

# ورقة سياسات: مشاكل النقل العام وأثرها على المشاركة الاقتصادية للمرأة في العاصمة عمان.



معهد غرب آسيا وشمال أفريقيا، كانون الأول ٢٠١٩



تأتي ورقة السياسات هذه ضمن مشروع «نحو المشاركة الشاملة للنساء المهمشات والأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية» المنفذ من قبل معهد غرب آسيا وشمال أفريقيا وبدعم من IM الشريك السويدي للتنمية في الشرق الأوسط. حيث يهدف المشروع إلى إكساب ٢٤ متدرباً ومتدربةً المهارات والأدوات اللازمة لكسب التأييد حول القضايا التي تهم النساء المهمشات والأشخاص ذوي الإعاقة عن طريق إنتاج أوراق سياسات تُعنى بالفئتين السابقتين على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

يعكس المشروع آراء المؤلفين وليس بالضرورة وجهة نظر معهد غرب آسيا وشمال أفريقيا WANA.

شروط إعادة النشر:

لا يجوز إعادة نشر أي معلومات من هذا المشروع كلياً أو جزئياً وبأي وسيلة دون موافقة مسبقة من معهد غرب آسيا وشمال أفريقيا. للحصول على موافقة المعهد يرجى مراسلة قسم الاتصال على البريد الإلكتروني: [info@wana.jo](mailto:info@wana.jo)

نُشر بواسطة معهد غرب آسيا وشمال أفريقيا، الجمعية العلمية الملكية، عمان – الأردن.

المؤلفون: قصي العباسي، حياة الشوبكي، إسراء منصور، إخلاص العبادي، إيناس عماد.  
صورة الغلاف: © Scarlett Tu

طُبِع في عمان، الأردن.

جميع الحقوق محفوظة لمعهد غرب آسيا وشمال أفريقيا، الأردن. © ٢٠١٩  
صنع في الأردن.

## جدول المحتويات

|      |                                                                                                                  |    |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | تمهيد                                                                                                            | 2  |
| 2.   | الملخص التنفيذي                                                                                                  | 2  |
| 3.   | الخلفية التاريخية                                                                                                | 3  |
| 4.   | التحديات التي تواجه النساء في قطاع النقل العام                                                                   | 5  |
| 5.   | مناقشة المشاكل ونتائج الورقة                                                                                     | 6  |
| 5.1. | خلل في العملية الهيكلية والتوزيعية والرقابية في منظومة النقل العام                                               | 6  |
| 5.2. | ضعف في مشاركة القطاع الخاص وتحفيز الاستثمار في النقل الجماعي (وهو النقل العام الذي تكون مسؤولة عنه شركات متخصصة) | 6  |
| 5.3. | انخفاض الإقبال على استخدام وسائل النقل العام                                                                     | 6  |
| 5.4. | غياب الوعي العام بأهمية تحسين النقل العام وضعف ثقافة الشكوى                                                      | 7  |
| 5.5. | الصورة النمطية للمرأة                                                                                            | 7  |
| 5.6. | تحديات تواجهها النساء أثناء استخدامهن لوسائل النقل العام                                                         | 7  |
| 5.7. | ضعف البحوث والدراسات المتعلقة بتأثير منظومة النقل العام في المشاركة الاقتصادية للمرأة                            | 7  |
| 6.   | الخيارات والبدائل                                                                                                | 8  |
| 6.1. | إقرار سياسات عامة لرفع مستوى خدمات النقل العام المقدمة للمواطنين والعدالة في توزيعها                             | 8  |
| 6.2. | سياسات عامة لإدارة الملكية الفردية                                                                               | 9  |
| 6.3. | سياسات عامة لدمج التكنولوجيا في قطاع النقل العام                                                                 | 9  |
| 6.4. | سياسات عامة لخلق بيئة استثمارية قادرة على جذب رؤوس الأموال وتشجيع الاستثمارات المحلية                            | 9  |
| 6.5. | سياسات عامة للانتقال إلى اللامركزية في اتخاذ القرار في قطاع النقل العام                                          | 10 |
| 6.6. | تحليل البدائل                                                                                                    | 10 |
| 7.   | الملحق                                                                                                           | 12 |

## 1. تمهيد

برزت في السنوات الماضية مشاكل النقل العام وأثرها على المرأة الأردنية اقتصادياً، إلا أن الدراسات التي تتناول واقع النقل العام وتأثيره على المشاركة الاقتصادية للنساء في الأردن كانت قليلة مقارنة بالأبحاث المنشورة عن واقع النقل العام منفرداً. تأتي ورقة السياسات هذه ضمن مشروع "نحو المشاركة الشاملة للنساء المهمشات والأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية" والمنفذ من قبل معهد غرب آسيا وشمال أفريقيا وبدعم من IM الشريك السويدي للتنمية في الشرق الأوسط. حيث يهدف المشروع إلى إكساب ٢٤ متدرباً ومتدربة المهارات والأدوات اللازمة لكسب التأييد حول القضايا التي تهم النساء المهمشات والأشخاص ذوي الإعاقة عبر إنتاج أوراق سياسات تُعنى بالفئتين السابقتين على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

تقدم ورقة السياسات نتائج مهمة عن طريق تحليل البيانات التي تم الحصول عليها عبر عقد مجموعة مركزة تمثلت بثمانية نساء عاملات يستخدمن النقل العام للوصول إلى العمل، ونساء تركن العمل، ونساء رفضن العمل بسبب النقل العام. بالإضافة إلى مقابلات معمقة مع عينة قصدية من جهات رسمية وذوي الاختصاص، وقد تم اختيارهم بناءً على علاقتهم الحالية أو السابقة بالنقل العام، وآخرون بسبب اهتمامات متعلقة بحقوق النساء والاقتصاد، وقد بلغ عددهم إحدى عشرة جهة.

