



معاً نستطيع
الحزب الديمقراطي الاجتماعي

ورقة حول سياسات صنع السياسات واتخاذ القرارات

المحتويات

2	 المقدمة
2	 واقع الحال
5	 التحديات
6	 الأولويات والتوصيات

معاً نستطيع
الحزب الديمقراطي الاجتماعي

الحزب الديمقراطي الاجتماعي الأردني

2024-2023

المقدمة

تُعَدّ الشفافية في اتخاذ القرارات وصنع السياسات ركيزةً أساسيةً لضمان الإدارة الرشيدة، ويُعدّ كذلك وجود الإطار التشريعي الذي ينظّم عملية صنع واتخاذ القرارات وضمان التزام كافة الأطراف بها على مختلف المستويات، ضرورةً لا يمكن تجاوزها.

يجب أن يتضمن هذا الإطار التشريعي تحديداً للأدوار والمسؤوليات للأطراف المعنية كافة. والحكومة هي الجهة الرئيسية المسؤولة عن تنظيم هذا الشأن وضمان التزام المعنيين كافة والجهات الرسمية بأحكام هذا الإطار التشريعي، وبالتالي يجب أن تتوفر لديها الإمكانيات الفنية على المستوى الفردي والمؤسسي لإدارة عملية صنع القرار بجودة عالية وشفافية.

واقع الحال

تنظّم التشريعات أسس اتخاذ القرارات في الحكومة الأردنية، وتحدّد المرجعية في ذلك وفقاً لطبيعة القرار ومستواه. وفي معظم الأوقات يتم عرض القرارات على مجلس الوزراء وفقاً للأجندة التي تنظّمها أمانة سر المجلس بحسب ما يرد إليها، وباستخدام نموذج صُمِم لهذه الغاية، ويجب من خلاله أن تقوم الجهات الحكومية، قبل رفع أي موضوع لمجلس الوزراء، بعمل دراسة لتقييم الأثر تشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، إلا أن الالتزام بهذا الجانب ما زال ضعيفاً جداً، إذ يبيّن الوضع الحالي أن النماذج المرفقة لا تتضمن التفاصيل المطلوبة، ويكتفى في بعض الأحيان بتحديد الأثر المالي من جانب الواردات المتوقعة للحكومة فقط، دون بيان الأثر الواقع على المواطنين والمجتمع، وغير ذلك من الآثار، ودون توضيح للأسس التي استند إليها عند تقديم المقترح أو الطلب.

وبحسب الممارسات المتبعة، فإن المواضيع التي ترد من الجهات الحكومية تمر في البداية على اللجان الوزارية المختصة: اللجنة الاقتصادية، ولجنة الخدمات، واللجنة القانونية؛ التي تقوم بدورها وبحسب ما يحوّل إليها من قبل سكرتاريا اللجان الوزارية بدراسة ومناقشة المواضيع ضمن اختصاصها، وتنسيب القرار الذي تتوافق عليه لمجلس الوزراء. وبحسب ما جرت مراجعته، فإن 20% من المواضيع التي تمر على اللجان الوزارية تُردّ للجهة المعنية لوجود نواقص في المرفقات، أو من أجل مزيد من التفسير والتوضيح، أو لأمر تتعلق بعدم توافقها مع التوجهات والسياسات والتشريعات الناعمة.



معاً نستطيع الحزب الديمقراطي الاجتماعي

هذه الممارسات تتم وفقاً لإجراءات العمل المحددة في أمانة سر مجلس الوزراء والتعاميم الصادرة عن الرئيس؛ التي تحدّد آلية عرض الموضوع والفترة الزمنية التي على الجهات الحكومية الالتزام بها عند تقديم طلبها بعرض موضوع محدد على المجلس، وبحسب الوضع الحالي فإن 70% فقط من الجهات تلتزم بالوقت المحدد.

تُنشر قرارات مجلس الوزراء على الموقع الإلكتروني ومن خلال وسائل الإعلام المختلفة، وتُنشر التشريعات والقرارات في الجريدة الرسمية بحسب الإجراءات النافذة.

عادة، تعمل الوزارة أو المؤسسة المعنية على إعداد مسودة مشروع القانون أو النظام أو التعليمات، وتحدد الوزارة الأسباب الموجبة للمشروع وتُعد مذكرة البيانات التشريعية، ونادراً ما تُجرى خلال هذه المرحلة مشاورات مع الجهات المتأثرة أو التي ستتأثر من التشريع. وفي معظم الأحيان، يغيب التنسيق والتشاور بين الجهات الحكومية نفسها، كما أنه لا يوجد ما يلزم الجهات الحكومية بتقديم تقرير بنتائج المشاورات التي أُجريت بوصفها جزءاً من الوثائق المطلوب إرفاقها عند رفع المشروع لمجلس الوزراء.

