

# تقرير حالة البلاد

# تمهيد

## تمهيد

منذ تأسيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي قبل عقد من الزمان، وهو يمثل منصة للحوار المجتمعي ويعمل بوصفه ذراعاً استشارية للحكومة في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وتعميقاً للدور المنوط به، فقد بدأ المجلس أواخر عام 2017 حواراً داخلياً موسعاً لمراجعة مسيرته، وصولاً إلى بلورة توجهات ومقترحات تساهم في تحديث الدور المؤسسي له، وتحقيق نقلة نوعية على صعيد مخرجاته.

وقد كان «تقرير حالة البلاد» أحد تجليات هذه المراجعة، فقد اتفقت مع الزميل والصدیق الأمين العام للمجلس الأستاذ محمد النابلسي على فكرة التقرير، ثم عُرِضَت الفكرة على الباحثين العاملين معنا، فوجِدَت استحساناً وقبولاً. وبهذا قررنا الاستعاضة عن التقرير السنوي الاعتيادي للمجلس بتقرير مختلف كلیة، شكلاً وموضوعاً، يعدّ الأول من نوعه في الأردن، وأطلقنا عليه «تقرير حالة البلاد» ليكون بمثابة «جردة حساب» داخلية للوزارات والمؤسسات الرسمية المختلفة، من خلال مراجعة إستراتيجياتها وسياساتها وبرامجها المعلنة، والوقوف على ما أنجز منها، وتشخيص ما لم يُنجز وأسبابه العامة دون الدخول في التفاصيل الدقيقة، ثم تقديم توصيات من شأنها أن تسهم في التنفيذ الفعلي لهذه الإستراتيجيات.

بهذه الصیغة، فإن «تقرير حالة البلاد» لعام 2018، هو التقرير الأول في سلسلة تقارير سنوية جديدة، لكن تقارير السنوات المقبلة لن تكون نسخة طبق الأصل عن تقرير 2018، بل ستستفيد منه وتبني عليه، لسبر أغوار مجالات وزوايا بحثية تتسم بعمق التحليل،

واتساع نطاق التشخيص، إضافة إلى فتح آفاق بحثية جديدة تشمل جوانب الحياة كافة، سعياً إلى ترسيخ قيم العدالة والمواطنة وسيادة القانون، ونهوض الأردن بمتطلبات تحسين مستوى الخدمات المقدمة لمواطنيه، وتحسين نوعية حياتهم.

وقد ارتأينا تناول المحاور الاقتصادية والاجتماعية على اتساعها، بالإضافة إلى مراجعة أداء السلطة التشريعية، والقضاء، وحكم القانون والعنف المجتمعي، والمجتمع المدني، والتنمية السياسية، وخطب العرش، وكتب التكليف، وحقوق الإنسان، وكل ذلك من منظور علاقة سلطات الدولة المعنية بهذه المراجعات.

إن من أبرز خصائص «تقرير حالة البلاد»، أنه يقوم على المراجعة البحثية مصنفاً القطاعات والمجالات الاقتصادية والاجتماعية وعناوين أخرى ترتبط بسلطات الدولة، في 35 ملفاً، وراصداً دور الوزارات والمؤسسات المعنية بوضع الخطط الاستراتيجية والبرامج التنفيذية والسياسات وتنفيذها في تلك القطاعات والمجالات. ولعلّ من شأن عملية الربط هذه، أنها لم تترك الجهات المسؤولة عن الإنجاز في خانة المجهول.

لقد حرص المجلس الاقتصادي والاجتماعي على التعاون مع أفضل الخبرات البحثية المتاحة من أجل إعداد مراجعات في القطاعات والمجالات المبحوثة. ومن أجل المزيد من الاطمئنان إلى نوعية النتائج البحثي، تمّت الاستعانة باثنين من المحكمين على الأقل لكل واحدة من المراجعات، واستوعب الباحثون ملاحظات المحكمين.

وفي جهدٍ تكميلي، عُرضت مسودات المراجعات جميعها للحوار والتقييم على مدار خمس وثلاثين جلسة عمل، شارك فيها عدد واسع من المسؤولين الحاليين والسابقين من المتخصصين في المجالات المبحوثة المختلفة، إضافة إلى برلمانيين وحزبيين ونشطاء سياسيين وباحثين، وتعدى مجموع المشاركين في هذه الحوارات على ما يزيد عن ستمائة مشارك ومشاركة. ولقد أثرت الحوارات هذا التقرير الشامل، خصوصاً في جانب التوصيات التي انطوت عليها المراجعات، فقد ساهم المشاركون في اقتراح توصيات لم تكن واردة في الإستراتيجيات والأهداف المعلنة.

