

2015-2006

الأجندة الوطنية

الأردن الذي نريد

المجلد الأول

الأجندة الوطنية

رقم الإجازة المتسلسل لدى دائرة المطبوعات والنشر: 2465/10/2005

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: 2444/10/2005

بسم الله الرحمن الرحيم



دولة الأخ فيصل الفايز حفظه الله ورعاه

رئيس وزرائنا الأفخم

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته وبعد،،

فيسرني أن أبعث إليك وإلى زملائك الوزراء ، بتحية الاعتزاز بكم والتقدير لعطائكم ، وانتم تواصلون جهودكم الخيرة ، على طريق تحقيق التنمية الشاملة ، واستكمال بناء الأردن الحديث ، الأردن المتقدم المزهر ، الأردن الذي يليق طموحات أبنائه وبناته في الحياة الحرة الكريمة والمستقبل المشرق الذي يليق بعزائهم وتضحياتهم وانتمائهم الراسخ لثرى هذا الوطن العزيز .

أما وقد استقر رأينا وعقدنا العزم على إعادة النظر في التقسيمات الإدارية في المملكة لتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرارات ، وترتيب الأولويات ، ووضع الخطط والبرامج المتعلقة بمسيرتنا التنموية فإنه لا بد من التأكيد على أن تطلعنا إلى التنمية الشاملة التي تنعكس آثارها الإيجابية على مستوى حياة المجتمع وتوفر سبل العيش الكريم لكل مواطن ومواطنة في هذا البلد ، يعتمد بشكل أساسي على مدى نجاحنا في مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية في هذه المرحلة التي تشهد العديد من التغيرات المحيطة بنا ، ولتحقيق رؤيتنا في الوصول إلى أردن حديث يليق طموح المواطن الأردني في التقدم والازدهار ، يجب توحيد وتضافر جميع الجهود في القطاع العام والخاص ومجلس الأمة ومؤسسات المجتمع المدني ، وفي الإعلام والصحافة من أجل وضع أجندة شاملة تحتوي على الأهداف



الوطنية التي تجسد رؤية الجميع وتحدد البرامج الاستراتيجية والسياسات الوطنية التي سيشكل تحقيقها التزاما على الحكومات المتعاقبة ، وإن صياغة وتحديد هذه الأهداف الوطنية يجب أن تتم من خلال نشاط وحوار عميق يأخذ في حسابه مشاركة جميع الأردنيين من كافة الجهات الحكومية وغير الحكومية وتحديد أدوار ومسؤوليات الجميع في مسيرة البناء والتنمية ، ذلك إن هذه الأهداف هي التي ستحدد ملامح مسيرتنا للأعوام العشرة القادمة.

ولابد من التأكيد هنا أيضا على أن الوصول إلى الأهداف المنشودة لا يقتصر على الجودة والكفاءة في صياغتها أو الدقة أو البراعة في تحديدها ، وإنما الأهم من ذلك هو القدرة على التنفيذ الفعلي والوصول إلى النتائج المرجوة على أرض الواقع ، وعلى وضع الأسس والمعايير التي نقيس من خلالها مدى النجاح أو الفشل في تحقيق هذه الأهداف ، وهذا يتطلب بطبيعة الحال وجود جهاز حكومي كفء يؤمن بالعمل المشترك الموجه نحو تحقيق الأهداف والنتائج المرجوة ، ويعتمد أيضا على أسس الكفاءة والجدارة والمساءلة ، ويشكل بدوره الجهاز المحرك لمختلف الجهات التي تعمل على ترجمة الأهداف الوطنية إلى واقع ملموس. ونحن نؤمن أن تحقيق التقدم لا يكون بالانقطاع عن تجارب الماضي ، بل بأخذ العبر والتعلم منها ، فالتحدي يكمن في قدرتنا على الاستفادة من الخبرات المتراكمة والمرونة في الاستجابة للتغيرات المختلفة ، على أن يكون مقياس النجاح الحقيقي متمثلاً بمدى التقدم والازدهار والتحسين للمموس الذي يطرأ على مستوى معيشة المواطن.

ولدفع هذه العملية قدماً فسيتم تشكيل لجنة تضم فئات واسعة من المجتمع

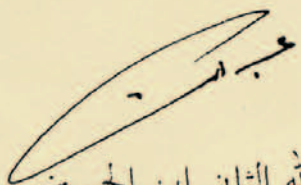


تشمل ممثلين عن الحكومة ومجلس الأمة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والإعلام للعمل على تنسيق الجهود والصياغة الكلية للأجندة الوطنية واعتماد محاورها الرئيسية ، وتشكيل لجان لوضع الأولويات للقطاعات المختلفة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإشراف على عملها ، والتأكد من انسجام الأولويات الوطنية مع بعضها البعض ضمن الموارد المتاحة على أن يتم استكمال هذه الجهود جميعها بحلول شهر أيلول من عام ٢٠٠٥ .

إننا إذ نتطلع إلى بناء مجتمع قوي مبني على مبادئ الاستقامة والقيم العليا التي أكدت عليها شريعتنا السمحة وتراثنا العربي الأصيل ، وعلى تعزيز العمل المبدع القائم على المهنية والكفاءة والمساءلة ، فإننا نتطلع في الوقت نفسه إلى وضع أجندة وطنية تحقق أحلام شبابنا ، وتضمن مستقبل أطفالنا ، وتمكنهم من تطوير قدراتهم ، واستغلال طاقاتهم لخدمة بلدهم وتحقيق العيش الكريم لكل أردني وأردنية .

واسأل المولى عز وجل أن يحفظكم ويوفقنا جميعا لخدمة وطننا وامتنا .

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته


عبدالله الثاني ابن الحسين

عمان في ٣٠ ذو الحجة ١٤٢٥ هجرية

الموافق ٩ شباط ٢٠٠٥ ميلادية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



البَلاطُ الْمَلِكِي الْمَاشِقِي

الرقم: ٢١/١٧ / ١٣٨٣

التاريخ: ٣٠ / ذو الحجة / ١٤٢٥ هـ

الموافق: ٩ / شباط / ٢٠٠٥ م

دولة رئيس الوزراء

صدرت الارادة الملكية السامية بتشكيل اللجنة التوجيهية للأجندة الوطنية برئاسة معالي الدكتور مروان المعشر نائب رئيس الوزراء ووزير دولة لشؤون رئاسة الوزراء ومراقبة الأداء الحكومي وعضوية الذوات التالية أسمائهم :

١. دولة السيد طاهر المصري
٢. معالي الدكتور باسم عوض الله — وزير التخطيط والتعاون الدولي / رئيس لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
٣. معالي الدكتور صلاح الدين البشير — وزير العدل / رئيس اللجنة القانونية.
٤. معالي الدكتور خالد طوقان — وزير التربية والتعليم / رئيس لجنة الموارد البشرية .
٥. معالي الدكتور رجائي المعشر — مقرر لجنة الشؤون المالية والاقتصادية في مجلس الاعيان
٦. معالي الدكتور محمد حمدان
٧. معالي السيد جمال الخريشا — مقرر لجنة الشؤون الادارية في مجلس الاعيان .
٨. معالي الدكتور عارف البطاينة — مقرر لجنة البيئة والصحة والتنمية الاجتماعية في مجلس الاعيان .
٩. معالي الدكتورة ريماء خلف
١٠. معالي الدكتور هاشم الدباس — رئيس لجنة الشؤون المالية والاقتصادية في مجلس النواب
١١. معالي الدكتور عبداللطيف عربيات

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



البلاط الملكي الهاشمي

١٢. عطوفة الدكتور مصطفى حمارنه
١٣. سعادة السيد اسامه ملكاوي
١٤. سعادة الدكتور غالب الزعبي
١٥. سعادة السيد موسى الخلايله
١٦. سعادة السيد سلامه الغويري
١٧. سعادة الدكتور ذيب مرجي
١٨. سعادة السيد محمد عليان
١٩. سعادة السيدة مها الخطيب
٢٠. سعادة السيدة نهي المعايطة
٢١. سعادة السيدة نوال فاعوري
٢٢. سعادة السيد اسامه الشريف
٢٣. سعادة السيد مروان جمعه
٢٤. سعادة الدكتور منيف حجازي
٢٥. سعادة السيد فادي غندور
٢٦. سعادة السيدة ناديا بشناق
- مقرر لجنة الشؤون القانونية في مجلس الاعيان.
- رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب .
- رئيس لجنة العمل والتنمية الاجتماعية في مجلس النواب.
- رئيس اللجنة الادارية في مجلس النواب .

أرجو أن أحيط دولتكم علماً بذلك للتكريم بالإيعاز لإجراء المقتضى .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام ،،

وزير البلاط الملكي الهاشمي

رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني المعظم الى دولة رئيس الوزراء السيد فيصل الفايز - 9 شباط 2005
الإرادة الملكية بتشكيل اللجنة التوجيهية للأجندة الوطنية - 9 شباط 2005

المحتويات

المقدمة

الملخص التنفيذي: الأجندة الوطنية: منهج متكامل نحو الأردن الذي نريد

التحديات التي تواجه التنمية المستدامة في الأردن

نحو حياة افضل

مراحل التحول

محور التنمية السياسية والمشاركة

محور التشريع والعدل

محور تعميق الاستثمار

أ- المسار الأول: الإطار المؤسسي الاستثماري

ب- المسار الثاني: دعم القطاعات الصناعية والخدمية وتعزيز منافستها

محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي

أ. الخدمات المالية

ب. الإصلاح المالي الحكومي

محور دعم التشغيل والتدريب المهني

أ. الإطار المؤسسي لدعم التشغيل والتدريب المهني

ب. برامج التشغيل الموجهة

محور الرفاه الاجتماعي

أ. الرعاية الصحية العامة

ب. مكافحة الفقر

ج. الضمان الاجتماعي

محور التعليم، والتعليم العالي، والبحث العلمي والإبداع

أ. التعليم العام

ب. التعليم العالي

ج. البحث العلمي والإبداع

د. الإبداع الثقافي

محور رفع مستوى البنية التحتية

أ. قطاع المياه

ب. قطاع الطاقة

ج. قطاع النقل

هـ. قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريدية

و. قطاع حماية البيئة واستدامتها

الفصل الأول: الأجندة الوطنية: جهد وطني متكامل نحو الأردن الذي نريد

دور الأجندة الوطنية في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية

23	نهج متكامل
23	هدف الأجندة الوطنية
24	نظرة على التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

25 الفصل الثاني: التحديات

26	إطار شامل للتنمية
28	التحديات التي تواجه محركات التنمية
28	رأس المال البشري
29	تفعيل دور الشركات الصغيرة والمتوسطة والمبتدئة
29	القطاع المالي وسوق رأس المال
30	التحديات التي تواجه الركائز الداعمة للتنمية
30	وجود قاعدة اقتصادية قوية
32	البيئة التشريعية والتنظيمية
34	كفاءة الأداء الحكومي
35	البنية التحتية والخدمات العامة
35	الأمان الاجتماعي
36	المشاركة السياسية
36	الدروس المستفادة من التحولات الناجحة

39 الفصل الثالث: نحو حياة أفضل

39	أهداف الأجندة الوطنية
40	أسلوب التحول المحلي
41	محااور الأجندة الوطنية

43 الفصل الرابع: التنمية السياسية والمشاركة

44	مساهمة المحور في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية
44	دور المحور
45	الإطار العام للمحور
46	التوصيات الخاصة بمحور التنمية السياسية والمشاركة
46	حرية ممارسة العمل السياسي
46	تيسير عقد الاجتماعات العامة للأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني
46	في مجال الحرية الإعلامية
48	تعزيز المشاركة الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني
49	تعزيز التنظيم السياسي والعمل الحزبي
49	تمكين المرأة
50	مبادئ عامة تحكم قانون الانتخاب

53 الفصل الخامس: التشريع والعدل

54	مساهمة المحور في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية
54	دور المحور
55	المبادرات الخاصة بمحور التشريع والعدل
55	التشريع
55	الإجراءات اللازمة لتطوير عملية إعداد التشريع وتصويبها:
56	تعزيز مشاركة النواب في الصياغة التشريعية:
56	تطوير الهيئة المكلفة بإعداد التشريع في السلطة التنفيذية
57	ضوابط وروايد عامة ومبادئ واجبة الاتباع في وضع التشريعات

58	القوانين المؤقتة
59	مسألة المحكمة الدستورية
59	المعاهدات والاتفاقات الدولية
59	فيما يتعلق بالتعديلات الدستورية
60	إنشاء هيئة مستقلة لتطوير وتحديث التشريعات
61	التشريعات الواجبة الإقرار و/ أو التعديل:
61	في مجال تنمية الحياة السياسية وترسيخ التوجه الديمقراطي:
61	القوانين الاقتصادية والمالية:
61	قانون التجارة:
61	القوانين النازمة للصناعة:
61	قوانين البنوك وشركات التأمين:
61	قانون التنفيذ وقانون وضع الأموال غير المنقولة تأميناً للدين:
61	قانون ضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات:
62	قانون الشركات:
62	القانون المدني:
62	قانون التحكيم:
62	في مجال التشريعات الجزائية
63	العدل
63	تعزيز استقلال القضاء
63	فيما يتعلق بالتشريعات النازمة للجهاز القضائي وفعالياته:--
65	فيما يتعلق بالتعديلات الواجب إدخالها على التشريعات المتعلقة بإجراءات التقاضي (الجزائية والحقوقية)
66	فيما يتعلق بالمحاكم الشرعية
67	فيما يتعلق بالقوانين المتعلقة بالمحاماة:
67	فيما يتعلق بالخطة الإستراتيجية لوزارة العدل (2004-2006):

69 الفصل السادس : تعميق الاستثمار

71	مساهمة المحور في التنمية الاقتصادية والاجتماعية
71	دور المحور
72	الإطار العام للمحور
73	مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسية
74	توصيات محور تعميق الاستثمار
74	الإطار المؤسسي لتعميق الاستثمار (المسار الأول)
74	إنشاء إطار مؤسسي جديد للهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية (JAED)
76	إنشاء الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية وتخويلها الصلاحيات اللازمة.
76	إعادة هيكلة مؤسسة تشجيع الاستثمار
77	إعادة هيكلة مؤسسة المدن الصناعية ومؤسسة المناطق الحرة
77	حفز الشركات المبتدئة ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة
78	توسيع دور المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية لتغطي كافة أنشطة دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة وحفز الشركات المبتدئة
78	بناء قدرات حفز الشركات المبتدئة ضمن المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية
79	تعزيز فاعلية وقدرات مديرية المنافسة
80	تنفيذ برامج التنمية قصيرة المدى في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة
80	التحليل القطاعي الكمي (المسار الثاني)
80	تحديد أولوية القطاعات المحركة للنمو
81	تطبيق المبادرات المشتركة بين القطاعات
81	المبادرات الخاصة بكل قطاع
81	قطاع الألبسة

83	قطاع الأدوية
84	قطاع الأغذية والمشروبات
84	قطاع التعدين
85	قطاع الحديد والصلب والمعادن المصنّعة
85	قطاع الأثاث
86	قطاع الرخام والحجر والبلاط
86	قطاع الزراعة
87	قطاع السياحة
88	خدمات الرعاية الصحية
88	تطوير البرمجيات وخدمات تكنولوجيا المعلومات

91 الفصل السابع : محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي (1) مسار الخدمات المالية

92	مسار الخدمات المالية
92	مساهمة المسار في التنمية الاقتصادية والاجتماعية
92	دور المسار
92	الاطار العام للمسار
93	مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسة
93	الأطر التنظيمية لقطاع الخدمات المالية وهيكلته
93	تشجيع الاندماج في قطاعي المصارف والتأمين
94	تشكيل لجنة دائمة مسؤولة عن مراجعة الأطر القانونية المتعلقة بالخدمات المالية وتحديثها
94	تحديث الأطر التنظيمية والرقابية
94	تطوير قواعد البيانات وتعزيز الدراسات والبحوث
95	التأهيل والتدريب والتعليم
95	تطابق الإجراءات الضريبية والرقابية التنظيمية
95	التوعية والتثقيف في الخدمات المالية
95	تأهيل الاردن كمركز إقليمي لتقديم الخدمات المالية
95	القطاع المصرفي وسهولة الحصول على تمويل
95	تشجيع استخدام المعاملات الإلكترونية
96	إنشاء صندوق رؤوس الأموال المبادرة
97	إعادة هيكلة مؤسسات الإقراض المتخصصة
97	تطوير قطاع الإقراض المتناهي الصغر
97	إزالة العقبات التي تعترض تطور منتجات البنوك الإسلامية
97	قطاع التأمين
97	تطوير الادخارات طويلة الأجل
98	تطوير السوق التأمينية وتعزيز دور قطاع التأمين في توفير الحماية الاجتماعية
99	سوق رأس المال
99	تشجيع الاستثمارات طويلة الأجل

101 الفصل السابع : محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي : (2) مسار الإصلاح المالي الحكومي

102	مسار الإصلاح المالي الحكومي
102	مساهمة المسار في التنمية الاقتصادية والاجتماعية
102	دور المحور
103	الاطار العام للمسار
103	مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسة
104	المبادرات الخاصة بمسار الإصلاح المالي الحكومي
104	أداء الموازنة

104	إدارة مستويات الدين العام بشكل فاعل لضمان الاستقرار المالي والنقدي
104	إلغاء دعم مشتقات النفط والسلع الأخرى، وخفض الدعم المقدم للمؤسسات العامة،
105	وفي الوقت نفسه تعويض الفقراء بالمساعدات الملائمة.
106	إصلاح نظام رواتب التقاعد العام
106	إصلاح الخدمة المدنية
106	استكمال برنامج التخصصية واستخدام العوائد المتحققة منه لتحسين أداء الموازنة
107	إصلاح النظام الضريبي ضرورة لضمان العدالة والمساواة في المعاملة الضريبية،
109	وتبسيط الإجراءات، وجذب الاستثمارات، وتحسين تحصيل الإيرادات.
109	تطوير إدارة الجمارك
109	كفاءة الأداء الحكومي
109	استكمال تطبيق برنامج إصلاح القطاع العام كما أقره مجلس الوزراء
110	تطوير وتنفيذ استراتيجية شاملة للحكومة الإلكترونية

113 الفصل الثامن: دعم التشغيل والتدريب المهني

114	مساهمة محور دعم التشغيل والتدريب المهني في التنمية الاقتصادية والاجتماعية
114	دور المحور
115	الإطار العام للمحور
117	مؤشرات الأداء الرئيسية
117	مبادرات محور دعم التشغيل والتدريب المهني
117	إعادة هيكلة الإطار المؤسسي
117	إعادة هيكلة الإطار المؤسسي والمؤسسات المعنية بدعم التشغيل والتدريب المهني
121	برامج التشغيل المستهدفة
121	تشجيع الإحلال التدريجي للعمالة الوافدة
122	تشجيع تسجيل العمال في القطاع غير الرسمي لدى شبكة دعم التشغيل
123	تصميم البرامج الموجهة إلى خفض البطالة بين ذوي الاحتياجات الخاصة وتطبيقها
123	زيادة مشاركة النساء في القوى العاملة

125 الفصل التاسع: الرفاه الاجتماعي

126	مساهمة المحور في التنمية الاقتصادية والاجتماعية
126	دور المحور
127	الأطار العام للمحور
127	مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسية
128	المبادرات الخاصة بمحور الرفاه الاجتماعي
128	الرعاية الصحية العامة
128	تحسين إطار العمل المؤسسي لقطاع الصحة
128	إيجاد نظام تأمين صحي كفو.
129	تحسين كفاءة التشغيل لنظام الرعاية الصحية العامة
129	تحسين خدمات الإسعاف والطوارئ
129	تقوية الطب الوقائي ومراكز الرعاية الصحية وزيادة عددها
130	ضمان توفر الكوادر الطبية المؤهلة
130	مكافحة الفقر
131	تنسيق جهود مكافحة الفقر
132	تطوير فهم واضح لأسباب الفقر وخصائصه
132	إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية
132	تقديم المعونة للفقراء العاطلين عن العمل للالتحاق بالقوى العاملة
133	تطوير مهارات العمل الاجتماعي للعاملين في الرفاه الاجتماعي

133	زيادة انتشار خدمات تمويل المشاريع الصغيرة في المجتمعات الفقيرة
134	توسيع برامج التجمعات الريفية والخدمات في المناطق الريفية
134	تحسين الوصول إلى سكن ملائم وقروض الإسكان للفقراء
134	تنفيذ حملات توعية دورية عن أهمية التعليم والرعاية الصحية والصحة الإنجابية (تنظيم الأسرة)
135	منافع الضمان الاجتماعي
135	ضمان استدامة ومثانة المركز المالي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
135	توسيع تغطية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

137 الفصل العاشر: التعليم، والتعليم العالي، والبحث العلمي والإبداع

138	مساهمة المحور في التنمية الاقتصادية والاجتماعية
138	دور المحور
138	الإطار العام للمحور
139	مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسة
140	مبادرات محور التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع
140	الحاكمية والإدارة
140	إنشاء مجلس أعلى لتنمية الموارد البشرية ومراجعة قوانين الهيئات المشرفة على التعليم
140	التعليم العام
140	تعزيز التوجه نحو اللامركزية واعتماد منهجية شاملة للتقييم والتطوير
141	التوسع في إنشاء رياض الأطفال التابعة للقطاع العام والتركيز على المناطق الفقيرة والمناطق النائية
141	توسيع فرص الحصول على التعليم الأساسي والثانوي مع تحسين فعالية الإنفاق
142	تحسين جودة التعليم الأساسي والثانوي
143	زيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة التعليم المهني وتطوير البرامج والمناهج لتلبية متطلبات السوق
144	التعليم العالي
144	اقرار استراتيجية شاملة لقطاع التعليم العالي
145	تصميم استراتيجيات تمويل بديلة للجامعات
145	مراجعة سياسات القبول في الجامعات
145	تحديث المناهج الجامعية بما ينسجم مع متطلبات اقتصاد المعرفة
146	التنمية المهنية لأعضاء هيئات التدريس والإدارة
147	تشكيل مجلس اعتماد وضبط جودة مؤسسات التعليم العالي يتبع الهيئة الوطنية لاعتماد
147	وضبط جودة المؤسسات التعليمية
147	إيجاد أطر تنظيمية فعالة وتنمية الموارد المالية لكليات المجتمع
147	تطوير مناهج كليات المجتمع
148	البحث العلمي والإبداع العلمي والثقافي
148	إنشاء هيئة وطنية للبحث العلمي
149	تشجيع البحث العلمي وثقافة الابتكار والإبداع
150	تنمية ثقافة وطنية شاملة ذات هوية أردنية عربية إسلامية وإنسانية

153 الفصل الحادي عشر: رفع مستوى البنية التحتية

153	قطاع المياه
153	قطاع الطاقة
154	قطاع النقل
155	قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريدية
155	حماية البيئة واستدامتها
157	مساهمة المحور في التنمية الاقتصادية والاجتماعية
157	دور المحور
158	الإطار العام للمحور

158	مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسية
160	توصيات محور رفع مستوى البنية التحتية
160	قطاع المياه
	جلب وتطوير مصادر مائية جديدة واستغلال المصادر غير التقليدية والحصول على حقوق الملكية
160	من الموارد المائية المشتركة بموجب الاتفاقيات الدولية المتعلقة باقتسام المياه في إطار التعاون الإقليمي.
161	تحقيق أفضل أداء ممكن في نقل المياه وتوزيعها بأقل تكلفة للتشغيل والصيانة وتخفيض نسبة الفاقد فيها
161	إعادة هيكلة التعرفة وخفض الدعم الحكومي بشكل تدريجي
	إنشاء وتطوير وتوسعة محطات تنقية مياه الصرف الصحي واستخدام أحدث التكنولوجيا العالمية
162	وإعادة استخدام المياه المعالجة للأغراض الزراعية والصناعية
162	البحث على إشراك القطاع الخاص في إدارة مرافق المياه وتهيئة البيئة الاستثمارية المناسبة لذلك
163	قطاع الطاقة
163	تحقيق أمن التزود بالمشتقات النفطية
164	تحويل مزيج الوقود بشكل تدريجي من النفط إلى الغاز
165	تحقيق أمن التزود بالطاقة الكهربائية
165	في مجال تطوير المصادر المحلية للطاقة التجارية
165	في مجال تحسين كفاءة استخدام الطاقة
166	قطاع النقل
166	النقل البري
	تطوير خدمات النقل العام بكافة قطاعاته وصولاً إلى شبكة نقل عام كفؤة ومتطورة وبخدمات وكلف
166	اقتصادية من خلال تسريع عمليات التنظيم للقطاع، وتحسين نوعية الخدمة، وتحفيز الاستثمار فيه
166	إنشاء هيئة تنظيمية لقطاع الشحن البري وتحرير أجور الشحن
167	رفع مستوى شبكة الطرق واعتماد المركزية في عمليات التخطيط للطرق وصيانتها ومراقبتها
168	النقل على السكك الحديدية
168	إجراء تقييم شامل لسكك الحديد لبيان الجدوى المالية للاستثمارات المطلوبة
168	النقل البحري والموانئ
168	رفع مستوى البنية التحتية لميناء العقبة وتحسين أنظمة النقل البحري
169	النقل الجوي
169	وضع استراتيجية لتحرير القطاع وإعادة هيكلة سلطة الطيران المدني
170	رفع مستوى البنية التحتية في مطار الملكة علياء الدولي والمطارات الأخرى استعداداً لخصخصتها
170	خصخصة الملكية الأردنية
170	قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريدية
170	الإطار التنظيمي
	وضع إطار تشريعي وتنظيمي شامل للتعامل مع التطور التكنولوجي والدمج (Convergence)
171	لخدمات الاتصالات والإعلام المرئي والمسموع، ووضع أسس عادلة وشفافة لعملية الترخيص
171	قطاع الاتصالات الثابتة
	إعطاء قوى السوق المفتوح الدور الأكبر في تقريب أسعار الخدمات من القدرة الشرائية
171	للمواطن وقطاع الأعمال.
172	قطاع الاتصالات المتنقلة واللاسلكية
	تطوير البيئة القانونية لتسهيل تبني واستخدام التكنولوجيا الجديدة مثل الجيل الثالث، والتجارة
172	المتنقلة، وضمان البيئة التنافسية العادلة والمناسبة لحماية الاستثمارات الحالية والمستقبلية
172	قطاعات تكنولوجيا المعلومات ومزودي خدمات الإنترنت
172	نشر وتعميق استخدام تطبيقات تكنولوجيا المعلومات للمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية
173	الخدمات البريدية في الأردن
173	تحسين مستوى الخدمات البريدية وتطوير نظام عنوان وطني فاعل
173	قطاع حماية البيئة واستدامتها
173	الإطار التنظيمي والمؤسسي
173	تعزيز الإطار التشريعي والمؤسسي لحماية البيئة واستدامتها وتطبيق القوانين البيئية

174	إدارة النفايات
174	توسيع نطاق إدارة النفايات، والتخلص منها ومعالجتها بطريقة سليمة بيئياً، والتقليل من إنتاج النفايات الصلبة ومعالجتها وإعادة استخدامها
175	وضع إطار مؤسسي لإدارة النفايات الخطرة والكيميائية يتضمن نشر المعرفة وتبادل المعلومات، وتطوير إجراءات الرقابة على حركة النفايات بالطرق السليمة، وتخزين النفايات الخطرة والكيميائية وجمعها والتخلص منها بالطرق السليمة
175	تحسين عملية فرز النفايات الطبية ونقلها وتخزينها ومعالجتها، وتطوير التشريعات اللازمة لإدارة النفايات الطبية وتطبيقاتها
176	تخفيض تصريف مياه الصرف الصحي خارج الشبكة وزيادة قدرة معالجتها
176	مكافحة التلوث
176	تعزيز آليات مراقبة التلوث في المناطق المدنية والصناعية وخفضه واحتوائه
177	الموارد الطبيعية وإعادة استخدام الأراضي
177	تحسين إدارة المحميات الطبيعية ووضع مخطط شامل لاستعمالات الأراضي وضمان الالتزام به
178	صياغة سياسة طويلة الأجل شاملة لمكافحة التصحر ودمجها بالسياسات الوطنية للتنمية المستدامة
178	تطبيق مبادئ الإدارة السليمة لاستخدام المياه في منطقة البحر الميت والمناطق المحيطة
179	دمج سياسات حماية البحر الأحمر وبيئته في سياسات التنمية، بما فيها تعزيز برامج لمراقبة المياه والمرجان
181	الخاتمة
183	الشكر والتقدير
199	قائمة المراجع والمصادر
209	قائمة الجداول و الرسوم البيانية

بسم الله الرحمن الرحيم

باشرت لجنة الأجندة الوطنية عملها في وضع أولويات الأردن التنموية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للسنوات العشر القادمة في بداية شهر شباط 2005 عندما كلفها جلالة الملك المعظم بهذه المهمة الكبيرة. وعملت اللجنة خلال الأشهر الثمانية المنصرمة بكل جد وإخلاص لترجمة توجيهات جلالته للخروج برؤية شاملة للأردن الذي نريد.

وقد اجتمعت اللجنة، وناقشت مضمون رسالة جلالة الملك، وأقرت منهجية عملها التي تقوم على مبدأ التوافق إذا ما غاب الإجماع، ورأت أن تحقيق التنمية الشاملة يتطلب مبادرات رائدة في ثمانية محاور هي: التنمية السياسية والمشاركة، والتشريع والعدل، وتعميق الاستثمار، والخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي، والتشغيل والتدريب المهني، والرفاه الاجتماعي، والتعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع، ورفع مستوى البنية التحتية.

وانطلاقاً من حرص اللجنة على توسيع المشاركة في وضع الأجندة، والإفادة من أهل المعرفة والاختصاص في وضع أهداف هذه المحاور الثمانية وخططها التفصيلية، قامت بتشكيل لجنة فرعية من الخبراء، من ذوي الاختصاص والعلم والخبرة، لكل محور من هذه المحاور باستثناء المحور السياسي. وترك لكل لجنة من هذه اللجان حرية الاستعانة بمن تراه أهلاً للنهوض بهذه المهمة الجليلة، وطلب منها الاسترشاد بالدراسات والاستراتيجيات والبحوث التي سبق إعدادها من قبل المؤسسات الحكومية ودور الخبرة وتقييم كل ما جرى إنجازه سابقاً، وصولاً إلى تقديم تقاريرها متضمنة الأهداف المنشودة والمبادرات المقترحة، إضافة إلى مؤشرات القياس والتقييم. أما محور التنمية السياسية، فقد أنيط باللجنة التوجيهية التي اختارت من بين أعضائها لجنة فرعية لبلورة المقترحات المتعلقة بالتنمية السياسية.

وبعدما أنجزت اللجان الفرعية تقاريرها، قامت اللجنة التوجيهية بمناقشة هذه التقارير معها، متوخية في ملاحظاتها ضمان التناسق والتكامل بين مختلف المبادرات الواردة من اللجان الفرعية. ومن ثم، أقرت اللجنة التوجيهية التقارير النهائية للجان بعد إدخال التعديلات المتفق عليها، تمهيداً لرفعها إلى جلالة الملك.

وقد أجمعت اللجنة منذ بداية عملها على مبادئ عامة أولها الدستور الأردني وما تضمنه من أحكام تحمي الحريات الأساسية للإنسان وتحترم حقوق المواطنة وترسخ مبدأ الفصل بين السلطات. وثانيها القناعة بأن التنمية السياسية هي جزء من التنمية الشاملة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية، والتي يؤدي تحقيقها إلى استكمال بناء الأردن الديمقراطي العصري المزدهر، الذي هو جزء من أمته العربية والإسلامية، يعتز بانتسابه إليها وبهويتها الحضارية، ويفخر بقيادته الهاشمية العريقة؛ أردن منفتح على الحضارات الأخرى، ملتزم بالتعددية والاعتدال والوسطية.

ولم تغفل اللجنة ما تم إنجازه في السابق، وبخاصة المبادئ التي اعتمدها الميثاق الوطني ولجان "الأردن أولاً"، والاستراتيجيات والخطط التي جرى تطويرها من قبل مؤسسات الدولة الأردنية في العقد الأخير، فندارستها أخذة بها وبانية عليها.

وكانت الأهداف العريضة للأجندة الوطنية أول ما اتفقت عليه اللجنة. وتمثلت هذه الأهداف في ترسيخ دولة الحق والقانون والمؤسسات، وتحقيق العدل والمساواة، وضمان الحريات الأساسية وحقوق الإنسان واعتماد الديمقراطية والتعددية الفكرية والسياسية في جميع الأزمنة والظروف، والعمل على تحقيق مجتمع المعرفة والرفاه الاجتماعي.

وقد انطلقت لجنة الأجندة الوطنية في عملها من واقع المجتمع الأردني الذي يمثل تراكم إنجازات الماضي، ونقطة الانطلاق إلى المستقبل؛ فالدقة في وضع الهدف، تشترط مراعاة الواقع والأخذ به؛ كما أن النجاح في المسعى يتحقق فقط بتجاوز هذا الواقع وتطويرة على مراحل وبما يؤدي إلى تأمين حياة أفضل لجميع الأردنيين في مختلف المجالات.

وقد اتسمت مناقشات اللجنة التوجيهية بالعمق والصراحة. ولم يخلِ الحوار من الاختلاف في الآراء والتباين في التصورات؛ وهو أمر طبيعي في لجنة تتعدد فيها الاتجاهات الفكرية والسياسية وتتنوع فيها المواقف والرؤى. ورغم أن الإجماع على كل جزئية أمر يصعب تحقيقه في مجموعة متنوعة يصل عدد أفرادها إلى سبعة وعشرين، إلا أن التوافق بين مجموعة تلتقي على حب الوطن والحرص على مصلحته لم يكن متعذراً. فنجحت اللجنة في ختام مداولاتها في الاتفاق على وثيقة الأجندة الوطنية في صورتها التي نقدمها اليوم؛ فجاءت وثيقة شاملة ترسم في مجملها درياً لمستقبل زاهر يتمتع فيه الأردنيون بالرخاء والأمن والحرية والعدل والمساواة. وقد لا يتفق كل الناس مع توصياتها جميعاً، ولا ينتقص هذا من أهميتها كونها تمثل إرادة صلبة وفكراً استشرافياً من مختلف شرائح المجتمع الأردني نحو إحداث نقلة إصلاحية نوعية في حياة الشعب الأردني، تترجم توجهات جلالة الملك وتكون على قدر ثقته. إن الأجندة الوطنية ليست ملكاً لمجموعة فكرية أو سياسية واحدة، وإنما جاءت لتمثل توافقاً وطنياً غطى مساحة واسعة من الطيف الفكري والسياسي الأردني. كما تمثل هذه الأجندة أول جهد عربي إصلاحي لا يكتفي بالحديث عن مبادئ عامة بل يتعدها لرؤية شمولية قابلة للقياس. ولجميع من ساهم في إعداد هذه الأجندة، كل الشكر والتقدير لإنجازهم المبدع وجهدهم الدؤوب؛ فلقد بذلوا جهداً موصولاً لم يلتفتوا فيه إلى مشقة أو عناء، وأعطوا دون حساب. وإن كان هناك إجماع على الأهداف العامة للأردن الذي نريد، فلا شك أن الآليات والتشريعات تحتل المزيد من التمحيص والحوار من خلال القنوات الدستورية للدولة الأردنية.

وتقع وثيقة الأجندة في مجلدين، يتضمن الأول التقرير النهائي عن أعمال اللجنة وملخصاً عن

المبادرات المتعلقة بكل محور. ويحتوي المجلد الثاني على تقارير اللجان الفرعية التفصيلية. وسيتم توزيع المجلدين على الجهات المختصة وذات العلاقة لوضع الأجندة موضع التنفيذ بالتعاون بين أجهزة الدولة المختلفة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني المعنية، بما يضمن ترجمة الأجندة لبرامج تفصيلية من قبل الوزارات ومؤسسات الدولة كافة، بما في ذلك مؤشرات الأداء التفصيلية.

إن صدور الأجندة الوطنية لا يعتبر نهاية المطاف بل بداية الطريق نحو مزيد من الإصلاح لتحقيق طموحات الأردنيين كافة. ولا بد من التأكيد، في هذا المضمار، على ما جاء في رسالة جلالة الملك بتشكيل هذه اللجنة، من أن الوصول إلى الأهداف المنشودة لا يقتصر على الجودة والكفاءة في صياغة الأجندة، إنما الأهم هو القدرة على التنفيذ الفعلي والوصول إلى النتائج المرجوة على أرض الواقع، وعلى وضع الأسس والمعايير لقياس مدى النجاح والفشل في تحقيق هذه الأهداف، مما يتطلب وجود جهاز حكومي كفؤ يؤمن بالعمل المشترك الموجه نحو تحقيق الأهداف ويعتمد أسس الكفاءة والجدارة والمساءلة.

إن اللجنة التوجيهية، وهي ترفع تقريرها إلى مقام جلالة الملك، لترجو أن تكون قد أوفت بما عهد إليها به من مهمة جليلة، وأن يحظى هذا التقرير برضى جلالته، وقبول المواطنين، وأن يحقق تنفيذ هذه الأجندة أحلام شبابنا ويضمن مستقبل أطفالنا والعيش الكريم لكل أردني وأردنية.

حفظ الله الأردن عزيزاً منيعاً مزدهراً في ظل صاحب الجلالة الهاشمية الملك عبدالله الثاني بن الحسين المعظم.

اللجنة التوجيهية للأجندة الوطنية

الملخص التنفيذي

الأجندة الوطنية: منهج متكامل نحو الأردن الذي نريد

تسعى الأجندة الوطنية إلى صياغة رؤية متطورة للأردن، تستجيب لمتطلبات الحداثة واستحقاقات المنافسة والاندماج الإقليمي والدولي، كما تسعى إلى وضع أهداف وطنية محددة ومرتبطة ببرامج تنفيذية زمنية، واقتراح مبادرات للتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومراقبة تطبيقها ومتابعة تنفيذها. وتهدف الأجندة كذلك إلى تسريع وتيرة النمو وتحقيق تنمية سياسية واقتصادية واجتماعية مستدامة ومتوازنة، من خلال تنفيذ برنامج انتقالي يضع الأردن على مسار النمو الاقتصادي السريع والمشاركة السياسية والاجتماعية الواسعة. وسيتمخض عن هذا الجهد في نهاية المطاف برامج ومشاريع سيجري تنفيذها وفق أولويات محددة وضمن إطار زمني وتنظيمي متكامل.

3. الخدمات والبنية التحتية والقطاعات الاقتصادية: وتشمل تطوير خدمات النقل العام بمختلف قطاعاته وصولاً إلى شبكة نقل عام متطورة وكفؤة وبتكلفة اقتصادية، وتطوير وجلب مصادر مائية واستغلال المصادر غير التقليدية، وتحسين مستوى إدارة الأنظمة المائية، وتوفير الطاقة لكافة الاستخدامات بتكلفة اقتصادية وفقاً للمعايير والمواصفات المعتمدة، والمحافظة على البيئة، وتسهيل وصول المواطنين كافة إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بالإضافة إلى توفير خدمات مالية ومنتجات مصرفية نوعية ومنافسة. وقد أوكلت مهمة إعداد الأجندة الوطنية إلى لجنة توجيهية تم تشكيلها بموجب إرادة ملكية سامية بتاريخ 9 شباط 2005، وضمت اللجنة ممثلين عن الحكومة ومجلس الأمة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية والأكاديميين. وحرصت اللجنة التوجيهية على ضمان المشاركة الوطنية في إعداد هذه الأجندة من خلال إشراك سائر الجهات المعنية من مختلف قطاعات المجتمع الأردني في فرق العمل الفنية، بحيث تعكس الأجندة مصالح مختلف الشرائح الاجتماعية في التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي المنشود. لذلك جاءت مبادرات الأجندة لتجسد تطلعات الأردنيين وطموحاتهم بصورة شاملة وصادقة.

ويتمثل الهدف الرئيس للأجندة الوطنية في تحسين نوعية حياة المواطن الأردني من خلال تحسين مستويات المعيشة، وتوفير الرفاه والأمان الاجتماعيين، واستحداث فرص عمل جديدة. ولهذه الغاية تم تطوير مبادرات الأجندة وتوصياتها في ضوء تفاعل ثلاثة أبعاد رئيسية هي:

1. الحكومة والسياسات: ويشمل هذا البعد الإصلاحات التي تهدف إلى المساهمة في حفز التنمية الاقتصادية وتوفير الرفاه والأمان الاجتماعيين. وتتضمن هذه الإصلاحات: إيجاد بيئة استثمارية ملائمة، وتعزيز الانضباط المالي، والحكم الرشيد، والتنمية الإدارية، والعدالة، والمساءلة، والشفافية، وسياسات سوق العمل والتدريب المهني، والحد الأدنى للأجور، والحد الأعلى لساعات العمل، والتشغيل، والتنافسية الاقتصادية، وحرية انتقال رأس المال، وإزالة العوائق التجارية، وتفعيل دور الشركات الصغيرة والمتوسطة، والتعليم النوعي المستمر، بالإضافة إلى توفير رعاية صحية ملائمة، وتعزيز الأمان الاجتماعي.
2. الحقوق والحريات الأساسية: وتشمل المشاركة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمساواة أمام القانون، وتكافؤ الفرص، وسلامة الأشخاص والممتلكات، وحرية التجمع، وحرية التعبير، وواجبات المواطنة وحقوقها، بالإضافة إلى إيجاد قطاع إعلامي حر ومسؤول.

التحديات التي تواجه التنمية المستدامة في الأردن

إجراءات سريعة وجذرية بهذا الشأن، فإن معدلات البطالة يمكن أن تتجاوز 20% في العام 2015. كما هو مبين في الشكل (1). وتتسم مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي بالضعف، إلى جانب تدني إنتاجية الأيدي العاملة أيضاً. ويعزى ذلك جزئياً إلى تدني مستوى تعليم وتدريب القوى البشرية ومهاراتها، وهو أمر لم يعالجه نظام التدريب والتعليم المهني الحالي بصورة ملائمة.

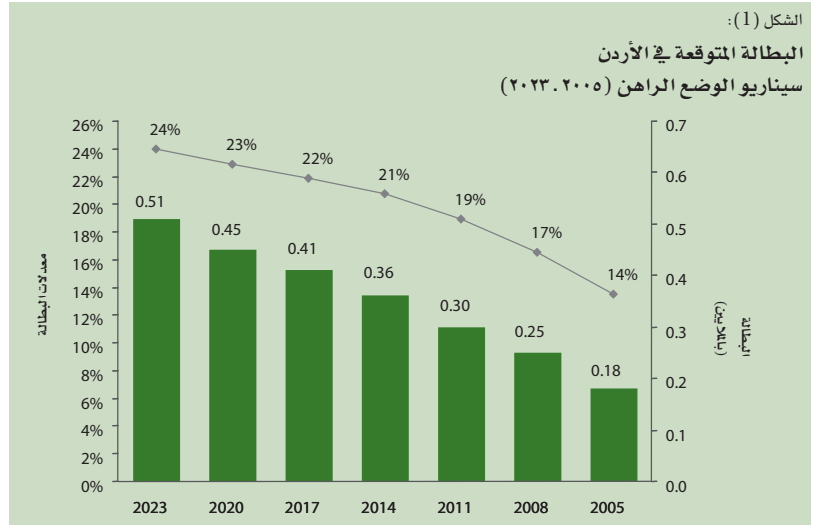
كما لا توظف الشركات الصغيرة والمتوسطة حالياً سوى ثلث القوى العاملة الأردنية تقريباً وهو أدنى من المتوسط العالمي بكثير، ويرجع ذلك بشكل رئيس إلى تشتت إطار دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، وصعوبة الحصول على التمويل كما هو مبين في الشكل (2). كما أن هناك حاجة لمزيد من المرونة في قوانين العمل بما يضمن حقوق العمال وأصحاب العمل وتعزيز الإنتاجية. ويعيق الهيكل الضريبي الحالي تطور الشركات الخاصة، حيث يفرض الأردن عبئاً ضريبياً عالياً مقارنة مع الدول العربية. وتواجه الشركات في الأردن معوقات ناتجة عن محدودية نمو الإنتاجية، وعن ارتفاع تكاليف البنية التحتية للمواصلات، وأسعار الكهرباء، والمياه، وتكاليف التمويل، والتكاليف غير المنافسة لاستخدامات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

كما تساهم الحكومة بشكل كبير في معظم القطاعات الاقتصادية مما يتطلب مستوى عال من الشفافية والمساءلة. وعلى الرغم من شروعها بتنفيذ برنامج للتخاصية لخفض حصتها في المؤسسات التي تمتلكها، إلا أن الحكومة لا تزال تسيطر على أكثر من 30% من الناتج المحلي الإجمالي، خاصة في قطاعات الخدمات العامة والتعدين والزراعة والتعليم والمواصلات، وبدرجة أقل في البناء والعقارات والصناعة.

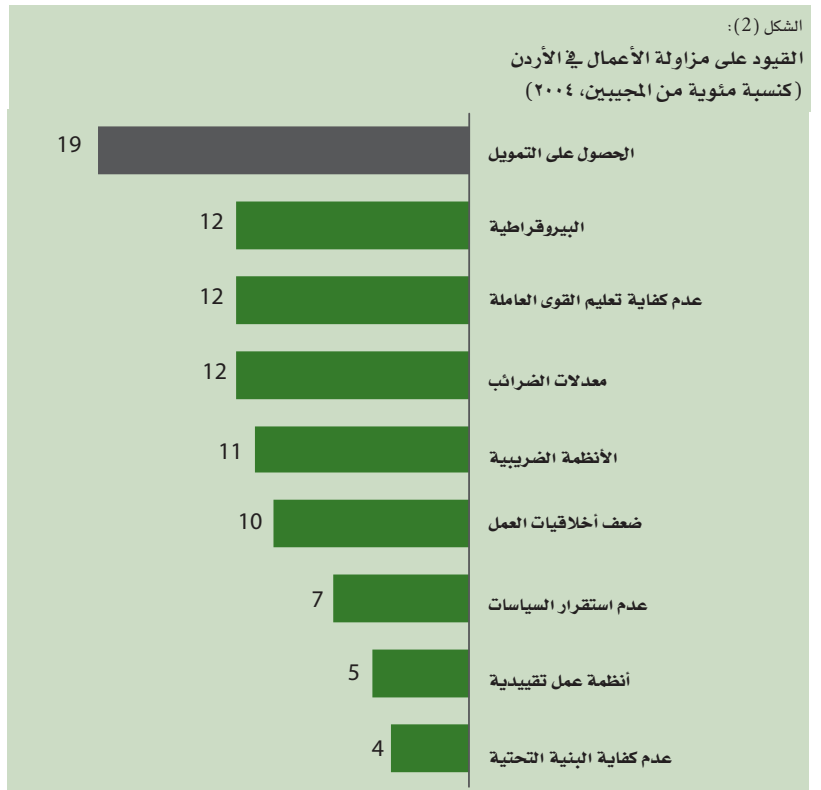
وقد عانت الحكومة من عجز مزمن في الموازنة العامة كما هو مبين في الشكل (3)، مما أدى إلى تراكم الدين العام وانخفاض القدرة على استقطاب الاستثمار وضعف القدرة على توظيف الأموال والمدخرات في محركات التنمية. من جهة ثانية، لم تنجح الاستثمارات الأجنبية المباشرة في سد فجوة الاستثمار، مما أدى إلى تراجع تنافسية القطاعات الرئيسة في الاقتصاد الوطني مقارنة مع الدول الأخرى، باستثناء قطاعات الألبسة والتعدين والأدوية والسياحة التي شهدت صادراتها نمواً مرتفعاً في الآونة الأخيرة، إلا أنها، وفي الوقت نفسه، تواجه تحديات تنافسية كبيرة الآن إلى جانب انخفاض القيمة المضافة لجزء كبير من صادراتها.

وبالإضافة إلى التحديات السابقة، لا يزال حجم الخدمات الحكومية العامة ونوعيتها (مثل التعليم والرعاية الصحية والبنية التحتية) يتباين بين مختلف مناطق المملكة، مما أدى إلى التفاوت الواضح في مستويات المعيشة بين هذه المناطق.

يعتبر الاقتصاد الأردني أحد أصغر الاقتصادات في الشرق الأوسط التي تعاني من مصاعب حقيقية واختلالات مزمنة، حيث يعيش 14.2% من الأردنيين دون خط الفقر. ويعاني الأردن من بطالة هيكلية، حيث لا يستطيع الاقتصاد الأردني أن يستوعب التدفق السنوي للداخلين الجدد إلى سوق العمل، وإذا لم تتخذ

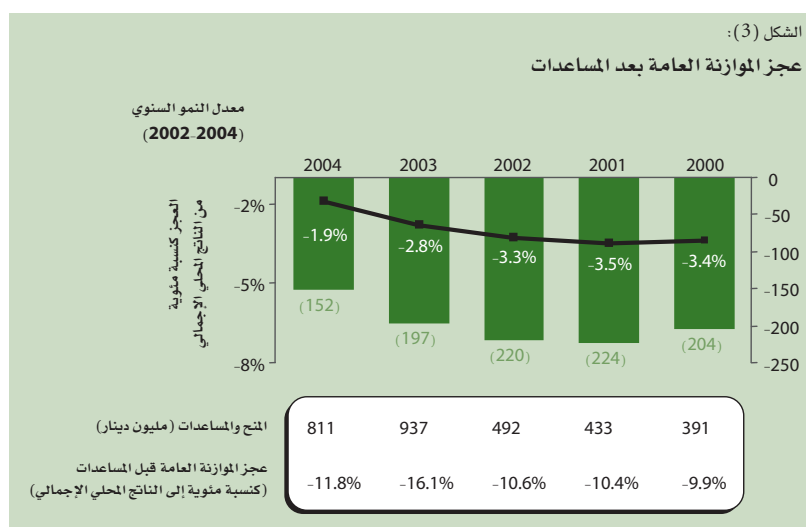


المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي



ملحظة: طلب من المجيبين انتقاء أكثر خمسة عوامل مثيرة للمشاكل أمام مزاوله الأعمال في بلدهم وترتيبها من 1 (الأكثر إثارة للمشاكل) و5.

المصدر: تقرير التنافسية 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي



المصدر: نشرة مالية الحكومة، آب 2005، وزارة المالية.

وتحويل عجز الموازنة العامة (قبل المنح والمساعدات) البالغ 11.8% إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى فائض بنسبة 1.8%، وزيادة المدخرات الوطنية من 13% إلى 27% إلى الناتج المحلي الإجمالي، وخفض نسبة البطالة من 12.5% إلى 6.8% من السكان الناشطين اقتصادياً من خلال استحداث حوالي 600 ألف فرصة عمل جديدة. وتحقيق هذه الأهداف، يكون الأردن قد ضاعف نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في تلك الفترة. ويعرض الجدول (1)، هذه الأهداف خلال هذه الفترة:

إن التحديات التي تواجه الأردن ليست فريدة من نوعها، فقد واجهت دول أخرى تحديات مشابهة لتلك التي يواجهها الأردن إن لم تكن أسوأ. وقد طورت حكومات هذه الدول استراتيجيات تحول، وتبنت أساليب تكاملية في تحديد الاحتياجات اللازمة لتحقيق التحول السياسي والاقتصادي والاجتماعي المنشود. وقد أثمرت جهود التحول بشكل جيد عندما نجحت تلك الدول في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية تميزت بمعدلات نمو مرتفعة تجاوزت 8% على مدى عدة عقود. وقد اتبعت الحكومات، خلال عملية التحول، البرامج والسياسات الناجحة في تعاملها مع كل التحديات الاقتصادية والاجتماعية في نفس الوقت، في حين تم تنفيذ الخطط والبرامج على مراحل عدة بحسب تطور الظروف.

نحو حياة افضل

تسعى الأجندة الوطنية إلى تحسين نوعية حياة الأردنيين كافة، عن طريق الارتقاء بمستويات المعيشة، وتوفير الرفاه والأمان الاجتماعيين، وخلق فرص العمل، وإيجاد ضمانات للحقوق والحريات الأساسية، بالإضافة إلى توفير بنية تحتية وخدمات حكومية جيدة ومجدية اقتصادياً، وتطبيق آليات مناسبة لزيادة حجم الاستثمار ورفع كفاءته، وتطوير نظم التعليم، وضمان تنافسية الأسواق وتحديث الأطر القانونية والتنظيمية، مع ضمان وجود حكومة تعمل بشكل متجانس وتتبع إجراءات تنفيذية متطورة.

وحددت الأجندة الوطنية أهدافاً طموحة للسنوات العشر المقبلة في حال تطبيق المبادرات والإصلاحات التي تضمنتها، ومن بينها تحقيق معدل نمو حقيقي سنوي للناتج المحلي الإجمالي يبلغ 7.2%، وخفض الدين العام من 91% إلى 36% إلى الناتج المحلي الإجمالي،

الجدول (1):

الأهداف الاقتصادية - الاجتماعية الرئيسية في إطار الأجندة الوطنية

مؤشرات الأجندة الوطنية	2004	الهدف 2012	الهدف 2017
متوسط النمو السنوي الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي	5% (*)	7,2% (**)	7,2%
الدين العام (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)	91%	63%	36%
(عجز)/فائض الموازنة (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي باستثناء المنح)	11,8% (*)	3,6% (*)	1,8%
الاستثمارات الرأسمالية (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)	21%	22%	24%
المدخرات الوطنية (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)	13%	23%	27%
صافي الميزان التجاري من السلع والخدمات (مليار دولار)	(2,4)	(1,7)	(0,9)
البطالة (كنسبة مئوية من السكان الناشطين اقتصادياً)	12,5%	9,3%	6,8%

(*) معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي في الفترة 1998-2004.

(**) معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي في الفترة التي تبدأ من العام 2007.

مراحل التحول

التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. المرحلة الثالثة (2018 فصاعداً): "المنافسة العالمية في اقتصاد المعرفة": تركز هذه المرحلة على تطوير قطاعات اقتصادية منتقاة للتحول نحو اقتصاد المعرفة.

ولتحقيق أهداف الأجندة الوطنية، ارتأت اللجنة التوجيهية أن يجري التركيز على ثمانية محاور رئيسة متكاملة لمعالجة التحديات التي تواجه الأردن. وتم تشكيل فريق عمل فني لكل محور، حيث بلغ عدد أعضاء فرق المحاور الفنية حوالي 200 مشارك أردني من ذوي الخبرة والاختصاص. وقد أجرت هذه الفرق دراسات معمقة للتحديات في كل من هذه المحاور الثمانية ووضعت المبادرات المناسبة لمعالجتها. وهذه المحاور، هي:

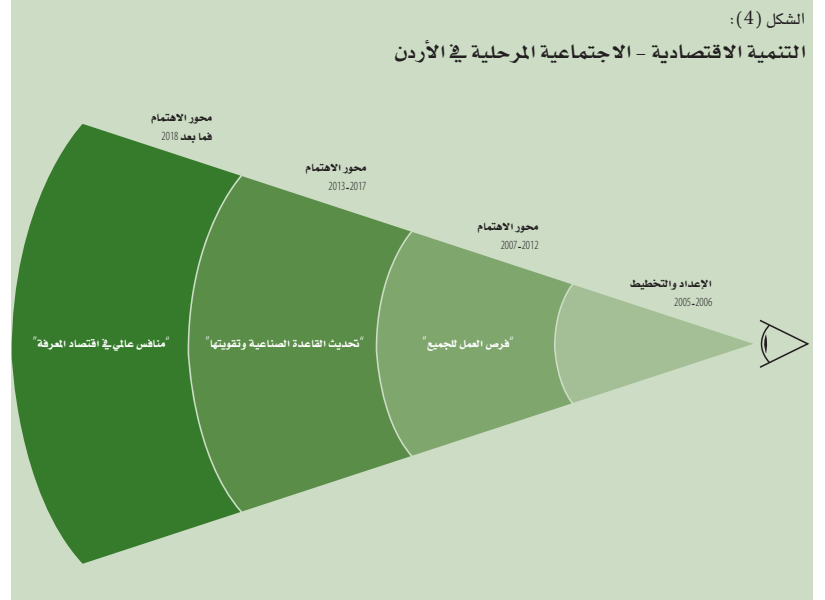
محور التنمية السياسية والمشاركة

كفل الدستور الأردني للمواطنين حرية الرأي والتعبير بالقول والكتابة والتصوير ومختلف وسائل التعبير في حدود القانون. كما نص على حق الأردنيين في الاجتماع ضمن حدود القانون، وحقهم في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون، وهذه الحريات هي جوهر العمل السياسي بالمعنى القانوني. وحتى لا تشكل القوانين المنظمة لممارسة هذه الحريات قيداً عليها، فإن هذا يتطلب إصدار قانون عام ينظم العمل السياسي في الأردن يستند إلى أحكام الدستور ويؤكد على أن حرية العمل السياسي مكفولة ومصونة، وعلى التزام أجهزة الدولة كافة بضمان حرية العمل السياسي عن طريق حماية حرية الأفراد والجماعات في العمل السياسي، وتنظيم النشاط السياسي بما يكفل حرية الأفراد والمؤسسات التي تقوم به بما لا يتعارض مع النظام العام، والالتزام الأحزاب باعتماد الوسائل السلمية في العمل السياسي لتحقيق أهدافها، وهذا يوجب إعادة النظر بقانون الاجتماعات العامة والغاء الموافقة المسبقة على عقد تلك الاجتماعات، مع كفالة حق السلطة التنفيذية في وضع الإجراءات اللازمة للقيام بواجبها في ضمان الأمن والسكينة في المجتمع.

أما في مجال الحرية الإعلامية، وانطلاقاً من أن حق التعبير جزء لا يتجزأ من الحريات الأساسية، وأنه ركن أساسي من أركان الدولة الديمقراطية الحديثة، ومع ملاحظة أن إصلاح التشريعات الإعلامية وحدها لا يضمن حرية وسائل الإعلام، فإن هناك حاجة ماسة لإجراء مراجعة شاملة للتشريعات الإعلامية وتلك المرتبطة بها لوضعها في إطار المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي يلتزم بها الأردن.

أما فيما يتعلق بتعزيز المشاركة الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني، فلا بد من تأطير العمل الشعبي في مؤسسات ينضوي فيها الأفراد طوعاً لحماية المصالح

سيتم تطبيق خطط التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الأردن على ثلاث مراحل متتالية، لكل منها محور اهتمام، كما هو مبين في الشكل (4). تمتد المرحلة الأولى لفترة خمس سنوات، وتضع الأساس لاستحداث فرص العمل بتعزيز الصناعات التصديرية كثيفة العمالة. أما المرحلة الثانية، فتركز على تقوية القاعدة الصناعية وتحديثها، تمهيداً لتطوير قطاعات ذات قيمة مضافة في اقتصاد المعرفة في المرحلة الثالثة.



المرحلة الأولى (2007 . 2012): "تحقيق فرص العمل للجميع": تتميز هذه المرحلة بتنمية الصناعات والخدمات التصديرية كثيفة العمالة بهدف القضاء على البطالة الهيكلية وإعادة تأهيل القوى العاملة بتوسيع التدريب المهني ودعم التشغيل. ويعتبر إصلاح القطاع العام، بالإضافة إلى تحرير القطاعات التي تسيطر عليها الدولة، والاستثمار في البنية التحتية الأساسية وتأهيل العاملين، شروطاً مسبقة لهذه المرحلة من أجل تشجيع الاستثمارات وتركيزها في القطاعات التي تتميز بإمكانية نمو عالية. كما تهدف هذه المرحلة إلى رفع مستوى المعرفة لدى الأردنيين بشكل تدريجي عن طريق نقل القدرات والخبرات وإصلاح نظام التعليم الأساسي والعالي.

المرحلة الثانية (2013.2017): "تحديث القاعدة الصناعية وتقويتها": يتمحور اهتمام هذه المرحلة حول توظيف نتائج المرحلة الأولى من خلال تعزيز الصناعات كثيفة رأس المال، وتهيئة القوى العاملة لإشغال وظائف ذات قيمة مضافة مرتفعة، بالإضافة إلى توسيع نطاق عمل القطاعات الخدمية التي تدعم الصناعات ذات النمو المرتفع. وعند القيام بذلك، ينتقل الاقتصاد إلى مهن ذات قيمة مضافة مرتفعة، وإلى تفضيل نمو الإنتاجية على زيادة فرص العمل، من أجل دفع وتيرة

العامة ومصالح فئات المجتمع خارج أطر علاقات القربى والهياكل الحكومية والنشاطات التي تهدف إلى الربح؛ فالمجتمع المدني يتكون من مجموعة التنظيمات التطوعية التي تسعى لتحقيق مصالح المجتمع أو مصالح أفرادها، وتكون ملتزمة بقيم ومعايير التأخي والتسامح والإدارة السليمة وتقبل التنوع والاختلاف، وتتلاقى طوعياً حول مجموعة قيم ومصالح مشتركة.

ولتطوير قدرات المجتمع المدني، لا بد من تعزيز دوره وقدراته في النهوض بثقافة الديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل على اعتماد مناهج تربوية حديثة وأساليب تثقيفية تقوم على استلهاهم إشكالات الواقع، وإدخال مفاهيم الثقافة الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والتعددية، والتنوع، وضمان اختلاف وجهات النظر في المناهج التعليمية بصورة تطبيقية، ووضع برامج للحوار والتثقيف المجتمعي للنهوض بثقافة حقوق الإنسان والديموقراطية، والتسامح في قبول الآخر، وفي دور العبادة، ولدى المؤسسات الدينية والثقافية. وبما أن تعزيز قدرات المجتمع المدني وموارده هو شرط مسبق لزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار، فإن هناك أهمية بالغة لتشجيع الحوار بين مؤسسات المجتمع المدني والحكومة على الصعيد الوطني. وهذا يتطلب أيضاً تعزيز التنظيم السياسي والعمل الحزبي.

وتعتبر الأحزاب إحدى اللبنات الأساسية في عملية التنمية السياسية. وتهدف المبادئ العامة الواردة بهذا الشأن إلى إعادة تعريف الحزب السياسي في الأردن بما ينسجم مع أهداف التنمية السياسية، وتكريس مبدأ تداول السلطة ضمن إطار الدستور. كما تهدف إلى ضمان حرية تشكيل الأحزاب في الأردن، وفقاً لأحكام الدستور، وتكريس دور الدولة في دعم الأحزاب وتشجيعها على القيام بدورها من جهة أخرى.

أما في مجال تمكين المرأة، فإن توجه الأردن نحو تمكين المرأة من ممارسة حقوقها وأداء واجباتها يأتي منسجماً مع مبادئ الدستور الأردني الذي ينص في مادته السادسة على المساواة الكاملة بين المواطنين. كما يأتي مؤكداً للمرجعيات الوطنية والفكرية كافة كالميثاق الوطني التي تنص على تحقيق المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص بين المواطنين رجالاً ونساءً دون تمييز. وللحفاظ على الإنجازات التي تحققت والبناء عليها، ولتمكين المرأة من ممارسة مواظنتها وتفعيل دورها في عملية التنمية، فلا بد من التأكيد على مسؤولية الدولة في موضوع تمكين المرأة وتهيئة البيئة التشريعية وتغيير الممارسات الاجتماعية الخاطئة بحقها وتصحيح الصورة النمطية السلبية التي تنتقص من حقوقها. كما تعدد الجوانب والأطر التي يتم من خلالها تمكين المرأة سياسياً وقانونياً واقتصادياً واجتماعياً. وحيث أن هذه الجوانب جميعها تشكل كلاً متكاملًا، فلا بد من العمل عليها بشكل متوازن، بحيث يؤدي ذلك إلى تحقيق المساواة للمرأة وإزالة أشكال التمييز بحقها في القوانين والتشريعات الأردنية خلال السنوات العشر القادمة. وفيما يتعلق بنظام الانتخاب، فقد تم التأكيد

على أن قانون الانتخاب يُعد من الأعمدة الأساسية في تنمية الحياة السياسية ووضعها على المسار الصحيح والنشط، وأن تفاعلات هذا القانون تكون مفصلية في العمل السياسي والتنمية السياسية، وتنعكس إيجاباً على جوانب كثيرة من نشاطات المجتمع الأردني.

لذلك فإن قانون الانتخاب يجب أن يؤكد على أن تكون الانتخابات نزيهة وشفافة، وعلى تنمية الحياة السياسية، وانتخاب برلمان تمثيلي سياسي، يكون فيه التمثيل داخل المجلس مقارباً للتمثيل خارجيه، وتشجيع مشاركة الأحزاب في الانتخابات، وتشجيع المشاركة الشعبية وتمثيلها لكي تحقق أكبر قدر من التمثيل المتوازن. ووضعت مبادئ تحكم قانون الانتخاب تلي تطوير العمل السياسي بكل أطيافه وتفرعاته، وتعتمد مبدأ النظام المختلط الذي يجمع بين الدائرة والقائمة النسبية، وتؤدي إلى تماسك وطني بين مختلف مناطق المملكة والفئات السياسية والاجتماعية وتمتص العصبيات والجهوية والفئوية من جهة، كما تؤدي إلى دوام صلة المواطن بنائبة المنتخب لكي يلي له احتياجات منطقته الانتخابية، وإلى تعزيز مفهوم نائب الأمة من جهة أخرى.

محور التشريع والعدل

استقر الفكر السياسي والإنساني على أن التشريع وسن القوانين وفق المبادئ الديمقراطية ووفقاً للأسس التي يتم التوافق عليها في الدساتير والوثائق الموازية له من قبل المجتمعات المختلفة في سعيها الطويل للتطور والتحديث، هي الوسيلة الأنجح والأكثر ضماناً لإحداث الأثر المطلوب والتغييرات المنشودة ضمن البنى الدستورية والنظام القانوني للمجتمع.

ولذلك فقد أولت الأجنحة الوطنية اهتماماً خاصاً ببحث هذه الأداة المعتمدة للتغيير التي تضمن الفاعلية والنفاذ وتتمتع بالشرعية وبالتوافق الوطني وتعبّر عن الاقتناع العام، ووجدت أن هناك ضرورة لإعادة النظر في العملية التشريعية، باعتبارها أهم الأسس في تنظيم حياة المجتمعات وتطويرها. كما دعت إلى تطوير عملية التشريع وتعزيز دور السلطة التشريعية فيها، وتزويد هذه السلطة بكل المكن والتقنيات والوسائل والمنهجيات الحديثة والمتطورة في التشريع منذ إعداده لأول مرة و/أو منذ التفكير في تعديله، بحيث يكون التشريع معبراً عن روح الأمة والشعب المتطلعة نحو التطور والانطلاق.

وتتضمن الأجنحة الوطنية إيضاحات مفصلة واقتراحات محددة هي حصيلته دراسة معمقة لتطوير العملية التشريعية في الأنظمة الديمقراطية، بما يكفل تحقيق الشروط الموضوعية والواقعية للتشريع العادل المستند إلى الاقتناع العام، وتناولت الوثيقة معالجات محددة لمختلف الأوجه والمفاعيل المقترحة والبنى المساعدة على إعطاء التشريع دوره بوصفه مشروعاً متمتعاً بالمصداقية والشرعية لإحداث الإصلاح المطلوب، بما في ذلك البحث في البنى والكيانات

المتسارع، وذلك عبر رؤية موضوعية عملية تلبى الحاجة إلى التغيير بحقوله المختلفة، لضمان انطلاق المسيرة التنموية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. واجتهدت الأجندة في تناولها للمسائل الهامة المتفق عليها والخلافية على حد سواء بروح يسودها الحرص على التقييم الموضوعي الهادف بعيداً عن انفعالات اللحظة الراهنة، وبهدف تحقيق أقصى قدر ممكن من التراضي والتوافق العام حول المسائل الخلافية، وبعيداً عن أي أفكار مسبقة أو مفاهيم جامدة منغلقة. وقد جاءت المعالجة لهذه المواضيع على أهميتها المطلقة، سواء ما تعلق منها بالدستور، أو كان ذا علاقة به، أو بتفسيراته، أو باقتراح تعديلاته، أو بالقوانين الأخرى ذات الأهمية الخاصة، التي أصبحت جزءاً هاماً من الحوار الوطني الدائر حول أداء السلطات الدستورية، وحول تحقيق أفضل تطبيق عملي لمبدأ فصل السلطات، وإعمال سيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، والرغبة العامة في تحقيق التطور في كل الميادين. وقد كان من البديهي أنه لتحقيق كل ذلك بما فيه التعديلات القانونية أو الاقتراحات بالقوانين الجديدة أن تترك تفاصيلها للجهات والسلطات المعنية بذلك والمخولة بإجرائها دون إهمال لذكر أهم المؤشرات والروايد والضوابط العامة التي لا بد من الالتفات إليها في هذا المجال، وأن ذكر بعض القوانين التي يتوجب تعديلها أو الهياكل القانونية التي يتوجب إنشاؤها أو تعديل بعضها جاء على هدى من التوافق والتراضي العام على المبادئ العامة التي يمكن أن تحكم المسيرة القادمة.

محور تعميق الاستثمار

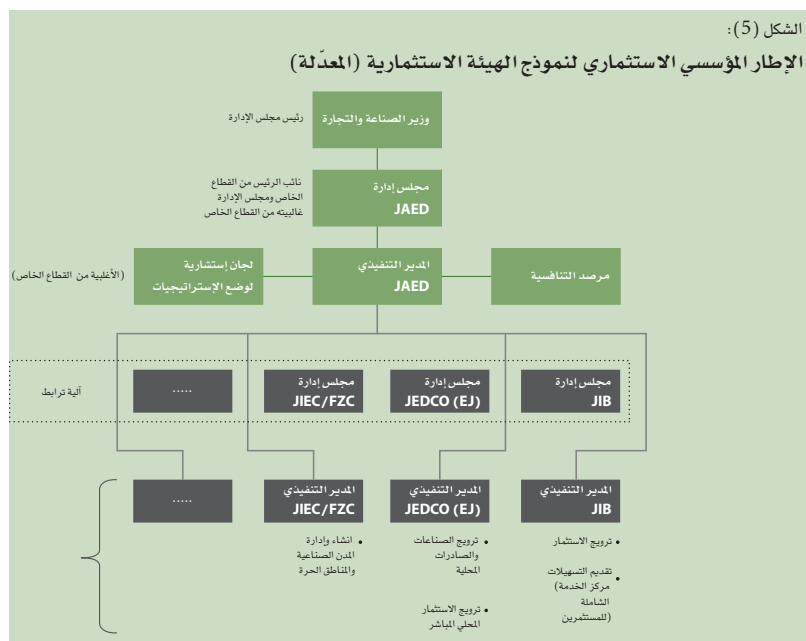
وضعت الأجندة الوطنية أهدافاً طموحة للسنوات العشر المقبلة تهدف إلى خفض مستويات البطالة وتنمية الاقتصاد الوطني. وفي ظل التركيبة الحالية للقوى العاملة ومحدودية الموارد المتاحة، فإن أهم طريقة لبلوغ تلك الأهداف هي باستقطاب استثمارات أجنبية ومحلية كبيرة في القطاعات الصناعية التصديرية كثيفة العمالة والخدمات التجارية. ويعتمد توفير البيئة الاستثمارية المناسبة والجاذبة للاستثمارات على مقدرة الحكومة في صياغة السياسات الاقتصادية والاستثمارية وتخطيطها وتنفيذها بشكل منسجم ومنسق. لذلك، فإن محور تعميق الاستثمار يهدف إلى مأسسة عملية صنع القرار لكافة المسائل المتعلقة بالاستثمار والتجارة وتطوير المشاريع في الأردن. ومن هذا المنطلق، تم استخدام التحليل الكمي للتوصل إلى السياسات والمبادرات التي من شأنها تحقيق ذلك، كما تم تبويب هذه السياسات والمبادرات في مسارين رئيسيين. يهدف المسار الأول إلى وضع الأطر المؤسسية لدعم السياسات الاستثمارية، وترويج الاستثمار، وتعزيز التعاون في عملية صنع القرار بين سائر الجهات العامة والخاصة المعنية، أما المسار الثاني فإنه يهدف إلى تحديد أولويات دعم الحكومة للقطاعات الصناعية

السائدة والضرورية للانطلاق في هذا المجال. وقد عرضت مبادرات محددة لتعزيز مشاركة النواب في الصياغة التشريعية، ولتطوير الهيئة المكلفة بإعداد التشريع في السلطة التنفيذية، وإنشاء «هيئة مستقلة لتطوير وتحديث التشريعات»، بالإضافة إلى اقتراح مجموعة ضوابط وروايد عامة ومبادئ واجبة الإلتزام عند وضع التشريعات. كما قدمت الوثيقة توصيات واقتراحات في عدد من القضايا الهامة مثل المحكمة الدستورية، والقوانين المؤقتة، والمعاهدات والاتفاقات الدولية، والتعديلات الدستورية، بالإضافة إلى إدراج عدد من التشريعات الواجبة الإقرار و/أو التعديل في مجالات تنمية الحياة السياسية والمجالات الاقتصادية والمالية، والتشريعات الجزائية.

ولما كان الهدف النهائي للتشريع هو تحقيق رسالة الدولة الأساسية بإقامة العدل بين الناس، والتمتع بحياة كريمة، وبحقوق مصانة، تلبى المعايير والقيم الأخلاقية، وإقامة العدل بين الناس بتطبيق التشريعات والقوانين بكفاءة ونزاهة وحياد ومعرفة عميقة بالقانون، رؤي أن يقتصر بحث موضوع التشريع مع موضوع العدل أو بعبارة أخرى مع بحث في السلطة التي جرى التوافق الاجتماعي عبر الدستور على أن تتولى إقامة العدل، وهي السلطة القضائية.

وقد جرى بحث وسائل ومكن وأدوات تعزيز استقلال القضاء وتطوير النظام القضائي وإعداده لتلبية متطلبات المجتمع المتجددة والمتطورة، عبر اقتراحات عبرت عنها المبادرات المقدمة بهذا الصدد، متضمنة إعادة النظر في بنى السلطة القضائية، عبر إصدار قانون جديد شامل للسلطة، يلبي كل مقتضيات التطور، وشروط الإنجاز في هذا المرفق الهام، الذي يلعب دوراً بالغ الأهمية في النظام الديمقراطي القائم على فصل السلطات، وفي التنمية بمختلف أشكالها، بما في ذلك التغيرات التي تشمل الهيكلية ومنهجية العمل والتطوير وأساليبه، وإعداد الكفاءات اللازمة، وإعادة ترتيب وتمتين البنية القضائية وتحسينها وإمدادها بكل ما هو ضروري، بالإضافة إلى تطوير الجهاز القضائي الشرعي، واقتراح عدد من التوصيات لضمان تحقيق ذلك، بالإضافة إلى الاستفادة من توصيات الخطة الاستراتيجية لوزارة العدل.

كما كان من الضروري أن يبحث في مجال إقامة العدل المواضيع الأساسية التي تحظى باهتمام المختصين والناس بوجه عام، وذلك باقتراح رؤية خاصة لإجراء مجموعة من التعديلات الأساسية في القوانين المطبقة في إجراءات التقاضي والمحاماة بما يحقق إشاعة العدل، والمحافظة على المبادئ الأساسية المتعارف عليها لإقامته المتوافقة مع ثوابت المملكة والمجتمع، دون انغلاق في وجه خطى التطور المدروس الهادف لخير الناس وتلبية احتياجات المجتمع وتطلعاته، بما في ذلك الحفاظ على المبادئ الدستورية الأساسية جميعها، واقتراح تفعيلها على خير وجه، ومحاولة تدارك بعض الثغرات التي فرض وجودها مرور الزمان وإيقاع التطور



ملاحظة: (*) يعين أعضاء مجلس إدارة JAED من قبل وزارة الصناعة والتجارة.
المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

الجهود التنظيمية والمالية التي تقوم بها الحكومة في هذا الصدد.

ولزيادة فعالية هذه البرامج وفائدتها، فإنه ينبغي تنسيق عملها من قبل هيئة واحدة تتبنى منهاجاً شاملاً في حفز الشركات المبتدئة ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة. ويمكن أن تعمل المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO) كمظلة موحدة في هذا المجال، على أن يتم رفع مستوى قدراتها بشكل كبير لتنفيذ المهام والمسؤوليات الموسعة المناطة بها. ويمكن تغيير اسم «المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية» (JEDCO) بحيث يعكس دورها الموسع، إلى «مؤسسة تنمية الشركات المحلية» (Enterprise Jordan - EJ)، لتعمل على تغطية مختلف الأنشطة الداعمة المتعلقة بالشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات المبتدئة، والتنسيق المباشر مع الجهات الحكومية المعنية، بالإضافة إلى تعزيز بيئة خدمات أعمال الريادة، وتشجيع ثقافة الابتكار، وضمان التمويل الكافي للشركات المبتدئة.

من جهة أخرى، ولضمان وجود بيئة أعمال أكثر تنافسية وعدالة في الأردن، فإن هناك حاجة لإنشاء «هيئة للمنافسة» تتمتع بالاستقلالية التامة عن الحكومة، تماشياً مع أفضل الممارسات الدولية، بحيث تتمتع هذه الهيئة بالصلاحيات التي تصون حقوق المستثمرين في القطاعات كافة.

ب- المسار الثاني: دعم القطاعات الصناعية والخدمة وتعزيز منافستها

تم استخدام التحليل القطاعي الكمي للتعرف على القطاعات ذات الأولوية والتي تعمل كمحركات للنمو

والخدمية، وتحديد الآليات لتحسين تنافسياتها وتعزيز نموها وزيادة عوائدها الاقتصادية.

أ- المسار الأول: الإطار المؤسسي الاستثماري

تتكون الأطر المؤسسية الاستثمارية عالميا من مجموعة من الهيئات المتخصصة، تعمل كل واحدة منها على تعزيز عامل من عوامل جذب المستثمرين، وتتصوي جميعها تحت مظلة واحدة لتحقيق الاتساق في صنع القرارات في الأنشطة الخمسة الرئيسة لتعميق الاستثمار، وهي: الاستراتيجية، والترويج، والتسهيل، والمراقبة، والدعم.

وتتوزع هذه الأنشطة حالياً على العديد من مؤسسات القطاعين العام والخاص في الأردن، والتي تعمل في بيئة تقتصر إلى التنسيق. ولتحقيق المستوى المطلوب من التنسيق، لابد من إنشاء إطار مؤسسي استثماري في الأردن على غرار أفضل النماذج الدولية، وذلك من خلال تطبيق النموذج المعدل للهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية (JAED)، بحيث يجمع هذا النموذج تحت مظلته الهيئات التنموية القائمة: مؤسسة تشجيع الاستثمار (JIB)، والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO)، ومؤسسة المدن الصناعية الأردنية (JIEC)، ومؤسسة المناطق الحرة (FZC)، لضمان الاتساق في عملية صنع القرار وتطبيقه بين تلك الهيئات التنموية. كما هو مبين في الشكل (5).

اما المهام الرئيسة للنموذج المعدل للهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية فهي صياغة الاستراتيجيات المتعلقة بالاستثمار والتجارة وتنمية الشركات، وتنسيق تنفيذ هذه الاستراتيجيات من قبل الجهات التنموية والحكومية الأخرى، وإجراء تقييم دوري لتلك الجهات، ومراقبة تنافسية القطاعات الاقتصادية. كما ستتولى هذه الهيئة استكمال بناء الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ومن الجدير بالذكر في هذا المجال، أنه قد تم إنشاء المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO) لدعم وتطوير وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة، إلا أن نشاطها ارتكز بشكل رئيس على تشجيع الصادرات، حيث تفتقر المؤسسة إلى القدرات التي تمكنها من القيام بمهمتها الرئيسية. هذا بالإضافة الى العدد الكبير من الخطط والمؤسسات والبرامج الأخرى التي جرى إطلاقها لحفز الأعمال الريادية، ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، مثل برنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية (JUMP)، والصندوق الوطني لدعم المؤسسات (NAFES)، وبرنامج أمير (AMIR)، والمشروع الأوروبي الأردني لتحديث الصناعات (EJADA)، وبرنامج تعزيز الإنتاجية (EPP)، وبنك الإنماء الصناعي (IDB)، غير أن هذه الجهات تفتقر إلى جهد منسق بينها أو مؤشرات لقياس أداء برامجها، إضافة الى ضعف

وبالمقابل فإن وجود بعض الفجوات في تنافسية القطاعات وفرص تحسينها على امتداد سلسلة القيمة، قد أدى إلى بلورة مبادرات مشتركة بين القطاعات ستعود بالمنفعة على بيئة الأعمال والاستثمار ككل. ولقد تم تفصيل هذه المبادرات المشتركة بشكل أكبر في كل محور من محاور الأجندة الوطنية - كل حسب مجال اختصاصه. وبالإضافة إلى ذلك، فقد نتج عن التحليل الكمي مجموعة من المبادرات التي تستهدف كل قطاع على حدة.

محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي

أ. الخدمات المالية

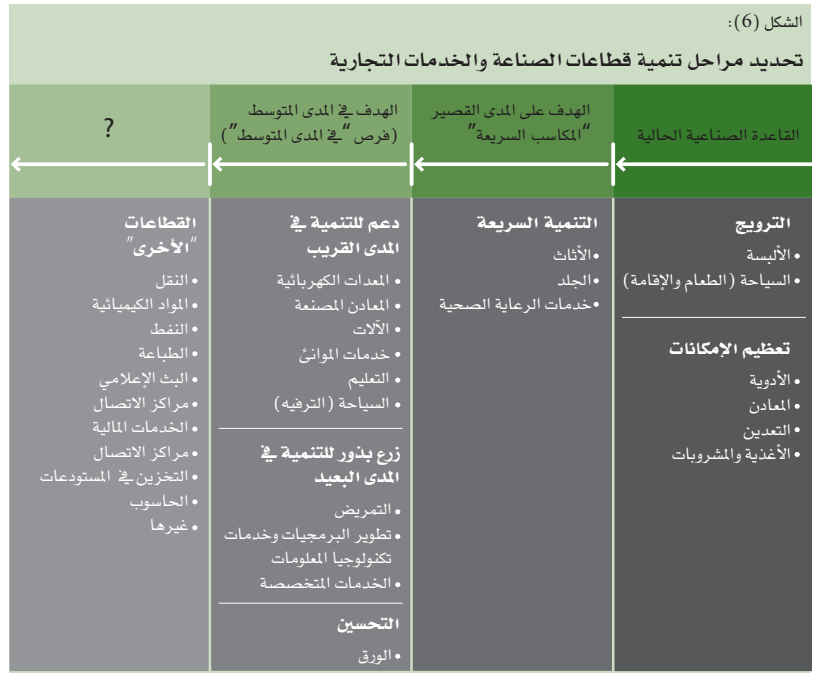
يرتبط تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمدى تطور قطاع الخدمات المالية الذي يتكون بصورة رئيسية من سوق رأس المال، والجهاز المصرفي، وقطاع التأمين، والمؤسسات المالية الأخرى، إضافة إلى الخدمات المالية المساندة. ويؤدي تطور مؤسسات هذا القطاع إلى زيادة المدخرات وتحقيق الكفاءة في توزيعها على أوجه الاستثمار الأكثر مردوداً في الاقتصاد، وبذلك تسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وبشكل عام يعد أداء القطاع المصرفي في الأردن جيداً مقارنة ببلدان المنطقة من حيث توفر السيولة النقدية وكفاءة الوساطة المالية، ففي العام 2004 بلغت نسبة موجودات القطاع المصرفي إلى الناتج المحلي الإجمالي 218%، ونسبة القروض إلى الناتج المحلي الإجمالي 101%، والودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي 121%، ونسبة الموجودات النقدية 2%، ومع ذلك، يواجه القطاع المصرفي جملة من التحديات، أهمها تشتت هيكلية السوق، حيث تتركز موجودات الجهاز المصرفي ومطلوباته في عدد محدود من البنوك الكبيرة، ويتوزع الجزء المتبقي على عدد كبير من البنوك الصغيرة كما هو مبين في الشكل (7)، الأمر الذي ينعكس على ارتفاع الكلفة التشغيلية وانخفاض حدود تركيزات الائتمان للعميل أو المشروع الواحد.

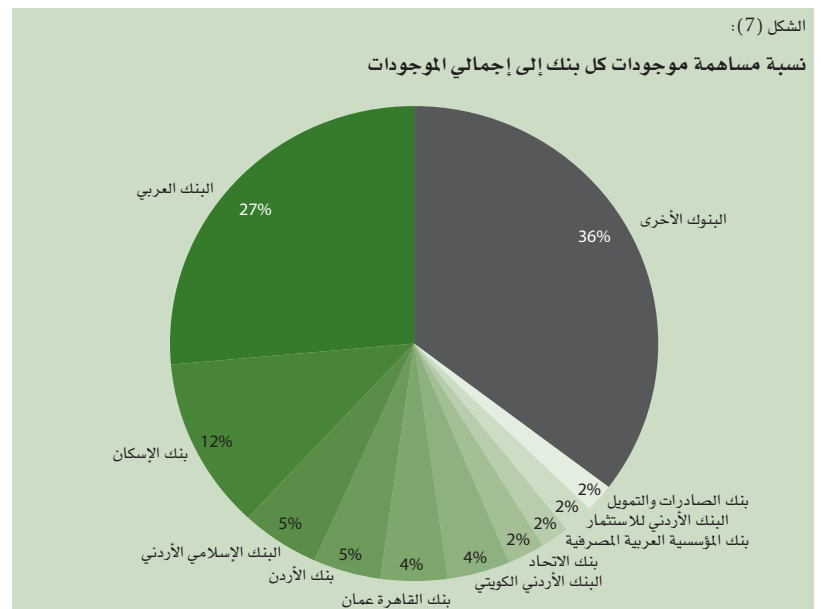
وعلى غرار ذلك، فإن قطاع التأمين أيضاً يعاني من مشكلة تشتت هيكلية، حيث تستحوذ سبع شركات من أصل ست وعشرين شركة على حوالي 50% من إجمالي الأقساط التأمينية المكتتبة للعام 2004. أما فيما يتعلق بأعمال التأمينات على الحياة، فإن شركة واحدة تستأثر بحوالي 55% من إجمالي الأقساط بحسب نتائج أعمال قطاع التأمين لعام 2004.

وبالإضافة إلى تشوه هيكلية قطاعي المصارف والتأمين، يواجه قطاع الخدمات المالية تحديات أخرى، منها ضعف التعاون والتنسيق بين هيئات التنظيم والرقابة المختلفة، والتميز في المعاملة الضريبية بين بعض المنتجات المالية، وبطء تنظيم الخدمات المالية الجديدة، وضعف القاعدة الرأسمالية لقطاع التأمين،

ولإيجاد فرص عمل جديدة، بالإضافة إلى مراجعة فجوات تنافسية القطاعات على امتداد سلسلة القيمة، وصياغة التوصيات التي تهدف إلى تحسين جاذبيتها للمستثمرين. ويساهم هذا الأسلوب في توضيح النهج الذي يجب على الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية (النموذج المعدل) والحكومة اتباعه عند تحديد السياسات المستقبلية المتعلقة بالاستثمار والتجارة وتنمية الشركات. وقد شملت عملية تحديد الأولويات مختلف القطاعات الصناعية والخدمات التجارية، وأدت إلى وضع خطة عمل محلية لدعم تلك القطاعات كما هو مبين في الشكل (6).



المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.



المصدر: تقرير جوردنفسست 2003؛ مقابلات أجراها فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي؛ التقرير السنوي للبنك المركزي الأردني لعام 2003

بالإضافة إلى ضعف سوق رأس المال الثانوية، وعدم وجود مراكز معلومات ائتمانية، وعدم انتشار الوعي بالخدمات المالية، إلى جانب عدم توفر الكوادر المؤهلة.

في ضوء ذلك، لا بد من تشجيع عمليات الدمج في قطاعي المصارف والتأمين من أجل إنشاء كيانات مالية كبيرة مهيأة بصورة أفضل للمشاركة في تمويل المشاريع التنموية، والمنافسة على المستوى الإقليمي. وينبغي أيضاً إنشاء لجنة دائمة لمراجعة وتحديث الأطر القانونية المتعلقة بالأنشطة المالية والمصرفية بصورة مستمرة في ظل المستجدات التي تشهدها الأسواق العالمية. كما يتعين مواصلة الجهود لتطبيق المعايير التنظيمية والرقابية وقواعد الحاكمية الرشيدة بما ينسجم مع متطلبات Basel II والمبادئ التي أصدرتها الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة إبعاد الهيئات التنظيمية والرقابية عن أي تأثير سياسي ضامناً لقيامها بواجباتها بكل مهنية مع تعزيز التعاون والتنسيق فيما بينها. فضلاً عن ذلك، فإنه يتوجب إنشاء مراكز للمعلومات الائتمانية، وشركة لتصنيف المؤسسات العاملة في القطاع المالي من أجل تطوير مصادر المعلومات حول الخدمات المالية وتعزيز شفافيتها، كما يتوجب مؤسسة التعاون والتنسيق بين الجهات العاملة في مجالي التعليم والتدريب للارتقاء بنوعية المهنيين العاملين في هذا الحقل. وهناك حاجة أيضاً إلى زيادة مستوى الوعي بالخدمات المالية، بالإضافة إلى تشجيع استخدام المعاملات الإلكترونية وتسهيلها وإتاحتها للجميع لتحقيق مزيد من التطور في قطاع الخدمات المالية.

أما مؤسسات الإقراض المتخصصة، فهي تعمل بشكل منعزل عن باقي مؤسسات القطاع المالي مما يخلق اختلالاً في هيكل التمويل وسوق رأس المال. لذا يجب إعداد دراسة لتقييم أوضاع مؤسسات الإقراض المتخصصة (مثل مؤسسة الإقراض الزراعي، وبنك تنمية المدن والقرى، وصندوق التنمية والتشغيل، وصندوق التمويل الريفي... إلخ)، ومتطلبات إعادة هيكلتها وتأهيلها للعمل على أسس تجارية، مع وضع الخطط التفصيلية اللازمة لذلك. وفي الاتجاه نفسه، يجب أن يواصل بنك الإنماء الصناعي جهوده نحو العمل على أسس تجارية.

وفيما يخص هياكل الرسوم والضرائب المتعلقة بالخدمات المالية، فهي بحاجة إلى المراجعة بهدف تبسيطها، وإزالة أية ازدواجية في المعاملات الضريبية لا سيما ذات الصلة بالأوراق المالية وخدمات البنوك الإسلامية. كما ينبغي مراجعة الأطر التنظيمية والتشريعية لتشجيع الادخارات طويلة الأجل، والمنتجات التأمينية وبخاصة تلك المتعلقة بالمسؤولية المهنية، والكوارث الطبيعية، والأخطار الزراعية، إضافة إلى برامج التقاعد الخاصة.

كما يواجه تطور القطاع المالي أيضاً مشكلة التقاضي من حيث الوقت الطويل اللازم لفض النزاعات، وما

يترتب على ذلك من هدر للموارد المالية. لذا لا بد من تبني تطبيق حلول النزاع البديلة، ووضع الأطر القانونية اللازمة لتنظيمها بما يكفل حماية حقوق جميع أطراف النزاع.

أما سوق رأس المال، فقد شهد نمواً جيداً خلال السنوات الخمس الماضية، بخلاف سوق السندات التي لا تزال محدودة للغاية وغير متطورة مقارنة بسوق الأسهم، حيث يؤثر الغياب شبه التام لسوق سندات الشركات على مطلوبات البنوك الأردنية، حيث تستحق 78% من الودائع والسندات في أقل من ثلاثة أشهر. وقد أدى قصر آجال استحقاق إصدارات السندات الحكومية إلى غياب منحى عائد الدينار الأردني، مما زاد في ضعف تطور سوق سندات الشركات، وانعكس ذلك في انخفاض متوسط آجال استحقاق سندات الشركات من سبع سنوات في العام 1997 إلى أربع سنوات في العام 2004. كما أن زيادة توافر التمويل في ضوء ازدهار البورصة، قد أدى إلى الحد من الحاجة إلى إصدار سندات الشركات كوسيلة من وسائل التمويل.

ومن أجل تعميق سوق رأس المال، لا بد من الاستجابة لمطلوبات السوق من خلال استحداث أدوات مالية جديدة، وتشجيع الاستثمارات طويلة الأجل، وتبسيط عمليات التوريق من خلال إصدار قانون خاص بالتوريق لتسهيل تسديد المطلوبات المالية، إضافة إلى تشجيع إصدار الصكوك الإسلامية. كما يجب أيضاً تشجيع البنوك والشركات على إصدار السندات وأنواع أخرى من الأوراق المالية، وتنشيط سوق الرهن العقاري من خلال إنشاء قنوات السوق الثانوية، وتسهيل دخول المستثمرين إليها من خلال توحيد سندات الرهن العقاري ومعايير التعهد الخطية، وتوفير المعلومات اللازمة عنها. كما ينبغي على الحكومة إصدار سندات بشكل منتظم ودوري وضمن آجال استحقاق متوسطة إلى طويلة الأجل (أي بين 15 إلى 20 سنة). ويتطلب الأمر كذلك إعداد ما يلزم من دراسات لحفز الاستثمارات طويلة الأجل في السوق، إلى جانب المساواة في المعاملة الضريبية لكافة الأوراق المالية بغض النظر عن حاملها. وأخيراً، يتعين على هيئة الأوراق المالية تنظيم سوق رأس المال وفق المعايير الدولية لضمان تطورها وانفتاحها على الأسواق الدولية.

ب. الإصلاح المالي الحكومي

تعاني المالية العامة في المملكة من اختلالات وعجزات مزمنة. وبرغم التحسن النسبي للأداء المالي، إلا أن وجود عجز كبير في الموازنة العامة (قبل المساعدات) بنسبة تصل إلى حوالي 12% إلى الناتج المحلي الإجمالي، وبلغ نسبة الدين العام 91% إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2004، يؤكد الحاجة الملحة لإعادة هيكلة الموازنة العامة بهدف خفض هذا العجز والوصول إلى نسبة الدين العام التي حددها قانون

المتوقع في الاستهلاك، فإن الإخفاق في خفض الدعم الحكومي سينتج عنه تكلفة سنوية على الموازنة قد تصل إلى حوالي 800 مليون دينار في العام 2009. لذلك، فإن الحكومة مصممة على تحرير أسعار النفط المحلية لتتوافق مع أسعار السوق العالمية بحلول العام 2007. كما سيرافق ذلك، تحرير قطاع الطاقة بحلول العام 2008، عند انتهاء عقد امتياز مصفاة البترول الأردنية.

وعلاوة على وقف دعم مشتقات النفط، يجب على الحكومة إجراء خفض جذري على الدعم المقدم للمؤسسات العامة (باستثناء الجامعات والبلديات)، إلى جانب وقف الدعم نهائياً عن القمح والشعير والنخالة (حساب الاتجار)، مع تعديل التشريعات بحيث يتم تحويل أية فوائض مالية تحققها الهيئات والمؤسسات العامة إلى خزينة الدولة بدون أية استثناءات. أما نفقات التقاعد العام، فقد شهدت نمواً سريعاً خلال العقد الماضي، حيث بلغت حوالي 378 مليون دينار في العام 2004. وإدراكاً من الحكومة لضرورة إعادة هيكلة نظام التقاعد العام، فقد أوقفت العمل بنظام التقاعد المدني للمنتسبين الجدد اعتباراً من العام 1995، ونظام التقاعد العسكري من العام 2003. وابتداءً من هذين التاريخين، شرعت الحكومة في إدراج كافة موظفي القطاع العام الجدد من المدنيين والعسكريين تحت مظلة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. ومع ذلك، لا يتوقع لهذه الإصلاحات أن تخفض تكاليف رواتب التقاعد إلى حد كبير قبل مضي 20-25 سنة. لذلك يتطلب الأمر اتخاذ إجراء سريع وجذري من أجل تقليل عبء كلفة التقاعد العام على المدى القصير.

ولخفض العبء المالي لنظامي التقاعد المدني والعسكري، يجب على الحكومة استخدام العوائد المتوقعة من عمليات الخصخصة التي من المقدر لها أن تبلغ حوالي مليار دينار خلال عامي 2005 و 2006 لإنشاء محفظة استثمارية تغطي تكاليف رواتب المتقاعدين المدنيين الحاليين دون المساس بحقوقهم المالية. أما فيما يتعلق بموظفي الخدمة المدنية الذين ما زالوا على رأس عملهم (الذين تم تعيينهم قبل عام 1995)، فلا بد من العمل على نقلهم إلى مظلة الضمان الاجتماعي من أجل تقليل العبء المالي الذي سيقع على الموازنة العامة عند إحالتهم للتقاعد على المدى الطويل.

أما فيما يتعلق برواتب وأجور العاملين لدى الحكومة المركزية، فتعتبر نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي إحدى أعلى النسب في العالم، كما هو مبين في الشكل (9)، وتوزع تقريباً بشكل متساوٍ بين الجهازين المدني والعسكري.

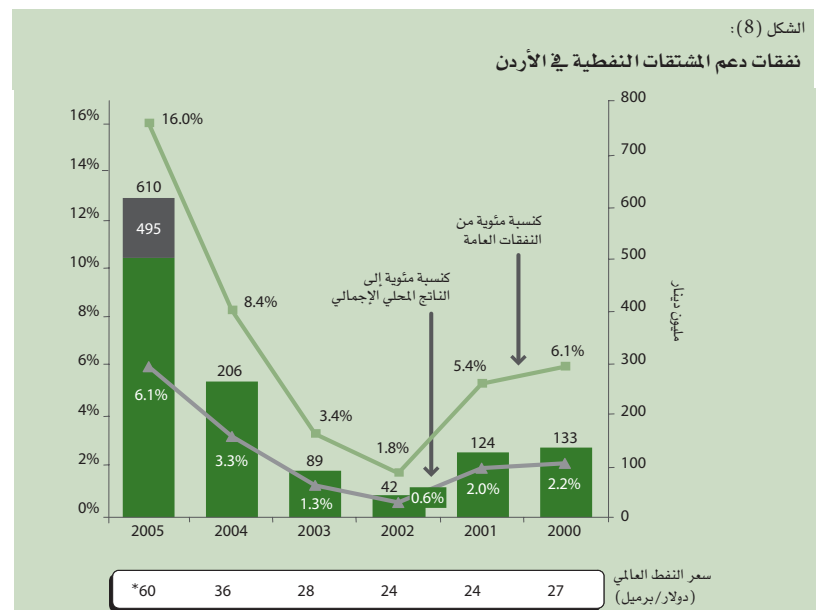
ويحول نظام الخدمة المدنية النافذ دون اجتذاب جهاز الخدمة المدنية للموظفين المؤهلين والاحتفاظ بهم. كما أن نمط الرواتب السائد حالياً لا يساهم في مكافأة الموظفين المؤهلين أو يميزهم عن الموظفين

الدين العام وهي 80% إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويتطلب تحقيق ذلك تنفيذ إصلاحات جذرية لتحسين أداء الموازنة العامة وزيادة كفاءة الأداء الحكومي اللذين يعتبران جوهر مبادرات الإصلاح المالي وهدفها. ويعد تنفيذ هذه المبادرات الركن الأساسي اللازم لتمويل برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنبثقة عن الأجندة الوطنية.

وتتضمن الإصلاحات المقترحة تحسين إدارة الدين العام، وإلغاء الدعم المقدم لمشتقات النفط والسلع الأخرى مع توجيه المعونة إلى الفقراء في الوقت نفسه، وخفض الدعم المقدم للمؤسسات العامة وإلغاء حساب الاتجار، إضافة إلى إعادة هيكلة نظام التقاعد العام من أجل تخفيف عبء نفقات رواتب التقاعد على الموازنة العامة. كما يجب إعادة هيكلة نظام الخدمة المدنية من أجل تحسين فعالية جهاز الخدمة المدنية، وتسريع تنفيذ برنامج الخصخصة لاستخدام عوائده في تمويل بعض هذه الإصلاحات. ويتوقع أن يؤدي تنفيذ مبادرات الإصلاح المالي هذه إلى خفض نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي لتترواح بين 3% و 4% بحلول العام 2009، وقد يتحول إلى فائض ابتداءً من العام 2016.

ولتوضيح هذه الإصلاحات، تجدر الإشارة إلى أن الأردن يستورد 95% من احتياجاته من الطاقة، ويدعم كل المنتجات النفطية (ما عدا البنزين) من خلال تنظيم وتحديد أسعارها. ومع الارتفاع الحاد الذي طرأ على أسعار النفط العالمية وفقدان المنح والمساعدات الخارجية والامتيازات من العراق والدول المجاورة، ارتفع حجم دعم مشتقات النفط كما هو مبين في الشكل (8).

وفي ضوء أسعار النفط الحالية المرتفعة والنمو



الأقل مهارة.

ولمعالجة هذه الاختلالات، يجب إعادة هيكلة نظام الخدمة المدنية من خلال إجراء مراجعة شاملة لسلم رواتب الخدمة المدنية وأنظمة الحوافز وإصلاح نظام العقود، إلى جانب الاستمرار في تجميد التوظيف وتنفيذ خطط طوعية/ إلزامية لتقليل عدد الموظفين أصحاب المهارات المتدنية.

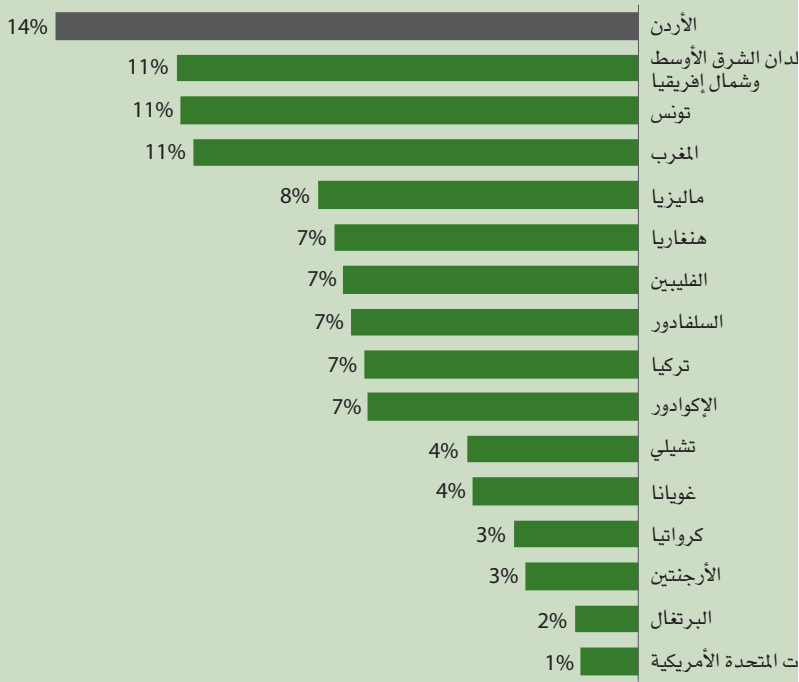
أما في جانب الإيرادات العامة، فإن المعطيات تشير إلى أن النظام الضريبي الأردني لا ينسجم مع المعايير الدولية، حيث يطبق الأردن أحد أعلى الضغوط الضريبية بين الدول العربية، علاوة على أن النظام الضريبي معقد وغير فاعل ولا يحقق العدالة الضريبية. ومن أجل معالجة هذه التحديات، يجب أن تسارع الإدارة الضريبية إلى إجراء إصلاحات شاملة لضريبي الدخل والمبيعات من خلال إعداد دراسة تفصيلية للوصول إلى أفضل النماذج لإعادة هيكلة ضريبة الدخل لتحقيق العدالة والمساواة الضريبية بين كافة المكلفين، بحيث تحدد الطريقة المثلى لخفض وتوحيد الضريبة على الدخل الخاضع للشركات، مع تبسيط ضريبة دخل المكلفين من الموظفين والمستخدمين لضمان التوزيع العادل للضريبة عليهم. كما يتعين أن تشمل هذه الدراسة تبسيط الحوافز الضريبية المقدمة للمشاريع الجديدة ضمن حزمة القوانين السارية حالياً وتوحيدها ضمن إطار قانوني واحد، وهو قانون ضريبة الدخل، بالإضافة إلى تحديد الآليات المناسبة لحفز الشركات على الاستثمار في التدريب والأبحاث والتطوير والتسويق، بالإضافة إلى تحديث الأصول الرأسمالية والمساهمة في التنمية الاجتماعية ضمن نظام مؤسسي يكفل تحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة. وفيما يتعلق بالعلاقة بين المكلف والإدارة الضريبية، فيجب تقوية العلاقة بينهما من خلال شمول هذه الدراسة لموضوع حصر مسؤوليات إثبات تلاعب المكلف بالحسابات بالإدارة الضريبية ووفق المعايير المحاسبية المتعارف عليها، وذلك لخفض مجالات وأوجه النزاع المحتملة بين الطرفين وللوصول إلى أعلى نسب الالتزام الطوعي لدى المكلفين، وللمحد من التهرب الضريبي ورفع كلفته.

أما ضريبة المبيعات، فيجب إعادة النظر فيها انطلاقاً من مبدأ المساواة والعدالة في توزيع العبء الضريبي دون المساس بالمواد الأساسية، وعليه يجب زيادة نسبة الضريبة من 4% إلى 16% على قائمة تتضمن 13 منتجاً غير أساسي. كما يجب خفض حد التسجيل وتوحيده للأنشطة الصناعية والتجارية بـ 50 ألف دينار. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة لإجراء دراسة حول أفضل الوسائل للتخلص من الإعفاءات في قطاعات الكهرباء، والإنشاءات، والنقل، وخدمات مكاتب المحاماة.

وفيما يتعلق بكفاءة الأداء الحكومي، فإنه لا يزال متدنياً ويمثل عبئاً على الموازنة العامة والمواطنين والمستثمرين على حد سواء، ويلاحظ ذلك من خلال

الشكل (9):

كلفة الرواتب والأجور للحكومة المركزية*
(كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي)



ملاحظة: (*) تشمل رواتب وأجور الجهازين المدني والعسكري

المصدر: دراسة مراجعة الاتفاق العام في الأردن، كانون الأول 2004، البنك الدولي؛ الإدارة العامة لتطوير القطاع العام؛ تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

المصدر: تقرير صندوق النقد الدولي، آذار 2005؛ نشرة مالية الحكومة العامة، آب 2005، وزارة المالية

تعمق البيروقراطية وارتفاع تكاليف تقديم الخدمات العامة. ومن بين العوامل الرئيسة التي تؤثر سلباً في كفاءة الخدمات الحكومية وجودتها، وجود هيكل تنظيمي حكومي كبير ومشتم ومتداخل، وسياسات خدمة مدنية غير فاعلة، إضافة إلى الصعوبات التي تواجه عملية تطوير الموازنة العامة. ولمعالجة هذه التحديات، لا بد من تطبيق برنامج إصلاح القطاع العام الذي وافق عليه مجلس الوزراء في العام 2004 وذلك لتحسين إدارة الموارد في القطاع العام والارتقاء بتنظيمها. وإلى جانب ذلك، يتوجب تعزيز وتطوير آليات الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي وضمان استقلالية ديوان المحاسبة بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية. وأخيراً، يجب تطوير استراتيجية شاملة للحكومة الإلكترونية وتنفيذها لزيادة إنتاجية الحكومة والارتقاء بنوعية خدماتها.

محور دعم التشغيل والتدريب المهني

شهد الاقتصاد الأردني خلال السنوات الخمس الماضية تطوراً سريعاً وملحوظاً، إلا أن هذا التطور لم يكن كافياً لاستيعاب التدفق السنوي المتزايد للباحثين الجدد عن عمل. ويعاني الأردنيون العاطلون عن العمل من صعوبة إيجاد فرص عمل من خلال مؤسسات التشغيل

الحكومية، بسبب تشتت هذه المؤسسات وعدم فاعليتها، مما يولد إحباطاً لدى الكثير منهم. وفي ظل الوضع الراهن، قد يرتفع معدل البطالة من 12.5% في العام 2004 إلى مستويات غير مسبقة قد تصل إلى حوالي 20% بحلول العام 2015.

وبالإضافة إلى ذلك، كان قطاع التدريب المهني، يخرج عمالاً غير ملتزمين وذوي مستوى تدريب متدن. وقد تفاقمت هذه المشكلة في ضوء غياب المشاركة الفاعلة للقطاع الخاص في جميع مراحل التدريب المهني، حيث أسهم هذا الغياب بتوسيع الفجوة بين احتياجات القطاع الخاص والمهارات المتوافرة لدى الخريجين.

لقد حاولت الحكومات الأردنية المتعاقبة التعامل بجدية مع هذه التحديات، إلا أن النتائج كانت متواضعة. ويعزى السبب في هذا الأمر بشكل خاص إلى تفكك البرامج وغياب المنهجية المتكاملة التي يمكن اتباعها.

وانطلاقاً مما سبق، يمكن للأردن خفض معدلات البطالة بشكل جذري من خلال استقطاب الاستثمارات نحو القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية، مما يسرع وتيرة استحداث فرص العمل في المملكة. ولكن يجب أن يسبق ذلك تحديد لآليات دعم التشغيل الفعالة وتعزيز تطبيقاتها، إضافة إلى إعادة هيكلة قطاع التدريب المهني وزيادة فعاليته وجودة مخرجاته. وللوصول إلى المعدل المستهدف للبطالة في إطار الأجندة الوطنية والمحدد بنسبة 6.8% في العام 2017 أو ما يعني استحداث حوالي 600 ألف فرصة عمل جديدة، يجب أن تركز مبادرات دعم التشغيل والتدريب المهني على ثلاثة أهداف في الوقت نفسه: (1) رفع قابلية تشغيل القوى العاملة من خلال التدريب المناسب وبرامج التدريب الملائمة لاحتياجات السوق. (2) تعزيز مرونة سوق العمل والإنتاجية من خلال زيادة مرونة القوانين النازمة لسوق العمل بالتوازي مع إنشاء شبكات الأمان. (3) زيادة حجم القوى العاملة من خلال التشغيل الفعال وتوسيع قاعدة السكان الناشطين اقتصادياً.

أ. الإطار المؤسسي لدعم التشغيل والتدريب المهني

إن إعادة هيكلة الإطار التنظيمي لمؤسسات التشغيل والتدريب المهني، تستوجب إنشاء مظلة شاملة لدعم التشغيل والتدريب المهني، تتمثل في إنشاء «مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني»، والذي ستناط به مسؤولية رسم الاستراتيجيات الخاصة بقطاعات التعليم المهني، والتدريب المهني والتقني، ودعم التشغيل مع الإشراف على تطبيقاتها، في حين يقوم المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية بتوفير الدعم الفكري والمعلوماتي للمجلس.

أما فيما يتعلق بحاكمية قطاع التدريب المهني وإدارته، فيتوجب إنشاء مجلس للاعتماد والترخيص، يتبع مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني

ليتولى مسؤولية تنظيم القطاع، وبالأخص الترخيص لمقدمي التدريب من القطاعين العام والخاص، وضمان المنافسة الفاعلة والعادلة بينهم، ومواءمة برامج التدريب المهني مع احتياجات السوق، ووضع معايير الجودة والأداء والإشراف عليها، واعتماد المدربين للقطاع. وينطبق الأمر نفسه أيضاً على مؤسسة التدريب المهني التي تخضع لإعادة بناء اسم الخدمة الخاص بها إلى هيئة أو وكالة للتدريب المهني لتقديم التدريب المهني فقط، بالموازاة مع مقدمي التدريب المهني المرخصين من القطاع الخاص، مع ضمان الاستقلال الإداري والمالي لهيئة التدريب المهني الجديدة، ولكن دون أن تحظى بصلاحيات تنظيم القطاع والتدريب. وسيتم فتح المجال أمام القطاع الخاص للمشاركة في إدارة منشآت ومراكز التدريب، أو تملكها جزئياً أو كلياً مع ضرورة وضع الحوافز التشجيعية للقطاع الخاص وإجراء التسويق اللازم.

ب. برامج التشغيل الموجهة

يسهم تناقص نسبة الأردنيين الناشطين اقتصادياً إلى إجمالي عدد السكان في الحد من النمو الاقتصادي. وانطلاقاً من هذا التحدي، يتعين اعتماد برامج تستهدف توسيع قاعدة السكان الناشطين اقتصادياً، وتشجيع الإحلال التدريجي للقوى العاملة الوافدة، وتسجيل عمال القطاع غير الرسمي، وخفض البطالة بين ذوي الاحتياجات الخاصة، وزيادة مشاركة النساء في سوق العمل، إضافة إلى زيادة مرونة قوانين العمل، وإطلاق حملات التثقيف والتوعية المتصلة بمختلف البرامج والخدمات المقدمة.

ويتوجب على الحكومة من خلال وزارة العمل، أن تشجع الإحلال التدريجي والمدروس للأيدي العاملة الوافدة لتحرير فرص العمل أمام الأردنيين. ويتبع ذلك تعديل القوانين المتعلقة بحصص العمالة الوافدة، مع وضع الحصص القائمة في المناطق الصناعية المؤهلة والمدن الصناعية موضع التنفيذ تدريجياً. ولكن ينبغي تطبيق هذه الإجراءات تدريجياً، بالتعاون مع أصحاب العمل والمستثمرين، وبالاعتماد على دراسات تحليلية للأثر الاقتصادي في كل قطاع لعدم إلحاق الضرر بتنافسية الصناعات ذات القدرة العالية على النمو.

وفيما يتعلق بتسجيل عمال القطاع غير الرسمي، يجب تقديم حزمة من إجراءات التطبيق القانونية والحوافز الضريبية، لتشجيع المؤسسات والشركات، وخاصة الشركات الصغيرة والمتوسطة، على تسجيل جميع العاملين لديها لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي، إضافة إلى تبسيط الأنظمة والقوانين التي تحكم سوق العمل، بهدف تشجيع أصحاب العمل على التشغيل القانوني.

وإقراراً بالحاجة إلى خفض البطالة لدى ذوي الاحتياجات الخاصة وزيادة اندماجهم الاجتماعي،

يتعين إنشاء مرافق متكيفة مع احتياجاتهم في برامج دعم التشغيل والتدريب المهني على السواء، كما يجب تعزيز تطبيق مواد قانون العمل المتعلقة بذوي الاحتياجات الخاصة من خلال تعزيز دور فرق التفتيش الميداني لضمان وجود المرافق الملائمة لاحتياجاتهم لدى أصحاب العمل وفرض الغرامات على الشركات المخالفة، حيث يمكن أن تستخدم هذه الغرامات لاحقاً في برامج لمساعدة ذوي الاحتياجات الخاصة في البحث عن عمل والارتقاء بمهاراتهم. كما ستقدم شبكة دعم التشغيل ومقدمي التدريب المرخصين من القطاعين العام والخاص برامج خاصة للاهتمام بذوي الاحتياجات الخاصة، بما في ذلك إنشاء برامج تدريبية تأهيلية وتدريب موجهين مهنيين متخصصين، مع إجراء حملات توعية على المستوى الوطني لتثقيف أصحاب العمل بشأن قدرات ذوي الاحتياجات الخاصة وأنواع الأعمال التي يمكنهم تأديتها.

كما ينبغي تطبيق جملة من المبادرات لزيادة مشاركة النساء في القوة العاملة والتي تعتبر من أدنى النسب في المنطقة، حيث يتطلب الأمر إنشاء برامج تدريب مهني موجهة إلى النساء، كالعامل من المنزل أو العمل اليدوي. كما يجب التنسيق مع الصناديق والبرامج القائمة التي تقدم تمويلاً للمشاريع الصغيرة وبالأخص الأعمال التي تديرها النساء من المنزل، وتوفير التمويل عن طريق هذه الصناديق وبالتعاون مع صندوق التشغيل والتدريب المهني والتقني أن يدخل في شراكة فاعلة مع المنظمات غير الحكومية، لاسيما المنظمات والاتحادات النسائية لاستغلال قدراتها داخل المجتمع لتغيير التصورات السائدة بشأن عمل النساء، وتعزيز الصورة الإيجابية للنشاط الاقتصادي للنساء في سن مبكرة، عبر التعريف بالنماذج النسائية الناجحة وإنشاء برامج تدريب خاصة للإناث مثلاً. وأخيراً، فإنه من المهم إطلاق حملات تثقيف وتوعية منتظمة ومستمرة في وسائل الإعلام، تدعم عمل النساء وتعلمهن عن دور برامج التدريب في مساعدتهن للحصول على عمل.

محور الرفاه الاجتماعي

يتحقق الرفاه الاجتماعي من خلال توفير سبل العيش الكريم اقتصادياً واجتماعياً للمواطنين أفراداً وجماعات، وذلك لتعزيز سلامة المجتمع وتماسكه وتوطيد استقراره. ويتمثل ذلك في الاستجابة لجميع الحاجات الإنسانية الأساسية وتلبيتها، خاصة فيما يتعلق بفئات المحتاجين والفقراء. وتحقيق الرفاه الاجتماعي مسؤولية مشتركة، لا بد للجميع أن يسهموا فيها، وهو مطلب لكافة فئات المجتمع وشرائحه. وتسعى الأجندة الوطنية الى تعزيز دور كافة الشركاء، وتوسيع أطر وآفاق التعاون والتنسيق بين الجهات المعنية مباشرة بالتنمية، مثل الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، وكذلك الوزارات والدوائر الحكومية

والمؤسسات الرسمية ذات العلاقة، وهيئات ومؤسسات القطاع الخاص.

وانطلاقاً من الإدراك بأهمية تحقيق الرفاه الاجتماعي، فقد قام الأردن باستثمار جزء كبير من موارده لضمان وصول الخدمات الأساسية للمواطنين، وتلبية احتياجاتهم. حيث تم إنفاق ما يعادل 18% من الناتج المحلي الاجمالي على الخدمات الاجتماعية للعام 2004، ويعد هذا المستوى من أعلى المستويات في الدول النامية.

ولرفع مستوى معيشة المواطنين فقد عالج المحور المواضيع المتعلقة بإيصال الخدمات الصحية للمواطنين واستمرار جهود مكافحة الفقر وتعميم منافع الضمان الاجتماعي.

أ. الرعاية الصحية العامة

يواجه نظام الرعاية الصحية عدداً من التحديات، أهمها نقص الكوادر الطبية وخاصة في مجالات التمريض والرعاية الصحية الأولية، وتدني مستوى الخدمات الصحية، وقصور التنسيق بين مقدمي الخدمات الطبية في القطاع العام، وضعف القدرة التشغيلية، وعدم فاعلية تقدير التكاليف الخاصة بتقديم الخدمات الطبية. ولمعالجة هذه التحديات لا بد من القيام بثلاث خطوات رئيسية. تكمن الخطوة الأولى في تعزيز خدمات الرعاية الصحية العامة وتطوير سياسات القطاع الصحي، عن طريق تطبيق اللامركزية في إدارة المرافق الصحية ومراجعة دور المجلس الصحي العالي، إضافة إلى الإشراف على تطوير استراتيجية شاملة تعالج التحديات وتدعم بشكل فاعل قرارات سياسة القطاع الخاصة بالرعاية الصحية.

اما الخطوة الثانية، فتركز على ضبط نفقات الرعاية الصحية للقطاع العام التي يتوقع أن ترتفع من 350 مليون دينار في العام 2005 إلى 913 مليون دينار بحلول العام 2020. ولمعالجة ذلك، يجب وضع نظام تأمين صحي كفؤ قابل للتطبيق، يحقق العدالة في تقديم خدمات جيدة للمؤمن عليهم والفقراء وذوي الدخل المحدود، ويلزم الشركات الخاصة بتوفير التأمين الصحي لموظفيها ومن يعملونهم، بحيث يتم شمول الاردنيين كافة بالتأمين الصحي بحلول العام 2012. كما يتوجب إنشاء مؤسسة للتأمين الصحي مستقلة مالياً وإدارياً، تعمل على تنظيم صناعة التأمين الصحي، إلى جانب تعزيز قدرة مراكز الطب الوقائي والرعاية الصحية الأولية.

وتتضمن الخطوة الثالثة مواصلة الجهود الملموسة لجذب وتحفيز الكوادر الطبية المؤهلة والاحتفاظ بها ضمن المؤسسات الطبية العامة، وأن يتم تحسين نوعية الخدمات الصحية الطارئة لضمان وصول المواطنين إلى خدمات رعاية صحية عالية الجودة.

ب. مكافحة الفقر

على الرغم من التحسن الملموس الذي طرأ على مؤشرات الفقر منذ العام 1997، إلا أن نسبة الفقر في المملكة لا تزال مرتفعة، حيث يعيش 14.2% من الأردنيين دون خط الفقر. وتعاني المناطق الريفية في الأردن من الفقر والامية أكثر من المدن.

ويتطلب خفض نسبة الفقر في الأردن بطريقة فعالة، التنسيق بين مختلف الجهات العاملة في مجال مكافحة الفقر في كل من القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع التطوعي، تحت "مظلة المجلس الوطني للتنمية ومكافحة الفقر" المقترح إنشاؤه. كما يتطلب ذلك، تطوير السياسات الاجتماعية للانتقال من مفهوم الرعاية الاجتماعية إلى مفهوم التنمية الاجتماعية وتعزيز الإنتاجية. كذلك فإن هناك حاجة لتطوير فهم واضح لأسباب الفقر الأساسية وخصائصه من أجل تقديم خدمات أفضل للفقراء. ولتحقيق ذلك، فإن القدرة المؤسسية لوزارة التنمية الاجتماعية، وصندوق المعونة الوطنية، والمؤسسات الأخرى التي تعمل في مجال مكافحة الفقر، بحاجة إلى تقوية وتعزيز، إضافة إلى تطوير مهارات العاملين في مجال الخدمات الاجتماعية.

ويقدم صندوق المعونة الوطنية ما نسبته 93% من مجموع المساعدات التي يقدمها القطاع العام. وبهذا يعد الصندوق بمثابة البرنامج الرئيس لمعالجة أوضاع الأسر المعرضة للفقر وتلك التي تعاني من فقر مزمن. وقد أثبتت الدراسات وجود تسرب في المعونة لغير مستحقيها، مما يعني بأن هناك فئات فقيرة لا تصلها خدمات الصندوق. لذا لا بد من إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية وتعديل تشريعاته وأنظمتها وأهدافه بحيث يكون مقتصر على تقديم المعونة للفقراء فقراً مزمناً ممن لا يستطيعون العمل إطلاقاً، وكذلك الفقراء فقراً انتقالياً المعرضين للوقوع في ضائقة الفقر ضمن شروط محددة ولمدة محدودة بما يتناسب مع خصائص كل فئة. كما لا بد من ربط الاستفادة من المعونات النقدية بالتعليم الأساسي والرعاية الصحية والصحة الإنجابية (تنظيم الأسرة).

وفيما يتعلق بتمويل المشاريع الصغيرة، فإنه إحدى الوسائل الرئيسة اللازمة لتنشيط الاقتصاد، فضلاً عن كونه أداة فاعلة لمكافحة الفقر والبطالة من خلال مساهمته في تمويل الأعمال الصغيرة للفقراء أو العاطلين عن العمل. ولتشجيع نمو أنشطة المشاريع الصغيرة في الأردن ونضوجها، لا بد من تحسين إمكانية الوصول إلى الخدمات المالية، من خلال تقديم الحوافز للبنوك لفتح فروع لها في المناطق الريفية بغية تقديم خدماتها للفقراء والمهمشين. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يتعين وضع برنامج لتثقيف الفقراء حول فوائد الادخار وتعزيز مؤسسات الادخار والإقراض، لتسهيل إجراءات الإقراض وتشجيع انتشارها، وكذلك تشجيع الشباب والنساء للاستفادة من هذه المشاريع.

وأخيراً، يجب إطلاق حملات توعية منتظمة تستهدف المجتمعات الفقيرة لتوعيتها بأهمية الرعاية الصحية والتعليم وتنظيم الأسرة كمتطلب أساسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ج. الضمان الاجتماعي

إن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي هي المؤسسة الرئيسة لدى القطاع العام، المسؤولة عن الضمان الاجتماعي في المملكة، التي تتمتع بقدرة مؤسسية عالية ورصيد نقدي كبير. وبالرغم من ذلك، فإن نصف القوى العاملة لا تزال غير مشمولة بأية خطة تقاعدية يقدمها القطاع العام.

وتتوقع التقديرات الحالية للوضع المالي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أن تعاني المؤسسة من عجز نقدي بحلول العام 2053، وبناء عليه فلن يكون بمقدورها تأمين الخدمة للأعداد الكبيرة المتوقعة للمستفيدين من رواتب التقاعد.

ولتمكين المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي من تحمل الأعباء المالية الملقاة عليها، فلا بد من معالجة الضعف الهيكلي المتعلق بصيغ المنافع وشروط الأهلية للمنافع المقدمة، كزيادة سن التقاعد بشكل تدريجي وربطه بالتغير في توقعات الحياة، وإدخال تعديلات على معادلة احتساب الرواتب التقاعدية تأخذ بعين الاعتبار منح أوزان لسنوات الخدمة حسب الأهمية والتطور في الأجر، مع تخفيض نسب المنافع التأمينية التي تقدمها المؤسسة لتبلغ مستويات معقولة لا تؤثر على سلامة الوضع المالي للمؤسسة وبشكل تدريجي. وبالإضافة إلى ذلك، يجب ضمان أن تتبع الوحدة الاستثمارية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أفضل المعايير الدولية فيما يتعلق بهيكل الإدارة وسياسات الاستثمار. وأخيراً، يجب على المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي توسيع مظلة الشمول والتدرج في ذلك حتى تشمل المواطنين كافة.

محور التعليم، والتعليم العالي، والبحث العلمي والإبداع

حقق الأردن خلال العقود الماضية نقلة نوعية في قطاع التعليم، وتمكن من إرساء دعائم نظام تعليمي شامل عالي الجودة؛ فقد تم تحقيق مجانية التعليم وإلزاميته وشموليته لكل المواطنين حتى سن السادسة عشرة، ونتيجة لذلك تراجعت نسبة الأمية في المملكة إلى أدنى النسب على مستوى المنطقة (9% في العام 2004)، وقد تحقق ذلك بفضل الرؤية الثاقبة للقيادة الهاشمية وإيمانها بضرورة الاستثمار برأس المال البشري وتأهيله ليتمكن الأردن من مواجهة تحديات المستقبل.

ومع ذلك، لا يزال قطاع التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع يواجه عدداً من التحديات التي تعيق تحقيق التنمية المتكاملة للموارد البشرية،

أهمها افتقاره إلى آليات فاعلة لتنسيق جهود التنمية البشرية وتقييم السياسات والاستراتيجيات؛ فالهيئات القائمة حالياً مثل مجلس التربية والتعليم ومجلس التعليم العالي ومجلس التعليم والتدريب التقني والمهني والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، يقوم كل منها فقط برسم السياسات ومراقبة النشاطات والبرامج التي تقع ضمن نطاق صلاحياته، دون أن يتم التنسيق فيما بينها لضمان تكامل هذه السياسات والبرامج وتطويرها بشكل مستمر والتأكد من مواءمتها لاحتياجات التنمية الدائمة التغير ضمن إطار منظومة تنمية الموارد البشرية. ولمعالجة هذه المشكلة، تضمنت المبادرات إنشاء "المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية"، ليكون بمثابة مظلة لجميع الهيئات المشرفة على التعليم والتدريب والمعنية بهما حالياً، وتقاطع بهذا المجلس مسؤولية التنسيق بين القطاعات المختلفة والقطاع الخاص فيما يتعلق برسم السياسات والمتابعة والتقييم والتطوير المستمر.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم بعد مأسسة الجهود الرامية إلى ضمان جودة التعليم بكافة مستوياته في الأردن، حيث لا توجد هيئة تعنى بتقييم أداء المدارس، بينما يقوم مجلس الاعتماد لمؤسسات التعليم العالي بدور محدود ويقتصر فقط على الجامعات الخاصة. لذا، وللارتقاء بجودة التعليم في الأردن وبكافة مستوياته، يجب إنشاء هيئة وطنية للاعتماد وضبط جودة المؤسسات التعليمية تعمل من خلال مجلسين، أحدهما للتعليم العام والآخر للتعليم العالي، على متابعة تحقيق معايير الجودة في النظام التعليمي بمجمعه.

أ. التعليم العام

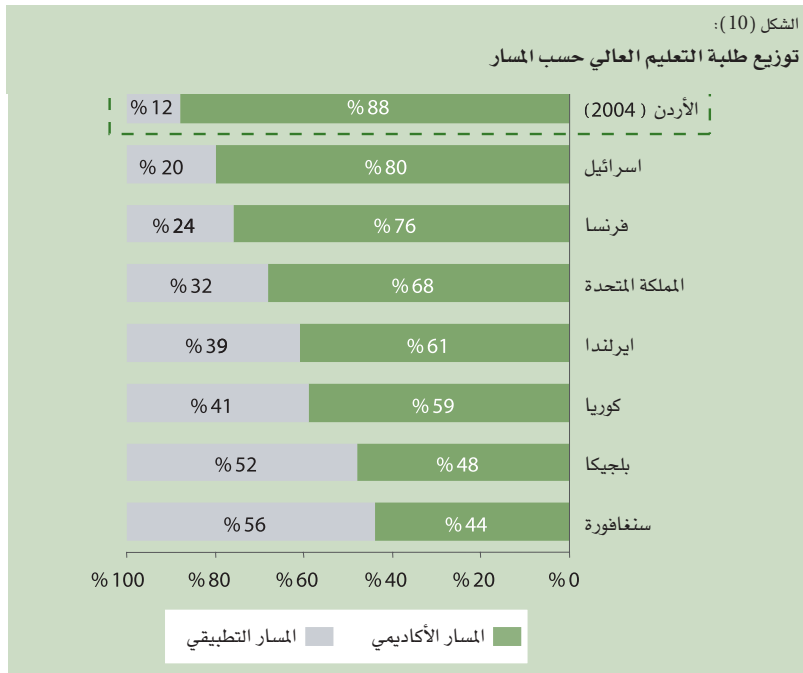
يعاني التعليم العام من المركزية والبيروقراطية اللتين تشكلان عائقاً أمام إحراز المزيد من التقدم. وبرغم التحسن الذي طرأ مؤخراً، فإن مشكلة تدني الالتحاق بالتعليم ما قبل المدرسي ما زالت قائمة، كما أن هناك حاجة لتحسين المناهج ونوعية التعليم في مختلف مستويات التعليم العام. وبالإضافة إلى ذلك، يعاني التعليم المهني من ضعف الالتحاق به ونقص التمويل وتشعب تخصصاته. ومن أجل التغلب على هذه الصعوبات، اشتملت مبادرات الأجندة الوطنية للتعليم العام على ما من شأنه تحسين حاكمية القطاع ومراقبة وتقييم أدائه، والتوسع في اللامركزية من خلال تفويض الصلاحيات في اتخاذ القرار جنباً إلى جنب مع آليات فاعلة للمساءلة. هذا إلى جانب ما تقوم به وزارة التربية والتعليم حالياً من جهود تتمثل بتنفيذ حملة توعية عامة حول أهمية التعليم ما قبل المدرسي، وبناء صفوف رياض أطفال جديدة ضمن إطار مشروع تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة، وتخطيطها لبناء المزيد من المدارس والغرف الصفية لاستبدال المدارس غير الآمنة وحل مشكلة الصفوف المكتظة، إلى جانب تأهيل المرافق وتوفير مختبرات الحاسوب، ومختبرات العلوم لتحسين

نوعية التعليم، والعمل المستمر لإيجاد البنية التحتية الملائمة للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المدارس. وكجزء من مشروع تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة، شرعت وزارة التربية والتعليم في عملية إصلاح شاملة للمناهج الدراسية لتلبية متطلبات اقتصاد المعرفة. ولضمان الاستمرار في الإرتقاء بجودة التعليم الأساسي والثانوي الأكاديمي والمهني، يجب دعم هذا الجهد وتعميمه، وذلك من خلال التحديث المستمر للمناهج وتدريب المعلمين وبناء شراكة فاعلة مع القطاع الخاص والمجتمع لضمان تلبية احتياجات السوق من العمالة المؤهلة.

ولتحقيق الاستدامة لهذه الجهود، ونظراً للتكلفة العالية المقرونة بها، يتطلب الأمر ترشيد الإنفاق وتحسين كفاءة استغلال الموارد المالية والبشرية المتاحة، والعمل على معالجة مشكلة تفاوت الكثافة الصفية بين المناطق من خلال استخدام الخريطة المدرسية كأساس في تحديد مواقع المدارس الجديدة. وكذلك دراسة البدائل التمويلية المتاحة من خلال الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المحلي مثل اتباع نموذج البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT).

ب. التعليم العالي

يفتقر قطاع التعليم العالي إلى استراتيجية شاملة ترمي إلى تنظيم القطاع ودفع عملية تطويره قداماً. كما يميل القطاع نحو التعليم الأكاديمي على حساب التعليم التطبيقي كما يبين الشكل (10). إضافة إلى ذلك، أدى ارتفاع الطلب على الالتحاق بالتعليم العالي ونقص التمويل إلى تراخي سياسات القبول وتراجع نوعية



المصدر: Global Education Digest 2005، معهد الإحصاء التابع لمنظمة اليونسكو؛ إحصاءات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لعام 2005، وزارة التعليم في سنغافورة.

أيضا مسؤولية إدارة صندوق مركزي للبحث العلمي، وتوفير الحوافز والظروف المناسبة لتشجيع القطاع الخاص والجهات الدولية المانحة على تمويل البحث والتطوير.

د. الإبداع الثقافي

لقد حددت الأجندة الوطنية معالم "الثقافة التي نريد"، وهي ثقافة وطنية ذات أبعاد عربية وإنسانية تستند إلى تعاليم الإسلام السمحة، بغية بناء نموذج ثقافي وطني يستفيد من منجزات الآخر وينتج خطاباً عصرية عقلانياً يؤمن بالحوار والتعددية وينبذ التعصب والانغلاق.

إن التنمية الثقافية ذات علاقة عضوية متكاملة مع التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وفي الأردن يواجه قطاع الثقافة تحديات جمة تهدد الإنتاج الثقافي والفني، وتحد من الإبداع، أهمها، غياب السياسات الوطنية الواضحة والاستراتيجيات التي من شأنها تسويق الجهود وتوفير الموارد بشكل يكفل تحقيق الأهداف.

ولتفعيل العمل الثقافي تضمنت مبادرات المحور ضرورة إعادة هيكلة قطاع الثقافة بشكل يحقق فصل المسؤوليات المتعلقة بمختلف مجالات الفن والثقافة، والتحول نحو اللامركزية عن طريق منح السلطات المحلية والبلديات صلاحيات أكبر في التخطيط للأنشطة الثقافية وإدارتها في مناطقها والمرافق التابعة لها، هذا بالإضافة إلى مراجعة قانون وزارة الثقافة ليتناسب والهيكلية الجديدة.

كما أكدت مبادرات الأجندة الوطنية على أهمية سن التشريعات الداعمة للإبداع ومأسسته من خلال نظام وطني متكامل يضم العديد من المؤسسات والقطاعات ذات العلاقة، ويعمل على حماية الإبداع الثقافي وتكريم المبدعين والتعريف بإننتاجهم، وإيجاد قاعدة بيانات عن المبدعين وإبداعاتهم، وتقديم التسهيلات للهيئات والأفراد العاملين في مجال إعادة إنتاج التراث وتطويره. وأخيراً، أكدت مبادرات الإبداع الثقافي للأجندة الوطنية على ضرورة تعزيز دور الأردن في الحركة الثقافية العربية والعالمية والتعريف بإننتاجه الإبداعي الثقافي والفني من خلال تفعيل الاتفاقيات الثقافية مع الدول والمنظمات الإقليمية والدولية الراعية للثقافة والمشاركة في فعالياتهما.

محور رفع مستوى البنية التحتية

تلعب البنية التحتية دوراً أساسياً في تعزيز نوعية حياة المواطنين. كما يعد رفع مستوى البنية التحتية عاملاً حيوياً للتحوّل الاقتصادي والاجتماعي في الأردن؛ إذ إن وجود بنى تحتية ذات كفاءة متميزة ومردود عالٍ يعتبر من أهم عناصر جذب الاستثمار، الأمر الذي له تأثير مباشر على تنافسية الشركات الأردنية. ويغطي محور رفع مستوى البنية التحتية خمسة قطاعات هي: قطاع

التعليم. كما أن وزارة التعليم العالي لا تمتلك القدرة المؤسسية اللازمة لتلبية احتياجات القطاع لا سيما فيما يتعلق برسم السياسات.

ومن هنا جاءت مبادرات التعليم العالي للأجندة الوطنية لتؤكد على ضرورة استكمال وإقرار استراتيجية شاملة لقطاع التعليم العالي بمشاركة الجهات المعنية كافة، ومراجعة سياسات الترخيص والقبول بحيث تتواءم وأولويات الأجندة الوطنية ومعايير الاعتماد وضبط الجودة وتضمن العدالة وتكافؤ الفرص، وكذلك إعادة هيكلة الرسوم الجامعية وتوجيه الدعم الحكومي إلى صندوق دعم الطالب الفقير، بالإضافة إلى تحديث شامل للبرامج والمناهج الدراسية الجامعية تماشياً مع متطلبات اقتصاد المعرفة. كما يجب رفع مستوى كفاءة أعضاء هيئة التدريس والإدارة من خلال التدريب المستمر وبرامج التطوير، وذلك بهدف معالجة مشكلة عدم الموازنة بين العرض (مخرجات برامج الجامعات) والطلب في سوق العمل.

أما فيما يتعلق بكليات المجتمع، فتعاني هي أيضاً من مشاكل على صعيد التنظيم والتمويل، ومن عدم وجود جهة مسؤولة عن رسم السياسات والاستراتيجيات التي تنظم عملها. كذلك فإن مشاركة القطاع الخاص في تمويل كليات المجتمع لا يزال محدوداً، مما يؤدي إلى عدم توافر المرافق والبنى التحتية والتجهيزات الضرورية، وبالنتيجة عدم موازنة برامجها مع احتياجات سوق العمل. لذلك، فإن إجراء إصلاح شامل لكليات المجتمع يعالج المشاكل الأساسية التي يعاني منها يعتبر أمراً ملحاً لتحقيق موازنة مخرجات برامج كليات المجتمع مع احتياجات سوق العمل، وبالتالي خفض البطالة بين خريجي هذه الكليات.

ولضمان تكامل هذه الجهود وتحقيقها لأهدافها، أكدت مبادرات الأجندة الوطنية للتعليم العالي على ضرورة تشكيل مجلس لاعتماد وضبط جودة مؤسسات التعليم العالي يتبع الهيئة الوطنية لاعتماد وضبط جودة المؤسسات التعليمية، وكذلك إيجاد آليات لضبط الجودة في الجامعات الرسمية والخاصة وكليات المجتمع

ج. البحث العلمي والإبداع

يمكن للبحث العلمي أن يلعب دوراً فاعلاً في إيجاد الحلول العملية لمشاكل الأردن الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنه يعاني من تشتت الإدارات وتداخل الصلاحيات ومحدودية التعاون والتنسيق، إلى جانب الإدارة المالية غير الفعالة مما يحد من إمكانية توظيفه للقيام بهذا الدور.

ولتفعيل دور البحث العلمي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أكدت مبادرات الأجندة الوطنية على ضرورة إنشاء هيئة وطنية للبحث العلمي لتنسيق سياسات البحث الوطنية وجهود التمويل، وتعزيز حقوق الملكية الفكرية، ووضع الضوابط والأسس التي تحكم الالتزام بأخلاقيات البحث العلمي. وتتناط بالهيئة

المياه، وقطاع الطاقة، وقطاع النقل، وقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريدية، وقطاع حماية البيئة واستدامتها.

أ. قطاع المياه

للمياه في الأردن أهمية خاصة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد تصبح إحدى معيقات التنمية إذا لم تضع الحكومات المتعاقبة هذا القطاع على رأس أولوياتها؛ فبالإضافة إلى شح الموارد المائية المتجددة واستنزاف المياه الجوفية، يعاني قطاع المياه من ضعف أداء أنظمة التزويد والتوزيع المائي وارتفاع نسبة الفاقد من المياه، وعدم كفاية التعرف الحالية للمياه في تغطية التكلفة، ومحدودية قدرة محطات التنقية على معالجة مياه الصرف الصحي كما ونوعاً.

ولمواجهة هذه التحديات، لا بد من تطبيق حزمة من المبادرات أهمها: المباشرة في تنفيذ المشاريع الاستراتيجية التي من شأنها تطوير المصادر المائية الحالية وتوفير مصادر مائية جديدة، واستغلال المصادر المائية غير التقليدية كبناء المزيد من السدود والتوسع في مشاريع الحصاد المائي، والسعي للحصول على حصص الأردن من المياه السطحية من مياه نهري الأردن واليرموك التي تتطلب تعاوناً فعلياً من الدول المجاورة لإبرام اتفاقيات تقاسم المياه وتنفيذها. كما يتعين على الحكومة بشكل خاص اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان التنفيذ الفوري لمشروع جرمياه الديسي إلى عمان، والتأكيد على الأهمية القصوى لاتخاذ إجراءات تنفيذية للسير في مشروع ربط البحر الأحمر- البحر الميت والحصول على دعم المجتمع الدولي لتوفير التمويل الكافي لتنفيذ هذا المشروع الاستراتيجي. كما يجب على الحكومة اتخاذ كافة الإجراءات الممكنة لتحسين أداء أنظمة التزويد والتوزيع المائي وصولاً إلى التزويد المستمر للمياه المنزلية.

وأخيراً، يمكن لمياه الصرف الصحي المعالجة أن تسهم في توفير مصادر مائية إضافية للاستخدامات الصناعية والزراعية. لذا يجب التوسع في إنشاء المزيد من مشاريع الصرف الصحي وتطوير وتوسعة محطات معالجة مياه الصرف الصحي الحالية باستخدام أحدث التكنولوجيا العالمية للتنقية بغية الحصول على نوعية جيدة من المياه المعالجة للتمكن من إعادة استخدامها للأغراض الزراعية والصناعية. كما يجب على الحكومة تسهيل إجراءات مشاركة القطاع الخاص في إدارة قطاع المياه وتطويره تخفيفاً للأعباء المالية التي تتحملها الموازنة العامة، وتقديم خدمة أفضل للمواطنين.

ب. قطاع الطاقة

يهدف قطاع الطاقة في الأردن إلى توفير الطاقة بمختلف أشكالها لجميع الاستخدامات بكلفة اقتصادية وفقاً

للمعايير والمواصفات المعتمدة. كما يهدف هذا القطاع إلى تنويع مصادر وأشكال الطاقة لتعزيز أمن التزود، وتطوير مصادر الطاقة المحلية والتقليدية والمتجددة واستغلالها، وفتح القطاع أمام الاستثمارات الخاصة وتحسين كفاءة استخدام مصادر الطاقة وإدارتها، وتعزيز مشاريع الربط العربي والإقليمي للطاقة وتعظيم الاستفادة منها.

ويواجه قطاع الطاقة تحديات أساسية أهمها الاعتماد على الأسواق الدولية للطاقة من خلال الاستيراد المباشر، ومواجهة التكلفة المرتفعة لاستيراد النفط الخام والمشتقات النفطية، حيث تقدر قيمة فاتورة النفط والمشتقات بحوالي 17% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2005، هذا فضلاً عن الاستمرار في تلبية الطلب على المشتقات النفطية والمتوقع أن يتجاوز معدل نموه السنوي 3%، وكذلك الاستمرار في تلبية الطلب على الطاقة الكهربائية والمتوقع أن يتجاوز معدل نموه السنوي 4%، وتوفير التمويل اللازم للاستثمار في تطوير صناعة الطاقة ومنشآتها ضمن الأطر الزمنية اللازمة لتلبية احتياجات الطاقة، ورفع كفاءة استخدام الطاقة في كافة القطاعات إلى معدلات اقتصادية، وتحسين مواصفات المشتقات النفطية لتتماشى مع المعايير والمواصفات العالمية، بما يوفر حماية البيئة والسلامة العامة.