تُنشر مسودة المشروع ومرفقاته على الموقع الإلكتروني لديوان التشريع والرأي لمدة لا تقل بالغالب عن 14 يوماً؛ وذلك لإتاحة المجال للاطلاع عليها وإبداء الرأي، إلا أن نتائج هذا العملية لا تُوثق في أغلب الأحيان، ولا توضّح الكيفية التي جرى التعامل بها مع الآراء أو انعكاسها على المشروع المقترح، ولا تُبين الأسس التي رُفض رأي معين أو قُبِل بناء عليها. ويوفّر الموقع الإلكتروني لديوان التشريع والرأي خدمة البحث عن التشريعات، إلا أنه لا يتوفر سجل وملف متكامل يبين حالات تطور المشروع ومراحل التغييرات التي تمّت عليه، ليُستفاد منها في دعم أيّ قرارات تتعلق بالتشريع.

وبحسب الأطر التشريعية الحالية، فإن الدورة لإعداد وصياغة التشريعات ومراحلها إلى حين إقرارها وإنفاذها، مع تحديد المدة الزمنية لذلك، ما زالت غير واضحة ولا ثابتة، إذ تبين التقارير أن حالة عدم الاستقرار التشريعي، وتضارب التشريعات بعضها مع بعض، أو تعارضها مع التوجهات والخطط، هذه كلها ولدت حالة من عدم الثقة بالبيئة التنظيمية في الأردن، وكانت لها آثار كبيرة انعكست على البيئة الاستثمارية وأدت إلى ضعف النمو الاقتصادي وتراجع في الأداء العام لمؤسسات الدولة.

أصدرت الحكومة مدونة ممارسات حوكمة التشريعات والأدوات التشريعية في الدوائر الحكومية لسنة 2018، والدليل الإرشادي لتقييم الأثر لعام 2020، وحددت عدداً من الإجراءات لتنفيذها ضمن مصفوفة إصلاح السياسات المتعلقة بالنمو المتوازن وخلق فرص العمل للسنوات (2018-2022)، بالإضافة إلى إعداد وثيقة سياسات تختص بالتشاور والمشاركة الإلكترونية التي تنظّم آليات التشاور ومشاركة العموم في اتخاذ القرارات



معاً نستطيع الحزب الديمقراطي الاجتماعي

المختلفة، إلا أن مستوى الالتزام بتنفيذ بنود المدونة ودراسات تقييم الأثر والتشاور ما زال ضعيفاً جداً، ويحتاج لتنظيم بشكل يضمن التطبيق السليم والمستدام للمفاهيم والممارسات الجيدة في التشريع.

وتتفاوت القدرات التنظيمية والفنية للجهات الحكومية في إعداد وتطوير السياسات والتشريعات، وغالباً لا توجد وحدات تنظيمية تدعم صنع القرار لدى هذه الجهات، أو لا يوجد تنسيق ما بين الجهات المعنية بوضع الخطط والاستراتيجيات وتلك التي تعمل على صياغة التشريعات وتطوير السياسات؛ الأمر الذي يخلق حالة من اللبس لدى الجهة المعنية نتيجة عدم دعم التشريعات لاستراتيجياتها، كما أنه لا بد من تطوير القدرات الفنية للموظفين لتمكينهم من تحسين السياسات والتشريعات التي يعملون عليها من حيث تناسقها وصياغاتها.

أما العلاقة بين مجلس النواب والحكومة فهي محددة ضمن التشريعات، ذلك أن قوة مجلس الأمة مستمدة من مواد الدستور، وهي التي تحدد دوره في مراقبة أعمال الحكومة وإقرار التشريعات (القوانين). وتتضمن الإجراءات المتبعة أسس رفع مشاريع القوانين المقترحة للمجلس؛ التي تكون مصحوبة بالأسباب الموجبة ومذكرة البيانات التشريعية، دون وجود دراسة تفصيلية لتقييم الأثر ونتائج عمليات التشاور وتحليلها وبيان كيفية تم التعامل معها؛ وذلك لغياب هذه الجزئية من الممارسات المتبعة لدى الحكومة. وبالعادة، يتم التنسيق ما بين الحكومة والأمانة العامة للمجلس حول المشاريع المقترحة التي سيتم رفعها للمراجعة والدراسة من قبل المجلس، إلا أنه، وبسبب عدم وجود أجندة تشريعية واضحة لدى الحكومة، تطرأ حالات يتم رفع مشاريع فيها بناء على مستجدات وحالات استثنائية.

