابية المخصصة للمرأة في مجلس النواب من 15 مقعداً إلى 30% من مقاعد مجلس النواب، وكذلك في سائر المواقع التمثيلية الرسمية والأهلية انسجماً مع الإستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية، ودمج هذه النسبة في التشريعات ذات الصلة بما يطور تمثيل المرأة جوهرياً، وإذا تعذر ذلك في المدى القريب، فليس أقل من تخصيص كوتا نسائية في مجلس النواب بمعدل مقعد لكل دائرة انتخابية.

### (4) في مجال حرية العمل السياسي

دعوة المؤسسات الرسمية المعنية بالتنمية السياسية للشباب لتوجيه اهتمامها نحو تمكين الشباب من تأطير أنفسهم في الروابط والجمعيات التي تناسبهم، وضمان حرية العمل السياسي والحزبي لطلبة الجامعات بوصف ذلك مدخلاً لا غنى لتطوير العمل الحزبي وبناء الكوادر الوطنية.

(5) في مجال بناء الثقافة الديمقراطية في مرحلة التعليم العام دعوة وزارة التربية والتعليم بالتعاون مع الوزارات والمؤسسات ذات الصلة بالتنمية السياسية لوضع استراتيجية متكاملة لترسيخ قيم الثقافة الديمقراطية لدى الطلبة في مرحلة التعليم العام، مع ما يمليه ذلك من تطوير منهاج التربية الوطنية، والأنشطة اللامنهجية لتحقيق هذا الغرض.

(6) دور مؤسسات المجتمع المدني في نشر الثقافة الديمقراطية تشجيع مؤسسات المجتمع المدني من منطلق مسؤوليتها إلى جانب الحكومة والأحزاب في التنمية السياسية، على النهوض بدورها في نشر الثقافة الديمقراطية في أوساط المجتمع، وتشجيع المواطنين على ممارسة دورهم في المشاركة الانتخابية، وفي انتخاب ممثليهم في المجالس المنتخبة على أسس برامجية، وفق قواعد الكفاءة وخدمة الصالح العام.

(7) في ما يتصل بوزارة الشؤون السياسية والبرلمانية تمكين الوزارة من ممارسة دورها كمرجعية عامة لمؤسسات المجتمع المدني على اختلاف مكوناتها في مجال التنمية السياسية انسجاماً مع مسؤولياتها على هذا الصعيد وبما لا يتعارض مع أدوار الوزارات الأخرى كمرجعيات قانونية وتنظيمية للقطاعات التي هي المعنية بها.

## المراجع

- البيانات التي وفرتها الأمانة العامة لكل من مجلسي الأعيان والنواب، أيلول 2020.
- التقرير الذي وفره المنسق العام الحكومي لحقوق الإنسان، أيلول 2020.
- تقرير مركز الحياة (راصد) حول تقييم الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، شباط 2020.
- تقرير مركز حماية وحرية الصحفيين حول الحريات الإعلامية في ظل جائحة كورونا، حزيران 2020.
- قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.
- قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015.
- مشروع قانون الإدارة المحلية لسنة 2020.
- نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية رقم (155) لسنة 2019.
- البيانات التي وفرتها الهيئة المستقلة للانتخاب عن انتخابات مجلس النواب التاسع عشر.

## ملحق:

### النظام الجديد لتمويل الأحزاب السياسية

نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية هو أبرز المجالات التي حققت فيها الحكومة تقدماً ملموساً، فقد استجابت الحكومة لدعوات تطوير هذا النظام من خلال وضع معايير محددة للدعم في نظام المساهمة المالية الجديد رقم (155) لسنة 2019، شملت أربع فئات من المعايير، هي:

#### 1. ربط الدعم بدرجة نشاطية الحزب:

يهدف هذا الدعم للتحويل إلى محفز نحو مزيد من الفعالية والنشاط للحزب، ومغادرة الركون إلى الدعم المضمون الذي أخذت به الحكومة منذ عام 2008، والذي تجلّى بصرف مبلغ 50 ألف دينار سنوياً للحزب، وهي تجربة امتدت لأكثر من عقد من الزمان، ولم تثبت نجاعتها.

وتجلى ربط الدعم بدرجة نشاطية الحزب في المجالات التالية:

أ. تخصيص مساهمة مالية بنسبة لا تزيد على 40% من قيمة اشتراكات الأعضاء المحصلة بسقف لا يتجاوز 10 آلاف دينار، على ألا يقل اشتراك العضو الحزبي عن 24 ديناراً سنوياً. وهذا يشجع الحزب على جمع اشتراكات أعضائه قبل موعد استحقاق هذه المساهمة المالية، والسعي أيضاً للتوسع بأعضاء جدد. ويمكن هنا ملاحظة أن حصول الحزب على السقف المحدد بـ 10 آلاف دينار، يقتضي أن يصل عدد أعضاء الحزب إلى 1042 عضواً.

ب. تخصيص مساهمة مالية قدرها 7 آلاف دينار تُخصص سنوياً لتغطية مصاريف الحزب الإعلامية من مطبوعات وصحف ومواقع إلكترونية متخصصة يملكها الحزب. وهذا يمثل استجابة لحق الحزب في أن يكون لديه وسائل إعلامية يخاطب من خلالها جمهوره وأصحاب القرار والرأي العام. ويتعين على الحزب أن يبرر إنفاقه على وسائل الإعلام كي يستحق الحصول على المساهمة المالية.

ج. تخصيص مبلغ مقداره 2,500 دينار لتغطية نفقات انعقاد المؤتمر العام الدوري للحزب الذي تُنتخب فيه هيئات الحزب القيادية في السنة التي ينعقد فيها هذا المؤتمر، ويُعد هذا مؤشراً على أحد أوجه الالتزام بممارسة الديمقراطية في الحزب.

## 2. تشجيع الأحزاب على الاندماج:

يتضمن هذا البند تخصيص مبلغ يتراوح ما بين 15 ألف دينار (في حال اندماج ثلاثة أحزاب)، و25 ألف دينار (في حال اندماج خمسة أحزاب)، ويستمر الحزب الجديد بتلقي حصة الأحزاب المندمجة إلى حين إجراء أول انتخابات برلمانية بعد الاندماج. وتستجيب هذه المساهمة لدعوات توفير بيئة ملائمة لاندماج أكبر عدد من الأحزاب في تيارات حزبية كبيرة.

## 3. ربط الدعم السنوي الرئيس للحزب بمشاركته في الانتخابات العامة:

يُعد هذا المعيار أهم معايير الدعم للأحزاب السياسية، لأنه يرتبط بتمثيل الحزب للناخبين في الانتخابات العامة التي تشمل الانتخابات البرلمانية وانتخابات الإدارة المحلية (المجالس البلدية ومجالس المحافظات)، فضلاً عن أن هذا الدعم هو المكون الرئيس للمساهمة المالية السنوية، التي تمتد إلى أربع سنوات، مدة ولاية مجلس النواب. ويتألف هذا الدعم من المكونات التالية:

### أ. الانتخابات النيابية:

يغطي الدعم المخصص للحزب وفق مشاركته الانتخابية من ثلاثة مصادر، هي: الترشح، وعدد كل من الأصوات والمقاعد التي يحصل عليها. فضلاً عن تخصيص مبلغ إضافي مقابل ترشيح نساء وشباب. وذلك على النحو التالي:

### - الترشح للانتخابات:

يحصل الحزب على 20 ألف دينار سنوياً مقابل ترشيح ما لا يقل عن ست أعضاء تحت اسم الحزب بشكل معلن في ثلاث دوائر انتخابية. ويضاف مبلغ ألف دينار عن كل قائمة انتخابية تحمل اسم الحزب، وبما لا يتجاوز 10 آلاف دينار.

### - الأصوات الانتخابية:

يحصل الحزب على 15 ألف دينار إذا حصل على 1% فأكثر من أصوات المقترعين على مستوى المملكة. وتعتمد الأصوات التي حصل عليها أعلى المرشحين في حال وجود أكثر من

مرشح في القائمة. وتساوي نسبة 1% في انتخابات 2020 ما مجموعه 13,877 صوتاً.

- المقاعد النيابية:

يحصل الحزب على 3 آلاف دينار عن كل مقعد يفوز به أحد مرشحي الحزب، وبما لا يتجاوز 30 ألف دينار.

- مكافأة إضافية للائتلافات الحزبية:

يستحق الحزب مساهمة مالية تهدف إلى تشجيع الأحزاب السياسية على تشكيل ائتلافات حزبية وخوض الانتخابات النيابية ضمن قوائم مؤتلفة. وتبلغ قيمة المساهمة المالية 30 ألف دينار إذا تشكل الائتلاف من خمسة أحزاب أو أكثر، شريطة أن يشتمل ذلك على الترشح في ثلث الدوائر الانتخابية، أي في ثماني دوائر انتخابية على الأقل، وأن يُقسّم المبلغ بالتساوي بين الأحزاب المؤتلفة.

ب. انتخابات البلديات ومجالس المحافظات:

يستحق الحزب مساهمة مالية عن فوزه بمقاعد محددة في انتخابات المجالس البلدية ومجالس المحافظات، مقدارها 3 آلاف دينار عن كل مقعد يفوز به أحد مرشحي الحزب برئاسة بلدية من الفئة الأولى، أو مقعد في مجلس أمانة عمان، أو رئاسة مجلس محافظة، وبما لا يتجاوز 30 ألف دينار. ويضاف مبلغ ألف دينار عن كل قائمة انتخابية تحمل اسم الحزب، وبما لا يتجاوز 10 آلاف دينار.

ج. مكافأة إضافية عن النساء والشباب في الانتخابات العامة:

يُخصص نظام المساهمة المالية في مجال الانتخابات النيابية مبلغاً إضافياً للأحزاب التي ترشح نساء، وشباباً دون سن 35 سنة، وذلك بنسبة 15% من مبلغ 20 ألف دينار المرصود للحزب عن ترشيح ما لا يقل عن ست أعضاء في ثلاث دوائر على الأقل. كما تتضمن المساهمة المالية للحزب مبلغاً إضافياً بنسبة 20% عن كل فائز من النساء أو الشباب من مبلغ 3 آلاف دينار المرصود للحزب عن كل مقعد يفوز به، على ألا تتجاوز هذه النسبة المبلغ الأصلي.

وفي انتخابات المجالس البلدية ومجالس المحافظات، خصص نظام المساهمة المالية للحزب مكافأة إضافية عن كل فائز من النساء أو المرشحين دون سن 35 سنة بنسبة 20% من

مبلغ 3 آلاف دينار المرصود للحزب الذي يفوز أحد مرشحيه برئاسة بلدية من الفئة الأولى، أو مقعد في مجلس أمانة عمان أو رئاسة مجلس محافظة، أي 600 دينار، على ألا يتجاوز المبلغ الأصلي.

وتحدد شروط استحقاق المساهمة المالية للحزب مقابل المشاركة في الانتخابات العامة بأن يكون قد مضى على عضوية المرشح في الحزب ثلاثة أشهر على الأقل، وأن يقوم الحزب بتزويد لجنة الأحزاب بأسماء مرشحيه، وذلك بعد إعلان القوائم النهائية للمرشحين من قبل الهيئة المستقلة للانتخاب، وأن يعلن الحزب عن قائمة أسماء مرشحيه الأعضاء في الحزب في القوائم التي يخوض بها الانتخابات طوال فترة الدعاية الانتخابية وبوسائل الدعاية المختلفة. وفي المقابل تقوم لجنة الأحزاب بإعلان أسماء مرشحي الحزب أو الأحزاب المؤتلفة على وسائل الإعلام، وعلى الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون السياسية والبرلمانية







المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

**تطوير  
القطاع العام**





885.....	الملخص التنفيذي
889.....	أولاً: تحديد الآثار المترتبة لجائحة كورونا على القطاع العام
894.....	ثانياً: تحديد أهم الأولويات للقطاعات ما بعد انتهاء الجائحة
896.....	ثالثاً: سبل معالجة آثار الجائحة والحد منها ما بعد الأزمة
898.....	رابعاً: تحديد آليات التعامل المقترحة للقطاع/ المجال بعد الجائحة
899.....	خامساً: سبل التطوير والفرص المتاحة أو العقبات التي تواجه القطاع بعد الجائحة
	سادساً: مراجعة استراتيجيات الوزارة/ القطاع ما قبل الجائحة، ومتابعة إمكانية تنفيذها في ظل الظروف الراهنة
904.....	سابعاً: تحليل موازنات الجهات والوزارات ودراسة مدى ربطها بالاستراتيجيات ومراجعة أيّ تغيير سيطرأ عليها
912.....	ثامناً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ومدى إمكانية تطبيقها
914.....	تاسعاً: التوصيات
918.....	المراجع:
926.....	



## الملخص التنفيذي

يهدف تقرير حالة البلاد لعام 2020 إلى استكمال الفعل الرقابي البحثي وحث الجهات الحكومية على المزيد من الشفافية في متابعة أعمالها من خلال تحديد الآثار المترتبة على جائحة كورونا وطرق الاستجابة لها، وكذلك في الاستمرار في إطار المساءلة والحث على الشفافية في متابعة العمل المؤسسي للقطاعات والمجالات المختلفة وبشكل يساهم في تعزيز عمل القطاعات والتغلب على التحديات الرئيسية.

هدفت مراجعة تطوير القطاع العام لعام 2020 إلى تسليط الضوء على الآثار المترتبة لجائحة كورونا على القطاع العام وتشخيصها وفق المعطيات التي رافقت الجائحة والتي تم من خلالها مراجعة الآثار على المستويات الاستراتيجية والتنفيذية والإجرائية للأجهزة الحكومية ذات العلاقة بالقطاع، والمتمثلة في إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء، وديوان الخدمة المدنية، ومعهد الإدارة العامة، بالإضافة إلى دور مركز الملك عبدالله الثاني للتميز، واستعراض أبرز الأولويات للقطاع ما بعد انتهاء الجائحة، وتحديد نقاط القوة لضمان تعزيزها وفرص التحسين الضرورية ومعالجة نقاط الضعف التي ظهرت أثناء الجائحة، ليشمل التقرير في بعده الاستشاري والتوجيهي آليات التعامل مع الاقتراحات والتوصيات بعد انقضاء الجائحة وسبل التطوير والفرص المتاحة وتشخيص العقبات التي تواجه القطاع العام.

تستعرض المراجعة استراتيجيات الجهات الحكومية المعنية في القطاع العام ما قبل الجائحة، ومتابعة إمكانية تنفيذها في ظل ظروف الجائحة، وتحليل موازنات الأجهزة الحكومية المعنية ودراسة مدى ربطها بالاستراتيجيات والأهداف للوصول إلى ميزانية موجهة بالأهداف، ومراجعة أي تغيير سيطر عليها، بالإضافة إلى متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ومدى إمكانية تطبيقها.

كما تعكف المراجعة على متابعة الاستراتيجيات والخطط التنفيذية والتشغيلية للجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع العام ومراجعتها بشكل شمولي وضمن مشهد متكامل يعكس واقع التنفيذ الفعلي للجهات اعتماداً على الاستراتيجيات والخطط المنشورة للجهات، والتي شملت متابعة إنجازات وخطط إدارة تطوير الأداء المؤسسي في رئاسة الوزراء، وديوان الخدمة المدنية، ومعهد الإدارة العامة، والتقرير التقييمي لجائزة الخدمة الحكومية المتميزة والإبداع الصادر من مركز الملك عبدالله الثاني للتميز.

كما تستعرض المراجعة توصيات فنية وتسليط الضوء على الدراسات العالمية ذات العلاقة بمؤشرات التنافسية وترتيب الأردن فيها، وبشكل خاص المؤشرات ذات العلاقة بكفاءة الحكومة وفعاليتها، ومراجعة تقارير دولية في مجال القطاع العام، بالإضافة

إلى توصيات للسير في عملية تطوير القطاع العام كروية وطنية متكاملة من جانب، وتوصيات تنفيذية وفعالية لمعالجة آثار الجائحة والنهوض بالقطاع العام من جانب آخر. خلصت المراجعة إلى أن القطاع العام يعاني من التضخم، سواء في حجم الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية أو من حيث حجم الموارد البشرية العاملة بها. وهذا له العديد من الآثار السلبية على القطاع، من أبرزها:

1. الازدواجية والتداخل في تنفيذ العديد من المهام.
2. ضعف التنسيق بين الوزارات وأحياناً كثيرة غيابه لدرجة أن المراجع بشأن خدمة معينة يشعر أن كل وزارة تتبع لحكومة مختلفة.
3. ضعف التكاملية في تحقيق الأهداف القطاعية المشتركة.
4. تضخم الكادر الوظيفي، الأمر الذي أدى إلى زيادة في النفقات التشغيلية وفاقورة الرواتب والأجور.

ويكشف تشخيص واقع القطاع العام أن هناك العديد من الهيئات والمؤسسات تقوم بدورها دون الاعتماد على خطة استراتيجية متكاملة لضمان تكاملية العمل الحكومي على المستوى القطاعي، مما أسهم بشكل واضح في صعوبة تنفيذ القرارات والوصول إلى قرارات توافقية مبنية على الحقائق والمعلومات والتخصصية، وإشغال مجلس الوزراء بأعمال تسيير القرارات الإدارية في الوقت الذي يفترض فيه أن يكون تركيزه منصباً على تحديد التوجه الاستراتيجي ومتابعة تنفيذه من خلال مؤشرات أداء KPIs لكل وزارة، إضافة إلى رسم السياسات العامة (التنموية، والاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية وغيرها ذات الصلة)، واتخاذ القرارات على المستوى السياسي والاستراتيجي، ومتابعة الأداء الحكومي.

ويتضح أن هناك غياباً للتكاملية بين الاستراتيجيات والخطط والبرامج سواء على مستوى الأهداف المرجوة أو المشاريع التنفيذية، وهذا أدى إلى عدم وضوح طبيعة دور مجلس الوزراء في السياسات التي ترسمها المجالس القطاعية ضمن نطاق اختصاصها، خصوصاً أن مجلس الوزراء في نهاية الأمر هو المسؤول عن آثار تطبيق هذه السياسات.

وهنا يتضح أن الإنجازات المتواضعة لا ترتقي لإصلاح القطاع العام وتطويره بشكل شمولي وفق الرؤية الملكية وكتاب التكليف السامي لحكومة عمر الرزاز وأولويات الحكومة وفق وثيقة "على خطى النهضة"، إذ لم تقدم الإنجازات المتحققة أثراً مباشراً يلمسه الجمهور والمجتمع والجهاز الحكومي بمكوناته كافة، بالرغم من إنجاز عدد من المشاريع والأدلة والسياسات التنظيمية. وعند تشكيل حكومة بشر الخصاونة أكد كتاب التكليف

السامي للحكومة على البدء بتطوير الجهاز الإداري للدولة، وتنفيذ دراسة مبنية على أسس علمية خلال ثلاثة شهور، وتقديم مطالعات حول إمكانية دمج بعض الوزارات والهيئات، لرفع كفاءة القطاع العام وتحسين مستوى الخدمات وضبط النفقات. وتضمن رد الحكومة على كتاب التكاليف السامي حول محور القطاع العام: "سنقوم بتنفيذ دراسة مبنية على أسس علمية خلال الشهور الثلاثة المقبلة، وتقديم مطالعات حول إمكانية دمج بعض الوزارات والهيئات لرفع كفاءة القطاع العام وتحسين مستوى الخدمة وضبط النفقات". وجاء في بيان الحكومة أمام مجلس النواب: "تلتزم الحكومة باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لإعادة الهيئة والألق للإدارة العامة الأردنية، ومعالجة الأوضاع غير الحميدة التي ظهرت أخيراً في القطاع العام، بما يساهم في رفع كفاءة المؤسسات الحكومية، وترشيح أدائها، وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين. واستجابة للتوجيهات الملكية السامية، تعكف الحكومة حالياً على تنفيذ دراسة مبنية على أسس علمية لهيكله القطاع العام، والنظر في إمكانية الدمج العلمي لبعض الوزارات والهيئات، بما يساهم في ترشيح الأداء، وتحسين مستوى الخدمات، وضبط الإنفاق".

وقد أشارت الحكومة إلى أنها بصدد مراجعة استراتيجية قطاعية تتضمن جميع الجهات والمحاوور وبشكل شمولي محدد الصلاحيات ومؤطر زمنياً ومحدد بمؤشرات أداء ومستند إلى تحليل واقع الحال وتقييمه.

