



# النقل العام في الأردن

## ورقة سياسات

شباط 2018

## المحتويات

1	<b>المخلص التنفيذي</b>	<b>.1</b>
1	واقع خدمات النقل العام	
4	التحديات	
4	المرجعيات القانونية والتشريعية	
4	التمويل والأجور	
5	البيئة التشغيلية	
5	أهداف تطوير النقل العام	
6	التوصيات	
8	<b>المقدمة</b>	<b>2</b>
9	<b>واقع الحال والتحديات</b>	<b>3</b>
9	منظومة الحركة والتنقل	
10	واقع خدمة النقل العام	
11	التحديات المؤسسية والهيكلية	
11	سياسات التمويل والدعم وتحديد الأجور	
12	المرجعيات القانونية	
13	التخطيط وهيكل الشبكة	
13	البيئة التشغيلية	
14	الموارد البشرية	
14	التكنولوجيا	
14	أثر استمرار الوضع القائم	
15	<b>الرؤية المستقبلية والأهداف والسياسات</b>	<b>4</b>
16	أهداف تطوير منظومة النقل	
17	سبل تحسين منظومة النقل العام	
18	معايير خدمة النقل العام المستقبلية	
19	التسلسل الهرمي للشبكة	
20	الاستثمارات	
20	الحوكمة والإدارة	
20	إعادة هيكلة التشغيل	
21	<b>التوصيات</b>	<b>5</b>
21	الجانب التشريعي والتنظيمي	
22	التخطيط والإدارة	
22	جودة الخدمة ومعاييرها	
22	البنية التحتية	
22	التمويل والدعم وسياسة الأجور	
23	تطوير الموارد البشرية	
23	الرقابة	

## 1. الملخص التنفيذي:

يشهد الأردن اليوم تحديات اقتصادية واجتماعية كبيرة، إذ وصلت نسبة البطالة في الربع الأول من العام 2017 إلى 18.2%، فيما استمرت نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل بالانخفاض لتصل إلى ما يقارب 13% في العام 2016 مقارنةً بحوالي 15% في نهاية عام 2011. بالإضافة إلى ذلك، تتزايد الأعباء على الأسر الأردنية والتي بلغ متوسط دخلها الشهري حسب المسح الأخير لدخل الأسر ونفقاتها لعامي 2013 و2014 نحو 350 ديناراً يُنفق منها نحو 15% على التنقل.

كما لا يزال تحدي الطاقة يشكّل هاجساً للمملكة، والتي تستورد نحو 96% من حاجتها من الطاقة. فقد بلغت الفاتورة النفطية في الثلث الأول من العام 2017 قرابة 700 مليون بزيادة مقدارها 17% عن المدة ذاتها من العام الماضي، فيما بلغت حصة التنقل (بكافة وسائله) من الفاتورة النفطية نحو 48%.

يشكّل ملف التنقل تحدياً رئيساً ذا أبعاد اقتصادية واجتماعية. فقد رافق الزيادة السكانية ارتفاعاً في أعداد المركبات الخاصة وزيادة في الازدحام المروري وبالأخص في المدن الكبيرة مثل عمّان والزرقاء وإربد، إضافة إلى غياب منظومة نقل عام عصرية توفر بديلاً للتنقل بسهولة ويسر.

وتبيّن الدراسات أن 76-86% من مستخدمي النقل العام في الأردن لا يمتلكون مركبة خاصة، أما بالنسبة للعاصمة فالنسبة هي 65%. وتشير الدراسات أيضاً إلى أنّ 30% من الأسر التي لا يزيد دخلها على 300 دينار شهرياً ترغب في امتلاك سيارة بدلاً من استخدام وسائل النقل العام. حتى أنّ ثمة بعض الممارسات السلبية من قبل موظفي الجهات الحكومية تتمثل في استخدام المركبات الحكومية لغايات التنقل خارج أوقات الدوام الرسمي، وذلك لعدم امتلاكهم سيارات خاصة وتقديراً لاستخدام النقل العام.

## واقع خدمات النقل العام:

تعاني خدمات النقل العام في الأردن – والتي تقدّم من خلال أسطول من الحافلات الكبيرة والمتوسطة (المعروفة محلياً بـ «الكوستر») وسيارات السرفيس – من ضعف عام في مستوى الخدمة ونوعيتها، إذ يمكن تلخيص خصائص هذه الخدمة كما يراها المستخدم بما يلي:

- **عدم ملاءمة الشبكة لاحتياجات التنقل:** في كثير من الأحيان، يحتاج الشخص أن يستقل أكثر من واسطة نقل عام لإتمام رحلة من مكان إلى آخر، وأحياناً يستعين بسيارة أجرة (تاكسي) أو المشي لمسافة طويلة لإتمام جزء من الرحلة. وهذا النمط يدلّ على أنّ شبكة النقل العام لا تخدم احتياجات الناس في التنقل بين الأماكن المختلفة، أي أنّها ليست مصمّمة بما يتناسب مع استخدامات الأراضي المختلفة.
- **عدم انتظام الخدمة:** يصعب على المستخدم اليوم الاعتماد على خدمات النقل المتاحة لإتمام رحلة من مكان إلى آخر في مدة زمنية معروفة ومحدّدة مسبقاً، ويعود ذلك إلى عدم توفر معلومات عن الشبكة أولاً (وهنا يجدر ذكر جهود حملة «معاً نصل» في إصدار خريطة لخطوط النقل العام في عمّان)، ولعدم انتظام الخدمة وعدم وجود جداول أو تردّدات زمنية ثانياً. ففي كثير من الأحيان، يصعد الراكب إلى واسطة النقل

في مركز الانطلاق ويضطر للانتظار إلى حين امتلاء المركبة قبل انطلاقها. أما الشخص الذي ينتظر واسطة النقل في موقف ما على الخط (أي ليس في مركز الانطلاق) فهو لا يعرف متى ستصل الواسطة أو إذا كانت ستصل أصلاً.

- **طول زمن الرحلة على واسطة النقل:** خدمات النقل العام لا توفر أي ميزة إضافية عن المركبة الخاصة فيما يتعلّق بزمن الرحلة؛ فالازدحام المروري الذي تعاني منه وسائط النقل العام التي تحمل عدداً كبيراً من الركاب هو الازدحام ذاته الذي تعاني منه المركبات الخاصة التي تحمل شخصاً واحداً في معظم الأحيان. لا بل أنّ المسافة المقطوعة بين نقطتين على وسائط النقل العام تحتاج لزمان أطول نظراً لتوقف المركبة عدة مرات لتحميل الركاب وتنزيلهم، وما يزيد من طول هذا الزمن هو عدم التزام سائقي وسائط النقل العام بالمواقف والمحطات الرسمية والمحدّدة مسبقاً (على قلة عددها).
- **عدم تكامل الأجور:** لاحقاً للنقطة أعلاه، فإنّ استقلال أكثر من واسطة نقل يتطلب دفع أكثر من أجره، أي أنّ أجره النقل هي للواسطة الواحدة (الخط الواحد) وليست للرحلة بأكملها.
- **تدني مستوى الراحة والأمان داخل الوسائط وفي المرافق:** يعاني العديد من مستخدمي النقل العام من تدنّي في مستوى الراحة والأمان داخل وسائط النقل (والتي يكون الكثير منها مثل الكوستر ليس مصمماً لخدمة النقل العام) وأيضاً في المرافق (مثل المواقف ومراكز الانطلاق، والتي قد لا تكون مهيأة لراحة المستخدمين وسلامتهم). وتعاني النساء بشكل خاص من هذه المشاكل.

وكبديل للنقل العام ولسدّ الفجوة التي يحدثها غياب منظومة نقل عام كفؤة، نشأت ظاهرة استخدام وسائط النقل المسجلة بالصفة الخصوصية للنقل العام (النقل الموازي) دون أن تكون خاضعة للتنظيم أو الرقابة.

### التحديات:

إنّ السبب وراء خصائص الخدمة المدرجة أعلاه والتي يعاني منها المستخدم بشكل يومي تكمن في التحديات التالية:

### المرجعيات القانونية والتشريعية:

- غياب التنسيق بين المرجعيات المختلفة.
- عدم وضوح الصلاحيات وتداخلها بين المرجعيات المختلفة.
- عدم تطبيق القانون بشكل كامل وصحيح.
- القوانين والتشريعات القائمة تعرّف عدداً كبيراً من أنواع نقل الركاب.
- غياب في التكامل بين تخطيط النقل وتخطيط المدن واستعمالات الأراضي.
- قلة الكفاءات في تخطيط النقل العام وإدارته.

### التمويل والأجور:

- لا توجد سياسة واضحة لدعم النقل العام.
- لم يتم إعادة النظر بنموذج الأعمال المطبّق حالياً وإيجاد وسائل جديدة للتمويل التشغيلي.
- غياب لسياسة أجور تحقّق كفاءة الخدمة وتأخذ بعين الاعتبار معيار العدالة الاجتماعية.