كما يحدد الدستور الدور الرقابي لمجلس النواب على أداء الحكومة؛ الذي يتم حالياً وفقاً للنظام المتبع في مجلس النواب، وسيُحلّل واقع الحال تحت محور المساءلة.

التحديات الحزب الديمقراطي الاجتماعي

ما زالت الأدوار والمسؤوليات للأطراف المعنية بحكومة التشريعات وتقييم الأثر غير واضحة، خاصة دور كل من رئاسة الوزراء (خاصة بعد إلغاء وحدة دعم اتخاذ القرار والسياسات التي تمت وفقاً لهيكلية الرئاسة التي جرت مؤخراً)، ودور ديوان التشريع والرأي والجهات الحكومية المشرفة؛ الأمر الذي ما زال يشكل لبساً لدى جميع الأطراف، في تحديد ما هو المطلوب ومعرفة من هو المسؤول.

عدم وضوح المعايير والأسس التي تُحدّد -على أساسها- الحاجة لتنفيذ دراسة شاملة لتقييم الأثر، أو الاكتفاء بدراسة مبدئية، بحيث يتضح ذلك الأمر لكافة الأطراف المعنية.



معاً نستطيع الحزب الديمقراطي الاجتماعي

✚ عدم وضوح المعايير والأسس التي يجب أن تستند إليها الجهات الحكومية لتحديد الحاجة لتطوير التشريعات الخاصة بعملها، والخطوات العملية التي يجب أن تُتبع لتطوير خططها السنوية الخاصة بالتعديلات على تشريعاتها (أجندة التشريعات).

✚ ما زالت عملية تقييم الأثر والتشاور حول التشريعات والقرارات -حتى اليوم- تفتقد للممارسات الواردة ضمن المدونة والدليل، ولا تُجرى بحسب المستوى المطلوب الذي يمكنها من أن تتضمن تقييماً لأثر التشريع قبل إصداره وبعده، وأن تحقق الاستفادة من النتائج في التحسين والتطوير بما يضمن معالجة المشاكل بشكل علمي ووفقاً لأسس ومعايير متوافق عليها من قبل الجميع، وتأخذ بعين الاعتبار تحقيق متطلبات جميع الأطراف واحتياجاتها بشكل متوازن.

✚ ما زالت عمليات التشاور حول السياسات والتشريعات تُجرى بشكل متواضع جداً، ذلك أنه في معظم الأحيان لا يكون هناك تحديد فعلي للأطراف المعنية أو لآلية ومستوى التشاور المطلوب، بالأسلوب الذي يتناسب مع طبيعة كل جهة ودورها. وفي أغلب الأوقات يغيب التنسيق ما بين الجهات الحكومية التي تتداخل مهامها وتوجهاتها. وعلى الرغم من التوجهات الحكومية لتطوير منصة إلكترونية للتشاور، وسجل إلكتروني لكافة التشريعات، خاصة تلك المتعلقة ببيئة الأعمال، إلا أن التقدم في هذا الاتجاه بطيء جداً ويشكل تحدياً كبيراً لديوان التشريع والرأي.

✚ ما زالت هنالك حاجة كبيرة لبناء القدرات المؤسسية والفردية للمعنيين بتطبيق هذه الإصلاحات، بما يشمل التدريب على إدارة عملية تقييم الأثر، وتنفيذ دراسة الأثر، والتأكد من جودة الدراسة، ومعرفة كيفية انعكاس نتائج الدراسة على السياسة/ التشريع/ القرار.

معاً نستطيع الحزب الديمقراطي الاجتماعي

الأولويات والتوصيات

الجدول التالي يوضح أهم الأولويات لصنع السياسات واتخاذ القرارات

الأولوية (١): تطوير الإطار التنظيمي لحوكمة التشريعات والسياسات وتقييم الأثر		
البيئة التنظيمية	البيئة التشريعية	الثقافة العامة والتمكين
إعادة تأسيس وحدة تنظيمية داخل رئاسة الوزراء، تكون مسؤولة عن إدارة عملية تقييم الأثر، وضمان جودة دراسات تقييم الأثر التي تقدمها الجهات الحكومية في المشاريع المقترحة لإصدار تشريع جديد أو	استكمال مشروع تأطير كافة الأمور التي توضح المعايير والأسس والأدوار والمسؤوليات، والإسراع في إصدار الوثيقة التشريعية التي يتم العمل عليها لضمان مأسسة واستدامة التطبيق	تطوير المسارات المهنية للعاملين في وحدات الشؤون القانونية ووحدات التطوير المؤسسي في الجهات الحكومية، وتضمينها متطلبات تتعلق بالإطار التشريعي للممارسات الجيدة في إعداد التشريعات.



