الأردن
تقرير التنمية البشرية 2004

بناء سبل المعيشة المستدامة

الأردن
تقرير التنمية البشرية 2004

بناء سبل المعيشة المستدامة

وزارة التخطيط والتعاون الدولي/
المملكة الأردنية الهاشمية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأردن

الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية/
معهد الملكة زين الشرف التنموي

عمان–الأردن

2004

حقوق الطبع محفوظة 2004
وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المملكة الأردنية الهاشمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (عمان – الأردن).

من الممكن نسخ أي جزء من هذا التقرير دون إذن مسبق من الناشرين مع مراعاة الإشارة إلى المصدر. ويسرّ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الحصول على أية مواد يتم إصدارها بناءً على المعلومات الواردة في هذا التقرير.

دائرة المطبوعات والنشر، رقم الإجازة المتسلسل 2004/5/1300
دائرة المكتبة الوطنية، رقم الإيداع 2004/5/1294

المفردات الرئيسية: التنمية البشرية، مكافحة الفقر، البحث النوعي، المشاركة، حقوق الإنسان، النوع الاجتماعي، الحكم الصالح، اللامركزية، المشاريع الصغيرة، الإئتمان/القروض.

التحليلات والتوصيات الواردة في هذا التقرير لا تعكس بالضرورة وجهة نظر وزارة التخطيط والتعاون الدولي أو حكومة المملكة الأردنية الهاشمية أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كما أن هذا التقرير هو ثمرة لجهد جماعي قام به فريق من الخبراء الأردنيين والأجانب. بما في ذلك كوادر من وزارة التخطيط والتعاون الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأردن والصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية/معهد الملكة زين الشرف التنموي.

الصور المستخدمة في الغلاف الخارجي وداخل التقرير أخذت في مواقع المجتمعات المحلية الفقيرة والمهمشة التي تمت عمليات التشاور معها لإعداد هذا التقرير.

المؤلف ومن في حكمه : وزارة التخطيط والتعاون الدولي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأردن،
الموضوع الرئيسي : اجتماعي – اقتصادي
بيانات النشر : تم إعداد بيانات الفهرسة الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

طبع في المطبعة الوطنية، عمان – الأردن

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

بقلم عبد الله الثاني

لقد أدركنا في الأردن منذ زمن بعيد، أن الإنسان هو هدف التنمية. ويشهد التقدم الذي حققناه على ما يتمتع به شعبنا الأردني من عزيمة والتزام، وعلى الجهود التي بذلها، في وجه الكثير من التحديات، لتحقيق المكاسب في مجالات التعليم، وتوفير فرص العمل، وتنشئة الأسر، وممارسة المواطَنة المسؤولة. وانعكس ذلك بدوره على المكانة التي يتمتع بها الأردن على صعيد العالم بأسره. ونحن فخورون بأن تتوجه الأنظار إلينا باعتبارنا نموذجاً للتسامح العربي الإسلامي والرؤية المستنيرة.

لقد تصدى الأردن في السنوات الأخيرة لمجموعة من التحديات الجديدة والمستجدة. وأدت الاضطرابات الإقليمية والعالمية إلى تقلبات سياسية واقتصادية ألحقت الضرر بالكثيرين. وكان على الأردن عبر السنين أن يواصل مواجهة التحديات، بالاعتماد على مصادره وموارده. وربما كانت هذه الخصائص هي التي عززت من قدرتنا على الاستمرار في الصمود خلال الأوقات العصيبة التي يمر بها العالم. ولا يسعني في هذا المضمار إلا أن أوجه تحية الإكبار للشعب الأردني الذي استطاع بإرادته وعزيمته أن يرقى بالأردن إلى ما هو عليه اليوم.

إن إيماننا بأن العنصر البشري هو عماد القوة في الأردن في الماضي وفي المستقبل يوجب علينا أن نستمر في استثمار الجهد في أسرتنا الأردنية بأوسع معانيه. ونحن نشهد اليوم ما تحقق في بلادنا من منجزات في مجالات التعليم، والرعاية الصحية، وفي توفير فرص العمل. بيد أن ثباتنا على العزم لا يقف عند هذه الحدود، بل يتعداها إلى مواصلة سعينا لضمان أن تكون الاستثمارات الحالية والمستقبلية مثمرة وفاعلة.

كما أن علينا أن لا نتردد أو نخجل من الإقرار بالمشكلات حين بروزها. ويمثل الفقر واقعاً صعبا وشاقاً بالنسبة للكثيرين في الأردن. وقد ترسخ في أعماق وعينا الوطني وفي بؤرة اهتماماتنا أن كثيراً من الأفراد والمجتمعات المحلية الأردنية تعيش أوضاعاً اقتصادية واجتماعية صعبة.

وفيما نحن نمضي قدماً في العملية التنموية، فإننا نقوم في الوقت نفسه، باستهداف الفقر سعيا إلى استئصاله. ولا أحد يستطيع أن ينكر أن ذلك، يتطلب جهدا كبيرا من كافة أفراد المجتمع، فلا يكفي ما تقوم به الحكومة وحدها. والآن، فإن الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمواطنين يعملون معا بشكل كامل. وكل طرف من هؤلاء لديه قدرات وطاقاتٍ متميزة، يستطيع الجميع أن يستفيد منها. وفي الأردن نعرف أهمية الابتكار والاستفادة من كل ما لدينا. ومن شأن هذا التعاون أن يكفل استفادتنا بصورة جماعية مما يتوافر لدينا من طاقات إلى أقصى الحدود الممكنة.

لقد وضعت حكومتي التنميةَ السياسيةَ في مقدمة الأولويات في برنامج عملها. وكان إنشاء وزارة التنمية السياسية في الآونة الأخيرة دليلاً واضحاً على ما نعلقه من أهمية على عملية الإصلاح. فالإصلاح السياسي لا يتضمن العمل في نطاق الحكومة فحسب، بل إنه سيشمل الشباب، والتجمعاتِ النسائيةَ، والقضاء، ووسائلَ الإعلام؛ وهذه المجالات هي التي نعتبرها كلَّها من عوامل التغيير الجوهرية المؤثرة. كما أننا التزمنا بتعزيز

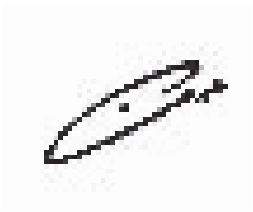
المسار الديمقراطي في الأردن، لتكونَ المواطَنةُ النشطةُ فاعلة ومؤثرة في مسيرة التنمية الوطنية الشاملة.

لقد تجسد في دستورنا احترام حقوق الإنسان. كما أن حكومتنا تقوم بجهود متضافرة لضمان احترام حقوق الأردنيين في حياتهم اليومية بجميع مجالاتها. و تبذل مؤسساتنا الوطنية قصارى جهدها لتكون على مستوى الثقة التي أولاها إياها الأردنيون، ولا سيما من هم بأمس الحاجة إليها. وإنني وحكومتي ملتزمون كل الالتزام بتطوير أعلى مستويات الكفاءة والمساءلة في تلك المؤسسات.

و هنا تبرز أهمية الدور الجوهري للمجتمع المدني. ومن دواعي اعتزازنا أن في الأردن مجتمعاً مدنياً متجدداً قادراً على أن يلعب دوراً رديفاً ومكملا لما تقوم به الحكومة أحياناً، وعلى التأثير بشكل إيجابي في عملية التنمية في البلاد. ولهذه الأسباب، فإننا نعتبر إعداد هذا التقرير وإصداره من الأمور المشجعة. ففيما يطرح هذا التقرير نفسه أفكاراً قيمة ومعطيات واقعية عن الفقر وسبل معيشة الناس في الأردن، فإن منهجية جمع التقرير والحوار الذي أثاره، يكتسبان الأهمية نفسها. إن الحوار الوطني والتشاور يمثلان الأساس الضروري لقيام برنامج تنموي حقيقي مشترك.

و يحاول هذا التقرير أن يسلط الضوء بأسلوب جديد على مشكلات قديمة. وتلتقي فيه أصوات المجتمعات المحلية وصناع القرار وأطراف أخرى، في محاولة لاكتشاف السبل الكفيلة بتحسين مستويات المعيشة للأردنيين جميعاً. وتلك، في جوهرها، هي رسالتنا الوطنية.

إننا ندرك التحديات التي تواجهنا، غير أن لدينا قناعة راسخة بأن التغيرات والإجراءات التي نعكف عليها الآن ستنعكس على الاستقرار والنماء الاقتصادي في المدى البعيد. ومن شأن إجراءات الإصلاح، التي تشمل جميع القطاعات، أن تضمن تمتّعَ جميع الأفراد في المجتمع الأردني بهذه المكاسب على المدى الطويل. ولا يساورنا الشك في أننا سنواصل تقدمنا إلى الأمام، ونقطع أشواطا بعيدة، بروح المشاركة والوحدة التي تجمعنا؛ وهذه هي الخصائص التي تميز مسيرة التقدم في بلادنا، وتقودنا إلى المستقبل الواعد.



الفريق المساهم في إعداد تقرير التنمية البشرية 2004

اللجنة التوجيهية العليا
صاحبة السمو الملكي الأميرة بسمة بنت طلال (رئيساً)
معالي الدكتور باسم عوض الله – وزير التخطيط والتعاون الدولي
السيدة كريستين مكناب – الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

اللجنة الفنية
هالة بسيسو لطوف (رئيساً)
تيسير الصمادي (رئيساً)
حسين شخاترة (مدير عام دائرة الإحصاءات العامة)
أمل الصباغ (أمين عام اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة)
زهير الكايد (أمين عام المجلس الأعلى للسكان)
فرح الداغستاني (المديرة التنفيذية للصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية)
سالم غاوي (عضو مجلس أمناء الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية)
فهمي الغزاوي (جامعة اليرموك)
عمر حمزة (وزارة التنمية الاجتماعية)
نبيل عمار (وزارة العمل)
زين الحايك (منسقة–وزارة التخطيط والتعاون الدولي)

فريق مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
بوعلام أكتوف
عبلة عماوي

المنسق الوطني
إيمان النمري (الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية)

القائمون على إعداد وكتابة وإنتاج التقرير
فرح الداغستاني، إيمان النمري، وينكي ويليامسون، نيل كويليم، هدى حقي، مي الطاهر، سمر الشهوان، رولا الدجاني، لمياء الراعي، رولا عبدالوهاب، حنان طوقان

المساهمون بإعداد أوراق عمل مرجعية ومراجعة فنية
خلود الخالدي، نبيل النواب، يوسف منصور، جوزيف مسعد، ناديا محمود، بات ريتشاردسون، كمال صالح، موسى شتيوي، بول تات، ديبورا ويلير،

الفريق الاحصائي
حسين شخاترة، محمد الرفاعي، كمال صالح، مي شحاتيت، هند دياب

المحكمون للنص النهائي للتقرير
معالي السيدة ليلى شرف
معالي الدكتور زياد فريز
معالي الدكتور منذر المصري

ترجمة وتحرير النص العربي
فايز الصيّاغ

المؤسسات المشاركة
برنامج بحث وتطوير البادية الأردنية
بنك تنمية المدن والقرى
دائرة الإحصاءات العامة
الاتحاد العام للجمعيات الخيرية
الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية
تجمع لجان المرأة الوطني الأردني
مؤسسة نهر الأردن
وزارة الزراعة
وزارة التربية والتعليم
وزارة الصحة
وزارة العمل
وزارة الشؤون البلدية والقروية
وزارة التنمية الاجتماعية
مؤسسة الشرق الأدنى
مركز المعلومات والبحوث/مؤسسة الملك الحسين بن طلال
الجمعية الملكية لحماية الطبيعة
دائرة الشؤون الفلسطينية

شكر خاص للمجتمعات المحلية التالية:
ضانا/محافظة الطفيلة
الديسة/محافظة العقبة
دير الكهف/محافظة المفرق
مادبا/محافظة مادبا
جبل النظيف – عمان/محافظة العاصمة
صخرة/محافظة عجلون
الشونة الجنوبية/محافظة البلقاء

التصميم
فريق معهد الملكة زين الشرف التنموي : يوسف عبدالنبي، بوغوص هارتونيان، محمد الحشكي، إيمان النعيمي

الصور
بل لايونز، عريب طوقان

الطباعة
المطبعة الوطنية

التمويل
قدم التمويل اللازم لإعداد هذا التقرير مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووكالة التنمية الدولية – المملكة المتحدة

عملية إعداد تقرير التنمية البشرية 2004

ارتكز إعداد هذا التقرير حول بناء سبل المعيشة المستدامة ومكافحة الفقر على كم كبير من الخبرة والتجربة؛ حيث كان ثمرة عملية تشاورية ضمت العديد من الشركاء من المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي والمجتمع المدني. وعلى المستوى الوطني، أسهم أكثر من 400 مشارك من أكثر من 30 مؤسسة (حكومية، ومجتمع مدني، وقطاع خاص) في ما مجموعه 30 يوم عمل عُقد فيها العديد من المداولات وورش العمل والتدريب. ووزعت الملخصات والتقارير على نطاق واسع بهدف جمع الملاحظات والتغذية الراجعة. واعتمد هذا التقرير بشكل رئيسي على مخرجات وتوصيات المشاركين في ورش العمل وعمليات التشاور.

عرضت نتائج التقرير الرئيسية على مجموعة من متخذي القرار من الحكومة، والمجتمع المدني والجهات المانحة قبل إصدار التقرير. وستشكل توصيات هذه الورشة القاعدة الرئيسية لاستراتيجية عمل ونظرة مركزة على الفقراء لضمان استمرار العملية لما بعد إصدار التقرير.

يقدم فريق إعداد التقرير شكره لكل الذين ساهموا بدعم سلسلة ورش العمل هذه : السفارة السويسرية، الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون، ومركز دراسات التنمية/جامعة سوانزي.

العمليات الاستشارية التي تمت لتحفيز المعرفة والمعطيات والمعلومات حول تقرير التنمية البشرية

النشاط	الأهداف	عدد المشاركين	عدد المؤسسات
مقدمة في سبل المعيشة المستدامة (يوم واحد)	زيادة الوعي بمنهجية سبل المعيشة المستدامة وتكوين الشبكات	55	30
البحث بالمشاركة وعمليات التأثير في السياسات (يومان)	تشارك الخبرات في البحث بالمشاركة (ورشة إقليمية بمشاركة روبرت تشامبرز)	58	25
تصميم بحث ميداني حول سبل المعيشة المستدامة (4 أيام)	تصميم منهجية البحث الميداني باستخدام سبل المعيشة المستدامة	8	4
برنامج تدريب حول سبل المعيشة المستدامة (4 أيام)	تدريب كوادر المؤسسات الحكومية وغير الحكومية على سبل المعيشة المستدامة	45	14
ورشة عمل تحديد المتطلبات الرئيسية لإعداد التقرير	تحديد العناصر الرئيسية وأوراق العمل المرجعية لإعداد التقرير	10	6
مراجعة البحث الميداني الريادي (يوم واحد)	مراجعة التحديات التي تواجه تنفيذ بحث ميداني باستخدام منهجية سبل المعيشة المستدامة	15	4
ورشة عمل لرؤساء فرق عمل البحث الميداني (يومان)	تحديد المخرجات المشتركة واستخلاص النتائج	10	5
ورشة عمل الإطار العام للتقرير	مراجعة الإطار العام التفصيلي للتقرير وإقرار الإطار العام	19	11
الإعلام والتنمية	زيادة الوعي وتحفيز الإعلاميين للمشاركة بعملية إعداد التقرير	15	8
التغذية الراجعة حول مخرجات البحث	التحقق من النتائج المستخلصة من قبل خبراء التنمية	30	15
التغذية الراجعة حول سبل المعيشة المستدامة من قبل شركاء متعددين	زيادة الوعي حول سبل المعيشة المستدامة في قطاعات المختلفة	20	14
مناقشة قضايا "رأس المال الاجتماعي"	مناقشة دور رأس المال الاجتماعي في عملية مكافحة الفقر	10	8
مناقشة قطاع مؤسسات التمويل الميكروي/والمشاريع الميكروية والصغيرة	تحديد التحديات التي تواجه قطاع مؤسسات التمويل الميكروي	15	7
مساندة ودعم المنظمات غير الحكومية (يومان)	بناء منبر مشترك لمساندة الفقراء	35	12
عمليات اللامركزية (يوم واحد)	تحديد فرص مكافحة الفقر المرتبطة باللامركزية	35	12
التعاونيات ومكافحة الفقر (يومان)	مناقشة مبادرات إنشاء التعاونيات من خلال مشروع تنمية تجمعات القرى الريفية وغيره	38	15
تحليل الفقر (يومان)	تحديد دراسات الفقر في الأردن	18	9
تحليل بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 03/2002	تحليل بيانات التنمية البشرية من مسوح 03/2002	6	4
استراتيجية عمل – نظرة مركزة على الفقراء (يومان)	تطوير خطة عمل حول التقرير مع الشركاء المعنيين	36	15

المحتويات

كلمة جلالة الملك عبدالله الثاني بن الحسين المعظم	iii
الفريق المساهم في إعداد تقرير التنمية البشرية 2004	v
عملية إعداد تقرير التنمية البشرية 2004	vi
المحتويات	vii
قائمة الأطر والأشكال والجداول والخرائط	ix
نظرة مركزة علي الفقراء : رسائل التقرير الرئيسية	xii
نظرة عامة : نظرة مركزة علي الفقراء	1
الفصل الأول : نحو تنمية بشرية مستدامة في الأردن	
التنمية البشرية	15
دليل التنمية البشرية	16
الأردن والتنمية البشرية في المنطقة العربية	16
السياق التنموي الأردني	17
بيانات محدثة عن التقدم في مسيرة التنمية البشرية	19
التنمية البشرية في أنحاء الأردن	19
الفقر البشري في الأردن	23
البعد المرتبط بالنوع الاجتماعي	23
نتائج	28
منهجية سبل المعيشة المستدامة	29
استقصاء الفقر	29
الفصل الثاني : الفقراء وقابلية التعرض للأزمات	
سياق قابلية التعرض للأزمات	38
سلسلة من الصدمات الإقليمية	38
الصدمات الإقليمية 2000 – 2004	42
التكيف مع قابلية التعرض للأزمات	43
التكيف مع فرص العمل الجديدة	48
نتائج وتوصيات	50
الفصل الثالث : نظرة مركزة على الفقراء	
استقصاء الفقر	54
فهم الفقر	55
مضامين لصانعي القرار	57
الوصول إلى الموجودات والموارد	60
رأس المال البشري: التعليم	60
رأس المال البشري: الصحة	62
رأس المال الطبيعي	65
رأس المال المادي	66
رأس المال الاجتماعي	68
رأس المال المالي	71
الموجودات والموارد والاستحقاقات	74

الفصل الرابع: سياسات مكافحة الفقر	
تعزيز السياسات والبرامج لصالح الفقراء	78
استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن	78
برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية	85
خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية	87
الخدمات العامة للفقراء	89
نتائج وتوصيات	95
الفصل الخامس: تعزيز المشروعات الصغيرة الخاصة والتشغيل	
المشروعات والتشغيل	98
المشروعات الصغيرة المايكروية	98
التحديات التي تواجه الفقراء ومشروعاتهم الميكروية	100
توصيات بشأن النساء ومؤسسات التمويل المايكروي	103
نتائج تتعلق بالقروض وبالمشروعات والتشغيل للفقراء	104
مشروعات التعاونيات التي يمتلكها المجتمع المحلي	105
فرص جديدة للتشغيل	107
توصيات للمشروعات الصغيرة والتشغيل	110
الفصل السادس: المطالبة بالحقوق	
التنمية القائمة على الحقوق	115
المبادئ الجوهدية للمنهجية القائمة على الحقوق	115
المطالبة بالحقوق في الأردن	117
المطالبة الفعالة بالحقوق	118
المساعدة الذاتية والعمل الجماعي	121
الإطار المؤسسي	121
التوصيات	123
الفصل السابع: المطالبة بالحقوق المرتبطة بالنوع الاجتماعي	
نقص المساواة في النوع الاجتماعي	128
اتجاهات متغيرة	131
محاربة الإساءة	132
التوصيات	135
الفصل الثامن: التنمية المحلية، والمشارَكة والحُكم	
الحكم الديمقراطي	139
تقريب الحكومة من الفقراء	140
برنامج تنمية المحافظات	140
إصلاح البلديات	143
تقديم الخدمات على المستوى المحلي	145
الحكم وكفاءة الخدمات العامة	145
توصيات	148
الملاحق	
الحواشي	151
الملحق 1 : المصطلحات المستخدمة في منهجية سبل المعيشة المستدامة	159
الملحق 2: الملحق الإحصائي	161
الملحق 3: منهجية الدراسة التشاورية	165
الملحق 4: المؤشرات الوطنية	172
الملحق 5: المؤشرات الرئيسية على مستوى المحافظة	176

قائمة الأطر والأشكال والجداول والخرائط

الأطر		
الإطار 1–1	التنمية البشرية متعددة الجوانب، وتشتمل على خصائص عيانية ملموسة وخفية	16
الإطار 1–2	فرضت بيئة الأردن الطبيعية الهشة قيودها دائماً على خياراته التنموية	18
الإطار 1–3	المواقع التي تمت فيها عملية التشاور مع المجتمعات المحلية	31
الإطار 1–4	منهجية سبل المعيشة المستدامة	32
الإطار 2 –1	فهم قابلية التعرض للأزمات	38
الإطار 2–2	اتجاهات مصادر الدخل في دير الكهف	46
الإطار 2 –3	من الزراعة إلى التجارة	46
الإطار 2 –4	ارتفاع تكاليف الخدمات الأساسية	47
الإطار 2–5	آثار الخصخصة على سبل المعيشة المحلية	47
الإطار 2 –6	الناس الفقراء في صخرة يحللون الصدمات ويحددون الأساليب التي استخدموها للتكيف معها	48
الإطار 2–7	تقسيم العمل في وادي الأردن كما يحدده المستجيبون في الشونة الجنوبية	49
الإطار 2–8	استراتيجيات التكيف الخاصة بمجابهة الفقر قد تحد من تحسين مستوى المعيشة في المستقبل	50
الإطار 3–1	التفاوت بين الأغنياء والفقراء	55
الإطار 3–2	محدودية صوت الفقراء	55
الإطار 3–3	الأطفال هم الذين يتحملون وطأة الفقر في أغلب الحالات	56
الإطار 3–4	مفاهيم الفقراء وانطباعاتهم عن خصائص الثروة والفقر في مجتمعاتهم من خلال التحليل الذي أجري على ثلاثة مجتمعات محلية تعيش فوق معدل الفقر في الأردن	58
الإطار 3–5	تحسين الوصول إلى التعليم	61
الإطار 3–6	أثر حالات الإعاقة على الصعيد العائلي	62
الإطار 3–7	التعايش مع الإعاقة	63
الإطار 3–8	الخصخصة والتقاعد وفقدان التأمين الصحي	64
الإطار 3–9	تحسين الوصول إلى الصحة	64
الإطار 3–10	الحلول غير الرسمية لمشكلات تملك الأرض	66
الإطار 3–11	تحسين الوصول إلى رأس المال الطبيعي	66
الإطار 3–12	المبالغة في الاستثمار في الإسكان قد تؤدي إلى إلحاق الضرر بمستوى المعيشة	67
الإطار 3–13	يمكن للمنزل أن يوفر نقداً مالياً في حالات الطوارئ	67
الإطار 3–14	ليس بوسع "أفقر الفقراء" أن يتحملوا كلفة الخدمات الأساسية	68
الإطار 3–15	تحسين الوصول إلى رأس المال المادي	69
الإطار 3–16	تحسين الوصول إلى رأس المال الاجتماعي	71
الإطار 3–17	الفقراء مرغمون على دخول الاقتصاد النقدي	72
الإطار 3–18	نظام "الجمعية" في النظيف	72
الأطار 3–19	تحسين الوصول إلى رأس المال المالي	73
الإطار 4–1	أشكال المعونة التي كان صندوق المعونة الوطنية يقدمها عام 2001 قبل تنفيذ برنامج الإصلاح في إطار برنامج مكافحة الفقر في الأردن	80
الإطار 4–2	المطالبة بالحقوق تستغرق وقتاً طويلاً	80
الإطار 4–3	الوظائف الجديدة تتطلب مهارات جديدة	83
الإطار 4–4	منجزات استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن، أيار 2004	84
الإطار 4–5	منهجيات محتملة لتعزيز المحصلات الإيجابية للفقراء ضمن البرامج الحالية لاستراتيجية مكافحة الفقر في الأردن	85

الإطار 4–6	الإنجازات الرئيسية ضمن برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي 2002–2004 وآثارها على الفقراء (أيار 2004)	88
الإطار 4–7	العناصر الرئيسية في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006 والقضايا التي يجدر النظر فيها لضمان محصلات أكثر إيجابية للفقراء	90
الإطار 4–8	الموازنات والمساءلة	92
الإطار 4–9	خدمة المتعاملين في الدوائر الحكومية	92
الإطار 4–10	دمج النوع الاجتماعي في عملية التخطيط الوطني	93
الإطار 5–1	مركز موحد والدعم الذي يقدم للرياديين	99
الإطار 5–2	الاحتفاء بالنساء الرائدات الناجحات في المشروعات الصغيرة	99
الإطار 5–3	المشروعات المعرضة لقابلية التأثر بالصدمات، واستراتيجيات التعايش الفعالة	101
الإطار 5–4	استراتيجيات ناجحة للتعايش	101
الإطار 5–5	النجاح في المشروع الخاص يسهم في رفاه الأسرة.	102
الإطار 5–6	امرأة ناجحة في مشروعها الخاص: مقاومة الضغط من الأخ	103
الإطار 5–7	المشروعات الفاشلة قد تؤدي إلى الديون	103
الإطار 5–8	تقدير عالٍ من جانب النساء لفرص العمل في المناطق الصناعية المؤهلة	107
الإطار 5–9	العوائق المرتبطة بالنوع الاجتماعي في موقع العمل	107
الأطار 5–10	العمل في المصانع لا يجذب جميع النساء	107
الإطار 5–11	يسهم العمل في المناطق الصناعية المؤهلة في دعم الأسر التي ترأسها النساء	108
الإطار 5–12	يبدي العاملون في المناطق الصناعية المؤهلة قلقهم من أوضاع الأجور	109
الإطار 6–1	الحقوق والاستحقاقات – العناصر الأساسية في منهجية سبل المعيشة المستدامة	115
الأطار 6–2	الفوارق بين المنهجية القائمة على الحقوق والمنهجية القائمة على الاحتياجات	116
الإطار 6–3	جلالة الملك عبدالله الثاني – صوت مناصرٌ للفقراء	117
الإطار 6–4	'الواسطة' في الأردن	117
الإطار 6–5	الحكم السيئ واستخدام الوساطات	118
الإطار 6–6	الحصول على حق التعليم	119
الإطار 6–7	حق "رجاء" في الحياة العائلية	119
الإطار 6–8	العمل الجماعي سعياً لإحقاق الحقوق	120
الإطار 6–9	نموذج للممارسة القائمة على الحقوق	121
الإطار 6–10	تعزيز الديمقراطية: وزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية	122
الإطار 7–1	خيارات محدودة أمام النساء الشابات	129
الإطار 7–2	عمل الرجال وعمل النساء	130
الأطار 7–3	التحديات التي تواجه النساء العاملات	132
الإطار 7–4	النساء والرجال في دير الكهف يحللون آثار التغيير الاجتماعي والاقتصادي على حياتهم	132
الإطار 7–5	نطاق وحجم العنف الأسري: لملمة خيوط المشكلة	133
الإطار 8–1	الحكم الصالح والحكم الديمقراطي	139
الإطار 8–2	تفويض السلطة ينمي الاعتماد على الذات	139
الإطار 8–3	الفوائد المحتملة للامركزية	140
الإطار 8–4	مادبا: عملية تشاورية مستجدة	141
الإطار 8–5	البلديات والتنمية المحلية	143
الإطار 8–6	معالجة 'الواسطة' على المستوى المحلي	144
الإطار 8–7	الخدمة العامة قضيةٌ عامة	145
الإطار 8–8	شبكة الباحثين المحليين في الأردن	146
الإطار 8–9	وزارة التنمية الاجتماعية والمشروعات الريادية لتطوير العمل المجتمعي المبني على تعدد الشركاء	146
الإطار 8–10	تعزيز المشاركة الحقيقية	147
الأشكال		
الشكل (أ)	خارطة الأردن	11
الشكل 1–1	قيم دليل التنمية البشرية في الدول العربية 1998 و2001 مرتبة حسب قيمة 2001	17
الشكل 1–2	مكونات دليل التنمية البشرية في الدول العربية، 2001	17
الشكل 1–3	التركيب العمري للسكان (٪)، 2002	19
الشكل 1–4	توزيع السكان في الأردن حسب المحافظة (بالألف)، 2002	19
الشكل 1–5	مكونات دليل التنمية البشرية حسب المحافظة، 2002	20

الشكل 1–6	قيم دليل التنمية البشرية حسب المحافظة، 1997 و2002 مرتبة حسب قيمة 2002	20
الشكل 1–7	نسبة التغير في مكونات دليل التنمية البشرية حسب المحافظة، 1997–2002	22
الشكل 1–8	نسبة التغير في قيمة دليل التنمية البشرية حسب المحافظة، 1997–2002	22
الشكل 1–9	نسب الالتحاق بالتعليم (٪) حسب المحافظة، 2002	22
الشكل 1–10	معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين، حسب المحافظة، 2002	22
الشكل 1–11	نسبة التغير في دليل الناتج المحلي الإجمالي حسب المحافظة، 1997–2002	23
الشكل 1–12	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار حسب تعادل القوة الشرائية) حسب المحافظة، 2002	23
الشكل 1–13	نسبة التغير في قيم دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي حسب المحافظة، 1997–2002	24
الشكل 1–14	قيم دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي حسب المحافظة، 1997 و2002	24
الشكل 1–15	التفاوت بين قيم دليل التنمية البشرية ودليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي حسب المحافظة، 2002	25
الشكل 1–16	قيم دليل التنمية البشرية ودليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي حسب المحافظة، 2002	25
الشكل 1–17	الفجوة في معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين الذكور والإناث حسب المحافظة، 2002	25
الشكل 1–18	معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين حسب المحافظة والجنس، 2002	25
الشكل 1–19	توقع الحياة عند الولادة في الأردن حسب الجنس، 1997و2002	26
الشكل 1–20	معدل البطالة بين الذكور والإناث 1998–2002	26
الشكل 1–21	الفجوة في الالتحاق بالتعليم بين الذكور والإناث حسب المحافظة، 2002	27
الشكل 1–22	معدل الالتحاق بالتعليم حسب الجنس والمحافظة، 2002	27
الشكل 1–23	الفرق بين دليل الناتج المحلي الإجمالي في دليل التنمية البشرية ودليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي حسب المحافظات، 2002	27
الشكل 1–24	مكون دليل الناتج المحلي الإجمالي في دليل التنمية البشرية ودليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي حسب المحافظات، 2002	27
الشكل 1–25	الإطار التحليلي لسبل المعيشة المستدامة	32
الشكل 2–1	سكان الأردن لسنوات مختارة	38
الشكل 2–2	المنح (المساعدات) كنسبة من عائدات الحكومة الأردنية 1966–1999	39
الشكل 2–3	القروض كنسبة من عائدات الحكومة الأردنية 1970 – 1998	40
الشكل 2–4	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة، 1986–2003	41
الشكل 2–5	الاستثمارات الأجنبية المباشرة، 1996–2002	42
الشكل 2–6	الدخل المتأتي من المواقع السياحية، 1994–2002	43
الشكل 2–7	عوائد السياحة في الأردن، 1994–2002	43
الشكل 2–8	توزيع السياح القادمين للأردن حسب أصولهم، 2000 و2002	43
الشكل 2–9	المنح الأجنبية (بالمليون دينار أردني)، 1998–2003	44
الشكل 2–10	تساقط الأمطار السنوي (بالملم) في الصفاوي (قرب دير الكهف) 1994–2002	45
الجداول		
الجدول 1–1	دليل التنمية البشرية في الأردن 1990–2003	20
الجدول 1–2	مكونات دليل التنمية البشرية حسب المحافظات، 1997 و2002	21
الجدول 1–3	دليل الفقر البشري	23
الجدول 1–4	دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي حسب المحافظات، 1997 و2002	24
الجدول 1–5	التغيرات في قياس التمكين المرتبط بالنوع الاجتماعي، ومكوناته في الفترة 1995/1997 و2002/03	28
الجدول 2–1	الأردنيون الذين يعيشون ويعملون في الخارج 1980–2002	39
الجدول 2–2	غير الأردنيين العاملون في الأردن (العدد الفعلي والنسبة (٪) من القوى العاملة)	39
الجدول 2–3	توزيع السكان حسب الحضر والريف في الأردن، 1952–2002	44
الجدول 2–4	الثروة الحيوانية في الأردن، 1995–2002	45
الجدول 4–1	برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي: الميزانية المرصودة والإنفاق الحقيقي حتى شهر أيار 2004 (مليون دينار)	86
الجدول 4–2	المتطلبات المالية للبرامج التنموية في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004– 2006 (مليون دينار)	88
الجدول 5–1	التعاونيات التي أقيمت ضمن برنامج تنمية تجمعات القرى الريفية باستثمار ما يزيد على 100 ألف دينار (141 ألف دولار) للمشروع الواحد	104
الجدول 5–2	العمالة المحلية والأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة (كنسبة مئوية من المجموع)	108
الجدول 5–3	مستوى العمالة الأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة بالمقارنة مع المعدلات المتفق عليها (٪)	108
الجدول 8–1	أنماط الإنفاق على المشروعات التنموية على مستوى المحافظة	141

نظرة مركزة على الفقراء

رسائل التقرير الرئيسية

يركز تقرير التنمية البشرية على الفقراء والمهمشين في الأردن لتمكينهم من تحقيق محصلات إيجابية لسبل المعيشة المستدامة. ويتضمن كل فصل توصيات تفصيلية تستهدف تلبية احتياجات هذه الفئات. وتبرز من خلال هذه التوصيات منظومة من الرسائل الهامة التي تتقاطع مع الفصول كافة.

1. ينبغي المحافظة على النمو الاقتصادي الكلي ومواصلة إنجازات التنمية البشرية، وهذا يتطلب تدخلات إضافية لضمان مشاركة جميع فئات المجتمع الأردني (وخاصة الفقراء والنساء والمعوقين) في العملية التنموية. وعلى جميع الأطراف المعنية بالتنمية الالتزام بشكل فعّال بتقييم تأثير تدخلاتهم على الفئات الفرعية من الفقراء وتوجيهها لتكون عوائدها أكثر شمولاً وإنصافاً.

2. إن مكافحة الفقر لا تتطلب دائماً استثمار مخصصات مالية إضافية. فقد يتحقق الكثير عن طريق إزالة المعيقات على مستوى السياسات والمؤسسات والإجراءات التي تمنع الفقراء من الوصول إلى الموارد والخدمات المتاحة. ويمكن لعمليات التدقيق المساند للفقراء والمرتبط بالنوع الاجتماعي، التي تجرى على خطط التنمية الاقتصادية الاجتماعية. أن تساعد على تحديد المجالات التي يمكن للفقراء والمهمشين الإفادة فيها من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية بشكل أكبر.

3. يتوجب على الحكومة، في سياق برامج التصحيح الاقتصادي والانتقال إلى اقتصاد العولمة، مواصلة السعي لحماية الفقراء وتوفير شبكات الحماية، وبذل الجهود للتأكد من أن السياسات الهادفة إلى تحقيق المكاسب على مستوى الاقتصاد الكلي لن تخلف آثاراً سلبية على الفقراء.

4. إن المبادرات الحكومية الرامية إلى التوسع في مجالات الاستخدام والتشغيل مهمة بحد ذاتها، غير أنها لا تؤدي دائماً بالضرورة إلى تعزيز رفاه الفقراء. ويجب العمل للتأكد من أن فرص التشغيل الجديدة تتطابق مع معايير العمل اللائق، وأن الفقراء يحققون مكاسب ومنافع مستدامة من هذه المبادرات على المدى البعيد.

5. تصبح مشاركة الفقراء أكثر فاعلية في تخطيط وتنفيذ التنمية المحلية عند تطبيق اللامركزية. وعلى مقدمي الخدمات وضع أنظمة يتمكن الفقراء من خلالها من طرح اهتماماتهم وآرائهم، والعمل معهم لحل المشكلات المحلية. كما ينبغي على آليات تعزيز وتقوية الروابط بين التنمية المحلية والحكم الديمقراطي تحسين الوصول إلى الخدمات المطلوبة على مستوى المجتمع المحلي.

6. تدعو مبادرات الإصلاح الحالية التي تقودها الحكومة إلى التركيز على قضايا الحكم الصالح، والديمقراطية، وتمهد الطريق لظهور نوع جديد من التعاقدات الاجتماعية. ويتوجب على مؤسسات المجتمع المدني أن تشارك بصورة فعالة في عملية الإصلاح، وتساعد على إيجاد قنوات يكون للفقراء والمهمشين من خلالها صوتٌ مباشر ومؤثرٌ في هذه العملية.

7. تتحقق التنمية المستدامة بشكل أفضل عند اتباع المنهجية القائمة على الحقوق التي تعامل جميع المواطنين على قدم المساواة. وينبغي أن تخضع الهيئات المكلفة بأداء الواجب للمساءلة من جانب المواطنين، وأن تستحدث آليات واضحة تمكّن المواطنين (ولا سيما الفقراء) من المطالبة باستحقاقاتهم، غير أن ذلك يستلزم تنمية روح المواطنة النشطة، ليتسنى للفقراء أن يصبحوا أكثر اعتماداً على أنفسهم ويعملوا بصورة جماعية لاستغلال ما لديهم من موارد على نحو أكثر كفاءة وفعالية.

8. تواجه النساء في المجتمعات المحلية ذات الموارد المحدودة صعوبات واضحة في المطالبة بحقوقهن واستحقاقاتهن، وهذا يحرمهن من التعبير عن آرائهن وممارسة خياراتهن، وهذه من الأمور الأساسية لكرامة الإنسان. ويشكل التمييز على مستوى الأسرة والمجتمع المحلي عقبة إضافية أمام التنمية العادلة، وينبغي التصدي له كأولوية. ولا يمكن تحقيق التنمية المستدامة في الأردن دون مشاركة كاملة وفعالة من قبل النساء.

نظرة عامة

نظرة مركزة على الفقراء

التنمية البشرية

بيانات محدثة عن مسيرة التقدم

يضع الأردن قضية التنمية البشرية في مصاف الأولويات الوطنية. فما زالت المملكة تستثمر جانباً مهماً من الموارد لتضمن لجميع المواطنين الإفادة من توفر خدمات الصحة والتعليم والتمتع بمستوى من العيش الكريم. وعلى الرغم من شح الموارد الطبيعية واحتياجات القطاعات الفتية المتزايدة من السكان، فقد حقق الأردن تقدماً بطيئاً ولكنه مطرد نحو أهداف التنمية البشرية.

فبين عامي1997و2002، ارتفعت قيمة دليل التنمية البشرية في الأردن من 0.715 إلى 0.747 (على مقياس يمتد من صفر إلى واحد). ويعود هذا التزايد أساساً إلى ما طرأ من تحسن في دليل التنمية البشرية على عنصري العمر المتوقع عند الولادة والتعليم. كما أن الأردن حقق تقدماً على دليل الفقر البشري، الذي انخفض من 9.8% إلى 7.4%. ومن العلامات البارزة في هذا الصدد أن 98.5% من السكان يحصلون الآن على الخدمات الصحية. وإذا أخذنا بالاعتبار الضغوط الخارجية التي أثرت في مسيرة التنمية في السنوات الأخيرة، فإنه يحق للأردن أن يفخر بما حققه من إنجازات؛ فهو بمعدلات دليل التنمية البشرية يحتل حالياً المرتبة التاسعة بين تسع عشرة دولة عربية.

غير أن وجوها من التفاوت في التنمية البشرية ما زالت قائمة على مستوى المناطق داخل الأردن. فالمواطنون المقيمون في محافظة عمان الذين يبلغ عددهم 2.02 مليون نسمة، يحتلون مستويات عالية من التنمية البشرية (حيث تبلغ قيمة دليل التنمية البشرية 0.767). ويعود ذلك، بصورة أساسية، إلى معدل دخل الفرد الذي يبلغ 1,134 ديناراً أردنياً (أي نحو 1,598 دولاراً) في محافظة عمان، مقارنة بالمعدل الوطني على مستوى الأردن والبالغ 918.4 دينار (1295 دولاراً) عام 2002. على أن مستوى التنمية في محافظات معان، والمفرق، والطفيلة يظل متدنياً نسبياً، حيث تبلغ قيم دليل التنمية البشرية 0.697، 0.706 و0.718 على التوالي. وتصل قيمة دليل الناتج المحلي الإجمالي إلى أدنى درجاتها في المفرق (0.565)؛ إذ لا يتعدى معدل دخل الفرد فيها 656.4 ديناراً (925.5 دولاراً). ويظل تفاوت التنمية البشرية بين المحافظات يمثل تحدياً رئيسياً لتحقيق العدالة والاندماج الاجتماعي. كما أن ثمة تفاوتاً بارزاً بين الجنسين في أرجاء البلاد.

وثمة دلائل على أن فجوة التنمية البشرية في بعض مناطق الأردن وفيما بينها آخذة بالانكماش. فبين 1997 و2002 حققت محافظتا معان والطفيلة زيادة مهمة في موقعيهما على دليل التنمية البشرية (6.4% و8% مقارنة بالمعدل الوطني العام الذي يبلغ 4.5%). وفي كلتا المحافظتين، تتزايد معدلات الالتحاق بالتعليم. كما أن عجلون، التي احتلت المرتبة الخامسة في دليل التنمية البشرية، تواجه نسبة من الأمية تزيد عن المعدل العام، غير أنها تسجل النسبة الأعلى في الالتحاق بالتعليم في البلاد. وتسجل مادبا النسبة الأدنى نسبياً على دليل مستوى المعيشة، غير أن فيها النسبة الأعلى من ناحية العمر المتوقع عند الولادة وهي 74 سنة، مقارنة بالمعدل الوطني العام الذي يعادل 71.5 سنة.

غير أن الاتجاهات الأخيرة في ميدان التنمية البشرية لم تكن إيجابية بمجموعها. فالزرقاء، وهي محافظة بلغت درجة عالية من التطور الحضري، وتضم 15.7% من إجمالي السكان في الأردن، أظهرت أدنى مستوى من الزيادة في دليل التنمية البشرية (2.5%) خلال تلك الفترة. كما انخفض دخل الفرد فيها من 694.9 دينارا

يستمر الأردن في التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية البشرية

هناك وجوه من التفاوت في التنمية البشرية مازالت قائمة على مستوى المناطق داخل الأردن

(979.81 دولاراً) إلى 684.6 ديناراً (965.3 دولاراً). وانخفضت معدلات النشاط الاقتصادي، وارتفعت معدلات البطالة خلال تلك الفترة. ورغم الارتفاع النسبي في نسبة الملمين بالقراءة والكتابة في هذه المحافظة، فإن معدلات الالتحاق بالتعليم آخذة بالتناقص. كما أن ترتيب الزرقاء على دليل التنمية البشرية هبط من المرتبة الثالثة إلى السادسة بين المحافظات. وينبغي استقصاء الوضع بصورة معمقة في الزرقاء لتحديد الأسباب ولتنفيذ خطط فعالة للحد من هذا الاتجاه وتحويل مساره.

إيجاد فرص عمل للشباب من أهم التحديات التي تواجه عملية التنمية

تحديات التنمية في الأردن

إن خيارات التنمية المطروحة أمام الأردن تعاني من القيود التي تفرضها عليها قاعدة الموارد الطبيعية المحدودة، ولا سيما شح المياه وضيق الأراضي الزراعية الخصبة. فحالات الجفاف الممتدة، كما هو الحال في دول كثيرة، أدت إلى الاستغلال الجائر لموارد المياه المتاحة، وقللت من خصوبة التربة ونمو الثروة الحيوانية في المناطق الزراعية. وفي الحالات التي تشح فيها الموارد ويتعذر الوصول إليها واستغلالها، فإن الفقراء يكونون في أغلب الأحيان هم الأكثر تضرراً. وقد أخذ الفقراء في المجتمعات المحلية الريفية بالتخلي عن الزراعة وتربية الماشية كمصدرين للرزق وكسب المعيشة.

أثر عدم الاستقرار الإقليمي سلباً على مستويات المعيشة

من جهة أخرى، فإن الصورة الديموغرافية في الأردن تنطوي على تحديات جدية. حيث إن ما يقرب من 70% من السكان لم يتجاوزوا التاسعة والعشرين من العمر. ومع أن معدل الخصوبة الإجمالية قد تناقص بصورة لافتة في السنوات الأخيرة، فإنه توقف على ما يبدو عند (3.7). وينبغي بذل المزيد من الجهد لتخفيض هذا المعدل.

إن الطابع الفتي للأغلبية العظمى من السكان يفترض بالضرورة استثمار موارد مهمة في الخدمات التعليمية والصحية. وفي الوقت نفسه، فإن القطاعات الشابة المتعلمة من السكان تمثل إحدى الثروات الرئيسية في البلاد – إذا أحسن توجيه طاقاتها ومهاراتها نحو التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ومن التحديات الكبرى في هذا السياق إيجاد فرص العمل لاستيعاب ما يقرب من 40 ألفا ممن يدخلون سوق العمل كل سنة، علاوة على منح الفرص لنحو 194 ألفا ممن يعانون البطالة في الوقت الحاضر.

برامج مكافحة الفقر يجب أن تصمم لتلبية الاحتياجات الخاصة للمجموعات الفرعية من الفقراء

الفقر وسبل المعيشة المستدامة

إن ندرة الموارد تحد من فرص النمو. فما زال الأداء الاقتصادي أضعف مما كان متوقعاً. ويعود ذلك أساساً إلى الآثار التي تخلفها أوضاع عدم الاستقرار الإقليمي. فقد ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بالدولار حسب تعادل القوة الشرائية) من 3,450 دولاراً عام 1997 إلى 4,129 دولاراً عام 2002، أي نحو 20% خلال تلك الفترة. غير أن علينا أن نتذكر أن دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كان 4,380 دولاراً عام 1993: وهذا يعني أن مستوى المعيشة لم يكن يتحسن بصورة ملحوظة على امتداد هذه الفترة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المؤشرات الوطنية العامة لا تظهر التباينات بين شرائح المجتمع المختلفة.

ويظل الفقر عقبةً كبرى في مسيرة التنمية البشرية ويحول، بالتالي، بين قطاع واسع من السكان وبين الوصول إلى مستوى لائق من المعيشة يمكنهم من استثمار طاقاتهم الكامنة على الوجه الأكمل. ومن التحديات الرئيسية أمام صانعي القرار عبر السنوات الماضية قلة توفر معلومات محدثة عن الفقر. وتلاحظ "استراتيجية مكافحة الفقر" التي اعتمدتها الحكومة الأردنية عام 2002 أن "لا أحد يعرف بدقة عدد الأردنيين الفقراء اليوم، ولا أين يعيشون، ولا طبيعة الخصائص الديموغرافية التي يتميزون بها." وفي غياب البيانات المحدثة تعتمد الاستراتيجية على تحليل البنك الدولي لعام 2001 والذي استند على مسح نفقات ودخل الأسرة لعام 1997 والذي يشير إلى أن 11.7% من السكان يعيشون دون خط الفقر. وسيصار إلى احتساب خط جديد للفقر خلال هذا العام 2004 استناداً إلى المسح الذي أجري في العامين 2002/2003. وإذا أخذنا في الحسبان القوى الديناميكية المركبة التي أثرت في خيارات التنمية في الأردن خلال السنوات الماضية، فإنه يمكننا أن نتوقع تغيراتٍ مهمةً في طبيعة الفقر وحجمه ودرجاته منذ المسح الأخير.

إن فعالية استراتيجيات مكافحة الفقر تظهر في أجلى صورها عندما تستهدف "جيوب الفقر" التي تزداد فيها كثافة الفقراء بصورة غير متوازنة. وفي أوساط جيوب الفقر هذه، يشيع انطباع بأن الفقر آخذ بالتزايد، ويشعر الفقراء أنهم لم ينتفعوا كما ينبغي من فوائد النمو الاقتصادي والتغير الاجتماعي. وسيقدم مسح نفقات ودخل الأسرة 2002/2003 بياناتٍ تفصيليةً موزعةً على مستوى اللواء والقضاء، مما سيساعد على تحديد هذه

المواقع في أنحاء البلاد لوضع تدخلات تستهدف احتياجات الفئات الفقيرة الفعلية.

إن مقارنة وجوه التفاوت بين الشرائح المختلفة من الفئات الفقيرة تساعد صناع القرار على توجيه تدخلاتهم بحيث تلبي احتياجات محددة. ويحدد هذا التقرير فئات فرعية من الفقراء: فهناك "أفقر الفقراء" الذين يعتمدون على المعونة النقدية؛ و"الفقراء المدبرون؛ القادرون على التكيف" الذين لا يكفي دخلهم للإبقاء على الأسرة فوق خط الفقر؛ وهناك الفئة الثالثة من "شبه الفقراء" الذين يواجهون مخاطر الانزلاق إلى ما دون خط الفقر إذا ما ساءت الأوضاع والظروف الاقتصادية والاجتماعية. وإذا ما كشف تحليل خط الفقر الجديد النقاب عن عدم ارتفاع مستوى الفقر خلال السنوات الخمس الماضية، فقد يعود ذلك إلى نتائج التدخلات والخطط الهادفة إلى تخفيف الفقر. وعلى ضوء ذلك، فمن الضروري تقييم تلك البرامج بغرض استيعاب الدروس المستقاة واستخلاص النتائج وتطوير البرامج القائمة. إن مسح نفقات ودخل الأسرة 2003/2002 سيساعد صانعي القرار وواضعي السياسات على وضع برامج تستهدف تلبية احتياجات الفئات الفرعية من الفقراء وبالتالي تحقيق اندماج اجتماعي أكثر شمولاً واتساعاً.

إن منهجية سبل المعيشة المستدامة التي يدعو إليها هذا التقرير تطرح كثيراً من الآراء التي يمكنها أن تعزز من فعالية الاستراتيجيات الهادفة إلى مكافحة الفقر في الأردن. وهذه المنهجية تضع الفقراء في بؤرة تحليلاتها واهتماماتها، من أجل فهم الفقر من منظور الفقراء أنفسهم. وقد جمع هذا التقرير وجهات النظر عبر سلسلة واسعة من لقاءات التشاور وتبادل الرأي شارك فيها ما يزيد على ثمانمائة من قيادات المجتمعات المحلية. واختيرت سبعة مجتمعات محلية فقيرة بصورة متعمدة لاكتشاف جوانب التداخل والديناميكية والتنوع في ظاهرة الفقر في جميع أنحاء البلاد. وطرحت خلال جلسات التشاور هذه عدة آراء ثاقبة وجديرة بالاهتمام حول:

- آثار الصدمات الأخيرة وأساليب التكيف التي انتهجها الفقراء.
- الاستراتيجيات المتغيرة لسبل المعيشة التي يتبعها الفقراء أثناء تكيفهم مع التغيير.
- الأصول والموارد التي يثمن الفقراء قيمتها ويستغلونها لوضع استراتيجيات سبل المعيشة المستدامة.
- السياسات والمؤسسات والإجراءات التي تساند مساعي الفقراء أو تقف في طريقهم.
- المدى الذي قد يذهب إليه الفقراء في مطالبتهم باستحقاقاتهم وفي ممارستهم لحقوقهم.

التكيف مع قابلية التعرض للصدمات

من منظور منهجية سبل المعيشة المستدامة، ينبغي وضع حياة الفقراء وكفاحهم من أجل البقاء والارتقاء بأوضاعهم في سياق البيئة السياسية والاقتصادية العريضة التي يعيشون فيها. وقد تغيرت هذه البيئة بصورة مهمة خلال العقود القليلة الماضية التي شهد فيها الأردن تحولات عميقة ومتسارعة في الميادين الاجتماعية والاقتصادية. وجاءت أكثر هذه التحولات في أعقاب سلسلة من الصدمات والأحداث الطارئة التي أوجبت على البلاد التعايش معها.

لقد خضعت مسيرة التنمية في الأردن لعدة عوامل خارجية لا يمكن التحكم فيها إلا بقدر محدود. فموقع الأردن الاستراتيجي جعله أكثر عرضة للتأثر بالنزاعات الإقليمية التي حددت مسارات التنمية فيه. وخلال جلسات التشاور التي عقدت في نطاق هذا التقرير مع المجتمعات المحلية، تبادل المجتمعون الرأي حول صدمة حرب الخليج الثانية 1991، وتأثيرها السلبي على الفقراء. والمنافع القصيرة الأمد التي جلبها استخدامهم وعملهم عند ازدهار عمليات البناء في المناطق الحضرية، رافقها على حد قولهم، التزاحم المتزايد من أجل الاستئثار بالموارد المحدودة. وارتفعت أجور السكن بصورة كبيرة مثلما تزايدت المنافسة على فرص العمل. وترك تقلص أسواق المنتجات الزراعية أثراً سلبياً على فقراء المناطق الريفية. كما أن اضطرار الفقراء للتكيف مع الأوضاع المستجدة أدى إلى تآكل ما لديهم من أصول وموارد، وأسهم في تردي أوضاعهم على المدى الطويل. وكما هو معروف، فإن آثار الصدمات تراكمية بطبيعتها، ولم يكن الفقراء، على هذا الأساس، يرون إلا قدراً يسيراً من التغير الإيجابي في أحوالهم خلال السنوات الماضية.

ولقد تعاظمت الآثار السلبية على الفقراء في السنوات القليلة الأخيرة من جراء الانتفاضة الفلسطينية المستمرة، والتداعيات التي أعقبت أحداث الحادي عشر من أيلول 2001 وقيام التحالف بقيادة الولايات المتحدة باحتلال العراق. وظهرت في تلك الأثناء مواطن الضعف وقابلية التأثر بصورة خاصة لدى الفقراء لأوضاع عدم الاستقرار

تتأثر خيارات الأردن التنموية بالعوامل الخارجية الخارجة عن سيطرته

لم تعد تربية المواشي والزراعة استراتيجيات سبل معيشة ناجعة للفقراء في المناطق الريفية

ينبغي إيجاد آليات لحماية الفقراء من أثر السياسات المتبعة ضمن برنامج التصحيح الاقتصادي

يفتقر الفقراء في الريف إلى المهارات الملائمة للتكيّف مع سبل المعيشة في المناطق الحضرية

توفير الدعم التنموي الموجه يساعد المجتمعات الريفية على التكيّف

يهاجر الرجال للبحث عن فرص تشغيل، ويزداد دخول النساء لسوق العمل

الاقتصادي والسياسي هذه. وتأثر شباب دخلوا سوق العمل في مجالات السياحة والمشروعات الصغيرة، كما تأثروا بانخفاض النشاط التجاري والاقتصادي مع تناقص أعداد السياح، وما زال القلق يساورهم حول الأمن الوظيفي على المدى البعيد. وفي كثير من الحالات، استطاع هؤلاء الشباب أن يتجاوزوا العقبات الاجتماعية والثقافية تمهيداً للدخول في سوق الاقتصاد الجديد. وإذا لم يكن هذا السلوك الذي ينطوي على عنصر المخاطرة مجزياً بالنسبة لهم، فقد يؤدي بهم الحال إلى الإحباط المتزايد والتبعية والتواكل.

لقد لحقت بالفقراء آثار عميقة الدلالة ناجمة عن السياسات الضرورية الرامية إلى إعادة الاستقرار والتوازن إلى الاقتصاد الكلي عن طريق برنامج التصحيح الاقتصادي. ففي أوساط الفقراء العاملين "المدبرين"، أدى ترشيد الاستخدام في القطاع العام إلى إغلاق واحد من الأبواب المهمة لسبل المعيشة، في الوقت الذي تناقصت فيه الفرص البديلة المتاحة للفقراء. وأسفر إلغاء الدعم عن الأعلاف عن آثار كبيرة على سبل المعيشة في المناطق الريفية. كما أن إلغاء دعم المحروقات ألحق الضرر بالمجتمعات المحلية الريفية والحضرية على حد سواء. ويشير الفقراء على نحو لا لبس فيه إلى الآثار التي لحقت بمستواهم المعيشي من جراء إعادة هيكلة المرافق العامة وعمليات الخصخصة. وتشكو بعض الأسر في أوساط "أفقر الفقراء" من عجزها عن سداد فواتير الخدمات العامة، مما يحرمها من هذه الخدمات لفترات طويلة. وقد تفضي السياسات إلى تقديم المنافع البعيدة المدى على المستوى الاقتصادي الكلي، بيد أن الفقراء عاجزون عن التعامل مع الكلفة المباشرة لهذه الاتجاهات. من هنا، فإن من الضروري وضع الآليات الكفيلة بتخفيف الآثار السلبية وتطوير شبكات للأمان تحمي بنية سبل المعيشة الهشة في الأوساط الفقيرة.

تغير سبل المعيشة لدى الفقراء

تمثل الجانب الأبرز في التغيرات التي شهدها الأردن في تبدل أحوال سبل المعيشة في المناطق الريفية. إن تضافر حالات الجفاف والرعي الجائر، وإلغاء الدعم على الأعلاف، يعني أن تربية الماشية لم تعد استراتيجية مجدية لكثير من الفقراء في المجتمعات المحلية الريفية. إذ لجأ كثير من الفقراء الذين واجهتهم كلفة المدخلات العالية وانخفاض المردود الاقتصادي إلى بيع ما لديهم من ماشية. وتشير الأرقام الوطنية إلى تناقص أعداد الماعز والخراف بين عامي 1995 و2002 من 3.54 مليون إلى 2.47 مليون. إن الثروة الحيوانية تمثل شكلاً رئيسياً من أشكال الادخار لدى الفقراء، وتفسح أمامهم المجال للتزود بالأموال النقدية في حالات الطوارئ المفاجئة. غير أن شبكة الأمان هذه آخذة بالتآكل، مما قد يضعف صمود الفقراء أمام الصدمات في المستقبل. كما أن لانكماش الثروة الحيوانية آثاراً واضحة على نوعية الغذاء ومستوى استهلاك البروتينات اللذين شهدا انخفاضاً في أوساط الفقراء. وفي الحالات التي تتمتع فيها المجتمعات المحلية بالدعم المفضي إلى التنمية، فإن ذلك سينعكس على ما يبدو في تزايد قدرتها على التعامل مع المرحلة الانتقالية وانتهاج سبل جديدة للمعيشة. أما المجتمعات المحلية التي لم يكن لها نصيب من الدعم، فإن الفئات الفقيرة بينها، ولا سيما أجيال المسنين، تكون أقل ثقة بما يمكن أن يخبأه المستقبل لهم.

في الوقت الذي تتغير فيه أنماط المعيشة الريفية، يواجه الأردن منظومة من التحديات التي تنطوي عليها عمليات التحضر المتزايد. إذ يتركز نحو 63% من إجمالي السكان في محافظات عمان والزرقاء وإربد. كما أن القطاعات السكانية التي تصنف ريفيةً في العادة قد انخفضت هذه الأيام إلى 22%، بعد أن كانت تعادل 62% عام 1952. وعند هجرة فقراء الريف إلى المراكز الحضرية، يكتشفون أن معارفهم ومهاراتهم التقليدية في كثير من الأحيان، لا تصلح ولا تلائم فرص العمل ولا متطلبات الاستخدام في المدينة. ولا بد في هذه الحالة من قيام برامج للتدريب المهني لإعادة توجيه الأجيال الشابة إلى الإفادة من الفرص الاقتصادية التي بدأت بالظهور في الآونة الأخيرة. ففي المجتمعات المحلية الحضرية، سيؤدي التغير الاجتماعي المتسارع إلى تزايد الضغط على الموارد المحدودة.

إن كثيراً من الرجال قد بدأوا يغادرون مجتمعاتهم المحلية سعياً وراء فرص عمل جديدة. ويصدق ذلك على المجتمعات الحضرية والريفية. كما أن أعداداً متزايدة من النساء قد أخذت تدخل سوق العمل بأجر، سواء في العمل الزراعي الموسمي أو في قطاع الصناعة. ويتميز نمط الاستخدام هذا، في أغلب الأحيان، بانخفاض الأجر وصعوبة شروط العمل وظروفه. غير أن جلسات التشاور التي عقدت في نطاق هذا التقرير تبين أن النساء يعربن عن تقديرهن لهذه الفرص في جميع

الأحوال. وتفيد النساء اللواتي دخلن القطاعات التي كانت في السابق لا تعتبر ملائمة لأدوار النوع الاجتماعي، أنهن يواجهن عقبات من جانب العائلة والمجتمع المحلي الواسع. ومن الضروري في هذه الحالة وضع السياسات الرامية إلى تشجيع النساء على دخول سوق العمل للمساهمة في دعم موارد الأسرة المالية.

ولاحظت بعض المجتمعات المحلية زيادة في مستوى عمالة الأطفال، ولا سيما في القطاع الزراعي. صحيح أن الأطفال قد درجوا في المجتمعات الريفية على العمل جنباً إلى جنب مع أفراد الأسرة الآخرين بعد انتهاء دوامهم المدرسي وخلال العطل، إلا أن الآباء والأمهات يفيدون أن إسهام الأطفال في العمل آخذ بالتزايد مما يؤدي، في بعض الأحيان، إلى انتزاعهم من مدارسهم وتكريسهم للعمل لمساندة الأسرة.

وفي أحد المجتمعات، ذكر الأهل أن الأطفال يعملون ما يعادل خمس ساعات في اليوم لقاء دينار أو دينار ونصف. ويعرب الأهل عن أسفهم إزاء هذا الوضع، غير أنهم لا يرون بديلاً عنه. ويتولى المجلس الوطني لشؤون الأسرة تنسيق الجهود الحكومية والمؤسسات المعنية بحقوق الطفل لمعالجة هذه القضية، إلا أن الحاجة تدعو إلى تعزيز المساعي وتخصيص المزيد من الموارد في هذا السبيل.

البناء على الأصول والموارد لدى الفقراء

مع تغير سبل المعيشة، ينبغي أن تتوافر للفقراء الفرص للانخراط بصورة نشطة في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فقد تبدت في سلسلة المناقشات والمشاورات منظومة واسعة من الأصول والموارد (البشرية والمادية والاجتماعية والطبيعية والمالية) التي يستخدمها الفقراء بصورة ابتكارية مرنة لتحسين سبل معيشتهم المستدامة.

وفي هذا السياق، يثمن الفقراء مستوى الخدمات الصحية ويعربون عن تقديرهم العالي للخدمات التي تقدمها الحكومة. والذين ينتفعون منهم من التأمين الصحي يعتبرونه واحداً من الأصول المهمة. ويظل الفقر، بالنسبة لهم، هو الحاجز الذي يحول بينهم وبين التمتع بصحة جيدة، خاصة عندما يكون غذاء الفقراء لا يوفر لهم مستوى التغذية الكافي للمحافظة على الصحة. كما أنهم يعتبرون الإعاقة عاملاً يسهم في تزايد الفقر على مستوى الأسرة. وتشكل التكاليف المباشرة للدواء والتكاليف الأخرى الخفية للمواصلات قيداً على وصولهم إلى الرعاية الصحية.

ويفيد الفقراء أن للتعليم قيمةً عالية خاصة لديهم، باعتباره استثماراً للمستقبل يساعدهم على الخروج من دائرة الفقر. وفي كثير من الحالات، يستثمر الفقراء مواردهم المحدودة لصالح أبنائهم بقصد إكسابهم المهارات المطلوبة في سوق العمل. ويلاحظ الفقراء أن خدمات التعليم الحالية لا تلبي احتياجاتهم وبأن حصولهم على هذه الخدمات يرتبط بالتكاليف الخفية للمواصلات والزي المدرسي، والرسوم والكتب المدرسية.

إن حصول فقراء الريف على الأرض يشكل عاملاً كبيراً لنجاح سبل المعيشة المستدامة، حيث إن تزايد نسب الوصول إلى هذا المورد سيسمح لهم بتنويع استراتيجيات سبل المعيشة في المناطق الريفية ويعزز قدرتهم على الاعتماد على أنفسهم. ويعتبر فقراء المدن توفر المساكن مورداً رئيسياً، رغم أنهم يرون أن السكن المستأجر يتسم عادة بالازدحام وارتفاع الكلفة وتردي الخدمات. ويعترف الفقراء بأهمية المشروعات الرامية إلى التطوير الحضري، خاصة عندما تكون المجتمعات المحلية طرفاً أصيلاً في مراحل العملية كافة.

أما "أفقر الفقراء" فإن حصولهم على المعونة النقدية يمثل بالنسبة لهم شبكة أمان تمكنهم من العيش، كما أن الدفعات النقدية تحد من انخراطهم في استراتيجيات بديلة لسبل المعيشة. وقد أدى ذلك في بعض الأحيان إلى شيوع ثقافة التواكل التي تشكل عبئاً على الدولة. ومن جهة أخرى فإن "الفقراء المدبرين" يعلقون أهمية كبيرة على الائتمانات المالية التي تمكنهم في المدى القصير من التعامل مع احتياجات الاستهلاك أو الاستثمار في المبادرات المدرة للدخل. ويلاحظ هؤلاء أن ثمة عوائق في سبيل الحصول على الائتمان النقدي ومشكلات في تسوية الديون.

وتشير جميع الدراسات التي أجريت في المجتمعات المحلية إلى أن الفقراء ينتفعون من مرافق البنية التحتية، غير أنهم يعانون من ارتفاع كلفة الخدمات. فالناس في المناطق الريفية يفتقرون إلى وسائل النقل الميسرة، ويعانون بالتالي من صعوبة الوصول إلى الأسواق والخدمات ومجالات الاستخدام. ورغم أن الفقراء يعربون عن شعورهم بالإحباط والعجز، فإن لديهم أفكاراً واضحة عن الإجراءات الواجب اتخاذها لإنقاذهم من دائرة الفقر، وهم يتحينون الفرص لعرض آرائهم والعمل بصورة أوثق مع الجهات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني لحل

لدى الفقراء أفكار واضحة عن الإجراءات التي يجب اتخاذها لمكافحة الفقر

ينبغي توفير استثمار أكبر لضمان أن يؤدي التدريب المهني إلى التشغيل

مشكلاتهم. وفي هذا الإطار يمكن إجراء تحسينات كبيرة، دون الحاجة إلى تخصيص موارد إضافية، من خلال انتهاج أساليب فعالة لتحديد الفئات المستهدفة، وصياغة البرامج لتلبية احتياجات محددة على الصعيد المحلي.

السياسات والمؤسسات والإجراءات

يستفيد الفقراء من وجود قطاع عام فاعل يكون المنتفعون هم محور الاهتمام فيه

التزمت الحكومة الأردنية بالتعامل بجدية مع احتياجات الفقراء عبر منظومة واسعة من المبادرات التي أوصت بها استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن. وقد بدأت بعض البرامج بالفعل بمعالجة الهموم التي طرحها الفقراء في جلسات التشاور . وتتصدر هذه المحاولات عملية إصلاح وتطوير برامج المعونة النقدية التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية، والتي تسهم في تقديم المعونات للفئات المعوزة بصورة أكثر كفاءة وفاعلية مع تخفيض كلفة المعاملات على الفقراء. كما أن الجهود المبذولة لإقامة نموذج الدخل التكميلي للأسرة ستزود الأسر الفقيرة بالحوافز اللازمة "للخروج بعملهم وجهدهم من دائرة الفقر"، علماً بأن مجموعة قليلة من أفقر الفقراء سيتمكنون من الاستجابة. وعندما يتسع نطاق هذا المشروع ليشمل "الفقراء المدبرين"، فإنه سيكون بمثابة تعويض عن الأجور المتدنية في القطاعات التي يجد الفقراء فرصة للعمل فيها. ويلعب التدريب المهني دوراً مركزياً في تحقيق النجاح للاتجاهات الداعية إلى الانتقال من "الرعاية الاجتماعية إلى العمل". وقد ارتفعت في جلسات التشاور المطالبة بالتدريب، وخاصة في أوساط الشباب. وتدعو الحاجة إلى الشروع في برامج تدريبية لاكتساب المهارات المطلوبة في سوق العمل المستجد.

تشير الدلائل إلى أن قلة قليلة من الفقراء يمكنهم إدارة مشاريع صغيرة ناجحة

وقد خلصت جلسات التشاور هذه إلى مجموعة من النتائج والمقترحات الرامية إلى إجراء تعديلات في جوانب مختلفة من استراتيجية مكافحة الفقر الراهنة. إن الفقراء سينتفعون في المدى البعيد إذا ما حقق برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي الوطني أهدافه وقدم المخرجات والنتائج المتوخاة منه. وبينما ترمي السياسات والبرامج إلى تحقيق المنافع على مستوى الاقتصاد الكلي، فإن المجال ما زال مفتوحاً للتركيز على احتياجات الفقراء وتعظيم ما ينالونه من منافع، وللتقليل من الآثار التي تخلفها برامج التصحيح الاقتصادي. وتشير ملاحظات الحكومة خلال مراجعة سير العمل إلى أن عملية الإصلاح ضمن برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي 2002–2004 كانت تسير بخطى متباطئة عما كان متوقعاً، وأن الاعتماد على مساعدات الجهات المانحة من شأنه أن يضعف قدرة البلاد على تنفيذ برامج التنمية المنشودة. وترمي خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006 إلى تحديد موازنة تتسم بالاكتفاء الذاتي، من أجل تقليل الاعتماد على مصادر التمويل الخارجية في المستقبل.

وقد أوضحت جلسات التشاور مدى اعتماد الفقراء على الحكومة في تقديم الخدمات الأساسية في العديد من المجالات مثل الرعاية الصحية الأولية، والتعليم، والمساعدات النقدية التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية. وإذا استطاعت برامج الإصلاح تقديم خدمات تتصف بالكفاءة والفعالية والتركيز على احتياجات المواطنين ومطالبهم، فإن ذلك سيؤدي إلى معالجة كثير من أوجه القصور القائمة. وسينتفع الفقراء من الانطلاقة الحالية نحو تحقيق المزيد من المساءلة والشفافية، ولكن عليهم أن ينشطوا بالمطالبة بحقوقهم بصورة مسؤولة.

توليد الدخل والتشغيل

يمثل تشجيع الفرص الاقتصادية وإتاحتها للجميع ركناً أساسياً من أركان استراتيجية الحكومة لمكافحة الفقر. وقد تبين خلال جلسات التشاور أن فرص العمل محدودة أمام كثير من الأسر الفقيرة، وأن من المتعذر تحقيق مستويات كافية ومستقرة من الدخل الناتج عن فرص العمل والاستخدام المتاحة. كما أن الاعتماد على فرص العمل في أجهزة الدولة لم يعد خياراً مطروحاً، ومجالات الخدمة في القطاع الخاص ما زالت محدودة. ومن هنا فإن الحكومة تضاعف من جهودها الآن لتشجيع المشروعات المايكروية والصغيرة لزيادة دخل الأسرة وخفض درجات التواكل والتبعية، وخلق فرص العمل وتوسيع مجالا ت الاستخدام.

إن النجاح في تنمية قطاع المشروعات المايكروية والصغيرة مرهون بتيسير سبل الحصول على القروض من مؤسسات التمويل المايكروي في المقام الأول. وقد بذلت جهود كبيرة في هذا المضمار، وسجلت هذه المؤسسات معدلات مميزة لسداد القروض، مما يكفل لعمليات الائتمان عناصر الاستمرار والاستدامة على المدى البعيد. وربما تسهم هذه المشروعات بصورة كبيرة في تحسين أحوال القائمين عليها وأوضاع أسرهم، وتوسيع مجالات

النمو في مجتمعاتهم المحلية. ويمثل ذلك بالنسبة لكثير من الناس، ولا سيما النساء الفقيرات، الخطوة الأولى للخروج من دائرة الفقر. ومن المتوقع أن يتسع نطاق هذا القطاع مع تزايد التمويل من جانب الجهات الدولية المانحة، رغم أن بعضها يشير إلى أن سوق الائتمان المحتملة ربما تكون قد اقتربت من حالة التشبع.

ويبدو من جلسات التشاور هذه أن المشروعات التي اعتاد الفقراء على إقامتها تبقى عرضةً للمخاطر والمفاجآت، ويغلب عليها طابع الأعمال الخاصة الصغيرة، مثل صالونات الحلاقة، ومحلات الخياطة النسائية، وصنع الأطعمة البيتية، حيث تظهر ثم تختفي وفق سياسة "الدخول السهل/ الخروج السهل". وبالنظر لهوامش الربح المحدودة، فإن هذه المحلات الصغيرة لا تستطيع رفع مستوى دخل الأسرة الفقيرة إلى ما فوق خط الفقر. بل إن ثمة دلائل على أن كثيراً من الفقراء لا يستطيعون إدارة هذه المشروعات بنجاح. وعند إخفاقها، تتزايد الديون ويبدأ أصحابها بالنزول إلى دوامة الفقر. ومن الضروري، والحالة هذه، إجراء دراسة واسعة شاملة لتقييم قطاع المشروعات المايكروية والصغيرة ومؤسسات الإقراض، للوصول إلى فهم أفضل للظروف التي تتحقق فيها غايات ومخرجات إيجابية من جراء الجمع بين التسهيلات الائتمانية والمشروعات الصغيرة.

إلا أنه يمكن القول إن بإمكان الفقراء إنجاز الكثير إذا قاموا بحشد ما لديهم من موارد وعملوا بصورة جماعية. علما بأن الحكومة تقوم باستثمار مخصصات مالية كبيرة في البرامج الرامية لجمع الفقراء وتنسيق أنشطتهم من أجل الوصول إلى حلول مشتركة لمشكلات المجتمع المحلي، عن طريق إقامة التعاونيات المحلية لتشغيل أعمال أكبر نسبياً، انطلاقاً من أصول وموارد قد تصل إلى 900 ألف دينار (1269 ألف دولار). ويتوقع من مشروعات التعاونيات هذه أن تقدم المنافع الاقتصادية والاجتماعية لأعضائها وللمجتمع المحلي الأوسع، للمساهمة في تخفيف الفقر والحد من عملية الهجرة من المناطق الريفية إلى المراكز الحضرية. وينبغي أن تتوافر عناصر الالتزام والتبني لهذه المشروعات لأنها من المتطلبات الجوهرية لتحسين أو لتعزيز طابع الاستدامة بعد انتهاء مرحلة دعم المشروع. وبما أن قطاع التعاونيات يلعب دوراً أكبر في التنمية على الصعيد المحلي، فإنه ينبغي مساندة هذا القطاع ومعالجة وجوه القصور في السياسات والمؤسسات والأطر التنظيمية لهذه الأنشطة. كما أن من الضروري متابعة هذه التعاونيات بشكل وثيق وتعلم الدروس المستفادة منها.

ومن ناحية أخرى، فإن إعادة توجيه الاقتصاد نحو التكامل مع الأسواق العالمية يفتح للفقراء فرص العمل في مشروعات الصناعة التحويلية الكبرى في المناطق الصناعية المؤهلة المنتشرة في أرجاء الأردن. وفي أواسط عام 2003 كان أكثر من 18 ألف أردني ينتفعون من فرص العمل في هذه المشروعات. وأغلبية هؤلاء المستخدمين هم من الشابات العازبات الوافدات من المجتمعات المحلية الريفية. وتظهر جلسات التشاور أن فئة النساء تكن تقديراً عالياً لفرص العمل هذه التي تجلب لهن الدخل، وتزيد من حراكهن الاجتماعي، وتمنحهن الفرصة للتعلم واكتساب خبرات جديدة، كما تفسح لهن المجال للاختلاط بنساء أخريات. ورغم أن النساء قد شكون من طول ساعات العمل وصعوبة المواصلات، إلا أنهن قد لاحظن أن العمل في المناطق الصناعية المؤهلة أفضل من العمل الموسمي في قطاع الزراعة الذي يعتبر البديل الوحيد الآخر المتاح لديهن، ويجب توجيه الاهتمام لتحسين ظروف العمل ومعالجة المعوقات المتعلقة بالنوع الاجتماعي في مكان العمل. وينبغي الإقرار في جميع الأحوال، بأن مستقبل المناطق الصناعية المؤهلة على المدى البعيد ما زال يشوبه الغموض، وذلك بسبب اتفاقية النسيج (المرتبطة بها) والتي تنتهي في عام 2006. فإذا فقد الأردن مرتبة الكوتا التفضيلية التي يتمتع بها الآن مع سوق الولايات المتحدة، فسوف يتعين على مشروع المناطق الصناعية المؤهلة أن يبرهن على قدرته على الاستدامة في وجه المزاحمة القادمة من الشرق الأقصى. ويُخشى أن تواجه فرص الاستخدام هذه مخاطر الاندثار.

إن فرص المبادرة بالمشروعات، واغتنام فرص الاستخدام قد بدأت على العموم بالاتساع أمام الفقراء لتجلب مزيداً من الدخل للأسر الفقيرة. وأصبحت هذه المبادرات موضع ترحيب في أوساط الفقراء. غير أن من الضروري رصدها ومتابعتها للتأكد من أنها تقدم المنافع المنشودة بالفعل، وأن الفقراء قادرون على المشاركة فيها مشاركة كاملة.

التنمية في الأردن: المنهجية القائمة على الحقوق

تظهر جلسات التشاور أن الفقراء يشعرون أحيانا

التعاونيات التي تنشأ بموارد عامة يجب أن تحقق المكاسب الاقتصادية والاجتماعية للفقراء

تثمن النساء المكاسب الاقتصادية والاجتماعية من العمل في المناطق الصناعية المؤهلة

التمتع بالحقوق مُكون هام من مكونات التنمية البشرية

بأنهم لا يتمتعون بكامل حقوقهم واستحقاقاتهم، وأن هذا الأمر يسهم في ما يعانونه من فقر. وقد تتعزز سبل المعيشة المتاحة لهم من خلال منهجية التنمية القائمة على الحقوق. وتجد هذه المنهجية سنداً لها في السياق العام. حيث أن دستور البلاد وقوانينها تنص على حقوق الإنسان. كما أن الأردن قد أقر المعاهدات الدولية الأساسية بهذا الخصوص، وترجم هذه المبادئ وجسدها في إطار القوانين والسياسات الوطنية. يضاف إلى ذلك أن الهيئات المختصة بوضع السياسات والبيئة المؤسسية في الأردن عموماً تساند هذا المنحى الذي ينطلق أساساً من حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك فإن أجندة حقوق الإنسان تحظى باهتمام ودعم عاليين من جانب المستويات العليا للقيادات الوطنية في الأردن. ويمثل المركز الوطني لحقوق الإنسان هيئة مستقلة تستطيع أن ترفع درجة الوعي لدى جميع الأطراف حول المكاسب التي ستتحقق عند احترام هذه الحقوق.

إن منهجية التنمية القائمة على الحقوق تؤكد شكلاً من أشكال المواطنة المبادرة الخلاقة تقوم فيها العلاقة مع الدولة على التبادل المشترك، والتكامل، والمساءلة والحقوق. هذه المنهجية، كما في أي مكان آخر، لا تقتصر على الحقوق السياسية والمدنية فحسب، بل تشمل كذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع الناس، بما في ذلك حق الفقراء في إبداء الرأي والمشاركة في الإجراءات والقرارات التي تمس حياتهم. وعندما يتحمل المواطنون مسؤولياتهم ويحترمون حقوق الآخرين، فإن ذلك سيفضي إلى نتائج إيجابية وثابتة. ولتحقيق ذلك، فإن على المؤسسات أن تعمل بكفاءة وشفافية، وتخضع للمساءلة. حيث أن الاعتماد على "الواسطة" للحصول على السلع والخدمات يمثل عائقاً مهماً يحول دون إيجاد بيئة شفافة. وسيحقق كل من الفقراء ومقدمي هذه الخدمات نفعاً كبيراً إذا ما أسهمت برامج الإصلاح الحالية في إلغاء "الواسطة" والمحسوبية. وعلى هذا الأساس، فإن من الواضح أن المكونات الرئيسية للمنهجية القائمة على الحقوق تندرج في إطار البرامج الرامية إلى إصلاح القطاع العام.

وفي السياق ذاته، فإن الحكومة تحض الفقراء على الاعتماد على النفس، وتعمل في الوقت ذاته على حل المزيد من مشكلات الفقر من خلال استخدام الموارد المحلية والفرص المتاحة بطريقة أكثر كفاءة. ومن المؤمل أن يؤدي سلوك هذا السبيل إلى تقليل الاعتماد على الدولة و تشجيع الفقراء على العمل الجماعي الذي قد يكون الوسيلة الفضلى أمامهم للمشاركة بالموارد وتحديد القضايا المشتركة، لإقرار حقوقهم في مجال أوسع. كما سيعزز عرى التعاون بين قادة الرأي والهيئات الوطنية المساندة للفقراء في البلاد. مما يتيح للفقراء منبراً يستطيعون من خلاله مخاطبة متخذي القرار.

وقد جاءت مبادرات القيادة العليا لتعزيز مسيرة التحول الديمقراطي لتسهم في إشراك الفقراء وتحفز الحكومة والمجتمع المدني على تحقيق المنافع المتبادلة المتوخاة.

المطالبة بالحقوق المرتبطة بالنوع الاجتماعي

حدد تقرير التنمية الإنسانية العربية الأول أوضاع اللامساواة التي تعيشها المرأة باعتبارها من النواقص الكبرى الثلاثة التي تعيق التنمية الإنسانية في المنطقة. وقد حققت المرأة الأردنية إنجازات كبيرة في بعض المجالات. فالدستور ينص على المساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة، كما أن ثمة جهوداً دؤوبة لتعزيز حصول النساء على الخدمات الأساسية. وكان من نتائج ذلك أن معدلات التحاق الإناث بالتعليم تفوق معدلات الذكور، وظهور مؤشرات صحية إيجابية.

بيد أننا لا نجد ما يماثل هذه الإنجازات في مجال التمكين الاقتصادي للمرأة. حيث أن دليل مكون الناتج المحلي الإجمالي ضمن دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي يبلغ للذكور 0.703 بينما يبلغ للإناث 0.421. ويرجع الخلل أساساً إلى انخفاض مشاركة المرأة في قوى العمل في القطاع المنظم. وتبين المسوح الوطنية والدراسات المحلية التي تدور حول عمليات اتخاذ القرار داخل الأسرة أن الافتقار إلى التمكين الاقتصادي ينعكس في ضعف التمكين في النطاق الأسري. وما زالت "فجوات النوع الاجتماعي" في مجالات التنمية البشرية في الأردن واسعة بصورة غير مقبولة. وقد لاحظت النساء في جلسات التشاور التي عقدت في المجتمعات المحلية أن التفرقة المبنية على النوع الاجتماعي الراسخة الجذور تحول بينهن وبين ممارسة حقوقهن وأداء أدوارهن على أساس الشراكة الكاملة المتكافئة في عملية التنمية. وفي جميع الحالات، يشكل الفقر عبئاً إضافياً في هذا السبيل.

وتفيد الفتيات أنهن يعانين التفرقة داخل

الحد من استخدام الواسطة يعتبر من الأولويات

على الفقراء أن يعملوا معاً ويتشاركوا في الموارد

مازالت فجوة النوع الاجتماعي في مجالات التنمية البشرية واسعة

التمييز المبني على النوع الاجتماعي يحدّ من قدرة النساء على العمل كشركاء فاعلين في عملية التنمية

الأسرة، حيث أن تنشئتهن الاجتماعية تنحصر في أدوار محددة. وهن يتخوفن من أن يقوم الأهل بحرمانهن من التعليم لأسباب اقتصادية أو اجتماعية. كما تريد الفتيات أن يكون لهن صوت في القرارات المصيرية التي تؤثر في حياتهن. ويسود بينهن الاعتقاد بأن دور الزوجة والأم يضفي عليهن منزلة ما، غير أنهن لا يفضلن الانفصال عن المدرسة والاكتفاء بأداء هذه الأدوار . إنهن يردن أن يكون لهن دور أكبر في اختيار أزواجهن. وتشير الدلائل في أوساط الشابات العاملات أن استقلالهن الاقتصادي المتزايد قد أتاح لهن الفرصة لمزيد من التأثير في القرارات المتخذة داخل الأسرة. وينظر للمرأة في جميع المجتمعات المحلية باعتبارها المسؤولة عن توفير الرعاية للأسرة بأكملها، ولاسيما للأطفال والمسنين والمرضى. وتلاحظ أكثر النساء اللواتي دخلن مجال العمل بأجر، أن الأسرة ما زالت تتوقع منهن أن يواصلن أداء واجباتهن الأسرية بشكل كامل. وعلى الرغم من أن المجتمع المحلي الواسع أو الأسرة المباشرة لا تشجع عمل المرأة خارج المنزل، إلا أن أوضاع الفقر لا تترك لهم خياراً آخر. وترى النساء على وجه العموم أن لا صوت لهن داخل المنزل ولا نفوذ. فالرجال هم الذين يتخذون القرارات الاستراتيجية بشأن العمل، وحجم الأسرة، وزواج الأبناء والبنات، والمشاركة السياسية والتصويت. وتؤكد بعض النساء أن قرارات الرجال غير الصائبة تسهم غالبا في زيادة أعباء الفقر على الأسرة. وكثير من المشاركات في جلسات التشاور يرفضن سلطة الوصاية التي يفرضها عليهن أهل الزوج، ويعتقدن أنها تشكل عائقاً يحول دون تمتعهن بالأمان والاطمئنان. وتشير المطلقات والأرامل إلى صعوبة المطالبة بحقوقهن. كما تطرقت أعداد كبيرة من النساء إلى الضغوط التي يتعرضن لها داخل الأسرة للتنازل عن حقوقهن في الإرث لصالح الأشقاء الذكور.

وفي كل واحدة من المناطق السبع التي خضعت للدراسة في نطاق هذا التقرير، أشارت النساء إلى وقوع العنف الأسري والإساءة للأطفال في مجتمعاتهن المحلية. وقد تميزت السنوات الأخيرة بالمزيد من المناقشة الصريحة لهذه الموضوعات. ولا شك أن ذلك هو الخطوة الأولى للتعامل مع هذه المشكلة. وتفيد النساء الشابات أن تقييد حرية الحركة لديهن يكون في أغلب الأحيان من جانب أشقائهن. غير أن عدم الإفصاح عن حالات العنف الأسري والإساءة لا يرسم صورة واضحة عن حجم هذه الحالات ونطاقها، ولا عن العوامل التي تسهم في تفاقمها، وبالتأكيد فإن مكافحة هذه الممارسات تتطلب تنسيق الجهود للحد منها.

إن تحقيق المساواة المبنية على النوع الاجتماعي عملية بطيئة تستلزم تغيير الكثير من المواقف لدى جميع الشرائح الاجتماعية. وتشير الدلائل إلى أن النساء قد أصبحن أكثر وعياً بحقوقهن عما كنّ عليه في الماضي. وفي بعض المجتمعات المحلية، بدأ الكثيرون بالتكيف مع الأدوار والمسؤوليات المستجدة داخل الأسرة بعد دخول النساء سوق العمل. كما أن بوسع النساء من خلال العمل الجماعي أن يستقطبن الدعم الفعال من جانب كثير من الأطراف والتجمعات المطالبة بالتغيير. كما أن الحركة النسائية في الأردن قد حققت الكثير من النجاح عندما وحدت صفوفها لتحقيق المطالب ذات الأولوية. وتمثل اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة مظلةً للفئات النشطة الداعية إلى حقوق المرأة، كما أنها تضمن وجود تجمع ضاغط دائم في أوساط أعلى مستويات صنع السياسات للإسراع بوضع الحقوق المدونة في الوثائق موضع التنفيذ والممارسة الفعلية.

العنف الأسري من المشكلات الرئيسية التي تتخطى الاختلافات الاجتماعية والاقتصادية

المشاركة والحكم

أصبح الحكم الديمقراطي من المحاور الرئيسية لاستراتيجية الأردن التنموية. وقد تبين من جلسات التشاور أن الفقراء يريدون المشاركة في الأنشطة التي تخفف عنهم أعباء الفقر. ومن الضروري إشراك المواطنين في وضع وتنفيذ استراتيجيات التنمية المحلية إذا ما أريد النجاح لبرامج الإصلاح الحكومية. فالأردن يشهد الآن توجهاً نحو التوزيع اللامركزي للمسؤوليات على المستوى المحلي في الإطار الوطني من خلال برنامج تنمية المحافظات وبرنامج إصلاح البلديات. ومنذ أن أوكلت للحكام الإداريين أدوار أكبر في المساعي الرامية إلى تخفيف الفقر على الصعيد المحلي، تسارعت الخطوات العملية لتنفيذ المشروعات الكبيرة. وبموازاة ذلك، أفضت المبادرات التي بدأت على مستوى البلديات إلى تعظيم فرص المشروعات المحلية. ذلك أن التخطيط السليم على مستوى البلديات من شأنه أن يدعم عمليات التنمية في المحافظات. وإذا أريد للتوجهات نحو اللامركزية أن تؤدي إلى تحسن ملموس في أوضاع الفقراء، فإن هذه التوجهات ينبغي أن تكون مصحوبة بتزايد الديمقراطية المحلية، وقيام مؤسسات فعالة للحكم يستطيع الفقراء من خلالها مساءلة مقدمي

لدى الفقراء فرصة أكبر للمشاركة في القرارات على المستوى المحلي

الخدمات والممثلين المنتخبين. ولا يمكن تحقيق التنسيق الحثيث المطلوب إلا عندما يعمل سوياً مقدمو الخدمات والسلطات المحلية والقطاع الخاص والفقراء للتوصل إلى حلول للمشكلات المحلية. ويمكن أن يلعب المجتمع المدني دور القوة الدافعة للتغيير، وذلك بجمع هذه الأطراف والجهات جميعها ودعوتها إلى كسب التأييد للفقراء. ولا تحتاج التنمية المحلية بالضرورة إلى رصد مخصصات إضافية، بل إن من الممكن تمويل هذه الأنشطة بالوفر الناجم عن تزايد الكفاءة والتخلص من الهدر والازدواجية والتكرار. وتفتح عملية اللامركزية قنوات الاتصال، وتفسح المجال لمشاركة حقيقية تفيد منها جميع الأطراف. ومن واجب المؤسسات التي تعنى بقضية التنمية أن تبادر بالتجاوب الفعال مع هذه المساعي، وتهيئ نفسها لكسب التأييد من أجل الفقراء ومعهم لإحداث التغييرات الكفيلة باتباع استراتيجيات سبل معيشة مستدامة ترتقي بأوضاع الشرائح الفقيرة.

ومجمل الرأي أن من الضروري تطوير الآليات الديمقراطية الملائمة لتمكين الفقراء من أن يصبحوا شركاء نشطين في عمليات التنمية. ويجب أن يكون التمكين والاندماج الاجتماعي والمساواة المبنية على النوع الاجتماعي على رأس الأهداف الوطنية التي لا يمكن فصلها عن جميع مبادرات التنمية الاجتماعية. وليس ثمة وصفاتٌ جاهزةٌ مسبقة للنجاح، غير أن توفر الإرادة السياسية والرؤية الثاقبة هما من المتطلبات الجوهرية. وثمة دلائل على أن مثل هذه الشروط والظروف متوفرة في الأردن اليوم. وإذا ما تعززت هذه الانطلاقة بمشاركة شعبية متزايدة، فإن الأردن سيشهد مرحلة من التغيرات العميقة الدلالة.

يجب أن تصاحب اللامركزية زيادة في الديمقراطية على المستوى المحلي

على المجتمع المدني أن يلعب دوراً رياديا في هياكل الحكم المحلي والدعوة لمناصرة قضايا الفقراء

فصول التقرير

الفصل الأول: نحو تنمية بشرية مستدامة في الأردن: يعرض التقدم في مسيرة التنمية البشرية منذ عام 1997، ويقدم مفهوم سبل المعيشة المستدامة وعملية التشاور التي تمت لأغراض هذا التقرير.

الفصل الثاني: الفقراء وقابلية التأثر بالأزمات : يبين سياق قابلية الأردن للتأثر بالأزمات كعامل رئيسي في تحديد خيارات الأردن التنموية. ويناقش الصدمات التي واجهت الأمة خلال العقود الماضية ويحدد استراتيجيات التكيف والتعايش التي اتبعها الفقراء .

الفصل الثالث: نظرة مركزة على الفقراء : يقدم تحليلاً للفقر من منظور الفقراء. كما يناقش هذا الفصل الموارد التي يعلي الفقراء من شأنها والتحديات التي تقف عائقاً أمام محاولاتهم للوصول إليها.

الفصل الرابع: سياسات مكافحة الفقر: يحلل استراتيجيات الحكومة الأردنية الخاصة بمكافحة الفقر ويقدم توصيات تفصيلية حول كيفية تعديلها لتعزيز تأثيرها على الفقراء.

الفصل الخامس: تعزيز المشروعات الصغيرة الخاصة والتشغيل : يقدم تحليلاً نقدياً لثلاث من المبادرات الرئيسية التي تدعمها الحكومة والمتعلقة بتشجيع التشغيل وفرص توليد الدخل للفقراء

الفصل السادس: المطالبة بالحقوق: يناقش المبادرات الحالية الهادفة لدعم الفقراء الذين يشرعون بممارسة حقوقهم ويطالبون باستحقاقاتهم لتحسين سبل معيشتهم.

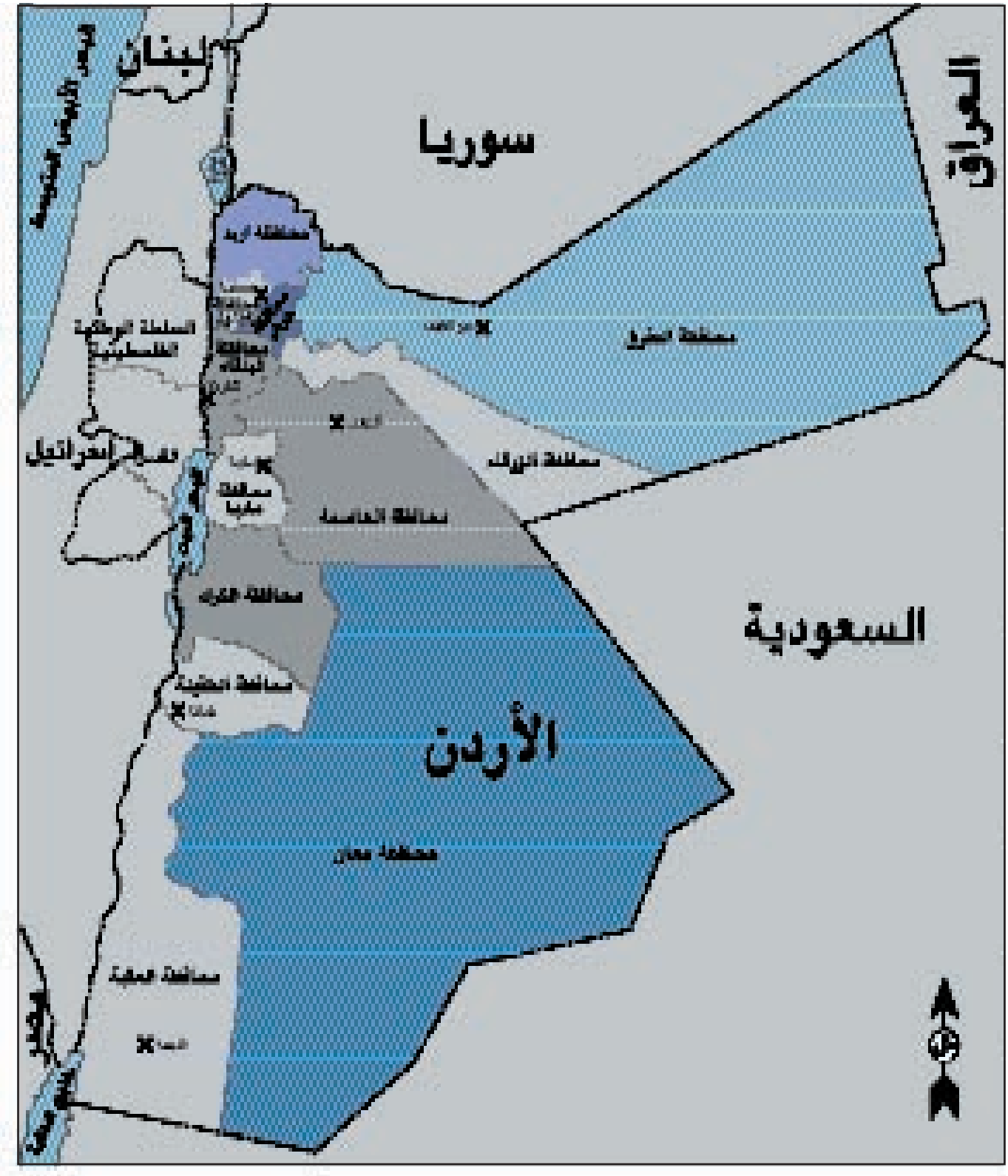
الفصل السابع: المطالبة بالحقوق المرتبطة بالنوع الاجتماعي: يبين الكيفية التي تعاني النساء التمييز من خلالها. كما يبين أن الحقوق التي ضمنها القانون لا يتم تطبيقها فعلياً وكذلك العنف المبني على أساس النوع الاجتماعي كمشكلة تواجه النساء في الأردن.

الفصل الثامن: التنمية المحلية، والمشاركة والحكم: يناقش فرص الفقراء للتأثير في القرارات على المستوى المحلي وتحفيز الحكم الصالح وتعزيز الديمقراطية من خلال مبادرات الإصلاح.

الشكل (أ)

خارطة الأردن

تظهر محافظات الأردن والمواقع السبعة التي تمت فيها عملية التشاور مع الفقراء



المصدر : المركز الجغرافي الملكي الأردني

الفصل الأول

نحو تنمية بشرية مستدامة في الأردن

الفصل الأول

نحو تنمية بشرية مستدامة في الأردن

يلخص هذا الفصل المفاهيم الرئيسية في التنمية البشرية، ويقدم دليلَ التنمية البشرية الذي يستخدم لقياس الرفاه بمعناه العام. كما يعرض إنجازات الأردن في مجال التنمية البشرية، ويلاحظ أن حالة انعدام الاستقرار في المنطقة قد تركت آثاراً سلبية على مستويات المعيشة. ويشير هذا الفصل إلى أن مكتسبات التنمية البشرية الكلية لم تشمل المجتمع بأسره، كما يحدد المحافظات التي لم تكن فيها الاتجاهات مواتية مثل غيرها من المحافظات الأخرى. ويؤكد أن منهجيات تكميلية أخرى لدراسة التنمية البشرية قد تطرح رؤية ثاقبة في طبيعة الفقر وأسبابه. ويقدم الفصل منهجية سبل المعيشة المستدامة باعتبارها أسلوباً مناسباً للتحليل. ويخلص إلى استعراض جلسات التشاور التي عقدت في إطار إعداد هذا التقرير.

التنمية البشرية

يدعو هذا التقرير إلى اتباع منهجية للتنمية البشرية في الأردن يكون الناس هم محورها الأساسي. وينطلق من مفاهيم التنمية البشرية التي تبلورت منذ أن أصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقرير التنمية البشرية الأول عام 1990.

قدمت تقارير التنمية البشرية مساهمتين أساسيتين، تتمثل الأولى في تعزيز فهمنا للتنمية من خلال تحدي المنظور الذي كان سائداً آنذاك، واعتبرت فيه التنمية وقفاً على النمو الاقتصادي فقط، وفي توضيح الأبعاد المركبة المتنوعة لمفهوم التنمية البشرية على نحو مفصل . فهذه التقارير، بما فيها التقارير الإقليمية والوطنية للتنمية البشرية، قد عمقت الوعي بالتحديات المشتركة التي يواجهها الفقراء والمستبعدون في مختلف أرجاء المعمورة.

كما أن التقارير وسعت مداركنا حول التحديات الخاصة التي تواجهها مختلف الأقاليم والشعوب والمجتمعات. ويعرض الإطار (1-1) موجزاً للأفكار التي طرحتها هذه التقارير.

أما المساهمة الثانية، فهي عرض منظومة نموذجية لمؤشرات التنمية البشرية (مثل دليل التنمية البشرية، دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي، قياس تمكين النوع الاجتماعي ودليل الفقر البشري). وهذه المنظومة متفق عليها عالمياً وتشترك فيها جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. ومن شأن إصدار تقرير التنمية البشرية كل عام أن يطرح معياراً تستطيع الدول أن تقيس إنجازاتها بموجبه خلال فترة من الزمن، وتقيم أداءها الكلي بالمقارنة مع بلدان أخرى في أقاليم مختلفة وعلى مستوى العالم بأسره.

التنمية البشرية هي عملية توسيع الخيارات المتاحة أمام الناس

إن تحليل البيانات يشير إلى أن التقدم نحو أهداف التنمية البشرية لم يكن يخلو من العثرات. ومن هنا فإن ثمة حاجة لجهد دولي يطالب الحكومات بالوفاء بالمسؤوليات التي التزمت بها وفق الاتفاقيات الدولية. وقد ساعدت تقارير التنمية البشرية الأخيرة على ذلك بطرح 'أهداف التنمية للألفية'، 'والتعاهد حول أهداف التنمية للألفية'. وتستخدم التقارير التعاهد العالمي الشامل لتحقيق أهداف التنمية للألفية الثالثة لحفز اهتمام الحكومات، والمجتمع المدني والقطاع الخاص بحشد الموارد وتوجيهها لتحقيق الأهداف ذات الأولوية القصوى؛ وهي تخفيف الفقر والارتقاء بمستوى الحياة الكريمة.

تتباين إنجازات التنمية البشرية عالمياً

وتضع التنمية البشرية الناس في الصدارة. ومن هنا، فإن التدخلات الرامية لتحقيق التنمية ينبغي أن تستهدف توسيع مدى الخيارات المفتوحة أمام جميع الناس في الجهود الإنسانية بجوانبها كافة: الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والثقافية، والروحية. ويقف الفقر عقبة أساسية في سبيل توسيع الخيارات وتعزيز الإنجازات التي تنطوي عليها التنمية البشرية في أكثر البلدان النامية.