## البيئة التشغيلية:

- الشراكة في البيئة التشغيلية للنقل العام، أو ما يُعرف بمشكلة الملكية الفردية.
- غياب معايير واضحة وموحدة للخدمة.
- ضعف هيكلية شبكة النقل العام وهرميتها.
- عدم وجود وسائل نقل عام ذات سعة مناسبة وكفاءة عالية.
- نقص الموارد البشرية المؤهلة العاملة في التشغيل.
- النقل العام لا يوظف التكنولوجيا بما يواكب تطورات العصر.

## أهداف تطوير النقل العام:

إنّ تطوير النقل العام هو هدف ضمن منظومة أهداف تصاغ لتنمية كافة قطاعات المجتمع وخدمة أفراده، ويجب التخطيط له من خلال رؤية بعيدة المدى تحقق التكامل في نظام النقل على مستوى الدولة والإقليم والمحافظة والبلدية، ويجب وضع عدد من الغايات والأهداف خاصة بتطوير القطاع وترجمتها إلى سلسلة سياسات وإجراءات تشمل:

1. **تقديم خدمة النقل كبديل أساسي للحركة والتنقل** من خلال زيادة استخدام النقل العام في التنقل الاعتيادي اليومي (العمل)، وفي احتياجات التنقل غير الاعتيادي (الترفيه والتسوق)، وفي الرحلات البيئية (ما بين المدن والقرى) وتحقيق العدالة لخدمة كافة المناطق، والعمل على رفع حصة النقل العام من إجمالي حركة التنقل لتصل إلى 20% خلال السنوات الخمسة القادمة (نهاية 2023) لترتفع إلى 30% في نهاية 2028.
2. **تحسين قابلية العيش وتعزيز الحيوية الاقتصادية** من حيث التخفيف من أثر الازدحام على الطرق وتحسين البيئة بتقليل انبعاثات الغازات واستهلاك الوقود وتنظيم النقل مع مشاريع التطوير و تمكين أصحاب العمل من الوصول لأوسع شريحة من القوى العاملة مع توفير التنقل لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة.
3. **إظهار القيمة من خلال** إدارة عملية نقل فعالة من حيث التكلفة والخدمة وخلق فهم الجمهور لفوائد وسائل النقل العام والمحافظة عليها وتحقيق مزيد من الدعم لتشغيل قطاع النقل وإنجاز التشريعات اللازمة لذلك.
4. **تحقيق الجدوى الاقتصادية والمالية من خلال** السيطرة على كلف التشغيل التي هي دوماً في تصاعد مستمر واختيار الاستثمارات التي تحقق أكبر عائد ممكن وتطوير برامج لتنظيم الاستثمار في النقل على مراحل زمنية تجعل الاستثمار مجدياً، وتوزيع عوائد قطاع النقل ما بين المناطق والمشغلين لتغطي كلف التشغيل وتحقيق الربح إن أمكن وتوفير الدعم للعمليات التشغيلية غير المربحة.

تتلخص أهداف تطوير منظومة النقل العام على النحو التالي:

1. تطوير الأدوات والأطر التشريعية والإدارية والمالية والفنية لتوفير خدمة النقل العملية.
2. تحسين خدمة النقل العام لتكون مقبولة من كافة شرائح المجتمع ولتكون خياراً للراغبين في التنقل.

3. تحقيق العدالة والمساواة بين فئات المجتمع المختلفة سواء بتوفير خدمة النقل العام أو بالتقليل من الآثار السلبية للنقل والمرور.
4. تحسين إمكانية الوصول إلى نظام النقل.
5. رفع مستوى السلامة والأمن للنقل.
6. تحسين اقتصاديات نظام النقل من حيث الكفاءة الاقتصادية والموثوقية، والآثار الاقتصادية الأوسع نطاقاً.
7. تمكين مستخدمي النقل العام ومزوديه من تحمل تكاليف النقل والتنقل.
8. تحسين بيئة النقل مع الأخذ بعين الاعتبار معايير الاستدامة من حيث مستوى الضوضاء، وجودة الهواء المحلي، ونوعية البنية الحضرية والتقليل من الآثار الصحية للقطاع وتحسين نوعية الرحلة.

وتهدف سياسة تطوير النقل العام إلى وضع استراتيجية مبنية على دمج سلسلة من التدابير والإجراءات الفردية تكمل بعضها بعضاً، ويمكن أن تساعد في تصحيح أي آثار سلبية من التدابير المختارة من تلقاء نفسها. وبهذه الطريقة يمكن الحصول على مجموعة متكاملة ومتناسكة من التدابير والإجراءات.

تغطي التدابير سياسات النقل في المناطق الحضرية وفيما بين المدن. وتشمل مشاريع البنية التحتية من مرافق ومشاريع للنقل الجماعي وما يرتبط بذلك من معالجات لقضايا الازدحام على الطرق وتخطيط استعمال الأراضي والبنية التحتية الخاصة بالمشاة. وتشمل تطوير التشريعات وتوفير الموارد المالية لتمويل مشاريع النقل العام.

#### التوصيات:

تقدّم ورقة السياسات سلسلة من التوصيات مقسّمة على سبعة محاور تتضمن: الجانب التشريعي والتنظيمي، والتخطيط والإدارة، وجودة الخدمة ومعاييرها، والبنية التحتية، والتمويل والدعم لسياسة الأجور، وتطوير الموارد البشرية، والرقابة.

#### ومن أهم التوصيات التي جاءت في الورقة ما يلي:

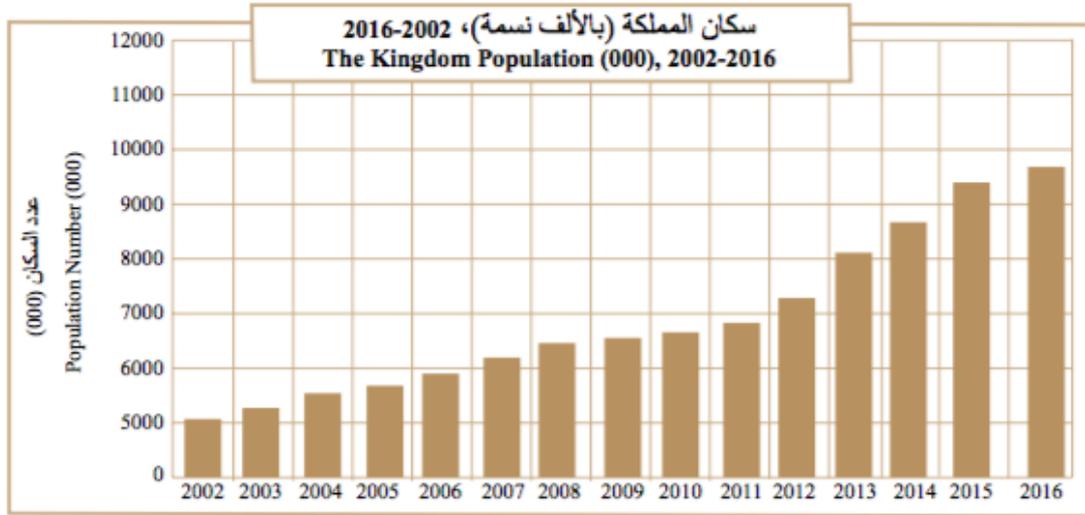
1. تفعيل ما جاء في قانون تنظيم نقل الركاب رقم 2017/19 وتحديدًا فيما يتعلق بصندوق دعم نقل الركاب ومنح الصلاحيات للبلديات ودمج المشغلين، وإصدار كافة الأنظمة والتعليمات التي يتطلبها ذلك.
2. إنشاء فريق من ذوي الخبرة في مجال النقل (قد يكون ضمن المجلس الاقتصادي والاجتماعي) لتقديم المقترحات وتقييمها فيما يتعلق بخطط النقل واستراتيجياته وتشريعاته، بما فيها وضع آلية تنسيق بين المؤسسات والهيئات المختلفة لمتابعة تطوير منظومة النقل العام على مستوى المملكة.
1. إعداد الخطط والتشريعات والموازنات والبرامج بما يساهم في تطوير منظومة النقل العام، وربط تخطيط النقل العام وتكامله مع التخطيط الحضري، وتخصيص المساحات اللازمة لمشاريع النقل المستقبلية، ومأسسة التنسيق بين الدوائر والمؤسسات المعنية بالتخطيط الحضري وتلك المعنية بتطوير منظومة النقل.
2. وضع معايير لجودة الخدمة حسب نوعها مع مراعاة السلامة والبيئة والنواحي الاجتماعية، والبدء تدريجياً بإلزام المشغلين بها ومحاسبتهم عليها.