وحتى وقت إعداد هذه المراجعة لم يتضح قيام الحكومة بأي إجراءات تضمن استمرارية العمل بأولويات الحكومة السابقة والتزامتها أو بأي مشاريع لاستكمال مسيرة إصلاح القطاع العام، ما يعني العودة إلى المربع الأول في إصلاح القطاع العام بتشتت مكونات إصلاحه وضياعه بين الحكومات، وخير ما يجسد هذا الوضع توجهات الحكومة باعتماد برنامج تنفيذي لها للأعوام (2021-2024) بمنأى عن إجراءات الحكومة السابقة.

وتخلص هذه المراجعة التي بدأ إعدادها في عهد حكومة عمر الرزاز وانتهى في عهد حكومة بشر الخصاونة، أن الحكومات ما زالت تعمل من دون الاعتماد على استراتيجية وطنية متكاملة عابرة للحكومات المتعاقبة، وبهذا تطوى صفحة "على خطى النهضة" التي اقترحتها حكومة الرزاز وكذلك أولويات الحكومة (2020-2021)، لتبدأ الحكومة الجديدة بأسلوب جديد ومقترحات جديدة لتطوير القطاع العام وإصلاحه، ما يعني استمرار حالة التشتت في الوقت الذي ينبغي أن ينشأ فيه كيان حكومي عابر للحكومات ولا يتأثر بتغيرها، ويمكنه أن يتولى تنفيذ خطة وطنية تبنى على الإنجازات السابقة.

وقد أثار جلالة الملك في لقائه مع كالة الأنباء الأردنية في نهاية شهر كانون الثاني 2021 موضوع إصلاح القطاع العام حين قال: "لذا وجهت الحكومة إلى وضع برنامج لتحقيق إنجازات عملية وملموسة لتطوير وتحسين فاعلية جهازنا الإداري، يجب تكريس معايير واضحة للتقييم والأداء، تحفز الإبداع والعمل الجاد، ولا تسمح للتكاسل، أو لقلّة لا تؤدي دورها، بإعاقة الإنجاز. ويجب وضع برامج تدريب مستمرة، تنمي الكفاءات وتضمن مواكبتها للتطورات، وتعيد الألق إلى جهازنا الإداري، الذي لطالما تمتع بسمعة طيبة، وكذلك يجب تنقية جهازنا الإداري مما علق به من شوائب، مثل الواسطة التي هي ظلم وفساد، ويجب اتخاذ كل التدابير الإدارية والقانونية والاجتماعية لمحاربتها، مثل الأتمتة وتوفير الخدمات الإلكترونية لتحقيق الفاعلية في الأداء. ولا بد من تعزيز الأدوات الرقابية في مؤسسات الدولة، لضمان أداء فاعل شفاف، يحترم التشريعات ويسير بوضوح نحو الأهداف".

وقال جلالته أيضاً: "لنكن صريحين؛ النمو الاقتصادي يحتاج موارد واستثمارات قد لا تكون متوفرة دائماً، لكن الإصلاح الإداري لا يحتاج إلا إلى إرادة وبرامج وخطط واضحة. وهذه يجب أن تتوفر. نريد تقديم أفضل خدمة ممكنة لمواطنينا، وعلى كل مؤسساتنا أن تبدأ اليوم قبل الغد، بوضع برامج لتحسين آليات توفير الخدمة للمواطنين، وأن تضع أهدافاً محددة متعلقة بسوية تقديم الخدمة ونوعيتها والعدالة في إيصالها، وأن يكون هناك تقييم دوري لمدى تحقيق هذه الأهداف".



## أولاً: تحديد الآثار المترتبة لجائحة كورونا على القطاع العام

بذلت الحكومة جهداً واضحاً في معالجة تأثير الجائحة على الدولة منذ بدأت الجائحة في مطلع عام 2020، وشمل ذلك مبادرات عدة بهدف رفع الجاهزية الطبية للحد من آثار الجائحة. وأظهرت التقارير العالمية في هذا الصدد جهوزية الدولة مقارنةً بعدد من دول العالم المتقدمة، إذ أظهر تقرير صادر عن (Deep Knowledge Group's) نُشر في مجلة (Forbes) بتاريخ 3 أيلول 2020 أن مرتبة المملكة بين الدول الآمنة 89 عالمياً و13 عربياً. كما أظهر أن مرتبتها 100 عالمياً في مؤشرات إجراءات الحجر الصحي، و66 عالمياً في كفاءة الحكومة في إدارة الأزمة، و59 عالمياً في مؤشر إجراءات المراقبة والتقصي الوبائي. وأظهر التقرير أن مرتبة الأردن في مؤشر الرعاية الصحية 28 عالمياً، و20 في مؤشرات المرونة، و86 عالمياً في التأهب للطوارئ. وهذه المؤشرات تبين مستويات الإنجاز والجاهزية مقارنة مع دول العالم المشمولة بالدراسة وعددها 200 دولة.

ويهدف تسليط الضوء على الآثار المترتبة لجائحة كورونا، برزت الحاجة إلى مراجعة قدرات القطاع العام لبيان مستوى جاهزيته لضمان استمرارية إنفاذ العمليات الحكومية المباشرة وغير المباشرة على حد سواء، والقدرة على التنسيق المشترك وتحديد الأولويات وتقييم مستوى المرونة المؤسسية والتنظيمية في القطاع العام، ومدى قابلية تطبيق أنظمة عمل مرنة غير تقليدية تساعده على استمرارية الأعمال فيه وخاصة في حالات الطوارئ، وبهدف تحديد مستوى قدرة القطاع الحكومي على سرعة الاستجابة للمتغيرات خارجياً وداخلياً واقتناص الفرص لتحقيق الأهداف<sup>1</sup>.

وتركزت الجهود على تنسيق التعليمات والإجراءات اللازمة ضمن منظومة المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات، إذ ساهمت في معالجة العديد من المتطلبات الضرورية للتخفيف من الآثار الناجمة عن الجائحة، وفي هذا المجال بادرت الحكومة من خلال خلية الأزمة في المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات إلى إصدار التعليمات والقرارات لإدارة أزمة جائحة كورونا، وإصدار أوامر الدفاع استناداً لقانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992)، وقيام الجهات الحكومية بإصدار عدد من القرارات والتعليمات والأدلة الإرشادية لتنظيم وإدارة منظومة العمل العام بهدف الحد من انتشار المرض وتخفيف تبعات الجائحة؛ مثل إصدار دليل إرشادي للدوائر الحكومية لوضع خريطة طريق للعودة للعمل بعد جائحة كورونا، وإصدار تعميم خاص بالإجازات دون رواتب وعلاوات من قبل ديوان الخدمة المدنية في ظل القرارات التي اتخذتها الحكومة لمواجهة الفيروس.

<https://hbswk.hbs.edu/item/how-the-coronavirus-is-already-rewriting-the-future-of-business> 1

ويشار هنا إلى تأثير القطاع العام في ظل الإجراءات الوقائية التي أصدرتها الحكومة، وخاصة في فترة الحجر الصحي وفترة إيقاف العمل في الوزارات والمؤسسات الحكومية، والتي تركزت حول كيفية إدامة العمل الحكومي وجاهزيته واستمراريته، إذ أظهرت الحكومة ضعفاً في تعزيز الواقع الافتراضي للعمل الحكومي بشكل شامل، وضعفاً في مدى جاهزية القطاع العام للعمل عن بُعد في بدايات الأزمة وخاصة في تشغيل وإدامة الخدمات الحكومية عن بعد. وعلى الرغم من إصدار الأدلة التنظيمية ذات العلاقة من قبل ديوان الخدمة المدنية والتي تم إقرارها من خلال اللجان الفنية المعتمدة ومن مجلس الوزراء، إلا أن الجائحة أظهرت ضعفاً في توفير وتطبيق الأنظمة الإلكترونية الحكومية المشتركة وأنظمة الاتصال التقنية اللازمة لضمان ديمومة القطاع واستمرارية أعماله، وضعفاً في منظومة إدارة المخاطر المؤسسية الشاملة للقطاع الحكومي، وتحديات في استخدام الأنظمة الحكومية الإلكترونية من خلال العمل عن بُعد بسبب بروتوكولات الاتصال الآمن بين الجهات الحكومية، بالإضافة إلى المراسلات الحكومية والتبادل البيني بين الوزارات والتواصل الرسمي في ما بين موظفي القطاع العام، بالإضافة إلى تقديم الخدمات الحكومية الرئيسية والخدمات ذات العلاقة المباشرة مع المواطنين

ومن خلال رصد المشهد الحكومي وتشخيص الحالة، برزت نقاط قوة لدى الجهاز الحكومي، من أبرزها القدرة على التنسيق المشترك بين الأجهزة الحكومية المعنية وإدارة الأزمة في اتخاذ القرارات للحد من الجائحة بشكل عام، وظهرت مرونة في العديد من القرارات والإجراءات، وكان ذلك واضحاً من خلال اعتماد المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات موقفاً للاجتماعات والتنسيق المشترك، وفي جانب آخر برزت مواطن ضعف من أبرزها عدم توفر البيانات الفورية الضرورية (**real-time information**) للمساعدة في عمليات اتخاذ القرار، وعدم توفر خطط لإدارة المخاطر المؤسسية على مستوى الحكومة والقطاع العام بشكل عام، وعدم وجود الخطط البديلة والسيناريوهات للتعامل مع تبعات الأزمة ومنها التعامل مع القطاع العام، وذلك على الرغم من توفر خطط وإجراءات وسيناريوهات لإدارة الكوارث على المستوى الوطني عمل عليها المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات في وقت سابق بحسب تصريحات القائمين على المركز في وسائل الإعلام.

وبرزت العديد من الفرص التي من الممكن استغلالها؛ أهمها وجود المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات وقدرته التنسيقية العالية، وقدرة الحكومة على التنسيق المؤسسي على جميع المستويات الاستراتيجية والتنفيذية، وكذلك إمكانية تكاتف الجهود والإمكانات ومراجعة النفقات الحكومية وغيرها.

وفي مجال الموارد البشرية الحكومية، تأثر موظفو القطاع العام من قرارات إيقاف العلاوات والبدلات التي كان يتقاضونها وفق أنظمة الموارد البشرية النافذة، وبخاصة أن نسبة

الموظفين إلى عدد السكان بحسب تقارير ديوان الخدمة المدنية تبلغ حوالي 3%، إذ يبلغ عدد موظفي القطاع العام 219 ألف موظف يعملون في 99 وزارة ودائرة (عدا المؤسسات شبه الحكومية والمستقلة عن نظام الخدمة المدنية).

وبعد قرار العودة إلى العمل في القطاع الحكومي الذي توقف بسبب انتشار الفيروس، بلغت نسبة موظفي القطاع العام الموجودين في أماكن عملهم 60%، وزادت النسبة تدريجياً لتشمل معظم موظفي القطاع. وجاء قرار وقف العلاوات والبدلات للموظفين شاملاً لجميع فئاتهم، إذ شمل منتسبي القوات المسلحة والأجهزة الأمنية والعاملين في القطاع الصحي، وذلك بهدف دعم ميزانية الدولة في دعم مبادرات الحد من انتشار الوباء. وقد أشارت دراسة الاستجابة الأولية لانتشار فيروس كورونا التي أعدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إلى إرجاء صرف الزيادات التي تمت على رواتب الموظفين مطلع عام 2020 إلى مطلع عام 2021، وهو ما يمكنه أن يوفر حوالي 95 مليون دينار.

وفي مجال استمرارية الأعمال في القطاع الحكومي، تأثر القطاع بشكل عام في مجالات استمرارية الأعمال وتقديم الخدمات الحكومية والتراسل الحكومي في ظل إيقاف العمل في أماكن العمل الحكومية بسبب عدم وجود أنظمة معلومات حكومية مشتركة تربط الجهات الحكومية فيما بينها وعدم قدرة الجهات على تقديم الخدمات إلكترونياً. وقد ساهم ذلك في تأثر تقديم الخدمات الحكومية للجمهور.

وعلى الرغم من سرعة الإنجاز في بناء منصات رقمية بالتنسيق مع القطاع الخاص، والتي تجاوز عددها عشرين منصة، للمساهمة في إنجاز مجموعة من الإجراءات الملحة وياشرف وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة لتقديم عدد من الخدمات لتأدية أغراض أنية، إذ صُممت هذه المنصات لتكون نماذج إلكترونية تتم تعبئتها من قبل المواطنين لحل عدد من التحديات التي واجهت الحكومة أثناء الأزمة والتي تعدّ غير فاعلة على المدى البعيد.

وتأثر القطاع في تطبيق منظومة "العمل عن بُعد"، لأسباب من أبرزها عدم توفير التقنيات الفنية اللازمة لعدد كبير من موظفي القطاع للتعامل مع أنظمة الاتصال الخاصة التي تسمح لهم من خلال العمل عن بُعد بتشغيل الأنظمة ذات البعد الخدماتي، وذلك بسبب تصميم الأنظمة للعمل متزامناً مع شبكة الاتصال الداخلية في الوزارة أو المؤسسة (Entrant). وكذلك عدم توفر قنوات اتصال تحقق منظومة الأمن الإلكتروني للاتصال في الأنظمة عن بُعد، مما ساهم في تأثر استمرارية العمل في تقديم الخدمات وظهور تحديات في تشغيل أنظمة المعلومات الحكومية عن بُعد.

وأظهرت دراسة استطلاع للرأي أجراها منتدى الاستراتيجيات الأردني حول تجربة "العمل عن بُعد"، أنها لم تكن فعالة بشكل يغطي أعمال الجهات، ورأت النسبة الأكبر من

المستجيبين أن تجربة عمل الموظفين عن بُعد (من المنزل) لم تنجح، إذ أشار 20.5% منهم إلى أنها نجحت إلى درجة قليلة، بينما قال 39.3% منهم إنها لم تنجح على الإطلاق.

وفي مجال المهام والمسؤوليات وبالرغم من توضيح ديوان الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة وإدارة التطوير المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء على تقرير حالة البلاد لعام 2019 حول المهام والمسؤوليات، فقد اتضح من خلال مراجعة أنظمة إنشاء هذه الدوائر وخططها التنفيذية وأهدافها المؤسسية، أن هناك مهام تشوبها الازدواجية في عدد من المهام، وهناك مهام ومسؤوليات تتشارك فيها الجهات بشكل مباشر أو غير مباشر.

فمثلاً، بحسب مهام ديوان الخدمة المدنية وفق نظام الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2020 وتعديلاته، فإن مسؤولية الديوان تتضمن بشكل رئيس إنفاذ الأطر العامة لإدارة وتخطيط الموارد البشرية من التعيين والترشيح وإدارة مخزون الوظائف بالإضافة إلى إعداد الأدلة الخاصة بشؤون الخدمة المدنية والموظف العام. ويلاحظ أن هناك تشابهاً في المهام مع ما ورد في محور "إعداد السياسات واستراتيجيات التدريب"، فهذه من مهمات معهد الإدارة العامة بحسب نظامه رقم (120) لسنة 2019. وفي ما يخص أدلة العمل الخاصة بالموظف ذات البعد المؤسسي فإنها أيضاً من مهام معهد الإدارة العامة، إذ ورد في مهام المعهد: "بناء القدرات المؤسسية وتقديم الاستشارات والبحوث الإدارية". لذلك فإن بناء مصفوفة للمهام سيساعد في الاطلاع على مشهد متكامل للمهام وتحديد مجالات التداخل أو التشابه في المهام، وقد اتضح ذلك من خلال رد المعهد على توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019.

ومن خلال مراجعة المهام والمسؤوليات المناطة بمعهد الإدارة العامة وفق نظام المعهد رقم (120) لسنة 2019، فإن أهدافه المؤسسية ومهامه تشمل: رفع كفاءة القطاع العام، ترسيخ مبادئ الحوكمة والنزاهة والشفافية، بناء القدرات المؤسسية والوظيفية للارتقاء بأداء القطاع العام. وهي مهام تشمل تقديم الدعم الاستشاري والتمكيني للقطاع وفق آليات عمل محددة، ودعم الإدارة العامة في مجال البحوث والدراسات والاستشارات الإدارية، وقد تتعارض بشكل غير مباشر مع مهام الديوان ومهام إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات، خاصة في مجال بناء القدرات الوظيفية والتي تعد أساس إنشاء المعهد، فمن الضروري التنسيق في طرح المبادرات والمشاريع المتشابهة.

لقد أنشئت إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات بعد إلغاء وزارة تطوير القطاع العام وفق نظام إلغاء نظام التنظيم الإداري لوزارة تطوير القطاع العام رقم (128) لسنة 2018، ويعد وزير الدولة لشؤون الأداء المؤسسي وإدارة التطوير المؤسسي والسياسات الخلف القانوني للوزارة. وبحسب مسودة نظام تطوير الأداء المؤسسي لسنة 2020

(قيد الإجراءات الدستورية) فإن أهداف إنشاء الإدارة؛ إعداد السياسات العامة المتعلقة بتطوير القطاع العام (يمكن أن تندرج تحت مهام المعهد في مجال رفع القدرات وأن يتم العمل عليها من خلال جهد مشترك وتنسيقي)، ومتابعة تحسين أدائه وتقييم نتائجها ووضع منظومة تقييم الأداء المؤسسي، والمساهمة مع ديوان الخدمة المدنية في إعداد السياسات العامة المتعلقة بإدارة وتنمية الموارد البشرية في القطاع العام، ومتابعة تطوير وتحسين مستوى الخدمات، ومتابعة أداء الدوائر والمؤسسات الحكومية للخطط الاستراتيجية، ووضع معايير التميز والإبداع في القطاع العام وتقييم نتائجهما. وبحسب مسودة النظام، تكون إدارة التطوير المؤسسي والسياسات المرتبطة بوزير الدولة لتطوير الأداء المؤسسي هي الجهة المعنية في رسم السياسات والذراع التنفيذية لإصلاح القطاع العام، وهي تقوم بالتنسيق مع الجسم الحكومي بشكل عام من خلال بناء القدرات المؤسسية والفنية لتمكين وحدات التطوير المؤسسي في الجهاز الحكومي من القيام بتنفيذ استراتيجيات الإصلاح الإداري والخطط التنفيذية المرافقة لها، وتعد الإدارة المنسق الرئيس بين ديوان الخدمة المدنية كمسؤول مباشر عن الموارد البشرية، وبين المعهد بوصفه الذراع الممكنة للجهات الحكومية والمزود الحكومي للتدريب بالإضافة إلى مهامه التنفيذية الأخرى كرسم السياسات ومتابعة إنجاز مشاريع الإصلاح الإداري.

أظهرت الجائحة ضعفاً في عملية ترشيده اتخاذ القرار على الرغم من قيام الحكومة استحداث وحدة لدعم القرار إلا أن القرارات الحكومية لم تخضع إلى تطبيق تحليل حساسية القرارات (Sensitivity Analysis) الذي يستند إلى تحقيق التعادل وعدم التعارض في إسناد القرارات أو التأثير على قرارات أخرى، إذ قد يتعارض قرار صادر من ديوان الخدمة المدنية مع قرار صادر من وزارة الصحة على سبيل المثال. بالإضافة إلى اتخاذ القرارات قد يكون لها تبعات أخرى على قطاعات أخرى، وقد كان واضحاً عدم توفر سيناريوهات لاتخاذ القرار المناسب.

وهنا تجدر الإشارة إلى ضرورة تمكين وحدة دعم القرار الحكومي بالأدوات التحليلية والكوادر المؤهلة والبيانات الرقمية، والاستفادة من الخبرات الأردنية في بناء منظومة مجموعات التفكير (think tank) لدعم الحكومة في اتخاذ القرارات.

ومن جانب آخر، كان واضحاً تواضع دور وزير الدولة لتطوير الأداء المؤسسي أثناء الجائحة، بوصفه الخلف القانوني لوزارة تطوير القطاع العام بحسب نظام إلغاء الوزارة رقم (128) لسنة 2018، مما كشف عن وجود فراغ تنظيمي في تحديد المهام والمسؤوليات والقرارات ذات العلاقة بالحالة والاكتفاء بالمهام المناطة للوزير بحسب قرار رئيس الوزراء في تفويض الصلاحيات.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن التأثيرات ما زالت قائمة، فعلى الرغم من وضع حلول آنية وسريعة لبعضها إلا أن هذه الحلول ليست ضمن إطار مؤسسي يمكن الاعتماد عليه. وما زال القطاع يعمل من دون تحديد مرجعية رسمية تعنى بضمان استمراريته وإدارة المخاطر المؤسسية الوطنية من جانب، ومن جانب آخر متابعة مدى تطبيق آليات وخطط استمرارية الأعمال في القطاع الحكومي، إذ إن السمة الرئيسية للحكومة في التعامل مع الجائحة تندرج تحت منهجية "التجربة والخطأ" في العديد من الإجراءات والقرارات، ومن ضمنها ما يتم في القطاع الحكومي بشكل عام.