يكمن التحدي الأساسي في طرح قضية

الإطار ١-١

التنمية البشرية متعددة الجوانب، وتشتمل على خصائص عيانيّة ملموسة وخفيّة

- تضع التنمية البشرية الناس في صُلْب اهتمامها؛ فالناس هم الفاعلون المؤثّرون في التنمية وهم المنتفعون بها في آن معاً.
- النمو الاقتصادي شرط ضروري، ولكنه غير كافٍ للتنمية البشرية.
- تشتمل التنمية البشرية على توسيع الخيارات والفرص أمام الناس كافة.
- تدعو التنمية البشرية إلى بناء قدرات الناس وتزويدهم بالفرص اللازمة لممارسة هذه القدرات.
- إن حقوق الإنسان ليست من مُكتسَبات التنمية، بل إنها من الآليات الجوهرية التي لا يمكن أن تتحقق التنمية البشرية دونها.
- إن التنمية البشرية تشمل الناس كافة، وتدعو إلى تنمية منصفة وعادلة لجميع الناس بصرف النظر عن الطبقة، والنوع الاجتماعي، والمقدرة، والعِرق، والانتماء، والعقيدة.
- تتضمن التنمية البشرية على عناصر "خفية" مثل الحرية، والعدالة، والأمن، والكرامة.
- لجميع الناس حق المشاركة في عملية وضع وتطبيق القوانين، والنّظم، والإجراءات والمؤسسات التي تؤثر في حياتهم.
- تُعنى التنمية البشرية بالإجراءات وبالمنتجات النهائية للتنمية على حد سواء.
- ينبغي على عملية التنمية أن تحترم كرامة الناس وحقهم في التأثير على صنع القرار على صعيدَي السياسات والبرامج.
- التنمية البشرية تتضمن الحكم الصلح: الشفافية، والمساءلة، واحترام سيادة القانون.
- الديمقراطية هي من المكونات الجوهرية للتنمية البشرية لأنها تؤكد حق الناس في المشارَكة في مؤسسات الحكم في البلاد.
- أفضل الوسائل لتحقيق التنمية البشرية هي بناء أسس متينة وراسخة للحكم الديمقراطي على جميع المستويات المجتمعية، وعندما تترافق اللامركزية في الحكم بالمشاركة الحقيقية من جميع الناس، فإنها قد تكون أكثر كفاءة في الأداء من أشكال الحكم المركزي.
- التقانة والمعرفة ركنان مركزيان من أركان التنمية، وينبغي أن يتوافرا لجميع الناس ولجميع البلدان.
- لا تتحقق أهداف التنمية البشرية إلا بالجهود المنسقة، وبالالتزام السياسي، مع تخصيص الموارد اللازمة.
- إن التعاهد بين الأمم حول أهداف التنمية للألفية الثالثة يفتح الطريق لتحقيق أهداف التنمية البشرية.

المصدر: مقتبس من مجموعة من تقارير التنمية البشرية

مكافحة الفقر في السياسات الملائمة، وخلق البيئة المؤسسية المساندة لأصوات الفقراء وخياراتهم. ولتحقيق ذلك، لا بد من أن يكون الفقراء أنفسهم محور التحليل الأساسي، كما ينبغي تشجيعهم على المشاركة في هذه العملية.

ما زال بناء التنمية البشرية يطرح تحدياً جدياً بالنسبة للغالبية العظمى من العرب

دليل التنمية البشرية

دليل التنمية البشرية هو المؤشر الرئيسي المستخدم لقياس التنمية البشرية، وهو مقياس توليفي مركب للرفاه البشري بمعناه العام، يجمع بين ثلاثة مؤشرات: [1]

- مستوى معيشة جيد، يقاس بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار حسب تعادل القوة الشرائية).[2]
- حياة مديدة وصحية، تقاس بمتوسط العمر المتوقع عند الولادة.
- فرصة اكتساب المعرفة، وتقاس بمعدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين، وبمجمل نسب الالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي والعالي.

الأردن والتنمية البشرية في المنطقة العربية

يستثمر الأردن موارد ضخمة في سعيه لتحقيق التنمية البشرية، إلا أن موقعه الاستراتيجي جعله أكثر عرضة وتأثرا بعوامل معينة أعاقت التنمية في المنطقة بأكملها. وتمارس الاضطرابات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي احتدمت في المنطقة ضغوطاً على جميع البلدان العربية إلى حد ما. وكان من نتائج ذلك أن السعي إلى تحقيق التنمية البشرية قد غدا ضرورة ملحة لا مناص منها، غير أنه يطرح في الوقت نفسه تحديات دائمة.

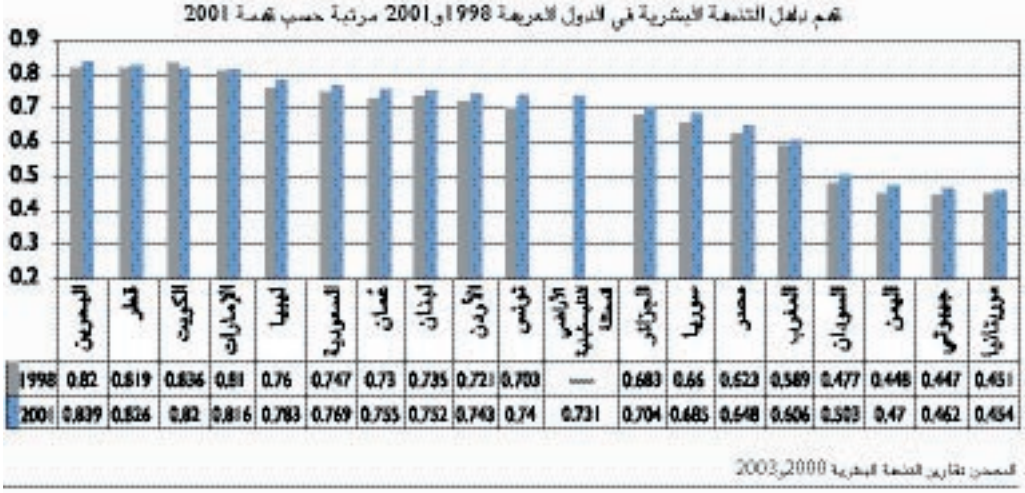
يؤكد "تقرير التنمية الإنسانية العربية" الأول حاجة الدول العربية جميعها إلى بذل الجهود في مضمار التنمية، والتصدي لما يعتبر نواقص رئيسية ثلاثة في المنطقة: الحرية، وتمكين المرأة، والمعرفة. ويقر التقرير بأن أوجه القصور الثلاثة هذه تسهم في مستويات الفقر العالية المثيرة للقلق التي أصبحت من الملامح الدائمة لحياة الكثيرين في العالم العربي.

وهذا التقرير الوطني وهو الثاني للتنمية البشرية في الأردن، يعالج جانباً محدداً من التحديات التنموية التي يواجهها الأردن في مسيرته لتحقيق التنمية البشرية ولمكافحة الفقر. وينطلق التقرير في تحليلاته من منظور الفقراء أنفسهم ومفاهيمهم. كما أنه يحاول دراسة بعض السبل الكفيلة بالتغلب على الفقر من خلال تعزيز مشاركة الفقراء، وبخاصة النساء، في عمليات التنمية على مستوى المجتمعات المحلية. ويرى التقرير أن المنهجية القائمة على الحقوق، التي تركز على تعزيز قدرات الناس، تتيح للأردن وسيلة ديناميكية وفعالة للتصدي لما يعانيه من نواقص، وللتخفيف من الفقر، ولحفز التنمية البشرية. ويرى التقرير كذلك أنه رغم التحديات الجسيمة التي يواجهها الأردن، فإن ما يشهده الآن

الشكل 1-1

يحتل الأردن مركزاً متميزاً بين الدول العربية الأخرى في مجال التنمية البشرية

قيم دليل التنمية البشرية في الدول العربية 1998 و2001 مرتبة حسب قيمة 2001



	البحرين	قطر	الكويت	الإمارات	ليبيا	السعودية	عمان	لبنان	الأردن	تونس	الأراضي الفلسطينية المحتلة	الجزائر	سوريا	مصر	المغرب	السودان	اليمن	جيبوتي	موريتانيا
1998	0.82	0.819	0.836	0.81	0.76	0.747	0.73	0.735	0.721	0.703	—	0.683	0.66	0.623	0.589	0.477	0.448	0.447	0.451
2001	0.839	0.826	0.82	0.816	0.783	0.769	0.755	0.752	0.743	0.74	0.731	0.704	0.685	0.648	0.606	0.503	0.47	0.462	0.454

المصدر: تقارير التنمية البشرية 2000 و2003

من تضافر المناخ السياسي والقيادة المستنيرة، والإرادة الشعبية، يمثل منطلقاً سليماً لمعالجة هذه النواقص المهمة.

إنجازات الأردن

يمكن القول إن الأردن قد حقق مستويات عالية نسبياً من التنمية البشرية مقارنةً بالبلدان العربية الأخرى: فهو يحتل الآن المرتبة التاسعة بين تسع عشرة دولة عربية من حيث قيمة دليل التنمية البشرية. ومن بين الدول الثماني الأولى، تتمتع سبعة أقطار بعائدات ضخمة من ثروتها النفطية، مما يجعلها تحتل مرتبة متقدمة في مكوِّن مستويات المعيشة. ومن جهة أخرى، فإن مرتبة الأردن في دليل التنمية البشرية تعود أساساً للمستويات العالية لدليلي العمر المتوقع عند الولادة والتعليم.

السياق التنموي الأردني

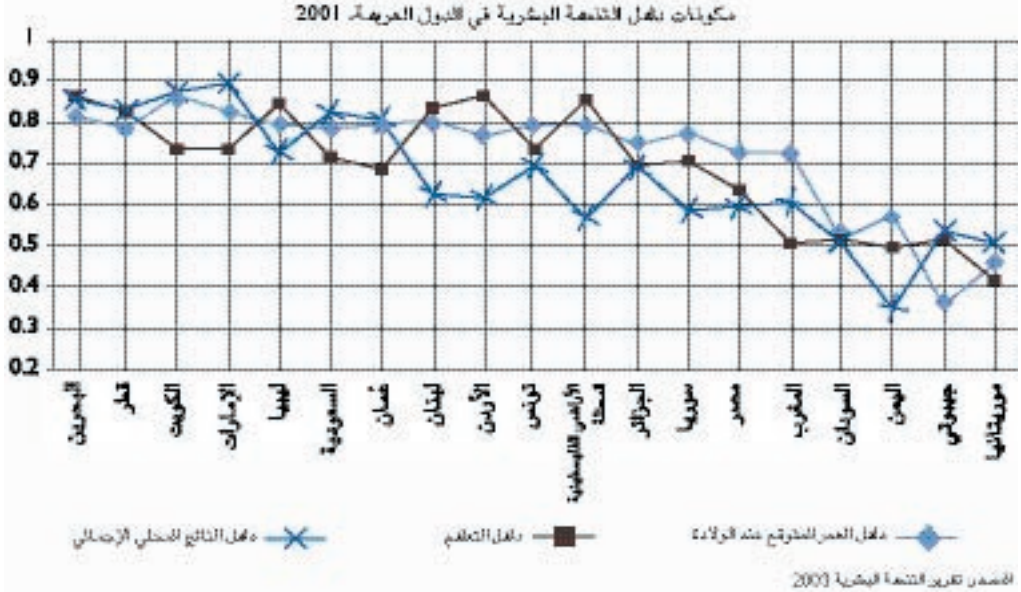
المملكة الأردنية الهاشمية دولة ملكية دستورية نالت استقلالها عام 1946. ويحتل الأردن موقعاً محورياً في منطقة حافلة بالتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ويحيط به العراق والمملكة العربية السعودية وسوريا وفلسطين وإسرائيل. وكثيراً ما تركت التوترات الإقليمية آثارها على عملية صنع القرار في الأردن.[3]

تتأثر عملية التنمية في الأردن تأثراً بالغاً بموارده الطبيعية المحدودة، وبالأجواء السياسية المعقدة في المنطقة

الشكل 2-1

الأردن إنجازاته الواضحة في مجالي التعليم والصحة مقارنة مع الدول العربية

مكونات دليل التنمية البشرية في الدول العربية، 2001



المصدر: تقرير التنمية البشرية 2003

والأردن من الدول ذات الدخل المتوسط/المتدني ويتأثر اقتصادها بالمساحة المحدودة من الأرض الزراعية والمصادر الشحيحة للمياه والمعادن والطاقة.

الوضع الديمغرافي في الأردن

تمثل العناصر الديموغرافية في الأردن عاملاً رئيسياً يؤثر على فرص التنمية. ففي عام 2002، تجاوز عدد السكان في الأردن 5.3 مليون نسمة، مما يمثل زيادة تعادل خمسة أضعاف ما كان عليه حجم السكان المسجلين عام 1961، وهو 901 ألف نسمة [4]. ويمكن إرجاع هذه الزيادة الملحوظة إلى الموجات المتتابعة من اللاجئين والمهاجرين من فلسطين والمنطقة [5] على مدى الخمسين عاماً الماضية، بالإضافة إلى آثار المعدلات المرتفعة للنمو السكاني حتى نهاية السبعينات من القرن الماضي على الأخص، (وقد بلغ معدل النمو السكاني 4.8% بين عامي 1952 و1979). وبقي معدل النمو السكاني ثابتاً منذ عام 2000 وهو 2.8 %. ويعود انخفاض معدل النمو السكاني في الأردن أساساً إلى التراجع الكبير في معدل الخصوبة الإجمالية الذي تناقص من 5.6 عام 1990 إلى 4.4 عام 1997 ثم إلى 3.7 عام 2002. ويمكن أن يعزى انخفاض الخصوبة هذا بشكل أساسي إلى آثار الجهود المبذولة في تنظيم الأسرة، والمبادرات التي قامت بها الحكومة الأردنية في مجال الصحة الإنجابية [6]، بالإضافة إلى عوامل اجتماعية واقتصادية أخرى. من الخصائص البارزة التي تميز الصورة الديموغرافية للأردن الطابع الفتي للسكان (الشكل 1–3). فإن أعمار ما يزيد على 31% من السكان تتراوح بين 15 و29 سنة، و38% تحت سن الخامسة عشرة. وبوجود هذه النسبة العالية من السكان الذين لم يصلوا إلى مرحلة الإنجاب بعد، فإن معدل النمو السكاني قد لا ينخفض كثيراً لعدة سنوات قادمة إلى ما دون المعدل الحالي وهو 2.8%.

والبنية الفتية للسكان هي أغلى ما يملكه الأردن وأثمن أصوله، وهي تطرح في الوقت نفسه التحديات الأكثر إلحاحاً. فهي تجسد القدرات الإنسانية التي يعتمد عليها مستقبل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنها تفرض في الوقت نفسه ضغوطاً مهمة على الموارد المحدودة. وإذا ما أريد للشباب أن ينمّوا قدراتهم إلى حدودها القصوى لاستغلال ما لديهم من إمكانات كامنة، فإن من الضروري أن تتوافر لهم الخدمات الصحية والتعليمية. والأهم من ذلك كله أن استغلال ما لديهم من طاقات، وإسهامهم في التنمية في الأردن، سيكونان مرهونين بتوافر الفرص الكفيلة بإدخالهم سوق العمل عند البلوغ.

الاتجاه نحو التحضر

تزداد نسبة التوسع الحضري في الأردن بصورة مطردة. ففي عام 1952، كان 39.6 % من السكان في الأردن يقيمون في مناطق حضرية. وارتفعت هذه النسبة إلى 78.7% عام 2002. وتُعزى هذه الزيادة بشكل رئيسي إلى الهجرة الداخلية من المناطق الريفية إلى الحضرية، بالإضافة إلى تدفق اللاجئين والمهاجرين، من فلسطين والعراق بصورة خاصة. وتضم التجمعات السكانية الحضرية في محافظات عمان وإربد والزرقاء حالياً نحو 3.378 مليون نسمة، يمثلون 63% من إجمالي السكان في الأردن (الشكل 1–4). [7] إن تضافر محدودية الموارد والقيود البيئية والنمو السكاني يطرح تحدياً دائماً أمام كل من واضعي السياسات والمواطنين، ولا سيما الفقراء.

يعتبر الطابع الفتي للسكان في الأردن أعظم الموارد، ويشكل في الوقت نفسه أهم التحديات التي تواجهه

الإطار 1-2

فرضَت بيئة الأردن الطبيعية الهشة قيودها دائماً على خياراته التنموية.

تمثِّل ندرة المياه القَيد الأول الأبرز على التنمية في الأردن. والتقديرات الراهنة لاستهلاك المياه، هي 800 مليون متر مكعب سنوياً، تتجاوز مصادر المياه المتجددة، فيما تتعاظم معدلات العجز في المياه باضطراد (وهي الفجوة القائمة بين العرض والطلب). وفي عام 1999 بلغ العجز 365 مليون متر مكعب، وارتفع عام 2000 إلى 480 مليون متر مكعب . وتتزايد بسرعة أيضاً كلفة تطوير مصادر جديدة للمياه. ونتج عن البيئة القاحلة وشبه القاحلة في الأردن نظام بيئي حسّاس وهش، كثيراً ما يتعرض لعوامل التعرية، ولتآكل التربة، والزحف الحضري.

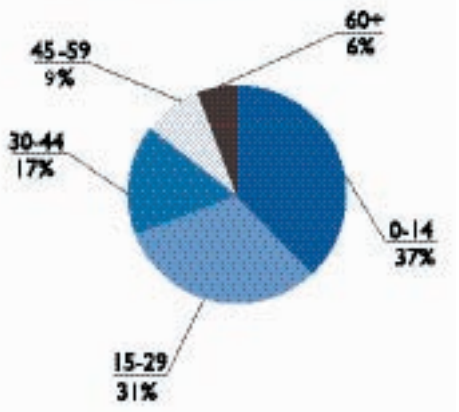
تدور أغلب الأنشطة الاقتصادية في الأردن حالياً على 10% فحسب من أراضيه. وقد أدّى النمو السكاني والتركيز على النشاط الاقتصادي إلى تزايد الضغط على مساحات الأراضي المحدودة. وأسفر ذلك بدوره عن مزاحمة شديدة بين الصناعات المحلية، وعن الاستخدام غير الأمثل للأراضي. ومن المخاطر التي تتهدد موارد الأرض في الأردن عوامل التعرية، والتلوث، وتردّي المناطق الساحلية والبحرية. ومن شأن تعرية الأرض أو خسارتها كمصدر طبيعي أن تهدد إمكانية استخدامها وتُلحق أضراراً مباشرة بسبل المعيشة.

المصدر: بيانات من وزارة المياه.

الشكل 1-3

الأردن دولة فتية–وينطوي ذلك بحد ذاته على فرص وتحديات

التركيب العمري للسكان (٪) 2002



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة–الكتاب الإحصائي السنوي، 2002

بيانات محدثة عن التقدم في مسيرة التنمية البشرية

اعتمد تقرير الأردن حول التنمية البشرية 2000، بشكل أساسي على بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 1997، وقد أسس قاعدة من المعايير يمكن على أساسها قياس درجات التقدم نحو التنمية البشرية.[8] وسنعرض هنا بيانات محدثة عن التقدم الذي تحقق في هذا المضمار بالرجوع إلى المؤشرات الرئيسية للتنمية البشرية. ويرتكز هذا التقرير أساساً إلى بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة (2002/2003)، ومسح السكان والصحة الأسرية (2002)، ومسح العمالة والبطالة (2003).[9]

ويبدو في المدى القصير أن وضع التنمية البشرية في الأردن قد تحسن بين عامي 1997 و2001.[10] ويتبين من مقارنة بسيطة بين قيم دليل التنمية البشرية أن ثمة زيادة في قيمة هذا الدليل بين عام 1997 (0.715) وعام 2001 (0.743). كما أن الأردن حقق أداء جيداً في مؤشري الصحة والمعرفة مع استمرار الاتجاه الإيجابي نسبياً بصورة مطردة على العموم. كما ازدادت قيمة دليل الناتج المحلي الإجمالي، ولكن ليس إلى الحد المميز الذي تحقق في مجالي الصحة والتعليم.

غير أن تحليلاً معمقاً لقيم دليل التنمية البشرية في الفترة الواقعة بين عامي 1997 و2001 يبرز صورة أكثر تعقيداً، مع تغير واضح في القيم، ولا سيما في مكون الناتج المحلي الإجمالي (الجدول 1-1). وينعكس هذا التقدم غير المتوازن على المدى البعيد كذلك. فعلى مدى الثلاث عشرة سنة الماضية التي استخدم فيها دليل التنمية البشرية، كانت قيمة دليل التنمية البشرية للأردن تتميز بتقلب واضح. فقد بلغت أدنى مستوياتها على الإطلاق (0.582) سنة 1990، وارتفعت مرة واحدة قياساً على معيار 1990 إلى (0.758) عام 1992. ويمكن إلى حد بعيد أن تُعزى هذه التقلبات إلى سلسلة الصدمات التي شهدتها المنطقة خلال تلك الفترة. وتظهر هذه التطورات مدى تأثر الأردن بالأحداث الخارجية التي لا يمكنه التحكم بها. وتعتبر قابلية التعرض للأزمات وقدرة الفقراء على تطوير استراتيجيات سبل معيشة فعّالة، من القضايا الرئيسية التي يعالجها هذا التقرير ويناقشها بصورة مفصلة في الفصل الثالث.

على الرغم من جميع التحديات، ما زال التقدم مستمراً لتحقيق التنمية البشرية

التنمية البشرية في أنحاء الأردن

يعرض دليل التنمية البشرية صورة كلية للتنمية البشرية في الأردن. غير أنه إذا ما أريد للتدخلات الحكومية فعالية الاستهداف، فإن على واضعي السياسات الوصول إلى بيانات مفصلة على نطاقات أضيق. والمحافظات هي أصغر وحدة إدارية تتوافر عنها البيانات في المرحلة الراهنة من خلال البيانات المجمعة في المسوح الوطنية[11].

لم يكن تقدم التنمية البشرية متوازناً في جميع المجالات

الشكل 1-4

تعيش أكثرية السكان في الأردن في ثلاث محافظات وصل فيها التحضر مستويات عالية

توزيع السكان في الأردن حسب المحافظة (بالألف)، 2002

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة–الكتاب الإحصائي السنوي، 2002

الجدول 1-1

تقدم الأردن في مسيرة التنمية البشرية لم يكن متوازناً في جميع المجالات

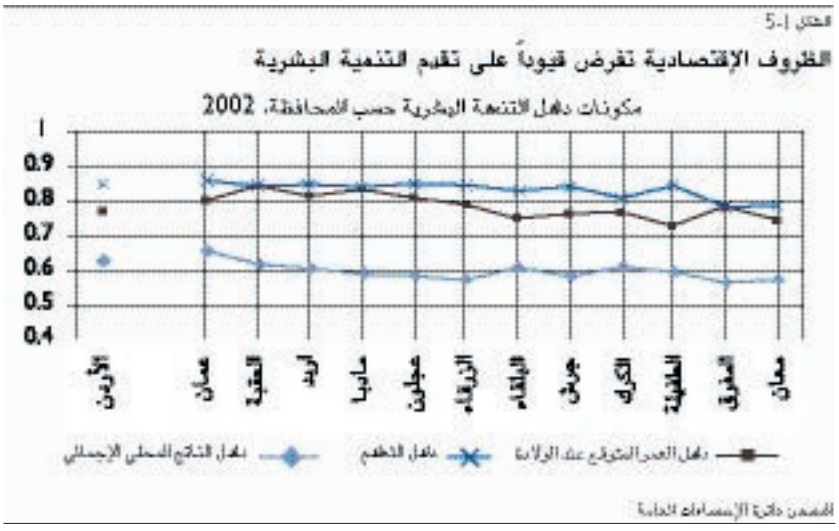
دليل التنمية البشرية في الأردن 1990–2003								
تقرير التنمية البشرية السنة	السنوات المرجعية للبيانات	قيمة دليل التنمية البشرية	العمر المتوقع (سنوات)	نسبة معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (%)	نسبة الالتحاق بالتعليم الابتدائي والثانوي والعالي (المستويات 1–3)	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار حسب تعادل القوة الشرائية	المرتبة حسب دليل التنمية البشرية	مرتبة التنمية البشرية (يشمل الترتيب 174 دولة)
1990	1985, 1987	0.752	67.0	75.0	غيرمتوفر	3,161	73	98
1991	1985-90	0.614	66.9	74.2	غيرمتوفر	2,570	83	90
1992	1989, 1990	0.586	66.9	80.1	غيرمتوفر	2,415	86	94
1993	1990	0.582	66.9	80.1	غيرمتوفر	2,345	99	100
1994	1991, 1992	0.628	67.3	82.1	غيرمتوفر	2,895	98	99
1995	1992	0.758	67.9	83.9	66	4,270	80	80
1996	1993	0.741	68.1	84.8	66	4,380	70	70
1997	1994	0.730	68.5	85.5	66	4,187	84	84
1998	1995	0.729	68.9	86.6	66	4,187	87	87
1999	1997	0.715	70.1	87.2	66	3,450	94	94
2000	1998	0.721	70.4	88.6	69	3,347	92	92
2001	1999	0.714	70.1	89.2	55	3,955	88	88
2002	2000	0.717	70.3	89.7	76	3.966	88	99
2003	2001	0.743	70.6	90.3	77	3,870	90	90

المصدر: تقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتنمية البشرية 1990 – 2003 [13]

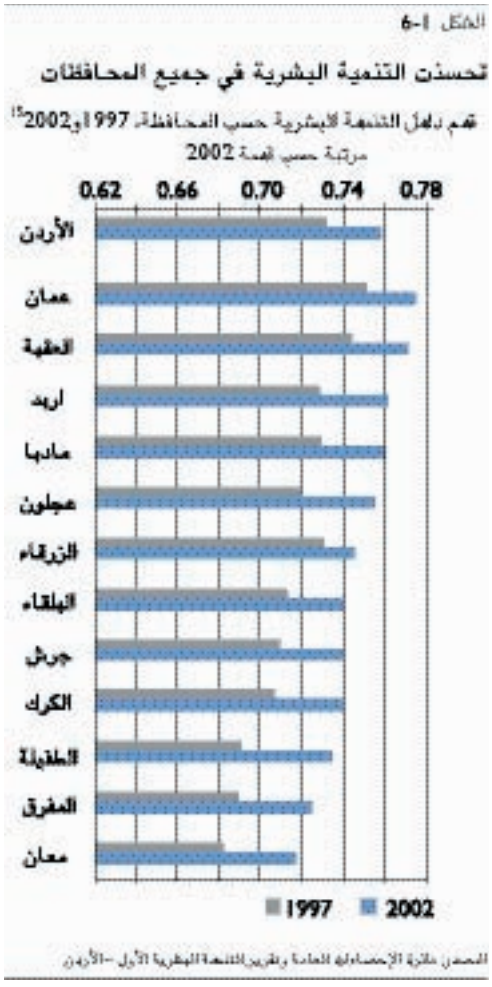
ويظهر لنا الشكل (1–6) صورة واضحة للمرتبة النسبية لمحافظات الأردن بمقياس دليل التنمية البشرية، وما تحقق فيها من إنجازات منذ عام 1997.

ويقدم الجدول (1–2) والشكل (1–5) عرضاً مفصلاً لدليل التنمية البشرية ومكوناته على مستوى المحافظات، ويوضح ملامح التقدم العام، غير أنه يبين بعض مواطن الضعف في الإنجاز التي تستدعي الانتباه.

بين المحافظات الإثنتي عشرة، تحتفظ عمان بالمرتبة الأولى على دليل التنمية البشرية بقيمة تعادل (0.767)، ومعان بالمرتبة الأخيرة (0.697).



غير أن تحليل التغير النسبي في قيم الدليل هو الأسلوب الأمثل لتقييم الاتجاهات نحو التنمية البشرية. فإذا ما حققت إحدى المحافظات مستوى



الجدول 1-2

هناك تباين كبير بين المحافظات في عناصر التنمية البشرية

مكونات دليل التنمية البشرية حسب المحافظات، 1997 و 2002

المحافظة	العمر المتوقع عند الولادة			التحصيل العلمي			الناتج المحلي الإجمالي			دليل التنمية البشرية			
										القيمة			المرتبة
	1997	2002	التغير %	1997	2002	التغير %	1997	2002	التغير %	1997	2002	التغير %	1997	2002
الأردن	0.751	0.775	3.2	0.802	0.846	5.5	0.591	0.621	5.1	0.715	0.747	4.5	-	-
عمان	0.758	0.785	3.6	0.833	0.860	3.2	0.624	0.656	5.1	0.738	0.767	3.9	1	1
العقبة	0.802	0.828	3.2	0.796	0.844	6.0	0.593	0.618	4.2	0.730	0.763	4.5	2	2
إربد	0.773	0.798	3.2	0.798	0.849	6.4	0.562	0.606	7.8	0.711	0.751	5.6	5	3
مادبا	0.776	0.817	5.3	0.783	0.841	7.4	0.578	0.590	2.1	0.712	0.749	5.2	4	4
عجلون	0.770	0.793	3.0	0.781	0.851	9.0	0.544	0.584	7.4	0.699	0.743	6.3	6	5
الزرقاء	0.743	0.773	4.0	0.821	0.847	3.2	0.574	0.572	-0.3	0.713	0.731	2.5	3	6
البلقاء	0.738	0.733	-0.7	0.761	0.831	9.2	0.578	0.609	5.4	0.692	0.724	4.6	7	7
جرش	0.725	0.747	3.0	0.789	0.843	6.8	0.547	0.583	6.6	0.687	0.724	5.4	8	7
الكرك	0.720	0.752	4.4	0.742	0.810	9.2	0.588	0.611	3.9	0.684	0.724	5.8	9	7
الطفيلة	0.692	0.712	2.9	0.757	0.845	11.6	0.547	0.597	9.1	0.665	0.718	8.0	10	10
المفرق	0.738	0.768	4.1	0.708	0.784	10.7	0.543	0.565	4.1	0.663	0.706	6.5	11	11
معان	0.709	0.730	3.0	0.703	0.789	12.2	0.553	0.573	3.6	0.655	0.697	6.4	12	12

المصدر: بيانات 1997 – الأردن : تقرير التنمية البشرية 2000، بيانات 2002 – دائرة الإحصاءات العامة[15]

من التقدم أقل بكثير من المعدل العام، فإن ذلك سيكون مدعاة للقلق، مما يستوجب المزيد من البحث والاستقصاء. إذ يبلغ معدل نسبة التغير 4.5% بين عامي 1997 و2002 بين جميع المحافظات. وتبلغ النسبة أعلى مستوياتها في الطفيلة (8%)، وتصل أدناها (2.5%) في الزرقاء، وهي المحافظة التي تراجعت مرتبتها السابقة.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن معان، التي احتفظت بأدنى قيمة لدليل التنمية البشرية، قد سجلت نسبة زيادة (6.4%)، وهي أعلى من المعدل العام خلال تلك الفترة. ويمثل ذلك إشارة مشجعة قد تدل على توجه إيجابي نحو المزيد من التنمية البشرية ومؤشراً على أن هذه المحافظة قد استفادت من الاستثمارات التي استهدفت مكافحة الفقر خلال السنوات القليلة الماضية.

العمر المتوقع عند الولادة

يستمر دليل العمر المتوقع عند الولادة في الأردن بالتحسن بصورة عامة. وارتفع معدل العمر المتوقع عند الولادة من 69.2 سنة عام 1997 إلى 71.5 سنة عام 2002. وتراجعت البلقاء بين المحافظات الإثنتي عشرة. إذ انخفض فيها من 0.738 إلى 0.733. إلا أنه ليس لهذا الانخفاض قيمة إحصائية تذكر، ولكنه من القضايا التي تستوجب المزيد من الدراسة والبحث[16].

التعليم

طرأ تحسن في جميع المحافظات دون استثناء، على دليل التعليم. وسجلت عمان المستوى الأعلى (0.860)، بينما كانت النسبة الدنيا في المفرق (0.784) التي سجلت رغم ذلك قيمة زيادة أعلى من المعدل العام خلال تلك الفترة (10.7 % بالمقارنة مع 5.5 %).

وبين عامي 1997 و2002، ازدادت نسبة معرفة القراءة والكتابة بين البالغين من (87.2%) إلى (89.9%). وحققت عمان النسبة الأعلى في مجال معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (92.3%)، بينما سجلت معان النسبة الأدنى (80.52%) حيث احتلت المرتبة الخامسة في مجال الالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي والعالي (75.5%)، وهي أعلى من مرتبة كل من عمان والعقبة. وحلت في المرتبة الثانية محافظة الزرقاء في مجال معرفة القراءة والكتابة بين البالغين التي جاءت رغم ذلك في المرتبة الأخيرة في إجمالي نسبة الالتحاق بالتعليم للمراحل الدراسية الثلاث (70.4%).

إن هذا الوضع في الزرقاء يقدم لواضعي السياسات إنذاراً مبكراً بضرورة اتخاذ الإجراءات المناسبة لتحديد أسباب هذه الظاهرة. فاستمرار الانخفاض في معدلات الالتحاق بالتعليم قد يؤدي في المستقبل إلى تناقص نسب معرفة القراءة والكتابة بين البالغين.

يتمتع الأردنيون على العموم بتعليم وصحة أفضل مما كانوا عليه في الماضي

الأداء الاقتصادي

يتبين من الشكل (1–12) بوضوح أن محافظة عمان، التي يبلغ فيها نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 5,099 دولاراً (حسب تعادل القوة الشرائية)، تحتل المرتبة الأولى في مجال مستوى المعيشة. ويمثل ذلك ظاهرة إيجابية إذا ما أخذنا بالاعتبار أن ما يقرب من (40 %) من السكان يعيشون في هذه المحافظة. غير أن عناصر الصورة تتنوع عند النظر إلى الاتجاه العام للنمو الاقتصادي. فمعدل التغير في دليل الناتج المحلي الإجمالي لجميع المحافظات في المملكة يعادل 5.1% كما يظهر من الشكل (1–11). وتسجل الطفيلة قيمة أعلى من المعدل العام (9.1 %). أما الزرقاء فإنها تثير القلق مرة أخرى، إذ تسجل تناقصاً يبلغ (0.3%). ففي الفترة نفسها انخفض معدل النشاط المنقح في الزرقاء من (41.2 %) إلى (39.1 %)، بينما ارتفع معدل البطالة من (9.7 %) إلى (15.9 %).

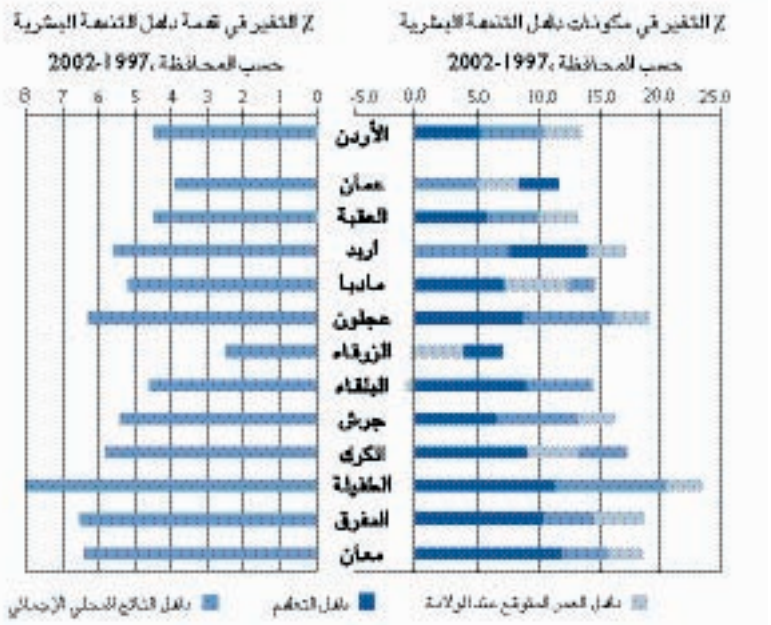
مراتب دليل التنمية البشرية

على الرغم من أن معان تحتل المرتبة الأخيرة في دليل التنمية البشرية، فإن الزيادة التي حققتها في قيمة الدليل تظل أعلى من المعدل العام على مدى خمس سنوات، وأعلى من الزيادة المسجلة في عمان والعقبة (الشكل 1–8).

وتطرح الزرقاء على العموم صورة تدعو إلى القلق من منظور التنمية البشرية. فقد تراجعت من المرتبة الثالثة إلى السادسة بين المحافظات الإثنتي عشرة، وسجلت القيمة الدنيا (2.5%) من الزيادة في دليل التنمية البشرية على مدى خمس سنوات. أما المجالات التي وصلت فيها إلى مستويات عالية (مثل العمر المتوقع عند الولادة، ومعرفة القراءة والكتابة بين البالغين)، فيمكن إرجاعها إلى الآثار التراكمية للاستثمارات والإنجازات السابقة. غير أن مكونات دليل التنمية البشرية التي تعكس الواقع الراهن وما يتمخض عنه من نتائج (الالتحاق بالتعليم والناتج المحلي الإجمالي) تميل إلى الهبوط. ونظراً لأن الزرقاء محافظة حضرية كثيفة السكان، فإن الأداء الضعيف فيها، حسب مؤشرات التنمية، تدل على اتجاه مقلق ينبغي التصدي له ومتابعته.

الشكل 1-7 و 1-8

المحافظات التي تتميز بالمستويات الدنيا من قيمة دليل التنمية البشرية تظهر مستويات أعلى من المعدل في تنامي التنمية البشرية. وربما كان ذلك نتيجة الاستثمارات التنموية الهادفة لمكافحة الفقر

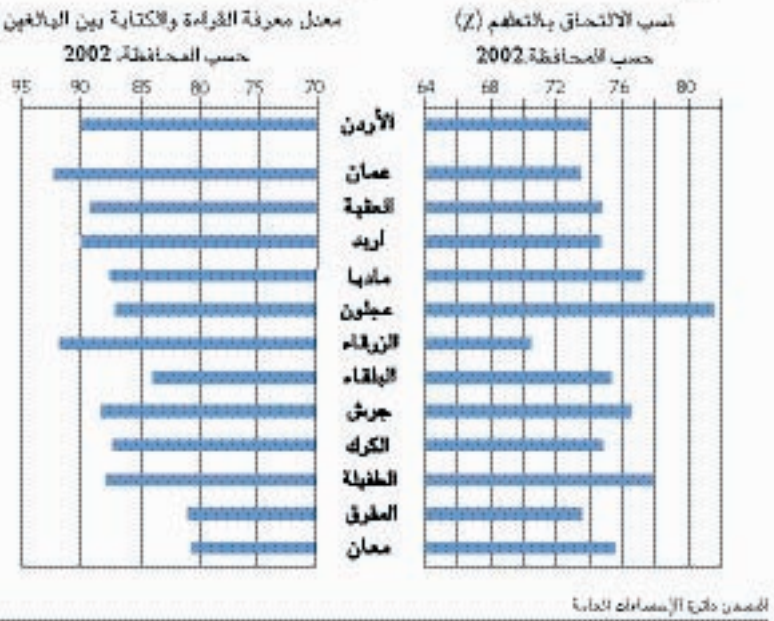


المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

وفي سياق الفقر، فإن تدني نسبة الالتحاق بالتعليم قد يفضي إلى فقدان الثقة لدى الأهل الفقراء بأن تعليم أبنائهم سيحسن من فرص العمل المتاحة لهم في المستقبل. ومن هنا فإن انخفاض هذه النسبة ستبقى مصدراً للقلق.

الشكل 1-9 و 1-10

المحافظات التي تسجّل نسباً عالية في معرفة القراءة والكتابة بين البالغين لا تسجّل بالضرورة نسباً عالية في معدلات الالتحاق بالتعليم



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

الفقر البشري في الأردن

يركز دليل التنمية البشرية على النتائج الإيجابية. لذلك، فهو يغفل قياس الجوانب السلبية في الفقر البشري. وقد استُحدث دليل الفقر البشري لقياس درجات الحرمان عن طريق تفحص خمس من خصائص الفقر: الأمية، وسوء التغذية بين الأطفال الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات، والموت المبكر، وسوء الرعاية الصحية، وضعف الوصول إلى المياه المأمونة. إن دليل الفقر البشري يقر بأن الفقراء يثمنون الصحة والتعليم باعتبارهما لبناتٍ أساسيةً لبناء الرفاه بمعناه العام، غير أن توافر هاتين الخدمتين لا يضمن الوصول إلى نتائج إيجابية. ومن هنا فإن هذا الدليل يميز بين الجوانب المتعددة والطبيعة المتنوعة للفقر، ويضيف مؤشرات أخرى تقاس على أساسها – من جملة أمور أخرى – الآثار المترتبة على قابلية التعرض للأزمات.

يركز دليل الفقر البشري على أشكال الحرمان في ثلاثة أبعاد:

- طول العمر، ويقاس عند الولادة باحتمال أن لا يبقى المرء على قيد الحياة حتى سن الأربعين.
- المعرفة، وتقاس بنسبة الأمية بين البالغين.
- الإمداد الشامل (العام والخاص)، الذي يتم قياسه وفق الاعتبارات التالية:

– نسبة الناس الذين لا يحصلون على المياه المأمونة.

– نسبة الناس الذين لا يحصلون على الخدمات الصحية.

– نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من نقص الوزن.

وكما يبين الجدول 1–3، فإن قيمة دليل الفقر البشري في الأردن قد تحسنت. إذ انخفضت من (9.8%) عام 1997 إلى (7.4%) عام 2002. كما طرأ التحسن على كل مكون من مكونات دليل الفقر البشري باستثناء نسبة السكان الذين لا يحصلون على المياه المأمونة، فقد بقيت ثابتة. وقد تجلت أبرز درجات التحسن في انخفاض نسبة السكان الذين لا يحصلون على الخدمات الصحية (إذ انخفضت نسبتهم من 10% من السكان عام 1997 إلى 1.5% عام 2002)، وفي انخفاض نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من نقص الوزن من 9% إلى 4.4%. ويمكن إلى حد بعيد إسناد هذا التقدم إلى

الشكل 1-1 و1-2

تظهر محافظة عمان المستوى الأعلى للأداء الاقتصادي، ولكن لا تمثل النمو الاقتصادي الأقوى

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

الاستثمارات المهمة التي وضعتها الحكومة الأردنية في مرافق الرعاية الصحية الأولية وفي برامج الصحة والتغذية.

البعد المرتبط بالنوع الاجتماعي

يتمثل أحد مواطن الضعف في دليل التنمية البشرية ودليل الفقر البشري في أن كليهما لا يقومان بتصنيف البيانات على أساس النوع الاجتماعي. ومن هنا، فإن دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي يعيد تكييف دليل التنمية البشرية ليبرز نواحي التفاوت واللامساواة بين إنجازات الرجال والنساء. وكلما ازداد التفاوت المرتبط بالنوع الاجتماعي في التنمية البشرية

يمكن اعتبار التحسن المطرد في مؤشرات التنمية البشرية في الأردن دليلاً على سلامة السياسات التنموية التي تنتهجها الحكومة الأردنية

الجدول 1-3

تنوافر الخدمات الأساسية لأكثرية السكان في الأردن

دليل الفقر البشري		
المكونات	1997	2002
دليل الفقر البشري (القيمة الأقل تعني الأفضل)	9.8%	7.4%
الأشخاص الذين لا يتوقع أن يعيشوا حتى سن الأربعين	7.1%	5.5%
معدل الأمية بين البالغين (15 سنة فما فوق)	12.8%	10.3%
السكان الذين لا يحصلون على مياه مأمونة (%)	2%	2%
السكان الذين لا يحصلون على خدمات صحية (%)	10%	1.5%
الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من نقص الوزن (%)	9%	4.4%

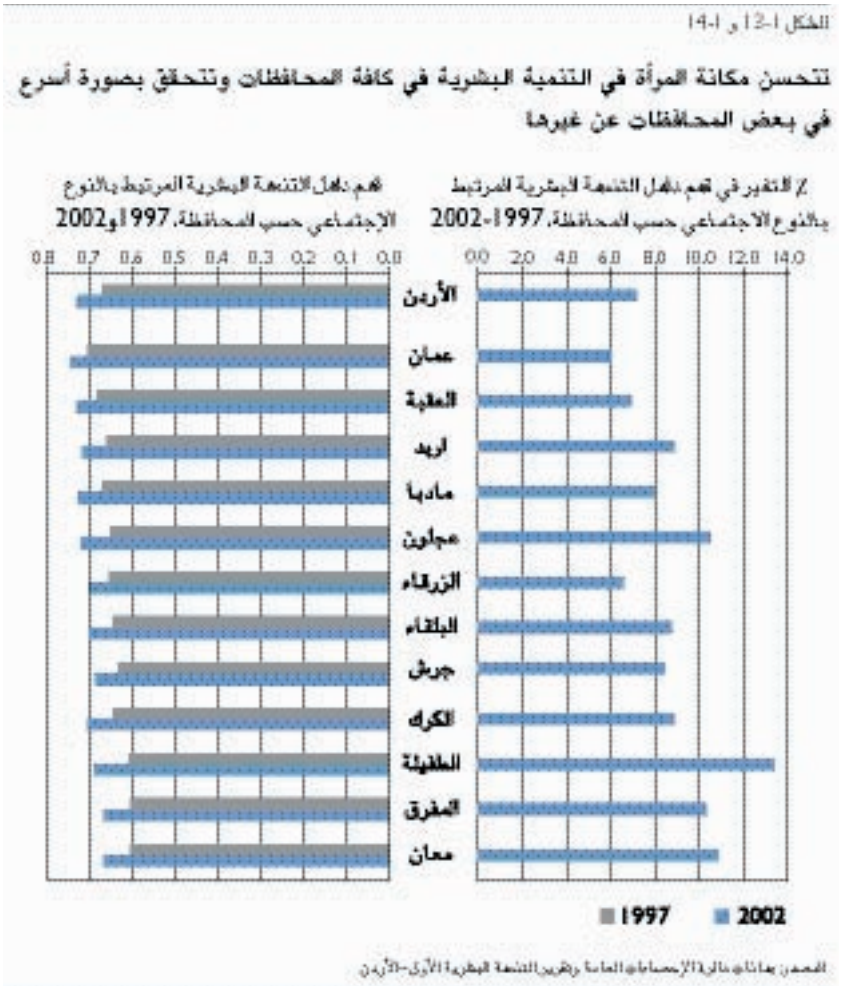
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

الجدول 1-4 **تنتفع النساء من الوصول إلى الخدمات التعليمية والصحيّة، غير أن ذلك لا يضاهيه انتفاع مماثل في مجال التمكين الاقتصادي**

دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي حسب المحافظات، 1997 و2002													
المحافظة	الدليل موزع بالتساوي								دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي				
	العمر المتوقع عند الولادة			التحصيل العلمي			الناتج المحلي الإجمالي			القيمة		المرتبة	
	1997	2002	التغير (%)	1997	2002	التغير (%)	1997	2002	التغير (%)	1997	2002	التغير (%)	1997	2002
الأردن	0.748	0.775	3.6	0.801	0.845	5.5	0.46	0.533	15.9	0.67	0.718	7.2	-	-
عمان	0.758	0.786	3.7	0.833	0.861	3.4	0.515	0.585	13.6	0.702	0.744	6.0	1	1
العقبة	0.803	0.832	3.6	0.795	0.846	6.4	0.448	0.511	14.1	0.682	0.729	6.9	2	2
إربد	0.771	0.803	4.2	0.797	0.848	6.4	0.405	0.497	22.7	0.658	0.716	8.8	4	5
مادبا	0.775	0.822	6.1	0.781	0.841	7.7	0.455	0.508	11.6	0.67	0.723	7.9	3	3
عجلون	0.767	0.798	4.0	0.779	0.852	9.4	0.401	0.5	24.7	0.649	0.717	10.5	6	4
الزرقاء	0.74	0.778	5.1	0.814	0.847	4.1	0.409	0.466	13.9	0.654	0.697	6.6	5	8
البلقاء	0.709	0.734	3.5	0.761	0.831	9.2	0.457	0.533	16.6	0.643	0.699	8.7	8	7
جرش	0.722	0.747	3.5	0.786	0.843	7.3	0.388	0.464	19.6	0.632	0.685	8.4	9	10
الكرك	0.709	0.749	5.6	0.74	0.814	10.0	0.484	0.542	12.0	0.645	0.702	8.8	7	6
الطفيلة	0.681	0.716	5.1	0.752	0.846	12.5	0.382	0.495	29.6	0.605	0.686	13.4	10	9
المفرق	0.744	0.772	3.8	0.703	0.784	11.5	0.359	0.437	21.7	0.602	0.664	10.3	12	12
معان	0.709	0.742	4.7	0.697	0.789	13.2	0.4	0.469	17.3	0.602	0.667	10.8	11	11

المصدر: بيانات 1997– الأردن : تقرير التنمية البشرية 2000 وبيانات 2002 – دائرة الإحصاءات العامة

الأساسية، تناقص دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي بالمقارنة مع دليل التنمية البشرية الذي يلازمه. ويقل دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي عن دليل التنمية البشرية في جميع بلدان العالم، مما يشير إلى أن التفاوت بين الجنسين موجود في كل مكان، وإن بدرجات مختلفة. وقد ارتفع مستوى دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي في الأردن من 0.670 عام 1997 إلى 0.718 عام 2002 (مما يمثل زيادة قدرها 7.2% على مدى 5 سنوات). وتشير هذه الدلائل إلى تحسن في بعض نواحي التنمية البشرية والمتعلقة بالمساواة بين الجنسين في الأردن.



التنمية البشرية المرتبطة بالنوع الاجتماعي على مستوى المحافظات

عند تحليل بيانات دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي على مستوى المحافظات، يتضح لنا التحسن الكلي الذي طرأ على النوع الاجتماعي، كما يبدو في الجدول (1–4) والشكلين (1–13) و (1–14)، مع أن النمو لم يبلغ مستوى مرضياً في بعض المحافظات ذات الكثافة السكانية العالية (عمان 6%، الزرقاء 6.6%). وحققت الطفيلة أعلى درجة من مكاسب دليل التنمية البشرية بين الجنسين خلال تلك الفترة (13.4%)، مع تفوق معان والمفرق على المعدل العام (10.8% و10.3% على التوالي).

يبين لنا الشكل (1–16) أن فجوة النوع الاجتماعي (الفرق بين دليل التنمية البشرية ودليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي) هي أكثر اتساعاً من المعدل في المفرق، جرش، إربد، الزرقاء والعقبة. ففي هذه المحافظات، التي يتقاطع فيها تباين التنمية البشرية مع التباين المرتبط بالنوع

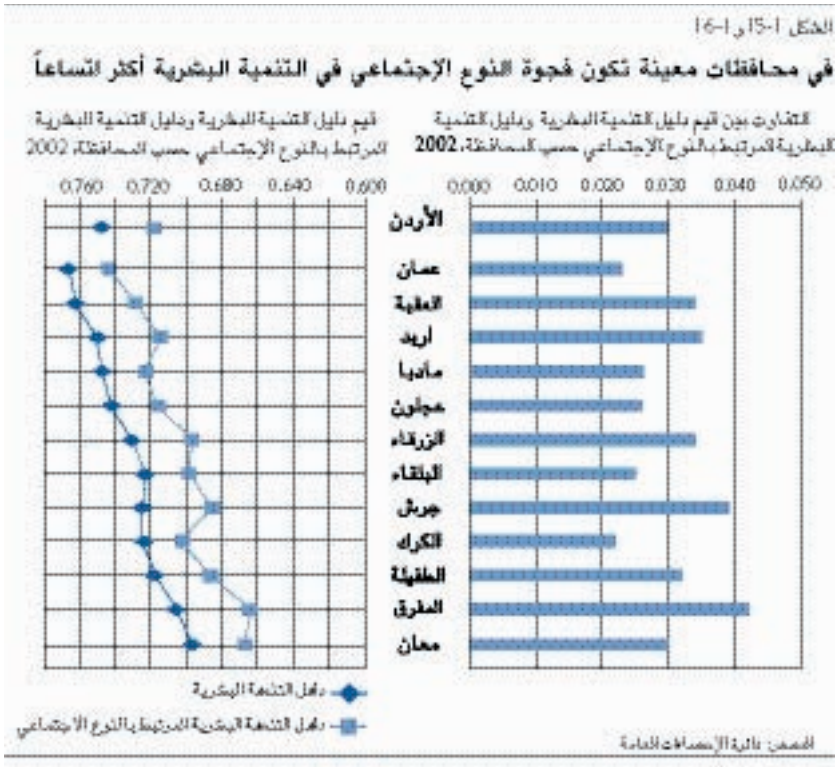
الاجتماعي، كما هي الحال في جرش والمفرق، قد تجد النساء الفقيرات أنفسهن في أوضاع أقل حظاً بدرجة واضحة. ويظهر في الزرقاء الاتجاه الأكثر مدعاة للقلق، حيث أن التحسن في دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي يقل عن المعدل العام. وقد تراجعت المحافظة من المرتبة الخامسة إلى الثامنة، ووصلت الفجوة فيها إلى ما فوق المعدل العام.

مكون العمر المتوقع عند الولادة في دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي

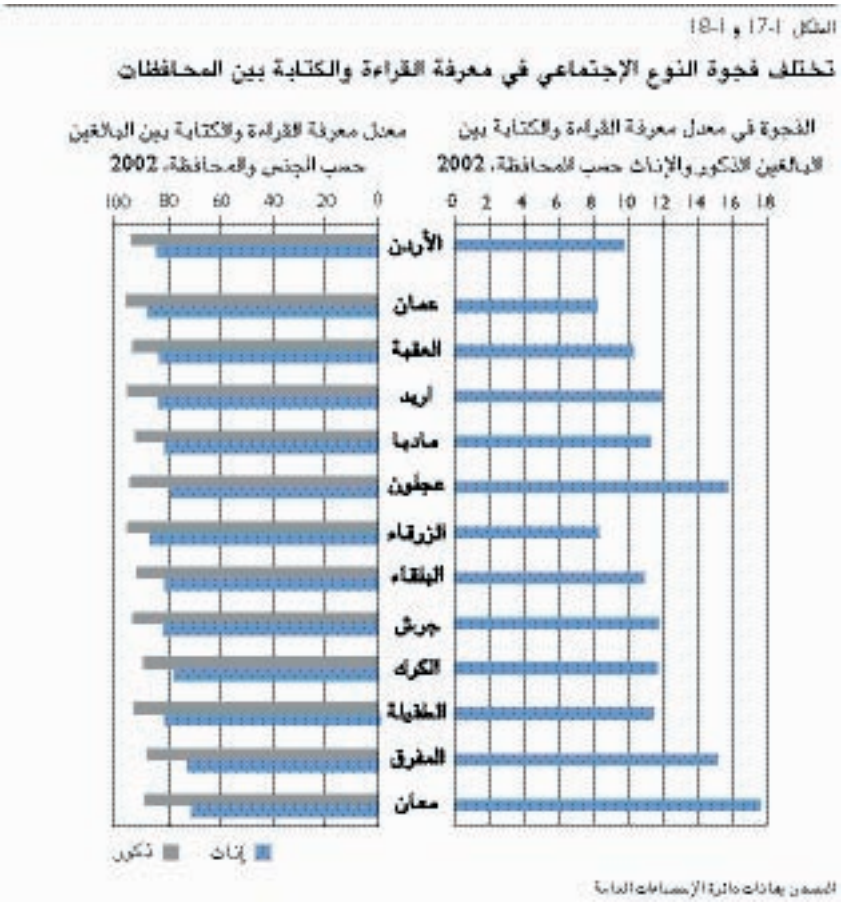
لقد ازداد العمر المتوقع عند الولادة لكل من الذكور والإناث في الأردن بين عامي 1997 و2002. وتماشياً مع المعلومات الإحصائية العالمية، أظهرت البيانات على الصعيد الوطني في الأردن أن العمر المتوقع عند الولادة للإناث (72.4 سنة)، يزيد عن نظيره لدى الذكور (70.6سنة). غير أن الفجوة بين الجنسين آخذة بالتقلص. وتحتل العقبة المرتبة الأعلى في ما يتعلق بالعمر المتوقع عند الولادة للإناث (77.0سنة)، تليها مادبا (75.9سنة). كما سجلت العقبة ومادبا أعلى مستوى للعمر المتوقع عند الولادة للذكور (72.7سنة)، وسُجِّل أدنى مستوى للعمر المتوقع للإناث في البلقاء (69.5 سنة) وللذكور في الطفيلة (65.1 سنة).

مكون التحصيل العلمي في دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي

تحسن التحصيل العلمي للإناث في جميع المحافظات الأثنتي عشرة، وارتفع دليل التحصيل العلمي المرتبط بالنوع الاجتماعي من 0.801 عام 1997 إلى 0.845 عام 2002. وعلى المستوى الوطني، بقيت نسبة معرفة القراءة والكتابة بين الإناث البالغات (84.8%) أدنى من نسبتها بين الذكور البالغين (94.6%). وتختلف الفجوة في معدلات معرفة القراءة والكتابة بين الذكور والإناث باختلاف المحافظات، حيث تظهر في معان وعجلون والمفرق أعلى مستويات اللامساواة في هذا المجال – وقد وصلت الفجوة في معان إلى 17.61%. وتعتبر نسبة معرفة القراءة والكتابة حصيلة للسياسات والممارسات التعليمية. وتعود



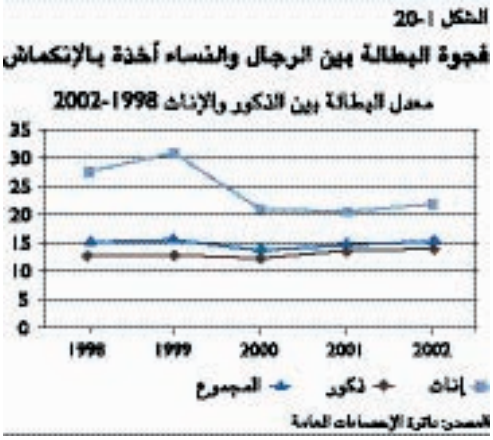
فجوة النوع الاجتماعي الراهنة في مجال معرفة القراءة والكتابة حالياً، بشكل أساسي، إلى القيمة المتدنية التي أعطيت لتعليم الفتيات في الماضي. وأدت الجهود المكثفة التي تبذلها الحكومة لتوفير



التعليم للفتيات إلى التحسن في نسبة معرفة القراءة والكتابة بين الإناث. وأغلبية النساء الأميات حالياً وحسب مسح السكان والصحة الأسرية 2002 هن ممن تجاوزن سن الخامسة والأربعين.

إلا أن النسبة الإجمالية للالتحاق بالتعليم تطرح لنا صورة أخرى (الشكلان 1–21 و 1–22). فعلى الصعيد الوطني، تفوقت الإناث على الذكور في نسبة الالتحاق بالتعليم (76.1% للإناث مقابل 71.9% للذكور). وتبلغ النسبة للذكور والإناث أعلى مستوياتها في عجلون (75.90% و87.40%) على التوالي وأدناها في الزرقاء (67.3% و73.8%) على التوالي.

ومثلما أن الزيادة في نسبة الالتحاق بالتعليم تؤدي في العادة إلى مستويات أعلى في مجال معرفة القراءة والكتابة، فإن العكس صحيح في هذه الحالة. فإذا استمرت معدلات الالتحاق بالهبوط، وواصل الذكور تسربهم من المدارس، فإن ثمة خطراً من أن تتزايد نسبة الأمية بين الذكور في المستقبل. وتشتد هذه الخطورة بشكل خاص في



أوساط الفقراء، حيث أن بيئة التشغيل التي سيجدون أنفسهم فيها في المستقبل لا تحبذ العمل على محو أمية العاملين[17]. وينبغي إجراء مزيد من التحليل للوضع في الزرقاء، ولا بد من العمل على اتخاذ الإجراء اللازم قبل أن يتفاقم هذا الوضع.

التفاوت حسب النوع الاجتماعي في التمكين الاقتصادي

عند تصنيف البيانات على أساس النوع الاجتماعي فإن مكون مستوى المعيشة والمتمثل في الناتج المحلي الإجمالي ضمن دليل التنمية البشرية قد يكون المؤشر الأكثر دلالة على اللامساواة كما يظهر الشكل (1–24). ففي عام 2002 بلغت قيمة هذا المكون 0.621 ضمن دليل التنمية البشرية و0.533 ضمن الدليل المرتبط بالنوع الاجتماعي. ويبين الشكل (1–23) الفرق في قيمة هذا المكون ضمن الدليلين والذي يمثل فجوة النوع الاجتماعي المرتبطة بالتمكين الاقتصادي. حيث سجلت المفرق أدنى قيمة لدليل الناتج المحلي الإجمالي المرتبط بالنوع الاجتماعي وبأعلى فجوة نوعية 0.128، وكذلك الحال في جرش بفجوة تصل إلى 0.119. أما الكرك فقد سجلت أقل فجوة نوعية 0.069 وبقيمة مرتفعة نسبياً لدليل الناتج المحلي الإجمالي المرتبط بالنوع الاجتماعي 0.543 بالمقارنة مع المعدل الوطني 0.533، بينما حققت عمان أعلى قيمة 0.585. ويعود السبب في تدني قيمة دليل الناتج المحلي الإجمالي المرتبط بالنوع الاجتماعي بصورة أساسية إلى انخفاض مشاركة الإناث في قوى العمل، التي بلغت 16% عام 2002.[18] ورغم الهبوط الواضح في معدلات البطالة بين الإناث، بصورة عامة منذ عام 1990 فإن نسبة البطالة بين الإناث، ما زالت عام 2002 تزيد 50 % عن نسبتها لدى الذكور (21.9 % مقابل 14 %).

وعلى الرغم من حرص الحكومة على تشجيع تكافؤ الفرص للحصول على الخدمات الصحية والتعليمية، فما زالت أمام المرأة مجالات ينبغي أن تتمتع فيها بمنافع عيانية ملموسة، مثل فرص الكسب المادي والتشغيل[19]. ونتيجة لارتفاع معدلات البطالة بين النساء، فإنهن أقل قدرة من الرجال على الوصول إلى الموارد والتأثير على توزيعها على صعيد الأسرة. وتشير المسوح الوطنية

والدراسات المحلية إلى أن هذا الوضع يصدق على الأردن. إذ أن هناك رابطة بين الافتقار إلى التمكين الاقتصادي من جهة، وتدني التمكين الذاتي.[20]

قياس التمكين المرتبط بالنوع الاجتماعي

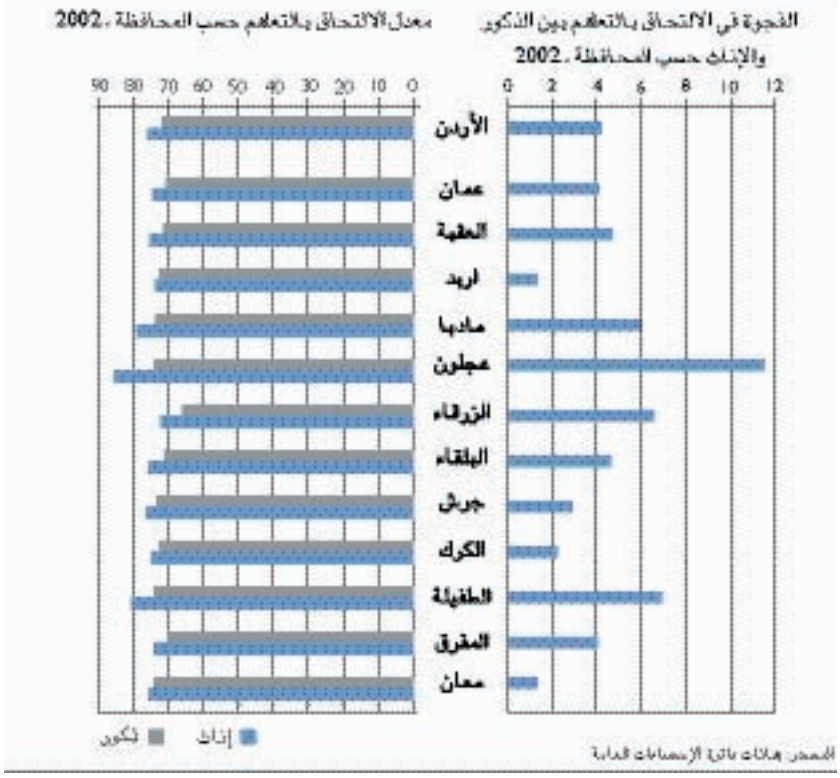
يظهر دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الاجتماعي مدى المساواة بين الجنسين في قدرة الوصول وفي نتائج المكونات الرئيسية للتنمية البشرية. غير أنه لا يدل على مدى ما يمكن أن تتمتع به النساء من تأثير على القرارات التي تؤثر على حياتهن. ويتم تقدير ذلك عن طريق قياس التمكين المرتبط بالنوع الاجتماعي، الذي يأخذ بالاعتبار مشاركة المرأة في المجالات الاقتصادية والسياسية والمهنية. ويؤخذ نصيب النساء النسبي في المناصب الإدارية والمهنية والفنية باعتباره دليلاً على المشاركة الاقتصادية والقدرة على اتخاذ القرار. ويقاس التمكين السياسي للمرأة بمستوى مشاركتها في الانتخابات المحلية والوطنية.

وكما يظهر في الجدول (1–5)، فقد ارتفعت قيمة قياس تمكين النوع الاجتماعي في الأردن بين عامي 1995 و2002 من 0.220 إلى 0.297. ويدل ذلك على زيادة طفيفة في تولي مزيد من النساء للمناصب المؤثرة قياساً على ما كان في الماضي. إن تضاعف نسبة النساء في المناصب الإدارية العليا (من 4.6 إلى 9.9) يمثل دليلاً إيجابياً على أن ثمة إقراراً بمساهمة المرأة في التطور المؤسسي في الأردن.

وتعمل أعداد كبيرة من النساء في القطاع العام، ولا سيما في قطاعي التعليم والصحة. ومن هنا فإن المجال ما زال مفتوحاً لتحقيق المزيد من المكاسب والتمكين المرتبط بالنوع الاجتماعي من خلال تنفيذ المبادرات التي ترعاها الحكومة لدمج النوع الاجتماعي. وتتعزز الصورة الإيجابية للأردن على الصعيد العالمي الآن بوجود امرأة تشغل منصب سفيرة، وبأن النساء يمثلن 12.8% من السلك الدبلوماسي الأردني. كما أن النساء يتابعن الانخراط والتقدم في مجالات القضاء بوجود سبع عشرة قاضية، أي ما يعادل 3.6% من مجموع القضاة في الأردن. وإذا ما قامت هؤلاء النساء بالتأثير على عملية اتخاذ القرار لصالح المزيد من

الشكل 1-21 و 1-22

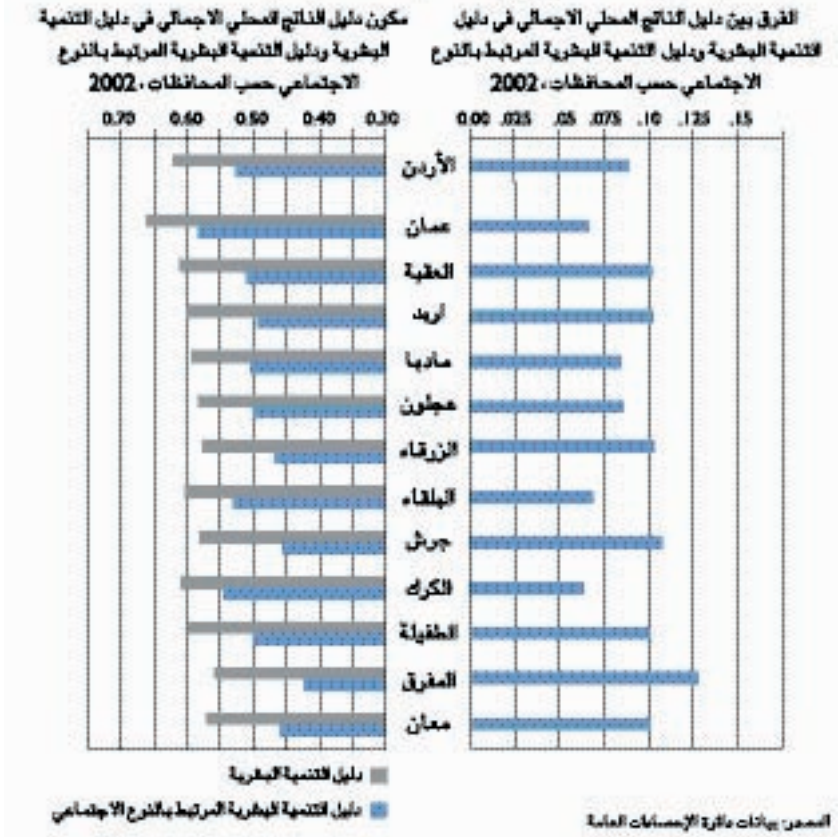
البنات يتفوقن على الأولاد في نسبة الالتحاق بالتعليم



المصدر: بيانات دائرة الإحصاءات العامة

الشكل 1-23 و 1-24

تباين فجوة النوع الاجتماعي في التمكين الاقتصادي بين المحافظات



المصدر: بيانات دائرة الإحصاءات العامة

الجدول 1-5

أخذت النساء بممارسة تأثير أكبر في مواقع اتخاذ القرار

التغيرات في قياس التمكين المرتبط بالنوع الاجتماعي، ومكوناته في الفترة من 97/1995 و 03/2002

	97/1995	03/2002
قيمة مقياس التمكين المرتبط بالنوع الاجتماعي	0.220	0.297
المقاعد البرلمانية التي تشغلها النساء (%)	1.25	5.5
المشتغلات بالأعمال الإدارية والتنظيمية (%)	4.6	9.9
المشتغلات بالأعمال المهنية والفنية (%)	28.7	30.1
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للنساء (بالدولار حسب تعادل القوة الشرائية)	1429	1247

المصدر: الأردن تقرير التنمية البشرية الأول لبيانات 97/1995، ودائرة الإحصاءات العامة لبيانات 03/2002

المساواة المرتبطة بالنوع الاجتماعي. فإن زيادة قيمة مقياس التمكين المرتبط بالنوع الاجتماعي هذه ستفضي إلى إدخال مزيد من التحسن على حياة النساء الأردنيات جميعاً.

لقد تحقق التحسن في مقياس التمكين المرتبط بالنوع الاجتماعي، في بعض جوانبه، نتيجة لتزايد عدد المقاعد التي تشغلها النساء في البرلمان من خلال الكوتا الذي استُحدثت في الآونة الأخيرة.

وقد أخذت النساء بممارسة تأثير أكبر في مواقع اتخاذ القرار. وقد يفوت مقياس التمكين المرتبط بالنوع الاجتماعي أن يتطرق إلى مكاسب أخرى تحققت في مجال تمكين النساء في الأردن. فمنهجية حساب هذا المقياس لا تأخذ بالاعتبار دور النساء اللواتي حققن النجاح في قطاع المشروعات المايكروية الصغيرة. كما أنه لا يأخذ بالحسبان مشاركة المرأة في مواقع صنع القرار في أنشطة المجتمع المدني، مثل العضوية في مجالس إدارة المنظمات التطوعية (غير الحكومية).

ومن جهة أخرى، فإن مقياس تمكين النوع الاجتماعي يمكن تقويته إذا أخذ بالاعتبار عضوية النساء في مجلس الأعيان، حيث بلغ عدد النساء الأعيان سبعة من أصل خمسة وخمسين عضواً. كما أن هذا المقياس لا يشمل تسعاً وتسعين امرأة في المجالس البلدية في الأردن، منهن خمس نساء تولين هذه المناصب عن طريق الانتخاب وأربع وتسعون عن طريق التعيين عام 2003.

ورغم منهجية القياس هذه، لا بد من الاعتراف بأن التقدم في هذا المضمار يتميز بالبطء، كما أن أوجه التباين ما زالت قائمة في المجالات المختلفة. وإذا ما أريد تجسير الفجوات المرتبطة بالنوع الاجتماعي القائمة الآن، فإن على كل من الحكومة والمجتمع المدني أن يتوصلا إلى تفاهم عميق ومشترك حول القضايا المطروحة، مع توافر الإرادة والعزيمة لدى الجانبين لترجمة الأفكار إلى إنجازات حقيقية. ويتفحص الفصل السابع مدى التفاوت النوعي على مستويات الأسرة والمجتمع المحلي والوطني.

تستدعي فجوة النوع الاجتماعي في التمكين الاقتصادي الاهتمام

إن مناخ التنمية في الأردن إيجابي بمجموعه، فهو يوفر فرصاً كبيرة للمجتمع المحلي ليرفع صوته ويشارك في الحياة العامة

نتائج

المكاسب الكلية والتفاوت بين الفئات الفرعية

قطع الأردن أشواطاً بعيدة لتحقيق أهداف التنمية البشرية. ويمكن، إلى حد بعيد، أن ننظر إلى المستويات العالية في مجالي الصحة والتعليم باعتبارها محصلة إيجابية للاستثمارات والجهود التي بذلتها الحكومة في تطوير الخدمات الاجتماعية الأساسية خلال العقود القليلة الماضية [21].

ويبدو أن تقلبات التنمية الاقتصادية خلال السنوات الأخيرة هي العامل الرئيسي في الحد من التنمية البشرية. وقد نجم ذلك بدوره عن قابلية التأثر بالأزمات في السياق الإقليمي – وهو الأمر الذي لا يمكن للأردن أن يتحكم به. ولو كان النمو الاقتصادي أكثر استقراراً خلال تلك الفترة، لاستطاع الأردن تحقيق معدلات أفضل في دليل التنمية البشرية.

إن هذه الإنجازات الإيجابية نسبياً ينبغي ألا تكون مدعاة للمغالاة. فعلى الرغم من تضافر الجهود التي تبذلها الحكومة والقطاعات الأخرى، فإن العقبات والتحديات ما زالت قائمة وماثلة للعيان. إن دخل الفرد الحقيقي (بالدولار حسب تعادل القوة الشرائية) لم يحقق إلا نمواً زهيداً وارتفاعاً بسيطاً من 3,450 دولاراً إلى 4,130 دولاراً بين عامي 1997 و2002 [22]. ولذلك فإن شريحة الفقراء لم تشهد تحسناً إيجابياً واضحاً في حياتها.

والوضع بالنسبة للنساء الفقيرات يتفاقم أكثر بسبب التمييز المبني على النوع الاجتماعي، ولا سيما في مجال التمكين الاقتصادي. وكما يشير تقرير البنك الدولي عن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فإن "المكاسب الكلية كثيراً ما تخفي قصوراً كبيراً في عملية الاندماج الاجتماعي." [23]

عند النظر إلى البيانات على الصعيد الوطني، فإننا نلمس مجموعة من الإشارات المتضاربة. إن المبالغة في الاعتماد على استخدام أساليب التحليل الكمي، كما هو الحال في دليل التنمية البشرية ودليل الفقر البشري،

قد تقدم لنا صورة مشوهة بعض الشيء عن التنمية البشرية، لأنها لا توضح الخصائص المتعددة الأبعاد للتنمية والفقر.

وعلى الرغم من أن إنجازات الأردن حسب دليل التنمية البشرية تقدم بمجموعها صورة إيجابية جداً، فإن التحليل النوعي لا يعزز هذا الواقع في جميع الحالات. ومن أجل تقديم صورة أكثر عمقاً وتقدماً عن تحرك الأردن نحو التنمية البشرية المستدامة، يركز هذا التقرير على مفاهيم الفقراء وانطباعاتهم وعلى تجربتهم للفقر، وعلى الآراء التي يطرحونها لوضع السياسات والبرامج الكفيلة بتحسين أوضاعهم ومستوى معيشتهم.

منهجية سبل المعيشة المستدامة تجاه مكافحة الفقر

يدعو هذا التقرير إلى تحقيق سبل المعيشة المستدامة كهدف عام للتنمية. وتتبنى منهجية سبل المعيشة المستدامة منهجاً شمولياً لتحليل التنمية في الأردن. إذ تضع الفقراء في صلب التحليل، وتقر بأنهم يمارسون أنشطة متعددة في حياتهم من أجل تحقيق نتائج إيجابية في معيشتهم. ويعتمد الفقراء على منظومة من الموجودات والموارد (الطبيعية والمادية، والاجتماعية، والبشرية، والمالية) للمساهمة في تحقيق الرفاه الفردي والأسري.

كما تشير هذه المنهجية إلى أن لدى الفقراء قابلية للتعرض للصدمات الخارجية وللمؤثرات التي تقلل من إمكانية وصولهم إلى هذه الموارد. وترى هذه المنهجية أن الأسلوب الذي يستخدمه الفقراء للوصول إلى حقوقهم واستحقاقاتهم يؤثر بحد ذاته على مستوى معيشتهم ورفاههم.

وتؤكد منهجية سبل المعيشة المستدامة أن الفقراء يتطلعون إلى السياسات والمؤسسات التي تساند جهودهم الرامية إلى تحسين حياتهم. وتدرس كذلك مدى قدرة الفقراء على التأثير في القرارات المنبثقة عن السياسات التي تؤثر في حياتهم. لمزيد من الإيضاحات المفصلة حول الإطار التحليلي المستخدم خلال هذا التقرير (الإطار 1–4).[24]

استقصاء الفقر

تساهم منهجية سبل المعيشة المستدامة في تحقيق فهم أفضل لطبيعة الفقر المركبة في الأردن، لضمان توافر المعلومات الضرورية لدى القائمين على صنع القرارات المتعلقة بمكافحة الفقر. ومن المؤمل خلال المراحل المختلفة عبر هذه المنهجية أن تتبلور السياسات والبرامج وتنفذ على نحو يؤدي إلى نتائج من شأنها تحسين سبل المعيشة للفقراء.

تعزز البيئات الصحية قدرة الناس على رسم تطلعاتهم المستقبلية والمشاركة في تحسين مستوى معيشتهم

وضع الفقراء في بؤرة التحليل

للفقراء حق المشاركة في صنع مستقبلهم الذي يتداخل بصورة لا فكاك منها مع مستقبل البلاد. إنهم يحتاجون إلى فضاء يتحدثون فيه عن تجربتهم مع الفقر، وليشرحوا أوضاعهم ويشاركوا في إيجاد الحلول لما يصادفونه من مشكلات.

إن للفقر طابعه الخاص الذي يعطيه خصائص محلية متميزة. وتختلف طبيعة الفقر وأسبابه من مكان إلى آخر. وعلى هذا الأساس، ليس بوسع سياسة مفردة أو برنامج واحد أن يلبي احتياجات جميع الفقراء، كما أن البرامج الجاهزة المسبقة لا تجدي نفعاً للفقراء في كل مكان. وعلى متخذي القرار أن يبنوا على معرفة الفقراء وتجربتهم مع الفقر البرامج التي تلبي احتياجاتهم. وعندما تجري دراسة الفقراء على الصعيد المحلي وتعقد جلسات التشاور معهم، فإن هذه الخطوات ستساعد في تحديد القضايا ذات الأولوية بالنسبة لهم، وفي اقتراح الوسائل الكفيلة بمعالجتها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الفقراء في هذه الحالة يشعرون بأنهم شركاء في وضع السياسات والبرامج، وملتزمون بالتالي بإنجاحها بالممارسة العملية.[25]

يمارس الفقراء أنشطة متعددة في حياتهم من أجل تحقيق نتائج إيجابية في سبل معيشتهم

التشاور مع المجتمعات حول تقدير سبل المعيشة

جرت لإعداد هذا التقرير دراسة لوجهات النظر إزاء الفقر كما يفهمه الفقراء أنفسهم. واتّبعت هذه الدراسة منهجية البحث التي تعتمد على المشاركة الموضوعية النوعية. واستخدمت منهجية سبل المعيشة المستدامة إطاراً لتحليل الغايات والنتائج. واشتملت الدراسة على سلسلة من جلسات التشاور مع الفقراء في سبعة مواقع مختلفة في المملكة (الإطار 1–3). واختيرت هذه المواقع باعتماد سحب العينة الهادفة بحيث تشمل مجموعة من استراتيجيات سبل المعيشة تمثل

مجتمعات فقيرة متنوعة في أرجاء البلاد.[26]

لقد اشترك أكثر من 800 من أعضاء الجماعات والمجتمعات المحلية و25 مؤسسة محلية ووطنية في عملية التشاور التي جرت لإعداد هذا التقرير. واستهدفت جلسات التشاور هذه بصورة عامة توفير قنوات الاتصال التي يمكن من خلالها التعرف على مفاهيم الفقراء ووجهات نظرهم وتصوراتهم لأوضاع الفقر، والاستماع إلى التوصيات التي طرحوها لتحسين نوعية حياتهم. وقد أدرجت نتائج هذه المشاورات في فصول هذا التقرير لتبين بصورة أوضح طبيعة الروابط بين المستويات الكلية للسياسات والبرامج، وما تتركه من آثار على الأسر والمجتمعات الفقيرة على المستوى الجزئي.

الإطار 1-3

المواقع التي تمت فيها عملية التشاور مع المجتمعات المحلية[×]

الديسة

قرية من البدو غير الرحل، تقع في محافظة العقبة على بعد 80 كم شمال مدينة العقبة. يسكنها 2,500 نسمة من البدو الريفيين غير الرحل. تعتبر من المناطق شبه الجافة، رغم تمتعها بمصادر مياه جوفية. وهي مجتمع محلي معزول نسبياً عن الخدمات والأسواق. وتشكل تربية المواشي والعمل في الدوائر الحكومية والقوات المسلحة مصدر الدخل الأساسي. تم اختيار الديسة لاستقصاء تملك الأرض والإنتاج الزراعي وفرص انتفاع الفقراء من المبادرات السياحية في وادي رم.

دير الكهف

تقع في البادية الشمالية من الأردن في محافظة المفرق. ويبلغ تعداد سكانها 900 نسمة معظمهم من البدو. تفتقر للموارد الطبيعية، كما تعاني من انخفاض معدل سقوط الأمطار وموجات الجفاف. تنتفع قرية دير الكهف من مشروع تنمية وتطوير البادية. تم اختيارها لاستقصاء التوجه نحو الابتعاد عن تربية المواشي، وكذلك لتعريف السياق الذي يمكن للفقراء من خلاله الاستجابة لفرص سبل المعيشة الجديدة التي تتيحها المشاريع الموجهة نحو مكافحة الفقر.

صخرة

تقع قرية صخرة في المناطق المرتفعة في محافظة عجلون. ويبلغ تعداد سكانها حوالي 11,700 نسمة معظمهم من عشيرة واحدة. وتمتاز المنطقة بأراضيها الخصبة وارتفاع معدل سقوط الأمطار وبزراعة أشجار الزيتون والتفاح واللوزيات. تم اختيارها لأنها مجتمع زراعي ريفي متجانس نسبياً يقع في منطقة فقر شديد.

النظيف

جبل النظيف منطقة حضرية ذات كثافة سكانية عالية تقع في شرق العاصمة عمان، يبلغ عدد سكانها 54,000 نسمة غالبيتهم من اللاجئين. والمنطقة فقيرة نسبياً تتبنى الأسر فيها استراتيجيات متعددة لتمكينهم من العيش. وتم اختيار هذا المجتمع لدراسة استراتيجيات التكيف التي يتبعها الفقراء في البيئات الحضرية ذات الموارد المحدودة، وكذلك لاستقصاء آثار الهجرة على الفقراء.

ضانا

قرية ضانا منطقة ريفية غنية بالموارد الطبيعية، تقع في المناطق المرتفعة في محافظة الطفيلة، يتراجع فيها النمو السكاني نظراً للهجرات المتتابعة منها بحثاً عن فرص معيشة أفضل. يسكنها حالياً ما يقارب 120 نسمة من الشيوخ والشباب يتوزعون على 14 أسرة. ينتفعون من الخدمات التي تتركز في بلدة القادسية. شملت جلسات التشاور بعض المجتمعات البدوية مثل فينان وبعض الأسر التي هاجرت من ضانا إلى القادسية. وهدفت الدراسة إلى معرفة التأثير السياحي البيئي على سبل المعيشة المحلية منذ إنشاء محمية ضانا.

الشونة الجنوبية

منطقة ريفية يبلغ عدد سكانها 45,000 نسمة تقع في وادي الأردن في محافظة البلقاء، تتنوع خصائص السكان فيها، حيث يشكل اللاجئون والنازحون الغالبية العظمى. تعتبر الزراعة مصدر الدخل الأساسي، وتتسم المنطقة بمعدلات بطالة وفقر عالية، وتفتقر للوصول إلى خدمات النقل والتعليم والصحة.

تم اختيارها لدراسة تأثير البعد عن الأسواق على الأسر الفقيرة التي تعتمد على الزراعة كاستراتيجية لسبل معيشتها. وقد ركزت الدراسة على منطقة الجوفة.

مادبا

مدينة مادبا منطقة حضرية تقع في محافظة مادبا. ويتجاوز عدد سكانها 76 ألف نسمة. تتمتع ببنية تحتية جيدة ويتمتع سكانها بالوصول إلى خدمات التعليم والرعاية الصحية. ورغم ذلك تضم جيوب فقر تعيش فيها أسر تعاني من حالة فقر شديد مقارنة بمن يحيطون بها، وكانت هذه الأسر محور جلسات التشاور. وهدفت الدراسة أيضاً إلى دراسة قدرة المجتمعات الحضرية الفقيرة على التكيف مع نقص فرص التشغيل وكيفية حصولهم على المهارات اللازمة للدخول في أسواق العمل المستجدة.

مواقع المجتمعات المحلية التي تمت فيها عملية التشاور مع الفقراء تبين على خارطة الأردن ص 11.

المصدر: معهد الملكة زين الشرف التنموي–مصادر متعددة

× سيتم استخدام تسميات المواقع في التقرير كما وردت في هذا الإطار.

الإطار 1-4

منهجية سُبُل المعيشة المُستدامة

تركّز منهجية سُبُل المعيشة المستدامة على الفقراء باعتبارهم المحور الرئيسي للتحليل. وتبدأ بالإقرار بأن الفقراء يمارِسون أنشطة متعددة في حياتهم للوصول إلى مستوى معيشة جيد. وتعني النتيجة الإيجابية في مفهوم سبل المعيشة المستدامة وصول الأسرة إلى مستوى الحياة الكريمة، أي إلى الوضع الذي تستطيع فيه الأسرة أن تحصل على قوتِها، ويزداد دخلها، وتقِل فيه قابلية التعرّض للصدمات المفاجئة، ولا تنضب فيه الموارد المُتاحة لها. وتتكوّن سبل المعيشة من القدرات، والموارد (الماديّة والاجتماعية) والأنشطة المطلوبة لتيسير سُبُل المعيشة. وتُصبح سبل المعيشة مستدامةً عندما تستطيع أن تتكيف مع الضغوط والصدمات وتجدّد نفسها وتحافظ على إمكاناتها وأصولها أو تعززها سواء في الوقت الحاضر أو في المستقبل، مع عدم تقويض قاعدة الموارد الطبيعية[27].

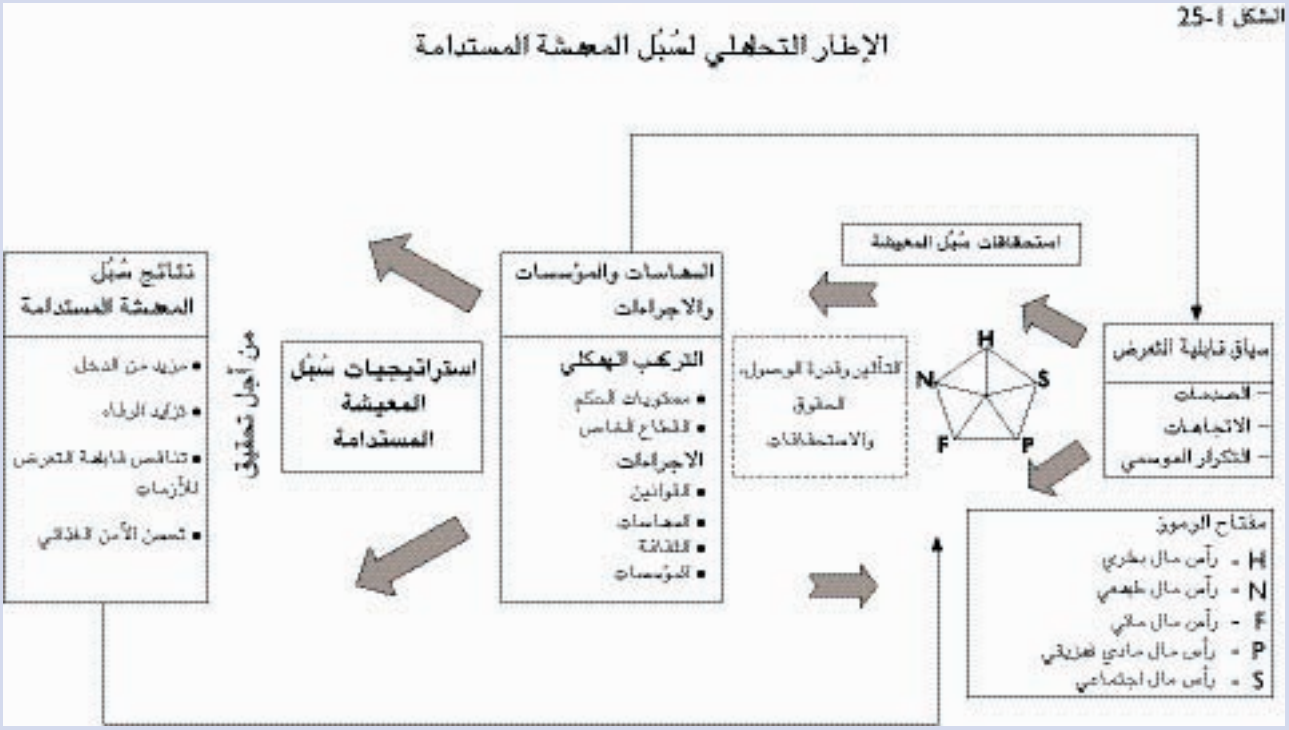
موجودات وموارد سُبُل المعيشة

يلجأ الناس إلى منظومة متنوعة من الموجودات والموارد لخلْق نتائج مستدامة وإيجابية لسُبُل المعيشة. ويمكن أن يجري تحليل النتائج على الصعيد الوطني أو على مستويات المجتمعات أو الأسر أو الأفراد. وبالنسبة لواضعي سياسات التنمية والممارِسين، فإن التحدي يكمُن في التأكد من استدامة استراتيجيات سبل المعيشة وعدم نضوب الموارد الكليّة. ويتمثّل التحدي الآخر في التأكد من أن الوصول إلى الموارد يتم بصورة متوازنة ومنصِفة في أوساط المجتمعات. ولأغراض التحليل، يجري تصنيف الموارد وفق هذه المنهجية في خمس فئات متميزة من رأس المال: الطبيعي، والمادي، والمالي، والاجتماعي، والبشري.[28]

يُشير مصطلح **رأس المال الطبيعي (الموارد الطبيعية)** إلى موارد محددة مثل الماء، والأرض، والهواء، التي تُستمَد منها عند توافرها سُبُل المعيشة. ويتميّز الأردن بالموارد التي تشحّ بالتدريج في مجالات المياه والأرض الخصبة نظراً لتزايد الطلب الناجم عن النمو السكاني، والزحف الحضَري والتغيرات في أنماط الإنتاج. كما أن أنساق الزراعة غير الملائمة وغير المُستدامة تُهدِّد الموارد الطبيعية بالخطر. ويُعتبَر نقص المياه عاملاً رئيسياً في قابلية الأردن للتعرض للأزمات في المستقبل. وقد وُضِعت الخطط للتقليل من مدى تعرّض الأردن للخطر في هذا المجال، غير أن من المحتمَل أن يصِل العجز (أي الفجوة بين الطلب والعرض) في الأردن إلى نحو 434 مليون متر مكعب بحلول عام 2020. وسيكون تخفيض هذا العجز مرهوناً بالاستثمار الرئيسي في مشروعات من نوع قناة البحر الأحمر – البحر الميت، وحوض الديسة، واستمرار استيراد المياه. ويعني ذلك أن الحصول على رأس المال الطبيعي المتمثل بالمياه سيعتمد على رأس المال المادي المتمثل في توفير البنية التحتية للمياه.

ويدلّ **رأس المال المادي (الموارد المادية)** بهذا المعنى على مَرافق البنية التحتية مثل المواصلات، والمساكن، وأنساق المياه والطاقة والاتصالات، والمُدخلات الإنتاجية مثل المصانع والمعدات التي تساعد الناس على النجاح في تحقيق سُبل المعيشة لأنفسهم. وقد استثمر الأردن استثماراً مكثفاً خلال العقود الماضية في بناء رأس المال المادي، ووضَع الأسس اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في المستقبل. وأفضى ذلك إلى ارتفاع مرتبته على مؤشرات التنمية البشرية والفقر البشري، ولا سيّما في مجال الوصول إلى المياه وتوفر أنظمة الصرف الصحي. ويحصل أكثر من 96% من السكان على المياه المأمونة، و60% على الصرف الصحي[29]، و99.5% على الكهرباء. وقد تزايدت أنساق الاتصالات بصورة كبيرة بحيث أصبح أكثر من 72.6% من الأردنيين يستخدمون الهواتف و5% يستعملون الإنترنت، وتمتلك 96.3% من الأسر الأردنية أجهزة التلفاز، و42% أجهزة استقبال

الشكل 1-25



المصدر: بتصرف عن كارني، 1998.

القنوات الفضائية، و16.4% أجهزة الحاسوب.[30]

أما رأس **المال المالي** (**الموارد المالية**)، فيشير إلى الموارد المالية النقدية مثل الادخارات والائتمانات، والتحويلات المنتظمة، ورواتب التقاعد، والماشية والأرض التي تُستخدَم في استثمارات مالية لتوليد العائد. وينتفع الأردن من تدفق الأرصدة الكبيرة عن طريق مُساعَدات الإنماء الرسمية والاستثمارات الأجنبية المباشرة وتحويلات الأردنيين العاملين في الخارج، رغم أن مثل هذه التدفقات المالية تكون عُرضة للتأثر بالصدمات والاتجاهات. ويُشكل الحصول على الإئتمانات قوة الدفع الرئيسية في السياسات التنموية للحكومة الأردنية، وعلى الأخص في أوساط الشرائح الفقيرة في المجتمع. وقد استفاد في السنوات الخمس الأخيرة أكثر من ثمانين ألف شخص من القروض التي منحَتها مؤسسات تمويل المشاريع الميكروية.[31]

ويُشير رأس **المال الاجتماعي** (**الموارد الاجتماعية**) إلى العلاقات والشبكات الاجتماعية التي يعتمد عليها الناس سعياً وراء سُبل المعيشة. وتتراوح أنماط هذه العلاقات والشبكات بين أشكال المعونة المتبادَلة القائمة على الثقة، والراسخة في عمق التقاليد، والعضوية الرسمية في الجماعات القائمة في المجتمع وخارجه. وكثيراً ما يرتبط رأس المال الاجتماعي في الأردن بالانتساب إلى العشيرة أو القبيلة أو العائلة الممتدة، ويكون مورداً أساسياً للفقراء والمهمَّشين. ورأس المال الاجتماعي لا يدخل بحدّ ذاته في عداد الأشياء المنظورة الملموسة، ويتعذر بالتالي وصفه بصورة كميّة. إن أحد المؤشرات التي تُستخدَم في العادة هو الانتساب للمؤسسات الراسخة الجذور في المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية. وتنشط في الأردن أكثر من 800 منظمة مجتمع محلي تتضافر فيها طاقات ما يزيد على 20 ألف متطوع ومتطوعة[32]. وتعمل الشبكات النسائية، ومنها تجمع لجان المرأة الوطني الأردني، على شد الأواصر بين ما يزيد على 100 ألف امرأة في الأردن.

وفي معرض الحديث عن رأس **المال البشري** (**الموارد البشرية**)، تبرز المهارات، والمعارف، والصحة والقدرة على العمل – وهي كلها من الشروط الضرورية المهمة لتمكين الناس من وضع استراتيجياتهم لتأمين سُبل المعيشة. ويُمثل رأس المال البشري أغلى ما يملكه الأردن، كما أن الاستثمارات المهمة في نواحي الصحة والتعليم قد خلقت قوةً عاملةً مدربةً ومعافاةً، قادرةً على المساهمَة بصورة كبيرة في التنمية البشرية الأردنية. وتستثمر الحكومة 5% من إجمالي الناتج المحلي في ميدان التعليم و4.3% من الناتج المحلي الإجمالي في الصحة العامة. وتدلّ مؤشرات الصحة في الأردن على تحسن مطّرد: ففي عام 2002 بلغ العمر المتوقَّع عند الولادة 71.5 سنة. غير أن خلق فرص العمل ما زال يمثل أحد التحديات، إذ بلغ العدد الإجمالي من العاملين 1,086,000 عام 2002. وكان قِطاع تجارة الجملة والمفرق يُمثِّل مجال الاستخدام الأوسع (18.1% من قوى العمل المستخدَمة). وفي كل سنة، يدخل سوق العمل 45 ألفا من المستجِدين، ممّا يُسهم في زيادة العدد المرتفع نسبياً من العاطلين عن العمل: إذ تُقدِّر الإحصاءات الرسمية معدّل البطالة في الأردن بـ15.3%.

سياق قابلية التعرض للصدمات

الصدمات، والاتجاهات والفورات

تتأثر قدرة الناس في المحافظة على سُبل معيشتهم بسياق العوامل المؤثرة العَرَضية – أي الصدمات، والاتجاهات والفورات التي تؤطر البيئة التي يعيشون فيها. وقد تترك هذه الأحداث آثارها على السكان بأكملهم، أو تستهدف بالتحديد فئة معيّنة من المجتمعات أو الأسر أو الأفراد. فالصدمات والاتجاهات تترك آثاراً مباشرة على أوضاع الناس من حيث ما يمتلكونه من أصول وموارد، وعلى الخيارات المُتاحة لهم. وتظهر في الأردن قابلية التأثر بالصدمات ذات الطابع السياسي التي تتسم بخصائص مركّبة تتداخل فيها الآثار الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

استراتيجيات التكيّف والتعايش

عندما يواجِه الفقراء الصدمات، يميلون إلى انتهاج استراتيجياتٍ وأساليبَ للتعامل معها. وقد تؤدي ردود الفعل هذه إلى تردّي أوضاعهم. وتبرز الحاجة إلى أساليب التكيف هذه ليتمكن الناس من تحاشي المزيد من التعرّض عن طريق الاستخدام الاستراتيجي لقاعدة الموارد والأصول التي يرتكزون إليها. وتُشير "استراتيجية مكافحة الفقر" إلى أن الأساليب القصيرة الأمد لتحاشي الفقر كثيراً ما تؤدي إلى تدهور الصحة وتدني المستوى التعليمي والاجتماعي، كما تؤدي إلى الحرمان من حقوق الإنسان: "إن فقر الحاضر يُحوّل إلى فقر للمستقبل قد يعانونه هم أو أطفالهم".[33]

الحقوق والاستحقاقات

إن وصول الناس إلى الموارد، وقدرتهم على التعايش مع حالة التعرض للصدمات تتأثران بمستوى الحماية التي يقدمها القانون للمحافظة على حقوقهم واستحقاقاتهم، ومقدار ما تتمتع به من احترام في مجال الممارَسة الفعلية. وكما هي الحال في جميع المجتمعات، فإن ثمة تبايناً في قدرة أعضاء المجتمع على اختلافهم على التمتع بتلك الحقوق والاستحقاقات. وتنشأ هذه التباينات في العادة بسبب عوامل عديدة من بينها العمر، والانتماء العرقي، والطبقة، والقدرة الجسدية، والنوع الاجتماعي. وهناك فوارق مُعتبَرة في الأردن في الوصول إلى هذه الاستحقاقات نظراً لاعتبارات النوع الاجتماعي، مع أن أعداداً متزايدة من النساء قد بدأت تمارس كامل حقوقها مع تزايد الوعي بينهنّ. وما زالت الفوارق قائمة داخل الأسر، والمجتمعات المحلية والمجتمع بأسره من حيث الوصول إلى التمتع بالغذاء السليم، وبالخدمات الصحية، وفرص التعليم، والمسكن المناسب، وحقوق العمل والتملك.

السياسات، المؤسسات والإجراءات

إن السياسات والمؤسسات والإجراءات التي تؤثر على حياة الناس تترك آثارها أيضاً على استراتيجياتهم لسُبل المعيشة المستدامة. وكثيراً ما تؤثّر السياسات التي يجري انتهاجها كجزء من إجراءات الإصلاح على المستوى الوطني تأثيراً سلبياً في النطاق المحلي. والخدمات التي تقدمها المؤسسات الحكومية، مثل وزارتي الصحة والتربية والتعليم، للفقراء تخلّف آثاراً واضحة على الرفاه فيما بينهم. كما أن مؤسسات القطاع الخاص في الأردن قد أخذت تؤثّر بصورة كبيرة على أوضاع الفقراء، عن طريق سياسات الاستخدام التي تنتهجها بشكل مباشر أو غير مباشر ، باستعمالها للموارد النادرة، وتداعيات ذلك على البيئة. وينبغي لصنّاع القرار عند طرح سياسات جديدة أن يعرفوا المزيد عن الحياة اليومية للناس الفقراء، وعن كفاحهم لمواصلة العيش في ظروف صعبة، كما أن عليهم أن يتنبّهوا لما يمكن أن تتركه هذه السياسات من آثار. وعندما تترتب على تغيّر السياسات آثار سلبية، فإن على المسؤولين أن يُبادروا إلى الاستجابة السريعة لهذا الوضع للتقليل من أضرار هذه الآثار. إن منهجية سُبل المعيشة المستدامة تبني على الموارد والقُدرات القائمة (عوَضاً عن تقويضها)، وتدعو إلى تحديد الوسائل التي يمكن بها استخدام هذه الموارد بصورة مرنة وديناميّة لخلق فرص لسبل معيشة أكثر قوة واستدامة للفقراء.

الفصل الثاني

الفقراء وقابلية التعرض للأزمات

الفصل الثاني

الفقراء وقابلية التعرض للأزمات

يبين الفصل الثاني أن قابلية التأثر على الصعيد الإقليمي قد ساهمت في تحديد خيارات الأردن في مساعيه الرامية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة. ويشير إلى أن استراتيجيات التنمية التي انتهجها الأردن في العقود الماضية أسهمت في بروز عدد من التحديات التي يواجهها الآن. ويولي هذا الفصل اهتماماً خاصاً بالأثر الذي خلّفته سياسات التصحيح الاقتصادي وإعادة توجيه الاقتصاد نحو مزيد من التكامل مع الأسواق العالمية. ويُبيّن أن سلسلة من الصدمات الإقليمية قد تركت آثاراً حادة على سُبل المعيشة لدى جميع الأردنيّين، وبخاصة الفقراء منهم. واعتماداً على النتائج التي انتهت إليها جلسات التشاور، يخلُص هذا الفصل إلى استعراض استراتيجيات التعايش التي يستخدمها الفقراء في محاولتهم الانتقال إلى بيئة اجتماعية اقتصادية سريعة التغيّر.

