



النظام السياسي وآليات صنع السياسة العامة في الأردن

The political system and public policy-making mechanisms in Jordan

Dr. Yazen Khalook Mohammed Sajed

م. د. يزن خلوقة محمد ساجد (*)

جامعة الموصل/ كلية العلوم السياسية

Article info.

Article history:

- Received 22 January, 2021
- Accepted 13 February, 2021
- Available online 31 March, 2021

Keywords:

- the political system
- public policy
- Jordan
- informal actors
- political parties
- societal elites

Abstract: This study discusses the mechanisms and determinants of public policy-making in Jordan and the role of formal and informal forces in this process, where the whole political power is concentrated in the person of the king, and in a very limited active institutions and individuals in the public policy-making process. Within this framework, the king sets the rules for the policy-making process and decides who can formally participate in policy formulation within the framework that is determined for them, whereas formal institutions are characterized by a lack of independence from the king and also characterized by weak forms of joint work with informal forces which led to the failure of many policies and programs in achieving the public interest. Despite some manifestations of political liberalization in Jordan and the freedom of some opposition forces to express their discontent, but important and specific decisions are still being made in the royal court.

(*) **Corresponding Author:** Yazen Khalook Mohammed Sajed

E-Mail: dr_yazenkhalook@uomosul.edu.iq , **Tel:** **Affiliation:** Mosul University, college of Political Science

<p>الخلاصة: يناقش هذا البحث آليات ومحددات صنع السياسات العامة في الأردن ودور القوى الرسمية وغير الرسمية فيها، فالسلطة السياسية تتركز في شخص الملك، والمؤسسات او الأشخاص الفاعلين في عملية صنع السياسة العامة محدودون للغاية، فالملك هو الذي يحدد قواعد صنع السياسات ويقرر من يستطيع المشاركة رسمياً في صياغتها وضمن الاطار الذي يحدده لهم، اما المؤسسات الرسمية فتتسم بعدم استقلاليتها عن الملك وضعف صيغ العمل السياسي بينها وبين القوى غير الرسمية، وهذا أدى الى اخفاق الكثير من السياسات والبرامج في تحقيق المصلحة العامة لتصب في مصلحة النخب الحاكمة، وعلى الرغم من بعض مظاهر التحرر السياسي والسماح لبعض القوى المعارضة للتعبير عن امتعاضها، الا ان القرارات المهمة والنوعية مازالت تتخذ في الديوان الملكي.</p>	<p>معلومات البحث:</p> <p>تواريخ البحث:</p> <p>الاستلام: 2021\1\21</p> <p>القبول: 2021\2\17</p> <p>النشر: 2021\3\31</p> <p>الكلمات المفتاحية:</p> <ul style="list-style-type: none"> - النظام السياسي - السياسة العامة - الأردن - الفواعل غير الرسمية - الأحزاب السياسية - النخب المجتمعية
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

المقدمة

إن دراسة العلاقة بين النظام السياسي وعملية صنع السياسة العامة تتحدد عن طريق معرفة نوعية هذا النظام وادوار المؤسسات والقوى الرسمية وغير الرسمية المكونة لهذا النظام، إذ تتوقف درجة نجاح السياسات العامة في تحقيق أهداف ومتطلبات المصلحة العامة على أداء النظام السياسي والقوى والمؤسسات المكونة له، ومن ثم فإن نجاح أو فشل تحقيق تلك المتطلبات هو الذي يوضح الفرق بين الأنظمة السياسية في كيفية صنع السياسة العامة.

ويعد النظام السياسي الأردني من النظم السياسية ذات الديمقراطية الناشئة الذي يأخذ ببعض مظاهر التحرر السياسي وتمتعه بشرعية سياسية جزئية وقيامه باتخاذ إصلاحات جزئية في الجانب الاقتصادي وكذلك على صعيد منظمات المجتمع، فضلاً عن قيامه بعملية تضمين جزئي للقوى غير الرسمية، وبما ان الديمقراطية تعد ناشئة وحديثة نسبياً في الأردن فانه من السهل تحديد القوى والمؤسسات الفاعلة في النظام السياسي نظراً لقلّة عددها وضعف تأثيرها إذا قورنت بالدول ذات الديمقراطيات الراسخة، إذ هناك عدد كبير من القوى والمؤسسات الفاعلة والمؤثرة في عمليات صنع السياسة العامة.

اهداف البحث: تكمن أهمية البحث من كونه يمثل دراسة تحليلية للنظام السياسي الأردني وعملية صنع السياسة العامة فيه، ومحددات هذه العملية الاجتماعية والاجتماعية والاقتصادية، ودور القوى والمؤسسات الرسمية فيها ودرجة توازنها، وبما ان هذه العملية لا تقف عند الحدود الرسمية

والدستورية للنظام السياسي، فإن البحث تناول بالتحليل دور المجتمع لما يحتويه من قوى وفئات مختلفة كالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني فضلاً عن النخب المجتمعية وبيان مستوى وحجم تأثيرها في السياسات العامة.

الإشكالية: تتمحور إشكالية البحث حول طبيعة صنع السياسة العامة في الأردن ودور القوى والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية فيها، فعدم استقلالية عمل المؤسسات الرسمية وفقدان التوازن بينهما، وغياب أو ضعف صيغ العمل السياسي بينهما وبين القوى غير الرسمية أدى إلى تعثر الكثير من السياسات في تحقيق الأهداف والمطالب العامة، وما يتحقق من سياسات لا تمثل سوى مطالب فئة معينة تعكس رؤى الصفوة الحاكمة، وبهذا تكون السياسات العامة فئوية ونخبوية.

الفرضية: ينطلق البحث من فرضية مفادها إن المؤسسات وبشكل أدق الأشخاص الفاعلين في ما يتعلق بآلية صنع السياسة العامة في النظام السياسي الأردني محدودون للغاية، إذ تتركز في شخص الملك السلطة السياسية، فهو الذي يحدد قواعد صنع السياسات ويقرر من الذي يستطيع المشاركة في صياغتها ويضع الحدود التي يستطيع المشاركون في إطارها القيام بذلك، وعلى الرغم من بعض عمليات الإصلاح السياسي الذي سمح لبعض القوى غير الرسمية بالتعبير عن بعض مشاعر الامتعاض، إلا إن القرارات النوعية تتخذ في الديوان الملكي، فالملك يمارس دوراً مركزياً ومسيطرأ على كل مظاهر ممارسة السلطات الدستورية وهذا جعل النظام السياسي ابعداً ما يكون عن صنع سياسة عامة تشترك فيها المؤسسات الرسمية بشكل متوازن وفعال.

منهجية البحث: اقتضت فرضية البحث استخدام منهج التحليل النظري بوصفه منهجاً يعتمد على الرؤية التحليلية الشاملة لدراسة النظم السياسية ككل، والاعتماد على مفاهيم بنائية وظيفية لفهم المجتمعات بما تحويه من قوى ومؤسسات، ودراسة وتحليل هذه النظم وربطها وتفسيرها في ضوء المؤثرات المادية والاجتماعية والاقتصادية وانعكاس ذلك في السياسات العامة.

هيكلية البحث: اقتضى البحث تقسيمه على أربعة محاور، فضلاً عن المقدمة والخاتمة، التي ذكر فيها أهم الاستنتاجات:

المطلب الأول: طبيعة النظام السياسي الأردني

المطلب الثاني: مُحدّدات صنع السياسة العامة في الأردن

المطلب الثالث: عملية صنع السياسة العامة

المطلب الرابع: الفواعل غير الرسمية وصنع السياسة العامة

المطلب الاول: طبيعة النظام السياسي الأردني

ولاً: الاطار المفاهيمي: قبل البدء بهذا المطلب لابد من الإشارة إلى ملاحظة تفرض نفسها حول دلالة المعاني (اللغوية) وهي أن هناك عدم اتفاق بين المفكرين والباحثين في استعمال الرموز اللغوية استعمالاً جماعياً وبطريقة توافقية، وهذا يؤدي إلى ارتباكٍ فتتداخل الاصطلاحات ويصبح الغموض هو السائد، لذا يجب ان نلجأ إلى ما يسمى بـ(وظيفة اللغة) والتي نلقاها في "كل مرة يرى المرسل أو المرسل إليه انه من الضروري أن يتحققا إذا كانا يستعملان في الواقع المصطلحات نفسها"⁽¹⁾، لذا لابد من توضيح المصطلحات قبل الخوض في وصف النظام السياسي الأردني.

1. مفهوم النظام السياسي: النظام لغة هو الترتيب والاتساق، يقال نظم الأمر: قوامه وعماده⁽²⁾، وبهذا يُعرف النظام لغة بأنه ترتيب الأمور على نحو معين لتحقيق هدف محدد، أما اصطلاحاً فيعرف بأنه "مجموعة من العناصر تتفاعل مع بعضها البعض على أي صورة من الصور"⁽³⁾، وفيما يتعلق بالمجال السياسي فان النظام السياسي هو النمط المستمر من العلاقات الإنسانية الذي تؤخذ من خلاله القرارات السلطوية وتنفذ في المجتمع، ويتميز النظام السياسي عن بقية الأنظمة الاجتماعية الأخرى بمواصفات أربع وهي شمولية هذا النظام كونه يمس كل أعضاء المجتمع، والادعاء بالسيطرة المطلقة على استعمال الإكراه وحق النظام باتخاذ قرارات ملزمة مرتبطة بالشرعية واخيراً قرارات النظام سلطوية بمعنى أنها تحمل قوة الشرعية واحتمال كبير للخضوع لها⁽⁴⁾، وعن علاقته بالسياسات العامة ينظر للنظام السياسي بأنه الفعاليات والأنشطة التي تقوم بها المؤسسات والتي تمثل مكوناته وتعد حصيلة تلك النشاطات هي آليات عمل النظام السياسي التي تتحدد وتتمظهر بواسطتها آليات صنع السياسة، وبهذا فكلما كان هناك توازن وتفاعلاً بين مؤسسات النظام السياسي كانت السياسة العامة أكثر مقدرة على النجاح وأوسع مقبولة واستجابة من المجتمع بشكل عام.

2: السياسة العامة: تعرف بأنها: الأداء العام والفعل السياسي في البيئة وكل ما يتعلق باستعمال سلطة الدولة لتلبية حاجات ومطالب المجتمع في جميع مجالات التعليم والصحة والضمان

(1) غي روشيه، مقدمة في علم الاجتماع العام، ج2: التنظيم الاجتماعي، ترجمة: مصطفى دندشلي (بيروت: مكتبة الفقيه، 2002)، ص26.