## 2. الملخص التنفيذي

يعد النقل العام ركيزة أساسية من ركائز الدولة ويعكس مدى تقدمها الاقتصادي والحضاري. كما أن النقل العام والتنقل يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بمستوى الإنتاج والعمالة والدخل في الاقتصاد الوطني. فعلى مستوى الاقتصاد الكلي تمثل قيمة النقل ما بين 6-12% من الناتج المحلي الإجمالي،<sup>1</sup> مما يدل على أن تطور قطاع النقل في الأردن يعني تطوره على المستوى الاقتصادي. وبالرغم من أهمية ذلك، إلا أن قطاع النقل العام لا يزال يعاني من استنزاف حقيقي لموارده ويحتاج إلى تكاتف مجتمعي قوي للمساهمة في تطويره.

ومع أن تعزيز الدور الاقتصادي للنساء سيساهم في رفع قيمة الناتج المحلي الإجمالي بمقدار (8) مليارات دينار أردني،<sup>2</sup> إلا أنه في الواقع هناك انخفاض في نسبة المشاركة الاقتصادية للمرأة في عمان.<sup>3</sup> وبناءً على ذلك، قدمنا في هذه الورقة بدائل لتحسين منظومة النقل العام؛ وستساهم هذه البدائل في تعزيز دور ما يقارب (32,600)<sup>4</sup> سيدة عاطلة عن العمل وما يقارب الـ (103,400) سيدة على رأس عملهن في محافظة العاصمة عمان<sup>5</sup> كما تهدف ورقة السياسات إلى التعبير بوضوح عن المخاوف الجماعية التي تراود مجموعة من الأردنيات المتعلقة بالنقل العام ومستقبله، وأثره المباشر وغير المباشر على مشاركتهن الاقتصادية خلال السنوات العشرين القادمة.

توصلت هذه الورقة إلى وجود علاقة ديناميكية بين النقل العام والمشاركة الاقتصادية للنساء. حيث إن قطاع النقل العام (متمثل بوسائل النقل الآتية: حافلات نقل ركاب كبيرة، حافلات نقل ركاب متوسطة "كوسترات"، سرفيس) يعاني من جملة من التحديات والتي بدورها أثرت بشكل مباشر وغير مباشر على المشاركة الاقتصادية للمرأة مما أدى إلى رفضهن للعديد من فرص العمل أو تركهن للعمل بسبب التحديات والصعوبات الموجودة في منظومة النقل العام، والتي تتمثل بوجود خلل في العملية الهيكلية والتوزيعية والرقابية في منظومة النقل العام، وضعف مشاركة القطاع الخاص وتحفيز الاستثمار

<sup>1</sup> The geography of transport systems third edition, Jean-Paul Rodrigue, page 227

<sup>2</sup> Effects of gender inequality in employment and pay in Jordan, Lebanon and the Occupied Palestinian Territory: Three Questions Answered 2016, Zafiris Tzannatos, page 18

<sup>3</sup> دراسة (صداقة، 2018)، بعنوان: "المواصلات من وجهة نظر المرأة المستخدمة للنقل العام" صداقة وفريدريش ايبيرت، بتصرف، تاريخ النقل من الموقع 2019/06/24

<sup>4</sup> دائرة الإحصاءات العام، المتعطلون الأردنيون ممن أعمارهم 15 سنة فأكثر حسب المحافظة والجنس – 2018، تاريخ النقل من الموقع 2019/10/15 الرابط: [http://www.dos.gov.jo/owa-user/owa/emp\\_unemp\\_number.show\\_tables\\_y?lang=A&year1=2018&t\\_no=26](http://www.dos.gov.jo/owa-user/owa/emp_unemp_number.show_tables_y?lang=A&year1=2018&t_no=26)

<sup>5</sup> دائرة الإحصاءات العام، المشتغلون الأردنيون ممن أعمارهم 15 سنة فأكثر حسب المحافظة والجنس – 2018، الرابط: [http://www.dos.gov.jo/owa-user/owa/emp\\_unemp\\_number.show\\_tables\\_y?lang=A&year1=2018&t\\_no=17](http://www.dos.gov.jo/owa-user/owa/emp_unemp_number.show_tables_y?lang=A&year1=2018&t_no=17)

تاريخ النقل من الموقع 2019/10/15،

في النقل الجماعي (وهو النقل العام الذي تكون مسؤولة عنه شركات متخصصة). كما أن وجود الصورة النمطية عن المرأة، وضعف البحوث والدراسات المتعلقة بتأثير منظومة النقل العام على المشاركة الاقتصادية للمرأة، ساهمت في التأثير سلباً في مشاركة النساء اقتصادياً.

وبناءً على ما تقدم، قمنا باقتراح مجموعة سياسات عامة للتحسين من مستوى نظام النقل العام والذي سينعكس إيجابياً على النساء عبر مشاركتهن في سوق العمل. وشملت السياسات العامة رفع مستوى خدمات النقل العام المقدمة للمواطنين والعدالة في توزيعها، وإدارة الملكية الفردية، ودمج التكنولوجيا في قطاع النقل العام. بالإضافة إلى تقديم سياسات عامة لخلق بيئة استثمارية قادرة على جذب رؤوس الأموال وتشجيع الاستثمارات المحلية، وسياسات عامة للانتقال إلى اللامركزية في اتخاذ القرار في قطاع النقل العام.

### 3. الخلفية التاريخية

يُعرف النقل العام بالخدمة العامة التي تقدمها الدولة لمواطنيها؛ بهدف تسهيل تنقلهم، ومنحهم نوعاً من الرفاهية الاقتصادية، والاجتماعية، في مختلف المجالات ضمن حدود سلطتها، وميزانيتها الاقتصادية، وبما يتوافق مع القوانين الدولية والعالمية. وعلى الصعيد المحلي، يعاني قطاع النقل العام في عمان من الكثير من المشاكل والتي بدورها انعكست على سوء الخدمة المقدمة للمواطنين؛ فقد كانت معظم توجهات العمل الحكومي منذ سبعينيات القرن الماضي للوقت الحالي تدور حول قضايا البطالة وتوفير فرص عمل والتعليم وغيرها، ولم تؤخذ قضية النقل العام بمحمل الجد وإن وجدت جهوداً عدة لتحسين قطاع النقل العام؛ لكن لم يُكتب لها النجاح المنشود لأسباب عدة، سنتطرق إليها فيما بعد.

