

دراسة عن سياسات النقل العام في الأردن

قام مركز دراسات البيئة المبنية بتحضير هذه الدراسة بالتعاون مع مؤسسة فريدرش إيبرت وبدعم منها

٢٠١٧

مقدمة

تم إعداد هذا التقرير بطلب من مؤسسة فريدرش إيبرت كجزء من جهودها التي تركز على دعم صنّاع القرار والجمهور عامة في الأردن في الوصول إلى المعلومات اللازمة بخصوص المسائل التي تؤثر على السياسات العامة في المملكة، وخاصة تلك المرتبطة بتغيّر المناخ. وإن هذا التقرير هو استمرار لدراسة بعنوان «إستعمال النقل العام في عمان» أجراها مركز دراسات البيئة المبنية في عام ٢٠١٤ بالشراكة مع حملة معاً نصل (www.maannasel.net) التي احتضنتها منصة تقدّم (www.taqaddam.org). وكانت قد قدمت هذه الدراسة الأصلية نظرة شاملة لموضوع النقل العام في الأردن، وتضمنت معلومات مستمدة من دراسات ومقابلات مع مسؤولين، وتغطيات وسائط الإعلام للموضوع، وأفلاماً وثائقية. كما تضمنت مقابلات أجريت مع مستخدمين منتظمين للنقل العام، وإختبار أكثر من ١٢ من خطوط النقل العام التي تخدم مناطق مختلفة من عمان وتصل أيضاً بين عمان وكل من مادبا والزرقاء. وإضافة إلى ذلك، فإن ملخصاً للدراسة يهدف إلى إيصال نتائجها إلى قطاع أوسع من الجمهور قُدّم من خلال فيلم صور متحركة بعنوان «رحلة باسمة اليومية إلى عملها».

ركزت الدراسة الأصلية على تجربة المستعملين لخدمات النقل العام (أي المستهلكين). أما هذه الدراسة فإنها تركز على المسؤولين عن تقديم تلك الخدمات. وهؤلاء يشملون بالطبع مقدمي هذه الخدمات (المُشغلين)، وكذلك المُشرعين والمُنظمين الذين يحددون الإطار القانوني والتنظيمي الذي يعمل فيه المشغلون. ويقصد بالمشرعين أعضاء مجلسي البرلمان، النواب والأعيان. أما المنظمون، فهم وزارة النقل وهيئة تنظيم النقل البري، التي يرأس مجلس إدارتها وزير النقل، وأمانة عمان الكبرى، المسؤولة عن النقل العام ضمن حدودها، ومنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، المسؤولة عن النقل العام ضمن حدودها. كما تجب الإشارة إلى أنه تم تقديم مشروع قانون جديد للنقل للبرلمان السابق (قانون تنظيم نقل الركاب لسنة ٢٠١٥)، لكنه لم يُقر ولم يُمرر قبل حل البرلمان. ويضع مشروع القانون هذا أرضية ومهد لمنح السلطات المحلية (المحافظات والبلديات) سلطة الإشراف على المواصلات العامة. (١)

وبالتالي، فإن هذه الوثيقة تمثل ما يمكن إعتباره «دراسة سياسات» إذ أنها تتفحص كيفية صياغة وتطبيق السياسات المتعلقة بالنقل العام، وتنتظر أيضاً إلى القوى المتعددة التي تحددها. كذلك تستعرض السياسات والممارسات الحالية، وتتفحص التغييرات الواقعية والقابلة للتطبيق التي يمكن ان تحسن نوعية النقل العام في الأردن.

فريق الدراسة

يتسم الفريق الذي أعدّ هذه الدراسة بالتنوع، ويضم أعضاء من طاقم مركز دراسات البيئة المبنية، الذي بحكم كونه مركز دراسات مهتم بالمسائل المتصلة بالأمور الحضرية يضع موضوع النقل العام في مقدمة إهتماماته. وتحديداً، فقد قام المركز بإجراء الدراسة المذكورة أعلاه عن تجارب مستخدمي النقل العام في الأردن. وشارك ثلاثة من أعضاء فريقه، هم محمد الأسد ولارا زريقات وتوما زغلول، في إعداد الدراسة السابقة لهذه الدراسة.