## ثانياً: تحديد أهم الأولويات للقطاعات ما بعد انتهاء الجائحة

كما ورد في المراجعة في محور الآثار الناجمة عن الجائحة، وتشخيص نقاط القوة والضعف في الجهاز الحكومي بحسب أهميتها، فإن من الضروري أن تعمل الحكومة على تعزيز نقاط القوة ومعالجة الضعف وتحديد فرص التحسين الممكنة ووضع خطط تنفيذية لمعالجتها، ويمكن ترجمة ذلك إلى أولويات لا بد من إيلائها الاهتمام والمتابعة. ومن أبرز الأولويات:

- العمل على بناء منظومة إدارة المخاطر المؤسسية واستمرارية الأعمال وبناء سيناريوهات بهدف التعرف على الأحداث المحتملة التي قد تؤثر على الأهداف المؤسسية ومهام أجهزة الدولة. وهذا يشمل بشكل خاص منظومة متكاملة للقطاع الحكومي، وذلك لضمان استعداد وجاهزية جميع القطاعات الحكومية لمواجهة التحديات الطارئة وغير المتوقعة، مثل الآثار المترتبة عن انتشار فيروس كورونا المستجد على سبيل المثال. ويمكن إنجاز ذلك من خلال بناء وتطوير إطار عام للمخاطر المؤسسية للقطاع العام بشكل عام وبمستوى استراتيجي، وعدم الاقتصار على خطط المخاطر الخاصة بخصوصية الوزارات والمؤسسات، بحيث تتركز في تحليل وتصنيف المخاطر المؤسسية، وتحديد الأصول المتضررة، ودراسة احتمالية الحدوث والآثار المترتبة عليها، وبناء منظومة سجلات للمخاطر، بالإضافة إلى تصميم وإعداد خطط السيطرة لتخفيض المخاطر (Mitigation Plans)، وصياغة مؤشرات المخاطر الرئيسية ومتابعتها، ودمج إدارة المخاطر في تخطيط العمل ومؤشرات الأداء، ووضع استراتيجيات تنظيمية استعداداً للاستجابة السريعة عند حدوث الأزمات، وضرورة تفعيل المنظومة بشكل مؤسسي واستراتيجي، وتلقي الرقابة والمتابعة من مرجعية رسمية تكلف بذلك (قد تُسند هذه المهمة إلى ديوان المحاسبة كجهاز رقابي استشاري للحكومة).

- أن تعمل الحكومة على تصميم سيناريوهات للتعامل مع الموارد البشرية الحكومية بالإضافة إلى بناء وتصميم آليات التدقيق والمتابعة الدورية لضمان تطبيق الأدلة الإرشادية والسياسات والخطط بشكل دوري ومنتظم، وأن يتم إجراء تمارين سنوية لاستمرارية الأعمال بإشراف مرجعية رسمية، وتدريب موظفي القطاع العام على إدارة المخاطر، وتمكين وحدات الرقابة الإدارية في الأجهزة الحكومية على إدارة المخاطر المؤسسية، وقيام معهد الإدارة العامة بعقد البرامج التدريبية المهنية في هذا المجال من خلال خبراء متخصصين، على أن يحصل المشاركون على شهادات مهنية تُمنح من جهة معتمدة بهدف بناء فريق من مسؤولي المخاطر في جهات عملهم بالإضافة إلى مهامهم الوظيفية.
- توفر الإحصائيات والبيانات المركزية لموظفي الدولة بهدف استغلالها في دعم القرار وكيفية التعامل مع الموظف العام، وبشكل خاص في الوظائف الحرجة والضرورية في ظل الأزمات والكوارث. وبالرغم من إنشاء ديوان الخدمة المدنية نظام معلومات لإدارة الموارد البشرية، إلا أن هذا النظام لم يتم تفعيله ليكون قاعدة بيانات للموظف العام يشمل جميع البيانات التي من الممكن استغلالها بحسب الحاجة، وقد يعود السبب عدم وجود آليات للربط الإلكتروني لتحديث البيانات مع الجهات الحكومية من خلال وحدات الموارد البشرية فيها، وقد يكون لعدم وجود تحليل لاحتياجات البيانات. وقد بادرت الحكومة إلى تشكيل لجنة فنية لدراسة إمكانية إدارة البيانات الحكومية والخاصة بالموارد البشرية وتوفير بيانات موحدة لموظفي القطاع العام.
- أن تعمل الحكومة على مراجعة الصلاحيات والمهام بين الجهات ذات العلاقة في القطاع بحيث تحكمها إجراءات وعمليات واضحة تحدد مهام كل جهة من خلال تطبيق إطار تحليلي يبين الازدواجية المباشرة وغير المباشرة في المهام بين ديوان الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة وإدارة التطوير المؤسسي والسياسات، لضمان التشاركية والتكامل بالمهام والأعمال المنوطة للوصول إلى نتائج إيجابية، والتركيز على المهام الرئيسية بهدف تكاثف الجهود والكفاءة في العمل.
- إعطاء التحول الرقمي والبنية التحتية الرقمية ومشروع الحكومة الإلكترونية الأولوية القصوى، واعتباراً مشروعاً وطنياً يخدم جميع القطاعات. إن الأولوية الوطنية تكمن في الإسراع في بناء منظومة الحكومة الإلكترونية الترابطية وبناء أنظمة معلومات متكاملة لإدارة الموارد الحكومية **Government Resources Planning (GRP)** بالإضافة إلى مراجعة الخدمات الإلكترونية المقدمة للجمهور وحصر ذات المساس المباشر مع الجمهور وإعطائها الأولوية في التنفيذ، وبالأخص الخدمات المشتركة التي تتطلب ترابط

البيانات بين الجهات الحكومية، مثل دائرة الأحوال المدنية والجوازات والمؤسسية العامة للضمان الاجتماعي ووزارة العدل، ضمن تصميم مصفوفة الخدمات الحكومية المشتركة.

### ثالثاً: سبل معالجة آثار الجائحة والحد منها ما بعد الأزمة

بهدف معالجة آثار الجائحة التي شُخصت من واقع الخطط والسياسات المنشورة والتقارير الإعلامية الصادرة من الحكومة، أصبح من الضروري الاهتمام بالمحاور التالية:

- تحديد مرجعية حكومية تنظم آليات التعامل مع القطاع، وتراقب خطته واستراتيجياته، وتكون المنسق الرئيس في إصدار القرارات والأدلة الإرشادية وإجراءات العمل. وكذلك تفعيل دور إدارة التطوير المؤسسي والأداء ومنحها الصلاحيات، وإبراز دور وزير الدولة لتطوير الأداء المؤسسي، المسؤول المباشر عن ملف تطوير القطاع العام في الحكومة، بشكل يضمن تناسقية العمل وتعظيم الإنجاز، وتكريس الإدارة الفعالة التي تستهدف تسخير الإمكانيات والموارد المتاحة لتكون الإدارة المعنية ذات بُعد استراتيجي بمراقبة الأداء الحكومي، ومتابعة مشاريع إصلاح وتطوير القطاع العام، واعطاء دور واضح لكل من ديوان الخدمة المدنية كجهة رئيسة في إدارة وتخطيط الموارد البشرية، ومعهد الإدارة العامة الذي يعدّ الممكن الرئيس للقطاع العام في مجال التدريب وبناء القدرات المؤسسية والفنية وتقديم الاستشارات الإدارية والتطويرية، وتحديد تداخل الأدوار والمهام والازدواجية في العمل، وتكاتف الجهود في تطوير القطاع الحكومي.

- تفعيل الحكومة الإلكترونية (الحكومة المترابطة)، وبناء منظومة إدارة مشاريع لمراقبة تنفيذ محاور الحكومة الإلكترونية لتشمل أنظمة معلومات لإدارة موارد الحكومة، وأنظمة التراسل البيني بين أجهزة الدولة، وتفعيل أنظمة الأرشيف الإلكترونية وتعميمها والاستفادة منها في منظومة التراسل الحكومي، وتحديد الخدمات ذات الأولوية للمواطن والخدمات الأكثر استخداماً، وتطوير منظومة خدمات الموظف الحكومي بهدف الاستغلال الأمثل للموارد البشرية الحكومية وبالأخص في حالات الطوارئ والأزمات.

- بناء وتطوير إطار عام لإدارة المخاطر المؤسسية للقطاع العام بشكل شمولي، وتحديد مرجعية رسمية مسؤولة عن تطبيق الإطار العام ليشمل تحديد أبرز المهام الرئيسية وفق مصفوفة تحدد مستويات الخطر، وتصميم الخطط الوقائية لتكون معتمدة ومطبقة من خلال تنفيذ التمارين الوهمية، وتحديد قوائم المهام الرئيسية والخدمات الحكومية الرئيسية أثناء حالات الطوارئ والأزمات.



إن تطوير الجهاز الإداري للدولة يعدّ متطلباً أساسياً لضمان إحداث تنمية شاملة ومستدامة وتحقيق أهدافها، ورافعةً حقيقيةً للتحوّل الديمقراطي الذي يتطلّب نجاحه تأطير ومأسسة العمل العام وتطويره من خلال تعزيز القدرات المؤسسية والوظيفية، والارتقاء بمستوى الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين وفق مبادئ العدالة وتكافؤ الفرص واستخدام السلطة التقديرية في أضيق الحدود، وتعزيز النزاهة ومبادئ سيادة القانون، وتحمل المسؤولية.

ولتحقيق ذلك، لا بد من تمكين ديوان الخدمة المدنية من ممارسة دور أوسع في هذا المجال، وتطوير نظام الخدمة المدنية لمنحة الصلاحيات لتمكّنه بالقيام بدورة التنفيذ ومتابعة تطبيق معايير التنظيم الإداري أو متطلبات بناء القدرات المؤسسية والبشرية لوحدة التطوير المؤسسي، كما يفتقد النظام إلى صلاحيات الرقابة الإدارية الحقيقية على قرارات الدوائر والمؤسسات الحكومية؛ وهذا الأمر أثر سلبياً على سلامة تطبيق مفاهيم التطوير والخدمة المدنية بشكل مؤسسي، وبالتالي على تحسين كفاءة الأداء المؤسسي. ففي الصين مثلاً عملت الحكومة على إيجاد نموذج وزارة للتطوير أسمته (Super-Ministry System)، يهدف إلى بناء مؤسسات حكومية مثلى، ويعمل على نشر أمثل لدور الحكومة على أرض الواقع. وفي اليابان تم استحداث أجهزة حكومية مسؤولة عن عملية الإصلاح مع تشكيل مجموعة من اللجان الفرعية التي تضم خبراء وأكاديميين ورجال إدارة من الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص لمناقشة وإقرار جميع القضايا ذات الصلة بالإصلاح.

ومن أهم التجارب في هذا الجانب، تجربة الحكومة الفدرالية في الولايات المتحدة الأميركية حول تنظيم الجهاز التنفيذي؛ والتي خلصت إلى وجود تداخل وازدواج في الأنشطة، وعدم وجود رابط أو تنسيق بين الأنشطة في الأجهزة التنفيذية، وعدم وضوح الأهداف التي يراد تحقيقها، فتمت التوصية بإعادة التنظيم على مبدأ جمع الخدمات والنشاطات المتماثلة وإزالة الازدواج، وتقليص عدد الأجهزة التنفيذية بما يزيل تضخم تلك الأجهزة مع التركيز على توافر الفاعلية في أدائها والتنسيق بين نشاطاتها والخدمات التي تقدمها.

وفي بريطانيا، أوكلت لمكتب نائب رئيس الوزراء مهمة الإشراف على تنفيذ برنامج الإصلاح الإداري ومتابعته، وتقييم المؤسسات بإجراء دراسات تقييمية مستمرة له. وهذه إشارة مهمة يمكن الأخذ بها في الأردن؛ وذلك بتثبيت منصب نائب رئيس الوزراء وتكليفه بالإشراف والمتابعة لبرامج إصلاح الإدارة العامة ورئاسة مجلس الخدمة المدنية، بدلاً من ترك الموضوع للوزير الذي يختاره الرئيس.

## رابعاً: تحديد آليات التعامل المقترحة للقطاع / المجال بعد الجائحة

في سبيل تحديد آليات التعامل المقترحة بعد جائحة كورونا، من الضروري وضع إطار عمل لتطوير القطاع العام واصلاحه، بحيث تكون مرجعيته لرئيس الوزراء من خلال مجلس أعلى يكون المرجعية الرئيسية للقطاع العام من حيث الإجراءات وتطوير القطاع ومراقبة الأداء الحكومي. وقد طُرحت هذه التوصية في تقرير حالة البلاد لعام 2019.

كما أن من الضروري تفعيل قرار مجلس الوزراء رقم (2076) تاريخ 2019/11/29 والذي حدد الحزمة الأولى من قرارات الإصلاح الإداري، بحيث يتم من خلاله رسم السياسات العامة والاستراتيجيات، ويكون دور إدارة تطوير الأداء المؤسسي المتابعة والتنفيذ والتنسيق في ما بين الجهات الحكومية، وتفعيل دور وزير الدولة لتطوير الأداء المؤسسي، المنسق الرئيس لملف تطوير القطاع العام في الحكومة والذي كان الخلف القانوني لإلغاء وزارة تطوير القطاع العام في التعديل الثاني لحكومة د.عمر الرزاز.

ولضمان بناء منظومة عمل متكاملة للقطاع الحكومي؛ ينبغي تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية الذي بدأ في عام 2000، وإعطاؤه الأولوية كمشروع وطني واستراتيجي، وأن يتم التنسيق مع القطاع الخاص بشراكة استراتيجية ضمن إطار شراكة استراتيجية محدد بالمهام والادوار وبشراكة فعالة مع شركات الاتصالات ومزودي خدمات الاتصالات لتنفيذ المشروع بهدف بناء منظومة عمل حكومية إلكترونية تشمل جميع محاور الحكومة (حكومة، مواطن، أعمال، موظف). وكذلك إنشاء مكتب لإدارة المشاريع يتبع لرئيس الوزراء لضمان تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية، والمواءمة مع خطط إصلاح القطاع العام وتطويره، وتطبيق المعيارين الكمي والنوعي لقياس مخرجات الخطط، والإسراع في تنفيذ المشاريع الحيوية (مثل التوثيق الإلكتروني، والتوقيع الرقمي، والربط البيئي الحكومي، وقنوات الدفع الإلكتروني)، وتفعيل الدخول الموحد للخدمات الإلكترونية المطروحة في خطة التحول الرقمي المعتمدة.

كما ينبغي إنشاء نظام المعلومات الوطني وربطه بدائرة الإحصاءات العامة ليكون مرجعاً لمعلوماتياً للحكومة يتاح من خلاله إدارة موارد المعلومات الحكومية (Government Information Resources) ويكون مرجعاً في دعم القرار الحكومي وتمكين المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات في ظل نجاح التنسيق المؤسسي أثناء الجائحة من خلال المركز وألية العمل المطبقة.

وبالرغم من جهود الإصلاح التي شهدتها الإدارة الحكومية الأردنية، إلا أن عملية التطوير عملية مستمرة لا تقف عند إنجاز أو نتيجة معينة، فالمتغيرات المحيطة متسارعة وديناميكية، خصوصاً في ظل الوضع الراهن والتوتر المحيط بالأردن الذي فرض تحديات كبيرة وجديدة أهمها جائحة كورونا، وهو ما يتطلب دوراً أكثر مرونة وانفتاحاً وتشاركية وكفاءة في تلبية احتياجات المواطنين من الخدمات وحسن إدارة الموارد المحدودة للدولة، فلم يعد مقبولاً أن تحتكر الحكومة إدارة جميع مرافقها في غياب مشاركة القطاع الخاص، كما أن الكثير من مهام دوائر الحكومة يمكن تنفيذها إلكترونياً إضافة إلى التعهيد للقطاع الخاص. ومن المعروف أن الحكومة الرشيدة تسعى بشكل مستمر للتركيز على التنظيم والرقابة، وهذا من شأنه رفع درجة فاعلية أدائها بأقل التكاليف الممكنة وتحقيق درجة أعلى من الرضا الشعبي عن برامجها ومشاريعها المتنوعة.

كما أن متطلبات الحوكمة تحتم على الحكومة إنشاء مجالس شراكة مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني والمعنيين، وهذا يضمن عدم انفرادها في صناعة التشريعات ورسم السياسات، ويحفز الجهات الشريكة على تحمل المسؤولية والالتزام بمعايير التنفيذ السليم.

## خامساً: سبل التطوير والفرص المتاحة أو العقبات التي تواجه القطاع بعد الجائحة

أكدت كتب التكليف السامي للحكومات المتعاقبة على ضرورة التركيز على إصلاح القطاع العام، وبحسب تحليل الإنجازات المتحققة والمنسجمة مع كتب التكليف السامي وكتب البيان الوزاري للحكومات المتعاقبة أمام مجلس النواب وكما ورد في تقرير حالة البلاد لعام 2019، ما زالت المبادرات والأنشطة التي تنفذ لا ترتقي إلى خطة وطنية لتطوير وإصلاح القطاع العام بشكل شامل يؤثر إيجابياً على الإدارة العامة ويعزز محاور الإصلاح الإداري بالمقومات الرئيسة للإدارة من تشريع وتخطيط وتنظيم وتوجيه للموارد البشرية. إذ ما زال يجري تصميم استراتيجيات جديدة وخطط تنفيذية ومبادرات ومشاريع، بينما يتم التغاضي عن الإنجازات السابقة ويتوقف العمل في استكمال الخطط المقررة سابقاً، ويتم كذلك إلغاء الخطط السابقة والجهود والدراسات التي تمت والتي استنفدت الكلف المالية المتأتية من المنح والمساعدات والقروض الدولية الخاصة بتطوير وإصلاح القطاع العام والتحول الرقمي للحكومة. وأثناء إعداد هذه المراجعة، أعلنت الحكومة عن الاستراتيجية الوطنية للتحويل الرقمي من دون تحليل إنجازات الخطة الاستراتيجية السابقة أو استكمال مشاريعها، وكذلك من دون مراجعة ما أنجز في مشروع "الأردن الرقمي 2020" الذي كان يتضمن إعادة هندسة للإجراءات في العديد من الوزارات والدوائر الخدمية بحلول عام 2020.

إنّ المشهد في عام 2020 يتكرر، إذ ما زالت الاستراتيجيات والخطط التنفيذية غير مفعلة ولا تتعدى كونها ملفات ورقية دون وجود آلية لمراقبة إنجازها أو تفعيلها بالحد الأدنى، ويشوبها التداخل في المهام والمسؤوليات، والازدواجية في تنفيذ المشاريع، بالإضافة إلى التركيز والجهد الكبير والمبالغ فيه على مشاريع إعداد الأدلة والسياسات دون الاهتمام بالمشاريع ذات الأثر المباشر على القطاع، إذ إن إنجازات وزارات تطوير القطاع العام والتنمية الإدارية السابقة اقتصرت على إصدار الأدلة الإرشادية والأطر العامة التنظيمية دون الخوض في مشاريع تنفيذية يمكن تطبيقها وتعكس أثراً إيجابياً يلمسه المتعاملون في القطاع.

وما زال القطاع يعاني من التشتت وعدم التركيز في إطلاق المشاريع والمبادرات، فعلى سبيل المثال أطلق صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية برنامج تطوير الخدمة المدنية بهدف زيادة فعالية موظفي القطاع العام من خلال تنمية مهاراتهم وتحسين أدائهم الوظيفي وتعزيز المهارات القيادية والإدارية لديهم، وذلك بالتنسيق مع جامعات بريطانية متخصصة، وبلغ عدد المستفيدين من البرنامج 260 موظفاً وموظفة. وجرى إغفال أن هذه المشاريع من مهام معهد الإدارة العامة، وأنه من الممكن تكاتف الجهود من جميع الجهات الداعمة ومنها الصندوق لدعم قدرات المعهد بالشراكات العالمية المتخصصة في رفع القدرات الحكومية.

ومن جانب آخر، لم تعمل الحكومة ممثلة في الجهات الحكومية المعنية في القطاع العام، ببناء إطار مواءمة استراتيجي (Strategic Alignment Model) لمشاريعها ومبادراتها مع "رؤية الأردن 2025" التي حظيت بالرعاية الملكية، إذ تضمنت الوثيقة مبادرات ذات أولوية في محور أداء القطاع العام من أهمها:

- الاستمرار في تنفيذ برنامج تطوير أداء الجهاز الحكومي 2014-2016 بمحاوره ومضامينه الرئيسية والبناء عليها وتطويرها.
- البناء على ما تم إنجازه في تنفيذ برامج إعادة هيكلة الجهاز الحكومي للوصول إلى جهاز حكومي يتسم بالرشاقة ويحقق الكفاءة والفاعلية في تنفيذ المهام من خلال عمليات الدمج والغاء وتغيير الارتباط ونقل المهام وتوحيد الهيئات التنظيمية والرقابية في القطاعات.
- العمل على زيادة نسبة شاغلي الوظائف الفنية المتخصصة مقابل الوظائف المساندة (فني، إداري).
- الاستمرار في بناء القدرات المؤسسية في مجال إدارة وتخطيط الموارد البشرية، ورفع قدرات وحدات الموارد البشرية في الجهاز الحكومي.

- مراجعة وتطوير الأطر التشريعية الناظمة لعمليات إعادة الهيكلة وتطوير الهياكل التنظيمية لمؤسسات الجهاز الحكومي (قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية، نظام استحداث الدوائر الحكومية وتطوير الهياكل التنظيمية).

لقد ركزت "رؤية الأردن 2025" على بناء قدرات معهد الإدارة العامة في مجال الدراسات والاستشارات، بالإضافة إلى إعداد خطة وطنية موجهة للتدريب والتأهيل للسنوات القادمة مبنية على الاحتياجات الفعلية والأولويات التطويرية للموارد البشرية وفق أفضل الممارسات في الخدمة المدنية، والعمل على تنفيذ دراسات لتقييم أثر التدريب على الأداء الفردي والمؤسسي، والعمل على بناء القدرات القيادية بهدف تمكين القيادات التنفيذية في الجهاز الحكومي ضمن مستوى مساعدي الأمناء العاميين ومديري الإدارات والمديريات ليكونوا أكثر قدرة على تولي المهام القيادية في المستقبل تنفيذاً لمفهوم التعاقب الوظيفي في الجهاز الحكومي.

ويُظهر المشهد الحكومي العام مدى التثنت الحاصل جراء تعدد الاستراتيجيات والخطط. وقد أشار تقرير حالة البلاد لعام 2019 في توصياته إلى أهمية وجود جهة مرجعية حكومية تراقب الأداء الاستراتيجي بشكل شمولي وتراقب أداء المشاريع والمبادرات وتعمل على مواءمتها مع الأولويات الوطنية بهدف تكاتف الجهود والطاقات وإدارة النفقات في تطوير القطاع بشكل عام.

وفي المرحلة الراهنة، من الضروري تفعيل دور إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات بهذه المهمة لضمان عدم ازدواجية المشاريع والمبادرات، وتركيز كل من ديوان الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة وإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات على مهامه الأساسية. وكذلك أن تعمل الحكومة على مراجعة أنظمة تنظيم ديوان الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة وإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات لضمان تكامل منظومة تطوير القطاع العام وانسيابية المشاريع التطويرية.

إن أبرز الفرص في مجال تطوير القطاع تتمثل في اعتبار الحكومة الإلكترونية من أهم الأذرع ذات الأثر المباشر للتطوير، وذلك من خلال إشراك فعال للوزارات ومؤسسات الدولة في خطط التطوير المؤسسي والتحول الرقمي، وإعطاء وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة دور الممكن والداعم للجهات الحكومية في مجال التحول الرقمي وهندسة الإجراءات بالتزامن مع خطط التطوير المؤسسي وباعتبار أن أداة التطوير تكمن في الحلول الرقمية، وتطوير الموارد البشرية على أفضل الممارسات، وبناء منظومة مكنات الحكومة الإلكترونية في القطاع العام.

ويمكن هنا الإشارة إلى تقرير الأمم المتحدة الخاص بتنمية الحكومة الإلكترونية لعام 2020، والذي أظهر تراجع موقع الأردن إلى المرتبة 117 عالمياً. وكذلك حصول الأردن على المركز 106 عالمياً في محور الحكومة الإلكترونية ضمن مؤشر الابتكار العالمي لعام 2020، والذي يتضمن عدداً من التوصيات بشأن بناء مشروع الحكومة الإلكترونية والتحول الرقمي. كما حل الأردن في الترتيب 11 على دول الشرق الأوسط في تقرير التقدم الرقمي الصادر من المعهد الأوروبي للتنافسية الرقمية.

ولا بد من العمل على تحليل الدراسات العالمية لتكون مدخلاً استشارياً وتقييمياً، ودراسة التقارير والدراسات الصادرة من الجهات الدولية والتي يتم من خلالها استعراض فرص التطوير والأولويات والتوصيات الفنية الخاصة بتطوير القطاع. وفي هذا المجال حدد تقرير أعده البنك الدولي عن مراجعة للقطاع العام رقم 19664 والصادر في الربع الأخير من عام 2019<sup>2</sup>، نقاط الضعف في عدد من المجالات، والتي تضاف إلى التحديات التي تواجه القطاع، ومنها: ضعف في مجال تفويض الصلاحيات في تنفيذ المشاريع الحيوية ذات الأثر الإيجابي على القطاع، وضعف في الأداء العام في القطاع الحكومي وفي منظومة مراقبة الأداء الحكومي والذي أدى إلى ضعف ترابط الأداء المؤسسي. وأظهر التقرير أن ديوان الخدمة المدنية ما زال يعاني من ضعف في إجراءات وتنظيم استقطاب الكفاءات المطلوبة لمتطلبات القطاع العام الجديدة وغير المسبوق، بالإضافة إلى ضعف في المهارات القيادية لدى عدد من المستويات الإدارية في القطاع العام وبالأخص في المستويات القيادية والتنفيذية، وهو ما يتطلب تطوير القدرات في الفئة العليا والفئة التنفيذية من خلال برامج تمكين ورفع قدرات متطورة تواكب متطلبات القطاع الملحة والجديدة.

ويهدف الاستفادة من التقرير، تضمنت أجندة إصلاح القطاع العام في الدراسة: مراجعة الاستراتيجيات ذات العلاقة، والتركيز على إعادة الهيكلة لتشمل إعادة هندسة الإجراءات الحكومية في العديد من المؤسسات الخدمية، والعمل على مراجعة الخدمات والمهام الأساسية للوزارات، وتطوير عمليات التوظيف والاستقطاب والتقييم لموظفي القطاع العام، ومراجعة الازدواجية وتداخل المهام بين عدد من الوزارات والمؤسسات، وتفعيل إطار الشراكة مع القطاع الخاص في تعهيد عدد من المهام الخدمية الحكومية (**Out-sourcing**) إلى القطاع الخاص ضمن أسس ودراسات تضمن الشفافية والمساءلة ومراقبة الأداء.

[http://documents1.worldbank.org/curated/en/954501468273600730/text/1966\\_2\\_40ESW0P0531tor1Review19664green.txt](http://documents1.worldbank.org/curated/en/954501468273600730/text/1966_2_40ESW0P0531tor1Review19664green.txt)

وخلص التقرير إلى ضرورة تصميم استراتيجية وطنية لإصلاح القطاع العام تتضمن أهدافاً ومؤشرات وتلقى إشرافاً مباشراً من رئيس الوزراء، وأن تقترن بالإرادة الملكية وتشرف على إنجازها لجنة ملكية أو مجلس أعلى لإصلاح القطاع العام وأن تكون عابرة للحكومات، لضمان الإنجاز والتنفيذ وكي لا تتأثر بسبب تشكيل الحكومات أو أي معيقات أخرى.

وفي مجال الكفاءة الحكومية، على الحكومة التركيز على النتائج واعتبارها عنصراً أساسياً في إصلاح الحكومة، إذ تركز الكفاءة الحكومية على أربعة مجالات رئيسية: متابعة الممارسات المبتكرة، واستخدام أدوات القياس والتحليل، وتقليل الازدواجية في المهام، وتطوير ممارسات جديدة في مجالات الخدمة العامة المختلفة. وبحسب الدراسات العالمية، فإن محركات رفع كفاءة الحكومات تركز على: رؤية واضحة يحددها إطار حوكمة وإطار زمني للتنفيذ، وآلية قياس أداء مؤسسي واستراتيجي فعال، وتعزيز مفهوم المساءلة والالتزام.

ووفقاً لتقرير البنك الدولي أظهرت المؤشرات ضمن محور الكفاءة الحكومية، كفاءة الحكومة الأردنية بمعدل 57.69% لعام 2017 وتراجعها إلى معدل 57.21% لعام 2018، مما يدل على انخفاض معدل كفاءة القطاع الحكومي مقارنة مع الدول ضمن التقييم.

ومن خلال تتبع مجموعة من المؤشرات العالمية المرتبطة بالأردن، يتبين تراجع تصنيف الحكومة في ما يتعلق بمؤشر النزاهة الحكومية من 51.9 في عام 2018 إلى 49.6 في عام 2020.

وأشار تقرير التنافسية العالمي لعامي (2019-2020) الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، إلى أن الأردن يقع في المرتبة 64 عالمياً في مؤشر أداء القطاع العام، وذلك بعدما كانت مرتبة الأردن في المؤشر ذاته 52 لعامي (2017-2018).

وحلت المملكة في المرتبة 64 عالمياً في مؤشر فعالية الحكومة بحسب تقرير التنافسية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي في الربع الأول من عام 2020. وتُظهر دراسة أعدها معهد (The Legatum Institute) لقياس أداء الحكومات وفق منهجية المعهد من خلال مؤشر (the Prosperity Index) أن الأردن يقع في المرتبة 95 عالمياً في مؤشر فعالية الحكومة.

ويرجع سبب الفروقات في ترتيب الأردن إلى اختلاف منهجية القياس المعتمدة، إذ يتم حصر الإنجازات لقياس مستوى فعالية الحكومة في مجال الأطر التنظيمية وثباتها، وقياس مستويات الإنتاجية مقارنة مع الإيرادات الحكومية. ويرتبط المؤشر مع مؤشرات ذات علاقة بإنتاجية القطاع الحكومي ككل.

وبلغت نتيجة الأردن في محور الثقة بالحكومة ضمن تقرير الحرية الاقتصادية لعام 2020 الصادر عن مؤسسة "هيرتج فاونديشن" 49.6 بالمعدل مقارنة بـ 51.9 في عام 2019.

ومن خلال تحليل مؤشرات الابتكار العالمية الصادرة عن منظمة الملكية الفكرية الدولية لعام 2020 وتقرير عام 2019، يظهر أن الأردن احتل المرتبة 64 عالمياً في مؤشرات فعالية الحكومة، وذلك ضمن منهجية قياس المؤشرات المصممة من قبل معهد الأبحاث في جامعة "انسياد".

وباعتبار أن المؤشرات العالمية تعطي تصوراً شفافاً وحيادياً في تقييم الدول، وباعتبار التقارير العالمية من أهم مدخلات بناء الاستراتيجيات والخطط، فمن الواضح أن على الحكومة إعادة تشكيل إدارة المنظومة الإدارية وبالأخص ذات العلاقة بكفاءة الحكومة وفعاليتها، وإعادة إنتاجها، وتصميمها لتتواءم مع المتطلبات المستقبلية والتحديات التي تواجه الدولة.

وبهدف تعزيز الكفاءة والفعالية الحكومية، تعمل الحكومات بعامة على بناء خطط استراتيجية فعالة ترافقها هيكلية إدارية تدعم تنفيذ الخطط وتتضمن إجراءات وعمليات وسياسات فعالة، وكذلك الاعتماد على تطبيق الحوكمة المؤسسية والشفافية والإبداع والنزاهة والتمكين، وصولاً إلى تحقيق الرضا والرفاه، وتعزيز ملامح الازدهار الاقتصادي والاجتماعي، الأداء الفردي والمؤسسي وربطه مع خطط استراتيجية بأهداف ذكية قابلة للقياس وذات أثر مباشر على المواطنين.

## سادساً: مراجعة استراتيجيات الوزارة/ القطاع ما قبل الجائحة، ومتابعة إمكانية تنفيذها في ظل الظروف الراهنة

في سياق تحليل الإنجازات المنسجمة والمتحققة مع أولويات الحكومة المعلنة لعامي 2019 و2020 ووثيقة "على خطى النهضة" وتقرير إنجازات الحكومة لعام 2019 وللربع الأول من عام 2020، يتبين أن الحكومة حددت الأولويات في محور "رفع كفاءة القطاع العام والقضاء على الترهل الإداري"، وأعلنت أنها ستقوم بتنفيذ عدد من الإجراءات أبرزها: ترشيح الجهاز الحكومي، إعداد سياسة الاستخدام الأمثل للموارد البشرية وتطبيقها، تطوير 70 مركزاً لتقديم الخدمات الحكومية، تطوير قدرات 1000 من موظفي المكاتب الأمامية (مقدمي الخدمات) وتأهيلهم فنياً، تطوير معايير عامة لتقديم الخدمات الحكومية ومؤشرات أداء على مستوى المراكز الخدمية، تعزيز مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني والبلديات في تقديم الخدمات الحكومية (التعهدات)، بما يسهم في رفع جودة الخدمة المقدمة<sup>3</sup>.

3 أولويات الحكومة - 2019 2020 / <https://www.your.gov.jo>



وبشأن إنجازات الحكومة استناداً للأولويات المعلنة، أعلنت الحكومة تطبيق سياسة الاستخدام الأمثل للموارد البشرية في القطاع الحكومي، والمباشرة في تقليص حجم الجهاز الحكومي والالتزام بتقليصه بنسبة 10% في عام 2020، ودمج عدد من المؤسسات ذات المهام المشتركة (ومن ذلك دمج مجلس وصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومركز الاعتماد وضبط الجودة، تحت مظلة واحدة باسم "مؤسسة تنمية المهارات").

وفي مجال دمج المؤسسات، أعلنت حكومة بشر الخصاونة في بيانها الوزاري أمام مجلس النواب في مطلع العام 2021 عن البدء في إجراءات دمج عدد من المؤسسات والهيئات وفق آلية عمل محددة بحسب رد الحكومة.

ومن جهة أخرى، هناك تناقض في توجهات الحكومة، إذ قررت الحكومة إنشاء مؤسسات وهيئات جديدة من الممكن الاستغناء عنها بتفعيل عدد من الجهات الحكومية. ومن ذلك إنشاء هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية كهيئة تعنى بتنظيم التدريب، إذ كان من الممكن تمكين مؤسسة التدريب المهني للقيام بالمهمة أو تكليف هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي وضمان جودتها للقيام بمهام هذه الهيئة، مع الإشارة إلى تعدد المؤسسات المعنية بالتدريب في الحكومة (صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، مؤسسة التدريب المهني، الشركة الوطنية للتدريب والتشغيل، المركز الوطني لتطوير الموارد البشرية). كما أقرت الحكومة إنشاء هيئة مستقلة تعنى بالجودة والمواصفات وحماية المستهلك تحت مسمى "هيئة الجودة وحماية المستهلك" بدلاً من مؤسسة المواصفات والمقاييس.

وفي مجال إعادة الهيكلة وترشيح الجهاز الحكومي، لا بد من العمل على تحليل المهام والمسؤوليات وأنظمة إنشاء المؤسسات والهيئات ودمج تلك التي تتشابه في مهامها، ومن ذلك على سبيل المثال دمج المجلس الأعلى لشؤون الأسرة والمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعاقين لتكون تابعة المجلس الجديد لوزارة التنمية الاجتماعية، وكذلك دمج المجلس الأعلى للسكان ودائرة الإحصاءات العامة، ودمج المجلس التمريضي الأردني والمجلس الصحي العالي والحقاق المجلس الجديد بوزارة الصحة.

وفي مجال تطوير 70 من مراكز الخدمة الذي ورد في أولويات الحكومة، وفي الأولوية الحكومية المتضمنة "تطوير معايير عامة لتقديم الخدمات الحكومية ومؤشرات أداء على مستوى المراكز الخدمية"، عملت الإدارة على إعداد دليل إرشادي بهدف مساعدة الدوائر في وضع معايير ومؤشرات الخدمات.

## وفي هذا المجال:

- صدر قرار مجلس الوزراء بالمرتكزات والمراحل اللازمة لاستحداث مراكز الخدمات على مستوى المملكة، كما تم التنسيق مع الدوائر لتحديد باقات الخدمات والمتطلبات اللازمة لتقديمها وتسمية الموظفين. والعمل جارٍ لإطلاق مركز خدمات الحكومي في منطقة المقابلين بالتعاون مع شركة البريد الأردني
- يجري تطوير العمل في مراكز الخدمات الشاملة التابعة لوزارة العدل، كما تم إعداد سياسة عامة لتطوير مراكز الخدمات الشاملة بانتظار اعتمادها.
- تم الانتهاء من تنفيذ تطوير 13 مركز خدمة بالتنسيق مع وزارة الأشغال العامة والأسكان، لدوائر ذات تماس مباشر مع المواطنين (دائرة الأحوال المدنية، دائرة الأراضي والمساحة، مكاتب العمل، وزارة التنمية الاجتماعية، صندوق المعونة الوطنية، المراكز الصحية، أمانة عمان الكبرى، إدارة الامتحانات في وزارة التربية والتعليم، سلطة وادي الأردن). وقد تم اختيار تلك المراكز في ضوء تقييم ميداني متخصص شمل طبيعة البيئة المكانية ورحلة المتعامل في المركز وحجم الشكاوى.
- تم وقف استكمال تنفيذ عدد من المشاريع نظراً لعدم توفر المخصصات اللازمة ضمن موازنة برنامج إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات لعام 2020 في ظل تداعيات جائحة كورونا.
- سيتم تطوير معايير ومواصفات إنشاء مكاتب خدمة الجمهور التابعة للدوائر الحكومية، وسيتم تعميمها على الجهات المختصة بالشراء والاستئجار والعطاءات الخاصة بالصيانة، لضمان التقيد بهذه المواصفات، إذ لوحظ وجود أكثر من جهة تعمل على تطوير المراكز، مثل الدوائر الحكومية ولجان اللامركزية في المحافظات.
- وكذلك الحال في ما يخص تعزيز مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني والبلديات في تقديم الخدمات الحكومية (التعهدات)، إذ لم يتم إنجاز الأولوية بحسب تقارير إنجازات حكومة عمر الرزاز.
- وفي مجال المسرعات الحكومية وقيام إدارة التطوير المؤسسي بإنشاء وحدة متخصصة بالمسرعات، تم البدء بالعمل على منهجية المسرعات الحكومية بالتعاون مع الجانب الإماراتي بموجب الاتفاقية المبرمة معهم، وتم بحث التحديات التي تواجه القطاع العام، وعقد مجموعة من الورش لجمع القيادات الحكومية على مستوى الوزراء والأمناء العاملين والمديرين العاملين، وتم اعتماد خمسة تحديات وإطلاق الدفعة الأولى بتاريخ 7 أيلول 2020 على أن الانتهاء منها في مطلع عام 2021.

وبشكل عام، وعلى صعيد القرارات التي اتخذتها حكومة الرزاز، توزعت محاور القرارات إلى ما نسبته 31% ضمن المحور التشريعي، و30% ضمن المحور الإداري، بينما وصلت نسبة المحور المالي والاقتصادي إلى 13% من مجموع القرارات، أما محورا أداء القطاع العام والنزاهة ومكافحة الفساد فقد وصلت نسبة كل منهما إلى 1% فقط.

ومن جانب آخر، ما زال القطاع يعاني مجموعة من الإشكالات في إطار هيكلية إدارة الحكومة بمستوياتها العليا والمتوسطة. ومن ذلك:

- يظهر جلياً اتساع نطاق إشراف رئيس الوزراء على الكثير من المؤسسات، والأمور السياسية، والاقتصادية، والإدارية، والاجتماعية، بالإضافة إلى الوزارات، الأمر الذي يُضعف فاعلية الإشراف والارتباط بحكم الانشغال.

- عدم وجود معايير عادلة لتسعير وظائف العقود الشاملة ذات الأجور المرتفعة، الأمر الذي انعكس سلبياً على مفهوم العدالة، وتكافؤ الفرص، ومبدأ الراتب للوظيفة، كما انعكس على حجم فاتورة الرواتب وتضخمها.