(2) إسماعيل بن حماد الجوهري، معجم الصحاح (بيروت: دار المعرفة، 2005)، ص1050.

(3) روبرت أ. دال، التحليل السياسي الحديث، ترجمة: علاء أبو زيد، (القاهرة: مركز الاهرام للترجمة والنشر، 1993)، ص94.

(4) فيصل السالم وتوفيق فرح، قاموس التحليل الاجتماعي، (بيروت: دار المثلث، 1980)، ص124.

الاجتماعي والدفاعي⁽¹⁾، وتعرف أيضاً بأنها: محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، وان السياسات العامة ما هي إلا نتاج أو تعبير عن إرادة هؤلاء الفاعلين الذين غالباً ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة، وبذلك يكون هذا المفهوم قد أشار الى وجود أكثر من جماعة فاعلة في صنع السياسات العامة وهذه الجماعة تتغير من قضية الى أخرى في مجال السياسات العامة، مثلما تتغير من وقت لآخر⁽²⁾، أما عملية صنع السياسة العامة فهي سلسلة من الأنشطة المعتمدة على بعضها البعض والمرتببة زمنياً والمتمثلة بوضع جدول الأعمال وصياغة السياسات وتبنيها وتنفيذها وتقييمها⁽³⁾.

وانطلاقاً من هذه المفاهيم للنظام السياسي والسياسة العامة سنتناول النظام السياسي الأردني وآلية صنع السياسة العامة كونه "مجموعة من المؤسسات والإجراءات التي من سلطتها توزيع القيم داخل المجتمع، وبالتالي فإن مخرجات النظام السياسي هي قرارات بتوزيع القيم وهذا التوزيع يتم عن طريق سياسات عامة"⁽⁴⁾

ثانياً: هيكلية النظام السياسي الأردني: النظام السياسي في الأردن يُعدّ من النظم الملكية الحديثة نسبياً، فهي "دولة عربية مستقلة ذات سيادة"⁽⁵⁾ ونظام الحكم فيها وفقاً لدستور 1952-المعدل والمعمول به لحد الان- نظام نيابي قائم على أساس مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات، إذ تناط السلطة التنفيذية فضلاً عن منصب القائد الأعلى للقوات المسلّحة إلى الملك ويتولاها بوساطة وزرائه المسؤولين أمام مجلس النواب المنتخب والذي يشكل الى جانب مجلس الأعيان -المُعَيّن من قِبَل الملك- السُلطة التشريعية، ويُمثّل المجلس القضائي قِمة هرم السُلطة القضائية في المملكة، ويمكن إيجاز مرتكزات النظام السياسي الأردني فيما يأتي:

1. السلطة التنفيذية: وتقوم على ركنين أساسيين هما الملك بوصفه رأس الدولة ورئيس الحكومة وفريقه الوزاري، والملك يمارس صلاحياته وفق الدستور بوساطة الوزراء لكنه يبقى "مصون من كل تبعة ومسؤولية" طبقاً للمادة (30) من الدستور، اما الوزراء فهم مسؤولون مسؤولية فردية

(1) جابرييل ايه. الموند وجي. بنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، ترجمة: هشام عبد الله، ط5، (بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1998)، ص187.

(2) سلوى شعراوي جمعة، "تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين"، في: سلوى شعراوي، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي (جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004)، ص31.

(3) وليام ن. دن، تحليل السياسات العامة، ترجمة: رشا بنت عمر السدحان (الرياض: معهد الإدارة العامة، 2016)، ص109.

(4) وصال نجيب العزاوي، السياسة العامة دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، (بغداد، مركز الدراسات الدولية، 2001)، ص14.

(5) الدستور الأردني لعام 1952 المعدل، المادة (1).

وجماعية أمام مجلس النواب، ووفقاً للمادة (49) من الدستور فإن "أوامر الملك الشفوية او الخطية لا تُخلي الوزراء من مسؤوليتهم".

و"عرش المملكة الأردنية وراثي في أسرة الملك عبد الله بن الحسين وتكون وراثته العرش في الذكور من أولاد الظهور"⁽¹⁾، ويمكن تلخيص اهم الحقوق والصلاحيات التي يتمتع بها الملك حسب دستور عام 1952 فيما يأتي⁽²⁾:

• "يصدق الملك على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها شرط ان لا تتضمن ما يخالف احكامها".

• "الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة بكل فئاتها البرية والبحرية والجوية".

• "الملك هو الذي يعلن الحروب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات، غير ان المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات او مساس بحقوق الأردنيين العامة او الخاصة لا تكون نافذة الا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال ان تكون الشروط السرية في معاهدة او اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية".

• "يصدر الملك الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق احكام القانون"، و"يدعو مجلس الامة الى الاجتماع ويفتحة ويؤجله ويفضّه وفق احكام الدستور"، و"للك الملك ان يحل مجلس النواب فضلاً عن امكانيته ان يحل مجلس الاعيان او يعفي أحد أعضائه من العضوية".

• من حق الملك ان "يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء".

• "الملك هو الذي يُعين مجلس الاعيان ويعين من بينهم رئيس المجلس ويقبل استقالتهم".

• "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير او الوزراء المختصين ويبدى الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة".

اما مجلس الوزراء فهو ثاني ركن بعد الملك في السُلطة التنفيذية، وطبقاً للمادة (41) من الدستور فإن "مجلس الوزراء يتألف من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة، وفيما يتعلق بصلاحيات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء فتتبعين بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك"⁽¹⁾، وطبقاً للمادة (48) فإن "رئيس الوزراء والوزراء يوقعون قرارات مجلس

(1) الدستور الأردني، المادة (28)، مرجع سابق

(2) لمزيد من التفاصيل ينظر: المرجع السابق، المواد (31،32،33،34،34،35،36).

(1) الدستور الاردني، الفقرة (2) من المادة (45).

الوزراء وترفع هذه القرارات إلى الملك للتصديق عليها في الأحوال التي ينص عليها الدستور أو أي قانون أو نظام وينفذ رئيس الوزراء والوزراء هذه القرارات كل في حدود اختصاصه". وإن كانت السلطة التنفيذية بيد الملك حسب الدستور، لكنه يمارسها من خلال وزرائه فتنتقل بذلك اختصاصات الملك للوزارة، ولا يوقع رأس الدولة أي مرسوم ما لم يكن قد وقع عليه من قبل الوزير المختص ورئيس الوزراء، ويُسمى توقيع الملك أو إقراره لما يتخذه مجلس الوزراء من قرارات بالإرادة السامية، وبهذا فإن الملك لا يتصرف بشكل منفرد وليس عليه تبعات، لأن الوزراء هم من يتحملون المسؤولية أمام مجلس النواب، ويمكن تلخيص أهم صلاحيات مجلس الوزراء حسب الدستور فيما يأتي:

- إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، وممارسة الاختصاصات كافة لذلك.
- الاشراف والرقابة وتنفيذ السياسة العامة.
- توقيع المعاهدات والاتفاقيات وتنفيذ كل التزامات الدولة بخصوص ذلك.
- اعداد الموازنة العامة للدولة والدفاع عنها امام مجلس الامة.
- صياغة مشاريع القوانين والسياسات وعرضها على مجلس النواب.
- طبقاً للمادة (94) من الدستور "فعندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يضع قوانين مؤقتة وذلك لمواجهة الكوارث العامة أو حالة الحرب والطوارئ او الحاجة الى نفقات ضرورية ومستعجلة"، ويشترط في هذه القوانين المؤقتة "ان لا تخالف الدستور، وان تعرض على مجلس الأمة، وفي حالة طلب الأخير تعديلها تقوم الحكومة بذلك التعديل وإذا رفضها يعلن مجلس الوزراء بموافقة الملك بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على ان لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".
- بقي ان نشير الى ان "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما ان كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته"⁽²⁾، و"تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب فإذا قرر المجلس عدم الثقة بالحكومة (الوزارة) بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها الاستقالة، أما إذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء استوجب عليه اعتزال منصبه"⁽¹⁾.

(2) المرجع السابق، المادة (51).

(1) الدستور الاردني، المادة (54).

وفضلاً عن مجلس الوزراء هناك الديوان الملكي والمخابرات العامة، ويمكن عددهم ثلاثة فروع متنافسة للسلطة التنفيذية ويرأس الملك كلاً منها، وبالتوازي مع الأطر الدستورية فإن الملك يمارس أيضاً سلطات حكومية من خلال دور كل من الديوان الملكي والأجهزة الأمنية وبخاصة دائرة المخابرات العامة⁽²⁾، ويعد الديوان الملكي من الأجهزة والهيكل القريبة إلى الملك وذلك لطبيعة المهام والأعمال اليومية للملك وضرورة تواجده لممارسة مهامه، ويتكون الديوان الملكي من رئيس الديوان وعدد من المستشارين، وغالباً ما يتراًس الديوان شخص يثق به الملك وفي كثير من الأحيان يكون رئيس وزراء سابق⁽³⁾، ويشكل الديوان حلقة الوصل بين الحكومة والملك، ويؤدي دوراً مهماً في تحديد السياسات العامة فضلاً عن إلى إطلاق المبادرات السياسية، وفي هذه الأثناء تمتلك دائرة المخابرات العامة ذات الحضور الكلي تأثيراً سياسياً كبيراً في إقرار الأولويات السياسية والتشريعية وخاصة في وقف المبادرات التي قد تعد مهددة لوحدة واستقرار البلاد، ويرفع كل من الديوان الملكي والمخابرات العامة تقاريرهما مباشرة إلى الملك، لكن تبقى مسؤوليتهما وتركيبتهما الدقيقة ليستا واضحتين تماماً، ويبقى عملهما من ثم غير شفاف لدرجة كبيرة في ظل غياب أي وجود لإشراف برلماني⁽⁴⁾.

2. السلطة التشريعية (مجلس الأمة): أكد الدستور الأردني بموجب المادة (24) على أن "الأمة مصدر السلطات"، وقد اناط السلطة التشريعية طبقاً للمادة (25) "بمجلس الأمة والملك"، وفيما يتعلق بطريقة تنظيم عمل السلطة التشريعية (مجلس الأمة) فقد اعتمد الدستور وبموجب المادة نفسها على نظام المجلسين حيث "يتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب":

مجلس الاعيان: بموجب المادة (63) من الدستور "يتألف مجلس الاعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب"، وطبقاً للمادة (36) فإن "الملك هو الذي يعين أعضاء مجلس الاعيان ويُعيّن من بينهم رئيس مجلس الاعيان"، و"يشترط في عضو مجلس الاعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (75) من هذا الدستور ان يكون قد اتم الأربعين سنة شمسية من عمره، وان يكون من إحدى الفئات مثل رؤساء الوزراء والوزراء الحاليين والسابقون ومن اشغل

(2) ريتشارد تشامبرز (وأخرون)، تقييم الإطار الانتخابي المملكة الأردنية الهاشمية (عمّان: مركز الأردن الجديد للدراسات، 2007)، ص18.