كما ضم فريق الدراسة سهر العالول، المديرية السابقة لمنصة تقدّم والعضوة المؤسّسة لحملة معاً نصل، التي كان آخر وأهم منجزاتها نشر [خارطة](#) تغطي ٧٥ من خطوط النقل العام في عمان. كما يضم الفريق حازم زريقات، أحد أبرز المختصين بالنقل في الأردن، والمستشار الحالي لشؤون النقل في شركة إنجيكون الهندسية الأردنية، والرئيس السابق لقسم إقتصاديات النقل والنمذجة في أمانة عمان الكبرى. وهو أيضاً عضو مؤسس في حملة معاً نصل.

وكذلك طلبنا من نور الإمام، المحامية في المكتب العربي للمحاماة، إجراء مراجعة لمسودة قانون النقل المقدمة للبرلمان السابق التي تطرح مجمل مواقف السلطات وأصحاب الشأن (المُشغلين أساساً) فيما يتعلق بمستقبل النقل العام في الأردن.

ولدى جميع أعضاء الفريق إهتمام قوي بموضوع النقل العام، وقد شاركوا مشاركة فعالة في دراسته وفي تفحص الحلول المطروحة لتحسينه.

مدخل الدراسة ومركزاتها

ترتكز هذه الدراسة على سلسلة من المقابلات والإجتماعات مع مُشغلين ومُشرعين حاليين وسابقين لديهم علاقة بالنقل العام في الأردن. وهؤلاء هم السيدات والسادة (حسب الترتيب الأبجدي ومع حفظ الألقاب): (٢)

- أحمد الدعجة، مالك شركة سيارات تاكسي.
- أيمن الصمادي، المدير التنفيذي السابق للنقل والمرور في أمانة عمان الكبرى.
- جميل مجاهد، المدير العام السابق لهيئة تنظيم النقل البري، والمدير العام السابق لإدارة السير المركزية، والمدير السابق للمعهد المروري.
- جواد العناني، عضو سابق في مجلس الأعيان، ورئيس لجنة الخدمات العامة والنقل في المجلس.
- عامر البشير، عضو سابق في مجلس النواب، ورئيس لجنة الخدمات العامة والنقل في المجلس، والنائب السابق لأمين عمان.
- عبد الرزاق الخشمان، مالك شركة نقل عام، ورئيس نقابة أصحاب الباصات.
- علاء بطاينة، عضو سابق في مجلس الأعيان، والأمين العام السابق لوزارة النقل، ووزير النقل السابق.
- عمار غرايه، الأمين العام السابق لوزارة النقل، ومدير المدينة السابق في أمانة عمان الكبرى.
- لينا شبيب، وزيرة النقل السابقة.
- محمد حامد، المدير العام السابق (والمؤسس) لما يعرف الآن بهيئة تنظيم النقل البري.
- محمد حماد المريخي القعيد، مالك ومُشغل باصين للنقل العام.
- مروان الحمود، المدير العام السابق لهيئة تنظيم النقل البري.
- مروان الخيطان، عضو مجلس مديري الشركة المتكاملة للنقل المتعدد، والمدير السابق لهيئة النقل العام.

وقد كان واضحاً لنا من المقابلات والإجتماعات التي عقدناها مع هذه المجموعة من الأشخاص الذين كانت أو ما تزال لديهم صلات مباشرة ووثيقة بقطاع النقل العام أنهم يمثلون مجموعهم معرفة وخبرة واسعة وعميقة، وأن هذه المعرفة والخبرة يجب الاستفادة منها في المساعي التي تبذلها الأردن في التعامل مع التحديات الكثيرة التي يواجهها النقل العام. وهذا ينطبق خاصة على المُنظّمين السابقين في القطاع. ورغم أنه للمسؤولين الحاليين الفرصة للمساهمة في الجهود الهادفة إلى التعامل مع شؤون النقل العام، إلا إن المسؤولين السابقين ليسوا بصفة عموماً بعملية إتخاذ القرارات التي تؤثر على هذا القطاع. وقد كان للأشخاص الذين أجرينا مقابلات معهم آراء ومواقف مختلفة قد لا تتفق بالضرورة مع بعضها البعض، ولكنها ذات قيمة كبرى في إغناء فهمنا للمسائل المتصلة بالنقل العام وإستكشاف الحلول المناسبة لها.