ولمواجهة هذه التحديات، لا بد من المبادرة لتحقيق أمن التزود بالمشتقات النفطية من خلال التنويع في مصادر وأشكال الطاقة المستوردة (النفط والمشتقات النفطية، والغاز الطبيعي، والطاقة الكهربائية)، وتطوير مصادر محلية للطاقة التجارية، وتحسين كفاءة استخدام الطاقة في القطاعات المختلفة، إلى جانب تشكيل لجنة من ذوي الخبرة لمراجعة تطورات القطاع بشكل دوري نظراً للتقلبات التي يشهدها، ولاقتراح أية تعديلات حسب ما تقتضيه الظروف.

ج. قطاع النقل

استثمر الأردن خلال العقد الماضي بشكل كبير في تطوير قطاع النقل، وزيادة شبكة الطرق، وإدخال التحسينات على الشبكات اللوجستية، ورغم هذه النجاحات، يبقى القطاع بحاجة للمزيد من الجهود لتمكينه من لعب دور إيجابي ومحفز للتنمية، وذلك من خلال تطوير خدمات النقل العام بكافة قطاعاته وصولاً إلى شبكة نقل متطورة وبخدمات كفوءة من خلال تسريع عمليات التنظيم للقطاع وتحفيز الاستثمار فيه.

وبالمقارنة مع دول العالم، تعتبر تعرفه سيارات التاكسي منخفضة نسبياً ويمكن للمواطن تحملها، إلا هناك بعض المشاكل التنظيمية التي لا بد من معالجتها من خلال استمرار هيئة تنظيم قطاع النقل العام بتشجيع دمج سيارات التاكسي، وإدخال خدمات نوعية، والتشدد في تطبيق الأنظمة وتعليمات السلامة، وضمان جودة الخدمة.

اما فيما يتعلق بقطاع الحافلات، فتعتبر البنية التحتية لشبكة الحافلات ضعيفة، ولا توجد تغطية جغرافية منتظمة ولا جداول زمنية لحركة الحافلات. ولمعالجة هذه العقبات، لا بد من بناء محطات حافلات مركزية في المدن الرئيسية وتشجيع الشراكة مع القطاع الخاص، بالإضافة إلى وضع حزمة اشتراكات لتعريف الحافلات متكيفة مع الحاجات والفئات المختلفة للمستخدمين، والتشدد في تطبيق أنظمة السلامة وضمان جودة الخدمة.

من ناحية أخرى، فإن غالبية الشاحنات التي تخدم قطاع الشحن البري مملوكة من قبل الأفراد، الأمر الذي لا يساعد بشكل كبير على تطبيق الأنظمة المتعلقة بالسلامة والنوعية، كما أن غالبية شركات الشحن لا تملك العدد الكافي من الشاحنات وتعوض عن ذلك من خلال إبرام عقود مع الأفراد مالكي الشاحنات، الأمر الذي ينعكس سلباً على نوعية الخدمة. كما تعتبر تعرفه الشحن البري في الأردن مرتفعة مقارنة مع الدول المجاورة.

ونظراً للدور الحيوي الذي يلعبه الشحن البري في تنمية الاقتصاد الأردني، فإن هذا القطاع يحتاج إلى مزيد من التحرير والتنظيم من خلال تنظيم قطاع نقل البضائع على الطرق، وتحرير أجور نقل البضائع العامة والحاويات وتشجيع المنافسة ضمن القطاع، وتحسين الإجراءات والضوابط الإدارية والجمركية على الحدود، والتوصية بتفعيل دور لجنة تسهيل النقل والتجارة، بالإضافة إلى تسريع استكمال إجراءات إنشاء ميناء بري في عمان بغية مركزة الخدمات اللوجستية، وتوفير البنية التحتية للتخزين مع تطبيق حظر مشدد على تجوال الشاحنات الكبيرة في المدن.

أما البنية التحتية للطرق فتتراوح حالتها بين المقبولة والضعيفة، ويعود ذلك بشكل رئيس إلى غياب التنسيق بين الهيئات الرسمية المعنية بالتخطيط وعدم توافر التمويل الكافي لإجراء برامج الصيانة الدوري والنوعي على مستوى المملكة. ولمواجهة هذه التحديات، يجب مركزة تخطيط وتنسيق الأشغال العامة للطرق بين مختلف الجهات المعنية واستكمال إنشاء شبكة الطرق الرئيسية والثانوية والقروية، وضرورة اعتماد نموذج العرض والطلب كأولوية عند التخطيط.

أما في مجال السكك الحديدية، فيجب استكمال دراسة المخطط الشامل لشبكة السكك الحديدية الأردنية، ووضع برنامج تنفيذي واستكشاف بدائل مشاركة القطاع الخاص، بالإضافة إلى استكمال برنامج إعادة هيكلة وتخصيص مؤسسة سكة حديد العقبة، وأخيراً المباشرة بتنفيذ خط السكة الخفيف بين عمان والزرقاء عبر منح عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT).

أما فيما يتعلق بالنقل البحري، فإن ميناء العقبة يشكل البوابة الرئيسية لحركة مرور البضائع المنقولة بحراً، إلا أنه لم يستقطب سوى 2% من التبادل التجاري الإقليمي حيث يواجه منافسة حادة من

الموانئ الأخرى في المنطقة، ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى بيروقراطية الإجراءات الجمركية وأعمال تخليص البضائع، فضلاً عن تدني الكفاءات التشغيلية التي ترجع إلى ضعف البنية التحتية. وبناء على ذلك، يجب متابعة الخيار المعتمد لنقل موقع الميناء تدريجياً، بالإضافة إلى تبسيط الإجراءات الجمركية، وتشجيع اندماج شركات التخليص، وإعادة مراجعة متطلبات الترخيص وتطبيق شروطه.

وفيما يخص النقل الجوي، فإن سوق حركة مرور الركاب الجوية في الشرق الأوسط يعتبر الأسرع نمواً في العالم، إلا أن حصة الأردن في ذلك السوق لا تزال متدنية. كما يعتبر سوق الشحن الجوي في الأردن غير متطور، ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى ارتفاع الأسعار وعدم اتساق مستويات الخدمة. ويمكن معالجة معظم التحديات التي تواجه قطاع النقل الجوي في الأردن عن طريق تحرير قطاع النقل الجوي وإزالة العوائق الاستثمارية، والالتزام بالجدول الزمني المحدد للتحرير وخصخصة الأصول الجوية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب الإسراع في استكمال برنامج إعادة هيكلة سلطة الطيران المدني وتطبيق خطة خصخصة الملكية الأردنية، بالإضافة إلى تحسين البنية التحتية للمطارات.

هـ. قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريادية

لقد حقق قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تطوراً متسارعاً خلال السنوات العشر الماضية، وأصبح له دور متعاظم في عملية التنمية، وعلى وجه الخصوص في قطاع التجارة والأعمال والتعليم والإدارة الحكومية، بالإضافة إلى قطاع الإعلام. وفي هذا الإطار، تم اتخاذ العديد من المبادرات بهدف تنمية المشاركة الرقمية وتطوير التعليم وتحفيز الطلب على خدمات الإنترنت بشكل خاص وخدمات الاتصالات بشكل عام.

ويعتبر الأردن الدولة الوحيدة بين البلدان العربية الأخرى التي حررت سوق الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بشكل كامل. وعموماً، فإن السياسة التنظيمية التي ينتهجها الأردن سليمة ويجب تطويرها بشكل مستمر لتلبية احتياجات السوق ومتطلبات الاقتصاد الوطني والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبالرغم من هذه الجهود، إلا أن هناك عدة تحديات يجب معالجتها لتطوير البنية التحتية المطلوبة لرفع كفاءة القطاع وزيادة تنافسيته بين الأعمال، وتأمين قدرة أفضل لإمداد مستخدمي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بخدمات ذات كفاءة عالية وكلفة اقتصادية.

كما ينتظر أن يؤدي تحرير قطاع الاتصالات الثابتة إلى توفير فوائد ومزايا عديدة للمستخدمين وشركات الأعمال بفضل التعرفة المخفضة المتوقعة وتحسين نوعية الخدمة. إلا أن هناك ضرورة، في الوقت نفسه، للتنظيم والرقابة في القطاع، وذلك لحماية واستمرارية وسلامة

و. قطاع حماية البيئة واستدامتها

يواجه قطاع حماية البيئة عدداً كبيراً من التحديات في مجالات التشريعات والأطر التنظيمية، وإدارة النفايات بكافة أشكالها، وتلوث الهواء، ومكافحة التصحر، والمحميات الطبيعية واستخدامات الأراضي، وحماية البحر الميت والبحر الأحمر.

وفيما يخص البيئة التشريعية والتنظيمية، فإنه بالرغم من وجود عدد كبير من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، والدولية، إلا أن التنسيق فيما بينها يبقى ضعيفاً. ومن أجل تعزيز القدرة المؤسسية والتنظيمية في هذا المجال، يجب على وزارة البيئة القيام بدور المنسق بين جميع الهيئات والجهات المعنية من أجل صياغة القوانين والتشريعات المطلوبة وتنفيذها. كما أن هناك حاجة لمراجعة التشريعات القائمة للتأكد من مدى نفاذها وتطبيقها، إضافة إلى وضع المعايير الملزمة، وتأهيل الكوادر اللازمة من أجل التأكد من تطبيق القوانين.

وفي مجال إدارة النفايات، يجب تطبيق الأنظمة المتعلقة بسياسة إدارة النفايات الصلبة وفقاً لهرمية إدارة النفايات التي تقوم على تقليل النفايات وإعادة استخدامها وإعادة تدويرها وتصريفها النهائي الآمن. وبالإضافة إلى ذلك، يجب توفير الموارد المالية والتقنية والبشرية لتمكين الجهات المختصة من توسيع عملية جمع النفايات والتخلص منها، وتحفيز القطاع الخاص وتشجيعه للاستثمار في إعادة التدوير، ووضع برامج وطنية لإعادة معالجة واستخدام النفايات الصلبة، وفرز أنواع النفايات الصلبة المختلفة في مرحلة الإنتاج لتسهيل معالجتها وإعادة استخدامها.

كما يتوقع أن يرتفع متوسط إنتاج النفايات الخطرة والكيميائية بنسبة أكبر من 5% سنوياً، الأمر الذي يترتب عليه مخاطر بيئية كبيرة ما لم يتم التخلص منها بطريقة سليمة. وقد التزم الأردن، بوصفه عضواً في اتفاقية بازل حول النفايات الخطرة، بتقليل إنتاج النفايات الخطرة والكيميائية، ومراقبة وسائل التخلص منها، ونقلها بالطرق المثلّية.

وبالرغم من وجود تعليمات حول النفايات الخطرة، إلا أنها لا ترقى إلى مستوى التطبيق الفعال، إضافة إلى عدم وجود برامج رقابية لتحديد مدى التلوث الحاصل، ومراقبة أثره على الصحة العامة، لتثقيف المواطنين حول النفايات الخطرة وأثرها. ومن أجل مواجهة هذه التحديات، يجب تنفيذ وتطبيق المبادرات الخاصة بتخزين النفايات الخطرة والكيميائية وجمعها والتخلص منها، بحيث يتم جمع هذه النفايات عند المصدر مع استخدام محطات الجمع والنقل كمرافق تخزين للنفايات، إضافة إلى استكمال إنجاز مشروع سواقة لمعالجة النفايات الخطرة والسامة على أساس (BOT)، ووضع خطط طوارئ لمعالجة أية حوادث.

وبالمقابل، فإن نصف النفايات الطبية الناتجة في المملكة تُترك دون معالجة، أما النصف الآخر فيُعالج

البنى التحتية الضرورية لتزويد خدمات الاتصالات، وعدم وضع أية قيود على استخدام أية تكنولوجيا مجدية وتمكين السوق الحر من إزالة الكلف الزائدة المرتبطة بتدني كفاءة الاحتكار.

أما فيما يخص الاتصالات المتنقلة، فقد بدأت عملية تحرير قطاع الاتصالات بالخطوط المتنقلة في العام 2000، عندما قامت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بإصدار ثلاثة تراخيص جديدة لتقديم خدمات الاتصالات المتنقلة، إضافة إلى الرخصة القائمة آنذاك. ومنذ ذلك التاريخ، شهد القطاع نمواً متسارعاً حيث ارتفع عدد المشتركين في الخطوط المتنقلة ليصل إلى نسبة 48% بين الأعوام 2000 و 2004.

ومن المتوقع أن يؤدي التنافس الحر في قطاع الاتصالات المتنقلة إلى زيادة الانتشار وخفض الأسعار، غير أن المنافسة الشديدة وغير المنظمة قد تؤدي إلى خفض الأسعار دون الكلفة مما يؤثر سلباً على الأرباح ونوعية الخدمات، وقد تؤخر إدخال خدمات القيمة المضافة والتكنولوجيا الحديثة. ومن هنا تأتي أهمية التنظيم والرقابة، وأهمية ضمان البيئة التنافسية العادلة والمناسبة لحماية الاستثمارات، ووضع معايير تقييم للشركات المتقدمة لتوفير الخدمات مستقبلاً.

وفيما يخص خدمات تكنولوجيا المعلومات، هناك ضرورة ملحة لتوفير بيئة تشريعية لدعم وتطوير النشاطات الحكومية والخاصة في هذا المجال، وخلق البيئة المناسبة في القطاع لتشجيع الاستثمار وزيادة التنافسية ونقل المعرفة، وتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص. بالإضافة إلى ذلك، يجب تطوير بيئة الأعمال لشركات تكنولوجيا المعلومات من خلال حماية حقوق النشر والملكية الفكرية وتوضيح الإجراءات الضريبية والجمركية. كما لا بد من تحقيق مستويات عالية من النفاذ ووضع الإجراءات اللازمة لذلك، وإزالة العوائق التي تحول دون الانتشار السريع لخدمات الإنترنت، إضافة إلى إتاحة استخدام قطاع الأعمال لخدمات الإنترنت بشكل أعمق وأوسع، وتطوير البيئة القانونية لتسهيل التجارة الإلكترونية، ونشر استخدامات الإنترنت ومهارات الحاسوب وربطها بالتعليم.

أما فيما يخص خدمات البريد، فهناك حضور قوي للقطاع الخاص في الخدمات المحلية والدولية للبريد السريع. أما البريد المحلي، فلا تتوافر في الأردن خدمات توزيع البريد المنتظم والمجدول إلى أبواب المساكن والمؤسسات، كما لا تساند الخدمات البريدية قطاع الأعمال بكفاءة، خاصة وأن البيئة التشريعية لم تهيئ القطاع للمنافسة. وهناك حاجة ضرورية لتعزيز القدرات الفنية والإدارية في شركة البريد الأردني وذلك لرفع الكفاءة وتحسين مستويات الخدمة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال إدخال شريك استراتيجي، بالإضافة إلى ضرورة وضع نظام عنوان بريدي والآليات المصاحبة له من أجل تفعيل العنوان وزيادة كفاءة توزيع البريد.

بواسطة محارق قديمة. كما لا تعالج مراكز الرعاية الصحية نفاياتها الطبية أو تحرقها، في حين لا تملك 65% من المستشفيات أية مرافق لمعالجة هذا النوع من النفايات. كما أن عمليات نقل النفايات الطبية إلى خارج مؤسسات الرعاية الصحية لا تستوفي متطلبات السلامة العامة، بسبب عدم ملائمة مركبات النقل. ومن هنا يجب معالجة هذه التحديات وغيرها بصورة جدية، وذلك من خلال استخدام مركبات مخصصة للنقل الخارجي إلى مرافق التخزين والمعالجة المركزية. كما ينبغي إنشاء غرف للتخزين في كل مؤسسة من مؤسسات الرعاية الصحية وإنشاء مرافق المعالجة المركزية للنفايات على مستوى الأقاليم، إضافة إلى تقوية نظام الرقابة والتفتيش التابع لوزارة البيئة في هذا المجال.

من ناحية أخرى تبلغ نسبة المواطنين المخدمين بشبكات الصرف الصحي 58%، وهي نسبة متدنية مقارنة بالدول الأخرى. كما يتصل ثلث الشركات الصناعية التي تراقبها سلطة المياه بنظام المجاري، في حين يُصرف أكثر من 85% من إجمالي مياه الصرف الصناعي في الأودية أو المناطق المنخفضة. وسعيًا لخفض تلوث المياه، فإنه لا بد من ربط أكبر عدد من المنازل والشركات بشبكة الصرف، وتطوير قدرة معالجة مياه الصرف الصحي. وعلاوة على ذلك، يجب التأكد من مراجعة الأنظمة وتطبيقها للحد من تصريف مياه الصرف الصحي خارج نظام شبكة الصرف، مع وضع محددات لتركيز مياه الصرف الصناعية المصروفة في نظام المجاري وكميتها الإجمالية.

كما يواجه الأردن تحديات ضخمة على صعيد تلوث الهواء الذي غالباً ما يتأتى من العمليات الصناعية ووسائل النقل وحرق النفايات وتوليد الطاقة والحرارة. بالإضافة إلى ذلك، لا توجد قراءات عن الانبعاثات في العديد من المناطق الصناعية. كما أن أغلب الصناعات تفتقر إلى مصافي الملوثات أو فلترات للانبعاثات. ويصنف مستوى الجسيمات في هواء مركز عمان التجاري (وسط البلد)، وهو مؤشر يستخدم لقياس تلوث الهواء، من أعلى المعدلات في العالم. ومن هنا يجب تقديم الدعم اللازم للمؤسسات المعنية بمراقبة التلوث، كما يجب ترويج استخدام التكنولوجيا النظيفة، وتشجيع استعمال وسائل النقل المتطورة ذات الكفاءة البيئية، وتطبيق مبدأ «الملوث يدفع»، وتحسين نوعية الديزل، وإجراء التدقيق البيئي اللازم في مواقع المصانع والمنشآت والمرافق الصناعية.

كما تحتل المناطق المحمية في الأردن، والموزعة على امتداد المحميات الطبيعية ومحميات الغابات والسهول والمنتزهات الوطنية، مرتبة أعلى من المستوى العالمي الإجمالي مقارنة بدول المنطقة، حيث يعتبر الأردن أحد أكثر الدول تقدماً على صعيد حماية الحياة البرية والمحافظة على الطبيعة، إلا أن المحميات الطبيعية في الأردن لا تزال تواجه جملة من التحديات البيئية الواجب معالجتها، كغياب السياسات الواضحة

والفعالة المتعلقة بالتوسع الحضري واستصلاح أراضي المحميات، والافتقار إلى القدرات التمويلية والموارد البشرية وقاعدة البيانات الضرورية بهذا الشأن، وضعف التشريعات والقوانين الخاصة بإدارة المحميات الطبيعية.

من هنا يجب إيجاد جهة مختصة تهتم بالمحميات الطبيعية والتوسع العمراني بالتعاون مع وزارة البيئة والجهات الحكومية الأخرى ذات العلاقة، بالإضافة إلى مراقبة انتهاكات الأنظمة المتعلقة بالمحميات والقوانين البيئية. أما فيما يخص استخدامات الأراضي، فهناك ضرورة لأن تؤخذ مختلف العوامل البيئية والاجتماعية والاقتصادية بعين الاعتبار عند تحديد استخدامات الأراضي، وضرورة التأكيد على التنسيق ما بين الجهات المعنية كافة عند إعداد مخططات استعمال الأراضي.

أما البحر الميت، فإن مستوى المياه يتناقص فيه سنوياً منذ العام 1920 مع انخفاض مساحة سطحه من 1050 كم مربعاً في العام 1920 إلى 515 كم مربعاً في العام 2000، الأمر الذي سيؤثر سلباً على النواحي البيئية والاقتصادية والسياحية. وبغية تقليص هذه الآثار، يجب على الأردن تطبيق مبادئ الإدارة السليمة لاستخدامات المياه في المناطق المحيطة بالبحر الميت. كما ينبغي مراقبة شاطئ البحر الميت ومياهه وجمع البيانات بهذا الخصوص. وأخيراً، فإن الإسراع في تنفيذ مشروع ربط قناة البحر الأحمر- البحر الميت، سيساعد على الحفاظ على مستويات المياه من الانخفاض، وعلى الحد من تقلص مساحة البحر الميت.

وفيما يخص البحر الأحمر، فإنه يواجه سلسلة من التحديات البيئية بما فيها المخاطر البيئية على الحياة البحرية، ويعزى ذلك إلى نشاط الموانئ والتنمية الصناعية. وتحتاج حماية بيئة البحر الأحمر إلى تنسيق جهود الجهات المعنية كافة. وعلى وجه الخصوص، يجب دمج سياسة حماية البحر الأحمر في سياسات التنمية ذات الصلة، والتي تسمح لوزارة البيئة، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وشركة تطوير العقبة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص بالتعاون مع بعضها البعض. وعلاوة على ذلك، يجب تطبيق برامج مراقبة المياه والمرجان في البحر الأحمر، وملاحقة المخالفين قانونياً والاستمرار في القيام بحملات دورية منظمة لتنظيف الشاطئ.

الفصل الأول

الأجندة الوطنية: جهد وطني متكامل نحو الأردن الذي نريد

دور الأجندة الوطنية في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية

نهج متكامل

تسعى

الأجندة الوطنية إلى صياغة رؤية متطورة للأردن، تستجيب لمتطلبات الحداثة واستحقاقات المنافسة والاندماج الإقليمي والدولي، كما تسعى إلى وضع أهداف وطنية محددة ومرتبطة ببرامج تنفيذية زمنية، واقتراح مبادرات للتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومراقبة تطبيقها ومتابعة تنفيذها. وتهدف الأجندة الوطنية إلى تسريع وتيرة النمو وتحقيق تنمية سياسية واقتصادية واجتماعية مستدامة ومتوازنة، من خلال تنفيذ برنامج انتقالي يضع الأردن على مسار النمو الاقتصادي السريع والمشاركة الاجتماعية والسياسية الواسعة. وسيتمخض عن هذا الجهد في نهاية المطاف برامج ومشاريع سيجري تنفيذها وفق أولويات محددة وضمن إطار زمني وتنظيمي متكامل.

وتمثل مبادرات الأجندة الوطنية جوهر البرامج التي ستنبأها الحكومات المتعاقبة خلال السنوات العشر المقبلة. علماً بأن الأجندة ستتطلب مراجعة دورية طوال فترة تطبيقها، مع الأخذ بعين الاعتبار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الداخلية، إضافة إلى العوامل الخارجية التي قد تؤثر عليها.

انتهجت الأجندة الوطنية أسلوب عمل متكامل من أجل وضع برامج طموحة للتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية ضمن ثمانية محاور رئيسة انطوت على مبادرات وآليات تطبيق شاملة من شأنها تحقيق حياة أفضل للأردنيين. وستحظى هذه المبادرات باهتمام متساو بحيث يتم تطبيقها بشكل متواز لضمان تحقيق ما تنطوي عليه من الأهداف الوطنية.

وقد أوكلت مهمة إعداد الأجندة الوطنية إلى لجنة توجيهية تم تشكيلها بموجب إرادة ملكية سامية بتاريخ 9 شباط 2005، وضمت اللجنة ممثلين عن الحكومة ومجلس الأمة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية والأكاديميين. وحرصت اللجنة التوجيهية على ضمان المشاركة الوطنية في إعداد هذه الأجندة من خلال إشراك سائر الجهات المعنية من مختلف قطاعات المجتمع الأردني في فرق العمل الفنية، بحيث تعكس الأجندة مصالح مختلف الشرائح الاجتماعية في التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي المنشود. لذلك جاءت مبادرات الأجندة لتجسد تطلعات الأردنيين وطموحاتهم بصورة شاملة وصادقة.

وبما أن التطبيق الحكومي الناجح لمبادرات الأجندة الوطنية يتطلب تكليف جهة تعمل على تنسيق تلك المبادرات والتأكد من تنفيذها، فقد أنشئت لهذه الغاية إدارة مراقبة الأداء الحكومي في رئاسة الوزراء، وعُهد إليها متابعة تطوير الأجندة الوطنية وتحديثها بصورة مستمرة في المستقبل، إضافة إلى مراقبة تنفيذ مبادراتها وتقييم مدى تحقق أهدافها وفق منظومة متميزة ومحكمة من مؤشرات قياس الأداء.

وتهدف إدارة مراقبة الأداء الحكومي إلى التنسيق مع كافة أجهزة الدولة لترجمة مبادرات الأجندة الوطنية لخطط وبرامج عمل ومؤشرات أداء تفصيلية، لتقوم بعد ذلك بإعداد تقارير دورية ومنظمة حول سير العمل ومدى إلزام الجهات المعنية بتطبيق مبادرات الأجندة ورفعها إلى مجلس الوزراء ونشرها بصورة دورية.

هدف الأجندة الوطنية

يتمثل الهدف الرئيس للأجندة الوطنية في تحسين نوعية حياة المواطن الأردني من خلال تحسين مستويات المعيشة، وتوفير الرفاه والأمان الاجتماعيين، واستحداث فرص عمل جديدة. ولهذه الغاية تم تطوير مبادرات وتوصيات الأجندة في ضوء تفاعل ثلاثة أبعاد رئيسة كما هو مبين في الشكل (1-1) وهي:

الحكومة والسياسات: ويشمل هذا البعد الإصلاحات التي تهدف إلى المساهمة في حفز التنمية الاقتصادية وتوفير الرفاه والأمان الاجتماعيين. وتتضمن هذه

الشكل (1-1)
أبعاد الأجندة الوطنية



يتمثل الهدف الرئيس
للأجندة الوطنية في
تحسين نوعية حياة
المواطن الأردني

البالغين من 47% إلى 90%. وانخفض معدل وفيات الأطفال قبل عامهم الأول بنسبة 50% تقريباً، ليصل إلى 22 حالة وفاة لكل 1000 حالة ولادة. وحقق الأردن تقدماً أكبر في التعليم مقارنة مع دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛ فقد بلغ معدل التعليم بين الشباب (15-24 سنة) ما نسبته 98.8% في العام 2001، مقارنة مع نسبة 88% في دول المنطقة. وبلغت نسبة التحاق الاناث إلى الذكور في التعليم الأساسي والثانوي 98%، وهي أعلى من معدل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا البالغ 83%.

وركز الأردن على تعزيز الاستثمار، والإصلاحات القطاعية، والانضباط المالي لتعزيز فرص النمو المستدام وتوطيد الاستقرار. وبرغم ذلك، كان الأداء متذبذباً خلال العقد الماضي، ففي حين ارتفعت الصادرات إلى أكثر من الضعف خلال الفترة 2000 و2004 لتصل إلى 3.3 مليار دولار، اتسع العجز في الميزان التجاري من 1.9 مليار دولار في العام 1999 إلى 4.3 مليار دولار في العام 2003. وارتفع معدل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بمعدل سنوي قدره 1.1% بين الأعوام 1994 و2003.

ونتيجة لذلك، فإن قدرة الاقتصاد الأردني على تحقيق مزيد من النمو لا تزال عرضة لتحديات ناجمة عن عوامل خارجية، كما أن متوسط النمو خلال السنوات الخمس الماضية لا يكفي لمواجهة التحديات التنموية القائمة منذ مدة طويلة. وبرغم الانخفاض الذي طرأ مؤخراً على حجم الدين العام، فإنه لا يزال مرتفعاً (91% إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2004، بعد أن كان 114% في العام 1995). والأهم من ذلك، أن النمو الاقتصادي الذي حدث مؤخراً لم يترجم إلى زيادة موازية في استحداث فرص عمل جديدة أو الحد من الفقر، فالبطالة لا تزال مرتفعة، حيث بلغت 12.5% في العام 2004، وما تزال جيوب الفقر تتعمق، حيث يعيش 14.2% من الأردنيين دون خط الفقر (392 ديناراً للفرد في السنة)، كما يزداد الوضع سوءاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار تدني الإنتاجية وتزايد البطالة المقنعة.

ولمواجهة هذه المشكلات، قامت الحكومة منذ العام 2001 بتنفيذ إصلاحات اقتصادية واجتماعية، حيث أطلقت عدة برامج للتعامل مع الاختلالات والعجزات المزمنة، كان من أبرزها برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي للفترة (2002-2006) الذي يهدف إلى تحقيق التوازن المالي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى المتوسط. ورغم أن هذه البرامج ساعدت في تثبيت الاقتصاد أثناء الأزمات الإقليمية، إلا أن هنالك العديد من المشكلات الهيكلية الاقتصادية والاجتماعية التي لا تزال قائمة.

الإصلاحات: إيجاد بيئة استثمارية ملائمة، وتعزيز الانضباط المالي، والحكم الرشيد، والتنمية الإدارية، والعدالة، والمساءلة، والشفافية، وسياسات سوق العمل والتدريب المهني، والحد الأدنى للأجور، والحد الأعلى لساعات العمل، والتشغيل، والتنافسية الاقتصادية، وحرية انتقال رأس المال، وإزالة العوائق التجارية، وتفعيل دور الشركات الصغيرة والمتوسطة، والتعليم النوعي المستمر، بالإضافة إلى توفير رعاية صحية ملائمة وتعزيز الامان الاجتماعي.

الحقوق والحريات الأساسية: وتشمل المشاركة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمساواة أمام القانون، وتكافؤ الفرص، وسلامة الأشخاص والممتلكات، وحرية التجمع، وحرية التعبير وواجبات المواطنة وحقوقها، بالإضافة إلى قطاع إعلامي حر ومسؤول.

الخدمات والبنية التحتية والقطاعات الاقتصادية: وتشمل تطوير خدمات النقل العام بكافة قطاعاته وصولاً إلى شبكة نقل عام متطورة وبخدمات منتظمة وكفاءة وبكثافة اقتصادية، وتطوير وجلب مصادر مائية واستغلال المصادر غير التقليدية، وتحسين مستوى إدارة الأنظمة المائية، وتوفير الطاقة لكافة الاستخدامات بتكلفة اقتصادية وفقاً للمعايير والمواصفات المعتمدة، والمحافظة على البيئة، وتسهيل وصول المواطنين كافة إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتوفير خدمات مالية ومنتجات مصرفية نوعية ومنافسة.

نظرة على التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

واجه الأردن خلال السنوات والعقود الماضية عدداً كبيراً من التحديات التي نشأت عن عوامل خارجية، وبخاصة في عقد التسعينيات من القرن الماضي حيث اندلعت حرب الخليج الثانية، مما تسبب في العودة القسرية للمغتربين في دول الخليج العربي. وقد تزامن ذلك مع استمرار الوضع الحرج في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، والحرب على العراق في شهر آذار من العام 2003، وهو البلد العربي الشقيق الذي شكل تقليدياً سوقاً تصديرية رئيسية للمنتجات الأردنية. وقد أثرت النزاعات الإقليمية بصورة سلبية على السياحة والاستثمار المحلي والأجنبي. وبالرغم من حجم هذه التحديات وتكررها، إلا أننا نجد أن أداء المملكة في ظل هذه الظروف كان جيداً نسبياً، وبخاصة فيما يتعلق بالاستقرار الاقتصادي على المستوى الكلي، والتجارة والاستثمار الخاص، والتخاضية، والإصلاحات القطاعية. ونتيجة لذلك، حقق الاقتصاد الأردني معدلات نمو جيدة واكتسب قدرة أكبر على مقاومة التحديات والتعامل مع نتائجها.

وعلى صعيد التنمية البشرية، حقق الأردن إنجازات جيدة في التنمية البشرية خلال الثلاثين عاماً الماضية، حيث ارتفع متوسط العمر المتوقع عند الولادة من 58 إلى 72 عاماً، وارتفعت نسبة المعرفة بالقراءة والكتابة بين

تم تطوير مبادرات
وتوصيات الأجندة
الوطنية في ضوء
تفاعل ثلاثة أبعاد
رئيسية هي الحكومة
والسياسات، والحقوق
والحريات الأساسية،
والخدمات والبنية
التي تحتية والقطاعات
الاقتصادية.

الفصل الثاني

التحديات

الخلاصة

واجه الأردن خلال العقود القليلة الماضية، مجموعة من التحولات العميقة في الهيكل السياسي والاقتصادي والاجتماعي كان لها آثاراً جوهريّة على البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفكرية في المجتمع الأردني. والراصد للتحولات التي شهدتها المجتمع الأردني يجد أنه متنوع التكوين. والعلاقات بين مختلف أجزائه، لا تقتصر على المتغيرات الإرثية، بل إن هنالك متغيرات عديدة مثل العمر؛ والتعليم؛ والتكوين السياسي والاقتصادي والاجتماعي؛ والجنس (ذكر وأنثى)؛ والتباين الثقافي والمعرفي التي تلعب مجتمعة دوراً أساسياً في تشكيل أوجه الترابط والتفاعل بين أركانه.

يعيش 14.2% من
الأردنيين دون خط
الفقر.

كما تجدر الإشارة إلى أن عدم تمكين فئات المجتمع الأردني من المشاركة في هذه المتغيرات الجديدة، وإبقائها خارج إطار المشاركة بمفهومها الواسع، سيحول دون تحقيق نتائج فاعلة على صعيد التطور العام للمملكة، وقد يؤدي إلى احتقانات سياسية واجتماعية من الصعب توقع عواقبها، أو تجاهلها. كما أن التوسع في التعليم، والمرور بدورات الانتعاش والركود الاقتصادي، وانخفاض معدلات الوفيات، وارتفاع معدلات العمر المتوقع عند الولادة، إضافة إلى حساسية الأردن للواقع الإقليمي، والثورة المعلوماتية والاتصالات، أدت مجتمعة إلى تشكل وتبلور بنى اجتماعية جديدة تتعايش مع وتتمايز عن البنى التقليدية في تكوينها الاقتصادي والثقافي والفكري. وهذا التنوع يحد ذاته لا يمثل أمراً سلبياً، بل يمكن أن يكون إيجابياً إذا ما تمت المحافظة على إطار التسامح العام وتوسيعه من ناحية، والعمل على إشراك هذه الأطر السياسية والاجتماعية والثقافية لتعبر عن نفسها وتساهم في مدخلات العملية التنموية وإدارة البلاد من ناحية أخرى.

ويعتبر الإقتصاد الأردني أحد أصغر الإقتصادات في الشرق الأوسط التي تعاني من مصاعب حقيقية واختلالات مزمنة، حيث يعيش 14.2% من الأردنيين دون خط الفقر. ويعاني الأردن من بطالة هيكلية، حيث لا يستطيع الإقتصاد الأردني أن يستوعب التدفق السنوي للداخلين الجدد إلى سوق العمل، وإذا لم يتم اتخاذ إجراءات سريعة وجذرية بهذا الشأن، فإن معدلات

البطالة يمكن أن تتجاوز 20% في العام 2015. وتتسم مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي بالضعف، إلى جانب تدني انتاجية الأيدي العاملة أيضاً، ويعزى ذلك جزئياً إلى تدني مستوى تعليم وتدريب الموارد البشرية ومهاراتها، وهو أمر لم يعالجه نظام التدريب والتعليم المهني الحالي بصورة ملائمة.

كما لا تشغل الشركات الصغيرة والمتوسطة حالياً سوى ثلث القوى العاملة الأردنية تقريباً وهو أدنى من المتوسط العالمي بكثير، ويرجع ذلك بشكل رئيس إلى تشتت إطار دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة وصعوبة الحصول على التمويل الكافي. كما أن هناك حاجة لمزيد من المرونة في قوانين العمل بما يضمن حقوق العمال وأصحاب العمل وتعزيز الإنتاجية. كما يعيق الهيكل الضريبي الحالي تطور الشركات الخاصة، حيث يفرض الأردن عبئاً ضريبياً عالياً مقارنة مع الدول العربية. وتواجه الشركات في الأردن معوقات ناتجة عن محدودية نمو الإنتاجية، وعن ارتفاع تكاليف البنية التحتية للمواصلات، وأسعار الكهرباء، والمياه، وتكاليف التمويل والتكاليف غير المنافسة لاستخدامات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

كما تساهم الحكومة بشكل كبير في معظم القطاعات الاقتصادية مما يتطلب مستوى عال من الشفافية والمساءلة. أما حرية المواطنين في التعبير، فلا تزال مقيدة نسبياً، كما أن المشاركة في الحياة السياسية لا تزال محدودة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هنالك العديد من التحديات الداخلية والخارجية التي تحد من

إذا لم يتم اتخاذ
إجراءات سريعة
وجذرية فإن معدلات
البطالة يمكن أن
تتجاوز 20% في العام
2015

التي شهدت صادراتها نمواً مرتفعاً في الآونة الأخيرة، إلا أنها، وفي الوقت نفسه، تواجه تحديات تنافسية كبيرة الآن إلى جانب انخفاض القيمة المضافة لجزء كبير من صادراتها.

وبالإضافة إلى التحديات السابقة، لا تزال الخدمات الحكومية العامة ونوعيتها (مثل التعليم والرعاية الصحية والبنية التحتية) تتباين بين مختلف مناطق المملكة، مما أدى إلى التفاوت الواضح في مستويات المعيشة بين هذه المناطق.

قدرة الأردن على إحداث إصلاحات سياسية مثل فترات الركود الاقتصادي الطويلة والمؤثرات الجيوسياسية على المملكة.

هذا وقد عانت الحكومة من عجز مزمن في الموازنة العامة أدى إلى تراكم الدين العام وانخفاض القدرة على استقطاب الاستثمار وضعف القدرة على توظيف الأموال والمدخرات في محركات التنمية. من جهة ثانية لم تنجح الاستثمارات الأجنبية المباشرة في سد فجوة الاستثمار، مما أدى إلى تراجع تنافسية القطاعات الرئيسية في الاقتصاد الوطني مقارنة مع الدول الأخرى، باستثناء قطاعات الألبسة والتعدين والأدوية والسياحة

حرية المواطنين في

التعبير، فلا تزال

مقيدة نسبياً، كما أن

المشاركة في الحياة

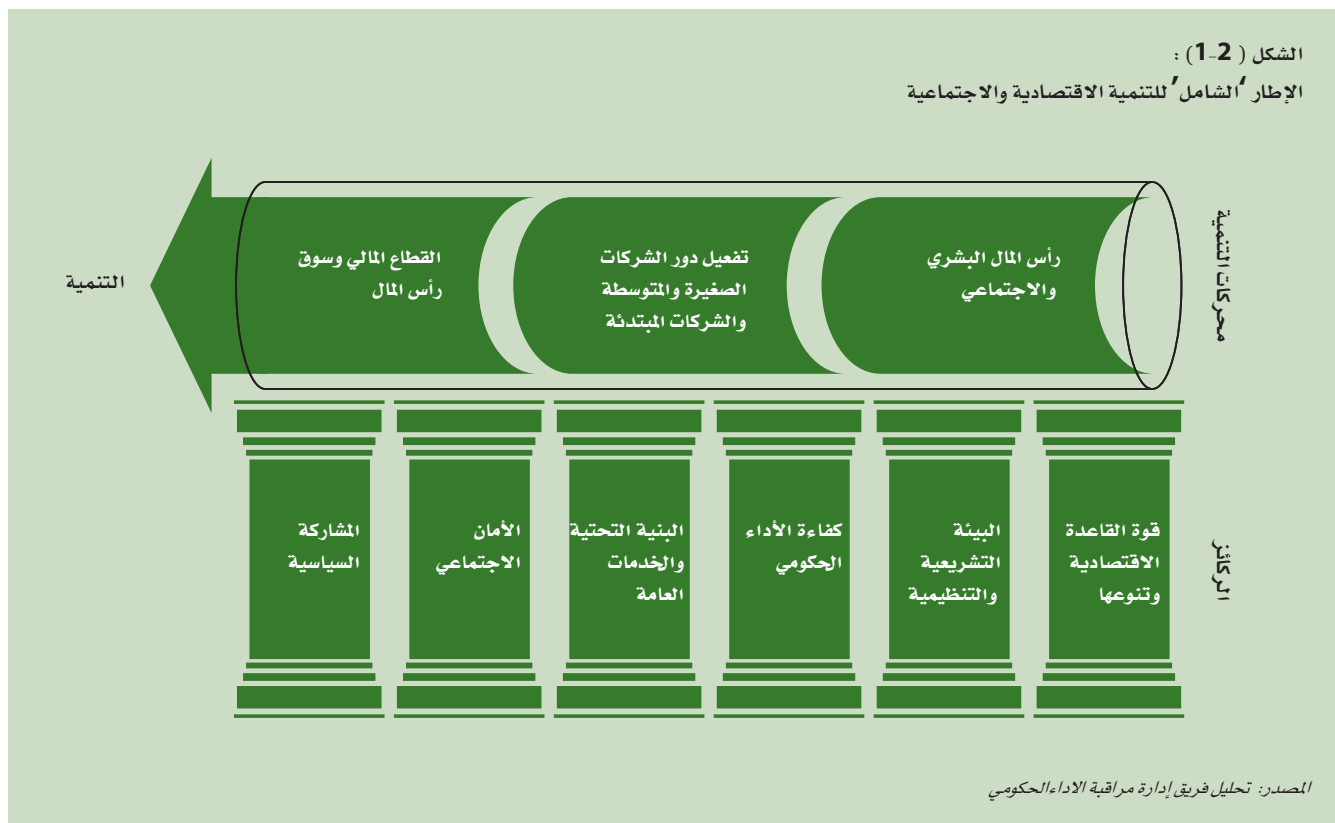
السياسية لا تزال

محدودة

إطار شامل للتنمية

وتشكل محركات التنمية والركائز الداعمة لها مجتمعة إطاراً شاملاً للتنمية الاقتصادية، كما هو مبين في الشكل (1-2). وقد جرى تبني هذا الإطار كأساس لتحليل التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الأردن.

يتكون الإطار العام للتنمية من محركات وركائز، حيث يشكل رأس المال البشري والاجتماعي، وتفعيل دور الشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات المبتدئة، والقطاع المالي وسوق رأس المال المحركات الرئيسية للتنمية، في حين تتمثل الركائز في كل من: قوة القاعدة الاقتصادية وتنوعها، والبيئة التشريعية والتنظيمية، وكفاءة الاداء الحكومي، والأمان الاجتماعي والمشاركة السياسية والبنية التحتية والخدمات العامة.



وفيما يلي وصف لكل محرك من محركات التنمية وركائزها الأساسية:

1. رأس المال البشري والاجتماعي: يتطلب تطوير الموارد البشرية صقل مهارات القوى العاملة عن طريق تحسين مستوى التحصيل العلمي كما ونوعاً. ويشكل التعليم العالي والبحث العلمي والتدريب المهني عاملاً أساسياً في توفير العمالة ذات القيمة المضافة المرتفعة وتعزيز قيم العمل والمواطنة الصالحة في المجتمع الحديث. كما يعتبر مستوى الثقة المتبادلة بين المواطنين من جهة وأجهزة الدولة ومؤسسات المجتمع المدني من جهة أخرى عاملاً أساسياً في بناء المجتمع السياسي على أسس المواطنة والتسامح والتعددية الفكرية والعقائدية والسياسية والدينية، وهذه هي اللبنات الأساسية المكتملة لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2. تفعيل دور الشركات الصغيرة والمتوسطة والمبتدئة: ينظر إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات المبتدئة عالمياً على أنها أكبر المساهمين في النمو الاقتصادي وتشغيل القوى العاملة. ويتم تفعيل دور الشركات الصغيرة والمتوسطة عادة من خلال توفير أليات دعم حكومي فاعلة وتسهيل الحصول على رأس المال بتكاليف اقتصادية. أما فيما يتعلق بالشركات المبتدئة، فإن نجاحها يتطلب توفير التمويل المناسب من رؤوس الأموال المبادرة، والدعم الفني من خلال خدمات إنماء الأعمال.

3. القطاع المالي وسوق رأس المال: إن وجود قطاع خدمات مالية وسوق رأس مال متطورين يعتبر أمراً حيوياً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ أن الخدمات المالية المصرفية وأسواق رأس المال الناجحة تعتبر القنوات الرئيسة لتمويل المشاريع الجديدة ونمو الفعاليات والأنشطة الاقتصادية. كما أن توفر الخدمات المالية الملائمة يعتبر ركيزة أساسية لزيادة الادخار الوطني وتوزيعه على الاستثمارات الأكثر مردوداً، وبذلك تتحقق التنمية الشاملة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

4. قوة القاعدة الاقتصادية وتنوعها: إن قوة القاعدة الاقتصادية في أي دولة تعتمد على تشجيع الاستثمارات المحلية وجذب الاستثمارات الأجنبية وتنويع القطاعات الاقتصادية، بحيث ينعكس ذلك في حجم السوق المحلية، واتساع قاعدة الشركات المحلية والأجنبية القائمة وزيادة قدراتها التنافسية، ونمو الصادرات وتنوعها قطاعياً وجغرافياً.

5. البيئة التشريعية والتنظيمية: تعتبر القوانين والتشريعات والبيئة التنظيمية الملائمة والضرائب والسياسة المالية المرنة والحيثية، واستقلالية النظام القضائي، شروطاً أساسية لتشجيع الاستثمارات وتعزيز القدرة التنافسية للشركات المحلية.

6. كفاءة الأداء الحكومي: يعكس مستوى كفاءة الأداء الحكومي إلى حد ما قدرة الدولة على المنافسة

في الأسواق العالمية، حيث تشكل الحكومات عادة مثلاً يحتذى للشركات القائمة. ومن أهم المجالات الرئيسة التي تقاس بها كفاءة الأداء الحكومي مدى ديموقراطيتها وتمثيلها للشرائح الاجتماعية؛ والتنسيق الملائم للسياسات، والاستخدام الخلاق للموارد العامة، والانضباط المالي من خلال تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، والمساءلة، والكفاءة في تقديم الخدمات العامة. وفيما يخص دور الدولة، فإذا كان إصلاح القطاع العام أحد ضرورات التنمية المستقبلية المستدامة، فإن الحوار حول هذا الموضوع يجب أن لا يؤدي إلى حصر دور الدولة وتهميشه بل يجب ضمان ممارسة الدولة دوراً فاعلاً في مجالات حيوية متعلقة بقطاعات مثل التعليم والصحة والبنية التحتية والبيئة.

7. البنية التحتية والخدمات العامة: تعتبر عاملاً أساسياً في تسريع وتيرة التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ إن وجود بنية تحتية ذات جودة عالية وتكلفة اقتصادية هي من العوامل الرئيسة في توفير بيئة استثمارية محفزة لما لها من تأثيرات مباشرة على تنافسية الشركات، إضافة إلى ذلك، تلعب البنية التحتية دوراً مهماً في تحسين مستوى معيشة المواطنين، حيث أن سهولة الوصول إلى المعلومات وإمكانية التنقل ضمن شبكة نقل عام متطورة، وخدمات كفوءة بكلفة اقتصادية يعزز من فرص المواطنين في المشاركة بالأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

8. الأمان الاجتماعي: يتحقق الرفاه الاجتماعي من خلال توفير سبل العيش الكريم اقتصادياً واجتماعياً للمواطنين أفراداً وجماعات، وذلك لتعزيز سلامة المجتمع وتماسكه وتوطيد استقراره. ويتمثل ذلك في الاستجابة لجميع الحاجات الإنسانية الأساسية وتلبيتها، خاصة فيما يتعلق بفضات المحتاجين والفقراء.

9. المشاركة السياسية: تصنف المشاركة السياسية في الأردن بأنها متدنية. ويعتقد الأردنيون أن الحكومة والممثلين المنتخبين غير فعالين في خدمة مصالحهم، ولا تزال غالبية السكان تعتقد أن حرية التعبير محدودة وغير مصانة، بالإضافة إلى الاعتقاد بوجود الفساد، الأمر الذي يعيق تحقيق أية تطورات نحو تساوي الفرص. كما يواجه الأردن أيضاً، تحديات استراتيجية هامة، مثل: التحول الديمقراطي؛ وإرساء دور واضح لمؤسسات المجتمع المدني؛ وتمكين فئاته الاجتماعية كافة من التعبير عن مصالحها بشكل مباشر وشفاف؛ وتوسيع قاعدة المشاركة للقوى السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية في صناعة القرار وصياغة أولوياتها. إضافة إلى أن هذه القوى تقتصد عوامل التنسيق والترابط فيما بينها، مما يؤدي إلى ضعف التأثير في سلوك المواطنين وتأطير توجهاتهم.

فإذا كان إصلاح القطاع العام أحد ضرورات التنمية المستقبلية المستدامة، فإن الحوار حول هذا الموضوع يجب أن لا يؤدي إلى حصر دور الدولة وتهميشه بل يجب ضمان ممارسة الدولة دوراً فاعلاً في مجالات حيوية متعلقة بقطاعات مثل التعليم والصحة والبنية التحتية والبيئة.

تصنف المشاركة السياسية في الأردن بأنها متدنية. ويعتقد الأردنيون أن الحكومة والممثلين المنتخبين غير فعالين في خدمة مصالحهم، بالإضافة إلى الاعتقاد بوجود الفساد،

التحديات التي تواجه محركات التنمية

خلال السنوات العشر إلى الخمس عشرة المقبلة كما يوضح الشكل (2-2)، علماً بأن مشكلة البطالة تمتد أيضاً إلى السكان غير الناشطين اقتصادياً بمن فيهم العاملين في القطاع غير الرسمي، والذي بدوره يضاعف حجم المشكلة.

وتؤثر البطالة بالدرجة الأولى على الشريحة ذات التحصيل العلمي الأدنى كما يبين الشكل (2-3). ويتركز تأثيرها بشكل أكبر على فئة الشباب خصوصاً وأن معظمهم لا يقبلون على برامج التدريب المهني مما يفاقم هذه المشكلة. وتعاني برامج التدريب المهني من مشاكل جمة منها سوء المرافق والبنية التحتية والتجهيزات، وتدني نوعية التدريب، والإدارة غير الفاعلة للأموال، وضعف مشاركة القطاع الخاص، الأمر الذي يؤدي إلى عدم مواءمة مؤهلات ومهارات الخريجين لاحتياجات سوق العمل. وفي موازاة ذلك، لا يزال المستوى التعليمي للقوى العاملة دون المعايير المطلوبة حيث أن أكثر من نصف القوى العاملة في الأردن ذوو تحصيل علمي متدن.

ورغم تدني متوسط الأجور في الأردن، تشكل العمالة الوافدة تحدياً كبيراً، ويعزى السبب في ذلك، إلى ضعف منافسة العمالة الأردنية من حيث الإنتاجية، وعدد ساعات العمل، والمهارات، كما أن ضعف الانضباط

رأس المال البشري

تراجعت نسبة الأردنيين الناشطين اقتصادياً إلى إجمالي عدد السكان بصورة كبيرة حتى أصبحت من إحدى أدنى النسب في العالم، حيث يعيل كل مواطن ناشط اقتصادياً أربعة أفراد غير ناشطين في المتوسط، وعليه فإنه من الصعب تحقيق النمو الاقتصادي المنشود إذا بقي الحال على ما هو عليه، مع احتمال أن يزداد الوضع سوءاً في ظل ارتفاع معدل النمو السكاني البالغ حالياً 2.56%. كما أن الاقتصاد الوطني لا يستحدث فرص عمل كافية لاستيعاب التدفق السنوي إلى سوق العمل، مما يؤدي إلى ارتفاع معدلات البطالة واستمرار هجرة العقول.

وقد استقرت نسبة البطالة في السنوات الخمس الماضية حول مستوى 15%، وارتفع عدد الأردنيين الذين يعملون في الخارج باضطراد ليصل إلى 17.3% من القوى العاملة للعام 2002. وفي ظل الوضع الراهن، وتوقع بلوغ 1.3 مليون نسمة سن العمل بحلول العام 2015، يمكن أن يتجاوز معدل البطالة 20% وأن يزيد عدد العاطلين عن العمل عن نصف مليون عامل وعاملة

الشكل (2-2) :

البطالة الحالية والمتوقعة في الأردن

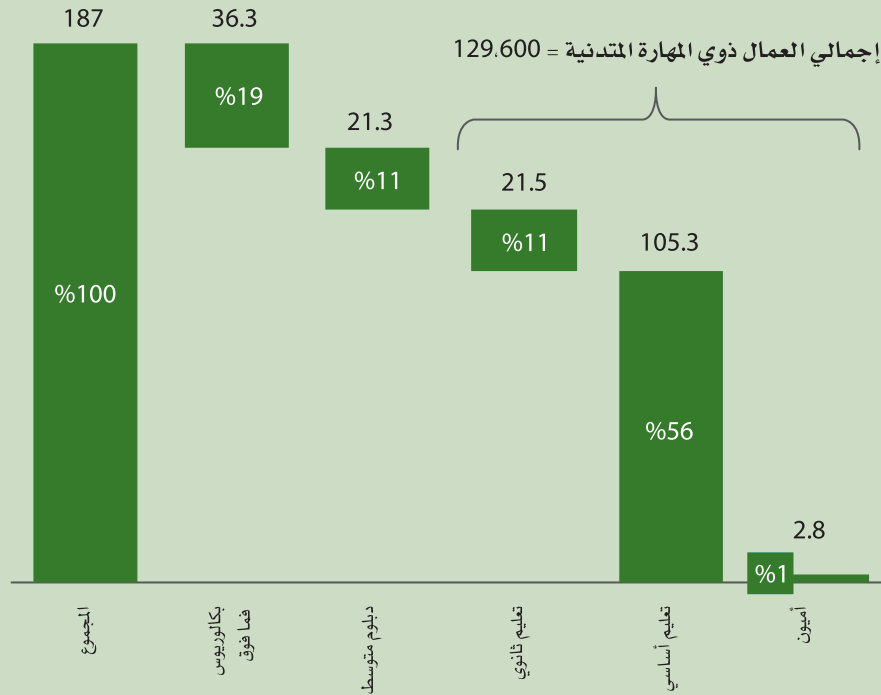


المصدر: مكتب الإحصاء الأميركي؛ دائرة الإحصاءات العامة؛ تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

الشكل (2-3) :

توزيع البطالة حسب مستوى التعليم (بالآلف)

(2003)



المصدر: مكتب الإحصاء الأميركي؛ دائرة الإحصاءات العامة؛ تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

في مجمله مشتتاً. ويعود السبب في ذلك إلى محدودية التمويل، وعدم كفاية الدعم الحكومي، وغياب التنسيق بين هذه البرامج. كما أن انتشار خدمات إنماء الأعمال لا يزال محدوداً لأن الشركات الصغيرة لا تدرك قيمتها ولا تقدرها حق قدرها.

بالإضافة إلى ذلك، لا يتوافر لدى هذه البرامج المعلومات الكافية لاحتياجات رواد الأعمال. وتعاني الشركات من صعوبة الحصول على التمويل الكافي بسبب محدودية رؤوس الأموال المبادرة وعدم رغبة البنوك التجارية في تقديم الرعاية والتمويل لهذا القطاع على وجه التحديد، بسبب ارتفاع المخاطر الائتمانية المرتبطة به، الأمر الذي لا يدع أمام رواد الأعمال الراغبين بالحصول على التمويل سوى خيار اللجوء إلى الأصدقاء والعائلة أو تقديم ضمانات شخصية كبيرة، وبذلك ينحصر التمويل في فئة القادرين على توفير الضمانات.

القطاع المالي وسوق رأس المال

تواجه مزاوله الأعمال في الأردن جملة من المعوقات يأتي في مقدمتها صعوبة الحصول على التمويل لعدة أسباب رئيسية، كما هو مبين في الشكل (2-4). ويعزى ذلك بشكل جزئي إلى انخفاض مستوى الادخار المحلي، مما يحد من فرص النمو الاقتصادي. ويفتقر الأردن إلى برنامج مدخرات وطني يساهم في حفز التوجه

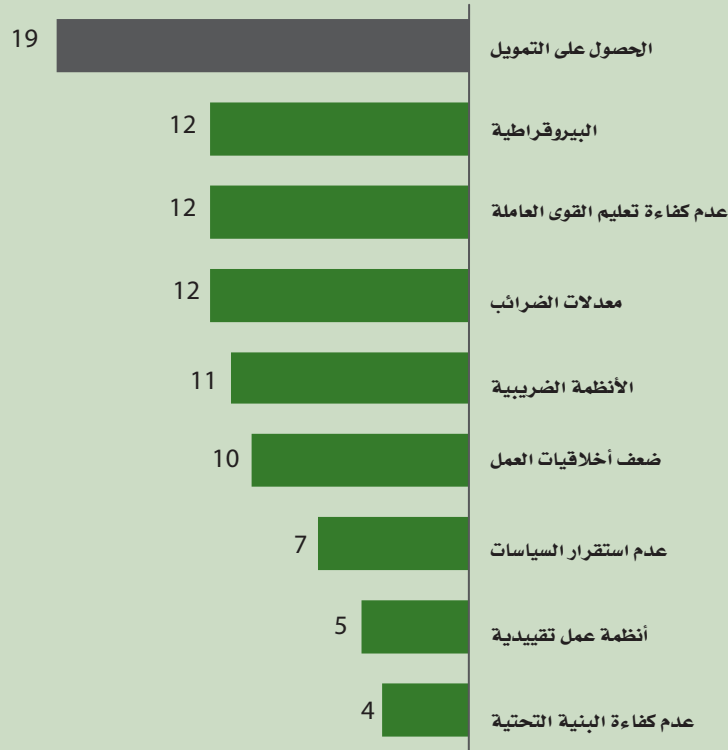
وارتفاع نسبة التغيب عن العمل، التي تصل أحياناً إلى 20%، يؤثران سلباً على الإنتاج وتكاليفه، حيث يضطر أصحاب العمل إلى تشغيل العمالة المؤقتة ذات التكلفة العالية. وأخيراً، يحتل الأردن مرتبة متدنية في مؤشر "صعوبة صرف العمال" ومؤشر "تكاليف صرف العمال" مقارنة مع المعدلات الدولية، مما يجعل أصحاب العمل أكثر تحفظاً في اتخاذ قرارات الصرف، مما يبطئ التشغيل بدوره.

وقد ثبت عدم فعالية الوسائل المتبعة حالياً لاحتواء البطالة، فمؤسسات التشغيل الحكومية والخاصة مشتتة الجهود وتمتقر إلى التنسيق على المستوى الوطني، فيما تعاني مؤسسات التشغيل الحكومية أيضاً من التعقيد في إجراءات تقديم الطلبات، وعدم وجود قاعدة بيانات شاملة بالوظائف ونسبة البطالة.

تفعيل دور الشركات الصغيرة والمتوسطة والمبتدئة أثبتت تجارب الدول المتقدمة وبعض الدول الناشئة أن الشركات الصغيرة والمتوسطة هي المشغل الأكبر للعمالة وتساهم في الناتج المحلي الإجمالي بشكل كبير. غير أن هذا النوع من الشركات في الأردن لا يستوعب سوى ثلث القوى العاملة، ولا يولد سوى ربع الناتج المحلي الإجمالي، وذلك بالرغم من وجود عدد كبير من المؤسسات والبرامج التي تعنى بتقديم الدعم وخدمات إنماء الأعمال إلى هذا القطاع، إلا أن هذا الدعم يبقى

شكل (2-4) :

لقيود أمام مزاولة الأعمال في الأردن (كنسبة مئوية من المستجيبين)
(2004)



ملاحظة: طلب من المجيبين انتقاء أكثر خمسة عوامل مثيرة لمشاكل أمام مزاولة الأعمال في بلدهم وترتيبها من 1 (الأكثر إثارة للمشاكل) إلى 5.
المصدر: تقرير التنافسية 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي

بأن السوق التأمينية تعتبر عادة مصدراً رئيساً من مصادر رأس المال في البلدان المتقدمة، ومجالاً مجدياً من مجالات توظيف الفوائض المالية، وعنصراً حيوياً في سوق رأس المال.

التحديات التي تواجه الركائز الداعمة للتنمية

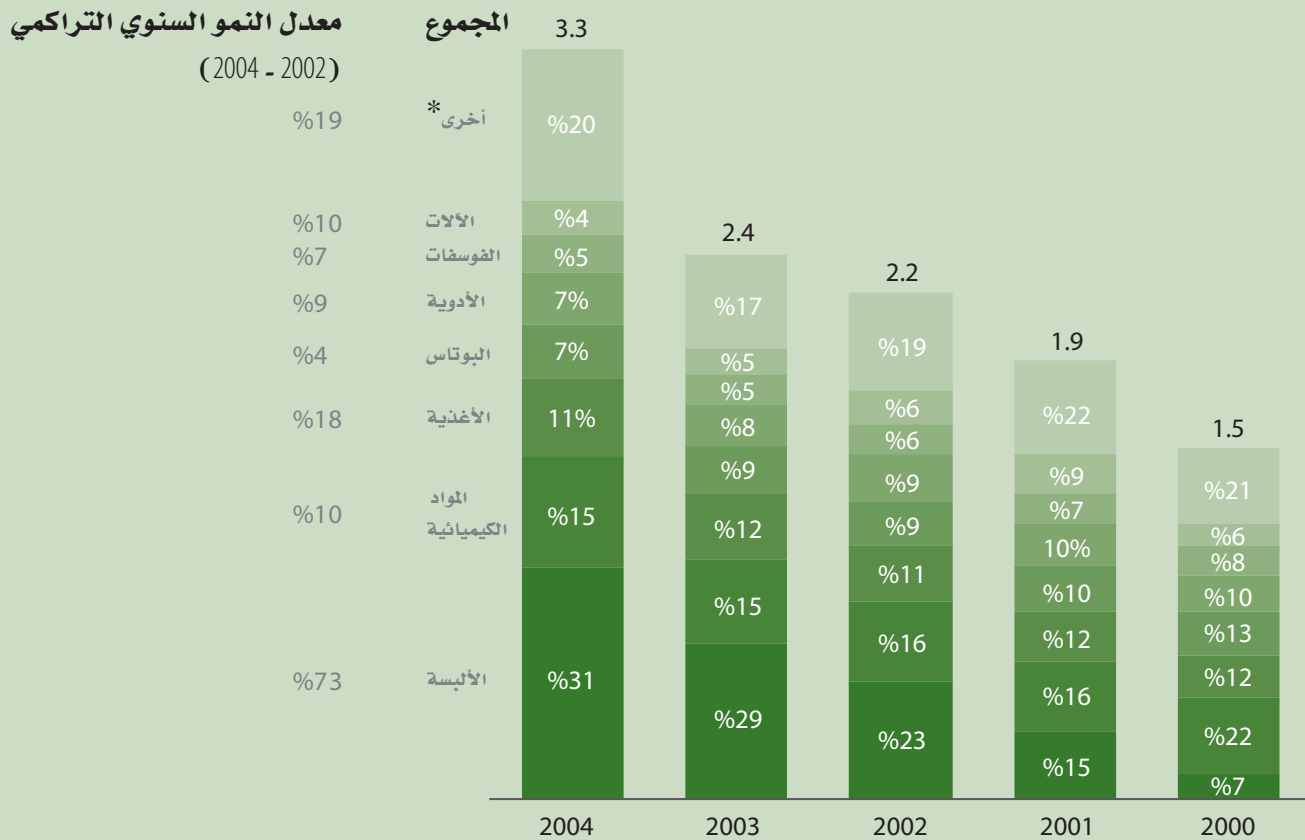
وجود قاعدة اقتصادية قوية يتطلب وجود قاعدة اقتصادية قوية في الأردن، الاهتمام بالقطاعات الواعدة وسريعة النمو، والعمل على استقطاب الاستثمارات الأجنبية، وتشجيع الصادرات. ولحفز الاستثمارات في الأردن، فقد تم إنشاء سبع مناطق صناعية مؤهلة موزعة على مختلف أنحاء المملكة. وتمنح هذه المناطق للشركات المقامة فيها إمكانية تصدير منتجاتها إلى الأسواق الأميركية معفاة من الرسوم الجمركية والضرائب، ودون أية قيود تتعلق

نحو الادخار، وتعميق سوق رأس المال، وحفز الاستثمار. وكما هو معروف، فإن آجال استحقاق مطلوبات البنوك قصيرة الأجل نسبياً، الأمر الذي يحد من قدرة البنوك على التوسع في الإقراض طويل الأجل؛ حيث تبلغ نسبة الودائع والسندات التي يزيد موعد آجال استحقاقها عن سنة واحدة 5% فقط، ولا تستطيع البنوك تحسين آجال استحقاق مطلوباتها بسبب عدم تطور أدوات إدخارية طويلة ومتوسطة الأجل تدر دخلاً ثابتاً، و/أو ابتكار أدوات مالية توفر لها أموالاً طويلة الأجل.

وبالإضافة إلى ذلك، يعاني القطاع المصرفي من تركّز ثلثي موجوداته/مطلوباته في عدد محدود من البنوك الكبيرة، في حين يتوزع الجزء المتبقي على عدد كبير من المؤسسات المصرفية الصغيرة، مما يساهم في عدم تطور الخدمات المصرفية وارتفاع تكلفة التمويل. وتعد مساهمة صناعة التأمين في الناتج المحلي الإجمالي متدنية للغاية، وذلك بسبب تواضع قاعدتها الرأسمالية وعدم تطوير منتجات الخدمات التأمينية خاصة فيما يتعلق ببرامج التقاعد الخاص، علماً

بالتبادل التجاري بين البلدين. وبلغ حجم الاستثمارات في المناطق الصناعية المؤهلة حوالي 680 مليون دولار في نهاية العام 2003. ووفرت هذه الاستثمارات 26 ألف فرصة عمل جديدة. وأدى ذلك إلى حدوث ارتفاع كبير في الصادرات، تتقدمها صناعات الألبسة بشكل رئيس، كما هو موضح في الشكل (2-5). إلا أنه يتوقع أن تتناقص منافع الأردن من المزايا التي تقدمها المناطق الصناعية المؤهلة عندما تتحرر التجارة العالمية وترفع الحواجز التجارية بشكل تدريجي. غير أن تجربة المناطق الصناعية المؤهلة لم تقض حتى الآن إلى تحقيق قفزة نوعية في نقل المعرفة وتوطين التكنولوجيا، وهي من المنافع الرئيسة التي يعول عليها في تحسين قدرة الموارد البشرية والاستثمار فيها.

الشكل (2-5) :
الصادرات الأردنية بحسب القطاع (مليار دولار)
(2002-2004)



ملاحظة: أرقام سنة 2003 أولية وتشمل التكلفة والتأمين والشحن
(*) تشمل الأخرى الورق والكرتون والإسمنت والبلاستيك وأنواع الوقود المعدنية
المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، شباط 2004

تكمّن فعالية الأطر التشريعية والتنظيمية في قدرتها على توفير بيئة أعمال منتجة وقادرة على استقطاب الاستثمارات،

متوسط إنفاق السائح خلال إقامته من 537 دولاراً في العام 2001 إلى 475 دولاراً في العام 2004. كما يعاني قطاع السياحة من ضعف التنسيق بين العدد الكبير من الجهات الحكومية المعنية (وزارة السياحة، أمانة عمان الكبرى، هيئة تشييط السياحة، سلطة وادي الأردن، وسلطة إقليم البتراء.... إلخ)، ومحدودية مشاركة المجتمعات المحلية، وتواضع مخصصات التسويق السياحي وعدم كفايتها، بالإضافة إلى تدني مستوى نوعية البنية التحتية المطلوبة (خاصة مرافق المطارات، والنقل العام)، ومحدودية تنوع المنتجات والأنشطة التي تجتذب شرائح السياح المستهدفة، وتدني مهارة القوى العاملة في قطاع الضيافة، وعدم ملائمة الأنظمة الضريبية وتعقيدها.

البيئة التشريعية والتنظيمية

تكمّن فعالية الأطر التشريعية والتنظيمية في قدرتها على توفير بيئة أعمال منتجة وقادرة على استقطاب الاستثمارات، من خلال قوانين عمل مرنة، وبرامج ضريبية عصرية، وحرية تدفق الأموال، وسياسات تجارية سليمة، وأطر تنظيمية متطورة تتوافق مع الممارسات الدولية، بالإضافة إلى نظام قضائي يكفل حماية الحقوق.

إن قدرة الأردن على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة لا تزال متدنية. كما يظهر في الشكل (2-6)، حيث تبلغ نسبة الاستثمارات الأجنبية نحو 30% من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة مع نسب تتراوح بين 100 و 200% في البلدان سريعة النمو. ومن أسباب تدني قدرة الأردن على جذب الاستثمارات عدم وجود إطار مؤسسي استثماري فعال.

كما يفرض الأردن عبئاً ضريبياً عالياً مقارنة مع الدول العربية. وتعتبر ضريبة الشركات غير تنافسية ومعقدة وغير واضحة بعض الشيء، وتفاوتت بين المباشرة وغير المباشرة، وتتراوح بين 10% و 35% بحسب القطاع، وهو أحد العوامل الرئيسة المثبطة لجذب المستثمرين.

وفيما يتعلق بالتدفقات المالية عبر الحدود فهي متحررة من القيود إلى حد كبير. غير أن الشركات تواجه مصاعب في الحصول على تسهيلات ائتمانية بسبب تشدد شروط المؤسسات المالية المرخصة لتقديم الإقراض خاصة تلك المتعلقة بالضمانات. ويمكن أن يستفيد قطاعي المصارف والمؤسسات المالية غير البنكية من تطوير البيئة التنظيمية وتحسينها لتعزيز وتقوية دورهما في نقل الأموال من قطاعات الإدخار إلى قطاعات الاستثمار ببسر وأمان وبتكلفة اقتصادية مناسبة.

أما حقوق الملكية، فتمتّع بحماية قانونية جيدة في الأردن، إذ تكفل حق التملك وحرية التصرف للمواطن والمستثمر على حد سواء، بالإضافة إلى وضوح وشفافية

كما تواجه القطاعات الاقتصادية سريعة النمو والصادرات التقليدية تحديات كبيرة تعيق اجتذاب المزيد من الاستثمارات، ومن الأمثلة على ذلك صناعات الألبسة التي تواجه تهديداً ناتجاً عن تدني الإنتاجية، الأمر الذي قد يلغي ميزة التكلفة التي يتمتع بها الأردن حالياً في ظل وجود المناطق الصناعية المؤهلة. ويرجع تدني مستوى إنتاجية قطاع الألبسة والمنسوجات إلى عدة أسباب منها: الافتقار إلى الحوافز عند الموظفين، وضعف مهارات العمال، وارتفاع معدل دوران الموظفين الأردنيين، وضعف البنية التحتية، والتأخر الناتج عن الإجراءات الجمركية، وارتفاع تكاليف النقل.

أما قطاع التعدين، فإنه يستأثر بحصة كبيرة من صادرات الأردن. غير أن حصة الأردن من السوق العالمية صغيرة نسبياً، على الرغم من أنه سادس أكبر منتج للفوسفات في العالم. ومن المتوقع أن تواجه صناعة الفوسفات في الأردن تحدياً حقيقياً بسبب النمو المتدني لحجم الطلب العالمي على الفوسفات من جهة واحتمال دخول منتجين إقليميين جدد إلى هذا القطاع من جهة أخرى. وتهدف استراتيجية الحكومة إلى المحافظة على تنافسية صناعة التعدين من خلال إعادة الهيكلة الضرورية للشركات الوطنية الكبيرة العاملة في هذا القطاع.

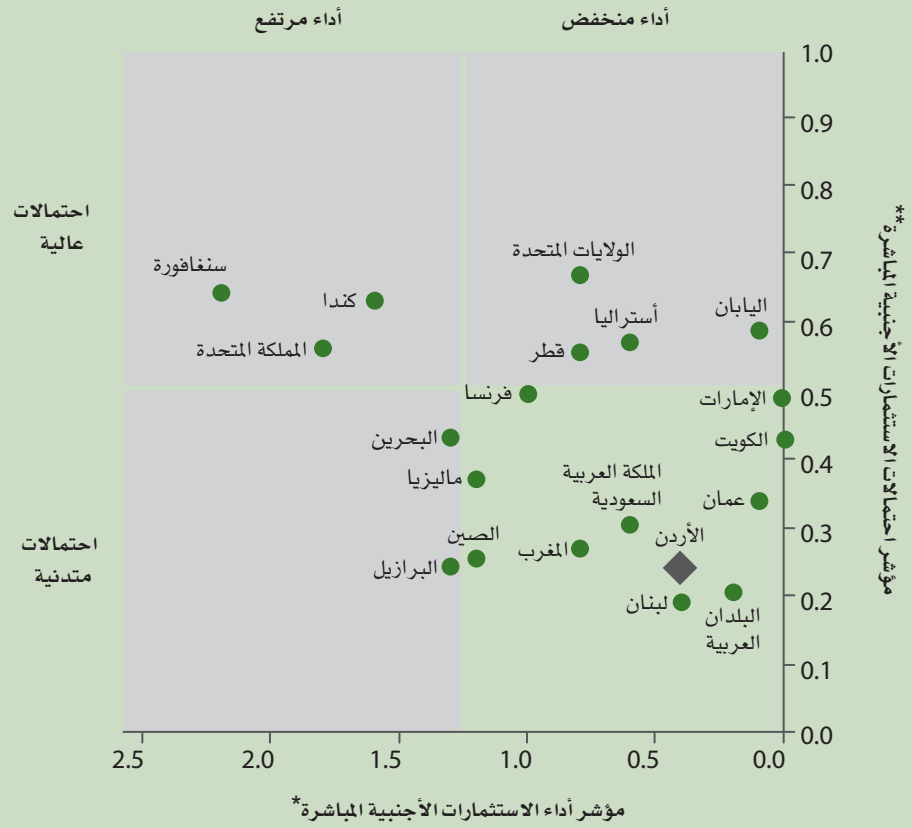
وسجلت صناعة الأدوية نمواً في صادراتها التي تستهدف بشكل رئيس أسواق الدول العربية. غير أنه من المتوقع أن تواجه هذه الصناعة تحديات كبيرة في أسواق صادراتها الرئيسة، خاصة عندما تتعزز قدرات إنتاج الأدوية في هذه الدول. ومن التحديات الأخرى التي يواجهها هذا القطاع ارتفاع تكلفة المواد الأولية مقارنة مع المنافسين في الدول الأخرى وضعف قدرات البحث العلمي والتطوير، حيث لا ينفق هذا القطاع على البحث العلمي والتطوير سوى 4% من قيمة المبيعات الإجمالية من الأدوية، وهو أقل بكثير من المتوسط العالمي البالغ 15%.

وفيما يتعلق بالأغذية والمشروبات، فإنها تشكل أكبر بنود الواردات وثالث أكبر بند في هيكل الصادرات الأردنية. كما يعتبر هذا القطاع أكبر مشغل صناعي للقوى العاملة. إلا أن القاعدة الصناعية الحالية لقطاع الأغذية والمشروبات تتركز بالدرجة الأولى في المنتجات ذات القيمة المضافة المتدنية كالأفران ومعامل منتجات الألبان. وتعاني هذه الصناعات من محدودية القدرات والخبرات في عمليات الإنتاج.

أخيراً، تشكل السياحة أحد القطاعات الرئيسة المساهمة في اقتصاد المملكة، حيث بلغ مجموع المقبوضات السياحية للعام الماضي ما نسبته 10% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو أعلى مما حققته الجهات السياحية الإقليمية المنافسة. غير أن الأحداث السياسية وعدم الاستقرار الإقليمي أديا إلى تباطؤ توافد السياح إلى الأردن في السنوات الخمس الماضية، كما انخفض

الشكل (6-2) :

الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الأردن مقابل بلدان أخرى
(1998-2002)



ملاحظة: (*) مؤشر أداء الاستثمارات الأجنبية المباشرة هو حصة البلد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة العالمية مقسومة على حصة البلد من الناتج المحلي الإجمالي العالمي
(**) يتكون مؤشر احتمالات الاستثمارات الأجنبية من 5 عوامل: نمو الناتج المحلي الإجمالي، نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، نسبة الصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي، عدد خطوط الهاتف لكل 1000 نسمة، والإنفاق على البحث والتطوير
المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

أخيراً، لا بد من تعزيز استقلال القضاء من خلال تطوير العملية التشريعية لتواكب التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتوفير البيئة الملائمة والكفيلة بتمتية الأعمال وجذب الاستثمارات.

القوانين الخاصة بحل النزاعات على الملكية. ويعترف الأردن بالتحكيم الأجنبي وأحكام المحاكم الأجنبية. إلا أن المنافسة وحماية حقوق المستهلكين لا تزال دون الحد الأدنى الكافي من الحماية للمحافظة على مستويات جيدة من السلع والخدمات المقدمة للمستهلكين، مما يتطلب جهداً قانونياً وتنظيماً بحقوق المستهلك وتفعيل سبل حمايته.

وفيما يخص تحرير التجارة، بادر الأردن إلى الدخول في العديد من الاتفاقيات المعززة للتجارة الحرة. ومن ضمن ذلك، إبرام اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأميركية، وإنشاء المناطق الصناعية المؤهلة، والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. غير أن هناك عدداً من العوائق والحواجز التجارية التي يجب معالجتها مثل عدم كفاءة إجراءات التخليص الجمركي، والقيود على بعض الواردات (مثل النفط الخام والإسمنت).

لا بد من تعزيز
استقلال القضاء
من خلال تطوير
العملية التشريعية
لتواكب التطورات
السياسية والاقتصادية
والاجتماعية لتوفير
البيئة الملائمة والكفيلة
بتمتية الأعمال وجذب
الاستثمارات.

كفاءة الأداء الحكومي

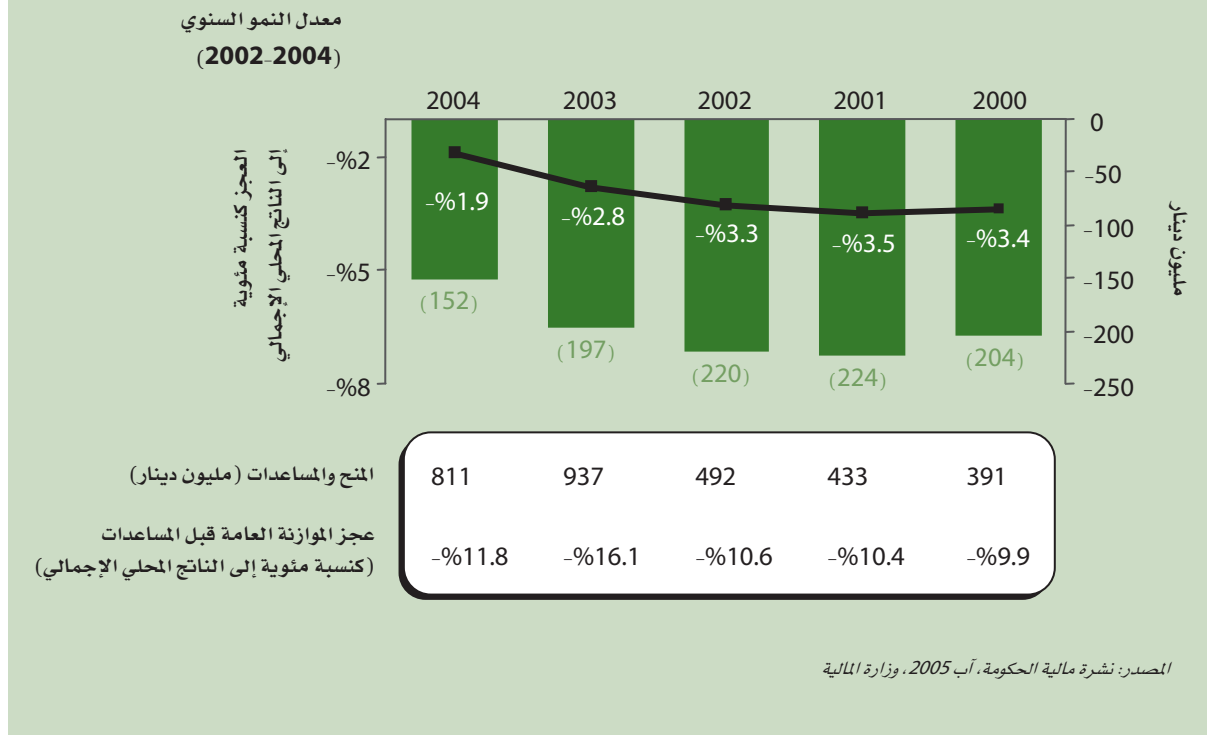
هذه المساعدات والمنح الخارجية، مما يضع على عاتق الحكومة مسؤولية تحقيق التوازن بين الاستثمار لتحقيق النمو من جهة والانضباط المالي من جهة أخرى. لقد عانت الحكومة من عجز مزمن في الموازنة العامة، مما أدى إلى ارتفاع مستويات الدين العام، وبالتالي إعاقة التوسع في الإنفاق الرأسمالي، في حين استحوذت النفقات الجارية غير المرنة على نسبة مرتفعة من النفقات العامة. وفي ضوء ذلك، فقد تأثر ترتيب مخاطر الأردن الائتمانية بشكل ملموس (BB) وفقاً لتقدير Standard and Poors في العام 2004). ومع ذلك، فقد أتاحت جهود الإدارة المالية المبدولة في السنتين الأخيرتين إلى خفض مستويات إجمالي الدين العام إلى نحو 91% إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2004.

تقاس كفاءة الحكومات عادة بمستوى مكافحتها للفساد ومعالجة البيروقراطية وبمقدار مشاركتها بفعالية في النشاطات الاقتصادية، بالإضافة إلى قدرتها على تحقيق الانضباط المالي والمحافظة عليه. ويحتل الأردن مرتبة متدنية من حيث مؤشر "فعالية الحكومة" (63% حسب مؤشر البنك الدولي)، وهي أدنى بكثير من المعايير الدولية. ومع أن الأردن يتقدم على البلدان العربية الأخرى في الاستعداد لتطبيق الحكومة الإلكترونية، إلا أن مرتبته دون المتوسط، مما يحد من قدرة الحكومة على التخلص من البيروقراطية وتحسين مستوى بعض الخدمات المرتبطة بالعمل الإلكتروني. ويوصف حجم الحكومة بأنه كبير جداً، وأن الحكومة تتميز باستمرار سيطرتها على القطاعات الاقتصادية الرئيسة. وعلى الرغم من شروعها بتنفيذ برنامج الخصخصة لخفض حصتها في المؤسسات التي تمتلكها، إلا أنها لا تزال تسيطر على أكثر من 30% من الناتج المحلي الإجمالي، خاصة في قطاعات الخدمات العامة والتعدين والزراعة والتعليم والمواصلات، وبدرجة أقل في الانشاءات والعقارات والصناعة. أما الانضباط المالي في الأردن فلا يزال ضعيفاً، رغم المساعدات والمنح الخارجية الكبيرة المقدمة لدعم الإصلاحات في السنوات الخمس الماضية، كما يبين الشكل (2-7). ويتوقع في المدى القصير انحسار

هناك حاجة ملحة لرفع مستوى البنية التحتية من أجل دفع عجلة التنمية بأشكالها المختلفة

الشكل (2-7) :

عجز الموازنة العامة (2002-2004)



كما نجحت الحكومة في المحافظة على بيئة نقدية مستقرة من خلال تنظيم عرض النقد، والمحافظة على معدلات تضخم مقبولة حسب المعايير الدولية، وتعزيز حرية انتقال رؤوس الأموال. وقد ساعدت هذه السياسة في إضفاء الاستقرار على نمو الناتج المحلي الإجمالي في السنوات العشر الماضية، بعد فترة طويلة من التقلبات.

البنية التحتية والخدمات العامة

هناك حاجة ملحة لرفع مستوى البنية التحتية من أجل دفع عجلة التنمية بأشكالها المختلفة. حيث أن توفر بنية تحتية على مستوى عالٍ من الكفاءة يعتبر من أهم العوامل المساعدة على تحفيز الاستثمار ودفع عجلة النمو الاقتصادي والاجتماعي.

ففي قطاع النقل العام، ينبغي تطوير خدمات النقل العام بكافة قطاعاته وصولاً إلى شبكة نقل عام متطورة مع تقديم خدمات كفوءة بكلفة اقتصادية وخدمات تلبي الحاجة من خلال تسريع عمليات التنظيم للقطاع وتحسين نوعية الخدمة وتحفيز المستثمرين.

أما في قطاع النقل البحري، فرغم أن ميناء العقبة يتمتع بموقع جيد كمعبر للتجارة، إلا أنه يعاني من اختناق مزمن، ومن ضعف الكفاءة التشغيلية، مما يؤثر سلباً على نقل السلع عن طريق البحر.

وفي قطاع النقل الجوي، فإن تطبيق سياسة الأجواء المفتوحة ستساعد على زيادة حركة المسافرين جواً وزيادة حجم الشحن الجوي، وأن استمرار الحصرية في ناقل وطني واحد، ومقدم واحد لخدمات المناولة والخدمات المساندة الأخرى يؤثر على مستويات الخدمات وتكاليفها، مما يقتضي الإسراع في عملية فتح هذا القطاع أمام الاستثمارات الخاصة وإشاعة المنافسة بشكل يتوافق مع المتغيرات التي تشهدها صناعة النقل الجوي.

أما في قطاع الطاقة، فهناك ضرورة ملحة لتنويع مصادر الطاقة المحلية والمستوردة وتحسين كفاءة استخدام الطاقة في ظل الارتفاع الحاد في أسعار النفط. كما بدأ الأردن باستيراد الغاز الطبيعي من مصر واستخدامه في مجال توليد الكهرباء بدلاً من زيت الوقود، الأمر الذي سيساهم في استقرار أسعار الكهرباء.

كما يعاني الأردن من ندني مصادر المياه المتجددة، حيث تبلغ حصة الفرد من المياه 156 متراً مكعباً في السنة، وهو أدنى بكثير من المعدلات السائدة إقليمياً ودولياً. ويعزى نقص المياه إلى قلة سقوط الأمطار وتباين توزيعها، إضافة إلى عدم وجود البنية التحتية الكافية لتجميع مياه الأمطار مما يؤدي إلى هدرها. ويستخدم قطاع الزراعة المياه الجوفية المتجددة وغير المتجددة بما يتجاوز الحدود الآمنة. ويتوقع أن يزداد هذا الوضع حدة في السنوات القادمة بسبب النمو السكاني، وزيادة الطلب على المياه لمختلف الاستخدامات.

أما قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات فيعتبر من القطاعات الرئيسية التي تساهم في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويتوقع أن يؤدي التحرر الكامل لقطاع الاتصالات إلى تحقيق مزايا وفوائد عديدة للمواطنين وشركات الأعمال بفضل تخفيض التكلفة، وتحسين نوعية الخدمات المقدمة. وكما أن هناك حاجة لتشجيع استخدامات تكنولوجيا المعلومات من قبل الشركات الصغيرة والمتوسطة، ودعم تطوير المحتوى المحلي باللغة العربية.

الأمان الاجتماعي

قام الأردن عام 2004 بإتفاق ما يعادل 18% من الناتج المحلي الإجمالي على الخدمات الاجتماعية. وبالرغم من أن هذا المستوى من الإنفاق يعد من أعلى المستويات في الدول النامية، إلا أن الأردن لا يزال يواجه العديد من التحديات في مجال الأمان الاجتماعي، حيث أن نصف القوى العاملة في المملكة لا تزال غير مغطاه بأية خطة تقاعدية يقدمها القطاع العام، بالإضافة إلى انتشار الفقر في كل محافظات المملكة.

وفيما يتعلق بالخدمات الحكومية العامة، فإنها تتباين بين مناطق المملكة لتعكس في عدم المساواة بين هذه المناطق من حيث التغطية الشاملة والكفاءة وتناسبها مع احتياجات المجتمع. ويذكر على وجه الخصوص بهذا الشأن، خدمات الرعاية الصحية العامة، حيث تتركز في المناطق الحضرية، مما يوسع الفجوة القائمة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية. كما تجدر الإشارة إلى أن نحو 30% من الأردنيين لا يشملهم حتى الآن أي تأمين صحي، لذا تُعد وزارة الصحة اليوم بمثابة الملاذ التأميني الأخير التي يلجأ إليها الأردنيون للمعالجة، مما يزيد من الضغط على الإنفاق العام خاصة أن وزارة الصحة تقدم خدماتها بأسعار مدعومة. أما بالنسبة لكفاءة الخدمات الصحية، فهناك فجوة نوعية في الخدمات المقدمة، ويعزى ذلك إلى النقص في الكادر الطبي المؤهل المتوفر لخدمات الرعاية الصحية العامة. بالإضافة إلى ضعف المعرفة بممارسات الصحة الوقائية.

أما الفقر فلا يزال متفشياً في كل المحافظات، رغم انخفاض مستوياته من 21.3% في العام 1997 إلى ما يقرب 14.2% في العام 2004. أن تخفيض نسبة الفقر يتطلب جهوداً وطنية مكثفة لتطوير السياسات الاجتماعية للانتقال من مفهوم الرعاية الاجتماعية إلى مفهوم التنمية الاجتماعية، بالإضافة إلى التنسيق الفعال بين كافة الجهات العاملة في مجال مكافحة الفقر في كل من القطاع العام والخاص والقطاع التطوعي، ويتم ذلك من خلال إنشاء جهة مرجعية واحدة للتعامل مع مشكلة الفقر بكافة أبعادها. وبما أن صندوق المعونة الوطنية يقدم 93% من الدعم الحكومي المباشر إلى الفقراء فإنه بحاجة ماسة إلى إعادة هيكلة جذرية لتحسين مستوى الاستهداف في برامج مكافحة الفقر

أن نحو 30% من
الأردنيين لا يشملهم
حتى الآن أي تأمين
صحي،

أن تخفيض نسبة
الفقر يتطلب جهوداً
وطنية مكثفة لتطوير
السياسات الاجتماعية
لانتقال من مفهوم
الرعاية الاجتماعية
إلى مفهوم التنمية
الاجتماعية،

الدروس المستفادة من التحولات الناجحة

إن التحديات التي تواجه الأردن ليست فريدة من نوعها، فقد واجهت دول أخرى تحديات مشابهة لما يواجهه الأردن اليوم إن لم تكن أسوأ. وقد طورت حكومات هذه الدول استراتيجيات تحول وثبتت أساليب تكاملية في تحديد الاحتياجات اللازمة لتحقيق التحول السياسي والاقتصادي والاجتماعي المنشود. وقد أثمرت جهود التحول بشكل كبير عندما نجحت هذه الدول في تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية تميزت بمعدلات نمو مرتفعة، حيث تجاوزت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي فيها 8% على مدى عدة عقود.

وخلال عملية التحول، كانت الحكومات ذات البرامج والسياسات الاقتصادية الواضحة والمتكاملة أكثر قدرة على التعامل مع كل التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في نفس الوقت، في حين تم تنفيذ هذه البرامج على مراحل بحسب تطور الظروف. وكانت عمليات التحول تراعي خصوصية المجتمعات التي تعمل لزيادة رفاهيتها لضمان حد أدنى من الاستقرار الاجتماعي، ولعل تجربة الدول الآسيوية في هذا المجال مفيدة، إذ كان الانفتاح مراعيًا لطبيعة المجتمع وأسس العلاقة التاريخية القائمة فيه.

وتظهر الممارسات الدولية، أن الدول التي قامت بتحول سياسي واقتصادي واجتماعي قد تمكنت بنجاح من تحويل قطاعها العام إلى عنصر فاعل في تقديم الخدمات، وبالتالي استحدثت فرص عمل ذات قيمة مضافة مرتفعة، ولعبت دور العامل المحفز للتنمية الصناعية. كما قامت هذه الدول بإنشاء هيئات مركزية متخصصة تشرف على الجهود المتعلقة بوضع الاستراتيجيات الاقتصادية. فضلًا عن ذلك، قامت هذه الدول بمنح الشركات الصغيرة والمتوسطة والمبتدئة دعماً استثنائياً من خلال تطبيق مبادرات "عملية" لزيادة حصة هذه الشركات في الإنتاجية والتشغيل. وهذا يعني أن الانتقال من مرحلة إلى أخرى يتطلب استحداث وتفعيل قوانين جديدة تعزز الدور الرقابي والتشريعي للدولة، بحيث يصبح معلوماً أن انسحاب الدولة من القطاعات الإنتاجية لمصلحة القطاع الخاص لا يعني تخليها عن التزامها بتقديم خدمات الصحة والتعليم والبنية التحتية ذات السوية العالية.

كما تدل التجارب الناجحة للبلدان الصغيرة ذات الموارد المحدودة، على أهمية دور الشركات متعددة الجنسيات والاستثمارات الأجنبية المباشرة لدفع نموها الاقتصادي، حيث كانت هذه الاستثمارات فعالة في ملء الفجوات التمويلية ونقل المعرفة إلى الشركات الوطنية أثناء مرحلة التطور. كما كان على الدول التي شرعت في تنفيذ برامج تحول واسعة رفع مستوى بنيتها التحتية، لا سيما مرافق الخدمات العامة والمواصلات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

وشبكة الامان الاجتماعي، وذلك بهدف الوصول الى كافة فئات الفقراء خاصة تلك الفئات المهمشة ومناطق جيوب الفقر. ومن الضروري التركيز على السياسات التي من شأنها توليد الدخل على مستوى المجتمعات المحلية من خلال زيادة انتشار خدمات تمويل المشاريع الصغيرة في المناطق الفقيرة وتوسيع برامج التجمعات والخدمات في المناطق الريفية وإيجاد شركات لتسويق المنتجات واعتبار خيار التصدير جدياً من خلال ما يعرف بإيجاد منافذ تسويقية واعتماد التكامل الرأسي وفقاً لبعض النماذج التي اتبعت في بعض الدول النامية.

ومن ناحية أخرى، تمتاز المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي حالياً بأداء مالي سليم، حيث أن الاشتراكات التأمينية السنوية تتجاوز المنافع التأمينية المدفوعة. ورغم ذلك، فإن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تعاني من مواطن خلل هيكلية قد تتسبب على المدى الطويل، في حال غياب الإصلاحات في جعل المؤسسة عاجزة عن تسديد المنافع. وعلى سبيل المثال، تغطي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي حالياً 38% من القوى العاملة فقط، مما يشير إلى وجود صعوبات على صعيد تطبيق آليات الامتثال للانضمام إلى مظلة الضمان الاجتماعي. كما يؤدي أيضاً سخاء نظام الضمان الاجتماعي والمتمثل في صيغة معادلات المنافع التأمينية وسهولة شروط الأهلية التي تحكم منح تمويضات الشيخوخة إلى اقتناص الفرص من قبل البعض للاحتيال على النظام وعدم رفع التقارير حول الأجور بصورة منتظمة. لذا يتعين المبادرة إلى العمل ببرنامج إصلاح كامل لنظام الضمان الاجتماعي ليصبح نظام التقاعد الوطني، والعمل على استدامة هذا النظام من خلال مراجعة صيغ المنافع وشروط الأهلية للحد من سخاء نظام الضمان الاجتماعي لكي يستوعب المزيد من القوى العاملة.

المشاركة السياسية

تعتبر المشاركة السياسية في الأردن متدنية، ففي حين يعتقد الأردنيون أن الحكومة والممثلين المنتخبين غير فعالين في خدمة مصالحهم، لا تزال غالبية السكان تعتقد أن حرية التعبير محدودة وغير مصانة، بالإضافة إلى الاعتقاد بوجود الفساد وضعف التصدي له، الأمر الذي يعيق تحقيق تساوي الفرص. وإجمالاً، هناك العديد من التحديات التي تعوق الانتقال إلى الديمقراطية مثل الافتقار إلى تجربة سابقة و مستدامة في ممارسة الديمقراطية، وطول فترة الركود الاقتصادي، والافتقار إلى نماذج ديمقراطية إقليمية فعالة، وضعف مشاركة المرأة في النشاطات السياسية والاقتصادية. كما يحتاج قطاع الإعلام إلى المزيد من الاستقلالية لكي يلعب دوراً فعالاً في الترويج للمشاركة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وتُظهر الممارسات الدولية، أن الدول التي قامت بتحول سياسي واقتصادي واجتماعي قد تمكنت بنجاح من تحويل قطاعها العام إلى عنصر فاعل في تقديم الخدمات،

أما فيما يتعلق بالتحول نحو اقتصاد المعرفة والصناعات ذات القيمة المضافة المرتفعة، فيتم عادة بعد التشغيل الكامل للعمالة وبعد أن تصبح القوى العاملة مؤهلة من حيث المهارة لإنجاح هذه الصناعات. حيث قامت الدول التي لديها وفرة في العمالة ذات المهارات المتدنية في البداية بالتركيز على تطوير الصناعات الخفيفة كثيفة العمالة والتصديرية، مدعمة ذلك بجهود حثيثة في التدريب المهني ودعم التشغيل. وبشكل متوازٍ، تم توجيه التعليم والتدريب المهني بحيث يستمر في تحديث وصقل مهارات القوى العاملة لتلبية احتياجات الصناعات ذات القيمة المضافة المرتفعة، واعتماد التدريب المستمر، وإعتبار الإنفاق في تطوير مهارات الموارد البشرية إنفاقاً رأسمالياً وليس جالياً. ختاماً، إن دعم القيادة للتطور والارتقاء سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً كفيل بتحقيق أهداف طموحة للأردن خاصة إذا ما رافق ذلك رغبة المجتمع في التغيير والنهوض بأوضاعه، وهذا أمر يكاد يكون مسلماً به.

الفصل الثالث

نحو حياة أفضل

الخلاصة

تسعى الأجندة الوطنية إلى تحسين نوعية حياة الأردنيين كافة، عن طريق الارتقاء بمستويات المعيشة، وتوفير الرفاه والأمان الاجتماعيين، وخلق فرص العمل، وإيجاد ضمانات للحقوق والحريات الأساسية، بالإضافة إلى توفير بنية تحتية وخدمات حكومية جيدة ومجدية اقتصادياً، وتطبيق آليات مناسبة لزيادة حجم الاستثمار ورفع كفاءته، وتطوير نظم التعليم، وضمان تنافسية الأسواق وتحديث الأطر القانونية والتنظيمية، مع ضمان وجود حكومة تعمل بشكل متجانس وتتبع إجراءات متطورة.

فرص عمل جديدة بتعزيز الصناعات التصديرية كثيفة العمالة. أما المرحلة الثانية فستركز على تعزيز الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية بشكل تدريجي وحث القوى العاملة المؤهلة على العمل في وظائف ذات قيمة مضافة مرتفعة، وبالتالي إعطاء أولوية لنمو الإنتاجية لدفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية. في حين تهدف المرحلة الثالثة إلى تطوير قطاعات اقتصادية منتقاة لتصبح من المنافسين العالميين في اقتصاد المعرفة. ولتحقيق أهداف الأجندة الوطنية، قامت اللجنة التوجيهية للأجندة الوطنية بتقسيم عملها إلى ثمانية محاور، هي: التنمية السياسية والمشاركة، التشريع والعدل، تعميق الاستثمار، الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي، دعم التشغيل والتدريب المهني، الرفاه الاجتماعي، رفع مستوى البنية التحتية، التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والابداع.

حددت الأجندة الوطنية أهدافاً طموحة للسنوات العشر المقبلة في حال تطبيق كافة المبادرات والإصلاحات التي تضمنتها، ومن بينها تحقيق معدل نمو حقيقي سنوي للناتج المحلي الإجمالي يبلغ 7.2%، وخفض الدين العام من 91% إلى 36% إلى الناتج المحلي الإجمالي، وتحويل عجز الموازنة العامة (قبل المنح والمساعدات) البالغ 11.8% إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى فائض بنسبة 1.8%، وزيادة المدخرات الوطنية من 13% إلى 27% إلى الناتج المحلي الإجمالي، وخفض نسبة البطالة من 12.5% إلى 6.8% من السكان الناشطين اقتصادياً من خلال إستحداث حوالي 600 ألف فرصة عمل جديدة. وتحقيق هذه الأهداف، يكون الأردن قد ضاعف نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في تلك الفترة. وستطبق الأجندة الوطنية على ثلاث مراحل متتالية، تمتد المرحلة الأولى على فترة السنوات الخمس الأولى من انطلاقها، حيث تركز هذه المرحلة على استحداث

أهداف الأجندة الوطنية

- تشكل الأهداف التالية المبادئ العامة لكل مبادرات الأجندة الوطنية:
- 1- تطوير الاقتصاد الأردني ليكون مزدهراً ومنفتحاً على الأسواق الإقليمية والعالمية.
 - 2- إعداد الأردنيين للتعليم الدائم وحفزهم على العمل في مهن ترتفع قيمتها المضافة باستمرار.

- 3- تمكين الاقتصاد الوطني من استيعاب التدفق السنوي المتنامي للأيدي العاملة الأردنية.
- 4- تعزيز الإدارة الحكومية لتكون مستقرة مالياً وشفافة وخاضعة للمساءلة، على الصعيدين المركزي والمحلي.
- 5- للأردنيين حق محاسبة حكوماتهم ومسؤوليهم المنتخبين.

تمكين الاقتصاد

الوطني من استيعاب

التدفق السنوي

المتنامي للأيدي العاملة

الأردنية.

أسلوب التحول المرحلي

سيتم تطبيق خطط التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الأردن على ثلاث مراحل متتالية، لكل منها محور اهتمام متميز، كما يوضح الشكل (3-2). تمتد المرحلة الأولى لفترة خمس سنوات، وتضع الأساس لاستحداث فرص العمل بتعزيز الصناعات التصديرية كثيفة العمالة. أما المرحلة الثانية، فتركز على تقوية القاعدة الصناعية وتحديثها، تمهيداً لتطوير قطاعات ذات قيمة مضافة في اقتصاد المعرفة.

المرحلة الأولى (2007 - 2012): "تحقيق فرص العمل للجميع" : تتميز هذه المرحلة بتنمية الصناعات والخدمات التصديرية كثيفة العمالة بهدف القضاء على البطالة الهيكلية وإعادة تأهيل القوى العاملة بتوسيع التدريب المهني ودعم التشغيل. ويعتبر إصلاح القطاع العام، بالإضافة إلى تحرير القطاعات التي تسيطر عليها الدولة، والاستثمار في البنية التحتية الأساسية وتأهيل العاملين، شروطاً مسبقة لهذه المرحلة من أجل تشجيع الاستثمارات وتركيزها في القطاعات التي تتميز بإمكانية نمو عالية. كما تهدف هذه المرحلة إلى رفع مستوى المعرفة لدى الأردنيين بشكل تدريجي عن طريق نقل القدرات والخبرات وإصلاح نظام التعليم الأساسي والعالي.

المرحلة الثانية (2013 - 2017): "تحديث القاعدة الصناعية وتقويتها" : يتمحور اهتمام هذه المرحلة حول توظيف نتائج المرحلة الأولى من خلال تعزيز الصناعات كثيفة رأس المال وتهيئة القوى العاملة لإشغال وظائف ذات قيمة مضافة مرتفعة، بالإضافة إلى توسيع نطاق عمل القطاعات الخدمية التي تدعم الصناعات ذات النمو المرتفع. وعند القيام بذلك، ينتقل الاقتصاد إلى مهن ذات قيمة مضافة مرتفعة، وتفضيل نمو الإنتاجية

6- المحافظة على الأردن والارتقاء به كمكان آمن ومناسب للعيش والعمل وتربية أجيال المستقبل.

7- أن يتمتع الأردنيون بمستوى صحي لائق على مختلف الأصعدة.

8- تعزيز اعتماد الأردنيين على أنفسهم ومساعدة غير القادرين منهم في تلبية احتياجاتهم الأساسية.

9- تحسين نوعية البيئة والمحافظة عليها.

10- تعزيز استقلالية النظام القضائي وعدالته ومواصلة تفعيل دوره في حفظ الحقوق والحريات.

11- إعادة هيكلة القطاع العام ليكون أكثر إنتاجية وفعالية.

12- أن يكون للأردن مرافق وبنى تحتية ذات كفاءة ومردود عال.

13- أن يحصل الأردنيون على فرص متكافئة للمشاركة في الأنشطة السياسية والاقتصادية والثقافية.

وبتطبيق توصيات الأجندة الوطنية، سيحقق الأردن مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الطموحة في فترة السنوات العشر القادمة، ويعرض الجدول (3-1) أدناه الأهداف الرئيسية.

وبتحقيق هذه الأهداف سيتضاعف نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة نفسها، ليصل إلى 3400 دولار (بأسعار عام 1995).

وبصرف النظر عن الأساليب المتبعة للدول التي شهدت تحولات اقتصادية واجتماعية ناجحة، فقد أثبتت تلك التجارب أنه كلما تدنت قاعدة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ارتفعت احتمالية تحقيق نمو استثنائي في الناتج المحلي الإجمالي. وانطلاقاً من قاعدة 1750 دولاراً في الأردن لعام 2004، يستطيع الأردن أن يحقق أهداف الأجندة الوطنية، إن لم يتجاوزها.

الجدول (3-1):

الأهداف الاقتصادية - الاجتماعية الرئيسية في إطار الأجندة الوطنية

الهدف 2017	الهدف 2012	الهدف 2004	مؤشرات الأجندة الوطنية
7.2% **	7.2% **	5% *	متوسط النمو السنوي الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي
36%	63%	91%	الدين العام (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)
1.8%	(3.6%)	(11.8%)	(عجز)/فائض الموازنة (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي باستثناء المنح)
24%	22%	21%	الاستثمارات الرأسمالية (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)
27%	23%	13%	المدخرات الوطنية (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)
(0.9)	(1.7)	(2.4)	صافي الميزان التجاري من السلع والخدمات (مليار دولار)
6.8%	9.3%	12.5%	البطالة (كنسبة مئوية من السكان الناشطين اقتصادياً)

(*) معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي في الفترة 1998 - 2004.

(**) معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي في الفترة التي تبدأ من عام 2007.

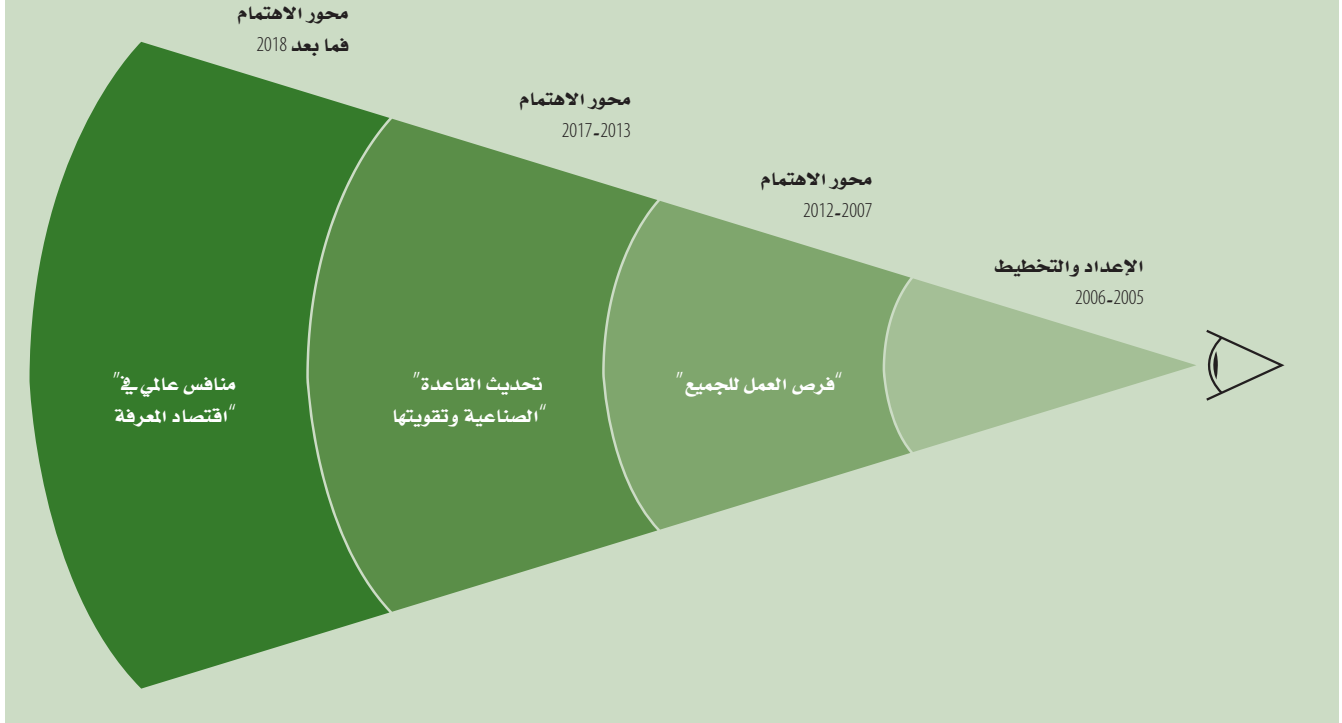
المحافظة على الأردن والارتقاء به كمكان آمن ومناسب للعيش والعمل وتربية أجيال المستقبل.

تعزيز استقلالية النظام القضائي وعدالته ومواصلة تفعيل دوره في حفظ الحقوق والحريات.

أن يحصل الأردنيون على فرص متكافئة للمشاركة في الأنشطة السياسية والاقتصادية والثقافية.

الشكل (3-1) :

المراحل الزمنية المقترحة للتحويل السياسي والاقتصادي والاجتماعي



لتحقيق أهداف الأجندة الوطنية، ارتأت اللجنة التوجيهية للأجندة أن يتم التركيز على ثمانية محاور رئيسة متكاملة لمواجهة سائر التحديات التي تواجه الأردن. وتم تشكيل فريق عمل فني لكل محور، حيث بلغ عدد أعضاء فرق المحاور الفنية حوالي 200 مشارك أردني من ذوي الخبرة والاختصاص.

على زيادة فرص العمل، من أجل دفع وتيرة التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. المرحلة الثالثة (2018 فصاعداً): "المنافسة العالمية في اقتصاد المعرفة": تركز هذه المرحلة على تطوير قطاعات اقتصادية منتقاة للتحويل نحو اقتصاد المعرفة.

محاور الأجندة الوطنية

لتحقيق أهداف الأجندة الوطنية، ارتأت اللجنة التوجيهية للأجندة أن يتم التركيز على ثمانية محاور رئيسة متكاملة لمواجهة سائر التحديات التي تواجه الأردن. وتم تشكيل فريق عمل فني لكل محور، حيث بلغ عدد أعضاء فرق المحاور الفنية حوالي 200 مشارك أردني من ذوي الخبرة والاختصاص. وقد أجرت هذه الفرق دراسة معمقة للتحديات في كل من هذه المحاور الثمانية ووضعت المبادرات المناسبة لمعالجتها. وهذه المحاور، هي:

- 1- التنمية السياسية والمشاركة: يهدف هذا المحور إلى توسيع المشاركة السياسية وتعميق الشعور بالانتماء إلى المجتمع وذلك من خلال وضع مبادئ عامة للعمل السياسي، إضافة إلى مراجعة التشريعات المتعلقة بالانتخاب، والأحزاب، والإعلام، ومؤسسات المجتمع المدني، وتمكين المرأة، مما سيساهم في توسيع المشاركة.
- 2- التشريع والعدل: يهدف هذا المحور إلى تطوير

فعالية نظام التشريع بهدف مواءمة كافة التشريعات مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإعادة النظر في بعضها حسب ما تقتضيه الظروف والتطورات الإقليمية والعالمية. كما يهدف المحور إلى تعزيز استقلالية القضاء ونزاهته، بالإضافة إلى تطوير قدرات القضاة والبنية التحتية للجهاز القضائي.

3- تعميق الاستثمار: يغطي هذا المحور تنمية الاستثمار، ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة وتفعيل دور الشركات المبتدئة من خلال تسهيل حصولها على التمويل، وإنشاء الهيئات الداعمة، وتعزيز فرص تصدير المنتجات والخدمات، وتفعيل دور الحكومة في هذا الصدد. ويركز هذا المحور على انتقاء القطاعات الاستراتيجية لجذب الاستثمارات المباشرة المحلية والأجنبية إليها، بالإضافة إلى وضع إطار استثماري مؤسسي لاتخاذ القرارات السليمة في الاستثمار عن طريق تطبيق الأسلوب الكمي في البحث والدراسة.

4- الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي:

تم تقسيم هذا المحور إلى مسارين: أ - مسار الخدمات المالية: يهدف هذا المسار إلى الارتقاء بالإطار التنظيمي والتشريعي للقطاع المالي وفق أفضل المعايير الدولية، بما يمكن بصورة رئيسة من تسديد الأصول، وتحسين سلامة النظام المصرفي، وتطوير

نفسها. ويشدد هذا المحور على تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تطوير البنية التحتية وصيانتها.

وتبين الفصول التالية الاطار العام لكل محور وأهدافه والمبادرات الرئيسية ومؤشرات الأداء الخاصة به.

أسواق التأمين وتعميق سوق رأس المال لزيادة المدخرات الوطنية، وتقديم رزم من الأدوات المالية الجديدة لمواكبة متطلبات المستثمرين والمواءمة بين قطاعات الادخار والاستثمار.

ب - مسار الإصلاح المالي الحكومي: يركز هذا المسار على ضمان قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات المالية السليمة لتوطيد الاستقرار والنمو الاقتصادي، وضمان تخصيص الموارد المالية وإنفاقها بكفاءة بما ينسجم مع أولويات الأجندة الوطنية، وإنشاء هيكل بسيط وشفاف للقطاع العام يركز على الارتقاء بمستوى الخدمات الحكومية.

5- دعم التشغيل والتدريب المهني: تمثل مبادرات هذا المحور أحد الركائز الأساسية الهادفة لخفض معدل البطالة. ويركز هذا المحور على التوفيق بين الباحثين عن العمل وفرص العمل المتاحة، وتحقيق الانسجام بين برامج التدريب المهني والصناعات المستهدفة وتحسين نوعية مخرجات التدريب وتوسيع قدرته، وتوفير قاعدة بيانات شاملة حول سوق العمل، ومأسسة منافع تأمين البطالة وتقديم المشورة للعاطلين عن العمل، والتحديث المستمر للبيانات الإحصائية المتعلقة بسوق العمل.

6- الرفاه الاجتماعي: يهدف إلى بناء شبكة أمان اجتماعي لتحسين نوعية حياة المواطنين من خلال توفير الخدمات الصحية ذات الكفاءة العالية وتوسيع مظلة التأمين الصحي المناسب وحزم اجتماعية لمكافحة الفقر وتغطية أكبر للضمان الاجتماعي.

7- التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع: يهدف هذا المحور إلى تحسين نوعية التعليم وفق متطلبات اقتصاد المعرفة، بما يحقق استعداد الطلبة وزيادة منافستهم في سوق العمل ضمن آليات فاعلة تحكم جودة التعليم وضمانها في مختلف المراحل استنادا إلى معايير التعليم الوطنية المحددة، والقضاء على أوجه التفاوت في فرص التعليم المتاحة، وزيادة القدرة على استيعاب التكنولوجيا والاستثمار في تطوير الموارد البشرية بما ينسجم مع متطلبات الاقتصاد الوطني واحتياجات سوق العمل. كما يركز هذا المحور على البحث العلمي والتطوير منهجا وموضوعا، وتوفير التمويل الكافي له وإرساء دعائم ثقافة الإبداع والابتكار.

8- رفع مستوى البنية التحتية: يركز هذا المحور بشكل أساسي على مراجعة الأطر التنظيمية لتعزيز انفتاح قطاعات البنية التحتية الأساسية وتنافسيتها (المياه، والطاقة، والنقل، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وحماية البيئة واستدامتها)، وتحديث قاعدة البنية التحتية في كل القطاعات لكي تقوم بدور المحرك الرئيس للتنمية الاقتصادية والمشاركة الاجتماعية. ويهدف هذا المحور إلى ضمان قدرة المشاريع والشركات المحلية على المنافسة في الظروف العادلة

الفصل الرابع التنمية السياسية والمشاركة

الخلاصة

كفل الدستور الأردني للمواطنين حرية الرأي والتعبير عنه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير في حدود القانون. كما نص على حق الأردنيين في الاجتماع ضمن حدود القانون، وحقهم في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون، وهذه الحريات هي جوهر العمل السياسي بالمعنى القانوني.

وحتى

لا تشكل القوانين المنظمة لممارسة هذه الحريات قيوداً عليها، فإن هذا يتطلب إصدار قانون عام ينظم العمل السياسي في الأردن يستند إلى أحكام الدستور ويؤكد على أن حرية العمل السياسي مكفولة ومصونة، وعلى التزام أجهزة الدولة كافة بضمان حرية العمل السياسي عن طريق حماية حرية الأفراد والجماعات في العمل السياسي، وتنظيم النشاط السياسي بما يكفل حرية الأفراد والمؤسسات التي تقوم به بما لا يتعارض مع النظام العام، والالتزام الأحزاب باعتماد الوسائل السلمية في العمل السياسي لتحقيق أهدافها، وهذا يوجب إعادة النظر بقانون الجماعات العامة وإلغاء الموافقة المسبقة على عقد تلك الاجتماعات، مع كفالة حق السلطة التنفيذية في وضع الإجراءات اللازمة للقيام بواجبها في ضمان الأمن والسكينة في المجتمع.

أما في مجال الحرية الإعلامية، وانطلاقاً من أن حق التعبير هو جزء لا يتجزأ من الحريات الأساسية، وأنه ركن أساسي من أركان الدولة الديمقراطية الحديثة، ومع ملاحظة أن إصلاح التشريعات الإعلامية وحدها لا يضمن حرية وسائل الإعلام، فإن هناك حاجة ماسة لإجراء مراجعة شاملة للتشريعات الإعلامية وتلك المرتبطة بها لوضعها في إطار المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي يلتزم بها الأردن.

أما فيما يتعلق بتعزيز المشاركة الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني، فلا بد من تأطير العمل الشعبي في مؤسسات ينضوي فيها الأفراد طوعاً لحماية المصالح العامة ومصالح فئات المجتمع خارج أطر علاقات القربى والهياكل الحكومية والنشاطات التي تهدف إلى الربح. فالمجتمع المدني يتكون من مجموعة التنظيمات التطوعية التي تسعى لتحقيق مصالح المجتمع أو مصالح أفرادها، وتكون ملتزمة بقيم ومعايير الأخاء والتسامح والإدارة السليمة وتقبل التنوع والاختلاف، وتتلاقى طوعياً حول مجموعة قيم ومصالح مشتركة.

ولتطوير قدرات المجتمع المدني، لا بد من تعزيز دوره وقدراته في النهوض بثقافة الديمقراطية وحقوق الإنسان

والعمل على اعتماد مناهج تربوية حديثة وأساليب تنفيذية تقوم على استلهم إشكالات الواقع، وإدخال مفاهيم الثقافة الديمقراطية وحقوق الإنسان والتعددية والتنوع وضمان اختلاف وجهات النظر في المناهج التعليمية بصورة تطبيقية، ووضع برامج للحوار والتثقيف المجتمعي للنهوض بثقافة حقوق الإنسان والديمقراطية والتسامح في قبول الآخر، وفي دور العبادة ولدى المؤسسات الدينية والثقافية. وبما أن تعزيز قدرات وموارد المجتمع المدني هو شرط مسبق لزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار، فإن هناك أهمية بالغة لتشجيع الحوار بين مؤسسات المجتمع المدني والحكومة على الصعيد الوطني. وهذا يتطلب أيضاً تعزيز التنظيم السياسي والعمل الحزبي.

وتعتبر الأحزاب إحدى اللبانات الأساسية في عملية التنمية السياسية. وتهدف المبادئ العامة الواردة بهذا الشأن إلى إعادة تعريف الحزب السياسي في الأردن بما ينسجم مع أهداف التنمية السياسية وتكريس مبدأ تداول السلطة ضمن إطار الدستور. كما تهدف إلى ضمان حرية تشكيل الأحزاب في الأردن من جهة، وفقاً لأحكام الدستور، وتكريس دور الدولة في دعم الأحزاب وتشجيعها على القيام بدورها من جهة أخرى.

أما في مجال تمكين المرأة، يأتي توجه الأردن نحو تمكين المرأة من ممارسة حقوقها وأداء واجباتها منسجماً مع مبادئ الدستور الأردني الذي ينص في مادته السادسة على المساواة الكاملة بين المواطنين. كما يأتي مؤكداً للمرجعيات الوطنية والفكرية كافة كالميثاق الوطني التي تنص على تحقيق المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص بين المواطنين رجالاً ونساءً دون تمييز. وللحفاظ على الإنجازات التي تحققت والبناء عليها، ولتمكين المرأة من ممارسة مواظنتها وتفعيل دورها في عملية التنمية، فلا بد من التأكيد على مسؤولية الدولة في موضوع تمكين المرأة وتهيئة البيئة التشريعية وتغيير الممارسات الاجتماعية الخاطئة بحققها وتصحيح الصورة النمطية السلبية التي تنتقص من حقوقها. كما تتعدد الجوانب والأطر التي يتم من

خلالها تمكين المرأة سياسياً وقانونياً واقتصادياً واجتماعياً. وحيث أن هذه الجوانب جميعها تشكل كلا متكاملًا، فلا بد من العمل عليها بشكل متواز، بحيث يؤدي ذلك إلى تحقيق المساواة للمرأة وإزالة أشكال التمييز بحقها في القوانين والتشريعات الأردنية خلال السنوات العشر القادمة.

وفيما يتعلق بنظام الانتخاب، فقد تم التأكيد على أن قانون الانتخاب هو من الأعمدة الأساسية في تنمية الحياة السياسية ووضعها على المسار الصحيح والنشط. وإن تفاعلات هذا القانون تكون مفصلية في العمل السياسي والتنمية السياسية، وتنعكس إيجاباً على جوانب كثيرة من نشاطات المجتمع الأردني. لذلك فإن قانون الانتخاب يجب أن يؤكد على أن تكون الانتخابات نزيهة وشفافة، وعلى تنمية الحياة السياسية،

وانتخاب برلمان تمثيلي سياسي، يكون فيه التمثيل داخل المجلس مقاربا للتمثيل خارجه، وتشجيع مشاركة الأحزاب في الانتخابات، وتشجيع وتنمية المشاركة الشعبية لتحقيق أكبر قدر من التمثيل المتوازن. ووضعت مبادئ تحكم قانون الانتخاب تلي تطوير العمل السياسي بكل أطيافه وتفرعاته، وتعتمد مبدأ النظام المختلط الذي يجمع بين الدائرة والقائمة النسبية وتؤدي إلى تماسك وطني بين كافة مناطق المملكة والفئات السياسية والاجتماعية وتمتص العصبية والجهوية والفئوية من جهة، كما تؤدي إلى دوام صلة المواطن بنائيه المنتخب لكي يلبي له احتياجات منطقته الانتخابية، وإلى تعزيز مفهوم نائب الأمة من جهة أخرى.

مساهمة المحور في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية

دور المحور

استطاعت المملكة الأردنية الهاشمية انجاز قدر جيد من متطلبات التنمية الشاملة، وحقت مواقع متوسطة في مؤشرات القياس الدولية، ومواقع متقدمة على مستوى الدول العربية والدول النامية في معظم المجالات، كما تشهد بذلك تقارير التنمية الصادرة عن المؤسسات الدولية والإقليمية المتخصصة، وهي عازمة على الاستمرار في السعي إلى تحقيق المزيد من التنمية الشاملة واستكمال بناء الدولة الحديثة، التي تلي طموحات أبنائها وبناتها في الحياة الحرة الكريمة والمستقبل المشرق.

وانطلاقاً من الفناعة بان التنمية الشاملة المستدامة تتطلب ضمان الحريات العامة، وتوسيع خيارات المواطنين، وتعميق مفهوم المواطنة، وتعزيز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، وتعزيز المؤسسات وإخضاعها للمساءلة، والحرص على سيادة القانون، واستقلال القضاء وكفاءته، وحسن إدارة موارد الدولة بحيث تنعكس الآثار الإيجابية للتنمية على نوعية حياة المجتمع والمواطنين، وتوفير سبل العيش الكريم لكل مواطن ومواطنة، فقد جاءت الرغبة الملكية السامية بإعادة النظر في التقسيمات الإدارية في المملكة لتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرارات وترتيب الأولويات ووضع الخطط والبرامج المتعلقة بالمسيرة التنموية، ووضع أجندة شاملة تحتوي على الأهداف الوطنية التي تجسد رؤية الجميع وتحدد البرامج الإستراتيجية والسياسات الوطنية التي سيشكل تحقيقها مسؤولية من مسؤوليات الحكومات المتعاقبة. وأصبح من الضروري وضع رؤية متوسطة المدى لتحقيق هذه الأهداف وتعزيز قدرة الدولة على مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية.

إن مفهوم المواطنة الذي ينص عليه الدستور الأردني والذي لا يميز بين المواطنين، يجب تعميقه

ضمن إطار التنمية الشاملة. كما يجب أن تكون حقوق المواطنة الإطار الأول والمنظم لعلاقات المواطنين بالدولة والمواطنين بعضهم البعض.

إن مفهوم المواطنة هنا، لا يعني على الإطلاق حصر التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمواطنين ضمن قالب واحد، بل هي الإطار المؤسسي الذي يضمن حق التباين والتنوع في إطار من الانتماء والوحدة للمواطنين كافة.

إن التنمية تعني الانتقال بالمجتمع مواطنين ومؤسسات وهياكل إدارية إلى وضع أفضل، يحقق لها التقدم والأمن والرخاء والمشاركة والاستقلالية، سواء كان ذلك في المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو غيرها من المجالات. فالتنمية شكل من أشكال التطور الاجتماعي الكمي والنوعي يتصل بمختلف جوانب الحياة، وهي تعنى بالإنسان في المقام الأول، وتسعى إلى أن توفر له أفضل الظروف الصحية والتعليمية والخدمات، وهي تؤثر إيجابياً على نوعية الحياة للمواطن وتجعله يعيش حياة أفضل.

إن التنمية الشاملة يجب أن تستند إلى إرادة اجتماعية، ذات غايات واضحة وطاقت بشرية فعالة تستجيب لها إرادة سياسية ملتزمة، وأن تسعى إلى تمكين المجتمع من مواصلة تطوره، وعلى الدولة والمجتمع أن يدركا ما يلي:

1. أن التنمية عملية مستمرة وليست حالة طارئة أو مرحلية، وهي تتواصل وتتصاعد استجابة لتطور احتياجات المجتمع وتزايدها.
2. التنمية عملية مجتمعية، يجب أن تسهم فيها جميع الفئات والقطاعات، ولا يجوز اعتبارها مسؤولية الدولة وحدها.
3. التنمية عملية واقعية تراعي حاجات المجتمع والموارد المتاحة، وهي ذات إستراتيجية طويلة المدى وأهداف واضحة، وخطط وبرامج محددة وقابلة للقياس.
4. التنمية عملية موجهة تدرك تطلعات المجتمع، وتلتزم بتحقيقها وهي قادرة على استخدام الموارد المتاحة

إن مفهوم المواطنة الذي ينص عليه الدستور الأردني والذي لا يميز بين المواطنين، يجب تعميقه ضمن إطار التنمية الشاملة. كما يجب أن تكون حقوق المواطنة الإطار الأول والمنظم لعلاقات المواطنين بالدولة والمواطنين بعضهم ببعض

بنجاعة.

5. التنمية تعني إيجاد تحولات هيكلية في جميع القطاعات، وهذا ما يميزها عن النمو الاقتصادي، وتشمل هذه التحولات تطور الإطار السياسي والاجتماعي كما تشمل البناء المادي للقاعدة الإنتاجية.

كما يتطلب وضع رؤية استراتيجية للتنمية القيام بما يلي:

1. تقييم المزايا النسبية للمملكة، واعتماد الوسائل التي تحقق الاستخدام الأمثل لها.
2. تقييم المزايا التنافسية المحتملة التي يمكن للمملكة تميمتها وتعميمها، ووضع برامج ووسائل تحقيق تراكمها وتعميمها.
3. تحديد الإمكانات الوطنية المتخصصة في مختلف القطاعات، والتي تمكن من تحقيق تراكم المزايا التنافسية.

4. وضع سياسات متكاملة متناغمة في مختلف القطاعات.

5. تطبيق سياسات إصلاحية في المجالات التشريعية والقضائية والإدارية، وتوفير بنية مؤسسية تقود عملية التحول والتطوير الاقتصادي والاجتماعي، بالتشارك وتضافر الجهود بين مختلف الجماعات والقطاعات والمؤسسات.

إن تطبيق ممارسات الإدارة الرشيدة شرط أساسي لنجاح التنمية المستدامة، فعلى الصعيد الداخلي، تعتبر سيادة القانون، والعدالة والمساواة والسياسات البيئية السليمة والسياسات الاقتصادية والاجتماعية الحكيمة والمؤسسات الديمقراطية التي تستجيب لاحتياجات المواطنين، وكذلك توفير متطلبات الشفافية وتطبيق تدابير مكافحة الفساد الفعالة، إلى جانب تهيئة بيئة ملائمة للاستثمار، من القواعد الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة.

إن تطبيق المبادئ العامة للإدارة الرشيدة التي تستطيع القيام بأعباء التنمية المستدامة والتي تنعكس إيجاباً على حياة المواطنين تستلزم العمل على ما يلي:

1. إعادة تنظيم العمليات الإدارية وتبسيطها من أجل تطوير الكفاءة وتخفيض الكلفة وتسريع الإنجاز وتطبيق نظم إدارة الجودة الشاملة على الإجراءات الحكومية وإعادة هيكلة الدوائر بما يفضي إلى التخفيف من التركيز الإداري.

2. أن يكون الانتماء والإخلاص في العمل الحكومي موجهاً للمؤسسة والدولة والمجتمع، وليس للحكومات أو الأشخاص ضمن إطار عام من أخلاقيات العمل الرفيعة.

3. تحديث الخدمة المدنية، بتحديث العناصر الخاصة بنظام إدارة الموارد البشرية في القطاع العام من خلال وضع سياسات ومعايير وإجراءات واضحة لمختلف الوظائف بما يقلص من السلطة التقديرية للموظف والمسؤول.

4. مواصلة تحديث نظام المعلومات الحكومي، وإدخال

الحكومة الإلكترونية إلى جميع الدوائر والمؤسسات الحكومية، وصولاً إلى وضع يتمتع المواطنون من خلاله بإمكانية الوصول إلى الخدمات الحكومية بالوسائل الإلكترونية.

5. بناء وتنمية القدرة المؤسسية لمختلف أطراف التنمية، وذلك بتمكين قوى السوق والقطاع الخاص من إصلاح هياكل (الحكومة) الخاصة بها التي تعني الإطار الذي تمارس فيه الشركات وجودها والذي يركز على العلاقات بين الموظفين وأعضاء مجالس الإدارة والمساهمين وأصحاب المصالح وواضعي التنظيمات الحكومية وكيفية التفاعل بين هذه الأطراف في الإشراف على أعمال الشركة.

6. بناء وتنمية القدرة المؤسسية للمجتمع المدني لتمكينه من لعب دور فاعل في التنمية وأن يقوم ببناء وتنمية نظم حوكمة وقدرات مؤسسية خاصة بها.

إن المساءلة شرط أساسي لتطبيق الإدارة الرشيدة وتحقيق التنمية، ويقصد بذلك مطالبة الأشخاص الموجودين في السلطة بتقديم إجابات أو تفسيرات عن أسباب فشلهم، وفي نفس الوقت إبداء التقدير لهم عند النجاح، ويمكن تحقيق مساءلة الحكومة من خلال التشريعات التي تحكم سلوك مختلف الأجهزة الحكومية لحماية المصالح العامة، بالإضافة إلى مساءلة الحكومة من خلال وسائل المساءلة المباشرة، وذلك باستجواب الحكومة وأجهزتها عن تصرفاتها وعن أدائها، وعن النتائج التي تمس مصالح المواطنين. وتتطلب مساءلة الحكومة وجود نظام جيد للإدارة يشتمل على رقابة داخلية، للتأكد من تحقيق الفاعلية والكفاءة في الخدمات التي تقدمها المصالح العامة والمؤسسات التي تكونها الحكومة. ووضع نظام لمكافحة الفساد في قطاعات الدولة المختلفة.

ومن هنا لا بد من أن يكون محور الإصلاح هو الإنسان، فهو هدف التنمية وإليه غايتها. ولهذا فإن القضايا المتعلقة بجوهر الإنسان وحرية وتمتعه بالعيش الكريم، تتقدم على غيرها من القضايا، ويكون تحقيقها وحمايتها المعيار الحقيقي لنجاح الأهداف الأخرى.

الإطار العام للمحور

يوفر الدستور الأردني الإطار الرئيسي لضمان الحريات الأساسية للمواطنين، فهو يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء، ومساءلة السلطة التنفيذية، ويحقق فرص تداول السلطة. وقد نص الدستور الأردني على المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات وحماية الحرية الشخصية، وكفل حرية التعبير عن الرأي بجميع الوسائل السلمية، وحق الاجتماع وتأليف الجمعيات والأحزاب السياسية وحق المواطنين في مخاطبة السلطات، ومنع التوقيف والحبس خلافاً لأحكام القانون. ونص على حماية الملكية الخاصة وحرمة المساكن، كما نص على تنظيم ممارسة بعض هذه

إن المساءلة شرط

أساسي لتطبيق الإدارة

الرشيدة وتحقيق

التنمية، ويقصد بذلك

مطالبة الأشخاص

الموجودين في السلطة

بتقديم إجابات أو

تفسيرات عن أسباب

فشلهم، وفي نفس الوقت

إبداء التقدير لهم عند

النجاح،

ولأن الحريات الأساسية

حق للفرد وحق

للجماعة، فإن الحاجة

تدعو لأن تعمل الحكومة

على مراجعة التشريعات

بين حين وآخر من أجل

تحقيق توافقها مع

المعايير الدولية لحقوق

الإنسان،

تلتزم الأحزاب باعتماد

الوسائل السلمية في

العمل السياسي لتحقيق

أهدافها.

تلتزم الأحزاب بمبدأ

التعددية الفكرية

والسياسية في كل

الآزمنة والظروف.

الحريات بقوانين تصدر عن السلطة التشريعية لضمان ممارستها دون الاعتداء على حقوق الآخرين الأساسية أو تعريض كرامتهم وأمنهم وحريتهم للانتهاك.

وقد قامت المملكة بالمصادقة على معظم الاتفاقيات الدولية التي تعنى بالحريات وحقوق الإنسان والمحافظة على البيئة والسلام العالمي وحرية التجارة، وأدخلت مضامين تلك الاتفاقيات في صلب تشريعها الداخلي، كما بادرت إلى وضع العديد من الخطط والبرامج والدراسات الرامية إلى تحقيق التنمية الشاملة، وترشيد الإدارة وحماية حقوق الطفل وتمكين المرأة وتحقيق الرفاه الاجتماعي.

ولأن الحريات الأساسية حق للفرد وحق للجماعة، فإن الحاجة تدعو لأن تعمل الحكومة على مراجعة التشريعات بين حين وآخر من أجل تحقيق توافقها مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ومع النصوص الدستورية التي ترعى هذه الحقوق. وكذلك يترتب على الحكومة إطلاق حريات التعبير والتنظيم، وفتح حوار مباشر مع القوى الفاعلة في المجتمع والمحافظة على استقلالية مؤسسات الحكم وسلامتها، كما يترتب على نخب المجتمع السياسي أن تسعى لتطوير خطاب بناء غير إقصائي، والاجتهاد في إيجاد القواسم المشتركة بين جميع القوى السياسية للخروج من حالة الاستقطاب والتشرذم التي تعيق حركة التطور الديمقراطي.

المبادرات الخاصة بمحور التنمية السياسية والمشاركة

حرية ممارسة العمل السياسي

كفل الدستور الأردني للمواطنين حرية الرأي والتعبير عنه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير في حدود القانون، كما نص على حق الأردنيين في الاجتماع ضمن حدود القانون، وحقهم في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية، أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون. وهذه الحريات هي جوهر العمل السياسي بالمعنى القانوني. وحتى لا تشكل القوانين المنظمة لممارسة هذه الحريات قيوداً عليها، فإن الأجنة توصي بإصدار قانون عام ينظم العمل السياسي في الأردن مستنداً إلى أحكام الدستور المشار إليها، والتي وردت في المواد (15، 16، 17) من الدستور وبموجب يتضمن المبادئ التالية:

1. يسمى القانون "قانون ممارسة العمل السياسي".
2. العمل السياسي هو أي نشاط يقوم به فرد أو مجموعة من الأفراد سواء أكانوا منظمين في حزب سياسي أو جمعية، أو نقابة أو نادي أو مؤسسة أهلية غير ربحية، أو مجموعة من الأفراد العاديين بهدف مخاطبة سلطات الدولة بغرض تغيير أو إنشاء أو تعديل تشريع أو قرار سياسي أو إداري بالسبل الدستورية أو القانونية، عن طريق التعبير عن الرأي، من خلال وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة أو المطبوعة أو الاجتماع أو التظاهر أو الاعتصام أو رفع عرائض أو

إنشاء هيئات أهلية لتحقيق هذه الأهداف.

3. حرية العمل السياسي مكفولة ومصونة.
4. تلتزم أجهزة الدولة كافة بضمان حرية العمل السياسي عن طريق حماية حرية الأفراد والجماعات في العمل السياسي، وتنظيم النشاط السياسي بما يكفل حرية الأفراد والمؤسسات التي تقوم به بما لا يتعارض مع النظام العام.
5. تلتزم الأحزاب باعتماد الوسائل السلمية في العمل السياسي لتحقيق أهدافها.
6. تلتزم الأحزاب بمبدأ التعددية الفكرية والسياسية في كل الأزمنة والظروف.
7. يحق للأفراد والجماعات التي تقوم بنشاط سياسي مقاضاة الدولة أمام المحاكم، وتكون المصلحة هي النفع العام على أن توضع معايير تحدد العدد اللازم للأفراد والمؤسسات الأهلية التي تستطيع مخاصمة الدولة بنظام خاص.
8. تفسر أحكام هذا القانون بناء على قاعدة الأصل في الأمور الإباحة.
9. تعدل كافة التشريعات المتعلقة بالعمل السياسي وفق أحكام المبادئ أعلاه.

تيسير عقد الاجتماعات العامة للأحزاب

ومؤسسات المجتمع المدني

وهذا يوجب إعادة النظر بقانون الاجتماعات العامة وإلغاء الموافقة المسبقة على عقد تلك الاجتماعات، مع كفاية حق السلطة التنفيذية في وضع الإجراءات اللازمة للقيام بواجبها في ضمان الأمن والسكينة في المجتمع.

في مجال الحرية الإعلامية

انطلاقاً من نص المادة 15 من الدستور الأردني وروحها، وإيماناً بدور الصحافة الحرة كسلطة رابعة في دعم أهداف التنمية الشاملة والحفاظ على مكتسباتها، وتأكيداً لأثرها الفاعل في نشر قيم التربية الوطنية وتعميم الشعور بالانتماء وتعميق مفاهيم المواطنة والتعددية الفكرية والوحدة الوطنية والتسامح، وانطلاقاً من أن حق التعبير هو جزء لا يتجزأ من الحريات الأساسية وأنه ركن أساسي من أركان الدولة الديمقراطية الحديثة، ومع ملاحظة أن إصلاح التشريعات الإعلامية وحدها لا يضمن حرية وسائل الإعلام، وبالتالي فإن هناك حاجة ماسة لإجراء مراجعة شاملة للتشريعات الإعلامية وتلك المرتبطة بها لوضعها في إطار المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي يلتزم بها الأردن. ولضمان حرية الصحافة والتعبير من خلال وسائل الإعلام بأنواعها، يجب وضع قانون عام ينظم وسائل الإعلام، وينسجم مع الحق الدستوري للأردنيين في التعبير عن الرأي بكل الوسائل المتاحة. هذا واتفق على حزمة مبادئ عامة يجب أن يتضمنها أو يعبر عنها مشروع قانون "وسائل الإعلام":

1. للأردنيين الحق في امتلاك وسائل الإعلام كأفراد أو من خلال مؤسسات أو جمعيات أو أحزاب أو شركات خاصة أو عامة دون أية معوقات وضمن أحكام قوانين

الهيئات المنظمة المختصة.

2. تحدد مساهمات الحكومة المباشرة أو غير المباشرة في ملكية وسائل الإعلام بحيث لا تتجاوز نسبة معينة ضمانا لعدم تأثيرها على استقلالية هذه الوسائل، دون أن تملك الحكومة حق التصويت في الهيئات العامة، ويستثنى من هذين الشرطين مساهمة الحكومة في مؤسسة الإذاعة والتلفزيون ووكالة الأنباء الأردنية. وينظر في وضع نظام خاص يفصل بين الملكية والتحرير.

3. يعين مجلس الوزراء رئيس مجلس الإدارة وأعضاء المجلس في مؤسسة الإذاعة والتلفزيون ووكالة الأنباء الأردنية وفق معايير وشروط مدرجة في قانوني المؤسسة والوكالة، ويعين المجلس المدير العام لكل من المؤسسة والوكالة ويكون المجلس مستقلا في وضع السياسة التحريرية ومكلفا بتطبيقها والإشراف عليها.

4. استنادا إلى المادة 7 من الدستور تشرع الدولة قانونا لحماية الحرية الشخصية للأفراد من الذم والقذف والتشهير في وسائل الإعلام.

5. يمنع موظفو الدولة وأجهزتها من فرض الرقابة المسبقة على وسائل الإعلام الجماهيري أو توجيهها أو التدخل في استقلاليتها.

6. مع مراعاة ما ورد في البند 4 أعلاه، لا يجوز توقيف الصحفي بسبب نشره لرأيه أو لمعلومات. وتخضع كافة القضايا المتعلقة بالنشر عبر وسائل الإعلام للنظر من قبل القضاء.

7. لا يجوز تعطيل أو إغلاق أو سحب رخص وسيلة من وسائل الإعلام الجماهيري إداريا لأي سبب كان إلى أن يفصل القضاء في أي قضية مرفوعة على هذه الوسيلة.

8. إلغاء المجلس الأعلى للإعلام، على أن تعمل الدولة على تشجيع ممثلي وسائل الإعلام الجماهيري على تشكيل مجلس مستقل خاص بهم يكون من مهامه: أ. إصدار تقرير سنوي حول حرية الصحافة والإعلام.

ب. وضع ميثاق شرف مهني ملزم لممارسة العمل الإعلامي يتلائم وروح العصر.

9. أ. إنشاء هيئة لتنظيم قطاع الإعلام وتنضوي تحتها كل من هيئة الإعلام المرئي والمسموع ودائرة المطبوعات والنشر بعد تعديل قانون كل منهما، ويخول مجلس الهيئة سلطة منح تراخيص محطات الإذاعة والتلفزيون الأرضية والفضائية حسب قانون الهيئة والأنظمة المعمول بها بالتنسيق وموافقة هيئة تنظيم الاتصالات، ولا يجوز للهيئة رفض منح ترخيص لطلب استوفى المتطلبات القانونية المنصوص عليها في القانون. كما يخول مجلس الهيئة سلطة منح تراخيص إصدار صحف ومطبوعات حسب قانون الهيئة والأنظمة المعمول بها، ولا يجوز لمجلس الهيئة رفض منح ترخيص لطلب استوفى المتطلبات القانونية المنصوص

عليها في القانون. وتشرف الهيئة على إنشاء ديوان للمظالم ينشأ لتلقي شكاوى المواطنين المرفوعة على وسائل الاتصال المحلية.

ب. النظر في إمكانية دمج هيئة تنظيم قطاع الإعلام وهيئة تنظيم الاتصالات في هيئة واحدة في المستقبل.

10. تعمل هيئة تنظيم قطاع الإعلام بالتعاون مع الجامعات المتخصصة ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص على إنشاء معهد متخصص لتدريب الإعلاميين هدفه رفع سوية المهنة الإعلامية.

11. لضمان استقلالية ونزاهة وسائل الإعلام:

أ. يحظر على مالك أي وسيلة من وسائل الاتصال الجماهيري أو رئيس تحرير مسؤول أو مدير التحرير أو أي صحفي عامل بها أو أي كاتب اعتاد الكتابة فيها أن يتلقى أو يقبل بحكم ملكيته لتلك الوسيلة أو ارتباطه أو علاقته بها أي معونة أو منفعة أو هبة مالية أو عينية من أي جهة أردنية أو غير أردنية.