مرت منظومة النقل في الأردن في أربع مراحل رئيسية على النحو الآتي:

**أولاً،** تأسست وزارة المواصلات عام 1971 والتي تسمى اليوم بوزارة النقل، واتخذت وزارة النقل شكلها الرسمي عندما صدر قانون وزارة النقل رقم 42، وتبعاً لقانون رقم 89 عام 2003 تقوم الوزارة بمهام عدة منها: وضع السياسة العامة للنقل والإشراف على تنفيذها بالتنسيق والتعاون مع الجهات ذات العلاقة.<sup>6</sup>

**ثانياً،** ثم تأسست مؤسسة النقل العام الحكومية عام 1975 لتقدم خدمات النقل العام مباشرة في عمان، وأيضاً بين عمان وعدد من المدن المجاورة، لكن تم حلّ الهيئة في عام 2000 بسبب تراكم الديون عليها حيث وصلت إلى 15 مليون دينار لأسباب عدة أهمها: فرض الحكومة على مؤسسة النقل العام دعم أجور النقل.<sup>7</sup>

**ثالثاً،** انتقلت إدارة القطاع بعد حلّ هيئة قطاع النقل العام إلى مؤسسة تنظيم قطاع النقل العام، ليكون دورها رقابياً وتنظيماً، ولا يتضمن تشغيل خطوط، وقد نُقلت مسؤوليات الهيئة إلى أمانة عمان الكبرى عام 2007 في المناطق التابعة للأمانة.<sup>8</sup>

**رابعاً،** في عام 2010 صدر "قانون هيئة تنظيم النقل البري" والذي نص على تشكيل "هيئة تنظيم النقل البري" لتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري. وشمل القانون نشاطات وصلاحيات تتعلق بكافة أنماط النقل البري في المملكة لتحل بذلك هيئة تنظيم النقل البري بموجب هذا القانون محل هيئة تنظيم قطاع النقل العام للركاب.<sup>9</sup> كما تهدف الهيئة إلى تنظيم النقل البري ومراقبته وتشجيع الاستثمار فيه، وتماشياً مع صدور قانون نقل الركاب رقم 19 لسنة 2017. تم استحداث مديرية النقل العام في أمانة عمان الكبرى على مرتبة قطاع الأشغال وشمل القرار تغيير مسمى مديرية ودائرة النقل والمرور إلى مديرية ودائرة المرور وتتولى مديرية الموارد البشرية تحديد مهام الأقسام التابعة للمديرية.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> موقع وزارة النقل الأردنية، الرابط: <http://www.mot.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=3>، بتصرف، تاريخ النقل من الموقع: 2019/06/24

<sup>7</sup> دراسة بعنوان النقل العام في الأردن: دراسة عن السياسات ومراجعة عامة لمسودة قانون تنظيم نقل الركاب لسنة 2016، مركز دراسات البيئة المبنية وفريدريش إيبرت، بتصرف، تاريخ النقل 2019/06/24

<sup>8</sup> دراسة بعنوان النقل العام في الأردن: دراسة عن السياسات ومراجعة عامة لمسودة قانون تنظيم نقل الركاب لسنة 2016، مركز دراسات البيئة المبنية وفريدريش إيبرت، بتصرف، تاريخ النقل 2019/06/24

<sup>9</sup> قانون هيئة تنظيم النقل البري لسنة 2010، بتصرف، تاريخ النقل من القانون هو 2019-5-25

<sup>10</sup> مركز المعلومات على موقع أمانة عمان الكبرى، رابط الإعلان: <https://www.amman.jo/ar/resource/snews.aspx?id=226C837D-A459-4613-985C-D5564B575F97>، بتصرف، تاريخ النقل من المواقع هو 2019/06/24