3. إعادة هيكلة الشبكة بحيث تتوزع الوسائط المختلفة بشكل هرمي وتكاملي، واختيار الوسائط ذات السعة العالية للمحاور ذات حجم الطلب المرتفع.
4. استكمال مشاريع النقل الجماعي بما فيها الباص السريع والمشاريع الأخرى المشابهة.
5. اعتماد سياسة تكامل الأجور ووضع آلية يتم من خلالها تحديد الأجور لضمان العدالة وتوفير الخدمة للجميع في المقام الأول ومن ثم لتغطية النفقات التشغيلية، والبدء تدريجياً بتخفيض أجور بعض الخطوط وخاصة التي تخدم ذوي الدخل المحدود.
6. دراسة كافة بدائل التمويل لكافة مشاريع النقل العام الحالية والمستقبلية، وتوفير الحوافز للمشغلين لتمكينهم من تحديث أسطولهم وتحسين نوعية الخدمة المقدمة.
7. تطبيق القوانين والتعليمات المتعلقة بمؤهلات العاملين في النقل العام من سائقين وغيرهم.
8. بناء قدرات البلديات ونقل خبرات هيئة تنظيم قطاع النقل البري التشغيلية إليها تمهيداً لنقل صلاحيات تنظيم النقل وإدارته داخل حدودها حسب ما ورد في قانون تنظيم الركاب رقم 2017/19 وتأهيل الفرق الفنية فيها وتمكينها لاستكمال البنية التحتية اللازمة.
9. تشديد الرقابة وأتمنتها على معايير الخدمة وربطها بالدعم المقدم للمشغل مع وضع أسس واضحة للمكافآت والمخالفات.

## 2. المقدمة:

يشهد الأردن اليوم تحديات اقتصادية واجتماعية كبيرة، إذ وصلت نسبة البطالة في الربع الأول من العام 2017 إلى 18.2%، فيما استمرت نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل بالانخفاض لتصل إلى ما يقارب 13% في العام 2016 مقارنةً بحوالي 15% في نهاية عام 2011. بالإضافة إلى ذلك، تتزايد الأعباء على الأسر الأردنية والتي بلغ متوسط دخلها الشهري حسب المسح الأخير لدخل الأسر ونفقاتها لعامي 2013 و2014 نحو 350 ديناراً يُنفق منها نحو 15% على التنقل.

من جانب آخر، ومع التزايد المستمر في أعداد السكان نتيجة للنمو الطبيعي والأوضاع في الإقليم (الشكل 1)، لا يزال تحدي الطاقة يشكّل هاجساً للمملكة، والتي تستورد نحو 96% من حاجتها من الطاقة. فقد بلغت الفاتورة النفطية في الثلث الأول من العام 2017 قرابة 700 مليون دينار بزيادة مقدارها 17% عن المدة ذاتها من العام الماضي، فيما بلغت حصة التنقل (بكافة وسائله) من الفاتورة النفطية نحو 48%.



**الشكل 1: تطور عدد السكان في الأردن من عام 2002 إلى عام 2016 (المصدر: دائرة الإحصاءات العامة)**

في خضمّ كلّ ذلك، يشكّل ملف التنقل تحدياً رئيساً ذا أبعاد اقتصادية واجتماعية. فقد رافق الزيادة السكانية ارتفاعاً في أعداد المركبات الخاصة وزيادة في الازدحام المروري وبالأخص في المدن الكبيرة مثل عمّان والزرقاء وإربد.

وما فاقم من حدة هذه المشكلة على مرّ العقود المنصرمة هو غياب منظومة نقل عام عصرية توفر للمواطنين والمقيمين والزائرين بدائل للتنقل بسهولة ويسر وبموثوقية إلى أماكن عملهم ودراساتهم ولممارسة نشاطاتهم المختلفة.

ومن هنا، فقد ارتأى المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى إعداد ورقة السياسات هذه والتي تهدف إلى تشخيص الواقع والتحديات الرئيسية للنقل العام في الأردن ومن ثم تقديم السياسات والحلول على المدى القصير والطويل، على أمل أن تصل التوصيات إلى أصحاب القرار وبصار إلى تطبيقها على أرض الواقع.

تنطلق هذه الورقة من مبدأ أن التنقل هو حقّ أساسي من حقوق الإنسان وخدمة أساسية مثل التعليم والصحة، ومن واجب الدولة أن توقّرها نظراً لما لها من أبعاد على مستويات عدة. فوجود وسائل لحركة الأشخاص من

مكان إلى آخر توفر إمكانية الوصول إلى الدراسة والعمل والفرص الإنتاجية مما يحرك ويحفز بدوره العجلة الاقتصادية، وكلما ازدادت سهولة الحركة وكفاءة منظومة التنقل تحسنت مؤشرات مستوى المعيشة ونوعية الحياة والرفاه للمجتمعات.

وهنا تكمن أهمية النقل العام. فإذا اعتُبر التنقل حقاً يصبح وجود منظومة نقل عام كفؤة وفي متناول الجميع ضرورةً من أجل توفير هذا الحق بما يضمن العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص. فيغير ذلك وبالاعتماد حصرياً على المركبات الخاصة، يصبح حق التنقل متاحاً فقط لمن يستطيع اقتناء مركبة وتحمل تكاليفها، بالإضافة إلى المنافع الأخرى التي يوفرها النقل العام من النواحي الاقتصادية والبيئية والحضرية وفي زيادة كفاءة منظومة التنقل.

تنقسم هذه الورقة إلى أربعة أجزاء بالإضافة إلى الملخص التنفيذي والملحق. يعرض الجزء الثاني الذي يبدأ بمقدمة يتبعها وصف لواقع الحال للنقل العام في الأردن والتحديات المختلفة التي تواجهه. أما الجزء الثالث والرابع فيقدّمان الرؤية المستقبلية طويلة المدى والتوصيات قصيرة المدى وطويلة المدى.

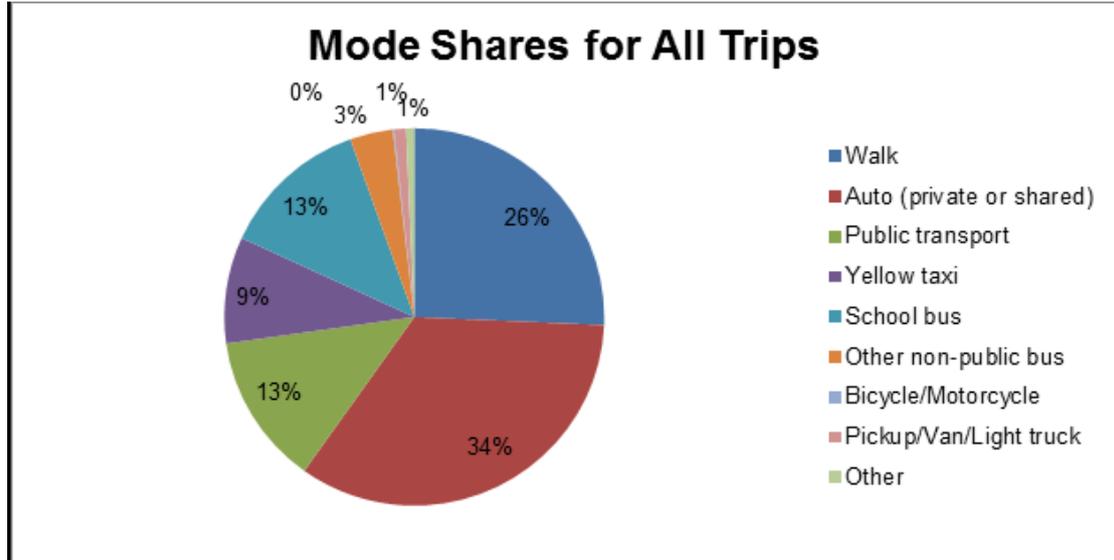
### 3. واقع الحال والتحديات:

#### منظومة الحركة والتنقل:

شهدت المملكة على مرّ العقود الماضية استثماراً كبيراً في البنية التحتية لشبكة الطرق، من توسيع للطرق والتقاطعات القائمة إلى بناء طرق جديدة بين المدن والقرى وداخل المناطق الحضرية. في المقابل، ظلت وسائل النقل العام تراوح مكانها، إذ بقي حجم أسطول النقل العام ثابتاً تقريباً لمدة طويلة رغم تضاعف عدد السكان، كما شهدت البنية التحتية لوسائل التنقل الأخرى مثل المشي، أي الأرصفة، إهمالاً وفي بعض الأحيان تقلصاً في الحجم على حساب الطرق.