- اختلاف معايير التوظيف بين المؤسسات الحكومية والعامّة المستقلة، وكذلك اختلافها للشركات المساهمة العامة، مما أدى إلى تشوّه الإدارة العامة وإلى استغلالها من قبل المتنفذين من الناحيتين الإدارية والمالية. وهذا بالطبع يُثير الرأي العام ضمن مفهوم العدالة الاجتماعية، إضافة إلى تعدد استثناءات التوظيف في نظام الخدمة المدنية لسنة 2020.

- ضعف الرقابة على المؤسسات التي لا تخضع لنظام الخدمة المدنية أو التي تستقطب موظفيها خارج سلم الرواتب المعتمد بالنظام، مما أدى إلى تشكيل قضية رأي عام وطنية، ووضع الحكومات في مواجهة ساخنة أمام مجلس النواب وقادة الرأي العام.

- تدني كفاءة بعض الموظفين وضعف قدرتهم على التكيف مع التغيير وتنفيذ المهام المطلوبة منهم بفاعلية، نظراً لضعف برامج التحفيز وإدارة الأداء وعدم ربط المسارات التدريبية مع المسارات الوظيفية؛ يضاف إلى ذلك خروج عدد لا بأس به من الكفاءات الحكومية للعمل في القطاع الخاص أو في دول الخليج العربي.

- تطبيق مبدأ الجدارة في إشغال الوظائف الحكومية ما زال يفتقر للنضج الكافي لتمكينه من مواكبة التطورات والتغيرات العالمية.

- على الرغم من نقل بعض المؤسسات لقانون الموازنة العامة، إلا أنه لا توجد معايير واضحة ومحددة ومتفق عليها لمنح الاستقلالية للمؤسسات الحكومية أو دمجها أو

إفائها، ناهيك عن تضخم هيكلية الإدارة العليا، وارتفاع كلفها ضمن بعض الأنماط المؤسسية الحديثة التي أفرزتها مرحلة التوسع في إنشاء المؤسسات المستقلة (مثل أعداد المفوضين، ومجالس الإدارة.. إلخ)، فليس بالضرورة أن يكون إدراج المؤسسات في قانون الموازنة مبرراً لاستمراريتها، فلا بد أن يكون هناك مبرر علمي وعملي لوجودها.

وفي مجال أولويات الحكومة لعامي (2020-2021)، جرى تحديد مبادرات ومشاريع لإعادة الهيكلة وترشيح الجهاز الحكومي. إذ أشارت الحكومة في تقريرها إلى أنه سيتم ضم وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لوزارة التربية والتعليم وتعزيز دور مجلس التعليم العالي، ودمج الهيئات المنظمة لقطاع الطاقة في هيئة واحدة، ودمج الهيئات المنظمة لقطاع النقل في هيئة واحدة، وتقليص عدد المفوضين في الهيئات التنظيمية إلى الحد الأدنى، وإعداد إطار عام للهيئات والمؤسسات الحكومية المستقلة يتضمن مراعاة الحد الأدنى من المفوضين والكلف الإدارية واللوجستية ودراسة المهام التنظيمية والتنفيذية التي تمارسها الهيئات.

كما أشارت الحكومة في تقريرها إلى تطبيق سياسة الاستخدام الأمثل للموارد البشرية، بهدف مأسسة عمليات إعادة توزيع الموظفين بحسب حاجة الدوائر الحكومية كماً ونوعاً، بالإضافة إلى العمل على إنفاذ حوكمة السياسات والأدوات التشريعية وسياسة تقييم الأثر في الدوائر الحكومية، والعمل على ربط أداء وتقييم الموظف العام بالأداء المؤسسي، وتمكين الوحدات التنظيمية المعنية بتطوير الأداء المؤسسي في الجهاز الحكومي. وحددت الحكومة مؤشرات لنطاق عمل أولوياتها تتضمن تخفيض عدد الوزارات والمؤسسات الحكومية من 104 في عام 2019 إلى 95 مع نهاية عام 2021، وتطبيق نظام تقييم أداء جديد لموظفي القطاع العام يرتبط بالأداء المؤسسي.

ويهدف مراجعة خطط عمل الجهات المعنية في إصلاح القطاع العام بحسب محور "رفع كفاءة القطاع العام والقضاء على الترهل الإداري"، استعين بخطط العمل والخطط الاستراتيجية لكل من إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات وديوان الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة. وفي ما يلي أبرز محاور هذه الخطط:

#### أولاً: إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات / رئاسة الوزراء

أطلقت الإدارة مشاريع منها ما أنجز ومنها ما هو مخطط لإنجازه خلال عامي 2020 و2021، وتضمنت ما يلي:

- إطلاق مبادرة "تمكين الوحدات المعنية بتطوير الأداء المؤسسي"، إذ أشارت الوحدة في تقريرها إلى إنجاز الدليل التنظيمي.

- إطلاق مبادرة "تقليص الجهاز الحكومي وتقديم دراسات مقترحة"، وبحسب التقرير فإن مشروع إعادة هيكلة القطاع العام المخطط لتنفيذه يتضمن إعداد معايير وأسس توزيع الفائض من الموظفين.
- إطلاق مبادرة "إنفاذ حوكمة السياسات والأدوات التشريعية في الدوائر الحكومية"، إذ أشارت الوحدة إلى إنجاز الدليل الإرشادي لقياس الأثر والمخطط له خلال عامي 2020 و2021، والعمل على إعداد المادة التدريبية للدليل والإشراف على دراسات تقييم الأثر.
- إطلاق مبادرة "مأسسة عمل وحدة الإنجاز والأداء الحكومي"، إذ أشارت الوحدة إلى أن المشروع المخطط له والداعم لتنفيذ المبادرة.
- إطلاق نظام متابعة الخطة الحكومية وتنفيذ مبادرة "تقييم أداء موظفي القطاع العام وربط الأهداف الفردية والأهداف المؤسسية"، إذ أشارت الوحدة إلى أن المخطط له العمل على إعداد منظومة متكاملة لربط الأداء الفردي والمؤسسي.

### ثانياً: ديوان الخدمة المدنية

أشار البرنامج التنفيذي للديوان ضمن محور تطوير القطاع العام لعامي 2020 و2021 إلى عدد من المبادرات والمشاريع أهمها: استكمال نظام معلومات الموارد البشرية، والتخطيط الوظيفي، والتحول نحو منهجية إدارة الموارد البشرية المبنية على الكفايات. وفي ضوء إقرار نظام الخدمة المدنية الجديد رقم (9) لعام 2020، أعد الديوان خطة عمل لإنفاذ النظام

وتطبيقه على أرض الواقع، وحدد المحورين التاليين للعمل عليهما خلال عام 2020:

1. تعزيز القدرات على تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية. وشمل هذا المحور عدداً من الأنشطة من بينها: إعداد منهجية تخطيط الموارد البشرية وعبء العمل، وسياسات وآليات إدارة توزيع الفائض في الجهاز الحكومي، والتعاقب الوظيفي، ووضع مؤشرات كمية لتحديد الاحتياجات من الموارد البشرية على المستوى القطاعي.
2. تلبية احتياجات الدوائر من الموارد البشرية. وشمل هذا المحور عدداً من المشاريع أهمها: تطوير الاستقطاب والاختيار والتعيين، وإعداد معايير معتمدة لتحديد الوظائف الحرجة والتخصصات الراكدة، وتطوير أدوات وآليات التقييم لقياس مستوى الكفايات الفنية والسلوكية المطلوبة للتنافس على إشغال الوظائف، وتعزيز كفاءة وفعالية الموارد البشرية.

### ثالثاً: معهد الإدارة العامة

حدد المعهد الأولويات في خطته الاستراتيجية للأعوام (2020-2022) لتتضمن تقديم خدمات تحقق متطلبات واحتياجات الجهات الحكومية والجهات المستفيدة الأخرى، والوصول إلى بيئة مؤسسية متطورة ومؤهلة لتقديم خدمات مستدامة وجودية عالية وتميز. كما حددت عدداً من النتائج الاستراتيجية التي يطمح للوصول إليها من خلال تنفيذ الاستراتيجية، أهمها عدّ المعهد أحد المقومات الرئيسية في الإصلاح الإداري، والخيار الأول للجهات الحكومية في مجال التدريب والاستشارات الإدارية.

ووفقاً للمادة (4) من نظام المعهد، فإن أهداف المعهد: رفع كفاءة القطاع العام، وترسيخ مفاهيم الحوكمة وسيادة القانون في القطاع العام، ودعم الإدارة العامة في اتخاذ القرارات ورسم السياسات من خلال بناء القدرات والتدريب والتطوير والاستشارات الإدارية. وعمل المعهد على تصميم أهدافه في الخطة الاستراتيجية المعتمدة للأعوام (2020-2022) كما يلي:

– تعزيز دور المعهد في تطوير موظفي القطاع العام.  
وقد حُددت مجموعة من المبادرات والمشاريع لتحقيق هذا الهدف، من أهمها تطوير البرامج التدريبية، وتطوير أساليب وقنوات التدريب.

– استعادة ورفع مكانة المعهد محلياً وخارجياً.  
وقد حُددت مجموعة من المبادرات والمشاريع لتحقيق هذا الهدف، من أهمها بناء الهوية المؤسسية للمعهد.

– تطوير واستدامة الأداء المؤسسي للمعهد.  
وقد حُددت مجموعة من المبادرات والمشاريع لتحقيق هذا الهدف، من أهمها تطوير خدمات المعهد وتطوير بنيته التحتية.

\*\*\*

ومن خلال مراجعة تقرير حالة البلاد لعام 2019 وما تم إنجازه، واعتماداً على وثيقة "على خطى النهضة" وتقرير نتائج الحكومة لعام 2019، يتبين أن إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات أنجزت عدداً من المبادرات، إلا أن مهامها ومسؤولياتها تتعارض مع مهام ومسؤوليات جهات أخرى ذات صلة بالقطاع العام؛ كقيام الإدارة بمبادرة تمكين

الوحدات التنظيمية بتطوير الأداء المؤسسي والتي تعدّ من مهام معهد الإدارة العامة وُذكرت كمبادرة في خطة عمل المعهد. كما أن هناك تعارضاً في مبادرة الوصف الوظيفي مع مهام ديوان الخدمة المدنية.

وما زال دور وزير الدولة لشؤون التطوير المؤسسي والمعني بملف تطوير القطاع العام غير واضح وغير محدد بمهام ذات بعد استراتيجي ومؤطر بإطار زمني للتنفيذ. كما أن هناك عدم وضوح في دور الإدارة هل هو تنفيذي أم رقابي أم تنظيمي؟ إذ إن هذه الإدارة أنشئت لتكون معنية في تطوير ومراقبة الأداء المؤسسي، وعليه فمن الأجدى التركيز على هذا المحور وترجمته إلى مبادرات ومشاريع ذات أثر مباشر، وتحويل بقية المهام التي تعمل عليها الإدارة إلى مؤسسات حكومية أخرى؛ ومنها ديوان الخدمة المدنية الذي يعدّ المرجع الرئيس للموظف الحكومي وللموارد البشرية الحكومية. وكذلك معهد الإدارة العامة الذي يعدّ الجهة الممكنة للقطاع الحكومي والذراع الاستشارية والداعمة لتطوير القطاع؛ على أن تتولى الإدارة رسم السياسات ودور المنسق الرئيس لتطوير القطاع بين جميع الجهات ذات العلاقة، مع أخذ مخرجات مركز الملك عبد الله الثاني للتميز بعين الاعتبار بوصفها من أهم المداخل للتطوير المؤسسي، ومراعاة أن عملية ربط الأهداف الفردية بالأهداف الاستراتيجية تعدّ من مهمات الوزارات وإدارات الموارد البشرية في الجهاز الحكومي، بينما تقع عملية التدقيق والمتابعة ضمن مهام ديوان الخدمة المدنية؛ الجهة الرئيسة في إدارة الموارد البشرية في القطاع الحكومي.

وعلى الرغم من وجود مشروع ربط الأداء المؤسسي ضمن مشاريع ديوان الخدمة المدنية في خطط إنفاذ نظام الخدمة المدنية الجديد،

وأن يكون دور إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات على تفعيل ومراقبة الأداء الاستراتيجي للحكومة، إذ أظهرت تقارير مركز الملك عبد الله الثاني للتميز أن معظم الاستراتيجيات الخاصة بالوزارات شكلية وغير مطبقة وأنها تعدّ لغايات متطلبات جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز، وأن القيادات الحكومية لا تعنى باعتبار الاستراتيجية خريطة طريق للوزارة أو المؤسسة، وعليه فإنه من الصعب في المرحلة الراهنة تنفيذ مشروع ربط الأهداف الفردية للموظف الحكومي بالأهداف الاستراتيجية في ظل عدم نجاعة الاستراتيجية الخاصة في الوزارة.

لقد أنجز ديوان الخدمة المدنية نظام الخدمة المدنية الجديد، وأعدّ خطة عمل لتنفيذه شملت محاور عدة، ولم يتم تحديد إطار زمني للتنفيذ بحسب وثيقة خطة تنفيذ النظام، ولم يتم إدراج هذه الخطة ضمن البرنامج التنفيذي للديوان، ولم تظهر في خطته الاستراتيجية أيضاً.

ومن جانب آخر، حدّد معهد الإدارة عدداً من المبادرات المنبثقة عن أهدافه الاستراتيجية ومهامه المؤسسية، إلا أنها ما زالت لا تشمل بُعداً مؤسسياً ومشاريع وطنية تدعم قدرات إصلاح القطاع العام بشكل شمولي من منظور أهداف إنشاء المعهد كـممكن حكومي للقطاع العام، ولم تتضمن الخطة التنفيذية للمعهد أيّ خدمات ذات بعد استشاري وتطويري يتم تنفيذه بالتزامن مع خطة إدارة التطوير المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء وبالتركيز على الدعم الاستشاري للحكومة.

## سابعاً: تحليل موازنات الجهات والوزارات ودراسة مدى ربطها بالاستراتيجيات ومراجعة أيّ تغيير سيطراً عليها

يتضح من الميزانية المعتمدة لإدارة التطوير المؤسسي / رئاسة الوزراء وفقاً لقانون الموازنة للسنة المالية 2020، أن إجمالي النفقات العامة في البرنامج رقم 330 يبلغ 1,125 مليون دينار كمخصصات لبرنامج تطوير الأداء المؤسسي من خلال تنفيذ عدد من الأنشطة والمشاريع هي: تطوير مراكز خدمة نموذجية، تدريب وتمكين موظفي المكاتب الأمامية، صيانة وإدامة وتطوير منصة "بخدمتكم"، تعزيز ممارسة الحوكمة في القطاع العام، ترشيح الجهاز الحكومي والاستغلال الأمثل للموارد البشرية.

وبمراجعة الخطة الاستراتيجية للإدارة، يتضح ضعف المواءمة بين أهداف الإدارة وكما هو في قانون الميزانية لعام 2020، إذ لم يتم عكس الأهداف الاستراتيجية لخطة عمل الإدارة التي اعتمدت في عام 2019 مع الميزانية، واعتبار أن الميزانية موجهة بالأهداف، فعلى سبيل المثال تكررت المبالغ المرصودة في مجال التدريب على الرغم من وجود خطة تدريب للقطاع الحكومي في معهد الإدارة العامة، وبلغ إجمالي النفقات الجارية والرأسمالية في ميزانية ديوان الخدمة المدنية 4,434 مليون دينار، موجهة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية: ضمان تقديم جميع الخدمات وفق معايير الجودة والكفاءة والشفافية، واستقطاب الموارد البشرية المؤهلة وتحفيزها والحفاظ عليها، وتمكين وتطوير الموارد البشرية في الخدمة المدنية). وهذا يدل على عدم التوافق بين الجهات الحكومية (إدارة التطوير المؤسسي، ديوان الخدمة المدنية، معهد الإدارة العامة) من حيث تخصيص الميزانية.

وبلغ إجمالي النفقات الجارية والرأسمالية في ميزانية معهد الإدارة العامة 863 ألف دينار موجهة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية: تأهيل وتطوير الموارد البشرية للمعهد، المساهمة في بناء القدرات المؤسسية للدوائر الحكومية عن طريق التدريب والبحوث والدراسات وتطوير الخدمات والبرامج التدريبية.



وعليه، ومن خلال مراجعة بنود ميزانيات الجهات الحكومية السابقة، يتضح أن بالإمكان إعادة توزيع الميزانيات وفق معايير الموازنة العامة المعتمدة لتكون أكثر كفاءة خاصة لمرحلة ما بعد كورونا، وتوجيه الإنفاق إلى الإنجازات الفعلية اللازمة لديمومة القطاع؛ كتطوير منظومة العمل عن بعد، وتفعيل أدوات كفاءة الموارد البشرية.

وفي ما يتصل بآثار الجائحة على الوضع الاقتصادي والمالي لموازنة الدولة، أظهرت الحكومة قدرتها على رسم خطط لمواجهة التبعات الطبية والصحية والاقتصادية والاجتماعية لانتشار الوباء، مع التحلي بالمرونة اللازمة لتوفير الموارد وإعادة توجيه الإنفاق الحكومي بما يناسب متطلبات المرحلة.

ومن خلال مراجعة ميزانيات الجهات الحكومية المعنية في القطاع العام، تظهر أهمية إعادة ترتيب أولويات الأموال العامة والاستناد إلى نمذجة التكلفة المناسبة لإعادة ترتيب أولويات الأموال من النفقات التشغيلية للوزارات بحسب تأثرها بتفشي الوباء؛ إذ ما تزال الأنشطة الحكومية تمثل حصة كبيرة من ميزانية الدولة، ومن المتوقع أن تجدول الحكومة المشاريع بحسب برامجها التمويلية إلى عام 2021، أو ربما تصرف جزءاً منها بسبب تبعات الجائحة.

وتجدر الإشارة هنا إلى ضرورة تفعيل مفهوم كفاءة الإنفاق الحكومي، لكونه ضماناً للنمو الاقتصادي للدولة ويحصنها من الضغوطات المتوقعة خلال عامي 2021 و2022 بسبب الظروف والأوضاع الاقتصادية العالمية.

وعليه، فإن كفاءة الإنفاق تعتمد على المفاضلة بين المشاريع المختلفة على أساس ما يحققه كل منها من منفعة جماعية أو أثر مباشر على قطاعات الدولة، وقد أظهرت مؤشرات كفاءة الإنفاق الحكومي في تقرير التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، أن الأردن حل في المرتبة 56 عالمياً في مجال كفاءة الإنفاق الحكومي في عامي 2017 و2018، وجاء في المرتبة 77 في مؤشر شفافية الميزانيات الحكومية في عامي 2018 و2019.

وفي مجال منع الهدر في الموازنة العامة لعام 2020، عملت الحكومة على إصدار آليات لضمان منع الهدر في ضوء دراسة أعدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول هذا الموضوع. وبينت الحكومة إجراءاتها في حصر المناقشات بين بنود الموازنة إلى أقصى حد، مع إجراءات للتأكد من الالتزام بنهج الحكومة المتمثل في بناء موازنة تغطي إيراداتها النفقات الجارية والتشغيلية، وترشيد النفقات إلى أقصى حد ممكن.

وفي جانب المؤشرات العالمية، بلغت نتيجة الأردن في مؤشرات إنفاق الحكومة لعامي 2019 و2020 ضمن تقرير الحرية الاقتصادية لعام 2020 الصادر من مؤسسة "هيرتج فاونديشن" 73.5.

## ثامناً: متابعة توصيات تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ومدى إمكانية تطبيقها

حدّد تقرير حالة البلاد لعام 2019 عدداً من التوصيات كي تعمل عليها الحكومة ضمن خطة عمل زمنية. وفي ما يلي مجموعة من الملاحظات على إنجاز التوصيات:

- أوصى التقرير بوضع إطار عمل متكامل لتطوير القطاع العام تكون مرجعته رئيس الوزراء من خلال مجلس أعلى لتطوير القطاع يقوم بمتابعة استراتيجيات الجهات ذات العلاقة لضمان المواءمة وتكاتف الجهود وعدم الازدواجية، وأن يتم تصميم مؤشرات تحاكي مؤشرات التنافسية العالمية والتقارير الدولية ذات العلاقة، وأن تقوم الجهات الحكومية بدور واضح وفعال.