(3) وليد عبد الحي، "الحالة الأردنية"، في: نيفين مسعد، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010)، ص50.

(4) ريتشارد تشامبرز (وأخرون)، تقييم الإطار الانتخابي المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص-ص 17-18.

سابقاً منصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية، والضباط المتقاعدون من رتبة امير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة مرتين او اكثر ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزة على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن⁽¹⁾، أما مدة العضوية في مجلس الأعيان فقد حددتها المادة (65) "بأربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل اربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم، اما مدة رئيس مجلس الاعيان فستتان ويجوز إعادة تعيينه"، وفيما يتعلق بموعد الاجتماع فطبقاً للمادة (66) "يجتمع مجلس الاعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين"، وفي حالة حل مجلس النواب فان جلسات مجلس الاعيان تتوقف"، أما صلاحيات مجلس الاعيان فان له صلاحيات تشريعية مشتركة مع مجلس النواب "فلا يُصدر قانون الا اذا اقره المجلسان وصدّق عليه الملك"⁽²⁾، وحل مجلس الأعيان هو حق دستوري للملك طبقاً للمادة (34) من الدستور فله -أي الملك- "ان يحل المجلس او بعض أعضائه من العضوية"، وبهذا فان الملك يستطيع ان يحل متى شاء دون التقيد بوضع معين او وجود عائق.

● **مجلس النواب:** يتألف هذا المجلس من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً مباشراً، وفقاً لقانون انتخابات يضمن سلامة الانتخاب، وحق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية، ومعاقبة العابثين بإرادة الناخبين⁽³⁾، وعدد أعضائه بما فيهم الرئيس (120) وشروط العضوية لهذا المجلس تحددها المادة (70) حيث "يشترط في عضو مجلس النواب زيادة على الشروط المعينة في المادة (75) من هذا الدستور ان يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره".

أما مدته فطبقاً للمادة (68) من الدستور فان "مدة مجلس النواب اربع سنوات..، وللملك ان يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين، ويجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس وإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر لأي سبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد"، وبموجب المادة (73) من الدستور "إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث

(1) الدستور الأردني، مرجع سابق، المادة (64).

(2) المرجع السابق، المادة (91).

(3) المرجع السابق، المادة (67). ولمزيد من التفاصيل حول عدد وآلية انتخاب مجلس النواب ينظر: الموقع الرسمي لمجلس الأمة الأردني على الرابط:

<http://www.parliament.jo>

يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعد هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (78) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل، وإذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويستمر في أعماله الى ان ينتخب المجلس الجديد"، و"إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه، وعلى الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها أن تستقبل خلال أسبوع من تاريخ الحل ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها"⁽¹⁾.

و"يعقد مجلس الأمة دورة عادية واحدة في غضون كل سنة من مدته بناءً على دعوة من الملك الذي يجوز له إن يرجئ بإرادة ملكية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على ان لا تتجاوز مدة الإجراء شهرين وإذا لم يُدع المجلس إلى الاجتماع يجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دُعي بموجبها"⁽²⁾، و"تبدأ الدورة العادية لمجلس الأمة في التاريخ الذي يدعى فيه إلى الاجتماع وتمتد هذه الدورة العادية ستة أشهر الا اذا حل الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك ان يمدد الدورة العادية مدة أخرى لا تزيد عن ثلاثة أشهر لإنجاز ما قد يكون هناك من أعمال وعند انتهاء ستة أشهر او أي تمديد لها يفض الملك الدورة المذكورة"⁽³⁾، و"للملك ان يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط، وإذا كان قد ارجئ اجتماع المجلس بموجب الفقرة (1) من المادة (78) فلمرتين فقط على انه لا يجوز ان تزيد مُدد التأجيلات في غضون أي دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مُدد الإرجاء ولا تدخل مُدد هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة، كما يجوز لكل من مجلسي الاعيان والنواب ان يؤجل جلساته من حين لآخر وفق نظامه الداخلي"⁽⁴⁾، كما يمكن للملك ايضاً بموجب المادة (82) ان "يدعو عند الضرورة مجلس الأمة للاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محدودة لكل دورة وذلك من اجل إقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتقض الدورة الاستثنائية بإرادة ملكية، ويدعو الملك مجلس الأمة للاجتماع في دورات استثنائية ايضاً متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها، ولا يجوز أن يبحث مجلس الأمة في أي دورة استثنائية الا في الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة

(1) الدستور الأردني، مرجع سابق، الفقرتين (1 و2) من المادة (74).

(2) المرجع السابق، المادتين (77) و(78).

(3) المرجع السابق، الفقرة (3) من المادة (78).

(4) المرجع السابق، المادة (81).

بمقتضاها"، اما النصاب القانوني للجلسات التشريعية "فلا تعتبر جلسة أي من المجلسين قانونية الا اذا حضرته الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس وتستمر الجلسة قانونية ما دامت هذه الأغلبية حاضرة فيها، وتصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس إلا اذا نص هذا الدستور على خلاف ذلك واذا تساوت الأصوات فيجب على الرئيس ان يعطي صوت الترجيح"⁽¹⁾.

وفضلاً عما سبق فان مجلس النواب ومجلس الاعيان وبموجب المادة (89) "يجتمعان معاً بناءً على طلب رئيس الوزراء، وعندما يجتمع المجلسان معاً يتولى الرئاسة رئيس مجلس الاعيان، ولا تعد جلسات المجلسين مجتمعين قانونية الا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين وتصدر القرارات بأغلبية الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه ان يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات".

- السلطة القضائية: وتُعد طبقاً للمادة (27) "سلطة مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر دستور جميع الاحكام وفق القانون باسم الملك"، وقد خصص الدستور بفصله السابع للتعامل مع السلطة القضائية، وبموجب المادة (97) "يعتبر القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، وهم يُعينون بإرادة ملكية وفق أحكام القوانين والانظمة، وقد أوضحت المواد (99-110) من الاردن كل ما يتعلق بالمحاكم من حيث أنواعها واختصاصها. مما تقدم فهذه أهم مرتكزات النظام السياسي الأردني، ونلاحظ ان الملك يتمتع بصلاحيات دستورية واسعة بموجب دستور 1952 والتي تمكنه من أداء دور كبير سواء في السلطة التنفيذية التي يعد أحد أركانها الأساسية أم في السلطة التشريعية التي يساهم بشكل كبير في تشكيلها وتحديدتها والتحكم في آلية اجتماعها ودورات انعقادها، كما تمتد صلاحيات الملك إلى السلطة القضائية بتعيين قضااتها، وبهذا فان الملك يؤدي دوراً محورياً ومسيطرًا على كل مظاهر ممارسة السلطات الدستورية إلى درجة الإخلال بمفهوم الفصل والتوازن بين السلطات.

(1) الدستور الأردني، مرجع سابق، المادة (84).

المطلب الثاني: محددات صنع السياسة العامة في الأردن

إن صنع السياسة العامة عملية تؤثر فيها مجموعة من العوامل والمتغيرات، وصنع السياسة العامة في الأردن تتأثر بدورها بمجموعة من العوامل وتتفاعل معها منها:

أولاً: العوامل الجغرافية: تبلغ مساحة الأردن (92,551) كم مربع تقريباً فهو من الدول صغيرة الحجم، ويقع بين دائرتي عرض (29-33) شمالاً، وخطي طول (34-39) شرقاً⁽¹⁾، وهذا ما يجعله ذا مناخ صحراوي معتدل، والأردن بلد جاف إذ تبلغ مساحة الصحراء فيه (80%) من مجموع أراضيه وما يصلح للزراعة لا يزيد عن (2,6%)⁽²⁾، وهو من الدول شبه القارية، وهذا الموقع يحرم الدولة من فرص الاتصال المباشر مع بلد خارجي عد الأقطار التي معها حدود مشتركة وهذا ما يؤثر سلباً على السياسات العامة.

وبالرغم من موقعه الإستراتيجي إلا ان الأردن يُعاني من قلة الموارد المائية اللازمة لتغطية الاحتياجات البشرية والصناعية وما يرافقها من قلة الإنتاجية الغذائية جعلت منه يعتمد على الاستيراد الخارجي، فضلاً عن ندرة الموارد الطبيعية كالنفط والمعادن وهذا ما يستنزف الكثير من العملة الصعبة لتعويض هذا النقص، أضف إلى ذلك ان مناخ الأردن يعد من المؤثرات السلبية كذلك على السياسات العامة إذ يتطلب استيراد كميات كبيرة من الأغذية اللازمة لسكانه⁽³⁾، وعلى هذا الأساس شكلت المحددات الجغرافية للأردن عوامل إرباك وضغط على صناع السياسة العامة وأثرت سلباً على حركة النظام السياسي وتوجهاته وقيدت بدائله في اختيار السياسات العامة.

ثانياً: العامل الاجتماعي: ان تأثير العوامل الاجتماعية في السياسات العامة يرتبط بطبيعة وعدد السكان ودرجة تجانسهم الثقافي ومتوسط الأعمار وعدد الذكور وطبيعة التكوينات الاجتماعية والتنوعات الاثنية والأهمية التي يوليها لها النظام السياسي في تقرير سياساته العامة⁽⁴⁾، إذ يوفر التعداد السكاني الضخم للدولة اساساً بشرياً للنمو الاقتصادي وبناء القوة العسكرية اذا اتحدت فيها

(1) مجيد حميد البدري، "جيوبوليتك موقع الأردن وأثره في سياسته الخارجية"، مجلة البحوث الجغرافية، العدد 8 (جامعة الكوفة: 2007)، ص162.

(2) أمجد اعقيل حداد، نظام الحكم في المملكة الأردنية الهاشمية (عمان: دار وائل للنشر، 2003) ص17.

(3) حسين العبدلات، "العامل الجغرافي في إدراك صانع القرار الأردني وأثره في السياسة الخارجية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2011، ص151.

(4) مها عبد اللطيف الحديثي ومحمد عدنان الخفاجي، النظام السياسي والسياسة العامة (بغداد: مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، 2007)، ص31.