سياق قابلية التعرض للأزمات

سلسلة من الصدمات الإقليمية

لا بد عند استقصاء جهود مكافحة الفقر من أن يؤخذ بالاعتبار موقع الأردن الاستراتيجي. فالأردن يقع بين العراق، وإسرائيل، وفلسطين، والعربية السعودية، وسوريا، ممّا جعله في قلب منظومة مركّبة وديناميكيّة من القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وعلى الصعيد الكلي، تعرّضت خيارات الأردن التنمويّة الوطنيّة لوطأة سلسلة من الصراعات الإقليميّة. ومن الصدمات التي أثّرت تأثيراً بالغاً على وتائر التنمية وطبيعتها في الأردن قيامُ دولة إسرائيل عام 1948، ثم الحروب العربية الإسرائيلية في الأعوام 1948/1949، 1967، 1973، ثم الحرب العراقية الإيرانية بين عامي 1980–1988، والانتفاضة الفلسطينية عام 1987، وحرب الخليج

الشكل 2 – 1
أثرت موجات الهجرة على صورة الأردن الديموغرافية
سكان الأردن لسنوات مختارة
(بالألف)

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

يفرض السياق الإقليمي للصدمات قيوداً على خيارات الأردن التنموية

الثانية عام 1991، ثم الانتفاضة الفلسطينية الثانية عام 2000. وتلت ذلك تداعيات أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001، واحتلال العراق بقيادة الولايات المتحدة عام 2003. وتركت هذه الأحداث آثاراً كبيرة على مسارات التنمية في البلاد.

أسهمت موجات تدفق المهاجرين في بناء قاعدة رأس المال البشري في الأردن

الخمسينات من القرن العشرين: نمو ديمغرافي سريع

تمثّلت الآثار البارزة لأوائل الصدمات في موجات الهجرات القسرية للاجئين الفلسطينيّين إلى الأردن والتي تزامنت مع معدلات مواليد عالية

الإطار 2 – 1
فهم قابلية التعرّض للأزمات

ند تحليل سُبل المعيشة المستدامة، يُشير مصطلح "سياق قابلية التعرض للأزمات" إلى الصدمات والاتجاهات والفورات الخارجية التي تؤطّر البيئة التي يعيش فيها الناس. وقد تعود هذه الأحداث في أصولها إلى أسباب سياسية أو اجتماعية أو بيئيّة أو اقتصادية. ويستجيب الناس لهذه الصدمات باتّباع استراتيجيات قصيرة الأمد للتكيف معها أو معايشتها، ممّا قد يجعلهم أسوأ حالاً على المدى الأبعد. ويمكن أن نطبق هذا التحليل لقابلية التعرض للأزمات على المستوى الوطني؛ حيث يكون البلد ككل عرضةً لسلسلة من الصدمات قد تؤدي إلى ضعضعة الموارد المحلية وتقليل الخيارات التنموية في الدولة.

المصدر: بتصرف عن كارني 1998، ووكالة التنمية الدولية – المملكة المتحدة، 2003.

ليُسهِما في التزايد السريع للسكان الذي أصبح يُشكِّل الآن الملامح الديموغرافية للأردن. ففي عام 1952، بلغ عدد سكان الأردن 586 ألف نسمة؛ ووصل عددهم عام 2002 إلى 5.3 مليون نسمة.[1] صحيح أن تدفق المهاجرين قد فرض أعباء كبيرة على الموارد الشحيحة، إلا أنه أسهم في الوقت نفسه في خلق المورد الرئيسي لدى الأردن، ألا وهو رأس المال البشري.

خلال السبعينات والثمانينات، شكلت التحويلات تدفقات مهمة من رأس المال إلى الأردن

إن قابلية التعرض للأزمات في المنطقة تتميّز بطابعها المركّب والديناميكيّ في الوقت نفسه، فالصدمات الاقتصادية والسياسية قد تخلّف آثاراً سلبيّة في المقام الأول، ولا سيّما لدى أفراد المجتمع الأكثر قابلية للتأثر بها. أما النتائج الإيجابية، مثل زيادة أسعار الأراضي والإيجارات بسبب تدفّق المهاجرين، فإنها قد تُفيد الفئات "الميسورة".[2] وتكشف لنا مراجعة الفترة الممتدة بين عامي 1970 و1990 عن المفارقات والمخاوف في البيئة التي يعمل من خلالها الأردن.

السبعينات والثمانينات من القرن العشرين: الاستثمار في التنمية

خلال السبعينات وأوائل الثمانينات من القرن الماضي تلقى الأردن، نظراً لموقعه الاستراتيجي، دعماً مالياً من الدول العربية الشقيقة (الشكل 2–2). وعكفت الحكومة على وضع خطط وطنية لتشجيع النمو الاقتصادي عن طريق الاستثمار في البنية التحتية المادية وتقديم الخدمات (في مجالات الصناعة والاتصالات ومرافق الخدمات)، وعززت هذه

أصبحت الدولة هي مؤسسة التشغيل الرئيسية

الجدول 2 - 1

هاجر الكثير من الأردنيين سعياً وراء العمل والاستخدام
الأردنيون الذين يعيشون ويعملون في الخارج
2002–1980

السنة	مجموع الأردنيين الذين يقيمون في الخارج	القوة النشطة العاملة في الخارج	القوة العاملة في الأردن
1980	852,000	250,000	537,600
1985	899,000	270,000	646,400
1987	903,000	291,000	699,360
1993	651,000	195,000	958,380
2002	720,000	216,000	1,279,070

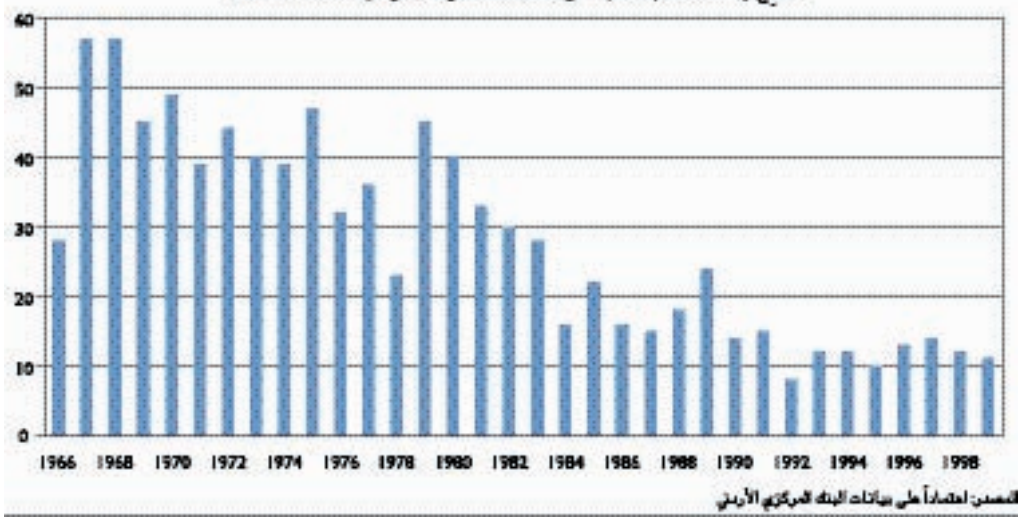
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

العملية سياسة الحكومة الرامية إلى توطين تجمعات البدو الرُّحَّل عن طريق تحسين الوصول إلى الفرص الاقتصادية والاجتماعية لهذه الفئة من السكان.[3]

وقد تمكّنت أعظم الموارد التي يمتلكها الأردن، وهي قوى العمل المتعلّمة، من الاستفادة من فرص العمل في بلدان الخليج العربي (الجدول 2–1). حيث مثّلت تحويلاتهم تدفقات مهمة من رأس المال إلى الأردن، ممّا أفاد الدولة وأسهم في تحسين دخل الأسر. وقد وصلت هذه التحويلات إلى 31% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 1977.[4] غير أن الدلائل تُشير إلى أن هذه التحويلات كانت تُستخدَم في الأغلب لأغراض الاستهلاك المباشر، أو أنها استُثمرَت في بناء المساكن. ولم يُستَثمَر إلّا القليل منها في إقامة الأصول والموارد الإنتاجيّة في قطاع الصناعة.[5] وانتهى هذا النمط من الاستثمار غير المُنتِج في وقت لاحق إلى وضع إشكالي فيما يتعلّق بالتنمية الاقتصادية في الأردن على المدى البعيد.[6]

وقد اجتذبَت الفرص، في الخليج وفي أماكن أخرى، العاملين المهنيّين من ذوي الياقات البيضاء.

الشكل 2-2
خلال السبعينات من القرن الماضي، ساعدت المنح على إقامة البنى التحتية في الأردن
المنح (المساعدات) كنسبة من عائدات الحكومة الأردنية 1966-1999



المصدر: اعتماداً على بيانات البنك المركزي الأردني

ولم يوفِّر الاقتصاد الأردني، الذي كان يقوم أساساً على الزراعة في المناطق الريفيّة، كثيراً من فرص العمل المناسبة خلال تلك الفترة، فأصبحت الدولة هي مؤسسة الاستخدام الأولى لتلبية احتياجات من لم يستفيدوا من فرص الهجرة، وفتحت مجال التشغيل في ميادين الخدمة المدنيّة، والقوات المسلّحة والمؤسسات العامة التي تملكها الدولة. وبحلول عام 1985، كانت الدولة قد أصبحت هي رب العمل الأول.[7]

وطرأت التحولات على بنية سوق العمل، حتى أن نهاية الثمانينات شهدَت اكتمال العمالة اعتماداً على الدعم الذي قدمته الدولة في المقام الأول. غير أن سوق العمل المحلي شهِد في الفترة نفسها تناقص عدد العمّال الأردنيّين الراغبين والقادرين على العمل في أعمال الياقات الزرقاء في الصناعات الناشئة.

وأدّى ذلك إلى استقدام العمّال الوافدين من دول عربية أخرى ومن آسيا لملء هذه الفجوة (الجدول 2–2).[8] ومع توسُّع الاستخدام في مؤسسات الدولة، وتزايُد الاعتماد على العمالة الوافدة، بدأت "ثقافة الاعتماد على الدولة" بالظهور – وهي الظاهرة التي يعتبرها الكثيرون في هذه الآونة من معوِّقات مكافحة الفقر في الأردن.[9]

أواخر الثمانينات: أزمة الدَّين

أسهمت العائدات الناجمة عن الفورة النفطية في المنطقة خلال السبعينات في توفير التمويل للعديد من القروض التي قُدِّمت للأردن خلال تلك الفترة (الشكل 2–3)، ممّا مكّن الحكومة من تخصيص استثمارات

الجدول 2 - 2
قام غير الأردنيين بسد الفجوات في سوق العمل المحلي
غير الأردنيين العاملون في الأردن

السنة	العدد	النسبة (%) من القوى العاملة
1979	41,042	9.2
1980	79,566	14.8
1985	101,484	15.7
1989	196,000	26
1990	165,000	19.8
1991	239,000	18.6
1992	145,000	15.6
1995	115,000	11.3
2002	220,000	17.2

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

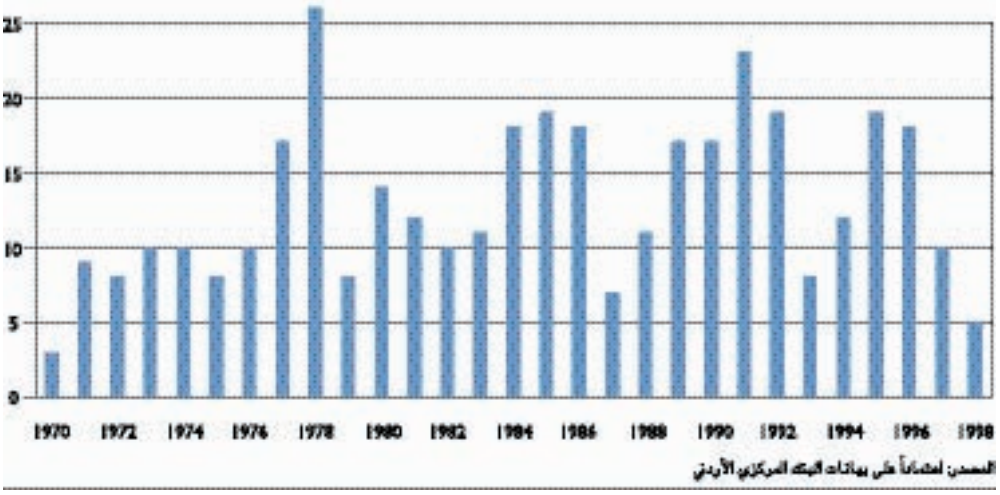
قام العمال الوافدون بسد الثغرات في سوق العمل المحلي

مهمّة لإقامة البنية التحتيّة الضروريّة للتنمية. بَيْد أن سهولة الوصول إلى المنَح والقروض أسهمت في الوقت نفسه في زيادة المديونيّة الخارجيّة على المدى البعيد.[10] وأسفرت تكاليف الرواتب والتقاعد لعمليات الاستخدام التي تدعمها الدولة[11] عن تزايد العجز في الموازنة. وبعد تخفيض قيمة الدينار عام 1988 والذي أدّى إلى معدلات نمو سلبية (الشكل 2–4)، عجز الأردن عن سداد ديونه، واضطُّر في آذار عام 1989 إلى اللجوء إلى صندوق النقد الدولي للحصول على ائتمانات احتياطيّة.[12]

واستوجبت الاتفاقية المعقودة مع صندوق النقد الدولي أن يقوم الأردن ببدء برنامج التصحيح الاقتصادي بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي. وخفض العجز المالي وإيجاد بيئة صالحة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. واستلزم هذا البرنامج انتهاج سياسات رئيسيّة تركت آثارها المباشرة على الفقراء، مثل رفع الدعم عن أنواع معيّنة من السلع الأساسيّة. ونجم عن ترشيد

أدى برنامج التصحيح إلى تحسن الأداء الاقتصادي على المستوى الكلي، ولكن ليس بالضرورة على المستوى الجزئي

الشكل 2-3
ساهم الاعتماد على القروض الخارجيّة في عجز الميزانية على المدى البعيد
القروض كنسبة من عائدات الحكومة الأردنية 1970-1998

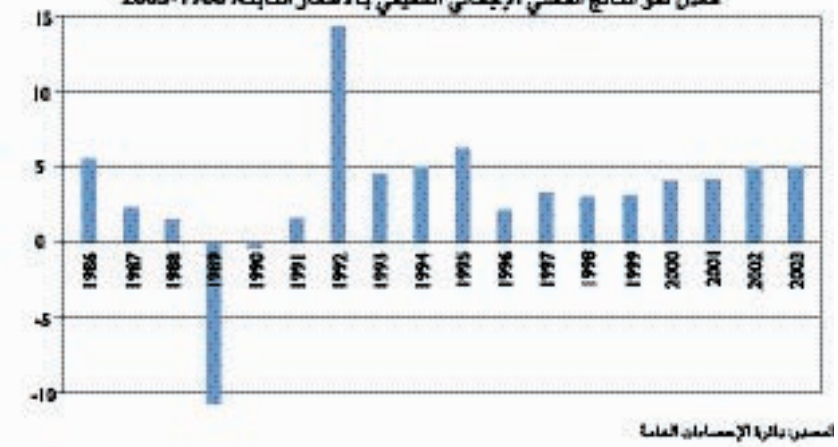


المصدر: استناداً على بيانات البنك المركزي الأردني

الشكل 2-4

ترك عدم الاستقرار الإقليمي آثاره على معدلات النمو الاقتصادي

معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بالأسعار الثابتة، 1986-2003



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

أثرت حرب الخليج تأثيراً حاداً على عملية التنمية في الأردن

الاستخدام في القطاع العام تناقص فرص العمل، خاصة في المجالات التي كانت تستوعب الفقراء والفئات الأقل تأهيلاً بين القوى العاملة الأردنية.[13] كما أدّت عملية الخصخصة الطويلة الأمد للمشاريع والمرافق التي تملكها الحكومة إلى تقليص فرص العمل أمام الفقراء.

بعد البدء بتنفيذ التدخلات المتَّفَق عليها في برنامج التصحيح الاقتصادي، أُعيدت جدولة معظم الديون الخارجية التي بلغت 8.9 بليون دولار. وربما أدّى ذلك إلى تحسّن في الأداء الاقتصادي على المستوى الكلي. غير أن النتائج المترتبة على ذلك على المستوى الجزئي تمثّلت في تزايد المشقة والأعباء على شرائح السكان الأكثر فقراً وتهميشاً – وهي الشرائح التي لم تتحقق لها بعد الفوائد المنشودة على المدى البعيد من عملية التصحيح. وجاءت حرب الخليج الثانية لتزيد الوضع سوءاً.

حرب الخليج الثانية: عام 1991

وفرت عودة المهاجرين المهارات والموارد البشرية، إلا أنها فرضت عبئاً إضافياً على الخدمات الأساسية كالتعليم

مهّد اندلاع حرب الخليج الثانية عام 1991 لسلسلة من الضربات القاسية للأردن والتي تركت آثاراً سلبية واضحة عليه. وتمثّلت أولى هذه الضربات في فقدان التجارة مع العراق، الذي كان الشريك التجاري الرئيسي للأردن.[14] وزادت العقوبات التي فُرضَت على العراق فيما بعد في تضييق فرص التجارة المتاحة للأردن. وتشير بعض التقديرات إلى أن خسائر الأردن بسبب هذه العقوبات بلغت ما يقارب بليون دينار سنوياً.[15] ولم يكن الأثر الثاني من نتائج الحرب نفسها، بل كان محصلة مباشرة لردود فعل المجتمع الدولي تجاه الموقف الذي اتخذه الأردن من الحرب.[16] ونضب الدعم الاقتصادي بعد أن قطعت المملكة العربية السعودية والكويت المساعدات التي كانت تقدمها للأردن، وبعد أن أوقفت الولايات المتحدة برنامج الإنماء، وإن بصورة مؤقتة.

أُصيبت استراتيجيّة الأردن لتصدير موارده البشرية إلى المنطقة بضربة قاسية. وكانت عودة ما يزيد على 300 ألف من العمالة الأردنية المهاجرة ضربة مزدوجة، فقد أدّت، من ناحية، إلى فقدان التحويلات المالية التي كانت عام 1991 تُمثِّل 28% من الناتج المحلي الإجمالي.[17] ومن ناحية ثانية، استلزمت استيعاب العائدين في الاقتصاد الأردني، ممّا أسفر عن تزايد المنافَسة على فرص العمل المحدودة أصلاً. وعلاوة على ذلك، فإن ضرورة تقديم مجموعة واسعة من الخدمات الأساسية للعائدين فرَضَت ضغوطاً متزايدة على الميزانيّة الوطنيّة، وتعرّضت الخدمات التعليميّة لأبلغ الآثار، فاستُحدِث نظام الفترتين في سياق اليوم الدراسي، وزيدَ عدد أفراد الهيئة التدريسيّة والموظفين وبدأ تنفيذ برنامج موسع لبناء المدارس. وقُدِّرت كلفة إعادة الاندماج هذه بسبعة بلايين دولار.[18] وما زال الأردن حتى الآن يحاول التكيّف مع الأعباء الإضافيّة التي فُرِضَت على الخدمات والموارد من جرّاء حرب الخليج الثانية.

وخلافاً لما توقّعته الحكومة، فإن مدخرات العائدين (التي قُدِّرت بنحو 719 مليون دولار) والطبيعة الديناميكيّة لأنماط عملهم ومهاراتهم لم تترك الأثر المنشود على الاقتصاد.[19] حيث أن معدل النمو الاقتصادي في عام 1992 والذي بلغ ما يقارب 15% كان نتيجة حركة البناء التي لم تستمر (الشكل 2–4). لقد استثمر بعض العائدين أموالهم في سوق عمان المالي، كما أن حجم التجارة زاد أكثر من الضعف بين عامي 1989 و1992، غير أنه كان من الصعب على الاقتصاد الأردني (صغير الحجم) أن يستوعب الزيادة في رأس المال المتداوَل في بيئة لم تكن مهيأة بعد للاستثمار المُجزي.[20] كما أن بعض الشركات التي جمعَت رؤوس الأموال قد تركتها دون استثمار، وذلك للحصول فقط على الفوائد العالية التي فرضها البنك المركزي لدعم العملة.[21] وأسهم غياب الاستثمار المنتج في هذه الفترة بصورة كبيرة في انخفاض معدلات النمو الاقتصادي في أواخر التسعينات (الشكل 2–4).

معاهدة السلام: 1994

يُمثِّل استمرار الصراع واحتلال الأراضي الفلسطينيّة بالنسبة للأردن عاملاً رئيسياً في سياق قابلية التعرّض للأزمات. وفي عام 1994، وقّعت الحكومة الأردنية معاهدة سلام مع إسرائيل. وكان من المؤمَّل أن يُفضي الالتزام الاستراتيجي بالسلام والاستقرار إلى التحسن الاقتصادي. إلا أن مستويات المساعَدات الرسميّة للتنمية التي ظهرت بعد ذلك كانت دون المتوقع؛ إذ لم تصل الأردن أيّة وعود محدَّدة بالمِنَح السنويّة، وتأخرت الاتفاقيات الخاصة بالإعفاء من الديون التي كانت قد طُرحت في وقت سابق. وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، وألمانيا، وفرنسا قد ألغت 833 مليون دولار من ديون الأردن، إلاّ أن ذلك لم يكن على مستوى التوقعات.[22]

وبعد توقيع اتفاقية السلام، شرَعَت الحكومة الأردنية بالتمهيد لزيادة التجارة والاستثمارات من خلال التطبيع الاقتصادي. وكان من نتائج الاتفاقية الاقتصادية والتجارية بين الأردن وإسرائيل، التي صودِق عليها عام 1996، أن انخفضت الحواجز الجمركية، غير أن العديد من العقبات بقيت قائمة في وجه التجارة.[23] وكانت الحكومة الأردنية تأمل في أن تحقق الاستثمارات والمعونات والتبادل التجاري نتائج إيجابية للبلاد، غير أن مثل هذه التوقعات لم تؤتِ أُكلها في واقع الأمر.[24] ويسود الاعتقاد ،منذ ذلك الوقت، بأن معاهدة السلام لم تؤدِ إلى تحقيق المكاسب الاقتصادية المأمولة.[25]

صورة مشرقة[26]: 1999

أما في المجال الأوسع، فقد ظهرت مؤشرات إيجابية، على العموم، في اتجاهات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ففي الوقت الذي تولّى فيه جلالة الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية عام 1999، كان ثمّة إدراك متزايد بأن مبادَرات الإصلاح التي انطلقت في عهد جلالة المغفور له الملك الحسين بن طلال قد بدأت تؤتي أُكُلَها. وأكّد ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي وما رافقه من تحسّن مطّرد في مؤشرات التنمية البشرية، أن الأردن قد استأنف من جديد مسيرته نحو مستقبل اجتماعي اقتصادي أفضل (الشكل 2–4).

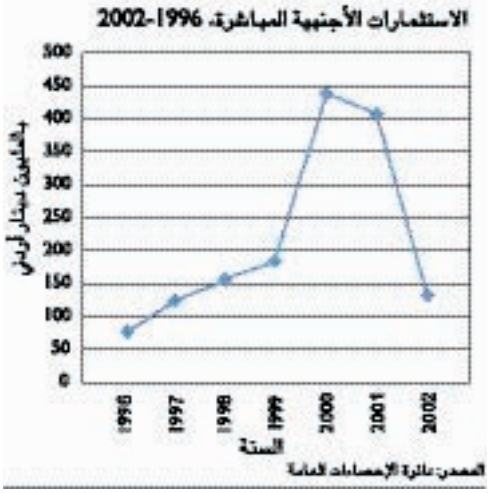
الصدمات الإقليمية: 2000 – 2004

شهِد التقدم نحو النمو المستدام بعض التعثّر عام 2000 من جرّاء سلسلة جديدة أخرى من الصدمات الناجمة عن الاضطراب الإقليمي. وتركت انتفاضة الأقصى – وهي الثانية – وتداعيات أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر 2001، ثم الحرب على العراق، آثارها على مسار التنمية وطبيعتها وخطوات إنجازها في الأردن. وألحقت هذه التطورات الضرر بالاقتصاد الأردني من عدة وجوه. فقد جعلت هذه التقلبات الإقليمية اندماج الأردن في الاقتصاد العالمي عملية أكثر تعقيداً. إذ أسفرت الآثار السلبية لمجمل هذه الظروف عن هبوط في مسار الاستثمار الأجنبي المباشر (الشكل 2–5). وفي عام 2002 انخفضت هذه الاستثمارات إلى مستوى أقل ممّا تحقق عام 1998.[27]

ويعتبر الاندماج مع الأسواق العالمية استراتيجية أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأردن. وأي تشويش على هذه العملية يؤثر على مكافحة الفقر، وبالتالي تصبح الخيارات التنموية المتاحة أمام الدولة محدودة.

وقد ظهرت آثار سلبية على عدّة قطاعات مركزية ومهمة في استراتيجية الأردن للتنمية الطويلة الأمد. وشهد قطاع السياحة، الذي جرى ترويجه وتشجيعه باعتباره واحداً من مفاتيح النمو الاقتصادي ومكافحة الفقر،[28] هبوطاً فورياً وحاداً، حيث انخفضت العائدات عام 2001 إلى ما دون المستوى الذي بلغته عام 1996. وعلى هذا الأساس، انخفض

الشكل 2-5
يؤثر عدم الاستقرار الإقليمي بصورة فورية على تدفق الاستثمارات

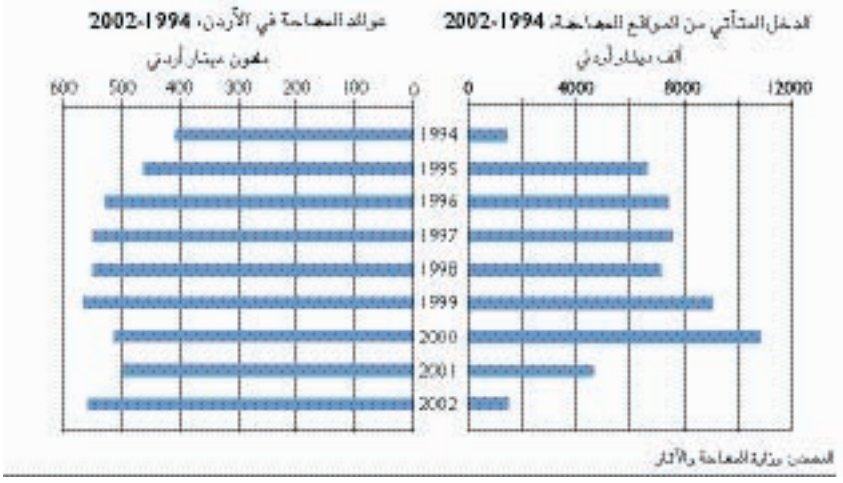


استمر عدم الاستقرار الإقليمي في التأثير على سبل معيشة الفقراء

أدى عدم الاستقرار الإقليمي إلى الاعتماد المتزايد على المساعدات الأجنبية

الشكل 2-6 و 2-7

لعائدات السياحة حساسية خاصة تجاه عدم الاستقرار الإقليمي



تبين جلسات التشاور الطرق التي تستخدم بها الأسر الفقيرة ما لديها من موارد بأساليب مبتكرة ومرنة

الدخل المتأتي من المواقع السياحية من 10.8 مليون دينار (15.23 مليون دولار) عام 2000 إلى 1.5 مليون دينار (2.12 مليون دولار) عام 2002 (الشكلان 2–6 و2–7).

أما التحسن الذي طرأ في وقت لاحق على السياحة والعائدات، فيعود أساساً إلى الزوار من منطقة الخليج عوضاً عن السياح الأوروبيين والأمريكيين (الشكل 2–8).

ويعني التغيّر في عناصر المشهد السياحيّ أن الإنفاق كان يتركز أكثر الأحيان في عمان، وأن الفقراء في المناطق الريفية لم يحققوا منه أية منفعة. ففي وادي موسى، على سبيل المثال، تبنى العديد من الفقراء استراتيجيات لسبل معيشة تعتمد على السياحة. وفي العديد من الحالات، قامت برامج مكافحة الفقر، مثل حزمة الأمان الاجتماعي وتعزيز الإنتاجية، بدعم هذه الاستراتيجيات وذلك لضمان استفادة مناطق الأردن المختلفة من النمو الاقتصادي والاجتماعي. ومن المحتمل أن تكون مشاريعهم قد تأثرت بتغير المشهد السياحي، وأدّى ذلك بمجمله إلى الإخلال بالمكاسب المتحققة من وراء برامج مكافحة الفقر التي صُمِّمت للحد من أوجه التباين بين المناطق والمحافظات الأردنية.[29]

تتباين قدرة الأسر على التكيف مع الآثار التراكمية للصدمات

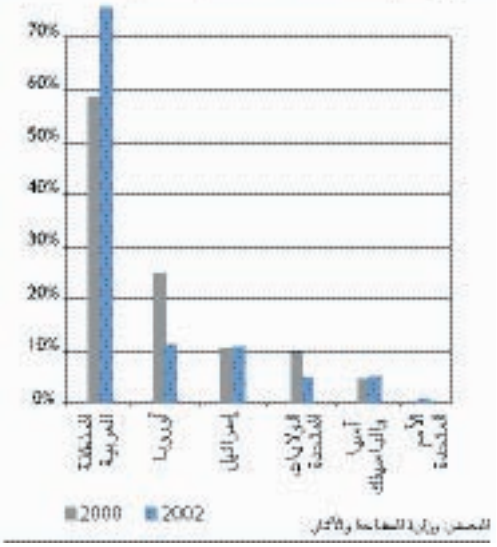
إن الآثار التي أصابت قطاع السياحة تُقدِّم دليلاً واضحاً على مدى تأثير الصدمات والأحداث الخارجية على المنطقة. وقد برزت آثار مشابهة على قطاعات اقتصادية أخرى، مثل التجارة والتصنيع. يُضاف إلى ذلك أن مستويات النمو الاقتصادي المنشودة لم تتجسد على أرض الواقع.[30] مما أدى إلى الحد من الموارد المتاحة للدولة للاستثمار في تدخلات مساندة للفقراء. وما زال عدم الاستقرار الإقليمي يُخِل بمسيرة التنمية في الأردن .

وعلينا أن نُقِر، في الوقت نفسه، بأن الخط التنازلي للمنح من مساعَدات التنمية الرسمية قد بدأ يتخذ اتجاهاً عكسياً منذ عام 2000. فقد استفاد الأردن من موارد إضافية كبيرة في مواجهته للصدمات المباشرة الناجمة عن عدم الاستقرار الإقليمي. وربما كانت هذه المنح عنصراً حيوياً للتعويض عن الخسائر في المدى القريب. بيد أن الاعتماد الحالي على مستويات عالية من مساعدات التنمية من شأنه أن يثير التساؤلات حول إمكانية الاستدامة في المدى البعيد، كما بينت خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006.[31]

الشكل 2-8

من المحتمل أن يؤدي التغيّر في المشهد السياحي إلى خفض العائدات بالنسبة للفقراء

توزيع السياح القادمين للأردن حسب أسواقهم، 2000 و2002



التكيف مع قابلية التعرض للأزمات

يتضح مما سبق أن الكيفيّة التي تُسهم بها العوامل المؤثرة العَرضيّة في تحديد مسيرة الأردن التنموية. قد خلّفت سلسلة من الصدمات والأحداث الإقليمية آثارَها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد الكلّي. ويتبيّن من جلسات التشاور التي عُقدت لإعداد هذا التقرير أن هذه الصدمات قد ألحقت آثاراً ضارة على استراتيجيات سُبل المعيشة لدى المجتمعات الفقيرة على الصعيد الجزئي. وتؤدي الآثار التراكميّة لهذه الصدمات إلى بروز اتجاهات جديدة لسُبل المعيشة، خاصة إذا أخذ

الشكل 2-9
ساعدت المنح في التعويض عن الآثار السلبية لانعدام الاستقرار الإقليمي

بالاعتبار اختلاف قدرات الأسر على التكيف مع هذه الصدمات. ويعتمد التحليل في هذا القسم على الآراء والتعليقات التي أدلى بها هؤلاء الفقراء أنفسهم.

الابتعاد عن سُبل المعيشة الريفيّة

أظهرت جلسات التشاور أن التغيّر الأهم بالنسبة للفقراء في الأردن خلال العقود الماضية ربما كان الابتعاد عن استراتيجيات سُبل المعيشة التي كانت راسخة في المناطق الريفيّة بجانبيْها الزراعي والبدوي، ممّا أسهم في تزايد الانتشار الحضري. فالسياسات البعيدة الأمد التي وضعتها الحكومة لتشجيع توطين مجتمعات البادية قد تركت آثاراً كبيرة على استراتيجيات سُبل المعيشة فيما بينها.[32] وحتى في مجتمعات مثل فينان قرب ضانا، التي لم يتم توطينها بصورة دائمة حتى الآن، يرى الفقراء أن تنقل الأسرة المستمر من منطقة إلى أخرى من شأنه عرقلة استراتيجيات سُبل المعيشة الأخرى، مثل الوصول إلى خدمات التعليم والرعاية الصحية. ويلاحظ الفقراء الذين شاركوا في جلسات التشاور أن الاتجاه إلى التوطين والتحضر قد تسارع واشتد من جرّاء سلسلة من الصدمات الخارجية.

الجدول 2 – 3
يجري بصورة متزايدة تصنيف السكان في الأردن باعتبارهم حَضَراً

توزيع السكان حسب الحضر والريف في الأردن، 1952 – 2002

السنة	ريف(%)	حضر(%)
1952	60	40
1961	43	57
1979	41	59
1994	22	78
2002	22	78

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

ويُضيف هؤلاء أنهم لا يمتلكون من الموارد ما يمكّنهم من الاستجابة والتعامل مع هذه التغيّرات المفاجئة. وسيتم التطرق إلى هذه المسألة بصورة تفصيلية موسعة أدناه.

التكيّف مع آثار حرب الخليج

خلال سلسلة جلسات التشاور، أعرَب كثير من الفقراء عن اعتقادهم بأن حرب الخليج كانت حدَثاً رئيسياً ترك آثاره على سُبل المعيشة المحليّة، رغم أن قلّة قليلة من الأسر الفقيرة التي تم التشاور معها أفادت بأن واحداً من أفرادها كان يعمل في الخليج. وكانت الأسر "الميسورة" هي التي تطرَّقت في أغلب الحالات إلى مسألة خسارتها للتحويلات وكلفة إعادة دمج أفراد الأسر العائدين إلى الأردن. ونوَّه البعض بالمزايا الإيجابية لعودة المهاجرين نتيجة لحرب الخليج. إذ يُعتقد في 'دير الكهف' أن العائدين قد أتوا بمهارات ومؤهِّلات جديدة أسهمت في الاقتصاد المحلي وساعدت على فتح فرص جديدة لسُبل المعيشة. ولاحَظ مستجيبون آخرون أن العائدين قد أكّدوا أهمية تعزيز الأواصر داخل العائلة الممتدة، وأعلوْا من شأن الأسرة داخل المجتمع المحلي. وفي مناطق حضريّة مثل 'النظيف'، أقرّ المستجيبون بأن التزايد المفاجئ لأعداد السكان قد حَفَزَ على تنشيط قِطاع البناء وأفسَح المجال أمام الفقراء لمزاولة العمل، وإن لفترات محدودة.

غير أن الآثار كانت سلبيّة وأقل في وقعها المباشر على أكثر الفقراء. فقد عانى الفقراء في المناطق الحَضَريّة بصورة أساسية من تزايُد المنافسة على الموارد والفرص المحدودة، مثل الحصول على العمل والسكن بإيجارات في حدود قدراتهم. ولاحَظ الفقراء في الريف أن الحرب أدّت إلى الحدّ من حركة الناس والبضائع والماشية وتنقّلها بين الأردن والدول المجاورة، ممّا ألحق الضرر بالاقتصاد المحلي. وذكر أهالي دير الكهف أن التشدّد في عمل الدوريات على الحدود مع سوريا[33] قد أدّى إلى خسارة الدخل الذي كانوا يحصلّونه من المتاجَرة "غير الرسمية" بالماشية عبر الحدود، كما انقطعت الصلات بينهم وبين العائلات التي تقيم على الجانب الآخر من الحدود.

ترك تقييد حركة الناس، والسلع والماشية بسبب حرب الخليج آثاراً سلبية على المجتمعات البدوية والريفية

تكافح المجتمعات الريفية لإيجاد استراتيجيات سبل معيشة جديدة، ولكن ثمة شعوراً بعدم الأمان على المدى البعيد

الجدول 2 – 4

لم تَعُد تربية الماشية استراتيجيّة مُجدية

الثروة الحيوانية في الأردن، 1995–2002

السنة	ماعز	أغنام
1995	930,299	2,610,098
1996	952,237	2,656,100
1997	721,408	2,112,261
1998	853,896	2,219,782
1999	461,393	1,933,986
2000	640,325	1,895,653
2001	533,960	1,868,970
2002	729,410	1,741,670

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة

ابتعاد فقراء الريف عن تربية الماشية

يقول الفقراء إن الذيول السلبيّة لحرب الخليج قد تفاقمت بعد امتداد سنوات الجفاف التي أصابت الأردن خلال التسعينات، ممّا قلّل من جدوى استراتيجيّات سُبل المعيشة المتعارَف عليها في المناطق الريفيّة. ويُشير أحد المجتمعات المحلية التي تعتمد على تربية الماشية في دير الكهف إلى أن تناقص المراعي ومواضع النبت المتاحة قد دفعهم إلى المبالغة في الرعي الجائر، مما أدى إلى الإسراع في استنزاف الموارد الطبيعية. كما أن الجفاف جعل الماشية أكثر تعرضاً للأمراض مثل الحُمّى القُلاعية والتهاب المجاري التنفسيّة، وأسفَر عن انخفاض معدلات التكاثر بين الماشية.

كما أشار الكثيرون من فقراء الريف إلى الصدمة التي عانوها من جرّاء رفع الدعم عن الأعلاف.[34] واشتملت استراتيجيات التكيّف مع هذا الوضع على بيع ما يمتلكونه من ماشية، أو الإقلال من تعليف قطعانهم، أو التحوّل المؤقّت من تربية الأغنام العالية

الشكل 2-10

في بعض المناطق، ترك الجفاف آثاراً بالغة على سُبُل المعيشة الريفيّة

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، كتاب الإحصاء السنوي 2002

القيمة إلى الماعز الأقل ربحاً. وفي دير الكهف، على سبيل المثال، أفاد أفراد المجتمع المحلي بأن عدد الماشية انخفض بنسبة 71% فوَصَل إلى 4,000 قياساً على ما كان عليه عام 1989، وهو 14,000.

ونتيجة لهذه العوامل مجتمعة، بدأت أعداد الغنم والماعز بالتناقص بصورة كبيرة منذ عام 1990 (الجدول 2–4). وبما أن الماشية تمثّل أيضاً نوعاً من الادخار، فإن هذا الوضع يُشير إلى استنزاف الموارد المتاحة للفقراء خلال تلك الفترة. كما أدّى الابتعاد عن تربية الماشية (كما يُشير الفصل الثالث) إلى انخفاض معدلات استهلاك البروتين بين الفقراء في المجتمعات الريفيّة، ممّا ترك أثراً على مستوى التغذية والصحة.

وفي أوساط المجتمعات المحلية التي انتفعت من الدعم الكبير لمشروعات التنمية، مثل دير الكهف من خلال مشروع بحث وتطوير البادية الأردنية، يتمتّع الناس بقدرة أكبر على التعايش مع الفرص المستجِدّة. ونتيجة لذلك، فقد انخفضت بصورة كبيرة مساهَمة تربية الماشية، التي كانت مصدر الدخل الأساسي لما يتراوح بين 80% – 90% من الأسر.

ويُفيد المستجيبون أن العمل المنظم، ولا سيّما في مصانع المناطق الصناعية المؤهَّلة، أصبح يُمثّل الآن مصدراً رئيسياً للدخل في دير الكهف. والوصول إلى مجالات العمل المنظم والعمل الموسمي يتطلّب الحِراك والانتقال، ويُسهِم في زيادة أنماط الهجرة من المناطق الريفيّة إلى المراكز الحَضَريّة في الأردن.

ويبدو أن هناك إدراكاً متزايداً في المجتمعات الريفيّة التي تناولتها الدراسة بأن الاعتماد على تربية الماشية لم يعد مجدياً من الناحية العملية. وتكافح هذه المجتمعات لإيجاد استراتيجيّات موثوقة لسُبل المعيشة، غير أنها ليست متأكدة من أن ثمة فرصاً بديلة يمكن أن تؤمّن لهم وظائف دائمة في المستقبل. وقلة قليلة منهم لديها موارد كافية تمكّنهم من تغيير مسارهم في الاقتصاد المحلي. وما يزال كبار السن يترددون في بيع ما لديهم من ماشية. فهم يخشون أن يؤول بهم الحال إلى وضع لا يكون لهم فيه وظيفة محدَّدة، أو دخل ثابت أو ماشية يمكنهم الاعتماد عليها. وتختصر إحدى النساء في فينان قرب ضانا هذا المأزق بقولها: "أتعبَتنا هذه الماعز وجلّلت رأسنا بالشّيب. ولكن إذا نفقت، فسوف نعيش على الصدَقات".

غالباً ما تؤدي استراتيجيات التكيف قصيرة الأمد إلى فقر طويل الأمد

ابتعاد الفقراء عن الزراعة

بالنسبة لمن كانت معيشتهم تقوم على الزراعة، فإن اجتماع الحرب والجفاف خلال التسعينات، ترك آثاره على خيارات سُبل المعيشة. ويُشير المزارعون في الشونة الجنوبيّة إلى أن الأثر الأكبر تمثَّل في خسارتهم لأسواق العراق والمملكة العربية السعودية التي كانوا يُصدِّرون إليها منتجاتهم من الفواكه والخضار. وزاد الوضع سوءاً بسبب الجفاف الذي ألحق الضرر بالمحاصيل الزراعية في المجتمعات الريفيّة.

ويُشير المزارعون كذلك إلى أنه مع تزايُد شحّ المياه، فإن كلفة الحصول على الماء بصورة شرعيّة قد تعاظمت وتجاوزت قدرتهم الشرائية. واعترف مزارعون في الشونة الجنوبيّة بأنهم تعاملوا مع هذا الوضع باستخدام الآبار الارتوازية بطريقة غير شرعيّة لإمدادهم بالمياه الجوفيّة، غير أنهم واجهوا مشكلة أخرى تتمثّل في سرعة ارتفاع نسبة الملوحة في المياه، ممّا أدّى إلى تردّي نوعيّة التربة. ومن شأن استراتيجيات التكيّف قصيرة الأمد هذه أن تستنزف موارد الفقراء، وتزيد من تضييق خيارات سُبل المعيشة أمامهم.

وتمثّلت ردود فعل الفقراء في المجتمعات الزراعية في واحد من أمريْن؛ إذ اضطُر بعضهم إلى بيع ما لديه من موارد، بينما تراكمت الديون على بعضهم الآخر. وأفاد بعض المزارعين أنهم باعوا جميع ما كان لديهم من ماشية وأرض ومعدّات، وهجروا الزراعة التي أصبحت في نظرهم عملاً غير مربح. وعلى الرغم من ذلك، بقيت فرص سُبل المعيشة البديلة محدودة أمامهم ومحفوفة في الوقت نفسه بمخاطر التعرض للصدمات الاقتصادية.

وفي المناطق التي كانت الزراعة في الماضي هي الركن الأساسي في استراتيجيّات سُبل المعيشة فيها، مثل مدينة مادبا، يُفيد المستجيبون أن العمل في القطاع العام أو في القوات المسلحة هو المصدر الرئيسي للدخل الثابت بالنسبة للأسر الفقيرة. وقد جاء ترشيد الاستخدام ليُضيِّق خيارات سُبل المعيشة هذه. وتُشدِّد هذه المجتمعات على الحاجة للاستثمار في برامج التنمية التي تُساعد في خلق الفرص الاقتصاديّة في المناطق الحضريّة.

بيْد أنه لا يمكن الافتراض بأن الفرص الجديدة ستكون أكثر قدرة على مقاومة الصدمات من استراتيجيّات سُبل المعيشة التقليدية. وكانت المجتمعات التي استُشيرَت (عام 2002) تُدرِك أثر التطورات العالميّة الأخيرة على سُبل معيشتها.

وبدَرَت أكثر الإشارات وضوحاً ممَّن كانوا ينهجون استراتيجيّات مرتبطة بالسياحة. فقد ذكَر شباب في الشونة الجنوبيّة ممّن اكتسبوا المهارات الضروريّة لدخول قطاع الفنادق أن انخفاض مستوى السياحة في فنادق البحر الميت القريبة قد أسفر عن تضاؤل فرص العمل على الصعيد المحلّي. وتحدّث العاملون في مشروعات مُدِرَّة للدخل، مثل مشروعات المجوهرات في ضانا ورم، عن انخفاض الطلب على المنتَجات الحرفيّة. أما الموظفون فتنتابهم المخاوف على أمنهم الوظيفي في المدى البعيد. ويقول الشباب، ولا سيّما الفتيات، أنهم قد واجهوا المقاومة أوّل الأمر داخل الوسط العائلي عندما بدأوا العمل في قطاعات غير تقليديّة. وإذا لم تُحقِّق لهم هذه الأعمال المحفوفة بالمخاطرة ما ينشدونه من عوائد، فإن ذلك سيؤدي إلى تدنّي ثقتهم بأنفسهم وتعاظُم شعورهم بتزايد اعتمادهم على جهات أخرى.

تشكو المجتمعات الحضرية من ارتفاع أسعار الإيجارات والمنافسة على فرص العمل

الإطار 2 – 2

تسعى المجتمعات الريفيّة إلى العمل في القطاع المنظم

اتجاهات مصادر الدخل في دير الكهف، (الرجال والنساء) حسب تحليل أفراد المجتمع المحلي

مصادر الدخل في الماضي	مصادر الدخل الحالية
1. تربية الماشية	1. العمل المنظم
2. العمل المنظم	2. العمل الموسمي
3. المساعدة المالية/ القروض/ الائتمان	3. تربية الماشية
4. المعونة النقدية	4. المساعدة المالية/ القروض/الائتمان
5. العمل الموسمي	5. المعونة النقدية

الإطار 2 – 3

من الزراعة إلى التجارة

ترك صالح المدرسة عندما بلغ الصف التاسع. وفي عام 1988 بدأ العمل على أساس الشراكة مع أحد مُلاّك الأراضي المحليّين. وقدّم هو العمل بينما قدّم المالِك الأرض والماء، وتقاسم الاثنان الدخل بينهما.

وفي عام 1995 توقف صالح عن العمل الزراعي بسبب تزايُد نفقات الإنتاج وكلفة النقل، غير أن السبب الأهم هو الفقدان المستمر لأسواق التصدير في العراق والعربيّة السعوديّة. فقرّر عندها السعي للحصول على قرض يمكّنه من التحول إلى التجارة. وكافح كثيراً لتأمين الحصول على هذا القرض لأنه لم يكن له كفيل، ولكنه تمكّن أخيراً من فتح بقالة في مجتمعه المحلي. وتصِل مبيعاته الآن إلى 12 ديناراً (17 دولاراً) في اليوم، منها 5 دنانير نقداً و7 دنانير دَيْناً. ويلاحِظ صالح غياب الفرص في محيطه المحلّي وإمكانيّة تعرّض مشروعه للأزمات والمخاطر.

"إن حياتي في هذه القرية لن تتغيّر على الإطلاق. فليس لدي نشاط تجاري، أو دخل تكميلي أو أرض أو مخازن أؤجرها، ولو كنت أملك الأرض ، لقمت بزراعة المحاصيل فيها أو بتأجيرها لمزارعين آخرين، وكان ذلك سيُعينني. لكنني لا أملك شيئاً من هذا، فاكتفيت ببيع السجائر. وهذه القرية قد لا تجد الخبز ذات يوم ولكنها لن تتوقف عن التدخين"

المصدر: صالح – الشونة الجنوبيّة

الفقراء يُعلِّقون على آثار الهجرة

أدّت الاضطرابات الأخيرة في المنطقة كذلك إلى تزايُد الهجرة. ويشعر المستجيبون في النظيف أن قدوم "الغرباء" قد تسبب في زيادة الضغوط على الصعيد المحلي، وخاصة في مجال المنافسة على فرص العمل، كما يشعرون بتفاوت درجة الحصول على الخدمات التي تقدمها مؤسسات الرعاية الاجتماعية. ويُعرب أحد المشاركين في المجتمع الحَضَري في النظيف عن تذمره من تدفق المهاجرين: "إن بوسعهم أن يشتروا كل ما يحتاجون إليه. إنهم يتلقون المساعدة من المنظمات الدولية، بينما لا نتلقى نحن مساعدة مماثلة. إنهم يتسببون في ارتفاع الأسعار لكل شيء."

في مثل هذه المجتمعات المحليّة الحضَريّة، يُوجَّه اللوم للمهاجرين على التضخم في كلفة استئجار المساكن التي يقول أهل النظيف إنها ارتفعت بما يزيد على 100%. ويؤدي هذا الضغط على المساكن إلى مزيد من عدم الاطمئنان. وقد أُعطِيَت أمثلة عن مُلّاك البيوت الذين يُحاولون طرد المستأجرين الفقراء بغَرَض إعادة تأجير البيوت مقابل قيمة إيجاريّة أعلى.

ملاحظات الفقراء على آثار الإصلاح

ثمة إحساس في كثير من المجتمعات الفقيرة بأن السياسات المرتبطة بالتصحيح الاقتصادي على المدى البعيد قد تركت آثاراً سلبية على حياتهم في المدى القصير. ويُفيد مستجيبون في بعض المجتمعات المحلية أنهم يقضون فترات زمنية طويلة دون كهرباء، وأنهم يواجهون خيارات صعبة تخفض الإنفاق في جوانب أخرى مثل الطعام أو التعليم، لسداد الفواتير المتصاعدة القيمة.

ويرى الفقراء أن خصخصة الصناعات التي تملكها الدولة قد ترك آثاره أيضاً على سُبل المعيشة المحليّة. وعلى الرغم من أن هذه العمليّة ربما أدّت إلى مكاسب على المستوى الكلي، فإن الانطباع المحلي لا يدل على الارتياح لآثارها. ففي القادسية قرب ضانا، ورغم أن مبالغ كبيرة قد دُفعَت على سبيل التعويض، فإن الناس يرون أن خصخصة مصنع الإسمنت المحلّي خلّفت آثاراً سلبيّة. كما يعتقد المشاركون في جلسات التشاور أن الأفراد والمجتمع المحلّي قد تضرّروا من ذلك. ويقدِّم الإطار (2–5) مزيداً من التفاصيل عن هذه القضايا المعقَّدة التي وردت آنفاً.

تؤثر زيادة أسعار الخدمات الأساسية على سبل معيشة الأسر الفقيرة

الإطار 2 – 4

ارتفاع تكاليف الخدمات الأساسية

يتقاضى أبو علي، وهو متقاعد في الرابعة والسبعين من العمر، راتبا تقاعديا يبلغ 96 ديناراً (135 دولاراً). ويتولىّ إعالة عائلته المكوَّنة من تسعة أفراد هم زوجته، وأبناؤه الخمسة وبناته الثلاث. ويعيش هؤلاء في شقة مستأجَرة من أربع غرف تكلِّفهم 70 ديناراً (99 دولاراً) في الشهر.

ويشكو أبو علي من أنه لم يستطع دفع فواتير الكهرباء والماء خلال الأشهر الخمسة الماضية، لأنه لا يستطيع تحمُّل هذه التكاليف المتزايدة. فهو يقول: "إن الأولويّة عندي هي أن أوفِّر الطعام للعائلة."

المصدر: أم علي – النظيف

الإطار 2 – 5

آثار الخصخصة على سُبل المعيشة المحليّة

يقوم مصنع الإسمنت في الرشاديّة، الواقع على بُعد 5 كيلومترات شمال القادسيّة في محافظة الطفيلة، بدور كبير في تأمين سبل معيشة الناس في كل من القادسيّة وضانا. وأصبح المصنع، منذ تأسيسه كمشروع تملكه الدولة عام 1984، هو المستخدِم الرئيسي في المنطقة بالإضافة إلى كونه مركزاً للتدريب المهني. وبموجب برنامج التصحيح الاقتصادي المُتَّفق عليه مع صندوق النقد الدولي، كانت صناعة الإسمنت من أوائل القِطاعات التي شملتها الخصخصة. وحُوِّلت مرافق الخدمات الصحيّة، والأمن، والنقل، والتعليم والتدريب إلى مُقاولين في القطاع الخاص. وتعود ملكية المصنع حالياً لشركة فرنسيّة أردنيّة مشتَرَكة.

ومنذ الخصخصة، جرى تخفيض عدد العاملين من 1,120 إلى 708 (عام 2003). وبموجب حزمة التعويضات المتفق عليها (والتي تصل قيمتها إلى 31 مليون دينار أي 44 مليون دولار، لمصنع الإسمنت بأكمله)، تقاضى العاملون مبالغ تتراوح بين 15 ألف دينار و60 ألف دينار (21 ألف دولار – 85 ألف دولار) حسب مدة الخدمة ومستوى الراتب. ومستويات التعويض هذه مرتفعة في أكثر من ناحية، كما أن المكاسب الاقتصاديّة الكلية التي تحققت من عمليّة الخصخصة كانت إيجابيّة، وأدّت إلى تحسّن سُبل المعيشة للموظفين الذين احتفظوا بعملهم.

غير أن العاملين الذين جرى تسريحهم من العمل يشكون من أن عليهم أن يستمروا في الإسهام في نظام التقاعد حتى بلوغهم سن التقاعد، ليتسلَّموا عندها الراتب التقاعدي المتوقَّع، رغم أنهم لا يتمتعون الآن بدخل منتظم وثابت. ويرى هؤلاء أنهم خسروا بعض مزايا الاستخدام مثل التأمين الصحي. ويشعر الذين استلموا دفعات التعويض أنهم قد وقعوا في ورطة: إذ أن الفرص محدودة في المنطقة لاستثمار ما لديهم من أرصدة بصورة مثمرة. كما لا تتوافر فرص أخرى للعمل تمكنهم من إعادة تدريب أنفسهم لمزاولتها. ومن جهة أخرى، فإن الخبرة التي اكتسبوها من خلال العمل في مؤسسة غير إنتاجية تملكها الدولة لم توفِّر لهم المعارف أو المهارات اللازمة للتعايُش مع استراتيجيّات لسُبل معيشة أخرى محفوفة بالمخاطر مثل الأعمال الحرة. ونتيجة لذلك، فإن غالبيّة من تلقّوا هذه التعويضات قد استخدموها لسداد الديون، أو بناء بيت، أو للزواج. ويقول أحد الشباب في ذلك المجتمع المحلي: "لم يبقَ للعاملين الذين تم تسريحهم شيء يعتمدون عليه آخر الأمر."

إن الناس يُثمِّنون الدخل والعمل، غير أنهم يريدون التمتع بالقدرة على ممارسة الخيارات، والاستفادة من مستوى عالٍ من الرفاه، وعلى استغلال ما لديهم من إمكانيّات.

المصدر: تحليل من أفراد المجتمع المحلي في القادسية، بيانات من مصنع الاسمنت في الراشدية.

الإطار 2 – 6

الناس الفقراء في صخرة يُحلّلون الصدمات ويُحدّدون الأساليب التي استخدموها للتكيّف معها

الحَدَث	الآثار واستراتيجيات التكيّف المتبناة
حرب الخليج وعقوبات الأمم المتحدة على العراق	• معدل عالٍ للبطالة. • قيام بعض الناس ببيع ما لديهم من ذهب وسيارات لشراء الدينار العراقي بعد غزو الكويت، على أمل الاستفادة من تحويل العملة، غير أنهم خسروا مدّخراتهم.[35]
رفع الدعم عن الأعلاف	• تزايُد الطلب على الموارد النقديّة الشحيحة. • بيع جانب من الماشية لتسديد ثمن العَلَف اللازم للبقيّة الباقية منها. • بيع بعض المزارعين جميع ما لديهم من ماشية، والتخلي عنها لأنها لم تعد تجارة مربحة. • اعتماد القليل من الناس على الماشية كمصدر رئيسي للدخل.
ارتفاع أسعار الوقود (الديزل والغاز)	• تزايُد المديونيّة، ولا سيّما في الشتاء. • الإقلال من استهلاك الوقود للمدافئ في الشتاء (من 2 لتر إلى 1.5 لتر في الأسبوع) وتحمُّل البرد نتيجة لذلك.
ارتفاع كلفة الخدمات الأساسية (الكهرباء والماء)	• التأخُّر في دفع الفواتير وسداد الديون. • الإقلال من استهلاك الماء والكهرباء – وما يترتّب على ذلك من انخفاض في مستوى المعيشة. • بناء الآبار لجمع مياه المطر.
11 أيلول/ سبتمبر 2001	• عُرِض على مجموعة شباب من صخرة فرصة للتدريب في أحد المصانع في أوروبا. وكانوا سيحصلون على جوازات سفرهم وتأشيرات الدخول يوم 12 أيلول 2001، غير أن السفارة المعنيّة في عمان أبلغتهم برفض طلباتهم. وما زال هؤلاء الشباب، وأكثرهم من خريجي الجامعات، يعانون البطالة.
تعديل طلب الانتساب إلى القوات المسلحة – ضرورة اجتياز مقدمي الطلبات لامتحان الدراسة الثانوية العامة (التوجيهي) للانضمام إلى القوات المسلّحة	• زيادة الضغط على موارد الأسرة ومداخيلها. • على العائلات أن تقرِّر ما إذا كانت ستختار الاستثمار في تعليم أبنائها، لتمكينهم من تلبية المتطلّبات الجديدة لدخول القوات المسلحة.

المصدر: أفراد مجتمع محلي – صخرة

الآثار التراكميّة للصدمات على الفقراء

يتبيّن من جلسات التشاور أن نتائج الصدمات والاتجاهات والفورات الأساسيّة التي تركت آثارها على عمليّة التنمية في الأردن قد أصابت بدورها الفقراء في جميع المجتمعات المحليّة. ومن الواضح أن الأثر التراكمي لمجموعة الصدمات المتداخلة المترابطة يضعضع خيارات سُبل المعيشة لدى الفقراء. وكثيراً ما تدفعهم استراتيجيات التكيّف القصيرة الأمد إلى حالة أسوأ ممّا كانوا فيه، وتجعلهم أكثر تعرُّضاً وتأثراً بصدمات المستقبل. ويعرض (الإطار 2–6) نتائج التحليل التشاركي للصدمات التي تركت آثارها على شتّى الأسر في صخرة، واستراتيجيات التكيُّف التي انتهجوها.

التكيّف مع فرص العمل الجديدة

إن محدوديّة الموارد وانخفاض مستوى المهارات يُمثِّلان أحد العوامل الرئيسيّة التي تمنع الناس الفقراء من تنويع استجابتهم لتغيّرات البيئة المحيطة بهم. ففي الشونة الجنوبيّة والنظيف، حيث ترتفع نسبة اللاجئين بين السكان، يربط الناس بين قاعدة المهارات المتدنية هذه وعمليّة الهجرة. وقد تحدَّث هؤلاء عن الطريقة التي تركوا بها ممتلكاتهم وراءهم ووصلوا دون أن تكون في حوزتهم أيّة موارد ملموسة. وعندما استقرّوا في أوساط مجتمعات جديدة، لم يكن لديهم غير قاعدة من المهارات الزراعيّة يعتمدون عليها في سبل معيشتهم.

ولاحظ المستجيبون أنهم في المرحلة الأولى من كفاحهم من أجل العيش، لم تتوفر لهم الفرصة لاكتساب مهارات جديدة. وفي هذا المجال، يقول أبو أكرم من النظيف: "لم تتح لي فرصة التعليم أبداً. فقد كان عليّ، كلاجئ، أن أكسب الرزق منذ طفولتي، فتركت المدرسة ليتسنّى لي إعالة أسرتي." ويُشير هؤلاء إلى أن مستوى المعرفة المحدود لديهم قد أثّر بدوره على أبنائهم الذين يفتقرون إلى المهارات الضروريّة المطلوبة لفرص العمل الجديدة المرتبطة بالاقتصاد المُعَوْلَم. ويقول أحد الشباب في النظيف: "لم نتدرّب على العمل في السياحة أو استخدام الحاسوب. وبالتالي لن يكون لنا حظ

يواجه الشباب صعوبة في الحصول على فرصة عمل دائم

الإطار 2 –7

تقسيم العمل في وادي الأردن كما يُحدِّده المستجيبون في الشونة الجنوبيّة

النساء:
يُفضِّل المزارعون أن تقوم النساء بمهام معيَّنة بدلاً من الرجال، مثل البذار، وإزالة الأعشاب الضارة، وقطف الثمار والحرق، لأن هذه الأعمال تتطلّب قدراً من الصبر. ويعمل 30% من نساء المنطقة في المزارع، ويأتي أغلبهنّ من عشائر ذهب والعجاجره. وتعمل 6 نساء أيضاً في المشاتل الزراعيّة.

الأطفال:
تشيع عمالة الأطفال، التي تبدأ عادة في سن التاسعة، رغم أن أفراد المجتمع المحلّي يعتقدون أن من الصعب قياس هذه الظاهرة بصورة دقيقة. ويزاول الأطفال العمل بعد انتهاء دوامهم المدرسي، وخلال العطل الصيفيّة، كما أن بعضهم يترك الدراسة ويتفرّغ للعمل في المزارع. ويقوم الأطفال في هذه الحالة بمساعدة أهلهم الذين يعملون على سبيل الشراكة أو الضمان في المزارع أو أنهم يتقاضون أجراً نقدياً على ما يقومون به من أعمال، كما يقوم الأطفال بالمساعدة في ري المزروعات بالخراطيم.

العمّال (الأجانب) الوافدون:
يُفضِّل العمّال الأجانب، وبخاصة الباكستانيّون، العمل في مزارع التبغ. كما يعمل اثنا عشر من العمّال الأجانب، بينهم امرأتان، في المشاتل الزراعيّة.

ساعات العمل والأجور:
يعمل عمّال المزارع بين السادسة والحادية عشرة صباحاً أو بين السابعة والنصف صباحاً حتى منتصف النهار، تتخلّل هذه الفترة استراحة مدّتها نصف ساعة لتناول طعام الإفطار الذي يقدمه رب العمل. ويتقاضى الأطفال بين دينار ودينار ونصف عن كل أربع ساعات ونصف من العمل (7:30 صباحاً – 12:00 ظهراً) في ريّ المزروعات بالخراطيم. أما العمّال الذين يجري التعاقد معهم لإزالة الأعشاب الضارة، فيتقاضون 8 دنانير عن كل أربعة أشرطة، يتكون الشريط الواحد منها من 13 صفا.

المصدر: أفراد من مجتمع الشونة الجنوبية

تشارك النساء حالياً في القوى العاملة بأدوار جديدة

في القطاع الخاص."وفي أكثر المجتمعات التي شملتها الدراسة، يواجه الشباب صعوبات متزايدة في العثور على عمل. وتُشير بعض الأسر في النظيف إلى أن الشباب لا يحصلون في أغلب الأحيان إلا على أعمال يزاولونها بضعة أيام فحسب من الشهر. كما أن هناك اتجاهاً متزايداً في أوساط الرجال للخروج من مجتمعاتهم المحليّة سعياً وراء فرص العمل. وفي جلسات التشاور، عرض هؤلاء الشباب مُطالبتهم بإتاحة فرص التدريب المهني المناسب لهم ليتسلّحوا بالمهارات المطلوبة لاغتنام فرص الاستخدام في سوق العمل.

المرأة وسوق العمل

في المجتمعات التي تناولتها هذه الدراسة، تُشير الدلائل إلى أن أعداداً متزايدة من النساء يدخلنَ سوق العمل. وهذا يُمثِّل إحدى استراتيجيات التكيُّف في الأسر التي فقد فيها الرجال عملهم وانتقلوا للبحث عن مجالات عمل جديدة. فعندما لا تكون تربية الماشية قادرة على توفير الفرص لسُبل المعيشة للمجتمعات الريفيّة، على سبيل المثال، يجري تشجيع النساء في الأسرة على السعي للعمل. وكان من نتائج ذلك تزايُد دخول النساء مجال العمل الزراعي الموسمي الذي لا يتطلّب مهارات عالية، وبأجر زهيد. ومن المبرِّرات التي تُطرَح في هذا الصَّدد أن للنساء استعداداً "طبيعياً" لأنواع معيَّنة من النشاط الزراعي تتطلّب الصبر والاهتمام بالتفاصيل.

ومن المبررات الأخرى أن العمل الزراعي يحترم رغبة المرأة في العمل قريباً من أسرتها. غير أن ثمّة دلائل في دير الكهف تُشير إلى أن هناك أعداداً متزايدة من البدويّات يعملن بعيداً عن بيوتهنّ لفترات زمنيّة يومية طويلة في العمل الزراعي الموسمي إما بمرافقة أطفالهن أو بدونهم.

وقد دخلت النساء (الزوجات والفتيات) سوق العمل أيضاً في قطاعات كانت تُعتَبَر في الماضي غير مناسبة لهن، مثل التصنيع. وذكرت عدّة أسر في دير الكهف، على سبيل المثال، أن هذه الخطوة كانت تُمثِّل استراتيجيتها في التكيّف عند تصاعد معدلات البطالة بين الذكور. وتختلط المشاعر بين النساء أنفسهن وفي أوساط عائلاتهنّ والمجتمع المحلي حولهنّ إزاء هذا النوع من العمل. وسيتطرَّق الفصل الخامس إلى هذه القضيّة بالمزيد من التفصيل.

الأطفال في سوق العمل

أوضحت جلسات التشاور تزايُد عمالة الأطفال. فقد ذُكِر في الشونة الجنوبيّة أنه قد أصبح من الشائع أن يبدأ الأطفال العمل وهم في التاسعة من العمر. وهُم يعملون بعد انتهاء دوام المدرسة وخلال العطل الصيفيّة، كما أن بعضهم يترك المدرسة ليتفرّغ للعمل في المزارع. غير أن مستوى انخراطهم في العمل الزراعي قد ارتفع بشكل كبير،

ممّا أدّى إلى تضييق الفرص المحتمَلَة أمام سُبل معيشة أخرى. ويعترف الأهل أنهم هم الذين تبنّوا هذه الاستراتيجيّة، ولو على مضض، لتحسين ظروف معيشتهم.

يُمثِّل احتمال انتقال الأدوار الأسرية القائمة على أساس النوع الاجتماعي إلى الأطفال واحداً من الجوانب السلبيّة لدخول النساء قوة العمل. فعندما تدخل الأم مجال العمل على سبيل المثال، فإن الأهل قد يقطعون دراسة الطفل (البنت في أغلب الأحيان) للعناية بشؤون الأسرة داخل البيت. وتُشير الدلائل إلى تكرار مثل هذه الظاهرة في المجتمعات التي تناولتها الدراسة (الإطار 2–8).

مخاطر تهميش الفقراء

يؤدي الابتعاد عن سُبل المعيشة السائدة في المناطق الريفيّة إلى تلك القائمة في المراكز الحضريَّة، والتوجه نحو الاندماج في الأسواق

الإطار 2 – 8

استراتيجيات التكيف الخاصة بمجابهة الفقر قد تحد من تحسين مستوى المعيشة في المستقبل

قررت أم أكرم أن تعمل في أحد المشروعات المحليّة للحيلولة دون انزلاق العائلة إلى وهدة الفقر، وهي تتقاضى راتباً شهرياً يعادل 120 ديناراً (169 دولاراً) وتتمتّع بالرعاية الصحيّة المجانيّة، ممّا يُحسن الدخل الذي تُحقِّقه أسرتها بصورة كبيرة.

غير أن هذا الوضع أرغمها هي وزوجها على سحب ابنتهما الكبرى من المدرسة لتتولى مسؤوليات أمها البيتيّة. وقد كرّرت أم أكرم الإعراب عن استيائها من هذا القرار، بقولها: "غلطنا!".

المصدر: أم أكرم – النظيف

العالمية إلى تغيرُّات اقتصادية واجتماعية جمة في حياة المجتمعات الفقيرة في الأردن. وفي جميع المجتمعات الريفيّة التي شملتها الدراسة، تبيّن أن قاعدة المعرفة الزراعية لدى الفقراء آخذة بالتآكل، وليس ثمّة ما يمكن أن يحل محلها. إن الذين يتمتعون بموارد كافية في أوساط الفقراء قد استطاعوا الانتفاع من الفرص الجديدة وتعايشوا معها بنجاح. غير أن هذا الانتفاع ربما تحوَّل أكثره إلى "الميسورين" من هؤلاء الفقراء الذين استفادوا بحكم موقعهم من الفرص التي توافرت مع الاستثمارات في مجال مكافحة الفقر. وقد تحاشى هؤلاء مزيداً من الانزلاق في دائرة الفقر. غير أن الآخرين كانوا أقل حظاً.

وتكمن المخاطر هنا في أن فئة "أفقر الفقراء" قد تتعرّض لمزيد من التهميش والإحباط. كما أنها قد تغدو أقل تجاوباً مع الفرص الجديدة التي قد تظهر في المستقبل. وفي المجتمعات المدروسة، أعرب الشباب عن شكوكهم في ما يمكن أن يحمله لهم المستقبل من فرص. وتنتشر في كثير من المجتمعات الروح السلبيّة والتواكل على نطاق واسع. وكما يقول واحد من المستجيبين في الشونة الجنوبيّة: "ستبقى الحياة هنا على حالها. ولن يحدث أي تحسُّن، خاصة إذا بقيت الأوضاع صعبة كما هي الآن." وقد تردَّدت مقولات مماثلة على لسان الفقراء في المجتمعات التي تناولتها الدراسة.

إذا أخذنا بالاعتبار الآثار التراكميّة للصدمات المتتالية، فليس من المستغرَب شيوع هذا الإحساس بالعجز والإحباط في أوساط الفقراء. إن بعض الأحداث، مثل حرب الخليج عام 1991، وأيلول/سبتمبر 2001 لم تكن للأردن القدرة على التحكّم في انعكاساتها عليه. إلا أن صدمات أخرى مثل رفع الدعم عن الأعلاف، وارتفاع تكاليف الخدمات الأساسية، وترشيد الاستخدام في القطاع العام، وتغيرُّ التعليمات الخاصة بشروط الانتساب إلى القوات المسلَّحة، كانت كلها نتيجة للسياسات الحكوميّة. وقد تحُقِّق هذه السياسات، التي فرضتها الضرورات الاقتصادية، مكاسبَ اقتصادية على المستوى الكلي في المدى البعيد. غير أنها تطرح في المدى القصير تحدياً كبيراً أمام الفقراء للحفاظ على سُبل المعيشة المستدامة. ويتمثَّل التحدّي الذي يواجهه الأردن في ضمان الآليّات الكفيلة بحماية المجموعات الأكثر تأثراً بالأزمات من الآثار السلبيّة التي تتركها عملية الإصلاح الاقتصادي، مع تعزيز إمكانيّة استفادة هذه الفئات من بعض المزايا.

نتائج وتوصيات

يُمثِّل السياق الإقليمي لقابلية التعرّض للأزمات عاملاً مهماً في تضييق خيارات التنمية على المستويينْ الكلي والجزئي ويسهم بالتالي في استمرار الفقر في الأردن. ويمكن أن نخلُص من هذا العرض إلى ما يلي:

- أن التحديات التنموية التي يواجهها الأردن

تتزايد عمالة الأطفال في المجتمعات الريفية الفقيرة

غالباً ما تكون مهارات الفقراء من المناطق الريفية غير ملائمة لفرص العمل المتاحة في المناطق الحضرية

حالياً كانت، في أكثر من مجال، نتيجة حتميّة لأنماط التنمية التي رُسِمَت في الماضي.

- أن الفقر في الأردن يتكون أساساً نتيجة عوامل خارجية لا حول للفقراء فيها ولا طول. ولا ينبغي أن يلام الفقراء على ما هم فيه من فقر.
- الآثار السلبية لعدم الاستقرار الإقليمي أشد وقعاً على الفقراء من بين أوساط المجموعات الأخرى من المجتمع.

وانطلاقاً من هذه النتائج، فإن التوصيات المطروحة في هذا التقرير تدعو الحكومة إلى القيام بما يلي:

- تحديد وتنفيذ التدخلات الكفيلة بحماية الفقراء من الآثار السلبيّة للسياسات الراهنة الرامية إلى الإصلاح.
- التشاور مع الفقراء حول القضايا المتصلة بالسياسات، والاستنارة بآرائهم واتخاذ الإجراءات اللازمة للتعامل مع احتياجاتهم.
- إحاطة الفقراء علما بالتغيرات التي تطرأ على السياسات المرسومة، وكيفيّة تأثرهم بها.
- الإقرار بأن الفقراء لا يُمثِّلون مجموعة متجانسة، وأن للشرائح المختلفة احتياجاتٍ مختلفة، وأن الحلول المُسبَقَة الجاهزة لا تصلح لكل زمان ومكان.
- توفير الفرص للفقراء، وخاصة للشباب منهم، لاكتساب مهارات جديدة تمكِّنهم من دخول قِطاعات الاستخدام الجديدة مثل تقانة المعلومات، وتجعلهم يشعرون بأنهم مشمولون بالاقتصاد الجديد المُعوْلَم.

وبالتعامل الصريح الواضح مع القضايا المطروحة أعلاه، وبانتهاج أساليب تنطوي على المزيد من المشارَكة والشمول، يستطيع المهتمون بالتنمية وصانعو القرار أن يكتشفوا سُبلاً جديدة للتفاعل مع الفقراء. وفي هذا المضمار يكمن التحدي في تحديد الاستراتيجيّات التي تُعزِّز سُبل المعيشة لدى الفقراء بدلاً من تقويضها. وللوصول إلى هذه الغاية، ينبغي تحقيق فهم أفضل لطبيعة الفقر وتنوُّع الموجودات والموارد والمصادر التي يُعلي الفقراء من قيمتها ، والوسائل التي يحشدونها لإيجاد سُبل المعيشة المستدامة القادرة على مقاومة الصدمات. وسيتناول الفصل التالي هذه القضايا بالمزيد من التعمق.

على المهتمين بالتنمية ومتخذي القرار إيجاد سبلٍ جديدة للتفاعل مع الفقراء

تدعو الحاجة إلى إيجاد آليات لحماية الفقراء من آثار سياسات العولمة

الفصل الثالث

نظرة مركزة على الفقراء

الفصل الثالث

نظرة مركزة على الفقراء

يمثل هذا الفصل منبراً للفقراء يعبرون من خلاله عن وجهات نظرهم ومفاهيمهم فيما يتعلق بأوضاع الفقر التي يعيشونها. ويسهم تحليل خصائص الفقر وتحديد الفئات الفقيرة، من وجهة نظر الفقراء، إسهاماً كبيراً في تعزيز فاعلية برامج مكافحة الفقر. ويقدم تحليلاً مفصلاً للموجودات والموارد التي يثمنها الفقراء وكيفية تطويرهم لاستراتيجيات سبل معيشة مستدامة. كما أنه يحدد بمزيد من الوضوح العقبات التي يواجهها الفقراء والكيفية التي تؤثر فيها أوضاعهم ضمن دائرة الفقر على وصولهم إلى الموارد، والحقوق، والاستحقاقات. ويلاحظ من هذا الفصل أن بوسع الفقراء أن يسهموا إلى حد كبير في وضع استراتيجيات فعالة لمكافحة الفقر ، غير أنهم يحتاجون إلى البيئة المواتية التي تمكنهم من ذلك. كما يقدم توصيات مفصلة عن الإجراءات الممكنة لتوفير عناصر سبل معيشة من خلال تفعيل برامج مكافحة الفقر بحيث تكون أكثر مساندة للفقراء.

استقصاء الفقر

يهدف هذا الفصل إلى الإسهام في تقديم فهم أفضل لطبيعة الفقر المركبة في الأردن، لضمان توافر المعرفة الكافية لدى صانعي القرار فيما يتصل بمكافحة الفقر. ويمكن من خلال اتباع منهجية سبل المعيشة المستدامة والتحاور مع الفقراء، تطوير وتطبيق السياسات والبرامج الملائمة، وبطريقة تضمن المزيد من التحسن في مستوى النتائج التي ستسفر عنها سبل المعيشة المستدامة لصالح الفقراء. وفي حال توفر البيئة الصحية المُمَكِّنة تكون المجتمعات المحلية أكثر قدرة في التعبير عن رؤيتها لمستقبلها، وأكثر رغبة في المشاركة بتحسين حياتها.

منهجيات تعريف الفقراء

يشير التقرير إلى شريحة من السكان يصنفون في عداد "الفقراء". غير أن استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن تلاحظ أنه: "ليس بوسع أحد أن يعرف عدد الأردنيين الفقراء على وجه الدقة ، أو أين يعيشون، أو ماهية خصائصهم الديموغرافية" [1]. ويبدو، إلى حد ما، أنه لا مناص من هذه الفجوة المعرفية.

فالفقر ظاهرة دينامية متشعبة ومتعددة الجوانب، وليس بوسع مقياس واحد بمفرده أن يبين ما تنطوي عليه من تعقيد. وهناك عدة طرق لتعريف الفقر وقياسه، باستخدام أساليب التحليل الكمية أو النوعية أو التي تجمع بين الأسلوبين. ولن يحاول هذا التقرير أن يعتمد واحداً من التعريفات على حساب الآخر؛ إذ إن كل دراسة جديدة تقدم وجهات نظر ثاقبة وتسهم بتحقيق فهم أفضل لهذه الظاهرة.

الفقر ظاهرة ديناميكيّة متشعبة ومتعددة الجوانب، ولا يمكن لمقياسٍ واحد بمفرده أن يُبين ما تنطوي عليه من تعقيد

التحليل الكمي: خطوط الفقر

إن مؤشر الفقر الأكثر استخداما هو "خط الفقر المطلق" الذي يُستخلص من تحليل البيانات التي يجري تجميعها في 'مسح نفقات ودخل الأسرة'. ويمثل خط الفقر المطلق مجموع كلفة السلة الغذائية اللازمة لتلبية احتياجات التغذية الأساسية، علاوة على كلفة الاحتياجات الأخرى غير الغذائية التي تعتبر ضرورية للعيش. [2] وتتبنى الحكومة الأردنية تحليل البنك الدولي 2001، الذي استند إلى نتائج وبيانات مسح نفقات ودخل الأسرة عام 1997، والذي يحدد خط الفقر المطلق بـ 313.5 ديناراً للفرد سنوياً. ويعني ذلك أن 11.7%من السكان يعيشون دون خط الفقر هذا. [3] وتجدر الإشارة في هذا المجال

إن كل دراسة جديدة تُضيف ولا شك نظرات ثاقبة إلى فهمِنا للفقر

إلى أن السنوات الأخيرة شهدت نقاشاً واختلافاً كبيراً في الرأي حول مستوى الفقر في الأردن والمنهجية المناسبة التي يمكن اعتمادها لقياسه.[4] وتقر استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن بهذا الاختلاف ولكنها تتبنى التحليل الذي اقترحه البنك الدولي "لأغراض عملية".[5]

وسوف يعاد احتساب خط جديد للفقر عام 2004 اعتماداً على تحليلات مسح نفقات ودخل الأسرة لعام 2003/2002[6]، ومن المؤمل أن يقدم هذا التحليل بيانات أكثر وضوحاً عن حجم الفقر ونطاقه في الأردن. ومن شأن العينات الأكبر المستخدمة في مسح 2003/2002 أن تسمح بأسلوب أكثر وثوقاً لتصل نقاط التحليل إلى مستوى الأقضية. وسيؤدي ذلك إلى توجيه التدخلات الرامية إلى مكافحة الفقر إلى جيوب الفقر وجعلها أكثر تحديداً وفعالية.

تحديد الفئات الفرعية للفقراء يساعد في تصميم برامج تلبي احتياجاتهم

دراسات الفقر التكميلية

يمثل مسح نفقات ودخل الأسرة والتحليل الرسمي لخط الفقر أداتين إحصائيتين أساسيتين للمعنيين بعملية التنمية، وليس بوسع الإحصاءات وحدها أن تجيب عن تساؤلات صانعي القرار في المستويات المختلفة حول أسباب الفقر، وخصائص الفقراء، وأكثرهم تعرضاً للمخاطر، ومن "يستحق" من بينهم أولوية الدعم، والذين أخفق معهم الدعم، والذين استطاعوا أن يتجنبوا الوقوع في شراك الفقر دون مساندة من الدولة. من هنا يجيء دور الدراسات التكميلية التي تستخدم المنهجيات التشاركية والتحليل النوعي لتقدم لنا وجهات نظر ثاقبة حول طبيعة الفقر.

قد لا تتشارك الجماعات الفرعية من الفقراء في التوقعات نفسها من التدخلات الرامية إلى مكافحة الفقر

تحدد استراتيجية مكافحة الفقر، حسب تحليل مؤسسة نهر الأردن، ثلاث فئات من الفقراء: "أفقر الفقراء"، ثم "الفقراء العاملون"، و"شبه الفقراء".[7] واستراتيجية مكافحة الفقر في الأردن تعترف ضمناً بطبيعة الفقر الديناميكية، وبأن أعداداً كبيرة من الناس الذين لا يصنفون كفقراء من الناحية الفنية، يواجهون خطر الوقوع في دائرة الفقر، أي أنهم يحومون فوق خط الفقر.

ورغم أن هذه الفئات الثلاث العريضة غير معززة بحسابات كمية، إلا أنها تساعد صانعي القرار على تحديد تدخلاتهم بحيث تلبي احتياجات مختلف الجماعات المستهدفة. وتبين جلسات التشاور التي عقدت لإعداد هذا التقرير أن الفقراء يقومون من جانبهم بتحديد أصناف فرعية من الفقراء بطرق مختلفة داخل شريحة الفقراء العريضة. ويمكن استخدام هذه المعلومات أيضاً لصياغة برامج هادفة تتلاءم مع الظروف المحلية.

في أوساط الفقراء، ينظر إلى الفقر كحصيلة لتفاعل مركب بين نوعين من الحرمان: المادي وغير المادي

الأشكال المحلية لفهم الفقر

في جميع المجتمعات المحلية التي جرت دراستها في نطاق هذا التقرير، يعرب الناس عن فهم واضح لمعنى "الفقر"، ويستطيعون أن يميزوا خصائص "الفقراء" في مجتمعاتهم بسهولة. فهم يحددون بسرعة الأسر الفقيرة – وبالاسم في العادة– وهناك ما يشبه الإجماع على هذا التصنيف بين أفراد المجتمع. ويمكن لمؤسسات التنمية ومقدمي الخدمات أن يستخدموا هذه المعرفة المحلية للتأكد من أن تدخلاتهم في مجال مكافحة الفقر تستهدف الفئات المستحقة دون غيرها، وأن المعوزين هم الذين تعطى لهم الأولوية في تقديم المساندة.

وفي أوساط الفقراء لا يجري إعطاء تعريف بسيط للفقر باعتباره مسألة تتعلق بالدخل المتدني، بل ينظر إليه كحصيلة لتفاعل مركب بين نوعين من الحرمان: المادي وغير المادي.

الإطار 3 – 1
التفاوت بين الأغنياء والفقراء

"هناك أناس أغنياء. وهم يكسبون المال ويملكون الكثير. وهناك أناس مثلي لا يملكون أي شيء."

المصدر: أبو بادي

إن المؤشرات الرئيسية الملموسة تشمل نوع ومستوى ملكية الموارد، وحالة العمل، ومستوى الدخل، وعدد استراتيجيات سبل المعيشة المتاحة ومدى تنوعها، والتمتع بمؤهلات تعليمية رسمية، واستحقاق منافع الرعاية الاجتماعية.

أما المؤشرات غير المنظورة، فتربط الفقر بقضايا الحرمان الاجتماعي والمادي، وتشمل قضايا المكانة الاجتماعية، وقابلية التعرض للأزمات والتأثر

الإطار 3 – 2
محدودية صوت الفقراء

"نحن أناس فقراء. فمَن يهتم بالاستماع إلينا؟ وإذا استمعوا لنا، فسوف يسخَرون منّا لأننا غير متعلّمين ولأننا لسنا موظفين في الحكومة."

المصدر: امرأة – النظيف

بها، والإحساس بعدم الأمان، وغياب الاستقلالية. وينظر كذلك للفقر كتجسيد لعدم القدرة على التأثير في القرارات التي تحدد سبل المعيشة وممارسة الحقوق والمطالبة بالاستحقاقات.

الفئات الفرعية من الفقراء

يستخدم الفقراء مجموعة من التعبيرات المختلفة لوصف الفقراء والجماعات التي تعتبر نسبياً أقل فقراً في مجتمعاتهم المحلية. ويشار إلى بعض الناس باعتبارهم من فئة «الميسورين" وهم الذين يتمتعون بقدر من الموارد، و"المستورين أو المدبرين" أي القادرين على التكيف والعيش الكريم، ثم هناك "الفقراء"، أي المعوزين الحقيقيين. ويستخدم آخرون اصطلاح "كويس" بمعنى أن الشخص المعني قادر على تدبير أموره، أو يشيرون إلى فلان من الناس بأنه "مسكين" يستحق الشفقة. ولم يرد إلا في حالات قليلة وصف الفقراء بأنهم الناس الذين "يعيشون تحت خط الفقر".

ويجدر بصانعي القرار أن يدركوا أن الجماعات الفرعية بين الفقراء قد لا تتشارك في التوقعات نفسها فيما يتعلق بالتدخلات الرامية إلى مكافحة الفقر. فبرامج المعونة النقدية، على سبيل المثال، قد تشكل في نظر الفئة التي تريد أن "تعيش بكرامة" امتهاناً لكرامتهم وجرحاً لكبريائهم. والتدخلات التنموية التي تفشل في التمييز بين التعريفات المحلية للجماعات الفرعية في أوساط الفقراء قد تواجه بالامتعاض، لأن ثمة شعوراً بأن "الميسورين" في المجتمع المحلي هم الذين يحققون الفائدة الكبرى، ومن شأن ذلك الشعور تعزيز الإحساس بحالة اللامساواة والحرمان التي يعيشها "أفقر الفقراء".[8]

"أفقر الفقراء"

يضع الناس في كل مجتمع فوارق بينة تميز بين "أفقر الفقراء" و"الفقراء المستورين". ومن السمات التي تميز أفقر الفقراء في العادة أنهم غالباً ما يكونون من المسنين، أو المرضى، أو النساء الأرامل، أو المعوقين، أو الأفراد الذين لا يصل عائلاتهم أي نوع من أنواع الدعم.[9] وهم يتميزون بمستوى متدنٍ من التحصيل العلمي والدخل، ويقطنون في مساكن مزرية، مما يجعلهم يعتمدون على المعونات النقدية

الإطار 3 – 3

الأطفال هم الذين يتحمّلون وطأة الفقر في أغلب الحالات

"يقول لي أطفالي دائماً أنهم يعانون الإحباط والتعب من العيْش في ظل هذا الفقر المروّع، وهُم، في أعماق نفوسهم، يتمنّون بأنهم لم يولدوا."

المصدر: أم فتحي – دير الكهف

وخدمات الرعاية الاجتماعية. أما الأسوأ حالاً بين "أفقر الفقراء" فهم، في نظر مجتمعهم المحلي، الذين لا يحصلون على معونة اجتماعية بسبب قلة وعيهم أو افتقارهم إلى الصلات الاجتماعية (الواسطة)[10]. وهم يميلون إلى الاعتماد على أقربائهم وأصدقائهم أو على الصدقات.

إن أفقر الفقراء هم من المسنين والمرضى والأرامل والمعوقين، ويعتمدون في الغالب على الرعاية الاجتماعية والصدقات

"الفقراء المدبرون (القادرون على التكيف)"

يملك "الفقراء المدبرون" مجموعة من الموارد أكثر مما يملكه "أفقر الفقراء"، ويمارسون أنواعاً شتى من استراتيجيات سبل المعيشة. وينظر إلى هؤلاء "الفقراء المدبرين" باعتبار أن لديهم عدداً أكبر من الأطفال ومن أعضاء الأسرة قياساً على "أفقر الفقراء". وفي نظر المجتمع، فإن أفراد هذه الفئة من الفقراء المدبرين قد حققوا مستوى ما من التحصيل العلمي، وربما كانوا في أغلب الحالات قد أنهوا الدراسة الثانوية، ولكنهم لم يكملوا شيئاً من التعليم الجامعي. ولا يعتقد أن الأمية هي من خصائص هذه الفئة الفرعية.

في هذه الفئة من الفقراء المدبرين يعمل عادة فرد واحد فقط من أفراد الأسرة عملاً منتظماً بأجر، ويعتمد بقية أفراد الأسرة على راتبه/راتبها. وينظر إلى الوظيفة في القطاع العام كمورد إضافي يؤمن الحصول على التأمين الصحي والتقاعد. وفي الأسر التي يكون فيها الشخص البالغ مستخدماً في القطاع الخاص، يعد الافتقار إلى التأمين الصحي واحداً من العوامل المساهمة في الفقر وقابلية التعرض للأزمات. وتنتفع بعض الأسر من المشروعات الصغيرة، إما عن طريق التملك أو عبر الحصول على وظيفة أو عمل فيها.

إن الخصائص التي تميز الفقراء المدبرين تختلف وفقاً للتفاوت الحضري/ الريفي. وينظر إلى الأرض في المناطق الريفية باعتبارها مورداً أساسياً

يرتبط الثراء بالقدرة على الوصول إلى المؤسسات الرسمية وشبكات الدعم الممتدة والموارد الاجتماعية الفعالة

يحتل مكاناً رئيسياً في استراتيجيات سبل المعيشة. غير أن الفقراء المدبرين يتملكون في العادة أجزاء صغيرة من الأرض قد لا تتجاوز في بعض الحالات حديقة صغيرة. ويستمد الدخل من العمل الزراعي أو من راتب التقاعد الذي يعززه دخل إضافي من العمل في مشروع صغير. ويعتمد الكثير من الفقراء المدبرين في المناطق الريفية على عملهم في القوات المسلحة، ويتمتعون بالتالي بالتأمين الصحي وراتب التقاعد.

وفي المناطق الحضرية، يتكون "الفقراء المدبرون" عادة من العمال اليدويين غير المهرة الذين يعتمدون على العمل قليل الأجر وغير المنتظم، وكذلك على المردود الذي يحققونه من المشروعات المدرة للدخل أو من القطاع غير المنظم. ويقول أحد الشباب من النظيف: "إما أن نكون من عمال البناء أو من سائقي سيارات الأجرة أو البائعين المتجولين. ويكاد لا يوجد بيننا موظفون أو عمال من ذوي الياقات الزرقاء، أو من حملة الشهادات الجامعية. ولا يتجاوز عدد المتعلمين بيننا عدد أصابع اليد." وينظر إلى السكن كواحد من المؤشرات المهمة على الفقر أو الثراء النسبي في هذه المجتمعات، رغم أن أكثر الفقراء المدبرين يميلون إلى استئجار العقارات أكثر من تملكها. ومن المستبعد أن تتملك هذه الفئة الفرعية الأرض بأي شكل.

الانطباعات عن الثراء والثروة

إن تحليل الأسلوب الذي يحدد به الفقراء مفهوم الثراء يعطي مؤشرات على المزايا التي يتمتع بها "الفقراء الميسورون"، والتي قد يطمح الفقراء إلى اكتسابها؛ وهي نفسها المزايا التي تهدف برامج مكافحة الفقر إلى تعزيزها. ويجري تعريف الثراء في أوساط الميسورين حسب نسبة التملك لموارد أساسية مثل السكن، والمركبات، والأراضي. ويجري الربط بين الثروة وانتهاج استراتيجيات سبل معيشة متنوعة متعددة، تجمع بين الدخل الناتج عن الوظيفة، والعمل التجاري، وراتب التقاعد، والتحويلات، والدخل المتأتي من الاستثمار. وأغلب البالغين القادرين بدنياً في هذه الأسر هم بالفعل ممن يعملون.

أما الأسر الميسورة، فينظر إليها على العموم باعتبار أن لديها عدداً من الأطفال أقل مما لدى كل من الفقراء المدبرين وأفقر الفقراء. ويستفيد الأطفال من الاستثمار في التعليم الخاص (الدروس الخصوصية)، ويكونون عادة أكثر ميلاً إلى تحقيق مستويات أعلى من المؤهلات العلمية، وإلى الحصول على شهادات الدبلوم من كليات المجتمع أو على الشهادات الجامعية.

وترتبط الثروة بروابط وثيقة مع المؤسسات الرسمية. وتستفيد الأسر الميسورة من رأس المال الاجتماعي الناجع الذي يتأتى عبر شبكات واسعة من المساندة والدعم. وفي المناطق الريفية، ترتبط الثروة أيضاً بملكية الأرض، فيما يعد تملك المنزل وحجمه ونوعيته في المجتمعات الحضرية الفقيرة مؤشرات على الثراء.

مضامين لصانعي القرار

هناك بعض التباين بين الإحصاءات الرسمية عن حجم الفقر ومفاهيم الفقراء أنفسهم له. وفي أغلب المواقع، يعتبر أفقر الفقراء باعتبارهم ممثلين لنحو 30% إلى 40% من المجتمعات المحلية التي شملتها الدراسة. وعلى العموم، ينظر إلى الفقراء المدبرين باعتبارهم يمثلون ما بين 40% إلى 50% من المجتمع المحلي. ورغم أن ثمة صعوبات في استخلاص النتائج من المجتمعات المحلية ومن ثَمّ تعميمها على المستوى الوطني، فإنه يمكن الافتراض بأن الفئة التي أطلقنا عليها مصطلح "أفقر الفقراء" ربما تماثل الفئة التي تدخل باب "الفقر المدقع" في تحليل خط الفقر.[11] ووفقاً لتحليل البنك الدولي، تمثل هذه الفئة نحو 3% من سكان الأردن.[12] وإذا نظرنا إلى تعريف المجتمعات التي عقدت معها جلسات التشاور لمصطلح "الفقراء المدبرين"، فإن هذه الفئة تقارب في دلالاتها الشريحة التي تدخل عادة في دائرة الفقر المطلق في تحليل خط الفقر. وتمثل هذه المجموعة ما يقرب من 9% من السكان.[13]

ومن الممكن أن تكون المجتمعات التي اختيرت للدراسة ضمن عينة مستهدفة تمثل "جيوب الفقر" التي يتركز فيها الفقراء.[14] وهذه المجتمعات، التي يمكن تحديدها بسهولة باستخدام بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة عام 2002/2003، قد تستفيد من التدخلات الهادفة إلى مكافحة الفقر.[15]

وربما كان التباين في الانطباعات والمفاهيم ناجماً عن الخلل والمبالغة في تصورات الفقراء أنفسهم. وهذه "المبالغة" شائعة في المواقع التي

الإطار 3 – 4

مفاهيم الفقراء وانطباعاتهم عن خصائص الثروة والفقر في مجتمعاتهم من خلال التحليل الذي أجرَي على ثلاثة مجتمعات محليّة تعيش فوق معدل الفقر في الأردن [16]

خصائص الفئة الفرعية كما هي في أعين الفقراء في المجتمع المحلي	تصنيف الجماعات الفرعية كما يبدو في انطباعات ثلاثة من المجتمعات الفقيرة التي شاركت في جلسات التشاور		
	"أفقر الفقراء"	"الفقراء المدبرون"	"الفقراء الميسورون"
المصطلحات المختلفة التي يستعملها الناس الفقراء لوصف هذه الفئة الفرعيّة	• فُقَراء • معدمون • لا يملكون شيئاً	• مستورون (يعيشون بكرامة) • على خط الفقر • مدبرون ولكنهم سريعو التأثر بالأزمات • دخل متدنٍ	• ميسورون • فوق خط الفقر، يتدبرون أمورهم ولكن دون رفاهية • يعيشون مرتاحين • مكتفون
النسبة المئوية لهذه الفئات الفرعية في المجتمع المحلي كما يراها الفقراء [17]	• بين 30% – 40%	• بين 40% – 50%	• نحو 10% – 15%
الخصائص الاعتيادية للتركيبة الأسريّة	• مرضى، ومسنُّون، ونساء أرامل • عدد قليل من البالغين الأصحّاء الأجسام	• عدد الأطفال أعلى من المعدل	• عدد أقل من الأطفال 4–5
الخصائص الاعتيادية للمسكن	• بناء سيئ • الطين والزينكو والقصيب • غرفتان مع مرحاض خارجي	• مناسب • بُني بقرض من البنك • مكوّن من وحدتيْن، ثلاث غرف	• طوب وإسمنت • بناء جيد • جيدة التهوية • 4–5 غرف
نوعية العلاقة بالأرض	• لا يملكون أرضاً	• يملكون قطعة أرض صغيرة/ حديقة للاكتفاء الذاتي	• يملكون أرضاً خاصة لزراع المنتجات الزراعية و بيعها
مستويات الدخل المعتادة	• متدنٍ إذا وُجِد أصلاً • 70 ديناراً في الشهر كحد أقصى	• 70–300 دينار شهرياً	• 300–500 دينار شهرياً وأكثر
نوع النشاط الإنتاجي/ الوظيفة	• عمل بالمياومة أحياناً • عمالة أطفال	• مُستخدَمون في مشروع صغير • ينشطون في العمل الزراعي	• يملكون عملاً تجارياً (مثل دكان، تجارة، مشروع سياحي)
مصدر الدخل المنتظم	• معونة نقدية من صندوق المعونة الوطنية [18]	• الراتب الشهري (لفرد واحد من أفراد الأسرة) • راتب التقاعد	• أكثر من مصدر واحد للدخل (وظيفة وأعمال حرة) • يعمل عدد من أفراد الأسرة
مصادر أخرى للدخل	• الإحسان والصدقات من الأقارب/ الجيران		• استثمار في مكان آخر • تأجير الأرض
الأصول والموارد الإنتاجية	• لا شيء	• السيارة تُستعمَل للأجرة أو للسياحة (وما عدا ذلك فليس لديهم مركبة)	• سيارة، شاحنة، سيارة أجرة، حافلة • استخدام جزء من البيت بصورة منتِجَة، مبانٍ إضافية
الماشية (مورد في المناطق الريفيّة فقط)	• 5 أغنام كحد أقصى	• 5–20 من الأغنام/ الماعز • ممكن أن يربوا الدواجن	• يملكون 150 من الأغنام/ الماعز
التحصيل التعليمي لأفراد الأسرة	• أميّون على الأغلب • مصاعب في الدراسة • أكملوا الصف التاسع فقط	• ربما حصلوا على التوجيهي/دراسة الثانوية العامة • لا تعليم جامعي	• فوق المعدل • التعليم الخاص (الدروس الخصوصية) على الأغلب • بعض التقدم باتجاه التعليم الجامعي
الحالة الصحيّة	• مرضى ومعوقون	• كثيرو التعرّض للأزمات الصحيّة	• أصحاء الجسم نسبياً
الغذاء الاعتيادي	• الشاي، والخبز، وزيت الزيتون • الخضار • كمية قليلة من البروتين	• الخضار • البيض أو الدجاج أحياناً • اللحم نادراً	• اللحم • الدجاج
التأمين الصحي	• يتمتّعون بالتأمين الصحي فقط عندما يكونون مستحقين للمعونة النقدية من صندوق المعونة الوطنية	• ليس لديهم تأمين صحي بالضرورة	• لديهم تأمين صحي
الصلات مع المؤسسات الرسمية	• صلات محدودة مع المؤسسات	• صلات متوسِّطة مع المؤسسات	• صلات جيدة مع المؤسسات

يستفحل فيها الفقر، وقد تطرقنا إلى هذه الظاهرة في موضع آخر من هذا التقرير.[19] ويتطلب من الحكومة، في هذه الحالة، أن تنفذ بصورة منتظمة مبادرات توعوية لبيان الطرق التي حققت بها تدخلاتها النجاح، ولتبديد "أسطورة" الفقر المدقع والمتجذر في المجتمعات التي لا يوجد فيها مثل هذا الفقر في الواقع. وسيساعد ذلك على التأكد من أن الأولوية تعطى للفقراء "الأكثر استحقاقاً" للمساعدة والدعم.

كثيراً ما تختلف المفاهيم المحليّة لحجم الفقر عن الإحصاءات الوطنيّة

وقد يحدث في حالات كثيرة أن تقدم الحكومة للفقراء في مناطق "جيوب الفقر" الخدمات الرامية إلى مكافحة الفقر، والتي لا يستطيع هؤلاء الوصول إليها، أو المعرفة بوجودها أصلاً. وسوف يساعد تحفيز المناقشات المفتوحة حول هذه القضايا على التخفيف من حدة الإحساس بالتهميش الاجتماعي، والإسهام في تحقيق المزيد من التماسك الوطني في البلاد.

استخدام المعرفة المحلية

عندما يطرح الناس الفقراء معاييرهم للثراء والفقر فإنهم يساعدون على إبراز الأولويات المحتملة للتدخلات الحكومية. واستناداً إلى ما يقدمه الفقراء من تحليلات، فإن التدخلات الاعتيادية قد تشمل تقديم القروض الميسرة لتحسين المساكن؛ وتيسير الحصول على الأرض؛ ودعم القطاع غير النظامي؛ وضمان التغطية الشاملة للتأمين الصحي؛ وتوسيع وإصلاح برامج المعونة النقدية التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية.

التكاليف المتزايدة للخدمات الأساسيّة تترك آثارها على الفقراء

وتقوم الحكومة الآن بمعالجة هذه القضايا في نطاق استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن، وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام 2004–2006. وسيتم التطرق إلى هذه القضايا بمزيد من التفصيل في الفصل الرابع.

استهداف الفئات الفرعية من الفقراء

إن التمييز بين الفئات الفرعية من الفقراء يساعد على توجيه التدخلات بحيث تلبي احتياجات محددة. وتؤكد استراتيجية مكافحة الفقر على أهمية منع "شبه الفقراء" من الانزلاق إلى دائرة الفقر في سياق قابلية التعرض المفرط للأزمات. ويلاحظ تحليل البنك الدولي لخط الفقر أن انخفاضاً مقداره 10% في إنفاق الأسرة سيؤدي إلى زيادة عدد الفقراء إلى ما يقدر بنحو 35% حيث سترتفع من 11.7% إلى ما يقارب 15%.[20] وسيوضح خط الفقر الذي سيعلن اعتماداً على بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 2003/2002 ما إذا كان مثل هذا الانخفاض قد حصل بالفعل، وما إذا كان المزيد من الأسر قد انزلق إلى ما دون هذا الخط نتيجة لذلك.