لقد تمت مراجعة مائة وعشرين إستراتيجية قطاعية في هذا التقرير، غير أن هناك ثماني إستراتيجيات وطنية لم تُراجع، بل تم التعرّض لها في القطاعات ذات العلاقة كلما اقتضت الحاجة. كما لوحظ وجود إستراتيجيات معلنة لعدد من القطاعات، في الوقت الذي غابت فيه الإستراتيجيات عن قطاعات أخرى. وظهر جلياً أن هناك قطاعات تقع في مناطق اشتباك بين المؤسسات المختلفة، فضلاً عن أنها لا تمتلك أي إستراتيجيات خاصة بها. وكشفت الإحصاءات أن السنوات الثماني عشرة الأخيرة التي شكلت الإطار الزمني لمراجعات «حالة البلاد»، تعاقب على الوزارات فيها ثلاثمائة وسبعة وزيراً، كان منهم مئتان وسبعة وخمسون وزيراً جديداً.

وبعد قراءة معمّقة للمراجعات وما تم استخراجها من مداخلات المسؤولين وأصحاب الاختصاصات المختلفة في اللقاءات التشاورية، وجدنا أن المشكلة الأساسية التي واجهت الحكومات المتعاقبة تكمن في عجزها المتكرر والمتراكم عن تحقيق أهدافها المعلنة، وبالتالي اتساع فجوة الثقة بين المواطنين وبين هذه الحكومات.

وكشفت المراجعات وجود تحديات مشتركة تواجه القطاعات والمجالات المختلفة، فمعظم الإستراتيجيات والأهداف المعلنة، لم تقترن بخطط تنفيذية، ولم ترتبط بجداول زمنية لتطبيقها، ولم تُخصّص لها حتى الموارد المالية، يضاف إلى ذلك ضعف الموارد البشرية لتنفيذها، وعدم وجود قواعد بيانات رصينة للاعتماد عليها.

ومما يزيد من حجم التحديات، أن التنسيق والتشبيك بين الجهات المعنية لتنفيذ الإستراتيجيات يكاد يغيب عن المشهد، فقد شاهدنا فرقاً وزارية غير متوافقة على أهداف محدّدة قابلة للتنفيذ، مما انعكس على أدوات التواصل في المستويات المؤسسية المختلفة، فكلما ازداد عدد المؤسسات المعنية ازداد ضعف الاتصال وازدادت البيروقراطية، إضافة إلى بروز معيقات عديدة في تشكيل اللجان المشتركة بين الجهات كافة، وبالتالي غدت معظم الإستراتيجيات حبراً على ورق وظلّت حبيسة الأدرج، ما أدى إلى هذا التراجع الفادح، وأوصلنا إلى الحالة التي نحن عليها الآن. وقد نتج عن هذا الضعف في أداء الدولة وعدم قيامها بدورها في تقديم خدمات عامة تلبي حاجات مواطنيها دون تمييز أو محاباة أو

زبائنية، اتساع فجوة الثقة بين الحكومات والمواطنين.

كل ذلك كان سبباً بحد ذاته، ونتيجة في الوقت نفسه، لضعف مؤسسات الدولة وسوء الإدارة، فالعمل البيروقراطي هو عمل رسمي مُحدّد بأطر تشريعية من قوانين وأنظمة وتعليمات. ويتقاضى الموظف الحكومي المعين مقابل ذلك أجراً وامتيازات تبعاً للمنبص الذي يشغله. وفي هذا الإطار، تصبح الوظيفة العامة في مؤسسات الدولة الحديثة الديمقراطية واجباً يقتضي العمل بانضباط وصرامة لتحقيق الأهداف المعلنة لكل مؤسسة، سواء ساهم الموظف في وضع هذه الأهداف والسياسات أو جاء إلى الموقع لتنفيذها. ويجب أن يكون الولاء للمؤسسة وليس للأشخاص، والصرامة هنا لا تعني التّفوّل، ولا مجال أبداً للتغيير والتعديل في السياسات وفقاً لرغبات المسؤول وأهوائه من خلال إصدار الأوامر، حتى لا يتحول عمل الموظفين إلى خدمة المسؤول الأعلى بدلاً من تحقيق الأهداف العليا. وفي حالات كثيرة، يصبح الموظف ذو التفكير الناقد الذي يعمل بمهنية «متمرداً»، يسعى المسؤولون إلى احتوائه، بل وإلى استبعاده أحياناً. وقد خلّصت مراجعات «حالة البلاد» إلى أن ضعف المؤسسات ناتج بشكل أساسي عن التشوهات في البنى المؤسسية.