الشروط الاجتماعية والاقتصادية والسيكولوجية التي تسمح بالاعتماد على روح التضحية⁽⁵⁾، وبهذا فحجم السكان قد لا يكون ذا أهمية الا اذا كان مرتبطاً بعوامل أخرى.

وتشير البيانات السكانية حسب دائرة الإحصاءات العامة بان عدد سكان الأردن وصل إلى (10,554,000) مليون نسمة وذلك لنهاية عام 2019، وفق الدراسات الإحصائية فان عدد المقيمين من الجنسيات الأخرى بلغ (3) ملايين مقيم وبواقع (30%)⁽¹⁾، ويعود سبب هذا الارتفاع إلى موجات اللجوء الى الأردن، إذ تعرض الى العديد من الهجرات القسرية نتيجة الحروب والنزاعات في المنطقة ابتداءً من الهجرات الفلسطينية بعد نكسة 1948 ونكبة 1967 مروراً بموجات النزوح للكثير من العراقيين عن بلادهم متوجهين إلى الأردن بعد عام 2003 نتيجة الاحتلال الأمريكي للعراق وصولاً الى ثورات (الربيع العربي) في الدول المجاورة للأردن وما نجم عن ذلك من لجوء الكثير من مواطني تلك الدول وخاصة اللجوء السوري وهذا ما انعكس سلباً على السياسات العامة في الأردن إذ أدى الى الضغط على الخدمات والمرافق العامة وازدياد الفقر والبطالة بين التركيبة السكانية الأردنية وهذا ما أثقل على صناعات السياسة العامة لتحقيق التوازن بين الموارد المتاحة والزيادة النسبية في السكان.

أما من حيث نوعية العلاقات الاجتماعية والروابط والقيم ودرجة التجانس الثقافي والتي لها دور مهم في السياسات العامة للدولة فان البنية الأساسية للمجتمع الأردني ومنذ التأسيس هي بنية عشائرية ما يعني ان السمة العشائرية متجذرة في المجتمع⁽²⁾، وهذا يجعل الأردن دولة عشائرية تستمد وجودها من التكوينات الصغرى القائمة في المجتمع وتعتمدها في الهيمنة على السلطة والمجتمع، وقد ازداد حضور القبائل والعشائر في الحياة السياسية وعُدّت العشيرة من ضمن محددات السياسة في الأردن ويعود سبب ذلك الى الدور الذي ادته القبائل والعشائر في توجيه الحياة اليومية وتداخلها مع قضايا الولاء وأهمية علاقات القرابة والنسب في فرص المواطن السياسية والاقتصادية وكذلك المهنية⁽³⁾، إذ إن النظرة الاجتماعية ووفقاً للتقاليد الأردنية هي في اعتبار

(5) بيير رينوفان وجان باتيست دوروزيل، مدخل الى تاريخ العلاقات الدولية، ترجمة: فايز كم نقش، ط2، (بيروت: منشورات عويدات، 1982)، ص520.

(1) دائرة الإحصاءات العامة. عدد السكان (عمّان: منشورات دائرة الإحصاءات العامة)، في:

<http://dosweb.dos.gov.jo/ar/population/population-2>

(2) عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010)، ص334.

(3) باسم الطويسي، "دور العوامل الاجتماعية في التجنيد السياسي دراسة في الانتخابات الحكومية الأردنية في بداية مرحلة التحديث"، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 31 (بيروت: 2011)، ص155.

العشيرة مصدر قوة الفرد وركن يحتمي به ويعتز بالانتماء اليها وهذا يجعله أكثر تمسكا بهذه الوحدة الاجتماعية والانتماء اليها، وبهذا فان الفرد الأردني يتدرج في بناء هرمي من الولاءات القرابية تبدأ من العائلة فالعشيرة فالقبيلة فالوطن وينعكس هذا الولاء حتى في التأييد السياسي في الانتخابات النيابية او البلدية⁽⁴⁾، والحديث عن مؤسسة العشيرة بهذا البعد يؤكد ان استقرار الأردن يستند على الطبيعة العشائرية للعلاقات الاجتماعية والسياسية، فالعشيرة هي القوة الرئيسة في تحقيق الاستقرار ودعم الاسرة الحاكمة.

اما من حيث التركيب القومي والديني واللغوي فان هذا العامل في أي بلد يعد مصدرا مهما في وحدته وتماسكه وبنائه الداخلي لما له أهمية في معرفة الأنماط الثقافية والقيمية والاجتماعية والاقتصادية للسكان، وهو ما يساعد صنّاع السياسة في اتخاذ القرارات المناسبة، وفيما يتعلق بالأردن فان القومية العربية تشكل (98%) من المجتمع الى جانب عدد من الأقليات كالشركس والشيشان والأكراد والأرمن، ومن حيث التركيب الديني فأغلبية الأردنيين من المسلمين بنسبة (94%)، أما النسبة الباقية وهي (6%) فمعظمهم من المسيحيين، ثم الأقليات الباقية من البوذيين والهندوس واليهود من غير الأردنيين⁽¹⁾.

فالمجتمع الأردني اذن يتكون من مجموعة من الأطياف والأقليات الأخرى وهذا ما يُعد كمحدد اجتماعي في السياسات العامة، وقد أدار النظام السياسي هذا التنوع المجتمعي بأسلوب يُضعف المعارضة لسياساته، وذلك بالاعتماد على توزيع المكاسب والامتيازات لخلق قاعدة دعم متوازنة وإنشاء مؤسسة أمنية تدين بالولاء للنظام السياسي الحاكم، لذا كان على النظام السياسي ان يتبع سياسات من شأنها إبقاء مختلف أطراف ومكونات المجتمع في حالة من التنافس الشديد على المكاسب والامتيازات، وإقناع جميع المكونات بان بقاء النظام هو الأمر الوحيد الذي يضمن حيوية هذه المكونات والأقليات ويحميها من استئثار الأغلبية في الحكم.

ثالثاً: العامل الاقتصادي: تؤدي العوامل الاقتصادية دور هامّ في توجيه سلوك صانع القرار في دولة ما وفي تحديد قوتها، ومن ثم في تحديد نوعية سياساتها العامة، وضعف الاقتصاد وقلة

(4) محمد المصالحه، "دور المكون العشائري في السياسة الأردنية"، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 23 (بيروت: 2009) ص115 و ص125.

(1) Khlaif Gharaybeh, "General Socio-Demographic Characteristics of the Jordanian Society: A Study in Social Geography", **Research on Humanities and Social Sciences**, Vol.4, No.1, 2014, Page 2,3

الموارد الطبيعية يشكل قيماً على سلوك صانع القرار لوضع سياسة ع2امه على قدر من الحرية وغير خاضعة لممارسة الضغوط الخارجية عن طريق استغلال حاجة الدولة لها.

وعند البحث في بنية الاقتصاد الأردني نجد ان هناك ثلاث متغيرات فيه ذات طبيعة خارجية وتتمثل بتحويلات العاملين الأردنيين في الخارج والمساعدات الخارجية وأزمة الديون ويقابل هذه المتغيرات الخارجية متغيران داخليان وهما الزيادة السكانية ونقص الموارد الاقتصادية.

فيما يتعلق بالمحددات الاقتصادية الخارجية نجد ان تحويلات العاملين في الخارج تمثل نسبة متنامية من إجمالي الناتج المحلي، فوفق تقديرات البنك الدولي فان التدفقات الرسمية لتحويلات العاملين بالخارج الى الأردن قد زادت من (1,9) مليار دولار عام 1970 الى اكثر من (597) مليار دولار عام 2017⁽¹⁾، غير ان التحويلات انخفضت في عام 2018 بنسبة (1,4%) وذلك بسبب الأزمة الخليجية والتي تسببت في عودة الكثير من الأردنيين الى وطنهم، ومن الجدير بالذكر ان اغلب القوة العاملة الأردنية تعمل في دول الخليج إذ كانت تحويلات هؤلاء الأفراد تعادل ما يقارب من ثلثي إجمالي العائدات من صادرات السلع والخدمات اللإنتاجية، وهذا يجعل الأردن على درجة عالية من التعرض الى تأثيرات التطورات الاقتصادية والسياسية في الخليج⁽²⁾، هذا من جهة ومن جهة أخرى فان السياسات الأردنية اتجهت الى توجيه الدول المستقبلية لهؤلاء العاملين تستوجب ان تتكيف بشكل يراعي مصلحة هذه الدول.

وتتكاتف مع الأزمة السابقة أزمة أخرى وهي أزمة المساعدات الخارجية، فالأردن يعتمد على إستراتيجية تقوم على البحث عن الدعم الخارجي لخلق قاعدة دعم داخلية⁽³⁾، إذ يعتمد بنسبة (27%) من ميزانيته على المساعدات الخارجية (أمريكية غالباً وخليجية احياناً) وإذا أضفنا هذه النسبة الى حجم تحويلات العاملين في الخارج يصبح الاقتصاد الأردني يعتمد على الخارج بنسبة النصف تقريباً فضلاً عن الديون الخارجية والتي بلغت (12,4) مليار دينار أردني عام (2020) (طبقاً للإحصائيات وزارة المالية الأردنية) ومن ثم فان هذا الفيض من المساعدات الخارجية وحجم

(1) البنك الدولي. البنك الدولي في الأردن (واشنطن: منشورات البنك الدولي حول الأردن)، في:

<https://www.albankaldawli.org/ar/country/jordan> (October 26

(2) نزيه ن. الابوي، تضخيم الدولة العربية: السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط، ترجمة: أمجد حسين، (بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2010)، ص725.

(3) خوليا الأشقر، "الإصلاح الوهمي: الاستقرار الأردني العنيد"، سلسلة الشرق الأوسط، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، العدد 76 (واشنطن، 2006)، ص5.

التحويلات الكبيرة مكّنت النظام السياسي من صرف مكافآت أتاحت له بناء قاعدة دعم داخلية صلبة، وفي الوقت نفسه جعلته قابلاً للضغط الخارجي والذي سيؤثر على خياراته السياسية.

أما المحددات الاقتصادية ذات البعد الداخلي فتتمثل في الزيادة المطردة لعدد السكان نتيجة التزايد الطبيعي للسكان والهجرات المتتالية الى الاردن نتيجة التوترات في الدول المجاورة، يرافق ذلك أزمات يعاني منها الاقتصاد الأردني وتتمثل بقلة الموارد الطبيعية وخاصة فيما يتعلق بمصادر الطاقة، مع زيادة الديون الداخلية والتي بلغت (18,93) مليار دينار أردني (طبقاً للإحصائيات التي نشرتها وزارة المالية) فضلاً عن قلة المحاصيل الزراعية بسبب محدودية الأراضي الصالحة للزراعة⁽¹⁾، فالزيادة في عدد السكان دون ان يرافقها تزايد في الموارد الاقتصادية لتغطية متطلبات الزيادة السكانية يشكل عبئاً على التنمية الاقتصادية وهاجساً أمام واضعي السياسات العامة.