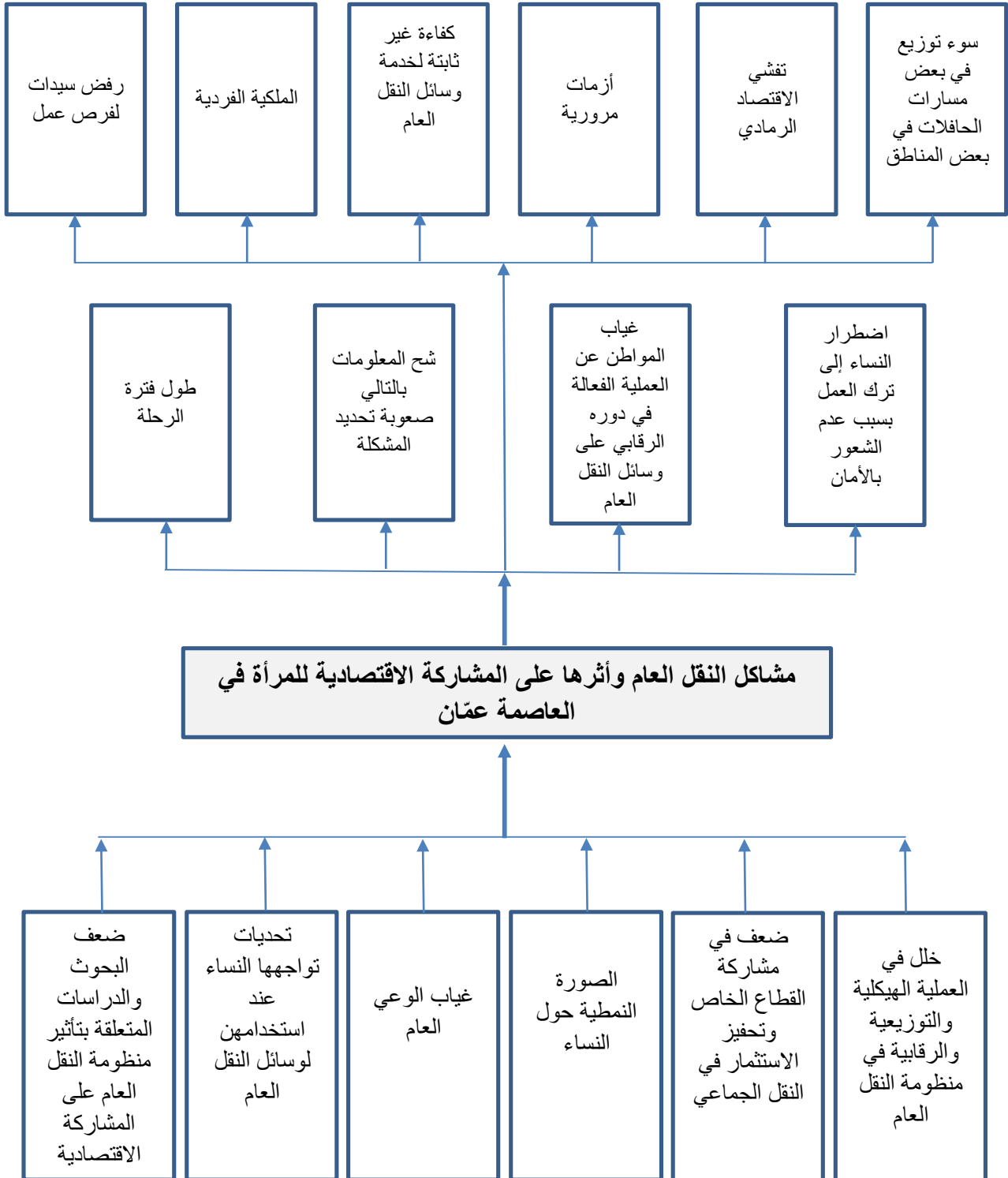
وتعد المشاركة الاقتصادية للمرأة الأردنية من أهم العوامل التي تساهم في نمو الاقتصاد الأردني، وبالرغم من أهمية ذلك، فإن الأرقام التي تم الرجوع إليها والصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة تعكس تدني نسبة المشاركة الاقتصادية للنساء، فبلغت نسبة النشاط الاقتصادي للإناث في الأردن 15.2% خلال الجولة الرابعة لبيانات مسح العمالة والبطالة لعام 2018، لتتخفّض هذه النسبة خلال الجولة الثالثة لعام 2019 لتبلغ 14.5%. بالإضافة إلى مساهمة التحديات المتعددة التي تُواجهها النساء في منظومة النقل العام في التقليل من نسبة مشاركتهن الاقتصادية، حيث إنّ 47% من السيدات الأردنيات يرفضن فرص العمل بسبب مشاكل وسائل النقل العام، و52% من السيدات العاملات يعتبرن أنّ وسائل النقل العام تؤثر سلباً في طبيعة الرحلة من وإلى مكان عملهن.<sup>11</sup> وبالرغم من تدني الرواتب والأجور في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة إلا أن جزءاً كبيراً من دخلهن سيذهب إلى أجور المواصلات، مما يؤدي في النهاية إلى الانسحاب من العمل لذلك تعتبر مشاكل النقل العام أحد أسباب انخفاض المشاركة الاقتصادية للنساء.

<sup>11</sup> دراسة (صداقة، 2018)، بعنوان: "المواصلات من وجهة نظر المرأة المستخدمة للنقل العام" صداقة وفريدريش ايبرت، بتصرف، تاريخ النقل من الموقع 2019/06/24

#### 4. التحديات التي تواجه النساء في قطاع النقل العام

بعد تحليل البيانات من الخبراء والمختصين والجهات ذات العلاقة بالإضافة إلى المجموعة المركزة التي تم إجراؤها، توصلت الورقة إلى وجود جُملة من التحديات التي تعاني منها منظومة النقل العام، نتج عنها ضعف في المشاركة الاقتصادية للمرأة في الأردن.

شكل (١): شجرة المشكلات



## 5. مناقشة المشاكل ونتائج الورقة

إن المرأة الأردنية اليوم أحوج ما تكون لمنظومة نقل آمنة وسلسة وميسرة التكاليف، لتستطيع الانخراط في سوق العمل والذي بدوره سوف يكون سبباً في اعتمادها على ذاتها واستقلال شخصيتها، ولكن كما وجدنا فإن الكثير من العقبات والتحديات التي تواجهها اليوم في قطاع النقل العام وهذه تحول دون تقدمها في المجال الاقتصادي والاجتماعي، وفيما يلي عرض لأهم هذه التحديات:

### 5.1. خلل في العملية الهيكلية والتوزيعية والرقابية في منظومة النقل العام.

يتصف الوضع الحالي للنقل العام في الأردن بدرجة من عدم الكفاءة والفوضى وذلك نتيجة عدد من الممارسات التي تحكمت بوضع قطاع النقل العام خلال فترة تزيد عن عدة عقود، وخاصة فيما يتعلق بتحديد مسارات الخطوط ومنح التراخيص للذين يديرونها، ووضع النقل العام الذي كان وما يزال في وضع متغيرٍ لقصر فترة ولاية متخذي القرارات التي حالت دون إحداث التغيير المنشود في القطاع، وبعض النظر عن نوع الخطط الموجودة لتحسين النقل العام إلا أنه لا يوجد جدولة زمنية للخط، وبالتالي يعد غياب المأسسة في عملية اتخاذ أي قرار سبباً لحدوث مشاكل كثيرة، ولهذا فإن هناك حاجة ماسة إلى استقرار وثبات منظومة إدارة قطاع النقل بشكل يمكن من إدارته بفاعلية وكفاءة.