وكان رد الحكومة ممثلاً بوزير الدولة لشؤون التطوير المؤسسي، أن الحكومة شكلت لجنة وزارية برئاسة رئيس الوزراء (لجنة تطوير الأداء المؤسسي والتحول الرقمي) تضم في عضويتها عدداً من الوزراء والخبراء من القطاع العام، وأن اللجنة تعدّ بديلاً عن المقترح المؤسسي الذي يضمن ديمومة إنجاز مشاريع الإصلاح الإداري وتطوير القطاع العام.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ عملية تطوير القطاع العام تمثل جهداً وطنياً متكاملًا، يحتاج إلى التنسيق وتكاتف الجهود والاستغلال الأمثل للقدرات المؤسسية في القطاع الحكومي، من دون أيّ كلف مالية أو التزامات، بحيث يتمّ من خلال بناء إطار عمل متكامل تشرف على تنفيذه أعلى المستويات في الدولة.

- أوصى التقرير بمتابعة مؤشرات التنافسية والتقارير العالمية والتنسيق بإدارة المؤشرات العالمية على الوزارات كلّ وفقاً لاختصاصه.

ولم يرد رد من الحكومة حول هذه التوصية التي يتم من خلالها متابعة المؤشرات العالمية التي تعكس واقع الدولة وتساهم في رفع الثقة دولياً بالملكة، وبشكل خاص من قبل الدول المانحة.

- أورد التقرير توصية تضمنت "بناء المنظومة الوطنية لإدارة الأداء المؤسسي" في ضوء الحاجة الملحة إلى بناء برنامج وطني لإدارة الأداء على المستويات الثلاثة (الوطني، والقطاعي، والمؤسسي).

وكان رد وزير الدولة لتطوير الأداء المؤسسي، أنها تعمل بالتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية على تنفيذ مشروع يهدف إلى الإعداد لإطلاق مشروع لربط الأداء الفردي بالمؤسسي، واشتقاق الأهداف الفردية من الخطط الاستراتيجية للمؤسسات والتي تبنى استناداً للأهداف والأولويات الوطنية. واكتفت بإطلاق مشروع بناء نظام لقياس مستويات الأداء

الفردى للموظف، فمن الضروري إيلاء منظومة مراقبة الأداء الحكومي الأولوية القصوى بالرغم من إنشاء وحدة متابعة وتقييم الأداء الحكومي. فالأمر يتطلب بناء منظومة متكاملة تشمل المتابعة والتدقيق على تحقيق المستهدفات الخاصة بالمشورات المؤسسية وغيرها من عمليات إدارة الخطط الاستراتيجية والأداء الحكومي.

- أورد التقرير توصية مضمونها: "مراجعة المهام والمسؤوليات المناطة بإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات وخطتها التشغيلية، وإعادة النظر بالمهام الموكلة إليها".

واكتفى رد الحكومة ممثلاً بوزير الدولة، بشرح مهام الوحدات التنظيمية في الإدارة دون التطرق إلى مسوغات وجود تعارض وازدواجية في مهام كل من الإدارة وديوان الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة، أو توضيح مهام الوزير والإدارة.

- تضمن التقرير توصية "بناء قاعدة بيانات بخبراء تطوير القطاع والتميز بالتنسيق مع مركز الملك عبد الله الثاني للتميز ومعهد الإدارة العامة".

وأوضحت الحكومة في ردها للمجلس أنها تعمل مع معهد الإدارة العامة وعدد من الشركاء بهدف دعم القرار الحكومي وتطوير العمل الحكومي وذلك من خلال التنسيق في التدريب على المنهجيات والأدلة الإرشادية. وذكرت أن لدى معهد الإدارة العامة خبراء إداريين، وأن هناك تنسيقاً مع مركز الملك عبد الله الثاني للتميز؛ الذراع التقييمية للحكومة التي تضم خبراء ومقيمين يتم الاستعانة بخبراتهم على المستوى العربي كما ورد في رد معهد الإدارة العامة.

- في مجال الخدمات الحكومية وتطويرها أورد التقرير توصية بضرورة العمل على تطوير الخدمات الحكومية، وتطوير مفهوم مراكز الخدمة الشاملة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالخدمات الأساسية للمتعاملين.

وأوضحت الحكومة أنها تعمل من خلال مديرية تطوير الخدمات والإجراءات الحكومية على تطبيق إطار عام متكامل لتطوير الخدمات بمشاركة الجهات الحكومية المالكة للخدمات، وأضافت أنها تعمل بالشراكة مع وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة في تحديد الأدوار والمسؤوليات بما يضمن التحول الرقمي للخدمات. وعملياً لم تظهر أي إنجازات في مجال تطوير الخدمات ضمن تقرير إنجازات الحكومة لعام 2019 والرابع الأول من عام 2020.

- أورد التقرير توصية ببناء منظومة مكنات للقطاع الحكومي تشمل مكنات التحول الرقمي، ومكنات الموارد البشرية، ومكنات حوكمة القطاع العام، ومراقبة نسب الالتزام بالميزانيات المعتمدة. لكن لم يتضح تبني التوصية أو الرد عليها من خلال مراقبة إنجازات الحكومة وتقاريرها الرسمية.

- أورد التقرير توصية تنص على معالجة آليات اختيار القيادات الإدارية المتمثلة بالأمناء العامين والمديرين العامين، إذ لا بد من اختيار الكفاءات الحكومية بموجب النظام الخاص بذلك بما يضمن الشفافية، مع أن الوقائع تكشف أنه جرى ملء الشواغر في أكثر من موقع قيادي دون تطبيق معايير نظام تعيين الوظائف القيادي. وقد تعرض تقرير البنك الدولي لهذه التوصية، مشدداً على ضرورة ترسيخ مفهوم الشفافية واختيار الأكفاء في إشغال المواقع القيادية.
- ومن التوصيات التي أوردها التقرير، أن تجري الحكومة التعديل اللازم لإصلاح سياسة ديوان الخدمة المدنية لضبط التضخم وتخفيضه في الجهاز. وعلى ضوء ذلك عملت الحكومة على إقرار عدد من السياسات الإصلاحية وعكسها على نظام الخدمة المدنية الجديد. ومن أبرز ما تضمنه النظام في ضوء الملاحظات الواردة في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019: تفعيل التخطيط للموارد البشرية لضبط التضخم وترشيح الجهاز الحكومي، وتطوير إدارة وتخطيط الموارد البشرية في القطاع العام، وتعزيز مفاهيم العدالة وتكافؤ الفرص في التنافس على إشغال الوظيفة العامة، والتخطيط الوظيفي.
- وفي ما يتعلق بتوصية التقرير التي تتضمن تطبيق مفاهيم التعاقب الوظيفي واختيار شاغلي الوظائف العليا، أشار الديوان في تقريره للرد على تقرير حالة البلاد لعام 2019، إلى أن نظام الخدمة المدنية الجديد واستراتيجية الديوان تضمننا مشروع التعاقب والإحلال الوظيفي وإعداد القيادات البديلة وأسس الوظائف الحرجة. بالإضافة إلى تطبيق مفهوم الوظائف الحرجة والوظائف ذات الأهمية ضمن مشاريع الديوان.
- وحول التوصيات والملاحظات الواردة في تقرير حالة البلاد والمتعلقة في معهد الإدارة العامة، عمل المعهد على معالجة عدد من التوصيات وتنفيذ مشاريع منها:
- إعداد الخطة الاستراتيجية للأعوام (2020-2022)، والتي اشتملت على تعزيز دور المعهد ليصبح مزوداً متخصصاً للتدريب في القطاع العام ومركزاً في خدمات الاستشارات الإدارية.
- إعداد دراسات تهدف إلى تحسين أداء القطاع العام. فقد مُنح المعهد بصدور نظامه رقم (102) لسنة 2019 دوراً كبيراً في رفع كفاءة القطاع العام.
- تحديد جميع البرامج التدريبية للمعهد في خطته التدريبية لعام 2020 بناء على التخصصية في البرامج الإدارية المبنية على الكفايات المرتبطة بالمستويات الوظيفية ووفقاً للمسارات التدريبية الخاصة بكل مستوى، لتلافي الأخطاء السابقة في

مسميات البرامج ومحتوياتها. وشملت الخطة التدريبية 12 برنامجاً تخصصياً وفقاً للمستويات الوظيفية، وبرنامجين للضمانات الإشرافية، و8 برامج متخصصة في إعادة هندسة العمليات وتطوير الخدمات والتحول الرقمي والتركيز على النتائج وإسعاد متلقي الخدمة وإدارة الشراكة مع القطاعين العام والخاص.

- تنفيذ مشروع تدريب موظفي القطاع العام، بدأ من إعداد الحقائق التدريبية وإعداد المدربين. وقد تم تدريب أكثر من 1000 موظف.

- في ما يتعلق بتوصية تطبيق الإطار التشغيلي للمعهد والمعد من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID)، أورد المعهد في رده أنه تبنى نموذجاً تشغيلياً جديداً يعتمد على تقديم الخدمات وتطويرها بالشراكة مع القطاع الخاص وبما يضمن الجودة والتمكن من الاستجابة لمتطلبات التدريب الواردة من الجهات الحكومية، وعلى ضوء ذلك أعد المعهد معايير تأهيل المدربين والمراكز التدريبية.

- بين المعهد في رده على توصية تقرير حالة البلاد بضرورة وصول المعهد إلى جميع مؤسسات الجهاز الحكومي، أن هذا الأمر يتطلب تعريف المؤسسات الحكومية بالبرامج التدريبية المتخصصة في مجالات ترقية الموظفين (الجوازي والوجوبي)، وهو ما يستدعي التعاون مع ديوان الخدمة المدنية، مع بيان أن المعهد قد خاطب الديوان بهذا الخصوص واقترح تشكيل لجنة مشتركة لتحديد الأسس وتطوير العمليات الخاصة بها.

- أوضح المعهد أن الدور الاستشاري قد تم تحديده في خطته التنفيذية من خلال التعاون مع مركز الملك عبد الله الثاني للتميز وديوان الخدمة المدنية لتحديد مجالات عقد الاستشارات، وأشار المعهد إلى أنه ما زال هناك حاجة لبذل جهد أكبر في تطوير الخدمة والترويج لها.

- وبشأن توصية "إعداد مركز للقيادات الحكومية" ضمن مهام المعهد، أشار المعهد إلى أن استحداث مركز القيادات الحكومية كوحدة تنظيمية تعنى في بناء قيادات حكومية كفؤة ومؤهلة. وفي هذا النطاق عمل المعهد على تصميم برنامج موجهة لشاغلي الوظائف القيادية، وتنفيذ ورش تدريبية شارك فيها حوالي 300 مشارك، وتنفيذ خطة تدريبية متخصصة للقيادات الإشرافية. وأشار المعهد إلى وجود عدد من التحديات في تنفيذ وتطوير القيادات الحكومية، أهمها عدم وجود سياسة عامة تتبناها الحكومة لإعداد القيادات، بالإضافة إلى ضعف وتشتت وعدم شمولية المنظومة المتكاملة لإعداد القيادات من حيث الاستقطاب والتعيين والترقية وبناء القدرات وغيرها، وكذلك ضعف المخصصات المالية المرصودة للتدريب في الدوائر والمؤسسات الحكومية.

## تاسعاً: التوصيات

يهدف الإصلاح الإداري بوجه عام إلى تنظيم الجهاز الإداري للدولة، وإجراء تغييرات جوهرية وأساسية في بنية الإدارة وتركيباتها وإجراءات الجهاز، ورفع كفاءته على أسس علمية، ليكون قادراً على الاضطلاع بالمهام والاختصاصات المحددة له وتقديم الخدمات اللازمة على أفضل وجه وبكفاءة وفعالية.

وعلى هذا الأساس، فالإصلاح الإداري عملية تهدف إلى ترشيد الإنفاق وتحسين الأداء في مؤسسات الدولة وجهازها الإداري، وإدخال التغييرات التي تكفل تحقيق هذه الأهداف، لذلك يعد هذا الإصلاح رافداً لتطوير القطاع العام والإدارة العامة في مهمة الارتقاء بمستوى التنظيم والإجراءات في الجهاز الإداري لتحقيق الكفاءة في الأداء مع التركيز على فاعلية المخرجات والنتائج.

وقد اتسمت السنوات الأخيرة بتطورات وتحديات عديدة كان لها تأثيرات مباشرة على الإدارة العامة والجهاز الحكومي، ومن أهم هذه التحديات اختلاف دور الدولة، والتغيرات البيئية، وتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ولكي يتمكن القطاع الحكومي من مواجهة تلك التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية، ينبغي عليه الاستفادة من التطورات الحديثة في الإدارة وتجارب الدول الأخرى في كيفية التعامل مع مثل هذه القضايا الجوهرية.

ويتطلب التعامل مع القضايا التي تحدث على المستويين الإقليمي والعالمي، إحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة في الجهاز الحكومي وكيفية تقديم الخدمات، وهذا يستلزم تبني مفهوم حديث للإصلاح الإداري يتلاءم مع التغييرات التي يمر بها الجهاز الحكومي، فالمفهوم التقليدي للإدارة العامة لم يعد قادراً على التعامل مع التطورات الحديثة.

وما زال القطاع العام يخطو خطى بطيئة لا تتناسب مع الرؤية الملكية لإصلاح القطاع العام، وبشكل خاص ما ورد في كتاب التكليف السامي والأوراق النقاشية والاجتماعات والتوجيهات الدورية للحكومة، إذ تعدّ المشاريع والمبادرات التي تعمل عليها الجهات ذات العلاقة في تطوير القطاع مبادرات متواضعة وتقليدية، وهي من المهام الأساسية لتشكيل هذه الجهات، ولا تنعكس بشكل مباشر على إصلاح القطاع، فقد تركّز دور الجهات على إصدار الأدلة الإرشادية والتعليمات والسياسات دون الخوض في مشاريع تنفيذية تعكس الإصلاح الإجرائي والهيكل للقطاع، وتمحور عمل وزارات تطوير القطاع العام منذ عام 2010 (حتى بعد إلغاء الوزارة وتكليف وزير دولة بشؤونها) على إصدار الأدلة والمنهجيات دون الخوض في كيفية تطبيقها أو إعداد أطر عامة للتطبيق الفعلي ومراقبة وقياس أثر

السياسات أو الأدلة، وما زالت الحكومة تمارس إجراءات الهيكلية بدمج المؤسسات كخيار استراتيجي في الهيكلية واتخاذ قرارات الإحالة على التقاعد لموظفي الجهاز الحكومي وبتدرج بحسب سنوات الخدمة، مما سيؤدي إلى إفراغ القطاع العام من منظومة خبرات معرفية تراكمية معتبرة مع الأخذ بعين الاعتبار وقف التعيين لأصحاب الكفاءات مما سيؤثر بشكل كبير على مستوى الجهاز الحكومي. ومن جانب آخر لم تعمل الحكومة على الاستفادة الفعلية من مخرجات المشاريع الدولية الممولة لدعم القطاع العام، مما يعني عودة الجهات الحكومية إلى نقطة البداية في العديد من المشاريع، وتكرار مشاريع التطوير الممولة بقروض أو منح دولية، ويعود ذلك لعدم وجود جهة رسمية تراقب إنجاز وتنفيذ الدراسات والمشاريع الاستشارية على أرض الواقع.

وعلى ضوء ذلك، يمكن إيراد مجموعة من التوصيات والمقترحات لتطوير الإدارة العامة للحكومة، وكما يلي:

### أولاً: إعادة هيكلة الوزارات

المبدأ الأساسي لعملية الهيكلية هو تحديد المهام المتشابهة وجمعها ضمن مؤسسة واحدة بدلاً من وجودها في مؤسسات عدة، وهو ما ينعكس في تخفيض عدد مؤسسات القطاع العام ودوائره، وبذلك تتوحد مرجعيات تقديم الخدمة للمواطن، ويقل الهدر في المال العام.

إذ ينبغي العمل على تقليص حجم الحكومة، من خلال إعادة تنظيم الوزارات على مبدأ جمع المهام والأنشطة المتماثلة ومنع الازدواجية دون الإخلال بمبدأ الفاعلية، ويمكن الاستفادة من التجارب الدولية في هذا المجال كتجارب الصين واليابان وبريطانيا، مع ضمان وجود وزارة لإدارة كل قطاع من قطاعات الدولة، ومأسسة هيكلية الوزارات من خلال قانون (كقانون الإدارة العامة مثلاً)، كي يستقر الهيكل وتوقف التغييرات التي تطرأ عليه مع كل تغيير حكومي.

إن إعادة هيكلة الوزارات تتطلب نقل العديد من المهام إلى المؤسسات التنفيذية المنبثقة عن هذه الوزارات، بحيث يصبح الدور الرئيس للوزارات هو رسم السياسات العامة للقطاع، وإدارة ومتابعة المؤسسات التي تشكل أذرعاً تنفيذية لها.

ولا بد أيضاً من تعزيز توجه الدولة نحو تطبيق اللامركزية على مستوى المحافظات والبلديات.

وينبغي العمل على اعتماد معايير لإعادة الهيكلة منها :

أ. أن تكون مهام المؤسسة ذات طبيعة تمكّنها من توليد دخل من خلال تقديم خدمات

إقراضية أو تنظيمية أو استثمارية (مثل مؤسسة تنمية أموال الأيتام، وصندوق التنمية والتشغيل)، مع عدم إبقاء المؤسسات التي تؤدي المهمة نفسها (مثل مؤسسة تطوير المشاريع الاقتصادية)، وذلك لتخفيف العبء على الموازنة العامة للدولة.

ب. الهيئات التي تنظم وتراقب قطاعات محددة بالدولة، مثل النقل بأنواعه، ينبغي توحيدها في هيئة واحدة لكل قطاع يتطلب وجود مثل هذه الهيئات. على سبيل المثال دمج هيئة تنظيم النقل البري، وهيئة تنظيم الطيران المدني، وهيئة البحرية الأردنية، وهيئة واحدة تسمى "هيئة النقل الوطني". كما يمكن دمج سلطة المياه وسلطة وادي الاردن ضمن وزارة المياه، وهكذا لبقية المؤسسات.

ت. المؤسسات الوقفية، نظراً لخصوصيتها، تبقى مستقلة وتعمل تحت إشراف وزارة الأوقاف (مثل الخط الحديدي الحجازي، ومؤسسة تنمية الأموال الوقفية). إذ اتخذت الحكومة قرارات بدمج هذه المؤسسات، ويتطلب الأمر الرجوع عن ذلك لإبقاء استقلالية هذه الجهات.

ث. هيكله المؤسسات التي تقوم بمهام استثمارية تمويلية ذات نفع عام (تنموي)، إذ يمكن نقل مهام المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية لتصبح من مهام صندوق التنمية والتشغيل.

وينبغي أن يتم التوزيع القطاعي للجهاز الحكومي من أجل تحسين عملية رسم السياسات والاستراتيجيات القطاعية وتعزيز مشاركة القطاع الخاص في عملية رسم السياسات العامة، وهذا يتطلب:

1. تشكيل مجالس السياسات القطاعية والشراكة ومأسسة عملها لتسهيل عملية المتابعة والتقييم وتعزيز الدور الرقابي للسلطة التنفيذية، ومثال ذلك: مجلس وطني للإعلام، مجلس التعليم العالي، المجلس الأعلى لسياسات الخدمة المدنية وتطوير الإدارة العامة، مجلس السياسات الاقتصادية. وسيشكل هذا التوجه منهجاً علمياً إبداعياً في العمل الحكومي، إذ سيعزز العمل والإنجاز والمساءلة لفرق وطنية تعمل بشكل مؤسسي ومستدام بعيداً عن الفردية والشخصنة، بالإضافة إلى تمكين الدولة من الاستفادة من الخبرات الوطنية، الأمر الذي ينعكس إيجابياً على ولاء الكفاءات الوطنية وإدماجها في عملية النهضة المنشودة.

2. توحيد المرجعيات وإلغاء الازدواجية في مهام مؤسسات القطاع، ومن ذلك على سبيل المثال إنشاء المجلس الأعلى لسياسات الخدمة المدنية وتطوير الإدارة العامة. ويختص هذا المجلس باقتراح السياسات المنظمة للقطاع، ويرفعها لمجلس الوزراء لإقرارها، على أن يرتبط برئيس الوزراء أو نائب الرئيس وليس بوزير لأي وزارة.



وينبغي العمل على مراجعة وتوحيد أنماط الحوكمة للمؤسسات والهيئات، وبحث مدى الحاجة لمجالس الإدارة/ مجالس المفوضين، وإعادة النظر بأعداد أعضائها، وتحديد إن كان هناك داع إلى التفرغ من عدمه، ومراجعة حجم المكافآت الشهرية والمزايا والنفقات، من خلال مراجعة التشريعات النازمة لعمل هذه المؤسسات والهيئات والتعديل عليها، ويمكن في هذا الصدد تعزيز فكرة المجالس التي لا تأخذ الصبغة المؤسسية، وتطوير آليات عمل المجالس الوطنية، ومنها على سبيل المثال المجلس الوطني للسياحة الذي يمكنه أن يكون بديلاً لهيئة تنشيط السياحة بعد نقل بعض مهامها لوزارة السياحة.