مما تقدم فان النظام السياسي الأردني حافظ على استثمار الموقع الجغرافي الاستراتيجي للبلاد، واستفاد من صورة الأردن بوصفه بلد يتمتع بالاستقرار في منطقة متأزمة، وذلك من اجل ضمان تدفق المساعدات الخارجية الكبيرة كبديل عن غياب الموارد الطبيعية من جهة والحفاظ على الاستقرار الداخلي من جهة أخرى، وظل التوازن بين هذين الأمرين هو الذي يحدد السياسات العامة في الأردن.

المطلب الثالث: عملية صنع السياسة العامة

يُعد الأردن إحدى الدول التي تتجه نحو إنموذج التسلسل الثلاثي في عملية صنع السياسة العامة، وهو الأنموذج الذي تتبعه غالبية دول العالم، وقبل الخوض في توضيح عملية صنع السياسة العامة لابد من الإشارة الى ان الدستور الأردني اناط اختصاص إعداد مشاريع القوانين بالسلطة التنفيذية مع تمكين السلطة التشريعية من تقديم مقترحات للسياسات والقوانين التي يتم صياغتها من قبل السلطة التنفيذية، وبهذا فالأسبقية في صياغة السياسة العامة يكون للسلطة التنفيذية، ولأجل ايضاح (عملية صنع السياسة العامة) في الأردن لابد من توضيح انموذج التسلسل الثلاثي، إذ تمر العملية بالمراحل الآتية:

أولاً: صياغة السياسة (تقديم مشروع القانون): تعد الأجنحة الحكومية (جدول الأعمال) الأساس الذي تعتمد عليه الحكومة لصياغة واعداد السياسة العامة، ويُعد الكتاب الذي يوجهه الملك الى رئيس الوزراء المكلف بتشكيل حكومة جديدة وهو ما يُدعى بـ(كتاب التكليف السامي) هو الأجنحة

(1) وليد عبد الحي، "الحالة الأردنية" مرجع سابق، ص 62.

الحكومية لتلك الوزارة الجديدة، إذ يتضمن رسالة من الملك تبين الفلسفة العامة التي يرغبها هو في ان تقود عمل الحكومة، وبعد ذلك تصدر الحكومة ممثلة برئيس وزرائها نسخة ثانية من هذه الأجنحة تحت اسم "البيان الوزاري" ويُلقيه رئيس الحكومة أمام السلطة التشريعية لإقناعها بقدرة الوزارة الجديدة على إدارة الدولة بنجاح، وبعد ذلك يقوم رئيس الوزراء بسرد خطط حكومته في كل واحد من المجالات العديدة لعمل الحكومة وغالباً ما يمنح مجلس الأمة الثقة للحكومة التي تتقدم ببرنامجه على هدي ما تتضمنه رسالة الملك والمتمثلة بـ(خطاب التكليف السامي) الذي يوجهه الملك الاردني إلى رئيس الوزراء.

وتبدأ عملية صياغة السياسة العامة باقتراح مشروع قانون معين، وقد حدد الدستور أصحاب الاختصاص باقتراح مشاريع القوانين وهما الحكومة ومجلس الأمة بقسميه الاعيان والنواب⁽¹⁾، إذ تقوم الحكومة ممثلة برئيس الوزراء او احد وزرائه بتقديم مشروع قانون معين الى مجلس النواب لكن قبل ذلك يقوم الوزير المعني بتكليف عدد من المختصين في الوزارة بإعداد دراسات موسعة حول موضوع المشروع، وفي بعض الأحيان تلجأ الوزارة الى استشارة ذو الاختصاص والخبرة حتى وان كانوا من خارج الحكومة، حتى يقوموا بهذا الدور، وعندما يقدم المختصون دراساتهم وتقاريرهم حول الموضوع يقوم الوزير بمناقشة هذه التقارير مع مستشاريه ثم بعد ذلك اذا تكوّن رأي بصلاحيه الأفكار التي تضمنتها تقارير المختصين يقوم الوزير بنفسه او يكلف احد مستشاريه بكتابة مسودة مشروع السياسة، ثم يناقش المشروع بعد ذلك بشكل رسمي داخل مجلس الوزراء او تتم مناقشته بشكل غير رسمي بين الوزير المختص ورئيس الوزراء وعدد آخر من المسؤولين، و"بعد الاقتناع بجدوى المشروع يقدمه مجلس الوزراء إلى مجلس النواب وفي بعض الأحيان يقدمه الوزير المختص مع ذكر الأسباب الموجبة لعرضها على المجلس"⁽²⁾.

ثانياً: دخول مشروع السياسة إلى السلطة التشريعية: يستلم مجلس النواب مشروع القانون الجديد ويثبتته في سجل المجلس، وبموجب المادتين (71 و72) من النظام الداخلي لمجلس النواب "يقوم رئيس المجلس بإحالة المشروع الى اللجان المختصة في المجلس لتبحث في المشروع وتثبت ملاحظاتها وتوصياتها مع نسخة المشروع الأصلية وترفعها الى رئيس المجلس، والذي بدوره يحيل مشروع السياسة وملاحظات اللجان البرلمانية الى المجلس كله لبحثه ونقاشه علناً"، لكن "لا يوضع

(1) الدستور الأردني، مرجع سابق، المادة (91) والمادة (95).

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة (69).

أي مشروع قانون قيد البحث والمذاكرة في المجلس ما لم تكن نسخة من المشروع والأسباب الموجبة لوضعه قد وزّعت على كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من البدء بالمذاكرة فيه⁽³⁾، وخلال المناقشة -والتي تسمى المداولة- وقد يطلب أعضاء المجلس من احد الوزراء الحضور للمجلس للإجابة عن أسئلة بعض النواب، كما يمكن ان يطالب النواب بإجراء تحقيق لجمع المعلومات حول مشروع السياسة، وقد تتضمن المناقشة البرلمانية الكثير من السجلات والمناظرات بين مختلف الكتل والأحزاب البرلمانية وممثلي الحكومة.

وبعد الانتهاء من المناقشة وحسب المادتين (76 و77) من النظام الداخلي لمجلس النواب "يصوت مجلس النواب على مشروع القانون بالقبول او الرفض او طلب التعديل وبأكثرية أصوات أعضاء المجلس الحاضرين، ثم يقوم رئيس مجلس النواب بإرسال المشروع الى مجلس الأعيان"، وحينئذ يقوم رئيس مجلس الأعيان بالإجراءات نفسها التي تفصيلها في مجلس النواب، لكن الفرق الرئيس بين المجلسين يكمن في أمرين: أولهما ان الاعيان هم أصدقاء الملك او في العرف السياسي محسوبون على الملك ومن ثم فعضوية المجلس تكون على الأغلب لأشخاص تم اختيارهم وفق شروط معينة، وعلى هذا الأساس فان مجلس الأعيان يُظهر بشكل دائم تأييده لسياسات الملك على الصعيدين الداخلي والخارجي، والأمر الثاني هو ان المناقشات داخل مجلس الأعيان تتسم بالتروي والسكينة بعيداً عن المناكفات السياسية أو الحزبية.

وبعد اتمام المداولات "يتم التصويت على مشروع القانون للموافقة عليه كما جاء من مجلس النواب او بإعادته الى مجلس النواب لرفض بعض التعديلات التي ادخلها مجلس النواب، واذ تمت المصادقة على مشروع القانون في المجلسين يرفع مجلس الاعيان المشروع الى الملك للمصادقة عليه"⁽¹⁾، وإذا حصل خلاف بين المجلسين تطبق احكام المادة (92) من الدستور التي تنص "اذا رفض احد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبِلهُ المجلس الاخر معدلا او غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة انفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدولة نفسها".

(3) الفقرة (أ) من المادة (71)، المرجع السابق.

(1) النظام الداخلي لمجلس الاعيان الاردني، المادتين (53 و54).

ثالثاً: المصادقة على مشروع القانون وإقرار السياسة العامة: يقصد بإقرار السياسة العامة هو إصدارها بالشكل القانوني الذي يكسبها شرعية ويضفي عليها قوة الإلزام⁽²⁾، واسباغ الشرعية على السياسة هي العملية التي تأتي بعد ان يقوم المجلس التشريعي بالتصويت على مشروع أو مقترح القانون واعتماده بحيث يتم إرسال المشروع الذي تم التصويت عليه وإقراره إلى أعلى سلطة تنفيذه لتوقيعه واعتماده رسمياً كسياسة عامة⁽¹⁾.

وفي الأردن تتم المصادقة على مشروع القانون وبعدها يكسب صفة القانون (سياسة عامة) وتسقط عنه صفة "مشروع" في اللحظة التي يقوم فيها الملك بالمصادقة على هذه الوثيقة بتوقيعه، وبعد ذلك يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية كقانون ساري المفعول، وبهذا يتم إقرار السياسة العامة وإصدارها بشكل قانوني وشرعي، وقد أعطى الدستور الأردني للملك طبقاً للفقرة الثالثة من المادة (93) الحق الدستوري برفض التصديق على المشروع القانوني، حيث تنص المادة "إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه ان يرده الى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق، وإذا اقره مجلسا الاعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء وجب عندئذ إصداره"، ويصبح نافذ المفعول حتى وان لم يصدّق عليه الملك.

ومن خلال ما تقدم يمكن تثبيت بعض الملاحظات على عملية صنع السياسة العامة:

- ان مجلس الأمة لا يعد سلطة تشريعية بالمعنى المعروف للسلطة التشريعية ولاسيما فيما يتعلق بأحقية سنّ القوانين، وان المتمعن في الدستور الأردني لا يجد نصاً صريحاً واضحاً يجيز للمجلس ان ينشئ القوانين والتشريعات، بل يشترك مع السلطة التنفيذية في عملية اقتراح القوانين كما هو موضح في المادتين (91) و(95) من الدستور.
- ان الدور التشريعي المناط للسلطة التنفيذية وفق الدستور ساعدها في اختراق صلاحيات البرلمان في التشريع، اذ تستطيع السلطة التنفيذية ان تؤخر او تؤجل او تعطل أي قانون مقترح من البرلمان ترى انه يتعارض مع توجهاتها وسياساتها ولا ترغب بتمريره فتلجأ الى أسلوب التسويق والمماطلة كأن تؤخره في ديوان التشريع في رئاسة الوزراء بحجة التفتيش التشريعي فلا تمنحه الأولوية، او قد تلجأ الى ذراعها التشريعي في البرلمان ممثلاً بمجلس الاعيان بهدف تأخير او تعطيله وبهذا يبقى

(2) ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004)، ص169.