فعلى سبيل المثال، بالرغم من الإنفاق العالي نسبياً على الصحة والتعليم والتعليم العالي - حيث أنفق أكثر من تسعة مليارات دينار ما بين عامي 2013 و-2018 إلا أن نوعية الخدمات المقدمة كانت بحاجة إلى تطوير وارتقاء حقيقيين، هذا إلى جانب غياب منظومة نقل عام فاعلة، وفوضى في ملفات كثيرة أخرى، ناهيك عن أرقام ونسب البطالة العالية وغير المقبولة لا سيما بين الإناث اللواتي أنفقن الملايين على تعليمهن وتمكينهن، ما يُشير إلى الاختلال في استثمار موارد الدولة.

ففي المؤسسات المدنية، يُفترض أن هناك تقسيماً للعمل وتراتبية تقوم أساساً على تفعيل أصحاب الكفاءات، وتضمن مراقبة الأداء، وبذلك يُعاقب من يُقصر في أدائه، ويُكافأ من يعمل بمهنية وتفانٍ كحافز له على مزيد من التقدم.

كل ذلك يساعد أيضاً في وضع برامج تدريبية لسدّ الفجوات المعرفية لدى الموظفين، والتي تُمكن بدورها حلقات الإدارة كافة للاستمرار كشرط أساسي لمنع التراجع في الأداء. من هنا، فإنّ تعديل المناهج الدراسية والنهوض بسوية الجامعات من أبرز الضرورات وطنية. ويجب عدم الاكتفاء بذلك، بل علينا العمل على تحسين أداء حلقات إدارة الدولة العليا والوسطى من خلال التدريب المستمر لمواكبة التطورات المعرفية والإدارية. وهنا يجب التركيز على تفعيل معهد الإدارة العامة وتطويره ليقوم بهذا الدور.

ولا يفوتنا أن نُشير هنا إلى وجود قصص نجاح محدودة في بعض الجوانب، سببها إسناد الموقع

الأول في المؤسسة المعنية لشخص عمَل بمهنية وإخلاص، لكن سرعان ما يحدث التراجع بمجرد أن يُخلي هذا الشخص موقعه.

لقد ساهمنا جميعاً في تعميق أزمئنا، من رؤساء وزارات ووزراء ومسؤولين ومثقفين وقوى سياسية وبرلمانيين وإعلاميين، مع الإشارة إلى بعض الاستثناءات. لقد كان التراجع واضحاً، وتتراكم آثاره سنة بعد سنة، ومع ذلك وصلنا السير على النهج نفسه، ودفَعنا باتجاه المحاصصة وتقاسم «الكعكة» على أسسٍ جهوية وفرعية، وأصبح الموقع العام يحقق دخلاً ووجاهة، وغابت معايير الكفاءة والرقابة والمساءلة، واستفادت فئات محددة من ذلك، أما الذي دفع الثمن فهو البلاد والسواد الأعظم من «العباد».

في الختام، تؤكد المراجعات التي يشتمل عليها التقرير، أن الخطوة الأولى للخروج من الحالة التي نعيشها، تقوم على أساس فهم موحد للمصلحة الوطنية. كما تؤكد أن الظروف الموضوعية التي تمر بها بلادنا تسمح بالوصول إلى توافقات وإجماعات توحد الصف، وتسمح بإحداث تغيير جوهري في النهج الحالي إلى نهج فكري وعملياتي جديد، نحقق به اختراقاً يقودنا نحو التجديد والتقدم على مشارف مئوية الدولة الأردنية. ومن دون ذلك سنبقى نعيد إنتاج التراجع.

لكل ذلك، هذا هو إسهامنا اليوم في «تقرير حالة البلاد» الذي نقدمه للرأي العام للحوار.

رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي

مصطفى الجمارنه