ويبدو أن "الفقراء المدبرين" الذين استشيروا في معرض إعداد هذا التقرير لا يرون إمكانية ارتقائهم إلى منزلة "الميسورين"، بل إنهم يتوجسون من مخاطر الانحدار إلى فئة "أفقر الفقراء". ونتيجة لذلك، فإنهم قد يتبنون استراتيجيات سبل معيشة تميزهم عن "أفقر الفقراء". وقد يتضمن ذلك اختيار زيادة حجم الأسرة ليكون أولادهم سنداً لهم في شيخوختهم. ومن هنا، فإنهم لن يتجاوبوا مع الدعوة إلى تنظيم الأسرة التي تؤكد المزايا الاقتصادية للأسر صغيرة الحجم.[21] وبالمثل، فإن بعض السياسات الحكومية قد تؤثر عن غير قصد تأثيراً بالغاً على إحدى الفئات الفرعية من الفقراء. إن سياسة تقييد وترشيد التوظيف الحالية في القطاع العام،[22] على سبيل المثال، قد توجه ضربة قاسية للفقراء المدبرين، الذين يعتمدون في العادة على دخل فرد عامل واحد من أفراد الأسرة. ولا شك أن فقدان دخل هذا المعيل الوحيد سيكون له وقع الكارثة على الأسرة برمتها. أما "الميسورون" من الفقراء، فقد تكون لهم مصادر دخل بديلة وشبكات اجتماعية يعتمدون عليها.

وقد بين الفصل الثاني الآثار السلبية على مستوى المجتمع المحلي نتيجة للإجراءات التقشفية، مثل رفع الدعم، وترشيد الاستخدام في الوظائف العامة التي فرضها على البلاد برنامج التصحيح الاقتصادي المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي. كما أن التعديلات الأخيرة على قانون الإيجار ربما ستترك آثاراً غير متوازنة على الفقراء في المجتمعات الحضرية. يضاف إلى ذلك أن ارتفاع كلفة الخدمات الأساسية والوقود قد يترك أثراً بالغاً على الفقراء المدبرين وعلى أفقر الفقراء، أكثر مما يؤثر على بقية السكان. يضاف إلى ذلك أن ضريبة المبيعات، التي يسود الاعتقاد بأنها شكل من أشكال الضريبة التنازلية بصورة لا تناسب فيها، ستُحمل الأسر الأكثر فقراً أعباءً إضافية.[23]

إن الآثار التي تتركها مثل هذه التغيرات في

السياسات على الفقراء تكون تراكمية بحد ذاتها. ونتيجة لذلك، يسود القلق من احتمال استبعاد الفقراء وحرمانهم من منافع المكاسب الاقتصادية .

الوصول إلى الموجودات والموارد

تهدف منهجية سبل المعيشة المستدامة إلى البناء على ما لدى الفقراء من موجودات وموارد. ويمكن أن يكشف لنا تحليل هذه الموارد عن فرص لتجميعها، بعضها مع بعض، بطريقة مبتكرة لإيجاد فرص لسبل معيشة جديدة على المستوى المحلي. ويمكن لصانعي القرار أن يعتمدوا هذه التحليلات لتحديد فرص جديدة أمام مبادرات مكافحة الفقر، وتحسين تأثير البرامج القائمة حالياً إلى أقصى درجة ممكنة. وسنبحث في القسم التالي من هذا الفصل الموارد المتنوعة المتاحة للفقراء كما وردت من المجتمعات التي استشيرت لإجل هذا التقرير. وسيتبنى التحليل إطار سبل المعيشة المستدامة الذي يصنف الموجودات والموارد في خمس فئات هي: البشرية، والمادية، والاجتماعية، والطبيعية والمالية.[24]

رأس المال البشري : التعليم

يعتبر التعليم عنصر أساسي لوجود رأس مال بشري قوي في الأردن. والتعليم الأساسي للصف العاشر (15–16 سنة) إلزامي ومجاني للطلاب في المدارس الحكومية. في جميع المجتمعات التي شملتها الدراسة، يعلي الفقراء من قيمة التعليم. وتقول إحدى الشابات في ضانا: "من حسن حظي أني تابعت تعليمي. ونتيجة لذلك فإنني أشعر الآن بقيمة التعليم."ويعتزم بعض الأهل، رغم فقرهم، استثمار ما لديهم من موارد شحيحة في تعليم أبنائهم إذا أحسوا بأن ذلك سيحسن من فرصهم في مجال العمل والاستخدام. وتعبر عن ذلك أرملة تعيش على راتب التقاعد العسكري في بلدة صخرة بقولها: "رغم أنه ليس لدينا دخل كافٍ، فإن أحد مدرسي اللغة الإنجليزية يقوم بإعطاء أبنائنا دروساً خصوصية لتطوير مهاراتهم، مع أن ذلك يحملنا كلفة إضافية." وكثيراً ما يعرب الفقراء عن الحسرة لأنهم لم يستطيعوا إرسال أطفالهم إلى المدرسة (التعليم الرسمي). وتقول إحدى البدويات في فينان: "أعلم أن الله سيجازيني ذات يوم لأنني لم ألحق أولادي بالمدرسة."

عوائق الوصول إلى التعليم

يشكو الأهل من الكلفة الخفية للوصول إلى التعليم

على الرغم من وجود المدارس والمدرسين في جميع المجتمعات التي شملتها الدراسة، فإن الأهل يشكون من الكلفة الخفية للحصول على التعليم، مثل الرسوم والمواصلات، والكتب، ووجبة الغداء. وتؤكد امرأة من ضانا أن "التعليم لا يكون إلا للميسورين."وحتى التكاليف القليلة تشكل ضغطاً كبيراً على ميزانية الأسرة. وفي ذلك تقول إحدى الأمهات في الجوفة/الشونة الجنوبية: "أنت تحتاج إلى المال للتعليم. ولولا أننا نعمل في إحدى المزارع لما استطعنا أن نحصل على الطعام. فكيف يمكننا إذن أن نؤمن تكاليف الدراسة؟"

في مثل هذه الأوضاع يميل الوالدان إلى إخراج أطفالهم من المدرسة. ويقول أحد الآباء في صخرة: "إنني أفكر في سحب بقية أبنائي من المدرسة في السنة القادمة." كما أن الفقر يؤدي إلى الابتعاد عن فرص التعليم عندما يعجز الناس عن المحافظة على منزلتهم (والعيش بكرامة) بين أقرانهم. وتقول امرأة من الشونة الجنوبية: "ابنتي في السابعة عشرة من عمرها وقد تركت المدرسة وهي في الصف السادس لأنها تعرضت للسخرية من جانب زميلاتها لعدم حيازتها لمصروف جيب يومي. وكانت تبقى داخل الصف أثناء الاستراحة. بل إنه لم يكن لديها زي مدرسي ترتديه، لأنه لم يكن في مقدورنا تحمل كلفته."

ولاحظ المستجيبون أن أولاد الأسر الفقيرة المدبرة هم أقل قدرة على الالتحاق بالتعليم الجامعي من أبناء الأسر الميسورة. وتعتبر الكلفة هي العامل الرئيسي لاتخاذ هذه القرارات. وتضطر بعض الأسر إلى بيع ما لديها من موارد للاستثمار في تعليم أبنائها. وتقول إحدى النساء الشابات التي لم تستطع متابعة تعليمها في ضانا: "باع أبي آخر عشرين رأساً من الغنم الموجود لديه لتغطية الرسوم الجامعية لأختي." وتضيف امرأة أخرى من النظيف: "حصلت ابنتي على معدل عالٍ في التوجيهي. لكنني لا أستطيع أن أتحمل كلفة إرسالها إلى الجامعة." إن الاستثمار في التعليم العالي لأبناء الأسر الفقيرة يتضمن كلفة قلما يستطيع الأهل تحملها.

نوعية التعليم

يلاحظ الأهل والمدرسون في المجتمعات المدروسة جميعها أن الخدمات التعليمية متوافرة، غير أنهم يشعرون أن ثمة قصوراً في نوعية الخدمات المقدمة، وأن مخرجات التعليم لا تلبي تطلعاتهم. ويعود ذلك في نظرهم إلى مسائل تتصل بالموارد والإدارة، مثل الافتقار إلى المرافق والتجهيزات، واكتظاظ الصفوف، ونظام التعليم على فترتين.

وهم يوجهون النقد إلى سياسة الترفيع التلقائي للطلبة حتى عند إخفاقهم في امتحاناتهم. ويشكو الأهل من أن المناهج والأساليب المستخدمة لا ترتبط بفرص العمل المحلية، وهي بالتالي لا تخلق الحوافز لدى الطلبة. كما يشكو ن من سوء الاتصال والتواصل مع المدرسة وانعدام الفرصة أمامهم للتعبير عن همومهم. ويُنظر إلى العديد من المدرسين باعتبارهم يفتقرون إلى الكفاءة اللازمة، ولا سيما في العلوم والمباحث التقنية. ومن المشكلات الأخرى أن كثيراً من المدرسين، في نظر المجتمعات المحلية، يظهرون مواقف سلبية وغير ودية. ويعتقد أن بعض المدرسين، خاصة ممن يستخدمون من خارج المنطقة، يفتقرون إلى الالتزام، كما أن التنقلات بينهم عالية.

ويعتقد الأهل أن هذه النواقص تسهم في تدني مخرجات التعليم بالنسبة لأبنائهم. وتلاحظ إحدى النساء في النظيف "يذهب الأطفال إلى المدارس ليتعلموا القراءة والكتابة لكنهم يتركونها أميين، لأن المدرسين غير مبالين بأمرهم." ويستدعي الأمر، في هذه الحالة، تعزيز الروابط بين الأهل، والأطفال، والمدرسة، والمجتمع المحلي. ومما يزيد هذه الأوضاع سوءاً أن الفقراء والعاملين غير المهرة يميلون إلى الزواج وتأسيس الأسرة في سن مبكرة. ولا تتوافر لهم الفرصة لتعزيز المعارف والمهارات التي تعلموها في المدرسة، وسرعان ما يعانون من الأمية الوظيفية. ويشكو كثير من الأهل، ولا سيما الأميون منهم، من أنهم يشعرون بالاغتراب عما حولهم، وبالحرج من افتقارهم إلى القدرات التعليمية. وتواجه الفتيات والنساء مصاعب خاصة في الوصول إلى التحصيل العلمي. وسيتم مناقشة هذه المسألة بمزيد من التفصيل في الفصل السابع.

الإطار 3 – 5

تحسين الوصول إلى التعليم

العوامل التي تُعيق حصول الفقراء على الخدمات التعليميّة أو تحدّ من النتائج الإيجابيّة التي يتطلّعون إليها	إجراءات ممكنة لتحسين الوصول إلى التعليم والتركيز على مساندة الفقراء لتعزيز المحصلات النهائيّة لسُبُل المعيشة
• الكلفة الخفيّة (المواصلات، الزي المدرسي، الكتب، إلخ). • بعد المسافة بين المدرسة والمجتمعات الفقيرة. • كلفة الفرصة الضائعة (ضياع الدخل المتأتّي عن عمالة الأطفال). • التعليم الرديء النوعيّة. • ضعف الالتزام من جانب كادر التدريس. • مناهج تعليميّة غير ملائمة لتلبية الاحتياجات المستجدّة. • ضعف الروابط بين المدرسة والمجتمع المحلّي. • إخراج الأطفال من المدرسة ليعملوا في المنزل. • تزايد مطالبة الأطفال بالمساهمة في العمل. • تعرّض الفتيات لـ"المخاطر الاجتماعيّة" إذا كانت المدرسة تقع على مسافة بعيدة، أو تستلزم التنقل من مكان إلى آخر. • الزواج المبكّر يؤدّي إلى إخراج البنات من المدرسة. • ضعف مهارات الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الأمهات الشابات.	• التركيز على نوعيّة التعليم وعلى قيمة المردود المالي. • بناء مهارات التعلُّم القابلة للانتقال، والتنمية الذاتية، ومهارات المُواطَنَة، وكذلك معارف مُعيَّنة مرتبطة بقطاعات محددة. • إشراك الأهل في تعليم أبنائهم وفي تحسين مقاييس وظروف المدارس المحلية. • تحفيز القرارات المحليّة، وتصميم الخدمات لتناسب الاحتياجات المحليّة. • تخصيص الموارد لمراحل التعليم الأساسي والثانويّ (ليس التعليم العالي). • تطبيق التعليم التنمويّ في مرحلة الطفولة المبكرة للتصدّي للقيود المفروضة على أدوار النوع الاجتماعي والأدوار الاجتماعيّة. • وضع استخدام الموظّفين المحليّين موضع الأولوية. • توفير المنح الدراسيّة للأسر الفقيرة. • تحفيز آليات المُساءَلة (فئات المُستفيدين). • دمج حقوق الإنسان في العمليّة التعليمية بأكملها.

قيمة التعليم لدى الفقراء

مختصر القول أن الأسر الفقيرة تعلي من قيمة التعليم بوصفه أحد الموارد الأساسية لأبنائها. فالتعليم يبني المهارات والمعارف اللازمة لحياة منتجة، كما أنه قد يمهد السبيل للخروج من دائرة الفقر. وقد أعرب الفقراء الذين استشيروا في هذا البحث، وبأقصى درجة من الوضوح والقوة، عن آرائهم وتوصياتهم في مجال التعليم . وينبع كثير من هذه التوصيات من إدراكهم للحاجة إلى توثيق الروابط بين الأهل، والأبناء، والمدرسة، والمجتمع المحلي. كما ينبغي التأكد من أن المناهج والوسائل التعليمية تزود الطلبة بالمهارات المطلوبة في سوق العمل مستقبلاً. غير أن من الضروري اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة العوائق التي تحول دون الحصول على الخدمات التعليمية، ولضمان تحقيق نتائج إيجابية. ويمكن تلخيص ذلك في الإطار (3–5). وقد تم طرح العديد من هذه القضايا في برنامج الاقتصاد القائم على المعرفة الحالي والذي سيتطرق له الفصل الرابع.

رأس المال البشري : الصحة

أكد المستجيبون كذلك على أهمية الصحة الجيدة والحصول على الخدمات الصحية باعتبارها عاملاً مؤثراً على الحالة المعيشية اللائقة. وتعتبر مؤشرات الصحة جيدة نسبياً على المستوى الوطني، غير أن الفقراء حددوا اعتلال الصحة باعتباره عاملاً رئيسياً من العوامل التي تسهم في الفقر.

ترتبط المكانة الصحية للمجتمع المحلي ارتباطا وثيقا بالتغذية. ويوضح المستجيبون أن التغذية في المجتمعات الريفية كانت في الماضي تعزز بأساليب الحياة التقليدية. فالأسر الممتدة تشاركت في الموارد، وكانت تشتري المواد الغذائية بكميات كبيرة لتغطي احتياجاتها على المدى البعيد. كما أن العائلة التي تذبح الشاة تشرك في طعامها حتى أفقر الفقراء، الذين يحصلون من جراء ذلك على حاجتهم من البروتين. وفي الوقت الراهن، اتخذت استراتيجيات التغذية في المجتمعات الريفية الطابع القصير الأمد الذي يهدف إلى تلبية الاحتياجات يوماً بيوم. وعلى هذا الأساس، تزايد الاتجاه إلى تربية الماشية بقصد المتاجرة باعتبارها مصدراً للدخل النقدي. وأصبحت الأسر الفقيرة المدبرة في هذه الآونة أكثر اعتماداً على الدواجن المجمدة كمصدر للبروتين أحياناً. وشاع نمط الاستهلاك هذا في الوحدات الأسرية الصغيرة ولم تعد بالتالي تشرك معها "أفقر الفقراء".

إن العوامل التي ذكرت سابقاً تنطوي على آثار صحية عميقة؛ فقد أسفرت عن تناقص ملحوظ في كمية البروتين التي يستهلكها الفقراء. وتقول إحدى النساء في الشونة: "إن أهم شيء بالنسبة لنا هو الطحين والخضار، فأنا أخبز على الصاج، وأطهو البندورة والبطاطا في أغلب الأحيان. ولم أطبخ اليوم لأنه ليس لدي سمن." وتتساءل امرأة أخرى من "الفقراء المدبرين" في دير الكهف: "هل تصدق أننا نحتفل ونعيّد عندما أستطيع شراء دجاجة؟ وأنا أطبخها على صوبة الغاز لأننا، كما تلاحظ، ليس لدينا شيء آخر في البيت."

وفي أحد المجتمعات التي شملتها الدراسة (الشونة الجنوبية)، تعتمد أغلب الأسر من "أفقر الفقراء" على الخبز، والسكر، والشاي، والطحينة. وفي ضانا، يقول المستجيبون من فئة "أفقر الفقراء" أن طعام الإفطار يتكون في العادة من الخبز والشاي، والغداء من البندورة المطبوخة والخبز. غير أن ضانا تمثل مجتمعاً زراعياً يقوم على تربية الماشية وزراعة الفواكه والخضار. ومن هنا، فإن "الفقراء المدبرين" يتناولون الدجاج مرة أو مرتين في الشهر، ولا يتناولون اللحوم إلا نادراً. ويلاحظ المستجيبون في الجوفة في الشونة الجنوبية أن مصدر الغذاء الرئيسي لديهم هو الخضار، ويقتصر نوع اللحوم التي يستهلكونها على الدجاج، كما أن ما يقرب من ثلثي الأسر لا تتناول اللحم إلا على فترات متباعدة، أو أنها لا تتناوله على الإطلاق. إن زراعة الاكتفاء الذاتي، التي كانت ذات يوم مصدراً حيوياً لإنتاج الغذاء، قد تقلصت مع توجه المجتمعات الريفية إلى التحضر المتزايد.

إن التغذية السيئة تجعل الناس أكثر عرضة لسوء التغذية والمرض

خدمات الصحة والرعاية الصحية

يعتمد الفقراء في جميع المجتمعات التي شملتها الدراسة على خدمات الرعاية الصحية الحكومية. غير أنهم يشكون من النوعية غير الملائمة للخدمات المقدمة، والمشكلات التي يصادفونها للحصول عليها. ففي بعض المواقع الريفية أفادوا أن وحدة العناية الصحية الأولية ليست أكثر من بناية يتردد عليها أحياناً ممرض أو ممرضة ليست لديهم القدرة أو الموارد لتقديم ما هو أبعد من الخدمات الأساسية. وهناك تنوع واسع في المرافق الصحية في المناطق الحضرية، غير أن المستجيبين يعتقدون أن المرافق الصحية الحكومية تعاني الاكتظاظ وشح الموارد. ففي النظيف، مثلاً، يقوم مركز الأمومة والطفولة ومركز صحي آخر بخدمة 52 ألف نسمة.

يعتمد الفقراء على الحكومة في الحصول على خدمات الرعاية الصحية

يتضح من جلسات التشاور أن التعرض للصدمات الصحية شائع ومنتشر، غير أنه يختلف من موقع إلى آخر. فقد لاحظ المستجيبون في مجتمع النظيف الحضري أن الضغط النفسي الناجم عن عدم الشعور بالأمان يؤثر على الصحة العقلية، بينما أشار رجال في أواسط العمر إلى الآثار السلبية للعمل اليدوي

الفقراء قابلون للتأثر بالأزمات الصحيّة

الإطار 3 – 6

أثر حالات الإعاقة على الصعيد العائلي

"عندما جاءت عائلة خطيبي لتطلب يدي، تعرّض والدي لنوبة أمام الجميع، ووقع على الأرض مغشياً عليه. وذُهِل جميع الضيوف وغادروا البيت على عجل. وتمنيت في تلك اللحظة أن أمي لم تلدني، وأحسست بحرج بالغ من هذا الوضع. وبعد ذلك، ذهب والدي لزيارته وأحضر معه تقريراً طبياً يوضح أن نوبات الصرَع التي يعانيها ليست وراثيّة. وعاد خطيبي ليقول أنه مازال يرغب في الزواج مني. وأنا لا أشعر بالارتياح. وتساورني الشكوك لأن عائلته رفضت عائلتي ورفضتني."

المصدر: فاتنة – صخرة

المرهق على المدى البعيد خاصة مشكلات الظهر المزمنة. وفي المجتمعات الريفية مثل ضانا، تجعل التغذية السيئة الناس أكثر تعرضاً لسوء التغذية والأمراض. ويحدد المستجيبون في ضانا أيضاً عدداً من المخاطر الصحية التي يعزونها إلى قربهم من مصنع الإسمنت في القادسية. كما أن المقيمين في صخرة يشكون من معدلات السرطان العالية التي يربطونها بوجود مركز الاتصالات الفضائية القريب منهم. وتدعو الحاجة إلى القيام ببحث منهجي لتقييم هذه الآراء. فتكرار التعبير عنها من جانبهم يقدم مؤشراً قوياً على ضرورة استقصاء هذا الأمر بصورة جدية.

الإعاقة والفقر

إن ما يقارب 20% من السكان لا يتمتعون بالتأمين الصحّي

وكثيراً ما يربط المجتمع المحلي، على صعيد الأسرة، بين قابلية التأثر بالأزمات من جهة، والأمراض المزمنة والإعاقة من جهة أخرى. فمن بين 35 حالة دراسية لأسر جمعت خلال جلسات التشاور، ذكر 24 شخصاً منهم أن في أسرهم شكلاً من أشكال الإعاقة. وتشير الحكايات التي أشاروا إليها إلى حالات الإعاقة منذ الولادة، وأخرى ناجمة عن حوادث أو أمراض مزمنة. وثمة رابطة في أغلب الحالات بين الإعاقة والفقر. كما أن كلفة التعامل مع حالات الإعاقة تمثل عبئاً واضحاً على موارد الأسرة المحدودة.

ولا شك أن الإعاقة تفرض أعباءً إضافية على الأسر. فالأسر الفقيرة التي تضم أطفالاً معاقين لا تستطيع الوصول إلى التسهيلات والموارد الملائمة، ولا يسع الأهل في حالات كهذه إلا أن يواصلوا كفاحهم ويبذلوا أقصى ما في وسعهم بما يتوافر لهم من موارد محدودة. وتقول أم ماجد في النظيف عن ابنها: "كل ما أستطيع عمله هو أن أحمله كل يوم ليجلس في الشمس. إنه يريد أن يرى النور." ويحاول بعض أفراد المجتمع، مثل أبو منير، أن يضعوا استراتيجية واضحة تمكن الأسرة من تدبر أمورها في حدود مواردها الشحيحة (الإطار 3–7).

فثمة عزوف بين الناس عن الإبلاغ عن حالات الإعاقة، كما أن كثيراً منها لا يدخل السجلات، حتى في الحالات التي تقدم فيها الحكومة أو المنظمات غير الحكومية خدماتها في هذا السبيل. وتشعر كثير من الأسر بالخجل من أبنائها المعاقين، وبالتالي تحجبهم عن أنظار المجتمع المحلي. وتحول هذه التوجهات دون مناقشة هذه المشكلة البالغة الأهمية داخل المجتمعات المحلية وعلى مستوى المجتمع بصورة عامة.

وهناك إقرار من المجتمعات المحلية بوجود عدد من المؤسسات الوطنية التي تتعامل مع قضية الإعاقة، غير أنها تعمل فوق طاقتها قياساً على ما لديها من موارد وتسهيلات، ونتيجة لذلك فإنها لا تستطيع تقديم خدماتها إلى جميع الأسر التي تحتاج مثل هذه المساعدة.

التأمين الصحي

يمثل التأمين الصحي عاملاً مهماً في استراتيجية سبل المعيشة، وحافزاً رئيسياً يجذب الفقراء إلى الخدمة في القطاع العام والقوات المسلحة. إن ترشيد الاستخدام والتشغيل في القطاع العام، كجزء من برنامج التصحيح الاقتصادي، قد ألغى جانباً من التغطية التي يوفرها التأمين الصحي لفئة "الفقراء المدبرين". وفي الوقت نفسه، فإن خصخصة شركات القطاع العام في بعض المجتمعات المحلية قد تؤدي إلى تآكل الاستحقاقات الاجتماعية بين الموظفين والمتقاعدين (الإطار 3–8). وما أن يُفقَد التأمين الصحي حتى تجد الأسر الفقيرة نفسها مرغمة على انتهاج استراتيجيات شتى للتكيف مع المستجدات، تجعلها في أوضاع اسوأ بكثير مما كانت عليه.

ومن الواضح أن من لا يتمتعون بالتأمين الصحي يكونون أكثر قابلية للتعرض للأزمات من غيرهم. وتهدف المبادرات الحالية في إطار برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي لضمان تغطية 90٪ من السكان بالتأمين الصحي.[25]

الإطار 3 – 7

التعايُش مع الإعاقة

أبو منير هو رب عائلة كبيرة تتألّف من أحد عشر ولداً وأربع بنات يعيشون في محافظة عجلون. ويُعاني خمسة من أبنائه وبناته من إعاقة عقليّة حادّة، ومن نوبات الصرَع غير المنتَظَمة. ومن أوضاع مُعيِّنة تؤدي إلى البدانة.

في محاولة لتحسين ظروف الأسرة الاقتصاديّة وفتح مجالات العمل أمام أبنائه غير المحظوظين، تقدَّم أبو منير بطلب إلى مؤسسة الإقراض الزراعي، وأصبح واحداً من المنتفِعين بخدماتها، فاشترى قطعة أرض يعتزم هو وعائلته أن يزرعوا فيها أشجار اللوز والزيتون.

"بهذه الطريقة يتحسنّ أسلوب معيشة أطفالي؛ فسينقص وزنهم من جرّاء العمل في الأرض. والأهم من ذلك هو أنهم سيزاولون عملاً ولو كان بسيطاً، فيما يعيشون في محيط الأسرة مع والدهم ووالدتهم اللذيْن يفهمان حالتهم."

المصدر: أبو منير – صخرة

الإطار 3 - 8

الخصخصة والتقاعد وفقدان التأمين الصحّي

يبلغ سالم الستين من العمر، ويعيش في الجوفة في الشونة الجنوبيّة. وقد تقاعد عام 2002 من شركة الاتصالات التي عَمِل فيها 22 سنة. وأصبح يتقاضى راتباً تقاعدياً شهرياً مقداره 200 دينار (282 دولاراً) من مؤسسة الضمان الاجتماعي.

أُصيبَت زوجة سالم قبل عشر سنوات بنوبة قلبيّة وعولجت في مدينة الحسين الطبيّة اعتماداً على بطاقة زوجها للتأمين الصحّي. غير أن خصخصة شركة الاتصالات قد أوقفت اشتراك التأمين الخاص بسالم بعد التقاعد. وهو الآن يلجأ لاقتراض المال لمعالجة زوجته.

حصلت ابنته على قرض من مؤسسة الإقراض الزراعي بدعوى أنها تعتزم تربية الأغنام. غير أن سالم استخدم قيمة القرض لمعالجة زوجته. وأصبحوا يزورون المركز الصحّي باستخدام "بطاقة التأمين الصحّي"، وذلك يعني أن عليهم أن يدفعوا كلفة رمزية للمُعاينة الطبيّة والأدوية.

وفي أغلب الأحيان لا يكون الدواء متوافراً في العيادة، فيُضطرّون لشرائه من الصيدليّة التي ترتفع فيها أسعار الأدوية.

المصدر: سالم – الشونة الجنوبيّة

التكيف مع الأزمات الصحية

عندما يفاجأ الفقراء بأزمة صحية، فإن عليهم الحصول على المال بصورة فورية، ونادراً ما تكون لديهم أية مدخرات يعتمدون عليها. وقد أفاد الفقراء الذين استشيروا حول هذا الموضوع أنهم يطلبون المال من أقاربهم في الدرجة الأولى، وبعدها يحددون مورداً يستطيعون بيعه مثل الماشية، أو موردا آخر يمكنهم عرضه للإيجار مثل المنزل. كما أنهم يقومون في الوقت نفسه بتقليص استثماراتهم الأخرى مثل الاستثمار في تعليم الأطفال. ويحصل بعضهم على معونات طارئة من صندوق المعونة الوطنية أو الديوان الملكي، أو على دعم من الجمعيات والمؤسسات الخيرية والمنظمات غير الحكومية، وصندوق الزكاة. وتشير عدة أسر إلى أنها تتكيف مع الأوضاع التي تستلزم نفقات صحية باهظة

يريد الفقراء منابر لطرح وجهة نظرهم ولكي يتم تلبية احتياجاتهم

الإطار 3 - 9

تحسين الوصول إلى الصحة

العوامل التي تُعيق حصول الفقراء على الخدمات الصحية أو تحدّ من النتائج الإيجابيّة التي يتطلّعون إليها	إجراءات ممكنة لتحسين الوصول إلى الصحة والتركيز على مساندة الفقراء لتعزيز المحصلات النهائيّة لسُبُل المعيشة
• ارتفاع كلفة البروتين/الغذاء المتوازن. • الابتعاد عن تربية الماشية. • فقدان المحاصيل الناجمة عن سُبُل المعيشة الريفيّة. • تراجع الوصول إلى المحاصيل المنزليّة بسبب تزايد التحضر. • تناقص الفرص المتاحة للوجبات الجماعيّة التي تنتفع منها الفئات الأفقر. • تناقص استخدام الحدائق المنزليّة. • ارتفاع الكلفة (المباشرة والخفيّة) للحصول على الخدمات الصحيّة. • الخدمات الصحيّة غير ملائمة على المستوى المحلّي. • الافتقار إلى التأمين الصحّي/التأمين الصحي غير الملائم. • محدودية موارد التعامل مع حالات الإعاقة/الأمراض المزمنة. • ضعف الوصول إلى التمويل القصير الأمد لمواجهة الأزمات الصحيّة الطارئة.	• تكييف الخدمات الصحيّة المحليّة لتلبية الاحتياجات المحليّة. • إشراك المجتمعات المحليّة في تحسين نوعيّة الرعاية الصحيّة على المستوى المحلي في نطاق الموارد المتاحة. • التشاور مع الجماعات المعنيّة بشؤون الصحّة لتركيز الاهتمام على الزبائن. • تقوية عمليات التدقيق المستقلة ومؤسسات الحكم. • تدريب العاملين في مجال الصحة على معاملة جميع الزبائن على قدم المساواة. • تشجيع التأمين الصحي الشامل وتغطية المزيد من التكاليف المباشرة. • توفير الأدوية قليلة الكلفة للزبائن الفقراء. • تحديد الآليات الكفيلة بالتقليل من التكاليف الخفيّة (المواصلات، وقت الانتظار، إلخ.). • تشجيع المنهجيات القائمة على الحقوق للتعامل مع الإعاقة. • تكييف الخدمات لتلبية احتياجات المعوقين. • زيادة الوعي حول التغذية المتوازنة. • توسيع برامج التغذية في المدارس الواقعة في المناطق الفقيرة. • تشجيع استخدام الحدائق المنزليّة. • تشجيع حلول التسويق الجماعي لتقليل الكلفة.

المصدر: التشاور مع الفقراء

أو طويلة الأمد بالحصول على قرض للتمويل المايكروي، بدعوى البدء في مشروع صغير، غير أنها في واقع الأمر تستخدمه لدفع التكاليف الصحية. وتحد استراتيجيات التكيف قصيرة الأمد هذه من الاستدامة على المدى البعيد.

قيمة الصحة لدى الفقراء

ومجمل القول أن الفقراء يقرون بالحاجة للاستثمار في الصحة، إلا أن افتقارهم إلى الموارد يحد من قدرتهم. كما أن بعض العوائق تحول بينهم وبين الانتفاع بالخدمات في كثير من الأحيان. وهناك ضرورة للتباحث مع مقدمي الخدمات لإيجاد السبل الكفيلة بتحسين النتائج المترتبة على أداء هذه الخدمات (الإطار 3–9).

وفي هذا المجال، يلاحظ التزام الحكومة بتحسين نوعية الخدمات الصحية والتغطية. وسيعرض الفصل الرابع ملخصاً للإنجازات الأخيرة وللمبادرات المخطط لها ضمن خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006.

رأس المال الطبيعي

يشكل الوصول إلى الموارد الطبيعية، مثل الأرض الخصبة، ومناطق الرعي، والماء، الأساس الذي تقوم عليه أكثر استراتيجيات سبل المعيشة في المجتمعات الريفية المحلية. كما تلعب الأرض دوراً في تحديد الهوية وفي تعزيز احترام الذات حتى عند المقيمين في المناطق الحضرية. وحسب تعليق جهاد، المقيم في ضانا، فإن "الأرض هي المورد الأهم لجميع البشر؛ فهي جزء من كرامتهم."

ويفيد بعض الفقراء أن حصولهم على الأرض لا يتم بصورة عادلة أو أنهم يدخلون في نزاعات حول الملكية، خاصة فيما يتعلق بالعمليات الرسمية لتسجيل الأرض. وتخشى بعض الأسر الفقيرة في دير الكهف من أن يؤثر جهلها بالمعلومات وقلة مواردها على قدرتها في متابعة مطالبتها بالأرض التي يشعرون أنها "حق" لهم. ومهما كان مدى الصحة في هذه الأقوال، فإنها تشير إلى الحاجة لمزيد من الاستقصاء لقضايا تملك الأرض وسبل الحصول عليها.

ويشعر صغار المزارعين في الشونة الجنوبية وفي الديسة بأنهم مهمشون، مقارنة بملاك العقارات الواسعة. ويشعرون بنوع من الاستياء تجاه ملاك الأراضي الغائبين "المقيمين في عمان"، وبخاصة عندما يضطرون إلى العمل لدى هؤلاء بدلاً من العمل في أرض يملكونها.

تتسم القضايا المتعلقة بالوصول إلى الأرض أو الحصول عليها بالتعقيد. وفي كثير من الحالات، فإن الأولويات والتطلعات إلى سبل المعيشة على المستوى الفردي والجزئي تتعارض مع الاهتمامات الوطنية الكلية بحماية البيئة. ويرى بعض الناس في صخرة أن أراضي الغابات التي تملكها الدولة وتتولى حمايتها تمثل مورداً طبيعياً غير مستغل بشكل كامل، وهم يريدون أن تتاح لهم فرصة استغلالها لتنويع استراتيجيات سبل معيشتهم. وتعتبر محمية ضانا الطبيعية ثروة وطنية ثمينة، غير أن الناس يعتقدون أن إقامتها قد حدّت من قدرتهم على الوصول إلى مجموعة واسعة من الموارد مثل العلف، والحطب، والثمار، والحيوانات البرية الصغيرة التي كانت في الماضي واحداً من المكونات المهمة في استراتيجيات سبل المعيشة للأسر.

والأهم من ذلك كله أن الفقراء يريدون توفر القنوات التي يمكن من خلالها أن تناقش وجهات نظرهم وتؤخذ بالاعتبار. ومن شأن هذه الملتقيات والمنابر أن تيسر الحوار حول المصالح الواسعة لجميع الأطراف، وتحدد الوسائل التي تمكن المجتمعات المحلية الفقيرة من أن تصبح الشريك–القيّم على الموارد البيئية. وتشير التجربة العالمية إلى إمكانية التوافق والانسجام بين المصالح الكلية والجزئية.[26] وتبرز الحاجة في الأردن إلى النظر في النزاعات التي قد تنشأ عند قيام التعارض بين المصالح المجتمعية والبيئية.

كما أن ثمة قيوداً يفرضها نظام الإرث عند الوصول إلى الأرض. وقد أسفر ذلك عن توزيع الأرض وتقسيمها على مدى الأجيال إلى قطع صغيرة لم يعد استثمارها مجدياً أو مجزياً. وكان ذلك، كما يرى المستجيبون، عاملاً مهماً أسهم في خروج البالغين الشباب من ضانا إلى المناطق الحضرية. أما الباقون فإنهم يعملون في قطع صغيرة من الأرض يشارك في ملكيتها عدة أشخاص غائبين من أفراد الأسرة، مما يقلل من الحوافز للاستثمار في ممارسات زراعية مستدامة. ويقول من يريدون بيع الأرض إنهم يواجهون الصعوبات في الحصول على

الإطار 3 – 10

الحلول غير الرسميّة لمشكلات تملك الأرض

تتضح في ضانا قوة الروابط الاجتماعيّة بصورة تتيسّر معها عمليّة الوصول إلى الموارد الأساسيّة.

يلجأ أهالي المنطقة إلى العلاقات غير الرسميّة لتبادُل الأراضي. وفي حالة تعدُّد المالكين لقطعة واحدة من الأرض، فإنهم لا يستطيعون نقل الملكيّة، ولكنهم يتفقون فيما بينهم بصورة غير رسميّة على تبادُل الوصول إليها واستخدامها. ويُمكنهم على هذا الأساس تجميع القطع أو ضمان قُرب القطعة التي يزرعون فيها خُضارهم من منازلهم.

وهُم يَعتبرون هذه الترتيبات واحدة من الآليات المهمة لحماية محاصيلهم من السرقة التي يرون فيها ظاهرة حديثة ترتبِط بتزايد الفقر في المنطقة.

المصدر: مجتمع ضانا

التواقيع الضرورية من شركائهم في الملكية. وتتقلص على هذا الأساس الفرص لتجميع الأنصبة والأسهم الصغيرة في مساحات واسعة من الأرض بصورة ذات جدوى. وفي المجتمعات التي تتميز بموارد اجتماعية قوية، كما هي الحال في ضانا (الإطار 3–10)، تؤدي المفاوضات غير الرسمية إلى حل هذه القضية. غير أن هذه النتيجة تصبح أقل احتمالاً عندما تضعف هذه الروابط الاجتماعية.

قيمة رأس المال الطبيعي لدى الفقراء

خلاصة القول أن الفقراء في المجتمعات المحلية الريفية يعتمدون على الوصول إلى الأرض والمياه لاستخدامها لتلبية احتياجاتهم الغذائية أو لبيع فائض الإنتاج لقاء مردود نقدي. ويعد الوصول إلى الماء من الأمور الجوهرية لضمان فاعلية هذه الاستراتيجيات. كما يرتبط الوصول إلى الأرض لدى كثير من الفقراء بتحديد الهوية والمكانة الاجتماعية. غير أن الحاجة تدعو إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة العوائق التي تقف في طريق وصولهم إليها، ولضمان تحقيق المزيد من النتائج الإيجابية. ويلخص الإطار (3–11) هذا الوضع.

رأس المال المادي

كرر جميع المستجيبين تقريباً ذكر المسكن باعتباره المورد الرئيسي الذي يزود الناس بالشعور بالأمان، والمأوى والخصوصية. ويبين هؤلاء أنه في حالة حصولهم على مورد إضافي يميلون أولاً إلى الاستثمار في المسكن. غير أن مبالغة الأسر الفقيرة في الاستثمار في المساكن وفشلهم في استغلالها بصورة منتجة، كما تبين حالة ظافر (الإطار 3–12)، تعتبر استراتيجية سبل معيشة ستلحق بهم الضرر.

إن المنزل شكل من أشكال التأمين ضد صدمات المستقبل، ويمكن تأجيره عند التعرض للأزمات لتدبير دخل في المدى القصير. وفي الحالات الحرجة، يبيع بعض الناس منازلهم كاستراتيجية للتكيف من أجل تلبية تكاليف طارئة، كما هو الوضع في حالة أبو فتحي (الإطار 3–13). على الرغم من أن مثل هذه الاستراتيجيات يمكن أن تؤثر على حياة الفقراء في المدى البعيد.

كما أن نوعية السكن تعتبر مؤشراً مهماً على الوضع الصحي ومستوى المعيشة والرفاه. وتشكو

يستثمر الفقراء جزءاً كبيراً من مواردهم في بناء أو شراء المسكن

الإطار 3 – 11

تحسين الوصول إلى رأس المال الطبيعي

العوامل التي تُعيق وصول الفقراء إلى رأس المال الطبيعي أو تحدّ من النتائج الإيجابيّة التي يتطلّعون إليها	إجراءات ممكنة لتحسين الوصول إلى رأس المال الطبيعي والتركيز على مساندة الفقراء لتعزيز المحصلات النهائيّة لسُبُل المعيشة
• تجزئة الأرض وتعدد مالكيها. • تناقص وجود الأرض الخصبة بسبب التسابق على مشروعات الإسكان، وبسبب ازدياد التحضر والصناعة. • ضعف الترتيبات الخاصة بمبادلة الأرض مقابل العمل. • الانطباع بأن مُلاّك الأراضي الواسعة لديهم قدرة أكبر على الوصول إلى الموارد. • محدودية الوصول إلى الأراضي العامة لأغراض الزراعة. • تأثير حالات الجفاف على توافر المياه.	• تحديد الآليات لتجميع الأسهم في ملكيّة الأرض. • الإسراع في تسجيل الأرض وضمان الشفافية. • زيادة إمكانية وصول الفقراء والجماعات المنعزلة إلى الأراضي الحكومية للبدء بمبادَرات زراعيّة مستدامة (مثل الزراعة الأصيلة، والحدائق الجماعيّة). • توفير الحوافز للزراعة المستدامة (مثل الزراعة الأصيلة، ونُظُم الحصاد المائي). • مراقبة استخدام الماء لتشجيع الوصول إليه بطريقة منصفة.

المصدر: التشاور مع الفقراء

الإطار 3 – 12

المبالغة في الاستثمار في المساكن قد تؤدي إلى إلحاق الضرر بمستوى المعيشة

عندما أوشك ظافر على بلوغ الخامسة والخمسين من عمره، بدأت صحته بالتدهور. وعندما بلغ الستّين، كان قد أصبح شبه أعمى، وداهمته عدّة نوبات قلبيّة. كما أنه كان يعاني من آلام حادة في المعدة، وبالكاد يستطيع المشي، فلم يعد قادراً على إدارة شؤون متجره.

كانت زوجة ظافر راغبة في أن تحلّ محلّه في أداء هذا الدّور، إلاّ أنه رفض ذلك لأنه، كما يقول، يريد من زوجته أن تُكرِّس له كل اهتمامها. وأصّر ظافر في وقت لاحق على بيع المتجر. واستخدَم ثمن الدكان في بناء بيت خاص لأسرته.

استثمرت الأسرة رأس مالها كله في بناء البيت بغَرَض الإحساس بالأمن المالي. غير أن ذلك ترك الأسرة دون أي مصدر آخر للدخل. فاعتمدت لعدّة أشهر على كَرَم الجيران ولطفهم. وأخيراً ثبت استحقاق العائلة للحصول على معونات نقديّة من صندوق المعونة الوطنيّة. وهم يتقاضون الآن 40 ديناراً (56 دولاراً) في الشهر، غير أنهم لا يرون أيّة إمكانيّة لزيادة دخلهم عن طريق إنشاء مشروع صغير.

المصدر: ظافر – صخرة

إن المنزل شكل من أشكال التأمين ضد صدمات المستقبل، ويمكن تأجيره عند الأزمات لتدبير دخل في المدى القصير

الأسر الفقيرة في النظيف من المساكن ذات النوعية المتدنية السيئة البناء التي تحتاج إلى الترميم، وتعاني من الرطوبة وسوء التهوية. كما يشكو المستجيبون من الكثافة السكانية العالية و"التصاق المساكن ببعضها كعلب الكبريت" مما يؤدي إلى ظروف غير صحية ويسهم في انتشار الأمراض. وتتلخص مطالب هؤلاء المستجيبين وتوقعاتهم في طلبات بسيطة يمكن حصرها في طلبين أساسيين: "شباك" و"هواء نقي".

يشكو الفقراء من البيوت الرطبة السيئة البناء التي تؤثر على الصحة

ويمثل الاكتظاظ مشكلة مهمة أخرى للأسر الفقيرة. وتشير إحدى النساء إلى أن "هذا البيت يضم أكثر من عشرين شخصاً. فأنا أعيش مع عشرة من أبنائي في غرفة واحدة، وضُرّتي تعيش مع أطفالها في غرفة أخرى، أما أبناؤها المتزوجون فلكل منهم غرفة واحدة يعيش فيها هو وأسرته (أحد الأبناء لديه ولد واحد، والآخر ثلاثة)." ويرافق الازدحام أحياناً ارتفاع الإيجار. وكما يقول أحد المستجيبين: "إننا تسعة أشخاص نعيش في غرفتين مقابل 70 ديناراً (99 دولاراً) في الشهر." وتلاحظ امرأة في إحدى العائلات انتشار الشعور بعدم الأمان وقابلية التعرض للأزمات: "حاول المالك طردنا من هذا البيت سعياً وراء إيجار أعلى. فقطع الكهرباء عنا وطلب منا الرحيل. وهدده زوجي بأنه سيشكوه للمحافظ، فتوقف عن إزعاجنا، غير أنه مازال مصمماً على إرغامنا على دفع إيجار أعلى."

في بعض الحالات، تعطي المظاهر الخارجية للبيت انطباعاً بأن ساكنيه من النوع المدبر القادر على التكيف، غير أن موجودات المنزل تكون محدودة في أغلب الأحيان، وتنحصر في سرير يستخدم للنوم وللجلوس.[27] وترتبط الحاجة إلى إعطاء هذا الانطباع الظاهري الذي يوحي بالعيش "بكرامة" بمفهوم الشرف واحترام الذات والكرامة الذي سبقت الإشارة إليه.

الماء، والكهرباء، والاتصالات

استثمر الأردن كثيراً في قطاعات المياه والطاقة والاتصالات. غير أن بعض المشكلات المتعلقة بالوصول إلى الخدمات ما زالت قائمة. إن الموارد المحدودة والقيود المالية تجعل من الصعب على الحكومة أن تلبي احتياجات جميع الناس، ويكون من نتائج ذلك أن احتياجات الفقراء لا تلبى دائماً تلبية كاملة.

إن الحصول على المسكن يجعل الخدمات الأساسية (الماء، والصرف الصحي، والكهرباء) قريبة المنال. ويلاحظ الفقراء في جميع المجتمعات المحلية التي شملتها الدراسة أن ارتفاع كلفة هذه الخدمات يشكل ضغوطاً كبيرة على مواردهم المحدودة. ويشير إلى ذلك أحد المستجيبين في الشونة الجنوبية بقوله: "نعاني مشاكل صعبة خلال الصيف بسبب انقطاع المياه. إذ أن علينا أن نشتري صهريج ماء للاستخدام المنزلي، مما يزيد من التكاليف التي لا نستطيع تحملها أصلاً." ويقول مستجيبون آخرون إن عليهم أن يختاروا بين فواتير الخدمات ليقوموا بدفع أكثرها أهمية، وإن بعضهم يمضي شهوراً عديدة دون كهرباء (الإطار 3–14).

لوحظت عقبات قانونية وتنظيمية تحول دون

الإطار 3 – 13

يمكن للمنزل أن يوفّر نقداً مالياً في حالات الطوارئ

تعتمد عائلة أبو فتحي على راتب تقاعدي يبلغ 130 ديناراً. وقد أصبح الفقر وقلة الدخل جزءاً لا يتجزّأ من حياتهم اليوميّة. غير أن أم فتحي ظلّت تتذكر الصدمة الأساسيّة التي أوشكت أن تدمر حياتهم:

"إن ابنتي مُنى، البالغة من العمر 12 سنة، قد صدمتها سيارة عندما كانت تلعب في الشارع. وقد بقيت في غرفة العناية المركزة وفي حالة غيبوبة لمدة أسبوع ثم فارقت الحياة. وكان على زوجي أن يبيع على الفور البيت الذي كنّا نملكه في المدينة لدفع فواتير المستشفى. لكن الله اختار مُنى إلى جواره، فليرحمها الله."

بدأ الوضع الاقتصادي للعائلة بالتدهور بعد الفاجعة. وكان عليهم أن يستأجروا بيتاً أصبح يستهلك ثلثَي راتبهم التقاعدي. ونتيجة لذلك، تردّت نوعيّة حياتهم بصورة ملحوظة، وأصبحت آليّات التكيُّف في حياتهم تواجه الكثير من المصاعب.

المصدر: ابو فتحي

الإطار 3 – 14

ليس بوسع "أفقر الفقراء" أن يتحمّلوا كلفة الخدمات الأساسيّة

"نعيش في هذا البيت منذ عشرين سنة. ندفع إيجاره 60 ديناراً في الشهر. ونظراً لتدهور حالتنا الماليّة، فإننا عاجزون عن تسديد الفواتير. ولهذا فقد بدأنا بجمع الماء في أوانٍ وأوعية. أما فواتير الكهرباء، فإننا نسددها بصورة غير منتظمة اعتماداً على أحوالنا المالية. ونحن مُهدَّدون بقضاء بعض الوقت في ظلمة حالكة."

المصدر: أم ماجد – النظيف

الوصول إلى الخدمات. ففي الشونة الجنوبية، أشار بعض المقيمين إلى أن اللوائح التنظيمية تحول بينهم وبين الوصول إلى خدمات الماء والكهرباء لأنهم في حالة خلاف حول ملكية الأرض.[28] ويذكر بعض المستجيبين أن مواردهم المحدودة تحد من قدرتهم على حل تلك المشكلات، بينما يستطيع من لديهم صلات اجتماعية "واسطة" أن يلتفوا على هذه القيود. ويعتبر توفير الآليات البديلة لحل هذه النزاعات وسيلة ضرورية وأساسية لتمكين المجتمعات المحلية والتخفيف من شعورهم بأحياناً باختلال ميزان العدالة الاجتماعية. وسنجد أمثلة على مثل هذه الآليات في الفصل السادس.

وهناك انطباع متزايد بأن الوصول إلى نظم الاتصال هو من الموارد الضرورية اللازمة لمستوى معيشة جيد، غير أن عدداً من المجتمعات المحلية الفقيرة مازالت غير مشمولة بهذه الخدمة. ففي منطقة صغيرة في دير الكهف لا توجد أسرة لديها هاتف خاص. كذلك لا يوجد هاتف عمومي واحد في هذه المنطقة كلها. وكما يقول أحد المستجيبين "لا نستطيع الحصول على هاتف نقال، ويوجد هاتف واحد في محل بيع ولكنه مغلق في معظم الأحيان، ولا نستطيع الاتصال بالشرطة أو بخدمات الطوارئ."

ويشكو المستجيبون في مجتمعات أخرى من ارتفاع كلفة الاتصالات، ويربطون ذلك بآثار الخصخصة. ولا يتوقع أن تحل هذه القضية بسهولة. فتأمين الاتصالات لتغطية كاملة في مناطق نائية تنخفض فيها كثافة السكان قد لا يكون من الأولويات في الوقت الذي تتحمل فيه خدمات الاتصالات ضغوطاً كبيرة في المناطق الحضرية ذات الكثافة السكانية العالية. ومن المرجح أن تتغلب الاعتبارات المالية على الأهداف الاجتماعية في ظل الخصخصة عند اتخاذ القرارات الخاصة بالاستثمار في البنية التحتية.

الوصول إلى المواصلات

تتمتع معظم المجتمعات التي شملتها الدراسة ببنية تحتية مناسبة فيما يتعلق بالطرق، غير أن الفقراء تطرقوا إلى حاجتهم للوصول إلى المواصلات العامة أو الخاصة بكلفة تكون في حدود طاقاتهم. ففي دير الكهف، تملك نسبة ضئيلة جداً من الأسر الفقيرة سيارة (ويشير المستجيبون هنا إلى نسبة 1% مقارنة بالمعدل الوطني وهو 25%)[29]. وفي ضانا، حيث جمع الناس مواردهم لابتياع حافلة يستقلها أفراد المجتمع المحلي، تعاني الجماعة من كلفة الإصلاح العالية. إن تزايد الحاجة للوصول إلى مراكز الاستخدام، والأسواق، والخدمات تتطلب تحسين وسائل النقل العام ليتسنى للمجتمعات المحلية القدرة على الحركة، وليتاح لمقدمي الخدمات أن يصلوا إلى زبائنهم.

يتمتع معظم الفقراء بالوصول إلى شبكة طرق، ويفتقرون إلى وسائل نقل ملائمة

قيمة رأس المال المادي لدى الفقراء

مجمل القول أنه يمكن اعتبار الحصول على السكن واحداً من حقوق الإنسان الأساسية التي توفر المأوى والخصوصية والحماية، وخاصة للنساء. وييسر وجود المسكن فرص الوصول إلى موارد مادية أساسية أخرى: الكهرباء، والماء والصرف الصحي التي تسهم في تحقيق مستوى معيشة جيد. وبالنسبة للفقراء المدبرين، يمكن استخدام المنزل بصورة مثمرة لزيادة الدخل من خلال مشروع ينطلق من المنزل. وقد بدأت أهمية الحصول على خدمات المواصلات، سواء كانت عامة أو خاصة، بالتزايد لدى الفقراء المدبرين كوسيلة للوصول إلى فرص الاستخدام أو توليد الدخل. وما زالت الحاجة تدعو إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة العوائق التي تقف في هذا السبيل، لضمان تحقيق المزيد من النتائج الإيجابية. ويشتمل الإطار (3–15) على ملخص لهذه العوائق وكذلك الإجراءات الممكنة لتعزيز المحصلات النهائية لسبل المعيشة.

إن وصول الفقراء إلى نظم الاتصال من الموارد اللازمة لمستوى معيشة جيد

رأس المال الاجتماعي

لا تعتبر الموارد الاجتماعية موارد خفية، ولكنها تمثل مورداً جوهرياً للفقراء. وهي تماثل مفهوم "النخوة" (الإحساس بالمسؤولية الاجتماعية والأريحية في التعامل) التي ترتبط بالتقاليد

الإطار 3 - 15

تحسين الوصول إلى رأس المال المادي

العوامل التي تُعيق وصول الفقراء إلى رأس المال المادي أو تحدّ من النتائج الإيجابيّة التي يتطلّعون إليها	إجراءات ممكنة لتحسين الوصول إلى رأس المال المادي والتركيز على مساندة الفقراء لتعزيز المحصلات النهائيّة لسُبُل المعيشة
• المساكن المكتظّة الرديئة النوعيّة،المتهالكة، السيئة البناء. • إيجارات عالية مقارنة بالدخل المُتاح. • ضغوط من المُلاّك لإخراج المستأجرين بصورة غير قانونيّة. • القوانين السابقة لا تُجبِر المُلاّك على إجراء الإصلاحات. • قانون الإيجار الجديد قد يؤدي إلى تقليل إحساس المستأجر بالأمان. • التعليمات الحالية تتطلّب إثبات الملكية/عقد الإيجار قبل الحصول على تمديدات الكهرباء/ الهاتف. • ارتفاع الأسعار والتشدُّد في نظام دفع الفواتير. • ارتفاع كلفة المواصلات العامة. • محدودية الخدمات في المجتمعات الفقيرة والريفيّة. • شراء المركبات والوقود وأعمال الصيانة تؤدّي إلى تحمُّل أعباء الديون. • تعرُّض ريع السياحة للصدمات الخارجيّة.	• إعادة النظر في القوانين الجديدة لتوفير الحماية للفقراء. • تقديم الحوافز للمُلاّك لإجراء الإصلاحات في العقار. • الاستثمار في مشاريع تطوير حضري. • التشاور بصورة كاملة مع المجتمع المحلي في عملية التصميم والبناء. • استخدام القوى العاملة المحليّة في مشروعات الإسكان. • وضع مُخصَّصات للصيانة في مشروعات الإسكان. • تشديد الرقابة لحماية مصالح المستهلكين الفقراء. • تحديد الأسعار لصالح صغار مستخدمي الخدمات. • عدم الربط بين الحصول على الخدمة وإثبات ملكية/ استئجار العقار. • تطبيق قوانين ترخيص المركبات على مُقدِّمي خدمات النقل ليصلوا إلى المجتمعات المحليّة المنعزلة. • تشجيع المزيد من مُقدِّمي الخدمات على تغطية مناطق المجتمعات النائية بدلاً من إرغام الزبائن على القدوم إلى مراكز الخدمة. • تسهيل الائتمان لعمليّات شراء المركبات وصيانتها على السواء. • دعم مشروعات النقل المشتَرَكة، وتسيير المركبات وإدارتها بصورة جماعيّة. • تقييد إصدار التراخيص لسيارات الأجرة.

المصدر: التشاور مع الفقراء

إن رأس المال الاجتماعي القوي يُمكِّن الفقراء من المشاركة في حل المشكلات بصورة جماعية

ومنظومة القيم الثقافية. وفي الأردن، يرتبط رأس المال الاجتماعي بالعائلة الممتدة وبالعشيرة اللذيْن يستمد الفرد منهما الإحساس بالفخر والهوية والتقدير الذاتي.

التعاقدات غير الرسمية

تساعد الموارد الاجتماعية القوية الفقراء على إدارة مواردهم المحدودة بصورة أكثر فعالية. ففي الشونة الجنوبية، تقوم الأسر الفقيرة بترتيبات شراكة يقدم فيها الملاك الأغنياء الأرض بينما يقدم الطرف الآخر (الأسر الفقيرة) العمل.[30] ولا تنمو هذه العلاقات إلا بوجود ثقة متبادلة بين الطرفين للتصرف وفقاً للاتفاق المبرم بينهما. وفي ضانا، يتعامل الناس بنظام التبادل غير الرسمي للأرض، إذ "تستعير" الأسرة أرضاً قريبة من منزلها مما يمكنها من تجميع قطع صغيرة من الأرض. كما يعتمد المجتمع المحلي في ضانا على رأس المال الاجتماعي لتنظيم عملية توزيع المياه لري المزروعات، ولحل الخلافات القائمة حول الحصول على الماء. وتعتبر هذه القدرة على حل المشكلات الجماعية من المزايا الإيجابية الرئيسية في رأس المال الاجتماعي القوي، وهي من الجوانب التي ينبغي الحفاظ عليها وتنميتها.

المشاركة في الأنشطة الاجتماعية

يتعزز التضامن والوئام الاجتماعيان بالمشاركة في المناسبات والأحداث الاجتماعية. ففي ضانا، يشترك الشباب والشيوخ في صلاة الجماعة في المسجد ويجتمعون في ساحة القرية. كما أن العائلات الممتدة تأتي من بلدة القادسية القريبة أيام الجمعة وتستخدم مياه السيل الجاري

في المنطقة لغسل الثياب. ورغم أن كثيراً من الأفراد الذين يشاركون في مثل هذه الأنشطة قد هاجروا من القرية، إلا أنهم ما زالوا ينتمون إلى جذورهم الأصلية، بل إن الشباب الذين عاشوا طيلة حياتهم في القادسية ما زالوا يعرفون أنفسهم بقولهم: "أنا من ضانا."

يتجلى التكافل المتبادل بين أعضاء الجماعة في الأحداث والمناسبات الاجتماعية مثل احتفالات الزفاف والجنازات والأعياد. ويقال إن الأسر في الماضي كانت تتبادل الجمال والغنم والماعز فيما بينها. ومع تردي الأوضاع الاقتصادية في دير الكهف، يميل الناس لتقديم مبالغ زهيدة من المال، وفي بعض الأحيان بعض المواد الغذائية، مثل السكر، والطحين، والأرز. ويحدث نوع من الحرمان الاجتماعي عندما تؤثر الأسر الفقيرة عدم المشاركة، نظراً لعجزها عن تقديم المساهمات العينية الملموسة في مثل هذه المناسبات. وحول هذا الموضوع يقول أحد الشباب في دير الكهف: "ترتكز كرامة الرجل على قدرته على سداد الدين المترتب عليه في المناسبات الاجتماعية".

تآكل الشبكات الاجتماعية

لوحظ في جميع المجتمعات التي شملتها الدراسة أن ثمة إحساساً بين الناس بأن الرعاية الاجتماعية التي كانت فيما مضى تمثل سنداً للفقراء، قد بدأت بالانحسار وأخلت السبيل لثقافة شعارها "كل واحد يقول اللهم نفسي." ويرجع الفقراء هذه الظاهرة إلى تردي الأوضاع الاقتصادية. ويلاحظ أحد أرباب الأسر في النظيف أن "التغيرات التي حدثت في الوضع الاقتصادي في هذه المنطقة تركت تأثيرها البالغ على العلاقات الاجتماعية، حتى أن الاخوة لا يتلاقون عندما ينقص دخلهم. فهم يبدأون بالإحساس بالمرارة والحسد، والحاجة تغير الناس فيصبحون أنانيين وماديين."

إن الفقر المتزايد كثيراً ما يفضي إلى انكماش التفاعل الاجتماعي. ويزداد هذا الوضع سوءاً في بعض المجتمعات المحلية بتعاظم قابلية التأثر بالأزمات لديها ومخاوفها من العنف والجريمة، مما يضيّق دائرة الحراك الاجتماعي في أوساطها. وتقول بعض النساء في النظيف إنهن يشعرن بالضيق عند المشي ليلاً في طرق غير مضاءة جيداً ، ويفضلن البقاء في البيت بعد حلول الظلام.

ويقول أعضاء المجتمع المحلي في الشونة إن الشباب المتعطلين عن العمل قد بدأوا، في غياب المرافق الترويحية والترفيهية، بالانخراط بصورة متزايدة في ممارسات اجتماعية ضارة. ويقضي هؤلاء الشباب المتعطلون أكثر وقتهم في التسكع في الطرقات والدخول في المشاحنات والمشاجرات. وتقول مجموعة من الشباب: "إن الشباب يقضون هذه السنة في الشوارع، والسنة القادمة في السجن." وترى بعض النساء أن الشباب في عائلاتهن يتورطون في أعمال الشجار، وأن عليهن إعادة تخصيص الموارد لدفع أتعاب المحامين أو لزيارة الشباب في السجن. ولا شك في أن هذه النفقات غير المنتجة تمثل عبئاً إضافياً على الأسر الفقيرة.

إن العلاقات الاجتماعية القوية داخل الأسر والعشائر قد تجعل المجتمع المحلي أكثر منعة، غير أنها قد تكون مصحوبة أحياناً باتخاذ مواقف تجاه الغرباء أو "الأجانب"، يجري التعبير عنها بعدة طرق. ففي النظيف ومدينة مأدبا، عبر الفقراء عن قلقهم حول تدفق الوافدين الغرباء. وتتصاعد مشاعر القلق عندما يتزوج العمال العرب الوافدون إحدى بنات المجتمع المحلي في الشونة الجنوبية. ففي مثل هذه الحالات، تتجنب الأسرة الممتدة والعشيرة أسرة الفتاة التي "تورطت" بزواجها من خارج المجتمع المحلي. وتعمل العلاقات الاجتماعية السائدة في مثل هذه الأوضاع على تضييق الخيارات المفتوحة أمام المجتمع المحلي، وتُضعف خيارات سبل المعيشة أمام الأفراد الذين لا يمتثلون للتقاليد، وتقلل إمكانية الوصول إلى مصادر الدعم الاجتماعي.

وقد تؤثر الموارد الاجتماعية القوية في إحدى المجتمعات تأثيراً سلبياً على مجتمعات أخرى أضعف منها. ففي الديسة، يشكو المزارعون من أنهم لا يستطيعون الوصول إلى أسواق العقبة لأن التجار هناك يرفضون دفع معدلات الأسعار العادلة لمنتجات الديسة. كما أنهم لا يستطيعون الحصول على التراخيص الضرورية ليبيعوا بصورة مباشرة إلى الزبائن في الأسواق العامة في العقبة. وبسبب هذه التقييدات، يضطر المزارعون إلى بيع منتجاتهم في القرى المجاورة، حيث تنخفض الأسعار، أو يتجمعون ويتشاركون في كلفة مركبة تنقلهم مع محاصيلهم إلى عمان التي تبعد عنهم مسيرة ثلاث ساعات.

ويشير الفقراء في جميع المجتمعات إلى أنهم يعتمدون على الواسطة لتيسير الإجراءات

تتجنب العائلات الفقيرة المشاركة في المناسبات الاجتماعية لتفادي الحرج من عدم القدرة على تقديم المساهمات العينية

يعتمد الفقراء على 'الواسطة' للوصول إلى الخدمات

إن الثقة المتبادلة بين أفراد المجتمع المحلي تعزز فرص الوصول إلى الموارد

والحصول على استحقاقاتهم. ويصف المقيمون في مدينة مادبا الحضرية الواسطة بأنها "العصا السحرية" التي قد تمكنهم من الحصول على فرص عمل وقروض، ومعونة نقدية من صندوق المعونة الوطنية، والحصول على خدمات صحية أفضل بكلفة أقل. ويعرب الناس الذين لا واسطة لديهم عن شعورهم بالإحباط والعجز. ويخلص أحد القرويين البسطاء في ضانا إلى القول: "بدون واسطة لا نستطيع العيش!"

وكانت هذه القضية من جملة الأمور التي أولاها جلالة الملك عبدالله الثاني والمسؤولون في الحكومة اهتماماً خاصاً. ومن المؤمل أن يؤدي برنامج إصلاح القطاع العام إلى إقامة نظام عادل ومنصف تنتفي فيه ضرورة الواسطة وفعالية دورها.

قيمة رأس المال الاجتماعي لدى الفقراء

نخلص من ذلك إلى القول إن الوصول إلى الموارد الاجتماعية يتيح للمجتمعات المجال لتجميع مواردها والتشارك في المخاطر. وتعزز الثقة بين الجيران الاتفاقيات غير الرسمية للوصول إلى الأرض والغذاء والماء. كما أن العلاقات القوية مع المؤسسات المجتمعية تزيد من إمكانية الحصول على الموارد والفرص. غير أن الحاجة ما زالت تدعو لاتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة العوائق، والتأكد من تحقيق نتائج أكثر إيجابية. ويعرض الإطار (3 –16) موجزاً لهذه العوائق والإجراءات.

رأس المال المالي

يتيح الوصول إلى الموارد المالية للناس إمكانية التنويع ووضع استراتيجيات سبل المعيشة الطويلة الأمد. كما أن الوصول إلى الموارد المالية يعد في الوقت الراهن من الأمور الأساسية للحصول على مجموعة من الخدمات التي كانت متاحة مجاناً في الماضي.

وأشار الفقراء إلى حاجتهم لمزيد من الموارد المالية لتمكينهم من التكيف مع تقلبات الدخل وأنماط الإنفاق التي لا يمكن التكهن بها. أما بالنسبة لفئة "أفقر الفقراء"، فإن المساعدة التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية، على قلتها، تمثل أساس الاستقرار الوحيد في عالم غير مستقر. ويفضل كثير من المنتفعين المحافظة على استحقاقهم

الإطار 3 – 16

تحسين الوصول إلى رأس المال الاجتماعي

العوامل التي تُعيق وصول الفقراء إلى رأس المال الاجتماعي أو تحدّ من النتائج الإيجابيّة التي يتطلّعون إليها	إجراءات ممكنة لتحسين الوصول إلى رأس المال الاجتماعي والتركيز على مساندة الفقراء لتعزيز المحصلات النهائيّة لسُبُل المعيشة
• تقل الفرص أمام الأسر الصغيرة لانتهاج استراتيجيّات مُشترَكة (الإطعام الجماعي، حفلات الزفاف، إلخ.). • يُفضي الفقر إلى انتشار الحَسَد بين الأسر ويؤدي إلى تناقص الدعم. • تُستثنى المجموعات المُعرَّضة للتأثّر بالأزمات من بعض جوانب التضامن والتكافل الاجتماعي. • يَحول ضغط المقربين دون تعزيز التضامن بين النساء حول القضايا المتعلّقة بالحقوق. • قلّة عدد مؤسسات المجتمع المدني في بعض المناطق. • خدمات المنظمات غير الحكوميّة لا تلبي الاحتياجات المحليّة. • محدودية صوت الفقراء في أسلوب إدارة وتشغيل المنظمات غير الحكوميّة. • تُعاني كثير من المجتمعات المحليّة من قُصور الخدمات. • لايستطيع من لا واسطة لديهم الوصول إلى حقوقهم واستحقاقاتهم.	• تشجيع الاستراتيجيّات الجماعيّة لإقامة احتفالات قليلة الكلفة (حفلات الزفاف الجماعي). • دعم المبادَرات التي تساعد النساء على المطالبة بحقوقهنّ داخل الأسرة. • تحديد الآليّات التي تُعزِّز الموارد الاجتماعيّة عن طريق العمل الجماعي المشترَك عوضاً عن الحلول الفرديّة. • قيام المنظمات غير الحكوميّة وإسهامها في تمكين الفقراء لإيجاد الحلول الذاتية والجماعية. • احترام المنظمات غير الحكومية لمبادئ الحكم الصالح. • قيام المنظمات غير الحكومية بعملها كنقاط مرجعيّة تَستقطِب المُحاوَلات المحليّة لتحسين الخدمات. • قيام المنظمات غير الحكومية بالدعوة لمساندة الفقراء. • توجيه عمليات إصلاح القِطاع العام بحيث يكون العملاء هم محوَرَها المركزي. • تأكُّد مُقدِّمي الخدمات العامة من أن المُطالَبات قائمة على الحقوق وليس على أساس الواسطة. • قيام مؤسسات الحكم المحلّي بتشجيع المُساءَلة على الصعيد المحلي.

لهذه المساعدة عوضاً عن السعي إلى مصادر بديلة مستدامة للدخل من العمل الوظيفي أو مشروع صغير. وعلى حد تعبير أحد المستجيبين من ضانا: "عصفور في اليد ولا عشرة على الشجرة!"

الإطار 3 – 17

الفقراء مُرغمون على دخول الاقتصاد النقدي

"كانت بيوتنا فيما مضى تُقدِّم لنا كل ما نحتاجه، بما في ذلك اللحوم. أما اليوم فإننا مُضطَرُّون لشراء كل شيء، بما في ذلك الماء."

المصدر: ربّة بيت – صخرة

الحصول على الائتمانات المالية (القروض)

يعد الحصول على الائتمان في نظر المجتمعات المحلية مورداً ثميناً. ففي الماضي، كان أفراد الأسرة هم مصدر الاقتراض الأساسي. وكانت القروض تستخدم بمرونة لمجموعة واسعة من الأهداف من بينها الاستهلاك الفوري، وتغطية كلفة الأحداث والمناسبات الخاصة أو للتعامل مع الأزمات الصحية الطارئة. وفي المجتمعات البدوية أو الريفية التقليدية شبه البدوية ، مثل فينان قرب ضانا، ما يزال الناس يتطلعون إلى المعونة ويتلقونها من أسرهم. ويقول أحد الشباب من فينان: "يعيش إخواني حولي، ونتقاسم السراء والضراء." وتقر الحكومة بالحاجة إلى تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي وخاصة في المجتمعات المحلية التي تزداد فيها قابلية التعرض للأزمات. لكن ذلك يبقى من التحديات التي ينبغي التصدي لها.

مع تزايد الحاجة إلى المال، يقوم الكثير من "شبه الفقراء" وقلة من "الفقراء المدبرين" بالاقتراض من البنوك للبناء أو للاستثمار في التعليم، كما يأخذون قروضاً شخصية لسداد الديون أو لأغراض الاستهلاك.

وعلى الرغم من ذلك، فإن أكثر المستجيبين من الفقراء يفتقرون إلى الضمانات الإضافية أو الكفيل، أو الواسطة لتعزيز طلباتهم، وتقول عائلة في النظيف: "لو كنا نعرف شخصاً لديه دخل ثابت، لاقترضنا منه بدلاً من البنك. غير أننا لا نعرف أحداً من هذا النوع."

يستخدم الفقراء عدداً كبيراً من جمعيات الادخار "الجمعية" في المجتمع المحلي للوصول إلى رأس مال تراكمي. ويمثل الإقراض الدوار "الجمعية" وسيلة مهمة للمساعدة الذاتية التي تعمل في المجتمعات المحلية الحضرية والريفية، وتشرف النساء على تشكيلها في أغلب الأحيان.

ما تزال الشبكات الأسرية تعتبر وسيلة مهمة للوصول إلى المال. غير أن الناس في بعض المجتمعات يرون أن هذه الممارسة بدأت بالتغير. وتقول امرأة من النظيف: "أفضل أن أطلب المساعدة من الغرباء الذين يتكتمون على ما يقدمونه، على عكس الأقارب الذين يتبجحون بأنهم ساعدوك في حالات الضيق. إنني أستلف من جيراني. ورغم أن أخي يعيش في البيت المجاور لبيتي، فإنني لن أطلب منه أبداً أن يقرضني بعض المال."

قيمة رأس المال المالي لدى الفقراء

مجمل القول، أن الفقراء بحاجة للحصول على الموارد المالية من العديد من المصادر. ويعتمد "أفقر الفقراء" في المقام الأول على المعونة النقدية والصدقات من جيرانهم، وعلى الزكاة أو على المنظمات غير الحكومية. ومجال الاستخدام والعمل المفضل لدى "الفقراء المدبرين" في كل من المجتمعات الحضرية والريفية هو القطاع

تمثل المعونة التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية مصدر الاستقرار الوحيد للفقراء ضمن السياق غير المستقر

يفتقر الفقراء إلى الضمانات التي تيسر لهم الحصول على الائتمانات

الإطار 3 - 18

نظام "الجمعيّة" في النظيف

يمثل الحصول على رأس المال قضيّة حرجة لدى أهالي النظيف، حيث يواجه الفقراء أوضاعاً يتقلّب فيها الدخل على الدوام. ومن الاستراتيجيّات التي يتبنّونها طريقة الإقراض الدوار أو ما يسمّى "الجمعية".

وبموجب هذه الطريقة يساهِم كل فرد بمقدار محدود من المال يضعه في "الصندوق" كل شهر. وتُخصص حصيلة "الصندوق" لواحد من أعضاء المجموعة بالتناوُب. وتنتشر ممارسات التوفير والمساعَدة الذاتيّة هذه كثيراً بين النساء في الأحياء السكنيّة. وقد تُؤمن للمُنتسبين إليها دفعات نقديّة مُعتَبَرة لقاء ما يُقدِّمونه من مساهمات بسيطة.

واستشهدت عدد من المُجيبات بأوضاع انتفع فيها بعض الأفراد من هذه الدفعات النقديّة للزواج، أو لمعالجة شخص مريض أو في حالة البطالة المفاجئة. وفي هذا المضمار، يُنظَر للعضويّة في "الجمعيّة" باعتبارها واحدة من استراتيجيّات التعايُش التي يَستخدم فيها المرء رأس المال الاجتماعي لتكوين رصيد احتياطي يستطيع به مواجهة الصدمات المفاجئة أو الاستثمار في المستقبل.

تمثل وسيلة الإقراض الدوار "الجمعية" آلية هامة للمساعدة الذاتية لدى الفقراء

الإطار 3 – 19

تحسين الوصول إلى رأس المال المالي

العوامل التي تُعيق الوصول إلى رأس المال المالي أو تَحُدُّ من النتائج الإيجابيّة للفقراء	إجراءات ممكنة لتحسين الوصول إلى رأس المال المالي والتركيز على مساندة الفقراء لتعزيز المحصلات النهائيّة لسُبُل المعيشة
الاستخدام في القطاع الحكومي والعام • ترشيد الاستخدام. • مُتطلّبات جديدة لدخول أو الوصول فرص التشغيل. • خصخصة المؤسسات التي تملكها الدولة. • احتمال أن يؤدي إصلاح القطاع العام إلى فقدان الوظائف. • الحصول على الترقية لا يتم على أساس عادل.	• إعطاء الأولويّة لشريحتي "الفقراء المدبرين" و"أفقر الفقراء". • تشجيع قيام نُظُم عادلة وشفافة لتطوير الموارد البشريّة تضمن تكافؤ الفرص في الترقية، والتدريب، إلخ. • الاستثمار في دعم الجهود الرامية إلى دمج النوع الاجتماعي للحد من مُمارَسات التمييز في الاستخدام. • التشاور الكامل مع العاملين خلال الخصخصة.
الاستخدام في القطاع الخاص • عدم التزام أرباب العمل دائماً بالحد الأدنى من الأجور. • انخفاض معايير الصحة والسلامة. • ضعف الأمن الوظيفي. • التعرّض والتأثّر الحاد بتقلّبات الاقتصاد. • عدم استقرار العمل بالمياومة أو العمل الموسمي.	• ضمان الالتزام بقانون العمل/الاستخدام. • ربط الحد الأدنى للأجور ببيانات خط الفقر والتضخم. • دعم دور النقابات العمّاليّة والتركيز على شروط "العمل اللائق".[31]
العمل في مشروعات مدرة للدخل تدعمها مؤسسات غير حكومية • تقلّبات الدخل بسبب حساب معدّل العمل بالقطعة. • التعرض لمخاطر النكسات الاقتصاديّة. • المشروعات لا تتصف بالجدوى الاقتصاديّة الدائمة. • تغطية غير كافية في التأمين الصحي/الضمان الاجتماعي.	• تحديد منهجيّات الاستخدام الجماعيّة التي تسمح بتجميع الموارد والتشارك في تحمل المخاطر. • توجيه المنظمات غير الحكوميّة نحو عدم إقامة مشروعات تُثير توقعات زائفة.
العمل في القطاع المنظم • انخفاض المردود. • محدوديّة الفرص للتوسع. • المنافسة على الدخول السهل/ الخروج السهل. • انعدام الحماية من ناحية الصحّة/السلامة. • انعدام التأمين. • الميل لاستخدام عمالة الأطفال.	• تحليل القطاع غير المنظم باعتباره مجالاً محتملاً للنمو بالنسبة للفقراء. • تنمية مظلات الحماية الخاصة بالصحّة والسلامة، والأمن الاجتماعي. • معالجة عمالة الأطفال مع الاسترشاد بالخطوط العريضة التي وضعتها منظمة العمل الدوليّة.
العمل في مشروع صغير/الأعمال الحرة	**انظر الفصل الخامس لمزيد من التحليل المُعمَّق**
العمل في الزراعة • محدودية الحصول على الأرض. • تجزئة الأرض وتعدّد مالكيها. • موجات من الجفاف وشحّ المياه. • تقلص الأسواق بعد حرب الخليج. • تآكل حقوق الملكيّة العامة للرعي، وتوفير الأعلاف، والصيد، والتحطيب. • رفع الدعم عن الأعلاف والوقود. • محدودية الوصول إلى الأسواق والتسويق. • ارتفاع أسعار مُدخلات العمل الزراعي ولا سيّما الماء، والوقود، والكهرباء.	• تنظيم عمليات تسجيل الأرض مع ضمان الشفافيّة. • تعزيز دور الهيئات المستقلّة في فضّ المنازعات حول القضايا المتعلّقة بالأرض. • ضمان حصول صِغار مُلّاك الأراضي على نصيب عادل من المياه. • المحافظة على البيئة مع تلبية احتياجات سُبُل المعيشة. • دعم الجمعيات، والتعاونيّات، والشراء بالجملة، وتجميع الموارد. • معالجة عمالة الأطفال من خلال التركيز على حقوق الطفل. • الترويج للممارَسات الزراعيّة التي تُقوّي قاعدة الموارد المحليّة.(الزراعة الأصيلة، والحصاد المائي، والإدارة المتكاملة لمكافحة الآفات الزراعيّة، وزراعة الأعشاب الطبيّة، وتربية النحل).
المعونة النقديّة	**انظر الفصل الرابع**
التبرعات الخيريّة (نقداً وعيناً) • قد تكون مرهونة بتلبية من يتلقون المعونة لشروط مقدميها. • لا يمكن المطالبة بها كحقوق، فهي بالتالي غير مضمونة. • تُقدَّم للاستهلاك الفوري ولا تستخدم لتحقيق اكتفاء ذاتي في المدى الطويل. • قد تؤدي إلى الاقتطاع من أو إيقاف المعونة النقديّة إذا أُدخِلَت في قاعدة بيانات صندوق المعونة الوطنية.	• تشجيع التبرعات الخيريّة على الاستثمار في التنمية الطويلة الأمد لا على منح المعونات النقديّة أو العينيّة. • تقييم الآثار السلبيّة المحتملة على الفقراء إذا ما أُدخِلت التبرعات في قاعدة بيانات صندوق المعونة الوطنيّة. • تشجيع الشفافية والحكم الصالح أثناء تقديم التبرعات الخيريّة للتأكد من أنها تخصص لمساعدة أفقر الفقراء والفقراء المدبرين.
الائتمان والإقراض	**انظر الفصل الخامس**

المصدر: التشاور مع الفقراء

العام، الذي يوفر دخلاً مستقلاً ثابتاً وحقوقاً تقاعدية وتأميناً صحياً، كما أنه يسهل الحصول على الائتمانات المالية.

ويفضل "الفقراء المدبرون القادرون على التكيف" في المناطق الحضرية العمل في القطاع الخاص، وبصورة مؤقتة في أغلب الأحيان، وفي القطاع غير المنظم. أما في المجتمعات الريفية، فإن الزراعة تيسر الحصول على الأجر من خلال العمل الموسمي أو العمل بالمياومة، كما أنها تقلل الحاجة للمال لشراء الطعام. كما أن بيع الفائض الزراعي يزود الفقراء بالدخل. وبعض الأسر من الفقراء المدبرين التي تمكنت من الحصول على الائتمانات المالية، بدأت بمشروعات صغيرة، وأصبح بوسعها نتيجة لذلك أن تستخدم مواردها بطريقة أكثر إنتاجية. وتسعى جميع الأسر الفقيرة إلى تنويع مصادر دخلها. ومن الضروري اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة العقبات التي تقف في طريقها للوصول إلى الموارد المالية، وللتأكد من تحقيق نتائج أكثر إيجابية. وذلك ما نجد تلخيصاً له في الإطار (3 –19).

الموجودات والموارد والاستحقاقات

من الأمور التي يعاني منها الفقراء قاعدة الموارد المحدودة المتاحة لهم. غير أنهم كثيراً ما يستخدمون ما لديهم من موارد بطريقة مبتكرة، ويظهرون مستويات مشهودة من الحيوية والمرونة. وعلى الرغم من ذلك، فإن قدرة الفقراء على إيجاد سبل معيشة مستدامة تتأثر بمقدار ما يقدم لحقوقهم واستحقاقاتهم من حماية واحترام.

يريد الفقراء أن يبنوا على ما لديهم من موارد، ويطالبوا بما لهم من استحقاقات، وبشق سبل المعيشة المستدامة لأسرهم ومجتمعاتهم، والخروج بالتالي من دائرة الفقر. ولتحقيق هذا الهدف، فإنهم يعتمدون على الحكومة لضمان قيام السياسات والمؤسسات بدعم جهودهم ومساندتها. إن التخطيط المساند للفقراء يتطلب إرادة سياسية قوية تتعزز بتخصيص الموارد لضمان ترجمة "السياسات المرسومة على الورق" إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع. وسيدرس الفصل الرابع متطلبات الفقراء، ويفحص المدى الذي تلبي فيه خطط مكافحة الفقر السابقة والراهنة والمستقبلية احتياجات الفقراء وتطلعاتهم.

الفصل الرابع

سياسات مكافحة الفقر

الفصل الرابع

سياسات مكافحة الفقر

يستعرض هذا الفصل، السياسات، والمؤسسات والإجراءات، التي تؤثر على الفقراء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ويتفحص إنجازات برامج مكافحة الفقر التي تساندها الحكومة وشركاؤها، ويبين الكيفية التي يمكن بها تعديل التدخلات القائمة بحيث تتعزز الجوانب الإيجابية في تأثيرها على حياة الفقراء. ويشير إلى أهمية النظر في استدامة البرامج التنموية في المدى البعيد من خلال تقليص الاعتماد على المنح والقروض والمساعدات الخاصة بالتنمية. كما يدرس هذا الفصل الوسائل الكفيلة بانتفاع الفقراء من المبادرات الحالية الرامية إلى إصلاح القطاع العام، وتعزيز التركيز على مساندة الفقراء. ويخلص إلى أهمية دور المجتمع المدني في الدعوة مع الفقراء للتغيير في السياسات.

تعزيز السياسات والبرامج لصالح الفقراء

تدعو منهجية سبل المعيشة المستدامة إلى تبني مفهوم "البناء على الموارد التي يمتلكها الفقراء". وتبين جلسات التشاور أن قاعدة الموارد لدى الفقراء في الأردن محدودة وقابلة للتأثر بالصدمات الإقليمية. ويشعر كثير من الفقراء بتزايد فقرهم، وبضرورة إيلاء مزيد من الاهتمام لمعالجة احتياجاتهم المحددة. ويمكن تحقيق الكثير عن طريق تفعيل البرامج والسياسات الراهنة للوصول إلى مستويات أعلى من الكفاءة والفعالية. وتشير جلسات التشاور إلى عدد من التحديات المشتركة التي يواجهها الفقراء في مختلف المجتمعات المحلية في محاولتهم للوصول إلى الموارد والانتفاع بمزايا فرص سبل المعيشة. ويمكن التصدي لهذه التحديات دونما حاجة لتخصيص موارد إضافية كبيرة.

تطرق الفصل الثالث إلى الموارد التي يعلي الفقراء من شأنها، وطرح توصياتٍ مفصلةً لزيادة الوصول إلى محصلات إيجابية لسبل المعيشة. وتؤكد هذه التوصيات الرامية إلى التغيير، الحاجة إلى التقييم المستمر وإلى مزيد من التحليل لآثار السياسات والبرامج على الفئات الفرعية من الفقراء بهدف الوصول إلى استهداف أدق لـ "جيوب الفقر". ومن الممكن تحقيق مستويات أعلى من الكفاءة من خلال عمليات التخطيط التشاركية لوضع المزيد من الخطط النابعة من سياقات محددة، ولتطوير التعاون بين الجهات المعنية.

إن توصيات التغيير تشدد على الإجراءات والسياسات، مثلما تركز على البرامج والمشروعات. وينبغي إدراج هذه المنهجية المساندة للفقراء في مختلف السياسات والخطط الوطنية لمكافحة الفقر، ولتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وستجري في القسم التالي مناقشة هذه القضية بالمزيد من التفصيل.

إن مكافحة الفقر لا تتطلب بالضرورة استثمار موارد مالية إضافية كبيرة

استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن

أكدت الحكومة الأردنية التزامها بتلبية احتياجات الفقراء على المدى القصير والمتوسط عن طريق استراتيجية مكافحة الفقر. وتستهدف هذه الاستراتيجية بصورة واضحة ثلاثاً من الشرائح الفرعية هي: "أفقر الفقراء"، و"الفقراء العاملون" و"شبه الفقراء".[1] وينطوي إدراج "شبه الفقراء" الذين يقعون فوق خط الفقر، على أن الفئة المستهدفة قد تشمل ما لا يقل عن 15% من إجمالي السكان.[2] وتشكل هذه الجماعات الفرعية الثلاث، مجتمعة، شريحة واسعة من السكان تزيد على 800 ألف نسمة ينبغي على الاستراتيجية أن تلبي احتياجاتهم.[3]

وتتناول استراتيجية مكافحة الفقر الحالية، إلى حد ما، جانباً من الهموم التي أثارها الفقراء في جلسات التشاور، على الرغم من أن محور الاهتمام

إن عملية تصميم التدخلات الرامية لمكافحة الفقر مهمة بقدر مماثل لأهمية البرامج

فيها يدور حول المبادرات البرامجية أكثر مما يركز على التغير في السياسات والإجراءات. ويقر الشعار الذي ترفعه استراتيجية مكافحة الفقر 2002: "تلك مسؤوليتنا أجمعين"، بأن الحد من الفقر مسؤولية مشتركة تتضافر في تحملها قطاعات عديدة. وتطرح الاستراتيجية بعض المبادرات الحالية الواعدة، وتقدم مبادرات أخرى جديدة يمكن تطبيقها وصولاً إلى استراتيجية وطنية شاملة.

آليات التنسيق بين الوزارات المعنية تستهدف إزالة العقبات لمصلحة الفقراء

وتوصي الاستراتيجية بمراجعة السياسات الخاصة بالضمان الاجتماعي والتعليم والرعاية الصحية. وتقر بأن نمو الاقتصاد وإيجاد فرص العمل لمضاهاة الزيادة السنوية في عرض القوى العاملة سيستغرق عدة سنوات. وينبغي في تلك الأثناء استهداف "أفقر الفقراء" بتقديم الدعم وتوفير شبكة للأمان. ومن المتعارف عليه أن الآليات الحالية تعاني قصوراً في تلبية هذه الاحتياجات.

تنسيق الجهود لمكافحة الفقر

تتولى اللجنة التوجيهية الوطنية لمكافحة الفقر مسؤولية متابعة تنفيذ هذه الاستراتيجية. وقد شكلت اللجنة عام 2003 لتنسيق العمل بين الوزارات والدوائر المعنية بشكل مباشر لمكافحة الفقر. وتساعد اللجنة في التنسيق المؤسسي بين الأطراف الأساسية لحشد الطاقات وتوجيهها لتحقيق الهدف المشترك. كما أن اللجنة مسؤولة عن متابعة مبادرات استراتيجية مكافحة الفقر وتقييمها، رغم أن التوصيات بضم ممثلين عن المنظمات غير الحكومية إلى اللجنة لم تفعّل بشكل كامل. وقد تم تحديد ضباط الارتباط في جميع الوزارات المشاركة، غير أن من الضروري تنسيق هذه الآليات وإقامة مثيل لها على مستوى المحافظة، بل على مستوى البلدية. وبهذا، يمكن قيام "جهود حكومية متضافرة" عمودياً وأفقياً، وخلق المزيد من الفرص لتبادل الخدمات بين الإدارات والأجهزة التنفيذية المعنية.[4]

لقد أعدت قاعدة من البيانات حول ما يزيد عن 140 مبادرة، حديثة وحالية ومخطط لها، للمساهمة في مكافحة الفقر. وتتراوح قيمة كل من هذه المبادرات ما بين 3,000 دينار (4,230 دولاراً) لأغراض الاستقصاء الخاص بالرعاية الصحية للمسنين، وما يصل إلى 6 ملايين دينار (8 ملايين دولار) لـ "برنامج تنمية تجمعات القرى الريفية". ويتبين أيضاً من قاعدة البيانات أن مجموعة واسعة من الأجهزة الحكومية والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني تبذل جهوداً كبيرة لمكافحة الفقر. غير أن هذه المبادرات ما زالت حتى الآن تتسم بالارتجال وتفتقر إلى التنسيق فيما بينها. كما أن قاعدة البيانات في شكلها الأولي لا تميز بين الأنشطة التي تمول من بنود الإنفاق الأساسية، وتلك التي يتم تنفيذها اعتماداً على التمويلات التي تقدمها الجهات المانحة.وتمثل قاعدة البيانات نقطة انطلاق أولية، غير أن من المطلوب تحقيق المزيد من التنسيق بين الأطراف المعنية لضمان تسجيل جميع التدخلات الهادفة إلى مكافحة الفقر لتصبح قاعدة البيانات أداة فعالة لمتابعة آثار هذه التدخلات. وسيؤدي التكامل مع قاعدة البيانات، التي تشرف عليها مديرية التعاون الدولي في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، إلى ضمان الوضوح والطابع الاستراتيجي للنظام بحيث يكفل إدماج جميع الأطراف تحت مظلة واحدة.

إصلاح صندوق المعونة الوطنية

سيفضي إصلاح صندوق المعونة الوطنية إلى تقديم مزيد من الدعم "لأفقر الفقراء"

في معرض الحديث عن الآثار المباشرة على الفقراء، فإن العنصر الأهم في استراتيجية مكافحة الفقر يتمثل في الالتزام باستثمار موارد كبيرة في عملية إصلاح صندوق المعونة الوطنية. ويمثل الصندوق، الذي أسس عام 1986، مؤسسة مستقلة من النواحي الإدارية والمالية، غير أنه يتشارك مع وزارة التنمية الاجتماعية في الموظفين وفي مهمات وظيفية معينة. ويشرف الصندوق على إدارة سلسلة من برامج المعونة التي تستهدف أفقر الفقراء، أفراداً، وأسراً أو مجتمعات محلية. وقد نوه "أفقر الفقراء" خلال جلسات التشاور بأهمية الدعم الذي يحصلون عليه من صندوق المعونة الوطنية.

ومن المتعارف عليه على نطاق واسع أن صندوق المعونة الوطنية يعاني ضعفاً مؤسسياً يتمثل في ضعف كفاءة نظام التواصل فيه؛ والفجوات في المعلومات؛ وسوء تطبيق الأنظمة واللوائح؛ والتباين الملحوظ في السياسات والإجراءات؛ وضعف التنسيق بين الإدارة في المركز الرئيسي من جهة والعاملين في الميدان من جهة أخرى. ويهدف برنامج الإصلاح إلى معالجة مواطن الضعف هذه.

الإطار 4 - 1

أشكال المعونة التي كان صندوق المعونة الوطنية يقدمها عام 2001 قبل تنفيذ برنامج الإصلاح في إطار مشروع مكافحة الفقر في الأردن

المعونة النقدية المتكررة:
المبالغ المدفوعة عام 2001: 21.6 مليون دينار (30.4 مليون دولار)، شملت (54,264) أسرة (بمعدل 398 دينارا [561دولارا] لكل أسرة سنوياً)

المعونة النقدية لرعاية المعاقين:
المبالغ المدفوعة عام 2001: 1.64 مليون دينار (2.31 مليون دولار)، شملت (4,307) أسر (بمعدل 382 دينارا [539 دولارا] لكل عائلة سنوياً)

المعونة الطارئة والاستثنائية:
المبالغ المدفوعة عام 2001: 0.53 مليون دينار (0.75 مليون دولار)

دعم القمح:
المبالغ المدفوعة عام 2001: 3.46 مليون دينار (4.88 مليون دولار)

المعونة المقدمة للتأهيل الجسماني، وقروض للمنتفعين:
المبالغ المدفوعة عام 2001: 94,022 ديناراً (132,612 دولارا)، شملت (493) أسرة

التأمين الصحي:
الكلفة التي سددها صندوق المعونة الوطنية لوزارة الصحة العامة عام 2001: مليون دينار (1.41مليون دولار)

المعونة المقدمة للتأهيل المهني، وقروض للمنتفعين:
المبالغ المدفوعة عام 2000: 2 مليون دينار (2.821مليون دولار)، شملت (1,012) أسرة

المصدر: مشروع مكافحة الفقر في الأردن، وصندوق المعونة الوطنية / وزارة التنمية الاجتماعية

إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية

إن إصلاح صندوق المعونة الوطنية عملية طويلة الأمد، وتنطلق من مبادرات برنامج حزمة الأمان الاجتماعي. وتتضمن عملية الإصلاح التي تتم في إطار مشروع مكافحة الفقر ما يلي:

- إعادة الهيكلة المؤسسية والإدارية مع ضمان الجودة النوعية.
- زيادة المساعدة المقدمة للمنتفعين من صندوق المعونة الوطنية لرفعهم إلى خط الفقر.
- توسيع المساعدة لتشمل من أغفلتهم برامج المعونة.
- تطوير قاعدة بيانات للمنتفعين من برامج المعونة الوطنية.
- تطوير قوانين وتعليمات جديدة لمعايير استحقاق المعونة.
- استخدام أنظمة المعلومات الجغرافية لوضع الخرائط التي تحدد مواقع الفقراء.
- إنشاء مديرية نموذجية في شرق عمان.

وقد تولت عملية إصلاح صندوق المعونة الوطنية إدارةٌ داخلية في المؤسسة وفقاً لبرنامج يهدف إلى إعادة الهيكلة وبناء القدرات.

يتحسن استهداف الدعم لمكافحة الفقر عند اتخاذ القرارات المتعلقة بمطالبات المعونة محلياً

المعونة النقدية

عند انطلاق مشروع استراتيجية مكافحة الفقر عام 2001، كانت المعونة النقدية المتكررة تعتبر من أهم برامج صندوق المعونة الوطنية، إذ تمثل ما يتراوح بين 68%–75% من إجمالي الموازنة السنوية للصندوق. ووفقاً للتعليمات الحكومية، فإن برنامج المعونة النقدية المتكررة يستهدف "أفقر الفقراء، والأفراد الذين يواجهون عقبات جمة في مساعدة أنفسهم بأنفسهم." [5] وبموجب المعايير السابقة لعملية الإصلاح، كانت الفئات التالية تستحق المطالبة بالمساعدة:

- الأسر التي ترأسها أرملة أو مطلقة، شريطة أن لا تضم الأسرة أفرادا بالغين قادرين على العمل.
- الأسر التي يعاني أفرادها إعاقة جزئية أو كلية.

الإطار 4 – 2

المطالبة بالحقوق تستغرق وقتا طويلا

"انقضى وقت طويل قبل أن نتلقى معونة مقدارها 40 ديناراً (56 دولارا). فقد كان علي أولًا أن أقدم التقارير الطبية التي تثبت أن زوجي سعيد كان عاجزاً. وساعدتني إحدى الموظفات في وزارة التنمية الاجتماعية في تعبئة النماذج، لأنني لا أستطيع القراءة والكتابة. كما أن صندوق المعونة الوطنية طلب مني أوراقاً تثبت أن زوجي متعطل عن العمل، فقدمتها لهم. ولم تصل الموافقة على هذه المعونة إلا بعد عدة أشهر."

المصدر: إحدى المنتفعات من صندوق المعونة الوطنية، صخرة

- الأسر التي يكون فيها رب العائلة رهن السجن.
- المسنون الذين تجاوزوا الستين من العمر.
- فئات أخرى تستحق المعونة.[6]

ومن أوجه القصور الرئيسية التي كان يعانيها نظام المعونة النقدية المتكررة قبل عملية الإصلاح أن معايير الاستحقاق كانت تفتقر إلى الدقة، وكانت بالتالي عرضة لإساءة التفسير. وقد أعطي موظفو صندوق المعونة الوطنية واللجان المؤلفة منهم صلاحيات تقديرية كبيرة في اتخاذ القرارات. وقد أسهمت الإجراءات الإصلاحية الحالية في تسريع عملية التسجيل واتخاذ القرارات الملائمة.

يرحب الفقراء بالإجراءات التي تقود إلى شفافية أعلى وفرص للتدقيق المحلي

وأدى تزايد الأعباء وضيق الوقت المتاح للموظفين إلى الحد من عمليات المتابعة والرقابة الدورية والتحقق من المطالبات. وأسهم ذلك في شيوع الانطباع لدى الفقراء بأن من يتلقون هذه المستحقات ليسوا بالضرورة هم المعوزون بالفعل، وقد تأكدت صحة هذا الانطباع. وفي إطار مشروع مكافحة الفقر، أظهرت عملية مراجعة وتدقيق للمطالبات القائمة أن أعداداً كبيرةً من المنتفعين الحاليين غير مستحقين للمساعدة. وبناءً عليه، فقد ألغي عنهم الدعم، وغدا من الممكن إعادة تخصيص الوفر النقدي المتأتي عن هذه العملية للأسر المستحقة بالفعل.

تصل المعونة النقدية حالياً للمزيد من "أفقر الفقراء"

لقد أسفرت مراجعة أولية للإجراءات الداخلية عن تحديد النقاط التي يتعثر فيها اتخاذ القرار، وتفضي بدورها إلى التأخر في اتمام المعاملات. ومن المتوقع في ظل الإصلاحات الحالية تحقيق قدر أعلى من الكفاءة من خلال التوزيع اللامركزي للصلاحيات في اتخاذ القرارات على المستويات المحلية بشأن استحقاق المطالبين بالمعونة. وستكون مثل هذه الإجراءات، وما يمكن أن يرافقها من شفافية أكبر وفرص للتدقيق المحلي، موضع ترحاب من جانب الفقراء. وكما ورد في الفصل الثالث، فإن الفقراء يشتركون في مفاهيمهم لماهية "أفقر الفقراء" في مجتمعهم المحلي، وهذه هي الفئة التي يريدون أن يصلها الدعم بالفعل.

قاعدة بيانات المعونة الوطنية

تتركز عملية إصلاح صندوق المعونة الوطنية على حوسبة التعامل مع طلبات الانتفاع، وعلى إنشاء قاعدة بيانات خاصة بالمعونة الوطنية. بحيث يتم إدخال البيانات الخاصة بأوضاع الفقر لكل الأسر التي تتلقى المعونة، لتتسنى "متابعة أوضاع الفقراء، ولتحقيق الاستهداف الفعال، ولتجنب الازدواجية والقصور".[7]

وسيجري بعد ذلك ربط قاعدة البيانات بالدوائر والمؤسسات الحكومية الأخرى مثل دائرة الأحوال المدنية والجوازات العامة، ومؤسسة الضمان الاجتماعي. كما ستشمل كذلك بيانات عن خصائص الفقراء لتوفير المعلومات اللازمة لصانعي القرار. وعندما يبدأ تشغيل هذا النظام، فسيسهل التأكيد لمقدمي الطلبات بأن استحقاقاتهم لمجموعة واسعة من المنافع قد أقرت، وأن دفعاتهم أصبحت مضمونة.

وتهدف قاعدة بيانات المعونة الوطنية أيضاً إلى الحصول على المعلومات الخاصة بالخدمات وأشكال الدعم التي تقدمها منظمات أخرى غير حكومية للفقراء لتفادي الازدواجية والقصور. إلا أن بعض هذه المنظمات تعرب عن خشيتها من أنها إذا أبلغت صندوق المعونة الوطنية بما تقدمه للفقراء من دعم، فسيلحق الضرر بعلاقات الثقة التي تقوم بينها وبين من يتعاملون معها من الأفراد والمجتمعات المحلية. وإذا كان هناك مخاطرة بفقدان المنتفعين من صندوق المعونة الوطنية لاستحقاقاتهم من المعونة النقدية عندما يطلبون الدعم من جمعيات خيرية، فإن النظام بمجمله يثبت عدم فعاليته للعمل.

ورغم مواطن الضعف هذه، فإن استحداث النظم المحوسبة قد ينطوي بمجمله على مبادرات مساندة للفقراء، وسيقطع أشواطاً بعيدة للتحقق من أن من تنطبق عليهم معايير الاستحقاق هم الذين يتسلمون المعونات النقدية بالفعل، وأن الإجراءات تُنفذ بكفاءة وفعالية. وقد تحقق تقدم كبير في مجال توسيع التغطية. ففي عام 2001، دلت دراسات استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن على أن 30% فقط من المستحقين المحتملين قد تلقوا هذه المنافع بالفعل.[8] وفي عام 2003، أشارت تقديرات مشروع مكافحة الفقر إلى أن هذه النسبة ارتفعت إلى 40%.[9]

إن توسيع شبكة الأمان الاجتماعي يدل على التزام الحكومة بتوفير الرعاية الاجتماعية لـ "أفقر الفقراء". غير أن هذا الأمر ستكون له كلفته. وثمة مخاوف من أن يؤدي المزيد من التوسع في برامج المعونة النقدية إلى إلقاء أعباء كبيرة على الدولة، وذلك مع تضاؤل احتمال انخفاض عدد مقدمي

الطلبات في المستقبل القريب. وقد حالت القيود المالية دون تخصيص الحكومة للموارد الإضافية المأمولة لتوسيع هذا البرنامج عام 2003. ولا بد من إيجاد الآليات الكفيلة بضمان استدامة التمويل عند انحسار المساعدات التي يقدمها المانحون.