(1) عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة النظرية والتطبيق (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010)، ص128.

المقترح في ادراج هذا المجلس لأطول فترة ممكنة عندما يحال اليه من مجلس النواب، وهذا ما يؤكد دور السلطة التنفيذية وحضورها المؤثر في صياغة السياسة العامة.

- ان الدستور منح السلطة التنفيذية بموجب المادة (94) صلاحية وضع القوانين المؤقتة في حالات معينة نصت عليها المادة أعلاه "عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يضع قوانين مؤقتة لمواجهة كوارث عامة او حالات استثنائية، على ان تعرض على مجلس الامة في اول اجتماع"، لكن على الرغم من ان الدستور قد اشترط موافقة مجلس الامة على هذه القوانين المؤقتة، إلا إن المجلس غالباً ما يوافق عليها بشكل آلي، بسبب كثرة هذه القوانين وقصر مدة دوريات مجلس الامة العادية وبهذا فليس لديه متسع من الوقت للنظر فيها⁽¹⁾.
 - ان سكوت المشرع الدستوري الأردني عن حالة الفراغ التشريعي بسبب حل البرلمان ولغاية انتخاب برلمان جديد وترك المسألة دون تنظيم، منح هيئة التنفيذ صلاحيات تشريع واسعة عن طريق القوانين والتشريعات المؤقتة وهذا ما شجع الحكومة على حل البرلمان قبل انتهاء مدته الدستورية متى ما شعرت ان أعضاء المجلس النيابي سيرفضون مشروعات القوانين التي تنوي إصدارها.
 - هيمنة الملك على مجلس الأمة، "فالملك هو الذي يُعين مجلس الاعيان ويقيلهم ويقبل استقالتهم"⁽²⁾، وبهذا فان الملك قادر على تحديد تركيبة مجلس الاعيان، والذي يسمى بمجلس الملك كدلالة على هيمنة الملك عليه، ويزداد الأمور خطورة اذا علمنا ان "مجلس الاعيان بما فيه الرئيس يتألف من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب"⁽³⁾، وهذا العدد يُعد مرتفعاً بالقياس لعدد الأعضاء في المجلس النيابي المنتخب، وهذا ما يجعل من مجلس الاعيان عقبة امام مقترحات مجلس النواب، ولاسيما في حالة اجتماع المجلسين معاً لإقرار مشروع ما، اذ يشترط مصادقة أغلبية الحاضرين من الأعضاء وهذا يمكن ان يؤدي الى رفض المشروع إذا صمم الاعيان على ذلك.
- مما تقدم يمكن القول إن آليات صنع السياسات متركرة في شخص الملك، وهيمنته على العمل التشريعي عن طريق الهيئة التنفيذية أولاً، والذراع الثاني لمجلس الامة والمتمثل بمجلس الاعيان جعلت منه اللاعب الأساس في وضع وتشكيل السياسات.

(1) فارس بريزات، الانتخابات الأردنية: تركيز للسلطة بلا ديمقراطية (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2011) ص4.

(2) الدستور الأردني، مرجع سابق، المادة (36).

(3) المرجع السابق، المادة (63).

المطلب الرابع: الفواعل غير الرسمية وصنع السياسة العامة

أولاً. الأحزاب السياسية: ان تأسيس الأحزاب السياسية حق مكفول بموجب الدستور الاردني كما جاء في الفقرة (2) من المادة (16) والتي تنص على ان "للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على ان تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور"، لكن ممارسته وفق احكام القانون الأردني يخضع لسيطرة الحكومة التي بدورها تفرض شروطاً وإجراءات طويلة ومعقدة لتسجيل الحزب السياسي، ولعل ابسط ما يمكن ملاحظته ان قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015 قد تأسى بالتشريعات السابقة التي تضيي الصفة الحكومية على لجنة شؤون الأحزاب إذ تشكل استمراراً لهيمنة السلطة التنفيذية على الأحزاب السياسية⁽¹⁾، وعلى اية حال فهناك مجموعة من العوامل أدت الى ان تبقى الأحزاب السياسية الأردنية احزاباً ناشئة وضعيفة في تطورها المؤسساتي وأهميتها السياسية وقوتها للتأثير في السياسة العامة، إذ تناضل هذه الأحزاب بشكل رئيس ضد الاعتقاد المنتشر بين المواطنين بان الأحزاب الأردنية مفتتة وبأنها تقع على هامش النشاط السياسي وليس لها أي دور في صنع السياسات، ويظهر العديد من هذه الأحزاب ككيانات صغيرة وبمشاركة متواضعة من النساء او الشباب وهي تسعى الى كسب تأييد عام بالاعتماد على مجموعة رئيسة من المؤيدين او على رعاية شخصيات مهمة اكثر ما تسعى الى ذلك بطرح صورتها السياسية من خلال البرامج السياسية، ولعل أهم الأسباب التي وأسهمت في تقويض عمل الأحزاب السياسية هي:

• التحول المنقوص او غير المكتمل صوب الحياة البرلمانية إذ تقع انحرافات خطيرة عدة، ولعل ابسط ما يمكن ملاحظته في هذا الشأن هو السماح لمجلس الاعيان غير المنتخب بان يوجه اللوم الى الحكومات واعاقه نواب الامة المنتخبين عن أداء أعمالهم التشريعية والنيابية، فاذا تسنى للأحزاب السياسية ان تفوز بعدد كبير من المقاعد نجد ان التحول المنقوص صوب الحياة البرلمانية قد قوض نفوذهم تكراراً ومراراً⁽²⁾، وهذا هو احد اهم أسباب ضعف الدور الذي تؤديه الاحزاب في مجلس النواب، ولعل احد العوامل الأساسية للفتور العام والواسع حيال الأحزاب السياسية هو ضعف

(1) ليث كمال نصر اوي، "النظام القانوني للأحزاب السياسية في الأردن: دراسة مقارنة"، المجلة الدولية للقانون، العدد 3 (الدوحة، 2017) ص8.

(2) فيكي لانكوهر، "الكثير جداً من المجتمع المدني والقليل جداً من السياسة: مصر وأنظمة الحكم العربية المتحررة الأخرى"، في مارشا بريشتاين بوسوزني وميشيل بينر انجريست (محررين)، السلطوية في الشرق الأوسط النظم الحاكمة والمقاومة، ترجمة: طلعت غنيم حسن، (القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2014)، ص-ص 356-357.

مجلس النواب نفسه إذ لا يخلق حافزاً قويا للناس لكي يكونوا ناشطين في الأحزاب السياسية او داعمين لها، وحتى في الظروف التي تختار فيها الحكومة عدم الاصطفاف مع أي حزب فانه من المفهوم ان السكان يترددون في التحرك نحو دعم أي حزب سياسي⁽³⁾.

• تفشي الترشيحات للمستقلين من بين المرشحين الذين لا ينتمون الى الأحزاب السياسية، وتعد هذه الترشيحات سبباً ونتيجة معاً للوهن الذي اعتري الأحزاب السياسية في الأردن، فبعض المستقلين هم ببساطة أناس محبوبون او أثرياء او هم عبارة عن أعضاء من القبائل يسعون الى الحصول على مقاعد بالبرلمان ولا يبهون بالسياسات والبرامج التي تسعى اليها الأحزاب السياسية⁽¹⁾، ولعل الفهم الشائع لدى الشارع الأردني بان المرشحين المستقلين هم في موقع افضل للإيفاء بالوعد الانتخابية، ويعود سبب اعتقادهم هذا بان التقاليد العشائرية والروابط المحلية توفر ضمانات أفضل من برامج الأحزاب للاهتمام بمصالح الناخبين في البرلمان⁽²⁾، وطالما ان الأحزاب السياسية والعشائر في الأردن هما في وضعية تنافس طبيعي فيما بينهما على التأثير في السياسات العامة فان قادة العشائر يميلون في الغالب الى اعلان دعمهم لمرشحين من أعضاء العشيرة او لمرشحين لا ينتمون لاي حزب سياسي، وهذا من شأنه يضعف الأحزاب السياسية في الأردن وينتج نواباً مدينين بالفضل الى الانتماءات الأسرية والعشائرية⁽³⁾.

• قلة الموارد وفرص التمويل المحدودة للأحزاب السياسية الأردنية أدى الى ضعفها إذ يعتمد الكثير من هذه الأحزاب على الحكومات ذاتها التي يعارضونها وينأوونها من اجل الحصول على الأموال والخدمات الحاسمة لعملهم⁽⁴⁾، ويعود سبب الضعف المالي الى القيود المفروضة على تكوين الأحزاب والنشاط الحزبي والتي فاقت بشكل عام تلك القيود المفروضة على تنظيم وترتيب المنظمات غير الحكومية، فاذا كانت المنظمات غير الحكومية قادرة على جمع المال بطريقة اكثر يسراً وسهولة من الجهات الخارجية والأجنبية نجد ان الأحزاب السياسية تعاني من الشكوك التي تحوم حولها من ناحية أمورها المالية والتمويلية، هذا من جهة ومن جهة أخرى يعلل سبب الضعف

(3) ريتشارد تشامبرز (وآخرون)، تقييم الإطار الانتخابي المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص21.

(1) فيكي لانكوهر، الكثير جداً من المجتمع المدني والقليل جداً من السياسة، مرجع سابق، ص361.

(2) ريتشارد تشامبرز (وآخرون)، مرجع سابق ص-ص24-25.

(3) مايكل هيرب، "الامراء والبرلمانات وفرص الديمقراطية في الخليج العربي"، في مارشا بريشتاين بوسوزني وميشيل بينر انجريست (محررين)، السلطوية في الشرق الأوسط النظم الحاكمة والمقاومة السلطوية في الشرق الأوسط النظم الحاكمة والمقاومة، مرجع سابق، ص323.

(4) فيكي لانكوهر، المرجع السابق، ص362.

المالي أيضا الى انعدام الأحزاب السياسية التي تمثل مصالح الطبقة العليا بالمجتمع الأردني، فصفوة رجال الأعمال ونُخب التجارة والمال ركنوا إلى التعبير عن مصالحهم عبر التجمعات النوعية والقطاعية مثل غرف التجارة ونأوا بأنفسهم عن الأحزاب السياسية.