ويهدف تعزيز الحوكمة، وترشيد القرار الحكومي، ينبغي على الحكومة أن تقوم بما يلي:

- إعداد مؤشرات أداء متخصصة لكل مؤسسة لتعكس واقع ونتائج أعمالها، يتم حسابها دورياً (ثلاث مرات كل عام)، ويجري التقييم لكفاءة وفعالية الإدارة العليا والوسطى بناء عليها.
- إلزام جميع أصحاب القرار في الوزارات والمؤسسات والدوائر والهيئات وغيرها (الوزراء، ورؤساء المجالس، ورؤساء السلطات، والرؤساء التنفيذيون، والأمناء والمديرون العامون، والسفراء، والمحافظون) بتحقيق مؤشرات الأداء المرسومة لكل مؤسسة وفق اختصاصه، ومحاسبتهم على ذلك. وهذا يعني اقتران تجديد عقود التعيين أو قرارات التعيين بتحقيق رسالة المؤسسة وأهدافها، وتحقيق مؤشرات الأداء تلك.
- إلزام ومحاسبة الإدارة العليا في كل مؤسسة وشركة مملوكة للحكومة بتحقيق مؤشرات الأداء المرسومة، وتحميلها المسؤولية الكاملة عن أي قرار أو إجراء أو سلوك يخل بتحقيق تلك المؤشرات، ويكون الحساب سواء بالعقاب أو الثواب نهاية كل سنة مالية، مع ربط تقييم الأداء كلياً بتلك المؤشرات.

إن تحمّل الإدارة العليا والوسطى بالمؤسسة للمسؤولية إلى جانب تحمّل أصحاب القرار هذه المسؤولية جنباً إلى جنب، يعدّ حجر الزاوية في اتخاذ القرار الحصيف بالاشتراك وليس بالسلطة لصاحب القرار الأول (للقائد)؛ فعندما يتحمّل الجميع نتائج القرارات، ويكون واضحاً لكل الأطراف بأن العقاب أو الثواب هو مصير كل من يساهم في القرار، ستتوازن عملية التنسيب للقرارات من الصف الأدنى بالسلم الوظيفي وصولاً إلى قائد المؤسسة، وبهذا تُعزّز الرقابة الذاتية والحاكمية المؤسسية، ويُحافظ على إدارة المال العام وموجودات المؤسسة أو الشركة.

## ثانياً: هيكلية الموارد البشرية

التحدي المالي الذي تواجهه الدولة بسبب جائحة كورونا، يجعل الحكومة ملزمة أكثر من أي وقت مضى بالاستجابة لتحقيق الرشاقة المؤسسية في جميع مجالات عملها؛ وهذا يعدّ من أهم الأمور التي تؤهل أجهزة القطاع العام لتكون أكثر مرونة وفاعلية وبأقل التكاليف. ولا يمكن مواجهة هذا التحدي بوجود جهاز إداري ضخم وإنتاجية متدنية. وعليه، فإن التوصية في هذا المجال تتضمن إجراءات من أهمها:

- حصر جميع الموظفين الذين استكملوا شروط استحقاق راتب التقاعد المبكر أو الاستيلاء، وتقييم أدائهم من لجان تقييم محايدة يشترك في عضويتها مندوبون من ديوان الخدمة المدنية أو ديوان المحاسبة أو خبراء تقييم يقرره مجلس الوزراء.
- يستثنى من الإحالة على التقاعد شريحة الموظفين ذوي الأداء العالي (أعلى من المستوى المطلوب)، شريطة ألا تزيد نسبتهم عن 1% من موظفي الدائرة، وأن تقدم الدائرة معززات تثبت ذلك مع تنسيب من لجنة التقييم المعتمدة، وأن يستمر هؤلاء بالعمل حتى إكمال السن القانونية (60 سنة للرجل و55 سنة للمرأة) مهما بلغت سنوات خدمتهم.
- تعزيزاً لسياسة تخفيض أعداد موظفي القطاع العام، يمكن للحكومة إصدار قرارات بمنح موظف القطاع العام، بمن في ذلك أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الرسمية، الحق في الحصول على إجازة دون راتب للمدة التي يطلبها، وكذلك منح الموظف الحق في الحصول على إعاره لمدة لا تقل عن 10 سنوات لأي جهة خاصة أو عامة، داخل المملكة أو خارجها.
- كما يتطلب الأمر إعادة توزيع موظفي القطاع العام وفقاً للاحتياج الحقيقي للعاملين، ووضع خطة تأهيلية لذوي الأداء المتدني للاستفادة منهم في تعويض وقف عملية التوظيف لمدة لا تقل عن عامين، باستثناء الخبرات النادرة التي تتطلبها عملية التطوير والابتكار في أعمال الحكومة. وهنا يمكن الاستفادة من الكفاءات الوطنية النوعية المهاجرة، والتي قد تعود للوطن بسبب ظروف المرحلة، لرفد القطاع العام بخبرات نوعية في الابتكار والتميز المؤسسي.

## ثالثاً: التميز والابتكار

- ضرورة دعم مركز الملك عبدالله الثاني للتميز ليكون الذراع التقييمية للحكومة في تطبيق أفضل الممارسات، وعدّ تقارير التقييم التي يصدرها المركز من خلال فئات جائزة الملك عبدالله الثاني للتميز والشفافية تقارير تصحيحية تعمل الحكومة على

معالجة الملاحظات الواردة فيها لضمان وتيرة عمل المؤسسات وفق منهجيات التميز المعتمدة والتي ستدعم جميع خطط الإصلاح من خلال بذل الجهات الحكومية جهداً ذاتياً لإنجاز التطوير والتحسين المستمر.

ويجب أن يُنظر إلى المركز على أنه مركز تخصصي مهني في مجال التميز والابتكار، لتقديم المشورة عبر التقييم وفق أسس علمية واستناداً إلى أفضل الممارسات العالمية.

#### رابعاً: الحوكمة المؤسسية في القطاع العام

- ضرورة إيلاء الحوكمة المؤسسية الاهتمام والتركيز الأكبر ضمن ترسيخ إجراءات وعمليات مطبقة على أرض الواقع من خلال تطبيق إطار حوكمة مؤسسي موحد للقطاع العام وفق "أداة تقييم وتحسين ممارسات الحوكمة" (GAIT) الذي أعدته الحكومة سابقاً، بهدف تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها من خلال تحقيق زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام، وتحقيق مبدأ المحاسبة والمساءلة من خلال الالتزام بالقوانين والأنظمة، وتحقيق مبدأ النزاهة والعدل والشفافية في استخدام السلطة وإدارة المال العام وموارد الدولة، وتحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين، وتطوير الأداء المؤسسي، والمتابعة والتقييم بشكل مستمر.

إن تنفيذ هذه التوصيات ينسجم مع التوجيهات الملكية للحكومة السابقة، وهو ما تضمنه أيضاً كتاب التكليف لحكومة بشر الخصاونة، إذ جاء فيه: "كما لا بد من البدء بتطوير الجهاز الإداري للدولة، وتنفيذ دراسة مبنية على أسس علمية خلال الشهور الثلاثة القادمة، وتقديم مطالعات حول إمكانية دمج بعض الوزارات والهيئات، لرفع كفاءة القطاع العام وتحسين مستوى الخدمات وضبط النفقات".

ومن التوصيات أيضاً:

1- التأكيد على ضرورة وضع إطار عمل متكامل لتطوير القطاع العام تكون مرجعيته رئيس الوزراء من خلال مجلس أعلى لتطوير القطاع، وأن يقوم المجلس الأعلى لتطوير القطاع العام بتنفيذ خطة وطنية شاملة محددة بمؤشرات أداء استراتيجية ويبني مشهداً متكاملًا للجهاز الحكومي، ويشرف على التوجيهات الاستراتيجية وتحديد المسؤوليات، وأن يقوم بإقرار استراتيجيات الجهات ذات العلاقة لضمان المواءمة وتكاتف الجهود وعدم الازدواجية، وأن يتم تصميم مؤشرات تحاكي مؤشرات التنافسية العالمية والتقارير الدولية ذات العلاقة، إذ إن تشكيل لجنة منبثقة (حالياً) من مجلس الوزراء لا تكفي لإدارة مشروع وطني متكامل.

- 2- التأكيد على العمل على بناء نظام معلومات لأداء الحكومة، يتم من خلاله توثيق الاستراتيجيات ومؤشرات الأداء ودورية التدقيق على الجهات الحكومية حول مدى الالتزام بتنفيذ الاستراتيجية ومتابعة مؤشرات التنافسية والتقارير العالمية.
- 3- إطلاق برنامج قيادات الأردن الحكومية ضمن أفضل الممارسات بالشراكة مع بيوت الخبرة العالمية والإقليمية ليكون برنامجاً معتمداً وبإطار قانوني يتخلله التقييم العلمي والتطبيقي ويتضمن شهادات مهنية في القيادة تضمن اجتياز القائد الإداري للبرنامج.
- 4- إصدار تشريع متكامل يعكس السياسة العامة والتوجهات الوطنية لإعداد القيادات الحكومية.
- 5- بناء منظومة مميزات تعنى بالموارد البشرية والتحول الرقمي ومميزات حوكمة المؤسسات الحكومية، ومراقبة نسب الالتزام بالميزانيات المعتمدة وفق المؤشرات العالمية.
- 6- التأكيد على ضرورة معالجة آليات اختيار القيادات الإدارية المتمثلة بالأمناء العاميين والمديرين العاميين، وتطبيق أفضل الممارسات بشفافية وعدالة.
- 7- ضرورة مراجعة المهام والمسؤوليات المناطة بوزير الدولة لتطوير الأداء المؤسسي والمعني بملف تطوير القطاع العام، وتعزيز الدور الاستراتيجي للحكومة في مجال تطوير القطاع العام.
- 8- التأكيد على مراجعة مهام ومسؤوليات كل من ديوان الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة وإدارة تطوير الأداء المؤسسي، لضمان تكاتف الجهود والإنجاز والكفاءة، والحد من الازدواجية والتشابه في المهام.
- 9- دعم معهد الإدارة العامة ليكون الذراع الاستشارية للحكومة وعدم اعتباره مزوداً للتدريب الحكومي التقليدي، وأن يتم بناء إطارة التشغيلي وفق معايير القطاع الخاص ليخدم خدماته الفنية والاستشارية بكفاءة، بهدف كفاءة الإنفاق الحكومي في مجال التدريب والاستشارات، وإسناد مهمة إعداد الأدلة الإرشادية والمنهجيات وغيرها والتدريب عليها إلى معهد الإدارة العامة، لكونه المعني برفع القدرات المؤسسية في الحكومة والجهاز الاستشاري للحكومة بحسب نظام المعهد. إذ جاء في المادة (4-أ): "يقدم المعهد خدمات الدراسات والاستشارات الإدارية لمؤسسات الدولة المختلفة، ويزود المعهد الجهات المستفيدة بالحلول المناسبة لدعم متخذي القرار لتطوير الأداء على المستويين الفردي والمؤسسي، من خلال حزمة من الاستشارات والدراسات".
- 10- إنشاء مكتب لإدارة المشاريع الحكومية، يعنى بإدارة مشاريع استراتيجية تطوير القطاع العام واستراتيجية التحول الرقمي ومتابعة إنجازها.

- 11- إخضاع جميع موظفي الفئة العليا من أمناء ومديرين عامين ومستشارين لمعايير جائزة أفضل أمين عام / مدير عام والمنتبهة من مركز الملك عبد الله الثاني للتميز، على أن يكون ذلك إجبارياً لكل شاغلي الفئة العليا.
- 12- تطوير مشروع إعادة الهيكلة ليكون شاملاً لجميع محاور إعادة هيكلة القطاع العام (إعادة مراجعة الأهداف المؤسسية والمسؤوليات والمهام، وهندسة الإجراءات، وغيرها) لتكون النتيجة النهائية في إجراءات دمج المؤسسات أو إلغائها وإعادة توزيع الموظفين وفق الكفاءات والخبرات التراكمية المتوفرة في الجهاز الحكومي بحسب الحاجة، والتي ستظهر أثناء عمليات إعادة الهيكلة.
- 13- إنشاء مختبر السياسات الحكومية ليكون داعماً في إنجاز السياسات وتقييمها وفق أفضل الممارسات، وبهدف تفعيل دور المجتمع وإشراك الأفراد والخبراء في وضع واقتراح السياسات الحكومية لصنع القرارات في الدولة، نظراً إلى أن الحكومة لا تمتلك الخبرة والتجربة في بعض المواضيع والقطاعات التي لم يسبق تنظيمها.
- 14- العمل على بناء منظومة إدارة المخاطر المؤسسية واستمرارية الأعمال وبناء السيناريوهات، بهدف التعرف على الأحداث المحتملة التي قد تؤثر على الأهداف المؤسسية ومهام أجهزة الدولة. وهذا يشمل بشكل خاص منظومة متكاملة للقطاع الحكومي.
- 15- تفعيل وتطوير وتطبيق نظام الموارد البشرية الموحد، ونشره على مراحل في مؤسسات ودوائر الخدمة المدنية، والاستفادة من البيانات الموجودة في دعم القرار الحكومي.
- 16- تعزيز الثقة في إجراءات الحكومة لإشغال الوظائف القيادية في القطاع العام، وتعزيز الشفافية في اختيارهم، مع الأخذ بعين الاعتبار الالتزام بنظام إشغال الوظائف القيادية، وإجراء عمليات الاختيار لعموم المتقدمين لضمان النزاهة، وفتح مجال الاعتراضات على الترشيحات من المتقدمين والتي ينبغي أن تُعرض على لجنة حيادية يديرها القضاء.
- 17- تكليف مركز الملك عبد الله الثاني للتميز لتقييم الجاهزية للعمل عن بعد في القطاع العام، والاستفادة من مخرجات التقييم ليتم الاستفادة منها في خطط الطوارئ المستقبلية.

## المراجع:

1. **GSDRC Applied Knowledge Services, Civil Service Reform: Topic Guide, University of Birmingham, B2 15TT, UK , 2013 (www.gsdr.org).**
2. **Fangcheng Yuan, A Study on Characteristics of China's Government Reform in Different Stages since the Reform and Opening-Up and Its Prospects, Journal of Politics and Law , Vol. 3, No. 1, March, 2010 (www.ccsenet.org / jpl), Institute of Political Science, Huazhong Normal University, Wuhan, Hubei 430079.**
3. **Panchamia, Nehal and Thomas, Peter, Civil Service Reform in the Real World: Patterns of success in UK civil service reform, Institute of Government, 2014.**
4. **Klein, C. and R. Price (2015), "Improving public sector efficiency for more inclusive growth in Latvia", OECD Economics Department Working Papers, No. 1254, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/5/10.1787jrw57p59bxx-en>.**
5. **Jurgen Blum, Nick Manning, and Vivek Srivastava, Public Sector Management Reform: Toward a Problem-Solving Approach, The World Bank, Dec. 2012, No. 100.**
6. **Okorie, Cornelius Ofobuisi & Stella, Odo , A Survey of Public Service Reforms in Nigeria: 2013-1999, International Journal of Humanities and Social Science Vol. 4, No. 10; August 2014.**
7. **Katorobo, James , The Study of Best Practice in Civil Service Reforms, 1998.**
8. **Osborne, David, and Gaebler, Ted , Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, USA, 1992.**
9. **OECD (2015), "Executive summary", in Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris. DOI: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-3-2015en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-3-2015en)**
10. **The Prime Minister's Strategy Unit, The UK Government's Approach to Public Service Reform, London, UK, 2006.**
11. **Andrews, Rhys , Downe, James and, Guarneros-Meza, Valeria, Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives**



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

الملحق رقم (1)

**تسلسل الأحداث  
المتعلقة بجائحة كورونا**





الأحداث	التاريخ	أبرز نتائج الأحداث
تسجيل أول إصابة بفيروس كورونا في الأردن لمواطن قادم من إيطاليا.	2020/3/2	- أول حالة إصابة بفيروس كورونا تم حجرها في مستشفى الأمير حمزة.
إعلان رئيس الوزراء د.عمر الرزاز عن مجموعة إجراءات وقرارات اتخذتها الحكومة للتعامل مع فيروس كورونا.	2020/3/15	- تعليق دوام المؤسسات التعليمية لمدة أسبوعين. - تعليق جميع الرحلات الجوية من المملكة وإليها ابتداء من يوم الثلاثاء 17 آذار 2020، وحتى إشعار آخر، باستثناء حركة الشحن التجاري. - وقف الفعاليات العامة، والشعائر الدينية، والسياحة، ووقف جميع الفعاليات والتجمعات العامة. - توجيه المواطنين بعدم التجمع في المناسبات الاجتماعية، بما فيها بيوت العزاء والأفراح. - وقف زيارة المستشفيات والسجون حتى إشعار آخر. - إغلاق الأماكن السياحية الأثرية لمدة أسبوع، لتنفيذ حملات التعقيم في هذه المواقع.
إعلان رئيس الوزراء د.عمر الرزاز تفعيل قانون الدفاع.	2020/3/17	
حظر تنقل الأشخاص وتجوّلهم في جميع مناطق المملكة حتى إشعار آخر.	2020/3/21	إغلاق المحلات في جميع مناطق المملكة.
إطلاق وزارة التربية والتعليم منصة (درسك) الحكومية.	2020/3/22	
بث مناهج طلبة التوجيهي على قناة الأردن الرياضية.	2020/3/23	
خطاب جلالة الملك عبدالله الثاني.	2020/3/23	دعوة المواطنين إلى عدم التنقل والالتزام بالتعليمات الرسمية لمواجهة انتشار فيروس كورونا.