معاً نستطيع الحزب الديمقراطي الاجتماعي

تحديد متطلبات التدريب اللازم ضمن المتطلبات الأساسية لتحقيق المسارات الوظيفية والمسارات التدريبية للعاملين في كلٍّ من هذه الوحدات، بالإضافة إلى العاملين في كلٍّ من ديوان التشريع والرأي وحدة دعم اتخاذ القرار في رئاسة الوزراء، بحسب المسار المهني المحدد لكلٍّ منهم. تنفيذ عمليات التدريب من خلال معهد الإدارة العامة وفق خطة تشمل الجميع، وبحسب مستوى التدريب المطلوب ومجاليه. 4- تنسيق العلاقة مع الفرق الفنية الداعمة للنواب والأعيان، وإعداد ورش العمل للتوعية حول أهمية دراسات تقييم الأثر والممارسات الجيدة في إعداد التشريعات، وكيفية توظيفها في إطار مسؤولياتهم.	للممارسات الجيدة في إعداد وتطوير التشريعات والسياسات، واتخاذ القرار بما في ذلك الأسس والمعايير والإجراءات الخاصة بتنفيذ دراسات تقييم الأثر وإجراءات تطوير أجندة التشريعات.	تعديل تشريع حالي. دعم هذه الوحدة في صلاحياتها التي تحدد علاقاتها مع الجهات الحكومية ومع ديوان التشريع والرأي وأي جهات أخرى ذات علاقة، بالإضافة إلى تزويدها بالكوادر الفنية والموارد المطلوبة للقيام بعملها. 3- تنسيق العلاقة ما بين هذه الوحدة وسكرتاريا اللجان الوزارية وأمانة سر مجلس الوزراء، بما يضمن انسيابية عملية تحديد ما يُعرض على اللجان ومجلس الوزراء، وبما يضمن تزويد الجهتين بالدراسات والتوصيات التي تدعم قراراتهما.
--	---	---

الأولوية (٢): تطوير آليات التشاور ومأسستها على النحو الذي يضمن استدامة النهج التشاركي ويعزز الشفافية

الثقافة العامة والتمكين	البيئة التشريعية	البيئة التنظيمية
تدريب القيادات والموظفين في وحدات التطوير المؤسسي والشؤون القانونية في الجهات الحكومية على منهجيات وأدوات تحليل الجهات ذات العلاقة، ورسم خطط التشاور والأدوات المستخدمة في ذلك، بحسب نوع المهارة المطلوبة لكل وظيفة ومستواها. 2- تدريب موظفي وحدة دعم اتخاذ القرار وموظفي ديوان التشريع والرأي على إدارة عملية التشاور وتحليل البيانات وتحديد كيفية عكسها على التشريعات. 3- التعاون والتنسيق مع فرق الدعم الفني	تأطير أسس ومعايير وإجراءات التشاور ضمن التشريع الذي يتم العمل على تطويره حالياً لتنظيم ومأسسة الممارسات الجيدة في إعداد التشريعات.	تحديد الجهة المسؤولة عن تنسيق عمليات التشاور والإشراف عليها، هذه الجهة من الممكن أن تكون وحدة دعم اتخاذ القرار في رئاسة الوزراء أو ديوان التشريع والرأي. 2- تكون الجهة التي يتم تحديدها مسؤولة عن: 2.1) التأكد من جودة عمليات التشاور ومدى ملاءمتها لطبيعة القرار أو التشريع، واتساقها مع نوع ومستوى التشاور مع الجهات ذات العلاقة. 2.2) جمع وتحليل البيانات والمعلومات الواردة من عملية التشاور



معاً نستطيع
الحزب الديمقراطي الاجتماعي

في البرلمان لتحديد الأدوار المتعلقة بالتشاور، وكيفية تحليل المعلومات واستخدامها.		ودراستها والتنسيق بكيفية الاستفادة منها وعكسها على القرار أو التشريع مدار التشاور. 2.3 الإسراع في تنفيذ مشروع منصة التشاور الإلكترونية. 2.4 ضمان نشر نتائج التشاور للعموم وبيان كيفية تم التعامل معها.
--	--	--