نخلص مما تقدم ان الأحزاب السياسية في الأردن تعاني من معوقات عدة أثرت سلباً على قدرتها وفعاليتها وجعلها تقع على هامش النشاط السياسي مما جعل تأثيرها في صنع السياسة العامة محدودة إلى حد بعيد.

ثانياً. منظمات المجتمع المدني: وتعد احد المؤثرات الأساسية للديمقراطية ولنظام حكم ومجتمع سليمين على حد سواء، فهي نقيضة للحكم الاستبدادي من شأنها ان تنتج العادات المحبة والمهمة لمؤسسات ديمقراطية فعّالة ومستقرة، وفي الأردن فان القيود المفروضة على تشكيل الأحزاب ونشاطاتها ساعدت على جعل منظمات المجتمع المدني اكثر الفواعل غير الرسمية القادرة على التعبير بصراحة عن المطالب الشعبية وان تقوم بدور الوسيط بين الدولة والمواطن، وعلى الرغم من تنامي دورها الا انه ما زال ضعيفاً في التأثير في السياسات العامة، فهي لم تشكل اكثر من جماعات ضغط محدودة الفاعلية في التأثير في خيارات صانع القرار⁽¹⁾، ومن جهة أخرى فان الحكومة الأردنية تتمتع بسلطات كبيرة على النقابات ومنظمات المجتمع المدني إذ يتأسس الوزراء أصحاب الصلة المجالس التأديبية للنقابات ويتولون منح رخص مزاولة المهنة ومراقبة انتخابات النقابات، فضلاً عن حق الحكومة في حل النقابات والمنظمات لدواعي الأمن والسلامة العامة، وهذا ما يقوض عملية تطور القوة الموازية داخل المجتمع والتي يمكنها ان تُكره الدولة على رسم سياسات عامة تلبى التفضيلات الشعبية ورغبات المجتمع، كما انه من شأن ذلك أن يقلص فرص المواطنين للمشاركة في المداولات الجماعية وينجم عن ذلك إعاقة تطور الهيكل المدني الذي هو الدعامة او الأساس الجوهري من اجل ديمقراطية نابضة بالحياة والنشاط⁽²⁾.

ثالثاً. النخب المجتمعية: ساهمت مؤسسات رسمية وأخرى غير رسمية عديدة في تكوين النخب المجتمعية في الأردن منذ تأسيس الدولة الحديثة، ويمكن تحديد أهم هذه المؤسسات وهي:

(1) وليد عبد الحي، "الحالة الأردنية"، مرجع سابق، ص54.

(2) إيفا بيلين، "مؤسسات متعسفة وزعماء متعسفون"، في مارشا بريشتاين بوسوزني وميشيل بينر انجريس (محررين)، السلطوية في الشرق الأوسط النظم الحاكمة والمقاومة السلطوية في الشرق الأوسط النظم الحاكمة والمقاومة، مرجع سابق، ص48.

أ- البيروقراطية والتكنوقراط الإداري: تعد الإدارة الحكومية احد اهم مصادر قوة النظام السياسي الأردني إذ تأسست الإدارة العامة على قواعد من الصرامة والمهنية مقارنة بالمحيط الإقليمي، وتتم البيروقراطية الأردنية بالثبات والتراكم وهو ما جعل لها ادواراً حاسمة في تحديد مصادر تكوين النخبات الحكومية واتجاهاتها الاجتماعية والسياسية⁽³⁾، والتكنوقراط شريحة توسعت بشكل لافت للنظر بفعل السياسات التعليمية والبعثات الدراسية الى الخارج وتزايد عدد الجامعات وقد برز حضورها بشكل ملحوظ في فترة الملك عبد الله الثاني من خلال لجنة الأجندة الوطنية او لجنة الأردن أولاً⁽¹⁾ والتي طلب الملك بتشكيلها في عام 2002 وبدأت في العمل منذ عام 2004، ولعل عند تدقيق النظر في هذه اللجنة نجد انها ذات مواصفات قريبة من مواصفات النخب البرلمانية والحكومية التي تغلب عليها المولاة للملك والحكومة، ولا تضم بين أعضائها قيادات من المعارضة، ويكتفون بطرح آرائهم السياسية غير الملزمة من خلال ما يسمى الصالونات السياسية⁽²⁾.

ب- الجيش: ان الأردن ملكية ترتكز اساساً على الجيش لكن لا يمكن القول بوجود ديكتاتورية عسكرية مقنعة، فالجيش يخضع للملك صاحب المشروعية الوحيد، فالجيش في الأردن لم يستول على السلطة ولا يُحبذ الاستيلاء عليها، لأنه يحترم مشروعية الملك، ولهذا الأسباب يخضع للنظام فهو اذن أداة للدولة وهذا هو دوره الطبيعي⁽³⁾، وقد أدى ضباط الجيش الأردني دوراً اساسياً في رقد مؤسسات الدولة برموز النخبات الحكومية، كما مارست هذه المؤسسات نفوذها في تحديد معايير النخبات الحكومية والحكم على مدى ملاءمة الأشخاص لتولي المناصب الحكومية المؤثرة في

(3) باسم الطويسي، دور العوامل الاجتماعية في التجنيد السياسي، مرجع سابق، ص152.
(1) لمزيد من التفاصيل حول لجنة الأردن اولاً ينظر: النص الكامل لوثيقة الأردن اولاً على الموقع الرسمي لرئاسة الوزراء على الرابط:

<http://www.pm.gov.jo/content/1405776505>

(2) تم صياغة الاجندة الوطنية من قبل لجنة مؤلفة من ستة وعشرين عضواً تتكون من قطاعات النخبة في المجتمع الأردني مثل الوزراء السابقين والسياسيين المخلصين ورؤساء القبائل والأكاديميين ورجال الاعمال، ومن الواضح ان خطة الملك عبد الله هي لتحقيق توازن بين الشرائح الإصلاحية للنخبة الأساسية والجهاز القبلي والأمني وهذا ما أعاق أي محاولة للتغيير الهيكلي. لمزيد من التفاصيل ينظر:

Samer Abu Libdeh, Previewing Jordan's National Agenda: Strategies for Reform, the Washington institute:

<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/previewing-jordans-national-agenda-strategies-for-reform>

(3) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992)، ص375.

السياسات العامة⁽⁴⁾، وبما ان مفهوم الأمن والاستقرار هو المفهوم الأول في العقيدة السياسية المحلية والمحدد للسياسات العامة في الأردن فان هذا منح المؤسسة العسكرية دوراً مهماً في تشكيل النخب الحكومية ولم تخلُ الحكومات الأردنية من وجود وزارات وقيادات إدارية من خلفيات عسكرية أثرت في صنع السياسة العامة. وقد ازداد دور الجيش في النظام السياسي بتولي الملك عبد الله الثاني عرش المملكة باعتبار انه كان عضواً في المؤسسة العسكرية⁽¹⁾، وعلى الرغم من بعض المحاولات غير الفاعلة والقليلة من قبل أفراد الجيش للعمل ضد النظام السياسي فان المؤسسة العسكرية يغلب عليها الولاء الشديد للنظام⁽²⁾، ولما كان الملك هو رأس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة فان حركتها تكون مرهونة بتوجهاته، وهذا يجعل الجيش داعماً لخيارات الملك السياسية.

ج- الأقليات: تعد الأقليات الاجتماعية أحد مصادر تكوين النخب الحكومية التي اثرت في السياسة العامة الأردنية وخاصة في مرحلة التأسيس، وتمثلت هذه الأقليات الاجتماعية في الأقليات الدينية المسيحية والأقليات القومية مثل الشركس والشيشان والأقليات العربية من الحجازيين والشوام والدروز وغيرهم⁽³⁾.

وقد اتبع النظام السياسي الأردني استراتيجيات معينة تجاه الهويات القومية والدينية والاثنية من اجل اقناع جميع نخب الأقسام المختلفة في المجتمع الأردني بان بقاء النظام هو الضمان الوحيد لحيوية هذه الأقسام ويحميها من الأقسام الأخرى التي تختلف عنها وربما تعاديها، وقد اصر النظام السياسي على ان السبيل الوحيد لتحقيق هذه المهمة يكون عبر سياساته الأقل ديمقراطية، التي ينبغي لتلك النخب دعمها، وبهذا وجدت النخب الأردنية المسيحية ان الملكية تحميها من هيمنة المسلمين، بينما ترى النخب البدوية وغير البدوية ان النظام يوفر لها الحماية من سيطرة الفلسطينيين، وفي المقابل فان النخب الفلسطينية - الأردنية في البلاد ترى ان النظام يحميها من الشوفينية الأردنية، بينما يعتقد الشركس ان النظام يحميهم من الشوفينية العربية في حين يرى البدو أن النظام يحميهم من أهل الحضر الأردنيين، فالنظام كان ولا يزال قادراً على تحقيق ذلك عن طريق سياسات عامة اقتصادية ومؤسسية وهو ما ضمن ولاء جميع فئات المجتمع له وليس

(4) باسم الطويسي، دور العوامل الاجتماعية في التجنيد السياسي، مصدر سابق، ص 153.

(1) عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 344.

(2) وليد عبد الحى، "الحالة الأردنية" مرجع سابق، ص 55.

(3) باسم الطويسي، دور العوامل الاجتماعية في التجنيد السياسي، مرجع سابق، ص 155.

ولاء إحداهما للأخرى⁽⁴⁾، وبهذا أصبح الملك الأردني هو حامل الميزان الذي يضمن التوازن بين أطراف المجتمع، لذلك فإن الوحدة في الأردن هو وحدة دعم النخب للنظام وتأييد سياساته العامة حتى على حساب وضع مصالح مختلف شرائح المجتمع الأردني بعضها ضد بعض.

-الخاتمة-

يعد النظام السياسي الأردني من الأنظمة السياسية ذات الديمقراطية الناشئة والذي يأخذ ببعض مظاهر التحرير السياسي وتمتعه بشرعية سياسية جزئية وقيامه باتخاذ إصلاحات جزئية في الجانب الاقتصادي وكذلك على صعيد المجتمع المدني، فضلاً عن قيامه بعملية احتواء جزئي للقوى غير الرسمية، ونظراً لهذا الواقع المتأرجح بين التحرر والقمع فمن الواضح ان الأردن لم ينطلق بعد في عملية الديمقراطية الحقيقية بعزم وإصرار، وبما ان الديمقراطية تعد ناشئة وحديثة نسبياً في الأردن فانه من السهل تحديد القوى والمؤسسات الفاعلة في النظام السياسي نظراً لقلّة عددها وضعف تأثيرها إذا قورنت بالدول ذات الديمقراطيات المتقدمة.