ب. يحظر على أي موظف أو مسؤول في الحكومة أو أجهزة الدولة تحت طائلة القانون تقديم أي معونة أو هبة مالية أو عينية لمالك أو رئيس تحرير مسؤول أو مدير التحرير أو أي صحفي عامل أو أي كاتب في أي من وسائل الإعلام الأردنية.

ج. يضع مجلس الوزراء سياسة تستند إلى معايير واضحة وشفافة لتنظيم نشر الإعلانات الرسمية والاشتراك في وسائل الإعلام بما يحقق المصلحة العامة.

12. تلغى إلزامية العضوية للصحفيين في نقابة الصحفيين الأردنيين انسجاما مع المادة العشرين من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

13. يصدر عن قانون وسائل الإعلام نظام يحد من الملكيات الاحتكارية في هذه الوسائل بهدف حماية الرأي العام من تملك قلة من الأفراد لأكثر من وسيلة، وينظم عملية اندماج هذه الوسائل.

14. تشمل حرية الصحافة والتعبير عبر وسائل الإعلام ما يلي:

أ. إطلاع المواطن على الحوادث والأفكار والمعلومات في جميع المجالات.

ب. إفصاح المجال للمواطنين والأحزاب والنقابات العمالية والهيئات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية للتعبير عن أفكارهم وآرائهم وإنجازاتهم.

ج. حق الحصول على المعلومات والأخبار والإحصاءات التي تهم المواطنين من مصادرها المختلفة وتحليلها وتداولها ونشرها والتعليق عليها.

د. حق وسائل الإعلام والصحفي الذي يعمل فيها في إبقاء مصادر المعلومات والأخبار التي تم الحصول عليها سرية.

تحدد مساهمات

الحكومة المباشرة أو

غير المباشرة في ملكية

وسائل الإعلام بحيث

لا تتجاوز نسبة معينة

ضمانا لعدم تأثيرها

على استقلالية هذه

الوسائل.

إستنادا إلى المادة 7 من

الدستور تشرع الدولة

قانونا لحماية الحرية

الشخصية للأفراد من

الذم والقذف والتشهير

في وسائل الإعلام.

لا يجوز تعطيل

أو إغلاق أو سحب رخص

وسيلة من وسائل

الإعلام الجماهيري

إداريا لأي سبب كان

إلى أن يفصل القضاء

في أي قضية مرفوعة

على هذه الوسيلة.

المجتمع المدني والحكومة على الصعيد الوطني.
إن مؤسسات المجتمع المدني تستمد شرعية ممارستها مما تفعله وليس ممن تمثلهم أو من الجهات التي تساندها. كما أن قوة المجتمع المدني تتمثل في قدرته على الاقتراح والتجريب والاستنكار، وسلوك مسلك مثالي، فإذا كان المجتمع المدني حيويًا وقويًا فإنه سيزيد من الموارد الوطنية المستثمرة في التنمية الاجتماعية ويعزز صوت الوطن في القضايا العالمية.

وتقع على عاتق إدارات مؤسسات المجتمع المدني العديد من المسؤوليات من أهمها:

1- مسؤولية قانونية:
وتكمن في احترام القوانين والأنظمة النافذة، وضمان عدم انحراف المؤسسة عن رسالتها وأهدافها التي حددها قانونها الأساسي ونظامها الداخلي.

2- مسؤولية تمثيلية:
وتعني تمثيل تطلعات ورؤى فئات المجتمع والسعي لتحقيق رؤيتها ضمن غاياتها وأهدافها، وكذلك الدفاع عن القيم الأساسية التي تلتزم بها.

3- المسؤولية المالية:
تأمين الموارد المالية اللازمة لتسيير أعمالها مع حسن استخدام تلك الموارد.

4- مسؤولية التطوير الذاتي:
وذلك بالتقييم المستمر للأداء العام للمؤسسة وتطوير مهارات وقدرات أعضائها.

وعليه يوصي باعتماد المبادئ التالية في التشريعات ذات العلاقة:

أ. لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في المشاركة في تأسيس الجمعيات وإدارتها والانتساب إليها والانسحاب منها بحرية، وأنه لا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها في الدستور والتي تستوجبها ضروريات المجتمع الديمقراطي.

ب. حرية تكوين الجمعيات، وذلك بتيسير إنشاء الجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني التي تعنى بحقوق الإنسان والحريات العامة والعدالة الاجتماعية والبيئة، وغير ذلك من النشاطات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية والخيرية التي لا تتعارض مع النظام العام، ومنح هذه الجمعيات والمؤسسات الحرية اللازمة لممارسة نشاطاتها دون قيود إدارية. وأن لا تشكل إجراءات التأسيس عوائق وعراقيل أمام تأسيس الجمعيات، ويجب أن تتسم هذه الإجراءات بالسرعة والوضوح والبساطة وبدون تكلفة وأن لا تخضع للسلطة التقديرية للإدارة.

ج. توحيد الجهة التي تسجل مؤسسات المجتمع المدني لديها (ما عدا الأحزاب).

د. ضمان إدارة الجمعية بواسطة هيئاتها المنصوص عليها في أنظمتها الخاصة وفق المبادئ الديمقراطية، وبوسائل تضمن الشفافية والمساءلة وحسن استخدام مواردها وذلك من خلال تشكيل مجلس مستقل يضع

15. تلتزم وسائل الإعلام في الأوقات كافة بدقة ما تنشره أو تبثه من حيث توخي الحقيقة والتوازن الموضوعية والتأكد من مصادر المعلومات والتقيّد بالقوانين والأنظمة.

16. تلتزم وسائل الإعلام في الأوقات كافة بتوضيح طبيعة ما ينشر أو يبث من مادة إعلانية مدفوعة الأجر وذلك بإعلام القارئ أو المشاهد أو المستمع بشكل لا يقبل اللبس بصفة هذه المادة الإعلانية.

17. تعدل جميع التشريعات المتعلقة بوسائل الإعلام بحيث تتسجم مع النصوص الواردة في قانون "وسائل الإعلام" والتي لا تتعارض في نصها وروحها مع جملة المبادئ الواردة هنا.

تعزيز المشاركة الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني

لتعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار ودمج المواطنين في عملية التنمية، لا بد من تأطير العمل الشعبي في مؤسسات ينضوي فيها الأفراد طوعاً لحماية المصالح العامة ومصالح فئات المجتمع خارج أطر علاقات القربى والهياكل الحكومية والنشاطات التي تهدف إلى الربح. فالمجتمع المدني يتكون من مجموعة التنظيمات التطوعية التي تسعى لتحقيق مصالح المجتمع أو مصالح أفرادها، وتكون ملتزمة بقيم ومعايير الأخي والتسامح والإدارة السليمة وتقبل التنوع والاختلاف، وتتلاقى طوعياً حول مجموعة قيم ومصالح مشتركة.

ولتطوير قدرات المجتمع المدني، لا بد من تعزيز دوره وقدراته في النهوض بثقافة الديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل على اعتماد مناهج تربوية حديثة وأساليب تنقيفية تقوم على استلهاش إشكالات الواقع، وإدخال مفاهيم الثقافة الديمقراطية وحقوق الإنسان والتعددية والتنوع وضمان اختلاف وجهات النظر في المناهج التعليمية بصورة تطبيقية، ووضع برامج للحوار والتثقيف المجتمعي للنهوض بثقافة حقوق الإنسان والديموقراطية والتسامح في قبول الآخر، وفي دور العبادة، ولدى المؤسسات الدينية والثقافية.

ولدفع مشاركة المجتمع المدني في عملية التنمية، لا بد من العمل على تشجيع القطاع الخاص إلى تبني المشاريع التي تقوم بها هذه المؤسسات بقصد النفع العام، والتبرع لها وأن تقوم الحكومة بتقديم الدعم المباشر، وإعفاء التبرعات من الضرائب. ونظراً لأن الاحتياجات التمويلية لهذه المؤسسات تتجاوز الإمكانيات المحلية، فإن الحاجة تدعو إلى وضع صيغة ملائمة تتعاون فيها الدولة والجهات المانحة وممثلي مؤسسات المجتمع المدني لتوفير المساعدات والمنح، بغية توجيه هذه المنح والإشراف على حسن استخدام تلك الموارد دون المس باستقلالية هذه المؤسسات.

إن تعزيز قدرات وموارد المجتمع المدني هو شرط مسبق لزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار، ومن هنا فإن هناك أهمية بالغة لتشجيع الحوار بين مؤسسات

إن تعزيز قدرات وموارد المجتمع المدني هو شرط مسبق لزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار،

لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في المشاركة في تأسيس الجمعيات وإدارتها والانتساب إليها والانسحاب منها بحرية، وأنه لا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها في الدستور

السياسة العامة ويراقب التنفيذ، وإخضاع الميزانية لتدقيق محاسب مستقل وأن تنشر مع تقرير سنوي عن نشاط المؤسسة، ولا يحق للأجهزة الحكومية التدخل في عملية تسيير اجتماعاتها أو انتخاباتها أو نشاطاتها أو التأثير عليها.

هـ. لا يحق للإدارة العامة حل الجمعيات، ولا يمكن أن تخضع الجمعيات للحل إلا بقرار صادر عن هيئاتها الخاصة بها أو بحكم قضائي قطعي في محاكمة علنية وعادلة.

و. وضع أحكام تسمح بإنشاء مؤسسات فردية أو محدودة العضوية (Foundation)، تقوم على أساس التمويل الذاتي أو الوقفيات.

تعزيز التنظيم السياسي والعمل الحزبي

تعتبر الأحزاب إحدى اللبئات الأساسية في عملية التنمية السياسية. وتهدف المبادئ العامة الواردة أدناه إلى إعادة تعريف الحزب السياسي في الأردن بما ينسجم مع أهداف التنمية السياسية وتكريس مبدأ تداول السلطة ضمن إطار الدستور. كما تهدف إلى ضمان حرية تشكيل الأحزاب في الأردن من جهة، وفنا لأحكام الدستور، وتكريس دور الدولة في دعم الأحزاب وتشجيعها على القيام بدورها على الصعيدين الوطني والمحلي من جهة أخرى.

واستناداً إلى أحكام المادة 3.2/16 من الدستور يتوجب تسمية هذا القانون "قانون الأحزاب السياسية الأردنية"، مع اعتماد المبادئ التالية:

1. الحزب تنظيم يتكون من مجموعة من الأردنيين يهدف للوصول إلى أكثرية نيابية بغرض تشكيل حكومة أو المشاركة فيها، منفرداً أو مجتمعاً، مع حزب أو أحزاب أخرى أو المشاركة في الانتخابات المحلية وفقاً لأحكام الدستور.
2. تأسيس الأحزاب السياسية مضمون لأي مجموعة من المواطنين الأردنيين.
3. للأردنيين حق الانتخاب إلى الأحزاب السياسية بغرض التعبير عن إرادتهم ورأيهم من خلالها.
4. تسعى الأحزاب إلى تحقيق أهدافها من خلال الوسائل الدستورية كافة.
5. يحظر التمييز بأي شكل من الأشكال بين الأردنيين على أساس انتمائهم الحزبي وميولهم السياسية.
6. يؤسس الحزب السياسي بعقد الاجتماع التأسيسي للحزب الذي يضع النظام الأساسي له وينتخب قيادته.
7. على الحزب إبلاغ الجهة المعنية خلال مدة أقصاها أسبوع واحد من تأسيسه، وتزويدها بالنظام الأساسي وما يطرأ عليه من تعديلات.
8. لا يجوز لأي بند في النظام الأساسي للحزب أن يخالف أحكام الدستور.
9. تحتفظ الجهة المعنية بسجل لكل حزب يحتوي على:
أ. اسم الحزب، ونظامه الأساسي وعنوان مركزه.

- ب. أسماء الأعضاء المؤسسين للحزب وعناوينهم.
- ج. أسماء قيادة الحزب وعناوينهم.
- د. ميزانية الحزب السنوية.

10. يلتزم الحزب بإبلاغ الجهة المعنية عن أي تغيير أو تعديل في بيانات السجل في مدة أقصاها أسبوع.

11. يكتسب الحزب الشخصية الاعتبارية القانونية بعد مضي..... على إبلاغ الجهة المعنية.

12. للجهة المعنية الاعتراض لدى محكمة (البداية) على تسجيل حزب خلال أسبوع من اكتساب الحزب الشخصية الاعتبارية القانونية.

13. يحظر على الأحزاب:

أ. القيام بأي نشاط تجاري يهدف إلى الربح.

ب. تشكيل منظمات تابعة للحزب ذات طابع عسكري أو شبه عسكري.

ج. استقطاب العاملين في القوات المسلحة والأمن العام، والمخابرات، والدفاع المدني، والقضاء.

14. الأحزاب السياسية متساوية أمام القانون.

15. يحق لكل حزب سياسي تأسيس:

أ. مركز للدراسات واستطلاع الرأي.

ب. نواد وجمعيات خيرية

16. يحق للأحزاب امتلاك وتأسيس مطبوعات ووسائل إعلام مرئية أو مسموعة أو مواقع إلكترونية.

17. يتم تمويل الأحزاب من خلال:

أ. اشتراكات الأعضاء.

ب. التبرعات.

18. تمول خزانة الدولة الأحزاب وفق عدد المقاعد التي يفوز بها الحزب في مجلس النواب أو في الانتخابات المحلية، على أن تحدد بنظام خاص.

19. لا تستحق أموال الخزانة للأحزاب التي تشكل بعد الانتخابات النيابية أو المحلية.

20. يجوز للحزب إقامة علاقات سياسية غير تنظيمية مع أحزاب أخرى خارج المملكة، بهدف تبادل الخبرات والمعلومات، والتنسيق في القضايا السياسية.

تمكين المرأة

يأتي توجه الأردن نحو تمكين المرأة من ممارسة حقوقها وأداء واجباتها منسجماً مع مبادئ الدستور الأردني الذي ينص في مادته السادسة على المساواة الكاملة بين المواطنين. كما يأتي مؤكداً للمرجعيات الوطنية والفكرية كافة كالميثاق الوطني التي تنص على تحقيق المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص بين المواطنين رجالاً ونساء دون تمييز.

وقد شهد الأردن في العقود الماضية تطورات إيجابية على صعيد التنمية الشاملة انعكست إيجاباً على مكانة المرأة في الأردن، ومن ذلك خفض نسبة الأمية بين النساء والتحسين في وضع المرأة الصحي حسب المؤشرات العالمية وزيادة عدد السيدات اللواتي وصلن إلى مراكز قيادية في السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

إعادة تعريف الحزب

السياسي في الأردن

بما ينسجم مع أهداف

التنمية السياسية

وتكريس مبدأ تداول

السلطة ضمن إطار

الدستور.

تمول خزانة الدولة

الأحزاب وفق عدد

المقاعد التي يفوز

بها الحزب في مجلس

النواب أو في الانتخابات

المحلية، على أن تحدد

بنظام خاص.

تتضمن برامج الأحزاب السياسية برامج وسياسات تؤدي إلى مساهمة المرأة الفعالة في كل جوانب العمل الحزبي.

7. ضمان حق المؤسسات الاجتماعية في القيام بالأنشطة التوعوية المتعلقة بالحقوق الدستورية وواجبات المواطنة، وتعديل قانون الجمعيات الخيرية رقم 33 لعام 1966 لتحقيق ذلك.

8. ضمان زيادة مشاركة المرأة بنسب مقبولة في مواقع صنع القرار الرسمية.

9. ضمان مبدأ تكافؤ الفرص في إجراءات التعيين والترقية والتدريب في المؤسسات العامة والخاصة، مع المحافظة على مكتسباتها في قوانين العمل.

10. استحداث وتفعيل قوانين لحماية المرأة من التمييز والعنف، وتعميق الرضا الاجتماعي للعنف ضد المرأة، وتشديد العقوبات على مرتكبي العنف ضدها، وتوفير أطر مؤسسية لتوفير الملاذ الآمن للنساء المعنفات بحلول العام 2007.

11. تعزيز وتكثيف برامج التوعية بأهمية دور المرأة في جميع المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، من خلال المؤسسات التعليمية والإعلامية والمنظمات غير الحكومية لتحقيق الهدف المنشود.

مبادئ عامة تحكم قانون الانتخاب

اتفق أعضاء اللجنة التوجيهية على أن قانون الانتخاب هو من الأعمدة الأساسية في تنمية الحياة السياسية ووضعها على المسار الصحيح والنشط. وإن تفاعلات هذا القانون تكون مفصلية في العمل السياسي والتنمية السياسية، وتنعكس إيجاباً على جوانب كثيرة من نشاطات المجتمع الأردني.

لذلك فإن قانون الانتخاب يجب أن يحقق الأهداف التالية:

1. انتخابات نزيهة وشفافة.
2. تنمية الحياة السياسية.
3. انتخاب برلمان تمثيلي سياسي، يكون فيه التمثيل داخل المجلس مقارباً للتمثيل خارجه.
4. تشجيع مشاركة الأحزاب في الانتخابات.
5. تشجيع مشاركة مؤسسات المجتمع المدني.
6. تشجيع وتنمية المشاركة الشعبية لتحقيق أكبر قدر من التمثيل المتوازن.

ووضعت مبادئ تحكم قانون الانتخاب تلبى تطوير العمل السياسي بكل أطيافه وتفرعاته، وتعتمد مبدأ النظام المختلط الذي يجمع بين الدائرة والقائمة النسبية، وتؤدي إلى تماسك وطني بين كافة مناطق المملكة والفئات السياسية والاجتماعية وتمتص العصبيات والجهوية والفئوية. كما تؤدي إلى دوام صلة المواطن بنائيه المنتخب لكي يليه له احتياجات منطقته الانتخابية، وإلى تعزيز مفهوم نائب الأمة. هذا واتفق أعضاء اللجنة على المبادئ الثلاثة عشر الأولى، إلا أنه كان هناك وجهتي نظر فيما يتعلق بالبند الرابع عشر من المبادئ العامة. وفيما يلي المبادئ التي تم الاتفاق عليها

كما تحققت إنجازات مهمة على صعيد تحقيق العدالة النوعية وتمكين المرأة من ممارسة حقوقها سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، أسهمت فيها المؤسسات الوطنية الحكومية وغير الحكومية.

وللحفاظ على الإنجازات التي تحققت والبناء عليها، ولتمكين المرأة من ممارسة مواطنتها وتفعيل دورها في عملية التنمية، لابد من التأكيد على مسؤولية الدولة في موضوع تمكين المرأة وتهيئة البيئة التشريعية وتغيير الممارسات الاجتماعية الخاطئة بحقوقها وتصحيح الصورة النمطية السلبية التي تنتقص من حقوقها. وتتعدد الجوانب كما تتعدد الأطر التي يتم من خلالها تمكين المرأة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وقانونياً. وحيث أن هذه الجوانب جميعها تشكل كلا متكاملًا، فلا بد من العمل عليها بشكل متوازن، بحيث يؤدي ذلك إلى تحقيق المساواة للمرأة وإزالة أشكال التمييز بحقوقها في التشريعات والقوانين الأردنية خلال السنوات العشر القادمة.

وقد عرف الأردن دائماً بأنه دولة منفتحة على العالم، ملتزمة بالمواثيق والاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها، لا سيما تلك الخاصة بدعم المرأة وحماية حقوقها، لكي ينسجم مفهوم التمكين المطروح في إطار هذا المحور مع الاتفاقيات الدولية كاتفاقية إلغاء كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) ومقررات المؤتمرات الدولية الخاصة بالمرأة، أخذاً بعين الاعتبار ظروفه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة به.

ولتحقيق المساواة للمرأة الأردنية، وإزالة كافة أشكال التمييز بحقوقها بحلول العام 2015، ولجعل المرأة شريكاً للرجل وصنوه في التنمية الشاملة وفي تطوير المجتمع، توصي الأجنة بضرورة تطبيق المبادئ العامة التالية ضمن الأطر الزمنية المطروحة:

1. إزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة في التشريعات الأردنية، وذلك بمراجعة تلك التشريعات وتعديلها بشكل دوري وفقاً للتطورات والظروف الاقتصادية والاجتماعية.
2. التقيد بالتزامات المملكة بالمواثيق والمعاهدات الدولية الخاصة بالمرأة والتي صادق عليها الأردن، وتميرها بكافة المراحل الدستورية ليتسنى نشرها بالجريدة الرسمية.
3. مراعاة العدالة والمساواة النوعية عند رسم السياسة العامة وتنفيذها ودمج المنظور الاجتماعي في التخطيط الوطني والقطاعي وتوفير جميع المعلومات اللازمة لذلك.
4. زيادة مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي وجعلها شريكاً للرجل في التنمية.
5. دعم تمثيل المرأة بنسب مقبولة في المجالس المنتخبة، لتمثل فيها بعدالة في الانتخابات القادمة وذلك من خلال تعديل القوانين ذات الصلة.
6. تحفيز الأحزاب السياسية على زيادة مساهمة المرأة ودعمها للوصول إلى المراكز القيادية وتعزيز مشاركتها في الانتخابات المحلية والعامة، وأن

إزالة كافة أشكال

التمييز ضد المرأة في

التشريعات الأردنية،

وذلك بمراجعة

تلك التشريعات

وتعديلها بشكل

دوري وفقاً للتطورات

والظروف الاقتصادية

والاجتماعية.

وضعت مبادئ تحكم

قانون الانتخاب

تلبى تطوير العمل

السياسي بكل

أطيافه وتفرعاته،

وتعتمد مبدأ النظام

المختلط الذي يجمع

بين الدائرة والقائمة

النسبية.

بالإضافة إلى وجهتي النظر حول البند الرابع عشر.

المبادئ العامة التي تحكم قانون الانتخاب:

1. أن يلتزم القانون بالدستور نصاً وروحاً.
 2. أن يكون القانون شاملاً لجميع مراحل وإجراءات الانتخابات، بدءاً من تحديد موعد الانتخابات وحتى إعلان النتائج.
 3. أن تكون كل إجراءات إعلان النتائج علنية وشفافة.
 4. أن يتم تقسيم الدوائر الانتخابية بما يتفق مع تحقيق الأهداف المشار إليها في هذا المشروع.
 5. أن يضع القانون عقوبات رادعة للعابثين بالانتخابات.
 6. إناطة الإشراف على عملية الانتخابات بلجنة مستقلة يشارك فيها القضاة وشخصيات عامة ذات مصداقية وحيادية، ويقسم أعضاء اللجنة اليمين أمام جلاله الملك. وتبثق عنها لجان فرعية لكل دائرة يتمثل فيها القضاة أيضاً. وتكون مهمة هذه اللجان ضمان سلامة الإجراءات والبث بالاعتراضات المقدمة لها وتصحيح أية إجراءات أو مخالفات فوراً.
 7. جعل البت في الاعتراضات المقدمة من المرشحين على إجراءات الانتخابات منوطاً بالقضاء، باستثناء الاعتراضات على النتائج، فيتم البت فيها حسب المادة 71 من الدستور.
 8. اعتماد سجلات الأحوال المدنية لجداول الناخبين.
 9. وضع أسس واضحة تحدد آلية تسجيل الناخبين وتحديد مكان اقتراعهم، ووضع ضوابط لانتقال الناخبين بين الدوائر للقضاء على الظواهر السلبية.
 10. ضمان حق كل مرشح الاطلاع على كافة الوثائق المتعلقة بنتائج الفرز في كافة مراحله إلى حين إعلان النتائج النهائية.
 11. يتم فرز النتائج في مراكز الاقتراع، على أن يكون إعلان النتائج الأولية علنياً وتحت رقابة مندوبي المرشحين.
 12. ضمان حرية الدعاية الانتخابية وفق أحكام الدستور نصاً وروحاً، ووضع قواعد لسلوك مؤسسات الإعلام والمرشحين خلال فترة الدعاية الانتخابية.
 13. إلغاء مبدئي الدوائر المغلقة والتخصيصات الأخرى المعمول بها حالياً، وتقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية يراعي فيها البعد السكاني والجغرافي والاجتماعي وعدالة التمثيل لكافة مناطق المملكة.
- وجهة النظر الأولى
14. اعتماد نظام الانتخاب التمثيلي المختلط بين الانتخاب الفردي وبين القائمة النسبية، بحيث يدلي الناخب بصوتين، واحد لانتخاب مرشحه في دائرته الانتخابية، والآخر للقائمة التي يختارها.
 - أ- تقسم المملكة إلى دوائر انتخابية بمقعد نيابي واحد لكل دائرة، ويقوم الناخب باختيار مرشح واحد. ويعطي هذا التمثيل نصف عدد أعضاء مجلس النواب (+-).

ب- النصف الثاني (+-) من عدد أعضاء مجلس النواب يتم انتخابه بطريقة القائمة النسبية البراجمجة، حيث تؤلف قوائم انتخابية على مستوى المملكة باعتبار المملكة كلها دائرة انتخابية واحدة.

1- تسجل هذه القوائم لدى الجهة المعنية (وزارة الداخلية أو اللجنة العليا للانتخابات) حسب ما ينص عليه القانون، وتدرج فيها أسماء المرشحين حسب التسلسل الذي يرد في القائمة، وتعطى اسماً يختاره مرشحو القائمة.

2- يمكن لهذه القوائم أن تكون مقدمة من حزب أو أحزاب مؤتلفة أو من قوى وتجمعات سياسية.

3- يقوم الناخب باختيار القائمة التي يرضى عنها ويدلي بصوته لصالحها.

4- أ- ينص القانون على إنصاف المرأة بأن تتضمن قوائم الوطن نسباً معينة منهن ويضمن القانون الفوز لعدد منهن بمقاعد يتم الاتفاق على عددها لاحقاً.

ب- ينص القانون على مراعاة الفئات التي تتمتع حالياً بمقاعد محددة (المسيحيين والشركس والشيشان) بأن تتضمن قوائم الوطن نسباً معينة منهم. ويضمن القانون الفوز لعدد منهم بمقاعد يتم الاتفاق على عددها لاحقاً.

5- تفوز القوائم بعدد من المقاعد النيابية بنسبة ما تحصل عليه من مجموع أصوات الناخبين الذين أدلو بأصواتهم للقوائم (الصوت الثاني)، وتتحدد أسماء النواب الفائزين من قائمة ما بحسب تسلسل الأسماء المسجلة لدى الجهات المعنية.

6- ينص القانون على عدم جواز تمثيل أي قائمة انتخابية برامجية إلا إذا حصلت على نسبة مئوية من مجموع أصوات الناخبين للصوت الثاني (صوت الوطن) يحددها القانون. ويفضل أن لا تقل هذه النسبة عن 5%.

وترى اللجنة إجراء تعديل على المادة 73 من الدستور التي عدلت عامي 1973 و 1974 في ظروف الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية عندما كان مجلس النواب موزعاً مناصفة في عدد مقاعده بين الضفة الشرقية والضفة الغربية. وترى اللجنة تضيق إمكانية تأجيل الانتخابات ما أمكن وجعل الانتخابات وجوبية ما أمكن، لأن مسببات المادة المذكورة قد زالت.

وتعي اللجنة أن أي قانون انتخاب لن يحظى باتفاق كامل بين الشرائع الاجتماعية والقوى والتجمعات السياسية والحزبية، وقد سعت لأن تكون هذه المبادئ العامة جامعة بقدر كبير لتحقيق الأهداف التي تم الإشارة إليها في البداية. كما تعي اللجنة أن تبني بعض المبادئ الواردة هنا تحتاج إلى تعديلات دستورية ولكنها ضرورية. واللجنة أخذت هذه النقطة بعين الاعتبار على

إناطة الإشراف على
عملية الانتخابات بلجنة
مستقلة يشارك فيها
القضاة وشخصيات
عامة ذات مصداقية
وحيادية.

أن يترك الأمر لأصحاب الشأن.

وجهة النظر الثانية

14. الوصول إلى نظام انتخابي يفرض نواباً على أسس حزبية وبرامجية من خلال حزمة متكاملة من الإجراءات والتشريعات تتضمن:

أ. تطبيق مبدأ الصوت الواحد والدائرة الواحدة والنائب الواحد.

ب. تبني مفهوم القائمة النسبية، بالإضافة إلى البند أعلاه.

ج. الإسراع بوضع القوانين المنظمة للعمل السياسي والتي أقرت مبادئها الرئيسة اللجنة التوجيهية للأجندة الوطنية وهي:

– قانون الأحزاب.

– قانون العمل السياسي.

– قانون مؤسسات المجتمع المدني.

– قوانين تمكين المرأة.

– قانون الإعلام.

د. تشكل القوائم على أسس حزبية من حزب واحد أو ائتلاف أحزاب أو تحالف حزب مع مستقلين أو أكثر من حزب ومستقلين.

هـ. يكون لكل ناخب صوت واحد يمنحه إلى مرشح الدائرة أو القائمة الحزبية.

و. يبدأ العمل بنظام انتخاب تزداد به نسبة القوائم الحزبية إلى مجمل أعضاء المجلس مع تطور الحياة السياسية.

15. ينص القانون على مراعاة الفئات التي تتمتع حالياً بمقاعد محددة (المسيحيين والشركس والشيشان) وذلك بتقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية مشتركة للمقاعد المخصصة لهذه الفئات، على أن يتم تحديد عدد المقاعد لاحقاً وعلى أن يتم إلغاء هذا الترتيب تدريجياً مع تنامي الحياة السياسية والحزبية.

الفصل الخامس : التشريع والعدل

الخلاصة

استقر الفكر السياسي والإنساني على أن التشريع وسن القوانين وفق المبادئ الديمقراطية ووفقا للأسس التي يتم التوافق عليها في الدساتير والوثائق الموازية له من قبل المجتمعات المختلفة في سعيها الطويل للتطور والتحديث، هي الوسيلة الأنجح والأكثر ضمانا لإحداث الأثر المطلوب والتغييرات المنشودة ضمن البنى الدستورية والنظام القانوني للمجتمع.

ولذلك

فقد أولت الأجندة الوطنية اهتماما خاصا ببحث هذه الأداة المعتمدة للتغيير التي تضمن الفاعلية والنفاذ وتتمتع بالشرعية وبالتوافق الوطني وتعتبر عن الاقتناع العام، ووجدت أن هناك ضرورة لإعادة النظر في العملية التشريعية، باعتبارها أهم الأسس في تنظيم حياة المجتمعات وتطويرها. كما دعت إلى تطوير عملية التشريع وتعزيز دور السلطة التشريعية فيها، وتزويد هذه السلطة بكل المكن والتقنيات والوسائل والمنهجيات الحديثة والمتطورة في التشريع منذ إعداده لأول مرة و/أو منذ التفكير في تعديله، بحيث يكون التشريع معبرا عن روح الأمة والشعب المتطلعة نحو التطور والانطلاق.

وتتضمن الأجندة الوطنية إيضاحات مفصلة واقتراحات محددة هي حصيلته دراسة معمقة لتطوير العملية التشريعية في الأنظمة الديمقراطية، بما يكفل تحقيق الشروط الموضوعية والواقعية للتشريع العادل المستند إلى الاقتناع العام، وتناولت معالجات محددة لمختلف الأوجه والمفاعيل المقترحة والبنى المساعدة على إعطاء التشريع دوره بوصفه مشروعا متمعا بالمصداقية والشرعية لإحداث الإصلاح المطلوب، بما في ذلك البحث في البنى والكيانات السائدة والضرورية للانطلاق في هذا المجال. وقد عرضت مبادرات محددة لتعزيز مشاركة النواب في الصياغة التشريعية، ولتطوير الهيئة المكلفة بإعداد التشريع في السلطة التنفيذية، وإنشاء هيئة مستقلة لتطوير وتحديث التشريعات، بالإضافة إلى اقتراح مجموعة ضوابط وروايد عامة ومبادئ واجبة الإتيان عند وضع التشريعات. كما قدمت مبادرات واقتراحات في عدد من القضايا الهامة مثل المحكمة الدستورية، والقوانين المؤقتة، والمعاهدات والاتفاقات الدولية، والتعديلات الدستورية، بالإضافة إلى إدراج عدد من التشريعات الواجبة الإقرار و/أو التعديل في مجالات تنمية الحياة السياسية والمجالات

الاقتصادية والمالية، والتشريعات الجزائية.

ولما كان الهدف النهائي للتشريع هو تحقيق رسالة الدولة الأساسية بإقامة العدل بين الناس، والتمتع بحياة كريمة، وبحقوق مصانة، تلبي المعايير، والقيم الأخلاقية، وإقامة العدل بين الناس بتطبيق التشريعات والقوانين بكفاءة ونزاهة وحياد ومعرفة عميقة بالقانون، رؤي أن يقترن بحث موضوع التشريع مع موضوع العدل، أو بعبارة أخرى مع بحث في السلطة التي جرى التوافق الاجتماعي عبر الدستور على أن تتولى إقامة العدل، وهي السلطة القضائية.

وقد جرى بحث وسائل ومكن وأدوات تعزيز استقلال القضاء وتطوير النظام القضائي وإعداده لتلبية متطلبات المجتمع المتجددة والمتطورة، عبر اقتراحات عبرت عنها المبادرات المقدمة بهذا الصدد، متضمنة إعادة النظر في بنين السلطة القضائية، عبر إصدار قانون جديد شامل للسلطة، يلبي كل مقتضيات التطور، وشروط الإنجاز في هذا المرفق الهام، الذي يلعب دورا بالغ الأهمية في النظام الديمقراطي القائم على فصل السلطات، وفي التنمية بمختلف أشكالها، بما في ذلك التغيرات التي تشمل الهيكلية ومنهجية العمل والتطوير وأساليبه، وإعداد الكفاءات اللازمة، وإعادة ترتيب وتمتين البنية القضائية وتحسينها وإمدادها بكل ما هو ضروري، بالإضافة إلى تطوير الجهاز القضائي الشرعي، واقتراح عدد من المبادرات لضمان تحقيق ذلك، بالإضافة إلى الاستفادة من توصيات الخطة الإستراتيجية لوزارة العدل.

كما كان من الضروري أن يبحث في مجال إقامة العدل المواضيع الأساسية التي تحظى باهتمام المختصين والناس بوجه عام، وذلك باقتراح رؤية خاصة لإجراء مجموعة من التعديلات الأساسية في القوانين المطبقة في إجراءات التقاضي والمحاماة بما يحقق إشاعة العدل، والمحافظة على المبادئ الأساسية المتعارف

رؤي أن يقترن بحث

موضوع التشريع مع

موضوع العدل، أو

بعبارة أخرى مع بحث

في السلطة التي جرى

التوافق الاجتماعي عبر

الدستور على أن تتولى

إقامة العدل، وهي

السلطة القضائية

واجتهدت الأجندة

في تناولها للمسائل

الهامة المتفق عليها

والخلافية على حد

سواء بروح يسودها

الحرص على التقييم

الموضوعي الهادف بعيداً

عن انفعالات اللحظة

الراهنة

عليها لإقامته المتوافقة مع ثوابت المملكة والمجتمع، دون انغلاق في وجه خطى التطور المدروس الهادف لخير الناس وتلبية احتياجات المجتمع وتطلعاته، بما في ذلك الحفاظ على المبادئ الدستورية الأساسية جميعها، واقتراح تفعيلها على خير وجه، ومحاولة تدارك بعض الثغرات التي فرض وجودها مرور الزمان وإيقاع التطور المتسارع، وذلك عبر رؤية موضوعية عملية تلبي الحاجة إلى التغيير بحقوقه المختلفة، لضمان انطلاق المسيرة التنموية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

واجتهدت الأجندة في تناولها للمسائل الهامة المتفق عليها والخلافية على حد سواء بروح يسودها الحرص على التقييم الموضوعي الهادف بعيداً عن انفعالات اللحظة الراهنة، وبهدف تحقيق أقصى قدر ممكن من التراضي والتوافق العام حول المسائل الخلافية، وبعيداً عن أي أفكار مسبقة أو مفاهيم جامدة منغلقة. وقد جاءت المعالجة لهذه المواضيع على أهميتها المطلقة،

سواء ما تعلق منها بالدستور، أو كان ذا علاقة به، أو بتفسيراته، أو باقتراح تعديلاته، أو بالقوانين الأخرى ذات الأهمية الخاصة، التي أصبحت جزءاً هاماً من الحوار الوطني الدائر حول أداء السلطات الدستورية، وحول تحقيق أفضل تطبيق عملي لمبدأ فصل السلطات، وإعمال سيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، والرغبة العامة في تحقيق التطور في كل الميادين، وقد كان من البديهي أنه لتحقيق كل ذلك بما فيه التعديلات القانونية أو الاقتراحات بالقوانين الجديدة أن تترك تفاصيلها للجهات والسلطات المعنية بذلك والمخولة بإجرائه دون إهمال لذكر أهم المؤشرات والروايد والضوابط العامة التي لا بد من الالتفات إليها في هذا المجال، وأن ذكر بعض القوانين التي يتوجب تعديلها أو الهياكل القانونية التي يتوجب إنشاؤها أو تعديل بعضها جاء على هدى من التوافق والتراضي العام على المبادئ العامة التي يمكن أن تحكم المسيرة القادمة.

مساهمة المحور في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية

دور المحور

إن تعزيز دولة القانون والمؤسسات يعني قيام الدولة على تشريعات عادلة ومؤسسات فاعلة تلتزم بمبادئ التشريع وتنصاع لها، وأن تنطلق التشريعات من أحكام الدستور الذي يكفل مبادئ العدل والمساواة وينظم العلاقة بين مؤسسات الدولة الدستورية ويكفل لها استقلالها.

كما إن التطور والتنمية يتطلبان استمرار تحديث التشريعات وتطويرها بما يتفق مع حاجات التواصل بين الدول والتعاون والتبادل التجاري وتطور وسائل الاتصال والمعرفة، والتشابه في العلاقات بين الأمم والشعوب المختلفة، والاستفادة من التجارب والمعارف التي اكتسبتها البشرية خلال مسيرة النمو والازدهار. والتشريع عملية يتم بمقتضاها وضع أسس وقواعد تهدف إلى تنظيم وضبط الحياة والعلاقات الاجتماعية والقانونية بين المواطنين من جهة، وهياكل السلطة التي فوض إليها أمر تنظيم المجتمع من جهة أخرى، وذلك لإحداث قدر معين من التداخل والترابط لتحسين النسيج الاجتماعي، وتيسير التعامل بين أفراد المجتمع. وقد مرت عملية التشريع بسلسلة من التطورات إلى أن توصلت إلى الأشكال الشائعة للتشريع.

كما أن تعقد الحياة المعاصرة، وتشابك المصالح الاجتماعية والاقتصادية والضغط السياسية وتنامي قوة المجتمع المدني ومفاعيل العولمة التي بدأت تجتاح العالم من أقصاه إلى أقصاه، كل ذلك أصبح يوجب إعادة النظر في عملية التشريع وإيلائها الاهتمام الكبير من حيث مصادرها وآلياتها وخبرة العاملين

إن تعزيز دولة القانون

والمؤسسات يعني قيام

الدولة على تشريعات

عادلة ومؤسسات فاعلة

تلتزم بمبادئ التشريع

وتنصاع لها، وأن

تنطلق التشريعات من

أحكام الدستور الذي

يكفل مبادئ العدل

والمساواة وينظم العلاقة

بين مؤسسات الدولة

الدستورية ويكفل لها

استقلالها

فيها، وذلك لضمان أن يتاح للتشريع صفتي النفاذ الفعلي والفاعلية، وهو أمر لا يمكن تحقيقه إلا بإيجاد أكبر قدر ممكن من الاقتناع من المواطنين الذين يتوجه لهم التشريع أساساً بعدالة هذا التشريع، وتعبيره عن أشواق المجتمع في التقدم والتطور وإصلاح الإطارات الناظمة للسلوك الاجتماعي.

وكذلك، فإن التشريع لم يعد مجرد إفصاح من السلطة (الدولة) عن إرادتها، بل يجب أن تكون هذه الإرادة محكومة باعتبارات العدل والحرية والمساواة، وقائمة على الرغبة في إحداث توازن دقيق بين اعتبارات العدل والحرية من ناحية، وبين دواعي الأمن والنظام والاستقرار من ناحية أخرى. ولا يجوز أن يكون التشريع مجرد إعادة صياغة لقرارات أو رؤية إدارية معينة منفصلة عن الضمير الاجتماعي أو عن الاقتناع العام. فالإقتناع العام بالنتيجة هو الضمان الحقيقي لنفاذ هذه التشريعات وإعطائها القدرة على الاستمرارية والتطبيق.

وغني عن البيان، أن إصدار التشريعات يجب أن يظل دائماً محكوماً بالابتعاد عن شبهة عدم الدستورية أو مخالفة الدستور من حيث عملية إصدارها ذاتها، ومن حيث أحكامها الموضوعية ووجوب توافقها مع المبادئ الدستورية. فالتشريع ليس مجرد مهارة مجموعة من التكنوقراط، وإنما هونفاذ وتوافق مع روح المبادئ الدستورية ومحاولة تطويع أو توفيق المقتضيات التي أوجبت إصدار التشريع مع مبادئ الدستور باعتبارها أكمل مظهر من مظاهر التوافق الاجتماعي. غير أن هذه الاعتبارات السابقة لم تحظ بالاهتمام بشكل كاف، ولم تُلب مقتضياتها في كثير من التشريعات التي صدرت في العقود الأخيرة، وبخاصة تلك التي أخذت شكل القوانين المؤقتة والتي صدرت مشوبة بشبهات عدم الدستورية من حيث أصول ومبررات

إصدارها بهذا الشكل المؤقت، أو من حيث أحكامها الموضوعية أو صياغتها التشريعية أو الاستعجال في وضعها دون إيلاء هذا العمل التشريعي الأهمية التي يستحقها، والدقة التي يجب أن تكون رائد التشريع في كل الأحوال، مما ترتب عليه الإخلال بالثقة العامة بحكم ما أثير من ضجة حول إصدارها، وإشاعة الحسّ بالاغتراب والانفصام المطلق بين الناس وبين العملية التشريعية.

ومن الواجب التأكيد على ما سلف في معرض التصدي لموضوع التشريع، وذلك لضمان تصحيح الخلل الكبير الحادث، واستجابة للدواعي والمعايير التي تحكم فعاليات الدولة الحديثة التي يسودها حكم القانون، وتبني الحياة فيها قوانين مستمدة من الدستور نصاً وروحاً، ومن قيم الشعب وروحه واحتياجاته وتطلعاته نحو التقدم والازدهار، فإنه من الواجب مراعاة الأصول الحديثة في وضع التشريعات، وإعادة النظر في الآليات القائمة والهياكل التي تقوم بالعملية التشريعية في مراحلها المختلفة من حيث الإعداد والتحضير والدراسة المتاحة.

وبالمقابل، فلا قيمة للتشريع إذا ما اقترن ذلك بضمان تطبيق مبادئ العدل على أفضل وجه. والعدل، من الناحية النظرية، يتحقق بوضع تشريعات عادلة وواضحة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وترسيخ حقوق المواطنين وكفالة حرياتهم وتحقيق المساواة بينهم، والمحافظة على أمنهم وسلامتهم وسلامة أموالهم وممتلكاتهم، وضمان تكافؤ الفرص بينهم والتعامل معهم على قدم المساواة وتجنب التمييز بينهم، وتنظيم حياتهم الاجتماعية وشبكة علاقاتهم مع بعضهم، وكذلك تنظيم علاقاتهم بالدولة (السلطة) وأجهزتها وإداراتها، والمحافظة على المال العام والثروة القومية لضمان استخدامه وإنفاقه لمصلحة مجموع الناس، وإتاحة الظروف للمواطنين لكي يمارسوا حقوقهم ويطلقوا طاقاتهم في العمل والتنظيم والإبداع والإنتاج، ولضمان مساهمتهم في حكم أنفسهم وتمكينهم من الوسائل والأسباب المؤدية إلى ذلك.

ولكن التشريعات والأنظمة العادلة وحدها، لا يمكن أن تعمل بمفردها لتحقيق الغايات المتوخاة من إقامة العدل، إذ لا بد لهذه التشريعات من وجود سلطة تتولى الإشراف على تطبيقها بحيث تتمتع هذه السلطة بالاستقلال والحياد والنزاهة والكفاءة تعاونها أجهزة تنفيذية تتولى تنفيذ قرارات هذه السلطة وأحكامها.

المبادرات الخاصة بمحور التشريع والعدل

التشريع

الإجراءات اللازمة لتطوير عملية إعداد التشريع وتصويبها:

1. لا جدال في أن التشريع له وجهان: السياسة،

والصياغة، وأن هناك علاقة جدلية بين الجانب السياسي والجانب الصياغي في التشريع، بحيث يتأثر كل منهما بالآخر. فإذا كان النظام سلطوياً، فإن دور المجالس النيابية أو التشريعية يكون محدوداً بالمقارنة مع الدور الأكبر الذي يعطيه النظام السلطوي للسلطة التنفيذية. أما إذا كان النظام ذا توجه ديمقراطي حقيقي وبوجود تعددية سياسية وأحزاب سياسية مستقلة ومنظمات مدنية مستقرة، فإن العملية التشريعية تكون محصلة لتفاعل الأطراف الاجتماعية والقوى السياسية والمدنية، بغض النظر عن مدى وتأثير كل طرف منها بحسب فاعليته والدور الذي تلعبه في الحياة السياسية والاجتماعية. ولكن يُلاحظ عموماً في الحالة الديمقراطية أن هناك حرصاً شديداً على تناسق التشريعات واتساعها وتوافقها مع الإطار الدستوري فضلاً عن الميل إلى إعمال مبادئ وقنوت الشفافية والمناقشات العامة لمشاريع القوانين للرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني، والفئات المعنية أو المتأثرة بأحكام هذه القوانين مما يؤدي إلى الاطمئنان وإلى توسيع قاعدة الاقتناع العام بها وترسيخ شرعيتها مما يتفق مع أهداف ومعايير الحكم الرشيد.

2. إن تشابك العلاقات الاقتصادية والمصالح الدولية وانتشار الاعتماد المتبادل بين الدول المختلفة والتوجه العالمي نحو المؤسسات والشركات العابرة للحدود الوطنية في الاقتصاد والتجارة، وتراكم مصادر المعرفة الإلكترونية والتغير المتسارع على وسائل الاتصال والتواصل، أصبحت تستلزم وجود مصادر ضخمة للمعلومات والمعارف والإحصاءات والدراسات لكل من يحاول أن يمارس عملية من عمليات وضع التشريع. ومن البديهي أن السلطة التنفيذية هي الأكثر قدرة في هذا المجال على الاطلاع ومعرفة مصادر المعلومات بحكم توسع جهازها الإداري وضخامته، وهو أمر لا يتسنى للمجالس التشريعية (النيابية) وبخاصة في الدول السائرة في طريق النمو، التي لا توفر مثل هذه الإمكانيات لمجالسها التشريعية. وهذا الأمر أدى، وسيظل يؤدي، إلى تضائل ومحدودية الدور الذي تقوم به المجالس التمثيلية أو التشريعية، وستظل السلطة التنفيذية بما لها من إمكانيات واسعة، هي صاحبة القول الأكبر في العملية التشريعية من حيث السياسة أو من حيث الصياغة.

غير أن هناك شعوراً متنامياً بأن هذا الوضع لا يتماشى مع المبادئ الديمقراطية ولا بد من تصحيحه بتقليل الاعتماد في الصياغة التشريعية على السلطة التنفيذية وتشجيع المجالس التمثيلية على ممارسة الدور التشريعي الكامل، وتمكينها من ذلك بوضع كافة الإمكانيات اللازمة والخبرات التخصصية والقانونية والوسائل التكنولوجية المعلوماتية تحت تصرف أعضاء هذه المجالس، بما يساعدها على استعادة دورها

التشريعات والأنظمة

العادلة وحدها، لا

يمكن أن تعمل بمفردها

لتحقيق الغايات المتوخاة

من إقامة العدل، إذ

لا بد لهذه التشريعات

من وجود سلطة تتولى

الإشراف على تطبيقها

بحيث تتمتع هذه السلطة

بالاستقلال والحياد

والنزاهة والكفاءة

تعاونها أجهزة تنفيذية

تتولى تنفيذ قرارات هذه

السلطة وأحكامها

الحقيقي والضروري. وبالتالي، ليتمكن الناخبون من محاسبة نوابهم والرقابة على أدائهم التشريعي .

تعزيز مشاركة النواب في الصياغة التشريعية:

هناك اتفاق لدى الباحثين في شؤون صياغة التشريع على وجوب التركيز على الجوانب التالية لضمان تحقيق أكبر مشاركة ممكنة للنواب في صياغة التشريع:

أولاً: توفير الوقت الكافي للنواب لدراسة القضايا مدار التشريع من حيث المهلة التي تعطى لهم، بحيث يكون هناك تناسب بين حجم العمل التشريعي المطلوب منهم، وبين الوقت المخصص لهم لإقرار ما هو مطلوب، ويتأتى ذلك من خلال زيادة مدة دور الانعقاد لمجلس النواب بحيث تصبح ثمانية شهور على الأقل، الأمر الذي يحتاج معه إلى تعديل دستوري.

ثانياً: تعديل الأنظمة الداخلية لمجلس النواب لتحقيق التالي:

1. توفير المصادر المعلوماتية والإحصائية اللازمة لبحث التشريعات وفحصها سواء من خلال كوادير البرلمان المساعدة أو الحكومة ذاتها أو عن طريق الباحث مع مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني.
 2. تمكين القوى الاجتماعية والمؤسسات المدنية كالأحزاب وجماعات المصالح ومؤسسات المجتمع المدني والأفراد الناشطين في المجتمع بعامه، من التفاعل مع البرلمان ولجانه عن طريق التعبير عن آراء هذه الهيئات والأفراد وبيان ملاحظاتها ورؤيتها (عن طريق جلسات استماع عامة ونشر أعمال اللجان بشأن التشريعات)، وإتاحة وسائل إعلامية مناسبة للتعريف بحقيقة المناقشات التشريعية.
 3. تزويد النواب بالدعم اللوجستي الفني والتشريعي عن طريق تقوية أجهزة مكاتب النواب، وتزويدها بكفاءات متخصصة بالعمل التشريعي.
 4. توفير الإمكانات لقياس مدى الشفافية في أعمال المؤسسة التشريعية، عن طريق علنية الجلسات، ووضع معايير خاصة لإنهاء النقاش في الأمور التشريعية والنصوص الدستورية الناظمة لذلك، والنظر في إمكانية تعديل ما لا يؤدي إلى هذه الغاية من نصوص تنظيمية وإجرائية، ونشر المحاضر البرلمانية وإباحة حق الاطلاع على المبادرات التشريعية لدى المجلس للأفراد أو لوسائل الإعلام والإفصاح عن نتائج التصويت ونشرها.
- ثالثاً: تشجيع البرلمان على إقرار وسائل وأدوات لقياس أداء مجلس النواب في القيام بمهامه ومدى نجاعته واعتمادها على أسس من الشفافية والحياد وإعلان النتائج بشكل دوري.

رابعاً: تشجيع النواب على تقديم المبادرات التشريعية وعدم الاكتفاء بما تقدمه الحكومات من مشاريع قوانين

باعتبارها جزءاً من واجباتهم الدستورية.

تطوير الهيئة المكلفة بإعداد التشريع في السلطة التنفيذية

إن أي دراسة إحصائية عن مصادر إعداد النصوص التشريعية في المملكة، تبين بوضوح أن السلطة التنفيذية هي التي تعد النسبة العظمى من النصوص التشريعية، وتقوم بعرضها بعد إعدادها على المجالس التشريعية، وهذه الهيمنة (التفيدية) على عملية إعداد النص التشريعي وتحضيره، سببها تضاعف دور الحكومة تدريجياً، بقدر زيادة التعقيد والتشابك في الجوانب الاجتماعية من جهة، وتأثير الاتجاهات الدولية الجديدة في المجتمع الدولي، وبروز سياسة التوجه العابر للحدود الوطنية في مسار الهيئات الدولية والمؤسسات الإقليمية المختلفة، ومفاعيل وتحديات العولمة وإيقاعها المتسارع الذي يعلي من شأن التخصص والخبرة الفنية المتوافرة لدى (التنفيذيين) بصورة كبيرة من جهة أخرى، مما يجعل للمتخصصين والتكوقراط الدور المؤثر الأكبر في إنتاج أي هياكل قانونية جديدة.

وهذا الوضع ليس مقتصرًا على حالتنا الراهنة، بل هو اتجاه يشمل العالم، ولكن آليات التصحيح في الأنظمة الديمقراطية العريقة تتحرك بسرعة لاستيعاب هذا الخلل وتقويمه، وتعمل على مواجهته بابتداع مزيد من الحلول، وإقرار منهجيات ومعايير خاصة متطورة في مواجهة التحولات الجديدة. ومن المؤسف أن نلاحظ أن نصيبنا حتى الآن من تحرك آليات التصحيح لا يزال محدوداً جداً، وهذه ظاهرة تشمل الدول العربية جميعها ولا تختص بها دولة بعينها.

كما أنه من الملاحظ أنه في الوقت الذي أصبحت فيه عملية التشريع ووضع التشريعات وصياغتها مدار دراسات مكثفة وعميقة ومؤثرة تقوم بها جهات ومعاهد ومؤسسات متخصصة أسهمت في تصحيح المسار في كثير من البلدان المتقدمة، فإن الاهتمام بعملية وضع التشريع وإعداده وصياغته وضبطه ضمن منهجيات دقيقة واضحة ليس له وجود في العالم العربي باستثناء محاولات مرتبكة غير مكتملة ودعوات لم يتح لها التجذر من قبل مؤسسات الأمم المتحدة والجامعة العربية.

إن الانفجار المعرفي والاكساح الهائل لثورة المعلومات وتناقلها، وانتقالها، وتلقيها بفعل توجهات العولمة ومفاعيلها، والتي تبتدئ بالنشاط الاقتصادي، ثم تمتد إلى المضامين السياسية وصولاً إلى الهوية الحضارية، بدواعي إطلاق التنافسية، وفتح الحدود أمام التقدم التكنولوجي وتحت مظلة المشروعية الدولية والمناداة بـتبني مبدأ السيادة القانونية المنقوصة للدول، والمبالغة في توظيف مفاهيم حقوق الملكية الفكرية لصالح الدول الغنية، أخذ يستوجب بالضرورة من الدول الأخرى، وضع ضوابط للعملية التشريعية المستمرة والارتقاء بها من حيز التلقي أو الاستنساخ، إلى حيز التدقيق والاستجابة لمتطلبات الحفاظ على الخصوصية والهوية الحضارية لكل شعب أو دولة.

تقليل الاعتماد في

الصياغة التشريعية

على السلطة التنفيذية

وتشجيع المجالس

التمثيلية على ممارسة

الدور التشريعي الكامل،

وتمكنها من ذلك بوضع

كافة الإمكانيات اللازمة

والخبرات التخصصية

والقانونية والوسائل

التكنولوجية المعلوماتية

تحت تصرف أعضاء

هذه المجالس

لم تعد العملية التشريعية إذن مجرد إفراغ للإرادة السياسية للدولة الوطنية في نصوص تنظيمية وتشريعية لتتولى إعادة تنظيم العلاقات في المجتمع، بل أصبحت تقف في مواجهة جملة معقدة من التحديات المحلية والدولية تنتظر الاستجابة لها بشكل مناسب، بحيث لا يصبح التشريع الجديد عبئاً مضافاً من شأنه تشديد الوطأة من إيقاع التغير والتطور الطبيعي في الدول التي تتعرض له.

ومن هنا كان لا بد من إعادة تطوير البنى والهيئات الإدارية التي يقع على عاتقها مسؤولية الإعداد والتحضير لعملية التشريع ضمن رؤية سياسية ومنهجية تضع بعين الاعتبار مجموع المصالح الوطنية، وتضمن الاستجابة للتحديات المختلفة سواء منها القادم عبر الحدود، أو الذي تثيره طبيعة ديناميكية وحركة المجتمعات المحلية، وتوقعها إلى التطور، وتطلعها نحو الحلاق بركب التجديد، وإعادة صياغة العالم مجدداً، بهدف الاندماج في المجتمع الدولي الجديد بحركته المستمرة ومعطياته الحادثة.

إن هذه الرؤية تتطلب ضرورة إحداث تغييرات كبيرة في ديوان التشريع والرأي وذلك في الجوانب التالية:

أولاً:

أ. إعادة النظر في التشريع الناظم لديوان التشريع والرأي بقصد تحديث مواده بما يستوعب المهام الكبيرة المطلوبة منه في المراحل القادمة، وضمان استقلالية المستشارين العاملين في الديوان وحيادهم، وإبعاد أي شبهة تحكم أو هيمنة من الحكومة على قرارات وفعاليات الديوان، وتمكينه من أداء مهامه بأعلى قدر من الكفاءة والاحتراف والدقة القانونية، وإعادة هيكلة أقسامه بحيث تستوعب الدور المتعاظم والمتنامي لهذه المؤسسة.

ب. تعديل التشريع الناظم لديوان التشريع بما يكفل فصل مهمة إبداء الرأي والفتوى عن مهمة التشريع، لخطورة جمع المهمتين في مرجع واحد، وحرصاً على الاستقلالية المطلقة والحياد في عملية إعداد التشريع.

ثانياً: رقد ديوان التشريع والرأي بالخبرات القانونية المتخصصة في إعداد وصياغة القوانين، وتمكين الديوان من استقطاب باحثين قانونيين يتمتعون بالمصداقية والمعرفة والخبرة، وتأمين إطلاع العاملين في الديوان على التطورات التي تحدث في عالم صياغة التشريعات والآليات المستخدمة في هذا المجال.

ثالثاً: تمكين الديوان من امتلاك مصادر المعلومات القانونية والمراجع التشريعية وإيجاد بنك معلومات خاص به يتضمن كل المعطيات القانونية والوسائل الالكترونية للحصول على أية تفاصيل أو نصوص يريدها، وإعداد مكتبة شاملة للاتفاقات الدولية الهامة والاتفاقات الثنائية.

رابعاً: اعتماد منهجية علمية في بحث مشروعات القوانين قائمة على بحوث ميدانية ومحلية وخارجية، وذلك لتقييم النصوص المقترحة، ودراسة تأثيراتها المحتملة، وكيفية التعامل مع الأفكار القانونية الجديدة التي تستجد في ميادين التعاون الدولي السياسي والاقتصادي.

خامساً: إيجاد الوسائل التنظيمية اللازمة للتعاون مع المؤسسات التشريعية الوطنية كمجلس النواب ولجانه، وكذلك المؤسسات المهنية القانونية، والهيئات والجهات التي تهتم بشؤون التشريع وأساليب تطوير الصياغات القانونية. وكذلك إيجاد قواعد محددة للتعاون مع هيئة تطوير وتحديث القوانين والتشريعات المزمع إنشاؤها.

سادساً: ضمان استقلالية ديوان التشريع وتمكينه بحرية كاملة من ممارسة دوره في ترشيح النوازع السلطوية لدى الحكومة في الخروج على الأصول القانونية والدستورية، وتبنيها إلى مواطن خرق سيادة القانون؛ أو القفز على الدستور وبخاصة في مسألة إصدار القوانين المؤقتة أو إعطائها صفة الاستعجال بحيث لا تتكرر تجربة إصدار (225) قانوناً مؤقتاً في أقل من سنتين.

سابعاً: ضرورة إرفاق بيان واضح بالأسباب الموجبة وأهداف القانون ومراميه مع أي مشروع قانون جديد.

ضوابط ورواشد عامة ومبادئ واجبة الاتباع في وضع التشريعات

تري الأجندة الوطنية أن التشريعات، هي تلبية لحاجات يستشعرها المجتمع لتنظيم فعاليات أفراد وضبط سلوكهم الاجتماعي والسياسي وتسهيل أمورهم الحياتية ومعاملاتهم، والمبادئ التي تحكم التشريع وقواعده. لا يمكن ضمان اقتناع الناس بها وبفعاليتها والاستفادة من إمكانية تطبيقها على خير وجه، إلا إذا كانت متوافقة مع البيئة الاجتماعية والقيمية، ومع ما استقر في وجدان الجماهير من ثقافة وموروث إيجابي. وعليه تری أن عملية التشريع يجب أن تتميز بما يلي:

أولاً: التوافق مع الدستور وثوابته نصاً وروحاً.

ثانياً: التوافق مع المبادئ العامة للشريعة الإسلامية باعتبارها التعبير الأمين عن الوجدان العام وعن القيم والتقاليد الإيجابية المكونة لهوية المجتمع الأردني.

ثالثاً: تجنب إقحام أفكار وقيم غريبة عن الضمير الاجتماعي لا يتقبلها وبخاصة إذا كان ذلك الإقحام لا تمليه ضرورة وليس له مبرر يصمد أمام المناقشة.

رابعاً: التوافق مع القيم والمبادئ الديمقراطية الصحيحة، لأن الديمقراطية هي الخيار الدستوري والواقعي لأبناء الشعب.

لا بد من إعادة تطوير

البنى والهيئات الإدارية

التي يقع على عاتقها

مسؤولية الإعداد

والتحضير لعملية

التشريع ضمن رؤية

سياسية ومنهجية تضع

بعين الاعتبار مجموع

المصالح الوطنية

اعتماد منهجية علمية

في بحث مشروعات

القوانين قائمة على

بحوث ميدانية ومحلية

وخارجية، وذلك لتقييم

النصوص المقترحة،

ودراسة تأثيراتها

المحتملة، وكيفية التعامل

مع الأفكار القانونية

الجديدة التي تستجد في

ميادين التعاون الدولي

السياسي والاقتصادي.

خامساً: أن لا يكون التغيير التشريعي أداة لإحداث تغيير (بالصدمة)، مما يولد بالضرورة الشعور بالإقصاء والاغتراب عن البنى القانونية والتنظيمية.

سادساً: أن يستهدف أي تغيير تشريعي المزيد من الحماية والاحترام لحقوق الإنسان بمفهومها الواسع، ومبادئها المقررة في المواثيق والشرائع الدولية، وتلك التي يتمسك الشعب بها وبقواعدها والتي هي جزء من هويته الثقافية والوطنية، وترسيخ التضامن والتكافل الاجتماعي، والحفاظ على السلام الاجتماعي، وعدم التمييز بين الرجل والمرأة ورعاية حقوق الأسرة والطفل.

سابعاً: أن يكون الهدف من أي تشريع تحقيق الخير العام لعموم فئات الشعب وتحسين نوعية حياتهم وضمان تطور مجتمعاتهم بشكل مدروس وإيجابي.

ثامناً: تعميق مبادئ الولاء والانتماء للأمة وهويتها وللوطن وللمبادئ والأفكار ونبذ الطائفية والعصبية والعنصرية، وإشاعة قيم الموضوعية واحترام الآخر.

تاسعاً: تعزيز التوجه نحو الانفتاح على شعوب وثقافات العالم، والاستجابة لتحديات المساهمة في صناعة وصياغة الشكل الجديد للعلاقات الدولية السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والفكرية.

عاشراً: الانطلاق من مبدأ سيادة القانون وتعزيز وجود دولة القانون التي تستهدف الخير العام، وإشاعة قيم المساواة وتكافؤ الفرص.

حادي عشر: مراعاة الاستقرار التشريعي والانسجام بين القوانين، كطريق وحيدة لضمان الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي.

ثاني عشر: الالتزام بأحكام الاتفاقات الدولية عند إصدار التشريعات أو إجراء أي تعديل عليها.

القوانين المؤقتة

ترى الأجنحة أن هناك ضرورة ماسة وعملية لإيراد الأمور التالية حول مسألة القوانين المؤقتة التي شكلت في الأعوام الأخيرة صدمة قانونية بالغة لمفهوم سيادة القانون، ولمسألة فصل السلطات كما شكلت استهانة بالغة بكل القواعد المتعارف عليها في مجال إصدار التشريعات في البلدان التي ترفع شعار الديمقراطية، ترقى إلى حد الخرق الصريح لأحكام الدستور، فإن الإقدام على إصدار حوالي (225) قانوناً مؤقتاً في فترات غياب أو تغيب مجلس النواب (أياً كان السبب في ذلك) يمثل انتهاكاً لسيادة القانون. وقد كانت هذه القوانين في معظمها تصدر عاطلة عن توافر الشروط القانونية والدستورية لإصدارها مما ترتب

عليه إضرار بالغ بمفهوم سيادة القانون، هذا فضلاً عما تضمنته بعض هذه القوانين من أخطاء قانونية وإخلال بالضمانات الدستورية المقررة، بل إنها شكلت تجاوزاً على صلاحيات السلطة القضائية في مسألة تحديد اختصاص المحاكم بقرار إداري صادر عن رئيس الوزراء وإخلال بالمراكز القانونية للمواطنين. هذا فضلاً عن الإرباك الذي سببته لأداء المجلس النيابي لواجباته القانونية بسبب صعوبة دراسة هذه القوانين وتمحيصها، وهو أمر يحتاج إلى عدة سنوات، ولم تكن هناك مبررات قانونية تتفق مع الدستور للجوء إلى هذا الأسلوب.

ومن الواجب التذكير بهذه المسألة حماية لمستقبل العمل التشريعي وسيادة القانون في المملكة، مع التشديد على أن تتقيد الحكومات بالقواعد الدستورية ضمن تفسيراتها السليمة بعدم إصدار القوانين المؤقتة إلا في الأحوال المحددة في الدستور وضمن أضيق الحدود.

وترى الأجنحة أن يجري اعتماد تعريف محدد لعبارة (التدابير الضرورية التي لا تحتمل التأخير)، وذلك لغايات التحقق من توافر الشروط اللازمة لإصدار القوانين المؤقتة، وأن يميز هذا التعريف بالحفاظ على روح الدستور الأردني وتوجهاته الديمقراطية القائمة على فصل السلطات وتوزيع الاختصاصات باعتبار ذلك الضمانة الوحيدة للحكم الديمقراطي. وتوصي أيضاً ب اعتماد تعريف حالة الضرورة الواردة في الأحكام الخمسة المشهورة الصادرة عن الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا التي عرّفت حالة الضرورة، بأنها (نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية، كالحرب والكوارث والفتن الداخلية التي تشب فجأة، وتستوجب معالجة سريعة لئلا ينتشر خطرهما فتهدم كيان الدولة).

كما ترى، أنه من الضروري التقيد بنص المادة (94) من الدستور الأردني التي تقضي بضرورة عرض القوانين المؤقتة على مجلس النواب في أول جلسة يعقدها بعد صدورها، وأن يجري التوافق الوطني على أن التفسير الصحيح لهذه المادة يجب أن لا يكون عرض القوانين المؤقتة إجراء شكلياً، بل أن يترافق ذلك مع تقرير جزاء البطلان للقانون المؤقت إذا لم يجر عرضه وإقراره في المواعيد المحددة.

وأنه إذا لم يكن ممكناً حصول هذا التوافق على هذا الفهم الصحيح للمادة المذكورة (94) من الدستور، فإن الأجنحة توصي بأن يتم النظر في إمكانية توضيح هذه المادة بهذا المعنى ضمن تعديل دستوري قد يجري في مرحلة قادمة وفي الوقت المناسب لإجراء حزمة تعديلات إجرائية لا تتناول الثوابت الدستورية وإنما الإشكالات الإجرائية التي برزت خلال التطبيق العملي، بالإضافة إلى تخليص الدستور من التعديلات الإجرائية التي وضعت في ظروف معينة كانت تستوجبها ولم يعد لها وجود.

تعميق مبادئ الولاء
والانتماء للأمة وهويتها
وللوطن وللمبادئ
والأفكار ونبذ الطائفية
والعصبية والعنصرية،
وإشاعة قيم الموضوعية
واحترام الآخر

التشديد على أن تتقيد
الحكومات بالقواعد
الدستورية ضمن
تفسيراتها السليمة بعدم
إصدار القوانين المؤقتة
إلا في الأحوال المحددة
في الدستور وضمن
أضيق الحدود

مسألة المحكمة الدستورية

من الواضح أن الدستور الأردني توجه إلى صيغة خاصة به لتحقيق مبدأ الرقابة على المسائل الدستورية، وذلك عن طريق إنشاء المجلس العالي لتفسير الدستور وإعطائه الصلاحيات التي تعطى للمحاكم الدستورية فضلاً عن صلاحيات أخرى تتعلق بمحاكمة الوزراء. وقد اختار الدستور أن تكون صيغة الرقابة على دستورية القوانين مزدوجة (قضائية، وسياسية) بحيث يتم تشكيل هيئة المجلس من خمسة قضاة وأربعة من السياسيين (الأعيان) واختار لرئاسة المجلس أن تكون معقودة لرئيس مجلس الأعيان، وذلك في تعديل جرى على الدستور بعد أن كان رئيس المجلس هو رئيس محكمة التمييز. وظلت الأغلبية للمجلس المذكور مكونة من القضاة، والدستور الأردني بهذا التوجه يبدو أنه استلهم النموذج الفرنسي للرقابة على دستورية القانون، مع بعض الفوارق الهامة في التفاصيل. وهو نموذج يعتبر الرقابة على دستورية القوانين ذات طبيعة مركبة من عنصرين: رقابة سياسية وقضائية معاً، باعتبار أن هناك جانباً سياسياً عملياً هاماً في مسألة هذا النوع من الرقابة يقتضي خبرة سياسية عملية بفعاليات الدولة ونشاطاتها تدعم الخبرة القضائية.

وقد برزت منذ مدة طويلة الدعوة إلى تشكيل محكمة خاصة بالرقابة على دستورية القوانين، لأن مسألة هذه الرقابة كانت موزعة بين المحاكم العادية والإدارية وبين المجلس العالي لتفسير الدستور. وقد كان أهم تجسيد لهذه الدعوة إلى إنشاء محكمة دستورية قد ورد في الميثاق الوطني الأردني عام 1990 وبموجبها يقتصر اختصاص المحكمة الدستورية على بيان الحكم الدستوري ويكون حكمها نهائياً وملزماً لجميع سلطات الدولة والكافة، وتضمن هذا الاقتراح أن تتم التعديلات الدستورية في الوقت المناسب.

وكانت الحكومة آنئذ قد حاولت معالجة مسألة المطالبة بإنشاء المحكمة الدستورية عن طريق تشكيل لجنة من كبار المختصين في القانون لبحث ذلك الموضوع وخلصت اللجنة إلى أن إنشاء مثل هذه المحكمة يحتاج إلى وقت وإلى تأهيل كوادر قضائية وتعديل في الدستور لم يكن الوقت مناسباً لإجرائه. ونوهت اللجنة بأن البنى القانونية الراهنة لو مارست صلاحياتها ودورها لكان في ذلك غنى عن إنشاء هذه المحكمة.

إن إقدام الحكومة على إصدار قوانين مؤقتة بهذا العدد الضخم قد أوجد مبررات عملية للتشديد على المطالبة بإنشاء محكمة دستورية، ووجوب التفكير بشكل جدي في الإقدام على هذه الخطوة والتمهيد لها بالإجراءات اللازمة من إعداد وتأهيل الكوادر القضائية وإجراء التعديلات اللازمة في النظام القانوني لإقامة هذه المحكمة، بما في ذلك التمهيد الهادئ والمدرّوس لإجراء التعديل الدستوري اللازم.

المعاهدات والاتفاقات الدولية

حسماً للجدال المثار حول المعاهدات والاتفاقات الدولية،

فإنه تجدر الإشارة إلى ضرورة التقيد بنص المادة (33) من الدستور من حيث وجوب عرض الاتفاقات الدولية التي تصادق عليها الحكومة الأردنية طالما كانت تمس حقوق الأردنيين العامة والخاصة على مجلس الأمة، وإعطاء التفسير الدقيق لهذه المادة، وفيما إذا كان يشمل أنواعاً معينة من الاتفاقات والمعاهدات موضوع التساؤل. على أن هناك ضرورة لإيجاد توافق قانوني على هذا التفسير أو حسم لهذه القضية التي أصبحت مثاراً للإشكال والاستشكال، وذلك باعتماد تفسير دقيق شامل يتسم بالوضوح لهذه المسألة من الجهة المخولة بتفسير الدستور، أو على الأقل عن طريق التوصل إلى توافق قانوني عام على حقيقة المقصود بها ومدى شمولها من لجنة ذات مصداقية قانونية عالية بحيث تلتزم مؤسسات الدولة بهذا التفسير.

كما يجب نشر نصوص كافة الاتفاقات والمعاهدات الدولية التي ترتبط بها المملكة والتي لم تنشر حتى الآن في الجريدة الرسمية.

فيما يتعلق بالتعديلات الدستورية

يحظى الدستور الأردني النافذ باحترام خاص لدى المراجع الفكرية والقانونية، ويصنف ضمن الدساتير التقدمية التي تؤسس للديمقراطية فعالة، كما أن الاستقرار الدستوري والسياسي الذي تتمتع به المملكة بوجه عام جعل للدستور مكانة متعاظمة، ورسخ الإحساس بضرورة التمسك بهذا الدستور واحترام ثوابته وعدم انتهاك مواده ووجوب استناد الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى قواعده وأحكامه.

كما أن إحساساً بضرورة عدم المساس بالدستور الأردني قد ترسخ في وجدان الشعب الأردني، ولم تؤثر على هذه المكانة المتميزة للدستور بعض التعديلات التي جرت عليه في أعوام سابقة، وقد كانت هذه التعديلات إجرائية الطابع في معظمها وتلبية لوقائع ومستجدات دولية ومحلية في الجزء الآخر، ولكن بعض هذه التعديلات قد استتفد أغراضه، وهذا أدى في رأي كثير من القانونيين والسياسيين إلى الانقصاص من بعض الإنجازات الديمقراطية العظيمة التي حققها الدستور. كما أن التغيرات المتسارعة والعميقة في الساحتين المحلية والدولية قد تبرر إجراء تعديلات على بعض مواد غير الأساسية بما يتلاءم مع حاجات المجتمع الأردني دائم التطور، ومع حاجات المسيرة الديمقراطية. ومن هنا وجدت الدعوات التي تصدر من حين لآخر صدى لها في بعض الأوساط، وبخاصة ما له علاقة بتحسين أداء النظام البرلماني كتمديد دورات انعقاد البرلمان العادية ومسائل أخرى. وبالتالي فإن هناك تحسباً كبيراً ومخاوف شتى يعبر عنها اتجاه واسع من أبناء الشعب الأردني بالخشية من أي تعديل ورفضه، وذلك حفاظاً على مكانة الدستور السامية وتحسيناً له من حدوث حالات تغري بالاستجابة لنوازع التعديل في ما لا يمكن اعتباره خطوة للأمام

كما يجب نشر نصوص
كافة الاتفاقات
والمعاهدات الدولية التي
ترتبط بها المملكة والتي
لم تنشر حتى الآن في
الجريدة الرسمية

مسألة المحكمة الدستورية التي بحثت سابقاً، وقد تمت الإشارة إلى النصوص الواجب تعديلها في مكانها من هذه المبادرات.

إنشاء هيئة مستقلة لتطوير وتحديث التشريعات

كان الميثاق الوطني الأردني لعام 1990 قد تضمن في معرض بحثه للمركزات الأساسية لدولة القانون، أنه تعزيزاً للمركزات الأساسية لدولة القانون (التي بيّنها الميثاق) ولترسيخ البينان الديمقراطي للدولة وللجمعية الأردني ينبغي العمل على إنشاء هيئة مستقلة بموجب قانون خاص لتحديث التشريعات وتطويرها استناداً إلى الأبحاث والدراسات اللازمة لذلك، وترفع الهيئة تقاريرها بشأن ما تقدم إلى مجلس الأمة ومجلس الوزراء.

وحيث أن هذه التوصية لم تتحقق، وحيث أن دواعي تبنيها لا زالت قائمة، فإن الأجنة تبني هذه التوصية وتشدد بأن الظروف والتطورات التشريعية أصبحت تفرض إنشاء مثل هذه الهيئة لاستكمال الإجراءات والبنى اللازمة لتعزيز الديمقراطية والمساهمة في ربط العملية التشريعية بالاحتياجات الحقيقية للمجتمع، ولضمان التناسق في التشريعات، وإبقاء التشريعات والقوانين وسيلة لحماية حقوق الفرد والمجتمع وتحسين نوعية الحياة في هذا المجتمع، وتسهيل تفاعل المواطنين مع بعضهم وتفاعلهم مع الأطر الإدارية والتنظيمية التي تقوم بتنظيم حياتهم.

وتقترح الأجنة إصدار قانون باستحداث هيئة باسم هيئة تطوير وتحديث التشريعات، على أن تمثل هذه الهيئة الجهات المهتمة بالتشريع وهي الحكومة والقضاء ومجلس الأمة ونقابة المحامين وكليات الحقوق في الجامعات الأردنية وشخصيات مستقلة ذات خبرة واختصاص في أمور التشريع، كالقضاة المتقاعدين، والمحامين، وأساتذة القانون. على أن تكون مهمة هذه الهيئة مراجعة القوانين والتوصية بإجراء التعديلات اللازمة عليها على ضوء التطبيقات العملية التي قد تكشف عن قصور في بعض التشريعات أو تناقض في بعض المسائل الواردة فيها، واقتراح القوانين الجديدة في ضوء ما يستجد من ظروف أو ما يكشف عنه التطبيق العملي للقوانين السارية.

ويقترح أن تقوم الهيئة بمهامها وفق الأساليب المعتمدة في الدول الأخرى لمثل هذه الهيئة والتي يمكن تلخيصها بما يلي:-

1. الاطلاع على الصيغ القانونية المعتمدة في القسم الأكبر من الدول الديمقراطية العريقة والمقارنة بينها، والاطلاع على الاجتهادات الحديثة الصادرة عن المحاكم العليا فيها.
2. تتقي الهيئة الصيغة المثلى (أو تقوم بالتوفيق بين عدة صيغ) بحيث تتلاءم الصيغة المقترحة مع الدستور ومع تقاليد المجتمع وعاداته وأعرافه وقيمه، وإمكانية تطبيق المواد القانونية عليه في ضوء الإمكانيات المادية والبشرية، والاستعداد النفسي.

على طريق تعزيز الديمقراطية، ولعدم تشجيع بعض الحكومات أو القوى الأخرى النافذة على استسهال المطالبة بالتعديلات أو القيام بها بما قد يفتح شهية تلك القوى أو بعض الحكومات على إجراء تعديلات تمس بالمسيرة المضيئة والطويلة التي يخوضها الوطن لترسيخ التوجه الديمقراطي وتحقيقه، وبخاصة أن التعديلات المطالب بها لا تحتل مكانة متقدمة في سلم تقييم أهمية نصوص الدستور، بحيث توازي المكاسب المرتقبة من التعديل المخاوف والمخاطر الناجمة عن استسهال عملية التعديل، الأمر الذي سيضعف حتماً القيمة الأخلاقية والإلزامية لهذا الدستور.

والتعديل إذا استهدف المساس بالشوايت أو بالمبادئ الأساسية للديمقراطية كنظام ارتضاه الدستور وأوجبه، فإنه ولا شك يقع ضمن الخطوط الحمراء. ومعلوم أن الدستور الأردني قد نص على الأصول الواجبة الإلتزام للتعديل، وهي في التقييم الدقيق أميل إلى أن تعطي الدستور صفة الدساتير العصرية على التعديل، فإذا أضفنا إلى ذلك المكانة والهالة العظيمة من الاحترام التي تميز إحساس المواطنين نحوه، فإننا نجد أن التوجه للتعديل يجب أن لا يكون إلا لظروف وموجبات بالغة الأهمية وحتى (مصرية)، أو لحاجة لا تحتمل التأجيل وبعد دراسة مستفيضة، ومتأنية، ولا يجوز أن تتحول الدعوة تلك إلى شعار سياسي، لا يقيم الوزن اللازم لمعنى الاستقرار الدستوري، ولا يدرك خطورة التعديلات التي تدعو إليها انفعالات لحظة راهنة بعينها أو حتى تصرفات حكومة ما.

ويدها فإن هذا لا يعني أن الأجنة تقف موقفاً رافضاً للتعديلات الدستورية بإطلاق، بل يعني أن أي تفكير في التعديل الدستوري يجب أن تتوافر له موجبات للتعديل تفوق الأخطار والمخاوف الناشئة عن حدوثه بشكل مستعجل أو لحالة معينة.

ومن هنا لا ترى الأجنة أن التوجه لاعتبار التعديل بمثابة تجاوز للخطوط الحمراء، وهو تعبير دقيق ويستحق الاحترام والتقدير، ولكنه لا يعني إغلاق الطريق كلياً في وجه التعديل إذا وجدت موجباته وكان ضرورياً ضرورة ماسة وفيه نفع يفوق الضرر الذي قد ينجم عن استسهال سلوك تعديل الدستور كل ما أمكن لحكومة أو لأغلبية برلمانية أن تحصل على نصاب التعديل.

إن استقرار الأحكام الدستورية أمر جوهري لاستمرار المسيرة الديمقراطية، ولا يجوز أن يعالج بمنطق الاستسهال أو بان يتحول إلى شعار يستخدم من قبل جهات لا تستطيع أن تدرك أو تحيط بكافة الظروف والنتائج المترتبة على إشاعة هذا الشعار كمقولة سياسية تستخدم في مضمار السياسة كلما شاءت قوى متنفذة أن تستخدمه.

والأجنة دعت إلى التفكير الهادئ العلمي في قبول البحث في بعض مطالبات التعديل المتزنة المدروسة والتي تأتي ليس بدافع الإسقاطات السياسية أو الكيدية، وإنما بعد تقييم موضوعي كما هو الأمر في

أن التوجه للتعديل يجب أن لا يكون إلا لظروف وموجبات بالغة الأهمية وحتى (مصرية)، أو لحاجة لا تحتمل التأجيل وبعد دراسة مستفيضة، ومتأنية

إنشاء هيئة مستقلة بموجب قانون خاص لتحديث التشريعات وتطويرها استناداً إلى الأبحاث والدراسات اللازمة لذلك

3. تراعي الهيئة في دراساتها التوجه نحو الاستفادة من التطورات العلمية الحديثة لصالح الإنسان والوثبة التكنولوجية في عالم الاتصالات وتقريب المسافة بين الدول والشعوب والتشجيع على تبادل الأبحاث والخدمة بما يُؤقّق بين متطلبات التوجهات العالمية الجديدة، فيما يتعلق بالتواصل الحضاري بين الشعوب والدول، وبين الأسس المتطورة للممارسات الديمقراطية العصرية كما هو متبع في الديمقراطيات العريقة والمتطورة.

4. تعتمد الهيئة منهجية تمكنها من معرفة الآثار العميقة والحقيقية لتطبيق القوانين على أبناء المجتمع ورصد هذه الآثار وتقويمها سلباً وإيجاباً.

5. تقوم الهيئة برفع ما تتوصل إليه نتيجة لذلك من اقتراح للقوانين أو تعديلاتها إلى كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الأعيان والنواب لتوزيعه على أعضاء المجلسين إما لتبنيه أو للاستفادة مما جاء فيه وفق الأطر الدستورية.

التشريعات الواجبة الإقرار و/ أو التعديل:

في مجال تنمية الحياة السياسية وترسيخ التوجه الديمقراطي:

تري الأجنحة الوطنية أهمية التشريع ودوره النافذ في تنمية الحياة السياسية. وهي تدرك الحاجة الماسة إلى إقرار تشريعات تؤدي إلى ترسيخ التوجه الديمقراطي مثل قوانين الانتخاب والأحزاب والحريات العامة والإعلام وغيرها. وتكتفي بالتأكيد على ذلك في هذا المحور، خاصة أن محور التنمية السياسية والمشاركة قد عالج هذه التشريعات بشكل شامل ومفصل.

القوانين الاقتصادية والمالية:

نظراً لأهمية التشريع في هذا المجال، وبالرغم من أن محوري الإصلاح المالي وتمييق الاستثمار قد أقرّا مبادئ تتعلق بتحديث ومراجعة القوانين الاقتصادية والمالية ذات الأهمية، فإننا في هذا المحور نريد التأكيد على ما يلي على سبيل المثال وليس الحصر:

قانون التجارة:

إن قانون التجارة النافذ قانون قديم، ولم يعد يلبي متطلبات تنظيم العمل التجاري والاقتصادي والاستثماري، ولم يعد قادراً على استيعاب أنماط العلاقات الاقتصادية والمالية الجديدة، وهو عاجز عن التعامل مع المستجدات التي ولدت مع الانفتاح العالمي والمنظمات الاقتصادية الجديدة التي أصبحت تحكم إلى حد بعيد الفعاليات الاقتصادية الدولية، وبخاصة بعد انتشار مبادئ الحرية الاقتصادية والاعتماد المتبادل بين الدول والتكتلات الإقليمية الدولية والاقتصادية، ونشوء أنماط جديدة مثل التجارة الإلكترونية، ومفعول تطور وسائل الاتصال وانتقال المعلومات المذهل، وعليه، فإن الأجنحة الوطنية توصي بالإسراع في تحديث قانون

التجارة بشكل جذري في ضوء التطور الهائل والحاصل في المعاملات التجارية والمالية والمصرفية الوطنية والدولية، لمواكبة ذلك التطور وإيجاد الحلول ومعالجة الأوضاع التي نشأت عن هذه التطورات.

القوانين النازمة للصناعة:

فإنه ونظراً للتطورات الهائلة الحادثة في مجال الصناعة ودخول المفاهيم الجديدة للاستثمار والعلاقات الصناعية المحلية والدولية والأطر الجديدة التي أصبحت تنظم جزءاً كبيراً من النشاط الصناعي، تقترح الأجنحة (ونظراً لأن قوانين متعددة ونصوصاً متناثرة تحكم الآن النشاط الصناعي) سن قانون حديث وموحد للصناعة يعالج جميع قضايا الصناعة بما يتفق مع السياسات الاقتصادية الوطنية والإصلاح الإداري وبعض ما يتعلق بإجراءات إنشاء وتسجيل الشركات الصناعية وتشجيع الاستثمار، وحسم موضوع النافذة الاستثمارية لتخفيف الإجراءات على المواطنين والمستثمرين.

قوانين البنوك وشركات التأمين:

توصي الأجنحة بمراجعة قانون البنوك وقانون البنك المركزي وقانون هيئة الأوراق المالية، وتعليمات هيئة تنظيم قطاع التأمين بغرض التوفيق بينها وبين قانون ضريبة الدخل لإزالة التعارض مع قانون ضريبة الدخل وبخاصة من جهة رفض ما تنص عليه تعليمات الهيئات الرقابية من نفقات إلزامية ومخصصات على المؤسسات المالية.

قانون التنفيذ وقانون وضع الأموال غير المنقولة تأميناً للدين:

إعادة النظر في قانون التنفيذ وقانون وضع الأموال غير المنقولة تأميناً للدين بحيث يلبي الحاجات المستجدة بما يزيل العقبات الكثيرة القائمة عند التنفيذ وفقاً لما جاء بتوصيات نقابة المحامين وجمعية البنوك.

قانون ضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات:

توصي الأجنحة بمراجعة شاملة لقانوني ضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات لإزالة الغموض والتناقض في بعض أحكامها، ولتحقيق الانسجام مع المبادئ الدستورية المنصوص عليها في القانون الأردني من حيث النسب الضريبية وكيفية ترتيب تصاعديتها، ومدى إمكانية تخفيف بعض الأعباء الضريبية عن المنتجين في القطاعات الاقتصادية والإنتاجية، وحدود حوافز التشجيع للمنتجين، والحث على تفسير مفهوم ضريبة الدخل بشكل أكثر إنسانية وأقل بيروقراطية بما يتيح تقدير ظروف المكلفين الفردية وأوجه إنفاقهم بحيث يكون في مقدور المقدر الضريبي قبول النفقات المألوفة والمعتادة والناجمة عن طبيعة الترابط الأسري والاجتماعي، وتزليل أفساط التأمين الادخاري عن

سن قانون حديث

وموحد للصناعة يعالج

جميع قضايا الصناعة

بما يتفق مع السياسات

الاقتصادية الوطنية

والإصلاح الإداري وبعض

ما يتعلق بإجراءات

إنشاء وتسجيل

الشركات الصناعية

وتشجيع الاستثمار،

وحسم موضوع النافذة

الاستثمارية لتخفيف

الإجراءات على

المواطنين والمستثمرين.

توصي الأجنحة بمراجعة

شاملة لقانوني ضريبة

الدخل والضريبة العامة

على المبيعات لإزالة

الغموض والتناقض

في بعض أحكامها،

ولتحقيق الانسجام

مع المبادئ الدستورية

المنصوص عليها

في القانون الأردني

من حيث النسب

الضريبية وكيفية ترتيب

تصاعديتها

الدخل الخاضع للضريبة.

قانون الشركات:

هناك ضرورة لإعادة دراسة النصوص المتعلقة بالرقابة على الشركات بأنواعها وتفعيل هذه الرقابة ومد نطاقها لتشمل الشركات ذات المسؤولية المحدودة والشركات الفردية، وذلك لضمان أموال المستثمرين في هذه الشركات ومنع الممارسات المخالفة والضارة.

القانون المدني:

أصبحت الحاجة ملحة لتعديل القانون المدني لسد الثغرات التي ظهرت وتلبية الحاجات التي استجذت أثناء التطبيق العملي للقانون، إضافة إلى إزالة التعارض بين بعض نصوصه ونصوص القوانين الأخرى، وبما يتواءم مع مشروع القانون المدني العربي المعد من قبل لجنة خاصة في جامعة الدول العربية.

قانون التحكيم:

لقد ظهرت بعض السلبات الجوهرية في تطبيق قانون التحكيم، مما أصبح يستوجب إجراء التعديلات الضرورية عليه وخاصة في توسيع أسباب الطعن وتحقيق المساواة بين الخصوم للاستفادة من حق الطعن بالتمييز.

في مجال التشريعات الجزائية

من المتفق عليه، أن التشريعات الجزائية تستهدف بالنتيجة وبالتحليل النهائي تحقيق الأمن بمفهومه الشامل للمجتمع، وتحقيق الحياة الآمنة المطمئنة للمواطنين.

ولا شك أن ما أُصطلح على تسميته بالسياسة الجنائية وكذلك قوانين العقوبات وقوانين أصول المحاكمات الجزائية مادتها الأساسية هي وضع القواعد القانونية لتنظيم السلوك الإنساني ومعالجة الانحرافات والخروج عن قواعد السلام والأمن الاجتماعي، ومعالجة حالات خرق قواعد السلوك عن طريق إحداث خلل في المجتمع بارتكاب سلوك إجرامي ينجم عنه بالضرورة خلل في أمن وطمأنينة المجتمع.

ومن المعلوم أن التشريعات الجزائية المطبقة لدينا قد وضعت أساساً قبل أكثر من خمسين عاماً، وأصبح من الطبيعي والمنطقي أن يُعاد النظر فيها على ضوء تطور المجتمع الأردني من جهة، وتطور تقدم العلوم والدراسات المتعلقة بالسلوك الإجرامي أو المعاقب عليه من جهة أخرى.

ولا بد أن يكون لكل بلد سياسة جنائية خاصة بها تمثل رؤيتها الخاصة في كيفية معالجة حالات الخلل في التوازن الاجتماعي نتيجة سلوك إجرامي أو أي سلوك معاقب عليه، والسياسة الجنائية لكل بلد تتأثر عادة بالعوامل السياسية والاقتصادية وقواعد الدين والأخلاق فيها، وفي الوقت ذاته تتأثر بما توصلت

أصبحت الحاجة ملحة
لتعديل القانون المدني
لسد الثغرات التي
ظهرت وتلبية الحاجات
التي استجذت أثناء
التطبيق العملي للقانون،
إضافة إلى إزالة التعارض
بين بعض نصوصه
ونصوص القوانين
الأخرى

ولا بد أن يكون لكل بلد
سياسة جنائية خاصة
بها تمثل رؤيتها الخاصة
في كيفية معالجة
حالات الخلل في التوازن
الاجتماعي نتيجة سلوك
إجرامي أو أي سلوك
معاقب عليه، والسياسة
الجنائية لكل بلد تتأثر
عادة بالعوامل السياسية
والاقتصادية وقواعد
الدين والأخلاق فيها

إليه السياسة الجنائية من تطورات في المفاهيم والآليات في البلدان الأخرى، بحكم انتشار وسائل الاتصال والتكنولوجيا الحديثة وتشابكها، وانتشار قيم الديموقراطية ومفاهيمها المتشابهة في كل مكان، وولادة مجموعة من المواثيق الدولية والاتفاقات الإقليمية والعالمية في مجالات الإجراءات والعقوبات.

وقد ترتب على زيادة التشابك والتأثير في العلاقات الدولية، أن المفاهيم الجديدة في السياسة الجنائية التي انتشرت في العالم وجدت في الاتفاقات الدولية تعبيراً صريحاً عنها إلى الإحساس أو الاقتناع بتخلف القوانين والتشريعات الجنائية، مما أوجد فجوة كبيرة بين الطرفين لا بد من معالجتها عن طريق تحديث وتعديل القوانين والتشريعات الجنائية الوطنية، بحيث تتواءم مع المفاهيم الجديدة في السياسة الجنائية. كما أن تطور الجرائم وأساليبها وتقنياتها وتعدد وسائلها، وآلياتها، وتطور وسائل التحقيق وإجراءات المكافحة والوقاية، والردع، والانفجار السكاني، والتغيرات، وحركات السكان داخل البلد الواحد من المدينة واليه؛ كل ذلك يدعو إلى الإسراع في إعادة النظر في التشريعات الجزائية المطبقة بما يحافظ على المبادئ الأساسية في القانون الجزائي ومقتضيات التطور في إجراءات وأدوات التحقيق والرقابة، وأدوار النيابة العامة ووسائل التحقيق الجديدة، وإعادة النظر في صلاحيات الشرطة والأمن العام من حيث الملاحقة والتحقيق والتصرف بما يخدم متطلبات الأمن بمعناه الشامل بأقل كلفة إنسانية ممكنة.

ويجب أن يشمل ذلك قوانين العقوبات، لتطبيق المبادئ المستقرة والمتفق عليها في نظرية العقوبة، وأن يشمل أيضاً أصول التحقيق والاثهام ودرجاته وضوابطه وآلياته بما يكفل مواجهة الظواهر الجديدة في عالم الجريمة ابتداءً من جرائم غسيل الأموال وجرائم الكومبيوتر إلى الجرائم المصنفة ضمن جرائم الإرهاب.

وترى الأجندة أن الانتباه يجب أن ينصرف بخاصة إلى ما يلي:

1. المكن والسلطات المفوضة والمُعطة لرجال الأمن الذين تتعاظم مهامهم ضمن توجه عالمي لتحويل جزء كبير من مهام القوات المسلحة التقليدية إلى قوات الأمن الوطني الداخلي، والحدود بين الاحتجاج بالدفاع الشرعي في مواجهة رجال الأمن المكلفين بتطبيق القانون، ومسائل تجاوز حق رجال الأمن في ممارسة مسؤولياتهم ضمن حدود القانون.
2. المحافظة على الحقوق الدستورية للمواطنين في مواجهة إجراءات التحقيق والوقاية من الجريمة والحرص على حماية حقوق الإنسان والحفاظ على كرامته وإنسانيته وحقه في التمتع بحقوقه الإنسانية كافة.
3. إمكانية التوفيق بين الاعتبارين الأول والثاني باعتبار تحقيق التوازن والتوفيق بينهما هو ضمان

الأمن والاستقرار بمعناه الشمولي.

ويتوجب على القوانين والتشريعات الجزائية الجديدة أو التي ستعدل أن تهدف إلى معالجة ومخاطبة كل هذه النواحي، بما في ذلك التوصل إلى إجماع أو تراض وطني حول موضوع عقوبة الإعدام وكيفية تنفيذها في حال الإقرار بها.

وبالإضافة إلى ما ذكر أعلاه، فإن الأجندة تُبدي بعض الملاحظات حول مكافحة الفساد، حيث تشعر أن هناك أهمية بالغة لإصدار تشريع لمحاربة الفساد، وأن المجتمع الأردني بحاجة إلى حمايته من رذائل هذه الآفة التي تهدد المال العام وتفسد النسيج الاجتماعي وتوقع الأذى على السلم الاجتماعي. وهي تعي، في الوقت نفسه، أن تشريعاً بهذا المعنى هو قيد البحث في مجلس الأمة. لذا، فإنها لا تود أن تتحم نفسها في هذا المجال، بل ترغب بالتأكيد على ضرورة أن يلاقي الأمر الاهتمام والتدقيق الكافي والمعالجة الحكيمة لدى مجلس الأمة.

العدل

تعزيز استقلال القضاء

لا حاجة للتأكيد على أهمية استقلال القضاء، وضرورة وجود سلطة قضائية، بالمعنى الذي أوضحه الدستور، لأن ذلك هو الضمانة الأساسية للحريات وحقوق الإنسان وتعزيز المسار الديمقراطي، وشرط لتحقيق التنمية الشاملة والإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وضمان سيادة حكم القانون وتوافر شرط وجود دولة القانون والمؤسسات.

وقد بذلت في السنوات الأخيرة محاولات عديدة لتحقيق هذه الغاية، وأصبح الحديث عن تطوير القضاء وتحقيق استقلاله جزءاً أساسياً من توجهات الإصلاح التي تسعى الدولة لتحقيقها، غير أن مدى النجاح في تحقيق ذلك بالشكل المطلوب لم يكن كبيراً، وذلك لأسباب كثيرة أهمها أن القضاء في التحليل النهائي هو صورة عن المجتمع، وأن إصلاحه مقترن بتنفيذ برنامج شامل لإصلاح الإدارة وأجهزة الحكم، ولأن تسارع التطور في الأعباء الملقاة على القضاء، وتعدد وتشابك العلاقات الاقتصادية والاجتماعية وتزايد عدد القضايا وضخامة النزاعات بين الأفراد، والانفجار السكاني والمعركة التي يجتاح المنطقة، كل ذلك أدى إلى الإحساس بأن النوايا الطيبة وحدها لا تكفي لإحداث التغيير المنشود، بل إنه حتى مع وجود إمكانات مادية ووسائل وممكن وبنية تحتية، فإن عملية التطوير هذه تظل بحاجة إلى المزيد من الجهد والمال والإنفاق.

والأجندة الوطنية، إذ تمتد أن إعادة نظر شاملة في موضوع السلطة القضائية ضمن مفهوم وإدراك متطور، يترجم نفسه عبر مجموعة من التشريعات المتعلقة بالموضوع، هو وحده الكفيل بعملية تسريع التطوير وتناغمها مع إيقاع التقدم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

فيما يتعلق بالتشريعات النازمة للجهاز القضائي وفعالياته:-

لقد أصبح من الضروري إيجاد تشريع واحد محكم لعمل الجهاز القضائي وهياكله ليحل محل العدد الكبير من التشريعات المتفرقة القائمة حالياً، والتعديلات الجارية عليها التي لم يخل بعضها من الاستعجال في المعالجة، أو عدم إعمال النظر الكافي في إيجاد الحلول وابتكارها للمشكلات التي يعاني منها القضاء، ولهذا فإن الأجندة ترى أن الأساس في تنفيذ عملية التطوير القضائي وتعزيز استقلاله هو إيجاد مجموعة جديدة من القوانين النازمة لعمل الجهاز القضائي وعلى الوجه التالي:

أولاً: قانون السلطة القضائية

انسجاماً مع المبادئ الدستورية التي أوردها الدستور الأردني، وترسيخاً لمبدأ استقلال القضاء، لا بد من استبدال القوانين المنظمة لعمل المحاكم النظامية بقانون موحد للسلطة القضائية يحقق استقلال القضاء من حيث المضمون ويوفر الضمانات اللازمة ويواكب التطورات في المجتمع الأردني، على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

يجب أن ينص هذا القانون على تكريس وتحقيق المبادئ التالية:

- استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية بشكل مطلق، من حيث تعيين القضاة وإنهاء خدماتهم، وتولي شؤونهم، وإعادة النظر في تشكيل المجلس القضائي بما يوفر الاستقلال التام لأعضائه، بما في ذلك قواعد تشكيل هذا المجلس، وكيفية انتخاب أو تعيين أعضائه، وتحديد مدة وجودهم في عضوية المجلس وعدم جواز تغيير العضوية إلا عند انتهاء المدة المحددة أو لأسباب جوهرية ومبررة يراها المجلس القضائي من خلال معايير وإجراءات موضوعية وشفافة، ومراعاة أن يكون تشكيل المجلس مكوناً من عضويتين: عضوية دائمة لذوي المناصب القضائية العليا بحكم مناصبهم، وعضوية مؤقتة بالانتخاب، إذ أصبح من الضروري إدخال مبدأ الانتخاب في اختيار الأعضاء المؤقتين، وإلغاء عملية قبول أعضاء منتدبين في المجلس القضائي ممن يتدربون بدلاً من الأعضاء المسمين للعضوية أساساً، إلا في حالة الوفاة وحالة المرض.

- تعزيز المبدأ الدستوري الذي ينص على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وأن المحاكم مصونة من التدخل في شؤونها، وما يعنيه ذلك من منع سلطة تدخل القاضي الأعلى مرتبة، أو المحكمة الأعلى درجة في عمل القاضي قبل إصدار الحكم، وسرية ملف الدعوى خلال إجراءات المحكمة على غير أطراف الخصومة والقاضي.

ثانياً: من الأمور الجوهرية لتعزيز استقلال السلطة القضائية أن يصبح لها موازنتها المستقلة والجهاز

لقد أصبح من الضروري

إيجاد تشريع واحد

محكم لعمل الجهاز

القضائي وهياكله

ليحل محل العدد

الكبير من التشريعات

المتفرقة القائمة حالياً،

والتعديلات الجارية

عليها التي لم يخل

بعضها من الاستعجال

في المعالجة

لا بد من استبدال

القوانين المنظمة لعمل

المحاكم النظامية

بقانون موحد للسلطة

القضائية يحقق

استقلال القضاء

من حيث المضمون

ويوفر الضمانات

اللازمة ويواكب

التطورات في المجتمع

الأردني، على الأصعدة

السياسية والاقتصادية

والاجتماعية والإدارية

الإداري اللازم لتنفيذ هذه الموازنة.

قانون السلطة القضائية بحيث تشكل محكمة أمن الدولة من قضاة مدنيين واتخاذ الإجراءات اللازمة لهذه الغاية وضمان حق الطعن أمام محكمة نظامية أعلى في كافة قرارات محكمة أمن الدولة.

ثامناً: ربط التفتيش القضائي كلياً بالمجلس القضائي وفصله نهائياً عن وزارة العدل مع توفير الضمانات اللازمة لتمكين المفتشين من أداء أعمالهم بحياد واستقلالية.

تاسعاً: تعديل الأحكام المتعلقة بشروط تعيين رئيس وأعضاء المجلس القضائي ورئيس محكمة العدل العليا بحيث تكون أكثر مرونة فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها فيهم مع إعادة النظر بمسألة حصر التنسيب ببعض المسائل في رئيس المجلس القضائي وبما يؤدي إلى معالجة القصور والخلل الذي تبين مع الممارسة والتطبيق، بالإضافة إلى مراجعة شرط السن والشروط الأخرى لرئيس المجلس القضائي ورئيس محكمة العدل العليا وأعضاء المجلس القضائي والمناصب القضائية العليا.

عاشراً: اعتماد معايير وإجراءات خاصة لتعيين القضاة والتنسيب بتعيينهم بحيث تعتمد آلية اللجان القضائية بطريقة مؤسسية وضمن منهجية خاصة وقرارات تتميز بالشفافية، وبحيث تشكل هذه اللجنة (أو اللجان) من القضاة خارج المجلس القضائي، وتتولى التنسيب للمجلس القضائي بالتعيين، ومع إعطائها مرونة في اعتماد معايير معينة للتنسيب بالتعيين بعد إجراءات تضمن التنافسية واجتياز اختبارات موضوعية وشفافة تحددتها اللجنة (أو اللجان) وتعتمدها دون تدخل من وزارة العدل.

حادي عشر: اعتماد إجراءات خاصة للإحالة على التقاعد وإنهاء الخدمات والتنسيب بذلك بحيث تنهى خدمة القاضي عند بلوغه سناً معينة مع إعطاء الحق للجنة (أو لجان) خاصة لاعتماد معايير أداء (موضوعية وشفافة) للتنسيب بإحالة القاضي على التقاعد، أو إنهاء خدمته لأسباب مبررة وبما يؤدي بالنتيجة إلى الإبقاء على القاضي الكفء والمؤهل والمنضبط، واستبعاد ما عدا ذلك.

ثاني عشر: إعطاء المجلس القضائي المرونة في إجراء تعيينات لقضاة أو مساعدين قضائيين على غير الكادر العادي للقضاة، وبحوافز خاصة، وذلك كمرحلة انتقالية يمكن أن تستوعب خلالها السلطة القضائية قضاة متخصصين وخبراء قانونيين.

ثالث عشر: النص على تعيين قضاة وباحثين قانونيين بما يساعد قضاة الحكم في القيام بالأعمال والمهام الموكولة إليهم.

ثالثاً: فصل جهاز النيابة العامة ودائرة المحامي العام المدني عن الجهاز القضائي وذلك لاختلاف طبيعة وظيفة قاضي الحكم عن طبيعة وظيفة قاضي التحقيق والإحالة وكذلك عن طبيعة وظيفة المحامي العام المدني، واختلاف المهارات المطلوبة لكل من هذه الوظائف، ولتحقيق مبدأ وحدة النيابة العامة (بشقيها الجزائي والحقوقى) ضمن إدارة واحدة تتولى شؤونها، ومع إعطاء أعضاء النيابة العامة الضمانات اللازمة لهم والموازية لضمانات القضاة لضمان حيادهم وموضوعيتهم، والسعي في المستقبل إلى توسيع نطاق عمل هذه النيابة لتشمل جميع قضايا الحق العام والخزينة بما في ذلك عمل النيابة العامة الإدارية ودائرة الادعاء العام الجرمية والضريبية، وذلك بقصد تحقيق سلطة إشراف موحدة على أجهزة النيابة العامة كافة.

رابعاً: إنشاء هيئة لدى محكمة التمييز باسم هيئة فحص الطعون وتحديد صلاحياتها بما يضمن تخفيف العبء عن كاهل قضاة محكمة التمييز مع الأخذ بعين الاعتبار صلاحيات تلك الهيئة في بلدان مماثلة.

خامساً: جعل القضاء الإداري على مرحلتين وتشكيل المحكمة (أو المحاكم) الإدارية الابتدائية بالإضافة إلى محكمة العدل العليا، وإجراء التعديلات اللازمة في قانون محكمة العدل العليا على هذا الأساس وبحيث تبقى المحاكمة أمام محكمة العدل العليا مرافعة.

سادساً: إقرار التشريعات التي تضمن توحيد المحاكم النظامية المختلفة ضمن قانون السلطة القضائية دون الإخلال باستقلال القضاء الشرعي والإلغاء التدريجي لأنواع المحاكم الأخرى، واستبدال المحاكم الخاصة بالغرف المتخصصة لدى المحاكم النظامية، ومراعاة تطوير قضاة الغرف المتخصصة بما يضمن تراكم الخبرة والاختصاص لديهم وبما يؤدي بالنتيجة إلى تحقيق العدالة.

سابعاً: فيما يتعلق بمحكمة أمن الدولة، فإنه مع الإقرار بكفاءة محاكم أمن الدولة، إلا إن إبقاء الصيغة العسكرية عليها بشكل غالب يثير إشكالات محلية ودولية عدة. وتعتقد الأجنحة الوطنية أن موضوع محكمة أمن الدولة يجب أن يخضع لإعادة نظر شاملة على ضوء التطور القضائي الشامل المرتقب الذي يستهدف توحيد جهات القضاء وإيجاد النيابة العامة المتخصصة، وإلى أن يتم الاتفاق على الصيغة المثلى المستهدفة من إعادة تنظيم السلطة القضائية والنيابة العامة، فإن هناك ضرورة لإيجاد حل مؤقت لحين الانتهاء من إعادة هيكلة الجهاز القضائي والنيابة العامة وإقرار

جعل القضاء الإداري

على مرحلتين وتشكيل

المحكمة (أو المحاكم)

الإدارية الابتدائية

بالإضافة إلى محكمة

العدل العليا، وإجراء

التعديلات اللازمة في

قانون محكمة العدل

العليا على هذا الأساس

وبحيث تبقى المحاكمة

أمام محكمة العدل

العليا مرافعة

موضوع محكمة أمن

الدولة يجب أن يخضع

لإعادة نظر شاملة على

ضوء التطور القضائي

الشامل المرتقب الذي

يستهدف توحيد جهات

القضاء وإيجاد النيابة

العامة المتخصصة

المستقلة التي ستخصص للسلطة القضائية بموجب قانونها.

فيما يتعلق بالتعديلات الواجب إدخالها على التشريعات المتعلقة بإجراءات التقاضي (الجزائية والحقوقية)

هناك عدة قوانين وتشريعات نافذة تبين أن بعض نصوصها لا تساعد على تحقيق العدالة بشكل ناجز، وتحتوي تناقضاً أو تخالف تشريعات أو مبادئ أساسية متعارفاً عليها.

كما أن هناك بعض التشريعات لإجراءات التقاضي لا تواكب التطورات التي طرأت في مجالات تحقيق العدالة وأصول المحاكمات في البلاد المتقدمة، وبعض هذه النصوص أصبح معيقاً للعدالة وأحياناً منكراً لها، مما يستوجب دراسة موسعة تفصيلية لكل هذه القوانين من قبل لجنة من القضاة والمحامين، لبيان آثار هذه النصوص السلبية واقتراح نصوص جديدة تحقق هدف العدالة المنشودة، وتخص بالذكر القوانين والتشريعات التالية:

1. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 17 لسنة 2001.
2. قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 وتعديلاته.
3. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1969 وتعديلاته.
4. قانون محاكم الصلح رقم (51) لسنة 1952 وتعديلاته.
5. قانون البينات رقم 30 لسنة 1952 وتعديلاته الذي أصبح بحاجة ماسة إلى التعديل بما يتلاءم مع تعقد المعاملات وتطور العقود وأعمال التجارة واقترائها بوسائل الاتصال وطرق الدفع الحديثة.
6. قانون الكاتب العدل رقم 11 لسنة 1952 وتعديلاته.
7. قانون الوساطة لتسوية النزاعات المدنية رقم 27 لسنة 2003.
8. قانون التنفيذ رقم 36 لسنة 2002.
9. نظام التبليغات عن طريق الشركات الخاصة.
10. قوانين أخرى سلبت اختصاص المحاكم في بعض النواحي أو تدخلت في صلب أعمالها بما في ذلك قانون هيئة تنظيم قطاع التأمين.

بالإضافة لما تقدم، فإن الأجندة الوطنية تبدي على وجه الخصوص الملاحظات والاقتراحات التالية:

1. تعديل قانون محاكم الصلح لمنع الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة إصدار الحكم في شخص قاضي الصلح وإعادة دور التحقيق للمدعي العام.
2. إلزام المدعي العام بالقيام بإجراءات التحقيق في القضايا كافة وبتحضير البينات وجمعها منذ مراحلها الأولى وإنهاء مسألة انتداب موظفي

رابع عشر: استحداث الغرف المتخصصة لدى المحاكم للنظر في الأنواع المختلفة للنزاعات والقضايا وفق نظام يُعد لهذه الغاية وبما يضمن توافر الكفاءة القانونية المتخصصة وتطويرها لمواجهة مقتضيات ومتطلبات النزاعات والقضايا التي أخذت أنماطاً وأشكالا جديدة تحتاج للاختصاص.

خامس عشر: استعمال صلاحية الانتداب ضمن أضيق نطاق، فلا يجوز انتداب أي قاض للعمل في غير موقعه الأصلي سوى في حالات الضرورة القصوى كالوفاة والمرض.

سادس عشر: إعادة تنظيم صلاحية التحقيق والتأديب، وتنظيم إجراءاتها بإعطاء الضمانات القانونية اللازمة للقضاة وضمان تفعيل أحكام المساءلة والتأديب وفق أحكام التشريعات المتعلقة بهذا الموضوع..

سابع عشر: تحديد حالات مساءلة القضاة عن أخطائهم أو مخالفاتهم الجسيمة ضمن المعايير المتعارف عليها في هذا المجال، وتحديد نوع المسؤولية ومداها، والنظر في إنشاء صندوق خاص للتعويض عن أخطاء القضاة، وكذلك الأخذ بمبدأ مخاصمة القضاة كواحدة من الأوجه الضرورية لتحقيق العدالة.

ثامن عشر: تفعيل عمل المكتب الفني الذي أنشئ بموجب المادة (12) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (17) لسنة 2001، للقيام بكافة المهام الموكولة إليه بما في ذلك تدقيق الأحكام واستخلاص النتائج من هذا التدقيق، لغايات توحيد الاجتهاد واستقراره والمساهمة في تخفيف عبء العمل عن محكمة التمييز من خلال دراسة القضايا بشكل مبدئي وتقديم خلاصة عنها وعن النقاط الأساسية القانونية الواردة فيها، وإعداد وإرفاق السوابق القضائية المتعلقة بموضوع القضايا المنظورة ووضع ذلك كله تحت تصرف الهيئات القضائية لدى محكمة التمييز للاسترشاد بها.

تاسع عشر: وضع نظام خاص للتدريب المستمر للقضاة، بحيث يكون إلزامياً للقضاة وفق إجراءات مفصلة، وإشراف وتنظيم من المجلس القضائي وحده.

عشرون: إلغاء أي صلاحية لأي جهة إدارية أو سلطة تنفيذية بإحالة أي جريمة من محكمة إلى محكمة أخرى مع ضرورة مراعاة التطبيق الصارم للمبدأ القاضي بأن تحديد اختصاص المحاكم لا يتقرر إلا بقانون.

حادي وعشرون: منح رواتب مجزية وحوافز مادية للقضاة، بشكل مؤسسي ومنهجي، وإعطاء المجلس القضائي صلاحية الإنفاق بشكل مرن من الموازنة

تحديد حالات مساءلة القضاة عن أخطائهم أو مخالفاتهم الجسيمة ضمن المعايير المتعارف عليها في هذا المجال، وتحديد نوع المسؤولية ومداها

إلغاء أي صلاحية لأي جهة إدارية أو سلطة تنفيذية بإحالة أي جريمة من محكمة إلى محكمة أخرى مع ضرورة مراعاة التطبيق الصارم للمبدأ القاضي بأن تحديد اختصاص المحاكم لا يتقرر إلا بقانون.

كما أن هناك بعض التشريعات لإجراءات التقاضي لا تواكب التطورات التي طرأت في مجالات تحقيق العدالة وأصول المحاكمات في البلاد المتقدمة، وبعض هذه النصوص أصبح معيقاً للعدالة وأحياناً منكراً لها

بالإضافة لما تقدم، فإن الأجندة الوطنية تبدي على وجه الخصوص الملاحظات والاقتراحات التالية:

تعديل قانون محاكم الصلح لمنع الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة إصدار الحكم في شخص قاضي الصلح وإعادة دور التحقيق للمدعي العام.

إلزام المدعي العام بالقيام بإجراءات التحقيق في القضايا كافة وبتحضير البينات وجمعها منذ مراحلها الأولى وإنهاء مسألة انتداب موظفي

إجراء تعديلات جذرية في أصول المحاكمات لتطوير عملية التقاضي، ويشمل ذلك إجراءات جلسات المحاكمة وطريقة جمع البينات المستندية وعرضها وإجراءات سماع الشهود وتقديم المرافعات

تطوير تشريعات أداء المحاكم الشرعية لتعزيز استقلال هذه المحاكم وحريتها في اتخاذ قراراتها بكفاءة ونزاهة بما يتفق مع طبيعة دور المحاكم الشرعية وخصوصيته

- المحاكم (رئيس الديوان) أو أفراد الضابطة العدلية ليقوموا بوظيفة المدعي العام أمام المحاكم.
- 3. إعادة النظر في أنواع من الشكاوى الجزائية المتعلقة ببعض أنواع الجرائم وذلك عن طريق توسيع حالات إسقاط شكوى الحق العام تبعاً لإسقاط الحق الشخصي وإعطاء المدعي العام صلاحية إقرار التسويات في القضايا التي يتوقف تحريكها على تقديم شكوى.
- 4. إجراء تعديلات جذرية في أصول المحاكمات لتطوير عملية التقاضي، ويشمل ذلك إجراءات جلسات المحاكمة وطريقة جمع البينات المستندية وعرضها وإجراءات سماع الشهود وتقديم المرافعات.
- 5. إقرار تشريعي لآليات تضمن دوراً للنائب العام و/أو مساعديه لمراقبة أعمال التحقيق وقرارات الظن التي يصدرها المدعون العامون في قضايا الجرح.

فيما يتعلق بالمحاكم الشرعية

نص الدستور الأردني في المادة (99) على أن المحاكم ثلاثة أنواع:

1. المحاكم النظامية
 2. المحاكم الدينية
 3. المحاكم الخاصة
- وبيئت المادة (104) من الدستور أن المحاكم الدينية تنقسم إلى:
1. المحاكم الشرعية
 2. مجالس الطوائف الدينية الأخرى
- ونصت المادة (106) من الدستور على ما يلي:
- (تطبق المحاكم الشرعية في قضائها أحكام الشرع الشريف)

وتود التأكيد على ما يلي:

- أن دور ووظيفة المحاكم الشرعية جدير بالتعزيز، وبأن يجري إمداد المحاكم الشرعية بالأسباب والوسائل التي من شأنها تمكينها من تأدية دورها ووظيفتها.
- وكذلك يجب أن تتخذ الإجراءات اللازمة بما في ذلك وتطوير تشريعات أداء المحاكم الشرعية لتعزيز استقلال هذه المحاكم وحريتها في اتخاذ قراراتها بكفاءة ونزاهة بما يتفق مع طبيعة دور المحاكم الشرعية وخصوصيته، وأن يكون التوجه العام في عملية تعزيز دور المحاكم الشرعية، تطوير التشريعات الخاصة بهذه المحاكم بما يتفق والتطورات التي يشهدها المجتمع الأردني في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وما تبين من خلال التطبيق العملي للقوانين النافذة.
- التأكيد على اعتماد المرجعية القانونية التالية في وضع التشريعات ذات العلاقة:

 1. الدستور وأحكامه ومبادئه
 2. الأحكام الشرعية
 3. العادات والأعراف السائدة المتفقة أساساً مع روح الشريعة الإسلامية.

- وتؤكد الأجندة أنه يتوجب إيجاد نظام التفتيش القضائي بشكل يضمن وجود وفعالية الدور الرقابي لأداء المحاكم الشرعية.
- وتوصي الأجندة بإيجاد لجنة علمية متخصصة يشكلها قاضي القضاة لتطوير التشريعات الخاصة بالمحاكم الشرعية، واقتراح التعديلات اللازمة على ضوء ما يتبين لها من مراقبة ومتابعة تطبيق القوانين.

كما تقترح الأجندة ولغايات تطوير الجهاز القضائي الشرعي وصيانة استقلاله ورفعته بالمؤهلات والتقنيات الحديثة، العمل على:

- إنشاء مبان مناسبة لتصبح مزار (قصور عدل شرعية) في المحافظات والألوية والأقضية وبشكل تدريجي.
- إنشاء محكمة استئناف في معان (لإقليم الجنوب)
- إنشاء محكمة تمييز لتوحيد الاجتهاد وتأييد أو نقض الأحكام.
- إحداث نيابة عامة شرعية للقيام بتحريك دعاوى الحق العام الشرعي والدفاع عن حقوق القاصرين والغائبين وفاقدي الأهلية.
- إنشاء دائرة خاصة بتنفيذ الأحكام الشرعية.
- إنشاء معهد للبحوث والتدريب يُعنى بإجراء الدراسات والبحوث القانونية والفقهية وإعداد القضاة ورفع كفاءتهم.
- إيجاد مكتب فني يُعنى بتوفير الكتب والمراجع وإجراء الدراسات اللازمة للقرارات القضائية.
- إيجاد مكاتب (أسرية) للقيام بمهام التوجيه والمصالحة والإصلاح الأسري.
- تطوير عمل أقسام التركات في المحاكم الشرعية وإيجاد مديرية للتركات للإشراف على محاسبة الأوصياء والإشراف على استثمار أموال التركات.
- حوسبة المحاكم الشرعية وربطها بشبكة واحدة (أجهزة حاسوب + البنية التحتية).
- تطوير نظام الأرشيف وحفظ الملفات.
- زيادة عدد القضاة وأعوان القضاة بما يتناسب وحجم العمل تبعاً لزيادة عدد السكان.
- دعم أعوان القضاة بإعداد نظام مالي خاص بهم.
- إعادة النظر في الأحكام النازمة لمهنة المحاماة الشرعية، وتطوير التشريعات والأحكام الخاصة بها وتحديثها.
- تخصيص موازنة لتنفيذ متطلبات العمل في المحاكم الشرعية وتطويره.
- إنشاء ناد للقضاة الشرعيين وتوفير حوافز سكن وتحسين شروط التأمين الصحي الخاص بهم.

فيما يتعلق بالقوانين المتعلقة بالمحاماة:

المحامون هم مساعدون قضائيون بحكم التعريف القانوني، ووجودهم عنصر أساسي وضروري في تحقيق العدالة، ومهنة المحاماة في المملكة مهنة عريقة تعود بتاريخ نقابتها إلى أوائل الخمسينات، ولها تقاليد عريقة وإسهام كبير في خدمة العدالة وخدمة القضايا العامة، وهي كغيرها من المهن والإدارات الحكومية، قد طرأت عليها وعلى بنيتها التنظيمية ومنتسبيها تطورات وتغيرات أصبحت تملي مراجعة مستمرة وشاملة لقوانين وأنظمة النقابة، بهدف زيادة كفاءة موظفيها والعاملين فيها، وزيادة مساهمتها وفعاليتها وإشراكها في تحقيق أداء أفضل لمرفق العدالة، والأجندة على علم بأن إدارة النقابة تقوم بمراجعة شاملة وأنها تتطلع إلى تطوير هذه المهنة بما يواجه متطلبات المرحلة القائمة والقادمة، وما ترتب على التطور الهائل في مجال مرافق إدارة العدالة، وهي تدعو إلى إشراك هذه النقابة في المجالات التشريعية بشكل جاد وفعال بما يؤدي إلى تحقيق الاستفادة القصوى من الكفاءات العالية والخبرة المتخصصة الموجودة لدى العديد من أبناء هذه المهنة.

و توصي بإصدار قانون مستقل ينظم مزاولة المهنة ويسمح بقيام مكاتب كبيرة لتقديم الخدمات

القانونية، لكي يتمكن المحامون الأردنيون من الصمود أمام المنافسة القادمة نتيجة لانفتاح تجارة الخدمات بين الدول. كما أنها تدعو إلى تطوير أنظمة المهنة ومساقات التدريب فيها، وكذلك إنشاء مجالس تأديبية تتمتع بالاستقلال الكامل عن مجلس النقابة في جميع إجراءاتها وقراراتها وتشديد العقوبات على المخالفات المسلكية، بالإضافة إلى تعزيز صلاحية النقابة في القيام بالواجبات المنوطة بها، وبما يحقق مواكبة مهنة المحاماة لآفاق ومتطلبات التغيير الذي يطراً أو سيطراً على أداء السلطة القضائية، وتوسيع مجالات التعاون بينها وبين السلطة القضائية، لأن تطوير أداء المحامين سينعكس بالضرورة على العمل القضائي بكل أبعاده.

فيما يتعلق بالخطة الإستراتيجية لوزارة العدل (2004-2006):

تم الاطلاع على مضمون هذه الخطة وأدبياتها، وهي ترى في الجهد المبذول في هذا الصدد إسهاماً ذا قيمة في دراسة واقتراح الأوضاع القانونية لمعظم جوانب إدارة مرفق العدالة وبما في ذلك توفير الأبنية المناسبة لعمل المحاكم والأجهزة القضائية، وتوصي الأجندة بالاستفادة من تلك الخطة وبخاصة بما ورد على الصفحات 31-37 منها.

تعزيز صلاحية النقابة
في القيام بالواجبات
المنوطة بها، وبما يحقق
مواكبة مهنة المحاماة
لآفاق ومتطلبات التغيير
الذي يطراً أو سيطراً
على أداء السلطة
القضائية، وتوسيع
مجالات التعاون بينها
وبين السلطة القضائية،
لأن تطوير أداء المحامين
سينعكس بالضرورة على
العمل القضائي بكل
أبعاده

الفصل السادس : تعميق الاستثمار

الخلاصة

وضعت الأجندة الوطنية أهدافاً طموحة للسنوات العشر المقبلة تهدف إلى خفض مستويات البطالة وتنمية الاقتصاد الوطني. وبالنظر إلى التركيبة الحالية للقوى العاملة والموارد المحدودة المتاحة، فإن الطريقة الوحيدة لبلوغ تلك الأهداف هي باستقطاب استثمارات محلية وأجنبية كبيرة في الصناعة والخدمات التجارية كثيفة العمالة والموجهة للتصدير. إلا أن الأردن يواجه منافسة إقليمية ودولية قوية في مجال استقطاب الاستثمارات.

الإجمالي، وستستحدث أكثر من 270 ألف فرصة عمل جديدة في القطاعات ذات الأولوية خلال تلك الفترة، من ضمن 600 ألف فرصة جديدة سيستحدثها الاقتصاد الوطني، مما سيؤدي إلى مساندة الأهداف التنموية العامة للأجندة الوطنية. ولضمان استحداث هذا العدد من الوظائف، يجب تقوية آلية التنسيق بين جانبي العرض والطلب في سوق العمل بما يخدم تنافسية القطاعات الصناعية والخدمات التجارية. و خلال السنوات الأربع الماضية، سجل الأردن إنجازات جيدة نسبياً في تنمية بعض القطاعات الاقتصادية ذات احتمالية النمو العالية، مدفوعة جزئياً بعوامل خارجية. واتخذ الأردن خطوات عدة لتحسين بيئة الأعمال، إلا أن هذه الخطوات نجحت جزئياً فقط في تعزيز تنافسية الاقتصاد والقطاعات لجذب عدد أكبر من المستثمرين. وتعزى الأسباب في ذلك إلى غياب إطار استثماري مؤسسي فعال يعمل على تنسيق السياسات الاستثمارية وتوحيدها، وضعف البنية التحتية الأساسية وارتفاع تكاليفها، بالإضافة إلى عدم مرونة قوانين العمل وتعقيد الأنظمة الضريبية. وبناء على هذه التحديات، وغيرها مما لم يذكر أعلاه، تم وضع المبادرات لمعالجتها، من أجل أن يصبح الأردن بين أفضل الدول التي توفر بيئة استثمارية متطورة ومنافسة.

ويعتمد توفير بيئة استثمارية متطورة على مقدرة الحكومة على صياغة وتخطيط وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاستثمارية بشكل منسجم ومنسق. ولهذا فإن محور تعميق الاستثمار يهدف إلى مؤسسة عملية صنع القرار لكافة المسائل المتعلقة بالاستثمار والتجارة وتطوير المشاريع في الأردن. ومن هذا المنطلق، ارتكزت كافة السياسات والمبادرات المقترحة في هذا المحور على أساس تحليل كمي في صنع القرار، وتم تبويب هذه

لذلك فإن تحسين قدرة الأردن التنافسية، يملئ عليه أن يعمل من أجل الوصول إلى الدرجة "الاستثنائية" على سلم توقعات المستثمرين في بيئة الأعمال. وهذا يعني أن على الحكومة أن تقوم، بالاشتراك مع القطاع الخاص، بالاستثمار في البنية التحتية الأساسية (طرق، اتصالات، طاقة، إلخ) والخدمات المساعدة (القانونية، اللوجستية، المالية، إلخ) لتسريع تنمية القطاعات الصناعية والخدمات المستهدفة وتعزيزها.

إلا أن الحكومة لا تزال تعمل تحت ضغط تقليص العجز في الموازنة العامة، ولذلك تحتاج إلى أن توازن في إدارة نفقاتها بين الاستثمار لتحقيق النمو الاقتصادي من جهة، وبين الانضباط المالي من جهة أخرى. لذا، يتعين تحديد أولويات الإنفاق العام الذي يحقق النمو الاقتصادي، وذلك من خلال اتباع نهج نظامي وكمي شفاف في وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية. ويرتّب على ذلك الابتعاد الجذري عن الطريقة التقليدية المتبعة لدى الحكومة في تخصيص أولويات الموازنة.

كما يجب تعزيز مشاركة القطاع الخاص في تطوير البنية التحتية والخدمات المساندة لجذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية. ولتحقيق هذه الغاية، يجب بناء السياسات التنموية الاقتصادية على أساس تمكين وتفعيل العلاقة ما بين أصحاب العمل والعمال والحكومة، وفي الوقت نفسه، ضمان عوائد اقتصادية مجزية للأطراف الثلاثة.

وتقدر تكاليف توصيات محور تعميق الاستثمار المقترحة بـ 1.5 مليار دينار أردني خلال فترة العشر سنوات المقبلة. وإذا ما نفذت هذه المبادرات بالشكل الصحيح، فإنها ستعود بفائض صاف قيمته 1.7 مليار دينار أردني، وستضاعف نصيب الفرد من الناتج المحلي

المبادرات في مسارين رئيسيين: المسار الأول، ويهدف إلى وضع الأطر المؤسسية الضرورية لدعم السياسات الاستثمارية، وترويج الاستثمار، وتعزيز التعاون في عملية صنع القرار بين كافة الجهات العامة والخاصة المعنية. أما المسار الثاني، فيركز على تحديد أولويات دعم الحكومة للقطاعات الصناعية والخدمات، ووضع الآليات لتحسين تنافسيتها وتعزيز نموها ورفع عائداتها الاقتصادية.

تتمثل الخطوة الرئيسة لوضع الإطار المؤسسي الاستثماري في تطبيق النموذج المعدل للهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية (JAED)، حيث يعمل هذا النموذج كمظلة واحدة يجمع كل الهيئات التنموية القائمة (الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية (JAED)، ومؤسسة تشجيع الاستثمار (JIB)، والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO)، ومؤسسة المدن الصناعية الأردنية (JIEC)، ومؤسسة المناطق الحرة (FZC))، كما يكفل النموذج المعدل الاتساق في عملية صنع القرار وتطبيقه بين تلك الهيئات التنموية، بحيث يتم رسم السياسات وصياغتها من قبل الهيئة الاستثمارية (المعدلة) ويترك تنفيذ هذه السياسات للجهات التنموية - كل حسب اختصاصه. ولتطبيق هذا النموذج، لابد من مراجعة قوانين الاستثمار المؤقتة المتعلقة بالجهات الاستثمارية الخمس المشار إليها أعلاه، وفقاً لما أوصى به المجلس الاستشاري الاقتصادي للعام 2001، والمعتمد من قبل محور تعميق الاستثمار للأجندة الوطنية للعام 2005.

وتكمن المهام الرئيسة للهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية في صياغة الاستراتيجيات المتعلقة بالاستثمار والتجارة وتنمية الشركات، بالإضافة إلى تنسيق تنفيذ هذه الاستراتيجيات من قبل الجهات التنموية والحكومية الأخرى، والقيام بتقييم دوري لتلك الجهات التنموية، ومراقبة تنافسية القطاعات الاقتصادية في الأردن. هذا بالإضافة إلى أن النموذج المعدل لهذه الهيئة الاستثمارية يعزز مشاركة القطاع الخاص، ويفصل بين الجهات التي ترسم الاستراتيجيات وتلك التي تقوم بتنفيذها، ويفعل دور الهيئة في تخصيص موازنات الجهات التنموية الأخرى. وبمرور الزمن، ستلعب الهيئة الاستثمارية (المعدلة) دوراً رئيساً في مساعدة وزارة الصناعة والتجارة على تقييم ووضع السياسات وذلك من خلال تطبيقها أسلوب التحليل الكمي في صنع القرار. وسيطلب تطبيق الإطار المؤسسي إعادة هيكلة مؤسسة تشجيع الاستثمار لتقوم بمهمتها الرئيسة في جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية بشكل فعال، وتقييم فرصة اندماج مؤسسة المدن الصناعية الأردنية ومؤسسة المناطق الحرة للحد من تداخل الأدوار بينهما.

وتشير أفضل الممارسات الدولية إلى أن الشركات المبتدئة تساهم في حماية وسلامة الاقتصاد واستدامة نموه من خلال تعزيز المنافسة، وحفز الابتكار، وخلق

وظائف جديدة، وإدخال الممارسات والتكنولوجيا الجديدة. وبنسج الشركات المبتدئة لتصبح شركات صغيرة ومتوسطة، فإنها تساهم بشكل رئيس في الناتج المحلي الإجمالي وزيادة التشغيل. أما فيما يتعلق بوضع الأردن الحالي في دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، فقد أنشئت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية لدعم وتطوير وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة، إلا أن نشاطها تركز بشكل رئيس على تشجيع الصادرات، وافترقت المؤسسة إلى القدرات التي تمكنها من القيام بمهمتها الرئيسة. والجدير بالذكر أن هناك عدداً كبيراً من الخطط والجهات والبرامج التي تم إطلاقها لحفز الأعمال الريادية ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، غير أنه لا يوجد جهد منسق أو مؤشرات قياس الأداء للعديد من هذه البرامج، إضافة إلى ضعف الجهود التنظيمية والمالية التي تقوم بها الحكومة في هذا الصدد. ولزيادة فعالية هذه البرامج، فإنه يجب تنسيق عملها من قبل هيئة واحدة تعمل كمظلة تتبنى النهج الشامل في حفز الشركات المبتدئة ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، حيث يمكن أن تعمل المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية كمظلة موحدة، شريطة أن يتم رفع مستوى قدراتها بشكل كبير لتنفيذ المهام والمسؤوليات الموسعة المناطة بها. ولكي تعكس دورها الموسع، يمكن تغيير اسم المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية ليصبح "مؤسسة تنمية الشركات المحلية" (Enterprise Jordan - EJ)، لتعمل على تغطية كافة الأنشطة الداعمة المتعلقة بالشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات المبتدئة، والتنسيق المباشر مع الجهات الحكومية المعنية، بالإضافة إلى تعزيز بيئة خدمات أعمال الريادة، وتشجيع ثقافة الابتكار، وضمان التمويل الكافي للشركات المبتدئة. كما يجب أن تُثبت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية وجودها في الأسواق التصديرية الرئيسة للأردن، وتقديم الدعم المباشر للشركات الصغيرة والمتوسطة على شكل حقوق المساهمين، والمساعدة في بناء قدرات تلك الشركات من خلال تشجيع نقل المعرفة من الشركات متعددة الجنسيات إلى الشركات المحلية، وتخصيص حوافز مالية للبحث والتطوير.

ولضمان وجود بيئة أعمال أكثر تنافسية وعدالة في الأردن، فإن هناك حاجة لإنشاء هيئة للمنافسة تتمتع بالاستقلالية التامة عن الحكومة، تماشياً مع أفضل الممارسات الدولية. حيث تتمتع هذه الهيئة بالصلاحيات التي تضمن حقوق المستثمرين في كافة القطاعات.

وعلى صعيد آخر، قطع الأردن شوطاً كبيراً في مشروع تطوير منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة لتصبح مقصداً عالمياً لشركات الأعمال والترفيه. وفي العام 2004، أنشئت شركة تطوير العقبة لإدارة تنمية منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من خلال مشاركة القطاع الخاص. إن الأجندة الوطنية تدعم خطة شركة

تطوير العقبة المقترحة من أجل التطوير السريع لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، للوصول إلى الهدف النهائي في إنشاء ممر نقل فعال ومعبّر تجاري لمنطقة الشرق الأوسط بأكمله. وأخيراً، ينبغي تقييم نموذج منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وتطبيق المناسب منه في مناطق أخرى من المملكة.

أما فيما يتعلق بالمسار الثاني، فقد تركّز على التحليل القطاعي الكمي للتعرف على القطاعات ذات الأولوية التي تعمل كمحركات للنمو الاقتصادي ولخلق فرص عمل جديدة، إضافة إلى تحديد التحديات التي تواجهها هذه القطاعات وصياغة التوصيات التي من شأنها تذليل العقبات وتعزيز جاذبية تلك القطاعات للمستثمر المحلي والأجنبي. إن النهج المتبع في المسار الثاني يخدم، بصورة رئيسية، المنهجية الواجب اعتمادها من قبل الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية ويصب في خدمة الحكومة ومساعدتها على وضع كافة السياسات العامة المستقبلية المتعلقة بالاستثمارات والتجارة وتنمية الشركات.

لقد شملت عملية تحديد الأولويات القطاعات الصناعية والخدمات التجارية كافة، وأدت إلى وضع خطة العمل التالية:

1) بما يتعلق بالقاعدة الصناعية والخدمية الحالية: تشجيع قطاعات الألبسة والسياحة (الطعام والإقامة) وزيادة المكاسب المتوقعة من قطاعات

الأدوية، والتعدين، والمعادن، والأغذية والمشروبات. 2) أهداف قصيرة المدى (مكاسب سريعة): الإسراع في تنمية قطاعات الأثاث والجلود وخدمات الرعاية الصحية.

3) أهداف متوسطة المدى: دعم التنمية في المدى القريب لقطاعات الأجهزة الكهربائية، والمعادن المصنعة، والمعدات، إضافة إلى خدمات الموانئ، وخدمات التعليم، وخدمات التسلية والترفيه. وأخيراً، تعزيز التنمية في المدى البعيد، لتشمل خدمات التمريض، وخدمات تطوير البرمجيات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات التجارية (التقنية)، وتطوير صناعة الورق.

وبالإضافة إلى القطاعات آنفة الذكر، قام محور تعميق الاستثمار بتحليل ودراسة قطاع الزراعة، لما له من دور اجتماعي خاص، ووضع المبادرات للنهوض به. إن وجود بعض الفجوات في تنافسية القطاعات وفرص تحسينها على امتداد سلسلة القيمة، قد أدى إلى بلورة مبادرات مشتركة بين القطاعات ستعود بالمنفعة على بيئة الأعمال والاستثمار ككل. ولقد تم تفصيل هذه المبادرات المشتركة بشكل أكبر في كل محور من محاور الأجندة الوطنية (كل حسب مجال اختصاصه). إضافة إلى ذلك، فقد نتج عن التحليل الكمي مجموعة من التوصيات التي تستهدف كل قطاع على حدة، وسيتم عرض تفاصيلها في هذا الفصل.

مساهمة المحور في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

دور المحور

وضعت الأجندة الوطنية أهدافاً طموحة للسنوات العشر المقبلة تهدف إلى خفض مستويات البطالة وتنمية الاقتصاد الوطني. وبالنظر إلى التركيبة الحالية للقوى العاملة والموارد المحدودة المتاحة، فإن تحقيق التنمية الاقتصادية يتوقف بدرجة رئيسية على قدرة الاقتصاد الوطني على استقطاب استثمارات أجنبية ومحلية كبيرة وتوظيفها في القطاعات الصناعية والخدمات التجارية كثيفة العمالة والموجهة للتصدير. إلا أن الأردن يواجه منافسة شديدة من دول إقليمية ودولية لاستقطاب مثل هذه الاستثمارات.

ومن أجل بناء تنافسية عالية، لا بد أن يسعى الأردن للوصول إلى الدرجة "الاستثنائية" على سلم توقعات المستثمرين في بيئة الأعمال. وهذا يعني أن على الحكومة أن تقوم، بالاشتراك مع القطاع الخاص، بالاستثمار في البنية التحتية الأساسية (طرق، اتصالات، طاقة، إلخ)، والخدمات المساعدة (القانونية، واللوجستية، والمالية، إلخ)، من أجل تسريع تنمية القطاعات

الصناعية والخدمية المستهدفة وتعزيزها.

إلا أن الحكومة لا تزال تعمل تحت ضغط تقليص العجز في الموازنة العامة، وبالتالي تحتاج إلى أن توازن في إدارة نفقاتها بين الاستثمار لتحقيق النمو الاقتصادي من جهة، وبين الانضباط المالي من جهة أخرى. لذا، يتعين عليها ترتيب الإنفاق العام الذي يحقق النمو الاقتصادي على سلم الأولويات، وذلك عن طريق إتباع نهج نظامي وكمي شفاف في وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية. ويترتب على ذلك الابتعاد الجذري عن الطريقة التقليدية المتبعة لدى الحكومة في تخصيص أولويات الموازنة.

وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من مشاركة القطاع الخاص بفاعلية في تطوير البنية التحتية والخدمات المساندة لجذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية. ولتحقيق هذه الغاية، يجب أن تبني السياسات التنموية الاقتصادية على أساس تمكين وتنشيط العلاقة ما بين أصحاب العمل والعمال والحكومة، وفي الوقت نفسه، ضمان عوائد اقتصادية مجزية للأطراف الثلاثة.

تقدر تكاليف توصيات محور تعميق الاستثمار المقترحة بـ 1.5 مليار دينار أردني خلال فترة العشر سنوات المقبلة. وإذا ما نفذت هذه المبادرات بالشكل الصحيح، فإنها ستعود بفائض صافٍ قيمته 1.7

ومن أجل بناء تنافسية عالية، لا بد أن يسعى الأردن للوصول إلى الدرجة "الاستثنائية" على سلم توقعات المستثمرين في بيئة الأعمال

ستعود المبادرات
بفائض صاف قيمته
1.7 مليار دينار أردني،
وستضاعف نصيب
الفرد من الناتج المحلي
الإجمالي، وستستحدث
أكثر من 270 ألف
فرصة عمل جديدة في
القطاعات ذات الأولوية

يهدف محور تعميق
الاستثمار إلى مؤسسة
عملية صنع القرار
لكافة المسائل المتعلقة
بالاستثمار والتجارة
وتطوير المشاريع في
الأردن

جاءت السياسات
والمبادرات لهذا المحور
نتيجة التحليل الكمي
في عملية صنع القرار،
والذي يهدف إلى
المحافظة على العوائد
الاقتصادية لكل من
الحكومة، وأصحاب
العمل، والعمال

مليار دينار أردني، وستضاعف نصيب الفرد من
الناتج المحلي الإجمالي، وستستحدث أكثر من 270
ألف فرصة عمل جديدة في القطاعات ذات الأولوية
خلال تلك الفترة، من ضمن 600 ألف فرصة جديدة
سيستحدثها الاقتصاد الوطني في نفس الفترة، مما
سيؤدي إلى مساندة الأهداف التنموية العامة للأجندة
الوطنية. ولضمان استحداث هذا العدد من الوظائف،
يجب تقوية آلية التنسيق بين جانبي العرض والطلب في
سوق العمل بما يخدم تنافسية القطاعات الصناعية
والخدمية التجارية.

لقد سجل الأردن بين الأعوام 2001 و 2005،
إنجازات جيدة نسبياً في تنمية بعض القطاعات
الاقتصادية ذات احتمالية النمو العالية، مدفوعة
جزئياً بعوامل خارجية. واتخذ الأردن خطوات عدة
لتحسين بيئة الأعمال، إلا أن هذه الخطوات لم تنجح إلا
نجاحاً طفيفاً في تعزيز تنافسية الاقتصاد والقطاعات
لجذب عدد أكبر من المستثمرين. وتعزى الأسباب في
ذلك إلى غياب إطار استثماري مؤسسي فعال يعمل
على تنسيق السياسات الاستثمارية وتوحيدها، وضعف
البنية التحتية الأساسية وارتفاع تكاليفها، بالإضافة إلى
قوانين عمل غير مرنة وأنظمة ضريبية معقدة. وبناء
على هذه التحديات، وغيرها مما لم يذكر أعلاه، فقد
تم وضع المبادرات لمعالجتها، من أجل أن يصبح الأردن
بين أفضل الدول التي توفر بيئة استثمارية متطورة.

وفيما يلي ملخص لأبرز التحديات وفقاً للمؤشرات
التي تؤثر على جذب المستثمرين:

1. سهولة دخول الشركات وخروجها: وتتمثل تحديات
هذا المؤشر بضعف الصلاحيات القانونية لمؤسسة
تشجيع الاستثمار لتخفيض الوقت اللازم لإنشاء
الشركات، وضعف الأسواق الرأسمالية الذي يحد
من خيارات خروج المستثمرين من السوق.