مراجعة معايير الاستحقاق

يعالج برنامج إصلاح صندوق المعونة الوطنية كثيراً من أوجه القصور في برنامج المعونة النقدية المتكررة. ففي ظل النظام القديم، ما أن تبدأ الأسرة بتلقي المعونة النقدية، حتى تقل الحوافز لدى أي من أفرادها لدخول مجال العمل ومزاولة أعمال مؤقتة متدنية الأجر أو غير مضمونة. وبالإضافة لذلك، فإن كثيراً من الأسر الفقيرة المستحقة تحرم من الحصول على معونة نقدية لمجرد أنها تضم أفرادا بالغين أصحاء الجسم، حتى وإن كانوا متعطلين عن العمل ولا يسهمون في تحقيق دخل للأسرة. وبموجب الإصلاحات التي بدأت في الآونة الأخيرة، فإن بوسع أحد أفراد الأسر المنتفعة من صندوق المعونة الوطنية أن يزاول العمل دون أن يفقد بالضرورة جميع ما يحصل عليه من مزايا، وذلك من خلال "برنامج الدخل التكميلي للأسرة" الذي استحدث مؤخراً.

يحل برنامج الدخل التكميلي للأسرة محل المعونة النقدية المتكررة، ويعطي العمل قيماً أعلى مما يعطي الرعاية الاجتماعية. وهو يربط المعونة النقدية بالتدريب والتشغيل بحيث يصبح بمقدور الأسر "أن تخرج بعملها من دائرة الفقر".[10]

ومن الافتراضات التي تقوم عليها منهجية الدخل التكميلي للأسرة أن على جميع المواطنين القادرين الأصحاء الجسم أن يعملوا أو أن يسعوا إلى العمل، وأن المعونة النقدية هي شبكة أمان مؤقتة. ويعني ذلك أن الفقر حالة عابرة، وأن الأسر الفقيرة ستكون قادرة على الدخول إلى ميدان العمل تدريجياً. ومن أجل الإسراع في هذه العملية، فإن الأسر التي تخفق بصورة متكررة في الاستجابة السليمة لفرص التدريب أو التشغيل المتاحة لها ستفقد استحقاقها للمعونة. ومع ذلك، فإن ثمة مخاوف من أن هذا الترتيب لا يأخذ بالاعتبار أن من يعانون أمراضاً مزمنة، ويمثلون قطاعاً واسعاً من المنتفعين من صندوق المعونة الوطنية، لن يستطيعوا التجاوب مع هذه الفرص.

كما أن برنامج الدخل التكميلي للأسرة يتيح لصندوق المعونة الوطنية أن يربط بين استحقاق الفرد للمعونة النقدية من جهة، وتلبية الأهداف الواسعة المتعلقة بالصحة والتعليم، مثل ضمان التحاق أطفالهم بالتعليم من جهة أخرى. ورغم محدودية موارد الحكومة وسعيها لاستهداف المعوزين وتلبية احتياجاتهم، فإن فئة "أفقر الفقراء"، وغالبيتهم من الأطفال، لهم حق أساسي في الطعام والمأوى. ويمثل الالتزام بالمعايير الاجتماعية الخاصة بالصحة والتعليم قضية معقدة، ويمكن معالجتها بصورة أكثر فعالية من خلال التدخلات المساندة، لا من خلال إزالة منافع الرعاية الاجتماعية.

ستتيح مشروعات جديدة للفقراء أن يخرجوا من دائرة الفقر بعملهم

دور التدريب المهني

إن ضمان الفعالية لمنهجية الدخل التكميلي للأسرة القائم على الانتقال من "الرعاية الاجتماعية إلى العمل" يتطلب تخصيص استثمارات كبيرة في مجال التدريب المهني، لإكساب الفقراء المهارات اللازمة للوصول إلى فرص العمل المتاحة. ومن هنا، فإنه ينبغي تحقيق الكفاءة والفعالية في قطاع التدريب المهني بمجمله، للوصول إلى الغايات المنشودة.

تفترض عملية توسيع شبكة الحماية الاجتماعية التزام الحكومة برعاية "أفقر الفقراء"

تتولى مؤسسة التدريب المهني المسؤولية الرئيسية في تنفيذ هذه البرامج، وهي مؤسسة شبه مستقلة يرأس مجلس الإدارة فيها وزير العمل، كلفت بتقديم فرص التدريب المهني لإعداد القوى العاملة وتأهيلها فنياً. وتقدم المؤسسة مجموعة متنوعة من البرامج تشمل تدريب المستجدين والارتقاء بمهارات القوى العاملة، والتدريب في ميادين السلامة والصحة المهنية. كما تقدم المساعدة للمشروعات الصغيرة، وتساهم في تنظيم العمل المهني عن طريق تصنيف مواقع العمل والعاملين.

إن خلق فرص عمل هو تحد رئيسي

وضمت مؤسسة التدريب المهني عام 2003 1,431 موظفاً وبموازنة سنوية تزيد على 15 مليون دينار (21.15 مليون دولار).[11] ومنذ صدور إستراتيجية مكافحة الفقر، اتسعت برامج مؤسسة التدريب المهني بصورة كبيرة. وهناك إقرار بأن على المؤسسة معالجة عدد من مواطن الضعف الهيكلية فيها، والبدء بعملية الإصلاح وبناء القدرات لتمكينها من تلبية الاحتياجات المستجدة في سوق العمل.[12]

كما أن مؤسسة التدريب المهني شريك أساسي في

الإطار 4 – 3

الوظائف الجديدة تتطلب مهارات جديدة

"رغم أن السياحة ليست جديدة في هذه المنطقة، إلا أننا نحتاج إلى التدريب، وخاصة في مجال اللغات (الإنجليزية، الإيطالية، الفرنسية، والألمانية) وكذلك في تقانة المعلومات. كما أننا بحاجة إلى شبكة الإنترنت لنستخدمها في الاتصال مع وكالات السياحة والسفر، واجتذاب السائحين إلى المنطقة. ويقع أقرب مركز للحاسوب على بعد 80 كيلومتراً في العقبة، وبلغت الرسوم 100 دينار للدورة، بالإضافة إلى كلفة التنقل."

المصدر: أحد أفراد المجتمع المحلي، الديسة

يجب تقوية الروابط بين أرباب العمل من القطاع الخاص والقوى العاملة العاطلة عن العمل

مشروع التدريب الوطني الذي انطلق مؤخراً بالتعاون بين القوات المسلحة الأردنية، ووزارة العمل، ووزارة التنمية الاجتماعية، وصندوق المعونة الوطنية. ويهدف البرنامج إلى تدريب الشباب والشابات المتعطلين تمهيدا لإدخالهم سوق العمل، ولإحلال العمالة الأردنية مكان العمالة الوافدة. ومن المتوقع أن يكون ما يقارب 6,000 من المتعطلين الشباب قد أكملوا تدريبهم بموجب هذا البرنامج في مطلع عام 2004.

توجد فرص عمل محدودة لخريجي برامج مؤسسة التدريب المهني

ومن الحوافز الرئيسية التي تدفع للانضمام إلى هذه البرامج أن المتدربين يتقاضون معونة نقدية تبلغ 80 دينارا (113 دولارا) في الشهر خلال فترة التدريب. وتشير تقديرات أولية إلى ارتفاع نسبة تسرب الذكور من برامج التدريب مع انخفاض نسبة مشاركتهم.[13] ومن الضروري تقييم هذه البرامج وإجراء الدراسات التتبّعية لها لتقدير آثارها، والتأكد من أنها ستفضي إلى النتائج المأمولة.

ورغم ذلك، وحتى لو ذللت أوجه القصور المؤسسي في مؤسسة التدريب المهني، وأعيد تصميم برامجها لتلبية احتياجات التشغيل المستجدة، فإن العقبة الرئيسية التي تقف في سبيل تحقيق نتائج إيجابية تكمن في شح عدد الوظائف المستدامة المتاحة التي يمكن أن يشغلها المتدربون بعد تخرجهم من المؤسسة. ومن الضروري تعزيز العلاقات بين أرباب العمل في القطاع الخاص من جهة، والقوى العاملة المتعطلة من جهة أخرى.

كما ينبغي إعطاء أولوية قصوى لإيجاد مركز تشغيل وطني، لإتاحة فرص العمل لطالبيه. فالمتدربون الجدد الذين لا يجدون مكاناً لهم في سوق الاستخدام سرعان ما يفقدون ما لديهم من مهارات، وبالتالي تذهب الاستثمارات التي بذلت في تدريبهم هدراً. إن برامج التدريب ترفع من مستوى التوقعات، وإذا لم تكن مصحوبة بفرص عمل حقيقية، فإن المتعطلين سيصابون بالإحباط من هذه التجربة، وسيفقدون ثقتهم بقدرتهم على أن يعيشوا حياة منتجة. وهذا المأزق الرئيسي يفرض قيوداً على كثير من المبادرات المرتبطة بالتشغيل في سوق العمل في نطاق استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن.

محددات استراتيجية مكافحة الفقر

تعد استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن خطةً طموحة بعيدة الأثر. إلا أن المخصصات المرصودة لها في ميزانية الدولة محدودة، وبالتالي تعتمد في تنفيذ البرامج على التمويل الإضافي من جانب الجهات المانحة. ومن شأن أية فجوة في التمويل أن تضعف آثار هذه الاستراتيجية بصورة كبيرة. ويلخص الإطار (4–4) الإنجازات التي تحققت حتى الآن، مبيناً حجم البرامج، واتساع نطاق المؤسسات التي تؤدي دوراً في مكافحة الفقر. وتثار بعض التساؤلات حول مدى التقدم في المبادرات الرئيسية تحت مظلة استراتيجية مكافحة الفقر. ومن واجبها أن تتصدى بصورة كاملة للتحديات الجوهرية المتصلة بالسياسات وبإجراءات الإصلاح المؤسسي التي تستلزمها استراتيجية مكافحة الفقر.

وربما كان نطاق استراتيجية مكافحة الفقر بالغ الطموح أول الأمر، كما أن التأكيد الحالي على "أهداف المدى القصير التي يمكن تحقيقها، وقياسها وتقييمها بسرعة"[14] لا تتفق، من حيث الممارسة الواقعية، مع التنمية المستدامة في المدى البعيد. إن مزيداً من التكامل والاندماج مع الإطار المؤسسي لوزارة التنمية الاجتماعية قد يوفر لاستراتيجية مكافحة الفقر سنداً داخلياً قوياً، ويضمن مأسسة أساليب عمل جديدة في ثقافة الوزارة ونظمها. ويستلزم ذلك مشاركة أوسع من جانب المجتمع المدني، ولا سيما المنظمات غير الحكومية المهتمة بشؤون التنمية، وانضمامها إلى اللجنة التوجيهية الوطنية لمكافحة الفقر، لضمان المشاركة الكاملة، وتعزيز الدعوة لمساندة مصالح الفقراء.

يجب أن تكون استراتيجية مكافحة الفقر وثيقة حيوية يجري تعديلها بشكل مستمر يتلاءم مع التغيرات في السياق الذي تتضمنه. ومن هنا، فإن من الضروري مراجعة التقدم من خلال سلسلة

الاطار 4 - 4

منجزات استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن، أيار 2004

الأهداف	الإنجازات
وضع خارطة الفقر	
• إعداد خرائط الفقر القائمة على نظام المعلومات الجغرافي على مستوى المحافظة. • إعداد التقارير التي تبين الاحتياجات الأساسية. • قياس الفقر على مستوى الأفراد.	• استكملت الخرائط القائمة على بيانات 1997 على مستوى المحافظة. • مضاعفة حجم العينة لمسح نفقات ودخل الأسرة 2003/2002 من 6,000 إلى 13,000 أسرة. • بانتظار بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 03/2002 لتحديد خط الفقر.
استراتيجية صندوق المعونة الوطنية	
• تحديث هيكلية، وإجراءات، وآليات تقديم الخدمات. • استبدال برنامج المعونة النقدية المتكررة ببرنامج الدخل التكميلي للأسرة. • استهداف المنتفعين من برنامج الدخل التكميلي للأسرة للتدريب بقصد العمل.	• تطوير برنامج تنمية الموارد البشرية وإدارة الجودة الكلية. • اكتمال تطوير برنامج الدخل التكميلي للأسرة وتعليماته الإرشادية. • تتلقى 66,451 أسرة (192,085 فرداً) حالياً الدخل التكميلي للأسرة. • تطوير معايير جديدة لاستحقاق المعونة مبنية على وضع الفقر – تنتظر المصادقة. • رفع الحد الأدنى من المعونة. • استفادة 392 منتفعاً من برنامج الدخل التكميلي للأسرة من القروض الجامعية. • تزويد وزارة العمل بقائمة بأسماء المنتفعين من الدخل التكميلي للأسرة بقصد توفير فرص عمل لهم. • تمويل تدريب 233 منتفعاً من برنامج الدخل التكميلي للأسرة في برامج مؤسسة التدريب المهني. وتدريب 9,000 منتفع من برنامج الدخل التكميلي للأسرة في مؤسسة التدريب المهني.
الحكم والتنسيق	
• ضمان مشاركة فاعلة للأطراف المشاركة في تنفيذ توصيات استراتيجية مكافحة الفقر. • آليات لضمان فعالية واستدامة الاستراتيجية.	• يجتمع أعضاء اللجنة التوجيهية الوطنية وعددهم 21 عضواً (مستوى أمين عام) بشكل منتظم لتحديد مشاريع مكافحة الفقر وتيسير عملية التنفيذ. • يجتمع ضباط الارتباط من الوزارات المعنية بشكل منتظم للمساعدة في تنفيذ الاستراتيجية.
قاعدة بيانات المعونة الوطنية	
• تطوير قاعدة بيانات موحدة. • توحيد نماذج الطلبات وفق الرقم الوطني. • تطوير قاعدة بيانات داخلية.	• اختيار مشغل لقاعدة البيانات؛ وشراء أجهزة الحاسوب. واستدراج العروض لإنشاء قاعدة البيانات. • تدريب 300 من موظفي صندوق المعونة الوطنية على مهارات تقانة المعلومات. • إنشاء نظام إدخال معلومات الاستبيان الميداني الوطني بالتعاون مع دائرة الإحصاءات العامة.
التمويل/الإقراض المايكروي	
• استحداث أساليب جديدة لتطبيق الممارسات الفضلى. • إقامة مركز استشاري للممارسات الفضلى. • إنشاء قاعدة للمقترضين ونظام موحد للمحاسبة المالية. • تفعيل دور المجتمع المحلي في مشروعات القروض الدوارة. • تحديد الأدوار على مستوى المجتمع المحلي.	• استخدام نظام النموذج الموحد للتقارير من قبل برنامج "أمير". • ما يزال العمل جارياً في برنامج "أمير" لإنشاء قاعدة معلومات وطنية حول المقترضين باستخدام نظام المعلومات الجغرافي.
تجمعات القرى الريفية	
• تشجيع المنظمات غير الحكومية للعمل مع المجتمعات المحلية. • البدء بمشروعات الإسكان.	• استكمل مسح الإسكان للفقراء. • إنجاز 80% من مشروع الإسكان في دير علا ؛ وبدء العمل في مشروع إسكان وزارة التنمية الاجتماعية.
تيسير فرص التشغيل – الشراكة بين القطاعين العام والخاص.	
• دراسة الأجور (الحد الأعلى والأدنى للأجور). • إشراك أرباب العمل من القطاع الخاص في إيجاد فرص العمل ومكافحة الفقر.	• رفع الحد الأدنى من الأجور من 80 دينارا (113 دولارا) إلى 85 دينارا (120 دولارا) اعتباراً من كانون الثاني 2003. • جرى توظيف 770 امرأة من الأسر المنتفعة من صندوق المعونة الوطنية في منشآت صناعية في القطاع الخاص عبر برنامج التشغيل الوطني. • بدء العمل لإنشاء مركز تشغيل وطني في وزارة العمل.
استراتيجية الصحة	
• تطوير منهجية نشطة ومنسقة لتخفيض النمو السكاني. • توسيع القرى الصحية. • تدريب العاملين في مجالات الصحة والعمل الاجتماعي في المجتمعات المحلية. • تطوير تأمين صحي شامل يشمل جميع الفقراء.	• تمكين المرأة في مجال الصحة الإنجابية –تم الوصول إلى 12,600 امرأة بحلول نهاية عام 2002. • تدريب قابلات قانونيات على خدمات الصحة الإنجابية/تنظيم الأسرة – وتفعيل الفحص أثناء الحمل (فحص الأمومة). • تعديل مسمى اللجنة الوطنية للسكان إلى المجلس الأعلى للسكان. • اكمال العمل في الـ 30 قرية الأصلية (ولكن دون توسع). • تدريب 44 عاملاً في 4 برامج للصحة المهنية (وزارة الصحة). • تم تدريب 2,000 عامل، مع إجراء تحسينات على 100 مركز من خلال مبادرة الرعاية الصحية الأولية. • تغطية الأطفال تحت سن السادسة بالتأمين الصحي في مشروع مشترك بين وزارة الصحة وصندوق المعونة الوطنية.
التعليم	
• صيانة البنية التحتية. • تزويد الطلبة بالزي المدرسي، والقروض التعليمية، إلخ. • التوسع في برنامج الغداء المدرسي. • تفعيل برامج محو الأمية لدى البالغين. • تحديد احتياجات السوق واستحداث برامج جديدة للتدريب المهني.	• بدء الدراسات لطرح العطاءات. • توزيع 8,500 حقيبة مدرسية من قبل صندوق الزكاة ومنظمات غير حكومية خلال السنة الدراسية 2003. • تقديم 400 قرض جامعي للطلبة. • تقديم 25,000 وجبة للطلبة في 215 مدرسة). انتهى هذا البرنامج في مطلع تموز / يوليو 2003. • تقديم وجبات للطلبة في رياض الأطفال في المناطق الريفية الفقيرة عن طريق وزارة التعليم بالتعاون مع وزارة التخطيط، ووزارة التنمية الاجتماعية، واليونيسيف. • افتتاح 350 مركزاً لمحو الأمية بين البالغين – بزيادة قدرها 32 مركزاً عن عام 2002. • التدريب المهني للمستجدين في سوق العمل: انتهت المرحلة الأولى: 3 أشهر تدريب – تغيير الاتجاهات نحو العمل والالتزام بأخلاقيات العمل. تم تخريج 204 خريجين (منهم 19 امرأة).
التوعية العامة	
• عقد مؤتمر وطني حول الفقر. • تأسيس شبكة للمنظمات غير الحكومية من خلال المجلس الوطني لشؤون الأسرة. • تقديم عروض العلاقات العامة. • استخدام الروابط التقنية.	• عقد مؤتمر وطني لإطلاق استراتيجية مكافحة الفقر في أيار/مايو 2002. • التخطيط لمؤتمر وطني حول الفقر والبطالة. • الربط بين الموقع الإلكتروني لبرنامج مكافحة الفقر مع المواقع الإلكترونية الأخرى (الوطنية والدولية) المرتبطة بالفقر .

المصدر: بتصرف عن معلومات من مشروع مكافحة الفقر في الأردن

من جلسات التشاور ذات القاعدة العريضة، بغرض تحديث الاستراتيجية بمجملها، وتحديد منظومة من الأهداف الاستراتيجية ذات الأولوية بصورة أكثر شمولاً وملاءمة. ومن شأن ذلك أن يتيح فرصاً أوسع لتعزيز الروابط بين التدخلات الهادفة الخاصة باستراتيجية مكافحة الفقر، والتدخلات الأعم التي تنطلق من خطط التنمية الوطنية في الأردن. ويمكن للاستراتيجية أثناء تنفيذها أن تستفيد من عملية التشاور مع الفقراء أنفسهم، حيث أن صوتهم لم يكن عالياً في استراتيجية مكافحة الفقر 2002.

يتطلع الفقراء إلى أن يكون لهم مساهمة أكبر في تخطيط استراتيجيات مكافحة الفقر

وإذا تم تبني سياسة محددة مساندة للفقراء، فسيكون لاستراتيجية مكافحة الفقر آثارٌ إيجابية على "أفقر الفقراء" وعلى "الفقراء المدبرين" حتى بوجود موازنة محدودة. ويلخص الإطار (4–5) البدائل المقترحة والمداخل التكميلية التي يمكن اعتمادها لبعض البرامج التي تدعمها الاستراتيجية، وذلك لتعزيز المحصلات النهائية للفقراء.

برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية

يبني مشروع مكافحة الفقر في الأردن على الإنجازات والدروس المستخلصة من تنفيذ مبادرتين حكوميتين رئيستين لمكافحة الفقر وهما: حزمة الأمان الاجتماعي، وبرنامج تعزيز الإنتاجية.

برنامج حزمة الأمان الاجتماعي

بدأ برنامج حزمة الأمان الاجتماعي عام 1998، مدعماً بمستويات عالية من التمويل. وتمثلت أهدافه الرئيسية الكبرى في تحقيق آثار فورية ومنظورة على الظروف المعيشية للفقراء، وذلك من أجل تحقيق الشمولية في الوصول إلى الخدمات ومرافق البنية التحتية الجيدة؛ وتحقيق آثار مباشرة على دخل الفقراء، بهدف رفع مستوى الأسر الأردنية الفقيرة إلى ما فوق خط الفقر، ومساعدتهم في الحصول على عمل

الإطار 4 – 5

منهجيات محتملة لتعزيز المحصلات الإيجابية للفقراء من البرامج الحالية لاستراتيجية مكافحة الفقر في الأردن

تحليل الفقر	إصلاح برامج المعونة النقدية
• تشجيع الفقراء على مشاركة أوسع لتحديد وتحليل الفقر في مجتمعاتهم المحلية (مثلاً: إجراء تقديرات الفقر التشاركية في مناطق جيوب الفقر). • تنفيذ توصيات 2002 للتوسع في تعريف الفقر لتشمل الخصائص غير الملموسة (أي الاحتياجات الأساسية غير الملباة)، ونواحي الحرمان الاجتماعي. • تبني قرارات تتعلق بالسياسات لربط بيانات الفقر بصانعي القرار حول: مستويات المعونة النقدية من صندوق المعونة الوطنية؛ الحد الأدنى للأجور؛ المفاوضات حول الأجور، تغطية التأمين الصحي إلخ. • التأكد من أن الموارد مخصصة للارتقاء بمستوى الحياة في مناطق "جيوب الفقر".	• التأكد من أن جميع الزبائن المستحقين للحصول على المنافع مسجلون، حتى ولو لم يستطيعوا استلامها حتى الآن. • إقامة نظام شفاف للتقدم بطلبات الانتفاع، مع حق الاستئناف، وبوجود أجهزة مستقلة للرقابة. • التوجه نحو المنهجية القائمة على الحقوق وتعتمد على حالة الفقر. • الإقرار بمكانة النساء وحقوقهن كأفراد، (وليس بالضرورة كأشخاص تابعين يعيلهن الرجال). • الفصل بين دفع المعونة النقدية من جهة والمعايير التي لا ترتبط بصورة مؤكدة بحالة الفقر (مثلاً: الكشف الطبي). • الإقرار، في سياق محدودية فرص العمالة والتوظيف، بأن بعض الأسر لا تستطيع "أن تخرج، من خلال عملها، من دائرة الفقر".
برامج التغذية المدرسية التي تخدم المجتمعات المحلية الفقيرة	**برامج البعثات الجامعية للأسر الفقيرة**
• توسعة البرنامج مع التركيز على المدارس في مجتمعات أفقر الفقراء (من خلال تحديد جيوب الفقر).	• رفع مستوى الوعي حول البعثات، ومعايير الاستحقاق، إجراءات التقدم بطلبات الانتفاع. • إنشاء هيئة مستقلة بالنسبة لحق الاستئناف بحيث تجري معاملة جميع الفقراء على قدم المساواة.
تدريب مقدمي الخدمات الصحية للارتقاء بمهاراتهم	**برنامج للإسكان تنفذه وزارة التنمية الاجتماعية**
• تشكيل مجموعات من الزبائن/المنتفعين لدعم تطبيق ممارسات جديدة. • إشراك المنتفعين في متابعة آثار التدريب والأنظمة الجديدة. • ربط نظام المكافأة بالأداء، وخاصة فيما يتعلق بمدى رضى الزبائن.	• تحديد الآليات الكفيلة بعدم استبعاد من لا يملكون قطعة أرض من الحصول على المسكن. • التشاور مع الفقراء حول تصميم وتنظيم المساكن. • تبني تصاميم تلبي الاحتياجات والظروف المحلية. • استخدام قوى العمل والمواد المحلية لإنعاش الاقتصاد. • إشراك الفقراء في عمليات البناء "المساهمة بالجهد"[15] لتعزيز الإحساس بالانتماء وبالتملك، ولخفض درجة الاعتماد على أطراف أخرى. • تحديد الآليات الكفيلة بتخصيص الموارد لتغطية كلفة الصيانة. • الامتناع عن تقديم المساكن هديةً أو منحةً للفقراء: والتأكد من أنهم يسهمون بموارد عينية لهذا الغرض.

المصدر: تحليل من معهد الملكة زين الشرف التنموي، اعتمادا على نتائج جلسات التشاور مع الفقراء.

منتج، من أجل إيجاد دخل مستدام لجميع القادرين على العمل. وعبر تنفيذ المكونات الخمسة الرئيسية التي يضمها برنامج حزمة الأمان الاجتماعي، تحققت إنجازات كبيرة:[16]

1. المعونة العامة التي تستهدف الفقراء: إعادة هيكلة وتوسيع صندوق المعونة الوطنية.
   - مراجعة الإجراءات، ووضع برنامج للإصلاح يجري تنفيذه حالياً بموجب مشروع مكافحة الفقر.
2. تطوير ظروف معيشة الفقراء المادية والاجتماعية: مشروع البنية التحتية في المجتمعات المحلية.
   - استثمار ما يقارب 100مليون دينار (141 مليون دولار) في مشروعات تطوير البنية التحتية في مختلف المحافظات، والقرى الفقيرة، ومخيمات اللاجئين وأماكن التجمع العشوائي. وتؤمن هذه المشروعات الوصول إلى الطرق الآمنة؛ وتمهيد الطرق وإنارتها، وتوزيع المياه الصالحة للشرب وإقامة خدمات الصرف الصحي بكفاءة. وتشمل البنية التحتية الاجتماعية بناء المدارس، والمراكز الصحية والمراكز الاجتماعية.
3. تشجيع المشروعات الصغيرة والمايكروية: مشروع تنمية المشروعات الصغيرة والمايكروية.
   - تقديم 82,000 قرض تصل قيمتها إلى 38 مليون دينار للمنتفعين من كافة المناطق.
   - تقديم التدريب على الأعمال والمشورة لـ 1,000من المبادرين بمشروعات صغيرة أو مايكروية، و85 من أصحاب الأعمال المتوسطة.
4. إيجاد وظائف منتجة: مشروع دعم التدريب والتشغيل.
   - توفير 6,000 فرصة عمل من خلال برنامج دعم التدريب والتشغيل.
5. تنفيذ مشروعات مدرة للدخل ومشروعات تلبي احتياجات الفقراء الآنية: التدخل المباشر والمشروعات الريادية.
   - استثمار 1.2مليون دينار في مشروعات تنموية شاملة في خمس مناطق مختارة.
   - استثمار 17 مليون دينار في مشروعات التدخل المباشر، تشمل مشروعات لإسكان الفقراء ومشروعات تنموية للمعوقين، وكذلك مشروعات إنتاجية متنوعة في مناطق "جيوب الفقر".

برنامج تعزيز الإنتاجية

أدرجت برامج حزمة الأمان الاجتماعي الناجحة في برنامج تعزيز الإنتاجية وتشعبت إلى ثلاثة مكونات رئيسية: مراكز تنمية المشاريع، برنامج تنمية تجمعات القرى الريفية، وتطوير البنية التحتية في المجتمعات المحلية. وتهدف هذه البرامج إلى:

- توسيع النطاق الجغرافي لبرامج الحد من الفقر والبطالة.
- إشراك القطاع الخاص وقطاع المنظمات غير الحكومية في إيجاد الوظائف وتوفير التدريب.
- الاستجابة للأولويات الملحة في مجالات التنمية الاقتصادية وتنمية المجتمعات المحلية.
- تشجيع تقديم الخدمات المالية محلياً في المديريات.
- تنمية البنية التحتية في المجتمعات المحلية كوسيلة لدعم مبادرات المشروعات الصغيرة.

ويلخص الإطار (4–4) أهم إنجازات برنامج تعزيز الإنتاجية تحت مظلة استراتيجية مكافحة الفقر. أما أهم الإنجازات الأخرى وحتى منتصف عام 2004 فهي كالتالي:

- إقامة 25 مشروعاً زراعياً مدراً للدخل وتسجيل 12 تعاونية جديدة ضمن برنامج تنمية تجمعات القرى الريفية.
- تأسيس 22 مركزاً من مراكز تعزيز الإنتاجية ساهمت في تأسيس وتوسيع 965 مشروعاً وبالتالي توفير 975 فرصة عمل جديدة.
- إعداد 350 دراسة جدوى لمشاريع نفذ منها 75٪ بنجاح:
  - 186 مشروعاً في مرحلة البحث عن تمويل.
  - تأسيس 70 مشروعاً.
  - تنفيذ 54 مشروعاً على مستوى البلديات.

وسيعرض الفصل الخامس من هذا التقرير بمزيد من التفصيل تحليلاً للآثار المحتملة التي تتركها البرامج المتصلة بتنمية المشروعات الصغيرة التي تستهدف الفقراء.

على الحكومة أن توفر بيئة داعمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

استُثمرت موارد جمة في برامج الإنتاجية الاقتصادية والاجتماعية

خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية

على الرغم من الإنجازات الملموسة التي حققتها برامج مكافحة الفقر، فمن الملاحظ أن هذه البرامج تميل إلى خدمة المجتمعات المحلية المستهدفة بالدعم تحديداً. ولذلك ينبغي إدراج البرامج الرامية إلى مكافحة الفقر والموجهة للفقراء ضمن السياق الأوسع لاستراتيجيات التخطيط الاقتصادي والاجتماعي على الصعيد الوطني. ويمكن للحكومة أن تحث الفقراء على الاعتماد على الذات وإخراج أنفسهم من دائرة الفقر عن طريق العمل. إلا أن الدولة هي المسؤولة، في نهاية المطاف، عن توفير بيئة مساندة لحفز التنمية البشرية من خلال السياسات والبرامج على المستوى الكلي. وتتجسد استراتيجية الحكومة لتشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر في "برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي للأعوام 2002–2004".

يتمثل الهدف الأول لبرنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي في إيجاد الإطار المؤسسي والتنظيمي الداعم لتيسير الاستثمارات المالية للقطاعين العام والخاص في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن تفعيل رأس المال الخاص عبر الإسراع في الخصخصة والاستثمار في المشروعات الوطنية الكبرى من أجل تحفيز النمو الاقتصادي. كما أن الاستثمارات العامة ستحسن من نوعية الحياة لجميع الأردنيين من خلال إدخال تغير نوعي في ميادين التعليم، والصحة، والتنمية الريفية، والإنتاجية الاجتماعية. ويلخص الإطار (4–6) أهم إنجازات برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي وخاصة تلك التي تركز على احتياجات واهتمامات الفقراء. ومن المؤمل أن تؤدي عملية الاستثمار الواسعة في البنية التحتية في مجالات التعليم والصحة والمياه – والتي ينبغي أن تتلازم مع الاستثمار في نوعية الخدمات – إلى تحقيق محصلات إيجابية للفقراء.

ويبين الجدول (4–1) أنه تم انفاق 298.31 مليون دينار (421.3 مليون دولار) ضمن هذا البرنامج الطموح، أي ما يعادل 57٪ من التمويل المرصود. وتمثلت أعلى نسبة إنفاق في قطاع التعليم العالي والإنشاءات والمياه، استثمر معظمها في إنشاء البنية التحتية وتوفير الأجهزة اللازمة. في حين حقق قطاع الإطار المؤسسي والرقابي والتنظيمي أدنى نسبة إنجاز وهو القطاع الأكثر تحدياً.

إن برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي 2002–2004 قد استفاد من الدعم المؤسسي القوي الذي قدمته وزارة التخطيط والتعاون الدولي. غير أن ثمة إقراراً منذ البداية بأن البرنامج كان عالي الطموح، وأن تنفيذه سيواجه بعض التحديات، مما يتطلب التزاما دائماً من جميع الأطراف المشاركة بالمضي قدماً في برنامج عملي:

- متكامل بشكل فاعل ويحفز التنسيق بين الجهات المعنية.
- يوضح الترابط بين الأنشطة والمخرجات والأهداف والغايات العامة.
- يوجد التناغم بين جميع الهيئات المشاركة.
- يقدم الحوافز على المناقلات الداخلية للموازنات.[17]

الجدول 4 – 1

برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي : الميزانية المرصودة والإنفاق الحقيقي حتى شهر أيار 2004 (مليون دينار)

الاستثمار حسب المحور/القطاع	المرصود	الفعلي	الفعلي (٪)
تنمية الموارد البشرية	127.880	79.424	62.1
التعليم العام	51.371	25.332	49.3
التعليم العالي	35.097	28.850	82.2
العمل والتدريب المهني	31.853	21.128	66.3
الثقافة والشباب	9.559	4.114	43.0
الخدمات الحكومية الأساسية	218.058	135.523	62.1
المياه والصرف الصحي	70.858	50.514	71.3
الصحة	17.350	5.000	28.8
الإنشاءات	97.050	74.850	77.1
الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	20.700	1.751	8.5
النقل	8.200	1.718	21.0
الدفاع المدني	3.000	1.400	46.7
الطاقة	0.900	0.290	32.2
تنمية المحافظات ومكافحة الفقر	148.009	82.864	56.0
تنمية المحافظات	77.345	47.100	60.9
التنمية الاجتماعية	56.800	32.551	57.3
الشؤون البلدية	3.224	1.177	36.5
الزراعة	7.410	0.105	1.4
السياحة والآثار	2.930	1.928	65.8
البيئة	0.500	0.003	0.6
الإطار المؤسسي والرقابي والتنظيمي	29.190	0.500	1.7
الجهاز القضائي	3.190	0.000	0.0
الصناعة	6.000	0.500	8.3
منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة	20.000	0.000	0.0
المجموع	523.337	298.311	57.0

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي 2004

الإطار 4 – 6

الإنجازات الرئيسية ضمن برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي 2002–04 وآثارها على الفقراء (أيار 2004)

التعليم	المياه والصرف الصحي
• إنشاء 6 مدارس جديدة و374 صفاً مدرسياً جديداً. • افتتاح 3 مديريات التعليم في محافظات مختلفة. • تأسيس 200 حضانة أطفال خاصة في المناطق الريفية النائية التي تتسم بمحدودية خدمات القطاع الخاص. • توفير أجهزة وأنظمة تقانة المعلومات في 2250 مدرسة (القطاع العام). • خفض نسبة عدد الطلاب لكل حاسوب من 43 إلى 15 طالباً. • تدريب 43000 معلم للحصول على شهادة القيادة الدولية في الحاسوب. • تطبيق نظام إدارة الجودة التعليمية. • البدء بتطوير المناهج والمواد التعليمية. • إلغاء نظام الفترتين في مدارس المجتمعات المحلية ذات الدخل المتدني في خمس محافظات.	• بناء أنابيب جديدة (منطقة اللجون) بكلفة 27.4 مليون دينار (38.7 مليون دينار) لتزويد منطقة عمان والكرك بـ 17.5 مليون متر مكعب من المياه سنوياً. • توفير18 مليون متر مكعب إضافية من المياه من خلال محطة تنقية أبو زيجان. • إغلاق 110 بئر غير قانوني. • يحصل 99٪ من السكان حالياً على خدمات المياه. • زيادة نسبة السكان الذين يحصلون على خدمات الصرف الصحي من 55٪ إلى 60٪. • زيادة إجمالي مخزون المياه من 28 مليون متر مكعب إلى 218 مليون متر مكعب. • خفض معدل التسرب من المياه من 53٪ إلى 47٪. • زيادة المياه المتاحة من 235 مليون متر مكعب إلى 258 مليون متر مكعب.
التدريب المهني	**الصحة**
• إنشاء 11 مركز تدريب مهني. • تدريب 9300متدرب ضمن برنامج التدريب الوطني. • تحقيق زيادة سنوية 15٪ بالالتحاق بالتدريب المهني. • زيادة النساء المشاركات في برامج التدريب المهني بنسبة 49٪.	• توفير التأمين الصحي لـ600 ألف مواطن (منهم 350 ألف من ذوي الدخل المتدني). • تغطية نحو 90٪ من السكان بالتأمين الصحي. • توفير أجهزة للمراكز الصحية. • تأسيس 55 مركز صحي أولي وتطوير 5 مراكز صحية. • تأمين 52 سيارة إسعاف للمراكز الصحية في المناطق النائية.

المصدر: بتصرف عن بيانات وزارة التخطيط والتعاون الدولي 2004.

وتشير مراجعة الإنجـاز التي حققها برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي إلى أنـه "رغم نجاح البرنامج في تنفيذ أجـزاء مهمة من أجندة الإصلاح، فإن المسار العام لتقدم الإصلاح أبطأ مما هو متوقع."[18] وحددت عملية المراجعة العوائق التالية:[19]

- نقص التمويل من جانب المانحين.
- التأخر في استلام تمويل المانحين.
- قصور التخطيط والإدارة في بعض مؤسسات القطاع العام.
- الآثـار السلبية لعدم الاستقرار الإقليمي على القرارات المتعلقة بـالاستثمار.

فجوات التمويل

تبين مراجعة برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي أنه في سياق العجز المالي، يتمثل واحد من القيود الرئيسية في فعالية خطط التنمية الوطنية في الأردن في اعتمادها على توفر التمويل من جانب المانحين.

إن فجوة التمويل والتأخير تؤثر على تكامل خطة التنمية. وثمة مخـاطر مـن أن عناصر الخطة التي تلبي اهتمامات المانحين فقط هي التي سيجري تنفيذها. وينطوي الاعتماد على مساعدات التنمية في المدى البعيد على مخاطر تتمثل في تضعضع الملكية الوطنية وتضرر المنهجية المتكاملة المنـشودة. وتسعى خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006، والتي تبنتها الحكومة الأردنية في أيار 2004، في أهدافها الطموحة إلى "التخلص من الاعتماد المكثف على المعونة الخارجية" بغرض "التخفيف من احتمال تعرض الخطة وتأثرها بالعوامل الإقليمية الخارجية"[20]. وعلى هذا الأساس، تهدف الحكومة إلى استثمار ما مجموعه 3147.5 مليون دينار (4476 مليون دولار) بفجوة تمويل صغيرة نسبية تقارب 28٪ كما يظهر الجدول (4–2)[21]، في تمويل الإصلاحات المقبلة عن طريق الجمع بين:

- زيـادة عائدات الضريبة نتيجة للاستثمارات والإصلاح.
- وفر إضافي نتيجة لإعادة هيكلة الموازنة.
- تزايد الوفر نتيجة لتخفيض الدين/وانخفاض خدمة الدين.

إن خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006 لا تشير بوضوح إلى كيفية تبني منهجية فعّالة مساندة للفقراء. وثمة افتراض بأن المنافع التي تتغلغل في ثنايا الخطة ستصل في نهاية الأمر إلى الفقراء. ولهذا، فإن من المطلوب تقوية مؤسسات الحكم الأساسية، وتوضيح أوجه

على المخرجات الاقتصادية أن تكون مقبولة من المواطنين كافة

إن التقدم العام لعملية الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي أبطأ مما هو مرغوب فيه

الجدول 4 – 2

المتطلبات المالية للبرامج التنموية في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006 (مليون دينار)

المحور	2004	2005	2006	المجموع
تنمية الموارد البشرية	156.8	133.1	130.6	420.5
الخدمات الحكومية الأساسية	690.9	658.9	543.1	1892.9
تنمية المحافظات ومحاربة الفقر	204.0	197.7	195.4	597.2
الإصلاح المؤسسي والتنظيمي	79.3	83.2	74.4	237.0
مجموع الاستثمار العام المطلوب	1131.1	1073.0	943.3	3147.5
الموازنة الرأسمالية للإنفاق	0.00	300.0	300.0	600.0
التمويل المتوافر	842.9	441.1	322.3	1606.3
التمويل الإضافي المتوقع	50.0	0.0	0.0	50.0
اجمالي التمويل المتوفر	892.9	741.1	622.3	2256.3
العجز	238.2	331.8	321.1	891.2

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2004

الترابط بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، مع ترسيخ التكامل بين مبادرات التنمية المختلفة لضمان التنسيق التام بين الجهود الهادفة إلى تحقيق الأهداف المشتركة.

ويمكن ضمان انتفاع الفقراء من التدخلات الرئيسية المندرجة ضمن الخطة من خلال التركيز على احتياجات الفقراء الخاصة. ويعرض الإطار (4–7) بعض المقترحات.

وتؤكد توصيات البنك الدولي[22] الخاصة بالمنطقة أهمية التأكد من أن المحصلات الاقتصادية ستكون مقبولة لدى جميع المواطنين. ويشمل ذلك احترام حقوق العمال واستحقاقاتهم وتشجيع قيم "العمل اللائق". ويمكن لنقابات العمال أن تلعب دوراً حيوياً في تخفيف الفقر من خلال تعزيز مقاييس الصحة والسلامة أثناء العمل، وتعميق الوعي بممارسات العمل الجيدة والمساعدة على فرض التعليمات الخاصة بالحد الأدنى للأجور. وتقوم نقابات العمال في كثير من الدول بدور ريادي في تنمية برامج التدريب المهني وتطوير قدرات المستجدين. ومن الضروري القيام بهذه التدخلات للتأكد من أن النمو الاقتصادي لا يتم على حساب الفقراء عندما يدخلون سوق العمل.

التطبيق الفعّال لعملية إصلاح القطاع العام يؤدي إلى تحقيق مكاسب هامة للفقراء

الخدمات العامة للفقراء

يعتمد الفقراء في الأردن على الخدمات الأساسية التي تقدمها الحكومة في مجالات الصحة، والتعليم، والرعاية الاجتماعية والمعونة النقدية التي تمثل الأساس الذي يقوم عليه رفاه العيش. وعلى الرغم من الاستثمارات الكبيرة التي تقوم بها الحكومة في توفير هذه الخدمات، فإن الفقراء الذين جرى التشاور معهم لأغراض هذا التقرير يوجهون النقد للأساليب التي تؤدى بها هذه الخدمات، ويلاحظون العقبات التي تعرقل وصولهم إليها، وتفاوت الجودة في تقديم الخدمات والنتائج النهائية المتواضعة. ويوصي هؤلاء بضرورة تصميم الخدمات بحيث تلبي احتياجاتهم بكفاءة وفعالية، وبأسلوب يحترم كرامتهم. ويتطلب ذلك استثماراً يستهدف بناء قدرات الأجهزة التنفيذية المعنية بتقديم الخدمات للفقراء.

وخلال العامين الماضيين، شرعت الحكومة في تطبيق سلسلة من الإصلاحات في منظومة واسعة من أجهزة القطاع العام، جمعت فيها المبادرات التي قامت بها الوزارات المختلفة في برنامج واحد مشترك. وتقترح عملية الإصلاح هذه منهجية جديدة تجاه تقديم الخدمات، مع التأكيد على أن المواطنين هم محورها، وعلى النتائج الأخيرة لها مثلما تؤكد على أهمية الشفافية في الحكم والإدارة. وهناك التزام واضح في منهجية الإصلاح هذه بالمشاركة في عملية التشاور: "إن رضى الزبائن، وما يقدمونه من معلومات وتغذية راجعة، ينبغي أن تكون هي الأساس لتحسين الأساليب التي تؤدي بها المؤسسات مسؤولياتها".[23] وهذه العبارة تجسد الدعوة التي أطلقها جلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين:

"فهذه المؤسسات وضعت لتقدم للمتعامل معها من المواطنين والمستثمرين الخدمة التي يرغبون في الحصول عليها وبطريقة حضارية متميزة تعكس إرثنا وهويتنا العربية والإسلامية التي قامت على حسن التعامل والمودة وإتقان العمل والأداء".[24]

إن من المزايا الأساسية لعملية الإصلاح مطالبة الأجهزة كافة بوضع خطط استراتيجية واضحة، وتحديد رؤيتها، وقيمها وأهدافها الاستراتيجية. بحيث تكون هذه الوثائق متاحة من خلال الحكومة الإلكترونية ليطلع عليها جمهور المواطنين، وهي تمثل الأساس الذي يجري بموجبه تقييم الأداء. ويتضح التزام الحكومة بعمليات التخطيط الشفافة والتشاركية في المشاورات التي أجريت عند رسم خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006. فقد دعي أكثر من 500 من الشركاء من مجلس الأمة، والحكومة، والمجتمع المدني، والقطاع

الإطار 4 – 7

العناصر الرئيسية في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006 والقضايا التي يجدر النظر فيها لضمان محصلات أكثر إيجابية للفقراء

مبادرات التعليم التي تهدف إلى:	يمكن تحقيق المزايا المعززة للفقراء عند:
التحول في القطاع التعليمي لتلبية فرص العمل المستجدة تحت مظلة الاقتصاد القائم على المعرفة (إصلاح التعليم وتوجيهه إلى اقتصاد المعرفة) الذي يضم أربعة مكونات متكاملة تهدف إلى:	• تجنب نظام الفترتين حتى لا تتدنى الاحتياجات التعليمية للفقراء لتقتصر على الكفاءات المطلوبة للأعمال اليدوية غير الماهرة. • إجراء تقييم أكثر واقعية لجدوى إعادة التوجه إلى الاقتصاد القائم على المعرفة، على أن يؤخذ بالاعتبار السياق الإقليمي الذي يتسم بقابلية التعرض للأزمات، والفرص المحدودة للهجرة داخل المنطقة.
إعادة توجيه الأهداف التي تنطوي عليها السياسات والاستراتيجية التربوية من خلال الحكم الصالح والإدارة: بما في ذلك إصلاح إدارة العملية التربوية لتلبية احتياجات المنتفعين، ولنقل الصلاحيات والمسؤوليات إلى الهيئات الإقليمية المحلية، بما فيها المدارس.	• إعلاء صوت الأهل والأخذ برأيهم في السياسات التعليمية المحلية. • قيام المجموعات المحلية من المستخدمين بدورها لضمان الحكم الصالح. • رقابة البلديات (المنتخبة ديمقراطياً) على نوعية الخدمات التعليمية المقدمة على المستوى المحلي. • استقصاء اتجاهات الأهل تجاه التعليم في المناطق التي تتراجع فيها معدلات الالتحاق بالمدارس (مثلاً: الزرقاء)، وأخذها بالاعتبار.
التحول في البرامج والممارسات التعليمية لتحقيق محصلات التعليم ذات الصلة باقتصاد المعرفة، بما في ذلك إصلاح المناهج وإدخال أساليب جديدة للتعلم تتضمن البحث، والتفكير النقدي، والإبداع والتميز .	• تبني استراتيجيات عريضة القاعدة للتعلم من أجل تسليح الطلبة بالمهارات الحياتية ومهارات السوق على حد سواء. • دمج النوع الاجتماعي في جميع الخدمات التعليمية لضمان الإنصاف والمساواة وتحقيق "حرية الخيار الشخصي". • اتباع المنهجية المبنية على الحقوق في التعليم، بما يكفل تنمية روح المواطنة المسؤولة الفعالة والإنصاف والعدالة للجميع.
دعم توفير بيئات التعلم النوعية المادية: تقليل ازدحام الفصول، واستبدال المباني غير الآمنة، وتطوير المرافق.	• إعطاء أولوية الدعم للمدارس التي تخدم "جيوب الفقر". • إعطاء أولوية لإلغاء نظام التعليم على فترتين في المجتمعات المحلية الفقيرة. • فتح أبواب المرافق التربوية (مراكز تكنولوجيا المعلومات) أمام المجتمعات المحلية.
تحفيز الاستعداد للتعلم من خلال التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة.	• دمج النوع الاجتماعي في جميع جوانب التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة لفتح المجال أمام البنات والأولاد لتحقيق "حرية الاختيار"، ولإزالة العقبات التي تحول دون تمتعهم بحقوقهم كاملة وبتجسيد قدراتهم الذاتية. • وضع الآليات المطلوبة لتعزيز مشاركة الأهل.
مبادرات التدريب المهني والفني الهادفة إلى:	**يمكن تحقيق المزايا المعززة للفقراء عند:**
ربط التدريب المهني باحتياجات السوق.	• التدريب يؤدي فعلاً إلى إيجاد فرص أوسع للعمل اللائق.
تشجيع التدريب القائم على الكفاءة الذي ينمي المهارات المطلوبة في السوق.	• عدم اقتصار دور السوق على استيعاب المستخدمين في الأعمال اليدوية (واقتصار التدريب على التشديد على الانضباط شبه العسكري).
مبادرات الصحة الرامية إلى:	**يمكن تحقيق المزايا المعززة للفقراء عند:**
وضع سياسة وطنية شاملة للرعاية الصحية.	• إعطاء أولوية لاحتياجات الفقراء الذين لا يمكنهم التوجه إلى القطاع الخاص.
الارتقاء بتقديم الرعاية الصحية الأولية.	• إعطاء أولوية للخدمات النوعية المقدمة للفقراء. • الأخذ برأي الفقراء المتعاملين مع مراكز الرعاية الصحية في القرارات المتعلقة بالخدمات المحلية. • تقديم مراكز الرعاية الصحية الأولية لخدمات تناسب الاحتياجات المحلية (مثل ساعات الدوام، الموظفين، الخدمات، والعيادات المتنقلة).
تحسين وتوسيع تغطية التأمين الصحي.	• حماية الفقراء من خلال توسيع مجال التأمين الصحي. • تخفيض الكلفة الخفية للرعاية الصحية.
تطبيق اللامركزية في إدارة المستشفيات العامة ومراكز الرعاية الصحية.	• الأخذ برأي المجتمعات المحلية في التخطيط المحلي للرعاية الصحية (وخاصة في مجال الطب الوقائي). • تكون الخدمات اللامركزية مسؤولة أمام هيئات محلية وأمام الإدارة المركزية في الوزارة. • تشجيع الاستخدام واستقطاب العاملين محلياً من أجل إنعاش الاقتصاد المحلي وتنمية الالتزام.
الاستثمار في البنية التحتية للمرافق الصحية في المناطق النائية لتحسين التغطية وإمكانية الحصول عليها.	• تحسين الوصول إلى وسائل النقل. • توافر الموظفين والتجهيزات.
تقديم الحوافز لاجتذاب الموظفين الأكثر كفاءة إلى مراكز الصحة الأولية.	• إشراك المجتمعات المحلية في المساعدة على استمرار بقاء الموظفين في مجتمعهم. • استخدام الموظفين المحليين والارتقاء بتدريبهم. • تحقيق المساواة في التوظيف وتنمية الموارد البشرية حسب النوع الاجتماعي.
مبادرات البنية التحتية المادية التي تستهدف:	**يمكن تحقيق المزايا المعززة للفقراء عند:**
توسيع شبكات الطرق الريفية والزراعية لربط المجتمعات المحلية النائية.	• إزالة العقبات أمام حركة المواصلات. • توافر أنساق النقل العام بكلفة مقبولة. • تطبيق مقاييس الخدمة النموذجية على مؤسسات تشغيل وسائل المواصلات المخصخصة لضمان وصول شبكة النقل إلى الأماكن النائية. • تقريب الخدمات من الناس، وتيسير انتقال الناس إلى مراكز الخدمة (الخدمات الصحية المتنقلة).
تطبيق الخصخصة على قطاع توليد وتوزيع الكهرباء.	• تحديد الأسعار بحيث تنخفض الكلفة على المستخدمين الفقراء. • إيجاد نظام مرن لدفع الفواتير يسمح للفقراء بتسديد ديونهم بصورة أكثر فعالية. • قيام أجهزة الرقابة بمتابعة آثار الخصخصة على الوصول إلى الخدمات وكلفتها بالنسبة للفقراء.

إزالـة جميع أنـواع الدعم من أجل إصلاح التشوهات التي طرأت على السوق.	• التعويض عن زيادة كلفة الخدمات عند تحديد الحد الأدنى من الأجور وتقدير المعونة النقدية وعند التفاوض بشأن زيادة الأجور.
الاستثمار في تقانة المعلومات تمهيداً لاستحداث الحكومة الإلكترونية.	• تزويد الأفراد الذين لا إلمام لديهم بالثقافة الرقمية بأنظمة للإحالة لا تعتمد على بيانات تقانة المعلومات. • تنمية الحوار وجهاً لوجه بين مقدمي الخدمات من جهة والزبائن/المواطنين من جهة أخرى.
مبادرات قطاع المياه	**يمكن تحقيق المزايا المعززة للفقراء عند:**
تعزيز دور القطاع الخاص في توزيع المياه وتقديم خدمات المياه والصرف الصحي.	• النص في شروط الخصخصة على مقاييس نوعية تؤمن حصول الفقراء على الماء بكلفة تكون في حدود قدرتهم. • قيام هيئات مستقلة للرقابة بتمثيل مصالح المستهلكين.
تحديث أنظمة الري في وادي الأردن.	• إعطاء أولوية لحصول صغار المزارعين على المياه وتقديم الحوافز لتحقيق استخدام المياه بكفاءة للزراعة (مثلاً: الزراعة الأصيلة المستدامة).
إعادة هيكلة معدلات الرسوم على المياه، والري، والصرف الصحي.	• وضع الآليات الكفيلة بخفض الرسوم على صغار مستهلكي المياه. • تقديم الحوافز المالية لمستخدمي المياه الذين يقومون بإعادة التدوير وباستخدام المياه الرمادية (المياه المستعملة ما عدا مياه الصرف الصحي).
إيجاد حلقات الوصل مع وزارة الزراعة (حصتها 60% من المياه) من أجل ترشيد استعمال المياه للأغراض الزراعية.	• تشجيع طرق الزراعة المستدامة التي تتميز بالكفاءة في استخدام الماء مثل الزراعة الأصيلة المستدامة. • تشجيع نظم الحصاد المائي وإعادة تدوير المياه. • تشجيع الزراعة الصغيرة لأغراض الاكتفاء الذاتي من الحاجات الغذائية.
إقامة هيئة مستقلة لإدارة المياه لضمان الكفاءة وتخصيص الموارد المائية.	• تطبيق الالتزام بالقوانين بصورة منصفة والحيلولة دون اللجوء "الواسطة".
مبادرات التنمية الريفية ومكافحة الفقر الرامية إلى:	**يمكن تحقيق المزايا المعززة للفقراء عند:**
تنفيذ مشروعات التنمية الاقتصادية المستدامة المتكاملة لتنمية المجتمعات المحلية في كل محافظة وتنمية المجتمعات المحلية المتكاملة.	• الاستنارة بالمعرفة المحلية في عملية تصميم المشروعات. • عدم استثناء الفقراء من منافع المشروع بدعوى افتقارهم إلى موارد يسهمون بها (ولا سيما في الجمعيات التعاونية الكبيرة). • تقوية الأطر المؤسسية بصورة كافية لضمان الاستدامة بعد انحسار الدعم عن المشروع.
تشجيع تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة من خلال تقديم الخدمات المالية وغير المالية.	• إجراء تقييم لآثار قطاعي المشروعات الميكروية/مؤسسات التمويل المايكروي، والاستفادة من الدروس المستخلصة في إعادة تصميم البرامج. • سعي مقدمي القروض لخفض المديونية.
التمويل المباشر من القطاعين العام والخاص للبنية التحتية الاجتماعية.	• استرجاع الكلفة لا يشكل الحافز الرئيسي لاهتمام الشركاء من القطاع الخاص.
حماية الموارد الطبيعية.	• حماية حقوق الملكية العامة (والوصول إلى المراعي ومجموعة واسعة من الموارد) لصالح الفقراء. • يمكن أن يكون الفقراء قيمين نشطين على البيئة بدلاً من استبعادهم. • التوازن بين حقوق النسق البيئي وحقوق الفقراء.
تحسين وصول المزارعين الجدد للأراضي القابلة للزراعة.	• اتباع المزارعين الجدد لأساليب الزراعة المستدامة. • إعطاء أولوية لصغار المزارعين الذين يستخدمون أساليب تتطلب الاستخدام المكثف للأيدي العاملة.
وضع الآليات الكفيلة بمشاركة المجتمعات المحلية في جميع مراحل المشروع لضمان تحقيق التنمية المحلية.	• تقديم الدعم لضمان إبداء الرأي من جانب الفقراء والمهمشين والشباب والمبعدين. • دمج عمليات التدقيق المساندة للفقراء وللنوع الاجتماعي ضمن عملية التخطيط التنموي على المستوى المحلي.
تطوير المزايا المقارنة لكل واحدة من المحافظات، ولا سيما في مجالات السياحة، ودعم الزراعة، والخدمات.	• الإقرار بقابلية تأثر استراتيجيات سبل المعيشة المرتبطة بالسياحة بالأزمات. • تمكين صغار العاملين المحليين في قطاع السياحة المحلية من المنافسة مع الشركات السياحية الكبرى في عمان.
إعادة هيكلة البلديات، وبناء القدرات فيها وتخويلها بأدوار أكبر في دعم الجهود الرامية إلى الحد من الفقر.	• انتخاب هيئات الحكم المحلي واعتبارها مسؤولة أمام ناخبيها. • تفويض البلديات بمسؤوليات أكبر للعمل من أجل تحسين الوصول إلى الخدمات النوعية (وخاصة في مجالي الصحة والتعليم).
تنمية الروح الإنتاجية بين الفقراء/المتعطلين من خلال التدريب، ودعم المشروعات الميكروية والصغيرة.	• الإقرار بالفجوة القائمة في مجال التشغيل والتوظيف: إن توفير ما يتجاوز أربعين ألف وظيفة جديدة في السنة في المدى القصير لا يمثل هدفاً واقعياً. • تحديد فرص المشاركة المجتمعية المنتجة لمن لا يستطيعون الحصول على الوظيفة.
مبادرات الإصلاح المؤسسي/الهيكلي التي تستهدف:	**يمكن تحقيق المزايا المعززة للفقراء عند:**
إعادة هيكلة الموازنة وضمان الانضباط المالي.	• إعطاء أولوية لخلق التوازن بين الميزانيات والموارد المخصصة للإنفاق المساند للفقراء.
تخفيض مستويات الإنفاق الحالي من خلال إصلاح القطاع العام وخفض حجم القوى العاملة فيه.	• تصميم الخدمات لتلبية احتياجات الأيدي العاملة في القطاع العام. • تمكين الفقراء من تقييم أداء الخدمات العامة. • حماية موظفي الحكومة من أفراد الأسر الفقيرة من التسريح.
تطوير أداء النظام القضائي والأجهزة الإدارية.	• معالجة موضوع الكلفة بحيث لا تكون عائقاً في سبيل الوصول إلى القانون. • معاملة الأجهزة الإدارية لجميع الزبائن على قدم المساواة.
ضمان حرية التعبير في وسائل الإعلام.	• تمتع وسائل الإعلام بالاستقلال والحرية من التدخل السياسي. • قيام وسائل الإعلام بتغطية القضايا التي تهم الفقراء والتعبير عن وجهات نظرهم بصورة محبذة.
إزالـة الانحرافات في السوق وتوفير الفرص للصناعة المحلية لدخول الأسواق غير التقليدية.	• تجاوب الصناعة المحلية بسرعة مع الفرص المستجدة. • الحيلولة دون تضرر الصناعة المحلية من جراء استيراد السلع ذات الأسعار المنخفضة.

المصدر: العناصر الرئيسية للخطة من وزارة التخطيط والتعاون الدولي. أما المقترحات الرامية إلى تقوية المنهجية المساندة للفقراء فهي من إعداد معهد الملكة زين الشرف التنموي اعتماداً على البحوث التي أجريت للتقرير الوطني للتنمية البشرية

الإطار 4 – 8

الموازنات والمساءلة

للمضي قدماً، ينبغي على الحكومات أن تربط الأداء الاقتصادي بنوعية الحكم. وعليها أن تضع الآليات الخاصة بسيادة القانون، التي تضمن لها المساءلة والشفافية، بما في ذلك السياسة النقدية ووضع الميزانية، لتمكين المواطنين من فحص أداء الحكومة وتحميل المسؤولين مسؤولية ما يقومون به من إجراءات.

المصدر: البنك الدولي – الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (مينا) 2003

الخاص، وتم تزويدهم بالخطط والميزانيات المفصلة للدوائر التنفيذية، لإبداء الرأي فيها قبل وضع الخطة في شكلها النهائي. وهذه العملية تمهد الطريق لمشاركة أكثر نشاطاً من جانب المجتمع المدني في مجال الدعوة إلى استثمارات مساندة وداعمة للفقراء.

إن المبادرات المرتبطة بعملية إصلاح القطاع العام توفر الفرصة لمزيد من المشاركة الفعالة من قبل المجتمع المدني. كما أن جائزة جلالة الملك عبدالله الثاني للتميز تمثل إطاراً لتقييم الخدمة العامة وتقديم الحوافز للأفراد وللدوائر ذات الأداء المتميز. والأجهزة التي تقدمت لجوائز عام 2003 هي الدوائر التي تقدم الخدمات لقطاع الأعمال بشكل رئيسي،[25] والتي كانت قد تلقت مساعدات فنية كبيرة. وستكون جميع الجهات الحكومية المقدمة للخدمات في الأردن مطالبة في السنوات المقبلة بالخضوع لهذا التقييم، وبتحسين أدائها. وتدعو الحاجة إلى توفير استثمارات إضافية في الأجهزة التنفيذية مثل وزارات الصحة، والتعليم، والتنمية الاجتماعية والزراعة ليتمكن الفقراء من الانتفاع من مستوى جودة الخدمات المقدمة لفئات المجتمع الأخرى.

هناك من المؤشرات ما يدل على أن هذا البرنامج قد بدأ بالفعل بحفز الأجهزة التنفيذية على إعادة التفكير في عملياتها التشغيلية (الإطار 4–8). وتمثل الجوائز منبراً عاماً تستطيع المنظمات غير الحكومية المعنية بقضية التنمية أن تبادر بالمشاركة

الإطار 4 – 9

خدمة المتعاملين في الدوائر الحكومية

"ذهبت إلى وزارة العمل مؤخراً وسلموني استمارة طلبوا مني تعبئتها حول ما إذا كان قد تم التعامل مع معاملتي بكفاءة وفعالية، وعن المدة التي انتظرت خلالها إنجاز هذه المعاملة. وسألني المدير هناك أيضاً في أي مرتبة أضع دائرته قياساً على الوزارات الأخرى. كان هناك عنصر المنافسة الصحية. وهذا شئ جديد تماماً. ولا أتصور أن ذلك كان سيحدث قبل سنتين."

المصدر: محام من المركز الوطني لحقوق الإنسان، تعليق عابر

فيه وإبداء رأيها حول مدى تلبية الدوائر الحكومية لاحتياجات الفقراء. كما أن فرصة المشاركة تتطلب إظهار مدى تلبية أنظمة الدوائر الحكومية وإجراءاتها لاحتياجات المتعاملين معها ومستوى رضاهم، ومدى إزالة البيروقراطية في الإجراءات، وتقديم السلع والخدمات ذات الجودة العالية. وتتضمن التدخلات النموذجية الكفيلة بالتركيز على مساندة الفقراء ما يلي:

- تشكيل مجموعات من المتعاملين للتعاون مع مقدمي الخدمات المحليين (المنتفعين من الخدمات الصحية، مجالس الآباء...) للمطالبة بتحسين نوعية الخدمات المقدمة للفقراء.
- طرح الآراء في مراكز التميز حول الأداء الجيد والأداء الضعيف من جانب الوزارات الرئيسية التي تخدم الفقراء.
- الدعوة لحضور دائم في الهيئات التي تكلف بالمراجعة والتقييم، من أجل المساعدة في تصميم مقاييس الأداء.
- وضع برنامج وخطة عمل للمنظمات غير الحكومية لدخول القطاعات ذات الأولوية والمطالبة بالإصلاح من خلال نظام التغذية الراجعة.
- جمع المعلومات على الصعيد المحلي حول الفجوات في تقديم الخدمات، وإبلاغ الوزارات المعنية بأمرها، ومتابعتها.
- تحفيز موظفي الحكومة بتيسير وصولهم إلى برامج التدريب التي تقدمها المنظمات غير الحكومية وإلى فرص التدريب التي يمكنهم تقديمها.
- المطالبة باتباع المنهجية القائمة على الحقوق، والإنصاف في تقديم جميع الخدمات، من خلال الدعوة، على سبيل المثال إلى دمج النوع الاجتماعي في استراتيجيات الموارد البشرية.
- الاعتراف علناً بالممارسات الأفضل والمطالبة بتكرارها.

وتكون برامج إصلاح القطاع العام أكثر نجاحاً عندما تأتي المطالبة بثقافة المساءلة والحكم الصالح من جانب المواطنين أنفسهم.[26] وقد شاعت هذه الثقافة، إلى حد ما، في الوزارات التي تخدم قطاع أصحاب الأعمال. ويكمن التحدي حالياً في توجيه الضغوط المساندة للفقراء، للتأكد من أنهم يفيدون إفادة كاملة من إصلاح القطاع العام.

ينبغي على المنظمات غير الحكومية أن تبادر بالمشاركة في عملية الإصلاح وبالدعوة لمساندة الفقراء

الإطار 4 – 10

دمج النوع الاجتماعي في عملية التخطيط الوطني

شجعت الحكومة الأردنية على دمج النوع الاجتماعي للمرة الأولى في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 1999–2003. وقامت إحدى الدراسات التي جرت لتقييم هذه التجربة بتحليل كل من نتائج الخطة والإجراءات المتخذة لإعدادها. ونتيجة لهذه المبادرة، تبين أن أكثر من 25% من الأعضاء المشاركين في اللجان القطاعية المخولة بإعداد الخطة الخمسية كانوا من النساء – وهي نسبة غير مسبوقة على الإطلاق.

وحدد التقييم وسائل عديدة يمكن أن تصبح بها عملية التخطيط في المستقبل أكثر وعياً لقضايا النوع الاجتماعي وأكثر إنصافاً للجميع. كما تشير الدراسة إلى أن تبني هذه المنهجية قد دفعت واضعي السياسات إلى الإقرار بأن قضايا المرأة لا يمكن معالجتها بمعزل عن التخطيط الوطني بل ينبغي اعتبارها جزءاً لا يتجزأ منه .

وينبغي أن تتكرر مثل هذه العملية في المنظومة الراهنة من الخطط الاقتصادية والاجتماعية لضمان تلبية معالجة الاحتياجات المرتبطة بالنوع الاجتماعي من الوجهتين الاستراتيجية والعملية. كما أن هذه العملية ستضع الأساس لإعداد الميزانيات المرتبطة بالنوع الاجتماعي في المستقبل.

المصدر: غوشه 2002

تكون المطالبة بالمساءلة أكثر وقعاً وفعالية عندما تأتي من المواطنين

إن وجود قطاع عام كفؤ وفعال يضع مصلحة المواطنين في بؤرة اهتمامه ويكرس جهوده لتقديم الخدمة العامة يمكن، بمجرد تقديمه للخدمات النوعية في مجال الرعاية الصحية والتعليم النوعية، أن يؤدي إلى تحسن كبير في مستوى المعيشة لدى الفقراء. غير أن إصلاح القطاع العام لن يكون وحده كافياً للتأكد من توافر الخدمات الأساسية الكفيلة بتلبية احتياجات الفقراء. ولا بد من القيام بتدخلات أخرى مساندة للفقراء مثل:

- العمل المنسق بين كافة الدوائر الحكومية لمعالجة الفقر باعتباره قضية ذات أولوية.
- وضع أهداف واضحة لبرامج مكافحة الفقر.
- الالتزام بالمتابعة والرقابة على التقدم تجاه الأهداف المتفق عليها.
- الانضباط المالي لضمان توافر التمويل لدى الحكومة.
- تخصيص الموارد الملائمة للاستثمار المساند للفقراء.
- إتاحة الفرص لعامة المواطنين للمشاركة في المساءلة.

التدقيق المساند للفقراء والنوع الاجتماعي يساعد متخذي القرار على مراعاة قضايا العدالة والاندماج

التخطيط المنسق

تطرح اللجنة التوجيهية الوطنية لمكافحة الفقر نموذجاً للتنسيق الوثيق بين الدوائر الحكومية لتطوير الاستراتيجيات المشتركة الكفيلة بتحقيق الأهداف العامة لمكافحة الفقر. وتتطلب مبادرات التنسيق هذه إعداد موازنة واضحة تلتزم فيها كل القطاعات بجدول أعمال مشترك لا تتجاوز فيه الموازنة سقفا معينا، وبأهداف واضحة، وبمراقبة الأداء. وتهدف عملية إصلاح الموازنة إلى جمع سائر الأجهزة التنفيذية المعنية التي يجري العمل على تنفيذها حالياً في بعض الوزارات ضمن نظام موحد. ومع مرور الوقت، يمكن التفاوض حول تبادل الخدمات بين الوزارات بهدف تحقيق الأهداف المشتركة المتفق عليها.

تشدد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006 على أن الانضباط المالي أمر جوهري لتحقيق النمو الذي يحتل فيه القطاع الخاص موقع الصدارة. كما أن الانضباط المالي ضروري بالنسبة للفقراء: إذ أنه يساعد على ضمان توفير التمويل لدى الدولة للاستثمار في الخدمات التي تلبي احتياجاتهم. وقد أدى العجز المالي في السنوات الأخيرة إلى خفض التمويل المتوفر لدى الدولة. ففي هذا الوضع، أصبح من المتعذر التجاوب مع شتى الأولويات التي يطرحها المواطنون وقطاع الشركات الخاصة، بما تحتويه من تضارب. وثمة خطر دائماً من أن تغفل مصالح الفقراء.

الانضباط المالي

يفترض الانضباط المالي بصورة مسبقة وجود إدارة مالية تتمتع بالكفاءة والحزم عند إعداد الموازنة. وساعد برنامج إصلاح الموازنة الراهن على إيجاد أنظمة تمكن وزارة المالية من تقدير العائدات الاقتصادية والنفقات، لوضع إطار مالي على المدى المتوسط 2004–2006. وخلال جلسات إعداد الموازنة في المستقبل، تكون سقوف الموازنة قد تحددت وأقرت لكل واحدة من الدوائر والأجهزة التنفيذية. ويجب أن يتم وضع الخطط في حدود الموازنة المخصصة، مع تحديد مرتبة الأهمية للمشروعات المنوي تنفيذها عند توفير التمويل.

وستحدد كذلك أهداف الأداء لتسمح بتقييم التقدم نحو الأهداف المتفق عليها. هذه عملية بطيئة تتطلب المزيد من التنسيق بين مختلف الأنماط والأشكال المنوالية للتخطيط.

التأثير في قرارات الموازنة

إن تطبيق الإجراءات الجديدة لإعداد الموازنة في جميع الدوائر الحكومية، سيجعل عمليات مناقلة التكاليف أكثر شفافية. وستكون الدوائر التنفيذية مطالبة بتحديد أولويات الاستثمار لديها. ومن نتائج ذلك أن المنظمات غير الحكومية المعنية بالتنمية ستتاح لها الفرصة للتأثير على تلك القرارات من خلال عمليات مثل التخطيط المجتمعي، وتحليل الموازنة المساند للفقراء. وينبغي تكرار عملية دمج النوع الاجتماعي في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 1999–2003 في الخطط القادمة، على الصعيد الوطني وعلى مستوى المحافظات والبلديات، مع مشاركة المجتمع المدني بدور أكثر فعالية (الإطار 4–9). وهذه التدخلات تجعل مقدمي الخدمات أكثر تركيزاً على مقتضيات العدل والمساواة ومراعاة لحقوق الفقراء واحتياجاتهم.

تحليل النفقات العامة

يساعد تحليل الموازنة المساند للفقراء في معرفة ما إذا كانت النفقات التي تساند الفقراء تحظى بالأولوية في سياق التنافس على التمويل. ويفترض هنا أن الفقراء ينتفعون بالدرجة الأولى من الخدمات الاجتماعية الأساسية، مثل الخدمات الأولية في مجالي التعليم والرعاية الصحية. غير أن هذه الخدمات لا تحظى دائما بالتمويل الملائم. لذلك فإن الاستثمار في تطوير نوعية الخدمات والتي يقدمها حالياً برنامج التطوير التربوي للاقتصاد المعرفي يعتبر ذا أولوية.

إن تعاهد 20/20 الذي صدر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يهدف إلى تقديم مجموعة من المقاييس والخطوط الإرشادية حول الإنصاف والكفاءة في تخصيص الموازنات والنفقات المرتبطة بالخدمات الاجتماعية الأساسية. وتعرف هذه الخدمات بأنها التعليم ما قبل الأساسي، والتعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية، وما يتشعب منها من قطاعات صحية فرعية.[27] ويكشف تحليل النفقات عن تخصيص موارد كبيرة للخدمات الاجتماعية الأساسية. غير أنه يبين كذلك أن 80% من الموازنة مخصص لرواتب الموظفين.[28] ولا يخصص إلا تمويل محدود للمجالات التي تتعدى الكلفة التشغيلية والنفقات الرأسمالية. ولا يسمح نمط الإنفاق هذا بتقديم أفضل النتائج للعملاء أو الزبائن الفقراء. ويزيد من الضغوط على نوعية تقديم الخدمات محدودية عدد الموظفين المهرة، ولا سيما في قطاعات التعليم والصحة. ويخلص تقرير 20/20 عن الأردن إلى القول بأن هناك فرصاً ضئيلة لزيادة مخصصات الموازنة للخدمات المساندة للفقراء للأسباب التالية:

- من المستبعد إعادة وضع أية مخصصات خارج الخدمات الإدارية أو الاقتصادية العامة.
- من المحتمل الإبقاء على مستويات الإنفاق العالية نسبياً في مجالات الدفاع والأمن العام، وذلك في سياق استمرار الوضع الذي يسوده القلق الاجتماعي السياسي على الصعيدين الإقليمي والمحلي.
- من المحتمل أن المكاسب الناجمة عن تخفيض تكاليف رواتب الموظفين نتيجة عملية الإصلاح ستستخدم في تلبية المطالب بزيادة الأجور.

ومن النتائج التي يخلص إليها تقرير 20/20 أيضاً أن الفرص الوحيدة للتوفير وتحويل المخصصات لاستثمارات مساندة للفقراء لا يمكن أن تتحقق إلا بتقليص الهدر ورفع مستوى الكفاءة. ومن الصعب أن يتحقق ذلك على الصعيد الوطني. إن محدودية فرص المناقلة بين بنود الموازنة تعني أن الدوائر التنفيذية ليس لديها حالياً من الحوافز ما يدفعها إلى إدارة مواردها بكفاءة. وقد يتيح تفويض الأجهزة التنفيذية المحلية بالمزيد من المسؤولية لاتخاذ القرار فرصة أكبر لتحقيق ذلك. وسيتناول الفصل الثامن هذه المسألة بمزيد من التفصيل.

وتدل خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006 على استمرارية التزام الحكومة الأردنية بالعمل على مكافحة الفقر، وتحقيق قدر أكبر من المساواة في توزيع عوائد التنمية. ومازال هناك مجال واسع لهذه المبادرات لتعزيز ملكية هذه البرامج على المستوى المحلي. وينبغي على الفقراء أنفسهم أن يكونوا قادرين على التأثير في الخطط التي تضعها الدوائر والأجهزة التنفيذية على مستوى

في سياق الانضباط المالي هناك مخاطرة بأن يتم إغفال احتياجات الفقراء

يجب تحديد أهداف واضحة لمتابعة مدى التقدم نحو تحقيق الأهداف المتفق عليها لمكافحة الفقر

تدعو الحكومة إلى تبني منهجية شفافة و تشاركية في عملية وضع السياسات

البلديات، وأن يتم تجميع هذه الخطط وإدراجها في تصميم الخطط المرسومة على مستوى المحافظات.

نتائج وتوصيات

إن الفقراء يريدون البناء على ما لديهم من موارد، والاستفادة من الفرص الجديدة لتطوير استراتيجيات سبل معيشتهم. وثمة مجالات عديدة يمكن أن تتعزز فيها هذه العملية من خلال تعديل السياسات والبرامج والممارسات المدرجة في استراتيجية مكافحة الفقر، وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة الأردنية قد أعربت بوضوح عن استعدادها لإشراك منظومة واسعة من الجهات والأطراف المعنية في تخطيط السياسات الوطنية. وتفتح عمليات الإصلاح على العموم منافذ لمشاركة قد تفضي إلى مكاسب كبيرة لصالح الفقراء، شريطة أن تطرح قضاياهم بشكل علني واضح، وأن تكون المؤسسات الحكومية قادرة على الاستجابة. ويستدعي ذلك أن تعمل الحكومة، والمجتمع المدني والفقراء سوياً، على تحقيق الأهداف المشتركة.

وسوف تتعزز آثار الإصلاح المساندة للفقراء إذا ما قامت المؤسسات الحكومية بما يلي:

- التزام الدوائر التنفيذية بقرارات إصلاح الموازنة وضمان الانضباط المالي.
- وضع الخطط من جانب الدوائر التنفيذية مع الالتزام بسقوف الموازنة وتوضيح أولويات تخصيص الموارد .
- تعيين ممثلين من المجتمع المدني في لجان التخطيط، والتنفيذ والرقابة، لمساندة الفقراء.
- تقوية هيئات الرقابة المستقلة لتمثيل مصالح المواطنين جميعاً.
- الفصل بين دور وضع السياسات ودور التنفيذ.

كما ينبغي على مؤسسات المجتمع المدني ما يلي:

- وضع برنامج عام للعمل المشترك، وللدعوة لقضايا مساندة الفقراء.
- الاستفادة من معارف مؤسسات المجتمع المدني على المستوى المحلي بتقديم المشورة للأجهزة التنفيذية حول تصميم البرامج بحيث تلبي احتياجات الفقراء.
- دعم عمليات الإصلاح، وتيسير مستويات أعلى من التفاعل بين مقدمي الخدمات والزبائن الفقراء.
- تنمية المهارات في تحليل الموازنات المساندة للفقراء، مع مساندة هيئات وضع سياسات الحقوق المرتبطة بالنوع الاجتماعي وبمساندة الفقراء.
- نشر الوعي حول استحقاقات الخدمة ومساعدة الفقراء على المطالبة بالمنافع.
- مساعدة المواطنين على إعلاء صوتهم وإبداء رأيهم، والعمل الجماعي لتحسين الخدمات على المستوى المحلي.
- تشجيع الشفافية والمساءلة والشرعية داخل مؤسساتهم، وفي مؤسسات الدولة والسلطة المحلية على حد سواء.

كما ينبغي على المواطنين الفقراء ما يلي:

- مواصلة السعي لتقديم مطالباتهم وفقاً لاستحقاقاتهم، وليس عن طريق استخدام 'الواسطة'.
- تحرك المواطنين بصورة جماعية ومسؤولة لإبلاغ مقدمي الخدمات المحليين باحتياجاتهم.
- تحديد الأساليب المتاحة للعمل الجماعي من أجل إيجاد حلول محلية للمشكلات المحلية.

وقد تطرق البحث إلى كثير من هذه القضايا بالتفصيل في الفصلين السادس والثامن.

من الضروري إتاحة الفرص أمام الفقراء لتمكينهم من التأثير في تصميم خطط الوزارات التنفيذية على مستوى البلديات

توفر عمليات الإصلاح الكلية فرصاً للمشاركة تؤدي إلى تحقيق مكاسب هامة للفقراء

الفصل الخامس

تعزيز المشروعات الصغيرة الخاصة والتشغيل

الفصل الخامس

تعزيز المشروعات الصغيرة الخاصة والتشغيل

لمواجهة مجال التشغيل المحدود في القطاع الخاص وتقلص مجالات التشغيل في قطاع الدولة، تسعى الحكومة الأردنية إلى تنمية ثقافة الاعتماد على الذات من أجل حفز النمو الاقتصادي ومكافحة الفقر. وسيناقش هذا الفصل مساعي الحكومة لحفز المشروعات الريادية من خلال المشروعات المايكروية ومشروعات التعاونيات الكبيرة التي يمتلكها المجتمع المحلي. وسيجري تقييم لفعالية التمويل المايكروي كإحدى الاستراتيجيات الرامية إلى مكافحة الفقر. كما يحلل هذا الفصل الآليات المطلوبة لإقامة التعاونيات المربحة. وسيولي اهتماماً خاصاً بالتعاونيات التي أقيمت مؤخراً في نطاق المشروعات الريادية في حزمة الأمان الاجتماعي، والمشروعات التي نشأت في إطار برنامج تجمعات القرى الريفية. وينتهي الفصل بمراجعة لأثر المناطق الصناعية المؤهلة في تمكين النساء.

المشروعات والتشغيل

ينص الدستور الأردني على أن العمل حق لجميع المواطنين. وقد أوضح الفصل الرابع من هذا التقرير الدور الذي تقوم به الحكومة في تفعيل التنمية الاقتصادية الوطنية ليتمتع جميع المواطنين بالفرص لاستغلال قدراتهم وزيادة مداخيلهم. ويناقش هذا الفصل ثلاثاً من الآليات التي تساعد الفقراء على كسب الدخل وهي: "المساعدة الذاتية" الفردية من خلال المشروعات الصغيرة والمايكروية، ومشروعات "المساعدة الذاتية" الجماعية من خلال المشروعات الكبيرة الداعمة للتعاونيات، والتشغيل في قطاع التصنيع من خلال المناطق الصناعية المؤهلة. وتقوم الحكومة بترويج هذه الآليات الثلاث التي تستهدف الفقراء. إلا أن هذه المسارات الثلاثة تبقى، بطبيعتها، عرضة للتأثر بالأزمات. ومن الضروري متابعة التدخلات بصورة وثيقة للتأكد من أن هذه الآليات ستفضي إلى غايات تسهم في إقامة سبل معيشة مستدامة للفقراء.

المشروعات الصغيرة والمايكروية

يمثل التوظيف الذاتي عبر المشروعات المايكروية[1] واحداً من خيارات سبل المعيشة القليلة المتاحة لمعظم الفقراء. كما أنه يمثل الخطوة الأولى على السلم الذي يصعده الفقراء للخروج من دائرة الفقر. وقد ينطلق المشروع الصغير الذي يقوم على الموارد المحلية المتاحة من المنزل بالدرجة الأولى لخدمة الأسواق المحلية. ويرى معظم الفقراء الذين استشيروا لإعداد هذا التقرير أن مثل هذه المشروعات تمثل خياراً حيوياً بالنسبة لهم، غير أنها تحتاج إلى القروض والائتمانات وأشكال الدعم الأخرى، إلى جانب توفر بيئة داعمة من الحكومة والقطاع الخاص إذا ما أرادوا الاستفادة من الفرص المستجدة. وقد شجعت الحكومة التشغيل الذاتي لدى الفقراء من خلال المشروعات المايكروية باعتباره استراتيجية رئيسية لمكافحة الفقر، ولتوفير الحوافز للتنمية الاقتصادية وإيجاد فرص العمل.

وتعتبر مبادرة مراكز تعزيز الإنتاجية "إرادة" (الإطار 5-1) مثالاً فاعلاً للدعم الذي يقدم لقطاع المشاريع الصغيرة. ويعتمد نجاح هذه المراكز في المدى البعيد على توفر التمويل. ويوصي نموذج الاستخدام الأمثل بأن يدفع الزبائن مقابل هذه الخدمات لضمان تغطية التكاليف بعد انتهاء التمويل المقدم من قبل الحكومة. ويعتبر هذا من التحديات التي ستواجهها المراكز من خلال المنافسة مع مقدمي خدمات التدريب المماثلة. ويتطلب ذلك وجود آليات لدمج مبادرات الدعم المختلفة لتبني منهجية واحدة لدعم هذا القطاع.[2]

يتمثل الدعم المباشر المقدم للفقراء الذين يرغبون بتأسيس مشروعات مايكروية باستخدام القروض والائتمانات التي يحصلون عليها من مؤسسات التمويل المايكروي التي تمولها بشكل رئيسي الوكالة الأمريكية للإنماء الدولي. وبحلول مطلع عام 2004، كانت مؤسسات التمويل المايكروي الأربع الرئيسية[3] قد

يعاني الفقراء من محدودية فرص الوصول إلى مجالات التشغيل الرسمية

تهدف الحكومة إلى دعم الاعتماد على الذات في أوساط الفقراء، وترويج للمشروعات المايكروية والصغيرة باعتبارها استراتيجية أساسية لمحاربة الفقر

يهدف مقدمو التمويل المايكروي بشكل رئيسي إلى المحافظة على استمرارية أعمالهم التمويلية الميكروية

يسود ضعف الطلب على القروض المرتبطة بالمشروعات من جانب فقراء المجتمعات المحلية المنعزلة اجتماعياً وجغرافياً

الإطار 5 – 1
مركز موحد و الدعم الذي يقدم للرياديين

تعتبر مراكز تعزيز الإنتاجية "إرادة" مكوناً رئيسياً من برنامج تعزيز الإنتاجية لتطوير مشاريع إنتاجية ريادية على المستوى المحلي. وتقدم مراكز "إرادة" خدمات الإرشاد والدعم في أنحاء المملكة لتشجيع إنشاء مشاريع إنتاجية وتوسعة مشاريع قائمة. ومنذ انطلاقتها عام 2002 قدمت مراكز تعزيز الإنتاجية والبالغ عددها 22 مركزاً، خدمات الدعم إلى 965 مشروعاً معظمها في قطاع التجارة. حيث تم التركيز على القطاع التجاري والخدمات في المناطق الشمالية والقطاع الزراعي في المناطق الجنوبية. وزادت حصة النساء في هذه المشاريع على 20٪. وما يزيد على خمس هذه المشاريع تديره النساء وتمتلكه. ويهدف المشروع إلى دعم فئات عدة منها المنتفعون من صندوق المعونة الوطنية وقاطنو المناطق النائية. ومعظم المراجعين لهذه المراكز هم من الشباب وحديثي التخرج من الجامعات ومؤسسة التدريب المهني الذين لم يتمكنوا من الحصول على فرصة عمل.

المصدر: برنامج تعزيز الإنتاجية واليونيفيم 2002

قدمت 134 ألف قرض لما يزيد على 58 ألف مقترض. [4] وتركت بذلك آثارها المباشرة على مستوى المعيشة لنحو 356 ألف أردني. [4]

ويقتضي الربط الشديد بين وصول الفقراء للقروض والمشروعات الصغيرة دراسة هذين الموضوعين مجتمعين.

لقد قامت حملة ترويجية كبيرة لـ "قصص النجاح" الذي حققه بعض أصحاب المشروعات الصغيرة الذين استطاعوا التخلص من وطأة الفقر، بعد أن تيسر لهم الحصول على القروض. وتعتبر قصة منى حمدان (الإطار 5–2) في هذا المضمار من الحالات النموذجية التي تتجلى فيها "روح الابتكار والالتزام الشديد" المطلوبيْن لبناء مشروع اقتصادي. وبطبيعة الحال، لا يتمتع كل الفقراء بهذه الخصائص.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض الحالات المدروسة تشير إلى أن بعض المشروعات قد واجهت الإخفاق أو أنها مازالت تكافح في سبيل البقاء والاستمرار، مما يترك آثاراً لاحقة على سبل معيشة الفقراء. ولم يتضح حتى الآن الحجم والنطاق لدور التمويل المايكروي كوسيلة لمكافحة الفقر. ويتطلب هذا القطاع مزيداً من الاستقصاء النقدي لتحقيق فهم أفضل للآثار السلبية المحتملة، ولتحديد الوسائل الكفيلة بتحسين المنهجيات والأساليب المتبعة حالياً.

وعلى الرغم من الحملة الإعلامية الموسعة التي رافقت هذا التكريم، [5] فإن من الصعب استخلاص دلائل قوية حول مساهمة التمويل المايكروي والمشروعات المايكروية والصغيرة في مكافحة الفقر في الأردن. فالدراسات المتاحة في هذا المجال محدودة، [6] ونادراً ما تعكس اهتمامات الأطراف المعنية المتعددة ، كما أنها تفتقر إلى معايير قياسية أو تعريفات مشتركة للاصطلاحات الرئيسية (مثل: الاستدامة، والآثار).

وتشير جميع الجهات المعنية إلى ضرورة التحليل الشامل المعمق لقطاع التمويل المايكروي وآثاره على سبل معيشة الفقراء. غير أن أياً من هذه الجهات لم يأخذ زمام المبادرة حتى الآن. وحيث أن هذا القطاع يحظى بمستوى استثمار عالٍ، فمن الضروري معالجة فجوة المعلومات هذه لتتمتع الجهود المبذولة مستقبلاً بدرجة أعلى من المسؤولية والكفاءة. وقد تم استخلاص نتائج أولية من الدراسات المتاحة حول التحديات التي يواجهها قطاع التمويل المايكروي وآثارها على الفقراء. [7]

الإطار 5 – 2
الاحتفاء بالنساء الرائدات الناجحات في المشروعات التجارية

كان مصدر الرزق لعائلة منى حمدان قبل ثلاث عشرة سنة يتمثل في دخل زوجها المتواضع من بيع الخضار والفاكهة. ورغم هذه البدايات المتواضعة، صممت منى على إحداث تغيير ظروف العائلة المعيشية. فبدأت بتسويق المخللات وأنواع المربى التي تصنعها في البيت في سوق الخضار الرئيسي في سحاب، وفي المتاجر الكبيرة والمطاعم في ماركا ونتيجةً لثلاث عشرة سنة من التصميم والعمل الشاق استطاعت منى أن تشتري بيتها الخاص في ماركا حيث تعيش الآن مع أولادها الثمانية.

ولقيت المنجزات المرموقة لمنى حمدان وستة آخرين من رواد المشاريع تكريماً من جلالة الملكة رانيا في الاحتفال السنوي الثالث لتوزيع الجوائز على رواد المشروعات الصغيرة.

وخلال توزيع الجوائز، عرضت قصص نجاح الرواد الفائزين على شريط فيديو أظهر التجربة الشخصية لهؤلاء منذ أن حصلوا على القرض الأول، مروراً بتكرار الاقتراض وتنامي أعمالهم الصغيرة واتساع تطلعاتهم وطموحاتهم. وقد أظهر هؤلاء الفائزون روح الابتكار والالتزام الاستثنائي المطلوبة لبناء مشروعاتهم الخاصة.

المصدر: موقع 'أمير' الإلكتروني

محددات الوصول إلى القروض

يواجه كثير من الفقراء محددات كثيرة في مساعيهم للحصول على القروض. إذ يهدف مقدمو التمويل المايكروي بشكل رئيسي إلى المحافظة على استمرارية أعمالهم التجارية في مجال التمويل المايكروي، وذلك عن طريق خفض كلفة المعاملات وتجنب المخاطرة أو الحد منها. ويميلون بالتالي إلى استهداف "شبه الفقراء" في المجتمعات المحلية ذات الكثافة السكانية العالية، ويفضلون من يمتلك مشروعاً صغيراً قائماً. بل إن المؤسسات التنموية التي وصلت إلى المناطق النائية واختبرت التعامل مع "الفقراء المدبرين" تتردد في القيام بعمليات الإقراض أو التوسع فيها، لأنها ستواجه

ضغوطاً إضافية ناجمة عن ثقافة التخلف عن سداد القروض.[8]

ومازال الطلب على القروض المرتبطة بالمشروعات الصغيرة ضعيفاً من جانب الفقراء في المجتمعات المحلية المنعزلة اجتماعياً وجغرافياً، بالإضافة إلى بعدهم عن مصادر المعلومات حول خدمات التمويل المايكروي. فهم يفتقرون إلى نماذج ريادية ناجحة تثير اهتمامهم وتحفزهم للاقتداء بها. يضاف إلى ذلك قلة عدد الفرص المتاحة في السوق وتباعدها. كما أن كلفة الحصول على القرض من حيث الوقت، والتنقل، والتوثيق تكون بالنسبة لمقدمي الطلبات عالية جداً إذا ما قورنت بمعدل المبالغ المقترضة.[9] وحتى عندما تتوفر هذه القروض ويتيسر الوصول إليها، فإن الفقراء يواجهون عراقيل بيروقراطية كبيرة عند تأسيس مشروعاتهم الخاصة. إن تلبية متطلبات الحصول على قرض مثل استصدار التراخيص اللازمة، تمثل عملية معقدة ومكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً. وغالباً ما يلجأ طالبو الاقتراض إلى "الواسطة" كخطوة ضرورية لتسهيل هذه العملية. ويقول حرب من الديسة: "أخذت الموافقة بالواسطة، ومع ذلك فإن الإجراءات الروتينية استغرقت فترة طويلة".

وقد تم حديثاً توقيع اتفاقية تفاهم لإنشاء البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة لتحسين وصول الفقراء إلى القروض والائتمانات. وتأتي هذه المبادرة بدعم من برنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية للتصدي للمحددات التي تم ذكرها سابقاً.

وتبين الخطط الأولية المزايا التي سيقدمها هذا البنك من حيث قبول الادخار وتوفير القروض. وسيؤمن للفقراء حافزاً للتوفير مما سيوفر لهم مصدراً يمكن الاعتماد عليه في حالات التعرض للصدمات. وسيقوم البنك بتوفير ائتمانات بفوائد تتماثل مع تلك التي يقدمها البنك المركزي الأردني والتي تعتبر أدنى من تلك التي تقدمها مؤسسات التمويل المايكروي. ويعمل البنك المركزي كجهاز منظم لضمان المحافظة على تعاملات بنكية ضمن الاستخدام الأمثل، وسيضمن الاستدامة على المدى البعيد للبنك، وبالتالي المحافظة على قدرته على الاستمرار بتوفير القروض للفقراء.

التحديات التي تواجه الفقراء ومشروعاتهم المايكروية

بلغ عدد المشروعات المايكروية في الأردن 217 ألف مشروع عام 2001،[10] أقيمت في أغلب الأحيان بصورة غير منظمة، واقتصرت على قطاع الخدمات العامة وتجارة المفرق. ويعطي ذلك في ظاهره انطباعاً إيجابياً عن قطاع مزدهر. إلا أن كثيراً من هذه المشروعات تبقى بطبيعتها عرضة لقابلية التأثر بالصدمات، ولا سيما تلك التي يديرها الفقراء. إن طبيعة الفرص الاقتصادية ومجالاتها المتاحة للفقراء تبقى محدودة جداً، وتتحكم فيها مجموعة من العوامل من بينها:

- الافتقار إلى الموارد المتاحة (المالية، والبشرية، والمادية، والاجتماعية، والطبيعية).
- محدودية المهارات، والمعرفة، والخبرة، وعدم ملاءمتها لإدارة مشروع صغير ناجح.
- ضعف القدرة على التحرك، مما يحد من إمكانية الوصول للأسواق.
- الافتقار إلى التعرف على نماذج من المشروعات الناجحة والأفكار الريادية مما يحد من القدرة على الابتكار.

ونتيجة لهذه المحددات، فإن المشروعات الصغيرة والمايكروية التي يديرها الفقراء تقتصر على المحال الصغيرة، وصالونات التجميل، وقطعان صغيرة من الماشية، والمنتجات الزراعية المصنعة في المنزل. وتندرج هذه الأنشطة في قطاع "الدخول السهل/الخروج السهل"، وهي مجالات سهلة التكرار، وسريعة التشبع، وتتسم بضآلة المردود. وفي سياق قابلية التأثر بالأزمات و محدودية الموارد، فإن قلة قليلة من هذه المشروعات تدر ريعاً كافياً لإبقاء الأسرة الفقيرة فوق خط الفقر.[11] كما أن جميع المشروعات الصغيرة عرضة للتأثر بتغيرات البيئة الخارجية، ولا سيما الاتجاهات الاقتصادية السلبية التي تترك آثارها سريعاً على الصعيد المحلي.

التكيّف مع الدين

وفي سياق قابلية التأثر بالأزمات عندما تتعرض الأسرة إلى صدمة ما، مثل الإصابة بالمرض أو التعرض لحادث، سرعان ما يتحول هامش الربح بسرعة إلى خسارة كبيرة. وتلجأ الأسر الفقيرة عند مواجهة مثل هذه الصدمات إلى ما لديها من مدخرات أو إلى بيع أو تأجير ما لديها من موارد. وتتجلى مثل هذه الاستراتيجية في قصة أم حاتم (الإطار 5-3). أما أولئك الذين لا مدخرات لديهم، فإنهم يلجأون إلى

إن تلبية متطلبات الحصول على القروض عملية معقدة ومكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً

تبقى مشروعات الفقراء بطبيعتها معرضة للتأثر بالصدمات

الإطار 5 – 3

المشروعات المعرضة للتأثر بالصدمات، واستراتيجيات التعايش الفعالة

تعيش أم حاتم في دير الكهف مع زوجها وأطفالها الثلاثة الصغار. ورغم أن أبو حاتم يتقاضى راتباً تقاعدياً من القوات المسلحة، فقد شعرت أم حاتم بالحاجة إلى دخل إضافي لمواجهة نفقات المعيشة. وبناء عليه، فقد باعوا قبل تسع سنوات الخراف الثلاثين التي كانوا يمتلكونها واستخدموا ثمنها، وهو ألف دينار (1,410 دولارات) لفتح بقالة في حجرة خارجية ملحقة بمنزلهم.

واعتمدت البقالة، التي افتتحت عام 1993 بشكل أساسي على البيع لأصحاب الماشية من البدو أو البدو الرحل. غير أن رفع الدعم وتتابع سنوات الجفاف أدت إلى تدهور تجارة الماشية المحلية وترك ذلك آثاراً كبيرة على عمل أم حاتم. فبدأ الزبائن، الذين كانوا يشترون بالجملة ويسددون الثمن نقداً، بتقليص مشترياتهم. وتزايد في الوقت نفسه مستوى دينهم للدكان. وكانت قيمة طلبيات أم حاتم فيما مضى من المزودين في مدينة المفرق تتراوح بين 200 و 250 ديناراً (282–352 دولاراً) في الشهر. ومع تدهور وضع التجارة، انخفضت إلى 30–50 ديناراً (42 –70 دولاراً) مما أرغم أم حاتم على الشراء من تجار المفرق المحليين في دير الكهف. وأدى ذلك إلى ارتفاع كلفة المنتج وانخفاض هامش الربح. ولم يعد الدكان آخر الأمر مشروعاً مجدياً/مربحاً.

تقول أم حاتم في تعليق لها على الموضوع: "رحت أفكر فيما ينبغي عمله للتكيف مع تدهور عملي على مدى السنوات الثلاث الماضية. وبعد التشاور مع أسرتي، قررت بيع مصاغي الذي يبلغ ثمنه 900 دينار (1,269 دولاراً) والبدء بمشروع لتأجير الكراسي. ولاحظت أن هناك محلاً مماثلاً على مقربة من منزلي، وأن الناس يقبلون على استئجار مثل هذه الأشياء للمناسبات الخاصة. ولهذا قررت أن أشتري الكراسي، الطاولات الصغيرة الجانبية، وصيواناً ضخماً، وعرضت هذا الطقم كله للإيجار مقابل 25 ديناراً (35 دولاراً) لليلة. وما زال عملي مستمراً منذ شهر حزيران/يونيو 2001، وهو عمل مربح وسهل الإدارة.

أمكث أنا في البيت، وأحتفظ بالطقم في الدكان الذي كنت أستخدمه كمحل للبقالة. ويتم تأجيره دائماً خلال العطل الأسبوعية طيلة الصيف بما لا يقل عن يومين بمبلغ 50 ديناراً (70 دولاراً). ويخف العمل في الشتاء نوعاً ما، ولكنه يبقى جيداً. ومن فوائد هذا العمل أنك تتعامل مع الناس القادرين على الاستئجار، بصرف النظر عما إذا كانوا من أصحاب الماشية أو غيرهم. وسواء أكانت المناسبات الخاصة أفراحاً أم أتراحاً، فهي لا تنتهي."

المصدر: أم حاتم، دير الكهف

استراتيجيات معقدة للتكيف مع الأوضاع الجديدة عند تعرضهم للصدمات، كما هي الحال مع سعود من دير الكهف (الإطار 5–4).

ورغم ذلك، فإن للفقراء في العادة قدرة محدودة للوصول إلى هذه المدخرات، كما أنهم يفتقرون إلى مهارات الأعمال. وهم يلجأون بالتالي إلى شبكات العائلة أو الأصدقاء طلباً للدعم، مع أن الأسر الفقيرة، كما يظهر من جلسات التشاور، تميل بصورة متزايدة إلى العزوف عن التطلع لمثل هذه الموارد.

الإطار 5 – 4

استراتيجيات ناجحة للتكيف

يمتلك سعود بقالة، ويعيش مع زوجته، وولديه وبناته الثلاث. وكان قد افتتح أول بقالة في وسط قرية الكهف. ويصف كيف بدأت تجارته بالتدهور منذ أواسط التسعينات. وقد سلك أربعة سبل للتعايش مع التدهور الذي أصاب تجارته:

- تنويع أنواع السلع المعروضة لاجتذاب الزبائن وتلبية طلباتهم. وأضيفت في الفترة الأخيرة تجهيزات القرطاسية، واللحوم المجمدة والأطعمة المعلبة
- رفع الحد الأقصى للبيع بالدين إلى 70 ديناراً (99 دولاراً). ولا يسمح للعملاء بزيادة مشترياتهم ديناً إلا بعد أن يسددوا 50% من ديونهم
- إنتاج وبيع البيض البلدي بالأسعار نفسها التي يبيع بها أصحاب المزارع
- السماح بنظام المقايضة بحيث يدفع الزبائن ثمن الخضار بيضاً

"ساعدتني أساليب التكيف هذه على المحافظة على تجارتي، فيما كانت المتاجر الأخرى في دير الكهف والقرى المجاورة تعاني من الخسارة."

المصدر: سعود، دير الكهف

إن قلة قليلة من المشروعات في القطاع غير المنظم تدر ريعاً كافياً لإعالة أسرة فقيرة

وليس لدى أصحاب الأعمال الذين يقعون في الدين إلا وسائل محدودة للوصول إلى أشكال بديلة من التشغيل تتيح لهم فرصة الإبقاء على مشروعهم الخاص. إذ تشغل النساء والأطفال بصورة متزايدة تلك الأعمال الموسمية أو المؤقتة بمعدلات أجور زهيدة. وإذا قام الشخص الرئيسي في المشروع بالعمل في مكان آخر فإن مشروعه الخاص سيتضرر. ويعني نقصان المردود أن الأسرة عاجزة عن تسديد القروض، وأنها قد دخلت بالتالي دائرة الدين والفقر المفرغة. إن فشل المشروع الصغير الخاص يؤدي إلى فقر أكبر.