وعند البحث في هيكل النظام السياسي الأردني نجد ان الملك يتمتع بصلاحيات دستورية واسعة بموجب دستور 1952، والتي تمكنه من أداء دور كبير في الحياة السياسية، فالملك يعد الفاعل الاساس في النظام الاردني والمهيمن على العملية السياسية عن طريق السلطة التنفيذية والتي يعد احد أركانها الأساسية من جهة أو بواسطة ذراعه في الهيئة التشريعية والمتمثل بمجلس الأعيان من جهة اخرى وهذا جعل منه الأساس في وضع وتشكيل السياسات، فهو الذي يحدد قواعد صنع السياسة العامة ويحدد من يستطيع المشاركة في صياغتها والتأثير فيها، فالملك بموجب الصلاحيات الدستورية التي يتمتع بها هو الذي يحدد الإطار العام لصنع السياسات بينما تؤدي بقية المؤسسات الرسمية دوراً استشارياً محدوداً، فالسلطة الحقيقية ليست بيد هذه المؤسسات بل في يد الديوان الملكي والأجهزة الأمنية التابعة للملك والتي لا تخضع لأحكام الدستور ولا تخضع للمراقبة من قبل السلطة التشريعية، وهذا أدى الى خلق قناعة لدى المؤسسات غير الرسمية ان عملها يقتصر على لفت انتباه الملك نحو قضية ما، لان التغيير والتأثير في السياسات العامة ليس بالمهمة السهلة مالم تكن بمبادرة من القصر، ويتدخل مباشر من الملك.

اما اهم الاستنتاجات فيمكن ايجازها بالآتي:

(4) طاهر كنعان وجوزيف مسعد، "دعائم نظام الحكم الأوتوقراطي في الأردن: الصراع العربي- الإسرائيلي وتدخل القوى الأجنبية"، في إبراهيم البدوي وسمير مقدسي (محررين)، تفسير العجز الديمقراطي في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2011)، ص177.

1. ان الملك يحتفظ بصلاحيات دُستورية واسعة تمكنه من القيام بدور محوري ومهيمن على كل مظاهر السلطات السياسية في النظام السياسي لدرجة الاخلال بمفهوم الفصل بين السلطات.
2. يعاني الأردن من قلة الموارد المائية والطبيعية كالنفط والطاقة والمعادن وهذا ما يعمل على استنزاف الكثير من العملة الصعبة لتعويض هذ النقص، وبهذا شكلت المُحددات الجغرافية عوامل ارباك وضغط على صنّاع السياسة العامة وقيدت بدائلهم في اختيار الأنسب.
3. اتبع النظام السياسي في ادارته للتنوع المجتمعي اسلوباً يضعف المعارضة لسياساته عن طريق توزيع الامتيازات والمكاسب لإيجاد قاعدة متوازنة وإنشاء مؤسسة امنية تدين بالولاء له.
3. حافظ النظام السياسي الأردني على استثمار الموقع الجغرافي للبلاد واستقرارها وسط منطقة مأزومة من أجل تأمين تدفق المساعدات الخارجية كبديل عن ندرة الموارد الطبيعية من جهة والحفاظ على الاستقرار الداخلي من جهة أخرى، وبقي التوازن بين هذين الامرين هو المحدد الرئيس للسياسات العامة في الأردن.
4. يهيمن الملك على العملية السياسية في الأردن ويستخدم في ذلك ادواته الحكومية كونه أحد الأركان الرئيسية للسلطة التنفيذية، ونفوذه في مجلس الامة عن طريق مجلس الاعيان وهذا ما يجعل منه اللاعب الأساس في رسم وصنع السياسة العامة في الأردن.
5. دور الفواعل غير الرسمية في السياسة العامة يتسم بضعف الأداء والتأثير، فالأحزاب السياسية تواجه معوقات كثيرة اثرت سلباً في قدرتها وفعاليتها مما جعلها تقف على هامش النشاط السياسي وتأثيرها في صنع السياسة محدود للغاية، أما منظمات المجتمع المدني فهي خاضعة للصلاحيات الكبيرة التي تتمتع بها الحكومة الأردنية وامكانياتها لحل النقابات لضرورات امنية وهذا ما أضعف مكانة منظمات المجتمع المدني ودورها في السياسات العامة.
6. اخيراً لا بد من الإشارة الى الإستراتيجيات التي اتبعها الملك الأردني مع النُخب المُجتمعية لِيضمان ولائها وعدم معارضتها لسياساته العامة، ففيما يتعلق بالتكنوقراط فقد حاول استيعابها في لجان او ما يسمى بصالونات سياسية ذات مواصفات قريبة من مواصفات النخب الحكومية والبرلمانية التي يغلب عليها الولاء للملك، ويكتفون من خلالها بطرح الأفكار السياسية غير الملزمة للملك، أما الجيش فانه يخضع للملك ولما كان الأخير هو راس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة فان الجيش رهن إشارة بيد الملك وداعماً لسياساته العامة، وفيما يتعلق بالأقليات المتنوعة في المجتمع الأردني فقد اتبع الملك إستراتيجية معينة لإقناع جميع الأقليات ان بقاء النظام هو

الضامن الوحيد لحماية هذا التنوع المجتمعي، وهذا ما عزّز دور الملك ودعم توجهاته التي ترى بان السبيل الوحيد لتحقيق هذه المهمة يكون عن طريق إتباع سياسات عامة أقل ديمقراطية لضمن وحدة المجتمع وحمايته.

-المصادر-

أولاً: الموثيق

1. الدستور الأردني لعام 1952.
2. النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2019.
3. النظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني لعام 2014

ثانياً: الكتب العربية

1. الجوهري، إسماعيل بن حماد. معجم الصحاح، (بيروت: دار المعرفة، 2005).
2. حداد، أمجد اعقيل. نظام الحكم في المملكة الأردنية الهاشمية، (عمان: دار وائل للنشر، 2003).
3. الخزرجي، ثامر كامل محمد. النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004).
4. شعراوي، سلوى. تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، (جامعة القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004).
5. البدوي، إبراهيم ومقدسي، سمير. تفسير العجز الديمقراطي في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2011).
6. سليمان، عصام. الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010).
7. السالم، فيصل وفرح، توفيق. قاموس التحليل الاجتماعي، (بيروت: دار المثلث، 1980).
8. الحديثي، مها عبد اللطيف والخفاجي، محمد عدنان. النظام السياسي والسياسة العامة، (بغداد: مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، 2007).
9. العزاوي، وصال نجيب. السياسة العامة دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، (بغداد: مركز الدراسات الدولية، 2001).
10. مسعد، نيفين. كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010).
11. بريزات، فارس. الانتخابات الأردنية: تركيز للسلطة بلا ديمقراطية، (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2011).

ثالثاً: الكتب المترجمة

1. رينوفان، بيير ودوروزيل، جان باتيست. مدخل الى تاريخ العلاقات الدولية، ترجمة: فايز كم نقش، ط2، (بيروت: منشورات عويدات، 1982).

2. الموند، جابرييل ايه والابن، جي. بنجهام باويل. السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، ترجمة: هشام عبد الله، ط5، (بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1998).
3. أ. دال، روبرت. التحليل السياسي الحديث، ترجمة: علاء أبو زيد، (القاهرة: مركز الاهرام للترجمة والنشر، 1993).
4. تشامبرز، ريتشارد واخرين. تقييم الإطار الانتخابي المملكة الأردنية الهاشمية، (عمان: مركز الأردن الجديد للدراسات، 2007).
5. روشيه، غي. مقدمة في علم الاجتماع العام، ج2: التنظيم الاجتماعي، ترجمة: مصطفى دندشلي، (بيروت: مكتبة الفقيه، 2002).
6. بوسوزني، مارشا بريشتاين وانجريت، ميشيل بينر. السلطوية في الشرق الأوسط النظم الحاكمة والمقاومة، ترجمة: طلعت غنيم حسن، (القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2014).
7. دوفرجه، موريس. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992).
8. الايوبي، نزيه ن. تضخيم الدولة العربية: السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط، ترجمة: أمجد حسين، (بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2010).
9. دن، وليام ن. تحليل السياسات العامة، ترجمة: رشا بنت عمر السدحان (الرياض: معهد الإدارة العامة، 2016).

رابعاً: الدوريات

1. الطويسي، باسم. "دور العوامل الاجتماعية في التجنيد السياسي دراسة في النخبات الحكومية الأردنية في بداية مرحلة التحديث"، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 31 (بيروت: 2011).
2. الأشقر، خوليا. "الإصلاح الوهمي: الاستقرار الأردني العنيد"، سلسلة الشرق الأوسط، العدد 76 (واشنطن، 2006).
4. نصرأوي، ليث كمال. "النظام القانوني للأحزاب السياسية في الأردن: دراسة مقارنة"، المجلة الدولية للقانون، العدد 3 (الدوحة، 2017).
5. البدري، مجيد حميد. "جيوبوليتك موقع الأردن وأثره في سياسته الخارجية"، مجلة البحوث الجغرافية، العدد 8 (جامعة الكوفة، 2007).
6. المصالحة، محمد. "دور المكون العشائري في السياسة الأردنية"، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 23 (بيروت، 2009).

7. Gharaybeh, Khlaif., "General Socio–Demographic Characteristics of the Jordanian Society: A Study in Social Geography", **Research on Humanities and Social Sciences**, Vol.4, No.1, (2014).

خامساً: الرسائل والاطاريح

1. العبدلات، حسين. "العامل الجغرافي في إدراك صانع القرار الأردني وأثره في السياسة الخارجية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2011.

سادساً: مواقع الانترنت

1. مجلس الامة الأردني. **معلومات عامة (عمان: مجلس النواب)**، في:

<http://www.parliament.jo> (October 10, 2020)

2. دائرة الإحصاءات العامة. **عدد السكان (عمان: منشورات دائرة الإحصاءات العامة)**، في:

<http://dosweb.dos.gov.jo/ar/population/population-2> (November 2,2020)

3. البنك الدولي. **البنك الدولي في الأردن (واشنطن: منشورات البنك الدولي حول الأردن)**، في:

<https://www.albankaldawli.org/ar/country/jordan> (October 26,2020)

4. المملكة الأردنية الهاشمية. **النص الكامل لوثيقة الأردن أولاً (مجلس الوزراء، 2002)**، في:

<http://www.pm.gov.jo/content/1405776505> (November 2,2020)

5. Samer Abu Libdeh, **Previewing Jordan's National Agenda: Strategies for Reform**, the Washington institute:

<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/previewing-jordans-national-agenda-strategies-for-reform> (November 2,2020)