2. السمعة /المصداقية: إن تدني المستوى الترويجي
لاستقطاب الاستثمار وصغر حجم الموازنة
المخصصة لهذا الغرض يشكلان أهم التحديات في
هذا المؤشر.

3. البيئة التي تعمل فيها الشركات: وتتلخص تحدياتها
بتعقيد الحوافز الضريبية والاستثمارية التي
تؤدي إلى إرباك المستثمرين، وطول فترة الدعاوى
القضائية، ونقص أعداد القضاة المتخصصين.

4. سوق العمل: وتتمثل التحديات في هذا المجال
بعدم مرونة قانون العمل، وتدني إنتاجية العمال
ومهاراتهم.

5. الفرص الاقتصادية: مثل خطورة مستوى مديونية
المملكة، وضعف الأنظمة والقوانين التي تحكم
المنافسة.

6. تكلفة عناصر الإنتاج: كارتفاع تكلفة خدمات البنية
التي تحتية (ماء، كهرباء، إلخ) مقارنة بالمنافسين
الإقليميين، وارتفاع تكلفة خدمات تكنولوجيا
المعلومات مقارنة بالمنافسين العالميين، وارتفاع تكلفة
النقل الجوي والبحري

7. البنية التحتية: وتتمثل التحديات في هذا المجال في
التحرير الجزئي لقطاع الاتصالات وعدم ملاءمة
العوامل اللوجستية وشبكات النقل.

8. نوعية الحياة: كضعف إنتشار الأماكن الترفيهية،
خصوصاً في المحافظات.

وفي الخلاصة، فإن توفير بيئة استثمارية متطورة
يعتمد على مقدرة الحكومة على صياغة وتخطيط
وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاستثمارية بشكل
منسجم ومنسق. لذلك يهدف محور تعميق الاستثمار
إلى مؤسسة عملية صنع القرار لكافة المسائل المتعلقة
بالاستثمار والتجارة وتطوير المشاريع في الأردن. كما أن
الهدف من مؤسسة صنع القرار هو أن تحل هذه العملية
محل الطريقة التقليدية للحكومة في صنع السياسة
العامة التي تأتي ردة فعل على الأحداث الاقتصادية
و الاجتماعية، بالإضافة إلى الإسراع في استجابة
الاقتصاد الأردني لمتطلبات المستثمرين في اقتصاد
عالمي شديد المنافسة.

الإطار العام للمحور

جاءت السياسات والمبادرات لهذا المحور نتيجة
التحليل الكمي في عملية صنع القرار، والذي يهدف إلى
المحافظة على العوائد الاقتصادية لكل من الحكومة،
وأصحاب العمل، والعمال. وعلاوة على ذلك، يقترح
المحور بأن تتبع الحكومة هذا الأسلوب في كافة عمليات
صنع السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وبتطبيق
هذا الأسلوب، تم تحديد أولويات الإنفاق العام لتطوير
بيئة القطاعات القائمة والواعدة لتسريع وتيرة نمو
الاقتصاد. لذلك، تم عرض توصيات محور تعميق
الاستثمار من خلال مسارين:

المسار الأول - وضع الأطر المؤسسية الضرورية لدعم
السياسات الاستثمارية وترويج الاستثمار لتعزيز
التعاون في عملية صنع القرار بين سائر الجهات العامة
والخاصة المعنية. وقد تم اتباع النهج التالي في وضع
المبادرات ضمن هذا المسار:

1. مراجعة الإطار المؤسسي لنموذج الهيئة الأردنية
لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية
الذي يتم تطبيقه حالياً، وتحليل عملية صنع القرار
لدى الحكومة.

2. تحديد الفجوات التي تعيق تنفيذ الخطط المتفق
عليها.

3. مقارنة نموذج الهيئة الأردنية لتنمية البيئة
الاستثمارية بأفضل الممارسات الدولية وتحديد
فجواته.

4. وضع المبادرات لمواجهة التحديات التي يواجهها كل
من نموذج الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية
وبرامج حفر الشركات المبتدئة ودعم الشركات
الصغيرة والمتوسطة.

المسار الثاني - تحديد أولويات دعم الحكومة للقطاعات
الصناعية والخدمية، ووضع المبادرات لتحسين تنافسياتها

- وتعزيز نموها ورفع قيمة عائداتها الاقتصادية، وبالتالي زيادة الاستثمارات في هذه القطاعات. وقد تم اتباع المنهج التالي لوضع مبادرات هذا المسار:
1. التعرف على القطاعات الصناعية والخدمات التجارية ذات الأولوية من خلال اتباع أسس تقييم علمية.
 2. تحليل القطاعات على امتداد سلسلة القيمة وتقييم العوامل التنافسية لكل قطاع.
 3. تقييم احتمالية نمو القطاعات ذات الأولوية على امتداد مؤشرات اقتصادية كلية، كمستويات التشغيل والاستثمار والإنتاج.
 4. وضع مبادرات مشتركة بين كل القطاعات ومبادرات

الجدول 1-6

مؤشرات أداء رئيسية مختارة للإطار المؤسسي الاستثماري

مؤشرات الأداء	حاليا	الهدف (2012)	الهدف (2017)
القيمة التراكمية للصفقات الاستثمارية التي تم استقطابها من خلال الإطار الاستثماري لـ JAED (بمليارات الدنانير)	غير متوفر	4	9
حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	27%	35%	40%
عدد الإجراءات لإنشاء شركة جديدة من خلال مؤسسة تشجيع الاستثمار	11	6	6
الوقت المستغرق لإنشاء شركة جديدة من خلال مؤسسة تشجيع الاستثمار (الأيام)	36	10	5
مساهمة الشركات الصغيرة والمتوسطة في الناتج المحلي الإجمالي	27%	35%	40%
مساهمة الشركات الصغيرة والمتوسطة في توفير فرص عمل	33%	40%	45%
الإنفاق السنوي على الدعم المالي وغير المالي للشركات الصغيرة والمتوسطة	15 مليون دينار أردني	40 مليون دينار أردني	60 مليون دينار أردني
نسبة الشركات الصغيرة التي ترى أن الأنظمة والقوانين تشكل عقبة أمام نموها	غير متوفر	10%	2%
إجمالي الإنفاق السنوي على البحث والتطوير كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	0.4%	1.00%	1.50%
عدد الشركات الصغيرة من بين تلك التي تم استطلاعها والتي أفادت بأنها واجهت مصاعب "كبيرة" أو "كبيرة جدا" في الحصول على التمويل للبدء و/أو النمو	غير متوفر	20%	10%
القيمة التراكمية لصناديق رؤوس الأموال المبادرة التي تديرها جهات خاصة	صفر	90 مليون دينار	240 مليون دينار

أما القسم الثاني فيركز على صياغة استراتيجيات تنمية القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية (الصناعة والخدمات التجارية) للوصول إلى أهداف الأجندة الوطنية من نمو اقتصادي وخلق فرص عمل. وقد تم تقسيم المبادرات في هذا القسم إلى فئتين رئيسيتين:

1. المبادرات المشتركة بين كل القطاعات سواء أكانت من القطاعات ذات الأولوية أم لا.
2. المبادرات الخاصة بكل قطاع من القطاعات الصناعية ذات الأولوية، متمثلة بقطاعات الألبسة،

وبالمثل، يلقي الجدول (2-6) الضوء على مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسية لقياس تطبيق المبادرات المتعلقة بالقطاعات ذات الأولوية.

ينقسم ما تبقى من هذا الفصل إلى قسمين رئيسيين: يغطي القسم الأول التوصيات المتعلقة بتحديد الأطر المؤسسية الضرورية لدعم السياسات الاستثمارية، وترويج الاستثمار، ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، وحفز الشركات المبتدئة، وتعزيز مديرية المنافسة، وتطوير منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

مؤشرات أداء رئيسية مختارة لتطور القطاعات ذات الأولوية

القطاع	القيمة الحالية	2012	2017	القيمة الحالية	2012	2017	إنتاج القطاع (مليون دينار أردني)	الصادرات (مليون دينار أردني)	التشغيل التراكمي	2012	2017
الألبسة	940	3200	5100	920	3100	5000			44,000	138,000	175,000
الأدوية	280	560	900	200	430	720			5500	7200	11500
التعدين	400	500	600	340	430	530			6500	6200	6100
الحديد والصلب (1)	163	333	493	-	-	-			1900	1900	1900
الأثاث	70	220	310	15	110	150			8400	16,300	17,000
الأغذية والمشروبات (2)	560	1600	2300	150	810	1200			26,000	50,000	53,000
السياحة (3)	610	1700	3000	-	-	-			44,000	120,000	215,000
الرعاية الصحية (3)	390	520	650	-	-	-			-	-	-
خدمات تكنولوجيا المعلومات	120	290	630	32	130	400			5800	10,000	17,600
الزراعة	2.70%	1.50%	0.50%	81%	250%	350%	دعم الزراعة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	الناتج المحلي الإجمالي للزراعة كنسبة مئوية من الدعم	غير متوفر	3.6	5.0
							الإنتاج الزراعي لكل وحدة من الماء (دينار لكل م3)				

(1) صادرات الحديد والصلب المتعلقة بالمعادن المصنعة فقط. (2) صادرات الأغذية والمشروبات المتعلقة بالأغذية المحلية فقط.

(3) يعكس إنتاج قطاع السياحة والرعاية الصحية المقبوضات السنوية الخاص بهما.

تتكون الأطر المؤسسية الاستثمارية عادة من مجموعة من الهيئات المتخصصة، تعمل كل واحدة منها على تعزيز عامل من عوامل جذب الاستثمار، وتلتقي جميعها تحت مظلة واحدة لتحقيق الاتساق

2. الترويج: يتم من خلاله تحديد صورة الدولة المطلوب إيصالها إلى المستثمرين عن طريق اختيار وتطوير الأدوات الترويجية لجذب المستثمرين الأجانب والمحليين والقيام بنشاطات تسويقية جاذبة للاستثمار مثل الزيارات الميدانية والمتابعة.
 3. التسهيل: ويتمثل بمساعدة المستثمرين في الحصول على التصاريح والرخص (مثل رخص البناء، وتصاريح العمل، والإقامة...)، وتزويدهم بالمعلومات والبيانات المطلوبة.
 4. المراقبة: مراقبة تطبيق استراتيجيات الاستثمار والنتائج المتحققة منها، ومتابعة البيئة الاستثمارية من خلال قاعدة بيانات موسعة تحتوي على مستويات الاستثمار وأداء القطاعات.
 5. الدعم: ويتمثل في تزويد المستثمرين الحاليين والمحتملين وصناع القرار بالمعلومات والبيانات اللازمة، وتنفيذ السياسات والخطط المقترحة لدعم نمو الاستثمار، وحفز التنافس والتنسيق والتواصل بين هيئات الاستثمار المختلفة.
- أما في الأردن، فتتوزع الأنشطة الخمسة آنفة الذكر حالياً على العديد من المؤسسات، الأمر الذي يؤدي إلى

والأدوية، الأغذية والمشروبات، والتعدين، الحديد والصلب، والأثاث، والرخام والحجر والبلاط، بالإضافة إلى قطاع الزراعة، وقطاعات الخدمات التجارية، المتمثلة بقطاعات السياحة، والرعاية الصحية، وتطوير البرمجيات وتكنولوجيا المعلومات.

توصيات محور تعميق الاستثمار

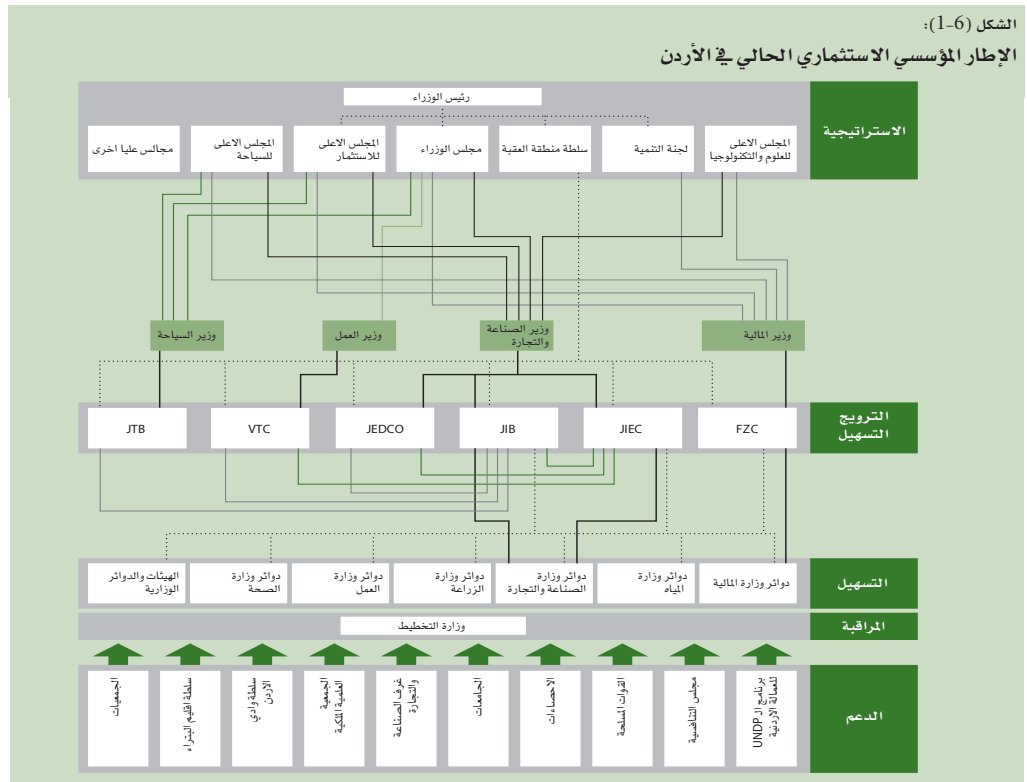
الإطار المؤسسي لتعميق الاستثمار (المسار الأول)

إنشاء إطار مؤسسي جديد للهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية (JAED)

تتكون الأطر المؤسسية الاستثمارية عادة من مجموعة من الهيئات المتخصصة، تعمل كل واحدة منها على تعزيز عامل من عوامل جذب الاستثمار، وتلتقي جميعها تحت مظلة واحدة لتحقيق الاتساق في صنع القرارات في الأنشطة الخمسة الرئيسة لتعميق الاستثمار:

1. الاستراتيجية: وتتمثل بوضع توصيات واستراتيجيات لجذب الاستثمارات في القطاعات المستهدفة.

زيادة التعقيد وغياب الدقة في البيانات التي يحتاجها المستثمرون، كما يوضح ذلك الشكل (6-1).



المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

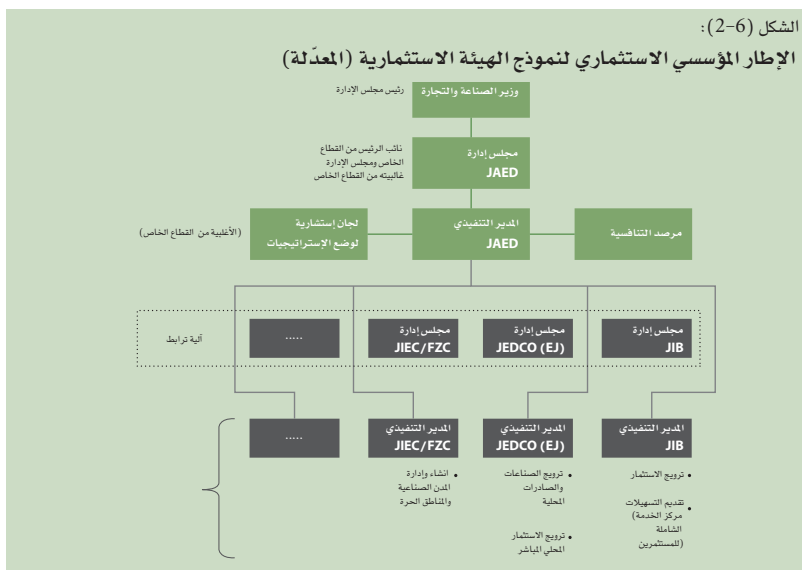
إن مهمة الهيئة
الاستثمارية (المعدلة)
هي تقديم الدعم
والمشورة للحكومة عن
طريق تطبيق أسلوب
التحليل الكمي لدى
بلورة وتقييم السياسات
المقترحة

4. تسسيق جهود تنمية الاستثمار بين الجهات التنموية من خلال آلية ترابط بين مجالس إدارة تلك الجهات.
5. تقدم الجهات التنموية طلبات الموازنة إلى الهيئة الاستثمارية (المعدلة)، ويتم صرفها من خلال هذه الهيئة.

ولتذليل التعقيدات بصورة جذرية، ينبغي على الحكومة وضع إطار مؤسسي جديد تحت مظلة واحدة، هو الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية، وتحويلها صلاحيات التنسيق والإشراف على الجهات التنموية. ويوضح الشكل (6-2) الهيكل التنظيمي للإطار المؤسسي الاستثماري وارتباطه ببعض الجهات التنموية مثل مؤسسة تشجيع الاستثمار (JIB)، والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية (JEDCO)، ومؤسسة المدن الصناعية (JIEC)، ومؤسسة المناطق الحرة (FZC).

إن مهمة الهيئة الاستثمارية (المعدلة) هي تقديم الدعم والمشورة للحكومة عن طريق تطبيق أسلوب التحليل الكمي لدى بلورة وتقييم السياسات المقترحة. كما أن هذه الهيئة الاستثمارية ستكمل الشراكات بين القطاعين العام والخاص المطبقة حالياً في بعض الوزارات مثل وحدة تنفيذ الاستراتيجية التي أنشئت مؤخراً في وزارة السياحة والآثار. لذلك، تم الأخذ بعين الاعتبار المبادئ الدولية عند تصميم الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية، وتبني ما يتناسب منها مع البيئة الاستثمارية للأردن، وفيما يلي بعض هذه المبادئ:

1. قيادة وتوجيهات القطاع الخاص.
2. فصل صياغة الاستراتيجية والسياسات عن تنفيذها.
3. جهات تنمية مستقلة مالياً وإدارياً.



ملاحظة: (*) يعين أعضاء مجلس إدارة JAED من قبل وزارة الصناعة والتجارة.

المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

ومن أجل دعم تأسيس هيكل الهيئة الاستثمارية (المعدلة)، هناك حاجة لتنفيذ عدد من المبادرات المفصلة أدناه.

إنشاء الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية وتخويلها الصلاحيات اللازمة.

يتطلب تطبيق الإطار المؤسسي الاستثماري بلورة النموذج الجديد للهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية بما ينسجم مع مبادئ التصميم المرفوعة من قبل المجلس الاستشاري الاقتصادي للعام 2001 والمعتمدة من قبل محور تعميق الاستثمار في الأجندة الوطنية.

تسند إلى الهيئة الاستثمارية (المعدلة) صلاحية صياغة الاستراتيجيات الخاصة بالاستثمار والتجارة وتنمية الشركات، وتنسيق تطبيق تلك الاستراتيجيات من قبل الجهات لتنمية والجهات الحكومية الأخرى، والتقييم الدوري ورفع التقارير عن أداء الجهات التنموية، والمراقبة المستمرة لتنافسية القطاعات والاقتصاد بواسطة مرصد التنافسية. هذا ويجب أن تقدم الهيئة الاستثمارية (المعدلة) الدعم والمشورة للحكومة باستخدام أسلوب التحليل الكمي لدى بلورة وتقييم السياسات المقترحة، وعلى الهيئة الاستثمارية (المعدلة) استكمال الشراكة بين القطاعين العام والخاص المطبقة حالياً في بعض الوزارات، (ويوضح الشكل (3-6) أدوار الجهات التنموية المختلفة على امتداد أنشطة الاستثمار الخمسة).

وحتى تتمكن الهيئة الاستثمارية (المعدلة) من إنجاز مهامها بفعالية، يجب تفويضها بالصلاحيات اللازمة، كسهولة حصولها على البيانات والمعلومات المتعلقة بالجهات التنموية، والأهم من ذلك، مراجعة موازنات الجهات التنموية والموافقة عليها والتأكد من

يتطلب تطبيق الإطار المؤسسي الاستثماري بلورة النموذج الجديد للهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية بما ينسجم مع مبادئ التصميم المرفوعة من قبل المجلس الاستشاري الاقتصادي للعام 2001 والمعتمدة من قبل محور تعميق الاستثمار في الأجندة الوطنية

أن صرف الأموال يتم حسب الأولويات المحددة في الاستراتيجية. لذلك، يجب أن تقوم الجهات التنموية بتقديم طلبات موازنتها من خلال الهيئة الاستثمارية (المعدلة)، وأن تحصل على مخصصات موازنتها من خلال هذه الهيئة بما يتلاءم مع استراتيجية الاستثمار وتطوير الشركات.

وإلى جانب ذلك، فإنه يجب ضمان قيادة وتوجيهات القطاع الخاص في الإطار المؤسسي من خلال ثلاثة مبادئ:

1. أن يكون معظم أعضاء مجالس إدارة الهيئة الاستثمارية (المعدلة) والجهات التنموية من القطاع الخاص مع تمثيل كاف للقطاعات الاقتصادية ذات الأولوية.

2. أن تشمل اللجنة التوجيهية لمرصد التنافسية، والتي تشرف على كتابة تقارير التنافسية القطاعية والاقتصاد ككل، أعضاء من القطاع الخاص.

3. أن تشكل اللجان الاستشارية للمدير التنفيذي للهيئة الاستثمارية (المعدلة) بأغلبية أعضائها من القطاع الخاص لدمج الخبرة الصناعية في عملية صنع القرار.

ولضمان التنسيق بين الجهات التنموية، يجب تطبيق آلية ترابط بين مجالس الإدارة، بحيث يكون المدير التنفيذي لكل جهة تنموية عضواً في مجالس إدارة الجهات التنموية الأخرى.

ويتطلب تطبيق التوصيات المذكورة أعلاه مراجعة القوانين المؤقتة لكل من مؤسسة تشجيع الاستثمار، ومؤسسة المدن الصناعية، ومؤسسة المناطق الحرة، ومؤسسة الأردن لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية لتتواءم مع مخرجات محور تعميق الاستثمار، والسماح ضمن هذه القوانين، بإمكانية الدمج بين هذه الهيئات أفقياً وعمودياً.

إعادة هيكلة مؤسسة تشجيع الاستثمار كجزء من الإطار المؤسسي المقترح للاستثمار، فإنه يلزم إعادة هيكلة مؤسسة تشجيع الاستثمار لتمكينها من ترويج الاستثمار بفاعلية وإجراء التسهيلات اللازمة للمستثمرين. ومن هذا المنطلق، يتوجب تطوير الموارد البشرية من خلال التدريب الملائم، ووضع الإجراءات المعيارية لترويج الاستثمارات، وإضفاء الطابع المؤسسي عليها (التخطيط، وتحديد الميزانية، والتنفيذ، ومراقبة الأداء)، وربط مؤسسة تشجيع الاستثمار إلكترونياً بمؤسسات القطاع العام المعنية بمنح التراخيص للشركات.

كذلك ينبغي تخويل موظفي مؤسسة تشجيع الاستثمار صلاحيات تنفيذ إجراءات إنشاء الشركات (خدمة النافذة الواحدة) دون اللجوء إلى جهات خارجية أخرى. إضافة إلى ذلك، فإن على مؤسسة تشجيع الاستثمار مراقبة الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتطوير قاعدة بيانات عن مصدر تلك

الشكل (3-6):

مهام الجهات التنموية على امتداد الأنشطة الاستثمارية

	JIEC	JEDCO (EJ)	JIB	JAED	
الاستراتيجية					
التشجيع		تشجيع الصادرات	تشجيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة		
التسهيل	تسهيل الحصول على الأراضي والأبنية		تسهيل الاستثمارات الأجنبية والمحلية المباشرة		
المراقبة					
الدعم		دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة			

مسؤولية مباشرة مدخلات

المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

الاستثمارات والصناعات التي تستهدفها. وعند الانتهاء من إعادة الهيكلة، لا بد من زيادة المخصصات الترويجية لمؤسسة تشجيع الاستثمار بما يتماشى مع نظيراتها من المؤسسات الدولية المتخصصة في جذب الاستثمارات الأجنبية.

إعادة هيكلة مؤسسة المدن الصناعية ومؤسسة المناطق الحرة

بموجب الصلاحيات الحالية، هناك عدد من الأدوار المتداخلة بين مؤسسة المدن الصناعية ومؤسسة المناطق الحرة، الأمر الذي يدعم مبادرة دمج هاتين المؤسستين عند إقامة الهيئة الاستثمارية (المعدلة).

فمؤسسة المدن الصناعية تقوم بتملك وشراء وتأجير الأراضي بهدف تأسيس مدن صناعية، وتتعهد القيام بكافة أعمال الإنشاءات الضرورية وتزويد المدن الصناعية بالخدمات المطلوبة. وإلى جانب ذلك، تمارس مؤسسة المدن الصناعية - ضمن المدن الصناعية - إدارة كافة الشؤون المتعلقة بالمدن الصناعية من تطبيق أنظمة "تخطيط المدن والقرى والمباني".

وتقوم مؤسسة المناطق الحرة بإقامة المناطق الحرة وإدارة تطويرها، وتشارك في الجهود الترويجية والوفود الرسمية التي تهدف إلى جذب المستثمرين للمناطق الحرة. إضافة إلى تقديم خدمات التسهيل الرئيسة للمستثمرين وتوفير قاعدة بيانات أساسية لمستثمري المناطق الحرة.

يتطلب تطبيق نموذج الهيئة الاستثمارية (المعدلة) إعادة هيكلة مؤسسة المدن الصناعية ومؤسسة المناطق الحرة بهدف دمجها في إطار الهيكل التنظيمي لمؤسسة المدن الصناعية، وبالتالي ينبغي مراجعة القوانين الاستثمارية المتعلقة بهاتين المؤسستين للقيام بعملية الدمج التي يترتب عليها إسناد مسؤولية إدارة كافة التجمعات الصناعية الأردنية ومناطق التبادل الحر لمؤسسة المدن الصناعية، وتحويل كل المسائل المتعلقة بالمستثمرين إلى مؤسسة تشجيع الاستثمار. وفي ظل نموذج الهيئة الاستثمارية (المعدلة)، فإنه يتعين على مؤسسة المدن الصناعية تزويد هذه الهيئة بأية معلومات تطلبها، علاوة على موازنتها السنوية وتقاريرها الدورية.

حفز الشركات المبتدئة ودعم الشركات الصغيرة والمتوسطة

أثبتت الدراسات العالمية أن الشركات المبتدئة تساهم في حماية وسلامة النمو الإقتصادي، بطرق عدة، لا سيما من خلال تعزيز المنافسة ورفع كفاءة السوق. وتعد الشركات المبتدئة من المحركات الرئيسة للنمو الاقتصادي وخلق وظائف جديدة، حيث أنها تنمو بسرعة أكبر من الشركات الكبيرة القائمة في كافة مراحل الدورة الاقتصادية. كما أنها تطبق ممارسات وتكنولوجيات جديدة، وتستخدم سلسلة إدارة أقصر، الأمر الذي يحسن من استجابتها لمتغيرات الطلب.

وعندما تتضج الشركات المبتدئة لتصبح شركات صغيرة ومتوسطة الحجم، فإنها تساهم بشكل رئيس في التشغيل والناتج المحلي الإجمالي. ولقد شهدت معظم الدول التي تتمتع بنمو اقتصادي مستدام، مساهمة للشركات الصغيرة والمتوسطة بمعدل 40-60% من الناتج المحلي الإجمالي، وتشغيل 50-70% من إجمالي القوى العاملة.

وفي الأردن، أقيمت المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية لدعم تطوير وتنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة، إلا أن نشاطها تركز بشكل رئيسي على تشجيع الصادرات. وافترقت المؤسسة إلى القدرات التي تلزمها للقيام بمهامها الرئيسية. وجدير بالذكر أن هنالك عددا كبيرا من الخطط والجهات والبرامج المتوفرة لدعم تنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة مثل برنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية (JUMP)، والصندوق الوطني لدعم المؤسسات (NAFES)، وبرنامج أمير (AMIR)، والمشروع الأوروبي الأردني لتحديث الصناعات (EJADA)، وبرنامج تعزيز الإنتاجية (EPP)، وبنك الإنماء الصناعي (IDB)، غير أنه لا يوجد جهد منسق بين العديد من هذه البرامج وتفتقر إلى أهداف قابلة للقياس. فضلا عن ذلك، فإن الجهد والدعم الحكومي لتشجيع الشركات الصغيرة والمتوسطة محدود وغير منظم (50 مليون دولار في العام 2003). وبالتالي، تفتقر الشركات الصغيرة والمتوسطة الأردنية إلى الدعم الحكومي، وتعاني من صعوبة التمويل مقارنة بالدول الأخرى، كما يوضح ذلك الشكل (4-6). ونتيجة لذلك، هناك حاجة ملحة لتبني نهج شامل

لا بد من زيادة

المخصصات الترويجية

لمؤسسة تشجيع

الاستثمار

إعادة هيكلة مؤسسة

المدن الصناعية

ومؤسسة المناطق الحرة

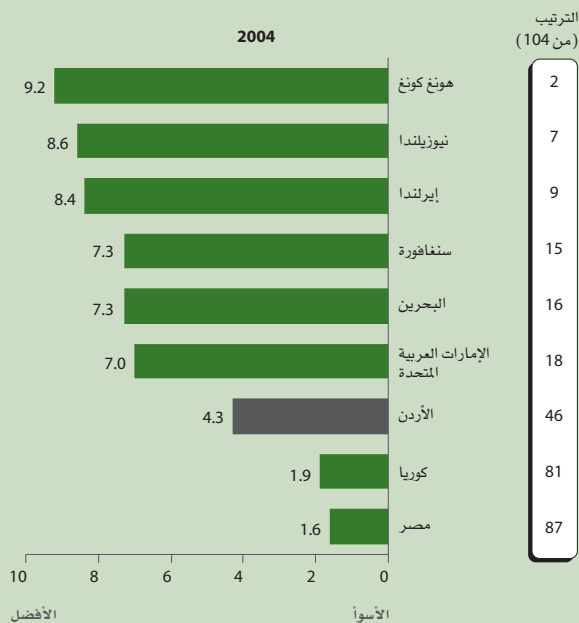
بهدف دمجها في

إطار الهيكل التنظيمي

لمؤسسة المدن الصناعية

الشكل (4-6):

سهولة الحصول على قروض تمويلية



المصدر: تقرير التنافسية 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي: مقابلات أجراها فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

فبإمكان المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية الاستفادة من الخبرات السابقة والحالية التي تراكمت في برنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتقييم فرص دمج هذا البرنامج تحت مظلة المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية.

وأخيراً، فإنه يجب تمويل المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية بشكل كافٍ لتمكينها من تنفيذ مهامها بشكل كامل. وتتضمن هذه المهام تعريف الشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة بالمشتريين العالميين وبصناع القرار من خلال توفير خدمات مجانية بواسطة شبكة من الوكالات الدولية؛ وتقديم الدعم المالي وغير المالي إلى الشركات الأردنية الصناعية لتعزيز الميزة التنافسية للصادرات؛ وتطوير برامج تمويل الصادرات المتوافقة مع احتياجات القطاعات ذات الأولوية.

بناء قدرات حفز الشركات المبتدئة ضمن المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية

تتسم بيئة الأعمال المحفزة لنشاط تنمية الأعمال الريادية بثلاث خصائص مهمة، هي اتساع قاعدة الرواد، وتكوين الأفكار والابتكار، والدعم الفعال للشركات المبتدئة. لذلك، يجب على مؤسسة تطوير المشاريع الاقتصادية بناء قدراتها لحفز تنمية الأعمال الريادية في كل بعد من هذه الأبعاد، ومتابعة تنفيذ المبادرات التالية مع القطاعين العام والخاص :

أ) تحسين الوعي بالأعمال الريادية وخلق بيئة محفزة لها

إن الاحترام والتقدير الاجتماعي للرواد مطلب أساسي لتأسيس ثقافة الأعمال الريادية التي تعد حجر الأساس لإيجاد بيئة إيجابية محفزة للشركات المبتدئة. ولتشجيع هذه الثقافة، يجب الاستفادة من الرواد الناجحين وإشراكهم في البرامج التي تقيمها المدارس والجامعات، وتغطية هذه البرامج بوسائل الإعلام. إضافة إلى ذلك، يجب توسيع برامج تنمية الأعمال الريادية مثل برنامج "إنجاز" لتشمل أكبر عدد ممكن من المدارس والجامعات. كما يجب توسيع المناهج المتعلقة بموضوع تنمية الريادة في المدارس والجامعات، بحيث تصحح هذه المناهج المفهوم الخاطئ السائد عن الأنشطة الريادية وتطوير المشاريع.

ويتطلب دعم ثقافة الأعمال الريادية إيجاد بيئة أعمال ملائمة، مثل منح حوافز ضريبية من مهل ضريبية وفترات سماح وإعفاءات ضريبية. كما يقتضي الأمر جعل التوظيف أكثر مرونة من خلال تعديل تشريعات العمل، كتسهيل عملية التوظيف والفصل في الشركات المبتدئة، إضافة إلى تسهيل إجراءات البدء بالمشروع عن طريق إنشاء خدمة النافذة الشاملة للشركات المبتدئة، وتقليل تكاليف إنشاء المشاريع الجديدة. (يبين الشكل (5-6)

لحفز الشركات المبتدئة ودعم الشركات الصغيرة المتوسطة تحت مظلة واحدة، بحيث تكون المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية هي المظلة الموحدة، ولكن ذلك يتطلب رفع مستوى قدراتها بشكل كبير لتنفيذ المهام والمسؤوليات الموسعة المناطة بها.

وفيما يلي وصف أكثر تفصيلاً للمهام والمسؤوليات الموسعة للمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، وعرض للمبادرات المحددة لتنمية الشركات المبتدئة ورعايتها لتصبح شركات صغيرة ومتوسطة.

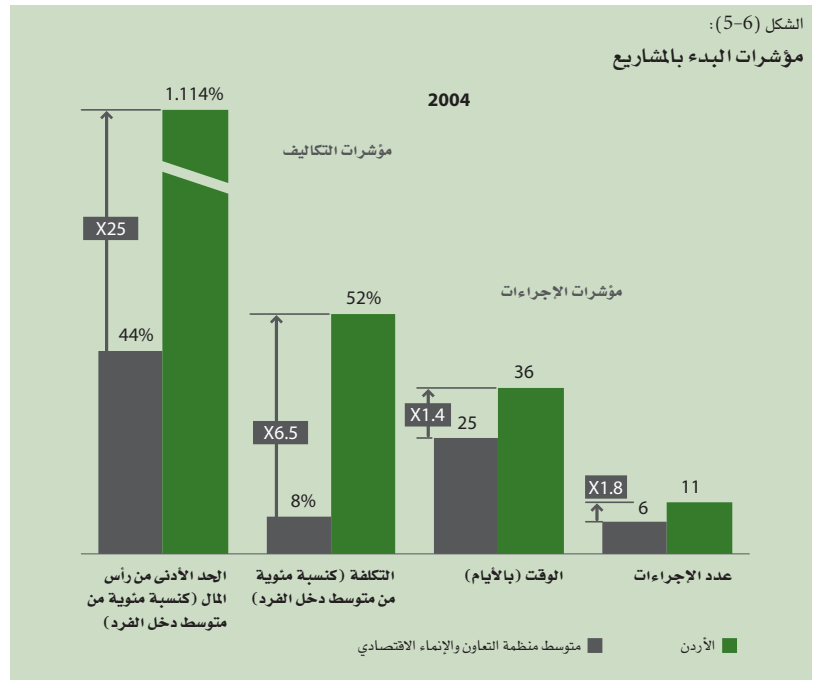
توسيع دور المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع

الاقتصادية لتغطي كافة أنشطة دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة وحفز الشركات المبتدئة

يمكن توسيع المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية القائمة حالياً لتصبح الجهة الوحيدة المناط بها دعم الأنشطة المتعلقة بالشركات المبتدئة والشركات الصغيرة والمتوسطة. ولكي تعكس دورها الجديد الموسع، يمكن تغيير اسم المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية ليصبح "مؤسسة تنمية الشركات المحلية" (Enterprise Jordan - EJ)، بحيث تشمل مهام هذه المؤسسة ضمن إطار الهيئة الاستثمارية (المعدلة) على أربعة أهداف استراتيجية :

1. تواجد المؤسسة في أسواق الصادرات الأردنية الرئيسية عن طريق فتح فروع لها.
2. دعم مالي مباشر على شكل حقوق المساهمين.
3. بناء قدرات الشركات من خلال تشجيع نقل المعرفة من الشركات متعددة الجنسيات إلى الشركات المحلية.
4. إعانات مالية وتمويل مباشر للبحث والتطوير.

ولتسهيل عملية التوسع وتسريع رفع مستوى قدراتها،



المصدر: ممارسة الأعمال في الأردن 2005. البنك الدولي.

مؤشرات البدء بالمشايير في الأردن مقارنة مع متوسط منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية).

(ب) رعاية ثقافة تكوين الأفكار والابتكار وذلك بهدف تأسيس "مجموعة خبراء"، يكون أعضاؤها من الحكومة والقطاع الخاص والقطاع الأكاديمي، غايتها تحديد احتياجات السوق الأردنية والفرص الجديدة للأعمال. ومن ثم نشر نتائج عمل هذه المجموعة وتشجيع مننديات الحوار بين الجهات الرئيسية المعنية.

وبموازاة ذلك، يجب تطوير السياسات الموجهة نحو تقديم الحوافز لتشجيع الإنفاق وزيادته على البحث والتطوير، وتوجيه هذه النفقات نحو البرامج المتعلقة بالبحث والتطوير التي تتواءم مع احتياجات السوق. وأخيراً، ينبغي تشجيع نقل الأفكار عن طريق إنشاء روابط بين الجامعات ومراكز الأبحاث والشركات وهيئات القطاع الخاص من خلال إنشاء آلية لتسهيل التواصل بين مراكز الابتكار والجهات التجارية التي قد تكون بحاجة إلى مثل هذه الأفكار.

(ج) ضمان التمويل الكافي وخدمات الدعم للشركات المبتدئة

من أجل زيادة معدل استمرار الشركات المبتدئة، يجب تسهيل حصول تلك الشركات على التمويل وخدمات دعم الأعمال. لذلك، يجب إنشاء صندوق لرؤوس الأموال المبادرة يمول من القطاعين العام والخاص لدعم الشركات المبتدئة. هذا بالإضافة إلى تشجيع "الحاضنات" المدارة من قبل القطاع الخاص عن طريق تقديم الحوافز المالية، وتسهيل حصول الشركات المبتدئة على القروض البنكية وخفض الضمانات على تلك القروض.

كذلك يجب أن تتمكن الشركات المبتدئة من الحصول على خدمات دعم الأعمال بما في ذلك الخدمات المحاسبية والإدارية والبنكية والاختصاصيين الآخرين من خلال مركز شامل يوفر كافة أنواع الدعم، وإذا ما أخفق القطاع الخاص في تلبية هذا المطلب، فيجب على الحكومة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوفير مراكز لدعم الأعمال. كما أنه يجب توسيع تغطية خدمات تطوير الأعمال لتلبية كافة احتياجات الشركات المبتدئة.

تعزيز فاعلية وقدرات مديرية المنافسة

تضمن الهيئات العالمية للمنافسة العدالة وحرية العمليات الاقتصادية في السوق، وتنظم عمليات الدمج لمكافحة الاحتكار. وتضمن هذه الهيئات كذلك عرض الخدمات والمنتجات بأسعار تنافسية وعادلة للمستهلكين.

ويعتبر الإطار التنظيمي للمنافسة ومكافحة الاحتكار في الأردن ضعيفاً عند مقارنته بأفضل الممارسات الدولية. والبرهان على ذلك ضعف

سياسات مكافحة الاحتكار، وتدني السيطرة على أنشطة الاندماج والشراء، ومحدودية المنافسة المحلية. ولتوضيح ذلك، نشير إلى أنه لا تزال هناك سلوكيات مخالفة للمنافسة سائدة في صناعة الأغذية مثل وجود كارتل سعري لمنتجات الألبان، ويعمل قطاع إنتاج اللحوم في بيئة غير تنافسية.

لذلك قام الأردن بخطوة مهمة بإصدار قانون المنافسة للعام 2004، والذي نص على إنشاء مديرية المنافسة في وزارة الصناعة والتجارة، كما يوضح الشكل (6-6). وبموجب هذا القانون، تم إنشاء ثلاث جهات لتطبيق قانون المنافسة:

1. تقدم مديرية المنافسة لوزير الصناعة والتجارة المشورة المتعلقة بالمنافسة والمسائل القانونية المتعلقة بها، وتتحرى عن الحالات المخالفة لمبدأ المنافسة نيابة عن القضاء، وتشجع ثقافة المنافسة في الأردن.

2. لجنة المنافسة هي لجنة استشارية لوزير الصناعة والتجارة، تشرف على السياسة العامة للمنافسة ويتألف أعضاؤها من القطاع العام والقطاع الخاص.

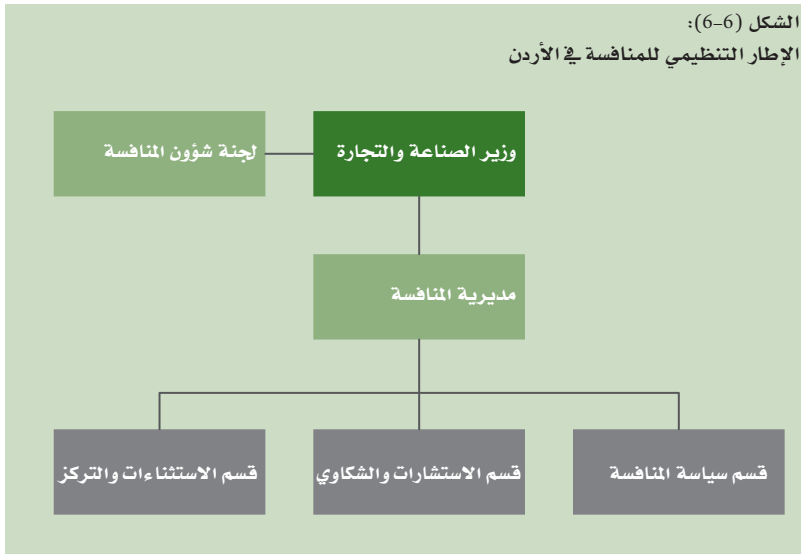
3. الجهات القضائية لها صلاحية الاستماع والحكم في القضايا المتعلقة بخرق سلوكيات المنافسة وفرض غرامات على المخالفين.

ومع ذلك، تواجه مديرية المنافسة عدداً من التحديات الهيكلية التي تعيق دورها الفعال في تنشيط الاقتصاد. فالمديرية لا تملك الموارد الكافية والمخصصة لتسجيل القضايا ودراساتها والتحقيق فيها. عدا عن ذلك، لا تتمتع مديرية المنافسة بالاستقلال التام، وبالتالي، تتطلب عملية اتخاذ القرار موافقة وزير الصناعة والتجارة التي قد تستغرق وقتاً طويلاً. وأخيراً، لا تمتد الولاية القانونية لمديرية المنافسة إلى قطاعات رئيسة مثل النقل والاتصالات والخدمات

إنشاء صندوق لرؤوس
الأموال المبادرة
يمول من القطاعين
العام والخاص لدعم
الشركات المبتدئة

الشكل (6-6):

الإطار التنظيمي للمنافسة في الأردن



المصدر: قانون المنافسة 2004؛ مديرية المنافسة، وزارة الصناعة والتجارة، مقابلات أجراها فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

المالية، والتي تخضع لهيئات تنظيمية خاصة بها. ولضمان وجود بيئة أعمال أكثر تنافسية وأكثر عدالة في الأردن، فإنه يتعين منح مديرية المنافسة في وزارة الصناعة والتجارة صلاحيات أكبر. وهناك حاجة لدراسة إنشاء هيئة خاصة بالمنافسة تتمتع بالاستقلالية التامة ومزودة بكادر وظيفي ذي خبرة ومؤهلات علمية عالية للتعامل مع حالات مكافحة الاحتكار والرقابة على الدمج، بالإضافة إلى مكافحة تكتلات (الكارتل) ومراقبة الشركات المهيمنة للكشف عن أي سلوك مناف للمنافسة، وسن تشريع خاص لمراقبة الاندماج وأسداء المشورة المتخصصة حول المسائل المهمة المتعلقة بالمنافسة.

تنفيذ برامج التنمية قصيرة المدى في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

قطع الأردن شوطاً كبيراً في مشروع تطوير منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة لتصبح مقصداً عالمياً لشركات الأعمال. ويهدف هذا المشروع التنموي، الممتد على مساحة 160 كم²، إلى الاستفادة القصوى من مدينة العقبة وموانئها، ومن مطار الملك الحسين، والأراضي الواسعة غير المطورة.

لقد أنيطت مهمة تطوير وتنظيم منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة المرتبطة مباشرة برئيس الوزراء. وحتى نهاية العام 2003، واجهت عملية تنمية منطقة العقبة عدداً من التحديات بسبب الافتقار إلى استراتيجية تنمية متكاملة، والتأخر في تطوير سبل الراحة والترفيه الأساسية، وعدم القدرة على الترويج الصحيح للمنطقة، إضافة إلى ضعف الاستثمار في المنطقة، وعدم الاستقرار الإقليمي.

وأنشئت في العام 2004، شركة تطوير العقبة لإدارة تنمية منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة من خلال

دراسة إنشاء هيئة

خاصة بالمنافسة تتمتع

بالاستقلالية التامة

ومزودة بكادر وظيفي

ذي خبرة ومؤهلات

علمية عالية

مشاركة فعالة للقطاع الخاص، ووضع أنظمة تمنح الشركة الاستقلالية بشكل كبير للاستفادة من الأصول الإستراتيجية لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة. وقد وضعت شركة تطوير العقبة خطة فعلية للبدء في تطوير منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة تتضمن سرعة إنشاء مقومات التنفيذ (مثل المطارات، خدمات البنية التحتية، مجموعة لتطوير الأراضي) والأنشطة المساندة (مثل، خدمات المستثمرين الإدارية والمالية والمحاسبية).

وتدعم الأجنحة الوطنية خطة شركة تطوير العقبة المقترحة من أجل التطوير السريع لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، بصفتها محرك نمو اقتصادي للأردن، علاوة على مواصلة تبني الشراكة بين القطاعين العام والخاص كنموذج لأفضل الممارسات لخصخصة البنية التحتية (مثل المطارات والموانئ)، للوصول إلى الهدف الأسمى من هذه الخطة، وهو أن تصبح العقبة ممر نقل ومعبراً تجارياً إلى منطقة الشرق الأوسط بأكملها. وأخيراً، هناك حاجة لتقييم أداء نموذج شركة تطوير العقبة وتطبيق المناسب من هذه التجربة إذا أمكن في مناطق أخرى في المملكة.

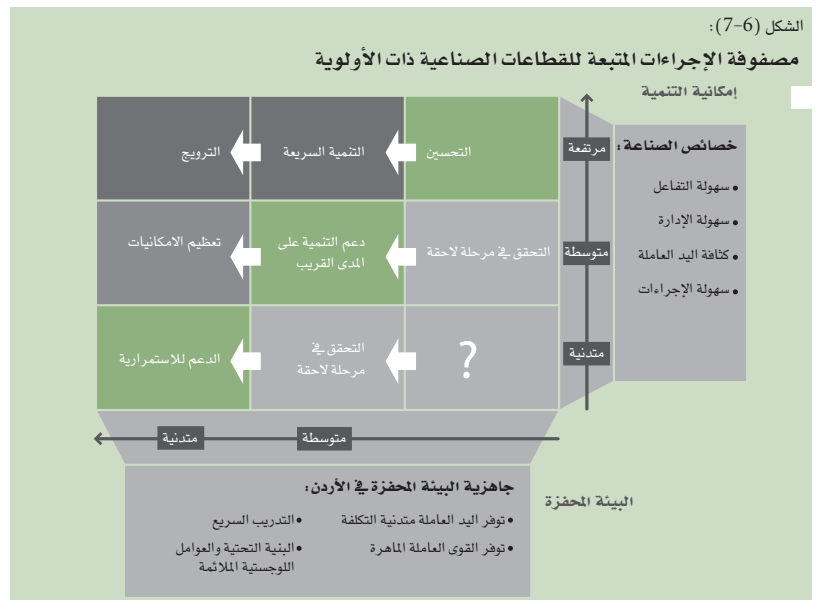
التحليل القطاعي الكمي (المسار الثاني)

إن الهدف من التحليل القطاعي الكمي هو تحديد أولوية القطاعات الاقتصادية الرئيسية التي تعتبر المحرك الرئيس للنمو، ومراجعة تنافسياتها، وصياغة التوصيات التي تهدف إلى تحسين جاذبيتها للمستثمرين. ويسهم هذا الأسلوب في توضيح النهج الذي يجب على الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية والحكومة اتباعها عند تحديد السياسات المستقبلية المتعلقة بالاستثمار والتجارة وتطوير الشركات.

تحديد أولوية القطاعات المحركة للنمو

نما الناتج المحلي الإجمالي في الأردن، في الآونة الأخيرة، مدفوعاً بالقطاعات الصناعية التصديرية والخدمات التجارية. وللمحافظة على هذا النمو ودفعه إلى مستويات أعلى لا بد من تحديد أولويات الدعم الحكومي المقدم للقطاعات وفقاً لحجم مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي ومقدرتها على استحداث الوظائف، بحيث يوجه هذا الدعم لمعالجة الفجوات التي تواجه تنافسية تلك القطاعات.

تم تحديد أولوية القطاعات الصناعية استناداً إلى بُعدين: (1) إمكانية تنمية القطاع الصناعي في الأردن، ويعتمد هذا البعد على المؤشرات التالية: سهولة التفاعل، وسهولة الإدارة، وكثافة اليد العاملة، وسهولة الإجراءات. (2) جاهزية البيئة المحفزة للقطاع في الأردن، ويعتمد هذا البعد على وفرة اليد العاملة متدنية التكلفة، ووفرة القوى العاملة الماهرة، وسهولة تدريب الأيدي العاملة، والبنية التحتية والعوامل اللوجستية الملائمة. ويوضح الشكل (6-7) الإجراءات الواجب اتباعها للقطاعات الصناعية ذات الأولوية، استناداً



المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

الشكل (6-8):

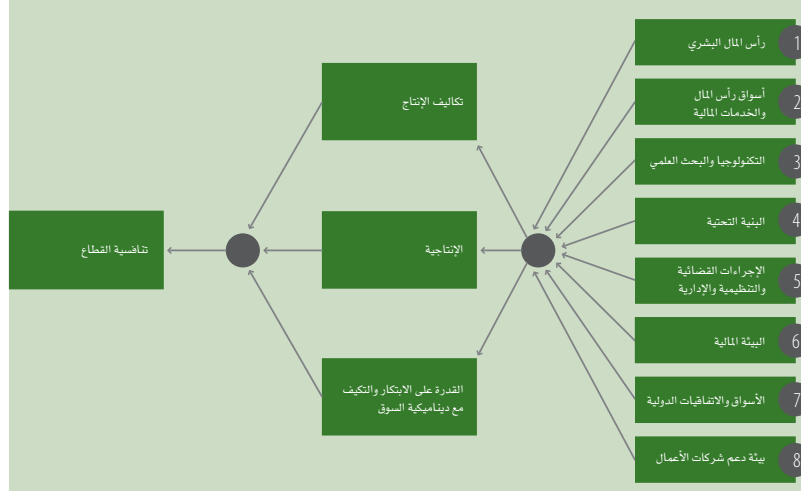
تحديد مراحل تنمية قطاعات الصناعة والخدمات التجارية



المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

الشكل (6-9):

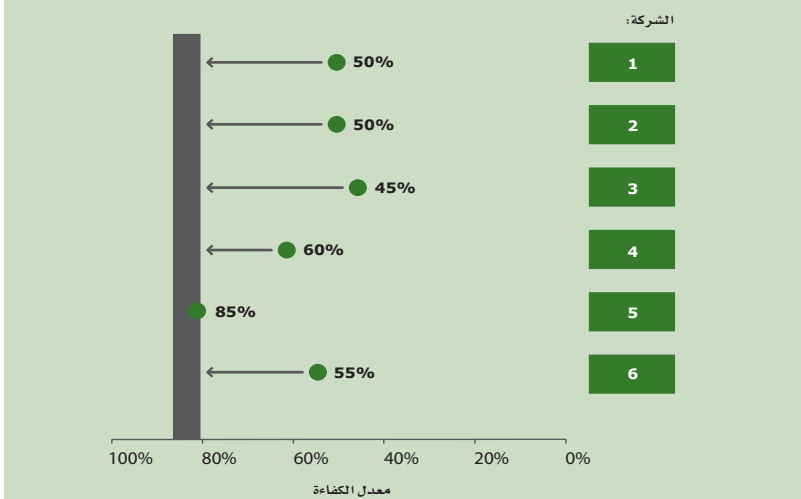
عوامل التنافسية



المصدر: منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ١٩٩٨ ، تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

الشكل (6-10):

كفاءة الشركات الاردنية مقارنة بالمعايير الدولية



المصدر: دراسة معدة من قبل البرنامج الاردني الاوروبي لتطوير الصناعة (إجادة).

إلى ترتيبها على امتداد البُعدين المذكورين أعلاه. وابتداءً النهج نفسه ، تم تخصيص أولويات الخدمات التجارية على امتداد بعدين: (1) مرحلة النضوج. (2) جاهزية البيئة المحفزة في الأردن مقارنة بالمنافسين الإقليميين، ويعتمد هذا البعد على مؤشرات رأس المال البشري، ومدى المنافسة الإقليمية، وملاءمة البنية التحتية.

شملت عملية تحديد الأولويات كافة القطاعات الصناعية والخدمات التجارية، وأدت إلى تحديد الإجراءات الواجب اتباعها لتنمية تلك القطاعات، كما هو مبين في الشكل (6-8). وبعد التعرف على فجوات تنافسية القطاعات وفرص تحسينها على امتداد سلسلة القيمة، تمت بلورة نوعين من المبادرات، مبادرات مشتركة بين القطاعات ستعود بالمنفعة على بيئة الأعمال ككل، ومبادرات خاصة بكل قطاع. وسيتم فيما يلي التطرق لهذين النوعين من المبادرات.

تطبيق المبادرات المشتركة بين القطاعات

كشف تحليل تنافسية القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية عن وجود عدد كبير من التحديات المشتركة فيما بينها. ولقد تم تحديد ثمانية تحديات مشتركة، كما هو مبين في الشكل (6-9)، إذا تم معالجتها بالشكل الصحيح، فستشكل قوة دافعة رئيسة لتحسين نوعية تنافسية القطاعات وكفاءتها. وبناءً على ذلك، يقدم الجدول (3-6) مجموعة من المبادرات التي من شأنها معالجة هذه التحديات. وتجدر الإشارة هنا إلى أن محاور الأجندة الوطنية الأخرى سيكون لها مساهمة كبيرة في معالجة هذه التحديات، الأمر الذي يبرز أهمية اتباع منهج شمولي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

المبادرات الخاصة بكل قطاع

قطاع الألبسة

شهدت صناعة الألبسة نمواً كبيراً بلغ في المتوسط 73% سنوياً خلال الفترة 2004-2000 متجاوزاً بذلك معدل النمو المتحقق في كافة القطاعات التصديرية الأخرى. ولقد جاء هذا النمو نتيجة لتوقيع اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأميركية وتطوير المناطق الصناعية المؤهلة. ولا يزال قطاع الألبسة أكبر مساهم في الصادرات الأردنية، حيث بلغت قيمة صادراته أكثر من مليار دولار، وشكلت 30% من إجمالي الصادرات في العام 2004. علاوة على ذلك، فإن هذا القطاع يوظف أكثر من 20 ألف عامل أردني.

إلا أن قطاع الألبسة يعاني من جملة من التحديات أهمها تدني كفاءة الشركات العاملة في هذا القطاع، كما يوضح ذلك الشكل (6-10)، وطول المدة اللازمة لإنجاز المعاملات الجمركية، وضعف القاعدة اللوجستية، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع التكاليف التشغيلية وتأخير تسليم البضاعة للعملاء. كما أن عدم توفر الأيدي العاملة الماهرة وتدني القدرات

مجموعة من المبادرات المشتركة لسد الفجوات القطاعية

القوى الدافعة للتنافسية (تحسين الإنتاجية وتخفيض كلفة الإنتاج)	بعض المبادرات المختارة	محور الأجندة الوطنية
1. رأس المال البشري	إعادة هيكلة مؤسسة التدريب المهني وتطبيق خطة لتطوير القوى العاملة، استناداً إلى استراتيجية تنمية المشاريع المنبثقة عن الهيئة الاستثمارية (المعدلة)، ومراجعة قوانين العمل بما يلبي احتياجات القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية.	1) التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع 2) دعم التشغيل
2. سوق رأس المال والخدمات المالية	تبسيط الحصول على القروض للقطاعات ذات الأولوية، وإلغاء ضمانات البنوك المطلوبة للإدخال المؤقت للمواد الخام الخاصة بالصناعة، وإنشاء مركز معلومات إئتماني لتسهيل الحصول على الأموال، وتوفير التمويل طويل الأجل للشركات الصغيرة والمتوسطة.	الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي
3. التكنولوجيا والبحث العلمي	توفير الموارد المالية اللازمة لتقوية الروابط بين القطاعات الاقتصادية والبرامج الجامعية في مجال البحث والتطوير، وتوفير الحوافز للشركات للمشاركة في البحث والتطوير، وتسهيل وتسجيل براءات الاختراع وحماية الملكية الفكرية.	التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع
4. البنية التحتية	استكمال التحرير التام لقطاع الاتصالات، وإعادة هيكلة أسعار خدمات البنية التحتية (الكهرباء، المياه، إلخ)، ووضع وتطبيق استراتيجية شاملة لتحرير النقل الجوي وقطاع النقل البري، وتسهيل الإجراءات الجمركية والنظر في تطوير خطة شاملة لاستخدام الأراضي على مستوى البلديات.	رفع مستوى البنية التحتية
5. الإجراءات القضائية والتنظيمية والإدارية	التوفيق بين القوانين والأنظمة وإحداث التكامل فيما بينها لتغيير دورها من التحكم إلى التسهيل، ومراجعة الإطار التشريعي لبيئة الأعمال في الأردن لتتماشى مع استراتيجية تنمية المشاريع، وتسريع إجراءات التقاضي من خلال إنشاء محاكم تجارية أو هيئات تحكيمية متخصصة في شؤون الاستثمارات والمنازعات الخاصة بالقطاعات، وتأهيل قضاة متخصصين بالقضايا التجارية.	التشريع والعدل
6. البيئة المالية	تبسيط وتوضيح الأنظمة الضريبية وتوسيع الإعفاءات الضريبية والجمركية لتشمل الشركات التسويقية والتصديرية، وإلغاء الرسوم الجمركية والضريبية على مدخلات الإنتاج والمعدات المستخدمة في إنتاج السلع المعدة لإعادة التصدير، ومراجعة العمليات والإجراءات الجمركية لتعزيز الشفافية والاتساق عند تطبيقها.	الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي
7. الأسواق والاتفاقيات التجارية	تعزيز موقع المنتج الأردني في الأسواق العالمية من خلال الاتفاقيات الدولية، وإشراك القطاع الخاص في وضع اتفاقيات التبادل التجاري والتفاوض عليها لاسيما من خلال إطار الهيئة الاستثمارية (المعدلة).	تعميق الاستثمار
8. بيئة دعم شركات الأعمال	تطوير إستراتيجية لتنمية المشاريع من خلال الهيئة الاستثمارية (المعدلة)، ونشرها بصورة دورية وإعداد تقارير قطاعية لتقييم التنافسية فيها، إنشاء مستودع للبيانات، ضمن إطار الهيئة الاستثمارية (المعدلة) خاص بكل عوامل دفع التنافسية لتمكين المستثمرين من اتخاذ قراراتهم على أسس واضحة، وإجراء حملات تسويقية تهدف إلى جذب الشركات متعددة الجنسيات للاستثمار في القطاعات الصناعية كثيفة العمالة، ودعم تنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال إنشاء هيئة خاصة يكون لها حضور خارجي دولي مكرسة لتوفير المشورة المتخصصة بالقطاعات، وتشجيع البحث والتطوير من خلال خلق الروابط بين الباحثين والمستثمرين وتقديم الدعم المالي المباشر.	تعميق الاستثمار

التصميمية وقلة المعدات المتطورة، يحول دون إنتاج ألبيسة ذات قيمة مضافة مرتفعة. ويعاني القطاع أيضا من صعوبة الحصول على التمويل، ونقص الترويج الإعلاني المنظم والمنسق، إضافة إلى غياب المراقبة الفعالة لجودة الصادرات.

إن كل ما تقدم من تحديات إلى جانب التهديد الناشئ عن تحرير التجارة العالمية للألبسة، سيؤدي إلى زوال ميزة الأردن التنافسية المستمدة من اتفاقيات التجارة الحرة مع الولايات المتحدة، وبالتالي تهديد قاعدته التصديرية.

ولذلك فإن حماية تطور قطاع الألبسة ومواجهة التهديد الناجم عن تحرير التجارة، يتطلب تحسين قاعدة البنية التحتية اللوجستية، وتعزيز نوعية القوى العاملة من خلال التدريب المهني الملائم وتشجيع التدريب العملي في شركات القطاع الخاص، والتدريب داخل المصانع، وتقديم الحوافز لاستبدال العمالة الوافدة بالعمالة المحلية. كما ينبغي تسهيل الحصول على التمويل اللازم وبخاصة للشركات المبتدئة، ودعم معارض ترويج القطاع، وحفز إنشاء شركات للتسويق والتصدير. وأخيرا، يجب تعزيز مكانة القطاع في السوق العالمية من خلال توقيع اتفاقيات دولية تمكن من دخول أسواق جديدة (الاتحاد الأوروبي بالدرجة الأولى).

قطاع الأدوية

تمكنت صناعة الأدوية الأردنية، بفضل صادراتها، من النمو بمقدار يعادل ثلاثة أضعاف حجم سوقها المحلية الذي يقدر بنحو 100 مليون دولار في العام 2002. غير أن صادرات الأدوية شهدت تقلبا في السنوات الأخيرة بسبب اعتمادها الكبير على الدول العربية المجاورة التي تقوم ببناء قدراتها المحلية في صناعة الأدوية. وتقوم شركات الأدوية الأردنية في المقام الأول بصنع الأدوية الجنيسة، حيث تشكل ما يقارب 90%

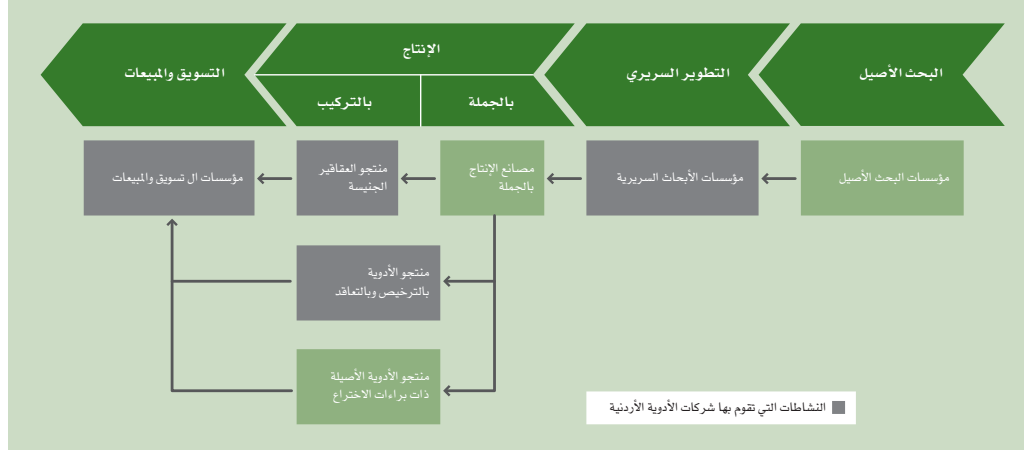
من الأدوية المنتجة محليا. ويتركز معظم إنتاج الأدوية الجنيسة في الأردن في فئة الأدوية المتوسطة إلى الدنيا التي تتسم بقلّة تكاليف إنتاجها ولا تحتاج إلى قدرات بحث وتطوير مرتفعة. ويبين الشكل (6-11) نشاطات شركات الأدوية الأردنية على طول سلسلة القيمة.

وبالنظر إلى المستقبل، فمن المتوقع أن تواجه صناعة الأدوية في الأردن تحديات كبيرة في أسواقها التصديرية التقليدية؛ حيث أن هناك احتمالا بأن يتواصل تقلب الطلب في الأسواق الإقليمية الرئيسية نتيجة تأثرها بغياب الاستقرار السياسي والاقتصادي. وستتعرض القاعدة التصديرية للتهديد أيضا عندما تطور أسواق الصادرات الإقليمية صناعة الأدوية محليا (المملكة العربية السعودية والجزائر). كما أن إمكانية دخول الأسواق الأميركية والأوروبية المربحة لا تتسم بالاستمرارية، فالارتفاع في صادرات الأردن من الأدوية إلى الاتحاد الأوروبي يعود إلى وجود ثغرات في الإطار التنظيمي للبحث والتطوير المتعلق بهذا القطاع في دول الاتحاد الأوروبي، ويتوقع أن تغلق هذه النافذة التصديرية بسرعة. وأخيرا، يفترق قطاع الأدوية الأردني إلى القدرة الكافية لإجراء البحث وتطوير المنتجات مقارنة بالمنافسين ذوي التكلفة المتدنية مثل الهند.

وبناء على ذلك، فإن قطاع الأدوية معني في أن يتوجه إلى زيادة صادراته إلى الأسواق المستقرة مثل الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. ومن أجل المنافسة في هذه الأسواق، فإن عليه بناء سمعة جيدة بالتنوعية والجودة والانتقال إلى منتجات ذات قيمة مضافة أعلى. ولدعم هذه الأهداف، ينبغي تطوير قوى عاملة عالية القدرات وترويج ودعم البحث والتطوير. علاوة على ذلك، يجب إقرار وتنفيذ التشريعات المساندة ودعم الجهود الترويجية لشركات الأدوية المحلية وتشجيع الاندماج في هذا القطاع.

الشكل (6-11):

سلسلة قيمة قطاع الأدوية



المصدر: كلية وارتون للأعمال في جامعة بنسلفانيا، تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

حماية تطور قطاع

الألبسة ومواجهة

التهديد الناجم عن

تحرير التجارة، يتطلب

تحسين قاعدة البنية

التحتية اللوجستية،

وتعزيز نوعية القوى

العاملة

قطاع الأدوية معني

في أن يتوجه إلى زيادة

صادراته إلى الأسواق

المستقرة مثل الولايات

المتحدة والاتحاد

الأوروبي

قطاع الأغذية والمشروبات

تحتل واردات الأردن من الأغذية والمشروبات المرتبة الأولى في الواردات، حيث بلغت 1.3 مليار دولار للعام 2004 أي ما نسبته 16% من إجمالي الواردات. أما صادرات الأردن من الأغذية والمشروبات فقد بلغت

0.35 مليار دولار في العام نفسه أي ما نسبته 14% من إجمالي الصادرات، محتلة بذلك المركز الثاني في قائمة الصادرات بعد الألبسة. ويعتبر قطاع الأغذية والمشروبات أكبر مشغل للمعالجة في الأردن، إذ يبلغ عدد العاملين في هذا القطاع 23 ألف عامل، كما هو مبين في الشكل (6-12).

غير أن هيكلية القاعدة الصناعية الحالية لهذا القطاع تتسم بالتشتت، حيث تشكل من عدد كبير من المنشآت الصغيرة، التي يتركز إنتاجها بالدرجة الأولى على المنتجات ذات القيمة المضافة المتدنية، مثل المنتجات الزراعية والأنشطة ما قبل التحويلية (الزيت، والفواكه المحولة).

بالإضافة إلى ذلك، يعاني هذا القطاع من محدودية القدرات والخبرات في عمليات إنتاج الأغذية، وغياب برامج التدريب المهني ذات الصلة بصناعة الأغذية. وتعاني الصناعة أيضاً من صغر حجم المصانع المنتجة، مما يجعلها غير جاذبة للاستثمارات الأجنبية والشركات متعددة الجنسيات.

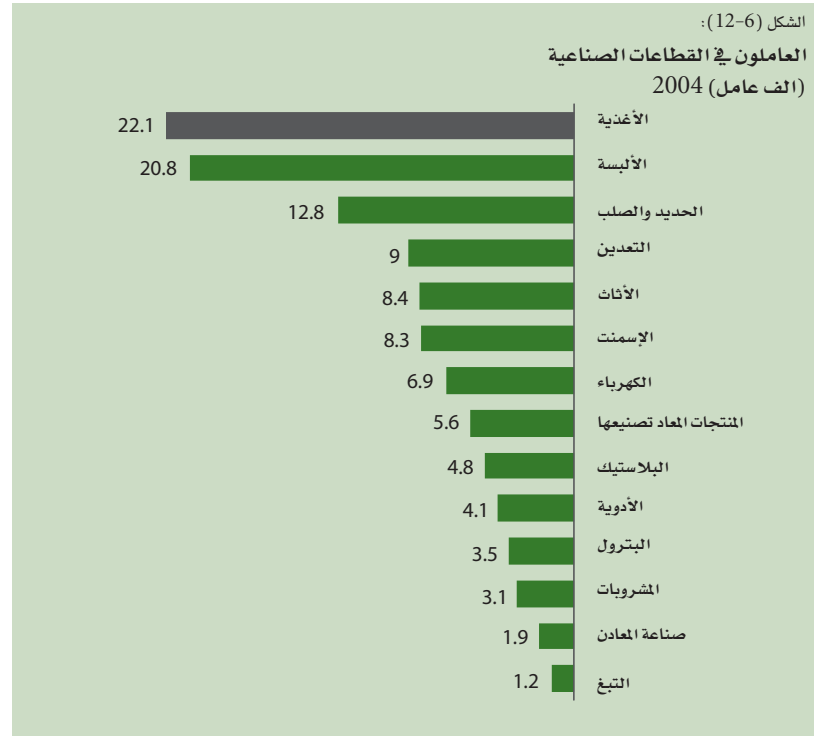
أخيراً، تقتصر هذه الصناعة إلى الدعم الترويجي الكافي من الجهات الحكومية المعنية، حيث تمنح هذا القطاع أولوية متدنية مقارنة بالقطاع الزراعي.

وعليه، فمن أجل مساعدة قطاع الأغذية والمشروبات على النمو، وتعزيز مساهمته في الناتج المحلي، وخلق فرص عمل جديدة، فإن على الجهات المعنية أن تضع استراتيجية شاملة لهذا القطاع يشمل تطبيقها إجراء حملات دعائية موسعة لجذب استثمارات الشركات متعددة الجنسيات إلى الأردن، وتشجيع صادرات المنتجين المحليين، ومعالجة التحديات التي تواجهها شركات الأغذية والمشروبات متعددة الجنسيات عند إقامة مشاريعها في الأردن، وأخيراً تطوير قوى عاملة ماهرة ومرنة في صناعة الأغذية.

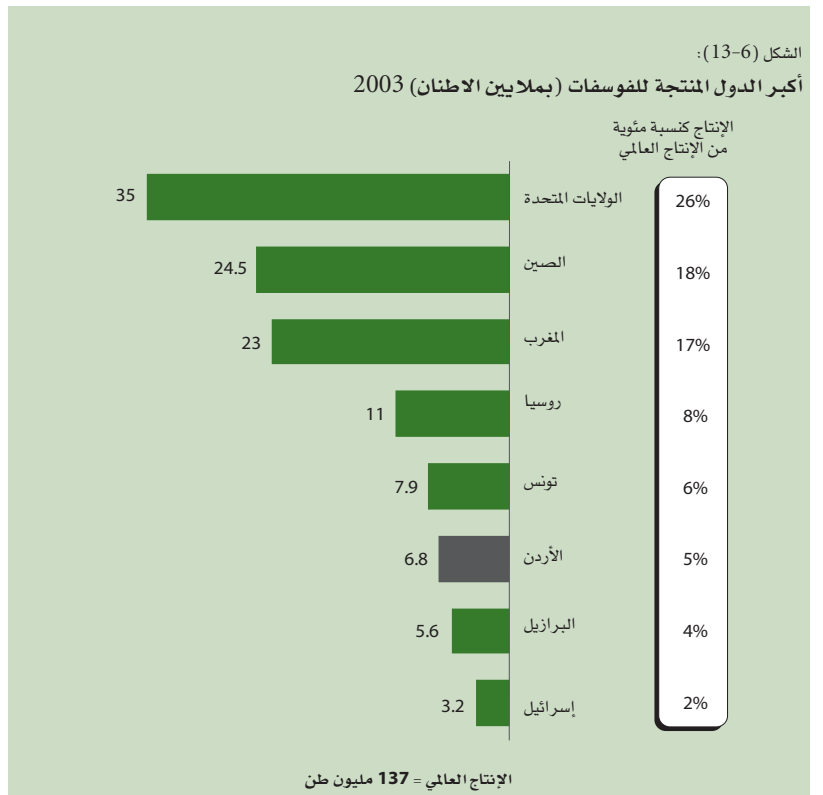
قطاع التعدين

تهيمن قطاعات الإسمنت والفوسفات والبوتاس على الصناعات التعدينية في الأردن. وقد كانت هذه القطاعات تخضع لسيطرة الحكومة، إلا أنه قد تم خصخصة شركتي الإسمنت والبوتاس، ومن المتوقع أن يتم الانتهاء من خصخصة شركة مناجم الفوسفات الأردنية قريباً. يحتل الأردن موقعا متقدما في العالم في صناعة الفوسفات، حيث يعتبر سادس أكبر منتج عالمي، كما هو مبين في الشكل (6-13). كما أن صادرات الأردن تشكل 12% من صادرات العالم من الفوسفات، ولا يسبقه سوى المغرب في هذا المجال.

لقد أدى الزوال التدريجي للحواجز التجارية عالمياً إلى زيادة المنافسة على القطاعات التعدينية في الأردن. إلا أن الحكومة نجحت نسبياً في المحافظة على تنافسية هذه القطاعات من خلال إنشاء شركة وطنية رئيسية في كل قطاع للاستفادة من اقتصادات الحجم، وإعادة هيكلة هذه الشركات لاستقطاب شركات أجنبية رائدة لنقل المهارات والخبرات وفتح أسواق جديدة. غير أن



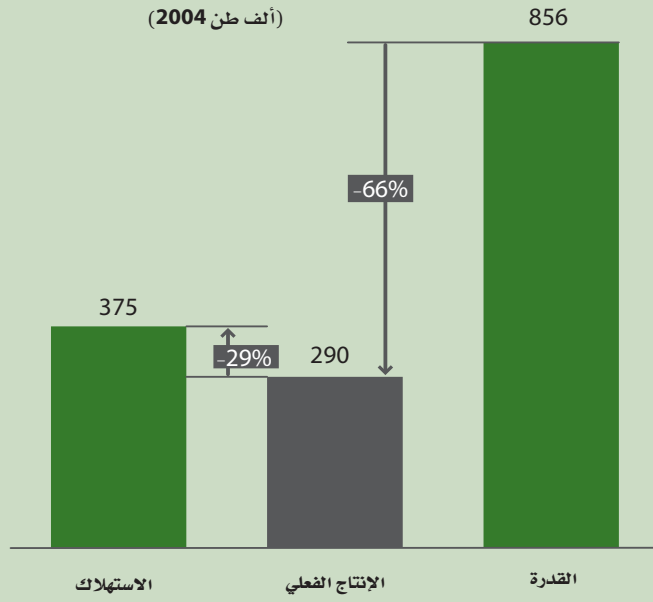
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة.



المصدر: إدارة المساحة الجغرافية الأميركية 2003، مقابلات فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

الشكل (6-14):

القدرة على إنتاج الحديد واستهلاكه في الأردن



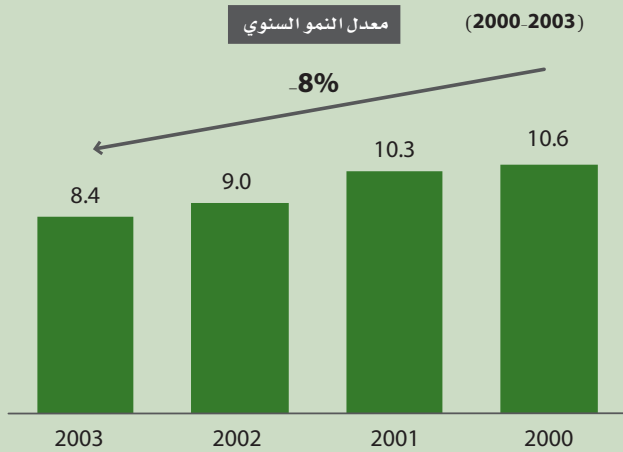
المصدر: شركة الحديد الأردنية، بنك الصادرات والتمويل.

قطاع الأثاث

تتسم صناعة الأثاث في الأردن بالتشتت الكبير، حيث يشكل النجارون الصغار 80% من هذا القطاع. كما تعاني هذه الصناعة من المنافسة الأجنبية الشديدة حيث نمت الواردات من الأثاث خلال السنوات الأربع الماضية بمتوسط بلغ 20% سنوياً، مما أدى إلى تراجع مطرد في حجم القوى العاملة في هذا القطاع، كما يوضح ذلك الشكل (6-15). وتشكل الواردات من الصين وجنوب شرقي آسيا، التي تتسم بتدني التكلفة، القسم الأكبر من واردات الأثاث.

الشكل (6-15):

القوى العاملة في صناعة الأثاث (الف عامل)



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة؛ النشرة الإحصائية الشهرية للبنك المركزي الأردني، شباط 2004؛ مقابلات أجراها فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

إعادة هيكلة الشركات الوطنية الرئيسة في القطاعات التعدينية جاء على حساب فقدان عدد كبير من العاملين لوظائفهم، بلغ ثلاثة آلاف عامل في السنوات الست الماضية.

لذلك يجب تبني عدد من الإجراءات الوقائية لخفض تأثير إعادة الهيكلة على العمالة في قطاع التعدين، وفي الوقت نفسه، إحداث تحسين مستمر على تنافسية هذا القطاع. ولتقليل تأثير إعادة الهيكلة على القوى العاملة، يتوجب تمويل برامج للتدريب المهني للعمال الذين يتم صرفهم وتقديم حوافز للموظفين للتقليل من أثر إعادة هيكلة الشركات، ومراقبة تنافسية الشركات وأوضاع السوق للتمكن من اتخاذ الإجراءات الضرورية عند ظهور أي تحدٍ.

قطاع الحديد والصلب والمعادن المصنعة

أدى انخفاض التعرفة الجمركية على الحديد والصلب إلى تعريض المنتجين المحليين الذين يعملون دون مستوى طاقاتهم القصوى، كما يوضح الشكل (6-14)، للمنافسة بشكل متزايد بسبب الواردات منخفضة التكاليف. إضافة إلى ذلك، نما حجم العمالة في هذا القطاع بمقدار أكبر من نمو الإنتاج، مما أدى إلى انخفاض الإنتاجية. لذلك تواجه شركات الحديد والصلب الكبرى في الأردن منافسة أجنبية متزايدة تهدد بدفع المنتجين المحليين إلى التوقف عن العمل. هذا ولم يتم منتج الحديد والصلب بإعادة هيكلة مصانعهم في وقت مبكر لمواجهة المنافسة الأجنبية بنجاح. ويرجع ذلك إلى الحماية التي تمتعوا بها بسبب التعريفات الجمركية المرتفعة على الواردات المنافسة، والبيئة المحلية الاحتكارية، والافتقار إلى القدرات الإدارية والخبرات المطلوبة. من جهة أخرى، يتكون سوق المنتجات المعدنية المصنعة من عدد كبير من الورش الصغيرة التي يضم كل منها خمسة عمال أو أقل، ولا تشجع بيئة الأعمال هذه الورش على النمو والتطور إلى شركات صغيرة ومتوسطة، للاستفادة من اقتصادات الحجم والتمكن من منافسة الشركات العالمية.

وللمحافظة على صناعة الحديد والصلب، يجب دعم الشركات القائمة لتحسين تنافسياتها، وتشجيع الاندماج بين الشركات المنتجة للمعادن المصنعة. وللوصول إلى هذا الهدف، ينبغي وضع وتطبيق استراتيجية وطنية لتحسين قدرة القطاع على تحمل الانخفاض الأخير والمستقبلي للتعرفة الجمركية على واردات الحديد، ويجب تحديد احتياجات الشركات الرئيسة وتوفير المساعدة الضرورية لها على تحسين تنافسياتها، علاوة على ذلك فإن ثمة ضرورة لتطوير قاعدة بيانات مفصلة عن شركات المعادن المصنعة، ووضع خطة لمساعدة هذه الشركات على النمو لتصبح شركات صغيرة ومتوسطة قادرة على المنافسة.

التعدينية التي سعت لاكتساب الخبرات والمهارات من خلال الشراكة مع الشركات الأجنبية ومتعددة الجنسيات للمحافظة على تنافسيتها عالمياً، لا تزال صناعة استخراج الرخام والحجر والبلاط تحت إدارة الشركات المحلية ودون مستوى المنافسة العالمي. كما يفتقر الموظفون الحكوميون المسؤولون عن إصدار الرخص اللازمة لاستخراج الحجارة إلى التدريب المناسب ولا يواكبون أحدث منتجات التكنولوجيا في هذا المجال مما يضعف من قدرتهم على تقييم طلبات استخراج الحجارة المقدمة إليهم من حيث الأضرار البيئية وشروط الامتياز وغيرها. فضلاً عن ذلك، يفتقر الأردن إلى مسح جيولوجي شامل لمخزون الحجارة المحلية.

ولتعزيز نمو قطاع الرخام والحجر والبلاط، لا بد من حفز التحالفات والشراكات مع الشركات الأجنبية الكبرى وتشجيع اندماج الشركات العاملة في هذا القطاع. كما يتعين التعرف على التحديات الرئيسة التي قد تواجه الشركات متعددة الجنسيات لدى ممارسة أعمالها في الأردن. وبموازاة ذلك، ينبغي تعزيز القدرات المحلية للقطاع عبر تحديث برامج التدريب المهني وتطبيق برامج تعزيز الصادرات.

قطاع الزراعة

تشكل الخضراوات غالبية الإنتاج الزراعي في الأردن، إلا أنها تشكل أقل من نصف قيمة المنتجات الزراعية، كما هو مبين في الشكل (6-16). وعلى الرغم من النقص الحاد في الموارد المائية وتدني معدل هطول الأمطار في الأردن، إلا أن السياسة التسعيرية المطبقة على الموارد المائية لم تشجع على

وتعاني صناعة الأثاث الأردنية أيضاً من ارتفاع تكلفة اليد العاملة الوطنية، مما يؤدي إلى تزايد اللجوء إلى العمالة الوافدة. كما تعاني من الافتقار إلى برامج تدريب مهني عالية النوعية، ومن عدم توفر المصممين الأردنيين القادرين على ابتكار منتجات ذات قيمة مضافة مرتفعة. وتواجه صادرات الأثاث عدة تحديات لوجستية، من بينها رداءة البنية التحتية للمواصلات بين عمان والعقبة، والتشدد المفرط في الأنظمة والإجراءات الجمركية. مما يؤدي إلى بطء عملية الشحن.

ولتطوير هذا القطاع، لا بد من تشجيع الاندماج لإنشاء شركات كبيرة لصناعة الأثاث قادرة على المنافسة، ووضع وتطبيق استراتيجية شاملة لزيادة الصادرات بشكل كبير عن طريق تحسين تنافسية القطاع وتطبيق الاتفاقيات الدولية. ويجب العمل على حصر التحديات التي تواجه شركات الأثاث المحلية ومعالجتها. كما يجب تطوير قوى عاملة ماهرة عن طريق تعزيز التدريب المهني وتعليم فنون تصميم الأثاث.

قطاع الرخام والحجر والبلاط

تسيطر الشركات الصغيرة على قطاع الرخام والحجر والبلاط، حيث تشكل ما نسبته 90% من الشركات العاملة في هذا القطاع، في حين لا يوجد سوى عدد قليل من الشركات الكبيرة القادرة على المنافسة عالمياً. ولقد شهد قطاع الرخام والحجر والبلاط نمواً ضئيلاً خلال السنوات الخمس الماضية، ويعزى السبب جزئياً في ذلك إلى غياب المعرفة والخبرة بعمليات استخراج الحجارة وتقييم احتياجات السوق الدولية من هذا القطاع. وخلافاً لباقي قطاعات الصناعات

وضع وتطبيق

استراتيجية شاملة

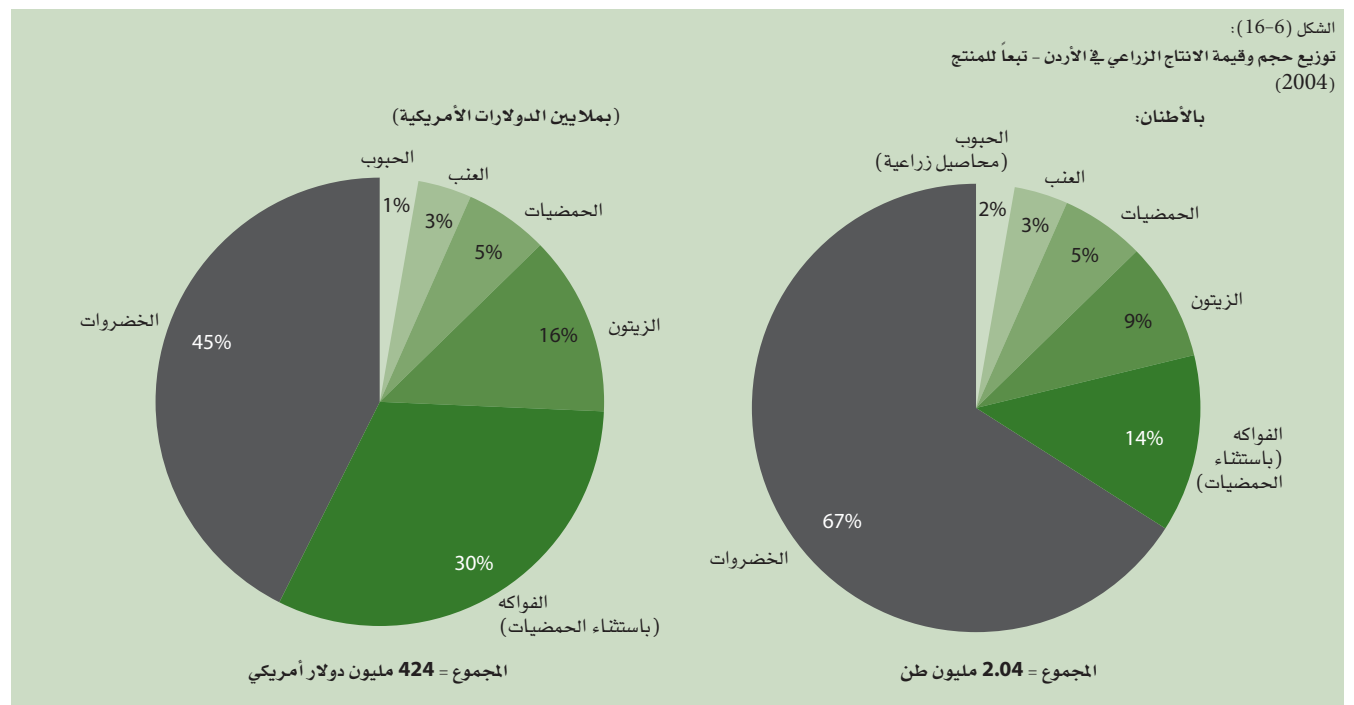
لزيادة الصادرات بشكل

كبير عن طريق تحسين

تنافسية قطاع الأثاث

وتطبيق الاتفاقيات

الدولية



المصدر: وزارة الزراعة؛ دائرة الإحصاءات العامة.

يجب العمل على تحسين
جودة المنتجات الزراعية
وإنتاج المحاصيل ذات
المردود المالي الكبير
والتي تعظم العوائد من
استخدام الموارد المائية

من جهة أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، عانى هذا القطاع من تشتت في مسؤولية إدارته بين مجموعة من الجهات الحكومية، حيث تولى بعضها مسؤولية التخطيط وبعضها الآخر مسؤولية منح الرخص ومسؤولية تطوير البنية التحتية والترويج، مع وجود القليل من التنسيق بين هذه الجهات المختلفة. كما أدى ارتفاع تكلفة المرافق العامة (الكهرباء، والمياه...)، وسوء خدمات النقل، وتعقيد الضرائب، وتردي نوعية خدمات قطاع الطعام والإقامة، ومحدودية جاذبية المنتجات، إلى تناقص عدد السياح وتراجع حجم الإنفاق. علاوة على ذلك، فلقد ساهم استقطاب دول الخليج للعمالة الأردنية الماهرة إلى تراجع مستوى خدمات القطاع السياحي بشكل عام.

وسعى من وزارة السياحة والآثار إلى إعادة إحياء قطاع السياحة، فقد كشفت في شهر أيار من العام 2004 النقاب عن استراتيجية سياحية طموحة تهدف إلى مضاعفة العوائد السياحية بحلول سنة 2010، من خلال تطوير اقتصاد سياحي مستدام يساهم في خلق فرص عمل جديدة، وتوفير فرص الريادة، وتعزيز المنافع الاجتماعية، وزيادة أرباح القطاع الخاص، وتعظيم الإيرادات الحكومية. ولبلوغ هذه الغاية، أكدت الاستراتيجية على ضرورة معالجة التحديات الثلاثة الرئيسية التالية: (1) تجاوز عامل الخوف الذي يثيره الشرق الأوسط. (2) تلبية التوقعات المترفة للسياح الأثرياء. (3) تحقيق عوائد أكبر من الزوار من خلال تمديد فترة الإقامة وزيادة فرص الإنفاق وتقديم خدمات ذات نوعية أفضل. ولكن الأهم من ذلك أن

الاستعمال الفعال للمياه في قطاع الزراعة. وبناءً عليه، لا تساهم سلة المنتجات الزراعية الحالية في تعظيم العوائد من كل متر مكعب من الماء المستخدم في الزراعة، مما أدى إلى ارتفاع العجز في الميزان التجاري الزراعي بمعدل 20% سنوياً ليبلغ ضعف قيمة الإنتاج المحلي في العام 2004 (730 مليون دولار).

وبالإضافة إلى عدم الكفاءة في استخدام الموارد المائية المتاحة، فإن قطاع الزراعة يعاني من مشاكل أخرى تحد من قدرته على التطور. فعدم كفاءة عمليات التسويق بعد الحصاد تؤدي إلى تدني نوعية الإنتاج، كما أن افتقار المزارعين إلى المهارات والخبرة الكافية (80% من القوى العاملة الزراعية الأردنية دون مستوى الثانوية) يؤدي إلى عدم مقدرتهم على إدارة مزارعهم بكفاءة، وبالتالي تتدنى إنتاجية المزارعين وتنخفض دخولهم. عدا عن ذلك، فإن قطاع الزراعة يعاني من محدودية مشاركة القطاع الخاص ومن ضعف إدارة التعاونيات الزراعية، ويفتقر إلى التعاون بين المؤسسات الحكومية، وإلى استراتيجية تصديرية واضحة للمنتجات الزراعية.

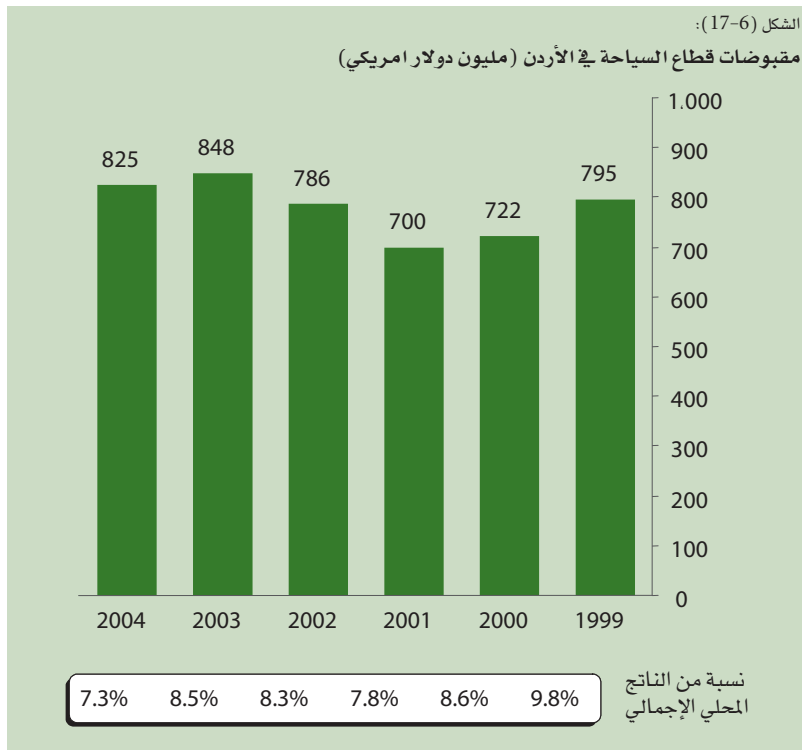
وعليه، فإن تطوير قطاع الزراعة في الأردن يتطلب تعاوناً بين الحكومة والمزارعين لوضع وتطبيق إستراتيجية للانتقال إلى المنتجات الزراعية ذات القيمة المضافة الأعلى. وسعى وراء تحقيق هذا الهدف، فإن وزارة الزراعة مطالبة بتفعيل قدراتها والارتقاء بها لإضفاء المركزية على صنع القرارات الاستراتيجية والتنسيق بين كافة الجهات المعنية بقطاع الزراعة.

وإلى جانب ذلك، يجب تنسيق عملية ترويج صادرات المنتجات الزراعية من خلال المؤسسة المختصة بتشجيع الصادرات الأردنية، مع التركيز على تشجيع تصدير المنتجات ذات القيمة المضافة المرتفعة. ولبلوغ هذه الغاية، يجب العمل على تحسين جودة المنتجات وإنتاج المحاصيل ذات المردود المالي الكبير والتي تعظم العوائد من استخدام الموارد المائية. غير أن تحقيق هذا الأمر يتطلب الارتقاء بمستوى مهارة القوى العاملة في القطاع الزراعي وضمان حصول جزء كاف منها على التعليم الجامعي وتوفير التدريب الإداري والتجاري لأصحاب المزارع.

قطاع السياحة

حقق قطاع السياحة خلال السنوات الست الماضية مقبوضات تراوحت ما بين 700-800 مليون دولار أو ما نسبته 7.5% بالمتوسط إلى الناتج المحلي الإجمالي، كما هو مبين في الشكل (6-17)، وهي بذلك، تعتبر من أعلى المقبوضات إذا ما قورنت بعوائد الوجهات السياحية الأخرى التي تراوحت ما بين 2-6%.

وعلى الرغم من ذلك، فلقد تأثر قطاع السياحة في الأردن خلال السنوات الماضية بالأحداث السياسية الإقليمية التي أدت إلى تراجع عدد السياح من جهة، وتحول فئة السياح الوافدين إلى الأردن من السياح ذوي الإنفاق المرتفع إلى السياح ذوي الإنفاق المتدني



المصدر: وزارة السياحة والآثار، بنك الصادرات والتمويل، 2004، التقرير الخاص بقطاع السياحة

خدمات الرعاية الصحية

يستقبل الأردن أكثر من مئة ألف مريض عربي في السنة، يأتي معظمهم من اليمن وليبيا وفلسطين والسودان بهدف الحصول على خدمات طبية متخصصة. وقد نجحت المملكة في تعزيز جاذبية خدمات الرعاية الصحية من خلال إبرام الاتفاقيات البروتوكولية، والجهود التسويقية الناجحة، والجودة العالية لنظام الرعاية الصحية، وتكاليف علاج منافسة. ويوجد في الأردن عدد كبير من المستشفيات الخاصة إلا أن أكبر أربعة مستشفيات تستقطب أكثر من 60% من المرضى العرب. كما يفخر الأردن بارتفاع عدد الأطباء للفرد الواحد (2.2 طبيب لكل 100 مواطن) وبوجود عدد كبير من الأطباء الاختصاصيين بالمعالجات الأكثر طلباً من قبل المرضى العرب.

إلا أن الأردن يواجه جملة من التحديات التي تعيق ترويج خدماته الصحية ونيل رضا المرضى عن الخدمات المقدمة. فهذا القطاع يعاني من عدم تنسيق الجهود التسويقية والافتقار إلى استراتيجية تسويقية فعالة تعمل على تعزيز صورة الأردن كوجهة أولى للرعاية الصحية. إضافة إلى ذلك، فقد تزايدت شكاوى المرضى العرب بشكل ملحوظ بسبب التفاوت الشاسع بين جودة الخدمة المقدمة والأسعار، وبسبب تكرار الأخطاء الطبية. كما يعاني هذا القطاع من عدم كفاية ضبط الجودة للمؤسسات الصحية، والنقص في عدد المتخصصين الأكفاء العاملين في مراكز الرعاية الصحية الصغيرة. هذا وتفتقر المؤسسات الطبية إلى مهارات الضيافة الموجهة للسياح ذوي الإنفاق المرتفع، كما تعاني من عدم توفر المنشورات الدعائية والتوجيهية بشكل كاف.

إن تمكين الأردن من تحسين سمعة خدماته الصحية، واستقطاب عدد أكبر من المرضى العرب والأجانب، يتطلب بلورة استراتيجية قطاعية وتسويقية متكاملة، تحت إدارة القطاع الخاص، وإدخالها حيز التنفيذ. وبموازاة ذلك، يجب إطلاق برنامج لإدارة ومراقبة جودة خدمات الرعاية الصحية مع وضع نظام وإطار زمني واضح للمستشفيات كافة لبلوغ معايير الجودة العالمية. كما يجب تشجيع التنافس في هذا القطاع عن طريق تحرير تكاليف العلاج المحددة حالياً من قبل وزارة الصحة.

ومن الأهمية بمكان أن تهدف استراتيجية القطاع إلى المحافظة على الكوادر الفنية المؤهلة من خلال تقديم الحوافز لهم في مؤسسات الرعاية الصحية العامة والخاصة. وأخيراً، يجب العمل على بناء الثقة بالهيئات الطبية الإشرافية، ودعم إنشاء تطوير قطاع تأمين ضد الممارسات الطبية الخاطئة.

تطوير البرمجيات وخدمات تكنولوجيا المعلومات

تحظى خدمات تكنولوجيا المعلومات في الأردن بدعم حكومي قوي يتجلى في مبادرة التعلم الإلكتروني التي تعتبر فريدة من نوعها في المنطقة. وتحتل المملكة المرتبة

الاستراتيجية تدعو إلى الاعتراف بالقطاع الخاص كشريك مساو للحكومة، وإلى ضرورة تطوير القدرات على تصميم الحملات التسويقية الفاعلة للمنتجات السياحية، وتوفير كوادر بشرية ماهرة ذات كفاءة عالية.

وكخطوة أولى نحو تنفيذ هذه الاستراتيجية، اتخذت وزارة السياحة والآثار مبادرة غير مسبقة بإشراك القطاع الخاص في عملية الإشراف على تطبيق الاستراتيجية السياحية الوطنية، كما يبين هيكل تطبيق الاستراتيجية في الشكل (6-18)، حيث ستعمل وحدة تنفيذ الاستراتيجية على إنشاء شركة يساهم فيها القطاع العام والخاص تناط بها مسؤولية تطوير المنتجات السياحية. كما ستقوم هذه الوحدة بالإشراف على إعادة تنظيم المجلس الوطني للسياحة وتوسيع دوره ليشمل الترويج للسياحة الداخلية والسياحة العلاجية. ولترويج السياحة، بشكل فعال، لا بد من زيادة حجم التمويل المقدم من القطاعين العام والخاص للمجلس الوطني للسياحة ليبلغ 2% من المقبوضات. علاوة على ذلك، يجب حفز الاستثمار والاستهلاك في هذا القطاع من خلال تقديم الحوافز الضريبية لمطوري الخدمات السياحية.

وأخيراً، فإن تحرير سوق النقل الجوي يعتبر حجر الزاوية في دفع نمو قطاع السياحة قدماً. ولكن يجب تحرير هذا القطاع بحذر وعناية، وهذا يتطلب وضع استراتيجية شاملة لتحرير النقل الجوي تسلط الضوء على الآثار التي ستنتج عن عملية التحرير على جميع الجهات المعنية.

خطوة أولى نحو تنفيذ

هذه الاستراتيجية،

اتخذت وزارة السياحة

والآثار مبادرة غير

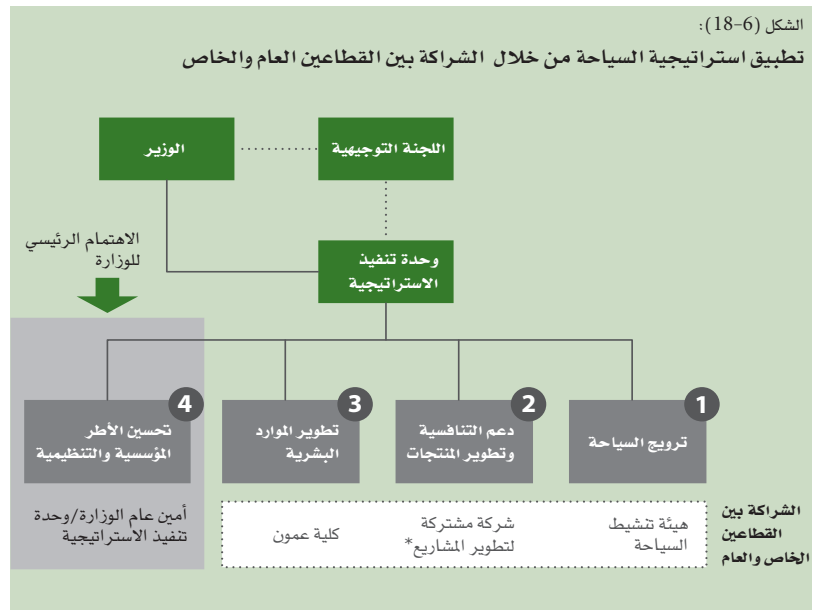
مسبقة بإشراك القطاع

الخاص في عملية

الإشراف على تطبيق

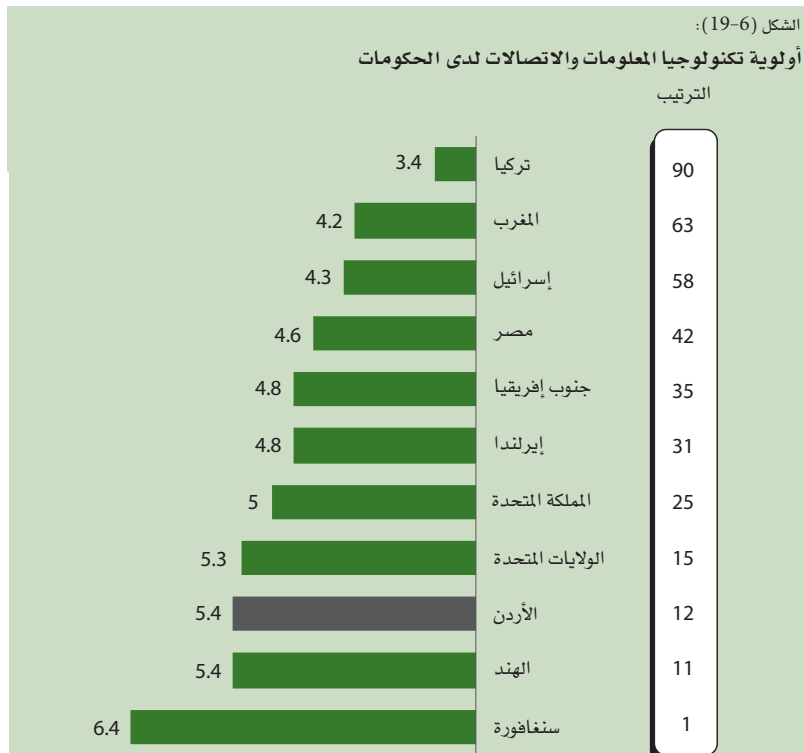
الاستراتيجية السياحية

الوطنية



ملاحظة: (*) شركة مشتركة بين الضمان الاجتماعي وأعضاء من القطاعين العام والخاص

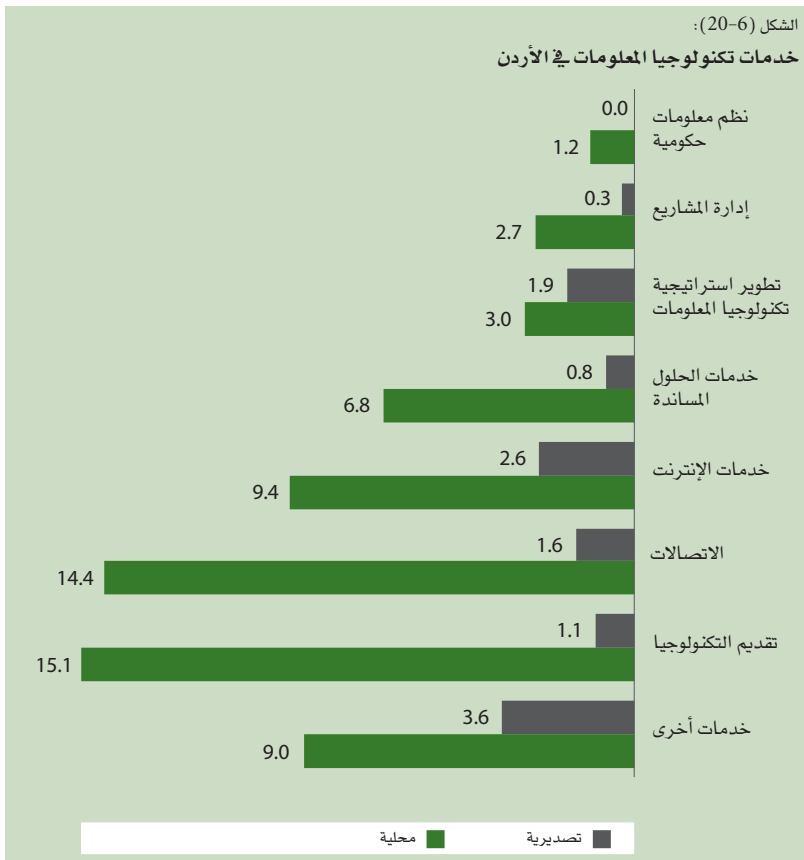
المصدر: وزارة السياحة والآثار.



ملاحظة: أولوية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدى الحكومات (1 = يمارض بشدة، 7 = يوافق بشدة).

المصدر: Global Technology

Innovation and Diffusion Survey, Competitiveness Report 2003- 2004



تشمل أخرى: خدمات قواعد البيانات، الصيانة، الاستشارات وأبحاث السوق، تشغيل تكنولوجيا وسائط الإنترنت، الضمان الصحي على الإنترنت، خدمات إدارة المطالبات، أنظمة اللاسلكي والحركة

المصدر: Intaj: Reach 4.0 & 2003 survey

الثانية عشرة عالمياً على صعيد الأولوية التي تخصّصها لتطوير قطاع تكنولوجيا المعلومات، وهي مرتبة قريبة من الدول المتقدمة وأعلى بكثير من الدول الإقليمية الأخرى، كما هو مبين في الشكل (6-19).

إضافة إلى ذلك، فإن الأردن يعتبر من بين الدول القليلة في العالم التي ترتبط فيها المؤسسات التعليمية بشبكة عريضة النطاق، تشترك من خلالها جميع المدارس والجامعات ببرمجية تعليمية واحدة (مبادرة ربط الأردنيين). كما يظهر الدعم الحكومي القوي لهذا القطاع، من خلال الاختراقات المبدعة التي حققتها عدة شركات أردنية في صناعة حلول تكنولوجيا المعلومات التي تعتبر منافسة على الساحة العالمية. وعلى الرغم من ذلك، فإن قطاع تكنولوجيا المعلومات يعاني من تحديات عديدة: فتعرفة شبكة النطاق العريض لا تزال مرتفعة نسبياً، كما أن عرض نطاق الشبكة الدولية أدنى مما هو عليه في العديد من الدول الإقليمية. ويواجه هذا القطاع منافسة شديدة من عدد من الدول الإقليمية القوية في مجال تكنولوجيا المعلومات كالعراق ومصر ودبي وإسرائيل. كما يعاني من هجرة العقول والمواهب المتميزة بحثاً عن فرص ذات مردود أفضل، كما أدى تأخر الابتكار إلى بطء الاستثمار في هذا القطاع (6، 10 مليون دولار أميركي في العام 2003). وعلى الرغم من تمتع هذا القطاع بقيمة مضافة مرتفعة إلا أنه لم يتم حتى الآن استغلال كامل إمكانياته التصديرية، كما هو مبين في الشكل (6-20). أخيراً، فإن العيوب التنظيمية والتشريعية ومشاكل الاتصالات تجبر الشركات على نقل نشاطاتها إلى دول إقليمية أخرى ولاسيما مصر والإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية.

وعليه، فإن تعزيز تطوير قطاع خدمات تكنولوجيا المعلومات، يتطلب توفير بيئة استثمارية، وبنية تحتية ملائمة، وتحسين نوعية التعليم. كما يعتبر إكمال تحرير قطاع الاتصالات بنجاح شرطاً أساسياً لخفض تكاليف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. كذلك، يجب تصنيف تكنولوجيا المعلومات كقطاع قائم بحد ذاته في الاقتصاد ويجب على الحكومة التعاطي معه على هذا الأساس.

كما ينبغي تشجيع الاندماج بين الشركات العاملة في هذا القطاع وتوفير خدمات تطوير الأعمال، وتسهيل الحصول على التمويل وتقديم الحوافز الضريبية والجمركية المناسبة لتشجيع الاستثمار في هذا القطاع. وعلاوة على ذلك، يجب أن تركز المناهج التربوية على المهارات التقنية المتخصصة وتشجيع الريادة. وفي الختام، يتعين على الحكومة توفير بيئة قانونية شفافة وإطار مؤسسي مناسب للقطاع، وعليها ضمان التطبيق الأمثل لقوانين حماية الملكية الفكرية.

الفصل السابع : محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي

(1) مسار الخدمات المالية

الخلاصة

يرتبط تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصورة مباشرة بمدى تطور الخدمات المالية وسوق رأس المال، وهي القنوات المالية الرئيسة لتمويل المشاريع الجديدة ونمو الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تقوم عادة في الاقتصادات الحديثة بتشغيل ثلثي القوى العاملة. كما أن توافر الخدمات المالية المتطورة والمنافسة يعد ركيزة أساسية لزيادة الادخار الوطني وتوزيعه على الاستثمارات الأكثر مردوداً. لذلك، لا بد من مواجهة التحديات الهيكلية والتشريعية والتنظيمية والفنية التي تبطئ نمو قطاع الخدمات المالية وتطوره.

ولدى

تحليل أداء قطاع الخدمات المالية في المملكة، تبين أنه جيد بصورة عامة، مقارنة مع البلدان الأخرى في المنطقة بحسب المعايير الدولية. فقد استفاد هذا القطاع من الارتفاع المتواصل في النشاط الاقتصادي ومن تدفق رؤوس الأموال في السنوات الأخيرة. وقطعت الهيئات التنظيمية والرقابية على مؤسسات القطاع المالي شوطاً كبيراً في السنوات القليلة الماضية في تحديث الأطر التنظيمية والإجراءات الرقابية وفق المعايير الدولية المعتمدة. كما أن التطورات التي شهدتها البيئة المصرفية كإدخال أدوات مالية جديدة، وزيادة المنافسة، والتركيز على الخدمات المصرفية للعملاء، قد أدت إلى تحسين فرص الحصول على التمويل بدرجة أفضل.

ومع ذلك، فإن قطاع الخدمات المالية يواجه عدة تحديات، منها تشوه هيكلية قطاعي المصارف والتأمين، وضعف التعاون والتنسيق بين هيئات التنظيم والرقابة المختلفة، والتمييز في المعاملة الضريبية بين بعض المنتجات المالية، وبطء تنظيم الخدمات المالية الجديدة، وضعف قطاع التأمين وسوق رأس المال الثانوية، فيما يبقى الحصول على تمويل للشركات المبتدئة والمشاريع الصغيرة يواجه مشاكل عدة.

في ضوء ذلك، لا بد من تشجيع عمليات الاندماج في قطاعي المصارف والتأمين من أجل إنشاء كيانات مالية كبيرة مهيأة بصورة أفضل للمشاركة في تمويل المشاريع التنموية، والمنافسة على المستوى الإقليمي. وينبغي أيضاً إنشاء لجنة دائمة لمراجعة وتحديث الأطر القانونية المتعلقة بالأنشطة المالية والمصرفية بصورة مستمرة في ضوء المستجدات التي تشهدها الأسواق العالمية.

كما يتعين مواصلة الجهود لتطبيق المعايير التنظيمية والرقابية وقواعد الحاکمية الرشيدة بما ينسجم مع متطلبات Basel II والمبادئ التي أصدرتها الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة إبعاد الهيئات التنظيمية والرقابية عن أي تأثير سياسي ضامناً لقيامها بواجباتها بكل مهنية مع تعزيز التعاون والتنسيق فيما بينها. فضلاً عن ذلك، فإنه يتوجب إنشاء مراكز للمعلومات الائتمانية، وشركة لتصنيف المؤسسات العاملة في القطاع المالي من أجل تطوير مصادر المعلومات حول الخدمات المالية وتعزيز شفافيتها، كما يتوجب مأسسة التعاون والتنسيق بين الجهات العاملة في مجالي التعليم والتدريب للارتقاء بنوعية المهنيين في هذا الحقل، وزيادة مستوى الوعي بالخدمات المالية.

وهناك حاجة أيضاً لتطبيق مبادرات تهدف إلى تشجيع المعاملات الإلكترونية وتسهيلها وإتاحتها للجميع لتحقيق مزيد من التطور في قطاع الخدمات المالية. أما فيما يتعلق برأس المال المبادر، فينبغي إنشاء صندوق مشترك بين القطاعين العام والخاص من أجل الاستثمار في الشركات الأردنية المبتدئة، على أن يرافق ذلك إطلاق برنامج ائتماني لدعم رواد الأعمال وتسهيل حصولهم على التمويل. كما يجب تطوير قطاع الإقراض المتناهي الصغر من خلال تهيئة البيئة المناسبة لجاذب مشاركة القطاع الخاص فيه، بما في ذلك تنظيمه، والتعريف بالفرص الاستثمارية المتاحة ضمن نطاقه، وإنشاء قاعدة بيانات شاملة تغطي نشاطاته كافة، مع توفير التدريب والبنية التحتية اللازمة. أما هياكل الرسوم والضرائب المتعلقة بالخدمات

ويواجه تطور القطاع المالي أيضاً مشكلة التقاضي من حيث الوقت الطويل اللازم لفض النزاعات، وما يترتب على ذلك من هدر للموارد المالية، لذا لا بد من تبني تطبيق حلول النزاع البديلة، ووضع الأطر القانونية اللازمة لتنظيمها بما يكفل حماية حقوق أطراف النزاع.

المالية، فهي بحاجة إلى المراجعة بهدف تبسيطها، وإزالة أية ازدواجية في المعاملات الضريبية لا سيما ذات الصلة بالأوراق المالية وخدمات البنوك الإسلامية. كما ينبغي مراجعة الأطر التنظيمية والتشريعية لتشجيع الادخارات طويلة الأجل، والمنتجات التأمينية وبخاصة تلك المتعلقة بالمسؤولية المهنية، والكوارث الطبيعية، والأخطار الزراعية.

مسار الخدمات المالية

مساهمة المسار في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

دور المسار

يرتبط تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية بمدى تطور قطاع الخدمات المالية الذي يتكون بصورة رئيسية من سوق رأس المال، والجهاز المصرفي، وقطاع التأمين والمؤسسات المالية الأخرى، إضافة إلى الخدمات المالية المساندة؛ فتطور مؤسسات هذا القطاع يؤدي إلى زيادة المدخرات وتحقيق الكفاءة في توزيعها على أوجه الاستثمار الأكثر مردوداً في الاقتصاد، وبذلك تسهم في تحقيق التنمية الشاملة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية. ويتعامل مسار الخدمات المالية مع التحديات الرئيسة التي تعيق تطور هذا القطاع، ومع المبادرات المناسبة لمعالجتها بغية تأهيل الأردن لتقديم الخدمات المالية على المستوى الإقليمي.

وتعتبر البنوك التجارية حجر الأساس في نظام التمويل الوطني، فهي الوسيط شبه الوحيد بين أماكن الفوائض المالية والعجز في الاقتصاد، والمصدر الرئيس للائتمان، حيث استأثرت بما نسبته 86% من إجمالي التسهيلات الائتمانية الممنوحة للعام 2004. وتشكل ودائع القطاع الخاص المقيم جل السيولة النقدية للبنوك المرخصة، حيث بلغت حوالي 45% من إجمالي مطلوباتها أو ما يعادل 8.1 مليار دينار. أما إجمالي ودائع البنوك المرخصة، فقد نمت في العقد الأخير لتصل إلى 11.6 مليار دينار في العام 2004 مقارنة بـ 4.2 مليار دينار للعام 1995، مدفوعة بشكل رئيس بالنمو في النشاط الاقتصادي وتدفق رؤوس الأموال عبر الحدود. كما ازدهرت سوق الأوراق المالية أيضاً، حيث ارتفع الرقم القياسي العام لأسعار الأسهم مرجحاً بالقيمة السوقية لرأس المال بـ 141% منذ كانون الثاني 2002.

وبشكل عام يعد أداء القطاع المصرفي في الأردن جيداً مقارنة ببلدان المنطقة من حيث السيولة النقدية والوساطة المالية، ففي العام 2004 بلغت نسبة موجودات القطاع المصرفي إلى الناتج المحلي الإجمالي 218%، ونسبة القروض إلى الناتج المحلي الإجمالي 101%، والودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي 121%،

تعتبر البنوك التجارية حجر الأساس في نظام التمويل الوطني، فهي الوسيط شبه الوحيد بين أماكن الفوائض المالية والعجز في الاقتصاد، والمصدر الرئيس للائتمان

أما الخدمات

التأمينية المتطورة،

فتعتبر أحد المتطلبات

الأساسية لتحقيق

التنمية الاقتصادية

والاجتماعية، حيث أنها

توفر الحماية المالية ضد

الأخطار التي يحتمل أن

تهدد الاستثمارات، أو

الأخطار الكارثية، إضافة

إلى مساهمتها في توفير

الحماية الاجتماعية

ونسبة الموجودات النقدية 2%. ومع ذلك تواجه القطاع المصرفي جملة من التحديات، أهمها تشتت هيكليته السوق، حيث تتركز موجودات الجهاز المصرفي ومطلوباته في عدد محدود من البنوك الكبيرة، ويتوزع الجزء المتبقي على عدد كبير من البنوك الصغيرة، الأمر الذي ينعكس على ارتفاع الكلفة التشغيلية وانخفاض حدود تركيزات الائتمان للعميل أو المشروع الواحد.

أما الخدمات التأمينية المتطورة، فتعتبر أحد المتطلبات الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث أنها توفر الحماية المالية ضد الأخطار التي يحتمل أن تهدد الاستثمارات، أو الأخطار الكارثية، إضافة إلى مساهمتها في توفير الحماية الاجتماعية من خلال حزمة من المنتجات التأمينية ذات العلاقة بتمويل التعليم أو الرعاية الصحية، وتحمل المسؤولية المدنية للمؤمن لهم والتي قد تترتب عليهم نتيجة إهمالهم أو تقصيرهم، أو خطر فقدان الدخل بسبب المرض / العجز / الوفاة أو الشيخوخة.

ورغم وجود ست وعشرين شركة تأمين في السوق الأردنية، إلا أنها لا تؤدي الدور التنموي المطلوب نتيجة عدة عوامل، أهمها ضعف القاعدة الرأسمالية، حيث بلغ إجمالي رأس المال المدفوع لهذه الشركات 84.7 مليون دينار فقط في العام 2004. كما سجل إجمالي الأقساط المكتتبة إلى الناتج المحلي الإجمالي نسبة متدنية لم تتجاوز 2.4%. إلى جانب ضعف التخصص لدى هذه الشركات، حيث أن ثمان عشرة شركة منها تمارس أعمال التأمين بنوعيه؛ التأمينات العامة والتأمين على الحياة، وذلك خلافاً للممارسات الدولية في هذا المجال.

الاطار العام للمسار

تتركز مبادرات مسار الخدمات المالية في أربعة مجالات، هي:

1. الأطر التنظيمية لقطاع الخدمات المالية وهيكلته: يغطي هذا الجانب الأطر التشريعية العامة التي تنظم أعمال هذا القطاع وأساليب الرقابة عليه، وتطبيق قواعد الحوكمة الرشيدة، وتعزيز شبكات الأمان المالي، وتطوير مراكز المعلومات الائتمانية، وتعزيز الدراسات والأبحاث المتعلقة بتطوير الخدمات المالية، إضافة إلى تأهيل الكوادر البشرية

العاملة في القطاع، وزيادة الوعي بالخدمات المالية، وتأهيل الأردن كمركز إقليمي لتقديم الخدمات المالية.

2. القطاع المصرفي وسهولة الحصول على التمويل: يعالج التحديات المتعلقة باستخدام المعاملات الإلكترونية، وتمويل الشركات.

3. قطاع التأمين: يهدف إلى تطوير الادخار طويلة الأجل، لا سيما برامج التقاعد الخاصة والتأمين على الحياة، وتطوير سوق التأمين والحماية الاجتماعية.

4. سوق رأس المال: يركز بالدرجة الأولى على تحفيز الاستثمارات طويلة الأجل.

مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسية

تم وضع مجموعة من مؤشرات الأداء لمراقبة تطبيق مبادرات مسار الخدمات المالية، ويعرض الجدول (7-1-1) أهمها:

الجدول (7-1-1)

مؤشرات أداء رئيسية لقطاع الخدمات المالية

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
النقد المتداول كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي	20%	12%	10%
إجمالي ودائع وسندات القطاع المصرفي التي تزيد آجال استحقاقها على سنة (كنسبة مئوية إلى المجموع)	5%	10%	20%
متوسط آجال استحقاق السندات الحكومية (بالسنوات)	4	7	10
نسبة أقساط تأمينات التقاعد الخاص إلى إجمالي أقساط تأمينات الحياة	0%	10%	30%

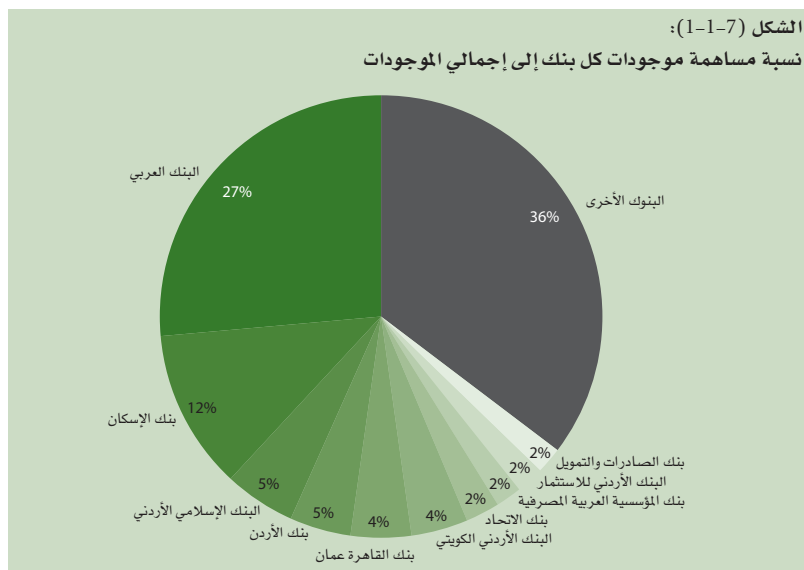
مبادرات مسار الخدمات المالية

الأطر التنظيمية لقطاع الخدمات المالية وهيكلية

تشجيع الاندماج في قطاعي المصارف والتأمين

يتسم الجهاز المصرفي بتركز موجوداته/ مطلوباته في عدد محدود من البنوك، في حين يتوزع الجزء المتبقي على عدد كبير من البنوك الصغيرة، فأحد البنوك يستأثر بنسبة 27% من إجمالي موجودات الجهاز و67% من رسملة السوق، كما هو مبين في الشكل (7-1-1). وهذا الأمر يحد من قدرة البنوك على خفض تكاليفها التشغيلية أو المساهمة في المشاريع التنموية الكبرى التي تتطلب رأس مال كبير.

وعلى غرار ذلك، فإن قطاع التأمين أيضاً يعاني من مشكلة تشتت هيكلية، حيث تستحوذ سبع شركات من أصل ست وعشرين شركة على حوالي 50% من إجمالي الأقساط التأمينية المكتتبة للعام 2004. أما فيما يتعلق بأعمال التأمينات على الحياة، فإن شركة



المصدر: تقرير جوردن 2003؛ مقابلات أجراها فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي؛ التقرير السنوي للبنك المركزي الأردني لعام 2003

واحدة تستأثر بحوالي 55% من إجمالي الأقساط بحسب نتائج أعمال قطاع التأمين لعام 2004.

وللتعامل مع هذه القضايا الهيكلية، فإنه يتعين تشجيع الاندماج في قطاعي المصارف والتأمين لإنشاء وحدات مالية أكبر وقادرة على المنافسة العادلة. ونظراً لخصوصية المشاكل التنظيمية التي تواجه قطاع التأمين والمبينة في دور المسار، فلا بد من تحديد متطلبات الحد الأدنى المطلوب لرأس مال شركة التأمين وفقاً للمعايير الدولية، مع توحيد هذه المتطلبات لكل من الشركات القائمة والجديدة وربطها بالأعمال التي تمارسها الشركة (الإجازات). ومن شأن هذه التدابير المساهمة في النهوض بسوق التأمين الاردنية وحفزها على التطور محلياً وإقليمياً، كما تدفع نحو ظهور شركات تأمين قوية ومرسمة جيداً.

كما ينبغي وضع الأطر القانونية الملائمة لإنشاء أنواع جديدة من شركات التأمين مثل Protected Cell Companies (PCC) فضلاً عن وضع النصوص القانونية التي تحكم تأسيس الشركات القابضة في هذا القطاع وعملها.

تشكيل لجنة دائمة مسؤولة عن مراجعة الأطر القانونية المتعلقة بالخدمات المالية وتحديثها إن وجود نظام قانوني يتمتع بالكفاءة والشمولية شرط ضروري لتطور الخدمات المالية. ولتمكين قطاع الخدمات المالية في الأردن من مواجهة استحقاقات المستقبل، لا بد من تشكيل لجنة دائمة تتولى مراجعة الأطر التشريعية وتحديثها وفق المعايير الدولية، لتستوعب بمرور الوقت التطور المستمر في الخدمات والمنتجات المالية، وبما يكفل حماية حقوق أطراف العلاقة التعاقدية.

كما أن المراجعة والتطوير المستمرين للأطر التشريعية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار المستجدات في هذا القطاع مثل مكافحة غسيل الأموال، وتطبيق حلول النزاع البديلة، وتنظيم الإفلاس، وتصنيف الشركات والمؤسسات العاملة في القطاع المالي، وإنشاء مراكز المعلومات، بالإضافة إلى متطلبات التجارة الإلكترونية.

تحديث الأطر التنظيمية والرقابية قطعت هيئات التنظيم والرقابة على مؤسسات القطاع المالي خلال السنوات القليلة الماضية شوطاً متقدماً في تحديث الأطر التنظيمية والإجراءات الرقابية على أعمال هذه المؤسسات وفقاً للمعايير والمبادئ الدولية. وينبغي تعزيز هذا الجهد لما له من أثر مباشر في تعزيز التنافسية العادلة وضمان توافق ممارسة الأعمال والخدمات المالية في السوق الاردنية مع الممارسات الدولية.

فمثلاً، رغم الاستقلال المالي والإداري للهيئات الرقابية وفعاليتها في تنظيم الخدمات المالية والرقابة عليها، إلا أن هناك حاجة إلى إبعادها عن أي تأثير

يتعين تشجيع الاندماج
في قطاعي المصارف
والتأمين لإنشاء وحدات
مالية أكبر وقادرة على
المنافسة العادلة

اما فيما يتعلق بالمعايير
التنظيمية والرقابية
الدولية، فعلى البنك
المركزي متابعة سياسته
الرامية إلى تطبيق
متطلبات Basel II

على هيئة التأمين أن
تتابع سياستها الرامية
إلى تطبيق المبادئ
الأساسية الصادرة عن
الجمعية الدولية لهيئات
الإشراف على التأمين
وما يستجد عليها من
تطورات

سياسي ضماناً لقيامها بواجباتها على أتم وجه، مع وضع نظام مساءلة شفاف لتقييم أدائها وتوجهاتها. ويتعين أيضاً وضع آلية فعالة لتعزيز التعاون والتنسيق بين هذه الهيئات. وفي هذا الصدد، يجب إجراء دراسة محايدة للاستفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال توحيد هيئات الرقابة وتقييم مدى مواءمتها للأردن. وعلى هيئات التنظيم والرقابة أن تواصل تطوير شبكات الأمان المالي والعمل على تنسيق الجهود بهذا الشأن بما يضمن الحماية الفاعلة للشرائح ذات العلاقة.

اما فيما يتعلق بالمعايير التنظيمية والرقابية الدولية، فعلى البنك المركزي متابعة سياسته الرامية إلى تطبيق متطلبات Basel II وما يستجد عليها من تطورات، لا سيما استبدال تمثيل البنوك التجارية في إدارة البنك المركزي بتمثيل خبراء مستقلين في الشؤون المالية والاقتصادية. وعلى غرار ذلك، فإن على هيئة التأمين أن تتابع سياستها الرامية إلى تطبيق المبادئ الأساسية الصادرة عن الجمعية الدولية لهيئات الإشراف على التأمين وما يستجد عليها من تطورات، مع مراعاة انسجام هيكلية هيئة التأمين مع هذه المبادئ. وقد يتطلب ذلك تعديل قانون تنظيم أعمال التأمين.

وتتسم الحاكمية الرشيدة لمؤسسات القطاع المالي، لا سيما الشركات المساهمة، بضعف التنظيم، حيث لا يوجد فصل بين الإدارة والملكية، أو وصف وظيفي لشاغلي الوظائف العليا ولا تحديد للحد الأدنى لمؤهلاتهم أسوة بما هو مطبق في الأسواق العالمية، الأمر الذي يؤثر سلباً على معايير الإفصاح والمساءلة، ويحد من قدرة هذه المؤسسات على التطور والتكيف مع عوامل السوق. لذا يلزم الإسراع في تحديث وإصدار الأطر المنظمة للحاكمة الرشيدة وفق أفضل الممارسات الدولية، وبخاصة فيما يتعلق بفصل الإدارة عن الملكية، وضمان التوازن بين الصلاحيات والمسؤوليات للإدارة التنفيذية، وتطبيق معايير الإفصاح والشفافية والمساءلة.

تطوير قواعد البيانات وتعزيز الدراسات والبحوث رغم صدور قانون مجلس الائتمان Credit Bureau، فإنه لا يوجد حالياً مركز معلومات ائتماني في الأردن، مما يجعل حصول البنوك على المعلومات اللازمة عن سجل العميل الائتماني أمراً صعباً، الأمر الذي يدفع البنوك للتحوط بخصوص منح التسهيلات الائتمانية للعملاء. كما لا يوجد مركز معلومات خاص بالمطالبات التأمينية مما يساعد على ممارسة الاحتياط للحصول على تعويضات مزدوجة أو تعويضات لخسائر وهمية. وعلاوة على ذلك هناك عدد كبير من الشركات العاملة في القطاع المالي ليس لديها تصنيف ائتماني Rating، الأمر الذي يؤثر سلباً على كسب ثقة العملاء والمستثمرين ويزيد تكاليف التمويل عليها. وتستدعي هذه التحديات ضرورة الإسراع في إنشاء مركز معلومات ائتماني، ومؤسسة تصنيف وفق المعايير

الدولية من خلال استقطاب إحدى شركات التصنيف العالمية كشريك.

أخيراً، هناك تركيز من سائر الجهات المعنية على جمع الإحصاءات والبيانات، مع نشاط محدود في مجال إعداد الدراسات والأبحاث المتخصصة التي من شأنها تطوير الخدمات المالية بصورة عملية، وتطوير مهارات العاملين. لذا، لا بد من قيام الهيئات التنظيمية والرقابية والجهات ذات العلاقة كالاتحاد الأردني لشركات التأمين وجمعية البنوك بتطوير قواعد بياناتها وإجراء الأبحاث والدراسات السوقية التي من شأنها تطوير الخدمات والمنتجات المالية. كما يتوجب أيضاً على هذه الجهات توفير الدعم المالي والفني المباشر للبحث الأكاديمي بغية حفز الإبداع في عملية تطوير الخدمات والمنتجات المالية لضمان تلبية العرض لمختلف أنواع الطلب.

التأهيل والتدريب والتعليم

إن محدودية التواصل والتنسيق بين وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والجامعات مع مؤسسات القطاع المالي لتطوير المناهج وفق تطورات السوق، قد أدى إلى غياب شبه تام للمؤسسات المانحة لشهادات مهنية متخصصة مثل: شهادة متداول العملات، ضابط خدمات تجارية، ضابط ائتمان أو استثمار، أخصائي الاكتتاب ببرامج تأمينية CIP، مدراء خزينة، اقتصاد إعلامي. كما أن عدد البرامج التدريبية في الخدمات المالية للجهاز القضائي غير كاف. ولعل اطلاع الجهاز القضائي على الجوهر الفني لأنواع الخدمات والمنتجات المالية الجديدة أولاً بأول أمر في غاية الأهمية لما له من أثر مباشر في تسريع إجراءات التقاضي.

وبناء على ذلك، فإن هناك حاجة ملحة لإنشاء مراكز (معاهد) تأهيل مهنية متخصصة في الخدمات البنكية والمالية والتأمينية وفق أفضل الممارسات الدولية. كما ينبغي تشجيع التعاون والتنسيق بين الهيئات التنظيمية والرقابية ومجلس التعليم العالي والجامعات لتطوير المناهج الجامعية المتعلقة بحقول الاقتصاد والدراسات المالية والنقدية والتأمينية، إضافة إلى تعميق التعاون مع المنظمات والمؤسسات العربية والإقليمية والدولية لتبادل الخبرات والمعلومات. علاوة على ذلك، يجب تشجيع التعاون والتنسيق بين الهيئات التنظيمية والرقابية على مؤسسات القطاع المالي ووزارة التربية والتعليم لإدخال مواضيع أساسية تتعلق بالخدمات المالية (البنوك، والتأمين، وسوق رأس المال) في المناهج التعليمية على مستوى المدرسة. وأخيراً، يجب زيادة البرامج التدريبية المتعلقة بالخدمات المالية كما ونوعاً وإشراك كافة الشرائح ذات العلاقة فيها.

تطابق الإجراءات الضريبية والرقابية التنظيمية تصدر الهيئات التنظيمية والرقابية على مؤسسات القطاع المالي أحياناً تعليمات لا تتطابق في بعض جوانبها

الفنية مع تعليمات دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، منها على سبيل المثال معاملة المخصصات الفنية ومخصصات الديون المشكوك في تحصيلها والفوائد. لذلك يجب مراجعة هذه التعليمات والتوفيق فيما بينها من خلال التنسيق بين الهيئات الرقابية ودائرة ضريبة الدخل. بالإضافة إلى ذلك، هناك معاملة ضريبية مختلفة للأوراق المالية بحسب حاملها، مما يستدعي مراجعة هذه الضرائب لتحقيق المساواة في المعاملة الضريبية لكافة الأوراق المالية بغض النظر عن حاملها.

التوعية والتثقيف في الخدمات المالية

إن تطور الخدمات والمنتجات المالية وتعقدتها من الناحية الفنية، يستدعي بالضرورة بذل مزيد من الجهود لتوعية المواطن بالخدمات المالية، ولذا فإن هيئات التنظيم والرقابة على مؤسسات القطاع المالي معنية بالقيام بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بتنفيذ برامج وحملات لزيادة التوعية والتثقيف بالخدمات المالية كل حسب اختصاصه.

تأهيل الاردن كمركز إقليمي لتقديم الخدمات المالية هناك جهود متسارعة في دول الجوار تتجه نحو إنشاء مراكز خدمات مالية إقليمية متطورة ستؤثر على تافسية الخدمات المالية الأردنية. وللمحافظة على موقع الأردن وتعزيز مركزه التنافسي، لا بد من وضع خطط العمل اللازمة لتأهيله لتقديم خدمات مالية على المستوى الإقليمي والشروع بتنفيذها بعد تحديد متطلبات ذلك، سواء كانت من النواحي المالية أو القانونية أو الفنية.

القطاع المصرفي وسهولة الحصول على تمويل

تشجيع استخدام المعاملات الإلكترونية إن استخدام النقد بصورة كبيرة نسبياً كوسيلة للدفع في إجراء المعاملات يحد من قدرة البنوك على زيادة الإيرادات المصرفية. وقد أدى الاعتماد الكبير على التعامل النقدي المباشر إلى ارتفاع كبير في نسبة النقد المتداول إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت 20% في العام 2004، كما هو مبين في الشكل (7-1-2).

لذلك يجب تشجيع المواطنين على استعمال الخدمات المصرفية في جميع عمليات الدفع، وخفض كلفة استخدام وسائل الدفع الإلكتروني من خلال حث البنوك على تقديم حوافز للمؤسسات التجارية ومراكز التسوق على استخدام هذه الوسائل.

إضافة إلى ذلك، ينبغي تشجيع التجارة الإلكترونية في ممارسة الخدمات والأعمال المالية. ولهذه الغاية يجب مراجعة قانون المعاملات الإلكترونية لتحديثه وفق متطلبات التجارة الإلكترونية ليصبح أكثر شفافية، ولتقليص مجال الاجتهادات، مع إصدار كافة الأنظمة والتعليمات المبينة لوسائل وإجراءات تطبيق هذا القانون.

ضرورة الإسراع في

إنشاء مركز معلومات

ائتماني، ومؤسسة

تصنيف وفق المعايير

الدولية من خلال

استقطاب إحدى شركات

التصنيف العالمية

كشريك

لا بد من وضع خطط

العمل اللازمة لتأهيل

الأردن لتقديم خدمات

مالية على المستوى

الإقليمي والشروع

بتنفيذها بعد تحديد

متطلبات ذلك، سواء

كانت من النواحي المالية

أو القانونية أو الفنية

يستخدمون بيوتهم وموجوداتهم الشخصية الأخرى كضمانة للقروض. وبالتالي، فإن مثل هذه الممارسة تعيق مبادرات الأشخاص غير الميسورين على ريادة الأعمال.

وفي السنوات القليلة الماضية، طرأ تحسن جذري على فرص الحصول على التمويل، حيث شملت التغيرات التي طرأت على البيئة المصرفية إدخال أدوات مالية جديدة وزيادة المنافسة في أعقاب الترخيص لبنوك عربية لمزاولة العمل المصرفي في المملكة، هذا علاوة على قيام البنوك بإنشاء أقسام خاصة للعملاء من الأفراد والشركات لتحسين وزيادة عمليات الإقراض. ومع التحسن الذي طرأ على بيئة الاقتصاد الكلي، فقد أصبح سهلاً بالنسبة للشركات الكبيرة والصغيرة والمتوسطة ذات الأوضاع المالية الجيدة الحصول على تمويل، الأمر الذي أدى إلى تقديم قروض متجانسة وذات نوعية جيدة. في ضوء ذلك، نمت القروض الممنوحة للقطاع الخاص من 4513 مليون دينار في العام 2000 إلى 6994 مليون دينار حتى نهاية شهر نيسان من العام 2005.

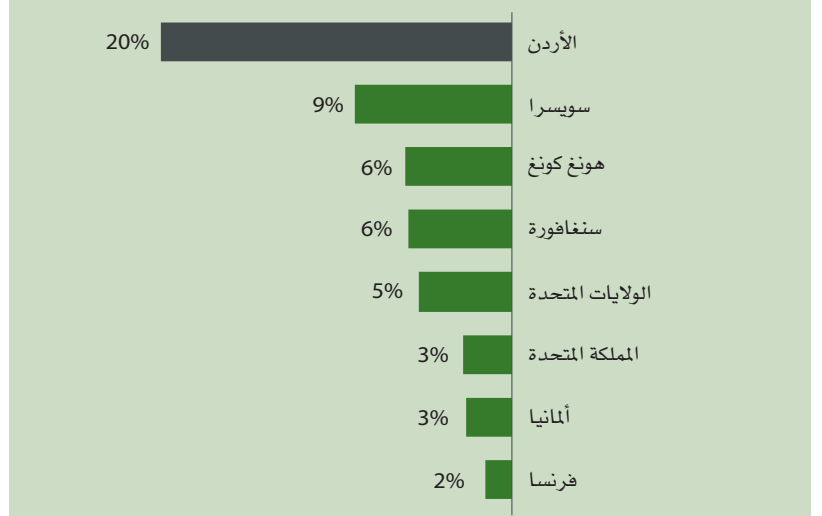
ورغم زيادة مرونة البنوك في تسهيل الحصول على تمويل للشركات الصغيرة والمتوسطة المتطورة، إضافة إلى الشركات الكبيرة، إلا أن هناك حاجة كبيرة إلى زيادة القدرات التمويلية المتعلقة بنشاط رأس المال المبادر. فقد أظهرت المقابلات التي أجريت خلال المنتدى الاقتصادي العالمي التدني النسبي لترتيب توفر رأس المال المبادر الأردني، كما هو مبين في الشكل (7-3).

ومن المشاكل التي تعيق ذلك، محدودية وجود نشاط ريادي ذي فرص جيدة، وعدم وجود مراكز معلومات ائتمانية، وضعف مهارات طالبي القروض سواء الأفراد أو المؤسسات في إعداد دراسات الجدوى وتحليل الأخطار بطريقة سليمة. ولمعالجة هذه التحديات، فإن على الحكومة تقديم الدعم لإنشاء صندوق لرؤوس الأموال المبادرة للاستثمار في الشركات المبتدئة بالشراكة مع القطاع الخاص، على أن يدار هذا الصندوق على أسس تجارية. كما ينبغي تعزيز التعاون والتنسيق بين القطاع المصرفي من جهة والشركات المبتدئة والصغيرة والمتوسطة من جهة أخرى، لتقوية مشاركة البنوك في تقييم الاحتياجات المالية لهذه الشركات وتسهيل توفيرها ومتابعتها، فضلاً عن مساهمتها في تطوير المهارات المالية لكوادر هذه الشركات.

كما يجب تطبيق برنامج قروض يدار على أسس تجارية، على أن يصمم لتغطية الاحتياجات التمويلية للشركات المبتدئة، بحيث يستوفي هذا البرنامج فوائد أو يملك حصصاً مثل حقوق شراء الأسهم، مقابل القروض الممنوحة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تقديم الحوافز التي تشجع البنوك على إقراض الشركات المبتدئة أو التي تساعد في خفض أعباء الضمانات المصرفية عن كاهل الرواد، مثل تطوير وتعميق دور شركة ضمان القروض لتسهيل تمويل رأس المال المبادر،

الشكل (7-1-2):

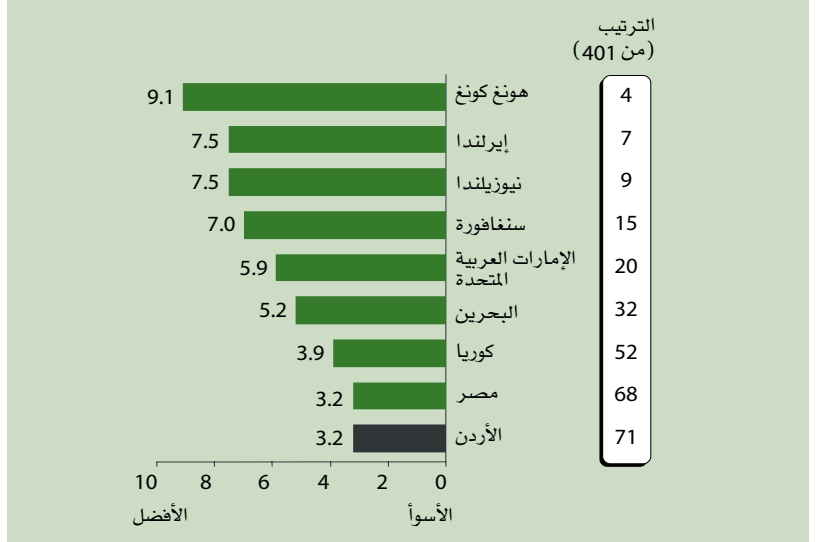
نسبة النقد المتداول إلى الناتج المحلي الإجمالي (2004)



المصدر: التقرير السنوي للبنك المركزي الأردني لعام 2004، اسيان بانكر 2002، تقرير الربحية المصرفية، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2002، تقرير بنك سكوب 2002.

الشكل (7-1-3):

توفر رأس المال المبادر



المصدر: تقرير التنافسية 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي: Global Entrepreneurship Monitor Jordan، Country Report: مقابلات أجراها فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

إنشاء صندوق رؤوس الأموال المبادرة

لا يزال التمويل المصرفي للشركات المبتدئة غير متاح إلى حد كبير، لذا يلجأ رواد الأعمال إلى الاقتراض من مصادر مالية غير تقليدية مثل الأفراد الأثرياء، والقطاع غير الرسمي، لتغطية احتياجاتهم المالية. وتترافق هذه القروض عادة مع متطلبات ضمان عالية ترتبط بالوضع المالي للمقترض بشكل مباشر، ولا تعكس في كثير من الأحيان إمكانية نجاح المشروع. ولهذه المتطلبات المشددة آثار سلبية على ريادة الأعمال في الأردن، لمساهمتها في رفع المخاطر المرتبطة بالقروض التمويلية بالنسبة لرواد الأعمال الذين غالباً ما

على الحكومة تقديم
الدعم لإنشاء صندوق
لرؤوس الأموال المبادرة
للاستثمار في الشركات
المبتدئة بالشراكة مع
القطاع الخاص

وتقديم التدريب والنصح اللازمين للرواد حول طرق إعداد خطط الأعمال بهدف تحسين جودتها، وعقد دورات تدريبية للرواد في مجال الإدارة لتحسين فرص نجاح المشاريع الجديدة.

أخيراً، يجب وضع سياسات تشجع إنشاء جهات حاضنة خاصة، كتقديم الحوافز لإنشاء حاضنات الأعمال أو إنشاء تجمعات تكنولوجية.

إعادة هيكلة مؤسسات الإقراض المتخصصة

تعمل مؤسسات الإقراض المتخصصة بشكل منعزل عن باقي مؤسسات القطاع المالي مما يخلق اختلالاً في هيكل التمويل وسوق رأس المال. لذلك يجب إعداد دراسة لتقييم أوضاع مؤسسات الإقراض المتخصصة (مثل مؤسسة الإقراض الزراعي، بنك تنمية المدن والقرى، صندوق التنمية والتشغيل، صندوق التوفير البريدي... إلخ) ومتطلبات إعادة هيكلتها وتأهيلها للعمل على أسس تجارية، مع وضع الخطط التفصيلية اللازمة لذلك. وعلى غرار ذلك، يجب أن يواصل بنك الإنماء الصناعي جهوده نحو العمل على أسس تجارية.

تطوير قطاع الإقراض المتناهي الصغر

يعد قطاع الإقراض المتناهي الصغر إحدى الأدوات الرئيسية اللازمة لتنشيط الاقتصاد، فضلاً عن كونه أداة فاعلة لمكافحة الفقر والبطالة من خلال مساهمته في تمويل الأعمال الصغيرة للفقراء أو العاطلين عن العمل. إلا أن هذا القطاع يواجه تحديات عدة تعيق تطوره، منها: غياب التعريف الواضح للمشاريع المتناهية الصغر ولقواعد إقراضها، وضعف المهارات الفنية لدى المقترضين، وغياب المعلومات الدقيقة حول نشاطات قطاع الإقراض المتناهي الصغر وانتشار المفهوم الخاطئ بإعتبار القروض المتناهية الصغر هبات وليست قروضا واجبة السداد. يضاف إلى ذلك عدم خضوع مؤسسات الإقراض المتناهي الصغر لأي جهة رقابية أو تنظيمية، وافتقار هذه المؤسسات إلى المعلومات المتعلقة بالسجل الائتماني للعملاء، إضافة إلى تركيز أنشطتها في بعض مناطق المملكة دون غيرها.

ولمعالجة هذه التحديات، لا بد من التركيز على بعدين أساسيين؛ يغطي الأول تشجيع مؤسسات المجتمع المدني لإنشاء برامج لرعاية المشاريع المتناهية الصغر تساهم في تسهيل إجراءات الحصول على التمويل المطلوب، وتوفير التدريب للمقترضين لتعريفهم بأساليب تطوير خطط العمل وأساليب التسويق لزيادة فرصة نجاح المشاريع.

أما البعد الثاني، فيركز على دور الحكومة في إيجاد بيئة مشجعة لزيادة مشاركة القطاع الخاص وانخراطه في أعمال الإقراض المتناهي الصغر، والسماح لأكثر عدد من الفقراء من مختلف مناطق المملكة بالوصول إلى خدماتها، وذلك من خلال تحسين البيئة التنظيمية للقطاع مع تقييم ومراقبة كفاءته بانتظام، وإيجاد

قاعدة بيانات شاملة لنشاطات الإقراض المتناهي الصغر، والتعريف بالفرص الاستثمارية المتاحة والترويج لها، إضافة إلى المساهمة في توفير التدريب والتأهيل المهني وتحسين البنى التحتية المطلوبة.

إزالة العقبات التي تعترض تطور منتجات البنوك الإسلامية

تعاني تنافسية البنوك الإسلامية من الضعف بسبب ارتفاع هياكل الضرائب والرسوم وتعقيدها عند مقارنتها بالبنوك التجارية، مما يعيق تطورها. فبدلاً من إقراض المال لقاء استيفاء فائدة، يقضي نموذج المراجعة الذي تقدمه البنوك الإسلامية، بقيام البنك بشراء السلعة ثم إعادة بيعها إلى العميل مع بعض الربح على أساس الدفع المؤجل بدون فوائد. وبناء على ذلك، تتطوي عمليات التمويل على انتقال الملكية مرتين ومن ثم دفع الرسوم المترتبة على انتقال الملكية في كل مرة. فمثلاً عند تمويل العقارات والأراضي، على البنك أن يدفع رسوماً بنسبة 6% من إجمالي التمويل بصفته مشترياً، ثم عليه أن يدفع ما نسبته 4% من المبلغ عند نقل الملكية للعميل كبائع. كما يتمثل نظام الرسوم غير التنافسي لدى البنوك الإسلامية بازدواجية رسوم نقل الملكية في معاملات تمويل المركبات. وفيما يتعلق بالضرائب، فإن مخصصات الاستثمار المشتركة لدى البنوك الإسلامية تخضع لضريبة الدخل، في حين تعفى مخصصات الديون المتعثرة والمشكوك فيها لدى البنوك التجارية. إن هذه الأمثلة تظهر بوضوح ارتفاع العبء الضريبي على البنوك الإسلامية مما يحد من تنافسيتها وتطور خدماتها، الأمر الذي يؤدي إلى إحجام عدد كبير من المواطنين عن طلب التمويل منها. أخيراً، تقتصر البنوك الإسلامية إلى الملاذ المالي الأخير في حال تعرضها لمشاكل مالية.

في ضوء ما تقدم، فإن على وزارة المالية إعداد دراسة لتحليل ومراجعة هذه الرسوم والضرائب وتصويب ما يلزم لتلافي الأزواجية وتحقيق المساواة في الإعفاءات والمعاملة الضريبية بين البنوك التجارية والإسلامية. كما يجب على البنك المركزي دراسة موضوع غياب الملاذ الأخير للبنوك الإسلامية وإيجاد الحلول المناسبة له في ضوء الممارسات الدولية بهذا الشأن.

قطاع التأمين

تطوير الادخارات طويلة الأجل

يتكون قطاع التأمين من ست وعشرين شركة، منها شركة أجنبية واحدة مرخصة لممارسة أعمال التأمين على الحياة، وسبع شركات محلية تمارس أعمال التأمينات العامة، وثمانية عشرة شركة محلية مرخصة لممارسة أعمال التأمين بنوعيه (التأمينات العامة والتأمين على الحياة)، بالإضافة إلى مقدمي الخدمات التأمينية المساندة. وقد بلغت موجودات هذه الشركات في العام 2004 حوالي 366 مليون دينار. ويتضح مدى

على وزارة المالية إعداد دراسة لتحليل ومراجعة هذه الرسوم والضرائب وتصويب ما يلزم لتلافي الأزواجية وتحقيق المساواة في الإعفاءات والمعاملة الضريبية بين البنوك التجارية والإسلامية. كما يجب على البنك المركزي دراسة موضوع غياب الملاذ الأخير للبنوك الإسلامية وإيجاد الحلول المناسبة له في ضوء الممارسات الدولية بهذا الشأن

إن أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية تقتضي تطوير برامج ادخارية

ولدى البحث عن التحديات التي تواجه تطور أعمال التأمين على الحياة والتقاعد الخاص، إضافة إلى ما ذكر سابقاً، فإن هناك عدة عوامل منها عوامل ثقافية، وسخاء نظام الضمان الاجتماعي، مما يقلل من جاذبية إنشاء صناديق تقاعد خاصة، بالإضافة إلى غياب الأطر القانونية المنظمة لبرامج التقاعد الخاص بما في ذلك صناديق الادخار. كما أن المعاملة الضريبية المختلفة للأدوات الادخارية التي تقدمها الجهات المختلفة، إلى جانب محدودية الخبرة الفنية في هذا المجال، تساهم في عدم تطور أعمال التأمين على الحياة وصناديق التقاعد الخاصة.

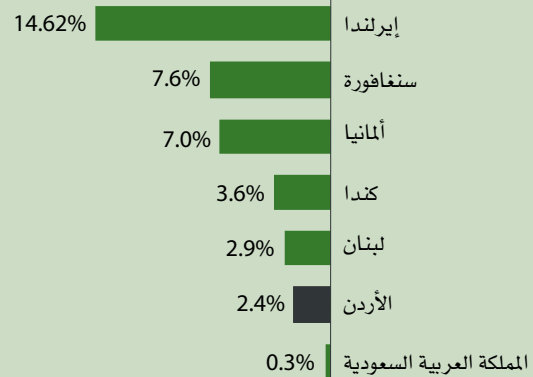
إن أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية تقتضي تطوير برامج ادخارية، لذا لا بد من إعادة النظر في هيكل نظام التقاعد الحالي بما ينسجم مع الاتجاهات العالمية المستندة إلى ثلاث ركائز (3 pillars approach) والتي تتكون بصورة رئيسية من: (أ) التقاعد العام والمعونات الاجتماعية للمسنين وغير القادرين على العمل، وتمول عادة من الخزينة العامة (مثل نشاطات صندوق المعونة الوطنية). (ب) برامج تقاعدية إلزامية تمول بالكامل من مساهمات المشتركين لتغطية نفقات التقاعد أو خسارة الدخل بسبب البطالة، أو المرض، أو العجز أو الوفاة، مثل برامج تقاعد مؤسسة الضمان الاجتماعي وصناديق تقاعد النقابات المهنية. (ج) برامج التقاعد الخاصة، وهي برامج طوعية تستند إلى توفير خطط تقاعدية تكميلية لحفز وزيادة الادخارات. لذا فإن على هيئة التأمين استكمال الأطر القانونية المنظمة لتأمينات التقاعد الخاص وصناديق الادخار. ويرافق ذلك إعادة هيكلة نظام التقاعد العام والضمان الاجتماعي. كما يجب إجراء دراسة للوقوف على كافة أسباب انخفاض أقساط التأمين على الحياة ووضع الحلول المناسبة لمعالجتها. وأخيراً، يجب توحيد المعاملة الضريبية للأدوات الادخارية التي تقدمها الجهات المختلفة.

تطوير السوق التأمينية وتعزيز دور قطاع التأمين في توفير الحماية الاجتماعية

تواجه عملية تطوير قطاع التأمين وتعزيز دوره الاجتماعي جملة من التحديات، أهمها محدودية انتشار الخدمات التأمينية، وغياب الأطر القانونية المنظمة لتأمين الأخطار الكارثية، كالزلازل، والعواصف، أو تأمين الأخطار الزراعية، ومحدودية منتجات التأمين الاجتماعية الصغيرة (Micro Insurance)، بالإضافة إلى قلة عدد مقدمي خدمات التأمين الإسلامي القائمة على مبدأ التكافل. كما يواجه قطاع التأمين مشكلة عدم انتشار تأمينات المسؤولية، حيث لا تحظى الشركات وأصحاب المهن الحرة بتغطية تأمينية للمسؤولية المدنية المترتبة عليهم قانوناً في حالة وقوع حوادث تتعلق بالعمل نتيجة الإهمال أو التقصير، علاوة على عدم وجود برنامج تأمين صحي وتأمين على الحياة موجه نحو العاملين في القطاع الخاص أو حتى برنامج

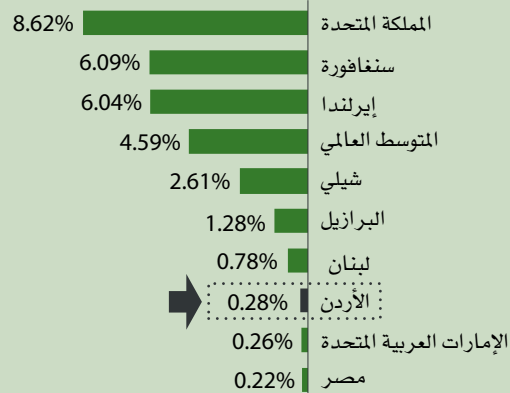
تواضع هذه الموجودات لدى مقارنتها بموجودات الجهاز المصرفي البالغة 17.8 مليار دينار في العام نفسه. وتجدر الإشارة هنا، إلى أن قطاع التأمين يعتبر أحد المحركات الرئيسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد يتجاوز حجم أعماله في الدول المتطورة وبعض الدول الناشئة حجم أعمال الجهاز المصرفي. وبالنظر إلى حجم أعمال شركات التأمين، يلاحظ انخفاض نسبة إجمالي الأقساط التأمينية المكتتبة إلى الناتج المحلي الإجمالي لدى مقارنتها مع بعض الدول المختارة كما هو مبين في الشكل (7-1-4). كما يلاحظ من الشكل (7-1-5) مدى تدني انتشار أعمال التأمين على الحياة، حيث لا تتجاوز نسبة أقساطها 0.28% إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهي بعيدة جداً عن المتوسط العالمي البالغ حوالي 4.6%.

الشكل (7-1-4): مجموع أقساط التأمين في بعض البلدان المختارة (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: سيغما 2003؛ تقرير البنك الدولي 2004؛ المراجعة السنوية للفريق العربي للتأمين 2003؛ التقرير السنوي لهيئة التأمين لعام 2003.

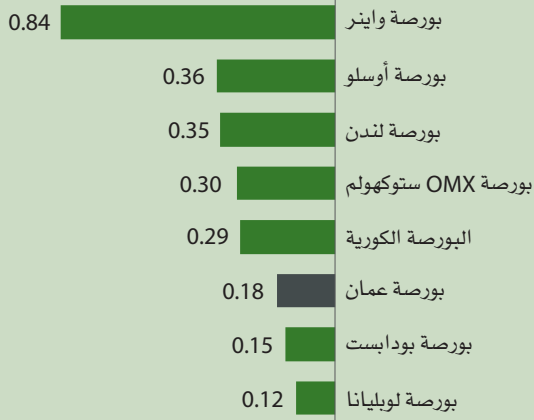
الشكل (7-1-5): مجموع انتشار التأمين على الحياة (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: سيغما 2003؛ تقرير البنك الدولي 2004؛ المراجعة السنوية للفريق العربي للتأمين 2003؛ التقرير السنوي لهيئة التأمين لعام 2003.

الشكل (7-1-6):

النسبة المئوية لحجم تداول الأوراق المالية ذات الدخل الثابت إلى إجمالي تداول الأسهم في بورصة عمان مقابل بورصات أخرى*



ملاحظة: (*) باستثناء الإصدار الكبير بقيمة 100 مليون دولار لسندات مناجم الفوسفات في الأردن من أجل إعادة الهيكلة قبل الخصخصة. المصدر: بورصة عمان؛ الأوراق المالية لحكومة سنغافورة 2005

تأمين على الحياة للعاملين في القطاع العام، حيث يمكن لهذه البرامج احتواء الآثار المالية الناجمة عن المرض، أو العجز، أو فقدان الدخل بوفاء المعيل، مما يوفر حماية اجتماعية تقوم على أساس التكافل الاجتماعي. ولحفز تطور سوق التأمين، يجب وضع الأطر القانونية المنظمة لمنتجات التأمين المتعلقة بالمسؤولية المهنية، والكوارث الطبيعية، والأخطار الزراعية، وأي تأمينات أخرى. كما يجب أن يضمن هذا الإطار توفير التأمين الصحي الإلزامي والتأمين على الحياة لموظفي القطاع الخاص والتأمين على الحياة لموظفي القطاع العام، بالإضافة إلى ترسيخ مفهوم وفوائد منتجات التأمين الاجتماعية الصغيرة (Micro Insurance) والعمل على انتشارها، وتطوير الإطار القانوني الخاص بخدمات التأمين الإسلامي.

سوق رأس المال

تشجيع الاستثمارات طويلة الأجل

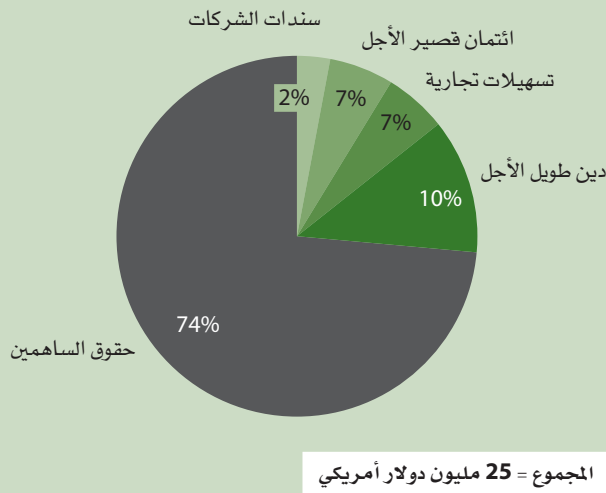
تمتعت سوق رأس المال بنمو جيد خلال السنوات الخمس الماضية، إذ شهدت بورصة عمان نمو رسملة سوقها، حيث ارتفع من حوالي 3.5 مليار دينار في العام 2000 إلى حوالي 13 مليار دينار في العام 2004 وتجاوز 22 ملياراً في نهاية الربع الثالث من العام الحالي. ونما حجم تداول الأسهم من 287 مليون دينار في العام 2000 إلى 3793 مليون دينار في العام 2004. كما تتميز بورصة عمان بالسهولة النسبية لإدراج الشركات فيها مقارنة بالأسواق الأخرى.

غير أن سوق السندات لا تزال محدودة للغاية وغير متطورة بالنسبة إلى سوق الأسهم، حيث تبلغ نسبة حجم تداول الأوراق المالية ذات الدخل الثابت إلى إجمالي تداول الأسهم 0.18، وهي أدنى بكثير من النسبة المسجلة في أسواق رأس المال الأخرى كما هو مبين في الشكل (7-1-6). ويؤثر غياب شبه التام لسوق سندات الشركات على مطلوبات البنوك الأردنية، حيث تستحق 78% من الودائع والسندات في أقل من ثلاثة أشهر. وقد أدى قصر آجال استحقاق إصدارات السندات الحكومية إلى غياب منحني عائد الدينار الأردني، مما زاد من ضعف تطور سوق سندات الشركات. وانعكس ذلك في انخفاض متوسط آجال استحقاق سندات الشركات من سبع سنوات في العام 1997 إلى أربع سنوات في العام 2004. كما أن زيادة توفر التمويل في ضوء ازدهار البورصة، قد أدى إلى الحد من الحاجة إلى إصدار سندات الشركات كوسيلة من وسائل التمويل كما هو مبين في الشكل (7-1-7). أضف إلى ذلك، أن عدم وجود إصدارات للصكوك الإسلامية يحرم البنوك الإسلامية من استثمار السيولة الفائضة لديها.

ومن أجل تعميق سوق رأس المال، لا بد من الاستجابة لمطلوبات السوق من خلال استحداث أدوات مالية

الشكل (7-1-7):

مصادر تمويل الشركات المدرجة (بما في ذلك البنوك)



المجموع = 25 مليون دولار أمريكي

المصدر: بورصة عمان، تقرير برنامج تقييم القطاع المالي الصادر عن للبنك الدولي 2004، مقابلات فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي، البنك المركزي الأردني

جديدة، وتشجيع الاستثمارات طويلة الأجل، وتبسيط عمليات التوزيع من خلال إصدار قانون خاص بالتوزيع لتسهيل تسديد المطلوبات المالية، إضافة إلى تشجيع إصدار الصكوك الإسلامية. كما يجب أيضاً تشجيع البنوك والشركات على إصدار السندات وأنواع أخرى من الأوراق المالية، وتشجيع سوق الرهن العقاري من خلال إنشاء قنوات السوق الثانوية، وتسهيل دخول المستثمرين إليها من خلال توحيد سندات الرهن العقاري ومعايير التعهد الخطية وتوفير المعلومات اللازمة عنها. كما ينبغي على الحكومة إصدار سندات بشكل منتظم ودوري وضمن آجال استحقاق متوسطة إلى طويلة الأجل (أي بين 15 و20 سنة)، بالإضافة

إلى إعداد ما يلزم من دراسات لحفز الاستثمارات طويلة الأجل في السوق، إلى جانب المساواة في المعاملة الضريبية لكافة الأوراق المالية بغض النظر عن حاملها. وأخيراً، يتعين على هيئة الأوراق المالية تنظيم سوق رأس المال وفق المعايير الدولية لضمان تطورها وانفتاحها على الأسواق الدولية.

الفصل السابع : محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي

(2) مسار الإصلاح المالي الحكومي

الخلاصة

تعاني المالية العامة في المملكة من اختلالات وعجزات مزمنة، وبرغم التحسن النسبي للأداء المالي، إلا إن وجود عجز كبير في الموازنة العامة (قبل المساعدات) بنسبة تصل إلى حوالي 12% إلى الناتج المحلي الإجمالي، وبلغ نسبة الدين العام 91% إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2004، يؤكد الحاجة الملحة لإعادة هيكلة الموازنة العامة بهدف خفض هذا العجز والوصول إلى نسبة الدين العام التي حددها قانون الدين العام بنسبة 80% إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويتطلب تحقيق ذلك تنفيذ إصلاحات جذرية لتحسين أداء الموازنة العامة وزيادة كفاءة الأداء الحكومي اللذين يعتبران جوهر مبادرات الإصلاح المالي وهدفها. ويعتبر تنفيذ هذه المبادرات الركن الأساسي اللازم لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنبثقة عن الأجندة الوطنية.

في المعاملة الضريبية، والحد من الاجتهاد وإزالة مواقع الغموض أو الازدواجية مع تحسين إجراءات التحصيل ورفع كلفة التهرب الضريبي. كما يجب أن تشمل هذه المراجعة خفض ضغوطات ضريبة الدخل المرتفعة مقرونة بتوسيع قاعدة ضريبة المبيعات على المواد غير الأساسية من أجل زيادة الإيرادات العامة. وأخيراً، يجب تطوير الإدارات الضريبية من أجل تعزيز الثقة بينها وبين المكلفين وضمان ارتقاء نوعي وكمي في عمليات التحصيل.

وفيما يتعلق بكفاءة الأداء الحكومي، فإنه ما زال متدنياً ويمثل عبئاً على الموازنة العامة وعلى المواطنين والمستثمرين على حد سواء. ويلاحظ ذلك من خلال تعمق البيروقراطية وارتفاع تكاليف تقديم الخدمات العامة. ومن بين العوامل الرئيسة التي تؤثر سلباً في كفاءة الخدمات الحكومية وجودتها، وجود هيكل تنظيمي حكومي كبير ومشتم ومتداخل، وسياسات خدمة مدنية غير فاعلة، إضافة إلى الصعوبات التي تواجه عملية تطوير الموازنة العامة. وللمعالجة هذه التحديات، لا بد من تطبيق برنامج إصلاح القطاع العام الذي وافق عليه مجلس الوزراء في العام 2004 وذلك لتحسين إدارة مراقبة الموارد في القطاع العام والارتقاء بتنظيمها. ويشمل هذا البرنامج ثمانية مكونات رئيسة هي: صنع السياسات واتخاذ القرارات، إدارة الأداء الحكومي، تحسين نوعية الخدمات الحكومية، هيكلة

يعود ارتفاع عجز الموازنة العامة بشكل رئيس إلى ارتفاع النفقات العامة المدفوعة أساساً بالنفقات الرأسمالية، ونفقات الدفاع والأمن ورواتب القطاع العام والتقاعد. ومما يزيد من عمق هذه المشكلة، الانخفاض المتوقع في المنح والمساعدات الخارجية مقرونًا بارتفاع تكلفة دعم مشتقات النفط. وتتضمن الإصلاحات المقترحة لخفض النفقات العامة تحسين إدارة الدين العام، وإلغاء الدعم المقدم لمشتقات النفط والسلع الأخرى مع توجيه المعونة إلى الفقراء في الوقت نفسه، وكذلك خفض الدعم المقدم للمؤسسات العامة، إضافة إلى إعادة هيكلة نظام التقاعد العام من أجل تخفيف عبء نفقات رواتب التقاعد عن الموازنة العامة. كما يجب إعادة هيكلة نظام الخدمة المدنية من أجل تحسين فعالية فائزورة أجور ورواتب القطاع العام، وتسريع تنفيذ برنامج الخصخصة لاستخدام عوائده في تمويل بعض هذه الإصلاحات.

ويتوقع أن يؤدي تنفيذ مبادرات الإصلاح المالي الحكومي الواردة في هذا الفصل إلى خفض نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي لتترواح بين 3% و 4% بحلول العام 2009، وقد يتحول إلى فائض ابتداء من العام 2016.

أما في جانب الإيرادات العامة، فإن النظام الضريبي بحاجة للمراجعة لضمان العدالة والمساواة

بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية. وأخيراً، يجب تطوير الاستراتيجية الشاملة للحكومة الإلكترونية وتنفيذها لزيادة إنتاجية الحكومة والارتقاء بنوعية خدماتها.

الجهاز الحكومي، إدارة الموارد البشرية، إصلاح الإدارة المالية، إدارة البرنامج والاتصال الخاص به. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تعزيز وتطوير آليات الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي وضمان استقلالية ديوان المحاسبة

مسار الإصلاح المالي الحكومي

مساهمة المسار في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

دور المحور

يعاني الأردن من عجز كبير ومزمن في الموازنة العامة يتم تمويله عادة عن طريق الاقتراض والمنح الخارجية، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع مستوى الدين العام إلى أكثر من سبعة مليارات دينار في العام 2004. ويتوقع أن يتفاقم هذا الوضع مع الانخفاض المتوقع في المنح والمساعدات الخارجية وتزايد تكلفة دعم المشتقات النفطية في ضوء ارتفاع أسعار النفط العالمية.

إن وجود عجز كبير في الموازنة العامة (قبل المساعدات) بنسبة تصل إلى حوالي 12% إلى الناتج المحلي الإجمالي وبلغ نسبة الدين العام 91% إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2004، يؤكد الحاجة الملحة لإعادة هيكلة الموازنة العامة بهدف خفض هذا العجز والوصول إلى نسبة الدين العام التي حددها قانون الدين العام بنسبة 80% إلى الناتج المحلي الإجمالي.

ويعزى عجز الموازنة العامة بشكل رئيسي إلى الارتفاع المستمر في النفقات الحكومية مدفوعة بالنفقات الرأسمالية (تشكل حوالي 25% من إجمالي النفقات العامة)، ونفقات الأمن والدفاع، والأجور والرواتب، وتكلفة التقاعد العام. وقد نتجت الزيادة في النفقات الرأسمالية بشكل رئيسي من الإنفاق على برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي (SETP). وبعيدا عن هذا البرنامج الذي سينتهي في عام 2006، فإن جزءاً كبيراً من النفقات الرأسمالية هي فعلياً نفقات "جارية" بطبيعتها، مما يجعل معظم النفقات العامة غير مرنة بشكل كبير (باعتبار أن أقل من 5% من إجمالي النفقات العامة نفقات مرنة). ونتيجة لذلك، يتطلب الحفاظ على مستوى النفقات الرأسمالية "الحقيقية" دعماً مالياً خارجياً، إضافة، وضرورة توجيه موارد الموازنة العامة نحو الاستثمار العام الحقيقي.

وإذا ما استمر الوضع الراهن، فقد تبلغ نسبة عجز الموازنة العامة (قبل المساعدات) حوالي 14% إلى الناتج المحلي الإجمالي للعام 2009، مبتعدة بذلك عن نسبة الـ 3% التي حددها صندوق النقد الدولي كشرط مسبق للحصول على تمويل من الجهات المانحة. وتجدر الإشارة إلى أن تحقيق الأهداف الاقتصادية

وإذا ما استمر الوضع الراهن، فقد تبلغ نسبة عجز الموازنة العامة (قبل المساعدات) حوالي 14% إلى الناتج المحلي الإجمالي للعام 2009، مبتعدة بذلك عن نسبة الـ 3% التي حددها صندوق النقد الدولي كشرط مسبق للحصول على تمويل من الجهات المانحة

في حال تطبيق مبادرات

الإصلاح المالي

الحكومي، فإنه يمكن

خفض عجز الموازنة

العامة المتوقع (قبل

المساعدات) إلى 3.7%

كنسبة إلى الناتج المحلي

الإجمالي بحلول العام

2009، بالإضافة إلى

إمكانية تحقيق فائض

مالي ابتداء من العام

2016

والاجتماعية للأجندة الوطنية يتطلب توفير تمويل كبير خاصة في السنوات الأولى من التنفيذ لاستثمارها في البنية التحتية، وتدريب القوى العاملة والخدمات الاجتماعية. لذلك، فإن قدرة الأردن على تأمين التمويل اللازم لتنفيذ الأجندة الوطنية يتوقف على تنفيذ الإصلاح المالي الحكومي الذي يسمح باحتواء عجز الموازنة العامة في المستقبل القريب.

وفي حال تطبيق مبادرات الإصلاح المالي الحكومي، فإنه يمكن خفض عجز الموازنة العامة المتوقع (قبل المساعدات) إلى 3.7% كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بحلول العام 2009، بالإضافة إلى إمكانية تحقيق فائض مالي ابتداء من العام 2016. وبالتالي فإن تطبيق هذه المبادرات سيمكن المملكة من الشروع في خفض مستويات الدين العام كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي. وتشتمل الإصلاحات المالية على ما يلي:

1. تحسين آليات إدارة الدين العام.
2. إلغاء كافة أشكال الدعم على مراحل، وتوجيه المعونة إلى الفقراء في الوقت نفسه.
3. إصلاح نظام التقاعد لخفض عبء نفقات التقاعد المدني والعسكري.
4. إعادة هيكلة جهاز الخدمة المدنية وتحسين كفاءة فاتورة الأجور العامة.
5. تسريع تنفيذ برنامج الخصخصة واستخدام عوائدها لتحسين أداء الموازنة العامة.
6. إصلاح النظام الضريبي وتحسين الإدارات الضريبية.

وإلى جانب تحديات الإصلاح المالي، فإن تدني كفاءة الأداء الحكومي يشكل عبئاً على الموازنة العامة والمواطنين والمستثمرين. ويظهر ذلك جلياً من خلال: تعمق البيروقراطية، وارتفاع تكاليف الخدمات العامة وتدني مستواها، والهيكل التنظيمي الكبير والمشتت للحكومة، وعدم فعالية نظام الخدمة المدنية، وضعف آليات تخطيط وإعداد الموازنة العامة ومراقبتها. ولمعالجة كافة هذه التحديات، لا بد من تطبيق برنامج إصلاح شامل للقطاع العام مقروناً بآليات مراقبة فاعلة مع تطوير حقيقي لقدرة الحكومة الإلكترونية.

إن الارتقاء في أداء الموازنة العامة وكفاءة الأداء الحكومي هما أمران أساسيان لدعم الإصلاحات على المستوى الوطني في كافة محاور الأجندة الوطنية التي تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والطموحة خلال السنوات العشر القادمة. وتتضمن هذه الأهداف زيادة النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي من 5% (النسبة التاريخية)

إلى أكثر من 7%، وخفض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من 91% في العام 2004 إلى أقل من 40% بحلول العام 2017، وتحقيق فائض في الموازنة العامة في نهاية الفترة.

الاطار العام للمسار

قسم مسار الإصلاح المالي الحكومي إلى جزئين أساسيين هما أداء الموازنة العامة وكفاءة الأداء الحكومي. يغطي الجزء الأول والمتعلق بأداء الموازنة العامة مجالات عدة أهمها: هيكل النفقات والإيرادات العامة، والدين العام، والدعم الحكومي، ورواتب التقاعد، والرواتب والأجور للجهاز المدني، والتخاصية، والضرائب والجمارك.

أما في مجال كفاءة الأداء الحكومي، فقد عالج هذا الجزء مكونات برنامج إصلاح القطاع العام وهي: صنع السياسات واتخاذ القرارات، مراقبة الأداء الحكومي، تحسين نوعية الخدمات الحكومية، هيكلية الجهاز

الحكومي، إدارة الموارد البشرية، إصلاح الإدارة المالية، إدارة البرنامج والاتصال الخاص به، إضافة إلى الحكومة الإلكترونية.

مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسية

تم وضع مجموعة من مؤشرات الأداء لمراقبة تطبيق مبادرات مسار الإصلاح المالي، ويعرض الجدولان (1-2-7) و(2-2-7) أهمها:

الجدول (1-2-7)

مؤشرات أداء الموازنة الرئيسية

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
الدين العام كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي	91%	63%	36%
عجز الموازنة كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي (قبل المساعدات)	-11.3%	-3.6%	+1.8%
دعم المشتقات النفطية (مليون دينار)	495	0	0
دعم المؤسسات العامة (مليون دينار)	133	78	78
دعم حساب الاتجار (مليون دينار)	57	0	0
نفقات التقاعد المدني (مليون دينار)	111	0	0
نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية	85%	140%	170%
نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الإيرادات العامة	45%	71%	75%
فاتورة أجور ورواتب الحكومة المركزية كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي	14%	9%	7%

الجدول (2-2-7)

مؤشرات أداء كفاءة الأداء الحكومي الرئيسية:

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
النسبة المئوية للوزارات التي تقوم إدارة مراقبة الأداء الحكومي بمراقبة أداؤها (وفقاً لمؤشرات الأداء الرئيسية المتوافقة مع الأجندة الوطنية) ورفع تقارير دورية عنها إلى مجلس الوزراء	غير متوفر	100%	100%
الترتيب النسبي لكفاءة أداء الحكومة*	63%	80%	90%
نسبة الوزارات التي تطبق الموازنة الموجهة بالنتائج	غير متوفر	100%	100%
نسبة المواطنين الذين تم استطلاع رأيهم حول استخدامهم خدمات الحكومة الإلكترونية لإنجاز معاملاتهم	غير متوفر	10%	50%

* مؤشرات البنك الدولي للحكم الإداري.

2001 ألزم الحكومة بالاقتراض المحلي من خلال إصدار أوراق مالية حكومية فقط.

أما جهود إعادة جدولة الديون خلال السنوات القليلة الماضية، فقد أسفرت عن خفض كبير في مدفوعات الفوائد السنوية، حيث انخفضت نسبتها من إجمالي النفقات العامة من حوالي 13% للعام 2000 إلى 7% لعام 2004. وعلاوة على ذلك، فقد انخفضت خدمة الدين الخارجي (أقساط وفوائد) في العام 2004، ولكنها ما زالت تستهلك أكثر من 21% من إجمالي النفقات العامة. ومع ذلك، إذا لم يتم الشروع في تنفيذ مبادرات الإصلاح المالي، فقد يزيد عجز الموازنة العامة المتنامي من نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لتبلغ حوالي 106% بحلول العام 2009 و146% بحلول العام 2017. كما ستزداد مدفوعات الفوائد لتصل إلى حوالي 26% من إجمالي النفقات العامة بحلول العام 2017.

وفي هذا السياق، يجب على الحكومة تكثيف جهودها لإدارة مستويات الدين العام بشكل فاعل، بالتوازي مع تطبيق بقية مبادرات الإصلاح المالي الحكومي (الواردية في الأقسام اللاحقة) من أجل ضمان الاستقرار المالي والنقدي. ويمكن أن تشمل مثل هذه الجهود على خفض مستويات خدمة الدين الخارجي من خلال: إعادة الجدولة، والإعفاء، ومبادلة الدين، واستخدام أدوات التحوط لتقليل الآثار المالية المترتبة على تقلبات أسعار صرف العملات. وقد تتضمن هذه الجهود أيضاً تعزيز سوق السندات المحلية والاستبدال المستمر للدين الخارجي بالدين المحلي. وبشكل عام، يجب على الحكومة ابتداء من العام 2006 الالتزام بنسبة الدين العام المحددة في قانون إدارة الدين العام والبالغة 80% إلى الناتج المحلي الإجمالي.

إلغاء دعم مشتقات النفط والسلع الأخرى، وخفض الدعم المقدم للمؤسسات العامة، وفي الوقت نفسه تعويض الفقراء بالمساعدات الملائمة.

يستورد الأردن 95% من احتياجاته من الطاقة ويدعم كل المنتجات النفطية (ما عدا البنزين) من خلال تنظيم وتحديد أسعارها. ومع الارتفاع الحاد الذي طرأ على أسعار النفط العالمية وفقدان المنح والمساعدات الخارجية والامتيازات من العراق والدول المجاورة، ارتفعت النفقات الحكومية لدعم مشتقات النفط لتصل إلى 260 مليون دينار في العام 2004 (3.2% إلى الناتج المحلي الإجمالي)، ومن المتوقع أن تصل إلى 610 ملايين دينار في عام 2005 (6.8% إلى الناتج المحلي الإجمالي) مع ارتفاع أسعار النفط إلى أكثر من 60 دولاراً أمريكياً للبرميل كما هو مبين في الشكل (7-2). علماً بأن حجم هذا الدعم مرشح للزيادة إذا ما واصلت الأسعار العالمية ارتفاعها.

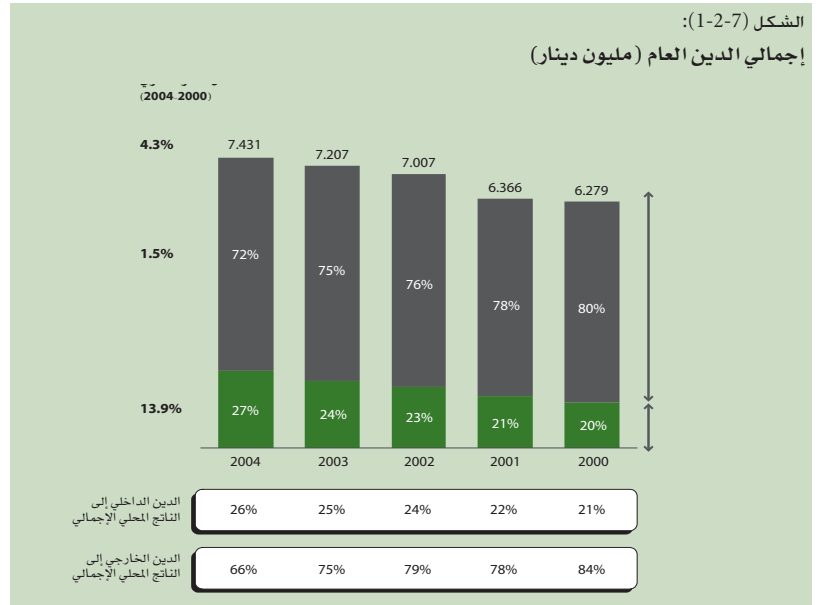
كما تجدر الإشارة إلى أن معظم الدعم يذهب إلى الديزل وزيت الوقود المستخدم في توليد الكهرباء، ومثل

المبادرات الخاصة بمسار الإصلاح المالي الحكومي

أداء الموازنة

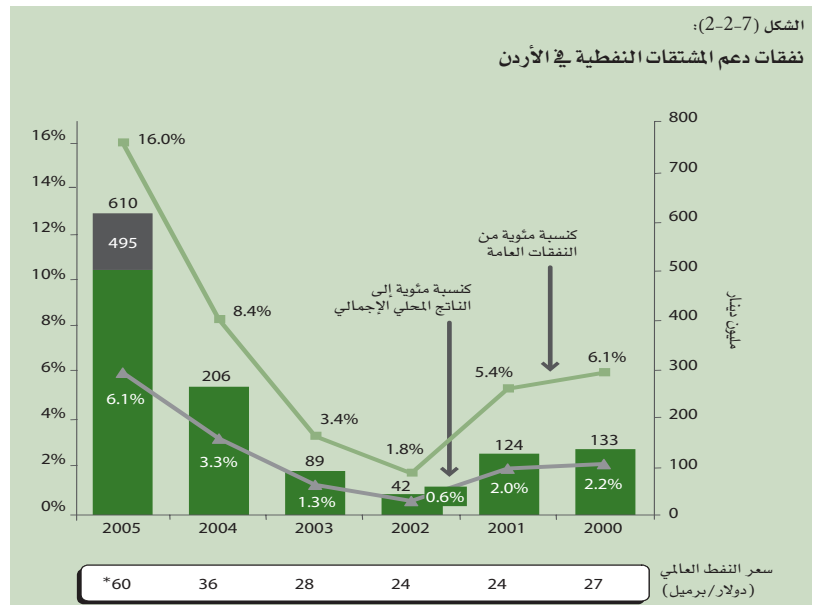
إدارة مستويات الدين العام بشكل فاعل لضمان الاستقرار المالي والنقدي

توجهت الحكومة في السنوات القليلة الماضية نحو الاقتراض المحلي مما ساهم في تراجع نسبة الدين الخارجي من إجمالي الدين العام من 80% للعام 2000 إلى 70% لعام 2004، كما هو مبين في الشكل (7-2-1)، علماً بأن قانون إدارة الدين العام لسنة



ملاحظة: يشمل الدين الداخلي ديون المؤسسات الحكومية

المصدر: نشرة مالية الحكومة، آب 2005، وزارة المالية



ملاحظة: (*) بلغ حجم دعم المحروقات 610 مليون دينار في موازنة سنة 2005 عند سعر 60 دولار/برميل. وبعد الرفع

الجزئي عن دعم المحروقات في تموز 2005، انخفض الرقم إلى 495 مليون دينار.

المصدر: تقرير صندوق النقد الدولي، آذار 2005؛ نشرة مالية الحكومة العامة، آب 2005، وزارة المالية

إصلاح نظام رواتب التقاعد العام

يبين الشكل (7-2-3)، النمو السريع لنفقات التقاعد العام خلال العقد الماضي والتي بلغت حوالي 378 مليون دينار في العام 2004، علماً أن الاشتراكات تغطي نسبة تقل عن 5% من هذا المبلغ مما يزيد من الأعباء المالية الملقاة على عاتق الخزينة العامة. وإدراكاً من الحكومة لضرورة إعادة هيكلة نظام التقاعد العام، فقد أوقفت العمل بنظام التقاعد المدني للمنتسبين الجدد اعتباراً من العام 1995 ونظام التقاعد العسكري في العام 2003. وابتداءً من هذين التاريخين، يتم إدراج كافة موظفي القطاع العام الجدد من المدنيين والعسكريين تحت مظلة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وهي مؤسسة مستقلة تعتمد على مواردها الذاتية. ومع ذلك لا يتوقع لهذه الإصلاحات أن تخفض تكاليف رواتب التقاعد إلى حد كبير قبل مضي 20-25 سنة. لذلك يتطلب الأمر اليوم اتخاذ إجراء سريع وجذري من أجل تقليل عبء رواتب تقاعد القطاع العام على المدى القصير.

من ناحية أخرى، تمتاز المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي حالياً بأداء مالي سليم، حيث أن الاشتراكات التأمينية السنوية تتجاوز المنافع التأمينية المدفوعة. ورغم ذلك، فإن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تعاني من مواطن خلل هيكلية قد تتسبب على المدى الطويل في حال غياب الإصلاحات في جعل المؤسسة عاجزة عن تسديد المنافع خلال 15-25 سنة. وعلى سبيل المثال، تغطي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي حالياً 38% من القوى العاملة فقط، مما يشير إلى وجود صعوبات على صعيد تطبيق آليات الامتثال للانضمام إلى مظلة الضمان الاجتماعي. كما يؤدي أيضاً سخاء نظام الضمان الاجتماعي والمتمثل في صيغة معادلات المنافع التأمينية وسهولة شروط الأهلية التي تحكم منح تعويضات الشيخوخة إلى اقتناص الفرص من قبل البعض

هذا الدعم يفيد الأسر الغنية بشكل كبير نتيجة لارتفاع مستوى استهلاكها. وقد أظهرت دراسة أجراها صندوق النقد الدولي أن الفوائد المباشرة وغير المباشرة لدعم مشتقات النفط تبلغ حوالي 16.6 ديناراً للفرد الواحد سنوياً بالنسبة للأسر التي تقع ضمن شريحة الـ 10% الأفقر من السكان، وحوالي 89.5 ديناراً للفرد سنوياً بالنسبة للأسر التي تقع ضمن شريحة الـ 10% الأغنى من السكان.

ونظراً لخطورة الموقف، قررت الحكومة رفع الدعم بالكامل عن مشتقات النفط تدريجياً بحلول العام 2007. وقد تم رفع أسعار النفط تدريجياً في عامي 2003 و 2004، ثم تم رفعها في شهري تموز وايلول من العام 2005. وبأخذ أسعار النفط الحالية المرتفعة والنمو المتوقع في الاستهلاك في الحسبان، فإن الإخفاق في الحد من الدعم الحكومي سينتج عنه تكلفة سنوية على الموازنة قد تصل إلى حوالي 801 مليون دينار في العام 2009. لذلك، فإن الحكومة مصممة على تحرير أسعار النفط المحلية حتى تتوافق مع أسعار السوق العالمية بحلول العام 2007. يرافق ذلك، تحرير قطاع الطاقة بالكامل بحلول العام 2008، حيث ينتهي الامتياز الحصري لشركة مصفاة البترول الأردنية.

وفي مقابل ذلك، يجب اتخاذ التدابير اللازمة لخفض تأثير ارتفاع أسعار مشتقات النفط على الأسر الفقيرة، حيث يمكن تنفيذ زيادة لمرة واحدة في الأجور ورواتب التقاعد لشريحة الأسر الأقل دخلاً بتكلفة إجمالية تقدر بحوالي 48 مليون دينار مع زيادة دعم صندوق المعونة الوطنية بخمسة ملايين دينار سنوياً من أجل تخفيف الأثر على الأسر الفقيرة، وهذه التكاليف هي أقل من الخفض المتوقع في حجم دعم المشتقات النفطية. ونتيجة لذلك، يتوقع خفض العبء المالي على الموازنة العامة بقيمة تعادل 750 مليون دينار بحلول العام 2009 وبحوالي 1.5 مليار دينار بحلول العام 2017. ومع ذلك، تتوقف فاعلية المعونة للفقر على إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية (راجع فصل الرفاه الاجتماعي).

وبالإضافة إلى وقف دعم مشتقات النفط، يجب على الحكومة إجراء خفض جذري للدعم المقدم للمؤسسات العامة (باستثناء الجامعات والبلديات) البالغ حالياً حوالي 133 مليون دينار على مدى ثلاث سنوات ليصبح بحلول العام 2009 حوالي 78 مليون دينار، وذلك بعد إجراء دراسة تفصيلية لتحديد الأسلوب الأمثل لتطبيق هذه المبادرة والأخذ بعين الاعتبار الدور الاجتماعي والاقتصادي لكل مؤسسة على حدة والموارد المالية الذاتية لكل منها؛ كما يجب وقف الدعم نهائياً عن القمح والشعير والنخالة البالغ حالياً حوالي 57 مليون دينار بحلول العام 2009. وعليه فإنه يتوقع أن ينخفض العبء المالي على الموازنة العامة نتيجة تطبيق هاتين المبادرتين بحوالي 112 مليون دينار سنوياً ابتداءً من العام 2009. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تعديل التشريعات بحيث يتم تحويل أية فوائض مالية تحققها الهيئات والمؤسسات العامة إلى خزينة الدولة وبدون أية استثناءات.

يجب اتخاذ التدابير

اللازمة لخفض تأثير

ارتفاع أسعار مشتقات

النفط على الأسر

الفقيرة، حيث يمكن

تنفيذ زيادة لمرة واحدة

في الأجور ورواتب

التقاعد لشريحة الأسر

الأقل دخلاً بتكلفة

إجمالية تقدر بحوالي

48 مليون دينار مع زيادة

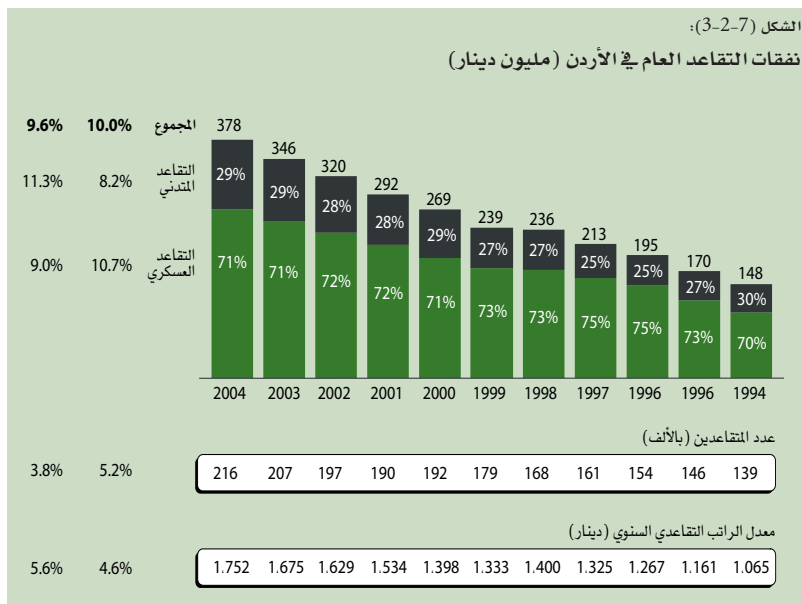
دعم صندوق المعونة

الوطنية بخمسة ملايين

دينار سنوياً من أجل

تخفيف الأثر على الأسر

الفقيرة



المصدر: وزارة المالية - مديرية التقاعد - مقابلات فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

والمملكة المتحدة وأستراليا، حيث يتم إدارة حسابات تقاعد الأفراد من قبل مؤسسات خاصة تعمل في أسواق رأسمالية جيدة التنظيم.

إصلاح الخدمة المدنية

تعتبر تكلفة الرواتب والأجور للحكومة المركزية إلى الناتج المحلي الإجمالي، إحدى أعلى النسب في العالم، كما هو مبين في الشكل (7-2-4)، وتوزع تقريباً بشكل متساو بين الجهازين المدني والعسكري.

ويبلغ معدل نمو فاتورة أجور الموظفين المدنيين حوالي 5.1% سنوياً، مدفوعة بنمو عدد الموظفين والرواتب والأجور. وتشكل العلاوات ما نسبته 60% من إجمالي الرواتب والأجور، وتتفاوت بشكل كبير بين الوزارات والدوائر الحكومية مما يعيق حركة انتقال الموظفين بين الأجهزة الحكومية.

أما الرواتب الأساسية التي حددها نظام الخدمة المدنية، فتتسم بتشوه هيكلي يتمثل بصغر الفارق بين الحدود الدنيا والعليا لها ضمن كافة الفئات الوظيفية، علماً بأن موظفي العقود يتقاضون رواتب أعلى بكثير. ويحول هذا الهيكل المضغوط جداً للرواتب دون اجتذاب جهاز الخدمة المدنية للموظفين المؤهلين والاحتفاظ بهم. بالإضافة إلى ذلك، فإن نمط الرواتب السائد حالياً لا يساهم في مكافأة الموظفين المؤهلين أو يميزهم عن الموظفين الأقل مهارة.

ولمعالجة هذه الاختلالات، فإنه يجب تطبيق مبادرة لرفع أجور مجموعة مختارة من الموظفين المهرة، وإصلاح نظام التقاعد، وإجراء مراجعة شاملة لسلم رواتب الخدمة المدنية وأنظمة الحوافز، بهدف تعزيز إنتاجية موظفي الخدمة المدنية، بالإضافة إلى إيقاف أي رواتب مزدوجة يتم تمويلها من حساب الخزينة العامة. ويمكن تمويل تطبيق هذه المبادرات من خلال إعادة هيكلة جهاز الخدمة المدنية بدلاً من زيادة النفقات العامة، وعن طريق إدامة تجميد التوظيف وتنفيذ خطط خفض طوعية/ إلزامية لتقليل عدد الموظفين أصحاب المهارات المتدنية في الجهاز. ويتوقع أن يبلغ صافي الوفورات السنوية الناجمة عن تطبيق هذه المبادرات بحوالي 60-90 مليون دينار ابتداء من العام 2008.

استكمال برنامج الخصخصة واستخدام العوائد المتحققة منه لتحسين أداء الموازنة

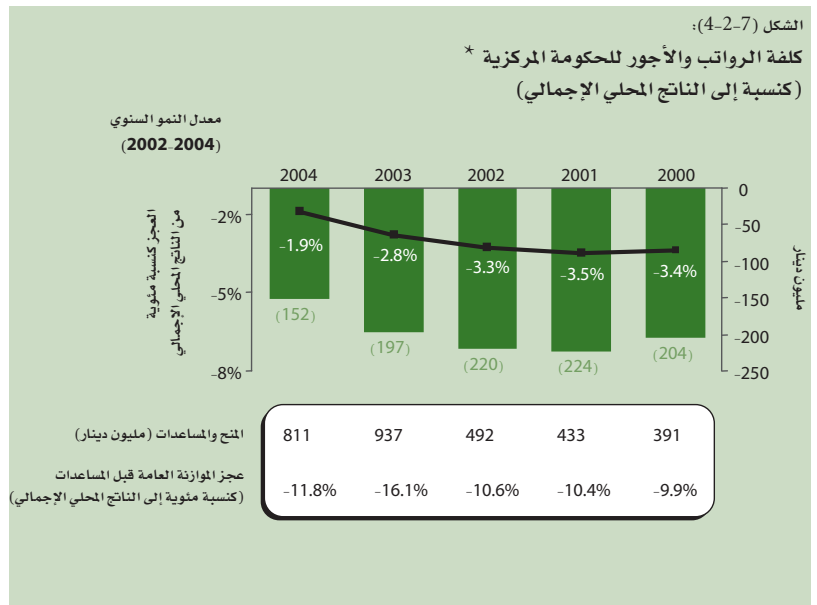
تبنت الحكومة برنامجاً طموحاً للخصخصة في العام 1996 ودعمته بحزمة من الإصلاحات القانونية. وتم استخدام أساليب متعددة في عمليات الخصخصة مثل البيع الكلي أو الجزئي لأسهم الحكومة، والشراكة الاستراتيجية، وحقوق الانتفاع والامتياز، عقود الإيجار والاستثمار، وعقود الإدارة، وأسلوب البناء والتشغيل وإعادة الملكية BOT وتصرعاتها. كذلك تم اتخاذ تدابير مختلفة لمعالجة مشكلة خفض عدد الموظفين في المؤسسات المخصصة.

للاحتيال على النظام وعدم رفع التقارير حول الأجور بصورة منتظمة (راجع محور الرفاه الاجتماعي).

ولخفض العبء المالي لنظامي التقاعد المدني والعسكري، يجب على الحكومة استخدام العوائد المتوقعة من عمليات الخصخصة التي من المقدر لها أن تبلغ حوالي مليار دينار خلال عامي 2005 و 2006 لإنشاء محفظة استثمارية تغطي تكاليف رواتب المتقاعدين المدنيين الحاليين دون المساس بحقوقهم المالية. ويمكن إدارة هذه المحفظة من قبل مؤسسة مستقلة من القطاع العام أو القطاع الخاص وفق شروط مرجعية. ويتوقع أن يؤدي تطبيق هذه المبادرة إلى تحقيق وفر سنوي يتراوح بين 80 و 100 مليون دينار ابتداء من العام 2008. كما ينبغي القيام بدراسة لتطبيق مبادرة مماثلة على المتقاعدين العسكريين. أما فيما يتعلق بموظفي الخدمة المدنية الذين ما زالوا على رأس عملهم (الذين تم توظيفهم قبل عام 1995)، فلا بد من العمل على نقلهم إلى مظلة الضمان الاجتماعي من أجل تقليل العبء المالي الذي سترتب على الموازنة العامة عند إحالتهم للتقاعد على المدى الطويل.

وفي موازاة ذلك، يتعين المبادرة إلى العمل ببرنامج إصلاح كامل لنظام الضمان الاجتماعي ليصبح نظام التقاعد الوطني، والعمل على استدامة هذا النظام من خلال مراجعة صيغ المنافع وشروط الأهلية للحد من سخاء نظام الضمان الاجتماعي بشكل تدريجي وخفضه إلى مستويات يمكن احتمالها مع توسيع تغطية نظام الضمان الاجتماعي لكي يستوعب المزيد من القوى العاملة. وأخيراً، فإن تطوير برامج تقاعد خاصة تكميلية تلوعية على المدى البعيد بحاجة إلى تشجيع من أجل نقل الأردن تدريجياً نحو أفضل نماذج أنظمة التقاعد المطبقة في العالم والتي تبنتها دول مثل تشيلي

يجب تطبيق مبادرات لرفع أجور مجموعة مختارة من الموظفين المهرة، وإصلاح نظام التقاعد، وإجراء مراجعة شاملة لسلم رواتب الخدمة المدنية وأنظمة الحوافز، بهدف تعزيز إنتاجية موظفي الخدمة المدنية، بالإضافة إلى إيقاف أي رواتب مزدوجة يتم تمويلها من حساب الخزينة العامة



ملاحظة: (*) تشمل رواتب وأجور الجهازين المدني والعسكري

المصدر: دراسة مراجعة الاتفاق العام في الأردن، كانون الأول 2004، البنك الدولي: الإدارة العامة لتطوير القطاع العام؛

تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

الشكل (5-2-7):

برنامج التخصيص الوطني في الأردن

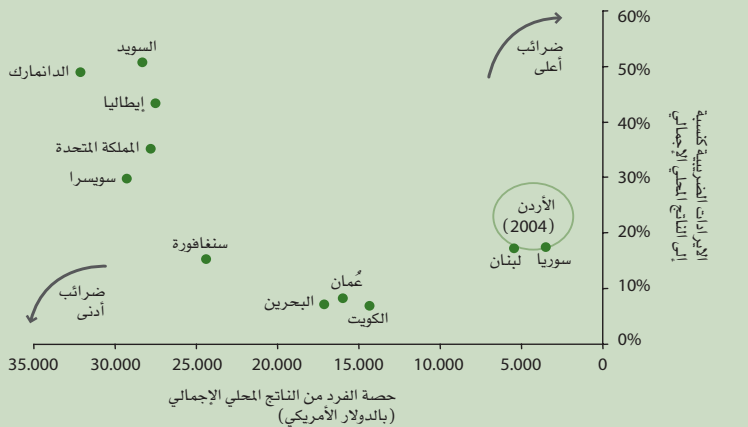
العمليات المستمرة

العمليات المستمرة (2005 - 1998)	الإنهاء المتوقع (2005)	الإنهاء المتوقع (2006 فصاعداً)
حمايات ماعين	معهد الملكة نور المهني لطيران	مناجم الفوسفات الأردنية
شركة الاتصالات الأردنية (البيع)	قطاع الكهرباء	سكة حديد العقبة
(الجزئي)	خدمات فحص المركبات	سلطة الطيران المدني
الشركة العربية للبوتاس	مطاحن الحبوب	شركة تسويق ومعالجة المنتجات الزراعية
شركة صانغ الإسمنت الأردنية	الشركة الأردنية لمؤسسة الأملاك	الخدمات البريدية
سوق المناطق الحرة في المطار	المقارية - بناية البرج	مطار الملكة علياء الدولي، مطار ماركا، و مطار العقبة
الشركة الأردنية لصيانة الطائرات	الشركة الأردنية لمؤسسة الأملاك	
مركز خدمة طائرات الملكية الأردنية	المقارية - مجمع الشابسوغ	
شركة النقل العام / عمان	شركة فندق المطارات - فندق علياء	
الكلية الجوية الملكية الأردنية	شركة الاتصالات الأردنية (البيع الكامل)	
المؤسسة الأردنية للإستثمار		

المصدر: الهيئة التنفيذية للتخصيص

الشكل (6-2-7):

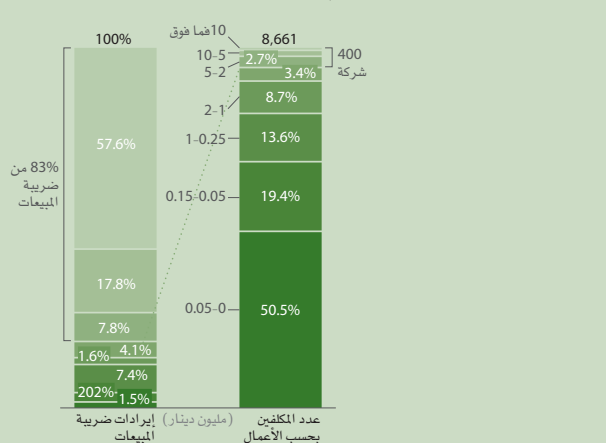
حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي مقابل الإيرادات الضريبية كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن مقارنة بالدول الأخرى



المصدر: مؤشر التنمية العالمي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

الشكل (7-2-7):

إيرادات ضريبة المبيعات حسب حجم أعمال الشركات



ملاحظة: (*) تشمل 75% من الشركات والأعمال الفردية وشركات التضامن

المصدر: استراتيجية إصلاح الإدارة الضريبية، دائرة الشؤون المالية في صندوق النقد الدولي، نيسان 2003

وبلغ إجمالي عوائد التخصيص حتى اليوم أكثر من 900 مليون دينار أردني، وتشكل العوائد المتحققة من خصخصة قطاع الاتصالات وشركات البوتاس والإسمنت أكثر من 75% منها. وبالإضافة إلى هذه العوائد، أسهمت التخصيص في جذب الاستثمارات المباشرة إلى القطاعات المخصصة وتحسين أداء الموازنة العامة وتعزيز السياسة المالية. كما أسهم برنامج التخصيص في تحقيق منافع اجتماعية عديدة مثل استحداث الوظائف وتحسين كفاءة الخدمات العامة.

وبذلك يعتبر برنامج التخصيص الأردني وبكافة المقاييس من البرامج الناجحة. واسترشاداً بهذا النجاح، تتواصل الجهود لاستكمال عملية التخصيص لتشمل حزمة من العمليات الجديدة كما هي مبينة في الشكل (5-2-7). ويتوقع أن تتجاوز العائدات من جراء هذه العمليات مليار دينار أردني يخطط لاستخدامها في تمويل تكلفة إصلاح رواتب التقاعد العام كما ذكر سابقاً، بالإضافة إلى استخدامها في تنفيذ مبادرات الإصلاح المالي الحكومي و/أو تمويل مشاريع ذات أولوية وطنية.

إصلاح النظام الضريبي ضرورة لضمان العدالة والمساواة في المعاملة الضريبية، وتبسيط الإجراءات، وجذب الاستثمارات، وتحسين تحصيل الإيرادات. تشير المعطيات إلى أن النظام الضريبي في الأردن لا ينسجم مع المعايير الدولية، حيث يطبق الأردن أحد أعلى الضغوطات الضريبية بين الدول العربية كما هو مبين في الشكل (6-2-7).

إضافة إلى ذلك، فإن النظام الضريبي معقد، وغير فاعل ولا يحقق العدالة المطلوبة. وعلى سبيل المثال، تخضع الشركات لضرائب مباشرة وغير مباشرة متعددة تبعاً للقطاع أو النشاط. كما أن نحو 80% من إيرادات ضريبة المبيعات العامة وضريبة الدخل تستوفي من أكبر 400 مكلف ضريبي فقط، كما هو مبين في الشكلين (7-2-7) و (8-2-7). كذلك تتسم برامج الحوافز الضريبية التي تم تبنيها بغية تشجيع الاستثمارات بالتعقيد وبأنها مربكة للمستثمرين. ويظهر ذلك جلياً من خلال الارتباط الضعيف بين حجم الاستثمارات وتوزيعها على المناطق (أ، ب، ج) والحوافز التي يتم تقديمها في هذه المناطق.

أما ضريبة الدخل على الشركات، فإن الممارسات الدولية تظهر التوجه نحو تبسيطها من خلال التوحيد بغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تمارسه الشركات مع إلغاء كافة الإعفاءات. وفي الأردن تخضع الشركات حالياً لمعدلات ضريبية مختلفة بحسب القطاع تتراوح بين 15% و 35% مع تمتعها بإعفاءات متعددة ومشتتة. وبذلك فإن هذا النظام بعيد كل البعد عن مبدأ العدالة والمساواة في المعاملة الضريبية، كما أنه يعتبر أحد العوامل الرئيسة التي تعيق جذب الاستثمارات إلى المملكة.

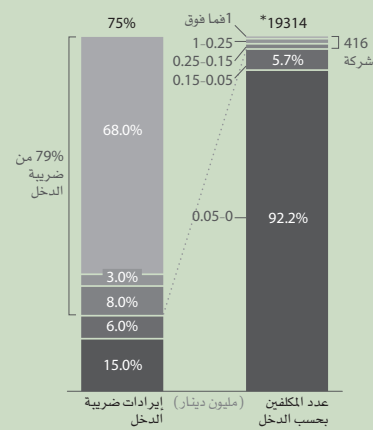
الريادية والتوسع في إنشاء شركات الأعمال الصغيرة والمتوسطة.

ومن أجل معالجة هذه التحديات، يجب أن تسارع الإدارة الضريبية إلى إجراء إصلاحات شاملة لضريبي الدخل والمبيعات من خلال إعداد دراسة تفصيلية للوصول إلى أفضل النماذج لإعادة هيكلة ضريبة الدخل لتحقيق العدالة والمساواة الضريبية بين كافة المكلفين، بحيث تحدد الطريقة المثلى لخفض وتوحيد الضريبة على الدخل الخاضع للشركات، مع تبسيط ضريبة دخل المكلفين من الموظفين والمستخدمين لضمان التوزيع العادل للضريبة عليهم. كما يتعين أن تشمل هذه الدراسة تبسيط الحوافز الضريبية المقدمة للمشاريع الجديدة ضمن حزمة القوانين السارية حالياً وتوحيدها ضمن إطار قانوني واحد، وهو قانون ضريبة الدخل، بالإضافة إلى تحديد الآليات المناسبة لحفز الشركات على الاستثمار في التدريب والأبحاث والتطوير والتسويق، بالإضافة إلى تحديث الأصول الرأسمالية والمساهمة في التنمية الاجتماعية ضمن نظام مؤسسي يكفل تحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة. وفيما يتعلق بالعلاقة بين المكلف والإدارة الضريبية، فيجب تقوية العلاقة بينهما من خلال شمول هذه الدراسة لموضوع حصر مسؤوليات إثبات تلاعب المكلف بالحسابات بالإدارة الضريبية ووفق المعايير المحاسبية المتعارف عليها، وذلك لخفض مجالات وأوجه النزاع المحتملة بين الطرفين وللوصول إلى أعلى نسب الالتزام الطوعي لدى المكلفين.

أما ضريبة المبيعات، فيجب إعادة النظر فيها انطلاقاً من مبدأ العدالة والمساواة في توزيع العبء الضريبي دون المساس بالمواد الأساسية، وعليه يجب زيادة نسبة الضريبة من 4% إلى 16% على قائمة تتضمن 13 منتجاً غير أساسي. كما يجب خفض حد التسجيل وتوحيده للأنشطة الصناعية والتجارية بـ 50 ألف دينار. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة لإجراء دراسة حول أفضل الوسائل للتخلص من الإعفاءات في قطاعات الكهرباء، والإنشاءات، والنقل، وخدمات مكاتب المحاماة.

وبالإضافة إلى الإصلاح الشامل للبرامج الضريبية، فإنه يتعين تطوير وتحسين آليات تحصيل الضرائب بما يتناسب مع أفضل الممارسات الدولية المتبعة. ولقد أقدمت إدارة ضريبة الدخل والمبيعات على إنشاء وحدة كبار المكلفين لإدارة تحصيلات الضرائب منهم، ومع ذلك لا تزال الآليات الخاصة بالامتثال الضريبي الطوعي وتحصيل المتأخرات والتدقيق الضريبي بحاجة للتحسين. وعليه لا بد من تنفيذ عدد كبير من الإصلاحات من أجل تحسين إجراءات التحصيل الضريبي والحد من إمكانيات التهرب الضريبي ورفع كلفته، من بينها خفض الفترة الخاصة بتقديم إقرارات ضريبة الدخل، وتوحيد إجراءات التحصيل، وإجراءات الاعتراض والاستئناف واعتماد نظام يجيز للمحاسبين أو مدققي الحسابات إجراء التدقيق على

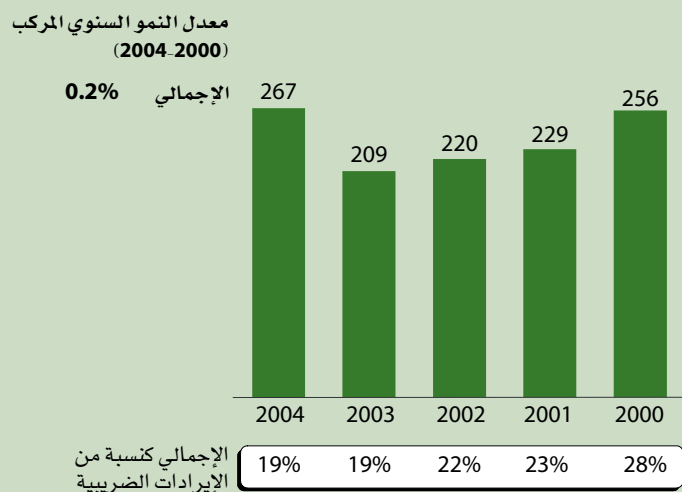
الشكل (7-2): إيرادات إيرادات ضريبة الدخل



ملاحظة: (*) تشمل 75% من الشركات والأعمال الفردية وشركات التضامن

المصدر: استراتيجية إصلاح الإدارة الضريبية، دائرة الشؤون المالية في صندوق النقد الدولي، نيسان 2003

الشكل (7-9): الإيرادات من الضرائب على التجارة الخارجية (مليون دينار أردني)

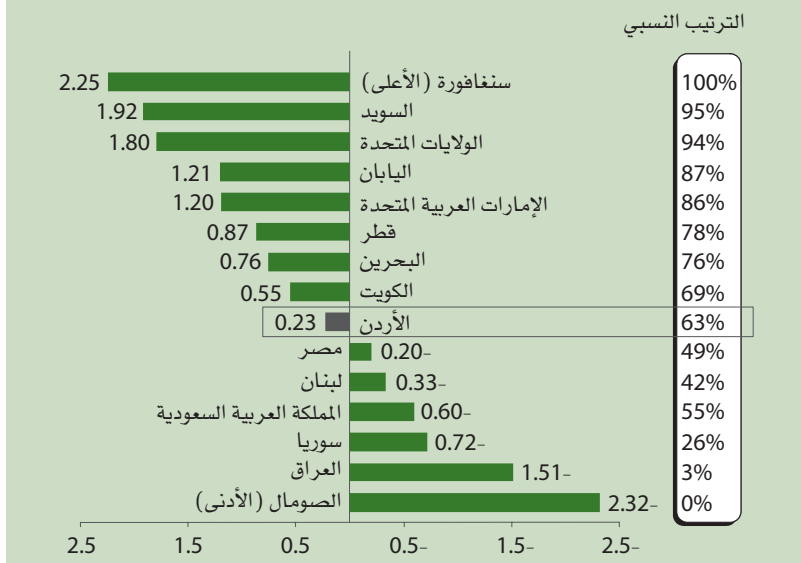


المصدر: نشرة مالية الحكومة، آب 2005 وزارة المالية

وفيما يخص ضريبة الدخل على المكلفين الموظفين والمستخدمين، فإنها تتسم بالتعقيد والتشوه، حيث تطبق حالياً أربع شرائح ضريبية تتراوح بين 5% و 25%، إلى جانب وجود خمسة عشر بنداً للإعفاءات تتراوح بين إعفاء شخصي قدره ألف دينار إلى خمسة عشر ألف دينار للمعالجة من الأمراض المستعصية. بالإضافة إلى إعفاءات جزئية غير متكافئة بين العاملين في القطاع العام والخاص، إذ يتمتع الموظف في القطاع العام بإعفاء جزئي قدره 50%، في حين يبلغ الإعفاء الجزئي للمستخدم في القطاع الخاص بـ 50% للأثني عشر ألف دينار الأولى، ثم 25% لما زاد عن ذلك. أما العاملون لحسابهم، فإن الهيكل الضريبي الحالي يدفعهم للعمل كموظفين أو مستخدمين للاستفادة من الإعفاءات الضريبية خلافاً للتوجه نحو تعزيز الأعمال

لا بد من تنفيذ عدد كبير من الإصلاحات من أجل تحسين إجراءات التحصيل الضريبي والحد من إمكانيات التهرب الضريبي ورفع كلفته، وتحقيق العدالة والمساواة الضريبية بين كافة المكلفين

الشكل (7-2-10):
ترتيب "فعالية أداء الحكومة" لبلدان مختارة



المصدر: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004, World Bank

الإدارية، وضعف القدرة على صنع السياسات، وارتفاع معدل الدوران. علاوة على ذلك يساهم نظام الخدمة المدنية، الذي يفرض إجراءات توظيف مركزية غير مرتبطة بشكل ملائم بمتطلبات المهارات المطلوبة في الوزارات، في انعدام الكفاءة في جهاز الخدمة المدنية. أما عملية تطوير الموازنة العامة، فتواجه عدداً من المشاكل في كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة العامة والتي تعيق الإدارة السليمة للموارد المالية الحكومية كما هو مبين أدناه:

1. التخطيط المالي: يتم تقدير بنود الموازنة العامة على الأساس التراكمي وليس على أساس تحليل مالي كلي ملائم.
2. إعداد الموازنة: إن عملية تخصيص الموازنات للوزارات غير مرتبطة بالنتائج، كما أن هناك عدداً من الحسابات خارج الموازنة، بالإضافة إلى أن تصنيفات الموازنة العامة لا تتبع الممارسات الدولية المثلى.
3. تنفيذ الموازنة: تقتصر وزارة المالية إلى نظام محاسبي شامل وإدارة نقدية فاعلة.
4. المراقبة والتدقيق: لا يتمتع ديوان المحاسبة بالاستقلالية الكافية لأداء مهامه الرقابية الخارجية.

ولمعالجة هذه التحديات، فقد شرعت الحكومة في العام 2004 بتنفيذ برنامج شامل لإصلاح القطاع العام يضم ثمانية مكونات:

1. صنع السياسات واتخاذ القرارات:
- أ. تخفيف العبء الإداري عن كاهل رئيس الوزراء ومجلس الوزراء.

كشوف المكلفين (بدلاً من موظفي إدارة ضريبة الدخل والمبيعات). كذلك يجب فرض عقوبة الحبس على المكلفين ذوي المخالفات المتكررة، ومراجعة الغرامات المترتبة على التأخير في دفع الضريبة. كما يجب اعتماد رقم ضريبي موحد، مع ضرورة استكمال دمج إدارة ضريبة الدخل مع إدارة ضريبة المبيعات. وأخيراً، يجب تطبيق أنظمة تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات وتطويرها في إدارة ضريبة الدخل والمبيعات، وتوسيع خدمات الحكومة الإلكترونية، وتطوير مهارات موظفي إدارة ضريبة الدخل والمبيعات من خلال التدريب المستمر.

تطوير إدارة الجمارك

تقلصت إيرادات الجمارك في الأردن خلال السنوات القليلة الماضية كما هو مبين في الشكل (7-2-9)، وهذا ناتج عن تحرير التجارة، حيث أن دور الجمارك تحول من تحصيل الإيرادات إلى ضمان أمن انتقال البضائع.

وانسجاماً مع هذا التوجه، شرعت دائرة الجمارك العامة في تطبيق برنامج لتطوير إدارتها، وأصبحت أول مؤسسة من نوعها في الشرق الأوسط تحصل على شهادة إدارة الجودة إيزو 9001. ومع ذلك، ما زالت دائرة الجمارك العامة تحتل ترتيباً متدنياً نسبياً في عدد من الأبعاد بحسب المعايير الدولية بما في ذلك الفعالية والانفتاح. وتعتبر الإجراءات البيروقراطية، بالإضافة إلى سوء إدارة المخاطر واستمرار القيود على بعض الواردات من أهم التحديات التي تواجه تطوير الإدارة الجمركية. فعلى سبيل المثال، يؤدي الافتقار إلى الكادر المؤهل واعتماد دائرة الجمارك على التفتيش الميداني بشكل كبير بسبب الافتقار إلى الإجراءات الصحيحة لتحديد الشحنات عالية المخاطر، إلى حدوث تأخير غير مبرر في إجراءات التخليص الجمركي.

ومن أجل تحسين إدارة الجمارك، يجب تبسيط إجراءات التخليص وتطويرها، كما يجب تطبيق أنظمة تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات الحديثة، وإخضاع موظفي الجمارك لتدريب مكثف لتطوير مهاراتهم.

كفاءة الأداء الحكومي

استكمال تطبيق برنامج إصلاح القطاع العام كما أقره مجلس الوزراء

تعتبر فعالية أداء الحكومة في الأردن أعلى مما هي عليه في العديد من الدول المجاورة ولكنها ما زالت دون المعايير العالمية كما هو مبين في الشكل (7-2-10). ويواجه تحسين أداء الحكومة جملة من التحديات تتمثل بوجود هيكل تنظيمي حكومي كبير ومشتمل ومتداخل، يضم حوالي 24 وزارة (مقارنة مع متوسط 15 وزارة في الدول المتطورة) وأكثر من 130 دائرة ومؤسسة عامة. كما تعاني الحكومة ورئاسة الوزراء من أعباء الواجبات

ب. تعزيز النواحي المتعلقة بالتنظيم، والتوظيف، والإدارة في رئاسة الوزراء.

2. مراقبة الأداء الحكومي:

أ. دعم عملية إعداد ونشر الأجندة الوطنية.
ب. قيام إدارة مراقبة الأداء الحكومي بمتابعة سياسات الوزارات وبرامجها وموازناتها للتأكد من أنها تستند إلى الأجندة الوطنية وتصب في تحقيق الأهداف الاستراتيجية طويلة المدى للدولة.

3. تحسين نوعية الخدمات الحكومية:

أ. التأكد من قيام الوزارات والمؤسسات العامة بتحديد احتياجات الخدمات ووضع وتبني ونشر معايير تقديم الخدمة والالتزام بها وقياس أدائها وفق المعايير الموضوعية.

4. هيكلية الجهاز الحكومي:

أ. تطوير منهجية وآليات لإعادة هيكلة المؤسسات بناء على تقييم دقيق للوضع الحالي للمؤسسات الحكومية القائمة.
ب. التخلص من المهام والنشاطات الشككية، والمتضاربة، والمزدوجة مع تطبيق المزيد من المساءلة عن السياسات والعمليات وتحسين الكفاءة الإدارية.

5. إدارة الموارد البشرية:

أ. وضع التدابير المؤسسية والقانونية التنظيمية اللازمة لتوفير متطلبات تطوير سياسات الموارد البشرية الفعالة، والإدارة التشغيلية والإشراف المستقل.
ب. تطوير وتنفيذ سياسات وإجراءات حديثة لإدارة الموارد البشرية في جميع أوساط القطاع العام.
ج. تحسين القدرات الإدارية في القطاع العام.

6. إصلاح الإدارة المالية:

أ. وضع ترتيبات مؤسسية وإجرائية لتمكين مجلس الوزراء من ممارسة مسؤوليته الجماعية عن قرارات تخصيص الموارد وإدارة النفقات بما يتماشى مع أولويات الأجندة الوطنية.
ب. تطوير آلية متكاملة وشفافة لإعداد الموازنة الموجهة بالنتائج ووضعها موضع التنفيذ.
ج. ضمان أن توفر أنظمة الإدارة المالية الشفافية والمرونة وأن تتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية.

7. إدارة برنامج إصلاح القطاع العام:

أ. ضمان كفاءة وفعالية تنفيذ البرنامج ومواءمة مكوناته وتوجيه مسيرته واستخلاص الدروس منها ومشاركتها وتطبيقها في ضوء التجربة.

8. الاتصال الخاص ببرنامج إصلاح القطاع العام:
أ. زيادة الوعي والتثقيف الشامل بهذا البرنامج على مستوى الوزارات والمؤسسات العامة والمواطنين ومؤسسات الإعلام والجهات المانحة.

ونظراً لأهمية إصلاح القطاع العام الذي يعتبر ركيزة أساسية في عملية الإصلاح الشامل، فلا بد من الإسراع في تنفيذ هذا البرنامج وتوفير كافة المتطلبات المتعلقة بذلك.

تطوير وتنفيذ استراتيجية شاملة للحكومة الإلكترونية

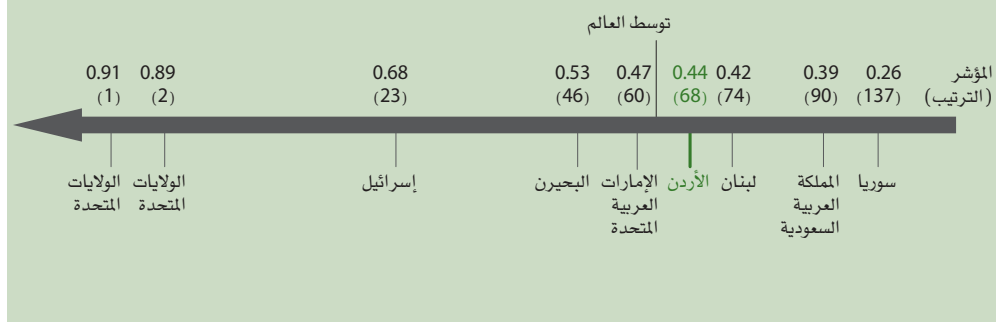
تعتبر الحكومة الإلكترونية عامل تفعيل أساسي لتحسين تقديم الخدمات العامة وتعزيز الاقتصادات المحلية عن طريق إدخال تغيير جذري على طريقة تفاعل الحكومة مع شركائها: المواطنين، والشركات، والجهات الحكومية وموظفي القطاع العام. لقد أطلق برنامج الحكومة الإلكترونية الوطني في العام 2000 بإشراف وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، واستكملت عدة مشاريع في هذا البرنامج. على سبيل المثال، تم تدريب ستة آلاف موظف من خلال برنامج تعليم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتم إنشاء المركز الوطني لتكنولوجيا المعلومات الذي سيكون مسؤولاً عن توظيف كافة موارد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الحكومة. كذلك تم تطبيق الخدمة المباشرة والدفع الإلكتروني في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات. ورغم أن الأردن يتقدم على العديد من دول الجوار، إلا أنه لا يزال يحتل مرتبة دون المتوسط على المستوى العالمي في الجاهزية الإلكترونية كما هو مبين في الشكل (7-2).

هنالك عدد من العوامل التي تحول دون التطبيق الفعال للحكومة الإلكترونية في الأردن، مثل: تدني انتشار الأنترنت في الأردن، ووجود نقص في موارد تقنية المعلومات المحلية المؤهلة، وضعف البنية التحتية في القطاع العام، وغياب إطار العمل التنظيمي والقانوني الذي يحول دون التطبيق الواسع لبرنامج الحكومة الإلكترونية، بالإضافة إلى محدودية الوعي والإلمام لدى عموم السكان والحكومة وقطاعات الأعمال حالياً بماهية الحكومة الإلكترونية وكيفية الاستفادة منها. وعليه، ينبغي تطوير الاستراتيجية الشاملة للحكومة الإلكترونية وتنفيذها ضمن أهداف ومؤشرات إنجاز واضحة، وبشكل يتفق مع متطلبات إصلاح القطاع العام. كما ينبغي تطوير خطة لقيام مختلف الوزارات بتطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية وتنفيذه بما في ذلك المبادرات والأهداف، بالإضافة إلى إطلاق حملة توعية لتثقيف المواطنين بقيمة الحكومة الإلكترونية وفوائدها. وأخيراً، تعديل التشريعات بما يكفل اعتماد وسائط التبليغ الإلكتروني وإنشاء جهة مرجعية للمصادقة على التواقيع الإلكترونية.

قيام إدارة مراقبة الأداء الحكومي بمتابعة سياسات الوزارات وبرامجها وموازناتها للتأكد من أنها تستند إلى الأجندة الوطنية وتصب في تحقيق الأهداف الاستراتيجية طويلة المدى للدولة

التأكد من قيام الوزارات والمؤسسات العامة بتحديد احتياجات الخدمات ووضع وتبني ونشر معايير تقديم الخدمة والالتزام بها وقياس أدائها وفق المعايير الموضوعية

مؤشر الأمم المتحدة لجاهزية الحكومة الإلكترونية



ملاحظة: (*) مؤشر جاهزية الحكومة الإلكترونية قياس مركب لقدرة البلدان على استخدام الحكومة الإلكترونية للتنمية التي تقودها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ورغبتها في ذلك. وهو يتكون من ثلاث مؤشرات فرعية: مؤشر قياس الإنترنت، ومؤشر البنية التحتية للاتصالات، ومؤشر رأس المال البشري المصدر: تقرير جاهزية الحكومة الإلكترونية العالمي 2004، الأمم المتحدة؛ تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

الفصل الثامن

دعم التشغيل والتدريب المهني

الخلاصة

شهد الاقتصاد الأردني خلال السنوات الخمس الماضية تطوراً سريعاً وملحوظاً، ولكن هذا التطور لم يكن كافياً لاستيعاب التدفق السنوي المتزايد للباحثين الجدد عن عمل. فضلاً عن ذلك، أدى انخفاض الإنتاجية وارتفاع البطالة وتدني نسبة السكان النشطين اقتصادياً إلى تسجيل زيادة هامشية لحصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العقد الماضي. وبالإضافة إلى ذلك، كان قطاع التدريب المهني ينتج عمالاً غير ملتزمين وذوي مستوى تدريب متدنٍ. وتتفاقم هذه المشكلة في ضوء غياب المشاركة الفاعلة للقطاع الخاص في جميع مراحل التدريب المهني، حيث أسهم هذا الغياب بتوسيع الفجوة بين احتياجات القطاع الخاص والمهارات المتوفرة لدى الخريجين.

ويعاني

(2) تعزيز مرونة سوق العمل والإنتاجية من خلال زيادة مرونة القوانين الناظمة لسوق العمل بالتوازي مع إنشاء شبكات أمان.

(3) زيادة حجم القوى العاملة من خلال التشغيل الفعال وتوسيع قاعدة السكان النشطين اقتصادياً.

ويهدف محور دعم التشغيل والتدريب المهني إلى تحقيق الأهداف المذكورة، من خلال إعادة هيكلة الإطار المؤسسي لدعم التشغيل والتدريب المهني وإطلاق برامج تشغيل موجهة تستهدف العاطلين عن العمل لتوسيع قاعدة السكان النشطين اقتصادياً.

إن إعادة هيكلة الإطار المؤسسي تستوجب إنشاء مظلة شاملة لدعم التشغيل والتدريب المهني، تتمثل في تفعيل وإعادة هيكلة مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني ليصبح مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني الذي ستناط به مسؤولية رسم الاستراتيجيات الخاصة بقطاعات التعليم المهني، والتدريب المهني والتقني، ودعم التشغيل مع الإشراف على تطبيقها. في حين يقوم المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية بتوفير الدعم الفكري والمعلوماتي للمجلس، بينما تقع على عاتق الأمين العام لمجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني، إلى جانب الجهاز التنفيذي للمجلس، مسؤولية تنفيذ الاستراتيجيات المتعلقة بالتوفيق بين العرض والطلب، وتشغيل الأردنيين في الخارج، ومتابعة إحصاءات سوق العمل، وإدارة صندوق التشغيل والتدريب المهني، والمساهمة في إدارة برنامج تأمين البطالة مع المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

الأردنيون العاطلون عن العمل من صعوبة إيجاد فرص عمل من خلال مؤسسات التشغيل الحكومية، بسبب تشتت هذه المؤسسات وعدم فاعليتها، مما يولد إحباطاً لدى الكثير منهم ويدفعهم للتوقف عن البحث عن العمل.

وفي ظل الوضع الراهن، قد يرتفع معدل البطالة من 12.5% في العام 2004 إلى مستويات غير مسبوقة، تصل إلى أكثر من 20% بحلول العام 2015. ومع أن الحكومات الأردنية المتعاقبة قد تعاملت بجدية مع هذه التحديات، إلا أن الجهود المبذولة تمخضت عن نتائج متواضعة. ويعزى السبب في هذا الأمر بشكل خاص إلى تفكك البرامج وغياب المنهجية المتكاملة التي يمكن اتباعها.

وانطلاقاً مما سبق، يمكن للأردن خفض معدل البطالة بشكل جذري من خلال استقطاب الاستثمارات نحو القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية، مما يسرع وتيرة استحداث فرص العمل في المملكة، ولكن يجب أن يسبق ذلك تحديد لآليات دعم التشغيل الفعالة، إضافة إلى إعادة هيكلة قطاع التدريب المهني وزيادة فعاليته وجودة مخرجاته. وللوصول إلى المعدل المستهدف للبطالة في إطار الأجندة الوطنية بنسبة 6.8% في العام 2017، يجب أن تركز مبادرات دعم التشغيل والتدريب المهني على ثلاثة أهداف في الوقت نفسه:

(1) رفع قابلية تشغيل القوى العاملة من خلال التدريب المناسب وبرامج التدريب الملائمة لاحتياجات السوق.

واعتماد المعلمين والمدرسين لقطاع التدريب المهني. وينطبق الأمر نفسه أيضاً على مؤسسة التدريب المهني التي تخضع لإعادة بناء اسم الخدمة الخاص بها (Re – branding).

ويتعين اعتماد برامج تستهدف توسيع قاعدة السكان الناشطين اقتصادياً، وتشجيع الإحلال التدريجي للقوى العاملة الوافدة، وتسجيل العمال في القطاع غير الرسمي، وخفض البطالة بين ذوي الاحتياجات الخاصة، وزيادة مشاركة النساء في القوى العاملة، بالإضافة إلى مبادرات أخرى تركز على زيادة مرونة قوانين العمل، وإطلاق حملات التوعية والتثقيف المتصلة بكافة البرامج والخدمات المقدمة.

الاستثمارات نحو القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية، مما سيسرع وتيرة استحداث الوظائف في المملكة، ولكن يجب أن يسبق ذلك تحديد لآليات دعم التشغيل الفعالة، بالإضافة إلى توفير قوى عاملة مدربة لمواكبة احتياجات سوق العمل الحالية والمستقبلية بالشكل المناسب.

وللوصول إلى المعدل المستهدف للبطالة في إطار الأجندة الوطنية بنسبة 6.8% في سنة 2017، يجب أن تركز مبادرات دعم التشغيل والتدريب المهني على ثلاثة أهداف في الوقت نفسه:

(1) رفع قابلية تشغيل القوى العاملة من خلال التدريب المناسب وبرامج التدريب الملائمة لاحتياجات السوق.

(2) تعزيز مرونة سوق العمل والإنتاجية من خلال زيادة مرونة القوانين الناظمة لسوق العمل بالتوازي مع إنشاء شبكات أمان،

(3) زيادة حجم القوى العاملة من خلال التشغيل الفعال وتوسيع قاعدة السكان الناشطين اقتصادياً.

وسيساهم تحقيق هذه الأهداف إلى حد كبير في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأردن. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي توسيع قاعدة السكان الناشطين اقتصادياً وزيادة التشغيل، وتعظيم إنتاجية القوى العاملة في الوقت نفسه، إلى زيادة مخرجات الأردن وبالتالي زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، كما هو مبين في الشكل (8-1). كما تعتبر القوى العاملة المنتجة والمتخصصة والمنافسة عاملاً أساسياً في جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية المباشرة إلى الأردن، وتشكل مستويات الدخل المتزايدة عنصراً رئيساً في مكافحة الفقر على صعيد التنمية الاجتماعية. كما أن تشغيل ذوي الاحتياجات الخاصة، وزيادة مشاركة النساء في القوى العاملة، وتشجيع العاملين في القطاع غير الرسمي على تسجيل أنفسهم لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، هي مكونات هامة في تعزيز الاندماج الاجتماعي.

وستقوم شبكة مؤلفة من مؤسسات دعم التشغيل التي تشمل بتغطيتها سائر أنحاء المملكة، بتقديم كافة خدمات دعم التشغيل للفئات المستهدفة، بعد عملية إعادة بناء اسم الخدمة الشاملة (Re – branding). أما فيما يتعلق بتنظيم قطاع التدريب المهني وإدارته، فيتوجب إنشاء إدارة للاعتماد والترخيص، تتبع مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني لتتولى مسؤولية تنظيم القطاع، وبالأخص الترخيص لمقدمي التدريب من القطاعين العام والخاص، وضمان المنافسة الفعالة والعادلة بينهم، ومواءمة برامج التدريب المهني مع احتياجات السوق بموجب استراتيجيات وتوجيهات المجلس، ووضع معايير الجودة والأداء والإشراف عليها،

مساهمة محور دعم التشغيل والتدريب المهني في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

دور المحور

شهد الاقتصاد الأردني خلال السنوات الخمس الماضية تطوراً سريعاً وملحوظاً، ولكن لم يكن هذا التطور كافياً لاستيعاب التدفق السنوي المتزايد للباحثين الجدد عن عمل. وبالإضافة إلى ذلك، استقرت نسبة البطالة حول 15% في السنوات الخمس الماضية، مع تناقص نسبة الأردنيين الناشطين اقتصادياً إلى إجمالي عدد السكان إلى أن بلغت إحدى أدنى النسب في العالم، حيث يعمل كل مواطن ناشط اقتصادياً أربعة أفراد غير ناشطين في المتوسط، كما أنه من المتوقع أن يبلغ 1.3 مليون أردني، أو ما يعادل 23% من سكان الأردن سن العمل خلال السنوات العشر القادمة. وقد ساهمت جميع العوامل المذكورة في تصدر مشكلة ارتفاع معدل البطالة لائحة اهتمامات الشعب الأردني.

إضافة إلى ذلك، كان قطاع التدريب المهني في الأردن، وهو الرافد الرئيسي للقوى العاملة في عدد من الدول المتطورة والنامية، ينتج عمالاً ذوي مستوى تدريب متدن وغير ملتزمين، حيث عبرت أغلبية أصحاب العمل عن الحاجة إلى إعادة تدريب خريجي التدريب المهني على المهارات الشخصية والتقنية على السواء خلال عملهم. كما أسهم غياب الشراكة الفاعلة للقطاع الخاص في جميع مراحل التدريب المهني بتوسيع الفجوة بين احتياجات القطاع الخاص والمهارات المتوفرة لدى الخريجين. وفي ظل الظروف الراهنة، ستبلغ البطالة معدلاً يتجاوز نسبة 20% بحلول العام 2015، وهو ما يعادل نصف مليون أردني عاطل عن العمل.

الآن الاقتصاد الأردني يمتلك القدرة على خفض معدلات البطالة بشكل جذري من خلال استقطاب

تناقص نسبة الأردنيين

الناشطين اقتصادياً

إلى إجمالي عدد

السكان إلى أن بلغت

إحدى أدنى النسب

في العالم، حيث يعمل

كل مواطن ناشط

اقتصادياً أربعة أفراد

غير ناشطين في

المتوسط

يؤدي توسيع قاعدة

السكان الناشطين

اقتصادياً وزيادة

التشغيل، وتعظيم

إنتاجية القوى العاملة

في الوقت نفسه، إلى

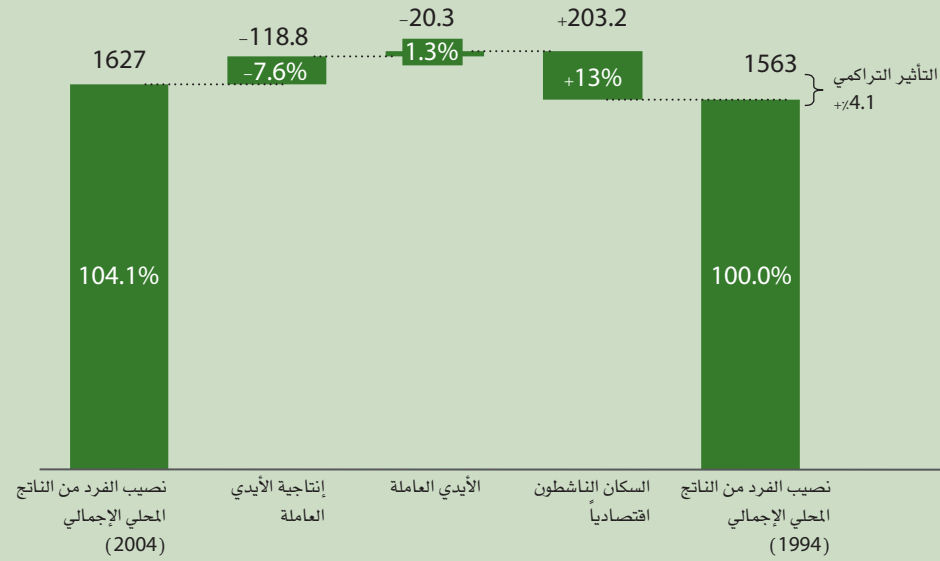
زيادة مخرجات الأردن

وبالتالي زيادة نصيب

الفرد من الناتج المحلي

الإجمالي

الشكل (1-8) :
تحليل المكونات الحدية لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في الأردن (بالأسعار الحقيقية للدولار في عام 1995)
(1994-2003)



المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي؛ مؤشر التنمية العالمية

الإطار العام للمحور

تتضافر عناصر ديناميكية دعم التشغيل والتدريب المهني مع بعضها بعضاً بهدف المحافظة على العاملين وحفز العاطلين عن العمل على الانتقال من حالة البطالة إلى العمل، مع ضمان وجود شبكة الأمان المناسبة، كما هو مبين في الشكل (2-8) أدناه.

الشكل (2-8) :
آليات البطالة ودعم التشغيل



توفير الدعم الفاعل

للعاطلين عن العمل

من خلال تحديد فرص

العمل الشاغرة وتوفير

المعلومات الخاصة

بذلك، بما في ذلك

التشغيل في الخارج،

يزيد من احتمالات

التشغيل، ويساعد في

التغلب على إخفاقات

السوق في توفير فرص

العمل

يتوجب تنفيذ جميع

عناصر ديناميكية

سوق العمل المشار إليها

بشكل متزامن لضمان

نجاح تطبيق نظام دعم

التشغيل وتفعيله، حيث

أن تنفيذ أجزاء منتقاة

من العناصر دون

غيرها لن يوصل إلى

النتائج المرجوة

ويعتبر التشغيل الفاعل، والاستعمال الانتقائي لمنافع تأمين البطالة، وصقل مهارات العاملين، من الوسائل الرئيسية المستخدمة للانتقال من حالة البطالة إلى العمل، هذا من جهة. ومن جهة أخرى يعتبر الحد الأدنى للأجور وقوانين العمل المرنة، والطلب المتزايد على اليد العاملة، وتعزيز المهارات باستمرار، من الوسائل الرئيسية للإبقاء على المواطنين في أعمالهم.

إن توفير الدعم الفاعل للعاطلين عن العمل من خلال تحديد فرص العمل الشاغرة وتوفير المعلومات الخاصة بذلك، بما في ذلك التشغيل في الخارج، يزيد من احتمالات التشغيل، ويساعد في التغلب على إخفاقات السوق في توفير فرص العمل.

ويوفر إنشاء برنامج لتأمين البطالة حافزاً للقيام بتسجيل العاطلين عن العمل، ويقدم بالتالي الفرصة للحفاظ على توفر المعلومات الدقيقة عن سوق العمل وتطبيق إصلاحات فعالة لسوق العمل. كما توفر منافع تأمين البطالة حافزاً مغرياً للعاملين في القطاع غير الرسمي من الاقتصاد للاندماج في القطاع الرسمي، إضافة إلى المساهمة في زيادة مشاركة النساء في القوى العاملة الناشطة اقتصادياً. ومن الضروري أن تكون مجمل منافع تأمين البطالة أدنى من الأجور لتحفيز العاطلين عن العمل المستفيدين من تلك المنافع على إيجاد عمل بسرعة. كما أن وضع حد زمني لتأمين منافع البطالة يفيد في الضغط على العاطل عن العمل من أجل السعي الحثيث للحصول على فرصة عمل جديدة وكسب معيشته بالعمل.

وسيكون من الشروط الأساسية للانتفاع من تأمين البطالة أن يكون الفرد قد عمل ما لا يقل عن فترة زمنية محددة، الأمر الذي سيحفز على زيادة الإنتاجية لدى القوى العاملة. كما سيحسن صقل مهارات العاطلين عن العمل وغير الناشطين اقتصادياً من فرصتهم في الحصول على عمل حيث أن التعزيز الدائم لمستوى التعليم والمهارات يؤدي إلى زيادة إمكانية الحصول على عمل والانتقال التدريجي إلى مهن ترتفع قيمتها المضافة باستمرار وبالتالي إلى مزيد من فرص ارتفاع الأجور، بالإضافة إلى أن رفع الأجور ككل سيزيد حوافز البحث عن عمل أو البقاء فيه. كما سيقدم الحد الأدنى للأجور الذي يفوق المستوى الأدنى لمنافع تأمين البطالة حافزاً للانتقال من البطالة إلى العمل.

وتسهم زيادة الطلب على العمل في رفع مستوى القوى العاملة في المرحلة الابتدائية، وتدفع غير الناشطين اقتصادياً إلى العمل بفضل فرص الدخل العالية في مرحلة لاحقة من التنمية الاقتصادية.

ويؤدي قانون العمل المرن، مقروناً بفترة الحد الأدنى لأهلية الحصول على منافع تأمين البطالة، إلى الضغط على العاملين من أجل تحسين مهاراتهم وزيادة إنتاجيتهم باستمرار، لأن مخاطر الصرف من العمل تصبح حقيقية. كما يوفر قانون العمل المرن حافزاً للمستثمرين ويشجعهم على إحلال العمالة الأردنية مكان العمالة الوافدة. علماً بأن أي تعديل لقانون العمل

وتنظيماته سستتم عن طريق حوار مباشر بين الشركاء الثلاث (العمال، وأصحاب العمل، ووزارة العمل)، وبالأخص من خلال المجلس الاجتماعي الاقتصادي، الذي يقوم بمعالجة جميع المشاكل المتعلقة بالعمالة بين أصحاب العمل والعمال، وإعداد الدراسات الاجتماعية والاقتصادية من خلال الحوار الاجتماعي التوافقي بين كافة الأطراف.

ويتوجب تنفيذ جميع عناصر ديناميكية سوق العمل المشار إليها بشكل متزامن لضمان نجاح تطبيق نظام دعم التشغيل وتفعيله، حيث أن تنفيذ أجزاء منتقاة من العناصر دون غيرها لن يوصل إلى النتائج المرجوة.

وترتكز مبادرات محور دعم التشغيل والتدريب المهني على المبادئ الرئيسية لديناميكية سوق العمل، وتدرج في قسمين: أولاً، إعادة هيكلة الإطار المؤسسي لدعم التشغيل والتدريب المهني، وثانياً، إطلاق برامج تشغيل تستهدف فئات محددة.

وترتكز المبادرات الخاصة بإعادة هيكلة الإطار المؤسسي على تحسين الوصول إلى التدريب المهني ورفع جودة مخرجاته، والتوفيق بين العاطلين عن العمل وفرص العمل المتوفرة، إضافة إلى تعزيز الروابط بين المؤسسات المعنية بدعم التشغيل والتدريب المهني.

أما المبادرات الخاصة ببرامج التشغيل التي تستهدف العاطلين عن العمل، فهي تهدف إلى توسيع قاعدة المواطنين الناشطين اقتصادياً من خلال إحلال تدريجي ومدرّس للعمالة المحلية بدل العمالة الوافدة، وتسجيل العاملين في القطاع غير الرسمي، وتحفيز الأفراد ذوي الاحتياجات الخاصة للدخول إلى سوق العمل، وزيادة مشاركة النساء في القوى العاملة.

مؤشرات الأداء الرئيسية

تم وضع مجموعة من مؤشرات الأداء لمراقبة تنفيذ مبادرات محور دعم التشغيل والتدريب المهني، ويعرض الجدول (1-8) مؤشرات الأداء الرئيسية لهذا المحور.

الجدول (1-8) :

مؤشرات الأداء الرئيسية لمحور دعم التشغيل والتدريب المهني

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
النسبة المئوية للعاطلين عن العمل المسجلين لدى شبكة دعم التشغيل	غير متوفرة	50%	60%
عدد الأردنيين الذين يوظفون مباشرة بواسطة شبكة دعم التشغيل في السنة (بالآلاف)	غير متوفرة	10	20
صافي عدد العاملين الجدد (بالآلاف - ابتداء من عام 2006)	غير متوفرة	340	600
عدد الأردنيين الموظفين في الخارج سنوياً عن طريق دائرة التشغيل في الخارج	غير متوفرة	1000	3000
النسبة المئوية للعاطلين عن العمل المستفيدين من تأمين البطالة من بين كل العاطلين عن العمل	غير متوفرة	30%	50%
النسبة المئوية للعاطلين عن العمل المستفيدين من تأمين البطالة لأقل من ثلاثة أشهر	غير متوفرة	50%	75%
درجة الرضا لدى أصحاب العمل عن مهارات الموظفين الذين يحملون شهادات من مراكز التدريب المهني (مؤسسة التدريب المهني أو مراكز القطاع الخاص)	غير متوفرة	70%	80%
العدد السنوي الإجمالي للوظائف التي كان يشغلها العمال الأجانب وحل محلهم عمال أردنيون (بالآلاف)	غير متوفرة	3	5
النسبة المئوية لذوي الاحتياجات الخاصة العاملين من إجمالي القوى العاملة	غير متوفرة	1%	1.5%
عدد العمال المسجلين لدى شبكة دعم التشغيل وغير المسجلين في الضمان الاجتماعي في الاثني عشر شهراً الأخيرة (بالآلاف)	غير متوفرة	60	70
النسبة المئوية للنساء الناشطات اقتصادياً من بين إجمالي السكان في سن العمل	10%	11%	15%
النسبة المئوية للنساء العاملات من بين إجمالي عدد العاملين	12.5%	15%	20%

مبادرات محور دعم التشغيل والتدريب المهني

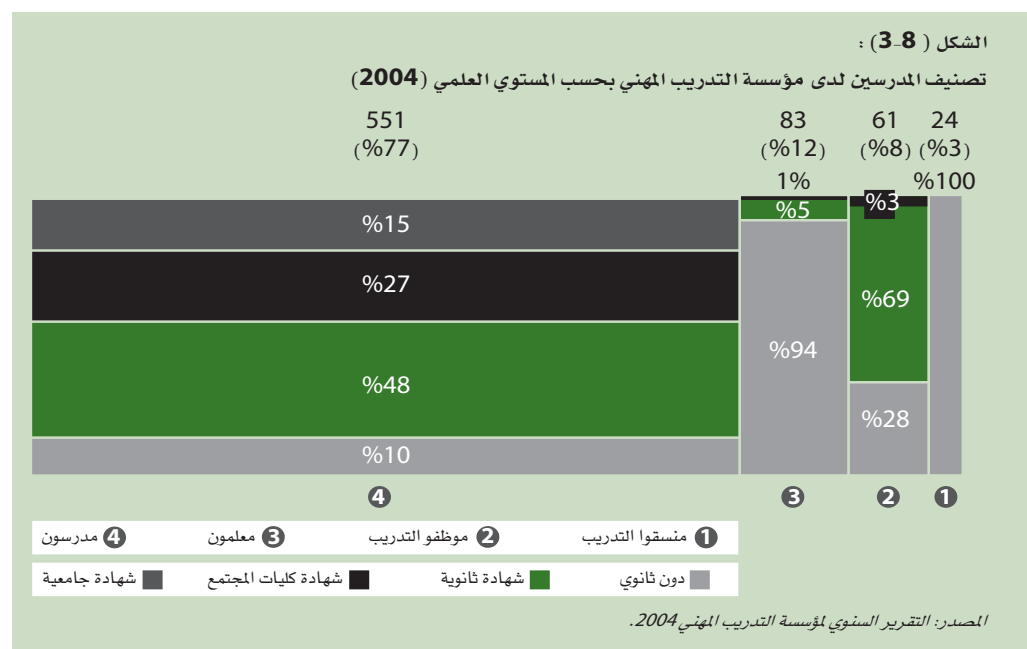
إعادة هيكلة الإطار المؤسسي

إعادة هيكلة الإطار المؤسسي والمؤسسات المعنية

بدعم التشغيل والتدريب المهني

يعاني قطاع التدريب المهني من جملة من المشاكل التي تؤثر على جودة مخرجاته وقدرة المتدربين المتخرجين

على تلبية احتياجات سوق العمل بالصورة المناسبة، إذ غالباً ما تخرج مراكز التدريب المهني عمالاً ذوي مستويات تدريبية متدنية وغير ملتزمين. ويعزى السبب الرئيس في هذا إلى أن التدريب المهني الذي يعطى لهم دون المستوى، وإلى ضعف قابلية المتدربين على التعلم. وتقتصر أغلبية مراكز التدريب إلى الأدوات والمواد الأساسية اللازمة لتقديم تدريب أثناء العمل. كما أن أغلبية المدرسين والمدرسين في مؤسسة التدريب المهني هم من حملة الشهادات الثانوية أو من خريجي كليات المجتمع، كما هو مبين في الشكل (3-8)، ويتمتعون



وغير الفنية/اللامنهجية على حد سواء، كما هو مبين في الشكل (4-8).

كما أن دور مؤسسة التدريب المهني حالياً كمزود للتدريب، ومؤسسات تمنح الرخص للمؤسسات التدريبية، وكمنسق للبرامج التدريبية، يخلق تضارباً واضحاً في المصالح داخل القطاع. وفي محاولة للحد من هذا التضارب، تم إنشاء مجلس التدريب والتعليم التقني والمهني المكلف بتوفير إطار شامل للتعامل مع الطلبة ومقدمي التعليم والتدريب خلال عملية التعليم/التدريب، ولكن هذا المجلس لم يكن فاعلاً على الإطلاق، ولم ينجح في تأسيس مشاركة فاعلة وضرورية من القطاع الخاص فيه، مما وسع الفجوة بين مستوى احتياجات أصحاب العمل في القطاع الخاص ومخرجات مؤسسة التدريب المهني.

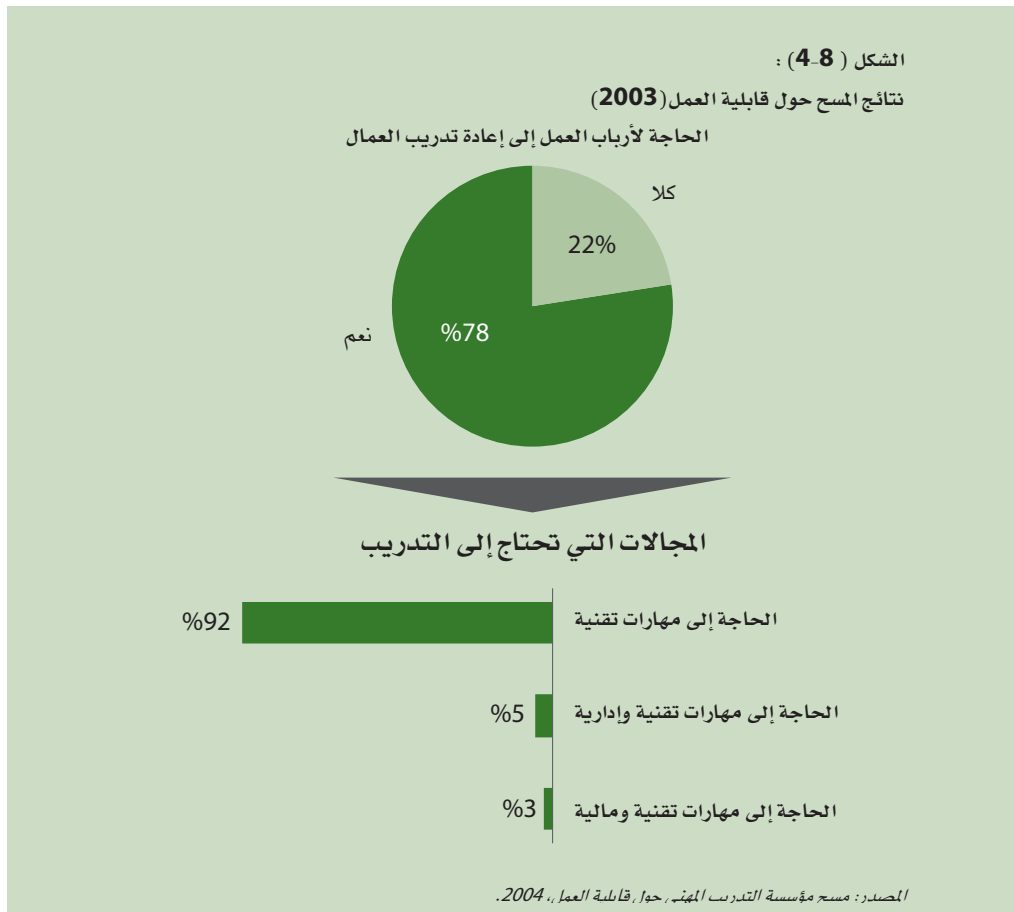
وهناك ضعف في الروابط بين مؤسسة التدريب المهني وسوق العمل من خلال غياب آليات لإيجاد فرص عمل للمتدربين بعد استكمال التدريب، حيث يعاني الأردنيون عاطلون عن العمل من صعوبة إيجاد فرص عمل من خلال مؤسسات التشغيل الحكومية بسبب تشتت هذه المؤسسات، وعدم فعالية إجراءات تقديم الطلبات، والافتقار إلى قاعدة بيانات متكاملة بالمهن المتوفرة، وغياب وسائل متابعة عاطلين عن العمل الذين يجدون عملاً عن طريق مؤسسات تشغيل أخرى في القطاع الخاص، بالإضافة إلى أن التنسيق بين مؤسسات

بخبرة متدنية في مجال التدريب المهني. ويرجع ذلك إلى تدني الأجور، وغياب دور مؤسسة التدريب المهني في عملية التعيين. كما يلتحق غالبية الطلبة ببرامج التدريب المهني بعد إخفاقهم في المسارات الأكاديمية، وبالتالي ينتسبون إلى التدريب المهني بشكل رئيسي لكسب الأجر لعدة أشهر دون الالتزام بمهنة بعد الانتهاء من التدريب. كما أن علامات الطلبة في الصف العاشر هي التي تقرر مسارهم المهني وليس اهتماماتهم الشخصية. وهذا يفسر بوضوح سبب ضعف قدرات الطلبة الملحقين بمؤسسة التدريب المهني، حيث يتسم مستوى أدائهم بأنه متواضع جداً بمعدل نجاح وطني هو 66% فقط. وعلاوة على ذلك، تمثل نظرة المجتمع الدونية للتدريب المهني وخريجيه تحدياً جدياً أمام الالتحاق بمؤسسة التدريب المهني لا سيما أن المجتمع ينظر إلى خيار الالتحاق بالمؤسسة على أنه مسار مهني "غير نافذ"، مما يضعف القدرة على استقطاب الطلاب المؤهلين، وعلى وضع البرامج التدريبية المناسبة.

ونتيجة لكل ما سبق، يفتقر خريجو مراكز مؤسسة التدريب المهني إلى المهارات التقنية وغير الفنية/اللامنهجية (كمهارات الاتصال، والقيادة، والعمل الجماعي) اللازمة، مما يضعف قدرتهم بشكل كبير على إيجاد فرص عمل. كما أن أداءهم ضعيف في العمل مما يدفع غالبية أصحاب العمل إلى إعادة تدريب خريجي مؤسسة التدريب المهني على المهارات التقنية

تمثل نظرة المجتمع الدونية للتدريب المهني وخريجيه تحدياً جدياً أمام الالتحاق بمؤسسة التدريب المهني لا سيما أن المجتمع ينظر إلى خيار الالتحاق بالمؤسسة على أنه مسار مهني "غير نافذ"

دور مؤسسة التدريب المهني حالياً كمزود للتدريب، ومؤسسات تمنح الرخص للمؤسسات التدريبية، وكمنسق للبرامج التدريبية، يخلق تضارباً واضحاً في المصالح داخل القطاع



التشغيل التابعة للقطاعين العام والخاص شبه معدوم. وفي ضوء ذلك، يقرر الكثير من العاطلين عن العمل، وقد أحبطتهم أشهر من البحث غير المجدي، ترك سوق العمل والتوقف عن البحث عن عمل نهائياً.

وقد تم إنشاء المركز الوطني للتشغيل كمثال ناجح للتوفيق بين طالب العمل وفرص العمل المتوفرة، مع تقديم خدمة الاستشارات المهنية كمحاولة للتعامل مع هذه التحديات. غير أن أصحاب العمل من القطاع الخاص والعاطلين عن العمل نادراً ما يلجأون إلى خدمات المركز، كما أن غالبية العاطلين عن العمل لا يعرفون عن الخدمات التي يقدمها المركز الوطني للتشغيل ويفضلون التوجه مباشرة إلى المؤسسات والشركات كوسيلة أولى للبحث عن عمل، كما هو مبين في الشكل (5-8).

ويفتقر قطاع التعليم والقطاعات الأخرى المعنية بتنمية الموارد البشرية ككل، كقطاع التدريب المهني، إلى آليات فاعلة لتنسيق سياسات تنمية الموارد البشرية في الأردن، ومراقبة جودة برامج التعليم والتدريب وتقييمها. فالهيئات القائمة حالياً مثل مجلس التربية والتعليم ومجلس التعليم العالي ومجلس التعليم والتدريب التقني والمهني والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية يقوم كل منها فقط برسم السياسات ومراقبة النشاطات والبرامج التي تقع ضمن نطاق صلاحياته، دون أن يتم التنسيق فيما بينها لضمان تكامل هذه السياسات والبرامج وتطويرها بشكل مستمر والتأكد من مواءمتها لاحتياجات الاقتصاد والتنمية الدائمة والتغير، ضمن إطار منظومة تنمية الموارد البشرية.

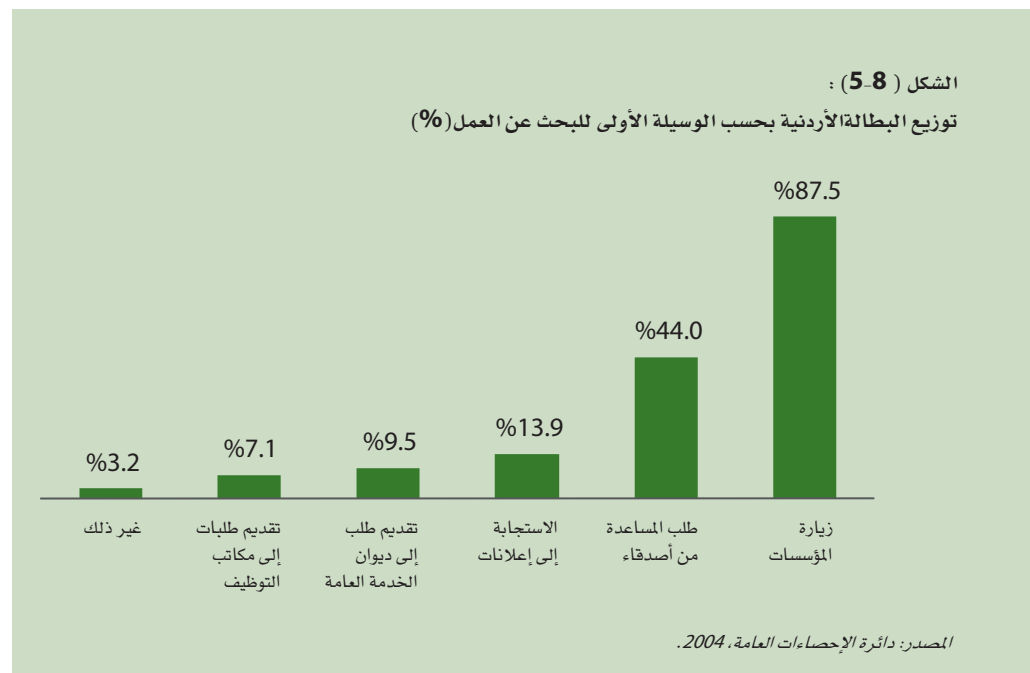
ولمعالجة هذه المشكلة، تضمنت المبادرات إنشاء مجلس أعلى لتنمية الموارد البشرية ليكون بمثابة مظلة لجميع الهيئات الحاكمة القائمة والمعنية بالتعليم والتدريب، وتناط به مسؤولية التنسيق بين القطاعات

المختلفة والقطاع الخاص فيما يتعلق برسم السياسات والمتابعة والتقييم (مبادرة مشتركة مع محور التعليم والتعليم العالي، والبحث العلمي، والإبداع). وفي ضوء ذلك هناك ضرورة لإعادة النظر بدور المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية ليقوم بإجراء الدراسات التحليلية واقتراح السياسات والاستراتيجيات للمجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية وتطويرها باستمرار. كما يتطلب الأمر مراجعة قوانين التربية والتعليم والتعليم العالي والتدريب المهني ومجلس التدريب والتعليم التقني والمهني بما ينسجم مع أهداف الأجندة الوطنية ومبادراتها.

ومع مراعاة هذه التحديات وفي ضوء أهداف الأجندة الوطنية والأهداف الطموحة لاستحداث فرص العمل، فإن من الضروري رفع قدرة قطاع التدريب المهني وتعزيز جودته ومواءمة مخرجاته مع الاحتياجات المستقبلية لسوق العمل وللصناعات والخدمات ذات الأولوية. كما يجب تحسين حاكمية القطاع وإدارته كخطوة أولى من خلال إنشاء جهة منظمة مستقلة تضمن المنافسة العادلة بين مقدمي التدريب والالتزام بمعايير الجودة. لذلك لا بد من وضع آليات لدعم التشغيل بهدف المواءمة بين العاطلين عن العمل وفرص العمل المتوفرة في الأردن وفي الخارج، وتوفير المعلومات والإحصاءات حول سوق العمل ومعدلات البطالة، ودعم المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في إدارة برامج تأمين البطالة.

ويفتقر قطاع التعليم والقطاعات الأخرى المعنية بتنمية الموارد البشرية ككل، كقطاع التدريب المهني، إلى آليات فاعلة لتنسيق سياسات تنمية الموارد البشرية في الأردن، ومراقبة جودة برامج التعليم والتدريب وتقييمها

إنشاء مجلس أعلى لتنمية الموارد البشرية ليكون بمثابة مظلة لجميع الهيئات الحاكمة القائمة والمعنية بالتعليم والتدريب



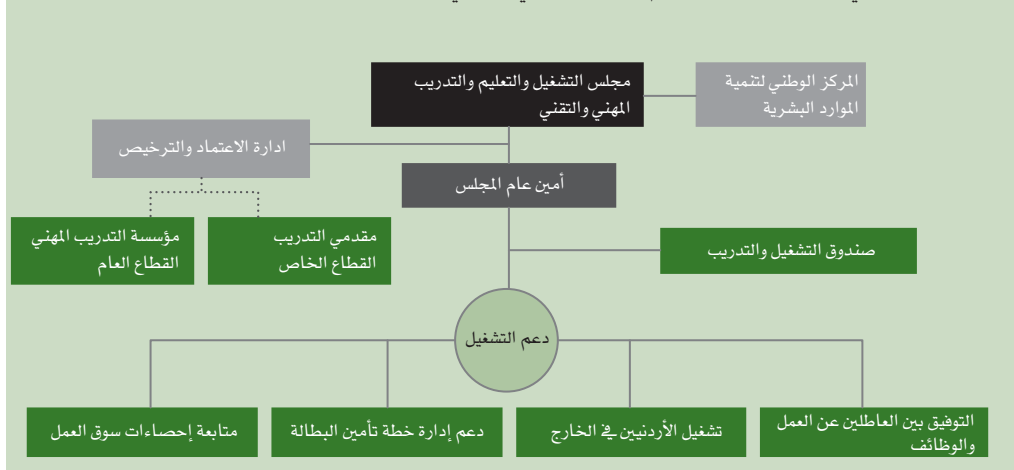
وفي هذا السياق، لا بد من تفعيل وإعادة هيكلة مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني ليصبح مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني ليكون المظلة الشاملة التي تدير التدريب المهني وتدعم التشغيل، ويظهر الشكل (8-6) الهيكل التنظيمي المقترح لمجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني والهيئات المقترعة منه.

ويرأس وزير العمل مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني، بعد تغيير نظامه وتشكيله المجلس واسمه، ليصبح مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني، ويكون ثلثا أعضائه من القطاع الخاص. وتتايط بالمجلس مسؤولية وضع الاستراتيجيات الخاصة بالتدريب المهني، والتدريب التقني (أي كليات المجتمع)، والتعليم المهني، ودعم التشغيل والإشراف والرقابة على تطبيقها. كما تتايط بالمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية مسؤولية معهد أبحاث ومركز للمعلومات بكل ما يتعلق بتنمية الموارد البشرية، وبالأخص التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني من خلال جمع البيانات وتحليلها، وإصدار تقارير دورية، بالإضافة إلى مسؤولية إدارة حملات التثقيف والتوعية لدعم أهداف المجلس الاستراتيجية.

ويعين أمين عام لمجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني، لرأس جهازاً تنفيذياً مصغراً يوكل إليه تنفيذ الاستراتيجيات والبرامج الخاصة بدعم التشغيل والتدريب المهني وإدارة صندوق التشغيل والتدريب المهني، بالإضافة إلى متابعة إحصاءات سوق العمل التي يقوم المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية بتحليل بياناتها في الوقت الذي تقوم فيه شبكة دعم التشغيل بجمع هذه البيانات. ويتطلب هذا الأمر بناء قاعدة بيانات موحدة للمعلومات عن سوق العمل ونشرها، والتنسيق بين القطاع الخاص ومؤسسات القطاع العام الأخرى، وجمع المعلومات التفصيلية عن حجم القوى العاملة والعاملين والعاطلين عن العمل ونشرها.

تفعيل وإعادة هيكلة
مجلس التعليم
والتدريب المهني والتقني
ليصبح مجلس التشغيل
والتعليم والتدريب
المهني والتقني ليكون
المظلة الشاملة التي
تدير التدريب المهني
وتدعم التشغيل،

الهيكل التنظيمي لمجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني والهيئات المتفرغة منه



المهني الجديدة ، ولكن دون أن تحظى بصلاحيات تنظيم القطاع والتدريب. وسيتم فتح المجال أمام القطاع الخاص للمشاركة في إدارة منشآت ومراكز التدريب / أو تملكها جزئياً أو كلياً مع ضرورة وضع الحوافز التشجيعية للقطاع الخاص والتسويق اللازم.

برامج التشغيل المستهدفة

تشجيع الإحلال التدريجي للعمالة الوافدة

شكلت القوى العاملة الوافدة نحو 17% من مجموع القوى العاملة في الأردن في العام 2004، وهذه النسبة قابلة للتقلب تماشياً مع النمو الاقتصادي، كما هو مبين في الشكل (7-8). ويأتي غالبية هؤلاء العمال من الدول العربية. وتمثل العمالة الوافدة عائقاً رئيساً أمام خفض البطالة بين الفئات العمالية المتدنية الأجر، خاصة في القطاعات كثيفة العمالة، حيث أن الأيدي العاملة الأردنية لا يمكنها أن تنافس حالياً على صعيد عدد ساعات العمل والإنتاجية وأخلاقيات العمل والمهارات. وتعتبر الأجور الأدنى والقبول بطرود عمل أقسى من الأسباب الرئيسة التي تشجع المستثمرين في القطاع الخاص على تفضيل اليد العاملة الوافدة على الأردنيين. ويعتمد أصحاب العمل في الصناعات التصديرية بشكل خاص، كالصناعات الموجودة في المناطق الصناعية المؤهلة، على العمال الوافدين بكثافة نظراً لتدني الأجور والمرونة في الاستخدام والصرف من العمل.

ونظراً للتحديات التي شكلتها العمالة الوافدة عبر السنين، تم تطبيق أنظمة وتعليمات للحد من منافسة اليد العاملة الوافدة، ففي العام 1991، حددت وزارة العمل ثلاث فئات من الوظائف المتاحة أمام غير الأردنيين، حيث تمنع بعض وظائف الفئة الأولى

ويجب أن يرافق عملية إعادة هيكلة نظام دعم التشغيل حملات توعية وتسويق موجهة تستهدف تغيير نظرة المجتمع وفعالية مؤسسات التشغيل الحكومية، حيث ستقدم كافة خدمات دعم التشغيل من خلال شبكة من مؤسسات دعم التشغيل المؤهلة والمزودة ببنية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الملائمة والكوادر المدربة مع الاعتماد على المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية ومركز التشغيل الوطني كنقطة انطلاق لهذه الشبكة الجديدة، وبعد عملية إعادة بناء اسم الخدمة (Re-branding).

أما فيما يتعلق بحاكمية قطاع التدريب المهني، فيتوجب إنشاء إدارة الاعتماد والترخيص التي تتبع لمجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني لتتولى مسؤولية تنظيم القطاع من خلال المهام التالية:

- 1- مواءمة برامج ومناهج التدريب المهني مع احتياجات السوق بموجب استراتيجيات وتوجيهات مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني.
- 2- منح الرخص لمقدمي التدريب المؤهلين.
- 3- وضع معايير الجودة والأداء ومراقبتها لكافة مقدمي التدريب (من القطاعين العام والخاص).
- 4- ضمان المنافسة الفعالة والعادلة بين جميع مقدمي التدريب.

5- اعتماد المعلمين والمدرسين لقطاع التدريب المهني.

6- وضع أسس المتطلبات الدنيا للمناهج وضمان التزام جميع مقدمي التدريب بها.

7- متابعة قابلية تشغيل الخريجين بعد التدريب ومستوى رضا أصحاب العمل عن جودة المستخدمين الجدد.

وستضمن إدارة الاعتماد والترخيص مواءمة برامج التدريب مع قطاعات الصناعة والخدمات التي تحظى بالأولوية بموجب مبادرات الأجندة الوطنية، وتشجيع التوزيع الجغرافي للمراكز التدريبية بشكل ملائم لاحتياجات المتدربين والاقتصاد الوطني، وتصميم البرامج بالتعاون الوثيق مع أصحاب العمل، على أن توجه إلى مجموعات المتدربين الأربع (وهم طالبو العمل الجدد، والعاطلون عن العمل، والنساء، وذوو الاحتياجات الخاصة)، مع إدخال مهارات التعامل مع الآخرين، وتطوير اللغات في البرامج التدريبية.

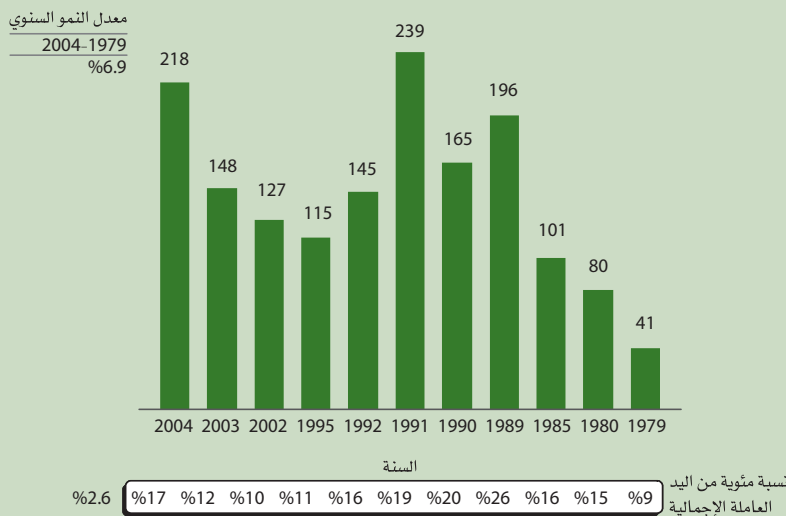
وسيقوم صندوق التشغيل والتدريب المهني، التابع للمجلس، وهو البديل لصندوق دعم التعليم والتدريب المهني والتقني القائم حالياً، بتقديم الدعم المالي للعاطلين عن العمل والمحتاجين لدى التحاقهم ببرامج التدريب في مؤسسات التدريب المرخصة التابعة للقطاعين العام والخاص، بالإضافة إلى تمويل تنفيذ استراتيجيات المجلس ومن ضمنها حملات التوعية والتسويق.

ويتوجب أخيراً، إعادة بناء اسم الخدمة لمؤسسة التدريب المهني (Rebranding) إلى هيئة أو وكالة للتدريب المهني لتقدم التدريب المهني فقط، بالموازاة مع مقدمي التدريب المهني المرخصين من القطاع الخاص، مع ضمان الاستقلال الإداري والمالي لهيئة التدريب

فتح المجال أمام القطاع الخاص للمشاركة في إدارة منشآت ومراكز التدريب / أو تملكها جزئياً أو كلياً مع ضرورة وضع الحوافز التشجيعية للقطاع الخاص والتسويق اللازم.

الشكل (7-8) :

العمال غير الأردنيين في الأردن (1979-2004 بالآلاف)



المصدر: تقرير التنمية البشرية الأردني 2004، التقرير السنوي الصادر عن وزارة العمل.

يتوجب على الحكومة
من خلال وزارة العمل
أن تشجع الإحلال
التدريجي للأيدي
العاملة الوافدة لتحرير
فرص العمل أمام
الأردنيين،

تقديم حزمة من
إجراءات التطبيق
القانونية والحوافز
الضريبية، لتشجيع
المؤسسات والشركات،
وخاصة المؤسسات
والشركات الصغيرة
والمتوسطة، على تسجيل
جميع الموظفين العاملين
لديها ودعم المساهمات
في الضمان والتأمين
كالتأمين الصحي
وتأمين البطالة، إضافة
إلى تبسيط الأنظمة
والقوانين التي تحكم
سوق العمل.

كالأطباء والمحاسبين والمهندسين والعديد من الوظائف
الإدارية على غير الأردنيين في ظل هذا التصنيف.
وتشمل الفئة الثانية المهن المتاحة أمام غير الأردنيين
فقط بعد حصولهم على موافقة من لجنة التشغيل،
أما الفئة الثالثة فتشمل القطاعات التي يحق فيها لغير
الأردنيين العمل بحرية كقطاعات الزراعة والإنشاءات.
وإضافة إلى ذلك، تشكل تصاريح العمل والرسوم
المفروضة حواجز تزيد من تكلفة استخدام غير
الأردنيين، كما يؤدي خرق الأنظمة إلى فرض الغرامات
على صاحب العمل وإلى طرد العمال الوافدين خارج
البلاد، ولكن يبدو بأن إجراءات التنفيذ في هذا السياق
ما زالت غير صارمة.

وانطلاقاً من هذا، يتوجب على الحكومة من خلال
وزارة العمل أن تشجع الإحلال التدريجي للأيدي
العاملة الوافدة لتحرير فرص العمل أمام الأردنيين،
ولكن يتوجب أن يسبق ذلك رفع تنافسية الأيدي العاملة
الأردنية لعدم التأثير على استثمارات القطاع الخاص
وقدرة التنافسية مع التركيز على تعزيز إنتاجية
الأيدي العاملة الأردنية، مما سيزيل الأسباب الرئيسة
لاستخدام العمالة الوافدة. وينبغي أن يتبع ذلك تعديل
القوانين المتعلقة بحصص العمالة الوافدة، مع وضع
الحصص القائمة في المناطق الصناعية المؤهلة والمدن
الصناعية موضع التنفيذ تدريجياً. ولكن ينبغي تطبيق
هذه الإجراءات تدريجياً، بالتعاون مع أصحاب العمل
 والمستثمرين، واعتماداً على دراسات للأثر الاقتصادي
في كل قطاع لعدم إلحاق الضرر بتنافسية الصناعات
ذات القدرة العالية على النمو. ويجب أن يستهدف
إحلال الأيدي العاملة الوافدة بشكل خاص القطاعات
الاقتصادية غير التجارية (مثل الإنشاءات) قبل
الانتقال نحو القطاعات التصديرية (مثل صناعة
الألبسة).

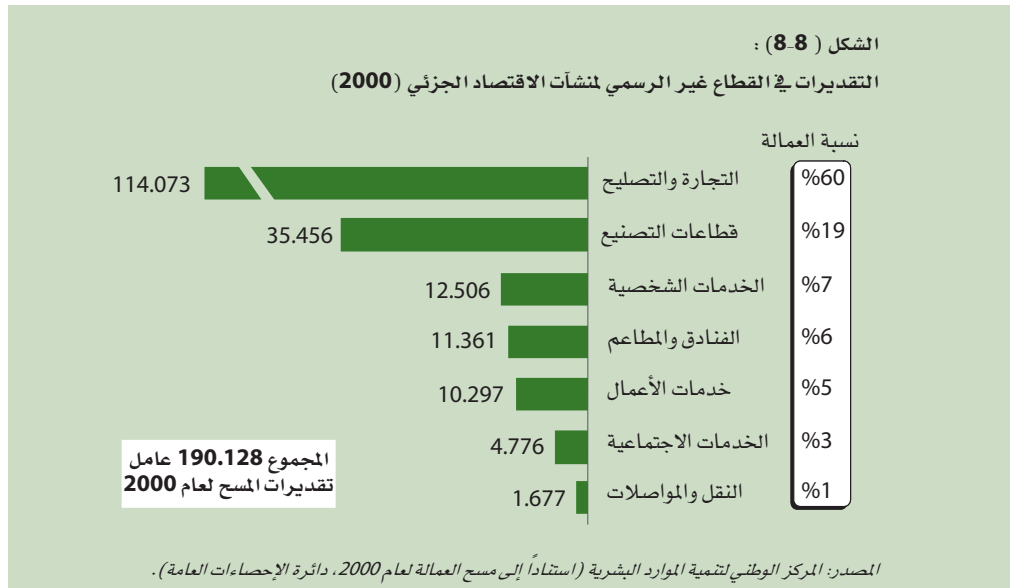
تشجيع تسجيل العمال في القطاع غير الرسمي لدى شبكة دعم التشغيل

يعتقد بأن القطاع غير الرسمي من الاقتصاد يشغل
حوالي 250 ألف عامل، من بينهم 60% يعملون في
قطاع التجارة والتسليم (كما تبين من نتائج الدراسة
التي جرت في عام 2000 الشكل 8-8).

إن تشجيع تسجيل العمال العاملين في القطاع غير
الرسمي لدى شبكة دعم التشغيل، ينقل العمال من
وضعية غير الناشطين اقتصادياً إلى وضعية العاملين،
وبالتالي يخفض معدل البطالة ويوفر المزيد من البيانات
حول هؤلاء العمال، ويمكن الوصول إلى ذلك عبر إزالة
العوامل التي تثني القطاع الخاص، وخاصة المؤسسات
الصغيرة والمتوسطة، عن التصريح عن العاملين
لديها وتسجيلهم من جهة، وعبر منح الحوافز للعمال
لتشجيعهم على التسجيل في خانة الناشطين اقتصادياً
(عاملين كانوا أم عاطلين عن العمل) من جهة أخرى.

كما يجب تقديم حزمة من إجراءات التطبيق
القانونية والحوافز الضريبية، لتشجيع المؤسسات
والشركات، وخاصة المؤسسات والشركات الصغيرة
والمتوسطة، على تسجيل جميع الموظفين العاملين لديها
ودعم المساهمات في الضمان والتأمين كالتأمين الصحي
وتأمين البطالة، إضافة إلى تبسيط الأنظمة والقوانين
التي تحكم سوق العمل، وبخاصة تسهيل الصرف
من العمل، مما يشجع أصحاب العمل على التشغيل
القانوني. وأخيراً، ينبغي تقديم حوافز ضريبية إلى
المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وحفزها بالتالي على
التصريح عن الموظفين وضمان حصولهم على تغطية
المنافع الاجتماعية.

وسيشكل برنامج تأمين البطالة حافزاً إضافياً
للعاملين في القطاع غير الرسمي للتصريح عن العمل
والانتفاع من برنامج تأمين البطالة في حال فقدوا
عملهم، مع إمكانية الاستفادة من برامج الارتقاء
بالمهارات عن طريق هيئة التدريب المهني إبان
تسجيلهم.



تصميم البرامج الموجهة إلى خفض البطالة بين ذوي الاحتياجات الخاصة وتطبيقها

تقدر نسبة ذوي الاحتياجات الخاصة بحوالي 4 إلى 5% من مجموع السكان في الأردن. وينص قانون العمل على وجوب أن يمثل العمال من ذوي الاحتياجات الخاصة 2% من القوى العاملة ضمن الشركات التي تضم 50 موظفاً أو أكثر. غير أن مرونة القانون المتعلق بهذا الخصوص والتساهل في تطبيقه يزود الشركات بالمخرج الملائم لتفادي استخدام المواطنين من ذوي الاحتياجات الخاصة. علاوة على ذلك، تسهم عدم مأسسة عمل المنظمات التي تقدم الدعم والمساندة لذوي الاحتياجات الخاصة، مصحوبة بمحدودية وعي القطاع الخاص لجاهزية وقدرة ذوي الاحتياجات الخاصة على العمل، في إبعادهم عن سوق العمل. كما أن البرامج التدريبية الموجهة إلى ذوي الاحتياجات الخاصة غير مناسبة سواءً بعدد مقدمي التدريب أو بقدرتهم على الاهتمام بالاحتياجات الخاصة للمتعلمين، وبالأخص عدم تزويد المدرسين والمعلمين بالأدوات والمعرفة الضرورية اللازمة لتدريب هؤلاء الأفراد.