القروض المحولة

في كثير من الحالات، يتم الحكم على المشروعات الصغيرة بالفشل منذ بدايتها الأولى، لأن جانباً من القروض التي تؤخذ لتمويل هذه المشروعات يخصص لسداد ديون الأسرة. وفي بعض الحالات المتطرفة، يختلق الفقراء مشروعاً خاصاً، ثم يقومون ببيع أصوله حالما يحصلون على القرض.[12] ويقول أحد مقدمي

الائتمانات في تعليق له على هذا الوضع: "إننا نعلمهم الكذب."[13] وربما يساعد الحصول على هذه القروض القصيرة، الأمد الفقراء على معالجة هذه الأوضاع، غير أن شروط الائتمان الحالية قد تحول دون هذا الخيار. ومن المؤمل أن يساعد إنشاء البنك الوطني لتمويل المشاريع الصغيرة على توفير قروض قصيرة الأمد.

النساء والمشروعات الصغيرة والتمويل المايكروي

يستهدف مقدمو الائتمانات النساءَ بصورة متزايدة.[14] ويعتبر صندوق إقراض المرأة نفسه "بنك النساء"، حيث يجتذب النساء عن طريق تقديم القروض الصغيرة التي تسهل إداراتها وتسديدها. كما تقوم المنظمات غير الحكومية الرئيسية بتزويد النساء بالدعم غير المالي كزيادة الوعي، وبناء القدرات والتدريب حول المشروعات الصغيرة، للتخفيف من الحواجز القائمة على أساس النوع الاجتماعي التي تعيق دخول المرأة قطاع المشروعات الصغيرة الخاصة.[15]

ونتيجة لمثل هذه التدخلات، فإن مفاهيم النساء وانطباعاتهن السلبية حول العمل التجاري هي أقل مما لدى الرجال، كما أنهن ينظرن نظرة أكثر إيجابية للخدمات المالية وغير المالية، ويعتقدن أن تنمية الأفكار الريادية الجيدة أيسر عليهن مما هي على الرجال، وهن أكثر استعداداً لتحمل كلفة الخدمات والمشورة الفنية[16]. وتمثل النساء الآن نسبة كبيرة من المنخرطين في قطاع المشروعات الميكروية والصغيرة غير الرسمية.[17] وتميل النساء الناجحات إلى استثمار ما يحققنه من أرباح على رفاه أبنائهن.[18] كما أن بعض النساء المتمكنات اقتصادياً يتمتعن بقدرة أكبر على التأثير في القرارات داخل الأسرة (الإطار 5–5).

العوائق وصاحبات المشروعات الصغيرة

تواجه النساء الرائدات في الأعمال الخاصة ضغوطاً مرتبطة بالمفاهيم والانطباعات السائدة حول أدوار النوع الاجتماعي. فرضوخاً للضغط الاجتماعي، تميل النساء إلى مزاولة الأعمال "الملائمة للنوع الاجتماعي" داخل حدود المنزل مثل: تصنيع المنتجات الزراعية كالمخللات والمربيات والجميد؛ والحرف الخفيفة مثل الخياطة؛ وأشغال الإبرة؛ وصالونات تصفيف الشعر والتجميل؛ أو الخدمات المحلية مثل تأجير الكراسي. وتدخل هذه الحرف في عداد الأعمال القابلة للتأثر بالصدمات في قطاعات "الدخول السهل/الخروج السهل".

تعتبر النساء "دعم الأسرة المعنوي" من العوامل المهمة التي تسهم في نجاحهن في مشروعاتهن الخاصة[19]. وفي غياب الدعم الأسري، الذي يتمثل عادة في الزوج أو الأخ، فإن مشروعات النساء غالباً ما تعترضها العراقيل. وكما تلاحظ دينا من صخرة: "كانت أول معارضة لعملي من داخل المنزل. فأخي يريد مني البقاء في البيت لأن عقليته تقليدية، وهو لا يتحمل فكرة مشاركتي واختلاطي مع الغرباء. أما أبي وأمي فإنهما راضيان عن عملي، لأن دخلي يقدم بعض الدعم للأسرة".

وحتى عندما تستطيع النساء تذليل العوائق العملية لبدء المشروع الصغير وتطويره، فإن الحواجز المجتمعية قد تحول دون الإقرار بما يحققنه من إنجازات. وتبين أمينة، وهي الرائدة التي حققت النجاح كما يبين (الإطار 5–5)، أنها لا تستطيع أن تضع اسمها على محلها التجاري لأسباب مجتمعية. ويحمل المحل اسم زوجها رغم أنها هي المالكة والمديرة الرسمية للمشروع. وعلى حد قول أمينة: "إن مجتمعنا ما يزال لا يأخذ النساء على محمل الجد كصاحبات عمل قديرات". ومن جهة أخرى فإن النساء اللواتي يسجلن أعمالهن الخاصة باسم أزواجهن يخاطرن بفقدانها في ظل قوانين الإرث.[20]

وينبغي إجراء المزيد من التحليل لآثار الإخفاق

تنخرط النساء بصورة متزايدة في قطاع المشروعات الميكروية والصغيرة غير الرسمية

ترى النساء أن دعم الأسرة المعنوي من العوامل المهمة في نجاحهن في العمل الصغير الخاص

الإطار 5 – 5

النجاح في المشروع الخاص يسهم في رفاه الأسرة.

تبلغ أمينة الخمسين من العمر، وهي متزوجة ولديها ثلاثة عشر من الأبناء. وكانت قد أنهت تعليمها الأساسي غير أنها أكملت دورات في التدريب المهني على أعمال الخياطة والتريكو، وعملت بعض الوقت في هذا المجال.

وفي عام 1998 قررت أن تفتح محلاً صغيراً على الشارع الرئيسي في مادبا، وقدمت طلباً لقرض لهذا الغرض. وكفلها في هذا القرض زوجها وزوج أختها. وبدأت أمينة عملها برأس مال لا يتجاوز 2000 دينار (2,820دولاراً)، غير أن قيمة ما لديها من موجودات وموارد بلغت حالياً 3,000 دينار (4,230 دولاراً).

إن مساهمة مشروع أمينة في دخل الأسرة قد ترك أثاراً إيجابية على حياة أفراد الأسرة. فهي التي تتكفل بتكاليف تعليم أبنائها (الأولاد والبنات) وزوجة ابنها على حد سواء. واستطاعت أن تجمع بعض المدخرات على هيئة مصاغ. وتشعر أمينة أن الخبرة التي اكتسبتها عندما عملت، وهي طفلة في العاشرة من عمرها، في بقالة عمها، قد منحتها المهارات الضرورية لتنظيم وإدارة عملها الخاص بصورة فعالة. وهي تشجع أطفالها على اكتساب هذه المهارات فتعطيهم مكافأة على ما يقدمونه لها من مساعدة في مشروعها عندما لا يكونون عاكفين على دروسهم. إن أمينة امرأة قوية الشخصية ومتمكنة، ويبدو أن لها سلطة كبيرة في أوساط الأسرة.

ولا تتحمل أمينة مسؤولية أي من الأعباء المنزلية، بل تتولى بدلاً من ذلك تنظيم الآخرين والإشراف عليهم أثناء قيامهم بها. وقد تخلصت بهذه الطريقة من العبء المزدوج الذي يعيق كثيراً من النساء العاملات في مشروعات صغيرة.

المصدر: أمينة، مدينة مادبا

الإطار 5 – 6

امرأة ناجحة في مشروعها الخاص: مقاومة الضغط من الأخ

سمية فتاة عزباء في التاسعة والثلاثين من العمر تتمتع بروح عملية وريادية. فبعد أن تركت الكلية، راحت تنمي موهبتها في تصميم الأزياء وفي التصوير ولعب الكاراتيه. وتقدمت بطلب لقرض من مركز تنمية المشاريع الصغيرة في الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية، وافتتحت ستوديو للتصوير في منطقة النزهة في عمان. وقد بدأ العمل أول الأمر بداية سلسة وأخذ بالنمو.

إلا أن أخاها أخذ يظهر معارضة شديدة لعملها، بدعوى أن ما تقوم به مخالف للدين. وبدأ يمنعها بالقوة من الذهاب للأستوديو. وفي محاولة منها لإرضاء أخيها، نقلت عملها إلى مكان قريب من البيت وأخذت نتيجة لذلك تعاني من المنافسة المتزايدة. لقد استطاعت سمية، كصاحبة مشروع ناجحة، أن تواجه المشكلات المتصلة بعملها، غير أنها لم تستطع التغلب على عوائق التقاليد التي رفعتها الأسرة ولا سيما شقيقها. بل إن الأمر وصل حداً تعرضت فيه للضرب من قبل أخيها الذي قال بوضوح إنه لن يسمح لها بأن تمتلك محلاً وتتمتع بالاستقلال.

اضطرت سمية آخر الأمر إلى إغلاق المحل. وهي تعمل الآن كمدربة في مركز لياقة، فأخوها لا يمانع في أن تعمل لصالح الآخرين، وتحصل على 80 ديناراً (113 دولاراً) كحد أقصى في الشهر مقابل مبلغ 300 دينار (423 دولاراً) كانت تحصل عليها من مشروعها الخاص. وأصبح عليها أن تسدد من راتبها الشهري أقساط القرض الذي أخذته من مركز تنمية المشاريع الصغيرة. إلا أن سمية مازالت تحلم بإعادة فتح مشروعها، وما زالت تنتظر حدوث تغيرات في ظروف الأسرة ليتسنى لها أن تحقق تطلعاتها.

(سمية: النزهة)
المصدر: الخالدي 2001

لا تحمل مؤسسات التمويل الميكروي عصا سحرية، وليس كل الفقراء قادرين على الاستفادة منها

في العمل والمديونية في أوساط النساء الرائدات المنخرطات في المشروعات الخاصة. وما زالت الدلائل مختلطة وانطباعية في مجملها، كما يتبدى في حالتي سمية وعيدة (الإطاران 5–6 و 5–7).

توصيات بشأن النساء ومؤسسات التمويل المايكروي

توصي تقييمات البرامج التي تستهدف النساء بتعديل البرامج والسياسات بحيث تستجيب لاحتياجات النساء، وتسهل قيام بيئة مساندة لرائدات المشروعات الصغيرة داخل الأسر والمجتمعات المحلية، مع استقصاء مضامين النوع الاجتماعي.[21]

وهناك توصيات محددة من بينها: تبني سياسات لتشجيع النساء صاحبات المشروعات الخاصة على تسجيل المشروعات بأسمائهن؛ وإعادة النظر في السياسات الداعية إلى توافر ضمانات محددة عند الاقتراض، وذلك لضمان تمتع النساء بفرص عادلة للحصول على القرض؛ وتوجيه المزيد من الجهود والموارد للنساء الراغبات في البدء بالمشروعات؛ ووضع استراتيجيات مبتكرة لتحسين الوصول إلى الائتمانات، مثل صناديق ضمان القروض، وتقديم حزمة من الخدمات تتضمن الجمع بين القروض والخدمات غير المالية من أجل تذليل العقبات المرتبطة بالنوع الاجتماعي التي تقيد النساء الرياديات.

نتائج تتعلق بالقروض وبالمشروعات الصغيرة للفقراء

إن مؤسسات التمويل المايكروي لا تحمل عصا سحرية. كما أنه لا يمكن معاملة كل الفقراء بصورة متماثلة. ويمكن، من خلال الدراسات التي أجريت لإعداد هذا التقرير، أن نستخلص النتائج الأولية التالية: يمثل تقديم القرض المايكروي لمبادرات المشروعات الصغيرة، بالنسبة لـ "شبه الفقراء"، خطوة مناسبة وصحيحة تحت ظروف محددة لمكافحة الفقر. وتروي مؤسسات الإقراض الميكروي الأربع الرئيسية قصص نجاح في هذا المضمار، وتعتقد أن من الممكن

الإطار 5 - 7

المشروعات الفاشلة قد تؤدي إلى الديون

في عام 1996، تقدمت عيدة بطلب قرض من وزارة التنمية الاجتماعية بموجب مشروع تموله مؤسسة نور الحسين، لتفتح به صالوناً للتجميل. وحولت إحدى الغرف في منزلها إلى صالون. وبلغت قيمة القرض 1,000 دينار (1,410 دولار) لشراء التجهيزات، بالإضافة إلى دفع رسوم دورة لتدريب عيدة على أعمال التجميل لمدة ستة أشهر في المفرق. وكان من المتوقع أن تسدد عيدة قيمة القرض على أقساط شهرية تعادل 33 دينارا (46 دولاراً) على مدى ثلاث سنوات، ولكن مشروع صالون التجميل باء بالفشل.

"أعتبر مشروع صالون التجميل هذا فشلاً ذريعاً: ففي خلال السنة الأولى، اقتصر عملي على زبونتين، وربما زبونة واحدة في السنة الثانية، ثم لم أحصل على أي زبائن بعد ذلك، رغم أن حفلات الزفاف والخطوبة تقام طيلة السنة. كان الناس يتوقعون مني أن أقدم لهم هذه الخدمات مجاناً، إذ أنهم لم يتوقعوا أن يدفعوا لشخص يعيش معهم في القرية. وفي إحدى المرات، بعد أن أصررت على ضرورة أن يدفعوا لي، أحضروا لي عنزة بدلاً من المال بحجة عدم توفر نقد لديهم."

استطاعت عيدة أن تسدد 500 دينار (705 دولارات) ولكنها مازالت تعاني من تسديد المبلغ المتبقي. وقد باعت جميع المعدات تقريباً لسداد قيمة الدين. وأرسل لها صندوق المعونة الوطنية عدة إنذارات خطية، كما زارها رئيس البلدية طالباً منها أن تدفع بقية أقساط القرض. وأخيراً، استدعيت للمحكمة، وفرضت عليها غرامة بمبلغ 150 ديناراً (211 دولاراً) وطلب منها أن تدفع الأقساط بمعدل 40 ديناراً (56 دولاراً) في الشهر.

المصدر: عيدة – دير الكهف

ضمان الاستدامة لهذه المشروعات. وتعرب الحكومة الأردنية عن التزامها بتوسيع قطاع التمويل المايكروي في كل من استراتيجية مكافحة الفقر وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام 2004–2006.

تشير الدراسات التي أجريت على الصعيد العالمي إلى ضرورة توفر وضع اقتصادي كلي مستقر من أجل توسيع برنامج التمويل المايكروي بصورة ناجحة كواحد من آليات مكافحة الفقر.[22]

ولا يتوفر مثل هذا الاستقرار في الأردن ضمن السياق الإقليمي الراهن المعرض للأزمات. ولعله من غير الحكمة التوسع في البرنامج في منطقة غير مستقرة يكون فيها المنتفعون معرضين للتأثر بالمخاطر في واقع الأمر. وثمة إشارات إلى أن مقدمي التمويل المايكروي في الوضع الراهن يعتقدون أن السوق قد أخذت تقترب من حالة التشبع.[23]

إن تعزيز التمويل المايكروي وحده لا يعتبر بالنسبة لـ "الفقراء المدبرين" أسلوباً تنموياً مضموناً إذا أخذنا بالاعتبار سياق التأثر بالأزمات الذي يقيم فيه الفقراء مشروعاتهم ويطورونها. ولا بد في هذه الحالة من تقديم حزمة واسعة من أنواع الدعم؛ من بينها التدريب على المشروع الصغير، وبناء القدرات، والتمكين العام. ويصدق ذلك بصورة خاصة على النساء اللواتي يدخلن قطاع المشروعات الصغيرة، ولا سيما في المجتمعات المحلية التي تترسخ فيها قيم أدوار النوع الاجتماعي. وحتى مع توافر الدعم، فإن ثمة خطراً من أن يبوء المشروع بالفشل، وأن تغدو الأسر بالتالي أفقر مما كانت عليه.

فالمخاطر المرتبطة بكل من القروض والمشروعات الصغيرة تعني أن هذه الوسيلة لا تكون ملائمة ولا فعالة في زيادة الموارد المالية لأفقر الفقراء أو في تعزيز سبل معيشتهم. وتشير الدلائل إلى أنها تؤدي في أغلب الأحيان إلى تعاظم المديونية وتزايد التبعية والاعتماد على الآخرين. ويحتاج هؤلاء الزبائن إلى حلول أخرى تساعدهم على التخلص من أوضاع الفقر التي يعيشونها.

توصيات

يقدم المهتمون بالممارسات التنموية في هذا القطاع مجموعة واسعة من التوصيات تأخذ بالاعتبار ضمان مساهمة الاستثمار في مؤسسات التمويل المايكروي/المشروعات المايكروية والصغيرة، وتؤدي إلى مكافحة الفقر، وتحسين مستوى معيشة الفقراء والمهمشين في الأردن.[24]

ومن هذه التوصيات:

- تنمية فهم أفضل للقطاع عن طريق دراسات شاملة ومتعمقة لقطاع مؤسسات التمويل المايكروي/المشروعات الميكروية والصغيرة، وتأثير هذه المؤسسات على سبل المعيشة المستدامة في المدى البعيد
- ضمان توفير بيئة سياسات داعمة عن طريق مراجعة القوانين الرامية إلى تشجيع برامج الادخار وما يتصل بها من منتجات مالية، والقوانين المتعلقة بالضمانات لحصول الفقراء على القروض
- تعديل التعليمات الخاصة بالتراخيص، لتسهيل الدخول إلى قطاعات المشروعات الجديدة
- ضمان وصول الفقراء إلى أشكال مختلفة من الائتمان، كالقروض الشخصية وائتمانات الاحتياجات قصيرة الأمد
- خفض كلفة المعاملات على الزبائن، ولا سيما عمليات التوثيق
- تقديم القروض اعتماداً على الجدوى الاقتصادية للمشروع بدلاً من الاقتصار على توفر الضمانات
- تعزيز مستويات الكفاءة والفعالية بتحديد مستوى الأداء المطلوب لتقديم خدمات الائتمان

فشل المشروع قد يؤدي إلى حالة أشد وطأةً من الاعتماد على الآخرين

من الضروري إجراء تقييم لتأثير المشروعات الميكروية والصغيرة على الفقراء قبل التوسع في هذا القطاع

الجدول 5–1

التعاونيات التي أقيمت ضمن برنامج تنمية تجمعات القرى الريفية باستثمار ما يزيد على 100,000 دينار (141,000 دولار) للمشروع الواحد

الموقع	المشروع الذي أقيم ضمن برنامج تنمية تجمعات القرى الريفية	القيمة التقريبية للاستثمار (بآلاف الدنانير)
الريشة، العقبة	مزرعة نموذجية متكاملة	600
أبويرقة، العقبة	إنشاء سد أبويرقة	983
عجلون	مجمع زراعي، مخازن تبريد ومشتل لإنتاج غراس الفاكهة المتنوعة وتصنيع المنتجات الزراعية	914
برزا، مادبا	مزرعة لوزيات	300
البادية الشمالية	مزرعة نموذجية متكاملة	437
إربد	معصرة زيتون	512
الديسة، العقبة	معصرة زيتون	315
غور الصافي، الكرك	مصنع لإنتاج الملش	196
وادي موسى، معان	منطقة حرفية	271
الطفيلة	مصنع ألبان	297
المعراض، جرش	مصنع للتصنيع الغذائي	400
مادبا	سوق تراثي	100
معان	سوق شعبي	193
الربة، الكرك	مركز الخدمات الزراعي	100

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي

- تقديم خدمات غير إقراضية مساندة للمشروعات الأكثر قابلية للتأثر بالأزمات، مع تنمية ثقافة سداد القروض والاعتماد على الذات والاستدامة.

مشروعات التعاونيات التي يمتلكها المجتمع المحلي

ينبغي على التعاونيات التي أقيمت بتمويل حكومي أن تشجع الاندماج الاجتماعي وتسهم في مكافحة الفقر

تقوم الحكومة الأردنية بالترويج بصورة متزايدة للمشروعات الجماعية الكبيرة التي تعود ملكيتها للمجتمع المحلي في المجتمعات الريفية، كالمشروعات الريادية ضمن برنامج حزمة الأمان الاجتماعي، وبرنامج تنمية تجمعات القرى الريفية الرامية لتوليد الدخل وتعزيز التنمية ومكافحة الفقر.

وبوجود مستويات عالية من الاستثمارات المالية في مشروعات التعاونيات الجديدة، فمن الضروري إيجاد آليات كفيلة بضمان عناصر النجاح والاستدامة لهذه المشروعات، وتحقيق المنافع الاجتماعية والاقتصادية المتوخاة منها. وكان من نتائج ذلك أن حظي قطاع التعاونيات باهتمام كبير في الآونة الأخيرة من جانب المهتمين بقضايا التنمية. وبرزت من خلال ذلك دروس جديدة مستفادة وضعت بين أيدي المهتمين بالممارسة العملية.[25]

للتعاونيات التي تؤسس مشروعات صغيرة عدد محدود من الخيارات فيما يتعلق بملكية هذه المشروعات.[26] وقد أيدت غالبية المجتمعات المحلية التي استشيرت تأسيس التعاونيات أكثر من المشروعات الفردية الخاصة لأن الوضع القانوني والأنظمة الخاصة بالتعاونيات توفر، من وجهة نظرهم، مزايا وفوائد تلبي احتياجات معينة لديهم.[27]

ومن منظور الحكومة، فإن مشروعات التعاونيات المملوكة محلياً يمكنها أن تقوم بما يلي:

- الاستفادة من اقتصاديات الحجم عن طريق تجميع الموارد المحدودة
- حفز الاقتصاد المحلي وإيجاد المزيد من فرص لتشغيل
- اجتذاب المزيد من الاستثمارات للمنطقة.
- توفير آليات مؤسسية يمكن من خلالها منح الائتمانات للمشروعات المايكروية وتوجيه أشكال الدعم غير المالي.
- إيجاد الترابطات بين مختلف المصالح، وتقوية نسيج المجتمع المحلي، ومعالجة قضايا الإنصاف والاندماج الاجتماعي.
- تعزيز الاعتماد على الذات والتضامن بما يقلل الاعتماد على الحكومة.
- تعيين جهة مرجعية (نقطة ارتباط) لبناء القدرات في المجتمع المحلي بأسره.

المنافع الاقتصادية والاجتماعية

قد ينشأ تضارب بين تحقيق الأهداف الاجتماعية مثل المساواة المتعلقة بالنوع الاجتماعي، وإيجاد فرص التشغيل والاندماج الاجتماعي لذوي الاحتياجات الخاصة، والإنصاف بين العشائر الموجودة في المجتمع المحلي، مع تشغيل مشروع ناجح في الوقت ذاته. ولا يمكن لهذه المنافع أن تتحقق إلا بعد توفر الآليات المناسبة لمعالجة القضايا المتصلة بإقامة المشروع، وإدارته ونقل ملكيته كاملة إلى المجتمع المحلي.

إن التعاونيات التي يمتلكها المجتمع المحلي تستدعي أن يكون لدى الأعضاء المعرفة، والمهارات والكفاءة المناسبة للقيام بما يلي:

- إدارة المشروع وتشغيله بصورة كفوءة ومربحة.
- توظيف ومراقبة العاملين الأكفاء للعمل بالنيابة عن أصحاب المشروع.
- تطبيق نظم الحكم الديمقراطي في إدارة المشروع التعاوني (التصويت إلخ).
- اتخاذ القرارات بشفافية وشمولية لمنع النخب من "اقتناص الفوائد".
- الالتزام بالممارسات الجيدة في الأنظمة المالية.
- إخضاع عمليات الشراء المعقدة لمقاييس التدقيق المالي.
- تنمية روح الشفافية والمساءلة بين أعضاء التعاونية وفي المجتمع المحلي الأوسع.

ينبغي الإقرار بأن مثل هذه المهارات لا تتوافر إلا لدى قلة قليلة من المجتمعات المحلية. وإذا ما أريد للفقراء أن يستفيدوا من مشروعات التعاونيات التي يمتلكها المجتمع المحلي، فلا بد من تحقيق مستويات عالية من بناء القدرة لدى أعضاء التعاونيات والمجتمع المحلي الأوسع. ويستلزم ذلك بدوره التزاما طويل الأمد بأنساق الدعم إلى أن تستقر وتترسخ في المؤسسات المملوكة محلياً.

ومن المهم أن تتسم إجراءات تأسيس هذه التعاونيات بطابع الشمولية والمشاركة الكاملة. وقد وضعت المشروعات الريادية التي نفذت في نطاق

برنامج حزمة الأمان الاجتماعي مقاييس عالية لمشاركة المجتمع المحلي في اتخاذ القرار، مما يكفل الإقرار بمصالح مختلف الجهات المشاركة في المشروع وقدرة أفراد المجتمع على التأثير في القرارات التي تمس حياتهم. ويعزز وصول الجمهور إلى الوثائق التي تدون فيها إجراءات اتخاذ القرارات توطيد ثقافة المساءلة على الصعيد المحلي، وهي من الشروط الجوهرية لمحاربة اتهامات المحاباة وسوء استخدام السلطة. ويسهم ذلك بدوره في ترسيخ الاتجاه لإقامة هياكل للحكم أكثر انفتاحاً وشفافية وقابلية للمساءلة على المستوى المحلي.

ولضمان نجاح التعاونيات على المدى البعيد، فإن ذلك يستلزم توفير بيئة مؤسسية مساندة، وذلك بتعزيز ثقافة المساعدة الذاتية والاعتماد على النفس بحيث تلتزم بالوقت اللازم وفي حدود الموارد المحلية. وتتسم هذه العملية بالبطء، وتفرض متطلبات كبيرة على الموارد البشرية، غير أنها إذا تسارعت قد تنطوي على بعض المخاطر، مثل إخفاق الأعضاء في استيعاب القيم الجوهرية لعمل التعاونيات. كما أن الدعوة للصرف السريع للأموال والتسارع في الوصول إلى النتائج المرجوة في مشروعات التنمية الريفية الأخيرة قد تلحق الضرر بعنصري النجاح والاستدامة في هذه التعاونيات على المدى البعيد، مما يؤدي بالتالي إلى قصورها في التأثير على ظاهرة الفقر في المدى الأبعد. ويخشى المشاركون في تنفيذ هذه المشروعات من أن تخفق التعاونيات التي أقيمت في الآونة الأخيرة في تحقيق الفوائد المتوخاة منها.[28]

دعم القطاع التعاوني

استثمرت خلال السنوات الخمس الماضية موارد وطنية كبيرة في إقامة التعاونيات من أجل مكافحة الفقر.

وبالنظر إلى النتائج المختلطة التي حققتها التعاونيات التي تدعمها الدولة في الماضي، فإن من الضروري مساندة هذا القطاع وتحديد وتذليل العقبات التي تحول دون كفاءته. ومن المعترف به على نطاق واسع أن ثمة ثغرات في الإطار المؤسسي ينبغي التصدي لها.[29] ويجب إعطاء الأولوية لتحديد ومعالجة الجوانب القانونية التي تقف عائقاً في هذا المجال.

وتهدف التعاونيات التي أقيمت مؤخراً في نطاق المشروعات الريادية لبرنامج حزمة الأمان الاجتماعي، وتلك التي أسست في إطار برنامج تنمية تجمعات القرى الريفية، إلى تطوير نماذج من "الممارسات الأفضل" لتشجيع المجتمع المحلي على التملك وزيادة الالتزام من حيث إدارة اتخاذ القرار في أوساط المجتمع المحلي وأعضاء التعاونية. وبمرور الوقت سيتم التحقق من أن أداء التعاونيات كان على مستوى التوقعات وأنها حققت الاستدامة على المدى البعيد.

توصيات للقطاع التعاوني

- وجود سياسة وبيئة تنظيمية داعمة مناسبة تزدهر فيها المشروعات.
- أن تلعب التعاونيات دوراً متزايداً فعالاً في عملية التوجه نحو نقل مسؤولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظات والبلديات.

تتطلب التعاونيات، إذا ما أريد لها النجاح، وجود بيئة مؤسسية مساندة

- حفز تجمعات التعاونيات وشبكاتها من أجل الاستفادة من اقتصاديات الحجم وتجميع وتعزيز القدرات التي ستحقق قيمة مضافة.
- تأسيس هيئة مستقلة ومحايدة ترأسها التعاونيات لتقوم بتمثيل مصالحهم على مستوى وضع السياسات.
- نشر الدروس المستقاة من تجربة التعاونيات في المشروعات الريادية لبرنامج حزمة الأمان الاجتماعي ولبرنامج تنمية تجمعات القرى الريفية، وتعميمها للاسترشاد بها عند التطبيق العملي.

فرص جديدة للتشغيل

تتميز المشروعات المايكروية والمشروعات التي تدعمها التعاونيات بأنها تحدِّد وتدار محلياً بصورة أساسية. فهي تعتمد على قاعدة الموارد المحلية المحدودة، مما يجعل من المتعذر التوسع فيها أو تكرارها في موقع آخر. والتعاونيات الزراعية الكبيرة هي وحدها القادرة على التفاعل مع السوق الواسع خارج حدودها المحلية. ومن المستبعد أن تقوم هذه التدخلات، التي تسهم في مكافحة الفقر، بدور محفز لإيجاد فرص عمل عديدة وجديدة للفقراء.

تتسم المناطق الصناعية المؤهلة بتدني الأجور، وساعات العمل الطويلة والاستثمار المحدود في التدريب

ينبغي مواصلة السعي لإيجاد سبل أخرى لتمكين الأردن من فتح مجالات جديدة لتوفير فرص التشغيل المطلوبة. وتمثل المناطق الصناعية المؤهلة فرصة لإيجاد مجالات جديدة للعمل لا تعتمد على قاعدة

تتحدث النساء بصورة إيجابية عن الفرص التي أتاحها لهن العمل في المناطق الصناعية المؤهلة لزيادة دخل الأسرة وتحسين أوضاعهن

الموارد المحلية للفقراء، بل ترتكز إلى المورد الاستراتيجي الذي يتمتع به الأردن – وهو موقعه التجاري المفضل لدى الولايات المتحدة ضمن الاقتصاد المعولم.

لقد وفرت المناطق الصناعية المؤهلة أكثر من 18,254 فرصة عمل للأردنيين بحلول منتصف عام 2003.[30] وقد يبدو ذلك إنجازاً متواضعاً إذا ما أخذنا بالاعتبار إجمالي البطالة في الأردن (195,700). غير أن من المتوقع لهذا القطاع أن يتوسع. وتوفر هذه الوظائف الجديدة الفرصة لزيادة الدخل وتقليص التفاوت الاجتماعي، ولكنه قطاع معقد كما سيتبين أدناه.

فرص عمل للنساء

في عام 2002، لاحظت إحدى الدراسات التي أجرتها منظمة العمل الدولية على صناعة الملابس أن أكثرية العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة كانوا من النساء (64%)، ومعظمهن من غير المتزوجات (92%) وممن وصلوا إلى مرحلة التعليم الثانوي (85%).[31] وتسهم المناطق الصناعية المؤهلة في هذا المضمار إسهاماً كبيراً في توسيع خيارات وفرص التشغيل أمام النساء اللواتي يرحبن على العموم بفرص العمل، ولا سيما في المجتمعات المحلية الريفية التي يكون فيها العمل الزراعي أقل جاذبية. ومثلما أسلفنا في الفصل الثاني، فإن النساء في مجتمعات مثل دير الكهف لا يتوانين عن اغتنام هذه الفرص.

إن العمل في المناطق الصناعية المؤهلة يعني زيادة الحراك بالنسبة للنساء؛ إذ أنه يتيح لهن الفرصة للسفر والانتقال والاختلاط بمجموعة متنوعة من الناس والتفاعل مع أفكار جديدة قد تثري خبراتهن الحياتية. كما أن مكانة هؤلاء الشابات كثيراً ما تتعزز بتحسن وضعهن الاقتصادي. وتشير جلسات التشاور التي أجريت في دير الكهف إلى أن تأثير ذلك يتضح في العلاقة بين أفراد الأسرة من الجنسين حيث برزت أدوار اجتماعية جديدة.

وفيما تعرب النساء عن تقدير عالٍ لفرص العمل التي توفرها المناطق الصناعية المؤهلة، فإن ثمة إقراراً بينهن بأنهن يواجهن التمييز والعزلة. ففي إطار ثقافة تقليدية قائمة على الفصل بين الجنسين، يشكل غياب الأماكن المخصصة للنساء داخل المصانع عائقاً يحرمهن من الوصول إلى أماكن الاستراحة، أو يجبرهن على تمضية فترات الاستراحة داخل قاعات العمل في المصنع، مما يسفر عن آثارٍ سلبية على صحتهن وسلامتهن.

ما زالت عائلات كثيرة تفضل أن تعمل بناتها في ظروف تتناسب مع أدوار النوع الاجتماعي التقليدية. وتجد بعض النساء أن هذه الظروف لا تطاق، وأن الأجر متدنٍ إلى حد يدفعهن إلى ترك العمل. وتشير تقارير غير رسمية إلى أن نسبة ترك العمل عالية بين العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة وأن ثمة صعوبة في توظيف العمالة المحلية.

وعلى الرغم من المشكلات المرتبطة بالعمل في المناطق الصناعية المؤهلة فإن المستجيبات في الدراسة التشاورية تحدثن بصورة إيجابية عن الفرص

الإطار 5 – 8
تقدير عالٍ من جانب النساء لفرص العمل في المناطق الصناعية المؤهلة

"إن مستوى البطالة مرتفع في البادية. وفرص العمل محدودة جداً بالإضافة إلى غياب التدريب المهني في المنطقة. ويمثل العمل في مصانع الضليل فرصة جيدة، رغم أن عليه بعض المآخذ مثل الموقع، وساعات العمل الطويلة، وعدم تقديم وجبات للعاملين."

المصدر: حمدان وريما، دير الكهف

"العمل في المصنع أفضل منه في المزارع. فالعمل في المزارع متعب جداً وأجوره متدنية. كما كان العمل في المزارع موسمياً فقط، ومن هنا لم نكن قادرين على تأمين الدخل خلال الشتاء لأن العمل يتوفر غالباً في الصيف. ومع أن ابنتي تعمل لساعات طويلة وتضطر لقطع مسافة 150 كيلو مترا يومياً، فإنها تتقاضى راتباً ثابتاً في نهاية الشهر."

المصدر: والدة إحدى العاملات في المناطق الصناعية المؤهلة، دير الكهف

"... إن عملي يعطيني الإحساس بالاستقلال، فهو يعطيني الحرية للخروج والتنقل، والاختلاط مع الناس وتنمية صداقات جديدة"

المصدر: امرأة عاملة، المناطق الصناعية المؤهلة

الإطار 5 – 9
العوائق المرتبطة بالنوع الاجتماعي في موقع العمل

"من المشكلات التي نواجهها في هذا المصنع عدم وجود أماكن استراحة منفصلة للعاملات المحليات. لذا يفضل العديد منهن البقاء في مواقع الإنتاج خلال فترات الاستراحة. أما العمال من الرجال والأجانب فلا يواجهون مثل هذه المشكلة؛ فهم يقضون فترات الاستراحة في أماكن الاستراحة الواسعة المريحة."

المصدر: دراسة لمنظمة العمل الدولية

الإطار 5 – 10
العمل في المصانع لا يجذب جميع النساء

"كان العمل في المصنع شاقاً. وكنت أترك القرية نحو الساعة الخامسة والنصف فجراً ولا أعود إليها قبل الساعة السادسة مساءً. وكنا مقيدين في مكان العمل بقواعد وشروط محددة لأداء واجباتنا. وكنت أعود من العمل كل يوم وأنا في حالة من الإرهاق البالغ."

المصدر: هندية، دير الكهف

الجدول 5 - 2

يدعو عدد العاملين الوافدين في المناطق الصناعية المؤهلة إلى القلق

العمالة المحلية والأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة (كنسبة مئوية من المجموع)

لسنة	محلي	أجنبي	أجنبي (%)
2001	12,248	5,224	29.9
2002	15,286	10,618	41.0

المصدر: وحدة المناطق الصناعية المؤهلة، وزارة التجارة والصناعة

التي أتاحها لهن العمل في هذه المناطق لتحسين دخل الأسرة.

العمالة الوافدة

قد يساعد التوسع المقترح في هذا القطاع على زيادة فرص الوصول إلى مجالات التشغيل في مناطق أخرى من الأردن. ولتحقيق أفضل النتائج، ينبغي معالجة قضية استخدام العمالة الوافدة. ووفق تعليمات الحكومة الأردنية، يسمح للمصانع في المناطق الصناعية المؤهلة باستخدام ما لا يزيد على 30% من العمال غير الأردنيين خلال السنة الأولى من التشغيل لأجل الإسراع في بدء العمل. ويلتزم أرباب العمل بتخفيض هذه النسبة بمجرد انتقال المهارات إلى العمال المحليين. ويمثل نقل المسؤولية إلى العمال المحليين خطوة هامة لوضع أسس الاستدامة على المدى البعيد، ويفتح مجالات التقدم الوظيفي، ويحافظ على العمال المحليين.

تدل عمليات التفتيش التي أجرتها وزارة العمل على أن بعض الشركات لا تلتزم بنسبة الـ 30% المتفق عليها، وأن نسبة العمال الأجانب آخذةٌ بالتزايد. بل إن نسبة العمال الأجانب في بعض الشركات تتجاوز 85%.[32] وفي هذا المضمار تحقق بعض التجمعات الصناعية أداء أفضل من غيرها. ففي مدينة التجمعات الصناعية، يمثل العمال المحليون بالنسبة للعمال الوافدين 37:63 بينما تتساوى هذه النسبة في الضليل 50:50. وهناك من الدلائل ما يشير إلى أن أصحاب بعض المناطق الصناعية المؤهلة يتعمدون انتهاك هذه التعليمات، ويحصلون على تراخيص العمل للموظفين الإداريين مثل مأموري المقسم وموظفي السكرتاريا، بدعوى أنهم من العمال الفنيين أو موظفي الإنتاج، مما سمح لهذه الشركات بالتملص من قواعد الكوتا المتفق عليها. ومن الواضح أن هذه الإجراءات تحرم المجتمعات المحلية من فرص العمل، وتؤدي إلى تقليص مساهمة المناطق الصناعية المؤهلة في مكافحة الفقر في الأردن.

> يعتبر إحلال العمالة الأردنية محل العمالة الوافدة من الأمور الجوهرية

الجدول 5 – 3

يقوم بعض أرباب العمل في المناطق الصناعية المؤهلة بالإخلال بالاتفاقيات الخاصة باستخدام العمالة الوافدة.

مستوى العمالة الأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة بالمقارنة مع المعدلات المتفق عليها (%)

سنوات الإنتاج	السنة 1	السنة 2	السنة 3
شرعي وقانوني %	%23	%16	%10
النسبة الفعلية (٪) من العمال الأجانب في الشركات الآسيوية	%52	%37	%38

المصدر: وحدة المناطق الصناعية المؤهلة، وزارة التجارة والصناعة؛ وحدة التنافسية في وزارة التخطيط

المناطق الصناعية المؤهلة ومكافحة الفقر

لكي تسهم المناطق الصناعية المؤهلة بصورة كبيرة في مكافحة الفقر، ينبغي أن تشكل أجور العاملين فيها "مصدر الرزق." إن معدل الأجور للعاملين في المناطق الصناعية المؤهلة يبلغ 85 ديناراً (120 دولاراً في الشهر)، وهو الحد الأدنى من الأجور الذي حددته الحكومة.[33] وتشير التقارير إلى أن العديد من الموظفين يبقون في فئة الأجر هذه لأكثر من ثلاث سنوات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم النساء يُستَخْدمن في فئات عمل يتقاضين عليها أجراً أقل. ووفقاً لدراسة منظمة العمل الدولية، فإن أكثر

الإطار 5 – 11

يسهم العمل في المناطق الصناعية المؤهلة في دعم الأسر التي ترأسها النساء

تركت أم عارف زوجها عندما تزوج بامرأة أخرى، وعادت إلى دير الكهف. واستأجرت بيتاً صغيراً أول الأمر، غير أن ابنيها استخدما راتبهما العسكري ككفالة للحصول على قرض استخدماه لبناء بيتهم الخاص. لذا لم يستطع ابنا أم عارف التكفل بنفقات الأسرة لأن معظم الراتب خصص لسداد أقساط القرض والدين للبنوك والمقاولين.

ومن هنا فقد التحقت اثنتان من بناتها بالعمل في أحد مصانع المنطقة الصناعية المؤهلة في الضليل، وهما تقدمان لوالدتهما مبلغ 100 دينار (141 دولارا) في الشهر من راتبيهما.

وتقول أم عارف: "أنا سعيدة بان ابنتيّ تقيمان في الخالدية مع شقيقهما المتزوج لأنه ليست هناك مواصلات من دير الكهف إلى المصنع الذي تعملان فيه. وأتمنى أن يكون المصنع الذي تعمل فيه ابنتاي غير مختلط ويقتصر العمل فيه على الأردنيين. غير أن هذا المصنع مختلط ويعمل فيه الكثير من العمال من الشرق الأقصى. ولكن ما العمل؟ هناك بنات بدويات أخريات يعملن في هذا المصنع. وأنا متأكدة من أن ابنتي ستتركان العمل إذا شعرتا بأن العمل هناك لم يعد آمناً."

المصدر: أم عارف، دير الكهف

الإطار 5 – 12

يبدي العاملون في المناطق الصناعية المؤهلة قلقهم من أوضاع الأجور

"يجري الخصم من الرواتب دون أن تتضح الأسباب للعاملين. وينبغي أن يتغير هذا الوضع. كما ينبغي وضع سياسات أكثر وضوحاً".

"ينبغي زيادة رواتب العاملين ومراجعتها بصورة دورية لكي تستطيع تغطية احتياجات العاملين وكلفة المعيشة."

"... وينبغي على الإدارة أن تضمن دفع رواتبنا في موعدها المحدد دون أي تأجيل."

المصدر: عاملون في مصانع المناطق الصناعية المؤهلة

من 75% من النساء يتقاضين أقل من 100دينار (141دولاراً) في الشهر، بالمقارنة مع 50% فقط من الرجال. وهناك تقارير غير رسمية عن عمال وقعوا عقوداً يقل مستوى الأجر فيها عن الحد الأدنى للأجور، رغم أن هذه المعلومة لم تؤكدها مصادر مستقلة.

لا تمثل الأجور في المناطق الصناعية المؤهلة مصدر الرزق للأسر الفقيرة

تدل تقديرات متحفظة على أن الأسرة العادية تحتاج إلى 156ديناراً (220 دولاراً) في الشهر لتلبية الاحتياجات الأساسية لتبقى فوق خط الفقر.[34] وتقل الأجور في المناطق الصناعية المؤهلة كثيراً عن هذا المستوى، كما هي غالبية الأجور في القطاع الخاص. ووفقاً لدراسة منظمة العمل الدولية فإن 1.2% من النساء فقط يتقاضين أكثر من 160ديناراً (226 دولاراً) في الشهر. وعلى هذا الأساس، فإن المستخدَمين في المناطق الصناعية المؤهلة يقعون في فئة "الفقراء العاملين" بموجب تعريفات استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن، وربما سيدخلون في عداد المنتفعين من برنامج الدخل التكميلي للأسرة الذي يجري تطبيقه الآن في صندوق المعونة الوطنية.

يحتاج الفقراء إلى مصادر رزق مستقرة يمكن الاعتماد عليها لبناء سبل معيشة مستدامة. إلا أن الدخل المتقلب وغير المحدد والتأخر في دفع الأجور يؤدي إلى عدم قدرة الأسر على إدارة نفقاتها. ويشكو موظفو المناطق الصناعية المؤهلة من ظروف التشغيل وساعات العمل، ومن غياب الشفافية وضيق مجال مساءلة الإدارة حول أسباب التأخر في دفع الأجور. ومراجعة الأجور ليست جزءاً من عقد التوظيف، ومن المستبعد زيادة الرواتب. وتلزم بعض الشركات الموظفين بأخذ إجازة غير مدفوعة الأجر في حالة عدم وجود طلبيات كافية. وفي ظل هذه الظروف، فإن العمل في المناطق الصناعية المؤهلة قد يسهم في استراتيجية سبل المعيشة لدى الأسر، غير أنه لن يرفع العامل إلى مرتبة "مصدر الرزق" المعيل للأسرة.

بناء رأس المال البشري

تسهم المناطق الصناعية المؤهلة من حيث المبدأ في تعزيز الموارد البشرية في الأردن، عن طريق رفع قدرة القوى العاملة على المنافسة وتسليحها بالتقانة الجديدة والمهارات في بيئة إنتاجية يسهل فيها رعاية المهارات الريادية واكتساب أساليب الإدارة. غير أن طبيعة العمل في هذه المناطق ومجالاته تحد من إمكانية نقل مثل هذه المعرفة. فأغلب مصانع إنتاج الملابس في المناطق الصناعية المؤهلة تقوم فقط بتجميع القطع التي صممت وقصت في مكان آخر، مما يعني قلة المهارات المطلوبة، والطابع الروتيني المتكرر للعمل. وبعد مرحلة التوجيه والتجربة الأولى التي تستمر ثلاثة أشهر، تتضاءل فرص التدريب والتقدم الوظيفي.

تعتبر المناطق الصناعية المؤهلة من تدخلات القطاع الخاص، غير أنها تلقى مساندة قوية من الدولة من خلال دعم البنية التحتية وتقديم المزايا الضريبية للمشروعات المحلية. وقد ساعدت الحكومة على فتح مجالات جديدة للاستخدام في الأردن في المصانع التي يعمل فيها ما يتراوح بين 100 و1900 موظف. كما أنها تضع الأسس لإقامة قطاع تصنيعي منافس في الأردن يستخدم القوى العاملة بكثافة.

وفي الوقت الذي يتزايد فيه تفاعل الأردن مع الاقتصاد العالمي، ينبغي التفاوض حول علاقات جديدة بين أرباب العمل والعاملين، إن توفير بيئة مساندة مناسبة لتقدم العمل يجب أن توفر بدورها بيئة مماثلة يحقق فيها العاملون التقدم والنجاح. وليس بوسع الحكومة والقطاع الخاص وحدهما أن ينهضا بهذه المسؤولية، بل لا بد لمؤسسات المجتمع المدني، وخاصة النقابات العمالية، من أن تؤدي دوراً أكثر فاعلية. ومن الأمور الرئيسية أن يسود الحكم الصالح علاقات أرباب العمل بالعاملين لضمان فرص المساهمة في تزايد الرفاه، مع تخفيض معدلات تهميش الفقراء.

ومن أجل تعزيز مساهمة المناطق الصناعية المؤهلة في مكافحة الفقر، لا بد من اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ما يلي:

- متابعة تطبيق تعليمات العمالة الوافدة.
- دعم مبادرات التدريب المحلية من أجل نقل

وبناء المهارات.

- دعم قيام النقابات العمالية بدور أكبر للرقابة على ساعات العمل وشروطه، مع المطالبة برفع مستوى الأجور.

كما ينبغي اتخاذ إجراءات معينة لمعالجة القضايا المرتبطة بالنوع الاجتماعي في موقع العمل:

- حل قضايا المواصلات.
- تشجيع المساواة بين الجنسين في موقع العمل.
- معالجة قضية عدم المساواة بين الجنسين في مجالات الصحة والسلامة.
- تشجيع النساء على تسلم المناصب الإدارية وتقديم الدعم اللازم لهن.
- زيادة الوعي في موقع العمل بحقوق النساء ويتطلب الأمر التزاماً أكبر بالمتابعة والتقييم ودراسة الآثار، وذلك لتحديد المعيقات والتعامل معها بشكل فاعل.

توصيات للمشروعات الصغيرة الخاصة و لتشغيل

- تنفيذ دراسات تقييم آثار التشغيل والبرامج المدرة للدخل التي تستهدف الفقراء، وتعديل المنهجيات بناء على الدروس المستفادة.
- تحديد الآليات لزيادة وصول الفقراء لأشكال مناسبة من الائتمان في بيئة مساندة، من أجل إقامة المشروعات الصغيرة والمايكروية والتوسع فيها.
- تعزيز قطاع التعاونيات ومتابعة تقدم المشروعات التعاونية التي يمتلكها المجتمع المحلي بغرض تعظيم المنافع وتقليل احتمالات الفشل.
- مع ظهور فرص جديدة للتشغيل، ضرورة وضع آليات حماية تضمن التعامل باحترام وكرامة مع الفقراء القابلين للتأثر بالأزمات.
- دعوة مؤسسات المجتمع المدني للمشاركة في القضايا العمالية، وتشجيع قيام حركة نقابية صحية تكرس نفسها لتحسين شروط العمل وظروفه للمستخدمين، باعتبار ذلك من الأمور الهامة لبيئة الحكم الصالح في ظل الاقتصاد المعولم.

الفصل السادس

المطالبة بالحقوق

الفصل السادس

المطالبة بالحقوق

يدعو هذا الفصل إلى تطبيق منهجية تنموية قائمة على الحقوق، يجري بموجبها تمكين المواطنين على قدم المساواة، وتعزيز قدراتهم، وإيجاد بيئة داعمة ملائمة تتيح لهم المطالبة بالحقوق والاستحقاقات وفقاً للقانون. ويشير هذا الفصل إلى أنه على الرغم من أن القوانين الأردنية تنص على أغلبية الحقوق، فإنه لا يجري دائماً تطبيق هذه الحقوق على أرض الواقع. ويوضح هذا الفصل بالتفصيل العوائق التي يواجهها الفقراء عند المطالبة بحقوقهم، وينوه بالمبادرات الحكومية الأخيرة الهادفة إلى معالجة هذه القضية. ويولي الاهتمام كذلك للدور الذي يمكن أن تؤديه مؤسسات المجتمع المدني في مساعدة الفقراء على المطالبة بحقوقهم.

التنمية القائمة على الحقوق

يتبين من جلسات التشاور التي عقدت لإعداد هذا التقرير أن الفقراء في الأردن يريدون ممارسة حقوقهم والمطالبة باستحقاقاتهم، وقد طرحت الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني هذه القضية، وثمة إدراك متزايد بالترابط القائم بين حقوق الإنسان من ناحية ومكافحة الفقر من ناحية أخرى. فصحيفة 'جوردان تايمز' تدعو في إحدى افتتاحياتها (28 آب 2003) إلى "حوار بين الأطراف المعنية حول منهجية تنموية قائمة على الحقوق". كما جرت مناقشات نشطة في الآونة الأخيرة حول المقترحات الرامية إلى إدراج حقوق الإنسان في المناهج التعليمية الوطنية.

إن القيادة القوية من جانب الدولة تمثل المتطلب الأول الضروري للتنفيذ الفعال للمنهجية التنموية القائمة على الحقوق. ويمثل تأسيس المركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن دليلاً على ممارسة القيادة القوية فعلياً. كما أن تصديق الأردن على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الرئيسية، والتزامه المعلن بتعديل القوانين الأردنية ضمن هذا الإطار، سيؤدي إلى إيجاد بيئة داعمة يمكن في سياقها تطبيق المنهجية التنموية القائمة على الحقوق.

هناك اعتراف متزايد بالترابط بين حقوق الإنسان ومكافحة الفقر

المبادئ الجوهرية للمنهجية القائمة على الحقوق

تستند المنهجية القائمة على الحقوق إلى منظومة من المبادئ الجوهرية [1]:

- إن جميع الأفراد هم "مواطنون لهم حقوق". والدولة مسؤولة عن الحفاظ على حقوقهم وضمان تمكينهم من ممارستها كاملة.
- ينبغي أن تكون إجراءات الدولة المتعلقة بقرارات تخصيص الموارد تأخذ مصالح جميع فئات المجتمع بالاعتبار، وتتمتع كذلك بالشفافية، مع إشراك شرائح المجتمع كافة فيما تتخذه من قرارات.
- لجميع المواطنين حق المشاركة في القرارات والإجراءات التي تؤثر على حياتهم، بحيث يقرروا بأنفسهم مدى مشاركتهم في مثل هذه القرارات.

تتحمل الدولة مسؤولية صون حقوق المواطنين

الإطار 6 – 1

الحقوق والاستحقاقات – العناصر الجوهرية في منهجية سبل المعيشة المستدامة

يتأثر وصول الناس الفقراء إلى الموارد وقدرتهم على التكيف وقابلية تأثرهم بالأزمات بمستوى حماية القانون لاستحقاقاتهم واحترام ممارستها في الواقع. وكما هي الحال في جميع المجتمعات، تبرز تباينات واضحة في مدى تمتع مختلف أفراد المجتمع بهذه الحقوق والاستحقاقات. وتقوم أوجه التباين هذه في العادة على عدة عوامل مثل العمر، والخصائص العرقية، وأوضاع الفقر، والطبقة، والقدرة الجسمانية والنوع الاجتماعي.

المصدر: بتصرف عن كارني د.، 1998، ووكالة التنمية الدولية – المملكة المتحدة 2003

يتمتع الأردن ببيئة سياسات داعمة يمكن في إطارها تطبيق منهجية تنموية قائمة على الحقوق

- لجميع المواطنين حق التمتع برعاية عالية الجودة. ويمثل الإخفاق في تقديم خدمات نوعية انتهاكاً لحقوقهم. وينبغي على الدولة أن تسعى جاهدة لتقديم هذه الخدمات لجميع من يحتاجونها.
- إن حقوق المواطنين كل لا يتجزأ، وهي مترابطة بعضها ببعض. ومن الشروط الجوهرية اللازمة للمحافظة على حقهم في التنمية تطبيق "الحلول المتضافرة"، التي تنسق بموجبها المؤسسات فيما بينها وتعمل سوياً خارج الأطر التنظيمية التقليدية، للوصول إلى حلول متكاملة.
- يتمتع المواطنون جميعاً بمستوى واحد من الحقوق، ولكن تختلف أساليب ممارسة هذه الحقوق بين الجماعات المختلفة، وعلى الدولة أن تسعى للاستجابة لهذه الاحتياجات المختلفة وتتأكد على الأقل من أن إحقاق الحقوق لمجموعة ما لن ينتقص من حقوق مجموعة أخرى.
- لجميع المواطنين حق المساءلة الذي يربط الحقوق المدنية والسياسية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وللمواطنين الحق في مساءلة مقدمي الخدمات.

الحقوق و"المكلفون بأداء الواجب"

إن المنهجية القائمة على الحقوق تؤكد على مفهوم "التكليف بأداء الواجب"، الذي يتضمن المسؤولية الأخلاقية أو الالتزام القانوني بتيسير إحقاق الحقوق. ويمكن تقديم المكلفين للمساءلة في حالة عدم احترام هذه الحقوق. فإذا لم يلتحق الطفل بالمدرسة مثلاً، فإن المسؤولية تقع على كاهل الأهل الذين لا يشجعون الطفل على الذهاب للمدرسة، أو على الدولة إذا لم تكن قد وفرت الظروف المناسبة لجعل التحاق الطفل بالمدرسة أمراً ممكناً. وتكون الدولة والأهل في هذه الحالة هم المكلفون بأداء الواجب.

يوضح تحديد المكلفين بأداء الواجب هوية من يقع تحت المساءلة إذا لم تؤدّ هذه الحقوق، ويساعد ذلك بالتالي على تحديد طبيعة الإجراء المناسب لتعديل الوضع. وهو ما يشكل اختلافاً بيناً عن المنهجية القائمة على الاحتياجات التي اتسمت بها غالباً تجربة الأردن التنموية السابقة (الإطار 6–2).

الشفافية والمساءلة

إن فرصة الممارسة الكاملة للحقوق تتطلب وجود مؤسسات تتصرف بشفافية وتخضع لمساءلة المواطنين. وإلى حد بعيد، تهدف برامج الإصلاح القائمة في الأردن إلى توفير مثل هذه البيئة الداعمة. وقد قام جلالة الملك عبدالله الثاني بدورٍ ريادي في الدعوة إلى المساءلة، سواء من خلال اهتمامه بأنظمة تقديم الخدمات في القطاع العام، أو من خلال دعوته لمجلس الأمة وللحكومة لمواصلة برنامج الإصلاح.

إن عملية الإصلاح ما تزال في بدايتها، والدعوة لتطبيق المساءلة حالياً تنطلق من أعلى المستويات، إلا أنه ولتكون عملية المساءلة عملية مستمرة، ينبغي

الإطار 6 – 2
الفوارق بين المنهجية القائمة على الحقوق والمنهجية القائمة على الاحتياجات

المنهجية القائمة على الاحتياجات	المنهجية القائمة على الحقوق
الناس يستحقون المساعدة	للناس الحق في المساعدة.
ينبغي على الحكومات أن تتصرف، دون إلتزامها قانونياً بذلك.	الحكومات ملزمة قانونياً وأخلاقياً بالتصرف.
قد يشارك الناس، غير أن التنمية تشملهم على العموم رغم موقفهم الاتكالي السلبي.	ينشط الناس في عملية التنمية، ومشاركتهم جوهرية لتحقيقها.
في ظل محدودية الموارد، يتم حتماً استبعاد بعض فئات المجتمع.	للناس جميعاً دونما تمييز الحق في تنمية طاقاتهم وإمكاناتهم رغم محدودية الموارد.
هناك أهداف منفردة لكل قطاع.	ينبغي أن يهدف العمل التنموي ككل إلى استئصال الفقر وتحقيق التنمية العادلة للجميع.
لبعض الناس القدرة والمعرفة لتلبية احتياجاتهم.	يمكن لجميع الناس أن يعملوا على الوصول إلى حقوقهم.

المصدر: وكالة التنمية الدولية – المملكة المتحدة 2002

الإطار 6 – 3

جلالة الملك عبدالله الثاني – صوت مناصرٌ للفقراء

يلعب الدعم الملكي دوراً أساسياً في تحسين حياة الفقراء. ففي عام 2000، تنكر جلالة الملك عبدالله الثاني كمواطن أردني عادي وقام بزيارات مفاجئة لبعض الدوائر الحكومية للإطلاع على أسلوب تقديم الخدمات فيها. وفي المرة الأولى، استعان جلالته بلحية مستعارة، وارتدى الكوفية التقليدية، وقام بتفقد العمليات الجارية في منطقة التجارة الحرة في الزرقاء، حيث اختلط مع الزبائن، ولاحظ بنفسه تدني مستوى الكفاءة، وغلبة الروتين وعدم وضوح التعليمات. وقام في وقت لاحق بزيارات مماثلة لمستشفى البشير الحكومي في العاصمة عمان ومديرية التنمية الاجتماعية في الزرقاء. وصاحبت هذه الزيارات تغطيةٌ إعلاميةٌ واسعة، أدرك معها جميع المواطنين، ولا سيما الفقراء والمهمشون، التزامه بمعالجة قضايا القصور الإداري وممارسات الفساد وتدني نوعية الخدمة. وتلت هذه الزيارات زياراتٌ مماثلة من جانب الوزراء، أسفرت عن تشكيل لجان تنفيذ الإصلاح. وكان من نتائج إعلان مواطن الفساد وأسماء المسؤولين عنها وإشهارها على الملأ تزايد الإدراك لدى مقدمي بأنهم قد يتعرضون للمساءلة. والحقيقة أن زيارات جلالته للأجهزة والدوائر التي تقدم الخدمات لقطاع الأعمال والفقراء أكدت على اعتزامه معاملة عادلة للمواطنين كافة.

ويبدو بعد ثلاث سنوات أن ثمة استثماراً كبيراً في إصلاح القطاع العام. كما يواصل جلالته القيام بدور "الزبون المستتر" لتقييم معاملة الزبائن، وتخصيص جوائز الملك عبدالله الثاني للتميز في الخدمة العامة.

ألا تقتصر على التوجيهات "من القمة إلى القاعدة" بل لا بد أن تكون مشاركة المواطنين فيها مشاركة كاملة، وأن تكون لهم القدرة في المدى البعيد على المطالبة بالمزيد من المساءلة.

'الواسطة' والمساءلة

تواجه المساعي الرامية لتحقيق المساءلة المنطلقة من القاعدة إلى القمة قيوداً تتمثل في الشكوك التي تساور كثيراً من المواطنين في إمكانية تطبيق الشفافية. وتعتبر معالجة استخدام 'الواسطة' نقطة البداية الجيدة لإحداث التغيير. فاستخدام الصلات الاجتماعية كالمحسوبية وشبكات "الولاء" القبلي والعائلي كثيراً ما تشكل في نظر الفقراء الاستراتيجية الوحيدة الفعالة لضمان الحصول على السلع والخدمات التي هي في واقع الأمر حقٌ من حقوقهم. ومثل هذه الممارسات واسعة الانتشار. ويقول أحد المستجيبين في مدينة مادبا: "دون واسطة لا نستطيع العيش!".

وعند اللجوء إلى الواسطة يظهر الفقراء بمظهر السائلين طالبي الإحسان. ويقلل ذلك من قدرتهم على مساءلة مقدمي الخدمات عند تقديمها لهم بشكل سيئ أو عدم تلبيتها لاحتياجاتهم، مما يسهم في زيادة تبعيتهم. ويمثل استخدام 'الواسطة' عائقاً رئيسياً في تحقيق العدالة والمساواة في الحقوق. وعندما تؤخذ بالاعتبار محدودية وصول الفقراء إلى الصلات الاجتماعية التي تعمل من خلالها 'الواسطة'، فإنهم سيحققون منفعة أكبر بإزالتها.

فعندما يلجأ الفقراء إلى وساطة مقدمي الخدمات ذوي الدخل المتدني العاملين في الخطوط الأمامية للحصول على الخدمات الأساسية الضرورية، فسيكون ذلك مساساً بالكرامة والمكانة لدى كلا الطرفين، لذا ينبغي النظر إلى المنهجية القائمة على الحقوق باعتبارها حلاً يتحقق فيه الكسب للطرفين. وعلى الحكومة ومقدمي الخدمات في المقام الأول قيادة الحملة الرامية لاستئصال استخدام الواسطة.

المطالبة بالحقوق في الأردن

تتطلب المنهجية القائمة على الحقوق بالدرجة الأولى إقرار الدولة بتلك الحقوق واستعدادها للخضوع للمساءلة. كما تتطلب وضع الأطر التنظيمية المناسبة التي تتيح للمواطنين المطالبة بحقوقهم. وتسعى برامج الإصلاح القائمة حالياً إلى المساهمة بتحقيق هذا الهدف.

إن على المواطنين أن ينشطوا في المطالبة بحقوقهم من أجل أن تظهر مثل هذه المنهجية

ينبغي أن تكون للمواطنين القدرة على دعوة المكلفين بأداء الواجب إلى المزيد من المساءلة

تمثل الواسطة عائقاً رئيسياً في تحقيق الإنصاف والمساواة في الحقوق

الإطار 6 – 4

'الواسطة' في الأردن

تبين من استطلاع أجري في الأردن عام 2000 حول استخدام 'الواسطة' لتحقيق مكاسب شخصية عن عمق هذه الظاهرة واتساع نطاقها. ففي حين أكدت الأغلبية العظمى من المستجيبين (87%) على ضرورة القضاء على 'الواسطة'، أفاد (90%) منهم بأنهم سيلجأون إلى 'الواسطة' في المستقبل. وبين أكثر من 40% إن استكمال المعاملات في الدوائر الحكومية والشركات والمنظمات مستحيل دون استعمال 'الواسطة'. ويرى 54% أن الحاجة لاستعمال 'الواسطة' ستنخفض بصورة عامة في الأردن، وأن العامل المسبب لاستخدام الواسطة هو "التخلف الإداري".

المصدر: الكيلاني وسكجها 2000

الإطار 6 – 5

الحكم السيئ واستخدام الواسطة

يمثل الفساد أحد المظاهر الشائعة المميزة للحكم السيئ. ويتجلى في شيوع المحسوبية أو المحاباة أو الرشوة. وعند إنكار حق المعاملة المنصفة، فإن الفساد سيكسر الحاجز وينتشر. وينجم ذلك عن غياب المساءلة، بنوعيها الداخلي والخارجي. وبذلك يعتبر الفساد أحد مظاهر الحكم السيئ، حتى لو لم يؤدِ استئصاله إلى عدم الحكم الصالح.

المصدر: البنك الدولي، 2003 أ

من المطلوب قيام أنساق للدعم من أجل تمكين الناس الفقراء من المطالبة بحقوقهم

التنموية بكامل أبعادها في الأردن. وتبين جلسات التشاور التي عقدت لإعداد هذا التقرير أن الفقراء غير ممكَّنين دائماً من المطالبة بحقوقهم، ويجب توفير أنساق الدعم المناسبة لتيسير هذه العملية.

المفاهيم حول الحقوق

يحدد المواطنون منظومة واسعة من الحقوق – الاقتصادية والاجتماعية – باعتبارها أموراً مهمة وممنوحة ضمن القانون

إن المطالبة للحصول على الحقوق قوية جداً من منظور المواطنين، ففي دراسة نوعية حديثة، [2] أعرب أكثر من 200 من المتخصصين في التنمية و500 من أفراد المجتمعات المحلية عن مفاهيمهم للحقوق في الأردن. وبينت النتائج أن المواطنين في جميع أرجاء المملكة يحددون منظومة واسعة من الحقوق – الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والثقافية والمدنية– باعتبارها أموراً مهمة وممنوحة ضمن القانون. غير أن المهنيين كانوا أكثر ميلاً لذكر الحقوق المدنية والسياسية، بينما أبدى أفراد المجتمع المحلي اهتماماً أكبر بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية، مثل حق الوصول إلى التعليم، والصحة، والغذاء، والمسكن والسلامة.

يفتقر الناس الفقراء غالباً إلى الثقة والمعرفة والمهارات الضرورية للمطالبة بحقوقهم

ووفقاً لهذه الدراسة، فإن غالبية الناس يشعرون بأن القانون يصون حقوقهم. وهم يقرون بالدور الواضح للقانون، بما فيه الدستور، ولمؤسسات الدولة الرئيسية، بما فيها الديوان الملكي، ووزارة الصحة، وصندوق المعونة الوطنية. كما يجري النظر إلى المؤسسات غير الحكومية مثل الهيئات الدينية وأماكن العبادة، باعتبارها تساهم في إيجاد البيئة الضرورية لازدهار الحقوق.

وينظر للمؤسسات والإجراءات التي يحصل الناس من خلالها على حقوقهم واستحقاقاتهم باعتبارها عقبة بحد ذاتها تحول دون تمتعهم الكامل بهذه الاستحقاقات على أرض الواقع. وقد حدد البحث الحواجز الرئيسية التالية:

- الاستخدام غير الملائم أحياناً للموقع من قبل بعض الناس في المواقع المتنفذة.
- صعوبة الوصول إلى المشرفين المسؤولين عن الخدمات.
- استخدام النفوذ المبني على الانتماءات السياسية أو القبلية.

أما العوائق الأخرى فتشمل:

- عدم معرفة الجهة المسؤولة عن تقديم الخدمة
- نقص الوثائق الضرورية التي يحتفظ بها أفراد العائلة الآخرون أحياناً (مثل دفتر العائلة).
- الافتقار إلى المهارات الاجتماعية للوصول مباشرة إلى المسؤولين.
- الافتقار إلى وسيلة المواصلات التي يمكن تحمل كلفتها.
- الضغوط المفروضة على حراك النساء.

المطالبة الفعالة بالحقوق

تبين النتائج التي يمكن استخلاصها من بحث الحقوق ومن جلسات التشاور أن الفقراء يفتقرون غالباً إلى الثقة، والمعرفة، والمهارات التي تتيح لهم المطالبة بحقوقهم.

وفيما تدعو المؤسسات التنموية الوطنية والدولية إلى تبني المنهجية القائمة على الحقوق، فإن التحدي في الأردن يتمثل في قلة الممارسين ذوي الخبرة في تطبيق مثل هذه المنهجيات. ويفتقر هؤلاء بالتالي إلى الثقة اللازمة لمواجهة المنهجية السائدة القائمة على الاحتياجات أو المنهجيات المبنية على الخدمة الاجتماعية أو الخيرية. وقد أثبتت المبادرات الريادية المبنية على الخبرة والمنهجيات التي تجمع بين العمل الاجتماعي والقانون، فعاليتها في مساعدة الفقراء على المطالبة بحقوقهم بصورة جماعية في مركز تنمية المجتمع المحلي في صويلح في محافظة عمان. كما أنها تطرح نموذجاً ممكناً لـ"الممارسات الأفضل" يمكن الاقتداء به وتكراره. ومن واجب المؤسسات التنموية الساعية إلى الحد من الفقر العمل على تمكين الفقراء في هذا المجال. وتتضح مثل هذه المنهجية في حالة علي (الإطار 6–6).

تثير قصة علي عدة قضايا تتعلق بالتحديات المطروحة أمام الأطراف المعنية عند تبني المنهجية

الإطار 6 – 6

الحصول على حق التعليم

علي طفل في الثامنة من عمره يعيش في منطقة أمانة عمان الكبرى ويعاني من داء الصداف،[3] (وهو مرض يتسبب في تغطية الجلد بقشور صدفية وبحكة شديدة). وقد رفض مدير المدرسة المحلية أن يسجل علياً في أحد الصفوف، متذرعاً بالخوف من المخاطر الصحية على الأطفال الآخرين. ورغم أن لدى علي شهادة من الطبيب المحلي تؤكد أن مرضه غير معدٍ بطبيعته، فإن المدرسة ظلت ترفض قبوله، مما يشكل انتهاكاً لحقه في التعليم وخرقاً لالتزام أهله بإرساله إلى المدرسة. وأيدت مديرية التربية والتعليم المحلية قرار المدرسة برفض دخوله. وطلبت والدة علي المساعدة من المتطوعين في مركز التنمية الاجتماعية في مجتمعها المحلي، فتبنى هؤلاء القضية وهبوا للمساعدة.

لقد كان القانون والتعليمات لصالح الطفل ووالدته. فأرسلت رسالة من المركز الاجتماعي إلى وزير التربية والتعليم توضح الموقف وتستشهد ببنود القانون التي تلزم الدولة بمنح علي فرصة التعليم. وبادر الوزير بدوره إلى شرح حقوق الطفل القانونية لمدير المدرسة المحلية؛ وكانت النتيجة إعادة علي إلى المدرسة.

إن القانون في الأردن يساند حق الأطفال في الحصول على التعليم مساندة واضحة. غير أن والدة علي لم تكن أول الأمر قادرة على ممارسة حقوقها، نظراً لعدم معرفتها بالقانون المعني، وافتقارها إلى المهارات اللازمة للمطالبة بهذا الحق بصورة فعالة.

المصدر: مركز تنمية المجتمع المحلي – صويلح

القائمة على الحقوق. فمن المستبعد جداً أن يقوم الأهل الذين يفتقرون إلى الموارد بتحدي القرارات التي قد يتخذها مدير المدرسة المحلية، أو بمساءلة وزارة التربية والتعليم ومطالبتها بحقوقهم، إلا إذا تمتعوا بدعم مؤسسي. ويمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تلعب دوراً أساسياً في هذا المجال.

أما حالة رجاء وطفلتها فهي أكثر تعقيداً، (الإطار 6–7). فقد حرمتا من حقوقهما الإنسانية الأساسية من جانب الزوج أول الأمر، ثم بخطأ غير مقصود، من جانب الحكومة. إن رجاء، نتيجة للفقر والحرمان الاجتماعي، لم تكن على وعي بحقوقها. غير أن وصولها إلى هيئة أهلية محلية زودها بالمعلومات الصحيحة، وأعطاها الثقة الكافية للمطالبة بهذه الحقوق.

تمكن أنساق الدعم الفقراء من المطالبة بحقوقهم

إن الحالات الدراسية التي يقدمها مركز مثل مركز تنمية المجتمع المحلي في صويلح يشير إلى أنه يمكن تلبية احتياجات الفقراء على أفضل وجه من خلال نقاط الأنظمة المرجعية التي تدعى غالباً "المركز الموحد" أو "مكتب مشورة المواطنين" الذي يزود الفقراء بمعلومات حديثة ودقيقة وبلغة سهلة عن حقوقهم واستحقاقاتهم. ولا بد من تقديم الدعم لإقامة النقاط المرجعية هذه لمساعدة الفقراء على استخدام المعلومات بصورة فعالة للمطالبة بحقوقهم والتمتع بها كاملة. وقد بدأت مثل هذه النماذج بالظهور في الأردن، ويتوقع أن تتطور وتتوسع.

ينبغي على المنظمات غير الحكومية أن تبادر بأداء دور نشط بوصفها محركاً للتغيير في النطاق المحلي

تستطيع المنظمات التنموية غير الحكومية الرئيسية أن تلعب دوراً نشطاً في هذا المجال. وبالمقارنة مع القطاع الحكومي والخاص، فإن بوسع المنظمات غير الحكومية توفير بعض العناصر الداعمة لهذه العملية. ويشمل ذلك:

- البنية التحتية المؤسسية والشبكات القائمة.
- الوصول للفقراء في المناطق النائية.
- ثقة واحترام المجتمع المحلي والفقراء.

الإطار 6 – 7

حق "رجاء" في الحياة العائلية

تقدمت رجاء إلى مركز تنمية المجتمع المحلي في صويلح بمقترح مشروع صغير لتوليد دخل يساعدها على تغطية نفقات أسرتها. وبينما كانت رجاء تعبئ نموذج دراسة الحالة، لاحظ أحد المتطوعين أن ثمة مشكلة أعقد من ذلك بكثير في حياة رجاء. فقد كانت متزوجة، وتعاني من المشكلات في حياتها الزوجية، وقد هجرها زوجها قبل سنتين عندما كانت حاملاً.

وبعد يوم من ولادة طفلتها أخذ زوجها الطفلة من المستشفى دون أن يبلغها أو يستأذنها. وغادرت رجاء المستشفى في حالة من الذهول وتوجهت إلى بيت زوجها لاسترجاع طفلتها. فأصيبت بالصدمة عندما علمت بأنه غادر البلاد. وحاولت بجميع الطرق الرسمية تتبع خطى زوجها والوصول إلى ابنتها ولكن دون جدوى. ولم تستطع بمواردها المالية المحدودة أن تستعين بأحد المحامين. وبعد سنة كاملة من البحث غير المجدي فقدت الأمل في استعادة طفلتها.

وفي مركز تنمية المجتمع المحلي، وبدعم من فريق من المتطوعين المطلعين على الأنظمة والتعليمات، استطاعت رجاء الاتصال بمجموعة من الجهات الرسمية ومعرفة ما حدث لطفلتها بالفعل. فبعد الولادة بيوم واحد، سجلت طفلةٌ في مركز الأمن المحلي. تحمل اسم الزوج بصفته الأب، أما الأم، وحسب الملفات، فقد غادرت البلاد. وعلى هذا الأساس، ووفقاً للتعليمات، أدخلت الطفلة إلى أحد دور رعاية الأيتام الحكومية بوصفها طفلة تم التخلي عنها من قبل الأم. لقد اجتمعت الأم وطفلتها آخر الأمر. واستغرق حل الموضوع كله ساعتين ونصف الساعة.

إن ميثاق الأمم المتحدة لحقوق الطفل ينص على حق الطفل في أن ينشأ في بيئة أسرية. كما ينص قانون الأحوال الشخصية الإسلامي علي حق الأم في إرضاع مولودها، وحقها في حضانته عند انفصالها عن الزوج. وقد انتهكت هذه الحقوق بالنسبة للأم وطفلتها. ولكن تم إصلاح هذا الوضع من خلال العمل في نطاق القانون وعبر تطبيق النظام.

العمل الجماعي من الوسائل الفاعلة للفقراء للمطالبة بحقوقهم على نطاق أوسع

الإطار 6 – 8

العمل الجماعي سعياً لإحقاق الحقوق

شكت نحو 20 امرأة، ومعظمهن من الأرامل المسنات اللواتي يعشن بمفردهن، لدى زيارتهن لمركز تنمية المجتمع المحلي في صويلح، من أنهن لا يملكن من المال ما يكفي لمعيشتهن. ونظراً لعدم وجود مكتب محلي لصندوق المعونة الوطنية لم يستطعن المطالبة بالمعونة شخصياً، كما أن حرصهن على عدم إضاعة الوثائق الرئيسية لديهن منعهن من التقدم بطلباتهن عن طريق المراسلة. ولم يستجب المكتب الرئيسي لصندوق المعونة الوطنية في عمان لطلب المركز بأن يقوم ممثل للصندوق بزيارة النساء. وكان الملاذ الأخير لهؤلاء النساء العشرين هو الذهاب معاً برفقة موظفين ومتطوعين من المركز إلى مكتب الصندوق في عمان لتقديم مطالباتهن.

وكان من نتائج ذلك أن كثيراً من هؤلاء النساء يتقاضين حالياً معونة نقدية تتراوح بين 60 إلى 120 ديناراً في الشهر، وهو مبلغ يؤثر تأثيراً بالغاً على تحسين معيشتهن. وعلاوة على ذلك، فإن صندوق المعونة الوطنية قد أقر بضرورة التزامه بالاستجابة لكل ما يصله من طلبات، وأخذ ينشط في تلك المنطقة منذ ذلك الوقت. ونتيجة للحملة الإعلامية التي رافقت هذه الواقعة وتجارب أخرى مثلها، فقد بدأت المنظمات غير الحكومية بالتوافد على المنطقة لتقديم الدعم. وأصبحت ثلاث من هؤلاء النساء اللواتي قدمن المطالبات متطوعات في مركز صويلح، وهن يقدمن ما لديهن من معرفة، ومهارات وثقة إلى الآخرين. وما يجعل هذه الحالة مختلفة عن غيرها هو أنها شجعت لعمل جماعي قائم على الحقوق بدلاً من الاستخدام الفردي للصلات الشخصية أو 'الواسطة'.

وفي حالة مماثلة ولكنها أضيق نطاقاً، شكت مجموعة من النساء المسنات من مشكلات في البصر. وتنص التعليمات في إحدى لوائح وزارة التنمية الاجتماعية على أن للمواطنين الفقراء المسنين الحق في فحص مجاني للعيون ونظارات مجانية. وهناك ميزانية معينة مخصصة لهذا الغرض غير أنه لا يجري استعمالها والإنفاق منها لأن المستحقين لا يعلمون بوجودها.

وبناء على طلب من مركز تنمية المجتمع المحلي في صويلح، زار أحد ممثلي وزارة التنمية الاجتماعية المركز، واجتمع بهؤلاء النساء وقام بتقييم حالاتهن. وجرى بعد ذلك تقديم الأوراق المطلوبة والتحقق منها. وخضعت النساء الثماني عشر بعد ذلك للفحص الطبي وحصلن على نظارات مجانية. ولم يقتصر الأمر على حل المشكلة التي كن يعانين منها، بل إنهن اكتسبن الثقة بقدرتهن على التفاعل مع "السلطة" والحصول على نتائج إيجابية. وقد استطاعت وزارة التنمية الاجتماعية أن تتعامل مع منتفعيها بطريقة فعالة ومثمرة من خلال دور الوساطة الذي قام به المركز بين الطرفين.

المصدر: مركز تنمية المجتمع المحلي – صويلح

- القدرة على التعامل مع النزاعات بحيادية والتفاوض للوصول إلى حلول مرضية لجميع الأطراف.
- خبرة التعامل مع مقدمي الخدمات ومؤسسات الحكم المحلي.
- فهم الإجراءات والمنهجيات التي يتبعها مقدمو الخدمات الحكومية.

إن من الأمور الهامة إقامة شبكات تنسيق للخدمات المرجعية في جميع أنحاء البلاد. فبوسع هذه الشبكات توفير مصادر مشتركة للمعلومات تكون في متناول جميع المواطنين. وسيكون من شأن ذلك تخفيض كلفة المعاملات وتشجيع الوصول إليها بصورة منصفة. وستنتفع الأطراف كافة من وجود منهجية منسقة: إذ سيحصل الفقراء على خدمات أفضل، كما أن مقدمي الخدمات سيصلون إلى مناطق أوسع بصورة فعّالة وكفؤة. وسوف تتعزز برامج إصلاح القطاع العام الحالية من خلال تحفيز المواطنين على طلب المعلومات باعتباره من المكونات الأساسية للحكم الصالح والمساءلة.

ينبغي على المنظمات غير الحكومية المعنية بالتنمية أن تبادر إلى أداء دور نشط بوصفها محركاً للتغير في النطاق المحلي ونصيراً للفقراء، من خلال التفاعل مع مقدمي الخدمات والمجتمع المحلي. ومع الانتشار الواسع للمنظمات التنموية الوطنية الرئيسية غير الحكومية وعلاقاتها بمستوى وضع السياسات الوطنية، فإن ذلك سيتيح الفرصة للفقراء للتعبير عن اهتماماتهم وطرح آرائهم في أوساط صنع القرار على المستوى الوطني.

إن منهجية الشبكات تطرح الفرص لتعظيم المطالبة بالحقوق والارتقاء بها من مستوى الفرد إلى صعيد الجماعة .ولا تملك أية منظمة غير حكومية الموارد الكافية لمتابعة كل حالة من حالات المطالبة بمفردها. ولكن بوسع هذه المنظمات من خلال التنسيق أن تعمل كمحفز وميسر على الصعيد المحلي من أجل الجمع بين من يحملون قضية واحدة ودفعهم للعمل الجماعي لدعم مطالباتهم المشروعة. وعندما يتوفر دليل هام عن قضية مشتركة، يمكن للمؤسسات غير الحكومية أن تدعو للتغيير على المستوى الوطني. ويلاحظ تقرير التنمية البشرية 2003 أن "العمل الجماعي المباشر يشكل سبيلاً يتمكن من خلاله الناس، وبخاصة الفقراء، من التأثير على صانعي القرار وإخضاع السلطات للمساءلة". [4]

الإطار 6 – 9

نموذج للممارسة القائمة على الحقوق

يعمل مركز تنمية المجتمع المحلي في صويلح كمركز متكامل يتم من خلاله تقديم الخدمات للمجتمع المحلي.

جذب الزبائن وتحليل مشكلاتهم

يذهب المتطوعون "ويقرعون الأبواب" ويشجعون الناس على طلب المساعدة في حل مشكلاتهم. ويجري التعامل مع من يزورون المركز باعتبارهم، بلغة العمل الاجتماعي، "حالات" فردية. ويجمع المتطوعون في المركز البيانات الأساسية في محاولة لفهم الطبيعة المعقدة والمتنوعة لمشكلات الزبائن. وهم يعترفون بأن المشكلة الأساسية قد لا تكون هي المشكلة التي يتعاملون معها أو يحاولون حلها.

المطالبة بالحقوق والاستحقاقات

يحاول مركز صويلح أن يتبين ما إذا كان لمقدمي الطلبات حقوق واستحقاقات لم يقم مقدمو الخدمات بتلبيتها ، مثل بطاقة التأمن الصحي أو دفعات صندوق المعونة الوطنية، أو عدم إدخال أحد الأطفال في مدرسة حكومية. ويسعى الفريق إلى حلول يمكن الوصول إليها من خلال التعليمات والنظم الحكومية، ويساعد من يتقدم بالمطالبة على متابعتها.

وإذا أخفقت القنوات الرسمية في التوصل إلى حل، يستعين الفريق بوسائل الإعلام لزيادة الوعي العام بهذه القضية. ورغم أن هذا الأسلوب يتضمن إشهار مواطن الفساد وأسماء المسؤولين عنها، فإنه لا يهدف إلى خلق المشكلات بل إلى حلها.

وعندما تحقق متابعة الطلب النجاح، تصبح هذه الحالة سابقة يمكن الاعتماد عليها في المستقبل.

التشارك في معالجة المشكلات، والعثور على قضية مشتركة، والعمل بصورة جماعية

يشرك المتقدمون بالمطالبات الآخرين في خبرتهم خلال عملية تتضمن تحليل مشكلاتهم، والبحث عن الحلول، والاحتفال بالنجاح والتعلم من الفشل. ويكتسب مقدمو المطالبات الثقة عند حل المشكلات الصغيرة. ويتبين المطالبون سوياً العوامل المشتركة بينهم، فيتنامى بالتالي تضامنهم الجماعي.

وعندما تكون المطالبة الجماعية ممكنة، يقوم المركز بتقديم الدعم. ويمثل العمل الجماعي الأسلوب الأكثر فعالية والأقل كلفة أمام المطالبين الفقراء لنيل حقوقهم ولتقليل اعتمادهم على 'الواسطة'.

الإنجازات الحالية

تعامل مركز صويلح منذ افتتاحه قبل ثلاث سنوات مع أكثر من 6،000 من مقدمي المطالبات. وتمثل النساء 80% من هؤلاء المطالبين، وأكثرهن من "النساء غير المتزوجات أو الوحيدات إما بسبب الطلاق، أو الترمل، أو بسبب هجرة الزوج أو تركه المنزل.

ونتيجةً للعمل المشترك:

- تقاضى 300 من المطالبين معونات من صندوق المعونة الوطنية بقيمة تتراوح ما بين 60 و140 ديناراً (85–197 دولاراً) في الشهر.
- حصل 200 من المطالبين على بطاقات التأمين الصحي.
- التحقت 60 امرأة بصفوف لمحو الأمية تمولها وزارة التربية والتعليم.
- تم فحص نظر 18 سيدة وتزويدهن بنظارات طبية مجاناً.
- يتمتع المجتمع المحلي حالياً بخدمة محسنة للتنقل بالحافلات.
- عقدت أكثر من 100 امرأة جلسات للتشاور المشترك مع المرشحين للانتخابات العامة وتناقشن معهم حول وعودهم وبرامجهم الانتخابية.

المصدر : مركز تنمية المجتمع المحلي – صويلح

المساعدة الذاتية والعمل الجماعي

تشير الدلائل الميدانية إلى أن العمل الجماعي يمثل وسيلة فعالة يمكن أن يحقق الفقراء من خلالها حقوقهم على نطاق واسع. فبوسع الناس في المجتمع المحلي أن يضموا صفوفهم، عند ظهور أية مشكلة مهمة، ويحشدوا مواردهم لإيجاد حل مشترك لقضية عامة. وثمة دلائل على أن جماعات المساعدة الذاتية والمصالح المشتركة التي تتعامل مع قضايا مثل العنف الأسري وحقوق الإرث، والرعاية الوالدية، ودعم المواطنين المسنين، قد نشأت بالفعل على مستوى المجتمعات المحلية، وأصبحت تمثل منبراً يستطيع من خلاله الفقراء العمل لحل مشكلاتهم بأنفسهم.

إن العمل الجماعي يحفز تضامن الجماعات وخاصة في المجتمعات التي يشعر فيها الناس بأنهم مهمشون. ونظراً لأن تجربة التمييز القائم على النوع الاجتماعي تتكرر غالباً على مستوى الأسرة. فإن خوف النساء من ردود الفعل السلبية من أفراد أسرهن من الذكور ومن المجتمع المحلي يمنعهن غالباً من التصريح عن مشاعرهن وآرائهن. وبوسع التحالفات مع قادة الرأي المساندين مواجهة وضع اللامساواة الاجتماعية القائم، حيث يقوم هؤلاء بالدعوة عنهن. وقد عقدت هذه التحالفات بصورة متزايدة مع المحامين والشيوخ، والأئمة وقادة الرأي للوقوف علناً في وجه ممارسات التمييز هذه. وتعتبر وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية حالياً شريكاً أساسياً في المشروعات الخاصة بالصحة الإنجابية، والعنف الأسري وحقوق الأطفال، وتلعب دوراً أساسياً في التشجيع على تغيير الاتجاهات على صعيد المجتمع المحلي.

جاء تأسيس المركز الوطني لحقوق الإنسان مؤشراً على اهتمام السلطات العليا بالحقوق

الإطار المؤسسي

إن نقل المنهجية القائمة على الحقوق إلى أرض الواقع يتطلب وجود هيئة مستقلة تعترف بها الحكومة لتطبيق الآليات التنظيمية الضرورية التي تتيح ممارسة الحقوق، وتحديد المكلفين بأداء الواجب عند انتهاك هذه الحقوق أو التعدي عليها. وينبغي أن يتمكن المطالبون من اللجوء إلى هيئات

مستقلة تساعدهم على متابعة مطالبهم لدى أعلى المستويات، دون الخوف من المضايقة أو الانتقام.

ويمثل تأسيس المركز الوطني لحقوق الإنسان تجسيداً لهذه الهيئة. ويهدف المركز إلى ما يلي:

- الدعوة لمبادئ حقوق الإنسان في المملكة استناداً لرسالة الإسلام السمحة، والقيم التي يزخر بها التراث العربي الإسلامي، والحقوق التي ينص عليها الدستور والمبادئ التي تؤكدها المواثيق والاتفاقيات الدولية.
- المساهمة في ترسيخ مبادئ حقوق الإنسان في المملكة على الصعيدين الفكري والعملي، وعدم التمييز بين المواطنين على أساس العرق، أو الدين، أو اللغة أو الجنس.
- تعزيز العملية الديمقراطية في المملكة من أجل بناء نموذج متوازن وشامل يقوم على نشر الحريات، وحماية التعددية السياسية، واحترام سيادة القانون، وضمان الحق في التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.
- العمل على ضمان انضمام المملكة إلى المواثيق والاتفاقيات المتصلة بحقوق الإنسان على الصعيدين العربي والدولي.

إن المركز الوطني لحقوق الإنسان مفوض برصد ما قد يلحق بحقوق الإنسان من انتهاكات، وبتلقي الشكاوى ومتابعتها حتى الوصول إلى حل نهائي لها. وينبغي على المركز كذلك أن يعرف المواطنين بحقوقهم القانونية التي يضمنها الدستور؛ ويسعى لتطبيق القوانين والاتفاقيات الدولية؛ ويقدم المشورة القانونية للفقراء مجاناً.

وبموجب القانون الحالي، فإن ثمة قيوداً على المجالات التي ينشط فيها المركز الوطني لحقوق الإنسان. وربما يتمثل ذلك في تسميته مركزاً بدلاً من هيئة. وقد قام المركز والداعمين له بالدعوة إلى تعديل القانون. وتضمنت التعديلات المقترحة أن يتمتع المفوض العام والأمناء بالحصانة من المقاضاة، وبأن تكون الأجهزة الحكومية ملزمة بتوفير المعلومات المطلوبة. وقد بدأت الحكومة بالاستجابة لهذه المطالب حيث بدأت عملية مراجعة القانون في منتصف عام 2004 لتعديله وإعطاء المركز الصلاحيات اللازمة باعتباره مراقباً فعالاً ومستقلاً لحقوق المواطنين.

إن المركز الوطني لحقوق الإنسان مازال في بدايته. وستعتمد مساهمته في تحقيق الحقوق الإنسانية الكاملة في المجالات السياسية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية أو الثقافية على قدرته على العمل بصورة مستقلة، بمعزل عن التدخل الخارجي. إن من أولى واجبات المركز العمل على إدراج المبادئ الرئيسية لمواثيق حقوق الإنسان في الإطار القانوني وإدخالها في جوهر التشريعات في الدولة. ويستلزم تحويل الشعارات إلى واقع مزيداً من الالتزام السياسي الحقيقي بالتغيير.

وكما ورد في تقرير التنمية الإنسانية العربية 2003، فإن: "التوسع النسبي في سن القوانين لزيادة هامش الحرية في البلدان العربية يمثل إشارة إيجابية. غير أن قيمة هذه التشريعات تتضاءل

الإطار 6 – 10

تعزيز الديمقراطية: وزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية

الأهداف	المنهجية
• تفعيل دور السلطات الدستورية الثلاث (القضائية، والتشريعية، والتنفيذية). • تعزيز قيم الديمقراطية والمساواة والحس الانتمائي، وقيم الكرامة والفخر النابعة من الهوية العربية والإسلامية والهاشمية. • زيادة دور المرأة في المجال السياسي، ومشاركتها في جميع مجالات الحياة العامة بما فيها البرلمان. • ضمان مشاركة الشباب الفعالة في عملية التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. • تفعيل دور المجتمع المدني في عملية صنع القرارات العامة. • التأكيد على قيم التسامح والتعددية في الآراء والمذاهب والتطور. • تفعيل قوانين الحكم الصالح وسيادة القانون	• تشكيل اللجنة الملكية. • إصدار خطة عمل لتطوير القضاء. • تعديل قانون الانتخاب. • تعديل التشريعات لإزالة التمييز ضد النساء. • تطوير ثقافة تعزز قيم الديمقراطية والانتماء الوطني في المدارس والجامعات من خلال المناهج الدراسية. • الالتزام بقوانين حقوق الإنسان من خلال المركز الوطني لحقوق الإنسان. • تفعيل قانون محدث للأحزاب السياسية بحيث يضمن التوازن السياسي ويعزز ثقافة المشاركة الفاعلة في الحياة السياسية.

المصدر : وزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية.

عند مقارنتها بالممارسات المطبقة لوضعها موضع التنفيذ. وغالبا ما يكشف ذلك عن الإخفاق في التوفيق بين اهتمامات الحكومة وحقوق الشعب، وبين الضرورات الأمنية للدولة، ومبادئ الحرية."[5] وبعبارة بسيطة، فإن الفقراء لن يستطيعوا المطالبة بحقوقهم واستحقاقاتهم كمواطنين مسؤولين إلا إذا تحرروا من المضاعفات السلبية الملقاة عليهم. ويمثل استحداث وزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية دليلاً على اهتمام الدولة لإيجاد بيئة داعمة لقضية الحقوق (الإطار 6–10).

لقد أبدى الأردن التزاما قوياً باحترام حقوق الإنسان، وقطع أشواطاً بعيدة في تنفيذ المواثيق الدولية التي صادق عليها. وحققت مبادرات الإصلاح الحالية بعض التقدم في توفير بيئة داعمة للفقراء تمكنهم من المطالبة بحقوقهم بشكل فعال، بصرف النظر عن مكانتهم الاجتماعية.

التوصيات

تدعو الحاجة إلى اتخاذ مزيد من الإجراءات، بما فيها:

- تعديل القوانين وفقاً لمواثيق حقوق الإنسان التي صادق عليها الأردن.
- تفعيل دور الهيئات المستقلة المراقبة مثل المركز الوطني لحقوق الإنسان.
- زيادة الوعي بحقوق الإنسان لدى جميع الفئات السكانية، ومساعدة الناس على المطالبة بها.
- تشجيع المواطنين على ممارسة حقوقهم الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية.
- تشجيع مؤسسات المجتمع المدني على المشاركة بفعالية مع وزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية لضمان توطين المبادئ الديمقراطية في عملية التحول للمؤسسات، والإقرار بأن للفقراء صوتاً قوياً في الحياة الديمقراطية وعلى كافة المستويات.
- تفعيل دور المراقب المستقل مثل المركز الوطني لحقوق الإنسان.
- زيادة الوعي بحقوق الإنسان بين كافة شرائح المجتمع ومساعدتهم على المطالبة بها.
- تشجيع الفقراء على العمل الجماعي للوصول إلى حلول جماعية للمشكلات المشتركة.
- تحفيز المنظمات التنموية غير الحكومية للقيام بدور مراكز الإحالة ودعم الفقراء فردياً وجماعياً للمطالبة بحقوقهم.
- تطوير دور وسائل الإعلام لرفع مستوى الوعي بأهمية المنهجية القائمة على الحقوق التي سينتفع بها جميع المواطنين .

ينبغي أن يكون المركز الوطني لحقوق الإنسان مراقباً مستقلاً وفعالاً لحقوق المواطنين

الفصل السابع

المطالبة بالحقوق المرتبطة بالنوع الاجتماعي

الفصل السابع

المطالبة بالحقوق المرتبطة بالنوع الاجتماعي

ثمة إدراك متزايد في الأردن بأن تحسين أوضاع المرأة يمثل قضية قائمة على الحقوق تحقق النفع للبلاد بأكملها. وقد بينت عملية التشاور مع المجتمعات المحلية أن التمييز حسب النوع الاجتماعي يبقى عاملًا رئيسياً يؤثر على قدرة النساء، خاصة الفقيرات، على المطالبة بالحقوق التي منحها لهن القانون. ويركز هذا الفصل على التحديات التي تواجهها النساء الأردنيات، كما يقيّم الآثار التي أحدثها التغير في أدوارهن الاقتصادية. وينوه الفصل بالجهود المنسقة التي تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني من خلال العمل الجماعي من أجل تحقيق الإصلاح الاجتماعي الذي يعزز مكانة النساء ويوفر لهن الحماية من الإساءة.

نقص المساواة في النوع الاجتماعي

ويبرز تقرير التنمية الإنسانية العربية الأول "قصور المساواة بين الجنسين" باعتباره واحداً من النواقص الثلاثة الأساسية التي تقيد التنمية الإنسانية في العالم العربي. ويحتل الأردن مرتبةً متميزة في مؤشرات التنمية المرتبطة بالنوع الاجتماعي قياساً على البلدان العربية المجاورة. وتظهر هذه المؤشرات تحسناً مستمراً ومطرداً، لا سيما في حصول النساء على الخدمات الصحية والتعليمية، مما أسفر عن تحسنٍ في معدل العمر المتوقع عند الولادة، ووفيات الأمهات، والإلمام بالقراءة والكتابة لدى النساء. وقد صادق الأردن على الاتفاقيات الرئيسية الخاصة بحقوق المرأة، وواصلت الحكومة مساعيها النشطة لتحقيق المساواة حسب النوع الاجتماعي في عدة مجالات، بما فيها سن التشريعات ذات العلاقة. ورغم ذلك، فإن من المطلوب مواصلة العمل لضمان الإسراع في تنفيذ هذه العملية.[1]

مكاسب على المستوى الكلي وتفاوت على المستوى الجزئي

ثمة فجوة بين الأطر السياسية والقانونية المعلنة من جهة، وواقع الحياة اليومية كما تعيشها النساء الفقيرات من جهة أخرى. ففي جميع المجتمعات المحلية التي جرى التشاور معها، شددت النساء الفقيرات على اعتبار التمييز حسب النوع الاجتماعي واحداً من العوامل المهمة التي تقيد قدرتهن على المطالبة بحقوقهن في جميع مراحل حياتهن. وإذا أُخذ بالاعتبار أن النساء يتحملن كذلك المسؤولية الأولى لرعاية الأطفال، والمسنين والمرضى، فإن عدم القدرة على ممارسة هذه الحقوق سيلحق الضرر بسبل معيشة الأسرة بأكملها.

اللامساواة بأشكال عديدة

تواجه الفتيات اللامساواة منذ أول العمر، حيث تثمن الأسرة قيمة الأولاد أكثر من الفتيات. ومنذ مطلع العمر، تجري تنشئة الفتيات اجتماعياً وفق أدوار النوع الاجتماعي المحددة. ويتحكم رجال الأسرة في وصولهن إلى الموارد داخل الأسرة. ويقول أحد الآباء: "إن الفتاة هي الجانب الأضعف. ونحن لا نهملها. وحقوق الفتاة هي مسؤولية أسرتها. وهي تحصل من أسرتها على كل ما تريده." وفي مثل هذه السياقات، ورغم أن الفتيات يتمتعن بالحماية، فإن قدرتهن على المطالبة باستحقاقاتهن بمفردهن تبقى محدودة. وتعبر فوزية، وهي امرأة في الثانية والعشرين من عمرها من الشونة الجنوبية، عن رأيها في هذا الأمر بقولها: "الحقوق غائبة. فأنا لم أنل حقوقي في التعليم، والغذاء، أو الملبس. كما أنني لا أستطيع أن أعبر عن رأيي."

في جميع المجتمعات المحلية التي جرى التشاور معها، أكدت النساء على أن التمييز حسب النوع الاجتماعي هو أحد العوامل المهمة التي تقيد قدرتهن على المطالبة بحقوقهن

حقوق التعليم

تؤكد الأهمية القليلة التي تعطى لنتائج تعليم الفتاة أن أدوارها الأساسية في مرحلة لاحقة من حياتها ستدور في نطاق العائلة والأسرة

لاحظت الفتيات في مدينة مادبا أن الاستثمار في تعليمهن لا يعتبر من الأولويات بالمقارنة مع اخوتهن. وتشير الفتيات في ضانا إلى أنه عندما يتضافر بعد المسافة، وسوء وسائل النقل، والقيود المفروضة على حراك الفتيات، فهذا يعني أن الفتاة التي تنهي تعليمها الأساسي في مدرسة القرية وتضطر إلى الانتقال إلى مدرسة ثانوية تبعد عشرة كيلو مترات، يفضل أهلها إخراجها من المدرسة بينما يتمكن الأولاد من الاستمرار في الدراسة. وتقول النساء في الشونة الجنوبية:"في الحي الذي نقيم فيه يوجد وادٍ مليء بالماء. وهذا يجعل من الصعب على أطفالنا، وبخاصة الفتيات الصغيرات، أن يذهبوا إلى المدرسة. ومن المحتمل أن يتركوا المدرسة إذا بقي هذا الوادي يفصلها عنا." ومن شأن هذه العوامل أن تضعف الإحساس بالثقة في نفوس الفتيات بأنهن جديرات بالاستثمار بهن أو بإشراكهن بنشاط يمكن أن ينسحبن منه.

الزوجات صغيرات السن اللواتي يصبحن أمهات يفقدن بسرعة مهاراتهن في القراءة والكتابة

رغم أن البيانات الوطنية تشير إلى أن نسبة التحاق الإناث بالمدارس أعلى مما هي لدى الذكور، فإن الفتيات أنفسهن يشعرن بأن حقهن في الحصول على التعليم يبقى مرهونا بالظروف. ويتأكد لديهن هذا الإحساس عندما يلاحظن الأهمية القليلة التي يعطيها الأهل لنتائج تعليم الفتاة، حيث أن أدوارها الأساسية في مرحلة لاحقة من حياتها ستدور في نطاق العائلة والأسرة، أكثر منها في بيئة العمل الواسعة. ومن هنا ينظر إلى قيمة التعليم الذي يتلقينه في المدرسة نظرة متدنية.

الحقوق والزواج

ترغب النساء في ممارسة خياراتهن في الزواج

رغم أن قانون الأحوال الشخصية يحظر الزواج قبل سن الثامنة عشرة، فقد ذكرت بعض المجتمعات المحلية أن الأهل قد يخرجون فتياتهن اللواتي لم يبلغن الرابعة عشرة أو الخامسة عشرة من العمر من المدرسة لتزويجهن.[2] والزوجات صغيرات السن اللواتي يصبحن أمهات في مقتبل العمر ويعشن محصورات في المنزل، سرعان ما يفقدن مهارات الإلمام بالقراءة والكتابة، مما يضيق النطاق على خيارات سبل المعيشة المستدامة لهن.[3]

وبعض الفتيات يتقبلن هذا الوضع، رغم أنه يمثل تعدياً على حقهن في التعليم. وقد روت لنا هدى، وهي تلميذة مجدة في الثانية عشرة من عمرها، ومن بين الأوائل الثلاثة في صفها في مادبا، كيف قام أهلها بترتيب زواجها من ابن عمها وانقطاعها عن الدراسة في تلك السنة. وتقول في ذلك:"الدراسة هي كل شئ بالنسبة لي...لكن أهلي يقومون بالشيء الأفضل لمصلحتي." وتحدثت فتيات أخريات حول هذه الموضوعات بصورة أكثر انتقاداً. وعلقت مجموعة من النساء الشابات في الشونة الجنوبية على ذلك بقولهن:"تعامل الفتيات دائماً بإجحاف. إذ يفرض عليهن الزواج قبل بلوغهن السادسة عشرة. ولكن يسمح للرجال أن يتلقوا التعليم ويزاولوا العمل في أي مكان يريدونه. بل إن هناك أسراً عندنا ترفض السماح لفتياتها بالتردد على مركز المجتمع المحلي."

