



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني
Economic & Social Council of Jordan



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور التنمية المجتمعية 1

التنمية الاجتماعية





5.....	الملخص التنفيذي
8.....	المقدمة
	أولاً: الآثار المترتبة على تعامل الحكومة مع أزمة جائحة كورونا
8.....	على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية وألويات معالجتها وسبل التصدي لها
	ثانياً: القدرات المالية لمؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية
23.....	قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها
	ثالثاً: استراتيجيات مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية
29.....	قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها
	رابعاً: حالة قطاع التنمية الاجتماعية كما وردت في تقرير
39.....	حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ونتائج متابعتها في عام 2020
45.....	خامساً: حصيلة تشخيص قضايا قطاع التنمية الاجتماعية وتقييمها في عام 2020
48.....	سادساً: التوصيات



الملخص التنفيذي

شكّل النطاق الإشرافي لوزارة التنمية الاجتماعية، والمؤسسات التي وُلدت من رحمها، ومثيلاتها من المؤسسات الحكومية والوطنية التي تزامن تأسيسها مع تطور ميادين عمل الوزارة، قطاعاً يسمى "قطاع التنمية الاجتماعية".

وبالرغم من مرور 64 عاماً على تشكل هذا القطاع من مؤسساته (الحكومية والأهلية التطوعية والوطنية والخاصة) التي تتباين في خلفيتها أو تبعيتها القطاعية، إلا أن ذلك القطاع يعتبره الضعف المنبعث من بيئته الداخلية والخارجية، مما دفع بالمعنيين في الحكومة وشركائها من منظمات المجتمع المدني والمانحين الدوليين إلى مراجعة وضعه؛ بدافع محاولة تطويره، وأجريت آخر مراجعة لوضع قطاع التنمية الاجتماعية في عام 2019، بالتزامن معه إطلاق الحكومة للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للسنوات 2019-2025.

وللوقوف على وضع قطاع التنمية الاجتماعية، واستجابته لتداعيات جائحة كورونا وتكيفه معها، أُخضع هذا القطاع للمراجعة ضمن إطار تقرير حالة البلاد لعام 2020، وذلك بموجب منهج البحث النوعي ممثلاً بطرقه الست: المراجعة المكتبية، تحليل مضمون الوثائق، المقابلات المعمقة، تقديرات الخبراء، الملاحظة، ودراسة الحالة.

وترتب على عملية المراجعة هذه النتائج التالية:

1. هناك جملة من الانعكاسات لتعامل الحكومة مع جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، بلغ عدد الإيجابي منها بحسب تقديرات الخبراء المستخلصة من تقييمهم لها خلال فترة الحظر الشامل 18 انعكاساً، وكان أكثرها بروزاً تشكيل فريق وطني للحماية الاجتماعية والحجر الصحي على متلقي خدمات دور الرعاية، وتقديم الدعم النقدي لمن تنطبق عليهم تعليماته بشكل إلكتروني، واستجابة السكان للجائحة وتكيفهم معها في ظل أوامر الدفاع، مما حدّ من طلبهم للخدمات الاجتماعية. أما تقديرات وزارة التنمية الاجتماعية، فتبين أن الانعكاسات الإيجابية خلال فترة الحظر بنوعيه الشامل وغير الشامل، بلغ عددها 23 انعكاساً، منها خمسة تختلف عن مثيلاتها التي ذكرها الخبراء، وتتمثل في: تمديد العمل ببطاقات التأمين الصحي للأسر وفئة غير القادرين، وتقديم الدعم للأسر المستفيدة من برنامج الأسر المنتجة التي تضررت من الجائحة عن طريق "حساب الخير" بموجب أسس، وتقديم الدعم للعاملين في دور الحضانه من غير المسجلين في الضمان الاجتماعي بموجب أسس، وتقديم الدعم للعاملين في المطابخ الإنتاجية التابعة للجمعيات بموجب أسس، وتأجيل تحصيل الأقساط المالية المترتبة على الأسر المستفيدة من برنامج الأسر

المنتجة وصناديق الائتمان المحلي بواقع 18 ألف مستفيد ومستفيدة.

2. تراجع حجم الموازنات الجارية والرأسمالية للمؤسسات الحكومية (وزارة التنمية الاجتماعية نموذجاً) التي تعتمد على الموازنة العامة للدولة (باستثناء موازنة برنامج دعم صندوق المعونة الوطنية التي تشكل 87% من موازنة وزارة التنمية الاجتماعية، وزادت في عام 2020 بسبب تلقي صندوق المعونة دعماً مالياً من بعض المصادر الداخلية والخارجية)، وانخفاض نسبة الإنفاق الفعلي على البرامج (الواردة في الموازنات الجارية) والمشاريع (الواردة في الموازنات الرأسمالية) في عام 2020، مقارنة بارتفاع حجم الموازنات ونسب إنفاقها في عام 2019، مما يشير إلى أثر أزمة جائحة كورونا في خفض حجم موازنة وزارة التنمية الاجتماعية ونسب إنفاقها.

أما المؤسسات التنفيذية الحكومية (صندوق الزكاة نموذجاً)، التي لا تعتمد على الموازنة العامة للدولة، فقد زادت إيراداتها خلال السنوات 2017-2020 بنسبة بلغت 6.84%، وانخفضت نفقاتها على برامجها بنسبة تغير سالبة قدرها 9.01%-، مما قد يشير إلى استدامة موازنات هذا النوع من المؤسسات بالرغم من تراجع معدلات إنفاقها على برامجها وأنشطتها؛ لأسباب قد يكون مردها إجراءات إدارة أزمة كورونا.

أما المؤسسات الوطنية (المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة نموذجاً)، التي تعتمد على الموازنة العامة للدولة، فقد زادت موازنتها الرأسمالية في عام 2020 مقارنة بسابقتها لعام 2019 بنسبة بلغت 162.08%، مما يشير إلى عدم تأثير أزمة جائحة كورونا في خفض الموازنة الرأسمالية لهذا النوع من المؤسسات.

وبخصوص مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية ذات الطبيعة الربحية، فقد وقع عليها الضرر الاقتصادي، فعلى سبيل المثال بلغت الخسائر الاقتصادية التي مُنيت بها دور الحضانه بأشكالها المختلفة خلال فترة الحجر المنزلي الإلزامي حوالي اربعة ملايين دينار شهرياً، والأمرك ذلك بالنسبة للمراكز النهارية لذوي الإعاقة ودور رعاية المسنين التابعة للقطاع الخاص.

وبشأن مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية ذات الطبيعة الأهلية التطوعية (الجمعيات)، فقد كان أغلبها فاقداً لدوره خلال فترة الحجر المنزلي الإلزامي، كما تراجعت إيراداتها من جراء إغلاق مؤسساتها الاقتصادية (دور الحضانه، ورياض الأطفال، والمدارس، والكليات الجامعية..)، وعدم حصولها على التبرعات المحلية والتمويل الأجنبي.

3. أثرت أزمة جائحة كورونا في الخطط الاستراتيجية لقطاع التنمية الاجتماعية بسبب تأثيرها في موازنات مؤسسات القطاع، وكان لهذا التأثير مستويان؛ الأول إيجابي ويعبر عنه مضي مؤسسات المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وصندوق المعونة

الوطنية وصندوق الزكاة قُدماً في تحقيق أهدافها وتطلعاتها الاستراتيجية بالرغم من عدم حيازة صندوقي المعونة والزكاة على إطارهما الاستراتيجي لما بعد عام 2019. أما المستوى الثاني فقد كان سلبياً، ويدل عليه تأثير استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية بتراجع حجم موازنتها وانخفاض نسب الصرف على أنشطة أهدافها، كما يدل على هذا المستوى السلبي أيضاً عدم حصول الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية على موازنتها المالية من مصادر تمويلها الحكومية وغير الحكومية (من وزارتي المالية والتخطيط والمانحين الدوليين).

4. مستوى تنفيذ الحكومة لتوصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 في مجال قطاع التنمية الاجتماعية، منخفض، لكنه أخذ إلى الارتفاع من فترة لأخرى، فهو لم يزد عن 55% بالنسبة لتقرير 2018، وعن 58.33% بالنسبة لتقرير 2019، وبنسبة تغير موجبة بين الفترتين بلغت 6.05%.

5. استمرار مجابهة قطاع التنمية الاجتماعية في عام 2020 لتحدياته التشريعية والإدارية (المؤسسية) والبشرية والتخطيطية والمالية، المنبثقة من بيئته الداخلية والخارجية، دون وجود خطة استراتيجية للتغلب على هذه التحديات.

6. يمكن لقطاع التنمية الاجتماعية تحسين صورته وتعظيم دوره في الظروف العادية والطارئة، شريطة إعداد الحكومة خطة عمل تنفيذية لمجابهة تحدياته، وإعداد المؤسسات الوطنية خططاً استراتيجية لإنجاح تلك الخطة، وإعادة مخصصات موازنة وزارة التنمية الاجتماعية كما كانت عليه في عام 2019، وتنفيذ الحكومة لما تبقى من توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 بخصوص قطاع التنمية الاجتماعية، ومراجعة المؤسسات المعنية خططها الاستراتيجية بدافع تطويرها وضمان تلبيتها لاحتياجات المؤثرين والمتأثرين بها، وحث الحكومة للقطاع التطوعي (ممثلاً بالاتحاد العام للجمعيات الخيرية) على إعداد خطته الاستراتيجية.

المقدمة

تَرْتَب على تأسيس وزارة التنمية الاجتماعية وتطور ميادين عملها خلال السنوات 1956-2020، تشكُّل نطاقها الإشرافي وولادة عدد من المؤسسات المستقلة من رحمها، مثل: المنظمة التعاونية، وصندوق المعونة الوطنية، وكلية الأميرة رحمة الجامعية للخدمة الاجتماعية.

وتزامن مع تطور مجالات عمل الوزارة، نشوء المؤسسات الحكومية المعنية بالحماية الاجتماعية، وهي: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وصندوق الزكاة، وصندوق التنمية والتشغيل، والمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

كما تزامن مع تطور مجالات عمل الوزارة، نشوء المنظمات الوطنية المعنية بالعمل الاجتماعي بقطاعاته المختلفة، التي جاء وجودها التاريخي على النحو التالي: الاتحاد العام للجمعيات الخيرية، الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية، مؤسسة الملك الحسين (مؤسسة نور الحسين سابقاً)، اللجنة الوطنية لشؤون المرأة، المجلس الوطني لشؤون الأسرة، مؤسسة نهر الأردن، ومؤسسة ولي العهد.

ويحتاج قطاع التنمية الاجتماعية للمراجعة في ضوء تداعيات أزمة جائحة كورونا، وهو ما تولاه المجلس الاقتصادي والاجتماعي ضمن إطار تقرير حالة البلاد 2020؛ للإجابة عن الأسئلة التالية: ما الآثار المترتبة على تعامل الحكومة مع أزمة جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية وأولويات معالجتها وسبل التصدي لها؟، ما القدرات المالية لمؤسسات القطاع قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها؟، ما استراتيجيات مؤسسات القطاع قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها؟، ما حالة القطاع كما وردت في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ونتائج متابعتها في عام 2020؟، ما حصيلة تشخيص قضايا القطاع وتقييمها في عام 2020؟، وما التوصيات الكفيلة بتحسين صورة القطاع وتعزيز دوره الفعلي والمتوقع في الأوقات العادية والطارئة؟

أولاً: الآثار المترتبة على تعامل الحكومة مع أزمة جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية وأولويات معالجتها وسبل التصدي لها

شكّل وباء كورونا الذي ظهر في أواخر عام 2019 في منطقة واهان الصينية قبل أن ينتقل إلى بقية أجزاء العالم، جائحة تصدّت لها الدول بطريقتين؛ الأولى قدمت الاقتصاد على الصحة، والثانية سبقت الصحة على الاقتصاد. وكان الأردن من الدول التي طبقت الطريقة الثانية بموجب قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه والبالغ

عددتها 22 أمراً صدرت في الفترة بين النصف الثاني من شهر آذار 2020 وحتى الأسبوع الثالث من شهر تشرين الثاني 2020، مما يستدعي بيان تداعيات هذه الطريقة على مستوى القطاعات المجتمعية بما في ذلك قطاع التنمية الاجتماعية ببعديه الحكومي وغير الحكومي.

وللوقوف على انعكاس تعامل الحكومة مع أزمة الجائحة على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، فقد استعمل البحث النوعي طرقاً أربعة، هي: طريقة المقابلة مع ثمانية خبراء (نصفهم يعمل في القطاع العام ونصفهم الآخر يعمل في القطاع التطوعي) تبلغ متوسط خبرتهم العملية في قطاع التنمية الاجتماعية ومؤسساته 25 سنة¹، وطريقة دراسة الحالة التي طُبقت على ثلاث جمعيات (اثنان محليتان وواحدة أجنبية)، وطريقة التحليل المتوافر للبيانات التي طُبقت على قطاع دور الحضانة بهدف تقدير خسائره الاقتصادية، وطريقة تحليل مضمون الوثائق الرسمية التي طُبقت على تقارير وزارة التنمية الاجتماعية والمركز الوطني لحقوق الإنسان وإدارة شرطة الأحداث.

1:1: الآثار المترتبة لإدارة أزمة جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية

يرى الخبراء في قطاع التنمية الاجتماعية، أن هناك 46 انعكاساً لتعامل الحكومة مع جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، برزت خلال فترة الحظر الشامل.

1:1:1: ماهية الآثار الإيجابية

خلص الخبراء إلى أن هناك 18 انعكاساً إيجابياً لتعامل الحكومة مع جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، وجاء ترتيب هذه الانعكاسات تبعاً لوزنها النسبي (مستوى توافق الخبراء على الانعكاسات الإيجابية) على النحو التالي: تشكيل فريق وطني للحماية الاجتماعية برئاسة وزارة التنمية الاجتماعية وعضوية ممثلين عن القطاعين التطوعي والخاص (8.82%)²، الحجر الصحي على متلقي خدمات دور

1 استُعمل خلال مقابلة هؤلاء الخبراء دليل يشتمل على عدد من الأسئلة المفتوحة، التي عولجت إجاباتها ببعض معاملات الإحصاء الوصفي المتمثلة في التكرارات والنسب والمنوال والمتوسطات الحسابية.

2 يبدو أن حكم الخبراء على تشكيل الفريق كأثر إيجابي، كان في محله. إذ يظهر تقرير حديث لوزارة التنمية الاجتماعية طبيعة مخرجات محاور فريق الحماية الاجتماعية. ففي مجال المساعدات النقدية بلغ العدد الإجمالي للأسر التي تلقت مساعدات نقدية 441.576 أسرة بقيمة إجمالية 46.93 مليون دينار أردني، وفي مجال المساعدات العينية بلغ إجمالي المعونات العينية المقدمة للأسر 584.726 طرداً غذائياً، بقيمة إجمالية بلغت 17.388 مليون دينار أردني، وفي مجال خدمات الرعاية الاجتماعية بلغ عدد دور الرعاية التي استمرت في تقديم خدماتها 74 داراً استفاد من خدماتها 3383 منتفعاً ومنتفعة من مختلف الفئات.