وإقراراً بالحاجة إلى خفض البطالة لدى ذوي الاحتياجات الخاصة وزيادة اندماجهم الاجتماعي، يتعين إنشاء مرافق متكيفة مع احتياجاتهم في برامج دعم التشغيل والتدريب المهني على السواء، كما يتوجب إعادة دراسة البنود المتعلقة بذوي الاحتياجات الخاصة لتكون واقعية وقابلة للتطبيق من خلال فريق من المفتشين والمنظمين لضمان وجود المرافق المتكيفة مع احتياجاتهم لدى أصحاب العمل وفرض الغرامات على الشركات المخالفة، حيث يمكن أن تستخدم هذه الغرامات

لاحقاً في برامج مساعدة ذوي الاحتياجات الخاصة في البحث عن عمل والارتقاء بمهاراتهم. وستصمم شبكة دعم التشغيل ومقدمي التدريب المرخصين من القطاعين العام والخاص برامج خاصة للاهتمام بذوي الاحتياجات الخاصة، بما في ذلك إنشاء برامج تدريبية مؤهلة وتدريب موجهين مهنيين متخصصين، مع إجراء حملات توعية على المستوى الوطني لتثقيف أصحاب العمل بشأن قدرات ذوي الاحتياجات الخاصة وأنواع الأعمال التي يمكنهم تأديتها.

وأخيراً، يتوجب إدخال برنامج تشغيل تجريبي يسمح لأصحاب العمل باختبار مهارات الموظفين من ذوي الاحتياجات الخاصة والتعرف على قدراتهم لفترة ثلاثة أشهر قبل استخدامهم، حيث يتم تقديم منحة لأصحاب العمل، كحافز مالي، من خلال صندوق التشغيل والتدريب المهني للمساعدة في تغطية تكاليف البرنامج. وسيقوم الجهاز التنفيذي لمجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني بإدارة ومراقبة تنفيذ البرنامج من خلال شبكة دعم التشغيل، التي ستقدم من خلال مؤسساتها الدعم التقني والاستشاري اللازم لذوي الاحتياجات الخاصة وأصحاب العمل المشاركين في برنامج التشغيل التجريبي.

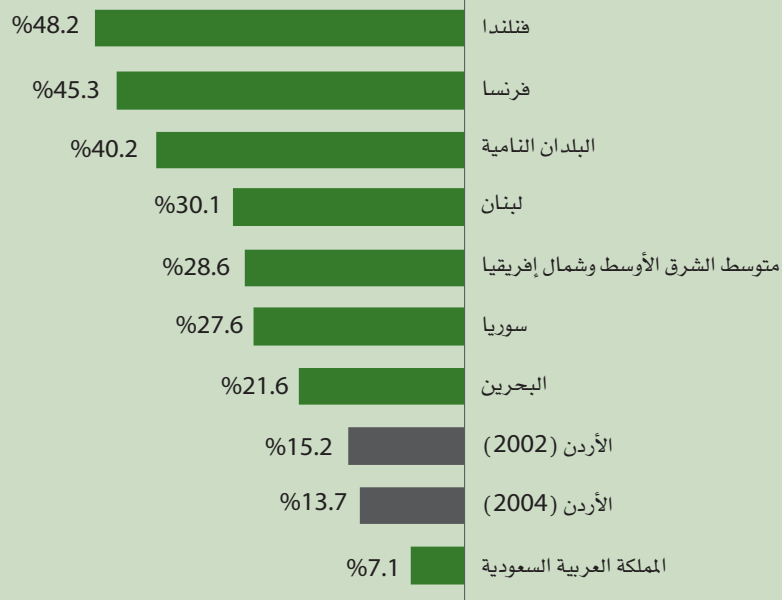
زيادة مشاركة النساء في القوى العاملة

تعتبر نسبة مشاركة النساء في القوى العاملة في الأردن من بين أدنى النسب في العالم، حيث بلغت 15.2% من مجموع القوى العاملة في العام 2002، مقابل معدل متوسط يبلغ 40.2% للبلدان المتطورة، كما هو مبين في الشكل (8-9). وانخفضت نسبة

يتوجب إدخال برنامج
تشغيل تجريبي يسمح
لأصحاب العمل باختبار
مهارات الموظفين
من ذوي الاحتياجات
الخاصة والتعرف على
قدراتهم لفترة ثلاثة
أشهر قبل استخدامهم،

الشكل (9-8) :

القوى العاملة النسائية في الأردن مقابل بلدان أخرى (كنسبة مئوية من مجموع القوى العاملة لعام 2002)



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة : مؤشر التنمية العالمية.

لمجلس التشغيل والتعليم
والتدريب المهني والتقني
أن يدخل في شراكة
فاعلة مع المنظمات
غير الحكومية سيما
المنظمات والاتحادات
النسائية لاستغلال
قدراتها داخل المجتمع
لتغيير التصورات
السائدة بشأن عمل
النساء، وتعزيز الصورة
الإيجابية للنشاط
الاقتصادي للنساء
من سن مبكرة عبر
التعريف بالنماذج
النسائية الناجحة،
وإنشاء برامج تدريب
خاصة للإناث مثلاً

مشاركة النساء أكثر فأكثر في العام 2004 إذ شكلت
النساء الأردنيات 13.7% من مجموع القوى العاملة،
كما يعتبر 70% تقريباً من السكان "غير الناشطين
اقتصادياً" من النساء وأغلبهن ربات منازل.
ويُعزى عدم المساواة بين الجنسين في العمل جزئياً
إلى قوانين العمل التي يمكنها إضفاء عبء مالي كبير
على أصحاب العمل لجهة إجازات الأمومة المدفوعة في
ضوء معدلات الخصوبة المرتفعة في الأردن، حيث أن
القطاع الخاص يطالب بتقاسم التكاليف مع المؤسسات
الحكومية أو الصناديق الاجتماعية. غير أن السبب
الرئيس في تدني مستوى مشاركة النساء في القوى
العاملة هو سبب اجتماعي.
وينبغي تطبيق جملة من المبادرات في هذا الشأن
في محاولة لزيادة مشاركة النساء في القوى العاملة،
حيث يقتضي الأمر إنشاء برامج تدريب مهني موجهة
إلى النساء، كالعامل من المنزل أو العمل اليومي، كما
يجب التنسيق مع الصناديق والبرامج القائمة التي
تقدم تمويلاً للمشاريع الصغيرة وبالأخص الأعمال
التي تديرها النساء من المنزل، وتوفير التمويل عن

طريق الصناديق القائمة وبالتعاون مع صندوق
التشغيل والتدريب المهني. كما يمكن لمجلس التشغيل
والتعليم والتدريب المهني والتقني أن يدخل في شراكة
فاعلة مع المنظمات غير الحكومية سيما المنظمات
والاتحادات النسائية لاستغلال قدراتها داخل المجتمع
لتغيير التصورات السائدة بشأن عمل النساء، وتعزيز
الصورة الإيجابية للنشاط الاقتصادي للنساء من سن
مبكرة عبر التعريف بالنماذج النسائية الناجحة،
وإنشاء برامج تدريب خاصة للإناث مثلاً. وأخيراً،
فإن من المهم إطلاق حملات تثقيف وتوعية منتظمة
ومستمرة في وسائل الإعلام، تدعم عمل النساء
وتعلمهن عن دور برامج التدريب في مساعدتهن
للحصول على عمل.
ولكن من المفيد أن يتم العمل على زيادة المشاركة
الفاعلة للنساء في القوى العاملة بعناية وتوقيت ذلك
مع النمو في فرص العمل في القطاعات الاستثمارية
ذات الإمكانات المرتفعة النمو لضمان قابلية تشغيلهن
وتلافي انتقالهن من حالة عدم النشاط الاقتصادي إلى
البطالة.

الفصل التاسع

الرفاه الاجتماعي

الخلاصة

يتحقق الرفاه الاجتماعي من خلال توفير سبل العيش الكريم اقتصادياً واجتماعياً للمواطنين أفراداً وجماعات وذلك لتعزيز سلامة المجتمع وتماسكه وتوطيد استقراره. ويتمثل ذلك في الاستجابة لجميع الحاجات الإنسانية الأساسية وتلبيتها، خاصة فيما يتعلق بفئات المحتاجين والفقراء. وتحقيق الرفاه الاجتماعي مسؤولية مشتركة، لا بد للجميع أن يسهموا فيها، وهو مطلب لكافة فئات المجتمع وشرائحه. وتسعى الأجندة الوطنية إلى تعزيز دور كافة الشركاء، وتوسيع أطر وآفاق التعاون والتنسيق بين الجهات المعنية مباشرة بالتنمية، مثل الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، وكذلك الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية ذات العلاقة، وهيئات ومؤسسات القطاع الخاص.

انطلاقاً من الإدراك بأهمية تحقيق الرفاه الاجتماعي، فقد قام الأردن باستثمار جزء كبير من موارده، لضمان وصول الخدمات الأساسية للمواطنين، وتلبية احتياجاتهم. وقد تم إنفاق ما يعادل 18% من الناتج المحلي الإجمالي على الخدمات الاجتماعية للعام 2004، ويعد هذا المستوى من أعلى المستويات في الدول النامية.

الخاصة بتقديم الخدمات الطبية، مما أدى إلى زيادة العبء على الموازنة العامة. وتكمن الخطوة الأولى في العمل نحو تعزيز خدمات الرعاية الصحية العامة في تطوير سياسات القطاع الصحي، عن طريق مراجعة دور المجلس الصحي العالي، وتطبيق اللامركزية في إدارة مرافق الرعاية الصحية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تطبيق برامج لاحتواء الكلف المترتبة على تقديم الخدمات الصحية، كتوحيد الشراء والاستفادة من نسب الإشغال المتدنية في القطاع الخاص بالإضافة إلى إشراك القطاع الخاص في تقديم خدمات العلاج الطبي على "أسس ومعايير واضحة". ولاحتواء نفقات خدمات الرعاية الصحية، يجب مراجعة وتعديل غطاء التأمين الصحي العام، كي يكون أكثر فاعلية في تقدير التكاليف، وأن يتم تحفيز غير المؤمن عليهم صحياً من المواطنين للتعاقد مع مقدمي خدمات التأمين الصحي العام أو الخاص بحيث يتم شمول كافة الأردنيين بالتأمين الصحي بحلول عام 2012. ويتعين بذل جهود إضافية لتعزيز أنماط الحياة الصحية في مجال الطب الوقائي، ورفع كفاءة مراكز الرعاية الصحية الأولية، وتقديم الحوافز للكادر الطبي المتخصص، وتطوير مهاراته، والتوسع في تقديم خدمات الإسعاف والطوارئ، لضمان وصول خدمات الرعاية الصحية عالية الجودة إلى المواطنين.

وفي مجال مكافحة الفقر، وعلى الرغم من التحسن الملموس الذي طرأ على مؤشرات الفقر منذ العام 1997،

ولرفع مستوى معيشة المواطنين، فقد عالج المحور المواضيع المتعلقة بإيصال الخدمات الصحية للمواطنين واستمرار جهود مكافحة الفقر وتعميم منافع الضمان الاجتماعي، وقدم توصيات واضحة في هذه المجالات الثلاثة. ومع أن الحكومة ملتزمة بتقديم خدمات الرفاه الاجتماعي، إلا أن الأعباء المالية المترتبة على تقديم هذه الخدمات، تشكل هاجساً كبيراً، إذا أخذنا بعين الاعتبار مقدار العجز المتنامي في الموازنة.

وفيما يتعلق بقطاع الرعاية الصحية العامة، فإن الأردن يتمتع بمؤشرات جيدة تعد الأفضل في المنطقة، وقد حقق خلال السنوات الخمس الماضية تقدماً في مجال الصحة الإنجابية (تنظيم الأسرة) والحد من الإصابة بالأمراض السارية، وعلى الرغم من ذلك، فإن نظام الرعاية الصحية يواجه عدداً من التحديات، تتمثل في نقص الكوادر الطبية خاصة في مجالات التمريض والرعاية الصحية الأولية، وقصور التنسيق بين مقدمي تلك الخدمات في القطاع العام، وضعف القدرة التشغيلية وعدم فاعلية تقدير التكاليف

إلا أن نسبة الفقر في المملكة لا تزال مرتفعة، حيث أن 14.2% من الأردنيين يعيشون دون خط الفقر.

ويقتضي خفض نسبة الفقر في الأردن بطريقة فعالة، التنسيق بين كافة الجهات العاملة في مجال مكافحة الفقر في كل من القطاع العام والخاص والقطاع التطوعي، تحت مظلة المجلس الوطني للتنمية ومكافحة الفقر المقترح انشاؤه. كما يقتضي تطوير السياسات الاجتماعية للانتقال من مفهوم الرعاية الاجتماعية إلى مفهوم التنمية الاجتماعية وتعزيز الإنتاجية، كما أن هناك حاجة لتطوير فهم واضح لأسباب الفقر الأساسية وخصائصه، من أجل استهداف أمثل للفقر. ولتحقيق ذلك، فإن القدرة المؤسسية لوزارة التنمية الاجتماعية، وصندوق المعونة الوطنية والمؤسسات الأخرى التي تعمل في مجال مكافحة الفقر، بحاجة إلى تقوية وتعزيز، كما هي بحاجة إلى تطوير ومتابعة مهارات العاملين في مجال الخدمات الاجتماعية. أما فيما يتعلق بصندوق المعونة الوطنية، فإنه بحاجة إلى إعادة هيكلة وتعديل لتشريعاته وأنظمتها وأهدافه، بحيث يحقق الاستهداف الأمثل للفقر، من خلال استقطاب الأخصائيين الاجتماعيين وتأهيلهم وتحسين ظروفهم الوظيفية لتمكينهم من اتخاذ القرارات المناسبة. كما يجب ربط المعونات النقدية بالتعليم الأساسي والحصول على خدمات الرعاية الصحية والصحة الإنجابية (تنظيم الأسرة) وتقديم المساعدة للفقر، بتوجيههم إلى الحصول على التدريب، تمهيداً للعمل

على إدماجهم في القوى العاملة. كذلك فإن توسيع انتشار خدمات تمويل المشاريع الصغيرة في المجتمعات الفقيرة، وتوسيع برامج التجمعات الريفية، هي أيضاً مبادرات رئيسية ومهمة لزيادة الفرص التي تدر الدخل للفقراء. وأخيراً، فإنه لا بد من تقليص الفجوة في متطلبات التنمية البشرية مثل الصحة والتعليم بين الفقراء وغير الفقراء، بتعزيز حملات التوعية بأهمية التعليم والصحة والتخطيط الأسري لتحقيق التنمية الاجتماعية.

أما فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، فإن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، هي المؤسسة الرئيسية لدى القطاع العام المسؤولة عن الضمان الاجتماعي في المملكة، وهي تتمتع بقدرة مؤسسية عالية ورصيد نقدي كبير. ومع ذلك، فإن نصف القوى العاملة في المملكة غير مغطاة بأية خطة تقاعدية يقدمها القطاع العام. وفي ضوء ارتفاع توقع الحياة، فإن قدرة المؤسسة على تحمل الأعباء المالية باتت في خطر. ومن أجل استعادة التوازن الاكتواري للمؤسسة، إضافة إلى التوسع الجاري حالياً لبرامج التغطية لديها، يجب مراجعة صيغ الفوائد وشروط الأهلية، ودراسة جدوى تطبيق كل خيار من خيارات الإصلاح. وفضلاً عن ذلك، يتعين على المؤسسة ضبط المتخلفين عن الانتساب لبرنامج الضمان الاجتماعي وتوسيع مظلة الشمول، والتدرج في ذلك للوصول إلى شمول كافة المواطنين الذين تنطبق عليهم شروط الانتساب بمظلة الضمان الاجتماعي.

مساهمة المحور في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

دور المحور

إن الفقر والتفاوت في الحصول على الخدمات الأساسية، وتباين الدخل، تبعاً للمناطق الجغرافية والجنس على حد سواء، يشكل عقبات رئيسية في مجال التنمية البشرية. وينطبق هذا على الدول النامية والمتخلفة، حيث يعيق الافتقار إلى خدمات الرعاية الأساسية للسكان من التمتع بمستويات العيش التي تسمح لهم باستغلال إمكانياتهم كاملة.

ويساهم الرفاه الاجتماعي في إرساء أسس المجتمع الحديث التي تتمحور بشكل خاص حول الفاعلية الاقتصادية والنظام الاجتماعي والتضامن. وإذا ما أحسن بناؤه بشكل جيد وكاف، فإن مكونات الرفاه الاجتماعي تضع الأساس للحد من المخاطر الاجتماعية، ومحاربة الفقر، وتشجيع التكافل الاجتماعي بشكل أكبر. ويغطي الرفاه الاجتماعي القطاعات التالية بشكل نموذجي:

1. الرعاية الصحية: توفير خدمات الرعاية الصحية الكفوءة.
2. التعليم: توفير التعليم الجيد.

3. إعانات الرفاه: ضمان الحد الأدنى من الدخل وظروف الحياة اللائقة للشريحة الأكثر حاجة من السكان.

4. إعانات البطالة: ضمان وجود شبكة أمان للعاطلين عن العمل، وتوفير التدريب المهني والمساعدة على إيجاد فرص عمل.

5. الخدمات الاجتماعية الشخصية والأسرية: تقديم خدمات الدعم إلى الشرائح الأقل حظاً بالإضافة إلى الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، والمسنين، والأطفال المعرضين للخطر.

لقد وضع الأردن دوماً تقديم الخدمات الاجتماعية ومكافحة الفقر على قائمة أولوياته. وأدركت القيادة حق كل المواطنين في الخدمات الصحية، وتعهدت بمكافحة الفقر. وفي العام 2004 أنفق الأردن حوالي 18% من الناتج المحلي الإجمالي على الخدمات الاجتماعية، وهي النسبة الأعلى بين الدول النامية.

يركز محور الرفاه الاجتماعي ضمن الأجندة الوطنية على خدمات الرعاية الصحية، ومكافحة الفقر، والضمان الاجتماعي. ويعالج هذا الفصل مباشرة هدفين من أهداف الأجندة الوطنية تتعلقان بالصحة والإعانات العامة، وترتبطان مباشرة بالهدف الأساسي لجهد الأجندة الوطنية وبالتحديد ضمان الرفاه العام لكافة المواطنين.

وفي العام 2004 أنفق

الأردن حوالي 18%

من الناتج المحلي

الإجمالي على الخدمات

الاجتماعية، وهي

النسبة الأعلى بين

الدول النامية

في ضوء تطبيق مبادرات
الأجندة الوطنية، يتوقع
أن تنخفض نسبة الفقر
إلى 12% في عام
2012 وإلى 10% في
العام 2017

ويجب إجراء موازنة بين معايير الرفاه الاجتماعي مثل التأمين الصحي، والأهلية، والجودة، وتكلفة تقديم الخدمات. ومع الأخذ بعين الاعتبار الضوابط على الموازنة العامة، بحيث تعطى الأولوية لتصميم خدمات الرعاية الصحية ومنافع الضمان الاجتماعي التي تستهدف الشرائح الأشد حاجة في المجتمع، وفي الوقت نفسه الإبقاء على الخدمات الإضافية المخصصة على أساس الاحتياجات الفردية والدخل، وبالتالي تركيز جهود مكافحة الفقر على خفض اعتماد المواطنين على المعونة النقدية المباشرة وإعطاء الأولوية للفرص التي تدر الدخل.

مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسية
تم وضع مجموعة من مؤشرات الأداء لمراقبة تطبيق مبادرات الرعاية الصحية العامة ومكافحة الفقر ومنافع الضمان الاجتماعي، والتي يورد الجداول (1-9) و(2-9) و(3-9) مجموعة فرعية منها.

الأطار العام للمحور

تمحورت توصيات الرفاه الاجتماعي حول ثلاثة مجالات، وهي:

1. الرعاية الصحية العامة وتشمل بشكل خاص، النتائج الصحية في الأردن، وتنظيم القطاع الصحي، والتغطية، والجودة، والقدرة على تحمل أعباء خدمات الرعاية الصحية العامة.
2. مكافحة الفقر، وتشمل بشكل خاص النتائج المتعلقة بجهود مكافحة الفقر والتحديات التي تواجهها، وتدور حول الدعم النقدي الذي يستهدف الفقراء العاطلين عن العمل والفقراء غير القادرين على العمل، وحول تمويل المشاريع الصغيرة الذي يستهدف الفقراء الذين يعملون أو العاطلين عن العمل والذين يبحثون عن إنشاء مشاريع صغيرة، وكذلك حول التنمية التي تستهدف المناطق والتجمعات الريفية.
3. منافع الضمان الاجتماعي، بما في ذلك تغطية وتوفير مزايا التقاعد، وخدمات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والقدرة على تحمل الأعباء المالية.

الجدول (1-9):

مؤشرات أداء رئيسية مختارة للرعاية الصحية

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
النسبة المئوية للسكان الذين يغطيهم أي نوع من أنواع التأمين	70%	100%	100%
العمر المتوقع عند الولادة	71.5	74	75
إنفاق القطاع العام على الصحة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	4.3%	4.3%	4.3%
نصيب الفرد السنوي من النفقات الصحية الإجمالية (بالدولار)	187	350	450
معدل الخصوبة	3.7	2.9	2.5

الجدول (2-9):

مؤشرات أداء رئيسية مختارة لمكافحة الفقر

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
نسبة الفقر	14.2%	12.0%	10.0%
فجوة الفقر	3%	2%	1%
نسبة السكان الفقراء الحاصلين على التعليم الثانوي	11.4%	18%	25%
نسبة السكان الفقراء الذين تصلهم خدمات تمويل المشاريع الصغيرة	غير متوفر	45%	65%

الجدول (3-9):

مؤشرات أداء رئيسية مختارة لمنافع الضمان الاجتماعي

مؤشرات الأداء الرئيسية	حالياً	الهدف (2012)	الهدف (2017)
نسبة العمالة غير المغطاة بأي نوع من برامج التقاعد	47%	25%	10%
السنة التي ستعاني فيها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي من عجز نقدي (مع دخل الاستثمارات)	2053	غير محدودة	غير محدودة
سن التقاعد المبكر	45	أكبر من 50	أكبر من 55

المبادرات الخاصة بمحور الرفاه الاجتماعي

الرعاية الصحية العامة

تحسين إطار العمل المؤسسي لقطاع الصحة

يعاني قطاع الرعاية الصحية العامة من المركزية وضعف في الإدارة الفعالة وفي التنسيق بين الجهات المعنية المختلفة (القطاع العام والخاص والمستشفيات الجامعية)، الأمر الذي يؤثر سلباً على مبادرات التخطيط السليم ووضع السياسات على المستوى القطاعي وعلى مستوى المملكة، ويخفض من مستوى الكفاءة، ومستوى تغطية وإيصال الخدمات، وهو ما يشكل عبئاً كبيراً على النفقات، وبالتالي على التمويل المتوفر، وعلى جودة خدمات الرعاية الصحية المقدمة للمواطنين بشكل عام. وقد تم إنشاء المجلس الصحي العالي في العام 1986 (مع الأخذ بعين الاعتبار أنه تم تشكيل المجلس الاستشاري الصحي العالي بحسب نظام رقم (20) عام 1965) لمعالجة كل هذه الاختلالات. ويتمثل الدور الرئيس للمجلس في تنسيق صناعة القرار وعمليات التخطيط، ومبادرات القطاع. ورغم ذلك، لا يزال المجلس الصحي يواجه عدداً من التحديات التشريعية والتنظيمية التي تحول بينه وبين القيام بدوره بشكل فاعل. خاصة وأن القانون الذي يحكم المجلس غير واضح فيما يخص المسؤولية وآلية العمل، ولا يعطي الصلاحيات الواضحة لمدراء المستشفيات كما هو عليه الحال عادة في أنظمة الرعاية الصحية السليمة. هذا ويعيق الهيكل الحالي للمجلس الصحي العالي قيام المجلس بمهامه على الشكل الأفضل وخاصة المستوى العالي من المركزية في صنع القرار.

يجب مراجعة دور المجلس الصحي ومهامه وتحديدهما، وربط الأهداف والمهام بخطة تنفيذية زمنية، قابلة للقياس

يجب إنشاء هيئة مستقلة تقوم باعتماد الخدمات الصحية والكوادر الطبية ووضع آلية فعالة للتعامل مع المسؤولية عن إساءة الممارسة الطبية ومقاضاتها.

ولمعالجة التحديات يجب مراجعة دور المجلس الصحي ومهامه وتحديدهما، وربط الأهداف والمهام بخطة تنفيذية زمنية، قابلة للقياس لدى التنفيذ ولأثره في التغلب على التحديات التي تواجه قطاع الرعاية الصحية العامة في المملكة. كما يجب مراجعة قانون المجلس الصحي وعضويته، وتمكينه بما يتوافق مع كيفية تحقيقه لأهداف القطاع بشكل لامركزي، وبالتنسيق المؤسسي مع مؤسسات القطاع ومع القطاعات الأخرى المعنية.

وفي حال تمكينه، يجب أن يقوم المجلس الصحي العالي بالإشراف على تطوير استراتيجية شاملة لقطاع الصحة العام، تشمل المشاركين كافة، وتعالج التوصيات الواردة في هذا القسم ضمن التوصيات الأخرى.

1. كما يجب إنشاء هيئة مستقلة تقوم بالوظائف التالية: اعتماد الخدمات الصحية المختلفة (اعتماد المرافق والخدمات الصحية) Credentialing & Accreditation واعتماد Credentialing الكوادر الطبية).
2. وضع آلية فعالة للتعامل مع المسؤولية عن إساءة الممارسة الطبية ومقاضاتها.

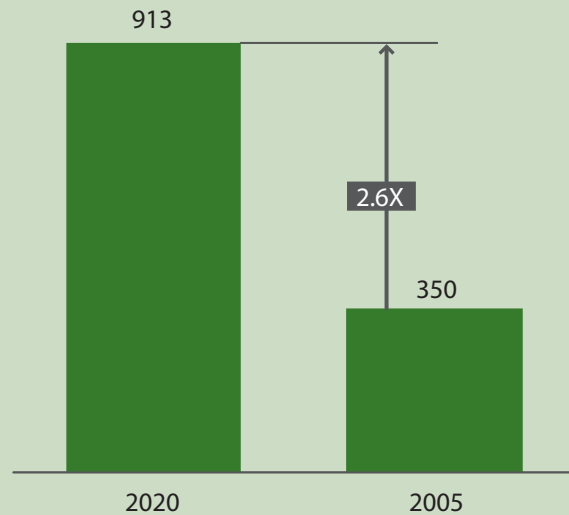
إيجاد نظام تأمين صحي كفو.

بينما تغطي برامج التأمين الصحي المقدمة من قبل الحكومة الموظفين المدنيين ومن يعملونهم بنسبة تزيد على 45% من سكان الأردن، لا يزال حوالي 30% من الأردنيين دون تغطية بأي نوع من التأمين الصحي، ويعود السبب في ذلك بشكل أساسي إلى نقص الحوافز ووجود الثغرات في تطبيق قانون التأمين الإلزامي.

ويستخدم السكان الذين ليس لديهم أي تأمين صحي مرافق وزارة الصحة بأسعار مدعومة بشكل كبير، ويدفعون ما نسبته 15-20% من تكلفة العلاج، معتمدين على وزارة الصحة التي يتم اللجوء إليها في نهاية المطاف. وبالإضافة إلى تمويل تكلفة رعاية الموظفين المدنيين، تمول موازنة الحكومة حوالي 70% من تكاليف التشغيل التي تتكبدها مرافق وزارة الصحة. وفي هذا السياق، وعلى ضوء ارتفاع عدد السكان المعمرين، يتوقع أن يزداد إنفاق قطاع الصحة العام إلى أكثر من الضعف بحلول عام 2020 كما يبين ذلك الشكل (9-1).

ولتخفيف عبء الخدمات الصحية عن الموازنة العامة، فإنه يتوجب وضع نظام تأمين صحي كفو قابل للتطبيق، مما يؤدي إلى شمول كافة المواطنين بأي نوع من التأمين الصحي بحلول العام 2012، يُحقق العدالة في انتفاع الفقراء وذوي الدخل المحدود، ويُلزم الشركات بتوفير التأمين الصحي لموظفيها ومن يعملونهم، وإنشاء مؤسسة للتأمين الصحي مستقلة مالياً وإدارياً لتعمل على تنظيم صناعة التأمين الصحي.

الشكل (9-1): إنفاق الحكومة على الرعاية الصحية (مليون دينار) (2004 / 2020)



المصدر: وزارة الصحة

تحسين كفاءة التشغيل لنظام الرعاية الصحية العامة

تواجه مرافق الرعاية الصحية العامة عدداً من التحديات التي تؤدي إلى زيادة العبء على الرعاية الصحية العامة. وتتضمن التحديات التشغيلية: عدم توافر الطواقم الإدارية المؤهلة لإدارة المرافق الصحية، وضعف عملية الحوسبة الإدارية، والافتقار إلى توحيد الأنظمة، ومحدودية الربط الإلكتروني للقطاع، وعدم ارتقاء نظام المشتريات إلى المستوى اللائق، والتخطيط غير المدروس للتوسع الجغرافي لمرافق الرعاية الصحية وخدماتها ضمن مختلف مقدمي الرعاية الصحية العامة.

وإضافة إلى ذلك، فإن الافتقار إلى نظام محاسبة التكاليف وتحديد فرص مشاركة القطاع الخاص في تقديم الرعاية الصحية العامة على "أسس منضبطة" لا يشجع على الاستفادة الكاملة من شراكة القطاع الخاص والعالم.

لذلك، ينبغي وضع معايير للاستخدام الأمثل للموارد واحتواء التكاليف، وفي الوقت نفسه تحسين جودة الخدمة. وقد تشمل الإجراءات التشغيلية - ضمن إجراءات أخرى - توسيع استخدامات تقنية المعلومات في إدارة موارد مؤسسات الصحة العامة. وعند الأخذ بعين الاعتبار قيمة الوفر الذي يمكن تحقيقه من الشراكة مع القطاع الخاص في التوسع في المستشفيات وإدارتها، وفي تقديم بعض الخدمات الطبية المنتقة، فإن ذلك يستلزم وضع خطة محددة تُشرك القطاع الخاص على أسس العوائد الاقتصادية الإيجابية.

أما عن ضعف الإدارة المؤهلة في المرافق الصحية، فيجب تخصيص كوادر إدارية مؤهلة ومتفرغة في جميع هذه المرافق، الأمر الذي يرفع من كفاءة التشغيل ويرفع نوعية وجودة الخدمات المقدمة من خلال تفريغ الكوادر الطبية لمهامها.

وفيما يخص احتواء التكاليف، يمكن تحقيق ذلك من خلال منع الازدواجية في تقديم الخدمات، وتقنين استخدامات الأدوية والتكنولوجيا الطبية، وتشجيع الشراكة مع القطاع الخاص.

تحسين خدمات الإسعاف والطوارئ

تقدم خدمات الإسعاف والطوارئ من قبل وحدات الإسعاف الأولى التابعة للدفاع المدني في الأردن. وتواجه خدمات الإسعاف والطوارئ عدداً من التحديات بما في ذلك: محدودية مهارات الموارد البشرية والأجهزة، ومحدودية التغطية الجغرافية (كل مركز يغطي حوالي 60 ألف مواطن، مقارنة مع 30 ألفاً حسب أفضل الممارسات)، إلى جانب عدم وجود نظام اتصال بين المسعفين والمستشفيات. إضافة إلى ذلك، يجد التشريع من تدخل المسعفين في الخدمات الطبية الأساسية.

وفي مجال تحسين خدمات الإسعاف والطوارئ، فإنه يتعين إنشاء هيئة وطنية مستقلة للإسعاف والطوارئ؛ وتوفير الكوادر البشرية المؤهلة والمرخصة اللازمة

لتشغيل الإسعاف الفوري بكفاءة عالية؛ وتحسين التغطية الجغرافية بالإسعاف الفوري ومراكز علاج الإصابات، واعتماد مراكز وخدمات الإسعاف والطوارئ للقطاعين العام والخاص، وتعديل التشريعات لتناسب مع متطلبات تطوير هذه الخدمات.

تقوية الطب الوقائي ومراكز الرعاية الصحية وزيادة عددها

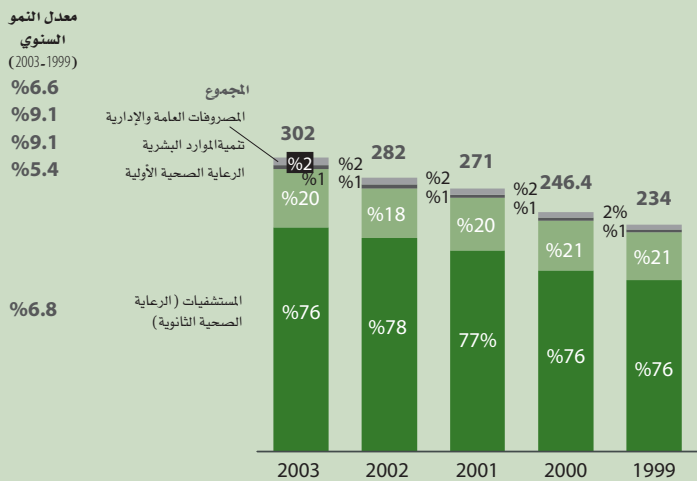
يتركز اتفاق القطاع العام على الرعاية الصحية الثانوية على حساب الرعاية الصحية الأولية، كما هو مبين في الشكل (9-2). ونتيجة لذلك، يتم إدخال العديد من مرضى الرعاية الأولية إلى المستشفيات من خلال وحدة الطوارئ، مما يتسبب في ازدحام المستشفيات، وبالتالي تدني جودة الخدمات الطبية.

ولاستدامة التمويل للقطاع الصحي، تركز وزارة الصحة على الطب الوقائي، وعلى توسيع نطاق عمل مراكز الرعاية الصحية الأولية لتشمل كافة أرجاء المملكة. وفي هذا السياق، فقد تم توسعة حوالي 700 مركز رعاية صحية خلال السنوات القليلة الماضية، وتم إنشاء برنامج لضمان الجودة لمراكز الرعاية الصحية الأولية.

وضع نظام تأمين صحي
كفؤ قابل للتطبيق، مما
يؤدي إلى شمول كافة
المواطنين بأي نوع من
التأمين الصحي بحلول
العام 2012

الشكل (9-2):

إنفاق القطاع العام على الصحة بحسب الفئات في الأردن (مليون دينار أردني) (1999-2003)



المصدر: وزارة الصحة

المحلي وليس المتخصصين فيه فقط. بالإضافة الى ذلك فإن نظام اللامركزية والاستقلالية النسبية للمرافق في استخدام مواردها المالية يساعد على تأسيس مثل هذه الروابط. وعندما يصبح المرفق الصحي هو مرفق المجتمع المحلي يستطيع عندئذ تحصيل دعم مادي ومعنوي من المجتمع المحلي.

ضمان توفر الكوادر الطبية المؤهلة

يواجه قطاع الرعاية الصحية نقصاً حاداً في المرضى في كل من القطاعين العام والخاص، مما يؤثر سلباً على نوعية الرعاية وتكاليفها. ويوضح الشكل (3-9) مكانة الأردن المتدنية فيما يتعلق بعدد المرضى بالنسبة إلى عدد من الدول العربية والأجنبية.

ويبرز النقص في كادر التمريض بشكل أكبر في القطاع العام للرعاية الصحية، وبالرغم من أن القطاع يشكل 64% من إجمالي أسرة المستشفيات في الأردن، إلا أنه يستخدم أقل من 40% من كادر التمريض في المملكة. إضافة إلى ذلك، فإن مؤهلات كادر الرعاية الصحية العامة (الممرضون، الفنيون، إدارة المستشفيات) هي دون المعايير، ويعزى ذلك إلى هجرة الكوادر الطبية المؤهلة إلى الخارج من أجل الحصول على منافع مالية أكبر.

وشرعت وزارة الصحة في تنفيذ خطة تدريب أكاديمي تهدف إلى رفع قدرات الممرضين. وتعتبر هذه الخطوات الأولية مشجعة، ويتوجب على وزارة الصحة مواصلة الجهود لجذب الموارد البشرية المؤهلة والاحتفاظ بها. ومن أجل تطوير مواردها البشرية الخاصة بها، فإن على الوزارة تنفيذ برنامج تدريب نظامي للكادر الطبي، وإقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص لتأسيس مركز التميز الخاص بتدريب الخدمات الطبية، مثل التمريض والعلاج الحركي من ضمن خدمات أخرى. كما ينبغي معالجة مشكلة النقص في الخدمات الطبية المساندة، ومنها خدمات إعادة التأهيل البدني، والعلاج الطبيعي، وأخصائي الأشعة على سبيل المثال.

مكافحة الفقر

كانت الخدمات الاجتماعية في السابق تأخذ طابع الرعاية والعمل الخيري مثل رعاية ذوي الاحتياجات الخاصة وتقديم الخدمات الصحية، ولكن بعد ذلك أصبح العمل الاجتماعي يأخذ بعداً تنموياً حيث تم دمج الجوانب الاجتماعية في خطط التنمية الاقتصادية، وبدأ التركيز على الاستثمار في رأس المال البشري، وكذلك تأكيد العلاقة المتبادلة بين السكان والتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.

ولمكافحة الفقر، ينبغي بداية فهم هذه المشكلة وتعريفها كظاهرة اقتصادية واجتماعية، وفي بعض الأحيان ثقافية. حيث أن هناك العديد من الممارسات السائدة التي لا تأخذ بعين الاعتبار أهمية التخطيط والاستثمار والأمن الاقتصادي لدى الأسر. ولذلك لا بد

ورغم ذلك، فإن هناك حاجة لبذل مزيد من الجهود لزيادة التوعية بأهمية الطب الوقائي وأثره، وذلك من خلال:

1. إطلاق حملات التوعية لتشجيع الكشف المبكر عن الأمراض (كالسرطان، السكري، الكولسترول، وغيره).
2. تعزيز أنماط الحياة الصحية.
3. تكثيف الحملات ضد التدخين.
4. زيادة الاستثمار في التوعية ونشر المعلومات المتعلقة بالأمراض الوراثية (مثل التلاسيما).
5. تعزيز برامج الصحة الإنجابية وتشجيع المشاركة في برامج تنظيم الأسرة.

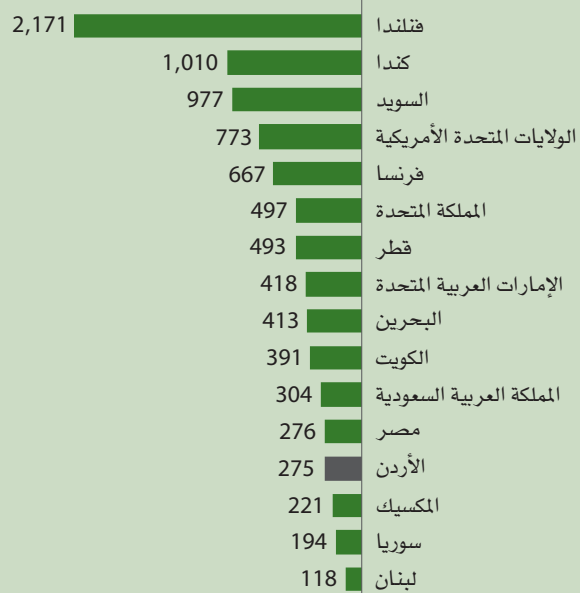
ولتوسيع تغطية مراكز الرعاية الصحية الأولية، يجب توسيع برنامج ضمان الجودة ليشمل مراكز الرعاية الصحية الأولية كافة. إضافة إلى ذلك، يجب إنشاء نظام احالة كفؤ، وإعادة تصميم نظام المشاركة في دفع التكاليف، وذلك للحد من الاستخدام غير الضروري للمستشفيات، وتشجيع الاستخدام الأمثل لمرافق الرعاية الأولية.

وهنا يجب ملاحظة أن الربط ما بين أي مرفق صحي والبيئة المحلية، يعتبر ضرورة موضوعية في غاية الأهمية. فالمرفق الصحي يجب أن يعتمد على البيئة المحلية من أجل الدعم بمختلف أشكاله، وإن أي مرفق صحي يستطيع، من خلال حملات التوعية في مجتمعه المحلي، تطوير وترسيخ مفاهيم الطب الوقائي وغيرها من إجراءات الصحة العامة الأولية وأن يساعد على تخفيف العبء عن هذا المرفق بالذات. إن التفاعل ما بين البيئة المحلية والمرفق الصحي في إطار مؤسسات المجتمع المدني وجمعيات صحية متخصصة وعامة يعني أن القطاع الصحي يصبح قضية جميع أفراد المجتمع

هناك حاجة لبذل مزيد من الجهود لزيادة التوعية بأهمية الطب الوقائي

أصبح العمل الاجتماعي يأخذ بعداً تنموياً حيث تم دمج الجوانب الاجتماعية في خطط التنمية الاقتصادية.

الشكل (3-9): عدد الممرضات (لكل 100.000 شخص) (2004)



المصدر: وزارة الصحة، منظمة الصحة العالمية

من توظيف سياسات شاملة لمعالجة ظاهرة الفقر من خلال استمرار العمل والمراقبة والمتابعة لتنمية البيئات الاجتماعية الفقيرة وتمكين أفرادها ليكونوا قادرين على الاعتماد على ذاتهم ومصادر دخلهم الجديدة. إن مثل هذا الأسلوب في معالجة الفقر من خلال العمل الترميمي المستدام والمرتبط بمصادر وموارد البيئة المحلية للفقراء من ناحية، وتأهيل الفقراء للانخراط في سوق العمل وتدريبهم على مهارات أساسية للتخطيط وتوزيع موارد الدخل والاستهلاك ضمن أسرهم من ناحية أخرى، قد يضمن التعامل مع الفقر من مفهوم التنمية بدلاً من العمل الخيري والإحسان.

إن مثل هذا الإطار للتعامل مع الفقر، لا يعني على الإطلاق إغفال قيم اجتماعية منتشرة في البلاد مثل التضامن والتكافل الاجتماعي وأعمال الخير والإحسان وغيرها، بل توظيف جميع هذه القيم المهمة والرائدة في إطار تطوعي ترميمي، يؤدي إلى نتائج ملموسة في خفض مستويات الفقر، وقد يساعد على تشجيع وحشد عدد أكبر من المواطنين للمساهمة في مثل هذا النشاط أو تبني مثل هذه القيم.

تنسيق جهود مكافحة الفقر

يقوم حالياً عدد كبير من الوزارات والمؤسسات العامة وهيئات المجتمع المدني ومؤسسات العون الاجتماعي والمنظمات الدولية بجهود في مجال مكافحة الفقر، كما يظهر في الجدول (9-4).

وتفتقر الجهود المشار إليها إلى التنسيق، خاصة عندما يتعلق الأمر بالتعامل مع التمويل، وتنفيذ برامج الرعاية، وتطوير استراتيجية مكافحة الفقر، ومراقبة التنفيذ. وقد أدى ذلك إلى عدم فاعلية الجهود في مكافحة الفقر وازدواجيتها.

الجدول (9-4):

الجهات المشاركة في مكافحة الفقر

وزارات ومؤسسات عامة منتقاة	منظمات غير حكومية محلية ودولية منتقاة
✓ وزارة التنمية الاجتماعية	✓ CARE
✓ وزارة الصحة	✓ الاتحاد النسائي الأردني العام
✓ وزارة العمل	✓ الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية
✓ وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	✓ صندوق إقراض المرأة
✓ وزارة التخطيط والتعاون الدولي	✓ مؤسسة الشرق الأدنى
✓ وزارة التربية والتعليم	✓ مؤسسة نور الحسين
✓ وزارة البلديات	✓ مؤسسة نهر الأردن
✓ صندوق المعونة الوطنية	✓ الأونروا
✓ صندوق التنمية والتشغيل	✓ اليونيسيف
✓ مؤسسة الإقراض الزراعي	

وفي هذا السياق، بات من الضروري إيجاد آلية مؤسسية تضمن درجة عالية من تنسيق الجهود الوطنية لضمان أفضل أثر ممكن وذلك من خلال تشكيل "مجلس وطني للتنمية ومكافحة الفقر" يضم في عضويته الوزراء المعنيين وممثلين عن القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني العاملة في تنفيذ برامج مكافحة الفقر، على أن يتم إنشاؤه بنظام يحدد أهدافه وطريقة عمله، ويكون المجلس هو الجهة المسؤولة عن:

(1) تطوير إستراتيجية مكافحة الفقر وتحديثها دورياً
(2) تنسيق ومراقبة أداء الجهات المشاركة في برامج مكافحة الفقر.

(3) التقييم الدوري لمصادر واستخدامات الأموال المخصصة لمكافحة الفقر.

(4) إدراج السياسات السكانية ضمن سياسات وأولويات التنمية.

وينبثق عن المجلس "هيئة تنفيذية" تقوم بتنفيذ وتطبيق ومتابعة المهام المنوطة به.

ويقترح العمل على إنشاء مؤسسة للزكاة يفتح لها ابواب للمسلمين والعرب من الخارج يصرف منها على ابواب الزكاة المعروفة شرعاً، واعطاء الدور اللازم للوقف الاسلامي لمؤسسة تخدم المواطنين في ميادين التعليم والفقراء والعجزة، وتشجيع البنوك لاعطاء قروض حسنة بدون فوائد للمحتاجين لمختلف الموضوعات التي تتطلبها هذه القروض. والتوصية بتأسيس صندوق تكافل وتضامن بنظام وتشريع يكفل قيامه بحيث يساهم فيه موظفو القطاع العام والخاص وتساهم فيه خزينة الدولة، وإعفاء الاموال المتبرع بها للعمل الاجتماعي - والتي تدفع لصندوق وطني محدد - من الضرائب لتشجيع التبرع لهذا الميدان. وتكليف وزارة التنمية الاجتماعية بتطوير أنظمة وتشريعات التنمية الاجتماعية وصناديق العون الاجتماعي والإقراض بما يتسق والسياسات والاستراتيجيات الوطنية وتوحيد هذه الصناديق تحت مظلة واحدة.

التعامل مع الفقر من مفهوم التنمية بدلاً من العمل الخيري والإحسان.

تشكيل "مجلس وطني للتنمية ومكافحة الفقر".

تكليف وزارة التنمية الاجتماعية بتطوير أنظمة وتشريعات التنمية الاجتماعية وصناديق العون

الاجتماعي والإقراض بما يتسق والسياسات والاستراتيجيات الوطنية وتوحيد هذه الصناديق تحت مظلة واحدة.

ويقتضي الأمر أن تكون وزارة التنمية الاجتماعية مسؤولة عن تطوير وإدامة قاعدة بيانات عن إحصاءات الفقر وعن إجراء دراسات دقيقة عن خصائص الأفراد والمجتمعات الفقيرة بما في ذلك المعلومات الكاملة عن مرافق البنية التحتية في المجتمعات الفقيرة.

إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية

يقوم صندوق المعونة الوطنية بتقديم 93% من مجموع المساعدات التي يقدمها القطاع العام، كما هو موضح في الشكل (4-9)، وبهذا يعد الصندوق بمثابة البرنامج الرئيس لمعالجة أوضاع الأسر المعرضة للفقر وتلك التي تعاني من فقر مزمن. وقد أثبتت الدراسات وجود تسرب في المعونة لغير مستحقيها، مما يعني بأن هناك فئات فقيرة لا تصلها خدمات الصندوق.

إن الدعم النقدي المقدم للمستفيدين من صندوق المعونة الوطنية ليس مشروطاً بالالتزامات الاجتماعية (مثل، التعليم، الصحة، "تنظيم الأسرة" والتدريب المهني) على مستحقيه. بعكس الممارسات العامة في الدول النامية. وكما يعاني صندوق المعونة الوطنية من ضعف أنظمة تقنية المعلومات، وضعف قدرات الكوادر البشرية العاملة فيه، وبطء الإجراءات الإدارية، وعدم وضوح إجراءات استهداف المستفيدين. لذا لا بد من إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية وتعديل تشريعاته وأنظمتها وأهدافه بحيث يتخصص في تقديم المعونة للفقراء فقراً مزمناً ممن لا يستطيعون العمل إطلاقاً والفقراء فقراً انتقالياً المعرضين للوقوع في ضائقة الفقر، ضمن شروط محددة ولمدة محدودة بما يتناسب مع خصائص كل فئة.

ولا بد من بناء قدرات موارد الصندوق البشرية وتطوير نظام فعال لتحسين جودة الخدمات ولتقييم ومتابعة ورصد المنتفعين وربط الاستفادة من المعونات النقدية بالتعليم الأساسي والرعاية الصحية والصحة الإنجابية (تنظيم الأسرة) خاصة بين الفئات المهمشة ومناطق جيوب الفقر.

تقديم المعونة للفقراء العاطلين عن العمل للاتحاق بالقوى العاملة

أظهرت آخر الإحصاءات في الأردن أن معدل البطالة ضمن الفقراء بلغت ما نسبته 27% من إجمالي عدد السكان الفقراء العاملين، وهي نسبة أعلى بكثير من تلك الخاصة بغير الفقراء والتي بلغت 12.5%.

وتبحث الحكومات في الدول النامية بشكل متزايد في ربط السياسات الفاعلة الخاصة بتشجيع الوصول إلى مستوى عال من الحماية الاجتماعية مع اقتصاد يستحدث فرص العمل بشكل ديناميكي. أما عن الفقراء العاطلين عن العمل، فينصب التركيز بشكل رئيس على التكامل الاجتماعي من خلال العمل.

وفي الأردن، هناك حاجة حقيقية لتيسيق أفضل بخصوص سياسات الرفاه والاستخدام على كافة المستويات المؤسسية. وبشكل أكثر تحديداً، فإنه لا يوجد

أما في ما يتعلق بخدمات الرعاية فلا بد أن تعمل الوزارة على تمكين المؤسسات غير الحكومية من تقديم هذه الخدمات، والعمل على ربط كافة الجهات العاملة في هذا المجال بوحدة معلومات تحدث دورياً، مع مراعاة المتابعة والتقييم ومراجعة التشريعات التي تنظم قطاع العمل الاجتماعي التنموي التطوعي.

ويجب أن تقوم الحكومة بتبني تنفيذ ومتابعة الاستراتيجيات والخطط الوطنية التالية:

- (1) إستراتيجية النهوض بالأسرة الأردنية،
- (2) الخطة الوطنية للطفولة.
- (3) الإستراتيجية الوطنية للسكان مع ضرورة تطويرها ومراجعتها وتحديثها دورياً.
- (4) الإطار الوطني لحماية الأسرة.
- (5) الإستراتيجية الوطنية للشباب.
- (6) إستراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية.

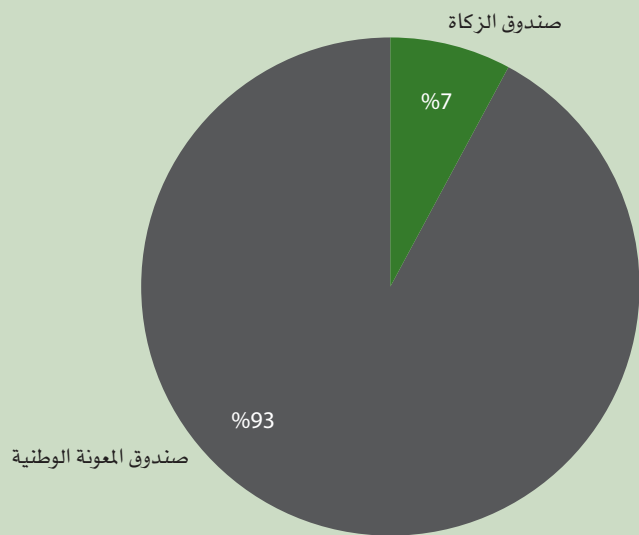
تطوير فهم واضح لأسباب الفقر وخصائصه

يحتاج صانعو السياسات إلى البيانات الموثقة والمحدثة عن الفقر والتي تسمح لهم بتطوير سياسات وبرامج فعالة لمكافحته، حيث يلزم تحديث البيانات الأساسية الهامة لجمع المعلومات عن السكان الفقراء وتحديد النماذج الرئيسة التي توصف الفقر والفقراء. وهذا يشمل الخرائط الجغرافية للفقر وكافة التفاصيل المتعلقة بالفقراء من حيث المهنة، ومصادر الدخل إن وجدت، وعدد أفراد الأسرة، ومستوى التعليم، المؤشرات الصحية، ومدى سهولة أو صعوبة وصول واستفادة الفقراء من خدمات الرعاية المختلفة.

إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية وتعديل تشريعاته وأنظمتها وأهدافه .

ربط الاستفادة من المعونات النقدية بالتعليم الأساسي والرعاية الصحية والصحة الإنجابية (تنظيم الأسرة).

الشكل (4-9): تفصيل المعونة المباشرة بحسب مقدميها من القطاع العام (2004)



المجموع = 61 مليون دينار

المصدر: صندوق المعونة الوطنية؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي

ربط مناسب بين صندوق المعونة الوطنية ووزارة العمل أو المؤسسات الحكومية المسؤولة عن توفير العمل و/أو التدريب للعاطلين عن العمل لزيادة فرص الفقراء العاطلين عن العمل في الالتحاق بالقوى العاملة. ومن أجل دمج الذين يتلقون الدعم النقدي من صندوق المعونة الوطنية بسوق العمل، يجب ربط قاعدة بيانات صندوق المعونة الوطنية مع مراكز التدريب المهني والجهات المعنية بالتشغيل لإعطاء الفقراء العاطلين عن العمل الأولوية والاهتمام الخاص بمساعدتهم في الحصول على التدريب وإيجاد وظيفة.

تطوير مهارات العمل الاجتماعي للعاملين في الرفاه الاجتماعي

إن لكفاءة العاملين في الخدمة الاجتماعية دوراً رئيساً في تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية ونقل الفقراء من الفقر إلى الإنتاجية، ويتمثل ذلك في الدور الذي يقومون فيه بمتابعة الأطفال الذي يتسربون من المدارس، وتشجيع الوقاية الصحية، وتقديم خدمات المشورة الملائمة، وتحسين الوعي العام بخصوص المشاكل الاجتماعية الرئيسية التي لها تأثير مباشر على حياة الناس وكذلك في دقة البيانات التي يقومون بجمعها عن هذه الفئات. ولذا ينبغي تعميق مفهوم وممارسة ومهارات "إدارة الحالة" لدى الأخصائيين الاجتماعيين ليكونوا قادرين على التعامل مع هذه الحالات/المتنفعين من حيث تحديد احتياجاتهم وقدراتهم وتوجيههم وتحويلهم نحو مصادر الخدمات اللازمة.

وتتطلب ممارسة العمل الاجتماعي المعرفة بتطور الإنسان وسلوكه، وبالمؤسسات الاجتماعية الاقتصادية والثقافية التي تقوم بتقديم هذه الخدمات. وفي الأردن يفتقر العاملون في الخدمات الاجتماعية، سواء في المؤسسات العامة أو في مؤسسات المجتمع المدني، إلى المعرفة والمهارات. ويعزى ذلك في الغالب إلى عدم توفر برامج جامعية وتدريبية لإعداد المتخصصين المهنيين في كافة مجالات التنمية الاجتماعية. وهنا يجب الاستفادة من مفاهيم الإدارة المشتركة التي تضمن مشاركة الفقراء أنفسهم في إعداد برامج العمل، كما يجب الاستفادة من خبرة ومعرفة بعض أفراد الفئات الفقيرة الذين استفادوا من هذه البرامج لتطوير برامج لاحقة لفئات فقيرة أخرى.

ولتطوير مهارات العاملين في الخدمات الاجتماعية بشكل فاعل، يتطلب تنفيذ عدة مبادرات أهمها:

- (1) مراجعة وتحديث المناهج الأكاديمية للدرجات العلمية المتعلقة بالعمل الاجتماعي لضمان اكتساب الخريجين للمهارات والمعرفة الفنية والتدريب العملي اللازمة لمهنة العمل الاجتماعي وتنمية المجتمع
- (2) الحاجة إلى إنشاء مراكز تدريب لمواصلة التخصص في ممارسة العمل الاجتماعي وبالأخص للكوادر المحلية في المناطق النائية والفقيرة وتقوية التزامهم نحو مجتمعاتهم

(3) العمل على سن القوانين التي تتطلب حصول العاملين في الخدمات الاجتماعية على شهادات كفاءة تؤهلهم لممارسة العمل الاجتماعي وإصدار نظام مزاوله مهن العمل الاجتماعي، وكذلك إصدار نظام للترقية المهنية يضمن كفاءة المتخصصين وأهليتهم للعمل.

(4) وضع ميثاق أخلاقي يوجه العاملين في القطاع الاجتماعي بما يضمن حسن الأداء ويحدد المسؤولية المهنية.

وفي هذا المجال، يجب تعزيز دور صندوق دعم الطالب الفقير لتمكين الفقراء من إكمال دراستهم وتوجيههم نحو التخصصات المطلوبة حسب حاجات الأقاليم من التخصصات المختلفة.

زيادة انتشار خدمات تمويل المشاريع الصغيرة في المجتمعات الفقيرة

لخدمات تمويل المشاريع الصغيرة دور مهم في توفير فرص العمل وزيادة الدخل للفقراء العاطلين عن العمل وتحسين مستويات الدخل للفقراء القادرين على العمل. وفي الأردن، هناك قصص نجاح كبيرة لمؤسسات تمويل المشاريع الصغيرة غير الحكومية، إلا أن هذه الخدمات غير كافية من حيث انتشارها. أما مؤسسات التمويل الحكومية فقد ثبت عدم قدرتها على القيام بدورها لأسباب عديدة مما دفع وزارة التخطيط والتعاون الدولي مؤخراً إلى وضع إستراتيجية وطنية لتمويل المشاريع الصغيرة والتي يجب أن تتبناها الدولة، كذلك يجب تفعيل دور البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة.

ولتشجيع نمو أنشطة المشاريع الصغيرة في الأردن ونضوجها، لا بد من تحسين إمكانية الوصول إلى الخدمات المالية، من خلال تقديم الحوافز للبنوك لفتح فروع لها في المناطق الريفية بغية تقديم خدماتها للفقراء والمهمشين. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يتعين وضع برنامج لتثقيف الفقراء حول فوائد الادخار وتعزيز مؤسسات الادخار والإقراض، لتسهيل إجراءات الإقراض وتشجيع انتشارها، وكذلك تشجيع الشباب والنساء للاستفادة من هذه المشاريع.

ربط قاعدة بيانات
صندوق المعونة الوطنية
مع مراكز التدريب
المهني والجهات المعنية
بالتشغيل .

لخدمات تمويل المشاريع
الصغيرة دور مهم
في توفير فرص العمل
وزيادة الدخل للفقراء
العاطلين عن العمل .

إن لكفاءة العاملين في
الخدمة الاجتماعية
دوراً رئيسياً في تحقيق
أهداف التنمية
الاجتماعية ونقل
الفقراء من الفقر إلى
الإنتاجية.

يجب التوسع في تعميم برامج التجمعات الريفية

توسيع برامج التجمعات الريفية والخدمات في المناطق الريفية

تعاني المناطق الريفية في الأردن من الفقر والامية أكثر من المدن، كما يوضح ذلك الشكل (9-5). إضافة إلى ذلك، تتناقص أعداد الفقراء في المناطق الريفية بشكل أكثر بطئاً منه في المدن مما ينتج عنه توسيع الفجوة بين الريف والمدينة.

المناطق الريفية. ويقوم مبدأ التجمعات الريفية على خلق بؤرة اقتصادية في تجمع مناطق تتشابه في أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي في احتياجاتها التنموية. وبالإضافة إلى آثارها الاقتصادية، فإن هذه المنهجية تقوم على بناء قدرات المجتمعات المحلية من خلال إشراكهم في مراحل تخطيط و تنفيذ المشاريع، إضافة إلى تطوير المؤسسات المحلية التي لديها القدرة على دفع التطور الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع المحلي إلى الأمام.

وبناء عليه يجب التوسع في تعميم برامج التجمعات الريفية والاستفادة من التجارب السابقة في هذا المجال والوصول إلى أكبر عدد ممكن من التجمعات الريفية في الأردن من خلال دعم المنظمات غير الحكومية التي تنفذ هذه البرامج كونها أقدر على العمل مع المجتمعات الفقيرة. وفي هذا السياق، ينبغي أن تتواصل جهود برامج الإنتاجية الاقتصادية والاجتماعية للتركيز على بناء القدرات لعدد مختار من المنظمات غير الحكومية لتنفيذ مشاريع التنمية الريفية ولا بد في هذا المجال من التركيز على توجيه هذه البرامج إلى مناطق جيوب الفقر. والتي يقدر عددها حسب أحدث الدراسات الرسمية بحوالي 20 منطقة

تحسين الوصول إلى سكن ملائم وقروض الإسكان للفقراء

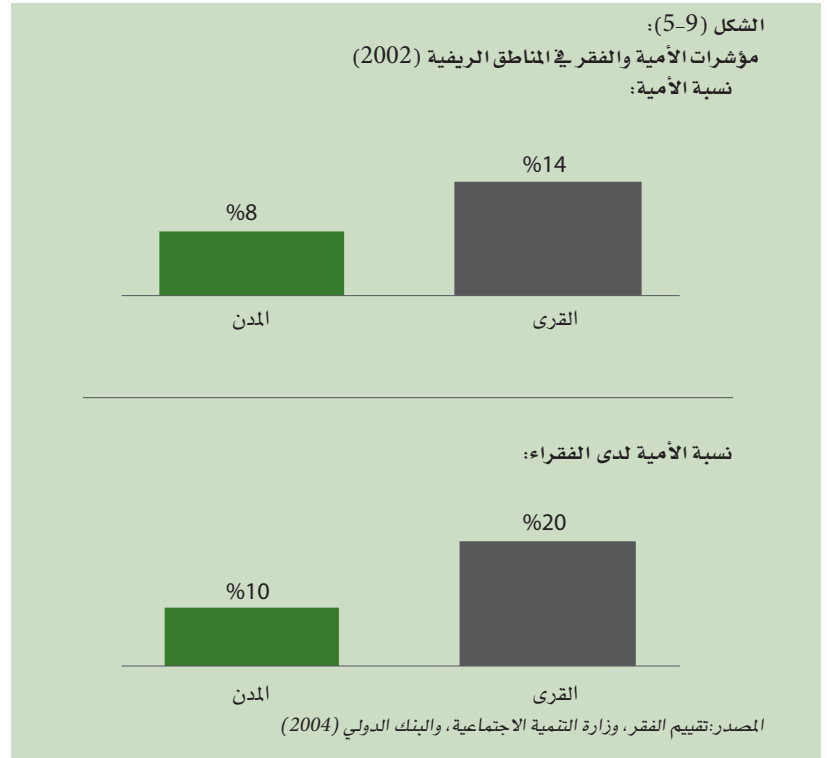
إن أهم أسس تحسين ظروف حياة الفقراء، هو الوصول إلى ظروف سكن ملائمة ومريحة. وتكمن الخطوة الأولى نحو تحقيق هذا الهدف في تطوير المعلومات عن وضع السكان الأقل حظاً، بالاعتماد على بيانات موثوقة ودقيقة.

من هذا المنطلق، يجب تطوير قاعدة بيانات لتقييم مستوى نوعية مساكن الفقراء. ويجب توسيع مشاريع الإسكان للفقراء وتسهيل الحصول على القروض عن طريق تقديم الحوافز الملائمة لجهات الإقراض المتخصص، وتوفير الإسكانات الملائمة ضمن المناطق الصناعية المؤهلة لجذب الفقراء للعمل فيها.

تنفيذ حملات توعية دورية عن أهمية التعليم والرعاية الصحية والصحة الإنجابية (تنظيم الأسرة)

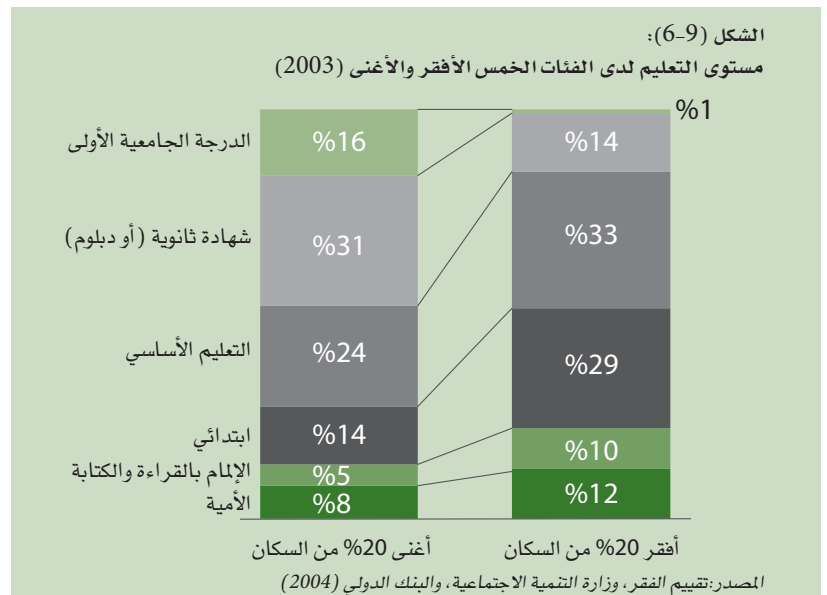
إن التباين الواضح في التعليم والصحة بين الفقراء وغير الفقراء يحد من جهود الفقراء في إمكانية تحسين أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية. ويبين الشكل (9-6) مدى التباين بين السكان الفقراء وغير الفقراء فيما يخص التحصيل العلمي.

كما يظهر بشكل واضح أن هناك فجوة كبيرة في المؤشرات الصحية لأفقر 20% من سكان الأردن مقارنة مع أغنى 20% من السكان. فالفقراء معرضون لمخاطر صحية أكبر، ووصولهم إلى الخدمات الصحية أصعب من الشرائح الأخرى مما يؤدي إلى معدلات وفيات أعلى بين الرضع والأطفال، وسوء تغذية، وحالات

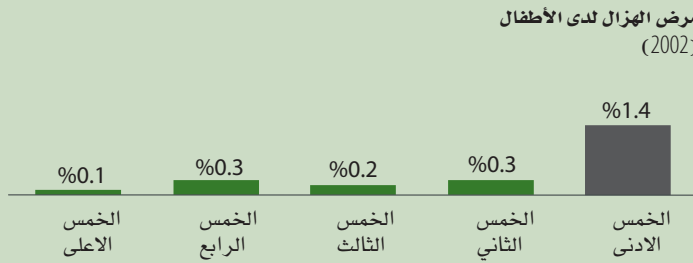


وتهدف برامج التنمية الريفية إلى الحد من الفقر في المناطق الريفية وتخفيف الهجرة من القرى إلى المدن وزيادة النشاطات الريفية غير الزراعية. وقد أثبتت تجربة برامج تنمية التجمعات الريفية في عدد من الدول النامية أنها تجربة ناجحة ويمكن الاستفادة منها لتعزيز فرص التنمية الاقتصادية في

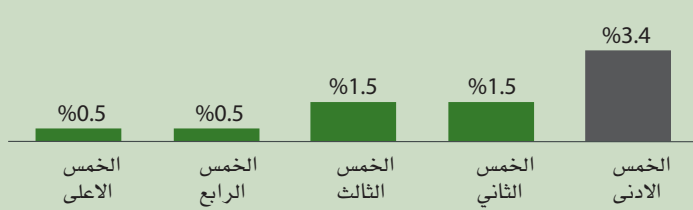
إن أهم أسس تحسين
ظروف حياة الفقراء،
هو الوصول إلى ظروف
سكن ملائمة ومريحة.



الشكل (9-7):
مؤشرات الصحة لدى الأطفال - بحسب فئات الدخل الخمس (كنسبة مئوية من إجمالي الأطفال) (2002)



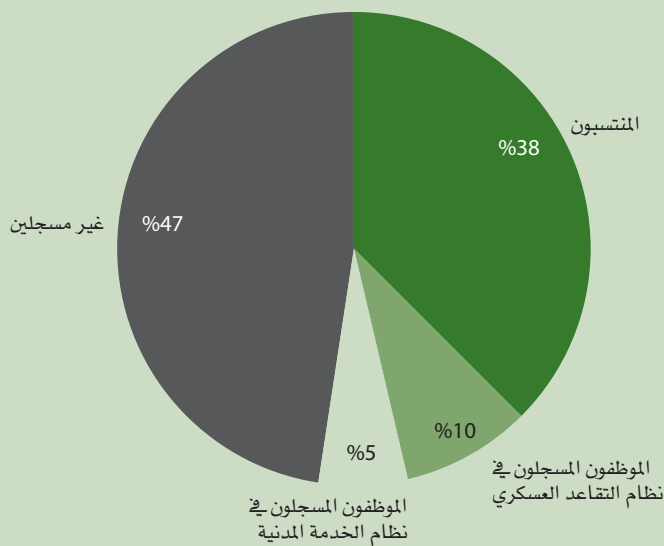
التنقزم الواحد لدى الأطفال - بحسب فئات الدخل الخمس (200)



المصدر: تقييم الفقر، الحكومة الأردنية والبنك الدولي 2004

توسيع تغطية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في العام 2004، بلغت نسبة القوى العاملة غير المشمولة ببرامج تقاعد القطاع العام نحو 50%، كما هو موضح في الشكل (9-8)، وأصبح هؤلاء بدون أي مصدر دخل لتأمين شيخوختهم.

الشكل (9-8):
توزيع مجموع القوى العاملة* - حسب وضع التسجيل (بالآلاف) (2004)



المجموع = 4.1 مليون

ملاحظة: (*) بمن فيهم العمال غير الأردنيين

المصدر: مقابلات: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي 2003؛ تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

عجز أكبر، كما يوضح ذلك الشكل (9-7). كما أن معدل الخصوبة في الأردن الذي بلغ 3.7 طفل لكل امرأة أكثر ميلاً للارتفاع بين أفقر 20% من السكان في المجتمع لينتج عن ذلك معدل خصوبة 5.2 طفل للمرأة. وللتعامل مع هذه الظاهرة، يجب إطلاق حملات توعية منتظمة تستهدف المجتمعات الفقيرة لتوعيتهم بأهمية الرعاية الصحية والتعليم وتنظيم الأسرة ك مطلب أساسي للتنمية الاقتصادية والتكامل الاجتماعي.

منافع الضمان الاجتماعي

ضمان استدامة ومثانة المركز المالي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

تتوقع التقديرات الحالية عجزاً نقدياً بحلول العام 2053 للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي حسب الدراسات الأكتوارية، وبناء عليه، فلن يكون بمقدور المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تأمين الخدمة للأعداد الكبيرة المتوقعة للمستفيدين من رواتب التقاعد.

ولتحقيق القدرة على تحمل الأعباء المالية، فإن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بحاجة إلى معالجة الضعف الهيكلي المتعلق بصيغ المنافع وشروط الأهلية لرواتب تقاعد المسنين مثل:

(1) تحديد سن التقاعد المبكر عند بلوغ الـ 45 سنة، مما شجع وزاد من عدد المتقاعدين تقاعداً مبكراً بحيث وصلت النسبة 61% من المتقاعدين.
(2) مراجعة نسب المنافع التأمينية المرتفعة والموحدة على كافة مستويات الدخل تعتبر سخية، لا سيما بالنسبة للأجور المرتفعة.

(3) وضع سقف للراتب التقاعدي من أجل احتساب المنافع.

(4) خفض نسبة الاستحقاق (2.5%) التي تعتبر سخية جداً بالنسبة للمعايير الدولية.

إضافة إلى ذلك، فإن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بحاجة إلى زيادة سن التقاعد بشكل تدريجي وربطه بالتغير في توقعات الحياة، وإدخال تعديلات على معادلة احتساب الرواتب التقاعدية تأخذ بعين الاعتبار منح أوزان لسنوات الخدمة حسب الأهمية والتطور في الأجر، وتخفيض نسب المنافع التأمينية التي تقدمها المؤسسة لتبلغ مستويات معقولة لا تؤثر على سلامة الواقع المالي للمؤسسة وبشكل تدريجي. ولإصلاح المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بشكل صحيح، لا بد من إجراء دراسة شاملة تعالج كافة التوصيات المشار إليها، وتقييم التأثير والجدوى والتحديات الخاصة بكل خيار من خيارات الإصلاح.

إضافة إلى ذلك، يجب ضمان أن تتبع الوحدة الاستثمارية للضمان الاجتماعي التي أنشئت مؤخراً أفضل المعايير الدولية فيما يتعلق بهيكل الإدارة وسياسات الاستثمار.

من المتوقع ان يتم
خفض نسبة العمالة
غير المغطاة بأي نوع
من برامج التقاعد الى
25% في العام 2012 و
10% في العام 2017

إن انتساب الموظفين للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي إلزامي في الشركات التي تضم خمسة موظفين فأكثر. غير أن القانون يستثني العاملين الذين هم على علاقة غير منتظمة مع صاحب العمل، والعامل في الأعمال الزراعية والحرجية وأعمال الرعي وصيادي الأسماك والبجاجة وخدم المنازل.

لذلك، يجب على المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي محاربة التهرب وتوسيع مظلة الشمول تحت نظام الضمان الاجتماعي والتدرج في ذلك حتى تشمل كافة المواطنين الذين تنطبق عليهم شروط الانسحاب، عن طريق تحسين الحوافز من أجل المشاركة الكاملة في النظام، وبالتالي تشجيع الموظفين للمطالبة بتغطيتهم من قبل أصحاب العمل.

الفصل العاشر

التعليم، والتعليم العالي، والبحث العلمي والإبداع

الخلاصة

حقق الأردن خلال العقود الماضية نقلة نوعية في قطاع التعليم، فبالرغم من البدايات المتواضعة استطاع أن يؤسس نظاماً تعليمياً شاملاً ذا جودة عالية بغية تنمية موارده البشرية. كما أظهر بفضل الرؤية الثاقبة لقيادته الهاشمية التزاماً واضحاً بضمان حصول الأردنيين كافة على التعليم الأساسي. ومع ذلك، لا يزال قطاع التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع في الأردن يواجه عدداً من التحديات التي تعيق تحقيق التنمية المتكاملة للموارد البشرية والتي تعتبر شرطاً أساسياً للانتقال نحو اقتصاد المعرفة.

والثانوي من خلال تحديث المناهج وتدريب المعلمين والتوسع في توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم. وأخيراً، يجب زيادة مشاركة القطاع الخاص في التعليم المهني وتطوير برامج لتلبية الاحتياجات التنموية.

وقد أدى عدم وجود استراتيجية شاملة للتعليم العالي إلى إضعاف هذا القطاع وميله نحو التعليم الأكاديمي. كما أدى ارتفاع الطلب على الالتحاق بالتعليم العالي ونقص التمويل إلى التساهل في معايير القبول وتراجع نوعية التعليم. وبناء على ذلك، جاءت المبادرات المتعلقة بالتعليم العالي لتؤكد على أهمية وضع استراتيجية وطنية شاملة للتعليم العالي وتوفير الموارد لضمان تطبيقها، وعلى أهمية إيجاد استراتيجيات تمويل بديلة للجامعات، ومراجعة نظام القبول لضمان العدالة وتكافؤ الفرص والالتزام بمعايير الاعتماد وضبط الجودة. كما تناولت إصلاح المناهج الجامعية والتنمية المهنية للقيادات الأكاديمية بما ينسجم مع متطلبات اقتصاد المعرفة. ومن أجل الارتقاء بنوعية التعليم العالي، تضمنت المبادرات تشكيل مجلس للاعتماد وضبط الجودة للجامعات الرسمية والخاصة وكليات المجتمع، إلى جانب إيجاد نظام فاعل لضبط الجودة على مستوى كل جامعة وكلية. وأخيراً، يجب تطبيق برنامج إصلاح شامل لكليات المجتمع يتناول الأطر التنظيمية والإدارية والتمويل والبرامج التعليمية والمناهج وأساليب التدريس ومستوى كفاءة المدرسين، على أن يتم ذلك بالتعاون مع القطاع الخاص، لكي تتوافق مخرجات كليات المجتمع مع الاحتياجات التنموية.

يعاني قطاع التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع من ضعف الأطر التنظيمية التي تعمل على تنسيق جهود التنمية البشرية وتقييم السياسات والاستراتيجيات، ولمعالجة ذلك، ثمة حاجة إلى إنشاء مجلس أعلى لتنمية الموارد البشرية يعمل كمظلة للمجالس التعليمية والتدريبية القائمة، إضافة إلى إنشاء هيئة وطنية للاعتماد وضمان الجودة، تعنى بجودة التعليم العام والتعليم العالي من خلال التحقق من معايير الجودة في النظام التعليمي.

كما يعاني التعليم العام من المركزية والبيروقراطية اللتين تشكلان عائقاً أمام إحراز المزيد من التقدم. وبرغم التحسن الذي طرأ مؤخراً، فإن مشكلة الالتحاق بالتعليم ما قبل المدرسي ما زالت قائمة، كما أن هناك متسعاً لتحسين المناهج وتحويلها إلى مناهج تركز على التفكير والإبداع وحل المشكلات وتقدير قيمة العمل، وكذلك للارتقاء بنوعية التعليم في مختلف مستويات التعليم العام. إضافة إلى ذلك، يعاني التعليم المهني من ضعف الالتحاق به ونقص التمويل وتشعب تخصصاته. ومن أجل التغلب على هذه الصعوبات تشمل مبادرات التعليم العام على ما من شأنه تحسين حاكمية القطاع ومراقبة وتقييم أدائه، والتوسع في اللامركزية من خلال تفويض الصلاحيات في اتخاذ القرار جنباً إلى جنب مع آليات فاعلة للمساءلة. كما تشمل على توصيات بتوسيع فرص الالتحاق برياض الأطفال، لاسيما في المناطق الفقيرة والنائية. كما يجب الاستمرار في العمل على توفير بيئة مدرسية آمنة، وتحسين فعالية الإنفاق، والتركيز على دعم الجهود الرامية إلى تحسين نوعية التعليم الأساسي

التدريسية والطلبة. ولتعزيز البحث العلمي والإبداع العلمي والثقافي، أوصت المبادرات بضرورة إنشاء هيئة وطنية للبحث العلمي ومجلس أعلى للثقافة والفنون لتنسيق الجهود وتوفير التمويل اللازم. كما يتعين تحديد الأولويات الوطنية للبحث العلمي، وتشجيع الابتكار والإبداع العلمي والثقافي من خلال تنفيذ برامج خاصة وتوفير الحوافز بأشكالها.

أما فيما يتعلق بالبحث العلمي، فإنه يعاني أيضاً من تدني نوعيته وابتعاد مواضعه عن احتياجات التنمية ومن نقص التمويل اللازم وضعف مشاركة القطاع الخاص. هذا إلى جانب ضعف التعاون والتنسيق بين الهيئات المعنية بالبحث ومحدوديته في الجامعات، وعدم تشجيع ثقافة الابتكار في أوساط الهيئات

ومهارات التشغيل الذاتي والريادة والمهارات المستعرضة القابلة للتعميم في كافة مستويات النظام التعليمي.

إن التدريب والتعليم المهنيين ينبغي أن يلبي احتياجات القطاعات التي تحظى حالياً بالأولوية، وتتطلب عمالة ماهرة بكلفة إقتصادية. وعلى التعليم العالي أن يوفر المهارات المتخصصة للقطاعات ذات الأولوية على المدى المتوسط، بما في ذلك السياحة، وخدمات تكنولوجيا المعلومات، والخدمات الطبية، والخدمات المهنية. أما مرحلتا التعليم الأساسي والثانوي، فيجب أن تقدم، في سن مبكرة، الكفايات الأساسية لاقتصاد المعرفة بغية دعم كافة القطاعات على المدى الطويل، بما في ذلك قطاعات اقتصاد المعرفة المتقدمة والتي ستلعب دوراً حاسماً في تطور الأردن على المدى الطويل.

ولعل من الأهمية بمكان أن تؤدي برامج تطوير التعليم التي يتم تنفيذها حالياً إلى إيجاد كوادر بشرية تتوافر لديها مهارات قابلة للتشغيل، بما في ذلك المهارات الأكاديمية ومهارات الإدارة الشخصية. وتشمل المهارات الأكاديمية مهارات التواصل مع الآخرين بالإضافة إلى مهارات التفكير الناقد والمنطقي والتحليلي والتقييمي وحل المشكلات واتخاذ القرارات. أما بناء مهارات الإدارة الشخصية فيتم من خلال تطوير الاتجاهات الإيجابية والأفكار الخلاقة، والقدرة على تحمل المسؤولية وإدارة الوقت والتكيف، والعمل بروح الفريق والمساءلة.

إن تطوير قدرات البحث العلمي في القطاعات التي تحظى بأولوية وطنية عالية والتي يمتلك الأردن فيها ميزة تنافسية يساعد على الانتقال إلى الأنشطة ذات القيمة المضافة المرتفعة، وهي الأنشطة الضرورية في اقتصاد المعرفة. كما أن تعزيز حرية الإبداع الثقافي يساهم في إغناء الحياة الثقافية والأدبية والفنية في الأردن.

الإطار العام للمحور

يركز محور التعليم، والتعليم العالي، والبحث العلمي والإبداع على التحديات التي تواجه التعليم العام والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع وأساليب مواجهتها. ويأتي على رأس الأولويات، إيجاد آليات للتنسيق والمتابعة والتقييم تشمل مستويات التعليم كافة وذلك في إطار مراجعة شاملة للقطاع.

مساهمة المحور في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

دور المحور

تمكن الأردن في العقود الثلاثة الماضية، من إرساء دعائم نظام تعليمي شامل عالي الجودة بهدف تنمية رأس المال البشري. فقد تم إنشاء المدارس في الريف والبادية والتجمعات السكانية كافة. كما تم تحقيق مجانية التعليم والزاميته للمواطنين حتى سن السادسة عشرة، ونتيجة لذلك تراجعت نسبة الأمية في المملكة إلى أدنى النسب على مستوى المنطقة (9% عام 2004).

لقد تحققت ذلك بفضل الرؤية الثاقبة للقيادة الهاشمية وإيمانها بضرورة الاستثمار برأس المال البشري وتأهيله ليتمكن الأردن من مواجهة تحديات المستقبل. فالتعليم ضرورة لبناء الإنسان الفاعل والمعتمد على نفسه وكذلك لتوفير الكوادر البشرية المؤهلة التي تمتلك المعرفة والمهارات التي تلبي احتياجات القطاعات التنموية جميعها.

بالإضافة إلى ذلك، ثمة حاجة إلى قوى عاملة منتجة وعالية المهارات للمحافظة على التنافسية محلياً وإقليمياً. بل إن التنمية الاقتصادية في الأردن تتوقف إلى حد كبير على المعرفة والإبداع حيث يلعب كل من التعليم والبحث العلمي دوراً حيوياً في تطويرهما، وكلاهما ضروري للانتقال إلى الأنشطة ذات القيمة المضافة المرتفعة التي تدعم النمو الاقتصادي وتكوين الثروة وتراكمها. وفي مجتمعنا الحديث، يشكل العامل البشري العنصر الرئيس الذي يتوقف عليه إنجاز هذه الأنشطة، وعليه يجب أن يستجيب التعليم وبرامج التدريب لمتطلبات بناء الكوادر المؤهلة التي تمتلك المعرفة والمهارات والاتجاهات التي تحتاجها المؤسسات وسوق العمل المحلي وفي الدول المجاورة.

وتدعو الأجندة الوطنية إلى "إعداد الأردنيين للتعليم الدائم وحفزهم على العمل في المهن ذات القيمة المضافة المرتفعة". ويرتبط تحقيق هذا الهدف بمدى النجاح في إصلاح نظام التعليم، وهذا من المتطلبات الرئيسة لإنجاز المراحل الأولى للتحويل الاقتصادي والاجتماعي للأردن. وعلى قطاع التعليم تلبية احتياجات سوق العمل في الصناعات الرئيسة التي حددها محور تعميق الاستثمار والتركيز على تعزيز المهارات الحياتية

التنمية الاقتصادية
في الأردن تتوقف إلى
حد كبير على المعرفة
والإبداع حيث يلعب كل
من التعليم والبحث
العلمي دوراً حيوياً في
تطويرهما، وكلاهما
ضروري للانتقال إلى
الأنشطة ذات القيمة
المضافة المرتفعة التي
تدعم النمو الاقتصادي
وتكوين الثروة
وتراكمها.

أما مكون الإبداع الثقافي، فإنه يركز على البناء الهيكلي لقطاع الثقافة وآليات تمويله، إضافة إلى تشجيع وحماية الإبداع والمبدعين والتعريف بالحركة الثقافية الأردنية.

مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسية
تم وضع مجموعة من مؤشرات الأداء لمراقبة تطبيق مبادرات محور التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع، وتعرض الجداول (1-10) و(2-10) و(3-10) أهمها.

في مجال التعليم العام، يتناول هذا المحور التعليم ما قبل المدرسي، والتعليم الأساسي، والتعليم الثانوي، ويستجيب للتحديات القائمة والمتوقعة من ناحية توفير فرص التعليم، وفعالية الإنفاق، ونوعية التعليم وإدارته.

وفي مجال التعليم العالي، يتناول المحور ستة عوامل رئيسة تؤثر على الجامعات وكليات المجتمع من حيث البناء الهيكلي للقطاع، والتمويل، والقبول، والمناهج، والموارد البشرية، وضبط الجودة.

ويشتمل مكون البحث العلمي في هذا المحور على التمويل، والتعاون مع الصناعة، وتوسيع البحث في أوساط مجتمع الجامعات وخارجه، وتطوير ثقافة الابتكار والإبداع.

الجدول (1-10):

مؤشرات أداء رئيسة مختارة للتعليم العام

الهدف (2017)	الهدف (2012)	حالياً	
60%	50%	35%	نسبة الالتحاق الإجمالية في التعليم ما قبل المدرسي
100%	100%	99%	نسبة الالتحاق الإجمالية بالتعليم الأساسي
95%	90%	86%	نسبة الالتحاق الإجمالية بالتعليم الثانوي
80%	65%	55%	النسبة المئوية لمعدل تشغيل خريجي التعليم الثانوي المهني
أعلى من المتوسط الدولي	أعلى من المتوسط الدولي	424	علامات الطلبة الأردنيين في دراسة الاتجاهات الدولية للرياضيات (TIMMS)
استمرار المحاولة لتجاوز المعدل الدولي	تجاوز المعدل الدولي	475	علامات الطلبة الأردنيين في دراسة الاتجاهات الدولية للعلوم (TIMMS)
100%	100%	72%	النسبة المئوية للمدارس المربوطة بالإنترنت
0.96	0.93	0.89	مؤشر الكفاءة الداخلية

الجدول (2-10):

مؤشرات أداء رئيسة مختارة للتعليم العالي

الهدف (2017)	الهدف (2012)	حالياً	
50%	44%	35%	نسبة الالتحاق الإجمالي بالتعليم العالي
95%	85%	غير متوفر	النسبة المئوية لخريجي الجامعات الذين وجدوا عملاً في مجال تخصصهم خلال 12 شهراً بعد التخرج
0%	0%	13%	النسبة المئوية للطلبة المقبولين في برنامج التعليم الموازي
100%	100%	0%	النسبة المئوية للجامعات التي يزيد أعضاء هيئتها التدريسية الذين تلقوا تدريباً في مراكز التنمية المهنية عن 60% في السنة
95%	85%	غير متوفر	النسبة المئوية لخريجي كليات المجتمع الذين وجدوا عملاً في مجال تخصصهم خلال 12 شهراً بعد التخرج

الهدف (2017)	الهدف (2012)	حالياً	
1.5%	1.0%	0.34% (2003)	الإنفاق على البحث العلمي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
2500	1300	485	عدد الأبحاث العلمية المنشورة دولياً (كما ورد في فهرس Thomson ISI)
5000	1300	246	عدد الطلبات المقدمة من أردنيين لتسجيل براءات اختراع منذ عام 2000
58000	42000	22550	عدد مخطوطات الكتب التي حصلت على أرقام إيداع من دائرة المكتبة الوطنية منذ 1994

إنشاء "الهيئة الوطنية
للاعتداد وضبط جودة
المؤسسات التعليمية"
لتعمل من خلال
مجلسين أحدهما
للتعليم العام والآخر
للتعليم العالي على
متابعة تحقيق معايير
الجودة في النظام
التعليمي بمجمله.

مبادرات محور التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع

الحاكمية والإدارة

إنشاء مجلس أعلى لتنمية الموارد البشرية ومراجعة
قوانين الهيئات المشرفة على التعليم

التعليم العام

تعزيز التوجه نحو اللامركزية واعتماد منهجية
شاملة للتقييم والتطوير

تتسم إدارة قطاع التعليم العام بالمركية عندما يتعلق الأمر برسم السياسات وعمليات التخطيط كما تعاني وزارة التربية والتعليم من نقص في القدرات التي تمكنها من القيام بشكل أمثل بالتخطيط وإعداد الموازنات والتنفيذ والمتابعة والتقييم. ولا يقتصر هذا الأمر على مركز الوزارة، بل يمتد إلى المدارس، حيث تحد الأعباء الإدارية ومحدودية الصلاحيات الممنوحة لمدراءها من قدرتهم على إدارة مدارسهم بشكل فاعل والإشراف على عملية التعلم والتعليم داخل غرف الصف وتقييمها ووضع الحلول العلاجية لمواطن الخلل أو الضعف.

وضمن إطار مشروع تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة، أطلقت وزارة التربية والتعليم جملته من المبادرات الرئيسة الرامية إلى تحقيق المزيد من اللامركزية في الإدارة وإعداد الموازنات. كما بدأت بتطوير نظام دعم القرار التربوي. وتم تكليف المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية بوضع آلية شاملة للمتابعة والتقييم لبرنامج تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة تهدف إلى متابعة تقدم سير العمل وقياس الإنجازات المتحققة.

ولضمان مأسسة واستمرار الإصلاحات الإدارية وتعميمها، فإن من الضروري أن يؤدي التوجه نحو اللامركزية إلى منح صلاحيات أكبر على مستوى مديريات التربية والتعليم والمدارس. وكذلك إنشاء وحدة للتخطيط الاستراتيجي والسياسات في وزارة التربية والتعليم، وتطبيق نظام دعم القرار التربوي الذي يستند إلى نظام معلومات الإدارة التربوية واعتماد منهجية إعداد الموازنات المرتبطة بالنتائج.

يفتقر قطاع التعليم والقطاعات الأخرى المعنية بتنمية الموارد البشرية، كقطاع التدريب المهني، إلى آليات فاعلة لتنسيق سياسات تنمية الموارد البشرية في الأردن، ومراقبة جودة برامج التعليم والتدريب وتقييمها. فالهيئات القائمة حالياً مثل مجلس التربية والتعليم ومجلس التعليم العالي ومجلس التعليم والتدريب التقني والمهني والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، يقوم كل منها فقط برسم السياسات ومراقبة النشاطات والبرامج التي تقع ضمن نطاق صلاحياته، دون أن يتم التنسيق فيما بينها لضمان تكامل هذه السياسات والبرامج وتطويرها بشكل مستمر والتأكد من مواءمتها لاحتياجات الاقتصاد والتنمية الدائمة التغير، ضمن إطار منظومة تنمية الموارد البشرية.

ولمعالجة هذه المشكلة، تضمنت المبادرات إنشاء مجلس أعلى لتنمية الموارد البشرية ليكون بمثابة مظلة لجميع الهيئات المشرفة على التعليم والتدريب، وتناط بهذا المجلس مسؤولية التنسيق بين القطاعات المختلفة والقطاع الخاص فيما يتعلق برسم السياسات والمتابعة والتقييم (مبادرة مشتركة مع محور دعم التشغيل والتدريب المهني). وفي ضوء ذلك هناك ضرورة لإعادة النظر بدور المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية ليقوم بإجراء الدراسات التحليلية واقتراح السياسات والاستراتيجيات للمجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية وتطويرها باستمرار. كما يتطلب الأمر مراجعة قوانين التربية والتعليم والتعليم العالي والتدريب المهني ومجلس التدريب والتعليم التقني والمهني بما ينسجم مع أهداف الأجندة الوطنية ومبادراتها.

وللارتقاء بجودة التعليم في الأردن وبكافة مستوياته، فقد تضمنت المبادرات إنشاء "الهيئة الوطنية للاعتدال

ولضمان مأسسة
واستمرار الإصلاحات
الإدارية وتعميمها، فإن
من الضروري أن يؤدي
التوجه نحو اللامركزية
إلى منح صلاحيات
أكبر على مستوى
مديريات التربية
والتعليم والمدارس.

توسيع فرص الحصول على التعليم الأساسي والثانوي مع تحسين فعالية الإنفاق

يشكل طلبة وزارة التربية والتعليم أكثر من 75% من الطلبة الملتحقين بالتعليم الأساسي والثانوي على المستوى الوطني. ومن خلال توفير العدد الكافي من الغرف الصفية بالأخص للتعليم الثانوي، تمكنت الوزارة من خفض معدل عدد الطلبة لكل صف حتى أصبح يقارب مثيله في الدول المتقدمة. ورغم ذلك، فهناك تفاوت في الكثافة الصفية بين المناطق، إذ تقل الكثافة في بعض المناطق ويزداد الاكتظاظ في مناطق أخرى وذلك بسبب التوسع غير المدروس الذي جرى في الماضي في بعض المناطق. وعلاوة على ذلك، لا يزال 13% من طلبة المدارس الحكومية يدرسون في مبان مستأجرة ومدارس ذات الفترتين مما يؤثر سلباً على نوعية التعليم. وبالرغم من الجهود الحثيثة التي تبذلها الوزارة لمعالجة هذا الوضع، إلا أن التخلص منه تماماً لا يزال هدفاً بعيد المنال في ضوء الزيادة السكانية المتسارعة وحركة الانتقال المتزايدة من المدارس الخاصة إلى مدارس الوزارة.

وضمن إطار مشروع تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة، تخطط وزارة التربية والتعليم لبناء 192 مدرسة جديدة وإضافة 800 غرفة صفية للمدارس القائمة لاستبدال المدارس غير الآمنة وحل مشكلة الصفوف المكتظة. ومن المتوقع أن يكون عدد الصفوف التي ستوفرها وزارة التربية والتعليم كافياً لتلبية الاحتياجات المتنامية للتعليم الأساسي والثانوي. كما سيتم تأهيل المرافق وتوفير مختبرات الحاسوب

وتحت مظلة الهيئة الوطنية لاعتماد وضبط جودة المؤسسات التعليمية، سيقوم مجلس اعتماد وضبط جودة التعليم العام باتباع منهجية شاملة للتقييم والتطوير والمساءلة. كذلك سيتم إجراء التقييمات المؤسسية على صعيد مركز الوزارة والمديريات وربط الحوافز بنتائج تقييم الأداء، وتشجيع التقييمات الذاتية. كما أكدت المبادرات على أهمية تطوير أساليب ووسائل الامتحانات والاختبارات الوطنية واستمرار المشاركة في الاختبارات التقييمية الوطنية والدولية لقياس جودة النواتج التعليمية.

التوسع في إنشاء رياض الأطفال التابعة للقطاع العام والتركيز على المناطق الفقيرة والمناطق النائية

تزايد عدد رياض الأطفال التابعة للقطاع العام بسرعة خلال السنوات الماضية، كما هو مبين في الشكل (10-1)، ولكن لا تزال معظم خدمات التعليم لمرحلة الطفولة المبكرة مقدمة من قبل القطاع الخاص. علاوة على ذلك، يختلف انتشار رياض الأطفال التابعة للقطاع العام من محافظة إلى أخرى، خاصة في مناطق الريف والبادية التي تعاني من نقص حاد فيها ومن تدني وعي الأهالي بأهمية التعليم ما قبل المدرسي. وقد أدى ذلك، بالإضافة إلى عدم قدرة بعض الأهالي على تحمل تكاليف رياض الأطفال الخاصة، إلى تدني نسب الالتحاق في هذه المرحلة.

وإدراكاً لأهمية التعليم ما قبل المدرسي، تقوم وزارة التربية والتعليم حالياً ببناء 200 صف رياض أطفال جديد ضمن إطار مشروع تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة، كما بدأت بتنفيذ حملة توعية عامة حول أهمية التعليم ما قبل المدرسي، وباشرت بإنشاء عشرين مركزاً للتعليم المبكر وتحسين مستوى الرعاية الوالدية. غير أن التوقعات الأولية تشير إلى أن الحاجة تقتضي توفير عدد أكبر بكثير من صفوف رياض الأطفال التابعة للقطاع العام (ربما ضعف العدد المخطط له) لرفع نسب الالتحاق بالتعليم ما قبل المدرسي لتتسجم مع المستويات الدولية، أي رفع نسب الالتحاق من 30% إلى 60% ثم 80%. ولتمويل هذا التوسع في رياض الأطفال، تحتاج وزارة التربية والتعليم إلى زيادة في موازنتها السنوية وتقديم الحوافز للقطاع الخاص لتشجيعه على المشاركة في بناء رياض الأطفال التابعة لها وإنشاء أخرى خصوصاً في المناطق الفقيرة والنائية وتوفير خدماتها بتكلفة معقولة.

كما يتطلب تطوير خدمات رعاية الطفولة المبكرة، تعزيز قدرة قسم رياض الأطفال في الوزارة على وضع معايير الترخيص وتطويرها وتحديثها باستمرار بالإضافة إلى المباشرة باعتماد المعايير النمائية الوطنية أساساً لمراجعة منهاج رياض الأطفال وإعادة النظر في برامج إعداد العاملين فيها.

تحتاج وزارة التربية والتعليم إلى زيادة في موازنتها السنوية وتقديم الحوافز للقطاع الخاص لتشجيعه على المشاركة في بناء رياض الأطفال التابعة لها وإنشاء أخرى خصوصاً في المناطق الفقيرة والنائية



للتكلفة العالية المقرونة بها، تقوم وزارة التربية والتعليم بمراجعة فعالية إنفاقها.

ويعتبر الإنفاق العام على التعليم الأساسي والثانوي في الأردن مقبولا كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، إذ يمثل 4.3% من الناتج المحلي الإجمالي، لكنه يعتبر منخفضاً عندما يتعلق الأمر بتكلفة الطالب الواحد مقارنة بالمعايير الدولية. وتتفق غالبية موازنة وزارة التربية والتعليم على الأجور والرواتب، كما هو مبين في الشكل (10-2)، ويبقى النذر اليسير لتخصيصه للإنفاق الرأسمالي والتدريب وتنمية الموارد البشرية، مما يتطلب المزيد من المخصصات المالية لأغراض الإنفاق الرأسمالي المباشر في عملية التعليم.

وفي هذا السياق، فإن وزارة التربية والتعليم تستطيع توفير التمويل جزئياً من الجهات المانحة، ولكن يتوجب التفكير بوسائل أخرى لترشيد الإنفاق وتحسين كفاءة استغلال الموارد المالية المتاحة. ولذلك، تضمنت مبادرات هذا المحور دراسة البدائل التمويلية المتاحة من خلال الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المحلي مثل اتباع نموذج البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT).

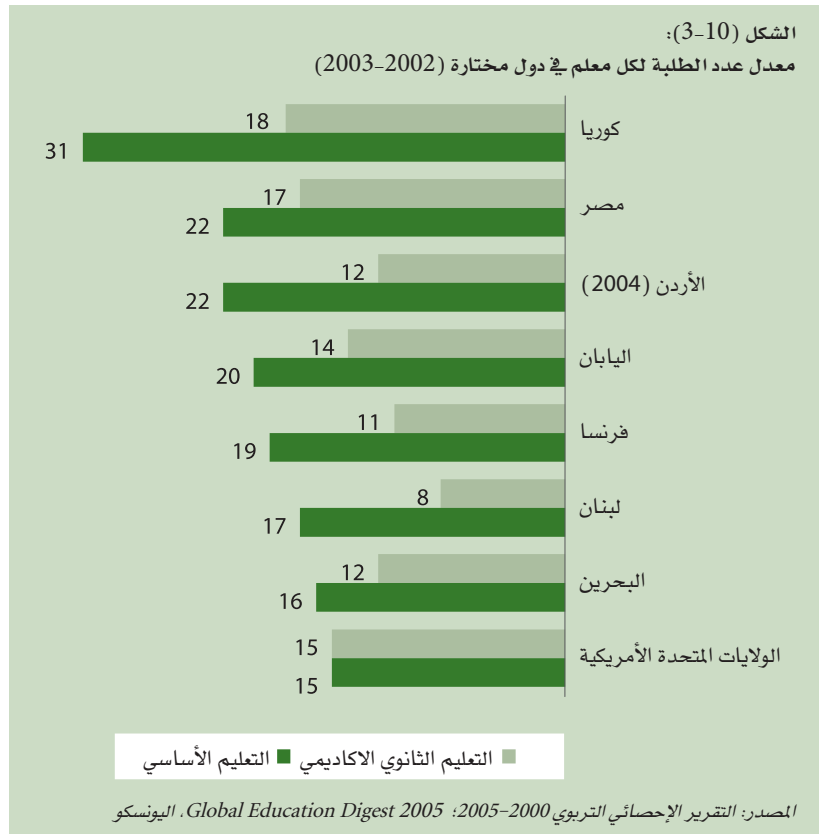
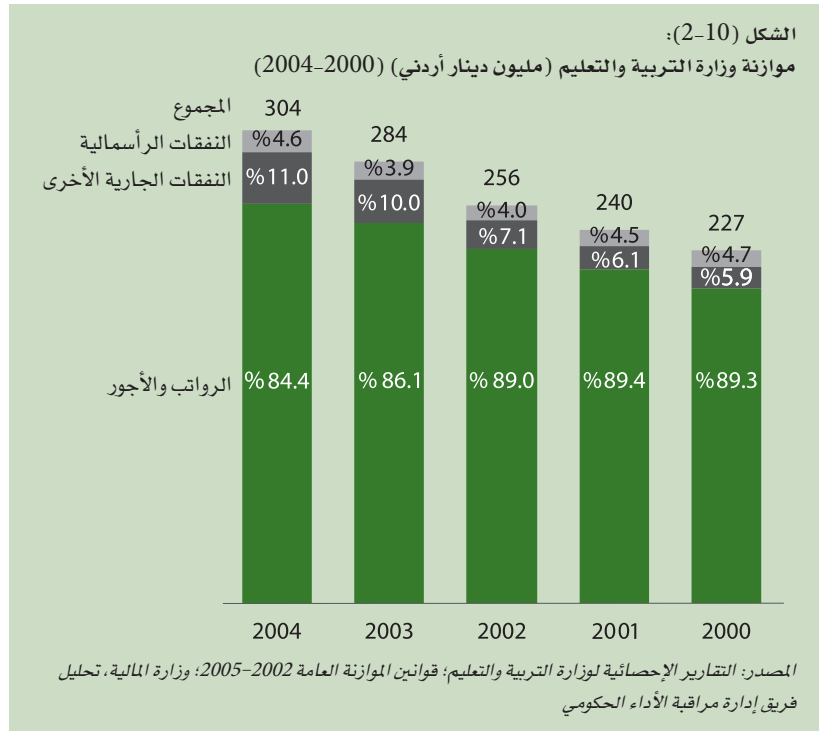
كما تضمنت المبادرات، بهدف تحسين كفاءة استغلال الموارد المالية المتاحة، الحد من التعيينات الإدارية في الجهاز الإداري ورفع كفاءة استغلال الموارد البشرية من المعلمين، والعمل على معالجة مشكلة تدني الكثافة الصفية من خلال استخدام الخريطة المدرسية كأساس في تحديد مواقع المدارس الجديدة والنظر في إمكانية دمج المدارس إن أمكن.

تحسين جودة التعليم الأساسي والثانوي

كان معدل عدد الطلبة لكل معلم في الأردن ثابتاً ثم أخذ بالتخفيض خلال السنوات القليلة الماضية حتى أصبح يقارب المعدلات في الدول المتقدمة، كما هو مبين في الشكل (10-3). ولكن يتفاوت هذا المعدل بشكل كبير بين المحافظات ويميل إلى الارتفاع في عمان عن باقي المحافظات. ويكثر في المناطق النائية وجود معلمين متدنيي الكفاءة. كما أن ضعف فعالية إجراءات توظيف المعلمين وعدم اعتمادها التنافس وفقاً لمعايير التعليم المهنية أساساً للتعيين، وعدم استقرار المعلمين في وظائفهم، إضافة إلى تدني الأجور والحوافز، جميعها تؤثر سلباً في نوعية التعليم.

أما فيما يتعلق بمنهج المدارس الحكومية، فهي تقليدية في بنائها، وتركز على المضامين أكثر من تركيزها على تنمية المهارات العقلية العليا، ولا تزال إلى حد ما تعكس نماذج نمطية حول دور المرأة في المجتمع. وبالرغم من توفر البنى التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المدارس، إلا أن مستوى استخدام وتوفير البرامج الإلكترونية الخاصة بالموضوع الدراسي لا يزال دون المستوى المطلوب.

ومختبرات العلوم لتحسين نوعية التعليم. وتستثمر الجهود المبذولة لإيجاد البنية التحتية الملائمة للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المدارس، وستزود كافة المدارس بأجهزة الحواسيب وتربط بشبكة الإنترنت/الإنترنت، وسترتبط فيما بينها بواسطة شبكة اتصالات عالية السرعة. ولتحقيق الاستفادة لهذه الجهود التطويرية ونظراً



القطاع، حيث حال ذلك دون تحديث الآلات والمعدات التي تعتبر أساسية في التعليم المهني في المدارس. ولذلك، يحقق الطلاب المتحقون بالتعليم المهني نتائج متدنية بالإجمال في امتحان الثانوية العامة "التوجيهي" ربما بسبب تركيز الامتحان على الجوانب النظرية وإغفاله للجوانب العملية الأدائية، كما لا يكتسبون المهارات المطلوبة في سوق العمل، وخير دليل على ذلك نتائج المسح الواردة في الشكل (4-10). وعلاوة على ذلك، فإن مجلس التدريب والتعليم التقني والمهني، الذي تم تشكيله لتنسيق السياسات المتعلقة بالقطاع كان محدود الفعالية إلى حد كبير.

وكجزء من برنامج تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة، تقوم وزارة التربية والتعليم بإعادة هيكلة برامج و مناهج التعليم المهني بهدف مواءمتها مع متطلبات سوق العمل، وذلك بالتركيز على المهارات العملية القابلة للتعميم ومهارات التشغيل وتطوير الامتحان العام. كما تم تأسيس مراكز التميز لتقديم التعليم والتدريب المهني بالاشتراك مع القطاع الخاص، ومثال على ذلك كلية الأردن التطبيقية للتعليم الفندقي والسياحي (عمون سابقاً).

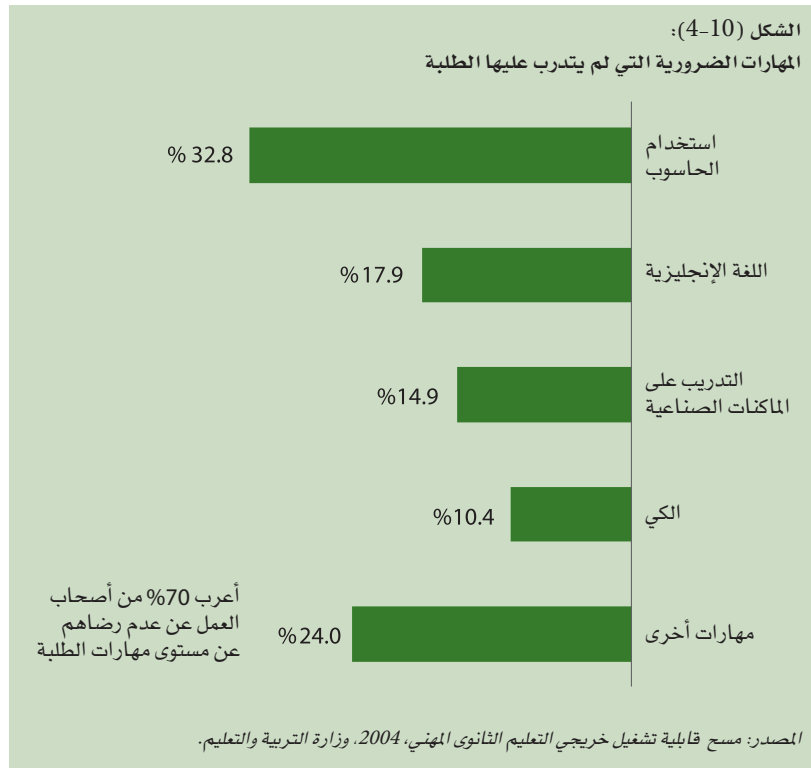
وبالإضافة إلى الإصلاحات آنفة الذكر، أكدت المبادرات على ضرورة تشجيع مشاركة القطاع الخاص وزيادتها في إدارة برامج التدريب والتعليم التقني والمهني وفي تصميم المناهج، وتوفير فرص التدريب العملي للطلبة لضمان تلبيتها لاحتياجات سوق العمل مما يزيد من قابلية تشغيل الخريجين. كما أكدت على ضرورة مراجعة سياسات توظيف المعلمين والتركيز أكثر على الخبرة العملية/الصناعية، وإعادة النظر بنظام ترقية المعلمين والحوافز المقدمة لهم. ولتحقيق

أما بالنسبة للتنمية المهنية للمعلمين، فقد خطت وزارة التربية والتعليم خطوات كبيرة في هذا المجال، فغالبية المعلمين في المدارس الحكومية هم من حملة الشهادات الجامعية، كما تم تنفيذ برنامج تدريبي شامل يتزامن مع المناهج الجديدة المطورة، وهو يشمل من بين أمور أخرى، التدريب على أساليب التدريس الحديثة واستخدام الحاسوب. علاوة على ذلك، خضعت المناهج المدرسية إلى تحديث كامل في إطار برنامج تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة لتتضمن بناء مهارات التفكير النقدي. وأخيراً، تنفذ وزارة التربية والتعليم برامج مختلفة تستهدف الطلاب المتفوقين وذوي الاحتياجات الخاصة، إضافة إلى مراكز محو الأمية للبالغين.

ولتعزيز النجاحات السابقة، ركزت مبادرات الأجندة الوطنية، على تحسين جودة التعليم العام عبر الاستمرار بتحديث المناهج والتوسع في توظيف تكنولوجيا المعلومات في التعلم والتعليم وتطوير برامج تدريب المعلمين ومأسسة عملية تقييم أداء المعلمين، واعتماد معايير وطنية ومحكات تقييمية محددة لنواتج التعلم، والمباشرة بنظام تقييم وطني سنوي لصفوف مختارة تعلن نتائجها، وتخضع المدارس للمساءلة في ضوء أداء الطلبة. كما أكدت على ضرورة التوسع ببرامج الإرشاد التربوي والمهني، للطلبة وإغناء حياة الطالب من خلال العمل التطوعي، والتدريب الميداني والنشاطات اللا منهجية. كما ينبغي تحديث برامج محو الأمية للبالغين والبرامج المخصصة للطلبة المتفوقين وذوي الاحتياجات الخاصة والتوسع بها لتحقيق الشمولية في حق التعليم العام.

زيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة التعليم المهني وتطوير البرامج والمناهج لتلبية متطلبات السوق

شهدت نسب الالتحاق بالتعليم المهني انخفاضاً خلال السنوات القليلة الماضية بسبب محدودية فرص العمل للخريجين واستمرار النظرة الاجتماعية الدونية لهذا النوع من التعليم. ولعل من أهم أسباب ذلك، محدودية مشاركة القطاع الخاص في تطوير المعايير المهنية واختيار البرامج والمناهج الدراسية وتوفير فرص التدريب للطلبة أثناء الدراسة، إضافة إلى تضرع برامج التعليم المهني إلى تخصصات مهنية ضيقة لا تلبي متطلبات سوق العمل. كما أنه لا يتم إيلاء الكثير من الاهتمام للمهارات الأساسية كاستخدام الحاسوب واللغة الإنجليزية والمهارات الشخصية. علاوة على ذلك، يمتلك المعلمون خبرة مهنية محدودة، ويفتقرون إلى الحوافز المناسبة ولا يخضعون لتقييم ملائم. ومما يزيد الأمر سوءاً محدودية الموارد المالية الحكومية المخصصة للتعليم المهني التي تشكل 1.4% فقط من مجموع النفقات المخصصة لوزارة التربية والتعليم، إضافة إلى عدم اهتمام القطاع الخاص بتمويل هذا



المصالح بسبب عضوية عدد كبير من رؤساء الجامعات في مجلس التعليم العالي الذي يقرر منح التراخيص للجامعات الجديدة.

من جهة أخرى، منح مجلس التعليم العالي الجامعات بعض الاستقلالية في التوظيف ووضع المناهج والاشتراك في رسم سياسات القطاع. كما تم تطبيق المبادرات الإصلاحية لمشروع تطوير التعليم العالي الذي تم تنفيذه بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ومن هنا جاء تأكيد مبادرات التعليم العالي للأجندة الوطنية على ضرورة استكمال وإقرار استراتيجية شاملة لقطاع التعليم العالي بمشاركة الجهات المعنية كافة، وإنشاء وحدة إدارة وتنسيق في وزارة التعليم العالي تشرف على تطبيق ومتابعة كل مكونات الاستراتيجية. كما أوصت بمراجعة سياسات الترخيص والقبول وفق المستجدات بحيث تتواءم معايير الترخيص مع أولويات الأجندة الوطنية. علاوة على ذلك، ينبغي مراجعة قانون كل من مجلس التعليم العالي ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي وصلاحياتهما بما يضمن تحقيق الموضوعية وعدم تضارب المصالح. ويقتضي الأمر إعادة النظر في التشريعات التي تحكم عمل الجامعات لتعزيز استقلاليتها، وتعزيز القدرة المؤسسية لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي من خلال إنشاء وحدة سياسات وتعيين الكوادر المؤهلة وتنفيذ نظام إدارة للمعلومات (MIS) يشمل القطاع بأكمله، مما يسمح للوزارة بإجراء الدراسات التحليلية وبلورة الاستراتيجيات والسياسات استناداً إلى الوقائع وأداء القطاع.

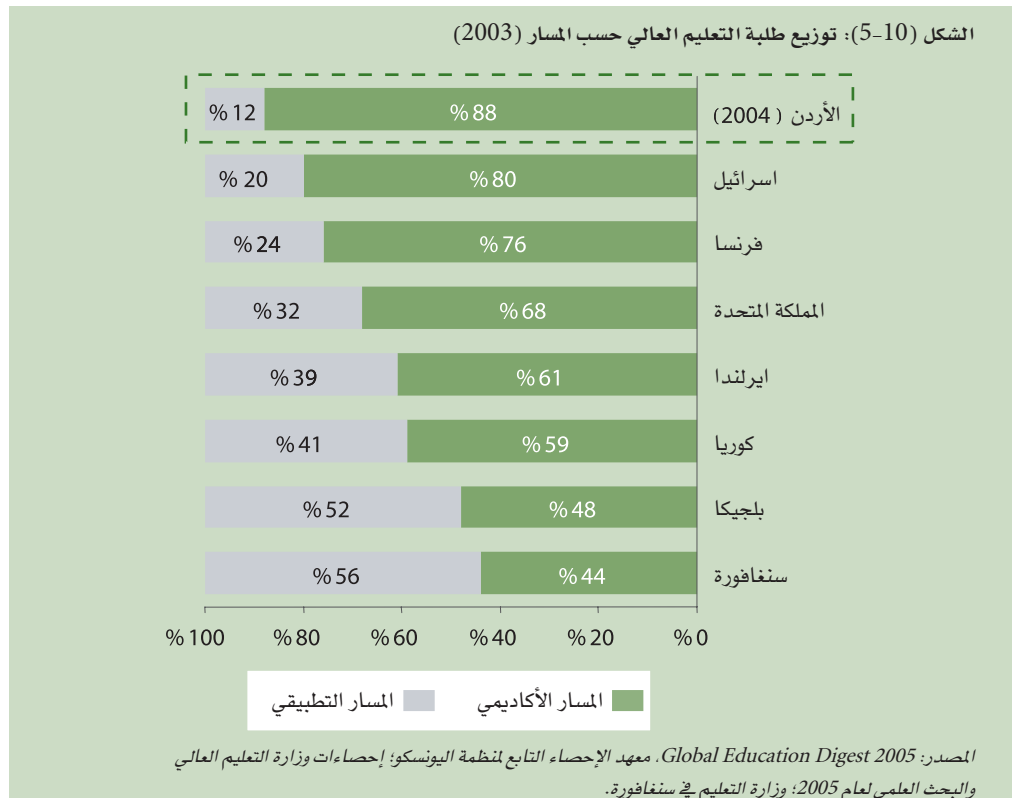
تمويل أكثر فعالية للقطاع، أوصت المبادرات بتحويل مخصصات قطاع التعليم المهني إلى صندوق مركزي يديره القطاع العام والخاص، وتقديم الحوافز إلى القطاع الخاص لزيادة تمويله للتعليم المهني. كما يجب بناء قاعدة بيانات تتعلق بقابلية تشغيل خريجي التعليم المهني وتقويتها، وفرض شرط الالتزام بالحد الأدنى للأجور على المؤسسات التي توظف طلبة أو خريجي التعليم المهني، مع إمكانية دمج مع صندوق التشغيل والتدريب المهني الذي ينضوي تحت مظلة مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني.

التعليم العالي

اقرار استراتيجية شاملة لقطاع التعليم العالي

يفتقر قطاع التعليم العالي إلى استراتيجية شاملة وموحدة ترمي إلى تنظيم القطاع ودفع عملية تطويره قدماً. وكما هو موضح في الشكل (10-5)، يميل القطاع نحو التعليم الأكاديمي على حساب التعليم التطبيقي، الأمر الذي يشكل عبئاً متزايداً على الجامعات الرسمية في ضوء ازدياد الطلب على التعليم العالي. كما أن وزارة التعليم العالي لا تمتلك القدرة المؤسسية اللازمة لتلبية احتياجات القطاع لا سيما فيما يتعلق برسم السياسات، وعلى سبيل المثال، يلاحظ عدم المواءمة بين معايير الترخيص والأولويات الوطنية. كما أن هناك تداخلاً في الأدوار والمسؤوليات لكل من مجلس التعليم العالي ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي مما يسبب عدداً من المشكلات. ويبرز احتمال حدوث تضارب في

أوصت المبادرات
بتحويل مخصصات
قطاع التعليم المهني
إلى صندوق مركزي
يديره القطاع العام
والخاص، وتقديم
الحوافز إلى القطاع
الخاص لزيادة تمويله
للتعليم المهني. كما
يجب بناء قاعدة بيانات
تتعلق بقابلية تشغيل
خريجي التعليم المهني

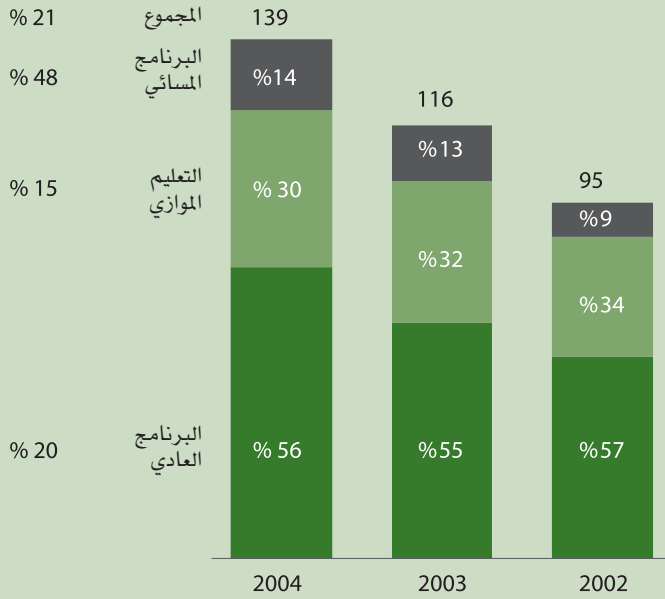


تصميم استراتيجيات تمويل بديلة للجامعات

الشكل (10-6):

إيرادات الرسوم الجامعية للجامعات الرسمية (مليون دينار أردني) (2002-2004)

معدل النمو السنوي
(2002 - 2004)



المصدر: إحصاءات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي؛ مقابلات فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

لا تزال الجامعات الرسمية تعتمد بشكل كبير على التمويل الحكومي الذي شهد انخفاضاً بمرور الزمن، وهو يشكل حالياً أقل من ثلث الإيرادات الجامعية. كما أن تخصيص هذا التمويل الحكومي لا يتم على أساس المخرجات أو التكاليف الحقيقية، ولا يصل إلى الطلبة الفقراء المتميزين الذين يستحقونه. وقد دفع انخفاض التمويل، وكذلك الطلب المتزايد على التعليم الجامعي، بالجامعات إلى البحث عن مصادر تمويل بديلة عبر التوسع في قبول الطلبة في البرامج الموازية والمسائية واستقطاب عدد أكبر من الطلاب غير الأردنيين. غير أن الاعتماد الكبير على الإيرادات المتأتية من هذه البرامج، كما هو مبين في الشكل (10-6)، أسفر عن سياسات قبول لا تتسجم مع معايير الاعتماد وضبط الجودة، مما يهدد بتراجع نوعية التعليم. علاوة على ذلك، أعاققت القيود التمويلية الاستثمار في البنية التحتية للجامعات ومنشأتها، مما يحد من إقبال الطلبة غير الأردنيين ويعيق النمو المحتمل في الإيرادات المتأتية منهم. وفي هذا السياق، وبغياب التخطيط المالي المناسب، تراكمت الديون على الجامعات.

ولمعالجة هذه المشاكل التمويلية الملحة، تمت صياغة خطة ترمي إلى إعادة هيكلة الرسوم الجامعية وفق أسس تراعي تكلفة التعليم الحقيقية ومتوسط دخل الفرد. وفي المقابل، سيتم توجيه الدعم الحكومي الحالي إلى صندوق مركزي لدعم الطالب الجامعي يقدم المساعدة المالية للطلبة الفقراء المتميزين. كما تضمنت مبادرات المحور، إنشاء صندوق آخر من المساهمات المشتركة للقطاع العام والخاص لدعم المشاريع التطويرية المبتكرة في الجامعات، وربط الدعم الحكومي للجامعات بنتائج تقييم أدائها واحتياجات الطلبة.

ويتعين وضع وتنفيذ استراتيجيات تمويل بديلة على مستوى الجامعات بهدف حشد الأموال عبر مصادر أخرى. ومن هذه الاستراتيجيات، إنشاء وقفية في كل جامعة وإنشاء مراكز تميز تقدم خدماتها في مجالات الاستشارات والخدمات الطبية والهندسية والتقنية وغيرها، واستحداث برامج إضافية مثل التعلم عن بعد والتعلم الإلكتروني.

مراجعة سياسات القبول في الجامعات

بالرغم من الطلب المتزايد على التعليم الجامعي، لا توجد حالياً آليات لتحديد القبول في كل تخصص بما يتماشى مع الاحتياجات الاقتصادية، كما تركز معايير القبول بشكل كبير على معدل امتحان الثانوية العامة، ولا تعير اهتمامات الطلبة ومواطن قوتهم أي انتباه. ويهدد نظام القبول الموازي، الذي يمثل 21% من المقاعد الجامعية، ونظام حصص القبول للفئات المختلفة نوعية التعليم. ولكن الأهم من ذلك، أنه لا تقدم حوافز للطلبة للالتحاق بكليات المجتمع بغية تخفيف الضغط ولو بشكل جزئي عن الجامعات.

وفي إطار الاستراتيجية الخاصة بقطاع التعليم العالي، فإنه لا بد من مراجعة سياسات القبول لجعلها عادلة وتنافسية وموجهة نحو احتياجات اقتصاد المعرفة. وعليه، يجب تخصيص المقاعد الجامعية استناداً إلى التوقعات الدقيقة حول العرض والطلب. كما يجب أن تشمل معايير القبول (بنسب معينة) كلاً من معدل امتحان الثانوية العامة، وعلامة المواد ذات العلاقة بالتخصص، ونتائج الطالب المدرسية في الصفوف الثانوية، إضافة إلى معايير أخرى ترتبط بكل تخصص تحددها الجامعات، واهتمامات الطلبة ورغبتهم. ويتوجب الأمر أيضاً، إلغاء القبول في نظام التعليم الموازي إلغاء تاماً لضمان جودة التعليم الجامعي.

تحديث المناهج الجامعية بما ينسجم مع متطلبات اقتصاد المعرفة

تواجه المناهج الجامعية جملةً من التحديات، في مقدمتها، عدم المواءمة بين العرض (مخرجات برامج الجامعات) والطلب في سوق العمل. وغالباً ما يعرب أصحاب العمل عن عدم رضاهم عن المهارات الفنية التطبيقية والمهارات الشخصية ومهارات التواصل، لدى الخريجين، خاصة في استخدام اللغة الإنجليزية. كما لا تعزز المناهج وأساليب التعليم التقليدية مهارات التفكير النقدي ومهارات التواصل، بالإضافة إلى محدودية التركيز على تنمية مهارات الريادة. علاوة على ذلك، تعد الخدمات المساندة الطلابية قليلة ومنها توفير فرص التدريب في مؤسسات الأعمال والإرشاد الوظيفي والأنشطة اللا منهجية.

توجيه الدعم الحكومي
الحالي إلى صندوق
مركزي لدعم الطالب
الجامعي يقدم
المساعدة المالية للطلبة
الفقراء المتميزين.

والإنجليزية ومهارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. كما يجب أن تحتوي البرامج والمناهج الجامعية على متطلبات تتعلق بالتدريب العملي والتدريب الميداني، وكذلك توفير فرص الحصول على شهادات متخصصة للطلبة في التخصصات ذات الصلة. ويمكن أيضاً استحداث أنماط من البرامج التعليمية غير التقليدية مثل التعلم عن بعد والتعلم الإلكتروني وبرامج التعلم المستمر للخريجين القدامى. وأخيراً، فإنه من الضروري تنظيم المعارض وتوفير الإرشاد الوظيفي.

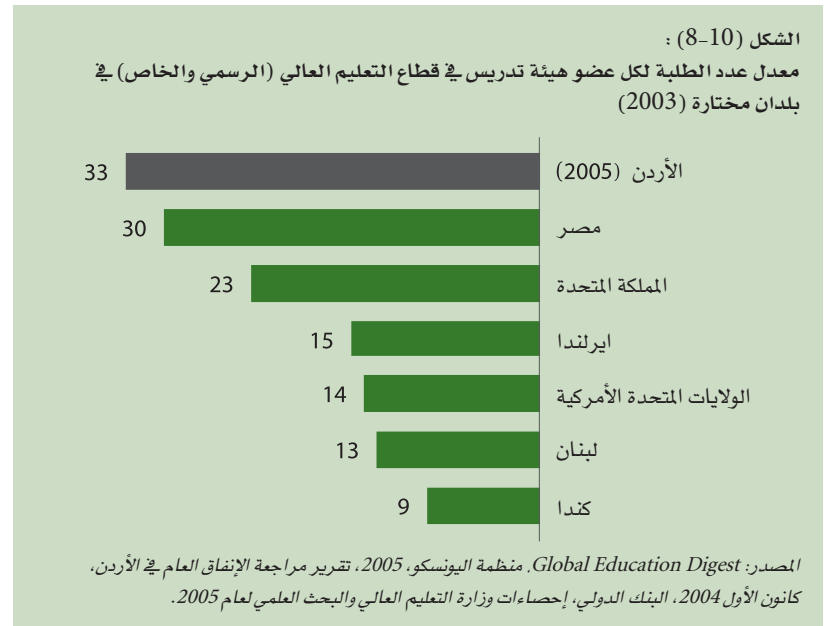
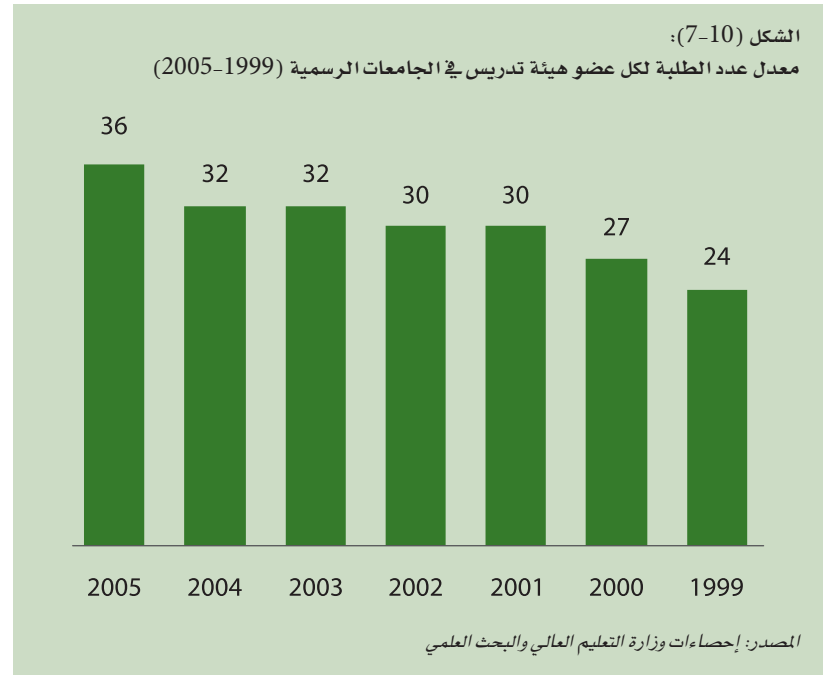
التنمية المهنية لأعضاء هيئات التدريس والإدارة

مع ازدياد التحاق الطلبة بالجامعات الرسمية وانخفاض التمويل المخصص لها، ارتفع معدل عدد الطلبة لكل مدرس بشكل كبير مقارنة بمثيله في الدول المتقدمة، كما هو مبين في الشكلين (7-10) و(8-10)، ويصعب على الجامعات استقطاب المدرسين الأكفاء. كما تقتصر الجامعات إلى نظام ممأسس لتدريب أعضاء هيئات التدريس وتقييم أدائهم. كما يتدنى أداء الكادر الإداري، بسبب غياب الحوافز ومحدودية الصلاحيات لا سيما في ضوء الهيكلية التنظيمية المركزية والهرمية في الجامعات. ويشكل غياب إجراءات التخطيط الواضحة وأدوات الإدارة الحديثة حجر عثرة أمام فعالية عملية صنع القرار.

ويتطلب تطوير مهارات المدرسين إنشاء مراكز التنمية المهنية لأعضاء هيئات التدريس وتفعيل دورها في سائر الجامعات. وينبغي أيضاً إعادة النظر بمعايير تعيين أعضاء هيئات التدريس وترقيتهم لضمان احترام مبادئ العدالة والجودة. كما يجب تخصيص التمويل لدعم برامج الابتعاث والإيفاد إلى دول متقدمة وجامعات معترف بها وتتمتع بسمعة علمية ممتازة. أما بالنسبة للكادر الإداري، فينبغي تنمية مهاراته من خلال برامج التدريب المستمر وتطوير مهارة القيادة. علاوة على ذلك، قد يوفر نظام المعلومات الإدارية (MIS) أداة فعالة لدعم عملية صنع القرار في الجامعات.

وبغية معالجة هذه المشاكل، أنشئ صندوق تطوير التعليم العالي لدعم إصلاح البرامج الأكاديمية ومشاريع الريادة. ومن خلال مشروع تطوير التعليم العالي، تم تطوير بنية تحتية حديثة للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في الجامعات، وتم تأسيس مراكز التنمية المهنية لأعضاء هيئات التدريس. كما تم تطوير استراتيجية وطنية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بمشاركة عدد كبير من الجهات المعنية، غير أنها لا تزال بحاجة إلى التمويل لإدخالها حيز التنفيذ.

وبناءً عليه، يتوجب القيام بإصلاح شامل لتحديث البرامج والمناهج الدراسية الجامعية تماشياً مع متطلبات اقتصاد المعرفة، وإعادة النظر فيها بشكل دوري، ورفعها ببرامج ومساقات جديدة تركز على الريادة والمهارات الشخصية والتواصل باللغتين العربية



تشكيل مجلس اعتماد وضبط جودة مؤسسات التعليم العالي يتبع الهيئة الوطنية لاعتماد وضبط جودة المؤسسات التعليمية

إن الافتقار إلى الآليات المؤسسية لضبط الجودة والتي من شأنها أن تعزز المنافسة بين المؤسسات التعليمية المختلفة وتوفر الحوافز للتطوير، يحد من دافعية هذه المؤسسات للتقدم وتحقيق الإنجازات. ويقوم حالياً مجلس الاعتماد للتعليم العالي في الأردن بدور محدود في هذا المجال، إذ يقتصر نشاطه على اعتماد الجامعات الخاصة ولا يعتبر هيئة مستقلة نظراً لتواجده في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي. ويقوم صندوق الحسين للإبداع والتفوق بتطبيق برامج تقييم وضبط الجودة في جامعات منتقاة بالتعاون مع وكالة توكيد الجودة في المملكة المتحدة. علاوة على ذلك، شاركت الجامعات الأردنية في مشروع "دعم ضبط الجودة والتخطيط المؤسسي في الجامعات العربية" برعاية من المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي خلال الفترة 2002 - 2004. وسيشارك الأردن هذا العام أيضاً بمشروع آخر لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يرمي إلى تقييم المهارات والمعارف التي اكتسبها خريجو الجامعات مقارنة بمتطلبات سوق العمل. غير أن هذه الجهود لم تتم مأسستها أو تعميمها حتى الآن.

وإقراراً منها بالحاجة إلى إرساء معايير جودة أعلى في الجامعات، تقدمت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، باقتراح قانون يهدف إلى تقوية دور مجلس الاعتماد للتعليم العالي ونقل دوره إلى هيئة لاعتماد مؤسسات التعليم العالي تعمل على اعتماد وضبط جودة الجامعات الرسمية والخاصة وكليات المجتمع، الأمر الذي جاء منسجماً مع مبادرات الأجندة الوطنية التي تضمنت إنشاء مجلس اعتماد وضبط جودة مؤسسات التعليم العالي. وسيحظى المجلس بالاستقلالية، وسيتألف من أعضاء ذوي تأهيل أكاديمي رفيع المستوى بحيث يجرون مراجعات النظراء بما ينسجم مع أفضل الممارسات الدولية. ويجب أن تتحول عملية الاعتماد بمرور الوقت نحو نظام إدارة الجودة الشاملة. كما يجب تطوير معايير الاعتماد لتوحيد البرامج وتحديثها وضمان تميزها وتشجيع إيجاد آليات لضبط الجودة في الجامعات، مدعومة بكتيبات ضبط الجودة وامتحانات التحصيل الجامعي وتقارير تقييم الجودة.

إيجاد أطر تنظيمية فعالة وتنمية الموارد المالية لكليات المجتمع

تواجه كليات المجتمع مشاكل كبيرة على الصعيدين التنظيمي والتمويلي، كما تقتصر إلى وجود هيئة تقوم برسم السياسات والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة. وتنضوي غالبية كليات المجتمع الحكومية تحت مظلة جامعة البلقاء التطبيقية التي، بصفتها مؤسسة

أكاديمية بشكل رئيس، ليست في موقع يؤهلها لإدارة كليات المجتمع التي تتطلب تركيزاً أكبر على الجانب العملي. كما أن المركزية في إدارة كليات المجتمع تحد من استقلاليتها.

كما تتولى جامعة البلقاء التطبيقية أمر توزيع التمويل الحكومي المخصص لكليات المجتمع، والذي يمثل 17% من مجمل التمويل الحكومي السنوي لقطاع التعليم العالي، بالإستناد إلى معايير تتعلق بالمدخلات وليس بالأداء. وبما أن مساهمة القطاع الخاص في التمويل محدودة أيضاً، فقد انعكس ذلك سلباً على عملية تحديث التجهيزات ودرجة الالتزام بمعايير الجودة. وبالرغم من إنشاء مجلس التدريب والتعليم التقني والمهني بهدف تنظيم قطاع التعليم المهني إلا أن فعاليته كانت محدودة.

وعلى ذلك يتوجب إعادة النظر في دور جامعة البلقاء كهيئة مشرفة على كليات المجتمع ودراسة إمكانية تشكيل هيئة تعمل على إيجاد إدارة فعالة لكليات المجتمع. وفي هذا الصدد فقد تضمنت مبادرات محور التشغيل والتدريب المهني وإنشاء مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني ليلعب دوراً أكثر فعالية في تنسيق سياسات قطاع التعليم والتدريب في مختلف المجالات المهنية. كما ينبغي إعادة النظر في التشريعات التي تحكم عمل كليات المجتمع لزيادة استقلاليتها وتشكيل مجالس إدارة لكليات المجتمع تضم ممثلين عن كل من القطاع الخاص والمجتمع المحلي. علاوة على ذلك، فإنه يتعين إجراء الدراسات لتحديد التوزيع الجغرافي للكليات مع تقليص عددها أو دمجها ليكون هناك كلية في كل محافظة ترتبط بجامعة موجودة في منطقتها.

إلى جانب ذلك، يجب تقديم الحوافز للقطاع الخاص كي يقوم بزيادة تمويله لكليات المجتمع التي يجب منحها استقلالية أكبر في البحث عن مصادر تمويل إضافية، مثل تقديم برامج التعليم البديلة وجذب الطلبة غير الأردنيين وغير ذلك.

تطوير مناهج كليات المجتمع

أسفر تدني جودة التعليم في كليات المجتمع عن انخفاض مستويات الالتحاق بها، إذ يعتبر الالتحاق بكليات المجتمع خياراً غير مرغوب به بالنسبة لخريجي الثانوية العامة. ونظراً لعدم مشاركة القطاع الخاص بشكل كاف في عملية تطوير المناهج، ومحدودية التمويل ومركزية الإدارة، فقد اقتصرت برامج وتخصصات كليات المجتمع بالضعف، ومما يزيد من حجم المشكلة شروع بعضها بتوفير برامج أكاديمية كاملة. هذا بالإضافة إلى أن الالتحاق بالتخصصات المختلفة لا يتلاءم مع احتياجات القطاعات الاقتصادية الهامة مثل تكنولوجيا المعلومات وإدارة الفنادق والضيافة، مما يؤثر سلباً على نوعية الخريجين ويحد من إمكانية حصولهم على فرص عمل مناسبة في مجال تخصصهم. ونتيجة لكل ما سبق فقد

إعادة النظر في دور جامعة البلقاء كهيئة مشرفة على كليات المجتمع

يجب تقديم الحوافز للقطاع الخاص كي يقوم بزيادة تمويله لكليات المجتمع التي يجب منحها استقلالية أكبر في البحث عن مصادر تمويل إضافية.

انخفضت مستويات الالتحاق بكليات المجتمع، كما يبين الشكل (10-9).

وتعد الخبرة العملية المحدودة لأعضاء الهيئة التدريسية وقلة حوافز التطوير الذاتي، عوائق أمام تحقيق جودة التعليم في كليات المجتمع (76% من المدرسين هم أكاديميون يعملون بدوام كامل). كما لا تتبع إدارات كليات المجتمع الأساليب والأدوات الإدارية الحديثة. وعلاوة على ذلك، لا توجد آلية رسمية لضبط الجودة على مستوى كليات المجتمع، كما أن هنالك معارضة صامتة لتطبيق معايير الاعتماد العام والخاص على تلك الكليات.

من جهة أخرى، برزت كلية الأردن التطبيقية للتعليم الفندق والسياسي (عمون سابقاً) كمؤسسة نموذجية للمشاركة بين القطاعين العام والخاص في مجال التعليم المهني في الأردن. وبفضل هذا النجاح، طرح موضوع إصلاح كليات المجتمع الحكومية من خلال مشروع تطوير التعليم العالي الذي يجري تطبيقه حالياً بمساعدة فنية من مشروع دعم التدريب والتعليم التقني والمهني وتوسيعه SETVET. وفي إطار مشروع تطوير التعليم العالي، بدأت كليات المجتمع بتطوير قدرات المتابعة والتقييم، وتم إجراء دراسات تقييم جودة التعليم وإدخال مؤشرات الأداء الرئيسية لتقييم الجودة.

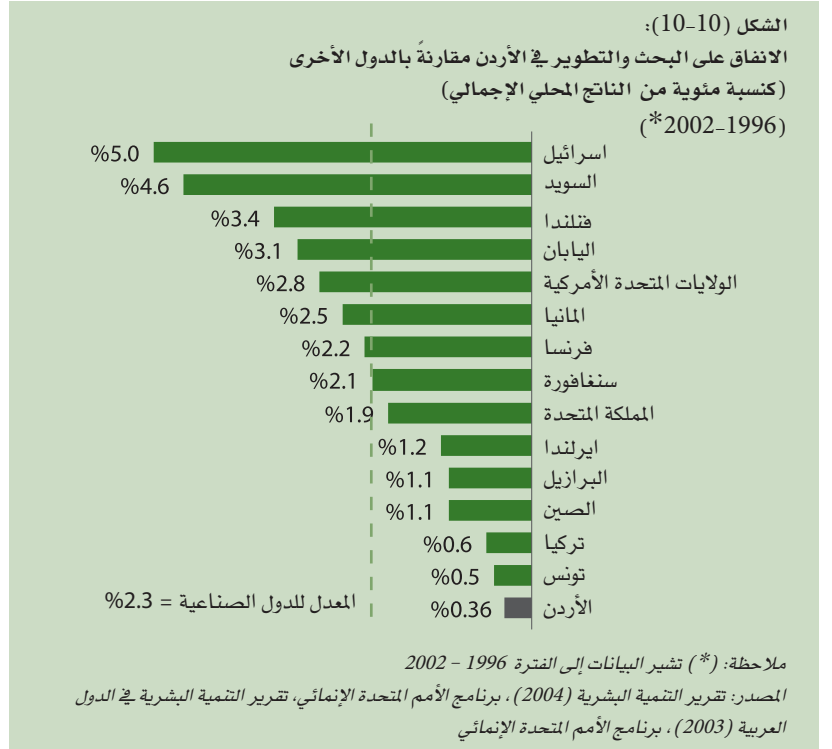
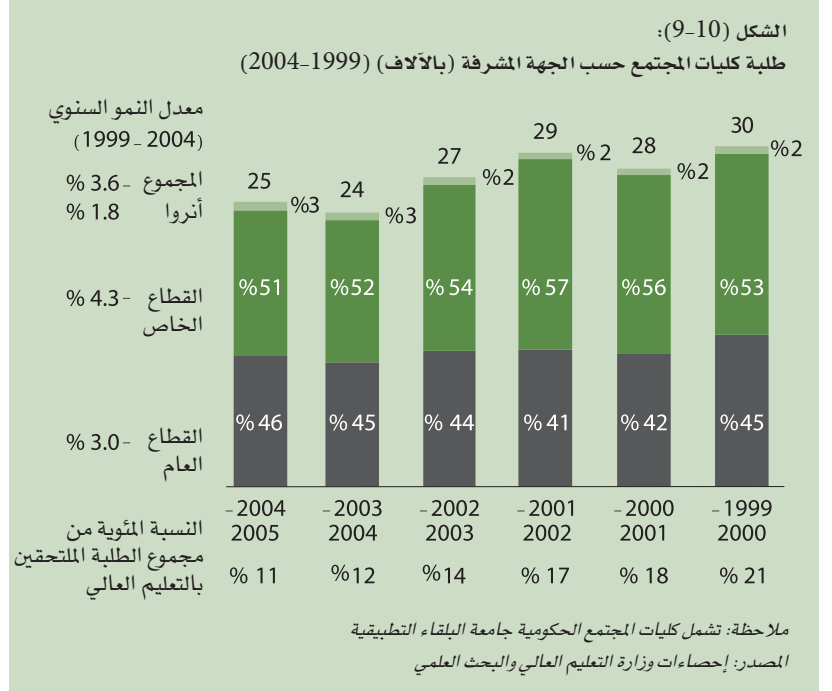
وبناءً عليه، يجب إصلاح برامج ومناهج كليات المجتمع بالتعاون مع القطاع الخاص لتحسين قابلية تشغيل خريجي الكليات. وتحقيقاً لذلك، يجب تشكيل لجان استشارية يمثل فيها القطاع الخاص والصناعة من المجتمع المحلي، من خلال مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني بهدف إعادة تصميم برامج ومناهج كليات المجتمع لتشجيع الاختصاص والحد من الفائض وتجنب التكرار.