ويُتَصوَّر أن الحياة الزوجية أفضل من حياة العزوبية بصرف النظر عن حالة الرجل الاجتماعية أو مستواه التعليمي. وكما تقول فتاة من فينان: "نحن الفتيات لا نفكر إلا بالزواج". ويُنظر إلى الضغط العائلي ضمن الأسر الفقيرة لتزويج الفتيات الصغيرات كاستراتيجية للتكيف من خلال تقليل عبئهن على الأسرة، ولكن مثل هذه الاستراتيجية القصيرة الأمد يمكن أن تقود إلى حالة فقر طويلة الأمد، فعندما تفشل الزيجات المبكرة، فإن ذلك يفضي إلى سلسلة من المشكلات للأسرة كلها. ويتبدى ذلك في قصة فاطمة من ضانا (الإطار 7–1).

عندما تتحدث النساء عن حياتهن الزوجية، تشير العديد منهن إلى قضية تعدد الزوجات.[4] وتتقبل كثير من النساء هذا الوضع. وتقول إحدى الفتيات

الإطار 7 – 1
خيارات محدودة أمام النساء الشابات

تبلغ فاطمة الخامسة والعشرين من العمر. ولوالدها ثلاث زوجات وثلاثة وعشرون ابناً. ويمثل راتبه التقاعدي مصدر الدخل الوحيد. وقد أرغمها أبوها على الانقطاع عن الدراسة عندما كانت في الصف الخامس بسبب وضعهم المالي السيئ.

وعندما بلغت فاطمة الرابعة عشرة من عمرها، تم تزويجها لأحد الشباب. واستمر الزواج سنة واحدة، ثم طلقها زوجها دون أن تعرف الأسباب.

"بعد طلاقي، عدت إلى بيت أهلي. وكنت عبئاً إضافياً عاد إليهم مرة أخرى. فلم يقابلوني بالترحاب."

المصدر: فاطمة، ضانا

في فينان: "لا مانع لدي من الزواج من رجل متزوج طالما أنه يستطيع أن يوفر لي حياة جيدة." وهناك العديد من النساء غير المتزوجات في صخرة تتراوح أعمارهن بين الخامسة والعشرين والأربعين. وتفيد بعض هؤلاء النسوة أنهن راغبات في الزواج، حتى ولو كان زوج المستقبل متزوجاً بالفعل. وفي المناطق الحضرية الفقيرة مثل النظيف، تشير الدلائل إلى أن تعدد الزوجات أقل شيوعاً. ويعزى ذلك إلى الافتقار إلى الدخل. ويلاحظ المستجيبون أن الرجال يميلون إلى اتخاذ زوجة ثانية حالما يزيد دخل الأسرة.

ويبدو أن نساء أخريات يقبلن بتعدد الزوجات على مضض، لأنه ليس لديهن خيار آخر. وتقول فاطمة التي تبلغ الخامسة والعشرين وتقيم في ضانا: "أعلم أن فرق العمر كبير (25 سنة)، وأنا زوجته الثالثة. ولكنني مضطرة للقبول لأنني مطلقة، وأسرتي لديها ما يكفيها." وهناك من الدلائل ما يشير إلى أن بعض النساء أقل قبولاً لتعدد الزوجات. وهن واعيات لحقوقهن، ويرغبن في أن يكون لهن صوت مسموع. ففي دير الكهف على سبيل المثال، توضح المستجيبات أنه في الحالات التي لا يعرفن فيها نية أزواجهن لاتخاذ زوجة ثانية، فإنهن يعبرن عن رفضهن لذلك بترك المنزل والإقامة في بيت أهلهن. وبعض النساء اللواتي جربن تعدد الزوجات في عائلاتهن يعربن عن مقاومتهن لهذا الأمر. وتقول شابة من ضانا: "لا أريد أن أكون ضرة، لأنني لا أريد أن أكرر ما عانيته مع والدي."

وتستخدم بعض النساء استقلالهن الاقتصادي للتأثير على خيارات الأسرة بهذا الخصوص. وتلاحظ إحدى النساء الشابات: "كلما تحسن وضعنا المالي، يبدأ والدي بالتنغيص على أمي ويهددها بأنه سيتزوج زوجة ثانية. ولهذا السبب قررت أن لا أعطيه أي شيء من راتبي، لعله يعيد النظر في وضعنا المالي." وكما هي الحال في الزواج المبكر، فإن الفقر يسهم إسهاماً كبيراً في النتائج التي تؤدي إلى انتقاص حقوق الفتيات والنساء في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهن.

أدوار النوع الاجتماعي للزوجات والأمهات

إن أدوار النوع الاجتماعي المحددة بصرامة في إطار الزواج ما زالت شائعة. وثمة حدود مفروضة على فتح باب النقاش حول هذه الأدوار، بسبب ضغوط الأقران التي تجيء غالباً من جانب النساء الأخريات ومن جانب المجتمع المحلي على حد سواء. وينظر للمرأة باعتبارها المصدر الأساسي للعطف ورعاية الأطفال، وهي المسؤولة عن الواجبات المنزلية. وتقول النساء العاملات إنه ما زال متوقعاً منهن مزاولة هذه المهمات المنزلية حتى في الحالات التي يكون فيها شريك الحياة عاطلاً عن العمل. وتمثل حالة أبو أكرم (الإطار 7–2) أحد النماذج العادية في هذا المجال.

الإطار 7–2

عمل الرجال وعمل النساء

يؤكد أبو أكرم أنه ليس من واجبه القيام بالواجبات المنزلية خلال وجود زوجته في العمل. كما أنه لا يعتبر نفسه مضطراً لمساعدة أبنائه في الدراسة.

"أستيقظ في الساعة السادسة صباحاً لأصلي. ثم أدخن وأشرب قهوتي حتى السادسة والنصف صباحاً. وبعدها أجلس ولا أفعل شيئاً حتى وقت الغداء في الساعة الرابعة بعد الظهر. وبعد الغداء آخذ قيلولة لنحو ساعة. وأصحو في الساعة الخامسة مساء لأشاهد برامج التلفاز مثل الأخبار وكرة القدم حتى الساعة الحادية عشرة ليلاً عندما أتوجه للنوم."

ويرى أبو أكرم أن البطالة هي المشكلة الكبرى التي تواجه أسرته.

المصدر: أبو أكرم، دير الكهف

وتدرك بعض النساء أن أدوارهن المحددة تقف حجر عثرة أمام خياراتهن لاستراتيجيات مكافحة الفقر. وتقول أم عيسى التي تقيم في النظيف، في معرض تعليقها على وضعها كامرأة عاملة: "قررت أن لا أبلغ والدي بشأن عملي. فالأسرة ستتشاجر معي، لأنهم يعتقدون أنه لا يليق بالمرأة أن تعمل لإنقاذ أسرتها من الفقر. ولكن هل من اللائق أن نسكن بقربهم ويشاهدوننا نموت جوعاً؟"

وتتحدد حقوق المرأة الإنجابية عند الزواج بمجموعة متضافرة من الاتجاهات الثقافية والعادات الاجتماعية والانحياز لأدوار النوع الاجتماعي ضمن الأسرة. وتقول امرأة من فينان: "تنظيم الأسرة غير مقبول وهو محرم دينياً" وتقول نساء ريفيات من الشونة الجنوبية أن الرجال في مجتمعهن ما زالوا يفضلون إنجاب عدد كبير من الأطفال ويرفضون تنظيم الأسرة، وذلك يضطرهن إلى استخدام وسائل منع الحمل خفية عن أزواجهن.

يسهم الفقر إسهاماً كبيراً في النتائج التي تؤدي إلى انتقاص حقوق الفتيات والنساء

تتقيد حقوق المرأة الإنجابية بتضافر الاتجاهات الثقافية والعادات الاجتماعية والانحياز لأدوار النوع الاجتماعي ضمن الأسرة

اتخاذ القرار داخل الأسرة

تحتل مشاركة النساء في القرارات المتعلقة بالأسرة نطاقاً ضيقاً

تدل جلسات التشاور على أن مشاركة المرأة في صنع القرار داخل الأسرة تنحصر في نطاق ضيق من القرارات المتعلقة بالواجبات اليومية والقرارات المتصلة بالصحة وبأداء الواجبات الاجتماعية. ويميل الرجال إلى اتخاذ القرارات الاستراتيجية الأهم حول سبل المعيشة، مثل عدد الأطفال وزواجهم، وخيارات التوظيف، والمشاركة في الأنشطة المحلية، والتصويت للمرشحين السياسيين. وتعتقد النساء أن تقسيم صنع القرار على هذا النحو يمكن أن يكون عاملاً مساهماً في فقر الأسرة. وتقول إحدى الشابات من دير الكهف: "الرجال هم الذين يتخذون وحدهم القرارات المتعلقة بالدخل والإنفاق، وهي عادة قرارات غير صحيحة." وتقول نساء في دراسات أخرى إن واحداً من العوامل الرئيسية المسببة للفقر يكمن في "أسلوب الرجال غير المدروس في إنفاق المال وهدر موارد الأسرة." [5]

يجري التجريد من الحقوق المنصوص عليها في القوانين الأردنية بتضافر الضغوط التي تفرضها العائلة والأقران

وترى النساء في النظيف أن المشكلات المتكررة الحدوث التي قد تكدر حياة الأسرة تتمثل في ما يلي:

- ممارسة عائلة الزوج نفوذها على الزوجة.
- إقدام الزوج على ضرب زوجته وأطفاله.
- القيود المفروضة على حراك الزوجة.
- تقييد حقوق الفتيات في تلقي التعليم.

ويظهر التحليل الذي أجري في النظيف وجهات نظر متضاربة حول هذا الموضوع. وتقول أم علي: "إنني متزوجة على الورق فقط. وليس لزوجي إلا أن يقعد ولا يعمل شيئاً. وهو يضربني ويضرب الأطفال، ثم يطلب منا النقود آخر النهار." إلا أن نساء أخريات لا يجدن ضيراً في ذلك، ويعتقدن أنه "يحق للزوج أن يضرب زوجته إذا لم تسلك السلوك اللائق." وقد جرى التعبير عن قبول إساءة الزوج لزوجته في ظروف محددة في مجتمعات محلية أخرى. وذلك ما يعززه بحث وطني أجري مؤخراً. [6]

حقوق المطلقات والأرامل

تحدثت المطلقات والمهجورات والأرامل عن صعوبات خاصة في المطالبة بحقوقهن

تحدثت النساء المطلقات والمهجورات والأرامل اللواتي فقدن حماية الذكور لهن داخل الأسرة عن صعوبات خاصة في المطالبة بحقوقهن. فقد شكت المطلقات بصورة خاصة من أن أزواجهن السابقين لا يلتزمون دائماً بحقهن الشرعي في النفقة. ولكن ليس من المألوف أن يفرض هذا الحق بالقوة. وبصورة عامة، تشعر المطلقات والأرامل أن أهل الزوج لا يساندون حقوقهن هذه. وتعلق أم محمد على مشكلات الترمل بقولها: "كان زوجي يكبرني بثلاثين سنة. وبعد أن مات، رفض أهله أن يعطوني دفتر العائلة لأنهم لا يريدون مني أن أطالب بالإرث." وبسبب عدم حيازتها لدفتر العائلة، [7] فقد خسرت المعونة النقدية التي كانت ستحصل عليها من صندوق المعونة الوطنية. وانتهى الأمر بها إلى العيش على الهبات والقروض.

وتتحدث النساء عن ضغوط تفرض عليهن الزواج من داخل العائلة الممتدة. كما أنهن يرضين بالتنازل عما يملكنه من أراضٍ وعن إرثهن من أجل الحفاظ على العلاقات الأسرية. وفي صخرة، يقبل الكثير من النساء التقليد القائل بعدم انتقال المال أو الأرض من عائلة إلى أخرى، رغم معرفتهن بأن لهن حقوقاً قانونية في ذلك. ووقفت قلة من النساء خلال جلسات التشاور ضد هذه الممارسة، رغم أن معارضة النساء لذلك تزداد في مجتمعات محلية أخرى. [8]

اتجاهات متغيرة

يترافق عدم تمكين الفتيات مع تنشئة الأولاد باعتبارهم "حماة" شرف الإناث في الأسرة. وهذا دورٌ يتردد الذكور في التنازل عنه. فهو، في حالات قصوى، يمكّن الرجال من الإساءة إلى نساء الأسرة وحرمانهن من حقوقهن القانونية والإنسانية. وهم يفعلون ذلك بدعم وتواطؤ من جانب أفراد الأسرة الآخرين والمجتمع المحلي.

غير أن هناك مؤشرات في بعض المجتمعات المحلية على أن التغير الذي طرأ على أدوار المرأة الاقتصادية واختلاطها بالعالم خارج الأسرة يؤديان إلى تغير في الاتجاهات وأنماط السلوك، مما يؤثر بدوره على موقع النساء الاستراتيجي في الأسرة وفي المجتمع المحلي. وقد تركت حملات التوعية في معظم المجتمعات المحلية المدروسة آثارها على المستوى المحلي، وبدأت النساء بإعلان آرائهن واتخاذ المواقف والإجراءات. وتجلت معالم التغير الأكثر إيجابية في المجتمعات المحلية التي انفتحت أمامها فرص جديدة. ويبدو ذلك جلياً في المجتمع المحلي في دير الكهف (الإطار 7–3).

إن التغير الاجتماعي في مجال المساواة

الإطار 7 – 3

التحديات التي تواجه النساء العاملات

تقل فرصة الوصول إلى العمل في مجتمع حضري كالنظيف بسبب الاعتقاد بأن مثل هذه الأنشطة لا تلائم النساء. وتقول أم أسامة "النساء العاملات غير ملتزمات". وتنظر أم خلدون لهذا الأمر من زاوية مختلفة بعض الشيء: "الرجال الذين يعودون بأصولهم إلى مناطق ريفية لا يستطيعون أن يروا زوجاتهم يعملن، ويشعرون بأن النساء قد يتفوقن عليهم". وتلاحظ النساء بأن الحموات (أمهات الأزواج) يشعرن بالتهديد عندما يرين أن أبناءهن يعتمدون على دخل زوجاتهم، وأن أبناءهن أصبحوا خانعين.

المصدر: فاطمة، ضانا

المرتبطة بالنوع الاجتماعي هو عملية بطيئة حتماً. فهو يستلزم طرح مجموعة واسعة من القضايا، واتخاذ الإجراءات على مستوى السياسات والمؤسسات والعمليات. ولا ينبغي النظر إلى الحقوق المرتبطة بالنوع الاجتماعي باعتبارها دفاعا عن حالة خاصة بالنساء. بل إن المساواة المرتبطة بالنوع الاجتماعي تعزز قدرة الرجال والنساء على السواء للتمتع بالمزيد من الخيارات والفرص. ومن شأن معالجة التمييز حسب النوع الاجتماعي من منظور حقوق الإنسان أن تؤكد حقوق جميع شرائح المجتمع، وتساند حقوق الجماعات الأخرى القابلة للتأثر بالأزمات مثل المعوقين، والمسنين، والمرضى، والأطفال العاملين والعمال الوافدين.

محاربة الإساءة

ثمة إقرار متزايد بضرورة معالجة العنف الأسري والإساءة إلى الأطفال

تتعرض في بعض الأحيان حقوق شرائح أساسية في المجتمع للإساءة إلى حد يستدعي القيام باستجابات على الصعيد الوطني. وكما ألمحنا في موقع آخر من هذا الفصل، فإن النساء شكون خلال جلسات التشاور من العنف الأسري الذي يمارس أساساً من قبل الذكور على الإناث في الأسرة. وتتخذ الإساءة أشكالاً عدة تتراوح بين الإيذاء الجسدي وتقييد الحركة وإنكار القدرة على اختيار مجال العمل. وخلال السنوات الماضية، بذلت جهود كبيرة في الأردن للكشف عن قضايا العنف الأسري والإساءة إلى الأطفال. وهذه المشكلة تتعدى الحواجز الاقتصادية، والاجتماعية، والعرقية والثقافية. وبالنسبة للنساء الفقيرات، فإن قدرتهن على التخلص من أوضاع الإساءة تزداد ضعفاً بالنظر لافتقارهن إلى التمكين الاقتصادي.

القصور في الإبلاغ

بوسع البحوث النوعية أن تقدم وجهات نظر ثاقبة في طبيعة هذه الممارسات وحجمها الحقيقي

يكمن أحد التحديات في معالجة القضايا التي تتعلق بالعنف الأسري في أن كثيراً من حوادث العنف تمر دون أن يجري كشفها أو الإبلاغ عنها. ومن هنا، فإن من الصعب تقدير حجم المشكلة فقط اعتماداً على البيانات الرسمية التي تصدرها مديرية الأمن العام

الإطار 7 – 4

النساء والرجال في دير الكهف يحللون آثار التغير الاجتماعي والاقتصادي على حياتهم

طرأت تغيرات في دير الكهف خلال السنوات العشر الماضية. فالنساء اللواتي اقتصرت حياتهن في الماضي على تربية الماشية على مقربة من المنزل، استطعن الوصول إلى فرص سوق العمل خارج حدود الأسرة والمجتمع المحلي. وأصبحت النساء غير المتزوجات اللواتي تتراوح أعمارهن بين الثامنة عشرة والثلاثين ممن حصلن على 'التوجيهي' محط أنظار أرباب العمل ووزارة العمل كموظفات محتملات في المناطق الصناعية المؤهلة.

وتعتقد النساء في المجتمع المحلي أنهن قد ازددن الآن معرفة بحقوقهن داخل الأسرة بسبب اختلاطهن بمؤسسات مختلفة، وبسبب مشاهدة التلفاز ومتابعة أحداث العالم الخارجي.

وتؤكد هؤلاء النسوة أن انخراطهن في العمل الخارجي قد جعلهن أكثر قدرة على التفاعل، وبالتالي أكثر إدراكاً لأهمية الدور الذي يقمن به داخل نطاق الأسرة.

وتلاحظ النساء أنهن يتمتعن بمساحة أوسع من حرية الحركة والتعبير. وأصبحت حركتهن بمفردهن واختلاطهن بجماعات مختلفة أكثر قبولاً مما كان في الماضي. كما تلاحظ النساء انخفاضاً في تكرار حوادث العنف ضد المرأة داخل الأسرة، بسبب تزايد وعيهن لحقوقهن. وتشير النساء إلى أن ما يقدمنه من مساهمات مالية لأسرهن قد عزز من قدرتهن على المشاركة في مختلف جوانب سبل معيشتهن، بما في ذلك صنع القرار في نطاق الأسرة.

وفي جلسات المناقشة التي عقدتها مجموعة الرجال، أثيرت قضية مساهمة المرأة المالية وآثارها على سلطتهم في اتخاذ القرار فيما يتعلق بمخصصات الميزانية. ولاحظت كلتا المجموعتين أن تقسيم الأدوار بين الزوج والزوجة قد بدأ يأخذ طابعاً تشاركياً باتجاه المساواة بشكل عام. وتقول مجموعة الرجال على سبيل المثال إنه مع اتساع مشاركة النساء في الأنشطة الخارجية، فإن الرجال قد بدأوا حالياً بالقيام بدور متزايد في تربية الأطفال ومساعدة أبنائهم في واجباتهم المدرسية.

المصدر: نساء ورجال في دير الكهف

لا يمكن لقوة الصوت الجماعي أن تكون مسموعةً إلا بتوحيد صوت النساء وبتحقيق الإصلاحات الأساسية

إن تبني المنهجية القائمة على الحقوق يستلزم استحداث أحكام في القانون توفر الحماية لضحايا الإساءة بصورة خاصة

أو تجمعها دائرة الإحصاءات العامة. وفي غياب البيانات الموثوقة على الصعيد الوطني، يعتمد صناع القرار على مجموعة واسعة من مصادر المعلومات من أجل فهم أفضل للطبيعة المعقدة للإساءة.

إن العنف الأسري والإساءة للأطفال من القضايا الحساسة. وقد تفشل البحوث التقليدية القائمة على تعبئة نماذج للبيانات في تقديم إجابات موثوقة وواضحة. ويشير مسح السكان والصحة الأسرية الأخير الذي قامت به دائرة الإحصاءات العامة، ويتضمن المواقف تجاه العنف الأسري، إلى القيود المفروضة على مثل هذه المنهجيات.[9] وتشير الدراسات العالمية إلى أن البحوث النوعية التشاركية هي الأكثر فاعلية لتفحص مثل هذه القضايا الحساسة التي تتضمن قضايا اجتماعية غير مقبول تداولها[10]. وتمثل دراسات أجرتها، على نطاق ضيق، المنظمات غير الحكومية المساندة لحقوق المرأة مورداً إضافياً قيماً لتقديم صورة أكثر توازناً عن الطبيعة المعقدة لهذه القضايا. وكثيراً ما يستطيع الباحثون، اعتماداً على علاقات الثقة الوثيقة التي تربطهم بالمجتمعات المحلية، أن يرسموا الجوانب الواقعية للإساءة والاتجاهات نحوها[11]. ولا يستطيع أي من هذه الدراسات أن يعرض "الصورة الحقيقية الكاملة"، غير أن كلاً منها يلقي بعض الضوء على ظاهرة معقدة، ويساعد صانعي القرار على رسم السياسات والبرامج والمشروعات الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتنوعة للجماعات القابلة للتأثر بالصدمات (الإطار 7–5).

فإذا كان التقييم الانطباعي لحجم الإساءة تقديراً سليماً، فإنه ينبغي تخصيص المزيد من الموارد لحماية النساء من الإساءة التي يتعرضن لها من جانب الأقارب الذكور داخل المنزل. ويستدعي الأمر قيام حملة وطنية لا تقتصر على تقديم مرتكبي الإساءة للقضاء وتقديم الدعم للضحايا، بل للتأكيد على أن مثل هذه التصرفات تشكل انتهاكاً للحقوق الإنسانية، وانتقاصاً لحقوق جميع المواطنين وكرامتهم.

منهجية متعددة الأطراف

لقد بادر مشروع حماية الأسرة بمواجهة هذه المشكلة. واستطاع خلال السنوات الأربع الماضية أن يعمق الوعي بحقوق المواطنين في حياة آمنة

الإطار 7 – 5

نطاق وحجم العنف الأسري: لملمة خيوط المشكلة

غالباً ما يقوم ضحايا الإيذاء بالاتصال بخدمات "آمنة" وسرية، مثل خدمة الخط الساخن في اتحاد المرأة الأردنية. وتبين سجلات الخط الساخن بين عامي 1997 و2000 أن نحو نصف المكالمات تدور حول "حالات اجتماعية" يتعلق 68% منها بالعنف الأسري. وفي دراسة أخرى قام بها مركز الإرشاد الأسري في الزرقاء، بلغ تكرار الإساءة اللفظية التي تعاني منها النساء حدوداً عالية ملموسة. وتقول أكثر من 50% من النساء اللواتي استشرن لإعداد هذا التقرير بأنهن قد تعرضن لـ"التهديد بالزواج من امرأة أخرى". وذكرت 49% من النساء أن أزواجهن قد أعربوا بحضورهن عن إعجابهم بنساء أخريات، أو وجهوا لهن عبارات نابية. ومن شأن الإساءة العاطفية أن تزعزع ثقة المرأة بنفسها وتقف حجر عثرة رئيسية تحول بينها وبين المطالبة بحقوقها.

أشكال الإساءة

يدل البحث الذي أجري في نطاق "مشروع حماية الأسرة" على أن ثمة إدراكاً عاماً بأن ممارسات الإساءة والإيذاء تحدث في الأردن. وتندرج تحت تعريف "العنف والإساءة" أشكال متعددة من أنماط السلوك، سواء منها الجسدية، واللفظية، والاقتصادية، والجنسية والمادية، بالإضافة إلى الحرمان من الحرية. وجرى على العموم تسجيل أربعين شكلاً من أشكال العنف، تتراوح بين "اللطم باليد أو الركل"، وهو الأكثر تكراراً، و"التدخل في اختيار الأصدقاء"، وهو الأقل تكراراً.

وتشير النساء والفتيات إلى أن ما يوجه إليهن في أكثر الحالات هو "السباب"، غير أنهن أقل تعرضاً من الذكور للتهديد بـ "الطرد من المنزل" أو "الإرغام على عمالة الأطفال" . كما لوحظت الاختلافات بين الأجيال. فأكثر ما تتحدث عنه الشابات هو "الحرمان من الحريات"، بينما تركز النساء الأكثر تقدماً في السن على "العنف الجسدي". وذكرت الفتيات أن أشقاءهن يسيئون إليهن بحرمانهن من حرية الاختيار، وبمنعونهن خصوصاً من العمل خارج المنزل.

ويتحدث أفراد المجتمعات المحلية الريفية والمستجيبون الأقل تعليماً، ولا سيما النساء، عن الحرمان من الحرية أكثر مما يتحدثون عن العنف الجسدي. ولاحظ الباحثون أن النقاش قد بين وجود انطباع في المناطق الريفية بأن أشكالاً محددة من العنف تكون مقبولة إذا كان الهدف منها "معاقبة الشخص عما ارتكبه من أخطاء".

ضحايا العنف من الذكور

قد يتعرض الأبناء للعنف الجسدي في الأسرة. ويمثل "اللطم باليد أو الركل" أكثر أنواع الإساءة تكراراً. ويفسر الباحثون هذا النوع من الإساءة بربطه بأدوار النوع الاجتماعي المفروضة، أي "أن يكونوا أقوياء ومسؤولين ويقوموا بدور رب الأسرة عند غياب الأب". وتؤكد هذه الإجابات بأن الشباب أيضاً قد يكونون ضحايا للإساءة داخل الأسرة.

إن البحث النوعي الضيق النطاق يساعد في تحديد المجالات التي تستوجب المزيد من الدراسة على المستوى الوطني، والتي تفضي، على سبيل المثال، إلى أسئلة تتعلق بالاتجاهات نحو ضرب الزوجة، كالتي تم إدراجها في مسح السكان والصحة الأسرية 2003.

وهناك حاجة لإجراء المزيد من الدراسات النوعية لهذا الموضوع.

المصدر: اليونيفم، 2003، معهد الملكة زين الشرف التنموي، 2002

ومأمونة لا يخشون فيها العنف والإساءة. إن الطبيعة المعقدة لموضوع الإساءة تتطلب منهجية تتعدد فيها الأطراف الفاعلة المشاركة بحيث تضم الجهات الحكومية والمنظمات غير الحكومية. وتلعب هذه الهيئات معاً دوراً أساسياً في استقصاء الإساءة، وتقديم الرعاية والحماية للضحايا، وزيادة الوعي العام بحقوق المرأة. وتؤكد هذه المنهجية "المتضافرة" الحقيقة القائلة بأن الحقوق تمثل كلاً مترابطاً لا يتجزأ. ومن هنا، فإن الحلول الفعالة تستلزم التنسيق بين الأطراف المتعددة.

الإطار القانوني

إن تبني المنهجية القائمة على الحقوق يستلزم استحداث بنود خاصة في القانون تؤمن الحماية لضحايا الإساءة. ولابد من تبني البنود الأساسية في مواثيق الأمم المتحدة، واتفاقية إزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، ودمجها ضمن القوانين الأردنية لضمان إعطاء الأولوية القصوى لحقوق الضحايا. ويدعو التباطؤ الحالي في هذه العملية إلى القلق، فيما تطالب المنظمات النسائية غير الحكومية المنادية بحقوق المرأة والجماعات المساندة الأخرى بالإسراع في تعديل مثل هذه القوانين.

إن المنهجية القائمة على الحقوق تعتبر الهيئات الرسمية هي الجهات "المكلفة بأداء الواجب" والملزمة بتقديم الخدمات النوعية لمن يحتاجونها. ولابد من وضع الآليات الكفيلة بإخضاع هذه الهيئات للمساءلة. ويتطلب ذلك، بدوره، سلسلة من القواعد والأنظمة الواضحة التي تحدد المقاييس وتوضح الكيفية التي يتوقع أن يعمل بها مقدمو الخدمات تحت مختلف الظروف. وفي أكثر الدوائر التنفيذية، أصبحت هذه الأنظمة بالية وغير ملائمة للتغير في السياق الاجتماعي الذي تقدم فيه الخدمات حالياً.

وقد عدلت في الآونة الأخيرة القوانين التي كانت تقيد بعض هذه الدوائر لتمكينها من إنشاء وإدارة ملاجئ إيواء النساء اللواتي يتعرضن للإساءة، وتقديم الدعم للضحايا[12]. والدولة مسؤولة عن ضمان تقديم الرعاية، وهي بالتالي ملزمة بإقامة الإطار القانوني الذي يسمح للحكومة وللمنظمات غير الحكومية بالعمل وتقديم الخدمات. وقد أكدت اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة والمجلس الوطني لشؤون الأسرة بصورة مستمرة على الحاجة الماسة إلى إحداث تغيير في السياسات وفي النواحي القانونية، وكررا التزامهما بمعالجة هذه القضايا.

الأشكال العنيفة للإساءة

إن أشد أشكال الإساءة لحقوق المرأة تلك التي تؤدي إلى وفاة الضحية. ومن أشكال هذا النوع من الإساءة العنيفة في الأردن قتل النساء على أيدي أحد أفراد أسرتهن الذكور بدعوى المحافظة على الشرف. ولقيت "جرائم الشرف" هذه انتقاداً واهتماماً بالغين من المجتمع الأردني والمجموعات النسائية ومن المجتمع الدولي. وما زالت هذه الظاهرة مستمرة. ويعود ذلك أساساً إلى أن التشريعات القائمة والاتجاهات الاجتماعية لا تفعل الكثير لردع من يفكرون بارتكاب هذه الجرائم. ومن المؤمل أن يؤدي تضافر الإصلاح التشريعي وحملات التوعية الاجتماعية إلى استئصال هذه الممارسة غير المقبولة.

حقوق النساء وسبل المعيشة

ينبغي أن تتمتع النساء، من منظور سبل المعيشة، بحرية الاختيار من مجموعة عريضة من استراتيجيات سبل المعيشة من أجل التخفيف من قابلية تأثر الأسرة بالأزمات. ولتحظى النساء بالمساواة، فإن استئصال الإساءة داخل الأسرة هو من الأمور الهامة.

وينبغي الإقرار بأن الأردن قد حقق تقدماً كبيراً في معالجة أوجه التفاوت بين الرجال والنساء. وفي هذا المضمار، فإن الدلائل الإحصائية التي عرضناها في الفصل الأول حول أوضاع التعليم والصحة للنساء تدعو للارتياح. وفي ذلك دلالة على أن البلاد تسير في الاتجاه الصحيح.

ورغم ذلك، فإن من المهم أن لا يفضي الوضع الراهن إلى الإحساس الموهوم بالإنجاز. فالمؤشرات الوطنية تطرح معايير قاصرة لا تحيط بالصورة كاملة عن حجم اللامساواة المستمرة المرتبطة بالنوع الاجتماعي في الأردن، ولا عن المجالات التي تتجلى فيها. إن نتائج جلسات التشاور تشير

إلى الفتيات والنساء يعانين من اللامساواة النوعية في معظم جوانب حياتهن اليومية.

توحيد صوت النساء

لا يمكن أن تتيسر ممارسة الحقوق بمعزل عن الدعم من جانب المؤسسات الرئيسية، ودون تنسيق الجهود الرامية إلى توحيد جميع الأطراف تحت مظلة قضية مشتركة. وقد تجلت هذه الظاهرة في أوضح صورها في الجبهة الموحدة التي كونتها المنظمات النسائية في الأردن لزيادة الوعي على أهمية الدور الذي تلعبه المؤسسات الديمقراطية والإجراءات، من أجل حصول المواطنين كافةً على حقوق متساوية.

لابد من قيام بيئة داعمة تستطيع فيها المرأة أن تكون شريكاً كاملاً في التنمية الوطنية

إن اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة مكلفة بتقديم المشورة للحكومة حول السياسات المتعلقة بالمرأة. وتعمل اللجنة كمظلة تنضوي تحتها المنظمات النسائية الرئيسية في الأردن: الاتحاد النسائي الأردني العام، اتحاد المرأة الأردنية، وتجمع لجان المرأة الوطني الأردني. وتعمل هذه المنظمات معاً لإقامة تحالفات مع الحكومة ومجلس الأمة، وتوفير بيئة داعمة يمكن فيها إجراء الحوار بين جماعات المصالح المختلفة. وتتغلغل أنشطة هذه المنظمات، بحكم قدرتها على الوصول إلى المجتمعات المحلية، في صميم الواقع الاجتماعي.

إن فعالية الالتفاف حول برنامج مشترك يتبنى فيه البرلمانيون، والمجتمع المدني وقادة الرأي قضية واحدة، قد تجلت في أبرز صورها في الاجتماعات التي عقدتها اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة عام 2003 في جميع أرجاء المملكة حول قوانين الأحوال الشخصية التي تؤثر على الحقوق المتعلقة بالطلاق، وسن الزواج و"جرائم الشرف". إن الوحدة المتحققة على هذا النحو هي وحدها القادرة على جعل الصوت الجماعي مسموعاً، وعلى إفساح المجال لطرح جميع الآراء وتحقيق الإصلاحات الاجتماعية الجوهرية.

المرأة الأردنية لها الحق وعليها مسؤولية المشاركة في تنمية البلاد

إن المبادرات الوطنية مهمة بصورة حيوية، غير أنها لا تضمن بالضرورة القبول المنشود بحقوق المرأة والقضايا المرتبطة بالنوع الاجتماعي في المجالين العام والاجتماعي. ويوضح لنا استمرار التمييز المرتبط بالنوع الاجتماعي في مواقع العمل، وفي المجتمع المحلي وفي المنزل، أن التمييز وممارساته ما زالت قائمة.

إن النساء الأردنيات، ولا سيما في البيئات الفقيرة أو المهمشة، ما زلن يواصلن السعي لأداء أدوار أساسية داخل الأسرة وفي المجتمع المحلي، ويواجهن في ذلك تحديات جسيمة. وغالباً ما يجري التغافل عن حقوقهن الفردية أو إغفالها. وثمة إقرار متزايد في الأردن بأن تحسين وضع المرأة ومعالجة اللامساواة المرتبطة بالنوع الاجتماعي هما من القضايا القائمة على الحقوق. وإذا ما نالت المرأة تلك الحقوق، فإن ذلك سيحقق النفع للوطن بأكمله.

إن للمرأة الأردنية حقاً وواجباً في المشاركة في تنمية البلاد. ولابد من الدعوة إلى توفير بيئة داعمة تستطيع فيها المرأة أن تكون شريكاً كاملاً في التنمية الوطنية. ولتحقيق ذلك على الصعيدين الوطني والمحلي، فإن على مؤسسات المجتمع المدني أن لا تقصر تفكيرها على الاحتياجات العملية المرتبطة بالنوع الاجتماعي، مثل الوصول إلى التعليم والصحة، بل ينبغي أن تتعداها إلى معالجة احتياجات المرأة الاستراتيجية المرتبطة بالنوع الاجتماعي. وسيتطلب ذلك تدارساً عميقاً للقضايا التي تتعلق بالحقوق، وقضايا السلطة، والخضوع وتقسيم السلطة. وتتمثل هذه القضايا، وإن بصورة غير جلية بالضرورة، في الهموم العملية اليومية المرتبطة بالنوع الاجتماعي للنساء الفقيرات اللواتي تمت استشارتهن لهذا التقرير.

توصيات

وضع السياسات موضع التنفيذ

- ترجمة الالتزامات الرئيسية المنصوص عليها في الاتفاقيات العالمية لحقوق الإنسان (مثل اتفاقية إزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، وغيرها) إلى تشريعات وسياسات عامة وقوانين مناسبة.
- التأكد من أن المؤسسات تراعي مقتضيات النوع الاجتماعي، مع دمج النوع الاجتماعي في المؤسسات الحكومية كافة، مع إعطاء الأولوية لتلك التي تقدم الخدمات للفقراء. والإقرار بأهمية الإنصاف فيما يتصل بالنوع الاجتماعي؛ ومن ذلك، على سبيل المثال، تقييم الخدمات العامة وفقاً لمعايير العدالة وعدم التمييز المبني على النوع الاجتماعي، باعتبارها من العناصر التي ترتكز إليها

مراكز التميّز في الخدمة العامة.

التصدي لممارسات التمييز

- إقامة تحالفات بين قادة الرأي تتجاوز الحدود بين المعتقدات الدينية والطبقات والأجيال، لتوحيد الصفوف من أجل قضية مشتركة لمكافحة سائر أشكال التمييز المبني على النوع الاجتماعي. وتشجيع النساء على العمل الجماعي لمساندة حقوقهن واستحقاقاتهن.
- تشجيع السلطة القضائية على أن تعمل بفعالية لردع "جرائم الشرف".
- تطبيق العدالة فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي في جميع جوانب العملية التعليمية (هيئات التدريس، والمنهجيات والمناهج)، والدعوة النشطة للإعلاء من قيمة تعليم الفتيات وحقوقهن المتساوية في الموارد في نطاق الأسرة، عن طريق جماعات الأهل على سبيل المثال. وتخصيص المزيد من الموارد للتعامل مع حالات الإجحاف على مستوى المجتمع المحلي عن طريق التواصل مع قادة الرأي باعتبارها قضية مشتركة.

الدعوة لتمكين النساء

- التركيز على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للنساء الفقيرات مثل الحصول على المسكن الملائم والتعليم، والحماية من الإساءة، والعيش الكريم للأطفال والمسنين، والعمل على إزالة العوائق التي تواجهها النساء اللواتي يرغبن في المطالبة باستحقاقاتهن.
- ضمان حصول النساء على الحد الأدنى للأجور حسب مقتضي الحال، والدعوة إلى تعميم الحد الأدنى للأجر ليشمل القطاع الزراعي.
- الدعوة لوضع تشريع حول تساوي الأجور وتكافؤ الفرص ليشمل القطاعات وأشكال الاستخدام كافة، ومساندة توصيات منظمات العمل الدولية حول قيم "العمل اللائق"، ولا سيما في مجالات العمل المتاحة للنساء.
- الإقرار بدور النساء كضابطات ارتباط واستقطاب في المجتمعات المحلية وما ينطوي عليه هذا الدور من قيم اجتماعية، ومكافأتهن بوصفهن مثالاً وقدوة حسنة يحتذيها الشباب.

متابعة الإنصاف المتعلق بالنوع الاجتماعي

- تصنيف فئات البيانات الرسمية التي تجمعها الدوائر الحكومية على أساس النوع الاجتماعي والتأكد من إزالة التحيز المبني على النوع الاجتماعي من أساليب جمع البيانات.
- استقصاء الحصول على الموارد داخل نطاق الأسرة، والقيام بدراسات تكميلية حول قضايا مستجدة تؤثر على النساء، وإدخال أسئلة متعلقة بالنوع الاجتماعي في مسوح دائرة الإحصاءات العامة حسب مقتضى الحال (وعلى سبيل المثال، توجيه أسئلة تتعلق بالمواقف والمشاعر تجاه العنف الأسري في مسح السكان والصحة الأسرية).
- تخصيص الموارد لمتابعة وصول النساء إلى حقوقهن، للتأكد من تجسيد السياسات في عالم الممارسة، من خلال التدقيق على قضايا النوع الاجتماعي على المستوى الوطني، والمحافظات، والبلديات، وعلى صعيد وضع الخطط المحلية على سبيل المثال، مع الدعوة إلى العدالة في وضع الموازنات وتخصيص الموارد في المسائل المتعلقة بالنوع الاجتماعي.

الفصل الثامن

التنمية المحلية، والمشارَكة والحُكم

الفصل الثامن

التنمية المحلية، والمشارَكة والحكم

إن منهجية سبل المعيشة المستدامة تقر بالدور الرئيسي الذي تقوم به السياسات، والمؤسسات والإجراءات في توفير البيئة المساندة للتنمية. وفي الأردن، تضغط العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتلك المتعلقة بالاستدامة على الحكومة، لزيادة كفاءة المؤسسات وضمان التوسع في المشاركة والشرعية وحرية التعبير. وقد غدا الحكم الديمقراطي واحداً من المنطلقات المركزية في كثير من استراتيجيات التنمية الوطنية، كوسيلة لضمان التقدم العادل والدائم لتحقيق التنمية البشرية. ويقوم هذا الفصل بدراسة مختلف مبادرات الإصلاح القائمة الآن، وتقييم مدى التزام الأردن بهذا المسار.

الحكم الديمقراطي

ثمة إقرار متزايد في الأردن بأن الحكم الصالح هو من الاشتراطات الجوهرية للتنمية المستدامة ومكافحة الفقر، حيث يركز الحكم الصالح على إقامة المؤسسات الفعالة التي تخضع لحكم القوانين الواضحة. ويتطلب ذلك بدوره تنمية ثقافة من الشفافية، والمشاركة، والتجاوب، والمساءلة، واحترام سيادة القانون.

وينبغي على الحكم الصالح كذلك الاهتمام بتكافؤ فرص الوصول وإيجاد الآلية التي يستطيع الناس من خلالها التأثير على أسلوب عمل المؤسسات.

ويؤكد إنشاء وزارة التنمية السياسية عام 2003 التزام الحكومة بإقامة شكل من التنمية السياسية يقوم على النزاهة، والشفافية والمساءلة. وإذا ما حققت هذه الوزارة ما كلفت به من تشجيع المشاركة السياسية الشاملة والحوار عند وضع السياسات، فإن الفقراء حتماً سيحققون المنفعة.

وتواجه هذه العملية تحديات كبيرة، فالفقراء، ومن خلال عملية التشاور، أعربوا عن رغبتهم في تسريع مسيرة التغيير الديمقراطي. وأوضحوا أن الوصول إلى المؤسسات والإجراءات التي تؤثر على حياتهم وعلى خيارات سبل معيشتهم ينبغي أن يكون أكثر يسراً وسهولة. وقد عبر الفقراء أيضاً عن رغبتهم بأن يكونوا قادرين على المشاركة بشكل فاعل في المجتمعات المحلية (المنظمات غير الحكومية والمجتمعية)، حيث أن الاندماج السياسي والاجتماعي عنصر أساسي لتحقيق رفاه المجتمع المحلي وتعزيز الهوية والانتماء الجمعي.

ويتوجب معالجة هذا الخلل، وضع الآليات الكفيلة لضمان دمج الفقراء في العملية الديمقراطية على المستويات كافة. ومن العوائق الأساسية التي حالت دون ذلك ارتفاع درجة المركزية في عملية صنع القرار، مما شجع على تنامي النزعة البيروقراطية

الإطار 8 – 1

الحكم الصالح والحكم الديمقراطي

إن الحكم الصالح، من منظور التنمية البشرية، هو الحكم الديمقراطي القائم على:

- احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.
- إشراك الناس في القرارات التي تؤثر على حياتهم.
- إخضاع صانعي القرار للمساءلة.
- توفر الشمولية والعدالة في القوانين والمؤسسات والممارسات التي تنظم وتحكم التفاعلات الاجتماعية.
- اعتبار المرأة شريكاً مساوياً للرجل في المجالينْ الخاص والعام.
- تحرر الناس من التمييز.
- تلبية السياسات الاقتصادية والاجتماعية لحاجات الناس وتطلعاتهم.
- استهداف السياسات الاقتصادية والاجتماعية لمكافحة الفقر وتوسيع الخيارات.

المصدر : برنامج الامم المتحدة الانمائي ، 2002

الإطار 8 – 2

تفويض السلطة ينمي الاعتماد على الذات

"يمكن تعزيز أداء التنمية البشرية من خلال ديمقراطية نوعية، تشمل تفويض السلطة والموارد، وحماية حقوق الإنسان، وإزالة الفساد، والإسراع في تفعيل العدالة. وفي مثل هذه البيئة، يصبح الفقراء أكثر حرية في تنظيم أنفسهم وتنمية قدراتهم في مجال العمل الجماعي."

المصدر : روندانلي وتشيما 2003

يعرب الفقراء عن رغبتهم في تسريع مسيرة التغيير الديمقراطي

المحاولات الحالية الرامية لتفويض المزيد من الصلاحيات والمسؤوليات للمستويات المحلية تمثل فرصة ثمينة لتعزيز مشاركة المجتمعات المحلية

المشاركة المحلية عامل حاسم في العملية الديمقراطية في الأردن

تكون المجتمعات أكثر أمناً عندما يتم تلبية احتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية

يمكن للامركزية أن تعالج المعيقات التي تمنع سياسات الاقتصاد الكلي من إحراز تقدم كبير على المستوى الجزئي

ذات النظرة الضيقة في الدوائر التنفيذية، بحيث أصبحت كل منها تسعى لتحقيق أهداف منفصلة وربما متعارضة. وتميل مثل هذه الإجراءات المركزية إلى التجاوب مع المجتمعات المحلية الأكثر نفوذاً وقوة، بينما تخفق في تحديد احتياجات الفقراء المتنوعة وتلبيتها.

تقريب الحكومة من الفقراء

اللامركزية ومكافحة الفقر

عكف الأردن في السنوات الأخيرة على العمل بمبدأ اللامركزية، وذلك بتفويض الصلاحيات والمسؤوليات للمحافظات والبلديات من أجل تنفيذ مبادرات التنمية ومكافحة الفقر. ويقدم برنامج تنمية المحافظات وخطة إصلاح البلديات مؤشراً على الاتجاه نحو تفويض السلطة لتشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستويات الوطنية الفرعية. وما تزال كلتا المبادرتين في بداياتهما، غير أنهما يتلقيان دعماً كبيراً من صانعي القرار في البلاد ومن الممولين الدوليين. وثمة افتراض أساسي بأن عملية اللامركزية تستطيع إزالة بعض المعيقات التي تعترض حالياً سبيل السياسات الاقتصادية الكلية، وتمنعها من تحقيق تقدم حقيقي على المستوى الجزئي. وترى التحليلات التي ثبتت صحتها أن إزالة مثل هذه العوائق يستلزم التدخل على المستوى الأوسط ليتسنى فتح قنوات التواصل، والإسراع في صنع القرار.

ومن الناحية النظرية، ثمة فوائد كامنة للفقراء.

الإطار 8 – 3

الفوائد المحتملة للامركزية

يمكن للامركزية، عند توفر الظروف السليمة، أن تؤدي إلى:

- استجابة أسرع للاحتياجات المحلية.
- تحقيق المزيد من المساءلة والشفافية.
- الحد من الفساد.
- تدفق أفضل للمعلومات.
- مشروعات أكثر استدامة.
- زيادة الطاقة والحوافز لدى الشركاء المحليين.
- توسيع فرص التمثيل السياسي.
- تحسين تقديم الخدمات الأساسية.

وهذه الفوائد كلها تدعم عملية مكافحة الفقر.

المصدر: بتصرف عن مور و بوتزل، 2002

فالمسؤولون في المستويات الفرعية، سواء كانوا معينين أو منتخبين، سيكونون على الأغلب من المجتمعات المحلية، وبالتالي فهم أكثر استجابة للمطالب المحلية. كما أن أفراد المجتمع المحلي هم أكثر إطلاعاً ومعرفة بالقرارات التي ستؤثر على حياتهم؛ وسيسفر عن ذلك تمكينهم ليكونوا مدققين محليين، وليطالبوا بالتحسينات حالما تظهر الدلائل على ضعف الأداء.

برنامج تنمية المحافظات

في شهر شباط/فبراير عام 2002، كلف جلالة الملك عبدالله الثاني المحافظين الإثني عشر في المملكة بالإشراف على عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية في محافظاتهم. وتضمن دورهم الجديد المشاركة الفعالة في تحديد وتنفيذ ومتابعة وتقييم المشروعات التنموية للمساهمة في مكافحة الفقر. وكان دور المحافظ ينحصر سابقاً في المحافظة على تطبيق القانون وحفظ النظام داخل المحافظة. ووفقاً لبرنامج تنمية المحافظات، فإن المحافظات قد بدأت مرحلة التحول من وحدات سياسية إلى وحدات تنموية. ويمثل ذلك إقراراً ضمنياً بأن المجتمعات ستكون أكثر أمناً عندما تتم تلبية احتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية.

وقد أنشئت وحدات تنمية المحافظات لتساند المحافظين في أدوارهم الجديدة، ولتنسيق جهود مختلف الأطراف المعنية على مستوى المحافظة. وستعمل وحدات تنمية المحافظات هذه كميسر للتواصل الكفؤ بين المستويات المركزية والوسطى والمحلية. وسوف يتأتى ذلك من خلال بناء قدرات الهيئات على مستوى المحافظة، وتمكينها من متابعة المشروعات التنموية والتعامل مع ما قد يواجهها من مشكلات. وقد تم توفير الموارد البشرية اللازمة لهذه العملية؛ فاستحدثت وظائف جديدة لرئاسة هذه الوحدات، وعيّن نواب للمحافظين وممثلون عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي في وحدة من هذه الوحدات، بالإضافة إلى موظفي مكتب المحافظة.

وتسهم اجتماعات اللجنة التنموية في جمع المديريات الإقليمية المعنية في المساعدة على تحديد وتخطيط وتطوير وتنفيذ ومتابعة المشروعات التنموية. وقد ساعد ذلك على الإسهام في بناء روابط أفقية قوية بين المديرين المحليين والمديريات

الإقليمية. كما أن تعزيز الاتصال بين المحافظ والمديريات الإقليمية يسهم في تحديد الحلول الفعالة للمشكلات حال ظهورها.

آثار تنمية المحافظات

تفيد وزارة التخطيط والتعاون الدولي بأن ثمة تنسيقاً أكبر حالياً بين المؤسسات الحكومية والإدارات المحلية على مستوى المحافظة. فالتقارير الشهرية التي تقدمها الدوائر التنفيذية للمحافظ تتيح له متابعة الأنشطة التنموية عن كثب، مما أدى إلى خفض مستوى الازدواجية بين الدوائر التنفيذية.

إن برنامج تنمية المحافظات ما زال في بدايته، ومن السابق لأوانه تقييم نتائجه أو تأثيرها على مكافحة الفقر على المستوى المحلي. غير أن وزارة التخطيط والتعاون الدولي، عبر استخدام الإنفاق كمؤشر على التقدم في المدى القصير، تبين أن تنفيذ المشروعات قد أخذ بالتسارع منذ تكليف المحافظين بمتابعة التقدم. وقد ارتفع مستوى الإنفاق الفعلي مقارنة بالموازنة المخصصة من 43% إلى 67%. ويعني ذلك أن العقبات التي كانت تقف في طريق اتخاذ القرار قد أزيلت. وعلاوة على ذلك، فقد استطاعت المحافظات تحديد وتنفيذ المزيد من المشروعات التنموية، التي ارتفع فيها إجمالي الإنفاق الفعلي من 64.22 مليون دينار (90.71 مليون دولار) عام 2000 إلى 346.6 مليون دينار (489.59 مليون دولار) عام 2002 (الجدول 8–1).[1]

وتشير الدلائل الأولية إلى أن المحافظين يرحبون بفرصة قيامهم بدورٍ قيادي في تعزيز التنمية على المستوى المحلي (الإطار 8–4).

يعتبر التقدم في تنفيذ المشروعات على مستوى المحافظات من الأمور المشجعة. غير أن هناك مخاوف من أن تؤدي الرغبة في تحقيق أهداف

ينبغي تفويض المزيد من صلاحية اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد لمستوى المحافظات

الجدول 8 – 1

أنماط الإنفاق على المشاريع التنموية على مستوى المحافظة

العام	مخصصات الإنفاق (مليون دولار أمريكي)	الإنفاق الفعلي (مليون دولار أمريكي)	النسبة المئوية
1998	263.00	68.87	26
1999	230.57	64.31	28
2000	238.66	90.71	27
2001	312.12	134.69	43
2002	726.99	489.59	67

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي

الإطار 8 – 4

مادبا: عملية تشاورية مستجدة

قبل محافظ مادبا التحدي المطروح أمامه للانخراط بمشاركة فاعلة في التنمية الإقليمية، ذاكراً أن على المحافظين في الأردن أن يظهروا اهتماماً وثيقاً بالمشروعات التنموية في جميع مراحلها. وقد اغتنم محافظ مادبا التأكيد على جعل القرارات المتخذة أكثر تجاوباً مع الاحتياجات المحلية بالتشديد على ضرورة أن تكون عملية صنع القرار المحلي أكثر شمولاً.

وبدأ المحافظ ومديرو الوزارات التنفيذية المعنية بالتشاور مع المواطنين. واستعراض مقترحات المشروعات مع الجماعات المحلية كوسيلة للحصول على التغذية الراجعة والوصول إلى موافقة جماعية. كما قام المحافظ بتشجيع المجلس التنفيذي على عقد اجتماعات منتظمة مع المواطنين. وتقوم الوزارات التنفيذية حالياً بتقديم مقترحات مشروعات للمجلس التنفيذي. ورغم أن هذه الآلية لا تعتبر أسلوباً مؤسسياً في عملية التنظيم اللامركزي، فهي تسمح للمواطنين بالتحقق من الجدوى الاقتصادية للمشاريع، ومحاسبة المحافظ ومساءلته.

ويؤكد المحافظ أهمية القطاع الخاص، ويتابع تطوير البنية التحتية في مادبا كأداة لجذب أصحاب المبادرات الريادية المحلية. وفي عام 2003، عقد المجلس التنفيذي اجتماعاً مع مؤسسة تشجيع الاستثمار الأردنية تمهيداً لاجتذاب الاستثمارات الداخلية.

وأسهمت وحدة تنمية محافظة مادبا في تطوير التنمية المحلية عن طريق تيسير تدفق المعلومات أفقياً وعمودياً، وتحسين التنسيق بين المديريات المحلية والإسراع باتخاذ القرارات وحل المشكلات. كما أنها أشركت المجتمع المدني فيما تقوم به من مشاورات، مع أن جلسات التشاور كثيراً ما تتم بصورة عفوية. كما جرى إشراك أفراد من المجتمع المدني في تحديد ثلاثة مشروعات جديدة في المحافظة، وهي مدرسة لذوي الاحتياجات الخاصة؛ ومركز للإيواء والرعاية النهارية للمسنين؛ ومشروع لتشغيل ذوي الاحتياجات الخاصة.

وقد أعرب المحافظ كذلك عن مطالبته القوية بأن يتم وضع الموازنات المحلية على مستوى المحافظة بدلاً من وضعها كما هي الحال الآن على المستوى المركزي. وبهذا يصبح برنامج تنمية المحافظات عملية أكثر اتساعاً وشمولاً للتنظيم اللامركزي.

ومنذ تكليف المحافظ بمتابعة التنمية على المستوى المحلي، أصبح التغيير في أنماط الإنفاق في محافظة مادبا ينسجم مع الإنفاق الوطني. ففي عام 2002 ارتفع الإنفاق الفعلي في مادبا أربعة أضعاف، كما ازدادت نسبة الإنفاق الفعلي مقارنة بالموازنة المخصصة من 25% إلى 80%. ويعتقد المحافظ أن هذا الارتفاع الواضح في توزيع التمويل يعود بصورة أساسية إلى خطة تنمية المحافظات.

المصدر: مقابلة شخصية مع محافظ مادبا – معهد الملكة زين الشرف التنموي 2003

إن على الحكومة أن تشرك مجموعة أوسع من الأطراف المعنية في عملية التنمية لتعزيز آليات المساءلة والمحاسبة على الصعيد المحلي

الإنفاق إلى التسرع في تنفيذ مشروعات تنموية غير مستدامة ذات تأثير محدود على مكافحة الفقر. وإذا أخذ بالاعتبار أن عدداً محدوداً من هذه المشروعات قد جرى تحديدها وتصميمها محلياً، فإنها قد لا تتمكن رغم ذلك من تلبية الاحتياجات المحلية. ولذلك فمن الضروري التوسع في التنظيم اللامركزي بنقل سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد إلى مستوى المحافظة. ولا بد أن يترافق ذلك مع الالتزام بإشراك نطاق واسع من الشركاء في عملية التنمية، لتفعيل آليات المساءلة والمحاسبة على المستوى المحلي. وبغير ذلك ستبقى مخاطر استئثار النخب المحلية بالصلاحيات الناجمة عن التنظيم اللامركزي قائمة، وبالتالي ستصبح قابلية المساءلة أقل مما هي في أنظمة التخطيط المركزي.

بناء القدرات

من الضروري أن يتمكن المحافظون من الوصول إلى معلومات محدثة عن مشروعات التنمية الملائمة ليتسنى لهم تلبية الاحتياجات المحلية ذات الأولوية. ويتطلب ذلك توفير موظفين من ذوي الخبرة العاملين في مديريات الدوائر التنفيذية في المحافظة. وتفتقر بعض المديريات، إلى الموظفين المتمرسين ذوي الخبرة وإلى الموارد كي تقود عملية تخطيط المشروعات وتنفيذها، من وجهة نظر المديرين. ففي مسح أجرته وزارة التخطيط والتعاون الدولي (تموز/يوليو 2002) شمل المديرين في مديريات إقليمية مختارة، تبين أن معظمهم يعزون مواطن الضعف في تنفيذ المشروعات إلى المشكلات الناجمة عن التخطيط المركزي، ومن بينها:

- عدم كفاءة الإجراءات المتعلقة بالمناقصات المركزية العامة
- الإجراءات البيروقراطية المتبعة في الإدارة والتمويل والمتابعة
- الإخفاق في تأمين التمويل للمشروعات التي تم تحديدها وتطويرها
- ضعف إشراك موظفي مديريات المحافظة، مما يؤدي إلى قيام مشروعات غير ملائمة لا تلبي الاحتياجات المحلية

وقد أعرب معظم المديرين عن ترحيبهم بالاتجاه نحو اللامركزية، وعن رغبتهم في تحمل مسؤولية أكبر في المشروعات التنموية، وقدموا الملاحظات التالية:

- كانت المشروعات التي تم تطويرها بمشاركة مديريات المحافظة والإدارات التنفيذية المركزية في الوزارات هي الأكثر نجاحاً وفعالية.
- أثبتت وحدات تنمية المحافظات فعاليتها في مجال التنفيذ السريع للمشروعات القطاعية وفي توفير المعلومات عن المشروعات المحلية على حد سواء.

غير أن أغلب المديرين بينوا أنهم غير مهيئين بالشكل الكافي لتحمل المسؤولية كاملة عن إدارة العمليات التشغيلية للمشروعات. وقد طلب جميع المديرين المساعدة والدعم الفني لمعالجة نقاط الضعف الرئيسية التالية:

- غياب الخبرة المحلية في تصميم وتنفيذ المشروعات.
- ندرة الموظفين الفنيين المؤهلين محلياً لمتابعة المشروعات.

لقد تمثل الضعف الأولي في القدرات المحلية ومحدودية تطبيق اللامركزية في خطط المحافظات المتعاقبة خلال الأعوام 2000، 2001 و2002. فتشابهت في تحليلها للمحددات والأولويات، ولم تشر إلا في حالات قليلة إلى استثمار مجالات الميزة المقارنة. وتشبه هذه الخطط تلك التي وضعت خلال عملية تخطيط "من القمة إلى القاعدة"، ولا تدل بشكل واضح على أن المؤسسات المحلية قد استشيرت بشأنها.

أما الخطط التي وضعت في الآونة الأخيرة وأعلنت عام 2003، فإنها تظهر أن عملية الاستثمار في بناء القدرات على مستوى المحافظات قد بدأت تؤتي أُكُلَها. وتبين الخطط الجديدة مستوياتٍ عاليةً من التقدم، واستراتيجياتٍ واضحةً لاستثمار الميزات المحلية.

ورغم أن برنامج بناء القدرات على مستوى المحافظات يوفر التدريب في مهارات الحاسوب وكتابة التقارير، فإنه من الضروري تخصيص المزيد من الاستثمار في تطوير المهارات الأساسية في التخطيط التنموي وإدارة المشروعات تمهيداً لتنفيذ الخطط المحلية بنجاح. وينبغي أن يعزز التدريب قدرة المحافظ والموظفين كافة، ليكونوا أكثر شمولاً ومشاركة في تعاملهم مع الشركاء، ولا سيما من يمثلون الفقراء.

وليتسنى للتنظيم اللامركزي أن يكون فعالاً،

يجب فتح قنوات التواصل في الاتجاهين بين المستويات المحلية، والإقليمية والوطنية. وقد تحقق بعض التقدم في التواصل على مستوى المركز والمحافظة، إلا أن هذا التقدم لم يتحقق بصورة فعالة على المستوى المحلي. وسيبقى ذلك مرهونا بتخصيص المزيد من الاستثمار في عملية بناء قدرات السلطات المحلية وتمكينها على مستوى البلديات.

إصلاح البلديات

تمثل البلدية أصغر وحدة للحكم المحلي في الأردن. وقد تم الإقرار بأن هذه المؤسسات المحلية لم تستثمر طاقاتها بعد، ويجري تشجيعها حالياً لتؤدي دوراً أكبر في عملية التنمية المحلية. وتسعى خطة البلديات إلى الجمع بين الإصلاح الإداري والإصلاح السياسي على المستوى المحلي.

تمثل البلدية، من عدة وجوه، حكماً محلياً "طبيعياً" أكثر مما تمثله المحافظة. إذ تمتلك البلديات مقومات ملائمة نسبياً من الناحية الجغرافية والاجتماعية، تساعدها في تحديد احتياجات المجتمع المحلي والفجوات القائمة في تقديم الخدمات. يضاف إلى ذلك أن الموارد المحدودة المتاحة على مستوى البلديات تجعل من السهل تحديد فرص التنمية الاقتصادية وترتيب أولوياتها.

كما أنه من السهل نظرياً، إشراك المجتمع المحلي في عمليات التخطيط على مستوى البلديات. ونتيجة لذلك، يمكن إخضاع صانعي القرار ومقدمي الخدمات للمساءلة والمحاسبة، وذلك لقربهم من المواطنين من الناحيتين المادية والجغرافية[2]. ويمكن، في الأحوال المثالية، استخدام الخطط التي توضع على مستوى البلدية منطلقاً لوضع الخطط على مستوى المحافظة.

تدعو الحاجة إلى تخصيص المزيد من الاستثمار لتطوير المهارات الأساسية في التخطيط التنموي وإدارة المشروعات

إعادة تشكيل المجالس البلدية

في عام 2001، وقبل البدء بعملية إصلاح البلديات، كان هناك 328 بلدية لا يتجاوز تعداد سكان أغلبية هذه البلديات 5000 نسمة.[3] وكان نظام البلديات يتسم بالجزئية وعدم الكفاءة التنظيمية. وعلى الرغم من السيطرة المركزية على الإنفاق، فإن 80% من البلديات كانت تعاني من العجز المالي نتيجة لمجموعة من العوامل، من بينها ارتفاع تكاليف أجور الموظفين ومحدودية سبل جمع الإيرادات، وعدم استقرار آليات التمويل. وكانت بعض البلديات، ببساطة، تفتقر إلى القدرة على تخطيط وإدارة ما أنيط بها من مهام.

وقد تضمنت عملية إصلاح البلديات دمج 328 بلدية في 99 وحدة إدارية أكثر فاعلية. وأقيمت علاقات جديدة مع بنك تنمية المدن والقرى، وهو

تشجع الحكومة البلديات على أن تتولى أدواراً أكبر في دفع التنمية المحلية إلى الأمام

الإطار 8-5

البلديات والتنمية المحلية

مميزات أن تكون البلدية هي الوحدة المحلية للتخطيط التنموي

- الوضع القانوني الذي يسمح للبلدية بتنفيذ مهام تنموية.
- وحدة إدارية وسياسية تأسست بقانون وتعمل في كافة أنحاء المملكة.
- ممثلون منتخبون يمكنهم تشجيع الحكم الصالح.
- مصالح مجتمع محلي متجانسة تقريباً تسهل عملية اتخاذ القرار والتعاون.
- فرص لديمقراطية أكبر من خلال عمليات الانتخاب.
- فرص أكبر لمشاركة المجموعات المهمشة المقيدة الحراك مثل النساء والفقراء والشباب.
- فرص لزيادة العوائد التي يمكن استثمارها في تلبية الاحتياجات المحلية.

المعوقات التي تمنع البلديات من لعب دور فاعل في التنمية المحلية

- عدم وضوح دور البلدية بما يتعلق بتوفير الخدمات على المستوى المحلي.
- القيود التي تفرض على السلطات في زيادة الموارد المحلية من خلال الضرائب لتمكينها من القيام بدور أكبر في التنمية المحلية.
- محدودية القدرة على لعب دور المراقب على مقدمي الخدمات ومساءلتهم.
- محدودية الدليل بأن الجهات المنتخبة تكون خاضعة للمساءلة من قبل منتخبيها.
- ضعف خبرات الفقراء في رفع صوتهم والتأثير في عمليات الانتخاب.
- محدودية الأدوار التي تلعبها النساء في المجالس واللجان البلدية.
- الميل إلى استخدام الواسطة كآلية للوصول إلى السلع والخدمات.

المصدر: المفوضية الأوروبية، 2004.

مؤسسة التمويل الرئيسية، لضمان الشفافية وقابلية المساءلة في تخطيط الموازنات وتوثيقها.

ومن المقرر أن تؤدي هذه العملية إلى وضع الأسس لتنمية محلية أكثر فعالية وكفاءة واستدامة. وتقوم الأجهزة الحكومية المركزية حالياً بتوفير معظم الخدمات المحلية العامة مثل توزيع المياه، والصرف الصحي، والتعليم الأساسي، والرعاية الصحية، والدفاع المدني، والنقل العام – وهذه الخدمات تكون في معظم دول العالم تحت إشراف السلطات المحلية. ووفقاً لقانون البلديات، فإن البلدية تتحمل المسؤولية لأداء عدد كبير من المهام، غير أنها في الواقع لا تقوم إلا بجانب محدود من واجباتها. ويقتصر ذلك في أغلب البلديات على رصف الشوارع وصيانتها وإنارتها، وشق الطرق المحلية، وجمع النفايات، وتوفير المكتبات والحدائق العامة، وإصدار التراخيص لعمليات البناء. إن تفعيل دور البلديات بصورة أكبر يعمل على تشجيع الملكية المحلية للمبادرات التنموية.

تضاربت ردود الفعل تجاه سياسة الحكومة بتعيين أعضاء غير منتخبين في المجالس البلدية

التمثيل الانتخابي على مستوى البلدية

كان أعضاء المجالس البلدية قبل إعادة التشكيل يتم انتخابهم، غير أنه من المعروف أن العلاقات السائدة على المستوى المحلي قد تسفر أحياناً عن انتخاب رؤساء وأعضاء مجالس بلدية يفتقرون إلى المعرفة والمهارات والاتجاهات المناسبة المطلوبة لتنفيذ مشروعات تنموية فعالة لصالح المجتمع المحلي بأكمله. ولم يكن "استئثار النخب بالصلاحيات" بعيداً عن هذا المجال.

مما يقيد كفاءة التنمية وفعاليتها أن البلديات لا تتمتع بصلاحية تحديد الرسوم المقررة ولا بتخصيص مواردها

إن قانون البلديات المعدل يفوض الحكومة بتعيين نصف عدد أعضاء المجالس البلدية وتعيين جميع رؤساء البلديات. وقد أجريت الانتخابات البلدية في شهر تموز/يوليو عام 2003، في جميع مناطق المملكة، حيث تم انتخاب خمس نساء لعضوية المجالس، في حين قامت الحكومة بتعيين سيدة واحدة في كل مجلس من المجالس الأخرى. كما عيّن 99 رئيساً لمجالس البلديات كان منهم سيدة واحدة. وحمل معظم المعينين شهادة في الهندسة من أجل تعزيز المهارات الفنية المطلوبة للإشراف على أعمال التنمية المحلية. وتضاربت ردود الفعل الأولية. فقد عارضت بعض المناطق تعيين أعضاء غير منتخبين، ولكن كان هناك إقرار في مناطق أخرى بأن التغييرات قد حققت المنفعة. وكانت الحكومة قد أعلنت توجهها لنقل المسؤوليات إلى مجالس بلدية منتخبة بالكامل حالما يتم تطوير القدرات المحلية.

الإطار 8 – 6

معالجة 'الواسطة' على المستوى المحلي

"كان أحد رؤساء البلدية السابقين يحابي أقاربه وأصدقاءه بالوظائف. ونعتقد بأن قرار دمج البلديات وتعيين موظفين جدد هو القرار الأفضل من أجل تحقيق الشفافية وتحاشي المحاباة."

المصدر: خالد، مجتمع البادية

الإيرادات والنفقات

تتمتع البلديات بالصلاحية لزيادة إيراداتها. وبالمتوسط، تؤمن البلديات ما نسبته 50% من إيراداتها محلياً في الوقت الراهن (يتراوح ذلك بين 60% في الزرقاء و25– 30% في المفرق وعجلون). ويمثل ذلك بالعملة النقدية 6.29 دينار للفرد الواحد، تتفاوت، في المعدل، بين 8.96 دينار للفرد في معان و3.69 دينار للفرد في المفرق.[4] وفي الواقع، تفرض محدودية صلاحية البلديات في تحديد النسب أو المخصصات المالية المقررة لها من الحكومة المركزية، قيوداً كبيرة على كفاءة وفعالية التنمية المحلية. وتوفير سلطة أكبر للبلديات في هذا الخصوص، سيحملها مسؤولية توزيع الموارد بصورة عادلة، كما يخضعها للمساءلة والمحاسبة المباشرة من جانب دافعي الضرائب المحليين. ويمكن أن تؤدي هذه الآلية، التي تجمع بين الضريبة المحلية والمساءلة، إلى مطالبة أكبر بالمشاركة من جانب المجتمعات المحلية.

بناء القدرات

جاء تنفيذ المبادرات الريادية بهدف اختبار نماذج تنموية على المستوى المحلي. وقد بدأ برنامج مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات عام 2003 لمساندة عمل وزارة البلديات والشؤون القروية، وبنك تنمية المدن والقرى، والبلديات في مجال التنمية المحلية ومكافحة الفقر.[5] ويتمثل أحد أهداف هذا البرنامج في تزويد قيادات البلديات وموظفي التنمية بالأدوات والأساليب الضرورية لأداء أدوارهم التي تم

تحديدها مؤخراً.

ويساعد التدريب على عمليات التخطيط التشاركية وتنمية المجتمع المحلي في تعميق إحساس موظفي البلديات باحتياجات الفقراء، وتمكينهم من تصميم واستهداف مشروعات وبرامج لتنمية المحافظة. وقد تم تبني النظم والمنهجيات التي اختبرت في برنامج مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات باعتبارها "الممارسات الجيدة" في جميع عمليات التخطيط على مستوى البلديات. ورسمت كل بلدية خطة تنموية موضوعية باستخدام منهجيات البحث التشاركي. ومن المتوقع أن تضع هذه العملية الأسس الأساسية لضمان تحديد التنمية وتملكها محلياً، لتستجيب بالتالي للاحتياجات المحلية.

تقديم الخدمات على المستوى المحلي

تميل البرامج المصممة لمكافحة الفقر، على مستوى البلديات، إلى التركيز أساساً على التنمية الاقتصادية وإيجاد فرص العمل، وتستلزم بالتالي تخصيص نفقات رأسمالية إضافية. وفي سياق القيود المفروضة على الموازنة، فإن هذه المنهجية لن تكون متاحة لجميع البلديات. وينبغي على هذا الأساس إيلاء اهتمام أكبر بالتدخلات الرامية إلى تحسين نوعية الخدمات القائمة، ولا سيما التي تحقق أفضل النفع للفقراء ، دون تخصيص أية مبالغ إضافية.

ويلاحظ تحليل 20/20 للخدمات الأساسية في الأردن أنه يمكن تحقيق التحسن في محصلات الصحة والتعليم للفقراء عبر استثمارات أكثر كفاءة وفعالية وأقل هدراً في إقامة المباني الباذخة، ومن خلال تخصيص الموارد على نحو مساند للفقراء.[6] وهذا الأمر أيسر تطبيقاً على مستوى البلديات، حيث يستطيع الفقراء والداعون لمناصرتهم التواصل مباشرة مع مقدمي الخدمات. وعلى البلدية أن تؤدي دوراً فاعلاً لإخضاع مقدمي الخدمات للمساءلة والمحاسبة على المستوى المحلي، والتأكد من أن النفقات الجارية ستحقق نتائج إيجابية للفقراء.

ومن الضروري توفير استثمارات إضافية على مستوى البلديات لتمكينها من لعب دور واضح في التنمية والحكم على المستوى المحلي. ويتطلب الدعم:

- تبني منهجية قائمة على الحقوق يطمئن بموجبها جميع المواطنين في البلدية بأن لهم فرصاً واستحقاقات متكافئة.
- التأكد من أن النساء، والشباب، والمسنين والفقراء لهم صوت مسموع في المجتمع المحلي.
- الدعوة لقيام تنسيق أكبر بين مبادرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في برنامج الإصلاح.
- التصدي للتحديات الكامنة في إحداث التغير على المستوى المحلي بأساليب تتسم بالشمول والتمكين، وبوتائر تتحملها المجتمعات المحلية ذات الموارد المحدودة استبعاداً للمخاطر.

ويبدو أن عملية التنظيم اللامركزي في الأردن ستمضي قدماً بصورة مستمرة. ويرى تقرير البنك الدولي عام 2002 حول إصلاح البلديات[7] أنه يجدر بالحكومة الأردنية أن تنظر في الأمور التالية:

- تفويض المزيد من مسؤوليات الإنفاق.
- إخضاع البلديات للمساءلة والمحاسبة أمام دوائرها الانتخابية.
- تطوير المؤسسات الرامية إلى تحقيق التعاون والحوار بين الهيئات الحكومية.
- الدعوة إلى الممارسات الجيدة في إعداد الموازنات، بما في ذلك تحديد أولويات برامج الإنفاق.
- استقصاء إمكانية قيام القطاع الخاص بتمويل وتقديم الخدمات العامة.

إن من شأن الإجراءات المتخذة على مستوى البلديات، تحسين نوعية الخدمات القائمة، ولا سيما ما يقدم منها للفقراء

الحكم وكفاءة الخدمات العامة

لتفادي احتمال تحول التنظيم اللامركزي إلى مجرد إجراءات سطحية، ينبغي توفير بعد سياسي قوي والبدء بعملية "تنظيم لا مركزي ديمقراطي شامل" لمعالجة قضايا التمكين، والمشاركة، والملكية،

ينبغي أن تبادر البلديات بأداء دور ريادي في إخضاع مقدمي الخدمات للمساءلة

الإطار 8 – 7

الخدمة العامة قضيةٌ عامة

من أجل تحقيق التنمية المستدامة على أرض الواقع، ينبغي أن تنظم الخدمات العامة بصورة فعالة من جانب مؤسسات تتمتع بالشرعية الديمقراطية والدعم الشعبي. والسياسات المتعلقة بالخدمات العامة هي، في جوهرها، مسألة عامة. بل لا يمكن لأي اقتصاد الاستغناء عن الخدمات العامة الفعالة.

المصدر: مؤتمر القمة الاجتماعية – جوهانسبرغ، 2002.

الإطار 8 – 8

شبكة الباحثين المحليين في الأردن

قامت إحدى المبادرات التي يدعمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ببناء قاعدة بيانات حول الدراسات الحالية التي تستخدم المنهجيات التشاركية لتحليل الفقر على الصعيد المحلي.

وتوفر هذه الدراسات المحلية قاعدة واسعة من البيانات الأساسية عن أولويات احتياجات المجتمعات المحلية، وكيفية الوصول إلى الموارد، والتغيرات في استراتيجيات سبل المعيشة، والأصول والموارد المحلية. وهذه البحوث، التي قام بتنفيذها أكثر من 15 جهة شملت الحكومة، والمنظمات غير الحكومية، والعاملين التنمويين والمتطوعين النشطين في المجتمعات المحلية، تدل على توفر نواة من الباحثين المؤهلين على المستوى المحلي. وهناك حالياً فريق يضم أكثر من 200 باحث مدرب يستطيعون إجراء الدراسات الميدانية باستخدام مجموعة واسعة من أدوات وأساليب البحث.

ويطالب العاملون في مجال التنمية بإنشاء قاعدة بيانات حول المهارات وتشاركها مع جميع الأطراف المعنية لتعتمد الدراسات المستقبلية على هذه الموارد.[8] وينبغي على المبادرات التنموية أن تستفيد من قاعدة المعارف والمهارات المحلية هذه. كما أن المتطوعين المشاركين في البحوث المحلية أقدر على المشاركة في المشاريع التنموية المستقبلية في مجتمعاتهم، شريطة الاستماع لأصواتهم ووجهات نظرهم.

والحقوق، والاستحقاقات والمسؤوليات.[9] ويعتمد ذلك إلى حد بعيد على قيام مؤسسات المجتمع المدني بدور أكثر فاعلية.

التحدي الكامن في تحفيز الطلب

يتطلب التشاور الفعال التبادل الدائم المشترك للأفكار والآراء ووجهات النظر بين الحكومة والناس

تتجه الجهود المبذولة حالياً للارتقاء بتقديم الخدمات في الأردن إلى التركيز على جانب تقديم الخدمات، من خلال إصلاح القطاع العام، وبناء قدرات المؤسسات الحكومية، وإلى حد ما، إصلاح السياسات والقوانين من أجل تشجيع مكافحة الفقر. إلا أنه من الضروري، في المقابل، إعطاء اهتمام أكبر لجانب الطلب على الخدمات. ولا بد لمؤسسات المجتمع المدني الهادفة لتمثيل مصالح الفقراء أن تبادر إلى القيام بدور أكثر فاعلية على المستوى المحلي، عن طريق توعية المواطنين بحقوقهم واستحقاقاتهم ومساعدتهم على المطالبة بها بشكل فعال.[10]

ولمؤسسات المجتمع المدني، ولا سيما المنظمات غير الحكومية، دور مهم في تسهيل جمع وتحليل البيانات عن الاحتياجات المحلية. ويمكن استخدام هذه البيانات للارتقاء بعملية صنع القرار على المستوى المحلي، وكأداة لمتابعة مبادرات التنمية المحلية وتقييمها. ويلاحظ تقرير البنك الدولي[11] أن نقص البيانات يعيق جهود تحليل وتصميم السياسات الرامية إلى فهم الأسباب الجذرية لمشكلة العجز المالي الذي تعاني منه البلديات، ومن ثَم معالجتها. ويعتبر تعزيز قدرة البلديات على جمع البيانات من الأمور الأساسية كأداة للتحليل والتنظيم ورسم استراتيجية تنموية ناجحة.

وللمجتمع المدني دور رئيسي في إعلاء صوت الفقراء: أولاً عن طريق مساءلة المسؤولين المحليين ومحاسبتهم على ما يتخذونه من قرارات؛ وثانياً كأداة لمقاومة انتقال السلطة والصلاحيات من النخب المركزية إلى النخب المحلية. وعند إشراك المجتمعات المحلية، ولا سيما الفقراء والمهمشين، في عملية التخطيط، يصبح بوسع البلديات تصميم منهجياتها التنموية وفقاً لاحتياجات جميع المواطنين، وتفادي الحلول الجاهزة الموحدة ومخاطر تقديم خدمات تحمي مصالح الأفراد الأكثر ثراءً ونفوذاً في المجتمع

الإطار 8 – 9

وزارة التنمية الاجتماعية والمشروعات الريادية لتطوير العمل المجتمعي المبني على تعدد الشركاء

في عام 1999، قامت مديرية التنمية الاجتماعية في العقبة بتقديم التسهيلات لتطوير عمل إحدى الجماعات المحلية متعددة الأطراف لمواجهة قضايا الإساءة للطفل والإيذاء البيتي. وشارك في ذلك موظفو مديريات الصحة، والتربية والتعليم، والأمن العام، وكذلك المنظمات غير الحكومية ورجال الدين في المجتمعات المحلية. وجرى بعد ذلك استثمار الخبرة المكتسبة من هذا المشروع في مشروع ريادي لاحق أشرفت عليه وزارة التنمية الاجتماعية، بهدف بدء المنهجية المتعددة الأطراف هذه في مناطق أخرى من البلاد. وسعى المشروع إلى تحديد السبل التي تستطيع الوزارة وشركاؤها من القطاع الحكومي والمنظمات غير الحكومية تحقيق المزيد من المساندة لـ"للأسر المهددة بالخطر". وقد ساعد أفراد المجتمع المحلي في تحديد الأفراد والأسر القابلة للتأثر بالصدمات، كما قام فريق مؤلف من عدة أطراف مشاركة بتصميم الخدمات بحيث تلبي الاحتياجات الخاصة لهؤلاء الأفراد والأسر.

ويكمن وراء هذه المنهجية الاعتقاد بأن تقديم الخدمات ينبغي أن يكون على أساس شمولي كلي يتم في المواقع المحتاجة لها، وأن مساندة المجتمع المحلي هي من المتطلبات الأساسية لهذه العملية. واستخدم هذا المشروع منهجيةً دوارةً يقوم فيها الموظفون ذوو الخبرة بدور الميسرين لتطوير المشروع في مجتمعات محلية أخرى. كما أن وزارة التنمية الاجتماعية، بمشاركة منظمات غير حكومية، تقوم بتطوير برنامج وطني شامل لتنفيذ سياساتها في التأهيل المجتمعي للمعاقين بدلاً من تقديم الرعاية المؤسسية لهم.

وتدل مثل هذه المشاريع على أن من الممكن تقديم خدمات فعالة قائمة على الحقوق على أساس المشاركة، وأن المنهجيات متعددة الأطراف ينبغي أن تفعل حيثما توجد شبكات جيدة على المستوى المحلي. غير أن ترجمة هذه المشاريع إلى سياسات وطنية يتطلب قيادة قوية على أعلى المستويات.

المحلي فحسب.

وتمتلك المنظمات غير الحكومية خبرة واسعة في عمليات التشاور على المستوى المحلي التي تستخدم منهجيات تشاركية فعالة لتحليل الاحتياجات المحلية. ويجمع هذا النوع من البحوث الموظفون والمتطوعون من قطاعات الحكومة، والمجتمع المدني والمجتمع المحلي، مما يعزز القدرة على استيعاب المنهجيات المتكاملة (الإطار 8–8).

ورغم ذلك تخلص مراجعة حالية[12] حول استخدام الدراسات التشاركية وجلسات التشاور للتأثير على السياسات والإجراءات إلى أن ما يقلل من أهمية هذه البحوث أن استخدامها يتم لمرة واحدة وبصورة عفوية.

ولا يبدي مقدمو الخدمات التزاماً بتبنيها أو الاستجابة لها بسبب قصور المتابعة المؤسسية. ولتفعيل جلسات التشاور هذه ينبغي إدراجها في الأنظمة وضمان التزام نطاق واسع من الهيئات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني بها. وقد تطرقت وزارة التنمية الاجتماعية لهذه القضية من خلال منهجية متعددة الأطراف (الإطار 8–9).

التخطيط المجتمعي

في عام 1999، استحدثت وزارة التنمية الاجتماعية أسلوب التخطيط المجتمعي الذي يبدأ من القاعدة إلى القمة كجزء من عملية التخطيط السنوية للوزارة. وتتضمن هذه العملية التشاور مع ممثلي المنظمات المجتمعية، وقادة المجتمع المحلي وناشطيه من أجل تحديد الاحتياجات والأولويات المحلية.

ويتم بعد ذلك إدخال النتائج ودمجها في الخطة التوجيهية السنوية لمديرية التنمية الاجتماعية المحلية، ومن ثمَّ بلورة الخطة السنوية للوزارة. وتتمتع هذه المنهجية بدعم قوي من جانب موظفي الإدارة الوسطى والعاملين في الميدان الذين يقرون بفوائد تصميم الخدمات لتلبية الاحتياجات المحلية. غير أن توصياتهم يتم تجاهلها في أكثر الأحيان قبل وصولها إلى المستويات العليا لاتخاذ القرار لأنها تتعارض غالباً مع مصالح وأولويات أخرى.[13]

الإطار 8–10

تعزيز المشاركة الحقيقية

"إذا ما أريد للتنظيم اللامركزي أن يتجاوز مجرد تحويل الإجراءات الإدارية إلى الصعيد المحلي، فإنه لا بد من تفويض المستويات المحلية بالقوة الحقيقية والسلطة والقدرة على صنع القرار. وبما أن ذلك لا يمكن أن يتحقق بين عشية وضحاها، فإنه ينبغي تمكين المجتمعات المحلية بصورة متزايدة من المشاركة في وضع الموازنات، ومتابعة وتقييم المبادرات التي استهدفت التأثير على الأهالي."

المصدر: صاحبة السمو الملكي الأميرة بسمة بنت طلال، في خطاب إشهار تقرير التنمية البشرية، 2003

مأسسة صوت الفقراء

لضمان فعالية التشاور، ينبغي أن يكون للفقراء تمثيل رسمي في هيئات اتخاذ القرار

ينبغي أن تركز المنظمات غير الحكومية على وضع الآليات المناسبة التي تمكن الفقراء من التواصل الفعال مع صانعي القرار. وإيصال صوتهم الجماعي للمؤسسات المحلية مثل البلدية، واللجان النسائية، والمنظمات المجتمعية والتعاونيات التي تمتلك نظام ديمقراطي ممثل وتندرج المساءلة ضمن أنظمتها الداخلية.

ويمكن تلبية حاجة الفقراء لتمثيلهم رسمياً في هيئات اتخاذ القرار بتطبيق نظام الكوتا في الحكم المحلي للجماعات التي تعاني الإقصاء الاجتماعي. وقد يساعد نظام الكوتا النسائية في الانتخابات البلدية على مواجهة بعض وجوه الخلل المرتبطة بالنوع الاجتماعي التي أشرنا إليها في الفصل الأول.

توفر اللامركزية فرصاً ملائمة للفقراء لتحقيق مستوى معيشة أفضل

ولكن من الواجب وضع الآليات الكفيلة بتعزيز مكانة المرأة من خلال التمثيل الرسمي للقطاع النسائي في عملية التخطيط على مستوى المحافظة. كما ينبغي أن يقوم ممثلو مؤسسات المجتمع المدني في لجان التخطيط المحلية بمساندة الفقراء وتمثيلهم ورعاية مصالحهم. ويستلزم ذلك درجة أكبر من الشفافية والمساءلة مما هو موجود حالياً في كثير من المنظمات غير الحكومية.

وبوسع المنظمات الوطنية القائمة على المستوى المحلي المضي في عملية التخطيط المجتمعي، وترفع توصياتها إلى وحدة تنمية المحافظة لضمان وضع خطط المحافظات محلياً. ومن شأن مشاركة ممثلي المنظمات غير الحكومية رسمياً في لجان صنع القرار على مستوى المحافظة أن يشكل مدخلاً لمساندة حقيقية من قبل جماعات

تمثل المصالح المحلية. وعندما تظهر دلائل على تفشي مشكلة محلية في مناطق أخرى من البلاد، يصبح من واجب المنظمات غير الحكومية إيصال هذه المعلومة إلى هيئات صنع القرار الوطنية. وبهذه الطريقة يضمن الفقراء وجود من يمثلهم ويرعى مصالحهم ويرفع مطالبهم بصورة غير مباشرة إلى مستوى وضع السياسات الوطنية.

توصيات

- تستفيد عملية النظام اللامركزي من وجود استراتيجية واضحة وشاملة تتحدد فيها بصورة جلية أهداف السياسات في البلاد.
- ينبغي أن تنطلق هذه القرارات من مبدأ التفويض التشاركي[14] لضمان حصول الفقراء على الخدمات الكفوءة التي تفي باحتياجاتهم.
- تخصيص جزء من موازنة الدولة للمستوى المحلي، مصحوباً بدرجة أعلى من الاستقلالية في اتخاذ القرارات المتعلقة بتوزيع الموارد.
- قد تساعد الاستراتيجية على تحديد المجالات التي تؤيد فيها التشريعات الجديدة تفويض الصلاحيات والسلطات للإدارات المحلية وللبلديات، ومنحها مزيداً من الاستقلالية في التخطيط للمشروعات ووضع الموازنات وتنفيذها.
- ينبغي أن يتضمن ذلك منظومة واضحة من التوصيات حول مستويات صنع القرار والمسؤولية تتناسب مع مستويات التسلسل الوظيفي في الإدارات التنفيذية (الوزارة، المديرية، والإدارة)، والسلطات الإدارية (على المستوى الوطني، والمحافظة، والبلدية وحتى القضاء). وتشير الوثائق الحالية الصادرة عن الحكومة إلى التزامها بعملية التخطيط الاستراتيجي هذه.[15]

وإذا تم تفعيل النظام اللامركزي، فإن ذلك سيسفر عن مكاسب كبيرة للفقراء، ويعزز استراتيجياتهم لتحقيق نتائج إيجابية لسبل معيشة مستدامة لهم، وسيفضي ذلك إلى توفير مستوى معيشة جيد لهم ولأسرهم وللمجتمع المحلي بأسره.

الحواشي

الفصل الأول

1. للمزيد من التفاصيل عن طريقة حساب دليل التنمية البشرية، انظر الملحق 3: الملحق الإحصائي.
2. يشير اصطلاح تعادل قيمة القوة الشرائية إلى أنه يتم تحويل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن على أساس تعادل القوة الشرائية. حيث يتمتع الدولار الواحد بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي لأي بلد، بنفس القوة الشرائية التي يتمتع بها الدولار الأمريكي بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي للولايات المتحدة. كما أن الأسعار حسب تعادل القوة الشرائية تتيح إجراء مقارنة قياسية لمستويات الأسعار الحقيقية بين الدول.
3. ستجري مناقشة هذه القضايا بصورة تفصيلية في الفصل الثاني.
4. قدمت جميع البيانات الإحصائية أو تم التحقق منها من قبل دائرة الإحصاءات العامة، ما لم يتم ذكر مصدر آخر.
5. ستجري مناقشة هذه القضية بصورة تفصيلية في الفصل الثاني.
6. إن تنظيم الأسرة هو أحد المكونات الرئيسية في استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن: الحكومة الأردنية 2002.
7. يدل اصطلاح "الحضر" على المناطق التي يقطنها خمسة آلاف أو أكثر من السكان وفق تعريف دائرة الإحصاءات العامة عام 1994 (دائرة الإحصاءات العامة – الكتاب الإحصائي السنوي 2002).
8. الأردن: تقرير التنمية البشرية 2000، والذي أشهر عام 2001. واستندت أغلب التحليلات فيه على بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة عام 1997.
9. إن تحليل خط الفقر من خلال بيانات مسح نفقات ودخل الأسرة 03/2002 لن يصدر قبل إصدار "الأردن: تقرير التنمية البشرية 2004". ومن هنا فإن هذا التقرير لا يتضمن هذه البيانات .
10. قام "الأردن: تقرير التنمية البشرية" الأول بتحليل دليل التنمية البشرية حتى عام 1997. وهذا التقرير يعتمد على القاعدة التي أرساها التقرير الأول لتحديث ما فيه من بيانات.
11. بالنسبة لمسح نفقات ودخل الأسرة 03/2002 فإن حجم العينة الأوسع سيفسح المجال لتحليل البيانات على مستوى القضاء داخل المحافظات.
12. يرتب هذا الشكل المحافظات حسب عدد السكان. أما الأشكال الأخرى فإنها ترتب المحافظات حسب مرتبتها في التنمية البشرية.
13. البيانات الواردة في الجدول (1–1) مستقاة من تقرير التنمية البشرية (العالمي) التي لا تتطابق بالضرورة مع البيانات التي تقدمها الحكومة الأردنية من خلال دائرة الإحصاءات العامة. وقد ذكرت قدر الإمكان السنة المرجعية لهذه البيانات (لا سنة نشرها). وفي بعض الحالات (على سبيل المثال عندما يجري مقارنة بيانات الدول في المنطقة العربية) يصعب التأكد من مطابقة السنوات التي جمعت فيها البيانات. ويلاحظ تقرير التنمية البشرية 2003، ونتيجة لمراجعة البيانات والآلية، أن قيم دليل التنمية البشرية فيه لا يمكن مقارنتها بشكل كامل مع قيم الدليل في التقارير السابقة.
15. تم احتساب الدليل وفقاً للآلية التي اتبعتها تقارير التنمية البشرية باستخدام البيانات التي قدمتها الحكومة الأردنية/دائرة الإحصاءات العامة. واستخدمت في هذا الجدول بيانات الإحصاءات العامة التي لا تتطابق بالضرورة مع البيانات الواردة في تقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تم احتساب دليل التنمية البشرية على مستوى المحافظة باستخدام الآلية المعتمدة دولياً. ولم يستحدث إطار وطني خاص للأردن، مع أن مثل هذا الإطار سيكون مفيداً جداً في المستقبل. ويتم تحليل البيانات في الأردن لسنوات مختلفة.
14. اعتباراً من هذا الموقع في التقرير، فإن ترتيب المحافظات سيتم على أساس قيمة المرتبة التي تحتلها في دليل التنمية البشرية عام 2002. وعلى هذا الأساس، فإن عمان تحتل المرتبة الأولى، تليها العقبة وانتهاءً بمعان التي تحتل المرتبة الثانية عشرة. وقد تم اختيار أسلوب العرض هذا لتيسير استخدامه من جانب المهتمين بهذا التقرير، وليتمكن القارئ من تحديد أوجه الاختلاف أو التناقض التي قد يجدها في الأداء بالمقارنة مع مرتبة التنمية البشرية الكلية لأية محافظة.
16. تم احتساب دليل العمر المتوقع عند الولادة في "الأردن: تقرير التنمية البشرية 2000" على افتراض بأن التوجهات التي حدثت ما بين الثمانينات وعام 1994 ستستمر حتى عام 1996. وبناءً على البيانات الفعلية لعام 1997 تبين تراجع بعض هذه الأرقام. وبالرغم من أن تحليل بيانات محافظة البلقاء تدل على أداءٍ غير جيد مقارنة مع المحافظات الأخرى، إلا آن بعضَ المناطق الحضرية في البلقاء تضم تجمعات ذات كثافة سكانية مرتفعة. إن دليل العمر المتوقع عند الولادة المنخفض يدعو للقلق حيث يعكس معدلات وفيات أطفال عالية. وهذه القضية من الأهداف التي تتطرق إليها أهداف التنمية للألفية الثالثة.
17. إن التشغيل في القطاع غير الرسمي أو في الزراعة بصورة مؤقتة أو على أساس موسمي لا يفسح المجال

لممارسة المهارات الأساسية في القراءة والكتابة، ومن هنا فإنها سرعان ما تندثر.

18. في غياب الأرقام الحقيقية للدخل المتحصل عليه المقدر للذكور والإناث فإن الحسابات لدليل الناتج المحلي الإجمالي للدليل المرتبط بالنوع الاجتماعي يعتمد على بيانات المشاركة في القوى العاملة ومعدل الأجور. لذلك فإن مثل هذا المؤشر يعتبر مؤشر تقديري للتمكين الاقتصادي/الوصول إلى الدخل علي مستوى الأسرة. وحسب الإحصاءات الرسمية فإن متوسط دخل الإناث يعادل ما نسبته 94٪ من متوسط دخل الذكور. غير أن هذا الرقم قد لا يعرض الصورة الحقيقية، لأن احتساب الأجر يغفل العمل الزراعي والقطاع غير الرسمي حيث تعمل النساء ، وحيث تميل أجورهن إلى الانخفاض. بالإضافة إلى ذلك، فإن احتساب الأجور يقوم على أساس سوق العمل الإجمالي ولا يأخذ بالاعتبار معدلات البطالة بين النساء.
19. يتمثل النقد الرئيسي الذي يوجه لأسلوب حساب الناتج المحلي الإجمالي في أنه لا يقر بمساهمة النساء الكبيرة في الاقتصاد الوطني عن طريق العمل غير المأجور لأداء أدوارهن الإنجابية والاجتماعية.
20. انظر الفصل السابع: : المطالبة بالحقوق المرتبطة بالنوع الاجتماعي.
21. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2002.
22. وزارة المالية، كما هو وارد في: الحكومة الأردنية 2003.
23. البنك الدولي 2003 ب.
24. يشتمل الملحق رقم 4 على مزيد من التفاصيل عن هذه المنهجية، وعن الأساليب والأدوات المستخدمة في جلسات التشاور.
25. بوث وآخرون 1998، ونورتون وآخرون 2001.
26. إن سحب العينات الهادفة هو منهج معتمد، يتم بموجبه اختيار مجتمعات (أو أسر أو أفراد) ذات خصائص معينة يسعى الباحثون إلى استقصائها ودراستها. والفرضية الكامنة وراء هذه المنهجية هي أن بالإمكان تعلّم الكثير عن القضايا ذات الاهتمام من خلال دراسة معمقة لبعض الحالات. ومن هنا فإن أسلوب سحب العينات الهادفة لا تهمه الدلالات الإحصائية والتمثيلية بقدر ما يعنى بالخصائص الداخلية لجماعات معينة (أنظر الملحق رقم 3).
27. بتصرف عن تشيمبرز وكونوي 1992.
28. يستخدم هذا التقرير إطار سبل المعيشة المستدامة كما وضعته وكالة التنمية الدولية – المملكة المتحدة. ولمزيد من التفاصيل انظر www.livelihoods.org
29. ويعني ذلك الاشتراك بشبكة الصرف الصحي العامة.
30. مسح السكان والصحة الأسرية 2003، دائرة الإحصاءات العامة.
31. أمير 2002 ب.
32. شتيوي 2001.
33. برنامج مكافحة الفقر في الأردن 2002.

الفصل الثاني

1. كانت نسبة تزايد السكان 7.6% عام 1952 و7.7% عام 1970 نتيجة للحروب العربية الإسرائيلية عامي 1948 و1967. وكان التزايد بنسبة 5% و6.5% عامي 1990 و1991 نتيجة لحرب الخليج.
2. بسمة بنت طلال 2003أ.
3. بسمة بنت طلال 2003أ.
4. البنك المركزي الأردني، سلسلة الإحصاءات السنوية.
5. يفيد مسح التحويلات عام 1980 أن 5.9% منها فحسب قد استثمر في الزراعة أو الصناعة، وأن 6.3% منها قد استخدم في شراء السندات والأسهم الحكومية. أما الباقي فقد أنفق على الاستهلاك وبناء المساكن. وردت هذه الإشارة في كارول 2003.
6. منصور 2002.
7. الحكومة الأردنية 1985.
8. بسمة بنت طلال 2003أ.
9. وزارة التنمية الاجتماعية، 2002.
10. خلال السبعينات، حصلت الحكومة على قروض ميسرة (طويلة الأمد ومنخفضة الفائدة) لمعالجة العجز. غير أن تناقص المساعدات الخارجية بعد عام 1982 لم يكن يوازيه تقليص مهم مماثل في الموازنة. وتمت تغطية العجز بصورة مطردة عن طريق القروض التجارية مرتفعة الفائدة من مصادر خارجية. ومع تزايد العجز عن السداد وانخفاض الاحتياطي من العملات الأجنبية، دخل الاقتصاد الأردني حالة من الركود العميق.
11. الحكومة الأردنية 1975، والحكومة الأردنية 1985.
12. وردت هذه البيانات في كارول 2003.
13. تضم "الفئات الدنيا" العاملين في الفئة الرابعة في سلم الوظائف الحكومية. وتشمل الوظائف المتعلقة بالخدمات والمساندة. وتخصص هذه الوظائف للمرشحين الذين لم يحصلوا على شهادة الدراسة الثانوية (التوجيهي).
14. خسر الأردن ما يقرب من 170 مليون دولار من الصادرات إلى العراق والخليج خلال الحرب.
15. جريدة الرأي 2000 نقلاً عن بسمة بنت طلال 2003أ.
16. جابسر، وردت في بوويلون 2002.
17. البنك المركزي الأردني، سلسلة الإحصاءات السنوية.
18. فويلهيراد 1993، ووردت في كارول 2003.
19. يلاحظ الشرع أن العائدين أقاموا سبعة فقط، من أصل 130 صناعة من الصناعات التي أنشئت في مدينة سحاب الصناعية بين عامي 1990 و1993. وردت الإشارة في كارول 2003.
20. منصور 2002.
21. كارول 2003.
22. كارول 2003.
23. يلاحظ كارول 2003 أن إسرائيل وضعت الكثير من العقبات التي تعيق وصول الصادرات الأردنية إلى الأسواق الفلسطينية مثل التعليمات المتعلقة بدخول الشاحنات الأردنية إلى إسرائيل.
24. بوويلون 2002.
25. تقرير 'ميد'، 1998.
26. استخدم هذا التعبير "صورة مشرقة" في الأردن: تقرير التنمية البشرية 2000 لإبراز الروح المتفائلة لعام 2000 عندما كانت إنجازات التنمية إيجابية وهناك توقع عام بازدياد النمو.
27. يمكن إلى حد ما اعتبار أرقام عامي 2000 و2001 أرقاماً استثنائية نجمت بصورة أساسية عن الاستثمارات الأجنبية في خصخصة شركة الاتصالات

الأردنية.

28. انظر، على سبيل المثال، حزبون. وردت في جوف، 2003.
29. التزم 'برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي' بسد هذه الفجوات. ويمثل برنامج تنمية تجمعات القرى الريفية نموذجاً لاستراتيجية الاستثمار في التنمية الريفية.
30. وزارة التخطيط والتعاون الدولي 2003.
31. تهدف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2004–2006 إلى تقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية. انظر الفصل الرابع.
32. ما زالت السياسة الرامية إلى تشجيع التوطين مستمرة. انظر على سبيل المثال جوردان تايمز، 15 آذار/مارس 2004.
33. يعتبر التشدد في عمل الدوريات على الحدود من العناصر الأساسية في الخطة الرامية لمنع أنشطة التهريب غير المشروعة.
34. إن رفع الدعم هو جزء لا يتجزأ من برنامج التصحيح الاقتصادي الذي فرضه صندوق النقد الدولي.
35. يلاحظ بوويون 2002 أنه عندما سحب صدام ورقة النقد من فئة 25 ديناراً من التداول، خسر الأردنيون ما يعادل 100 مليون دولار من أوراق النقد العراقية. وردت هذه الإشارة في جوف 2002.