وقد نتج عن هذا الخلل العديد من المشكلات، تمثلت بسوء توزيع في بعض مسارات الحافلات في بعض المناطق، وضعف الرقابة على وسائل نقل غير مخصصة للنقل العام، وتقشي الاقتصاد الرمادي وهو الاقتصاد غير الرسمي الذي لا تفرض عليه الضرائب ولا يراقب من قبل الحكومة، والنتائج عن وجود وسائل نقل غير مراقبة حكومياً تقوم بسد حاجة غياب خدمة نقل عام جيدة. كما أن ضعف عملية التنظيم بين المركبات الخاصة والعامة الذي نتج عنه أزمات مرورية، وسوء غياب المرافق المقدمة في بعض مجمعات الباصات مثل: عدم وفرة مرافق صحية وأماكن مهيئة للانتظار، وعدم وجود وحدة إدارية متخصصة بإدارة الجودة وقياس الأثر في وزارة النقل، بالإضافة إلى قلة توفر خدمة نقل عام في أوقات المساء وأيام العطل في معظم مناطق العاصمة، والكفاءة غير ثابتة في تقديم الخدمة ووسائل النقل العام تعد جزءاً من مشكلات عديدة.

### 5.2. ضعف في مشاركة القطاع الخاص وتحفيز الاستثمار في النقل الجماعي (وهو النقل العام الذي تكون مسؤولة عنه شركات متخصصة)

توصلت الورقة إلى أن ملكية حافلات النقل العام غالباً ما تعود إلى أفراد؛ ونظراً إلى العدد الكبير من الحافلات تصبح عملية إدارتها أو تحسين أدائها عملية صعبة. والسبب الرئيسي في ذلك يعود إلى أن القوانين الضريبية الحالية تشجع الملكية الفردية للحافلات عبر تقديم إعفاءات ضريبية وتسهيلات أكبر للمشغلين الأفراد وهذا يعمل على إبعاد كبار المستثمرين عن الدخول في قطاع النقل العام ويقلل من فرصة وجود جهة واحدة مختصة تكون مسؤولة عن كفاءة وسائل النقل.

### 5.3. انخفاض الإقبال على استخدام وسائل النقل العام.

وفقاً للدراسة الشاملة للنقل والمرور التي أطلقتها أمانة عمان الكبرى تبين أن نسبة الرحلات اليومية بواسطة وسائل النقل العام من المجموع الكلي للرحلات في عمان 9% حيث إن 13-14% فقط من سكان العاصمة عمان يستخدمون وسائل النقل العام في رحلاتهم اليومية.<sup>12</sup> هذه الإحصائيات مجتمعة توضح ضرورة وأهمية العمل على توفير وسائل نقل عام ملائمة لجميع المواطنين الأردنيين؛ فانخفاض الإقبال العام عليها واحد من الأدلة على عدم راحة وثقة المواطن بخدمة النقل العام واضطراره للجوء إلى القروض لشراء مركبات خاصة تلبي احتياجاتهم التنقلية والراحة من عناء استخدام وسائل النقل العام.

<sup>12</sup> خبر على موقع حبر الالكتروني بعنوان "سبعة ملايين رحلة يومياً: كيف نفكر في النقل الحضري في عمان؟"، الرابط:

<https://www.7iber.com/environment-urban/analyzing-demand-on-public-transportation-in-amman>، بتصرف، تاريخ النقل من الموقع: 2019/10/15.

#### 5.4. غياب الوعي العام بأهمية تحسين النقل العام وضعف ثقافة الشكوى

وقد نتج عن تدني اطلاع المواطنين على تجارب تحسين النقل العام في الدول المجاورة إلى غياب الوعي بأهمية تحسين النقل العام مما أدى إلى اعتيادهم على سوء الخدمة المقدمة لهم، وقد لوحظ وجود ضعف في الوعي بألية الشكوى في حال التعرض للإساءة أو التعرض لمشاكل في وسائل النقل العام وذلك بالرغم من وجود نظام الشكاوي الإلكتروني المقدم من هيئة تنظيم النقل البري الذي يهدف إلى فتح قنوات التواصل مع المواطنين والمستخدمين لوسائل النقل البري وتقوم الهيئة باستقبال الشكاوي وتحويلها إلى الجهة المعنية ليصار إلى حلها ورغم ذلك إلا أن عدد الشكاوي الواردة للهيئة عبر نظام الشكاوي بلغ فقط (13) شكوى عام 2013.<sup>13</sup> بالإضافة إلى وجود غياب في الوعي بمدونة السلوك الخاصة بالحافلات التي تم إطلاقها بكانون الثاني لعام 2019، وضعف الوعي المجتمعي بالإعفاءات الضريبية باتجاه النقل العام، وانتهاءً بغياب المواطن عن دوره الرقابي على وسائل النقل العام.

#### 5.5. الصورة النمطية للمرأة

يتم تصوير النساء باعتبارهن عنصر ثانوي في المشاركة الاقتصادية، ولا يؤخذ بعين الاعتبار أن النساء جزء مهم في الاستراتيجيات الوطنية. وغالباً أطر تمكين المرأة لا تزال اسمية، فتمكين النساء لا يتطلب فقط منظومة نقل بل عوامل متداخلة، منها عوامل مادية ومعنوية؛ لتحقيق تمكينها بشكل فعال، ووضعها بوظائف تتناسب مع خبراتها ومهاراتها. كما تنقسم الوظائف بين وظائف مخصصة للنساء تحديداً قطاع التعليم والصحة ووظائف مخصصة للرجال وهيمنتهم على المناصب الإدارية والقيادية ظناً بأن النساء ليس لديها الخبرة والكفاءة على القيام في هذه الأدوار القيادية.<sup>14</sup>

#### 5.6. تحديات تواجهها النساء أثناء استخدامهن لوسائل النقل العام

تعزف كثير من النساء عن المشاركة في سوق العمل الأردني بسبب عدة عوائق تحول دون مشاركتها الاقتصادية، حيث تعد المشاكل في النقل العام أحد العوائق التي تساهم في تركهن أو رفضهن لفرص العمل. ومن أبرز التحديات التي تواجه المرأة في قطاع النقل العام طول فترة الرحلة بسبب الانتظار في كل محطة حافلات، حيث إنها تضطر إلى استخدام أكثر من وسيلة نقل للوصول إلى وجهتها. عدا عن عدم وجود خصوصية لها، فتكدس الركاب وتفضيل الراكبين الذكور على الإناث لتحميل عدد أكبر، والتلوث السمعي من مشادات كلامية بين السائقين أو الركاب أو "الكنترولية"، وتعرضها للحرش، يعد تحدياً وعائقاً. ولهذا قد تضطر بعض النساء إلى استخدام وسائل نقل أخرى مثل أوبر وكريم بتكلفة أعلى.