الرعاية وعدم تسجيل إصابات بـ"كورونا" في تلك الدور (8.82%)، تقديم صندوق المعونة الوطنية الدعم النقدي لمن تنطبق عليهم تعليماته وبشكل إلكتروني (8.82%)، استجابة السكان للجائحة وتكفيهم معها جراء صدور أوامر الدفاع، مما حدّ من الطلب على الخدمات الاجتماعية (8.82%)، استمرارية تقديم خدمات الرعاية الاجتماعية المؤسسية (5.88%)، تقديم المساعدات العينية للمتضررين من الجائحة من قبل جهات عدة بعضها عمل في هذا المجال للمرة الأولى، كالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، ومؤسسة ولي العهد / منصة نوى (5.88%)، استمرارية تقديم صندوق المعونة الوطنية خدمة المعونة النقدية المتكررة وخدمة الدخل التكميلي (5.88%)، تقديم صندوق المعونة الوطنية مساعدات نقدية مؤقتة لعمال المياومة غير المشمولين بمظلة الضمان الاجتماعي (5.88%)، استمرار فتح حساب بنكي تحت مسمى "الخير" وتشكيل لجنة وطنية لإدارته (5.88%)، استمرارية تقديم خدمات الحماية لضحايا العنف الأسري بالرغم من تأخر إدارة حماية الأسرة في تلقي البلاغات والنظر فيها وتناول بعض وسائل الإعلام العالمية³ لقضايا النساء المعنفات خلال فترة الحجر الصحي (5.88%)، تأجيل أقساط مشاريع القروض الإنتاجية لمدة ثلاثة أشهر (5.88%)، اعتماد الحكومة في تقديمها الدعم لمستحقيه من عمال المياومة على أسس ومعايير ومؤشرات (5.88%)، إعطاء الأولوية لحماية أرواح السكان وصحتهم (2.94%)، شفافية الحكومة في الإفصاح عن نتائج الجائحة بشكل يومي (2.94%)، تشكيل جمعية ضحايا العنف لفريق من الخبراء المتطوعين للحد من تداعيات الحجر المنزلي (2.94%)، استقاء السكان المعلومات خلال فترة الحجر من مصدرها الرسمي (2.94%)، منح تصاريح التنقل للكثير من العاملين الاجتماعيين، مما مكّنهم من الوصول إلى جهات عملهم وتقديم خدماتهم (2.94%)، واستجابة بعض الجمعيات الخيرية للجائحة من خلال تطبيق التباعد الجسدي أثناء توزيع المساعدات العينية على مستحقيها، وعقد الاجتماعات بواسطة التقنيات الإلكترونية، واستعمال المحافظ الإلكترونية عند توزيع الإعانات النقدية على الفقراء (2.94%).

والى جانب الآثار الإيجابية التي ذكرها الخبراء، فهناك مثيلاتها الخمس التي جاءت

3 مزيد من الاطلاع، انظر:

- هل أدت أزمة كورونا إلى زيادة العنف الأسري؟، إيمان الخطيب، موقع هيئة الإذاعة البريطانية (BBC)، آذار 2020.
- العنف الأسري في الأردن إلى ارتفاع ... والسبب فيروس كورونا، ريبورتاج، ماجدة المعاينة، الموقع الإلكتروني لإذاعة "فرانس 24" (25. 24. france 2020).

نتيجة لتعامل وزارة التنمية الاجتماعية مع أزمة جائحة كورونا خلال فترة الحظر بنوعيه الشامل وغير الشامل⁴، وهي:

- التنسيق مع وزارة الصحة؛ لتمديد العمل ببطاقات التأمين الصحي للأسر وفئة غير القادرين.
- تقديم الدعم للأسر المستفيدة من برنامج الأسر المنتجة والتي تضررت من الجائحة عن طريق "حساب الخير" بموجب أسس.
- تقديم الدعم للعاملين في دور الحضانة من غير المسجلين في الضمان الاجتماعي بموجب أسس.
- تقديم الدعم للعاملين في المطابخ الإنتاجية التابعة للجمعيات بموجب أسس.
- تأجيل تحصيل الأقساط المالية المترتبة على الأسر المستفيدة من برنامج الأسر المنتجة وصناديق الائتمان المحلي بواقع 18 ألف مستفيد ومستفيدة، لتمكين هذه الأسر من التعايش مع مستجدات الوضع الوبائي من الناحية الاقتصادية وتخفيف شدتها عليهم.

وبالرغم من تأكيد الخبراء على أن غالبية الجمعيات لم يكن لها دور في التصدي لأزمة جائحة كورونا، إلا أن القليل منها كان عضواً في الفريق الوطني للحماية الاجتماعية (تكية أم علي، الهيئة الخيرية الهاشمية) الذي شكلته الحكومة في شهر آذار 2020، ما يتطلب تسليط الضوء على نماذج من الجمعيات التي تصدت للأزمة.

فعلى مستوى الجمعيات المحلية البالغ عددها التراكمي 6497 جمعية⁵ حتى نهاية عام 2019 (شكلت الخيرية منها 62%)⁶، فقد تبين أن بعضها كان فاعلاً في التصدي لتداعيات أزمة جائحة كورونا. إذ تفيد وزارة التنمية الاجتماعية⁷ أن عدد الجمعيات التي عملت خلال فترة الحظر بالتعاون مع الحكام الإداريين ومديريات التنمية الاجتماعية بلغ 745 جمعية بواقع 705 جمعيات محلية و40 جمعية محلية. ومن بين الجمعيات المحلية التي عملت خلال فترة الحظر؛ جمعية الشهيد راشد الزيود للأعمال

4 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020. ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص4.

5 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، التقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية 2019، ص21.

6 سجل الجمعيات، 2020، التقرير السنوي لسجل الجمعيات 2019.

7 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص6.

الخيرية والتنمية بمحافظة الزرقاء، وجمعية السنابل الخيرية بمحافظة إربد.

فقد شكلت جمعية "الشهيد راشد الزيود للأعمال الخيرية والتنمية فريقاً تطوعياً من 60 شاباً وفتاة، وقدمت الخدمات لعمال المياومة والأسر المحتاجة والمتعطفة وأسرة الأيتام، وبلغ عدد المستفيدين من هذه الخدمات حوالي 10 آلاف فرد، وأنفقت حوالي 50 ألف دينار على أنشطتها، وبذلت حوالي 1000 ساعة عمل تطوعي. وبحسب إدارة الجمعية، جرى إطلاق ثماني مبادرات تطوعية مجتمعية خلال فترة الجائحة، غطت الجانب الخيري والتطوعي والتوعوي والإعلامي والصحي.

أما جمعية السنابل الذهبية الخيرية، فشكلت هي الأخرى 7 فرق تطوعية، وقدمت الخدمة إلى 3000 أسرة من الفقراء والأيتام والغارمين والمرضى والمسنين، وأنفقت 35 ألف دينار، وأنشأت غرفة عمليات مركزية عملت على مدار الساعة. ووفقاً للإدارة، أنشأت الجمعية مبكراً قاعدة بيانات للمتضررين من الوباء⁸.

وعلى مستوى الجمعيات الأجنبية العاملة في الأردن، التي يربو عددها على 130 جمعية، كان أكثرها حضوراً خلال فترة الحجر الصحي الإلزامي بحسب وسائل الإعلام، المنظمة الدولية للإصلاح الجنائي، التي نسقت مع وزارتي العدل والتنمية الاجتماعية ومديرية الأمن العام بخصوص تنفيذ مبادراتها الخاصة بتوزيع المعقمات والمنشورات التوعوية بفيروس كورونا على نزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل ودور رعاية وتربية وتأهيل الأحداث ونظارات التوقيف في المراكز الأمنية، ووجدت في ذلك التنسيق أثره الإيجابي على مستوى المستفيدين من مبادراتها.

2:1:1: ماهية الآثار السلبية

وجد الخبراء أن هناك 28 انعكاساً سلبياً لتعامل الحكومة مع جائحة كورونا - برزت خلال فترة الحظر الشامل- على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، وجاء ترتيب هذه الانعكاسات بحسب وزنها النسبي على النحو التالي: غياب دور الجمعيات (منظمات المجتمع المدني) في مجابهة التحديات الاجتماعية (15.55%)، عدم وجود قواعد بيانات خاصة بأسر عمال المياومة المتضررة من الجائحة (6.66%)، عدم جدوى الخدمات الإلكترونية التي تمس حياة المواطنين، كخدمة إصدار بطاقة تأمين صحي لفئة الفقراء، وصعوبة استعمال المتضررين من الجائحة لتكنولوجيا المعلومات بهدف

8 وردت نماذج هذه الجمعيات المحلية في المرجع التالي: "همم" بنك العمل التطوعي الأردني، 2020، أنر التطوع المؤسسي في التعامل مع تداعيات جائحة كورونا: دراسة على عينة من الجمعيات العربية.

الحصول على الخدمات الاجتماعية (4.44%)، الازدواجية والتكرار بين مهام فريق الحماية الاجتماعية ومهام لجنة إدارة حساب الخير⁹، وعدم تمثيل الاتحاد العام للجمعيات الخيرية في فريق الحماية (4.44%)، عدم الإعلان عن وجود موازنة مالية لمواجهة التداعيات الاجتماعية الناجمة عن جائحة كورونا (4.44%)، الازدواجية والتكرار في حصول بعض المواطنين على الإعانات العينية؛ لتعدد جهات توزيعها وإيصالها (4.44%)، غياب الإعلام المتخصص في طرح التحديات الاجتماعية (4.44%)، تداخل الأدوار والمهام في ما بين المؤسسات المعنية بمكافحة التسول، مما زاد من انتشار المتسولين (4.44%)، تخلي الحكومة عن مسؤوليتها في دعم القطاع الخاص والعاملين فيه ممن تضررت أحوالهم الاقتصادية (4.44%)، تنمر بعض أفراد المجتمع على كبار موظفي الحكومة عبر وسائل التواصل الاجتماعي (4.44%)، عدم وضوح مهام وزارة التنمية الاجتماعية خلال التصدي للجائحة (4.44%)، غياب الأنشطة المتخصصة في تخفيف الضغط النفسي على متلقي خدمات دور الرعاية بعامة، ونزلاء دور رعاية المسنين بخاصة (2.22%)، عدم وجود برامج للحد من الإجهاد النفسي أو ما يعرف بـ"الاحتراق النفسي" الخاص بمقدمي خدمات دور الرعاية والمعنيين بتوزيع المعونات العينية (2.22%)، غياب الدور المهني للاختصاصيين الاجتماعيين (2.22%)، غياب الرقابة المستقلة (المركز الوطني لحقوق الإنسان) على مؤسسات الحماية الاجتماعية (2.22%)¹⁰، عدم شمول خدمات العون الاجتماعي للأجانب¹¹؛ لعدم تمتعهم بالجنسية

9 يبدو أن بعض الخبراء لم يطلعوا على تعليمات "همة وطن" المنشورة في الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء.

10 ترى بئينة فريجات، ممثلة المركز الوطني لحقوق الإنسان في الملتقى الافتراضي الذي نظمه المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتاريخ 25 تشرين الثاني 2020 لمناقشة تقرير حالة البلاد لعام 2020 على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، أن المركز الوطني لحقوق الإنسان يقوم بدورة الرقابي على الإجراءات المتخذة من الحكومة قبل وجود أول إصابة بجائحة كورونا وصدور أوامر قانون الدفاع، واستمر بعمله بعد صدور أوامر قانون الدفاع رغم وجود حالات إصابة بفيروس كورونا، من خلال: استقبال الشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان في الأردن خلال الحظر الشامل والحظر الجزئي وبعدهما وعلى مدار الساعة؛ ومتابعة شكاوى المواطنين مع الجهات ذات العلاقة بما فيها الواردة للمركز من العاملين والفئات المستهدفة في مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛ وتنفيذ زيارات رصدية ميدانية مفاجئة لدور مؤسسات الرعاية الاجتماعية الإيوائية والنهارية واعداد تقارير رصدية ورفع التقارير للجهات ذات العلاقة لتحسين واقع حقوق الفئات المستهدفة في مؤسسات الرعاية الاجتماعية، إذ نفذ زيارات رصدية لدور تربية وتأهيل الأطفال في نزاع مع القانون والمراكز النهارية التعليمية للأشخاص ذوي الإعاقة ودور كبار السن ودور ضحايا العنف ضد المرأة؛ وإصدار البيانات والمواقف حول حقوق الفئات في مؤسسات الرعاية الاجتماعية، إذ أصدر عدداً من البيانات خلال الحظر الشامل والجزئي وتم نشرها في الصحف المحلية وعلى المواقع الإلكترونية.

11 تحوّل تشريعات صندوق المعونة الوطنية دون أن يقدم خدماته لغير الأردنيين، أما التشريعات الناضمة للجمعيات المحلية والأجنبية فتجيز تقديم الخدمات لغير الأردنيين، لكن المشكلة أن غالبية الجمعيات كانت غائبة خلال فترة الحجر الصحي الإلزامي.

الأردنية (2.22%)، غياب دور الأكاديميين الاجتماعيين (2.22%)، عدم شمول جميع المتضررين من فئة العمال غير المنظمين بخدمات العون النقدي (2.22%)، عدم بت الحكومة في موضوع دعم الخبز خلال فترة الحجر الصحي الإجباري (2.22%)، حدوث التنمر والعنف داخل الأسرة بسبب الحجر المنزلي (2.22%)، عدم حيازة الكثير من الأسر على متطلبات التعليم عن بعد، ونشوء تداعيات اجتماعية سلبية (مثل تعميق الفجوة الطبقية) بين الأسر، بسبب متطلبات التعليم عن بعد (2.22%)، ضعف الثقة بين التاجر والمستهلك (2.22%)، استغلال بعض التجار لظروف الجائحة (2.22%)، وجود فجوة بين حديث الحكومة عن دورها في تعزيز التكافل الاجتماعي وبين الواقع المالي بالمشكلات الاجتماعية (2.22%)، رهان الحكومة على وعي المواطن بخصوص الوقاية من "كورونا" تبين أنه سياسة لم تثبت جدوها (2.22%)، عدم تقديم الحكومة إجابات مقنعة بخصوص حظر التجمعات (2.22%)، بروز مشكلة عدم رعاية الأطفال من أبناء الموظفين خلال انشغال ذويهم بأعمالهم الرسمية ومناوبتهم (2.22%)، وتراجع إيرادات الجمعيات من جراء إغلاق مؤسساتها الاقتصادية وعدم حصولها على التبرعات المحلية والتمويل الأجنبي (2.22%).

وعلاوة على تقديرات الخبراء، هناك خسائر اقتصادية أصابت بعض القطاعات الفرعية. إذ يشتمل قطاع التنمية الاجتماعية على مؤسسات تقدم خدماتها مقابل بدل مالي، منها دور الحضانة؛ إذ تتقاضى دور الحضانة الخاصة بدلاً شهرياً معدله 193 ديناراً، والمؤسسية 68 ديناراً، والتطوعية 35 ديناراً. وبما أن الأطفال الملتحقين بهذه الدور يشكلون 4% من مجموع الأطفال ممن يقل سنهم عن الرابعة، أي 40 ألف طفل¹²، فقد خسرت دور حضانتهم خلال فترة الحجر المنزلي مبلغاً يقدر بأربعة ملايين دينار شهرياً، هذا على اعتبار أن المتوسط الشهري لبدل خدمة الطفل الواحد تقدر بـ 98.66 دينار.

ولتفادي الخسائر الاقتصادية لقطاع دور الحضانة، أعدت وزارة التنمية الاجتماعية بالتعاون مع المجلس الوطني لشؤون الأسرة وبتوجيه من وزارة الصحة ولجنة الأوبئة، دليلاً إجرائياً لفتح دور الحضانة بموجب معايير، ترتب على تطبيقه استجابة قرابة خمس دور الحضانة له (21%). وقد امتد الضرر الاقتصادي الذي لحق بقطاع دور الحضانة، ليشمل قطاعات أخرى، منها على سبيل المثال المراكز النهارية لرعاية ذوي الإعاقة وتأهيلهم التابعة للقطاعات الخاص والتطوعي، والتي يربو عددها على 100 مركز.

12 استُخلصت هذه البيانات من دراسة ميدانية حديثة على عينة من دور الحضانة في محافظتي العاصمة واربد، أجرتها إحدى منظمات المجتمع المدني.

كما استُخلصت دروس وعبر من تجارب الجمعيات المحلية في مجال التصدي لتداعيات الجائحة، إذ تفيد إدارة جمعية الشهيد راشد الزيود للأعمال الخيرية والتنمية، بأن أهم ما تعلمته من هذه التجربة "ضرورة وجود خطة للتعامل مع الأزمات، وبناء رصيد الجمعية من الطرود والمواد الغذائية". وتؤكد الإدارة عند الحديث عن نظرتها المستقبلية لقطاع الجمعيات الخيرية في أوقات الأزمات الطارئة على "ضرورة تدريب الجمعيات على خطط الطوارئ في الأزمات، وإنشاء غرف عمليات مشتركة على مستوى المحافظات وعلى مستوى الوزارة بعضوية الجمعيات، وتقليص عدد الجمعيات الخيرية غير الفاعلة".

أما إدارة جمعية السنابل الذهبية الخيرية، فتري أن أهم الدروس تعلمته من تعاملها مع تداعيات الأزمة "السعي إلى مواجهة أي طارئ، وتوظيف جهد الفريق والموارد المحدودة لإنجاز عمل كبير، وأن الأمور السلبية يمكن أن يكون لها جوانب إيجابية". وبخصوص النظرة المستقبلية لدور القطاع خلال الأزمات الطارئة، يقول رئيس الجمعية: "أثبت قطاع الجمعيات أنه هش وغير قادر على تلبية الاحتياجات المطلوبة منه لأسباب عديدة، منها البيروقراطية المقيتة، وضعف الكادر الإداري للجمعيات، وقلة الموارد والإمكانات".

إن الحديث عن هشاشة قطاع الجمعيات ليس مستغرباً؛ فهذا الأمر تكشف عنه نتائج الدراسات الميدانية¹³ ومعطيات التقارير المؤسسية الوطنية¹⁴ والدولية¹⁵ على حد سواء.

والى جانب تقديرات الخبراء ومدركات القائمين على إدارة الجمعيات، هناك الواقع الميداني الذي يُظهر تفاقم المشكلات الاجتماعية خلال مرحلة الحجر المنزلي الإجباري والموجة الثانية من انتشار "كورونا". فقد انتشرت ظاهرة التسول في المحافظات الأكثر كثافة سكانية، كالعاصمة وإربد والزرقاء، وانشر المتسولون من فئتي الأطفال والنساء في الشوارع وقرب الإشارات الضوئية وهم لا يرتدون الكمامات والقفازات مما كان يبعث على خوف المارة وسائقي السيارات وركابها، ولجان مكافحة التسول غابت عن المشهد على اعتبار أن مهمة ضبط المتسولين لم تصبح من اختصاص وزارة التنمية الاجتماعية بسبب

13 هاجر نصار، 2011، الجودة الشاملة وتطوير خدمات الرعاية الاجتماعية في منظمات المجتمع المدني: دراسة تطبيقية على بعض منظمات المجتمع المدني في الأردن، رسالة دكتوراه في تخصص الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان، مصر (غير منشورة)، ص 114-118.

14 انظر: سجل الجمعيات، 2018، الخطة الاستراتيجية لسجل الجمعيات للسنوات 2019-2022.

15 انظر:

- الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، 2013، تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام 2013 في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص 5.

- الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، 2015، تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعامي 2014 و2015 في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ص 13-64.

نفاذ قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه.

كما ازدادت ظاهرة جنوح الأحداث، جراء مخالفة بعض الأطفال لأوامر الدفاع، وترتب على ذلك ضبط قرابة ألف طفل ثم إطلاق سراحهم من دون عرض قضاياهم على محاكم الأحداث، وفقاً لما جاء في ورشة العمل التي عقدها مركز العدل للمساعدة القانونية وشارك فيها ممثلون عن وزارة التنمية الاجتماعية والجهاز القضائي وإدارة شرطة الأحداث¹⁶. فقد بلغ عدد الأحداث المضبوطين خلال فترة الحظر الشامل بحسب خبر أوردته صحيفة "الغد" 1136 حدثاً، منهم 932 حدثاً اتهموا بخرق أوامر الدفاع، ومنهم أيضاً 249 حدثاً جرت تسوية قضاياهم بالنهج الإصلاحي¹⁷. في حين تفيد إدارة شرطة الأحداث¹⁸ بأنه تم توقيف حوالي 200 حدث وإطلاق سراحهم بعد أخذ تعهدات شخصية عليهم وذلك بسبب الحظر الشامل في بداية جائحة كورونا وقوانين الدفاع المطبقة في ذلك الوقت، إذ لم يكن هناك إمكانية لعرضهم على المحاكم بسبب الحظر الشامل وعدم وجود قوانين لدفع غرامات مالية في ذلك الوقت.

وارتفع عدد حالات العنف المنزلي، وبخاصة ضد الأطفال والنساء، مما أشعل مواقع التواصل الاجتماعي ودفع وسائل الإعلام المحلية للتحرك والمطالبة بحماية المعنف بهم أو المساء لهم من خلال استمرار إدارة حماية الأسرة وأقسامها في المحافظات بتلقي البلاغات والتحقيق فيها وتقديم الخدمات الضبطية لأطرافها.

وبخصوص طبيعة العلاقة بين متلقي الخدمات في دور الرعاية من ذوي الظروف والاحتياجات الخاصة (كالأطفال الأيتام، والأحداث، والمسنين، وذوي الإعاقة، والنساء المعرضات للخطر، والمتسولين) وذويهم، فقد انقطعت هذه العلاقة لفترة مؤقتة بسبب عدم حصول نزلاء الدُّور على الإجازات والمغادرات ومنع أقاربهم من زيارتهم.

وفي ما يتعلق بمتابعة وضع الأطفال المدمجين في أسر راعية بديلة أو المحضنين لأسر داخل الأردن وخارجه، فقد تعذر القيام بهذه العملية بسبب تعطل الموظفين المعنيين عن عملهم ونفاذ إجراءات عزل المناطق والعمارات. كما سُت حقوق ذوي الإعاقة، بسبب حدوث العديد من المشاكل المؤسسية، مثل: غياب برامج التعليم عن بعد للأطفال المتلقين لخدمات المراكز النهارية من ذوي الإعاقة العقلية (البسيطة والمتوسطة)، وانتهاء رخص

16 لمزيد من الاطلاع على البيان الختامي لورشة عمل "عدالة الأحداث في ظل تفعيل قانون الدفاع"، الموقع الإلكتروني لمركز العدل 15، (www.jcla-org.com حزيران 2020).

17 بحسب ما تناقلته وسائل إعلام محلية. انظر مثلاً: صحيفة "الغد"، "الأحداث وكورونا: 932 خرقاً.. ودعوات لمُحور خاص بهم في ملف الأزمة"، نادين النمري، 15 حزيران 2020.

18 إدارة شرطة الأحداث، ملاحظات إدارة شرطة الأحداث على مسودة محور التنمية الاجتماعية من تقرير حالة البلاد لعام 2020، التي نوقشت في اجتماع افتراضي باستعمال تقنية "زوم" بتاريخ 25/11/2020.

المراكز النهارية المعنية بتعليم الأطفال ذوي الإعاقة وتربيتهم وعدم تجديد هذه الرخص من قبل الحكومة (ممثلة في وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة التربية والتعليم) بالرغم من وضوح الجهة المعنية بأمرها، وهي وزارة التربية والتعليم وفقاً لمعطيات قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2017، وعدم تلقي الأسر للتدريب في مجال التعامل الأمثل مع أفرادها من فئة ذوي الإعاقة في أوقات الطوارئ والأزمات.

1:2: مستوى معالجة الحكومة للأثار السلبية التي وقعت على قطاع التنمية الاجتماعية

يفيد الخبراء بأن الحكومة عالجت 20% من الآثار السلبية التي خلفها أمر تعاملها مع جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية بموجب حزمة من الإجراءات الإدارية والقانونية، وتركت البقية (80%) من دون معالجات جذرية.

فقد تصدّت الحكومة لتحدي عدم الإعلان عن الموازنة الخاصة لمعالجة التداعيات الاجتماعية للجائحة من خلال الإعلان عن استمرارية العمل في "حساب الخير" لدى وزارة التنمية الاجتماعية. وعالجت الحكومة تنمر بعض أفراد المجتمع على كبار موظفيها عبر وسائل التواصل الاجتماعي، بإحالة المشتبه بهم منهم للقضاء. أما حالات التنمر والعنف داخل الأسرة بسبب الحجر المنزلي فقد عالجت الحكومة من خلال قراراتها الرامية إلى استمرارية إدارة حماية الأسرة¹⁹ وأقسامها في المحافظات؛ بتلقي البلاغات والتحقيق فيها وتقديم الخدمات الضبطية لأطرافها. وفي ما يتعلق بعدم حيازة الكثير من الأسر على متطلبات التعليم عن بعد، قرر مجلس الوزراء تقديم أجهزة حاسوب وخدمة الإنترنت مجاناً للأسر القاطنة في المناطق النائية. وبخصوص ضعف الثقة بين التاجر والمستهلك واستغلال بعض التجار لظروف الجائحة، عززت الحكومة رقابتها على الأسواق وغلّظت العقوبات على المخالفين. وبشأن رهان الحكومة على وعي المواطن، فقد عززته السلطة التنفيذية بأمر دفاع نُشر في الجريدة الرسمية. وبخصوص عدم تقديم السلطة التنفيذية لإجابات مقنعة بخصوص حظر التجمعات، فإن الحكومة ممثلة في وزارة الصحة ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية تستعمل الدين والعلم الوضعي لتنوير الرأي العام بأسباب حظر التجمعات في رياض الأطفال والمدارس والجامعات ودور

19 بالرغم من إثارة بعض وسائل الإعلام لقضية صعوبة وصول النساء المعنفات خلال فترة الحظر الشامل إلى إدارة حماية الأسرة وأقسامها في المحافظات، إلا أن مديرية الأمن العام تفيد في معرض تعليقها على مسودة محور التنمية الاجتماعية من تقرير حالة البلاد لعام 2020 بأنه لم يتم إغلاق إدارة حماية الأسرة أو الأقسام التابعة لها خلال جائحة كورونا حالها كحال أي مديرية أو إدارة تابعة لمديرية الأمن العام.

العبادة. وبشأن مشكلة عدم رعاية الأطفال خلال انشغال ذويهم بأعمالهم الرسمية، فقد عالجتها الحكومة بموجب دليل معياري لفتح دور الحضانه بشروط صحية تضمن سلامة الأطفال ومآحي الرعاية لهم.

وعلى الرغم من عدم وجود جهة بعينها لرئاسة قطاع التنمية الاجتماعية، أفادت وزارة التنمية الاجتماعية في تقرير لها²⁰ بأنها عالجت غالبية الآثار الاجتماعية السلبية الناجمة عن أزمة جائحة كورونا. ففي ما يتعلق بغياب دور الجمعيات عن المشاركة في التصدي لتداعيات أزمة جائحة كورونا، تؤكد الوزارة على تمكينها 705 جمعيات محلية و40 جمعية أجنبية من العمل خلال فترة الحظر الشامل. وشكلت الجمعيات الخيرية المحلية العاملة خلال فترة الحظر ما نسبته 17.49% من مجموعها البالغ حوالي 4030 جمعية خيرية في عام 2020، في حين شكلت الجمعيات الخيرية الأجنبية ما نسبته 30.79% من مجموعها الذي يزيد عن 130 جمعية أجنبية. وفي ما يتعلق بعدم وجود قواعد بيانات خاصة بأسر عمال المياومة المتضررة من الجائحة، تفيد الوزارة بأنه يتوفر لديها قواعد بيانات للمستفيدين من المساعدات أثناء فترة الجائحة، بالإضافة إلى اعتمادها على قواعد البيانات المتوفرة لدى صندوق المعونة الوطنية، بما في ذلك بيانات المتقدمين لدعم الدخل التكميلي ودعم الخبز. أما بخصوص عدم جدوى الخدمات الإلكترونية التي تمس حياة المواطنين، فتشير الوزارة إلى قرارها الذي اتخذته بالتعاون مع وزارة الصحة ومفاده "عد بطاقة التأمين الصحي منتهية الصلاحية سارية المفعول لفترة محددة وتجديدها في وقت لاحق"، واستقبالها 483 طلباً إلكترونياً لخدمات تسجيل الجمعيات وترخيص دور الحضانه. وبشأن الازدواجية والتكرار بين مهام فريق الحماية الاجتماعية ومهام لجنة إدارة حساب الخير، تؤكد الوزارة على عدم وجود ذلك التحدي؛ لكونها حددت مهام لجنة إدارة "حساب الخير" بشكل مستقل عن مهام فريق الحماية الاجتماعية. وفي ما يتعلق بعدم تمثيل الاتحاد العام للجمعيات الخيرية في عضوية فريق الحماية الاجتماعية، تشير الوزارة إلى تنسيقها مع اتحادات الجمعيات الخيرية في المحافظات من خلال مديرياتها الميدانية؛ لمواجهة تداعيات الجائحة. أما بشأن عدم الإعلان عن وجود موازنة مالية لمجابهة التداعيات الاجتماعية الناجمة عن جائحة كورونا وانخفاض موازنة وزارة التنمية الاجتماعية لعام 2020 مقارنة مع عام 2019، تفيد الوزارة بأنها عملت على توفير التمويل من خارج موازنتها عن طريق

20 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص5-13.

تنسيقها مع الجهات الوطنية والدولية، مثل: الديوان الملكي، اليونيسيف، والمفوضية السامية للاجئين. وبخصوص الازدواجية والتكرار في حصول بعض المواطنين على الإعانات العينية؛ لتعدد جهات توزيعها وإيصالها، تؤكد الوزارة على حيازتها قاعدة بيانات موحدة تضم المساعدات العينية المقدمة من جميع الجهات، واستعمالها لقواعد بيانات صندوق المعونة الوطنية، فضلاً عن تقديمها الإعانات العينية لبعض الأسر الفقيرة بشكل متكرر، بسبب طول فترة الجائحة. وفي ما يتعلق بغياب الإعلام المتخصص في طرح التحديات الاجتماعية، تفيد الوزارة بأنها تعمل على تطوير استراتيجية إعلامية مع شركائها تنسجم مع خطتها الاستراتيجية وقطاعاتها والتحديات الاجتماعية. أما بشأن تداخل الأدوار والمهام ما بين المؤسسات المعنية بمكافحة التسول، فتؤكد الوزارة على ضبطها 4053 متسولاً ومتسولة في عام 2020 (حتى تاريخ 2020/11/30)، وعلى تنسيقها مع مديرية الأمن العام لمكافحة ظاهرة التسول بموجب مذكرة تفاهم، وعلى عقدها العديد من اللقاءات مع الجهات ذات الاختصاص. وبخصوص تخلي الحكومة عن مسؤولياتها في دعم القطاع الخاص والعاملين فيه ممن تضررت أحوالهم الاقتصادية، ترى الوزارة أن الحكومة عملت من خلال "حساب الخير" على تقديم المساعدات لـ 15 ألف عامل مياومة من الذين تضرروا من تداعيات جائحة كورونا. وفي ما يتعلق بعدم وضوح مهام وزارة التنمية الاجتماعية خلال التصدي للجائحة، تفيد الوزارة بأنها أعدت خطة للتعامل مع جائحة كورونا في بداية الأزمة؛ لضمان مهام الوزارة وأدوارها ومسؤولياتها، وحدّثت هذه الخطة وفق مستجدات الوضع الوبائي. أما بخصوص غياب الرقابة المستقلة على مؤسسات الحماية الاجتماعية، فعلى الرغم من أن الوزارة ليست معنية بالرقابة المستقلة، إلا أنها قامت بـ 482 زيارة لدور الرعاية في عام 2020، سواء أكانت تلك الدور تابعة لها أو واقعة ضمن نطاقها الإشرافي. وفي ما يتعلق بعدم شمول جميع المتضررين من فئة العمال غير المنظمين بخدمات العون النقدي، تفيد الوزارة بأنها ساعدت حوالي 15 ألف من عمال المياومة بموجب أسس. وفي ما يخص تراجع إيرادات الجمعيات بسبب إغلاق مؤسساتها الاقتصادية وعدم حصولها على التبرعات المحلية والتمويل الأجنبي، تفيد الوزارة بأنها من خلال سجل الجمعيات، مكّنت 196 جمعية من الحصول على تمويل أجنبي بقيمة إجمالية تقدر بـ 17 مليون دينار أردني، وقدمت دعماً نقدياً لـ 326 جمعية خيرية متخصصة بمجال رعاية الأيتام ورعاية كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة بمبلغ إجمالي مليون دينار أردني. أما بشأن تأثر قطاع دور الحضانة بسبب جائحة كورونا، وأن ما نسبته 21% فقط من هذه الدور تقدم خدماتها وفق الدليل الإجرائي لإعادة فتح دور الحضانات في ظل مستجدات الوضع الوبائي، توضح الوزارة أن العدد التراكمي لدور الحضانات 1473 دار حضانة، منها 686 دار حضانة تقدم خدماتها في الوقت الراهن، أي ما نسبته 46.5% من دور الحضانة العاملة، وهي

تقدم خدماتها وفق متطلبات الدليل الإجرائي المتعلق بإعادة فتح دور الحضانات في ظل مستجدات الوضع الوبائي الذي تم إعداده بالتنسيق مع ثلاث جهات، هي: وزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الصحة، والمجلس الوطني لشؤون الأسرة.

1:3: الآثار السلبية ذات الأولوية بالمعالجة الفورية بعد الخروج من أزمة جائحة كورونا

1:3:1: الآثار السلبية ذات الأولوية من وجهة نظر خبراء قطاع التنمية الاجتماعية:

يُستدلّ من استجابات خبراء قطاع التنمية الاجتماعية على الآثار السلبية ذات الأولوية بالمعالجة الفورية بعد التعافي من أزمة جائحة كورونا.

ومن أبرز هذه الآثار: الازدواجية والتكرار بين مهام فريق الحماية الاجتماعية ومهام لجنة إدارة "حساب الخير"²¹، وعدم تمثيل الاتحاد العام للجمعيات الخيرية في فريق الحماية الاجتماعية، وغياب الأنشطة المتخصصة في تخفيف الضغط النفسي على متلقي خدمات دور الرعاية بعامة ونزلاء دور رعاية المسنين خصوصاً، وعدم وجود برامج للحدّ من الإجهاد أو الاحتراق النفسي الخاص بمقدمي خدمات دور الرعاية والمعنيين بتوزيع المعونات العينية، وعدم وجود قواعد بيانات خاصة بأسر عمال المياومة المتضررة من الجائحة، وعدم جدوى الخدمات الإلكترونية التي تمسّ حياة المواطنين كخدمة إصدار بطاقة التأمين الصحي وصعوبة استعمال المتضررين من الجائحة لتكنولوجيا المعلومات بهدف الحصول على الخدمات الاجتماعية.

ومن الآثار السلبية ذات الأولوية بالمعالجة الفورية بعد الأزمة أيضاً: الازدواجية والتكرار في حصول بعض المواطنين على الإعانات العينية، وغياب دور منظمات المجتمع المدني في مجابهة التحديات الاجتماعية، وغياب الإعلام المتخصص في طرح التحديات الاجتماعية، وغياب الدور المهني للاختصاصيين الاجتماعيين، وضعف أداء جهات الرقابة المستقلة (المركز الوطني لحقوق الإنسان) على مؤسسات الحماية الاجتماعية، وتداخل الأدوار والمهام ما بين المؤسسات المعنية بمكافحة التسول مما زاد من انتشار التسولين.

21 أعدت الحكومة تعليمات صندوق "هبة وطن" ونشرتها على الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء، لكن على ما يبدو أن بعض الخبراء لم يطلعوا على هذه التعليمات، وبخاصة المتعلقة بمنع حدوث التداخل بين مهام اللجان المعنية.

كما تضم قائمة الآثار السلبية التي لا بد من معالجتها؛ عدم شمول خدمات العون الاجتماعي للأجئيين لعدم تمتعهم بالجنسية الأردنية، وغياب دور الأكاديميين الاجتماعيين، وتخلي الحكومة عن مسؤوليتها في دعم القطاع الخاص والعاملين فيه ممن تضررت أحوالهم الاقتصادية، وعدم شمول جميع المتضررين من فئة العمال غير المنظمين بخدمات العون النقدي، وطول المدة التي يتطلبها بتُّ الحكومة في موضوع دعم الخبز، ووجود فجوة بين حديث الحكومة عن دورها في تعزيز التكافل الاجتماعي والواقع المثخن بالمشكلات الاجتماعية، وتراجع إيرادات الجمعيات من جراء إغلاق مؤسساتها الاقتصادية وعدم حصولها على التبرعات والتمويل الأجنبي.

1:3:2: الآثار السلبية ذات الأولوية بحسب تحليل مضمون تقرير وزارة التنمية الاجتماعية:

أما الآثار السلبية ذات الأولوية بالمعالجة الفورية بعد التعافي من أزمة جائحة كورونا بحسب تحليل مضمون تقرير وزارة التنمية الاجتماعية²²، فهي: غياب الأنشطة المتخصصة في تخفيف الضغط النفسي على متلقي خدمات دور الرعاية بعامة ونزلاء دور رعاية المسنين بخاصة؛ وعدم وجود برامج للحد من الإجهاد النفسي أو ما يعرف بالاحتراق النفسي الخاص بمقدمي خدمات دور الرعاية والمعنيين بتوزيع المعونات العينية؛ وغياب الدور المهني للاختصاصيين الاجتماعيين؛ وغياب الرقابة المستقلة (المركز الوطني لحقوق الإنسان) على مؤسسات الحماية الاجتماعية؛ وعدم شمول خدمات العون الاجتماعي للأجئيين لعدم تمتعهم بالجنسية الأردنية؛ ونشوء تداعيات اجتماعية سلبية (مثل تعميق الفجوة الطبقيّة) في أوساط الأسر بسبب متطلبات التعليم عن بعد؛ ووجود فجوة بين حديث الحكومة عن دورها في تعزيز التكافل الاجتماعي وبين الواقع المليء بالمشكلات الاجتماعية؛ وبروز مشكلة عدم رعاية الأطفال من أبناء الموظفين خلال انشغال ذويهم بأعمالهم الرسمية أو المناوبة.

22 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص 5-13.

1:4 فرص تطوير قطاع التنمية الاجتماعية وسبل التعامل معها بعد الخروج من أزمة جائحة كورونا

تكمن فرص تطوير قطاع التنمية الاجتماعية بعد الخروج من أزمة جائحة كورونا، في محافظة الحكومة على الدروس والعبر المستفادة الإيجابية من تعاملها مع الأزمة، وتعلمها من الدروس والعبر المستفادة السلبية.

ويرى خبراء القطاع أن هناك تسع دروس وعبر مستفادة من الانعكاسات الإيجابية لتعامل الحكومة مع جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، لكل منها وزن نسبي قدره 11.11%، وتلك الدروس والعبر هي: استثمار الموارد المالية المتاحة في التعامل مع ظاهرة عمال المياومة المتضررين من الجائحة، ونجاح الحجر الصحي على المتلقين لخدمات دور الرعاية، وإعطاء الدولة الأولوية لعامل الصحة، وعدم تخلي الدولة عن دورها في مجال الحماية والرعاية الاجتماعية، والتخطيط السليم لقطاع العمل الاجتماعي قبل إعلان سريان أوامر قانون الدفاع، وقدرة الدولة على حماية حقوق المواطنين في أثناء الأزمات، وإنشاء صندوق "همة وطن" و"حساب الخير" (المسؤولية المجتمعية)، ومقدرة المجتمع على تحمل تداعيات الأزمات، وتقديم الخدمات الاجتماعية إلكترونياً.

ويرى الخبراء أيضاً أن هناك تسع دروس وعبر مستفادة من الانعكاسات السلبية لتعامل الحكومة مع الجائحة على مستوى القطاع، لكل منها وزن نسبي قدره 11.11%، وتلك الدروس والعبر هي: عدم إدراك أهمية العمل الاجتماعي خلال الأزمات والكوارث، والتخوف من إشراك منظمات المجتمع المدني في التصدي لتداعيات الجائحة، وتخلي الحكومة عن دورها في دعم القطاعات الاقتصادية المتضررة؛ ما أدى (وسيؤدي) إلى زيادة في معدلات البطالة والتفاوت الاجتماعي، والازدواجية والتكرار في تلقي الإعانات العينية ودخول جهات جديدة في عملية توزيع هذه الإعانات من أبرزها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وضعف التنسيق بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، وغياب الانسجام والتوافق بين القطاعات المجتمعية، وعدم وجود قواعد بيانات لكل شيء، واعتماد الدولة على المنتجات المستوردة، وعدم تمثيل الاتحاد العام للجمعيات في فريق الحماية الاجتماعية.

وبناء على ما تقدم، يتضح بأن سبل التعامل مع فرص تطوير قطاع التنمية الاجتماعية بعد الخروج من أزمة الجائحة، تقتضي قيام الحكومة وشركائها من القطاعين التطوعي والخاص بما يلي:

1. التخطيط لقطاع التنمية الاجتماعية في أوقات الأزمات الطارئة، بهدف رفع أداء القطاع من 54.37% في عام 2020 إلى 100% في ما بعد عام 2020.

2. إيجاد أنشطة تنفيذية لتحقيق الهدف الوارد في البند السابق، وبما يضمن تعزيز سبل إدراك أهمية العمل الاجتماعي خلال الأزمات والكوارث، وتفعيل سبل مشاركة منظمات المجتمع المدني في التصدي لتداعيات الأزمات، وتعزيز دور الحكومة في مجال دعم القطاعات الاقتصادية المتضررة من الأزمات، ومنع الازدواجية والتكرار في مجال تقديم المعونات العينية وتلقيها، وتعزيز التنسيق بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية المعنية بالتنمية الاجتماعية، وإنشاء قواعد بيانات للفئات المعرضة والمتعرضة للأزمات الاقتصادية والاجتماعية، وتطوير برامج تعزيز الإنتاجية والحد من الفقر، وإعادة تشكيل الفريق الوطني للحماية الاجتماعية بموجب أسس ومعايير.

ثانياً: القدرات المالية لمؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها

نظراً لكثرة عدد مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية، وعدم وجود جهة رسمية واحدة لمراقبة أداء هذه المؤسسات وتقييم أثر برامجها ومشاريعها، فضلاً عن عدم نشر هذه المؤسسات موازنتها وميزانياتها على مواقعها الإلكترونية، فقد درست هذه المراجعة ثلاثة نماذج منها، وهي:

2: 1: موازنت بعض مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية ومستوى نموها

2: 1: 1: موازنة وزارة التنمية الاجتماعية

تحصل وزارة التنمية الاجتماعية على غالبية موازنتها من الموازنة العامة للدولة، وشكلت حصة صندوق المعونة الوطنية منها في عام 2019 ما نسبته 86.68%. وتتوزع هذه الموازنة على مجالين؛ الأول يُعرف باسم الموازنة الجارية وتتألف من سبعة برامج (الإدارة المساندة، شؤون الأشخاص ذوي الإعاقة، الدفاع الاجتماعي، دعم صندوق المعونة الوطنية، تنمية المجتمع، الأسرة والطفولة، وسجل الجمعيات). أما المجال الثاني فيُعرف باسم الموازنة الرأسمالية وتشتمل على مشاريع مثل: إدامة خدمات الوزارة وتشغيلها، ودعم مشاريع صندوق الأمان لمستقبل الأيتام، ودعم مشاريع مؤسسة نهر الأردن، وإنشاء الأبنية في المحافظات، وبناء وصيانة مساكن الأسر الفقيرة.

وبعد حساب نسب التغيير في موازنة وزارة التنمية الاجتماعية بين عامي 2019 و2020، يتبين أن هناك تراجعاً في حجم المخصصات المرصودة للمشاريع الرأسمالية بنسبة 41.20%، وللنفقات الجارية بنسبة 84.80%، إضافة إلى انخفاض حجم الإنفاق الفعلي على المشاريع الرأسمالية بنسبة 61.23%، وعلى النفقات الجارية بنسبة 42.93%.

ويُظهر الجدول رقم (1) تراجع موازنة الوزارة في عام 2020 عن مثيلتها لعام 2019.

الجدول رقم (1):
نسبة التغيير في موازنة وزارة التنمية الاجتماعية بين عامي 2019 و2020

خصائص الموازنة ²³					
النوع	السنة	المخصصات المقدرة وتعديلاتها (مليون دينار)	نسبة التغيير في المخصصات (%)	نسبة الإنفاق الفعلي (%)	نسبة التغيير في الإنفاق الفعلي (%)
رأسمالية	2019	18,447.900	- 41.20	69.9	- 61.23
	2020 ²⁴	10,846.000		27.1	
جارية	2019	153.056.000	- 84.80	94.8	- 42.93
	2020	23,264.000 ²⁵		54.1	

وللتأكد من هذه النتيجة، حُسبت نسب التغيير في مخصصات البرامج وحجم المنفق منها، وذلك بسبب خلو الموازنة الجارية لعام 2020 من موازنة برنامج دعم صندوق المعونة الوطنية؛ لأسباب قد يكون مردّها الدعم الذي حصلت عليه الحكومة من البنك الدولي وصندوق "همة وطن" و"حساب الخير" لصالح صندوق المعونة الوطنية، أو المحافظة على سرية مخصصات دعم الخبر على اعتبار أن صندوق المعونة الوطنية مكلف من الحكومة بإنجاز هذه المهمة في عام 2020.

وتُظهر النتائج التي يبينها الجدول رقم (2) زيادة حجم المخصصات المرصودة لبرامج شؤون الأشخاص المعوقين والدفاع الاجتماعي وتنمية المجتمع في عام 2020 بنسب

23 المصدر: وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، تقرير (غير منشور) حول المواقف المالية لموازنتي وزارة التنمية الاجتماعية لعامي 2019 و2020. أما نسب التغيير، فمصدرها حسابات فريق البحث الذي أعد هذه المراجعة.

24 حتى شهر تموز 2020.

25 خلا تقرير وزارة التنمية الاجتماعية بخصوص الموازنة الجارية لعام 2020 من مخصصات برنامج دعم صندوق المعونة الوطنية؛ لأسباب غير معروفة.

تغيرٌ موجبة قدرها **0.54%** و**7.60%** و**5.88%** على التوالي، وتراجع حجم الإنفاق الفعلي على هذه البرامج في عام **2020** بنسب تغيرٌ سالبة قدرها **44.81%** و**47.37%** و**54.50%** على التوالي. كما تُظهر النتائج وجود تراجع في حجم المخصصات المرصودة لبرامج الإدارة المساندة والأسرة والطفولة وسجل الجمعيات في عام **2020** بنسب تغير سالبة قدرها **2.15%** و**2%** و**6.75%** على التوالي.

وبناء على ذلك، يمكن القول إن هناك تراجعاً في نسبة إنفاق وزارة التنمية الاجتماعية على برامجها باستثناء برنامج دعم صندوق المعونة الوطنية في عام **2020**. وقد يكون السبب ترشيد الموازنة العامة للدولة جراء تأثيرها بأزمة جائحة كورونا. كما أن هناك تخفيضاً شمل موازنات برامج الإدارة المساندة والأسرة والطفولة وسجل الجمعيات في عام **2020**، ولم يشمل موازنات برامج شؤون الأشخاص المعوقين والدفاع الاجتماعي وتنمية المجتمع.

وبهذا يتضح تأثير الموازنة الجارية لوزارة التنمية الاجتماعية في الخطة الاستراتيجية للوزارة خلال عام **2020**، فالوزارة قد تتمكن من مواصلة تحقيق أهدافها الاستراتيجية على مستوى برامجها المتمثلة في شؤون الأشخاص المعوقين والدفاع الاجتماعي وتنمية المجتمع، في حين أنها لا تستطيع مواصلة تحقيق أهدافها الاستراتيجية على مستوى برامجها المتمثلة في الإدارة المساندة والأسرة والطفولة وسجل الجمعيات.

كما يتضح تأثير الموازنة الرأسمالية لوزارة التنمية الاجتماعية في الخطة الاستراتيجية للوزارة خلال عام **2020**، فالوزارة قد لا تتمكن من مواصلة تحقيق أهدافها الاستراتيجية على مستوى مشاريعها ومن أهمها مشروع بناء وشراء وصيانة مساكن الأسر الفقيرة؛ لتراجع موازنتها الرأسمالية لعام **2020** مقارنة بموازنتها الرأسمالية لعام **2019** بنسبة تغير قدرها **41.20%**.

أما صندوق المعونة الوطنية، فلم يتأثر بترشيد الموازنة العامة للدولة جراء تأثرها بأزمة جائحة كورونا، مما يؤكد قيامه بدوره ومهام ذلك الدور المشار إليه في قانونه رقم (36) لسنة **1986**؛ لأسباب قد يكون مردّها حصوله على الدعم من البنك الدولي وصندوق "همة وطن" ومنظمة الأغذية والزراعة الدولية و"حساب الخير" بوزارة التنمية الاجتماعية، لكن هذا الدعم على أهميته يبقى مؤقتاً، مما يتطلب جعله دائماً عن طريق الموازنة العامة للدولة. ومن الجدير بالذكر أنّ الموقع الإلكتروني لصندوق المعونة الوطنية لا يشير إلى أي خطة استراتيجية للصندوق لما بعد عام **2019**.

الجدول رقم (2):

نسبة التغير في برامج الموازنة الجارية لوزارة التنمية الاجتماعية
بين عامي **2019** و**2020**

خصائص الموازنة الجارية					
البرنامج	السنة	المخصصات المقدرة وتعديلاتها (مليون دينار)	نسبة التغيير في المخصصات (%)	نسبة الإنفاق الفعلي (%)	نسبة التغيير في الإنفاق الفعلي (%)
الإدارة المساندة	2019	5.756	- 2.15	97.2	- 32.51
	2020	5.632		65.6	
شؤون الأشخاص المعوقين	2019	7.021	0.54	99.3	- 44.81
	2020	7.059		54.8	
الدفاع الاجتماعي	2019	2.683	7.60	93.3	- 47.37
	2020	2.887		49.1	
دعم صندوق المعونة	2019	132.683	غير مبين	94.3	غير مبين
	2020	غير مبين		غير مبين	
تنمية المجتمع	2019	3.306	5.88	99.8	- 54.50
	2020	3.500		45.4	
الأسرة والطفولة	2019	3.890	- 2.00	95.3	- 49.63
	2020	3.812		48	
سجل الجمعيات	2019	0.4	- 6.75	94.8	- 48.52
	2020	0.373		48.8	
المجموع	2019	153.056	- 84.80	94.8	- 42.93
	2020	23.264		54.1	

2:1:2 موازنة صندوق الزكاة

يحصل صندوق الزكاة على موازنته البالغ متوسطها السنوي حوالي 23 مليون دينار من مصادرها المختلفة (زكاة المال، وكفالة الأيتام، ولجان الزكاة والتبرعات، والمشاريع التأهيلية والوقف)؛ لإنفاقها على برامج ومشاريعه وأنشطته المتمثلة في الإعانات الشهرية، وكفالات الأيتام، والطرود الغذائية، ومشاريع التأهيل، وكسوة الشتاء، والحقيبة المدرسية، وصيانة منازل الفقراء، وغيرها، بمتوسط سنوي قدره حوالي 25 مليون دينار. وبعد حساب نسب التغيير في إيرادات صندوق الزكاة ونفقاته للفترة 2017-2020، يتبين وفقاً للجدول رقم (3) زيادة الإيرادات بنسبة 6.84%، وانخفاض النفقات بنسبة 9.01%. وبناء على ذلك، يمكن القول إن هناك تراجعاً في صرف الصندوق على فعالياته في عام 2020 مقارنة بصرفه على فعالياته في عام 2017، مما قد يؤثر على أثر أزمة جائحة كورونا في ميزانية الصندوق.

الجدول رقم (3):
نسبة التغيير في إيرادات صندوق الزكاة²⁶ ونفقاته للفترة 2017-2020

نسبة التغيير في النفقات بين عامي 2020 و 2017 (%)	النفقات (مليون دينار)	نسبة التغيير في الإيرادات بين عامي 2020 و 2017 (%)	الإيرادات (مليون دينار)	السنة
- 9.01	26,652.320	6.84	22,154.150	2017
	22,782.838		22,447.471	2018
	26,060.302		25,072.813	2019
	24,250.000		23,670.000	2020
	24,936.365		23,336.1085	المتوسط

2: 3:1: موازنة المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
يحصل المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على معظم موازنته السنوية من الموازنة العامة للدولة، للقيام بدوره الوارد في خطته الاستراتيجية، والمتمثل في "رسم السياسات والتخطيط والتنسيق والدعم لجميع الأنشطة المبذولة لخدمة الأشخاص ذوي الإعاقة".

ويشير الجدول رقم (4) إلى نمو الموازنة الرأسمالية²⁷ للمجلس بنسبة 162%، مما يمكن المجلس من مواصلة تحقيق أهدافه الاستراتيجية الأربعة.

26 المصدر: صندوق الزكاة، 2020، تقرير (غير منشور) حول إيرادات ونفقات صندوق الزكاة خلال سنوات الفترة 2017-2020. أما نسب التغيير، فمصدرها حسابات فريق البحث الذي أعد هذه المراجعة.

27 المصدر: المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، 2020، تقرير (غير منشور) حول الموازنة الرأسمالية للمجلس لعامي 2019 و 2020.

الجدول رقم (4):
توزيع الأهداف الاستراتيجية للمجلس الأعلى لحقوق الاشخاص ذوي الاعاقة بحسب موازنتها الرأسمالية لعامي 2019 و2020

نسبة التغيير في مجموع حجم الموازنة الرأسمالية (%)	حجم الموازنة الرأسمالية لعام 2020 (دينار)	حجم الموازنة الرأسمالية لعام 2019 (دينار)	الهدف الاستراتيجي
162,08 لكل الأهداف	705,000	83,566	رصد أوضاع وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على المستوى الوطني
	99,000	173,147	توفير الترتيبات التيسيرية لضمان إمكانية الوصول للأشخاص ذوي الإعاقة
	4,000	44,821	تطوير معايير الاعتماد لضمان جودة الخدمة المقدمة للأشخاص ذوي الإعاقة
	51,000	39,955	إذكاء الوعي بالنهج الحقوقي
	895,000	341,489	المجموع

2: 2: أثر أزمة جائحة كورونا في موازنات بعض مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية

تأسيساً على ما جاء في البند السابق، يتضح ما يلي:

1. تراجع المخصصات المالية لبعض برامج وزارة التنمية الاجتماعية (الأسرة والطفولة، سجل الجمعيات، الإدارة المساندة) في عام 2020 مقارنة مع مثيلاتها لعام 2019؛ بسبب أزمة جائحة كورونا.
2. انخفاض نفقات صندوق الزكاة في عام 2020 مقارنة مع نظيراتها لعام 2017؛ بسبب أزمة جائحة كورونا.
3. ارتفاع الموازنة الرأسمالية للمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في عام 2020 مقارنة مع سابقتها لعام 2019، مما يدل على عدم تأثير أزمة جائحة كورونا في موازنة المجلس.
4. زيادة المخصصات المالية لبرنامج دعم صندوق المعونة الوطنية خلال أزمة جائحة كورونا بسبب الدعم المالي الذي تلقاه الصندوق من داخل الأردن وخارجه.

ثالثاً: استراتيجيات مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية قبل أزمة جائحة كورونا وأثناءها

هناك عدد من الاستراتيجيات في مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية، وهو ما يتطلب توضيحها من خلال دراسة نماذج منها وبيان تأثيرها بأزمة جائحة كورونا.

3:1: نموذج لخطة استراتيجية مؤسسية وآخر لخطة قطاعية

تعمل مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية بنهج التخطيط الاستراتيجي منذ عام 2004، ومن أهم هذه المؤسسات وزارة التنمية الاجتماعية التي راجعت خططها وطورتها أكثر من مرة، كان آخرها في عام 2017، الذي صدرت فيه خططها الاستراتيجية للسنوات 2017-2021، التي أعدت بالتعاون مع برنامج سيادة القانون التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وأطلقت للعمل في تموز 2017، وجرى تحديثها بتاريخ 2020/1/7.

وتشتمل هذه الخطة على رؤية مفادها (وزارة متميزة داعمة لمجتمع آمن عمادُه الأسرة يحقق العدالة الاجتماعية)، ورسالة نصها (الارتقاء بالعمل الاجتماعي التنموي وتحسين نوعية حياة أفراد المجتمع)، وقيم مؤسسية تشمل (التميز والإبداع، الشفافية والمساءلة، العمل بروح الفريق، التشاركية، العدالة، وتكافؤ الفرص). وهي تتضمن ستة أهداف فضاضة، هي: تطوير السياسات والتشريعات الاجتماعية، وتعزيز القدرة المؤسسية للوزارة وتجذير ثقافة التميز، وتطوير الخدمات الاجتماعية والارتقاء بنوعيتها وجودتها، وتنظيم العمل التطوعي وتفعيله، والمساهمة في تمكين المجتمعات المحلية والفئات المستهدفة، وتطوير وبناء الشراكات ومأسستها وتعزيز التعاون والتنسيق في مجال العمل الاجتماعي²⁸.

وبالرغم من أهمية هذه الخطة في عمل الوزارة، إلا أنها لم تمكن الوزارة من الحصول على جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية في دورتها الثامنة؛ لأسباب تعود إلى اشتغال هذه الخطة على رؤية ورسالة وأهداف يصعب قياسها والتحقق منها، علاوة على تسجيل الكثير من الملاحظات المنهجية عليها.

ففي الوقت الذي تشير فيه رؤية الخطة إلى دور الوزارة في دعم الأمن المجتمعي وتحقيق العدالة الاجتماعية، يشير تقرير مخرجات ورشة عمل "معالجة عدم المساواة والاندماج الحضري" التي نظمتها الجامعة الأردنية بالتعاون مع لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية

28 وزارة التنمية الاجتماعية، 2017، الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية 2017-2021.

والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا) خلال الفترة 29-31 تموز 2019، إلى ارتفاع معدلات عدم اللامساواة بأشكالها المختلفة في المجتمع الأردني.

وبينما تشير رسالة الخطة إلى دور الوزارة في الارتقاء بالعمل الاجتماعي التنموي، يُظهر الواقع كثرة قضايا العمل الاجتماعي. وفي الوقت الذي تشير فيه أهداف الخطة إلى دور الوزارة في تعزيز دورها المتوقع منها، تكشف نتائج مراقبة الخطة وتقييمها عدم تنفيذ مشاريع نظام الإنذار الاجتماعي المبكر، ومهنة العمل الاجتماعي، وقانون العمل الاجتماعي الأردني، وكذلك عدم تعديل قانون الجمعيات، وعدم صدور نظام الطفل العامل، وعدم تحسين جودة الخدمات الاجتماعية، وعدم تنظيم التطوع الفردي، وعدم تنفيذ مشاريع أخرى.

كما أن هذه النتائج تؤكد على انخفاض معدل أداء الوزارة في جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية عبر مرحلتها الثامنة، وتدني معدل المواطنين المنتمين للجمعيات؛ لكونه يتراوح ما بين 6% و9%²⁹، وارتفاع معدل الفقر من 14.3% في عام 2010 إلى 15.7% في عام 2017³⁰، وإلى أكثر من ذلك في عام 2020، كما يظهر من ارتفاع حجم الطلب على خدمات صندوق المعونة الوطنية.

وبناء على ما تقدم، يتضح من عملية مراجعة الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية للسنوات 2017-2021، وعدم مبادرتها في مجال تنظيم القطاع لتكون هي المظلة الرسمية له والمشرفة على مؤسساته بعامة ومؤسساته الحكومية وشبه الحكومية المعنية بخاصة، علماً أن المادة الثالثة من قانون نشأتها (قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتعديلاته رقم 14 لسنة 1956)، تنص بوضوح على مهمتها، بل على غايتها؛ "تكون غاية وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الأساسية توفير الضمان الاجتماعي الشامل، والكفاية الإنتاجية، وتنسيق الخدمات الاجتماعية لجميع المواطنين في جميع مراحل العمر، وتنظيم استثمارهم مورد إنتاج الدولة وهو الثروة الأدمية".

فعلى الرغم من قيام وزارة التنمية الاجتماعية بتحديث خطتها الاستراتيجية بتاريخ 7 كانون الثاني 2020 بحسب ما جاء في تقريرها³¹، أي قبل وقوع أزمة جائحة كورونا

29 أجرى المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2014 دراسة حول أحوال الأسرة الأردنية، وتبين من نتائجها أن معدل أفراد الأسرة المنضمين للجمعيات لا يزيد عن 6%، وعاد المجلس وأجرى دراسة أخرى في عام 2017 وتبين من نتائجها أن المعدل لا يزيد عن 9%.

30 دائرة الإحصاءات العامة، 2017، الأردن بالأرقام 2018، ص 8.

31 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص 13-16.

بحوالي ثلاثة أشهر، فإن خطتها الاستراتيجية تحتاج إلى استبدال لأسباب موضوعية قد يكون أبرزها:

1. معالجة وزارة التنمية الاجتماعية للآثار السلبية ذات الأولوية بالمعالجة الفورية بعد الخروج من أزمة جائحة كورونا، المشار إليها في البند 3:1 بعامة والبند 2:3:1 بخاصة.
2. تلافي الأثر السلبي لموازنة وزارة التنمية الاجتماعية في تطلعاتها المستقبلية بحسب ما سيتبين من مضمون البند 3:2 بعامة والبند 3:2:2 بخاصة.
3. ممارسة وزارة التنمية الاجتماعية دورها التنسيقي في مجال الخدمات الاجتماعية، المشار إليه في المادة الثالثة من قانون نشأتها (قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتعديلاته رقم 14 لسنة 1956).
4. ضمان إسهام وزارة التنمية الاجتماعية في التصدي لتحديات قطاعها، المشار إليها في البند (خامساً)، الذي بين حصيلة تشخيص قضايا قطاع التنمية الاجتماعية وتقييمها في عام 2020.
5. ترسيخ إدارة الأداء في التوجه الاستراتيجي لوزارة التنمية الاجتماعية على مستوى رؤيتها ورسالتها وقيمتها المؤسسية وسياساتها وأهدافها وأنشطتها؛ لكون الخطة الاستراتيجية للسنوات 2017-2021 تفتقر لإدارة الأداء، فرؤيتها ورسالتها وقيمتها المؤسسية بلا مؤشرات أداء فعلية وأخرى مستهدفة، وسياساتها غائبة، وأهدافها ليست ذكية، وأنشطتها التنفيذية ضعيفة الصلة بأهدافها المؤسسية. فمثل هذا الترسخ قد يمكن الوزارة من الحصول على جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز وغيرها من جوائز إدارة الجودة الشاملة الأخرى.
6. ضمان إسهام وزارة التنمية الاجتماعية في خفض معدلات اللامساواة بأشكالها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع الأردني.
7. تفادي وقوع الأخطاء المنهجية ذات العلاقة بالتخطيط الاستراتيجي كتلك المشار إليها في الشق الثاني من الجدول (5).

وبعد الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية للسنوات 2017-2021، وُضعت استراتيجية قطاعية (الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للسنوات 2019-2025) ممول مشروعها من منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسف) وأدارته وزارته والتنمية الاجتماعية والتخطيط والتعاون الدولي خلال عامي 2017 و2018. وتنص رؤية تلك الاستراتيجية على "جميع الأردنيين يتمتعون بحياة كريمة وفرص عمل لائقة

وخدمات اجتماعية ممكنة"، وتدور محاورها حول الكرامة والفرصة والتمكين³².

وأطلقت هذه الاستراتيجية للعمل في عام 2019 دون ربطها بموازنات المؤسسات المعنية ودمجها بخطط واستراتيجيات هذه المؤسسات. وهناك الكثير من الملاحظات المنهجية على الخطة كما يُظهر الجدول رقم (5)، ويشير أثرها مقياساً بمؤشرات أداء محاورها إلى غياب دورها في تغيير الواقع على مستوى عامي 2019 و2020، وهو ما تؤكد الحقائق والارقام المستخلصة من نتائج المسوح والبحوث.

فعلى مستوى محور "كرامة" مقياساً بمؤشرات معدلات البطالة والمشمولين بنظام الضمان الاجتماعي والعاملين في القطاع الخاص، أظهر تقرير الجولات الأولى والثانية والثالثة من مسح العمالة والبطالة لعام 2019³³ علوً متوسطات الشباب غير النشيطين اقتصادياً في الأرباع الأولى والثانية والثالثة من عام 2019 (والبالغة 61% و62.3% و62.7% على التوالي)، على مثيلاتها للشباب النشيطين اقتصادياً البالغة 39% و37.7% و37.3% على التوالي، مما يشير إلى أن أكثرية الشباب في الأردن غير نشيطين اقتصادياً. وكشفت تداعيات أزمة جائحة كورونا وجود 250 ألف رب أسرة من فئة عمال المياومة غير المشمولين بنظام الضمان الاجتماعي، الذين قدم لهم صندوق المعونة الوطنية معونات طارئة بلغ مجموعها 87 مليون دينار³⁴. كما كشفت تداعيات الأزمة انخفاض دخول 260 ألف عامل من فئة المشمولين بنظام الضمان الاجتماعي إلى النصف، مما دفع بالحكومة إلى إصدار أمر دفع لحصول كل منهم على 50% من راتبه الشهري عن طريق المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. وكشفت تداعيات الأزمة أيضاً تسريح الكثير من العاملين في مؤسسات القطاع الخاص تحت ذريعة توقف هذه المؤسسات عن تصدير منتجاتها وانخفاض الطلب على خدماتها وضعف موازاناتها. وبينت تقارير مسح العمالة والبطالة ارتفاع معدلات البطالة من 19% في عام 2019 إلى 23% في عام 2020.

وعلى مستوى محور "كرامة" مقياساً بمؤشر عدد المتلقين للمعونات النقدية، تشير إحصاءات صندوق المعونة الوطنية إلى تنامي عدد الحالات المستفيدة من برامجه في

32 للاطلاع على هذه الخطة، انظر تقريرها المنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط والتعاون الدولي <https://www.mop.gov.jo/Default/Ar>.

33 دائرة الإحصاءات العامة، 2019، تقارير الجولات الأولى والثانية والثالثة من مسح العمالة والبطالة.

34 المصدر:

- مذكرات مدير عام صندوق المعونة الوطنية الموجهة للجنة إدارة حساب الخير بوزارة التنمية الاجتماعية، 2020.

- (مدير مديرية الدخل التكميلي بصندوق المعونة الوطنية)، 2020، تصريحات لوسائل الإعلام.

- لقاء نائب رئيس صندوق "همة وطن" مع برنامج "نبض الوطن"، الذي بثته قناة رؤيا مساء يوم 11 آب 2020.

عام 2020، الذي وصل على مستوى برامج المعونة النقدية المتكررة وتكافل 1 (الدخل التكميلي) وتكافل 2 (إعانة عمال المياومة) إلى 105 آلاف و55 ألف و250 ألف حالة على التوالي، وذلك بحسب ما تبين من مضمون مذكرات مدير عام الصندوق الموجهة للجنة إدارة "حساب الخير" بوزارة التنمية الاجتماعية وما ذكره مدير مديرية الدخل التكميلي بالصندوق³⁵. ويظهر تقرير لوزارة التنمية الاجتماعية إنجازات صندوق المعونة الوطنية خلال عام 2020³⁶، وهي: حصول (104.800) أسرة على معوناتها الشهرية عن طريق التنسيق مع الحكام الإداريين، واستفادة (45.221) ألف أسرة من برنامج الدعم التكميلي عن طريق البنوك والمحافظ الإلكترونية، وتلقي (218.357) أسرة لعمال المياومة خدمة المعونة (الممولة من صندوق "همة وطن") بطريقة المحافظ الإلكترونية، واستفادة (14.973) أسرة لعمال المياومة من معونة مؤلها "حساب الخير" بطريقة المحافظ الإلكترونية.

وعلى مستوى محور "تمكين" مقاساً بمؤشراته، ومن بينها الخاصة بالأطفال في وضعية صعبة، أظهرت حصيلة تحليل بيانات الأطفال الأحداث خلال سنوات الفترة 2017-2019³⁷، ارتفاع معدل الأحداث الموقوفين في نظارات المراكز الأمنية (5313 حدثاً)³⁸ بنسبة تغير بلغت 8.6%، وارتفاع معدل الأحداث المودعين في دور تربية وتأهيل الأحداث (2552 حدثاً)³⁹ بنسبة تغير في أعدادهم بلغت 16%. ومن الجدير بالذكر أن وسائل الإعلام المحلية تناقلت خبراً حول إيداع حوالي 1000 حدث في دور تربية وتأهيل الأحداث خلال فترة الحجر الصحي بسبب جائحة كورونا، علماً أن المجلس القضائي على لسان ناطقه الإعلامي ذكر بأن قضايا الأحداث المخالفين لأوامر الدفاع المرتبطة بالحجر

35 المصدر السابق.

36 وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، ملاحظات وزارة التنمية الاجتماعية على مسودة تقرير حالة البلاد لعام 2020 (محور التنمية الاجتماعية)، ص 24-25.

37 تعذر عقد مقارنة بين معدلات الأحداث قبل جائحة كورونا ومعدلات الأحداث خلال الجائحة؛ لعدم نشر المؤسسات المعنية تقاريرها حول الأحداث المتهمين والمدانين بخرق القانون خلال عام 2020. لهذا عُقدت المقارنة بين سنوات الفترة 2017-2019، واستُخلصت بياناتها من التقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية لعام 2019، وعولجت ببعض المعاملات الإحصائية الوصفية المتمثلة في المتوسطات الحسابية والسلاسل الزمنية.

38 وردت أعداد الأحداث المودعين في النظارات خلال سنوات الفترة 2017-2019 في التقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية 2019، ص 28، والالفت للنظر في هذه الأعداد زيادتها، فقد زاد العدد من 4936 حدثاً في عام 2017 إلى 5363 حدثاً في عام 2019.

39 المصدر السابق.

الصحي لم تُعرض على القضاء، وأن وزارة التنمية الاجتماعية وإدارة شرطة الأحداث أكدت حدوث هذه القضايا على لسان ممثليهما المشاركين في ورشة العمل التي نظمتها مركز العدل للمساعدة القانونية وأشير لها سابقاً.

وبالرغم من الملاحظات السابقة المسجلة على الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، إلا أن وزارة التنمية الاجتماعية ترى أن لها إنجازاً في مجال الاستراتيجية مدار البحث جاء على ثلاثة مستويات⁴⁰. ففي مستوى الإطار المؤسسي والسياسات للاستراتيجية، كان للوزارة خمسة إنجازات، وهي:

1. تشكيل لجنة تنسيقية لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بموجب كتاب دولة رئيس الوزراء رقم 45196/6/10/56 تاريخ 2019/10/31، ولاحقه كتاب دولة رئيس الوزراء رقم 15191/1/13/10 تاريخ 2020/7/29 بخصوص إعادة تشكيل اللجنة لتتضمن لجان فنية وفق محاور الاستراتيجية، علماً بأنه تم إعداد الشروط المرجعية لعمل الفرق الفنية.

2. إعداد واعتماد خطط تنفيذية للاستراتيجية، بما في ذلك إطار المتابعة والتقييم مع وحدة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات/ رئاسة الوزراء.

3. تضمين الاستراتيجية كأحد مدخلات إعداد الموازنات العامة كما ورد في بلاغ الموازنة العامة 2020.

4. إنشاء وتجهيز وحدة/ مشروع ضمن وزارة التنمية الاجتماعية للتنسيق بين الجهات لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، ويجري العمل على تزويدها بفريق فني متكامل.

5. إنشاء السجل الوطني الموحد، وتحديث قاعدة بيانات إلكترونية لتحسين الاستهداف والوصول إلى الفئات الأشد فقراً.

وعلى مستوى الإنجازات الخاصة بالأهداف والإجراءات ذات الأولوية وفق محاور الاستراتيجية، تم إعداد تقرير تقدم سير العمل على الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية بعد مرور عام على إطلاقها، والأولويات والتوجهات المستقبلية، واستجابة قطاع الحماية الاجتماعية لأزمة كورونا.

أما على مستوى استحداث فصل للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية يستجيب

40 المصدر: وزارة التنمية الاجتماعية، 2020، تقرير (غير منشور) حول "إنجازات الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019-2025".

للصدمات، فقد عُرض هذا الأمر على اللجنة التنسيقية لمتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في جلستها الأولى المعقودة بتاريخ 2020/11/24. وتأسيساً على ما سبق، يتضح أن عملية مراجعة الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، كشفت عن صعوبة تطبيق هذه الاستراتيجية خلال عملية مجابهة أزمة جائحة كورونا؛ لأسباب يتضمنها الجدول رقم (5) ومنها: غياب المخصصات المالية، وعدم ربط الاستراتيجية بموازنات المؤسسات المعنية، وتداخل حدود السلطة والمسؤولية بين المؤسسات المعنية بمحاورها (التداخل بين المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وصندوق المعونة الوطنية بخصوص مشكلة عمال المياومة غير المشمولين بنظام الضمان الاجتماعي)، وغياب الأنشطة التفصيلية للاستراتيجية وعمومية نظام مراقبتها وتقييمها⁴¹. لذا لا بد من مراجعة هذه الاستراتيجية وتطويرها في ضوء التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لأزمة جائحة كورونا من جهة أولى، وربطها بموازنات المؤسسات المعنية من جهة ثانية، وتحديث نظام مراقبتها وتقييمها من جهة ثالثة.

41 يرى بعض المتابعين للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للسنوات 2019-2025 بأن هناك خطة تفصيلية لهذه الاستراتيجية (جاءت على شكل ملحقين) معتمدة من قبل مجلس الوزراء، وبعد البحث عن هذه الخطة في المواقع الالكترونية للوزارات (التخطيط والتعاون الدولي، التنمية الاجتماعية، العمل) والمؤسسات (الضمان الاجتماعي، صندوق المعونة الوطنية، صندوق الزكاة) المعنية، لم يعثر عليها.

الجدول رقم (6):

الملاحظات المسجلة على الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية واستراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية

ثغرات استراتيجية وزارة التنمية الاجتماعية	متسلسل	ثغرات الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية	متسلسل
عدم استخلاص الاستراتيجية للدروس والعبر المستفادة من الاستراتيجيات السابقة، علماً أن الوزارة تمارس التخطيط الاستراتيجي منذ عام 2004.	1	خلو الاستراتيجية من أي تعريف إجرائي لمفهوم الحماية الاجتماعية، علاوة على عدم تعريفها لمصطلحاتها المحورية (فرصة، كرامة، تمكين) ذات الصبغة الفلسفية.	1
عدم استغلال الاستراتيجية للفرص المتاحة ومن أهمها تقارير تقييم الأداء المؤسسي الصادرة عن مركز الملك عبدالله الثاني للتميز، علماً أن الوزارة شاركت في سبع مراحل لجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية ولم تحصل على الجائزة.	2	افتقار الاستراتيجية للتوجه النظري الخاص بأرضيات الحماية الاجتماعية، والعلاقة المتبادلة بين النمو الاقتصادي والحماية الاجتماعية عبر إعادة التوزيع العادل، ونهج حقوق الإنسان، وعدم المساواة لا سيما بأشكالها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.	2
عدم استعمال الاستراتيجية لنهج التحليل العملي حين تناولها دور الوزارة ومهامها.	3	افتراض الاستراتيجية أن الفقر والبطالة مترابطان، في حين أنهما مستقلان بحسب نتائج اختبارهما التي أوردتها إحدى الدراسات العلمية الحديثة ⁴² .	3
خلو الاستراتيجية من تحليل بيئة الوزارة بنهج (pestl) ونهج تحليل النظام.	4	خلو الاستراتيجية من تحليل بيئة الحماية الاجتماعية في الأردن بنهجي (swat) و(pestl).	4
خلو الاستراتيجية من الأهداف الذكية ومؤشرات أدائها.	5	خلو الاستراتيجية من الأهداف الذكية ومؤشرات أدائها.	5
خلو الاستراتيجية من مؤشر أداء قياس رؤيتها ومؤشر أداء قياس رسالتها.	6	عدم وجود ربط بين غايات الاستراتيجية وموازنات المؤسسات المعنية.	6
خلو الاستراتيجية من مؤشرات أداء انشطتها التنفيذية.	7	تعويل الاستراتيجية على التمويل الخارجي كأحد مصادر تمويلها.	7
عدم استعمال الاستراتيجية لنهج التحليل القطاعي، علماً أن الوزارة تشمل على قطاعات عمل فنية كثيرة.	8	ذكر الاستراتيجية بعض الفئات المعرضة للمخاطر (كالأطفال العاملين والأحداث) دون أن تستعمل للتحليل العملي ذي الأبعاد الفردية والأسرية والمجتمعية.	8

42 طرحت هذه الدراسة في ورشة عمل عدم المساواة والاندماج الحضري في الأردن المنعقدة في الجامعة الأردنية خلال الفترة 3 - 29 تموز 2019.

9	إناطة غالبية أنشطة أو إجراءات الغايات بمؤسسات القطاع العام، وتجاهل دور القطاعين الخاص والتطوعي.	9	غياب الأدلة التي تثبت توافق موظفي الوزارة على رؤية الاستراتيجية ورسالتها وقيمتها وأهدافها وأنشطتها.
10	عدم استفادة الاستراتيجية من غالبية الدراسات السابقة ذات العلاقة بقطاع الحماية الاجتماعية في الأردن.	10	الأصل أن تؤثر الاستراتيجية في توجيه الموازنة، لكن ما جرى هو العكس، أي أن موازنة الوزارة هي التي وجهت استراتيجية الوزارة.
11	غياب الاتحاد العام للجمعيات الخيرية عن عضوية اللجنة التوجيهية لمشروع الاستراتيجية، علماً أن 62% من الجمعيات المسجلة في الأردن ذات طابع خيري.	11	غياب التقاطع بين هذه الاستراتيجية والاستراتيجيات القطاعية، مثل الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية للسنوات 2016-2025، والاستراتيجية الوطنية للأحداث للسنوات 2017-2019.
12	استناد الاستراتيجية إلى البيانات الكمية الخاصة بفقر الدخل، مقابل تجاهلها للبيانات النوعية التي تعبر عن آراء الفقراء ومدركاتهم.	12	عدم اشتغال الاستراتيجية على تدخلات بخصوص القضايا الملحة، مثل: التسول، هروب الأحداث من دور الرعاية، تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الجمعيات الخيرية، ومصارحة الأطفال مجهولي النسب بهويتهم الوالدية، وبدائل إيواء ذوي الإعاقة.
13	غياب الجامعات المعنية بالعمل الاجتماعي عن عضوية اللجنة الفنية.	13	عدم اشتغال الاستراتيجية على قائمة بالتشريعات المراد تعديلها أو إلغاؤها، وأخرى بالتشريعات المراد سنّها.
14	خلو الاستراتيجية من مؤشرات الأداء ذات القيم الفعلية والمستهدفة.	14	عدم اشتغال الاستراتيجية على أنشطة تنفيذية لمبادرات الحماية الاجتماعية المضمّنة في وثيقة "رؤية الأردن 2025"، علماً أن تلك المبادرات جاءت من الوزارة.
15	اكتفاء الاستراتيجية بالمقارنة في مقدمتها بين خصائص الفقراء وخصائص غير الفقراء على أساس النسب، علماً أن النسب ظاهرية ويتطلب الأمر استبدال اختبارات الدلالة الإحصائية بها.	15	غياب الأدلة التي تثبت توافق شركاء الوزارة على رؤية الاستراتيجية ورسالتها وقيمتها وأهدافها وأنشطتها.
16	عدم دقة بعض التعابير المستعملة في الاستراتيجية (مثل "قانون وزارة التنمية الاجتماعية رقم 14 لسنة 1956)، علاوة على استعمال بعض التعابير التمييزية (مثل تعبير "الأحداث الجانحون").	16	اشتغال الاستراتيجية على هدف بخصوص الجمعيات، مما يعني تكرارها لما جاء في استراتيجية سجل الجمعيات للسنوات 2019-2022.

3:2: أثر أزمة جائحة كورونا في الاستراتيجيات المؤسسية والقطاعية

بدو واضحاً أن أزمة جائحة كورونا قد أثرت في الخطط الاستراتيجية لقطاع التنمية الاجتماعية بسبب تأثيرها في موازنات مؤسسات القطاع، وكان لهذا التأثير مستويان، هما:

3:2:1: تأثير إيجابي

لُس التأثير الإيجابي لأزمة جائحة كورونا في الخطة الاستراتيجية للمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي زادت موازنتها المالية بحسب معطيات الجدول رقم (4)، مما قد يدل على عدم حاجة هذه الخطة للمراجعة والتعديل تحت ذريعة أزمة جائحة كورونا وتداعياتها. كذلك لُس التأثير الإيجابي في موازنة صندوق المعونة الوطنية التي نالت المزيد من الدعم بشقيه الداخلي (الموازنة العامة للدولة، صندوق "همة وطن"، "حساب الخير" بوزارة التنمية الاجتماعية) والخارجي (البنك الدولي، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة "فاو") بالرغم من عدم وجود خطة استراتيجية للصندوق لما بعد عام 2019، مما يتطلب إعداد خطة استراتيجية جديدة للصندوق بموجب ثلاثة محاور تركّز على متلقي الخدمة؛ الأول لمتلقي المعونة النقدية المتكررة من فئة الحالة الاجتماعية المشار إلى أنواعها في قانون صندوق المعونة الوطنية رقم (36) لسنة 1986 والتعليمات الصادرة بمقتضاه، والثاني لمتلقي المعونة النقدية المتكررة من فئة الحالة (الفقراء العاملين)، والثالث لمتلقي المعونة النقدية الطارئة من فئة المعرضين للمخاطر الاقتصادية في أوقات الكوارث والأزمات.

كما لُس التأثير الإيجابي في موازنة صندوق الزكاة، الذي زادت إيراداته بحسب معطيات الجدول رقم (3) بالرغم من قيام الصندوق بمراجعة خطته الاستراتيجية وتطويرها وفق ما يبيّن موقعه الإلكتروني.

3:2:2: تأثير سلبي

لُس التأثير السلبي لأزمة جائحة كورونا في الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية للسنوات 2017-2021، إذ انخفضت موازنة الأنشطة لبرامج أهداف هذه الخطة بحسب معطيات الجدول رقم (1) والجدول رقم (2)؛ بسبب ضبط الإنفاق الحكومي وترشيد الموازنة العامة للدولة في عام 2020، مما يستدعي مراجعة هذه الخطة

وتطويرها لما بعد عام 2021 من جهة، وربطها بالمشاريع الممولة من الدعم الخارجي⁴³ من جهة أخرى.

كذلك، مُسّ التأثير السلبي في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للسنوات 2019-2025 بالرغم من انعدام موازنتها المالية، ما يستدعي ضرورة مراجعتها وتطويرها بسبب ضعفها المنهجي من جهة، وضرورة ربطها بموازنات المؤسسات المعنية من جهة أخرى.

رابعاً: حالة قطاع التنمية الاجتماعية كما وردت في تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019 ونتائج متابعتها في عام 2020

1:4: حالة قطاع التنمية الاجتماعية كما وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018
أشار هذا التقرير إلى أن حالة قطاع التنمية الاجتماعية خلال عام 2018⁴⁴، ليست مُرضية؛ للأسباب الممكن معالجتها وفق التوصيات المشار إليها في الجدول رقم (6).

2:4: حالة قطاع التنمية الاجتماعية كما وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2019
أظهر هذا التقرير أن وضع قطاع التنمية الاجتماعية خلال عام 2019⁴⁵، غير موافٍ؛ للأسباب الممكن ضبطها أو معالجتها وفق التوصيات المشار إليها في الجدول رقم (7).

43 هذه المشاريع، هي:

- مشروع "تعزيز وبناء قدرة الأنظمة الوطنية للحماية الاجتماعية"، الممول من منظمة "يونيسف" بمبلغ 10 ملايين دينار، وله أنشطة عديدة من بينها تقديم خدمات التعليم والدعم النفسي والاجتماعي وتنمية الطفولة المبكرة للأردنيين وغير الأردنيين من سكان المناطق المحيطة بتسعة عشر مركزاً لتنمية المجتمع المحلي خلال سنوات الفترة 2018-2021.

- مشروع "دعم قطاع الحماية الاجتماعية" الممول من الاتحاد الأوروبي بكلفة 21 مليون يورو، ويهدف إلى تطوير البنية التحتية لدور ومؤسسات ومراكز الرعاية الحكومية، ودعم البيئة القانونية والمؤسسية، وتطوير الهياكل التنظيمية لتحسين نوعية الخدمات الاجتماعية والتنسيق بين الجهات المعنية بتقديمها، ودعم منظمات المجتمع المدني بوصفها جهات شريكة في تطوير سياسات الحماية الاجتماعية وتحسين الخدمات وتمكين النساء والشباب وذوي الإعاقة.

44 المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2019، تقرير حالة البلاد لعام 2018.

45 المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2020، تقرير حالة البلاد لعام 2019.

3:4 مستوى تنفيذ الحكومة لتوصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 في مجال التنمية الاجتماعية

للقوف على هذا المستوى، رُجع إلى توصيات محور قطاع التنمية الاجتماعية المضمّنة في تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019، وتبيّن أن عددها يبلغ 11 توصية و12 توصية على التوالي بمتوسط حسابي قدره 12 توصية. كما بُحث عن مصادر التحقق الموضوعية الخاصة بتنفيذ كل توصية. ويشير الجدول رقم (6) إلى أن الحكومة نفذت 55% من توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، مقابل عدم تنفيذها 45% من توصيات ذلك التقرير.

ويوضح الجدول رقم (7) أن الحكومة نفذت 58.33% من توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2019، مقابل عدم تنفيذها 41.67% من توصيات ذلك التقرير.

وبحساب نسبة التغيير في عدد التوصيات المنفّذة على مستوى التقريرين، يتبين أن تلك النسبة موجبة وقدرها 6.05%، مما يعني تزايد نسبة تنفيذ الحكومة للتوصيات.

وبناء على ما تقدم، يمكن القول إن مستوى تنفيذ الحكومة لتوصيات التقريرين في مجال التنمية الاجتماعية منخفض؛ لكونه لم يزد عن 55% بالنسبة لتقرير 2018 وعن 9% بالنسبة لتقرير 2019.

الجدول رقم (7):
مدى تنفيذ الحكومة لتوصيات محور قطاع التنمية الاجتماعية المضمنة في تقرير
حالة البلاد لعام 2018

مدى تنفيذ الحكومة للتوصية		التوصية كما وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2018
لم تُنفذ	نُفذت	
لم تُنفذ.		حصر الولاية على العمل الاجتماعي بالحكومة ممثلة بوزارة التنمية الاجتماعية، والحد من تجاوزات صلاحيات الوزارة من قبل المؤسسات الأفقية الرديفة العاملة في هذا القطاع، والفصل بين المؤسسات المعنية بالسياسات والأخرى المعنية بالتنفيذ كل بحسب الدور المناط بها، بما يكفل تولي وزارة التنمية الاجتماعية الولاية والقيام بالدور الإشرافي والرقابي على قطاع العمل الاجتماعي.
لم تُنفذ.		مهنة العمل الاجتماعي، وتولي تنفيذ هذا العمل (سواء أكان مرتبطاً بالرعاية أو بالوقاية) من خلال أخصائيين مؤهلين دراسياً وتدريبياً وبموجب دراسات متسلسلة تعتمد على طبيعة أعمالهم وخبراتهم واستمراريتهم في عملهم مهنيًا، وأن تُمنح شهادات علمية متطابقة لواقع الأخصائيين الاجتماعيين.
لم تُنفذ.		الانتقال من نهج الرعاية إلى نهج الحماية والرفاه الاجتماعي الذي يعني تعزيز التكامل والاندماج الاجتماعي بدافع ضمان المشاركة المجتمعية للفرد على المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، من خلال ضمان دخل أعلى من قيمة خط الفقر للفرد، وقدرة الفرد على الانخراط بعضوية المنظمات والنقابات والجمعيات والترشح والترشيح، وأن يعيش بأسرة ومجتمع آمن خالٍ من العنف.
لم تُنفذ.		التشراكة مع وزارة التنمية الاجتماعية في مسؤولية مكافحة الفقر، لكون الفقر ناتجاً عن قطاعات أخرى متصلة بعضها ببعض تتحكم فيها متغيرات عديدة ليست من اختصاص وزارة التنمية الاجتماعية وحدها، حيث أن دور الوزارة يركز على نتائج الفقر وليس على أسبابه.
	نُفذت، لكن ليس وفقاً للأصول ⁴⁶ .	ضرورة التشرك مع الجهات المعنية (كالأمن العام، والقضاء، والأوقاف) لمعالجة ملف التسول.

46 تُعقد بين فترة وأخرى اجتماعات بين الجهات المعنية بمكافحة التسول بغرض التنسيق المؤسسي، وبالرغم من ذلك فما زالت قضية التسول بلا حلول جذرية، كما يظهر من التقارير الصحفية. ولجابهة تحدي تسول الأطفال، نفذت "يونيسف" بالتعاون مع وزارة التنمية الاجتماعية مشروع الاستراتيجية الوطنية للأطفال في أوضاع الشوارع بالأردن، وبالرغم من انتهاء هذا المشروع، إلا أن تقرير الاستراتيجية لم يُطلق للعمل. وما يؤكد

	نُفذت 47.	تعزيز نهج الرقابة المستقلة على دور الرعاية والمراكز والمؤسسات التي تقوم بمثل هذه الأدوار.
لم تُنفذ.		إصلاح القطاعات الفرعية للعمل الاجتماعي.
لم تُنفذ.		تغيير اسم صندوق المعونة الوطنية ليصبح "صندوق الأمان الاجتماعي"، لما للاسم الجديد من وقع إيجابي على النفس.
	نُفذت، لكن هناك تراجع في عدد الجمعيات المسجلة في عام 2019 مقارنة مع مثيلتها المسجلة في عام 2018 48.	تشجيع المتطوعين على تأسيس الجمعيات الخاصة بهم.
	نُفذت، لكن ليس وفق الأصول 49.	شراء خدمات الرعاية والحماية الاجتماعية من الجمعيات المتخصصة بذلك.
	نُفذت، لكن ليس وفق الأصول 50.	تعزيز الاهتمام المؤسسي لمعالجة فقر القدرات في التعليم والتدريب والتأهيل المرتبط باحتياجات سوق العمل.
المجموع الكلي 6 (أي ما نسبته 55%)	المجموع الكلي 5 (أي ما نسبته 45%) 51	المجموع الكلي 11

أن قضية التسول ما زالت بلا حلول جذرية، التقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية لعام 2019، فوفقاً لما جاء في الصفحة (44) من ذلك التقرير، بلغ عدد المتسولين 4290 متسولاً في عام 2017، و4350 متسولاً في عام 2018، و4135 متسولاً في 2019.

47 توجد منذ عام 2012 اتفاقية شراكة ما بين وزارة التنمية الاجتماعية والمنظمة الدولية للإصلاح الجنائي بخصوص فريق الرقابة المستقلة على دور ومراكز ومؤسسات الرعاية، وتجدد الاتفاقية سنوياً.

48 وفقاً للتقرير السنوي لوزارة التنمية الاجتماعية لعام 2019 (ص 21)، بلغ العدد التراكمي للجمعيات 5792 في عام 2017، و6161 في عام 2018، و6497 في عام 2019، في حين سُجلت 369 جمعية في عام 2018، و336 جمعية في عام 2019. أي أن عدد الجمعيات المسجلة خلال هذين العامين تراجع بنسبة 8.94%.

49 بالرغم من افتقار قطاع الجمعيات للاستدامة كما تُبين تقارير الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، فإن الحكومة تشتري خدمات الرعاية الاجتماعية من بعض الجمعيات بموجب اتفاقيات سنوية.

50 بالرغم من كثرة الفعاليات التدريبية التي يشارك فيها العاملون الاجتماعيون، إلا أن هذه الفعاليات تفتقر لقياس أثرها في معارف العاملين ومهارتهم واتجاهاتهم، كما تفتقر أيضاً لقياس أثرها في الأداء المؤسسي لجهات عملهم.

51 حُسبت هذه النسبة من خلال قسمة عدد التوصيات المنفذة على المجموع الكلي للتوصيات وضرب الحاصل بـ 100، والأمر كذلك بالنسبة لحساب نسبة التوصيات غير المنفذة.

الجدول رقم (7):
مدى تنفيذ الحكومة لتوصيات محور قطاع التنمية الاجتماعية المضمنة في تقرير
حالة البلاد لعام 2019

مدى تنفيذ الحكومة للتوصية		التوصية كما وردت في تقرير حالة البلاد لعام 2019
لم تُنفذ	نُفذت	
لم تُنفذ؛ لعدم تعديل التشريعات		حصر المسؤولية العامة على العمل الاجتماعي بالحكومة ممثلة بوزارة التنمية الاجتماعية، والفصل بين المؤسسات المعنية بالسياسات والأخرى المعنية بالتنفيذ كل بحسب الدور المنوط به، بما يكفل تولي وزارة التنمية الاجتماعية المسؤولية، والقيام بالدور الإشرافي والرقابي على قطاع العمل الاجتماعي.
لم تُنفذ؛ لعدم تعديل التشريعات		التأكيد على الجهات العاملة في هذا القطاع كافة، الاندماج ضمن التفكير الجماعي للنهوض بهذا القطاع.
	العمل جارٍ من قبل وزارة التنمية الاجتماعية على إعداد مسودة لقانون العمل الاجتماعي الأردني ⁵²	التأكيد على ضرورة الإسراع في إعداد قانون العمل الاجتماعي؛ والذي التزمت به الحكومة أمام مجلس النواب بتاريخ 16 تشرين الثاني 2016.
	شكلت وزارة التنمية الاجتماعية فريقاً وطنياً لمهنة العمل الاجتماعي ⁵³	التأكيد على مهنة العمل الاجتماعي، وتولي تنفيذ هذا العمل، سواء في مجال الرعاية أو مجال الوقاية، من خلال أخصائيين مؤهلين أكاديمياً، وأن يتم منح شهادات علمية متطابقة ومعرفة لواقع الأخصائيين الاجتماعيين.
	نُفذت ⁵⁴ .	الاستمرار في معالجة التداخلات بين وزارة التنمية الاجتماعية والوزارات والجهات الأخرى في تقديم الخدمات الاجتماعية.

52 المصدر: كتاب وزير التنمية الاجتماعية رقم ق/9325/1 تاريخ 13/8/2020 بشأن تشكيل لجنة لإعداد مسودة أولية لقانون العمل الاجتماعي الأردني.

53 أبرز الإجراءات المنفذة: إعداد المسودة الأولى لاستراتيجية مهنة العمل الاجتماعي في الأردن متوائمة مع الإطار الاستراتيجي "الاسترشادي" لمهنة العمل الاجتماعي العربي؛ إعداد المسودة الأولى للخطة التنفيذية المنبثقة عن الخطة الاستراتيجية متضمنة إطاراً زمنياً محدداً ومؤشرات أداء، ويجري العمل على تطوير بطاقات الوصف الوظيفي (CSB) مع ديوان الخدمة المدنية بما يتلاءم مع العمل الاجتماعي في الأردن.

54 تفيد وزارة التنمية الاجتماعية بوجود مذكرات تفاهم واتفاقيات موقعة ما بينها والجهات الأخرى لضمان تقديم الخدمات للمواطنين بنهج متكامل، دون أن تسمي هذه الجهات.

	نُفذت من قبل وزارة التنمية الاجتماعية ⁵⁵ ، وغير معروف مستوى تنفيذها من قبل باقي مؤسسات القطاع	مراعاة "النوع الاجتماعي" في الخطط الاستراتيجية، على أن تكون مبنية على أسسه، ومقاومة للعنف القائم على أساسه.
لم تُنفذ ⁵⁶		أن يكون للأخصائيين الاجتماعيين، سواء كانوا تابعين لوزارة التنمية الاجتماعية أو مساندين لها من المنظمات الأهلية أو القطاع اخلاص، ميثاق أخلاقي -ذاتياً- يلتزمون به في عملهم وممارستهم المهنية، خاصة أن الأردن عضو في الاتحاد الدولي للأخصائيين الاجتماعيين.
لم تُنفذ		تغيير اسم صندوق المعونة الوطنية إلى "صندوق الأمان الاجتماعي"، لما لهذا التغيير من وقع إيجابي على النفس.
	نُفذت من قبل وزارة التنمية الاجتماعية ⁵⁷ ، وغير معروف مستوى تنفيذها من قبل باقي مؤسسات القطاع	العمل على إعداد خطط استراتيجية لتعزيز الموارد المالية والعلاقات مع الشركاء والمانحين، ومتابعة الاتفاقيات المبرمة، وتحديد المسؤوليات، ووضع خطط طموحة تحاكي الإمكانيات الحقيقية.
	نُفذت من قبل وزارة التنمية الاجتماعية ⁵⁸ ، وغير معروف مستوى تنفيذها من قبل باقي مؤسسات القطاع	الاهتمام بالهدف الاستراتيجي الوارد في خطة تطوير الموارد البشرية والمتمثل في "زيادة الرضا الوظيفي لمقدمي الرعاية بجميع أشكالها وموظفي الوزارة"، ووضع أداة قياس لهذا الرضا.
لم تُنفذ ⁵⁹		أن يكون هناك استراتيجية شاملة ناظمة للعمل، تستند إلى قانون موحد للعمل الاجتماعي يمكنها من ممارسة دورها في إدارة هذا القطاع.

55 راعت الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية المعدلة 2017-2021 إدماج النوع الاجتماعي في مضمونها من خلال أفراد قيم مؤسسية خاصة بالنوع الاجتماعي تتعلق بقيمة العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص، ومشاريع خاصة بالنوع الاجتماعي مثل: مكون النوع الاجتماعي الخاص بضحايا العنف المبني على النوع الاجتماعي، ومشروع دمج النوع الاجتماعي في تطوير الأداء المؤسسي.

56 تفيد وزارة التنمية الاجتماعية بأن تنظيم أخلاقيات عمل الاخصائيين الاجتماعيين في الوقت الراهن يتم بالاستناد إلى مدونة السلوك الوظيفي المعمول بها من قبل ديوان الخدمة المدنية، وأنه سيتم العمل على إعداد ميثاق خاص بالعاملين الاجتماعيين في حال سمحت التشريعات الناظمة بذلك.

57 تؤكد وزارة التنمية الاجتماعية وجود آلية عمل لديها لاستقطاب التمويل ومتابعة تنفيذ الاتفاقيات.

58 تؤكد وزارة التنمية الاجتماعية أنها تعمل على إدارة مواردها البشرية بموجب نظام الخدمة المدنية النافذ والتعليمات المنبثقة عنه، إضافة إلى وجود مشاريع خاصة بتنمية الموارد البشرية في الخطة الاستراتيجية للوزارة ومؤشرات قياس خاصة بذلك بما في ذلك رضا الموظفين.

59 تقول وزارة التنمية الاجتماعية أنه يوجد في الوقت الراهن الخطة الوطنية للحماية الاجتماعية

	نُفذت من قبل وزارة التنمية الاجتماعية ⁶⁰ ، وغير معروف مستوى تنفيذها من قبل باقي مؤسسات القطاع	تعزيز التنسيق بين الاستراتيجيات بحيث تكون خططاً متكاملة بين جميع القطاعات (مثل: الصحة، والتعليم، والخدمات)، لتصبّ في النهاية في مصلحة العمل الاجتماعي.
المجموع الكلي 5 (أي ما نسبته 41.67%)	المجموع الكلي 7 (أي ما نسبته 58.33%)	المجموع الكلي 12

خامساً: حصيلة تشخيص قضايا التنمية الاجتماعية وتقييمها في عام 2020

بقيت قضايا التنمية الاجتماعية في الأردن تراوح مكانها، نظراً لأن الحكومة لم تنفذ بعض توصيات القطاع الواردة في تقريرَي حالة البلاد لعامي 2018 و2019، بالإضافة إلى عدم تنفيذها مبادرات رؤية الأردن المرتبطة بتطوير قطاع الحماية الاجتماعية⁶¹ والمتمثلة في سنّ قانون العمل الاجتماعي، ومهنة العمل الاجتماعي، واعداد استراتيجية شاملة موحدة للعمل الاجتماعي، وتنظيم المسؤولية المجتمعية للمؤسسات بموجب التشريع، والإكثار من بدائل الرعاية الاجتماعية.

ويمكن تشخيص هذه القضايا وتقييمها في عام 2020 على النحو التالي:

1. افتقار قطاع التنمية الاجتماعية لتعريفه الإجمالي، علماً أن مفهوم التنمية الاجتماعية تراجع على المستوى الدولي، وحلّ محلّه مفهوم العمل الاجتماعي ومفاده أن العمل الاجتماعي "مهنة غايتها إحداث التغيير في العلاقات الإنسانية؛ لتعزيز إنتاجية الأفراد وجماعاتهم ومجتمعاتهم المحلية، وضمان رفاههم، ويمارس تلك المهنة أشخاص معدون علمياً وعملياً وأخلاقياً، قادرون على توظيف النظريات العلمية

2019-2025. علماً بأن العمل الاجتماعي بحسب أدبياته العلمية أشمل من الحماية الاجتماعية، فالعمل الاجتماعي مهنة غايتها إحداث التغيير في العلاقات الاجتماعية. أما الحماية الاجتماعية فهي إحدى الوسائل التي يستعملها العمل الاجتماعي؛ لضمان حدوث التضامن أو التكافل في المجتمع.

60 ترى وزارة الاجتماعية أن الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019-2025 تضمن التنسيق ما بين جميع الجهات العاملة في قطاع العمل الاجتماعي. لكن واقع الحال في عام 2020 يشير إلى أن التنسيق بين المؤسسات المعنية حدث بموجب قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه، كما يظهر من تشكيل الفريق الوطني للحماية الاجتماعية، الذي طلبت العديد من المؤسسات بالانضمام إليه ولم يحظ طلبها بالموافقة، ومنها على وجه الخصوص: المجلس الوطني لشؤون الأسرة، والمجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، واللجنة الوطنية لشؤون المرأة.

61 وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2015، "الأردن 2025: رؤية استراتيجية وطنية".

للعمل الاجتماعي وتطبيق منهج حقوق الإنسان وتجذير مبدأ العدالة الاجتماعية والتعامل مع الثقافة المجتمعية".

2. يوجّه قطاع التنمية الاجتماعية بموجب عدد كبير من التشريعات الاجتماعية، يغلب عليها التشردم والتشتت على أكثر من مرتبة (قوانين، أنظمة، تعليمات)، وعدم الاشتغال على مفاهيم العمل الاجتماعي الحديثة، والقدم النسبي (نظام جمع التبرعات للوجوه الخيرية رقم 1 لسنة 1957 نموذجاً)، والخلو من السند القانوني اللازم لإصدار النظم الحديثة (على سبيل المثال خلوقانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتعديلاته رقم 14 لسنة 1956 من أي إشارة للمسؤولية المجتمعية، مما حال دون إقرار مشروع نظام المسؤولية المجتمعية للمؤسسات)، وحداثة الإصدار والتغيير السريع (قانون الجمعيات وتعديلاته رقم 51 لسنة 2008، وقانون الأحداث رقم 32 لسنة 2014 نموذجين)، والتركيز على الهوية الإدارية للمؤسسة، وعدم القدرة على تغيير بعض الجوانب السلبية (قانون الأحداث رقم 32 لسنة 2014 نموذجاً)، وعدم توجيه الجديد من هذه التشريعات بنتائج البحث العلمي (قانون الحماية من العنف الأسري رقم 15 لسنة 2017 نموذجاً)، وضعف الاستجابة للاتفاقيات والمواثيق والمعاهدات الدولية (عمليات الاحتضان والصرف المالي على الأسر البديلة نموذجاً)، وعدم حساسية غالبية الخدمات الاجتماعية التي تناولتها التشريعات للزمن، وتعارض بعضها (تعارض تعريف "الحادث" الوارد في قانون العمل مع تعريفه الوارد في قانون الأحداث نموذجاً)، وطول إنجاز المشاريع التشريعية (من الأمثلة على ذلك مشروع قانون الطفل، ومشروع نظام نوادي الأطفال، ومشروع نظام المسؤولية المجتمعية للمؤسسات، ومشروع نظام الرعاية البديلة، وتعليمات ترخيص دور الحضانه المنزلية، وتعليمات تصنيف مستوى جودة دور الحضانه)، وعدم تطبيق بعض التشريعات بعد صدورها ونشرها في الجريدة الرسمية (نظام الرعاية اللاحقة للأحداث نموذجاً).

3. تعمل في قطاع التنمية الاجتماعية مؤسسات كثيرة على مستوى رسم السياسات والتنفيذ، وهو ما يتطلب وجود قيادات تدير قطاع هذه المؤسسات، وحدوث التنسيق الفعال في ما بينها لتلافي الازدواجية والتكرار في تقديم الخدمات، وتعزيز المساواة في المراكز القانونية للمؤسسات غير الحكومية المعنية؛ لأن بعضها ينشأ بقوانين خاصة وبعضها الآخر ينشأ بموجب قانون الجمعيات، وتوحيد مرجعيات تسجيل المؤسسات الأهلية بما فيها الشركات غير الربحية والجمعيات، والتزام بعض المؤسسات بدورها المرسوم في تشريعاتها، وضرورة تبادل المعلومات والتنسيق في ما بين المؤسسات وتقديم المؤسسات لخدماتها بشكل إلكتروني، وتعامل المؤسسات المعنية مع التحولات

الاجتماعية بنهج البحث العلمي، وحصول غالبية المؤسسات المعنية على جوائز الملك عبد الله الثاني للتميز، واستقطاب المؤسسات للكوادر البشرية المعدّة علمياً وعملياً وأخلاقياً، وامتنال المؤسسات الخدمية لمعايير اعتمادها وضبط جودة خدماتها، وتصدي المؤسسات الحكومية لتحدياتها في مجالات الموارد المالية وندرة الموارد البشرية المؤهلة وتنامي الطلب على خدماتها، وتصدي المؤسسات غير الحكومية لتحدياتها في مجال استدامتها المالية.

4. معظم العاملين في مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية "غير مهنيين"؛ لعدم حصولهم على مؤهلات علمية في مجال العمل الاجتماعي أو الخدمة الاجتماعية، وجمعهم غير حاصلين على شهادات مزاولة المهنة ولا يتقيدون بالميثاق الأخلاقي لعملهم، ويعملون في مؤسسات لا تستجيب لمعايير اعتمادها وضبط جودة خدماتها.

5. متلقو خدمات مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية غير معروف في الخصائص؛ لأنهم لم يخضعوا لمسح شامل، مما يفسح المجال لظهور المفاجآت، كمفاجأة عمال المياومة التي تعامل معها صندوق المعونة الوطنية في النصف الأول من عام 2020 بالرغم من أنها من اختصاص المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. كما أن التدخلات في أوضاع المعروفة خصائصهم من متلقي الخدمة ليست مسبقة بالتشخيص وبالتقييم لحالات أصحابها، مما قد يحول دون إحداث التغيير الإيجابي في وضع أصحابها. وما يؤكد ذلك نتائج الدراسات التي تشير إلى ارتفاع معدل تكرار الأحداث الخارجين من دور التربية والتأهيل للجريمة ليبلغ 25%⁶²، وكذلك معاناة الخارجين من دور رعاية الأطفال من متلازمة المؤسسة واعتمادهم المضط على وزارة التنمية الاجتماعية وميلهم للانحراف بمستوى مرتفع⁶³، وعدم أهلية بعض الأسر الحاضنة لتنشئة الأطفال مجهولي النسب⁶⁴، وعودة الكثير من الأطفال إلى سوق العمل⁶⁵.

6. يعمل قطاع التنمية الاجتماعية باستراتيجيات جزئية (للمرأة، ولتنمية الطفولة المبكرة، وللأسرة، وللمسنين، ولذوي الإعاقة، وللأحداث، وللحماية الاجتماعية)،

62 منظمة "يونيسف" والمجلس الوطني لشؤون الأسرة، 2018، الدراسة التحليلية لعدالة الأحداث.

63 رامي العساف، 2015، معوقات الاندماج الاجتماعي لدى مجهولي النسب وعلاقتها في الميل للانحراف من وجهة نظر العاملين معهم. أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

64 خالد العلوان، 2020، خصائص أرباب الأسر الحاضنة المتنبئة بأنماط تنشئتهم للأطفال مجهولي النسب في المجتمع الأردني، دراسات، العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 1، المجلد 47، ص 740-754، الجامعة الأردنية.

65 وزارة التنمية الاجتماعية ومنظمة "يونيسف"، 2016، مسودة الاستراتيجية الوطنية للأطفال في أوضاع الشوارع بالأردن، مرجع سبق ذكره، ص 11.

وليس باستراتيجية كلية (للعمل الاجتماعي).

7. غالبية موازنات مؤسسات قطاع التنمية الاجتماعية مبهمّة، فالمعروف منها هو موازنات المؤسسات الحكومية كوزارة التنمية الاجتماعية وصندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة، أما موازنات المؤسسات الوطنية (باستثناء موازنة المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة) والجمعيات الخيرية فهي غير معروفة ويصعب تقديرها؛ لعدم وجود جهة واحدة معنية بشؤون هذه المؤسسات.

سادساً: التوصيات

بناء على النتائج التي خلصت إليها هذه المراجعة، فإنها توصي بما يلي:

1. أن تعدّ الحكومة خطة عمل تنفيذية لمجابهة تحديات قطاع التنمية الاجتماعية؛ لضمان أثره الإيجابي في المحافظة على الأمن الاجتماعي. وأن تحافظ على الدروس والعبر الإيجابية المستفادة من انعكاس تعاملها مع أزمة جائحة كورونا على مستوى قطاع التنمية الاجتماعية، وتتعلّم من الدروس والعبر السلبية.
2. أن توعد الحكومة للمؤسسات الوطنية بإعداد خططها الاستراتيجية؛ لإنجاح خطة العمل الحكومية التنفيذية الخاصة بالتصدي لتحديات قطاع التنمية الاجتماعية ذات الطبيعة التشريعية والإدارية (المؤسسية) والبشرية والتخطيطية والمالية.
3. أن تعيد الحكومة (ممثلة في وزارة المالية) مخصصات موازنة وزارة التنمية الاجتماعية كما كانت عليه في عام 2019، مع المحافظة على مستوى موازنة برنامج دعم صندوق المعونة الوطنية، بل زيادته؛ لتنامي الطلب عليه.
4. أن تنفذ الحكومة ما تبقى من توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019 بخصوص قطاع التنمية الاجتماعية.
5. أن توعد الحكومة لوزارة التنمية الاجتماعية بمراجعة وتحديث خطتها الاستراتيجية للسنوات 2017-2021 وربط تلك الخطة بالمشاريع الممولة من الدعم الخارجي. وأن توجه صندوق المعونة الوطنية لإعداد خطته الاستراتيجية لمرحلة ما بعد عام 2019، وتطلب من صندوق الزكاة الإسراع في عملية مراجعة وتطوير خطته الاستراتيجية والتنسيق مع وزارة التنمية الاجتماعية بخصوص تلاميذ الازدواجية والتكرار في مجال الخدمات.
6. أن تحثّ الحكومة القطاع التطوعي ممثلاً بالاتحاد العام للجمعيات الخيرية، على إعداد خطته الاستراتيجية.