الفصل الثالث

1. الحكومة الأردنية 2002.
2. شعبان وآخرون 2001.
3. انظر الحكومة الأردنية 2002 وشعبان وآخرون 2001.
4. معهد الملكة زين الشرف التنموي 3002.
5. الحكومة الأردنية 2002.
6. تم تحليل خطوط الفقر بمشاركة من البنك الدولي.
7. الحكومة الأردنية 2002.
8. يشعر المستجيبون في ضانا، على سبيل المثال، أن مشروعات تحسين المساكن قد أفادت الميسورين في مجتمعهم المحلي.
9. إلى حد ما، يبدو تحديد سمات الفقراء أمراً حتمياً، لأنها تطابق معايير الاستحقاق التي يطبقها صندوق المعونة الوطنية عند توزيع المعونات النقدية.
10. يشير اصطلاح "الواسطة" عادة إلى استخدام العلاقات والصلات لتحقيق المكاسب الشخصية (حسب التعريف الذي وضعه باسم سكجها وسائدة الكيلاني 2000). انظر كذلك المناقشة في الفصلين السادس والثامن، وللمناقشة التفصيلية انظر شلمبرجيه في جوف 2002.
11. تعرف شريحة "الفقر المدقع" بأنها الأفراد الذين لا يكفي دخلهم لتلبية احتياجاتهم الغذائية الأساسية.
12. إن نسبة من يعيشون دون خط الفقر هي 11.7%. انظر شعبان وآخرون 2001.
13. بعد طرح نسبة من يعيشون في فقر مدقع وهي 3% من نسبة 11.7%.
14. يستخدم مصطلح "جيوب الفقر" لوصف المجتمعات التي يكون فيها مستوى الفقر أعلى بكثير من المعدل. انظر: الحكومة الأردنية 2000، للتعليق على هذه القضية.
15. إن اتساع حجم العينة في مسح نفقات ودخل الأسرة 2002/2003 سيسمح بالتحليل حتى مستوى القضاء.
16. الجداول التي تبين مراتب الثراء، كما هي ملخصة هنا، تبين الخصائص التي يحددها أفراد المجتمع المحلي. ومثل هذه الجداول تكون غير مكتملة وتحتوي على تعميمات وفئات ضبابية. وهذه من الصفات المميزة للبحث التشاركي الذي يقوم فيه أفراد المجتمع المحلي بأنفسهم بتوجيه البحث الميداني.
17. بما أن هذه المفاهيم تعبر عن المشاعر والانطباعات فإن إجمالي النسب فيها لا يعادل 100%.
18. صندوق المعونة الوطنية. ولمزيد من التفاصيل عن قواعد الاستحقاق، انظر الفصل الرابع.
19. يناقش شعبان وآخرون 2001 قضية الانطباع الذي يظهر في مسوح الرأي العام بأن الفقر قد تزايد رغم الدلائل الإحصائية التي تشير إلى غير ذلك. وتربط هذه المناقشة بين الفقر وآثار الصدمات المفاجئة.
20. شعبان وآخرون، 2001.
21. تؤكد برامج تنظيم الأسرة عادة على فوائد الأسرة الصغيرة من حيث القدرة على تحسين الوضع الاقتصادي للأسرة بأكملها. وقد لا تصدق مثل هذه المنهجية على الأسر الفقيرة التي تتخوف من شبح الوحدة والعزلة عند التقدم في العمر.
22. منها، على سبيل المثال، ترشيد التوظيف في القطاع الحكومي، وخصخصة المؤسسات التي تملكها الدولة، وتخفيض النفقات في مجال إصلاح القطاع العام، والمؤهلات التعليمية المطلوبة للانضمام إلى القوات المسلحة.
23. للضريبة التنازلية أثر أكبر على الفقراء مقارنة مع الأغنياء. فكلما ازداد دخل الفرد، تقل آثار الضريبة. ولإيضاح هذه المسألة بصورة تفصيلية، أنظر: منصور 2002 أو البنك الدولي 2003 هـ.
24. يتحدث بعض المحللين عن رأس المال السياسي كواحد من الموارد.
25. وفقاً للأرقام الرسمية، فإن 80% من السكان قادرون على الوصول إلى التأمين الصحي رغم أن دراسات أخرى تقلل من هذه الأرقام. انظر الحكومة الأردنية 2002 للتعليق على ذلك.
26. انظر، على سبيل المثال، هوبلي 1997.
27. وزارة التنمية الاجتماعية 2001.
28. للحصول على الخدمات الأساسية، يتوجب على ساكني المنزل أن يقدموا إثباتاً على أنهم قد استأجروه بطريقة قانونية. وعند الشك في شرعية التملك أو الإيجار، يمكن حجب هذه الخدمات أو منعها.
29. دائرة الإحصاءات العامة، مسح السكان والصحة الأسرية 2002.
30. وزارة التنمية الاجتماعية 2001. ويلاحظ التقييم التشاركي للفقر أن الأسر الفقيرة تعقد اتفاقية مع ملاّك الأراضي الأغنياء بحيث يوفر المالك الأرض والمدخلات، وتقدم الأسر الفقيرة الجهد، ثم يجري تقاسم المحصول بين الطرفين بعد خصم مستحقات مالك الأرض من المردود.
31. تستخدم منظمة العمل الدولية مصطلح "العمل اللائق" لتعميق الوعي بأهمية حقوق العمل على المستوى العالمي.

الفصل الرابع

1. حددت استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن هذه الفئات لأغراض تشغيلية، وليس اعتمادا على استقصاء المفاهيم والانطباعات السائدة في أوساط الفقراء أنفسهم. وتسمح هذه التصنيفات لمشروع مكافحة الفقر باستهداف الجماعات الفرعية من الفقراء بتدخلات محددة في مجال المشروعات والسياسات. وعلى هذا الأساس، فإن استبدال المعونة النقدية في صندوق المعونة الوطنية على سبيل المثال ببرنامج الدخل التكميلي للأسرة يتلاءم أكثر مع احتياجات "الفقراء المدبرين". وكانت التدخلات في مجال مكافحة الفقر خلال السنوات القليلة الماضية فعالة إلى حد كبير في الحيلولة دون انزلاق فئة "شبه الفقراء" إلى ما تحت خط الفقر.
2. أنظر شعبان 2001.
3. مبني على نسبة 15٪ من السكان لعام 1997 مع الإخذ بعين الاعتبار الزيادة الطبيعية للسكان.
4. يشير تعبير"الجهود الحكومية المتضافرة" إلى منهجية تدعو إلى مزيد من التنسيق بين مصالح القطاعات/الأجهزة التنفيذية لتحاشي الازدواجية وإجراء المبادلات التعاونية بين الأجهزة التي كانت "متنافسة" سابقاً.
5. الحكومة الأردنية 2002.
6. الفئات التي لا تندرج تحت المعايير السابقة، ويتم البت فيها من قبل صانعي القرار.
7. الحكومة الأردنية 2002.
8. اعتمدت استراتيجية مكافحة الفقر في الأردن في هذه الأرقام على بيانات مأخوذة من شعبان وآخرون 2002.
9. مشروع مكافحة الفقر في الأردن 2003.
10. الحكومة الأردنية 2002.
11. مؤسسة التدريب المهني 2002.
12. المفوضية الأوروبية 2003.
13. مشروع مكافحة الفقر في الأردن 2003.
14. اوزارة التخطيط والتعاون الدولي 2003 ب.
15. يشير اصطلاح "المساهمة بالجهد" إلى العملية التي تسهم فيها الأسر الفقيرة بجهدها وعملها في بناء منزلها، ويجري الإقرار بقيمة هذا العمل باعتباره نصيباً في الملكية.
16. وزارة التخطيط والتعاون الدولي 2003.
17. بتصرف عن المفوضية الأوروبية 2003.
18. الحكومة الأردنية 2003.
19. الحكومة الأردنية 2003.
20. الحكومة الأردنية 2003 ج.
21. الحكومة الأردنية 2004، معلومات من وزارة التخطيط والتعاون الدولي حتى منتصف عام 2004.
22. البنك الدولي 2003 د.
23. أمير 2002.
24. جلالة الملك عبدالله الثاني: خطاب حول جوائز مركز الملك عبدالله الثاني للتميز. الموقع الإلكتروني.
25. على سبيل المثال، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وزارة التجارة والصناعة، مؤسسة المواصفات والمقاييس، الجمارك، مؤسسة تشجيع الاستثمار، سلطة التنمية الاقتصادية الأردنية، مؤسسة تنمية الصادرات والمراكز التجارية...).
25. أنظر: معهد دراسات التنمية 2001.
27. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2000.
28. هذه بيانات عام 1997. وأسلوب احتساب الاستثمار في الخدمات الاجتماعية الأساسية يتسم بالتعقيد. ولهذا السبب لم يتم تحديث الأرقام في هذا التقرير.

الفصل الخامس

1. يستخدم مصطلح "المشروعات المايكروية" في الأردن للدلالة على المشروعات الصغيرة الخاصة التي يعمل فيها أقل من 10 عاملين، بمن فيهم صاحب المشروع وأفراد أسرته. الخالدي وريتشاردسون 2002.
2. يشير اصطلاح "الأربع الرئيسية" إلى الشركة الأهلية للإقراض الميكروي، صندوق إقراض المرأة، الصندوق الاجتماعي للإسكان، الشركة الأردنية للإقراض المايكروي.
3. اليونيفيم/الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية 2003.
4. البيانات من جريدة 'جوردان تايمز'، 24 شباط، 2004. كما تم الافتراض أن معدل حجم الأسرة ستة أفراد.
5. لمراجعة بعض الأمثلة الراهنة، أنظر: كير، ومؤسسة الشرق الأدنى 2000؛ ألين 2000.
6. فلين وأولدهام، 1999؛ الخالدي، 2001.
7. لمناقشة موسعة لدور التمويل المايكروي/المشروعات الصغيرة والمايكروية ومساهمتها في سبل المعيشة المستدامة أنظر: معهد الملكة زين الشرف التنموي 2002.
8. الصندوق الأردني الهاشمي 2002.
9. الخالدي وريتشاردسون 2002.
10. بيريت 2001؛ دالي 2001 أ + ب.
11. دالي2001 أ. يبين البحث في الزرقاء أن 63% من النساء و 29% من الرجال من أصحاب وصاحبات المشروعات الصغيرة الذين تمت مقابلتهم أفادوا بأنهم لم يستطيعوا توليد دخل كافٍ من مشروعاتهم يلبي احتياجاتهم.
12. هان، 2003.
13. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2002 .
14. الخالدي، 2001 .
15. فلين وأولدهام والخالدي 2001.
16. برنامج أمير 2000 .
17. بيريت 2001؛ دالي 2001.
18. الخالدي 2001 .
19. الخالدي 2001.
20. الأزهري سنبل 2003.
21. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2002.
22. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2003.
23. أمير/ الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية 2003.
24. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2002.
25. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2003.
26. التعاونية هي شركة مساهمة مملوكة ملكية خاصة.
27. ويتضمن هذا مستويات عالية من الفرص لمشاركة المجتمع المحلي وتملكه للموارد، وآليات مرنة لدفع قيمة الأسهم بصورة لا تستثني الفئات الأفقر؛ والمسؤولية المشتركة في اتخاذ القرار؛ وإجراءات مالية

معتمدة تشجع الرقابة الداخلية ولكنها لا تتطلب تدقيقاً عالي الكلفة؛ إعفاءات ضريبية على المعاملات التي تجري بين التعاونية وأعضائها؛ الوصول إلى المؤسسة التعاونية الأردنية لتسهيل التفاعل بين التعاونيات من جهة والهيئات الحكومية والخاصة من جهة ثانية. المصدر: المجتمع المحلي في وقاص بموجب برنامج مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات. أنظر: معهد الملكة زين الشرف التنموي 2003.

28. مناقشات مجموعات العمل المركزة بين المؤسسة التعاونية الأردنية والجهات المنفذة لمشروع مكافحة الفقر، شباط 2004.
29. الحكومة الأردنية 2001.
30. وحدة المناطق الصناعية المؤهلة، وزارة التجارة والصناعة.
31. منظمة العمل الدولية 2002.
32. بنك الصادرات والتمويل 2003.
33. خلال فترة التجربة عند الاستخدام، يبلغ الأجر 40 ديناراً (56دولاراً) في الشهر، مما يخفض الحد الأدنى للأجور. وتزعم بعض المصانع أنها تدفع 120 ديناراً (169 دولاراً) في المعدل بعد انتهاء فترة التدريب.
34. قد ترتفع هذه الأرقام عند إعلان نتائج مسح نفقات ودخل الأسرة 2002/2003.

الفصل السادس

1. بتصرف عن وكالة التنمية الدولية–المملكة المتحدة 2002أ.
2. دراسة من خلال مشروع الحقوق والإنسانية، قيد النشر.
3. يسمى هذا المرض لدى العامة بـ "الصدفية".
4. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2003.
5. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2002.

الفصل السابع

1. تجري في مجلس النواب حالياً مناقشة القوانين المقترحة لتوفير المزيد من الحماية لحقوق المرأة في المجالات المتعلقة بسن الزواج، وموضوع الطلاق.
2. تشير بيانات دائرة الإحصاءات العامة إلى أن هناك 13,143امرأة متزوجة تتراوح أعمارهن بين 15 و19 سنة.
3. تبين الإحصاءات أن الأولاد أكثر قابلية للتسرب من المدارس، من أجل مزاولة العمل. بينما يتم إخراج الفتاة من المدرسة لأداء دورها الاجتماعي أو من أجل الزواج.
4. تدل الدراسات الأخيرة على أن نحو 7% من النساء يعشن في بيوت تتعدد فيها الزوجات، وهي النسبة نفسها التي سجلت عام 1997. المصدر: دائرة الإحصاءات العامة 2003أ.
5. وزارة التنمية الاجتماعية 2002.
6. دائرة الإحصاءات العامة 2003أ.
7. دفتر العائلة هو الوثيقة التي يسجل فيها رب الأسرة وأفرادها. ولكل أسرة دفتر عائلة واحد. وهذه الوثيقة ضرورية لإثبات استحقاق الأسرة للمساعدة. وبحكم التعريف، فإن رب الأسرة على الأغلب يكون رجلاً في دفتر العائلة.
8. يقول مركز المجتمع المحلي في صويلح إن أعداداً كبيرة من النساء تشكو من الإجحاف الذي تنطوي عليه تقاليد الإرث.
9. دائرة الإحصاءات العامة 2003أ.
10. برايس وهوكيز 2001.
11. معلومات من مشروع حماية الأسرة 2004.

الفصل الثامن

1. بيانات وزارة التخطيط والتعاون الدولي.
2. المفوضية الأوروبية 2004.
3. البنك الدولي 2002.
4. أرقام سنة 2000.
5. في برنامج مكافحة الفقر من خلال تنمية البلديات، جرى تقييم القدرة المؤسسية للبلديات في التنمية المجتمعية، ونظمت وحُدّدت أدوار الوزارات والبنوك والبلديات.
6. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2001.
7. البلدية مكلفة بتأدية نطاق واسع من المهام (39 مهمة) ولكن في الحقيقة يقتصر عملها حالياً على تأدية فقط عشرة مهام.
8. ماهورتا وديلمونيكا 2001.
9. أنظر الفصل السادس.
10. البنك الدولي 2002.
11. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2003.
12. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2002.
13. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2002.
14. التنظيم اللامركزي لتزويد الخدمات العامة حتى أدنى مستويات الحكم حيث يمكن تنفيذها بصورة مناسبة. وهذا تعريف البنك الدولي.
15. وزارة التخطيط والتعاون الدولي 2004.

الملاحق

الملحق (3)

1. كارفالهو ووايت 1997.
2. كارفالهو ووايت 1997.
3. كانبر في كانبر وآخرون 2002.
4. بووث وآخرون 1998.
5. كارفالهو ووايت 1997.
6. كريستين في كانبر وآخرون 2001.
7. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2001.
8. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2001.
9. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2002.
10. معهد الملكة زين الشرف التنموي 2002.
11. بووث وآخرون 1998.
12. انعكس ذلك في مسودات إعداد الخطوط الإرشادية للتخفيف من الفقر، وكذلك في مسودة تقرير التنمية العالمي 2000/2001.
13. من أجل شرح تفصيلي لذلك أنظر : معادلة تشمبرز لـ "مصيدة الحرمان" 1983.

المراجع

المراجع الإنجليزية

DFID, 2002. *Realising Human rights for Poor People: Strategies for Achieving the International Development Targets.* London:DFID.

DFID, 2003. Sustainable Livelihoods Guidance Sheets. www.livelihoods.org

Evans, P., 2002. *Rights and Development: DFID Briefing Document.* DFID, London.

Export & Finance Bank, June 10th 2003. *Qualifying Industrial Zones Sector Report.* Amman.

Fafo, 2002. *Family, Local Child Rearing Practices, Existing Programs and Services in Disadvantage Areas in Jordan: Situation Analysis.* A Report on Jordan's society and living conditions. Amman: Information & Research Centre/ King Hussein Foundation, Amman

Feuillerade P, 1993. The long arm of the embargo. *The Middle East,* March 1993

Ghabayen, R. PAMD, 2003. *Community Participation in Local Development Initiatives: GTZ's Experience in Waqqas. GTZ,* Amman.

Ghosheh, H., 2002. *Mainstreaming Gender in the Jordanian 1999-2003 National Economic and social Development Plan: A Case Study.* JNCFW, Amman

GoJ, 1975 General Budget 1975. Amman : Budget Department (in Arabic)

———, 1985 General Budget 1985, Amman : Ministry of Finance (in Arabic)

———, 2002. *Poverty Alleviation Strategy: May 21st*. Amman.

———, 2003a. *National Steering Committee for PA minutes of meeting 7: July 2nd.* Amman.

———, 2003b. *Steering Committee on Poverty Strategy: July 2nd*. Amman.

———, 2003c *Jordan National Social and Economic Plan (2004-2006) Emerging Requirements for Sustainable Development* (English version)

———,2004 Jordan Economic and Social Development Plan

Hanssen-Bauer, J, et al. (eds.), 1998. *Jordanian Society:Living Conditions in the Hashemite Kingdom of Jordan.* FAFO, Oslo

Henderson, Amy, Paul Pasch, January 2001. *Jordan — Two Years into the Reign of King Abdullah Ibn Al Hussein II.* Friedrich Ebert Foundation, Amman

Hirschmann, A.O.,1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to decline in firms, organisations and States.* Harvard University Press, Cambridge ,MA

Hobley M., 1997 *Participatory Forestry: The process of change in India and Nepal.* ODI, London

IDS, 2001 *From Consultation to Influence, Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery.* Institute for Development Studies, University of Sussex, Brighton

ILO , 2002. *Women Workers in the Textiles and Garments Industries in Jordan: A Research on the Impact of Globalisation.* Amman.

ILO, 1999. *Decent Work* International Labour Conference 87th Session 1999 Report of the DG. ILO, Geneva

Joffe, G., (ed.), 2002. *Jordan in Transition, 1990-2000.* London: Hurst & Company.

Jordan Time 18th July 2003. "1.3 million voters elect new Parliament", by Dalal, K.

———, 30th July, 2003. "Hadid appointed to new term as GAM Mayor".

JPAP, May 2002. *Poverty Alleviation for a Stronger Jordan: A Comprehensive National Strategy.* Amman: JPAP.

———, January 2003, Updated Summary of Project Achievements. JPAP, Amman

JPAP, 2003. *Implementation of the Jordan Poverty Alleviation*

DE, August 2003. Jordan: Study on Poverty Reduction including the Identification of Strategies for Support to the Design and Implementation of a Poverty Reduction and Social Development Strategy. Report to European Commission, Amman.

Al-Khouri, Riad, December 2001. *Qualifying Industrial Zones as a Model for Industrial Development: the Case of Jordan and its Implications for the Middle East Region*. Friedrich Ebert Foundation, Amman

Al-Khaldi, K, & Richardson, P., 2002. *The Relevance and Role of Micro-Finance For Poor People in Jordan*. Working Paper. ZENID, Amman

Al-Khaldi, K., 2001. *The Way Forward: Journey's of Jordanian Women Entrepreneurs.* For JOHUD/SBDC and Oxfam Quebec/OCSD, Amman

Allen, H., November 2000. *The Market for Saving in Jordan* AMIR, Amman

AMIR, July 1998. *CDG Survey, The Demand for Micro financial Services in Micro and Small Scale Enterprises in Jordan*. AMIR, Amman

———, 2000. *Alternative Funding Facility for Micro finance Institutions in Jordan*. AMIR, Amman.

———, 2002a. *Field Survey – New MFI Products – Phase , Final Report*. AMIR, Amman

———, 2002b. *JOHUD Business Development Plan*. AMIR, Amman

Bakir, M.,1999. *Poverty Measurement,* unpublished report. DFID, Jordan

bint Talal, B., 2003a. *Rethinking an NGO, Development Donors and Civil Society in Jordan*. Tauris, London

bint Talal, B., 2003b *Keynote speech to launch the 2003 Human Development Report*, Amman, Jordan

Bligh, Alexander, 2001. *The Political Legacy of King Hussein*. Sussex Academic

Booth, D. et al, 1998. *Participation and Combined Methods in African Poverty Assessments: Renewing the Agenda.* London: Social Development Division, Department for International Development, London

Bouillion M, 2002. Walking the tightrope. In Joffe G, ed. *Jordan in Transition1990 – 2000*

CARE International-Jordan and Near East Foundation, 2000. *Microfinance and agricultural credit in Jordan.* Impact assessment in co-operation with Ministry of Social Development. NEF, Amman

Carney, D., 1998. *Sustainable Rural Livelihoods – What Contribution Can We Make?* DFID, London

Carroll, K. B., 2003. *Business as Usual? Economic Reform in Jordan.* Lexington Books, London

CBA, 2001. *Annual Report 2001.* CBA, Amman.

Central Bank of Jordan, August 2003. *Monthly Statistical Bulletin*. Amman.

Creative Associates International. January 2003. *Semi-Annual Report.* CAII, Lebanon

Daly J., 2001a. *Target Specific Survey – Zarqa, Final Report January*. Chemonics International Inc. AMIR, Amman.

———, 2001b. *Target Specific Survey – Irbid, Final Report January*. Chemonics International Inc. & AMIR Program Amman.

De Sousa-Shields, M., 2001. *Access to Micro finance and Improved Implementation of* Policy *Reform.* Research Evaluation and Proposed Design for a Micro Business Multiplier. Contract 278 – C-00-98-00029-00. Amman: AMIR Program.

Strategy. (December 2003) JPAP, Amman
Kilani, S., & Sakijha, B., 2002. *Wasta: The Declared Secret.* Arab Archives Institute, Amman
———, S., & Sakijha, B., eds. 2000. *Towards Transparency in Jordan*. Arab Archives Institute, Amman
Mansur, Y., 2001. *Policies, Institutions and Processes Affecting Socio-Economic Development and Poverty Alleviation in Jordan.* ZENID NHDR Briefing Paper, Amman
MEED Report, 1998 Making the most of the potential for progress. *MEED Jordan Special report.* 29 May 1998. Vol 42 No 22:11-13
Mehrotra S, and Delaminica E 2002. Integrating Economic and Social Policy: Public Spending and the Social Dimension of Poverty. UNICEF, New York
Middle East Marketing Research Consultants, 1998. *Women's Participation in the 1997 Parliamentary Elections as Voters and Candidates*. Princess Basma Women's Resource Centre (ZENID) , Amman
Moore, M., & Putzel, J., 1999. *Politics and Poverty: A Background Paper for the World Development Report 2000/1.* University of Sussex: Institute of Development Studies, Brighton
MoP, November 2000. *Privatization Update*. MoP, Amman.
MoPIC, 2003a, *Jordan's National Social and Economic Plan*, 2004-2006, Powerpoint presentation and text (English version)
———, 2003b *Social Productivity Programme Achievements*. One page summary issued to ZENID,
———, 2004. *Governorates Development Programme Presentation*. Regional Development Directorate.
MoSD/NEF, 2001. *Participatory Poverty Assessment in Jordan.* Amman.
MoSD, 2002. *Reality of Poverty in Jordan: Lessons for the Future*. Amman.
Moser C, *Gender Planning and Development: Thoery, Practice and Training.* Routledge. London
MoT, 2003. Directorate of Information and Statistics. Amman.
MoTI, 2002. *Report on QIZ performance.* QIZ Unit. Amman.
Norton, A. et al. 2001. *A Rough Guide to PPAs: Participatory Poverty Assessment : An introduction to theory and practice.* Overseas Development Institute, London
Perrett G., 2001. *Micro Finance /Micro Enterprise Strategic Assessment*. Final Report USAID/AMIR,Amman.
Pretty Jules 1995 *The Trainers Guide to Participatory Learning and Action.* ЛED, London
Richardson P., et al, 2001. *The Impact and Role of Credit Schemes at JOHUD.* Internal report JOHUD, Amman
Sen Amartya 1999. *Development as Freedom.* Oxford University Press, Oxford
Shabab, Radwan, et al. 2001. *Poverty Alleviation in Jordan: Lessons for the Future.* World Bank, Washington
Shtewi, M 2001. *Evaluating the Economic and Social Impact on Beneficiaries of Family Enterprise and Credit Fund Programmes Implemented by MoSD*. MoSD, Amman
Sonbol, Amira El-Azhary., 2003. *Women of the Jordan : Life, Labor and Law.* Syracuse University Press.
Tarawneh, Muhammad, 2003. *Personal Interview*. Director Governates Department, Tuesday 5th August. Amman.
The Hashemite Kingdom of Jordan, March 1999. : *Cooperative Sector Agenda for Renewal and Growth.* GoJ, Amman
UNDP, 2000a. *Human Development Report 2000. Human Rights and Human Development.* Oxford University Press, New York
———, 2000b. *Jordan Human Development Report 2000.* Amman.
———, July 2000c. *The 20/20 Initiative: Public Expenditures on Basic Social Services.* Oxford University Press, New York
———, 2001a. *Human Development Report 2001. Making New Technologies Work for Human Development.* Oxford University Press, New York
———, 2001b. *Jordan Agenda 21, Towards Sustainable Development.* Amman.
———, 2001c. *Project Proposal: Cooperative Development Programme Phase 1.* Amman.
———, 2002 *Arab Human Development Report* Amman: UNDP
———, 2003. *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty.* Oxford University Press, New York
UNIFEM, 2002. *Annual Report 2001-2002.* Amman: Arab State Regional Office.
———, 2003. *Evaluating the Status of Jordanian Women in Light of the Beijing Platform for Action.* Arab State Regional Office, Amman
VTC, 2003. Vocational Training Centre. *Annual Report 2003*. GoJ: Amman.
WIDTECH Survey, 1999. *Research Findings on Women's participation in Micro-enterprise, Agriculture and the Formal Financial Sector*. Amman. Jordan
World Bank, 2002. *Intergovernmental Fiscal Relations and Municipal Finance in Jordan*
———, 2003a. *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa.* Washington, DC.
———, 2003b. *Gender and Development in the Middle East and North Africa.* Washington, DC.
———, 2003c. *Engaging with the World: Trade, Investment and Development in MENA.* Washington, DC.
———, 2003d. *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract.* Washington, DC.
———, 2003e. *Users Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. PRMPR and SDV. Washington, DC
ZENID, 2001. *Community Livelihoods Assessment*: Fieldwork Guide, Draft. Amman.
———, 2002(a) *Feedback Workshop on MF and MSE. Internal Document* ZENID. Amman.
———, 2002(b) *Beyond the Report: Using participatory research to influence Policy Makers.* Workshop Report, Amman
———, 2002(c) *Field Research Report*
———,2002(d) *Field Research Summary (English and Arabic)*
———, 2002(e) *Field Research Reports for Seven Community Livelihoods Assessments*
———, 2003(a) *Civil Society and Advocacy,* Workshop Report, Amman
———, 2002(c) *Understanding Poverty Analysis* Workshop Report. ZENID, Amman
———, 2003(a) *Civil Society and Advocacy* Workshop Report. ZENID, Amman

المراجع العربية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1997، تقرير التنمية البشرية للإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة.

———— ، 2001، تقرير تنمية المرأة العربية، العولمة والنوع الاجتماعي، المشاركة الاقتصادية للمرأة العربية – تونس.

البنك المركزي الأردني، حزيران 2003 . النشرة الإحصائية الشهرية، دورية 39 عدد 6، عمان.

————، تموز 2003. النشرة الإحصائية الشهرية، دورية 93 عدد 7، عمان.

————، آب 2003. النشرة الإحصائية الشهرية، دورية 39 عدد 8، عمان.

جابري وآخرون، محمد عابد 1995. التنمية البشرية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت.

دائرة الإحصاءات العامة 2000. الكتاب الإحصائي السنوي عدد رقم 53.

———،دائرة الإحصاءات العامة 2001. التقرير السنوي للمواليد الأردن، عمان.

———،دائرة الإحصاءات العامة 2003. الكتاب الإحصائي السنوي عدد رقم 53.

———، 2003. الكتاب الإحصائي السنوي عدد رقم 54.

———، 2003أ. مسح السكان والصحة الأسرية.

شتيوي، م. 2001، تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية على المنتفعين من برنامج الإقراض ومشروع الأسرة المنفذ من قبل وزارة التنمية الاجتماعية.

عازر، وآخرون، 1999 . الإصلاح الاقتصادي والتنمية البشرية في الأردن، مؤسسة عبدالحميد شومان – عمان.

مركز الأردن الجديد للدراسات، 2001، حالة البيئة في الأردن 2000/01، التقرير السنوي الأول حول حالة البيئة في الأردن، دار سندباد للنشر، عمان.

معهد الملكة زين الشرف التنموي، 2002 د. ملخص البحث الميداني.

وزارة التنمية الاجتماعية 2002. واقع الفقر في الأردن، دروس للمستقبل – عمان.

ملحق 1
المصطلحات المستخدمة
في منهجية سبل المعيشة المستدامة
SL Terminology

الأصول الرأسمالية Capital Assets
جوانب القوة لدى الأفراد التي يمكن تحويلها إلى مخرجات إيجابية لسبل المعيشة. ويمكن استغلال أو تعزيز هذه الجوانب واستخدامها بتركيبات مختلفة. وتتفاوت فرص حصول الناس على هذه الموارد.

رأس المال الطبيعي Natural Capital
موارد طبيعية مخزونة مثل المياه، والأرض، والهواء والبيئة التي يمكن أن يستخدمها الناس لضمان سبل معيشتهم.

رأس المال المادي Physical Capital
البنية التحتية – مثل المواصلات، المساكن، الطاقة وأنظمة الاتصال، بالإضافة إلى معدات الإنتاج التي تساعد الأفراد في السعي لسبل معيشتهم.

رأس المال المالي Financial Capital
الموارد المالية المتاحة للفقراء – ويمكن أن تكون مدخرات، أو قروضاً، أو تحويلات منتظمة، أو راتباً تقاعدياً، أو ماشية، أو أراضٍ قد تستخدم في استثمارات مالية.

رأس المال البشري Human Capital
المهارات، والمعرفة، والقدرة على العمل والصحة، وجميعها من العناصر الضرورية عند اتباع الناس استراتيجيات معيشة مختلفة.

رأس المال الاجتماعي Social Capital
هي الموارد الاجتماعية التي يعتمد عليها الناس في سبل معيشتهم. ومن أمثلتها الشبكات الاجتماعية، والعضوية في الجماعات، وعلاقات الثقة، والعلاقات القبلية والوصول إلى جماعات المجتمع المحلي.

محصلات/غايات سبل المعيشة Livelihoods Outcomes
ما يسعى الفرد لتحقيقه في حياته. ويمكن للناس السعي وراء مدى واسع من محصلات سبل المعيشة. مثال على ذلك الصحة الجيدة، التعليم للأبناء، الأمن الغذائي وحياة مستقرة.

سبل المعيشة Livelihood
تتكون سبل المعيشة من تفاعل واستخدام القدرات، والموجودات والموارد، والأنشطة المطلوبة كوسائل للعيش.

استراتيجيات سبل المعيشة Livelihood Strategies
نطاق النشاطات والخيارات المركبة التي يتبعها الناس لتحقيق أهداف سبل معيشتهم (تشمل فرص العمل، استراتيجيات الاستثمار، خيارات الزواج وإنجاب الأطفال ...)

استراتيجيات التكيّف Coping Strategies
الاختيارات التي يجب على الفرد أن يتبناها أو الموارد التي يرغم على استخدامها لمواجهة حدث طارئ أو صدمة مفاجئة – مثل الموت المفاجئ للمعيل الرئيسي للأسرة أو الكوارث الطبيعية.

استراتيجيات التعايش Adaptive Strategies
هي مجموعة النشاطات التي يتبناها االأفراد، ولها علاقة بحدث محتمل أو متنبأ بوقوعه في حياتهم (مثل التأمين الصحي لمواجهة الإصابة بمرض متوقع). وهي طريقة لضمان الاستقرار بالتقليل أو التخفيف من تأثير الصدمة أو الحدث.

الاستدامة Sustainability
يمكن تحقيق الاستدامة لسبل المعيشة عندما يستطيع الأفراد تحقيق أهدافهم في الحياة والمحافظة على خياراتهم، على الرغم من الصدمات والضغوط. وترتبط باستقرار وأمن الأفراد على المدى البعيد مع ما يواجههم من أحداث مفاجئة وصدمات قد تعترض سبل حياتهم. والاستدامة قد تشمل الاستدامة البيئية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية، أو المؤسسية .

قابلية التأثر بالأزمات/سياق التعرض الصدمات
Vulnerability Context
يرتبط ذلك بالفقراء الذين يتأثرون بسهولة بالصدمات والضغوط التي تعترض حياتهم وتضع العقبات والمخاطر أمام محاولاتهم للوصول إلى حياة آمنة مستقرة. وتهدف منهجية سبل المعيشة المستدامة إلى التقليل من قابلية التأثر هذه لدى الناس الفقراء من خلال البناء على الموارد التي يمتلكونها أو يستطيعون الوصول إليها لتعزيز قدرتهم على التكيف وتحسين محصلات سبل معيشتهم.

السياسات Policies
وقد تشمل على سبيل المثال : التشريعات الخاصة بالإسكان أو امتلاك الأراضي، والصحة، وسياسات استخدام الأراضي الحكومية، وقوانين توفر الإقراض ...، وتحدد كيفية الوصول إلى أنواع متنوعة من رأس المال، والاستراتيجيات وهيئات صنع القرار.

المؤسسات والإجراءات Institutions & Processes

وتشمل الهيئات، والشركاء والمنظمات الرئيسية المعنية برسم وإقرار وتطبيق السياسات والتشريعات. وتتضمن الإجراءات تملك الأراضي، والإسكان، والملكية، والحقوق، ونظم العدالة المحلية وغيرها.

الصدمات/الأحداث الطارئة Shocks

الصدمة هي حدث طارئ يصعب التنبؤ بحدوثه. وقد يشمل الصدمات الخارجية مثل الفيضانات أو الاتفاع المفاجئ في الأسعار، أو الصدمات الداخلية مثل مرض أحد أفراد الأسرة، أو التعرض للإساءة داخل الأسرة أو موت أحد قادة المجتمع المحلي. وتتطلب الصدمات استجابة فورية من الأفراد أو الأسر أو المجتمعات المحلية للتعامل معها.

الاتجاهات والأحداث الموسمية Trends & Cycles

الحدث الموسمي قد يتعلق بالطقس، على سبيل المثال، أو بالأحداث السياسية (الانتخابات مثلاً)، أو بالحياة (الولادة، الزواج ...). أما الاتجاهات فتشير إلى التغيرات طويلة الأمد مثل اتجاهات الهجرة أو الاتجاهات في الممارسات الثقافية. وهذه تكون في العادة أكثر قابلية للتنبؤ بها من الصدمات.

ملحق 2

الملحق الإحصائي

دليل التنمية البشرية

توضيحا لعمليات استخراج قيمة دليل التنمية البشرية على مستوى المحافظة، نعرض حالة محافظة عمان.

دليل العمر المتوقع

$$\text{دليل العمر المتوقع} = \frac{\text{العمر المتوقع الفعلي} - \text{القيمة الدنيا للعمر المتوقع}}{\text{قيمة العليا للعمر المتوقع} - \text{القيمة الدنيا للعمر المتوقع}}$$

$$\text{دليل العمر المتوقع لعمان} = \frac{25 - 72.10}{25 - 85} = 0.7850$$

دليل التحصيل التعليمي

$$\text{دليل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين} = \frac{\text{نسبة معرفة القراءة والكتابة الفعلية} - \text{القيمة الدنيا لتلك النسبة}}{\text{القيمة العليا لنسبة معرفة القراءة والكتابة} - \text{القيمة الدنيا لتلك النسبة}}$$

$$\text{دليل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين لعمان} = \frac{0 - 92.30}{0 - 100} = 0.9230$$

$$\text{دليل نسبة القيد في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي معاً} = \frac{\text{نسبة القيد الفعلية} - \text{القيمة الدنيا لتلك النسبة}}{\text{القيمة العليا لنسبة القيد} - \text{القيمة الدنيا لتلك النسبة}}$$

$$\text{دليل نسبة القيد في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي معا لعمان} = \frac{0 - 73.40}{0 - 100} = 0.7340$$

$$\text{دليل التحصيل التعليمي} = \{2(\text{دليل معرفة القراءة والكتابة}) + 1(\text{دليل نسبة القيد})\} \div 3$$

$$\text{دليل التحصيل التعليمي لعمان} = \{2(0.9230) + 1(0.7340)\} \div 3 = 0.8600$$

دليل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي المعدل

$$\text{دليل نصيب الفرد من الناتج} = \frac{\text{لوغاريتم (نصيب الفرد الفعلي)} - \text{لوغاريتم (الحد الأدنى لنصيب الفرد)}}{\text{لوغاريتم (الحد الأعلى لنصيب الفرد)} - \text{لوغاريتم (الحد الأدنى لنصيب الفرد)}}$$

$$\text{دليل نصيب الفرد من الناتج لعمان} = \frac{\text{لوغاريتم (5099.178)} - \text{لوغاريتم (100)}}{\text{لوغاريتم (40000)} - \text{لوغاريتم (100)}} = 0.6560$$

دليل التنمية البشرية

دليل التنمية البشرية = { دليل العمر المتوقع + دليل التحصيل التعليمي + دليل نصيب الفرد من الناتج } ÷ 3

دليل التنمية البشرية لعمان = {0.7850 + 0.8600 + 0.6560} ÷ 3 = 0.7670

دليل التنمية المرتبط بالنوع الاجتماعي

توضيحا لعمليات استخراج قيمة دليل التنمية المرتبط بالنوع الاجتماعي على مستوى المحافظة، نعرض حالة محافظة عمان.

دليل العمر المتوقع الموزع بالتساوي

$$\text{دليل العمر المتوقع} = \frac{\text{العمر المتوقع الفعلي} - \text{القيمة الدنيا للعمر المتوقع}}{\text{القيمة العليا للعمر المتوقع} - \text{القيمة الدنيا للعمر المتوقع}}$$

$$\text{دليل العمر المتوقع لإناث عمان} = \frac{27.5 - 72.5}{27.5 - 87.5} = 0.750$$

$$\text{دليل العمر المتوقع لذكور عمان} = \frac{22.5 - 71.8}{22.5 - 82.5} = 0.822$$

دليل العمر المتوقع الموزع بالتساوي = { حصة الإناث من السكان (دليل العمر المتوقع للإناث)$^{-1}$ + حصة الذكور من السكان (دليل العمر المتوقع للذكور)$^{-1}$ }$^{-1}$

دليل العمر المتوقع الموزع بالتساوي لعمان = { 0.477 X (0.75)$^{-1}$ + 0.523 X (0.822)$^{-1}$ }$^{-1}$ = 0.786

دليل التحصيل التعليمي الموزع بالتساوي

$$\text{دليل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين} = \frac{\text{نسبة معرفة القراءة والكتابة الفعلية} - \text{القيمة الدنيا لتلك النسبة}}{\text{القيمة العليا لنسبة معرفة القراءة والكتابة} - \text{القيمة الدنيا لتلك النسبة}}$$

$$\text{دليل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين لإناث عمان} = \frac{0 - 42.88}{0 - 001} = 0.8824$$

$$\text{دليل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين لذكور عمان} = \frac{96.46 - 0}{100 - 0} = 0.9646$$

دليل نسبة القيد في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي معا = $\frac{\text{نسبة القيد الفعلية – القيمة الدنيا لتلك النسبة}}{\text{القيمة العليا لنسبة القيد الفعلية – القيمة الدنيا لتلك النسبة}}$

دليل نسبة القيد في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي معا لإناث عمان = $\frac{0 - 75.50}{0 - 100} = 0.7550$

دليل نسبة القيد في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي معا لذكور عمان = $\frac{0 - 71.40}{0 - 100} = 0.7140$

دليل التحصيل التعليمي = { 2(دليل معرفة القراءة والكتابة) + 1(دليل نسبة القيد)} ÷ 3
دليل التحصيل التعليمي لإناث عمان = { 2(0.8824) + 1(0.7550)} ÷ 3 = 0.840
دليل التحصيل التعليمي لذكور عمان = { 2(0.9646) + 1(0.7140)} ÷ 3 = 0.881

دليل التحصيل التعليمي الموزع بالتساوي = { حصة الإناث من السكان (دليل التحصيل التعليمي للإناث)$^{-1}$
+ حصة الذكور من السكان (دليل التحصيل التعليمي للذكور)$^{-1}$}$^{-1}$
دليل التحصيل التعليمي الموزع بالتساوي لعمان = { 0.476 X (0.840)$^{-1}$ + 0.524 X (0.881)$^{-1}$}$^{-1}$ = 0.861

دليل الدخل الموزع بالتساوي

حصة الإناث من فاتورة الأجور = $\frac{(w_f / w_m) X\ ea_f}{\{(w_f / wm) X\ ea_m\} + ea_m}$

حيث أن:

w_f / w_m = نسبة الأجر غير الزراعي للإناث إلى الأجر غير الزراعي للذكور
ea_f = النسبة المئوية لحصة الإناث من السكان النشطين اقتصاديا
ea_m = النسبة المئوية لحصة الذكور من السكان النشطين اقتصاديا

حصة الإناث من فاتورة الأجور لعمان = $\frac{0.177 \times 0.909}{(0.8230) \times 0.909 + 0.8230} = 0.164$

مجموع الناتج المحلي الإجمالي للإناث = مجموع الناتج المحلي الإجمالي × حصة الإناث من فاتورة الأجور
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي للإناث = مجموع الناتج المحلي الإجمالي للإناث ÷ عدد السكان الإناث

مجموع الناتج المحلي الإجمالي لإناث عمان = 10339.5 X 0.164 = 1690.8 مليون
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لإناث عمان = 1690.8 ÷ 966 = 1750.67

مجموع الناتج المحلي الإجمالي للذكور = مجموع الناتج المحلي الإجمالي – مجموع الناتج المحلي الإجمالي للإناث
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي للذكور = مجموع الناتج المحلي الإجمالي للذكور ÷ عدد السكان الذكور

مجموع الناتج المحلي الإجمالي لذكور عمان = 10339.5 – 1690.8 = 8648.7
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لذكور عمان = 8648.7 ÷ 1061.9 = 8144.66

$$\text{دليل نصيب الفرد من الناتج} = \frac{\text{لوغاريتم (نصيب الفرد الفعلي)} - \text{لوغاريتم (الحد الأدنى لنصيب الفرد)}}{\text{لوغاريتم (الحد الأعلى لنصيب الفرد)} - \text{لوغاريتم (الحد الأدنى لنصيب الفرد)}}$$

$$\text{دليل نصيب الفرد من الناتج لإناث عمان} = \frac{\text{لوغاريتم (1750.67)} - \text{لوغاريتم (100)}}{\text{لوغاريتم (40000)} - \text{لوغاريتم (100)}} = 0.478$$

$$\text{دليل نصيب الفرد من الناتج لذكور عمان} = \frac{\text{لوغاريتم (7060)} - \text{لوغاريتم (100)}}{\text{لوغاريتم (40000)} - \text{لوغاريتم (100)}} = 0.734$$

دليل الدخل الموزع بالتساوي = { حصة الإناث من السكان (دليل الدخل للإناث)$^{-1}$
+ حصة الذكور من السكان (دليل الدخل للذكور)$^{-1}$}$^{-1}$

دليل الدخل الموزع بالتساوي لعمان = {0.476 (0.478)$^{-1}$ + 0.524 (0.734)$^{-1}$}$^{-1}$ = 0.585

دليل التنمية المرتبط بالنوع الاجتماعي

دليل التنمية المرتبط بالنوع الاجتماعي = {دليل العمر المتوقع الموزع بالتساوي + دليل التحصيل التعليمي الموزع بالتساوي
+ دليل الدخل الموزع بالتساوي} ÷ ٣

دليل التنمية المرتبط بالنوع الاجتماعي لعمان = {0.786 + 0.861 + 0.585} ÷ 3 = 0.744

الملحق 3
منهجية الدراسة التشاورية
البحث النوعي التشاركي

منهجية الدراسة التشاورية

استخدمت مشاورات تقييم سبل المعيشة في المجتمعات المحلية التي أجريت لإعداد تقرير التنمية البشرية هذا، منهجية وأساليب بحث وأدوات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمنهجيات النوعية التشاركية لتحليل الفقر. وتختلف هذه المنهجية عن الأساليب الكمية التي تستخدم على سبيل المثال في مسح نفقات ودخل الأسرة الذي تجريه دائرة الإحصاءات العامة، ويستخلص منه خط الفقر الرسمي. وكما أشرنا في الفصل الثاني، ينبغي اعتبار البحث النوعي مكملاً للبحث الكمي، لا بديلاً عنه، أي يجب استخدام الأسلوبين معاً.

وما زالت نقاط القوة والضعف النسبية لكلا الأسلوبين مثار جدل في العالم. وربما كانت التحليلات الأدعى للاهتمام هي التي صدرت عن ورشة العمل التي عقدت في جامعة كورنل عام 2001 حول "البحث النوعي الكمي". والتقى في هذه الندوة عدد من أبرز الباحثين المعنيين بتحليل الفقر من الأوساط الأكاديمية والمنظمات التنموية من أنحاء العالم لتحديد أوجه التكامل والتعارض بين المنهجيتين. ويمكن الرجوع إلى الأوراق التي قدمت في هذه الندوة على الموقع الإلكتروني الخاص بجامعة كورنل. وقد استخلصت أغلب التعريفات الواردة في هذا القسم من تلك التقارير لأنها تقدم التعريفات المتفق عليها بشكل أوسع بين محللي دراسات الفقر.

المنهجيات الكمية لتحليل الفقر

تستخدم المنهجية الكمية لقياس الفقر وتحليله في العادة مسوح العينات العشوائية والمقابلات المنظمة لجمع البيانات الكمية والعددية ثم تحليلها باستخدام الأساليب الإحصائية. [1]

نقاط القوة والضعف في البحث الكمي [2]:

- إمكانية التجميع.
- الخروج بنتائج يمكن قياس درجة الثبات والثقة لها.
- يسمح بالمشابهات بين خيارات السياسات المختلفة.

غير أن البحث الكمي:

- يخضع لدرجة خطأ في تحديد العينات وفي مجالات أخرى.
- يغفل البيانات التي لا يمكن تحديدها كمياً.
- يقصر عن استيعاب القضايا التي تتفاعل داخل الأسرة.

المنهجيات النوعية لتحليل الفقر

يستخدم البحث النوعي العينات الهادفة والمقابلات شبه المنظمة لجمع البيانات – وترتكز أساساً إلى استنباط ما يصدر عن الأفراد من أحكام، واتجاهات، وتفضيلات، وأولويات و/أو مفاهيم تجاه موضوع ما – ثم تحليلها باستخدام أساليب بحث علم الاجتماع وعلم الانثروبولوجيا. [3]

وقد أثيرت في السنوات الأخيرة النقاشات حول الخصائص المميزة للأسلوبين النوعي/الكمي إلى تحييد استخدام المفهوم "السياقي" لوصف أساليب جمع البيانات، في محاولة لاستيعاب ظاهرة اجتماعية ما وفهمها ضمن سياقها الاجتماعي، والاقتصادي، والثقافي. وبالمقابل فإن البحث الكمي يستخدم منهجيات لجمع المعلومات التي لا تتأثر بتفاصيل السياق الذي يجري وصفها فيه. [4]

ويوفر البحث النوعي [5]:

- تعريفات أكثر عمقاً للفقر.
- مزيداً من النظرات الثاقبة في العمليات السببية

• مزيداً من الدقة والعمق في المعلومات عن مسائل محددة.

غير أنه :

• يفتقر إلى إمكانية التعميم.
• يتسم بصعوبة التحقق من المعلومات.

تأييدات نظرية

إن المدرسة الفكرية التي ترتبط بالتقييم الكمي للفقر هي اليقينية المنطقية. ومن هذا المنطلق يتوجب على المحلل الاهتمام بحقيقة خارجية واحدة فقط والإحاطة بها عن كثب. ولتحقيق هذا الغرض يتوخى المحلل الحصول على إجابات موضوعية لا يشوبها التحيز، بالاعتماد أساساً على المبادئ الإحصائية عند تصميم دراسته.

أما أساليب البحث النوعية من جهة أخرى، فإنها ترتبط بتعاليم الدراسة التفسيرية والاستنتاجية وتبدأ هذه النظرة من الإقرار بوجود حقائق متعددة، واستحالة الوصول إلى علم موضوعي غير متحيز. ولفهم كامل لجوانب الاهتمام من خلال السياق، تدعو الطريقة الاستعلامية إلى إشراك عدد كبير من الأطراف المعنية وإلى تبني وجهات نظر متعددة لموضوع وتعريفات مفاهيم البحث. [6] ويتمثل أحد التحديات الرئيسية لتحقيق فهم مشترك في أن الالتزام الكامل بالموقف الأول (اليقينية المنطقية) يتعارض غالباً من حيث التعريف مع الحساسية تجاه البحث النوعي وقبوله. ومن حسن الحظ أن ثمة قبول واسع الانتشار في أوساط محللي الفقر بأن "تعددية المناهج" تمثل المنهجية الأنسب في عالم متعدد الثقافات يوجد فيه مفاهيم مختلفة في المجتمعات المحلية المختلفة.

مستوى الثقة بالمعلومات المتولدة عن البحث النوعي

إن المعلومات التي تنتج عن البحث النوعي بالمشاركة لا تشكل "صوت الفقراء" الوسيط المحايد، بل إن عدداً من العوامل تعمل كمصفاة تؤثر على عملية استخلاص النتائج. وتبرز أكثر الأمثلة شيوعاً في هذا المجال في ميل المستجيبين إلى إعطاء تفسير خاص لأهداف الباحث: فهل يبدي المستجيبون الرأي الذي يعتقدون أن الباحث يريد سماعه منهم؟ وهل يسعى هؤلاء إلى استنتاج منفعة محتملة من نتائج البحث المدركة المحتملة؟ وتستخدم أساليب البحث أداة التدقيق الثلاثي للسيطرة على احتمالات التحيز والتصدي لها.

التدقيق الثلاثي

يتضمن التدقيق الثلاثي تحقق تقاطعي منظم لتحسين النتائج غير المنقحة إذ يقوم باحثون مختلفون بتوجيه السؤال نفسه لمجموعات مختلفة من المستجيبين، ويحددون الفوارق في الإجابة (بين الرجال والنساء على سبيل المثال). وبالمثل، يجري تقييم دقة المعلومات وشمولية التحليل المتولد عن أسلوب معين باستخدام أسلوب آخر يليه أسلوب ثالث للتحقق من الفوارق بين الأسلوبين الأول والثاني. وعلى سبيل المثال، يمكن فهم طبيعة الفقر وحجمه واتساع نطاقه من خلال إجراء تمارين جماعية لتحديد مراتب الثراء ووضع خرائط للموارد والتطلعات المستقبلية، والاتجاه الزمني للتنمية. وهذه كلها من الأدوات المستخدمة في البحث الريفي بالمشاركة. ويمكن دعم تحليل المجموعات هذه بالقصص المروية وبدراسة حالات الأسر. وتشتمل مصادر التحليل والمعلومات في العادة على الملاحظة المباشرة، والأدلة التي يقدمها المخبرون والمدونات، بالإضافة إلى مختلف أنواع التمارين

الإطار: الملحق A3-1

مشاورات تقييم سبل المعيشة في المجتمع المحلي في الأردن

تعتبر مشاورات تقييم سبل المعيشة في المجتمع المحلي أداةً لإدراج وجهات نظر الناس المحليين في تحليل الموارد واستراتيجيات سبل المعيشة، وفي تشكيل التدخلات الهادفة إلى تعزيز النوعية والتنوع والاستدامة في هذه الاستراتيجيات. وتمثل مشاورات التقييم هذه 'عملية' تشاورية تبدأ بالتحليل بالمشاركة والحوار مع القاعدة الشعبية، وتنتهي بطرح التوصيات الهادفة إلى وضع سياسات أفضل واتخاذ إجراءات أكثر كفاءة من أجل تحسين سبل المعيشة المستدامة. كان الهدف الرئيسي لعمليات التشاور هذه في الأردن تحديد الاستراتيجيات المختلفة لسبل المعيشة لدى شتى شرائح المجتمع، التي تشكل المجتمعات المحلية مادياً واجتماعياً في مختلف أنحاء البلاد، وذلك عن طريق استخدام الإطار التحليلي لسبل المعيشة المستدامة. وسعت مشاورات تقييم سبل المعيشة في المجتمع المحلي لتحقيق الأهداف التالية:

• فهم أفضل لسياق التأثر بالصدمات الذي تسعى من خلاله مجموعات الناس لتحقيق سبل معيشتهم.
• فهم أوضح لقاعدة الموارد التي يمتلكها الناس وكيفية استثمارهم لهذه الموارد واعتمادهم عليها عندما يواجهون الأحداث المتغيرة.
• تحليل السياسات، والمؤسسات والإجراءات التي تؤثر على نتائج سبل المعيشة، بما فيها تلك التي تؤثر على الوصول إليها وعلى قضايا الاستحقاقات والحقوق بالنسبة للناس.
• فهم أبعاد الفقر من منظور الفقراء.

وسعت الدراسة أساساً إلى الحصول على بيانات نوعية لفهم التنوع والتعقيد في إستراتيجية سبل المعيشة لدى الناس. وجمعت المعلومات باستخدام مجموعة من الأدوات مثل أساليب البحث المفتوح، والمقابلة شبه المنظمة، ومناقشات المجموعات المركزة، والملاحظة المباشرة، وعددٍ من الوسائل التشاركية (ولا سيما البصرية) التي تستخدم في العادة في البحث الريفي بالمشاركة.

الجماعية. ويساعد استخدام التدقيق الثلاثي على إزالة التحيزات والإجابات الشاذة، ويسهم في الكشف عن تفاعلات اجتماعية أعمق وأوجه أخرى من الواقع.

غير أنه يجدر الإقرار بأن النتائج التي يخلص إليها مثل هذا التقرير تظل تمثيلاً وسيطاً لواقع الناس الفقراء، وتجاربهم وأولوياتهم ومفاهيمهم. ولا يختلف البحث التشاركي عن أشكال الدراسات الإستقرائية الأخرى التي تعتمد فيها موثوقية النتائج وصحتها على المنهجية المتخصصة التي تؤكد على العمل طويل الأمد، والملاحظة المستمرة والتدقيق الثلاثي والتحقق التقاطعي باعتبارها جميعاً أدوات منهجية لضمان المصداقية.

لقد أمضت فرق العمل ما يتراوح بين 15 إلى 20 يوماً في كل مجتمع من المجتمعات المحلية المختارة، وتم اختيار هذه الفرق من مجموعة واسعة من المؤسسات (الحكومية وغير الحكومية). وكان لدى معظمها خبرة سابقة في تنفيذ مثل هذه البحوث، وساعدت على مقارنة المعرفة المحلية مع الحقائق التي استندت إليها النتائج. وقد جرى تداول نتائج البحث ومراجعتها من قبل العاملين في مجال التنمية للتأكد من أن هذا التحليل متوافق مع الخبرة الميدانية للأطراف المعنية الأخرى.

مشاورات سبل المعيشة في المجتمع المحلي في الأردن

اختيار الموقع

تم اختيار المجتمعات المحلية لإجراء مشاورات سبل المعيشة فيها عن طريق اختيار "عينات هادفة" لتفحص حياة الفقراء. واختيار العينات الهادفة من الأساليب المتعارف عليها التي تعمد إلى دراسة مجتمعات محلية محددة (أو أسر أو أفراد) تتمتع بخصائص معينة يتطلع الباحثون إلى استقصائها. وترى الفرضية الكامنة وراء هذه المنهجية أن هناك الكثير مما يمكن تعلّمه عن القضايا ذات الاهتمام من خلال دراسة مكثفة لعدد من الحالات. ومن هنا فإن ما يوجِّه أسلوب اختيار العينات الهادفة هو الاهتمام بالخصائص الداخلية لمجتمعات محلية معينة أكثر من الاهتمام بالدلالات الإحصائية أو درجة التمثيل.

وهدفت العينات الهادفة إلى استقصاء الفقر من خلال تجربة الفقراء أنفسهم. وتم إعداد معايير اختيار مواقع هذه الدراسة (إطار العينات الهادفة) للإحاطة بنطاق واسع من السياقات التي يبرز فيها الفقر في الأردن مثل : السياقات الحضرية/الريفية، المجتمعات المحلية المتجانسة/غير المتجانسة، المناطق الاقتصادية في المرتفعات/الوديان/البادية، الأبعاد الإقليمية في الشمال/الجنوب/الوسط، التشغيل في القطاعين العام/الخاص، الحصول على الخدمات الخ.

ومن خلال العمل مع العاملين والباحثين في مجال التنمية من القطاع الحكومي ومن المنظمات غير الحكومية، واعتماداً على دلائل مجموعة واسعة من المصادر (الدراسات الكمية والنوعية)، حدد فريق الدراسة المحافظات التي تتسم في نظرهم بخصائص الفقر في الأردن، وكذلك المجتمعات المحلية التي يحتمل أن يكون مستوى الفقر فيها أعلى من المعدل العام في المملكة.[7] وكانت المحافظات المختارة: العاصمة، الطفيلة، المفرق، البلقاء، عجلون، مادبا والعقبة. وتم اختيار العقبة ليتسنى دراسة 'جيوب الفقر' (الديسة) داخل محافظة أكثر ثراءً. وتم اختيار سبعة مجتمعات محلية ضمن سبعة مواقع مختلفة من هذه المحافظات ذات الأولوية من أجل الإحاطة بمجالات اهتمام فريق البحث مثل تغير سبل المعيشة الريفية، وتغير أنماط التوظيف والتشغيل، وآثار الهجرة، وفقدان الأسواق الزراعية، والهجرة الريفية – الحضرية، وآثار السياحة الخ.

وهذه المواقع هي : مدينة مادبا في محافظة مادبا، ضانا في الطفيلة، النظيف في محافظة العاصمة، دير الكهف في المفرق، صخرة في عجلون، الشونة في البلقاء والديسة في العقبة.

أدوات البحث

يرتكز البحث الريفي بالمشاركة على مخزون غني من الخبرة، وثروة من أدوات البحث المختلفة التي يمكن أن تتكيف مع مختلف الظروف. وتتيح المقابلة شبه المنظمة، وهي الأداة الأكثر استخداماً، للباحث أن يطور سلسلة من الأسئلة للإستقصاء حول مجموعة رئيسية من القضايا. وخلال الدراسة التشاورية الخاصة بهذا التقرير، استخدمت المقابلات شبه المنظمة لتحديد الصدمات التي تركت آثارها على الأسر، وطرق تكيف هذه الأسر مع هذه الصدمات. كما استعملت فرق العمل سلسلة من الأدوات التي

تستخدم التمثيل البياني لفهم الجوانب المتغيرة للفقر مثل: الاتجاه الزمني، والتقويم الموسمي الخ. وتسنى فهم العلاقات المؤسسية من خلال استخدام أشكال 'فن' التوضيحية، والسيّر والتواريخ المؤسسية. (ويمكن الرجوع إلى شرح كامل لهذه الأدوات في: برتي ج، 1998).

إن منهجية البحث النوعي التشاركي تتسم بالأسئلة والإجابات المفتوحة مما يمكن كلاً من الباحثين وأفراد المجتمع المحلي من استقصاء القضايا التي قد تتعلق بمجتمع بعينه. ومع ذلك، ولضمان درجة عالية من المصداقية وفرص التعميم على المجتمعات المحلية، جرى تحليل المعلومات التي تم جمعها في إطار تحليلي معروف هو الإطار التحليلي لسبل المعيشة المستدامة الذي وصفناه في الفصل الأول.

وحدات التحليل

إن البحث بالمشاركة يقر بوجود تجارب سبل معيشة متنوعة تميز المجموعات ("المجتمعات المحلية"، الجماعات ذات الطابع العشائري، الفئات العمرية، المجموعات القائمة على النوع الاجتماعي) وكذلك الأسر والأفراد. ويجمع هذا النوع من البحث وجهات نظر كل واحدة من الجماعات الفرعية المهمة بين السكان. ولا يمكن الافتراض أن هناك وجهة نظر واحدة يشترك فيها المجتمع المحلي بأكمله حول هذه الأمور، حتى لو تم التعبير عن هذه الآراء بهذه الطريقة. إن جميع المجتمعات المحلية تتميز إلى حد ما، بالانقسام والتفاوت. فبالإضافة إلى جوانب اللامساواة في الرفاه الاقتصادي، والوضع الاجتماعي ومستوى القوة بين الأسر المختلفة، فإن ثمة فوارق كبيرة بين الرجال والنساء في العادة، وبين الفئات العمرية المختلفة، وبين الجماعات المتميزة التي يجري تعريفها على أساس أصولها العرقية أو الاجتماعية. وتتبدى مجالات التفاوت هذه عند إجراء مشاورات سبل المعيشة في المجتمع المحلي وعند تطبيق منهجية الدراسة التشاورية. ففي ضانا، على سبيل المثال، نوقشت الاتجاهات نحو التعليم مع ثلاث مجموعات مختلفة : طلبة المدارس والأهل والمعلمين. وفي دير الكهف ناقش الرجال والنساء بصورة منفصلة التغيرات في دور المرأة داخل الأسرة. وحسب مراحل البحث الميداني، بدأت الفرق بمعالجة الأسئلة البحثية التي تهم المجتمع المحلي بأسره (عادة هي الأسئلة التي تتعلق بطبيعة الفقر ونطاقه، واستراتيجية سبل المعيشة الأكثر شيوعاً في المجتمع المحلي). واستمع الفريق في وقت لاحق، وبصورة منفصلة، للمجموعات المختلفة التي يتكون منها المجتمع المحلي في أوضاع محددة. وطرحت أسئلة مشابهة قدر الإمكان (مع تعديلات مناسبة) عن كل واحدة من الجماعات الفرعية نفسها (الأسر التي ترأسها نساء، الشباب الذكور).

فرق البحث

اختيرت فرق البحث بحيث يتوافر فيها الخصائص التالية:

- مهارات الاتصال.
- التوازن بين النوعين (الرجال والإناث).
- المهارات والمعارف المحلية.
- الخبرة في المجتمع المحلي.
- مجموعة من الخلفيات العلمية المختلفة والاهتمامات الخاصة (التي تضم على سبيل المثال مختصين في العلوم الاجتماعية، والاقتصاد، والعلوم السياسية، والجغرافيا من المهتمين بمجالات سبل المعيشة، والمؤسسات، والنوع الاجتماعي، وحقوق الإنسان وحقوق الطفل).

تدريب الباحثين

الإطار: الملحق A3 – 2

قضايا تثيرها منهجية الدراسة التشاورية

بناء على منهجية سبل المعيشة، فإن القضايا التي حللت محلياً اشتملت على ما يلي:

- ماهية الفقراء: كيف يصف الناس الفئات المختلفة من 'الفقراء'، وما هي سمات الرفاه، وكم عدد الناس الذين يندرجون في كل فئة.
- السياق الاجتماعي: ما هي المجموعات المختلفة التي يتشكل منها المجتمع المحلي، ماذا يميّز كل مجموعة، وأيٍّ منها الأكثر تعرضاً للصدمات، وما هي المجموعات التي تستطيع الوصول إلى الموارد ومن يسيطر على الموارد؟
- سياق التعرض للأزمات: ما هي الأحداث، والصدمات والاتجاهات التي اختبرها أفراد المجتمع المحلي، وكيف كانت استجابتهم لها، وما هي المساعدة التي تلقوها للتكيف معها؟
- الموجودات والموارد وسبل المعيشة: ما هي الموجودات والموارد التي يمتلكها الناس، وماذا يفضلون منها، وهل تستطيع مختلف الجماعات الوصول إلى الموارد المختلفة، وكيف اعتادوا على بناء استراتيجية سبل المعيشة، وهل حدثت تغيرات في مصادر سبل المعيشة؟
- الحقوق والاستحقاقات: ما هي أشكال الفهم المحلية لفكرة الحقوق، هل يتمتع الجميع بالحقوق نفسها، هل لدى الناس القدرات والموارد اللازمة للمطالبة بحقوقهم واستحقاقاتهم؟
- السياسات، والمؤسسات، والإجراءات: ما هي أهم المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، ما هي الخدمات التي تقدمها، وإلى أي حد تساعد عند وقوع الأزمات، ما هو مدى سيطرة الناس عليها؟
- الأفعال والإجراءات: ما هي الإجراءات التي ينبغي على الأهالي والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية اتخاذها لتحسين سبل المعيشة المستدامة لديهم؟

تم اختيار ستين باحثاً من الدوائر الحكومية والمنظمات التنموية غير الحكومية، والوسط الأكاديمي، والمؤسسات البحثية ومؤسسات المجتمع المحلي غير الرسمية. وشارك الباحثون. (وأغلبهم من المتمرسين بالبحث النوعي التشاركي) في برنامج تدريبي لمدة خمسة أيام لضمان فهمهم لإطار تحليل سبل المعيشة المستدامة، وللعمل سوياً كفريق من الباحثين يتبنى منهجية وأساليب وأدوات مشتركة. وتم تطوير كتيب إرشادي [8] للتدريب/وإرشادات حول العمل الميداني لضمان عمل جميع الباحثين وفق نموذج مشترك.

العمل الميداني

تشابهت منهجية العمل الميداني بصورة عامة في جميع المجتمعات المحلية. وعمل الباحثون في مجموعات صغيرة مكونة من باحثين أو أكثر وفق الخطة المتفق عليها للالتقاء بالأفراد والجماعات.

وكان أعضاء الفريق يلتقون آخر النهار لوضع تقرير موجز عن النتائج، ويجمعوا ملاحظاتهم الميدانية، ويحددوا المجالات التي تستحق المزيد من الاستقصاء. وجرت مراجعة في منتصف المدة حول التقدم الذي حققه كل فريق بعد نحو ثمانية أيام عمل، للتأكد من جمع كافة البيانات المطلوبة لتطبيق إطار منهجية سبل المعيشة في جميع المجتمعات المحلية على مجالات الاهتمام المختلفة.

كتابة التقرير

تحمل رؤساء الفرق مسؤولية تدوين العملية، ونتج عن ذلك سبعة تقارير ميدانية. [9] وبعد ذلك التقى رؤساء الفرق في خلوة استمرت يومين لتدارس القواسم المشتركة والاختلافات في النتائج. وأسفر ذلك عن وضع 'ملخص البحث الميداني'. [10] ووزعت هذه الوثيقة على نطاق واسع، وشارك أكثر من أربعين من المهتمين بالتنمية في جلسات للتغذية الراجعة قدموا خلالها تعليقاتهم على النتائج وأسهموا فيها بمعلومات إضافية مساندة.

قضايا خلفية حول البحث التشاركي

إن المنهجية المستخدمة في البحث التشاركي للفقر توفر مجالاً للمشاركة وتعزز من قدرة الناس على التأثير في القرارات التي تمس في حياتهم. فالمشاركة هي حق وقيمة في آن معاً. فهي، كقيمة، تعبر عن التطلعات إلى تأثيرات قادرة فاعلة، وإلى التمكين والاستقلال الذاتي، ولا سيما المستبعدين وغير الممثلين والمهمشين. وعندما يشارك الفقراء أنفسهم في البحث ووضع السياسات، فإنهم يساعدون على تحديد القضايا ذات الأولوية لديهم وكيفية مواجهة هذه القضايا أو حلها. كما أن المشاركة تتيح الفرص لتقوية شرعية السياسات، والإستراتيجيات والبرامج، ويتضح لدى الناس بالتالي مستوى ملكية الأطراف المعنية ومساندتها لها. [11]

فهم طبيعة الفقر المتعددة الأبعاد

قد يكون الأسلوب التقليدي لتحليل خط الفقر المبني على قياس توفر المال أداةً فعالة لتحديد الجوانب المادية للفقر، ولكنه لا يكفي للإحاطة بأبعاد الحرمان الأخرى المتعددة واستيعابها. فالفقراء يعانون الفقر باعتباره تجربة متعددة الأبعاد يتضح فيها عددٌ من العوامل يشكل الدخل المتدني والحاجة المادية جزءاً منها.

وهذه العوامل، التي اتضحت في المعلومات التي جمعت خلال عملية 'تقييم سبل المعيشة في المجتمع المحلي' تشتمل على العزلة الاجتماعية والجغرافية؛ الاعتلال الجسدي والعقلي؛ الإحساس بالعجز وانعدام القدرة على التأثير؛ الصعوبات في الوصول إلى الخدمات؛ وفقدان الحقوق. وبالنسبة للكثيرين، فإن تضافر معاناة الفقر، والعزلة الاجتماعية والعجز من شأنه أن يتفاقم بفعل عوامل أخرى مثل النوع الاجتماعي والعمر. ويساعد البحث النوعي والتشاركي في فهم طبيعة الفقر المعقدة وأشكال معاناة الفقراء منه. ومن هنا فإن هذا النوع من البحث يضيف عنصراً تكميلياً قيماً لأشكال البحوث الكمية الأخرى.

إن بوسع كل من المنهجيتين الكمية والنوعية أن تمكن الباحثين من 'دخول حياة الأسرة' مادياً ومعنوياً، لتحليل عناصر الفقر المتداخلة في الأسرة (مثل الفروق على أساس النوع الاجتماعي والعمر)

الإطار: الملحق A3 – 3

ما الذي يضيفه البحث النوعي إلى فهمنا للفقر؟

- تصوّرٌ لظاهرة الفقر والحرمان باعتبارها متعددة الأبعاد في طبيعتها – أي تضافر منظومة من العوامل التي تقوي أوضاع الاعتلال لدى الأفراد والمجتمعات المحلية [13].
- الاهتمام بفهم طبيعة معاناة الفقر كما يراها ويعبر عنها الناس الفقراء أنفسهم.
- الاهتمام بحالة الإعاقة باعتبارها من مُحدِّدات الحرمان ونتائجه في آنٍ معاً.
- الاهتمام بالأبعاد الدينامية للفقر، وبالقضايا المتصلة بقابلية التأثر والتعرض للصدمات ونوبات الحرمان (مثل الجوع الموسمي والمرض) وبالاتجاهات الطويلة الأمد.
- التأكيد على فهم الموارد الرئيسية التي يستخدمها الأفراد، والأسر، والمجتمعات المحلية لمواجهة التهديدات ولبناء سبل المعيشة لأنفسهم.
- تَفَحُّص الموجودات والموارد التي تشتمل على الأبعاد الاجتماعية (مثل الشبكات، والقدرة على المطالبة بالحقوق) وكذلك الأبعاد المالية، والمادية، والبيئية والإنسانية.
- الاهتمام بالتمييز بين أبعاد الفقر التي تصدق على مستويات مختلفة من الحياة الاجتماعية مثل المجتمع المحلي من جهة، مقابل ما ينطبق على الأسر والأفراد من جهة أخرى.
- الاهتمام بأبعاد الفقر داخل نطاق الأسرة – ولا سيما ما يتصل بالنوع الاجتماعي.

المصدر: نورتون وآخرون 2002

أو عناصر الفقر التي تظهر على مستوى المجتمع المحلي (مثل ضعف الوصول إلى البنية التحتية أو المراعي). غير أن القيمة المضافة التي يتمتع بها البحث التشاركي تكمن في أنه لا يستخدم التعريفات والتصنيفات الجاهزة (مثل 'فوق خط الفقر') بل يعمل جنباً إلى جنب مع مقدمي المعلومة والمستجيبين لتحديد الفئات التي يستخدمونها بأنفسهم، وتعيين القضايا التي تعتبر مهمة لهم.

إن البحث النوعي التشاركي يتمتع في الوقت الراهن بقبول واسع. بل إن الأساليب الكمية نفسها قد وسعت آفاقها بحيث تأخذ بالاعتبار هذه النظرة الأكثر شمولاً لظاهرة الفقر. وقد أثرت هذه التغيرات في أساليب البحث تأثيراً واضحاً على أسلوب تطوير السياسات. وفي هذا السياق، فإن تقييم الفقر التشاركي الذي وضعه البنك الدولي قد لعب دوراً أساسياً في تطوير وضع السياسات في البلدان النامية.

وعلى العموم يقرّ البحث التشاركي، بصورة عامة، أن فهمنا للظواهر مثل 'الفقر' هو حصيلة لعمليات اجتماعية. فالفقر ليس تصنيفاً ثابتاً على مر الزمن، بل إن التعريفات والمفاهيم تنشأ وتتبلور خلال المناقشات والتفاعلات التي تجري بين مختلف الفئات الاجتماعية ذات المفاهيم والمصالح المختلفة. وعبر هذه العملية، تتغير تعريفات الفقر على مر الزمن بتغير القيم والظروف حيث ترتفع أصوات جديدة وتسمع في هذا المجال. وقد أصبحت مفاهيم الفقر حالياً تشتمل على فكرة العزلة الاجتماعية وإنكار الحقوق. ومع اتساع مفهوم الفقر إلى ما هو أبعد من النطاق الاقتصادي، أصبح من الممكن أن ننظر إلى الترابطات المتداخلة بين وجوه الحرمان المادية، والاجتماعية، والسياسية والثقافية. كما أن ذلك يؤدي إلى إدماج جماعات أخرى في فئة 'الفقراء'. وقد أسهم البحث التشاركي النوعي إلى حد كبير في ظهور أنواع الفهم الجديدة هذه، [12] وترك آثاره على مستوى السياسات العالمية كما تجلى لنا في مؤتمرات القمة العالمية حول التنمية الاجتماعية.

المؤشرات الوطنية

الملحق 4
المؤشرات الوطنية

الجدول رقم 1: دليل التنمية البشرية، دليل التنمية المرتبط بالنوع الإجتماعي، ودليل الفقر البشري

المؤشر	الفترة	القيمة	الفترة	القيمة	نسبة التغير %	معدل التغير السنوي
المرتبة حسب دليل التنمية البشرية	2002		1997			
العمر المتوقع عند الولادة (بالسنوات)	2002	71.5	1997	70.1	2.0	0.40
معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (%)	2002	89.7	1997	87.2	2.9	0.58
نسبة القيد الإجمالية في التعليم الأساسي والثانوي والعالي (%)	2002	73.9	1997	66	12.0	2.4
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بالدولار حسب تعادل القوة الشرائية)	2002	4129.705	1997	3450	19.7	3.94
دليل العمر المتوقع عند الولادة	2002	0.78	1997	0.75	4.0	0.8
دليل التعليم	2002	0.84	1997	0.8	5.0	1.11
دليل الناتج المحلي الإجمالي	2002	0.62	1997	0.59	5.0	1.0
دليل التنمية البشرية	2002	0.747	1997	0.715	4.5	0.90
المرتبة حسب دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الإجتماعي	2002		1995			
العمر المتوقع عند الولادة (بالسنوات): إناث	2002	72.4	1995	70.8	2.3	0.32
العمر المتوقع عند الولادة (بالسنوات): ذكور	2002	70.6	1995	67.0	5.4	0.77
معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (%): إناث	2002	84.8	1995	79.4	6.8	0.97
معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (%): ذكور	2002	94.6	1995	93.4	1.3	0.19
نسبة القيد الإجمالية في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي معاً (%): إناث	2002	76.1	1995	66	15.3	2.19
نسبة القيد الإجمالية في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي معاً (%): ذكور	2002	71.9	1995	66	8.9	1.27
نصيب الفرد من الدخل المكتسب (%): إناث	2002	16.6	1995	19.1	-13.1	-2.62
نصيب الفرد من الدخل المكتسب: (%): ذكور	2002	84.4	1995	80.9	4.3	0.61
دليل التنمية البشرية المرتبط بالنوع الإجتماعي	2002	0.718	1995	0.647	11.0	1.57
المرتبة حسب مقياس التمكين المرتبط بالنوع الإجتماعي	2002		1995			
المقاعد البرلمانية التي تشغلها نساء (%)	2003	5.8	1995	2.5	132.0	29.0
المشتغلات بالأعمال الإدارية والتنظيمية (%)	2002	9.9	1995	4.6	115.2	16.46
المشتغلات بالأعمال المهنية والفنية (%)	2002	30.1	1995	28.7	4.9	0.70
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للنساء (بالدولار حسب تعادل القوة الشرائية)	2002	1246.98	1997	1429	-12.7	-1.81
مقياس التمكين المرتبط بالنوع الإجتماعي	2002	0.297	1995	0.22	35.0	5.00
المرتبة حسب دليل الفقر البشري - [1]	2002		1997			
الأشخاص الذين لا يتوقع أن يعيشوا حتى سن الأربعين (% من مجموع السكان)	2002	5.5	1997	7.1	-22.5	-4.50
معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (%)	2002	10.3	1997	12.8	-19.5	-3.9
السكان الذين لا يحصلون على مياه مأمونة (%)	2002	2.0	97-1990	2	0.0	0.00
السكان الذين لا يحصلون على خدمات صحية (%)	2002	1.5	92-1981	10	-85.0	-17.00
الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من نقص الوزن (%)	2002	4.4	97-1990	9	-51.1	-10.22
قيمة دليل الفقر البشري - [1] (%)	2002	7.4	1997	9.8	-24.5	-4.90

المصدر: الأردن: تقرير التنمية البشرية 2000، بيانات دائرة الإحصاءات العامة

الجدول رقم 2: السكان

المؤشر	الفترة	القيمة	الفترة	القيمة	نسبة التغير %	معدل التغير السنوي
مجموع السكان (بالآلاف)	2002	5329.0	1998	4756	12.0	3.00
مجموع السكان التقديري (بالآلاف)	2015	6870.0	2015	9661	-28.9	
سكان الحضر (%)	2002	78.7	1998	78.7	0.0	0.0
المعدل السنوي لنمو السكان (%)	2002	2.8	98-1997	3.3	-15.2	
معدل الولادات الخام (لكل 1000)	2002	29.0	1998	29	0.0	0.00
معدل الوفيات الخام (لكل 1000)	2002	5.0	1998	5	0.0	0.00
معدل الخصوبة الإجمالي	2002	3.7	1998	3.9	-5.1	-1.28
معدل الزواج الخام (لكل 1000)	2002	8.8	1998	8.3	6.0	1.50
معدل الطلاق الخام (لكل 1000)	2002	1.7	1998	1.6	6.3	1.58

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي 2000

الجدول رقم 3: المؤشرات الاقتصادية الرئيسية

المؤشر	الفترة	القيمة	الفترة	القيمة	نسبة التغير %	معدل التغير السنوي
الناتج المحلي الإجمالي حسب الأسعار الجارية (مليون دينار أردني)	2002	6652.7	1998	5237	27.0	6.75
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (دينار أردني)	2002	1248.4	1998	1101	13.4	3.35
معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي حسب الأسعار الثابتة (%)	2002	5.0	1998	2.2	127.3	31.83
الناتج القومي الإجمالي حسب أسعار السوق الجارية (مليون دينار أردني)	2002	6731.9	1998	5231	28.7	7.18
مجموع الاستهلاك (% من الناتج المحلي الإجمالي حسب أسعار السوق الجارية)	2002	100.8	1998	96.3	4.7	1.18
إجمالي الاستثمار الثابت (% من الناتج المحلي الإجمالي حسب أسعار السوق الجارية)	2002	18.5	1998	25.0	-26.0	-6.50
المدخرات المحلية (% من الناتج المحلي الإجمالي حسب أسعار السوق الجارية)	2002	-0.8	1998	3.7	-121.6	-30.40
إجمالي إيرادات ومنح الحكومة (% من الناتج المحلي الإجمالي)	2002	30.5	1998	32.2	-5.3	-1.33
إجمالي إنفاق الحكومة وصافي القروض (% من الناتج المحلي الإجمالي)	2002	34.4	1998	39.1	-12.0	-3.00
الفائض/العجز في الميزانية العامة، بما في ذلك المنح (% من الناتج المحلي الإجمالي)	2002	-3.9	1998	-6.8	-42.6	-10.65
الفائض/العجز في الميزانية العامة، باستثناء المنح (% من الناتج المحلي الإجمالي)	2002	-8.1	1998	-10.7	-24.3	-6.08
مجموع الديون الخارجية (مليون دينار أردني)	2002	5123.5	1998	5003	2.4	0.60
مجموع الديون الخارجية (% من الناتج القومي ا لإجمالي)	2002	76.1	1998	95.5	-20.3	-5.08
مجموع الديون المحلية (مليون دينار أردني)	2002	1656	1998	1198	38.2	9.55
مجموع الديون المحلية (% من الناتج المحلي الإجمالي)	2002	24.6	1998	22.9	7.4	1.85
خدمة الديون الخارجية المستحقة (% من صادرات السلع والخدمات)	2002	18.8	1998	21.4	-12.1	-3.03
الصادرات من السلع الوطنية (مليون دينار أردني)	2002	1538.1	1998	1046	47.1	11.78
الصادرات من الخدمات الوطنية (مليون دينار أردني)	2002	1479.5	1998	1294	14.3	3.58
الواردات من السلع (مليون دينار أردني)	2002	3531.5	1998	2714	30.1	7.53
الواردات من الخدمات (مليون دينار أردني)	2002	849.5	1998	966	-12.1	-3.03
الميزان التجاري (مليون دينار أردني)	2002	-1586.4	1998	-1436	10.5	2.63
نسبة ميزان الحساب الجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	2002	4.9	1998	0.0		
نسبة ميزان الحساب الرأسمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	2002	-1.1	1998	4.0	-127.5	-31.88
تحويلات العاملين في الخارج (مليون دينار أردني)	2002	1532	1998	1093	40.2	10.05
المعدل السنوي للتضخم (%)	2002	1.8	1998	3.0	-40.0	-10.00
متوسط سعر صرف الدينار الأردني مقابل الدولار الأمريكي	2002	1.41	1998	1.41	0.0	0.00

المصدر: البنك المركزي الأردني، الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التنمية الاجتماعية

الجدول رقم 4: التوظيف

المؤشر	الفترة	القيمة	الفترة	القيمة	نسبة التغير %	معدل التغير السنوي
العاملون في الزراعة (% من القوى العاملة)	2002	3.9	1994	7.8	-50.0	-6.25
العاملون في الصناعة (% من القوى العاملة)	2002	12.6	1994	14.3	-11.9	-1.49
القوى العاملة (% من مجموع السكان)	2002	24	1994	21.6	11.1	1.39
معدل البطالة الإجمالي (%)	2002	15.3	1998	13.9	10.1	2.53
معدل بطالة الذكور (%)	2002	14	1998	11.8	18.6	4.65
معدل بطالة الإناث (%)	2002	21.9	1998	25.2	-13.1	-3.28
معدل بطالة الشباب (15–24 سنة) (%)	2002	31.0	1998	27.4	13.1	3.28

المصدر: مسح العمالة والبطالة، المسح المرافق للتعداد العام للسكان والمساكن

الجدول رقم 5: التعليم

المؤشر	الفترة	القيمة	الفترة	القيمة	نسبة التغير %	معدل التغير السنوي
معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين (%)	2002	89.7	1997	91	-1.4	-0.28
نسبة القيد الإجمالية في التعليم الابتدائي (%)	2002	98.8	1994	98	0.8	0.10
نسبة القيد الإجمالية في التعليم الثانوي (%)	2002	94	1994	85	10.6	1.33
نسبة القيد في كليات العلوم (% من مجموع القيد بالتعليم العالي)	2002	26	1995	28	-7.1	-1.01
الأطفال الذين لا يصلون إلى الصف الخامس (%)	1992-95	2	95-1992	2	0.0	0.0
نسبة أعداد المعلمين/ الطلبة (مرحلة التعليم الأساسي)	2002	23.9	1998	25	-4.4	-1.10
نسبة أعداد المعلمين/ الطلبة (مرحلة التعليم الثانوي)	2002	10.2	1998	12	-15.0	-3.75
الإنفاق العام على التعليم (% من الناتج القومي الإجمالي)	2001	8.1	97-1995	7.9	2.5	
الإنفاق العام على التعليم (% من مجموع الإنفاق الحكومي)	2001	29.2	1997	15.7	86.0	21.50
الإنفاق العام على التعليم الأساسي (% من الإنفاق على جميع مراحل التعليم)	1997	61	1997	61	0.0	0.0

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الأردن بالأرقام، التعداد العام للسكان والمساكن، الكتاب الإحصائي السنوي، تقرير التنمية البشرية، تقرير التقييم القطري المشترك للأردن، مكتب منسق الأمم المتحدة المقيم في الأردن

الجدول رقم 6: الملامح الأساسية للصحة

المؤشر	الفترة	القيمة	الفترة	القيمة	نسبة التغير %	معدل التغير السنوي
معدل وفيات الرضع (لكل 1000 مولود حي)	2002	22.1	97-1992	28.5	-22.5	
الرضع الذين ولدوا ناقصي الوزن (%)	2002	10.2	97-1990	7	45.7	
الأطفال البالغون سنة واحدة من العمر والمحصنون تحصينا كاملاً ضد الحصبة	2002	88.6	1997	83	6.7	1.34
معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة (لكل 1000 مولود حي)	2002	27.0	97-1992	34	-20.6	
حالات الإصابة بالإيدز (لكل 100,000 شخص)	2002	0.5	1997	0.9	-44.4	-8.88
حالات الإصابة بالسل (لكل 100,000 شخص)	2002	0	1996	8	-100.0	-16.67
الأشخاص المعوقون (% من مجموع السكان)	2002	1.5	1994	1.2	25.0	0.01
استهلاك السجائر لكل شخص بالغ (1970–72=100)	92-1990	165.0	92-1990	165	0.0	
عدد الأطباء (لكل 100,000 شخص)	2002	22.0	1998	279	-92.1	-23.03
عدد الأسرّة (لكل 100,000 شخص)	2002	176.0	1998	180	-2.2	-0.55
الولادات تحت إشراف كوادر صحية مؤهلة (%)	2002	99.5	1997	97	2.6	0.52
معدل وفيات الأمهات في مرحلة النفاس (لكل 100,000 مولود حي)	2002	41.0	96-1995	41	0.0	
الإنفاق العام على الصحة (% من ميزانية الحكومة)	2001	18.9	1997	8.9	112.4	28.10
نصيب الفرد من السعرات الحرارية يومياً	2002	0	1996	2681		

المصدر: مسح السكان والصحة الأسرية في الأردن، تقرير التنمية البشرية الأول، التعداد العام للسكان والمساكن، الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة الصحة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مراقبة تطبيق مبادرة 20/20 حول إعادة هيكلة الميزانية والمعونة

الجدول رقم 7: مشاركة المرأة

المؤشر	الفترة	القيمة	الفترة	القيمة	نسبة التغير %	معدل التغير السنوي
المشتغلات في القضاء والمناصب العليا (%)	2002	9.2	1994	7.7	19.5	2.44
المشتغلات بالأعمال المهنية والفنية (%)	2002	9.7	1994	32.8	-70.4	-8.80
المشتغلات بأعمال المبيعات والخدمات (%)	2002	8.3	1994	5.2	59.6	7.45
المشتغلات بالأعمال المكتبية (%)	2002	21.3	1994	27.0	-21.1	-2.64
المرأة في الحكم (% من جميع موظفي الحكومة)	2002	37.1	1997	33.5	10.7	2.14
المرأة في الحكم على المستوى الوزاري (%)	2002	3.4	1996	3.2	6.3	0.90
المرأة في الحكم على المستوى دون الوزاري (%)	2002	22.1	1996	0		
معدل النشاط الاقتصادي للإناث (% من معدل الذكور)	2002	19.4	1997	27	-28.1	-4.01
حصة المرأة في القوى العاملة بين البالغين (15 سنة وأكثر)	2002	7.7	1995	21	-63.3	-9.04

المصدر: المسح المرافق للتعداد العام للسكان والمساكن، الكتاب الإحصائي السنوي، المرأة والرجل في الأردن "صورة إحصائية"، تقرير التنمية البشرية

الجدول رقم 8: البيئة واستخدامات الطاقة

المؤشر	الفترة	القيمة	الفترة	القيمة	نسبة التغير %	معدل التغير السنوي
مساحة الأرض (كيلومتر مربع)	2002	89342				
الأراضي الحرجية والغابات (% من مساحة الأرض)	1996	1.6				
نصيب الفرد من الموارد المائية الداخلية المتجددة (متر مكعب في السنة)	1998	114				
المسحوبات السنوية من المياه العذبة (% من الموارد المائية)	1987-96	145				
السحب السنوي من مصادر المياه العذبة للفرد الواحد (متر مكعب)	1987-96	201				
المعدل السنوي لإزالة الغابات (%)	1990-95	2.5				
نصيب الفرد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون (طن متري)	1995	3.2				
المناطق المحمية الرئيسية (% من مساحة الأردن)	1996	1.1				
النفايات البلدية المتولدة (بالكيلوجرام للفرد الواحد)	1996	295				
عدد السكان الذين تخدمهم مرافق بلدية لجمع النفايات (%)	1998	68				
عدد السكان الذين تخدمهم مرافق عامة للصرف الصحي (%)	1997	58				
مجموع إنتاج الكهرباء (بملايين الكيلووات – ساعة)	1998	6745				
مجموع استهلاك الكهرباء (بملايين الكيلووات – ساعة)	1998	1414				
مجموع استهلاك الطاقة التجارية (المعادل من النفط) (1000 طن متري)	1998	4820				
نصيب الفرد من مجموع استهلاك الطاقة التجارية (المعادل من النفط) (كيلو غرام)	1998	1013				

المصدر: تقرير التنمية البشرية الأول – الأردن

الجدول رقم 9: إمكانيات الوصول إلى المعلومات والاتصالات

المؤشر	الفترة	القيمة	الفترة	القيمة	نسبة التغير %	معدل التغير السنوي
أجهزة الراديو (لكل 1,000 نسمة)	1995	251				
أجهزة التلفزيون (لكل 1,000 نسمة)	1995	175				
ورق الطباعة والكتابة المستهلك (طن متري لكل 1,000 نسمة)	1995	7.4				
خطوط الهاتف الرئيسية (لكل 1,000 نسمة)	2002	118.1	1998	107	10.4	2.6
المكالمات الهاتفية الدولية (دقيقة لكل فرد)	1995	16.5				
آلات الفاكس (لكل 1,000 نسمة)	1996	7.3				
المشتركون في خدمات الهاتف الخلوي (لكل 1,000 نسمة)	2002	228.7	1995	2.6	8696.0	1242.29
مراكز الخدمة البريدية (لكل 1,000 نسمة)	2002	0.1	1998	13.2	-99.3	-24.83
الحواسيب الشخصية (لكل 1,000 نسمة)	1996	7.2				
الصحف اليومية (عدد النسخ لكل 1,000 نسمة)	1995	47				

المصدر: تقرير التنمية البشرية، الكتاب الإحصائي السنوي

الجدول رقم 10: التوتر الشخصي والتغير الاجتماعي

المؤشر	الفترة	القيمة	الفترة	القيمة	نسبة التغير %	معدل التغير السنوي
الجرائم (لكل 100,000 نسمة)	2002	5.8	1998	104	-94.4	-23.6
الجرائم المتعلقة بالمخدرات (لكل 100,000 نسمة)	2002	24.1	1998	10.6	127.4	31.85
الوفيات جراء حوادث الطرق (لكل 100,000 نسمة)	2002	14.2	1998	12.9	10.1	2.53
الإصابات جراء حوادث الطرق (لكل 100,000 نسمة)	2002	326.2	1998	361	-9.6	-2.40
حوادث الانتحار (لكل 100,000 نسمة)	1998	0.6	1998	0.6	0.0	0.0
حالات الطلاق (% من حالات الزواج)	2002	19.3	1998	19.5	-1.0	-0.25

المصدر: تقرير التنمية البشرية

الملحق 5 : المؤشرات الرئيسية على المستوى الوطني وعلى مستوى المحافظات

المؤشرات	الاردن	عمان	البلقاء	الزرقاء	مادبا	إربد	المفرق
السكان	5,329,000	2,027,685	349,580	838,250	135,890	950,695	245,665
السكان (%)	100.0	38.1	6.6	15.7	2.6	17.8	4.6
السكان (ذكور)	2,787,115	1,061,890	183,880	436,900	70,815	492,270	128,685
السكان (إناث)	2,541,885	965795	165700	401,350	65,075	458,425	116,980
المساحة (كم2)	89,342	8,231	1,076	4,080	2,008	1,621	26,435
الكثافة السكانية	59.6	246.3	324.9	205.5	67.7	586.5	9.3
الحضر	78.7	91.4	63.9	95.3	58.9	76.4	33.1
العمر المتوقع (بالسنة)	71.50	72.10	69.00	71.40	74.00	72.90	71.10
العمر المتوقع للذكور	70.6	71.8	68.6	70.8	72.7	72.0	68.4
العمر المتوقع للإناث	72.4	72.5	69.5	72.5	75.9	74.3	74.3
أعداد العاملين	1,082,595	453,680	72,925	171,300	25,600	178,500	39,200
نسبة العاملين (%)	84.7	87.4	84.8	84.1	78.8	84.2	81.0
أعداد العاطلين عن العمل	194,590	65,420	13,075	32,400	6,880	33,500	9,200
نسبة العاطلين عن العمل (%)	15.3	12.6	15.2	15.9	21.2	15.8	19.0
نسبة العاطلين عن العمل من الذكور (%)	14.00	11.50	13.70	14.00	18.40	14.80	18.50
نسبة العاطلين عن العمل من الإناث (%)	21.00	18.10	22.10	28.00	33.80	22.00	22.40
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (حسب تعادل القوة الشرائية)	4,129.7	5,099.2	3,849.6	3,078.4	3,426.4	3,765.9	2,951.6
معدل دخل الفرد (بالدينار) (أرقام أولية)	767.2	934.7	709.7	694.9	708.9	644.0	575.9
توفر المياه (مليون سم ^{3})	245.7	94.1	18.3	34.4	6.1	31.3	16.9
عدد المدارس	5,137	1,634	388	554	173	1,026	354
معدل معرفة القراءة والكتابة للبالغين (الفئة العمرية 15+)	89.93	92.30	87.10	91.70	87.48	90.01	80.88
معدل معرفة القراءة والكتابة للبالغين (الفئة العمرية 15+) ذكور	94.60	96.46	92.62	95.86	93.14	95.94	88.52
معدل معرفة القراءة والكتابة للبالغين (الفئة العمرية 15+) إناث	84.80	88.24	81.66	87.52	81.81	84.03	73.33
عدد مدارس الذكور	1,198	309	85	126	47	250	109
عدد مدارس الإناث	885	241	51	136	32	192	53
عدد المدارس المختلطة	3,054	1,084	252	292	94	584	192
عدد الطلاب	1463,484	521,415	100,191	142,942	38,058	283,345	68,788
عدد الطلاب الذكور	746,288	265,760	51,924	71,117	19,395	143,752	35,793
عدد الطلاب الإناث	717,196	255,655	48,267	71,825	18,663	139,593	32,995
معدل الالتحاق الإجمالي بالتعليم الأساسي والثانوي والعالي	73.90	73.40	74.80	70.40	77.20	74.60	73.50
معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي والعالي (ذكور)	71.90	71.40	72.50	67.30	74.20	74.00	71.60
معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي والعالي (إناث)	76.10	75.50	77.10	73.80	80.10	75.30	75.60
مراكز الصحة	389	67	40	27	12	91	40
مراكز الصحة القروية	258	37	26	12	14	27	43
مراكز الأمومة والطفولة	351	51	38	27	12	86	29
مراكز الأمراض الصدرية	11	1	2	1	1	1	1
عيادات طب الأسنان	247	47	25	18	9	55	20
عدد الصيدليات	1581	882	76	238	29	205	43
عدد مستشفيات الولادة	27	4	4	2	1	7	3
عدد الأسرّة في مستشفيات الولادة	3462	1110	466	424	91	602	187
عدد المستشفيات الخاصة	56	36	1	6	1	6	1
عدد الأسرّة في المستشفيات الخاصة	3402	2483	66	273	30	333	40
عدد الجرائم	30,858	14,059	1,452	4,241	645	4,558	770
عدد المؤسسات المشتركة في الضمان الاجتماعي	10,007	6,854	250	705	99	989	226
عدد أعضاء التعاونيات الزراعية	15,086	679	2,442	1,221	1,685	2,678	936
عدد أعضاء التعاونيات الإسكانية	21,843	316	316	141	0	42	1,082
عدد أعضاء التعاونيات النسائية	1,647	176	92	106	161	232	0
إجمالي عدد التعاونيات	1,056	418	82	41	77	138	62
إجمالي عدد أعضاء التعاونيات	104,603	52,174	9,440	6,438	5,286	7,461	3,381
الجمعيات الخيرية	831	290	54	73	29	140	59
الجمعيات النسائية	124	39	12	11	2	21	10
المهندسون المسجلون	50,834	34,939	1,342	4,731	677	5,812	519
المحامون المسجلون	5,329	3,771	70	333	41	708	98

المؤشرات	الاردن	جرش	عجلون	الكرك	الطفيلة	معان	العقبة
السكان	5,329,000	156,675	118,305	214,225	81,000	103,915	107,115
السكان (%)	100	2.9	2.2	4	1.5	2	2
السكان (ذكور)	2,787,115	81,550	60,300	111,995	42,160	56,350	60,320
السكان (إناث)	2,541,885	75,125	58,005	102,230	38,840	47,656	46,695
المساحة (كم2)	89,342	402	412	3217	2114	33163	6,583
الكثافة السكانية	59.6	389.7	287.1	66.6	38.3	3.1	16.3
الحضر (%)	78.70	50.70	67.40	35.40	74.90	42.70	85.70
العمر المتوقع (بالسنة)	71.50	69.80	72.60	70.10	67.70	68.80	74.70
العمر المتوقع للذكور	70.6	69.3	73.5	68.5	65.1	66.4	72.7
العمر المتوقع للإناث	72.4	70.4	72.5	71.1	70.9	72.8	77.0
أعداد العاملين	1,082,595	26,900	19,570	41,555	13,855	17,510	22,000
نسبة العاملين (%)	84.7	82.2	81.1	79.5	80.3	75.9	84.5
أعداد العاطلين عن العمل	194,590	5,845	4,565	10,715	3,400	5,560	4,030
نسبة العاطلين عن العمل (%)	15.3	17.8	18.9	20.5	19.7	24.1	15.5
نسبة العاطلين عن العمل من الذكور (%)	14.0	17.0	17.9	18.9	18.9	23.2	14.1
نسبة العاطلين عن العمل من الإناث (%)	21.00	23.50	23.80	27.10	24.30	30.20	25.20
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (حسب تعادل القوة الشرائية)	4,129.7	3,278.9	3,316.7	3,887.3	3,584.7	3,098.2	4,065.9
معدل دخل الفرد (بالدينار) (أرقام أولية)	767.2	589.5s	580.2	752.2	589.0	610.7	776.2
توفر المياه (مليون سم ^{3})	245.7	4.2	3.5	11.2	3	8	14.7
عدد المدارس	5,137	184	142	284	119	182	97
معدل معرفة القراءة والكتابة للبالغين (الفئة العمرية 15+)	89.93	88.2	86.96	83.89	87.86	80.52	89.24
معدل معرفة القراءة والكتابة للبالغين (الفئة العمرية 15+) ذكور	94.6	94.04	95.01	89.88	93.52	89.26	94.25
معدل معرفة القراءة والكتابة للبالغين (الفئة العمرية 15+) إناث	84.8	82.24	79.26	78.16	82.07	71.65	83.91
عدد مدارس الذكور	1,198	56	36	78	30	52	20
عدد مدارس الإناث	885	37	26	68	16	17	16
عدد المدارس المختلطة	3,054	91	80	138	73	113	61
عدد الطلاب	1,463,484	47,846	37,796	60,331	25,034	30,748	31,098
عدد الطلاب الذكور	746,288	24,568	19,242	30,943	12,893	15,850	15,922
عدد الطلاب الإناث	717,196	23,278	18,554	29,388	12,141	14,898	15,136
معدل الالتحاق الإجمالي بالتعليم الأساسي والثانوي والعالي	73.90	76.50	81.50	75.30	77.80	75.50	74.70
معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي والعالي (ذكور)	71.90	75.10	75.90	74.20	74.70	74.90	72.50
معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي والعالي (إناث)	76.10	78.00	87.40	76.40	81.60	76.20	77.20
مراكز الصحة	389	16	14	42	12	18	10
مراكز الصحة القروية	258	10	13	35	10	22	9
مراكز الأمومة والطفولة	351	12	18	41	15	15	7
مراكز الأمراض الصدرية	11	0	0	1	1	1	1
عيادات طب الأسنان	247	12	13	21	9	10	8
عدد الصيدليات	1,581	19	7	40	9	14	19
عدد مستشفيات الولادة	27	1	1	2	0	2	0
عدد الأسرّة في مستشفيات الولادة	3,462	135	102	160	0	185	0
عدد المستشفيات الخاصة	56	0	0	3	0	0	2
عدد الأسرّة في المستشفيات الخاصة	3,402	0	0	98	0	0	79
عدد الجرائم	30,858	699	553	842	331	494	1,306
عدد المؤسسات المشتركة في الضمان الاجتماعي	10,007	166	105	335	0	278	278
عدد أعضاء التعاونيات الزراعية	15,086	535	535	1626	236	1506	1,542
عدد أعضاء التعاونيات الإسكانية	21843	14,268	2,363	1,741	568	654	722
عدد أعضاء التعاونيات النسائية	1,647	265	165	177	219	79	40
إجمالي عدد التعاونيات	1,056	71	71	44	25	60	38
إجمالي عدد أعضاء التعاونيات	104,603	3,938	3,938	6,373	1,530	3,968	4,614
الجمعيات الخيرية	831	25	24	49	18	45	25
الجمعيات النسائية	124	6	8	7	3	2	3
المهندسون المسجلون	50,834	503	489	945	208	215	454
المحامون المسجلون	5,329	77	51	111	17	13	39

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة.