

الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأردن

مقاربة انطولوجية، ابستمولوجية ، ومنهجية في الديمقراطية

(1999-2021)



دار الجندي للنشر والتوزيع – القدس

*

darjundi46@gmail.com

الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأردن

مقاربة انطولوجية وابستمولوجية في الديمقراطية

(خالد عيسى العدوان)

*

الطبعة الأولى (2022).

*

جميع الحقوق محفوظة لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب، أو أي جزء منه، أو تخزينه في نطاق استعادة المعلومات، أو نقله بأي شكل من الأشكال، بدون إذن خطي من الناشر.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form or by any means without prior permission of the publisher.

الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأردن

مقاربة انطولوجية و ابستمولوجية في الديمقراطية

الأستاذ الدكتور/ خالد عيسى العدوان

الدكتور/ عماد الشدوح

الطبعة الأولى

2022

الفهرس

- 15 - تقديم الكتاب
- 16 - الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأردن
- 17 - مقارنة انطولوجية، ابستمولوجية، ومنهجية في الديمقراطية
- 17 - مقدمة
- 22 - البناء المفاهيمي
- 27 - الفصل الأول
- 27 - الإصلاح السياسي في الأردن
- 27 - البرامج والتائج
- 29 - المبحث الأول
- 29 - برامج الإصلاح السياسي
- 30 - الفصل الأول
- 30 - الإصلاح السياسي في الأردن: البرامج والتائج
- 30 - المبحث الأول: برامج الإصلاح السياسي
- 84 - المبحث الثاني: نتائج برامج الإصلاح السياسي
- 177 - الفصل الثاني
- 177 - الإصلاح الاقتصادي في الأردن
- 177 - البرامج والتائج
- 179 - الفصل الثاني
- 179 - الإصلاح الاقتصادي في الأردن: البرامج والتائج
- 181 - المبحث الأول: الإطار العام لسياسات الإصلاح الاقتصادي في الأردن
- 183 - أولاً: الأهداف العامة لبرامج الإصلاح الاقتصادي
- 198 - المبحث الثاني: الإصلاح الاقتصادي وبرامجه
- 225 - المبحث الثالث: نتائج برامج الإصلاح الاقتصادي
- 256 - المبحث الرابع: قياس أثر برامج الإصلاح الاقتصادي
- 268 - المبحث الخامس: مؤشرات الإصلاح الاقتصادي ومؤشرات الإصلاح السياسي
- 281 - الخاتمة
- 295 - قائمة المراجع

ملخص عام للكتاب

على حد تعبير الشاعر الإسباني الشهير "Antonio Machado" الذي يقول: "أيها المسافر، لا توجد هنالك طرق، الطرق توجد عندما يسير عليها الناس"، فإن هذا هو ما نحتاجه في طريق الإصلاح الذي يتوقف على ما نقوم به فعليًا؛ فنحن من يقع على عاتقنا تهيئة طريق الإصلاح، والسير عليه بخط ثابتة وواعية. إن الإصلاح إرادة ورؤية وتصميم على التنفيذ وتغييرات في الأبنية والعمليات والثقافة، ويستقر حيثما أردنا ذلك.

وعليه، فإن هذا الكتاب هو محاولة لسبر أغوار النظام السياسي الأردني في إطار الأبنية والعمليات والقيم، حيث سعى أ.د. خالد العدوان الذي أنجز هذه الدراسة، وبمشاركة من د. عماد الشدوح والذي قام بجهد واضح في المساهمة في إعداد الفصل الاقتصادي إلى دراسة برامج الإصلاح السياسي والاقتصادي بمقاربة ديمقراطية وبشكل منهجي ومنظم، تعمقنا من خلاله من المنظور الانطولوجي بالبحث عن ماهية وحقيقة وطبيعة الوجود للإصلاح في الأردن كما هو موجود، بقطع النظر عن الهياكل والأشكال والصور التي يظهر عليها؛ أي ماهية الذي نريد أن نعرفه، ووجود المراد معرفته، وما يتبعه بالضرورة وتحليل معمق لما يمكن أو نستطيع أن نعرف عنه، وكيف نحصل على المعرفة حوله وفق المنظور الاستمولوجي، وفي سياق فهمنا للمقاربات الديمقراطية المختلفة، وكل ما سبق في إطار منهجية علمية رصينة قدر الاستطاعة، وضمن الطرق العلمية التي نتبعها للحصول على المعرفة للموضوع والظاهرة محل الدراسة، حتى نستطيع أن نقدم دراسة تجمع بين المثلث العلمي القائم على الانطولوجيا والاستمولوجيا والميثودولوجيا.

وتضمن هذا المستوى من المنهجية فهم التفاعلات والعلاقات الارتباطية بين مكونات النظام السياسي الرسمية وغير الرسمية تجاه الإصلاح وصياغة البرامج الإصلاحية ونتائجها. وننتقل في هذا الشأن من فكرة مؤداها أن مقارنة برامج الإصلاح في أبعادها السياسية والاقتصادية - وأهمية الترابط الذي لا ينفك بين السياسة والاقتصاد والعلاقة التبادلية بينهما- لا تكتمل دون تسليط الضوء على النتائج من ناحية والنواتج (الآثار) من ناحية أخرى والتي شكّلتها معظم تفاعلات وعمليات العمليات الإصلاحية في الجسد السياسي الأردني.

انطلاقاً من وجهة النظر تلك، فإن تشكيل صورة سياسية متكاملة حول الواقع الأردني والتحول الديمقراطي يتطلب التوفيق بين اعتبارين: هما (1) التحليل السياسي للأبنية الرسمية وأهمها "مؤسسة العرش"، وكذا غير الرسمية، والتفاعل بينهما في إطار العمليات السياسية من منظور قضايا

الإصلاح والمبادرات والبرامج التي صيغت؛ و(2) التحليل الاقتصادي ومؤشراته المتعددة، إيماناً من المؤلفين بأهمية العلاقة الارتباطية والتبادلية بين العاملين (الاقتصادي والسياسي).

إن واقع ومحطات الإصلاح في الأردن يقع بين حدين متناقضين: الأول؛ الملك ومبادراته في قضايا الإصلاح، وبوصفه لاعباً مركزياً في النظام السياسي بالمقارنة مع المؤسسات السياسية الرسمية الأخرى، والثاني؛ قوى سياسية واجتماعية أخرى تكافح من أجل تأجيل أو . على الأقل . إبطاء الحركة السياسية نحو إحداث إصلاح حقيقي ذي معنى.

وتبدأ السردية الإصلاحية مع تسلم الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية في العام 1999، إذ انصبت في البداية الجهود على السير قدماً على صعيد الإصلاح الاقتصادي أولاً، وبعد ذلك السياسي، إلى أن جرى السير بالإصلاح الاقتصادي - السياسي معاً، كآلية هامة للاستجابة للمتغيرات التي عجلت في إيجاد فتحة في انسداد الشرايين السياسية للنظام السياسي الأردني، الذي أدرك ثقل التحولات الإقليمية على احتمالية الدفع بالمزيد من مطالب الإصلاح السياسي والاقتصادي داخل الدولة.

ومن هنا، فإن أهمية الكتاب تتمحور على مستويين: علمي وعملي؛ فالأهمية العلمية تكمن في تناول مفهوم محوري في حقل النظم السياسية وهو: الإصلاح في بعده السياسي والاقتصادي في النظام السياسي الأردني تحديداً. بالإضافة إلى أن موضوع الإصلاح والتحديث يحتل مكاناً واضحاً في أدبيات التنمية السياسية. كما يستمد الكتاب أهميته العلمية من خلال تناولها للإصلاح ببعده السياسي والاقتصادي بالتوازي. أما الأهمية العملية فتساهم النتائج في الكشف عن واقع وحقيقة الإصلاح في الأردن، وإمكانية استفادة كل من المؤسسة التنفيذية والبرلمان ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والمنشغلين بقضايا التحول الديمقراطي من النتائج التي يتوصل إليها. إنها تضع أمام صانعي القرار دراسة كمية وكيفية عن عواقب العملية الإصلاحية، بما يفيد في البدائل والخيارات وعواقبها، ويعود على ترشيد القرار السياسي أمام الوحدات القرارية في الدولة.

وتكمن أطروحة الكتاب في الفكرة الأساس التي تمثلت بالانطلاق في البحث من واقع تطبيق برامج الإصلاح في الأردن على المستويين الاقتصادي والسياسي منذ أكثر من عشر سنوات خلت، التي استدعت أهمية تحديد مستوى المسافة بين البرامج المطروحة وتطلعاتها، بالمقارنة مع النتائج التي تمخّضت عنها على الصعيدين السياسي والاقتصادي، وذلك في سياق مقارنة ديمقراطية لحدود وأبعاد الإصلاح للنظام السياسي، وتناول العديد من المتغيرات المؤثرة في هذا الموضوع، ومن أهمها: (1) دور النخب السياسية و(2) هشاشة الولاية العامة للحكومات المتعاقبة، و(3) درجة ووزن الوزارة في عمليات النظام السياسي والعلاقة مع الملك. ومن هذا المنطلق، فإن إطروحتنا تجسدت في مناقشة السؤال

المحوري التالي والذي تصدى له كتابنا، وهو: "في إطار المقاربة الديمقراطية، ما البرامج الإصلاحية على المستويين السياسي والاقتصادي في النظام السياسي الأردني، وما النتائج التي تمخضت عنها وآثارها؟". وفي سياق ذلك، تناولنا في الفصل الأول الإصلاح السياسي في الأردن، في ضوء تصورات الملك (مركز النخبة الرسمية) تجاه الإصلاح السياسي وكذلك النخب السياسية غير الرسمية (الأحزاب السياسية والقوى السياسية الأخرى والمعارضة) حول الإصلاح السياسي، والتشريعات ذات البعد السياسي ركائز للإصلاح السياسي، ثم استعرضنا نتائج برامج الإصلاح السياسي في ضوء: تعثر الملكية الدستورية، النخب السياسية والإصلاح، التغييرات والتعديلات الوزارية الكثيرة وتعطيل مجلس النواب وحله، تعدد المبادرات واللجان الملكية، التكامل السياسي داخل الدولة، إشكالية العلاقة بين المؤسسة الأمنية والمؤسسة السياسية، قانون الانتخاب وقانون الأحزاب، الثقافة السياسية، التعديلات الدستورية الجديدة لعام 2016، وبني منظومة النزاهة ومحاربة الفساد.

وتناول التحليل نواتج الإصلاح السياسي، والتي أنتجتها البرامج والنتائج. وهي كآثار للعملية الإصلاحية. وفي الفصل الثاني درسنا الإصلاح الاقتصادي من خلال: الإطار العام لسياسات الإصلاح الاقتصادي في الأردن، الأهداف العامة لبرامج الإصلاح الاقتصادي، الإصلاح الإداري، تصحيح سوق العمل الأردني وسياسات الأجور في القطاع العام، وتفعيل السياسات والإنفاق.

وقمنا بتحليل الإصلاح الاقتصادي وبرامجه، في إطار: خصخصة مؤسسات القطاع العام وإعادة هيكلته، معالجة العجز في الموازنة العامة للدولة، تحرير التجارة الخارجية "الصادرات، والمستوردات، والميزان التجاري"، التدفقات الرأسمالية: الاستثمارات الأجنبية المباشرة، تحويلات الأردنيين العاملين في الخارج، إدارة الدين العام، وزيادة حجم الاحتياطات الرسمية، ثم حللنا نتائج برامج الإصلاح الاقتصادي وفق: النمو الاقتصادي العام، متوسط دخل الفرد الحقيقي من الناتج المحلي الإجمالي، معدلات الأسعار: التضخم، الإنفاق الحكومي على القطاعات الرئيسية (الصحة، والتعليم، والأمن، والعمل)، معدلات الفقر والبطالة، سوق العمل الأردني، معدلات الفساد، قياس أثر برامج الإصلاح الاقتصادي، أثر برامج الإصلاح الاقتصادي على تكاليف المعيشة، أثر برامج الإصلاح الاقتصادي على دور القطاع الخاص، وأثر برامج الإصلاح الاقتصادي على التبعية الاقتصادية للاقتصاد الأردني.

وكذلك، قمنا بتحليل العلاقة بين مؤشرات الإصلاح الاقتصادي ومؤشرات الإصلاح السياسي، وذلك لاستجلاء العلاقة الارتباطية بين المؤشرات السياسية والاقتصادية.

وفي الخاتمة، توصلنا إلى عدد من النتائج، يمكن إجمال أهمها على النحو الآتي:

➤ بقراءة متعمقة للواقع السياسي والاقتصادي، يتبين أنه إن كانت الدولة الأردنية تعاني من تباطؤ الحركة على صعيدي الإصلاح السياسي والاقتصادي، إلا أن هنالك متغيرات/محددات أخرى لا بد من

تناولها في الحساب عند تقييم مجمل العمليات الإصلاحية في الدولة؛ وأهمها: الموارد الذاتية المحدودة وطريقة إدارتها، بالتوازي مع الواقع الجيوبولوتيكي المضطرب وتداعياته، وارتفاع درجة حساسية النظام السياسي (Sensitivity) في التعامل مع التطورات السياسية والإقليمية المحيطة. والحساسية تشير إلى أن درجة تأثير النظام بالتطورات الإقليمية والدولية وتداعياتها يشهد ارتفاعا ملحوظا، بالإضافة إلى حالة الهشاشة والانكشاف (القابلية للضعف) (Vulnerability) التي أوجدها مستوى الانخفاض في ركائز القوة/الموارد المختلفة التي تملكها الدولة.

وعلى الرغم من كل ما سبق، فإن الدولة لا تزال تكافح في مجال الاستمرار والبقاء؛ لذا، فإننا نسي هذه الحالة "قدرة الدولة على فن إدارة البقاء"، وحُسن إدارة التوازنات الإقليمية والدولية؛ وهذا يكشف عن أحد أهم أسباب صمود الدولة، وكأن الصمود والبقاء هو القدر السياسي للدولة الأردنية منذ تأسيسها، ولا يرغب بمغادرتها.

➤ إن الملك هو اللاعب المركزي في النظام السياسي الأردني، ويساهم بشكل رئيس في تأطير اتجاهات وأجندة متطلبات الإصلاح إلى جانب القوى الوطنية الداعمة والمطالبة به. وعندما يكون الحديث عن المطالب الإصلاحية وضرورات الخروج من حالة السكون الإصلاحي إلى الفعل على أرض الواقع، فإن البوصلة السياسية على الأغلب تشير إلى ضرورة "تدخل الملك". وهذا يكشف عن معالم الوزن النسبي الضعيف للحكومات المتعاقبة.

➤ إن العلاقة بين الإصلاح السياسي والإصلاح الاقتصادي، تحمل منطقا غير واضح في العديد من الحالات؛ فتارة نجد أن العلاقة طردية بينهما، إذ إن التطور في البرامج الاقتصادية ينعكس على مستوى التحسن في الجانب السياسي؛ وتارة أخرى نجد العلاقة معكوسة، فثمة تصاعد في برامج الإصلاح الاقتصادي. وإن كان ينجم عن بعضها نواتج اقتصادية صعبة على المستوى المعيشي للمواطن. يقابلها تراجع في الجانب السياسي؛ وأحيانا أخرى، نجد أنه ثمة علاقات ارتباطية بين بعض مؤشرات الإصلاح السياسي ومؤشرات الإصلاح الاقتصادي، مقابل عدم وجود علاقة ارتباطية لمؤشرات أخرى كما ظهر في معالجتنا في الكتاب.

➤ ظهر، وبشكل جلي، وجود علاقة عكسية غير مريحة إلى حد كبير بين مؤشرات الحاكمية الرشيدة، والفساد، والتنمية البشرية، والحريات السياسية والإعلامية، والمؤشرات الدولية الأخرى، وأهداف برامج الإصلاح.

➤ إن أبعاد العملية الإصلاحية في الأردن لم تسر بالتوازي (كعملية شاملة المضمين والأبعاد) بين الجوانب كلها (الاقتصادي، والسياسي، والاجتماعي)، إذ افتقرت إلى حد ما صناعة البرامج الإصلاحية إلى تناول أثر العلاقة الجدلية بين أبعاد الإصلاح المتعددة والمتشابكة وتأثير كل منها على الآخر.

➤ ثمة علاقة عضوية وجدلية بين الإصلاح السياسي والإصلاح الاقتصادي؛ فقد لعبت نتائج الإصلاح السياسي دورًا معيّنًا للتطور على صعيد الإصلاح الاقتصادي لوجود نخب تقليدية داخل النظام السياسي لا تزال تحاول عرقلة الجهود المبذولة في هذا الاتجاه.

➤ إن حقيقة الواقع الإصلاحي وأهدافه في الأردن في شقيه السياسي (السير المرحلي على طريق الوصول للحكومات البرلمانية كغاية نهائية) والاقتصادي (تحسين المستوى المعيشي للمواطن) يتباطأ تارة ويتعرقل تارة أخرى، ويشير إلى ضعف تحقق الأهداف والغايات من البرامج الإصلاحية، يشير كذلك إلى وجود مسافة ليست بسيطة بين هذه البرامج والنتائج التي تمخضت عنها.

➤ ثمة عوامل داخلية وخارجية تؤثر في تنفيذ برامج الإصلاح، وتشكل متغيرات وسيطة تقف عائقًا أمامه، من أهمها:

أ. وجود قوى داخل النظام السياسي الأردني تساهم في إبطاء وإعاقة الإصلاح.

ب. ارتفاع ترتيب الأردن في مؤشر مدركات الفساد (في آخر خمس سنوات تقريبًا) وبما يؤكد على وجود علاقة ارتباطية عكسية بين تعثر وانخفاض الإصلاح وارتفاع الفساد.

ج. المتغيرات الإقليمية والدولية: إن التراجع الاقتصادي قد لا يعزى فقط إلى أمور تتعلق بالبرنامج الاقتصادي وحده، أو بنوعية السياسات الاقتصادية والمالية، أو بمستوى التنفيذ (وإن كان هذا جزءًا منه)، بل هو كذلك بسبب ثقل الآثار الاقتصادية والسياسية الناجمة عن المتغيرات الإقليمية والدولية على الأردن.

➤ وجود فجوة حقيقية بين الدعوة لإحداث تغييرات بنوية حقيقية في النظام السياسي من جهة، والنتائج التي أوجدتها مضامين البرامج السياسية من جهة أخرى، ويمكن أن نعزو ذلك لجملة من الأسباب، أهمها:

➤ الضعف النسبي للحكومات المتعاقبة ومسألة "الولاية العامة"، وضعف تحملها مسؤولياتها بالمعنى السياسي. بالإضافة إلى تبعثر فكرة تلازم السلطة والمسؤولية. بالإضافة إلى آلية تشكيل الوزارات واختيار الطاقم الوزاري. في ظل غياب الوزارات السياسية التي تركز على الأحزاب السياسية البرمجية ضمن منطلق الأغلبية البرلمانية وتشكيل الحكومة.

➤ إن الإصلاح السياسي يأخذ منحى "التدرج البطيء"، وأحيانًا يتوقف ويعاني من العرقلة. فخطوة إلى الأمام وخطوتين إلى الخلف.

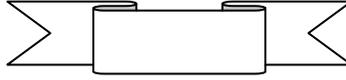
➤ إن برامج الإصلاح الاقتصادي لم تفلح بشكل عام في حل مشكلات الاقتصاد الأردني، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن كهدف نهائي للإصلاح.

➤ إن برامج الإصلاح الاقتصادي لا تزيد عن كونها خطأ مؤقتة وقصيرة المدى، ولم تكن ذات رؤية شمولية، تسعى لتحسين الاقتصاد على المستوى البعيد.

➤ إن برامج الإصلاح الاقتصادي لم تراعى الأبعاد الاجتماعية مسبقاً عند التخطيط الاقتصادي.

➤ نجحت السياسة النقدية في استعادة التوازن النقدي والمساهمة في احتواء الضغوط التضخمية إلى حد كبير.

وفي نهاية كتابنا قدمنا عددًا من النتائج والتوصيات والتي من شأنها تحسين موضوعين جوهريين: الملكية الدستورية وتجويد الحياة السياسية من ناحية، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن وتخفيف معاناته من ناحية أخرى ما أمكن .



تقديم الكتاب

بقلم: الأستاذ الدكتور/ وليد عبد الحي

أستاذ العلوم السياسية السابق- جامعة اليرموك

إذا كان من المسلّم به، وفقاً لتصنيفات العالم الأمريكي "صموئيل هنتينغتون"، أن الموجة الثالثة من موجات الديمقراطية بدأت عام 1974، فإننا نجد ميلاً لدى العديد من الدارسين لاعتبار موجة الاضطرابات – أو ما أسماه البعض "الربيع العربي" مع نهاية 2010- هو بداية الموجة الرابعة؛ مما يعني أن هذه الدراسة التي أنجزها أ.د. خالد العدوان بمشاركة د. عماد الشدوح تحت عنوان "الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأردن: مقارنة ديمقراطية للبرامج والنتائج 1999-2020"، تشكل جسراً بين الموجة الثالثة والموجة الرابعة، الأمر الذي يستدعي النظر إليهما من هذه الزاوية؛ أي باعتبارها موشحة في نسيجها بخيوط من المرحلتين.

تتمحور الدراسة، التي يزيد متنها عن 300 صفحة، انطلاقا من نموذجها الإرشادي (Paradigm) حول ما أطلق عليه الباحثان مفهوم "فن إدارة البقاء"، ودلت على ذلك بالعلاقة بين السلطة (ممثلة في الملك والسلطات التنفيذية والتشريعية بخاصة) والمجتمع (بنخبه وأحزابه وهيئات المجتمع المدني) في المستوى الأول، وبين التنظير للمشاريع والنصوص والأوراق النقاشية وتحويلها إلى ممارسة فعلية وتطبيقية في المستوى الثاني. وقد توصلت الدراسة إلى أن السمة الغالبة هي وجود فجوة في المستوى الأول (بين السلطة والمجتمع)، وفجوة أخرى في المستوى الثاني (بين البعد النظري والبعد التطبيقي)، وهو ما أولاه الباحثان عناية واضحة في أغلب صفحات الدراسة.

وبالإضافة إلى "التدرج البطيء" في عملية الإصلاح السياسي والاقتصادي، فإن الباحثين رصدوا الكثير من الثغرات التي تحتاج لتفسير وتوضيح؛ مثل تزايد معدلات الفساد (فكيف يزداد الفساد في ضوء الإصلاح؟!)، وارتفاع نسبة الإنفاق الدفاعي من الانفاق الجاري رغم معاهدة السلام مع إسرائيل!، علما بأن الأردن يحتل مرتبة متقدمة بين دول العالم في نسبة الإنفاق الدفاعي بالنسبة إلى إجمالي الناتج المحلي.

وتُطلُّ الدراسة على البعد الخارجي في مستوييه الإقليمي والدولي، وكيف يؤثر كل منهما على آلية الإصلاح السياسي والاقتصادي؛ ويكاد الباحثان يوازنان بين التأثير المتبادل للأبعاد الداخلية والأبعاد الخارجية في ديناميكات العملية الإصلاحية ومستويات الديمقراطية.

فإذا كان موضوع الاقتصاد السياسي معنيًا بالتأثير المتبادل بين الاقتصاد والسياسة، فإن هذه الدراسة تمثل جوهر هذا الميدان المعرفي؛ فهي إن فصلت إجرائيًا بين البعدين لضرورات منهجية، فإن التحليل جعلهما في إطار مصفوفة التأثير المتبادل (Cross Impact Matrix)، وهو ما يتضح في أغلب صفحات الدراسة.

وإذا كانت الدراسة اعتمدت التكامل المنهجي في رصد وتحليل أبعاد الموضوع (المنهج التحليلي، منهج تحليل المضمون، المنهج الإحصائي)، فإن توظيف هذه المناهج جاء متناغمًا مع مناهج دراسة الاقتصاد السياسي. وتبدو تأثيرات المنظور البنائي (Constructivism). كما صاغها "الكسندر وينت" (Alexander Wendt). القائمة على ربط الهويات والمصالح كمخرجات للتفاعل بين أطراف الظاهرة، واضحة في مستويات التحليل المختلفة.

ويقف القارئ في الدراسة على أن التوجه العام في السياسة الأردنية نحو الإصلاح السياسي والاقتصادي له طابع "التكيف" (Adaptation) من أجل البقاء أكثر من الإصلاح بمنظوره التطوري (Reform)، مما يشير أو يلفت الانتباه إلى أن الإصلاح إنما هو استجابة لضغوط من البيئة الداخلية أو الخارجية، وبعد ذلك تعود المسيرة لنقطة البداية في لحظة تواري تلك الضغوط؛ وهو ما دفع الباحثين إلى التوصية بأن الإصلاح "ليس سلعة سياسية لتجميل هيكل الدولة أو مجرد استجابة لضغوط داخلية أو خارجية بمقدار ما هو ضرورة استوجبها الحاجة لتكريس كرامة الإنسان وصون الحريات وحماية الدولة وتحسينها".

أخيرًا، وليس آخرًا، فإنه لا بد من الإشارة إلى أن الدراسة جادة، موثقة، موضوعية بقدر كبير، بالإضافة إلى أن التحليل فيها يلتزم باللغة العلمية؛ وعليه، فإنه من الضروري أن يولي المسؤولون الاهتمام بمخرجات هذه الدراسة العلمية.



الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأردن

مقاربة أنطولوجية، ابستمولوجية، ومنهجية في الديمقراطية

(1999 - 2021)

مقدمة

إن هذا الكتاب هو محاولة لسبر أغوار النظام السياسي الأردني في إطار أبنيته وعملياته وثقافته؛ إذ سعى فيه المؤلفان إلى دراسة الإصلاح السياسي والاقتصادي . بشكل منهجي منظم وفق الأسس الأنطولوجية ، الابستمولوجية والمنهجية للديمقراطية، كما سعيا إلى فهم التفاعلات والعلاقات الارتباطية بين مكونات النظام السياسي الرسمية وغير الرسمية تجاه الإصلاح وصياغة البرامج الإصلاحية ونتائجها. وينطلق المؤلفان في هذا الشأن من فكرة مؤداها أن فهم حقيقة وطبيعة الوجود للإصلاح ؛ أي الجانب الأنطولوجي منه، والمعرفة التي يمكن ان نحصل عليها حوله؛ أي الجانب ابستمولوجي له، تكون بمقاربة برامج الإصلاح في بعده السياسي والاقتصادي، والتي لا تكتمل دون تسليط الضوء على النتائج من ناحية والنواتج من ناحية أخرى، تلك التي شكّلتها معظم عمليات الإصلاح في الحياة السياسية الأردنية وتفاعلاته.

انطلاقاً من وجهة النظر تلك، فإن تشكيل صورة سياسية متكاملة حول الواقع الأردني والتحول الديمقراطي يتطلب التوفيق بين اعتبارين: هما (1) التحليل السياسي للأبنية الرسمية وأهمها "مؤسسة العرش"، وكذا غير الرسمية، والتفاعل بينهما في إطار العمليات السياسية من منظور قضايا الإصلاح والمبادرات والبرامج التي صيغَتْ؛ و(2) التحليل الاقتصادي ومؤشراته المتعددة، إيماناً من المؤلفين بأهمية العلاقة الارتباطية والتبادلية بين العاملين (الاقتصادي والسياسي).

إن معظم النظم السياسية تنطلق فيما المطالب بالتغيير إما من القواعد الشعبية والقوى السياسية المختلفة، وإما من القيادات السياسية، وإما أن تتلاقى كل من الإرادة الوطنية والسياسية لإحداث التغييرات المطلوبة. ولكن في الأردن، يكون التغيير والقدرة على إطلاق المبادرات والسعي لإحداث تغييرات مبتدؤه من مؤسسة العرش بشكل أساسي، مع إحساس كبير بضعف واضح في البعد الحركي للمؤسسات الحكومية والبرلمانية في هذا الجانب؛ إذ إن هذه المؤسسات، على الأغلب، تنتظر مبادرات

الملك. ومع أننا لا نغفل أن ثمة بعض القوى السياسية الوطنية تسعى للتغيير أيضاً، وتقدم مطالب إصلاحية، فإنه من المُسَلَّم به أن التغيير في الأردن يُواجه بشكل عام تحديات ومعوقات على مستويين: النخب التقليدية، والسياق المجتمعي بمفهومه الشامل، وخصوصاً الثقافة السياسية والاجتماعية السائدة.

ففي ظل المجتمعات التقليدية، تنشأ مع الزمن قواعد وميكانيكيات تُفرض أسلوب حياة سياسية يؤثر في العمليات داخل النظام السياسي؛ ومع مرور الزمن تصبح من أخطر معوقات الإصلاح، لأن التغيير عندها سيكون بمثابة التعدي على مكتسبات وفوائد هذا النظام من مزايا وعوائد سياسية واجتماعية. وفي اللحظة التي يبدأ فيها عمل الإصلاح بالخروج إلى النور، فإن الكثيرين من أصحاب هذه العقيدة سيتصدون بكل قوة لما يمكن للإصلاح أن يجلبه معه؛ فتارة يدفعون به إلى العرقلة، وتارة أخرى إلى الإبطاء.

وهذا يفسر الكثير من واقع ومحطات الإصلاح في الأردن، إذ إنه يقع بين حدين متناقضين: الأول؛ الملك ومبادراته في قضايا الإصلاح، وبوصفه لاعباً مركزياً في النظام السياسي بالمقارنة مع المؤسسات السياسية الرسمية الأخرى، والثاني؛ قوى سياسية واجتماعية أخرى تكافح من أجل تأجيل أو . على الأقل . إبطاء الحركة السياسية نحو إحداث إصلاح حقيقي ذي معنى؛ مما يعني أن يؤثر على نواتج النظام السياسي وتغيير العمليات السياسية وقواعدها تجاه التأثير على القوة السياسية لدى اللاعبين الأساسيين في النظام السياسي. وهذه الفجوة بين ما يطرحه رأس النظام السياسي وبين ما يتحقق فعلياً على أرض الواقع يلقي بظلاله على ضرورة البحث عن أسباب هذه الفجوة بين الطروحات والبرامج من ناحية، وضعف النتائج المتحققة من ناحية أخرى.

وستستمر هذه المقاربة الإصلاحية في صراع البقاء؛ فلم يعد الحال في الأردن يتحمل مزيداً من الإبطاء أو العرقلة في الموضوع الإصلاحي، بل أصبح يحتاج إلى جانب الإرادة السياسية التي تتمثل فيما يعلنه الملك من طروحات في هذا المجال، إلى جانب تكاتف مختلف القوى السياسية لتحقيق ما يريده الأردنيون ويستحقونه. والسؤال المركزي اليوم الذي يواجه النظام السياسي الأردني، كأي نظام سياسي آخر يتطلع للإصلاح والديمقراطية وبمختلف قواه ولاعبيه وقواعد حركتهم: هل يمكن للنظام السياسي الاستمرار مستقبلاً خلال المائة عام القادمة دون القيام بإحداث تحولات حقيقية؟ إن هذه التحولات في الأبنية السياسية، نحو مزيد من التخصص الهيكلي والتمايز الوظيفي؛ وقواعد العمليات السياسية، نحو مزيد من زيادة قدرات النظام السياسي وتغيير الثقافة والإيدولوجية الضابطة والناظمة للعمل السياسي باتجاه قيم الرشادة والمساواة والمشاركة؛ ليس هذا فحسب، بل أيضاً في تطوير الطبيعة

البنوية للبعد الاجتماعي المساند والعامل المركزي في نجاح عمليات الإصلاح، وذلك كله بالتوازي مع مستوى اقتصادي متقدم تظهر فيه الطبقة الوسطى بمثابة العمود الفقري للدولة.

إن البنى والعمليات الاجتماعية بمكوناتها العديدة والمتشابهة، وبمساندة العامل الاقتصادي بمؤشراته المتعددة، بالإضافة إلى نتائج النمو والتنمية الاقتصادية، عدا عن الطابع الحركي للعمل السياسي في إطار البنى والعمليات والثقافة السياسية - إن هذا كله يُعدُّ محركات يتكئ عليها الإصلاح واستدامته على المدى الاستراتيجي، بما لا ينفك أحدهما عن الآخر؛ ويعتمد نجاح الإصلاح على القدرة في الحركة - رغم صعوبتها وتناقضاتها - على جمع هذه العوامل معًا وترتيبها وهندستها تجاه مساندة الإصلاح ومواجهة معيقاته.

إن الاستجابة لـ "قضية الإصلاح" لا يتحدد اليوم أو بعد عشر سنوات من تاريخ إعداد هذا الكتاب، بل يحتاج إلى إنجازات حقيقية متراكمة عبر عدة عقود من الزمن، يُحدث فيها الأردنيون تغييرات في البنية المجتمعية والاقتصادية، ومن ثمَّ السياسية، لما بين هذه العوامل المركزية الثلاث من ترابط عضوي. إنه من المُقرر أن الرؤى والمبادرات الملكية وحدها غير كافية دون مساندة صادقة وحقيقية من كافة لاعبي النظام السياسي ومؤسساته الرسمية وغير الرسمية؛ إذ عليهم أن يقرروا ما إذا كانوا يريدون "أردنًا" متقدمًا ومتطورًا أم أنهم يعملون على العودة به إلى الخلف؟ إن مما لا شك فيه أن الجميع مسؤولون عن الإصلاح والتقدم به.

وتبدأ السردية مع تسلم الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية في العام 1999، إذ انصبت في البداية الجهود على السير قدمًا على صعيد الإصلاح الاقتصادي أولًا، وبعد ذلك السياسي، إلى أن جرى السير بالإصلاح الاقتصادي - السياسي معًا، كآلية هامة للاستجابة للمتغيرات التي عجلت في إيجاد فتحة في انسداد الشرايين السياسية للنظام السياسي الأردني، الذي أدرك ثقل التحولات الإقليمية على احتمالية الدفع بالمزيد من مطالب الإصلاح السياسي والاقتصادي داخل الدولة.

وفي هذا السياق، انبثقت فكرة الكتاب باحثة عن حقيقة الإصلاح في الأردن في بعده السياسي والاقتصادي باستحضار البرامج التي صاغتها الدولة وتحديد النخبة الرسمية المتمثلة بالملك باعتباره الوحدة القرارية الأهم في النظام السياسي الأردني داخليًا وخارجيًا، هذا جرى بالمقارنة مع الضعف النسبي الملحوظ للمكونات السياسية الأخرى (الوزارة، المؤسسة التشريعية، مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية)، وذلك باستدعاء تحليل المسافة بين المبادرات والبرامج الإصلاحية السياسية والاقتصادية من جهة، والنتائج الواقعية التطبيقية على الصعيدين السياسي والاقتصادي من جهة أخرى، لتكتمل صورة الإصلاح ومدى تحقيق البرامج للغايات المطلوبة حتى يرتفع منسوب الإصلاح ويتحقق.

ومن هنا، فإن أهمية الكتاب تتمحور على مستويين: علمي وعملي؛ فالأهمية العلمية تكمن في تناول مفهوم محوري في حقل النظم السياسية وهو: الإصلاح في بعده السياسي والاقتصادي في النظام السياسي الأردني تحديداً، ودور النخبة السياسية الرسمية وأطروحاتها الإصلاحية، ومقدار الفجوة اتساعاً أو تضيقاً بينها وبين النتائج التي تمخضت عن هذه البرامج تطبيقياً. بالإضافة إلى ذلك، فإن موضوع الإصلاح والتحديث احتل مكاناً واضحاً في أدبيات التنمية السياسية التي ارتبطت بحقل السياسة المقارنة على مستوى المقارنة بين الأنظمة السياسية المختلفة. إن الحديث في الإصلاح والتحديث لبني وعمليات النظام السياسي هو في الحقيقة تناول لواقع ومستويات التنمية السياسية في الدولة.

كما يستمد الكتاب أهميته العلمية من خلال تناولها للإصلاح ببعديه السياسي والاقتصادي بالتوازي، بما يعزز فكرة التكامل بين الحقل العلمي المختلفة في دراسة الظواهر السياسية محل البحث، لهدف تقديم صورة أكثر تكاملاً عن الظاهرة الكُلية في التحليل السياسي.

أما الأهمية العملية فتساهم النتائج في الكشف عن واقع وحقيقة الإصلاح في الأردن، من منظور البرامج والخطط الإصلاحية من ناحية، وحقيقة الإصلاح على أرض الواقع من ناحية أخرى؛ بمعنى أنه من الممكن ان يكشف الكتاب عن درجة الفجوة بين البرامج ونطاق تحققها تطبيقياً.

هذا بالإضافة إلى استفادة كل من المؤسسة التنفيذية والبرلمان ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والمنشغلين بقضايا التحول الديمقراطي من النتائج التي يتوصل إليها، إذ إنها تعين في عملية صناعة القرار في ضوء النتائج التي تترتب على البرامج الإصلاحية على المستويين السياسي والاقتصادي. إنها تضع أمام صانعي القرار دراسة كمية وكيفية عن عواقب العملية الإصلاحية، بما يفيد في البدائل والخيارات وعواقبها، ويعود على ترشيد القرار السياسي أمام الوحدات القرارية في الدولة.

وهكذا، فإن هذا العمل يهدف إلى تحقيق عدة أغراض، منها: (1) استعراض برامج الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأردن خلال عهد الملك عبدالله الثاني بن الحسين، في ضوء الأهداف المحددة على المستويين السياسي والاقتصادي، و(2) استعراض برامج ومضامين الإصلاح من منظور النخبة الرسمية والتي تتمثل بالملك على اعتباره الوحدة القرارية المركزية في النظام السياسي الأردني، إلى جانب النخبة غير الرسمية وتصوراتها الإصلاحية، و(3) رصد النتائج التي تحققت من البرامج الإصلاحية من خلال تحليل واقع برامج الإصلاح الاقتصادي والسياسي، و(4) تشكيل مقارنة ديمقراطية من منظور الملكية الدستورية لمدى إمكانية الوصول إلى حالة "الحكومات البرلمانية" في الأردن على مستوى برامج ونتائج الإصلاح السياسي، وكذلك مدى تحسّن المستوى المعيشي للمواطن على مستوى برامج ونتائج الإصلاح الاقتصادي، و(5) . كمحصلة لما سبق . استكشاف الواقع الحقيقي للإصلاح السياسي

والاقتصادي في الأردن عبر المقاربة بين المضامين الإصلاحية والنتائج التطبيقية في إطار التحليل الكمي والكيفي لها.

وتكمن أطروحة الكتاب في الفكرة الأساس التي تمثلت بالانطلاق في البحث من واقع تطبيق برامج الإصلاح في الأردن على المستويين الاقتصادي والسياسي، التي استدعت أهمية تحديد مستوى المسافة بين البرامج المطروحة وتطلعاتها، بالمقاربة مع النتائج التي تمخّضت عنها على الصعيدين السياسي والاقتصادي، وذلك في سياق مقارنة ديمقراطية لحدود وأبعاد الإصلاح للنظام السياسي، وتناول العديد من المتغيرات المؤثرة في هذا الموضوع، ومن أهمها: (1) دور النخب السياسية في ظل المناخ السياسي القائم على إشكالية ضعف البرلمان، و(2) هشاشة الولاية العامة للحكومات المتعاقبة، و(3) درجة ووزن الوزارة في عمليات النظام السياسي والعلاقة مع الملك.

ومن هنا، فقد قامت فكرة هذا الكتاب على استكشاف المدى الذي حققت فيه البرامج أهدافها على أرض الواقع، وفق مؤشرات كمية دالة تترك مجالاً للحقيقة لتعبّر عن ذاتها بعيداً عن أي تخيلات أو رومانسية سياسية لدى الباحثين، بحيث تتحدد في إطارها الفجوة اتساعاً أو تضيقاً بين البعد الإصلاحي وحقيقة وجوده منجبهة، وما أحدثه من نتائج على أرض الواقع من جهة أخرى. ومردّد ذلك معرفة ما إذا كان الإصلاح له وجود فعلي حقيقي على مستوى التطبيق، أم إن الأمر لا يتجاوز حدود الاستعراض السياسي والجراحة التجميلية للعملية السياسية برمتها. ومن هذا المنطلق، فإن إطروحتنا تجسدت في مناقشة السؤال المحوري التالي والذي تصدى له كتابنا، وهو: "في إطار المقاربة الديمقراطية، ما البرامج الإصلاحية على المستويين السياسي والاقتصادي في النظام السياسي الأردني، وما النتائج التي تمخضت عنها وآثارها؟".

إن ما يميز الكتاب عن غيره في مجاله، انه الدراسة التي تمزج بين البعدين الاقتصادي والسياسي معاً، دون الوقوف على استعراض مكونات وبرامج الإصلاح السياسي والاقتصادي فقط، وانما التوسع في تحليل النتائج التي تمخضت عنها هذه البرامج كمياً؛ وهو ما أراحت الدراسات السابقة نفسها منه، إذ حجبت نفسها عن الخوض في دراسة الآثار السياسية والاقتصادية لبرامج الإصلاح. كما يمتاز هذا العمل بتلافي غياب ونقص الدراسات التي تتناول الإصلاح الاقتصادي وربطه بالإصلاح السياسي لمعرفة العلاقة الجدلية فيما بينهما، في إطار المنهج الكمي والإحصائي، الذي يترك الظاهرة تعبّر عن ذاتها رياضياً وبموضوعية علمية أعلى. بالإضافة إلى ما سبق، فان الدراسة أقحمت النخبة السياسية الرسمية وغير الرسمية في التحليل السياسي لموضوع الدراسة، حيث تناولت دور النخب في الدولة وأثرها على المسيرة الإصلاحية دفعاً و/ أو إعاقة. وبالمجمل، يمكن القول: إن ثمة نقصاً ملحوظاً أو حتى ندرة في

الدراسات - في حدود علمنا - التي تتناول موضوع الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأردن كمًّا وكيفًا، وترتبط المتغيرين معًا.

البناء المفاهيمي

نستعرض في هذا المجال أهم المفاهيم التي سنعمل على تناولها في الكتاب وتحديدها، لتعزيز الانضباط العلمي للكتاب، وعدم فهم مصطلحاته المحورية والمستخدمه بتأويلات مختلفة من شأنها أن تعيق مسارها الدلالي في الكتاب. وأهمها:

أ. الإصلاح السياسي

ذهب المفكر محمد عابد الجابري إلى القول بأن "المعاجم العربية القديمة لا تسعفنا بأي تعريف لـ"الإصلاح" غير قولها الإصلاح ضد الإفساد، وإذا بحثنا فيها عن معنى الإفساد ردتنا إلى "الإصلاح" بقولها الإفساد ضد الإصلاح"⁽¹⁾. وفي معظم المعاجم اللغوية نجد جذر إصلاح مشتقا من الفعل أصلح - وصلح - وصلح، تدل على تغيير حالة الفساد، أي: إزالة الفساد عن الشيء؛ ويقال أيضًا: هذا شيء يصلح لك، أي يوافقك ويحسن بك؛ ويقال: صالح لكذا، أي فيه أهلية للقيام به. وبصفة عامة، فإن الصلاح ضد الفساد⁽²⁾؛ وتعرف موسوعة السياسة الإصلاح بأنه "تعديل أو تطوير غير جذري في شكل الحكم أو العلاقات الاجتماعية، دون المساس بها. والإصلاح - خلافا للثورة - ليس سوى تحسين في النظام السياسي والاجتماعي القائم دون المساس بأسس هذا النظام"⁽³⁾.

إن مفهوم الإصلاح السياسي هو مجموعة من الإجراءات والخطوات تهدف للانتقال من نظم حكم يتسم بالتسلطية إلى نظم حكم تقوم على قاعدتي المشاركة والتمثيل.⁽⁴⁾ ويمكن تعريف الإصلاح السياسي أيضًا بأنه عملية تعديل وتطوير جذرية في شكل الحكم والعلاقات الاجتماعية في إطار النظام القائم، بالوسائل التي يتيحها، واستنادا لمفهوم التدرج.⁽⁵⁾

(1) محمد عابد الجابري، "في نقد الحاجة إلى الإصلاح"، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2005، 17

(2) محمد طهاري، "مفهوم الإصلاح بين جمال الدين الأفغاني ومحمد عبده"، الجزائر: دار الأمة، ط3، 1999، ص11

(3) عبد الوهاب كيالي، "موسوعة السياسة"، الجزء الأول، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط2، 1985، ص206

(4) كمال المنوفي ويوسف الصواني (محررين)، "الديمقراطية والإصلاح السياسي في الوطن العربي"، ليبيا: المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر 2006، ص50

(5) أمين المشاقبة، شملان العيسى، "الإصلاح السياسي في دول الخليج"، في مصطفى كمال السيد (محررًا)، "الإصلاح

السياسي في الوطن العربي"، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية،

2006، ص113

وفي هذا الكتاب تحديداً، يقصد بالإصلاح السياسي إحداث تغيير وتحول بنيوي في عمليات النظام السياسي الأردني تجاه الملكية الدستورية الحقيقية؛ وهي الغاية النهائية للإصلاح السياسي في الأردن، التي يرتفع بموجبها مركز الثقل السياسي للوزارة، والتي تتحقق بإنشاء حكومات برلمانية يشكلها حزب الأغلبية البرلمانية أو الائتلاف النيابي في المؤسسة التشريعية؛ وذلك لتصحيح واقع غير مرغوب به نتيجة الواقع السياسي القائم، الذي يتمثل بضعف الوزن السياسي النسبي لمركز الوزارة في النظام.

ب- برامج الإصلاح السياسي

هي مكونات إصلاحية ذات بعد سياسي تشكّل الآليات والمضامين التي تساعد في إحداث التغيير المطلوب.

أما إجرائياً، فتعني: الأهداف المرسومة لتحقيق الإصلاح السياسي؛ وتقسّم إلى هدف نهائي، وهو: تأسيس مرحلة الحكومات البرلمانية لتجسيد الملكية الدستورية، وما يترتب عليه من إعادة هندسة الدور التعاوني والتنسيقي في العلاقة بين الملك ورئيس الوزراء والوزارة، وتحقيق التحوّل في مراكز الثقل في النظام السياسي إلى الوزارة التي تنبثق حكما من أعضاء البرلمان، وليس ارتكازا على مبدأ التعيين؛ فالحكومات البرلمانية تمهد الطريق الفعلي للفصل بين الملك والحكم؛ بمعنى مركزية دور البرلمان المنتخب من الشعب، في إطار الحكومة البرلمانية التي ستساعد في إحداث هذا التحوّل، المترتب عليه بالضرورة في حال تحقيقه زيادة مشاركة المواطن في صنع القرار السياسي.⁽¹⁾

وثمة، بالضرورة، أهداف مرحلية للوصول إلى الهدف النهائي، وهي:

1. تطوير قانون الأحزاب السياسية.
2. تطوير قانون الانتخاب لمجلس النواب (وما يتضمنه من حديث عن قانون اللامركزية والهيئة المستقلة للانتخابات).
3. التعديلات الدستورية (2011/2014/2016).
4. مبادرات الإصلاح ذات الطابع السياسي الرسمية بشكل رئيس (وغير الرسمية).

(1) يقتضي التنويه في هذا السياق إلى أن عمليات الإصلاح السياسي في الأردن سوف تمضي خلال العقود الثلاثة أو الأربعة القادمة باتجاه تحقيق الأهداف والآليات المرحلية للوصول إلى مرحلة الحكومات البرلمانية، التي لا تتطلب فحسب تحوّلًا بنيويًا في عمليات النظام السياسي، بل أيضًا تحوّلًا على مستوى القيم والبناء الثقافي والاجتماعي المدعوم بالتطور والتنمية الاقتصادية - الحاضنة الأهم - المساندة و/ أو المعيقة أمام هذا التحوّل التاريخي في حال حصوله، وهو الأمر الذي يحتاج إلى الصبر السياسي والإرادة الحقيقية من مختلف القوى السياسية بما فيها المعارضة، لأن التحوّلات الجذرية في وظائف وأدوار وأوزان أبنية أي نظام سياسي وعملياته ليست سهلة وذات طابع طويل المدى. وعلى الشعوب والحكومات معا مسؤولية أخلاقية قبل المسؤولية السياسية بالمسير معاً نحو الوصول للغايات النهائية من العملية الإصلاحية.

ومن الأهمية بمكان، هنا، أن نلفت الانتباه إلى درجة الاشتباك المرتفعة بين الأحزاب والحكومات البرلمانية، إذ إنه لا مكان للإصلاح السياسي في الأردن دون ارتباط الفكرتين معاً، بحيث تتطور فكرة الوصول إلى الحكومات البرلمانية وفق فلسفة الإصلاح السياسي، وذلك بالتطور التدريجي في البعد التشريعي الناظم للعمل الحزبي، وتطور الوزن السياسي للأحزاب في إطار النظام السياسي الأردني. وتجدر الإشارة هنا إلى أن تركيزها على قانوني الأحزاب والانتخاب والتعديلات الدستورية انطلاقاً من أنها مدخل الإصلاح السياسي الحقيقي، لا يعني عدم التطرق إلى تحليل قوانين إصلاحية مساندة مثل: قانون اللامركزية، وقانون الهيئة المستقلة للانتخابات، التي تعزز البيئة الناظمة للعملية الإصلاحية.

ج- الإصلاح الاقتصادي:

الإصلاح الاقتصادي هو عبارة عن مختلف السياسات والتشريعات والإجراءات الهادفة إلى إنعاش الاقتصاد الوطني وتطويره إيجابياً في محيطه الإقليمي والدولي.⁽¹⁾ وتهدف الإصلاحات الاقتصادية بصورتها النهائية إلى إحداث تغييرات اقتصادية من شأنها رفع المستوى المعيشي للمواطن الأردني، بحيث تؤثر على نجاح مجمل العمليات الإصلاحية على الصعيد الاقتصادي. مع التنويه إلى أن الدولة الأردنية حاولت السير بالإصلاح السياسي والاقتصادي سوياً، لأهمية المتغيرين معاً في إحداث التغيير المطلوب على صعيد الحياة السياسية الأردنية.

د- برامج الإصلاح الاقتصادي:

هي الخطط الاقتصادية التي تشكّل الآليات والمضامين التي تساعد في إحداث التغيير المطلوب. وإجراءياً، هي بمثابة أهداف مرسومة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي؛ تتجمع كل الأهداف في هدف نهائي، يتمثل في تحسين المستوى المعيشي للمواطن. وأهم مسائل الاقتصاد ومؤشراته:

- تصحيح سوق العمل الأردني وسياسات الأجور في القطاع العام.
- تفعيل سياسات الإنفاق الاجتماعي.
- خصخصة مؤسسات القطاع العام وإعادة هيكلته.
- معالجة العجز في الموازنة العامة للدولة.
- تحرير التجارة الخارجية (الصادرات، المستوردات والميزان التجاري).
- التدفقات الرأسمالية: الاستثمارات الأجنبية المباشرة.
- تحويلات الأردنيين العاملين في الخارج.

(1) محمد بوليف، أولويات الإصلاح الاقتصادي، مجلة رهانات، العدد الأول، ربيع 2006، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، الدار البيضاء، المغرب، ص23.

- إدارة الدين العام.
- زيادة حجم الاحتياطات.
- النمو الاقتصادي العام.
- متوسط دخل الفرد الحقيقي من الناتج المحلي الإجمالي، بما في ذلك معامل جيني لقياس التفاوت في عدالة توزيع الدخل.
- معدلات الأسعار: التضخم.
- الإنفاق الحكومي على القطاعات الرئيسية (الصحة، والتعليم، والأمن، والعمل).
- معدلات الفقر والبطالة.
- سوق العمل الأردني.
- معدلات الفساد.
- هـ. النخبة السياسية:

تشمل دراسة النخبة السياسية في أي نظام سياسي النخبة الرسمية، وغير الرسمية؛ وتعد النخبة السياسية الرسمية. في هذا البعد المفاهيمي. الأهم الذي نقصده في استخدام مفهوم النخبة، إلى جانب استخدام أفكار وبرامج الإصلاح لدى النخبة غير الرسمية ممثلة بالقوى السياسية والأحزاب السياسية في الحياة السياسية الأردنية، لفهم مطالبها الإصلاحية. وعلى الرغم من أن اقتراب المناصب في نظرية النخبة يركز على أعضاء المؤسسة التنفيذية التي تتألف من الملك والوزارة، وأعضاء المؤسسة البرلمانية والقضائية، وكبار أعضاء المؤسسة العسكرية، - نقول: على الرغم من ذلك، فإننا اقتصرنا على تناول البرامج الإصلاحية السياسية والاقتصادية التي يطرحها الملك عبد الله الثاني كأهم مكون من مكونات النخبة الرسمية، انطلاقاً من افتراض مؤداه أن الملك محور ومرتكز القرارات المركزية في النظام السياسي الأردني والفاعل الرسمي الأهم، بالمقارنة مع الضعف النسبي الملحوظ للمؤسسة التنفيذية والمؤسسة البرلمانية في طرح برامج ومبادرات إصلاحية. هذا يجعل دراسة المبادرات الملكية الإصلاحية هي حجر الزاوية في فهم الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأردن.

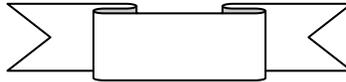
و. نتائج الإصلاح السياسي والاقتصادي:

نقصد بالنتائج المخرجات التي ترتبت على هذه الأهداف، ومدى تحقق الأهداف المرحلية المرسومة على المستويين السياسي والاقتصادي للوصول إلى الهدف النهائي للإصلاح؛ ويمكن أن يستدعي السياق التحليلي عند الحديث عن النتائج الاقتصادية والسياسية للإصلاح تناول الآثار التي أوجدتها الأهداف الإصلاحية المرسومة ومدى تحققها، وهي نواتج الإصلاح (outcomes). أي تقديم مؤشرات تعبر

عن الآثار التي أحدثتها برامج ونتائج الإصلاح، وتحليل الآثار النهائية في مسار الإصلاح، في ضوء تحليل نتائج الانتخابات النيابية لمجلس النواب الثامن عشر التي جرت بتاريخ 20-9-2016.

وكذلك الحكومة التي تشكلت بعد الانتخابات والية تشكيلها؛ إذ إنها من أهم الآثار التي تترتب على قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016، إلى جانب التشريعات ذات البعد السياسي ومجمل الأهداف والنتائج التي صممتها الدولة لتحقيق الإصلاح.⁽¹⁾

ترتيباً على ما تقدم، يقوم هذا العمل على فصلين؛ الأول: "الإصلاح السياسي في الأردن: البرامج والنتائج"، يحاول إظهار برامج الإصلاح السياسي ونتائجه وآثاره. أما الفصل الثاني: "الإصلاح الاقتصادي في الأردن: البرامج والنتائج"، فيحاول إبراز برامج الإصلاح الاقتصادي ونتائجه وآثاره. وبتوليفة البعدين يمكننا استجلاء مدى الإصلاح وحدوده، بالمقارنة بين ما تم وضعه من برامج وما تحقق فعلياً، حتى تكتمل الصورة بشمولية قدر الاستطاعة، ونقترب أكثر من رأب الصدع بين الخطط والبرامج من ناحية، والنتائج والآثار من ناحية أخرى، ونكشف عن درجة صلابة الإصلاح وعملياته داخل النظام السياسي الأردني.



(1) يقتضي التنويه، على سبيل التوضيح، إلى التفرقة بدقة بين البرامج، النتائج، والنواتج: على النحو الآتي، البرامج: أي أحد الأهداف الإصلاحية، وهو وضع قانون انتخاب عصري وأكثر تمثيلاً وعدالة، يساند العمل الحزبي للوصول إلى حكومات برلمانية وأعضاء برلمان سياسيين وبرامجيين. النتائج: وهنا هو إصدار قانون الانتخاب لسنة 2016 يتضمن تغيير النظام الانتخابي من الصوت الواحد غير المتحول إلى نظام التمثيل النسبي: القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة، ولتحقيق أهداف مرتبطة بالإصلاح كذلك؛ فالنتائج، إذن، تشير إلى درجة تحقق هذا الهدف من حيث وضع القانون من عدمه. النواتج: هي الآثار الفعلية التي تترتب على القانون تطبيقياً، وقد يكون مثلاً وجود مجلس نواب غير حزبي وتشكل حكومة من مستقلين. وبالتالي الآثار وتحليلها تشكل مدخل قياس كاشفاً في المحصلة عن مدى تحقق الهدف من عدمه عبر الغاية من تصميم قانون الانتخاب: فهل مثلاً لتغيير قانون الانتخاب أي آثار على واقع وحقيقة الإصلاح من منظور آلية تشكيل الحكومات وتعزيز الحكومات البرلمانية؟ وهكذا.

الفصل الأول

الإصلاح السياسي في الأردن

البرامج والنتائج

المبحث الأول

برامج الإصلاح السياسي

أولاً: تصورات الملك (مركز النخبة الرسمية) تجاه الإصلاح السياسي
ثانياً: تصورات النخب السياسية غير الرسمية (الأحزاب السياسية والقوى السياسية الأخرى والمعارضة) حول الإصلاح السياسي
ثالثاً: التشريعات ذات البعد السياسي ركائز للإصلاح السياسي

المبحث الثاني: نتائج برامج الإصلاح السياسي

أولاً: تعثر الملكية الدستورية
ثانياً: النخب السياسية و الإصلاح
ثالثاً: التغييرات والتعديلات الوزارية الكثيرة وتعطيل مجلس النواب وحله
رابعاً: تعدد المبادرات واللجان الملكية في المنظور الإصلاحي
خامساً: التكامل السياسي داخل الدولة بين التطوير والبحث عن تنمية
سادساً: إشكالية العلاقة بين المؤسسة الأمنية والمؤسسة السياسية.
سابعاً: قانون الانتخاب وقانون الأحزاب: مدخلين للإصلاح السياسي الحقيقي بين التباطؤ والتحقق.

ثامناً: متغير الثقافة السياسية وإضعاف مساندة العمل السياسي والحزبي من المنظور الكلي

تاسعاً: تعديلات دستورية جديدة للعام 2016 ومستقبل الملكية الدستورية في الأردن: تصحيح مسار أم متاهة جديدة؟

عاشراً: بنى منظومة النزاهة ومحاربة الفساد: بنى قانونية جيدة تحتاج إلى مساندة الواقع السياسي والاجتماعي ومحركاته القوية للتحقق
الحادي عشر: نواتج الإصلاح

الفصل الأول

الإصلاح السياسي في الأردن : البرامج والنتائج

الإصلاح . في المفهوم العام . هو السعي نحو إحداث تغيير وتطوير مرغوب به، وذلك لتحسين الواقع، وإزالة الأخطاء وتصحيحها للوصول إلى الواقع المأمول. ومن هذا المنطلق، يتناول هذا الفصل البعد السياسي من الإصلاح في الأردن من خلال تحديد مفهوم الإصلاح السياسي، والغاية النهائية لدى كلٍ من النخبة الرسمية (ممثلة بالملك لمركزه المتقدم في النظام الأردني)، والنخب غير الرسمية، واستكشاف مدى تحقق الغاية من الإصلاح وفق آليات ومضامين تظهر على شكل برامج سياسية بهدف الوصول إلى الغاية المنشودة من الإصلاح السياسي.

وهذا يُظهر الدرجة الارتباطية المرتفعة ما بين الغاية من تغيير الواقع السياسي والتطوير والتغيير المطلوب من جهة، والبرامج والمكونات الإصلاحية التي تمهد الطريق للوصول إلى الإصلاح المطلوب من جهة أخرى. ومن ثم، قد يكون من الصعوبة بمكان فصل التصورات الإصلاحية والهدف النهائي للإصلاح عن المكونات التي يتم إعدادها للوصول إلى هذه التصورات. وعلى هدي هذا التصور، سيتم معالجة هذا الفصل بمبحثين: يتناول الأول برامج الإصلاح ومكوناته، فيما يركز الثاني على نتائج الإصلاح.

المبحث الأول: برامج الإصلاح السياسي

يمثل برنامج التحرر السياسي في الأردن، الذي بدأ في عام 1989، الانفتاح الأطول استدامة في العالم العربي اليوم؛ فقد عقدت أول انتخابات نيابية عام 1989، بعد انقطاع طويل دام أكثر من عشرين عامًا، إذ توقفت الانتخابات منذ العام 1967، وتبعتها عدة انتخابات برلمانية وطنية، وسُنَّ عدد من القوانين التحررية، وأزيل العديد من القيود.⁽¹⁾

ورغم موجة الديمقراطية (في عقد التسعينات) في الشرق الأوسط بشكل عام، والقيود على المشاركة السياسية في الأردن بشكل خاص، فإن تحقيق إنجاز في الإصلاح السياسي الديمقراطي (في تلك

(1) Glenn E. Robinson. Defensive Democratization in Jordan. International Journal of Middle East Studies, Vol 30, No, 3, (August, 1998), p. 387

الحقبة) شُوّه بواسطة استمرار الاتجاهات السلطوية التي تعكس نوايا "بعض النخب السياسية الحاكمة" لإدامة التحكم السياسي.⁽¹⁾

والاستمرارية في حركة الإصلاح لا تزال قائمة حتى يومنا هذا بين النجاح والتعثر ومحدودية الإنجازات الحقيقية، على الرغم من أن هذا الحركة من شأنها إحداث تغيير بنيوي في هيكل النظام السياسي الأردني من حيث الوظائف والأدوار وحدود التأثير ووزن كل بنية في العلاقة مع الأبنية الأخرى. لقد كانت المملكة الأردنية الهاشمية من بين الدول العربية الأولى التي جرّبت التحرر الاقتصادي والسياسي تحت الحكم الملكي.⁽²⁾ ويعد الحديث عن الملك مدخلاً جوهرياً لفهم أي عملية إصلاحية في الدولة، نظراً لمركزية موقعه في النظام السياسي والدستوري الأردني، وانطلاقاً من أنه اللاعب السياسي الأساس بالمقارنة مع باقي فاعلي ولاعي النظام الآخرين. يشكّل مجلس الوزراء الأردني جهازاً تنفيذياً أكثر منه قرارياً، بالتوازي مع ضعف ملحوظ للمؤسسة التشريعية (البرلمان) في الحياة السياسية الأردنية، الأمر الذي دفع إلى إظهار موقف الملك من الإصلاح. ولتكامل المنظور الإصلاحي كان من الضروري استعراض موقف العديد من القوى السياسية التي تمثل النخبة غير الرسمية لإظهار مدى تقارب أو تنافر البرامج الإصلاحية بين النخب على الصعيد السياسي.

وسيجري تناول هذا المبحث في محاور ثلاثة:

أولاً: تصورات الملك (مركز النخبة الرسمية) تجاه الإصلاح السياسي

استندت عمليات الإصلاح السياسي في الأردن على ركيزتين هامتين هما: مدى توافر الإرادة السياسية لدى الملك عبد الله الثاني، والتي كشفتها طروحاته المختلفة في الخطاب السياسي الملكي. ودرجة التدرج في التنفيذ. ومنذ توليه العرش في عام 1999، ركز في كل كتب التكليف السامي للحكومات المشكّلة في عهده⁽³⁾، من حكومة عبد الرؤوف الروابدة في عام 1999 إلى حكومة هاني الملقى الثانية في عام 2016 (والتي تقدمت باستقالته بتاريخ 2018/6/4)، على إطلاق مسيرة إصلاح سياسي حقيقي، تبدأ من توسيع الحريات السياسية والمشاركة السياسية من خلال إيجاد قوانين عصرية للانتخابات البرلمانية، والأحزاب السياسية والبلديات. واعتبر الملك أن الديمقراطية لن تتحقق دون وجود بيئة سياسية وحرزبية قوية، تسهم في نقل الحياة السياسية في البلاد إلى مرحلة متقدمة.

(1) Quintan Wiktorowicz. The Limits of Democracy in the Middle East: The Case of Jordan, Middle East Journal Vol. 53, No. 4 (Autumn, 1999), p. 606

(2) Zaid Eyadat, An Alternative Model of Transition in The Middle East: Bounded Consociationalism, unpublished Ph.D, Dissertation, University of Southern California, 2009, p 48.

(3) انظر رئاسة الوزراء الأردنية، كتب التكليف السامي للحكومات المشكلة في عهد الملك عبد الله الثاني، على الموقع

الإلكتروني: www.pm.gov.jo

وشدد الملك في معظم كتب التكليف الملكي على الإصلاح باعتباره ضرورة حياتية للأردن الجديد، وليكون البيئة المناسبة لتعزيز الوحدة الوطنية، وترسيخ النهج الديمقراطي، وحماية حقوق الإنسان، وتقوية النظام القضائي، وزيادة كفاءة القطاع العام، وتشجيع حرية التعبير في وسائل الإعلام، ومحاربة الفساد والرشوة والمحسوبية من خلال سيادة القانون.⁽¹⁾

ويمكن تناول الرؤية الإصلاحية للملك عبد الله الثاني في ضوء اتجاهات ثلاثة:

الاتجاه الأول: المبادرات الملكية المتعلقة بالإصلاح السياسي

انطلاقاً من ثقل الدور الملكي في النظام السياسي الأردني، تعد المبادرات الملكية⁽²⁾ إحدى أهم المرتكزات التي تصوغها الحكومات المتعاقبة في برامج عملها كأساس للإصلاح وبرامجه، يلتزم بها البرلمان (إلى حدٍّ ما!). إن هذا الواقع يشير إلى ضعف دور الوزارة في المبادرة في طرح التصورات والرؤى الإصلاحية، وانخفاض الوزن السياسي للمؤسسة البرلمانية على خارطة توزيع القوة السياسية في النظام السياسي الأردني.

وفيما يلي شرح لأهم المبادرات الملكية التي تناولت برنامج الإصلاح السياسي:

1. مبادرة الأردن أولاً (2002): أُطْلِقَتْ مبادرة "الأردن أولاً" في تشرين الثاني 2002، من أجل تعزيز أسس الدولة الديمقراطية العصرية. وهي خطة عمل تهدف إلى ترسيخ الانتماء بين المواطنين، إذ يعمل الجميع تحت المظلة الوطنية، ويكون كل جزء منهم عنصراً فعالاً في مسيرة التحديث والإصلاح للدولة الأردنية الحديثة. وقد جاءت مبادرة "الأردن أولاً" تؤكد على تغليب المصلحة الوطنية على غيرها من المصالح، وتنشر ثقافة الاحترام والتسامح وسيادة القانون، وترسخ قيم الشفافية والعدالة وحقوق الإنسان، بحيث يسهم كل ذلك في تشكيل الهوية الوطنية.⁽³⁾

لقد تضمنت الرسالة الموجهة من الملك إلى رئيس الوزراء علي أبو الراغب بتاريخ 2002/10/30 فلسفة فكرة "الأردن أولاً". فقد أطلق الملك هذا المفهوم ليكون خطة عمل تهدف إلى ترسيخ روح الانتماء بين المواطنين، إذ يعمل الجميع شركاء في بناء الأردن؛ فالحاجة ملحة إلى وجود "فكرة محور" و "منطلق وطني صرف وأساسي" يكون أداة للتفكير ومنهجاً للممارسة الوطنية.

إن المجتمع الصحي الناجح هو مجموعة الخلايا أو الأفراد الذين يؤلفون نسيجه الاجتماعي ووحدته. وقد كان الهدف من إطلاق شعار "الأردن أولاً" هو تأسيس خطة عمل من شأنها أن تصهر

(1) المرجع السابق.

(2) المبادرات الملكية منشورة على موقع الملك عبد الله الثاني على الموقع الرسمي للملك:

www.kingabdullah.jo/index.php/ar_JO

(3) رسالة الملك عبد الله إلى السيد علي أبو الراغب رئيس الوزراء الأسبق، حول تشكيل هيئة وطنية لدراسة شعار "الأردن أولاً" بتاريخ 2000/10/30.

الأردنيين والأردنيات في نسج اجتماعي موحد يحفز حسهم بالانتماء لوطنهم والاعتزاز بوطنيتهم وعروبهم وإسلامهم؛ فهو أكثر من شعار، بل هو مبدأ وطني وكنهج عمل وممارسة يومية لكل أردني وأردنية. ولتحقيق ذلك يتحتم الاعتماد على فكرة "الأردن أولاً" في ان تكون خطة عملٍ وجامعاً مشتركاً لنسيج المجتمع الموحد، من ثم نسعى إلى تكوين عقد اجتماعي يرسخ بالممارسة اليومية سلم أولوياتنا، فتكون هذه الفكرة هي الأولوية الأولى.

وتضمنت رسالة رئيس الوزراء علي أبو الراغب بتاريخ 2002/12/22 الرد على رسالة الملك بخصوص مبادرة "الأردن أولاً" - خطة العمل لترجمة فكرة الأردن أولاً. وقد تناولت المحاور الآتية: الديمقراطية، مفهوم المواطنة، الحد من الفقر والبطالة، الشباب، انعكاس ثمار التنمية على تحسين المستوى المعيشي للمواطن، إرساء حوار فعال مع الأحزاب، تمكين المرأة سياسياً في البرلمان من خلال نظام الكوتا، الإعلام، دور النقابات المهنية، القضاء المستقل والنزيه، شراكة القطاعين العام والخاص. أما الوثيقة النهائية للمبادرة، فقد تضمنت عدة محاور، وقد استعرض كل محور التحديات والإجراءات المقترحة؛ وهذه المحاور هي: الأردن أولاً في المفهوم والآليات، البرلمان، القضاء، النقابات المهنية والمنظمات الأهلية، المدارس والجامعات، الشباب، والقطاع الخاص.

ويرى بعض الباحثين أن الملك عبد الله الثاني أطلق في أكتوبر 2002 حملة لحشد البلاد تحت شعار "الأردن أولاً"، وذلك بشكل واضح لا لبس فيه ولا غموض، للحصول على إجماع حول هوية جديدة كمنقطة انطلاق: التنمية الاقتصادية، التحديث والإصلاح السياسي التدريجي سيأخذان الأسبقية على المخاوف الخارجية.⁽¹⁾

2. مبادرة الأجنحة الوطنية (2005)⁽²⁾ تضمنت رسالة الملك الموجهة إلى رئيس الوزراء فيصل الفايز بتاريخ 2005/2/9 إعادة النظر في التقسيمات الإدارية في المملكة؛ وذلك لتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرارات، وترتيب الأولويات، ووضع الخطط والبرامج المتعلقة بالمسيرة التنموية في الأردن، في إطار أجنحة شاملة تحتوي على الأهداف الوطنية التي تجسد رؤية المجتمع وتحدد البرامج الاستراتيجية والسياسات الوطنية للمسيرة الأردنية للأعوام العشرة 2006-2015.

(1) Marc Lynch, No Jordan Option, Middle East Research and Information Project, 24-June, 2004. <http://www.marclynch.com/2004/04/03/no-jordan-option/no-jordan-option-middle-east-research-and-information-project>.

(2) مثلت الأجنحة الوطنية تصورات لبرنامج عمل الحكومات خلال العشر سنوات القادمة (2006-2015)، وتناولت مختلف القضايا الوطنية على الصعيد السياسي والأمني والاقتصادي والاجتماعي، وتضمنت توصيات ومبادرات تقدم إلى الحكومات المتعاقبة. وتم نشر الأجنحة على موقع رئاسة الوزراء الإلكتروني ضمن وثائقها المنشورة.

وما يهمننا من توصيات لجنة الأجندة الوطنية هو ما ورد في الفصل الرابع منها، المعنون بـ"التنمية السياسية والمشاركة". عرض الفصل لوجتي نظر حول قانون الانتخاب؛ تمثلت الأولى في اعتماد نظام الانتخاب التمثيلي المختلط بين الانتخاب الفردي والقائمة النسبية، إذ يدلي الناخب بصوتين: أحدهما لانتخاب مرشحه في دائرته الانتخابية، والآخر للقائمة التي يختارها، مما يعني أن تكون نصف الدوائر للفردي، والنصف الثاني من عدد أعضاء مجلس النواب فإنه يُنتخب بطريقة القائمة النسبية البراجمية، إذ تؤلف قوائم انتخابية على مستوى المملكة باعتبارها كلها دائرة انتخابية واحدة؛ وأما وجهة النظر الثانية، فقد هدفت للوصول إلى نظام انتخابي يفرز نواباً على أسس حزبية وبرامجية من خلال حزمة متكاملة من الإجراءات والتشريعات تتضمن تطبيق نظام الفائز الأول (الصوت الواحد، والدائرة الواحدة، والنائب الواحد)، وتبني مفهوم القائمة النسبية بالإضافة إلى الفائز الأول، وتشكل القوائم على أسس حزبية. يكون لكل ناخب صوت واحد يمنحه إلى مرشح الدائرة أو القائمة الحزبية، وتزداد نسبة القوائم الحزبية إلى مجمل أعضاء مجلس النواب مع تطور الحياة الحزبية بالإضافة إلى توصية تتعلق باناطة الإشراف على عملية الانتخابات بلجنة مستقلة يشارك فيها القضاة وشخصيات عامة ذات مصداقية وحيادية.

وبالنسبة لتعزيز التنظيم السياسي والعمل الحزبي، فقد أكدت الأجندة على ضمان حرية تشكيل الأحزاب في الأردن، وتكريس دور الدولة في دعم الأحزاب وتشجيعها على القيام بدورها، وإعادة تعريف الحزب السياسي بما ينسجم مع أهداف التنمية السياسية، وتكريس مبدأ تداول السلطة ضمن إطار الدستور.

وجرى تطوير مبادرات الأجندة الوطنية في ثلاثة مجالات رئيسية؛ هي:⁽¹⁾

أ. مجال الحكومة والسياسات: تدور مقترحاتها حول خلق بيئة استثمار جاذبة، والانضباط المالي، وتقليل الحواجز أمام التجارة، والتكافل الاجتماعي الداخلي، والتنمية الإدارية، والعدالة، والمساءلة والشفافية، وتبني سياسة عمل أكثر احتواءً تعمل على إقامة التدريب المهني، والدعم الوظيفي، والحد الأدنى للأجور، والضوابط المُحكّمة حول ساعات العمل، والدعم المطلوب للمشروعات الصغيرة والمتوسطة. أضف إلى ذلك التعليم النوعي، إذ يعتبر من أحجار الزاوية أيضاً في هذا المجال؛ ولا شك أن إصلاحات الحكومة والسياسات ستسهم في حفز التنمية الاقتصادية، وتحسين الرفاه الاجتماعي والأمن. وقد تقدمت بتوصيات لتطوير النظام الانتخابي وقانون الأحزاب، وذلك لتطوير الحياة السياسية في الدولة.

(1) المبادرات الملكية، مبادرة الأجندة الوطنية، نقلاً عن موقع الملك عبدالله الثاني، مرجع سبق ذكره.

ب. مجال الحقوق والحريات الأساسية: تدور مقترحاتها حول توسيع عملية المشاركة الاجتماعية، والحرية الدينية، والتنمية السياسية والثقافية، والمساواة أمام القانون، وإمكانية الوصول إلى الرعاية الصحية، وحرية التجمّع، وحرية التعبير، وتوسيع نطاق القطاع الإعلامي الحرّ المسؤول.

ج. مجال الخدمات والبنى التحتية والقطاعات الاقتصادية: يشمل هذا المجال تطوير شبكة نقل آمنة، وتوفير وسائل نقل عام يمكن تحمّل كلفتها، ومصادر مياه كافية، وإمدادات للطاقة تراعي الكلفة، وبناء استدامة بيئية، وتمكين الوصول إلى عالمية شاملة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وحفز التنمية الصناعية، وخلق وظائف وخدمات مالية سليمة، وتمكين الوصول إلى خدمات رعاية صحية كافية.

3. مبادرة كلنا الأردن (2006): أطلق الملك عبد الله الثاني مبادرة "كلنا الأردن" في تموز 2006، وقد نُشِرت تفاصيلها على موقع الملك؛ وتبين من المنشور على الموقع أن الهدف هو تأسيس منظور وطني شامل، يستند إلى رؤية مشتركة بين مكونات المجتمع الأردني عبر مشاركة واسعة وفاعلة، ليس في صياغة بنية القرارات العامة ذات العلاقة بالحراك الوطني فحسب، ولكن في تنفيذ هذه القرارات ومتابعتها. عقد الاجتماع التمهيدي بمشاركة 750 شخصية وطنية مثلت مختلف أطياف المجتمع الأردني الرسمية والشعبية والشبابية ومؤسسات المجتمع المدني؛ وقد حددت فيه 16 أولوية وطنية من بين ثلاثين موضوعاً كانت نتاج سلسلة من الزيارات الميدانية واللقاءات التي أجراها الملك مع عدد كبير من الشخصيات التي تمثل مختلف الأطياف السياسية والفكرية وقادة الرأي في المجتمع الأردني، وقد نوقشت فيها التحديات التي يواجهها الأردن وسبل التصدي لها.

أما برنامج العمل الخاص بالإصلاحات السياسية الذي تمخض عن مبادرة كلنا الأردن، فقد

تمحور حول:

(1) التقيد بالثوابت الوطنية التالية:

أ- استقلال ونزاهة القضاء من أهم الضمانات الأساسية لحريات وحقوق الإنسان وتعزيز المسار الديمقراطي، بل هو من أهم ضمانات حماية الدستور ذاته.

ب- حرية ممارسة العمل السياسي حق كفله الدستور وكفل التعبير عنه بالقول والكتابة ووسائل وسائل التعبير في حدود القانون.

ت- ضرورة التوافق الوطني بين جميع الأحزاب على ثلاثة مبادئ يتضمّنهما القانون، هي: الالتزام بالثوابت الدستورية، واحترام التعددية بكل الأوقات، واتباع الوسائل السلمية في العمل السياسي.

(2) إقرار قانون معدل لقانون الأحزاب السياسية يراعي تبسيط إجراءات التسجيل، ويوضح آليات الدعم المالي الذي ستقدمه الحكومة للأحزاب، ويحفز التمويل الذاتي للأحزاب، ويتيح الفرص للشباب والمرأة للمشاركة في العمل الحزبي، ويراعي زيادة عدد المؤسسين من أجل تخفيض عدد الأحزاب،

بالإضافة إلى أنه لا يجيز تأسيس الأحزاب على أساس ديني أو عقائدي، بل يدفع لأن يكون للحزب منطلقاته الفكرية وبرامجه العملية.

3) وضع نظام ملحق لقانون الأحزاب لتنظيم التمويل ليقوم على شروط وحوافز تتيح تهيئة الأحزاب حتى أول انتخابات نيابية.

4) إنجاز قانون الانتخابات البلدية خلال الدورة الاستثنائية القادمة لمجلس الأمة.

5) ضرورة أن يمهد قانون الأحزاب لقانون انتخابات يمهد للتدرج بتطور حياة حزبية.

6) إصدار قانون لمكافحة الفساد وتضمينه آليات تجرم الوساطة والمحسوبية واستغلال الموقع العام. وقد تركزت مبادرة "كلنا الأردن" على محاور ستة تمثلت في:⁽¹⁾

أ. تقوية الجبهة الداخلية: يركز هذا المحور على أولويات الانتماء والمواطنة، ومحاربة الإرهاب والتكفير، وسيادة الدولة، وحماية المصالح الوطنية.

ب. الإصلاحات السياسية: ذلك من خلال ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد، وتطوير الحياة الحزبية وحقوق الإنسان، وتطوير النظام الانتخابي.

ت. الإصلاحات الاقتصادية: ركز هذا المحور على الاستقرار المالي والنقدي وجذب الاستثمارات.

ث. الأمان الاجتماعي: ركز هذا المحور على محاربة الفقر، وتطوير التعليم والرعاية الصحية.

ج. التحديات الإقليمية: يركز هذا المحور على موضوعات الأمن الوطني، ووحدة وسيادة العراق.

ح. القضية الفلسطينية: وركز هذا المحور على البحث في قضايا الوضع النهائي، والموقف الأردني من المستقبل في فلسطين.

تدعو الوثيقة في محاورها الأساسية إلى الالتزام بثوابت الوطن والدستور، والنهج الديمقراطي والتعددية السياسية، واحترام رأي الأغلبية، واعتبار الاستقواء على الوطن بجبهات خارجية خروجاً عن الوطن ومساساً بالسيادة الوطنية والمصالح العليا للدولة. كما تأتي مبادرة "كلنا الأردن" لتطوير علاقة سليمة بين المواطن ووطنه، وتعزيز الانتماء لدى الأجيال من خلال تبني سياسات تربوية وإعلامية، والعمل على تعميق شعور الاعتزاز بالمواطنة والهوية الأردنية. وقد أكدت المبادرة ضرورة التزام مؤسسات المجتمع المدني، بما فيها الأحزاب والمؤسسات، بالمواطنة الحقيقية في صفوفها وخطابها وبرامجها وإصداراتها، وضرورة أن تكون أردنية الولاء والانتماء والتمويل.

4. لجنة الحوار الوطني(2011): بداية لا بد من القول إن تشكيل هذه اللجنة جاء بمبادرة ملكية في ظل استشعار الملك للحاجة القصوى للسير في العملية الإصلاحية، وذلك للحفاظ على توازن واستقرار

(1) المبادرات الملكية، مبادرة كلنا الأردن نقلاً عن موقع الملك عبد الثاني، مرجع سبق ذكره.

النظام السياسي؛ كما أنها جاءت نتيجة للمطالب الداخلية من مختلف القوى الوطنية والسياسية نحو الإصلاح، بالتوازي مع الضغوط الناجمة من البيئة الإقليمية والدولية على النظام السياسي الأردني، وذلك لصعوبة عزل المتغيرات الإقليمية عن القرار الإصلاحي. وقد تشكلت اللجنة في ظل حراك أردني إصلاحي وتظاهرات سلمية تجاوزت عدة آلاف، بالتزامن مع مناخ عربي إقليمي شهد العديد من الثورات، أوجدت بمجملها ضغوطا ليس فقط على النظام الأردني بل على النظم العربية الأخرى.

مع التنويه إلى أن الحاجة إلى الإصلاح يستوجب ان تكون ضرورة أردنية بحتة، وليست استجابة للتطورات الإقليمية وحدها كما يمكن أن يُفهم، بل إنه أيضًا استجابة للمطالب الإصلاحية الداخلية، لأن الدولة الأردنية تحتاج للإصلاح السياسي كمنفعة قومية، بقطع النظر عن المطالب الإقليمية أو الدولية للإصلاح. وإن كانت هذه الضغوط الخارجية تشكل محددات على النظام، إلا أن النظام السياسي الناجح هو الذي يجعل المطالب الداخلية هي الأساس لدرجة الاستجابة وفق الأولويات الوطنية والأهداف العليا للدولة، وعدم رهن الدرجة الاستجابية للنظام لإحداث الإصلاح بالظروف والمتغيرات الدولية والإقليمية، وهذا ما يقوّي النظام سياسيا أمام التحديات الداخلية وحتى الخارجية. وفي ضوء هذا السياق، انبثقت المبادرة الملكية بإجراء حوار وطني تجاه الإصلاح السياسي؛ فقد تضمنت رسالة الملك إلى رئيس مجلس الأعيان طاهر المصري بتاريخ 2011/3/14 في تشكيل لجنة الحوار الوطني جوهر توجهات الملك نحو الإصلاح السياسي، إذ قد دعت إلى:

أ. الوصول إلى قانون انتخاب ديمقراطي يقود إلى إفراس مجلس نيابي يمثل كل الأردنيين، والتأكيد على أهمية القانون الانتخابي على أداء البرلمان وأثره في إحداث تطور جوهري وملموس في الأداء السياسي.

ب. التأكيد على موضوع قانون الأحزاب، ومن ثم الوصول إلى توافق وطني لهذين القانونين الرئيسين على اعتبارهما المدخل لعملية الإصلاح السياسي الشامل.

وتعتبر لجنة الحوار من أهم المبادرات الملكية في طريق الإصلاح في الأردن بالمقارنة مع المبادرات السابقة، فقد جاءت كاستجابة من النظام في ضوء التفاعلات والحركات السياسية والاجتماعية التي شهدتها الساحة الأردنية التي بدأت حتى قبل "الربيع العربي"، بالتزامن مع المتغير الإقليمي سابق الذكر؛ وعلى إثر ذلك، وبموجب توجهات الملك للحكومة، تشكلت اللجنة لتكون المكلفة بإدارة حوار وطني مكثف حول مختلف التشريعات المتعلقة بمنظومة العمل السياسي في الأردن، وتقديم مشاريع قوانين توافقية تكفل إيجاد حياة حزبية وديمقراطية متقدمة⁽¹⁾. وجاء في الوثيقة التي أصدرتها لجنة الحوار الوطني أنها تمثل الإطار العام الذي تبنته اللجنة لتحديد منظور الإصلاح السياسي، وأشارت إلى أن

(1) تشكلت اللجنة برئاسة رئيس مجلس الأعيان السابق طاهر المصري ونخبة ممثلة من القوى والفعاليات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقادة الرأي والفكر وإعلاميين وأكاديميين في الأردن.

تشكيل اللجنة جاء في سياق تعبير الملك عبد الله الثاني أكثر من مرة عن قلقه من تعثر مسار الإصلاح في البلاد، وضرورة دعواته المتكررة إلى ضرورة السير بخطوات ملموسة وسريعة باتجاه الإصلاح السياسي الحقيقي، بالتوازي مع المطالب الشعبية التي تبلورت في الحركات السلمية في ظل التحولات التي شهدتها المنطقة العربية.

وقد شكّلت اللجنة ثلاث لجان فرعية بالإضافة إلى لجنة الديباجة، هي: لجان قانون الأحزاب، وقانون الانتخاب، والتعديلات الدستورية. وهدفت لجنة قانون الأحزاب إلى القيام بتعديلات تكفل التعددية الحزبية والسياسية التي ستمكن القوى السياسية الفاعلة والشباب من المشاركة في صناعة القرار عبر أحزاب تعبر عن طموحات المواطنين وتحمل برامج تستجيب لاحتياجاتهم. فيما هدفت لجنة قانون الانتخاب إلى إيجاد قانون توافقي يحدث نقلة في نوعية وزخم العمل النيابي الرقابي والتشريعي، ومجلس يطّلع بكل مهامه، ويعبّد الطريق أمام حكومة برلمانية، ويساهم في نقل الحياة النيابية والسياسية والحزبية إلى مرحلة متقدمة، يكون للمشاركة السياسية الشعبية الدور الحاسم فيها. فيما اعتبرت التعديلات الدستورية محورا رابعا من الوثيقة المرجعية للإصلاح السياسي التي وافق عليها أعضاء اللجنة، متضمنةً توصيات بتعديلات دستورية ترسل بعد إقرارها إلى اللجنة الملكية المكلفة بمراجعة نصوص الدستور.

وتقييمًا للجنة الحوار الوطني، نجد أنها قدّمت توصيات هامة على صعيد تعزيز البرنامج السياسي من منظور الأهداف والآليات، وذلك بتصميمها عدة سيناريوهات لنظام انتخابي أفضل وقانون أحزاب سياسي يهض بواقع العمل الحزبي بالتزامن مع إجراء تعديلات دستورية أكثر تمكينًا للمؤسسة البرلمانية في العلاقة مع الحكومة. غير أن ثمة توصيات تحققت فعليًا، تشير إلى أن جانبًا من أعمال هذه اللجنة لم يكن حبرًا على ورق بالمقارنة مع مبادرات ما قبل عام 2011، وتوصيات أخرى لم تتحقق، يمكن تناولها على النحو التالي في ضوء المقاربة بين التوصيات وما تحقق فعليًا منها، الذي سنتناوله في السياق الخاص بنتائج الإصلاح:⁽¹⁾

(1) جرى التوافق على الوثائق النهائية في اجتماع لجنة الحوار الوطني بتاريخ 2011/5/24، وقام رئيس اللجنة طاهر المصري بعقد مؤتمر صحفي لعرض الوثيقة النهائية لأعمال اللجنة وتوصياتها بتاريخ 2011-6-4، وتم نشر وقائع المؤتمر و التوصيات في الصحف ووسائل الإعلام الأردنية بتاريخ 2011/6 / 5 - 4.

الإصلاحات الدستورية.

طالبت اللجنة بأن تُعدّل النصوص الدستورية الآتية:

- أ. المادة 45 من الدستور - المبدأ الدستوري الخاص بالولاية العامة لمجلس الوزراء: يحصر حق إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية للحكومة، دون أي استثناء.
- ب. المادة 55 من الدستور - مسألة محاكمة الوزراء: كانت المحاكمة من اختصاص المجلس العالي، وأوصت اللجنة بأن تنحصر المحاكمة بالقضاء فقط.
- ج. التوصية بإنشاء محكمة دستورية تتولى الرقابة على دستورية القوانين.
- د. أوصت اللجنة بتعديل المادة 54 من الدستور، وذلك بأن يكون البيان الوزاري هو الأساس لطلب الثقة من مجلس النواب، وأن لا يُعد خطاب العرش بديلاً عن البيان الوزاري بأي شكل من الأشكال، وحين يكون المجلس غير منعقد يُدعى في دورة استثنائية لهذه الغاية.
- هـ. التوصية بتعديل الفقرة 3 من المادة 78 من الدستور، الخاصة بالدورة العادية لمجلس النواب.
- و. التوصية بإضافة ضمان لحل مجلس النواب في المادة 74 من الدستور، وهي أنه: يتوجب على الحكومة التي توصي بحل مجلس النواب بالاستقالة خلال أسبوع من تاريخ الحل.
- ز. التوصية بأن يكون الفصل في صحة نيابة النواب للقضاء وحده، وليس لمجلس النواب.
- ح. التوصية بإلغاء الفقرات 4 و5 و6 من المادة 73 من الدستور.
- ط. التوصية بتعديل المادة 94 من الدستور الناظمة للقوانين المؤقتة، إذ أوصت اللجنة بأن تُحدّد الحالات التي يمكن للحكومة أن تصدر القوانين المؤقتة في حال تحققها، وألا تتمكن الحكومة من إصدار هذا النوع من التشريعات الاستثنائية إلا عندما يكون مجلس النواب منحللاً أو غير منعقد.

➤ النظام الانتخابي المقترح:

أوصت لجنة الحوار الوطني بنوعين من الأنظمة الانتخابية المختلطة، هما:

1. النظام الانتخابي المختلط:

- أ. نظام القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة، ويخصص لها 115 مقعداً.
- ب. نظام القائمة النسبية المفتوحة على مستوى الوطن، ويخصص لها 15 مقعداً.

2. النظام الانتخابي المختلط:

- أ. نظام الأغلبية على مستوى المحافظة، ويخصص لها 110 مقاعد.
- ب. القائمة النسبية المفتوحة على مستوى الوطن، ويخصص لها 20 مقعداً.

➤ استحداث الهيئة المستقلة للإشراف على الانتخابات

من توصيات لجنة الحوار الوطني كان ضرورة إنشاء لجنة مستقلة تكون مهمتها الإشراف على الانتخابات النيابية.

➤ تعزيز القضاء واستقلاله

أوصت اللجنة بوجوبية الاستقلال القضائي لتعزيز دولة القانون والمؤسسات كأهم أسس المسار الإصلاحي.

➤ قانون الأحزاب السياسية

أوصت اللجنة بأن الأهداف المتوخاة من تعديل قانون الأحزاب يكمن في تبسيط إجراءات تسجيل الأحزاب السياسية، وتوفير الدعم المالي، وتحديد صلاتها مع الجهات الرسمية وتبسيطها بما يضمن أقصى درجات الحرية لحركتها، هذا بالإضافة إلى أن يسند مهمة الإشراف على الأحزاب إلى هيئة مستقلة عن وزارة الداخلية. وقد عرضت اللجنة كذلك قانون الأحزاب السياسية المقترح، وتضمن أن لا يقل عدد المؤسسين عن 250 عضوًا، يكونون من خمس محافظات، ولا تقل نسبة النساء عن 10%، عدا عن إنشاء هيئة مستقلة تسمى الهيئة العليا لشؤون الأحزاب والانتخابات، تكون المرجع للشؤون الحزبية.

5) اللجنة الملكية بمراجعة نصوص الدستور:

يشكّل الدستور القواعد الناظمة والضابطة للحركة السياسية، فمجمّل التفاعلات السياسية بين القوى المختلفة لا بد أن تنضبط في إطار القواعد الدستورية الحاكمة لصلاحيات السلطات المقررة في الدستور، لتحديد صلاحيات كل سلطة وتوازنها مع السلطات الأخرى؛ وهو الأمر الذي يستدعيه الإصلاح كخطوة أولى جوهرية في تدعيم أسس المسار الإصلاحي في الأردن. فمن المعلوم أن وزن المؤسسة البرلمانية في النظام السياسي الأردني عانى ليس فقط على الصعيد التطبيقي في العلاقة مع الحكومات، بل أيضًا على الصعيد الدستوري، وذلك لكثرة التعديلات الدستورية التي تمت بعد صدور الدستور الأردني سنة 1952، وكان آخرها سنة 1984 تلك التي أدخلت كثيرًا بمركز البرلمان في النظام السياسي، الأمر الذي استوجب زيادة حيز التعديلات الدستورية الخاصة بالبرلمان في التعديلات الدستورية المزمع إجراؤها، انطلاقًا من أهمية إعادة التوازن - نظرًا على الأقل - بين السلطتين.

وفي هذا السياق، وجّه الملك عبد الله الثاني إرادته بتشكيل لجنة ملكية مكلفة بمراجعة الدستور برئاسة احمد اللوزي رئيس الوزراء الأسبق، بتاريخ 2011/4/26؛ وبتحليل مضمون هذه الرسالة، تبين ما يأتي:

أإن الدافع من وراء الرسالة كانت متابعة الملك ما يجري من حوارات حول حاضر العمل السياسي الأردني ومستقبله، وحول النظام الدستوري الأردني.

ب. برزت على ساحة الحوار الوطني آراء تدعو إلى مراجعة التعديلات التي أدخلت على الدستور الأردني سنة 1952؛ وهذه الآراء تمحورت حول رغبة البعض في الرجوع إلى نصوص دستورية سابقة، ورغبة البعض الآخر بالتقدم بالدستور لتعزيز الرقابة والاستقلال بين السلطات السياسية.

ج. أظهرت الرسالة ضرورة عدم التعاطي مع فكرة التعديلات الدستورية المحكومة بالتطورات الإقليمية المحيطة بالدولة الأردنية، ورغبة الإيقاع السريع دون وعي لمكونات هذه التعديلات.

د. تتولى اللجنة مراجعة التعديلات الدستورية الضرورية، ويكون الإطار العام لمهمة اللجنة هو النهوض بالحياة السياسية في السياق الدستوري، وأن تأخذ بالاعتبار ما يصدر عن لجنة الحوار الوطني من توصيات متعلقة بالتعديلات الدستورية المرتبطة بقانوني الانتخاب والأحزاب.

هـ. إن الهدف النهائي من إجراء التعديلات الدستورية هو ترسيخ التوازن بين السلطات والارتقاء بالأداء السياسي الحزبي والنيابي، وتكريس القضاء حكمًا مستقلًا بين السلطات.

وقامت اللجنة بتقديم توصياتها إلى الملك بتاريخ 2011/8/14، وقد تضمنت 42 تعديلاً دستورياً من أصل 131 مادة، هي مجمل نصوص الدستور، أي ما نسبته (32.1 %)، وهو ما يشكل ثلث مواد الدستور تقريباً، وذلك في لقاء جمع الملك مع رجالات الدولة في الأردن من السلطات الثلاث في الديوان الملكي.

6) اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية (2021-6-10) :

نشير الى انه ومع الانتهاء من اعداد هذا الكتاب صدرت الإرادة الملكية بتشكيل لجنة لتحديث المنظومة السياسية برئاسة سمير الرفاعي، ويكون هدفها وضع التصورات والبرامج للتحديث والإصلاح السياسي، حيث قال الملك في رسالته المؤرخة في 2021-6-10: "اليوم ونحن على أبواب مرحلة جديدة من مراحل البناء والتحديث، فإنني أعهد إليك برئاسة اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، تكون مهمتها وضع مشروع قانون جديد للانتخاب ومشروع قانون جديد للأحزاب السياسية، والنظر بالتعديلات الدستورية المتصلة حكماً بالقانونين وآليات العمل النيابي، وتقديم التوصيات المتعلقة بتطوير التشريعات الناظمة للإدارة المحلية، وتوسيع قاعدة المشاركة في صنع القرار، وتهيئة البيئة التشريعية والسياسية الضامنة لدور الشباب والمرأة في الحياة العامة". ومهمة اللجنة التي تشكلت من 92 عضواً ان تقدم توصيات لتعزيز واقع الشأن العام وتوسيع المشاركة الشعبية بالقرار السياسي عبر تعديلات لقانوني الأحزاب والانتخاب وكذلك التعديلات الدستورية التي من شأنها تدعيم ذلك خصوصاً العمل البرلماني. وبالمحصلة إحداث نقلة مأمولة في الحياة السياسية والبرلمانية، وقامت اللجنة بتشكيل 6 لجان فرعية: الشباب، المرأة، الإدارة المحلية، قانون الانتخاب، الأحزاب، والتعديلات الدستورية، وذلك وفق محاور عملها ولتقديم التوصيات النهائية. وقد أشار الملك في

الرسالة الى انه يضمن امام الأردنيين ان تلتزم الحكومة بالمخرجات وتقدمها لمجلس الأمة، وسيكون للطبعة القادمة من هذا الكتاب مساحة أوسع للحديث عن تقييم عمل اللجنة وأهم مخرجاتها، خصوصا إقرار مجلس الأمة لمشروع تعديل الدستور لسنة 2021 ، والبدء بالعمل على تعديل قانوني الأحزاب السياسية والانتخاب.

الاتجاه الثاني: الأوراق النقاشية للملك عبد الله الثاني(2012-2016) حول الإصلاح السياسي وتعزيز البناء الديمقراطي في الدولة الأردنية.

لقد تبلورت رؤية الملك عبد الله الثاني وبلغت ذروتها نحو الإصلاح السياسي في الأوراق النقاشية التي أصدرها؛ فقد تناول في الورقة الأولى (التي نشرها على موقعه الرسمي الإلكتروني بتاريخ 29-12-2012) آليات تطوير الممارسات الديمقراطية كأساس لتشكيل ديمقراطية قابلة للحياة، وفيها أربعة مبادئ وممارسات أساسية لا بد أن تتجذر في السلوك السياسي والاجتماعي، أهمها: احترام الرأي الآخر، والمواطنة التي لا تكتمل إلا بممارسة واجب المساءلة، ومسألة احترام الاختلاف في إطار الحوار والتوافق، إضافة إلى شراكة الجميع في التضحيات والمكاسب. وتناول في الورقة النقاشية الثانية (بتاريخ 16-1-2013) رؤيته الإصلاحية في الجانب السياسي، وقد تمحورت حول الآتي:

1- اعتبار الانتقال نحو نهج الحكومات البرلمانية هو أحد أهم جوانب التطور الديمقراطي في النظام السياسي الأردني، وعلى هذا المستوى من التطور المنشود الذي يقترحه الملك، نستنتج أن هذا الانتقال يدفع إلى إعادة ترتيب العلاقة بين القصر والوزارة باتجاه تطبيق الملكية الدستورية، وزيادة الوزن السياسي للوزارة بالضرورة.

وتكمن أهم متطلبات هذا البرنامج بإطار التطور الديمقراطي في:

أ. تطوير الحياة الحزبية الأردنية، بهدف إيجاد أحزاب سياسية فاعلة، لديها برامج قابلة للتطبيق، تتمكن من الحصول على أغلبية برلمانية تمكنها من تشكيل الحكومة، يقاها أحزاب الأقلية التي تشكل المعارضة السياسية(حكومة الظل).

ب. تطوير الجهاز الحكومي على أسس المهنية والحياد والمساندة الفنية للوزراء، بعيدا عن تسييس الأداء الحكومي.

ج. تأطير الية تشكيل الحكومات من خلال التشاور والتوافق، من خلال بناء نظام تدريجي يأخذ في البداية مبدأ التشاور بين الكتل النيابية للتوافق على تسمية رئيس الوزراء من خارج البرلمان، ثم التشاور مع الكتل لتشكيل الحكومة، والاتفاق على برنامجها السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

د- التدرج في مبدأ إشراك النواب في الحكومة بالتوازي مع مسألة نضوج الحياة الحزبية وفعاليتها في النظام السياسي الأردني، وصولاً إلى تشكيل الحكومة بالكامل من البرلمان من حزب الأغلبية، وأما المعارضة السياسية فتتشكل من أحزاب الأقلية (حكومة ظل)؛ ومما لا شك فيه أن الهدف النهائي يكمن في أن يقوم نموذج الإصلاح السياسي الأردني على التدرج، وتعميق الديمقراطية والوصول إلى حالة متقدمة من الحكومات البرلمانية.⁽¹⁾

وفي الورقة النقاشية الثالثة التي طرحها الملك بتاريخ 2-3-2013، أكد على ما يأتي:

- 1- عدّ الملك في الورقة النقاشية الثانية التطور الديمقراطي الحقيقي من خلال النظام الحزبي المكون الأول الأهم؛ وفي هذه الورقة، كذلك، يتناول المكون الثاني، وهو الاستمرار في تطوير النظام الانتخابي ليكون أكثر عدالة وتمثيلاً، وليشكل حافزاً لتطور الحكومات البرلمانية على أسس حزبية.
 - 2- عدّ عملية تشكيل الحكومات البرلمانية، عملية سياسية تراكمية، تتعمق وفق تقدم العمل الحزبي والبرلماني، وعلى عدد من الدورات البرلمانية، ابتداءً من آلية التشاور المسبق مع مجلس النواب للتوافق على تكليف رئيس الوزراء الذي يتشاور مع مجلس النواب على تشكيل فريقه، وعلى البيان الوزاري الذي يشكل برنامج عمل الحكومة.
 - 3- اعتبر أن تعميق نهج الحكومات البرلمانية وإشراك النواب في الحكومة يكون بشكل متدرج، بالتوازي مع نضوج العمل السياسي النيابي الحزبي، ومع تقدم العمل الحزبي والبرلماني.
 - 4- بعد تطبيق ما سبق يتم إجراء الانتخابات من خلال التنافس الحزبي، وعلى أسس برامجية، ما يؤدي في النهاية إلى ظهور ائتلاف نيابي يتمتع بالأغلبية ويشكل الحكومة، يقابله ائتلاف برلماني معارض يقوم بدور حكومة الظل في مجلس النواب.
- وترتيباً على ما تقدم، فإن رؤية الملك تتطلب العمل على تعزيز دور الأحزاب السياسية في النظام السياسي، ومن ثم تطوير التشريعات الداعمة لذلك، بالإضافة إلى تطوير النظام الانتخابي؛ وبدونهما، فإن الحديث عن بداية البناء للحكومات البرلمانية يدخل في باب الرومانسية السياسية.
- وجاءت الورقة النقاشية الرابعة بتاريخ 2-6-2013 للتأكيد على أن الهدف الأساسي من الإصلاح هو تعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار، من منظور تعميق نهج الحكومات البرلمانية، مما يعني الوصول إلى حكومات مستندة إلى أحزاب برامجية وطنية، يمكنها من تشكيل حكومة أغلبية على أساس حزبي برامجي، يوازنها معارضة نيابية تمثل الأقلية، وتنافسها بشكل بناء عبر طرح الرؤى والبرامج البديلة، ويتنافسون عبر صناديق الاقتراع من أجل تداول الحكومات.

(1) مقابلة الملك عبد الله الثاني مع صحيفة الحياة اللندنية بتاريخ 22-3-2014

إن آلية تحقيق ذلك وفق رؤية الملك تكمن في إنجاز القوانين الناظمة للإصلاح السياسي، وهي: قانون الانتخاب، وقانون الأحزاب؛ وذلك بالتوازي مع تحقيق إنجاز ملحوظ على الصعيد الاقتصادي⁽¹⁾. ونرى أن العملية الإصلاحية متشابكة من المنظور الملكي، إذ إن التعثر أو التباطؤ في المكون الإصلاحي يعيق بالضرورة تقدم الإصلاح إلى الأمام؛ فالحركة السياسية مركبة ومتعددة الاتجاهات، يتداخل معها المتغير الاقتصادي إلى جانب المتغير الدستوري والتشريعي.

وقد ظهرت فكرة الإصلاح السياسي لدى الملك عبد الله الثاني، بصدر الورقة النقاشية الخامسة بتاريخ 2014/9/13. وقد أكدت على مبدأ التدرج في الإصلاح السياسي، فالغاية منه تكمن في تشكيل الحكومات البرلمانية لتعزيز الملكية الدستورية. واستعرض الملك فيها محطات الإنجاز التشريعي والمؤسسي، والعلاقة بين أطراف المعادلة السياسية في الدولة.

ومن ثم، يمكن القول إن الأوراق النقاشية الخمسة شكّلت الصياغة الفكرية لمنظومة الإصلاح في الأردن؛ فهي تركز حسب تصورات الملك عبدالله الثاني على أحزاب سياسية قوية وحاضرة في المشهد السياسي، ومجلس نيابي ينتخب على أساس حزبي، وحكومات تتشكل من الأغلبية النيابية، ومواطن ينتخب على أساس البرامج لا على أساس الأشخاص. وقد اعتبر الملك أن التدرج في التطور السياسي، وبناء الإصلاحات، بعيداً عن حرق المراحل والقفز إلى المجهول، تعد المرتكزات الرئيسة التي تؤسس للملكية الدستورية؛ وذلك بالتوازي مع تعزيز الثقافة الديمقراطية، وممارسات المواطنين، والمسؤولية التي تقع على عاتق كل أطراف المعادلة السياسية في الدولة: من الملك، ورئيس الوزراء، والبرلمان، والأحزاب السياسية، والمواطنين.

وقد نشر الملك الورقة النقاشية السادسة في تشرين الأول 2016. تكمن أهميتها في أنها تسعى لتعزيز بنى النظام السياسي بمبدأ سيادة القانون كأساس للدولة المدنية، وهذه ركيزة مساندة للتصورات الإصلاحية في الأوراق الخمسة السابقة؛ فالإصلاح السياسي الحقيقي لا بد أن يرتكز على دولة سيادة القانون ودولة مدنية تحمي الحقوق وتصون الحريات، وهذا يعزز من الإدارة الحكومية ويخلق أجواء من العدالة والمساواة بين المواطنين. وبذلك يكون الملك قد أسدل الستار عن تصوراتهِ للإصلاح السياسي من بداية خلق ثقافة ديمقراطية تشكل مناخاً ملائماً للإصلاح بالتوازي مع أسس المسؤولية والمواطنة، مروراً بجوهر الفكرة، وهي الحكومات البرلمانية، وانتهاءً بتوسيع قاعدة مشاركة المواطن في صنع السياسات ضمن إطار من سيادة القانون والعيش في دولة مدنية تهدف إلى العدل والمساواة بين أفرادها، وتحتكم للقانون والدستور.

(1) انظر في ذلك الرسالة الموجهة من الملك عبد الله الثاني لرئيس الوزراء معروف البخيت بتاريخ 22-3-2011

لكن الإشكال الأهم يتمثل في الوجه المقابل (أي الجانب التطبيقي)، فالوصول إلى التوازنات الكفيلة بتحقيق الحكومة البرلمانية يحتاج إلى وجود بيئة حزبية متطورة بالمفهوم الشامل، بما في ذلك قانون للأحزاب السياسية يشكّل جزءاً من البيئة الحزبية وليس كلها، ويساعد على الانتقال إلى هذا النموذج الإصلاحي، إلى جانب النظام الانتخابي الذي يساند هذه البيئة الحزبية ويطورها، إلا أنه كان أحد أهم أسباب إعاقة التطور الحزبي حتى عام 2015. غير أنه شهد تطوراً إيجابياً على صعيد التشريع الانتخابي، وذلك بقيام حكومة عبد الله النصور الثانية، وتوجيه ملكي، بالعمل على تعديل القانون، فقامت الحكومة بإعداد مشروع قانون الانتخاب الجديد لمجلس النواب لسنة 2015، إذ يعتبر قفزة إيجابية بقطع النظر عن حجج المؤيدين والمعارضين له، فالمهم أنه تجاوز نظام الصوت الواحد غير المتحول⁽¹⁾، الذي كان محل معارضة القوى السياسية والحزبية عند إقراره في العام 1993.

والحالة الأردنية – بالمقارنة مع التوجهات الإصلاحية – في ظل ضعف سياسي للأحزاب التي يمكن أن تشكّل أغلبية أو يشكل ائتلافها أغلبية لتأليف الحكومة؛ ويتلازم مع ضعف الوجود الحزبي هشاشة البناء الداخلي للأحزاب، وضعف البناء الديمقراطي لها أساساً، وضعف مساندة الثقافة السياسية للمواطن الأردني الذي لديه عزوف عن المشاركة الحزبية. إننا، والأمر كذلك، نكون أمام نواب أفراد، لا يجمع بينهم برنامج أو خطة ينطلقون منها لتشكيل حكومة؛ وحتى لو شكّل النواب كتلاً فيما بينهم. كما هو الواقع الراهن لمجلس النواب. فإن هذه الكتلة لا تعدو أن تكون هلامية التكوين، مفتوحة الأبواب للزواج منها، أو اللجوء إليها، تبعاً للمصالح والأهواء؛ وبالتالي يصبح الحديث عن حكومات برلمانية اسمًا على غير معنى⁽²⁾. وفي ذات السياق، فإن النظام الانتخابي (قانون الانتخاب لسنة 2012) يقوّض أي فرصة لظهور الحكومات البرلمانية، مما لا يُتصور معه ظهور أي برلمانات حكومية أو ائتلافية. ولذلك كان من الضروري إجراء تعديلات جذرية على قانون الانتخاب، لتمهيد الطريق الطويل، والبدء بتجارب تحتاج إلى الإرادة والالتزام والسعي لانجاحها؛ ومن هنا، قدمت الحكومة مشروع قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2015، وتم إدراج المشروع على جدول أعمال الدورة الاستثنائية للدورة العادية الثانية لمجلس النواب السابع عشر.

(1) إن المشكلة السياسية في الأردن كانت منذ العام 1993 وحتى العام 2015 مع هذا النظام تكمن في أنه يمنح بموجب المواطن صوتاً واحداً فقط في دائرة متعددة التمثيل؛ وبالاقتراح مع البيئة الاجتماعية والثقافية التي يلعب البعد العشائري والقبلي دوراً مؤثراً فيها، يصبح من الصعب على الأحزاب السياسية النمو والتطور والحصول على الأصوات. ناهيك عن بعثرة القوى السياسية والمعارضة، وتكريس الجهوية والمناطقية والعشائرية على حساب العمل السياسي الحزبي البرامجي غير الموجود أصلاً، والذي يعاني من الضعف والتشرذم.

(2) محمد الحموري، هل توزيع النواب يجعل الحكومة برلمانية، وكالة عمون الاخبارية بتاريخ 22-4-2013

وترتيبًا على ما تقدم، فإن الهدف النهائي للإصلاح هو الوصول إلى حالة متقدمة من الحكومات البرلمانية تتولى فيها الأحزاب البرلمانية التي تتمتع بالأغلبية النيابية مهمة تشكيل الحكومة، في حين تمارس الأقلية النيابية دور المعارضة؛ والوصول إلى هذه المرحلة يتطلب التطوير المستمر للقوانين الناظمة للحياة السياسية، وبشكل أساسي قانون الانتخاب والأحزاب، بالإضافة إلى تجذير الثقافة الديمقراطية في المجتمع. ونجد أن خلاصة برنامج الإصلاح السياسي من منظور النخبة الرسمية يتحقق في الحكومات البرلمانية، للوصول إلى هذا الهدف النهائي، وهو الملكية الدستورية.

لكن الإصلاح السياسي يحتاج إلى آليات تحقيق هذا الهدف، وأهمها: تنظيم العمل الحزبي، بما في ذلك: (1) قانون أحزاب سياسية يساعد على الوجود الحزبي، وينظم عمل الأحزاب، ويلزمها بالتداول السلمي للسلطة والديمقراطية الداخلية ابتداءً؛ أي إن ترتيب البيت الداخلي للحزب لا يقل أهمية عن مطالبة الحكومة بإجراء بعض التعديلات على قانون الأحزاب، وعبء تغيير ثقافة الحزب لدى المواطن، وتشجيع الانضمام للأحزاب. و(2) قانون انتخابي ملائم يعزز التواجد الحزبي ويضعف العشائرية والمستقلين، ويساهم في تشكيل الائتلافات البرلمانية أو أغلبية برلمانية متجانسة تشكّل حكومة من رحم البرلمان. وقد استدعى ذلك إجراء تعديلات دستورية على سلطات وصلاحيات الحكومة والبرلمان كجزء داعم لمنظومة الإصلاح السياسي؛ وهو ما يشير، في المحصلة.

وفي حال تحقق أن يكون البرلمان هو مصدر إسناد السلطة لرئيس الوزراء، نكون أمام تحول بنيوي عميق في هيكل وعمليات النظام السياسي الأردني، يدفع بالمحصلة النهائية إلى إرساء الملكية الدستورية ليس نصًا فحسب، بل وتطبيقًا أيضًا، يبيح القول بانتظام صلاحيات الملك، ليس في نطاق الهندسة الدستورية، بل تتجسد - وهذا هو الأهم - في ترتيب سياسي توازني لمركز الثقل في النظام السياسي، يلعب رئيس الوزراء/ الوزارة داخله دورًا فعليًا وحقيقيًا، وتساهم في تنظيم العلاقة بين الملك ورئيس الوزراء/ الوزارة، في بنية صارمة ودقيقة داخل النظام السياسي وتفاعلات أبنيتها وعملياتها.⁽¹⁾

(1) الملكية الدستورية هي التي يأخذ دستورها بالنظام البرلماني أي النيابي، ويرأسها ملك، بحيث تفصل نصوص هذا الدستور بين السلطة والملك. بعبارة أخرى، فإنه يُشترط لقيام الملكية الدستورية وجود رئيس دولة يملك ولا يحكم، وإنما الذي يحكم هو برلمان منتخب من الشعب تتبثق عنه حكومة (الحكومة البرلمانية) تحصل على ثقته من أجل أن يكون وجودها وممارستها لسلطاتها وجودًا وممارسة دستورية، وذلك تجسيدًا لمبدأ أن الشعب هو مصدر السلطة. انظر في ذلك: محمد الحموري، كيفية العودة للملكية الدستورية، وكالة عمون الاخبارية

الصادرة بتاريخ 2011/7/25

الاتجاه الثالث: كتب التكليف السامي وخطب العرش: تحليل مضمون⁽¹⁾

لتعميق الرؤية الملكية حول الإصلاح، تناولنا في الكتاب كتب التكليف الموجهة للحكومات وخطب العرش التي يلقيها الملك في افتتاح الدورة العادية للبرلمان الأردني، كما هو مبين في الجدول رقم (1) والجدول رقم (2)؛ وذلك على النحو الآتي:

1. الإصلاح السياسي بالمقاربة مع الإصلاح الاقتصادي في كتب التكليف السامي بتشكيل الحكومات (1999-2016)

قمنا بإجراء تحليل مضمون لكل كتب التكليف السامي الموجهة لرؤساء الحكومات في عهد الملك عبد الله الثاني حتى تاريخ إعداد الكتاب، وقد بلغت 19 حكومة منذ 1999-2020، وهو تاريخ تشكيل حكومة بشر الخصاونة وفق الجدول رقم (1)، مع التركيز على مساحة جوانب الإصلاح السياسي والاقتصادي، وتناول الجانبين الأمني والاجتماعي لغايات مقاربتها بالسياسي والاقتصادي في كتب التكليف؛ وقد تبين ما يأتي:

1.1 الإصلاح الاجتماعي احتل المرتبة الأولى في كتاب التكليف الموجه لأول حكومة في عهده، وهي حكومة عبد الرؤوف الروابدة التي تشكلت بتاريخ 1999/3/4، حيث أشار مضمون كتاب التكليف إلى أن المرحلة. كما يقول الملك. "تستدعي وضع البرامج والمناهج الواضحة التي تحدد حاجات الوطن والمواطن، وتضع الحلول الناجزة للمشاكل والهجوم التي تواجهه"؛ بينما جاء الجانب الأمني في المرحلة الثانية، فالنمو الاقتصادي، وجلب الاستثمارات الأجنبية، ورفع مستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، تستدعي المحافظة على أمن الأردن والوحدة الوطنية، من خلال دعم وتقوية المؤسسات الأمنية والقوات المسلحة؛ وأما الإصلاح الاقتصادي، فقد جاء في المرتبة الثالثة، وقد اعتبر فيها الملك عبد الله ان الاقتصاد الأردني يعاني من التباطؤ والركود لأسباب عديدة، ولذلك كان لا بد من إعادة النظر في البرنامج الوطني للتصحيح الاقتصادي وفق المتغيرات والمستجدات، في إطار التعاون مع المؤسسات الدولية

(1) نلفت النظر هنا إلى استعانة الكتاب بأسلوب تحليل المضمون، فثمة نمطان من أنماط تحليل المضمون، أحدهما هيكلية، حيث العناية بالمبنى، بينما الآخر مادي/كيفية، خاص بالمعنى. ورغم اعتماد هذا الكتاب على تحليل المضمون الهيكلية بشكل أساس، حيث تكون المساحة والتكرار والكم هي موضع الاهتمام اعتماداً على تحليل وحدة السطر، وبالتالي الكشف عن مدلولات التباين في المساحة المخصصة لأبعاد وتكرار موضوعات الإصلاح الاقتصادي والسياسي ومفاهيمهما وعدد مرات التناول، - رغم ذلك، إلا أنه يستدعي تحليل المضمون المادي - الكيفي، وفق ضرورات التحليل، الذي يركز على المفاهيم والمعاني والدلالات وتحليل ما وراء النص الذي يرد في الخطابات والرسائل الملكية التي تتضمن موضوع الإصلاح. أي إن الكتاب يسعى لإحداث توازن بين التحليلين الهيكلية والكيفية.

والإقليمية. ومشاركة القطاع الخاص؛⁽¹⁾ فيما جاء الجانب السياسي في المرتبة الرابعة من الأهمية، ولهذا دلالة واضحة على أن الإصلاح السياسي لم يكن على أولوية الأجندة الإصلاحية بالمقارنة مع الأولوية الاجتماعية والاقتصادية الأهم، وهذا يعني أن الإصلاح الاقتصادي احتل الأولوية لدى الملك في المسيرة الإصلاحية في الأردن، على الرغم من أن البعد الأمني له موقع الصدارة في ضوء الحيز الذي احتله في الخطاب.

وكمؤشر إضافي على أن الإصلاح الاقتصادي احتل موقع الصدارة في السنوات الأولى لعهد الملك عبد الله الثاني، فإن مبادرة "الأردن أولاً" (وحملة العلاقات العامة للحكومة حول المبادرة) جعلت الجهود الرسمية تضع الإصلاح الاقتصادي أولاً، وكل شيء آخر آخراً، والمشاركة السياسية ذات المعنى ثانياً؛ وبالنسبة للكثير من الأردنيين، فهذا الانفصام بين الاقتصادي والسياسي هو ما يهم حقاً،⁽²⁾ وهو ما جعل النظام يتنبه لهذا الانفصام، ويدرك أن التركيز على الإصلاح الاقتصادي وحده لن يحقق الإصلاح المنشود دون أن يسير بالتوازي مع الإصلاح السياسي.

ويمكن تفسير جانب من موقف المعارضة السياسية في الأردن من هذا الباب، فيبدو أن تركيز الحكومة على التنمية الاقتصادية كان سبباً في توقف عملية الإصلاح السياسي؛ ومن هنا، فقد استمرت المعارضة للحكومات بسبب تركيزها على الاقتصاد على حساب الإصلاح السياسي، فالمعارضة في الأساس هي حول السياسات والأولويات، وليس معارضة للدولة الأردنية. والمشكلة في الموضوع أن المعارضة بدأت تمتد لبعض العناصر المحافظة من قاعدة تأييد النظام من الشرق أردنيين وحتى المجتمعات البدوية،⁽³⁾ وهو ما يمكن أن يسدل الستارة عن عودة الاهتمام بالإصلاح السياسي بالتلاحم مع الاقتصادي.

وفي الفترة الممتدة ما بين حزيران 2000 إلى آب 2003، عهد الملك عبد الله الثاني إلى علي أبو الراغب بثلاث حكومات متتالية؛ ومع هذه الحكومات، وجدنا أن تحولا قد طرأ في أولويات الإصلاح في الحكومة الأولى ليحتل فيها الجانب السياسي مرتبة أولى جنباً إلى جنب مع الجانب الاقتصادي مع تراجع مكانة البعد الأمني.⁽⁴⁾

وهو ما يؤشر على أن الإصلاح لا يمكن ان يسير بالتركيز على البعد الاقتصادي دون التلازم مع البعد السياسي. وفي الحكومتين الثانية والثالثة ل علي أبو الراغب، تبين تقدم طفيف في الإصلاح

(1) انظر رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999.

(2) Pete Moore, The Newest Jordan: Free Trade, Peace and an Ace in the Hole, published June 26, 2003, Middle East Research and Information Project. (<http://www.merip.org/mero/mero062603>)

(3) Curtis Ryan, Reform Retreats Amid Jordan's Political Storms, Middle East Research and Information Project, published June 10, 2005. (<http://www.merip.org/mero/mero061005>)

(4) انظر منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000

السياسي من مساحة الخطاب الملكي بالمقارنة مع الجانب الاقتصادي الذي جاء في المرتبة الثانية من حيث الأهمية، مع ملاحظة ان الحكومة الثالثة شهدت تقدماً كبيراً في البعد الأمني، إذ حاز على 20.5%؛ وهذا ربما يفسر أسباب تباطؤ المسيرة الإصلاحية في هذه المرحلة، وذلك لتصاعد الأولوية الأمنية على الأولويتين السياسية والاقتصادية.

وفي حكومة فيصل الفايز التي تلت حكومات أبو الراغب، جاء البعد السياسي بالمرتبة الأولى من حيث الأهمية، يليه البعد الاقتصادي، مع تراجع واضح للبعدين الاجتماعي والأمني، باستثناء إشارات عابرة للجانبين.

وهذا مؤشر واضح على عودة الأولوية للبعد السياسي أولاً، والاقتصادي ثانياً، على حساب البعد الأمني، بهدف دفع مسيرة الإصلاح قدماً دون تدخلات أو عوائق أمنية. لقد عدَّ الملك التنمية السياسية على رأس أولويات الحكومة، واعتبرها الطريق المناسب لإنتاج أحزاب قوية وموحدة من شخصيات مختلفة، تفي بمفهوم الأردن أولاً، وتحافظ على كرامة البلاد وقوتها.⁽¹⁾ أما في الجانب الاقتصادي، فاعتبر الملك أن الانفتاح الواعي على المجتمعات المتقدمة بهدف متابعة التطورات الاقتصادية العالمية هو الأساس لبناء اقتصاد أردني على أساس اقتصادي ثابت.

غير أن واقع الحكومات السابقة جعلها لم تقدم ما يقنع المواطن بان هناك إصلاحاً حقيقياً سواء في الجانب السياسي أو الاقتصادي، مما دفع الملك إلى تكليف عدنان بدران بتشكيل حكومة جديدة في عام 2005، وصرح الملك عبدالله لأول مرة في هذا الكتاب التكليفي أن مبادئ الإصلاح التي نادى بها تم تجاوزها من قبل منأوي الإصلاح⁽²⁾، وطلب من الحكومة مشاركة الأردنيين والأردنيات في وضع الأجندة الوطنية، إذ اعتبر أن المواطنة ليست علاقة ريعية مع الدولة، إنما هي علاقة مبنية على المصير الواحد، والشراكة الإنتاجية. وكمؤشر على امتعاض الملك من البطء في المسار الإصلاحي، فقد أعطى الإصلاح السياسي أولوية كبيرة بنسبة 26.3% في هذا الخطاب، بينما جاء الاقتصادي ثانياً بنسبة 10.5%، مع تراجع واضح للجانب الأمني، إلا أن صراع النخب الرسمية فيما بينها جعل الحكومة لم تعمر سوى خمسة أشهر فقط.

وفي عام 2005 تم تكليف معروف البخيت بتشكيل حكومة جديدة، احتل فيها الجانب الأمني المرتبة الأولى بكتاب التكليف؛ ويمكن تفسير ذلك بوقوع التفجيرات الإرهابية في عدة فنادق داخل العاصمة عمان في أيلول 2005، مما استلزم من الملك توجيه الحكومة للتركيز على الأمن، وإيجاد قوانين تتصدى للإرهاب وتكافح الفساد. بينما جاء الجانب الاقتصادي في المرتبة الثانية من حيث الأهمية،

(1) انظر منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة فيصل الفايز، 22 تشرين أول 2003

(2) انظر منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عدنان بدران، 16 حزيران 2005

حيث اعتبر الملك أن ما تحقق من إنجازات اقتصادية يجب المحافظة عليه وتعزيزه من خلال التوزيع العادل لعوائد التنمية على جميع المحافظات. فيما جاء الجانب السياسي في المرتبة الثالثة، فيه طالب الملك الحكومة بمأسسة عملية الإصلاح والتحديث، والإسراع في إعداد جملة قوانين عصرية للانتخابات والأحزاب والبلديات⁽¹⁾، واحتل الجانب الاجتماعي المرتبة الأخيرة في الخطاب.

إلا أن التردّي الاقتصادي لأوضاع المواطنين، وتدني مستوى المعيشة، وارتفاع مستويات الأسعار، وانخفاض حجم الرعاية والخدمات المقدمة من القطاع العام للمواطنين، دفع الملك لتغيير الحكومة وتكليف نادر الذهبي بتشكيلها بتاريخ 2007/11/25؛ وقد جاء التركيز في كتاب التكليف على الجانب الاجتماعي للمواطنين بنسبة 11.5%، وهي الأعلى بالنظر إلى كل خطابات التكليف السامي؛ فيما جاء الاهتمام بالجانب الاقتصادي في المرتبة الثانية بنسبة 10.2%، إذ طلب الملك من الحكومة الاهتمام بالشأن الاقتصادي للمواطنين⁽²⁾؛ فيما جاء الاهتمام بالشأن الأمني بالمرتبة الثالثة بمقدار 7.6%؛ وأما الجانب السياسي، فكان في المرتبة الأخيرة بنسبة 3.8%.

وبالمقارنة بين حكومة الذهبي والحكومات السابقة، نقف على انخفاض في منحى البعد السياسي، والعودة إلى إيلاء البعد الاقتصادي والاجتماعي الأولوية؛ ويمكن أن يكون التراجع الملحوظ في البعد السياسي إلى 3.8% (وهي الأدنى بالمقارنة مع كل خطابات التكليف السامي محل البحث) مؤشراً على أن الإصلاح السياسي لا يكتمل دون الاتكاء على البعدين الاجتماعي والاقتصادي، وضرورة تحسين مؤشراتهما لأثر ذلك المباشر على العملية الإصلاحية برمتها.

وبتاريخ 2009/12/14، كلف الملك سمير الرفاعي بتشكيل الحكومة؛ وقد استمر منحى الاهتمام بالجانب الاقتصادي بالتصاعد إلى المرتبة الأولى بنسبة 23.3%، وهي أعلى نسبة في خطاب التكليف؛ فيما جاء الاهتمام بالجانب السياسي في المرتبة الثانية، فقد طلب الملك من الحكومة سن قانون انتخاب عصري، ووضع ميثاق شرف للحكومة ومجلس النواب للعمل على هداها؛ أما الجانب الاجتماعي، فقد تقدم إلى المرتبة الثالثة بنسبة 10.5%⁽³⁾، وذلك نتيجة الاهتمام الملكي بهذا الجانب، وربما هو مؤشر على التركيز على الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية معاً للسير في المسار الإصلاحي؛ ويُشار إلى تراجع التركيز على الجانب الأمني إلى المرتبة الرابعة بنسبة 5.6%، خشية ألا يعرقل الاهتمام بالأبعاد الأخرى، ومن ثم الإبطاء بالإصلاح السياسي والاقتصادي.

(1) انظر منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة معروف البخيت، 24 تشرين ثاني، 2005

(2) انظر منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة نادر الذهبي، 22 تشرين ثاني 2007

(3) انظر منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة سمير الرفاعي، 9 كانون اول 2009

وعاد الملك وكلف حكومة الرفاعي الثانية بتاريخ 2010/11/24؛ ومع هذه الحكومة، حصلت تغييرات في الأولويات الإصلاحية إذ جاء الجانب السياسي في المرتبة الأولى بنسبة 25.9%؛ فيما احتل البعد الأمني المرتبة الثانية من حيث الأهمية بنسبة 11.1%؛ فيما جاء الجانب الاقتصادي بالمرتبة الثالثة بنسبة 7.4%. ونجد في هذا الكتاب أن الحكومة الثانية عادت للتركيز على الجانب السياسي، إلى جانب الاهتمام بالبعد الأمني، مع تراجع ملحوظ في البُعد الاقتصادي، وتراجع حاد في البُعد الاجتماعي الذي حصل على 1.8%، وهي أقل نسبة تحصل عليها الأبعاد الاجتماعية بالمقارنة مع كل كتب التكليف.

وفي الأول من شباط 2011، قبل الملك استقالة حكومة سمير الرفاعي، وكلف بتاريخ 2011/2/9 معروف البخيت بتشكيل حكومة ثانية له؛ كانت مهمتها الأولى. حسب كتاب التكليف الملكي. "اتخاذ خطوات سريعة وعملية وملموسة تهدف إلى إطلاق عملية إصلاح سياسي فعلية تعكس رؤية الأردن للإصلاح الشامل والتحديث والتنمية"⁽¹⁾. لكن الجديد الذي أتى به كتاب التكليف هو حديث الملك الصريح. للمرة الثانية. بأن عملية الإصلاح بجوانبها المختلفة شابها ثغرات واختلالات جاءت نتيجة "الخوف من التغيير" الذي أبداه البعض ممن قاوموا هذا التغيير حفاظاً على مصالحهم الخاصة، مما كلف البلاد ثمنًا باهظًا، وحرمها من كثير من فرص الإنجاز.

وأمام هذا النقد السياسي الواضح من الملك لمسيرة الإصلاح التي يعترضها الكثير من العقبات، فقد جاء الإصلاح السياسي في المرتبة الأولى من الأهمية في هذا الكتاب، إذ حازت على النسبة الأعلى بالمقارنة مع كل كتب التكليف حتى اليوم بنسبة 36%، وهي أعلى من حكومة عون الخصاونة التي جاءت في فترة "الربيع العربي"؛ وجاء البعد الأمني في المرتبة الثانية بنسبة 9.8%، يليه الاقتصادي بنسبة 6.5%، وهذا مؤشر على أن المتابع لمنحنى كتب التكليف لا يجد استقراراً في أولوية الإصلاح؛ فتارة نجد الأولوية للاقتصاد، أو للاقتصاد والسياسة معاً، وتارة أخرى الأولوية للإصلاح السياسي، وأحياناً يتصدر الأمني المشهد السياسي، وفي حالة واحدة فقط: البعد الاجتماعي.

وعلى وقع الحركات الشعبية والعمالية واندلاع ثورات "الربيع العربي"، تم قبول استقالة حكومة البخيت، وتكليف القاضي الدولي عون الخصاونة بتشكيل حكومة جديدة بتاريخ 2011/10/24. جاء تركيز كتاب التكليف السامي فيها على الإصلاح السياسي بنسبة 27.7%، وبفارق كبير عن البُعد الاقتصادي الذي جاء بنسبة 5.5% في المرتبة الثالثة؛ فيما عاد البعد الأمني للمرتبة الثانية بنسبة 6.9%؛ وقد طالب كتاب التكليف الحكومة بمعالجة الاختلالات التي تمت، وإيجاد قانون انتخابات برلماني يلبي طموح المواطنين.⁽²⁾ غير أن التنازع على مبدأ الولاية العامة للحكومة، والتدخل في عمل الحكومة من

(1) انظر منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة معروف البخيت الثانية، 9 شباط 2011

(2) انظر منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عون الخصاونة، 24 تشرين اول 2011

ناحية، واتهام الملك للحكومة بالإبطاء في تشريع القوانين الناظمة للحياة السياسية من ناحية أخرى، أدى إلى استقالة رئيس الحكومة من منصبه من خارج البلاد؛ وهي المرة الأولى في عهد الحكومات الأردنية التي يتقدم فيها رئيس وزراء أردني بالاستقالة من خارج المملكة، مما استدعى من الملك تكليف فايز الطراونة بتاريخ 2012/5/2 بتشكيل حكومة انتقالية، مهمتها إيجاد قوانين انتخاب برلمانية وبلدية، وإيجاد التشريعات الاقتصادية الضرورية، والإشراف على إجراء الانتخابات.⁽¹⁾ وحصل خطاب الإصلاح الاقتصادي على 24.1%، بينما جاء السياسي بنسبة 22.9%، مع تراجع حاد للجانب الأمني بنسبة 2.2%؛ وهي ثاني أقل نسبة بعد حكومة فيصل الفايز، بالمقارنة مع كل كتب التكليف السامي.

وهذا يشير إلى أن الإصلاح السياسي والاقتصادي لهما الأولوية في مسيرة الدولة الإصلاحية، وأن البعد الأمني يجب ألا يحوز اهتمامًا أكبر من الحجم الذي قد يتعارض مع التقدم في الإصلاح؛ وللتوضيح، فإن المرحلة التي رافقت: "الربيع العربي"، واستمرار الاحتجاجات الشعبية، والمطالبة بالإسراع نحو الديمقراطية، وإطلاق الحريات، وتقييد القبضة الأمنية – هذه المرحلة تفسر هذا التراجع الحاد في نسبة الجانب الأمني، بالإضافة إلى أن جوهر العمل الإصلاحي يتطلب تصحيح العلاقة بين الأمني والسياسي؛ فمن الضروري أن يتبع الأمني السياسي، وليس العكس!.

وبعد إتمام الحكومة جزءًا من مهمتها، وعلى وقع المظاهرات الشعبية التي حدثت نتيجة رفع أسعار المشتقات النفطية في عهد حكومة الطراونة، تم تكليف عبدالله النسر بتشكيل الحكومة بتاريخ 2012/10/11⁽²⁾. وقد جاء الجانب الاقتصادي فيها في المرتبة الأولى من حيث الأهمية، بنسبة 22.2%؛ ويمكن تفسير هذا الاهتمام بارتفاع عجز الموازنة إلى أرقام غير مسبوق، وارتفاع نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي؛ ثم جاء الجانب السياسي بالمرتبة الثانية بنسبة 19.8%، وذلك للاستجابة للحراك الشعبي والقوى السياسية، أي بالسير بالإصلاح في بعده السياسي والاقتصادي معاً؛ وتراجع البعد الأمني إلى نسبة 4.7%. وتجب الإشارة، هنا، إلى أن خطاب التكليف قدم مبدأ جديداً في الحياة السياسية الأردنية يقوم على مبدأ مشاورة النواب في اختيار رئيس الوزراء القادم تمهيدا لفكرة الحكومات البرلمانية. مع التنويه إلى أن "الربيع العربي" أدى إلى تحول جذري في التوازن الاستراتيجي في الشرق الأوسط؛ وفي ظل اندفاع جميع الأطراف لضمان أن يتم حماية مصالحهم في إطار هذه التحولات، برزت

(1) انظر منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة فايز الطراونة، 2 آيار 2012

(2) انظر منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عبدالله النسر الأولى والثانية. 11 تشرين

أول 2012 و 30 آذار 2013

المملكة الأردنية الهاشمية كساحة رئيسة عند أولئك الذين يرغبون في رؤية منطقة أكثر ديمقراطية، وأولئك الذين يرغبون في الحفاظ على الاستقرار.⁽¹⁾

وتبدلت أولوية الإصلاح في حكومة عبد الله النور الثانية التي تشكّلت بتاريخ 2013/3/30، إذ احتل الجانب السياسي الأولوية الأولى بنسبة 23%؛ باتساع كبير للفارق بينه وبين الإصلاح الاقتصادي الذي جاء بالمرتبة الثانية بنسبة 9.2%؛ وأما البعد الأمني، فقد استقر عند نسبة 4.6%، وربما يؤثر ذلك إلى اشتداد مطالب الإصلاح السياسي، بالتوازي مع أوراق الملك النقاشية الخمسة لتعزيز الإصلاح السياسي والوصول إلى مرحلة الحكومات البرلمانية كآلية هامة على صعيد تحقق الملكية الدستورية.

وبتاريخ 2016/6/1، تم تشكيل حكومة هاني الملقى في ظل سياق داخلي يعاني من الصعوبات الاقتصادية القاسية، وظروف الإقليم المتهب بالإرهاب الذي - بالنتيجة - يؤثر على الأردن. وقد احتل الجانب الاقتصادي ومكوناته الإصلاحية المرتبة الأولى بنسبة 21.1%؛ فيما جاء الجانب السياسي ومضمونه الإصلاحي في المرتبة الثانية بنسبة 16.1%، وهذا يؤثر إلى حقيقة الأزمة الاقتصادية التي تعيشها المملكة، وقد تصاعدت حدتها في ظل الظروف الإقليمية غير المستقرة، مما يعني ضرورة إيلاء الأبعاد الاقتصادية الأولوية الأولى في خطط وبرامج وسياسات الدولة لمواجهة تداعيات المشاكل الاقتصادية الداخلية والخارجية التي كشفتها مؤشرات الاقتصاد الأردني الجزئي والكلي؛ وبالمقارنة مع الأبعاد الأخرى، فقد تساوى الاهتمام بالبعد الاجتماعي والأمني بنسبة 6.3% لكل منهما.

وفي الحكومة الثانية التي شكلها الملقى بتاريخ 2016/9/28، وفي ظل ما تعانيه المملكة اقتصادياً، وتفاقم ارتفاع معدلات الدين العام الذي تجاوز حاجز 35 مليار دولار، وعجز الموازنة، وتداعيات اللجوء السوري بالتوازي مع ضعف الدعم الإقليمي والدولي للأردن، واستمرار تعثر تحسين مستويات المعيشة للمواطن، فقد استمر البعد الاقتصادي والسياسات الإصلاحية في تصدر المرتبة الأولى بنسبة 14.4%، بالمقارنة مع 11.5% للبعد السياسي الذي جاء في المرتبة الثالثة؛ أما البعد الاجتماعي، فقد تصاعد الاهتمام به بنسبة 12.5%؛ في مقابل 8.6% للبعد الأمني؛ وهذه نتيجة منطقية للآثار السلبية للاقتصاد على الواقع الاجتماعي، فكان شعار المرحلة الاهتمام بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، ووضع البرامج والخطط والسياسات الكفيلة بتحسين الواقع الاقتصادي لأهميته المباشرة على الواقع الاجتماعي.

وبتاريخ 5 حزيران 2018، تم تشكيل حكومة عمر الرزاز الأولى في ظل سياق داخلي ملتهب وعلى وقع المظاهرات بسبب قانون ضريبة الدخل الجديد.

(1) Samuel Helfont, Tally Helfont, Jordan: Between the Arab Spring and the Gulf Cooperation Council, Orbis, Vol, 56, No, 1, 2012, P. 82.

قام الملك بتوجيه الحكومة الجديدة لتحقيق مجموعة متنوعة من الاهداف والتي تتضمن: تحفيز النمو الاقتصادي، توليد فرص عمل كافية، إطلاق حوار وطني يهدف إلى الوصول إلى قانون ضريبة دخل عادل وشفاف ويحقق المصلحة الاقتصادية والرفع من جودة وكفاءة الخدمات العامة) (نقل، صحة، تعليم)

وبتاريخ 7 تشرين اول-اكتوبر 2020، تم تشكيل حكومة بشر الخصاونة حيث جاء كتاب التكليف السامي لحكومة دولة الدكتور بشر الخصاونة بمثابة خريطة طريق لعبور جائحة كورونا بسلام؛ حيث عد النظام الصحي والملف الصحي في سلم الأولويات الوطنية خوفاً من الإنهيار كنتيجة لكثرة حالات الإصابة بالفايروس؛ وطالب برفع طلبات المستشفيات الإستيعابية؛ وإنشاء مراكز فحوصات ومختبرات؛ وتوسيع قاعدة المشمولين في التأمين الصحي؛ والعدالة في توزيع الخدمات الصحية.

ونلاحظ من تحليل مضمون كتب التكليف السامي للحكومات المشكّلة في عهد الملك عبدالله الثاني أن سبعة منها(7) احتل فيها الجانب السياسي المرتبة الأولى، فيما احتل الجانب الاقتصادي المرتبة الأولى في ستة منها(6)، واحتل الجانبان الاجتماعي والأمني الترتيب مرتين، فيما تساوى الجانب السياسي مع الاقتصادي في المرتبة الأولى مرة واحدة في حكومة أبو الراغب الأولى، وكذلك البعد السياسي والبعد الأمني في المرتبة الأولى في حكومة أبو الراغب الثانية من أصل 17 حكومة تشكلت حتى اليوم، وهذا يدل على أولوية الإصلاح السياسي على الإصلاح الاقتصادي الذي يأتي ثانياً، على الرغم من تقارب البعدين في مجمل الخطاب وبفارق خطاب تكليف واحد فقط. ونتنبأ، على إثر ذلك، أن يكون خطاب التكليف القادم للحكومة الجديدة رقم 18 يعلي من البعد الاقتصادي ليتساوى البعدان من حيث الأهمية، إلى جانب تصاعد أهمية البعد الاجتماعي على حساب الأمني نظراً لمتغيرات السياقين الداخلي والخارجي التي ألفت بظلال سلبية على المستوى المعيشي للمواطن.

ولتعزيز فكرتنا في التحليل، قمنا أيضاً بتحديد أوزان كل بعد من الأبعاد الأربعة في ضوء حساب المساحة الكلية التي احتلها كل بعد في كل الخطابات، وأوجدنا. كما يبين الجدول رقم(1). النسبة الإجمالية للإصلاح السياسي والاقتصادي إلى جانب الأبعاد الاجتماعية والأمنية في كل كتب التكليف السامي للحكومات الأردنية منذ بداية عهد الملك عبدالله الثاني؛ فتبيّن أن الإصلاح السياسي يحتل موقع الصدارة في خطابات التكليف بنسبة 16%، يليه الإصلاح الاقتصادي بنسبة 13.6%، ثم الأمني بنسبة 7.5%، وأخيراً الاجتماعي بنسبة 7.1%.

جدول رقم (1)
الإصلاح السياسي والاقتصادي في كتب التكاليف السامي للحكومات (1999-2016)
إلى جانب الاجتماعي والأمني

نسبة المئوية لأبعاد الإجم من مجمل الخطاب ⁽¹⁾	المجموع	البعد الأمني		البعد الاجتماعي		البعد الاقتصادي		البعد السياسي		الوزارة
		عدد السطور	النسبة المئوية	عدد السطور	النسبة المئوية	عدد السطور	النسبة المئوية	عدد السطور	النسبة المئوية	
27.2	121	6.6	8	9.9	12	5.7	7	4.9	6	حكومة عبد الرؤوف الروابدة إذار 1999
37.1	159	6.2	10	5.6	9	12.5	20	12.5	20	حكومة أبو الراغب الأولى 19 حزيران 2000
42.8	63	12	8	3.1	2	11	7	12	8	حكومة أبو الراغب الثانية 14 كانون الثاني 2002
41.0	39	20.5	8	5.1	2	5.1	2	10.2	4	حكومة أبو الراغب الثالثة 20 تموز 2003
28.3	81	1.2	1	3.7	3	9.8	8	13.5	11	حكومة فيصل الفايز 22 تشرين أول 2003
47.3	38	5.2	2	5.2	2	10.5	4	26.3	10	حكومة د.عدنان بدران 5 نيسان 2005
47.7	90	18.8	17	7.7	7	11	10	10	9	حكومة د.معروف البخيت الأولى 24 تشرين ثاني 2005
33.3	78	7.6	6	11.5	9	10.2	8	3.8	3	حكومة نادر الذهبي 22 تشرين ثاني 2007
54.2	107	5.6	6	10.8	11	23.3	25	14.9	16	حكومة سمير الرفاعي الأولى 9 كانون أول 2009
46.2	54	11.1	6	1.8	1	7.4	4	25.9	14	حكومة سمير الرفاعي الثانية 22 تشرين ثاني 2010
63.9	61	9.8	6	11.4	7	6.5	4	36	22	حكومة د.معروف البخيت الثانية 1 شباط 2011
45.8	72	6.9	5	5.5	4	5.5	4	27.7	20	حكومة عون الخصاونة 17 تشرين أول 2011

(1) تم حساب النسبة المئوية لأبعاد الإصلاح من خلال جمع عدد السطور لجوانب الإصلاح (السياسي + الاقتصادي + الاجتماعي + الأمني) مقسومة على إجمالي عدد السطور .

52.8	87	2.2	2	3.4	3	24.1	21	22.9	20	حكومة د.فايز الطراونة 27 نيسان 2012
52.3	126	4.7	6	5.5	7	22.2	28	19.8	25	حكومة د.عبدالله النصور الأولى 10 تشرين أول 2012
44.6	65	4.6	3	7.6	5	9.2	6	23	15	حكومة د.عبدالله النصور الثانية 9 آذار 2013
50.0	142	6.3	9	6.3	9	21.1	30	16.1	23	حكومة هاني الملقى الأولى 1، حزيران، 2016
47.1	104	8.6	9	12.5	13	14.4	15	11.5	12	حكومة هاني الملقى الثانية 28 أيلول 2016
44.3 (659 سطرًا)	1487	7.5	112	7.1	106	13.6	203	16.0	238	عدد السطور الإجمالي والنسبة (1)
	75		3		6		28		9	حكومة عمر الرزاز الأولى
	128		8		23		25		14	حكومة بشر الخصاونة

المصدر: الجدول من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى تحليل مضمون كل كتب التكليف للحكومات في عهد الملك عبد الله الثاني، المنشورة على موقع رئاسة الوزارة الأردنية والموقع الرسمي للملك عبد الله الثاني.

إن قراءة الأرقام الكميّة سياسياً لها مدلول يكمن في أنه على الرغم من التركيز في بداية الإصلاح على البعد الاقتصادي، إلا أن الجانب السياسي استطاع أن يفرض أهميته كأولوية على أجندة الإصلاح، وكدالة في الواقع السياسي الأردني؛ وتشير، كذلك، إلى الدرجة الاستجابية للنظام السياسي لواقع القوى السياسية، والحركات الشعبية، والتحويلات على صعيد المحيط الإقليمي، وتداعيات التحولات السياسية العربية، واشتداد الضغط على الأنظمة السياسية للاستجابة للحركات الشعبية، بالإضافة إلى تبني النخبة الرسمية الممثلة بالملك لبرنامج إصلاحي سياسي من المحتمل في حال تطبيقه الوصول إلى إحداث تغيير بنيوي في عمليات ووظائف أبنية النظام السياسي.

وعلى الوجه الآخر، جاء البعد الاقتصادي في المرتبة الثانية ليدل على أهمية السير بالبعدين معاً لتحقيق الإصلاح المنشود؛ فيما تراجع البعد الأمني، وهذا يفسر تراجع البعد الأمني - على مستوى الخطابات والرسائل على الأقل - لصالح البعد السياسي، وهو مطلب جوهري لدى القوى السياسية والحركات الشعبية في الأردن، بحيث يتبع الأمني السياسي، وليس العكس؛ أما وزن البعد الاجتماعي في

(1) يقتضي التنويه في هذا السياق إلى أن تحليل المضمون اقتصر على الجوانب الداخلية للإصلاح، دون التطرق للأبعاد الأخرى التي تضمنتها كتب التكليف أو حتى خطابات العرش الأخرى التي تشمل (الجانب الإقليمي والدولي، والجانب الثقافي، والإعلامي....) والتي حصلت في تحليل المضمون على نسبة 55.7 %، بما نسبته 828 سطرًا.

هذه الخطابات، فيشير إلى أن الدولة تحتاج إلى تبني عملية إدماج أكبر للأبعاد الاجتماعية عند صناعة القرار السياسي والاقتصادي.

2. الإصلاح السياسي والاقتصادي في خطابات العرش⁽¹⁾ في افتتاح الدورات العادية لمجلس الأمة الأردني (2003-2016)، كما يظهر في الجدول رقم (2). قمنا بتحليل مضمون خطابات افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة الأردني منذ العام 2003، وهو عام أول خطاب يلقيه الملك عبد الله الثاني حتى العام 2016؛ وقد تبين من خلال النتيجة الكلية للخطابات ما يأتي:

1. بالمقارنة مع كتب تكليف الحكومات، فإن الإصلاح السياسي استمر في تصدر المرتبة الأولى في خطابات افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة (1999-2016) بنسبة إجمالية بلغت 9.8%، وهو ما يشير إلى وحدة الرؤية لدى النخبة الرسمية (وهو الملك) عند تشكيل الحكومات أو مخاطبة البرلمان، وضرورة إيلاء البعد السياسي الأهمية الأولى في الدولة، كما تدل على عدم وجود تناقض في الخطاب السياسي الرسمي حول أولوية الإصلاح الذي يسعى له نظام الحكم.

2. بالمقارنة، أيضاً مع كتب التكليف، وجدنا أن مخاطبات البرلمان أوجدت أهمية البعد الاجتماعي إلى جانب البعد الاقتصادي، إذ حصل كل منها على نسبة 6.9% للاقتصادي، و5.7% للاجتماعي، وهذا يعلي مسألة إدخال البعد الاجتماعي في برامج الإصلاح الاقتصادي؛ وربما كان يشير إلى اختلاف واضح عن كتب التكليف التي اهتمت بالجانب الاقتصادي على حساب الاجتماعي. وهنا، جاء مضمون خطابات العرش ليعيد أهمية تناول الجانب الاجتماعي في الإصلاح الاقتصادي لصعوبة الفصل بينهما واقعياً، وللأثر الذي يمكن أن تتركها البرامج والخطط الاقتصادية على الجانب الاجتماعي للمواطن. وبالمقارنة مع كتب التكليف، فقد جاءت خطابات العرش أكثر إدراكاً لأهمية إدماج البعد الاجتماعي في البرامج الاقتصادية.

(1) خطابات العرش هي الخطابات التي يلقيها الملك بموجب الدستور في افتتاح الدورات العادية لمجلس الأمة، ولا تكون بديلاً بأي شكل من الأشكال عن البيان الوزاري الذي تتقدم به الحكومة. هذا ما أكدته التعديل الدستوري الإيجابي لسنة 2011، إذ ألزم الحكومة بتقديم البيان الوزاري لنيل الثقة من مجلس النواب، مما أدى إلى فصل البيان الوزاري عن خطاب العرش، ويبقى خطاب العرش منصة سياسية لتواصل الملك مع البرلمان، ويستعرض فيه الملك الاستراتيجيات الكلية للدولة والسياسات الوطنية ومراكز القضايا الحيوية الهامة في المنطقة. وفي الواقع السياسي الحالي، يشكّل خطاب العرش مبادئ واستراتيجيات لبرنامج عمل الحكومة والبيان الوزاري الذي تتقدم به لنيل ثقة مجلس النواب. ونعلق هنا على مسألة مهمة، وهي أن خطاب العرش في حال تحققت الملكية الدستورية واقعياً يصبح من أعمال المراسم والبروتوكولات ليس إلا، وذلك بسبب التحول في مصدر القوة في النظام السياسي إلى الوزارة؛ وعلى هذا المستوى يمكن القول مستقبلاً بحدوث تغيير في هيكل النظام السياسي.

3. جاء البعد الأمني في المرتبة الأخيرة بنسبة 4.9%، ولعل تفسير ذلك أن النخبة الحاكمة والقوى السياسية الأخرى باتت تدرك ضرورة تخفيض تأثير الجانب الأمني على السياسي، وأن المرحلة تتطلب تقليص الدور الأمني في العملية الإصلاحية، وأن برامج الإصلاح السياسي والأمني قد يتأثر نتيجة التدخلات الأمنية بما يعيق ويبطئ مسيرة الإصلاح.

وبتحليل كل خطاب على حدة، يمكن أن نضع الملاحظات الآتية:

1. احتل الجانب الأمني المرتبة الأولى في افتتاح خطاب العرش في الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الأردني في عام 1999، فيما احتل الجانبان السياسي والاجتماعي المرتبة الثانية، واحتل الاقتصادي المرتبة الأخيرة؛ ولعل السبب في ذلك أن بداية الحكم للملك عبد الله الثاني كانت تتطلب ترسيخ الحكم والتركيز على الجانب السياسي.⁽¹⁾

2. في افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة الأردني الرابع عشر⁽²⁾، الذي يعد أول مجلس منتخب في عهد الملك عبد الله الثاني، احتل الجانب السياسي المرتبة الأولى بنسبة 10.8%، إذ اعتبر الملك أن المسيرة الديمقراطية هي الخيار الوطني الأول الذي ستسعى الحكومة بالتعاون مع مجلس النواب على ترسيخه من خلال العمل على تعميق الوعي الديمقراطي بين الناس، وإرساء قواعد الحوار بين مؤسسات المجتمع المدني، واحترام الرأي الآخر، وصون الحريات العامة، والتعددية السياسية، في إطار من الالتزام بروح الدستور، واحترام القوانين؛ وهذا يؤشر على أن عقل الدولة جعل الإصلاح السياسي أولوية أولى له بالمقارنة مع الأولويات الاجتماعية والاقتصادية في بدايات حكم الملك عبد الله الثاني. وجاءت الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والأمنية في المرتبة الثانية بالتساوي بالنسبة 5.4%، إذ اعتبر الملك موضوع التنمية الاقتصادية وإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، وتفعيل دور القطاع الخاص، وإيجاد المناخ الاستثماري الجاذب، وتوفير البنى التحتية، ومعالجة موضوع المديونية، على رأس الأولويات والأهداف الوطنية، كما اعتبر أن توفير الحياة الكريمة، وتقديم الخدمات العامة للمواطن الأردني في البادية والريف والمخيم والمدينة، مسؤولية وطنية وواجب مقدس، تسعى الحكومة للنهوض به؛ وستواصل برامجها لتوسيع الخدمات المقدمة للمواطنين، في سائر المجالات التربوية والاجتماعية والصحية، وتطوير مستواها.

(1) خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الثالثة لمجلس الأمة الثالث عشر عمان، الأردن 1 تشرين ثاني، نوفمبر 1999

(2) خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة الرابع عشر عمان، الأردن 1 كانون الأول/ديسمبر

3. في افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة الخامس عشر⁽¹⁾، احتل الجانبان السياسي والاجتماعي المرتبة الأولى بنسبة 13.9%، فيما جاء الجانب الاقتصادي في المرتبة الثالثة بنسبة 4.3%، والجانب الأمني المرتبة الرابعة بنسبة 3.2%؛ وهذا يدل على أن الحكومات بدأت بوضع الأبعاد الاجتماعية على رأس الأولويات الوطنية.

وعدّ الملك أن التنمية الشاملة، عبر التكامل والتلازم، في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، هي الهدف الأول له باعتبارها أساساً وضرورة للازدهار والرخاء؛ وحدد الملك قواعد وآليات جديدة تركز عليها التنمية الشاملة، أهمها:

أ. بناء مجتمع التكافل والتعاون، على قاعدة ثابتة من العدالة والمساواة، وتكافؤ الفرص، واحترام حقوق الإنسان، عبر اعتماد مبدأ النزاهة والشفافية، والاحتكام إلى سيادة القانون على الجميع دون محاباة ولا تمييز؛ وذلك في سائر ميادين العمل والإنتاج.

ب. تفعيل طاقات المجتمع، وإشراك الجميع في عملية التنمية، بخاصة الشباب، وكذلك المرأة التي يجب أن تتوفر لها كل الإمكانيات اللازمة والحقوق المستحقة، من أجل مشاركتها الكاملة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ج. تعميم الثقافة الديمقراطية التي تركز على: مبدأ الحوار، واحترام الرأي الآخر، والالتزام بما تقرره الأكثرية، بعيداً عن التطرف والمغالاة، والقول باحتكار الحقيقة لجهة دون غيرها.

د. إنجاز التنمية الشاملة، وتطوير الجهاز القضائي المحصن بالاستقلالية والنزاهة والحياد، والنهوض بقطاع الإعلام ليكون إعلام الدولة العصرية القادر على تبني قضايا الوطنية في بيئة تسودها التعددية والحرية المسؤولة؛ كما يتوجب علينا دعم المركز الوطني لحقوق الإنسان، ليقوم بواجبه في حماية حقوق المواطنين ورعايتهم.

هـ. إن الأردن-النموذج يحتاج إلى عقلية جريئة تعتمد التغيير الجذري لأساليب التفكير وآليات اتخاذ القرار، لكي يتجاوز الحلول التقليدية والجزئية والانية، ويرقى بها إلى خطط وبرامج استراتيجية طويلة المدى، تركز على الرؤية الملكية لمستقبل الوطن.

4. في خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة السادس عشر⁽²⁾، احتل الجانب السياسي المرتبة الأولى بنسبة 10.3%، ثم جاء الجانب الاقتصادي في المرتبة الثانية بنسبة 4.1%، فيما جاء الجانب الاجتماعي والأمني في المرتبة الثالثة؛ وهذا تحول إيجابي يؤشر إلى إدراك الدولة أن الإصلاح

(1) خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة السادس عشر عمان، الأردن 2 كانون أول 2007

(2) خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة السادس عشر، عمان، الأردن 28 تشرين ثاني، نوفمبر

السياسي يحتاج . بالتوازي . إلى إصلاح اقتصادي، فالإصلاح الحقيقي يحتاج إلى الدعامتين الاقتصادية والسياسية معًا.

وأهم ما تناوله الخطاب أن الملك حدد بان علاقة السلطتين التنفيذية والتشريعية قد شابها الكثير من الأخطاء، أعاقت برامج الإصلاح، وألحقت الضرر بالمواطنين، وهزت صورة مجلس النواب لدى الشعب الأردني؛ واعتبر أن المرحلة القادمة تستدعي وجود مجلس نواب قوي وقادر، يمارس دوره في الرقابة والتشريع في إطار عمل دستوري مؤسسي، وعلى أساس شراكة حقيقية مع السلطة التنفيذية، مما يعزز ثقة الناس بهذه المؤسسات؛ وطالب الملك لضمان تلافي أخطاء الماضي، التوافق بين السلطتين على الية عمل ملزمة، توضح الأسس التي تحكم تعامل الحكومة مع أعضاء مجلس النواب وفق الدستور والقانون، بحيث يطمئن الشعب إلى أن العلاقة بين السلطتين علاقة شراكة مبنية على المعايير التي تحقق المصلحة العامة.

5. في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة السابع عشر⁽¹⁾، احتل الجانب الاقتصادي المرتبة الأولى بنسبة 11.4%، فيما جاء الجانب السياسي في المرتبة الثانية بنسبة 9.6%، واحتل الجانب الأمني المرتبة الأخيرة بنسبة 1.7%، والجانب الاجتماعي لم يجر تناوله في هذا الخطاب؛ وهذا يدل على عودة تصدر الاقتصاد ومضامينه الإصلاحية أجندة عمل الدولة ومؤسساتها إلى جانب البعد السياسي.

ويمكن تناول أهم ما ركز الملك عليه في الخطاب، وهو: الإصلاح الاقتصادي عماد الازدهار؛ ويعتبر أن القطاع العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني هم شركاء حقيقيون ومتكاملون في وضع البرامج والسياسات الاقتصادية وتنفيذها. وطالب الحكومة التوجه نحو نهج اللامركزية، وتعميق نهج إعداد الاستراتيجيات والخطط التنفيذية بالاعتماد على العمل الميداني والتشاور مع القواعد صعودا إلى الأعلى، وإعلان الخطط للمواطنين بشفافية، وبلورة السياسات الاقتصادية والتخطيط التنموي، من خلال: تحفيز الاقتصاد الوطني، وتحسين التنافسية، والبيئة الجاذبة للاستثمارات لإيجاد فرص عمل للأردنيين، وزيادة نسب النمو، والاستمرار في معالجة تحديات الفقر والبطالة، واستمرار تطبيق استراتيجية التشغيل الوطني، وتحسين الظروف المعيشية للمواطنين من خلال: تعزيز جهود حماية المستهلك، وتشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، بالإضافة إلى توجيه الدعم لمستحقيه، ودعم المشاريع الإنتاجية والريادية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. كما أشار إلى الإسراع في تنويع مصادر الطاقة، بالاعتماد على المصادر البديلة والمتجددة، والإسراع في تنفيذ المشاريع الكبرى في قطاعات المياه والنقل والطاقة، لتحسين الأمن الوطني الاقتصادي. هذا بالإضافة إلى الالتزام بتنفيذ خطة عمل شاملة لتنمية

(1) خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة السابع عشر عمان، الأردن، 10 شباط 2013

المحافظات خلال الثلاث سنوات القادمة، وتقديم الدعم اللازم للبلديات لتمكينها من القيام بمسؤوليتها بكفاءة.

أما على المستوى السياسي، فقد ركز الخطاب على ما تم إنجازه من محطات إصلاحية، أبرزها: تعديل وتطوير التشريعات السياسية، وإرساء قواعد ديمقراطية للعمل السياسي على مستوى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والأحزاب، وترسيخ ممارسات المواطنة الفاعلة. واعتبر أن التعديلات الدستورية التي تمت قد عززت منظومة الحريات، ورسخت الفصل والتوازن بين السلطات، كما أوجدت مؤسسات ديمقراطية أساسية لاستكمال التحول الديمقراطي، وإدخال خطوات أساسية نحو الحكومات البرلمانية على أساس المشاورات النيابية.

6. في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الثامن عشر الحالي، احتل الجانب الاقتصادي المرتبة الثانية بنسبة 11.3%، فيما جاء الجانب السياسي في المرتبة الثالثة بنسبة 5.6%، بينما احتل الجانب الأمني المرتبة الأولى بنسبة 13.2%، وأما الجانب الاجتماعي لم يجر تناوله في هذا الخطاب؛ وهذا يدل على ان تصاعد الإرهاب . في السياقين الإقليمي والدولي . في دول الجوار طغى على مضمون الخطاب، ورفع منسوب الهواجس الأمنية؛ فلأهمية الحفاظ على الدولة من تداعيات الأزمات الإقليمية احتل البعد الأمني الأولوية في هذه المرحلة، إلى جانب التركيز على الاقتصاد ومن ثم السياسة. فليس من الحكمة إغفال البعدين الاقتصادي والسياسي حتى في ظل تصاعد المخاوف الأمنية التي فرضها السياقان الإقليمي والدولي وقضاياها (الإرهاب، النزعات الإقليمية، اللجوء وتداعياته الأمنية والاقتصادية، عدم استقرار بعض النظم السياسية). إن الاهتمام بالمسائل الأمنية كان بالتوازي مع الاهتمام بالبعد الاقتصادي ومضامينه الإصلاحية في الوقت ذاته، فالأمن وهواجس التداعيات السلبية لأزمات الإقليم من ناحية، والاقتصاد بما يتضمنه من تأثير على المستوى المعيشي للمواطن من ناحية أخرى، يدل على أن الحاجة ملحة رغم الظروف السياسية والأمنية المعقدة التي تشهدها المنطقة العربية، للالتفات إلى الواقع الاقتصادي للدولة، في ظل ارتفاع واضح في مؤشرات عدم الراحة الاقتصادية، ومؤشرات أخرى تؤثر سلباً على الواقع المعيشي للمواطن الأردني الذي يئن بين مطرقة الجغرافيا الملتبته والهواجس الأمنية لتداعياتها، والضرر الاقتصادي الذي يعاني منه لأسباب تعود لهذا الواقع الأمني – السياسي، أو لأسباب تتعلق بالسياسات والبرامج الاقتصادية المختلفة ودرجة نجاعتها، أو لكليهما معاً في سياق العلاقة التبادلية لتأثير كل منهما على الآخر.

إجمالاً، فقد احتل الجانب السياسي المرتبة الأولى في خطابات العرش السامي، والتركيز على ما تم إنجازه من جوانب الإصلاح السياسي، فيما جاء الجانب الاقتصادي في المرتبة الثانية. والاجتماعي في الثالثة،

وجاء الجانب الأمني في المرتبة الرابعة والأخيرة.⁽¹⁾ ولهذا دلالة عميقة تعكس الانتقال - على المستوى النظري على الأقل - من سطوة البعد الأمني على المشهد السياسي الأردني، وتراجعته لحساب الجانب السياسي أولاً، والاقتصادي أنياً؛ إلا أن العبرة تكمن في الجانب التطبيقي الذي لا يزال يشير إلى حضور مؤثر للبعد الأمني.

جدول رقم (2)

النسبة المئوية لأبعاد الإصلاح من مجمل الخطاب ⁽²⁾	المجموع		البعد الأمني		البعد الاجتماعي		البعد الاقتصادي		البعد السياسي		خطاب العرش
	عدد السطور	النسبة المئوية	عدد السطور	النسبة المئوية	عدد السطور	النسبة المئوية	عدد السطور	النسبة المئوية	عدد السطور	النسبة المئوية	
21.0	95	6.3	6	5.2	5	4.1	4	5.2	5	افتتاح الدورة الثالثة لمجلس الأمة الثالث عشر	
27.0	74	5.4	4	5.4	4	5.4	4	10.8	8	افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة الرابع عشر	
35.4	93	3.2	3	13.9	13	4.3	4	13.9	13	افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة الخامس عشر	
21.5	97	3.09	3	3.09	3	4.1	4	10.3	10	افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة السادس عشر	
26.3	114	1.7	2	3.5	4	11.4	13	9.6	11	افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة السابع عشر	
30.1	53	13.2	7	-	0	11.3	6	5.6	3	افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة الثامن عشر	
24.1	76	0.03	3	0.03	3	0.07	6	11.8	9	افتتاح الدورة غير العادية لمجلس الأمة التاسع عشر	
26.4	582	5.2	28	6	32	7.6	41	21.6	59	إجمالي	

الإصلاح السياسي والاقتصادي في خطابات العرش في افتتاح الدورات البرلمانية لمجلس الأمة (2003-2020) إلى جانب الاجتماعي والأمني

المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى خطاب العرش السامي في افتتاح الدورات العادية لمجلس الأمة الأردني في عهد الملك عبد الله الثاني منذ 1999-2020، على النحو الآتي: خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الثالثة لمجلس الأمة الثالث عشر - عمان، الأردن، 1 تشرين الثاني، نوفمبر 1999؛ خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة الرابع عشر - عمان، الأردن، 1 كانون الأول/ديسمبر 2003؛ خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة السادس عشر - عمان، الأردن، 2 كانون الأول

(1) خطاب العرش في افتتاح الدورات العادية لمجلس الأمة الأردني، على موقع مجلس الأمة الأردني الرسمي:

www.parliament.jo

(2) تم حساب النسبة المئوية لجوانب الإصلاح من خلال جمع عدد السطور لجوانب الإصلاح (السياسي+ الاقتصادي+ الاجتماعي+ الأمني) مقسومة على إجمالي عدد السطور.

2007؛ خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة السادس عشر، عمان، الأردن 28 تشرين الثاني، نوفمبر 2010؛ خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة السابع عشر -عمان، الأردن، 10 شباط 2013؛ افتتاح الدورة الأولى لمجلس النواب الثامن عشر والحالي في 7 تشرين الثاني 2016. خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة غير العادية لمجلس الأمة التاسع عشر 2020-12-10

ثانياً: تصورات النخب السياسية غير الرسمية – الأحزاب السياسية والقوى السياسية الأخرى والمعارضة- حول الإصلاح السياسي.

ساهمت النخب السياسية غير الرسمية من القوى السياسية والمعارضة في تعميق وتعزيز الطرح الإصلاحي من جانبه السياسي، وإثراء الحوار والنقاش على هذا الصعيد، والمشاركة في صياغة تصورات لتطوير الحياة السياسية، ولم تنفك في الدعوى الدائمة للحكومات المتعاقبة بضرورة إيلاء الإصلاح السياسي أولوية على مستوى الأجندة الوطنية، تتعاقب ولا تتعكس مع الإصلاح الاقتصادي. وقد تمحورت الدعوات في مجملها حول إعادة صياغة وتنظيم العلاقة السياسية بين مختلف فاعلي النظام (بحيث تحتل الوزارة موقع الصدارة بينها)، بالإضافة إلى تكريس ذلك بنويًا بإرساء فكرة الحكومات البرلمانية للوصول إلى الملكية الدستورية، الحاضنة الأمل لهذا الإصلاح الذي يشكّل الهاجس السياسي الذي يسكن تطلعات القوى السياسية والمعارضة.

إن الارتفاع بوزن الحكومات السياسي ينسجم مع المطالبة بالولاية العامة للحكومات، وهو حجر العثرة المركزي في الاشتباك السياسي بين القوى السياسية والمعارضة والحكومات المتعاقبة؛ والحديث مستمر عن ضعف مركز رئيس الوزراء والوزراء في الوجود السياسي الأردني، مما يسمح بالقول بأن هذا الضعف لا يمهد الطريق السياسي للوصول للملكية الدستورية.

وكذلك فإن آلية السير بالإصلاح يشكل هو الآخر مسألة للاصطدام السياسي؛ ففي حين ترى السلطة التنفيذية ضرورة التريث السياسي والبطء في الخطوات الإصلاحية إلى حين نضوج الحياة السياسية والحزبية وتمكينها، ترى القوى السياسية. في المقابل. ضرورة الإسراع في الخطوات الإصلاحية ودون إبطاء.

ويمكن تناول هذه التصورات على النحو الآتي:

1. الملكية الدستورية موضوعاً للإصلاح، من وجهة نظر الأحزاب السياسية المعارضة:

اعتبرت الأحزاب المعارضة (وحتى القوى السياسية الأخرى) أن الملكية الدستورية تسمح بإيجاد حكومات منتخبة ديمقراطياً؛ بمعنى أنها تتشكل من حزب الأغلبية البرلمانية، بدلا من تعيينها من قبل الملك. ويتم اختيار رئيس الوزراء من خلال حزب الأغلبية البرلمانية، وينفذ برنامجه الذي يشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الداخلية والخارجية. وتعتبر الية تشكيل الحكومات في واقعها

الراهن وضرورة اصلاحها، مسألة مفصلية في مطالب القوى السياسية في الأردن، لأنها المدخل المؤثر في تغيير الكثير من المظاهر غير الصحية سياسياً والتي أنتجت الآليات والأسس الحالية في تشكيل الوزارات. واستناداً إلى ذلك، فإنه ثمة توافق بين فصائل المعارضة في الأردن على ضرورة إجراء تغييرات سياسية تتمثل في الملكية الدستورية و الحكومات البرلمانية التي تعد، من وجهة نظر المعارضة، صيغة التوفيق المحورية بين الملكية الوراثية والديمقراطية.

ونلاحظ أن هذه الفكرة تتوافق مع أطروحات الملك عبد الله الثاني نحو الإصلاح في شكله النهائي، ولكن الفارق بينهما أن نظرة الأحزاب السياسية وبعض القوى السياسية المعارضة تكمن في المدى الزمني القصير للتطبيق، أما الملك فيرى ان التطبيق يحتاج إلى فترات زمنية للنضوج والتبلور وإلى التدرج الزمني، وهو ما أشار الملك إليه في أوراقه النقاشية، إذ أشار إلى أن شكل الملكية في الأردن بعد عدة عقود من الزمن سيختلف عنها اليوم، وابتدأ في تطبيقه من خلال تشكيل لجنة لتعديل الدستور، وقد قامت بالفعل بتعديل 42 مادة من مواد الدستور الأردني، ودخلت المواد المعدلة حيز التنفيذ بتاريخ 2011/10/1.

وتعتقد الأحزاب السياسية المعارضة في الأردن أن تسريع وتيرة الانتقال إلى الحكومات البرلمانية يتضمن تحقيق الاستقلالية لرئيس الوزراء والوزارة في العلاقة مع الملك، التي تعتبرها حالياً من أهم عقبات الإصلاح السياسي، إذ لا يتمتع رئيس الوزارة والوزارة باستقلال حقيقي أمام الملك، لأنه مصدر وصولهم للسلطة، وليس الأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يقود إلى حالة "الاحتلال السياسي" في الواقع الأردني الراهن.

وتشير إحدى الدراسات إلى أن موقف المعارضة والنظام في الأردن من غاية الإصلاح السياسي، يختلف من حيث المدى الزمني اللازم للتطبيق؛ فالمعارضة والنظام يتحدثان عن الملكية الدستورية، لكن النظام يتحدث عن الإصلاح تدريجياً بهدف الوصول إلى الحكومات البرلمانية، التي يبدو الوصول إليها يتطلب عملية طويلة المدى، ويعتمد على تطور حقيقي للأحزاب السياسية؛ فيما المعارضة السياسية في الأردن تريد الوصول إلى الملكية الدستورية بطريقة أسرع من خطأ النظام، من خلال وجود برلمان قوي ومتمكن سياسياً، ونظام انتخابي ذي مصداقية.⁽¹⁾

كما طالبت الأحزاب المعارضة بضمانات دستورية تعظم صلاحيات مجلس النواب وتحميه من الحل، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى تقوية سلطات الحكومات المشكّلة، التي تصبح مسؤولة مسؤولية مباشرة عن السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتها. واعتبرت أحزاب المعارضة أن إصلاح الملكية بهذا المعنى، يتطلب تعديل الدستور الأردني وضرورة النص، على سبيل الحصر، على المهام التي يجب أن تناط

(1) Curtis R, Ryan, Jordan's Unfinished Journey: Parliamentary Elections and the State of Reform, Policy Brief, POMED: Project on Middle East Democracy. March 2013. p4

بالمملك دستوريا، وتعويض صيغة شخص الملك في الدستور الحالي بصيغة جديدة تشير إلى وظائف الملك باعتباره ممثلا للدولة في المحافل الدولية ورمزا لوحدها وضمان دوامها واستمرارها، والمساهم في صيانة حقوق وحرية المواطنين وضمان استقلال البلاد.⁽¹⁾

2- تصورات الأحزاب والقوى السياسية المعارضة لإصلاح القوانين الناظمة للحياة السياسية:

ارتكزت مطالب جبهة العمل الإسلامي على المطالبة بإحداث تغيير في بنية النظام، يكفل للشعب أن يكون صاحب السلطة، إعمالاً للنص الدستوري (الأمة مصدر السلطات)، والمطالبة بالتالي. بتعديل كل مادة تتناقض مع هذا النص؛ وهذا يقتضي أن ينتخب الشعب حكومته من خلال ممثليه المنتخبين انتخاباً حرّاً مباشراً، بموجب قانون حضاري، تستند إلى إجراءات سليمة وشفافة، وتحصين المجلس من الحل إلا بانتهاء مدته الدستورية؛ بالإضافة إلى أن يكون المجلس بشقيه منتخباً، وأن يتمتع القضاء باستقلال تام عن السلطة التنفيذية، وأن تمارس الحكومة ولايتها العامة على سائر الأجهزة والمؤسسات المدنية والعسكرية، وأن تكف يد الأجهزة الأمنية عن التدخل في الحياة المدنية، وأن تكون القاعدة الحاكمة في الوظائف والإدارات قاعدة العدالة، وان تعتمد استراتيجية وطنية لتتبع الفساد، وملاحقة الفاسدين، واستعادة الحقوق.⁽²⁾

وترى الجبهة مع الأحزاب والقوى السياسية المعارضة أن برنامج الإصلاح السياسي الحقيقي يتم من خلال:

➤ إصدار قانون انتخاب يتجاوز مبدأ الصوت الواحد(3)، يتم بموجبه توزيع المقاعد لتصبح الهيئات المنتخبة، خصوصاً البرلمان، أكثر تعبيراً عن التركيبة الديموغرافية للأردن (تمثيل عادل للجغرافيا والديمغرافيا).

(1) محمد أبو رمان، الإصلاح الأردني إلى أين، اتجاهات الإصلاح والتغيير في الأردن: التحديات والفرص، مجلة دراسات

شرق أوسطية، العدد 55، السنة 15 إصدار ربيع 2011، ص ص 77-81.

(2) حمزة منصور، مستقبل العمل السياسي والحزبي في الأردن ورقة مقدمة في الندوة التي أقامها فرع حزب جبهة العمل

الإسلامي في عمان الأولى بتاريخ 2012/9/12. انظر أيضاً: كلمة الأمين العام لحزب جبهة العمل

الإسلامي، حمزة منصور، مؤتمر " أردنيات من أجل الإصلاح" في 2012/01/18 على الموقع الإلكتروني:

www.jabha.info/post

(3) بدأ تطبيق مبدأ الصوت الواحد (نظام الصوت الواحد غير المتحول) في الانتخابات النيابية في الأردن منذ عام

1993، إذ أعطى الناخب في دائرة انتخابية ما حقّ انتخاب مرشح واحد بغضّ النظر عن عدد المقاعد

المخصصة للدائرة الانتخابية. ويخصّص قانون الانتخابات الأردنيّ حصة 15 مقعداً للنساء، وتسعة مقاعد

للمسيحيين، وثلاثة للشركس والشيشان، وتسعة للبدو. وحُدّد عدد الدوائر الانتخابية في المملكة الأردنية بـ 21

- تغيير آليات تشكيل الحكومة لتصبح الحكومات المشكلة بحكومة الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية.
 - إنشاء هيئة مستقلة للانتخابات، تكون مشرفة على إجراء انتخابات برلمانية نزيهة وشفافة.
 - تحويل مجلس الأعيان (الثالث المعطل في التشريع الأردني) من التعيين إلى الانتخاب، أو تحويله إلى مجلس مستشارين للملك.
 - إنشاء قانون للأحزاب يعزز من توسيع هامش الحريات السياسية.
 - إنشاء قانون للمطبوعات والنشر أكثر تساهلاً لجهة إعطاء التراخيص والرقابة.
 - إنشاء محكمة دستورية للمساعدة في حل النزاعات على دستورية القوانين والمراسيم.
 - تعزيز وحماية استقلال السلطة القضائية، وإلغاء محكمة أمن الدولة.
 - تقليص دور الأجهزة الأمنية في الحياة السياسية والشؤون العامة، وجعلها تخضع لقدر أكبر من المساءلة، ووضع حدٍ للتدخلات السياسية في الانتخابات البرلمانية والبلدية والشؤون العامة.
- 3- تصورات الحركات الشعبية للإصلاح السياسي:

اختلفت تصورات الحركات الشعبية للإصلاح (الأحزاب الإسلامية والقومية واليسارية) والحركات الشعبية الجديدة، في ما يأتي:⁽¹⁾

أ. الجبهة الوطنية للإصلاح (التي تضم أحزاب المعارضة، والعمل الإسلامي، والوحدة الشعبية، وحزب البعث العربي التقدمي الاشتراكي، وحزب الأمة، وحركة اليسار الاجتماعي، ونقابات وقيادات عمالية، وشخصيات سياسية مستقلة)، يرأسها رئيس الوزراء الأسبق أحمد عبيدات.

دائرة في عام 1989، وتحوّلت إلى 48 دائرة انتخابية منذ عام 2001. كان هنالك دائرة انتخابية واحدة في كل محافظة من المحافظات (باستثناء محافظتي عمان وإربد اللتين ضُمَّت كلٌ واحدة منهما أكثر من دائرة واحدة). وفي عام 2003، تم تعديل القانون وزيادة عدد المقاعد لمجلس النواب من (80) مقعداً إلى (110) مقاعد. بعد ان كانت (104) مقاعد في عام 2001. وفي عام 2012 صدر قانون انتخاب، ويتبع هذا القانون نظاماً انتخابياً مختلطاً ما بين دوائر محلية وقوائم وطنية قسّم عدد أعضاء المجلس المئة والخمسين إلى قسمين: قسم أول يضمّ 123 مقعداً (85% من إجمالي مقاعد المجلس) موزعة على 48 دائرة انتخابية، تجري الانتخابات فيها بقانون الصوت الواحد، إذ يكون للناخب صوتٌ واحد يمنحه لمرشّح واحدٍ بغضّ النظر عن عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية؛ أمّا القسم الثاني، فيتضمّن 27 مقعداً (15% من مقاعد المجلس)، وهي التي خصّصت للقوائم الوطنية، إذ يُؤخذ الأردن كدائرة انتخابية واحدة ويحقّ للناخب أن يصوّت لإحدى القوائم الوطنية المتنافسة.

(1) محمد أبو رمان، أولويات الحراك الإصلاحي الأردني بين الأيديولوجيا والديمغرافيا على موقع الجزيرة نت:

www.aljazeera.net

ارتكزت مطالبها على القيام بالتعديلات الدستورية اللازمة لتنمية وتطوير الحياة السياسية، وتعديل قانون الانتخاب، والمطالبة بالملكية الدستورية، وتخلي الملك عن جزء من صلاحياته الدستورية ومنحها للشعب عبر مجلس النواب.⁽¹⁾

أما الجبهة الوطنية للإصلاح، فقد ركزت، في رسالتها المفتوحة للملك، على أن استشراف الفساد والانفراد والاستبداد، هو من نتاج النخب السياسية القريبة من الملك، بشكل دفع البلاد إلى الوضع المأزوم، سياسياً واقتصادياً وأمنياً واجتماعياً، وطالبت الملك بتغيير تلك البطانة؛ واعتبرت أن خروج الأردن من هذا الوضع المتردي يتطلب إرادة سياسية ذات قرارات جهرية جريئة، تتقدمها حكومة إنقاذ وطني متوافقة مع حراك الشارع المتصاعد؛ وأشارت إلى أن الشعب هو مصدر السلطات دستورياً والمعني الأول بالحفاظ على الوطن ونظامه الدستوري المنتهي، وبيّنت أنه بات لا يحتمل سلب إرادته باتخاذ القرارات التي تُؤلد الأزمات، ولا يمكن التعامل معه بطريقة الرياضيات وأرقام الحسابات، لأنه فوق كل الأرقام والحسابات وكل النخب المقربة والحكومات؛ ورأت أن التعامل مع الشعب بعيداً عن إشراكه في صناعة قراراته ومستقبله الدستوري لا يرقى إلى الفهم القيادي والشعبي الحقيقي، وليست المسكّنات طريقة لعلاجه.⁽²⁾

ب. الأحزاب والقوى والحركات القومية واليسارية، (مثل حزب حشد، والبعث):

ارتكزت مطالبها على قضايا الفساد والبرنامج الاقتصادي الاجتماعي، إلا أن خلافاتها مع الحركة الإسلامية على خلفية المشهد السوري وصعود الإسلاميين في "الربيع العربي"، جعلها تقبل بالسقف الحالي من الإصلاح السياسي.

ج. الحركات الشبابية الجديدة وتيارات يسارية واجتماعية، مثل التيار القومي التقدمي، وحركة اليسار الاجتماعي، وحراك الطفيلة وحي الطفالية:

دمجت تلك الحركات بين المطالب السياسية المشابهة لمطالب الإخوان المسلمين، والأولويات الاقتصادية، التي تحظى بأولوية كبيرة لديها، مثل العدالة الاجتماعية ومكافحة الفساد والمطالبة بإعادة النظر في البرنامج الاقتصادي.

د. حركات اليساريين والوطنيين الأردنيين والعشائريين، المتقاعدین العسكريين والتيار الوطني التقدمي:

(1) سالم الفلاحات، الربيع الأردني خلال عامي 2011 و2012، دار المأمون للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2013، ص

60، انظر أيضا: مطالب اللجنة التأسيسية للجبهة الوطنية للإصلاح: <http://jordanreform.org>

(2) مطالب اللجنة التأسيسية للجبهة الوطنية للإصلاح، على موقع الجبهة: <http://jordanreform.org> انظر أيضا:

احمد عبيدات، الإصلاح الحقيقي الضمانة الوحيدة لمستقبل الأردن وأجياله القادمة، مجلة دراسات شرق

أوسطية، العدد 55، السنة 15 إصدار ربيع 2011

غلب هاجس الوطن البديل على خطابها السياسي، وركزت معظم مطالبها على الهوية الوطنية الأردنية وجعلتها في مقدمة أولوياتها، كما طالبت بدسترة أو قوننة قرار فك الارتباط مع الضفة الغربية، مع تركيزها على قضايا العدالة الاجتماعية ومحاربة الفساد، ورفض تدخل غير الملك في الشأن السياسي والشأن العام.

واعتبر حراك "العسكريين المتقاعدين"، في إحدى بياناتهم، أن الدستور لا يمنح أيًا كان، وكائنًا من كان، بغض النظر عن صلة القرابة أو اللقب، أي سلطات باستثناء ما قرره الدستور من صلاحيات للملك.

وطالب البيان بإعادة أراضي الدولة والمراعي إلى خزينة الدولة بعد نقلها من اسم الملك⁽¹⁾، وإعادة أية أملاك تابعة للخزينة تم تسجيلها باسم أية جهة أو شخص إلى خزينة الشعب الأردني؛ كما رفض البيان الخصخصة التي تمت، وبيع الأراضي لغير الأردنيين وللشركات والجهات والوكالات المجهولة والمشبوهة، وطالب بإعلان كشوفات واضحة وعلنية للشعب بكل ما جرى من مناقلات الأراضي والجنسية في هذا المضمار، وإلغاء هذه البيوع بما يسمى "الشركاء الاستراتيجيون".

كما طالبت بإلغاء حملات تجنيس البدو من الدول العربية المجاورة، ووقف تهجير الشعب الفلسطيني من القدس وبقية فلسطين بحجة الجنسية والعملية الإنسانية، ووقف التجنيس للعراقيين تحت مظلة الاستثمار، وفتح تحقيق جنائي حول الصفقات التي تم بموجبها منح جوازات السفر لتلك الفئات مقابل مبالغ مالية منذ عام 1999 إلى عام 2011.⁽²⁾

أما ما عرف بمجموعة "ال36"، وهي في معظمها من الشخصيات المنحدرة من قبائل أردنية بدوية، فقد ناشدت الملك عبدالله الثاني الحدّ من نفوذ أي شخص أو جهة غيره في المشهد السياسي الأردني، في إشارة إلى وجود قوى أخرى تبني مراكز قوة لاستخدامها لصالحها في تناقض مع ما اتفق عليه الأردنيون والهاشميون كأساس للحكم، الأمر الذي يشكل خطراً على الأمة وهيكلية الدولة والتركيبية السياسية ومؤسسة العرش.⁽³⁾

(1) تجدر الإشارة هنا إلى صدور بيان من القصر الملكي يوضح ملابسات تسجيل هذه الأراضي بإسم الملك، وانه تم إعادة تسجيلها بالكامل بإسم خزينة الدولة.

(2) احمد عويدي العبادي، المتقاعدون العسكريون في الأردن ينتقدون تصرفات العائلة المالكة، الحوار المتمدن، العدد 8 / 32 تاريخ 2007/9/20

(3) شخصيات عشائرية أردنية تؤكد على عدم قبول أي دور لأي شخص أو جهة غير الملك في المشهد السياسي الأردني، الأربعاء، 9 فبراير/ شباط، 2011 على موقع بي بي سي عربي:

وركزت بعض البيانات والرسائل⁽¹⁾ في مضمونها على المساس المباشر بمؤسسة العرش (وهذه الرسائل نقطة تحول في لغة الأدبيات والرسائل في مرحلة ما قبل وبعد "الربيع العربي"، والتي تستخدمها وتتكى عليها)؛ وهي تؤشر على عمق الاحتقانات السياسية داخل البناء والعمليات السياسية في الدولة. وقد اعتبرت أن الإصلاح يجب أن ينطلق من الملك والنخب المحيطة حوله؛ وكانت أولى تلك الرسائل رسالة أحد المعارضين السياسيين، الشديدة النقد، الذي اعتبر فيها أن الإصلاح في الأردن يبدأ من الملك، واعتبر أن استمرار الملك في اختيار الحكومات ورؤسائها، بدون مشاورات حقيقية، ودون شورى حقيقية راسخة، يثير موضوع المسؤولية⁽²⁾.

ونشير، هنا، إلى أن المشكلة الحقيقية التي يشهدها النظام السياسي تمحورت حول قضية أساسية شكّلت إعاقة أمام العملية الإصلاحية برمتها؛ وهي وجود قوى سياسية أخرى جرى تسميتها في الحياة السياسية الأردنية بـ"الحكومات الخفية"، تمارس السلطة والنفوذ من خلف المشهد السياسي، على الرغم من أنها غير مسؤولة أمام البرلمان، وتتمتع بوزن سياسي ونفوذ يتفوق في بعض الأحيان على الحكومة الفعلية المسؤولة أمام البرلمان. نكون، بالتالي، أمام ظاهرة متناقضة في الواقع السياسي الأردني؛ وهي أن الحكومة الرسمية التي تستمد ثقتها من البرلمان وتكون مسؤولة أمامه، تفقد سيطرتها على الولاية العامة، وتتخلى عنه لصالح هذا النوع من الحكومات؛ ومن نتائج هذا الواقع غير الصحي سياسياً أنه يخلق نخباً غير رسمية لا يمكن تجاوزها لفهم واقع الحركة السياسية داخل النظام.

هـ الحركات المطالبة والنقابية.

ابتدأت تلك الحركات منذ عام 2010، واستندت على المطالب الاقتصادية والنقابية، عبر حركات اجتماعية واحتجاجية، مثل حركة المعلمين (التي كانت تطالب بتأسيس نقابة للمعلمين، وقد تحققت مطالبها خلال عام 2011)، وما سمي بعمال المياومة في وزارة الزراعة، وكذلك عمال ميناء العقبة؛ وجميعها تحمل هموماً ومطالب اقتصادية، دخلت في صدام مع الأجهزة الرسمية لتحسين ظروفها. ثم انتشرت بعد ذلك الحركات الاحتجاجية المطالبة وتوسعت، مثل العاطلين عن العمل في بعض المحافظات، وغيرها من مجموعات وحركات، كانت تنحو باتجاه المعارضة السياسية عندما تتأخر استجابة الحكومة والأجهزة الرسمية؛ فثمة فترة إبطاء بين المطالب ودرجة الاستجابة، مما يولد هذا التصعيد.

وخلاصة لما سبق، يمكن القول: إنه لا يوجد اتفاق كامل بين القوى السياسية والحركات الشبابية المطالبة بالإصلاح على المضمون والأولويات، فلا تزال الاختلافات الأيديولوجية وما تخلقه

(1) وليد حسني، أدبيات الإصلاح بخطابات المعارضة لملك الأردن، منشور على الجزيرة نت www.aljazeera.net

(2) ليث شبيلات: إصلاح الأردن يبدأ من الملك، منشور على الجزيرة نت www.aljazeera.net

الإشكالية الديمغرافية-الاجتماعية تلقي بظلال سلبية على هذه القوى، وتضعف قدرتها على توحيد الشارع وراء مطالب محددة واضحة، كما حدث في الحركات العربية الأخرى.⁽¹⁾

ثالثاً: التشريعات ذات البعد السياسي ركائز للإصلاح السياسي

تدور التشريعات الخاصة بالإصلاح السياسي حول عدد من القوانين الأساسية؛ وهي، بصورة رئيسة، قانونا الانتخاب والأحزاب السياسية، إلى جانب التعديلات الدستورية، على اعتبارها قوانين تكوينية في بنية النظام السياسي. ويجدر بنا التوضيح أن ثمة فارقا دقيقا بين التشريعات التي تقع في قلب الإصلاح كقانوني الانتخابات والأحزاب وتعديل الدستور، والتشريعات المساندة للبيئة الإصلاحية، كقوانين البلديات، والمطبوعات والنشر، والاجتماعات العامة، واللامركزية، والهيئة المستقلة للانتخابات، ومكافحة الفساد، وإشهار الذمة المالية؛ أي إن هنالك تشريعات تتعلق بالبيئة التي يجري في إطارها الإصلاح، وتشريعات تتعلق بالإصلاح ذاته، الأمر الذي دفع إلى التركيز على قانوني الأحزاب والانتخاب تحديداً في الكتاب، مع الإشارة إلى أن هذا التركيز لن يمنعنا من تناول هذه التشريعات المساندة كلما استدعى التحليل ذلك. وسيجري تناول التطورات التي أصابت القانونين والتعديلات الدستورية على النحو الآتي:

1. قانون الانتخاب

يلعب النظام الانتخابي وطريقة تصميمه دوراً مؤثراً في شكل المؤسسة النيابية، ويعتبر من أهم محددات العملية السياسية. وترتكز برامج الإصلاح السياسي لقانون الانتخابات على بعدين: الأول شكلي، وهو التأكيد على إجراء انتخابات حرة وعادلة ونزيهة، ووضع الآليات اللازمة لتحقيق ذلك؛ والثاني جوهري، يكون من خلال إصلاح النظام الانتخابي الذي يشكّل العطب الأكثر وضوحاً في الواقع السياسي الأردني، عبر البحث عن قانون انتخاب يحظى بالحد الأدنى من التوافق الوطني، ويكون ركيزة مهمة لتفعيل العمل السياسي والحزبي.

لقد ركزت معظم القوى السياسية الأردنية، بما فيها المعارضة التي توافقت مع مطالبة الملك المستمرة للحكومات المتعاقبة بإجراء حوارات شعبية حقيقية للوصول إلى قانون انتخاب يحظى بالتوافق العام⁽²⁾ - ركزت على ضرورة تغيير نوع النظام الانتخابي الذي تجري على أساسه انتخابات مجالس النواب، مع ضرورة مراعاة البيئة الاجتماعية العشائرية في الأردن. ومعظم المطالبات الإصلاحية انحصرت في إيجاد قانون انتخابي أقرب للنسبية منه إلى الفردي، لأن الأخير يعمق العشائرية والجهوية

(1) محمد أبو رمان، الحراك الأردني بين الإصلاح والتغيير، الجزيرة نت: www.aljazeera.net

(2) نود الإشارة إلى أن الملك عبد الله الثاني ومنذ العام 2005 وهو يتناول ضرورة تعديل النظام الانتخابي في كتب التكليف السامي للحكومات المتعاقبة، وأيضاً في خطابات العرش الموجهة للبرلمان.

والمناطقية على حساب العمل الحزبي، ومن ثم يساعد النظام النسبي على تعزيز العمل الحزبي في ظل البيئة الاجتماعية السائدة.

إلا أن الاختيار بين النظامين، أو الموازنة بينهما، أو الانحياز لأحدهما على حساب الآخر، هي استمرار للعقبة الكأداء أمام التطور الديمقراطي في الأردن؛ فالمعضلة السياسية في الاختيار تحتاج إلى إرادة سياسية قوية، وتحتاج إلى ميزان دقيق للموازنة بين الطبيعة الاجتماعية والثقافية في الأردن، وتحتاج إلى تطوير الحياة الحزبية. ونقطة التحول الإيجابية في التخفيف من هذه العقبة تمثلت في إعداد مشروع قانون الانتخاب لمجلس النواب سنة 2015، وإرساله إلى البرلمان بتاريخ 2015/9/7 لاستكمال السير في إجراءات إقراره الدستورية.

ومنذ استئناف المسيرة الديمقراطية بإجراء الانتخابات النيابية عام 1989، شهد الأردن ستة قوانين استندت إليها عملية الانتخابات النيابية منذ مجلس النواب الحادي عشر في عام 1989 وحتى مجلس النواب الثامن عشر الحالي في عام 2016. وأثرت بشكل فعال في واقع العمل الحزبي والواقع السياسي برمته.

ويمكن تناول واستعراض هذه القوانين على النحو الآتي:

• قانون الانتخابات الأردني رقم (22) سنة 1986، وقد جرت الانتخابات النيابية للمجلس التشريعي الحادي عشر عام 1989 وفقا له⁽¹⁾. لعب النظام الانتخابي في هذا القانون دورًا مؤثرًا في وجود ما يزيد عن 32 حزبًا من أصل 80 عضوًا في مجلس النواب، والسبب في ذلك هو أن طبيعة النظام الانتخابي كانت تسمح للناخب باختيار عدد من المرشحين بعدد المقاعد الدائرة؛ بمعنى لو كانت الدائرة الانتخابية لها 4 مقاعد، فللناخب 4 أصوات بمقدار عدد المقاعد، الأمر الذي سمح للناخب بتجاوز انتماءاته القبلية والعشائرية. ويعتبر هذا النظام بحق من أفضل الأنظمة الانتخابية التي طوّرت الحياة الحزبية.⁽²⁾

(1) مركز القدس للدراسات السياسية، الأحزاب السياسية الأردنية، ط1، عمان، 2003 ص ص 187-188.

(2) يطلق على هذا النوع من الأنظمة الانتخابية بنظام الكتلة. ويتمثل، ببساطة، في استخدام نظام الأغلبية في دوائر انتخابية متعددة التمثيل (أي التي تنتخب أكثر من ممثل واحد عن كل منها). ويتمتع الناخبون بعدد من الأصوات يساوي عدد المقاعد التي يتم انتخابها عن دوائرهم، بحيث يمكنهم الاقتراع لأي من المرشحين على ورقة الاقتراع، بغض النظر عادةً عن انتماءاتهم الحزبية. وفي غالبية نظام الكتلة، يمكن للناخب الإدلاء بما شاء من الأصوات التي يمتلكها، طالما لم يتعدى ذلك عدد المقاعد المخصصة لدائرته الانتخابية. للمزيد من التفاصيل أنظر في: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات IDEA، أشكال النظم الانتخابية، تعريب أيمن أيوب، ط2، 2010 ص 55.

وهذا يبرهن على عمق العلاقة الارتباطية بين طبيعة نوع النظام الانتخابي والتطور الديمقراطي عبر تعزيز العمل الحزبي.

● قانون رقم (15) سنة 1993. على الرغم من نجاح التجربة الحزبية في المجلس الحادي عشر، فإن الحكومة قامت بهندسة النظام الانتخابي بطريقة أضعفت الوجود الحزبي وقوّت المستقلين، وذلك باتباع نظام "الصوت الواحد غير المتحول" الذي يفرض على الناخب الاقتراع لمرشح واحد فقط في دائرة انتخابية متعددة التمثيل، وفيما يعرف في الأردن بقانون "الصوت الواحد"؛ وقد جرت على ضوئه الانتخابات النيابية للمجلس النيابي الثاني عشر عام 1993، والمجلس الثالث عشر عام 1997.⁽¹⁾ ونلاحظ، هنا، أن النظام الانتخابي غدا سلاحًا سياسيًا بيد الحكومة لإضعاف مجلس النواب، خصوصًا في ظل تغول البعد القبلي كأساس للتكوين الاجتماعي في الأردن. إن حصر الناخب بخيار واحد فقط يعني إلى حد كبير الانحياز في الولاء للقبيلة والعشيرة على حساب التقدم في العمل السياسي؛ وربما هذا هو أهم آثار النظام الانتخابي، ومِعول هدم الحياة الحزبية.

● قانون الانتخاب المؤقت رقم (34) سنة 2001، الذي أبقى على نظام «الصوت الواحد»، وجرّت عليه انتخابات المجلس النيابي الرابع عشر. قام القانون بتخفيض سن الناخب من (19) إلى (18) سنة، مما أتاح المجال لزيادة عدد المشاركين من الشباب في العملية الانتخابية؛ وهذا يعني توسيع قاعدة المشاركة السياسية، وزيادة عدد المقاعد النيابية من (80) مقعدًا إلى (110) مقاعد، وإدخال نظام (الكوتا) النسائية الذي يوفّر للمرأة الأردنية (6) مقاعد من مجموع مقاعد المجلس النيابي.⁽²⁾

● قانون الانتخاب المؤقت رقم (9) لسنة 2010، والذي أبقى أيضًا على الصوت الواحد في دوائر متعددة التمثيل وابتدع فكرة الدائرة الوهمية؛ أي إن الناخب يذهب للتصويت في دائرة ما، ويصوت لصالح مرشح عن دائرة فرعية غير محددة جغرافيا بل تصويريًا فقط، بحيث لو افترضنا أن هنالك ثلاثة مقاعد عن دائرة ما، فيتم تقسيمها إلى دوائر فرعية ثلاثة وهمية لأن الناخب لا يعرف حدود واضحة جغرافية للدائرة، وينتخب واحد فقط من ثلاثة عن أي دائرة وهمية من الدوائر الثلاث المحددة من قبل وزارة الداخلية فقط. وتم رفع عدد أعضاء مجلس النواب إلى 120 عضوًا.

● قانون الانتخاب رقم (25) لسنة 2012، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5161 تاريخ 2012/6/7. وجدنا مع هذا القانون تطورًا "محدودًا" لا يلي الطموح الإصلاحي نحو تعزيز العمل الحزبي

(1) المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، وحدة تحليل السياسات، الأردن: الانتخابات النيابية والإصلاح السياسي، 27 فبراير، الدوحة، 2013.

(2) عبدالله الطويلة، الحياة النيابية الأردنية ومراحل تطورها، منشورات دائرة المطبوعات والنشر، 2010 ص 49، انظر أيضًا: مركز القدس للدراسات السياسية، الأحزاب السياسية الأردنية، مرجع سبق ذكره، ص 187-188.

بتخصيص 27 مقعدًا للقائمة النسبية على المستوى الوطني، يدمج بين نظامي "الصوت الواحد" و"التمثيل النسبي"⁽¹⁾، وذلك في إطار محاولة النظام تحفيز الأحزاب السياسية ودفعها لمزيد من المشاركة، إذ "يستند المفهوم الأساسي لنظم التمثيل النسبي إلى ترجمة حصة أي حزب سياسي مشارك في الانتخابات من أصوات الناخبين إلى حصة مماثلة أو متناسبة من المقاعد في الهيئة التشريعية المنتخبة (البرلمان)"، وقد تم الإبقاء على قانون الصوت الواحد، وإجراء عملية تجميلية عليه بزيادة عدد النواب إلى (150) نائبًا بدلًا من (110) نائبًا، منها (27) نائبًا للقوائم الوطنية.

لم تأت الانتخابات النيابية بمفاجآت كبرى على صعيد تشكيلة مجلس النواب الأردني الجديد، ولم يكن ذلك منتظرًا منها، إذ جرت هذه الانتخابات في ظلّ مقاطعة الإخوان المسلمين، أكثر الأطر السياسيّة تنظيمًا وتأثيرًا في الشارع الأردنيّ، إضافةً إلى مقاطعة الجبهة الوطنيّة للإصلاح، ومعظم تجمعات الحراك الشعبيّ، وكذلك بعض الأحزاب اليساريّة، احتجاجًا على قانون الانتخاب الذي اعتمد مبدأ الصوت الواحد في الدوائر الفرعية المتعددة المقاعد، واحتجاجًا أيضًا على ضآلة نسبة المقاعد النيابية التي حُصّصت للقائمة الوطنيّة، الأمر الذي أفرغ هذه الانتخابات إلى حدٍ كبيرٍ من أيّ صراعٍ برامجيّ أو حتى تنافسي سياسي.⁽²⁾

وفي ضوء تحليل هذه القوانين، نجد أن الإصرار من السلطة التنفيذية على الإبقاء على الصوت الواحد، أو أن يكون له الوزن النسبي الأكبر على حساب القوائم الحزبية، ترك آثارًا عميقة أعاقت تطور الحياة الحزبية، وحدت من زيادة مشاركتها في الحياة السياسية. فإيجاد 27 مقعدًا للقوائم غير كافٍ، لأن أية مجموعة، حتى لو كانت بدون برامج أو غير حزبية أو مستقلة، يمكنها من تشكيل قائمة والترشح على المستوى الوطني؛ ومن ثمّ، فمن أهمّ مآل قانون الانتخاب لسنة 2012 أنه لم يحصر الترشح عن القوائم للأحزاب السياسية فقط، بل أتاحها لتتشكل من غير الحزبيين، بالإضافة إلى عدم تحديدها نسبة الحسم أو عدد الأصوات التي يتوجب على القائمة تجاوزها للدخول في حساب المقاعد. ومع استمرار نجاح المستقلين، من الممكن أن نتصور معه صعوبة تشكيل كتلتات برلمانية ذات برامج حقيقية، الأمر الذي يعطب عملية الوصول إلى الحكومات البرلمانية؛ وبالنتيجة، إحداث تحول ذي معنى في بنية النظام السياسي. ومما يزيد من الوضع سوءًا هو ضعف النزاهة في الانتخابات النيابية، خصوصًا المجلس الخامس عشر 2007 والسادس عشر 2010.

(1) يسمى النظام الانتخابي الذي يجمع بين نوعين من الأنظمة الانتخابية أحدهما أغلبية - تعددية (الصوت الواحد غير المتحول)، والآخر النظام النسبي بالنظام المختلط المتوازي.

(2) المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، وحدة تحليل السياسات في المركز، الأردن: الانتخابات النيابية والإصلاح السياسي، مرجع سبق ذكره.

ويمكن القول: إن التعديلات على قانون الانتخاب، على مدار عقدين من الزمن، لم تساهم سوى في استمرار قانون الصوت الواحد، وفي تكريس نمط انتخابي مبني على أسس عشائرية أو شبة عشائرية؛ بل أكثر من ذلك، فقد انقسم المجتمع على أساس الهوية الفرعية المستندة إلى الانتماء القرابي أو شبة القرابي. ووفقاً لمؤسسة فريدم هاوس، فإن قانون الانتخاب الحالي يفضل الروابط العائلية والقرابية على الارتباطات السياسية والإيدلوجية.⁽¹⁾

وأظهرت إحدى وثائق ويكليكس أن سبب انعدام المهنية في البرلمان تعود مباشرة للنظام الانتخابي الذي أفرزه توزيع الدوائر الانتخابية لضمان تعزيز تمثيل المناطق ذات الأغلبية -الشرق أردنية على حساب المناطق ذات الكثافة السكانية العالية من الأردنيين من أصول فلسطينية، كما بينت أن نظام الصوت الواحد يشجع على الانتخاب على أساس عشائري، وأظهرت الوثيقة كذلك أن الأجهزة الأمنية لعبت دوراً مباشراً في تزوير نتائج انتخابات 2007.⁽²⁾

ولتوضيح ما تناولته الوثيقة من تدخل للأجهزة الأمنية، فقد تحدث رئيس مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب، في لقاء ضمن ندوة من خلال " الفيديو كونفرنس " نظمها ملتقى الفكر الأردني " تعاضد " وبالتعاون مع المركز العربي للتنمية الديمقراطية وحقوق الانسان بتاريخ 2020-7-14 بقوله " أن أحد مدراء أجهزة المخابرات خرج بتصريح رسمي وقال اني قمت بتعيين 80 نائبا في 2007 وهو الآن في السجن محكوم عليه 15 عاما " وأتبع بالقول " وآخرين كنا نعلم كيف يجري العبث بإرادة الناس ". وأن " برلمان 1989 (مجلس النواب الحادي عشر) رُتب قبل النتائج بشهرين ".
● مشروع قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2015: خطوة إصلاحية نوعية إلى الأمام في السياق النظري.

ترتيباً على ما تقدم، فإن تحليل الواقع التشريعي للقوانين الانتخابية يشير – باستثناء القانون الانتخابي لسنة 1986، الذي جرى على أساسه انتخاب مجلس النواب الحادي عشر – إلى الآثار السلبية التي أحدثتها القوانين الانتخابية، وعمّقت من موقف القوى والمعارضة السياسية الراضية لهذه القوانين، وشكّلت أحد أهم نقاط الاختلاف مع الحكومة. وتمحورت مطالب المعارضة بتجاوز الصوت

(1) فريدم هاوس، تقرير حول الأردن: الحرية في العالم، 2006، على الموقع الإلكتروني: www.freedomhouse.org

(2) وثيقة ويكليكس معنونة بـ: " Jordan Parliament: Scum of Jordan " والصادرة بتاريخ 2009-9-15 والتي تم تسريبها بتاريخ 2011-8-30 على الموقع التالي:

www.wikileaks.org/cable/2009/09/09_Amman_2097.html

الواحد، وزيادة نسبة القوائم النسبية الوطنية في القانون الانتخابي، وتوسيع نطاق الدائرة الانتخابية لتكون على مستوى المحافظة، وعدالة التمثيل من خلال توزيع المقاعد بما يأخذ البعد الديموغرافي في الحسبان، ويكون وزن الصوت الانتخابي متساويا وعادلا بين الناخبين. بالإضافة إلى أن يكون تقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لها في متن القانون، وألا يصدر على شكل نظام تضعه الحكوم، لأن ذلك سيكون بمعزل عن السلطة التشريعية.

ويرى جانب من الفقه الدستوري الأردني أن النص في قانون الانتخاب على أن يكون تقسيم الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المخصصة لها بموجب نظام، يعني أن السلطة التشريعية تفوض الحكومة بإصدار قواعد عامة ومجردة تمس حقوق الأردنيين وحرّياتهم بموجب نظام. وهذا التفويض للحكومة لا تملكه السلطة التشريعية، لأن إصدار التشريع الذي يحكم تلك الحقوق والحرّيات هو الواجب الأساسي لسلطة التشريع، وغير قابلٍ للتفويض، والدستور الأردني لا يعرف النظام التفويضي الذي تفوض السلطة التشريعية بمقتضاه السلطة التنفيذية بإصدار أنظمة لها قوة القانون؛ فهذا الأمر لم يأخذ به الدستور الأردني، ولم ينص عليه ولا يعرفه نظامنا الدستوري بأي وجهٍ من الوجوه، إذ اكتفى الدستور الأردني في هذا المجال بإعطاء الحكومة صلاحية إصدار قوانين مؤقتة لها قوة القانون، وفقاً لشروطٍ دستوريةٍ محددة.⁽¹⁾

وقد شكّل توجيّه الملك عبد الله الثاني للحكومات المتعاقبة منذ العام 2005 بضرورة تعديل القانون الانتخابي انطلاقاً من أهميته القصوى في الإصلاح السياسي، حافزاً للحكومات في اتّخاذ القرار السياسي بالتغيير، إلا أن اتّخاذ القرار بالتغيير حتى العام 2015 اصطدم بعدد من القوى السياسية التي قد ترى أن إحداث تغيير جوهري في النظام الانتخابي من شأنه الإضرار بمصالحها، وإلا كيف يمكن تفسير التأخير الطويل في إجراء تغييرات حقيقية على القانون طيلة أكثر من عقد من الزمن رغم توافر إرادة الملك بالتغيير؟! وهذا، بالضرورة، يعني أن القرار السياسي بالتغيير في موضوع القانون الانتخابي تعرض لضغوط سياسية قوية كوّنّت جهة مانعة لتعديل القانون.

إن التحول الحقيقي في توازنات القوى السياسية بين مختلف القوى حول الموضوع يكمن في ميله إلى جانب التغيير، مرتكزاً على الدعم الملكي؛ فقد قامت حكومة عبد الله النصور الثانية، وأخيراً، بعرض مسودة مقترحة لتعديل القانون الانتخابي لسنة 2015، ونشرته مختلف المواقع الإعلامية والصحفية في شهر آب 2015، وقام رئيس الوزراء بعرض الموضوع في أكثر من مناسبة لشرح أهم التعديلات الإصلاحية التي تناوله القانون. ونعتقد أن عرض المسودة كان يهدف تجميع ردود الأفعال حول

(1) محمد الحموري، ملاحظات على مسودة قانون الانتخاب، وكالة عمون الاخبارية بتاريخ 2015/9/7

القانون الجديد من مختلف القوى السياسية، كبالون اختبار سياسي قبل إقراره على شكل مشروع قانون، والاستفادة من الملاحظات التي تبديها هذه القوى.

وكنتيجة لانتظار التغذية العكسية على مسودة القانون، قام مجلس الوزراء بإجراء عدد من التعديلات على المسودة الأولية، وإقرار مشروع القانون، وإرساله إلى مجلس النواب بتاريخ 2015/9/7؛ وقد أُدرجَ على جدول أعمال الدورة الاستثنائية.

باستعراض مسودة القانون الذي أعلنه رئيس الوزراء في شهر آب⁽¹⁾، يتضح أن أهم التعديلات على طبيعة النظام الانتخابي هي:

➤ إلغاء نظام الصوت الواحد غير المتحول (الذي عُرف في الأردن باسم قانون الصوت الواحد) مما يعني تحقيق أهم مطلب للقوى السياسية واستبداله بالقائمة النسبية المفتوحة.

➤ تقليص عدد أعضاء مجلس النواب إلى 130 عضواً، بحيث تقسم دوائر المملكة إلى دوائر يخصص لها مائة وخمسة عشر مقعداً وفقاً لنظام خاص يصدر لهذه الغاية، بالإضافة إلى خمسة عشر مقعداً للنساء بواقع مقعد واحد لكل محافظة، وتُعامل كل دائرة من دوائر البادية الثلاث معاملة المحافظة.

➤ يتم الترشح للمقاعد النيابية المخصصة للدائرة الانتخابية بطريق القائمة النسبية المفتوحة، ويجب أن تضم القائمة عدداً من المرشحين (3 في الحد الأدنى) بما لا يتجاوز عدد المقاعد النيابية المخصصة للدائرة، ويقوم الناخب بالإدلاء بصوته لقائمة واحدة فقط من القوائم المرشحة أولاً، ثم يصوت لكل واحد من المرشحين ضمن هذه القائمة، أو لعدد منها.

أما فيما يتعلق بالكويتا الخاصة بالمقاعد المخصصة للشركس والشيشان والنساء والمسيحيين، فعلمهم أن يترشحوا ضمن قوائم في الدوائر الانتخابية التي حُصص لهم فيها مقاعد؛ وثمة رأي يقول: إن ذلك لا يحول دون حقهم في الترشح في غيرها من الدوائر، منفردين أو ضمن قوائم في الدوائر التي حُصص لهم فيها مقاعد. ويعامل المرشح المنفرد معاملة القائمة في احتساب النتائج/الأصوات، أما المقاعد المخصصة للبدو تعامل كل دائرة من دوائر البادية الثلاث (الشمالية والوسطى والجنوبية) معاملة المحافظة. وعلى المرشحات عن المقعد المخصص للنساء الترشح ضمن قوائم، ولا تعتبر المرشحة وفقاً لذلك من ضمن الحد الأعلى للمرشحين في القائمة.

(1) تم نشر مسودة قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2015 على موقع وكالة الأنباء الأردنية الرسمية (بترا) بتاريخ

2015/8/31، بالإضافة إلى قيام مجلس النواب بوضع المشروع كما ورد من الحكومة على شكل كتيب

وتوزيعه.

ويقوم المقترع بالتأشير في المكان المخصص لاسم أو رقم أو رمز قائمة واحدة من القوائم المرشحة في الدائرة الانتخابية، وبالتأشير في المكان المخصص لاسم أو أكثر من أسماء المرشحين من القائمة التي أشر عليها فقط.

أما حول طريقة احتساب عدد المقاعد التي حصلت عليها القوائم النسبية المفتوحة، فتحسب النتائج بأن تحصل كل قائمة على مقاعد في الدائرة الانتخابية بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها كقائمة من مجموع المقترعين في الدائرة الانتخابية ذاتها، ويحدد الفائزون من هذه القائمة على أساس أعلى الأصوات التي حصل عليها المرشحون في القائمة؛ وفي حال تعذر إكمال ملء المقاعد بالنسبة الصحيحة، يتم اعتماد طريقة الباقي الأعلى لملء هذه المقاعد.

وبخصوص الكوتا النسائية، فتتحدد الفائزة بالمقعد المخصص للنساء في كل محافظة على أساس نسبة عدد الأصوات التي نالتها كل مرشحة من مجموع أصوات المقترعين في دائرتها الانتخابية، على أن لا يزيد عدد الفائزات وفقاً لهذه الفقرة على المقاعد المخصصة للنساء في كل محافظة.

وإذا تساوت نسبة الأصوات بين قائمتين أو أكثر، أو تساوت بين مرشحتين للمقاعد المخصصة للنساء، أو تساوى عدد الأصوات بين مرشحين اثنين أو أكثر من مرشحي القائمة، فإنه يعاد الانتخاب بين المتساوين في نسبة الأصوات أو عددها. ونلاحظ أن أهم تعديل أدخلته الحكومة بعد عرض المسودة الأولية للقانون، هو ألا يقل عدد المترشحين للقائمة النسبية عن ثلاثة مترشحين، وهو عدد مقاعد الدائرة الانتخابية، بعد أن ورد في المسودة الأولية أنه بإمكان أية قائمة أن تضم مترشحاً واحداً فقط.

وبالمحصلة، فإن الأهداف السياسية التي يتوجب أن تقف وراء تعديل أي قانون انتخابي، وتشكل معايير حاكمية لمقاربتها بالإصلاح السياسي في الأردن، تتمحور حول هدف نهائي يتمثل في تنمية وتطوير الحياة السياسية والديمقراطية لتحقيق الإصلاح المنشود؛ وذلك من أجل تعزيز فرص الوجود الحزبي في مجلس النواب، وتمكين الأحزاب سياسياً، وتحسين التمثيل السياسي وعدالة الوزن التصويتي، من خلال تغيير نوع النظام الانتخابي من الصوت الواحد غير المتحول إلى النظام المختلط الذي يجمع بين النظام النسبي والنظام الأغلي - التعددي، وطريقة تصويت المرشحين، وموضوعات الكوتات والمقاعد المخصصة لها، وحجم الدائرة الانتخابية (ليس من منظور عدد المقاعد المخصصة لها، بل من منظور درجة وزنها التنظيمي على مستوى الدائرة المحلية الضيقة ودائرة المحافظة والدائرة الوطنية الأوسع)، وتمكين الأحزاب السياسية من خلال موضوع القوائم النسبية على مستوى المحافظة أو على المستوى الوطني، بالتوازي مع تحديد معايير ضابضة وواضحة لعملية الترشح للقوائم الوطنية النسبية، بما في ذلك تحديد نسبة الحسم وحصتها من مقاعد مجلس النواب، وتقسيم الدوائر وتوزيع

المقاعد (بقانون، وليس بنظام تصدره الحكومة). وبالمناسبة، فهذه القضايا والمعايير هي التي ستكون محور الاتفاق و/ أو الاختلاف بين الحكومة والقوى السياسية المختلفة.

وبالتطبيق على مشروع القانون الانتخابي الذي أعدته الحكومة، يمكن القول إن من أهم الأهداف الإيجابية المتوقعة لمشروع القانون تمثلت في: تغيير طبيعة النظام الانتخابي إلى النظام المختلط الذي يجمع ما بين القائمة النسبية المفتوحة والنظام الأغلي؛ وتوسيع حجم الدائرة الانتخابية إلى مستوى المحافظة (مع الأخذ في عين الاعتبار الحجم السكاني لكل من عمان وإربد والزرقاء- التي تتكون من عدة دوائر انتخابية)؛ وطريقة تصويت المواطن التي أصبحت تحمل خيارات أفضل، وذلك بجعله هو الذي يحدد الفائزين من القائمة النسبية، بغض النظر عن ترتيب القائمة.

أما المحاذير التي قد تقف أمام تطوير الغايات الإصلاحية من مشروع القانون المطروح، فهي: استمرار ترك موضوع تقسيم الدوائر لنظام وليس لقانون؛ وعدم وجود قوائم على المستوى الوطني تساعد في تطوير الأحزاب وتمكينها، وتحديد حصة عادلة لها من عدد مقاعد مجلس النواب، وضبط تشكيلها بأسس واضحة (فلا يُترك الانضمام إليها مفتوحاً كما حصل في الانتخابات 2013)، وتحديد نسبة حسم لها؛ أما القوائم على مستوى المحافظة، فالترشح لها مفتوح، ولا ينحصر بالأحزاب السياسية فقط، مما يسمح باحتمال غلبة الأفراد المستقلين في الترشح عن القوائم النسبية على حساب الأسس الحزبية؛ بالإضافة إلى أن مشروع القانون لم يتناول "نسبة الحسم" التي يتوجب على كل قائمة ان تتجاوزها لإدخالها في حسابات المقاعد حتى على مستوى المحافظة؛ هذا وطريقة احتساب المرأة الفائزة في المحافظة قد يشوبها عدم العدالة، إذ تعتمد على عدد الأصوات التي حصلت عليها ضمن الدائرة، وليس أعلى الأصوات على مستوى المحافظة ككل؛ وثمة محاذير دستورية قد تطفو إلى السطح، تتعلق بدستورية الكوتات وطريقة التصويت من الفردي إلى القوائم، في ظل غياب نص دستوري مباشر على القوائم.

وفي ذات السياق، يغدو من الضروري تناول تشريع مهم مكمل لمشروع قانون الانتخاب، وهو مشروع قانون اللامركزية لسنة 2015، فالهدف السياسي من الإدارة اللامركزية هو المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية، واتخاذ القرار بشأنها، وتطبيق مبدأ الديمقراطية؛ الأمر الذي يقتضي أن يتم اختيار المجالس المحلية عن طريق الانتخاب. وقد قامت الحكومة بإرساله إلى مجلس النواب في شهر آذار 2015، وتم عقد جلسة مشتركة بين مجلسي النواب والأعيان بتاريخ 2015/9/20 لبحث نقاط الاختلاف بينهما حول القانون. تتمحور الجلسة - بالإضافة إلى موضوع تخصيص كوتا نسائية- حول منح الإدارات المحلية شخصية معنوية اعتبارية، ويكون لها استقلال مالي وإداري؛ وقد وافق مجلس الأمة في هذه الجلسة على

مشروع القانون دون أن يمنح الإدارات المحلية الشخصية المعنوية الاعتبارية⁽¹⁾. ويعتبر من البرامج الإصلاحية الهامة التي تساعد في بيئة العمل النيابي، إلى الجانب التنموي والحكم المحلي.

(1) تجدر الإشارة إلى أن مجلس النواب أدخل تعديلا جوهريا على مشروع القانون، وهو منح المجالس المحلية الشخصية المعنوية والاعتبارية والاستقلال المالي والإداري بعد أن استفتى المحكمة الدستورية. وقد وضح رئيس الوزراء في هذه الجلسة في مداخلة له أن مشروع القانون المرسل من الحكومة إلى مجلس النواب لم يتضمن هذه النقطة الجوهرية، وأن مجلس النواب قد عدّل المشروع بإضافتها، وأن هذه الإضافة جوهرية، وبدونها يفقد القانون جوهره، ولا بد أن تبقى في القانون لأهميتها واتساقها مع الدستور، وأن عدم الأخذ بتعديلات مجلس النواب فيه مخالفة دستورية واضحة للقرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية رقم 1 لسنة 2015 الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم 5343 تاريخ 2015/6/1، وسيجعل القانون يولد ميتا في حال صدوره على هذا النحو لمخالفته الدستور لصدور القرار التفسيري بناء على طلب تفسير دستوري موجهة من مجلس النواب بتاريخ 2015/3/17 المتضمن الطلب من المحكمة الدستورية تفسير المقصود بعبارة " ومناهج إدارتها " الواردة في المادة (120) من الدستور، وما إذا كانت تعني أنه يجوز أن تنظم شؤون الإدارة الحكومية والمحلية بقانون وليس بنظام، وتفسير عبارة " المجالس المحلية " الواردة في المادة (121) من الدستور وعمّا إذا كانت تعني المجالس البلدية والقروية، وهل يمتد ذلك إلى أي مجلس محلي غير المجالس البلدية والقروية المنصوص عليها في هذه المادة والتي يتم تنظيمها بقوانين.

ولأهمية القرار الصادر عن المحكمة الدستورية وأثره المباشر على الإدارة المحلية وشؤون المحليات في الأردن، فإننا نستعرضه على النحو التالي: وجدت المحكمة أن هذه المادة الدستورية تعد الأساس الدستوري لإنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية، والتي يكون الانتخاب عنصرا من عناصر تشكيل مجالس إدارتها، وهذا ما دفع المشرع الدستوري إلى اشتراط أن يتم انشاؤها بقانون، وبالتالي تشكل هذه المجالس المحلية نظاما إداريا لامركزيا في الدولة، قوامه توزيع المهام والوظائف العامة في الدولة بين حكومة مركزية في العاصمة وهيئات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية ويكون لها الاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية. ومثالها البلديات التي أنشئت بموجب قانون خاص بالشؤون البلدية، ينص على إنشاء مجالس بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويدخل الانتخاب جزءا من تشكيل مجالس إدارتها لتوفير ضمانات لاستقلالية تلك الهيئات وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية بالقدر اللازم الذي يمكنها من القيام بدورها في تقديم خدمات وأنشطة محلية بشكل مستقل يتحقق معه مبدأ اللامركزية الإدارية في الحكم .

وهذا الاستقلال المالي والإداري الذي يجب أن تتمتع به الهيئات والإدارات اللامركزية لا يكون استقلالا مطلقا، بل يبقى للحكومة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات اللامركزية بهدف ضمان الوحدة السياسية العامة للدولة في أجهزتها المركزية واللامركزية، وللتأكد من أن الأنشطة والخدمات التي تقدمها تؤدي بكفاءة ومساواة . إلا أن هذه الرقابة والإشراف تختلف في نطاقها وطبيعتها عن تلك الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على مؤسساتها وأقسامها وإدارتها الفرعية المنبثقة عنها في الأقاليم، لذا تعرف هذه الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية بالوصاية الإدارية لتمييزها عن السلطة الرئاسية في حال الحكومة المركزية، وهذه الوصاية الإدارية تعد استثناء على الأصل العام المتمثل باستقلال الهيئات اللامركزية

فالمحليات والحكم المحلي هي نقطة البداية الحقيقية للتطور الديمقراطي، فالأمم الوحيدة التي تُنكر فوائد الحريات الإقليمية، إنما هي التي ليس لديها شيء منها، أو لديها النذر اليسير؛ وبعبارة أخرى، لا يُنكر فضل هذا النظام (المحليات) إلا الذين يجهلون. ولا تصلح الحكومة النيابية بدون حكم محلي، أو شكل "بعيدا عن المركز" لممارسة السلطة السياسية؛ فالمحليات بالنسبة للديمقراطية على المستوى القومي كرياض الأطفال بالنسبة للتعليم، فالشروط الأساسية للحكم النيابي هي: رغبة الناس في تطبيقه، وقدرة الناس على الحفاظ عليه، ورغبة وقدرة الناس على تشغيله. إن صلاح الممارسة الديمقراطية على المستوى القومي ونجاحها مرهون بوجودها وصلاحها على المستوى المحلي، والفرص الحقيقية للديمقراطية موجودة على المستوى المحلي.⁽¹⁾

أهم خصائص ومزايا تطبيق الديمقراطية على نطاق المحليات الضيق:⁽²⁾

- يوفر فرصة أكبر للمواطنين للمشاركة بفاعلية في القرارات.
- يُسهّل على المواطنين النزود بالقيم وقواعد السلوك، ويزيد من الإذعان الإرادي، ويخفّض الإكراه.
- المحليات أكثر انسجاما وتجانسا في القيم والمعتقدات والأهداف.
- يُسهّل على المواطن إدراك العلاقة بين مصلحته الذاتية والمصلحة العامة أو مصالح الآخرين.
- يولد ولاء لمجتمع واحد مندمج هو المجتمع المحلي.
- يولد ضغوطا قوية للتوافق مع القواعد السلوكية الجمعية.

ماليا وإداريا، بالتالي فهي لا توجد إلا بنص صريح في القانون وفي حدود ذلك النص. كما تتماز الوصاية الإدارية بأنها لا تعطي الحكومة المركزية حق توجيه أوامر ملازمة للهيئات اللامركزية، أو إصدار تعليمات تحكم سير العمل فيها.

ومن ثم، فإن المحكمة قررت أن عبارة " المجالس المحلية " كما وردت في المادة (121) من الدستور قد جاءت عامة ومطلقة لتشمل المجالس البلدية والقروية وأية مجالس محلية أخرى، وبالتالي فإنه يتوجب أن لا تفسر هذه العبارة تفسيرا ضيقا لتتحصّر بالمجالس البلدية والقروية فقط، بل يجوز أن يمتد نطاقها لتشمل أية وحدات أو مجالس محلية أخرى إذا اتجهت نية المشرع إلى منح هذه الوحدات أو المجالس الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ويكون عنصر الانتخاب جزءا من تشكيل مجالس إدارتها، ما دامت هذه الوحدات والمجالس المحلية تخضع لرقابة الإدارة المركزية ضمن إطار الوصاية الإدارية بحدودها الواردة في متن هذا القرار .

(1) انظر بالتفصيل في هذا الشأن: السيد غانم، اللامركزية والتطور الديمقراطي في مصر، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوي الثالث للبحوث السياسية الذي ينظمه مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 2-1989/9/4. ص 1، 11، 13، 23.

(2) نفس المرجع، ص 17

- يحقق سرعة ودقة الاتصال بين أعضاء النظام.
- يوفر للمواطنين فرصة أكبر للمعرفة المطلوبة للقرارات عن طريق الخبرة والملاحظة المباشرة.
- يُمكن المواطنين من فهم مشكلاتهم السياسية بطريقة أفضل.
- يجعل القادة أكثر استجابة لوجهات نظر المواطنين.

لذا، تكمن الغاية من هذا القانون في جعل المحليات والقضايا الخدمية من اختصاص المحافظات، وتعزيز انخراط المواطنين في السياسة المحلية؛ ومن ثمّ، فاللامركزية تشريع سياسي بامتياز على الرغم من شكله الإداري، ويهدف. كما ورد في الأسباب الموجبة للتشريع. إلى تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على مستوى المحافظات من خلال منح الإدارات المحلية صلاحيات أكبر، والتوسع في زيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي. وبموجب المشروع، فإنه سيُشكّل في كل محافظة مجلس المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي. وبموجب المشروع، فإنه سيُشكّل في كل محافظة مجلس يسمى المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ، كما يكون في كل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة، يتم انتخاب 75% من أعضائه من قبل الناخبين، بحيث يكون لكل ناخب صوتان على الأكثر، أما الباقي فيتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير، وتكون مدة المجلس المنتخب أربع سنوات.

وهذا يؤدي إلى التخفيف عن كاهل أعضاء مجلس النواب الانشغال بالجانب الخدمي لصالح الجانب السياسي والتشريعي؛ وهو مشروع إصلاحي متقدم يساهم في وجود مجلس للمحافظة بمثابة مجلس نواب مصغّر يتولى الجوانب التنموية والخدمية للمواطنين، ويساهم ذلك بالضرورة في تنمية وتطوير الحياة السياسية من خلال الآثار المتوقعة من هذه التجربة الإصلاحية؛ ومن هنا، يتبين أهمية العلاقة بين الإصلاح على المستوى الإداري والمستوى السياسي.

فالتطوير الإداري، وتطبيق مبدأ اللامركزية، والسير نحو المحليات، سينعكس على الجانب السياسي في الانعتاق من حالة الانشغال التي لازمت عضو مجلس النواب بمتابعة القضايا الخدمية والتنموية لقواعدهم الانتخابية في المستويات المحلية على حساب الدور والأداء السياسي والتشريعي، ونقلها إلى مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي. فلقد شكّل الجانب التنموي والخدمي عاملاً مهماً ومؤثراً في أجندة أعضاء مجلس النواب، وأثر سلباً على أدائهم البرلماني، وفي حال تحققت غايات هذا القانون الذي شُرّع من أجلها، فمن المأمول ان يصبح مجلس النواب مجلساً سياسياً بامتياز.

إن المحليات من المنظور السياسي هي بداية الطريق للتعليم والتدريب السياسي، والركيزة الأولى في مسار تطوير العمل السياسي على المستوى القومي، وتُعقّق من المشاركة السياسية للمواطنين محلياً وقومياً، ويرتفع معها منسوب الوعي السياسي لدى المواطنين في إدراك حقيقة العمل السياسي المحلي وأبعاده وأثاره ومشكلاته بالتوازي مع المستوى القومي واستحقاقاته. فعندما يمر المواطن بنوعين من الانتخابات: مجلس النواب على مستوى البرلمان، والمجلس المحلي على مستوى المحافظة/الإقليم، فإن

ذلك سيزيد بالضرورة من وعيه السياسي وانخراطه الفعلي بقضاياها العامة وشؤونه السياسية، ويمنح العمل السياسي طابعه الديمقراطي الأصيل.

ومما يُعمّق من أسلوب المشاركة كذلك داخل الدولة، الانتخاب على مستوى ثالث، وهو البلديات؛ إذ تجري الانتخابات للمجلس البلدي كل أربع سنوات مرة. ويمكن إضافة مستوى رابع، وهو القرية، إذ يجري عادةً انتخاب مجلس القرية. وهي وحدة صغيرة إدرايا. من الأشخاص المقيمين في القرية.

2. قانون الأحزاب

يعتبر قانون الأحزاب السياسية أحد أركان الإصلاح السياسي في الأردن؛ لذلك، فمنذ عام 1992 وحتى اليوم، يطالب الملك. شأنه في ذلك شأن الأحزاب السياسية والقوى السياسية المعارضة. في معظم كتب التكليف، وخطب العرش، والخطب الملكية، بإصلاح هذا القانون. وفي هذا الإطار، تناولت مطالب القوى السياسية تعديل هذا القانون باعتباره الرافعة الأهم إلى جانب قانون الانتخاب في الوصول إلى الحكومات البرلمانية. وقد تمحورت المطالب الإصلاحية في تقديم قانون أحزاب إصلاحي حقيقي يُعمّق من الاستقلالية الحزبية، فيعمل على نقل مرجعية الأحزاب بعيدا عن الحكومة، ويُسهّل من إجراءات التأسيس والتسجيل والانضمام إلى الأحزاب لتوسيع نطاق المشاركة، ويُقلّص النسبة العديدة المطلوبة للتسجيل، فضلا عن موضوع الدعم المالي. وباستعراضنا للقوانين الناظمة للعمل الحزبي منذ العام 1992-2015، توصلنا إلى ما يأتي:

أ. يبيّن قانون الأحزاب الأردني رقم (32)، الذي صدر في 23 آب من عام 1992، المبادئ الأساسية الذي يرتكز عليها النظام السياسي الأردني، كالأخذ بمبدأ التعددية السياسية، وتعميق الحرية الفردية، وإضفاء الشرعية القانونية للحراك السياسي، والتأكيد على الهوية الأردنية للأحزاب السياسية.⁽¹⁾

ب. جاء قانون الأحزاب السياسية في عام 2007 ليعقد من آليات إنشاء الأحزاب؛ فقد اشترط رفع عدد المؤسسين للحزب من (50) عضوا إلى (500) عضو، وعلى أن يكون مقر إقامتهم المعتاد في خمس محافظات على الأقل.

ج. وفي إطار مساعي الإصلاح التي شهدتها الأردن، صدر قانون الأحزاب رقم 16 لسنة 2012، في حزيران/ يونيو 2012؛ وقد خلا القانون من أية تعديلات جوهرية تدفع باتجاه إحداث تغييرات ذات شأن لدفع عملية الإصلاح السياسي.

د. قانون الأحزاب السياسية لسنة 2015:

(1) محمد مصالحة، التجربة الحزبية السياسية في الأردن: دراسة تحليلية مقارنة، دار وائل للطباعة والنشر، عمان،

1999، ص 36.