لقد خلق هذا النمط من النمو وهذا التخطيط الذي لا يأخذ بعين الاعتبار إلا حركة المركبات حالةً من عدم التوازن في منظومة الحركة والتنقل اتّسمت بالاعتماد الزائد على المركبة الخاصة دون غيرها كوسيلة رئيسة للتنقل، وأصبحت الوسائل الأخرى كالنقل العام تستخدم من قبل المضطرين لاستخدامها لعدم توفر مركبة خاصة (لأسباب تتعلق بمستوى الدخل أو عدم القدرة على قيادة مركبة)، حتى أنه أصبح للمركبة الخاصة رمزية اجتماعية تدلّ على الانتماء لفئة ذات مستوى دخل أعلى، وفي المقابل أصبح استخدام النقل العام يُنظر إليه بسلبية ودونية وأصبح توفير وسائل نقل عام عصرية يُنظر إليه على أنه عبء على الدولة وعلى المخطّطين.

ورغم قلة المعلومات المتعلقة بالطلب على وسائل النقل المختلفة، إلا أن ثمة بعض المؤشرات التي تؤكد عدم التوازن في منظومة الحركة. فمثلاً بيّنت دراسة صدرت عام 2010 (الشكل 2) أن النقل العام يستخدم فقط في 14% من إجمالي الرحلات في العاصمة والتي يقطنها 40% من السكان ومسجّل بها 78% من المركبات في المملكة. أما على مستوى المملكة فإنّ الاعتماد على وسائل النقل العام أعلى من عمان (نسبياً)، وذلك لانخفاض ملكية المركبات خارج العاصمة.



الشكل 2: توزيع الرحلات داخل عمان حسب واسطة النقل في 2008 (المصدر: أمانة عمان الكبرى)

وتبيّن الدراسات أن 76-86% من مستخدمي النقل العام في الأردن لا يمتلكون مركبة خاصة، أما بالنسبة للعاصمة فالنسبة هي 65%. وتشير الدراسات أيضاً إلى أن 30% من الأسر التي لا يزيد دخلها على 300 دينار شهرياً ترغب في امتلاك سيارة بدلاً من استخدام وسائل النقل العام. حتى أن ثمة بعض الممارسات السلبية من قبل موظفي الجهات الحكومية تتمثل في استخدام المركبات الحكومية لغايات التنقل خارج أوقات الدوام الرسمي، وذلك لعدم امتلاكهم سيارات خاصة وتفضيلاً لاستخدام النقل العام.

#### واقع خدمة النقل العام:

تعاني خدمات النقل العام في الأردن – والتي تقدّم من خلال أسطول من الحافلات الكبيرة والمتوسطة (المعروفة محلياً بـ «الكوستر») وسيارات السرفيس – من ضعف عام في مستوى الخدمة ونوعيتها إذ يمكن تلخيص خصائص هذه الخدمة كما يراها المستخدم بما يلي:

- **عدم ملاءمة الشبكة لاحتياجات التنقل:** في كثير من الأحيان، يحتاج الشخص أن يستقل أكثر من نقل عام لإتمام رحلة من مكان إلى آخر، وأحياناً يستعين بسيارة أجرة (تاكسي) أو المشي لمسافة طويلة لإتمام جزء من الرحلة. وهذا النمط يدلّ على أن شبكة النقل العام لا تخدم احتياجات الناس في التنقل بين الأماكن المختلفة، أي أنها ليست مصمّمة بما يتناسب مع استخدامات الأراضي المختلفة.
- **عدم انتظام الخدمة:** يصعب على المستخدم اليوم الاعتماد على خدمات النقل المتاحة لإتمام رحلة من مكان إلى آخر في مدة زمنية معروفة ومحدّدة مسبقاً، ويعود ذلك إلى عدم توفّر معلومات عن الشبكة أولاً (وهنا يجدر ذكر جهود حملة «معاً نصل» في إصدار خريطة لخطوط النقل العام في عمان) ولعدم انتظام الخدمة وعدم وجود جداول أو تردّات زمنية ثانياً. ففي كثير من الأحيان، يصعد الراكب إلى واسطة النقل في مركز الانطلاق ويضطر للانتظار إلى حين امتلاء المركبة قبل انطلاقها. أما الشخص الذي ينتظر واسطة النقل في موقف ما على الخط (أي ليس في مركز الانطلاق) فهو لا يعرف متى ستصل الواسطة أو إذا كانت ستصل أصلاً.

- **طول زمن الرحلة على واسطة النقل:** خدمات النقل العام لا توفر أي ميزة إضافية عن المركبة الخاصة فيما يتعلق بزمن الرحلة. فالازدحام المروري الذي تعاني منه وسائط النقل العام التي تحمل عدداً كبيراً من الركاب هو الازدحام ذاته الذي تعاني منه المركبات الخاصة التي تحمل شخصاً واحداً في معظم الأحيان. لا بل أنّ المسافة المقطوعة بين نقطتين على وسائط النقل العام تحتاج لزمن أطول نظراً لتوقف المركبة عدة مرات لتحميل الركاب وتنزيلهم، وما يزيد من طول هذا الزمن هو عدم التزام سائقي وسائط النقل العام بالموافق والمحطات الرسمية والمحددة مسبقاً (على قلة عددها).
- **عدم تكامل الأجور:** لاحقاً للنقطة أعلاه، فإنّ استقلال أكثر من واسطة نقل يتطلب دفع أكثر من أجر، أي أن أجره النقل هي للواسطة الواحدة (الخط الواحد) وليست للرحلة بأكملها.
- **تدني مستوى الراحة والأمان داخل الوسائط وفي المرافق:** يعاني العديد من مستخدمي النقل العام من تدني في مستوى الراحة والأمان داخل وسائط النقل (والتي يكون الكثير منها مثل الكوستر ليس مصمماً لخدمة النقل العام) وأيضاً في المرافق (مثل المواقف ومراكز الانطلاق، والتي قد لا تكون مهيأة لراحة المستخدمين وسلامتهم). وتعاني النساء بشكل خاص من هذه المشاكل.

وكبديل للنقل العام ولسدّ الفجوة التي يحدثها غياب منظومة نقل عام كفؤة، نشأت ظاهرة استخدام وسائط النقل المسجلة بالصفة الخصوصية للنقل العام (النقل الموازي) دون أن تكون خاضعة للتنظيم أو الرقابة.

### التحديات المؤسسية والهيكلية:

رغم الاهتمام المتزايد به مؤخراً، لا يشكّل النقل العام أولوية على مستوى السياسة العامة للدولة الأردنية، ولا يحظى بذات الاهتمام المعطى للقطاعات الأخرى مثل الأمن أو التعليم أو الصحة أو جذب الاستثمار. يشخّص هذا الجزء التحديات المؤسسية والهيكلية في منظومة النقل العام في الأردن والتي تتسبب في النهاية في تدني مستوى الخدمة للمستخدم كما أدرج أعلاه.

### سياسات التمويل والدعم وتحديد الأجور:

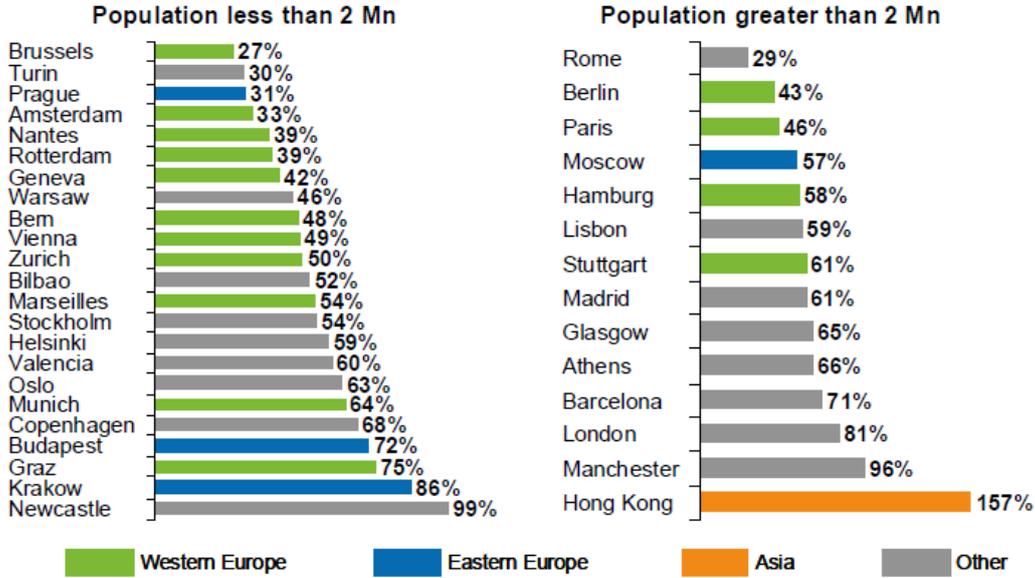
رغم وجود استثناءات في الخطوط التي تخدم بعض الجامعات، إلا أن النقل العام في الأردن ليس مدعوماً من قبل الحكومة، إذ لا توجد سياسة واضحة لدعم النقل العام.