بالإضافة إلى ذلك، لا بد من تكليف اللجان الاستشارية بمراجعة برامج كليات المجتمع بانتظام والتأكد من التزامها بمعايير الجودة. ولا بد كذلك من توظيف المديرين والمدرسين استناداً إلى الخبرات المهنية العملية، كما يجب إعادة النظر بأنظمة الترقية والأجور بحيث تستند إلى الأداء الفعلي لأعضاء الهيئة التدريسية. وينبغي أيضاً مراجعة برامج التدريب بالتعاون مع القطاع الخاص، وتطوير مهارات الكادر الإداري القيادية عبر تطبيق برامج تطوير المهارات القيادية. وأخيراً، يجدر القيام بحملات تثقيف وتوعية منتظمة لتحسين صورة التعليم في كليات المجتمع ولزيادة إقبال الطلبة على الالتحاق بها.

البحث العلمي والإبداع العلمي والثقافة

إنشاء هيئة وطنية للبحث العلمي

يمكن للبحث العلمي أن يلعب دوراً فاعلاً في إيجاد الحلول العملية لمشاكل الأردن الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنه يعاني من تشتت الإدارات وتداخل الصلاحيات ومحدودية التنسيق والتعاون فيما بينها، إلى جانب الإدارة المالية غير الفعالة، مما يحد من إمكانية توظيف البحث العلمي للقيام بالدور المطلوب منه على أكمل وجه. هذا بالإضافة إلى تدني مساهمة القطاع الخاص في التمويل، وانخفاض الإنفاق على البحث العلمي، كما هو مبين في الشكل (10-10). كما أدى غياب الحوافز الحكومية لتشجيع تقديم الدعم المالي للبحث العلمي إلى محدودية التمويل وتوزع الموارد المحدودة على عدد كبير من الأبحاث.



إنشاء هيئة وطنية

للبحث العلمي لتنسيق

سياسات البحث

الوطنية وجهود التمويل،

وتتأط بالهيئة أيضا

مسؤولية إدارة صندوق

مركزي للبحث العلمي،

وتوفير الحوافز

والظروف المناسبة

لتشجيع القطاع الخاص

والجهات الدولية

المانحة على تمويل

البحث والتطوير.

الصناعة إلى الأنشطة البحثية.

وللبناء على هذه الجهود، يجب مراجعة سياسات الجامعات لتشجيع البحث العلمي بين المدرسين والطلبة. ويشمل هذا الأمر تعديل متطلبات التعاقد مع أعضاء هيئات التدريس على أساس جودة المنشورات والأبحاث، وتدريبهم على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وصياغة مقترحات المشاريع، والحد من الإجراءات البيروقراطية المتعلقة بالبحث والتطوير. ويجب تكريم العلماء المتميزين من أساتذة الجامعات الأردنية الذين قدموا سجلا طويلا ومتميزا في مجالات البحث والتطوير من خلال إيجاد كراسي استاذية دائمة باسمهم في الجامعات أو منحهم رتباً أكاديمية متميزة مثل أستاذ متميز Distinguished Professor أو أستاذ شرف Emeritus. كما يجب تقديم الحوافز للطلبة أيضا، بما في ذلك المنح الدراسية والمكافآت وبرامج تبادل الطلبة، لتشجيعهم على بذل المزيد من الجهود في مجال البحث العلمي، كما يتعين تشجيع العمل المشترك بين الطلبة وبين أعضاء هيئات التدريس لتوفير بيئة خصبة لتبادل الأفكار والبحث العلمي. كذلك يتطلب تشجيع الإبداع، تطوير منظومة حقوق الملكية الفكرية وتحسين خدماتها.

وأخيراً، ينبغي تشجيع التعاون في إجراء الأبحاث على المستوى الوطني ومع مجتمع البحث الدولي. وعلى المستوى الوطني، ينبغي تطوير قاعدة بيانات شاملة حول المشاريع والموارد الوطنية البحثية، كما يجب تحديث المكتبات الجامعية وربطها معاً بواسطة شبكة إلكترونية.

ولمعالجة هذه الظاهرة أكدت مبادرات الأجندة الوطنية على ضرورة إنشاء هيئة وطنية للبحث العلمي لتنسيق سياسات البحث الوطنية وجهود التمويل، وتعزيز حقوق الملكية الفكرية، ووضع الضوابط والأسس التي تحكم الالتزام بأخلاقيات البحث العلمي. وتتأط بالهيئة أيضاً مسؤولية إدارة صندوق مركزي للبحث العلمي، وتوفير الحوافز والظروف المناسبة لتشجيع القطاع الخاص والجهات الدولية المانحة على تمويل البحث والتطوير.

ولتفعيل دور البحث العلمي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا بد من الاتفاق على الأولويات الوطنية للبحث العلمي، وتحديد القطاعات الوطنية ذات الأولوية التي ستركز فيها مبادرات البحث والتطوير. كما يتوجب إنشاء وحدات للبحث والتطوير في كل وزارة تكون بمثابة هيئة استشارية تقترح المشاريع الداعمة للتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية والقانونية.

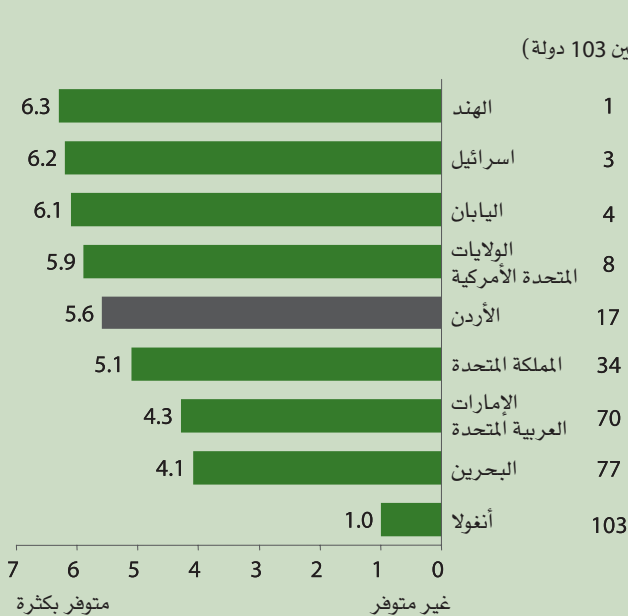
تشجيع البحث العلمي وثقافة الابتكار والإبداع

لا يسهم النظام التربوي في الأردن بترويج ثقافة الابتكار والإبداع بسبب أنظمة التعليم التقليدية التي لا تعزز التفكير النقدي، والعمل الجماعي، وحل المشاكل. وعلى المستوى الجامعي، يعيق نظام الترقية المعمول به حالياً، وأعباء العمل الأكاديمي، ومحدودية الحوافز المالية، وقلة الباحثين المبدعين، تعيق كلها اجراء ونشر الأبحاث. هذا بالإضافة الى محدودية الحوافز المالية وحوافز الجدارة الامر الذي لا يشجع الطلبة على العمل كمساعدي بحث يدعمون أعضاء هيئات التدريس في جهودهم البحثية. وعلاوة على ذلك، فإن قنوات التعاون وتبادل المعلومات غير المتطورة تحد من التعاون العلمي مع مجتمع البحث الدولي. فقد شارك 18% فقط من أساتذة الجامعات في مؤتمرات دولية وإقليمية خلال العام 2003. كما يعتبر عدد الأبحاث العلمية المنشورة دولياً للباحثين الأردنيين متدنياً، بالرغم من توافر الكثير من العلميين والمهندسين في الأردن، كما هو مبين في الشكل (10-11).

ولمعالجة ظاهرة غياب ثقافة الابتكار والإبداع منذ سنين العمر الأولى، تم إطلاق عدة مبادرات إصلاح للمناهج المدرسية في إطار مشروع وزارة التربية والتعليم لتطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة، والذي من شأنه تنمية وتعميم مهارات البحث العلمي على المدى البعيد. وأطلقت الجامعات الرسمية مبادرات لتحسين التعاون في الأبحاث، بما فيها تطوير المكتبات الجامعية وإيجاد قاعات مؤتمرات مجهزة بتقنيات الاتصالات الدولية المتقدمة.

كما جرت بعض المحاولات في السنوات الثلاث الماضية للنهوض بهذا القطاع، تمثلت بمضاعفة الإنفاق على البحث العلمي في الجامعات الرسمية، كما تم إنشاء صندوق البحث العلمي لضمان فعالية توجيه التمويل من

الشكل (10-11):
توافر العلميين والمهندسين في الدول المختارة (2004)



المصدر: تقرير التنمية البشرية (2004)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ ورقة البحث العلمي في مؤسسات التعليم العالي، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (2004).

حددت الأجندة الوطنية

معالم الثقافة التي

نريد وهي ثقافة وطنية

عربية تستند إلى تعاليم

الإسلام السمحة بغية

بناء نموذج ثقافي وطني

يستفيد من منجزات

الآخر وينتج خطاباً

عصرياً عقلانياً يؤمن

بالحوار والتعددية وينبذ

التعصب والانغلاق.

أما على المستوى الدولي، فيجب بذل الجهود لتعزيز برامج تبادل الطلبة والأكاديميين والتدريب التقني في الخارج والتعاون الاستراتيجي. وينبغي أيضاً رعاية المؤتمرات الوطنية المتخصصة حول البحث العلمي لزيادة الوعي وتعزيز تبادل المعلومات والتعاون.

تنمية ثقافة وطنية شاملة ذات هوية أردنية عربية إسلامية وإنسانية

تعد الثقافة انعكاساً للمستوى الحضاري لأي شعب وبلد، إذ إنها نتاج الإنسان بناء على فهمه واستيعابه لتراثه ودينه وتفاعلاته الاجتماعية والطبيعية في كل مرحلة تاريخية سواء على مستوى الفرد أو الجماعة. ويشمل هذا النتاج أبعاداً وعناصر روحية ومعرفية وأدوات فنية وقيماً وتقاليد ومعايير للسلوك وطرائق الحياة، كما يشمل الفنون والآداب وصور الإبداع على مختلف أنواعها.

إن عصرنا الحالي يحمل في جنباته تحديات معرفية متزايدة تصاحب تحديات التقنية المتطورة، كما تفرض جملة التحولات الثقافية على مستوى العالم ألواناً من الثقافات الجديدة لا بد من التواصل والتفاعل معها كتقافة العولمة بإيجابياتها وسلبياتها على جميع الصعد العملية والنظرية.

لقد حددت الأجندة الوطنية معالم الثقافة التي نريد وهي ثقافة وطنية عربية تستند إلى تعاليم الإسلام السمحة بغية بناء نموذج ثقافي وطني يستفيد من منجزات الآخر وينتج خطاباً عصرياً عقلانياً يؤمن بالحوار والتعددية وينبذ التعصب والانغلاق. كما أكدت على حق الأردني في إغناء ثقافته وفي حرية التعبير عنها والتمتع بها.

إن التنمية الثقافية ذات علاقة عضوية متكاملة مع التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وفي الأردن يواجه قطاع الثقافة تحديات جمة تهدد الانتاج الثقافي والفني وتحد من الإبداع، فبالإضافة للتحديات الخارجية، هناك تحديات داخلية هيكلية وتنظيمية، أهمها غياب السياسات الوطنية الواضحة، والاستراتيجيات التي من شأنها تسويق الجهود وتوفير الموارد بشكل يكفل تحقيق الأهداف. ولعل إيجاد الآلية المناسبة لتوفير الرعاية اللازمة والدعم الكافي للمواهب الشابة في مختلف مجالات الفن والثقافة، يعتبر من أهم ما يجب أن تتضمنه هذه الاستراتيجيات. وكما في معظم الدول النامية، يعاني المبدعون والفنانون في الأردن من تردي أوضاعهم الاقتصادية، وذلك نظراً لتدني المردود المادي الذي يعود عليهم من إنتاجهم الإبداعي. هذا بالإضافة إلى النظرة السائدة بأن الفن والأدب حكر على طبقة المثقفين والأغنياء ومن يستطيع دفع تكاليفه فقط.

ومن الناحية التنظيمية، فإن الهيكلية الحالية لوزارة الثقافة والتي تتسم بالمركزية، لا تساعد على إبراز غنى النسيج الثقافي الأردني المتأني من تنوع الأصول والمناخات

لأبناء الشعب الأردني. وكنتيجة طبيعية لذلك، فإن دعم الوزارة للإبداع والمبدعين الفاعلين في القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية ظل محدوداً وغير فعال، خصوصاً أن الفعاليات التي تتعلق بجميع مجالات الفن والثقافة تشرف عليها دائرة واحدة من دوائر الوزارة، الأمر الذي يجعل من توفير الرعاية الكافية لكل منها في غاية الصعوبة ويزيد من صعوبته مركزية التمويل ومحدودية الموازنة.

ولتفعيل العمل الثقافي وتقديم الدعم والرعاية للمبادرات والطاقت الفنية والثقافية، تضمنت مبادرات الأجندة الوطنية ضرورة إعادة هيكلة قطاع الثقافة بشكل يحقق فصل المسؤوليات المتعلقة بمختلف مجالات الفن والثقافة، والتحول نحو اللامركزية عن طريق منح السلطات المحلية والبلديات صلاحيات أكبر في التخطيط للأنشطة الثقافية وإدارتها في مناطقها والمرافق التابعة لها مع توفير التدريب اللازم لتمكينها من القيام بهذا الأمر على أكمل وجه.

وفي هذا الإطار، أكدت المبادرات على ضرورة إنشاء مجلس أعلى للثقافة والفنون برئاسة وزير الثقافة يقوم برسم السياسات ووضع الاستراتيجيات المتعلقة بالقطاع ويشرف على تنفيذها، كما يقوم بالإشراف على صندوق دعم الثقافة، الذي يشارك في إدارته القطاع العام والخاص، ويؤسس بموجب قانون ينظم عمله، ليقدم الدعم المادي والتمويل للأفراد والمؤسسات والمراكز الفنية والثقافية والمشاريع ذات العلاقة في المجالات المختلفة حسب معايير ترتبط بالجدارة والموهبة والإبداع.

ويقترح أن تناط بالمجلس مهام أخرى، منها الإشراف على ثلاث مديريات ستألف منها وزارة الثقافة وهي: مديرية الفنون وتشتمل على الفنون التشكيلية، والحرف التقليدية والفنون الأدائية (مسرح، موسيقى، رقص، وفنون شعبية)، ومديرية النشر والتأليف والترجمة وتعمل على نشر الإبداع الفكري الأردني وترجمته، ومديرية المهرجانات والمراكز والفعاليات الثقافية والفنية وتشتمل على المراكز الثقافية والفنية والمرافق الثقافية التابعة للبلديات، حيث تتلخص مهام هذه المديريات في إدارة شؤون النشاطات الثقافية كافة، كل دائرة حسب تخصصها وذلك من النواحي المالية والإدارية والتنسيقية والترويجية التي ينفذها القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمجموعات والأفراد من الفنانين والأدباء بناء على الخطة الاستراتيجية السنوية التي يقرها المجلس الأعلى للثقافة والفنون وبتمويل من صندوق دعم الثقافة.

وتضمنت المبادرات، توفير الدعم لبناء القدرة المؤسسية للبلديات لتفعيل دورها في تشييط العمل الثقافي في مناطق وجودها، وإدارة المرافق والفعاليات التابعة لها، كما أوصت بإعادة هيكلة القطاع الثقافي على مراحل يتم خلالها مراجعة قانون وزارة الثقافة ليتناسب والهيكلية الجديدة.

وأكدت المبادرات على أهمية سن التشريعات الداعمة للإبداع ومأسسته من خلال نظام وطني متكامل يضم العديد من المؤسسات والقطاعات ذات العلاقة، ويعمل على حماية الإبداع الثقافي ورعايته وتوفير سبل نشره في إطار ترسيخ النهج الديمقراطي وحقوق الإنسان، وإيجاد قاعدة بيانات عن المبدعين وإبداعاتهم. كما يجب تكريم المبدعين في المجالات الإنسانية والثقافية والفنية وذلك بتوفير منح تفرغ لهم كي يساهموا في النهوض بالحياة الأدبية والفنية الأردنية. ومن الأهمية

بمكان، تقديم التسهيلات للهيئات والأفراد العاملين في مجال إعادة إنتاج التراث وتطويره وتخفيف الأعباء الضريبية على مستلزمات الإنتاج والمواد المنتجة. وأخيراً، أكدت مبادرات الإبداع الثقافي للأجندة الوطنية على ضرورة تعزيز دور الأردن في الحركة الثقافية العربية والعالمية والتعريف بإنتاجه الإبداعي الثقافي والفني من خلال تفعيل الاتفاقيات الثقافية مع الدول والمنظمات الإقليمية والدولية الراعية للثقافة والمشاركة في فعاليتها.

الفصل الحادي عشر

رفع مستوى البنية التحتية

الخلاصة

تلعب البنية التحتية دوراً أساسياً في تعزيز نوعية حياة المواطنين. كما يعد رفع مستوى البنية التحتية عاملاً حيوياً للتحويل الاقتصادي والاجتماعي في الأردن؛ إذ أن وجود بنية تحتية ذات كفاءة متميزة ومردود عالٍ يعتبر من أهم عناصر جذب الاستثمار، الأمر الذي له تأثير مباشر على تنافسية الشركات الأردنية. ويغطي محور رفع مستوى البنية التحتية خمسة قطاعات هي: قطاع المياه، وقطاع الطاقة، وقطاع النقل، وقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريادية، وقطاع حماية البيئة واستدامتها.

قطاع المياه

المائي وصولاً إلى التزويد المستمر للمياه المنزلية. وأخيراً، يمكن لمياه الصرف الصحي المعالجة أن تسهم في توفير مصادر مائية إضافية للاستخدامات الصناعية والزراعية. لذا يجب التوسع في إنشاء المزيد من مشاريع الصرف الصحي وتطوير وتوسعة محطات معالجة مياه الصرف الصحي الحالية باستخدام أحدث التكنولوجيا العالمية للتقنية بغية الحصول على نوعية جيدة من المياه المعالجة للتمكن من إعادة استخدامها للأغراض الزراعية والصناعية. كما يجب على الحكومة تسهيل إجراءات مشاركة القطاع الخاص في إدارة قطاع المياه وتطويره وتخفيفاً للأعباء المالية التي تتحملها الموازنة العامة، وتقديم خدمة أفضل للمواطنين.

قطاع الطاقة

يهدف قطاع الطاقة في الأردن إلى توفير الطاقة بمختلف أشكالها لجميع الاستخدامات بكلفة اقتصادية وفقاً للمعايير والمواصفات المعتمدة. كما يهدف هذا القطاع إلى تنويع مصادر وأشكال الطاقة لتعزيز أمن التزود، وتطوير مصادر الطاقة المحلية والتقليدية والمتجددة واستغلالها، وفتح القطاع أمام الاستثمارات الخاصة وتحسين كفاءة استخدام مصادر الطاقة وإدارتها، وتعزيز مشاريع الربط العربي والإقليمي للطاقة وتعظيم الاستفادة منها.

ويواجه قطاع الطاقة تحديات أساسية أهمها الاعتماد على الأسواق الدولية للطاقة من خلال الاستيراد المباشر، ومواجهة التكلفة المرتفعة لاستيراد

للمياه في الأردن أهمية خاصة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد تصبح أحد معوقات التنمية إذا لم تضع الحكومات المتعاقبة هذا القطاع على رأس أولوياتها؛ فبالإضافة إلى شح الموارد المائية المتجددة واستنزاف المياه الجوفية، يعاني قطاع المياه من ضعف أداء أنظمة التزويد والتوزيع المائي وارتفاع نسبة الفاقد من المياه، وعدم كفاية التعرفة الحالية للمياه في تغطية التكلفة، ومحدودية قدرة محطات التنقية على معالجة مياه الصرف الصحي كما ونوعاً.

ولمواجهة هذه التحديات، لا بد من تطبيق حزمة من المبادرات أهمها: المباشرة في تنفيذ المشاريع الاستراتيجية التي من شأنها تطوير المصادر المائية الحالية وتوفير مصادر مائية جديدة، واستغلال المصادر المائية غير التقليدية كبناء المزيد من السدود والتوسع في مشاريع الحصاد المائي، والسعي للحصول على حصص الأردن من المياه السطحية من مياه نهري الأردن واليرموك التي تتطلب تعاوناً فعلياً من الدول المجاورة لإبرام اتفاقيات تقاسم المياه وتنفيذها. كما يتعين على الحكومة بشكل خاص اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان التنفيذ الفوري لمشروع جر مياه الديسي إلى عمان، والتأكيد على الأهمية القصوى لاتخاذ إجراءات تنفيذية لسير في مشروع ربط البحر الأحمر- البحر الميت والحصول على دعم المجتمع الدولي لتوفير التمويل الكافي لتنفيذ هذا المشروع الاستراتيجي. كما يجب على الحكومة اتخاذ كافة الإجراءات الممكنة لتحسين أداء أنظمة التزويد والتوزيع

النفط الخام والمشتقات النفطية، حيث تقدر قيمة فاتورة النفط والمشتقات بحوالي 17% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2005، هذا فضلاً عن الاستمرار في تلبية الطلب على المشتقات النفطية والمتوقع أن يتجاوز معدل نموه السنوي 3%، وكذلك الاستمرار في تلبية الطلب على الطاقة الكهربائية والمتوقع أن يتجاوز معدل نموه السنوي 4%، وتوفير التمويل اللازم للاستثمار في تطوير صناعة الطاقة ومنشآتها ضمن الأطر الزمنية اللازمة لتلبية احتياجات الطاقة، ورفع كفاءة استخدام الطاقة في كافة القطاعات إلى معدلات اقتصادية، وتحسين مواصفات المشتقات النفطية لتتماشى مع المعايير والمواصفات العالمية، بما يوفر حماية البيئة والسلامة العامة.

ولمواجهة هذه التحديات، لا بد من المبادرة لتحقيق أمن التزود بالمشتقات النفطية من خلال التنوع في مصادر وأشكال الطاقة المستوردة (النفط والمشتقات النفطية، والغاز الطبيعي، والطاقة الكهربائية)، وتطوير مصادر محلية للطاقة التجارية، وتحسين كفاءة استخدام الطاقة في القطاعات المختلفة، إلى جانب تشكيل لجنة من ذوي الخبرة لمراجعة تطورات القطاع بشكل دوري نظراً للتقلبات التي يشهدها، ولاقتراح أية تعديلات حسب ما تقتضيه الظروف.

قطاع النقل

استثمر الأردن خلال العقد الماضي بشكل كبير في تطوير قطاع النقل، وزيادة شبكة الطرق، وإدخال التحسينات على الشبكات اللوجستية. ورغم هذه الإنجازات، يبقى القطاع بحاجة للمزيد من الجهود لتمكينه من لعب دور إيجابي ومحفز للتنمية، وذلك من خلال تطوير خدمات النقل العام بكافة قطاعاته وصولاً إلى شبكة نقل متطورة وبخدمات كفوءة من خلال تسريع عمليات التنظيم للقطاع وتحفيز الاستثمار فيه.

وبالمقارنة مع دول العالم، تعتبر تعرفه سيارات التاكسي منخفضة نسبياً ويمكن للمواطن تحملها، إلا هناك بعض المشاكل التنظيمية التي لا بد من معالجتها من خلال استمرار هيئة تنظيم قطاع النقل العام بتشجيع دمج سيارات التاكسي، وإدخال خدمات نوعية، والتشدد في تطبيق الأنظمة وتعليمات السلامة، وضمان جودة الخدمة.

أما فيما يتعلق بقطاع الحافلات، فتعتبر البنية التحتية للقطاع ضعيفة، ولا توجد تغطية جغرافية منتظمة ولا جداول زمنية لحركة الحافلات. ولمعالجة هذه العقبات، لا بد من بناء محطات حافلات مركزية في المدن الرئيسية وتشجيع الشراكة مع القطاع الخاص، بالإضافة إلى ضرورة تطبيق خدمة الاشتراكات مع وضع حزمة اشتراكات لتعريف الحافلات متكيفة مع الحاجات والفئات المختلفة للمستخدمين، والتشدد في تطبيق أنظمة السلامة وضمان جودة الخدمة. من ناحية أخرى، فإن غالبية الشاحنات التي تخدم

قطاع الشحن البري مملوكة من قبل الأفراد، الأمر الذي لا يساعد بشكل كبير على تطبيق الأنظمة المتعلقة بالسلامة والنوعية، كما أن غالبية شركات الشحن لا تملك العدد الكافي من الشاحنات وتعوض عن ذلك من خلال إبرام عقود مع مالكي شاحنات الأفراد، الأمر الذي ينعكس سلباً على نوعية الخدمة. كما تعتبر تعرفه الشحن البري في الأردن مرتفعة مقارنة مع الدول المجاورة.

ونظراً للدور الحيوي الذي يلعبه الشحن البري في تنمية الاقتصاد الأردني، فإن هذا القطاع يحتاج إلى مزيد من التطوير من خلال تنظيم قطاع نقل البضائع على الطرق، وتحرير أجور نقل البضائع العامة والحاويات وتشجيع المنافسة ضمن القطاع، وتحسين الإجراءات والضوابط الإدارية والجمركية على الحدود، والتوصية بتفعيل دور لجنة تسهيل النقل والتجارة، بالإضافة إلى تسريع استكمال إجراءات إنشاء ميناء بري في عمان بغية مركز الخدمات اللوجستية، وتوفير البنية التحتية للتخزين مع تطبيق حظر مشدد على تجوال الشاحنات الكبيرة في المدن.

أما البنية التحتية للطرق فتتراوح حالتها بين المقبولة والضعيفة، ويعود ذلك بشكل رئيس إلى غياب التنسيق بين المؤسسات الرسمية المعنية بالتخطيط وعدم توافر التمويل الكافي لإجراء برامج الصيانة الدورية على مستوى المملكة. ولمواجهة هذه التحديات، يجب مركزاً تخطيط وتنسيق الأشغال العامة للطرق بين مختلف الجهات المعنية واستكمال إنشاء شبكة الطرق الرئيسية والثانوية والقروية، وضرورة اعتماد نموذج العرض والطلب كأولوية عند التخطيط.

أما في مجال السكك الحديدية، فيجب استكمال دراسة المخطط الشامل لشبكة السكك الحديدية الأردنية، ووضع برنامج تنفيذي واستكشاف بدائل مشاركة القطاع الخاص، بالإضافة إلى استكمال برنامج إعادة هيكلة وتخصيص مؤسسة سكة حديد العقبة، وأخيراً المباشرة بتنفيذ خط السكة الخفيف بين عمان والزرقاء عبر منح عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT).

أما فيما يتعلق بالنقل البحري والموانيء، فإن ميناء العقبة يشكل البوابة الرئيسية لحركة مرور البضائع المنقولة بحراً، إلا أنه لم يستقطب سوى 2% من التبادل التجاري الإقليمي حيث يواجه منافسة حادة من الموانئ الأخرى في المنطقة، ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى بيروقراطية الإجراءات الجمركية وأعمال تخليص البضائع، فضلاً عن تدني الكفاءة التشغيلية التي ترجع إلى ضعف البنية التحتية. وبناء على ذلك، يجب متابعة الخيار المعتمد لنقل موقع الميناء تدريجياً، بالإضافة إلى تبسيط الإجراءات الجمركية، وتشجيع اندماج شركات التخليص، وإعادة مراجعة متطلبات ترخيصها.

وفيما يخص النقل الجوي، فإن سوق حركة مرور الركاب الجوية في الشرق الأوسط تعتبر الأسرع نمواً

المتقلة ليصل إلى نسبة 48% بين الأعوام 2000 و2004.

ومن المتوقع أن يؤدي التنافس الحر في قطاع الاتصالات المتقلة إلى زيادة الانتشار وخفض الأسعار، غير أن المنافسة الشديدة وغير المنتظمة قد تؤدي إلى خفض الأسعار دون الكلفة مما يؤثر سلباً على الأرباح ونوعية الخدمات، وقد تؤخر إدخال خدمات القيمة المضافة والتكنولوجيا الحديثة. ومن هنا تأتي أهمية التنظيم والرقابة، وأهمية ضمان البيئة التنافسية العادلة والمناسبة لحماية الاستثمارات، ووضع معايير تقييم للشركات المتقدمة لتوفير الخدمات مستقبلاً.

وفيما يخص خدمات تكنولوجيا المعلومات، هناك ضرورة ملحة لتوفير بيئة تشريعية لدعم وتطوير النشاطات الحكومية والخاصة في هذا المجال، وخلق البيئة المناسبة في القطاع لتشجيع الاستثمار وزيادة التنافسية ونقل المعرفة، وتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تطوير بيئة الأعمال لشركات تكنولوجيا المعلومات من خلال حماية حقوق النشر والملكية الفكرية وتوضيح الإجراءات الضريبية والجمركية. كما لا بد من تحقيق مستويات عالية من النفاذ ووضع الإجراءات اللازمة لذلك، وإزالة العوائق التي تحول دون الانتشار السريع لخدمات الإنترنت، إضافة إلى إتاحة استخدام قطاع الأعمال لخدمات الإنترنت بشكل أعمق وأوسع، وتطوير البيئة القانونية لتسهيل التجارة الإلكترونية، ونشر استخدامات الإنترنت ومهارات الحاسوب وربطها بالتعليم.

أما فيما يخص خدمات البريد، فهناك حضور قوي للقطاع الخاص في الخدمات المحلية والدولية للبريد السريع. أما البريد المحلي، فلا تتوافر في الأردن خدمات توزيع البريد المنتظم والمجدول إلى أبواب المساكن والمؤسسات، كما لا تساند الخدمات البريدية قطاع الأعمال بكفاءة، خاصة وأن البيئة التشريعية لم تهيئ القطاع للمنافسة. وهناك حاجة ضرورية لتعزيز القدرات الفنية والإدارية في شركة البريد الأردني وذلك لرفع الكفاءة وتحسين مستويات الخدمة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال إدخال شريك استراتيجي، بالإضافة إلى ضرورة وضع نظام عنونة بريدية والآليات المصاحبة له من أجل تفعيل العنونة وزيادة كفاءة توزيع البريد.

حماية البيئة واستدامتها

يواجه قطاع حماية البيئة عدداً كبيراً من التحديات في مجالات التشريعات والأطر التنظيمية، وإدارة النفايات بكافة أشكالها، وتلوث الهواء، ومكافحة التصحر، والمحميات الطبيعية واستخدامات الأراضي، وحماية البحر الميت والبحر الأحمر.

وفيما يخص البيئة التشريعية والتنظيمية، فإنه بالرغم من وجود عدد كبير من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، والدولية، إلا أن التنسيق فيما بينها

في العالم، إلا أن حصة الأردن في ذلك السوق لا تزال متدنية. كما يعتبر سوق الشحن الجوي في الأردن غير متطور، ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى ارتفاع الأسعار وعدم اتساق مستويات الخدمة. ويمكن معالجة أغلب التحديات التي تواجه قطاع النقل الجوي في الأردن عن طريق تحرير قطاع النقل الجوي وإزالة العوائق الاستثمارية، والالتزام بالجدول الزمني المحدد للتحرير وخصخصة الأصول الجوية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب الإسراع في استكمال برنامج إعادة هيكلة سلطة الطيران المدني وتطبيق خطة خصخصة الملكية الأردنية، وتحسين البنية التحتية للمطارات.

قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريدية

لقد حقق قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تطوراً متسارعاً خلال السنوات العشر الماضية، وأصبح له دور متعاظم في عملية التنمية، وعلى وجه الخصوص في قطاع التجارة والأعمال والتعليم والإدارة الحكومية، بالإضافة إلى قطاع الإعلام. وفي هذا الإطار، تم اتخاذ العديد من المبادرات بهدف تنمية المشاركة الرقمية وتطوير التعليم وتحفيز الطلب على خدمات الإنترنت بشكل خاص وخدمات الاتصالات بشكل عام.

ويعتبر الأردن الدولة الوحيدة بين البلدان العربية الأخرى التي حررت سوق الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بشكل كامل. وعموماً، فإن السياسة التنظيمية التي ينتهجها الأردن سليمة ويجب تطويرها بشكل مستمر لتلبية احتياجات السوق ومتطلبات الاقتصاد الوطني والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبالرغم من هذه الجهود، إلا أن هناك عدة تحديات يجب معالجتها لتطوير البنية التحتية المطلوبة لرفع كفاءة القطاع وزيادة تنافسيته بين الأعمال وتأمين قدرة أفضل لإمداد مستخدمي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بخدمات ذات كفاءة عالية وكلفة اقتصادية. كما ينتظر أن يؤدي تحرير قطاع الاتصالات الثابتة إلى توفير فوائد ومزايا عديدة للمستخدمين وشركات الأعمال بفضل التعرفة المخفضة المتوقعة وتحسين نوعية الخدمة. إلا أن هناك ضرورة، وفي الوقت نفسه، للتنظيم والرقابة في القطاع، وذلك لحماية واستمرارية وسلامة البنى التحتية الضرورية لتزويد خدمات الاتصالات، وعدم وضع أية قيود على استخدام أية تكنولوجيا مجدية وتمكين السوق الحر من إزالة الكلف الزائدة المرتبطة بتدني كفاءة الاحتكار.

أما فيما يخص الاتصالات المتقلة، فقد بدأت عملية تحرير قطاع الاتصالات بالخطوط المتقلة في العام 2000، عندما قامت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بإصدار ثلاثة تراخيص جديدة لتقديم خدمات الاتصالات المتقلة، إضافة إلى الرخصة القائمة آنذاك. ومنذ ذلك التاريخ، شهد القطاع نمواً متسارعاً حيث ارتفع عدد المشتركين في الخطوط

يبقى ضعيفاً. ومن أجل تعزيز القدرة المؤسسية والتنظيمية في هذا المجال، يجب على وزارة البيئة القيام بدور المنسق بين جميع الهيئات والجهات المعنية من أجل صياغة القوانين والتشريعات المطلوبة وتنفيذها. كما أن هناك حاجة لمراجعة التشريعات القائمة للتأكد من مدى نفاذها وتطبيقها، إضافة إلى وضع المعايير الملزمة، وتأهيل الكوادر اللازمة من أجل التأكد من تطبيق القوانين.

وفي مجال إدارة النفايات، يجب تطبيق الأنظمة المتعلقة بسياسة إدارة النفايات الصلبة وفقاً لهرمية إدارة النفايات التي تقوم على تقليل النفايات وإعادة استخدامها وإعادة تدويرها وتصريفها النهائي الآمن. وبالإضافة إلى ذلك، يجب توفير الموارد المالية والتقنية والبشرية لتمكين الجهات المختصة من توسيع عملية جمع النفايات والتخلص منها، وتحفيز القطاع الخاص وتشجيعه للاستثمار في إعادة التدوير، ووضع برامج وطنية لإعادة معالجة واستخدام النفايات الصلبة، وفرز أنواع النفايات الصلبة المختلفة في مرحلة الإنتاج لتسهيل معالجتها وإعادة استخدامها.

كما يتوقع أن يرتفع متوسط إنتاج النفايات الخطرة والكيميائية بنسبة أكبر من 5% سنوياً، الأمر الذي يترتب عليه مخاطر بيئية كبيرة ما لم يتم التخلص منها بطريقة سليمة. وقد التزم الأردن، بوصفه عضواً في اتفاقية بازل حول النفايات الخطرة، بتقليل إنتاج النفايات الخطرة والكيميائية، ومراقبة وسائل التخلص منها، ونقلها بالطرق المثلّية.

وبالرغم من وجود تعليمات حول النفايات الخطرة، إلا أنها لا ترقى إلى مستوى التطبيق الفعال، إضافة إلى عدم وجود برامج رقابية لتحديد مدى التلوث الحاصل، ومراقبة أثره على الصحة العامة، لتثقيف المواطنين حول النفايات الخطرة وأثرها. ومن أجل مواجهة هذه التحديات، يجب تنفيذ وتطبيق المبادرات الخاصة بتخزين النفايات الخطرة والكيميائية وجمعها والتخلص منها، بحيث يتم جمع هذه النفايات عند المصدر مع استخدام محطات الجمع والنقل كمرافق تخزين للنفايات، إضافة إلى استكمال إنجاز مشروع سواقة لمعالجة النفايات الخطرة والسامة على أساس (BOT)، ووضع خطط طوارئ لمعالجة أية حوادث.

وبالمقابل، فإن نصف النفايات الطبية الناتجة في المملكة تُترك دون معالجة، أما النصف الآخر فيُعالج بواسطة محارق قديمة. كما لا تعالج مراكز الرعاية الصحية نفاياتها الطبية أو تحرقها، في حين لا تملك 65% من المستشفيات أية مرافق لمعالجة هذا النوع من النفايات. كما أن عمليات نقل النفايات الطبية إلى خارج مؤسسات الرعاية الصحية لا تستوفي متطلبات السلامة العامة، بسبب عدم ملائمة مركبات النقل.

ومن هنا يجب معالجة هذه التحديات وغيرها بصورة جدية، وذلك من خلال استخدام مركبات مخصصة للنقل الخارجي إلى مرافق التخزين والمعالجة المركزية. كما ينبغي إنشاء غرف للتخزين

في كل مؤسسة من مؤسسات الرعاية الصحية وإنشاء مرافق المعالجة المركزية للنفايات على مستوى الأقاليم، إضافة إلى تقوية نظام الرقابة والتفتيش التابع لوزارة البيئة في هذا المجال.

من ناحية أخرى تبلغ نسبة المواطنين المخدومين بشبكات الصرف الصحي 58%، وهي نسبة متدنية مقارنة بالدول الأخرى. كما يتصل ثلث المصانع التي تراقبها سلطة المياه بنظام الصرف الصحي، في حين يُصرف أكثر من 85% من إجمالي مياه الصرف الصناعي في الأودية أو المناطق المنخفضة. وسعيًا لخفض تلوث المياه، فإنه لا بد من ربط أكبر عدد من المنازل والمصانع بشبكة الصرف الصحي، وتطوير قدرة معالجة مياه الصرف الصحي. وعلاوة على ذلك، يجب التأكد من مراجعة الأنظمة وتطبيقها للحد من تصريف مياه الصرف الصحي خارج نظام شبكة الصرف، مع وضع محددات لتركيز مياه الصرف الصناعية المصروفة في نظام الصرف الصحي وكميتها الإجمالية.

كما يواجه الأردن تحديات ضخمة على صعيد تلوث الهواء الذي غالباً ما يتأتى من العمليات الصناعية ووسائل النقل وحرق النفايات وتوليد الطاقة والحرارة. بالإضافة إلى ذلك، لا توجد قراءات عن الانبعاثات في العديد من المناطق الصناعية. كما أن أغلب الصناعات تقتصر إلى مصافي الملوّثات أو فلترات للانبعاثات. ويصنف مستوى الجسيمات في هواء مركز عمان التجاري (وسط البلد)، وهو مؤشر يستخدم لقياس تلوث الهواء، من أعلى المعدلات في العالم. ومن هنا يجب تقديم الدعم اللازم للمؤسسات المعنية بمراقبة التلوث، كما يجب ترويج استخدام التكنولوجيا النظيفة، وتشجيع استعمال وسائل النقل المتطورة ذات الكفاءة البيئية، وتطبيق مبدأ "الملوث يدفع"، وتحسين نوعية الديزل، وإجراء التدقيق البيئي اللازم في مواقع المصانع والمنشآت والمرافق الصناعية.

كما تحتل المناطق المحمية في الأردن، والموزعة على امتداد المحميات الطبيعية ومحميات الغابات والسهول والمتنزهات الوطنية، مرتبة أعلى من المستوى العالمي الإجمالي مقارنة بدول المنطقة، حيث يعتبر الأردن أحد أكثر الدول تقدماً على صعيد حماية الحياة البرية والمحافظة على الطبيعة، إلا أن المحميات الطبيعية في الأردن لا تزال تواجه جملة من التحديات البيئية الواجب معالجتها، كغياب السياسات الواضحة والفعالة المتعلقة بالتوسع الحضري واستصلاح أراضي المحميات، والافتقار إلى القدرات التمويلية والموارد البشرية وقاعدة البيانات الضرورية بهذا الشأن، وضعف التشريعات والقوانين الخاصة بإدارة المحميات الطبيعية.

من هنا يجب إيجاد جهة مختصة تهتم بالمحميات الطبيعية والتوسع العمراني بالتعاون مع وزارة البيئة والجهات الحكومية الأخرى ذات العلاقة، بالإضافة إلى مراقبة انتهاكات الأنظمة المتعلقة بالمحميات والقوانين البيئية. أما فيما يخص استخدامات الأراضي، فهناك ضرورة لأن تؤخذ كافة العوامل البيئية والاجتماعية

والاقتصادية بعين الاعتبار عند تحديد استخدامات الأراضي، وضرورة التأكيد على التنسيق ما بين الجهات المعنية كافة عند إعداد مخططات استعمال الأراضي. أما البحر الميت، فإن مستوى المياه يتناقص فيه سنوياً منذ العام 1920 مع انخفاض مساحة سطحه من 1050 كم مربعاً في العام 1920 إلى 515 كم مربعاً في العام 2000، الأمر الذي سيؤثر سلباً على النواحي البيئية والاقتصادية والسياحية. وبغية تقليص هذه الآثار، يجب على الأردن تطبيق مبادئ الإدارة السليمة لاستخدامات المياه في المناطق المحيطة بالبحر الميت. كما ينبغي مراقبة شاطئ البحر الميت ومياهه وجمع البيانات بهذا الخصوص. وأخيراً، فإن الإسراع في تنفيذ مشروع ربط البحر الأحمر- البحر الميت، سيساعد على الحفاظ على مستويات المياه من الانخفاض، وعلى الحد

من تقلص مساحة البحر الميت. وفيما يخص البحر الأحمر، فإنه يواجه سلسلة من التحديات البيئية بما فيها المخاطر البيئية على الحياة البحرية، ويعزى ذلك إلى نشاط الموانئ والتنمية الصناعية. وتحتاج حماية بيئة البحر الأحمر إلى تنسيق جهود الجهات المعنية كافة. وعلى وجه الخصوص، يجب دمج سياسة حماية البحر الأحمر في سياسات التنمية ذات الصلة، والتي تسمح لوزارة البيئة، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وشركة تطوير العقبة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص بالتعاون مع بعضها البعض. وعلاوة على ذلك، يجب تطبيق برامج لمراقبة المياه والمرجان في البحر الأحمر، وملاحقة المخالفين قانونياً والاستمرار في القيام بحملات دورية منظمة لتنظيف الشاطئ.

قد تصبح المياه أحد
معوقات تلك التنمية
إذا لم تضع الحكومات
المتعاقبة القطاع على رأس
أولوياتها

مساهمة المحور في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

دور المحور

يعتبر محور رفع مستوى البنية التحتية ركناً أساسياً في تفعيل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأردن؛ إذ إن جودة البنية التحتية وكلفة الوصول إليها لها تأثير مباشر على تنافسية الشركات الأردنية. إضافة إلى ذلك، تلعب البنية التحتية دوراً مهماً في تحسين مستوى معيشة المواطنين؛ فعلى سبيل المثال، إن سهولة الوصول إلى المعلومات وإمكانية التنقل ضمن شبكة نقل عام منتظمة كفوءة وبخدمات فعالة وبكلفة اقتصادية معقولة يعزز من فرص المواطنين في المشاركة في الأنشطة السياسية، والاقتصادية، والثقافية. وعلى العموم، يغطي محور رفع مستوى البنية التحتية القطاعات التالية:

1. قطاع المياه: ويشمل إدارة المصادر، إدارة التزويد والتوزيع، إدارة الطلب على المياه، جمع ومعالجة وإعادة استخدام مياه الصرف الصحي، التمويل واسترداد الكلفة والتسعير، والإطار التنظيمي
2. قطاع الطاقة: ويشمل التنوع في مصادر وأشكال الطاقة المستوردة، تطوير المصادر المحلية للطاقة التجارية، وكفاءة استخدام الطاقة في القطاعات المختلفة.
3. قطاع النقل: ويشمل النقل البري، النقل على السكك الحديدية، النقل البحري والموانئ، والنقل الجوي
4. قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريدية: ويشمل الاتصالات الثابتة والمتنقلة وتكنولوجيا المعلومات، مزودو خدمات الانترنت، والخدمات البريدية
5. قطاع حماية البيئة واستدامتها: ويشمل إدارة النفايات، وإدارة الصرف الصحي، ومكافحة التلوث، والموارد الطبيعية واستخدامات الأراضي، وحماية البحر الميت والبحر الأحمر.

يعتبر قطاع المياه من أهم القطاعات في الأردن خاصة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد تصبح المياه أحد معوقات تلك التنمية إذا لم تضع الحكومات المتعاقبة القطاع على رأس أولوياتها؛ إذ إن توفر المياه بكميات ونوعية مناسبة، يعد عاملاً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة، الأمر الذي له أثر أكبر على كافة نواحي الحياة، أهمها الصحة، والأمن الغذائي، والحماية البيئية، والاقتصاد والسياسة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب إعطاء الاستخدام الأمثل للمياه والمحافظة على الصحة العامة الأولوية القصوى عند تحديد سياسات المياه واتخاذ القرار في استثمارات المياه. أخيراً، يمكن للضغط المتنامي على المصادر المائية، نتيجة للطلب المتزايد على المياه أن يكون مصدر نزاع. ولذلك يجب التعامل مع قطاع المياه على أساس أنه أمن وطني.

يعتبر قطاع الطاقة في المملكة العصب الحيوي لتطوير و دفع عجلة التقدم و النمو في مختلف القطاعات. فإن توفر خدمات الطاقة وجودتها والقدرة على تحملها، هي الأساس في تشجيع الاستثمارات المحلية وجذب الاستثمارات الأجنبية، وتعزيز المنافسة بين الشركات وتوجيه النمو الاقتصادي. وفي ضوء الارتفاع الأخير لأسعار النفط العالمي، لا بد من إيلاء موضوع الطاقة الاهتمام الخاص والكبير من أجل توفير الطاقة اللازمة للتنمية الشاملة والمستدامة، و تنويع مصادر الطاقة المستوردة، وتحويل مزيج الطاقة إلى الغاز، وتطوير مصادر الطاقة المحلية والمتجددة وتحسين كفاءة استخدام الطاقة.

أما قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات فيعتبر بحد ذاته عامل دفع وتمكين للنمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. كما أن زيادة مساهمة القطاع في الناتج المحلي وتنمية الصادرات وتطويرها لها الأثر الأكبر في جذب الاستثمارات للقطاعات الأخرى. ويساهم القطاع أيضاً، في الإصلاح التربوي وتطوير التعليم،

لا بد من إيلاء موضوع
الطاقة الاهتمام الخاص
والكبير من أجل توفير
الطاقة اللازمة للتنمية
الشاملة والمستدامة، و
تنويع مصادر الطاقة
المستوردة، وتحويل
مزيج الطاقة إلى الغاز،
وتطوير مصادر الطاقة
المحلية والمتجددة
وتحسين كفاءة
استخدام الطاقة.

وتطوير ورفع كفاءة القطاع العام، ورفع مستوى بعض الخدمات العامة.

وتوفر البنية التحتية لقطاع النقل حلقة ربط أساسية بين مراكز الإنتاج والأسواق في القطاعات الاقتصادية مثل الزراعة، والصناعة، والتعدين، والسياحة، وتسهيل تدفق البضائع. علاوة على ذلك، فإن هذا القطاع له أهمية خاصة من ناحية مساهمته في تطوير قطاعات الصناعات التصديرية والخدمات والتي تعتمد على وجود شبكة نقل كفؤة عبر الحدود. كما تساعد أنظمة النقل الفعالة والاقتصادية في إدامة تنافسية البضائع المصنعة في الأردن وجذب الاستثمارات. أما البنية التحتية الموسعة للنقل البري والجوي وخدمات النقل العام جيدة التنظيم فإنها تزود الأردنيين بفرص عمل متزايدة وسهولة الوصول إلى المدارس ومرافق الرعاية الصحية العامة، وبالتالي المساهمة في التنمية.

أخيراً، تعتبر حماية البيئة واستدامتها هدفاً يتقاطع مع كافة محاور التنمية الأمر الذي يتطلب وضع السياسات والتشريعات الضرورية في كافة المجالات التي تساعد على حمايتها.

الإطار العام للمحور

يعالج محور رفع مستوى البنية التحتية التحديات التي تواجه قطاعات المياه، والطاقة، والنقل، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وحماية البيئة واستدامتها، ويضع المبادرات المناسبة لمعالجة هذه التحديات. ففي قطاع المياه، يعالج المحور عدد من القضايا من أهمها: النقص الكبير في الموارد المائية المتجددة، وضعف أداء أنظمة التزويد والتوزيع المائي، وارتفاع نسبة الفاقد من المياه، إضافة إلى جمع مياه الصرف الصحي ومعالجتها وإعادة استخدامها، والإطار التنظيمي للقطاع المائي وجذب القطاع الخاص للمشاركة في إدارته والاستثمار فيه.

أما بالنسبة لقطاع الطاقة، يركز المحور على أهمية توفير الطاقة بكافة أشكالها لمختلف الاستخدامات، وتنويع مصادر وأشكال الطاقة لتعزيز أمن التزود،

وتطوير مصادر الطاقة المحلية والتقليدية والمتجددة واستغلالها، وفتح القطاع أمام الاستثمارات الخاصة وتحسين كفاءة استخدام مصادر الطاقة وتعظيم الاستفادة من المشاريع الإقليمية للغاز الطبيعي في مختلف القطاعات من خلال التحول من زيت الوقود إلى الغاز في توليد الكهرباء، والصناعات الكبرى.

أما المبادرات الخاصة بقطاع النقل فتشمل قطاع النقل البري بكافة أشكاله (التكسي، الحافلات، الشحن)، والنقل على السكك الحديدية، والنقل البحري والموانيء، والنقل الجوي، بحيث تشدد على ضرورة وجود تنظيم متكامل لهذه القطاعات يأخذ بعين الاعتبار التأكيد على معايير الجودة، السلامة العامة، ومستويات الخدمة، والتكلفة، ومشاركة القطاع الخاص.

كما تم مراجعة قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في كل قطاعاته الفرعية من خلال تحديد التحديات التي تواجه هذه القطاعات ووضع المبادرات اللازمة لها من أجل تمكينه من لعب دور المحفز للقطاعات الاقتصادية الأخرى التي تعتمد بالضرورة في نجاحها على توفير بنية تحتية كفؤة ومجدية في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

وتركز حماية البيئة واستدامتها على معظم التحديات التي تواجه إدارة النفايات بأنواعها الصلبة والخطرة والطبية، وتلوث الهواء، والمحافظة على الموارد الطبيعية والتي تشمل المحميات الطبيعية واستخدامات الأراضي، وإيقاف التدهور البيئي بسبب انخفاض مستوى المياه في البحر الميت، والحفاظ على الحياة البحرية في البحر الأحمر.

مجموعة مختارة من مؤشرات الأداء الرئيسية
تم وضع مجموعة من مؤشرات الأداء لمراقبة وتقييم تطبيق مبادراته، وتورد الجداول 1-11، 2-11، 3-11، 4-11، و 5-11 أهمها:

الجدول (1-11):

مؤشرات أداء رئيسية مختارة لقطاع المياه

مؤشرات الأداء الرئيسية	حاليا	الهدف (2012)	الهدف (2017)
النسبة المئوية للمواطنين المخدومين بشبكات المياه	97%	98%	98%
النسبة المئوية للمواطنين المخدومين بشبكات الصرف الصحي	58%	70%	80%
نسبة الفاقد من المياه المنزلية	46%	30%	20%
حصة الفرد السنوية من المياه	150م ³	160م ³	170م ³
نسبة استعادة الكلفة (التشغيل والصيانة على المدى القصير، والتشغيل والصيانة وجزء من الكلفة الرأسمالية على المدى البعيد)	70%	75%	80%
نسبة استعادة كلفة التشغيل والصيانة لمياه الري في وادي الأردن	45%	100%	120%

مؤشرات أداء رئيسية مختارة لقطاع الطاقة

مؤشرات الأداء الرئيسية	حاليا	الهدف (2012)	الهدف (2017)
النسبة المئوية للغاز من خليط الطاقة الكلي	18%	25%	30%
النسبة المئوية لمصادر الطاقة المتجددة من خليط الطاقة الكلي	1%	2%	3%
النسبة المئوية للمنازل التي تستعمل الطاقة الشمسية لأغراض تسخين المياه	14%	20%	25%
كثافة استهلاك الطاقة (كغم مكافئ نفط / 1000 دولار بأسعار عام 1995)	620	550	500
النسبة المئوية من المباني الجديدة التي تلتزم بمعايير حفظ الطاقة	~0%	40%	70%
النسبة المئوية للفقد الكهربائي بالنقل والتوزيع	13,4%	12,8%	12%

مؤشرات أداء رئيسية مختارة لقطاع النقل

مؤشرات الأداء الرئيسية	حاليا	الهدف (2012)	الهدف (2017)
عدد رخص سيارات التوكسي النوعية	0	4	6
العمر التشغيلي للحافلات (سنة)	20	15	12
درجة الرضى لدى المواطنين عن خدمات الحافلات	غير متوفر	60%	80%
النسبة المئوية للشاحنات المرخصة التي تمتلكها شركات نقل مسجلة	35%	50%	65%
درجة الرضى لدى المواطنين عن البنية التحتية للطرق	لا يتوفر	60%	80%
عدد الركاب في اليوم على متن القطارات الخفيفة بين عمان والزرقاء	-	60,000	100,000
النسبة المئوية للتجارة البحرية الإقليمية عبر ميناء العقبة (الحاويات)	2%	4%	8%
عدد السياح القادمين عن طريق الجو (مليون سائح في السنة)	1,3	5	8

مؤشرات أداء رئيسية مختارة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريدية

مؤشرات الأداء الرئيسية	حاليا	الهدف (2012)	الهدف (2017)
نسبة الانتشار (Teledensity): عدد الخطوط الهاتفية بالنسبة لعدد السكان	12%	12%	12%
قطاع الاتصالات المتنقلة - نسبة الانتشار	40%	56%	79%
قطاع الاتصالات المتنقلة - معدل سعر دقيقة الاتصال الداخلي (فلس)	80	60	30
نسبة انتشار الحواسيب بالنسبة لعدد السكان	6%	21%	42%
نسبة انتشار Internet Accounts بالنسبة لعدد السكان	2%	5%	20%
الساعات المتوفرة Access Bandwidth (مغ)	340	846	6425
نسبة الطرود المسلمة في اليوم التالي	0%	99%	99%

وُضرات أداء رئيسية مختارة لقطاع حماية البيئة واستدامتها

مؤشرات الأداء الرئيسية	حاليا	الهدف (2012)	الهدف (2017)
النسبة المئوية من النفايات الخطرة التي تعالج بشكل فعال لإزالة خصائصها الخطرة	0 - 5%	100%	100%
النسبة المئوية من النفايات الطبية المعالجة	53%	100%	100%
النسبة المئوية من المواطنين المخدمين بشبكات الصرف الصحي	58%	70%	80%
نسبة استغلال محطات معالجة مياه الصرف الصحي	153%	125%	90%
معدل تركيز الجسيمات في الهواء في وسط عمان التجاري (ميكروغرام في المتر المكعب)	165	60	20
مؤشر نوعية الهواء (ESI)	0,24	0,65	1,0
مؤشر التنوع الحيوي الخاص بمؤشر الاستدامة البيئية (ESI)	0,14	0,25	0,4
عدد المناطق المحمية	25	29	33
مستوى المياه في البحر الميت	414 م تحت سطح البحر	414 م تحت سطح البحر	414 م تحت سطح البحر

تعد حصة الفرد من المياه المتجددة في الأردن متدنية جدا إذا ما قورنت بالمعايير الدولية وهي أقل من 20% من حد الفقر المائي العالمي البالغ معدله 1000 م³/ السنة للفرد الواحد

ويخطط الأردن حاليا لتنفيذ مشاريع إستراتيجية كبيرة بهدف الحصول على مصادر مائية إضافية واستغلال المصادر غير التقليدية

يعد مشروع جر مياه حوض الديسي من أهم المشاريع الإستراتيجية التي ستزود الأردن بكميات كبيرة من المياه عالية الجودة

توصيات محور رفع مستوى البنية التحتية

قطاع المياه

جلب وتطوير مصادر مائية جديدة واستغلال المصادر غير التقليدية والحصول على حقوق الملكية من الموارد المائية المشتركة بموجب الاتفاقيات الدولية المتعلقة باقتسام المياه في إطار التعاون الإقليمي.

تعد حصة الفرد من المياه المتجددة في الأردن متدنية جدا إذا ما قورنت بالمعايير الدولية وهي أقل من 20% من حد الفقر المائي العالمي البالغ معدله 1000 م³/ السنة للفرد الواحد. علاوة على ذلك، لا يستغل الأردن حاليا كامل الطاقة الكامنة لمصادره المائية وذلك بسبب التكلفة الرأسمالية المرتفعة للمشاريع المائية الجديدة، ووجود بعض المعوقات السياسية والإقليمية التي تحول دون حصوله على موارده المائية من المياه المشتركة بين دول الجوار. وبالتالي، يضطر الأردن إلى اللجوء إلى المياه الجوفية، مما ينتج عنه استخراج كميات من المياه الجوفية تفوق الحدود الآمنة للآبار مما يؤدي إلى استنزافها.

ويخطط الأردن حاليا لتنفيذ مشاريع إستراتيجية كبيرة بهدف الحصول على مصادر مائية إضافية واستغلال المصادر غير التقليدية، وذلك من أجل تقليص الفجوة بين الطلب والمتاح من المياه، أهمها مشروع جر مياه الديسي وربط البحر الأحمر بالبحر الميت، حيث يتوقع أن تعود هذه المشاريع بحلول العام 2020 بكميات مياه إضافية تقدر بحوالي 950 مليون م³، منها 570 مليون م³ من مشروع ربط البحر الأحمر بالبحر الميت والذي لن يتمكن الأردن دونه من سد العجز المائي

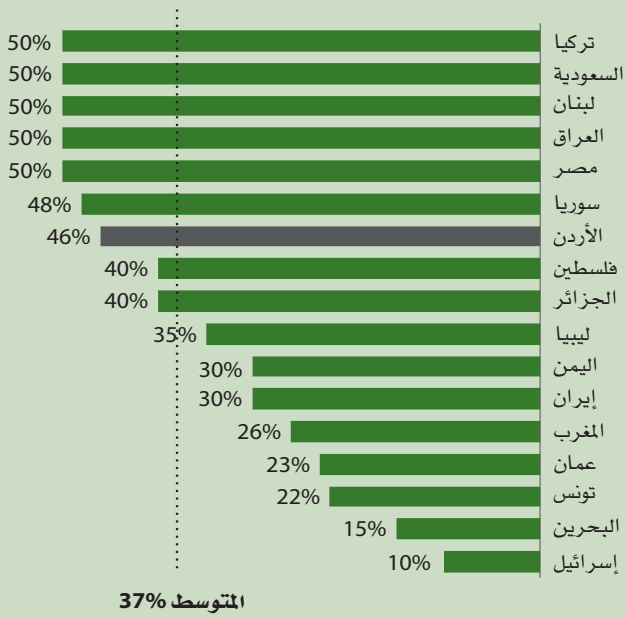
وتلبية الطلب المتزايد على المياه.

كما يعد مشروع جر مياه حوض الديسي من أهم المشاريع الإستراتيجية التي ستزود الأردن بكميات كبيرة من المياه عالية الجودة (تقدر بحوالي 100-150 مليون م³/ السنة) وعلى مدى طويل من الزمن يقدره علماء الجيولوجيا 150 عاما. لذا فإن على الحكومة الإسراع باتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة لتنفيذه، وبذل أقصى الجهود لتوفير الدعم المالي اللازم لهذا المشروع وإعطائه أولوية قصوى لأهميته في سد جزء لا يستهان به من العجز المائي الذي يعاني منه قطاع المياه.

أما بالنسبة لمشروع ربط البحر الأحمر بالبحر الميت، فهو من المشاريع الإستراتيجية الكبرى، حيث يأمل الأردن تنفيذه لسد العجز المائي نهائيا. وسيتم تنفيذ هذا المشروع بالتعاون مع كل من السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل وبدعم كبير من الدول المانحة من خلال برامج المساعدات متعددة الأطراف. ويتكون هذا المشروع من مرحلتين، تتضمن الأولى إنشاء خط لنقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت. أما المرحلة الثانية، فتتضمن إنشاء محطة لتحلية مياه البحر قريبة من البحر الميت تقوم بتزويد الأطراف الثلاث بكميات من المياه المحلاة مجملها 570 مليون م³ سنويا، توزع عليها حسب النسب المتفق عليها بمنهجية العمل. وعلى هامش هذا المشروع، سيتم إنشاء محطة لتوليد الطاقة الكهربائية بغية إمداد محطة التحلية بحاجتها من الطاقة الكهربائية. علما بأن المرحلة الثانية من المشروع سيتم تنفيذها على طريقة البناء والتشغيل وإعادة الملكية (BOT). وقد تم في أيار 2005، التوقيع بالأحرف الأولى من قبل جميع الأطراف على منهجية العمل لإجراء دراسة الجدوى الاقتصادية،

الشكل (1-11):

نسبة الفاقد من المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

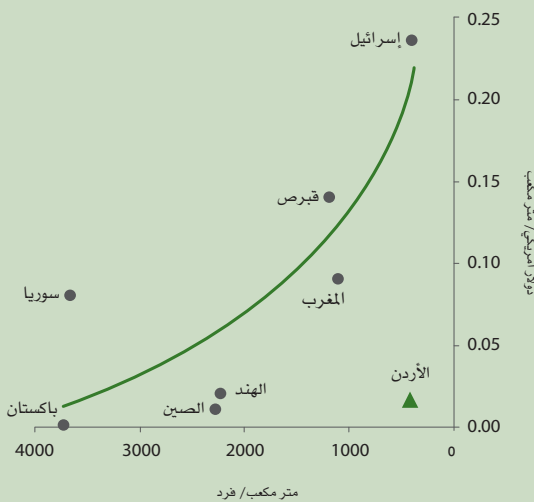


المصدر: المعلومات حول الموارد المائية في العالم - سوق المياه في الشرق الأوسط، كانون الثاني 2005 استناداً إلى البيانات الصادرة عن وزارات المياه

من شأنها ضمان الاستخدام الأمثل لمياه الري، ولكن بالرغم من الإجراءات المبذولة من أجل استخدام أكثر التقنيات كفاءة في الري، إلا أن كفاءة الاستهلاك في مياه الري لا تزال متدنية. ويعود ذلك بشكل رئيس إلى الخل الكبير في تسعيرة المياه المستعملة في قطاع الزراعة التي لا تساعد على الاستخدام الأمثل للمصادر المائية، مما يوجب إعادة النظر فيها كما يبين الشكل (11-2). علاوة على ذلك، فإن سلة الإنتاج الحالي لا تعظم قيمة العوائد الزراعية سواء لكل محصول أو لكل متر مكعب

الشكل (2-11):

معدلات توفر الموارد المائية* مقابل أسعار مياه الري في بلدان مختارة



المصدر: وزارة الزراعة، دائرة الإحصاءات العامة: الفاو: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

والتي تبلغ تكاليفها حوالي 15.5 مليون دولار ستقدمها الدول المانحة بإشراف من البنك الدولي، وفي شهر تموز 2005، تم الإعلان من قبل البنك الدولي عن موافقة بعض الدول المانحة على تمويل الدراسة، إلا أنه إلى الآن لم يتم تأمين كامل المبلغ. ومن المتوقع أن يتم البدء في تنفيذ هذا المشروع في بداية العام 2008 حال الانتهاء من دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع والحصول على التمويل اللازم.

كما يجب على الحكومة بذل أقصى الجهود للحصول على حقوق المملكة من الموارد المائية المشتركة من خلال إبرام اتفاقيات تقاسم المياه مع دول الجوار وضمان تنفيذها. كما يجب الاستمرار في دراسة بدائل لمشاريع مساعدة يمكن اللجوء إليها لسد جزء من العجز المائي على المديين القصير والمتوسط، أهمها تحلية مياه البحر الأحمر في العقبة والتوسع في استغلال المصادر المائية غير التقليدية.

تحقيق أفضل أداء ممكن في نقل المياه وتوزيعها بأقل تكلفة للتشغيل والصيانة وتخفيض نسبة الفاقد فيها

وصلت نسبة السكان المخدمين بالمياه المنزلية من الشبكات العامة حوالي 97% من عدد السكان. وتضع هذه النسبة الأردن في أعلى مستويات التغطية لمياه الشرب في منطقة دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وبالرغم من هذا الإنجاز، لا يزال قطاع المياه يواجه تحديات على كافة الصعد تحد من إمكانية تحسين ساعات التزويد المائي.

وبالإضافة إلى ذلك، بلغت نسبة الفاقد من المياه في الأردن 46.5% في العام 2004. وهذا المعدل مرتفع جداً خاصة في المناطق التي تعاني من شح في المصادر المائية، كما يبين الشكل (11-1).

وقد باشر الأردن بالسير بجملة من الإجراءات والتدابير الهادفة إلى تقليل نسبة الفاقد من المياه، حيث وصلت إلى 46.5%، ويهدف أن تصل إلى 15-20% بحلول العام 2020. وتتضمن هذه الإجراءات إعادة تأهيل شبكات تزويد وتوزيع المياه في كافة محافظات المملكة وتقليل نسبة الفاقد فيها، وتحسين نظام الفوترة والتحصيل، وخفض تكاليف التشغيل والصيانة، وإجراء حملات دورية لتفقد العدادات المنزلية واستبدال المعطل منها مع فرض استخدام العدادات في القطاع الزراعي، وأخيراً المواظبة على إجراء الكشف الدوري عن التسرب في شبكات المياه والإصلاح الفوري للمتعلل منها.

إعادة هيكلة التعرفة وخفض الدعم الحكومي بشكل تدريجي

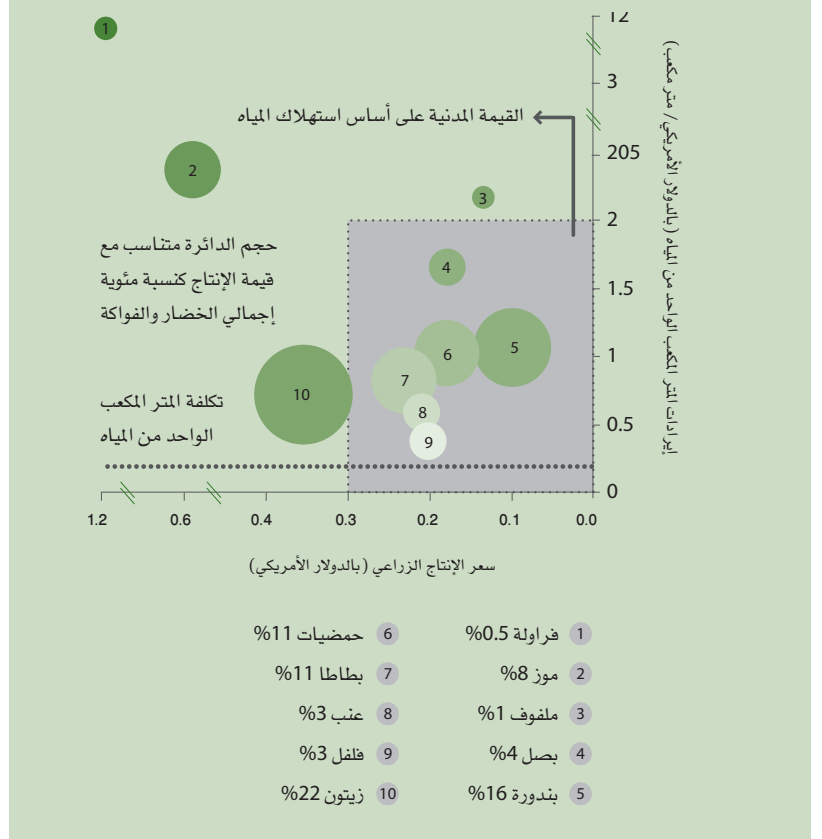
يحظى قطاع مياه الري في الأردن بأعلى حصة من المصادر المائية، حيث شكل القطاع ما نسبته 62.5% من استخدام المياه في العام 2004.

كما يعتبر الأردن من الدول المتطورة في مجال استخدام التقنيات الحديثة في عمليات الري التي

مستخدم في الزراعة، كما يبين ذلك الشكل (11-3). وفي كافة الحالات، فإن التعرفة الحالية لا تعكس

الشكل (11-3):

إيرادات وحدة المياه مقابل سعر منتجات زراعية مختارة في الأردن



ملاحظة (*): توفر الموارد المائية = الإجمالي السنوي للمياه العذبة المتوفرة بالنسبة للسكان.

المصدر: إحصاءات الفاو 2004: المنظمة الدولية للعمل في مجال السكان: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

وذلك للأسباب التالية: أن تعرفه المياه المنزلية هي من بين التعريفات الأعلى في المنطقة، وأن حصة الفرد من المياه أدنى من المعايير العالمية حيث تبلغ حوالي 90 ليتراً للفرد في اليوم، كما أن تعرفه المياه المنزلية مرتفعة جداً مقارنة مع الناتج المحلي الإجمالي للفرد، وأن من شأن تعرفه المياه المنزلية المرتفعة أن تشجع الاستعمال غير القانوني وتساهم في زيادة نسبة الفاقد من المياه. لذلك يجب زيادة الوعي لدى المواطنين بأهمية المياه ومحدودية المصادر المتوفرة وكيفية الاستخدام الأمثل لها، والحث على استخدام أجهزة ترشيد الاستهلاك وتقديم الحوافز لذلك، وتعديل كودات البناء بحيث تضمن إلزامية بناء آبار تجميعية لمياه الأمطار.

إنشاء وتطوير وتوسعة محطات تنقية مياه الصرف الصحي واستخدام أحدث التكنولوجيا العالمية وإعادة استخدام المياه المعالجة للأغراض الزراعية والصناعية

يمكن لمياه الصرف الصحي المعالجة المساهمة في توفير مصادر مائية إضافية للاستخدامات الزراعية والصناعية، بيد أن معالجة مياه الصرف الصحي إلى الحد الممكن لإعادة استخدامها يتطلب استثمارات مكلفة لإنشاء شبكات لجمع مياه الصرف الصحي ومحطات معالجة ذات مواصفات تقنية عالية بغية الحصول على نوعية جيدة من المياه المنقاة التي يمكن إعادة استخدامها للأغراض الزراعية والصناعية.

هذا وقد وصلت نسبة السكان المخدومين بشبكات الصرف الصحي إلى 58%؛ وتعتبر هذه النسبة أعلى من متوسط التغطية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إلا أنها لا تزال أدنى من المعايير العالمية. كما أن محطات تنقية مياه الصرف الصحي تعمل بمعدل يبلغ 153% أعلى من طاقتها، مما يؤدي إلى تدني نوعية المياه كما يوضح ذلك الشكل (11-4).

وللنهوض بهذه الجهود، ينبغي التأكيد على ضمان استمرارية تنفيذ المشاريع القائمة وتوفير التمويل اللازم للمستقبلي منها من أجل تطوير وتوسعة محطات معالجة مياه الصرف الصحي الحالية وإنشاء محطات جديدة لتشمل هذه الخدمة مدن المملكة وقراها. إضافة إلى ذلك، يجب العمل على مشاركة القطاع الخاص في هذا المضمار، حيث يتوقع من مشاريع الصرف الصحي المستقبلية والمشاريع قيد التنفيذ، زيادة الطاقة الاستيعابية في محطات التنقية المستعملة لمعالجة مياه الصرف الصحي وإعادة استخدامها إلى 245 مليون م³ في عام 2020.

الحث على إشراك القطاع الخاص في إدارة مرافق المياه وتهيئة البيئة الاستثمارية المناسبة لذلك
تقع مسؤولية إدارة قطاع المياه في الأردن على وزارة المياه والري بسلطنتها، سلطة المياه وسلطة وادي الأردن. وقد نجح الأردن في إشراك القطاع الخاص في إدارة وتشغيل مرافق المياه بشكل يخفف من الأعباء

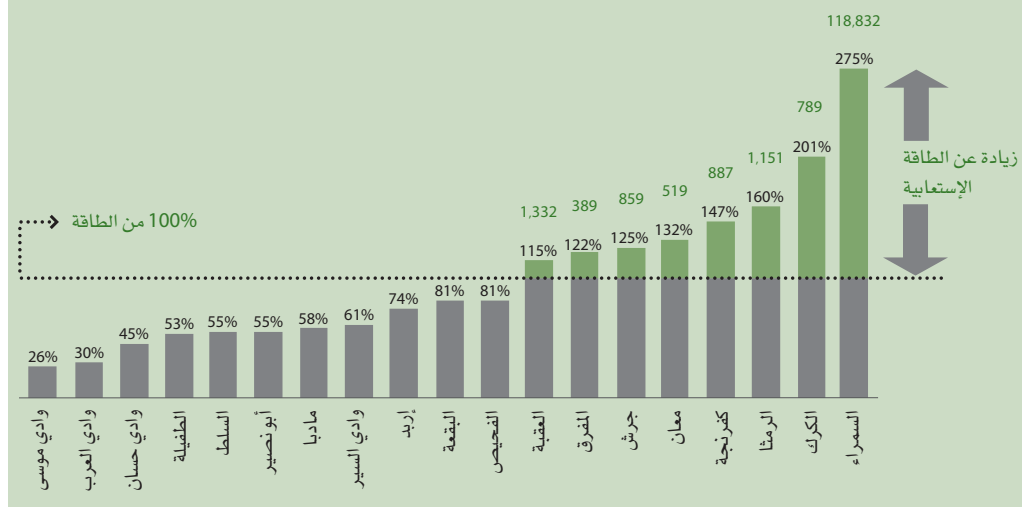
التكلفة الحقيقية المرتبطة بإنتاج المياه وتوزيعها، حيث يغطي معدل أسعار المياه الخاصة بالاستعمال المنزلي حوالي 60% من التكلفة الإجمالية، في حين لا تتعدى هذه النسبة 5% في أسعار المياه المستخدمة في الزراعة.

لذا يجب على الحكومة الإسراع في رفع تعرفه المياه المستخدمة في الزراعة، إضافة إلى السعي لتحسين إنتاجية المحاصيل لزيادة العائد الاقتصادي من خلال تقديم الدعم الفني والمالي للمزارعين.

وقد صدر في العام 2002 نظام مراقبة المياه الجوفية رقم 85 وتعديلاته بهدف ضبط كميات المياه الجوفية التي يمكن استخراجها من الحوض المائي الجوفي دون أن يحدث ذلك استنزافاً أو تغييراً في مستوى المياه الجوفية أو تردي نوعية المياه فيها وتلوثها، ومع ذلك ما زال الالتزام الكامل بهذا النظام يشكل تحدياً. لذلك يتعين على الحكومة تطبيق نظام المياه الجوفية بشكل أكثر صرامة ومراقبة تنفيذه.

أما فيما يخص تعرفه المياه المنزلية فإن مسألة زيادة تعرفه المياه غير مجدية، لكن لا بد من إعادة هيكلتها،

الإسراع في رفع تعرفه المياه المستخدمة في الزراعة، إضافة إلى السعي لتحسين إنتاجية المحاصيل لزيادة العائد الاقتصادي



المصدر: الجمعية العلمية الملكية.

على الحكومة إيجاد
بيئة استثمارية مناسبة،
ودعم وتطوير وحدة
إدارة المشاريع في سلطة
المياه لتمكينها من
التعامل مع المشاريع
كبيرة الحجم

بالنفط الخام، وأدى ذلك إلى تزايد الضغوط على الأردن لإيجاد مصادر استيراد بديلة. وقد بدأ الأردن باستيراد النفط الخام من المملكة العربية السعودية عبر خليج العقبة، ثم نقله من خليج العقبة بواسطة الصهاريج إلى مصفاة البترول في الزرقاء (حيث بلغ معدل الاستيراد اليومي مائة ألف برميل). وتعد وسيلة النقل الحالية مكلفة نسبياً ومضرة بالبيئة وغير مرغوب فيها على المدى البعيد. إضافة إلى ذلك، كان على الأردن تنويع مصادر إمدادات النفط بغية تخفيض المخاطر المرافقة لاستيراد الطاقة من مصدر واحد.

وقد تم دراسة عدة بدائل لاستيراد النفط الخام بهدف تخفيض تكلفة التزود بالنفط الخام وضمان أمن التزود. وقد خلصت الدراسة إلى ضرورة الإسراع في استكمال دراسات بدائل تزود النفط الخام عبر الأنابيب كونها البدائل الأقل تكلفة والأجدي اقتصادياً، كما هو موضح في الشكل (11-5). وتشمل هذه البدائل الاستيراد من المملكة العربية السعودية من خلال خط التابلاين (بعد إعادة تأهيل الخط)، واستيراده من العراق من خلال خط أنابيب أو بالصهاريج، والاستيراد من الأسواق العالمية إلى العقبة ومن ثم نقل النفط بواسطة أنبوب أو برا أو بواسطة السكك الحديدية إلى مصفاة البترول. وبناء على ما سبق، فإنه يتوجب الانتهاء من هذه الدراسات في أسرع وقت من أجل اختيار وتنفيذ أفضل الطرق لاستيراد النفط. كما تبرز الحاجة إلى استيراد بعض المشتقات النفطية التي لا تقوم بتزويدها مصفاة البترول الأردنية (خاصة البنزين الخالي من الرصاص والغاز المسال) من الأسواق العالمية من خلال ميناء العقبة، إضافة إلى ضرورة تحسين مواصفات المشتقات النفطية.

وفي ضوء انتهاء عقد امتياز شركة مصفاة البترول في مطلع العام 2008، تبرز الحاجة إلى إعادة هيكلة

المالية التي تتحملها الحكومة ويحفظ حقوق العاملين في القطاع العام ويؤمن الخدمة المطلوبة. وقد بدأت عملية إشراك القطاع الخاص عن طريق إبرام عقد إدارة مع شركة LEMA (وهو مشروع مشترك بين شركة فرنسية عالمية وشركة استشارية أردنية) وذلك لإدارة وتشغيل مرافق المياه والصرف الصحي في منطقة عمان الكبرى.

وفي كانون الأول للعام 2003، تمت المباشرة بتنفيذ مشروع محطة معالجة الخربة السمراء لمياه الصرف الصحي بكلفة 120 مليون دينار وبطاقة 98 مليون متر مكعب في السنة، حسب نظام البناء والتشغيل وإعادة الملكية (BOT)، بحيث يقوم الائتلاف بإنشاء المشروع خلال ثلاث سنوات ومن ثم إدارته وتشغيله 22 عاماً، ويتوقع تشغيل المحطة كلياً مع بداية العام 2007.

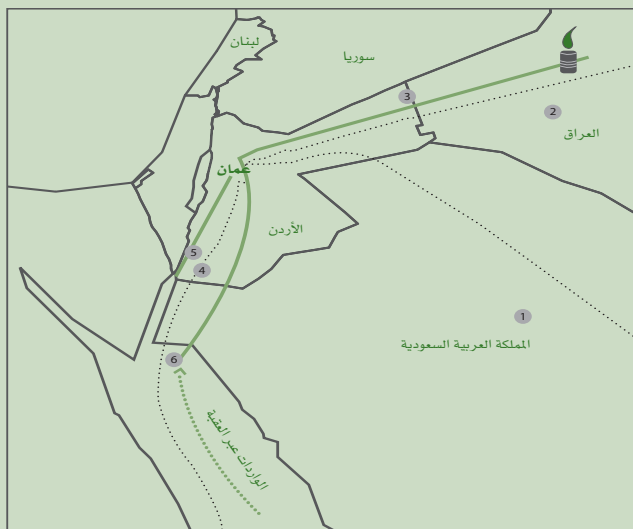
كما تم إنشاء شركة حكومية على أسس تجارية لإدارة مرافق المياه والصرف الصحي في منطقة العقبة، وقد باشرت أعمالها في الأول من آب عام 2004. ولتشجيع مشاركة القطاع الخاص في إدارة وتطوير قطاع المياه، فإن على الحكومة إيجاد بيئة استثمارية مناسبة، ودعم وتطوير وحدة إدارة المشاريع في سلطة المياه لتمكينها من التعامل مع المشاريع كبيرة الحجم، وإنشاء هيئة تنظيمية لقطاع المياه على المدى المتوسط. وعلاوة على ذلك، يجب توثيق كافة المعلومات والأبحاث والدراسات المتعلقة بقطاع المياه ومركزتها للاستفادة منها في الأغراض المختلفة.

قطاع الطاقة

تحقيق أمن التزود بالمشتقات النفطية

كان العراق المورد الرئيس للنفط الخام لأكثر من 15 عاماً في ضوء ترتيبات خاصة بين البلدين. وإثر حرب الخليج الثالثة، توقف العراق عن تزويد الأردن

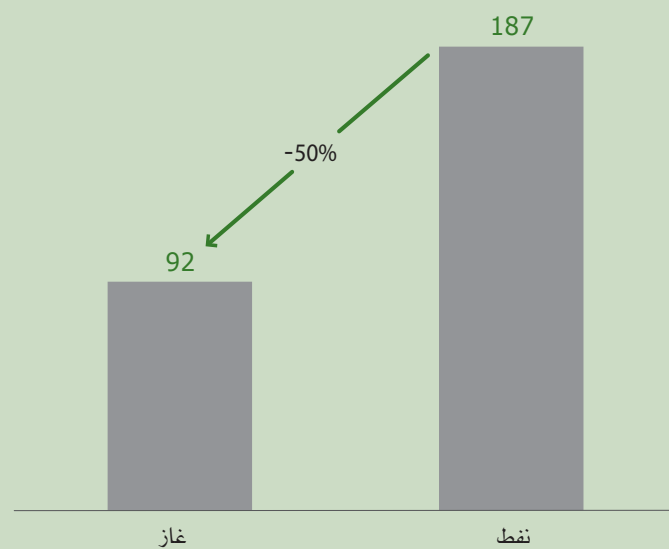
خيارات إمدادات النفط الخام



- 1 الإستيراد من المملكة العربية السعودية بواسطة Tapline المعاد تأهيله
- 2 الإستيراد من العراق بواسطة خط الأنابيب
- 3 الإستيراد من العراق برأ
- 4 الإستيراد عبر العقبة ثم نقل النفط برأ
- 5 الإستيراد عبر العقبة ثم نقل النفط بواسطة السكك الحديدية
- 6 الإستيراد عبر العقبة ثم نقل النفط بواسطة خط الأنابيب

المصدر: Charles Rivers Associates.

مقارنة تكلفة استهلاك العقبة من النفط/ الغاز



ملاحظة: على افتراض سعر برميل برنت 45 دولاراً، بأسعار عام 2003

المصدر: وزارة الطاقة والثروة المعدنية.

توسيع وتحديث المصفاة ضمن أطر زمنية محددة مع الاستمرار بنشاط التكرير فيها.

كما أن هناك حاجة ملحة للإسراع في تنفيذ مشروع فصل خمسة خزانات من خزانات مادة زيت الوقود في محطة العقبة الحرارية، وتحويل ثلاثة منها لتخزين مادة النفط الخام، بالإضافة إلى تقييم السعة التخزينية للنفط الخام والمستقبات النفطية وتطوير وسائل المناولة وبخاصة في ميناء العقبة لضمان توفير مخزون استراتيجي مناسب للمملكة.

تحويل مزيج الوقود بشكل تدريجي من النفط إلى الغاز

في ضوء الارتفاع الشديد الذي شهدته أسعار النفط العالمية، وفي ضوء الأعباء المالية الكبيرة على الموازنة العامة من خلال دعم واستيراد المشتقات النفطية، فقد برزت الحاجة إلى تنويع مصادر الطاقة وبالأخص زيادة نسبة الغاز من النسبة الكلية لمزيج الطاقة نظراً لوجود اتفاقية طويلة الأمد (30 عاماً) لتزويد الأردن بالغاز من مصر وبأسعار مناسبة.

وكانت المملكة قد أبرمت في العام 2001، اتفاقية لاستيراد الغاز الطبيعي مع جمهورية مصر العربية لمدة ثلاثين عاماً يتم بموجبها تزويد الأردن بالغاز الطبيعي المصري بهدف توليد الكهرباء بصورة رئيسة من خلال أنبوب الغاز العربي الذي يتوقع أن يمتد من الأردن إلى كل من سوريا، ولبنان، وتركيا، وقبرص وبعض دول أوروبا. وقد تم الانتهاء من تنفيذ المرحلة الأولى من خط أنابيب الغاز العربي الذي يربط مصر بالأردن في العام 2002. كما شارف العمل على الانتهاء في المرحلة الثانية للمشروع والتي ستربط ما بين محطة العقبة ومحطة كهرباء رحاب. ومن الجدير ذكره أن محطة العقبة الحرارية لتوليد الكهرباء هي أول محطة في الأردن تتحول إلى استخدام الغاز الطبيعي بدلاً من زيت الوقود والسولار مما ساهم في تحقيق وفر على الاقتصاد الوطني بلغ 85 مليون دينار في عام 2004، كما هو موضح في الشكل (11-6). إضافة إلى ذلك، فقد ازدادت حصة الغاز الطبيعي في خليط الطاقة الرئيسي للأردن من 4-5% خلال الفترة ما بين 1996 و2002 إلى حوالي 20% في عام 2004.

ويتوقع أن يحقق مشروع الغاز الطبيعي وإحلال الغاز الطبيعي محل زيت الوقود والسولار لتوليد الطاقة الكهربائية وفراً يتراوح ما بين 166 مليون دولار للعام 2005 إلى 653 مليون دولار عام 2015.

وتشمل بعض المبادرات في هذا المجال التوسع في استخدام الغاز الطبيعي في محطات توليد الطاقة الكهربائية الحالية والمستقبلية، والإسراع في تحويل الصناعات الكبرى والصناعات القائمة في المدن الصناعية وتحفيزها لاستخدام الغاز الطبيعي أو أية مصادر أخرى من الطاقة الأقل تكلفة والمستخدم في دول أخرى بدلاً من زيت الوقود والسولار، وتشجيع إقامة شبكات توزيع الغاز الطبيعي في عدد من مدن

القطاع النفطي وتحرير السوق وفتحه للمنافسة، مع ضرورة اعتماد سياسة تسعيرية مستندة إلى الأسعار العالمية وإزالة الدعم عن المحروقات، بالإضافة إلى تأسيس هيئة لتنظيم قطاع الطاقة بكافة نشاطاته (بما فيها الكهرباء). أما فيما يخص مصفاة البترول، يجب تسريع الإجراءات التحضيرية والتنفيذية لمشروع

المملكة لتزويد الغاز للاستهلاك المنزلي والتجاري ووسائل النقل، وتسهيل استكمال المرحلة الثالثة من مشروع خط الغاز العربي لتعظيم الفائدة من المشروع على الاقتصاد الوطني.

تحقيق أمن التزود بالطاقة الكهربائية

لقد زاد استهلاك الكهرباء بنسبة 6.8% خلال الفترة ما بين 1999 و2004، ويعزى ذلك بشكل رئيس إلى نمو استهلاك القطاعين التجاري والمنزلي بنسبة 10.6% و8.4% على التوالي. كما يتوقع أن يستمر تزايد الطلب على الكهرباء، حيث من المتوقع أن يتضاعف خلال الخمس وعشرين سنة المقبلة.

إن أهم الخيارات الاستراتيجية الاقتصادية المتاحة في مجال توفير الطاقة الكهربائية هي الاستمرار في إنتاج الطاقة الكهربائية من محطات التوليد الحالية، والعمل على رفع كفاءتها وبناء محطات توليد كهربائية ذات دورة مركبة تمتاز بالكفاءة العالية، وكذلك إنتاج الطاقة الكهربائية من قبل القطاع الخاص (IPP) وتعظيم استغلال خطوط الربط الكهربائي الإقليمية. ومن أجل رفع كفاءة قطاع الكهرباء وتنظيمه، فقد صدر قانون الكهرباء في العام 2002 وذلك من أجل تنظيم توزيع الأدوار والمسؤوليات بين وزارة الطاقة وهيئة تنظيم قطاع الكهرباء والشركات الإنتاجية العاملة في القطاع، بالإضافة إلى استكمال برنامج خصخصة نشاطي توليد وتوزيع الكهرباء.

وينبغي من أجل ضمان توفر الطاقة الكهربائية في الأردن، الاستمرار في إعادة هيكلة قطاع الطاقة الكهربائية وخصخصته، وتعظيم الاستفادة من شبكة الربط الكهربائي الإقليمية لتبادل الطاقة الكهربائية مع دول الجوار، وتعزيز سلامة النظام الكهربائي، ورفع التوافرية والاعتمادية للنظام من خلال الإسراع في تنفيذ المشاريع الحالية المتعلقة بقطاع الكهرباء. إضافة إلى السير في إجراءات تنفيذ مشاريع التوليد الكهربائي من خلال القطاع الخاص وبتكنولوجيا الدورة المركبة، وتفعيل دور هيئة تنظيم قطاع الكهرباء استناداً إلى قانون الكهرباء، وتشجيع التعاون الإقليمي لتنفيذ مشاريع إقليمية لتوليد الطاقة الكهربائية من المصادر البديلة للطاقة كمشروع ربط (البحر الأحمر - البحر الميت).

في مجال تطوير المصادر المحلية للطاقة التجارية

يستورد الأردن 95% من احتياجاته من الطاقة الكلية، وقد بلغت فاتورة استيراد النفط حوالي 1153 مليون دينار في العام 2004، وهي تمثل 14.2% من الناتج المحلي الإجمالي. وفي ضوء ارتفاع أسعار النفط بشكل قياسي، فإن الاعتماد على استيراد النفط، وتنامي الطلب على الطاقة، يدفع الأردن إلى البحث عن مصادر محلية بديلة وتطوير المصادر المتجددة.

وتوجد كميات كبيرة من الصخر الزيتي في الأردن باحتياطي مؤكد يزيد على 40 مليار طن تحتوي على

10% من النفط. وفي ضوء تنامي ارتفاع قيمة فاتورة النفط ووجود الاحتياطي المؤكد من الصخر الزيتي، لا بد من بيان الجدوى الفنية والاقتصادية لتحديد مدى إمكانية استغلال الصخر الزيتي تجارياً بالحرق المباشر لتوليد الكهرباء أو بالتقطير لإنتاج النفط، وذلك من خلال إعداد دراسة جدوى بهذا الشأن في أسرع وقت ممكن، ومتابعة التطورات التكنولوجية العالمية في هذا المجال، إضافة إلى إبقاء الباب مفتوحاً أمام أي فرصة استثمارية لاستغلال الصخر الزيتي.

وفيما يتعلق بالمصادر المحلية للطاقة، فإن على الأردن تكثيف عمليات البحث والتقيب عن النفط والغاز من خلال ترويج وتسويق المناطق المفتوحة للاستثمار في المملكة، وبناء وتأهيل الكوادر الوطنية في هذا المجال، بالإضافة إلى تطوير حقل غاز الريشة من خلال الخطط المحلية للتطوير وتشجيع القطاع الخاص للاستثمار والدخول كشريك استراتيجي، والإسراع في إعادة هيكلة سلطة المصادر الطبيعية.

أما فيما يتعلق بالطاقة المتجددة، فيجب تفعيل دور المركز الوطني لبحوث الطاقة في مجال تطوير استغلال مصادر الطاقة الجديدة والمتجددة وفي مجال ترشيد استخدام الطاقة، ووضع الأسس والقواعد التنظيمية للتعامل مع مصادر الطاقة المتجددة، وإزالة عوائق استغلالها، وبيان الجدوى الاقتصادية لمشاريع توليد الكهرباء بطاقة الرياح للتمكن من وضع الأسس الصحيحة لعطاءات المشاريع في هذا المجال، والسير في تنفيذ برنامج زيادة انتشار سخانات المياه الشمسية للأغراض المنزلية، وأخيراً، إبقاء الباب مفتوحاً أمام شركات القطاع الخاص للاستثمار في مشاريع توليد الكهرباء من مصادر الطاقة المتجددة والمختلفة، وتقديم التسهيلات الممكنة لتشجيع تنفيذ المشاريع المقترحة من المستثمرين.

في مجال تحسين كفاءة استخدام الطاقة

تعتبر حصة الفرد من استهلاك الطاقة في الأردن من أعلى النسب في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، الأمر الذي يعني وجود مجال لتوفير الطاقة، مع ملاحظة أن استمرار دعم المشتقات النفطية في الفترات الماضية لم يكن يشجع على الاقتصاد في استهلاك الطاقة ولا في زيادة الوعي بأهمية ترشيد استخدام الطاقة. ونتيجة للارتفاع الكبير على أسعار النفط عالمياً، قامت الحكومة في تموز وأيلول 2005 برفع الدعم على المشتقات النفطية، الأمر الذي نتج عنه زيادة أسعار السولار بنسبة 63% والبنزين بنسبة 16%.

ولتشجيع الاستخدام الأمثل للطاقة، فإن على الأردن تشجيع المشاريع والإجراءات الهادفة إلى زيادة وعي المواطنين بأساليب توفير الطاقة المختلفة. وكذلك تنفيذ البرامج الرئيسية لإدارة الطلب على الطاقة والتي تشمل تطوير وسائل النقل العام وأنظمة وتعليمات المركبات والسير على الطرق بما يؤدي إلى خفض

لا بد من بيان الجدوى

الفنية والاقتصادية

لتحديد مدى إمكانية

استغلال الصخر

الزيتي تجارياً بالحرق

المباشر لتوليد الكهرباء

أو بالتقطير لإنتاج

النفط، وذلك من خلال

إعداد دراسة جدوى

بهذا الشأن في أسرع

وقت ممكن، ومتابعة

التطورات التكنولوجية

العالمية في هذا المجال،

إضافة إلى إبقاء الباب

مفتوحاً أمام أي فرصة

استثمارية لاستغلال

الصخر الزيتي

تشجيع مشاريع
وإجراءات ترشيد
استهلاك الطاقة مثل
استخدام المصابيح
الموفرة للطاقة
الكهربائية، وتحسين
كفاءة إنارة الشوارع،
ومحطات ضخ المياه
وملصق كفاءة الطاقة

كما يجب رفع مستوى
البنية التحتية ببناء
محطات مركزية في
المدن الرئيسية، مع
التشجيع على الشراكة
مع القطاع الخاص،
وتأمين مواقف ومحطات
للحافلات، ووضع
مجموعة شاملة من
الجدول الزمنية
والمسارات، وتطبيق
خدمة الاشتراكات
 ووضع حزمة اشتراكات
لتعرفة الحافلات
تناسب مع الحاجات
والفئات المختلفة
للمستخدمين

استهلاك المحروقات في قطاع النقل، والإسراع في تنفيذ مشروع قطار السكة الخفيف بين مدينتي عمان والزرقاء. إضافة إلى تشجيع مشاريع وإجراءات ترشيد استهلاك الطاقة مثل استخدام المصابيح الموفرة للطاقة الكهربائية، وتحسين كفاءة إنارة الشوارع، ومحطات ضخ المياه وملصق كفاءة الطاقة. وأخيراً، يجب تأسيس صندوق كفاءة الطاقة لتمويل الدراسات والمشاريع المتعلقة بتحسين كفاءة الطاقة واستغلال الطاقة الجديدة والمتجددة.

قطاع النقل

النقل البري

تطوير خدمات النقل العام بكافة قطاعاته وصولاً إلى شبكة نقل عام كفؤة ومتطورة وخدمات وكلف اقتصادية من خلال تسريع عمليات التنظيم للقطاع، وتحسين نوعية الخدمة، وتحفيز الاستثمار فيه يحتل الأردن مرتبة متقدمة من بين دول العالم المتطورة في توفير سيارات التاكسي، وتعتبر التعرف منخفضة نسبياً ويمكن للمواطن تحملها، لكن هناك بعض المشاكل التنظيمية لا بد من معالجتها، أهمها: زيادة عدد السيارات العاملة عن الحاجة الفعلية في بعض المدن الكبرى، وعلى الأخص في مدينة عمان، حيث وصل الفائض فيها إلى 6300 سيارة تاكسي. وتعود ملكية معظم سيارات التاكسي لأفراد أو لأصحاب مكاتب تاكسي صغيرة، مما يصعب على هيئة تنظيم قطاع النقل العام تنظيمها والإشراف عليها، إلى جانب مخالفة بعض السائقين لقواعد وأداب ممارسة المهنة بقصد زيادة الربح. كما نجد معظم سيارات التاكسي في حالة غير لائقة، ولا يتم صيانتها بشكل دوري وفعال.

وعند تطوير معايير الخدمة، وتطبيق الأنظمة، وتأمين الحوافز لإنشاء شركات التاكسي، فإنه يمكن لقطاع التاكسي في الأردن أن ينتقل من معايير الخدمة الحالية إلى معايير أعلى. لذا فإن على هيئة تنظيم قطاع النقل العام أن تستمر في تشجيع أصحاب مكاتب التاكسي الصغيرة على الدمج مع تأمين الحوافز لذلك، ودراسة فكرة إدخال تاكسي "النوعية" عن كسب لتفادي الآثار السلبية على مشغلي التاكسي الحاليين، وتقديم خدمة الإرسال اللاسلكي في كل شركة تاكسي، وتطبيق أنظمة نوعية وسلامة عامة صارمة عبر برامج مراقبة دورية وفرض الغرامات على المخالفين.

أما بالنسبة لقطاع الحافلات، فتعود ملكية غالبية الحافلات إلى الأفراد أو الشركات الصغيرة المرخصة من قبل هيئة تنظيم قطاع النقل العام. والجدير بالذكر أن معظم الحافلات في الأردن قديمة وفي حالة غير لائقة، ويعزى ذلك بشكل رئيس إلى ارتفاع الرسوم الجمركية وضريبة المبيعات المفروضة على الحافلات المستوردة.

ولا يوجد في الأردن نظام يتيح استخدام خيار الاشتراكات (الأجرة الشهرية أو السنوية) للركاب

الدائمين لحفز المواطنين على جعل الحافلات وسيلة نقلهم المعتادة. كما تعتبر البنية التحتية لشبكة الحافلات شبه غائبة، حيث لا تتوفر محطات مركزية للحافلات في المدن الرئيسية، ولا جداول زمنية محددة لحركة الحافلات، مع عدم وضوح مسارات الحافلات، علاوة على أن الشبكة الحالية لا تغطي جميع أنحاء المملكة.

وقد اتخذت هيئة تنظيم قطاع النقل العام ووزارة النقل، في خطتهما لتحسين قطاع النقل العام، مبادرات لمعالجة بعض هذه المشكلات، مثل منح المشغلين إعفاءات ضريبية لحفزهم على تحديث حافلاتهم. وتقوم هيئة تنظيم قطاع النقل العام أيضاً بتشجيع الدمج بين أصحاب أساطيل الحافلات لتحسين الكفاءة التشغيلية ومستوى الخدمة، كما تخطط الوزارة لتطوير أنظمة التعرف كي تتماشى مع احتياجات السوق.

ولتطوير مخرجات هذه الجهود، يتعين على هيئة تنظيم قطاع النقل العام الاستمرار في تشجيع مالكي الحافلات الأفراد على الدمج وإنشاء شركات حافلات خاصة، ووضع التوجيهات وتعميمها لتحسين معايير الجودة والسلامة، وتفعيل المراقبة الميدانية من خلال إنشاء مركز القيادة والتحكم بالنقل العام كمراقب ميداني لضمان الالتزام بالأنظمة والمعايير. كما يجب رفع مستوى البنية التحتية ببناء محطات مركزية في المدن الرئيسية، مع التشجيع على الشراكة مع القطاع الخاص، وتأمين مواقف ومحطات للحافلات، ووضع مجموعة شاملة من الجداول الزمنية والمسارات، وتطبيق خدمة الاشتراكات ووضع حزمة اشتراكات لتعرفة الحافلات تناسب مع الحاجات والفئات المختلفة للمستخدمين.

إنشاء هيئة تنظيمية لقطاع الشحن البري وتحرير أجور الشحن

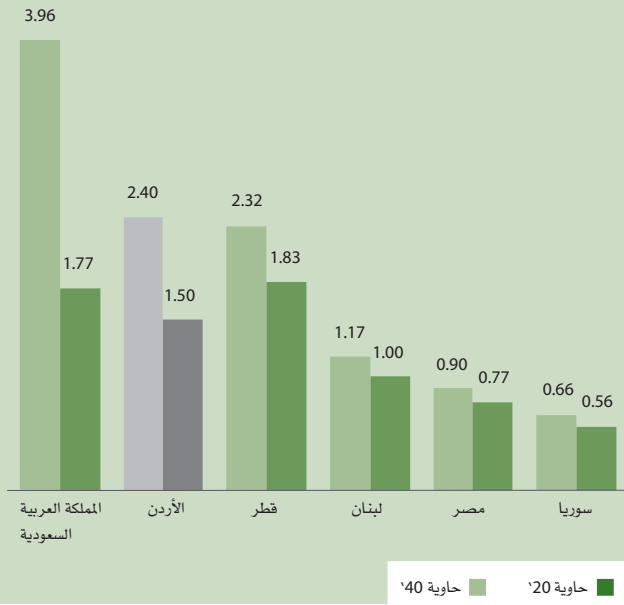
يتألف قطاع الشحن البري في الأردن من نحو 11 ألف شاحنة، غالبيتها مملوكة لأفراد، الأمر الذي يجعل مهمة تطبيق بعض الأنظمة المتعلقة بالسلامة والنوعية أمراً صعباً، بالإضافة إلى أن المعدلات العمرية للشاحنات مرتفعة جداً مما يؤدي إلى تزايد أخطار سلامة الطرقات.

كما أن غالبية الشركات لا تملك العدد الكافي من الشاحنات، وتعوض الباقي من خلال إبرام عقود مع مالكي الشاحنات الأفراد، مما ينعكس سلباً على نوعية الخدمة.

وتعتبر تعرفه الشحن البري في الأردن مرتفعة مقارنة بالدول الإقليمية، ويعزى ذلك إلى غياب التنافس الناتج عن تحديد أسعار نقل البضائع ونظام الدور، كما هو مبين في الشكل (7-11). كما تعتبر عدم كفاءة المراكز الحدودية سبباً رئيسياً في تأخير عملية الشحن، وتكبد الشركات تكاليف إضافية غير ضرورية.

وقد قامت الحكومة مؤخراً باتخاذ عدد من المبادرات الهادفة إلى تحسين القطاع. حيث تم

الشكل (7-11):
تعرفة الشحن



المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

تخفيض الضريبة العامة على المبيعات المفروضة على الشاحنات من 16% إلى 7% لغايات تشجيع عملية تحديث الشاحنات، كما تقرر الاستمرار في إعفاء شراء الشاحنات التي تزن أكثر من 20 طناً من الرسوم الجمركية. واعتمدت الحكومة مبدأ معادلة الوزن القائم والمسافة المقطوعة كأساس لاحتساب الرسوم المفروضة على الشاحنات الداخلة إلى المملكة أو الخارجة منها أو المارة عبرها. وتعتمد الحكومة تحرير الشحن البري للحاويات والبضائع العامة من الأجور ونظام الدور في ميناء العقبة. وأخيراً، تقوم الحكومة بتشجيع مؤسسة اتحاد مالكي الشاحنات الأفراد لتحقيق التكلفة والكفاءة التشغيلية المثلّي وتحسين مستوى الخدمة.

ونظراً للدور الحيوي الذي يلعبه الشحن البري في تنمية الاقتصاد الأردني، فإن هذا القطاع يحتاج إلى مزيد من التطوير من خلال تنظيم قطاع نقل البضائع على الطرق، وتحرير أجور نقل البضائع العامة والحاويات كما هو مخطط له، وتشجيع المنافسة ضمن القطاع، إضافة إلى تحسين الإجراءات والضوابط الإدارية والجمركية على الحدود، وتفعيل دور لجنة تسهيل النقل والتجارة. وعلاوة على ذلك، ينبغي توسيع قاعدة الحوافز التشجيعية للأفراد والشركات لاستبدال الشاحنات ضمن برنامج التحديث الاستبدالي، ودراسة إعفاء الشاحنات الجديدة من الرسوم بغية تحديث أسطول النقل، وبحث إمكانية فتح قطاع نقل البضائع على الطرق أمام الاستثمار الأجنبي ضمن شروط ومحددات تأخذ بعين الاعتبار مصلحة الشركات المحلية وتنمية هذا القطاع كتحديد حد أدنى لرأس المال، وأخيراً، تطوير النظم والتشريعات الخاصة بوسطاء الشحن، ووضع التشريع المتعلق بالنقل متعدد الوسائط.

وانسجاماً مع خطة الحكومة التي تقضي بتعزيز الخدمات اللوجستية للشحن، يجب تسريع استكمال إجراءات إنشاء ميناء بري في عمان بغية مركزة الخدمات اللوجستية وتوفير البنية التحتية للتخزين، مع تطبيق حظر مشدد على تجول الشاحنات الكبيرة في المدن، ودراسة إمكانية تعميم الموانئ البرية على باقي مدن المملكة.

رفع مستوى شبكة الطرق واعتماد المركزية في عمليات التخطيط للطرق وصيانتها ومراقبتها
يبلغ مجموع طول شبكة الطرق في المملكة حوالي 7500 كلم، منها 1500 كلم تم إنشاؤها في الخمس عشرة سنة الماضية. وتتراوح حالة البنية التحتية للطرق بين المقبولة والضعيفة، ويعود ذلك بشكل رئيس إلى غياب التنسيق بين الهيئات الرسمية المعنية بالتخطيط وعدم توفر التمويل الكافي لإجراء برامج صيانة دورية ونوعية على مستوى المملكة، إضافة إلى الافتقار إلى التخطيط السليم، ووجود ضعف في تحليل العرض/الطلب في وزارة الأشغال العامة والإسكان، وهو عنصر مهم لإعداد خطة مستدامة طويلة الأمد لتوسيع الطرق.

رفع مستوى البنية التحتية

توسيع قاعدة الحوافز
التشجيعية للأفراد
والشركات لاستبدال
الشاحنات ضمن
برنامج التحديث
الاستبدالي، ودراسة
إعفاء الشاحنات
الجديدة من الرسوم
بغية تحديث أسطول
النقل

مركزة تخطيط وتنسيق
أشغال الطرقات العامة،
 وإدارة حق المرور بين
المؤسسات المعنية

إنشاء المزيد من الطرق
الدائرية حول المدن
الرئيسية

ولأجل معالجة هذه المشاكل، قامت وزارة الأشغال العامة والإسكان بوضع الخطط وإعداد الدراسات والتصاميم اللازمة لإنشاء شبكة الطرق العامة والقروية والزراعية وصيانتها وتأمين عناصر السلامة المرورية عليها. غير أن هذه الخطط تحتاج إلى مراجعة كونها لا تركز على تحليل دقيق للعرض والطلب المتوقعين، بسبب عدم توفر قاعدة بيانات متكاملة ومنظمة تدعم آليات اتخاذ القرار. كما وضعت الوزارة برنامجاً متكاملاً لصيانة الطرق، إلا أنها لم تتمكن من تطبيقه بسبب نقص التمويل.

ولعدم التطبيق المنسجم لهذه الجهود من الناحية التنظيمية، فإنه من الضروري اعتماد نموذج العرض والطلب كأولوية عند التخطيط لاستكمال شبكة الطرق، إضافة إلى الأسس الأخرى، ومركزة تخطيط وتنسيق أشغال الطرقات العامة، وإدارة حق المرور بين المؤسسات المعنية (مثل وزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة البلديات، ووزارة المياه والري، ووزارة الطاقة والثروة المعدنية، ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وأمانة عمان الكبرى،... إلخ). كما بات ملحاً بناء نظام معلومات جغرافي وطني مركزي يحتوي على معلومات البنية التحتية، وتتشارك به الجهات الفاعلة ذات العلاقة، مع ضمان إتمام التخطيط والتنسيق بشكل دوري بمشاركة جميع المؤسسات المعنية، وإطلاعها على الخطط والجدول التي يجب عليها التقيد بها. ويلزم التأكيد هنا على أهمية الالتزام بتطبيق قانون الطرق رقم 24 لسنة 1986 وتعديلاته، وتطوير هذا القانون. ولرفع مستوى البنية التحتية للطرق، فإنه يجب إنشاء المزيد من الطرق الدائرية حول المدن الرئيسية لتخفيف الاختناقات المرورية، وتطوير المناطق المحيطة بالمدن، وضبط النمو العمراني، والتركيز على صيانة

وتأهيل الطرق القائمة، وإيلاء الأولوية لمتطلبات السلامة المرورية على الطرق، مع إحياء فكرة إنشاء صندوق لصيانة الطرق.

النقل على السكك الحديدية

إجراء تقييم شامل لسكك الحديد لبيان الجدوى المالية للاستثمارات المطلوبة

تعتبر وزارة النقل الجهة الرسمية المسؤولة عن وضع استراتيجية شاملة خاصة بقطاع سكك الحديد في الأردن، وتمويل مشاريع النقل الرئيسية، بما في ذلك السكك الحديدية. أما هيئة تنظيم قطاع النقل العام، فهي مسؤولة عن تنظيم خدمات النقل العام والإشراف عليه بما في ذلك قطاع سكك الحديد. من جهة أخرى، ثمة مشغلان للسكك الحديدية حالياً في الأردن، هما: مؤسسة سكة حديد العقبة، ومؤسسة الخط الحديدي الحجازي الأردني. وتنتقل مؤسسة سكة حديد العقبة الفوسفات من مناجم وادي الأبيض والحسا والشبيدة إلى ميناء العقبة للتصدير، وهي مسؤولة عن توفير المرافق والتسهيلات اللازمة لنقل البضائع من ميناء العقبة وإليه، بينما تستخدم مؤسسة الخط الحديدي الحجازي الطريق بين الحدود السورية الأردنية والمنطقة الجنوبية من المملكة. ويلاحظ أن حصة مؤسسة الخط الحديدي الحجازي الأردني في سوق نقل الركاب والبضائع متدنية جداً، لأنها لا تجاري بقية وسائل النقل المنافسة بجودة الخدمة ودقة المواعيد وسرعة الوصول.

لقد أظهرت التجارب العالمية أن حصة السكك الحديدية من السوق تتراجع أمام وسائل النقل الأخرى، في سوق الركاب والشحن على السواء. ويترتب على ذلك أنه لا بد لأجور النقل على السكك الحديدية أن تكون أرخص بنسبة 40% على الأقل لكي تتمكن من المنافسة مع وسائل النقل البري الأخرى، وبخاصة للتعويض عن طول زمن المرور وتدني الخدمات

المتاحة. لذا فإن على الحكومة أن تستكمل بعناية دراسة المخطط الشامل لشبكة السكك الحديدية الأردنية، وأن تتحقق من شمل كافة عوامل النجاح والمخاطر الحاسمة بالكامل لبيان الجدوى المالية للاستثمارات المطلوبة للتوسع في هذا المجال ووضع برنامج تنفيذي، واستكشاف إمكانية مشاركة القطاع الخاص، إضافة إلى استكمال برنامج إعادة هيكلة وتخصيص مؤسسة سكة حديد العقبة.

وعلى صعيد آخر، فإنه يتعين المباشرة بتنفيذ خط السكة الخفيف بين عمان والزرقاء عبر منح عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، وتطبيق اتفاقيات مستوى الخدمة لضمان نقل الركاب بشكل آمن وتكاليف معقولة بين عمان والزرقاء.

النقل البحري والموانئ

رفع مستوى البنية التحتية لميناء العقبة وتحسين أنظمة النقل البحري

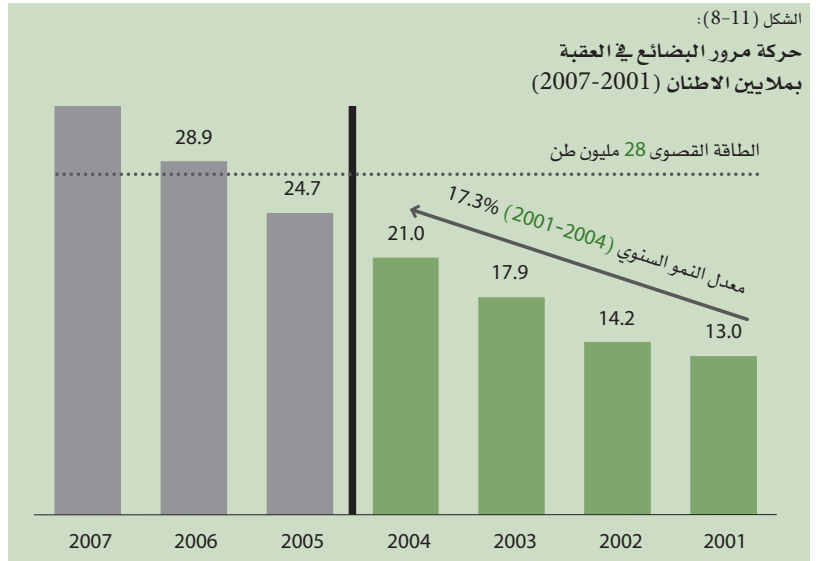
يشكل ميناء العقبة البوابة الرئيسية لحركة مرور البضائع التي تنقل بحراً بشكل رئيسي، والتي بلغ معدل نموها نسبة 14% في السنوات الأربع الماضية، علماً بأن أكثر من 90% من البضائع المفرغة في ميناء العقبة مخصصة لاستهلاك السوق المحلي، ويتوجه 80% من البضائع العابرة المتبقية نحو العراق.

ويمتلك ميناء العقبة القدرة على أن يصبح مركز تحميل مهم للحاويات التي تنتقل بين الشرق الأوسط وكل من أوروبا وشمال أميركا من خلال اختصار 3.000 ميل من الرحلة البحرية نحو الخليج العربي، حيث يستغرق وقت العبور من أوروبا إلى ميناء العقبة حالياً نحو 18 يوماً في مقابل 25 يوماً إلى دبي، ويتوقع أن ينخفض وقت العبور من أوروبا إلى ميناء العقبة ليصل إلى 10-11 يوماً. وبالرغم من كل ما سبق، لم يستقطب ميناء العقبة سوى 2% من التبادل التجاري الإقليمي، ويواجه منافسة حادة من الموانئ الأخرى في المنطقة، ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى صعوبة الإجراءات الجمركية وأعمال التخليص على البضائع، فضلاً عن عدم الكفاءة التشغيلية ورداءة البنية التحتية لأماكن تخزين الحاويات..

ولقد أدت الاتفاقية المبرمة بين شركة تطوير العقبة وشركة APMT لإدارة رصيف حاويات ميناء العقبة وتشغيله وتسويقه إلى تحسين الكفاءة التشغيلية، ورفع مستوى البنية التحتية، كما قامت شركة تطوير العقبة بتعديل القوانين للسماح باستثمارات القطاع الخاص في ميناء العقبة، وتطبيق معايير الأمن الدولية للسفن والميناء.

ووفقاً للمعدلات الحالية لنمو البضائع، ستبلغ موانئ العقبة قريباً طاقتها القصوى وستضطر إلى تطوير بنيتها التحتية بأكملها، كما يبين الشكل (11-8).

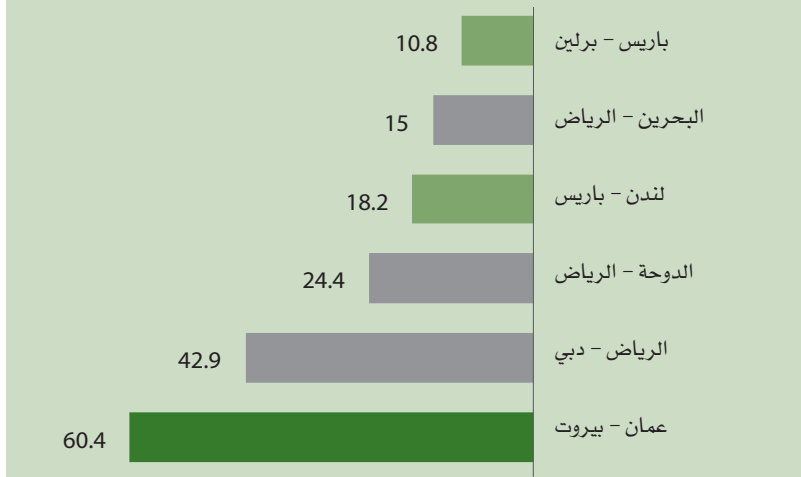
وقد تم تقسيم أراضي منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة المحدودة إلى مناطق لتلبية الاحتياجات



المصدر: مؤسسة الموانئ - العقبة: التقرير السنوي لوزارة النقل 2004

الشكل (9-11):

التعرفة لمسارات دون 1000 كلم (بالدولار الأمريكي لكل 100 كلم) 2004



المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

المدني، والبنية التحتية المتعلقة بالمطارات والسياحة، ودور النقل الجوي في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية العامة.

وقد اتخذت الحكومة عدة خطوات باتجاه تحرير قطاع النقل الجوي في الأردن من خلال إعادة هيكلة سلطة الطيران المدني التي تعتبر حالياً الجهة المنظمة للقطاع والمشغلة للمطارات والمسؤولة عن وظائف الملاحة الجوية. وتخضع سلطة الطيران المدني إلى خطة إعادة هيكلة تمتد إلى ثلاث سنوات استعداداً لتحويلها إلى هيئة تنظيمية مستقلة لقطاع الطيران المدني، وبالإضافة إلى ذلك، تخطط سلطة الطيران المدني الأردنية لتشغيل المطارات الأردنية "وفق أسس تجارية" استعداداً لخصخصة المطارات. كما تجري مفاوضات للتوصل إلى اتفاقيات بشأن الأجواء المفتوحة المحدودة مع شركاء إقليميين، إضافة إلى بلدان في الاتحاد الأوروبي، وثمة توجه لتحرير سوق الشحن الجوي بحلول العام 2007.

ولمعالجة هذه القضايا الاستراتيجية، يتوجب على الحكومة أن تضع استراتيجية شاملة لتحرير قطاع النقل الجوي مع ضمان الالتزام بالتواريخ المعتمدة كحد أدنى لتحرير السوق، وخصخصة الأصول الجوية، على أن يوازي ذلك إزالة للعوائق أمام الاستثمار في هذا القطاع. ويتوجب على الحكومة أن تلتزم بتطبيق سياسة الأجواء المفتوحة وعلى أساس متبادل العام 2007 مع تحرير سوق مناولة الشحن وفقاً لاستراتيجية تحرير قطاع النقل الجوي. كما ينبغي أن تشمل الاستراتيجية الدور التنظيمي لسلطة الطيران المدني الأردنية وهيكلها، ودور الملكية الأردنية كناقل وطني، والبنية التحتية المتعلقة بالمطارات والسياحة، ودور القطاع في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. وإلى جانب ذلك يتوجب استكمال إعادة هيكلة سلطة الطيران المدني الأردنية، وفصل أنشطتها التنظيمية عن التشغيلية، وتقوية قدراتها التنظيمية.

السكنية والتجارية والصناعية، غير أن موقع الموانئ يعوق تنفيذ العديد من مشاريع التنمية الرئيسية. وبناء على ذلك، ثمة حاجة إلى نقل موقع الميناء وتزويده بالبنية التحتية المثلث. وقد استكملت شركة تطوير العقبة الدراسة بهذا الشأن، ووقع اختيارها على نقل الموقع والتوحيد حيث سيتم بموجب ذلك نقل جميع أنشطة الشحن من الميناء الرئيس إلى الميناء الصناعي والميناء الأوسط، وتوسيع الميناء الصناعي الحالي وتحسينه. وستحول منطقة الميناء الرئيسي إلى مركز حضري يضم مرافق للبيع بالتجزئة والتجارة والإسكان ومرافق سياحية وترفيهية. وسيسمح هذا المشروع باستصلاح أرض الميناء البحري من أجل السياحة.

ولرفع طاقة الموانئ، وتحسين البنية التحتية، فإن على الحكومة متابعة تنفيذ الخيار المعتمد لنقل موقع الميناء تدريجياً وفق الخطة الشاملة المعتمدة لدى سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وشركة تطوير العقبة، حسب الأولويات التالية وبمشاركة فاعلة من القطاع الخاص: نقل رصيف تحميل الفوسفات، وإنهاء إجراءات نقل رصيف الركاب والسيارات، وتوسيع ميناء الحاويات واستكمال مراحل خصخصته، وإنهاء إجراءات نقل الصوامع، وإعادة تأهيل ميناء النفط وتوسيعه، ودراسة إنشاء ميناء متعدد الأغراض لاستيعاب الاحتياجات المستقبلية، مع ضمان تحسين الارتباط البيني بشبكة الطريق البرية والبنية التحتية متعددة وسائل النقل لتحسين النشاط التجاري.

وفي مجال تطوير الناحية التنظيمية، يتوجب على الحكومة أن تعمل على تبسيط الإجراءات الجمركية، وتشجيع اندماج شركات التخليص، وإعادة مراجعة متطلبات الترخيص وتطبيق شروطه، وتطوير التشريعات اللازمة لتشجيع الاستثمار في قطاع النقل البحري وميناء العقبة، والشروع في خصخصة شركات النقل البحري المملوكة للحكومة.

النقل الجوي

وضع استراتيجية لتحرير القطاع وإعادة هيكلة سلطة الطيران المدني

يعتبر سوق حركة مرور الركاب الجوية في الشرق الأوسط الأسرع نمواً في العالم، غير أن الأردن لا يزال أحد أصغر الأسواق الإقليمية على صعيد حركة مرور الركاب الجوية، حيث يشهد نمو عدد الركاب فيه ركوداً ملحوظاً. كما يعتبر سوق الشحن الجوي في الأردن غير متطور، ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى ارتفاع الأسعار وتدني جودة الخدمة، كما ويمكن أن يعزى ذلك بشكل جزئي إلى الوضع الاحتكاري للملكية الأردنية، كما يتضح في الشكل (9-11).

ويمكن معالجة معظم التحديات التي تواجه قطاع النقل الجوي في الأردن عن طريق تحرير هذا القطاع. وتظهر التجارب الدولية أن تحرير النقل الجوي يجب أن تكون عملية تدريجية في العادة، وتتركز حول دور الناقل الوطني، والسياسة التنظيمية، وهيكل سلطة الطيران

على الحكومة متابعة تنفيذ الخيار المعتمد لنقل موقع الميناء تدريجياً

على الحكومة أن تضع استراتيجية شاملة لتحرير قطاع النقل الجوي مع ضمان الالتزام بالتواريخ المعتمدة كحد أدنى لتحرير السوق

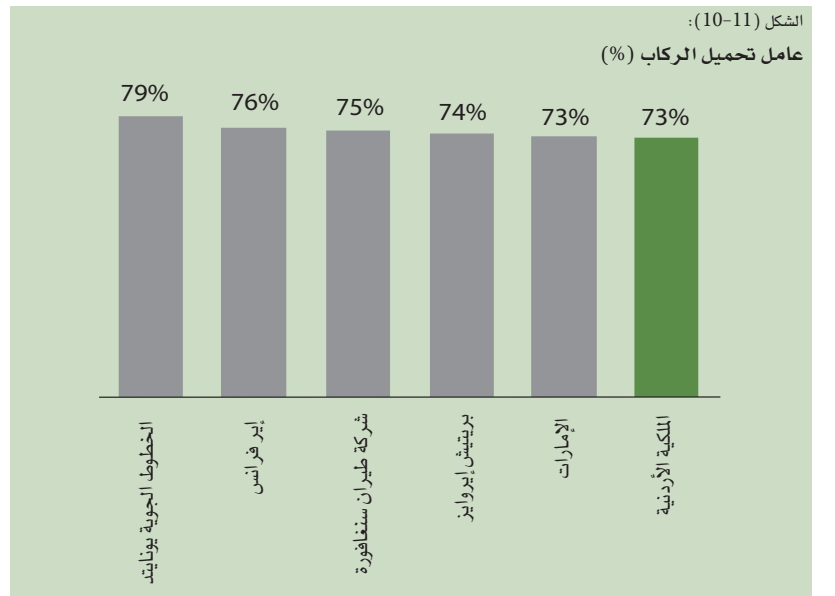
استكمال إعادة هيكلة سلطة الطيران المدني الأردنية، وفصل أنشطتها التنظيمية عن التشغيلية، وتقوية قدراتها التنظيمية

استكمال الإجراءات اللازمة لتنفيذ مشروع توسعة وإعادة تأهيل مطار الملكة علياء الدولي بمشاركة من القطاع الخاص

حث الحكومة على الإسراع في تطبيق خطة خصخصة الملكية الأردنية

رفع مستوى البنية التحتية في مطار الملكة علياء الدولي والمطارات الأخرى استعداداً لخصخصتها تشكل المقبوضات السياحية 10% من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن. غير أن الأردن لم يقدم الدعم والاستثمارات الكافية لتعزيز نمو هذا القطاع المهم. فعلى سبيل المثال، تؤدي مواطن الضعف القائمة حالياً في البنية التحتية للنقل الجوي وخدماته إلى إعاقة تطور القطاع السياحي. وفي حين أن استغلال طاقة المدرج في مطار الملكة علياء الدولي لا يزال منخفضاً، فإن البنية التحتية للمطار لا تستطيع التعامل مع أكثر من أربعة ملايين راكب في السنة، وتحتاج إلى تطوير. كما أن إجراءات التأشيرة التي تقوم بها إدارة الأجانب والحدود تستغرق الكثير من الوقت، رغم بساطة متطلبات الحصول على تأشيرة.

ويجري العمل حالياً على تنفيذ مشروع إعادة تأهيل مطار الملكة علياء الدولي، وتعتزم الحكومة على المدى الطويل بناء مطار جديد، ورفع القدرة الاستيعابية للركاب إلى 12.5 مليون مسافر في السنة. كما أقرت الحكومة خططا لخصخصة المطارات، ويرجع أن يكون مطار الحسين الدولي في العقبة أول المرشحين للخصخصة، رغم عدم تحديد جدول زمني لذلك. وتطمح هذه الخطط إلى وضع كل المطارات تحت إشراف شركة واحدة، وإعادة هيكلة عملياتها استعداداً للخصخصة. وتتضمن المبادرات بهذا الشأن استكمال الإجراءات اللازمة لتنفيذ مشروع توسعة وإعادة تأهيل مطار الملكة علياء الدولي بمشاركة من القطاع الخاص، وإعادة تأهيل وتوسيع المطارات الأخرى وفتح المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في بناء مطارات جديدة ومتخصصة، وخصخصة شركة المطارات الأردنية المقرر إنشاؤها.



ملاحظة: (*) بيانات عن الأشهر التسعة الأولى.

المصدر: بيان صحفي للملكية الأردنية؛ بيانات بلومبرغ المالية؛ مقابلات مع مسؤولي الملكية الأردنية.

خصخصة الملكية الأردنية

تتولى الملكية الأردنية حالياً 69% من حركة المسافرين جواً في الأردن، ولديها ضمانات بحصرية التعامل مع المسافرين حتى نهاية شهر شباط من العام 2006. غير أن حماية سوق النقل الجوي قد حدثت من عدد وجهات السفر وخيارات الطيران من الأردن وإليه، وزادت التعرّف عما هو سائد في المسارات ذات المسافات المتماثلة من المنطقة وإليها، وأدت إلى عدم تطور أسواق نقل الركاب والبضائع جواً في الأردن. وفي حين أن عامل تحميل الركاب في الملكية الأردنية يعتبر جيداً مقارنة بشركات الطيران الإقليمية والدولية، كما يبين الشكل (10-11)، فإن المشكلة لا تزال قائمة في إنتاجية الموظفين.

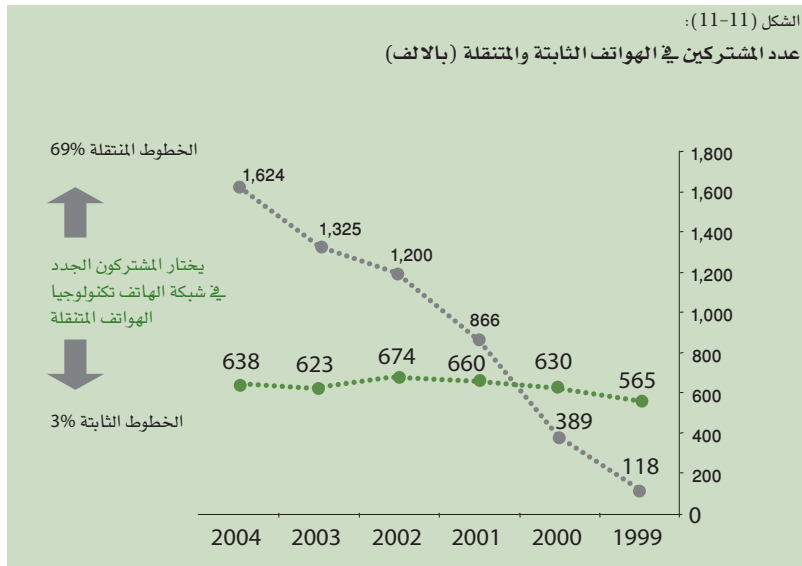
وتعتزم الحكومة بيع 49% من حصتها في الملكية الأردنية، على أن يتطابق توقيت ذلك مع تحرير السوق. واستعداداً للخصخصة، خضعت الملكية الأردنية لبرنامج إعادة هيكلة لتحسين أدائها المالي والتشغيلي، وتم تحويلها إلى شركة مساهمة، وبيعت الخدمات غير الأساسية، بما في ذلك صيانة محركات الطائرات، التموين، والمنطقة الحرة. وقامت الملكية الأردنية بترشيد شبكة خطوطها بالتخلي عن خمس وجهات، وخفض الخطوط المركبة. كما خفضت الشركة عدد موظفيها بنحو 550 موظفاً. وقد زادت هذه الجهود الأرباح المتحققة إلى 15.5 مليون دينار في نهاية العام المالي 2004، وخفضت الدين إلى 43 مليون دينار بعدما وصل إلى 450 مليون دينار. غير أن برنامج الخصخصة يتقدم بصورة بطيئة بسبب عقبات اقتصادية وعقبات اجتماعية متعلقة بتسريح العمال ووضع البطالة في المملكة في عام 1998.

لذا، تضمنت المبادرات بهذا الشأن حث الحكومة على الإسراع في تطبيق خطة خصخصة الملكية الأردنية لتمكينها من المنافسة مع اقتراب موعد تطبيق سياسة الأجواء المفتوحة وتحرير القطاع.

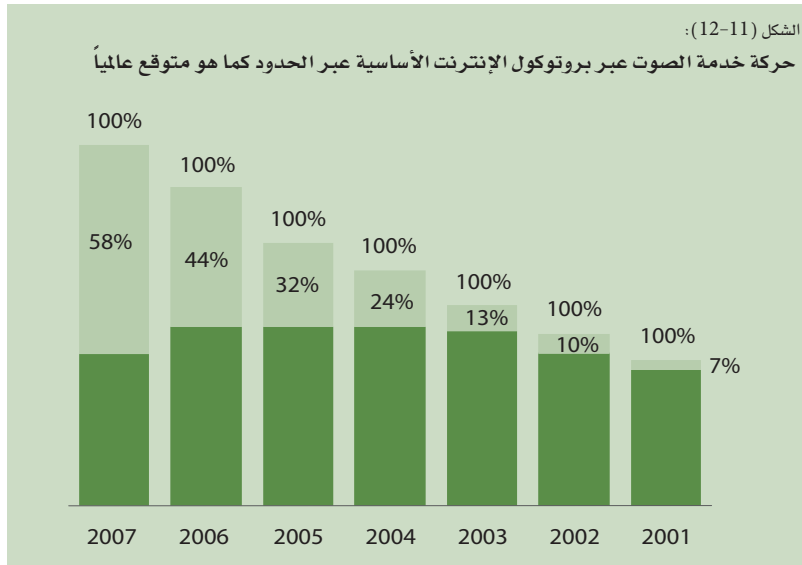
قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريدية

الإطار التنظيمي

وضع إطار تشريعي وتنظيمي شامل للتعامل مع التطور التكنولوجي والدمج (Convergence) لخدمات الاتصالات والإعلام المرئي والمسموع، ووضع أسس عادلة وشفافة لعملية الترخيص قامت المملكة منذ العام 1995 بإصلاحات متتالية لتطوير وإعادة هيكلة قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وقطاع البريد. وقد تم تحقيق تقدم في ظل بيئة تنافسية سليمة، بالإضافة إلى فصل وتفعيل دور التنظيم من خلال إنشاء هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، إلا أن هناك ضرورة للقيام بالمزيد من إجراءات التطوير والإصلاح، وذلك استجابة للالتزامات المترتبة على اتفاقيات التجارة الحرة،



المصدر: "تطور سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية في الأردن" - هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.



المصدر: مؤسسة التنمية الصناعية، Gartner.

فقد بدأت هذه الخدمة بالانتشار بشكل ملحوظ إلى تكنولوجيا الخطوط الثابتة في العالم، كما هو مبين في الشكل (12-11)، حيث يتوقع لها أن تحتل حصة في السوق الأردنية خلال العقد المقبل.

ومن هنا، يجب حث شركة الاتصالات الأردنية - بناء على موقعها المحوري - على تقديم الخدمات والتسهيلات لتيسير دخول أطراف جديدة للسوق والسماح بأنشطة إعادة بيع الخدمات والقيمة المضافة. كما يجب عدم وضع أية قيود على استخدام أية تكنولوجيا مجدية والسماح باستخدام البنى التحتية القائمة القائمة للمرافق والخدمات العامة لتقديم خدمات الاتصالات الثابتة. وأخيراً يجب زيادة كفاءة استخدام الشبكات من خلال التكنولوجيا الحديثة، مثل استخدام بروتوكولات الإنترنت والخدمات الصوتية والخدمات المدمجة.

عدم وضع أية قيود على استخدام أية تكنولوجيا مجدية والسماح باستخدام البنى التحتية القائمة القائمة للمرافق والخدمات العامة لتقديم خدمات الاتصالات الثابتة

واتفاقية منظمة التجارة العالمية، والالتزامات الدولية الأخرى، إضافة إلى تلبية احتياجات السوق ومتطلبات الاقتصاد الوطني والتنمية الاجتماعية.

وبالرغم من ذلك، فلا تزال هناك بعض المعوقات في البيئة التشريعية والتنظيمية للقطاع والمتمثلة في وجود تداخل في المهام بين قانون الاتصالات وقانون الميراثي والمسموع مما لا يسهل الاستثمار في القطاعات المندمجة. كما أن هناك حاجة ملحة لضمان وديناميكية البيئة التشريعية وإيجاد الأنظمة والتعليمات وتطبيقها بشكل فاعل.

ولضمان استدامة هذا القطاع وتقدمه، يجب توفير البيئة التشريعية والتنظيمية المناسبة له، وضمان ديناميكية نظام الترخيص الذي تصدره الهيئة ليتواءم مع المستجدات، خاصة التطور التكنولوجي، واندماج الاتصالات مع الإعلام، وتطورات السوق. كما ينبغي تحديث البيئة القانونية لكي تصبح أكثر صلة بتكنولوجيا المعلومات، وحماية الملكية الفكرية، وكذلك تصنيف تكنولوجيا المعلومات قطاع تجاري (إنتاجي) قائم بنفسه في الاقتصاد.

قطاع الاتصالات الثابتة

إعطاء قوى السوق المفتوح الدور الأكبر في تقريب أسعار الخدمات من القدرة الشرائية للمواطن وقطاع الأعمال.

يواجه هذا القطاع عدداً من التحديات المتمثلة في صغر حجم السوق الأردني نسبياً مقارنة بسوق الاتصالات المتنقلة، الأمر الذي يعمل على توسيع الفجوة بين القطاعين بسبب انخفاض تعرفه مكالمات الهواتف المتنقلة كما يوضح الشكل (11-11).

ولا تزال شركة الاتصالات الأردنية المشغل الوحيد للخطوط الثابتة. وقد بدأت عملية تحرير قطاع الاتصالات بالخطوط الثابتة عندما قامت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بمنح شركة باتلكو الأردن أول رخصة فردية لتقديم خدمات الخطوط الثابتة. ولكن، وكما هو الحال في معظم أنحاء العالم، فإن من الصعب منافسة شركات التشغيل القائمة للخطوط الثابتة في مجال المكالمات المحلية، حيث أنها تبقى ولفترة ليست قصيرة المهيمن الوحيد في السوق. أما بالنسبة للمكالمات الدولية، فيتوقع أن تشهد منافسة حادة بين المشغلين في حال تحرير السوق، لأنها الأكثر ربحية.

وتعد أسعار خدمات الخطوط الثابتة المنزلية في الأردن مرتفعة مقارنة مع مثيلاتها من الأسعار في المنطقة وفي العالم، وكذلك الأمر بالنسبة لتكلفة الخدمات المقدمة للأعمال التجارية. ويتوقع لهذه الأسعار أن تشهد انخفاضاً مع مرور الوقت وازدياد التنافس حسب ما هو ملاحظ في بعض الدول.

وسوف يواجه قطاع الخطوط الثابتة المزيد من المنافسة على الاستعمال من خلال عاملين رئيسيين، هما: استبدال الخطوط الثابتة بالخطوط المتنقلة، وتشغيل خدمات الصوت عبر بروتوكول الإنترنت.

إلى حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ومقارنتها بالدول الأخرى.

وكما هو متعارف عليه في الأسواق العالمية، فإنه من المتوقع أن يؤدي التنافس الحر في قطاع الخطوط المتنقلة إلى زيادة الانتشار وخفض الأسعار. غير أن المنافسة الحادة قد تؤدي إلى تنافس سعري يؤثر سلباً على الأرباح ونوعية الخدمات، وتأخر إدخال خدمات القيمة المضافة الجديدة والتكنولوجيا الحديثة. ومن هنا يجب ضمان البيئة التنافسية العادلة والمناسبة لحماية الاستثمارات الحالية والمستقبلية، ووضع معايير تقييم للشركات المتقدمة لتوفير خدمات الاتصالات المتنقلة مستقبلاً، إضافة إلى تأسيس هيئة تحكيمية خاصة للنظر في النزاعات الخاصة بهذا القطاع والبت بها بعدالة وشفافية.

كما يجب إعادة تقييم الخطة الخاصة بأسعار خدمات الاتصالات اللاسلكية والمنتقلة، وتشجيع الشركات المحلية للاستثمار والتطوير في مجال الخدمة المضافة وبالأخص (Content Aggregation) وتسويقها محلياً وإقليمياً وعالمياً، ومراجعة الخطة الخاصة بمنح رخصة الجيل الثالث.

قطاعات تكنولوجيا المعلومات ومزودي خدمات الإنترنت

نشر وتعميق استخدام تطبيقات تكنولوجيا المعلومات للمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية إن إنفاق الفرد في الأردن على تكنولوجيا المعلومات متدنٍ مقارنة مع بلدان المنطقة، إلا أن معدل الإنفاق يفوق المتوسط بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي.

وفي حين تعتبر ضريبة المبيعات على معدات تكنولوجيا المعلومات متدنية نسبياً، فإن تكاليف الحواسيب لا تزال مرتفعة، مما يعيق ازدياد انتشارها كما يوضح ذلك الشكل (11-14).

وفي الآونة الأخيرة، ساهمت الأسعار التنافسية بمضاعفة عدد مستخدمي (ADSL). وبالرغم من ذلك، لا يزال انتشار خط (ADSL) متدنياً، علماً بأنه عالمياً يتوقع أن تكون هذه الخدمة هي تكنولوجيا الوصول الوحيدة للإنترنت في المستقبل.

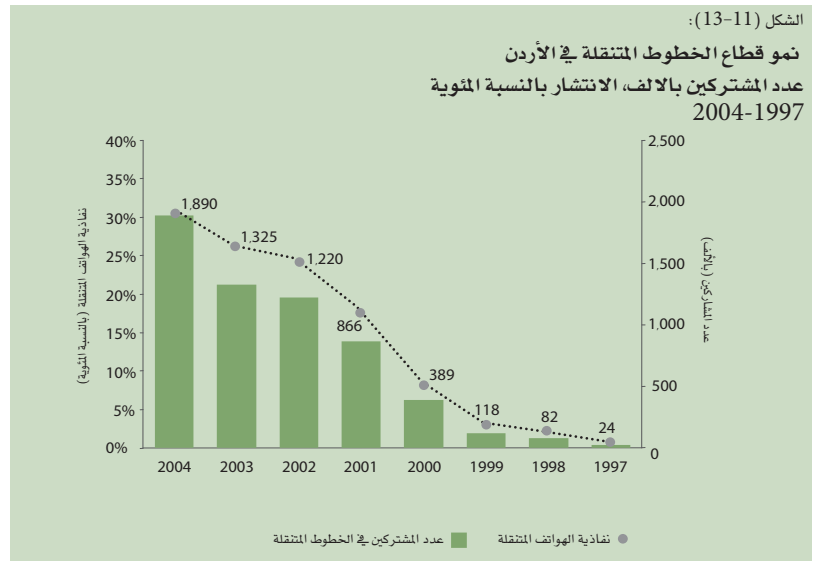
كما لا تزال محتويات (Content) الإنترنت والنطاقات (Domain) في الأردن في مرحلة البداية، كما أن عدد الشركات المضيفة على شبكة الإنترنت متدنٍ، مما يعكس العدد المنخفض للتطبيقات المحلية، كما يوضح ذلك الشكل (11-15).

ولذا فإن على وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، بالتنسيق مع القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية الأخرى، تطبيق برامج تؤدي إلى زيادة النفاذ إلى أجهزة الحاسوب وغيرها من الأجهزة الطرفية، مع تخفيض أسعار النفاذ لخدمات الإنترنت بنفس الوقت. كما يجب على الحكومة إكمال تطوير الشبكة التي تربط المؤسسات التعليمية في الأردن ودمج استخدام التكنولوجيا في تطوير المناهج التعليمية وتنفيذ برامج

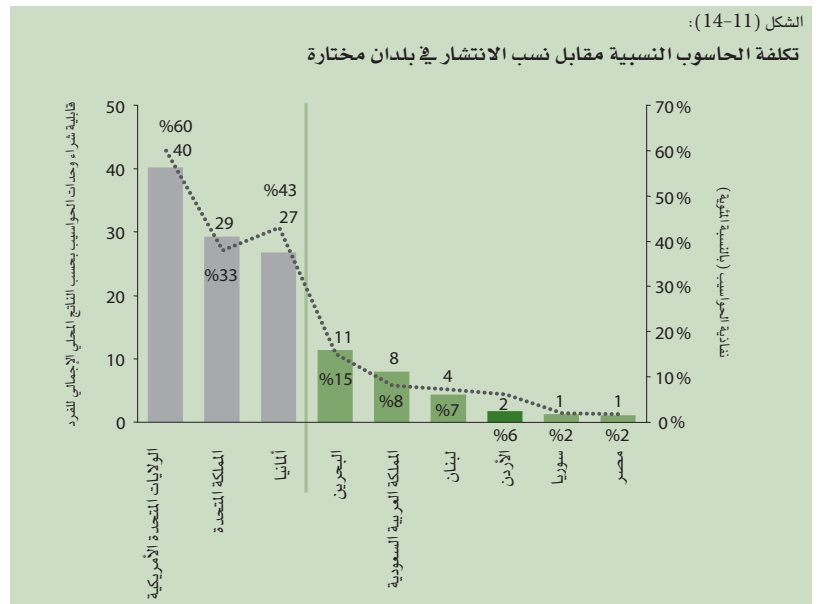
قطاع الاتصالات المتنقلة واللاسلكية

تطوير البيئة القانونية لتسهيل تبني واستخدام التكنولوجيا الجديدة مثل الجيل الثالث، والتجارة المتنقلة، وضمان البيئة التنافسية العادلة والمناسبة لحماية الاستثمارات الحالية والمستقبلية

بدأت عملية تحرير قطاع الاتصالات بالخطوط المتنقلة في العام 2000، عندما قامت هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بإصدار ثلاثة تراخيص جديدة لتقديم خدمات الاتصالات المتنقلة، بالإضافة إلى الرخصة القائمة آنذاك. ومنذ ذلك التاريخ، شهد قطاع الاتصالات المتنقلة نمواً متسارعاً، حيث ارتفع عدد المشتركين في الخطوط المتنقلة بما نسبته 48% خلال الفترة ما بين 2000 و2004، وبلغت نسبة الانتشار لعام 2004 نحو 30% كما يوضح ذلك الشكل (11-13). ومع ذلك، لا تزال الأسعار مرتفعة نسبياً قياساً



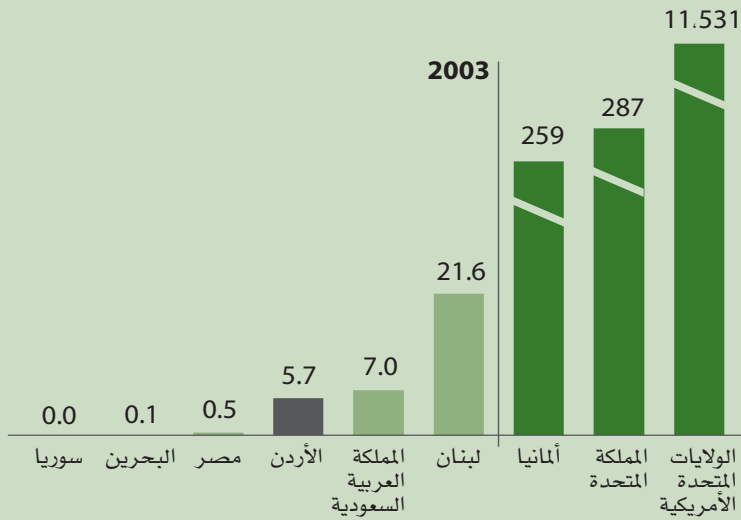
المصدر: تقرير حول التوقعات الخاصة بالاتصالات في الأردن، 2003 - الفريق الاستشاري العربي



المصدر: Madar للأبحاث، تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

الشكل (11-15):

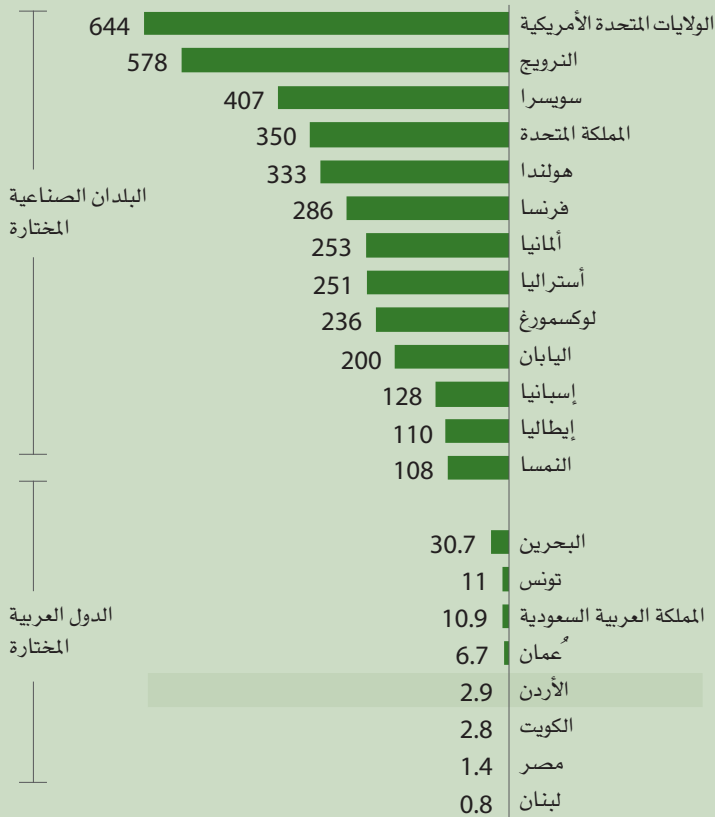
الشركات المضيئة على شبكة الإنترنت لكل 10,000 مواطن في الدول المختارة



المصدر: مجموعة المستشارين العرب: Madar للأبحاث: الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية 2003. تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

الشكل (11-16):

بريد الرسائل الداخلية للعام 2003 للفرد



المصدر: الاتحاد البريدي العالمي - إحصاءات البريد لعام 2003.

الحكومة الإلكترونية.

وهناك أيضاً حاجة لزيادة نشر استخدامات تكنولوجيا المعلومات في الشركات الصغيرة والمتوسطة ورفع مستواها، وتطوير أسماء النطاقات الخاصة بالأردن، والمحتوى المحلي واستخدام اللغة العربية. كذلك يجب تشجيع مزودي خدمات الإنترنت على توفير تطبيقات وخدمات جديدة في نطاق البث العريض للأعمال. والأهم من ذلك، التأكد من أن التشريع الخاص بالتجارة الإلكترونية قد دخل حيز التنفيذ، من أجل تنشيط التجارة الإلكترونية وحث رجال الأعمال على استخدام الإنترنت للأنشطة التجارية والصناعية.

الخدمات البريدية في الأردن

تحسين مستوى الخدمات البريدية وتطوير نظام عنوان وطني فاعل

تعتبر شركة البريد الأردني، والتي تمتلك الحكومة كافة أسهمها، مُشغل البريد الوحيد فيما يتعلق بالبريد الداخلي الذي يقل وزنه عن 500 غرام. ويعتبر سوق الخدمات البريدية الداخلية في الأردن غير متطور مقارنة بالبلدان الصناعية، كما يوضح ذلك الشكل (11-16)، ويعزى ذلك بشكل رئيسي إلى ضعف البيئة التشريعية والتنظيمية التي لم تهيئ القطاع للمنافسة. كما يفتقد الأردن إلى وجود نظام عنوان بريدي، ولا تساند الخدمات البريدية قطاع الأعمال بكفاءة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الخدمات التي تقدمها شركة البريد الأردني حالياً وإن كانت أساسية إلا أنها محصورة بعملية تسليم بريد الرسائل التقليدي والطرود التقليدية. كما أن عملية تسليم البريد بطيئة جداً ولا توجد خدمة التسليم "في اليوم التالي" على الإطلاق، كما يوضح ذلك الشكل (11-17).

كما أن هناك حاجة ملحة لرفع القدرات والخبرات الإدارية والفنية للعاملين مع الشركة، وتحسين مستويات الخدمات التي تقدمها، حيث يمكن أن يساعد إدخال شريك استراتيجي على تحقيق ذلك.

وعليه، يجب التركيز على قوى السوق من خلال انسحاب الحكومة من ملكية شركة البريد الأردني، والسير في إجراءات خصصتها. كما يجب اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطوير نظام عنوان جيد، وإيجاد الآليات اللازمة لتنفيذ العنوان وزيادة كفاءة توزيع البريد.

قطاع حماية البيئة واستدامتها

الإطار التنظيمي والمؤسسي

تعزيز الإطار التشريعي والمؤسسي لحماية البيئة واستدامتها وتطبيق القوانين البيئية هناك عدد من المنظمات المعنية بحماية البيئة واستدامتها في الأردن، بما فيها المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية والجامعات ومراكز الأبحاث، إلا

أن جهود هذه المؤسسات غالباً ما تكون متكررة في بعض المجالات كما يوضح الشكل (11-18). كما يعتبر التنسيق بين هذه المؤسسات ضعيفاً، الأمر الذي يؤدي إلى التداخل والازدواجية في المهام الرئيسة لكل منها على صعيد وضع السياسات وسن القوانين، وتطبيقها والمراقبة، مما يفضي في المحصلة النهائية إلى ضعف فعالية السياسات البيئية الموضوعة.

وبالإضافة إلى ما سبق، هناك مجموعة من التحديات على صعيد الإطار التنظيمي والمؤسسي يمكن القول إنها تؤثر سلباً على أداء المؤسسات المعنية بتطبيق القوانين، مثل ضعف التنسيق بين واضعي السياسات في القطاعات المعنية، وعدم دمج خطط التنمية الاقتصادية - الاجتماعية المتكاملة في صياغة القوانين البيئية، وضعف الإشراف والمراقبة، وعدم الجدية في معاقبة المخالفين.

ومن أجل تعزيز القدرة المؤسسية والتنظيمية في هذا المجال، فإن هناك ضرورة لقيام الوزارات المعنية بالبيئة بالتنسيق مع وزارة البيئة في المجالات كافة. كما يجب على وزارة البيئة القيام بدور المنسق بين جميع الهيئات والجهات المعنية من أجل بلورة القوانين والتشريعات المطلوبة وتنفيذها. كما أن هناك حاجة لمراجعة التشريعات المعمول بها للتأكد من مدى نفاذها وتطبيقها، إضافة إلى وضع المعايير الملزمة، وتأهيل الكوادر اللازمة من أجل التأكد من تطبيق القانون.

إدارة النفايات

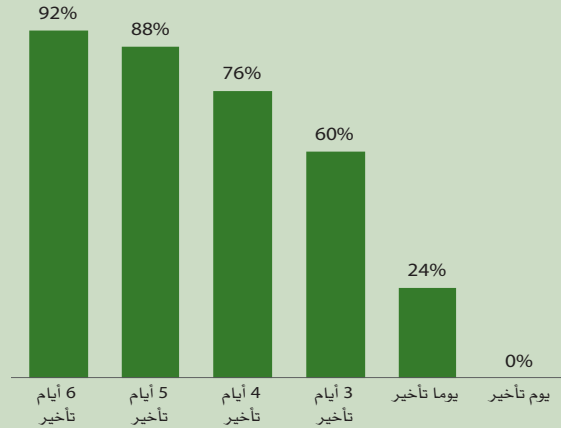
توسيع نطاق إدارة النفايات، والتخلص منها ومعالجتها بطريقة سليمة بيئياً، والتقليل من إنتاج النفايات الصلبة ومعالجتها وإعادة استخدامها

يتم التخلص من النفايات الصلبة في الأردن عن طريق الطمر في المكبات، بعكس الدول الأكثر تقدماً والتي تسعى إلى توسيع بدائل التخلص من النفايات الصلبة لتشمل الحرق، وإعادة التدوير، والاستخدام، وتقليل النفايات، كما هو موضح في الشكل (11-19).

ويوجد حالياً 21 مكباً في الأردن تعمل باستخدام تقنيات الطمر أو الحرق المكشوف. ويعالج مكب الغباوي، وهو المكب الحديث الوحيد في الأردن الذي يعتمد معايير الانتقاء الملائمة التي وضعتها منظمة الصحة العالمية، نحو 60% من النفايات الصلبة. أما مكب الرصيفة الذي كان يعد مصدراً للتلوث قبل إغلاقه، فقد أعيد تجهيزه بمرفق لاستعادة الغازات الحيوية، حيث ينتج الموقع ميغاواط واحد من الكهرباء، ويتوقع أن يصل الإنتاج إلى 4-5 ميغاواط في المستقبل. وباستثناء مكبات الغباوي والرصيفة، لا يتم تبطين المكبات في الأردن ولا تجميع العصارة المترسبة أو الاستخدام الأمثل للغاز الحيوي مما يؤثر سلباً على الصحة والبيئة.

وبناء على ذلك، يتطلب نظام إدارة النفايات الصلبة تنسيقاً وثيقاً بين سائر الجهات المعنية (المنتجون ومقدمو الخدمات). وعلى الأردن أن يطبق

الشكل (11-17): إجمالي وقت تسليم البريد في الأردن (2004) تراكمي، كنسبة مئوية من المجموع



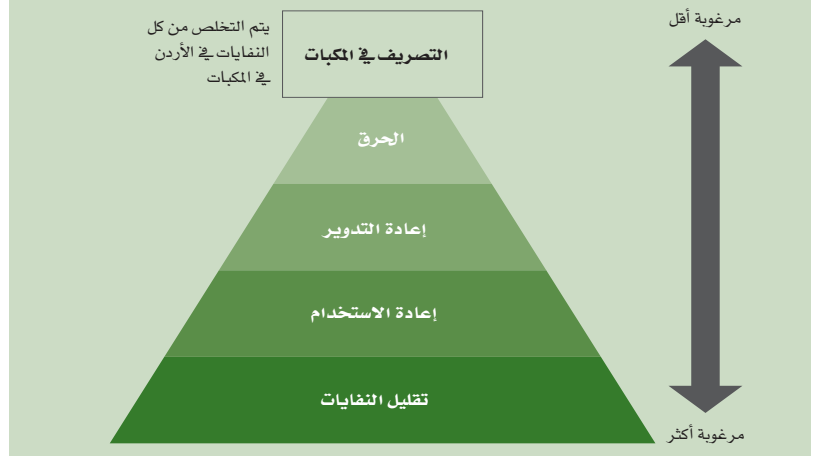
المصدر: شركة البريد الأردني

الشكل (11-18): مهام بعض المؤسسات الرئيسية العاملة في مجال البيئة

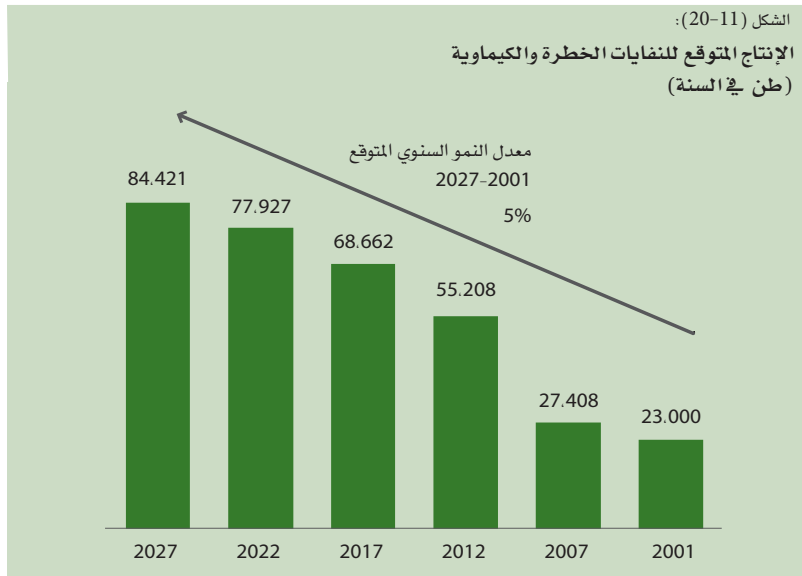
مهام بعض المؤسسات الرئيسية العاملة في مجال البيئة	وضع السياسات	التنظيم والتشريع	التنسيق	المراقبة	التطبيق	البحوث والدراسات	إدارة النفايات
وزارة البيئة	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
وزارة المياه والري	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
وزارة الزراعة	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
سلطة منطقة العقبة الاقتصادية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
وزارة البلديات	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الجمعية العلمية للملكية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الجمعية الملكية لحماية الطبيعة	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
جمعية أصدقاء البيئة	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الجمعية الأردنية لمكافحة التصحر وتطوير البادية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الجمعية الوطنية للبيئة والحياة البرية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الجمعية الملكية الأردنية للغوص البيئي	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الأنيسكو	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
المركز الإقليمي لأنشطة الصحة البيئية التابع لمنظمة الصحة العالمية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
أصدقاء الأرض - الشرق الأوسط	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

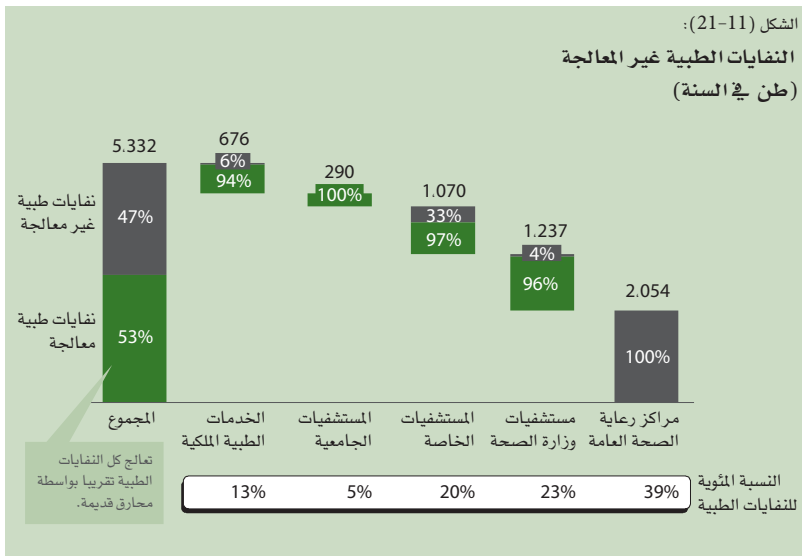
الشكل (11-19): هرمية إدارة النفايات



المصدر: تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.



المصدر: منظمة الصحة العالمية - تقييم لإدارة النفايات الكيميائية والخطرة في المملكة الأردنية الهاشمية، 2005.



المصدر: وزارة البيئة.

الأنظمة المتعلقة بسياسة إدارة النفايات وفقاً لهرمية إدارة النفايات التي تقوم على تقليل النفايات وإعادة استخدامها وإعادة تدويرها وتصريفها النهائي الآمن. وبالإضافة إلى ذلك، يجب توفير القدرات المالية والتقنية والبشرية لتمكين الجهات المختصة من توسيع خدمات جمع النفايات والتخلص منها، وإعطاء الأولوية لتقنيات جمع النفايات بطرق صحية وذات مردود عال، وتحفيز القطاع الخاص وتشجيعه للاستثمار في إعادة التدوير، ووضع برامج وطنية لإعادة معالجة واستخدام النفايات الصلبة، وكذلك لفرز أنواع النفايات الصلبة المختلفة في مرحلة الإنتاج لتسهيل معالجتها وإعادة استخدامها.

وضع إطار مؤسسي لإدارة النفايات الخطرة والكيميائية يتضمن نشر المعرفة وتبادل المعلومات، وتطوير إجراءات الرقابة على حركة النفايات بالطرق السليمة، وتخزين النفايات الخطرة والكيميائية وجمعها والتخلص منها بالطرق السليمة. يتوقع أن يرتفع إنتاج النفايات الخطرة والكيميائية بنسبة أكثر من 5% سنوياً بالمتوسط، كما هو مبين في الشكل (11-20) الأمر الذي يترتب عليه مخاطر بيئية كبيرة ما لم يتم التخلص منها بطريقة سليمة. وقد التزم الأردن، بوصفه عضواً في اتفاقية بازل حول النفايات الخطرة، بتقليل إنتاج النفايات الخطرة والكيميائية، ومراقبة وسائل التخلص منها، ونقلها بالطرق المثل.

غير أن الأردن لا يمتلك في الوقت الحاضر القدرات التشغيلية لإدارة النفايات الخطرة والكيميائية. كما لا يوجد مكب يتم فيه التخلص من هذه النفايات (يوجد موقع قيد الإنشاء في مكب سواقة)، وبالتالي يجري تخزين النفايات الخطرة والكيميائية لفترات طويلة في خزانات وحاولات، ويجري خلطها أحياناً مع النفايات الصلبة، وخاصة نفايات المستشفيات والمختبرات ومراكز البحوث.

وعلى الرغم من وجود تعليمات حول النفايات الخطرة، إلا أنها لا ترقى إلى مستوى التطبيق والتفعيل المطلوبين، إضافة إلى عدم وجود برامج رقابية لتحديد مدى التلوث الحاصل ومراقبة أثره على الصحة العامة لتثقيف المواطنين حول النفايات الخطرة وأثرها. ومن أجل مواجهة هذه التحديات، يجب تنفيذ وتطبيق المبادرات الخاصة بتخزين النفايات الخطرة والكيميائية وجمعها والتخلص منها، بحيث يتم جمع هذه النفايات عند المصدر مع استخدام محطات الجمع والنقل كمراقب تخزين للنفايات، إضافة إلى استكمال إنجاز مشروع سواقة لمعالجة النفايات الخطرة والسامة على أساس (BOT)، ووضع خطط طوارئ لمعالجة أية حوادث. وتحتاج هذه المبادرات إلى إطار تنظيمي فاعل لتطبيق كافة التعليمات والأنظمة الخاصة بهذا الشأن.

يجب توفير القدرات المالية والتقنية والبشرية لتمكين الجهات المختصة من توسيع خدمات جمع النفايات والتخلص منها

استكمال إنجاز مشروع سواقة لمعالجة النفايات الخطرة والسامة على أساس (BOT)

تحسين عملية فرز النفايات الطبية ونقلها وتخزينها ومعالجتها، وتطوير التشريعات اللازمة لإدارة النفايات الطبية وتطبيقها

إن نحو نصف النفايات الطبية الناتجة في المملكة تُترك دون معالجة، أما النصف الآخر فيُعالج بواسطة محارق قديمة، وذلك حسب ما هو مبين في الشكل (11-21). كما لا تعالج مراكز الرعاية الصحية نفاياتها الطبية أو تحرقها، في حين لا تملك 65% من المستشفيات مرافق لمعالجة هذا النوع من النفايات. وعلى سبيل المثال، تتخلص معظم مؤسسات الرعاية الصحية من سواكس التشيت والتظهير الناتجة عن وحدات التصوير بالأشعة عن طريق شبكة الصرف الصحي.

ويؤدي الافتقار إلى الموظفين المؤهلين وبرامج التدريب، إلى سوء فرز النفايات الطبية. كما أن عملية نقل النفايات الطبية إلى خارج مؤسسات الرعاية الصحية بواسطة مركبات تابعة للمستشفيات أو القطاع

طاقاتها الاستيعابية بكثير، كما هو مبين في الشكل (11-22)، مما يشير إلى وجود نقص حاد في طاقة المعالجة، الأمر الذي قد يؤثر على نوعية المياه.

وسعيًا لخفض تلوث المياه، فإنه لا بديل عن ربط أكبر عدد من المنازل بشبكات الصرف الصحي وتطوير وتوسعة قدرة معالجة المياه. علاوة على ذلك، يجب التأكد من مراجعة الأنظمة وتطبيقها للحد من تصريف مياه الصرف الصحي خارج نظام شبكة الصرف، مع وضع تحديدات لتركيز مياه الصرف الصناعية المصرفة في نظام الصرف الصحي وكميتها الإجمالية. كما ينبغي تركيب مرافق موثوقة لمراقبة مياه الصرف الصحي وأخذ عينات منها والقيام بجولات تفتيش منتظمة على الشركات للتأكد من تطبيقها للأنظمة.

مكافحة التلوث

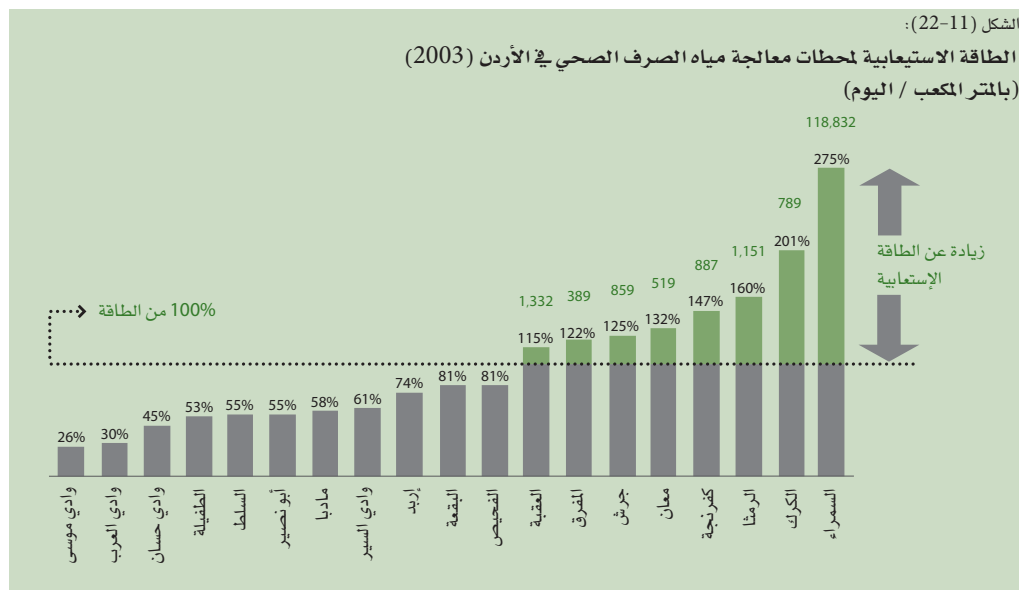
تعزيز آليات مراقبة التلوث في المناطق المدنية والصناعية وخفضه واحتوائه يواجه الأردن تحديات ضخمة على صعيد تلوث الهواء الذي غالباً ما ينتج عن العمليات الصناعية ووسائل النقل وحرارة النفايات وتوليد الطاقة والحرارة. وتصدر عن الصناعات المختلفة المنتشرة في كافة أرجاء المملكة ملوثات الهواء الأساسية التي غالباً ما تتخطى المقاييس المعيارية المقبولة لانبعاث كبريتيد الهيدروجين (H₂S) وبخاصة في المناطق المحيطة بمصفاة البترول ومحطة معالجة مياه الصرف الصحي في الخربة السمر. وبالإضافة إلى ذلك، لا يوجد قراءات عن الانبعاثات في العديد من المناطق الصناعية. وفي ضوء غياب الحوافز المقدمة للصناعات لتحثها على خفض الانبعاثات الملوثة الصادرة عنها، تقتصر أغلبها إلى مصافي الملوثات أو فترات للانبعاثات. كما يعتبر

الخاص لا تفي بمتطلبات السلامة العامة، بسبب عدم ملائمة عربات النقل. علاوة على ذلك، لا تفي معظم مناطق التخزين (إن وجدت) بمتطلبات السلامة العامة. وأخيراً، لا توجد مرافق معالجة مركزية للنفايات الطبية، وإن وجدت، فهي تقتصر إلى الأساليب الحديثة والخبرات لدى العاملين فيها.

ومن هنا يجب معالجة هذه التحديات وغيرها بصورة جدية، وذلك من خلال إعادة تأهيل الموظفين والتدريب المكثف على إدارة النفايات الطبية وما يصاحبها من إجراءات السيطرة على العدوى في جميع مؤسسات الرعاية الصحية. كما يجب استخدام مركبات مخصصة للنقل الخارجي إلى مرافق التخزين والمعالجة المركزية. كذلك، ينبغي إنشاء غرف للتخزين في كل مؤسسات الرعاية الصحية وإنشاء مرافق المعالجة المركزية للنفايات على مستوى الأقاليم، إضافة إلى تقوية نظام الرقابة والتفتيش التابع لوزارة البيئة في هذا المجال.

تخفيض تصريف مياه الصرف الصحي خارج الشبكة وزيادة قدرة معالجتها

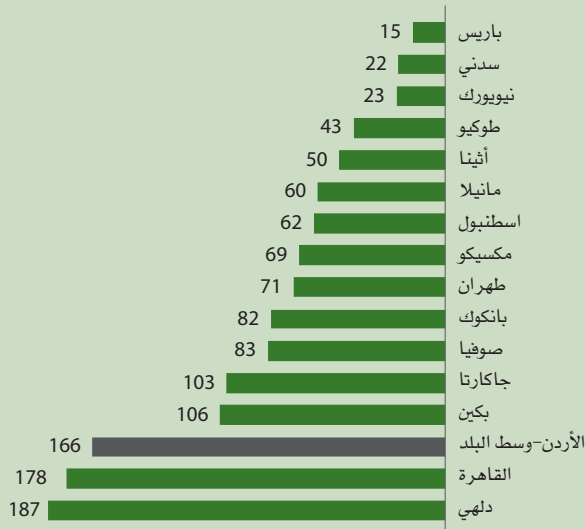
يتصل 58% فقط من السكان بشبكة الصرف الصحي في الأردن، وهذه نسبة متدنية نسبياً مقارنة بالبلدان الأخرى. كما يتصل ثلث الشركات الصناعية التي تراقبها سلطة المياه بشبكة الصرف الصحي، في حين يُصرف أكثر من 85% من إجمالي مياه الصرف الصناعي في الأودية أو المناطق المنخفضة. وجدير بالملاحظة أن عدداً من الصناعات تصرف مياهها شديدة التلوث ونفايات كيميائية بواسطة الصحاريح التي قد يُفرغ بعضها في الصحراء، حيث تترشح إلى مكامن المياه الجوفية، ويصرف الباقي في نظام الصرف الصحي دون رقابة. هذا فضلاً عن أن العديد من محطات معالجة مياه الصرف الصحي تدار فوق



المصدر: الجمعية العلمية الملكية.

الشكل (11-23):

مستوى الجسيمات في الهواء (1999)
مايكروغرام في المتر المكعب

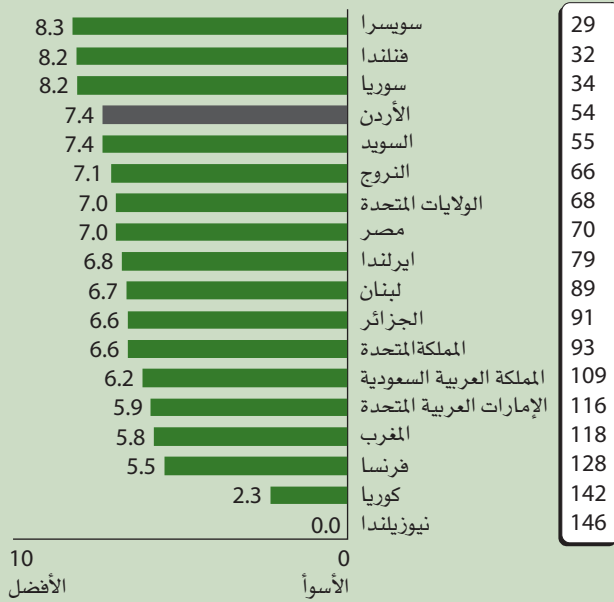


ملاحظة: (*) تعود البيانات الخاصة بالأردن إلى العام 2001..

المصدر: مؤشر الاستدامة البيئية، دائرة الإحصاءات العامة، مؤشر التنمية العالمي لعام 2005.

الشكل (11-24):

التنوع الحيوي (2005)



المصدر: مؤشر الاستدامة البيئية 2005.

ترويج استخدام
التكنولوجيا النظيفة،
وتشجيع استعمال وسائل
النقل المتطورة ذات
الكفاءة البيئية، وتطبيق
مبدأ "الملوث يدفع"

والقوانين الخاصة بإدارة المحميات الطبيعية، وضعف
الإدارة الملائمة للنفايات الصلبة والسائلة المحيطة
بالمحميات. وتتساوى هذه العوامل من حيث أهميتها مع
النشاطات المدمرة الأخرى كتآكل التربة بسبب الرعي
الجائر، والضخ المفرط للمياه السطحية والجوفية في
المحميات وحولها.
ومن هنا تأتي ضرورة إيجاد جهة مختصة تهتم

التنسيق ضعيفاً بين المؤسسات المعنية بمراقبة نوعية
الهواء وتقييمها في المملكة.

وقد أدى النمو السكاني السريع وما نتج عنه من
ارتفاع عدد المركبات واستهلاك الطاقة في المملكة، إلى
تدهور خطير في نوعية الهواء. كما شهد عدد المركبات
في الأردن ارتفاعاً بنسبة 6% سنوياً للسنوات العشرين
الماضية، مما أسفر عن زيادة انبعاثات أحادي أكسيد
الكربون (CO) والهيدروكربون (HC)، كما تبين
أن أكثر من 40% من المركبات المستخدمة حالياً على
الطرق لا تتقيد بمعايير انبعاثات أحادي أكسيد الكربون
الصادر عنها، وأن 25% من هذه المركبات تصدر
كميات تفوق الحد المسموح به من الهيدروكربون الذي
يبلغ 600 جزء في المليون. علاوة على ذلك، تستهلك
أكثر من 30% من المركبات نوعية رديئة من الديزل
الذي ترتفع فيه نسبة الكبريت بشكل كبير، ويضاف
إلى ذلك أن مستوى الجسيمات في هواء مركز عمان
التجاري (وسط البلد)، وهو مؤشر يكثر استخدامه
لقياس مستوى تلوث الهواء، يُصنف بين أعلى المعدلات
في العالم، كما هو مبين في الشكل (11-23).

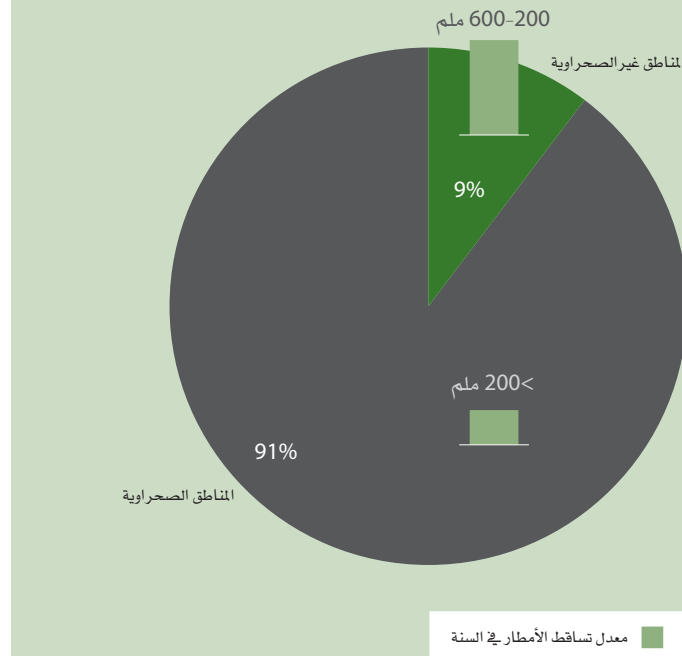
من هنا يجب تقديم الدعم اللازم للمؤسسات المعنية
بمراقبة التلوث. كما يجب ترويج استخدام التكنولوجيا
النظيفة، وتشجيع استعمال وسائل النقل المتطورة ذات
الكفاءة البيئية، وتطبيق مبدأ "الملوث يدفع"، وتحسين
نوعية الديزل، وإجراء التدقيق البيئي اللازم في مواقع
المصانع والمنشآت والمرافق الصناعية.

الموارد الطبيعية وإعادة استخدام الأراضي

تحسين إدارة المحميات الطبيعية ووضع مخطط
شامل لاستعمالات الأراضي وضمان الالتزام به
يحتل الأردن مرتبة متقدمة في تصنيف التنوع الحيوي،
ويعود ذلك إلى العدد المحدود من الأصناف المهددة،
كما هو مبين في الشكل (11-24). وبالإضافة إلى
ذلك، تحتل المناطق المحمية في الأردن، والموزعة على
امتداد المحميات الطبيعية ومحميات الغابات والسهول
والمتزهات الوطنية، مرتبة أعلى من المستوى العالمي
الإجمالي مقارنة بدول المنطقة، حيث يعتبر الأردن
أحد أكثر الدول تقدماً على صعيد حماية الحياة البرية
والمحافظة على الطبيعة. ويوجد حالياً سبع محميات
طبيعية في الأردن، بالإضافة إلى عشر محميات أخرى
على طريق الإنشاء تحت إدارة الجمعية الملكية لحماية
الطبيعة. كما تملك وزارة الزراعة ثمانياً وعشرين
محمية غابات وسهول.

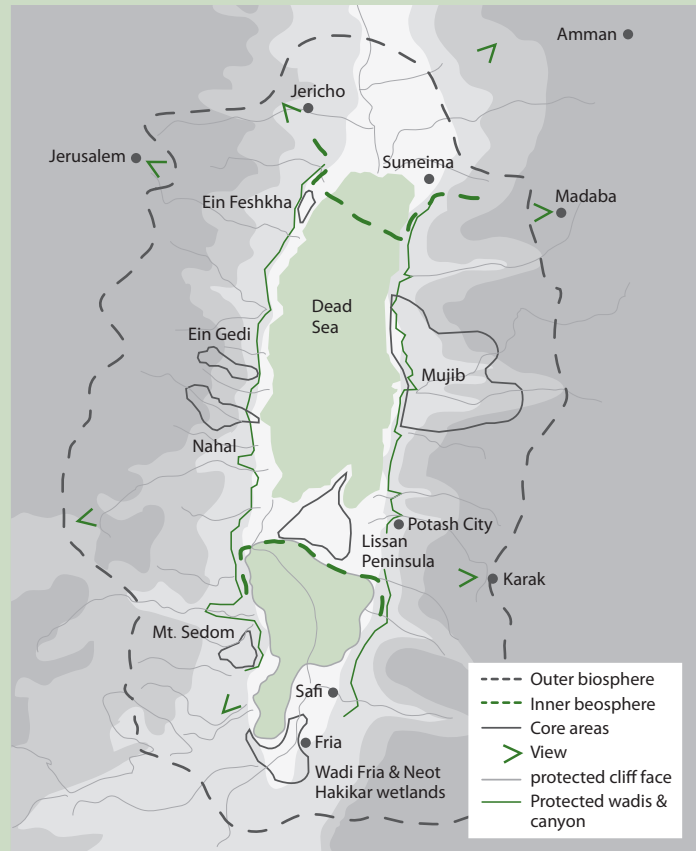
غير أن ضعف السياسات والتنسيق بين الجهات
صاحبة العلاقة، قد أدى إلى ازدواجية الجهود
والإجراءات، وبالتالي ما زالت المحميات الطبيعية
في الأردن تواجه جملة من التحديات البيئية الواجب
معالجتها، كغياب السياسات الواضحة والفعالة المتعلقة
بالتوسع الحضري واستصلاح أراضي المحميات،
والافتقار إلى القدرات التمويلية والموارد البشرية وقاعدة
البيانات الضرورية بهذا الشأن، وضعف التشريعات

المناطق الصحراوية ومعدلات تساقط الأمطار في الأردن (2003)



المصدر: الأجنحة 21؛ مقابلات وتحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

البحر الميت



المصدر: مراقبة البيئة في الشرق الأوسط - الجزء 4، العدد 1

بالمحميات الطبيعية والتوسع العمراني بالتعاون مع وزارة البيئة والجهات الحكومية الأخرى ذات العلاقة. كما تبرز الحاجة إلى زيادة وعي السكان إزاء المحميات الطبيعية من خلال التربية البيئية والتدريب ومشاركة المجتمع المحلي، إضافة إلى مراقبة انتهاكات الأنظمة المتعلقة بالمحميات والقوانين البيئية. أما فيما يخص إعادة استخدامات الأراضي، فهناك ضرورة لأن تؤخذ كافة العوامل البيئية والاجتماعية والاقتصادية بعين الاعتبار عند تحديد استخدامات الأراضي وضرورة التأكيد على التنسيق ما بين سائر الجهات المعنية عند إعداد مخططات استعمال الأراضي.

صياغة سياسة طويلة الأجل شاملة لمكافحة التصحر ودمجها بالسياسات الوطنية للتنمية المستدامة تشكل البادية 90% من مساحة الأردن حيث تنخفض معدلات تساقط الأمطار، كما هو مبين في الشكل (11-25)، مما يجعل التصحر تحدياً كبيراً للأردن. وتؤثر ندرة الموارد المائية وتناقصها في نهاية المطاف على خصوبة التربة. كما تفقد الأرض أيضاً غطاءها النباتي عندما تصبح أقل خصوبة، وهو ما يعرض التربة إلى الانجراف. وقد امتد التوسع الحضري ليشمل الأراضي الزراعية الأمر الذي ولد مزيداً من الضغوط على الأراضي الزراعية وسرع من التصحر. كما يجب ملاحظة أن التصحر عامل طبيعي غير متوقع، إذ يمكن أن تتمدد الصحارى عشوائياً.

ولمكافحة التصحر، يجب على الأردن تطوير سياسة طويلة الأجل لمكافحة هذه الظاهرة ودمج هذه السياسة في السياسات الوطنية حول التنمية المستدامة، كما يجب أن تتطوّر هذه السياسة على وضع نظام مراقبة التصحر واستخدامه بفعالية مدعوماً باستخدام أنظمة المعلومات الجغرافية والاستشعار عن بعد. كذلك، ينبغي على الأردن تحسين فعالية استخدام المياه عبر اعتماد التقنيات المتطورة في أنظمة الري لخفض تآكل التربة والملوحة. وأخيراً، تبرز الحاجة إلى تشجيع إجراء الأبحاث حول المحاصيل التي تتحمل العوامل الطبيعية كالجفاف والملوحة لإنتاج بذور هذه المحاصيل.

تطبيق مبادئ الإدارة السليمة لاستخدام المياه في منطقة البحر الميت والمناطق المحيطة يعتبر البحر الميت موقفاً متميزاً للسياحة وجزءاً مهماً من الثروة الوطنية. إلا أن مستوى البحر الميت بدأ في التناقص منذ عام 1920 كما هو مبين في الشكل (11-26).

وقد كان مستوى مياه البحر الميت في عام 1920 392 متراً تحت مستوى سطح البحر، وبحلول عام 2000، انخفض نسبة 22 متراً إضافياً ليبلغ 414 متراً تحت مستوى سطح البحر. وبالتالي يكون المسطح المائي للبحر قد انخفض من 1.050 كلم مربعاً في عام 1920 إلى 515 كلم مربع في عام 2000. فقد تقلصت مساحة البحر الميت (شمال جنوب) من 75

كلم مربعاً في أوائل هذا القرن إلى 55 كلم مربعاً في الوقت الحاضر، مما أسفر عن تدهور الأرض على امتداد الشاطئ. ويعود السبب الرئيسي في انخفاض مستوى المياه إلى تحويل المياه العذبة المغذية له، وارتفاع معدلات التبخر.

وبغية تقليص هذه الآثار، يجب على الأردن تطبيق مبادئ الإدارة السليمة لاستخدامات المياه في المناطق المحيطة بالبحر الميت. كما ينبغي مراقبة شاطئ ومياه البحر الميت وجمع البيانات بهذا الخصوص. وأخيراً، فإن مشروع ربط البحر الأحمر- البحر الميت، إن تم تطبيقه، سيعمل بالتأكيد على الحفاظ على مستويات المياه في البحر الميت، وعلى الحد من تقلص مساحته. دمج سياسات حماية البحر الأحمر وبيئته في سياسات التنمية، بما فيها تعزيز برامج لمراقبة المياه والمرجان

يواجه شاطئ البحر الأحمر سلسلة من التحديات البيئية بما فيها المخاطر البيئية على الحياة البحرية. ويمكن أن يعزى ذلك إلى نشاط الموانئ والتنمية الصناعية وتداخل مسؤوليات الجهات المعنية. كما

تتخلص السفن حالياً من مياه الصرف الصحي التي لديها في البحر الأحمر بدون معالجتها أولاً، في حين يؤثر تصريف مياه الصرف الصحي على نوعية المياه والحياة البحرية، ناهيك عن إلحاق الضرر بالحيد المرجاني.

وتحتاج حماية بيئة البحر الأحمر إلى تنسيق جهود الجهات المعنية بالتزامن مع مبادرات تشغيلية يدعمها القطاع العام والخاص. وعلى وجه الخصوص، يجدر بالأردن دمج سياسة حماية البحر الأحمر في سياسات التنمية ذات الصلة التي تسمح لوزارة البيئة، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وشركة تطوير العقبة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص بالتعاون مع بعضها بعضاً. وعلاوة على ذلك، يجب تطبيق برامج لمراقبة المياه والمرجان في البحر الأحمر، وهي تشمل تعزيز قدرة دائرة البيئة على ملاحقة المخالفين قانونياً والقيام بحملات لتنظيف الشاطئ. وأخيراً، يجب صياغة البرامج الموجهة لزيادة وعي السكان إزاء المشاكل البيئية المتعلقة بالبحر الأحمر.

يجب تطبيق برامج لمراقبة المياه والمرجان في البحر الأحمر

شهد الأردن في العقدين الماضيين خططاً إصلاحية عديدة وبمسميات مختلفة، وقد تفاوتت درجة تنفيذ الحكومات لهذه الخطط، وخاصة في مواجهة تحديات اجتماعية ملحة كالفساد والبطالة. وقد أدى إلى تشكيك الأردنيين بقدرة الحكومة على تحقيق الإصلاح المنشود؛ على الرغم من رغبتهم في التطور وتطلعهم إلى اللحاق بركب الحداثة، وتجذير موقع للأردن على خارطة الاقتصاد العالمي.

ومن هنا يبقى التحدي الأكبر في كيفية ضمان عدم تحول الأجندة الوطنية إلى خطة إصلاحية أخرى لا تجد طريقها إلى التنفيذ.

تتميز الأجندة الوطنية عن خطط الإصلاح السابقة، في ثلاثة خصائص جوهرية؛ أولها، فلسفة الإعداد والتطوير، حيث تبنت الأجندة الوطنية أسلوب المعالجة الشمولية لكافة التحديات التي تواجه الأردن، فجاءت تحمل في طياتها جميع المبادرات الإصلاحية للجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في وقت واحد، على خلاف خطط الإصلاح السابقة التي ركزت على البعد الاقتصادي وأولته جل اهتمامها. كما أن هذه المبادرات جاءت نتيجة حوار بناء شارك فيه ممثلون عن مختلف الشرائح الاجتماعية والمدارس الفكرية، حيث شارك في استنباط هذه المبادرات ممثلون عن مجلس الأمة، والحكومة، والقطاع الخاص على اختلاف قطاعاته، ومؤسسات المجتمع المدني، إضافة إلى الأحزاب، مما، يضع الحكومة في موقع أفضل لتخصيص الموارد وتحديد الأولويات، والتحول من كونها الملاذ الأخير لمعالجة التحديات إلى سلطة تنفيذية فاعلة في التنظيم وإعداد ما يلزم لإحداث التطور المنشود.

أما الخاصية الثانية التي تتميز بها الأجندة، فتتعلق بالتنفيذ، إذ تضمنت ولأول مرة في تاريخ الأردن، آلية واضحة لقياس وتنفيذ المبادرات وتقييم أثرها الإصلاحي. كما تضمنت أهدافاً لكل مبادرة ينبغي تحقيقها في السنوات العشر القادمة، يرافق ذلك مؤشرات أداء لقياس وتقييم مدى نجاح التطبيق خلال هذه الفترة. ولضمان تنفيذ ذلك بدقة، استحدثت وزارة مراقبة الأداء الحكومي التي ستتولى مهمة تسهيل تطبيق الأجندة، ومتابعة التطبيق وفق هذه المؤشرات، وتقييم أثره على التطوير السياسي والاقتصادي والاجتماعي المنشود. وبالإضافة إلى ذلك، وللتأكد من إمكانية تطبيق المبادرات، تم تقدير الكلف المترتبة على تنفيذ كل مبادرة.

الخاصية الثالثة والأخيرة، فتتمثل في شفافية آليات التطبيق التي ستمكن من مساءلة الحكومة خلافاً لخطط الإصلاح السابقة، فالنشر الدوري لنتائج المتابعة والتقييم للإنجازات المتحققة عبر تطبيق مبادرات الأجندة وفق مؤشرات الأداء، سيسهم في مساءلة الأردنيين للحكومة. كما أن إقرار مبدأ المساءلة، سيضع على عاتق الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة مسؤولية زيادة كفاءة الإنفاق من خلال ربطه بتنفيذ مبادرات الأجندة ذات العلاقة لتحقيق الأهداف المخطط لها.

أما الخطوات القادمة بعد إعداد الأجندة الوطنية فتتمثل بما يلي:

(1) قيام الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة بالتعاون والتنسيق مع وزارة مراقبة الأداء الحكومي بتطوير وحدات متابعة وتقييم في كل منها، وذلك لضمان ترجمة مبادرات الأجندة إلى برامج ومشاريع تفصيلية، مع تطوير جملة من مؤشرات الأداء لكل منها.

(2) تقوم وزارة مراقبة الأداء الحكومي بعد ذلك، بعملها كأداة تدقيق ومتابعة على المستوى الكلي من خلال تدقيق تقارير سير العمل التي ستصدر عن الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة، لترفعها بعد ذلك إلى مجلس الوزراء وتشرها على العامة.

إن الأجندة الوطنية خطة تكاملية طويلة المدى، يمتد تنفيذها على مدى عشر سنوات، ولذلك فإنه لا بد من مراجعتها وتطويرها دورياً كل سنتين أو ثلاث سنوات في ضوء التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المملكة، والعوامل الخارجية، إلى جانب تطور قدرة الحكومة المتزايدة على تنفيذ برامج أكثر طموحاً.

تتقدم اللجنة التوجيهية للأجندة الوطنية بجزيل الشكر والعرفان لمقرري محاور الأجندة الوطنية ونوابهم وأعضاء فرق العمل الذين شاركوا في انجاز المبادرات حسب القائمة أدناه:

فريق عمل محور التشريع والعدل	
معالي السيد طاهر حكمت / المقرر	رئيس المجلس القضائي الأسبق
عطوفة اللواء عبد السلام الجعافرة	مساعد مدير الأمن العام للشؤون القانونية
عطوفة الشيخ عصام عريبات	مدير عام المحاكم الشرعية
عطوفة الدكتور ناظم عارف	أمين عام وزارة العدل
سعادة السيد داود الكرد	مدير عام شركة العرب للتأمين
سعادة السيد رجائي الدجاني	مدير شركة دجاني وشركاه
سعادة السيد أيمن عودة	محام - قطاع خاص
سعادة السيد علي الضمور	أمين عام وزارة العدل بالوكالة
سعادة السيد زاهر جردانة	محام - قطاع خاص
سعادة الدكتور بسام التلهوني	محام - قطاع خاص
سعادة السيد ربيع حمزة	محام - قطاع خاص
سعادة الدكتور جورج حزبون	أستاذ جامعي في كلية الحقوق في الجامعة الأردنية
سعادة السيدة إحسان بركات	قاضي في محكمة استئناف عمان
سعادة السيد علي المصري	قاضي في محكمة عمان الابتدائية
سعادة السيد سويلم نصير	مستشار قانوني - قطاع خاص
سعادة السيد صباح البيروتي	محام - قطاع خاص
سعادة السيد عصام الشريف	محام - قطاع خاص
سعادة الدكتور إبراهيم الجازي	أستاذ جامعي في الجامعة الأردنية
سعادة السيدة ريم أبو حسان	محامية - قطاع خاص
سعادة السيدة رحاب القدومي	محامية - قطاع خاص
سعادة السيدة رندة الشاعر	محامية - قطاع خاص

فريق عمل محور تعميق الاستثمار

رئيس مجلس إدارة الأعمال السياحية والشركة العربية الدولية للفنادق	سعادة السيد نديم المعشر/ المقرر
المدير التنفيذي للشركة الكويتية الأردنية القابضة	عطوفة السيدة ريم بدران/ نائب المقرر
رئيس جمعية رجال الأعمال الأردنيين	معالي السيد حمدي الطباع
نائب رئيس مجلس المفوضين في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة	عطوفة السيد عماد فاخوري
أمين عام وزارة السياحة والآثار	عطوفة السيد فاروق الحديدي
أمين عام وزارة الصناعة والتجارة	عطوفة الدكتور منتصر العقلة
المدير التنفيذي للهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية	عطوفة الدكتور يوسف منصور
مدير عام مؤسسة تشجيع الاستثمار	عطوفة الدكتور معن النصور
مدير عام هيئة تشييط السياحة	عطوفة السيد مازن الحمود
مدير عام مؤسسة نهر الأردن للمنتجات الزراعية	سعادة السيد سعيد بهاء المصري
المدير العام لشركة التجمعات الاستشارية	سعادة السيد حلیم السلفيتي
رئيس هيئة المديرين في شركة المجموعة المتكاملة للتكنولوجيا	سعادة السيد وليد تحبسم
مدير سابق لوحدة المنافسة في وزارة التخطيط والتعاون الدولي	سعادة السيد نسيم رحاحلة
مديرة وحدة السياسات في البرنامج الأردني الأوروبي لتطوير الصناعة (إجادة)	سعادة السيدة نسرین بركات
رئيسة مجلس إدارة جمعية الرواد الشباب	سعادة السيدة لینا هندیلة
مدير عام الاستشاريون العرب لتنمية الأعمال	سعادة السيد ليث القاسم
عضو مجلس إدارة غرفة تجارة عمان	سعادة الدكتور هاني الخليلي
رئيس هيئة المديرين / المدير العام للشركة الوطنية للهندسة والمقاولات	سعادة المهندس عوني الساكت
المدير العام للشركة الأردنية القبرصية للصناعات الإنشائية	سعادة السيد نزال العرموطي
رئيس جمعية المصدرين الأردنيين	سعادة السيد أيمن حتاحت
رئيس نقابة العاملين في قطاع النقل الجوي	سعادة السيد بلال ملكاوي
رئيس مجلس إدارة شركة مياه النبابيع الوطنية	سعادة المهندس ثابت الور
المدير العام لشركة دار الدواء	سعادة السيد محمد الفتياي
المدير التنفيذي لشركة رويكون	سعادة السيدة رندا الايوي
المدير التنفيذي لجمعية شركات تقنية المعلومات	سعادة السيد بلال أبوزيد

فريق عمل محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي

الرئيس التنفيذي لبنك المؤسسة العربية المصرفية	معالي الدكتور زياد فريز / المقرر
رئيس مجلس إدارة جمعية البنوك في الأردن	سعادة السيد مفلح عقل / نائب المقرر
نائب محافظ البنك المركزي الأردني	سيادة الشريف فارس شرف
رئيس مجلس إدارة شركة الأردن الدولية للتأمين	معالي السيد سامي قموه
الرئيس التنفيذي للبنك الأردني التجاري	معالي السيد جواد حديد
المدير العام لبنك الإنماء الصناعي	معالي السيد مروان عوض
رئيس مجلس إدارة شركة دار الهندسة	عطوفة الدكتور كمال الشاعر
مدير عام هيئة التأمين	عطوفة الدكتور باسل الهنداوي
أمين عام وزارة المالية	عطوفة الدكتور حمد الكساسبة
مدير عام مؤسسة ضمان الودائع	عطوفة الدكتور محمد الجعفري
مدير تنفيذي لبورصة عمان / سوق الأوراق المالية	عطوفة السيد جليل طريف
أمين عام وزارة التخطيط والتعاون الدولي	عطوفة السيد ماهر مداحه
المدير التنفيذي للإدارة العامة لتطوير القطاع العام	عطوفة الدكتور خليف الخوالدة
مدير عام ضريبة الدخل والمبيعات	عطوفة السيد إياد القضاة
مدقق حسابات ومستشار مالي في Deloitte & Touche	سعادة السيد عاصم حداد
رئيس اتحاد شركات التأمين الأردني و مدير عام شركة الضامنون العرب للتأمين	سعادة السيد عبد السلام الطراونة
مساعد الرئيس التنفيذي لبنك المؤسسة العربية المصرفية	سعادة السيد عمار الصفدي
رئيس مجلس إدارة بنك الصادرات والتمويل	سعادة السيد علي الحصري
أستاذ جامعي في الجامعة الأردنية	سعادة الدكتور غسان أومت
مدير عام شركة المحفظة الوطنية للأوراق المالية	سعادة السيد محمد البليسي
نائب محافظ البنك المركزي سابقاً	سعادة السيد صالح التايه
مدير الدراسات والبحوث في وزارة المالية	سعادة الدكتور إسماعيل زغلول
صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية	سعادة السيد امين خليفات

فريق عمل محور دعم التشغيل والتدريب المهني

نائب رئيس مجلس الادارة في شركة نقل	سعادة السيد غسان نقل/ المقرر
رئيس هيئة المديرين في مجموعة معاني	سعادة السيد عمر المعاني/ نائب المقرر
رئيس المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	معالي الدكتور منذر المصري
أمين عام وزارة العمل	عطوفة السيد ماجد الحباشنه
رئيس جامعة البلقاء التطبيقية	عطوفة الدكتور عمر الريماوي
رئيس جامعة الطفيلة التقنية	عطوفة السيد سلطان أبو عرابي
مدير عام مؤسسة التدريب المهني	عطوفة المهندس زياد المطارنه
مدير مركز التشغيل الوطني	سعادة السيد عماد المبيضين
شريك بشركة I JORDAN	سعادة السيد خالد الطباع
شريك استشاري في المجموعة المهنية الاستشارية والرئيس التنفيذي للشركة الأردنية لرياضة السيارات	سعادة السيد خالد الكردي
مدير مشروع المنار في المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	سعادة الدكتور نادر المريان
مديرة شؤون المجموعة في مجموعة نقل	سعادة السيدة رولا صلاح
متقاعدة من مؤسسة التدريب المهني	سعادة الدكتورة رياض الصغير
مديرة مركز التدريب المهني – أبو نصير	سعادة السيدة نادرة البخيت
عميد كلية الأردن التطبيقية للتعليم الفندقي والسياحي	سعادة الدكتور نزيه الدباس
رئيس الجامعة الألمانية الأردنية	سعادة الدكتور لييب الخضرا
مستشارة في حقل التكنولوجيا والمعلومات وممثلة لبرنامج المعونات الهولندي لجنوب الأردن	سعادة السيدة ريم بسيسو
مندوب عن الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن	سعادة السيد جمال الشماسات
رئيس اتحاد العمال في قطاع الأنسجة	سعادة السيد فتح الله العمراني
مدير مدرسة مخيم شلر	سعادة القس حنا منصور
آمر كلية الأمير حسين بن عبد الله	سعادة السيد محمد بطيحه
مستشار مدير عام مؤسسة التدريب المهني	سعادة المهندس عبد الرحيم عبد الجابر
مدير إدارة التعليم المهني والإنتاج في وزارة التربية والتعليم	سعادة السيد احمد شديد
الرئيس التنفيذي لشركة الخبراء للحلول التطبيقية وإدارة المعرفة	سعادة الدكتور عمر البشير

فريق عمل محور الرفاه الاجتماعي

وزير الدولة لمراقبة الأداء الحكومي	معالي الدكتورة رويدا المعايطه/ المقرر
مدير عام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	عطوفة الدكتور خالد الوزني/ نائب المقرر
أمين عام وزارة التنمية الاجتماعية	عطوفة الدكتور حمود عليمات
أمين عام وزارة الصحة	عطوفة الدكتور سعد الخرايشة
أمين عام وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	عطوفة السيد عبد الفتاح صلاح
أمين عام المجلس الأعلى للشباب	عطوفة الدكتور ساري حمدان
أمين عام المجلس التمريضي الأردني	عطوفة السيدة دعد الخص
مدير عام صندوق المعونة الوطنية	عطوفة الدكتور محمود كناوين
أمين عام وزارة البلديات	عطوفة السيد باسم الخطيب
نائب المدير التنفيذي للصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية	سعادة السيدة إيمان النمري
مساعد مدير عام المجلس الوطني لشؤون الأسرة	سعادة السيدة لارا حسين
رئيس جمعية المستشفيات الخاصة	سعادة الدكتور فوزي حموري
رئيس الطب الوقائي والصحة العامة في الخدمات الطبية الملكية	سعادة الدكتور مالك الدباس
مدير التسويق والجودة في مستشفى الخالدي	سعادة السيد وليد المعايطه
مدير مستودع أدوية الترك	سعادة الدكتور وليد الترك
مدير عام مركز الحسين للسرطان	سعادة الدكتور سمير خليف
رئيسة الاتحاد النسائي الأردني العام	سعادة السيدة انس الساكت
مستشارة الأمين العام للمجلس الوطني لشؤون الأسرة	سعادة السيدة سمر الحاج حسن
مدير برنامج تمكين المجتمعات في مؤسسة نهر الأردن	سعادة السيد غالب القضاة
رئيسة اتحاد المرأة الأردنية	سعادة السيدة أمته الزعبي
مدير مديرية برامج الإنتاجية الاجتماعية في وزارة التخطيط والتعاون الدولي	سعادة السيد عمر الرافي
أستاذ علم اجتماع/ رئيس جمعية مراكز الإنماء الاجتماعي	سعادة الدكتور سري ناصر
مستشارة سياسات في التنمية الاجتماعية في صندوق الإنماء للأمم المتحدة (UNDP)	سعادة الانسه هلا غوشه
مستشارة في مجال الثقافة والتربية والفنون- مركز تكوين	سعادة السيدة سمر دودين
الأمين العام للجنة الوطنية لشؤون المرأة	سعادة السيدة أمل الصباغ
المركز الأردني لطب الأسرة	سعادة الدكتور مازن البشير

فريق عمل محور التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع

وزير الثقافة	معالي الدكتور أمين محمود/المقرر
أستاذ جامعي في جامعة الأميرة سمية للتكنولوجيا	سعادة الدكتور بسام كحالة/نائب المقرر
رئيس جامعة فيلادلفيا	معالي الدكتور مروان كمال
عضو مجلس الأعيان	معالي العين ليلي شرف
رئيس جامعة الزرقاء الأهلية	معالي الدكتور اسحق الفرحان
رئيس جامعة آل البيت	عطوفة الدكتور عادل الطويسي
أمين عام المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا	عطوفة الدكتور خالد الشريدة
رئيس الجامعة الأردنية	عطوفة الدكتور عبد الرحيم الحنيطي
مدير عام مجلس اعتماد مؤسسات التعليم العالي	عطوفة الدكتور طالب أبو شرار
رئيس جامعة العلوم والتكنولوجيا	عطوفة الدكتور وجيه عويس
أمين عام وزارة التربية والتعليم للشؤون التعليمية والفنية	عطوفة الدكتور تيسير النهار
رئيس الجمعية العلمية الملكية	عطوفة الدكتور سعد حجازي
رئيس جامعة الطفيلة التقنية	عطوفة السيد سلطان أبو عرابي
مدير عام مركز الحسين للسرطان	سعادة الدكتور سمير خليف
المدير العام لـ CYBER KIDS	سعادة السيد أيمن الساكت
رئيس هيئة المديرين في شركة المجموعة المتكاملة للتكنولوجيا	سعادة السيد وليد تحبسم
مدير عام شركة منهاج	سعادة السيد غسان اللحام
مديرة مدرسة البكالوريا - عمان	سعادة السيدة سامية الفرا
مدير عام لـ King's Academy	سعادة السيدة هيفاء النجار
نائب رئيس جامعة الزرقاء الأهلية	سعادة الدكتور عبد السلام غيث
أستاذ جامعي في جامعة الإسراء	سعادة الدكتور عبد الباري درة
عميد كلية التقنية في جامعة عمان الأهلية	سعادة الدكتور مصطفى ياسين
أستاذ غير متفرغ	سعادة الدكتور محمد ربيع
مديرة مدرسة ثانوية متقاعدة	سعادة السيدة حياة أبو السميد
مدير عام صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية	سعادة السيد طارق عوض

فريق عمل محور رفع مستوى البنية التحتية

معالي المهندس ناصر اللوزي/ المقرر	رئيس مجلس إدارة شركة الشرق العربي للتأمين
معالي الدكتور حاتم الحلواني/ نائب المقرر	رئيس مجلس إدارة غرفة صناعة عمان
معالي السيد ثابت الطاهر	مدير عام مؤسسة عبد الحميد شومان
عطوفة السيد مالك الكباريتي	رئيس المركز الوطني لبحوث الطاقة
عطوفة المهندس سعد البكري	أمين عام وزارة المياه والري
عطوفة الدكتور عاكف الزعبي	أمين عام وزارة الزراعة
عطوفة المهندس علاء البطاينة	مدير عام دائرة الجمارك
عطوفة المهندس فارس الجنيدي	أمين عام وزارة البيئة
عطوفة السيد عامر الحديدي	أمين عام وزارة النقل
عطوفة المهندس خلدون قطيشات	أمين عام وزارة الطاقة والثروة المعدنية
عطوفة الدكتور محمد حامد	مدير عام هيئة تنظيم قطاع النقل العام
عطوفة السيد هيثم المفتي	رئيس مجلس إدارة مركز الملك عبد الله للتصميم والتطوير
عطوفة السيد معن جرادات	أمين عام وزارة الأشغال العامة والإسكان
سعادة السيد باسم الروسان	نائب مدير عام شركة فاست لينك
سعادة المهندس محمود العيص	مدير مديرية التخطيط في وزارة الطاقة والثروة المعدنية
سعادة المهندس منذر عكروش	مساعد مدير عام سلطة المصادر الطبيعية
سعادة السيد عامر الصناع	المدير التنفيذي لتكنولوجيا المعلومات في شركة موبيلكم
سعادة الكابتن محمد الخشمان	مدير عام الشركة الأردنية للطيران
سعادة الدكتور الياس سلامة	أستاذ جامعي في الجامعة الأردنية
سعادة السيد يوسف بطشون	مدير مديرية المشاريع في وزارة التخطيط والتعاون الدولي
سعادة السيد محمد قرمش	مدير إدارة المبيعات في شركة الاتصالات الأردنية
سعادة المهندس بشر جردانة	المدير التنفيذي لشركة أرابتك جردانة
سعادة السيد أحمد عرموش	رئيس مجلس الإدارة لشركة السلام الدولية للنقل والتجارة الدولية
سعادة المهندس أفرام جميل	مستشار لشؤون الاتصالات والإستراتيجية في وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
سعادة المهندس وائل السقا	نقيب المهندسين الأردنيين
سعادة السيد وائل قعوار	شريك تنفيذي لشركة بترا للسياحة والسفر
سعادة المهندس ماجد العبوة	مستشار أمين عمان الكبرى للشؤون الهندسية
سعادة المهندس ماهر أبو السمن	رئيس بلدية السلط
سعادة السيد مازن دروزة	مدير هيئة المديرين لشركة أدوية الحكمة
سعادة الدكتور غازي الخضير	مركز الملك عبد الله للتصميم والتطوير
سعادة المهندس ماهر حجازين	مدير عام سلطة المصادر الطبيعية

كما تتقدم اللجنة بجزيل الشكر والعرفان، لكل من شارك في عمل اللجان المختلفة حسب القائمة أدناه:

محور تعميق الاستثمار	
الرئيس التنفيذي مؤسسة المدن الصناعية	عطوفة السيد عامر المجالي
مدير عام سابق لهيئة تنشيط السياحة	عطوفة السيد مروان خوري
الرئيس التنفيذي لجمعية الرواد الشباب	سعادة السيدة دينا دخقان
الرئيس التنفيذي للملكية الاردنية	سعادة السيد سامر المجالي
المدير العام لمراكز تعزيز الإنتاجية IRADA	سعادة السيد بسام الخطيب
مديرة المكونات الفرعية في برنامج دعم وتطوير بيئة الأعمال في الأردن (أمير)	سعادة السيدة رندا المعشر
منسقة تنمية الأعمال في الجمعية العلمية الملكية iPARK	سعادة السيدة هبة عبد اللطيف
مستشار في مؤسسة تشجيع الاستثمار	سعادة السيد الياس فراج
منسقة المشاريع المشتركة لتشجيع الاستثمار في مؤسسة تشجيع الاستثمار	سعادة السيدة عيبر أحمد
باحثة اقتصادية في مؤسسة تشجيع الاستثمار	سعادة السيدة مروة عبد الحق
المدير العام لبنك الإنماء الصناعي	سعادة السيد زيدان يونس
شريك في الاستشاريون العرب لتنمية الأعمال	سعادة السيد محمد مساعدة
الرئيس التنفيذي لشركة الحلول المركزة لتطوير البرمجيات	سعادة السيد سامر الجعبري
المدير العام لمؤسسة هدايا البحر الميت	سعادة السيدة الهام الزيادات
مدير الشركة الأردنية الدولية للسفر والسياحة	سعادة السيدة هالة الأيوبي
المدير العام لشركة UNICHEM	سعادة السيد أسامة جاسر
المدير التنفيذي للشركة الأردنية للقروض الصغيرة	سعادة السيد خالد الغزاوي
مدير عام برنامج تحديث وتطوير المشاريع الاقتصادية	سعادة السيد يعرب القضاة
المدير العام بغرفة تجارة عمان	سعادة السيد محمد عمار
مساعد المدير العام للشؤون الإدارية في غرفة تجارة عمان	سعادة السيد محمد أبو سعادة
رئيس وحدة شؤون المجلس في العلاقات العامة في غرفة تجارة عمان	سعادة السيد هشام الدويك
المدير الإداري للمؤسسة الأردنية لضمان القروض	سعادة السيد سعيد حمامي
المدير العام للصندوق الوطني لدعم المؤسسات (NAFES)	سعادة السيد عبد الرؤوف الطاهر
دائرة دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في البرنامج الأردني الأوروبي لتطوير الصناعة (إجادة)	سعادة السيد علاء شعبان
مدير دائرة العلاقات وسياسة التجارة الخارجية في وزارة الصناعة والتجارة	سعادة السيدة مها العلي
رئيسة مديرية المنافسة في وزارة الصناعة والتجارة	سعادة السيدة لونا العبادي
رئيس قسم الترويج والمبيعات في مؤسسة المدن الصناعية	سعادة السيد معتز نمروقا
مدير مديرية الاستثمار في مؤسسة المدن الصناعية	سعادة السيد أحمد الحلايقة
القائم بأعمال مدير عام شركة مناجم الفوسفات الأردنية المحدودة	سعادة السيد محمد بدرخان
مدير تنمية الأعمال والتسويق في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة	سعادة السيد علاء أيوب
رئيس القسم السياحي بشركة طيران الأجندة الملكية	سعادة السيد عماد الشايب
مدير العلاقات العامة في مؤسسة المدن الصناعية	سعادة السيد مراد أبو الروس

نائب المدير العام لشركة جوايكو	سعادة السيد مكرم قبعين
محللة استثمارات في بنك الصادرات والتمويل	سعادة السيدة عبير عرفات
محللة استثمارات في بنك الصادرات والتمويل	سعادة السيدة جين منة
محللة استثمارات في بنك الصادرات والتمويل	سعادة السيدة رهام الإبراهيم
رئيس القسم المالي لشركة مجموعة أطلس للاستثمار في البنك العربي	سعادة السيد حسام قطيفان
محلل مالي في مجموعة أطلس للاستثمار في البنك العربي	سعادة السيد فارس حمامي
محلل مالي في مجموعة أطلس للاستثمار في البنك العربي	سعادة السيد عودة حبش
مدير شركة هاير الشرق الأوسط للأجهزة	سعادة السيد معز الإمام
رئيس مجلس الإدارة في مجموعة شركات مجمع الشرق الأوسط	سعادة السيد أسامة درويش الخليلي
المدير العام لشركة نبيل	سعادة السيد نبيل رسام
رئيس مراقبة العمليات في غرفة التجارة الأمريكية في الأردن	سعادة السيد رامي تكروري
رئيس جمعية حماية المستهلك	سعادة الدكتور محمد عبيدات
رئيس مجلس إدارة جمعية مصدري ومنتجات الأثاث الأردني	سعادة السيد حمدي أبو الذهب
رئيس تنفيذي لجمعية مصدري ومنتجات الأثاث الأردني	سعادة السيد نضال ملحم
نائب المدير العام في الشركة المتطورة لصناعة الأثاث	سعادة السيد وسيم كاتبي
مدير المكونات دائرة الدعم المباشر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في البرنامج الأردني الأوروبي لتطوير الصناعة (إجادة)	Mr. Rodney Osborn
رئيسة تشجيع الاستثمارات في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO)	Mrs. Monica Carco
خبير في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO)	Mrs. Arup Baruah
المدير التنفيذي للاستراتيجيات في شركة الاتصالات الأردنية	Mr. Luc Savage
رئيس مراقبة العمليات في شركة الاستثمارات والتوريد (سيفواي)	Mr. Rodney Woolliscr
المدير العام لشركة البوتاس العربية	Mr. Brent Heimann
نائب رئيس شركة مزارع الوادي الحديثة	سعادة السيد خيرى شكري
مساعد الأمين العام بوزارة السياحة والآثار	سعادة السيد ايهاب عمارين
وزارة السياحة والآثار	سعادة السيدة نسرين القريوتي
مديرة وحدة الاستثمار في سلطة وادي الأردن	سعادة السيدة إكرام الداغستاني
مدير وحدة البناء في أمانة عمان الكبرى	سعادة السيد أمجد حرزالله
المدير العام لشركة زارا للاستثمارات	سعادة السيد صلاح الرفاعي
رئيس دائرة التسويق والمبيعات بالملكية الأردنية	سعادة السيد حسين الدباس
المدير العام لمهرجان جرش	سعادة السيد جريس سماوي
رئيس الجمعية الأردنية للسياحة الوافدة	سعادة السيد عمران دقاق
مدير عام شركة ادونيس للسياحة	سعادة السيد هاني جعفري
دائرة الإحصاءات العامة	سعادة السيد أسامة الزعبي
دائرة الإحصاءات العامة	سعادة السيد عمر هاكوز
مستشارة معالي وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	سعادة السيدة سهير الخطيب

محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي

معالي الدكتور طاهر كنعان	المجلس الوطني لحوار السياسات الوطنية
عطوفة السيد علي المداحه	مدير عام سابق لمؤسسة المناطق الحرة
عطوفة السيد محمود قطيشات	مدير سابق لدائرة الجمارك العامة
عطوفة السيدة منى هاكوز	المدير التنفيذي لإدارة سياسات تنمية الموارد البشرية في الإدارة العامة لتطوير القطاع العام
عطوفة السيد خلدون نفاع	مدير الحكومة الإلكترونية في وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
عطوفة السيد أحمد مصطفى	هيئة الأوراق المالية الأردنية
عطوفة السيد إبراهيم الدويري	المدير العام السابق لدائرة الموازنة العامة - وزارة المالية
عطوفة السيد أحمد مشاقبة	مدير عام دائرة اللوازم العامة
سعادة السيد عبدالله المالكي	رئيس تحرير مجلة الاقتصاد المعاصر
سعادة الدكتور إبراهيم سيف	استاذ جامعي في الجامعة الأردنية
سعادة السيد حازم الخصاونة	مدير مديرية التقاعد في وزارة المالية
سعادة السيد رجائي عناب	المدير التنفيذي بنك الكويت الوطني - عمان
سعادة السيد بشير الزعبي	مدير المشروع الوطني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في دائرة ضريبة المبيعات - وزارة المالية
سعادة السيدة دانا جنبلاط	مديرة السياسات في هيئة التأمين
سعادة السيدة خلود السقاف	مديرة الأبحاث في هيئة التأمين
سعادة السيد عبد الرحمن الخطيب	مدير قطاع في الهيئة التنفيذية للتخاصية
سعادة السيد عمر علي	مدير تنسيق الإصلاح في وزارة المالية
Mr. David Robalino	خبير اقتصادي ومستشار إصلاح أنظمة التقاعد في مجموعة البنك الدولي
Mr. Bross D. Long	مستشار الموازنة العامة لشركة Bearing Point
Mr. Patrick Maklay	خبير اقتصادي في التجارة في بعثة المفوضية الأوروبية في الأردن
Mr. John Melon	قائد الفريق، إصلاح الإدارة المالية التعاون التقني الألماني (GTZ)
Mr. Claus Heiberg	السكرتير في بعثة المفوضية الأوروبية في الأردن
سعادة السيدة تمارا قمحاوي	منسقة البرنامج منطقة إفريقيا والشرق الأوسط في منظمة Transparency International
سعادة السيد باسم سكجها	المدير العام لمعهد المحفوظات العربي
سعادة الأنسة سائدة كيلاني	معهد المحفوظات العربي
سعادة السيدة روز الوزني	الرئيسة التنفيذية لغرفة التجارة الأميركية في عمان
سعادة السيد عيسى صالح	مديرية الدراسات والبحوث في وزارة المالية
سعادة السيد راسم عبد الرحيم	خبير التجارة الدولية في غرفة التجارة الأميركية
سعادة السيدة مجد عباسي	الرئيس التنفيذي لـ Excellence, Inc
Ms. Jeneifer Hail	اختصاصية العمليات لـ Excellence, Inc
سعادة الأنسة ملك غانم	المدير التنفيذي لدائرة الرقابة على الجهاز المصرفي في البنك المركزي الأردني
سعادة السيد سالم برقان	رئيس الخدمات المصرفية للشركات في البنك العربي

رئيس الخدمات المصرفية للعملاء في البنك العربي	سعادة السيد جوزيف نسناس
مدير الخدمات المصرفية للشركات في بنك الأردن	سعادة السيد نضال الميخي
رئيسة قسم الاعتمادات في بنك الإسكان للتجارة والتمويل	سعادة الأنسة زكية بدوان
نائب رئيس مجلس الإدارة الرئيس التنفيذي في شركة الثقة للاستثمارات الأردنية	سعادة السيد أحمد طنطش
مدير الخدمات المصرفية التجارية في بنك HSBC	سعادة السيد لؤي شاهزادة
مدير الخدمات المالية الشخصية في بنك HSBC	سعادة السيد غول خان
رئيس الخدمات المالية للشركات في مجموعة أطلس	سعادة السيد حسام كتيبان
المدير العام لشركة الشرق الأوسط للتأمين	سعادة الدكتور رجائي صويص
المدير العام لشركة المتحدة للتأمين	سعادة السيد تيسير مسحل
مدير عام وكالة أبو جضم العقارية	سعادة السيد جورج أبو جضم
مستشار وزير المالية	سعادة الدكتور فيصل الحياوي
مدير مديرية الإيرادات العامة/وزارة المالية	سعادة السيد حسام أبو علي

محور دعم التشغيل والتدريب المهني

منظمة سمو الأمير رعد بن زيد	سمو الأمير رعد بن زيد
مدير القسم القانوني في وزارة العمل	سعادة السيد حمادة ابو نجم
مستشارة في وزارة العمل	سعادة الأنسة زين صوفان
قسم التوظيف في وزارة العمل	سعادة السيدة عفاف هلسة

محور الرفاه الاجتماعي

نائب رئيس مجلس الأمناء في جامعة الإسراء	معالي الدكتور محمد خير مامسر
وزيرة سابقة / خبيرة اقتصادية	معالي السيدة تمام الغول
وزير التنمية الاجتماعية	معالي الدكتور عبدالله العويدات
مدير عام دائرة الإحصاءات العامة	عطوفة الدكتور حسين الشخاترة
مساعد المدير العام للدراسات والتطوير في مؤسسة الضمان الاجتماعي	سعادة الدكتور احمد الشقران
مديرة فرع البيوبيل في مؤسسة الضمان الاجتماعي	سعادة السيدة ناديا الروابدة
مدير إدارة إسعاف الدفاع المدني	سعادة المقدم عواد أبو درويش
ممثل منظمة الصحة العالمية (WHO) ورئيس البعثة في الأردن	سعادة الدكتور علاء الدين علوان
دائرة الإحصاءات العامة	سعادة السيد كمال صالح
استاذ جامعي في الجامعة الأردنية	سعادة الدكتور موسى شتيوي
رئيس القسم الاكتواري في مؤسسة الضمان الاجتماعي	سعادة السيد محمد مكناش
مستشار المدير العام لوحدة دعم ومساندة القرار الاستراتيجي في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	سعادة السيدة فدوى عبيدات
دائرة الإحصاءات العامة	سعادة السيد عدنان بدران
مدير المتابعة والتقييم في وزارة البلديات	سعادة السيد صالح جرادات
نائب أمين عام المجلس الاعلى للسكان	سعادة الدكتور أحمد قطيطات
مساعد الأمين العام لشؤون التخطيط والتنمية في وزارة الصحة	سعادة الدكتور طاهر ابو السمن
رئيس هيئة إدارة الوحدة الإستثمارية في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	سعادة الدكتور محمد عديناات

محور التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع

معالي الأستاذ الدكتور عصام زعبلأوي	وزير سابق للتعليم العالي والبحث العلمي
عطوفة د. أحمد الطراونة	مستشار وزير الثقافة
Mr. Ian Mclellan	مدير وحدة التنسيق التنموي لبرنامج تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة في وزارة التربية والتعليم
Mr. John Fitz Gibbon	مستشار إدارة المشروع في برنامج تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة في وزارة التربية والتعليم
سعادة السيد محمد العكور	مدير أمانة سر مجلس التربية والتعليم
سعادة السيدة مها زكريا	منسقة مشروع تطوير الكفاءة المؤسسية في وزارة التربية والتعليم
سعادة السيد أحمد عياصره	مدير التدريب في وزارة التربية والتعليم
سعادة السيد أسامة مجاهد	إدارة الأبنية والمشاريع الدولية في وزارة التربية والتعليم
سعادة السيد شوقي العبدالله	مدير النشاطات التربوية في وزارة التربية والتعليم
سعادة الدكتورة منى مؤتمن	مدير إدارة التعليم العام في وزارة التربية والتعليم
سعادة الدكتور فواز جرادات	مدير إدارة المناهج والكتب المدرسية في وزارة التربية والتعليم
سعادة السيدة سناء خير	مسئولة مشروع نظام دعم القرار التربوي في وزارة التربية والتعليم
Mr. Lynton Gray	خبير في سياسات التعليم لنظام دعم القرار التربوي في وزارة التربية والتعليم
سعادة الدكتور محمود المجالي	مستشار وزير التعليم العالي لتكنولوجيا المعلومات
سعادة السيدة إكرام علقم	مديرة مدرسة الزهراء الثانوية للبنات
سعادة السيدة فاطمة سلامة	معلمة اللغة العربية في مدرسة الزهراء الثانوية للبنات
سعادة الأستاذ عثمان أحمد	مشرف تربوي
سعادة السيد أحمد برهم	مدير مدرسة نديم الملاح للبنين
سعادة السيد رسمي درويش	معلم في مدرسة نديم الملاح للبنين
سعادة السيد جمعة خليفة	مدير مدرسة فراس العجلوني الثانوية للبنين
سعادة السيدة سناء العتيبي	مديرة مدرسة أم عبهرة الثانوية للبنات
سعادة السيد محمد عباس	مدير التعليم في وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (UNRWA)
سعادة السيدة رجاء عمر	مديرة التربية الخاصة في وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (UNRWA)
سعادة السيد مسلم الغوانمة	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (UNRWA)
سعادة السيدة فريال عقل	متابعة وتقييم برنامج تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة في المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية
سعادة السيدة ديما بيبلي	المديرة التنفيذية لبرنامج إنجاز لتهيئة الفرص الاقتصادية للشباب الأردني
سعادة السيدة لين عبد الجابر	مديرة التسويق والاتصالات لبرنامج إنجاز لتهيئة الفرص الاقتصادية للشباب الأردني
سعادة السيد عارف الفرا	المنسق الوطني لمبادرة الأردن رؤية 2020
Mr. Robert Parua	مسؤول برامج التعليم في منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (UNESCO)

متسق المكتب الوطني TEMPUS في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	سعادة الدكتور أحمد أبو الهيجاء
مديرة الشؤون المالية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	سعادة السيدة سناء فراج
أمين سر مجلس التعليم العالي	سعادة السيد شادي مساعدة
مستشار شؤون التعاون الدولي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	سعادة الدكتور أحمد مجدوبه
مستشار شؤون الطلبة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	سعادة الدكتور محمد عبيدات
مستشارة الدراسات والتخطيط في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	سعادة السيدة رنا الأكحل
مستشار الصناعات في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	سعادة الدكتور محسن مخامرة
مستشار شؤون البحث العلمي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	سعادة الدكتور نبيل شواقفة
مديرة شؤون مجلس التعليم العالي	سعادة السيدة سميرة عرار
مساعدة الأمين العام وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	سعادة الدكتور ليلى ياغي
باحثة في مكتب الوزير في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	سعادة السيدة رغد فريز
مديرة الشؤون الإدارية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	سعادة السيدة عهد الحباشة
مدير مشروع تطوير التعليم العالي في المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	سعادة السيد زيدون الرشدان
مدير المشروع الأردني الكندي لتطوير التعليم والتدريب التقني والمهني (SETVET) في المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	سعادة السيد منذر كيالي
مديرة الفريق في المشروع الأردني الكندي لتطوير التعليم والتدريب التقني والمهني (SETVET) في المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	Ms. Brenda Cooke
مساعد الأمين العام للمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا	سعادة الدكتور محمد المجالي
مستشارة الرئيس للمشاريع الدولية في جامعة البلقاء التطبيقية	سعادة السيدة ناهدة الساييس
الرئيس التنفيذي للجمعية الأردنية لمصدري الألبسة والإكسسوارات والأنسجة	سعادة السيد راشد دروزة
مدير عام مركز الفنون الأدائية في مؤسسة نور الحسين	سعادة السيدة ليننا التل
مدير المشروع الإقليمي لتطوير جودة التعليم العالي في الدول العربية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)	سعادة الدكتور عصام النقيب
المشروع الإقليمي لتطوير جودة التعليم العالي في الدول العربية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)	سعادة السيدة ريماء ملحم
مشروع تطوير التعليم العالي في الأردن في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)	سعادة الأنسة رانيا ترزي

محور رفع مستوى البنية التحتية

أمين عام عمان الكبرى	معالي المهندس نضال الحديد
أمين عام وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بالوكالة	عطوفة السيد هيف بنيان
أمين عام سلطة المياه	عطوفة المهندس منذر خليفات
مدير عام مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري	عطوفة المهندس شحادة أبو هديب
مدير عام هيئة تنظيم قطاع الكهرباء	عطوفة المهندس رشاد ابو راس
أمين عام سلطة وادي الأردن	عطوفة السيد محمد ظافر العالم
مدير عام السلطة البحرية الأردنية	عطوفة المهندس معتصم الساكت
مدير عام بريد الأردن	عطوفة السيد أمين قعوار
مدير عام سلطة الطيران المدني	عطوفة الكابتن سليمان عبيدات
مدير عام دائرة المواصفات والمقاييس	عطوفة الدكتور ياسين خياط
مدير عام الخط الحديدي الحجازي الأردني	عطوفة السيد عبد الرزاق أبو الفيلات
رئيس جمعية المستثمرين في قطاع الإسكان	سعادة المهندس محمود السعودي
المدير التنفيذي لشركة قعوار للشحن	سعادة السيد ردين قعوار
غرفة صناعة عمان	سعادة السيد إسحاق عريبات
مدير عام شركة توليد الكهرباء	سعادة المهندس عبد الفتاح النصور
مدير عام شركة توزيع الكهرباء	سعادة الدكتور نواف عبيدات
مدير عام شركة الكهرباء الأردنية	سعادة السيد أحمد حياصات
المعهد الوطني للتدريب	سعادة السيد محمد راسم
المعهد الوطني للتدريب	سعادة السيد منير البدور
المعهد المروري	سعادة العقيد جميل علي
المدير التنفيذي لنقابة وكلاء الملاحة	سعادة الكابتن محمد الدلاييح
اتحاد التأمين الأردني	سعادة السيد ماهر عبد الحسين
مدير سياسة تكنولوجيا المعلومات في وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	سعادة السيدة رزان فاشة
المخطط الاستراتيجي في وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	سعادة السيدة نانسي مقدادي
مدير السياسة البريدية في وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	سعادة السيد سامي حمودة
رئيس مجموعة المستشارين العرب	سعادة السيد جواد العباسي
الرئيس التنفيذي لشركة موبيلكم	سعادة السيد مخائيل غصين
مدير المبيعات لشركة موبيلكم	سعادة السيدة مريم مرقة
مدير مطار الملكة علياء الدولي	سعادة السيد يوسف أبو مراد
مساعد الأمين العام لسلطة وادي الأردن	سعادة السيد يوسف حسن
مدير إقليمي لشركة أرامكس	سعادة السيد محمد شاهين
مستشارة في وزارة النقل	سعادة السيدة أروى الحيارى
مصفاة البترول	سعادة السيد عبد الكريم العلاوين

مساعد مدير عام سلطة الطيران المدني	سعادة المهندس محمود طه
المدير الإداري للأجنحة الملكية	سعادة السيد غسان علي
الرئيس التنفيذي لشركة النقلات السياحية الأردنية (جت)	سعادة السيد عدنان المفتي
المدير الإداري لشركة Abercrombie & Kent Jordan	سعادة السيد مهند ملحس
المعهد المروزي	سعادة العقيد مازن نور الدين
مدير عام شركة النقل البري الأردني - السوري	سعادة المهندس مهند القضاة
مساعد الأمين العام في سلطة المياه	سعادة المهندس نظير أبو عرقوب
مساعد الوكيل للشؤون الإدارية في أمانة عمان الكبرى	سعادة المهندس زياد ريجاني
مدير دائرة التخطيط والتطوير في مؤسسة المواصفات والمقاييس	سعادة السيد نضال زيادين
مدير مركز البحوث في الجمعية العلمية الملكية	سعادة الدكتور بسام الحايك
رئيس قسم نوعية الهواء في مركز بحوث البيئة في الجمعية العلمية الملكية	سعادة المهندس رفعت عاصي
رئيس قسم دراسات نوعية المياه في الجمعية العلمية الملكية	سعادة المهندس وائل سليمان
باحث في مركز بحوث البيئة في الجمعية العلمية الملكية	سعادة المهندس محمد موسى
مساعد رئيس الجمعية للشؤون الفنية في الجمعية العلمية الملكية	سعادة الدكتور خالد كحالة
مدير عام الجمعية الملكية للمحافظة على الطبيعة	سعادة السيد يحيى خالد
المدير التنفيذي في شركة LEMA	Mr. Philippe Oliviere
مدير العمليات في شركة LEMA	سعادة السيد غازي خليل
مدير برنامج الاستثمار الرأسمالي في شركة LEMA	Mr. Chris Decker
المدير التنفيذي لوكالة الخطوط الجوية الهولندية في الأردن	سعادة السيد انيس خوري
إدارة السير	سعادة العميد ظاهر الغرايبة
مستشار في وزارة البيئة	سعادة السيد رؤوف الدباس
مدير إدارة النفايات في وزارة البيئة	سعادة الدكتور محمد خشاشنه
مدير مديرية الكهرباء في وزارة الطاقة والثروة المعدنية	سعادة السيد عبد الرحيم العلاوين
مدير مديرية الغاز الطبيعي في وزارة الطاقة والثروة المعدنية	سعادة السيد مروان بقاعين
مدير مديرية حفظ الطاقة في وزارة الطاقة والثروة المعدنية	سعاد السيد ميمون أبوقياص
مدير مديرية الطاقة المتجددة في وزارة الطاقة والثروة المعدنية	سعادة السيد زياد جبريل
مدير مديرية التكاليف والتسعير في وزارة الطاقة والثروة المعدنية	سعادة المهندسة وجدان الربضي
نائب المدير العام في شركة الكهرباء الأردنية	سعادة السيد جودة خلف
المدير التنفيذي لشركة الاتصالات الأردنية	Mr. Laurent Mialet

كما تتقدم اللجنة بجزيل الشكر والعرفان لجميع أعضاء فريق عمل إدارة مراقبة الأداء الحكومي في رئاسة الوزراء لجهودهم المصنوية في تقديم الدعم الفني للجنة التوجيهية و فرق العمل:

الدكتور يسار جرار	السيد منار منذر الدباس	السيد أشرف زيتون
السيدة بيان التل	السيدة رابحة الدباس	السيد محمد الزعبي
السيدة ناتاشا الشوارب	الدكتور خالد الحمود	السيدة ميسون الزعبي
السيد أيمن الخلايلة	السيد وليد الفرحان	السيدة سهى شوقار
السيدة ضحى الدويري	الآنسة ماجدة زريقات	الآنسة رنا الحديد
السيد سلطان الخرابشة	السيد عامر الطيب	السيد محمود آدم

وتتقدم اللجنة بالشكر للسادة والسيدات التالية أسماؤهم لمساهماتهم القديرة في عملية إخراج "الأجنحة الوطنية":

عطوفة الدكتور صلاح جرار

عطوفة السيدة هالة لطوف

سعادة السيد خالد الزبيدي

سعادة السيد حسين أبو رمان

الآنسة عزة عبد المجيد

محور تعميق الاستثمار

1. قانون المنافسة 2004
2. الخطة التجارية لشركة تنمية العقبة
3. برنامج دعم وتطوير بيئة الأعمال في الأردن (أمير)
4. بورصة عمان
5. مسح مصنعي الألبسة لعام 2003
6. شركة تنمية العقبة
7. مجموعة المستشارين العرب
8. صندوق النقد العربي
9. الشركة العربية للبوتاس، التقرير السنوي لعام 2003
10. الاتحاد العربي للإسمنت وأدوات البناء
11. المنطقة الاقتصادية بين السويس والعقبة
12. تقرير الوسيط 2005، بنك الصادرات والتمويل
13. تقرير الوسيط لشركة الفولاذ الأردنية، بنك الصادرات والتمويل
14. قانون الموازنة 2004
15. معهد الأبحاث حول الشركات متعددة الجنسيات، 2003
16. البنك المركزي، التقرير الإحصائي الشهري (2004)، الأردن
17. المكتب المركزي للإحصاءات السورية
18. غرفة تجارة عمان
19. كتاب الوقائع العالمية لوكالة الاستخبارات الأميركية
20. سلطة المنافسة، أيرلندا
21. لجنة المنافسة، سويسرا
22. التقرير الخاص بالتنافسية لعام 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي
23. مسح المرضى العرب لفريق التنافسية (2001)
24. جمعية حماية المستهلك
25. التقرير الخاص بعقود الأدوية لعام 2004
26. سلطة المنافسة الدانمركية
27. عوامل الريادة في فرنسا
28. مدينة دبي للرعاية الصحية
29. ممارسة الأعمال لعام 2005، تقرير البنك الدولي
30. وحدة المعلومات الاقتصادية 2003
31. هيئة تشييط السياحة المصرية
32. البرنامج الأردني الأوروبي لتطوير الصناعة (إجادة)
33. مسح العمالة والبطالة 2003 - دائرة الإحصاءات العامة،
34. المرصد الأوروبي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة
35. بنك الصادرات والتمويل
36. منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
37. دائرة الإحصاءات في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة 2004
38. نشرة مالية الحكومة، شباط/فبراير 2005، وزارة المالية
39. صناعة الإسمنت الألمانية
40. المكتب الإحصائي الفدرالي الألماني
41. سلسلة القيمة العالمية لخشب الأثاث، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية 2003
42. مركز جامعة هارفارد لأبحاث النسيج والألبسة
43. تقرير التنمية البشرية (2004)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
44. الوكالة الدولية للطيران والسياحة
45. المنظمة الدولية للطيران المدني
46. وكالة التنمية الصناعية، أيرلندا
47. بنك تطوير الاستثمارات
48. منظمة العمل الدولية
49. صندوق النقد الدولي
50. هيئة تطوير المعلومات والاتصالات في سنغافورة
51. المعهد الوطني للإحصاءات، تونس
52. الجمعية الدولية لصناعة الأسمدة
53. معهد المرافق العامة
54. الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية
55. شركة معامل الإسمنت الأردنية
56. مؤسسة المدن الصناعية
57. الجمعية الأردنية لمنظمي الجولات السياحية الوافدة
58. المؤسسة الأردنية لضمان القروض

59. جمعية مصدري الأثاث الأردني
60. مؤسسة تشجيع الاستثمار
61. شركة الاتصالات الأردنية
62. هيئة تنشيط السياحة
63. سلطة وادي الأردن
64. شركة مناجم الفوسفات الأردنية
65. الشراكة التجارية الأميركية الأردنية
66. شركة الصناعات الخشبية الأردنية
67. التقرير الخاص بشركات الأدوية العالمية الرائدة للعام 2004 (هولندا وباتيز لازو)
68. مدار للأبحاث
69. وزارة الزراعة، الأردن
70. وزارة الطاقة والثروة المعدنية، الأردن
71. وزارة الصحة، الأردن
72. وزارة الصناعة والتجارة، الأردن
73. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الأردن
74. وزارة السياحة والآثار، الأردن
75. وزارة المياه والري، الأردن
76. الصندوق الوطني لدعم المؤسسات
77. فريق التنافسية الوطني
78. شركة كهرباء الأردن
79. تقرير إنديانا الفصلي الجديد حول الصادرات
80. الأردن الناشئ 2004 - مجموعة أكسفورد للأعمال
81. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
82. تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2004
83. إحصاء البطالة لعام 1998
84. منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
85. دائرة الإحصاءات الأميركية
86. المجلس التجاري الأميركي والسعودي
87. التقرير الخاص بقطاع الأدوية، بنك الصادرات والتمويل، كانون الثاني/يناير 2004
88. شركة البوتاس الأردنية
89. إعادة صياغة برنامج الحوافز الضريبية في الأردن، 2004، برنامج أمير
90. النشرة الاقتصادية الاسكتلندية
91. تقرير الإنجازات الخاصة ببرنامج التحوّل الاجتماعي والاقتصادي
92. بنك تطوير الصناعات الصغيرة في الهند
93. هيئة تنشيط السياحة في سنغافورة
94. الاستراتيجية الخاصة بإصلاح إدارة الإيرادات، قسم الشؤون الضريبية لصندوق النقد الدولي، نيسان/أبريل 2003
95. لجنة المنافسة السويسرية
96. التكنولوجيا: مسح الابتكار والتعميم، تقرير التنافسية العالمية، 2003-2004
97. قطاع الرّخام والحجر والبلاط في الأردن، 2002، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
98. سلسلة القيمة الدولية للألبسة: توقّعات التطوير من قبل البلدان المتطوّرة، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، 2003
99. تقرير التنافسية العالمية 2004 - المنتدى الاقتصادي العالمي
100. صناعة الألبسة الأردنية في بيئة تغيب عنها الكوتا (الحصص)، برنامج أمير
101. وزارة العمل الأميركية، مكتب إحصاءات العمل، تشرين الثاني/نوفمبر 2004
102. المسح الجيولوجي الأميركي، 2004
103. الكتاب السنوي الإحصائي للإمارات العربية المتحدة، 2003
104. وزارة الصناعة والتجارة، المملكة المتحدة
105. المسح الخاص بعلاقات الموظفين في مكان العمل 1998
106. البنك الدولي - ممارسة الأعمال 2004
107. مجموعة البنك الدولي (الإدارة ومكافحة الفساد)
108. مؤشرات التنمية العالمية، 2003، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
109. Shannon Development LANVAR TeleGeography
110. Morocco Phosphate Rock
111. مؤسسة التدريب المهني
112. سلطة المياه الأردنية
113. السوق العالمي للألبسة: التوقّعات التجارية العالمية لعام 2004، مجموعة 2004، ICON
114. الأسواق العالمية، صحة الأمم، 2002
115. معهد الموارد العالمية
116. منظمة السياحة العالمية 2000
117. مؤسسة تنمية الشركات الأردنية JEDCO
118. تقرير الوسيط JOCM، تشرين الأول/أكتوبر 2004
119. مؤسسة كاوفمان Kauffman
120. لجنة المراجعة الاقتصادية في سنغافورة، SingaporeMedicine
121. دراسة تجمّعات الرّخام، 2003، MP&IC، فريق التنافسية
122. تقرير EFA الدولي للمراقبة 2003-2004
123. المستشارون في AFC
124. APC، التقرير السنوي لعام 2003
125. ندوة APEC حول حقوق الملكية الدولية
126. تقرير Colliers الدولي 2005
127. الجمعيات الأعضاء في EFPIA
128. Earth Trends "اتجاهات الأرض"
129. Fertecon، التقرير السنوي
130. Gartner Dataquest، تشرين الثاني/نوفمبر 2003
131. التقرير القطري GEM للأردن
132. الكتاب السنوي حول التنافسية العالمية IMD 2004

11. نشرات مالية الحكومة، فبراير/أغسطس، وزارة المالية
12. تقرير التنافسية العالمية 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي
13. تقرير الجاهزية العالمية للحكومة الإلكترونية 2004، الأمم المتحدة
14. تقرير صندوق النقد الدولي حول البلد، آذار/مارس 2005
15. قاعدة بيانات المعلومات الاستراتيجية IPR، آذار/مارس 2005
16. الأردن - مذكرة السياسات الاقتصادية والمالية، 15 حزيران/يونيو 2004، صندوق النقد الدولي
17. مراجعة النفقات العامة في الأردن، كانون الأول/ديسمبر 2004، البنك الدولي
18. جريدة الجوردان تايمز - 17 آذار/مارس 2005
19. الأردن: آثار إلغاء دعم المشتقات النفطية، شباط/فبراير 2005، صندوق النقد الدولي
20. الأردن: إصلاح نظامي التقاعد العسكري والمدني، مذكرة صندوق النقد الدولي، نيسان/أبريل 2002
21. وزارة المالية، الأردن
22. وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الأردن
23. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الأردن
24. إصلاح أنظمة التقاعد في الأردن: جعل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي النظام الوطني للتقاعد، نيسان/أبريل 2003 و كانون الثاني/يناير 2005، البنك الدولي
25. الكتاب السنوي الدولي حول التخاصية، 1994-2001، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، 1998 Ganesh
26. نشرة الدين العام، كانون الأول/ديسمبر 2004، وزارة المالية، الأردن
27. إصلاح القطاع العام: حالة التغيير، شباط/فبراير 2005، إدارة تطوير القطاع
28. إعادة صياغة برنامج الحوافز الضريبية في الأردن: التحاليل والتوصيات، آب/أغسطس 2004، برنامج أمير
29. تخاصية الضمان الاجتماعي: الخبرات العالمية، كانون الثاني/يناير 1999، مكتب الموازنة في الكونغرس (وثيقة مكتب الموازنة في الكونغرس)
30. استراتيجية إصلاح إدارة الإيرادات، نيسان/أبريل 2003، صندوق النقد الدولي
31. استراتيجية إصلاح إدارة الإيرادات، إدارة الشؤون الضريبية في صندوق النقد الدولي، نيسان/أبريل 2003
32. الهيئة التنفيذية للتخاصية
33. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام 2003
133. المراجعة العالمية IMS
134. قاعدة بيانات المعلومات الإستراتيجية IPR
135. Planet Lonely، الأردن
136. ماليزيا NITC
137. تقرير Morgan Stanley حول الفولاذ 2004
138. NERA للاستشارة الاقتصادية
139. تصنيف القروض لـ Standard and Poor 2004
140. تقرير Tariffica 2004
141. MSCI Daily TR World Net
- Consumer Durables & Apparel Local FÁS. 142
- Accaglobal. 143
- Agrexco. 144
- Arabnews. 145
- AROQ 2003. 146
- Business Monitor International. 147
- Forfás. 148
- INEI. 149
- Population Action International. 150

محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي

مسار الإصلاح المالي الحكومي

1. U.S. Newswire، 27 حزيران/يونيو 2005
2. إصلاح أنظمة التقاعد في التشيلي بعد عشرين سنة، كانون الأول/ديسمبر 2001، شبكة التنمية البشرية للبنك الدولي - سلسلة وثائق النقاش الاجتماعي
3. تقرير التنافسية 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي
4. توحيد إصلاحات إدارة الموازنة، تموز/يوليو 2004، صندوق النقد الدولي
5. دليل قطري حول تخفيض نفقات القطاع العام، جامعة ماريلاند، أيلول/سبتمبر 1997
6. ممارسة الأعمال في الأردن لعام 2005، البنك الدولي
7. إضفاء الصبغة الطارئة على عملية صياغة قانون مكافحة الفساد، جريدة الجوردان تايمز - 7 تموز/يوليو 2005
8. مؤشر الحرية الاقتصادية 2004، جريدة وال ستريت
9. الحرية الاقتصادية في العالم 2004، معهد Fraser
10. مسح العمالة والبطالة 2003، دائرة الإحصاءات العامة

محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي

مسار الخدمات المالية

1. التقرير السنوي لبورصة عمان 2004
2. تقرير الربحية المصرفية، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 2002
3. كتاب الوقائع العالمية لوكالة الاستخبارات الأميركية 2005
4. تقرير التنافسية 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي
5. متبّع الأسهم في بنك الصادرات والتمويل، أيار/مايو 2005
6. المشروع العالمي لإحصاءات التقاعد، 2003، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
7. مصادر التمويل للشركات المسجلة في بورصة عمان، 2004
8. التقرير السنوي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، 2003
9. تقرير البنك الدولي 2004
10. المراجعة السنوية 2003 ARIG
11. تقرير GEM حول الأردن
12. تقرير Jordinvest 2003
13. تقرير SIGMA 2003
14. تقرير FSAP للبنك الدولي، 2004
15. AsianBanker 2002

محور دعم التشغيل والتدريب المهني

1. 2004-TEF 2005 (الإحصاءات الوطنية)
2. مسح قابلية تشغيل حملة شهادات التعليم الثانوي المهني
3. شركة تنمية العقبة
4. هجرة اليد العاملة العربية نحو دول مجلس التعاون الخليجي
5. المكتب المركزي للإحصاءات السورية
6. كتاب الوقائع العالمية لوكالة الاستخبارات الأميركية
7. تقرير التنافسية لعام 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي
8. الخطة الدانمركية الوطنية للتشغيل لعام 2003
9. الخطة الدانمركية الوطنية للتشغيل لعام 2004
10. ممارسة الأعمال لعام 2005، تقرير البنك الدولي
11. مسح العمالة والبطالة 2000، 2001، 2002، و2003، مسح العام 1999 الدورة الثانية
12. منظمة الإسكوا
13. معهد التدريب الأوروبي
14. الوزارة الفدرالية للتعليم والأبحاث
15. الخطة الفرنسية الوطنية للتشغيل لعام 2003
16. الخطة الفرنسية الوطنية للتشغيل لعام 2004

34. صندوق الأمم المتحدة لتنمية المرأة الأخبار الفدرالية الأميركية، كانون الأول/ديسمبر 2004
35. ورقة سياسة البنك الدولي لترشيد الموظفين في الأردن، 2004
36. مؤشر التنمية العالمية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
37. مؤشرات التنمية العالمية 2004، فريق البنك الدولي
38. بيان المجلس العالمي للطاقة، 2001
39. مؤسسة Al-Rajhi المصرفية والاستثمارية
40. تقرير Culliton، فريق مراجعة السياسة الصناعية، أيرلندا
41. ممارسة الأعمال في الأردن لعام 2005، Deloitte & Touche الشرق الأوسط
42. "الفساد العالمي، الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، Leenders Reinoud and John Sfakaki تشرين الثاني/نوفمبر 2002"
43. رسم ملامح مستقبلنا - Forfás، أيرلندا
44. خفض الفساد: دراسات حالة من فنزويلا، ملاحظات PREM، أيار/مايو 2000، البنك الدولي
45. التقويم الرفيع المستوى لبرنامج الإدارة المالية في الأردن، آذار/مارس 2005، Bearing Point
46. Meggison et al،، الكتاب السنوي الدولي حول التخصصية، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية 1995
47. تصنيف القروض ل Standard and Poor 2004
48. "كتاب المصادر ل Transparency International 2000"
49. مؤشر إدراك انتشار الفساد Transparency International 2000-2004، الواسطة: السرّ المعلن، Kilani Sa'eda and Basem Sakijha، 2002
51. Kauffman D., A. Kraay, and M. 2005: شؤون الحاكمية والإدارة 4: مؤشرات الإدارة ما بين 1996-2004، البنك الدولي
52. الدراسة القطرية حول أنظمة النزاهة الوطنية - الأردن، Kilani Sa'eda and Basem Sakijha، 2001
53. BearingPoint
54. Transparency International Tool Kit، 2004

محور الرفاه الاجتماعي

1. SIGMA Report 2003
2. مستشفى البشير استقصاء أجري مع 390 مريضاً، وزارة الصحة
3. الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة الصحة (2003)
4. مجموعة التأمين العربية المراجعة السنوية 2003
5. قانون الموازنة 2004، الأردن
6. البنك المركزي الأردني
7. وزارة الصحة الكولومبية
8. المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء
9. دائرة الإحصاءات العامة، الأردن
10. خلاصة المناقشات، معهد أبحاث السياسة الغذائية الدولية
11. مسح العمال والبطالة 2003، دائرة الإحصاءات العامة
12. مسح العمال والبطالة، دائرة الإحصاءات العامة، الأردن، 2005
13. مسح دخل الأسرة ونفقاتها، 2003/2002، الأردن
14. برنامج تقييم القطاع المالي، البنك الدولي 2004
15. استراتيجية مظلة لمدة خمس سنوات وجدول زمني لتحقيق أهداف اعتماد المستشفيات في الأردن
16. منظمة الأغذية والزراعة
17. مشروع إحصاءات التقاعد، 2003، منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي
18. إصلاح القطاع الصحي في كولومبيا، البنك الدولي، 2005
19. زيادة النشاطات في النتائج الصحية للفقراء، منظمة الصحة العالمية، 2003
20. التقرير السنوي للجنة التأمين، 2003
21. دمج الفقراء في النظام المالي السائد، Taber/Cuevas
22. الدفاع المدني الأردني
23. تقرير التنمية البشرية في الأردن، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق المملكة الأردنية الهاشمية للتنمية
24. الحسابات الصحية الوطنية الأردنية
25. سلطة وادي الأردن
26. الأردن: قضايا مختارة وملحق إحصائي، صندوق النقد الدولي، 2004
27. برنامج فرص المكسيك، مؤتمر الفقر في شانغهاي
28. وزارة الصحة
29. وزارة الداخلية
30. وزارة التخطيط والتعاون الدولي
31. وزارة التنمية الاجتماعية

17. دول مجلس التعاون الخليجي: من التبعيّة النفطية إلى التنوّع، صندوق النقد الدولي
18. أمانة مجلس دول التعاون الخليجي
19. تقرير التنمية البشرية في الأردن، 2004
20. تقييم الفقر في الأردن، فريق البنك الدولي
21. وزارة الصحة، الأردن
22. التقرير السنوي لوزارة العمل 2004
23. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الأردن
24. وزارة التنمية الاجتماعية، الأردن
25. وزارة العمل، إحصاءات حول اليد العاملة الأجنبية، 2004
26. المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية
27. منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
28. دائرة الأبحاث والتنمية، مؤسسة تشجيع الاستثمار
29. تقرير مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني
30. إحصاءات مكتب ضمان التشغيل، وزارات الصحة والعمل والتنمية الاجتماعية
31. إحصاءات حول اليد العاملة الأجنبية 2004، وزارة العمل، الأردن
32. التقرير الإحصائي التربوي 2003/2002
33. مجلس تمويل التعليم للكبار
34. عنصر دول مجلس التعاون الخليجي في الهجرة المستقبلية لليد العاملة العربية، جرجس، أوراق عمل منتدى البنك الدولي الرابع للتنمية الشرق أوسطية، 2002
35. قانون مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني
36. مكتب الإحصاء الأميركي، قاعدة بيانات دولية، 2003
37. استطلاع البطالة لعام 1997
38. استطلاع البطالة لعام 1998
39. منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة
40. وزارة العمل الأميركية 2004
41. دليل التعليم المهني 20
42. التقرير السنوي لمؤسسة التدريب المهني 2004
43. دراسة تحليل التكلفة لمؤسسة التدريب المهني 2004
44. مسح قابلية تشغيل خريجي مؤسسة التدريب المهني لعام 2004
45. مسح علاقات الموظفين في مكان العمل 1998
46. مؤشرات التنمية العالمية 2004
47. التوقعات الاقتصادية العالمية، تقرير التنمية البشرية في الأردن، 2004، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
48. الكتاب السنوي IMD للتنافسية العالمية
49. الجمعية الفرنسية للتشغيل في قطاعي الصناعة والتجارة - ASSEDIC
50. ANPE
51. GNN

محور التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والأبداع

32. وزارة المياه والري
33. صندوق المعونة الوطنية
34. إحصاءات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي
35. الإحصاء الرسمي لنفقات الأسر 2001. 2003
36. إصلاح نظام التقاعد في الأردن، البنك الدولي، 2003
37. إصلاح أنظمة التقاعد في الأردن، تعزيز مؤسسة الضمان الاجتماعي كنظام وطني للتقاعد، 2005، البنك الدولي
38. مكافحة الفقر من أجل أردن أقوى، برنامج مكافحة الفقر في الأردن (2002)
39. تقييم الفقر. وزارة التنمية الاجتماعية والبنك الدولي 2004
40. تقرير عن تقدّم العمل، مشروع القرعون، 2002
41. الوصول إلى المناطق الريفية، البنك الدولي 2004
42. تخصّص الضمان الاجتماعي: التجارب الخارجية، كانون الثاني 1999، مكتب موازنة الكونغرس
43. فرض الضرائب على الأجور 2002/2003، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي
44. أهداف التنمية للألفية. تقرير الأردن 2004، وزارة التخطيط والتعاون الدولي والأمم المتحدة
45. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي 2003
46. كتاب الوقائع العالمية، مكتب الإحصاء الأميركي
47. إحصاءات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
48. سلطة مياه الأردن
49. الرعاية في البلدان المتوسطة. تقرير الأردن 2004، مركز الابتكار الإداري في الإقليم الأوروبي المتوسطي
50. العمل في الاتحاد الأوروبي، المؤسسة الأوروبية لتحسين ظروف الحياة والعمل، 2004
51. البنك الدولي، تقرير الفقر في الأردن 2004
52. مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي
53. منظمة الصحة العالمية
54. صحّة الأمم في الأسواق العالمية، مركز أبحاث الأسواق العالمية، 2002
55. استثمار التحويلات النقدية لرفع مستويات المعيشة على المدى الطويل، Gartle/Martinez, Rubic
56. الفقر في المكسيك، تقييم للشروط والاتجاهات والاستراتيجية الحكومية؛ Banco Mundial, Mexico; 2002
57. الفقر في الولايات الجنوبية للمكسيك، Wodon/Lopez-Acevedo/Siaens
58. CredAmego، البرازيل
59. Service d'Aide d'Urgence Medicale, France
1. The Privy Council (www.privycouncil.org.uk), United Kingdom
2. "تقييم الفجوات بين المعرفة/المهارات المكتسبة بالتعليم العالي واحتياجات سوق العمل الأردنية" (JOR/05/006)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
3. اتحاد كليات المجتمع الكنديّة (www.acc.ac)
4. تقرير التنافسية 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي
5. بناء مجتمعات المعرفة: التحديات الجديدة للتعليم العالي، مجموعة البنك الدولي، كانون الثاني 2002
6. مؤشر الحرية الاقتصادية، وول ستريت جورنال
7. ورقة تعزيز التعليم، جمعية الرواد الشباب، 2005
8. التقارير الإحصائية للتعليم 2000/2001.
9. مذكرة مشروع تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة، آذار 2005، البنك الدولي
10. خطة التدريب المتكاملة لمشروع تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة، 2005
11. وثيقة تقييم مشروع تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة، نيسان 2003، البنك الدولي
12. مشروع تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة - تقرير مراقبة وتقييم تنفيذ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المدارس، تموز 2004، وزارة التربية والتعليم
13. تقييم المدارس المستقلة الحكومية، 2004، قسم دراسات السياسات والبرامج، وزارة التعليم الأميركية
14. تمويل الجامعة الحكومية في الألفية الجديدة، جامعة ميشيغان، تشرين الثاني 2002
15. منتدى الإصلاح التربوي في البلدان العربية 9 أيار 2005، جريدة جوردان تايمز
16. قوانين الموازنة العامة 2002. 2005، وزارة المالية الأردنية
17. وزارة التعليم والأبحاث الألمانية الفيدرالية
18. تقرير التنافسية 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي
19. الموجز التربوي الدولي، 2005، معهد اليونيسكو للإحصاء
20. المجلس الأعلى للبحوث العلمية
21. ورقة مؤتمر إدارة التعليم العالي، وزارة التعليم العالي
22. مشروع تطوير التعليم العالي، تقرير مرحلي،

49. البرنامج التجريبي "من المدرسة إلى المهنة"، مشروع دعم برنامج تطوير التعليم نحو اقتصاد المعرفة في الأردن، 2005
50. The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships, David L. Seader, December 2002, The National Council for Public Private Partnerships
51. ScienceWatch, November/ December 2000
52. مراجعة سياسة العلم والتكنولوجيا: تقارير البلدان، أيار 2004، لجنة العلم والتكنولوجيا من أجل التنمية
53. الدراسة الاستقصائية حول قابلية تشغيل طلاب التعليم المهني الثانوي، 2004، وزارة التربية والتعليم
54. برنامج التحول الاجتماعي والاقتصادي، تقرير الإنجازات، وزارة التخطيط والتعاون الدولي
55. تقرير الإحصاءات حول التعليم العالي 2002 / 2003
56. أسواق الطلاب: ثقافة الأعمال في كليات المجتمع، جامعة ولاية كارولينا الشمالية، تشرين الثاني 2002
57. التعليم والتدريب المهني والفني في الأردن، مؤسسة التدريب الأوروبية، تشرين الثاني 2003
58. تقرير التنمية البشرية العربية 2003، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
59. استراتيجية التعميم لمشروع الفنون في حماية الطفل والموازنة العائدة له، 2005، وزارة التربية والتعليم
60. تقييم مهارات اللغة الإنكليزية لدى الطلاب في ثماني دول أوروبية، الشبكة الأوروبية لصانعي السياسة من أجل تقييم التعليم في الأنظمة التعليمية، 2002
61. المسؤولية الحكومية عن التعليم العالي: الإعداد لسوق العمل / أيلول 2004، المفوضية الأوروبية
62. هيئة ضمان جودة التعليم العالي (www.qaa.ac.uk) المملكة المتحدة
63. دائرة التعليم والمهارات (www.dfes.gov.uk)، المملكة المتحدة
64. تحويل كلية مجتمع رود أيلند، مخطط تفصيلي للمستقبل (www.ccri.edu)
65. قانون مجلس التعليم والتدريب المهني والفني
66. قاعدة البيانات الدولية لمكتب الإحصاء الأمريكي
67. إحصاء البطالة في الأردن 1998
68. وزارة التعليم الأميركية
69. جامعة ميشيغان، 2004
70. دليل التعليم المهني 2004، وزارة التربية
- كانون الأول 2004، المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية
23. استراتيجية وخطة عمل التعليم العالي، وزارة التعليم العالي
24. تقرير التنمية البشرية 2004، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
25. صندوق الحسين للامتياز، تقرير موضوعي شامل، كانون الثاني 2004
26. دمج التعليم والتدريب المهني والفني في اقتصاد المعرفة: الإصلاح والتحديات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كانون الثاني 2005، البنك الدولي
27. الإنجازات الدولية للطلبة في ميادين الرياضيات والعلوم، دراسة الاتجاهات الدولية للرياضيات والعلوم والمركز الدولي للدراسات PIRLS، مدرسة Lynch، كلية بوسطن
28. تقرير التنمية البشرية في الأردن، 2004
29. مراجعة الإنفاق العام في الأردن، كانون الأول 2004، البنك الدولي
30. مؤسسة كوفمان، الولايات المتحدة
31. استراتيجية كوريا للريادة في الأبحاث والتطوير، وزارة التجارة الأميركية، حزيران 1997
32. إرشادات الترخيص لمؤسسات التعليم العالي، وزارة التعليم العالي
33. الكتب السنوية الإحصائية لوزارة التربية والتعليم، 2001/2000 – 2005/2004
34. وزارة التربية والتعليم
35. وزارة المالية
36. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
37. وزارة الصناعة والتجارة
38. وزارة التخطيط والتعاون الدولي
39. استراتيجية التعليم الوطني، وزارة التربية والتعليم، 2006
40. مؤشرات الأداء الوطنية، شباط 2005، وزارة التربية والتعليم
41. منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي لمحة عن التعليم 2004
42. آراء حول الإدارة في كليات المجتمع عبر استعمال نماذج تنظيمية مختلفة
43. تقرير السياسات 2004 - معهد غولدووتر
44. التعليم والتدريب ما بعد التعليم المدرسي في سنغافورة، التقرير الدولي، أيلول 1998
45. أولويات إصلاح التعليم في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مجموعة البنك الدولي، 2005
46. تقرير استكمال المشاريع، نيسان 2003، وزارة التربية والتعليم
47. توكيد الجودة للمؤسسات ما بعد المرحلة الثانوية في كندا - المركز الكندي لأوراق الاعتماد الدولية (www.cicic.ca)
48. الجمعية العلمية الملكية

17. سلطة الطيران المدني والتعليم
18. سلطة الطيران المدني في المملكة المتحدة
19. تقرير التنافسية 2004، المنتدى الاقتصادي العالمي
20. الكتاب السنوي الدولي حول الحاويات 2003
21. هيئة الطاقة الدانمركية، تقرير توفير استهلاك الطاقة في الدانمرك، أيار 2003
22. دائرة الإحصاءات العامة
23. مسودة بيان هيئة تنظيم الاتصالات المتعلقة بخدمة الصوت عبر بروتوكول الإنترنت
24. مبادرة القيادة النظيفة
25. سلطة الموانئ في دبي
26. شركة كهرباء فرنسا
27. خطة إمداد الكهرباء 2005. 2010
28. مجموعة شركة طيران الإمارات
29. التقرير السنوي لشركة إنديسا
30. التقرير السنوي لشركة إينيل
31. إدارة معلومات الطاقة - المستقبل المرتقب للطاقة 2004
32. مؤشّر الاستدامة البيئية 2005
33. اللجنة الأوروبية للبيئة والصحة
34. مرصد تكنولوجيا المعلومات الأوروبي
35. فاست لينك
36. شركة الجزائري للنقل
37. قضايا وآراء في الصخر الزيتي العالمي - ندوة شاملة عن الصخر الزيتي - تشرين الثاني 2002
38. المعلومات حول المصادر المائية في العالم - سوق المياه في الشرق الأوسط 2005
39. هيئة المحمية البحرية للحاجز المرجاني العظيم
40. أمانة عمان الكبرى
41. سلطة كوبنهاغن الكبرى، قسم النقل
42. سلطة الطيران المدني في هونغ كونغ
43. هيئة الاتصالات الهنغارية
44. التقرير السنوي لشركة آي بي إم
45. تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنمو الاقتصادي، منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي، 2003
46. تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمساهمة في النمو الاقتصادي العالمي، والتأثير، والنتائج على السياسات، جامعة هارفرد - ديجيتال بلانيت 2004
47. مشروع التحكم في النفايات الصناعية في الأردن، الجمعية العلمية الملكية في الأردن
48. الصناعة كشريك في التنمية المستدامة، الاتحاد الدولي للنفايات الصلبة
49. تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتنمية ذات القاعدة العريضة، البنك الدولي
50. الاتحاد الدولي للنقل الجوي
51. منظمة الطيران المدني الدولية
71. اتحاد المنطقة الغربية للمدارس والكلّيات
72. النساء في قطاع التعليم العالي، وزارة التعليم العالي تموز 2005
73. مؤشرات التنمية العالمية، 2005، البنك الدولي
74. وثيقة جمعية الرواد الشباب: تطوير التعليم والموارد البشرية، الأعمال ونظام المدارس الحكومية في الأردن
75. جمعية الرواد الشباب، الأبحاث المرجعية، أيار 2005
76. الكتاب السنوي حول التنافسية العالمية IMD 2004
77. كيف تسهم الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تسهيل بناء المدارس العامة، Heritage Foundation Backgrounder، 25 شباط 1999
78. A Knowledge City for Innovation: Bio Forum Europe, February 2004
79. Her Majesty's Inspectors of Education in Scotland
80. EFA Global Monitoring Report, 2005, UNESCO
81. Revitalizing Public Education with Charter Schools, 2002, T. Scullen and C. Goelzer

محور رفع مستوى البنية التحتية

1. Reach 4.0, Intaj
2. هيئة الكهرباء والماء في أبوظبي
3. التقارير السنوية، إصلاح السكك الحديدية ورسوم استخدام البنية التحتية، مؤتمر وزراء النقل الأوروبيين
4. الدراسة الاستقصائية حول البنية التحتية لمحطة الحاويات في العقبة
5. مؤسسة سكة حديد العقبة
6. سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة
7. مجموعة الاستشاريين العرب
8. تقرير التنافسية العربية 2002. 2003
9. المديرية العربية للنفط والغاز، شركة الكهرباء الوطنية
10. مطارات العالم من الألف إلى الياء
11. اتفاقية بازل
12. باتلكو جوردان
13. بلومبرغ
14. بوينغ
15. مراجعة بريتيش بتروليوم الإحصائية للطاقة العالمية، حزيران 2004
16. التقرير السنوي لشركة توليد الكهرباء 2004

52. صندوق النقد الدولي
53. تقرير حول التوقعات الخاصة بالاتصالات في الأردن، 2003 – مجموعة الاستشاريين العرب Telecoms Market Overview & Statistics – Paul Budde Communication
54. الخطة الرئيسية لقطاع الطاقة في الأردن – تحليل CRA، تشرين الثاني 2004
55. شركة الاتصالات الأردنية
56. المعهد المروري في الأردن
57. الأردن: آثار التوزيع لإلغاء دعم منتجات النفط، شباط 2005، صندوق النقد الدولي
58. قطاع المياه في الأردن (المشاكل والتخطيط) 2005، وزارة المياه والري
59. التقرير السنوي للطاقة في لندن
60. استراتيجية الطاقة في الأردن على المدى البعيد - تشرين الثاني 2004، وزارة الطاقة والثروة المعدنية في الأردن
61. شرطة طيران الشرق الأوسط
62. مراقبة البيئة في الشرق الأوسط – الجزء 4، العدد 1
63. وزارة الزراعة
64. وزارة الطاقة والثروة المعدنية
65. وزارة البيئة
66. وزارة البيئة، الإطار الاستراتيجي لمشاركة القطاع الخاص في إدارة النفايات الصلبة البلدية في الأردن، كانون الثاني 2005
67. وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
68. وزارة الأشغال العامة والإسكان
69. وزارة السياحة والآثار
70. التقرير السنوي لوزارة النقل 2004
71. وزارة المياه والري
72. شركة الكهرباء الوطنية
73. التقرير الوطني لمكافحة التصحر
74. الخطة الرئيسية الوطنية الخاصة بالموارد المائية الوطنية، وزارة المياه والري
75. التأثير الصافي من الاتصال الإلكتروني إلى الإنتاجية، نيسان 2004، منشورات سيسكو سيسيمز
76. منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي
77. مجلة النفط والغاز
78. تخاضية وتنظيم قطاع الشحن على الطرقات
79. هيئة تنظيم قطاع النقل العام
80. تقييم سريع لإدارة النفايات الناتجة عن الرعاية الصحية في المملكة الأردنية الهاشمية، 2005، منظمة الصحة العالمية
81. بيان صحفي للملكية الأردنية
82. الجمعية العلمية الملكية
83. دائرة الإحصاءات السعودية
84. سلطة الموانئ السعودية
85. التقرير السنوي لشركة سيمنز
86. تجربة استعادة تكلفة إدارة النفايات الصلبة، أمانة عمان الكبرى، 2004
87. تقرير مياه جنوب استراليا، 2003
88. هيئة النقل في ستوكهولم
89. الإطار الاستراتيجي لمشاركة القطاع الخاص في إدارة النفايات الصلبة في البلديات في الأردن، البنك الدولي، كانون الثاني 2005
90. المساعدة التقنية لإعادة هيكلة الطيران المدني وخصخصة المطارات
91. التكنولوجيا: الابتكار والانتشار " مسح، تقرير التنافسية العالمية، 2003-2004
92. تطور سوق الاتصالات في الأردن، هيئة تنظيم قطاع الاتصالات في الأردن
93. الجمعية الملكية لحماية البيئة
94. حالة البيئة في الأردن 2000-2001
95. تقرير حوادث المرور في الأردن 2003
96. الكتاب السنوي الإحصائي للإمارات العربية المتحدة 2003
97. Tarifica
98. النظام الداخلي للتحكم بالمياه الجوفية، سلطة المياه، 2002
99. اليونيسيف
100. اتحاد سكك الحديد العربية
101. برنامج الأمم المتحدة للبيئة – المركز العالمي لرصد حفظ البيئة
102. اتحاد البريد العالمي
103. اتحاد البريد العالمي - الإحصاءات البريدية 2003
104. وزارة النقل الأميركية
105. هيئة خدمات المركبات والمشغلين
106. انبعاثات عوادم المركبات في عمان - الجمعية العلمية الملكية
107. مجموعة دراسة المشاكل المائية، كلية الدراسات الشرقية والإفريقية – إدارة الطلب على الموارد المائية – 1999
108. وحدة البيئة وإعادة استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة
109. برنامج تخطيط قطاع المياه والاستثمار ذات الصلة 2002-2011، وزارة المياه والري
110. معهد الموارد العالمي، استناداً إلى بيانات وكالة الطاقة الدولية
111. البنك الدولي
112. مؤشرات التنمية العالمي 2005
113. المستقبل المرتقب للاقتصاد العالمي
114. مجلس الطاقة العالمي - مسح مصادر الطاقة 2001
115. المستقبل المرتقب للطاقة العالمية 2005
116. كتاب الوقائع العالمية

119 . مركز أبحاث الأسواق العالمية
 120 . تقديرات البنك المركزي الألماني
 Deutsche Bank
 Yankee Group .121
 3Gnewsroom, UMTS Forum .122
 ADC Bechtel Business Plan .123
 Adelaide Passenger Transport .124
 Board Aquastat
 Arbitron/Edison Media Research .125
 Charles Rivers Associates .126
 CIA Factbook EarthTrends Ecofys .127
 e-Marketer Europa .128
 European Environment Agency .129
 – 2003, based on INE 1999 (Spain),
 OFWAT (UK), Statistical Yearbook
 of Rep. Of Slovenia (Slovenia)
 Eurostat
 Experiences from the Urban .130
 Waste Expertise Program, WASTE,
 Anne Scheinberg, 2001
 FAOSTAT 2004 .131
 FEDMA .132
 Forrester Research .133
 Frost & Sullivan .134
 GeoExpro November 2004 .135
 Goldman Sachs Global Research .136
 Greenprices
 ICT Use and Productivity. .137
 A Synthesis from Studies of
 Australian Fir – ICT and Economic
 Growth ,OECD 2003
 IDC .138
 IMS Research 2003 .139
 ITU 2003 .140
 JP Morgan sector review .141
 Lonely Planet .142
 MEED مجلة .143
 Merrill Lynch 2005 .144
 MobileCom .145
 Petroleum Finance Corporation .146
 Population Action International .147
 Powergen annual report, interviews .148
 PWC Utilities Global Survey .149
 2005 Umniah
 Scottish Natural Heritage .150
 SETP Achievements Report .151
 Success in controlling SOx .152
 emissions in Kitakyushu. Japan-
 Institute for Global Environmental
 .Strategies

قائمة الجداول والرسوم البيانية

أولاً: قائمة الجداول

الفصل الثالث: نحو حياة أفضل

40	الجدول (1-3) الأهداف الاقتصادية - الاجتماعية الرئيسية في إطار الأجندة الوطنية
----	---

الفصل السادس: محور تعميق الاستثمار

73	الجدول (1-6) مؤشرات أداء رئيسية مختارة للإطار المؤسسي الاستثماري
73	الجدول (2-6) مؤشرات أداء رئيسية مختارة لتطور القطاعات ذات الأولوية
82	الجدول (3-6) مجموعة من المبادرات المشتركة لسد الفجوات القطاعية

الفصل السابع: محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي

93	الجدول (1-1-7) مؤشرات أداء رئيسية مختارة لقطاع الخدمات المالية
103	الجدول (1-2-7) مؤشرات أداء الموازنة الرئيسية
103	الجدول (2-2-7) مؤشرات أداء كفاءة الأداء الحكومي الرئيسية

الفصل الثامن: محور دعم التدريب والتشغيل المهني

117	الجدول (1-8) مؤشرات الأداء الرئيسية لمحور دعم التشغيل والتدريب المهني
-----	---

الفصل التاسع: محور الرفاه الاجتماعي

127	الجدول (1-9) مؤشرات أداء رئيسية مختارة للرعاية الصحية
127	الجدول (2-9) مؤشرات أداء رئيسية مختارة لمكافحة الفقر
127	الجدول (3-9) مؤشرات أداء رئيسية مختارة لمنافع الضمان الاجتماعي
131	الجدول (4-9) الجهات المشاركة في مكافحة الفقر

الفصل العاشر: محور التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع

139	الجدول (1-10) مؤشرات أداء رئيسية مختارة للتعليم العام
139	الجدول (2-10) مؤشرات أداء رئيسية مختارة للتعليم العالي
140	الجدول (3-10) مؤشرات أداء رئيسية مختارة للبحث العلمي والإبداع

الفصل الحادي عشر: محور رفع مستوى البنية التحتية

158	الجدول (1-11)	مؤشرات أداء رئيسية مختارة لقطاع المياه
159	الجدول (2-11)	مؤشرات أداء رئيسية مختارة لقطاع الطاقة
159	الجدول (3-11)	مؤشرات أداء رئيسية مختارة لقطاع النقل
159	الجدول (4-11)	مؤشرات أداء رئيسية مختارة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والخدمات البريدية
160	الجدول (5-11)	مؤشرات أداء رئيسية مختارة لقطاع حماية البيئة واستدامتها

ثانياً: قائمة الرسوم البيانية

الفصل الأول: الأجندة الوطنية - جهد وطني متكامل نحو الأردن الذي نريد

23	الشكل (1-1)	أبعاد الأجندة الوطنية
----	-------------	-----------------------

الفصل الثاني: التحديات

26	الشكل (1-2)	الاطار الشامل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية
28	الشكل (2-2)	معدل البطالة الحالي والمتوقع في الأردن (2005-2023)
29	الشكل (3-2)	توزيع البطالة بحسب مستوى التعليم - بالألف - (2003)
30	الشكل (4-2)	القيود أمام مزاولة الأعمال في الأردن (2004)
31	الشكل (5-2)	الصادرات الأردنية بحسب القطاع (مليار دولار) - (2002-2004)
33	الشكل (6-2)	الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن مقابل بلدان أخرى (1998-2002)
34	الشكل (7-2)	عجز الموازنة العامة (2002-2004)

الفصل الثالث: نحو حياة أفضل

41	الشكل (1-3)	المراحل الزمنية المقترحة للتحويل السياسي والاقتصادي والاجتماعي
----	-------------	--

الفصل السادس: محور تعميق الاستثمار

75	الشكل (1-6)	الإطار المؤسسي الاستثماري الحالي في الأردن
75	الشكل (2-6)	الإطار المؤسسي الاستثماري لنموذج الهيئة الاستثمارية (المعدلة)
76	الشكل (3-6)	مهام الجهات التنموية على امتداد الأنشطة الاستثمارية
77	الشكل (4-6)	سهولة الحصول على قروض تمويلية (2004)
78	الشكل (5-6)	مؤشرات البدء بالمشاريع (2004)
79	الشكل (6-6)	الإطار التنظيمي للمنافسة في الأردن
80	الشكل (7-6)	مصنوفة الإجراءات المتبعة للقطاعات الصناعية ذات الأولوية

81	الشكل (6-8)	تحديد مراحل تنمية قطاعات الصناعة والخدمات التجارية
81	الشكل (6-9)	عوامل التنافسية
81	الشكل (6-10)	كفاءة الشركات الاردنية مقارنة بالمعايير الدولية
83	الشكل (6-11)	سلسلة قيمة قطاع الأدوية
84	الشكل (6-12)	العاملون في القطاعات الصناعية (ألف عامل) (2004)
84	الشكل (6-13)	أكبر الدول المنتجة للفوسفات (بملايين الأطنان) (2003)
85	الشكل (6-14)	القدرة على إنتاج الحديد واستهلاكه في الأردن (ألف طن) 2004
85	الشكل (6-15)	القوى العاملة في صناعة الأثاث (ألف عامل) (2000-2003)
86	الشكل (6-16)	توزيع حجم وقيمة الإنتاج الزراعي في الأردن - تبعا للمنتج
87	الشكل (6-17)	مقبوضات قطاع السياحة في الأردن (بملايين الدولارات الأمريكية) (-1999 2004)
88	الشكل (6-18)	تطبيق استراتيجية السياحة من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص
89	الشكل (6-19)	أولوية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدى الحكومات (2003 - 2004)
89	الشكل (6-20)	خدمات تكنولوجيا المعلومات في الأردن (مليون دولار)
الفصل السابع: محور الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي		
93	الشكل (7-1-1)	نسبة مساهمة موجودات كل بنك إلى إجمالي الموجودات
96	الشكل (7-1-2)	نسبة النقد المتداول إلى الناتج المحلي الإجمالي (2004)
96	الشكل (7-1-3)	توفر رأس المال المبادر
97	الشكل (7-1-4)	مجموع أقساط التأمين في بعض البلدان المختارة (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)
97	الشكل (7-1-5)	انتشار التأمين على الحياة (كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)
98	الشكل (7-1-6)	النسبة المئوية لحجم تداول الأوراق المالية ذات الدخل الثابت إلى إجمالي تداول الأسهم في بورصة عمان مقابل بورصات أخرى
98	الشكل (7-1-7)	مصادر تمويل الشركات المدرجة (بما في ذلك البنوك)
104	الشكل (7-2-1)	اجمالي الدين العام (مليون دينار)
104	الشكل (7-2-2)	نفقات دعم المشتقات النفطية في الأردن
105	الشكل (7-2-3)	نفقات التقاعد العام في الأردن (مليون دينار)
106	الشكل (7-2-4)	كلفة الرواتب والأجور للحكومة المركزية (كنسبة الى الناتج المحلي الإجمالي)
107	الشكل (7-2-5)	برنامج التخاصية الوطني في الأردن
107	الشكل (7-2-6)	حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي مقابل الإيرادات الضريبية كنسبة الى الناتج المحلي الإجمالي في الأردن، مقارنة بالدول الأخرى
107	الشكل (7-2-7)	ايرادات ضريبة المبيعات حسب حجم أعمال الشركات
108	الشكل (7-2-8)	ايرادات ضريبة الدخل

- الشكل (7-2-9) الإيرادات من الضرائب على التجارة الخارجية (مليون دينار اردني) 108
- الشكل (7-2-10) ترتيب "فعالية أداء الحكومة" لبلدان مختارة 109
- الشكل (7-2-11) مؤشر الأمم المتحدة لجاهزية الحكومة الإلكترونية 111

الفصل الثامن: محور دعم التدريب والتشغيل المهني

- الشكل (8-1) تحليل المكونات الحدية لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالأسعار الحقيقية للدولار في عام 1995) 115
- الشكل (8-2) آليات البطالة ودعم التشغيل 115
- الشكل (8-3) تصنيف المدرسين لدى مؤسسة التدريب المهني بحسب المستوى العلمي (2004) 117
- الشكل (8-4) نتائج المسح حول قابلية العمل (2003) 118
- الشكل (8-5) توزيع البطالة الأردنية بحسب الوسيلة الأولى للبحث عن العمل (%) 119
- الشكل (8-6) الهيكل التنظيمي لمجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني والهيئات المتفرعة منه 120
- الشكل (8-7) العمال غير الأردنيين في الأردن (-1979 2004 بالآلاف) 121
- الشكل (8-8) التقديرات في القطاع غير الرسمي لمنشآت الاقتصاد الجزئي (2000) 122
- الشكل (8-9) القوى العاملة النسائية في الأردن مقابل بلدان أخرى (كنسبة مئوية من مجموع القوى العاملة لعام 2002) 123

الفصل التاسع: محور الرفاه الاجتماعي

- الشكل (9-1) إنفاق الحكومة على الرعاية الصحية (مليون دينار) (2004 / 2020) 128
- الشكل (9-2) إنفاق القطاع العام على الصحة بحسب الفئات في الأردن (مليون دينار اردني) (1999 / 2003) 129
- الشكل (9-3) عدد الممرضات لكل 100,000 شخص (2004) 130
- الشكل (9-4) تفصيل المعونة المباشرة بحسب مقدميها من القطاع العام (2004) 132
- الشكل (9-5) مؤشرات الأمية والفقر في المناطق الريفية (2002) 134
- الشكل (9-6) مستوى التعليم لدى الفئات الخمس الأفقر والأغنى (2003) 134
- الشكل (9-7) مؤشرات الصحة لدى الأطفال بحسب فئات الدخل الخمس (كنسبة مئوية من إجمالي الأطفال) (2002) 135
- الشكل (9-8) توزيع مجموع القوى العاملة - حسب وضع التسجيل - (بالآلاف) (2004) 135

الفصل العاشر: محور التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والإبداع

- الشكل (10-1) رياض الأطفال حسب الجهة المشرفة (2000-2004) 141
- الشكل (10-2) ميزانية وزارة التربية والتعليم (مليون دينار أردني) (2000-2004) 142
- الشكل (10-3) معدل عدد الطلبة لكل معلم في دول مختارة (2002-2003) 142
- الشكل (10-4) المهارات الضرورية التي لم يتدرّب عليها الطلبة 143

144	الشكل (5-10)	توزيع طلبة التعليم العالي حسب المسار (2003)
145	الشكل (6-10)	إيرادات الرسوم الجامعية للجامعات الرسمية (مليون دينار أردني) (2002-2004)
146	الشكل (7-10)	معدل عدد الطلبة لكل عضو هيئة تدريس في الجامعات الرسمية (1999-2005)
146	الشكل (8-10)	معدل عدد الطلبة لكل عضو هيئة تدريس في قطاع التعليم العالي الرسمي والخاص في بلدان مختارة (2003)
148	الشكل (9-10)	طلبة كليات المجتمع حسب الجهة المشرفة (بالآلاف) (1999-2004)
148	الشكل (10-10)	الانفاق على البحث والتطوير في الأردن مقارنةً بالدول الأخرى - كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي (1996-2002)
149	الشكل (11-10)	توافر المعلمين والمهندسين في الدول المختارة (2004)
الفصل الحادي عشر: محور رفع مستوى البنية التحتية		
161	الشكل (1-11)	نسبة الفاقد من المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
161	الشكل (2-11)	معدلات توفر الموارد المائية - مقابل أسعار مياه الري في بلدان مختارة
162	الشكل (3-11)	إيرادات وحدة المياه مقابل سعر منتجات زراعية طازجة مختارة في الأردن (2004)
163	الشكل (4-11)	نسب الطاقة الحالية لمحطات المعالجة في الأردن (2003 - كنسبة مئوية الى الاستخدام)
164	الشكل (5-11)	خيارات إمدادات النفط الخام
164	الشكل (6-11)	مقارنة تكلفة استهلاك العقبة من النفط/ الغاز (مليون دولار أميركي، 2003)
167	الشكل (7-11)	تعرفة الشحن (لكل كلم- طن- بالدولار الأميركي) (2005)
168	الشكل (8-11)	حركة مرور البضائع في العقبة (بملايين الأطنان) (2001-2007)
169	الشكل (9-11)	التعرفة لمسارات دون 1000 كلم (بالدولار الأميركي لكل 100 كلم) (2004)
170	الشكل (10-11)	عامل تحميل الركاب (%) (2004)
171	الشكل (11-11)	عدد المشتركين في الهواتف الثابتة والمتنقلة (بالألف) (1999 - 2004)
171	الشكل (12-11)	حركة خدمة الصوت عبر بروتوكول الإنترنت الأساسية عبر الحدود كما هو متوقع عالمياً (2001-2007)
172	الشكل (13-11)	نمو قطاع الخطوط المتنقلة في الأردن (عدد المشتركين بالألف، الانتشار بالنسبة المئوية) (1997-2004)
172	الشكل (14-11)	تكلفة الحاسوب النسبية مقابل نسب الانتشار في بلدان مختارة (2003)
173	الشكل (15-11)	الشركات المضيفة على شبكة الإنترنت لكل 10,000 مواطن في الدول المختارة (2003)
173	الشكل (16-11)	بريد الرسائل الداخلية للعام 2003 للفرد
174	الشكل (17-11)	إجمالي وقت تسليم البريد في الأردن (تراكمي، كنسبة مئوية من المجموع) (2004)
174	الشكل (18-11)	مهام بعض المؤسسات الرئيسية العاملة في مجال البيئة
174	الشكل (19-11)	هرمية إدارة النفايات
175	الشكل (20-11)	الإنتاج المتوقع للنفايات الخطرة والكيماوية (طن في السنة)

175	النفائات الطبية غير المعالجة (طن في السنة) (2004)	الشكل (11-21)
176	الطاقة الإستيعابية لمعالجة مياه الصرف الصحي في الأردن (2003 بالمتري المكعب/اليوم)	الشكل (11-22)
177	مستوى الجسيمات في الهواء (ميكروغرام في المتر المكعب) (1999)	الشكل (11-23)
177	التنوع الحيوي (2005)	الشكل (11-24)
178	المناطق الصحراوية ومعدلات تساقط الأمطار في الأردن (2003)	الشكل (11-25)
178	البحر الميت	الشكل (11-26)