الأحداث	التاريخ	أبرز نتائج الأحداث
الإعلان عن آلية توزيع الخبز والمياه والأدوية في ظل الحظر عبر شركات النقل (المتكاملة) والمركبات التابعة للبلديات وأمانة عمان.	2020/3/24	<ul style="list-style-type: none"> <li>- شهدت الآلية بعض التجاوزات، كمظاهر التجمهر للمواطنين أمام الحافلات وشكاوى من عدم وصول مادة الخبز لبعض الأحياء.</li> <li>- توقف المركبات والحافلات التابعة للبلديات وأمانة عمان عن توزيع الخبز والمياه.</li> <li>- إعلان رئيس الوزراء د.عمر الرزاز السماح بفتح البقالات ومحال الخضار داخل الأحياء مع استمرار منع حركة المركبات الا بتصريح.</li> </ul>
حفل زفاف في محافظة إربد.	2020/3/26	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عزل محافظة إربد بشكل كامل عن باقي محافظات المملكة، والتعاون مع القوات المسلحة والأجهزة الأمنية لإيصال الخدمات الضرورية في مناطق العزل،</li> <li>- وعزل قسبة إربد والقرى التابعة لها (إيدون، جحفية، سوم، الحصن، الصريح، حبكا) عن باقي مناطق المحافظة.</li> <li>- إصابة 85 شخصاً بفيروس كورونا.</li> </ul>
إطلاق منصة الكترونية (مونة) لتأمين احتياجات المواطنين في ظل حظر التجول.	2020/3/28	
تسجيل أول وفاة بفيروس كورونا لامرأة في الثامنة والثلاثين من العمر في مستشفى الأمير حمزة.	2020/3/28	
عزل منطقة الربوة وتحديداً حي المرقب في منطقة ماركا.	2020/4/5	

الأحداث	التاريخ	أبرز نتائج الأحداث
إصابة موظف في أحد مستودعات الأدوية التابعة لإحدى الشركات الخاصة.	2020/4/7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- إصدار بيان من وزارة الصحة حول الإصابة بعد إثارة الجدل التي أحدثتها رواية المصاب حول معرفته المسبقة بإصابته بالفيروس.</li> <li>- وفاة والد المصاب في أحد المستشفيات الخاصة، وكان الأب يعاني من "فشل كلوي"، وتم أخذ عينة له كإجراء احترازي وكانت نتيجتها إيجابية.</li> <li>- إغلاق 103 صيدليات تابعة للشركة وفحص جميع الموظفين.</li> <li>- تسجيل 7 إصابات نتيجة مخالطتهم للموظف.</li> <li>- تسجيل قضية جزائية لدى دائرة مدعي عام عمان بحق الموظف لإخفائه إصابته ومخالطته للآخرين.</li> </ul>
وزارة الصحة تتسلم معدات ومستلزمات طبية تبرع بها رجل الأعمال الصيني جاك ما.	2020/4/8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100 ألف شريحة اختبار، و30 وحدة من جهاز الضغط الإيجابي المستمر لجرى الهواء ذي المستوى الثنائي (BiPAP).</li> <li>- 300 ألف كمادة طبية، و50 جهازاً لقياس الحرارة عن بُعد بالأشعة تحت الحمراء.</li> <li>- 10 آلاف بذلة طبية واقية لاستخدام الكوادر الطبية العاملة في أقسام العزل.</li> </ul>
خطاب جلالة الملك عبدالله الثاني.	2020/4/10	الإشادة بصمود الشعب وثباته في هذه المرحلة الصعبة.
تسجيل الأردن "صفر إصابة" للمرة الأولى منذ بدء الجائحة.	2020/4/10	- إجراء ما يزيد عن 1500 فحص من شمال المملكة إلى جنوبها، وكانت جميعها سليمة.
التحول إلى التعليم عن بعد في المدارس والجامعات.	2020/4/15	
إطلاق منصة إلكترونية من (safelyhome) من قبل وزارة الخارجية وشؤون المغتربين، لعودة الطلبة الأردنيين من الخارج.	2020/4/17	

الأحداث	التاريخ	أبرز نتائج الأحداث
إطلاق منصة (همة وطن) لاستقبال المساهمات المقدمة من المؤسسات والشركات والأفراد.	2020/4/25	
إصابة سائق شاحنة يقطن في قرية الخناصري التابعة لمحافظة المفرق.	2020/5/6	- تسجيل 100 إصابة إثر مخالطتهم للسائق. - تسجيل إصابات في محافظات المفرق والزرقاء وجرش للمرة الأولى.
إعادة فتح المساجد والكنائس.	2020/6/5	- العودة للمساجد بصلاة الجمعة فقط، ضمن ضوابط السلامة العامة، والخطبة لعشر دقائق فقط.
منظمة الصحة العالمية تطلب من الأردن عدم حساب إصابات سائقي الشاحنات غير الأردنيين الذين تم اكتشاف إصابتهم على الحدود.	2020/7/20	
	2020 8/13	- إغلاق حدود الكرامة بعد تسجيل أكثر من 30 إصابة خلال 3 أيام. - تسجيل إصابات محلية في خمس محافظات.
إعلان وزير الدولة لشؤون الإعلام أمجد العضايلة عن تجنب قرار الحظر الشامل لما له آثار اقتصادية واجتماعية ونفسية على المواطنين.	2020/8/15	- اللجوء إلى عزل أي محافظة أو مدينة أو منطقة تتزايد فيها الإصابات.
عزل لواء الرمثا عن باقي ألوية محافظة إربد وعن باقي محافظات المملكة، إلى أن يسمح الوضع الوبائي في اللواء برفع العزل.	2020/8/17	- تسجيل اللواء 39 حالة إصابة بفيروس كورونا خلال 10 أيام.
حفل زفاف في منطقة ماركا الجنوبية في عمان.	2020/8/25	- تسجيل 33 إصابة في يوم واحد من مجموع 57 حالة محلية.

الأحداث	التاريخ	أبرز نتائج الأحداث
عزل مدينة سحاب.	2020/8/25	- تبدأ ساعات الحظر في المدينة من 8 مساء وحتى 6 صباحاً، وإغلاق المرافق التعليمية والأسواق الشعبية والمتنزهات والمساجد. - استمرار عمل مدينة الملك عبدالله الثاني الصناعية. - منع سكان سحاب من الدخول إلى النجدية الصناعية والخروج منها.
عزل حي الربوة في لواء ماركا.	2020/9/2	- منع حركة السيارات داخل المنطقة المعزولة، والسماح لحركة المواطنين سيراً على الأقدام. - إيقاف نشاطات ومرافق لغايات احترازية، تشمل المدارس الحكومية والخاصة والمرافق التعليمية، بالإضافة إلى الحدائق العامة والمتنزهات والأسواق الشعبية والمساجد والكنائس.
الحكومة تحدد رسمياً الدول الخضراء والصفراء والحمراء.	2020/9/3	- تصنيف الدول التي سيستقبل منها الأردن مسافرين تبعاً لوضعها الوبائي. دول حمراء دول صفراء دول خضراء
إعادة فتح المطار واستقبال المسافرين وفقاً لتصنيف الدول.	2020/9/8	
إعلان المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في الأردن، عن تسجيل أول حالتين إصابة مؤكدتين داخل مخيم الأزرق للاجئين في الأردن.	2020/9/8	
تعليق دوام غالبية المدارس الحكومية والخاصة، وإغلاق صالات المطاعم والمقاهي، وإغلاق الأسواق الشعبية لمدة أسبوعين.	2020/9/17	- تقرر إعادة الإغلاق بعد تسجيل 214 إصابة جديدة وتسجيل حائتي وفاة خلال 24 ساعة.
أول عملية تشريح لجثة متوفى يُعتقد أنه مصاب بـفيروس كورونا.	2020/9/19	- بينت الأسباب الأولية للوفاة أنها ناتجة عن التهاب رئوي حاد.

الأحداث	التاريخ	أبرز نتائج الأحداث
إعلان لجنة الأوبئة دخول الأردن مرحلة الانتشار المجتمعي.	2020/9/20	
كسر حاجز 1000 إصابة يوميا.	2020/9/30	- تسجيل 1776 إصابة، منها 11 إصابة خارجية.
تعليق دوام المدارس في السلطات التعليمية كافة اعتباراً من يوم الجمعة وحتى إشعار آخر.	2020/10/9	
حظر تجول شامل ولمدة 48 ساعة يومي الجمعة والسبت.	2020/10/9	- سيتم تكرار تطبيق الحظر أسبوعياً.
التدريس في الجامعات الأردنية الرسمية والخاصة عن طريق التعليم الإلكتروني عن بعد في جميع التخصصات والمستويات (البكالوريوس والدبلوم والماجستير والدكتوراه).	2020/10/11	- استثناء طلبة الطب البشري في المرحلة الإكلينيكية (السنوات الرابعة والخامسة والسادسة). - استثناء طلبة طب الأسنان للسنتين الرابعة والخامسة. - استثناء طلبة التمريض للسنتين الثالثة والرابعة. - استثناء مواد المختبرات والمواد ذات التطبيقات العملية والبدنية.
كسر حاجز 2000 إصابة يومية.	2020/10/13	- تسجيل 2054 حالة إصابة.
إصدار رئيس الوزراء د. بشر الخصاونة أمري الدفاع 19 و20.	2020/10/22	- سيُحظر تنقل الأشخاص ابتداء من الساعة الحادية عشرة ليلاً وحتى الساعة السادسة صباحاً، وستُغلق المنشآت من الساعة العاشرة ليلاً وحتى السادسة صباحاً، باستثناء المنشآت التي يقرر رئيس الوزراء أن طبيعتها عملها تقتضي خلاف ذلك. - فرض حظر شامل للتجوال أيام الجمعة من كل أسبوع، حتى نهاية العام. - استمرار التعليم عن بعد حتى نهاية الفصل الدراسي الأول.
كسر حاجز 3000 إصابة يومية.	2020/10/27	- تسجيل 3800 إصابة يومية، جميعها محلية.
تسجيل أعلى حصيلة وفيات منذ بدء الجائحة.	2020/10/31	تسجيل 57 حالة وفاة.

الأحداث	التاريخ	أبرز نتائج الأحداث
كسر حاجز 5000 إصابة يومية.	2020/11/2	- تسجيل 5877 إصابة.
كسر حاجز 1000 وفاة منذ بدء الجائحة.	2020/11/4	
الانتخابات النيابية للمجلس التاسع عشر.	2020/11/10	
فرض حظر تجول شامل لمدة أربعة أيام.	2020/11/11	
كسر حاجز 7000 إصابة يومية.	2020/11/18	
كسر حاجز 2000 حالة وفاة منذ بدء الجائحة.	2020/11/19	
كسر حاجز 3000 حالة وفاة منذ بدء الجائحة.	2020/12/5	
مجلس الكنائس يدعو لاقتصار احتفالات عيد الميلاد ورأس السنة على الصلوات والأمور الأسرية دون تجمعات.	2020/12/22	
استمرار حظر الجمعة والقطاعات والأنشطة غير المصرح لها بالعمل.	2020/12/30	







المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني  
Economic & Social Council of Jordan



# المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

الملحق رقم (2)

**أسماء المشاركين  
في إعداد التقرير وفقاً  
لترتيب الألفبائي**



أسماء المشاركين في إعداد التقرير وفقاً للترتيب الأبجائي			
الاسم	التسلسل	الاسم	التسلسل
إحسان كسوانة	38	اخليف الطراوانة	1
إقبال حماد	39	آمال الجغبير	2
إليانا جعيني	40	آمال حدادين	3
إياد أبو حلتم	41	أحمد الجالودي	4
أيضا أبو حلاوة	42	أحمد الشرمان	5
إيمان الضامن	43	أحمد الشريدة	6
إيمان العواملة	44	أحمد الشطناوي	7
إيمان عواد	45	أحمد الشناق	8
إيهاب عيد	46	أحمد القواسمة	9
باسم الزعبي	47	أحمد المجالي	10
باسم الطويسي	48	أحمد اليعقوب	11
باسم صالح	49	أحمد رشيد	12
باسمة درويش	50	أحمد زياد	13
باسمة صعوب	51	أحمد عبيد	14
بثينة فريحات	52	أحمد عواد	15
بثينة قمر	53	أحمد قطيطات	16
براءة السردي	54	أحمد مياس	17
بسام أبو عباس	55	أحمد نصيرات	18
بسام أبو كركي	56	أدب السعود	19
بسام أنيس	57	أروى المقابلة	20
بسام حمدان	58	أريج زغيلات	21
بشار الصرايرة	59	أسماء خضر	22
بشار العمري	60	أسمةان حتر	23
بشار زيتون	61	أشرف الرواشدة	24
بشار صبح	62	أشرف برقواوي	25
بشرى ابو شحوت	63	أفنان أبو ربيع	26
بشرى بن طريف	64	أمل طاهر نصير	27
بشرى حطاب	65	أمين شموط	28
بكر العبادي	66	أمينة الرماضنة	29
بلال العواملة	67	أنغام بريشي	30
بيان عواد	68	أيمن العمري	31
تالا صويص	69	أيمن وريكات	32
تانيا مساعدة	70	إبراهيم الجازي	33
توفيق شومر	71	إبراهيم الرجوب	34
تيسير النعيمي	72	إبراهيم الروابدة	35
جعفر العقيلي	73	إبراهيم أبو غنمي	36
جمال الضامن	74	إبراهيم بدران	37



أسماء المشاركين في إعداد التقرير وفقاً للترتيب الأبجدي			
الاسم	التسلسل	الاسم	التسلسل
راتب العيسى	109	جمال المصري	75
راجح الخضور	110	جمال قطيشات	76
راضي العتوم	111	جمانة العطيوات	77
رامي الحديد	112	جهاد السواعير	78
رأفت الصوافين	113	جهاد مساعدة	79
ربي الثوابية	114	جواد عباسي	80
ربي الزعبي	115	جوانا سماوي	81
رزان العزة	116	جيهان حداد	82
رسمي حمزه	117	حاتم الهياجنة	83
رشا خريسات	118	حازم زريقات	84
رشا ديات	119	حسام أبو علي	85
رشاد الزعبي	120	حسن صبح	86
رفعت الفاعوري	121	حسين الجبور	87
رنا إمام	122	حسين الرفاعي	88
رهام الجمال	123	حسين الشريم	89
روان الجيوسي	124	حسين أبو رمان	90
روان خوري	125	حسين سرحان	91
ريم اصلان	126	حكمت أبو الفول	92
ريم أبو حسان	127	حمزة جرادات	93
ريم خشمان	128	حناء زغلول	94
ريما دياب	129	حنان سبول	95
زهير النميري	130	خالد اللحام	96
زهير توفيق	131	خالد مصاروة	97
زهير جويحان	132	خالدة مصاروة	98
زياد السعايدة	133	خلود المومني	99
زياد عبيدات	134	خليل الحاج توفيق	100
زيدان كفاي	135	خولة الحسن	101
زينب العمالي	136	دانا طوالبه	102
زينب أبو زيد	137	ديانا عثمانة	103
سارة عبابنة	138	دينا خياط	104
ساري حمدان	139	ذوقان عبيدات	105
سامح الحاريق	140	رائد عصفور	106
سامح الناصر	141	رائدة قطب	107
سامر الرجوب	142	رابعة العجارمة	108

أسماء المشاركين في إعداد التقرير وفقاً للترتيب الأبجدي			
الاسم	التسلسل	الاسم	التسلسل
صلاح الحوراني	177	سامر جودة	143
ضحى الطروانة	178	سامي زواتين	144
ضحى عبد الخالق	179	سامي هلسة	145
ضياء الدين عرفة	180	سامية الفرا	146
ضياء نصير	181	ساندرا الحيارى	147
طارق حجازي	182	سعاد عقل	148
عادل البلبيسي	183	سعد أبو حمور	149
عاصم الزبون	184	سعد أبو قديس	150
عاطف عضيبات	185	سلام البواب	151
عاكف الزعبي	186	سلام عبابنة	152
عالية عويدي	187	سلمان القضاة	153
عامر الشويكي	188	سلمى النمى	154
عاهد الوهادنة	189	سليم أبو الشعر	155
عبد الحكيم الهندي	190	سليمان أحمد القادري	156
عبد الرحمن البارودي	191	سمردروزة	157
عبد الرحيم الزواهرة	192	سمردودين	158
عبد الرحيم وريكات	193	سميرة الزعبي	159
عبد الرزاق خشمان	194	سند نوار	160
عبد الرزاق عريبات	195	سهام قموه	161
عبد الكريم القضاة	196	سوزان الكيلاني	162
عبد الله الجبور	197	سوسن البواب	163
عبد الله الزين	198	سوسن الجلو	164
عبد الله الشريدة	199	سوسن الشراسنة	165
عبد الله القضاة	200	سوسن المجالي	166
عبد الله عبابنة	201	سوسن غرايبة	167
عدنان العتوم	202	سونيا زيدان	168
عدنان خدام	203	شرف الدين أبو رمان	169
عدنان زعبلأوي	204	شروق الإخصاونة	170
عدي شومان	205	شروق عبد الغني	171
عرفات عوجان	206	شفيق الحايك	172
عروبة موسى	207	شيرين حامد	173
عزام العلي	208	صالح الرقاد	174
عزمي محافظة	209	صالح النسور	175
عصام العواملة	210	صايل المجالي	176



أسماء المشاركين في إعداد التقرير وفقاً للترتيب الأبجدي			
الاسم	التسلسل	الاسم	التسلسل
فواز الزبون	249	علاء عبد الله	211
فوزي الحموري	250	علاء الدين الحلوئي	212
فوزي مسعد	251	علي الخوالدة	213
فياض الزيود	252	علي الصليبي	214
قاسم حموري	253	علي إبراهيم	215
قصي سافوري	254	علي خريسات	216
قيس ارشيدات	255	علي صبح	217
قيس غرايبة	256	عماد حجازين	218
قيس قاقزي	257	عمار الشرفاء	219
كامل النابلسي	258	عمار حتر	220
كريم قعوار	259	عمر الشوشان	221
كمال العواملة	260	عمر العطوط	222
كمال القضاة	261	عمر القرعان	223
كمال المشرقي	262	عمر أبو عيد	224
لارا الخطيب	263	عمر حزاينة	225
لارا خمش	264	عودة الرواشدة	226
لمياء الضمور	265	عوني قعوار	227
لميس الحباشنة	266	عيسى مراد	228
ليث القاسم	267	عيسى الوحيدي	229
لينا شبيب	268	غادة الشريف	230
لينا ضروس	269	غازي الجبور	231
ماجد الحباشنة	270	غازي أبو رمان	232
ماجد الخواجا	271	غالب العزة	233
مازن ارشيدات	272	غالب صويص	234
مازن الساكت	273	غدير المحيسن	235
مازن الوظائفني	274	غسان اومت	236
ماهر المحروق	275	فاخر دعاس	237
ماهر مطالقة	276	فادي سالييس	238
مأمون عكروش	277	فادي مرجي	239
محمد البلبيسي	278	فارس حمودة	240
محمد الجبور	279	فاروق الحديدي	241
محمد الحيارى	280	فاطمة خليفة	242
محمد الخلايلة	281	فايز السعودي	243
محمد الددو	282	فايز النهار	244
محمد الدلابيح	283	فداء الروابدة	245
محمد الدويري	284	فراس الشوابكة	246
محمد الزبون	285	فرح العطيات	247
محمد السرحان	286	فواز الرطروط	248

أسماء المشاركين في إعداد التقرير وفقاً للترتيب الأبجدي			
الاسم	التسلسل	الاسم	التسلسل
معن عياصرة	325	محمد الصايف	287
معين أبو الشعر	326	محمد الطواها	288
معين طاهر	327	محمد المجالي	289
منار فياض	328	محمد المصري	290
منار محاسنة	329	محمد المنير	291
منال الغزاوي	330	محمد المومني	292
منذر البطاينة	331	محمد النابلسي	293
منز الحطاب	332	محمد الناطور	294
منير زوايدة	333	محمد أبو عمر	295
مها المعاينة	334	محمد أبو غزالة	296
مهند النسور	335	محمد بواعنه	297
مهند أبو مراد	336	محمد رسول الطراونة	298
موسى العجلوني	337	محمد زوايدة	299
موسى المعاينة	338	محمد سلامة العلاوي	300
موسى بريزات	339	محمد سلمان	301
موفق الخوالدة	340	محمد عويدات	302
موفق ملكاوي	341	محمد غيث	303
مؤمن حديدي	342	محمد قاسم	304
مي الجزازي	343	محمد مقداي	305
مي سلطان	344	محمد نور الصمادي	306
مي عليان	345	محمود الجمعاني	307
ميسون الدبوبي	346	محمود الحويطي	308
ميسون الزعبي	347	محمود الدبعي	309
ميسون برهومة	348	محمود الديسي	310
ميشيل نزال	349	محمود الريماوي	311
ناديا مصالحة	350	محمود العوران	312
ناصر أبو رمان	351	محمود المساد	313
ناصر صالح	352	محمود بدوان	314
ناظم العكروش	353	محمود حشمة	315
نايف الخوالدة	354	محمود ربيع	316
نائل الحسامي	355	محمود عفيف	317
نائل العدوان	356	محي الدين توق	318
نبيل أبو سل	357	مخلد العمري	319
نبيل مضاروة	358	مراد العضاليلة	320
نجوان الشباطات	359	مروة عبيدات	321
نذير العواملة	360	مريم القاسم	322
نذير عبيدات	361	مصطفى حمارنه	323
نزار حداد	362	مصطفى ياغي	324

أسماء المشاركين في إعداد التقرير وفقاً للترتيب الأبجدي			
التسلسل	الاسم	التسلسل	الاسم
383	هلام مراد	363	نسرین السيد
384	هيام العتوم	364	نسرین بركات
385	هيثم حجازي	365	نضال البيطار
386	هيثم عواد	366	نضال العزام
387	هيثم مستو	367	نضال العوران
388	هيضاء النجار	368	نعمان ملكاوي
389	هيضاء درويش	369	نعمة البرعاوي
390	وائل الروسان	370	نعيم الحسنات
391	وائل العرموطي	371	نهلة المومني
392	وائل الهياجنة	372	نهى الهبارنة
393	وجيه عزايزة	373	نهى قطيش
394	ورود البطوش	374	نواف العجارمة
395	وسيم هلسه	375	نور شياب
396	وفاء الخضرا	376	نولفر أبو ربيحة
397	وفاء الرماضنة	377	هاشم المساعيد
398	وفاء بني مصطفى	378	هالة مراد
399	وليد شاهين	379	هاني خليقات
400	يوسف الشمالي	380	هدى الفطافطة
401	يوسف أبو الشعر	381	هشام البستاني
402	يوسف منصور	382	هشام الحبيصة

نظراً لظروف جائحة كورونا عقد المجلس جلساته النقاشية مع المشاركين من خلال تقنيات التواصل المرئي (ZOOM) وقد يكون ذلك أدى الى عدم دقة تسجيل بعض المشاركين او وجود خطأ في اسمائهم، ويبين المجلس ان الخطأ ان وجد فهو غير مقصود.