ومن هنا، فإنّ النقل العام يُنظر إليه إلى حدّ كبير بمنظور تجاري، إذ تحدّد الدولة خطوطاً أشبه ما تكون بـ «الفرص الاستثمارية» والمسارات والأجور، وتُناط بالقطاع الخاص مسؤولية التشغيل ضمن هذه المعطيات. وبالتالي، فإنّ المخصصات المرصودة لقطاع النقل العام ضمن الموازنة العامة للحكومة صغيرة (مع أنه تم زيادتها قليلاً في الآونة الأخيرة) ولا تغطي المبالغ المطلوبة لتطوير قطاع نقل عام فعال. ولم يتم إعادة النظر بنموذج الأعمال المطبق حالياً وإيجاد وسائل جديدة للتمويل التشغيلي.

فالأجور التي تحددها الحكومة إذن هي نتيجة لقرار تجاري لا سياسي، هدفه تحقيق الملاءة المالية للمشغل. فمع غياب سياسة الدعم، ثمة أيضاً غياب لسياسة أجور تحقق كفاءة الخدمة وتأخذ بعين الاعتبار معيار العدالة الاجتماعية. ويتجلى ذلك عند مقارنة نسبة التكاليف التشغيلية للنقل العام التي تغطّيها الأجرة التي يدفعها المستخدمون في مدن عالمية مختلفة (الشكل 3).

Population < 2M	53.9 %
Population > 2M	67.8 %
Overall	59.2 %

Western Europe	48.4 %
Eastern Europe	61.5 %
Asia	157.0 %



الشكل 3: مقارنة نسبة التكاليف التشغيلية التي تغطيها أجرة الراكب في مدن مختلفة (المصدر: دائرة النقل، أبو ظبي، 2012)

سياسة الأجور الحالية لا تسمح بتقديم خدمة منتظمة بجداول محدّدة، كما أنها لا تسمح بتكامل الأجور بين الوسائط لمشغلين مختلفين (أي السماح للمستخدم بدفع أجرة واحدة للركوب في أكثر من واسطة نقل). وهنا يجدر بالذكر أنّ قانون تنظيم نقل الركاب رقم 2017/19 والذي دخل حيز التنفيذ في شهر أيار من عام 2017 نصّ على إنشاء صندوق مستقل مالياً وإدارياً لدعم نقل الركاب، ممّا يعدّ خطوة إيجابية في اتجاه وضع سياسة لدعم النقل العام. إلا أنّه وفي وقت كتابة هذا التقرير، لا يزال مصير هذا الصندوق ومدى جدية الحكومة في إنشائه موضع تساؤل .

#### المرجعيات القانونية:

أتبعت الحكومة منذ مطلع القرن الحالي نموذج فصل السياسات والتنظيم والتشغيل في النقل العام، إذ أعطت وزارة النقل صلاحية وضع السياسات، فيما أسست هيئة تنظيم النقل البري (والتي كانت تُعرف بهيئة تنظيم قطاع النقل العام) للتنظيم (تحديد الخطوط، منح التراخيص والتصاريح، تحديد الأجور، ...) أما التشغيل، فأُتبط بالقطاع الخاص من شركات وأفراد.

يستمر هذا النموذج حتى اليوم مع إجراء بعض التعديلات عليه، إذ أعطيت السلطات المحلية في عمّان والعقبة (أمانة عمّان الكبرى وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، على التوالي) بعض صلاحيات الهيئة ضمن حدودها، وفي عام 2017 فتح القانون الجديد سابق الذكر المجال أمام الهيئة لتفويض بعض صلاحياتها لبلديات أخرى.

بالإضافة إلى هذه المؤسسات يتم تطبيق القانون وإصدار المخالفات من قبل إدارة السير المركزية التابعة لمديرية الأمن العام (والتي تتبع بدورها إلى وزارة الداخلية).  
إنّ تعدّد المرجعيات ليس بالضرورة أمراً سلبياً بحدّ ذاته، إلا أنّ غياب التنسيق بين المرجعيات المختلفة هو أحد أسباب عدم تطوّر منظومة النقل العام.

بالإضافة إلى ذلك، فثمة عدم وضوح الصلاحيات وتداخلها بين المرجعيات المختلفة. ومن الأمثلة على ذلك صلاحيات الهيئة وأمانة عمّان فيما يتعلق بالخطوط الخارجية التي تربط عمّان بالمدن والقرى الأخرى وأيضاً صلاحيات إدارة السير وتداخلها مع صلاحيات الجهات التنظيمية الأخرى ممّا يؤدي إلى عدم تطبيق القانون بشكل كامل وصحيح.

ومن جانب آخر، فإنّ القوانين والتشريعات القائمة تعرّف عدداً كبيراً من أنواع نقل الركاب (التأجير، النقل الإداري، النقل الخاص)، مما يجعل من إدارة القطاع أكثر تعقيداً ويُضعف من الطلب على النقل العام.

### التخطيط وهيكلية الشبكة:

إنّ أحد أسباب تردّي منظومة النقل العام في الأردن هو إدارتها بشكل منفصل ومنعزل عن أمور أخرى من المفترض أن تكون على ارتباط وثيق بها، إذ كان هنالك ولمدة طويلة غياباً في التكامل بين تخطيط النقل وتخطيط المدن واستعمالات الأراضي. إن هدف النقل العام هو إيصال الركاب إلى أماكن السكن والعمل والدراسة والترفيه التي يوتّون الذهاب إليها، فإذا لم يكن تخطيط النقل مرتبطاً بتخطيط هذه الأماكن وتوزيعها، فإن منظومة النقل لن تؤدي دورها بالشكل المطلوب.

ومن جانب آخر، ونظراً لشحّ الدراسات، ثمة افتقار إلى المعرفة بالطلب الحالي على خدمات النقل العام، وحتى معرفة أقل بشأن الطلب المحتمل في المستقبل، لمقارنتها مع خدمة النقل العام الحالية أو مع تحسين الخدمات. في الأردن، كانت خطوط النقل العام تحدّد وتُمنح بشكل عشوائي بعض الشيء وحتى كأعطيات من الدولة للمشغلين دون أسس علمية تعتمد التخطيط السليم لشبكة متكاملة.

ومن هنا، نجد اليوم ضعفاً في هيكلية شبكة النقل العام وهرميتها، فثمة اعتماد على الوسائط صغيرة الحجم (مثل الحافلات المتوسطة والسرفيس) أكثر من الكبيرة حتى في المحاور ذات حجم الطلب المرتفع.  
إنّ عدد الحافلات الكبيرة في الأردن اليوم هو 0.15 لكل 1000 شخص، مقارنةً بحافلة واحدة لكل 1000 شخص في الدول ذات أنظمة النقل العام المتطورة.

ومن التحديات المرتبطة بهيكلية الوسائط أيضاً هو الاعتماد على الوسائط التقليدية وعدم وجود وسائط نقل عام ذات سعة مناسبة وكفاءة عالية، فالحافلة التي فيها 45 راكباً تعاني الازدحام ذاته وزمن التأخير ذاته الذي تعاني منه المركبة الخاصة ذات الراكب الواحد. وهنا يجب التأكيد على أهمية مشاريع النقل العام التي هي قيد التطوير والإنشاء حالياً مثل الباص السريع في عمّان وبين عمّان والزرقاء.

### البيئة التشغيلية:

إنّ إحدى نتائج العشوائية في منح رخص الخطوط في السابق هي الشرذمة في البيئة التشغيلية للنقل العام، أو ما يُعرف بمشكلة الملكية الفردية. فاليوم، يتم تشغيل أكثر من 85% من أسطول النقل العام في المملكة من قبل أفراد وليس شركات. إنّ هذه الشرذمة تصعب من أي تطوير في واقع الخدمات، إذ يتطلب أي تغيير (مثل

إدخال تقنيات حديثة في الحافلة) التنسيق مع عدد كبير من المشغلين. وما يجعل هذا التحدي أكثر صعوبة من الناحية الاجتماعية- السياسية هو اعتبار بعض المشغلين حقّ التشغيل على خطوطهم والذي مُنح لهم في السابق من قبل لجان السير الفرعية في وزارة الداخلية حقاً مكتسباً لا يمكن سحبه أو إجراء أي تعديل عليه.

وهنا يجب الإشارة إلى القانون الجديد لتنظيم نقل الركاب، والذي عالج مسألة التشرذم في إحدى مواده، إذ أعطى القانون المشغلين الفرديين مهلة خمس سنوات لتصويب أوضاعهم من خلال الاندماج في شركات أو الانضمام لشركة إدارة يتملكون أسهماً فيها. وقد فتح القانون المجال أمام إعطاء المشغلين الذين يستوفون هذه الشروط حوافز مثل الإعفاءات الضريبية والجمركية. أما الذين لا يستوفون هذه الشروط بعد مرور السنوات الخمسة، فيحقّ للحكومة شراء خطوطهم مع تعويضهم حسب الأصول.

ومن التحديات الأخرى التي تعاني منها البيئة التشغيلية المشرذمة هو غياب معايير واضحة وموحّدة للخدمة، مثل الترددات وجدول المواعيد ومواصفات الحافلات والسائقين وما إلى ذلك.

### الموارد البشرية:

يعاني الأردن من قلة الكفاءات في تخطيط النقل العام وإدارته. فرغم وجود عدد كبير من المهندسين الأردنيين الأكفاء، إلا أنّ التخصصات ومجالات العمل الهندسي فيما يتعلق بالنقل تقتصر على الطرق ولا تتوسع لتشمل النقل العام وتخطيط النقل.

وبالإضافة إلى التخطيط والإدارة، فتمة حاجة لتأهيل الموارد البشرية العاملة في التشغيل، من سائقين ومراقبين، مما سيساهم في تقديم خدمة ذات نوعية أفضل للمستخدم.

### التكنولوجيا:

نتيجة لعدة أسباب ومنها الشرذمة التي ذُكرت سابقاً، فإنّ النقل العام في الأردن لا يوظّف التكنولوجيا بما يواكب تطورات العصر، إذ لا تتوفر للمستخدم أية معلومات عن الشبكة أو عن مواعيد الوصول ولا يتم استيفاء الأجور إلكترونياً (رغم وجود بعض الاستثناءات).

### أثر استمرار الوضع القائم:

مع التوقعات بالزيادة المستمرة في أعداد السكان والمركبات في المناطق الحضرية في الأردن وخاصة في مدينة عمّان، وعدم توفر المستوى المطلوب من النقل الجماعي، فإنّه من المتوقع أن تواجه مدينة عمّان زيادة كبيرة في مستوى الازدحام والحوادث المرورية والسلبيات المتعلقة بالنواحي البيئية وغيرها. وتشير نتائج دراسة المخطط الشمولي للحركة والنقل لمدينة عمّان لعام 2010 إلى أنّ معدل الزيادة السنوية في أعداد المركبات المسجلة بلغ 6-8% سنوياً وأن معدل تكلفة الازدحام المروري للعام الواحد 850 مليون دولار، كما أن تكاليف الطاقة المستخدمة للمركبات بلغت حوالي 750 مليون دولار سنوياً، إضافة إلى 600 كغم من ثاني أكسيد الكربون للفرد الواحد سنوياً والناجمة عن استخدام المركبات.

إن استمرار الوضع القائم على ما هو عليه سيؤدي إلى أنّ أعداد المركبات ستتضاعف كل 10 سنوات تقريباً،

ومعها ستتضاعف أيضاً السليبيات الأخرى ذات العلاقة. ولنا أن نتصور الازدحام المروري المتوقع نتيجةً لذلك، وأهمية العمل على معالجة الوضع الراهن بكافة الوسائل الممكنة، ومن أهمها توفير المستوى المطلوب من خدمات النقل الجماعي.



#### 4. الرؤية المستقبلية والأهداف والسياسات

إنّ تطوير النقل العام هو هدف ضمن منظومة أهداف تصاغ لتنمية كافة قطاعات المجتمع وخدمة أفراده، ويجب التخطيط له من خلال رؤية بعيدة المدى تحقق التكامل في نظام النقل على مستوى الدولة والإقليم والمحافظة والبلدية، ويجب وضع عدد من الغايات والأهداف خاصة بتطوير القطاع وترجمتها إلى سلسلة سياسات وإجراءات تشمل :

1. تقديم خدمة النقل كبديل أساسي للحركة والتنقل من خلال زيادة استخدام النقل العام في التنقل الاعتيادي اليومي (العمل) وفي احتياجات التنقل غير الاعتيادي (الترفيه والتسوق) وفي الرحلات البينية (ما بين المدن والقرى) وتحقيق العدالة لخدمة كافة المناطق، والعمل على رفع حصة النقل العام من إجمالي حركة التنقل لتصل الى 20% خلال السنوات الخمسة القادمة (نهاية 2023) لترتفع الى 30% بنهاية 2028 .
2. تحسين قابلية العيش وتعزيز الحيوية الاقتصادية من حيث التخفيف من أثر الازدحام على الطرق وتحسين البيئة بتقليل انبعاثات الغازات واستهلاك الوقود وتنظيم النقل مع مشاريع التطوير و تمكين أصحاب العمل من الوصول لأوسع شريحة من القوى العاملة مع توفير التنقل لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة.
3. إظهار القيمة من خلال إدارة عملية نقل فعالة من حيث التكلفة والخدمة وخلق فهم الجمهور لفوائد وسائل النقل العام والمحافظة عليها وتحقيق مزيد من الدعم لتشغيل قطاع النقل وانجاز التشريعات اللازمة لذلك.

4. تحقيق الجدوى الاقتصادية والمالية من خلال السيطرة على كلف التشغيل التي هي دوماً في تصاعد مستمر واختيار الاستثمارات التي تحقق أكبر عائد ممكن وتطوير برامج لتنظيم الاستثمار في النقل على مراحل زمنية تجعل الاستثمار مجدياً وتوزيع عوائد قطاع النقل ما بين المناطق والمشغلين لتغطي كلف التشغيل وتحقيق الربح إن أمكن وتوفير الدعم للعمليات التشغيلية غير المربحة.

#### أهداف تطوير منظومة النقل:

تتلخص أهداف تطوير منظومة النقل العام على النحو التالي:

1. تطوير الأدوات والأطر التشريعية والإدارية والمالية والفنية لتوفير خدمة النقل العملية.
2. تحسين خدمة النقل العام لتكون مقبولة من كافة شرائح المجتمع ولتكون خياراً للراغبين في التنقل.
3. تحقيق العدالة والمساواة بين فئات المجتمع المختلفة سواء بتوفير خدمة النقل العام أو بالتقليل من الآثار السلبية للنقل والمرور.
4. تحسين إمكانية الوصول إلى نظام النقل.
5. رفع مستوى السلامة والأمن للنقل.
6. تحسين اقتصاديات نظام النقل من حيث الكفاءة الاقتصادية والموثوقية، والآثار الاقتصادية الأوسع نطاقاً.
7. تمكين مستخدمي النقل العام ومزوديه من تحمل تكاليف النقل والتنقل.
8. تحسين بيئة النقل مع الأخذ بعين الاعتبار معايير الاستدامة من حيث مستوى الضوضاء، جودة الهواء المحلي، ونوعية البنية الحضرية والتقليل من الآثار الصحية للقطاع وتحسين نوعية الرحلة.

وتهدف سياسة تطوير النقل العام إلى وضع استراتيجية مبنية على دمج سلسلة من التدابير والإجراءات الفردية تكمل بعضها بعضاً، ويمكن أن تساعد في تصحيح أي آثار سلبية من التدابير المختارة من تلقاء نفسها. وبهذه الطريقة يمكن الحصول على مجموعة متكاملة ومتناسكة من التدابير والإجراءات.

تغطي التدابير سياسات النقل في المناطق الحضرية وفيما بين المدن. وتشمل مشاريع البنية التحتية من مرافق ومشاريع للنقل الجماعي وما يرتبط بذلك من معالجات لقضايا الازدحام على الطرق وتخطيط استعمال الأراضي والبنية التحتية الخاصة بالمشاة. وتشمل تطوير التشريعات وتوفير الموارد المالية لتمويل مشاريع النقل العام.

## سبل تحسين منظومة النقل العام:

1. إنَّ تحسين خدمات النقل العام يتطلب ترجمة الأهداف والغايات ضمن سياسات تنفيذية في عدة محاور ابتداء من التنظيم وانتهاء بالتشغيل، وتشمل وضع رزم من التشريعات لتنظيم كافة النواحي المتعلقة بقطاع النقل وتحسين نوعية الخدمة ويستند تطوير هيكل جديد لنظام النقل العام في المستقبل إلى أفضل الممارسات الدولية من أجل تطوير أحدث وسائل النقل العام ويشمل ذلك:
  - أ - تقديم خدمات كافية وتنافسية وفعالة، وبالتالي جذب المزيد من الركاب إلى وسائل النقل العام، بتقديم خدمة نوعية بترددات ومواعيد ثابتة وبتغطية زمنية مناسبة. ونشر المعلومات المتعلقة بالنقل العام بكفاءة على نطاق واسع. ويشمل ذلك معلومات عن مسارات الخطوط والأجور، والترددات، والجداول الزمنية.
  - ب- تطوير منظومة متكاملة للنقل تشمل انماط متعددة للنقل العام (باص التردد السريع و شبكات النقل بالسكك الحديدية الخفيفة وشبكات المترو و تحت الأرض) مع إعادة هيكلة خطوط النقل العام الحالية لتعمل بكفاءة أفضل من خلال دمج الخطوط وتقادي تكرار المسارات الزائدة عن الحاجة.
  - ج- استخدام أنظمة النقل الذكية لدفع الأجرة والتتبع لمركبات النقل العام. ومن شأن تطبيق أنظمة الدفع والتتبع الذكية أن يحسن نوعية الخدمات المقدمة، ويسهل على الركاب استخدام وسائل النقل العام و يتيح تنفيذ أسهل لأنظمة الدعم المستهدفة مثل أجور طلاب الجامعات، ويوفر قاعدة بيانات واسعة ودقيقة بشأن الخطوط و الالتزام بالجدول الزمنية، والأجور المستوفاة.
  - د- توفير سهولة الوصول لكل شرائح المجتمع وفئات السكان في الأردن، لتمكين الجميع من المشاركة في سوق العمل وتلبية الاحتياجات الاجتماعية لأفراده.
  - هـ- تقليل حصة مشاركة التنقل بالسيارة الخاصة لتأمين التنقل، وبالتالي تقليل الآثار السلبية للنقل مثل الضوضاء والملوثات، وانبعاث الغازات الدفيئة، وضمان سلامة النقل، فتنطوير نظام النقل العام سيحسن من نوعية الحياة في مدن الأردن وقراها، ويوفر إمكانية الوصول للمناطق النائية.
2. تحسين تنظيم الموارد عن طريق تقليل عدد الخطوط وبالتالي تقليل التكاليف لتوفير نظام النقل العام الجديد، وزيادة الإيرادات وبالتالي تقليل الحاجة إلى دعم نظام النقل العام، مع معالجة الملكية الفردية لمركبات النقل العام لتسهيل التعامل مع عدد أقل من المشغلين الذين سيكونون قادرين على الاستفادة من وفورات الحجم في إدارة عملياتها. وهذا من شأنه أن يتيح لهم خفض تكاليف التشغيل لكل وحدة راكب أو مسافة مغطاة، فضلا عن إدخال تحسينات على الخدمات التي لا يستطيع المشغلون الصغار تحمل تكاليفها.
3. تأمين دعم خدمة النقل العام للخطوط غير المربحة بالطرق المباشرة (تغطية كلف التشغيل المطلوبة لتوفير خدمة نوعية) أو غير مباشرة (تخفيض الجمارك والضرائب)، وثمة أفكار مختلفة تتعلق بمصدر التمويل تم إقرار بعضها ضمن قانون تنظيم نقل الركاب الجديد (مثل ضريبة الوقود)، وهيكل للتمويل (صندوق

مخصص أو حساب مخصص)، وآليات لتوزيعه (دعم المبلغ الإجمالي للمشغلين، والعقود الإجمالية أو صافي التكلفة، وما إلى ذلك).

4. تشجيع الاستثمار وتعزيز شراكة أكبر مع القطاع الخاص، والانتقال التدريجي للمشاركة معه؛ وذلك عن طريق منحه تصاريح ليتولى تقديم الخدمة من خلال إعطائه حق امتياز أو تنازلات.
5. يجب أن تصبح وسائل النقل العام من أولويات صانعي السياسات وينبغي إعادة النظر في الإطار المؤسسي / التنظيمي الذي ينظم النقل العام في الأردن وإعادة هيكلته. وكما ذكر أعلاه، فإن الحدود التي تحدّد دور كل من منظمات القطاع العام المختلفة التي تشارك في تنظيم النقل العام (الأمانة، وزارة النقل والبلديات ...) ليست واضحة كما ينبغي.
6. تفعيل دور البلديات لتحسين خدمة النقل العام من حيث تنظيم وتطوير الخدمات وتحقيق التكامل بين وسائل النقل العام وتطوير البنية التحتية وتسويق الخدمات لتحقيق مشاركة أكبر من القطاع الخاص.

### معايير خدمة النقل العام المستقبلية:

يجب توفير مجموعة من معايير الخدمة والجودة بشأن كيفية تطوير نظام النقل العام وتنظيمه ليكون فعالاً وجاذباً ولتسهيل إمكانية الوصول إلى نظام النقل العام من ناحية، وتسهيل استخدام خدمة الحافلات وهيكل شبكة خطوط الحافلات من ناحية أخرى، وتشمل هذه المعايير:

#### 1. الحاجة إلى تطوير مجتمعات للحافلات وللمواقف:

- خدمات النقل العام في أكثر من موقع واحد وعلى طول مسارها للحدّ من العدد الإجمالي لخطوط الحافلات ولجعل شبكة النقل العام أقل تعقيداً.
- إدخال جداول زمنية ثابتة للحافلات على هذه المحطات.
- توفير عدد مناسب من المواقف وبتباعد مناسب بحيث تقابل المسافة التي يفضلها الركاب وقت المشي، وذلك بالاعتماد على نوع المنطقة.

#### 2. التسلسل الهرمي لشبكة الحافلات:

- تطوير التسلسل الهرمي للشبكة في النقل العام بحيث يمثل مختلف وظائف خطوط الحافلات (على سبيل المثال النقل في المنطقة الحضرية، والنقل لمسافات طويلة، ونقل الطلاب).
- تحديد مجموعة محددة من معايير الجودة لكل مستوى هرمي.
- تخصيص نوع الحافلة المناسب من حيث عدد الركاب وفقاً للمستوى الهرمي لوظيفتها.

#### 3. الحاجة إلى إدخال جداول زمنية:

- إعداد جداول زمنية وتطويرها لتوفير خدمة نقل عام أمرٌ ضروريٌّ لضمان خدمة موثوقة وفعالة من حيث التكلفة والاداء.
- تحديد مواقف (نقل / تبادل) مدمجة في الجداول الزمنية للخدمة، تمكّن المستخدمين من التنقل بين خطوط الحافلات المختلفة حتى خارج مجتمعات الحافلات الرئيسية.

4. تحسين إمكانية الوصول إلى وسائل النقل العام بما في ذلك تقديم خدمة محدودة للقرى أو المناطق السكنية،

وبغير ذلك فلن يتوفر لها وسائل للنقل العام.

5. توفير بيانات ومعلومات عن النقل العام تشمل:

- معلومات عن خطوط الحافلات في الأردن تعكس تقريبا التدفقات الحالية للطلب على النقل.
- أعداد المستخدمين في المركبات ومعلومات عن التوزيع المكاني والزمني لخدمات الحافلات وتدفقات الركاب في نظام النقل العام الحالي.
- التسلسل الهرمي للشبكة:

يجب تطوير هيكل هرمي للشبكة المقترحة لخطوط الحافلات يعكس مهامها المختلفة، بتوفير وصلات سريعة بين الجهات الرئيسية على الأصعدة الوطنية والإقليمية والحضرية، وخدمات التغذية على المستويات الإقليمية والمحلية والحضرية. ويمكن تطبيق مستويات محددة من الخدمات ومعايير الراحة على كل مستوى في التسلسل الهرمي.

التسلسل الهرمي لخطوط النقل العام:

المستوى	نطاق الخدمة	الوظيفة
0	خدمات ما بين المحافظات	خدمة الحافلات الدولية: خطوط الحافلات التي تربط الأردن مع البلدان المجاورة لها.
1		خدمة الخطوط الرئيسية عالية الجودة: سلسلة من الخدمات العالية الجودة ذات السعر الممتاز التي تربط فيما بين مدن الأردن.
2		خدمة الحافلات الوطنية الأساسية: شبكة أكثر اتساعاً تربط فيما بين المدن والبلدات الرئيسية في الأردن.
3		خدمة الحافلات الأخرى بين المحافظات: الخدمات المتبقية التي تعمل بين المحافظات.
		خدمة الحافلات الجامعية.
4	خدمات داخل المحافظات	خدمة حافلات داخل المحافظة: خدمات حافلات تعمل داخل محافظة واحدة.
		خدمة الحافلات الجامعية.
5		خدمة الحافلات المحلية: الخدمات التي تعمل داخل البلدية، على سبيل المثال. عمان، إربد أو الزرقاء.

## الاستثمارات:

تطوير وسائل النقل العام في الأردن يتطلب جلب الاستثمارات مع إيلاء اهتمام خاص لما يلي:

1. البنية التحتية (محطة، محطات الحافلات، أنظمة النقل الجماعي).
2. أسطول المركبات.
3. أنظمة النقل الذكية.

## الحوكمة والإدارة:

ترتبط عوامل النجاح للتغييرات الهيكلية لتطوير نظام النقل العام بتحسين الحوكمة والإدارة لكل من الهيئة التنظيمية ومشغلي النقل العام.