وتعتبر الكلفة المرتفعة من أكبر التحديات التي تواجه قطاع النقل، فحسب مسح نفقات ودخل الأسرة لسنة 2018/2017 الصادر عن دائرة الإحصاءات العامة، فإن متوسط الإنفاق السنوي للأسر في عمان على النقل ما يقارب 16.4% من المجموع الكلي للنفقات،<sup>15</sup> حيث إن الإنفاق على النقل يقع في المرتبة الثانية بعد الإنفاق على السكن والمياه والكهرباء والغاز.

#### 5.7. ضعف البحوث والدراسات المتعلقة بتأثير منظومة النقل العام في المشاركة الاقتصادية للمرأة

حسب مؤشرات الأداء للربع الأول من شهر آذار 2019 الصادر عن هيئة تنظيم قطاع النقل البري، يوجد في الأردن ما يقارب من خمسة وثلاثين وخمسمائة ألف (35500) وسيلة نقل عام (حافلات الركوب المتوسطة والصغيرة والتاكسي)، منها ما يقارب خمسة عشر ألف (15.000) مركبة تعمل داخل حدود أمانة عمان الكبرى.<sup>16</sup> وبالرغم من وجود هذا العدد الكبير لوسائل النقل العام، إلا أن شح الدراسات والبحوث التي تراعي دور المرأة اقتصادياً واجتماعياً وتلمس احتياجاتها عند استخدامها وسائل النقل العام في العاصمة عمان وأن تعدد المؤسسات العامة المعنية بهذا القطاع التي خلقت الكثير من

<sup>13</sup> هيئة تنظيم النقل البري، التقرير السنوي 2013، بتصرف.

<sup>14</sup> دائرة الإحصاءات العامة: تقرير المرأة الأردنية في صورة احصائية بمناسبة اليوم العالمي للمرأة، الرابط: <https://bit.ly/2CgOWbq>

بتصرف، تم القل من الموقع بتاريخ 2019/ 11/ 05.

<sup>15</sup> دائرة الإحصاءات العامة: جدول متوسط الإنفاق السنوي للأسرة على مجموعات السلع والخدمات حسب المحافظة لسنة 2018/2017:

[http://www.dos.gov.jo/dos\\_home\\_a/main/linked-html/household/2017/G4/Table6G4\\_King.pdf](http://www.dos.gov.jo/dos_home_a/main/linked-html/household/2017/G4/Table6G4_King.pdf)

<sup>16</sup> التقرير السنوي 2017 لوزارة النقل صفحة 62، بتصرف، تاريخ النقل من التقرير هو 2019/05/25.

علامات الاستفهام حول مسألة أين تنتهي سلطة أو صلاحية مؤسسة معينة وأين تبدأ سلطة المؤسسة الأخرى بالإضافة إلى اختلاف الأرقام الإحصائية من جهة إلى أخرى، جميعها أوجدت صعوبة كبيرة في عملية البحث وحالت دون الحصول على معلومات دقيقة وتفصيلية عن واقع قطاع النقل العام في الأردن وكيفية تأثير قطاع النقل العام في المشاركة الاقتصادية للمرأة.

## 6. الخيارات والبدائل

قمنا بتطبيق أداة التحليل الجندرية (WHO Gender Assessment tool) لضمان الحصول على نتيجة تأخذ بعين الاعتبار موضوع الجندرية في اقتراح البدائل. حيث شملت البدائل المحاور الأربعة التالية: (الاستثمار في قطاع النقل العام والتنظيم والتشغيل والتوعية والتطوير والتدريب)، لتساهم في تحسين منظومة النقل العام بهدف زيادة مشاركة المرأة اقتصادياً، ومن البدائل:

### 6.1. إقرار سياسات عامة لرفع مستوى خدمات النقل العام المقدمة للمواطنين والعدالة في توزيعها

- الهدف: تحسين مستوى التشغيل والأداء المؤسسي والتنظيم لوسائل النقل العام وزيادة الإيرادات الحكومية المبنية على الميزانية المراجعة للمنظور الجندري.
- البرامج:
- التأكد من امتلاك مسؤولي موازنة قطاع النقل العام القدرة على تنفيذ الميزانية المراجعة للمنظور الجندري. كما يجب تقييم أثر تطبيق الميزانية المراجعة للمنظور الجندري على نفقات وزارة النقل وأمانة عمان الكبرى. بالإضافة إلى ضرورة عمل شراكة بين وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة وأمانة عمان الكبرى ووزارة النقل لمراجعة ميزانياتها من وجهة نظر مراعية للجندرية، ليتم لاحقاً تعميم مراعاة المنظور الجندري (Gender Mainstreaming) على جميع مراحل بناء السياسات والبرامج والمشاريع، وبناء قدرات الموظفين على مراعاة المنظور الجندري في التشريعات والقرارات والبرامج القادمة.
- وضع قطاع النقل العام أولوية عليا من أولويات الدولة كأى قطاع آخر مثل قطاع الطاقة والمياه. ويكون ذلك عن طريق التركيز على المشكلات المتعلقة بالمعايير والتنظيم والأداء. حيث يجب وضع بند في اللوائح التنظيمية تلزم جميع السائقين بالحصول على شهادة "الكفاءة المهنية للسائقين العموميين" كمتطلب لتجديد أو الحصول على ترخيص لمركباتهم. بالإضافة إلى أهمية أخذ التغذية الراجعة الدائمة من النقابة العامة لأصحاب السيارات العمومية ومكاتب التاكسي والسفرات الداخلية ومراكز السوافة عن أي قرار جديد يتم إقراره.
- وضع معايير جودة منبثقة من معايير عالمية لتطوير خدمة النقل العام وتطوير الضوابط في منح رخص التشغيل.
- وضع بند في لوائح الضبط تلزم مقدمي خدمة النقل العام بمعايير جودة الخدمات المقدمة للراكب، وربط مستوى الدعم الحكومي الموجه لمقدمي الخدمة بمستوى أداء الخدمة التي يقدموها.
- تشريع صندوق لدعم وسائل النقل في عمان على أن يُدار هذا الصندوق من قبل أمانة عمان الكبرى، بالإضافة إلى مراقبته من قبل لجنة النقل في مجلس النواب، وتقديم فعالية لجمع التبرعات لهذا الصندوق من منظمات عالمية مختصة في النقل العام وذلك انطلاقاً من كون حرية التنقل حقاً من حقوق الإنسان وجزءاً لا يتجزأ من الأمن الإنساني.
- تفعيل نظام المراقبة الموجود وتحسينه وإشراك المواطن في العملية الرقابية.
- تطوير نظام إدارة علاقات العملاء (CRM) في أمانة عمان الكبرى وأن تكون سيدات تدريبات مسؤوليات عن استقبال الشكاوى.

- توقيع اتفاقيات تبادل خبرات مع دول متطورة في قطاع النقل العام وكان لها تجربة قيمة في هذا المجال مثل تركيا.

## 6.2. سياسات عامة لإدارة الملكية الفردية

- الهدف: إدارة الملكية الفردية والتقليل من العشوائية في نظام النقل العام.
- البرامج:
  - تنظيم عمل المالكين الأفراد عن طريق تفعيل ومراقبة أحكام قانون نقل الركاب 2017 المادة 13 المتعلقة بإدماج المالكين الأفراد بشركات جماعية واحدة لتقديم خدمة نقل الركاب، ووضع إجراءات رقابية وخطة محكمة بوقت محدد لتنفيذ أحكام قانون نقل الركاب على الملكية الفردية.
  - توقيع اتفاقيات تبادل خدمات مع الشركات التي تكونت نتيجة اندماج المالكين الأفراد تحت مظلة واحدة، ثم عمل لوائح تنظيمية واضحة لتنظيم عمل شركات المالكين الأفراد، ونشر معايير جودة واضحة.
  - وضع معايير جودة واضحة وإلزام مشغلي النقل العام بها وعمل مراقبة صارمة عليهم ومعاقبة المخالفين عن طريق عدم تجديد أو منح رخصة التشغيل إلا عند الالتزام بكامل معايير الجودة.
  - إعطاء الحوافز المالية المناسبة للمالكين وذلك لتشجيعهم على الاستمرار في الاندماج في الشركات وربط الحوافز بمستوى أداء المالكين.

## 6.3. سياسات عامة لدمج التكنولوجيا في قطاع النقل العام

- الهدف: استخدام الذكاء الرقمي في إدارة وسائل النقل العام ومراقبتها.
- البرامج:
  - تفعيل آلية استيفاء أجور النقل العام في سيارات الركوب المتوسطة والحافلات وتعديلاتها لسنة 2003.
  - إلزام جميع مركبات النقل العام بتركيب "التاكوغراف" مع عدم تجديد أو إعطاء ترخيص لأي حافلة دون وجود الجهاز في المركبات العمومية، وأن يتم مراقبة هذه الأجهزة دورياً أو ربطها رقمياً عن طريق تطبيق حكومي ذكي.
  - تعميم وضع "باركود" بكل باص وتصميم تطبيق ذكي لوسائل النقل العام يتبع لقطاع خاص ومن دعم حكومي يحتوي على ماسح "باركود" ليقوم بإظهار المعلومات عن وسيلة النقل ومسارها واسم السائق والأجرة ووضع الملاحظات والشكاوى.
  - إنشاء قاعدة معلومات لقطاع النقل تضمن الشفافية وتحتوي على جميع الإحصاءات المتعلقة بالنقل العام لتضمن الاحتفاظ بالبيانات والمعلومات ونقل المعرفة؛ وذلك لتسهيل أعمال التخطيط المستقبلي لأي عملية تحسين إضافية للقطاع، مما يؤدي إلى زيادة فرصة الحصول على تمويل خارجي في قطاع النقل العام.

## 6.4. سياسات عامة لخلق بيئة استثمارية قادرة على جذب رؤوس الأموال وتشجيع الاستثمارات المحلية

- الهدف: تعزيز دور شركات النقل الجماعي؛ وهو النقل العام الذي تكون مسؤولة عنه شركات متخصصة.
- البرامج:
  - تقديم الحوافز التي تعمل على تشجيع الاستثمار في قطاع النقل العام وخصوصاً النقل الجماعي عن طريق تقديم إعفاءات جمركية وإعادة النظر بقوانين التشجيع الموجودة حالياً مثل قرار الاستبدال التحديثي لوسائل النقل العام.
  - يجب وضع آلية مفهومة وواضحة لكل المواطنين لدعم وسائل النقل العام.

- المراقبة والتقييم لجميع مراحل النقل القانونية والاقتصادية والمالية والتنظيمية تتلقى المستوى نفسه من التقييم والجودة.
- عمل شراكة مع وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة لتنفيذ سياسة مالية تتلاءم مع متطلبات التنمية الاقتصادية الجديدة المستدامة وتحسين خدمات النقل العام وخصوصاً فيما يتعلق بفرص الإعفاءات القادمة لتحسين قطاع النقل العام.
- وضع لوائح تنظيمية تلزم أصحاب العمل بدفع جزء من تكاليف مواصلات الموظف/ بدل مواصلات وذلك حسب نظام معين.
- دراسة حالة فشل شركة المتكاملة للنقل المتعدد، والتعلم من قصة فشل هذه الشركة في إدارة النقل العام في الأردن.