الأولوية (٣): تطوير وتوحيد النموذج والشكل الهيكلي والصياغة القانونية للتشريعات

الثقافة العامة والتمكين	البيئة التشريعية	البيئة التنظيمية
تدريب المستشارين القانونيين والمعنيين بتطوير التشريعات في الجهات الحكومية على دليل الهيكل والصياغة القانونية الموحدة للتشريعات. تدريب موظفي ديوان التشريع والرأي على أدوات مراجعة التشريعات، وضمان جودة التشريعات ومطابقتها للدليل.	إصدار دليل الهيكل والصياغة القانونية الموحدة للتشريعات. 2- إعداد اتفاقيات أداء بين الديوان والجهات الحكومية تحدد معايير قبول مشاريع التشريعات الواردة لها وضمان الالتزام بها.	1- ديوان التشريع والرأي هو الجهة المسؤولة عن ضمان جودة التشريعات بمستوياتها كافة، ومن ثم هي الجهة المعنية بالتالي: 1.1 تطوير واعتماد نموذج موحد لهيكل التشريعات. 1.2 تطوير دليل للصياغة القانونية المعتمدة في التشريعات الأردنية. 1.3 ضمان أن كافة التشريعات التي تُقدّم للحكومة من قبل الجهات المعنية تستخدم النموذج نفسه، وتتبع الصياغات وفقاً لما هو محدد في الدليل. 1.4 تنسيق العلاقة مع الشؤون القانونية في الجهات الحكومية المختلفة، وتوفير الدعم الفني لها خلال مراحل إعداد وصياغة التشريع.

الأولوية (٤): مراجعة منظومة التشريعات التي تدعم تحقيق الاستراتيجيات والخطط وفقاً للأولويات الوطنية

الثقافة العامة والتمكين	البيئة التشريعية	البيئة التنظيمية
إعداد خطة للتواصل مع كافة الجهات المعنية، يتم من خلالها نشر تفاصيل العمل أولاً بأول، مع ضمان تطبيق النهج	اعتماد هذا النهج ضمن الإطار التشريعي لحكومة التشريعات.	اعتماد تصنيف موحد للقطاعات المختلفة. 2- تشكيل فريق عمل متخصص يضم مستشارين قانونيين وفنيين من المجالات



معاً نستطيع الحزب الديمقراطي الاجتماعي

التشاركي والتشاور، والإيفاء بأي إجراءات تتعلق بضمان تعزيز الشفافية. 2- ضمان توعية القيادات في الجهات الحكومية بأهمية المشروع، ليتم تحديد مدى مساهمتهم ودعمهم، كأحد معايير تقييم الأداء والمساءلة. 3- وضوح إجراءات العمل وتدريب فرق العمل عليها. 4- عقد ورشات عمل لتعريف النواب والأعيان بأهداف المشروع وخطة عمله والدور المطلوب منهم.	الاقتصادية والإدارية والاجتماعية كافة. 3- حصر التشريعات بمختلف المستويات التي تتعلق بكل قطاع وتنظيم شؤونه. 4- مراجعة هذه التشريعات من قبل فريق العمل لتحديد أي فجوات أو تحديات تواجه تحقيق الأولويات الوطنية الخاصة بالقطاع، أو التي لا تدعم استراتيجيته. 5- تطبيق منهج المقصلة التشريعية، ليتم إلغاء أو دمج أو تطوير تشريع محدد. 6- الانتباه لأهمية استكمال متطلبات إعداد التشريع من حيث الهيكل والصياغة. 7- الحرص على أن تضمن المراجعة إصدار جميع المتطلبات التي تضمن إنفاذ التشريع بشكله الشمولي، خاصة في تطوير الأنظمة والتعليمات.	الأولوية (٥): تطوير سجل التشريعات بما يضمن أرشفة حالات وتطورات التشريعات، ويمأسس آليات الترابط بينها
الثقافة العامة والتمكين	البيئة التشريعية	البيئة التنظيمية
تصميم وتنفيذ حملة توعية للعموم حول هذه الإجراءات وآلية عمل منصة التشريعات.	تنظيم هذه العملية ضمن الإطار التشريعي لحكومة التشريعات.	تطوير سجل إلكتروني يشمل التشريعات كافة، ويوثق حالات التشريعات ومراحل تطورها والنتائج والمعلومات والتفاصيل الخاصة بكل مرحلة من المراحل. 2- تطوير موقع إلكتروني أو منصة أو بوابة تتيح البحث عن التشريعات النافذة وفقاً لتصنيف معين، مثل نوع الخدمة، أو الموضوع مدار البحث، ويوضح الترابطات بينها.