عُرض مشروع القانون على مجلس النواب في دورته العادية الأولى بتاريخ 2014/6/1، وقرر المجلس إحالته إلى اللجنة المشتركة (القانونية والإدارية) التي اتخذت بشأنه القرار رقم (2)، بتاريخ 2015/5/27. وافق المجلس على مشروع القانون كما ورد من الحكومة مع إجراء بعض التعديلات عليه، ووافق مجلس الأعيان على مشروع القانون كما ورد من مجلس النواب.⁽¹⁾ وقد تضمن القانون الذي صدر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2015/9/16- والذي أجل الملك المصادقة عليه لأكثر من شهرين تقريبا- العديد من التعديلات المهمة الآتية:

1. وفق المادة 9 فقرة أ من القانون، فإن لجنة شؤون الأحزاب تنظر في طلبات تأسيس الأحزاب، وتتابع شؤونها في وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية؛ وتكون برئاسة أمين عام الوزارة وعضوية: أمين عام وزارة الداخلية، ووزارة العدل، ووزارة الثقافة، وممثل عن مؤسسات المجتمع المدني يسميه رئيس الوزراء، وممثل عن المركز الوطني لحقوق الإنسان.
2. يجب ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب عن مائة وخمسين عضوًا وفق المادة 6 من القانون، علمًا أنه يحق لخمسة على الأقل (من الراغبين في تأسيس حزب) إخطار رئيس اللجنة، وذلك لتمكينهم من ممارسة أنشطتهم السياسية التحضيرية، والترويج لتأسيس الحزب، على أن يتقدموا- وفق المادة 7 من القانون . بطلب التأسيس عند استكمال الشروط خلال مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ الإخطار.
3. وفق المادة 17 فقرة ب من القانون، فإنه لا يجوز حل الحزب إلا وفق أحكام نظامه الداخلي أو بقرار قضائي.
4. لكل أردني أتم الثامنة عشرة من عمره أن ينتسب إلى الحزب بعد الإعلان عن تأسيسه، وفق المادة 18 من القانون.
5. يشترط القانون أن يكون العضو المؤسس مقيمًا دائمًا في المملكة، إلا أن هذا الشرط لا ينسحب على الراغبين بالانتساب إلى الحزب بعد الإعلان عنه.
6. بالنسبة لموضوع التمويل الحزبي، وبموجب المادة 25 فقرة أ، فعلى الحزب الاعتماد الكلي في موارده المالية على مصادر تمويل أردنية معروفة ومعلنة ومحددة؛ أما الفقرة ب من ذات المادة، فقد أتاحت للحزب قبول الهبات والتبرعات المعلنة والمعروفة والمحددة من الأشخاص الأردنيين الطبيعيين والمعنويين على أن تكون معروفة ومعلنة. والفقرة ج حظرت على الحزب تلقي أي تمويل أو هبات أو تبرعات نقدية أو عينية من أي دولة أو جهة خارجية أو أي مصدر مجهول. أما المادة 28 من القانون، فقد أوجبت

(1) المرصد البرلماني الأردني، مركز القدس للدراسات السياسية، نقلًا عن الموقع الإلكتروني:

http://www.jpm.jo/index.php?type=leg_respon&id=351

- المساهمة في دعم الأحزاب من أموال الخزينة، بتخصيص بند في الموازنة العامة للدولة، على أن تحدد شروط الدعم ومقداره بموجب نظام.
7. لتحديد المسؤولية الجزائية، وبموجب المادة 26 فقرة د من القانون، فإن أموال الحزب تعتبر بحكم الأموال العامة، ويعتبر القائمون على شؤون الحزب والعاملون فيه بحكم الموظفين العموميين.
8. بموجب المادة 30، فإن أي تعديل على النظام الأساسي للحزب أو الاندماج مع حزب آخر، يجب أن يكون مسبقاً بإخطار أمين سر لجنة شؤون الأحزاب؛ ولها أن توافق أو ترفض.
9. بموجب المادة 34، فإنه لا يجوز حل الحزب إلا بقرار من محكمة استئناف عمان، وفي حالات محددة قانوناً كما يأتي:
- أ. مخالفة المادة 2 و 3 من الدستور.
- ب. إذا ثبت في دعوى جزائية ارتباط الحزب بجهة أجنبية.
- ج. إذا قبل الحزب تمويلاً خارجياً.
- د. مخالفة الحزب لأحكام قانون الأحزاب السياسية، دون أن يصوبها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إشعار اللجنة بذلك.



المبحث الثاني: نتائج برامج الإصلاح السياسي

في ضوء ما تقدم من مضامين لبرامج وآليات الإصلاح السياسي التي تناولناها، يمكن الحديث عن أهم النتائج التي تم التوصل إليها؛ وقد تمثلت فيما يأتي:

أولاً: تعثر مسيرة الملكية الدستورية (غاية الإصلاح السياسي النهائي) بين الضعف الحزبي وتراجع الوزن السياسي للوزارة.

يتحدد وجود الملكية الدستورية بوزن الأحزاب السياسية داخل الدولة، وعلاقات القوى السياسية وتوازنها بين الفاعلين السياسيين؛ وبشكل أكثر تحديداً، فإن وجود الملكية الدستورية يتضح بحدود المسافة بين الملك والوزارة من ناحية، وحقيقة واقع الوزن السياسي لرئيس الوزراء والوزارة في العلاقة مع الملك من ناحية أخرى. إذ إن هذا النوع من أنظمة الحكم السياسية الديمقراطية يكون فيه الفصل بين الملك والسلطة واضحاً؛ فرئيس الدولة يملك ولا يحكم، بينما الذي يحكم هو الوزارة التي تحصل على ثقة المواطنين - المصدر الأصيل للسلطة، وتتمثل بحزب له أغلبية برلمانية أو ائتلافات حزبية ذات برامج سياسية واضحة انتخبها الشعب على أساسها، وليكون بذلك الشعب هو مصدر السلطة. ويترتب على ذلك أن الولاية العامة هي فقط للحكومة التي تنال ثقة مجلس النواب، وتكون مسؤولة أمامه نظرياً وتطبيقياً.

وفي الواقع الحالي، فإن البطء في الإصلاح - للوصول إلى ملكيات دستورية حقيقية- لا يعود إلى أخطاء فردية لرؤساء الحكومات أو الوزراء، بل يعود إلى مشكلة هيكلية ناجمة عن الطريقة الراهنة في تشكيل الحكومة التي تعمل على إرضاء الملك.⁽¹⁾ فالمحلل لخطابات تكليف الحكومات والرد عليها من رؤساء الوزارات المكلفين، تشير - بشكل واضح - إلى ضعف الاستقلالية للوزارة في العلاقة مع الملك؛ فهي تؤكد على أن الحكومة عبارة عن وحدة تنفيذية لتوجهات الملك، وليست وحدة قرارية حقيقية مستقلة. وهذا الواقع لا يساعد على تكريس ملكية دستورية حقيقية، تتطلب درجة متقدمة من استقلال رئيس الوزارة من منظور القوة السياسية في الإطار التعاوني في العلاقة مع الملك. ونؤكد هنا على أن الشكل الصحي سياسياً للعلاقة بين الملك والوزارة لا بد أن يُبنى على أسس من التعاون بين مكوني السلطة التنفيذية؛ فالتعاون، في ظل الضعف النسبي للوزن السياسي للوزارة، سيشكل العائق الأكبر أمام الإصلاح السياسي برمته. هذه النقطة المفتاحية هي الأهم في فهم تعثر وبطء الوصول إلى ملكية دستورية فاعلة.

(1)Fares Braizat, In Jordan, Political Reform is simply not Progressing, The Daily Star, Amman, 24July2006.

وترتفع درجة الإعاقة والعطب أمام الملكية الدستورية في ظل ضعف الأحزاب السياسية الأردنية وواقعها الراهن، وهشاشة النظام الانتخابي المعيق لتطور الأحزاب السياسية، جنباً إلى جنب مع الضعف النسبي لوزن رئيس الوزراء في النظام السياسي الأردني بالمقارنة مع الوزن الفعلي للملك في الحكم. إن مسألة إحداث تغييرات حقيقية بمراكز القوى السياسية داخل النظام السياسي تبدو أكثر تعقيداً وصعوبة، ومن ثم فإن صعوبات جوهرية تقف سداً منيعاً أمام وجود ملكية دستورية حقيقية. وعلى الرغم من ذلك، فالمحاولات لا تزال مستمرة – وإن كانت تسير ببطء- للوصول إلى بداية طريق في التحول إلى الملكية الدستورية؛ وقد بدأت فكرة التأسيس لبناء الحكومات البرلمانية في الأردن مع انتخابات مجلس النواب السابع عشر التي جرت بتاريخ 28-1-2013، إذ تم فيها تكليف رئيس الوزراء الجديد، من خلال ممارسة آلية التشاور مع الكتل النيابية في مجلس النواب ومع النواب المستقلين، ثم سعى الملك رئيس الوزراء المكلف الذي قام أيضاً بالتشاور مع الكتل البرلمانية لتشكيل الحكومة⁽¹⁾. ونشير هنا إلى أن مبدأ التشاور مع مجلس النواب من خلال الكتل المختلفة، خطوة أولى وتمهيدية على الطريق الطويل والشائك أمام الحكومات البرلمانية، إلا أنه حتى يكون مُجدِّ سياسياً – ولو مرحلياً على المدى القصير-؛ نجد أن تتم آلية التشاور وفق الآتي:

1. أن تجري عملية التشاور بكل جدية ومسؤولية، وأن لا تكون نتائجها محسومة سلفاً.
2. أن يكون رئيس الوزراء المكلف جزءاً من تسمية الكتل البرلمانية ذات الأغلبية في مجلس النواب، بالإضافة إلى أن يمثل تياراً سياسياً أو حزباً سياسياً يركز على أغلبية نيابية داخل المؤسسة التشريعية من ناحية، أو يحمل برنامجاً سياسياً واضحاً قابلاً للتنفيذ ومحل مساءلة البرلمان والمواطنين في الانتخابات البرلمانية.
3. أن تكون خارطة القوى السياسية داخل البرلمان واضحة ومستقرة، وتتصف بالإنضباط، الانتظام، عدم التشتت، والتماسك السياسي.

(1) يقتضي التنويه في هذا السياق إلى أنه بعد انعقاد الدورة العادية الثانية لمجلس النواب السابع عشر، وبعد انتخاب عاطف الطراونة رئيساً لمجلس النواب للمرة الثانية على التوالي، فإن المجلس شهد حراكاً لتأسيس ائتلافاً نيابياً من 5 أو 6 كتلاً يصل عدد أعضاؤها إلى حوالي 80 – 82 نائباً. ويمكن القول ان هذه المحاولات السياسية، من المحتمل ان تشكل الحاضنة الأمثل للبدء التدريجي في التحول نحو الحكومات البرلمانية، وسيكون مجلس النواب المختبر السياسي الأمثل والذي ينطلق منه تجارب الإصلاح والتحول الديمقراطي في الأردن؛ وإن لم يتحقق مثل هذا النوع من الحركات، فتمهت مسؤولية وطنية وأخلاقية على مجلس النواب للبدء بمثل هذه التجربة. إلا أن هذه التجربة لم تكن ناجحة إلى الحد الذي تقدم نموذجاً حقيقياً لإحداث هذا التحول، ويؤكد ذلك أن أهم آثار الانتخاب الفردي والمستقلين وغياب الأحزاب البرلمانية سيطيح بالضرورة بأي تقدم حقيقي نحو الحكومات البرلمانية.

4. أن يتمتع البرلمان بوجود تكتلات حزبية سياسية فاعلة ذات برامج حقيقية قادرة على جذب المواطنين في الانتخابات، ومن ثم تسهيل عملية الانتخاب والمساءلة.

منتهى القول أن فكرة اختيار رئيس الوزراء بالتشاور كآلية للوصول إلى الحكومات البرلمانية وإحداث تغيير حقيقي بالانتقال التدريجي إلى الملكية الدستورية، غير متحققة تطبيقياً، وتبقى في إطار الرغبات والأمنيات السياسية، لأن التشريعات السياسية الموجودة (قانون الانتخاب والأحزاب) لا تساعد في الوقت الحالي على الأقل في عملية التحول لهذه المرحلة.

ولقد أبدى الملك امتعاضاً سابقاً بخصوص قوى سياسية داخلية تعمل باتجاه معاكس للإصلاح، فقد ذكر أن هناك مؤسسات مهمة في الدولة لم تكن معه، وهو يعتقد أن كل مرة كان يحاول فيها تنفيذ إصلاح ذي قيمة (مثل إعادة رسم الدوائر الانتخابية للسماح للفلسطينيين بوجود أكبر في مجلس النواب)، كانت تلك القوى تقف ضد تلك المحاولات. وبيّن في حديثه أنه تفاجأ من قوة اختراق المحافظين لمؤسسات الدولة المهمة مثل المؤسسة الأمنية، وهو ما جعل الإصلاحات . كما يقول . تسير بخطوتين إلى الامام وخطوة إلى الخلف. واستطاع الملك عبدالله الثاني أن يحقق بعض التقدم في الإصلاحات من خلال القانون الانتخابي لعام 2012، المتمثل في القوائم الوطنية التي خصص لها القانون الانتخابي 27 مقعداً؛ وهو ما جعل وزيرة الخارجية الأمريكية السابقة هيلاري كلينتون تعبر عن رأي مفاده أن الملك عبدالله يسير بإيقاع متمهل في الإصلاح أكثر من اللازم.⁽¹⁾ ويرى وزير داخلية أردني أسبق في هذا السياق أن هنالك نخبة حاكمة حول الملك تعمل على تعطيل الإصلاح، على الرغم من تقديمية الملك في الأوراق النقاشية التي أعلنها.⁽²⁾

وفي ذات السياق، ولتدليل هذه الفكرة، فقد وضّح الملك في الرسالة الموجهة إلى رئيس الوزراء عدنان بدران بتاريخ 16-6-2005 حول الإصلاح، أنه يلاحظ ويرصد الهجوم المركّز على الإصلاح ومؤيديه؛ فإنه ما كان ليعترض على النقد والرفض الذي يبني على الموضوعية والعلم، غير أن الحقيقة تتضح في تجاوز مبادئ الإصلاح للتعرض للمعرض للأشخاص الذين تبنوا الإصلاح، دفع هذا الملك للقول بأن الواقع المرير لمنتقدي شخصية تعمل في الإصلاح والبرامج الإصلاحية، نجحوا في تشخيصه وفي شخصته، على اعتبار أن خروج هذه الشخصية من وزارة بدران هو من التضحيات التي يتطلبها الإصلاح.

وفي رسالة الملك إلى معروف البخيت (رئيس الوزراء الأسبق) بتاريخ 22-3-2011، أشار إلى أنه، بمراجعة المسيرة السياسية منذ استئناف الديمقراطية قبل ما يزيد عن عشرين سنة، لاحظ نجاحات

(1) جيفري جولدبيرغ (Jeffrey Goldberg)، " ملك في الوسط " صحيفة اتلانتيك الاميريكية (The Atlantic):،

ترجمة وكالة خبرجو الاخبارية بتاريخ 18-3-2013 على موقعها الإلكتروني: www.khabarjo.net

(2) سمير الحباشنة، وزير الداخلية الأسبق، في حوار مع صحيفة العرب اليوم الصادرة بتاريخ 20-4-2014

مختلفة على صعيد التحديث والتجديد؛ كما لاحظ أيضاً وجود قوى تشد المسيرة إلى التراجع، وأخرى تحيطها بأفكار لا تتناسب والتقدم، وثالثة تنهز الظروف لتجنح إلى الفساد.

وفي إطار تحليل مسيرة الإصلاح، فيمكن تناول مرحلة ذات دلالات مهمة، وهي مرحلة وزارة الخصاونة التي تشكّلت بتاريخ 17/10/2011. فعلى الرغم من أنها محاولة للتعامل مع الإصلاحات الديمقراطية وإدارة تداعيات الربيع العربي، غير أن عدداً من مؤسسات الدولة جابهت جهوده باستمرار. ولمعرفة السياق العام خلف استقالة عون الخصاونة (رئيس الوزراء، 26/4/2012)، تابعنا ما تم تداوله على إثر المقابلة الصوتية التي أجرتها معه صحيفة الايكونومست (The Economist)، عبّر فيها الخصاونة عن فترة وجوده في الوزارة؛ وقد أشار إلى أن الأردن من وجهة نظره مرّ بظرف صعب وتحديات حقيقية، وأن الأمور كانت تتجه إمّا للتحسّن أو التدهور، مما جعل الحاجة ملحة إلى تغيير الحكومة حينها. ولا يتحدث بالضرورة أن حكومته كانت البديل عن سابقتها، ولو بقيت الحكومة، فهو شبه متأكد من انزلاق البلاد نحو العنف السياسي، وهو أمر خطير في مجتمع عشائري.

وفي تحليل سياسي حول الإصلاحات، يوضح الخصاونة أنه لم يكن هنالك أيّة إصلاحات في الفترة الماضية، بل على العكس من ذلك أشار إلى أن المبدأ الأساسي للديمقراطية المناهية بتحمل الحكومة لمسؤولياتها أمام البرلمان قد دُمّر بالكامل، واستبدل به الإرادة الملكية المباشرة من خلال مستشاريه؛ وفي مقابل ذلك، بيّن أن عام 1952 كان لدينا دستور أكثر تحرراً من الممارسات السياسية، ومن تطبيقات الحكم في العقود الثلاثة الأخيرة.

وتحدّث الخصاونة عن قضية جوهرية تتعلق بطبيعة النظام السياسي من حيث الأبنية والعمليات. يشير إلى أن حكوماتٍ ثلاثه، تتمثل بالقصر الذي أصبح أكثر قوة، والمخابرات، والحكومة الرسمية، أرادت أن تتعامل مع رئيس الحكومة كشخص وظيفي منفذ لقراراتهم، الأمر الذي لم يكن بمقدوره القبول به وهو ما من شأنه أن يقود إلى التوتر في البلاد. ويرى الخصاونة أن هؤلاء يعتقدون أن ما يعرف بالربيع العربي خفّت حدته، وأن بإمكانهم العودة إلى الطريقة القديمة.⁽¹⁾

وفي ضوء تحليلنا لمقابلة رئيس الوزراء الأسبق الخصاونة، يتضح أن تسريع وتيرة الإصلاح كانت بشكل رئيس بفعل الربيع العربي، والعودة إلى التباطؤ كانت بسبب انحساره، مما خفّض من دافعية تقديم تنازلات أوسع، والاكتفاء بمنهج التدرج في الإصلاح خصوصاً في جانبه السياسي. وهو ما يدفع إلى القول بوجود تشوّهات سياسية معيقة للملكية الدستورية، ونعني ظهور حكومات غير مرئية تمارس

(1) مقابلة صوتية مع رئيس الوزراء الأسبق عون الخصاونة أجرتها الايكونومست البريطانية بتاريخ 2012/5/4 نقلاً

بتصرف عن صحيفة السبيل، الخصاونة للايكونومست: في الأردن ثلاث حكومات، ترجمة هديل شقير بتاريخ

www.assabeel.net/news/2012/05/06 .2012/5/7

السلطة الفعلية ولا تُحاسب أمام البرلمان. ويسمي المؤلف الرئيس للكتاب هذه الحالة – إن جاز له ذلك – عملية "المساءلة الناقدية الوهمية"⁽¹⁾. فالحكومة التي تحظى بثقة مجلس النواب لا تمارس السلطة فعلياً بالمعنى الدقيق لممارسة السلطة الحقيقي في العديد من الحالات، وفي ذات الوقت تُحاسب من البرلمان في كل الحالات، يقابلها مكونات وقوى في الدولة تمارس السلطة الفعلية بشكل غير مباشر، ولا تكون عُرضة للمحاسبة البرلمانية؛ وهذا العطب التطبيقي يخالف الفقه الدستوري القائل بمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية.

ثانياً: النخب السياسية والإصلاح

إن ردة فعل النخب الأردنية، في ضوء التحليلات السابقة، أثرت على مسيرة الإصلاح، فقد واجه الملك ومنظومته إصلاحية مقاومة من النخب التقليدية للاستمرار في النظام الريعي؛ وعلى هذا الصعيد، فقد انقسمت هذه النخب إلى فئات ثلاث:

1. النخب التقليدية: وهي النخب التي يطلق عليها "الحرس القديم". إنهم يرفضون ويقاومون إحداث الإصلاحات لاعتقادهم أن مثل هذه التغييرات تمس الركائز الأساسية للنظام الريعي للقائمين عليه، وسبب الولاء الذي يقدمونه للنظام، ومكتسباتهم وامتيازاتهم التي ستأثر في حال الإخلال بهذا النظام؛ لذلك، فهي تعمل على عرقلة العمليات الإصلاحية لخوفها، فإن أي نظام يقوم على الجدارة من شأنه أن يأتي على حسابها.

2. الليبراليون الاقتصاديون الجدد: وهم مجموعة كان هدفهم الأساس تحرير الاقتصاد، وكان موقفهم من الإصلاح السياسي فاتراً في أحسن الأحوال. وبالْحَقِيقَة، فإن هذه المجموعة لم تكن مهتمة أيضاً بالآثار الاجتماعية التي يمكن أن تترتب على الانفتاح الاقتصادي وتحريره والسير وراء وصفات صندوق النقد الدولي.

3. الليبراليون السياسيون: تأمل هذه المجموعة بإحداث تغييرات حقيقية في النظام السياسي، على الرغم من أنهم متشككون في أن النظام سيسمح في الواقع بحدوث تحول بعيد عن السياسة الريعية، لكنهم كانوا مصممين على إعطائه فرصة على الأقل.⁽²⁾

وأمام هذه النخب التي أُلقت بظلالها السلبية على العملية الإصلاحية، عبّر الملك دائماً عن شعوره بالإحباط للهجوم المركّز على الإصلاح. فمن أحد أهم الأمثلة تعبيراً عن موقف النخبة السياسية، لقاء

(1) مصطلح صاغه المؤلف الرئيس للكتاب للتعبير عن حالة غير مقبولة في النظم السياسية والدستورية التي يتحتم عليها مبدأ "تلازم السلطة والمسؤولية".

(2) مروان المعشر، عقد من جهود الإصلاح المتعثرة في الأردن: النظام الريعي العنيد، أوراق كارنيغي، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، بيروت، أيار مايو 2011، ص14

الملك عبد الله الثاني (بتاريخ 2005/6/2) مع بعض الشخصيات في النخب التقليدية، وكلهم أعضاء في مجلس الأعيان، فقد قال أحد الأعضاء للملك: إن المشكلة في الواقع تنبع من مجموعة تحيط به وتعطي الأولوية "للجدارة أكثر من الولاء" ملمحًا أن الأمرين يتناقضان، وأشار إلى أنه وجماعته لا يمكنهم دعم البرنامج السياسي والاقتصادي الشامل الذي ورد في الأجنحة الوطنية.⁽¹⁾

هذه الفكرة – التي مفادها أن المشكلة لا تكمن مع الملك، ولكن مع المحيطين به، ومن هم دونه – غالبًا ما تُسمع في البلدان التي تحكمها عائلات مالكة. لا شك أن قوى قوية في الأردن تناهض الإصلاح، ويشير الملك عبد الله. في هذا الإطار. إلى أن تحدي الإصلاح في الأردن يتمثل في مقاومة القوى السياسية والاجتماعية للتغيير، وذلك أنهم يهدفون دائمًا إلى "حماية مصالحهم الخاصة".⁽²⁾

وعند تحليل خطاب الملك عبد الله الثاني أمام البرلمان الأوروبي عام 2012، فإنه يتبين أنه واثق تمامًا من أن عام 2012 هو عام الإصلاحات السياسية الرئيسية في الأردن، وأن أهم ما يعمل على تحقيقه هو تقوية الحياة السياسية الحزبية لتتفق مع شروط قيام حكومات برلمانية.⁽³⁾ ولكن حتى اللحظة لم يتحقق ما يريده الملك، مما يعني أن هناك نخبًا لا تزال تعيق و / أو تبطئ من الإصلاح.

ونشير في هذا الصدد إلى أن متغير النخب أيضًا لا ينفك عن متغير الثقافة السياسية السائدة التي من شأنها أن تعيق التوجهات الإصلاحية. فمن منظور المناهج التي تركز على الثقافة السياسية أو الحركات الاجتماعية، فإن الأردن يبدو المرشح غير المحتمل للتحرر السياسي.⁽⁴⁾

ومن أخطر جوانب الثقافة السياسية المعيقة للإصلاح "الواسطة"، الشكل القديم المهم في الرأسمال الاجتماعي في الوطن العربي. وعليه، فإن الإصلاح الناجح يتطلب فهما جيدًا لطبيعة العلاقات الاجتماعية، والطرق التي تعمل فيها الشبكات الاجتماعية ذاتها بواسطة الأعضاء في الأوقات الجيدة والعصيبة للبقاء والتقدم.⁽⁵⁾

ويبدو أن المسألة. كما تراها بعض النخب. لا تتعلق بوجود إصلاح من عدمه، بل بتحدد بمقياس المنفعة. وعدم هدم الآليات والهيكل التي استقرت عبر سنوات طويلة، وتجذرت بموجها العلاقة بين

(1) المرجع السابق، ص 15

(2) شادي حميد وكوتتي فريز، ما مدى استقرار الأردن؟ إصلاحات الملك عبد الله غير المكتملة وتحدي الربيع العربي،

موجز السياسة تشرين الثاني 2011، مركز بروكنجز الدوحة، ص 4

(3) King Abdullah II, Remarks by his majesty king Abdullah, address to the European Parliament in Strasbourg, 10 March 2015.

(4) Malik Mufti, Elite Bargains and the Onset of Political Liberalization in Jordan, Comparative Political Studies (February 1999) vol. 32 No. 1, p 100.

(5) Hamed El-Said, Jane Harrigan, 'You Reap What You Plant': Social Networks in the Arab World, The Hashemite Kingdom of Jordan, World Development, Vol 37, No, 7, (July 2009), P 1235.

هذه النخب ونظام الحكم. فدرجة الاقتراب أو الابتعاد عن المسار الإصلاحى أسير المدى الذي ترى بموجبه هذه النخب أن مزاياها ومنافعها لا تتأثر بحدوث أية تغيرات إصلاحية. ومن الممكن أن تتصاعد حدة المقاومة للإصلاح، كلما أثر على مكاسب هذه النخب التي أصبحت مكوناً بنيوياً في هيكل نظام الحكم وعملياته السياسية. والمشكلة سوف تستمر بين هذا النوع من النخب وإرادة الملك لتحقيق الإصلاح.

ثالثاً: التغييرات والتعديلات الوزارية الكثيرة، وتعطيل مجلس النواب وحله⁽¹⁾

شهدت السنوات الخمس عشر الماضية ميلاد أكثر من 15 حكومة، جميعها جرى عليها تعديل واحد أو أكثر. أكثر من ذلك، فإن خمس حكومات تعاقبت على الأردن خلال أقل من سنتين ونصف. إن معظم التغييرات الوزارية التي تمت، والتعديلات التي جرت بداخلها، هي محاولة لإثبات جدية النظام حول تنفيذ الإصلاحات السياسية والاقتصادية وتعديل التشريعات الرئيسية.⁽²⁾ غير أن كثرة التغييرات والتعديلات الحكومية التي تمت. رغم أنها في إحدى جوانبها تعبر عن الحاجة للتغيير والإصلاح، ومحاولة إيجاد رئيس وزراء قادر على حمل رؤية الإصلاح وتطبيقها. قادت إلى العديد من المشاكل في بنية الدولة الأردنية؛ منها تدني درجة المؤسسة، وتزايد الأبعاد الشخصية في الإدارة على حساب البعد القانوني، وتزايد مستوى الترهل الإداري، وضعف الإنجاز وتدني مستوى الأداء. هذا يعني أن الحكومة أصبحت جزءاً من المشكلة، وليست حلاً لها. لعل المشكلة تتضح في غياب المعايير العلمية الدقيقة أو السياسية في اختيار الوزراء، لأبعاد تتعلق بالتمثيل الجغرافي أو الديمغرافي (المكونات الاجتماعية) على حساب الكفاءة العلمية والخبرة العملية.

(1) دستورياً، تتركز الكثير من السلطات في يد الملك؛ فالملك محور السلطة ومركزها، ويتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة، فهو رأس الدولة، ورأس السلطة التنفيذية، والقائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يُعيّن (دون مبدأ التوقيع المجاور؛ أي دون توقيع رئيس الوزراء و/أو الوزراء المختصين) رئيس وأعضاء مجلس الأعيان ويحل المجلس ويقبل استقالة أو اعفاء أي من أعضائه، ورئيس المجلس القضائي ورئيس وأعضاء المحكمة الدستورية ومدير المخابرات والدرك وقائد الجيش، ونائب الملك وولي العهد، ولا تصدر القوانين إلا باسم الملك وبعد المصادقة عليها من قبله، وله حق إعادة مشاريع القوانين إلى مجلس الأمة والاعتراض التوقيفي عليها، ولها حق مطلق في الموافقة على تعديل الدستور أو رفضه، كما أن له السلطة في حل البرلمان والدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة، وله سلطة إلغاء الأحكام الصادرة وخصوصاً أحكام الإعدام التي تتطلب مصادقة الملك عليها، وله الحق في إصدار العفو الخاص، وفي الوقت ذاته، الملك محصن من أية تبعة أو مسؤولية: انظر الدستور الأردني، المواد من (28-40)، من الدستور.

(2) مجموعة الأزمات الدولية، الاحتجاجات الشعبية في شمال أفريقيا والشرق الأوسط، تسوية الإصلاح في الأردن منقسم على نفسه، تقرير مجموعة الأزمات الدولية رقم 118 حول الشرق الأوسط/شمال أفريقيا، 12 آذار/مارس

وبتدقيقنا لوثائق رئاسة الوزراء حول الحكومات، تبين أن عدد الوزارات هو (18) وزارة⁽¹⁾؛ بدأت من أول وزارة تسلمها عبد الرؤوف الروابدة بتاريخ 1999/3/4 وانتهت بحكومة د.عمر الرزاز المشكّلة بتاريخ 2018/6/14. وبالمقاربة مع فترة الحكم، وهي (18) سنة تقريباً، فإن متوسط عمر الحكومة في عهد الملك عبد الله الثاني منذ 1999-2018 هو عام واحد فقط تقريباً؛ وهو عمر قصير نسبياً لتنفيذ الخطط والبرامج، ويثير التساؤلات حول المنطق السياسي للتغيير وأثره على برامج الإصلاح السياسي ومدة تنفيذه.

إن التشكيلات الحكومية قد تكون ذات قيمة سياسية إذا كانت بسبب الرغبة في إحداث تغيير في الطاقم الوزاري لعدم قدرته على القيام بتنفيذ البرنامج الإصلاحي، أو ضعف الأداء السياسي، أو ازدياد الاحتقان الشعبي، أو اعتبارات تتعلق بالقصر الملكي، أو استجابة لتطورات إقليمية ودولية. إن هذه الأمور تجعل بعض التعديلات الوزارية - بلا شك - ضرورة ملحة، إلا أنها تستدعي بالضرورة، من المنظور الإصلاحي، أن يكون لمسألة استمرار الحكومة أو تغييرها معيار واضح؛ فكثرة التغييرات الحكومية تدل سياسياً في جانبها منه على ارتباطه بضعف الأحزاب السياسية والقوى السياسية الأخرى في النظام السياسي. والمفارقة الغريبة أن هذه المسألة لم تحظ بالكثير من الدراسات العلمية وبأولويات المطالب الإصلاحية، على الرغم من أن كثافة التغييرات الحكومية تكشف عن ضعف البرلمان ومركز رئيس الوزراء في النظام، وأثر ذلك على الملكية الدستورية.

هذا ما جعل المواطن الأردني يتساءل - باستمرار - عن جدوى التغييرات الحكومية ما دام الأشخاص الذين يتقلدون المناصب الحكومية هم نفس الأشخاص؟! مما يعني وجود تكلس في النخبة، وعطب في آليات دوران النخبة! وأحياناً لا يعرفون كيف تسلموا المنصب وكيف غادروا. فإذا كانت الحكومات قد نجحت في مهماتها المكلفة بها، فلماذا يتم تغييرها؟ وإذا كانت لم تنجح في مهماتها المكلفة بها، لماذا يتم إرجاعها إلى الحكم؟.

أما على صعيد المؤسسة التشريعية، فقد جرى في عهد الملك عبد الله الثاني 1999-2016، انتخاب خمسة مجالس نيابية (2003 - 2016): الرابع عشر (2003-2007)، وهو المجلس الوحيد الذي أكمل مدته؛ وتعرض للحل كل من المجلس الخامس (2007-2009) وعشر والسادس عشر (2010-2012) والسابع عشر (2013-2016)؛ أما المجلس الثامن عشر الحالي، فقد انتخب بتاريخ (20-9-2016). وبشكل عام، فقد جرى حل أربعة مجالس منها قبل إكمال المدة الدستورية، وهي أربع سنوات شمسية؛ ثلاث منها لمجالس نيابية جرى انتخابها في عهد الملك عبد الله الثاني، وهي: (الخامس عشر 2009،

(1) كلف الملك عمر الرزاز بتشكيل الحكومة رقم 18 في عهد الملك عبد الله الثاني بتاريخ 2018/6/5، وشكل

الحكومة بتاريخ 2018/6/14.

السادس عشر 2012، السابع عشر 2016)، أما حل مجلس النواب الثالث عشر (2001) الذي لم يجرٍ انتخابه في عهد الملك عبدالله الثاني، فيقتضي التنويه إلى أنه جرى انتخابه في عهد الملك حسين في العام 1997، وتعرض للحل في عهد الملك عبد الله الثاني، وتم تعطيل البرلمان بعدها لمدة عامين (2001-2003) بتأجيل الانتخابات النيابية لأسباب إقليمية تتعلق بالأحداث في العراق، وصدر على إثر تأجيل الانتخابات أعداد كبيرة من القوانين المؤقتة في حكومات أبو الراغب الثلاثة. هذا وقد أكمل مجلس واحد مدته الدستورية (2003-2007).

وقد تعددت أسباب الحل، لعل أهمها (1) ما هو على صعيد ضعف الأداء البرلماني والانشغال بالمصالح الضيقة على حساب المصالح الوطنية العليا، وتصاعد وتيرة السخط الشعبي (الذي كشفته استطلاعات الرأي ومؤسسات قياس الرأي العام) على الأداء النيابي، فكانت المطالبات بحل المجلس، بالإضافة إلى عدم قدرة المجلس على دفع المسيرة الإصلاحية بالشكل الذي يتطلع إليه الأردنيون، ومنها (2) ما هو على صعيد شرعية المجلس ذاته، الذي يعاني أصلاً من إشكاليات رافقت العمليات الانتخابية ودرجة نزاهتها.

مع ملاحظة أن القوى السياسية، بما فيها المعارضة، رحبت بحل مجلس النواب خصوصاً الخامس عشر في العام (2009) والسادس عشر في العام (2012)، وعبر الحل عن المطالب الشعبية والوطنية بالرغبة بإحداث التغييرات المطلوبة في هذه المؤسسة الدستورية الهامة على صعيد الإصلاح السياسي، وضرورة إعادة النظر بقانون الانتخاب الذي ساهم بدرجة الانحناء العميقة في الأداء النيابي. ويمكن أن نعلق على هذا الصعيد بالقول: إن رافعة الوصول للملكية الدستورية (غاية الإصلاح) تكمن في الأغلبية البرلمانية، التي تنبثق من مؤسسة نيابية قادرة وفاعلة، ولها دور حقيقي في النظام السياسي. ويمكن قياس درجة التطور في الوصول إلى هذه الغاية الإصلاحية الأهم من منظور مجلس النواب (الحاضنة الأساس) في عملية الهيكلة السياسية، ورفع وزنه السياسي المشكوك منه في الواقع الأردني؛ فلا يستقيم الحديث عن الإصلاح السياسي بالتوازي مع ضعف المؤسسة النيابية.

رابعاً: تعدد المبادرات واللجان الملكية في المنظور الإصلاحي

لجأ الملك عبد الله الثاني. باعتباره رأس النظام السياسي الأردني ومحور العملية الإصلاحية ومركزها. إلى إجراء آخر موازٍ لخيار التعديلات الوزارية تتمثل بالمبادرات الملكية وتشكيل لجان إصلاحية.

كانت أولى المبادرات الملكية مبادرة الأردن أولاً (2002)، وهي المبادرة الأولى في ظل حكم الملك عبد الله الثاني التي حاولت إرساء مبدأ جامع ليكون أساساً لسلوك الدولة والمواطن؛ ثم كانت مبادرة الأجنحة الوطنية الملكية (2005)، وقد شملت طيفاً واسعاً من الأحزاب السياسية بما فيها جماعة الإخوان

المسلمين، والبرلمان، والمجتمع المدني، والناشطات من النساء ووسائل الإعلام والقطاع الخاص، بالإضافة إلى ممثلين عن الحكومة. وفي المجال السياسي، اقترحت اللجنة قانوناً جديداً للانتخابات من شأنه بناء برلمان قوي بصورة تدريجية، وقوانين للأحزاب السياسية، ومنظمات للمجتمع المدني، كما ضمن القانون لوسائل الإعلام الحق في العمل بعيداً عن التدخل الحكومي.

وجاءت مبادرة كلنا الأردن(2006). رغم ميلها القوي إلى الجانب الاقتصادي. مغلفةً بالجانب السياسي، لتعكس في مجملها توجهات النظام؛ فمعظم أعضائها من المسؤولين الحكوميين، وأعضاء البرلمان، وبعض قادة القطاع الخاص.⁽¹⁾ وهي مبادرات ولجان ولدت ميتة، ووضعت على الرف بعد أن اكتملت. وقد عكست هذه المبادرة محاولة النظام الإمساك بتصاعد المشاعر القومية التي ولدتها تفجيرات الفنادق في تشرين الثاني/نوفمبر 2005⁽²⁾.

ومن الضروري ملاحظة أنه قد حصل في العام 2006، وفي سياق هذه المبادرات، تطور إيجابي باتجاه تعزيز إجراءات النزاهة؛ ومن ذلك إنشاء هيئة مكافحة الفساد بموجب القانون رقم 62 لسنة 2006، تعمل على وضع الاستراتيجيات المثلى لمكافحة الفساد والوقاية منه؛ إلى جانب إصدار قانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006، الذي أوجب على رؤساء مجلسي النواب والأعيان، وأعضاء مجلس الأمة، ورئيس الوزراء وأعضاء الوزارة، وكل من يُعيّن بإرادة ملكية، - أوجب عليه تقديم إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجته وحتى أولاده القصر خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تزويده بنماذج تم الإشارة إليها في القانون.

هذا وقد صدر قانون ديوان المظالم رقم 11 لسنة 2008 في الجريدة الرسمية بتاريخ 16-4-2008، ويتمتع الديوان بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري. يتولى بموجب المادة 12 منه النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات، أو الامتناع عن أي منها، الصادرة عن الإدارة العامة (الوزارات، والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة، والبلديات، والهيئات التنظيمية التي تتولى الإشراف على المرافق العامة) أو موظفيها، والتوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويُسر.

أما لجنة الحوار الوطني في عام 2011 (اللجنة الملزمة بتعديل الدستور)، فالحديث عن نتائجها مختلف إلى حد ما بالمقارنة مع المبادرات السابقة؛ فيمكن اعتبارها بحق الأفضل في تحقيق

(1) مروان المعشر، عقد من جهود الإصلاح المتعثرة في الأردن: النظام الريعي العنيد، أوراق كارنيغي، مرجع سبق ذكره.

(2) خوليا شقير، الإصلاح الوهمي: الاستقرار الأردني العنيد، أوراق كارنيغي، سلسلة الشرق الأوسط، رقم

76، ديسمبر، كانون أول، 2006، ص10.

بعض الإنجازات على مستوى المسار الإصلاحي بالمقارنة مع مبادرات الأردن أولاً والأجندة الوطنية وكلنا الأردن. فلجنة الحوار الوطني قدمت توصيات سبق أن تناولها، أما النتائج التي حققتها فهي:

1. على مستوى الإصلاحات الدستورية:

قام مجلس الوزراء بإقرار التعديلات الدستورية في جلسة 2011/8/24، وبتاريخ 2011/8/25 تم إرسال المشروع إلى مجلس النواب الذي صادق على المشروع مع إدخال بعض التعديلات عليه بتاريخ 2011/9/24⁽¹⁾. وبتاريخ 2011/9/24، وافق مجلس النواب على مشروع التعديلات الدستورية كما ورد من الحكومة مع إجراء بعض التعديلات عليه.⁽²⁾

وبتاريخ 2011/9/26، أقرت اللجنة القانونية في الأعيان المشروع كما ورد من مجلس النواب، وكان ذلك يوم 2011/9/28، وصادق عليه الملك يوم 2011/9/30، ونشر مشروع التعديلات الدستورية في الجريدة الرسمية بتاريخ 2011/10/1، وأصبح ساري المفعول حكماً.⁽³⁾

ويمكن استعراض الإصلاحات الدستورية على النحو الآتي:

➤ بالنسبة للمادة 45 من الدستور، فلم يتم التعديل الدستوري على هذه الفقرة لسنة 2011، وأبقى على الاستثناء لإدارة بعض هذه الشؤون بموجب الدستور أو القانون. وهذه المادة الوحيدة التي لم تحظ بالتعديل الدستوري وفق توصية لجنة الحوار.

➤ تعديل المادة 55 من الدستور، وذلك بحصر محاكمة الوزراء أمام المحاكم النظامية المختصة في عمان على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم.

➤ تم استحداث المحكمة الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2011 في المواد 58 وما بعدها تحت الفصل الخامس من الدستور. وتبعه قانون المحكمة الدستورية رقم 15 لسنة 2012 بتاريخ 2012/6/7، وتختص بالرقابة على دستورية القوانين وتفسير النصوص الدستورية. وبمنظور مقارن، فإن لجنة إنشاء المحكمة الدستورية المنبثقة عن مبادرة الأردن أولاً (2002) أوصت، وبإجماع أعضائها، بعدم وجود حاجة ملحة لإنشاء المحكمة الدستورية في ذلك الوقت.

➤ تعديل المادة 54 من الدستور، وذلك بحذف ما يتعلق بخطاب العرش كبديل عن البيان الوزاري. وفي الفقرة 4 من المادة نصت على أنه عندما يكون المجلس غير منعقد يتم دعوته للانعقاد في دورة استثنائية، وقد وضحت المادة أنه إذا كان المجلس منحللاً، فيتوجب على الحكومة طلب الثقة خلال شهر من اجتماع المجلس.

(1) انظر الكتاب الموجه من رئيس الوزراء إلى رئيس مجلس النواب رقم د/20782/1 تاريخ 2011/8/25

(2) انظر الكتاب الموجه من رئيس مجلس النواب إلى رئيس مجلس الاعيان رقم 3011/6/23/3 تاريخ 2011/9/25

(3) المنشورة في العدد رقم 5117 تاريخ 2011/10/1

➤ تم تعديل الفقرة 3 من المادة 78 بحيث أصبحت الدورة العادية لمجلس النواب ست أشهر بدلاً من أربعة أشهر.

➤ تم تعديل المادة 74 باستحداث فقرة جديدة إلى المادة 74 من الدستور ألزمت الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها بالاستقالة خلال مدة اسبوع، وأضاف التعديل الدستوري مسألة عدم جواز إعادة تكليف رئيس الوزراء الذي يوصي بالحل. وهي إضافة على ما اقترحتة لجنة الحوار الوطني.

➤ تم تعديل المادة 71 من الدستور بأن حصر اختصاص الفصل بصحة نيابة عضو البرلمان بالقضاء فقط.

➤ تعديل المادة 73 من الدستور بحذف الفقرات 4 و5 و6 المرتبطة بعمق العلاقة الأردنية الفلسطينية، وتعذر إجراء الانتخابات في الضفة الغربية. كان مجلس النواب الأردني منذ الوحدة عام 1950 وحتى العام 1989 مكوّناً من الضفتين الشرقية والغربية؛ ونظراً لصدور قرارات مؤتمر الرباط باعتماد منظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً شرعياً ووحيداً عن الشعب الفلسطيني، وحرب عام 1967 التي أوقفت الانتخابات النيابية في الضفة الغربية، فقد تم تعديل الدستور في تلك الفترة بما ينسجم مع هذه المستجدات. فالفقرة الثالثة منحت الملك أن يؤجل إجراء الانتخاب العام لأجل غير مسمى في حال وجد مجلس الوزراء أن هنالك ظروفًا قاهرة تمنع إجراءها، والفقرة الخامسة كانت تتعلق بدعوة المجلس المنحل للانعقاد إذا استمرت الظروف القاهرة المانعة لإجراء الانتخابات.

أما الفقرة السادسة فوضحت أنه مع استمرار الظروف القاهرة يمكن إجراء الانتخاب في نصف عدد الدوائر (الضفة الشرقية)، ويقوم الأعضاء الفائزون بانتخاب أعضاء مجلس النواب عن الدوائر الانتخابية في الضفة الغربية. ونظراً لانعدام مسوغات استمرار هذه الحالة، فقد أوصت لجنة الحوار بإلغاء هذه الفقرات، وقد تحققت هذه التوصية بالتعديل الدستوري لسنة 2011 بشطب هذه الفقرات الثلاثة. والأثر السياسي الأهم لهذا الشطب هو الفقرة الثالثة من المادة 73؛ فلم يعد بمقدور السلطة التنفيذية تأجيل إجراء الانتخابات النيابية تحت أي ذريعة. وقد استوجب هذا أيضاً تعديل المادة 88 من الدستور، الخاصة بألية ملء شواغر أعضاء البرلمان، وذلك بشطب ما يتعلق بطريقة ملء شواغر المقاعد في الضفة الغربية، انسجاماً مع تطورات القضية الفلسطينية.

➤ تم تحديد حالات الضرورة وفق المادة 94 الخاصة بالقوانين المؤقتة، فتكون محصورة بالحروب والكوارث العامة والنفقات المستعجلة. وقد أضاف التعديل الدستوري الفترة الزمنية لغياب مجلس النواب في إصدار القوانين المؤقتة، فهي عندما يكون منحلاً فقط؛ بينما أوصت لجنة الحوار أن جواز إصدار القوانين المؤقتة يكون في حالة أن مجلس النواب منحلاً أو غير منعقد، بالإضافة إلى وجوبية البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين.

وتبدو الإشارة مهمة إلى أن جانبًا كبيرًا من التعديلات الدستورية المقترحة في لجنة الحوار تم الأخذ بها.

2. النظام الانتخابي المقترح:

صدر قانون الانتخاب رقم 25 لسنة 2012، غير أنه لم يأخذ بتوصيات لجنة الحوار، بينما أخذ بالنظام المختلط الذي يُعلي من شأن الدائرة المحلية وليس المحافظة، ويخصص لها عدد المقاعد الأكبر؛ فقد تناولت المادة 8 من القانون تقسيم الدوائر على النحو الآتي:

1. دوائر انتخابية محلية، ويخصص لها 108 مقاعد.
2. دوائر انتخابية عامة، شريطة أن تكون قوائم نسبية مغلقة تشمل جميع مناطق المملكة، ويكون لكل ناخب صوتان: صوت للدائرة المحلية، وصوت للدائرة الانتخابية العامة.

إن عدم الأخذ بتوصيات لجنة الحوار بخصوص النظام الانتخابي يشير بشكل جلي إلى أن موضوع قانون الانتخاب لا يزال نقطة عائقة أمام التقدم بالإصلاح السياسي في الأردن؛ وبدونه، فإن الحديث عن تعزيز المناخ السياسي الأمثل للأحزاب السياسية والحكومات البرلمانية بعيد المنال.

3. استحداث الهيئة المستقلة للإشراف على الانتخابات:

تم تعديل الدستور في العام 2011، وذلك باستحداث الفقرة 2 من المادة 67، التي نصت على إنشاء هيئة مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية النيابية وإدارتها في كل مراحلها، كما تشرف على انتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء. وتبع ذلك صدور قانون الهيئة المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2012؛ وبموجب المادة الثانية منه تنشأ في المملكة هيئة مستقلة تسمى الهيئة المستقلة للانتخابات، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي؛ وبموجب المادة الرابعة تتولى الهيئة إدارة الانتخابات النيابية وتديرها في كل مراحلها، كما تشرف على أي انتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء. والحق أن المادة الأهم هي السادسة - فقرة أ، وتنص على أن يكون للهيئة مجلس مفوضين مؤلف من رئيس وأربعة أعضاء يعينون بإرادة ملكية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد؛ في حين أن الفقرة ب توضح الطريقة التي في إطارها يتم رفع قائمة مقترحة بالأسماء للتعيين في مجلس المفوضين، ويتم إعدادها من لجنة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية رئيس مجلسي الأعيان والنواب ورئيس المجلس القضائي.

وقد شهد القانون تعديلاً في العام 2015، وفق القانون المعدل رقم 46 لسنة 2015، المنشور في الجريدة الرسمية عدد رقم 5364 بتاريخ 1-11-2015. أما التعديل الأهم، فيتضمن الإشراف على الانتخابات البلدية إلى جانب الانتخابات النيابية؛ فقد أصبحت الهيئة تتولى إدارة الانتخابات النيابية والبلدية وأية انتخابات عامة، وأية انتخابات أخرى يكلفها بها مجلس الوزراء.

وبكل الأحوال، فإن القضية الأهم في الموضوع هو درجة استقلالية الهيئة. إنه من الأمل لو نص القانون على عبارة "غير قابلين للعزل" مدة الست سنوات، بدلاً من عبارة "غير قابلة للتجديد". وما أثار هذه الفكرة هو استقالة أعضاء الهيئة قبل انتهاء مدة الست سنوات؛ فبقطع النظر عن الأسباب، فهو يفتح المجال للسؤال عن ضمانات الاستقلالية للأعضاء. كان المجلس قد تشكّل بتاريخ 24-4-2014، وتقدم بالاستقالة الجماعية⁽¹⁾ بتاريخ 27-3-2016، واقرنت بالإرادة الملكية بتاريخ 6-4-2016، وهو التاريخ الذي عُيّن فيه المجلس الجديد للهيئة. ولا بد من ملاحظة أنه المجلس الثالث، علماً أن أول مجلس للهيئة تشكّل بتاريخ 6-5-2012 واستقال بتاريخ 24-5-2013، بما يعني أن هنالك ثلاثة مجالس في أقل من أربع سنوات، وعمر كل مجلس للهيئة هو ست سنوات؟! هذا الموضوع يحتاج إلى إعادة النظر في مسألة استقرار مجلس المفوضين للهيئة ودرجة استقلالهم، مهما كانت أسباب الاستقالة و/أو الإقالة.

4. تعزيز القضاء واستقلاله:

جرى تعديل للمادة 98 من الدستور الخاصة بالسلطة القضائية، وذلك باستحداث الفقرة 2 و3 من هذه المادة في إطار تعزيز الاستقلال للسلطة القضائية، وهما: الفقرة الثانية، وتتعلق بأن ينشأ مجلس القضائي يتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين، أما الفقرة الثالثة فحصرت حق تعيين القضاة النظاميين للمجلس القضائي وحده.

5. قانون الأحزاب السياسية:

صدر قانون الأحزاب رقم 16 سنة 2012؛ وبقراءة نصوصه، تبين أن مسألة إجراءات التسجيل وترخيص الحزب ارتفعت أكثر من العدد المقترح في لجنة الحوار الوطني، إذ يتطلب أن يكون عدد المؤسسين 500 عضو بدلاً من 250 كما في التوصية؛ وزيادة في تعقيد الإجراءات، فقد أضاف النص القانوني أن يكون الأعضاء المؤسسون من 7 محافظات، وألا تقل نسبة النساء عن 10%، ونسبة المؤسسين من كل محافظة عن 5%. كما تبين أن استمرار إلحاق الأحزاب بلجنة شؤون الأحزاب في وزارة

(1) نقلاً عن وكالة عمون الاخبارية على موقعها الإلكتروني بتاريخ 28/3/2016

<http://www.ammonnews.net/article.aspx?articulo=263812>

ما يلي حول الاستقالة: " طال الاستغراب مفوضي الهيئة انفسهم، الذين طُلبت الاستقالة منهم، ووصل الأمر ببعض المفوضين إلى سؤال رئيسهم عند طلبه تقديم استقالاتهم، وبالحرف الواحد " من طلب منك ذلك"، فرد: " رئيس الوزراء". ووفق ما نُقل عن اثنين من المفوضين لوكالة عمون الإخبارية، قالوا لرئيس الهيئة: " نحن لا نقدم استقالاتنا لرئيس الوزراء بل للملك"، وأبلغهم رئيس الهيئة: لقد طلب مني الديوان الملكي ذلك". مع ملاحظة أن المادة 10 من قانون الهيئة وضحت أن خدمات المفوض لا تنتهي إلا بالاستقالة التي لا يسري مفعولها إلا بعد صدور الإرادة الملكية بقبولها، أو بإرادة ملكية بناءً على توصية من ثلاثة مفوضين في حالات حددها القانون، وهذا في إطار دعم الاستقلالية.

الداخلية، ومن ثم، الإبقاء على وزارة الداخلية كمرجع للأحزاب يعمّق من الجدل حول الجهة التي تتولى ملف الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى هيمنة واضحة للجنة الأحزاب بموجب مواد القانون؛ فمخرجات لجنة الحوار والمطالبات من القوى السياسية المختلفة أكدت على ألا يكون لوزارة الداخلية أي دور في هذا الموضوع. نضيف إلى ما سبق عدم تخفيض سن الراغب بتأسيس الحزب من 21 إلى 18 سنة. أما مسألة التمويل، فقد أورد القانون في المادة 28 منه أن يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في دعم الأحزاب من خزينة الدولة، وهذا يعني الاستمرار بعدم الخروج بقانون إصلاحي. ويلاحظ أن عددًا من النقاط الجدلية للقوى السياسية، بالإضافة إلى مخرجات لجنة الحوار الوطني، قد تم تجاهلها.

وخلاصة القول، إن توصيات لجنة الحوار الوطني ومخرجاتها لم يتم الأخذ بها كحزمة كاملة، فقد وجدنا أن التعديلات الدستورية لسنة 2011، واستقلال القضاء، والهيئة المستقلة للانتخابات، والمحكمة الدستورية كانت من أهم التوصيات التي تحولت إلى نطاق الواقع؛ وهي من أهم الإنجازات الإيجابية على الصعيد الإصلاحي. أما التوصيات على صعيد قانوني الأحزاب والانتخابات، فلم يحظا بالتطبيق، وإن كان قانون الأحزاب قد راعى بعض النقاط المطلوبة المحدودة في التعديل. وهذا يدفع إلى تأكيد أن فكرة التدرج في الإصلاح وعدم تبني حركة سريعة فيه، هي الفكرة التي تسكن العقل السياسي للدولة الأردنية.

ونود الإشارة إلى نقطة مركزية في موضوع الأحزاب، وهي: إن كان قانون الأحزاب مهما للعمل السياسي، فالأهم هو عملية تمكين الأحزاب إلى جانب البعد التشريعي للعمل الحزبي؛ وبهذا تكون الرؤية شمولية للأحزاب، فلا يجب أن تنحصر فقط بتعديلات تشريعية، مع أهميتها. ويتم تمكين الحزب في ضوء:

1. تصميم نظام انتخابي يعزز من الوجود الحزبي، ويُضعف من الولاءات الضيقة بتوسيع نطاق الدائرة الانتخابية والقائمة النسبية على المستوى الوطني.
2. تطوير الثقافة السياسية السائدة غير المشجعة على العمل الحزبي؛ فبدونها، سيعاني بالضرورة الحزب السياسي من الانتشار والتمكن.
3. تطوير التشريعات الخاصة بالبناء الحزبي الداخلي، وذلك بإلزام الأحزاب بمبدأ تداول السلطة وتعميق النهج الديمقراطي؛ فلا يمكن تصور مطالبات الأحزاب للحكومة بتطوير الحياة الحزبية، وهي ذاتها لا تمارس الديمقراطية في أبنيتها الداخلية، والبعض منها ديكتاتوريات مصغرة.

ومن ثم، فإن تركيز الحوار الإصلاحي في الأردن يجب ألا ينصب فقط على البعد التشريعي وحده (وذلك بتعديل قانون الأحزاب)، بل يتوجب أن يكون موضوع تعديل قانون الأحزاب جزءًا من فكرة

أوسع وأشمل، وهي "تمكين العمل الحزبي". إن الموضوع ليس قانون الأحزاب بشكل رئيس - حتى لو أنجز الأردن أفضل القوانين الحزبية في ضوء أفضل التجارب العالمية - بل هو متمحور في ضرورة وجود حزمة متكاملة لتنظيم العمل الحزبي عموماً، كما سبق الإشارة إليه. وفي ظل التأخر في تعديل القانون الانتخابي حتى العام 2015، بقي تعديل قانون الأحزاب وحده غير كافٍ لارتباطهما الوثيق بالعمل الإصلاحي، لذا تركزت مطالبه الملك والقوى السياسية المختلفة بتعديل القانونيين معاً، لأن تعديل أحدهما دون الآخر لن يؤدي إلى تحقيق الإصلاح المطلوب.

لذا، فإن مسألة التركيز على قانون الأحزاب لا يستقيم سياسياً إلا في ضوء فهم التصور الكلي لتنظيم العمل السياسي الذي لا يعزل متغيراً عن آخر. وفي هذا السياق، يتوجب فهم مطالب القوى السياسية للموضوع، وتفهم كذلك رؤية الملك الإصلاحية التي تجمع دوماً وترتبط بين القانونيين معاً.

إن لجنة الحوار الوطني أوصت بتعديل قانون الانتخاب، غير أن هذه التوصية لم تر النور السياسي إلا في عهد حكومة النسور الثانية التي تقدمت بمشروع قانون الانتخاب لسنة 2015.

هذا وقد تحدث رئيس الوزراء عبد الله النسور بتاريخ 2015/1/4 أمام رؤساء تحرير الصحف اليومية في رئاسة الوزراء، وأوضح أن الحكومة قدمت قانون الأحزاب إلى مجلس النواب؛ علمًا أن قانون الأحزاب صدر بعد توصيات لجنة الحوار الوطني في العام 2012.

ونشير، هنا، إلى أن إعادة الحكومة طرح مشروع قانون للأحزاب السياسية في فترة زمنية قليلة نسبياً، لهُوَ مؤشر على اعتراف الحكومة بضرورة تعديل بعض الفقرات في القانون تستجيب بشكل أكبر لمطالب القوى السياسية، تلك التي أغفلتها في القانون لسنة 2012. وكل ما سبق يدل على أن أهم قانونين للإصلاح السياسي، الانتخاب والأحزاب في مبادرة لجنة الحوار الوطني، لم يتم تأطيرهما في مشاريع إصلاحية ذات معنى تحظى بقبول القوى السياسية والمعارضة وحتى التوجهات الملكية، فقد تأخر تقدم الحكومات المتعاقبة لقانون انتخاب إصلاحي متقدم حتى العام 2015؛ أما قانون الأحزاب للعام 2012، فإنه لا يرقى للطموحات الإصلاحية، ولا للأهداف التي تلقى قبولا من القوى المختلفة في الدولة بما فيها الملك. إن هذا مؤشر واضح على وجود بعض القوى المعاكسة التي لا ترغب بإحداث التغيير المطلوب، وتفسر السعي بالاستمرار في الإبقاء على ذات النقاط القانونية الجدلية غير الإصلاحية في قانون الأحزاب، والخوف من تقديم قانون انتخاب متطور ديمقراطياً.

أما اللجنة المكلفة بمراجعة النصوص الدستورية، فهي كذلك من اللجان الملكية التي جرى الأخذ بتوصياتها فعلياً عند تعديل الدستور، بالإضافة إلى أن اللجنة أخذت بمعظم التوصيات الواردة في لجنة الحوار الوطني كما تم التأكيد على ذلك في الرسالة الملكية الموجهة للجنة، وتم تحويل توصياتها بتعديل 42 مادة دستورية إلى نصوص دستورية معدلة في العام 2011 أضيفت للدستور الأردني لسنة

1952. وبقراءة لهذه التعديلات، يظهر لنا كثافة التعديلات الدستورية الخاصة بالمؤسسة التشريعية، إذ أصابت أكثر من 13 مادة من أصل 42 مادة تتعلق بالمؤسسة البرلمانية، فهو الهدف الرئيس من وراء التعديلات الدستورية، إذ إنه (1) ما طلبه الملك من اللجنة عند تحديد مهامها من حيث تعزيز التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، و(2) هو ما يشكّل أهم مطالب المعارضة والقوى السياسية. وعُدت التعديلات الدستورية الحدث الأهم والأبرز في التوجه نحو الإصلاح السياسي وتمهئة البيئة الحاضنة الأمل لتحقيقه، وذلك لأهميتها في هندسة الطريق الإصلاحي بما في ذلك تعزيز دور المؤسسة التشريعية في الحياة السياسية الأردنية. ولقد كشفت التعديلات التي تمت عن درجة استجابة النظام السياسي لمطالب القوى السياسية المختلفة؛ وعلى هدي ذلك، قام البرلمان بالمصادقة على تعديل الدستور، فتم تعديل 42 نصاً دستورياً تمثل ثلث مواد الدستور الأردني. وأهم التعديلات الدستورية التي أنجزتها اللجنة هي: (1)

أ- توسيع نصوص الحريات العامة وحقوق المواطنين؛ إذ منحت التعديلات الدستورية المواطنين الأردنيين مزيداً من هامش الحرية، سواء ما يتعلق بضمان حماية الصحف ووسائل الإعلام من التوقيف، أو بضمان الحريات الشخصية من الاعتداء مثل التوقيف دون محاكمة، أو الاعتقال دون توجيه تهمة، أو الحصول على اعترافات تحت وطأة الإكراه والتعذيب.

ب- استحداث المحكمة الدستورية، وقد شكلت حللاً جزئياً لمعضلة القوانين المؤقتة التي تصدرها السلطة التنفيذية عندما يكون البرلمان غائباً. وبتأسيس المحكمة الدستورية، التي كانت من أهم مطالب المعارضة والقوى السياسية، أصبحت هي الجهة المخولة دستورياً بالبث بدستورية القوانين العادية والمؤقتة وتفسير النصوص الدستورية.

ج- استحداث الهيئة المستقلة للانتخابات، وتكون مهمتها الرئيسة الإشراف على الانتخابات البرلمانية، بما يعزز من الحياد والنزاهة في العملية الانتخابية، إذ كانت درجة النزاهة في الانتخابات محل شكوى المعارضة والقوى السياسية. ومن أهم أسباب هذه الشكوى كان في ارتباط إدارة العملية الانتخابية بوزارة الداخلية.

د- تقييد صدور القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية بثلاث حالات، هي: الكوارث العامة، وحالة الحرب والطوارئ، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل. وهي القوانين التي لطالما ظلت مثار جدل واسع في الأردن، ومحل انتقادات واسعة من جانب القوى السياسية بما فيها المعارضة. ويمكن القول: إن هذا التعريف الدستوري الواضح لحالات الضرورة قيّد السلطة التنفيذية في ممارسة حق إصدار القوانين المؤقتة.

(1) الدستور الأردني لسنة 1952 مع تعديلاته، مطبوعات مجلس النواب، عمان: 2011، ص 64

هـ- أناط التعديل الدستوري بمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى القضاء المدني والمثول أمام النيابة العامة. ففي ظل الدستور الأردني المعدّل، تم نقل سلطة محاكمة الوزراء من المجلس العالي إلى القضاء المدني، إذ أصبح عليهم المثول أمام النيابة العامة والمحكمة النظامية للتحقيق معهم ومحاكمتهم؛ وفي حال توجيه أية تهمة للوزير، فإنه يوقف عن العمل فوراً (بموجب المواد: 55، 56، 57)، بعد أن كانت محاكمة الوزراء طوال السنوات الماضية منوطة بالمجلس العالي. وهذه المواد الدستورية تأتي في سياق جهود مكافحة الفساد المالي والإداري التي مثلت مطلباً شعبياً مهماً منذ أن بدأت الاحتجاجات في الأردن عام 2011؛ إذ يعتقد غالبية الشارع في الأردن أن تدهور الأوضاع المعيشية والاقتصادية في البلاد راجع إلى انتشار وتفشي الفساد بين مسؤولين كبار في البلاد.

و- تحديد حالات حل مجلس النواب بضوابط جديدة من شأنها تعقيد موضوع تغييب البرلمان، وهي: تجب استقالة الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها، وفي المقابل لا يجوز للملك إعادة تكليفه. ز- إلغاء صلاحية الملك ومجلس الوزراء بتأجيل الانتخابات لأجل غير مسمى في حال توفر الظروف القاهرة لذلك. فقد ألزمت التعديلات السلطة التنفيذية بإجراء الانتخابات وانعقاد المجلس الجديد خلال 4 أشهر من تاريخ الحل على الأكثر، و إلا يعتبر المجلس المنحل عاملاً بكامل سلطاته الدستورية، وكأن الحل لم يكن.

ويمكن القول: إن بعضاً من التعديلات الدستورية استجابت للعديد من مطالب القوى السياسية، وساهمت في تعزيز الوزن السياسي النسبي للمؤسسة التشريعية في العلاقة مع الحكومة، مثل: إلغاء صلاحية الملك والحكومة في تأجيل الانتخابات إلى أجل غير مسمى، ومنع تغييب البرلمان، وإنشاء هيئة مستقلة للانتخابات، وإنشاء المحكمة الدستورية، وتقييد الحكومة في إصدار القوانين المؤقتة في غيبة البرلمان، ووجوب استقالة الحكومة التي يُحل البرلمان في عهدها ومنع إعادة تكليف رئيسها مرة أخرى، بالإضافة إلى نصوص إجرائية تتعلق بالعمل المؤسسي في البرلمان.

نجد أن التعديلات الدستورية - نظرياً - يمكن أن تلعب دوراً غير مباشر في تعزيز قوة البرلمان، وارتفاع وزنه السياسي في النظام، وزيادة استقلاله؛ وهذا في حد ذاته يمكن أن يوفر المناخ الملائم من منظور الضمانات الدستورية لقيام تكتلات سياسية وبرامجية داخله، كما يمكن ذلك أيضاً البرلمان من إرساء تجربة الحكومات البرلمانية كهدف مرحلي لبناء الملكية الدستورية المنشودة. وكل ذلك يتحدد بالتطبيق الفعلي لهذه النصوص الدستورية، بالتوزاي العضوي مع فاعلية الأحزاب السياسية؛ وبرز ذلك أهمية الدستور كإطار منظم لقواعد العملية السياسية بين فاعلي النظام السياسي.

وفي هذا الإطار، فقد اعتبرت معظم الأحزاب والحركات السياسية المعارضة أن التعديلات الدستورية (التي تمت) تضمنت بعض الإيجابيات، ممثلةً ببعض الإضافات المتعلقة بحقوق الأردنيين

وحرياتهم التي وردت في المواد (7، 8، 15، 16، 18، 128) من الدستور الأردني. هذا بالإضافة إلى التعديلات التي تضمنت إنشاء محكمة دستورية للفصل في دستورية التشريعات، والهيئة المستقلة المشرفة على الانتخابات، ومحاكمة الوزراء أمام القضاء المدني، والفصل في صحة النيابة من قبل القضاء، والنص على استقلالية القضاء، وإنشاء المجلس القضائي، وتقييد إصدار القوانين المؤقتة، وجعل القضاء الإداري على درجتين، وحصص محاكمة الشخص المدني جزائيًا أمام قضاة مدنيين، وتقييد الحكومة في حل البرلمان، وإصدار القوانين المؤقتة.

غير أن التعديلات الدستورية . حسب رأي المعارضة . عكست رؤية النظام السياسي؛ فقد تم تشكيلها من قاعدة ضيقة لم يكن فيها تمثيل للمعارضة أو المجتمع المدني، بينما كانت من نخبة قليلة مؤيدة للنظام، ولم تتضمن المطالب الرئيسة لقوى الحراك وقوى المعارضة، فهي لم تمس صلاحيات الملك في الدستور الأردني، كما أنها تخلو من نص صريح يتضمن تشكيل حكومات برلمانية.⁽¹⁾

ويتفق الإسلاميون في رأيهم حول التعديلات الدستورية مع رئيس الجبهة الأردنية للإصلاح الذي يرى أن التعديلات خلت من أي أحكام تلزم الملك بتكليف حزب الأغلبية أو ائتلاف الأغلبية في البرلمان بتأليف الحكومة، لذلك بقيت سلطة الملك مطلقة في تعيين رئيس الحكومة؛ وعلى ذلك، فإن إصلاح الدستور يجب أن يتضمن نصوصاً دستورية تضمن تأليف الحكومة بطريقة مؤسسية.⁽²⁾

فيما اعتبرت الحكومة أن إقرار الملك في ورقاته النقاشية الخمس التي نصّت على تشكيل حكومات وفق الأغلبية البرلمانية، وعلى تكليف الحزب الفائز بالأغلبية بتشكيلها، هو الرد على مثل تلك الانتقادات. واعتبرت كذلك أن تشكيل الحكومات البرلمانية لا يحتاج إلى نص واضح في الدستور، ما دام البرلمان هو صاحب القرار في منح أو حجب الثقة عن الحكومة.

إن رد الحكومة يمكن اعتباره صائبًا سياسيًا في حال توفير البيئة السياسية الداعمة لذلك، المتمثلة منذ البداية في وضع التشريعات التي تكفل الوصول إلى أغلبية برلمانية، في ضوء تطوير قانوني الأحزاب والانتخاب؛ غير أنه من المعروف أن هذا الأمر لا يزال يراوح مكانه حتى اليوم، مما يعني أن الحديث عن الحكومة البرلمانية يرى النور في الإطار النظري فقط.

وبالفعل، فإن النص في الدستور على تشكيل حكومات برلمانية لا وزن سياسي له في ظل الوجود السياسي الواقعي غير الداعم لهذه الفكرة، وعندما تتبلور وتنضج سياسياً فسيقوم حزب

(1) بيان حزب جبهة العمل الإسلامي بشأن التعديلات الدستورية بتاريخ 15 / 8 / 2011، على موقع الجبهة على الموقع الإلكتروني: www.jabha.info/post

(2) أحمد عبيدات، تداعيات الثورة في الأردن، في: الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي، نحو خطة طريق، أعمال ندوة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2012، ص810.

الأغلبية بتشكيل الحكومة بقطع النظر عن وجود نص مباشر من عدمه، فالواقع السياسي هو الحاكم والضابط لمجمل التفاعلات السياسية في الدولة. وفي هذا السياق، فإن تطورات الواقع التاريخي والسياسي في بريطانيا مثلاً هو الذي أدى إلى هذا الدور المحوري لرئيس الوزراء بالمقارنة مع وزن الملكة في النظام السياسي البريطاني، وليس التعديلات القانونية؛ فالتشريعات البريطانية منحت الملكة سلطات لا تختلف كثيراً عن أي ملكية في أوروبا، إلا أن العبرة تكمن في إفرازات الواقع، وليس النصوص المجردة. فالموضوع لا يقف عند حدود النص الدستوري بمعزل عن البيئة السياسية الحركية، التي تجعل من تحقيق الحكومة البرلمانية امرًا واقعًا أو نوعًا من التأملات الفلسفية، يجري أسرها في هذا النطاق، دون الالتفات لما يجري في الواقع السياسي.

والقضية التي تستحق التأمل، ومن الضروري تناولها والتركيز عليها: أن المسألة الأهم اليوم ليس توجيه الانتباه إلى المطالبة بتعديل صلاحيات الملك (الخاصة مثلاً بالمادة 35 المتعلقة بتعيين رئيس الوزراء)، بل الأهم هو العمل على تطوير وتنمية البيئة السياسية المناسبة لتشكيل ائتلافات برلمانية وحزبية قادرة على تشكيل الحكومات، لأن الواقع السياسي هو الذي سيفرض ذاته على القرار السياسي؛ فما الحكمة من نزع سلطة الملك في هذا الجانب، وفي المقابل لا يوجد تكتلات نيابية وحزبية قادرة على اختيار رئيساً للوزراء؟! فالمسألة ليست بتعديل الصلاحيات الدستورية للملك، بل بتطوير الحياة السياسية؛ أما خلاف ذلك، فإنه سيجعل هذه الصلاحيات نظرية فقط، لأن الملك سيقوم بتكليف رئيس الوزراء من حزب الأغلبية، أو التكتل البرلماني الأكبر في حال تحققه، ولا يملك غير ذلك، ومن ثم، تبقى صلاحية الملك على هذا المستوى ضرورة سياسية لضبط إيقاع القوى السياسية على مستوى النظام السياسي الأردني في ظل "حالة البعثرة" التي تعاني منها القوى السياسية، أو ممارسة الدور التنظيمي في حال نضوج الحياة الحزبية، وظهور تكتلات قادرة على تشكيل الحكومات البرلمانية.

وعلى هدي ما سبق، فإن نتائج الإصلاح السياسي تؤثر على الفجوة العميقة بين الرؤية الإصلاحية من ناحية، وما يجري في الواقع السياسي من ناحية أخرى، وتدلل بشكل واضح على التناقض بين "الإرادة المعلنة" لدى الملك بالسير بالإصلاح، وما تحقق فعليًا على أرض الواقع من تعثر السير على طريق الإصلاح؛ فلم تتمكن السلطة التنفيذية حتى الآن من تسريع فكرة التحول نحو الملكية الدستورية تطبيقًا، وهي الغاية النهائية للإصلاح السياسي في ظل البطء والخوف من المجهول في حال سرّعت من خطواتها على صعيد قانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، واصطدام أفكار الإصلاح على صخرة النخب التي تخشى التغيير لأنه قد يحرّمها من مكتسباتها. وبالمحصلة، فإن المسافة بين الرؤية الإصلاحية للملك تتسع انحداراً مع التطبيق العملي لسلوك النخب في المؤسسات الرسمية؛ فلا يمكن تطور الحياة

السياسية بالاستمرار بإضعاف الأحزاب السياسية وبعثرة القوى السياسية في ظل الهندسة السياسية للتشريعات الناظمة للعمل السياسي والانتخابي.

خامساً: التكامل السياسي داخل الدولة بين التعثر والبحث عن التطوير والتنمية

ثمة صعوبة في فصل العملية الإصلاحية عن السياق الاجتماعي للدولة. وفي الأردن، فإن الإصلاح يحتاج ليس فقط إلى تطوير الحياة السياسية بل لتطوير القيم والثقافة السياسية السائدة لمساندة العملية الإصلاحية، وتعزيز التكامل السياسي الذي يشكّل ركيزة الإصلاح واستدامته على المدى البعيد. إن الواقع الراهن يتسم بتجزر القبلية والعشائرية، وتعدد الهويات الفرعية ذات الانتماءات الجهوية والمناطقية الضيقة على حساب الهوية الوطنية الجامعة، فلكل دولة هويات فرعية متعددة، تنضوي كمقياس للتطور السياسي. تحت الهوية الوطنية الكليّة؛ وفي حال حدوث اصطدام بين الهويات الفرعية والهوية الجامعة، تكون الولاءات والانتماءات في المحصلة هي لهذه الهوية الجامعة؛ وفي هذا المستوى، ترتفع درجة التكامل السياسي للدولة.

وهذا يعني أنه يتعذر تأسيس عملية إصلاحية حقيقية دون تأسيس تكامل سياسي يُعلي من الولاء للهوية الكليّة على حساب الهويات الفرعية مهما تعددت، ويُكرّس مصفوفة من القيم السياسية تساند الجهود الإصلاحية. فوجود قيم تُقدّم المصالح الفئوية والجهوية على المصالح العامة، والقبلية والعشيرة على مؤسسات الدولة، سيكون بالضرورة على حساب هوية وطنية تندمج داخلها كل الهويات الفرعية؛ وهو ما لم تحاول الإصلاحات السياسية النظر إليه بجدية. فالقوانين الانتخابية عمّقت وبشكل متعمّد سياسياً من سطوة القبلية على الحياة السياسية، عبر هندسة قوانين انتخابات كرّست الجهوية والطائفية والعشائرية. وهذا الوضع السياسي المشوّه تعزّز بوجود ثقافة سياسية غير ملائمة لإحداث تغييرات حقيقية.

وعلى الرغم من دعوات الملك عبدالله الثاني في معظم كتب التكليف التي وجهها لرؤساء الوزارات إلى إقامة حوار وطني حول قانون الانتخاب وقانون الأحزاب السياسية، وبالتوازي مع المطالبات المستمرة للمعارضة والقوى السياسية، غير أننا لم نجد صدى لهذه الدعوات إلا في العامين 2015 و 2016، إذ إن التعديلات التي تمت على قانون الانتخاب قبل القانون الجديد أبقّت على قانون الصوت الواحد، مع إجراء عمليات تجميلية عليه: فمرة من خلال خلق الدوائر الوهمية في قانون عام 2010، ومرة من خلال زيادة عدد النواب في قانوني الانتخاب عامي 2010 و2012.

وبالنتيجة، فإن تلك التعديلات، وعلى مدار عقدين من الزمن، لم تساهم سوى في تكريس نمطٍ انتخابي مبني على أسسٍ عشائريّةٍ أو شبه عشائريّة؛ بل أكثر من ذلك، انقسم المجتمع على أساس

الهوية الفرعية المستندة إلى الانتماء القرابي أو شبه القرابي. ووفقاً لمؤسسة فريدم هاوس، فإن قانون الانتخاب يُفضّل الروابط العائلية والقرابية على الارتباطات السياسية والإيدلوجية.⁽¹⁾

وقد بيّنت إحدى وثائق ويكليكس أن سبب انعدام المهنية في البرلمان يعود مباشرة للنظام الانتخابي الذي أفرزه توزيع الدوائر الانتخابية لضمان تعزيز تمثيل المناطق ذات الأغلبية الشرق أردنية. كما بيّنت "أن نظام الصوت الواحد يشجع على الانتخاب على أساس عشائري"، وبيّنت الوثيقة أن الأجهزة الأمنية لعبت دوراً في التلاعب بنتائج انتخابات 2007.⁽²⁾

إن ما سبق وسم مرحلة مهمة في الحياة السياسية الأردنية، وترك آثاراً سلبية عميقة، دفعت إلى التفكير بشكل أكثر عمقا. في تقديم مشروع قانون انتخاب جديد، يكون عاملاً في التخفيف من حدة التعثر في التكامل السياسي، وتطوير التنمية السياسية على صعيد التكامل السياسي، وهو ما قدّم أملاً على هذا الصعيد من خلال تقديم الحكومة لمشروع قانون الانتخاب لسنة 2015، الذي صدر وفق قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 6 لسنة 2016.

يعتبر هذا القانون قفزة إصلاحية، يتضمن العديد من الإيجابيات التي من الممكن أن تخفف إلى حد ما من سطوة الولاء الفرعي – القبلي، والصعود به إلى مستوى أعلى، قد يتطور لصالح التعاون والائتلاف مع قوى أخرى لزيادة حظوظ الفوز بالقائمة الانتخابية. كما أنه من الممكن أن يساهم في زيادة فرص إحداث تطور إيجابي على صعيد التكامل السياسي، يكمن في تحرير المواطن الأردني من أصفاد القيد العشائري إلى حد ما من خلال توسيع نطاق الدائرة إلى مستوى المحافظة، وهذا من شأنه أن يعيد التفكير الاستراتيجي للمرشحين والناخبين حول طريقة الترشح والانتخاب.

إن هذا القانون من الممكن أن يعيد الحسابات الانتخابية، وكذلك النظر بالوزن العشائري الذي سيضعف إلى حد ما مع هذا التوسيع للدوائر الانتخابية، ويدفع إلى ترتيبات وتحالفات لا تقتصر على البعد العشائري فقط ضمن معادلات الأصوات الانتخابية. أضف إلى ذلك أن تأسيس القوائم على هذا المستوى قد يدفع باتجاه بداية تشكيل نواة واستراتيجيات التكتل بين أعضاء القائمة الواحدة لضمان حصولها على أعلى الأصوات في الانتخابات، وقد يشكّل ثقافة تعاونية وتحالفية تمهد الطريق لبناء تكتلات مستقبلية داخل مجلس النواب؛ وفي هذه الحالة تسمو الاعتبارات الوطنية على الفردية والولاءات الضيقة، ولكن في حال فشل هذه الفكرة والغاية منها فمن الممكن أن تكون هذه النتيجة غير مضمونة في كل الحالات.

(1) فريدم هاوس، تقرير حول الأردن: الحرية في العالم، 2006، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.freedomhouse.org>

(2) Wikileaks "Jordan Parliament: Scum of Jordan ", Ibid.

فمن المحتمل أن استخدام القوائم النسبية المفتوحة بطريقة الأفراد المستقلين، يُعمّق من الاعتبارات الأناثية الفردية على حساب المصلحة العامة والتشارك والتحالف، الذي من شأنه إعاقة عمليات التكامل داخل الدولة. إذ إن كل مرشح فيها يسعى إلى حصد أعلى الأصوات ولو على حساب المرشح الآخر في نفس القائمة، ويقوم بالضغط على الناخبين بانتخابه وحده دون غيره، إلى جانب أن الناخب يملك حق التصويت لكل أعضاء القائمة أو لأي عضو فيها.

إن السمو على المصالح الضيقة للمصالح العام هو الذي من شأنه أن يكرّس من الانتماء وتعزيز الهوية الوطنية الجامعة، ويمهد الطريق والبيئة المثلى لتعزيز عمليات التكامل السياسي. ومن ثمّ، فإن القائمة النسبية المفتوحة بواقعها الحالي قد تحمل إيجابيات وسلبيات، والواقع هو المحدد الأهم في تحقيق الأمثل منها أو الأسوأ؛ والضمانة الأساسية في هذه الاحتمالات هو معيار الولاء الكلي والجزئي، وأيهما يسمو على الآخر.

سادساً: إشكالية العلاقة بين المؤسسة الأمنية والمؤسسة السياسية

في سياق تحليلنا لمضمون كتب تكليف الحكومات، ظهر أن التركيز على الأولوية السياسية والاقتصادية تقدم على الجانب الأمني، وكذلك أظهر مضمون خطب العرش في افتتاح الدورة العادية للبرلمان الأردني أن الجانب الأمني يقبع في المرتبة الأخيرة. إن ذلك يعني - على المستوى النظري من التحليل - تراجع الأولوية الأمنية نوعاً ما لحساب أولوية الإصلاح السياسي والاقتصادي بشكل ملحوظ، خصوصاً بعد "الربيع العربي"، وهذا هو الشكل السليم ديمقراطيًا - الذي يتبع فيه الأمني للسياسي، إلا أن الجانب التطبيقي الفعلي يشير إلى أن مسألة انعتاق الجانب السياسي عن الأمني وانتهاء حالة التبعية بينهما لصالح السياسي صعبة ومعقدة وشائكة.

نحن نسلّم بأهمية الجانب الأمني للسياسي، ولكن في إطار من الترتيب الذي لا يجعل القرار السياسي رهينة للقرار الأمني، وإنما يجعل القرار الأمني داعماً وركيزة للقرار السياسي دون أية تبعية أو خضوع يُفقد استقلاله؛ لأن المشكلة اليوم تكمن في صعوبة وتعقيد فصل البعد الأمني عن متغيرات صنع القرار السياسي. وهو الأمر الذي يحتاج من الدولة الأردنية أن توازن بدقة بين الضرورات الأمنية من ناحية، واستقلالية القرار السياسي من ناحية أخرى. ويبدو أن المشكلة اليوم هي عدم القدرة على الفصل بدقة بين التعاطي مع المتغير الأمني كأحد أهم محددات القرار السياسي وبين حدود تبعية المؤسسة الأمنية للمؤسسة السياسية، مما أدى إلى تكريس ثقافة سياسية تخلط بين ضرورات ومحددات القرار السياسي والجوانب التنظيمية للعلاقة بين المؤسسات الأمنية والسياسية. إن العبرة من أن يكون القرار السياسي مستقلاً، أن البعد الأمني هو متغير من متغيرات القرار السياسي وليس

الوحيد، وإن كانت أهمية وزنه مرتفعة بالمقارنة مع المتغيرات الأخرى المؤثرة في عملية صناعة القرارات السياسية.

وفي سياق التحليل السابق، فإن خشية الدولة مستقبلاً تكمن في احتمالية خضوع المؤسسة الأمنية والعسكرية لتجاذبات العمل السياسي في حال تشكّلت الحكومات البرلمانية وارتفع الوزن النسبي للقوة السياسية لرئيس الوزراء، وتجنّباً لأية احتمالية في تأثير الجانب السياسي على الجانب الأمني مستقبلاً للحفاظ على حرفية العمل الأمني والعسكري - الذي هو الدور الأهم لهذه المؤسسات، كان الذريعة وراء صدور تعديل دستوري في العام 2014 للمرة الثانية على التوالي بعد العام 2011، وقد أصاب الفقرة 2 من المادة 67 الخاصة ببسط الهيئة المستقلة للانتخابات وإشرافها على الانتخابات البلدية والنيابية وأية انتخابات عامة (أخرى) بموجب تكليف رئاسة الوزراء. أما التعديل الأهم، في هذا السياق، فقد كان تعديل المادة 127 من الدستور الخاصة بألية تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات العامة، التي أقرتها الحكومة بتاريخ 2014/8/17، وأقرها مجلس النواب السابع عشر بتاريخ 2014/8/24، وتبعه مجلس الأعيان بتاريخ 2014/8/28؛ وقد نُقِذت هذه التعديلات بعد مصادقة الملك عليها في الجريدة الرسمية بتاريخ 2014/9/1، التي تمنح الملك فقط، كسلطة مطلقة، ودون وجود تنسيب من رئيس الوزراء، حق تعيين وإقالة قائد الجيش ومدير المخابرات العامة منفرداً.

وقد يكون لهذه الخطوة الاستباقية غاية لدى السلطة التنفيذية في تكريس ترتيب دستوري يجعل المؤسسات الأمنية والعسكرية بمنأى عن التدخلات السياسية والتجاذبات الحزبية التي قد تعيق العمل السياسي، وتؤثر سلباً على مهنية عمل هذه المؤسسات، عدا عن خطورة العبث السياسي بها على الأمن القومي الأردني في حال تشكّلت الحكومات البرلمانية من رحم مجلس النواب. غير أن المحاذير والتداعيات التي يمكن أن تنتج عن هذا التعديل هي:

1. الإخلال بالترتيبات الدستورية للنظم البرلمانية والملكية الدستورية والتي هندسة دور الملك في هذا النوع من الأنظمة، ومحورية قاعدة التوقيع المجاور لرفع المسؤولية عن الملك تمامًا.
2. عدم وجود ضمان لإخضاعها للمحاسبة والمساءلة من الحكومة البرلمانية - الحزب أو أحزاب الأغلبية في مجلس النواب - في حال تشكّلتها مستقبلاً، بعد أن أصبح الملك هو المسؤول الوحيد عنها تعييناً وعزلاً.
3. الثقافة السياسية الأردنية القائمة على احترام وتقدير الملك ومكانته في الحياة السياسية بين مختلف فاعلي النظام السياسي، قد تحد من توجيه المساءلة للمؤسسة الأمنية والعسكرية بعد هذا التعديل.

من المحتمل أن يضع هذا التعديل تساؤلات أمام فكرة الانتقال إلى الملكية الدستورية غاية الإصلاح السياسي مستقبلاً؛ فالترتيبات الدستورية لدستور 1952 حددت الآليات التي يمارس في إطارها الملك لسلطاته، وأساسها أنه لا يمارس فيها سلطاته وصلاحياته بشكل مباشر، مما يعني أن الملكية الدستورية كنوع من انواع أنظمة الحكم تستوجب أن يمارس الملك سلطاته بواسطة وزرائه. غير أن تعديل الدستور لسنة 2014 أوجد استثناءً على طريقة ممارسة الملك لسلطاته؛ فالأصل أن يمارس سلطاته من خلال وزرائه، تعميقاً لأسس النظام البرلماني وترتيباته الدستورية، وأصبح الاستثناء مع التعديل أن يمارس صلاحية تعيين مدير المخابرات وقائد الجيش مباشرة ودون الحاجة إلى تنسيب من رئيس الوزراء والوزير المختص، وهذا الاستثناء يجعلنا على تماس مع واقع نصوص دستورية أخرى تتعلق بالملك كأن يكون مصوناً من كل تبعة ومسؤولية، فهو غير مسؤول ولا يحاسب لأنه لا يمارس السلطة إلا من خلال الوزارة كما استقر على ذلك الفقه البرلماني والدستوري. وهذا يشير إلى مكانة المؤسسة العسكرية والأمنية في النظام السياسي الأردني، واستمرار حالة الواقع الجدلي بين الأمني والسياسي.

ثمة بعض الآراء التي تصاعدت حول هذا الموضوع رأت أن إعطاء الملك سلطة تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات بشكل منفرد، يُخرج هذا الأمر من صلاحية مجلس الوزراء المنصوص عليها في المادة 45 بدلالة المادة 40 (التي أنشأت مبدأ التوقيع المجاور)، ويترتب على ذلك أن مجلس النواب لا يستطيع محاسبة الحكومة بهذا الخصوص، كما أنه ليس من حق أحد أن يوجه لها النقد بشأن أية ممارسة لقائد الجيش أو مدير المخابرات. السبب في ذلك أن سلطة التعيين والمسؤولية انتقلت من الحكومة إلى الملك، ولأن أصبح يمارس السلطة تحت هذه المظلة؛ وعلى ذلك، فإن مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية يعني إباحة تقييم أداء الملك في ممارسة هذه السلطة ومحاسبته، وبالتالي فإن هذا التلازم الدستوري بين ممارسة السلطة والمحاسبة عنها، سوف يتعارض على نحو في غاية الشذوذ، مع نص المادة 30 من الدستور التي تجعل الملك مصوناً من كل تبعة ومسؤولية، ولهذا فإن تعديل المادة 126 فيها إخلال بالمبدأ الذي يحكم التوازن في النظام البرلماني والملكية الدستورية.⁽¹⁾

وعلى صعيد آخر، فإن التصور السابق يقود إلى إعادة طرح قضية مدى قبول أو رفض تسييس المؤسسات العسكرية ودورها في الأنظمة السياسية، وتحديد أدوارها بدقة في الدول التي لا تزال تسير في عمليات الانتقال والتحول الديمقراطي، خصوصاً أن عمليات التنمية السياسية والتحديث والتكامل السياسي والديموقراطية والإيدولوجية والثقافة السياسية لم تتكامل بعد. والخوف من أن يتداخل مع هذا الواقع إقحام المؤسسات الحرفية والمهنية العسكرية في نطق الاعتبارات السياسية؛ وهذه مسألة

(1) محمد الحموري، المتطلبات الدستورية والقانونية لإصلاح سياسي حقيقي لماذا وكيف؟، عمان، دار وائل للنشر

والتوزيع، ط1، 2015، ص 160.

قابلة للنقاش، وإن كان البعض يرى أن الأسس والأصول الدستورية الفقهية في هذا الموضوع لا تدخل في باب الرأي لتكون مثار جدل.

وثمة رأي آخر يجد أن ما جرى من تعديلات على هذه المادة هو إجراء سليم، إذ أن التعديلات الدستورية التي جرت في العام 2014 والخاصة بتثبيت حق الملك في تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات يجب أن يُنظر إليها على أنها خطوة إضافية في مسيرة الإصلاح الدستوري، وأن تثبيت حق الملك المنفرد يهدف إلى إبعاد هذين المنصبين عن أية منازعات سياسية أو حزبية قد تنجم بين الملك وشخص رئيس الوزراء في الحكومة البرلمانية دون أن يكون له أي تأثيرات سلبية على هيكل النظام الدستوري في الأردن وعلى طبيعته نظام الحكم وهو نيابي ملكي دستوري. ويبدو ان المشرع الأردني قد تنبه لتبعات تطبيق فكرة الحكومات البرلمانية في الأردن على المؤسسة العسكرية وأهمية تحييد مؤسستي الجيش والمخابرات العامة وإبعادهما عن أية ارتباطات سياسية عند البدء في تطبيق فكرة الحكومات البرلمانية وما تعديلات 2014 الا لتمهيد الطريق نحو الوصول الى تلك الفكرة، والحيدة في هاتين المؤسستين ركن جوهرى لاستقرار الدولة وتحسينها. ويصب بالنتيجة في المصلحة العليا للدولة الأردنية. والمسألة المهمة أيضا في هذا السياق وبما يتعلق بقية المسؤولية، فإنه ومع تطبيق مفهوم الحكومات البرلمانية، فإن المسؤولية السياسية عن إدارة شؤون الدولة ستلقى بشكل كامل على الحكومة البرلمانية ممثلة برئيس وزرائها المنتخب ووزرائه وذلك امام مجلس النواب ولن يكون هناك مجال للحديث عن أي مسؤولية سياسية للملك الذي جُرد من صلاحياته الدستورية لصالح الحكومة البرلمانية. وأحتفظ لنفسه بصلاحيات محددة على سبيل الحصر في الدستور ذات صلة وثيقة بحماية المصلحة العليا للدولة والتي لا مجال لإثارة المسؤولية السياسية حولها.¹

إن تصاعد المطالب الوطنية والحوارات بين القوى السياسية، والتطورات الإقليمية والدولية، وفي إطار مبادرات الملك الإصلاحية التي جسدها في أوراقه النقاشية، دفع إلى تحديد مسؤوليات الأجهزة الأمنية في منع لعب أي دور في العمل السياسي خصوصا في العملية الانتخابية وأعمال البرلمان، والتركيز على الدور الحرفي والمهني كسند رئيس للقرار السياسي، والقيام بواجب حماية الأمن الداخلي والخارجي، ورصد التهديدات ومواجهتها؛ وهو يفترض تأسيس درجة عالية من التعاون والتنسيق المشترك بين المؤسسة السياسية والمؤسسة الأمنية حفاظا على الأمن القومي للدولة، ولكن بما يحفظ للمؤسسة السياسية وزنها واستقلالها.

1 ليث نصرأوين ، أثر التعديلات الدستورية لعام 2014 على النظام الدستوري الأردني، مجلة دراسات، علوم الشريعة

والقانون، المجلد 43، ملحق 1 ، 2016، ص ص 532-538

ويمكن فهم جانب تطبيقي من الصورة السابقة في ضوء تناول التقرير الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (في العام 2013)، الذي أكد على ضعف قبضة الحكومة على الولاية العامة العائدة إليهما دستوريا، وتركزها في شخص الملك، مما أدى إلى تضخم دور الإدارة في الديوان الملكي وتحوله إلى "حكومة موازية" خارج الرقابة الدستورية، كما أدى إلى سيطرة جهاز المخابرات العامة على شؤون الدولة الداخلية، بما في ذلك سير الانتخابات النيابية ورسم نتائجها، وتشكيل وعمل الحكومات. ولفت التقرير الاقتصادي والاجتماعي إلى أن فرص بقاء الحكومة التي تتمسك بولايتها الدستورية في السلطة ضئيلة، في حال تعارضت سياستها مع توجهات الملك، مستشهدا بتجربة حكومة القاضي الدولي عون الخصاونة (نائب رئيس محكمة العدل الدولية الأسبق) التي استقالت في أواخر إبريل/نيسان 2012 بسبب الضغوط التي تعرض لها من القصر الملكي.

ويبين التقرير أن النص الدستوري الذي يقول إن "الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية موقعة تحت توقيع من رئيس الوزراء والوزراء المختصين"، تحول إلى مجرد إجراء شكلي دون مضمون؛ فلا يدل التطبيق العملي على مشاركة الوزراء الفعلية في القرار الذي تحمله الإرادة الملكية، مبيّنا أن هذا يمثل مظهرا من مظاهر الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات وانعدام التوازن بينها.⁽¹⁾

وتلك النتيجة أكدتها تصريحات رئيس الحكومة الأردنية الأسبق عون الخصاونة، وقد نشرتها الصحف الأردنية، وقد صرح فيها بأنه يوجد في الأردن ثلاث حكومات تتصارع على السلطة التنفيذية، هي: حكومة الديوان الملكي، وحكومة المخابرات العامة، والحكومة الرسمية (التي تحصل على الثقة من مجلس النواب)⁽²⁾. إن التدخلات الأمنية في كل مفاصل الدولة الأردنية حولت السلطة الفعلية من رئاسة الوزراء إلى الديوان الملكي والمؤسسة الأمنية⁽³⁾.

(1) المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (مجموعة مؤلفين)، التقرير الاقتصادي والاجتماعي الأردني /2012، عمان، ط1، 2013، ص ص 104-106. مع التنويه هنا أن هذا المجلس هو مؤسسة حكومية.

(2) علي محافظة، الأردن: الطريق الصعب نحو الإصلاح، مركز الجزيرة للدراسات، الثلاثاء 11 ديسمبر 2012

(3) خوليا شقير، الإصلاح الوهمي: الاستقرار الأردني العنيد، أوراق كارينجي، مشروع الديمقراطية وسيادة القانون، رقم

76، ديسمبر كانون أول، 2006، ص13 وانظر أيضا في الرسالة الملكية التي وجهها الملك لمدير المخابرات

والمؤرخة بتاريخ 17-2-2021 والتي أكد فيها الملك على الدور الذي لعبته المخابرات نظرا لتراجع دور المؤسسات الأخرى، وهذا هو ما أدى ومنذ زمن إلى تبلور مرحلة أطلق عليها في الحياة السياسية الأردنية مصطلح " هيمنة المؤسسات الأمنية على المؤسسات السياسية" بما يدل على فكرة " التبعية"، وهو ما جعل المشهد السياسي الأردني تنسدره المؤسسات الأمنية بالمقاربة مع المؤسسات الأخرى التي تراجع دورها ولم تنهض بمسؤولياتها المناطة بها، وبالتالي فقد اسدلت الرسالة وبشكل عميق عن ظاهرة محورية في النظام السياسي الأردني، تنسم بتراجع دور المؤسسات الحكومية والسياسية لصالح الأمنية التي قامت بتعبئة الفراغ حيث قال الملك " فإنه يتعين على هذه المؤسسات والجهات أن تتصدى فوراً لاختصاصاتها الدستورية والتشريعية الأصلية هذه، لتتحرر دائرة المخابرات العامة من العبء الكبير الذي نهضت به، مضطرة ومشكورة ومدفوعة بالحرص العميق على بلدنا الغالي، في هذه المجالات الخارجة عن اختصاصاتها، لسد الثغرات ولكي تتفرغ للعمل الاستخباري المحترف بمفهومه العصري الشامل لقد اجتهدت دائرة المخابرات

ومن أهم المؤشرات الدالة على التأثير في صناعة القرار السياسي، الانتخابات النيابية بين عامي 2007 و2010 التي شابهها الكثير من الاختلالات، بالإضافة إلى تعرضها للتزوير بشكل فاضح⁽¹⁾. وشواهد ذلك أن أحد رؤساء المخابرات العامة السابقين كان يجاهر في المجالس الخاصة بأنه عين ثلثي مجلس النواب الأردني السادس عشر، بالإضافة إلى أن أحد أمناء عمان السابقين صرّح بأن مدير المخابرات هو الذي أسقطه من سدة أمانة عمان الكبرى⁽²⁾، وقد أشارت إحدى عضوات مجلس النواب السابق في البرلمان الأردني السابع عشر (2013-2017) إلى أن مدير المخابرات السابق أبلغها أن اسمها غير وارد في قوائم الناجحين في انتخابات مجلس النواب السادس عشر عام 2010.⁽³⁾

وتتصاعد الأهمية السياسية لتناول هذا المؤشر، انطلاقاً من أهمية المؤسسة البرلمانية ديمقراطيًا وسياسيًا - المناطق بها الرقابة على الحكومة؛ فإذا كان البرلمان يتشكل وفق هذه التدخلات، فإن مجمل اتجاهات وتفاعلات النظام السياسي ستكون بالضرورة محكومة باتجاه واحد، وهو رغبة السلطة التنفيذية، مما يعني أن تستمر معه تبعية اللاعب السياسي للأمني.

إن العواقب السياسية الوخيمة التي تترتب على ذلك تكمن في أن بنية النظام السياسي وهيكل توزيع القوة السياسية بين فاعليه المتعددين سيكون محكومًا عليهما بالانكسار وفقدان التوازن لصالح الحكومة، وهو ما ينبئ بأن أية إصلاحات حقيقية لا بد أن تأخذ في الاعتبار إحداث تغيير بنيوي في جوهر أبنية ووظائف وعمليات النظام بما يساعد على إعادة التوازن المفقود بين سلطات الدولة المختلفة وكسر حدة احتكار القوة السياسية. وهذا الوضع لا يساعد في وجود بيئة سياسية خصبة لنمو ونضوج الملكية الدستورية.

وعلى صعيد آخر، فقد أدت السياسات المتبعة في الجانبين الاقتصادي والسياسي إلى تغيير عميق في بني النظام، استندت في جوهرها "السياسي والاقتصادي على الليبرالية السلطوية"؛ أي

العامة، مشكورة ومقدرة، في التصدي لملء الفراغ الخطير الناشئ عن عدم امتلاك بعض المؤسسات صاحبة الاختصاص الأصيل، للقدرة على النهوض بمسؤولياتها واختصاصاتها، وبخاصة في المجالات الاقتصادية والاستثمارية والرقابية، خلال تلك الحقبة، وجزى الله دائرة المخابرات العامة، ومنسبها من عاملين ومتقاعدین، عن بلدنا كل الخير، لتوليهم مهمة ومشقة سد الفجوات في هذا الصدد، رغم أنها خارج دائرة الاختصاص الموضوعي لها".

(1) محمد بني سلامة، الحراك الشبابي الأردني في ظل الربيع العربي، عمان، مؤسسة المستقبل ومركز البديل للدراسات والأبحاث، 2013، ص27

(2) نضال الحديد، مقابلة مع وكالة رم للأنباء بتاريخ 2013/6/27

(3) هند الفايز (عضو مجلس النواب السابع عشر)، لقاء خاص مع وكالة الرأي نيوز الاخبارية 2013/5/6 على الموقع

الإلكتروني: www.alrainews.net/more

المسارعة بإجراء تحولات اقتصادية نحو الليبرالية وسياسات السوق والانفتاح الاقتصادي، في مقابل تشديد القبضة السياسية والأمنية.⁽¹⁾

وإزاء كل هذا، فلم تحدث تطورات سياسية ملاحقة المتغيرات الاقتصادية الجديدة، بل على النقيض من ذلك. كان هنالك خصخصة اقتصادية، وتأميم للحياة السياسية، مع تراجع منسوب الحريات العامة، وضعف مؤسسات المجتمع المدني.⁽²⁾

ترتيباً على ما تقدم، ترى القوى الإصلاحية أن الدولة الأردنية لا تبدي اهتماماً بالإصلاح، حتى إن بعض أركانها يرى في الإصلاح خطراً على بنية الدولة واستقرار النظام السياسي ومستقبله. ومن ثم، فإن البرنامج الإصلاحي بقي متأرجحاً بين دعوات الملك ومطالب الحراك والحزبيين من جهة، ومواقف القوى التقليدية والأجهزة الأمنية من ناحية أخرى. وتعتبر سيطرة التفكير الأمني على رؤية الدولة وسلوكها أحد أهم معوقات الإصلاح في الأردن من خلال تاريخها.⁽³⁾

سابعاً: قانون الانتخاب وقانون الأحزاب: مدخلا الإصلاح السياسي الحقيقي بين التباطؤ والتحقق ولكن بلا بيئة مناسبة مساندة.

يشكّل كل من القانون الانتخابي وقانون الأحزاب الاقتراب الأهم على صعيد الإصلاح السياسي من المنظور الديمقراطي؛ فلم يحظَ القانون الانتخابي منذ العام 1993 بتعديلات جوهرية إصلاحية حتى العام 2015، وهو ما يمكننا أن نصفه بالتباطؤ لأكثر من عقدين من الزمن على اتخاذ القرار الإصلاحي الشجاع في طرح مشروع جديد يضع أولى الخطوات على مسار الإصلاح السياسي.

فالقانون الانتخابي على الصعيد الأردني لم يأخذ دوره بعد في العملية الإصلاحية كداعم أساس للأحزاب السياسية وتعزيز الديمقراطية التمثيلية، على الرغم من تصدره الخطابات الملكية وضرورة أخذ هذا التشريع صفة الاستعجال؛ والتباطؤ في إعداد مشروع إصلاحي أكثر تقدماً وإرساله إلى مجلس الأمة حتى أيلول 2015 فقط، أدى إلى الكثير من التشوهات في الواقع السياسي الأردني، سيحتاج إلى فترة من الزمن لتجاوز آثارها السلبية؛ أضف إلى ذلك أن الموضوع اليوم هو إحداث تغييرات جذرية في النظام الانتخابي يتوازى بالضرورة مع ضمان تنقية العملية الانتخابية من عمليات عدم النزاهة، ولكن أظهرت الانتخابات السابقة درجة من الضعف في النزاهة الانتخابية خصوصاً في انتخابات عامي 2007 (مجلس

(1) محمد سليمان، قراءة في تحولات السياسة الأردنية: بين عبء التاريخ ومآزق الجغرافيا دولة على الحافة، مجلة العصر

الإلكترونية، <http://alasar.ws/articles> 2004-2-21

(2) محمد أبو رمان، الصفة المزدوجة: التغيير في الأردن بين "الثنائية الديموغرافية" والممانعة الرسمية، السياسة الدولية،

عدد ابريل، 2011، ص 56

(3) صبري ربيحات، مسيرة الإصلاح السياسي في الأردن، في: المركز الوطني لحقوق الانسان، مؤسسة فريدريش

ناومان من أجل الحرية، التحول الديمقراطي في الأردن بين الانجازات والتحديات، 2013، ص 9-10

النواب الخامس عشر) و2010 (مجلس النواب السادس عشر)، وهذا التلاعب بالانتخابات لا يتسق (بل يتناقض) مع دعوات الإصلاح السياسي وبرامجه الهادفة إلى التعبير عن الإرادة الشعبية بكل حرية ونزاهة.

فقد شاب انتخابات المجالس النيابية التي انتخبت منذ 1993 – مجلس النواب الثاني عشر – حتى مجلس النواب السادس عشر تدخلات من السلطة التنفيذية بأوجه متعددة، أدت إلى تزوير نتائجها كما جرى في انتخابات المجلسين الخامس عشر والسادس عشر.⁽¹⁾

وبمتابعتنا للتقارير التي رصدت مجريات العملية الانتخابية التي أجريت لمجلس النواب السابع عشر على سبيل المثال لعام 2013، لمعرفة سير هذه العملية والعمليات والتي سبقتها من انتخابات، تبين ما يأتي:

1. أصدر مركز كارتر (The Carter Center) تقرير الانتخابات النيابية لمجلس النواب السابع عشر في الأردن لعام 2013⁽²⁾، وقد أشار فيه إلى أنه تم تقويض انتخابات 2007 (انتخابات مجلس النواب الخامس عشر) و2010 (انتخابات مجلس النواب السادس عشر)، والتي نظمت من قبل وزارة الداخلية بسبب التزوير والتلاعب واسع النطاق، بالإضافة إلى هذا، فقد انتقد النواب بصورة مستمرة لعدم اتخاذ قرارات بما يخدم المصلحة العامة، أو القيام بعكس القرارات بسرعة استجابةً لضغوط من السلطات الأخرى؛ فبسبب الاعتقاد الشائع بأن النواب يتلقون توجيهات من "الحكومة"، أُطلق على مجلس النواب اسم "مجلس الهاتف".

وأشار التقرير إلى أن الانتخابات لسنة 2013 جاءت في خضم تكثيف للنضال الاقتصادي والسياسي في الأردن؛ فمنذ بداية "الربيع العربي"، شهدت الأردن مطالب حادة ومتزايدة من قبل معارضة متسعة: ضباط الجيش المتقاعدين، والأحزاب المعارضة، و"شباب القبائل"، وهذه القوى ليست متحدة تمامًا، وتمثل مطالب متنوعة، ولكنها تتصاعد. لقد تطورت الشعارات من الدعوة إلى وضع حد للفساد إلى المطالبة بإصلاحات سياسية؛ وبعد خفض الدعم في تشرين الثاني/2012، تطورت إلى وضع حد للملكية. وتعد هذه المطالب صدى لتزايد الاستياء بين السكان عموماً، مما انعكس في استطلاع رأي أجراه المعهد الجمهوري الدولي في أيلول 2012، وجد أن نسبة الأردنيين الذين يشعرون أن البلاد تمضي في الطريق الخطأ قد فاقت بكثير نسبة الذين يرون غير ذلك.

(1) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص 103

(2) مركز كارتر، التقرير الصادر عن بعثة دراسة الانتخابات النيابية في الأردن لعام 2013 والصادر بتاريخ 14 شباط

2013 والتقرير الكامل متاح على موقع المركز: www.cartercenter.org

وتعزيزا للمساهمة في عملية الإصلاح السياسي والانتخابي، ينبغي إجراء تغييرات دستورية لتعزيز القوى النيابية. يستلزم الأمر تحديدا واضحا لسلطات مجلس النواب التشريعية والرقابية، وكذلك الحد من دور المؤسسة الأمنية وتقييد هذا الدور، وتقوية الأحزاب السياسية، وإجراء إصلاحات كبيرة على النظام الانتخابي. إن الإصلاح السياسي يعتمد على المدى الذي ستعمل فيه كل القوى السياسية، بما في ذلك الملك ومجلس النواب الجديد والجهات الفاعلة الرئيسية، على تمرير قانون انتخابات يحظى بتوافق الآراء، مما يخلق نظاما انتخابيا أكثر تمثيلاً، ويعزز قوة الأحزاب السياسية.

2. تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات 2013:⁽¹⁾

أ. أشار التقرير إلى أن الملك وعد علناً بتوجيه نظام الحكومة البرلمانية الذي يحتاج إلى دورات برلمانية عدة من أجل التقدم بشكل جيد مع تطور الأحزاب السياسية في الدولة، وبالتالي سيكون اختيار رئيس الوزراء قائما على استشارات مع ائتلاف الغالبية للتكتلات الناشئة عن البرلمان الجديد أو الكتل البرلمانية بشكل عام. ومع تقدم الأحزاب السياسية في الدورات البرلمانية، أشار إلى أن الكتل البرلمانية ستكون قائمة على الأحزاب السياسية.

ب. بيّن التقرير أن النظام الانتخابي الحالي المبني على أساس الصوت الواحد غير المتحول لا يدعم الأحزاب السياسية، بل يستفيد منه إلى حد كبير المرشحون الأفراد ليس إلا.

ج. أجريت الانتخابات بطريقة شفافة وبمصادقية، غير أنه ثمة بعض ملاحظات خلخلت هذه النزاهة مثل الاستخدام الكثيف للمال السياسي ومحاولة شراء الأصوات.

3. التقرير الصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان:⁽²⁾

يشير التقرير إلى أن العملية الانتخابية جاءت بمجملها في مرحلة سياسية واقتصادية دقيقة وحساسة، عنوانها الرئيس الإصلاح والتغيير؛ وعلى خلفية انتخابات سابقة، فقد اتسمت بغياب النزاهة والشفافية. واقتربت العملية الانتخابية إلى درجة معقولة من المعايير الدولية التي تحكم نزاهة الانتخابات وشفافيتها، إلا أن القصور ظهر في موضوعات مثل مكافحة المال والنفوذ السياسيين.

ورغم وجود أرضية عامة مشتركة تقف عليها جميع القوى السياسية المعارضة من قانون الانتخاب، فإن التوافق على "الخطوط العامة" يصطدم بما يمكن أن نطلق عليه "إشكالية المواطنة والهوية"، وتحديداً بين الأردنيين من أصول شرق أردنية، والأردنيين من أصول فلسطينية. وتبرز هذه

(1) انظر: التقرير النهائي لبعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية في المملكة الأردنية الهاشمية، 7

شباط، 2013

(2) انظر: الملاحظات الختامية للفريق الوطني لمراقبة عملية الانتخاب لمجلس النواب السابع عشر، الصادر عن

المركز الوطني لحقوق الإنسان للانتخابات النيابية الأردنية لعام 2013 بتاريخ 2013/1/25

المعادلة عندما يقترب الحديث في الإصلاح السياسي من قانون الانتخاب ومن القضايا الحساسة في العلاقة الثنائية، وتأخذ طابعاً جدلياً بين سؤال المواطنة وحقوقها وهاجس حماية هوية الدولة.⁽¹⁾

ويمكن الإشارة أيضاً إلى قضية هامة تتعدى مسألة التلاعب بالانتخابات، وهي سلوك الناخبين في النظم السلطوية التي تكون الانتخابات ساحة للمنافسة ليس لأسباب سياسية بل لأسباب تتعلق برعاية المصالح أكثر منها عوامل سياسية حقيقية، وهذا له آثار عميقة على السياسة الانتخابية؛ فالناخب يدلي بصوته عموماً بالنسبة لأولئك الذين يمكن لهم تقديم الخدمات، أي إن التصويت للمرشحين الذين يحافظون على علاقات جيدة مع النخب الحاكمة، والنتيجة هي وجود جماعات موالية ومتحيزة للنظام في البرلمانات، حتى في حال عدم وجود تلاعب في الانتخابات.⁽²⁾

لقد أطرّ الملك انتخابات يناير 2013 (مجلس النواب السابع عشر) التي شكّلت الركيزة والعمود الأساسي لحزيمته الإصلاحية؛ فالدولة حشدت كافة الموارد واستخدمت كل الطرق لإقناع المواطنين بالتسجيل والتصويت. رأى كثيرون أن الانتخابات بمثابة استفتاء على حزمة الإصلاح، ولكن كانت النتيجة مخيبة للأمل؛ فالناخبون كانوا في حدود 39%، وهي نسبة متدنية، وتشكل ضربة قاسية للتدابير الإصلاحية. والأسوأ من ذلك أن البرلمان لم يتغيّر بشكل كبير، ولا يزال مؤسسة منتخبة ضعيفة بدون أية قوة حقيقية، محكومة بألية توزيع الدوائر الانتخابية في القانون الانتخابي، مع أعضاء يهتمون بمصالحهم، ولا يملكون أي تأثير حقيقي على عملية صنع القرار.⁽³⁾

استناداً إلى ما تقدم، فإن نتائج الانتخابات على مستوى العمليات والتشريعات، لم تشكّل بيئة ملائمة للنهوض بالواقع السياسي، بل كانت عائقاً أمام ذلك، فأضعفت خطوات الإصلاح السياسي. الأمر الذي دفع بقوة إلى إعداد مشروع قانون انتخاب جديد في العام 2015، يساهم في تجويد الحياة السياسية؛ وكان المأمول منه أن يوفر فرصاً سياسية حقيقية للأحزاب السياسية بتمكينها أكثر للحصول على مقاعد في البرلمان من خلال القوائم النسبية المفتوحة. ومن الإيجابيات التي جاء بها مشروع القانون الجديد كانت تتضمن تغيير بنية النظام الانتخابي من الصوت الواحد غير المتحول إلى نظام التمثيل النسبي.

أضف إلى ذلك، أن هذا المشروع يأخذ ميزات العمل الجماعي من خلال المنافسة بين القوائم، فتتزل كل مجموعة من المرشحين كفريق متكافل يعمل كل عضو فيه على جلب الأصوات للقائمة؛ كما

(1) محمد أبو رمان، مدونة جدران: اتجاهات التغيير والإصلاح في الأردن، 19 أبريل 2011 .

(2) Ellen Lust-Okar, Elections under authoritarianism: Preliminary lessons from Jordan, Democratization, Vol, 13, No, 3, 2006 p. 456

(3) Hassan A. Barari, The Limits of Political Reform in Jordan The Role of External Actors, International Policy Analysis, the Friedrich-Ebert-Stiftung in Jordan, December 2013, p 7

يأخذ ميزات العمل الفردي، فكل عضو يعمل في نفس الوقت على حشد الأصوات لنفسه، لأن الأولوية في القائمة ليست مقررة سلفاً، بل تعتمد على شعبية كل عضو فيها. ومما لا شك فيه أنه في هذه الطريقة يوجد ديناميكية فريدة، فشعبية كل عضو هي مكسب للجميع لأنها تعني زيادة أصوات القائمة ومقاعدتها، أي تحسين فرص الجميع فيها؛ وفي نفس الوقت، لكل عضو مصلحة بأن يكون أكثر شعبية من سواه، لأن أولويته في القائمة ليست مقررة سلفاً، بل يقرها عدد أصواته داخل القائمة.⁽¹⁾

ومن المأمول، كذلك، في مشروع القانون الانتخابي الجديد المقدم من الحكومة أن يوسّع من خيارات المواطن، ويؤدي إلى تخفيض نسبة الأصوات المهذورة في ضوء آلية القائمة النسبية. ولا ريب أن ذلك أثر على رفع مستوى التمثيل الحقيقي داخل مجلس النواب، وهو ما ينعكس على مستوى الرضى العام للمواطنين وعلى تركيبة مجلس النواب. ويمكن أن يساهم في مسألة التحالفات والائتلافات، سواء بين الأفراد المستقلين أو الأحزاب السياسية؛ ويشجع الأحزاب السياسية على المشاركة من خلال القوائم النسبية، ويوفر فرصة مواتية للتجمع لاحقاً بعد نتائج الانتخابات داخل مجلس النواب. هذا، بالإضافة إلى تغليظه العقوبات على ما اصطلاح على تسميته "المال السياسي الأسود" في الانتخابات، ويكون من خلال قيام بعض المرشحين بشراء ذمم الناخبين من خلال توزيع النقد، أو توزيع مواد عينية، بهدف انتخابهم.

إن التصدي للمال السياسي الأسود يحتاج حقيقة إلى رقابة دقيقة ليست مسؤولية الدولة فحسب، بل أيضاً مسؤولية المواطنين بتشاركتهم مع الحكومة في هذا السياق لوقف هذه الظاهرة التي تؤرق الأردن. إن المواجهة والمكافحة الصارمة للمال الأسود غاية في الأهمية ونقطة نجاح مؤثرة في العملية الانتخابية فيما لو تحققت بالشكل المطلوب؛ ولا يعني ذلك الوقوف فقط عند الإطار التشريعي الذي يجرم هذه الظواهر السلبية، بل بتجاوز الشكل إلى مساندة تنفيذية رقابية تحقق الغاية من تغليظ العقوبة، وتردع من يسعى لتزوير الإرادة الشعبية.

ولكن في الوجه المقابل، ثمة محاذير ظهرت عند إجراء الانتخابات لمجلس النواب الثامن عشر بتاريخ 20-9-2016، ومن المحتمل ألا تساعد في تحقق المطلوب من قانون الانتخاب في دعم الأحزاب السياسية، ومن ثمّ المساهمة في تشكيل الحكومات البرلمانية. وتظهر عائقاً مرة أخرى أمام تحقيق الأهداف السياسية من قانون الانتخاب. ويمكن القول: إن ضعف معظم الأحزاب السياسية التنظيمي والسياسي بالتأثير على المواطنين، وصعوبة ضمان تشكيل القوائم على أسس حزبية لصالح الأسس

(1) جميل النمري، (عضو مجلس النواب الأردني السابع عشر)، قانون تقديمي...، وكالة عمون الأخبارية بتاريخ

الفردية والمستقلين على المستوى المحلي، قد يؤثر سلبا على مخرجات العملية الانتخابية باتجاه ضعف الوجود الحزبي في البرلمان؛ وهذه النقطة هي المسألة الشائكة أمام تطوير الإصلاح السياسي الذي يركز على الأحزاب بشكل أساس.

ولا بد من الإشارة. في سياق ضعف الأحزاب السياسية. إلى أن مشروع القانون الجديد لم يأخذ هذا الاعتبار في الحسبان، ولم يوجد. لو مرحليًا. وفق منظور التدرج في الإصلاح، مقاعد حزبية من خلال القوائم النسبية على المستوى الوطني، أو. على الأقل. قوائم وطنية، أو أن يتضمن الانتخاب مستويين: فردي وقوائم حزبية؛ وهذا الأمر من شأنه أن يوازن بين الاعتبارات الفردية والحزبية. هذا، بالإضافة إلى عدم القدرة على التعامل مع موضوع الكوتات وعدم إيجاد آلية للتعامل معها، مثل تمثيلهم في مجلس النواب من خلال تعيين جزئي مثلا، للخروج من فكرة الكوتات التي تثير شهات دستورية؛ علاوة على مشكلة مقاعد البدو ومسألة إغلاقها حصرا على العشائر البدوية المنصوص عليها في أنظمة الانتخاب المتعاقبة.

ستبقى مسألة توزيع الدوائر وتقسيمها وعدد المقاعد لكل منها ضمن القانون، وليس وفق نظام خاص تصدره الحكومة لهذه الغاية، مسألة من الممكن أن تعيق التقدم بمشروع القانون، وتثير المزيد من الجدل حولها؛ ومعرفة الآثار التي تترتب على هذا القانون لن يتأتى لنا إلا بالانتظار إلى انتخابات مجلس النواب الثامن عشر القادم.

إن هذه القضايا ستكون محط النقاش والحوار، كونها جوهرية في قانون الانتخاب، بالإضافة إلى قضايا فنية، مثل ضرورة وضع نسبة حسم للقوائم، وطريقة احتساب عدد المقاعد لكل دائرة، وآلية توسيع الدوائر على مستوى المحافظة، وطريقة التعامل مع المحافظات الرئيسة الثلاث (عمان، إربد، الزرقاء)، وطريقة تقسيم الدوائر فيها، وحسم مسألة وجود قوائم على المستوى الوطني من عدمه، ونسبتها من مقاعد مجلس النواب، ومدى وجود ضوابط واضحة ومحددة تعمل كمعايير لتشكيلها والانضمام إليها.

تعميقا لما توصلنا إليه، فقد أصدر المركز الوطني لحقوق الإنسان - وهو مركز شبه حكومي - تقريره السنوي في العام 2017، وقد تضمن ملاحظات حول انتخابات مجلس النواب الثامن عشر وقانون الانتخاب لسنة 2016. أشار إلى أن العام 2016 شهد سن قانون الانتخاب على الرغم من الانتقادات الواسعة للقانون خاصة من قبل الأحزاب السياسية وقوى المعارضة، وقد نقل القانون آلية الترشح والانتخاب من الانتخاب والترشح الفردي إلى آلية القائمة النسبية المفتوحة، ومن الصوت الواحد إلى التصويت للقائمة، باختيار (3) أشخاص من القائمة ذاتها، ووسع الدائرة الانتخابية، بالإضافة إلى العديد من ضمانات النزاهة. غير أن القانون لم يؤد إلى تعزيز المشاركة السياسية للأحزاب،

وتشكيل التحالفات والكتل، سواء في الترشح أو في عمل المجلس النيابي الجديد، بل خلق حالة من التنافس (وحتى الصراع) أحيانا بين أعضاء القائمة الواحدة، وبرزت . على إثرها . ظاهرة شراء المرشحين للأصوات. فبدلاً من أن تشكل نقلة نوعية في الإصلاح الانتخابي، وتعزز دور الأحزاب، تحولت القائمة إلى مصدر انتقاد للقانون والتنديد الشعبي بعملية تشكيل القوائم التي واجه المرشحون صعوبات في تشكيلها.

ويشير التقرير إلى أن مسؤولية الدفع بعملية الإصلاح السياسي يتحملها جميع الأطراف، وتقع مسؤولية الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني في بناء توافق فعال للتصدي بجدية لدفع الإصلاح إلى الأمام، وذلك للتشردم الحاصل في القوى السياسية وتمزقها؛ دون إغفال سياسات حكومية تساعد على تعميق مثل هذا التشردم سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. كما أدى الأداء غير المقنع للمجالس النيابية السابقة، لا سيما المجلسين: السادس عشر والسابع عشر، سواء في ميدان التشريع أو الرقابة، أو التراجع أمام "تغول" السلطة التنفيذية، أو الاهتمام بالمصالح والقضايا الشخصية للنواب، - أدى إلى تعميق حالة عدم الثقة بين المواطنين والسلطة التشريعية، ومن ثم العزوف الشعبي عن الإقبال على المشاركة في الانتخابات العامة، وتدني نسبة المشاركة في صناديق الاقتراع.⁽¹⁾

وقد أشار التقرير، كذلك، إلى أن إحالة تقسيم الدوائر إلى نظام خاص ينطوي على شبهة دستورية، فيما كان يفترض أن يتم إدراجها في قانون. كما أن التطبيق العملي لنظام القائمة النسبية المفتوحة أوجد حالة من التنافس بين أعضاء القائمة الواحدة، وصلت إلى حد التنافس بين أعضائها، علاوة على أن تلك القوائم لم تحقق الغاية منها، فلم تقم على أسس برامجية، مما جعل التنافس فردياً. لقد كانت الدعاية الانتخابية تقوم على المرشحين الأفراد، لا على القائمة كوحدة واحدة؛ فقد اعتبر القانون أن القائمة تبقى موجودة بانسحاب جميع أعضائها باستثناء واحد.

وفي ضوء ما سبق، فإن الغاية الإصلاحية النهائية من تعديل قانون الانتخاب، تهدف إلى مزيد من التنمية والتطوير والإصلاح في الحياة السياسية من حيث البنى والعمليات، وتعزيز الوحدة الوطنية والتماسك المجتمعي، والنهوض بالواقع الحزبي، ورفع منسوب الوزن السياسي للأحزاب السياسية؛ وعند هذه النقطة المحورية يمكن أن نحكم بشكل عملي أكبر، وبعيدا عن التحليلات السياسية والاحتمالات، على مشروع قانون الانتخاب الجديد من خلال الآثار التي سينتجها في المجلس الثامن عشر الجديد، الذي جرى انتخابه بتاريخ 20-9-2016.

(1) المركز الوطني لحقوق الانسان - التقرير السنوي الثالث عشر لحالة حقوق الانسان في المملكة الأردنية الهاشمية

لعام 2016، عمان، 2017، ص ص 59 - 61.

ضع هنا مجموعة من المحاذير التي ستستمر في إثارة الجدل الدائر حول قانون الانتخاب،

وهي:

أولاً: المحذور الديمقراطي:

يتمثل في تعزيز التمثيل السياسي في البرلمان، بحيث يشمل مختلف المكونات في المجتمع، ويشجع الناخبين على المشاركة السياسية الأوسع، ويحقق فكرة العدالة في الوزن التصويتي، بالإضافة إلى التأكيد على أعمال الإرادة الشعبية من خلال الانتخابات الحرة والنزيهة. إن الخشية من الضعف النسبي في المشاركة السياسية، وتراجع نسبة التمثيل، وعدم العدالة في قوة الوزن التصويتي بين الناخبين على مستوى الدوائر الانتخابية.

ثمة مسألتان أخريان ستحوم حول نتائج الانتخابات للمجلس الثامن عشر الحالي، وتمس أحد أبعاد الديمقراطية وتؤثر فيها، وهما: (1) المدى والدرجة لتفشي ظاهرة شراء الذمم للناخبين بشتى الطرق والوسائل والأشكال المتاحة (المال السياسي الأسود)، وبالتالي تزييف الإرادة الشعبية. و(2) مسألة نزاهة الانتخابات وحيدها، كقضية مركزية في التعبير الحقيقي عن الإرادة السياسية الشعبية. فيجب أن تكون العملية الانتخابية من الاقتراع حتى الإعلان عن النتائج في مجملها لا تتعرض لأية شوائب قد تؤثر في منظومة النزاهة للعملية الانتخابية.

ثانياً: المحذور السياسي:

يتمثل في قدرة القانون الانتخابي على رفع مستوى جودة الحياة السياسية وتطويرها وتحديثها، وذلك من خلال تمكين الأحزاب السياسية (الركيزة الأهم في العملية الديمقراطية) من تعزيز وجودها السياسي ووزنها داخل النظام السياسي. والخشية أن لا يحقق قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016 هذا الهدف؛ فالقائمة النسبية من المحتمل ألا تفرز نواباً على أسس برامجية وحزبية، وتستمر معه إفراز نواب مستقلين ومرتبطين بقواعد عشائرية وقبلية ومحلية ومناطقية. بكلام آخر، فمن المحتمل أن تشكل الانتخابات "آلية إعادة إنتاج القبيلة" والمنطقة والجهة مرة أخرى، علماً أن تخصيص قوائم على المستوى الوطني يقع بين مؤيدين ومعارضين للفكرة. فالمعارضون لفكرة تخصيص الكوتا الحزبية يرون ضرورة أن تنافس الأحزاب كغيرها من القوى الأخرى، وأن الأحزاب ليست مكوناً اجتماعياً ليتم تخصيص كوتا لهم على غرار المرأة والأقليات والبدو. أما المؤيدون للفكرة، فينتلقون من منطق سياسي مفاده أن البيئة السياسية الحالية لا تسمح بتعزيز الوجود الحزبي، وكذلك الثقافة والسياسات الاجتماعية، بالاقتران مع الضعف البنوي للأحزاب؛ والوعي بوجود هذه المعوقات الواقعية هو ما يدفع إلى ضرورة تبني استراتيجية تمكينية مؤقتة لتجاوز هذه العقبات، وذلك باقتراح قوائم على المستوى الوطني، لأن عدم إجراء ذلك يعني ترك الأحزاب في ضعفها وهشاشتها السياسية لمواجهة كل المعوقات سابقة الذكر.

فالموضوع ليس من باب الترف السياسي أو محاباة الأحزاب السياسية بقدر ما هو فهم عميق للواقع الحقيقي للأحزاب وعوامل الإعاقة في الدولة من مستوى التنمية السياسية والتحديث السياسي والقيم والبنى الاجتماعية داخلها.

وعلى صعيد آخر، فإنه من الممكن تخصيص مقاعد على المستوى الوطني بشكل عام، وتحديد نسبة حسم واضحة لها، وتحديد دقيق لآليات تشكيلها ونسبتها من مجمل مقاعد مجلس النواب.

ثالثاً: المحذور الدستوري

من الممكن أن تبقى القضايا التالية مثار جدل دستوري تقف أمام أي قانون انتخاب جديد،

وهي:

1. وضع تقسيم الدوائر والمقاعد المخصصة لها في متن قانون الانتخاب أم بنظام تصدره الحكومة.
2. طريقة الانتخاب المباشر ومدى دستوريته مع القائمة النسبية المفتوحة؛ إذ تنص المادة 67 فقرة 1 من الدستور على أن "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً".
3. الكوتات ودرجة مشروعيتها بالمقاربة من نصوص الدستور، خاصة المادة السادسة من الدستور التي تنص في الفقرة 1 منها على أن "الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين".

ونرى أن هذه القضايا الثلاث قامت الحكومة بشرح دستوريتهما، إلا أنها قدمت وجهة نظر حكومية في التفسير الدستوري، وهو ما سيُبقى مسألة الجدل الدستورية مستمرا في هذه القضايا. إن التركيز على دور قانون الانتخاب في الأحزاب السياسية هو بسبب أن الفكرة المحورية من الإصلاح السياسي . وهي الحكومات البرلمانية، وتجذير الملكية الدستورية . ترتبط عضوياً بوجود حياة حزبية قابلة للحياة ومؤثرة. والقانون الانتخابي الإصلاحي لا بد أن يساهم في ذلك، بالإضافة إلى المسائل الديمقراطية الأخرى التي يهدف إليها.

ولأهمية القانون، قامت الحكومة بعرض وجهة نظرها من خلال اللقاءات والمحاضرات حول القانون، بالتوازي مع قيام اللجنة القانونية في مجلس النواب بعقد المحاضرات واللقاءات الشعبية مع ممثلي المجتمعات في العديد من المحافظات للاستماع لآراء المواطنين حول مشروع القانون المقترح لسنة 2015، وتبادل الأفكار والنقاش معهم.

دارت هذه الأفكار في مجملها - وفق متابعتنا ورصدنا لأهم هذه اللقاءات - حول القضايا التي تناولتها في المحاذير، وأهمها: الشبهات الدستورية للكوتا، وإغلاق دوائر البدو، وآلية التصويت الفردي والقائمة، ومدى اتساق ذلك مع النصوص الدستورية، وضرورة أن يتضمن قانون الانتخاب بشكل واضح تقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لها.

علاوة على اعتماد نسبة حسم للقوائم النسبية المفتوحة، وعدد الأصوات التي يتوجب على الناخب منحها للقائمة، والتي لا يجب أن تقل عن عدد أعضاء القائمة، بحيث لا تكون صوتاً واحداً فقط حتى لا يعود النظام الانتخابي لعهد الصوت الواحد في حال قيام الناخب بالتصويت لمرشح واحد فقط من القائمة، وأثار ذلك السلبية على ميثاق التحالفات بين أعضاء القائمة والدفع نحو مزيد من الانقسامات المجتمعية. هذا، بالإضافة إلى الخوف من سيادة "المال السياسي الأسود" في العملية الانتخابية، والنواتج السياسية السلبية لذلك على تشويه فكرة القائمة النسبية المفتوحة، وإفراغها من مضمونها. ويثير الخلط بين فكري الفردي والقوائم أن القوائم هي إعادة إنتاج للانتخاب الفردي في حال حصول ذلك.

مع ملاحظة مهمة هنا: أن الخوف ليس فقط من سيادة المال السياسي في العملية الانتخابية، بل من الممكن أن يرسخ كآلية في تشكيل القوائم النسبية المفتوحة ذاتها؛ وهنا نصبح أمام خطر مزدوج على العملية الانتخابية برمتها. فالقوائم ذاتها التي لا يضبطها وينظمها على الأغلب سوى الاعتبارات المصلحية الفردية على حساب البرامج الحزبية في أغلبها في سياق الواقع الحزبي في الأردن، ولا يتناولها في العادة تشريع قانون الانتخاب، من المحتمل إلى حد بعيد أن يلعب "المال الأسود" دوراً في تشكيلها، فلا توجد هنالك ضوابط واضحة ومحددة على طريقة وأسس تشكيلها. وعلى ذلك، فإن المطالبات الوطنية تمحورت حول تغليظ العقوبات - وهو أيضاً ما ظهر في مشروع قانون الانتخاب الذي أرسلته الحكومة إلى البرلمان من تشديد العقوبات على المرشحين الذين يستخدمونه - على من يستخدم المال لاستمالة الناخبين في الانتخابات دون مطالب واضحة بتطبيق ذلك على القوائم ابتداءً، أو على الأقل وضع ميثاق شرف أخلاقي لتشكيلها، ناهيك عن صعوبة مراقبة ومتابعة ذلك وإثباته عند تشكيل القوائم، وهو ما يطرح إشكالية تشريعية لضبطه وتنظيمه.

بالإضافة إلى ما سبق، فثمة ضرورة ملحة في أن يكون العمر المعتمد للناخب (18 سنة)، ليس من بداية العام، بل من يوم تاريخ الاقتراع، للمساواة مع المرشح (30 سنة بتاريخ الاقتراع)؛ علاوة على أن يكون هنالك قوائم على مستوى الوطن، وليس فقط على مستوى المحافظة، لتعزيز دور الأحزاب السياسية.

وبالمحصلة، وفي ضوء الحثثات والإرهاصات السابقة، والبيئة الجدلية التي يتحرك فيها الإعداد لقانون الانتخاب وصياغته، فقد صدرت الإرادة الملكية بالمصادقة على القانون بتاريخ 13-3-2016، وصدر قانون الانتخاب رقم (6) لسنة 2016 في عدد الجريدة الرسمية رقم (5386) تاريخ 2016/3/15.

وبالمقاربة بين ما تم طرحه من الحكومة من جهة، ومناقشات أعضاء مجلس الأمة ومطالب القوى الشعبية والوطنية والأحزاب والمعارضة من جهة أخرى، فإن النتيجة كانت إخراج قانون انتخاب، يتضمن العديد من الإيجابيات والتطورات المهمة، وهو للمستقبل السياسي أكثر منه للواقع الحالي. فتناولت المادة 3 فقرة 3 مسألة حق كل من بلغ 18 سنة شمسية بالانتخاب، ليس عند بداية العام كما كان في القوانين الانتخابية السابقة، بل قبل "تسعين يوماً" من التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع⁽¹⁾، بينما يحق لكل من بلغ 30 سنة في تاريخ الاقتراع بالترشح للانتخابات.

وقد أنهى القانون الجديد "نظام الصوت الواحد غير المتحول" الذي أثر سلباً على المؤسسة البرلمانية وتطورها، واستبدل به نظام القائمة النسبية المفتوحة وفق المادة 9 فقرة 9 من القانون؛ وتُعرف القائمة النسبية المفتوحة بأنها أحد أنواع القوائم النسبية في النظام الانتخابي المسمى بنظام التمثيل النسبي، إذ يستطيع الناخبون تحديد مرشحين المفضلين ضمن قائمة الحزب بالإضافة إلى اختيارهم للحزب المفضل، وتبقى ممارسة ذلك الخيار اختيارية في معظم الحالات، وهي أحد أهم القضايا المتعلقة بنظام التمثيل النسبي، إذ يقوم نظام القائمة النسبية على مبدأ طرح الأحزاب السياسية أو تكتلاتها لقوائم من المرشحين، إلا أنه من الممكن لهذا النظام أن يعمل بشكل يفسح المجال أمام الناخبين للاختيار بين المرشحين الأفراد، بالإضافة إلى الاختيار بين مختلف الأحزاب.

فمن الأخطاء الشائعة أنه لا يمكن للمرشحين المستقلين المشاركة في الانتخابات في ظل التمثيل النسبي، وهذا غير صحيح! على الرغم من تنفيذ معظم الانتخابات في ظل هذه النظم الانتخابية بمشاركة مرشحين عن الأحزاب السياسية فقط، وفي كثير من الحالات نرى أنه يتم التعامل مع المرشح

(1) بخصوص عمر الناخب، فقد أصدر الديوان الخاص بتفسير القوانين (وهو المرجعية القانونية الرسمية بتفسير النصوص القانونية من غير تلك التي لم تتطرق أو تناولها المحاكم) قراره رقم 6 لسنة 2016 بتاريخ 20-6-2016 القطعي لبيان فيما إذا كانت كلمة (بلغ) الواردة في الفقرة (أ) من المادة (3) من قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2016 تعني الناخب الذي أكمل السابعة عشرة من عمره وبدأ في الثامنة عشرة أم الناخب الذي أكمل الثامنة عشرة وبدأ في التاسعة عشرة من عمره، وكان القرار في صالح توسيع نطاق من يحق له الانتخاب، حيث نص القرار على ما يلي: رابعاً: وبالإجابة على السؤال الرابع نجد أن المشرع قد استخدم كلمة (بلغ) في تحديد سن من يحق له انتخاب أعضاء مجلس النواب، وباستقراء نص الفقرة (ب) من المادة (10) من القانون ذاته نجد أن المشرع قد استخدم كلمة (أتم) لمن يشترط فيه الترشح لعضوية مجلس النواب، وحيث ان كلمة (بلغ) يحمل تفسيرها معنى أكمل أو أتم، إلا أن ورودها ضمن السياق الوارد في نص الفقرة (أ) من المادة (3) من قانون الانتخاب ذاته يبين أن المقصود بها هو إدراك الناخب لسن ثمانين سنة شمسية من عمره بهدف توسيع قاعدة الناخبين، أي ان الناخب الذي أكمل السابعة عشرة من عمره وبدأ في سن الثامنة عشر من عمره قبل تسعين يوماً من التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع يحق له انتخاب أعضاء مجلس النواب.

المستقل وكأنه حزب سياسي من عضو واحد، يقوم بتقديم قائمة تضم مرشحا واحدا فقط يمكنه الفوز بأحد المقاعد التمثيلية في حال حصوله على العدد الكافي لذلك من أصوات الناخبين.⁽¹⁾

ولهذا التحول وجهان: الأول إيجابي، إذ يتيح المجال للمواطنين المستقلين، وحتى الأحزاب، بالتكتل والمشاركة في هذه القوائم، ويوفر فرصة خصبة للعمل الحزبي بالتوازي مع توسيع نطاق الدائرة على مستوى المحافظة، فقد تقلصت عدد الدوائر من 45 دائرة انتخابية إلى 23 دائرة فقط مع هذا القانون⁽²⁾، ويدفع إلى مزيد من إعادة الحسابات الانتخابية للمرشحين والمقترعين على حد سواء دون الاتكاء على العشيرة فقط كما كان في السابق، وهذا تطور إيجابي على صعيد التخفيف من وطأة البعد الاجتماعي القبلي في الدولة الذي قد يحتاج إلى وقت للتغيير الحقيقي المأمول. وبموجب المادة 8 فقرة أ، تم تقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية يخصص لها 115 مقعدا: فالعاصمة 5 دوائر انتخابية، وإربد 4، والزرقاء 2، وباقي المحافظات دائرة واحدة بما في ذلك دوائر البدو الثلاثة، حيث دائرة واحدة لكل من للشمال والوسط والجنوب.

الثاني سلبي، إذ إنه من أهم عيوب استخدام نظام القائمة النسبية هو حاجة هذا النظام إلى وجود شكل ما من الأحزاب السياسية أو التجمعات الانتخابية، وهو ما يجعل تنفيذ نظام القائمة النسبية صعبا، بشكل خاص في المجتمعات التي تفتقد للأحزاب السياسية الفاعلة، أو التي لا يوجد فيها إلا نواة لهيكلية حزبية هشة. وبينما يمكن السماح للمرشحين المستقلين المشاركة في الانتخابات في ظل

(1) أشكال النظم الانتخابية، مرجع سبق ذكره، ص 50 - 52

(2) يمكن القول: إن توسيع نطاق الدائرة الانتخابية من أبرز الإيجابيات على صعيد قانون الانتخاب، وهو بذلك يتيح المجال بين الوحدات والمكونات الاجتماعية المختلفة بالتأثير على مجريات الواقع الأردني دون التقيد فقط بمنطق البنية العشائرية لوحدها، لأن المرشح عليه أن يعيد النظر في حساباته على هذا الصعيد ويسعى للخروج من نطاقه العشائري والقبلي إلى فضاء أوسع من التحالفات والتكتلات والتي من الممكن أن تكون ذات نكهة عشائرية أيضا، ولكن في كل الأحوال تخفض من القيد على مستوى العشيرة والعائلة الواحدة الأضييق، وذلك بالتحول من الاعتماد الوحيد على القبيلة أو الطائفة أو العشيرة إلى محاولات التكتل والتحالف مع مكونات اجتماعية أخرى. إذ صدر نظام رقم 75 لسنة 2016 نظام الدوائر الانتخابية لمجلس النواب رقم 6 لسنة 2016، ولأول مرة تقلصت عدد الدوائر كما كانت في الأنظمة الانتخابية السابقة من 45 إلى 23 دائرة فقط مع هذا النظام الجديد، واعتبرت المحافظات دائرة انتخابية واحدة باستثناء عمان (خمسة دوائر). إربد (أربعة دوائر)، والزرقاء (دائرتين) وذلك لاعتبارات الحجم السكاني، وكذلك جرى التعامل مع بدو الوسط والشمال والجنوب على اعتبار كل واحد منها دائرة انتخابية واحدة. والملاحظ بشكل إيجابي توسيع نطاق الدائرة الانتخابية لتشمل مناطق إدارية وجغرافية أشمل وأوسع من قبل، وهو الأمر المأمول في أن ينعكس على نتائج انتخابات المجلس الثامن عشر، الذي سيكون مقياسا مهما في معرفة كيف أثرت هذه الهندسة الجديدة لتوسيع حدود الدائرة الانتخابية على نوعية وخلفيات أعضاء مجلس النواب.

تركيبات مختلفة من نظم التمثيل النسبي، من الناحية الفنية على الأقل، إلا أنه أمر صعب التطبيق، ويفرض مزيداً من التعقيقات خاصة فيما يتعلق بالأصوات الضائعة وطرق احتسابها.¹

إن نظام القائمة النسبية المفتوحة يرتبط بواقع الأحزاب في الدولة، وبخاصة عندما تكون الخلفية السياسية والواقعية خصبة لعمل الأحزاب السياسية، ولها فعاليتها في النظام السياسي. ولما كان الواقع الأردني يعاني من الضعف الحزبي، بالتوازي مع اشتداد وطأة المتغير القبلي في الدولة، فعلى الأرجح سيكون معيار التصويت أقرب إلى العشائرية والفئوية والمناطقية والجهوية على حساب المعيار السياسي والإيدولوجي. هذا، بالإضافة إلى متغير زاد من القسوة السياسية على الأحزاب، وأضعف فرص نجاحها، وهو إلغاء القوائم على المستوى الوطني التي كانت ضمن قانون الانتخاب السابق، مما يزيد معه ضعف الوجود الحزبي في البرلمانات القادمة. وهذه مشكلة ستسمر في الحياة السياسية الأردنية، ويكون معه القانون في ترك الأحزاب السياسية دون أن يساهم في تمكينها، على الرغم من أن هذا النوع من الأنظمة الانتخابية صمم خصيصاً لمساندة الأحزاب السياسية القائمة والفعالة أصلاً. وعلى هذا، فالقانون وضع خطوة للمستقبل السياسي في الأردن، وليس للمرحلة التي تنتمي الأحزاب فيها من واقعها غير المشجع في إحداث تحولات حقيقية في الوقت الراهن.

أما طريقة التصويت وحساب الأصوات، فهي واضحة وبسيطة. فبموجب الفقرة ج من المادة 9، فإن الناخب يقوم بالإدلاء بصوته لقائمة واحدة من القوائم المرشحة أولاً، ثم يصوت لكل واحد من المرشحين ضمن القائمة أو لعدد منهم. وبناء على الفقرة د-، فإن على المرشحين عن المقاعد المخصصة للشركس والشيشان والمسيحيين، أن يترشحوا ضمن قوائم في الدوائر الانتخابية التي خصص لهم فيها مقاعد. ووفق المادة 46- أ، يحدد الفائزون بالمقاعد بحيث تحصل كل قائمة على مقاعد في الدائرة الانتخابية بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها من مجموع المقترعين في الدائرة الانتخابية إلى عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية.

والفقرة 2 من ذات المادة تشير إلى أن يحدد الفائزون على أساس أعلى الأصوات التي حصل عليها المرشحون في القائمة. والفقرة الرابعة من ذات المادة تحدد الفائزة بالمقعد المخصص للنساء في كل محافظة على أساس أعلى الأصوات التي نالتها المرشحة من مجموع أصوات المقترعين في دائرتها الانتخابية؛ وإذا كانت المحافظة مقسمة إلى أكثر من دائرة انتخابية، تحدد الفائزة بالمقعد على أساس أعلى نسبة عدد أصوات نالتها أي من المرشحات في دائرتها من بين دوائر تلك المحافظة. أما الفقرة ب من المادة 46، فعالجت مسألة تعذر إكمال ملء المقاعد بالأرقام الصحيحة غير الكسرية، بحيث يتم اعتماد طريقة الباقي الأعلى لملء هذه المقاعد.

(1) أشكال النظم الانتخابية، مرجع سبق ذكره، ص 47

- وعلى الجانب الآخر، فالعديد من المسائل الجدلية التي كانت محور مطالبات عدد من أعضاء مجلس النواب والحوارات الوطنية والشعبية، لم يتم الاستجابة لها، وهي على وجه التحديد:
1. ترك مسألة تقسيم الدوائر والمقاعد المخصصة لها ضمن سلطة الحكومة، تصدرها على شكل نظام.
 2. الاستمرار في مسألة الكوتا النسائية والأقليات الأخرى بالمقاربة مع مبدأ العدالة وتعزيز الاندماج الوطني، مع ملاحظة أن القانون الجديد أتاح خيارين للأقليات والمرأة، وذلك بتوفير فرصتين لها: الكوتا المحددة بالقانون من ناحية، والتنافس الحر على المقاعد من ناحية أخرى؛ وهذا يثير مسألة العدالة مع باقي مكونات المجتمع.
 3. الجدلية الدستورية في مسألة أسلوب التصويت بين الصوت المباشر وغير المباشر للقوائم النسبية، إذ ينص الدستور على الانتخاب الحر والمباشر.
 4. إغلاق دوائر البدو انتخاباً وترشحاً، على الرغم من المطالبات بإعادة النظر في هذه المسألة، تعميقاً للتكامل الاجتماعي والسياسي في الدولة، وأثره على قضايا التنمية والتحديث السياسي.
 5. الاستمرار بألية احتساب نجاح المرأة في المحافظات التي فيها أكثر من دائرة انتخابية في المحافظة، وذلك بنسبة ما حصلت عليه من أصوات على مستوى الدائرة الانتخابية الواحدة، وليس على مستوى المحافظة ككل. الأمر الذي يخلق تشوه النتائج لصالح ليس الأعلى أصواتاً، بل للأعلى نسبة بالمقارنة مع عدد المقترعين على المستوى المحلي.
 6. عدم وضع "نسبة حسم" للقوائم النسبية لزيادة قوة وفاعلية العمل السياسي.
 7. عدم تخفيض عدد أعضاء مجلس النواب، على الرغم من إقرار قانون اللامركزية الذي نظم عملية إدارة المحليات، وضبط الجانب الخدمي الذي أرقق كاهل عضو مجلس النواب لسنوات طويلة. وقد صدر القانون، وأكد على استقلالية مالية وإدارية لمجالس المحافظات التي هي بمثابة "برلمانات مصغرة" منتخبة تؤدي أدواراً على المستوى المحلي. فإذا كانت هذه البرلمانات المصغرة على المستوى المحلي قد أقرت، وجاري العمل على تنفيذها، فلماذا لم يقترن ذلك بتخفيض عدد أعضاء المجلس؟
 8. عدم تخصيص مقاعد على المستوى الوطني ينحصر بالأحزاب السياسية، وترك الدوائر المحلية للتنافس بين المستقلين والأحزاب مثلاً. ربما لو تم النص على هذا النوع من القوائم، لتحقيق مستوى جيد من تمكين الأحزاب السياسية؛ ولو فصل قانون الانتخاب بين التصويت للفرد والتصويت للقوائم، لكان القانون الانتخابي مسانداً بشكل أفضل للأحزاب السياسية مرحلياً، وأثرى تجربة العمل الحزبي.
- وعلى هدي ما تقدم، فإن قانون الانتخاب تعامل في مسألة اختيار النظام الانتخابي الذي أقره على أساس أن الأحزاب تتحمل العبء السياسي الأكبر في التعامل مع القوائم النسبية، وعلمها مسؤولية

في هذا المستوى. وربما أغفل المشرّع أن الموضوع لا يقتصر على الجانب القانوني فحسب، أو اختيار نظام انتخابي نسبي، بل يرتبط عضويًا بمدى وزن وفاعلية الأحزاب السياسية وقدرتها الواقعية في الاستفادة من هذا النظام؛ وهو ما لا يتوفر مرحليًا، بل ربما في مستقبل الأردن السياسي في مساره الإصلاحية، وربما يحتاج الواقع السياسي إلى فترة طويلة لترسيخ العمل الحزبي، والتحول الحقيقي في انتخاب القوائم النسبية على أسس حزبية، وليست مستقلة وفردية كما هو المتوقع على الأقل في عدد من البرلمانات القادمة.

وبالتأمل في جوهر الإصلاح السياسي في الأردن، القائم على فكرة التدرج في الوصول إلى الحكومات البرلمانية، فإنه يمكن القول: إن هذا القانون جيد كبيئة للمستقبل، إلا أنه من الممكن ألا يخدم كثيرًا هذه الفكرة في الوقت الراهن. وربما يفسر الاستمرار باستراتيجية التدرج في الإصلاح، بأن فكرة الوصول إلى الحكومات البرلمانية تحتاج لوقت زمني، وجاء القانون الانتخابي متلازمًا مع هذه الفكرة، وقدم أفكارًا ومبادئ تبدو من حيث الظاهر الشكلي أنها موجهة لمساندة الأحزاب، إلا أنها تساعد الأحزاب مستقبلاً وليس مرحليًا، على الرغم من أهمية تمكين الأحزاب مرحليًا للوصول مستقبلاً إلى ما نريده في الإصلاح؛ فالذي حصل إذن هو استراتيجية معكوسة.

وفي ظل عدم قدرة الأحزاب على الاستفادة من نظام القوائم النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة لاعتبارات تتعلق بالبيئة والمناخ الثقافي والسياسي غير الداعم للأحزاب السياسية أولاً، وللضعف البنوي الذي يعتري الأحزاب ثانيًا، وهو ما ينبئ في المحصلة بضعف مساندة قانون الانتخاب الجديد للأحزاب السياسية؛ - في ظل هذا، فقد أغفل القانون تمامًا الواقع السياسي الذي أجهض العمل الحزبي، وكنا نتمنى على الأقل أن يتضمن القانون تخصيص مقاعد على المستوى الوطني أو حتى حزبية كمرحلة أولية، لمساندة الوجود الحزبي بالتوازي مع تطوير بنية الثقافة السياسية. فإذا كان الهدف من قانون الانتخاب في غايته النهائية هو مساندة جوهر الإصلاح السياسي المتمثل في تمكين الأحزاب السياسية على تشكيل الحكومات في المستقبل، فإن ترك الأحزاب الضعيفة أصلاً دون أي نوع من أنواع التمكين، من المحتمل أن يُضعف كثيرًا فرص تواجدها في البرلمان، مما يؤخر تحقيق الهدف النهائي للإصلاح.

ويستدعي تحليل تداعيات قانون الانتخاب الجديد قانونًا آخر، هو اللامركزية الذي يُعتبر الركيزة المهمة للتطوير الإداري والسياسي في الدولة، وقد أظهرت طريقة تعامل مجلس الأمة مع مشروع القانون بطريقة معيقة أمام الإصلاح، وساهم قرار اللجنة المشتركة للمجلسين في المصادقة على قانون فارغ من محتواه الإصلاحية، عندما وافقوا بالأغلبية على إلغاء فقرة الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. وإذا كان الحكم المحلي يقوم أساسًا على درجة متقدمة من الاستقلال الحقيقي للمحليات

ماليا وإداريا، فإن نزعها عن المجالس المحلية مؤشر على قيام أغلبية في كل من مجلسي النواب والأعيان في إحباط التقدم الديمقراطي نحو اللامركزية والغايات السياسية من تشريعه.

وعلى الرغم من مداخلة رئيس الوزراء في الجلسة المشتركة لمجلس الأمة، والقرار التفسيري للمحكمة الدستورية رقم 1 لسنة 2015 المشار إليه سابقاً، فإن المجلس أمعن في الاستمرار في عدم منح المجالس المحلية هذه الصفة؛ ومن ثمّ، فإن النتيجة الأبرز في المصادقة على القانون ورفعته للملك لاستكمال المصادقة عليه، هي عرقلة قيام حكم محلي ومجالس قادرة على تنمية وتطوير الحياة السياسية، ومساندة مجلس النواب من خلال المجالس النيابية المحلية ودوره الخدمي.

وقام الملك في 18-10-2015 برد مشروع قانون اللامركزية لسنة 2015، كما ورد من مجلس الأمة (إعمالاً لصلاحياته الدستورية وفق الفقرة الثالثة من المادة 93 من الدستور "الاعتراض التوقيفي")، وذلك لمخالفتها القرار التفسيري للمحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2015 المشار إليه سابقاً (الذي اشترط أن يكون للمجالس شخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري، وهو ما خالفه قرار الجلسة المشتركة لمجلس الأمة)، بحيث يجعل مشروع القانون الوارد من مجلس الأمة في جلسته المشتركة غير دستوري. وهذا مؤشر آخر على مستوى الفجوة الإصلاحية بين الملك الداعم لفكرة تعزيز الحكم المحلي وأثارها الديمقراطية بعيدة المدى من ناحية، والحالة التي أظهرها وأوجدها موقف الملك من ناحية أخرى؛ فالأصل أن يكون البرلمان هو حامي الدستور، ويتصدى لكل محاولات التعدي عليه أو مخالفته، إلا أننا في هذه الحالة نجد أن الملك يتصدى لعدم الدستورية، وينبه البرلمان إلى مخالفة الأغلبية في الجلسة المشتركة للقرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية.

وفي ذات السياق، لا بد من التنويه إلى أن مجلس النواب هو من أدخل فكرة الشخصية الاعتبارية والاستقلالية لمجلس المحافظات إلى مواد القانون، وتم رفعه لمجلس الأعيان، إلا أن رفض مجلس الأعيان لتعديلات مجلس النواب خصوصاً في مسألة الشخصية الاعتبارية استدعى جلسة مشتركة، أدى إلى رفض ما أدخله مجلس النواب، الذي ظهر في صورة النخبة التقليدية المحافظة التي لا ترغب في تسريع وتيرة شبكة التشريعات الإصلاحية المهمة، وتعرقل التطور والتحديث السياسي.

وتجدر الإشارة إلى دور العرقلة التي مارسها المجلس المُعيّن (الأعيان) أمام تعديلات أغلبية المجلس المنتخب (النواب)، وقد كان ملفتا للنظر، وبشكل واضح، رئيس مجلس الأعيان الذي ترك منصة الرئاسة وجلس في مقاعد الأعيان ليتمكن من الكلام والدفاع عن مسألة عدم جواز منح الصفة الاعتبارية للمجالس المحلية دون الاكتراث بتعقيب رئيس الوزراء على عدم دستورية ذلك. وقد صدر قرار مجلس الأمة دون الالتفات إلى قرار المحكمة الدستورية الذي طلبه مجلس النواب، وتأكيدات رئيس الوزراء من أن إلغاء تعديلات النواب يعني مخالفة صريحة للدستور؛ الأمر الذي يدفع إلى ضرورة إعادة

النظر في النصوص الدستورية الناظمة لمسألة الجلسات المشتركة، وإجراء تعديلات تمنع مجلس الأعيان من إعاقة الإرادة الشعبية (المتثلة في مجلس النواب) لأي مشروع قانون أقره مجلس النواب على غرار ما هو معمول به في بريطانيا مهد النظم البرلمانية. وكل ما سبق يدل، بما لا يدع مجالاً للشك، على أن أهم المؤسسات الدستورية. ونقصد البرلمان. لم تكن مساندة للتطوير والتحديث الإصلاحي، بل معرقله له في بعض الأحيان.

وتأكيداً للدور الملكي وأهميته في النظام السياسي والإصلاحي، قام مجلس النواب بتاريخ 22-11-2015 في دورته العادية الثالثة بإقرار قانون اللامركزية بعد عودته مردوداً من الملك، وذلك بإضافة المادة رقم (6) فقرة (أ) المختلف عليها. وكان ذلك بمنح مجالس المحافظات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وقد وافق مجلس الأعيان على مشروع القانون كما ورد من مجلس النواب بتاريخ 25-11-2015، وبتاريخ 16-12-2015 صدرت الإرادة الملكية بالمصادقة على قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015.

وقد تضمن القانون انتخاب مجلس المحافظة بنسبة 85%، على الرغم من أن نسبة الانتخاب كانت في مشروع القانون المقترح 75%، بحيث تكوّن الكوتا النسائية من هذه النسبة 10%، فيما نسبة 15% الباقية تكون تعييناً من مجلس الوزراء، بنسبة 5% منها للكوتا النسائية. ويكون لكل ناخب صوتان، إذا كان في الدائرة أكثر من مقعد؛ ويحظر على الناخب أن يستعمل حقه في الاقتراع أكثر من مرة واحدة، ويحق لكل من أتم خمساً وعشرين سنة شمسية من عمره الانتخاب.

إن حيثيات إصدار قانون اللامركزية، من بداية المبادرة الملكية في طرح موضوع اللامركزية وأهميتها في تعزيز الحكم المحلي كما ورد في كتب التكليف وخطب العرش، حتى إقرار القانون في شكله الحالي ورفض الملك التصديق عليه أول مرة لإتاحة المجال لتعديل القانون بما يتسق مع تعزيز الاستقلالية والشخصية الاعتبارية لمجالس المحافظات، يدل على أن الملك هو الذي يقود الإصلاح بشكل مباشر؛ وكان الأولى بالبرلمان أن يساهم هو نفسه في الإصلاح دون أن ينتظر التدخل ملكي حتى يعيد تصويب المسار الإصلاحي لقانون غاية في الأهمية السياسية إلى جانب التشريعات الإصلاحية الأخرى. وهذا يدفع إلى التساؤل: لماذا دوماً تحتاج الحياة السياسية في الأردن وعملاتها السياسية إلى أن يتدخل الملك حتى تتقدم وتتطور ولا يقوم اللاعبون السياسيون بدورهم الحقيقي في العمل السياسي؟ ولماذا ترك العبء السياسي في هذا المجال ملقى على عاتق الملك وحده؟.

وعلى الرغم من أن تجربة اللامركزية لا تزال وليدة وحديثة النشأة، إلا أن أي تقييم موضوعي لها يستدعي الأخذ في عين الاعتبار المسائل التالية:

- مدى تناسب الإطار القانوني لفاعلية عمل مجالس المحافظات، بما في ذلك المواد التي لا بد من تعديلها في ضوء التطبيق العلمي للقانون.
- مدى توافر الموارد اللازمة لنجاح الفكرة.
- أثر حداثة التجربة على الأداء.
- العلاقة بين المواطنين ومجالس المحافظات.
- أثر العلاقة بين عضو مجلس النواب وعضو مجلس المحافظة ودورها في الأداء.
- مدى توفر مقاييس علمية لتقييم التجربة دوريًا.
- حدود التقارب والتقاطع بين صلاحيات مجالس المحافظات والمجالس البلدية، وأثرها
- على القيام بالأدوار، بالإضافة إلى دور النصوص القانونية في ذلك، من حيث الوضوح والتحديد الدقيق للصلاحيات وضمان عدم تداخلها.
- تقييم أعضاء مجالس المحافظات لدورهم وأدائهم.
- التقييم الكلي والنقد الموضوعي للتجربة من حيث الجدوى السياسية وتداعياتها.
- دور المواطنين في تقييم أداء أعضاء ومجالس المحافظات.

وعلى صعيد آخر، يمكن إضافة قانون جديد صدر للبلديات في إطار الحديث عن المشاركة في الانتخابات على مختلف الوحدات والتقسيمات الإدارية في الدولة. فقد صدر قانونان للبلديات في العام 2011 والعام 2015: أما الأول، فهو قانون البلديات رقم 13 لسنة 2011، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5114 تاريخ 2011/9/15؛ وفي المادة 3 فقرة أ منه، يعتبر البلدية مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي وإداري، وفي الفقرة ب/ 2 من ذات المادة يجري انتخاب رئيس مجلس البلدية وأعضائه انتخابًا مباشرًا باستثناء أمانة عمان (العاصمة)، حيث يكون ثلثا المجلس بالانتخاب، والثلث الأخير بقرار تعيين من مجلس الوزراء.

إن مجلس البلدية يُنتخب لمدة أربع سنوات، وقد قسمها قانون البلديات بموجب المادة 4 منه إلى أربع فئات: الفئة الأولى، وهي بلديات مراكز المحافظات، ولا يقل عدد سكانها عن 100 ألف نسمة؛ الفئة الثانية، وهي بلديات مراكز الألوية، ويزيد عدد سكانها عن 15 ألفًا، ولا يتجاوز 100 ألف؛ الفئة الثالثة، وهي بلديات مراكز الأفضية، ويزيد عدد سكانها عن 5 آلاف نسمة، ولا يزيد عن 15 ألف؛ والفئة الرابعة، وهي البلديات الأخرى غير الواردة في الفئات السابقة.

وقد أصاب هذا القانون تعديلًا بموجب القانون المعدل رقم 7 لسنة 2012 لقانون البلديات؛ ففي المادة 15 منه، يحق الانتخاب لكل من أتم الثامنة عشر من عمره قبل ستين يومًا من تاريخ صدور قرار تعيين رؤوساء الانتخاب.

أما قانون البلديات الجديد الذي ألغى القانون لسنة 2011، فقد صدر في عدد الجريدة الرسمية رقم 5363 تاريخ 18-10-2015، قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015، وقد أبقى على تعريف البلدية الواردة في القانون السابق، إلا أنه صَنَّف البلديات إلى ثلاث فئات بموجب المادة 10/أ:

الفئة الأولى: بلديات مراكز المحافظات وأية بلدية أخرى يزيد عدد سكانها عن مائة ألف نسمة.

الفئة الثانية: بلديات مراكز الألوية والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن خمسة عشر ألف ولا يزيد عن مائة الف.

الفئة الثالثة: البلديات الأخرى غير الواردة ضمن الفئات الأولى والثانية.

تناول القانون نوعين من المجالس لم يتناوله القانون لسنة 2011: المجلس البلدي، والمجلس المحلي الذي ينشأ في حال تقسيم منطقة البلدية إلى مجالس محلية أصغر بحيث لا يقل عددهم عن خمسة أعضاء، بمن فيهم الرئيس. وفي حال لم تكن منطقة البلدية مقسمة إلى مجالس محلية، فيتولى إدارتها مجلس البلدية، ويحدد أعضائه وزير الشؤون البلدية، وينشر في الجريدة الرسمية. وهذا من شأنه أن يزيد من توسيع رقعة إشراك المواطن حتى الوحدات الإدارية على المستوى المحلي الأضيق والبلدي الأوسع.

وأبقى القانون الجديد على انتخاب رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والمحلية كل أربع سنوات بموجب المادة 32 - ب/1؛ ومدة الدورة لكلا المجلسين أربع سنوات وفق المادة 32/أ.

وبموجب المادة 37/أ، فإنه يتم انتخاب رؤساء المجالس البلدية وأعضائها وأعضاء المجالس المحلية انتخاباً سرياً ومباشراً في آن واحد على ورقتين منفصلتين؛ وبموجب الفقرة 2 من ذات المادة، فإن للناخب عدداً من الأصوات مساوياً لعدد أعضاء المجلس المحلي، وإن لم تكن منطقة البلدية مقسمة إلى مجالس محلية، فللناخب عدد من الأصوات مساوٍ لعدد أعضاء المجلس.

وبموجب المادة 39/أ، فإن لكل من أكمل ثماني عشرة سنة من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس المفوضين (الهيئة المستقلة للانتخابات) الحق في الانتخاب.

وبموجب المادة 40/أ، فإن شرط من يترشح لرئاسة المجلس أو عضويته أن يكون قد أكمل خمساً وعشرين سنة شمسية من عمره في اليوم الأول الذي يحدد لتقديم طلبات الترشيح.

وقد اعتبر القانون أمانة عمان بلدية بموجب المادة 12/2؛ وبموجب المادة 3-ج/1، فيقسم مجلس الوزراء أمانة عمان الكبرى إلى مجالس محلية، على أن لا يقل عدد الأعضاء عن خمسة بمن فيهم رئيس المجلس المحلي. ويدير أمانة عمان الكبرى مجلس، يحدد مجلس الوزراء عدد أعضائه، ويتألف من رؤساء المجالس المحلية التابعة له، على أن يشكلوا 75% من عدد أعضاء المجلس، ويعين مجلس الوزراء

العدد الباقي بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية (أي نسبة 25%)، كما يُعيّن مجلس الوزراء أمين عمّان من بين أعضاء مجلس أمانة عمّان.

وبموجب المادة 69، فإن للوزير بموافقة مجلس الوزراء أن يعيّن عضوين إضافيين في كل مجلس بلدية، ويكون لهذين العضوين حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها.

وبالنسبة للمرأة في القانون الجديد، وبموجب المادة 33 /أ، فيخصص للنساء مقعد واحد لعضوية المجلس المحلي؛ وفي حال لم يحالفها الحظ، أو لم ترشح أية واحدة، فيتم التعيين بقرار من الوزير ضمن الناخبات المسجلات. أما الفقرة ب 1-2 من ذات المادة، فقد أكدت على أن يخصص للنساء لعضوية المجلس البلدي نسبة لا تقل عن 25% من عدد أعضاء المجلس لإشغالها من بين النساء الأعضاء في المجالس المحلية التابعة للمجلس البلدي، الحاصلات على أعلى الأصوات بالنسبة لعدد المقترعين ضمن مجالسهن المحلية. أما إن لم تكن منطقة البلدية مقسمة إلى مجالس محلية، فإنه يخصص للنساء لعضوية المجلس البلدي 25% من عدد أعضاء المجلس. وإن لم يحالفها الحظ بالتنافس المباشر، أو لم يتقدم العدد المطلوب، فيتم التعيين بقرار من الوزير في حدود هذه النسبة.

وترتيباً على ما تقدم، يمكن القول: إن المشاركة في صنع القرار للمواطن بالانتخابات في ضوء القوانين الثلاثة (الانتخاب لمجلس النواب، اللامركزية، البلديات) تجري على مستويات ثلاثة:

1. المستوى القومي: مجلس النواب لمدة أربع سنوات.
2. المستوى الإقليمي: مجلس المحافظة، ويُنتخب أغلب أعضائه لمدة أربع سنوات، إلى جانب المجلس التنفيذي المعيّن برئاسة المحافظ.
3. المستوى المحلي: مجلس البلدية - المجلس المحلي، ويُنتخب لمدة أربع سنوات، وتتنوع المحافظات حجماً وفق المعيار السكاني.

إن الانتخابات على هذه المستويات القومية والإقليمية والمحلية من الممكن أن تعزز من مشاركة المواطن في عملية صنع القرار باختلاف مستوى الانتخاب، ويدل على أنه من الممكن في عام واحد أن تجري انتخابات ثلاثة في حال إكمال كل مجلس مدته، وهي أربع سنوات.

إن المشاركة والانتخاب وتعزيز اللامركزية وتطوير الحكم المحلي، خطوة متقدمة على مستوى التنمية والتحديث السياسي في الدولة، وتؤثر سياسياً بوضوح في التنشئة والتدريب السياسي؛ إذ يكون الترشح أو الانتخاب على مستوى الوحدة الإدارية الأصغر مقدمة سياسية تمهيدية للدخول في المستويات الانتخابية للوحدات الإدارية الكبرى وصولاً للمستوى القومي. أضف إلى ذلك الأثر المتوقع على تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، وشعورهم بدورهم في المشاركة في عملية صنع القرارات التي تؤثر عليهم من الوحدة الإدارية الصغرى إلى المستوى القومي.

والأهم سياسياً هو تخفيف العبء الثقيل الذي سببته المركزية الإدارية والمطالب الخدمية على كاهل أعضاء مجلس النواب على حساب دورهم السياسي الرقابي والتشريعي، وقيام مجالس المحافظات والبلديات بالدور الخدمي للمواطنين ورعاية مصالحهم في كل وحدة إدارية في الدولة. إنها القضية الأسمى للعمل السياسي التي تبدأ من الوحدة الصغرى حتى المستوى القومي، وذلك بالعمل على نفع المواطنين والصالح العام، بحيث يقوم المنتخبون على كل مستوى بأداء الدور المناط بهم، من رعاية مصالح المواطنين على المستوى المحلي، مروراً بالإقليمي، وانتهاءً بالدور السياسي الأوسع على المستوى القومي من خلال مجلس النواب؛ إذ إن العمل السياسي لا ينحصر ويتحدد فقط بمجلس النواب، بل يبدأ من النجاح في الانتخابات المحلية كمقدمة ضرورية لتعزيز العمل والتمكين السياسي في البحث عن النفع العام.

ومن هنا، فلا بد من فهم حقيقة أن للعمل السياسي مستويات تختلف من حيث الأهمية والوزن بالتدرج حسب المستويات الانتخابية الثلاثة، وترتفع مع الانتقال من كل مستوى إلى آخر بين المستوى المحلي والمستوى الإقليمي والمستوى القومي للدولة. يتم تنويع العمل السياسي بالعمل البرلماني الذي يُشكّل جوهره لارتباطه المباشر بالسلطة السياسية (الذرة البنائية في علم السياسة)؛ ومع أنه لا يقتصر عليه فقط، غير أن أهميته تبدو في حدود المسؤوليات والواجبات التي يضطلع بها عضو مجلس النواب بالمقارنة مع الواجبات الملقاة على عاتق المنتخبين في المجالس الإقليمية للمحافظات أو البلديات. فالعمل على المستوى القومي بالضرورة له اعتبارات أسمى من العمل على المستوى الأضيق للمحافظات والبلديات، وتكمن المسألة في الدرجة والنوع للعمل السياسي وكيفية فهمنا لحقيقة العمل السياسي وتنوعه على المستويات كافة.

أما الركن الثاني من الإصلاح السياسي الذي يتمثل بقانون الأحزاب، فالتعديلات التي جاء بها قانون 2012 لم تكن كافية للحديث عن قانون أحزاب إصلاحي؛ وكتأكيد على هذه النتيجة، فقد تقدمت حكومة النور الثانية بمشروع قانون جديد للأحزاب لسنة 2014، على أمل أن يقدم القانون الجديد نصوصاً تشريعية إصلاحية متقدمة، وقد أعدت الحكومة مشروع القانون، وصادق البرلمان على المشروع. وفي بداية الأمر، تم رفعه للملك للمصادقة عليه لاستكمال إجراءات نفاذه الدستوري، إلا أن المشكلة. كما أعلنها رئيس الوزراء عبد الله النور في مؤتمر دور الأحزاب السياسية في الحياة البرلمانية الذي انعقد في البحر الميت بتاريخ 10-11/9/2015 بتنظيم وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية⁽¹⁾. أن الملك عبد الله

(1) حوار رئيس الوزراء ووزير الشؤون السياسية والبرلمانية مع الأحزاب السياسية في مؤتمر " دور الأحزاب السياسية

في الحياة البرلمانية "، البحر الميت، 10-11/9/2015. نقل عن وكالة عمون الاخبارية الصادرة بتاريخ

2015/9/10.

الثاني لم يصادق على قانون الأحزاب لسنة 2014 الموجود لديه منذ شهرين، وأشار إلى أن الملك اختط للحكومة والبرلمان خطة طموحة في التطوير السياسي. وبعد القلق لدى الحكومة والبرلمان من قيام الملك، نتيجة تأخر صدور قانون الأحزاب، بعدم المصادقة على القانون، صدرت الإرادة الملكية أخيراً بالمصادقة على قانون الأحزاب السياسية (قانون رقم 39 لسنة 2015)، وتم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2015/9/16 في العدد رقم 5358.

وفي هذا السياق، ولمزيد من التوضيح، فقد كشف رئيس الوزراء عبدالله النسور، في محاضرة له بعنوان " إدارة الدولة الأردنية " في كلية الدفاع الوطني بتاريخ 2015/8/10 (وقد تم نشر أهم ملامح المحاضرة على موقع وكالة الأنباء الأردنية الرسمية/بترا)، أن قانون الأحزاب لسنة 2014، الذي أقره مجلس الأمة، ذهب إلى القصر، ليوشح بالإرادة الملكية السامية، ولكنه لم يوقع بعد، وأوضح أن صاحب الأمر لعله كان يحب أن يرى فيما وضعه النواب والأعيان والحكومة خطوات أوسع مما وصلنا إليه في مشروع القانون.

وننوه هنا إلى أن تأخير صدور الإرادة الملكية على القانون قد أربك الحكومة والبرلمان معاً، خشية أن يُرْفَضَ، غير أن ذلك مؤشر مهم على أن الحكومة، وحتى البرلمان، لا يمتلكون ذهنية إصلاحية واضحة، فيها معايير محددة لعمليات الإصلاح؛ فهم يتطلعون دوماً لما يقدمه الملك، لأنهم نسبياً لا يساندون الجهود الملكية الإصلاحية بالشكل المطلوب فيبادرون في التطوير، مع أنه يتوجب عليهم عدم "الاكتفاء الميكانيكي بالتوجهات الملكية"، وهو الأمر الذي يعرقل بالضرورة العمل الإصلاحي. إن الأمر يتطلب قيام كل المؤسسات السياسية والدستورية بدورها الحقيقي، لا أن تكون الرؤية نحو الإصلاح يمتلكها الملك وحده، مما يجعله مصدر المبادرات الإصلاحية.

ونجد أن نصوص القانون الجديد قدّم عدة نقاط إصلاحية إيجابية بالمقارنة مع القوانين السابقة التي نظمت العمل الحزبي، ومنها:

1. تسهيل إجراءات تسجيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها من حيث: تقليص عدد المؤسسين إلى 150 عضواً، وإلغاء شرط تحقق نسب من الأعضاء للمحافظات والمرأة، بالإضافة إلى الاكتفاء في البداية بإخطار لجنة شؤون الأحزاب ولمدة عام كامل للانتهاء من استكمال كافة شروط التأسيس والترويج، وهو ما من شأنه أن يوسّع نطاق حرية التأسيس والانضمام للأحزاب. ومن ثمّ، فإن الإخطار كخطوة أولية يتيح المجال للمؤسسين - ويكفي خمسة منهم فقط - بالبداية بممارسة أنشطتهم السياسية التحضيرية والترويجية.

2. السماح للأردنيين من غير المؤسسين ومن غير المقيمين في الأردن بالانتساب للأحزاب مما يوسع معه ويسهّل قاعدة العضوية الحزبية.

3. تعدد الجهات التمثيلية في لجنة شؤون الأحزاب بعد نقلها من اختصاص وزارة الداخلية إلى وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، إذ أصبحت وزارة العدل والثقافة والداخلية وممثل عن المركز الوطني لحقوق الإنسان وعن مؤسسات المجتمع المدني في اللجنة، بما يمكن لهذا التنوع أن يمنع انفراد جهة حكومية واحدة بشؤون الأحزاب السياسية.

4. لا يجوز حل الحزب إلا بقرار من محكمة استئناف عمان، وقد حدد القانون حالات حصرية فقط تكون مسببات للحل.

5. ضبط وتنظيم عملية التمويل للأحزاب السياسية، والسماح بتلقي الهبات والتبرعات من الأفراد والمؤسسات الأردنية المعلنة ومعروفة المصدر، وحظر تلقي الحزب لأي تمويل خارجي أو مجهول المصدر، بالتوازي مع النص على تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة لدعم الأحزاب السياسية.

6. تنظيم عمليات الاعتداء على أموال الحزب باعتبار أموال الحزب أموالاً عامة، ومعاملة الموظفين الذين ينتهكون حرمة أموال الحزب بحكم الموظف العام، وذلك لغايات قيام المسؤولية الجزائية. هذا من شأنه الحفاظ على أموال الحزب، وتعزيز قدسية العمل السياسي، وعدم خلط الشؤون المالية بالشؤون السياسية؛ فإذا ما قاربنا ذلك بأهمية وجود أحزاب سياسية حقيقية في المستقبل، فإن تغليظ عقوبة الاعتداء على أموال الحزب، بحيث لا تقل أهمية عن الاعتداء على المال العام، مهمة جداً، وسيكون لها آثار مستقبلية مؤثرة في تعزيز العمل الحزبي.

وفي مقابل ذلك، فمن الممكن أن نتناول عدداً من المآخذ على القانون، على النحو الآتي:

1. استمرار مرجعية الأحزاب السياسية لجهة حكومية؛ فعلى الرغم من التوسع الإيجابي في التمثيل داخل لجنة شؤون الأحزاب، إلا أن المطالبة بجهة مستقلة سيستمر قائماً.

2. تقليص أعداد المؤسسين بما يضعف الأحزاب. فعلى الرغم من أن تقليص أعداد المؤسسين يدخل تحت باب تسهيل إجراءات الانضمام إلى الأحزاب السياسية. وفق ما ورد في النقطة (1) من الإيجابيات الواردة أعلاه. إلا أن ذلك. بحسب وجهة نظر حزبية معارضة لهذا المبدأ. يضعف الحزب، بينما رفع العدد يقوّي الأحزاب ويحسن عملها.

3. المس باستقلالية الأحزاب باشتراط وجوبية أخذ موافقة اللجنة على تعديل النظام الداخلي أو الاندماج بين الأحزاب.

4. التمويل المالي للأحزاب وفق نظام، لا يسمح له بأن يتمتع بصفة الدوام والاستقرار. لقد ترك القانون الجديد مسألة التمويل المالي للحكومة تضعها على شكل نظام خاص يصدر لهذه الغاية؛ فالخشية من تأثير ذلك على موازنة الأحزاب، وربطها بنظام قابل للتغيير، خاضع لما تراه الحكومة وفق اعتباراتها.

وما يؤكد المخاوف والمحاذير من تدخلات الحكومة، صدور نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية رقم (53) لسنة 2016 في عدد الجريدة الرسمية رقم (5397) تاريخ 2016/5/16. فمن أهم القضايا التي تناولها النظام هي الشروط الواجب توافرها لاستحقاق الحزب للمساهمة المالية، وهي:

➤ مرور سنة على تاريخ الإعلان عن تأسيس الحزب، بحيث لا يقل عدد أعضاء الحزب عند استحقاقه عن خمسمائة شخص من سبع محافظات، وألا تقل نسبة الأعضاء من كل محافظة عن 5%، وألا تقل نسبة النساء بين أعضاء الحزب عن 10%، علاوة على مرور سنة على تحقق شرطي نسبة النساء وكذلك عدد الأعضاء والنسبة عن المحافظات.

➤ أما بخصوص مبالغ المساهمة للأحزاب، فتكون المساهمة المالية المقدمة للحزب خمسين ألف دينار سنويا تدفع على دفعتين متساويتين؛ الأولى خلال شهر حزيران، والثانية خلال شهر كانون الأول. ويستفيد الحزب من مبلغ إضافي على المبلغ المحدد سابقا، بما لا يزيد عن خمسين ألف دينار في السنة، وفق الضوابط الآتية:

● ألفا دينار عن كل مقعد يفوز به أحد أعضاء الحزب في مجلس النواب، ويحد أعلى خمس مقاعد، وذلك في السنة التي تجري فيها الانتخابات.

● وخمسة آلاف دينار عن كل مقر فرعي جديد للحزب بعد مقره الرئيس ومقاره الفرعية الأربعة، للإنفاق على الفرع وإدارته.

وهذه الضوابط إيجابية وعادلة وذلك لربط الدعم بالوزن السياسي للأحزاب داخل مجلس النواب وكنتيجة للانتخابات.

وعلى الرغم من أن قانون الأحزاب سهّل عملية تأسيس الحزب من خلال تخفيض العدد وإلغاء اشتراط نسبة النساء والمحافظات، إلا أن نظام المساهمة في دعم الأحزاب قد قيّد تخصيص المساهمة المالية من الخزينة العامة للأحزاب بنسبة محددة من النساء والمحافظات، وهو أمر يحمل بعدين:

الأول: إيجابي، وذلك في ضوء السعي لتعزيز التمثيل الديمقراطي: المرأة والجغرافيا - المحافظات على اعتبار أن ربط الدعم بهذا المستوى من التمثيل هو ضمانة لحث الأحزاب على توسيع نطاق التمثيل.

الثاني: سلبي، وذلك في ضوء احتمالية تأثر الأحزاب بشكل سلبي بشح التمويل لضعف القدرة على استقطاب نسب محددة من المحافظات أو نسبة النساء داخله لأسباب كثيرة، وبالتالي عدم الحصول على التمويل من الخزينة العامة. فعلى الرغم من أن قانون الأحزاب لم يشترط عند الإنشاء هذه النسب، إلا أنها اشترطت لغايات الدعم ضمن النظام، مما سيؤثر سلبا على حرية تشكيل الأحزاب والانضمام إليها.

ومهما يكن الأمر، فإن مسألة عدد الأعضاء المؤسسين ونسب التمثيل لا تزال بين مؤيدين ومعارضين.

فمن الملاحظ، إذن، أن القانون الجديد لسنة 2015 ونظام المساهمة في دعم الأحزاب لسنة 2016 يحتويان إيجابيات وسلبيات، لكنهما من الممكن أن يقدمًا جزءًا من التطوير الإصلاحي للأحزاب بشكل عام، في المستوى النظري على الأقل.

إن حزمة التشريعات النازمة للعمل الحزبي لا تقف عند حدود قانون الأحزاب، بل تتسع لتشمل مختلف مؤثرات العملية الحزبية، التي شكلت في مجملها عائقًا أمام تطور الأحزاب السياسية. فهي لا تلي الطموحات الإصلاحية، خصوصًا إذا أضفنا إليها القوانين الانتخابية السابقة حتى العام 2015 التي عمقت من تشويه الحياة الحزبية، كما أنها لا تساعد في تحقيق برنامج الإصلاح السياسي والوصول إلى الحكومات البرلمانية. وهذا يدفع إلى القول بأن الوصول إلى الغاية المنشودة من الإصلاح قد يأخذ مدى زمنيًا طويلًا.

إن التباطؤ في إصدار قانون الانتخاب لأكثر من عقدين من الزمن، وعرقلة الخروج بقانون أحزاب إصلاحي، يؤشر على أن حركة الإصلاح السياسي تسير بخطى بطيئة أو متوقفة في بعض الأحيان. فلقد تأخر إصدار قانون انتخاب إصلاحي، كان عنوان المطالب الشعبية والقوى السياسية والملك عبد الله الثاني بعد توليه الحكم بفترة بسيطة؛ إذ أُلح باستمرار على الحكومات المتعاقبة بإعداد قانون انتخاب إصلاحي، إلا أن الحكومات وبعض القوى السياسية الأخرى تلكأت في إخراج القانون المطلوب حتى العام 2015. إن هذه المدة الطويلة لاتخاذ قرار سياسي جريء وإصلاحي لمؤشر إمبريقي على حقيقة التفاعلات الكاشفة عن المعوقات الإصلاحية التي رافقت مسألة "قانون الانتخاب وتعديله"؛ فمن المؤكد، مثلاً، أن إجراء تعديلات جوهرية على قانون الأحزاب لسنة 2015 لا يكفي وحده بمعزل عن مجمل مكونات العملية الحزبية: من السياق المجتمعي، مرورًا بالثقافة السياسية، والمستوى الاقتصادي، والواقع القبلي، وهشاشة الأحزاب من حيث البنية والتنظيم.

وعليه، فإن ركني الإصلاح السياسي يتعرضان للتباطؤ والعرقلة، ليس مردّهما إلى المستوى التشريعي، بل إلى قصور في فهم الرؤية الشاملة للإصلاح؛ فهو عند بعض القائمين عليه عملية كلية شاملة يتمحور التشريع في جزء منه فقط، إلا أنه. في الحقيقة. لا يكفي إحداث إصلاح مؤثر على صعيد الأحزاب السياسية من المنظور التشريعي، بل بالتوازي مع محركات العمل الحزبي الأخرى، ولا يمكن التقدم إلى الأمام بقانون والعرقلة إلى الخلف ببيئة لا تساند الأحزاب. فإن الأصل الإصلاحي والإرادة الحقيقية تستوجب فهم حقيقة أن الإصلاح يشمل الإطار التشريعي بالإضافة إلى الجوانب الأخرى سابقة الذكر؛ وهنا يكمن مفتاح الإصلاح السياسي في الأردن.

وتتعدد صورة المشهد الإصلاحي، التي تكشف عن عطب رئيس في أحد أهم ميكانيكيات النظام السياسي الأردني، ونعني الأحزاب السياسية. إن الحكومات المتعاقبة لم تقدم برامج فاعلة تعزز من ثقافة العمل الحزبي في ظل البيئة الاجتماعية المانعة لتشكل حياة حزبية حقيقية، مما يعمق من ضعف عمل الأحزاب السياسية. وما بين هذا الواقع السياسي والاجتماعي - الثقافي بمفهومه الشامل الذي يقف عائقاً أمام العمل الحزبي، ونوع النظام الانتخابي الذي ساد لفترة طويلة حتى العام 2015، يكون الحديث عن الإصلاح السياسي في شيء من الحذر.

هذا يعني أن على برامج الإصلاح السياسي أن لا تتقدم بمشاريع إصلاحية حقيقية لقانون الأحزاب السياسية فقط، بل لا بد أن تنصير الحاجة إلى تحسين البيئة السياسية والاجتماعية - الثقافية (التي لا تشجع على تطوير الأحزاب) أولويات أجندة الإصلاح واستراتيجياته تجاه الأحزاب؛ وهنا تكمن الرؤية الشمولية للنهوض بالأحزاب السياسية جنباً إلى جنب مع قانون الانتخاب.

ثامناً: متغير الثقافة السياسية وإضعاف مساندة العمل السياسي والحزبي من المنظور الكلي

يعد مفهوم الثقافة السياسية من المفاهيم الحديثة نسبياً في علم السياسة، إذ إن ظهوره يرجع إلى عام 1956 عندما استخدمه عالم السياسة الأمريكي غابرييل الموند كبعد من أبعاد تحليل النظام السياسي؛ فكل نظام سياسي عنده يترسخ حول أنماط محددة من التوجهات التي تضبط التفاعلات التي يتضمنها النظام الاجتماعي، بالمثل تكون الثقافة السياسية بمثابة التنظيم غير المقنن للتفاعلات السياسية، أي إن الثقافة السياسية هي جزء من الثقافة العامة للمجتمع. ومن بين التعريفات المختلفة التي أوردها دارسو السياسة المقارنة للثقافة السياسية، بأنها منظومة القيم والأفكار والمعتقدات المرتبطة بظاهرة السلطة في المجتمع.⁽¹⁾

وبتوسيع نطاق فهم متغير الثقافة السياسية ودورها الحيوي في الإصلاح الديمقراطي ومساندة العمل الحزبي، فقد اعتبر كلٌّ من غابرييل الموند وسيدني فيرنا في كتابهما الشهير "الثقافة المدنية" (1963) أن وجود الديمقراطية وبقائها في بعض المناطق دون غيرها، يعود إلى الثقافة السياسية السائدة، وأن النظام الديمقراطي المستقر يحتاج إلى ثقافة سياسية مدنية تجمع بين الالتزام بالجماعة من ناحية والفردية الليبرالية من ناحية أخرى، وأن اختلال التوازن بين الخضوع والليبرالية يؤدي إلى غياب الديمقراطية، وظهور أشكال أخرى من النظم السياسية.

واعتمد الإطار النظري عندهما على متغيرين يحددان نوعية الثقافة السياسية السائدة، وهما: الالتزام (أي اتجاه الفرد نحو النظام السياسي ومدى خضوعه له أو اغترابه عنه) والانخراط (أي توجه

(1) علي الدين هلال، نيفين مسعد، النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغيير، مركز دراسات الوحدة العربية،

بيروت، الطبعة الثانية، 2002، ص ص 122-123

الأفراد نحو المشاركة في النظام السياسي، ونوع هذه المشاركة التي قد تكون خضوعية أو إرادية). وبمزج هذين البعدين، قام الموند وفيربا بتصنيف الثقافة السياسية إلى أربعة شرائح، هي: المغتربة (فقدان المعنى والفعالية والقيمة)، الموالية (وهي أن المواطن يفتقر للمعرفة حول النظام السياسي ولا يشارك)، الخضوعية (المواطن يعرف ولا يشارك) والمشاركة (المواطن يعرف ويشارك).⁽¹⁾

وبتطبيق هذه التصنيفات على الحالة الأردنية، يمكننا وضع أهم خصائص الثقافة السياسية في إطار فهمنا لها، التي ترتبط مباشرة بموضوعنا في الإصلاح السياسي بما يتضمنه ذلك من المشاركة في العمل السياسي والمساندة الحزبية:

1. سلبية في المشاركة السياسية في الأحزاب، بل أكثر من ذلك: فثقافة المواطن السياسية مزيج من الخاضعة والمغتربة، وهو ما يؤثر سلبا ليس على مستوى تعزيز دور الأحزاب السياسية فقط، بل أيضا على مستوى الإصلاح السياسي برمته.

2. تصنف الثقافة السياسية الأردنية كغيرها من الثقافات السياسية العربية على أنها ثقافة ضيقة، إذ إن المشاركة السياسية في غالبية البلدان العربية تتصف بالشكلية، والموسمية، وعدم الفاعلية؛ فالقرارات السياسية عادة ما تُتخذ من قبل النخب الحاكمة، وتترك للجماهير العربية مهمة إضفاء الشرعية الصورية عليها من خلال انتخابات.⁽²⁾

3. ثقافة المواطن نحو الأحزاب السياسية هي مزيج بين الخوف من المشاركة في العمل الحزبي نتيجة تراكم ارهاصات وخبرة تاريخية طويلة لواقع العمل الحزبي، والاعتقاد بعدم الفاعلية لدور الأحزاب السياسية في العمل السياسي.

4. ثقافة ضعف ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة، والشك والريبة حيال سياساتها وقراراتها وأفعالها؛ وهذه مسألة غاية في الخطورة السياسية، لما لها من أثر في الاعتراب والعزوف عن الانخراط في العمل السياسي بشكل عام.

5. ثقافة "أن لا مسؤولية لمن هم في المناصب العامة"⁽³⁾. فثقافة "المسؤول بلا مسؤولية" انحدرت معها قيمة سياسية مهمة في البناء الديمقراطي، وهذه القيمة هي إخضاع المسؤولين للمساءلة

(1) علي الصاوي، كلام في المنهج، المؤلف، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2003، ص ص 53 - 54.

(2) علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سبق ذكره، ص 128

(3) حصل تحوّل ايجابي وهام على صعيد المساءلة السياسية في الأردن، وذلك بتقديم وزير التربية والتعليم العالي، ووزيرة السياحة استقالتيهما من حكومة عمر الرزاز بتاريخ 2018/11/1 (صدرت الإرادة الملكية على قبول الاستقالة اعتبارا من 2018/11/1)، وذلك على خلفية "فاجعة البحر الميت" التي راح ضحيتها (21) طالبا وطالبة من طلاب أحد المدارس الخاصة بتاريخ 2018/10/25. إن هذه الخطوة غاية في الأهمية،

والمحاسبة الحقيقية. وأضحى موضوع إفلات المسؤول من العقاب يقبع في وجدان المواطن الأردني، ويراكم طبقة قاسية من عدم الثقة بمجمل العمل العام.

6. تسود ثقافة "الفرعة" في العمل السياسي في احيان كثيرة، وتعني أن الحياة السياسية في أحد أركانها الرئيسة تفتقر إلى منهجية واقعية في معنى العمل السياسي الحقيقي، وإرساء تقاليد حاکمة للتفاعلات السياسية، وهو ما دفع إلى الحديث عن ثقافة أخرى: "ضعف العمل على إرساء تقاليد للعمل السياسي".

7. ثقافة ضعف وانحسار هيبة مؤسسات الدولة، ولهذا تأثير سلبي على مكانة الوزارة والبرلمان كأحد أهم أركان الحكم. وتقع مسؤولية كبيرة على الدولة بأجهزتها المختلفة لإعادة مكانة المؤسسات العامة وأهميتها السياسية في تصور واعتقاد المواطنين؛ فقد أصبحنا نسمع اليوم عبارات مثل "ماذا يعني رئيس وزراء؟" و"شو يعني نائب؟"، بمعنى فقدان القيمة لمسميات القائمين على السلطة، وفي المناصب السياسية، وحتى العامة بشكل عام.

8. ثقافة المزاج الحاد لدى المواطن، إذ اتسمت ردود أفعال المواطن الأردني في أسلوب ومنهجية وطريقة تناوله للأحداث السياسية وغير السياسية بشكل من الحدية وردود الأفعال المبالغ فيها؛ ربما هو نتيجة ضعف الثقة وتراجع هيبة المؤسسات والفساد.

وتمهيدية لتكريسها على صعيد العمل السياسي في الأردن، وضرورة أن تجد لها مكاناً مميزاً في القاموس السياسي الأردني. وهي ظاهرة نادرة الحدوث في الحياة السياسية الأردنية، وفي حال تكرر هذه الحالة فإننا امام ظاهرة صحية على الصعيد السياسي، وستؤدي إلى تعزيز أداء الحكومات، وترفع من مستوى الثقة السياسية بين المواطن والحكومة. فالاستقالة من المنصب العام خطوة محورية في تكريس مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، وعلى حد تعبير ماكس فيبر فإن أخلاقية السياسة هي المسؤولية. فالبعد الأخلاقي مسألة حرجة في العمل السياسي. والمسؤولية الأخلاقية للعاملين في السياسة تجذرت وتكرست كتقليد سياسي في كثير من الدول الديمقراطية. بإيجاز، يمكن القول أن الاستقالة من المنصب هو استقرار سياسي بامتياز، إلا أن المشكلة كانت في إعادة تعيين وزيرة السياحة سفيرة لدى اليابان، وتعيين وزير التربية والتعليم مديراً لمركز تطوير المناهج الوطنية، وهذه ظاهرة غير إيجابية بالمفهوم السياسي، حيث من غير المقبول أن يُعاد تعيين من خرج ضمن المسؤولية السياسية في مناصب في الدولة، وهو ما أثر سلباً على مصفوفة المسؤولية السياسية للحكومة وتراجعت فرصة ترسيخ المحاسبة في العمل السياسي. وقد شكلت استقالة وزير الداخلية في حكومة بشر الخصاونة (2020-10-12) على إثر الأحداث التي رافقت نتائج الانتخابات النيابية لمجلس النواب التاسع عشر بتاريخ 2020-11-10 والمخالفات الصارخة لأوامر الدفاع لمواجهة جائحة كورونا خطوة جيدة على صعيد المسؤولية السياسية والأدبية للوزراء.

9. ثقافة عدم الفاعلية لدى المواطن الذي بات يشعر بأن مشاركته من عدمه لا تؤثر على القرار بالمحصلة النهائية. ربما قاد ذلك إلى ثقافة مغترية: فقدان الشعور والقيمة بالعمل السياسي، وفقدان القدرة في التأثير في بعض الحالات، وأخرى خاضعة في حالات أخرى.
10. ثقافة الوساطة والمحسوبية والشللية في الشأن العام.
11. ثقافة "كل شيء فاسد". يعتقد المواطنون بقضية الفساد بشكل كبير إلى درجة أنهم يطلقون كلمة "فساد" أو "فاسد" على معظم الأعمال والقرارات الحكومية حتى قبل اتخاذها في بعض الأحيان، وهذا يعود إلى ثقافة الريبة وعدم الثقة بالمؤسسات. الأمر الذي ينبىء بضرورة الالتفات إلى هذه القضية، لأنها ستجعل من إنجازات الحكومات وأعمالها لا قيمة لها في إدراكات واتجاهات المواطنين، حتى لو كانت صادقة وتعمل بطريقة سليمة. فمسألة "فساد كل شيء" أصبحت تُستبطن في العقل اللاواعي لدى المواطن.
- وما يؤكد ما توصلنا إليه في هذا المستوى هو نتائج منظمة الشفافية العالمية فيما يخص الأردن في المسح الذي أصدرته في العام 2016⁽¹⁾، وقد أجرته في تسع دول عربية (الأردن، والجزائر، ومصر، وتونس، والمغرب، والسودان، وفلسطين، واليمن، ولبنان) في الفترة ما بين شهر 9/2014 وحتى شهر 11/2015؛ وكانت أهم النتائج فيما يخص الأردن كما يأتي:
- أ. ثلاثة أرباع أو أكثر من أفراد العينة (84% و75% على التوالي) قالوا بأنهم يعتقدون بأن الفساد في الأردن ارتفع في الأشهر الاثني عشر التي سبقت المسح.
- ب. حول الفساد في القطاع العام، فإن 25% أجابوا بـ "كل أو معظم"، و32% أجابوا بـ "بعض"، و21% أجابوا بـ "لا يوجد".
- ت. حول سؤال "هل تقوم الحكومة بعمل جيد أو سيئ في محاربة الفساد؟"، فقد أجاب 61% بـ "سيئ" و 34% بـ "جيد".
- ث. أشارت نتائج المسح إلى قضية مهمة، وهي انخفاض ترتيب الأردن في قضية الرشوة، إذ حصلت على أقل نسبة في انتشارها (4%)، بالمقارنة مع الدول محل المسح، ولكن السبب في ذلك هو موضوع "الوساطة والمحسوبية" التي لم يتم إدراجها ضمن مؤشرات الرشوة، فلا يُنظر إليها على أنها رشوة، على الرغم من انتشارها بشكل واضح في الأردن. تحتاج هذه الممارسة إلى مزيد من الدراسة والفحص، وهذا يؤكد صدقية تناولها في متغير الثقافة.
12. تسود ثقافة إعلاء المصلحة الضيقة على حساب المصلحة العامة في العمل العام.

(1) Coralie Pring , People and Corruption: Middle East& North Africa, Survey 2016, Transparency International, 2016, pp 9,11,14,15,16,26.

13. ثقافة ترجيح الولاء الأضيق في المستوى المحلي على حساب الولاء الأعلى في المستوى القومي؛ إذ إن الثقافة السائدة تشير في أفكار واعتقادات المواطنين بعلو كعب الالتصاق بما هو محلي على حساب المستوى الأعلى القومي؛ وهو ما يفسر ثقافة أخرى مرتبطة في هذا الموضوع، وهي ثقافة "كل مسؤول يهتم ويُعيّن أبناء منطقته الجغرافية".

14. ثقافة العشيرة والقبيلة تعلو على ثقافة الأكفأ والأفضل في الانتخابات، إذ إن المواطن يركز على أسس مصلحة ومناطقية وعشائرية في اختياره السياسي في العمل الانتخابي وخصوصا البرلماني. إن هذه القيم الثقافية تشكّل متغيرات وسيطة قد تعمق من حدة التأثير غير الإيجابي لمنظومة القيم السياسية والاجتماعية على الإصلاح بكافة أبعاده، وتشكّل محددات لا بد من أخذها في الحسبان عند تصميم استراتيجية الإصلاح وعملية التقييم. ويصبح معه من غير الرشاد والعقلانية الالتفات عن هذه القيم السياسية التي تتجذر في الحياة السياسية بشكل قد يصبح معه التخلص منها يحتاج إلى استراتيجيات حقيقية، خصوصا إعادة الثقة في العلاقة بين الحكومة والمواطن، وكذلك هيبة مؤسسات الحكم.

تاسعاً: تعديلات دستورية جديدة للعام 2016 ومستقبل الملكية الدستورية في الأردن: تصحيح مسار أم متاهة جديدة؟¹

لم يتوقف الجدل حول تعديل الدستور الأردني لسنة 2014 حول انفراد الملك بتعيين مدير المخابرات وقائد الجيش بين مؤيد ومعارض وكلا الطرفين لهما حجج دستورية لدعم موقفه سواء في نطاق التأييد أو الرفض، تجلت لدى المؤيدين ذريعة عدم تسيّس المؤسسات الأمنية، وإبعادها عن تداعيات تطبيق الحكومات البرلمانية في المستقبل، وأن المؤسسة الأمنية بكافة فروعها هي جزء أصيل من اختصاصات رؤساء الدول في الأساس (ملك / رئيس جمهورية)، وأن البدء بتطبيق هذه الحكومات هو ما يستدعي هذا التعديل. كذلك تجلّى على الوجه المقابل حجة المعارضين الذين يقاربون هذا التعديل بمبادئ الملكية الدستورية التي لا تقبل بانفراد الملك بممارسة أية سلطة وإنما تكون ممارسته للسلطة بواسطة وزرائه حماية له من أي تبعة أو مسؤولية، لأنه محمي ومحصن دستوريا، ولا تجوز محاسبته أو مساءلته، فهو لا يعمل منفردا، ولذلك فهو لا يخطئ، وإن احتمالية تعرض الدستور لاختلال في توازنه وتضارب نصوصه هو من أهم التداعيات التي يمكن أن تنجم عن هذه التعديلات الدستورية.

ورغم ما سبق، حتى عاد من جديد الجدل مع تاريخ 18 - 4 - 2016، عندما تقدمت حكومة عبد الله النسور الثانية بمشروع يعتبر الثالث لتعديل الدستور (2011 - 2014 - 2016) خلال خمس

(1) ينوه الباحثان إلى صدور موافقة مجلس الأمة على تعديل جديد للدستور للعام 2021 مع إعداد هذه الدراسة، وإن شاء الله سيكون أحد محاور الطبعة الثانية المنقحة القادمة.

سنوات. وقد تضمن كتاب رئيس الوزراء رقم د19177/18 تاريخ 2016/4/18 المرسل بصفة الاستعجال إلى رئيس مجلس النواب، تعديل عدة مواد في الدستور، وكانت الأسباب الموجبة. وفق ما ورد في الكتاب. تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، وتعزيز استقلال المحكمة الدستورية والسلطة القضائية، وتطبيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الأردنيين في تولي المناصب العامة، لتعزيز حياد واستقلالية قوات الدرك وعدم تأثرها أو تأثيرها في السياسية؛ وهذه التعديلات هي:

1. تعديل المادة 40 بحيث يسمح للملك بممارسة صلاحياته منفردًا (دون توقيع من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين) وكاستثناء على القاعدة الرئيسية التي لا يمارس الملك سلطاته إلا في إطار مبدأ التوقيع المجاور، في تعيين المناصب الآتية:

نائب الملك، وولي العهد، ورئيس وأعضاء المحكمة الدستورية، ورئيس المجلس القضائي، ورئيس وأعضاء مجلس الأعيان، ومدير المخابرات، وقائد الجيش، ومدير الدرك.

وتكاد تكون نقطة الجدل الأكبر في مجمل التعديلات الدستورية المقترحة، وذلك لارتباطها العميق والعضوي بفكرة حصانة الملك وعدم مسؤوليته من ناحية، وأركان الملكية الدستورية في الدستور الأردني من ناحية أخرى.

2. تعديل الفقرة 1 من المادة 69 التي تتعلق بانتخاب رئيس مجلس النواب لمدة سنتين وليس سنة واحدة.

3. تعديل المادتين 42 و الفقرة 1 من المادة 75 اللتان تتعلقان بشطب عبارة من يحمل جنسية دولة أخرى من الذي يلي الوزارة أو يكون عضواً في مجلسي النواب والأعيان، ومن ثم السماح لمن يحمل جنسية أخرى أن يتولى الوزارة والنيابة.

4. تعديل المادة 50 التي تتعلق بوفاء رئيس الحكومة واستقالته، ففي حال وفاة رئيس الوزارة يتولى النائب أو الوزير الأقدم تسيير أعمالها إلى حين تشكيل حكومة جديدة.

ويلاحظ أنه لا خلاف على تمديد فترة رئاسة مجلس النواب لأهميتها في عمل المجلس وتجنيد الأعضاء الوقت والجهد والمناكفات التي تترتب على انتخاب الرئيس كل عام، وكذلك فقرة استمرار الحكومة التي يتوفى رئيس الوزراء في عهدها. أما مسألة ازدوج الجنسية، فتسببت في جدل بين مؤيد ومعارض. ولكن المسألة الأهم التي أحدثت جدلاً حقيقياً هي مسألة انفراد الملك في قرار تعيين أركان الدولة، ومدى تناسب ذلك مع ركيزة الدستور الأردني التي تتمثل في وجود من يتحمل عنه المسؤولية من خلال التوقيع المجاور وفق المادة 40 من الدستور التي أصبحت فقرتين بعد هذا التعديل: الفقرة الأولى تمثل القاعدة العامة، والفقرة الثانية تمثل الاستثناء.

وقامت اللجنة القانونية في مجلس النواب بإقرار التعديلات مع بعض الإضافات على صياغة التعديل الدستوري، بخاصة المادة 40، وهي تعديل شكلي لتخفيف حدة كلمة "منفردًا"، وذلك يوم الثلاثاء 26-4-2016. فقد ناقش مجلس النواب يوم الأربعاء 27-4-2016 في جلستين صباحية ومساءية التعديلات الدستورية؛ والذي يهمننا هو الموقف النيابي من المادة 40 وتوسيع صلاحيات الملك. فالنتيجة بعد مناقشتها هي أن وافق عليها بأغلبية 123 صوتا مقابل 18 معارضا لها، وامتنع نائب عن التصويت، وغاب 8 أعضاء عن الجلسة. والنص الذي وافق عليه أغلبية أعضاء المجلس هو بإضافة الفقرة ب إلى المادة 40، التي تنص على أن "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية دون توقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين" في الحالات المذكورة أعلاه، علما أن النص الوارد من رئاسة الوزراء في المشروع هو أن "يمارس الملك صلاحياته منفردًا بتعيين الجهات الواردة أعلاه"، والتعديل الشكلي الذي أقره مجلس النواب هو أن "يمارس الملك صلاحياته دون توقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين".!

وبشكل عام، فقد أقر المجلس مشروع التعديلات الدستورية ككل بتصويت 120 عضواً، وخالف المشروع 5 أعضاء، فيما غاب عن جلسة التصويت النهائية 25 عضواً. ويلاحظ أن (10) أيام فقط على تعديلات جوهرية تتعلق بصلاحيات الملك يتم إقرارها في هذه الفترة القصيرة من تاريخ إقراره في مجلس الوزراء بتاريخ 18-4-2016 حتى موافقة مجلس النواب عليه بجلسة تاريخ 27 - 4 - 2016.

وقد وافقت اللجنة القانونية في مجلس الأعيان على التعديلات كما وردت من مجلس النواب بتاريخ 28-4-2016. وقد ترأس اللجنة رئيس المجلس الذي أوضح في الجلسة ضرورة الأخذ بالاعتبار الجانب السياسي لها، انطلاقاً من المصلحة الوطنية ومصصلحة الجميع، وهذه المصالح تتطلب استمرارية وجود الأردن قويا سياسيا وأمنيا ودستوريا، وتتطلب استمرارية وجود الملك قويا دستوريا، باعتبار أن الملك عبدالله الثاني، هو الضامن والحامي للمسيرة الوطنية، والحافظ للأمن والاستقرار، وان الجميع يدين بالولاء للعرش الهاشمي والانتماء للوطن.

وأضاف خلال اجتماع اللجنة القانونية في مجلس الأعيان "إذا اخذنا الجانب السياسي لهذه التعديلات، فهناك تجربة ناجحة في المغرب، التي قامت بإجراء تعديلات دستورية اعتبرت خطوة متقدمة على طريق الإصلاح السياسي؛ فالمغرب لديها تجربة حزبية عريقة، وأجرت تعديلات دستورية تم على أساسها تشكيل الحكومات البرلمانية الحزبية، من خلال قيام الملك بتكليف رئيس الحكومات من أكبر الأحزاب الفائزة في الانتخابات، وهذه الخطوة اعتبرت خطوة واسعة باتجاه تعزيز الحكومات البرلمانية. وأشار إلى أن التعديلات الدستورية في المغرب، لم تقتصر على ذلك، فمن أجل الحفاظ على السلم الأهلي واستمرار مسيرة الديمقراطية، فقد تم وضع نصوص دستورية أعطت ملك المغرب وحده الحق في تعيين

قادة الأجهزة الأمنية والعسكرية والعديد من الوظائف المدنية العليا كالسفراء، والملك يرأس مجلس الوزراء والمجلس القضائي الذي يعين الأعضاء فيه.⁽¹⁾

وأقر مجلس الأعيان التعديلات الدستورية بـ 64 صوتاً، وامتناع صوت واحد، وغياب عشرة أعضاء، وأصدر الملك إرادته بالموافقة على التعديلات يوم الثلاثاء الموافق 2016/5/3، وصدر التعديل رسمياً في الجريدة الرسمية يوم الخميس الموافق 2016/5/5 في عددها رقم 5396.

وقد قام المؤلف الرئيس بإجراء دراسة للمدد الزمنية التي استغرقها التعديل الدستوري في المرات الثلاثة، لغايات المقارنة وإظهار حالة الاستعجال والسرعة غير المسبوقة في إقرار التشريعات بشكل عام، والدستورية منه بشكل خاص، ووجدت أن تعديل الدستور لسنة 2016، مع أهميته الحاسمة في النظام السياسي الأردني، قد استغرق (18) يوماً من تاريخ إقراره في مجلس الوزراء بتاريخ 2016-4-18 وحتى نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2016/5/5. بينما تعديل الدستور لسنة 2011 الذي أصاب ثلث الدستور تقريبا فقد استغرق (39) يوماً من إقراره في مجلس الوزراء بتاريخ 2011-8-24 وحتى نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2011-10-1. والتعديل الدستوري لسنة 2014 استغرق (16) يوماً من تاريخ إقراره في مجلس الوزراء بتاريخ 2014-8-17 وحتى نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2014-9-1-2014. مما يعني أن المتوسط الحسابي لمعدل الوقت الزمني الذي استغرقه التعديل الدستوري في المرات الثلاث منذ العام 2011 – 2016 بلغ 24.3 يوماً شهدت تعديل 42 مادة في العام 2011 و مادتين في العام 2014 و6 مواد في العام 2016.

وقد قمت برصد التعديلات الدستورية على الدستور لسنة 2016 وردود الأفعال عليها، ووجدت أنها تتمحور في اتجاهين:
الأول مؤيدون:

الحجة الرئيسة التي يركز عليها دعاة المؤيدين للتعديل الدستوري وتوسيع صلاحيات الملك هو أن الأردن مقبل على الحكومات البرلمانية، والحرص على فصل السلطات، وعدم انعكاس تدعيات تطبيق نظام الحكومات البرلمانية بوصول حزب إلى السلطة بالاستئثار بالحكم وتسييس القضاء والمؤسسات الأمنية. فالمنطق السياسي الذي يركز على واقع الحياة السياسية في الأردن، التي لم تنضج بعد إلى الحد الذي تكون فيه المؤسسات مستقلة حتى لو كان هنالك أغلبية برلمانية أو حزبية، أن الملك هو الضمانة المرهولة لعدم تشوه الحياة السياسية لاحقاً في الأردن، وذلك بتركيز سلطات تعيين أركان الدولة منفرداً ودون رئيس الوزارة الحائز على الأغلبية البرلمانية الذي سيشكل الوزارة.

(1) نقلاً عن وكالة عمون الإخبارية الصادرة بتاريخ 2016-4-28.

ومن ثم، فالمدافعون عن توسيع سلطات الملك لديهم هواجس من انفراد رئيس الوزراء المستقبلي الذي يرتكز على قاعدة برلمانية بالحكم، واختفاء الفواصل بين السلطات، خصوصاً تسييس المؤسسات القضائية والأمنية في سياق ضعف النضج السياسي في الوقت الراهن والمتوسط؛ فالتدرج في نقل السلطة بالمعنى السياسي المتعارف عليه في النظم البرلمانية يحتاج إلى وقت زمني، قد يكون من الأنسب جعل الملك ينفرد بتعيينات أركان الدولة - صمام الأمان السياسي، والضامن لفترة التحول هذه أمر حيوي وضروري للحياة السياسية.

باختصار، فإن المؤيدين يخشون من انفراد رئيس الوزارة البرلمانية بالحكم وتسييس المؤسسات ببرنامج الحزب السياسي والإيدلوجي، والتأثير سلبيًا على الفصل بين السلطات؛ واحتكار الملك منفرداً لسلطة تعيينهم هي حماية لمؤسسات الدولة الأردنية وتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات. فالاعتراف بضعف حالة النضج السياسي لآليات وحيثيات الحكومة البرلمانية ودورها في الحياة السياسية والخشية على سلطات الملك التي يمارسها من خلال وزرائه ربما كانت الهاجس الأهم في موقف التأييد، وعدم ترك المؤسسات المهمة في الدولة رهينة رئيس الحزب الحاكم أو برنامج حزبه السياسي.

الثاني المعارضون: التعديلات الدستورية تفرغ للحكومات البرلمانية من سلطاتها الحقيقية.

تمحورت رؤية المعارضين لهذا التعديل في أنها تهدم النظام البرلماني، وأحد أهم أركان الملكية الدستورية في الأردن، التي تقوم على أن الملك مصون من كل تبعه ومسؤولية، وهو لذلك لا يمارس سلطاته منفرداً، والحكومة هي من تتحمل المسؤولية. لذلك، فهذا التعديل الدستوري يتعارض مع نصوص أخرى، وهي المادة 26 من الدستور التي تشير إلى أن الملك يمارس سلطاته بواسطة وزرائه، والمادة 30 التي تؤكد على أن الملك مصون من كل تبعه ومسؤولية، والمادة 49 التي تشير إلى أن أوامر الملك الشفوية والخطية لا تخلي الوزراء من مسؤولياتهم، والمادة 51 التي تقول بأن الوزارة هي المسؤولة أمام مجلس النواب.

لذا، فإن وضع سلطات للملك منفردة عن الحكومة تبعث فكرة عدم المسؤولية للملك، وتجعل النصوص الدستورية متضاربة مع بعضها البعض: بين عدم المسؤولية الناتجة عن عدم ممارسة السلطة منفرداً ومباشرة، وهذا التعديل الاستثنائي بممارسة السلطة منفرداً دون توقيع الوزارة. أضف إلى ذلك مدى إعمال مبدأ "حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية" وما يترتب عليه من تداعيات صعبة وحرجة على أركان النظام البرلماني في الأردن. علاوة على أن هذا الأمر يجعل الملكية الدستورية في نفق سياسي لا يُعرف نهايته، وبالتالي الوصول إلى حالة "متاهة" جديدة. بالإضافة إلى أن هذا التعديل للمادة (40) من الدستور يُنتج حكومات برلمانية هشة ومفرغة من الصلاحيات والسلطات إلى حد كبير، ويدفع

بالإصلاح السياسي إلى طريق مسدود، لأن هذا التعديل من شأنه إضعاف أية حكومة قادمة طالما تركزت السلطات التنفيذية في يد الملك.

الحجة الرئيسية للمعارضين أن الدستور الأردني تم تصميمه وصياغته ليكون برلمانيا، بملكية دستورية يمارس فيها الملك سلطاته بواسطة وزرائه، وليس منفردا؛ وذلك إعمالا للقاعدة الفقهية "حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية". إذن، فالذي يمارس السلطة الدستورية هو الوزارة، والملك لا يستطيع العمل منفردا، تطبيقاً لأحد أهم القواعد في النظام البرلماني البريطاني:

"The King Cannot Act Alone"، والتي ترتبط عضويًا بالقاعدة الأخرى:

"The King Can do no Wrong"، لأن العمل منفردا يعني مباشرة السلطة التي تستوجب المساءلة، وعند حجب الانفراد عن الملك يعني ذلك مباشرة أنه لا يخطئ، ومساءلة الملك في الأنظمة البرلمانية في كل العالم غير واردة مطلقا؛ إذ إن الملك معفي من كل مسؤولية، وهو لا يخطئ لأنه لا يمارس السلطة أو ينفرد بممارسة أية سلطة، وهذه هي الحكمة من مبدأ التوقيع المجاور، أي حماية الملك وتحصينه، ووجود من يتحمل عنه المسؤولية، وفي حالتنا تكون الوزارة.

وعندما يشرع البرلمان التعديلات الدستورية في منح الملك سلطات منفردة، فهو بذلك ينزع عنه رداء التحصين من المسؤولية السياسية. فالأخطاء التي من المحتمل أن توجد نتيجة أي قرار للملك له توقيع عليه سابقا، كانت الوزارة هي من يتحمل عنه المسؤولية، أما هذه التعديلات الدستورية. مهما كانت ذرائعها. فهي تخل في النظام البرلماني، إذ لا يجوز مساءلة الملك ومحاسبته؛ وعلى ذلك، فعدم توقيع رئيس الوزارة والوزراء على قرارات الملك غير سليمة. فالملك إذا بدأ يمارس أيا من صلاحياته منفردا، فذلك يستوجب المساءلة، وهذا ما لا يُقبل في الحياة السياسية الأردنية. فمثلا لو وقع الملك منفردا على قائمة أعضاء مجلس الأعيان، وتبين أن تعيين أحد الأعضاء مخالف للدستور فمن سيُحاسب؟! فالمشكلة، إذن، تكمن في المسؤولية السياسية والأخلاقية معًا لمن يمارس السلطة. مثال إضافي: لو عين الملك منفردا مديرا للمخابرات، وتبين أنه ارتكب مخالفات كما حصل لأكثر من مدير مخابرات سابقا، وكانت النتيجة الإحالة للقضاء والحبس، فمن يتحمل المسؤولية الأخلاقية عن هذا التعيين إلى جانب المسؤولية السياسية وتداعياتها؟! وهذا كان من طروحات أعضاء مجلس النواب المعارضين للتعديل الدستوري في الجلسة المخصصة لمناقشة التعديل.

فالمعارضون للتعديلات الدستورية المتعلقة بمنح الملك السلطة المنفردة بتعيين أركان الدولة وأهم القائمين على مؤسساتها، ينطلقون من حرصهم على مؤسسة العرش وصون الملك من أي تبعة ومسؤولية. ويمكن أن نخلص إلى أن التعديلات الدستورية قد تُحدث تحولاً بنويًا في طبيعة أبنية ووظائف وعمليات النظام السياسي في الأردن من نظام شبه برلماني (علما أن النظام الأردني في الأصل

ليس نظاما برلمانيا خالصًا، وإن نصت المادة الأولى من الدستور الأردني على أن نظام الحكم نيابي ملكي ورثي، أو . بتعبير أدق . هو أقرب للنظام الذي يمارس فيه الملك سلطاته بواسطة وزرائه وتعارف عليها الفقهاء بالنظام "البرلماسي: برلماني/ رئاسي" إلى شبه رئاسي نصًا وتطبيقًا.

وهو ما يشير إلى أن أهم التداعيات المحتملة لهذه التعديلات الدستورية قد تقود إلى توسيع صلاحيات الملك نصًا وممارسةً (منفردًا في بعض الصلاحيات، ومن خلال وزرائه في صلاحيات أخرى)، مما يجعل الحديث عن أن النظام شبه البرلماني يتداعى ويتصدّع ويقترّب من النظام شبه الرئاسي أكثر فأكثر من حيث لم يبق من خصائص النظام البرلماني سوى طرح الثقة بالحكومة مقابل حل مجلس النواب؛ أما مسألة ثنائية السلطة التنفيذية، وعدم مسؤولية الملك ومسؤولية الوزارة لوجود رئيس دولة لا يمارس السلطة وهو غير مسؤول، وحكومة مسؤولة لأنها تمارس السلطة (وإن مارس الملك سلطاته، فإنها تكون ضمن آليات دستورية محكومة بمبدأ التوقيع المجاور لرفع أية مسؤولية وتبعة عنه)، فقد تأثر سلبًا بهذه التعديلات الدستورية. بحديث آخر، فإن الملكية الدستورية والحكومات البرلمانية أفرغت من محتواها، وبات الاقتراب من الملكية الدستورية الحقيقية حلمًا سياسيًا بعيد المنال.

إن تداعيات هذه التعديلات الدستورية المحتملة قد عكست النتائج المتوخاة من الإصلاح، فبدلًا من تهيئة البيئة السياسية والدستورية للاقتراب من الملكية الدستورية في صيغة الحكومات البرلمانية، أصبحت البيئة والحياة السياسية القادمة محكومة بنظام يكاد يكون شبه رئاسي، الذي لا يسوّغه تحت أي ذريعة مسألة فصل السلطات؛ وهي، بذلك، عززت تركّز السلطات.

وما يُعَمِّق من الآثار المحتملة لهذه التداعيات ويؤكد سلامة هذا التحليل، هو أشهر القرارات التي أصدرها المجلس العالي لتفسير الدستور - رقم (1) لسنة 1956، التي شرح بموجبه مصفوفة النصوص الدستورية المتشابكة معا بهدف رفع أية مسؤولية عن الملك، وذلك وفق مبدأ التوقيع المجاور. وعلى الرغم من زوال الوجود القانوني لهذا المجلس، بإنشاء المحكمة الدستورية في العام 2012، إلا أن لقراراته حجية مستمرة، ما لم يطرأ عليها تفسير جديد لذات المواد التي نظرها من خلال المحكمة الدستورية.

المهم أن هذا القرار صاغ إطارا قانونيا للكيفية التي يمارس الملك في إطاره صلاحياته لرفع المسؤولية عنه اتساقًا مع نصوص الدستور البرلماني؛ ويمكن استعراض القرار على النحو الآتي:

القرار رقم (1) لسنة (1956)⁽¹⁾ يتعلق بالألية الدستورية في استخدام حق الحل، والشروط الواجب توافرها في الإرادة الملكية الصادرة بالحل، على اعتبار ذلك من أركان تكريس المسؤولية الوزارية

(1) قرار رقم (1) لسنة 1956 (بالاجماع) والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 1255 تاريخ 1956/1/5.

ورفع المسؤولية عن الملك. وقد كانت سابقة دستورية نتج عنها عودة المجلس الرابع، الذي تم حله بتاريخ 19/12/1955، واستمر حتى تاريخ 26/6/1956:

ففي سنة 1955، صدرت الإرادة الملكية السامية بحل مجلس النواب الرابع، وكانت الإرادة موقعة من الملك ورئيس الوزراء. ووفقاً لأحكام المادة (74) فقرة (2) استقالت حكومة السيد هزاع المجالي، وعُهد إلى السيد إبراهيم هاشم بتأليف حكومة انتقالية؛ وبعد أن تشكلت الوزارة الجديدة، تقدم عدد من النواب بعريضة إلى الملك، يبينون فيها أن حل مجلس النواب لم يكن دستورياً، لأن الإرادة الملكية كانت موقعة من رئيس الوزراء فقط. وبما أن الموضوع تطلب تفسير المادة (40) من الدستور، أحيل الموضوع للمجلس العالي لتفسير الدستور.⁽¹⁾

وقد جاء في القرار التفسيري:

بناء على طلب مجلس الوزراء، اجتمع المجلس العالي من أجل تفسير حكم الفقرة الثالثة من المادة 34 من الدستور، ولبيان ما إذا كانت هذه المادة تجيز حل مجلس النواب بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء وحده، أم أنه لا بد من أن يوقع الملك علاوة على توقيع رئيس الوزراء مع الوزير أو الوزراء المختصين؟ وهل الإرادة الملكية الصادرة بتاريخ 19 كانون أول سنة 1955 بحل مجلس النواب التي لم توقع إلا من رئيس الوزراء مستوفية الشروط الدستورية أم لا؟

وبعد الاطلاع على قرار مجلس الوزراء المشار إليه وتدقيق نصوص الدستور، تبين لنا:

1. أن الفقرة الثالثة من المادة 34 المطلوب تفسيرها تنص على أنه "للملك أن يحل مجلس النواب).
 2. أن المادة 40 من الدستور تنص على أن " الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، بيدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة).
 3. أن المادة 30 منه تنص على أن (الملك هو رأس الدولة، وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية).
 4. أن المادة 51 منه تنص على أن (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته).
 5. أن المادة 49 منه تنص على أن (أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم).
- ومن هذه النصوص، يتضح أن الفقرة الثالثة من المادة 34 المطلوب تفسيرها أناطت حق حل مجلس النواب بالملك، إلا أن المادة 40 منه قد رسمت الطريقة التي يمارس الملك بواسطتها هذا الحق أو أياً من حقوقه الأخرى المتصلة بالشؤون العامة، إذ نصت على أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين.

(1) هاني خير، الدستور الأردني، الدستور الأردني منذ عام 1923، المؤلف، عمان، 2002، ص 493

وهذه القاعدة مستمدة من المبدأ الأساسي الذي يرفع المسؤولية عن الملك ويقتصرها على الوزراء، طبقاً لحكم المواد 30 و49 و51 المدرجة أعلاه. فيما أن الوزارة في قيامها بالسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن السياسة العامة، فيجب أن تشترك في التوقيع على الإيرادات التي يمارس فيها الملك صلاحياته حتى تتحمل المسؤولية وفقاً لقواعد المسؤولية الوزارية المنصوص عليها في الدستور. ولهذا، فإن أية إرادة ملكية يباشر فيها الملك إحدى صلاحياته المتصلة بحياة الدولة العامة لا تكون مستوفية شروطها الدستورية بموجب المادة 40 إلا إذا وقعها مع الملك كل من:

- رئيس الوزراء.
- الوزير أو الوزراء المختصون.

وهذا واضح من الصيغة التي استعملها واضع الدستور في المادة، فعبارة (الوزير أو الوزراء المختصين) الواردة في هذه المادة قد عطف على عبارة (رئيس الوزراء) بـ(و) العطف الذي هو لمطلق الجمع (الاشترائك)، لا بـ(أو) التي هي للتخيير بين الأمرين.

أما حق الملك في تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته بإرادة ملكية موقعة من الملك فحسب، فأمر استثنائي لاستحالة اشتراك أي من الوزراء معه بسبب عدم وجود وزارة قائمة إذ ذاك. ونخرج من هذا أن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب لا تكون مستوفية شروطها الدستورية إلا إذا وقعها الوزير أو الوزراء المختصون، علاوة على توقيع رئيس الوزراء.

ومما سبق، يمكن القول: إن الملكية الدستورية (غاية الإصلاح السياسي وجوهه) أصبحت في واقع مرتبك ومخّير نتيجة هذه التعديلات، لأنها تلقي بضلال من الغموض والتشابك في قضية المسؤولية التي ترتبط بممارسة السلطة مباشرة، ومدى اتساق ذلك مع القاعدة الفقهية في النظم البرلمانية الملكية في أن الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية.

فإحدى تيارات مدارس الفقه البرلماني التي تقبل بدور وسطي للملك في النظام السياسي قد أحاطت بممارسة سلطاته بضمانات وترتيبات دقيقة لحمايته وتحصينه من المساءلة، وذلك بوجوبية وجود من يتحمل عنه المسؤولية في ممارسة أي سلطة من سلطاته الدستورية. وما بين التوقيع المجاور والممارسة المنفردة لبعض الصلاحيات قد تتعرض الملكية الدستورية لتشققات في جدرانها في صورة لا يُعرف أبعادها وعمقها، وتثير الكثير من التساؤلات حول: أركان النظام البرلماني ودور الملك فيه بالمقارنة مع وزن الوزارة، والعلاقة مع أركان الدولة الأخرى، وحدود المسؤولية وطبيعة العلاقة فيما بينها.

وبكل الأحوال، فإن البيئة السياسية في المدى الراهن والمتوسط على الأقل، لا تحمل في طياتها ما يشير إلى إمكانية تحقق حالة معقولة من الحكومات البرلمانية بالمعنى الحقيقي للمفهوم. فلئن كانت التعديلات وفكرها قد بُني على الخوف من تسييس المؤسسات الأمنية والقضائية، وفقدان الفصل بين السلطات وتبعية للحزب الذي يشكل الحكومة البرلمانية، فإن هذا إقرار ضمني من الدولة بأن البيئة

(والحياة) السياسية لم تنضج بعد بالشكل الكافي للتعامل مع حيثيات ومسوغات هذه المرحلة المتقدمة في العمل السياسي، للحد الذي يدفع بإجراء تعديلات دستورية تخشى من ضعف الحالة الحزبية وأثرها السلبي، علاوة على ضرورة أن يكون الملك صمام الأمان السياسي للانحرافات المتوقعة والمحتملة في هذه المرحلة الانتقالية.

هذا يعني أن الدولة تفترض حالة من التشوهات في المراحل الأولى من تطبيق مبدأ الحكومات البرلمانية - لو تم فعلاً - نتيجة معرفتها الكاملة بالواقع السياسي الذي لم ينضج بعد إلى المستوى السياسي المطلوب.

ومن هنا، كان لا بد من توسيع صلاحيات الملك، وإبعاد السلطات القضائية والأمنية من أتون العبث السياسي. وقد قابل هذا المنطق معارضة تركزت على الدستور الذي تم هندسته وتصميمه بشكل يجعل الملك مصوناً بالملوك في إطار مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية؛ وبكونه يمارس صلاحياته بواسطة وزرائه، فهو يعفيه من كل تبعه ومسؤولية، وتكون الوزارة هي المسؤولة؛ وأما هذه التعديلات في شكلها الحالي، فقد تؤدي إلى انقلاب حقيقي على أركان النظام البرلماني والدستور برمته.

ويضيفون. في شأن التعديلات. بأن " لا يظن أحد أنه يخدم الملك حين يتقدم بمثل هذه التعديلات. كما ليس مقنعاً القول بأنها أتت لتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، وجميعنا نعرف أن تعيين قائد الجيش أو مدير المخابرات أو قائد الدرك أو غيرهم، لم يتم يوماً من دون اختيار أو موافقة الملك. لكن تغيير قواعد اللعبة، والإخلال بمبدأ ممارسة الملك الحكم من خلال وزرائه، يسجل سابقة تتعلق بأهم نص دستوري حافظ على استقرار البلد... الدستور تعبير عن العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطن، وتعديله يتطلب حواراً وطنياً، ووقتاً معقولاً، يتم خلالهما دراسة التعديلات دراسة متأنية من مجلس الأمة، واستشارة الناس، وشرح الأسباب الموجبة لها وسماع رأيهم. أما أن يتم إجراء ثلاثة تعديلات في غضون خمس سنوات، ومن دون حوار وطني حقيقي أو نقاش مستفيض داخل مجلس الأمة وخارجه، فإن من شأن ذلك أن يمس هيبة الدستور والاحترام الذي يستحق"⁽¹⁾.

وعلاوة على ذلك، فقد دفع البعض من أساتذة القانون المرموقين في الدولة إلى نعي دستور 1952، فيقول: "أصبحنا أمام نظام دستوري فاقد الوصف والهوية، في فقه الأنظمة السياسية التي يعرفها العالم. فلم نعد نظاماً برلمانياً، لأن هذا النظام يقوم على الفصل بين الملك والسلطة، الملك مصدره التوارث والسلطة مصدرها الشعب، وهذا ما تنص عليه المادة (1/24) من دستورنا. ولأن الشعب في هذا النظام هو صاحب السلطة، ويمارسها من خلال مجلس نيابي يجسد إرادته في التشريع والرقابة، ويعطي الثقة لحكومة تمارس سلطة التنفيذ كصاحبة ولاية عامة، فإنه ليس للملك أو رئيس الدولة

(1) مروان المعشر، التعديلات الدستورية، صحيفة الغد، الصادرة بتاريخ 27-4-2016

سلطة ينفرد بممارستها دستوريًا في النظام البرلماني، سوى وقف تعديل الدستور. ولأن من يمارس السلطة هو الذي يمكن أن يقترف خطأ يجعله محل مساءلة ومحاسبة، وكان الملك لا يمارس سلطة في الدستور، فقد استتبع ذلك بحكم اللزوم الدستوري، حصانة تعفي الملك أو رئيس الدولة من كل تبعة ومسؤولية، وحماية تلك الحصانة بجريمة إطالة اللسان، إذ ما دام الملك أو رئيس الدولة لا يمارس سلطة، فلا يقع منه خطأ يستوجب مسؤوليته، مما يقتضي تجريم التطاول عليه...

فنحن أمام تعديلات دستورية تعطي الملك صلاحية منفردة، إضافة إلى تعيين رئيس الوزراء والوزراء، يعين بمقتضاها سلطة تشريعية، وسلطة قضائية، وكبار المسؤولين التنفيذيين في الدولة، لتشكل هذه الصلاحية الجديدة تناقضًا صارخًا مع القواعد الكلية في دستورنا، وتصبح طلبة الرحمة على نظامنا البرلماني..... إن النظامين البرلماني والرئاسي في هذا العالم، قاما على أساس مبدأ جوهري يحقق التوازن فيهما، وهو، "مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية". ولست أدري من نصح دولتنا بإعطاء الملك سلطات ينفرد بها، ويفصل تحمل المسؤولية عن من يمارس السلطة في الدستور، ليخرجنا من عائلة النظام البرلماني. ثم إننا لم نعد حتى ملكية رئاسية، لأن النظام الرئاسي الذي يعطي سلطة لرئيس الدولة، يجعله مسؤولًا عن ممارستها بنصوص واضحة في الدستور"⁽¹⁾.

وعلى سبيل المثال لا الحصر، نورد بعضًا من بعضًا من كلمات أعضاء مجلس النواب المؤيدين للتعديل وكذلك المعارضين له، من محضر اجتماع جلسة مجلس النواب الصباحية والمسائية بتاريخ 2016/4/27:

أولاً- المؤيدون:

➤ "أما فيما يخص صلاحيات الملك، فالشعب الأردني الذي أمثل كان ولا يزال يرى أن الملك صمام أمان ومرجع للشعب الأردني كله عندما تعصف بالوطن العواصف...إننا مع توسيع صلاحيات الملك مع التعديلات ولي تحفظ على مادتين".

➤ "لأول مرة حقيقة أقتنع أن الحكومة جاءت بشيء يطمئني أنا شخصيا، ويقترّب من رؤية الملك بالتمكين الديمقراطي الذي يسعى له في المرحلة القادمة...فأنا أقول: إن النظام السياسي الأردني بقيادة الملك يبعث برسالة لكل القوى السياسية والمجتمعية، بأن هنالك تدخلات في المرحلة القادمة في تشكيل حكومات برلمانية".

➤ "أنتم تعلمون علم اليقين أن هذه الحكومة، دفعت إلينا بهذه التعديلات، لأن الملك هو رئيس هذه الحكومة، إذا الملك اطلع على هذه التعديلات، وبالتالي يرى الملك طالما أنه رئيس للسلطة التنفيذية أنه مع هذه التعديلات. فإما أن نكون واضحين، وإما أن نكون مع

(1) محمد الحموري، التعديلات الدستورية، موقع سوالييف الاخباري www.swaleif.com بتاريخ 24 - 4 - 2016

هذه التعديلات دون الحديث، من هنا أو هناك إن هذه الحكومة ستغرر، وإن البطانة ستغرر، لأن الملك أسى من أي شيء وأرقى من أي شيء، من أن نقول عنه أنه ممكن أن يغرر".

ثانياً- المعارضون:

➤ "إن هذه التعديلات تشكل إخلالاً للنظام البرلماني القائم على مبدأ أن الحكم النيابي ملكي، وأن الأمة مصدر السلطات، وأن الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية، وأن أوامره الشفوية والخطية لا تعفي الوزراء من مسؤوليتهم؛ فالحكومة تتحمل مسؤولية كافة أعمال السلطة التنفيذية لأن الملك الدستوري لا يُخطئ".

➤ "نجد أن دستورنا العتيد قد حصّن الملك، وأعفاه من كل تبعة ومسؤولية، وجعل المسؤولية كلها على مجلس الوزراء مجتمعاً، أو الوزراء منفردين بحسب مقتضى الحال،... لكن لا مسؤولية على الملك حتى لو كان يثبت توقيعه،..... الملك مصان من كل تبعة ومسؤولية، لا مسؤولية عليه لا دستورياً ولا أدبياً حتى، الملك له مقام مثل ما قلت في نفوسنا، فإذا كان هذا انقلاباً على النظام السياسي والدستوري الأردني، فيجب أن لا نقبل بها".

➤ "نحن ضد كل ما ورد من الحكومة في مشروع قانون التعديلات الدستورية الرامية يا إخوان إلى إلغاء النظام البرلماني، بعد أن تمكنت بعض الفئات من إلغاء ولاية الحكومة في الشأين الداخلي والخارجي،..... نقف إلى جانب الملك، ونرفض التعديلات الدستورية بمجملها".

ومهما يكن من أمر، فإن المستقبل السياسي في الأردن مرهون إلى حد بعيد بدرجة تطور الحياة السياسية ونضوجها إلى مستوى إحداث تغيير في بني وعمليات وقيم التفاعلات السياسية بين اللاعبين الأساسيين، وذلك في إطار من ترسيخ قاعدة الإلزام التبادلي وتلازم السلطة والمسؤولية، وترشيد الحياة السياسية بوجود أحزاب قوية وفاعلة إلى جانب المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية الأخرى، في جو من التعاضد وإعلاء المصلحة الوطنية العليا على سواها من مصالح فرعية ضيقة.

وأيضاً، يرتبط المستقبل السياسي بطبيعة القيم السياسية الحاكمة والتقاليد التي تساند الحركة السياسية في الدولة تجاه تحقيق المصالح الوطنية العليا، والتوازن بين الثابت والمتحرك فيها، ومن دون هذا كله في إطار هذا المثلث من: الأبنية، العلميات، والقيم، فإن المستقبل لن يكون كما نريد. إن المستقبل يحتاج إلى جهد كبير للعمل عليه من الآن؛ وفي ضوء فهم حقيقة واقعنا، فإن لدينا الفرصة لتحسين المستقبل وتطويره.

عاشرًا: بنى منظومة النزاهة ومحاربة الفساد: أطر قانونية جيدة تحتاج إلى مساندة الواقع السياسي والاجتماعي ومحركاته القوية للتحقق.

يمكن القول إنه من أهم التداعيات التي ترتبت على الحركة الإصلاحية وإرهاصاتها في الأردن كان عدد من التشريعات الجديدة نحو تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد. ومن الصحيح أن هذه التشريعات تمهد الطريق تجاه توفير بنية قانونية جيدة تؤسس لقواعد وأحكام مساندة لعمليات الإصلاح في الدولة، إلا أن الصحيح أيضًا أن التشريعات وحدها قد تتعرض للشلل دون مساندة حقيقية ووفاعلة من القوى الاجتماعية والسياسية؛ أي إن البيئة القانونية تحتاج لمساندة البيئة السياسية والاجتماعية كي تحقق الغاية من التشريع؛ ورغم تعزيز منظومة النزاهة الوطنية بالعديد من البنى الجديدة إلا أن واقع الفساد لا يزال ماثلاً في الحياة الأردنية وأن المؤشرات الدولية لواقع الأردن في حقل الفساد كما وضحت في الدراسة لا ينسجم مع الجهود الإصلاحية المعلنة، وبما يعني بأن استمرار عدم تحقيق مكانة متقدمة في مكافحة الفساد يعرقل ويقف عائقاً أمام إحداث تطورات إصلاحية ذات معنى في الحياة السياسية، ومن ثم، فالأبنية تضعف قيمتها بتراجع تأديتها للوظائف المناطة بها، إلى جانب عدم قدرة هذه الأبنية على تطوير مسألة الثقة من جهودها في مكافحة الفساد، فالمواطنين لا يثقون إلى حد كبير بجهود هذه المؤسسات، ضمن عدم الثقة الكلية بأداء المؤسسات السياسية ككل. ويمكن تناول أهم هذه التطورات التشريعية على هذا الصعيد:

أولاً: دائرة إشهار الذمة المالية وفق قانون الكسب غير المشروع لسنة 2014، الذي حل محل قانون إشهار الذمة المالية لسنة 2006:

جاء قانون الكسب غير المشروع الجديد، المنشور في الجريدة الرسمية رقم 5289 تاريخ 1-6-2014، ليكون خلفاً قانونياً وواقعياً لدائرة إشهار الذمة المالية التي نشأت في وزارة العدل طبقاً لقانون إشهار الذمة المالية لسنة 2006، وتعديلاً عليه من حيث المدد والجزاء المترتبة على مخالفة أحكامه. يهدف القانون إلى منع الإثراء غير المشروع نتيجة استغلال الوظيفة من قبل كبار موظفي الدولة، ويشمل ذلك كل مال منقول أو غير منقول، وأي منفعة أو حق منفعة، وأي زيادة على مال الشخص المعني أو زوجته أو أولاده القُصّر بشكل لا يتناسب مع مواردهم، تزامن مع العجز عن إثبات مصدر مشروع لها. وقد تناولت المادة الرابعة تعريفاً دقيقاً للكسب غير المشروع، وهو: " كل مال منقول أو غير منقول حصل عليه أو يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال منصبه أو وظيفته أو المركز الذي يشغله أو بحكم صفة أي منها، وكل زيادة تطراً على المال المنقول أو غير المنقول وفق إقرار الذمة المالية المقدم منه له أو لأولاده القصر أو زوجته، وذلك أثناء

إشغاله للمنصب أو الوظيفة أو المركز أو بصفة أي منها، إذا كانت هذه الزيادة لا تتناسب مع مواردهم المالية، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة".

ويخضع لأحكام قانون الكسب غير المشروع، كما هو وارد في المادة الثالثة من القانون، الفئات الآتية: رئيس الوزراء والوزراء، رئيس وأعضاء مجلس الأعيان، رئيس وأعضاء مجلس النواب، رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية، القضاة، محافظ البنك المركزي ونوابه، رئيس الديوان الملكي والأمين العام ووزير البلاط ومستشارو جلاله الملك والمستشارون في الديوان الملكي، رؤساء الهيئات المستقلة والسلطات وأعضاء مجالسها، رؤساء مجالس المفوضين وأعضاؤها، رؤساء المؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة المدنية والعسكرية والأمنية ومديروها وأعضاء مجالس إدارتها - إن وجدت، رؤساء الجامعات الرسمية، السفراء وموظفو الفئة العليا ومن يماثلهم في الرتبة و/أو الراتب في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة، أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان، ورؤساء المجالس البلدية وأعضاؤها من بلديات الفئة الأولى والثانية وفق قانون البلديات، رؤساء لجان العطاءات المركزية العامة والعطاءات الخاصة المدنية والعسكرية والأمنية ولجان العطاءات والمشتريات في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والبلديات وأعضاء أي منها، ممثلو الحكومة والضمان الاجتماعي في مجالس الإدارات وهيئات المديرين في الشركات التي تساهم فيها الحكومة والضمان الاجتماعي، رؤساء وأعضاء مجالس إدارات وهيئات المديرين أو أي مدير عام في الشركات والمؤسسات المملوكة بالكامل للحكومة أو الضمان الاجتماعي أو المؤسسات الرسمية العامة أو المؤسسات العامة، ونقباء النقابات المهنية والعمالية ورؤساء وأعضاء مجالس الاتحادات الرياضية والعمالية والخيرية والتعاونية ورؤساء الأحزاب وأمنائها العامون.

وفي وزارة العدل دائرة تسمى "دائرة إشهار الذمة المالية"، يرأسها قاضي تمييز يسميه المجلس القضائي وفق المادة 5/أ من القانون. وتعد دائرة إشهار الذمة المالية من الدوائر المعنية بمكافحة الفساد، وهي وسيلة من وسائل الرقابة على القائمين على المنصب العام.

ووفق المادة 7، يتوجب تقديم إقرار الذمة المالية له ولزوجته وأولاده القُصّر خلال ستين يوماً من تاريخ تسلمه نموذج الإقرار.

ووفق المادة 10، فإنه ثمة هيئة قضائية مشكلة بقرار من المجلس القضائي برئاسة قاضي تمييز وعضوية قاضيين لا تقل درجتهم عن الخاصة، تكون في بداية شهر كانون الثاني من كل سنة، مهمتها أن تفحص الإقرارات المقدمة عن الذمة المالية.

ووفق المادة 11، إذا تبين للهيئة القضائية وجود أدلة كافية على الكسب غير المشروع، فإنها تحيل الأمر مع نتائج فحصها وتدقيقها للنائب العام.

ووفق المادة 15، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة، أو بغرامة لا تزيد عن ألف دينار/ أو بكلتا هاتين العقوبتين، كل من تخلف دون عذر مشروع عن تقديم الإقرار.

ثانيًا: هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في العام 2016

أُنشئت هذه الهيئة الجديدة لتحقيق مستوى أعلى من الأداء على صعيد مكافحة الفساد، ولتوحيد الجهود الإصلاحية في هذا المجال، ومنع تعدد الهيئات التي تصب في ذات الهدف؛ وذلك بموجب قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة (2016) (المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (5397) تاريخ 2016/5/16).

أما الأسباب الموجبة للقانون الجديد . حسب ما وردت في مشروع القانون الذي أرسل من الحكومة لمجلس النواب . فهي لترسيخ مبادئ العدالة والمساءلة وحسن الأداء تحقيقًا للصالح العام، ولضمان الالتزام بمبادئ النزاهة الوطنية، ومحاربة الفساد بكل أشكاله، ومكافحة اغتيال الشخصية، وملاحقة كل من يرتكب أيًا من أفعال الفساد، وتفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة وضمان تكاملها، ولتعزيز الجهود في مجال الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة، ولتوحيد المرجعيات المتعلقة بالنزاهة الوطنية ومكافحة الفساد.

وأصبحت هيئة النزاهة ومكافحة الفساد مع هذا القانون الجديد الخلف الواقعي والقانوني لهيئة مكافحة الفساد التي أنشئت في العام 2006 وديوان المظالم في العام 2008.

الهيئة الجديدة تتمتع بشخصية اعتبارية واستقلالية ومالي. ومن أهم أهدافها، بموجب القانون، تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة، والتأكد من أن الإدارة العامة تخدم المواطنين بجودة عالية وبشفافية وعدالة، والتأكد من التزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات واتخاذ القرارات، والتأكد من وجود إطار قانوني ينظم مساءلة المسؤولين ومتخذي القرار في الإدارة العامة ومحاسبهم، والتحري عن الفساد المالي والإداري بكل أشكاله، وتلقي شكاوى المتضررين وتظلماتهم، ومكافحة اغتيال الشخصية.

ويتولى إدارة الهيئة مجلس يتألف من رئيس وأربعة أعضاء، يتم تعيينهم بإرادة ملكية بناء على تنسيب رئيس الوزراء لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط. ومن أهم القضايا التي تناولها القانون، وتعتبر فسادًا: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، والجرائم المخلة بالثقة العامة، والجرائم الاقتصادية، والكسب غير المشروع، وعدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح، وكل فعل أو امتناع يؤدي إلى هدر الأموال العامة، وإساءة استعمال السلطة، وقبول موظفي الإدارة العامة للواسطة والمحسوبية (التي تلغي حقا أو تحق باطلا)، وجرائم الفساد الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة.

ومع إنشاء الهيئة بموجب القانون الذي دخل حيز التنفيذ بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، فإن هذه البنية الجديدة من المأمول أن تلعب دوراً في مكافحة الفساد وإرساء قيم النزاهة. ويمكن القول: إن الستارة قد أسدلت على التشريعات الناظمة للإصلاح مع هذا القانون الذي شهد تعديلات عليه في العام 2019 ضمن القانون المعدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 25 لسنة 2019 والصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2019/10/9، والتي عززت من استقلالية رئيس وأعضاء الهيئة بعدم إحالتهم على التقاعد أو إنهاء خدماتهم قبل انتهاء مدة عضويتهم، وكذلك ملاحقة حالات النمو غير الطبيعي في الثروة بما في ذلك جرائم غسل الأموال الناتج عن الفساد، واعتبار جرائم المال الأسود وهي الجرائم التي يتناولها قانون الانتخابات بأنها جرائم فساد. وبالمحصلة فإن العبرة تكمن في التطبيق ومدى مكافحة الفعلية للفساد ونوعية القضايا التي يتم التعامل معها والتطور في تحسين مكانة الأردن في المؤشرات الدولية الخاصة بالنزاهة ومكافحة الفساد.

لقد شهدت السياسة الأردنية عقوداً من النشاط السياسي المؤيد للإصلاح والديمقراطية، ولكن مع القليل من التغيير الفعّال على النظام السياسي الأردني نفسه.⁽¹⁾

ويبدو أن مسيرة عقد وأكثر (قبل العام 2015) من جهود الإصلاح السياسي في الأردن لم تحقق أي تقدم ملموس، بل إن العملية واقعيًا تعثرت وتراجعت، فما زال هناك نخب في المؤسسة السياسية ليست لها مصلحة في تنفيذ أوامر الملك الواضحة للمضي قدماً في الإصلاح؛ وفي معظم الحالات اتخذت خطوات عملية لإعادةتها إلى الوراء. وتأكيداً على هذا التصور، فقد سأل "فريد زكريا" الملك عبد الله الثاني في العام 2010 عن مستقبل الإصلاح في الأردن بالمقارنة مع عشر سنوات مضت، فأجابته: "في بعض الأحيان نتقدم خطوتين للأمام وخطوة إلى الوراء، هناك مقاومة للتغيير، هناك مقاومة للأفكار، ومن الصعب جداً إقناع الناس بالمضي قدماً".⁽²⁾

ومن الممكن القول: إن العام 2015 و2016 شهدا تطوراً ملموساً على صعيد الحراك الإصلاحي، في ظل إصدار قوانين الانتخاب والأحزاب واللامركزية، بحيث يعتبر إقرارها تقدماً ملموساً على أرض الواقع.

ويُشار، في هذا السياق، إلى تدخل الملك الإيجابي في دعم إصدار قانون الأحزاب وتصويب قانون اللامركزية في إطار المشروعية الدستورية، وأثر توجيهاته المستمرة لمختلف القوى السياسية في الدولة بضرورة اتخاذ القرارات الإصلاحية الحقيقية، والتحلي بالشجاعة السياسية المدعومة

(143)Curtis R. Ryan Political Opposition and Reform Coalitions in Jordan, British Journal of Middle Eastern Studies, Vol, 38, NO 3, 2011 p, 367.

(2) مروان المعشر، عقد من جهود الإصلاح المتعثرة في الأردن: النظام الربيعي العنيد، مرجع سبق ذكره، ص 25

بالتوجهات الملكية لإحداث التغييرات ذات المعنى وعدم الخوف من التغيير. وهذا يكشف، مرة أخرى، بمقارنة الإرادة الملكية مع الهيئات التنفيذية تجاه الإصلاح، عن حقيقة وواقع التفاعلات بين القوى السياسية المؤيدة للإصلاح أو العائقة له، يمكن أن يقدم تفسيراً عن "حالة الإصلاح السياسي" في الأردن. ولا يزال لدى الأردن فرصة عادلة للخروج من الاضطرابات الحالية في المنطقة كنموذج للدولة التي تسير بالإصلاح سلمياً نحو مجتمع ديمقراطي أكثر شمولاً، ولكن كل ذلك سيعتمد على قرارات جريئة - أولاً وقبل كل شيء- من قبل الملك نفسه.⁽¹⁾

لذا، يمكن القول: إن القانون الانتخابي الجديد، وقانوني اللامركزية والأحزاب، ما كانت هذه الحزمة التشريعية في الإصلاح السياسي لترى النور لولا وجود التوجهات الملكية والدعم لها من قبل الملك، الذي وجه الحكومة بضرورة الخروج بقانون انتخاب متطور وحديث، للاستمرار بالسير على طريق الإصلاح؛ وما قامت به الحكومة يُحسب لها، دون المساس بأن الملك هو صاحب المبادرة الحقيقية بتغيير القانون الانتخابي. ولو تُرك الأمر للحكومات دون توافر الإرادة الملكية لما استطاعت الحكومة إعداد قانون جديد للانتخاب وإرساله إلى مجلس النواب.⁽²⁾

وقد تأكد دور الملك ومحدودية دور الحكومة من تصريح رئيس الوزراء عبد الله النسور.⁽³⁾ فقد صرح بأن هذا النهج الإصلاحي (قانون الانتخاب والأحزاب) هو نهج الملك، وليس عمل حكومة، مبيّناً أن الملك يقود العملية الإصلاحية استناداً إلى ثقته بشعبه ومؤسسته، مشيراً إلى أن الملك قد اختط لهذه الحكومة وللبرلمان الحالي خطة طموحة للتطوير السياسي.

هذا وقد كشفَ رئيس الوزراء عبد الله النسور رسمياً أمام النواب أن الملك عبدالله الثاني هو من أمر بإلغاء قانون الصوت الواحد الانتخابي. وخاطب النسور النواب في جلسة مسائية (الدورة الاستثنائية للدورة العادية الثانية لمجلس النواب السابع عشر) قائلاً: لا يخطرون في بال أحد أن إلغاء الصوت الواحد يتم بدون موافقة الملك الذي تستلهم الحكومة واجباتها من توجيهاته. ورأى مراقبون أن

(1) Achim Vogt, Jordan's Eternal Promise and Reform, op, cit.

(2) صرح وزير الشؤون السياسية والبرلمانية بأن قانون الانتخاب جاء بمرحلة كانت تتطلب ذلك، وأن إرادة رأس الدولة الملك عبدالله الثاني السياسية ارتأت ان تكون هنالك تغييرات تناسب طبيعة المرحلة الحالية ومن ضمنها اقرار قانون انتخاب عصري يتناسب وعملية الإصلاح التي تسعى إليها الدولة، وهذا مؤشر واضح على الارتباط الوثيق بين صدور هذا القانون والرغبة الملكية، صحيفة الدستور الصادرة بتاريخ 2015/9/8.

ونعلق هنا بالقول: إن واقع عدم تحمل المسؤولية للحكومات المتعاقبة، لن يخدم الحياة السياسية الأردنية، ويتوجب على القوى الرسمية وغير الرسمية تولي مسؤولياتها الحقيقية ومساندة الملك في هذا الاتجاه.

(3) حوار رئيس الوزراء ووزير الشؤون السياسية والبرلمانية مع الأحزاب السياسية في مؤتمر " دور الأحزاب السياسية في الحياة البرلمانية "مرجع سبق ذكره.

كشف النسور عن هذه الجزئية تستهدف "ردع" بعض مراكز القوى التي يمكنها الاعتقاد بإمكانية الحفاظ على مبدأ الصوت الواحد الانتخابي المثير للجدل، على أساس أن الرفض هنا يعارض الخيار الملكي وليس الحكومي.

وهذا مؤشر دقيق على أن الملك هو الذي يقود المبادرات الإصلاحية، ويضع تساؤلات كبيرة على الولاية العامة للحكومات ودورها السياسي في إطار النظام السياسي، إلا أنه يدفع إلى التساؤل عن أسباب ترك العبء الأكبر والجهد الإصلاحي على كاهل الملك، وضعف مساندته فيها، وانتظار التوجهات دوماً، والاكتفاء بأن تكون الحكومة عبارة عن جهاز تنفيذي فحسب. إن هذا، بلا شك، يزيد من حالة الاختباء السياسي وراء الملك، عند التأكيد على أن تجاوز مرحلة الصوت الواحد هي رغبة الملك، وليس الحكومة؛ فالحكومات المتعاقبة على هذا النهج تتنصل من مسؤولياتها السياسية الحقيقية.

أحد عشر: نواتج الإصلاح Reforms Outcomes

إننا نضع هذا العنوان لمتابعة أهم القضايا بعد إسدال الستارة على آخر التشريعات التي تدخل في باب السياسة، تلك التي بدأت بتكليف هاني الملقى بتشكيل حكومة جديدة بتاريخ 29-5-2016، وتشكيلها بتاريخ 1-6-2016. بالإضافة إلى مرحلة الترقب والانتظار لما ستؤول إليه نتائج الانتخابات التي حددتها الهيئة المستقلة للانتخابات بتاريخ 20-9-2016، لمجلس النواب الثامن عشر؛ إذ إن الانتخابات ستكون مؤشراً حقيقياً لقانون الانتخاب، وكاشفاً عن حقيقة واقع الأحزاب السياسية ومحركات الحياة السياسية الأردنية في صورتها الحقيقية. ومن هنا، تكتسب هذه الانتخابات أهمية خاصة ودلالة نوعية عن الإصلاح واتجاهات مساره.

ومن ثمّ، فإن الكتاب سيتتبع أهم النواتج، أي الآثار التي أحدثتها حركية الإصلاح، وكيف أثرت؟ وإلى أي الحدود؟ وذلك في ضوء تناول المؤشرات الآتية:

1. الانتخابات النيابية للمجلس الثامن عشر (20-9-2016): اختبار الإصلاح وقانون الانتخاب الجديد.

الانتخابات النيابية / مقدمات العملية الانتخابية:

حددت الهيئة المستقلة للانتخابات أيام 16-18/8/2016 موعداً للتقدم بالترشح، وقد أعلنت الهيئة أنه تقدم 226 قائمة تضمنت 1252 مرشحاً، منهم 64 مسيحياً، و24 شيشانياً/ شركسياً؛ و255 سيدة، منهم 4 مسيحيات، و2 شيشانية/ شركسية؛ وقائمتين نسائيتين: الدائرة الأولى في الزرقاء، والدائرة الخامسة في عمان. في ضوء البيان الختامي لراصد حول تسجيل المرشحين (المنشور على موقع

مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، في تاريخ الدخول 2016-8-19، وكالات الأنباء الإلكترونية 8-18-2016⁽¹⁾.

كما أعلنت الهيئة المستقلة للانتخابات من خلال الناطق الإعلامي بتاريخ 2016-8-18 أن عدد القوائم بلغت 230 قائمة، وبلغ عدد طالبي الترشح 1293: منهم 1035 ذكورا، و258 إنثاء، كما هو مبين في الموقع الانتخابي للهيئة، وبيان صحفي لرئيس وأعضاء الهيئة المستقلة للانتخابات بعد انتهاء آخر يوم للترشح (نشرته المواقع الإلكترونية مساء تاريخ 2016-8-18).

وأصدرت الهيئة المستقلة للانتخاب على موقعها القوائم النهائية بعد تدقيقها الأخير؛ وتجنبا لتعدد الأرقام حولها وحصرها، فقد بلغت (226) قائمة نهائيا: (101) قائمة منها فائزة، و(125) قائمة خاسرة.

قوائم انتخابية ولكن بنكهة الفردي:

برصدنا ومتابعتنا للدعاية الانتخابية وطرق التواصل مع الناخبين، ونظرا لغياب الأحزاب السياسية، فإن آلية تشكل القوائم إلى حد كبير لم ترتكز أساساً على المنظور السياسي – الإيدلولوجي بقدر ما ارتكزت على شخصية رئيسة وعدد من المرشحين لغايات ضمان النسبة القانونية في تشكل القوائم. وهذا يتضح جليا في أن معظم القوائم ترتكز على شخص محوري، إضافة إلى أن الشعارات وصور المرشحين الفردية - على الرغم من ترشحهم بقوائم في كثير من الحالات - كانت حاضرة. ويظهر ذلك، كذلك، أننا لا زلنا في عهد الشعارات، وليس البرامج الحزبية السياسية الواضحة، وهذا من شأنه التأثير سلبا على نوعية أعضاء المجلس النيابي الثامن عشر.

وعلى ذلك، فقد كان القائمة إعادة إنتاج سياسي للشخص الواحد والصوت الواحد، ولكن بغطاء القائمة. وثمة فارق ملحوظ بين من يشكل القائمة وباقي الأعضاء الذين انضموا في كثير من الحالات لإكمال البعد القانوني. ولا يوجد في كثير من الأحيان تقارب حتى سياسي أو فكري بين الأعضاء إلا في حالات قليلة.

يمكن القول: إن الانتخابات النيابية جرت في أجواء من النزاهة والحيادة إلى حد كبير، وذلك بشهادة المراقبين المحليين والدوليين وبعثة الاتحاد الأوروبي. ويمكن وضع الملاحظات الآتية على هذه الانتخابات، وعواقبها على موضوع دراستنا؛ وهي غاية الإصلاح السياسي:

أولا: عدد الناخبين وفق ما أعلنته الهيئة المستقلة للانتخابات في المركز الإعلامي للانتخابات بتاريخ 22 أيلول 2016 بلغ (4130145) ناخبا: منهم 1941567 ذكورا - بنسبة 47%، و2188578 إنثاء - بنسبة

(1) انظر موقع المركز على الرابط:

<http://www.hayatcenter.org/ar/programs/related/electoral-monitoring>

53%. بينما بلغ عدد المقترعين فعليًا 1491684 - بنسبة مشاركة 36% تقريبًا: منهم 716 ألفًا من الإناث مقابل 775648 من الذكور.

ثانيًا: شارك في الانتخابات 226 قائمة انتخابية، تضمنت 1252 مرشحًا.

ثالثًا: شارك في الانتخابات 216 حزبيا، فاز في الانتخابات 26 حزبيا (أي ما نسبته 20% تقريبًا من مجمل عدد أعضاء مجلس النواب، على الرغم من التضارب في حقيقة عدد الحزبيين داخل مجلس النواب، بسبب اختلاف الأرقام الواردة في التقارير الرسمية وغير الرسمية المختلفة، المحلية والخارجية، والتي تراوحت بين 24 - 37 عضوًا حزبياً): 8 حزب جبهة العمل الإسلامي، 5 حزب المؤتمر الوطني، 4 حزب التيار الوطني، 3 حزب الوسط الإسلامي، 2 حزب العدالة والإصلاح، 1 حزب البعث التقدمي، 1 حزب العون، 1 الحزب الشيوعي، 1 حزب الاتحاد الوطني.

رابعًا: قام فريق التحالف المدني لمراقبة الانتخابات (راصد) بتاريخ 3-9-2016 بعرض تحليل دراسة حول مرشحي الانتخابات النيابية، كشفت عن أن 6.4% فقط جرى تشكيل القوائم على أسس حزبية، وأن ما نسبته 43.5% جرى تشكيلها على أسس التحالفات العشائرية، وأن 11% بنيت على مزيج من الأساس الحزبي والتحالفات العشائرية، و39.1% بنيت على أساس مستقل.

وفيما يتعلق بالنفوذ، فإن ما نسبته 15.2% من المترشحين ارتكزوا على النفوذ الاقتصادي، و45.5% على النفوذ الاجتماعي، ممثلين بشيوخ العشائر أو الوجهاء المناطقيين، بينما 4.1% على النفوذ الديني، و3.2% على النفوذ الإعلامي، و18% على النفوذ الحزبي.

أما الخلفية الوظيفية (المهنية) للمترشحين، فقد بلغت 13% متقاعدین عسكريين، و12.3% موظفين حكوميين، و24.4% تجارا وأصحاب أعمال خاصة، و9.6% محامين وأكاديميين، و5.2% أطباء، و6.9% مهندسين.

رابعًا: التركيبة العمرية للناخبين وفق ما أعلنته الهيئة المستقلة للانتخابات في المركز الإعلامي بتاريخ 22 أيلول 2016 كانت على النحو الآتي:

1. 17 - 30 532157
2. 31 - 40 145052
3. 41 - 50 146104
4. 51 - 60 304021
5. 61 - 70 200456

بلغ عدد المترشحات من الإناث 252: فاز منهن 5 فقط بالتنافس الحر، و15 بالكويت النسائية.

خامسًا: تميزت هذه الانتخابات باعتماد السجل المدني للاقتراع، وعدم طلب تسجيل للناخب، وهذا يعني أن من يحق له الانتخاب يحق له الاقتراع؛ وبهذا اختصرت الإجراءات، وسهّل الاقتراع على الهوية المدنية وحسب مكان الإقامة أو من أبناء المنطقة الانتخابية، وسمح لكل من بلغ الثامنة عشرة دون إكمالها بالانتخاب، أي بمجرد دخوله في السن القانوني يحق له الانتخاب.

سادسًا: نجح في الانتخابات 56 نائبا من مجالس نيابية سابقة: منهم 39 من المجلس السابع عشر، و74 نائبا جديدا (4 فقط من النواب كانوا وزراء سابقين). ويلاحظ، في هذا السياق، إخفاق 38 نائبا سابقا في المجلس السابع عشر من العودة للبرلمان الثامن عشر.

سابعًا: التركيبة العمرية لنواب المجلس الثامن عشر كانت على النحو الآتي:

من تقل أعمارهم عن 50 سنة بلغ 44%: منهم 9% أعمارهم أقل من 40 سنة (30-39)، و35% أعمارهم أقل من 50 سنة (40 - 49)، و42% أعمارهم من 50 - 59، و11% أعمارهم من 60-69، و3% فوق السبعين.

ثامنًا: مفارقة هذه الانتخابات هو حقيقة وسطوة الثقافة المجتمعية على حساب العمل السياسي، كما تجلّى في بعض المراكز من اعتداءات على بعض الصناديق، أو رفض النتائج، أو سيولة المال الأسود. فالقيم الاجتماعية والقبلية تسمو في كثير من الحالات على القيم السياسية في المجتمع.

تاسعًا: وفق النظام الانتخابي، لا توجد نسبة حسم؛ أضف إلى ذلك أن معادلة احتساب توزيع المقاعد قائمة على مبدأ عدد الأصوات التي حصلت عليها القائمة مقسوما على إجمالي عدد المقترعين مضروبا في عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية. واعتماد قاعدة أكبر البواقي في توزيع المقاعد المتبقية، لم ينتج تمثيلا حقيقيا عادلا للنتائج التي حققتها القوائم؛ فمثلا قائمة حصدت 17084 صوتا نالت مقعدا واحدا، بينما قائمة حصدت 8654 صوتا حصدت مقعدا واحدا؛ أي إن القائمة التي حصدت 1.371 مثلا بناء على المعادلة الحسابية من المقاعد لها مقعد، بينما القائمة التي حصدت 0.694 من المقاعد لها مقعد، وهذا أدى إلى اختلال واضح في عدالة التمثيل، ووسع من فجوة هدر الأصوات.

علاوة على ما سبق، فإن هنالك أشخاصا في قائمة نالوا أصواتا أكثر من الفائز الأول في قائمة أخرى، وهذا بحاجة إلى إعادة النظر في المعادلات الحسابية للأصوات بحيث تكون عادلة أكثر، وتثير مسألة ضرورة تحديد نسبة حسم للأصوات التي يتوجب على القائمة تجاوزها لدخولها في حساب المقاعد، وتعيد المطالبات بتخصيص مقاعد للقوائم الحزبية أو أن يكون الانتخاب على مستويين: الأول فردي، والثاني قوائم حزبية.

هذا الأمر أظهر مشكلتين:

الأولى: غياب نسبة للحسم، ومشكلة في المعادلة الحسابية لاحتماب المقاعد للقوائم، إذ أظهرت تفاوتات واضحة في الوزن التصويتي وعدالة التمثيل.

الثانية: حالة متناقضة، إذ إن من أهم غايات نظام التمثيل النسبي وفق آلية القائمة النسبية هو التخفيف قدر الإمكان من هدر الأصوات الذي كان من أهم خصائص نظام الصوت الواحد غير المتحول؛ وقد أظهر التطبيق استمرار هذه المشكلة بوجود هدر واضح للأصوات.

عاشراً: ظهر في العملية الانتخابية قضيتان:

الأولى: فردية الترشح رغم وجود قوائم.

الثانية: ضعف البرامج السياسية الواضحة للقوائم.

فعلى الرغم من أن الترشح وفق القوائم، إلا أن القائمة كانت عبارة عن شكل ليس أكثر، ولاستكمال شرط من شروط الترشح في أغلب القوائم. والواقع أن اغلب الدعاية الانتخابية كانت فردية، بالإضافة إلى كثافة الشعارات لا البرامج، وهذا واضح من استخدام وسائل التواصل الاجتماعي للمرشحين الذين يطلبون الدعم.

2. المجلس النيابي الثامن عشر الحالي: 2016/9/28 – (وهو تاريخ نشر النتائج في الجريدة الرسمية وبدء العمر الدستوري للمجلس) مؤشر طريق الإصلاح: أين وصلنا؟

إن نتائج الانتخابات النيابية لهذا المجلس، تشكّل أفضل تعبير عن عمل قانون الانتخاب، وتكشف عن طبيعة تركيبة المجلس ووزن البعد السياسي والبرامجي في هذه التركيبة بالمقارنة مع المستقلين، وأثر ذلك على طبيعة التحالفات والكتل البرلمانية في المجلس وآلية تشكيل الحكومات.

وعلى الرغم من أن نتائج الانتخابات أفضت عن فوز الأحزاب بما نسبته تقريباً 20% من المقاعد النيابية، (رغم التضارب الرقمي حول دقة الرقم)، إلا أن البعد القبلي والمستقلين كان هو المهيمن على النتائج؛ وهو ما يدل على أن العشيرة ركن أساس في الحياة السياسية الأردنية، ولا يمكن تجاوزها إلا من خلال برامج حقيقية للتنمية السياسية والتحديث السياسي. هذا يشير إلى أن عمليات الإصلاح السياسي بمجملها لا يمكنها إغفال هذا البعد والمتغير في العمل السياسي عموماً، مع إدراك أن أسس تشكيل القوائم غلب عليه الطابع العشائري، والطابع الحزبي ولكن بنسب محدودة.

إن هذه النتائج وطرق تشكيل القوائم أظهرت أن غياب البرامج السياسية الواضحة وكثافة الشعارات الفردية وسمت هذه الانتخابات، وجعلت من الوصول إلى الحكومات البرلمانية مسألة تحتاج إلى وقت طويل.

يمكن لنا القول: على الرغم من أن الانتخابات هي محطة أولى تجريبية وتدريبية على العمل الجماعي المأمول، وتهيئة سياسية لاحقة للمستقبل، ومحطات تكتيكية لأهداف استراتيجية، إلا أنها

مرتبطة بحقيقة البيئة السياسية في المناخ الاجتماعي الكلي في الدولة. فلو افترضنا أن البيئة حزبية، والعامل الاجتماعي أقل تأثيراً على العمل السياسي، بالإضافة إلى وجود نظام القائمة النسبية المفتوحة، فإن الأمور ربما ستكون لها نتائج مؤثرة على مسار غاية الإصلاح السياسي.

إن نتائج الانتخابات بصعود المستقلين وذوي الخلفيات العشائرية على حساب البرامج السياسية والحزبية مؤشر دقيق وبرهنة لافتراضنا في ثنايا الكتاب بأن الموضوع ليس هو بمدى توافر قانون انتخاب من عدمه - مع تقديرنا لأهمية ذلك - بقدر ما هو واقع وحقيقة البيئة الاجتماعية بمفهومها الكلي، التي قد تساند أو تُضعف هذا القانون. فأية حكومة برلمانية ذات برامج سياسية حقيقية ستنبثق من مجلس النواب الثامن عشر في ظل نتائج الانتخابات؟!.

3. تشكيل حكومة هاني الملقى الأولى (1-6-2016):

جرى تشكيل حكومة هاني الملقى الأولى في سياق إجراء انتخابات مجلس النواب الثامن عشر، وهي حكومة انتقالية لإجراء الاستحقاق الدستوري. وبعد إجراء الانتخابات النيابية في 2016/9/20، تقدمت الحكومة باستقالته.

4. الحكومة الجديدة بعد انتخابات مجلس النواب الثامن عشر ودرجة مقاربتها بالحكومات البرلمانية: حكومة هاني الملقى الثانية في 2016/9/25 ومعضلة آلية تشكيل الحكومات في الأردن.

تكمن أهمية هذا التشكيل أنه جاء بعد إسدال الستارة على مشاريع الإصلاح السياسي، والشروع بمرحلة جديدة من التنفيذ تبدأ بإجراء الانتخابات النيابية بتاريخ 2016-9-20 وتشكيل حكومات برلمانية لاحقاً بالاستناد على عمل قانون الانتخاب الجديد في خلق كتل برلمانية أكثر برامجية وتماسك تساهم في تقوية الأحزاب السياسية.

وفي تعليق على تشكيل حكومة الملقى، يقول بعض الوزراء السابقين: "بعد خمسة وتسعين عاماً من قيام الدولة الأردنية، ما تزال طريقة تشكيل الحكومات هي نفسها تقريباً. وما تزال معايير اختيار الطاقم الوزاري تتعلق بالأبعاد الجغرافية والمناطقية والعشائرية والدينية، أكثر من تعلقها بالأبعاد الفكرية والبرامجية. بعد خمسة أعوام من ثورات عربية أظهرت أن العقود الاجتماعية القديمة في المنطقة بحاجة لتجديد، ما تزال طريقة تشكيل الحكومات في الأردن لم تستوعب الدرس"⁽¹⁾.

وقد وجه الملك عبد الله الثاني بعد إجراء الانتخابات النيابية، بتاريخ 25 أيلول، رسالة إلى هاني الملقى تتضمن قبول استقالة الحكومة وتكليفه بإعادة تشكيل الحكومة الثانية له. والملاحظ بتحليل خطاب التكليف أنه لم ترد في الكتاب أية إشارة للحكومة البرلمانية أو إلى مسألة التشاور مع الكتل أو القوى السياسية، بالمقارنة مع ما حصل في آلية اختيار وتكليف عبد الله النور في الحكومة السابقة،

(1) مروان المعشر، السياسات أم الأشخاص، صحيفة الغد، الصادرة بتاريخ 8-6-2016

التي قام فيها رئيس الديوان الملكي بالتشاور مع القوى والكتل النيابية في حينه. والمفارقة هنا، كذلك، أن ملامح القوى السياسية والتكتلات والتحالفات الناتجة عن الانتخابات للعام 2016 لم تتضح بعد، وهذا يدل على أن أسس اختيار رئيس الوزراء في الأردن لم تتغير واستمرت كما هي.

وكذلك، يدل على أن غاية الإصلاح النهائية - الحكومات البرلمانية سيطول أمدها. ويمكن القول هنا: إن آلية اختيار رئيس الحكومة قبل وضوح الشكل الأخير للقوى السياسية في مجلس النواب الجديد تشير إلى تباعد فكرة البدء بتطبيق الحكومات البرلمانية، ومن ثم بطء الإصلاح السياسي في الأردن على هذا الصعيد، لأن الآلية التي تناولتها الورقة النقاشية الثالثة باعتماد هذه الآلية كخطوة أولى مرحلية لم تُتبع مع تشكيل حكومة الملقى؛ وهذا مؤشر له دلالات عميقة.

وفي المحصلة، فإن إعادة تكليف الملقى بتشكيل الحكومة، وبتحليل خطاب التكليف، ربما تشير إلى أن الواقع السياسي الأردني برمته (وخريطة القوى السياسية في البرلمان) عاجز عن تطبيق مبدأ الحكومة البرلمانية في المرحلة الراهنة. ونتائج الانتخابات لم تعطِ معنى حقيقيا للعمل السياسي والعملية السياسية المأمولة بسبب ضعف التمثيل الحزبي.

إذن، الرئيس لم يجر مشاورات حقيقية مع البرلمان، ويرى البعض أن هذا ينطوي على عدم تقدير لدورهم الدستوري الهام، واعتبار أن الثقة البرلمانية بمثابة تحصيل حاصل. ومن المفيد، في هذا المقام، التذكير بأن العرف الديمقراطي يقتضي أن تجرى مثل هذه المشاورات مع كافة الكتل البرلمانية والمستقلين، وأن يستمع مليا للمتطلبات البرلمانية الكفيلة بتأمين ثقة الأغلبية البرلمانية له، ولكي لا يظهر الأمر وكأن التشكيلة الحكومية بمثابة فرض للأمر الواقع على النواب، وكأن الأمر لا يعينهم، في حين أن الحكومة لا تستطيع دستوريا أن تمارس مهام عملية الحكم دون حصولها على الثقة البرلمانية.

ولا يخفى أن الكتل البرلمانية الأصل بها أن تتقاسم أعضاء التشكيلة الحكومية، وحتى اسم الرئيس فيجب أن يكون ناجما عن توافقات بين الكتل البرلمانية كي تحوز هذه الحكومة على ثقة الأغلبية البرلمانية، وتباشر عملية الحكم.⁽¹⁾ وبالمقارنة مع حكومة النسر، فقد جرى التوافق، ليس فقط على تشكيلة الحكومة بل أيضا على شخص الرئيس من خلال رئيس الديوان الملكي، وذلك في ضوء تأكيد الملك عبد الله الثاني على ذلك، وكبداية للتعاون مع الكتل لغايات تحقيق الهدف النهائي، وهو انبثاق أحزاب حقيقية عن الكتل البرلمانية مع نضوج التجربة. غير أن تشكيل الحكومة الثانية للملقى تجاوز هذا المبدأ، وهو ما يثير تساؤلات على هذا التحول وأسبابه؛ فمن الممكن أنه في أحد أبعاده يعزى إلى ضعف المؤسسة البرلمانية وعجزها عن إنتاج كتل حقيقية ذات وزن قادرة على موازنة الحكومة وإخضاعها للمسؤولية، بالتوازي مع ضعف الوجود الحزبي.

(1) علي السنيد، الملقى يوجه ضربتين للبرلمان، وكالة عمون الاخبارية الصادرة بتاريخ 28-9-2016.

5. الانتخابات البلدية (والمحلية) ومجالس المحافظات وفق قانون اللامركزية في (15/ آب/ 2017):

جرت الانتخابات البلدية واللامركزية بتاريخ 2017/8/15، وهي الأولى بعد إقرار قانون البلديات الجديد واللامركزية. ووفق موقع الهيئة المستقلة للانتخابات، التي أشرفت على هذه الانتخابات، وفي سياق إعلان الهيئة للنتائج العامة للانتخابات، فالملاحظة الأهم تكمن في ضعف نسبة المشاركة التي بلغت (31.71%) فقط. فمن أصل 4.109.423 مليون ناخب يحق لهم المشاركة في الانتخابات، فإن 1.302.949 ناخبا فقط أدلوا بأصواتهم، إلى جانب الحضور القوي للعامل العشائري في الانتخابات مع حضور ضعيف للأحزاب السياسية.

لذلك، فنحن نلاحظ الفقر السياسي في ملامح المشاركة السياسية مما يدل بقوة على غياب الأحزاب، بينما في المقابل. ظهرت سطوة العامل الاجتماعي (القبلي والعشائري)، فنسبة المشاركة في الأماكن العشائرية مرتفعة نسبيا بالقياس مع محافظات كبرى مثل عمان، التي شهدت أدنى مستويات المشاركة رغم أنها تشكل نصف سكان المملكة.

إن نسبة المشاركة إلى حد كبير غير مرضية، في ظل أهمية المستويات المحلية على صناعة القرار السياسي، وكثافة البعد الدعائي الذي رافق الانتخابات، وتحمل في طياتها الكثير من الدلالات العميقة في الواقع الأردني. من هذه الدلالات، على سبيل الذكر لا الحصر، حالة ضعف الثقة في المؤسسات العامة، وعدم المبالاة، وهيمنة قسوة الواقع الاقتصادي، وعدم القدرة على ضبط الفساد التي ألفت بظلالها على خيارات الناخب وعزوفه عن المشاركة، إلى جانب الصورة السلبية التي تتموضع في سيكولوجية المواطن الأردني من المجالس النيابية المتعاقبة.

ولربما ضعف المشاركة على المستوى القومي (الانتخابات النيابية وتجارب المواطنين مع هذا المستوى) قد ألقى بظلال سلبية على الانتخابات في المستويات المحلية، الذي سجل نسبة مشاركة أقل حتى عن المستوى القومي. وهذا يحتاج إلى دراسات ليست سياسية فحسب، بل اجتماعية واقتصادية وسيكولوجية أيضا. فمن الممكن أن يقود هذا التحليل الكلاسيكي إلى تفسير دقيق لواقع الانتخابات في الأردن وسلوك الناخبين ومحركاتها العميقة، ودرجة تأثير هذه المتغيرات على قرارات وخيارات الناخب.

6. حكومة عمر الرزاز: " حكومة النهضة " (2018-6-14 - 2020-10-3)

جاءت الحكومة على وقع مظاهرات شعبية في الشوارع للمطالبة بالإصلاح الشامل واسقاط حكومة الملقى خصوصا على وقع التعديلات على قانون ضريبة الدخل وكمؤشر واضح على أن نواتج الإصلاح المعلنة لم تقدم المأمول للمواطنين ولم تحظى بثقتهم المفقودة، وقد أفضت هذه المظاهرات الى إقالة حكومة الملقى وتعيين عمر الرزاز، والذي لاقى قبولا شعبيا في البداية وتأمل المواطنين بإحداث تغييرات حقيقية على صعيدي الإصلاح السياسي وتحسين الحياة الاقتصادية والمعيشية للمواطنين.

وتكرر ذات النمط في آلية تشكيل الحكومات مع هذه الحكومة؛ إذ لم يجر تشكيلها بالتشاور والتنسيق مع البرلمان والكتل البرلمانية كما تم الإشارة اليه في الأوراق النقاشية للملك، التي أكدت على ضرورة اتباع آلية التشاور مع البرلمان والكتل البرلمانية في اختيار رئيس الوزراء وأعضاء الوزارة كخطوة تمهيدية للوصول مستقبلاً للحكومات البرلمانية. ومرة أخرى، فإن آلية تشكيل الحكومات في الأردن، لا يزال عقبة كأداء أمام عمليات التحول والانتقال الديمقراطي. ولا يزال الملك هو مصدر إسناد السلطة لرئيس الوزراء والوزراء، وليس حزب الأغلبية أو الائتلاف الحزبي كما يتطلع الملك إلى ذلك - على الأقل - ضمن مستقبل الأردن السياسي.

وقدمت الحكومة برنامج عمل وفق أطر زمنية محددة، وأولويات قابلة للقياس ضمن إجراءات محددة، وصاغ مؤشرات لقياس نجاح الأولويات، وذلك ضمن وثيقة أولويات عمل الحكومة للعامين 2019-2020 (والتي جاءت في 58 صفحة)، في سياق اطلاق الحكومة لمشروع نهضة وطني شامل، يسعى كما ورد في الوثيقة - المنشورة على موقع رئاسة الوزراء الإلكتروني بتاريخ 2018/11/20 على الرابط: <http://www.your.gov.jo> - إلى تكريس ثلاثة مبادئ أساسية هي: دولة القانون، دولة الإنتاج، دولة التكافل. وعلى أساس هذه الأولويات ومدى تنفيذها سيتم مساءلة الحكومة من البرلمان والمواطنين. والقادم من الأيام سيجلي الصورة حول مدى قابلية هذه الأولويات للقياس تطبيقاً من ناحية، ودرجة إعمال الرقابة الشعبية والبرلمانية على مستوى الأداء في تحقق هذه الأولويات من ناحية أخرى. ولكن تكمن المشكلة في الأداء السياسي للحكومة ومدى تحقيق النهضة التي أصبحت حكومة الرزاز تسعى بها، ولم نشهد تطوراً اصلاحياً حقيقياً على المستويين الاقتصادي والسياسي، بل مزيداً من الإشكاليات والاضطرابات في العمل السياسي والتعثر الاقتصادي، نظراً لغياب الاستراتيجية الكلية التي تضعها الحكومة وتنفذها.

ومع تفشي الوباء العالمي المعروف بـ "كورونا"، فقد اختارت الحكومة استراتيجية "الإغلاقات" بدلاً من "مناعة القطيع" لأسباب تتعلق بقدرات النظام الصحي وعدم قدرته على تحمل أعداد كبيرة من المواطنين يزيد عن 3000 شخصاً، وفي البداية فقد نجحت الحكومة وبمساعدة القوات المسلحة الأردنية - الجيش العربي والمؤسسات الأمنية الأخرى في إطار "أمننة" القضية، في تقليص أعداد المصابين إلى أقصى مدى ومنعت التفشي المجتمعي في الأردن. وأغلقت الحدود، إلا أن ذلك كان له تداعيات اقتصادية خطيرة، لا يمكن للإقتصاد الأردني تحملها، مما بدأ التفكير معه بالموازنة بين الصحة والاقتصاد ما أمكن، وتأكد لدى الحكومة استحالة إعادة الحظر الشامل مطلقاً، مما دفعها إلى استراتيجية التعامل مع بؤر الوباء كل حالة بحالتها وإجراءات الإغلاقات الجزئية مع استمرار حركة الاقتصاد. وإعادة فتح الحدود الحذر ضمن ضوابط وشروط.

إن الأهم هنا، إلى جانب أولوية المواطن وسلامة حياته هو الحديث عن مستوى الحريات والتعبير عن الرأي ومقدار التقدم الديمقراطي الذي تطلع اليه الأردنيين مع هذه الحكومة ومبررات تشكيلها، دون انكار التدايعات المؤلمة للجائحة ، فما شهدناه كما هو الحال في العديد من دول العالم الثالث والدول النامية، وكتأثير الجائحة من المنظور السياسي، هو الارتفاع المقلق في إزدیاد قبضة الدولة في التحكم والسيطرة من خلال إعمال قانون الدفاع في إطار أمننة (Securitization) القضية الصحية ؛ أي إسباغ الطابع الأمني على موضوع التعامل مع كورونا ، فشهدنا مزيدا من التضيق على الحريات السياسية تحت ذريعة الظرف الاستثنائي المتمثل بالوباء. وكحال الكثير من الدول فقد أثرت كورونا على توسيع نطاق سطوة الحكومات في العالم على مقاليد القرار وتراجع الديمقراطية بشكل ملحوظ، والمسوّغ دائما كان الظرف القاهر الذي أنتجه الوباء العالمي. وأضحّت عملية الموازنة بين حماية المواطنين والحفاظ على حرياتهم السياسية معضلة الحكومات ومنها في الأردن، وكيفية إحداث الموازنة المطلوبة بينهما، ويمكن اعتبار ذلك من الآثار السياسية التي خلفها هذا الفيروس الذي اجتاحت العالم، فأعلنت حكومة الرزاز قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 بتاريخ 2020/3/17 لغايات ضبط وتنظيم مواجهته لحماية حياة المواطنين. إلا أن المشكلة التي ظهرت لاحقا وحتى في كل دول العالم هي كيفية الموازنة أيضا بين الجانب الصحي والجانب الاقتصادي.

إذ أن الاقتصاد من أكبر المتضررين من تدايعات هذا الفيروس ، وتكبّدت الدول وقطاعات الاقتصاد المختلفة خسائر قد لا تتعافى الدول منها على حد تقارير البنك الدولي قبل خمسة أعوام. ولم يسلم قطاع من هذه الآثار. إلا أن المهم في الموضوع هو عدم استغلال هذه الجائحة في التراجع في مجال الحريات والإصلاحات السياسية التي كانت مع هذه الحكومة التي شهدت ارتفاعا ملحوظا ومقلقا في مجال الاعتقالات نتيجة حرية الرأي والتعبير وتضييق مساحتها على النشطاء السياسيين وعلى الرغم من ذرائع الجائحة إلا أن ذلك لا يبرر عدم قدرة تحمل الحكومة للرأي الآخر والمعارضة والنقد.

إن ما سبق ، يشير إلى أن حكومة الرزاز لم تختلف كثيرا عن سابقتها ، فألية تعيين رئيس الوزراء لم تتغير ، وكذلك اختيار الوزراء القائم على العلاقات الشخصية والمحسوبية واعتبارات مناطقية، والآمال العريضة للمواطنين من حكومة النهضة أصحابها خيبة الأمل، ولربما كان ارتفاع سقف التوقعات لحكومة جاءت على أصداء مظاهرات شعبية هي السبب في حالة الإحباط السياسي بعد فترة قصيرة من عملها، والذي عمق من ذلك حالة الانكماش في مجال الحريات السياسية وتدايعات فيروس كورونا الذي انهك المواطن والدولة اقتصاديا. وشهدنا عدم وجود رؤية استراتيجية واضحة للتعامل مع الجائحة والآثار التي أحدثتها. فلقد تأخر الانتباه للآثار الاقتصادية نتيجة الإغلاقات والحظر الشامل

للدولة التي اقتصادها منهك أصلاً ولا يحتمل. بالإضافة الى ضبابية الرؤية في التعامل مع المواطنين خارج الأردن ومسألة الحجر المؤسسي والتي تراجعت عنه الحكومة اعتباراً من 2020/9/23.

ومما يُعمّق من حالة التراجع الديمقراطي في عهد هذه الحكومة، هو غياب دور مجلس النواب الذي انتفى بشكل كبير في هذه الجائحة، للضعف المؤسسي ابتداءً ونظراً لاقتراب نهاية عمره الدستوري بتاريخ 2020/9/27 وضعف الأداء الملحوظ عليه والذي شكّل حالة هذه المؤسسة النيابية سابقاً وحتى الآن، وبما يؤكد حقيقة أن واقع هذا المجلس لم يشهد أي تغيير بنيوي في النظام السياسي الأردني. وما سبق يمثل الواقع الذي شهده الإصلاح السياسي وعمليات الديمقراطية في الأردن والتي تعطلت بشكل واضح ، واستمر البحث حتى اليوم عن طريق الديمقراطية التائهة بسبب ضعف الحكومات وغياب الاستراتيجيات العليا التي تحكم العمل السياسي، والتعثر المستمر بطريق الإصلاح الطويل، ومما يجعل التغيير والتشكيل الحكومي لا يحظى بأهتمام المواطنين لعدم احساسهم الذاتي والفيزيقي بأن هنالك تغيير سيكون له أثر، وهو في مجموعته أثر سلبي على انخفاض مستويات الثقة السياسية بشكل غير مسبق، وأصبحت معه الضرورة ملحة لإعادة هندسة وبناء العلاقة بين المواطن والسلطة والتي سيتأخر تحقيقها طالما أن التطورات الديمقراطية الحقيقية لم تتقدم بعد.

وعلى المستوى السياسي ، أعلنت الهيئة المستقلة للانتخابات يوم الثلاثاء الموافق 2020/11/10 موعداً لاجراء الانتخابات البرلمانية في الأردن لانتخاب مجلس النواب التاسع عشر، وبتاريخ 2020-9-27 صدرت الإرادة الملكية بحل مجلس النواب، وهو الأمر لاذي يعني وجوباً استقالة حكومة الرزاز خلال أسبوع من هذا التاريخ. وبالفعل قدمت حكومة الرزاز استقالته بتاريخ 2020/10/3 ، وقام الملك بتكليفها بتصريف الأعمال الى حين تشكيل حكومة جديدة، رغم اللغط القانوني والدستوري حول هذا النوع من الحكومات رغم عدم وجود نص دستوري على يبيح ذلك، فالمسكوت عنه قانونياً مباح، بينما المسكوت عنه دستورياً غير مباح أو كما يُقال " إذا سكت الدستور منع، بينما إذا سكت القانون سمح". ورغم اللغط الدستوري والجدل، فلا يوجد نص دستوري لذلك ولكن يمكن الاتكاء على الأعراف التاريخية التي شهدت بعض الحكومات التي كان يكلفها الملك بالاستمرار رغم قبول استقالته وتصريف الاعمال، ولكن الإشكالية هنا هي عدم استقرار الأعراف بهذا الشأن في هذه الحالات لأن آخر الحكومات كان يكلف الأمناء العاميين بإدارة الوزارات، مما يعني التاريخ السياسي والدستوري يشير إلى أنه تارة يتم تكليف الأمناء العاميين وتارة أخرى الوزارة وهو ما يُضعف الاستقرار في بيئة الأعراف الدستورية. وهو ما يدفع الى ضرورة إما الاستقرار على استمرار تكليف الوزارة أو الأمناء العاميين حتى تستقر الأعراف والتقاليد.

وبتاريخ 2020/10/7 كلف الملك بشر الخصاونة (مستشاره منذ العام 2019 للإتصال والتنسيق وآخرها للسياسيات منذ 2020/8/18) لرئاسة وتشكيل الحكومة، وبذلك انهى الجدل حول مصير حكومة تصريف الاعمال والخشية من امتداد وجودها المؤقتة. ومهما يكن من امر فالموضوع لا يتعلق بتغيير الساسة وتغيير الوجوه انما الأهم استراتيجيا للدولة الأردنية هو تغيير السياسيات بشكل حقيقي ومؤثر حتى يشعر المواطن بأن التغيير ذا أهمية ، وهذه نقطة مهمة على طريق الإصلاح ، فتغيير رؤوساء الحكومات متغير في فهم عمليات الديمقراطية في الأردن ودرجة وجودها، وهي تُظهر آلية التعيين ترتبط عضويا برغبة الملك وإرادته، وليس لأغلبية برلمانية حزبية أو حتى كتلتات برلمانية وهنا الأساس الذي يتوجب العمل عليه لإحداث التنمية والتحديث السياسي في الدولة.

وعلى صعيد آخر، أجريت الانتخابات بتاريخ 10-11-2020 رغم الارتفاع المقلق بحالات الإصابة بفيروس كورونا، وقد ميز الانتخابات أمرين في ضوء متابعتي ومشاهدتي للمشهد الانتخابي: الأول/ انخفاض ملحوظ بنسب المشاركة كما أعلنتها الهيئة المستقلة للانتخاب والتي بلغت 29.9% ويمكن أن أعزي هذا الانخفاض لجانب منه الى تأثير الجائحة ووجود أفراد في الحجر الصحي لم يُسمح لهم بالمشاركة حرصا على الصحة العامة، إلا انني اشير إلى أن من الأسباب الأخرى لاتي اعتقد أنها ساهمت بانخفاض نسب المشاركة كانت:

1. سيادة ثقافة اللامبالاة السياسية (Political Apathy) في الحياة السياسية للدولة، إذ أن المواطنين نتيجة انخفاض مؤشر الثقة الحاد تجاه المؤسسات السياسية وخصوصا البرلمان، لربما خقق من الباعث والدافع للمشاركة؛ حيث وُلد شعورا من عدم الاهتمام تجاه السياسة والعمل السياسي.

2. الوضع الاقتصادي الصعب والذي تأثر كثيرا بفيروس كورونا وتداعياته الاقتصادية، وهذا الوضع فاقم الى حد كبير من معاناة المواطنين، وأثر على السيكولوجية السياسية لديهم، وحتى قيمهم وثقافتهم نحو العمل السياسي برمته. فالواقع المعيشي للمواطن وتحسينه يصبح هو الهاجس الذي يسكن المواطن على حساب القضايا الأخرى ومنها الانتخابات.

3. شعور المواطنين أنه دورهم في صناعة القرار السياسي محدود وهامشي وأن قدرتهم على إحداث التغيير بعيد المنال. وهو ما انعكس سلبا على مشاركتهم السياسية، التي ترتبط عضويا بشعور المواطن واعتقاده بأنه مؤثر من خلال الانتخاب. وفي الحالة الأردنية فثمة ضعف في الفعالية السياسية للمواطن نتيجة هذا الشعور السلبي.

4. استوطنت المواطن عدة ثقافات لم يتم الانتباه لها والعمل عليها وأهمها ثقافة عدم أهمية المؤسسة البرلمانية : هناك نظرة غير إيجابية من المواطن نحو البرلمان تُضعف من قيمته ووجوده السياسي،

الثاني/ الاحتفالات التي رافقت العملية الانتخابية جرى التعبير عنها بطرق خالفت بشكل صريح أوامر الدفاع، لا بل وشروط الصحة والسلامة العامة، وكأن البعض يعيش في مرحلة " ما بعد كورونا " ، إضافة الى استخدام مفرط للسلاح كتعبير عن الفرح وهو أمر يحتاج الى إعادة نظر حقيقي بموضوع السلاح واقتناؤه وحدود هذا الاقتناء. وربما يحتاج الموضوع الى مراجعة في مجال الطب النفسي لمعرفة الجوانب السيكلوجية التي تشير الى الإفراط في التعبير سواء عن الفرح أو الحزن بهذا الشكل وهو ما يدل على وجود ترسبات عميقة في الذات النفسية للشخص الذي يقوم بهذه الاعمال. والموضوع برمته بحاجة الى اهتمام شديد لتداعياته الواضحة على المجال العام – السياسي.

5. اشتداد ظاهرة وتأثير المال الأسود في الانتخابات.(عمليات بيع وشراء الأصوات للتأثير على إرادة الناخبين)

6. طغيان التنافس القبلي – العشائري والمناطقى

ويجب وضع ملاحظ واضحة هنا الى أن ما جرى ارتكب من فئة قليلة لا تعكس بأي شكل من الأشكال حقيقة المجتمع الأردني الذي يرفض هذه الممارسات وقد أبدى التزاما حقيقيا خلال الحظر، إلا أن الصورة التي جرت للاحتفال أو حتى التعبير عن رفض النتائج خرجت عن حدود القانون والاخلاقيات التي يتمتع بها الشعب الأردني بكافة وحداته ومكوناته.

أما فيما يتعلق بأهم النتائج وارتباطه بالإصلاح السياسي والدمقرطة في الأردن ، فيمكن أولاً، تناول أهم هذه النتائج كما أعلنتها الهيئة المستقلة للانتخابات وتناول أهم التقارير الصادرة عن المركز الوطني لحقوق الانسان وأيضا تقارير بعضا من المؤسسات المدنية ومنه تقرير راصد التابع لمركز الحياة لتنمية المجتمع المدني:

بالنسبة للهيئة المستقلة للانتخاب من خلال موقعها الرسمي :

1. بلغ عدد الناخبين 4.640.643 ناخبا، وعدد المقترعين فعليا 1.387.698 مقترعا

وبنسبة بلغت (29.90%) وجرى التنافس بين (294) قائمة انتخابية.

2. بلغ عدد النواب الجدد (100) أي ما نسبته 77% من عدد أعضاء مجلس النواب

التاسع عشر فيما عاد الى المجلس من الأعضاء السابقين (سواء المجلس الثامن عشر

أو ما سبقه) (29) نائبا سابقا أي ما نسبته 23%.

3. وفق الأرقام الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخاب، فإن عدد الحزبيين، الذين ترشحوا للانتخابات النيابية زاد عن 330 مترشحاً ومرشحة، يمثلون 41 حزبا من اصل 48 عدد الأحزاب المسجلة في المملكة وهو ما يزيد عن العدد الذي شارك في الانتخابات السابقة للمجلس الثامن عشر.

4. إجمالي المرشحين بلغ عددهم 1717، تضمن 368 من الإناث(21.4% من نسبة المرشحين الكلية)، و 88 مترشحا عن المقاعد المسيحية، و25 مرشحا عن مقاعد الشركس والشيشان.

أما مركز تحالف راصد- مركز الحياة لمراقبة الانتخابات بتاريخ 2020-11-11 قدم مدير المركز الدراسة حول نتائج الانتخابات كم يلي:

1. على صعيد تمثيل الأحزاب والتيارات السياسية في البرلمان التاسع عشر، حيث بينت الدراسة أن 17 برلمانية وبرلمانياً من الأحزاب والتيارات السياسية وصلوا إلى مجلس النواب التاسع عشر، منهم 13 حزبياً مسجلين في قوائم الأحزاب، و 5 منهم ضمن التيارات السياسية المتحالفة مع الأحزاب، وبينت النتائج أن 4 أحزاب فقط وصلت إلى البرلمان التاسع عشر وهي وحزب جبهة العمل الإسلامي بواقع 5 برلمانيين وبرلمانيات، وحزب الوسط الإسلامي بـ 5 برلمانيين وبرلمانيات، وحزب الجبهة الأردنية الموحدة برلماني واحد، وحزب الوفاء الأردني برلماني واحد، ويذكر أن الأصوات التي حصلت عليها قوائم الأحزاب الفائزة فقد وصل عددها إلى 145,386 من أصل 1,387,711 مقترعاً ومقترعة في الانتخابات .

2. أما بما يتعلق بتوزيع البرلمانيين والبرلمانيات حسب الفئات العمرية فقد تبين أن معدل أعمار مجلس النواب التاسع عشر وصل إلى 51.8 عاماً، وتبين أن عدد البرلمانيين والبرلمانيات ضمن الفئة العمرية من 30 – 40 وصل إلى 15 برلمانياً وبرلمانية، فيما كان عدد البرلمانيين والبرلمانيات ضمن الفئة العمرية 41 – 50 قد وصل إلى 43 برلمانياً وبرلمانية، بينما كان 51 برلمانياً وبرلمانية ضمن الفئة العمرية 51 – 60، فيما وصل وعدد الذين تجاوزوا الـ 61 عاماً إلى 21 برلمانياً وبرلمانية، ويذكر أن أصغر البرلمانيين والبرلمانيات سناً كل من عماد العدوان ومروة الصعوب ويزن شديفات وذلك بعمر 32 عاماً، فيما كان أكبر البرلمانيين والبرلمانيات عمراً النائب نواف الخوالدة من محافظة المفرق بعمر 74 عاماً.

(577 ألف شاب وشابة يحق لهم الانتخاب لأول مرة، وحوالي مليون و39 ألف شاب وشابة تحت سن الـ 25 عاماً أيضاً مدرجين على جداول الناخبين الذين يحق لهم الانتخاب في الانتخابات النيابية العامة للمجلس التاسع عشر، وأن 598 ألفاً في الفئة العمرية بين سن 26 و30 عاماً).

3. وبخصوص مجموع الأصوات التي حصلت عليها القوائم التي حصلت على مقاعد في المجلس التاسع عشر فقد وصل عدد الأصوات إلى 1,060,151 من أصل 1,387,711 مقترعاً ومقترعة في الانتخابات وبنسبة 76.4% من المقترعين، وبنسبة 22.8% من مجموع من يحق له الاقتراع على مستوى المملكة، أما فيما يتعلق بمجموع الأصوات التي حصل عليها البرلمانيون والبرلمانيات الذي حصدها مقاعد المجلس التاسع عشر فقد وصل تعداد أصواتهم إلى 604,126 مقترعاً ومقترعة ووصلت نسبة الأصوات التي حصل عليها الفائزون إلى 43.3% ممن اقترعوا في الانتخابات، فيما وصلت نسبة الأصوات التي حصل عليها الفائزون من مجموع من يحق له الاقتراع إلى 13.1%.

4. وتبين نتائج الدراسة أن عدد البرلمانيون والبرلمانيات الجدد الذين أصبحوا أعضاء في مجلس النواب التاسع عشر وصل تقريبا إلى 100 برلماني وبرلمانية، فيما وصل 23 برلماني وبرلمانية من المجلس السابق الثامن عشر إلى المجلس التاسع عشر، بنما وصل 7 برلمانيين سابقين قبيل المجلس الثامن عشر إلى المجلس التاسع عشر.

وقام مركز الحياة راصد لاحقا باجراء دراسة مقارنة بين المجلسين من حيث التركيبة والتمثيل الحزبي أعلنها مدير مركز الحياة بتاريخ 9-12-2020 في سياق المقارنة النهائية مع نتائج المجلس السابق الثامن عشر والتي أظهرت أمرين مهمين: الأول، أن 98 برلمانيا جديدا في المجلس التاسع عشر وبنسبة 75% من المجموع الكلي لعدد أعضاء مجلس النواب، وكذلك فإن عدد الحزبيين بلغ 12 حزبا وبما نسبته 9% من أعضاء مجلس النواب الكلي مقارنة مع 24% نسبة الحزبيين في مجلس النواب الثامن عشر.

ونجد أن العدد الكبير من الأعضاء الجدد وتغيير هذا الكم من الأعضاء السابقين، له دلالة واضحة على حالة السخط العام على أداء مجلس النواب، وهذا القدر من التغيير يؤكد على عدم الرضا من المواطنين عن الأداء العام للمجلس. بالإضافة الى أن انخفاض التمثيل الحزبي مؤشر غير إيجابي على مجريات العملية السياسية ومخرجاتها.

وعلى هدي ما تقدم، يمكن لنا القول: إن عملية الإصلاح السياسي في الأردن تستند إلى عدة

أمور:

الأول: إرادة صانع القرار والمؤسسات السياسية وتفهمها بأن الإصلاح السياسي يتوافق مع المصلحة العليا للدولة، وأن هنالك ترابطا عميقا بين المحور الاقتصادي والسياسي؛ فلا يمكن القول بتقدم اقتصادي دون تقدم سياسي.

الثاني: انتهاج استراتيجية التدرج في عملية الإصلاح، ارتكازا على أن التغيير المفاجئ يترتب عليه تداعيات كارثية بالنسبة للدول التي شهدت مثل هذا التحول. ومما لا شك فيه أن فكرة التحول والإصلاح الديمقراطي ذاتها تجد سنداً لها في فكر العائلة الحاكمة في الأردن منذ قيام الإمارة عام 1921.⁽¹⁾

الثالث: إحداث تغيير بنيوي حقيقي في أبنية ووظائف وعمليات النظام السياسي يعزز من دور البنى السياسية المختلفة (الملك، رئاسة الوزارة، البرلمان)، بحيث تكون أوزان هذه البنى/ المكونات مؤثرة في مجمل عمليات النظام السياسي ولها أدوارها، بقطع النظر عن حدود وأبعاد التأثير بينها. وتلعب الحكومة البرلمانية دوراً مهماً في التأثير وإحداث هذه التغييرات البنوية.

الرابع: إحداث تغيير ثقافي ومجتمعي حقيقي داعم للإصلاح.

الخامس: وجود معارضة سياسية حقيقية وطنية، تنطلق من الهموم والقضايا الوطنية، وتستطيع أن تقدم برامج وسياسات بديلة وواقعية، ولا تمارس دور المعارضة لغايات المعارضة أو اقتناص فرص سياسية لتحقيق مآرب شخصية. بمعنى آخر، فإن المعارضة بنية مهمة في أي نظام سياسي، منطلقها وطني خالص، وتدعى لتشكيل الوزارة ضمن برامج وسياسات ترقى بالعمل السياسي بعيداً عن المناكفات ولي الأذرع والمصالح الخاصة الضيقة.

السادس: وجود أحزاب برلمانية فعلية وحقيقية، بحيث تجري الانتخابات على أسس البرامج الحزبية. السابع: حد أدنى من المستوى الاقتصادي، يرتفع معه المستوى المعيشي للمواطنين؛ فتكون، بالتالي، قاعدة اقتصادية تساند البعد الحركي نحو الإصلاح السياسي. وهو الأمر الذي دعانا إلى تخصيص الفصل الثاني من الكتاب للإصلاح الاقتصادي، إذ التلازم بين السياسي والاقتصادي عضوي ولا ينفك. إن حكومات برلمانية تتشكل في ضوء انتخابات حزبية برلمانية تشير إلى تطور نوعي في مستوى التحولات في القيم السياسية للمواطن والتحول الجذرية في عمليات النظام السياسي؛ و. في المقابل. تنبثق من نتائج الانتخابات أحزاب معارضة، من الممكن أن تدفعنا إلى الحديث عن إصلاح سياسي ذي معنى في الحياة السياسية الأردنية.

إن الإصلاح السياسي الحقيقي يحتاج، إلى جانب الإرادة الحقيقية، البرامج الواضحة والتعاضدية بين مختلف مكونات النظام السياسي عامودياً وأفقيًا كذلك حتى يستقر ويدوم. وعلى حد تعبير الشاعر الإسباني الشهير "Antonio Machado" الذي يقول: "أهمها المسافر، لا توجد هنالك طرق، الطرق توجد عندما يسير عليها الناس"، فإن هذا هو ما نحتاجه في طريق الإصلاح الذي يتوقف على ما نقوم به فعلياً؛ فنحن من يقع على عاتقنا تهيئة طريق الإصلاح، والسير عليه بخطى ثابتة وواعية. إن

(1) أمين مشاقبة، هشام خلايلة، الإصلاح السياسي والمشاركة السياسية في الأردن، عمان، منتدى الفكر العربي،

الطبعة الأولى، 2016، ص 28.

الإصلاح إرادة ورؤية وتصميم على التنفيذ وتغييرات في الأبنية والعمليات والثقافة، ويستقر حيثما أردنا ذلك.

وفي ضوء تعمقنا في فهم الواقع الإصلاحي في الأردن، فمن الممكن (ومن الضروري) أن نقدم تصورا لبناء نموذج لتغييرات الإصلاح السياسي في سياق المناخ والبيئة المجتمعية الأردنية على النحو الآتي:

بناء نموذج تصوري مقترح لتغييرات الإصلاح السياسي في الواقع الأردني يمكن تقسيم المتغيرات إلى عدة أنواع:

أولاً: متغيرات تكوينية، وهي مجموع المتغيرات التي تشكّل الأسس والركائز للأبنية، التي تعتمد العملية الإصلاحية عليها للعبور إلى تحقيق الغايات النهائية من الإصلاح.

1. الإرادة السياسية (درجة التوافق).
2. دور النخبة السياسية (دافع / عائق).
3. الثقافة السياسية السائدة (مشاركة / خاضعة).
4. مكانة الطبقة الوسطى (ممكّن وضعها في المتغيرات الاقتصادية) (حجمها في إطار البناء الاجتماعي داخل الدولة).
5. درجة نزاهة العملية الانتخابية (التعبير الصادق عن الإرادة الشعبية) (متوافرة / ضعيفة).
6. الوزن السياسي وواقع الحياة السياسية للأحزاب (مرتفع / منخفض / ضعيف).
7. الوزن السياسي للمؤسسة البرلمانية (مرتفع / منخفض / ضعيف).
8. مستويات الفساد والنزاهة (مرتفع / متوسط / منخفض).
9. درجة الارتباط بين الأمني والسياسي (هيمنة / تشارك مؤسسي).
10. مستوى التكامل السياسي في الدولة: الولاء الأضيق والولاء الكلي للدولة (علو الولاءات الضيقة / علو الولاء الكلي للدولة).

ثانياً: متغيرات بنائية، وهي المتغيرات التي تتناول المؤسسات والبنى التحديثية:

1. المحكمة الدستورية: الرقابة على دستورية القوانين، وإعلاء مبدأ المشروعية الدستورية.
2. الهيئة المستقلة للانتخابات: ضامن النزاهة الانتخابية.
3. منظومة النزاهة وهيئة مكافحة الفساد: محاربة الفساد والوقاية منه.
4. مجالس المحافظات المنتخبة – اللامركزية (المحليات): تعزيز دور الحكم المحلي.

ثالثاً: متغيرات قياس النجاح الكلي في العملية الإصلاحية، وهي متغيرات ناتجة عن المتغيرات التكوينية + المتغيرات البنائية:

1. متغير الحكومات البرلمانية ودرجة تحققها: الحكومات التي تشكّلها الأغلبية / الائتلافات الحزبية التي تحوز الأغلبية البرلمانية.

2. متغير الولاية العامة للحكومات – الوزن السياسي للوزارة في إطار النظام السياسي: مكانة الوزارة في مجمل عمليات النظام السياسي.

3. متغير الملكية الدستورية ودرجة تحققها: فصل الملك عن الحكم، والشعب يمارس سلطاته من خلال الحكومة البرلمانية؛ ومن ثم انتقال مركز الثقل السياسي إلى الوزارة، وتصحيح العلاقة في إطار السلطة التنفيذية.

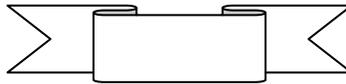
التحديث السياسي

الأبنية: المحكمة الدستورية، الهيئة المستقلة للانتخابات / مكافحة الفساد - ديوان المظالم: الجديد هو هيئة النزاهة ومكافحة الفساد / مجالس المحافظات / المجالس المحلية إلى جانب المجالس البلدية. متغيرات مؤثرة في نجاح الإصلاح:

1- متغير الموارد المتاحة بما فيها الموارد السياسية.

2- متغير الاستجابة للتحويلات المؤثرة داخلياً وخارجياً.

3- متغير الظروف الإقليمية والدولية.



الفصل الثاني

الإصلاح الاقتصادي في الأردن

البرامج والنتائج

الفصل الثاني

الإصلاح الاقتصادي في الأردن: البرامج والنتائج

استندت الدولة الأردنية في سياساتها الاقتصادية منذ نشأتها على تقوية القطاع العام، وإضعاف التشبيك مع القطاع الخاص، لكنها أخفقت في جعل القطاع الحكومي محركاً فعالاً للتراكم الرأسمالي. وقد نجم هذا الإخفاق عن عملية تعميم البيروقراطية وانتشارها في جميع ميادين العمل، مما نتج عنها إخفاقات في التخطيط والإدارة على السواء، وإضفاء الطابع السياسي على كل شيء، الأمر الذي أدى إلى إخضاع منطوق التراكم الرأسمالي إلى الأهداف السياسية كالمحسوبيات، والإفراط في التعيين، وسوء الإدارة الحكومية وتدني مخرجاتها.

وقد شجعت تلك السياسات في مجملها، الاستهلاك الكلي على حساب التراكم الرأسمالي "الادخار الكلي"؛ وفي ظل تلك المعادلة، وعلى المدى القصير، كان الربح المتأتي من المنح والمساعدات الخارجية البديل المناسب لاستمرار استراتيجية النظام الاقتصادية، ولكن مع هبوط معدل الربح المتأتي من المنح والمساعدات تجلت هشاشة هذه الاستراتيجية في ظهور أزمات مالية متتالية، لم يعد بوسع الدولة الأردنية النهوض بأعبائها، مما أدى إلى انهيار الاقتصاد الأردني في عام 1989. وبين ضرورات الداخل وضغوطات الخارج، تم تبني برامج الإصلاح الاقتصادي في الأردن في نهاية عقد الثمانينات؛ فعلى المستوى الدولي، انتهت الحرب الباردة، واحتلت العراق دولة الكويت وحوصرت، وتوقف تدفق النفط العراقي للأردن، وخسرت الأردن أهم سوق لصادرتها؛ وعلى المستوى الداخلي، عاد أكثر من ثلاثمائة ألف عامل من دول الخليج العربي بعد أزمة الخليج الأولى عام (1990)، وتدهورت الصادرات الأردنية، وتفاقم عجز ميزان المدفوعات، وزادت أعباء الديون الخارجية، مما أوجب تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي. وقد تم تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي في الأردن على مرحلتين رئيسيتين: أما المرحلة الأولى، فهي مرحلة التصحيح الاقتصادي التي أعقبت الأزمة المالية والاقتصادية الحادة التي واجهتها

المملكة في أواخر عام 1988، ونتج عنها انخفاض قيمة الدينار بنسبة الثلث (33%)، وانكماش الناتج المحلي الإجمالي إلى ما يقارب 11 %، وارتفاع نسبة التضخم إلى أكثر من 25%⁽¹⁾. وعلى إثر تلك الأزمات، شرع الأردن في نيسان عام 1989 بتنفيذ برنامج التكيف الهيكلي الأول الذي يغطي الفترة 1989-1993، إلا أن العمل بهذا البرنامج لم يستمر أكثر من 15 شهراً، نظراً لتأثر البلاد سلباً بأزمة حرب الخليج الثانية وتبعاتها الاقتصادية والسياسية. وعاد الأردن إلى مفاوضات مع صندوق النقد الدولي من جديد، لإبرام اتفاقية برنامج تكيف هيكلي جديد يغطي الفترة 1992-1998، بهدف استعادة التوازن المالي الداخلي والخارجي، ومعالجة مشكلة ارتفاع المديونية الخارجية، وتصحيح الاختلالات الاقتصادية التي تراكمت عبر السنوات السابقة. وقد حقق الاقتصاد الأردني خلال الأربع سنوات الأولى من البرنامج معدلات نمو ممتازة، إذ بلغ متوسط معدل النمو السنوي في الناتج المحلي الإجمالي حوالي (9%)، وتم السيطرة على التضخم عند حدود (4.4%) سنوياً خلال الفترة 1991-1997، كما تم السيطرة على عجز الموازنة عند حدود (5%) من الناتج المحلي الإجمالي، وتحسن وضع ميزان المدفوعات، وميزان الحساب الجاري الذي شهد فائضاً خلال عام 1997 لأول مرة منذ سنوات عديدة، وتم بناء الاحتياطي من العملات الأجنبية عند مستويات مقبولة تكفي لتغطية مستوردات المملكة لمدة تزيد عن أربعة شهور، وحافظت الحكومة على استقرار أسعار صرف الدينار، وتراجعت المديونية العامة. كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. من 189% في عام 1989 إلى 86.2% في عام 1999.⁽²⁾

لكن هذه الإنجازات، في مجال السياسات المالية والنقدية، لم يقابلها إنجازات في مجال السياسات الاجتماعية؛ فقد تميزت تلك الفترة بارتفاع معدلات البطالة والفقر، إذ بلغت نسبة البطالة (14.3%) عام 1992، ووصل عدد الفقراء من سكان الأردن إلى نسبة (19.8%) عام 1992، ثم ارتفعت إلى 21.3% عام 1997، وانخفضت القوة الشرائية لجزء كبير من المواطنين، وظهرت الأزمة الاجتماعية

(1) باسل جردانة، الاختلالات الهيكلية في لاقتصاد الأردني: نحو سياسات تكيف وتثبيت توجهه لنمو مضطرب، ورقة مقدمة لندوة الاقتصاد الأردني استقراء الماضي والانطلاق نحو المستقبل، مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية، 1996.

(2) مفلح عقل، سياسات الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية: الأردن نموذجاً، محاضرة أقيمت في منتدى عبد الحميد شومان يوم الاثنين الموافق 1999/10/26، منشورة على الموقع الإلكتروني <http://www.muflehakel.com>

العميقة.⁽¹⁾ وقد خلص خبراء الصندوق الدولي، في دراسة تقييمية لبرامج التصحيح الهيكلي التي نفذت في تلك الفترة، إلى أن النتائج المتحققة على الصعيد الاجتماعي كانت مثيرة للقلق.⁽²⁾

أما المرحلة الثانية، "مرحلة الملك عبد الله الثاني بن الحسين" من عام (1999-2020)، فهي المرحلة التي نسعى إلى التحدث عنها، بتقديم حقائق حول أهداف برامج الإصلاح الاقتصادي التي حاولت معالجة مكامن الضعف والقوة في الاقتصاد الأردني، ثم نتائج تلك البرامج، وهل نجحت تلك البرامج في النهوض بالاقتصاد الأردني وتحسين المستوى المعيشي للمواطن الأردني؟

المبحث الأول: الإطار العام لسياسات الإصلاح الاقتصادي في الأردن

نعني بـ"سياسات الإصلاح الاقتصادي" تلك السياسات الاقتصادية التي طبقتها الحكومة الأردنية منذ نهاية التسعينيات لإدارة شؤون المجتمع الاقتصادية وفقاً لحرية السوق؛ وتشمل هذه السياسات تحرير الأسعار، وتخفيض الإنفاق الحكومي على دعم السلع والخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين، كالتعليم والصحة والمواصلات والسكن؛⁽³⁾ وتشمل برامج الإصلاح الاقتصادي تلك السياسات والإجراءات المرتبطة بإعادة هيكلة الاقتصاد القومي على نحو يؤدي إلى تفعيل آليات السوق، ويمكن الاقتصاد من زيادة الدخل والنتاج القومي، وتحقيق التنمية المستدامة⁽⁴⁾. تصنف تلك البرامج، من حيث طبيعتها الاقتصادية، إلى إصلاحات كلية، وإصلاحات جزئية؛ فيما تصنف من حيث سياساتها إلى نوعين، هما⁽⁵⁾:

1. سياسات التثبيت أو الاستقرار الاقتصادي: وتعرف على أنها السياسات المالية والنقدية الهادفة إلى:

(1) Jane Harrigan, Hamed El-Said, Chengang Wang The IMF and the World Bank in Jordan: A case of over optimism and elusive growth, The Review of International Organizations, (September 2006), Vol, 1, No, 3, p 263.

(2) Susan Schandler, "How successful are IMF-Supported Adjustment Programs ?", Finance & Development, Vol. 33, No. 2, June 1996, (14-17).

(3) علي الدين القسبي، سياسات الإصلاح الاقتصادي وقرءاء الحضر المصري دراسة سوسيولوجية في آليات المواجهة وميكانيزمات التكيف، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني:

<https://sites.google.com/site/socioalger1/lm-alajtma/mwady-amte/swsywlwjyte-alaalah-alaqtsady>

(4) يحيى صالح محسن، سياسات الإصلاح الاقتصادي في الجمهورية اليمنية، (النتائج الاقتصادية والآثار الاجتماعية)، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 25، السنة العاشرة، 2001، ص71.

(5) ناصر عبيد الناصر، سياسات الإصلاح الاقتصادي وبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي: حالة مصر، اتحاد الكتاب العرب، 2002، ص12.

أ. إعادة التوازن لميزان المدفوعات، وتقليل العجز في الموازنة العامة، من خلال خفض الإنفاق العام الجاري والاستثماري،⁽¹⁾ وإلغاء الدعم السلعي، وتجميد الأجور والرواتب.

ب. إعادة هيكلة القطاع العام، وخفض العمالة الحكومية، وزيادة الرسوم المفروضة على الخدمات المقدمة من القطاع العام.⁽²⁾

وتمتاز تلك السياسات بأنها سياسات قصيرة المدى، تهدف لإزالة حالة عدم التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي، والحفاظ على مستوى معين من الأداء الاقتصادي أو تحسين ذلك المستوى، مع إعادة تشكيل عناصر السياسة الاقتصادية باتجاه نظام اقتصاد السوق.⁽³⁾

ب. سياسات التكيف الهيكلي: تُعرف بأنها برنامج لتغيير مسار الاقتصاد، بهدف معالجة الاختلالات العميقة في الاقتصاد على المستوى الكلي، وإصلاح النظام المالي والنقدي، وتحرير التجارة الخارجية، ورفع أسعار الفائدة المصرفية، وتعديل النظام الضريبي، واقتصار الاستثمار الحكومي على مشروعات البنية التحتية.⁽⁴⁾ وهي، في معظمها، سياسات تهدف لضمان نمو اقتصادي مستدام، وزيادة العرض الكلي "الإنتاج"، وتمتاز بأنها سياسات متوسطة وطويلة المدى.⁽⁵⁾

(1) يتمثل الإنفاق الجاري في الإنفاق الاستهلاكي المباشر كالإنفاق الاجتماعي على الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية والتدريب الفني للعمال، أما الإنفاق الرأسمالي فيتمثل في الإنفاق الاستثماري الإنتاجي الذي تؤديه الدولة في سبيل توليد فرص عمل وزيادة عدد الأفراد الحاصلين على مرتبات مما يعمل على زيادة القدرة الإنتاجية في حال كانت هذه المشاريع إنتاجية الطابع على المستوى الصناعي التقني.

(2) عبد العزيز شرابي، برامج التصحيح الهيكلي وإشكالية التشغيل في البلدان المغاربية، في الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 1999، ص78.

(3) النابلسي، محمد سعيد. المديونية الخارجية ومنهج التصحيح الاقتصادي في الأردن، دراسة مقدمة إلى مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية، عمان، 1993، ص 170.

(4) مصطفى العبدالله، التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية، في الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 1999، ص36.

(5) أسامة عبد المجيد العاني، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التصحيح الاقتصادي في أقطار عربية مختارة، مجلة شؤون اجتماعية، العدد 72، الإمارات العربية المتحدة، 2002، ص23.

أولاً: الأهداف العامة لبرامج الإصلاح الاقتصادي

تهدف برامج الإصلاح الاقتصادي، في غايتها النهائية، إلى استعادة التوازن الداخلي والخارجي للاقتصاد الأردني، بما يمكنه من توفير الموارد التي تجعل البلد قادراً في المستقبل على الوفاء بالتزاماته، وتحسين مستوى معيشة المواطن الأردني. وفيما يأتي، تبيان لأهم الخطط والتصورات الاستراتيجية التي تم الاعتماد عليها لتحقيق أهداف برامج الإصلاح الاقتصادية في الأردن.

أ: تبني برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي

بعد استلام الملك عبد الله سلطانه الدستورية في عام 1999، بدأ الملك عبد الله الثاني الخطوات الفعلية للقيام بالإصلاحات الهيكلية في الاقتصاد الأردني، وذلك عندما أمر بإعادة تشكيل المجلس الاقتصادي الاستشاري، الذي ضم (20) عضواً من القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، ووجه الملك الحكومة إلى تبني برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي للفترة (2002-2004)، بهدف تحسين ظروف معيشة المواطنين، وإحداث تأثير مباشر على مستوى الخدمات الحكومية الأساسية المقدمة لهم، بخاصة التعليم والصحة والموارد المائية وتنمية المحافظات، والإسراع في تنفيذ الإصلاحات التي تم الحصول على إجماع وطني عليها (الإصلاحات المالية والإدارية والتشريعية والقضائية)، وتعزيز دور القطاع الخاص ومشاركته في عمليات التخصصية، والاستثمار في المشاريع التنموية والتطويرية الكبرى، وتبني آليات جديدة لصنع القرار تتسم بالسرعة والدقة والشفافية والفاعلية، والمحافظة على الاستقرار النقدي والمالي.⁽¹⁾

ب: وضع الخطط التنموية والمبادرات الملكية

تم وضع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة الممتدة من عام (2004-2006) للحفاظ على الثوابت الرئيسية في السياسة الاقتصادية، المتمثلة في استدامة الاستقرار المالي والنقدي، وتعزيز مبادئ المساءلة والشفافية، وتفعيل مبادئ الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما يضمن تعزيز دور القطاع الخاص كمشارك رئيس في النشاط الاقتصادي.⁽²⁾

وجاءت المبادرات الملكية "كلنا الأردن" في عام 2006، والأجندة الوطنية في عام 2007، كتصورات مكملية للتصورات والخطط التنموية السابقة. فقد وضعت أهدافاً اقتصادية للسنوات

(1) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، نشأة برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي، على الموقع الإلكتروني

<http://www.mop.gov.jo>

انظر أيضاً: رئاسة الوزراء الأردنية، رد رئيس الوزراء علي أبو الراغب حول برنامج التحول الاقتصادي الاجتماعي، 27

تشرين أول 2001.

(2) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.mop.gov.jo>

(2007-2017)، تضمنت: تحقيق معدل نمو سنوي حقيقي في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة نمو (7.2%) سنويا؛ وخفض نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي من (91%) عام 2004 إلى نسبة (63%) عام 2012، وإلى نسبة (36%) عام 2017؛ وتحويل عجز الموازنة العامة (قبل المنح والمساعدات) من (11.8%) عام 2004 إلى (3.6%) عام 2012، وإلى فائض بنسبة (1.8%) عام 2017؛ وزيادة حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من (27%) إلى نسبة (35%) عام 2012، وإلى نسبة (40%) عام 2017؛ وخفض نسبة البطالة من (12.5%) عام 2004 إلى نسبة (9.3%) عام 2012، وإلى نسبة (6.8%) عام 2017 من خلال استحداث 600 ألف وظيفة جديدة؛ وتخفيض نسبة الفقر من (14%) عام 2004 إلى نسبة (10%) عام 2017⁽¹⁾

ثم جاءت الخطة الخمسية التنموية للأعوام 2009 - 2013 التي هدفت إلى: تحقيق النمو في الناتج المحلي الإجمالي، فزادت نسبة النمو من (2.8%) إلى (6%)؛ وتخفيض عجز الموازنة قبل المساعدات من (11%) إلى (3%) من الناتج المحلي الإجمالي؛ وتخفيض الدين العام إلى نسبة (56%) من الناتج المحلي الإجمالي؛ وتخفيض معدلات التضخم لتصبح (3%)⁽²⁾.

ثم جاءت وثيقة الأردن (2025)، وهي رؤية استراتيجية تغطي الفترة من عام (2015-2025). أهم ما تسعى الرؤية لتحقيقه هو رفاه المواطن وتحسين الخدمات الأساسية المقدمة إليه، وذلك وصولاً إلى مجتمع متوازن تتاح فيه الفرص لكافة الشرائح، ويتم فيه تجسير الهوة بين المحافظات. وقد هدفت الوثيقة في محورها الاقتصادي إلى زيادة معدلات النمو الاقتصادي الحقيقي إلى ما نسبته (7.5%) في العام 2025، مقابل نمو نسبته (3.1%) عام 2014؛ والوصول إلى عدم وجود نسبة عجز في موازنة الحكومة والوحدات الحكومية المستقلة؛ وتخفيض نسب المديونية إلى (47%) من الناتج المحلي الإجمالي؛ وتخفيض معدلات البطالة لتبلغ ما نسبته (9%) في العام 2025، مقارنة بما نسبته 12.6% عام 2013؛ وتخفيض معدلات الفقر لتبلغ ما نسبته (8%) بحلول 2025، مقابل ما نسبته (14.4%) عام 2010؛ والقضاء على الفقر المدقع في العام 2019⁽³⁾.

وبعدما رحلت حكومة النور في عام (2016) جاءت حكومة د.هاني الملقي لتنسف "رؤية 2025" ولتطلق "وتطرح خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018 - 2022)" بدلا منها ، يتناول برنامج

(1) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الأجنحة الوطنية: الأردن الذي نريد 2006-2015، ص6. على الموقع

الإلكتروني: <http://www.mop.gov.jo>

(2) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الخطة الخمسية التنموية للأعوام 2009 - 2013، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.mop.gov.jo>

(3) وثيقة الأردن 2025: رؤية استراتيجية وطنية، موقع خبر الحكومي، بإدارة وزارة التخطيط والتعاون الدولي على

الموقع الإلكتروني: <http://inform.gov.jo/ar-jo/ArticleId/245/-2025>

النمو الاقتصادي الأردني (19) مجالاً إصالحياً وبيئة تمكينية من خلال تحديد (91) إجراء مرتبطاً بالإصلاحات الاقتصادية بتكلفة إجمالية تقدر بنحو (898) مليون دينار أردني و(94) مشروعاً حكومياً بتكلفة إجمالية تقدر بنحو (5,7) مليار دينار أردني ، وافترضت الخطة ان نسب نمو في الناتج المحلي الإجمالي ستكون بمعدل (5%) سنوياً ،⁽¹⁾ لكن حكومته رحلت في 2018. ، فتم تجميد خطة تحفيز النمو الاقتصادي بعد أن تسلّمت حكومة د.عمر الرزاز الحكومة منتصف 2018. لتعلن عن حكومة وخطة النهضة. وقد هدفت كل تلك البرامج والتصورات الإصلاحية، في غايتها النهائية، إلى تحسين المستوى المعيشي للمواطن.⁽²⁾

ويبين الجدول رقم (3) ملخصاً لأهم الخطط والتصورات الحكومية لإصلاح القصور في المؤشرات الاقتصادية للأعوام (1999-2025)

جدول رقم (3)

ملخص لأهم الخطط والتصورات الحكومية لإصلاح القصور في المؤشرات الاقتصادية (1999-2025)

معدل الفقر المستهدف		معدل البطالة المستهدف		معدل العجز في الموازنة المستهدف		معدل النمو الاقتصادي المستهدف		السنوات		الخطة	
-	-	78.0%	90.9%	-	-	2.8%	2.8%	6%	6%	2006-2004	خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية
13.1	14.7	62.7	67%	9.5%	12.5%	3.1%	6.9%	6%	6%	2009-2007	البرنامج التنموي التنفيذي
13.0	13.0	53.3	55.9	11.4	12.0	3.0	5.0	3.4	2.6	2013-2011	
10%	14.7	36%	91%	6.3%	12.5%	1.8+%	11.8%	7.2%	6%	2017-2007	الأجندة الوطنية
		56%				3%	11%	6%	2.8%	2013-2009	خطة التنمية الخمسية
10	14.0	60%	60%	11	12.2	5.5	8.2	4.5	3.4	2016-2013	برنامج عمل حكومة النسرور
8%	14.4	54%		9%	12.6%	0		7.5%	3.1%	2025-2014	وثيقة الأردن 2025
20.0	14.2	91.7	86.2	13.1	13.7	3.4	7.3	3.0	3.1	2016-1999	الناتج الفعلية

المصدر: من إعداد المؤلفين استناداً إلى الخطط والتصورات الحكومية لإصلاح القصور في المؤشرات الاقتصادية -2016-1999

وقد كانت الحصيلة الفعلية لتلك التصورات والخطط على النحو الآتي:

1. ثبات نسبة النمو في الناتج المحلي الإجمالي عند حدود 3%، وارتفاع معدل الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى (91.7%).
2. انخفاض العجز في الموازنة العامة إلى نسبة (3.4%).
3. ارتفاع معدلات الفقر من (14%) إلى (20%).

(1) مجلس السياسات الاقتصادية ، خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني (2022 – 2018) ، 2018 ، على الموقع

الإلكتروني [https://trc.gov.jo/JEG-Program\(V15-June4-2018\)\(1\).pdf](https://trc.gov.jo/JEG-Program(V15-June4-2018)(1).pdf)

(2) رسالة موجهة من الملك عبد الله الثاني إلى رئيس الوزراء عبد الله النسرور بتاريخ 29-3-2014 خاصة بوضع

تصور مستقبلي واضح للاقتصاد الأردني للسنوات العشرة القادمة.

4. ثبات معدلات البطالة عند نسبة (13%).

وتدل تلك النتائج على أن كل تلك التصورات والخطط التنموية السابقة التي تم تبنيها، لم يكن هناك تناغم وتناسق واضح بينها، وبين المؤشرات الحقيقية للاقتصاد الأردني ومؤشرات نموه. بل إننا نرى أن كل الخطط التي وضعت تتباين فيما بينها من حيث نسب النمو المستهدفة في الناتج المحلي الإجمالي، ونسب العجز المستهدفة في الموازنة العامة، ومعدل الدين الخارجي المستهدف، وكذلك الأمر في النسب المستهدفة للبطالة والفقير؛ وأقل ما يقال عنها أنها تصورات وسياسات اعتباطية لم تُبنَ على أسس علمية واضحة وشفافة، وتفتقر إلى أدنى أسس ومقومات النجاح.

ج: تعديل التشريعات الناظمة للحياة الاقتصادية في الأردن

يهدف دفع عجلة الانفتاح الاقتصادي إلى الأمام، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، قامت المملكة بتوقيع العديد من الاتفاقيات التجارية القائمة على تحرير التجارة، إذ وقع الأردن ما مجموعه 28 اتفاقية استثمارية ثنائية⁽¹⁾

ومن أبرز هذه الاتفاقيات، اتفاقية الشراكة الأردنية الأوروبية التي تم توقيعها في عام 1997، وقد دخلت حيز التنفيذ في عام 2002؛ والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية في آذار عام 2000؛ والاتفاقية الثنائية مع الولايات المتحدة الأمريكية⁽²⁾؛ وقد ألغت الاتفاقية تدريجياً الجمارك البالغة نسبتها (20%) فما دون على السلع بين الولايات المتحدة والأردن خلال مدة 10 سنوات، وشملت كذلك التخفيض الجمركي والتحرير من القيود الكمية والموسمية على جميع السلع الزراعية والصناعية المصنعة وغير المصنعة، على أن تكون نسبة القيمة المضافة في السلعة (35% أو 20%) من منشأ أردني، ونسبة (15%) من منشأ أمريكي⁽³⁾.

أصبح الأردن، نتيجة لهذه الاتفاقيات، قادراً على التصدير للولايات المتحدة من خلال ثلاث اتفاقيات تسمح بالإعفاء الكامل أو التخفيض الجمركي تدريجياً للتجارة بين الطرفين، وهي: نظام الأفضليات المعمم (وفيه إعفاء كامل للجمارك)، واتفاقية التجارة الحرة، واتفاقية المناطق الصناعية المؤهلة (QIZ). وبقي العائق الرئيس لدخول السوق الأمريكي في اتفاقية التجارة الحرة، هو "موافقة دائرة الغذاء والدواء الأمريكية، التي تتطلب موافقتها أن تكون المؤسسة التي تريد التصدير تمتلك حجم

(1) المجلس الاقتصادي الاجتماعي الأردني، التقرير الاقتصادي والاجتماعي لعام 2013، ط 1، 2014، ص135.

(2) تم توقيعها في تشرين أول عام 2000، ونالت موافقة مجلس الشيوخ الأمريكي في تموز 2001، ودخلت حيز التطبيق في أيلول من العام نفسه.

(3) عبد الناصر الزبيد، جهاد أبو السندس، تقييم أثر اتفاقية التجارة الحرة بين الأردن وأمريكا في حجم التبادل التجاري، مجلة دراسات، العلوم الإدارية، الجامعة الأردنية، المجلد 39، العدد 2، 2012، ص218.

استثمارات مقدرا بـ 300 مليون دولار؛ وبسبب هذا الشرط، لم تستطع سوى شركة واحدة، وهي "مستودعات أدوية الحكمة"، الحصول على موافقة إدارة الغذاء والدواء الأمريكية.⁽¹⁾ ونستطيع القول: إن توقيع الأردن على تلك الاتفاقيات مع الجانب الأمريكي، كان له مردود إيجابي على الاقتصاد الأردني، إذ ارتفعت قيمة الصادرات الأردنية إلى الولايات المتحدة بشكل كبير جدا من (5.5) مليون دينار أردني عام 1998 إلى (733.8) مليون دينار عام 2011، شكلت ما نسبته (15.5%) من صادرات الأردن الإجمالية.⁽²⁾

د:الإصلاح المالي والضريبي

تُعرّف الضريبة بأنها مبلغ معين من المال، أو دفعات إلزامية، يدفعها المكلفون إلى السلطات العامة (الدولة أو السلطة المحلية)، وتُفرض عادة على طيف واسع من الأنشطة الاقتصادية التي تتراوح من الاستهلاك إلى الأنشطة المحققة للدخل، وذلك من أجل تغطية ما يترتب على هذه السلطات القيام به من نفقات عامة.⁽³⁾ والإصلاح الضريبي هو عبارة عن التغيرات التي تطرأ على النظام الضريبي في الدولة بهدف مواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية فيها؛ وقد يكون الإصلاح الضريبي شاملاً للهيكلة الضريبي للدولة، أو أن يكون جزئياً ومحدداً بنوع معين من أنواع الضرائب.⁽⁴⁾

وقد ارتكزت برامج الإصلاح المالي على الإصلاح الضريبي الشامل باعتباره البوابة الرئيسة للإصلاح المالي؛ لذلك، فقد عمدت البرامج الحكومية للإصلاح، على مراجعة النظام الضريبي بهدف توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين تحصيل الإيرادات الضريبية،⁽⁵⁾ وتوفير الإطار التشريعي المناسب لعمل القطاعات الاقتصادية المختلفة، وإصلاح نظام التقاعد الحكومي نظراً للاعباء المالية الكبيرة لهذا النظام على الموازنة العامة للدولة.

(1) مأمون صيدم، مؤشرات التجارة الخارجية الأردنية للعام 2003 مقارنة مع عام 2002، غرفة تجارة عمان، الأردن، أيار 2004، ص 19.

(2) عبد الناصر الزبيد، جهاد أبو السندس، تقييم أثر اتفاقية التجارة الحرة بين الأردن وأمريكا في حجم التبادل التجاري، مرجع سبق ذكره، ص 219.

(3) المرصد الاقتصادي الأردني، العبء الضريبي في الأردن: واقع وأفاق، أيار 2015، ص 2.

(4) محمد حسين، الإصلاح الضريبي، أهدافه وأبعاده، جمعية العلوم الاقتصادية، سورية، 2004، ص 6-7.

(5) تصنيف الضرائب في الأردن ضمن أربع فئات وهي: ضريبة الدخل على الأفراد والشركات، والضريبة العامة الخاصة على المبيعات، والرسوم الجمركية، وضريبة العقارات) ضريبة المسقفات السنوية، وضريبة نقل الملكية).

وقد أظهرت العديد من الدراسات⁽¹⁾ أن النظام الضريبي الأردني يعاني من جوانب قصور عديدة، أهمها:

- عدم الانسجام بين النظام الضريبي والنظام الاقتصادي للدولة؛ وقد شجعت الدولة الاستثمارات وقدمت الإعفاءات، إلا أن هذه الاستثمارات لم تسهم في زيادة الإنتاج وتشغيل الأيدي العاملة.
- الالتزام الضريبي المنخفض، ومستويات التهرب الضريبي المرتفعة.⁽²⁾ وقدرت إحدى الدراسات أن قيمة الإيرادات غير المحصلة للخزينة عام 2000 بلغت (210.6) مليون دينار أردني، تشكل نسبة (3.5%) من الناتج المحل الإجمالي، أو (10.7%) من النفقات العامة.⁽³⁾
- تقديم وظيفة الجباية على كل الوظائف الأخرى للنظام الضريبي؛ إذ تقدم وزارة المالية التوازن النقدي والمالي على حساب توازن النمو الاقتصادي والاجتماعي.
- النظام الضريبي الأردني لم يحقق العدالة الاجتماعية، إذ تتزايد الإعفاءات الضريبية لأصحاب الثروات والمشاريع الكبرى، في مقابل ارتفاعها على أصحاب الدخل المنخفضة؛ وهذا يؤدي إلى انخفاض المستوى المعيشي لأصحاب الدخل المحدود، مما يخفض من الطلب الكلي للاقتصاد، ويزيد من فرص حدوث ضغوط انكماشية.⁽⁴⁾

هـ: تشجيع الاستثمار الأجنبي بشقيه المباشر وغير المباشر

يعد الاستثمار الأجنبي المباشر من المؤشرات الهامة في تحديد قدرة الاقتصاد على التوسع والنمو، مما ينعكس على باقي القطاعات الاقتصادية في الدولة؛ وتظهر أهمية الاستثمارات الأجنبية المباشرة في مجال التشغيل من حيث مساهمتها في تكوين رأس المال في الدول المتلقية، وهي بذلك تساهم في توفير فرص العمل، ونقل التكنولوجيا المتقدمة، وزيادة قدرة الاقتصاد التنافسية، وتمويل المشاريع

(1) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، التقرير النهائي لتقييم النفقات الضريبية في الأردن: 21 تشرين ثاني، 2011 ص

ص 1-52، وللمزيد أيضًا انظر: -يوسف منصور، حول مشروع قانون الضريبة لعام 2013، المنتدى

الاستراتيجي الأردني، تموز 2013، ص 2، ومنشور على الموقع الإلكتروني: www.jsf.org/content.

- المرصد الاقتصادي الأردني، العبء الضريبي في الأردن، مرجع سبق ذكره.

(2) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، التقرير النهائي لتقييم النفقات الضريبية في الأردن: 21 تشرين ثاني، 2011،

ص 2.

(3) أيمن الخلايلة، متري مدانات، شذا يوسف: النفقات الضريبية- المرحلة الأولى، ضريبة الدخل، مديرية الدراسات

والأبحاث، وزارة المالية، تشرين الثاني، 2002.

(4) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، التقرير النهائي لتقييم النفقات الضريبية في الأردن: 21 تشرين ثاني 2011.

التنمية،⁽¹⁾ وتغطية الفجوة بين الادخار المحلي واحتياجات التنمية.⁽²⁾ وقد أدرك الأردن أهمية الاستثمارات الأجنبية في تحقيق التنمية الاقتصادية المرغوبة، مما حدا به لرسم استراتيجية وطنية لتشجيع الاستثمار، وتوفير البيئة الاستثمارية، والمشاركة في الاتفاقيات التجارية الدولية، باعتبارها الأساس الملائم لتشجيع وجذب الاستثمار.⁽³⁾

وقد اعتبرت قوانين تشجيع الاستثمار⁽⁴⁾ إطاراً تشريعياً ملائماً لجذب الاستثمارات الأجنبية، وتحفيز الاستثمارات المحلية؛ فقد تضمنت مجموعة من المزايا والحوافز والضمانات والإعفاءات الجمركية والضريبية للمشاريع الاستثمارية ضمن قطاعات: الصناعة، والزراعة، والفنادق، والمستشفيات، والنقل البحري والسكك الحديدية، ومدن التسلية والترويج السياحي، ومراكز المؤتمرات والمعارض، بالإضافة إلى قطاع خدمات استخراج ونقل وتوزيع المياه والغاز والمشتقات النفطية بخطوط الأنابيب. وفيما يلي أهم المزايا والحوافز التي قدمتها قوانين تشجيع الاستثمار الأردني للمشاريع الاستثمارية:⁽⁵⁾

1. الإعفاءات الجمركية:

- تعفى الموجودات الثابتة (الآلات، والأجهزة، والمعدات، والآليات، والعدد المخصصة لاستخدامها حصراً في المشروع، وأثاث ومفروشات ولوازم الفنادق والمستشفيات) من الرسوم والضرائب الجمركية.

(1) الطاهر، عبد الله، الاستثمار في الأردن: فرص وآفاق، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 2002، الطبعة الأولى، ص34.

(2) ارتفعت الفجوة الادخارية من (1.6) مليار أردني عام 2000 إلى (2.5) مليار دينار أردني عام 2004. للمزيد انظر: معن النصور، ندوة البيئة الاستثمارية في الأردن بين الواقع والطموح، مركز القدس للدراسات السياسية، 1 آذار 2008، ص3.

(3) محمد طاقة، محمود نور، حسين عجلان، الاستثمار العربي وأثره على الاقتصاد الأردني: دراسة تحليلية، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السابع عشر أيار - 2008، ص17.

(4) صدرت أربع قوانين لتشجيع الاستثمار، هي: قانون تشجيع الاستثمار رقم (16) لسنة 1995 وتعديلاته لسنة 2000، ثم قانون تشجيع الاستثمار لعام 2003، ثم قانون تشجيع الاستثمار رقم (30) لعام 2014، الذي دمج كلا من المناطق التنموية والمناطق الحرة والمدن الصناعية ومؤسسة تشجيع الاستثمار والجزء المتعلق بإنشاء المراكز التجارية ومكاتب التمثيل وإقامة المعارض ضمن هيئة واحدة مشتركة باتت تسمى بهيئة الاستثمار التي تهدف إلى تقليص البيروقراطية اتجاه المستثمر وتقديم كافة الحلول والتسهيلات الداعمة لاستثماره، وإلزام الجهات الحكومية بإصدار الموافقة على طلب المستثمر خلال مدة لا تزيد على (30) يوماً عمل من تاريخ استكمالها للمتطلبات القانونية.

(5) مؤسسة تشجيع الاستثمار، قانون تشجيع الاستثمار، على الموقع الإلكتروني:

http://www.aci.org.jo/content_manag.cfm?L3ID

- تعفى قطع الغيار من الرسوم والضرائب الجمركية، على أن لا تتجاوز قيمتها 15% من قيمة الموجودات الثابتة التي تلزمها هذه القطع.
 - تعفى الموجودات الثابتة للمشروع من الرسوم والضرائب الجمركية لغايات التوسع أو التحديث أو التجديد، إذا ما أدى ذلك إلى زيادة لا تقل عن 25% من الطاقة الإنتاجية للمشروع.
 - تمنح مشاريع الفنادق والمستشفيات إعفاءات إضافية من الرسوم والضرائب لمشترياتها من الأثاث والمفروشات واللوازم لغايات التحديث والتجديد مرة كل سبع سنوات على الأقل.
 - تعفى من الرسوم والضرائب الزيادة التي تطرأ على قيمة الموجودات الثابتة المستوردة لحساب المشروع، إذا كانت الزيادة ناتجة عن ارتفاع أسعار تلك الموجودات في بلد المنشأ، أو عن ارتفاع أجور شحنها أو تغير في سعر التحويل.
 - إعطاء حوافز وإعفاءات ضريبية للمنشآت العاملة داخل المناطق التنموية والحررة (وبخاصة المنشآت الصناعية) تصل لنسبة (الصفير) من ضريبة المبيعات، ونسبة (5%) من ضريبة الدخل، ونسبة (الصفير) من ضريبة الدخل على أرباح الصادرات.
- 2 - التسهيلات الضريبية:

تستوفي ضريبة الدخل (من الدخل الخاضع للضريبة) من الشركات العاملة ضمن قطاعات التعدين، والصناعة، والفنادق، والمستشفيات، والنقل، والمقاولات الإنشائية بنسبة (15%)، وبنسبة (35%) للشركات ضمن قطاعي البنوك والشركات المالية، وبنسبة (25%) للشركات الأخرى، كما تبلغ ضريبة الدخل للمشاريع الزراعية (صفير). وقسمت المملكة إلى ثلاث مناطق (أ، ب، ج) حسب درجة التطور الاقتصادي، بحيث تتمتع المشاريع الاستثمارية ضمن القطاعات المنصوص عليها في قانون تشجيع الاستثمار المقامة في أي من هذه المناطق بإعفاءات من ضريبي الدخل والخدمات الاجتماعية بنسب تتراوح بين (25%) في المنطقة التنموية الأولى، و(50%) في المنطقة التنموية الثانية، و(75%) في المنطقة التنموية الثالثة⁽¹⁾ لمدة عشر سنوات من تاريخ بدء العمل لمشاريع الخدمات، أو بدء الإنتاج الفعلي للمشاريع الصناعية؛ ويعفى المشروع من ضريبي الدخل والخدمات الاجتماعية بواقع سنة واحدة إذا ما جرى توسيعه أو تطويره أو تحديثه، وأدى ذلك إلى زيادة في الإنتاج لا تقل عن 25% شريطة أن لا تزيد مدة الإعفاء على أربع سنوات.

(1) المنطقة التنموية الأولى تكون داخل المدن والمحافظات المركزية، فيما المنطقة التنموية الثانية تكون خارج المحافظات المركزية والمدن الرئيسية، وتكون المنطقة التنموية الثالثة في المناطق الأقل حظاً.

3 - ضمانات الاستثمار

- يعامل المستثمر غير الأردني معاملة المستثمر الأردني، وله الحق في أن يستثمر في المملكة بالتملك أو بالمشاركة أو بالمساهمة في أي مشروع اقتصادي وفقاً للنسب المحددة في نظام تنظيم استثمارات غير الأردنيين. يكون للمستثمر غير الأردني حرية التملك الكامل للمشاريع المقامة ضمن قطاعات: الصناعة، وتكنولوجيا المعلومات، والزراعة، والفنادق، والمستشفيات، والنقل البحري، والسكك الحديدية، ومدن التسلية والترويج السياحي، ومراكز المؤتمرات والمعارض، وخدمات استخراج ونقل وتوزيع المياه والغاز والمشتقات النفطية بخطوط الأنابيب، بالإضافة إلى قطاعات اقتصادية أخرى عديدة.
- للمستثمر الأجنبي حق الاستثمار داخل المناطق التنموية والحرّة؛⁽¹⁾ وبإمكانه أن يقوم بتأسيس أي من المشاريع - الجائزة قانوناً- داخل كل من المناطق التنموية أو المناطق الحرّة دون أن يتقيد بشرط وجود شريك أردني معه، ودون أن يتقيد كذلك بحد أدني لرأس المال الخاص بتأسيس استثماره.
- للمستثمر مطلق الحق في إدارة مشروعه بالأسلوب الذي يراه، وبالأشخاص الذين يختارهم لهذه الإدارة.
- يحق للمستثمر إخراج رأس المال الأجنبي الذي أدخله إلى المملكة للاستثمار فيها، وما جناه استثماره من عوائد أو أرباح، وحصيلة تصفية استثماره أو بيع مشروعه أو حصته أو أسهمه.
- للعاملين الفنيين والإداريين في أي مشروع أن يحولوا رواتبهم وتعويضاتهم إلى خارج المملكة.
- للمستثمر الذي تضمن دولته أو مؤسسة رسمية تابعة لها استثماره أن يحيل ما يتعلق باستثماره من التعويضات والعوائد التي تترتب له إلى تلك الدولة أو المؤسسة بحيث تحل محله.
- لا يجوز نزع ملكية أي مشروع أو إخضاعه لأية إجراءات تؤدي إلى ذلك إلا باستملاكه لمقتضيات المصلحة العامة، شريطة دفع التعويض العادل للمستثمر، فيدفع التعويض بعملة قابلة للتحويل.

(1) قامت فكرة المناطق الحرّة على أنها أداة من أدوات التنمية من خلال تخصيص مواقع محددة تطبيق فيها قوانين وأنظمة خاصة مختلفة عما يطبق على باقي أنحاء الدولة، وتتميز بإعفاءات وتسهيلات تؤهلها لتكون مناطق جذب استثماري لتنمية الصناعات التصديرية والمبادلات التجارية الدولية وتجارة الترانزيت. وجاء قانون المناطق التنموية رقم (2) لسنة 2008 ليتمكن صاحب القرار من إنشاء العديد من المناطق التنموية ضمن آلية تأهيل وتنظيم واضحة مفتوحة لمبادرات حكومية (أو من القطاع الخاص) تتبلور عند صانع القرار الاقتصادي في الأردن منذ البدء بالسير في إقامة منطقة العقبة الخاصة عام 2001. انظر في ذلك: مركز الرأي للدراسات، المناطق التنموية والاقتصادية. الأبعاد والمستقبل، شهر تشرين الثاني 2008. وكذلك انظر: طالب عوض المناطق الصناعية المؤهلة الأردنية، المرصد الاقتصادي، الجامعة الأردنية، على الموقع الإلكتروني:

- تسوى نزاعات الاستثمار بين المستثمر والمؤسسات الحكومية الأردنية ودياً؛ وإذا لم تتم تسوية النزاع خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر، فلأبي من الطرفين اللجوء إلى القضاء، أو إحالة النزاع على "المركز الدولي لتسوية نزاعات الاستثمار"، علماً بأن الأردن قد صادق على اتفاقية الانضمام إلى عضوية هذا المركز في عام 1972.
- للمستثمر إعادة تصدير الموجودات الثابتة المعفاة، أو بيعها، أو التنازل عنها لمستثمر آخر مستفيد أو غير مستفيد من الإعفاءات، وفقاً لأحكام خاصة.

و: إدارة الدين العام

رافق تطبيق السياسات التمويلية التي اتبعتها الدولة في تمويل متطلبات التنمية، استمرار تشجيع الاستهلاك والاستيراد بدرجة تفوق كثيراً الإنتاج والتصدير والادخار، مما أدى إلى اتساع الفجوة القائمة بين الادخار المحلي، ومعدل الاستثمار المطلوب. وباعتبار القروض الخارجية هي البديل المناسب لتعويض النقص في المدخرات والفوائض المحلية، أصبح التمويل الخارجي هو العنصر الأساسي المتحكم في المسار التنموي⁽¹⁾. وقد صاحب التمويل الخارجي بيئة دولية غير مستقرة اقتصادياً وسياسياً، أثرت بشكل كبير على شروط التمويل الخارجي، التي تمثلت في تزايد شروط الاقتراض، وتدهور أسعار السلع التصديرية من المواد الخام عالمياً؛ الأمر الذي أدى، في نهاية الأمر، إلى انهيار الاقتصاد الأردني، وتزايد العجز التجاري، وعجز ميزان المدفوعات، وتفاقم أزمة الديون الخارجية.⁽²⁾

اضطر الأردن في حينها إلى إعادة جدولة ديونه الخارجية، والاتفاق مع الدول الدائنة على إطالة مدة السداد، والوصول إلى شروط أخرى تسددها ديونها في المستقبل.³ وتلك الاتفاقيات والشروط الدولية جعلت الحكومات المتعاقبة تقوم بوضع تصورات واستراتيجيات لتخفيض حجم المديونية من الناتج المحلي الإجمالي؛ وقد ارتكزت على المحاور الآتية:⁽⁴⁾

(1) صبحي محمد قنوص، أزمة التنمية، دراسة تحليلية للواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي لبلدان العالم الثالث، الطبعة الثانية، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1999، ص 97.

(2) الأسدي، يوسف وكاظم، حسين. تحليل ظاهرة الأزمات المالية وسبل الإحاطة منها، في كتاب: الأزمة المالية العالمية والآفاق المستقبلية، عمان، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010م، ص 28.

(3) الفانك، فهد، أزمة المديونية الخارجية: نحو سياسات عربية بديلة، المستقبل العربي، السنة 12، العدد 133، 1990، ص 74.

(4) نجادات، عبد السلام، المديونية الخارجية الأردنية وأثرها على الأمن الوطني الأردني، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد الثالث والثلاثون، 2012، ص 71 .

1. الاتجاه إلى الاقتراض الداخلي بدل الاقتراض الخارجي، والتحول من الديون قصيرة الأجل ذات الفوائد المرتفعة، إلى الديون متوسطة وطويلة الأجل.⁽¹⁾
 2. إعادة جدولة وشطب الديون، بالاتفاق مع نادي باريس الذي يمثل الدول الدائنة، ونادي لندن الذي يمثل المؤسسات المالية والتجارية للدول الدائنة.⁽²⁾
 3. شراء الديون بخصومات عالية.
 4. إصدار تشريعات محلية تلزم الحكومات الأردنية بتحديد نسب الدين الخارجي والداخلي.
- وخلال الفترة 1990 - 2002، قامت المملكة بعقد ست اتفاقيات لإعادة جدولة ديونها مع نادي باريس، بلغ مجموعها (5) مليارات دولار من الأقساط والفوائد.⁽³⁾ وبموجب هذا الاتفاق، تم إعادة جدولة المبلغ السابق لفترة تمتد لحوالي (22) عاما للقروض الثنائية (منها (12) سنة فترة سماح)، و(20) سنة للقروض التصديرية (منها (5) سنوات فترة سماح)، وتم الاتفاق على استغلال 30% من رصيد المديونية لهذه الدول كحد أقصى لمبادلات الدين مقابل استثمارات أو مشاريع تنموية؛ ويتم الاتفاق على ذلك ثنائيا مع الدول الأعضاء في النادي.⁽⁴⁾
- وتمكن الأردن من إعادة هيكلة الديون التجارية مع نادي لندن، فعقدت اتفاقية شملت الفترة من عام 1993-2002، أعيد فيها هيكلة نحو 736 مليون دولار من الإقسط، و122 مليون دولار من الفوائد متأخرة السداد، نتج عنها تخفيض الرصيد القائم من المديونية الخارجية الأردنية بقيمة 85 مليون دولار. أما فيما يتعلق بشراء الديون الخارجية بخصومات كبيرة، فقد تمكن الأردن خلال الفترة 1992-1997 من شراء ديونه من دول البرازيل وروسيا وسويسرا وكوريا؛ وقد بلغت قيمة هذه الديون (1362) مليون دولار، تم شراؤها بقيمة (394) مليون دولار.

(1) يتفق كثير من الاقتصاديين حول أفضلية المديونية الداخلية على الخارجية، سواء من حيث الانكشاف الاقتصادي أو الرضوخ لشروط المقرضين، فيما يرى البعض أن للمديونية الداخلية عدة أخطار، منها: مزاحمة القطاع الخاص على الفوائض النقدية للجهاز المصرفي، وبالتالي حرمان القطاع الخاص من الأموال اللازمة لتوسعه أو استثماراته الجديدة، وضعف قدرة الاقتصاد المحلي على توليد الوظائف وعلى المساهمة في النمو الكلي وفي التنمية الاقتصادية وما يتركة من أثر مباشر في تنمية المحافظات ومكافحة الفقر وتخفيض البطالة.

(2) المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، التقرير الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص180.

(3) البنك المركزي الأردني، سلسلة دوريات عن الدين الأردني، العدد السنوي .

(4) البنك المركزي الأردني، سلسلة دوريات عن الدين الأردني، الأعداد السنوية.

وفيما يتعلق بشراء الديون بخصومات عالية، فقد قامت الحكومة الأردنية خلال عامي (2000-2001) بشراء سندات بريدي⁽¹⁾ البالغة قيمتها (650) مليون دولار، بسعر (495) مليوناً، بعد الحصول على نسب خصم مناسبة تراوحت بين (7-11%).

كما قامت بمبادلة الديون الخارجية للأردن باستثمارات محلية للدول الدائنة، فقد تم توقيع 17 اتفاقية مبادلة ديون باستثمارات محلية مع كل من ألمانيا وفرنسا وسويسرا وفنلندا وإيطاليا والسويد وإسبانيا، بخصومات عالية تراوحت بين (40-73%).⁽²⁾ وأبرم الأردن في عام 2007 اتفاقية شراء مبكر لجزء من الديون المستحقة لنادي باريس، بقيمة إجمالية بلغت (4.2) مليار دولار، وبمعدل سعر خصم 11%، وتم استغلال رصيد حساب التخصيص في تنفيذ الجزء الأكبر من اتفاقية الشراء، بقيمة (1.1) مليار دينار.⁽³⁾

وفيما يتعلق بإصدار التشريعات المحلية التي تلزم الحكومات الأردنية بتحديد نسب الدين الخارجي والداخلي، فقد تم إصدار قانون الدين العام الحكومي الذي حدد نسبة الدين الحكومي الداخلي والخارجي بنسبة لا تتجاوز 60 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، واشترط القانون أن يتم الاقتراض الداخلي للحكومة بواسطة السندات الحكومية، ومنح القانون وزير المالية تحديد شروط إصدار السندات الحكومية بعد التشاور مع محافظ البنك المركزي، وتحدد القيمة الاسمية الإجمالية لأي إصدار من إصدارات السندات الحكومية في شروط ذلك الإصدار. كما حظر القانون على الحكومة الاقتراض الداخلي المباشر من البنوك التجارية، أو أي مؤسسة أخرى.⁽⁴⁾

كما وضعت لجنة التنمية الاقتصادية في مجلس الوزراء خطة لإدارة الدين العام للسنوات 2016 – 2018، مثلت أبرز محاورها في تخفيض النسب المتوقعة للمديونية، وآليات السداد، وإعادة التمويل. وقد بينت الخطة أنه في ضوء استمرار الحكومة بتبني النهج "الإصلاحي"، فإن مؤشرات الدين العام سوف تظهر تحسناً خلال السنوات القادمة، خاصة فيما يتعلق بنسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي؛

(1) سندات بريدي هي: سندات مقومة بالدولار صادرة عادة عن دول ناشئة، بموجب برنامج تخفيض الديون. سميت بهذا الاسم لأنها صدرت أولاً عندما كان نيكولاي بريدي وزيراً للخزانة في عهد الرئيس بوش الأب، يُصطلح عليها بالإنجليزية (Brady bonds)

(2) عبد السلام نجادات، المديونية الخارجية الأردنية وأثرها على الأمن الوطني الأردني، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد الثالث والثلاثون، 2012، ص 71 .

(3) البنك المركزي الأردني، سلسلة دوريات عن الدين الأردني، العدد السنوي لعام 2008، على الموقع الإلكتروني:

www.cbj.gov.jo

(4) قانون الدين العام، المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، على الموقع الإلكتروني: www.mof.gov.jo

فمن المتوقع أن تنخفض هذه النسبة سنويا لتصل إلى حوالي (74.1%) في عام 2018، بالمقارنة مع حوالي (81.7%) مع نهاية عام 2016. واستندت الخطة في توقعاتها على أن الاحتياجات التمويلية للحكومة المركزية والوحدات المستقلة ستنخفض بحوالي 4.5 مليار دينار ما بين الأعوام 2016 – 2018، بنسبة انخفاض تصل إلى (60%)؛ وذلك نتيجة ضبط عجز الموازنة، وتراجع خسائر شركة الكهرباء الوطنية، وتفعيل تحصيل الإيرادات الذي يتوقع أن يصل إلى 500 مليون دينار.⁽¹⁾

ثانياً: الإصلاح الإداري

ينظر إلى الإصلاح الإداري بأنه جهود مصممة خصيصاً لإحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام كله، أو على الأقل من خلال وضع معايير لتحسين واحدٍ أو أكثر من عناصره الرئيسية، أو إخضاع الواقع الإداري القائم لعملية تغيير تدريجي في ظل الظروف السياسية والاجتماعية والقانونية القائمة، بما يكفل تحسين مستويات أداء العملية الإدارية ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة.⁽²⁾

وقد ركزت معظم سياسات إصلاح وهيكله القطاع العام الأردني على ما يأتي:⁽³⁾

- بناء جهاز حكومي أكثر فعالية وكفاءة، خاضع للمساءلة.
- تقليص حجم الجهاز الحكومي بمكوناته المختلفة من مؤسسات ووزارات ودوائر حكومية، بصورة تضمن القيام بالمهام الأساسية، وتلغي الازدواجية والتداخل والتكرار في المهام. بالإضافة إلى تقليل عدد المؤسسات المرتبطة بدولة رئيس الوزراء، وإعادة ارتباطها بالوزراء المختصين.
- رفع مستوى الإنتاجية، وتحسين مستوى الكفاءة والفاعلية لموظفي القطاع العام.
- ضبط التوسع في إنشاء المؤسسات المستقلة، وتقليل عددها لتكون في الحالات التي تتطلب طبيعة عملها ذلك فقط، وتقليل الفجوة فيما بين الرواتب للمؤسسات المستقلة والحكومة المركزية، من خلال إقرار نظام خاص بالمؤسسات المستقلة على غرار نظام الخدمة المدنية.
- إيجاد أطر تشريعية ومرجعيات معتمدة تأسس عمليات إعادة الهيكلة على مستوى الجهاز الحكومي، والمؤسسات بشكل فردي.

(1) مجلس الوزراء الأردني، خطة إدارة الدين العام للسنوات 2016-2018، على الموقع الإلكتروني:

www.pm.gov.jo

(2) جلال محمد احمد، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، جامعة الخرطوم، رسالة ماجستير غير منشورة في الإدارة العامة، 2006، ص 28.

(3) وزارة تطوير القطاع العام، محور إعادة هيكلة الجهاز الحكومي، على الموقع الإلكتروني:

www.mopspd.gov.jo/ar/Pages

• بناء هياكل تنظيمية للمؤسسات الحكومية تعمل على زيادة الكفاءة والفاعلية، وتراعي الاستغلال الأمثل للموارد المختلفة، بالإضافة إلى تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.

وفي سبيل الوصول إلى تلك الأهداف، تم تشكيل اللجنة الملكية للتطوير الإداري عام 1984، ثم تبعها مشروع تطوير الإدارة العامة للأعوام (1989-1992)، واللجنة الملكية للإصلاح والتحديث عام (1989-1996). وفي عام 1994، تم إنشاء وزارة التنمية الإدارية؛ وقد قامت بوضع استراتيجية متكاملة للتنمية الإدارية، لكن عام 1999 عطل من وتيرة تلك الاستراتيجيات لتعود من جديد في عام 2001.⁽¹⁾

وفي عهد الملك عبدالله، تم تشكيل لجنة إصلاح القطاع العام (1999-2002)، ثم برنامج تحديث وتطوير القطاع العام (2004-2009)؛ ونتيجة ذلك تم إنشاء وزارة تطوير القطاع العام عام 2006.⁽²⁾

كما حددت مبادرة كلنا الأردن عام 2006 إصلاح القطاع العام، وإعادة هيكلة جهاز الخدمة المدنية بما يساهم في تحسين أداء الوزارات والمؤسسات المختلفة، وذلك من خلال إعادة هيكلة المؤسسات الحكومية، ودمج أو إلغاء بعض المؤسسات إذا اقتضت الحاجة ذلك، وتبسيط الإجراءات الحكومية، والوصول بالقطاع العام إلى الحجم المثالي، وزيادة كفاءة عملية اتخاذ القرار الحكومي، وتنمية الموارد البشرية، وبناء القدرات المؤسسية في مختلف الوزارات والدوائر، والتخلص من الازدواجية في المسؤوليات.⁽³⁾

وجاءت وثيقة السياسات الحكومية لتطوير القطاع العام عام 2011، لتحديد الأطر المناسبة لإصلاح القطاع العام ضمن رؤية وتصورات واضحة ومحددة زمنياً.⁽⁴⁾

وقد حدد الملك مرتكزات عمل القطاع العام في: وحدة الأهداف، والعمل بروح الفريق، والسعي لتحقيق النتائج التي يلمسها المواطن، وتعزيز مفهوم الشراكة مع المواطنين، وتحقيق مبدأ الشفافية المطلقة مقروناً بمبدأ المساءلة، وتحمل مسؤولية الإنجاز.⁽⁵⁾

وإبان الاحتفال بتسليم جوائز الملك عبد الله الثاني للتميز بتاريخ 10/10/2013، أكد الملك على "أهمية مأسسة ثقافة التميز في الجهاز الحكومي للنهوض بأداء القطاع العام، مشدداً على أن الإدارة

(1) فوزي العكش، الإصلاح الإداري في الأردن، مجلة جامعة دمشق، المجلد 19، العدد الثاني، 2003، ص 230.

(2) وزارة تطوير القطاع العام، تطوير القطاع العام، على الموقع الإلكتروني: www.mopds.gov.jo

(3) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، مبادرة كلنا الأردن، ص 6

(4) وزارة تطوير القطاع العام، وثيقة السياسات الحكومية لتطوير القطاع العام 2011، الوصول إلى إدارة حكومية موجهة

بالنتائج، على الموقع الإلكتروني: www.mopds.gov.jo

(5) كتاب التكليف السامي بتشكيل حكومة عبدالله النور الثانية، الموافق 9 آذار 2013.

الأردنية، التي حظيت في السابق بمكانة رائدة في تميزها، شهدت أخيرا تراجعاً في الأداء وترهلاً غير مقبول يجب العمل على تداركه وإصلاحه لصالح الوطن، حاضره ومستقبله".

ثالثاً: تصحيح سوق العمل الأردني وسياسة الأجور في القطاع العام

يعتبر الأجر من أهم المتغيرات الاقتصادية المعروفة، فهو يمثل أحد أهم مكونات الدخل القومي، ويعد مقياساً مهماً لمستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة؛ ويعكس حجم الأجور في الناتج المحلي الإجمالي مستوى تشغيل العمالة، كما يعكس تطور واستقرار الأوضاع والعلاقات الاقتصادية والاجتماعية. وقد كان لبرامج الخصخصة، وبيع شركات القطاع العام، وتقليص دور القطاع العام في التوظيف، دور مهم في جعل معدلات الأجور الحقيقية تميل إلى الانخفاض الحاد مع ارتفاع مستويات التضخم؛ وهو ما جعل من تصحيح سياسة الأجور في القطاعين العام والخاص أولوية من أولويات الحكومة. وقد قامت الحكومة بتحديد الحد الأدنى للأجور بـ 190 ديناراً أردنياً، بعدما كان 150 ديناراً، ثم رفعت الحد الأدنى للأجور إلى 210 ديناراً في عام 2017.

وللأجور المنخفضة في القطاع العام، بالمقارنة مع أجور القطاع الخاص، دور محتمل في تزايد معدلات الفساد ذي "المستوى المنخفض"؛ فعندما لا تدفع الحكومة للموظفين المدنيين، أجوراً كافية للوفاء باحتياجاتهم، فقد يضطرون إلى استخدام مناصبهم لجمع الرشاوى، وبخاصة عندما تكون التكلفة المتوقعة لضبطهم وفصلهم منخفضة؛⁽¹⁾ إذ يضطر هؤلاء الموظفون إلى قبول الرشاوى كوسيلة لزيادة رواتبهم المتدنية وتأمين دخل إضافي. وعليه، تحذر إدارة الشؤون المالية في صندوق النقد الدولي من مخاطر التخفيض الشامل للأجور، الأمر الذي يمكن أن يفضي إلى ارتفاع في السلوك الفاسد.⁽²⁾

رابعاً: تفعيل السياسات والانفاق الاجتماعي

هدفت السياسات الاجتماعية إلى الحد من مشكلة الفقر والبطالة في الأردن؛ وقد تم وضع حزمة من البرامج التي تهدف إلى تعزيز الأمان الاجتماعي للمواطن عام 1998، وتعزيز الإنتاجية الاقتصادية والاجتماعية عام 2002، والمعونة الوطنية، والتدريب المهني، وبرامج صندوق التنمية والتشغيل، ومؤسسة الإقراض الزراعي، يضاف إلى ذلك برامج الوزارات الأخرى الداعمة لهذا الجهد مثل

(1) كيمبرلي آن إليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة جمال إمام، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2000، ص 123.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من أجل الحد من الفقر، ديسمبر 2008، ص 6-7.

وزارة الأوقاف، وتفعيل صندوق الزكاة.⁽¹⁾ كما تم وضع ثلاث استراتيجيات وطنية لمكافحة الفقر خلال الفترة 2001 – 2013، هدفت إلى احتواء الفقر والحد منه، إضافة إلى الحد من التعرض له، من خلال اعتماد نهج شامل وموجه نحو تحقيق النتائج، يستهدف الفقراء والمعرضين للفقر، والحرص على خفض معدل نسب الفقر.⁽²⁾

وارتكزت تلك الاستراتيجيات على تطوير وتدريب القوى العاملة، وتحقيق التوازن بين النمو السكاني والموارد الاقتصادية والبشرية المتاحة. وإنشاء المناطق الصناعية المؤهلة لزيادة التوظيف والاستثمار. واستهدفت ثلاث فئات من الفقراء هم: فئة الأشد فقرا، وفئة الفقراء العاملون، وفئة القريبين من خط الفقر.⁽³⁾

المبحث الثاني: الإصلاح الاقتصادي وبرامجه

يعد الإصلاح الاقتصادي إحدى سياسات وآليات الحكومة اللازمة لتحقيق التنمية، التي برزت في إطار تحول استراتيجيتها من تنمية ذات نموذج مخطط إلى تنمية ذات نموذج تحرري، تماشيا مع المتغيرات السريعة والجارية في الاقتصاد الرأسمالي، ودعوة المؤسسات الدولية بالتحول نحو اقتصاد السوق؛ لذا، فقد تزايدت وتيرة الأخذ بالخصخصة باعتبارها عنصراً حاسماً في عملية التحول الاقتصادي في جميع دول العالم المتقدمة والنامية على حد سواء.⁽⁴⁾

(1) أحمد صيام، هناء صيام، ظاهرة الفقر والبطالة: اقتصادية الشكل، اجتماعية المضمون، المؤتمر الرابع للبحث العلمي، الجمعية الأردنية للبحث العلمي، 2000، ص12. منشور على موقع وزارة التنمية الاجتماعية، الأردن.

(2) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، برنامج مكافحة الفقر في الأردن، عمان، 2006، www.mop.gov.jo/arabic، ص 9-16. انظر أيضا: برنامج عمل الحكومة لمكافحة الفقر والبطالة على الموقع الإلكتروني: www.pm.gov.jo/images/governemnt_paper.doc انظر أيضا: وزارة التنمية الاجتماعية، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر للسنوات 2013-2020، والمنشورة على الموقع الإلكتروني: www.mosd.gov.jo

وزارة التنمية الاجتماعية، سياسة التنمية الاجتماعية وتقييم الفعالية الحكومية في مكافحة الفقر والبطالة، كلية الدفاع الوطني، تشرين ثاني 2009، ص1-34، على الموقع الإلكتروني: www.mosd.gov.jo

(3) مركز القدس للدراسات السياسية، قراءة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر في الأردن، بتاريخ 1-7-2007 ومنشور على الموقع على الموقع الإلكتروني: www.alqudscenter.org/arabic

(4) يشير مصطلح الخصخصة في مفهومه الضيق الى عملية التحول في النشاط الاقتصادي من القطاع العام إلى القطاع الخاص. وتتضمن عملية تحويل الملكية (من خلال بيع كل أو أجزاء من الملكية) من الدولة إلى الأفراد. انظر: مصطفى محمد العبد الله، التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1999، ص47.

أولاً: خصخصة مؤسسات القطاع العام وإعادة هيكليته

بدأت أولى مراحل الخصخصة في القطاع العام في الأردن بإنشاء الهيئة التنفيذية للخصخصة في عام 1996، التي بقيت حتى عام 1999 تسير بخطوات بطيئة؛ لكن الخطوة الفعلية لبداية برامج التحول الاقتصادي بدأت بتاريخ 2001/10/25، عندما وجه الملك عبدالله الثاني بن الحسين رسالة للحكومة، أكد فيها على أن ما يجري من تحولات اقتصادية عالمية وإقليمية تستدعي إعداد برنامج للتحول الاقتصادي والاجتماعي، يركز على إصلاح السياسات والبرامج الحكومية⁽¹⁾ واستجابة للتوجهات الملكية، شرعت الحكومة في وضع برنامج للتحول الاقتصادي والاجتماعي يهدف إلى تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين في القطاعات الاجتماعية والبنية التحتية، وتم تخصيص مبلغ 579.3 مليون دينار أردني للبرنامج في الفترة 2002-2005؛ تم تمويل (93%) منها كمنح من الدول المانحة (الولايات المتحدة الأمريكية، ودول الخليج العربي، واليابان)، بقيمة (539 مليون دينار)، فيما تم استخدام (40 مليون دينار)، بنسبة (7%) من إيرادات الخصخصة.⁽²⁾ كما شرعت الحكومة خلال الفترة (2000-2008) في خصخصة (64) شركة مملوكة للحكومة وللقطاع العام.⁽³⁾ والجدول رقم (4) يبين كيف تنازلت الدولة عن ملكيتها لبعض أبرز مؤسساتها من خلال بيعها لشركات خاصة في السنوات العشر الأخيرة.

أما المفهوم الواسع للخصخصة، فيتضمن صيغا مختلفة أهمها تحويل الملكية، أو إلغاء التأمين، أو إنهاء المشروعات الحكومية وتأجيرها الى القطاع الخاص، أو تحويل الادارة والسيطرة على المشروعات الحكومية إلى القطاع الخاص، وفتح مجال للمقاولين الأفراد لتجهيز السلع والخدمات التي تحتاجها المنشآت الحكومية.. انظر: محمد رياض الأبرش ونبيل مرزوق، الخصخصة، آفاقها وأبعادها، دار الفكر، دمشق، 1999، ص162.

(1) رسالة ملكية حول برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي بتاريخ 25 تشرين الأول 2001 .
(2) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة التقييم متوسط المدى لبرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي، عمان، ايلول 2005، ص2

(3) اعتمدت الحكومة مفهومين للخصخصة، هما: إعادة رسم الأدوار مابين القطاع الخاص وبين القطاع العام. وفقا لبيان الحكومة أمام البرلمان في شهر آذار، 1998، واعتماد نهج اقتصادي يتمثل في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشاريع القطاع العام التي تقتضي طبيعة إدارتها أسسا تجارية. وفقا للمادة رقم (3) من قانون الخصخصة رقم (1) لسنة 2000.

جدول رقم (4) الشركات والمؤسسات الحكومية المباعة والشركات المالكة

حصة الحكومة بعد البيع	الشركة المالكة	الحصة الثابتة	سنة البيع	حصة الحكومة قبل البيع	الشركة المباعة
15.3%	شركة لافارج الفرنسية	33%	1998	48.3%	شركة مصانع الإسمنت الأردنية
0%	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	14.3%	2002	15.3%	شركة مصانع الإسمنت الأردنية
26.9%	الشركة الكندية PCS	26%	2003	52.9%	شركة البوتاس العربية
25.6% بعد ان تم تخصيص 3% من اسهم الشركة الى القوات المسلحة	شركة وكالة الاستثمار في بروناي	37%	2006	65.6%	شركة مناجم الفوسفات الأردنية
49%	ائتلاف إثارة بقيادة شركة الأردن دبي كابيتال ويضم شركة اتحاد المقاولين وشركة مالاكوف الماليزية	51%	2007	100%	شركة توليد الكهرباء
40%	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	9%	2007	49%	شركة توليد الكهرباء
40%	ائتلاف شركة كهرباء المملكة لاستثمارات الطاقة ويضم شركة الأردن دبي كابيتال والشركة الكويتية لمشاريع التخصص القابضة وشركة المستثمرون العرب المتحدون	100%	2007	100%	شركة توليد الكهرباء
0%	ائتلاف شركة كهرباء المملكة لاستثمارات الطاقة ويضم شركة الأردن دبي كابيتال والشركة الكويتية لمشاريع التخصص القابضة وشركة المستثمرون العرب المتحدون	55.4%	2007	55.4%	شركة كهرباء محافظة أربد
60%	ائتلاف شركة جيتكو يضم شركة فرانس تيليكوم (88%) والبنك العربي (12%)	40%	2000	100%	شركة الاتصالات الأردنية
52%	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	8%	2000	60%	شركة الاتصالات الأردنية
41.5%	طرح عام للأسهم	10.5%	2002	52%	شركة الاتصالات الأردنية
30.5%	شركة فرانس تيليكوم	11%	2006	41.5%	شركة الاتصالات الأردنية
20.5%	شركة نور للاستثمارات المالية الكويتية	10%	2006	30.5%	شركة الاتصالات الأردنية
15.5%	المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي	5%	2006	20.5%	شركة الاتصالات الأردنية

المصدر: نتائج دراسة تقييم التخصيص في الأردن، صحيفة الغد الأردنية، الأحد 30 آذار / مارس 2014

بلغ إجمالي عوائد التخصيص في نهاية عام 2008، (1723) مليون دينار، منها (1270) مليون دولار ثمن بيع تلك الشركات؛ بينما ذهبت معظم عوائد التخصيص في شراء الديون، إذ تم إنفاق (1.56) مليار دولار منها في شراء ديون الأردن من نادي باريس، فيما تم إنفاق مبلغ 40 مليون دينار لبرنامج

التحول الاقتصادي والاجتماعي، ومبلغ (150) مليوناً في تمويل مشروعات تنموية، ومبلغ (26.5) مليوناً في تمويل بناء إسكانات مدنية وعسكرية، وتم سداد (102.6) مليون دينار لقروض وفوائد الملكية الأردنية.⁽¹⁾ أدى تنازل الدولة عن ملكيتها لتلك الشركات إلى انتقال احتكارات القطاع العام إلى الشركات متعددة الجنسية؛ وبدلاً من أن تؤسس الإصلاحات الاقتصادية لتغييرات اقتصادية واجتماعية جديدة، فإن النتيجة كانت إطلاق يد الشركات متعددة الجنسيات في الاقتصاد الأردني. وكُتلت الاتفاقيات المعقودة يد الدولة، وجعلتها عرضة للاستغلال من أصحاب الاحتكارات الجديدة. وانتشرت ظاهرة الحديث عن الفساد المالي والإداري في عمليات الخصخصة.⁽²⁾

انتهت تلك المطالبات إلى فتح تحقيقات موسعة من قبل مجلس النواب الأردني لعمليات الخصخصة التي دارت حولها الشبهات، حفظت معظمها في الأدراج المغلقة بدون إجابات شفافة وواضحة، مما جعل قطاعاً واسعاً من الأردنيين يبدي علامات استفهام كثيرة حيال الخصخصة وما صاحبها من تغييرات أخرى، وما جرى فيها، ليس فقط بسبب ارتباطها بطرق قديمة، بل لعدم ثقة المواطن الأردني بإجراءات الحكومة في تنفيذ الخصخصة، وعدم شفافيتها في الإفصاح عن المعلومات المرتبطة بتلك العمليات.⁽³⁾ ونتيجة لذلك، فقد وجه الملك عبد الله الثاني، من خلال كتاب التكليف السامي بتاريخ 12 تشرين الأول (أكتوبر) 2012، حكومة عبد الله النصور بإجراء مراجعة شاملة لكل الملفات التي طالتها عمليات الخصخصة.

خلصت اللجنة في تقييمها لبرامج الخصخصة، إلى أنه كان هناك تباين واضح، سواء أكان من جانب سلامة التنفيذ أم من جانب الأثر الاقتصادي والاجتماعي؛ وقد اتسمت بعض العمليات بالشفافية، والالتزام بالقوانين، واتباع الممارسات الفضلى: (خصخصة الملكية الأردنية، وشركة ميناء الحاويات، وشركة مياها، ومجموعة المطار الدولي، وكلية الملكة نور الفنية، وتدريب الطيران وتمويل الطائرات، وشركة البوتاس، وأكاديمية الطيران)؛ بينما افتقرت عمليات أخرى إلى أدنى معايير الشفافية، أو شابتها مخالفات قانونية، أو استخدام للسلطة التقديرية استخداماً غير منسجم مع روح القانون

(1) وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية، المجلد الرابع عشر، العدد الثاني عشر كانون ثاني، 2013، ص 68. انظر أيضاً: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة التقييم متوسط المدى لبرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي، عمان، أيلول 2005، ص 4، ص 66.

(2) هدى الشرقطلي، أثر الخصخصة على الأداء المالي للشركات الأردنية وارتباط ذلك بنوع وحجم تطور السوق، رسالة ماجستير في المحاسبة غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، 2010، ص 33

(3) Robert Satloff, From Hussein To Abdullah: Jordan In Transition, Policy Focus, The Washington Institute, Research Memorandum, April 1999, p4.

والممارسات الفضلى: (خصخصة شركة توليد الكهرباء، وشركة الإسمنت، ومنح رخصة لشركة أمنية للاتصالات، وشركة الفوسفات).

وفيما يتعلق بأثر الخصخصة على أداء المنشآت وإيرادات الخزينة العامة، فقد أظهرت اللجنة أن إيرادات الخزينة من عوائد التخصيصية لم تقتصر على بيع جزء من ملكية الحكومة في المنشآت التي تمت خصصتها، إنما استمرت إلى ما بعد الخصخصة على شكل أرباح وضرائب ورسوم مختلفة؛ فلقد حققت خزينة الدولة إيرادات بلغت 3.5 مليار دينار أردني من هذه المنشآت منذ بداية برنامج التخصيصية في عام 1998 وحتى نهاية عام 2012، بالمقارنة مع عوائد التخصيصية التي بلغت 1.7 مليار دينار؛ وهذا يدل على أهمية العناية بالضرائب والرسوم في تحصيل إيرادات مستدامة للخزينة العامة. كما تبين أن تحسنا ملحوظا طرأ على الأداء المالي لمجموعة من الشركات التي تمت خصصتها، ولكن هذا التحسن كان يعزى بشكل أساسي للقوة الاحتكارية للشركات التي تم خصصتها، وليس بزيادة الكفاءة أو الإنتاجية: (شركة مصانع الإسمنت، وشركة الفوسفات والبوتاس، وشركة الكهرباء). وقد انعكست هذه الإيرادات إيجابا على الخزينة من خلال الضرائب والرسوم.⁽¹⁾

وفي قطاع الاتصالات، نجحت عملية إعادة الملكية وتحرير القطاع في تحويل شركة الاتصالات الأردنية من شركة احتكارية تدر دخلا احتكاريًا للخزينة على حساب السعر للمستهلك ونوعية الخدمة، إلى شركة ربحية في قطاع حيوي ومنافس يقدم خدمات مميزة، ويدر دخلا على الخزينة من خلال الضرائب والرخص والرسوم، مشكلا إحدى أهم مصادر دخل الخزينة الضريبية.

أما فيما يتعلق بأثر الخصخصة على الاقتصاد الكلي، فقد بينت نتائج اللجنة أن مساهمة الخصخصة في إعادة هيكلة الاقتصاد الكلي بقيت محدودة، نظراً إلى أن المنشآت التي شملتها عمليات الخصخصة. على الرغم من أهميتها. كان عددها محدودا، ومساهمتها في الناتج المحلي محدودا أيضا، مقارنة بدول المنطقة؛ ففي جانب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، شهدت المملكة تزامنا مع تنفيذ البرنامج، تدفقات نقدية كبيرة نسبيا من الخارج، جاءت لتمول عمليات الاستحواذ لجانب من ملكيات الحكومة في عدد من الشركات التي تمت خصصتها، كما ترافقت أيضا مع زيادة عامة في الاستثمار الأجنبي تزامنت مع إلغاء القيود التي كانت تقف عائقا أمام دخول منافسين جدد إلى هذه القطاعات.⁽²⁾

وفي المحصلة، فقد أثبتت التجربة أن الخصخصة لا يمكن أن تحدث تغييرات مستدامة في هيكلة الاقتصاد الوطني، ما لم ترافق مع سياسات وبرامج هيكلية متوسطة وطويلة الأمد باتجاه تعزيز الاقتصاد الإنتاجي، وتنويع مصادر الطاقة، وضبط الإنفاق الحكومي.

(1) نتائج دراسة تقييم التخصيصية في الأردن، جريدة الغد الأردنية، الأحد 30 آذار / مارس 2014

(2) المرجع السابق.

سياسيًا، نتج عن برامج الخصخصة مقاربتان نخبويتان متعارضتان ومتصارعتان؛ إحداهما تؤمن بالفكر الليبرالي والاعتماد على قوى السوق في عمليات التصحيح والتنمية (الليبرالية المتوحشة)، والثانية تؤمن بالتدخل الحكومي واتباع سياسات تنموية تؤمن بالاعتماد على الذات والتوجهات الداخلية (العقلانية الاقتصادية).⁽¹⁾

واعتقدت الطبقة السياسية الليبرالية أن نخب الدولة السياسية التقليدية هي العائق في وجه الليبرالية الاقتصادية، معتبرة أن تلك النخب سخرت الاقتصاد لخدمة مصالحها وسلطتها، بوصفه مصدرًا لها في المحسوبية؛ فيما اعتبرت الطبقة السياسية التقليدية (المؤيدة لتدخل الدولة) أن الخصخصة تسببت بتوليد ضغوطات على الدولة أفقدتها استقلاليتها؛ فمن جهة تم الاستيلاء عليها من قبل القوى الاجتماعية ذات الامتيازات، ومن جهة أخرى خضعت للقيود الاقتصادية الدولية (صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي). وفي نهاية المطاف، ووجهت مستلزمات التراكم الرأسمالي دفة السياسة، وتقلدت الطبقة الرأسمالية مقاليد السلطة.⁽²⁾

ويبدو أن المقاربتين في تفسيرهما للاختلالات واقتراحهما للحلول على طرفي نقيض في تناولهما للاقتصاد السياسي الفعال والنموذجي في حل مشكلة الاقتصاد الأردني؛ فهما ينطلقان من مواقف أيديولوجية وفكرية أكثر منها مواقف اقتصادية مستندة إلى الواقع الاقتصادي الأردني. إن النخبة الأردنية انقسمت حول حجم الانفتاح الاقتصادي المطلوب من جهة ووتيرة الإنجاز؛ فالنخب التقليدية ترى أن القوى السياسية هي التي تفرض التغيير، وهي تريد أن تشجع البرجوازية بوصفها المحرك الاقتصادي، ولكن دون أن تمنحها سلطة سياسية. أما الليبراليون الجدد، فيريدون الإصلاح الاقتصادي مع التمكين السياسي بغض النظر عن النتائج.

وبموازاة خصصة القطاع العام، قامت الحكومات المتعاقبة بإعادة هيكلة القطاع العام وتقليص حجم الجهاز الحكومي من حيث عدد الموظفين العاملين فيه وعدد المؤسسات، لتوفير النفقات وتحسين الأداء الحكومي، كما تم الاتجاه إلى تجميد عمليات التوظيف، وتقييد إحداث الوظائف الجديدة مع حصرها بالوظائف الضرورية التي تحتاجها كل من وزارتي التربية والتعليم والصحة، وتشجيع التقاعد المبكر والاستيلاء، ودمج الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات المستقلة؛ إذ تم دمج

(1) حسنين توفيق إبراهيم، الاقتصاد السياسي للإصلاح الاقتصادي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 1999ص

(2) عماد الشدوح، التحولات الاقتصادية والنخب السياسية في الأردن (1989-2015)، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2017، ص161.

15 مؤسسة ووزارة واحدة،⁽¹⁾ كما تم إدخال فكرة الحكومة الإلكترونية وتبنيها بهدف تبسيط الإجراءات الحكومية وتسهيلها، لاسيما تلك الأكثر مساسًا بالمواطن.

كذلك، فقد تم تحديث للقوانين والأنظمة الحكومية، بما فيها نظام الخدمة المدنية، وإقرار نظام خاص بالمؤسسات المستقلة على غرار نظام الخدمة المدنية، بعدما شعرت الحكومة أن هناك مبالغة في الرواتب والامتيازات التي يحصل عليها مدراء وموظفو تلك المؤسسات، وتم إعادة هيكلة الرواتب والأجور في مؤسسات القطاع العام لتحقيق المساواة؛ لكن رضوخ الدولة لحركة الاعتصامات التي قام بها موظفوها أثر سلبيا على إعادة النظر بعلاوات الموظفين؛ فجاءت العلاوات اجتهادية، ودون إخضاعها لمعايير موضوعية، بل كان حجم الضغط والاعتصام هو المحرك لتلك العلاوات. أضف إلى ذلك أن عدم إلزامية تنفيذ الأهداف العامة لخطط الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية، لعدم إصدارها بقوانين وتشريعات، واعتبارها خططاً استرشادية غير ملزمة بالتنفيذ، ولد ضعفاً في مستوى تعهد والتزام الوزارات والمؤسسات العامة بوضع تلك الأهداف موضع التطبيق. علاوة على أن ابتعاد اهتمامات الدولة بالتنمية الإدارية، وتحشيد طاقات الدولة إلى تأمين احتياجات الإصلاح الأخرى، أدى إلى غياب الدعم السياسي من الحكومات لتحقيق جهود التنمية، وساهم - إلى حد ما - في إضعاف هذه الخطط.

ثانياً: معالجة العجز في الموازنة العامة للدولة

ركزت السياسات الاقتصادية الحكومية المعلنة في معظم سنوات الدراسة على محاولة تخفيض العجز السنوي في الموازنة العامة للدولة؛ وقد اتبعت الحكومات المتعاقبة استراتيجيتين متوازيتين لتحقيق ذلك، هما:

(أ) تعديل السياسات الضريبية

قامت الحكومة منذ عام 1989 بإجراء تخفيضات جوهرية على الرسوم المفروضة على السلع المستوردة، خاصة المواد الأولية والسلع الوسيطة؛ وقد شملت هذه الإجراءات تخفيض الحد الأعلى للرسوم الجمركية، ليصل إلى 30%، وإعفاء العديد من مدخلات الإنتاج من الرسوم الجمركية. ومنذ عام 1994، تم تعديل السياسات الضريبية في الأردن أكثر من مرة؛ كانت البداية عندما تم إلغاء ضريبة الاستهلاك، والاستعاضة عنها بقانون الضريبة العامة على المبيعات، إذ تم رفع نسبة الضريبة العامة على السلع بالتدرج من (7%) عام 1989 إلى (10%) عام 1994، ثم إلى (13%) عام 1999، ثم تم رفعها إلى نسبة (16%) عام 2003؛ وقد تبع ذلك توسيع سريان نطاقها لتطبيق على

(1) تم دمج وزارة التنمية السياسية مع وزارة الشؤون البرلمانية لتصبح وزارة الشؤون البرلمانية والسياسية.

الخدمات بالإضافة إلى السلع.⁽¹⁾ ثم طبقت المرحلة الثانية من التشريعات الضريبية، فكانت ضريبة القيمة المضافة، وهي تسري بموجب ذلك على كل مرحلة من مراحل انتقال السلع من الصانع إلى تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة؛ أي تم توسيع شريحة المواطنين الخاضعة للضريبة ليصل حد التسجيل لنشاط التجارة إلى (150) ألف دينار.⁽²⁾ وفي المقابل، تم إعفاء (1440) مادة من الرسوم الجمركية، وإعفاء السياح وغير المقيمين من ضريبة المبيعات التي تم تخفيضها على الفنادق والمطاعم السياحية من 16% إلى 7%.

ويهدف تطوير الإجراءات الجمركية وتبسيطها، أصدرت الحكومة عام 1998 قانوناً جديداً للجمارك، تم بموجبه توحيد كافة الرسوم والضرائب التي تستوفي على السلع المستوردة والمعاد تصديرها، بحيث يتم استيفاء هذه الرسوم والضرائب في بند واحد، ووفق جدول واحد؛ وهو عبارة عن جدول دولي متطور لتصنيف وتبويب السلع وفق أسس علمية ثابتة وضمن مجموعات رئيسية.⁽³⁾ وفي إبريل من عام 2001، اعتبر تقرير البنك الدولي عن الاقتصاد الأردني أن الأردن يعد من أقل الدول فرضاً للرسوم الجمركية، وأعلىها من حيث البضائع المفروض عليها رسوم صفرية من بين دول آسيا. واستناداً إلى ذلك، ففي سنة 2002 تم إلغاء إعفاء السلع الأساسية من الضريبة (وقد شملت 91 سلعة ضرورية، من أهمها: حليب الأطفال، والزيوت النباتية، واللحوم، والأسماك)، وتم . بالتالي . فرض ضريبة عليها بنسبة (4%). وفي عام 2005، تم فرض ضريبة المبيعات على 19 سلعة رئيسية أخرى، ورفع الضريبة المستوفاة عليها من (4%) إلى (16%)؛ وهو ما أدى إلى ارتفاع أسعار تلك السلع على عامة المواطنين، وبخصوصة ذوو الدخول المتدنية. كما تم تعديل قانون ضريبة الدخل كان اخرها قانون ضريبة الدخل رقم (38) لسنة (2018) الذي اثار الكثير من الانتقادات والاحتجاجات نتيجة اقراره حيث حدد القانون سقف الإعفاءات للعائلات في ما يتعلّق بالدخل الخاضع للضريبة بواقع 20 ألف دينار للعام 2019، ينخفض إلى 18 ألف دينار في 2020 ، وحدد القانون، سقف الإعفاءات للأفراد الخاضعين للضريبة بـ 10 آلاف دينار لعام 2019، و9 آلاف دينار لعام 2020. كما بين أن ضريبة الدخل تستوفي من الشخص الطبيعي الذي يقل دخله السنوي الصافي عن 300 ألف دينار ، ويزيد عن السقف المحدد (10 آلاف دينار) بشكل تصاعدي. وستكون النسب بواقع 5 بالمائة عن كل دينار في 5 آلاف دينار الأولى بعد سقف الإعفاء، و10 بالمائة عن الـ 5 آلاف الثانية، و15 بالمائة عن الـ 5 آلاف الثالثة، و20 بالمائة عن الـ 5

(1) منتدى الاستراتيجيات الأردني، وحدة الأبحاث والدراسات، النظام الضريبي في الأردن، أيار 2013، ص 1 .

والمنشور على موقعه الإلكتروني: www.jsf.org

(2) المرجع السابق، ص 1-6 .

(3) المرجع السابق، ص 1

آلاف الرابعة. وستكون نسبة ضريبة الدخل 25 بالمائة عن كل دينار يزيد عن 300 ألف ولغاية مليون دينار (423 ألف دولار - 1.41 مليون دولار)، أما من يزيد دخله الصافي عن مليون دينار سنوياً، فيستوفي منه ضريبة دخل بنسبة 35 بالمائة من دخله. كما حدد القانون ضريبة الدخل على الأشخاص الاعتباريين، بواقع 14 بالمائة لقطاع الصناعة، و35 بالمائة للبنوك.⁽¹⁾

وفي محاولة للدولة بتخفيض عجز الموازنة، تم التركيز على زيادة الإيرادات الضريبية من خلال زيادة الرسوم والضرائب؛ وبين الجدول رقم (5) ارتفاع الإيرادات الضريبية من (858) مليون دينار عام 1999 إلى (4096) مليون دينار عام 2015، ثم ارتفعت الإيرادات الضريبية إلى (5651) مليار دينار عام 2020 أي بمعدل سبعة أضعاف ما كانت عليه عام 1999 (الجدول رقم 6)، الأمر الذي أدى إلى تقليص معدلات الاستهلاك الكلي بشقيه العام والخاص للمواطنين، نتيجة انخفاض القدرة الشرائية للمواطنين، مما أدى - بالنتيجة - إلى تراجع معدلات الطلب الكلي الفعال للاقتصاد الأردني، والدخول في مرحلة من الركود الاقتصادي، التي ما زالت آثاره تتعمق حتى الوقت الحاضر. ولم يقابل تلك الإجراءات انخفاض في عجز الموازنة العامة، بل على العكس من ذلك، فقد تضاعف العجز في الموازنة العامة أكثر من سبع مرات خلال الفترة 1999-2020، وذلك من (223.6) مليون دينار في عام 1999 ليصل إلى (1247) مليون دينار في عام 2020

جدول رقم (5) الإيرادات الإجمالية في الأردن وعجز الموازنة العامة (1999-2020) (مليون دينار)

السنة	الإيرادات الكلية والمنح الخارجية	الإيرادات المحلية	الإيرادات الضريبية	عجز الموازنة العامة بعد المنح	نسبة عجز الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي %
1999	1699.5	1496.5	858.6	223.6	7.3
2000	1784	1585.3	884.2	203.8	7.4
2003	2613	1675.6	1083.2	196.8	6.9
2004	2958.5	2147.2	1428.8	222.0	7.2
2005	3062.1	2561.8	1765.8	476.8	5.3
2006	3468.8	3164.5	2133.5	443.2	4.4
2007	3971.5	3628.1	2472.1	615.0	6.9
2008	4738.3	4020.1	2758.1	1473	7.9
2009	4526.2	4192.8	2884	1509.3	8.5
2010	4662.8	4261.1	2986.3	1045.2	5.4
2011	5414	4199.0	3062	1382.7	6.8
2012	5054.3	4727	3351.5	.01824	8.3
2013	5759	5119.5	3652	1318.2	5.5
2014	7267	6031.0	4037	583.5	2.3
2015	6796.4	1059	4096	926.5	3.5
2016	7069.6	5780	4254.3	317.00	3.2

(1) قانون رقم (38) لسنة (2018)، قانون معدل لقانون ضريبة الدخل، الجريدة الرسمية، ص7285

2.6	747.9	4343.6	6717.4	7425.3	2017
2.4	727.6	4535.5	6944.9	7839.6	2018
3.4	1215	4798	7020	7754.3	2019
3.7	1247	5651	7754	8561	2020

المصدر: الجدول من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى: تقارير البنك المركزي، النشرات الإحصائية السنوية، خلاصة الموازنة العامة للحكومة المركزية (1973-2016) جدول رقم 17

وأصبح المواطن الأردني الضحية الأولى من تلك السياسات الضريبية؛ فكلما تزايد العجز في الموازنة العامة، تلجأ الحكومة إلى المواطنين، فتزيد من سعر المحروقات، على الرغم من انخفاض سعره عالمياً، وتفرض ضرائب جديدة، بحيث يصل عدد الضرائب المفروضة على المواطن الأردني (120) مسيً ضريبياً، وكثيرٌ منها بدون مسي مثل: ضريبة إضافية، أو رسوم إضافية.⁽¹⁾

ولقد بينت العديد من الدراسات التي تناولت السياسات الضريبية المطبقة في الأردن، أنها سياسات جباية، وليست سياسات تنموية؛ فهي من جهة، وسعت قاعدة الخاضعين للضرائب، فيما خفضت من مستوى الإنفاق الرأسمالي الذي يشجع الاستثمار والتنمية من جهة أخرى. وقد أظهرت دراسة عن تقييم النفقات الضريبية في الأردن عام 2012، أن (161) سلعة تخضع لنسبة عالية من ضريبة المبيعات، لكنها لا تخضع لرسوم استيراد، بينما توجد (111) سلعة، عليها رسوم استيراد مرتفعة مع ضريبة مبيعات متدنية، مع إعفاء السلع الوسيطة من الرسوم الضريبية؛ الأمر الذي يفرض المزيد من العبء الضريبي على المستهلكين، ويخل بقرارات الإنتاج والتكنولوجيا.⁽²⁾

وأكدت دراسة للمرصد الاقتصادي الأردني أن النظام الضريبي في الأردن يواجه العديد من العيوب؛ منها توحيد معدلات الضريبة على الدخل عند (25%) للشركات المالية، و(30%) للبنوك، فيما كانت تصل النسبة التصاعدية في القوانين السابقة إلى أكثر من (45%)؛ بالإضافة إلى توحيد الإعفاءات الضريبية على الأفراد عند (12) ألف دينار للفرد الأعزب، و(24) ألف دينار للفرد المتزوج.

(1) المرصد الاقتصادي الأردني، العبء الضريبي في الأردن، مرجع سبق ذكره، ص4

(2) الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تقييم النفقات الضريبية في الأردن: التقرير النهائي، 21 تشرين أول 2011، ص1-

52 انظر أيضًا:

World Bank, 2012, term longer and adjustment fiscal immediate for options Jordan of kingdom Hashemite:

//documents.worldbank.org/curated/en/2012/11/17290989/hashemiteconsolidation-term-longer-adjustment.

إن هذه القوانين تتناقض مع العدالة الاجتماعية في تصاعد معدلات الضريبة حسب قدرة المكلف الضريبية، فقد ساوت بين جميع الأفراد والأسر بقطع النظر عن دخولهم والتزاماتهم الأسرية والصحية والتعليمية التي تتحملها كالإنفاق على تعليم الأبناء، والعلاج الصحي، وإعالة الأسر كبيرة الحجم. وبالنتيجة فقد حولت تلك السياسات الضريبية، الضريبة من أداة لعدالة توزيع الدخل إلى أداة لتوزيع العبء الضريبي بشكل متساوٍ لمختلف الشرائح الاجتماعية والتجارية.⁽¹⁾

وعلى المستوى السياسي، خلقت تلك السياسات معضلة بالنسبة للنظام السياسي الأردني؛ ففي الوقت الذي يرغب فيه النظام في تأمين مصالحة الاستراتيجية العليا من جهة، فإنه ملزم بتوفير حماية لقاعدته الاجتماعية من جهة أخرى، إذ إن الشرعية للنظام تقوم على توفير الخدمات الاجتماعية والفرص الاقتصادية لمختلف الشرائح والطبقات الاجتماعية؛ والمنطق السياسي يقضي بحماية القاعدة (من أغلبية المواطنين) من تعدي العناصر الرأسمالية المكونة لنسيج النظام، التي لديها القدرة على الدفاع عن مصالحها داخل مؤسسات النظام من خلال الامتيازات المتاحة لها.

والغريب في الأمر أن معظم القوانين الضريبية التي كانت في التسعينات. وقد كانت أكثر عدلا في توزيع العبء الضريبي، ثم عُدِّلت مع بداية برامج الخصخصة. هي التي تم العودة إلى نسبها مرة أخرى لمعالجة الاختلال الذي رافقها، مما يلقي بظلال من التساؤلات على أهداف ومرامي التعديلات التشريعية التي تمت في الماضي ولماذا تمت.

(ب) زيادة المساعدات والمنح الخارجية

ظلت المساعدات والمنح الخارجية للأردن تتذبذب من سنة لأخرى خلال الفترة 1998-2002، وبقيت في حدود (500) مليون دولار سنويا تقريبا؛ وقد كان لسوء العلاقات الأردنية - الخليجية قبل عام 1996، وأحداث الحادي عشر من أيلول 2001 في الولايات المتحدة، دور كبير في ذلك. ثم وصلت المساعدات والمنح ذروتها في عام 2003 إلى (1490) مليون دولار، وكانت تلك المساعدات، في غالبيتها، تعويضا للأردن عن توقف السوق العراقي نتيجة الاحتلال الأمريكي للعراق، ولمواجهة المصاعب الاقتصادية الناتجة عن توقف تدفق النفط العراقي للأردن بأسعار تفضيلية.⁽²⁾ ثم عادت المساعدات والمنح مرة أخرى إلى الانخفاض الشديد في عام 2004، إذ انخفضت إلى (615.5) مليون دولار، بنسبة

(1) طالب عوض، الهيكل الضريبي في الأردن المرصد الاقتصادي، الجامعة الأردنية المنشور على موقع الجامعة الأردنية: <http://resources.ju.edu.jo> انظر أيضا: منتدى الاستراتيجيات الأردني، النظام الضريبي في

الأردن، مرجع سبق ذكره، ص 1-6

(2) حمدان التميمي، دور المساعدات والمنح في رفد الموازنة العامة في الأردن خلال الفترة من (1990-2006)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، 2008، ص 4 .

انخفاض بلغت 65% عن عام 2003، وبقيت تتراوح حول هذا المبلغ حتى عام 2007.⁽¹⁾ ونتيجة الأزمة المالية العالمية (2008-2010)، قامت الولايات المتحدة والدول الغربية بتقديم مساعدات مالية للأردن لتجاوز تلك الأزمة، انعكست في ارتفاع حجم المنح والمساعدات المقدمة للأردن إلى متوسط (750) مليون دولار خلال تلك الفترة.

وخلال الفترة من (2011-2016)، بلغ حجم المساعدات والمنح الخارجية للأردن (9068.47) مليار دولار، جاءت في معظمها مساعدة للأردن لتجاوز أزمة اللاجئين السوريين الذين بلغ عددهم قرابة (1.5) مليون لاجئ. وبلغت المساعدات والمنح لعام 2011 حوالي 704 مليون دولار، ارتفعت إلى (2.1) مليار دينار في 2012 وعام 2013، وبنسبة ارتفاع (316%)، غير أنها عادت إلى الانخفاض الشديد في عامي (2014-2015)، إذ وصلت إلى (1079) مليون دولار عام 2014، و(1128) مليون دولار عام 2015. ثم ارتفعت في عام 2016 إلى (2.8) مليار دولار، وفي عام 2017 واصلت الارتفاع حيث بلغت (2994) مليون دولار، وفي عام (2018) وصلت إلى (3275) مليون دولار، ووصلت في عام (2019) إلى أقصى حالاتها حيث بلغت (3663) مليون دولار وفي عام (2020) إلى (4100) مليار دولار، كما بينها جدول رقم (6)، وتوزعت هذه المنح على تنفيذ المشاريع في قطاعات: (الطاقة، والاستثمار، والصناعة، والتجارة، والنقل، والتعليم والتعليم العالي، والصحة، والطرق، والمياه والصرف الصحي).

جدول رقم (6) حجم المنح والقروض خلال الفترة (1998-2020) مليون دولار

السنة	منح	قروض ميسرة	الإجمالي
1998	462.4	-	462.4
1999	304.6	401.4	706
2000	368	307	675
2001	224	237	461
2002	470.6	126	596.6
2003	1136.7	353.4	1490.1
2004	474	141.5	615.5
2005	470.2	171	641.2
2006	485.4	189.6	675
2007	470	210	680
2008	719	418.5	1137.5
2009	697.85	676.85	1374.7
2010	782.19	351.36	1133.5
2011	704.97	28.34	733.31
2012	2109.1	942.3	3051.4
2013	2187.1	445	2632.16

(1) المرجع السابق، ص 1

1740	663.18	1079	2014
2014.6	886.6	1128	2015
2.800	939.7	1860.3	2016
2994	1089	1906	2017
3275	1306	1969	2018
3663	1792	1872	2019
4100		1568	2020

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تقرير المساعدات الخارجية، المنشور على موقع الوزارة الإلكتروني:

www.mop.gov.jo

لكن تلك المنح والمساعدات والقروض لم تمنع أو توقف عجز الموازنة العامة للأردن التي ظلت تسير في اتجاه متزايد؛ فبعد أن كان نمو العجز في الموازنة العامة يرتفع بنسب آمنة خلال السنوات 2000 – 2004، بحدود (200) مليون دينار سنوياً، شكلت ما نسبته (7.2%) من الناتج المحلي الإجمالي، فقد زاد العجز بوتيرة متسارعة منذ بداية عام 2005، ليتضاعف إلى (500) مليون دينار حتى عام 2008 بحدوث الأزمة المالية العالمية التي كان لها الأثر الكبير على نسبة النمو الاقتصادي، وعلى الموازنة العامة للدولة، إذ تراجع معدل النمو الاقتصادي إلى نحو (2.3%) لعام 2010، في حين تجاوز عجز الموازنة العامة للدولة بعد المنح ما نسبته (5.6%) من الناتج المحلي الإجمالي خلال العام 2010.

كما يعود جزء آخر من تزايد العجز إلى النمو الكبير في عدد المؤسسات الحكومية المستقلة، التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، إذ بلغ عددها 14 مؤسسة في عام 2004، وبلغت موازنتها (498) مليون دينار، ارتفعت إلى (529.6) مليون دينار عام 2005، ثم إلى (575) مليون دينار عام 2006، و(610.9) مليون دينار عام 2007؛ ونتيجة إضافة 14 مؤسسة مستقلة جديدة عام 2008، وصل المبلغ إلى مليار دينار أردني؛ ثم وصل المبلغ إلى الذروة عام 2009 إلى (1.61) مليار دينار، وبنسبة زيادة في الإنفاق بلغت (60%)، بعد ارتفاع عدد المؤسسات الحكومية المستقلة إلى (57) مؤسسة، علماً أنه تم إلغاء مؤسستين، هما: المؤسسة الأردنية للاستثمار، ومؤسسة الموانئ، كما تم إضافة (5) وحدات جديدة؛ وارتفع عدد موازنت المؤسسات الحكومية المستقلة عام 2010 إلى (61) مؤسسة بزيادة (4) مؤسسات، وبعجز مالي بلغ نحو (355) مليون دينار؛ ثم ارتفع العدد إلى (62) مؤسسة في عام 2012. وتشكل موازنت المؤسسات الحكومية المستقلة ثلث موازنة الحكومة المركزية، مع عجز مالي مقداره (937.5) مليون دينار.⁽¹⁾

(1) المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، التقرير الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص 166.

وجاءت الثورة السورية، فتزايد أعداد اللاجئين السوريين إلى الأردن لترفع من حدة عجز الموازنة العامة للدولة؛ فقد زاد الإنفاق الحكومي غير المخطط له على نسبة كبيرة من الموازنة العامة للدولة، وذلك للتقليل من حدة وتأثير الأزمة. وعلى ذلك، فقد أنفقت الحكومة في عام 2012 ما قدره (123.2) مليون دولار، ارتفعت إلى (442) مليون دولار في عام 2013، شكلت ما نسبته (1.8%) من الناتج المحلي الإجمالي، ثم ارتفعت إلى (617) مليون دولار في عام 2014، تعادل ما نسبته 2.4 % من الناتج المحلي الإجمالي،⁽¹⁾ كما يبينها الجدول رقم (7).

جدول رقم (7)

الإنفاق الحكومي على القطاعات الاقتصادية المختلفة نتيجة اللجوء السوري (مليون دينار)

السنة	الإنفاق على قطاع المياه	الإنفاق على قطاع الكهرباء	الإنفاق على البلديات المتضررة	الإنفاق على جهاز الأمن	الإنفاق على Gendarmerie	الإنفاق العسكري	الإنفاق على العمل العام	تكلفة اللاجئ الواحد	التكلفة الكلية مليون دينار
2012	5.8		465 ألف	4.3	2.0	111.3			123.2
2013	107.5	57.3	18.0	25.9	17.5	111.3	15.1	967	442
2014	149.8	82.3	23.4	54.4	22.6	114.1	20.5	971	617

*source: Razan Nasser and Steven Symansky, United States Agency for International Development ,The Fiscal Impact of the Syrian Refugee Crisis on Jordan Jan 5- 2015.p44-45.

استناداً إلى ما سبق، يمكن القول: إن هناك عاملين رئيسيين لعبا دوراً رئيساً في تزايد العجز في الموازنة العامة للدولة، هما: عامل شح الموارد، واعتماد الأردن بشكل كبير على المساعدات والمنح الخارجية في تغطية العجز في موازنة الدولة، إذ تشكل تلك المساعدات نسبة 25% من هيكله الاقتصادي، فيما تشكل المستوردات فيه حوالي 65% كنسبة من الناتج القومي الإجمالي؛⁽²⁾. وأما العامل الآخر، فهو عامل الموقع الجيوسياسي، إذ يقع الأردن في منطقة مضطربة سياسياً، ومحاطة بسياج ناري من عدم الاستقرار، جعلته يدفع ثمناً باهظاً في كل الأحداث التي وقعت في محيطه الإقليمي والدولي، مثل الانتفاضة الفلسطينية الثانية عام (2000)، وأحداث الحادي عشر من أيلول (2001)، وغزو الولايات المتحدة للعراق واحتلالها عام (2003)، والثورات العربية في عام (2011)، وما تلاها من نزوح أعداد ضخمة من اللاجئين العراقيين ثم السوريين إلى المملكة.

(1)Razan Nasser , Steven Symansky United States Agency for International Development The Fiscal Impact of the Syrian Refugee Crisis on Jordan Jan 5- 2015. p p 44- 45.

للمزيد انظر: الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تأثير أزمة اللاجئين السوريين على المستوى المالي في الأردن، 5 كانون الثاني / يناير 2014.

(2) خالد الوزني، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لازمة اللاجئين السوريين على الاقتصاد الأردني، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تشرين أول، 2012، ص6.

نتج عن هذين العاملين: تغيير وتعديل في السياسات الحكومية، إذ كانت الحكومة تضطر أحياناً إلى تغيير الاتجاه لاحتواء الأزمات، مما يجعلها تضطر أحياناً أخرى إلى أن تعود خطوتين إلى الخلف في سياساتها واستراتيجياتها الاقتصادية.⁽¹⁾

ثالثاً: تحرير التجارة الخارجية "الصادرات، والمستوردات، والميزان التجاري"

يحتل القطاع الخارجي أهمية خاصة في النشاطات الاقتصادية الأردنية لضعف القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الأردني، وضيق حجم السوق المحلي، وارتفاع العبء الدفاعي، وتزايد الطلب على السلع الأجنبية.

(أ) تطور حجم الصادرات السلعية

نمت الصادرات السلعية الأردنية من (1064.4) مليون دينار عام 1998، إلى (1675) مليون دينار عام 2003؛ وزادت قيمة الصادرات السلعية بشكل كبير جداً، وبنسبة نمو عالية، خلال الفترة 2004-2008، إذ زادت من (4222.6) مليون دينار أردني إلى (8811.2) مليون دينار أردني. غير أن الصادرات السلعية انخفضت بسبب الأزمة العالمية وتباطؤ الاقتصاد العالمي بنسبة (19.2%) عام 2009 لتصل إلى (7759.7)، خصوصاً لدى شركاء الأردن الرئيسيين في التجارة والاستثمار: (الولايات المتحدة الأمريكية، ودول الاتحاد الأوروبي، ودول الخليج العربي)؛ ثم عادت إلى الارتفاع خلال العامين 2010-2011، بنسبة (5.7%)، إذ ارتفعت إلى (9302.3) مليون دينار أردني. وقد كان للإحداث السياسية في سوريا، وتوقف الصادرات الأردنية إليها وعبرها، سبب مباشر في انخفاض الصادرات الأردنية؛ كما كان للأحداث السياسية في العراق، وتبعات احتلال تنظيم داعش لأجزاء واسعة من الأراضي العراقية المحاذية للأردن، وإغلاق المنافذ الحدودية الأردنية - العراقية، نفس الأثر في ذلك. لقد انخفضت قيمة الصادرات الأردنية ما نسبته (7.1%)، إذ انخفضت إلى (6455.9) مليون دينار أردني عام 2013، وإلى (5163.3) مليون دينار عام 2014، لكن عام 2015 شهد فتح أسواق جديدة للصادرات الأردنية، مما زاد من قيمتها إلى (6128.3) مليون دينار أردني. وبلغت قيمة الصادرات الكلية خلال عام 2020 (5639.7) مليون ديناراً بانخفاض نسبته 4.5% مقارنة بنفس الفترة من عام 2019، ويعود ذلك إلى تآكل جائحة كورونا على الاقتصاد العالمي والأردني⁽²⁾. ويبين التحليل في الجدول رقم (6) أن تراجع الصادرات السلعية الأردنية يعود إلى عوامل خارجية يصعب السيطرة والتحكم بها مع عدم قدرة

(1) ندوة إشكاليات الإصلاح الاقتصادي في الأردن، جريدة الرأي، 2008/8/5.

(2) جمعية البنوك في الأردن، الآثار المتوقعة لجائحة كورونا على بعض مؤشرات الاقتصاد الأردني وأهم المبادرات والحزم التحفيزية

المتخذة ودور القطاع المصرفي، 15 نيسان 2020.

المنتجات الأردنية من الدخول إلى أسواق تنافسية جديدة في الأسواق الإقليمية والعالمية، مما يشير لاستمرار تأثير العوامل الإقليمية والدولية على أداء الصادرات الأردنية.

ب) تطور حجم المستوردات

ارتفعت الواردات السلعية بوتيرة متصاعدة ومستمرة، وبمعدلات نمو أعلى من نمو الصادرات؛ فبعدما كانت المستوردات الأردنية (2635.2) مليون دينار عام 1999، ارتفعت إلى (4072) مليون دينار عام 2003، لترتفع - بعد ذلك - إلى الضعف عام 2005، ثم بقيت تتزايد بصورة مستمرة حتى وصلت إلى أعلى مستوياتها عام 2008، بقيمة قدرها (13664.0) مليون دينار أردني. غير أن حدوث الأزمة المالية العالمية، وارتفاع أسعار السلع المستوردة عام 2009، ساهم في تراجع المستوردات بنسبة (16.2%) لتصل إلى (11682.2) مليون دينار أردني؛ ثم عادت الواردات السلعية الأردنية إلى الارتفاع مجددا منذ عام 2010، وارتفعت بنسبة (7.2%)، إلى (12951.4) مليون دينار، نتيجة ارتفاع أسعار المستوردات النفطية من جهة، وانقطاع مستوردات الغاز المصري من جهة أخرى؛⁽¹⁾ وبقيت المستوردات الأردنية في تزايد مستمر حتى عام 2014، إذ وصلت إلى (15330.8) مليون دينار أردني؛ وفي عام 2015، انخفضت المستوردات الأردنية بنسبة (11.3%)، لتصل قيمتها إلى (12509.8) مليون دينار. وقد بلغت قيمته المستوردات الأردنية (12077.8) مليون ديناراً خلال عام 2020 بانخفاض نسبته 11.3% مقارنة بنفس الفترة من عام 2019.

ويحتل النفط الخام ومشتقاته النفطية المرتبة الأولى في المستوردات الكلية الأردنية؛ وقد ارتفعت فاتورته من (468) مليون دينار عام 2000، إلى (767) مليون دينار عام 2004؛ ثم إلى (2038) مليون دينار عام 2007، شكلت ما نسبته (16.2%) من الناتج المحلي الإجمالي؛ ثم ارتفعت قيمة مستوردات الأردن من النفط الخام والمشتقات النفطية إلى (3.7) مليار دينار، أو ما نسبته (18.2%) من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2011؛ ثم وصل المبلغ (4.6) مليار دينار عام 2012، أو ما نسبته (20.9%) من الناتج المحلي الإجمالي؛ و(4.8) مليار دينار في عام 2013، أو ما نسبته (17.2%) من الناتج المحلي الإجمالي، نتيجة لارتفاع أسعار النفط بنسبة (23%)، وارتفاع كمية المستوردات من النفط الخام بنسبة (9.6%)؛ ثم انخفض المبلغ بشكل كبير نتيجة تراجع أسعار النفط عالمياً إلى (2.5) مليار دينار أردني، أو ما نسبته (9.4%) من الناتج المحلي الإجمالي،⁽²⁾ أي إن قيمة فاتورة المستوردات النفطية تضاعفت أكثر من (10) مرات خلال الفترة 2000-2013.

(1) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تطورات التجارة الخارجية الأردنية وانعكاساتها على الاقتصاد الوطني خلال الفترة

(2000-2010)، عمان، 2012.

(2) دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الإحصائي السنوي، العدد 67، 2016، ص 100.

وفي مواجهة هذه الارتفاعات، وجدت الحكومة نفسها مضطرة للتدخل لدعم شركة الكهرباء الأردنية بحوالي (2) مليار دولار عام 2012، بنسبة (8.5%) من الناتج المحلي الإجمالي؛ كما زادت أسعار الكهرباء والماء المقدمة للمواطنين بنسبة (7.5%)، للتخفيف من حدة عجز الميزان التجاري الأردني، وتخفيضه بنسبة (5.5%) من الناتج المحلي الإجمالي.

ج) الميزان التجاري

رغم الجهود الحكومية لتخفيض العجز في الميزان التجاري الأردني، فقد ظل الاقتصاد الأردني يعاني من عجز مزمن في الميزان التجاري. حقق الأردن أكبر نسبة عجز في العجز التجاري عام 1998، إذ بلغ (1668) مليون دينار أردن؛ تراجع إلى (1323) مليون دينار أردني عام 19؛ ثم بقي يسير في اتجاه متذبذب حتى عام 2002، إذ وصل العجز إلى أدنى مستوياته، فبلغ (1277) مليون دينار أردني؛ لكن الفترة الزمنية 2003-2008 امتازت بارتفاع وتسارع وتيرة العجز في الميزان التجاري، إذ وصل العجز إلى مبلغ (5084) مليون دينار. وخلال الفترة 2000-2010، شكلت نسبة العجز في الميزان التجاري الأردني ما نسبته (35%) من الناتج المحلي الإجمالي؛ ثم ارتفعت بمعدل الضعف خلال الفترة 2011-2013، فوصلت إلى (10) مليارات دولار؛ ثم عادت إلى الانخفاض خلال الفترة 2014-2015.

وبلغ العجز في الميزان التجاري الاردني عام (2020) (6438.1) مليون ديناراً ، وبانخفاض العجز بنسبة 16.5% مقارنة بعام 2019. كما بلغت نسبة تغطية الصادرات الكلية للمستوردات 46.7% خلال عام 2020، في حين بلغت نسبة التغطية 43.4% مقارنة بعام 2019 بارتفاع مقداره 3.3 نقطة مئوية.

وجاء اتساع عجز الميزان التجاري في معظمه نتيجة ارتفاع فاتورة المستوردات النفطية من جهة، وإغلاق الأسواق العربية المجاورة للأردن: (العراق، وسوريا، لبنان) التي تعاني من أزمات سياسية، وبخاصة سوريا والعراق، من جهة أخرى، وتأثير جائحة كورونا على الاقتصاد الاردني.

وعلى ضوء قراءة البيانات الخاصة بحركة التجارة الخارجية الأردنية للسنوات (1999-2020) حسب الجدول رقم (8)، يتبين أن نسبة الارتفاع في الواردات خلال الفترة 1999-2015، بلغ نحو (87.5%)، في حين أن نسبة الارتفاع في الصادرات قد بلغ (33.6%)؛ وبالتالي، فإن نسبة ارتفاع العجز في الميزان التجاري قد بلغت (94%)، الأمر الذي يظهر بوضوح الانكشاف الاقتصادي الذي يعاني منه الاقتصاد الأردني. مما يدفع إلى العمل على زيادة استهداف السياسات النقدية والمالية لتغيير تركيبة الإنفاق الكلية، من أجل خفض العجز في الميزان التجاري. ويمكن تحقيق هذا الهدف من خلال زيادة حصة تلك المكونات التي لها مرونة طلب منخفضة على المستوردات، والحد من حصة تلك المكونات التي

لها مرونة طلب عال على المستوردات، لأن هذا الإجراء يقلل من الإنفاق على المستوردات، وبالتالي تقليل العجز في الميزان التجاري.⁽¹⁾

جدول رقم (8) عجز الميزان التجاري / قطاع التجارة الخارجية والاحتياطيات الأجنبية (1999-2020)

الصادرات	نسبة الصادرات من الناتج	المستوردات	عجز الميزان التجاري	الاحتياطيات الأجنبية (دولار)	نمو الاحتياطيات (دولار)	تغطية الاحتياطيات للواردات بالشهور	السنوات
1046.4	43.4	2714.4	-1323.7	1991	70.3	7.5	1999
1051.4	41.9	2635.2	-1541.7	2763	38.3	8.3	2000
1080.8	42.2	3259.4	-1423	2578	6.7-	7.4	2001
1352.4	47.5	3453.7	-1277.1	3495	35.6	9.7	2002
1556.7	47.4	3599.2	-1415.3	4740	35.6	11.6	2003
1675.1	52.3	4072	-2446.9	4824	1.8	7.2	2004
4222.6	52.7	6669.5	-3704.1	4744	1.7-	5.6	2005
4704.2	53.9	8408.3	3566.1-	6102.5	28.6	6.5	2006
5814.7	54.2	9380.9	4457.8-	6870.8	12.6	6.1	2007
7810.8	56.5	.046136	4633.3-	7744.1	12.7	5.6	2008
6906.1	45.9	.251168	-13832.	10878.7	40.5	9.3	2009
8280.6	45.2	12951.4	3897.6-	12241.2	12.5	7.6	2010
8879.5	47.7	128.315	-65365.	10529	14.2-	8.6	2011
9308.4	46.2	16312.6	54.3-16	7323	35.9-	4.5	2012
9288.9	42.5	17162.2	-8270.1	10872	0.35	6.2	2013
10232.1	43.3	17739.3	-8495.6	12443	20.0	6.5	2014
9248.7	42.1	16112.8	-7336.2	12830	1.7	7.5	2015
9612	42.3	15500	-5877	14500	-1.6	8.4	2016
10153		16355	-6202	14392	1.2-	7.4	2017
10715		16270	-5554	13392	1.7-	7.3	2018
11563	43.4	15648	4085-	14329	1.6	7.1	2019
5639.7	46.7	12077.8	6438.1-				2020

المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى:

1. البنك المركزي الأردني، بيانات إحصائية سنوية، statisticaldb.cbj.gov.jo.
2. دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي الأردني 2012، العدد 63، ص 6، ص 229.
3. دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي الأردني 2013، العدد 64.
4. دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي الأردني 2016، العدد 67، ص د.

(1) زياد أبو ليلى، قاسم جديتاوي، مروان التجارة البنينة الأردنية، مجلة دراسات العلوم الإدارية، الجامعة الأردنية،

المجلد 42، العدد 2، 2015، ص 611.

5. المرصد الاقتصادي، نشرة المؤشرات الاقتصادية الأردنية، الإصدار الثاني، الجامعة الأردنية، نيسان 2010، ص 16.
6. منتدى الاستراتيجيات الأردني، أبرز المؤشرات الاقتصادية الكلية في الأردن (2011-2016)، 2017، ص ص 4-12.

رابعاً: التدفقات الرأسمالية "الاستثمارات الأجنبية المباشرة"

كان لتداعيات أحداث الحادي عشر من أيلول عام 2001، دور كبير في انخفاض حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى أدنى مستوى لها؛ إذ وصلت إلى (194) مليون دينار، بنسبة انخفاض بلغت (70%) عن عام 2000، إذ بلغت (647.5) مليون دينار؛ وتضاعف حجم الاستثمارات خلال الفترة التي تلتها (2002-2006) بمعدل (4.18) مرات، ليصل أعلى مستوياته في عام 2006، إذ بلغ (2512.7) مليون دينار، بنسبة (13.5%) من الناتج المحلي الإجمالي.

أما الاستثمار خلال الفترة (2007-2010)، فقد شهد انخفاضا ملموسا مقارنة بالفترة السابقة، إذ وصلت نسبة الاستثمارات الأجنبية المباشرة من الناتج المحلي الإجمالي إلى (5.3%) عام 2007، بقيمة استثمار بلغت (1859.1) مليون دينار؛ ثم ارتفع حجم الاستثمار عام 2008، ليصل إلى (2005.7) مليون دينار؛ ثم حدث انخفاض كبير في صافي التدفقات من الاستثمارات الأجنبية المباشرة في عامي (2009-2010)، بلغ (31.7%)؛ وعلى مدار الفترة (2011-2015)، انخفض الاستثمار الأجنبي المباشر بشكل حاد؛ وتراجع صافي الاستثمار الأجنبي المتدفق للأردن خلال العامين (2014-2015) بنسبة 36%، من 2009 مليون دولار في عام 2014 إلى 1275 مليون دولار في عام 2015؛⁽¹⁾ لكنه عاد إلى الارتفاع في عام 2016، ليصل إلى (1103) مليون دولار أمريكي، ثم عاد للانخفاض إلى (678) مليون دينار عام (2018) وارتفع بشكل طفيف إلى (916) مليون دولار عام (2019). كما هو موضح في الجدول رقم (9).

ويعود السبب في ذلك إلى سياسة التحوط التي اتبعتها البنك المركزي الأردني، وشح السيولة المقدمة من البنوك المحلية للمستثمرين،⁽²⁾ كما ارتبط في جزء آخر منه بالمتغيرات الإقليمية والدولية التي حدثت في المنطقة، كالأزمة المالية العالمية التي ضربت الاقتصاد العالمي في عام 2008، وثورات الربيع العربي، خصوصا الثورة السورية في عام 2011، واحتلال تنظيم داعش الإرهابي لمناطق واسعة من العراق وتأثيراتها عام 2014. ثم جائحة كورونا وتأثيرها على الاقتصاد العالمي عام (2019-2020).

إن التذبذب في حجم الاستثمار الأجنبي المباشر، يدل بشكل عام . وإلى حد ما . على أن قرار الاستثمار لدى رجال الأعمال يرتكز في جزء كبير منه على التقارير الدولية التي تعكس مؤشرات الحكم

(1) غرفة صناعة عمان، تطور حجم وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن، مركز الدراسات الاقتصادية

والصناعية، آب 2016، ص 7

(2) المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (مجموعة مؤلفين)، مرجع سبق ذكره، ص ص 395-403.

الصالح،⁽¹⁾ التي تشمل الثقة بالإجراءات الإصلاحية الجاذبة للاستثمار، ومكافحة الفساد، فيما يرتبط الجزء الآخر بالأحداث والتطورات الإقليمية والعالمية، والاستقرار السياسي الإقليمي أكثر من ارتباطه بالاستقرار السياسي الأردني، رغم التسهيلات العديدة التي قُدِّمَتْ للمستثمرين.

وقد بينت إحدى الدراسات أن العوامل المؤثرة في قرارات المستثمرين هي: تكلفة العمل المنخفضة وتوفر المهارات المحلية (50%)، وإمكانية الدخول للسوق الإقليمي (42%)، وحجم السوق المحلي (48%)، ونظام الحوافز والضرائب (31%)، ووجود الثقافة التنظيمية (31%).⁽²⁾

فيما أظهرت نتائج مسح أجراه منتدى الاستراتيجيات الأردني في آذار (مارس) 2017، أن (41%) من المستثمرين (ضمن العينة المستطلعة) يجدون البيئة الاستثمارية في الأردن مُشجعة، بينما يشعر (55.7%) منهم بأنها غير مشجعة، في حين أجاب (3.2%) منهم بـ"غير متأكد/ لا أعرف". وأما الأسباب التي عزت بالمستثمرين إلى وصف البيئة الاستثمارية في المملكة بأنها غير مشجعة، فقد أشار (20.8%) منهم إلى أن السبب الرئيس هو "ارتفاع الضرائب" في المملكة، بينما أشار (15.8%) أنهم يشعرون بذلك نتيجة ارتفاع "التكلفة التشغيلية"، ورأى (15.7%) بأنها غير مشجعة بسبب "ركود الاقتصاد"، وقال (10.9%) منهم: إنهم يشعرون بذلك بسبب "تعقيدات القوانين"⁽³⁾.

(1) هو "الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم، وفرصهم، وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويشمل جميع المؤسسات في المجتمع من أجهزة دولة وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص. انظر: الهيئي، نوزاد عبد الرحمن، الحكم الصالح في الوطن العربي: قراءة تحليلية، مجلة علوم إنسانية، السنة الرابعة: العدد 29: تموز (يوليو) 2006، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.ulum.nl>

(2) بثينة محمد علي المحتسب، اثر الاستثمار الأجنبي المباشر في النمو الاقتصادي في الأردن، مجلة دراسات، العلوم الإدارية، المجلد 36 العدد 2، 2009، ص 322.

وانظر أيضا: الأمم المتحدة، الاسكوا، سياسات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر والبيئي في الاسكوا منطقة: تحسين مناخ الاستثمار الأجنبي المباشر وتعبئة المنخدرات المحلية مع دراسات حالات الأردن والبحرين واليمن 2003، ص 26 - 17 .

(3) المنتدى الاستراتيجي الوطني، مسح آراء المستجيبين حول التوقعات للبيئة الاستثمارية في الأردن، 5 تشرين أول

<http://www.jsf.org/ar2017>

جدول رقم (9)

حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة وحوالات العاملين في الخارج (1999-2020) (مليون دولار)

السنة	حجم الاستثمارات	نسبة الاستثمار من الناتج المحلي	حوالات العاملين	النسبة من الناتج المحلي الإجمالي
1999	548.90	2.7	1497	
2000	647.5	2.9	2100	19.0
2001	194	2.7	1810	20.0
2002	168.9	2.4	2140	20.0
2003	387.8	3.5	2200	19.4
2004	664.2	2.8	2230	18.0
2005	1407	5.7	2500	17.3
2006	2512.7	13.5	2500	17.6
2007	1859.1	5.3	3400	19.0
2008	2005.7	8.2	4100	18.0
2009	1713.3	10.1	3601	21.2
2010	1172.1	6.4	3644	19.4
2011	1046	5.1	3480	16.9
2012	1063	3.0	3600	16.3
2013	1241	5.3	3586	14.7
2014	2009	7.8	3743	10.0
2015	1275	4.7	2423.3	14.2
2016	1103	5.4	2365.7	9.7
2017	1441		2371.9	
2018	678		2606.3	
2019	916		2629.7	

المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد على:

1. دائرة الإحصاءات العامة، الأردن في أرقام، 2019
2. محمد الأمين الفارس، تحويلات العمال المهاجرين إلى المنطقة العربية: السمات والآثار، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، مايو 2006، بيروت، ص 8.
3. المرصد الاقتصادي، نشرة المؤشرات الاقتصادية الأردنية، الإصدار الثاني، الجامعة الأردنية، نيسان 2010، ص 27.
4. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، مناخ الاستثمار في الدول العربية 2012-2013، الكويت، ص 75.
5. وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، المجلد الرابع عشر، العدد الثاني عشر، كانون ثاني 2013.
6. غرفة صناعة عمان، تطور حجم وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن، مركز الدراسات الاقتصادية والصناعية، آب 2016، ص 7.

7. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، مناخ الاستثمار في الدول العربية 2016، 2020 الكويت

خامساً: تحويلات الأردنيين العاملين في الخارج

تعتبر تحويلات الأردنيين العاملين الأردنيين في الخارج مصدراً أساسياً للعملة الأجنبية، فهي أكثر استقراراً من مصادر التمويل المالي الأخرى، كمعدلات الاستثمار الأجنبي المباشر، والمنح والمساعدات الخارجية. لقد تزايدت معدلات النمو في تحويلات الأردنيين في الخارج خلال الفترة 2000-2008، إذ شكلت في المتوسط نسبة (18.5%) من الناتج المحلي الإجمالي، لكن التأثيرات الإقليمية والدولية التي ارتبطت بالأزمة المالية العالمية عام 2008، وتأثيرها المباشر على دول الخليج العربي - الحاضن الرئيس للعمالة الأردنية في الخارج، علاوة على ثورات الربيع العربي في عام 2011، خفضت من المتوسط العام لحالات الأردنيين في الخارج، لتصل النسبة خلال الفترة 2009 – 2016 إلى (11.9) من الناتج المحلي الإجمالي؛⁽¹⁾ علماً أن حالات الأردنيين العاملين في الخارج بالأرقام المطلقة قد تزايدت لتصل عام 2015 إلى (2.7) مليار دينار مقارنة مع (2.6) مليار دينار لعام 2014، أي بزيادة 1.5%. وبينت بيانات البنك المركزي الأردني أن تحويلات الأردنيين العاملين في الخارج بلغت (2.68) بانخفاض نسبته (2.4%) مقارنة مع عام 2015. وفي عام (2017) بلغت حالات الأردنيين العاملين في الخارج (3،14) مليار دينار أردني. وفي عام 2017، عمدت المملكة العربية السعودية، التي شكلت على الدوام المصدر الأكبر للحالات المالية إلى الأردن، إلى فرض ضرائب جديدة على جميع العمال الأجانب والمُعالمين من عائلاتهم. وهي ضرائب تزداد من حيث المبلغ إذا كان الوافد يعمل في مؤسسة غالبية الموظفين فيها من غير السعوديين. لذلك كلما ازداد عدد الأجانب الذين توظفهم الشركة السعودية ازدادت في المقابل الضرائب التي يتعين على الشركة دفعها. وتصبّ هذه الضرائب الجديدة التي تصل في بعض الحالات إلى ما يقرب 200 دينار أردني شهرياً في جهود "السعودة" التي رُسمت خطوطها العريضة بشكل أساسي قبل عام في "رؤية 2030" لمكافحة البطالة السعودية وتقليل اعتماد البلاد على النفط. وإزاء هذا الواقع، بدأت العديد من الشركات بتسريح العمال الأجانب بحيث إذا رأت أي شركة أن الاستمرار بتوظيف الأردنيين مكلف للغاية، يتم التخلي عنهم. البيانات المتاحة لا تكشف بالضبط عن عدد الأردنيين الذين فقدوا وظائفهم في السعودية بعد فرض الضريبة الجديدة.

غير أن ما خفف من وطأة تأثير تلك الأزمات تركيز العمالة الأردنية في القطاعات الرئيسية، كقطاعات التعليم والصحة والبنية الأساسية،⁽²⁾ على الرغم من تزايد أعداد العمالة الأردنية الماهرة في دول الخليج العربي؛ إذ تشير التقديرات الرسمية إلى تواجد (236) ألف عامل أردني في المملكة العربية

(1) المرصد الاقتصادي، مؤشرات الاقتصاد الأردني، 2010، ص 15.

(2) المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (مجموعة مؤلفين)، 2014 مرجع سبق ذكره.

السعودية، و(170) ألف عامل في دولة الإمارات العربية المتحدة، وحوالي (70) ألف عامل في دولة الكويت.⁽¹⁾

سادساً: إدارة الدين العام

تلجأ الدولة للاقتراض عندما تعجز الإيرادات المحلية عن تغطية النفقات، ويهدف الاقتراض لتمويل الاستثمارات الرأسمالية، وتغطية العجز في الموازنة العامة للدولة. أما من خلال المنح أو من خلال الاستدانة من الداخل أو ما يسمى بالدين العام المحلي، ويتكون الدين العام المحلي من رصيد الأذون الحكومية القائمة، وصافي حساباتها مع الجهاز المصرفي، ورصيد مديونيتها تجاه البنوك الوطنية.⁽²⁾

كما تلجأ الحكومات إلى الاقتراض أو الاستدانة من الخارج؛ وغالباً ما تزيد مدة القروض الخارجية عن سنة واحدة أو أكثر، وتكون مستحقة الأداء للجهة المقرضة عن طريق الدفع بالعملات الأجنبية أو عن طريق تصدير السلع والخدمات إليها، ويكون الدفع إما عن طريق الحكومة الوطنية أو الهيئات الرسمية المتفرعة عنها، أو عن طريق الهيئات المستقلة والأفراد والمؤسسات الخاصة بضمانة الحكومات الوطنية أو الهيئات العامة الرسمية.⁽³⁾

وقد اعتبرت المدرسة الكلاسيكية أن الاقتراض الخارجي هو وسيلة مستعجلة للحصول على الإيرادات الحقيقية؛ لذا فهي ضريبة مؤجلة يتحمل أعباءها الأجيال القادمة؛ كما تؤدي خدمة الدين إلى التضخم، إذ تعتمد الدولة على تسديد التزاماتها عن طريق الإصدار النقدي، وهو ما يعرف بضريبة التضخم.⁽⁴⁾

وكما هو موضح بالجدول رقم (10)، فإن المديونية الخارجية الأردنية للأعوام 2005-2016 تزايدت، إذ بلغ الرصيد القائم للدين العام الخارجي عام 2005 نحو 5056.7 مليون دينار، وارتفع إلى 5253.3 مليون دينار عام 2007، لكنه انخفض إلى 3640.2 مليون دينار عام 2008، عندما قامت الحكومة بشراء جانب من الديون الخارجية المترتبة على المملكة بقيمة نحو ثلاثة مليارات دولار؛ وقد

(1) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، رؤية الأردن عام 2025، ص38.

(2) قحايرية، آمال: أسباب نشأة المديونية الخارجية للدول النامية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا العدد الثالث، 2007، ص 135.

(3) رمزي زكي، الديون والتنمية، القروض الخارجية وآثارها على البلاد العربية، دار المستقبل العربي، القاهرة، ط1، 1985، ص 117.

(4) Radi AL-Adayleh and Hassan AL-amro and Huthaifa AL-Gralleh The structure of public debt in Jordan and its impact on economic growth (1980-2012) (Munich Personal RePEc Archive .28April 2014 Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/56271>

ساهمت تلك الخطوة في تخفيف عبء المديونية الخارجية، وكلف تغطيتها من الأقساط والفوائد⁽¹⁾. ثم ارتفعت المديونية في عام 2010 إلى نحو 4610 مليون دينار، ثم إلى 4486.8 في عام 2011، ووصلت إلى 10299 مليون دينار في عام 2016، ارتفاعاً من 9243.6 مليون دينار، أو ما نسبته 34.1% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2015، و8030.1 مليون دينار، أو ما نسبته 31.6% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014.

ويغلب على القروض الخارجية الأردنية أنها هي قروض طويلة الأمد تتراوح مددها بين 10-25 سنة، كما أن نصف القروض التي تم الحصول عليها هي من الدول المتقدمة (الولايات المتحدة، ودول الاتحاد الأوروبي)، سواء كانت قروضا ثنائية أو قروضا تصديرية موجهة إلى دعم الصادرات؛ أما القروض المقدمة من الدول العربية، فهي قروض قليلة لا تتجاوز نسبة (10%) من القروض الخارجية، فيما النسب الباقية تعود إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ومؤسسات الإقراض العربية⁽²⁾. وعلى صعيد المديونية العامة (الدين الداخلي والخارجي)، فقد تصاعد الدين العام بصورة كبيرة ومتسارعة خلال الفترة 2000-2010، إذ بلغ بنهاية عام 2001 ما يقارب من 6.1 مليار دينار، ارتفع إلى 7.2 مليار دولار عام 2004، ثم ارتفع إلى 7.5 مليار دينار عام 2005، ثم 7.4 مليار دولار عام 2006، وارتفع بشكل كبير إلى 8.2 مليار دينار في عام 2008، ثم إلى 9.7 مليار دينار عام 2009، ارتفاعاً عن مستواه في نهاية عام 2008 بمقدار 1099.8 مليون دينار، أو ما نسبته 12.8%⁽³⁾. ويُشار إلى أن هذا الارتفاع في المديونية الأردنية تواصل، فزاد من 11.4 مليار دينار عام 2010، إلى (14.4) مليار دينار عام 2011، بارتفاع قدره ثلاث مليارات دينار، وبنسبة ارتفاع 16.5%، شكلت ما نسبة 62.6% من الناتج المحلي الإجمالي. ثم وصل حجم المديونية الأردنية إلى أرقام فلكية عام 2012، إذ بلغت 17.610 مليار دينار أردني، بارتفاع أكثر من (3.6) مليار دينار أردني عن عام 2011، ثم ارتفعت الديون الخارجية إلى مستويات قياسية عام 2015، فوصلت إلى (25.511) مليار دينار، ثم وصلت إلى (26.248.4) مليار عام 2016. هذا يعني أن الدين العام زاد بمعدل أكثر من الضعف في أقل من خمس سنوات.

وتشير البيانات الإحصائية المتعلقة إلى أن نسبة الدين الخارجي من الناتج المحلي الإجمالي تراجعت بصورة مستمرة، إذ انخفضت من (82.5%) عام 1999، إلى نسبة (53%) عام 2008. ونتيجة الأزمة المالية العالمية، عادت إلى الارتفاع في السنوات 2008-2010 لتصل إلى نسبة (58.7%)؛ ثم انخفضت النسبة بشكل كبير جداً بعد تلك السنوات لتصل إلى نسبة (27.2) عام 2011، ويعود السبب

(1) وزارة المالية، نشرة الدين العام رقم 23 لعام 2009.

(2) وزارة المالية، نشرة الدين العام رقم 23 لعام 2009.

(3) المرجع السابق.

الرئيس وراء هذا التراجع إلى انخفاض أسعار العملات الأجنبية مقابل الدولار الأمريكي، وبالتالي مقابل الدينار الأردني. غير أنها عادت إلى الارتفاع بعد عام 2011، لتصل إلى نسبة (39.8%) عام 2014؛ وكان العامل الأساسي هو الديون السيادية لشركة الكهرباء الوطنية. ثم ارتفعت النسبة في عام 2015 إلى (35.3%) من الناتج المحلي الإجمالي.

أما نسبة الدين الداخلي من الناتج المحلي الإجمالي، فقد ارتفعت بشكل كبير ومتواصل، إذ ارتفعت من نسبة (3.7%) عام 1999، إلى نسبة (18.1%) عام 2000. وخلال السنوات 2001-2008، وصل متوسط المديونية الداخلية إلى (24%) من الناتج المحلي الإجمالي. ثم توالى النسب في الارتفاع بشكل كبير جدا بعد تلك السنوات لتصل إلى نسبة (45.4%) خلال الفترة 2009-2015.

ومن الملاحظ أن الحكومات المتعاقبة زادت في تركيزها على الاقتراض الداخلي لتمويل العجز في الموازنة العامة، نظرا لسرعة حصولها على التمويل الداخلي، وقصر الفترة الزمنية اللازمة مقارنة مع الاقتراض الخارجي، مما زاد من حجم المديونية الداخلية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع انخفاض حجم المديونية الخارجية. فقد تزايد الدين الداخلي من (1054) مليون دينار عام 1999، إلى (1397) مليون دينار عام 2001، ثم ارتفع بصورة متواصلة ليصل في عام 2005 إلى 2437 مليون دينار، إلا أنها انخفضت في عام 2006 لتصل إلى (2163) مليون دينار؛ ثم تواصلت بعدها بالارتفاع حتى اليوم، إذ عاد الدين الداخلي إلى الارتفاع بشكل كبير وملحوظ منذ عام 2010، ليرتفع من (6851.5) مليون دينار إلى (11648) مليون عام 2012، أي ارتفع بنسبة الضعف تقريبا؛ ثم ارتفع إلى (13573) مليون دينار عام 2015.

وتشير البيانات الإحصائية المتعلقة بنسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي إلى ارتفاعها المتواصل في الفترة 1999-2002، إذ ارتفعت من نسبة (86.2%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 1999 إلى نسبة (97.3) عام 2002؛ ثم بعد ذلك بدأت بالانخفاض التدريجي من (92.9%) عام 2003 إلى نسبة (72%) عام 2006؛ ثم أخذت النسب بالارتفاع خلال السنوات 2007-2009 لتصل إلى نسبة (86.7%)؛ ثم انخفضت النسبة بشكل كبير جدا لتصل إلى نسبة (67.1) عام 2010؛ لكنها عادت إلى الارتفاع بعد ذلك العام حتى وصلت إلى نسبة (93.2%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 2016. وتوالى الارتفاع في النسبة لترتفع إلى نسبة (96.6%) عام 2019.

أما معدل خدمة الدين في الأردن، فقد انخفضت في المتوسط العام بصورة مستمرة، من نسبة (8.7) خلال الفترة 1999-2003 إلى نسبة (7.5%) خلال الفترة 2003-2008، وذلك بعد شراء الأردن لجزء من ديونه، وتوقيع اتفاقيات إعادة جدولة جزء من الديون المترتبة على الأردن من جهة أخرى. وهذه بدورها انعكست إيجابيا على الموازنة العامة، وعلى نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي؛ وذلك

بتخفيض خدمة الدين العام بشقيها (الأقساط والفوائد) بمعدل (240) مليون دولار، أو ما يعادل (170) مليون دينار سنويًا، موزعة بواقع (100) مليون دولار كفوائد، و(140) مليون دولار كأقساط.

ثم انخفضت النسبة في المتوسط إلى (3.0) خلال الفترة 2009-2015، وذلك بعد توقيع الأردن عدة اتفاقيات لإعادة جدولة جزء من الديون المترتبة على الأردن، مما انعكس إيجابيًا على الموازنة العامة، وعلى نسبة عجز الموازنة في الناتج المحلي الإجمالي.

وفيما يتعلق بمؤشر نسبة الدين العام الخارجي إلى الصادرات من السلع والخدمات،⁽¹⁾ فتشير البيانات الإحصائية المتعلقة بالمؤشر إلى ثباته حول نسبة (15.7%) من الدين الخارجي طوال الفترة 1999-2003؛ ويعزى السبب المباشر إلى ارتفاع حجم الصادرات الأردنية إلى الخارج. ثم تراجعت النسبة في المتوسط العام إلى (7.6%) خلال الفترة 2004-2007، نتيجة تراجع حجم الصادرات الأردنية بشكل كبير خلال تلك الفترة. وباستثناء عام 2008 الذي ارتفعت فيه نسب الصادرات بشكل كبير جدًا، إذ وصلت إلى (22.3%) من الناتج المحلي الإجمالي، عادت النسب إلى الانخفاض الشديد خلال الفترة 2009 - 2015، لتصل إلى متوسط (5.86)، نتيجة تراجع حجم الصادرات الأردنية بشكل كبير خلال تلك الفترات إلى دول الجوار، خصوصًا سوريا والعراق، التي كانت تذهب نسبة كبيرة جدًا من الصادرات الأردنية إليها.

(1) يقاس المؤشر عبء المديونية الخارجية وقدرة الاقتصاد على تغطية خدمة مديونيته الخارجية بعائدات صادراته. ويمكن القول بأنه كلما ارتفعت هذه النسبة دل ذلك على قوة وضعية السيولة الخارجية، ومن ثم طاقة البلد على مواجهة أعباء الديون في أوقاته الحرجة.

جدول رقم (10) تطور الدين العام الداخلي والخارجي في الأردن 1999-2020 (مليون دينار)

السنة	المديونية الخارجية	نسبة النمو	المديونية الداخلية	نسبة النمو	المجموع	نسبة الدين الخارجي من الناتج المحلي	نسبة الدين الداخلي من الناتج	نسبة الدين العام	خدمة الدين كنسبة من الناتج المحلي %	نسبة الدين الخارجي إلى الصادرات من السلع والخدمات
1999	5510.1	3.3	1054	-2.7	6564.1	82.5	3.7	86.2	6.1	14.1
2000	5043.5	-8.5	1235	17.2	6278.5	73.0	18.1	90.1	6.3	17.8
2001	4969.8	-1.5	1397	-6.8	6366.8	73.8	19.6	93.4	9.9	14.9
2002	5350.4	19.3	1656	15.3	7006.4	73.8	23.5	97.3	8.3	10.6
2003	5391.8	8.0	1704	27.6	7095.8	70.3	22.6	92.9	13.1	21.4
2004	5348.8	-8.0	1834	7.6	7182.8	63.3	22.6	85.9	8.1	9.6
2005	5056.7	5.5	2437	32.9	7493.7	54.5	27.0	81.5	6.5	7.5
2006	5186.7	2.6	2163	-11.2	7349.7	50.6	21.4	72	5.6	6.7
2007	5253.3	1.3	2946	36.2	8199.3	53	24.3	77.3	5.1	6.7
2008	3640.2	-30.7	4911	66.6	8551.2	53	31.5	84.5	12.6	22.3
2009	3741	1.3	5791	17.9	9660.2	54.2	32.5	86.7	2.3	5.2
2010	4610	19.2	6851.5	18.3	11462	32.0	35.1	67.1	2.4	4.9
2011	4486.8	-2.7	8914.9	30.1	14483	27.2	43.5	70.7	2.5	5.3
2012	4932.4	9%	11648	30%	17610	32.5	47.7	80.2	2.6	5.5
2013	7234	2.1	11862	%30	20694	30.3	49.7	80.1	2.5	5.9
2014	8030.1	6.6	12525	%42	24876	31.6	49.2	80.8	3.5	8.2
2015	9390	10.4	13,457	%10.1	25511	35.3	50.5	85.8	5.4	10.1
2016	10299	4.3	13,780	%7	24079	34.7	56.8	93.8	5.8	11.8
2017	11867.2		13,568		25435	37	53.3	94.3		
2018	12087.5		14,813		26900	41.1	54.1	94.4		
2019	12338.2		16,460		28798	40.3	56.9	96.6		
2020	14098				33,498	40.4	56.6	106.9		

المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى:

1. البنك المركزي، بيانات إحصائية سنوية 1990-2015، كما هي واضحة في جدول رقم 18.
2. المرصد الاقتصادي، نشرة المؤشرات الاقتصادية الأردنية، الإصدار الثاني الجامعة الأردنية، نيسان، 2010، ص36.
3. وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، المجلد السابع عشر - العدد الثاني عشر، كانون ثاني، 2016، ص33.
4. نسب النمو من إعداد المؤلفين.

سابعاً: زيادة حجم الاحتياطات الرسمية

نجح البنك المركزي في بناء احتياطات آمنة من النقد الأجنبي والعملات الصعبة، إذ ارتفعت من (1.16) مليار دولار عام 1998 إلى (4740) مليون دولار عام 2009، بنسبة ارتفاع تجاوزت (40%) خلال تلك الفترة؛ ثم واصلت ارتفاعها لتصل عام 2010 إلى (12.25) مليار دولار وهي أعلى نسبة؛ لكن ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية عام 2012، وانقطاع الغاز المصري، والاستعانة عنه بالوقود الثقيل لتوليد الكهرباء، والانخفاض الكبير في المساعدات بشقيها "المنح والقروض"، وتراجع الدخل السياحي من جراء الظروف الإقليمية، شكل عامل استنزاف للعملات الصعبة لدى البنك المركزي الأردني، لتتخفص الاحتياطات بنسبة (48%) عن مستواها عام 2010، فوصلت إلى (6735) مليار دولار. وخلال الأعوام 2013-2015، قامت الحكومة باتتجاه سياسات مالية ونقدية متشددة في الإنفاق الحكومي، حسنت من مبلغ الاحتياطات ليصل في المتوسط إلى (9.7) مليار دولار.

وقد كان للمنحة التي قدمت من دول مجلس التعاون الخليجي (الكويت، والسعودية، والإمارات العربية المتحدة، وقطر) بمبلغ 5 مليارات دولار أمريكي (1.25 مليار دولار من كل بلد)، في فترة تمتد على خمس سنوات، اعتباراً من عام 2012، - كان لهذه المنحة دور في رفع تلك النسب من الاحتياطات. بيد أن الحجم المطلق للاحتياطات لا يعني شيئاً كثيراً في حد ذاته، إذ إن العبرة في عدد شهور تغطية تلك الاحتياطات للواردات؛ ويعتبر هذا المؤشر دليلاً واضحاً على الموقف الحرج للدولة في تغطية التزاماتها من المستوردات تجاه مواطنيها. تبين الأرقام في جدول رقم (8) أن الاحتياطات كانت في أفضل حالاتها عام 2003، إذ كانت تغطي سنة تقريبا من المستوردات، فيما كان عام 2012 هو العام الأسوأ، حيث لم تكن تغطي الاحتياطات سوى أربعة أشهر ونصف فقط من المستوردات.



المبحث الثالث: نتائج برامج الإصلاح الاقتصادي

يقاس نجاح سياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي من عدمه بمدى نجاحها في تحقيق أهدافها الأساسية: خفض العجز في ميزان المدفوعات، والعجز في الموازنة العامة للدولة، والحد من التضخم، وزيادة معدل النمو في الناتج القومي، والقضاء على الفقر والبطالة، أو التخفيف منه، على اعتبار أن ذلك نتيجة تلقائية من نتائج النمو الاقتصادي. فهل استطاعت فعلا برامج الإصلاح الاقتصادي والسياسات الاقتصادية تحقيق ذلك؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال تحليل أهم مؤشرات الاقتصاد الأردني خلال فترة تلك البرامج التي تنعكس على رفاهية ومستوى معيشة المواطن الأردني.

أولاً: النمو الاقتصادي العام

حقق الناتج المحلي الإجمالي معدل نمو حقيقياً بأسعار السوق الثابتة، بلغ في المتوسط (3.9%) خلال الفترة 1998-2002، وتواصلت معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2003-2007، لترتفع إلى نسبة نمو بلغت (7.1%) بالمتوسط خلال تلك الفترة؛ ويعزى ذلك الارتفاع إلى السياسات الاقتصادية التي اتبعها البنك المركزي خلال تلك المرحلة لغاية تنشيط الاقتصاد المحلي، وما رافقها من تعديل البيئة التشريعية والقانونية المناسبة لتحفيز بيئة الأعمال، وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتحرير التجارة الخارجية.⁽¹⁾ وخلال الفترة 2008-2010، تحققت نسبة نمو في الناتج المحلي الإجمالي بلغت (5%). لكن الاقتصاد الأردني تعرض للعديد من الصدمات الخارجية خلال الأعوام 2011-2016، أثرت سلباً على مختلف القطاعات الاقتصادية؛ في الوقت الذي ارتفعت فيه أسعار النفط والغذاء عالمياً، وتوقفت إمدادات الغاز المصري نتيجة الأعمال التخريبية لخط الغاز المغذي للأردن، كما زادت مستوردات المملكة من بدائل الغاز المستخدمة لتوليد الكهرباء؛ وهو ما أدى إلى انخفاض نسب النمو في الناتج المحلي الإجمالي إلى (2.5%)،⁽²⁾ كما بينها الجدول رقم (9).

يضاف إلى ذلك نزوح ولجوء أعداد ضخمة من السوريين إلى الأردن، والتكلفة المرتفعة لاستضافتهم، مما عطل عملية البناء للاقتصاد الأردني، وزعزعت أسس التماسك الاجتماعي، وغيرت التركيبة الديموغرافية للسكان، واستنفذت أنظمة الخدمات التعليمية والصحية؛ الأمر الذي اضطر الحكومة إلى تحمل الصدمة الأولى نتيجة ذلك، وتحويل جزء كبير من الإنفاق الحكومي لنفقات الأمن وحفظ الاستقرار، لتزيد النفقات الإجمالية بأكثر من (700) مليون عن المقدّر لعام 2011، مع انخفاض

(1) المرصد الاقتصادي، مؤشرات الاقتصاد الأردني، الجامعة الأردنية، 2010، ص 9.

(2) بثينة المحتسب وآخرون، تطور قطاع الطاقة وأثر الارتفاع في أسعاره على الصناعة: حالة الأردن، المؤتمر الثاني

لكلية الأعمال/ الجامعة الأردنية، 2009، ص 10.

الإيرادات المحلية الحكومية بأكثر من (550) مليوناً عن المقدر، كما ارتفعت نفقات الدفاع وحفظ الأمن إلى معدل (25.5%) من إجمالي الإنفاق العام للأعوام 2011-2015.⁽¹⁾

وقد أدى تزايد حدة الاضطرابات السياسية والأمنية في المنطقة، واحتلال تنظيم داعش الإرهابي لمناطق واسعة من سوريا والعراق، إلى إغلاق كامل للحدود مع كل من العراق وسورية؛ كما أدى قانون قيصر الأمريكي عام 2018، القاضي بمنع التعامل مع سوريا إلى توقف التجارة الاردنية مع الجانب السوري. وهذا ما أدى إلى تراجع أداء العديد من المؤشرات الاقتصادية بما فيها مؤشرات القطاع الخارجي، كالصادرات الوطنية، والدخل السياحي، والاستثمار الأجنبي المباشر، الأمر الذي أسهم في تباطؤ النمو الاقتصادي إلى نحو (2.4%) عام 2015، مقابل (2.8%) عام 2014.

ولابد هنا من ملاحظة أن النمو الاقتصادي في الأردن ظل ذا طابع توسعي، يعتمد أساساً على الزيادة في عوامل الإنتاج الخاصة بنفقات الدولة، بالمفهوم الواسع لها، وليس بمفهوم قانون المالية في الأردن. أي إن الاستثمارات العامة كانت موجهة لتطوير البنية التحتية، وليست نفقات ذات طابع اجتماعي، إذ تركزت في قطاعات الأشغال العامة والخدمات العامة. بمعنى آخر، فإن النمو في الأردن ليس نمواً مكثفاً، أي لا يركز على الاستعمال الفعال لقوى الإنتاج، والزيادة في إنتاجية العمل الذي يبقى المحفز الأول لها للإبداع أو الابتكار.⁽²⁾

ثانياً: متوسط دخل الفرد الحقيقي من الناتج المحلي الإجمالي

يعتبر مؤشر متوسط دخل الفرد أو حصته من الناتج المحلي الإجمالي من المؤشرات الاقتصادية العامة التي تقيس مدى تحسن أو تدني المستوى المعيشي للمواطنين في أي دولة؛ ويتم احتساب المؤشر بقسمة الناتج المحلي الإجمالي للدولة على عدد سكانها (المواطنون وغيرهم). ولا بد من الإشارة إلى أن المقياس يعاني من مجموعة من العيوب، رغم أنه ما زال يستخدم في جميع الدول، خاصة عند إجراء المقارنات فيما بينها والمقارنات الزمنية لنفس الدولة.⁽³⁾

ويعتبر متوسط الدخل الحقيقي مؤشراً أدق لقياس مدى تحسن أو تدني المستوى المعيشي للمواطن، إذ إن الزيادة في الدخل دون النظر إلى الزيادة في مستوى الأسعار لن تقيس بدقة تحسن القوة الشرائية؛ لذلك، فإن استخدام مؤشر دخل الفرد الحقيقي يقيس مدى تحسن أو تدني متوسط الدخل

(1) المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، أثر تدفق اللاجئين السوريين على سوق العمل الأردني، 2015، ص 59-67.

(2) محمد مسعى، سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو، مجلة الباحث، العدد 10 السنة 2012، ص 154.

(3) حمزة جرادات، تقرير: تطور متوسط دخل الفرد خلال عهد المملكة الرابعة - صحيفة الرأي، تاريخ النشر 24-7-2017
<http://alrai.com/article/10399110/2017>

بعد تحييد أثر ارتفاع الأسعار. وسوف يتم تحليل تطور متوسط دخل الفرد الحقيقي بعد تحييد أثر تقلبات الأسعار (التضخم).

إن المتتبع لمتوسط الدخل الفردي الحقيقي خلال الفترة 1999-2016 يلاحظ أنه قد تضاعف بحوالي 1.3 ضعفا عند مقارنة عام 2016 بعام 1999؛ إذ بلغ متوسط الدخل الفردي الحقيقي لعام 2016 ما قدره (1727) دينارا سنويا مقارنة بما قدره (1088) دينارا عام 1999. ويمكن تقسيم تلك السنوات إلى أربع فترات كما يبينها الجدول رقم (11):

الفترة الأولى 1999-2003: شهد متوسط الدخل الفردي الحقيقي ارتفاعات متتالية، بنسب بسيطة بلغت في المتوسط 1.7% سنويا، إذ ارتفع متوسط الدخل الحقيقي من (1088) دينار للفرد عام 1999، إلى (1202) دينار عام 2003.

أما خلال الفترة الثانية 2004-2009، فقد شهد متوسط الدخل الحقيقي ارتفاعا، بنسبة بلغت في المتوسط 5.2% سنويا؛ فقد ارتفع الدخل الحقيقي من (1275) دينارا سنويا للفرد عام 2004 إلى (1632) دينارا سنويا عام 2009. تعود الأسباب الرئيسة لهذا الارتفاع بالدرجة الأولى إلى زيادة معدلات النمو الاقتصادي، رغم ارتفاع معدلات الأسعار (التضخم).⁽¹⁾

أما خلال الفترة الثالثة 2010-2016، فقد شهد متوسط الدخل الحقيقي ارتفاعا بنسب منخفضة جدا، بنسبة بلغت في المتوسط 0.87% سنويا؛ فقد ارتفع الدخل الحقيقي من (1633) دينارا سنويا للفرد عام 2010 إلى (1727) دينارا سنويا عام 2016. وتعود الأسباب الرئيسة لهذا الارتفاع بالدرجة الأولى إلى انخفاض معدلات النمو الاقتصادي، وارتفاع معدلات الأسعار (التضخم)، وارتفاعات غير طبيعية في السكان، نتيجة هجرات اللجوء العربية الضخمة إلى الأردن (العراقية، واليمنية، والليبية، ثم السورية).

أما خلال الفترة الرابعة (2010-2017) فقد شهد متوسط الدخل الحقيقي ارتفاعا بنسب منخفضة جدا، وقد ارتفع الدخل الحقيقي من (1727) دينارا سنويا للفرد عام 2017 إلى (2994) دينارا سنويا عام 2020

إلا أن ارتفاع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لا يعكس مستويات توزيع الدخل حسب فئاته أو حسب التوزيع الجغرافي بين الريف والحضر، إذ يبين معامل جيني⁽²⁾ أن عدم العدالة في توزيع

(1) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، الاقتصاد العربي ومستقبله في ضوء المستجدات الإقليمية والدولية، مارس 2012، ص 12.

(2) معامل جيني يستخدم كمؤشر لقياس التفاوت في توزيع الدخل ما بين جميع السكان فقراء وغير فقراء، وتكون قيمته ما بين (0) و(1) بحيث تعطي قيمة (0) مساواة تامة، وقيمة (1) عدم مساواة. أي إنه كلما كان قيمة معامل جيني صغيرة، كانت عدالة توزيع الدخل أفضل، وكلما ارتفعت القيمة كلما دل على عدم عدالة في

الدخل في الأردن قد اتخذ اتجاهها تصاعديا خلال فترات الدراسة؛ فرغم انخفاضه من (39.3) عام 1997 إلى 38.8% في عام 2003، فإنه اتخذ اتجاهها متصاعدا مرة أخرى، إذ وصل إلى 39.7% في عام 2007، ثم انخفض بشكل طفيف عام 2012 إلى نسبة (37.6%).⁽¹⁾ ناهيك عن زيادة التفاوت في نسب الدخل بين المحافظات الأردنية؛ فالدخل في محافظة الطفيلة أقل منه في عمان العاصمة بنسبة 68%، وهي نسبة تفاوت كبيرة تشير بوضوح إلى عدم العدالة في توزيع الدخل بين أقاليم ومحافظات الأردن.⁽²⁾

ثالثاً: معدلات الأسعار "التضخم"

أدت السياسات المالية والنقدية المتشددة إلى تخفيض معدلات التضخم، من (3.1%) عام 1998 إلى معدل (1.8%) عام 2002، بمتوسط انخفاض بلغ (1.6%)، خلال تلك الفترة كما هو مبين بالجدول رقم (11). إلا أن أحداث الحادي عشر من أيلول عام 2001، وما تلاها من الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003 أدت إلى توقف تدفق النفط العراقي إلى الأردن، وخسارة الأردن لأهم مزود له بالنفط وبأسعار تفضيلية تقل عن السعر العالمي للنفط، ثم دخول عدد كبير جدا من العراقيين للأردن بلغ بحدود ثلاثمائة ألف لاجئ، الأمر الذي شكل ضغطا هائلا على البنية التحتية، وزيادة الطلب الكلي على السلع والخدمات مما أدى إلى زيادة كبيرة في معدلات الأسعار، ولاسيما في قطاع العقارات مما زاد من معدلات التضخم خلال الفترة من 2003-2007 إلى نسبة (3.9%).

كما لعبت أسعار الطاقة في الأردن دورا مهما في زيادة مستوى التضخم، حيث شهدت أسعار النفط العالمية خلال العقد الأول من القرن العشرين تطورات كبيرة وتقلبات حادة في الأسعار منذ عام 2002 وإلى غاية منتصف عام 2008، وارتفاعها من 34.3 دولار عام 2002 إلى 94.4 دولار عام 2008 أي بمعدل سنوي قدره (41.2%) وتلتها بعد ذلك فترة الانخفاض إلى (61) دولارا للبرميل وبنسبة انخفاض قدره (35.4%)، متأثرة بتداعيات الأزمة المالية العالمية، الأمر الذي أثر على الموازنة العامة للدولة من جانب إجمالي الإيرادات والنفقات وبالتالي الوضع العام الكلي للموازنة⁽³⁾ وفي عام 2014 بلغ متوسط

التوزيع. انظر: زينب السيد، عدالة توزيع الدخل والنمو الاقتصادي: الحالة المصرية نموذجا، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 69-70، شتاء-ربيع، 2015، ص29.

(1) دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن لعام 2010، ص44.

(2) عبد خرابشة، العوامل المؤثرة في تفاوت توزيع الدخل في الأردن، مجلة دراسات، العلوم الإدارية، المجلد: 28، العدد: 2، 2001، ص365 - 380.

(3) إبراهيم بلقطة، تطورات أسعار النفط وانعكاساتها على الموازنة العامة الفترة (2009-2000)، مجلة الباحث، العدد12 السنة2013، ص9. وانظر أيضا: الطاهر زيتوني، التطورات في أسعار النفط العالمية وانعكاساتها على الاقتصاد العالمي، مجلة النفط والتعاون العربي، العدد132، شتاء2010، الكويت، منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط، ص44.

أسعار النفط لسلة أوبك 96.2 دولار للبرميل، ثم عادت للتراجع المستمر في عام 2015 ليبلغ متوسط سعر النفط 41.5 دولار متراجعا بنسبة (62%) عن سعر الذروة لعام 2014⁽¹⁾

أدت تلك التطورات إلى تحرير أسعار المشتقات النفطية، وإلغاء الدعم المقدم لها، وهو ما زاد من معدل التضخم إلى (9.1%). غير أن الأزمة المالية العالمية ضربت بشدة الاقتصاد العالمي، مما أدى إلى تراجع الأسعار العالمية للنفط والمواد الغذائية بصورة حادة، وهو ما انعكس على انخفاض فاتورة الأردن النفطية، وانخفاض المستوى العام للأسعار المحلية في العديد من السلع والخدمات، وتراجع معدل التضخم إلى مستوى (2.5%). وخلال الفترة 2009-2013، ارتفع متوسط نسبة التضخم إلى (5.2%). وفي ضوء انخفاض أسعار النفط والسلع والخدمات المرتبطة بها في الأسواق العالمية، شهد المستوى العام للأسعار (التضخم)، انخفاضا بنسبة (0.9%) خلال عام 2015، بالمقارنة مع نسبة تضخم بلغت (2.9%) في عام 2014.

جدول رقم (11)

متوسط معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي ومعدل التضخم ونصيب الفرد خلال الفترة من عام (1998-2017)

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق مليون دينار	معدل التضخم %	معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي %	معدل النمو الحقيقي في نصيب الفرد %	متوسط نصيب الفرد الحقيقي (دينار)
1998	5778.1	3.10	2.9	0.4	1088
1999	5778.1	0.60	3.1	0.9	1097
2000	5998.9	0.70	4.2	1.4	1116
2001	6363.7	1.80	4.2	2.7	1146
2002	6794.0	1.80	4.8	3.3	1184
2003	7228.8	2.30	4.7	1.5	1202
2004	8090.7	3.4	8.0	6.1	1275
2005	8925.4	3.5	8.1	5.7	1348
2006	10675.4	6.3	8.1	5.6	1424
2007	12131.4	4.7	8.2	5.8	1508
2008	15593.4	14.0	7.2	4.9	1582
2009	16912.2	-0.7	5.5	3.2	1632
2010	18762.0	4.8	2.3	0.1	1633
2011	20476.5	4.2	2.6	0.4	1639
2012	21965.5	4.5	72.	0.1	1646
2013	23851.6	4.8	2.8	1.9	1677
2014	25437.1	2.9	3.1	1.3	1699
2015	26637.4	-0.09	2.6	1.5	1724.5
2016	28323.7	1.8	2.1	800.	1727

(1) اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب آسيا "الاسكوا"، مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة

العربية 2014-2015، الأمم المتحدة- نيويورك، 2015، ص4.

		2.1	3.3	29400.4	2017
		1.9	4.5	30481.8	2018
2994		2.0	0.3	31597.0	2019

المصدر: الجدول من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى:

1. دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الإحصائي السنوي الأردني، 2007.
2. دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الإحصائي السنوي الأردني، 2014، صفحة د.
3. تقرير البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية السنوية، أعداد مختلفة.
4. البنك المركزي، بيانات إحصائية سنوية 1990-2015.

رابعاً: الإنفاق الحكومي على القطاعات الرئيسة (الصحة، التعليم، الأمن، والعمل)

يبين الجدول رقم (12) أن حصة الفرد في الإنفاق الكلي على التعليم كانت بحدود (13%) من عام 2000 إلى عام 2005، وكانت الأعلى في عام 2003 بنسبة (10%)؛ ثم تراجعت نسبة الإنفاق على التعليم من مجمل الإنفاق الحكومي بدءاً من عام 2006، فقد بدأت النسبة تقل عن (10%)، وتراوحت النسبة بين عام 2008 إلى 2010 ما قيمته (9%)، مما يشير إلى تراجع نسبي في الإنفاق على حق التعليم. أما حصة الفرد في الإنفاق الكلي على الصحة، فقد زادت من (44) ديناراً في عام 2000 إلى (142) ديناراً عام 2010، وبدأت الزيادة بالتضاعف عام 2008، إذ وصلت إلى (117) ديناراً من (71) ديناراً في العام الذي سبقه، كما هو موضح في الجدول رقم (8)؛ وهذا يعزى إلى دور الحكومات في توسيع مظلة التأمين الصحي، لتشمل المعالجات الطبية غير المستفيدين من أنظمة التأمين الصحي: أبناء غزة والمستفيدين من صندوق المعونة الوطنية؛ فقد ضخّت الحكومة (80) مليون دينار لهذا الغرض في عام 2008؛ وتعتبر زيادة نوعية رغم نسبة التضخم ونسبة الزيادة في عدد السكان، إذ بلغت حوالي (17%)، أي إن الإنفاق النوعي زاد بنسبة (53%). وأنفقت (110) ملايين ديناراً في عام 2009، بما يعني أن الإنفاق النوعي زاد بنسبة (31%). ووصل الرقم إلى (108) ملايين في عام 2010، فكانت نسبة الإنفاق النوعي قد تراجعت بنسبة (13%).

ويؤشر هذا، بشكل حقيقي، إلى اهتمام الحكومات في تثبيت هذا الحق الإنساني، بدءاً من عام 2008؛ مما انعكس على زيادة في حصة الفرد من الإنفاق على الصحة. أما الإنفاق على حق العمل كنسبة من الإنفاق العام للدولة فقد شهد تراجعاً خلال فترة الدراسة، إذ بلغ مجموع ما أنفقته الحكومات خلال فترة الدراسة على التوظيف (971) مليون ديناراً تمثل حوالي (2%) من الإنفاق الحكومي. هذا، وقد تأرجحت المبالغ المرصودة خلال فترة الدراسة في بعض السنوات؛ فقفزت نسبة الزيادة حوالي ثلاثة أضعاف كما حصل في عام 2002، تلاه انخفاضات ملحوظة كما حدث في عام 2001، مما يشير إلى عدم وجود رؤية واضحة في تعزيز هذا الحق. وحافظت الحكومات على نسبة إنفاق (2%) من حجم الإنفاق

الحكومي في الموازنات العامة للدولة خلال فترة الدراسة، مما يشير إلى تراجع هذا الحق في السياسات المالية للحكومات.⁽¹⁾

أما من حيث الإنفاق الكلي، فقد جاء الإنفاق على التعليم أولاً بنسبة (11%)، ثم الإنفاق على الصحة بنسبة (10%)، ثم الإنفاق على العمل بنسبة (2%)؛ وشكل بذلك (23%) من نسب الانفاق الحكومي في الموازنات العامة للدولة. إن هذه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أنفق عليها نحو ربع موازنات الحكومات الأردنية خلال فترة الدراسة، مع أهمية ملاحظة أن الإنفاق على الصحة يتصدر هذا الإنفاق. فقد بلغت حصة الفرد من الإنفاق الكلي للحكومات خلال فترة الدراسة (814) ديناراً؛ توزعت في الحقوق محل الدراسة على (86) ديناراً للتعليم، و(79) ديناراً للصحة، و(16) ديناراً للعمل. هذا يعني أن حصة الفرد خلال فترة الدراسة في الحقوق الثلاثة بلغت (181) ديناراً، وهي تشكل (22%) من حصة الفرد من الإنفاق العام الكلي. أما الإنفاق على الأجهزة الأمنية، فإنه يساوي حجم الإنفاق على التعليم والصحة والتوظيف، إذ بلغت النسبة في عام 2010 (24%) من حجم الإنفاق العام، مقابل (22%) حجم الإنفاق على التعليم والصحة والتوظيف. وخلال الفترة 2010-2013، بلغت نسبة الإنفاق على التعليم 11%، في حين بلغت نسبة الإنفاق على الصحة (9%)، قابلها تخلي الدولة الواضح عن مهمتها في التعيين والتوظيف، فكانت النسبة (2%) من حجم الإنفاق الحكومي الكلي؛ بينما كان حجم الإنفاق الحكومي على الأمن في زيادة مستمرة، كما يتبين ذلك في الدراسة من خلال الجدول رقم (8). بلغ معدل حصة الفرد (177) ديناراً، بنسبة (23%) من حجم الإنفاق العام؛⁽²⁾ ثم ارتفع إلى أعلى مستوياته في عامي 2011-2012، إذ وصل إلى نسبة (27%) و(30%) على التوالي من حجم الإنفاق الحكومي؛ وقد ارتبط ذلك بارتفاع عدد الحركات والمظاهرات الشعبية الأردنية، وزيادة نسبة التوترات الإقليمية المحيطة بالمملكة.

وتدلل الأرقام السابقة على إشكالية مزدوجة واجهت المواطن الأردني؛ فمن جهة، خفضت الدولة من حجم الإنفاق الحكومي على القطاعات الرئيسية التي تهم المواطن الأردني (التعليم، والصحة، والعمل)، ومن جهة أخرى، فقد زادت من أعبائه نتيجة فرض ضرائب ورسوم جديدة؛ إذ عمدت الدولة إلى رفع الرسوم الجامعية، ورفع نفقات الخدمات الصحية، وتقليص التوظيف في القطاع العام، مما ساهم بشكل كبير في انخفاض قدرات المواطن الشرائية، وتدني معدل دخله.

(1) عدنان هياجنة، واقع الإنفاق على حقوق التعليم والصحة والعمل في موازنات الحكومات الأردنية، دراسة

تقييمية: 2000-2010، المركز الوطني لحقوق الإنسان، 2011، ص 8.

(2) المرجع السابق، ملاحق الدراسة المرفقة في المتن. وللنظر في تحليل الموازنة العامة للحكومة الأردنية لسنوات ما

بعد 2010 أنظر: المرصد الاقتصادي، الموازنة العامة 2012-2013، تحليل نقدي، مركز الدراسات

الاستراتيجية، الجامعة الأردنية، أيار- مايو 2013، ص ص 7-10.

كما أن زيادة الإنفاق الحكومي على البعد الأمني- رغم أثره الإيجابي الجزئي في تخفيف حدة البطالة بين الشباب- يدل على أن النظام يركز على الأمن والاستقرار أكثر من تركيزه على تنمية المجتمع؛ فما أنفق على المؤسسات الخشنة (الدرك، والقوات المسلحة) والمؤسسات الأمنية (المخابرات العامة) قد زاد بمستويات مرتفعة، صاحبها تفسخ في التماسك المألوف والتقليدي بين النظام والمجتمع، نتيجة ذلك التباين في الأولويات.⁽¹⁾

جدول رقم (12) الإنفاق الحكومي على التعليم والصحة والعمل (2000-2015)

السنة	الإنفاق على التعليم	حصة الفرد	النسبة من إجمالي الإنفاق العام	الإنفاق على الصحة	حصة الفرد	النسبة من إجمالي الإنفاق العام	الإنفاق على العمل	حصة الفرد	النسبة من إجمالي الإنفاق العام	الإنفاق على الأمن	حصة الفرد	النسبة من إجمالي الإنفاق العام
2000	304770	63	%13	213140	44	%9	44667	9	%2	531180	493	%2
2001	344160	69	%13	245473	49	%10	15434	3	%1	548900	514	%1
2002	354214	69	%13	273670	54	%10	54212	11	%2	589065	533	%2
2003	412224	79	%13	283995	54	%9	92137	18	%3	692430	628	%3
2004	417535	78	%12	316056	59	%9	89055	17	%2	701265	673	%2
2005	452223	83	%12	314821	58	%9	93473	17	%3	736100	664	%3
2006	487957	87	%11	360282	64	%8	92505	17	%2	851429	802	%2
2007	545380	95	%10	406591	71	%7	111301	19	%2	1182950	987	%2
2008	607296	104	%9	689505	118	%10	130488	22	%2	1555956	1159	%2
2009	646383	108	%9	921772	154	%12	132112	22	%2	1763717	1250	%2
2010	677963	111	%9	868080	142	%11	116593	19	%2	1826850	1252	%2
معدل حصة الفرد	---	86	%11	---	79	%9	---	16	%2	814	---	%2
2011	---	---	%9	---	---	%8.7	---	---	%2	---	---	%2

(1) مركز الجزيرة للدراسات، الأردن: الصراع على قواعد اللعبة السياسية، الأحد 4 نوفمبر 2012.

2012				%9			%2			%30
2013				%11			%2			%25.5
2014										
2015										
معدل حصة الفرد				%11		---	%2			%23

المصدر:

1. عدنان الهياجنة، واقع الإنفاق على حقوق التعليم والصحة والعمل في موازنات الحكومات الأردنية دراسة تقييمية:2000-2010، المركز الوطني لحقوق الإنسان، 2011، ص8.
2. المرصد الاقتصادي، مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية، الموازنة العامة 2012-2013، تحليل نقدي، أيار-مايو 2013، ص ص7-10.

خامساً: معدلات الفقر والبطالة

معدلات الفقر

قامت الحكومات المتعاقبة في سبيل مكافحة الفقر بزيادة حجم الإنفاق الموجه لمكافحة الفقر والبطالة، فبلغ مجموع الإنفاق الحكومي من الموازنة العامة خلال الفترة 1999-2005 ما مجموعه (720.2) مليون دينار، كما يبينها الجدول رقم (13) تم إنفاقها على خمسة برامج رئيسية، هي: برنامج حزمة الأمان الاجتماعي وتعزيز الإنتاجية، إذ تم إنفاق (223.2) مليون دينار، فيما تم إنفاق (251.4) مليون دينار لصندوق المعونة الوطنية، وتم إنفاق (80.9) مليون دينار على برامج مؤسسة التدريب المهني، وتم تمويل مشاريع إنتاجية للعاطلين عن العمل عن طريق صندوق التنمية والتشغيل بقيمة (45.3) مليون دينار، وكذلك تم إعطاء قروض للمزارعين من خلال مؤسسة الإقراض الزراعي بقيمة (119.4) مليون دينار أردني.⁽¹⁾ وقد وجدت مسوحات الفقر التي أجريت في دائرة الإحصاءات العامة عام 2002 أن قسماً كبيراً من المعونات المقدمة من صندوق المعونة الوطنية تسرب لغير الفقراء، كما لوحظ أن هناك تفاوتاً بين حصص المحافظات من إجمالي المساعدات ومستويات الفقر فيها.

(1) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، برامج التشغيل ومكافحة الفقر للأعوام (1999-2005)، على الموقع الإلكتروني للوزارة.

وبدءًا من عام 2008، وبعد رفع الدعم عن المحروقات وبعض السلع الأساسية كالخبز، قامت الحكومة بزيادة الإنفاق على برامج المساعدات الاجتماعية؛ إذ ارتفع مجموع النفقات على البرامج الاجتماعية من (71) مليون دينار أردني عام 2008 إلى حوالي (139) مليون دينار في العام 2009، وهي نفس مستويات عام 2010، كما قامت الحكومة بزيادة رواتب الموظفين الحكوميين والمتقاعدين، وتخفيض ضرائب المبيعات والرسوم الجمركية على 13 سلعة بمقدار (35) مليون دينار أردني.⁽¹⁾ ورصد البرنامج التنموي التنفيذي مبلغ (262) مليون دينار لمحور مكافحة الفقر والتنمية الاجتماعية موزعة على ثلاث سنوات: فقد تم رصد مبلغ (116) مليون دينار لعام 2011، ومبلغ (20) مليون دينار لعام 2012، ومبلغ (123) مليون دينار لعام 2013.⁽²⁾ ولقد تم تخفيضها في حكومة عبد الله النسور الأولى إلى (175) مليون دينار أردني للسنوات 2013 – 2016.⁽³⁾ هذا يعني أن معدل الإنفاق السنوي على خطط مكافحة الفقر انخفض من (87) مليون دينار سنويًا في السنوات 2011-2013 إلى (44) مليون دينار فقط للسنوات 2013-2017.

جدول رقم (13)

إنفاق برامج التشغيل ومكافحة الفقر كنسبة من إجمالي الموازنة العامة (مليون دينار)

المجموع	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	الإنفاق
720.2	115.3	129.4	135.3	104.1	78.1	90.0	68.2	مجموع الإنفاق على الفقر والبطالة
27.3	3.2	4.0	4.8	4.3	3.3	4.1	3.3	نسبة الإنفاق على الفقر من الموازنة العامة %
	2013	2012	2011	2009	2008	2007	2006	الإنفاق
669.3	123.8	20.8	116.7	102.9	105.3	100.2	100.2	مجموع الإنفاق على الفقر والبطالة
9.003	0.01	0.003	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	نسبة الإنفاق على الفقر من الموازنة العامة %

المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى: رئاسة الوزراء، برامج عمل الحكومة: التشغيل ومكافحة الفقر 2006-2007، ص 7، المنشور على موقعها الإلكتروني: www.pm.gov.jo

غير أن كل تلك النفقات والبرامج التي قامت بها الحكومة لم تنعكس على تخفيض مستويات الفقر في الأردن، فقد بينت الدراسات التي أجريت عن الفقر في الأردن أن معدله في الأردن اتخذ خطا تصاعديا طوال الفترة 1997-2010، إذ ارتفع من (366) دينارًا للفرد سنويًا عام 1997، إلى (392) دينارًا

(1) وقائع وأحداث الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. توزيع الدخل والفقر في الأردن، على الموقع الإلكتروني:

www.fanack.com/ar/countries/jordan.

(2) وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج التنفيذي التنموي 2011-2013، وزارة التخطيط 2013، ص iv.

(3) البيان الوزاري لحكومة النسور، خطة عمل الحكومة للسنوات 2013-2016، أهم المشاريع لمكافحة الفقر في

الأردن، على موقع رئاسة الوزراء على الموقع الإلكتروني.

للفرد سنويا في العام 2002، ثم ارتفع إلى (504) دنانير في عام 2005، بزيادة مقدارها 28.6% عما كان عليه في عام 2002،⁽¹⁾ مع ارتفاع لتكاليف المعيشة إلى ما نسبته (2.5%)، مقارنة مع (3.5%) لعام 2004، ثم واصل الارتفاع في عام 2006 ليصل إلى (556) دينارا أردنيا، وإلى (813) دينارا أردنياً عام 2010.⁽²⁾ الأمر الذي أدى إلى تعميق الهوة الطبقيّة في المجتمع، فزادت الطبقة الغنية غنا على حساب زيادة الطبقات الفقيرة، وتراجع دورها ودخلها ومستوى معيشتها، واتسعت الفجوة بين القوى الاجتماعيّة المختلفة في النصيب النسبي من الثروة والدخل، رافق ذلك اختلال توزيع أصول الثروة أيضا، واتساع ظاهرة الفقر. ويمكن القول من خلال تحليل الجدول رقم (13): إن نسبة الأفراد الذين يقل معدل إنفاقهم عن خط الفقر المطلق بلغ (21.3%) من السكان عام 1997، انخفضت إلى (14.2%) في عام 2002؛ لكنه بقي محافظا على تلك النسب، إذ بلغت (13.6%) عام 2006، و(14.4%) عام 2010، مما يعني انخفاض عدد الفقراء من (943) ألف فرد في عام 1997 إلى (733) ألف فرد في عام 2002، ثم تزايد في عام 2005 إلى (985) ألف فرد، وإلى (1.101) ألف فرد في عام 2006،⁽³⁾ ثم انخفض العدد إلى (876) ألف فرد في عام 2010. هذا يعني أن (42) ألف فرد في المتوسط سنويا قد دخلوا إلى دائرة الفقر خلال السنوات 2002-2010.

وفيما يتعلق بنسبة السكان الفقراء على مستوى المملكة، فيبين الجدول رقم (14) أن هناك تفاوتاً في حجم مشكلة الفقر بين المدن والقرى في مختلف مناطق المملكة؛ فقد انخفضت نسبة الفقر في الحضر بنسبة أكبر منها في الريف. فبينما انخفضت نسبة الفقر في المدن من (19.7%) عام 1997 إلى نسبة (12.9%) عام 2002،⁽⁴⁾ ارتفعت عام 2005 إلى (13.1%)، ثم عادت إلى الانخفاض إلى نسبة (12.7%) عام 2006، و(12.4%) عام 2010. أما في القرى، فبعد أن كانت (27%) عام 1997، انخفضت إلى (18.7%) عام 2002، ثم عادت إلى الارتفاع لتصل إلى نسبة (22.8%) عام 2005م، ثم انخفضت إلى (20.4%) عام 2006؛ وهذا يعني أن نسبة الفقر في القرى أكبر منها في المدن، علماً أن ما نسبته (79%) من سكان المملكة يقطنون في المناطق الحضرية.⁽⁵⁾ توالى النسبة في الانخفاض حتى وصلت إلى (18.9%) عام 2010، فيما بقيت فجوة الفقر ثابتة طوال تلك السنوات كنسبة من مجموع خط الفقر لجميع الفقراء، إذ تراوحت بين (3.5%) عام 1997 إلى (3.6%) عام 2010.

-
- (1) دائرة الإحصاءات العامة، تقرير مؤشرات الفقر بالاعتماد على مسح نفقات الأسرة، 2006، وتموز 2008.
 - (2) دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن، 2010، كانون أول 2012، صص 44-65.
 - (3) محمد حسين باقر، الفقر في دول اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا، سلسلة دراسات مكافحة الفقر، الأمم المتحدة،

نيويورك. 1996

- (4) المملكة الأردنية الهاشمية، تقييم الفقر في الأردن، الجزء الأول، حزيران 2004، ص 18.
- (5) المملكة الأردنية الهاشمية، تقييم الفقر في الأردن دائرة الإحصاءات، حزيران، 2006.

جدول رقم (14) حجم الفقر في الأردن خلال الفترة (1997-2010) (1)

نسبة التغير %	2015	2010	2008	2006	2005	2002	1997	قياس الفقر
+5.6	20	14.4	13.3	13.6	14.7	14.2	21.3	نسبة السكان الفقراء ²
+0.01	-	3.6	3.6	3.3	3.2	3.3	3.5	فجوة الفقر ³
0.07	-	2.7			2.1	1.1	2.0	الفقر المطلق ⁴
		814 دينار	680 دينار	556 دينار	504 دينار	392 دينار	366 دينار	خط الفقر المطلق
		876		1.101	985	733	943	عدد الفقراء كنسبة من عدد سكان المملكة (بالآلاف نسمة)
								القرى
		18.9		20.4	22.8	18.7	27.0	نسبة الفقراء
						4.7	2.7	فجوة الفقراء
						1.7	2.8	الفقر المطلق
								المدن
		12.4		12.7	13.1	12.9	19.7	نسبة الفقراء
						2.9	4.8	فجوة الفقر
						1.0	1.8	الفقر المطلق

المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى:

1. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن، 2006، استنادا إلى مسح نفقات ودخل الأسرة، تموز 2008
www.dos.gov.jo/dos

2. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن استنادا إلى مسح نفقات ودخل الأسرة، 2008، 12 تموز،
www.dos.gov.jo/dos2010 مع التنويه إلى عدم صدور أرقام رسمية استنادا لعمليات مسح بعد العام 2010.

بين تقرير للبنك الدولي صدر في عام 2015 أن (18.6%) من مجموع السكان الأردنيين مهددون بالانضمام إلى الفقراء الذين بلغت نسبتهم (14.4%) في عام 2010، فتصبح نسبة الأردنيين الذين

(1) تشير الدراسة إلى أن الأرقام الرسمية حول معدل الفقر كان آخرها عام 2010، تصدر من دائرة الإحصاءات العامة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، فيما تعتبر الأرقام لعام 2015 أرقام تقديرية . وتأكيدا على ذلك، فقد صرح مدير دائرة الإحصاءات العامة، د.قاسم الزعبي لووكالة 24 الاخبارية بتاريخ 2017/12/4 أن الدائرة لا تملك أرقاما دقيقة حول نسب الفقر في المملكة حاليا، وأن آخر إحصائية موجودة لدى الدائرة تعود للعام 2010. أنظر في ذلك:

www.jo24.net/post.php?id=249105#.wiaUdIDjLx4

(2) نسبة الفقر تعرف بأنها نسبة السكان تحت خط الفقر إلى إجمالي السكان. وهذه النسبة تقيس الأهمية النسبية للفقراء سواء أكان ذلك على مستوى الأفراد أو على مستوى الأسرة.

(3) فجوة الفقر هو حجم الفجوة الإجمالية الموجودة بين دخول الفقراء ومقدار الدخل اللازم للخروج من حالة الفقر (محمد باقر، مرجع سبق ذكره).

(4) الفقر المطلق يعرف بأنها الحالة التي لا يستطيع بها الإنسان عبر التصرف بدخله الوصول إلى إشباع الحاجات الأساسية المتمثلة بالذئء والمسكن والملبس والتعليم والصحة والنقل (محمد باقر، مرجع سبق ذكره).

يقعون فوق خط الفقر مباشرة بـ(37.5%). وفَرَزَ تقرير البنك الدولي فئة جديدة من الفقراء في المملكة، أطلق عليهم مصطلح "الفقراء العابرون" الذين قدر نسبتهم بـ (18.6%) من مجموع السكان الأردنيين؛ وهذه الفئة التي تطرق إليها التقرير مختلفة عن الفقراء، إذ يؤكد التقرير أن هؤلاء يختبرون الفقر لفترة 3 أشهر في السنة أو أكثر، وتبلغ نسبتهم (18.6%)، بينما الفقراء الذين يبقون فقراء طول السنة تبلغ نسبتهم (14.4%)، فيما يبلغ مجموع الفئتين ثلث الأردنيين. ووفق الدراسة ذاتها، فإن نسبة الفقر في 2010 كانت ستصل إلى (17%) لولا أشكال المساعدات المقدمة من المؤسسات الحكومية، مثل صندوق المعونة الوطنية، والتحويلات الحكومية المختلفة البالغة (219.1) مليون دينار، كما كانت هذه النسبة ستصل إلى (15.8%) لولا تدخل صندوق المعونة الوطنية وحده، والذي بلغ حجم تحويلاته (79.2%) مليون دينار من دخول وإنفاق الأسر.⁽¹⁾

وتناقصت نسبة الفقر في الأسر الأردنية من (21.3%) عام 1997 إلى (14.2%) عام 2002، ثم إلى (13%) عام 2006. وينطبق هذا التناقص على المحافظات التي شهدت انخفاضاً في نسب الفقر فيها خلال الأعوام المذكورة، كما هو مبين بالجدول رقم (15). وتشير أرقام توزيع نسب الفقر على المحافظات الأردنية إلى أن هناك تفاوتاً في هذه النسب التي يمكن تصنيفها إلى الفئات الآتية:

➤ فئة المحافظات عالية الفقر: وهي الفئة التي تتجاوز نسبة الفقر فيها (20%) فأكثر، وتشمل محافظات المفرق (26%)، ومعان (25.02%) والزرقاء (21.4%).

➤ فئة المحافظات متوسطة الفقر: وهي الفئة التي تتراوح نسب الفقر فيها ما بين (15-19.9%)، وتشمل محافظات عجلون (17.5%)، الطفيلة (17.8%)، جرش (17.5%)، إربد (16.7%)، العقبة (16.7%)، البلقاء (19.3%).

➤ فئة المحافظات منخفضة الفقر: وهي الفئة التي تقل فيها نسب الفقر عن (15%)، وتشمل محافظات عمان (12.4%)، مادبا (14.9%)، الكرك (15%).

وقد لفتت المؤشرات انتباهنا إلى ارتفاع خط الفقر المطلق في الأردن بمقدار (164) ديناراً، أو ما نسبته (41,8%)، ليصل إلى (556) ديناراً للفرد الواحد سنوياً في عام 2006، مقارنة مع (392) ديناراً في عام 2002؛ وقد جاء ذلك نتيجة لارتفاع خط فقر الغذاء بمقدار (52) ديناراً، أو ما نسبته (27,8%)، ليبليغ (239) ديناراً للفرد الواحد سنوياً في عام 2006، مقابل (187) ديناراً في عام 2002، وارتفاع خط

(1) Jolliffe, Dean Mitchell; Serajuddin, Umar. 2015. *Estimating poverty with panel data, comparably: an example from Jordan*. Policy Research working paper; no. WPS 7373. Washington, D.C.: World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24808122/estimating-poverty-panel-data-comparably-example-jordan>.

فقر غير الغذاء بما مقداره (112) دينارًا، أو ما نسبته (54,6%)، ليلغ (317) دينارًا للفرد الواحد سنويًا في عام 2006، مقارنة مع ما مقداره (205) دينارًا في عام 2002. وعلى الرغم من ذلك، فقد انخفضت نسبة الفقر المطلق إلى (13,0%) في عام 2006، مقارنة مع (14,2%) حسب بيانات نفقات ودخل الأسرة في 2002.

واستطاعت الجهات المعنية والمسؤولة أن تحدد (20) منطقة في الأردن يمكن اعتبارها جيوبًا للفقر في عام 2002، ارتفعت إلى (22) بؤرة للفقر عام 2006، بزيادة منطقتان، ثم ارتفعت إلى (32) منطقة في عام 2008؛ منها (18 قضاء) مستمرة في حالة الفقر منذ 2006، ودخل (14) قضاء في جيوب الفقر؛⁽¹⁾ وفي عام 2010 انخفض عدد جيوب الفقر إلى (27) قضاء.

وقد اتسمت المناطق التي خرجت من بؤر الفقر بانخفاض نسبة الفقر عن المعيار (25%)، ولو بنسب ضئيلة؛ فنسبة الفقر في الجيزة (23.7%)، والضليل (23.4%)، والشونة الجنوبية (22.3%).⁽²⁾ وقد اعتبرت المناطق التي تتجاوز نسبة الفقر فيها (25%) فأكثر من إجمالي السكان بأنهم الفقراء المعدمون الذين لا يملكون شيئًا، وحالتهم الصحية سيئة، إذ إنهم يتناولون أغذية لا تفي بمتطلبات أجسامهم، ويعيشون في أبنية سيئة، ولا يملكون أرضًا، وهم من ذوي الدخل المتدني جدًا، ويتلقون معونات نقدية من صندوق المعونة الوطنية ومن صدقات المحسنين، كما أنهم أميون على الأغلب، وصلاتهم محدودة مع المؤسسات.

(1) دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن: استنادًا لبيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 2008، كانون

أول 2010، ص 35

(2) دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن: استنادًا لبيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 2010، كانون

أول 2012، ص 35.

جدول رقم (15) تطور نسبة الفقر في الأردن حسب المحافظات

المحافظة	لفقر (%) من إجمالي السكان (97الفقر) (%) من إجمالي السكان (002الفقر) (%) من إجمالي السكان (006الفقر) (%) من إجمالي السكان (10متوسط نسب الفقر (%) من إجم السكان 2010-1997				
عمان	19.6	9.2	9.4	11.4	12.4
البلقاء	21.8	17.8	17	20.9	19.3
الزرقاء	16.3	22.3	33	14.1	21.4
مأدبا	23.9	10.7	10	15.1	14.9
إربد	26.0	13.8	12.1	15.0	16.7
المفرق	35.9	25.9	23	19.2	26
جرش	19.2	18.4	20.3	20.3	19.5
عجلون	17.3	9.7	17.7	25.6	17.5
الكرك	13.0	12.2	21.7	13.4	15.07
الطفيلة	24.3	10.6	19.1	17.2	17.8
معان	37.3	24.1	12.1	26.6	25.02
العقبة	17.0	15.2	15.4	19.2	16.7
الأردن	21.3	14.2	13	14.4	15.7

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن، استنادًا إلى بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 2008، كانون أول 2010، ص 35. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن، استنادًا إلى بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 2010، كانون أول 2012، ص 35.

البطالة في الأردن:

يمكن تعريف البطالة بأنها الاستخدام غير الكفء للعمالة (البطالة الرأسية): ويدخل في هذا التعريف البطالة المنقعة، وتشير إلى الحالة التي يمكن من خلالها الاستغناء عن عدد من العمال دون أن يؤثر على الناتج الكلي.⁽¹⁾ وللبطالة بُعدان، هما:

➤ البعد الأول: عدم الاستخدام الكامل لقوة العمل. يشير إلى حالة البطالة السافرة والجزئية؛ وتتمثل في وجود أفراد قادرين على العمل، وراغبين فيه ويبحثون عنه ولكن لا يجدونه، وأفراد يعملون أقل من المعدل الطبيعي المتعارف عليه في المجتمع؛ ويطلق على البطالة السافرة والجزئية البطالة الأفقية.

➤ البعد الثاني: عدم الاستخدام الأمثل لقوة العمل. وتسمى البطالة الرأسية، وتشير إلى استخدام الفرد في عمل يحقق فيه إنتاجية أقل من الحد الأدنى.

(1) سحر حسن، مشكلة البطالة والبيات العلاج: دراسة تطبيقية مقارنة بين مصر وماليزيا (1991-2013)، مجلة

بحوث اقتصادية عربية، العددان 69-70، شتاء-ربيع 2015، ص 16.

وحتى يبقى معدل البطالة في فترة زمنية ما ثابتا، فلا بد أن يتساوى معدل النمو في طلب العمل (فرص العمل المستحدثة)، ومعدل النمو في عرض العمل (النمو في عدد الباحثين عن عمل). بلغت معدلات البطالة في عام 2000 (13.7%)، ثم بدأت بالارتفاع حتى وصلت إلى أعلى مستوياتها في عام 2002، فقد بلغت (15.3%)، ثم انخفضت إلى (14.5%) عام 2003، وإلى نسبة (12.5%) عام 2004. بعد ذلك، عادت معدلات البطالة للارتفاع التدريجي خلال الأعوام 2005-2006، فقد بلغت النسبة (13.3%) عام 2005، و(14.4%) عام 2006، ثم انخفضت بشكل بسيط في عامي 2007-2010، لتصل إلى نسبة (12.5%). عادت بعدها النسبة إلى الارتفاع في عام 2011 لتصل إلى (12.9%)، بينما وصلت نسب البطالة إلى أدنى مستوياتها في الأعوام 2012-2015، إذ بقيت النسبة بحدود (12.2%). ويمكن أن نفسر تذبذب معدلات البطالة في السنوات 2000-2004، رغم النمو المتواصل في الناتج المحلي الإجمالي وفي حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة، بارتفاع نسب النمو السكاني، وهجرات اللجوء من العراق بسبب الاحتلال الأمريكي. كما أشارت الاستراتيجية الوطنية للتشغيل إلى وجود نمط غير مألوف في سوق العمل الأردني، يتلخص بإرسال الطبقة الخلاقة من العمال المهرة وأصحاب المهن والمدراء إلى الخارج، واستقبال العمال الأجانب ذوي المهارات المنخفضة؛ الأمر الذي جعل من الصعب للأردن، أن تسعى إلى بناء قاعدة من الموارد البشرية القائمة على الاقتصاد المعرفي.⁽¹⁾ وبلغ متوسط معدلات البطالة خلال الفترة 2000-2004 نسبة (14.4%)، انخفضت النسبة إلى (13.0%) خلال الفترة 2005-2009، ثم انخفضت النسبة إلى (12.6%) خلال الفترة 2010-2016. وبين الجدول رقم (16) أن معدلات البطالة لدى الإناث أعلى منها لدى الذكور؛ ففي حين بلغت أعلى نسبة عند الذكور (14%) عام 2002، كانت نسبة البطالة عند الإناث في نفس السنة (21.9%). وفي السنوات التي وصلت فيها نسب البطالة لدى الذكور إلى المستويات الدنيا، كانت لدى الإناث في المستويات العليا؛ ففي عام 2007، بلغت نسبة البطالة لدى الذكور (10.3%)، فيما كانت النسبة لدى الإناث (25.6%). غير أن هناك تضاربا وتناقضا في الأرقام المعلنة حول البطالة في الأردن؛ فعندما كان النمو في الناتج المحلي الإجمالي يتراوح حول (7%)، كانت البطالة تتراوح حول (12%). واليوم، عندما أصبح النمو ب(2.5%)، بقيت أرقام البطالة تحوم حول ذات المعدلات.

(1) وزارة العمل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، 2011-2020، ص 67، على الموقع الإلكتروني: www.mol.gov.jo

جدول رقم (16)

معدلات البطالة للذكور والإناث والإجمالية (1999-2020)

العالم	ذكور	إناث	إجمالي	مقدار ومتوسط التغير %
1999	9.8	21.6	11.6	-
2000	12.3	21.0	13.7	1.9+
2001	13.7	20.6	14.7	1+
2002	14.0	21.9	15.3	+0.06
2003	13.4	20.8	14.5	-0.09
2004	11.8	16.5	12.5	-2.0
متوسط الفترة	13.0	20.1	14.4	-0.03
2005	12.3	19.7	13.4	+0.09
2006	12.5	24.9	14.4	+1.0
2007	10.3	25.6	13.1	-1.3
2008	10.1	24.4	12.7	-0.06
2009	10.3	24.0	12.9	+0.02
متوسط الفترة	11.1	23.7	13.3	+0.02
2010	10.4	21.7	12.5	+0.04
2011	11.0	21.2	12.9	+0.04
2012	10.4	19.9	12.2	-0.07
2013	10.6	22.2	12.6	+0.04
2014	10.1	20.7	11.9	-1.3
2015	11	22.5	13.1	+0.03
2016	13.3	24.1	15.3	2.1+
متوسط الفترة	11	21.7	12.6	-0.05
2017	14.7	31.2	18.3	5.7+
2018	16.5	26.8	18.6	0.3+
2019	17.1	27	19.1	5.0+
2020	22.6	32.8	24.7	5.6+
متوسط الفترة	17.7	29.4	20.1	7.5+

المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى:

1. دائرة الإحصاءات العامة، العمالة والبطالة، 2021.
2. دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الإحصائي السنوي الأردني، 2014، ص 59.

3. دائرة الإحصاءات العامة، حالة العمالة والبطالة في الأردن لعام 2016، مديرية الإحصاءات الاقتصادية، نيسان 2017، صفحة ب.

ويمكن القول: إن تنامي معدلات البطالة يرجع إلى عوامل عديدة؛ من أهمها ارتفاع معدلات النمو السكاني في الأردن نتيجة الهجرات وموجات اللجوء، وعدم تمكن الدولة من خلق فرص عمل كافية تتوافق مع العرض المتمثل في الأعداد المتزايدة من الداخلين إلى سوق العمل بسبب تدني القاعدة الإنتاجية وضعف الاستثمارات، بالإضافة إلى الاتجاه العام نحو تقليص الوظائف الحكومية، نتيجة تطبيق برامج الخصخصة والإصلاح الاقتصادي، وعدم قدرة القطاع الخاص في المرحلة الانتقالية للخصخصة من استيعاب جزء كبير من الداخلين على سوق العمل، وعدم موازنة مخرجات التعليم لاحتياجات سوق العمل في السوق الأردني.

وهناك علاقة طردية بين الإنفاق الحكومي ومعدل البطالة، وعلاقة سالبة بين معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ومعدل البطالة. تؤدي زيادة معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي إلى تخفيض معدل البطالة. ولا يمكن مواجهة المشكلة سوى عن طريق السياسة المالية والنقدية التوسعية، وزيادة الإنفاق الحكومي، أو التقليل من الضرائب بهدف حفز الاقتصاد وزيادة الإنتاج؛ ويفترض البنك الدولي أن تخفيض نسب البطالة يجب أن يتوافق مع تحقيق معدلات نمو اقتصادي حقيقية ما بين (6%) إلى (7%) سنويًا على المدى الطويل.⁽¹⁾

وترى الدراسة أن غياب التوازن في توزيع الإنفاق الحكومي ساهم في اتساع دائرة الفقر بدلًا من تخفيضها، وذلك عن طريق إعادة النظر في أولويات الإنفاق وتخصيص نسبة أعلى للإنفاق على التعليم والصحة والعمل. وفي النتيجة، فإن السياسة المالية قد نجحت إلى حد ما في تحقيق أهدافها المالية والاقتصادية، من خلال زيادة إيرادات الدولة المحلية، وتخفيض الإنفاق الحكومي العام؛ لكنها لم تنجح في بعدها الاجتماعي من تخفيض حدة البطالة والفقر، مما عمق وزاد من حدة التباينات المجتمعية.

سادسًا: سوق العمل الأردني

تزايدت قوة العمل المقدرة في الأردن بشكل ملموس، خلال الفترة 2007-2010، إذ ارتفعت من (136.3) ألف عامل إلى (150.7) ألف عامل، لكنها عادت للانخفاض في عام 2011 إلى (136) ألف عامل، ثم ارتفعت خلال السنوات التي تلت عام 2011، لتصل في عام 2015 إلى (148) ألف عامل.

(1) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا)، السياسات الاقتصادية في منطقة الإسكوا وأثرها على العمالة الأمم المتحدة 2012، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، نيويورك، ص 48.

لقد استحدث ما يقدر بـ(457) ألف فرصة عمل خلال الفترة 2000-2008؛⁽¹⁾ منها (140) ألف فرصة عمل في عامي 2007-2008، كان منها (70) ألف فرصة عمل في عام 2007، و(69) ألف فرصة عمل في عام 2008. غير أن عدد الوظائف التي وفرها الاقتصاد الأردني في عام 2009 ارتفعت إلى (76) ألف فرصة عمل، ليتراجع عدد الوظائف إلى (62) ألف وظيفة عام 2010، ويواصل الانخفاض في عام 2011 إلى (54) ألف فرصة عمل.

وفي عام 2012 بلغ (50) ألف فرصة، فيما تراوحت الوظائف التي أنتجها الاقتصاد خلال عامي 2013 و2014 حوالي (53.6) ألف فرصة عمل سنويا، وفي عام 2015 وصل عدد الفرص المستحدثه إلى أدنى مستوياته إذ بلغ (48) ألف فرصة عمل.

هذا التراجع في عدد فرص العمل المستحدثه يعود إلى أسباب عدة، من أبرزها: تراجع حجم المشاريع الصناعية التي تعد المشغل الرئيس للعمالة، إضافة إلى وجود اختلالات هيكلية في سوق العمل، سببه عدم وجود علاقة قوية بين معدلات النمو الاقتصادي وتشغيل الأردنيين؛ ووجود فجوة واسعة بين حاجات سوق العمل ومخرجات التعليم الجامعي والفني والمهني، فحاجات سوق العمل لا تتواءم مع المعارف والمهارات التي يحملها الداخلون الجدد إليه من حيث نوع التخصصات ومستوى إتقان مهارات الخريجين في مجالات تخصصاتهم.⁽²⁾ وهذا الأمر لا يمكن أن ينسب إلى ضعف كفاءة سياسة التشغيل في الاستجابة لمتطلبات سوق العمل الأردني، بل يعود ذلك لمنطق الفوضى والتخبط (سواء على مستوى الواقع الاقتصادي، أو مستوى القرار الاقتصادي). وهو المنطق الذي يستحيل معه بناء أي سياسة تشغيل، مهما كانت طبيعتها، ليس في القطاع الخاص وحده، وإنما في القطاع الحكومي أيضًا.

وقد كان القطاع الخاص هو المشغل الرئيس للوظائف المستحدثه، مقارنة بالقطاع العام؛ فقد بلغ متوسط نسب التوظيف في القطاع الخاص (39.3) ألف وظيفة سنويا خلال الفترة 2007-2015، مقارنة بـ(18.4) ألف وظيفة في القطاع العام لنفس الفترة.

هذا التباين في نسب التوظيف، رافقه تباين في توزيع قوة العمل ما بين القطاعين العام والخاص؛ إذ يوظف القطاع الخاص حوالي (62%) من قوة العمل في السوق الأردني، في مقابل متوسط (38%) في القطاع العام. تركزت قوة العمل في القطاع الخاص ضمن قائمة القطاعات الاقتصادية في المجالات الخدمية، فكانت نسبة التشغيل الأكبر في أنشطة الزراعة وتجارة الجملة والمفرق والنقل

(1) وزارة العمل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، 2011-2020، ص14. على الموقع الإلكتروني:

www.mol.gov.jo

(2) عروب العابد، هبة المرعي: تقرير الخريجون والوظائف في الأردن: فجوة التعليم والعمل، مؤسسة فريديش ايبيرت

الألمانية، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني،

آذار 2016، عمان، ص36.

والاتصالات، لاعتمادها على الأيدي غير الماهرة بالدرجة الأولى؛ فيما تركزت قوة العمل في القطاع العام في مجالي التعليم والصحة، إذ ارتفعت معدلات نمو العاملين في النشاط الخدمي كالصحة والتعليم من (30%) عام 2000 إلى (60%) عام 2015. كما هو واضح بالجدول رقم (17).

جدول رقم (17)

صافي فرص العمل المستحدثة وقطاع العمل

السنة	قوة العمل بالمليون	الفرص المستحدثة بالألف	القطاع العام	القطاع الخاص	التوزيع النسبي للعمالة المحلية في القطاع العام	التوزيع النسبي للعمالة المحلية في القطاع الخاص
2007	1.363	70.1	22.2	47.2	33%	67%
2008	1.41	64.8	26.8	37.6	37%	63%
2009	1.45	68.7	26.8	41.6	37%	63%
2010	1.51	65.6	18.4	46.9	38%	62%
2011	1.36	53.9	18.8	35.1	39%	61%
2012	1.38.9	49.9	16.5	33.4	39%	61%
2013	1.42.6	53.6	11.5	42.2	39%	61%
2014	1.46.0	49.9	11.2	37.7	36%	64%
2015	1.486	48.1	13.7	34.4	44.3%	%56
المتوسط	1.430	58.2	18.4	39.5	%38	%62
2016	1.660	50.8				
2017	1.817	53.9				
2018	1.734	38.9				
2019	1.702		40.1	43.8		

المصدر: وزارة العمل الأردنية، مؤشرات سوق العمل الوطنية (2015-2019)، تشرين ثاني 2020، ص 11
دائرة الإحصاءات العامة: إحصاءات العمل في الأردن، 2010-2014، ص 45.
دائرة الإحصاءات العامة: مسح الفرص العمل المستحدثة السنوي، تشرين ثاني، 2014، ص 3-4.
المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، مشروع المنار، العمالة الوافدة في الأردن: تحليل للواقع وسياسات الإحلال، كانون أول، 2014، ص 55.
نادر مريان، الداخلين الجدد إلى سوق العمل الأردني، المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، مشروع المنار، 2007، ص 11.
دائرة الإحصاءات العامة، حالة العمالة والبطالة في الأردن لعام 2016، مديرية الإحصاءات الاقتصادية، نيسان 2017، ص 18-19.
دائرة الإحصاءات العامة: إحصاءات العمل في الأردن، 2016، ص 3.

ويعاني سوق العمل الأردني من انخفاض ملموس وكبير في مستويات الأجور للغالبية العظمى من العاملين بأجر في القطاعين العام والخاص. وهناك فجوة كبيرة بين معدلات الأجور التي يحصل عليها الغالبية الساحقة من العاملين، وقدرة هذه الأجور على توفير حياة كريمة لهم. وحسب الأرقام الرسمية الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، فهناك تذبذب واضح في معدلات الأجور لغالبية العاملين بأجر. فقد بينت بعض الدراسات أن (18%) من العاملين بأجر، تبلغ أجورهم الشهرية (200) دينار فأقل، و(57.0%) منهم تبلغ أجورهم الشهرية (400) دينار فأقل، ونسبة (75.6%) تبلغ أجورهم أقل من (500) دينار.⁽¹⁾ وأظهرت نتائج مسح العمالة والبطالة لعام 2016، أن (33.4%) من المشتغلين كان متوسط دخلهم الشهري من العمل أقل من (300) دينار أردني في مقابل (35.4%) عام 2015.⁽²⁾

وبلغ متوسط الأجر الشهري للمشاركين في مؤسسة الضمان الاجتماعي (429) ديناراً عام (2012)، ارتفع في عام 2014 إلى (468) ديناراً، منها (435) ديناراً شهرياً للقطاع العام، و(474) ديناراً شهرياً للقطاع الخاص. ثم ارتفع متوسط الأجر الشهري للمشاركين في مؤسسة الضمان الاجتماعي في عام (2020) إلى (565) ديناراً. في حين أن المتوسط العام للرواتب التقاعدية بلغ عام 2019 (446) ديناراً، وأن (55%) من الرواتب التقاعدية تساوي أو تقل عن (300) ديناراً. (جريدة الغد، 55%) من الرواتب التقاعدية تساوي أو تقل عن (300) ديناراً، 9 أكتوبر 2019، <https://alghad.com>) وإلى جانب ذلك، فقد أشارت بيانات دائرة الإحصاءات العامة إلى أن أعداداً كبيرة من العاملين في الأردن (33%) يحصلون على أجور شهرية تقل عن (300) ديناراً أردني؛ كما أشارت إلى أن غالبية العاملين في قطاع التعليم الخاص من الإناث، فقد بلغت أعلى نسبة مشاركة للإناث بقطاعي "التعليم" و"الصحة" (57.4%) و(51.3%) على التوالي من المجموع الكلي للمشتغلين الأردنيين.⁽³⁾

(1) مؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، تقرير العمل اللائق في الأردن 2011، فجوة بين المعايير الدولية والواقع الممارس في الأردن، سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني، تشرين الثاني، 2011، ص9.

(2) دائرة الإحصاءات العامة، حالة العمالة والبطالة في الأردن لعام 2016، مديرية الإحصاءات الاقتصادية، نيسان 2017، ص18-19.

(3) دائرة الإحصاءات العامة، حالة العمالة والبطالة في الأردن لعام 2016، مديرية الإحصاءات الاقتصادية، نيسان 2017، صفحة ب.

وعند مقارنة تلك الأرقام مع خط الفقر المطلق في الأردن البالغ (450) دينارًا شهريًا للأسرة المعيارية المكونة مما يقارب خمسة أشخاص في عام 2014،⁽¹⁾ وكذلك الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجور، الذي يبلغ (190) دينارًا شهريًا⁽²⁾، نجد أن غالبية العمال في الأردن هم تحت خط الفقر المطلق، ويصنفون ضمن العمالة الفقيرة.⁽³⁾

وكما هو واضح في الجدول رقم (18)، فإن متوسط الأجور في القطاع العام الأردني أعلى منه من القطاع الخاص، فقد ارتفع متوسط أجور القطاع العام من (261) دينارًا أردنيا عام 2000 إلى (313) دينارًا في عام 2005، ليصل إلى (560) دينارًا في عام 2015، ثم وصل إلى (613) دينار عام 2018، أما القطاع الخاص الأردني، فقد ارتفع متوسط الأجور فيه من (202) دينار أردني عام 2000 إلى (234) دينارًا عام 2005، ليصل إلى (450) دينار في عام 2015، لكنه عاد للانخفاض في عامي (2016-2017)، ثم ارتفع في عام (2017) إلى (478) دينار أردني. وهو ما يجعل الخريجين والباحثين عن عمل يلجؤون للقطاع الحكومي طلبًا للعمل، فأصبح من الموروث الاجتماعي لدى الفرد الأردني أن يكون موظفًا في القطاع الحكومي في الدولة.

جدول رقم (18)

متوسط الأجر الشهري للعاملين في القطاعين العام والخاص (2000-2018)

متوسط الأجر الشهري في القطاع الخاص	متوسط الأجر الشهري في القطاع العام	السنة
202	261	2000
213	274	2001
213	274	2002
211	291	2003
210	301	2004
234	313	2005
257	321	2006
276	352	2007
321	400	2008
338	434	2009

- (1) خط الفقر المطلق للأسرة المعيارية المكونة من 6 أفراد حسب أرقام دراسة الفقر للعام 2010 التي أجرتها دائرة الإحصاءات العامة، كان (350) دينارًا شهريًا.
- (2) تم رفع الحد الأدنى للأجور في عام 2017 إلى مبلغ (210) دينار أردني.
- (3) دائرة الإحصاءات العامة، حالة العمالة والبطالة في الأردن لعام 2016، مديرية الإحصاءات الاقتصادية، مرجع سبق ذكره ص 19.

365	438	2010
390	461	2011
404	495	2012
432	518	2013
442	543	2014
450	560	2015
422	586	2016
446	605	2017
478	613	2018

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الأردن في ارقام، 2019، ص 17
دائرة الإحصاءات العامة: إحصاءات العمل في الأردن 2010-2014، ص 45.
إحصاءات العمل في الأردن 2005-2010، ص 15.
دائرة الإحصاءات العامة: إحصاءات العمل في الأردن، 2016، ص 3.
المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، مشروع المنار، العمالة الوافدة في الأردن: تحليل للواقع وسياسات الإحلال، كانون أول، 2014، ص 55.

علاوة على ما سبق، وفي دراسة أجرتها اللجنة الوطنية للإنصاف في الأجور بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، شملت (20) مدرسة خاصة في المملكة عام 2013، أظهرت وجود فجوة بنسبة (41.6%) في الأجور بين الذكور والإناث؛ فقد بينت الدراسة أن أجور المعلمين- الذكور في المدارس المشمولة بالدراسة تصل إلى (435) ديناراً مقابل (254) ديناراً للإناث.⁽¹⁾

أضف إلى ذلك أن الأمن الوظيفي في القطاع العام أفضل منه بالقطاع الخاص، الذي يُعتبر أقل دخلاً من العام وأقل منه أمناً. إن غياب القوانين التي تنظم عمل القطاع الخاص، بمعنى أنه لا يوجد تشريع قانوني يحمي العاملين في هذا القطاع، بحيث ينظم أسلوب العمل بين العمال وأرباب العمل في مجال تسريح العاملين، - فغياب القوانين تلك، فضلاً عن عدم وجود الحقوق التقاعدية والضمانات الاجتماعية للعاملين في القطاع الخاص، جعل العمل في القطاع الخاص حالياً غير مضمون، لا سيما أن العمل في القطاع الخاص أصبح في كثير من الأحيان غير ذي جدوى.

(1) مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية: تقرير أوضاع المعلمين في المدارس الخاصة، انتهاكات لحقوقهم الأساسية، سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني، تشرين الأول، 2010، عمان، ص 10.

سابعاً: معدلات الفساد

يدل الاتجاه العام على صعيد مؤشرات الاقتصاد الأردني أنها تسير باتجاه ارتفاع مستمر وكبير في العجوزات "عجز في الميزان التجاري، وعجز في الموازنة العامة للدولة"، يقابله انخفاض حجم المشاريع الكبرى المولدة للعمالة والمدرة للدخل، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن سبب ذلك، والاعتقاد بوجود حلقة مفرغة تحتاج إلى دراسات أكاديمية وافية للإجابة عن هذا التساؤل. فإذا كانت المديونية تتزايد، والدعم المقدم لمعظم السلع والخدمات الرئيسة (الصحة، والتعليم، والعمل) ينخفض، والإيرادات الضريبية وغير الضريبية تتزايد؛ فما هي الأسباب الحقيقية غير المعلنة لذلك؟

نجد أن متغير الفساد قد يكون من الأسباب الرئيسة، إلى جانب أسباب أخرى تقف وراء ذلك. يقول رئيس منظمة الشفافية العالمية "خوزيه أوجاز": "تظهر مؤشر مدركات الفساد أن النمو الاقتصادي يتم هدمه وتتلاشى جهود وقف الفساد عندما يسيء كبار المسؤولين استخدام الأموال العامة لتحقيق مكاسب شخصية."⁽¹⁾ على أن ذلك السلوك يترافق مع ضعف "المساءلة" الحقيقية وضعف "شفافية" أعمال الدولة من حيث الإفصاح عنها، ومنح صلاحيات كبرى للموظفين العموميين، مضافاً إليها انخفاض الكثير من دخولهم بما لا يتناسب وضمنان حياة طيبة وعيش كريم لهم، مما يؤدي إلى استخدامهم لصلاحياتهم الوظيفية بطريقة غير أخلاقية، ويستغلون تلك الصلاحيات لتحقيق المنافع الشخصية التي تفسر على أنها فساد إداري.⁽²⁾

ويشير روبرت تلمان Telman، إلى أن الدوافع وراء الفساد الإداري هي وجود بيئة فاسدة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاماً بيروقراطياً يوجد فيه سوء التنظيم الإداري، وبيروقراطية القيادات الإدارية المتمثلة في: تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم، وتضخم الجهاز الوظيفي، ونقص المهارات السلوكية والإنسانية لديهم، فضلاً عن إشغال المناصب العليا بعناصر غير كفاء أوصلتها السبل غير القانونية والشرعية، فكانت مناصب متخلفة فاسدة إدارياً، تمتاز بتناثر السلطة.⁽³⁾

غير أن وجود مؤسسات قوية تضمن المساءلة العامة يسهم في ضمان عدم هدر أو إساءة استخدام السلطة، مما يعني مزيداً من التنمية الاقتصادية؛ كما تساعد الشفافية والوضوح على عدم

(1) منظمة الشفافية الدولية، الفساد في العالم، التقرير السنوي لعام 2014.

(2) أحمد السيد النجار، الفساد ومكافحته في الدول العربية: الاتجاهات الاقتصادية والاستراتيجية، 2000، مركز الأهرام

للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2001، ص 165.

(3) صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض، المركز

العربي للدراسات الأمنية والتدريب، 1994، ص 50 و 51.

هدر الأموال أو إساءة استخدامها، إذ إن مؤشرات الحكم الصالح تضمن استخدامًا أكثر كفاءة وفعالية للموارد العامة المحلية.⁽¹⁾

وقد ركز الأردن على ثلاثة أمور رئيسة من أجل الحد من انتشار الفساد، وهي: حكم القانون، والمؤسسات الديمقراطية، والثقافة البيروقراطية.⁽²⁾ وفي هذا السياق، قام الأردن عام 1996 بإنشاء مديرية مكافحة الفساد كجزء من المخابرات العامة؛ وقد استطاعت خلال الفترة 2002-1996 في الكشف عن (1188) قضية فساد، شملت: الترهل الإداري، والرشوة، والاختلاس، والتزوير وتزييف العملة، واستغلال الوظيفة، والجرائم الاقتصادية، والمحسوبة والشللية، وقضايا التهريب الجمركي والضريبي، والاتجار غير المشروع بالأسلحة والآثار، وانتهاك الملكية الفكرية، وغسيل الأموال.⁽³⁾ وتم وضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من هيئة مكافحة الفساد،⁽⁴⁾ لتغطي الفترة 2008-2012. والغاية الرئيسة للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد تقليل الفرص المتاحة لممارسته، وذلك من خلال إيجاد إطار عمل إداري وقانوني متطور وفاعل للقطاعين العام والخاص؛ كما تهدف إلى زيادة فاعلية الجهات المكلفة بمكافحة الفساد والوقاية منه، وتعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، واحتواء الفساد بحيث لا يشكل عقبة أمام اقتصاد السوق الحر وأمام الحاكمية الرشيدة في الأردن.⁽⁵⁾

وقد بينت هيئة مكافحة الفساد في تقاريرها السنوية أن أكثر أشكال الفساد انتشارًا في الأردن هو الفساد الإداري، الناتج عن غياب المؤسسية والمعايير الموضوعية (وهي: الكفاءة، والأهلية، وإتاحة الفرصة للجميع) في تقلد المناصب والوظائف العامة في الدولة، وبشكل خاص العليا؛ وأشارت كذلك إلى أن انتشار ظاهرة الوساطة والمحسوبة والشللية تعتبر أبرز مظاهر الفساد انتشارًا في الأردن.⁽⁶⁾

(1)Turan Subasat, Sotirios Bellos, Governance and Foreign Direct Investment in Latin America: A Panel Gravity Model Approach, journal of economics Vol. 50 No. 1 (May, 2013), PP, 107-131.

(2)Gurgar, Tugral and Shab, Anwar" Localization and Corruption", Policy Research Working Paper, No 3486, The World Bank, Washington D C, January , 2005, P 20

(3) تقارير هيئة مكافحة الفساد الأردنية، الموقع الإلكتروني: www.jacc.gov.jo

(4) أنشئت هيئة مكافحة الفساد في 19-3-2007، وتم إنشاء ديوان المظالم في عام 2008، وبإشرافه في عام 2009. وفي عام 2013، وبناء على التوجيهات الملكية، تم إصدار خطة الميثاق الوطني لهيئة النزاهة، وتبعه إقرار قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد التي باشرت عملها في عام 2016-6-16 لتحل محل ديوان المظالم وهيئة مكافحة الفساد.

(5)هيئة مكافحة الفساد الأردنية، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2008-2012)، ص 7 على الموقع

الإلكتروني: <http://www.undp.org/content/dam/jordan/docs/Governance/Anti>

(6)هيئة مكافحة الفساد الأردنية، تقارير مكافحة الفساد، 2010، 2013 على الموقع الإلكتروني: www.jacc.gov.jo

وبين رئيس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أن للفساد في الأردن مستويات، أبرزها الفساد في الشركات الكبرى، وهو المستوى الموجه إلى موارد الدولة؛ وأما الفساد الأصغر (الرشوة). وهو في توسع. فيتمثل في الرشوة التي تتم لقاء تقديم الخدمة العامة؛ وهناك عشرون قطاعا حددتها الهيئة يمارس فيها هذا النوع من الفساد.⁽¹⁾

ولعل قضية توسعة مصفاة البترول الأردنية تشكل مثالا واضحا عن كيفية التفاف أصحاب النفوذ ورجال الأعمال على المشاريع العمومية الناجحة لكي تدفعها نحو الخسارة، بهدف شرائها بثمن قليل. وهنا، يكون اقتصاد الربح متاخلا أشد التداخل مع الفساد المستشري داخل مربع السلطة. فقد تم توقيف (20) مسؤولا في ما عرف بقضية خصخصة "مصفاة البترول" عام 2009، بتهمة الرشوة واستثمار الوظيفة العامة، فضلا عن اختلاسات ورشاؤ في إطار عطاء يعود لتوسيع مصفاة البترول الأردنية وتحديثها، بلغت قيمته التقديرية (2.1) بليون دولار، وحكم على أثرها بالسجن على كل من وزير المالية السابق رئيس مجلس إدارة شركة مصفاة البترول الأردنية، والرئيس التنفيذي السابق للشركة، والمستشار الاقتصادي في رئاسة الوزراء؛⁽²⁾ كما تم توقيف ومحاكمة أمين عمان السابق ونائبه عن جنائية "استثمار الوظيفة في قضية شراء الخدمات وإبرام عقود الاستخدام"⁽³⁾ وتم إدانة المدير السابق لشركة "موارد" الحكومية ونائبه بتهمة استغلال الوظيفة العامة، وسجنهما لمدة ثلاث سنوات مع الأشغال الشاقة، ومصادرة كافة أموالهما جبرا للضرر الذي لحق بصندوق الشركة التي تأسست عام 2000 (نحو ثمانية ملايين دينار/11.2 مليون دولار).

أضف إلى ذلك أن التسهيلات البنكية ومنح القروض وعمليات الاستحواذ على الشركات العامة للدولة ظلت من طرف عدد محدود من رجال الأعمال القريبين من مربع السلطة.⁽⁴⁾ فقد تم محاكمة اثنين من مدراء المخبرات العامة السابقين وإدانتهم بتهمة غسيل الأموال واستثمار الوظيفة، وفي قضايا فساد مالي (تسهيلات مصرفية)،⁽⁵⁾ أو بتهمة تتعلق بسوء استغلال الوظيفة العامة وغسيل الاموال.⁽¹⁾

(1) جريدة الغد الأردنية، رئيس مكافحة الفساد: الرشوة في الأردن بتوسع، السبت 22 تموز 2017، على الموقع

الإلكتروني: www.alghad.com/articles

(2) الحكم بقضية مصفاة البترول الأردنية، الجزيرة نت، 6/7/2010.

(3) جريدة الرأي الأردنية، توقيف نائب أمين عمان السابق، الأحد 15/1/2012

(4) توفيق سعيد بيضون، تاريخ اقتصاد الربيع في المغرب، مجلة وجهة نظر، العدد 54 خريف 2012.

انظر أيضا: توفيق سعيد بيضون، الاقتصاد السياسي الحديث، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 1988، بيروت، ص 218.

(5) جريدة الشرق الأوسط، حبس البطيخي 8 سنوات ومدير المخبرات يخفض العقوبة للنصف، الجمعة 12 جمادى

الأولى 1424 هـ 11 يوليو 2003 العدد 8991 .

وأدانت لجنة تحقيق برلمانية عام 2011، كلا من رئيس وزراء سابق، ووزير السياحة السابق، ووزراء وموظفين كبار بتهم تتفاوت بين التزوير، ومخالفة الدستور والقوانين الأردنية، والإهمال بواجبات الوظيفة والمسؤولية السياسية؛ وصوت مجلس النواب بإدانة الوزير بأغلبية (86) صوتاً، بينما فشل في إدانة رئيس الوزراء الذي صوت لاثتاهمه (50) نائباً مقابل (53) رفضوا اتتاهمه!⁽²⁾ ثم عادت محكمة الجنائيات الكبرى الأردنية وبرأت وزير السياحة الأسبق من تهم استغلال الوظيفة والاحتيال والتزوير، فيما تعرف بقضية "كازينو البحر الميت"⁽³⁾. وهناك أربع رؤساء حكومات من أصل 7 شكلوا 12 حكومة خلال 12 سنة تفاوضوا أو عقدوا اتفاقات تتعلق بالكازينو في الفترة من 2003 حتى 2008. وهذه الحكومات هي حكومات علي أبو الراغب الثالثة (2003)، وفيصل الفايز (2003)، ومعروف البخيت الأولى (2007)، ونادر الذهبي (2008). كما تم الحكم بسجن رئيس مجلس إدارة شركة الفوسفات السابق، وتغريمه (284) مليون دينار (نحو 400 مليون دولار) بعد إدانته بتهم فساد واستثمار الوظيفة في شركة الفوسفات في ما عرف بقضية "عقود بيع الفوسفات"، كما قررت المحكمة إدانته في ما عرف بقضية "الشحن البري" في إطار قضية عقود بيع الفوسفات، وقضت بسجنه (15) عاماً وتغريمه 31 مليون دينار (43 مليون دولار)، وقد قررت المحكمة مصادرة أمواله المنقولة وغير المنقولة بمقدار الغرامة والرسوم أينما وجدت.⁽⁴⁾

لقد أدت عمليات الخصخصة لأملاك الدولة وبيعها إلى تعميق ظاهرة الفساد ونهب المال العام. فمختلف المؤسسات العامة ظهرت بها عمليات نهب هائلة لم يكشف إلى هذه اللحظة حجمها؛ فيكفي الحديث عن المبالغ الهائلة المنهوبة من صندوق الضمان الاجتماعي، وشركة الفوسفات، وشركة موارد، للتدليل على ذلك.

(1) جريدة الرأي الأردنية، الحكم على الذهبي (محمد الذهبي) بالسجن 13 سنة و تغريمه 21 مليون دينار،

www.alrai.com، 2012/11/11

(2) مجلس النواب يمنع محاكمة حكومة معروف البخيت الأولى في قضية الكازينو، 10/08/2011

www.jordanews.com

(3) كشفت التحقيقات بقضية ما يعرف بالكازينو عن وجود شرط جزائي على الحكومة الأردنية يصل إلى (1.4) مليار دولار، إذ قررت فسخ الاتفاقية التي كانت تقضي بالسماح لشركة يملكها بريطاني من أصل كردي بإنشاء كازينو للقمار في البحر الميت، وإنشاء كازينوهات أخرى لاحقاً في العقبة ومنطقة المعبر الشمالي الواصل بين الأردن وإسرائيل. وقالت الحكومة الأردنية إنها أجرت مفاوضات مع المستثمر المشار إليه لإلغاء الشرط الجزائي.

(4) الحكم على صهر ملك الأردن بالسجن 22 عاماً، الجزيرة نت، 5/6/2013 على الموقع الإلكتروني:

www.aljazeera.net

والمتتبع لتصنيفات مؤشر مدركات الفساد للأردن الصادرة عن منظمة الشفافية العالمية في الفترة 1999-2020 يجدها تتزايد بشكل عام خلال فترة الدراسة، وإن شهدت بعض فترات الانخفاض، كما يبين الجدول رقم (19).

جدول رقم (19) مؤشر مدركات الفساد للأردن للأعوام 1999-2020

السنة	مؤشر الثقة	الترتيب وفق سلم مدركات الفساد	عدد الدول الخاضعة للتصنيف
1999	4.4	41	99
2000	4.6	39	90
2001	4.9	37	91
2002	4.5	40	102
2003	4.6	43	133
2004	5.3	37	146
2005	5.7	37	159
2006	5.3	40	163
2007	4.7	53	180
2008	5.1	47	180
2009	5.0	49	180
2010	4.7	50	178
2011	4.5	56	183
2012	4.8	58	176
2013	4.5	66	177
2014	4.9	55	175
2015	4.5	45	168
2016	4.8	57	176
2017	4.8	59	180
2018	4.9	58	180
2019	4.8	60	180
2020	4.9	60	180

المصدر: الجدول من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى تقارير منظمة الشفافية العالمية حول مؤشر مدركات الفساد للأعوام من 1999-2020، مع ملاحظة أن الدرجة من صفر إلى 10 (وتعني درجة صفر الأعلى فساداً، أما الدرجة 10 فتعني الأقل فساداً).

واستناداً إلى أنه كلما انخفض ترتيب الدولة في مؤشرات مدركات الفساد دل على فساد أقل، وكلما ارتفع الترتيب دل على فساد أكثر. فقد انخفض ترتيب الأردن من (41) في عام 1999، ليصل إلى

(43) في عام 2003. ورغم تحسن وضع الأردن في المؤشر خلال الفترة 2004-2006، إلا أنه زاد سوءاً خلال الفترة اللاحقة باستثناء العام 2014؛ ففي عام 2011 احتلت الأردن المرتبة (56) من أصل (183) دولة خضعت للتقييم، ثم انخفضت درجتين في عام 2012 للمرتبة (58) من أصل (176) دولة، ثم زاد معدل الفساد في عام 2013 لتحتل الأردن المرتبة (66) من أصل (177) دولة، إلا أنه عاد وتحسّن عام 2014 لينخفض إلى المرتبة (55) من أصل (174) دولة.⁽¹⁾ إن مجموع النقاط التي حققها الأردن عام 2013 كان درجة (4.5)، بما يعني أنه أقل عن مستواه في عام 2012، إذ حقق (4.8) درجات. والمفارقة أن النقاط المتحققة للأردن عام 2013 هي ذاتها المتحققة عام 2002، وبنسبة (4.5%)، وهي مفارقة تلقي بظلالها السلبية على موقع الأردن من مكافحة الفساد. وتحليل الجدول، فإن مؤشر مدركات الفساد في الأردن يشير إلى ما يأتي:

1. ارتفاع ترتيب الأردن على سلّم مدركات الفساد. فقد وصل أعلى معدل للارتفاع في عام 2013 ليصل إلى المركز (66) من أصل (177) دولة، بانخفاض (8) مراكز عن عام 2012 حقق فيها الأردن المرتبة (58) من أصل (176) دولة، وبانخفاض (10) مراكز عن عام 2011 حقق فيها المرتبة (56)، وبانخفاض (16) مركزاً عن عام 2010 حقق فيها الأردن المركز (50) من أصل (178) دولة. وهذا مؤشر لا يتسم بالصحة السياسية، ويدل على أن العملية الإصلاحية رافقها ارتفاع ملحوظ في ظاهرة الفساد، وهو ما لعب دوراً معيقاً للإصلاح في بعده الاقتصادي والسياسي؛ لأن تراجع ترتيب الدولة يعني وفق مؤشرات منظمة الشفافية العالمية. ارتفاعاً في المركز الذي تحتله من مجموع عدد الدول الخاضعة للتقييم. ويتحسّن ترتيب الدولة كلما انخفض مركزها من مجمل عدد الدول الخاضعة للتقييم؛ لذلك، فوصول الأردن عام 2013 للمركز (177/66) يعني تراجعاً في الترتيب بالمقارنة مع تحقيقه المركز (58/176)، ومقدار الانخفاض هو التراجع بـ(8) مراكز.

2. يبين تحليل الجدول انخفاض مجموع النقاط التي حققها الأردن عام 2013، بدرجة (4.5)، وهي أقل عن مستواها في عام 2012 وعن عام 2016، إذ حقق (4.8) درجات. وتراجع الأردن عالمياً من (45) عام 2015 إلى (57) عام 2016؛ وعند (60) عام 2020، وشهد ثباتاً خلال الأعوام (2017-2020) عند (4.8) نقطة تقريباً. ويشير تقرير منظمة الشفافية الدولية للعام 2016 إلى أسباب محتملة لتراجع

(1) منظمة الشفافية الدولية تقارير مؤشر مدركات الفساد، للأعوام (1996-2020)، المنشورة على موقع المنظمة على الموقع الإلكتروني. انظر أيضاً: منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد: مذكرة فنية حول المنهجية، 2012.

الأردن، تكمن في: عدم قناعة واضعي التقرير بجدية الحكومة في مجالات حرية التعبير، والشفافية، وعدم تطبيق المساءلة، وتواضع محاربة الوساطة والرشاوي، وبطء النظر بقضايا الفساد.⁽¹⁾

3. حقق الأردن بعض التحسن في الأعوام 2004-2006، إلا أنه عاد للتراجع عام 2007 وتحسن عام 2008، وعاد لينخفض عام 2009، وظل يتراجع خلال الأعوام 2010-2013، ثم عاد للتحسن الملحوظ عام 2014، وانخفض الترتيب خلال الأعوام (2016-2020) والمفارقة أن النقاط المتحققة للأردن عام 2013 هي ذاتها المتحققة عام 2002، وبنسبة (4.5%)، والنقاط المتحققة عام 2012 هي ذاتها المتحققة في عامي 2016 و2017، وبنسبة (4.8%). وهي مفارقة تلقي بظلالها السلبية على موقع الأردن من مكافحة الفساد.

وفي قراءة سياسية للجدول، يمكن القول: إن المسيرة الإصلاحية في الأردن تتعارض. ولا تتسق. بالضرورة مع ما حققه على صعيد مكافحة الفساد؛ فعلى الرغم من بعض الجهود في هذا المضمار، إلا أن الجدول يكشف عن دور متغير الفساد في علاقته الارتباطية غير المباشرة مع الإصلاح وبرامجه، كما أن فيه تفسيراً لبعض من جوانب التباطؤ في الجهود الإصلاحية. فالاصل هو ثبات أو تراجع مؤشرات الفساد، فالتحسن في محاربة الفساد يشكل خطوة إيجابية، لكن لا يمكن القياس عليه في ظل مراجعة الأرقام ومسار حركتها صعوداً وهبوطاً؛ فقد تزايد الأردن في مؤشرات الفساد بشكل عام منذ عام 1999، وهو أمر يدل على عدم قدرة البرامج الإصلاحية في ردع الفساد والفساد ما زال حاضراً وبقوة في الحياة السياسية والاقتصادية الأردنية، وهو من أهم عوامل البطء والتعثر الإصلاحي⁽²⁾.

إن تلك النتائج تدل على عدم قدرة البرامج الإصلاحية في محاربة الفساد بالشكل الذي يتناسب مع الإرادة المعلنة من الملك والحكومات لمحاربته. وما زال التصور القائم من قبل المواطنين على عدم

(1) منظمة الشفافية الدولية تقرير مؤشر مدركات الفساد عام 2016، المنشورة على موقع المنظمة على الموقع الإلكتروني.

(2) قام القضاء الأردني بإدانة مدير مخابرات أردني أسبق في عام 2003 بتهمة اختلاس نحو (500) مليون دولار من ثلاثة بنوك أردنية عبر أحد الوسطاء، وقد شملته تهم الاحتيال والتزوير واستغلال الوظيفة العامة. وتم الكشف عن هذه القضية في 27 يناير 2004، إذ تم الاحتيال على أحد البنوك الأردنية بمبلغ يقدر بحوالي (5) ملايين دولار من قبل شركة خاصة تتعامل ببطاقات الائتمان بتزوير بعض البيانات، كما أعلن عن وجود (332) قضية فساد في أجهزة الدولة خلال عام 2003، بزيادة قدرها 11% عن العالم الذي سبقه. وبناءً على تلك القضايا، فقد تم تحويل (170) شخصاً للقضاء، و(3) أشخاص لمحكمة الجمارك، و(95) شخصاً إلى الحكام الإداريين، و (85) آخرين إلى هيئة تنظيم قطاع الاتصالات على قضايا قرصنة الاتصالات. للمزيد من التفاصيل، انظر في ذلك: تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية 2005، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2005، ص 253.

فعالية الحكومات باجتثاث الفساد في مستوياته الادارية العليا، بل أن الاعتقاد يذهب إلى أن الفساد العام يستشري ويسود.⁽¹⁾

المبحث الرابع: قياس أثر برامج الإصلاح الاقتصادي

أولاً / أثر برامج الإصلاح الاقتصادي على مستوى تكاليف المعيشة:

يُعرّف مفهوم مستوى المعيشة بأنه "سلة من السلع والخدمات التي تستهلكها الأسرة في فترة زمنية محددة. ولا تقتصر السلع والخدمات على تلك التي ينتفع الأفراد بشرائها فقط، وإنما تشمل أيضاً كافة ما توفره لهم الدولة من سلع وخدمات بدون مقابل."⁽²⁾

ولقياس أثر برامج الإصلاح الاقتصادي لمستوى معيشة أغلبية سكان الأردن، تم حساب تطور نسب نفقات الأسر الأردنية على مجموعات السلع والخدمات خلال الفترة 1997-2013، كما يبينها الجدول رقم (20).

جدول رقم (20) تطور نسب نفقات الأسر الأردنية على مجموعات السلع والخدمات 1997-2013

العام	اللحوم والأسماك والدواجن	الألبان والزيت والدهون والبيض	المشروبات والتبغ والسجائر	المواد الغذائية الأخرى	التعليم	الصحة	النقل والاتصالات	الإنفاق على المسكن	الوقود والإتارة والمياه	السلع الأخرى غير الغذائية
1997	12.3	6.8	3.3	87.5	4.5	2.5	8.2	19.2	4.3	66.7
2002	10.5	7.3	3.5	88.7	6.1	2.7	13.2	16.9	4.2	45.9
نسبة التغير	-1.9	+0.05	+0.02	+1.2	+1.6	+0.02	+5.0	-2.3	-0.1	-20.8
2006	8.7	5.6	3.6	82.1	7.0	2.7	15.8	16.0	6.1	57.6
2008	10.8	7.0	4.0	77.8	5.1	1.9	17.0	16.1	5.0	45.1
نسبة التغير	+2.1	+1.4	+0.04	-4.3	-1.9	-0.08	+1.2	+0.1	-1.1	-12.5
2010	9.0	6.6	4.4	80.0	5.7	2.2	17.1	17.1	4.8	46.9
2013	9.4	6.2	4.7	79.7	5.6	2.1	17.7	19.5	5.4	49.6
نسبة التغير	+0.04	-0.04	+0.03	-0.03	-0.01	-0.01	+0.06	+2.4	+1.4	3.3+
نسبة التغير الكلي	+0.06	+1.5	+1.6	-3.4	-0.04	-0.07	+7.2	+0.02	1.2+	-20.0

المصدر: من أعداد المؤلفين بالاستناد إلى:

(1) Robert Satloff, David Schenker, Political Instability in Jordan, Council on Foreign Relations press, Contingency Planning Memorandum No. 19, May 2013. (<http://www.cfr.org/jordan/political-instability-jordan/p30698>).

ونود التنويه هنا - في سياق الحديث عن أن الأردن من أقل الدول العربية فساداً - إلى أن ترتيبها وفق تقرير منظمة الشفافية العالمية لعام 2013 هو السادس عربياً، علماً أن ترتيبه في العام 2012 كان الرابع؛ وهذا في حد ذاته يعكس تراجعاً في مكافحة الفساد ولا ينسجم مع الجهود الإصلاحية.

(2) علاوة نواري، آثار برامج الإصلاح الاقتصادي على الاقتصاد الجزائري: رسالة دكتوراه، قسم الاقتصاد والتجارة الخارجية، كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة حلوان 2008، ص 227.

دائرة الإحصاءات العامة، مسح نفقات الأسرة للأعوام 1997-2013. مع الإشارة إلى أن آخر بيانات رسمية متوفرة كانت لعام 2013 فقط.

وتشير بيانات الجدول رقم (20) إلى حدوث تغيرات في بنية إنفاق الأسر الأردنية خلال عام 1997 (السنة الأساس لمرحلة الإصلاح) مقارنة بسنة 2013 (نتائج الإصلاح).⁽¹⁾ فالسكن وأعباؤه خصصت له الأسرة الأردنية (19%) من نفقاتها في عام 1997، ثم انخفضت إلى (16.9%) عام 2002، بنسبة انخفاض بلغت (2.3)، ثم توالى الانخفاضات خلال الفترة من عام (2006)، ثم عادت النسبة إلى الارتفاع خلال الفترة (2010-2013). وقد يعزى السبب المباشر في التغيير الحاصل على بنية استهلاك الأسر (نسب مخصصات الإنفاق، وترتيب أولويات احتياجاتها من السلع والخدمات) إلى الارتفاع الكبير الذي حصل في مستوى تكاليف المعيشة لمجموعة السكن وأعبائه بعد اللجوء السوري للأردن.

كما تشير البيانات إلى ارتفاع نفقات الأسرة على النقل والاتصالات، فقد ارتفعت من (8.2%) عام 1997 إلى (13.2%) عام 2002، ثم توالى ارتفاعها خلال السنوات اللاحقة لتصل في عام 2013 إلى نسبة (17.7%) من دخل الأسرة الأردنية. عادت النسبة إلى الارتفاع خلال الفترة 2010-2013، فقد بلغت نسبة الزيادة في نفقات الأسرة الأردنية على وسائل النقل والمواصلات (7.2%) خلال الفترة 1997-2013؛ وقد يعزى السبب المباشر في هذا التغيير الحاصل في نسب مخصصات الإنفاق على النقل والاتصالات إلى الارتفاع الكبير في أسعار الوقود عالمياً، وزيادة أسعار المواصلات الأردنية جراء تلك الارتفاعات. وإذا أضفنا نسب تزايد الإنفاق في ميزانية الأسر على الوقود والإنارة والمياه، فإن ذلك يعني أن المواطن الأردني يدفع نحو (35%) من دخله إلى تلك المجموعات.

ومما لا شك فيه أن هذا قد أثر على مخصصات الغذاء، التي تراجعت بنسبة (2.9%) لاستهلاك اللحوم والدواجن والأسماك، ونسبة (0.02) للألبان والزيوت. وفي ظل استمرار التراجع الذي حصل في نسب الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة والتعليم، إذ زاد إنفاق الأسر الأردنية على التعليم من (4.5%) عام 1997 إلى نسبة (7.5%) عام 2006، ثم انخفضت النسبة إلى (5.5%) خلال الفترات اللاحقة. وذلك كله نتيجة ارتفاع الرسوم الدراسية في الجامعات والمعاهد والكليات، وقيام الحكومات الأردنية المتعاقبة بتخفيض الدعم للجامعات الرسمية الحكومية على حساب زيادة المقاعد الدراسية للتعليم الموازي المرتفع الرسوم. ومن نتائج ذلك أن أصبحت الأسر الأردنية مضطرة إلى الزيادة في نفقاتها على الصحة والتعليم خلال فترة الإصلاح.

(1) من الجدير بالذكر أن مسح نفقات الأسرة هو للأعوام 1997-2013 فقط، فلم يتم إصدار بيانات من دائرة الإحصاءات العامة.

ويخلص تحليل الجدول السابق إلى أن الإنفاق الكلي للأسر الأردنية على السلع الغذائية قد ارتفع من نسبة (77.6%) من حجم الإنفاق عام 1997 إلى نسبة (81.4%) في عام 2006، قابله انخفاض نسبة الإنفاق الكلي للأسر الأردنية على المواد غير الغذائية من نسبة (65.6%) عام 1996 إلى نسبة (58.2%) عام 2006.

ولقد أسفر برنامج الإصلاح الاقتصادي في الأردن عن تدهور في مؤشرات التوازن الاجتماعي، لاسيما خلال السنوات الأولى من انطلاق برنامج الإصلاح. ومما لاشك فيه أن فئة الفقراء وأصحاب الدخل المحدود كانت الفئات السكانية الأكثر تضررا، وبخاصة في بدايات البرامج مع تنفيذ إجراءات التخلي عن سياسة الدعم، وتحرير الأسعار، وتجميد الأجور، بالإضافة إلى سياسة تسريح العمال لإعادة هيكلة القطاع العام، وتنفيذ برنامج خصخصة المؤسسات العامة.

ثانياً: أثر برامج الإصلاح الاقتصادي على دور القطاع الخاص

يعد القطاع الخاص المرتكز الرئيس للاقتصاد الوطني، من خلال دوره في زيادة الإنتاج والاستثمار والتشغيل. وتعد استراتيجية تنمية القطاع الخاص، بتعميق دوره في عملية التنمية الشاملة، الركيزة الأساسية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في الأردن، إذ قدمت الحكومات الأردنية المتعاقبة العديد من الحوافز والمبادرات التنظيمية، التي أسهمت في توسيع دوره في الاقتصاد الوطني وزيادة فعاليته. وقد خلصت العديد من الدراسات⁽¹⁾ إلى أن هناك تأثيراً إيجابياً واسعاً على النمو مصاحباً للاستثمارات الخاصة مقارنة بتأثير الاستثمارات العامة، يفوق تأثير استثمارات القطاع العام بأكثر من مرة و نصف؛ وهو ما يؤكد ارتباط درجة استثمارات القطاع الخاص بإدامة التنمية والنمو الاقتصادي. وفيما يلي تبيان دور القطاع الخاص ومساهمته في الاقتصاد الأردني:

على مستوى مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي، ووفقاً للمادة رقم (3) من قانون التخصيص رقم (25) لسنة 2000. تعني التخصيصية "اعتماد نهج اقتصادي يتمثل في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ليشمل مشاريع القطاع العام التي تقتضي طبيعة إدارتها أسساً تجارية"⁽²⁾. ويبين الجدول رقم (21) تطور مساهمة القطاعين العام والخاص في تكوين رأس المال الثابت المحلي.

(1) مولاي الخضر عبد الرزاق، بوتوه شعيب: دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية بالدول النامية: حالة الجزائر،

مجلة الباحث، عدد 7، 2009-2010، ص 138.

(2) قانون التخصيص رقم 25 لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 4443 تاريخ 2000/7/2، ص 2652 .

جدول رقم (21)

تطور مساهمة القطاعين العام والخاص في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية "مليون دينار" (1999-2015)

السنة	الناتج المحلي الإجمالي	القطاع العام		القطاع الخاص		تكوين رأس المال الثابت ⁽¹⁾	
		مليون دينار	نسبة مئوية (%)	مليون دينار	نسبة مئوية (%)	مليون دينار	نسبة مئوية (%)
1999	5778.1	1386.7	34	4177.7	76	1352.7	23.4
2000	5998.9	1421.6	19.4	4835.8	80.6	1266.6	21.1
2001	6363.7	1458.4	19.0	5157.4	81.0	1235.8	20.9
2002	6794.0	1541.6	23.6	5191.4	76.4	1287.3	18.9
2003	7228.8	1676.0	23.1	5561.6	76.9	1490.8	20.6
2004	8090.7	1723.1	18.5	6598.9	81.5	2005.4	24.4
2005	8925.4	1743.2	12.2	7838.3	87.8	2733.7	30.6
2006	10675.4	2203.3	15	9076.2	85	2717.1	25.4
2007	12131.4	2499.4	13.4	10512.3	86.6	3334.1	27.4
2008	15593.4	3363.3	20.5	12403	79.5	4342.9	27.8
2009	16912.2	3699.5	25	12688.4	75	4254.2	25.1
2010	18762.0	3809.8	24.6	14150.6	75.4	4427.5	26.2
2011	20476.5	3916.2	14.1	17596.6	85.9	4430.5	26.2
2012	21965.5		23.4		84.6		27
2013	23851.6		26.0		74.0		28
2014	25437.1		26.0		74.0		28
2015	26637.4					4841.8	

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الحسابات القومية 1999-2009. التقرير الإحصائي السنوي، 2014، ص 265.

دائرة الإحصاءات العامة، الحسابات القومية: التقرير الإحصائي السنوي، 2016، ص 265.

البنك الدولي، مؤشر تكوين رأس المال الثابت، الموقع الإلكتروني: <http://data.Albankaldawli.org/indicator>

(1)

يتكون إجمالي تكوين رأس المال (إجمالي الاستثمار المحلي سابقاً) من مجمل النفقات على زيادة الأصول الثابتة للاقتصاد مضافاً إليه صافي التغيرات في مستوى المخزونات. وتشمل الأصول الثابتة تحسينات الأراضي (بناء الأسوار، والخنادق، وقنوات تصريف المياه، وهلم جرا)؛ ومشتريات الآلات والماكينات والمعدات، وإنشاء الطرق، والسكك الحديدية، وما شابه ذلك، بما فيه المدارس، والمكاتب، والمستشفيات، والمسكن الخاصة، والمباني التجارية والصناعية والمخزونات، هي مخزون البضائع التي في حوزة الشركات لمواجهة التقلبات المؤقتة أو غير المتوقعة في الإنتاج أو المبيعات، والعمل الجاري تنفيذه. انظر: البنك الدولي، مؤشر تكوين رأس المال الثابت، موقع البنك الدولي على الموقع الإلكتروني:

<http://data.albankaldawli.org/indicator>

يبين تحليل الجدول رقم (21) أن الحكومة الأردنية نجحت في تعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي بعد برامج الإصلاح الاقتصادي التي نفذتها، فقد انخفضت نسبة مساهمة القطاع العام في تكوين رأس المال المحلي من (34%) عام 1999 إلى (12.2%) عام 2005، رافقها ارتفاع نسبة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي من (76%) عام 1999، ثم نمت النسبة في عامي 2000-2001 لتصل إلى (81%)، لكنها عادت إلى الانخفاض في عامي 2002-2003؛ وقد يكون لبرنامج التحول الاقتصادي وانتظار ملامح ذلك التحول أثرٌ في ذلك، فضلا عن الأجواء الإقليمية المتوترة التي سبقت احتلال الولايات المتحدة للعراق. عادت النسبة إلى الارتفاع التدريجي لتصل إلى أعلى مراحل نموها في عام 2005، إذ وصلت إلى نسبة (87.8%) من الناتج المحلي الإجمالي. ثم عادت بعد ذلك إلى الانخفاض والتذبذب بين الارتفاع والهبوط بين تلك النسب، لتصل إلى أدنى نسبة في عام 2009، إذ بلغت (75%)؛ وقد يعود السبب إلى الأزمة العالمية التي حدثت في تلك الفترة. ثم عادت للارتفاع لغاية عام 2011، فقد وصلت إلى نسبة (85%)، لكنها عادت إلى الانخفاض الشديد بعد تلك المرحلة لتصل إلى نسبة (74%) عام 2015. وقد لعبت التطورات الإقليمية دورا مباشرا في التأثير على نمو القطاع الخاص وخصوصا بعد توقف منافذ التصدير الأردنية إلى السوق العراقي والسوري.

أما فيما يتعلق بتكوين رأس المال الثابت، فيبين تحليل الجدول رقم (20) انخفاضا تراوح نسبته من (23.4%) عام 1999 إلى (18.9%) عام 2002. وقد لعب تخفيض النفقات الحكومية الرأسمالية خلال تلك الفترة دورا مباشرا في انخفاض تلك النسب. ثم عادت النسبة إلى الارتفاع التدريجي لتصل إلى أعلى مراحل نموها في عام 2005، إذ وصلت إلى نسبة (30.6%) من الناتج المحلي الإجمالي. ثم عادت بعد ذلك إلى الانخفاض بنسبة (25.4%) عام 2006. ثم استقرت النسب على متوسط (27%) حتى عام 2015.

إن من سمات القطاع الخاص الأردني، غلبة المؤسسات الفردية أو ذات الصبغة العائلية التي يرتبط ملاكها بعلاقات اقتصادية. وصلت نسبة تلك المؤسسات (58%) من حجم المؤسسات الإجمالي. جاءت في المرتبة الثانية المؤسسات الخاصة التي يعمل فيها أقل من (20) عاملا، بنسبة (49%)؛ بينما جاءت في المرتبة الثالثة المؤسسات التي يعمل فيها العمال ما بين 20 - 39 عاملاً، وتقدر نسبتها بـ (18.8%) من مجموع عدد الشركات والمنشآت في المملكة⁽¹⁾ يستحوذ القطاع الخاص على نسبة التشغيل الأكبر للقوى العاملة في الأردن، وقد قدرت بـ (60%) مقارنة بـ (40%) للقطاع الحكومي. إن هذا التباين في نسب توزيع قوة العمل ما بين القطاعين العام والخاص، رافقه تباين واضح المعالم في توزيع المشتغلين من قوة

(1) دائرة الإحصاءات العامة، الحسابات القومية 1999-2009، التقرير الإحصائي السنوي، 2014، ص 265.

العمل حسب الأنشطة الاقتصادية. كانت نسب التشغيل الأكبر للقطاع الخاص في كل من أنشطة: الزراعة، والصيد، وتجارة الجملة والمفرق، وقطاع التعدين، والاستخراج وقطاع الخدمات؛ بينما توزعت نسب التشغيل في القطاع الحكومي في قطاع الأمن والإدارة.⁽¹⁾ تشير البيانات السابقة إلى أن ارتفاع نسبة مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، يمكنها لعب دور مباشر في عمليات الانتقال من الاقتصاد المركزي إلى اقتصاد السوق، ناهيك عن ممارسة دور فاعل في عملية التطور الاقتصادي. هذا يعني أن عملية الانتقال إلى اقتصاد السوق كانت ناجحة لكون نسب المساهمة في تكوين رأس المال الثابت الإجمالي للقطاع الخاص مرتفعة.

ثالثاً: أثر برامج الإصلاح الاقتصادي على التبعية الاقتصادية للاقتصاد الأردني

يعد النهج الاقتصادي للدولة هو المحرك الرئيس في تحديد نجاح أو فشل الدولة في تطبيق سياساتها الاقتصادية والاجتماعية،⁽²⁾ وفي تخفيض تبعيتها للخارج. وقد ركزت ثلاث من النظريات في العلاقات الدولية على متغير الاقتصاد باعتباره المتغير الأكثر قوة في التأثير على سيادة الدولة.⁽³⁾ وفيما يلي تبيان لمستوى التبعية الاقتصادية للاقتصاد الأردني في مرحلة برامج الإصلاح الاقتصادي، وإجابة على تساؤل مهم: هل انعكست تلك البرامج في زيادة تلك النسب أو تخفيضها؟
مؤشرات التبعية الاقتصادية:

ينصرف مفهوم التبعية الاقتصادية إلى العلاقة غير المتكافئة بين الدول المتقدمة والدول النامية القائمة على الاستغلال، والتبادل غير المتكافئ، وأسلوب الاستثمارات، والمعونات، التي تشكل عودة للاستعمار الجديد.⁽⁴⁾

(1) المرجع السابق، ص 265.

(2) بيتر تيولور، كولن فلنت، الجغرافيا السياسية لعالمنا المعاصر، ترجمة عبد السلام رضوان، إسحاق عبيد، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، العدد 283، يوليو 2002، ص 45.

(3) النظريات هي: نظرية النظام العالمي، ونظرية الليبرالية الجديدة، والنظرية الماركسية؛ وقد ركزت النظرية الواقعية على الجانب السياسي. للمزيد انظر: آمال عبد الرحيم، أثر الشركات عابرة القومية على سيادة الدولة القومية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، 2008، ص 11.

(4) أحمد محمد أبو الرّب، تحديات التنمية في الوطن العربي، طباعة المؤسسة الصحفية الأردنية، ط 1، 1979، ص

1. مؤشر الانكشاف الاقتصادي

تبرز أهمية هذا المؤشر في أنه يبين مدى مساهمة التجارة الخارجية بشقيها (الاستيراد والتصدير) في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، كما أنه يوضح مدى اعتماد النشاط الاقتصادي لأية دولة على الظروف السائدة في أسواق التصدير والاستيراد لهذا الدولة. ويقاس المؤشر حسب المعادلة التالية: إجمالي التجارة الخارجية (الصادرات + الواردات) من السلع والخدمات/ الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية $\times 100\%$. وكلما كان المؤشر مرتفعاً، دل ذلك على اعتماد الدولة، وبشكل كبير، على العالم الخارجي، مما يجعل اقتصادها أكثر تعرضاً للتقلبات الاقتصادية العالمية، ويجعلها في حالة تبعية (انكشاف) للعالم الخارجي.⁽¹⁾

2. درجة الميل المتوسط للاستيراد:

يقيس المؤشر متوسط نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يعرف بالميل المتوسط للاستيراد (Propensity to Import Average).⁽²⁾ ويتم حساب المؤشر وفق المعادلة التالية

$$DII=I/Y \times 100$$

DII: درجة أهمية المستوردات.

Y: الناتج المحلي الإجمالي.

I: المستوردات.

أهمية هذا المؤشر أنه يبين مدى اعتماد الدولة على دول العالم الخارجي في استيراد احتياجاتها السلعية. بمعنى أنه يعكس مدى تبعية الإنتاج القومي للإنتاج العالمي، فزيادة نسبة هذا المؤشر تدل على اعتماد الدولة على العالم الخارجي، والعكس صحيح.⁽³⁾

3. التبعية المالية. يقيس المؤشر نسبة الدين الخارجي إلى الناتج القومي الإجمالي. ترتفع خطورة حجم الدين العام، عندما تتجاوز نسبة (60%) من الناتج المحلي الإجمالي. وفيما يلي عرض لدرجة التبعية للاقتصاد الأردني وفق الجدول رقم (22):

(1) أحمد ملاوي، إبراهيم العمري، أثر انضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية على الاستثمار الأجنبي المباشر في

الأردن، مجلة مؤتمة للبحوث والدراسات، المجلد الثلاثون، العدد الأول، 2015، ص 118.

(2) محمد عثمان مصطفى، اقتصاديات التجارة الخارجية، الجزائر، دار المختار للنشر والتوزيع، 1984، ص 114.

(3) محمد المغربي، محمد عبد العظيم، قياس الكفاءة الاقتصادية لتجارة الكويت الخارجية للفترة 1970 - 1981، مجلة

الاقتصادي العربي، بغداد، اتحاد الاقتصاديين العرب، عام 1986، ص 169.

جدول رقم (22)

درجة التبعية للاقتصاد الأردني 1999-2016

السنوات	النتائج المحلي الإجمالي	المستوردات	الصادرات	درجة الانكشاف (%)	درجة الميل المتوسط للاستيراد	التبعية المالية
1999	5778.1	2714.4	1046.4	0.68	.47	82.5
2000	5998.9	2635.2	1051.4	0.77	43.9	73.0
2001	6363.7	3259.4	1080.8	0.79	51.2	73.8
2002	6794.0	3453.7	1352.4	0.81	50.8	73.8
2003	7228.8	3599.2	1556.7	0.86	49.7	70.3
المتوسط	6432.7	3132.38	1217.54	0.78	48.5	74.6
2004	8090.7	4072	1675.1	1.05	50.3	63.3
2005	8925.4	6669.5	4222.6	1.17	74.7	54.5
2006	10675.4	8408.3	4704.2	1.11	78.7	50.6
2007	12131.4	9380.9	5814.7	1.13	77.3	53
2008	15593.4	.046136	7810.8	1.13	87.5	53
المتوسط	11083.26	8435.34	4845.48	1.11	73.7	54.8
2009	16912.2	.251168	6906.1	0.86	69.0	54.2
2010	18762.0	12951.4	8280.6	0.85	69.0	32.0
2011	20476.5	128.315	8879.5	0.93	73.8	27.2
2012	21965.5	16312.6	9308.4	0.96	74.2	32.5
2013	23851.6	17162.2	9288.9	1.10	71.9	30.3
2014	25437.1	17739.3	10232.1	1.09	69.7	31.6
2015	26637.4	16112.8	9248.7	0.95	60.4	35.3
2016	27444.8	15333.6	8681.7	0.87	55.8	34.7
المتوسط	22685.88	15303.17	8853.25	0.955	67.9	31.9
2017						
2018						
2019						
2020						

المصدر: النسب من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى المعادلات الرياضية التي تم الإشارة إليها سابقاً.

ويظهر من تحليل الجدول السابق ما يأتي:

درجة انكشاف الاقتصاد الأردني:

إن المتتبع لدرجة انكشاف الاقتصاد الأردني خلال الفترة 1999-2016، يلاحظ أنها قد ارتفعت من (0.68) عام 1999، إلى نسبة (87%) عام 2016؛ وخلال الفترة الأولى 1999-2003، شهد متوسط الانكشاف الاقتصادي في المتوسط (0.78)، نتيجة ارتفاع المستوردات بنسب كبيرة مقابل الصادرات. أما خلال الفترة الثانية 2004-2008، فقد شهد متوسط الانكشاف الاقتصادي ارتفاعاً كبيراً، وبنسبة بلغت في المتوسط (1.11). أما خلال الفترة الثالثة 2009-2016، فقد شهد متوسط الانكشاف الاقتصادي انخفاضاً كبيراً، وبنسبة بلغت في المتوسط (0.95). وتعود الأسباب الرئيسة لهذا الارتفاع بالدرجة الأولى إلى انخفاض معدلات النمو الاقتصادي، وارتفاعات غير طبيعية في السكان نتيجة هجرات اللجوء السوري، وزيادة نسب المستوردات بشكل كبير. إن تلك النسب المرتفعة تدل على اعتماد الاقتصاد الأردني، وبشكل كبير، على المستوردات من الخارج، مما جعلها أكثر تعرضاً للتقلبات الاقتصادية العالمية، وفي حالة تبعية (انكشاف) للعالم الخارجي.

درجة الميل الحدي للاستيراد:

ارتفع الميل الحدي للاستيراد من نسبة (47%) عام 1999 إلى نسبة (49.7%) عام 2003. وخلال الفترة الأولى 1999-2003، شهد متوسط الميل الحدي للاستيراد في المتوسط (48.5%). أما خلال الفترة الثانية 2004-2008، فقد شهد الميل الحدي للاستيراد ارتفاعاً كبيراً، إذ ارتفع الميل الحدي للاستيراد من (74.7%) عام 2005 إلى (87.7%) عام 2008، وقد بلغت النسبة في المتوسط (73.7%). أما خلال الفترة الثالثة 2009-2016، فقد شهد الميل الحدي للاستيراد انخفاضاً كبيراً، إذ انخفض من (69%) عام 2009 إلى نسبة (55.8) عام 2016، وبنسبة بلغت في المتوسط (67.9%). الأمر الذي يدل على اعتماد الاقتصاد الأردني بشكل كبير جداً على العالم الخارجي، وقابلية الاقتصاد للتأثر بالتقلبات الإقليمية والدولية.

التبعية المالية:

إن المتتبع لدرجة التبعية المالية للاقتصاد الأردني خلال الفترة 1999-2016، يلاحظ أنها قد انخفضت بشكل كبير جداً، فمن (82.5) عام 1999 إلى نسبة (45.8%) عام 2016، وبمتوسط عام بلغ (31.9%).

نجحت السياسات المالية للحكومة في خفض التبعية المالية للفترة الأولى 1999-2003 من (82.5) عام 1999، إلى نسبة (70.3%) عام 2003؛ وقد بلغ متوسط التبعية المالية لتلك الفترة (74.6%). أما خلال الفترة الثانية 2004-2008، فقد شهد متوسط التبعية المالية انخفاضاً كبيراً، بنسبة بلغت في المتوسط (54.8%)، إذ انخفضت التبعية المالية من (63.3%) عام 2004 إلى نسبة

(53.0%) عام 2008. أما خلال الفترة الثالثة 2009-2016، فقد شهد المتوسط انخفاضاً كبيراً، وبنسبة بلغت في المتوسط (39.1).

تعود الأسباب الرئيسية لهذا الانخفاض بالدرجة الأولى إلى انخفاض معدلات الإنفاق الحكومي، وارتفاع الإيرادات الحكومية، بخاصة الإيرادات الضريبية التي ارتفعت من (858.6) مليون دينار عام 1999، إلى (4096) عام 2015؛ بالإضافة إلى تحول الحكومة الأردنية من الاقتراض الخارجي إلى الاقتراض الداخلي من البنوك المحلية. المحصلة لما سبق:

من خلال تحليل مؤشرات الاقتصاد الأردني السابقة، يمكن القول: إن الحصيلة النهائية لبرامج الإصلاح الاقتصادي لم تؤدِ إلى الغاية النهائية، وهي تحسين المستوى المعيشي للمواطن، بل إن النتائج كانت غير مرضية بشكل عام؛ فقد تم رفع الدعم عن كل المواد التموينية الرئيسية، بالإضافة إلى رفع أسعار المحروقات، صاحبها ارتفاع عبء الضرائب على المواطن الأردني، وفي المقابل تدنت الخدمات المقدمة من الحكومة، سواء في الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي بعد تخفيض معدلات الإنفاق الحكومي عليها. هذا وما زالت مستويات الفقر والبطالة تراوح مكانها، وما زال الاقتصاد الأردني يعاني من عجز مزمن في الموازنة العامة وفي الميزان التجاري.

ولا نعزي التراجع الاقتصادي فقط إلى أمور تتعلق بالبرنامج الاقتصادي وحده أو نوعية السياسات الاقتصادية والمالية أو مستوى التنفيذ – وإن كان جزءاً منه -، بل أيضاً نرى أنه بسبب من ثقل الآثار الاقتصادية والسياسية الناجمة عن المتغيرات الإقليمية والدولية على الأردن؛ فدرجة حساسية النظام السياسي للمتغيرات الإقليمية والدولية مرتفعة، بسبب ضعف موارد الدولة وزيادة تبعيتها الاقتصادية للخارج، واختلال موازين القوى السياسي بين دول الإقليم. فانقطاع الغاز بسبب الثورة في مصر رفع فاتورة الغاز وفاقم من عجز الموازنة العامة، مما نتج عنه ارتفاع المديونية كمحاولة لتغطية العجز المالي، وتداعياتها السلبية على القطاعات الأخرى. بالإضافة إلى الآثار الاقتصادية من منظور الموازنة وسوق العمل والبطالة على الأردن من اللجوء السوري عام 2011، إذا سبقه اللجوء العراقي المستمر منذ العام 2003 وما قبل، كما أن الأردن يستضيف عشرات الجنسيات من دول مختلفة، خصوصاً في الدول التي تعاني الاضطرابات السياسية وعدم الاستقرار. ونأخذ بعين الاعتبار الوضع المتقلب لسعر فاتورة النفط عالمياً، والأزمة الاقتصادية في العام 2008. كل ما سبق أعاق بشكل أو بآخر مسار الإصلاح الاقتصادي.

إن برامج الإصلاح الاقتصادي لم تفلح في حل مشكلات الاقتصاد الأردني، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن كهدف نهائي للإصلاح، بل على العكس فاقمتها، وزادت من معاناة المواطن الأردني

المعيشية؛ فهناك تزايد في عجز الموازنة العامة، وارتفاع غير مسبوق في المديونية، وعجز في الميزان التجاري، وارتفاع متواصل في معدلات الفقر والبطالة، وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي، وتذبذب معدل الاستثمار. لم تفلح البرامج الإصلاحية في تخفيضها، ولم يشعر المواطن بتحسّن ذي قيمة على الرغم من عمليات الخصخصة والسخاء في التعامل مع المستثمرين، الأمر الذي يعني زيادة أعباء المواطن.

وقد يكون سبب ذلك طبيعة السياسات الاقتصادية وأدوات تنفيذها؛ فبرامج الإصلاح الاقتصادي لم تكن ذات رؤية شمولية، تسعى لتحسين الاقتصاد على المستوى البعيد. وقد ظهر هذا من خلال وضع خطط قصيرة متوسطة المدى لمعالجة أزمات اقتصادية في فترة ما، دون النظر إلى حل أزمات الاقتصاد الأردني مستقبلاً ضمن رؤية شمولية، تأخذ أيضاً في الاعتبار آثار الأبعاد الإقليمية والدولية على الاقتصاد. كما أن برامج الإصلاح الاقتصادي لم تراعى الأبعاد الاجتماعية مسبقاً عند التخطيط الاقتصادي، فقد تم التركيز بشكل رئيس على الأبعاد الاقتصادية دون أخذ العوامل الاجتماعية في عين الاعتبار، بل كان التعامل مع الآثار الاجتماعية التي أنتجتها البرامج الاقتصادية بعد وقوعها إلى حد بعيد.

وتدعيما لما توصلنا إليه في الكتاب، يمكن تناول تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان الثالث عشر الصادر عام 2017 (وهو مركز شبه حكومي)؛ وهو يشير إلى بعض الحقائق الهامة، وأهمها:⁽¹⁾

1. كشفت البيانات الإحصائية لوزارة المالية لعام 2016، ارتفاع إجمالي الدين العام؛ إذ بلغ في نهاية 2016 حوالي (26.1) دينار.

2. استمرار العلاقة العكسية بين معدلات النمو الاقتصادي والنمو السكاني في ظل غياب سياسة اقتصادية تعالج هذا الأمر. فقد كشفت الأرقام الصادرة من وزارة المالية استمرار انخفاض معدل النمو الاقتصادي ليصل إلى (2.5%)، وهي - بلا شك - نسبة تؤثر على المستوى المعيشي للمواطن.

3. ضعف متوسط دخول العاملين، والمقدرة بـ (470) ديناراً. علماً أن دائرة الإحصاءات العامة حددت خط الفقر في الأردن ما دون (580) ديناراً شهرياً للأسرة.

4. ارتفاع معدل البطالة، إذ يزيد عند الذكور عن (13%)، فيما تخطى ما نسبته (22%) عند الإناث.

5. غياب المشاركة العامة من المعنيين من المحافظات عند إعداد موازنة الدولة؛ أي دون اعتبار لحاجات المجتمعات المحلية.

6. ارتفاع معدلات المعيشة في الأردن ليحتل المرتبة الأولى عربياً في ظل ازدياد ارتفاع الأسعار.

(1) المركز الوطني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان في المملكة الأردنية لعام 2016، مرجع سبق ذكره.

7. ارتفاع نسب انتشار الصعوبات الوظيفية الحادة أو المطلقة في المحافظات المستضيفة للجوء السوري.

8. ارتفاع عدد الأطفال العاملين ليبلغ (40) ألفاً، بسبب سوء الأوضاع الاقتصادية.

9. ارتفاع عدد الأطفال المحرومين من التعليم ليصل إلى (90) ألف طفل في المملكة، فهم لا يحصلون على أي شكل من أشكال التعليم في الأردن.

10. تشير الإحصاءات لعام 2016 إلى ارتفاع معدلات البطالة من العام الماضي بنسبة (15.8%).

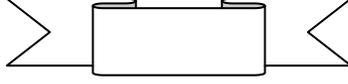
ويشير التقرير في باب الحق في مستوى معيشتي لائق، إلى أن الحكومة الأردنية تسعى لتحقيق نمو اقتصادي يُسهم في تحسين المستوى المعيشي للمواطن، وذلك من خلال العمل على تفعيل الاستراتيجيات والرؤى والخطط التي وضعتها عبر السنوات السابقة، تلك التي أقرت بضعف تنفيذها. بالإضافة إلى أن العام 2016 شهد تفاقماً في عجز الموازنة وزيادة في المديونية، بما نسبته (94.8%) مقابل (93.4%) عام 2015.

ويشير التقرير، علاوة على ما سبق، إلى اتساع مظاهر الفقر والفجوة بين الطبقات الاجتماعية، خصوصاً في ظل ارتفاع الأسعار والضرائب، وانخفاض الأجور، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة؛ بالتوازي مع ارتفاع أعداد اللاجئين السوريين الذين شكّلوا خمس عدد سكان الأردن. كما أن اتباع الحكومة لسياسات مالية متمثلة برفع الضرائب والرسوم لسد العجز الحاصل في المديونية أثقل كاهل المواطنين في ظل انعدام فرص العمل وتدني الأجور، وذلك وفقاً لدراسة الاستخبارات الاقتصادية (EIU)، بالإضافة إلى أن الحد الأدنى الحالي للأجور (190) ديناراً غير كاف لتوفير عيش كريم للمواطنين. أما البطالة، فيشير التقرير إلى أن أرقام البطالة الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة أشارت إلى ارتفاع المعدل ليصل إلى (15.8) خلال الربع الأخير من العام 2016، بعد أن كان (15.3%) قبل ذلك.

ويمكن الزعم، في ضوء المؤشرات التي تناولناها في الكتاب، والمؤشرات التي أوردها المركز الوطني لحقوق الإنسان أعلاه، أننا أمام "أنيميا" على المستوى الاقتصادي، وأننا في حال مقارنتها بالواقع السياسي الوارد في الفصل الأول من الكتاب، نكون أمام مشكلة حقيقية على المستويين الاقتصادي والسياسي؛ فكيف لنا أن نتصور تطوراً سياسياً ذا معنى في ظل هذا المناخ الاقتصادي تحت ظل العلاقة الجدلية التي لا تنفك بين المستويين.

وفي هذا نقول: إن الواقع الإصلاحي يقع بين حدي "الأنيميا الاقتصادية" و"الحذر السياسي" الذي لا يزال يكافح للخروج إلى الحالة الصحية المرجوة، ذلك من خلال الإقدام - بحكمة - على إجراء تغييرات حقيقية، تدفع إلى الانفكاك الضروري من فكري "القلق والحيرة السياسية" و"الموازات الدقيقة في إطار الواقع الداخلي والخارجي" عن البنية والمنظومة المعرفية السياسية الأردنية، التي ألقت

بظلال سلبية على حالة التردد في إجراء الإصلاحات المطلوبة. إن هذا لا يحتاج فقط إلى إرادة سياسية، بل أيضا إلى تحولات بنيوية وعملياتية ووظائفية في أبنية وعمليات النظام السياسي، بالتوازي مع تحسين المؤشرات الاقتصادية في إطار تكاملي وشمولي للدعامتين الاقتصادية والسياسية كلتاهما.



المبحث الخامس : مؤشرات الإصلاح الاقتصادي ومؤشرات الإصلاح السياسي

تمثل المؤشرات الدولية مدخلا في عملية رسم السياسات العامة وصنع القرارات، فهي تؤدي دورًا رئيسًا في وصف واقع حال مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، بالإضافة إلى أنها تعطي تصورًا للقرارات التي يتم تبنيها واتخاذها. وتبرز أهمية هذه المؤشرات في أنها تعتبر أحد المراجع الرئيسة التي تستند إليها الدول والجهات المانحة في تحديد الدول الأكثر ملاءمة لتنفيذ نشاطاتها في المجالات الرئيسة كالاستثمار، والسياحة، والعلاقات الثنائية، وتقديم المساعدات والمنح والقروض، والتعليم؛ كما أنها تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر على التنافسية والانطباع العالمي عن الدولة.⁽¹⁾

أولاً: اتجاه مؤشرات الإصلاح الاقتصادي

يبين الجدول التالي اتجاه مؤشرات الإصلاح الاقتصادي في الأردن خلال الفترة 1999-2019 وقد كانت على الشكل الآتي:

جدول رقم (23)

اتجاه مؤشرات الإصلاح الاقتصادي في الأردن

السنوات	معدل البطالة	نصيب الفرد من الناتج المحلي دولار	نسبة عجز الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي %	نسبة عجز الميزان التجاري من الناتج المحلي	نسبة الدين الخارجي من الناتج المحلي الإجمالي	معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الحقيقية %
2003-1999	تزايد	تزايد	انخفاض	تزايد	تزايد	انخفاض
2008-2004	ثبات	تزايد	تزايد	تزايد	تزايد	انخفاض
2013-2009	ثبات	تزايد	تزايد	تزايد	تزايد	انخفاض
2019-2014	تزايد	انخفاض	تزايد	تزايد	تزايد	انخفاض
الاتجاه العام	ثبات	تزايد	تزايد	تزايد	تزايد	انخفاض

المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد إلى الجداول السابقة.

استناداً إلى الشرح السابق لمؤشرات الاقتصاد الأردني، يمكن تبيان أن الاتجاه العام لمؤشرات "معدل البطالة، ومعدل التضخم" ظل ثابتاً طوال فترة الإصلاحات الاقتصادية؛ وهو ما يعكس إشكالية حول الإصلاحات الاقتصادية التي تمت في هذا الإطار، وسعت إلى زيادة نسب التشغيل للعمالة الأردنية وتخفيض نسب التضخم.

(1) وزارة القطاع العام، أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها، التقرير السنوي الثالث، نيسان 2017، ص4.

أما فيما يتعلق بالاتجاه العام لمؤشرات "نسبة عجز الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة عجز الميزان التجاري من الناتج المحلي، ونسبة الدين الخارجي من الناتج"، فبيّن الجدول رقم (23) أنها تزايدت نسبها طوال فترة الإصلاحات الاقتصادية، فيما انخفض معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الحقيقية.

وقد كان لتراجع المؤشرات الاقتصادية تأثير مباشر على مستوى المعيشة للمواطن الأردني، مما يمكن معه القول بأن برامج الإصلاح الاقتصادي قد أخفق في تحقيق أهدافها وغايتها النهائية، وهي رفع مستوى معيشة المواطن الأردني، وإن تلك الاتجاهات تبين أن نواتج برامج الإصلاح الاقتصادي التي تم تطبيقها في الأردن في الفترة 1999-2017 لم تنعكس بشكل حقيقي على تحسين مستوى معيشة المواطن الأردني وزيادة مستوى رفاهيته.

ثانياً: اتجاه مؤشرات الإصلاح السياسي في الأردن في ضوء المعايير الدولية مؤشرات الحكم الراشد في الأردن:

للحاكمية الرشيدة أربعة أبعاد أساسية تتفاعل فيما بينها، وهي: البعد السياسي المرتبط بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها؛ والبعد الاقتصادي المرتبط بطبيعة أساليب اتخاذ القرار الاقتصادي للدولة، والعلاقات الاقتصادية مع الدول الأخرى؛ والبعد الاجتماعي المرتبط بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى استقلاليته عن الدولة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة؛ أما البعد الإداري، فيرتبط بكفاءة الإدارة العامة.⁽¹⁾

ولعل مكن التفاعل بين هذه الأبعاد أنه لا يمكن للإدارة السياسية وحدها من دون إدارة عامة فاعلة أن تحقق إنجازات في السياسات العامة، كما لا تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب المشاركة والمحاسبة والشفافية؛ لذلك فإن الحكم الراشد هو الذي يتضمن حكماً ديمقراطياً فعّالاً، ويستند إلى المشاركة والمحاسبة والشفافية (آليات الحكم الراشد).

واستندت مؤشرات الحكم الرشيد على احترام مبادئ الديمقراطية والتعددية السياسية، والحق في التداول السلمي على السلطة، ووقف العمل بالقوانين الاستثنائية، وإنهاء الأحكام العرفية وحالة الطوارئ، وحماية ضمانات استقلال القضاء، وإلغاء المحاكم الاستثنائية، وضمان مبدأ سيادة القانون، وإصلاح التشريعات لا سيما تلك التي تتعارض مع حريات الرأي والتعبير، وتداول المعلومات والحق في المعرفة، والعمل من أجل إنهاء سيطرة الدولة على كافة وسائل الإعلام في إطار قانوني

(1) عمر خضيرات، عماد الشدوح، اثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الدول العربية،

مجلة المنارة، جامعة آل البيت، عدد رقم(3)، مجلد (21)، السنة 2015، ص 280.

ودستوري ديمقراطي، كما تستند على مقاومة الفساد والتصدي لنهب المال العام وتعزيز آليات الشفافية والمحاسبة. وانطلاقاً من تلك المرتكزات، يمكن تبيان مؤشرات الحكم الرشيد في الأردن كما يأتي:⁽¹⁾

جدول رقم (24) مؤشرات الحكم الرشيد في الأردن

السنوات	حق التعبير والمساءلة	الاستقرار السياسي وانتفاء العنف والإرهاب	فاعلية الحكومة	نوعية التنظيم وععب الضبط	مؤشر سيادة القانون
1998	-0.42	0.08	0.09	0.42	0.28
2000	-0.28	0.00	-0.04	0.26	0.37
2002	-0.80	-0.46	0.09	0.04	0.11
2003	-0.63	-0.07	0.24	0.21	0.36
2004	-0.55	-0.23	0.15	0.029	0.32
2005	-0.51	-0.13	0.03	0.10	0.33
2006	-0.72	-0.76	0.14	0.33	0.33
2007	-0.68	-0.30	0.19	0.31	0.39
2008	-0.74	-0.37	0.21	0.32	0.42
2009	-0.78	-0.35	0.22	0.27	0.25
2010	-0.80	-0.31	0.08	0.23	0.19
2011	-0.80	-0.51	0.10	0.30	0.26
2012	-0.78	-0.52	0.04-	0.91	0.37
2013	-0.81	0.61-	-0.05	0.14	0.39
2014	-0.75	0.54-	0.12	0.08	0.46
2015	-0.77	0.061-	0.12	0.08	0.46
2016	-0.76	0.53-	0.14	0.50	0.25
المتوسط	0.68-	0.315-	0.10	0.190	0.30
2017	-0.72	0.50-	0.11	0.10	0.26
2018	-0.70	0.41-	0.11	0.03	0.23
2019	-0.68	0.36-	0.10	0.03	0.14
المتوسط	0.69-	-0.42	0.106	0.53	0.21

المصدر:

-Art, and Mastruzzi, Massimo. Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996 – 2020, World Bank, 2021.

-<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3630.html>

(1) مؤشرات الحاكمية التي بدأ البنك الدولي بإصدارها منذ عام 1996؛ وتستخدم المؤشرات مقياساً يتكون من (2.5) درجة، وتعتبر الدولة التي يقع تصنيفها بين العلامة (-2.5) الأسوأ في الحاكمية الرشيدة، بينما تشير العلامة (+2.5) إلى أفضل درجات الحاكمية الرشيدة (www.worldbank.org).

يحتل الأردن أفضل مرتبة في مؤشر سيادة القانون، إذ حصل على متوسط (0.296)؛ ثم جاء مؤشر عبء التنظيم والضبط في المرتبة الثانية، إذ حصل على متوسط (0.190)؛ فيما جاء مؤشر فاعلية الحكومة في المرتبة الثالثة، وبمتوسط (0.105)؛ وهو ما يبين تقدم الأردن في المؤشرات التي ترتبط بالجانب الاقتصادي. أما مؤشر الاستقرار السياسي وانتفاء العنف، فقد جاء بالمرتبة الرابعة، وبمتوسط سالب (-0.315)؛ فيما جاء في المرتبة الخامسة مؤشر حق التعبير والمساءلة، وبمتوسط سالب (-0.68)، وهو ما يدل على تراجع المؤشرات التي ترتبط بالجانب السياسي.

وفيما يأتي شرح لاتجاه التطور في تلك المؤشرات:

مؤشر حق التعبير والمساءلة

جاء في المرتبة الخامسة مؤشر حق التعبير والمساءلة، وبمتوسط سالب (-0.68). وقد تعود أسباب ذلك إلى أن النظام السياسي الأردني قام على بناء ديمقراطية محلية تدريجياً، لكنها تتميز بضعف المشاركة السياسية الفعالة، مع ضعف مستوى الحريات السياسية والمدنية؛ وهو ما ضاعف من حالة الاحتقان السياسي لدى قوى المجتمع المدني، وخلق نخبا متجذرة وقوية ومتحجرة إلى حدٍ لم تُعد فيه تقاوم الإصلاح من أسفل وحسب، بل من أعلى أيضاً، وأصبحت هذه النخب متمردةً ونصبت نفسها وصيةً على الدولة، معتقدة أنها وحدها من يجب أن يقرّر كيف ينبغي للبلد أن يتطور.⁽¹⁾

كما أن عملية التحول الليبرالي – الديمقراطي التي تمت، بقيت شكلية هيكلية دون العمليات، رغم التعديلات الدستورية والتشريعية التي تمت على الدستور الأردني في عام 2011 (والتعديلات التي تلتها). فما زالت النخب المسككة بزمام الأمور هي نفسها، وما زالت تلك النخب قلة سلطوية مسيطرة بذلت كل ما في وسعها لعدم تمكين المواطن من أداء أي دور فعال في الحياة السياسية والاقتصادية، علماً أن هذه النخب الحاكمة لا تملك تصوراً واضحاً لمسارات التنمية.⁽²⁾

مؤشر الاستقرار السياسي وانتفاء العنف وسيادة القانون

تعاني الأردن منذ عام 1999 من تدني مؤشرات الاستقرار السياسي وانتفاء العنف وسيادة القانون. ويرجع السبب في ذلك إلى إقفال المجال السياسي أمام نخبة السلطة دون سواها، فأدى التسلط إلى تعريض الاستقرار السياسي للتصدع، ومحاولة إيهام المجتمع بمفاهيم الأزمة الدائمة، رافقها

(1) مروان المعشر، عقد من جهود الإصلاح المتعترّة في الأردن: النظام الريعي العنيد، مرجع سبق ذكره.

(2) عماد الشدوح، التحولات الاقتصادية والنخب السياسية في الأردن (1989-2016)، رسالة دكتوراه غير منشورة،

جامعة الحسن الأول، المغرب، 2017، ص95.

الإسراف والاستنزاف للموارد الاقتصادية، وزيادة الإنفاق العسكري للدولة.⁽¹⁾ وما زالت هنالك نخب هي التي تنظم الحياة السياسية، وقد استباححت الموارد العامة باسم القانون، إضافة إلى أنها تعاملت بمعيار الولاء الفردي والإرضاء العشائري بدلا من معيار الكفاءة.⁽²⁾ وذلك بخاصة مع تعاظم المشكلات الأمنية وتنوعها، سواء كانت تلك المشاكل تمس كيان وسيادة الدولة، مثل حوادث الإرهاب التي وقعت في الأردن، أو مشكلات انتهاك حقوق الإنسان، أو التدهور المؤسسي وتنامي صراع النخب المتنافسة، وغيرها من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية.⁽³⁾

مؤشر فاعلية الحكومة

بذلت الحكومات الأردنية جهودا كبيرة في سبيل تحديث التشريعات الاقتصادية، مثل جذب المستثمرين وإنشاء المشاريع الاستثمارية، كما قامت بإنشاء قسم المحاكم التجارية، وتبسيط وتوفير خدمة دفع الضرائب عبر الإنترنت للشركات، كما قامت بتطوير نظام يسمح للشركات بتقديم إعلاناتها الجمركية عبر الإنترنت، مما أدى إلى تقليص الزمن المستغرق للتخليص الجمركي بمقدار يومين للصادرات، وبمقدار ثلاثة أيام بالنسبة للواردات.⁽⁴⁾

وما يلفت الانتباه أن هذا المؤشر يغلب عليه وجهة نظر المؤسسات الدولية للطابع الإصلاحي والاقتصادي داخل الدولة بهدف خدمة المؤسسات والشركات الدولية وليس المحلية، والنظر إلى السياسات الليبرالية التي تم تطبيقها في المجال الاقتصادي، بما يتناسب مع الوضع العالمي وشروط البنك والصندوق الدولي.⁽⁵⁾

مؤشر عبء التنظيم والضبط

ولقد ولدت تلك الأوضاع ضعف الأطر المؤسسية، وغياب الشفافية، والمساءلة؛ الأمر الذي هيا الأرض الخصبة لانتشار الفساد.

(1) عبد الإله بلقزيز، السياسة في ميزان العلاقة بين الجيش والسلطة، في كتاب: أحمد ولد داداه وآخرون، الجيش

والسياسة والسلطة في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002، ص ص 18-19.

(2) محمد المقداد، أسس التحول الديمقراطي في الوطن العربي ومرتكزاته، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، الأردن، العدد 2007، 7، ص 103.

(3) مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، سيادة القانون في الأردن: قراءات في متناول الشباب، الأردن، يونيو 2007، ص 16.

(4) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وإتقان الصادرات، قسم البحوث والدراسات، تقرير المؤشر العام لسهولة بيئة أداء الأعمال، سلسلة بيئة أداء الأعمال في الدول العربية، 2010.

(5) عمر خضيرات، عماد الشدوح: مرجع سبق ذكره، ص 291.

ثالثاً: مؤشر الحريات المدنية والسياسية

يبين الجدول الآتي ترتيب الأردن في مؤشر الحريات المدنية والسياسية:⁽¹⁾

جدول رقم (25) مؤشر الحريات المدنية والسياسية

السنة	قيمة مؤشر الحريات	شكل الحرية
2001	4	حرية جزئية
2002	5	حرية جزئية
2003	5	حرية جزئية
2004	5	حرية جزئية
2005	4	حرية جزئية
2006	4	حرية جزئية
2007	4	حرية جزئية
2008	4	حرية جزئية
2009	5	حرية جزئية
2010	6	غير حرة
2011	5	حرية جزئية
2012	6	غير حرة
2013	6	غير حرة
2014	5	حرية جزئية
2015	5	حرية جزئية
2016	6	غير حرة
2017	6	غير حرة
2018	6	غير حرة

(1) قسم بيت الحرية (Freedom House) المؤشرات إلى مجموعتين:

المجموعة الأولى: الحقوق السياسية، وتشمل العملية الانتخابية، التعددية والمشاركة السياسية، والأداء الحكومي، فقد خصص للمؤشر الأول (3 أسئلة) محورية، وللتاني (4 أسئلة) محورية، وللتالث (3 أسئلة) محورية؛ كما أعطى

قيمة صفر لأدنى إنجاز في كل سؤال محوري، وقيمة 4 لأعلى إنجاز في كل سؤال محوري.

المجموعة الثانية: الحريات المدنية؛ وتشمل حرية التعبير والاعتقاد، وحقوق التنظيم (3 أسئلة)، وحكم القانون (4 أسئلة)،

وحقوق الأفراد وسلامتهم (4 أسئلة)، ثم قام بتحويل الدرجات الأولية لكل مؤشر فرعي على مقياس تتراوح قيمته

من 1 أعلى الإنجاز إلى 7 أدنى إنجاز. وعليه، يكون مؤشر الديمقراطية عبارة عن حاصل جمع نقاط الترتيب

للمؤشرين الفرعيين مع المتوسط العام، فتكون الدول حسب الفئات التالية:

أ. 1-2.5 دولة حرة.

ب. 2.5-5.5 شبه حرة.

ج. 5.5 فأكثر دولة غير حرة

ويقوم بيت الحرية بإصدار تقرير سنوي يبين ترتيب دول العالم في تلك المؤشرات، ومقدار التقدم والتراجع لتلك الدول.

حرية جزئيا	5	2019
غير حرية	6	2020

المصدر: مؤشرات فريدم هاوس (freedomhouse) للحريات المدنية والسياسية على الموقع الإلكتروني:
Freedom in the world: <https://freedomhouse.org/reports>

وفق مؤشرات برنامج الأمم المتحدة للحقوق المدنية والسياسية، يحتل الأردن موقعا ضمن الدول الحرة جزئيا، وغير الحرة، وضمن فئة (4-6) نقاط؛ وهو ما يدل على تراجع الأردن في سلم الحريات المدنية والحقوق السياسية. وان الإصلاحات السياسية التي تم إقرارها لم تؤثر كثيرا في ترتيب الأردن على المؤشرات الدولية. وما زالت الممارسات التي تتعلق بالحريات العامة والحريات السياسية دون المستوى المطلوب الذي يرقى إلى المعايير الدولية. فتصنيف الاردن في مؤشر الحريات السياسية والمدنية ظلت تقع تحت تصنيف "حرية جزئية (بشكل أكبر)، أو غير حر (بشكل أقل)"، نتيجة المشاركة السياسية المحدودة، وسيطرة نخبوية محدودة لا تخضع للمساءلة والمحاسبة، وارتفاع في مؤشرات الفساد، وهو ما أدى إلى ضعف المشاركة السياسية للمواطنين في صنع السياسات العامة للدولة⁽¹⁾.

وبين التقرير السنوي الصادر عن بيت الحرية (قريدوم هاوس) لعام (2021) تراجع الاردن في مؤشر الحريات السياسية والمدنية من (حر جزئيا) عام 2019، الى (غير حر) في عام (2020) ويعدو السبب في ذلك الى اصدار قانون الدفاع بسبب جائحة كورونا ، الذي ضيق الحريات على المواطنين والقيام بعمليات الاغلاق وحظر التجول ومنع التجمعات. واغلاق الحكومة لنقابة المعلمين، واعتقال هيئتها الادارية، كما اعتبر التقرير ان الانتخابات البرلمانية في عام (2020) قد شابهها عمليات شراء للاصوات ، معزيا ذلك الى الوضع الاقتصادي السيئ بسبب وباء وجائحة كورونا . وأن الجزء الأكبر من تركيبة البرلمان لعام 2020، مثلتها النخب القبلية ورجال الاعمال المؤيدون للحكومة،

(1) بوزيد سايح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية ومكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث، العدد 10 السنة 2012، ص60.

رابعاً: مؤشر الدولة الهشة⁽¹⁾

ركزت أدبيات الدول الهشة أو التي في طريقها إلى الفشل على مسألة عجز البلدان عن تلبية احتياجات المواطنين الأساسية، وبسط سيادتها على إقليمها، التي تعجز أيضا عن أداء الوظائف الرئيسية المنوطة بها على المستويات الاقتصادية والسياسية والأمنية والاجتماعية. أي لديها قدرة محدودة في إدارة وظائفها، أي أن السلطات في مثل هذه الدول غير قادرة على تقديم الخدمات من خلال مؤسساتها على الأصبعدة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

لقد هدفت هذه الأدبيات إلى إثبات أن الدول الآيلة للفشل تغفل الجوانب السياسية عبر اختزال الدولة بجهز وظيفي يوفر سلعا للمواطنين؛ وحين تتناول الوضع السائد في الساحة المحلية، فإن هذه الأدبيات تلتزم أيضا جانب الصمت إزاء العوامل السياسية الدولية وعبر الوطنية التي تصوغ مؤسسات الدولة المحلية.⁽²⁾ وفيما يأتي تبيان لترتيب الأردن في مؤشرات الدولة الفاشلة كما بينها المؤسسات الدولية:

جدول رقم (26) ترتيب الأردن في مؤشرات الدولة الهشة

السنة	قيمة المؤشر	ترتيب الأردن في المؤشرعالميا	مستوى المؤشر
2006	77.0	74	تحذير متصاعد
2007	76.7	81	تحذير
2008	77.3	82	تحذير
2009	77.9	86	تحذير
2010	74.7	90	تحذير
2011	74.8	95	تحذير
2012	74.8	90	تحذير

(1) هو مؤشر يقيس درجة المخاطر المعيشية في بلد ما، ويقاس المؤشر مدى إخفاق الدول في أداء وظائفها الأساسية، وعدم القدرة على السيطرة على إقليمها، ويصدر التقرير عن صندوق السلام ومجلة السياسة الخارجية الامريكية منذ عام 2005.

يتم حساب المؤشر بتصنيف من 0-120 حيث يعتبر (0، وهو ترتيب البلد الأخير) دليلا على الاستقرار و(120) وهو ترتيب البلد الأول) يعتبر أسوأ درجة، ودليلا على عدم الاستقرار والخطر. ويتم حساب الدرجة عن طريق 12 مؤشرا فرعيًا، وهذه المؤشرات موزعة على النحو التالي: أولا - المؤشرات الاجتماعية: 1. الضغوط السكانية 2. اللاجئين والنازحون 3. المظالم الجماعية 4. الهجرة الخارجية وهجرة الأدمغة. ثانيا - المؤشرات السياسية والعسكرية: 5. شرعية السلطة 6. الخدمات العامة 7. حقوق الإنسان وحكم القانون 8. الأجهزة الأمنية 9. تصدع النخب 10. التدخل الخارجي ثالثا - المؤشرات الاقتصادية: 11. التنمية الاقتصادية غير المتوازنة 12. الفقر والتدهور الاقتصادي. ولكل مؤشر علامة من 10، ويحسب المجموع لكل المؤشرات الفرعية للحصول على تصنيف من 120.

(2) تشارلز شيميتز: اليمن: دولة آيلة إلى الفشل أم سياسات آيلة إلى الفشل، الدول الضعيفة في الشرق الأوسط الكبير، تقرير موجز، مركز الدراسات الدولية والإقليمية كلية الشؤون الدولية بجامعة جورجتاون في قطر 2016، ص4.

تحذير	87	75.7	2013
تحذير	83	76.7	2014
تحذير	81	76.9	2015
تحذير متصاعد	77	78.0	2016
تحذير متصاعد	71	78.7	2017
تحذير متصاعد	70	76.8	2018

المصدر:

Fragile States Index data from 2006-2017. <http://fundforpeace.org/fsi/data/>

يبين الجدول رقم (26) أن ترتيب الأردن في مؤشرات الدولة الهشة بقي عند مستوى (تحذير) لغاية عام (2015) ، ثم تراجع مستوى التهديد في الأردن أربع درجات على التصنيف العالمي للدول الهشة. فبعد أن كان في المرتبة (83) عالميا لعام 2014، تزايد إلى المرتبة (81) عالميا لعام 2015، ثم انخفض تصنيفه إلى المرتبة (77) عالميا لعام 2016، ثم تراجع وضع الاردن في عامي (2017-2018) ليصل ترتيبه عالميا الى (70) وتم تصنيف الاردن ضمن "تحذير عالي". وقد لعبت عدة عوامل في تصنيف الاردن : الأزمة الاقتصادية الخانقة وزيادة نسب الفقر والبطالة ، إنتشار الفساد السياسي والمالي والإداري ، أزمة اللجوء السوري والضغطات السكانية على الموارد ، أزمت دول الجوار وإنعكاسها سلبيا على الاردن ، ضعف تطبيق القانون وتراجع مستوى حقوق الإنسان، تراجع مستوى الخدمات العامة وتدهور البنية التحتية ، تصدع النخب ، المظالم الجماعية وغياب العدالة الإجتماعية ، وتآكل شرعية النظام السياسي وقد زاد مؤشر القيمة بما يدل على تزايد التحذير بشأن الاتجاه المستقبلي بحسب التصنيف. مع العلم بأن الدول الأكثر هشاشة هي التي تحتل المراتب الأولى، ويتم التصنيف من حيث الأكثر هشاشة إلى الأقل هشاشة.

خامساً: مؤشر التنمية البشرية في الأردن: (1)

جدول رقم (27) تطور مؤشرات التنمية البشرية في الأردن (HDI) (1999-2017)

السنة	القيمة (Value)	اتجاه مستوى التنمية
1999	0.697	-
2000	0.702	ارتفاع
2001	0.708	ارتفاع
2002	0.713	ارتفاع
2003	0.719	ارتفاع
2004	0.726	ارتفاع
2005	0.729	ارتفاع
2006	0.732	ارتفاع
2007	0.735	ارتفاع
2008	0.736	ارتفاع
2009	0.734	انخفاض
2010	0.728	انخفاض
2011	0.726	انخفاض
2012	0.726	ثبات
2013	0.727	ارتفاع
2014	0.730	ارتفاع
2015	0.733	ارتفاع
2016	0.735	ارتفاع
2017	0.735	ثبات
2018	0.723	انخفاض
2019	0.729	انخفاض

المصدر: من إعداد المؤلفين بالاستناد على تقارير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:
www.hdr.undp.org/en/content/table

(1) يركز هذا المؤشر على ثلاث معطيات إحصائية أساسية، وهي:

1. مستوى الصحة الذي يمثله متوسط أمد الحياة منذ الولادة.
 2. مستوى المعرفة، ويمثله نسبة الأمية عند البالغين ومستوى الالتحاق بالتعليم المدرسي من الابتدائي إلى التعليم العالي.
 3. مستوى الدخل الإجمالي للفرد، أي الدخل السنوي للفرد.
- يعطي المؤشر درجة من (1)، بحيث تصنف واقع التنمية البشرية في الدول وفق هذه الدرجة على النحو الآتي:
1. تنمية بشرية ضعيفة، إذا كان مستوى المؤشر أقل من 500.0 .
 2. تنمية بشرية متوسطة، إذا كان حاصل المؤشر ما بين 500.0 و 799.0 .
 3. تنمية بشرية عالية، إذا كان حاصل المؤشر أكثر من 800.0 .
- أما معايير المؤشر، فهي: التعليم، الصحة، الفقر، العمالة، المساواة في الدخل وتحقيق الخدمات الرئيسية، وحقوق الإنسان بشكل عام، وحقوق المرأة بشكل خاص، والاستدامة البيئية.

نلاحظ من الجدول رقم (27) أن هنالك اتجاها عاما بالارتفاع منذ 1999-2019، رغم وجود تذبذبا في الأرقام بقيمة مؤشرات التنمية البشرية، التي تارة انخفضت للأعوام 2009-2011، وتارة ثبتت مع العام 2012، دون إغفال أهمية ذلك بالمقاربة مع طبيعة المرحلة التي شهدت دعوات مكثفة حول الإصلاح السياسي، وعاودت القيمة للمؤشرات بالارتفاع البسيط والمحدود حتى العام 2016، وشهدت ثباتا كما هو الحال عام 2017، ثم انخفاض في الاعوام (2018-2019). وبشكل عام، فإن مؤشرات التنمية البشرية في الأردن هي من تنمية بشرية متوسطة. ونضع هنا ملاحظة مهمة: لو أدت برامج الإصلاح السياسي والاقتصادي الغاية منها بشكل حقيقي، لأدى ذلك إلى الانعكاس على ثبات التصاعد في قيم مؤشرات التنمية البشرية خاصة في فترة الدراسة، لا أن تأخذ منحى التذبذب بين الارتفاع والانخفاض والثبات. وعلاوة على ما سبق، يشير التقرير الصادر في العام 2018، والوارد على الموقع حول اتجاهات التنمية البشرية (1990-2017)، إلى أن مقدار التغير في اتجاه مرتبة الأردن في تقارير التنمية البشرية للأعوام من 2012 إلى 2017 هو (-5).

سادساً: تحليل نتائج أثر مؤشرات الحكم الرشيد في التنمية الاقتصادية (1999-2016)

سنحاول في الجدول رقم (28) اختبار فرضية وجود علاقة بين مؤشرات الحكم الرشيد باعتبارها مؤشرات مستقلة، ومؤشرات الاقتصاد الأردني باعتبارها مؤشرات تابعة. وتم استخدام معامل ارتباط "بيرسون" لتبيان اتجاه وشكل تلك العلاقة.

جدول رقم (28) معامل ارتباط بيرسون بين مؤشرات الحكم الرشيد والمؤشرات الاقتصادية

المؤشرات	مؤشر نصيب الفرد النتائج المحلي الإجمالي/1	مؤشر نسبة الاستثمار الغابت الإجمالي كنسبة منوية من الناتج المحلي الإجمالي	مؤشر الميزان التجاري للسلع والخدمات (بالمليون دينار)	مؤشر نسبة الدين الخارجي كنسبة منوية من الناتج المحلي الإجمالي	مؤشر المساعدات الإيمانية الرسمية الممنوحة كنسبة منوية من الناتج المحلي الإجمالي
حق التعبير و المساءلة	Pearson Correlation	.515*	.010	*.673	.599*
	Sig. (2-tailed)	.049	.972	.006	.018
الاستقرار السياسي وغياب العنف	Pearson Correlation	.274	-.063	.503	*.676
	Sig. (2-tailed)	.322	.823	.056	.006
فاعلية الحكومة	Pearson Correlation	-.190	.472	.221	-.176
	Sig. (2-tailed)	.498	.076	.428	.531
عبء التنظيم والضبط	Pearson Correlation	.245	.713	.018	-.161
	Sig. (2-tailed)	.380	.003	.950	.567
سيادة القانون	Pearson Correlation	-.019	-.034	-.153	-.330
	Sig. (2-tailed)	.947	.905	.587	.230
مكافحة الفساد	Pearson Correlation	.177	.244	.337	-.003
	Sig. (2-tailed)	.529	.380	.219	.991

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

يتبين من الاختبارات السابقة أن قيمة معامل ارتباط بيرسون دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05%) بين مؤشر حق التعبير والمساءلة ومؤشرات (متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ومؤشر المساعدات التنموية والقروض الخارجية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)، تلك التي لها تأثير واضح على التنمية الاقتصادية.

إن حرية التعبير والمساءلة تزيد من فاعلية المساعدات والقروض الخارجية، وتشجع على استخدامها بشكل أفضل. فوجود مؤسسات قوية تضمن المساءلة العامة يسهم في ضمان عدم هدر أو إساءة استخدام المساعدات والقروض، وبالتالي يؤدي إلى تخفيض العجز في نسب الموازنة العامة، ويزيد معدلات النمو في متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، كما تساعد المساءلة في حماية المال العام وعدم هدر الأموال أو إساءة استخدامها، مما يضمن استخداماً أكثر كفاءة وفعالية لتلك المساعدات.

كما يتبين من الاختبارات السابقة أن قيمة معامل ارتباط بيرسون دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05%) بين الاستقرار السياسي وانتفاء العنف ومؤشر المساعدات التنموية التي لها تأثير واضح على الاستقرار السياسي.

فيما بيّنت النتائج عدم وجود دلالة إحصائية عند مستوى دلالة (0.05%) بين باقي مؤشرات الحكم الرشيد ومؤشرات التنمية الاقتصادية. وقد تعود الأسباب إلى أن باقي المؤشرات هي مؤشرات لا تخضع للرقابة الدولية، بل إلى رقابة محلية منقوصة ومقيدة من السلطة التنفيذية. وتتوافق تلك النتائج مع ما تم الحديث عنه سابقاً في متن الكتاب. مع ملاحظة أن الأرقام في الجداول، بشكل عام، تتعكس إلى حد كبير مع الإصلاح وبرامجه.

وفي نهاية الأمر، فإن المؤلفين يتركان للقارئ التمعن بالأرقام، ومحاولة الإجابة على السؤال المفتوح الذي يرتطم بما حاول الكتاب عرضه وتحليله من برامج للإصلاح ونواتجه؛ وهو:

هل استطاع الإصلاح بشقيه السياسي والاقتصادي تحسين مكانة الأردن في المؤشرات الدولية؟ فإذا كانت الإجابة "لا"، فلماذا؟ وإذا كانت نسبياً "لا" ونسبياً "نعم"، فكيف ذلك؟، وما هي الأسباب المانعة على المستويين المحلي والدولي، وما هي جدوى البرامج والسياسات إذن؟ وما الذي نحتاجه للتغيير؟ وقبل كل ذلك، إلى أي مدى واقعياً تحسّن واقع الحياة السياسية والاقتصادية؟

الخاتمة

حاول هذا الكتاب الإبحار في واقع الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأردن انطولوجيا ، ابستمولوجيا ومنهجيا من المنظور الديمقراطي، وذلك في ضوء قياس برامج الإصلاح المتمثلة بالأهداف من ناحية، ونتائجه المتمثلة في ما تحقق فعليا منها من ناحية أخرى؛ وذلك في ضوء محاولة علمية لتفكيك المؤشرات الدالة على الإصلاح السياسي، وكذلك الاقتصادي، وإعادة تركيبها، لنصل ما أمكن إلى مقارنة توضيحية لمدى تحقق غاية الإصلاح السياسي والإصلاح الاقتصادي، واستدعاء متغيرات وسيطة في بعض الحالات كالنخبة السياسية والفساد.

وعلى الرغم من وجود النية والرغبة في الإصلاح السياسي لدى الملك مركز النخبة السياسية الرسمية والعديد من القوى السياسية الأخرى، بما فيها المعارضة، إلا أن الإصلاح يحتاج أيضا إلى جانب النوايا إلى أعمال حقيقية تحوّل الإرادة والرغبة إلى أفعال وأعمال، من شأنها أن تُحدث تحولات ديمقراطية ذات معنى. إذ إن الفارق بين النوايا والوقائع قادت إلى عديد من الصعوبات واجهتها العملية الإصلاحية، وهي صعوبات لا تنبع فحسب من محددات البيئة الداخلية التي تدفع تارة نحو الإصلاح وتلك التي تقف عائقًا أمامه تارة أخرى، بل أيضا من قسوة تداعيات المحيط الإقليمي والدولي، وهذا يتوازى مع الواقع الاقتصادي المنهك أصلاً من قيد الموارد والكيفية التي تُصاغ فيها إدارة وتنفيذ البرامج الاقتصادية. وفي هذا السياق، يتوجب فهم المعادلة الإصلاحية برمتها؛ وعلى هدي هذه الخارطة وتفاعلاتها، يمكن تسجيل العديد من الأفكار والملاحظات التي استخلصناها في ضوء ما توصلنا إليه في الكتاب، يمكن إجمالها على النحو الآتي:

1. بقراءة متعمقة للواقع السياسي والاقتصادي، يتبين أنه إن كانت الدولة الأردنية تعاني من تباطؤ الحركة على صعيدي الإصلاح السياسي والاقتصادي، وبعض الاختلافات مع القوى السياسية حول طريقة التنفيذ ودرجة سرعتها، والمؤشرات الاقتصادية غير المريحة للنظام السياسي والمواطن معاً، إلا أن هنالك متغيرات/محددات أخرى لا بد من تناولها في الحسبان عند تقييم مجمل العمليات الإصلاحية في الدولة؛ وأهمها: الموارد الذاتية المحدودة وطريقة إدارتها، بالتوازي مع الواقع الجيوبولوتيكي المضطرب وتدابيرته، وارتفاع درجة حساسية النظام السياسي (Sensitivity) في التعامل مع التطورات السياسية والإقليمية المحيطة. والحساسية تشير إلى أن درجة تأثر النظام بالتطورات الإقليمية والدولية وتدابيرتها يشهد ارتفاعا ملحوظا، بالإضافة إلى حالة الهشاشة والانكشاف (Vulnerability) التي أوجدها مستوى الانخفاض في ركائز القوة/الموارد المختلفة التي تملكها الدولة، التي فاقمت من صعوبة الوضع

الاقتصادي الحرج أصلاً، علاوة على الأزمات والاضطرابات الإقليمية والدولية التي تلقي بظلال ثقيلة على الاقتصاد الوطني، كأزمة اللاجئين والأزمات الاقتصادية المختلفة، وعدم استقرار أسعار النفط. وعلى الرغم من كل ما سبق، فإن الدولة لا تزال تكافح في مجال الاستمرار والبقاء؛ لذا، فإننا نسي هذه الحالة "قدرة الدولة على فن إدارة البقاء"، وحسن إدارة التوازنات الإقليمية والدولية؛ وهذا يكشف عن أحد أهم أسباب صمود الدولة، وكأن الصمود والبقاء هو القدر السياسي للدولة الأردنية منذ تأسيسها، ولا يرغب بمغادرتها.

2. إن الملك هو اللاعب المركزي في النظام السياسي الأردني، ويساهم بشكل رئيس في تأطير اتجاهات وأجندة متطلبات الإصلاح إلى جانب القوى الوطنية الداعمة والمطالبة به. وعندما يكون الحديث عن المطالب الإصلاحية وضرورات الخروج من حالة السكون الإصلاحي إلى الفعل على أرض الواقع، فإن البوصلة السياسية على الأغلب تشير إلى ضرورة "تدخل الملك"، وأنه المالك الوحيد للحل في تحريك حالة الجفاف السياسي؛ فالعبارة التي يرددها الأردنيون بشكل مستمر. وهي "يجب تدخل الملك". أصبحت محورية في القاموس السياسي والثقافة الأردنية، حتى في الكثير من القضايا التي هي في الأصل من اختصاص الحكومة، التي تقف في كثير من الحالات تنتظر موقفاً أو توجهها من الملك.

وهذا يدل على تأثير عمليات الإصلاح بمواقف الفاعلين السياسيين دفعا و/ أو إعاقة، ويكشف في ذات الوقت عن معالم الوزن النسبي للضعيف للحكومات وواقع علاقتها بما يطرحه الملك من أجندة وتصورات من المنظور الإصلاحي أو مواقفه حول قضايا معينة، واكتفاؤها بدور المنفذ للتوجهات، بدلا من أن تكون المبادرة نحوها؛ وهذا يلقي بظلال سلبية على واقع الولاية العامة للحكومة. باختصار، فربما الحكومات المتعاقبة قد اكتفت وقبلت أو حتى ارتضت بعدم التمسك الحقيقي بالولاية العامة، لتبتعد عن مسؤولياتها وتترك الحركة السياسية ومحورها للملك الذي انتقد في عدة مواقف هذه الحالة، وأشار إلى أنه يقوم بعمل بعض الوزراء أو الحكومة. ونجد أن هذه النقطة غير صحية ومؤثرة في النظام السياسي، وتستدعي إصلاحها داخل أبنية وعمليات نظام الحكم ابتداءً، قبل الولوج في أي عمليات إصلاحية يقوم بها النظام السياسي في الدولة ككل، مما يصبح معه الإصلاح وضروراته ثنائية الأبعاد: إصلاح في داخل نظام الحكم ذاته (الفاعلون الرسميون)، من منطلق تفاعلاته وعملياته حول دور الوزارة ومسؤولياتها السياسية، وفي العلاقة مع الملك بشكل رئيس، بموازاة دور البرلمان وحدود ووزن هذا الدور؛ وإصلاح على مستوى النظام السياسي ككل (الفاعلون الرسميون وغير الرسميين) من حيث الأبنية والعمليات وحتى الثقافة، في إطار البيئة التي يعمل في سياقها.

3. إن العلاقة بين الإصلاح السياسي والإصلاح الاقتصادي، تحمل منطقتين غير واضح في العديد من الحالات؛ فتارة نجد أن العلاقة طردية بينهما، إذ إن التطور في البرامج الاقتصادية ينعكس على مستوى

التحسن في الجانب السياسي؛ وتارة أخرى نجد العلاقة معكوسة، فثمة تصاعد في برامج الإصلاح الاقتصادي. وإن كان ينجم عنها نواتج اقتصادية صعبة وقاسية على المستوى المعيشي للمواطن. يقابلها تراجع في الجانب السياسي؛ وأحياناً أخرى، نجد أنه ثمة علاقات ارتباطية بين بعض مؤشرات الإصلاح السياسي ومؤشرات الإصلاح الاقتصادي، مقابل عدم وجود علاقة ارتباطية لمؤشرات أخرى كما ظهر في معالجتنا في الكتاب.

4. ظهر، وبشكل جلي، وجود علاقة عكسية غير مريحة إلى حد كبير بين مؤشرات الحاكمية الرشيدة، والفساد، والتنمية البشرية، والحريات السياسية والإعلامية، والمؤشرات الدولية الأخرى، وأهداف برامج الإصلاح.

5. إن أبعاد العملية الإصلاحية في الأردن لم تسر بالتوازي (كعملية شاملة المضامين والأبعاد) بين الجوانب كلها (الاقتصادي، والسياسي، والاجتماعي)، إذ افتقرت إلى حد ما صناعة البرامج الإصلاحية إلى تناول أثر العلاقة الجدلية بين أبعاد الإصلاح المتعددة والمتشابكة وتأثير كل منها على الآخر.

6. ثمة علاقة عضوية وجدلية بين الإصلاح السياسي والإصلاح الاقتصادي؛ فقد لعبت نتائج الإصلاح السياسي دوراً معيقاً للتطور على صعيد الإصلاح الاقتصادي لوجود نخب تقليدية داخل النظام السياسي لا تزال تحاول عرقلة الجهود المبذولة في هذا الاتجاه، ونخب ليبرالية اقتصادية أغفلت الآثار الاجتماعية لعمليات التحديث الاقتصادي، ونخب ليبرالية سياسية لا تزال تخشى إحراز تقدم حقيقي في الإصلاح، إلى جانب ارتفاع مؤشر الفساد السياسي وتأرجحه وعدم ثباته باستمرار. وعلى الجانب الآخر، فقد أظهرت الدراسة ارتفاع الدين العام وعجز الموازنة على الرغم من إيرادات عمليات الخصخصة، وزيادة الضرائب، والمعونات الخارجية، وترشيد الإنفاق العام، وهيكلية مؤسسات القطاع العام. هذا بالإضافة إلى تأثير المؤشرات السلبية لنتائج الإصلاح الاقتصادي على إعاقة الإصلاح السياسي من منظور أثرها على عدم تحسين المستوى المعيشي للمواطن، مما رفع من درجة الاحتقان السياسي، وساهم في أن يأتي الاقتصاد كأولوية في اهتمامات المواطنين على حساب الجانب السياسي؛ ونقل درجة الاهتمام هذه هي أهم المؤشرات على تأثير الواقع الاقتصادي الخانق الذي يكابده المواطن الأردني على المحور السياسي، ويُضعف من مطالباته السياسية نوعاً ما لصالح الأبعاد الاقتصادية.

7. إن حقيقة الواقع الإصلاحي وأهدافه في الأردن في شقيه السياسي (السير المرحلي على طريق الوصول للحكومات البرلمانية كغاية نهائية) والاقتصادي (تحسين المستوى المعيشي للمواطن) يتباطأ تارة ويتعرقل تارة أخرى، ويشير إلى ضعف تحقق الأهداف والغايات من البرامج الإصلاحية، يشير كذلك إلى وجود مسافة ليست بسيطة بين هذه البرامج والنتائج التي تمخضت عنها، ويدفع أيضاً إلى الاستنتاج بأن الحديث عن الإصلاح السياسي في الأردن يواجه تحديات حقيقية ظهرت في توقف صدور قانوني

الانتخاب واللامركزية، فلم يكن ليصدرا لولا "تدخل الملك" في ذلك؛ أي إن القوى المعيقة للإصلاح لا تزال تعمل في محركات نظام الحكم والنظام السياسي، وهذا بالضرورة سيؤثر على غاية الإصلاح السياسي الهادف إلى الوصول إلى مرحلة الحكومات البرلمانية، وتجسيد الملكية الدستورية. أما الإصلاح الاقتصادي، فلم يُحدث التغيير المطلوب في تحسين المستوى المعيشي للمواطن؛ وإن كان ذلك يُعزى بشكل رئيس إلى تصميم البرامج وتنفيذها، إلا أنه ليس العامل الوحيد، فهو أيضا يتعلق بمتغيرات إقليمية ودولية تقبع خارج إرادة الدولة.

8. ثمة عوامل داخلية وخارجية تؤثر في تنفيذ برامج الإصلاح، وتشكل متغيرات وسيطة تقف عائقًا أمامه، من أهمها:

أ. وجود قوى داخل النظام السياسي الأردني تساهم في إبطاء وإعاقة الإصلاح يمكن تسميتها بالنخب التقليدية، وهي قوى الدولة الربعية، التي تجد أن إحداث تغييرات حقيقية في النظام سيؤثر على مكتسباتها وامتيازاتها التي ستخفف مع هذه الإصلاحات. هذا بالإضافة إلى صراع النخب السياسية، وهذا ما ظهر من امتعاض الملك في أكثر من مناسبة حول هذه القوى غير الراغبة في الإصلاح، والحديث عن وجود الصراع بين مؤسسة القصر وقوى الشد العكسي التي تسعى إلى إحباط المبادرات الإصلاحية والإبطاء منها. أضف إلى ذلك أن الصراع بين النخب التقليدية والليبراليين الاقتصاديين الجدد أثر سلبيًا على عمليات الإصلاح؛ فالنخب التقليدية لا تريد إحداث تغييرات ذات معنى تخشى معه زوال مكاسبها في ظل النظام الربعي، والنخب الليبرالية الاقتصادية الجديدة تريد تحرير الاقتصاد دون النظر إلى الآثار الاجتماعية لهذا التحرر وتبعاته؛ وما بينهما النخب السياسية الليبرالية التي تريد إحداث تغييرات حقيقية، ولكنها تتفهم صخرة النخب التقليدية وتأمل بحدوث تغيير في مواقفها يدفع الإصلاح السياسي قدمًا حالما يحصل انعتاق لصنع القرار السياسي الأردني من أسرهما وقيودها.

ب- ارتفاع ترتيب الأردن في مؤشر مدركات الفساد (في آخر خمس سنوات تقريبًا) على الرغم من التأكيد الدائم على محاربة الفساد من قبل النخبة الرسمية، يؤكد على وجود علاقة ارتباطية عكسية بين تعثر وانخفاض الإصلاح وارتفاع الفساد؛ إذ يفترض أن ينخفض ترتيب الأردن على تصنيف الفساد كلما تقدمنا أكثر نحو الإصلاح، وإنما ما حصل هو العكس، وهنا المفارقة: أن نتقدم بالفساد مع الادعاء بالإصلاح أمر لا يستقيم، ويدل بوضوح على اختلال في مسيرة الإصلاح.

ج- المتغيرات الإقليمية والدولية: إن التراجع الاقتصادي قد لا يعزى فقط إلى أمور تتعلق بالبرنامج الاقتصادي وحده، أو بنوعية السياسات الاقتصادية والمالية، أو بمستوى التنفيذ (وإن كان هذا جزءًا منه)، بل هو كذلك بسبب ثقل الآثار الاقتصادية والسياسية الناجمة عن المتغيرات الإقليمية والدولية على الأردن؛ فدرجة حساسية النظام السياسي للمتغيرات الإقليمية والدولية مرتفعة بسبب ضعف

موارد الدولة واختلال موازين القوى السياسية بين دول الإقليم. إن انقطاع الغاز بسبب الثورة في مصر رفع فاتورة الغاز، وفاقم من عجز الموازنة العامة، وتسبب في ارتفاع المديونية كمحاولة لتغطية العجز المالي، هذا بالإضافة إلى تداعياتها السلبية على القطاعات الأخرى. ويمكن الحديث كذلك عن الآثار الاقتصادية من منظور الموازنة وسوق العمل والبطالة، على الأردن من اللجوء السوري عام 2011، و(السابق له) اللجوء العراقي المستمر منذ عام 2003 وما قبل؛ إن الأردن، كذلك، يستضيف عشرات الجنسيات من دول مختلفة، خصوصا تلك الدول التي تعاني الاضطرابات السياسية وعدم الاستقرار. ويمكن أن نتناول، في هذا الإطار، الوضع المتقلب لسعر فاتورة النفط عالمياً، والأزمة الاقتصادية في العام 2008. إن كل ما سبق أعاق، بشكل أو بآخر، مسار الإصلاح الاقتصادي.

9. وجود فجوة حقيقية بين الدعوة لإحداث تغييرات بنوية حقيقية في النظام السياسي (المتتمثلة في ملكية دستورية واقعية تتجاوز المستوى النظري، ويرتفع معها منسوب الوزن والثقل السياسي للحكومة البرلمانية في السلطة التنفيذية) من جهة، والنتائج التي أوجدها مضامين البرامج السياسية من جهة أخرى، ويمكن أن نعزو ذلك لجملة من الأسباب، أهمها:

➤ الضعف النسبي للحكومات المتعاقبة ومسألة "الولاية العامة"، وانحسار وزن مساهمة الحكومات المتعاقبة بالمبادرات الإصلاحية، وضعف تحملها مسؤولياتها بالمعنى السياسي. بالإضافة إلى تبعثر فكرة تلازم السلطة والمسؤولية؛ فثمة قوى لا تظهر وغير مسؤولة أمام البرلمان تمارس نفوذا وتأثيرا غير معلن، في ذات الوقت الذي لا تخضع فيه لأي مساءلة.

➤ آلية تشكيل رئيس الوزراء واختيار الطاقم الوزاري، في ظل غياب الوزارات السياسية التي تركز على الأحزاب السياسية البرلمانية ضمن منطق الأغلبية البرلمانية وتشكيل الحكومات.

➤ عمق المسافة بين الطروحات الملكية للإصلاح وبين الأدوات التنفيذية، وضعف التقييم والتقويم السياسي.

➤ الدور غير الإيجابي للبيئة الاجتماعية ومنظومتها القيمية على العمل السياسي.

➤ ضعف واضح في القيم السياسية المساندة للعمل السياسي والعمليات السياسية.

➤ التأخر والتباطؤ في إعداد وإصدار قانون الانتخاب الذي لم يظهر إلى الوجود السياسي إلا في عام 2016. وعلى الرغم من أن القانون خطوة إصلاحية، إلا أنه قد يترتب عليه بعض المحاذير السياسية التي تُضعف من تمكين الأحزاب السياسية، لأنه لم يراع البيئة السياسية غير الداعمة للعمل الحزبي، ووزن الأحزاب فيها بعين الاعتبار؛ فالأحزاب السياسية من الصعوبة أن تتواجد في البرلمان دون وجود كوتا حزبية على الأقل مرحليا، أو النص في القانون على أن يكون الانتخاب على أساس القوائم الحزبية إلى جانب الانتخاب الفردي.

➤ التأخر بإصدار قانون إصلاحي للأحزاب السياسية حتى 2015/9/16، وكذلك ضعف البرامج والطرورات التي من شأنها ليس فقط تطوير الإطار التشريعي الناظم للأحزاب فحسب، بل النهوض بمجمل العمل الحزبي الذي يشكّل التشريع جزءاً أساسياً منه؛ لكنه ليس الوحيد إلى جانب المتغيرات الاجتماعية والثقافية، لأن كل ما سبق خطوات إصلاحية مرحلية مهمة للوصول إلى الهدف الاستراتيجي الأهم في تأسيس وتشكيل الحكومات البرلمانية.

وعلى الرغم من صدور قانون جديد للانتخابات، شكّل قفزة إصلاحية نوعية في مساندة الأحزاب السياسية من حيث اعتماده النظام الانتخابي النسبي/ القوائم المفتوحة، إلا أنه لا الواقع الحزبي ولا حتى القانون الجديد للانتخاب قد يساعدان كثيراً في وجود الأحزاب داخل البرلمان، لأن الترشح على القوائم النسبية المفتوحة يغلب عليها الطابع الفردي المستقل على حساب الجانب الحزبي – السياسي، ولأن النظام النسبي يتطلب وجود أحزاب حقيقية فاعلة تشكّل في معظمها القوائم الانتخابية، وهو ما غاب في الحالة الأردنية.

10. إن قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016 له جوانب إيجابية، أهمها: تجاوز نظام الصوت الواحد غير المتحول، وتوسيع نطاق الدائرة الانتخابية، وكذلك توسيع خيارات الناخب بما يساهم في تقليل أثر البعد الاجتماعي عليه.

غير أن هنالك محاذير سياسية قد تقف أمام تحقيق أحد أهم أهداف التعديلات التي أصابت هذا القانون، ومن الممكن أن توفر أرضية لعقبات أمام تشكيل الحكومات البرلمانية، وهي عدم وجود قوائم على المستوى الوطني، أو حتى تخصيص مقاعد للأحزاب السياسية في القانون بموازاة الانتخاب على أسس فردية.

إن عدم وجود قوائم خاصة بالأحزاب في إطار القانون الانتخابي، ولو مرحلياً على غرار الكوتات الأخرى، وكتجربة تمكينية مؤقتة، يشكل عائقاً أمام التطور البرلماني، وله تداعيات سلبية على العمل الإصلاحي برمته. فالغاية من وجود انتخاب على مستويين (فردى وحزبي معاً)، من شأنه ضمان مقاعد على أسس حزبية، وذلك بتخصيص عدد محدد من المقاعد للأحزاب بالتوازي مع الانتخاب الفردي؛ وذلك بجعل توزيع المقاعد المخصصة بين الأسلوبين مناصفة 50% لكل أسلوب انتخاب، أو 40% - 30% - 20% للأحزاب مثلاً، أو من خلال جعل مستوى انتخاب القوائم الانتخابية الحزبية والمقاعد المخصصة لها، على مستوى المحافظة الواحدة أو على المستوى الوطني أو بالطريقتين معاً، بحيث يكون جزءاً منها على مستوى المحافظة، وأخرى على المستوى الوطني. وبقطع النظر عن أسلوب وطريقة الانتخاب، وعدد المقاعد في بداية التجربة، ومستوى الانتخاب محلياً كان أم وطنياً أو كليهما معاً، فإن المهم هو وجود تخصيص مقاعد حزبية إلى جانب المقاعد الفردية في الهندسة السياسية لأي قانون انتخابي قادم؛

وذلك لأسباب منطقية، أهمها الضمان بأن يكون الترشح على المقاعد المخصصة للأحزاب ضمن القوائم النسبية المفتوحة (أو المغلقة) على مستوى الدائرة الانتخابية الواحدة في المحافظة مثلا، أو على المستوى الوطني، على أسس حزبية بحتة؛ فتخصيص المقاعد للفردى بالتوازي مع المقاعد الحزبية يتلاءم والحالة الأردنية التي يغلب عليها الطابع الاجتماعي العشائري. وبهذا، يساهم قانون الانتخاب القادم في التوازن بين الاعتبارات الاجتماعية التي يغلب على مكوناتها العشائر، والاعتبارات السياسية ومكوناتها الأحزاب.

ومع كامل تقديرنا لحجج الرافضين لتخصيص كوتا حزبية من منطلق أنها ليست مكونا اجتماعيا ولا يجوز تمييزها، وعلما العبء الأكبر في المنافسة، وإثبات نفسها على الساحة السياسية، إلا أننا نرى أن فهم الواقع الأردني بمختلف حيثياته لن يسمح بظهور وزن مؤثر للأحزاب بسبب معيقات اجتماعية وسياسية وتنظيمية وحتى ثقافية؛ لذا، فهي فكرة تخدم الإصلاح لتمكين الأحزاب السياسية مرحليا فقط لعدة دورات برلمانية يتم الاتفاق والحوار الوطني حولها، على أمل تعزيز القوة السياسية النسبية لها استراتيجيا في النظام السياسي، بالإضافة إلى أن فكرة الكوتا الحزبية تخفف العبء السياسي عن كاهل الأحزاب المهككة سياسيا أصلاً. إن هذا المستوى من التفكير ينم عن فهم عميق للواقع الذي يعيق التطور الحزبي، ويتناسب مع الفكرة النهائية للإصلاح، وهي تشكيل حكومات برلمانية؛ إذ إن استمرار الأحزاب، بهذا الضعف السياسي، سيجعل كل الطروحات في الإصلاح السياسي ضعيفة، وغير ذات جدوى.

هذا بالإضافة إلى أن ضعف العمل السياسي ككل، يمكن أن يفسر جانباً من هذا البطء في الإصلاح، والخوف من اتخاذ خطوات إصلاحية مؤثرة في تخصيص قوائم للأحزاب، وإيجاد قوائم وطنية، وتخصيص مقاعد لها؛ فمن المحتمل أن يكون عدم وجود رغبة لدى بعض النخب السياسية في وجود حياة حزبية حقيقية وفاعلة في النظام السياسي من ناحية تؤثر بشكل أو آخر على بنية منظومة المكاسب الناتجة عن الوضع الراهن، أو أن يكون بسبب الإدراك الدقيق للحكومات المتعاقبة بهشاشة وضعف البنية الحزبية، وأن البيئة السياسية بمتغيراتها أضعف من أن تؤسس لمرحلة حقيقية ينجم عنها تأسيس قوى حزبية قادرة على نيل التأييد الشعبي، وهو الأمر الذي قد يسمح باستفراد واحتكار فئة معينة أكثر تنظيمًا على محركات العمل السياسي في ظل الضعف التنظيمي للأحزاب السياسية في الأردن بشكل عام، وبشكل يساعد في إضعاف التنافسية بين الأحزاب.

فالمسألة حقيقة شائكة، وليست سهلة، وتحتاج إلى ميزان دقيق للتعامل معها. فأن يكون النظام الانتخابي حزبيا بالكامل، لن يتناسب مع متغيرات الواقع السياسي والاجتماعي، وعدم مراعاة الأحزاب في القوانين الانتخابية أيضًا غير عقلائي؛ ومن الممكن البدء بمرحلة تجريبية تشجع الأحزاب في البداية بكوتا ما تتطور مع نضوج وتطور الحياة السياسية، أو على الأقل التوسع في القوائم على المستوى

الوطني بحصص مقاعد أكبر. وبالمحصلة، بإصلاح قانون الانتخاب. مهما كان إصلاحياً. يحتاج إلى قانون أحزاب متطور، بحيث لا يقف العمل الحزبي على البعد التشريعي فحسب، بل لا بد من مساندة منظومة العمل الحزبي ككل، مما يشكل التشريع أحد أركانه، وليس الوحيد، حتى يساهم القانونيون معا في تعبيد الطريق الإصلاحي بشكل أكثر صلابة، وبالتوازي مع منظومة القيم الاجتماعية، وواقع الثقافة السياسية. وهذا يكشف عن أن الإصلاح عملية شاملة كثيفة متعددة الأبعاد والاتجاهات، والعرقلة لبعده واحد منها، بالضرورة، ستشمل الأبعاد الأخرى، حتى لو شهدت تقدماً؛ فالسرعة لا بد أن تتناغم بين مختلف الأبعاد معا كحزمة واحدة متكاملة.

11. تحتاج الدولة (حكومة ومواطنين) إلى مراجعات عميقة وتقييم علمي ودقيق بالتوازي مع الحوارات المجتمعية لتطوير التشريعات النازمة للحياة السياسية (قانون الانتخاب، قانون الأحزاب، قانون اللامركزية) وذلك في إطار ما وضحه في هذا الكتاب.

1. إن الإصلاح السياسي يأخذ منحى "التدرج البطيء"، وأحيانا العرقلة؛ فالمبادرات الملكية قبل عام 2011 لم تأخذ نصيبها من التطبيق الفعلي بشكل حقيقي، وهذا ما يفسر تعدد المبادرات خلال فترات زمنية محدودة نسبياً، إلا أنه مع لجنة الحوار الوطني واللجنة المكلفة بتعديل الدستور بدأ المسار الإصلاحي يأخذ منحى آخر تمثل في تحويل الكثير من التوصيات الصادرة عن هاتين اللجنتين إلى تطبيق؛ وهذا مرتبط بالتطورات الداخلية والخارجية. وتجد الدراسة أن حصول العديد من التطورات الإيجابية الذي شهدها المسار الإصلاحي في الأردن، خصوصاً في السنوات الأربعة الأخيرة (2011-2014)، تجسدت في التعديلات الدستورية، وأثرها السياسي الإيجابي الواضح على المؤسسة البرلمانية والسلطة القضائية، وإنشاء الهيئة المستقلة للانتخابات والمحكمة الدستورية.

2. إن مبادرة لجنة الحوار الوطني واللجنة المكلفة بتعديل الدستور هي أهم المبادرات الملكية التي أحدثت تغييرات في البيئة الإصلاحية – وإن كان لم ينبثق عنها قانون انتخاب جديد - بالمقارنة مع المبادرات ما قبل عام 2011، فقد شكّل هذا العام والسنوات اللاحقة نقطة تحول مركزية في مستوى الحوار الإصلاحي والنتائج التي تحققت من توصيات هاتين اللجنتين، وهذا التطور لا يمكن أن يُعزى إلى المتغير الإقليمي وحده دون الانتباه إلى دور القوى المحلية والوطنية في القرار الإصلاحي، الذي ظهر قبل البدء بما سُمي بـ "الربيع العربي". أي إن تأثير المحيط الإقليمي لاحق على المطالب الشعبية والحركات السياسية السابقة للإصلاح، ومجمل ذلك بالتوازي مع رغبة الملك بضرورة إحداث تغييرات حقيقية للحفاظ على استقرار النظام. ولا بد من فهم درجة استجابة النظام السياسي الأردني في هذا السياق؛ أما حدود الاستجابة وأبعادها، فدلّت على تحقيق بعض من المطالب، وأبقت على أخرى معلقة.

3. إن برامج الإصلاح الاقتصادي لم تفلح بشكل عام في حل مشكلات الاقتصاد الأردني، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن كهدف نهائي للإصلاح، بل على العكس. فاقمتها، وزادت من معاناة المواطن الأردني المعيشية؛ فثمة عجز في الموازنة، وارتفاع غير مسبوق في المديونية، وعجز في الميزان التجاري، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة، وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي، وتذبذب معدل الاستثمار؛ ولم يشعر المواطن بتحسّن ذي قيمة، على الرغم من عمليات الخصخصة والسخاء في التعامل مع المستثمرين، وهو ما يعني زيادة أعباء المواطن، في حين لم تفلح البرامج الإصلاحية في تخفيضها. وقد يكون السبب في ذلك عائداً إلى طبيعة السياسات الاقتصادية وأدوات تنفيذها، وإلى ظروف وعوامل إقليمية ودولية.

4. إن برامج الإصلاح الاقتصادي لا تزيد عن كونها خططاً مؤقتة وقصيرة المدى، ولم تكن ذات رؤية شمولية، تسعى لتحسين الاقتصاد على المستوى البعيد. وقد ظهر هذا من خلال وضع خطط قصيرة متوسطة المدى لمعالجة أزمات اقتصادية في فترة ما، دون النظر إلى حل أزمات الاقتصاد الأردني مستقبلاً ضمن رؤية شمولية، تأخذ أيضاً في الاعتبار آثار الأبعاد الإقليمية والدولية على الاقتصاد.

5. إن برامج الإصلاح الاقتصادي لم تراعى الأبعاد الاجتماعية مسبقاً عند التخطيط الاقتصادي، إذ تم التركيز بشكل رئيس على الأبعاد الاقتصادية دون أخذ العوامل الاجتماعية في عين الاعتبار؛ بل أكثر من ذلك، كان التعامل مع الآثار الاجتماعية التي أنتجتها البرامج الاقتصادية بعد وقوعها إلى حد بعيد.

6. نجحت السياسة النقدية في استعادة التوازن النقدي والمساهمة في احتواء الضغوط التضخمية إلى حد كبير، إلى جانب تحقيق استقرار سعر صرف الدينار الأردني، وبناء مستوى ملائم من الاحتياطات الأجنبية، رغم تعرض الاقتصاد الأردني للعديد من الصدمات الخارجية، مما وضع ضغوطات على السياسات الاقتصادية الكلية خلال عام 2011-2013. فقد فاقت التوترات الإقليمية تبعات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، وأثرت سلباً على السياحة، وحوالات العاملين، والاستثمار الأجنبي المباشر خلال تلك الأعوام؛ وذلك في الوقت الذي ارتفعت فيه أسعار النفط والغذاء عالمياً. بالإضافة إلى الانقطاع المتكرر لإمدادات الغاز الطبيعي من مصر، الذي نجم عنه تباطؤ النمو بشكل ملحوظ، واتسع عجز الحساب الجاري (متضمناً المساعدات). وقد سعت السياسة المالية للتخفيف من آثار هذه الصدمات على المواطنين، ما أدى إلى ارتفاع العجز الأولي للموازنة (باستثناء المساعدات)؛ علاوة على ذلك، ازدادت الخسائر المتحققة لشركة الكهرباء الوطنية، وذلك لاضطرابها إلى استخدام بدائل الغاز مرتفعة الثمن بعد أن كانت تغطي تكاليف التوليد قبل عام 2010 تقريباً.

7. إن حصة النفقات العسكرية هي أكبر نسبة من إجمالي الإنفاق الجاري خلال فترة الدراسة، إذ بلغ متوسطها 25%، الأمر الذي يعني ارتفاع النفقات العسكرية بأكثر من ضعف نمو الإنفاق الحكومي

الإجمالي؛ كما انخفض الإنفاق الرأسمالي على التعليم والصحة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة الدراسة.

وعلى ضوء ما سبق يمكن تسجيل جملة من الأفكار الإصلاحية، نبيها في الآتي:

1. صياغة أهداف الإصلاح السياسي وبرامجه بشكل أكثر ديمقراطية وتشاركية، بحيث يشترك في صنعها مختلف القوى السياسية الرسمية وغير الرسمية، وتمثل مختلف الاتجاهات؛ حتى تكون أولويات الإصلاح السياسي مقبولة لدى القوى السياسية، وتجعل من هذه البرامج أكثر شرعية وقابلية للتنفيذ.

2. نقدم مجموعة من الآليات للوصول إلى الملكية الدستورية في الأردن، من أهمها:

أ. إعادة النظر في تصميم نظام انتخابي يحظى برضى مختلف مكونات الدولة، يخصص مقاعد للأحزاب السياسية عبر كوتات، أو توسيع نطاق حصص القوائم النسبية، سواء على مستوى الوطن أو المحافظات، للتغلب على مسألة العشائرية والفئوية، بما يمهّد الطريق السياسي لبيئة أكثر صحية للأحزاب السياسية، وبمزيد من التمكين السياسي لها. فالترشح على أسس حزبية في القوائم النسبية هو الأهم في طريق الإصلاح السياسي، وكذلك ضرورة تحديد نسبة الحسم للقوائم التي ستنافس للحصول على مقاعد في مجلس النواب، على غرار نظام الكوتات في النظام الانتخابي؛ فلماذا لا يكون هنالك تجربة لكوتات حزبية مرحلية، لتقوية وتشجيع الحياة الحزبية، إن كانت فكرة الكوتا متأصلة في النظام الانتخابي لغايات تحسين التمثيل والتمكين؟!

ب. ضرورة نقل الحوارات بين مختلف القوى السياسية من التركيز على تعديل قانون الأحزاب إلى التركيز على "تعزيز العمل الحزبي"، الذي يشكّل الإطار التشريعي جانباً واحداً منه؛ فثمة علاقة عضوية بين قانوني الانتخاب والأحزاب، وبين الأحزاب والثقافة السياسية السائدة، وكذلك طبيعة البناء الحزبي ودرجة ديمقراطيته. وفي هذا الإطار، توصي الدراسة بالانتباه لمسألة تأثير الثقافة السياسية لدى المواطن الأردني الضيقة نحو الأحزاب. وهذا هو التصور الشمولي الذي يؤكد على أن نجاح العمل الحزبي يستوجب بيئة تتفاعل داخلها هذه المتغيرات المتعددة، التي لا يمكن عزل أي متغير فيها عن الآخر.

وعلى الأحزاب السياسية، كذلك، عدم إلقاء اللوم على الحكومة فقط بخصوص ضعف وزنها النسبي داخل الدولة، بل يتوجب عليها أن تتحمل مسؤولياتها، وذلك بإعادة النظر في لوائحها الداخلية ووظائفها، والبحث عن الوسائل والآليات والبرامج التي تقنع بها المواطنين، وتشجع من مشاركتهم في الأحزاب السياسية؛ ومن أهم عواقب ذلك أن تجري الانتخابات على أساس برامج الأحزاب السياسية.

ج. العمل تدريجياً على تغيير مبدأ تشكيل الحكومات، وهو ما أكدته الأوراق النقاشية، بحيث يبدأ مرحلياً من الكتل البرلمانية وصولاً إلى تشكيلها من حزب الأغلبية داخل مجلس النواب على المدى البعيد.

يخدم هذا التدرج في التطبيق العملي للحكومات البرلمانية - ذروة الملكية الدستورية - مدى نضوج الأحزاب السياسية مع مرور الوقت. مع التأكيد على أهمية تجذير مبدأ الوزير السياسي الذي يستند إلى بنية تقنية - على حد تعبير موريس دوفرجية -، وهي أن تكون الأبنية الحكومية المختلفة مستودعا للخبراء والمحترفين الذين يقدمون الدعم الفني - التقني، بعيدا عن التسييس أو التحزب، فينشغل الوزير بالشؤون السياسية، وينشغل الموظف العام على اختلاف ترتيبه في السلم الوظيفي بما هو فني وتقني. ووفق هذه الثنائية، يمكن أن يمهض العمل الحكومي المهني الاحترافي، وهذا من شأنه أن يمهّد الطريق أمام الحكومات البرلمانية في المستقبل، ويكون الوزراء البرلمانيون سياسيين بحكم التعريف، تساندهم أجهزة حكومية فعّالة تتمتع بدرجة مرتفعة من الفنيّة والمهنية.

د. تقع مسؤولية على كاهل الحكومة للتمسك بولايتها العامة في الدولة تطبيقياً لا نظرياً، ومسؤولية في عدم التهاون بالزحف عليها، وذلك تكريساً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، ومنعاً لظهور الحكومات الخفية. ويتوازى ذلك مع ضرورة العمل على استعادة هيبة المؤسسات الرسمية ودورها الحقيقي في صناعة القرار السياسي، وإحداث تغيير في الثقافة السياسية السائدة حول وزن الحكومة في النظام السياسي، وضرورة الشعور لدى المواطنين بوجود الحكومة كلاعب أساس في التفاعلات السياسية في الدولة.

هـ. ضرورة ترتيب العلاقة بين الملك ورئيس الوزراء والوزارة، لتجذير مبدأ التوازن بينهما؛ فلا يكون رئيس الوزراء والوزارة مجرد هيئة تنفيذية فقط، بل سلطة حقيقية لها دورها ووزنها في صناعة القرار السياسي إلى جانب الملك، لأنها الوحيدة التي تتحمل المسؤولية السياسية أمام مجلس النواب، وذلك على قاعدة تشاركية وتفاعلية حقيقية قائمة على التنسيق والتشاور والتعاون بين الملك والوزارة ارتكازاً على مبدأ التوازن والاستقلال؛ فذلك هو مدخل جوهري للإصلاح السياسي، الذي سيتعمق في ضوء البدء في التحوّل نحو الحكومات البرلمانية، إذ يكون مصدر سلطة رئيس الوزراء الأغلبية البرلمانية المنتخبة.

و. في ضوء تجربة مجالس المحافظات في اللامركزية، والتي تعتبر مهمة في العملية الإصلاحية في مجملها، انطلاقاً من أهمية الإدارة المحلية في تعزيز العمل السياسي، وأهمية التنوع في الانتخاب الديمقراطي بين المحلي والقومي، (رغم أنها خارج النطاق الزمني للكتاب) نجد أنه من الضروري أن تكون القضايا والمعايير التالية هي ركيزة التقييم العقلاني لتجربة مجالس المحافظات الناشئة:

1. الأسلوب والطريقة المنهجية في تصميم أدوات قياس لتقييم تجربة مجالس المحافظات دورياً.
2. طبيعة العلاقة المتداخلة بين عضو مجلس النواب وعضو مجلس المحافظة فيما يخص نطاق المنطقة الانتخابية.
3. مدى توفر الإمكانات والموارد المادية واللوجستية لمجالس المحافظات.(الموارد الفعلية المتاحة).

4. مدى وضوح قانون اللامركزية في التحديد الدقيق والذي يفصل بين صلاحيات البلديات وصلاحيات مجالس المحافظات.(التناسب بين الصلاحيات والأدوار)
5. مدى تضمين قانون اللامركزية السلطات والصلاحيات الكافية لتطبيق اللامركزية الإدارية بمفهومها الحقيقي لقيام المجالس بدورها المناط بها.
6. القضايا المرتبطة بالتجربة الناشئة والتي يجري تطبيقها للمرة الأولى في التاريخ الأردني، ومسألة التوقعات والسلبيات والايجابيات.
7. رأي أعضاء مجالس المحافظات حول التجربة وتقييمهم لها من منظور المنتخبين.
8. طبيعة علاقة المواطن ودرجة تفاعله مع مجالس المحافظات.
9. مقياس أداء أعضاء مجالس المحافظات وأداء المجلس ككل.

وهنا وعلى الوجه الآخر، يجب ألا نغفل عن أهمية دور مؤسسة البرلمان، المكون الثاني في نظام الحكم في هذه التصورات الإصلاحية؛ فالبرلمان الفعال هو البرلمان الديمقراطي، ويقع عليه مسؤولية سياسية، وأخرى أخلاقية، في النظام السياسي الأردني، بالمقاربة مع فاعلي النظام السياسي، بحيث يقوم البرلمان بأداء صلاحياته الرقابية والتشريعية بشكل فعال ودقيق، ويكون أكثر تمثيلاً، فيكون - بالتالي - مؤسسة حقيقية مؤثرة، لأهميته الراهنة في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والمستقبلية في احتمالات انبثاق أغلبية برلمانية تشكل الوزارة. إن مرحلة الحكومات البرلمانية مرحلة ضرورية، وإن كانت تحتاج إلى مدة زمنية ليست بالبسيطة؛ إن البدء بتطوير البرلمان مؤسسياً وفنياً أولى الخطوات الأكثر إلحاحاً على طريق تهيئة الظروف للحكومات البرلمانية.

التحليل الماكروكوزمي للإصلاح يؤكد ضرورة التشابك بين المتغيرات المختلفة المسؤولة عنه، ويؤكد، كذلك، أن شبكة الاعتماد المتبادل بينها أمر لا مندوحة عنه؛ فالتغير والتأثر الذي تشهده الحكومة يؤثر على البرلمان، وبالعكس. وهذا، أيضاً، ينطبق على فاعلي النظام السياسي غير الرسميين في سياق التفاعلات بين أبنيته الرسمية وغير الرسمية ضمن نسق العمليات والإيدلوجية والثقافة السياسية. ومن ثم، فمن غير الرشاد السير في تطوير مكون دون آخر، والحكمة تقتضي أن يكون الفكر الإصلاحي شمولي الأبعاد والاتجاهات؛ فتطوير الحكومة تعزيز للبرلمان، وتطوير البرلمان قوة للحكومة، وتطوير كليهما تحسين للحياة السياسية، وتطوير الأحزاب والثقافة السياسية إسناد للسلطتين التشريعية والتنفيذية.

و. ضرورة التركيز على البعد الاجتماعي والثقافي السائد، وما يوفره من فرص و/ أو معوقات للوصول إلى وجود دور مؤثر للأحزاب السياسية، ومن ثم الحكومات البرلمانية؛ فنجاح عمليات الإصلاح السياسي يحتاج إلى حاضنة قيم اجتماعية وثقافية، تكون محركاً ومسانداً، لا عامل إعاقة أمام الخطوات

الإصلاحية. إن الإعراض عن هذه النقطة الحاسمة لن يكون في صالح التطور الديمقراطي والسياسي في الدولة.

ز. العامل الاقتصادي: الديمقراطية تحتاج إلى ركيزة اقتصادية، تتحقق فيها طبقة وسطى فعلية تساند المشاركة السياسية والعمليات الإصلاحية. فالنمو الاقتصادي مهم للملكية الدستورية والحكومات البرلمانية، فبدون تطور وتنمية اقتصادية تُحدث تطورا اقتصاديا على صعيد المستوى المعيشي للمواطن، وتغزز فرص وجود الطبقة الوسطى - العامود الحقيقي للدولة، يكون الحديث عن التقدم بالاتجاه السياسي مشوّها؛ ومن هنا، تنبع ضرورة الاستمرار بالحديث عن الإصلاح السياسي والاقتصادي معاً.

3. إعداد وصياغة برامج الإصلاح الاقتصادي وفق خطط استراتيجية طويلة المدى لتحسين الاقتصاد، بحيث لا تقوم على أساس (قصير المدى) في حل مشكلات وأزمات مؤقتة في الاقتصاد؛ أي أن يركز وضع البرنامج الاقتصادي على أساس برامج وطنية كئيبة لحل مشكلات الاقتصاد الأردني مستقبلاً.

4. ضرورة وضع وصياغة برامج الإصلاح السياسي والاقتصادي على شكل برامج عمل واضحة تتحدد فيها الأهداف، وطرق التنفيذ، ومؤشرات قابلة للقياس لفحص تحقق الأهداف والإطار الزمني للبرنامج، تعزيزاً للأداء، ومعرفة مكامن القوة والضعف؛ ويتم بموجها تحديد مدى نجاحها أو فشلها، وتقييمها وتقويمها.

5. ضرورة تضمين الآثار الاجتماعية التي من المحتمل أن تترتب على السياسات الاقتصادية، وبالشراكة مع القطاع الخاص، في الخطط الاقتصادية وصياغة برامج الإصلاح الاقتصادي.

6. ضرورة إيلاء موضوع الثقافة السياسية أهمية بالغة عند إعداد أهداف وآليات برامج الإصلاح السياسي من قبل النخبة الرسمية، وكذلك تضمينها برامج النخب غير الرسمية؛ وذلك في إطار أن تعمل الثقافة جنباً إلى جنب، وبالتوازي، مع العمليات الإصلاحية، لتشكل الثقافة السياسية متغيراً دافعا لإنجاح هذه العمليات وليس عائقاً لتطورها.

7. الفساد يحتاج إلى إجراءات حقيقية واستراتيجية واضحة ومعلنة لمكافحة، وليس فقط وجود هياكل مؤسسية مصممة لمحاربتة، لإعادة الثقة بين المواطن والحكومة المفقودة منذ زمن؛ وانتباه الحكومة لهذه القضية غاية في الأهمية ضمن حزمة إجراءاتها في إعادة بناء الثقة مع المواطن. فردم الفجوة بين الدعوات لمكافحة الفساد، وحقيقة استمراره على أرض الواقع، يهز الثقة ويعيق برامج الإصلاح. إن محاربة الفساد بحاجة لأفعال أكثر من الأقوال، وللتطبيق أكثر من النوايا والرغبات.

8. إيلاء موضوع التنشئة السياسية التي تقوم بها المؤسسات الحكومية وغير الحكومية والأحزاب السياسية أهمية خاصة، وذلك بهدف نقل قيم محددة تساعد في تشكيل نخب سياسية تنبذ العلاقة الريبة بين المواطن والدولة، وتؤكد على قيم الجدارة والاستحقاق. إن هذا يسهم في خلق أجيال تخدم

بناء الدولة، ولا تكون معول هدمها، ولا يكون الخيار بينهما فقط هو من محددات الموقف من قضايا التحديث والتطوير، وتعمل على إنهاء حالة التناقض بين مسألة الولاء المشروط للدولة (المساندة الخاصة للنظام السياسي على حد تعبير ايستون) وارتباطه بامتيازات ومنافع من جهة، وبين الجدارة والاستحقاق من جهة أخرى؛ بما يساهم في تعزيز الولاء الكلي على حساب الولاءات الفرعية الضيقة، وتعمق عمليات التكامل السياسي في الدولة.

9. النظر إلى الإصلاح بما هو ضرورة استوجبها الحاجة لتكريس كرامة الإنسان وصون الحريات وحماية الدولة وتحصينها، وليس كسلعة سياسية لتجميل هيكل الدولة، أو مجرد استجابة لضغوط داخلية وخارجية.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع الرسمية:

1. البنك المركزي الأردني، سلسلة دوريات عن الدين الأردني، الأعداد السنوية، على الموقع الإلكتروني: www.cbj.gov.jo
2. البيان الوزاري لحكومة عبد الله النصور، خطة عمل الحكومة للسنوات 2013-2016.
3. الحكومة الأردنية، برنامج عمل الحكومة لمكافحة الفقر والبطالة على الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء: www.pm.gov.jo/images/governemnt_paper.doc
4. خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة الرابع عشر عمان، الأردن 1 كانون الأول/ديسمبر 200
5. خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة الأولى لمجلس الأمة السادس عشر عمان، الأردن 2 كانون أول 2007
6. خطب العرش في افتتاح الدورات العادية لمجلس الأمة الأردني، على موقع مجلس الأمة الأردني الرسمي الموقع الإلكتروني: www.parliament.jo
7. د.قاسم الزعبي مدير دائرة الإحصاءات العامة، حوار مع وكالة 24 الاخبارية بتاريخ 2017/12/4 على الموقع الإلكتروني: www.jo24.net/post.php?id=249105#.wiaUdIDjLx4
8. دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الإحصائي السنوي، العدد 67، 2016.
9. دائرة الإحصاءات العامة، الحسابات القومية 1999-2009، التقرير الإحصائي السنوي، 2014.
10. دائرة الإحصاءات العامة، المملكة الأردنية الهاشمية، تقييم الفقر في الأردن، الجزء الأول، حزيران 2004.
11. دائرة الإحصاءات العامة، المملكة الأردنية الهاشمية، تقييم الفقر في الأردن، حزيران، 2006.
12. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن لعام 2010.
13. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن: استنادًا لبيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 2008، كانون أول 2010.
14. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن: استنادًا لبيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 2010، كانون أول 2012.
15. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير مؤشرات الفقر بالاعتماد على مسح نفقات الأسرة، 2006، وتموز 2008.
16. دائرة الإحصاءات العامة، حالة العمالة والبطالة في الأردن لعام 2016، مديرية الإحصاءات الاقتصادية، نيسان 2017.
17. دائرة الإحصاءات العامة، حالة العمالة والبطالة في الأردن لعام 2016، مديرية الإحصاءات الاقتصادية، نيسان 2017، صفحة ب.
18. الدستور الأردني لسنة 1952 مع تعديلاته، مطبوعات مجلس النواب، عمان: 2011.

19. رد رئيس الوزراء الاسبق علي أبو الراغب حول برنامج التحول الاقتصادي الاجتماعي، رئاسة الوزراء الأردنية، 27 تشرين أول 2001.
20. رسالة الملك عبد الله الثاني إلى علي أبو الراغب رئيس الوزراء الأسبق، حول تشكيل هيئة وطنية لدراسة شعار "الأردن أولاً" بتاريخ 2000/10/30.
21. الرسالة الموجهة من الملك عبد الله الثاني لرئيس الوزراء الاسبق معروف البخيت بتاريخ 2011-3-22.
22. رسالة ملكية حول برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي بتاريخ 25 تشرين الأول 2001، الموقع الإلكتروني الرسمي للملك عبد الله الثاني.
23. رسالة موجهة من الملك عبد الله الثاني إلى رئيس الوزراء الأسبق عبد الله النسور بتاريخ 2014-3-29 خاصة بوضع تصور مستقبلي واضح للاقتصاد الأردني للسنوات العشرة القادمة.
24. رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عبد الرؤوف الروابدة، 4 آذار 1999.
25. قانون التخصيص رقم 25 لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 4443 تاريخ 2000/7/2.
26. قانون الدين العام، المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، على الموقع الإلكتروني: www.mof.gov.jo
27. كتاب التكليف السامي بتشكيل حكومة عبدالله النسور الثانية، الموافق 9 آذار 2013.
28. الكتاب الموجه من رئيس الوزراء إلى رئيس مجلس النواب رقم د/20782/1 بتاريخ 2011/8/25
29. الكتاب الموجه من رئيس مجلس النواب إلى رئيس مجلس الاعيان رقم 3011/6/23/3 تاريخ 2011/9/25
30. المبادرات الملكية المنشورة على موقع الملك عبد الله الثاني على الموقع الإلكتروني: www.kingabdullah.jo/index.php/ar_jo
31. المجلس الاقتصادي الاجتماعي الأردني، التقرير الاقتصادي والاجتماعي لعام 2013، ط 1، 2014.
32. المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (مجموعة مؤلفين)، التقرير الاقتصادي والاجتماعي الأردني /2012، عمان، ط1، 2013.
33. المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، أثر تدفق اللاجئين السوريين على سوق العمل الأردني، 2015.
34. المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، تطورات التجارة الخارجية الأردنية وانعكاساتها على الاقتصاد الوطني خلال الفترة (2000-2010)، عمان، 2012.
35. المجلس العالي لتفسير الدستور، قرار رقم (1) لسنة 1956 (بالاجماع) والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 1255 تاريخ 1956/1/5.
36. مجلس الوزراء الأردني، خطة إدارة الدين العام للسنوات 2016-2018، على الموقع الإلكتروني: www.pm.gov.jo
37. مشاريع مكافحة الفقر في الأردن، موقع رئاسة الوزراء الإلكتروني: www.pm.gov.jo
38. مقابلة الملك عبد الله الثاني مع صحيفة الحياة اللندنية بتاريخ 2014-3-22
39. منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عدنان بدران، 16 حزيران 2005
40. منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة سمير الرفاعي، 9 كانون اول 2009

41. منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عبدالله النصور الأولى والثانية. 11 تشرين أول 2012 و 30 آذار 2013
42. منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة علي أبو الراغب الأولى، 19 حزيران 2000
43. منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عون الخصاونة، 24 تشرين أول 2011
44. منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة فايز الطراونة، 2 آيار 2012
45. منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة فيصل الفايز، 22 تشرين أول 2003
46. منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة معروف البخيت الأولى، 24 تشرين ثاني، 2005
47. منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة معروف البخيت الثانية، 9 شباط 2011
48. منشورات رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة نادر الذهبي، 22 تشرين ثاني 2007
49. مؤسسة تشجيع الاستثمار، قانون تشجيع الاستثمار، على الموقع الإلكتروني:
http://www.aci.org.jo/content_manag.cfm?L3ID
50. هيئة مكافحة الفساد الأردنية. الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2008-2012)، على الموقع الإلكتروني:
<http://www.undp.org/content/dam/jordan/docs/Governance/Anti%20corruption%20strategy%202008-2012.pdf>.
51. هيئة مكافحة الفساد الأردنية، تقارير مكافحة الفساد، 2010، 2013 على الموقع الإلكتروني: www.jacc.gov.jo
52. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج التنفيذي التنموي 2011-2013، 2013.
53. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الخطة الخمسية التنموية للأعوام 2009 - 2013، على الموقع الإلكتروني للوزارة:
<http://www.mop.gov.jo>
54. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، برامج التشغيل ومكافحة الفقر للأعوام (1999-2005)، على الموقع الإلكتروني للوزارة.
55. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، برنامج مكافحة الفقر في الأردن، عمان، 2006.
56. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على الموقع الإلكتروني للوزارة.
57. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، رؤية الأردن عام 2025.
58. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، موقع خبر الحكومي، وثيقة الأردن 2025: رؤية استراتيجية وطنية:
<http://inform.gov.jo/ar-jo/ArticleId/245/-2025>
59. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، نشأة برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي، على الموقع الإلكتروني للوزارة.
60. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة التقييم متوسط المدى لبرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي، عمان، ايلول 2005.
61. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الأجندة الوطنية: الأردن الذي نريد 2006-2015، على الموقع الإلكتروني للوزارة.
62. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة التقييم متوسط المدى لبرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي، عمان، أيلول 2005.

63. وزارة التنمية الاجتماعية، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر للسنوات 2013-2020، والمنشورة على الموقع الإلكتروني: www.mosd.gov.jo
64. وزارة التنمية الاجتماعية، سياسة التنمية الاجتماعية وتقييم الفعالية الحكومية في مكافحة الفقر والبطالة، كلية الدفاع الوطني، تشرين ثاني 2009، على الموقع الإلكتروني: www.mosd.gov.jo
65. وزارة العمل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، 2011-2020، على الموقع الإلكتروني: www.mol.gov.jo
66. وزارة العمل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، 2011-2020 على الموقع الإلكتروني: www.mol.gov.jo
67. وزارة القطاع العام، أبرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها، التقرير السنوي الثالث، نيسان 2017
68. وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية، المجلد الرابع عشر، العدد الثاني عشر كانون ثاني، 2013.
69. وزارة تطوير القطاع العام، تطوير القطاع العام، على الموقع الإلكتروني: www.mopds.gov.jo
70. وزارة تطوير القطاع العام، محور إعادة هيكلة الجهاز الحكومي، على الموقع الإلكتروني: www.mopds.gov.jo/ar/Pages
71. وزارة تطوير القطاع العام، وثيقة السياسات الحكومية لتطوير القطاع العام 2011، الوصول إلى إدارة حكومية موجهة بالنتائج، على الموقع الإلكتروني للوزارة.

ثانياً- المراجع العربية:

1. إبراهيم بلقلة، تطورات أسعار النفط وانعكاساتها على الموازنة العامة الفترة (2009-2000)، مجلة الباحث، العدد 12، 2013.
2. أحمد السيد النجار، الفساد ومكافحته في الدول العربية: الاتجاهات الاقتصادية والاستراتيجية، 2000، القاهرة، مركز الأهرام الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2001.
3. أحمد صبيام، هناك صبيام، ظاهرة الفقر والبطالة: اقتصادية الشكل، اجتماعية المضمون، المؤتمر الرابع للبحث العلمي، الجمعية الأردنية للبحث العلمي، 2000، منشور على موقع وزارة التنمية الاجتماعية، الأردن.
4. أحمد عبيدات، تداعيات الثورة في الأردن، في: الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي، نحو خطة طريق، أعمال ندوة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2012.
5. أحمد عبيدات، الإصلاح الحقيقي الضمانة الوحيدة لمستقبل الأردن وأجياله القادمة، مجلة دراسات شرق أوسطية، العدد 55، السنة 15 إصدار ربيع 2011
6. احمد عويدي العبادي، المتقاعدون العسكريون في الأردن ينتقدون تصرفات العائلة المالكة، الحوار المتمدن، العدد 32 / 8 تاريخ 2007/9/20
7. أحمد محمد أبو الرّب، تحديات التنمية في الوطن العربي، طباعة المؤسسة الصحفية الأردنية، ط 1، 1979.
8. أحمد ملاوي، إبراهيم العمري، أثر انضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية على الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الثلاثون، العدد الأول، 2015.
9. أسامة عبد المجيد العاني، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التصحيح الاقتصادي في أقطار عربية مختارة، مجلة شؤون اجتماعية، العدد 72، الإمارات العربية المتحدة، 2002.

10. الأسدي، يوسف وكاظم، حسين. تحليل ظاهرة الأزمات المالية وسبل الإحاطة منها، في كتاب: الأزمة المالية العالمية والآفاق المستقبلية، عمان، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010م.
11. الأمم المتحدة، الاسكوا، سياسات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر والبيئي في الاسكوا منطقة: تحسين مناخ الاستثمار الأجنبي المباشر وتعبئة المدخرات المحلية مع دراسات حالات الأردن والبحرين واليمن 2003.
12. أمال عبد الرحيم، أثر الشركات عابرة القومية على سيادة الدولة القومية، رسالة ماجستير غير منشورة، الاقتصاد السياسي الدولي، قسم العلوم السياسية، جامعة اليرموك، 2008.
13. أمين المشاقبة، شملان العيسى، "الإصلاح السياسي في دول الخليج"، في: مصطفى كمال السيد (محرراً)، "الإصلاح السياسي في الوطن العربي"، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2006.
14. امين مشاقبة، هشام خلايلة، إصلاح السياسي والمشاركة السياسية في الأردن، عمان. منتدى الفكر العربي، الطبعة الأولى، 2016.
15. أيمن الخلايلة، متري مدانات، شذا يوسف: النفقات الضريبية- المرحلة الأولى، ضريبة الدّخل، مديرية الدراسات والأبحاث، وزارة المالية، تشرين الثاني، 2002.
16. باسل جردانة، الاختلالات الهيكلية في لاقتصاد الأردني: نحو سياسات تكييف وتثبيت توجهه لنمو مضطرد، ورقة مقدمة لندوة الاقتصاد الأردني استقرأ الماضي والانطلاق نحو المستقبل، مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية، 1996
17. بثينة المحتسب وآخرون، تطور قطاع الطاقة وأثر الارتفاع في أسعاره على الصناعة: حالة الأردن، المؤتمر الثاني لكلية الأعمال، الجامعة الأردنية، 2009.
18. بثينة محمد علي المحتسب، اثر الاستثمار الأجنبي المباشر في النمو الاقتصادي في الأردن، مجلة دراسات، العلوم الإدارية، المجلد 36 العدد 2، 2009.
19. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من أجل الحد من الفقر، ديسمبر 2008.
20. بعثة الاتحاد الاوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية في المملكة الأردنية الهاشمية، التقرير النهائي للانتخابات النيابية، 7 شباط، 2013
21. البنك الدولي، مؤشر تكوين رأس المال الثابت، على الموقع الإلكتروني للبنك:
<http://data.albankaldawli.org/indicator>
22. البنك الدولي، مؤشرات الحاكمية الرشيدة، الموقع الإلكتروني: www.worldbank.org
23. بوزيد سايج، سبل تعزيز المساءلة والشفافية ومكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث، العدد 10 السنة 2012.
24. بيان حزب جبهة العمل الإسلامي بشأن التعديلات الدستورية بتاريخ 15 / 8 / 2011، على موقع الجبهة الإلكتروني: www.jabha.info/post
25. بيتر تيلور، كولن فلنت، الجغرافيا السياسية لعالمنا المعاصر، ترجمة عبد السلام رضوان، إسحاق عبيد، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، العدد 283، يوليو 2002.

26. توفيق سعيد بيضون، الاقتصاد السياسي الحديث، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، بيروت، 1988
27. توفيق سعيد بيضون، تاريخ اقتصاد الربع في المغرب، مجلة وجهة نظر، العدد 54 خريف 2012.
28. الجزيرة نت، الحكم بقضية مصفاة البترول الأردنية، بتاريخ 2010/7/6، على الموقع الإلكتروني: www.aljazeera.net
29. الجزيرة نت، الحكم على صهر ملك الأردن بالسجن 22 عاما بتاريخ 2013/6/5، على الموقع الإلكتروني: www.aljazeera.net
30. جلال محمد احمد، إصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، جامعة الخرطوم، رسالة ماجستير غير منشورة، الإدارة العامة، 2006.
31. جميل النمري، قانون تقديمي، وكالة عمون الاخبارية بتاريخ 2015/9/3
32. جيفري جولدبيرغ (Jeffrey Goldberg)، " ملك في الوسط " صحيفة اتلانتيك الامريكية (The Atlantic)،، ترجمة وكالة خبرجو الاخبارية بتاريخ 2013-3-18 على موقعها الإلكتروني: www.khabarjo.net
33. حسنين توفيق إبراهيم، الاقتصاد السياسي للإصلاح الاقتصادي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 1999
34. حمدان التميمي، دور المساعدات والمنح في ردف الموازنة العامة في الأردن خلال الفترة من (1990-2006)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، 2008.
35. حمزة جرادات، تقرير حول تطور متوسط دخل الفرد خلال عهد المملكة الرابعة، صحيفة الرأي، بتاريخ 24-7-2017.
36. حمزة منصور، مستقبل العمل السياسي والحزبي في الأردن ورقة مقدمة في الندوة التي أقامها فرع حزب جبهة العمل الإسلامي في عمان الأولى بتاريخ 2012/9/12.
37. حمزة منصور، مؤتمر " أردنيات من أجل الإصلاح " بتاريخ 2012/01/18 على الموقع الإلكتروني: www.jabha.info/post
38. حوار رئيس الوزراء ووزير الشؤون السياسية والبرلمانية مع الأحزاب السياسية في مؤتمر " دور الأحزاب السياسية في الحياة البرلمانية "، البحر الميت، 10-11/9/2015. نفا عن وكالة عمون الاخبارية الصادرة بتاريخ 2015/9/10.
39. خالد الوزني، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لازمة اللاجئين السوريين على الاقتصاد الأردني، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تشرين أول، 2012.
40. خوليا شقير، الإصلاح الوهبي: الاستقرار الأردني العنيد، أوراق كارينجي، مشروع الديمقراطية وسيادة القانون، رقم 76، ديسمبر كانون أول، 2006.
41. رمزي زكي، الديون والتنمية، القروض الخارجية وأثارها على البلاد العربية، دار المستقبل العربي، القاهرة، ط1، 1985.
42. رئيس مكافحة الفساد: الرشوة في الأردن بتوسع، صحيفة الغد الأردنية،، السبت 22 تموز 2017، على الموقع الإلكتروني: www.alghad.com/articles

43. زياد ابو ليلى، قاسم جديتاوي، مروان التجارة البينية الأردنية، مجلة دراسات العلوم الإدارية، الجامعة الأردنية، المجلد 42، العدد، 2015، 2.
44. زينب السيد، عدالة توزيع الدخل والنمو الاقتصادي: الحالة المصرية نموذجاً، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 69-70، شتاء-ربيع، 2015.
45. سالم الفلاحات، الربيع الأردني خلال عامي 2011 و2012، دار المأمون للنشر والتوزيع، عمّان، ط1، 2013.
46. سحر حسن، مشكلة البطالة واليات العلاج: دراسة تطبيقية مقارنة بين مصر وماليزيا (1991-2013)، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 69-70، شتاء-ربيع 2015.
47. سمير الحباشنة (وزير الداخلية الأسبق)، حوار مع صحيفة العرب اليوم الصادرة بتاريخ 20-4-2014.
48. السيد غانم، اللامركزية والتطور الديمقراطي في مصر، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوي الثالث للبحوث السياسية الذي ينظمه مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 2-4/9/1989.
49. شادي حميد وكوتي فريز، ما مدى استقرار الأردن؟ إصلاحات الملك عبد الله غير المكتملة وتحدي الربيع العربي، موجز السياسة تشرين الثاني 2011، مركز بروكجنز، الدوحة.
50. شخصيات عشائرية أردنية، الأربعاء، 9 فبراير/ شباط، 2011: موقع بي بي سي عربي: www.bbc.co.uk/arabic/middleeast
51. صبحي محمد فنوص، أمة التنمية: دراسة تحليلية للواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي لبلدان العالم الثالث، الطبعة الثانية، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1999.
52. صبري ربيحات، مسيرة الإصلاح السياسي في الأردن، في: المركز الوطني لحقوق الانسان، مؤسسة فريدريش ناومان من أجل الحرية، التحول الديمقراطي في الأردن بين الانجازات والتحديات. 2013.
53. صحيفة الرأي الأردنية، الحكم على الذهبي (محمد الذهبي) بالسجن 13 سنة و تغريمه 21 مليون دينار، 11-11-2012.
54. صحيفة الرأي الأردنية، توقيف نائب أمين عمان السابق، الأحد 15/1/2012.
55. صحيفة الرأي، ندوة إشكاليات الإصلاح الاقتصادي في الأردن، 5/8/2008.
56. صحيفة الشرق الأوسط، حبس البطيخي 8 سنوات ومدير المخابرات يخفض العقوبة للنصف، الجمعة 12 جمادى الأولى 1424 هـ. 11 يوليو 2003 العدد 8991.
57. صلاح الدين فهيم محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، 1994.
58. طالب عوض، المناطق الصناعية المؤهلة الأردنية، المرصد الاقتصادي، الجامعة الأردنية، على الموقع الإلكتروني: <http://resources.ju.edu.jo>
59. طالب عوض، الهيكل الضريبي في الأردن، المرصد الاقتصادي، الجامعة الأردنية، المنشور على موقع الإلكتروني: <http://resources.ju.edu.jo>
60. الطاهر زيتوني، التطورات في أسعار النفط العالمية وانعكاساتها على الاقتصاد العالمي، مجلة النفط والتعاون العربي، العدد 132، شتاء 2010، الكويت، منظمة الأفطار العربية المصدرة للنفط..

79. عمر خضيرات، عماد الشدوح، اثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الدول العربية، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، عدد رقم(3)، مجلد (21)، السنة 2015.
80. فريدم هاوس، تقرير حول الأردن: الحرية في العالم، 2006، على الموقع الإلكتروني: <http://www.freedomhouse.org>.
81. فهد الفانك، أزمة المديونية الخارجية: نحو سياسات عربية بديلة، المستقبل العربي، السنة 12، العدد 133، 1990.
82. فوزي العكش، الإصلاح الإداري في الأردن، مجلة جامعة دمشق، المجلد 19، العدد الثاني، 2003.
83. قحايرية، آمال: أسباب نشأة المديونية الخارجية للدول النامية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا العدد الثالث، 2007.
84. كمال المنوفي ويوسف الصواني (محررين)، "الديمقراطية والإصلاح السياسي في الوطن العربي"، ليبيا: المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، 2006.
85. كيمبرلي آن البيوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة جمال إمام، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 2000.
86. اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب آسيا (الاسكوا)، مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية 2014-2015، الأمم المتحدة- نيويورك، 2015.
87. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا)، السياسات الاقتصادية في منطقة الإسكوا وأثرها على العمالة الأمم المتحدة 2012، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، نيويورك.
88. ليث شبيلات: إصلاح الأردن يبدأ من الملك، منشور على الجزيرة نت www.aljazeera.net
89. ليث نصرآوين ، أثر التعديلات الدستورية لعام 2014 على النظام الدستوري الأردني، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، ملحق 1
90. مأمون صيدم، مؤشرات التجارة الخارجية الأردنية للعام 2003 مقارنة مع عام 2002، غرفة تجارة عمان، الأردن، أيار 2004.
91. مجموعة الأزمات الدولية، الاحتجاجات الشعبية في شمال إفريقيا والشرق الأوسط، تسويق الإصلاح في أردن منقسم على نفسه، تقرير مجموعة الأزمات الدولية رقم 118 حول الشرق الأوسط/شمال أفريقيا، 12 آذار/مارس 2012.
92. محمد أبو رمان، الإصلاح الأردني إلى أين، اتجاهات الإصلاح والتغيير في الأردن: التحديات والفرص، مجلة دراسات شرق أوسطية، العدد 55، السنة 15 إصدار ربيع 2011.
93. محمد أبو رمان، الحراك الأردني بين الإصلاح والتغيير، الجزيرة نت: www.aljazeera.net
94. محمد أبو رمان، الصفقة المزدوجة: التغيير في الأردن بين "الثنائية الديموغرافية" والممانعة الرسمية، السياسة الدولية، عدد ابريل، 2011.
95. محمد أبو رمان، أولويات الحراك الإصلاحي الأردني بين الأيديولوجيا والديمغرافيا على موقع الجزيرة نت: www.aljazeera.net
96. محمد أبو رمان، مدونة جدران: اتجاهات التغيير والإصلاح في الأردن، 19 أبريل 2011.
97. محمد الحموري، كيفية العودة للملكية الدستورية، وكالة عمون الاخبارية الصادرة بتاريخ 2011/7/25

98. محمد الحموري، ملاحظات على مسودة قانون الانتخاب، وكالة عمون الاخبارية بتاريخ 2015/9/7
99. محمد الحموري، التعديلات الدستورية، موقع سواليف الاخباري www.swaleif.com بتاريخ 24 - 4 - 2016
100. محمد الحموري، المتطلبات الدستورية والقانونية لإصلاح سياسي حقيقي لماذا وكيف؟، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، 2015.
101. محمد الحموري، هل توزيع النواب يجعل الحكومة برلمانية، وكالة عمون الاخبارية بتاريخ 22-4-2013
102. محمد المغربي، محمد عبد العظيم، قياس الكفاءة الاقتصادية لتجارة الكويت الخارجية للفترة 1970 - 1981، مجلة الاقتصاد العربي، بغداد، اتحاد الاقتصاديين العرب، 1986.
103. محمد المقداد، أسس التحول الديمقراطي في الوطن العربي ومركزاته، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، الأردن، العدد 2007، 7.
104. محمد بني سلامة، الحراك الشبابي الأردني في ظل الربيع العربي، عمان، مؤسسة المستقبل ومركز البديل للدراسات والأبحاث، 2013.
105. محمد بوليف، اولويات الإصلاح الاقتصادي، مجلة رهانات، العدد الاول، كلية الاداب والعلوم الانسانية، الدار البيضاء، المغرب. ربيع 2006
106. محمد حسين باقر، الفقر في دول اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا، سلسلة دراسات مكافحة الفقر، الأمم المتحدة، نيويورك. 1996
107. محمد حسين، الإصلاح الضريبي، أهدافه وأبعاده، جمعية العلوم الاقتصادية، سورية، 2004.
108. محمد رياض الأبرش ونبيل مرزوق، الخصخصة، آفاقها وأبعاده، دار الفكر، دمشق، 1999.
109. محمد سعيد النابلسي، المديونية الخارجية ومنهج التصحيح الاقتصادي في الأردن، دراسة مقدمة إلى مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1993.
110. محمد سليمان، قراءة في تحولات السياسة الأردنية: بين عبء التاريخ ومأزق الجغرافيا دولة على الحافة، مجلة العصر الالكتروني، <http://alasr.ws/articles> 2004-2-21
111. محمد طاقة، محمود نور، حسين عجلان، الاستثمار العربي وأثره على الاقتصاد الأردني: دراسة تحليلية، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السابع عشر أيار- 2008.
112. محمد طهاري، "مفهوم الإصلاح بين جمال الدين الأفغاني ومحمد عبده"، الجزائر: دار الأمة، ط3، 1999 .
113. محمد عابد الجابري، في نقد الحاجة إلى الإصلاح، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2005.
114. محمد عثمان مصطفى، اقتصاديات التجارة الخارجية، الجزائر، دار المختار للنشر والتوزيع، 1984.
115. محمد مسعى، سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو، مجلة الباحث، العدد 10 السنة 2012.
116. محمد مصالحة، التجربة الحزبية السياسية في الأردن: دراسة تحليلية مقارنة، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 1999
117. المرصد الاقتصادي الأردني، العبء الضريبي في الأردن: واقع وأفاق، أيار 2015.
118. المرصد الاقتصادي، الموازنة العامة 2012-2013، تحليل نقدي، مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية، أيار- مايو 2013.
119. المرصد الاقتصادي، مؤشرات الاقتصاد الأردني، الجامعة الأردنية، 2010.

120. المرصد البرلماني الأردني، مركز القدس للدراسات السياسية، نقلا عن الموقع الإلكتروني:
http://www.jpmp.jo/index.php?type=leg_respon&id=351
121. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية 2005، القاهرة، 2005.
122. مركز الجزيرة للدراسات، الأردن: الصراع على قواعد اللعبة السياسية، الأحد 4 نوفمبر 2012.
123. مركز الحياة لتنمية المجتمع المحلي، راصد لمراقبة الانتخابات، الموقع الإلكتروني:
<http://www.hayatcenter.org/ar/programs/related/electoral-monitoring>
124. مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، سيادة القانون في الأردن: قراءات في متناول الشباب، الأردن، يونيو 2007.
125. مركز الدراسات الاقتصادية والصناعية، تطور حجم وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن، غرفة صناعة عمان، آب 2016.
126. مركز الرأي للدراسات، المناطق التنموية والاقتصادية. الأبعاد والمستقبل، شهر تشرين الثاني 2008.
127. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، وحدة تحليل السياسات، الأردن: الانتخابات النيابية والإصلاح السياسي، 27 فبراير، الدوحة، 2013.
128. مركز القدس للدراسات السياسية، قراءة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر في الأردن، بتاريخ 1-7-2007 ومنتشر على الموقع على الموقع الإلكتروني: www.alqudscenter.org/arabic
129. مركز القدس للدراسات السياسية، الأحزاب السياسية الأردنية، ط1، عمان، 2003
130. المركز الوطني لحقوق الانسان، التقرير السنوي الثالث عشر لحالة حقوق الانسان في المملكة الاردنية لعام 2016، عمان، 2017.
131. المركز الوطني لحقوق الانسان، الملاحظات الختامية للفريق الوطني لمراقبة عملية الانتخاب لمجلس النواب السابع عشر للانتخابات النيابية الأردنية لعام 2013، الصادر عن المركز بتاريخ 2013/1/25.
132. مركز كارتر، التقرير الصادر عن بعثة دراسة الانتخابات النيابية في الأردن لعام 2013 والصادر بتاريخ 14 شباط 2013 والتقرير الكامل متاح على موقع المركز: www.cartercenter.org
133. مروان المعشر، التعديلات الدستورية، صحيفة الغد، الصادرة بتاريخ 2016-4-27
134. مروان المعشر، السياسات أم الأشخاص، صحيفة الغد، الصادرة بتاريخ 2016-6-8
135. مروان المعشر، عقد من جهود الإصلاح المتعثرة في الأردن: النظام الريعي العنيد، أوراق كارنيغي، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، بيروت، أيار مايو 2011.
136. مصطفى العبدالله، التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية، في الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 1999.
137. مصطفى محمد العبدالله، التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1999.
138. مطالب اللجنة التأسيسية للجمعة الوطنية للإصلاح، على موقع الجبهة. <http://jordanreform.org>

139. معن النسور، ندوة البيئة الاستثمارية في الأردن بين الواقع والطموح، مركز القدس للدراسات السياسية، 1 آذار 2008.
140. مفلح عقل، سياسات الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية: الأردن نموذجاً، محاضرة أقيمت في منتدى عبد الحميد شومان يوم الاثنين الموافق 1999/10/26، منشورة على الموقع الإلكتروني <http://www.mufflehakeh.com>
141. مقابلة صوتية مع رئيس الوزراء الأسبق عون الخصاونة أجرتها الايكونومست البريطانية بتاريخ 2012/5/4 نقلاً بتصريف عن صحيفة السبيل، الخصاونة للايكونومست: في الأردن ثلاث حكومات، ترجمة هديل شقير بتاريخ 2012/5/7 www.assabeel.net/news/2012/05/06
142. المنتدى الاستراتيجي الوطني، مسح آراء المستجيبين حول التوقعات للبيئة الاستثمارية في الأردن، 5 تشرين أول 2017، على الموقع الإلكتروني: <http://www.jsf.org/ar>
143. منتدى الاستراتيجيات الأردني، وحدة الأبحاث والدراسات، النظام الضريبي في الأردن، أيار 2013: المنشور على موقعه الإلكتروني: www.jsf.org
144. منظمة الشفافية الدولية تقارير مؤشر مدركات الفساد، للأعوام (1996-2016)، المنشورة على موقع المنظمة على الموقع الإلكتروني: www.transparency.org
145. منظمة الشفافية الدولية، الفساد في العالم، التقرير السنوي لعام 2014.
146. منظمة الشفافية الدولية، تقرير مؤشر مدركات الفساد عام 2016، المنشورة على موقع المنظمة على الموقع الإلكتروني: www.transparency.org
147. منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد: مذكرة فنية حول المنهجية، 2012.
148. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، أشكال النظم الانتخابية، تعريب أيمن أيوب، ط2، 2010.
149. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، الاقتصاد العربي ومستقبله في ضوء المستجدات الإقليمية والدولية، مارس 2012.
150. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، قسم البحوث والدراسات، تقرير المؤشر العام لسهولة بيئة أداء الأعمال، سلسلة بيئة أداء الأعمال في الدول العربية، 2010.
151. مؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، تقرير العمل اللائق في الأردن 2011، فجوة بين المعايير الدولية والواقع الممارس في الأردن، سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني، تشرين الثاني، 2011.
152. مؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية: تقرير أوضاع المعلمين في المدارس الخاصة، انتهاكات لحقوقهم الأساسية، سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني، تشرين الأول، عمان، 2010
153. مولاي الخضر عبد الرزاق، بوتوه شعيب: دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية بالدول النامية: حالة الجزائر، مجلة الباحث، عدد7، 2009-2010.
154. ناصر عبيد الناصر، سياسات الإصلاح الاقتصادي وبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي: حالة مصر، اتحاد الكتاب العرب، 2002.
155. نتائج دراسة تقييم التخصصية في الأردن، صحيفة الغد الأردنية، الأحد 30 آذار / مارس 2014
156. نضال الحديد، مقابلة مع وكالة رم للانباء بتاريخ 2013/6/27

157. نوزاد عبد الرحمن الهبتي، الحكم الصالح في الوطن العربي: قراءة تحليلية، مجلة علوم إنسانية، السنة الرابعة: العدد 29، تموز (يوليو) 2006.
158. هاني خير، الدستور الأردني، الدستور الأردني منذ عام 1923، المؤلف، عمان، 2002.
159. هدى الشرحطي، أثر الخصخصة على الأداء المالي للشركات الأردنية وارتباط ذلك بنوع وحجم تطور السوق، رسالة ماجستير في المحاسبة غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، 2010.
160. هند الفايز (عضو مجلس النواب السابع عشر)، لقاء خاص مع وكالة الرأي نيوز الاخبارية 2013/5/6 على الموقع الإلكتروني: www.alrainews.net
161. وزارة المالية، نشرة الدين العام رقم 23 لعام 2009.
162. وقائع وأحداث الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، توزيع الدخل والفقير في الأردن، على الموقع الإلكتروني: www.fanack.com/ar/countries/jordan.
163. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، التقرير النهائي لتقييم النفقات الضريبية في الأردن: 21 تشرين ثاني، 2011.
164. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تأثير أزمة اللاجئين السوريين على المستوى المالي في الأردن، 5 كانون الثاني/يناير 2014.
165. وليد حسني، أدبيات الإصلاح بخطابات المعارضة لملك الأردن، منشور على الجزيرة نت: www.aljazeera.net
166. يحيى صالح محسن، سياسات الإصلاح الاقتصادي في الجمهورية اليمنية، (النتائج الاقتصادية والآثار الاجتماعية)، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 25، السنة العاشرة، 2001.
167. يوسف منصور، حول مشروع قانون الضريبة لعام 2013، المنتدى الاستراتيجي الأردني، تموز 2013، ومنشور على الموقع الإلكتروني: www.jsf.org/content

ثالثاً: المراجع الأجنبية

1. Achim Vogt, Jordan's Eternal Promise and Reform, International Politics and Society, Friedrich-Ebert-Stiftung- Electronic ed. Berlin, 2011, 4, IPG-Redaktion{ http://library.fes.de/pdf-files/ipg/2011-4/08_a_vogt_eng.pdf }.
2. Coralie Pring , **People and Corruption: Middle East& North Africa, Survey 2016**, Transparency International, 2016.
3. Curtis R, Ryan, Jordan's Unfinished Journey: Parliamentary Elections and the State of Reform, Policy Brief, **POMED: Project on Middle East Democracy**. March 2013.
4. Curtis R. Ryan Political Opposition and Reform Coalitions in Jordan, **British Journal of Middle Eastern Studies**, Vol, 38, NO 3, 2011.
5. Curtis Ryan, Reform Retreats Amid Jordan's Political Storms, **Middle East Research and Information Project**, published June 10, 2005. {<http://www.merip.org/mero/mero061005>}
6. Dean Mitchell Jolliffe, Umar Serajuddin, Estimating poverty with panel data, comparably: an example from Jordan. Policy Research working paper; no. WPS 7373. Washington, D.C.: World Bank Group. 2015. {<http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24808122/estimating-poverty-panel-data-comparably-example-jordan>}.
7. Ellen Lust-Okar, Elections under authoritarianism: Preliminary lessons from Jordan, **Democratization**, Vol, 13, No, 3, 2006.
8. Fares Braizat, In Jordan, Political Reform is simply not Progressing, **The Daily Star**, Amman, 24 July 2006.

9. Glenn E. Robinson. Defensive Democratization in Jordan. **International Journal of Middle East Studies**, Vol 30, No, 3, (August, 1998).
10. Gurgar, Tugral and Shab, Anwar" Localization and Corruption", **Policy Research Working Paper**, No 3486, The World Bank, Washington D C, January. , 2005.
11. Hamed El-Said, Jane Harrigan, You Reap What You Plant: Social Networks in the Arab World,The Hashemite Kingdom of Jordan, **World Development** ,Vol 37, No, 7, July 2009.
12. Hassan A. Barari, The Limits of Political Reform in Jordan The Role of External Actors, **International Policy Analysis**, the Friedrich-Ebert-Stiftung in Jordan, December 2013.
13. Jane Harrigan, Hamed El-Said, Chengang Wang The IMF and the World Bank in Jordan: A case of over optimism and elusive growth, **The Review of International Organizations**, September 2006, Vol, 1, No, 3.
14. King Abdullah II, **Remarks by his majesty king Abdullah**, address to the European Parliament in Strasbourg, 10 March 2015.
15. Malik Mufti , Elite Bargains and the Onset of Political Liberalization in Jordan, **Comparative Political Studies** ,February 1999, vol. 32 No. 1.
16. Marc Lynch, No Jordan Option, **Middle East Research and Information Project**,24-June,2004.{[http://www.marclynch.com/2004/04/03/no-jordan-option/no-jordan-option-middle-east-research-and-information-project/.](http://www.marclynch.com/2004/04/03/no-jordan-option/no-jordan-option-middle-east-research-and-information-project/)}
17. Pete Moore, The Newest Jordan: Free Trade, Peace and an Ace in the Hole, published June 26, 2003, **Middle East Research and Information Project**. {<http://www.merip.org/mero/mero062603>}.
18. Quintan Wiktorowicz, The Limits of Democracy in the Middle East: The Case of Jordan, **Middle East Journal**, Vol. 53, No. 4 ,Autumn, 1999.
19. Radi AL-Adayleh , Hassan AL-amro, and Huthaifa AL-Gralleh, **The structure of public debt in Jordan and its impact on economic growth (1980-2012)**,Munich Personal RePEc Archive , 28April 2014.{ <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/56271>}.
20. Razan Nasser and Steven Symansky, , **The Fiscal Impact of the Syrian Refugee Crisis on Jordan**, United States Agency for International Development, Jan 5- 2015.
21. Robert Satloff ,**From Hussein To Abdullah:Jordan In Transition**,Policy Focus, The Wasgington Institute,Research Memorandum, April 1999.
22. Robert Satloff, David Schenker, Political Instability in Jordan, Council on Foreign Relations press, **Contingency Planning Memorandum**, No. 19, May 2013. {<http://www.cfr.org/jordan/political-instability-jordan/p30698>}.
23. Samuel Helfont,Tally Helfont, Jordan: Between the Arab Spring and the Gulf Cooperation Council ,**Orbis**, Vol, 56, No, 1, 2012.
24. Susan Schandler, "How successful are IMF-Supported Adjustment Programs ?", **Finance & Development**, Vol. 33, No 2, June 1996.
25. Turan Subasat, Sotirios Bellos, Governance and Foreign Direct Investment in Latin America: A Panel Gravity Model Approach, **Journal of economics**, Vol. 50, No. 1 (MAY, 2013).
26. Wikileaks, " Jordan Parliament: Scum of Jordan" on: [www.wikileaks.org/ cable /2009/ 09/ 09 Amman 2097. html](http://www.wikileaks.org/cable/2009/09/09Amman2097.html), 30/8/2011.
27. World Bank, 2012, **term longer and adjustment fiscal immediate for options Jordan of kingdom** {[Hashemite://documents.worldbank.org/curated/en/2012/11/17290989/hashemiteconsolidation-term-longer-adjustment.](http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/11/17290989/hashemiteconsolidation-term-longer-adjustment)}
28. Zaid Eyadat, **An Alternative Model of Transition in The Middle East: Bounded Consociationalism**, unpublished Ph.D Dissertation, University of Southern California, 2009.

المؤلف

الأستاذ الدكتور/ خالد عيسى العدوان

أستاذ العلوم السياسية والعلاقات الدولية- جامعة اليرموك

أكاديمي وأستاذ جامعي يحمل درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم السياسية والعلاقات الدولية. تتنوع خبرته بين العمل الحكومي والأكاديمي؛ إذ عمل في الإدارة الحكومية في الأردن منذ العام 1995 حتى العام 2008 ، وأستاذ جامعي منذ العام 2008 حتى الآن، وعمل رئيساً لقسم العلوم السياسية / جامعة اليرموك، الأردن منذ كانون ثاني 2014 – 2016، ونائبا لعميد كلية الآداب منذ 2017/9/14 – 2018/9/13. بالإضافة الى عمله مديرا لمركز عمان والخليج للدراسات الاستراتيجية منذ العام 2002. وهو خبير ومستشار متخصص في الشؤون السياسية والديمقراطية والإصلاح السياسي والبرلماني وقضايا المرأة. ولديه الكثير من الكتب والابحاث العلمية في المجالات السياسية والشؤون الدولية.

المؤلف المشارك

الدكتور/ عماد الشدوح

أكاديمي وباحث متخصص في الشؤون السياسية والاقتصادية، يحمل درجة دكتوراه الفلسفة في الاقتصاد السياسي الدولي. لديه الكثير من الأبحاث والدراسات المنشورة، ويعمل مديرا لمركز بلا قيود للدراسات السياسية والبرلمانية، وعمل محاضرا في العديد من الجامعات، وقدم العديد من الدورات التدريبية في المجالات التشريعية والسياسية المختلفة.