## 6.5. سياسات عامة للانتقال إلى اللامركزية في اتخاذ القرار في قطاع النقل العام

- الهدف: مركزية الإدارة والإشراف، واللامركزية في اتخاذ القرار.
- البرامج:
- تقسيم الوظائف المختلفة بين مجلس المحافظة والبلديات المحلية.
- أن تكون وزارة النقل هي الجهة الوحيدة المسؤولة عن التنسيق بين مؤسسات النقل وضمان تنفيذها.
- إعادة النظر في الإطار المؤسسي والتشريعي لقطاع النقل؛ لضمان عدم تداخل المهام بين السلطات والقطاع الخاص والجهات التنظيمية، وبالتالي تكوين صورة واضحة عن دور كل جهة إلى أن يصبح دور الوزارة دوراً إشرافياً، وأن تتخلى عن دورها التنفيذي لباقي المؤسسات التنظيمية والقطاع الخاص.
- إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للمؤسسات التنظيمية لقطاع النقل مثل أمانة عمان الكبرى وهيئة تنظيم قطاع النقل البري للوصول إلى مؤسسات قادرة على قيادة ملف النقل العام بشكل أكثر كفاءة وفاعلية.

## 6.6. تحليل البدائل

تهدف الورقة إلى تحسين منظومة النقل العام بهدف تحسين زيادة المشاركة الاقتصادية للنساء، ولهذا لا بد من الأخذ بالميزان المعيارى للورقة. حيث إن أهمية الفترة الزمنية لتحقيق رؤيتنا تشكل نسبة 25%، وأهمية قابلية السياسة للتطبيق تشكل نسبة 35%، وأما أهمية التكلفة المالية تشكل 40%، وعليه، كان التحليل كالتالي:

| البديل                                                                          | الفترة الزمنية              | القابلية للتطبيق          | التكلفة المالية           |              |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------|
| سياسات عامة لرفع مستوى خدمات النقل العام المقدمة للمواطنين والعدالة في توزيعها. | $25\% \times 40\% = 10\%$   | $35\% \times 60\% = 21\%$ | $40\% \times 80\% = 32\%$ | <b>63%</b>   |
| سياسات عامة لإدارة الملكية الفردية.                                             | $25\% \times 50\% = 12.5\%$ | $35\% \times 60\% = 21\%$ | $40\% \times 70\% = 28\%$ | <b>61.5%</b> |

|               |                           |                             |                             |                                                                                              |
|---------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>%53.25</b> | $\%20 = \%50 \times \%40$ | $\%24.5 = \%70 \times \%35$ | $\%8.75 = \%35 \times \%25$ | سياسات عامة لدمج التكنولوجيا في قطاع النقل العام.                                            |
| <b>%56.5</b>  | $\%24 = \%60 \times \%40$ | $\%17.5 = \%50 \times \%35$ | $\%15 = \%60 \times \%25$   | سياسات عامة لخلق بيئة استثمارية جاذبة قادرة على جذب رؤوس الأموال وتشجيع الاستثمارات المحلية. |
| <b>%40</b>    | $\%16 = \%40 \times \%40$ | $\%14 = \%40 \times \%35$   | $\%10 = \%40 \times \%25$   | سياسات عامة للتحويل إلى اللامركزية في اتخاذ القرار في قطاع النقل العام.                      |

وبالتالي البدائل المثلى لورقتنا السياسية هي تبني:

- سياسات عامة لرفع مستوى خدمات النقل العام المقدمة للمواطنين والعدالة في توزيعها.
- سياسات عامة لإدارة الملكية الفردية.

فإذا وضعت الجهات المختصة كل جهودها في رفع مستوى خدمات النقل العام المقدمة للمواطنين وضمان العدالة في توزيعها وقامت بوضع سياسة واضحة لإدارة الملكية الفردية فإن ذلك سينعكس بشكل كبير على أداء منظومة النقل العام، مما سيساهم في تشجيع دخول المرأة لسوق العمل مجدداً وزيادة مشاركتها الاقتصادية، وسينعكس كنتيجة على الناتج المحلي الإجمالي للأردن.

## 7. الملحق

تقوم هذه الورقة بالإضافة إلى المراجع المذكورة سابقاً على مجموعة مقابلات مع جهات رسمية ومختصين في النقل العام والمرأة، وهم؛ (حسب الترتيب الأبجدي مع حفظ الألقاب):

- لينا شبيب، وزير نقل سابق ومستشار في أمانة عمان الكبرى في مشروع الباص السريع.
  - نعيم حسان، الأمين العام لوزارة النقل.
  - آية الهزايمة، موظفة قسم الدراسات وأبحاث النقل في وزارة النقل.
  - سلمى النمى، أمين عام اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة.
  - رنا علي، منسق مشاريع في مؤسسة صداقة.
  - شريهان أبو حصوة، رئيس قسم الدراسات وأبحاث النقل في وزارة النقل.
  - محمد الأخرس، موظف قسم الدراسات وأبحاث النقل في وزارة النقل.
  - سهر عالول، عضو مؤسس في مؤسسة صداقة.
  - مي منصور، منسقة مشاريع في مؤسسة صداقة.
  - علي عساف، خبير اقتصادي في مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية.
  - وسام التهنموني، مديرة مديرية الدراسات هيئة تنظيم النقل البري.
- كما يجب التأكيد على أن المعلومات الواردة في ورقة السياسات هذه لا تعبر بالضرورة عن آرائهم، وهم غير مسؤولين عن محتوياتها، وإنما تمثل مواقف واستنتاجات فريق الورقة في تحليل ما قدموه لنا من خبرات ومعلومات تخص واقع النقل العام في الأردن وتحليل مخرجات ونتائج الجلسة المركزة مع نساء تأثرن بالنقل العام في حياتهن اليومية بالإضافة إلى البحث المكتبي الذي أعدّه الفريق.



هاتف: +٩٦٢٦٥٣٤٤٧٠١ | info@wana.jo | الجمعية العلمية الملكية، ٧٠ أحمد الطراونة ، عمان، الأردن

[www.wanainstitute.org](http://www.wanainstitute.org)