وتحسين الحوكمة يعني:

1. التأكيد على أهمية القيادة السياسية القوية الداعمة للنقل العام.
2. إنشاء إطار تنظيمي فعال يحدد المسؤوليات والأدوار والصلاحيات.
3. تطوير الموارد البشرية للعاملين في القطاع والهيئات التنظيمية.
4. تنظيم سوق النقل الخاضع للرقابة شاملاً ذلك الترخيص وعملية اختيار المشغلين القائمة على الجودة، مدعومة بقدرة إنفاذ فعالة.

أما تحسين الإدارة فيعني:

1. تجميع المشغلين ودمجهم لتسهيل حجم العمل وتعظيمه، وزيادة الكفاءة المهنية، والحصول على التمويل.
2. إقامة علاقات تعاقدية أو قائمة على اتفاق.
3. التدابير والإجراءات المالية وغيرها من الحوافز لتشجيع المشغلين على الارتقاء والتحسين.

## إعادة هيكلة التشغيل:

تتطلب إعادة الهيكلة للبيئة التشغيلية ما يلي:

1. الحاجة إلى دعم سياسي لتغيير المنظومة الحالية للنقل العام مع احتمال حدوث بعض المواجهة في بداية عملية إعادة الهيكلة.
2. إقناع جميع المؤسسات المتضررة، والسلطات العامة، ومشغلي النقل العام الحالي، والركاب بضرورة إعادة الهيكلة.
3. الحاجة إلى وضع الميزانيات الحكومية من أجل البدء بدعم القطاع نتيجة للنتائج المتوقعة والإيرادات والتكاليف.
4. دعم وزارة النقل أو الجهات المعنية لتنفيذ الخطط والتوصيات الرئيسية لتطوير النقل العام.

5. ينبغي أن يكون تنفيذ الخطة عملياً ومتدرجاً يتعين من خلاله تحديد عدد من الخطوات المهمة للانتقال إلى المنظومة الجديدة مع الإشارة وبوجه خاص إلى ما يلي:
- أ. مشاريع العقود وإجراءات منح العقود.
  - ب. التنظيم والجوانب الاقتصادية للعقود (الدعم والحوافز والالتزامات).
  - ج. تحسين نظام الرقابة.
  - د. خطوات لتعزيز قطاع النقل العام (دمج المشغلين الصغار للوصول إلى صناعة النقل المتوسطة الحجم).

## 5. التوصيات:

تتلخص التوصيات في هذه الورقة بما يلي:

### الجانب التشريعي والتنظيمي:

1. تفعيل ما جاء في قانون تنظيم نقل الركاب رقم 2017/19 وتحديداً فيما يتعلق بما يلي:
  - إنشاء صندوق دعم نقل الركاب، وإيجاد سياسة دعم موحدة لكافة الوسائط والمشغلين مبنية على أسس واضحة تراعي نسبة الإشغال والاختناقات المرورية وتوفير خدمة ذات ترددات منتظمة.
  - منح بعض صلاحيات الهيئة للبلديات المؤهلة وذلك اعتماداً على آلية وفق تعليمات تصدرها الهيئة تراعي الموارد والكفاءات في البلديات المختلفة.
  - دمج المشغلين الفرديين في شركات تشغيل أو إدارة، وتعديل الأنظمة والقوانين بما يسهل عملية الدمج.
2. إصدار الأنظمة والتعليمات الواردة في قانون تنظيم نقل الركاب.
3. دمج خدمات نقل الركاب المعروفة في القوانين والتشريعات بما يؤدي إلى زيادة استخدام النقل العام.
4. تعديل قوانين التأمين السارية وأنظمتها المتعلقة بتأمين المركبات والحوادث بما يراعي طبيعة وحدة حوادث وسائط النقل العام وما يترتب عليها من تعويضات.

### التخطيط والإدارة:

1. إنشاء فريق من ذوي الخبرة في مجال النقل (قد يكون ضمن المجلس الاقتصادي والاجتماعي) لتقديم المقترحات وتقييمها فيما يتعلق بخطط النقل واستراتيجياته وتشريعاته، بما فيها وضع آلية تنسيق بين المؤسسات والهيئات المختلفة لمتابعة تطوير منظومة النقل العام على مستوى المملكة.
2. دراسة إمكانية إيجاد جهة واحدة مسؤولة عن السياسات والتنظيم لكافة أنماط النقل على مستوى الأقاليم الجغرافية (على غرار هيئة الطرق والمواصلات في دبي).

3. إعداد الخطط والتشريعات والموازنات بما يساهم في تطوير منظومة النقل العام.
4. ربط تخطيط النقل العام وتكامله مع التخطيط الحضري، وتخصيص المساحات اللازمة لمشاريع النقل المستقبلية، ومأسسة التنسيق بين الدوائر والمؤسسات المعنية بالتخطيط الحضري وتلك المعنية بتطوير منظومة النقل.
5. إعداد دراسات الأثر المروري المطلوبة للمشاريع الحضرية حسب المعايير المعتمدة لهذه الغاية بما يضمن توفير خدمات النقل العام المناسبة كأحد الحلول.
6. إنشاء عدد محدود من الشركات المتخصصة لتشغيل منظومة النقل العام في المملكة.

### جودة الخدمة ومعاييرها:

1. وضع معايير لجودة الخدمة حسب نوعها والبدء تدريجياً بإلزام المشغلين بها ومحاسبتهم عليها.
2. إعادة هيكلة الشبكة بحيث تتوزع الوسائط المختلفة بشكل هرمي وتكاملي، واختيار الوسائط ذات السعة العالية للمحاور ذات حجم الطلب المرتفع.
3. اعتماد معايير السلامة المرورية في وضع مواصفات الخدمة والمركبات وفي العمليات التشغيلية والرقابية.
4. مراعاة الجوانب البيئية عند وضع مواصفات المركبات ومرافق النقل العام بما في ذلك تشجيع استخدام المركبات الصديقة للبيئة (الكهربائية والهجينة).
5. العمل على تغيير الصورة النمطية للنقل العام بما يشجع على استخدامه وخاصة للمرأة.

### البنية التحتية:

1. استكمال مشروع الباص السريع في عمّان والمضي قدماً في مشروع عمّان والزرقاء والمشاريع الأخرى المشابهة.
2. توسيع شبكة الباص السريع ودراسة إنشاء أنظمة نقل جديدة مثل الترام والقطار الخفيف والمترو ومسارب خاصة بالمركبات ذات الإشغال العالي.
3. مراعاة متطلبات كافة الشرائح بما فيها الأطفال وكبار السن وذوي الإعاقة عند وضع مواصفات مركبات النقل العام ومرافقه.

### التمويل والدعم وسياسة الأجور:

1. اعتماد آلية يتم من خلالها تحديد الأجور لضمان العدالة وتوفير الخدمة للجميع في المقام الأول ومن ثم لتغطية النفقات التشغيلية، والبدء تدريجياً بتخفيض أجور بعض الخطوط وخاصة التي تخدم ذوي الدخل المحدود.

2. ضمان تكامل الأجور بين الوسائط والخطوط المختلفة واستخدام الدفع الإلكتروني كوسيلة لتحقيق ذلك.
3. دراسة كافة بدائل التمويل لتشغيل مشروع الباص السريع قبل اعتماد نموذج التشغيل عبر الشراكة مع القطاع الخاص PPP، وإخضاع كافة مشاريع النقل العام المستقبلية لدراسة بدائل التمويل المختلفة لاختيار البديل الأنسب لها.
4. توفير الحوافز للمشغلين لتمكينهم من تحديث أسطولهم وتحسين نوعية الخدمة المقدمّة لهم.

#### تطوير الموارد البشرية:

1. تطبيق القوانين والتعليمات المتعلقة بمؤهلات العاملين في النقل العام من سائقين وغيرهم.
2. تطوير نظام لتأهيل العاملين وترخيصهم واعتمادهم في قطاع النقل.
3. بناء قدرات البلديات ونقل خبرات هيئة تنظيم قطاع النقل البري التشغيلية إليها تمهيداً لنقل صلاحيات تنظيم النقل وإدارته داخل حدودها حسب ما ورد في قانون تنظيم الركاب رقم 2017/19 وتأهيل الفرق الفنية فيها وتمكينها لاستكمال البنية التحتية اللازمة.
4. استقطاب كادر مؤهل والتنسيق مع مؤسسات التعليم العالي لتطوير برامج دراسية حول هندسة النقل وتخطيطه.

#### الرقابة:

1. تكثيف التنسيق مع إدارة السير المركزية ودراسة استحداث وحدة خاصة في الأمن العام للرقابة على وسائط النقل والسماح للبلديات بالرقابة على بعض المخالفات ضمن حدودها.
2. تشديد الرقابة وأتممتها على معايير الخدمة وربطها بالدعم المقدم للمشغل مع وضع أسس واضحة للمكافآت والمخالفات.
3. توفير منظومة متكاملة تعطي المستخدمين معلومات حيّة عن شبكة النقل والخدمة، وضمان تكامل الوسائط المختلفة في الأجور والمواعيد.