كذلك يجب التأكيد أنه بالرغم من أننا استفدنا كثيراً مما شاركنا به الذين قابلناهم، وأن جزءاً كبيراً من التقرير يركز على ما تعلمناه من أقوالهم، إلا ان محتوى التقرير لا يعكس بالضرورة آراءهم، وأنهم بالتالي غير مسؤولين عن محتوياته. إن هذا التقرير يعبر عن مواقف وإستنتاجات الفريق الذي عمل على هذا التقرير.

التحديات المؤثرة في النقل العام في الأردن

تمكنا خلال دراستنا لحالة النقل العام في الأردن من تحديد التحديات المترابطة التالية:

أ- لا يبدو ان النقل العام من أولويات الدولة، ولا يحظى بأي شكل من الأشكال بنفس درجة الإهتمام المعطاة للهموم الوطنية الأخرى مثل الأمن والدفاع والتعليم والصحة وجذب الإستثمار. وبالرغم من أنه يلقي إهتماماً متزايداً- كما يتضح من التصريحات التي يدلي بها عدد من الأشخاص ذي المواقع القيادية في الدولة، فإن هذا الإهتمام قلما يترجم إلى أفعال. ولكن يُتوقع ان تضطر الدولة، عاجلاً أم آجلاً، إلى التعامل مع التحديات التي تواجه هذا القطاع بدرجة أكبر من الجدية بسبب تزايد إحساس مستخدميه بتدني مستوى خدماته. وكذلك، كثيراً ما تتحدث وسائل الإعلام المحلية عن معاناة مستخدمي النقل العام.

وقد بدأت تظهر حركات على المستوى الشعبي تطالب بتحسين النقل العام. فبالإضافة إلى حملة معاً نصل، فقد بدأ يظهر في الجامعات مثلاً - وخاصة في الجامعة الهاشمية - مستوى جديد من النشاط الإحتجاجي الذي يركز على رداءة نوعية خدمات النقل العام يتضمن مقاطعات ومسيرات وإعتصامات. ونجد أيضاً أنه حتى أولئك الذين يعتمدون على المركبات الخاصة في تنقلاتهم قد أصبحوا أكثر تعاطفاً مع مستخدمي النقل العام ومعاناتهم. ويعود ذلك جزئياً إلى الإختناقات المرورية التي تعاني منها عمّان وبقية المدن الأردنية الكبيرة، والتي يعانون منها يومياً بصفتهم مستخدمين للمركبات الخاصة. وقد بدأ هؤلاء يدركون أن تحسين النقل العام وزيادة الإعتماد عليه يمكن ان يساهما في تخفيف هذه الإختناقات المرورية.

ب - أن هذا القطاع لا يتلقى من الدولة أي دعم مالي ذي قيمة، وهو أمر غير مستغرب إذ أنه ليس من أولوياتها. إن الدولة تتصرف على مبدأ أن هذا القطاع يجب أن يكون مكتفياً مالياً، وبذلك قادراً على تغطية نفقاته بنفسه. وتحدد هيئة تنظيم النقل البري عادة أجور ركوب وسائط النقل العام حسب صيغة وضعتها تعتمد على عوامل تتضمن كلفة التشغيل ونسبة إشغال معينة، بالإضافة إلى هامش ربح للمُشغل. ولكن هناك إنتقادات لهذه الصيغة، منها أنها لا تأخذ بالإعتبار الخصائص المحددة لخطوط النقل العام المختلفة، وخاصة فيما يتعلق بأمور مثل عدد المستخدمين، الذي ينعكس في نسب إشغال مختلفة. ولذلك قد تكون هذه الصيغة مناسبة لبعض المُشغلين ولكن ليس للبعض الآخر. وبذلك لا يتمكن الكثير من المُشغلين من تحقيق ربح إلا من خلال تقليص عدد رحلات الحافلات (أي تردداتها)، وعدم بدء الرحلات إلا بعد إمتلاء الحافلة بالركاب. وهذا يؤدي بالتالي إلى خدمة رديئة النوعية لا يمكن الإعتماد عليها بفعالية.

كما ان الدعم الحكومي للنقل العام يكاد يكون معدوماً. والدعم الوحيد المقدم حالياً لهذا القطاع يقتصر على خطوط النقل التي تخدم عدداً محدوداً من الجامعات التي تقع خارج المدن، وهي جامعة الحسين والجامعة الأردنية للعلوم والتكنولوجيا وجامعة آل البيت والجامعة الهاشمية. وتبلغ قيمة الدعم المقدم لهذه الخطوط حوالي ٦ ملايين دينار سنوياً. وهذا الدعم إستثنائي في طبيعته، إذ أنه يقدم فقط بسبب البعد الجغرافي لهذه الجامعات، وبالتالي فإن المستفيدين الرئيسيين من هذه الخطوط هم الطلاب والطالبات. وهذا وضع مؤسف لأن تقديم الدعم لشبكة النقل العام في الأردن بكامله سيكون له آثار إيجابية على الإقتصاد الوطني وعلى نوعية الحياة في المملكة. وتتجلى هذه الآثار في تقليل إستهلاك الطاقة ومستويات التلوث ومعدلات حوادث الطرق. كما أن تحسين نوعية النقل العام سيعني تخفيض الوقت والجهد والمال الذي ينفقه أفراد المجتمع على التنقل، ما سيؤدي إلى زيادة الإنتاجية.

وحسب **دراسة** أجرتها هيئة تنظيم النقل البري عن وضع النقل العام في محافظة جرش، تبين أن تحسين نوعية النقل العام فيها إلى مستوى مقبول (يعتمد على زيادة ترددات الحافلات) يتطلب دعماً سنوياً يساوي نصف الدخل الحالي لهذا القطاع في المحافظة، أي ٣٠٠ ألف دينار. وإذا أخذنا بالإعتبار أن عدد سكان المحافظة يساوي فقط ٢,٥% من سكان الأردن، فإن دعم النقل العام في الأردن بأكمله يحتاج إلى ١٢ مليون ديناراً سنوياً. في المقابل، توصل السيد عامر البشير، العضو السابق في مجلس النواب ورئيس لجنة الخدمات العامة والنقل فيه، في ورقة عمل أعدها إلى أن تحسين قطاع النقل العام في الأردن يحتاج إلى إنفاق ٨٠٠ مليون دينار على إمتداد ٥ سنوات (أو ١٦٠ مليون دينار سنوياً). (٣) إن هذا التباين الكبير بين الرقمين يعكس تبايناً في مستويات الخدمة التي يطمح كل منهما لتحقيقه. والأغلب أن الـ ٨٠٠ مليون دينار يتضمن إجراء تحسينات في البنية التحتية للقطاع، ولا يقتصر فقط على الدعم التشغيلي له. ولكن هذا التباين الكبير بين الرقمين يُظهر أيضاً عدم وجود إجماع وطني عام بشأن المستوى المطلوب للخدمات التي على هذا القطاع أن يقدمه، كما يعكس عدم كفاية الإحصاءات المتوفرة حالياً بخصوص وضع القطاع. وقد واجهنا في إعداد هذا التقرير مصاعب عديدة في الحصول على إحصاءات دقيقة وواضحة، ليس فقط بشأن الطلب على خدمات النقل العام (التي يصعب تحصيلها عموماً)، ولكن أيضاً بخصوص العرض، أي عدد حافلات النقل العام وعدد الخطوط. وكثيراً ما تكون الأرقام التي تقدمها وسائل الإعلام والمؤسسات الحكومية المعنية متعارضة أو على الأقل غير مُتسقة.

يشير قانون النقل العام الجديد المقترح إلى تأسيس صندوق وحسابات لدعم القطاع تأتي عائداتها من عدة مصادر مثل فرض ضريبة على إستهلاك الوقود، وكذلك رسوم إصدار التراخيص والتصاريح. ولكن هناك درجة من عدم الوضوح بخصوص طريقة تأسيس هذا الصندوق وهذه الحسابات وإدارتها، هذا على الإفتراض أن البرلمان الجديد سيقوم بإمرار القانون بشكله الحالي.

وهنا يجب التشديد على أنه حتى لو بدأت الحكومة في إعطاء قطاع النقل العام ما يستحقه من إهتمام، فإن ذلك لا يضمن تحقيق تحسّن مطابق في نوعية خدماته. وحتى لو تم تأمين موارد مالية ذات شأن لدعم القطاع، فإن هناك حاجة لضمان إنفاق هذه الأموال بكفاءة وشفافية. وهذا يعني انه يجب إتخاذ عدد من الإجراءات لضمان عدم إنفاق أموال الدعم مثلاً على زيادة التوظيف في القطاع العام، وبالتالي زيادة بيروقراطيته المتضخمة أصلاً، التي هي مشكلة تعاني منها المؤسسات الحكومية عامة، بما فيها تلك المسؤولة عن قطاع النقل العام. وبالتالي هناك حاجة إلى إجراء تغييرات هيكلية في بنية المؤسسات المعنية بقطاع النقل العام بخصوص أمور تتضمن عدد موظفيها، والآليات والمعايير المستخدمة لإختيارهم وتقييمهم وتحديد أجورهم، بالإضافة إلى طريقة توزيع السلطات داخل هذه المؤسسات. ولكن، بناءً على المحاولات السابقة لتحسين وضع القطاع، يبدو أنه من المستبعد أن تطبق هذه الإصلاحات قريباً.

ج- هناك عدد من المؤسسات العامة المعنية بقطاع النقل العام في الأردن تشمل إدارة السير المركزية وهيئة تنظيم النقل البري وأمانة عمان الكبرى ووزارة النقل. إن التنسيق بين هذه الجهات ضعيف في العادة، وفي بعض الأحيان غير موجود أصلاً. كما ان هناك عدد من الحيزّات الرمادية بشأن مسألة أين تنتهي سلطة أو صلاحية مؤسسة معينة وأين تبدأ سلطة المؤسسة الأخرى.

والأمثلة على ذلك كثيرة. فعلى سبيل المثال، إن خطوط النقل التي تسير بأكملها داخل حدود أمانة عمان الكبرى تعمل تحت تنظيم ورقابة الأمانة. أما تلك التي تصل عمان بمناطق خارج حدودها، فإنها تخضع لتنظيم ورقابة هيئة تنظيم النقل البري التي تنص تعليماتها على منع المركبات العاملة على خطوط تصل عمان بمناطق خارجها من نقل الركاب داخل المدينة، حتى ولو كانت المسافات التي تقطعها فيها طويلة وحتى لو كان ذلك مريحاً لمستخدمي النقل العام في المدينة. والذي يحدث هو أن العديد من هذه الخطوط تعمل في نهاية الأمر (بسبب طول مساراتها داخل عمان) على نقل الركاب داخل المدينة بالرغم من ذلك يخالف التعليمات التي تحكم عملها. ولهذا اقترح البعض ان تبدأ هذه الخطوط وتنتهي عند محطات تقع على أطراف المدن الكبيرة، ويقوم الركاب من هناك بالانتقال إلى الحافلات العاملة على الخطوط الداخلية في المدن للوصول إلى مقاصدهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هيئة تنظيم النقل البري، وليس أمانة عمان الكبرى، هي التي تحدد آلية تسعير تذاكر التنقل على الخطوط الواقعة داخل عمان، مما يقلص من قدرة الأمانة على إدارة وتنظيم ظروف عمل هذه الخطوط بشكل كامل.

وينجم عن كل ذلك نوع من التضارب بين هذه المؤسسات المختلفة بشأن سلطة كل منها، وحتى درجة من تبادل اللوم بينها. أضف إلى ذلك أن قانون النقل الجديد المقترح سيُهد الطريق في حال إقراره لتحويل بعض السلطات المتعلقة بالنقل العام إلى المحافظات والبلديات وتجمعات البلديات المتجاورة. ومع أن البلديات في المملكة، باستثناء تلك المرتبطة بعمان والعقبة، تتصف بدرجة عالية من التبعية للحكومة المركزية من خلال وزارة الشؤون البلدية وبدرجة محدودة من الإستقلالية، إلا إنه من المتوقع نشوء بعض التضارب بخصوص إدارة النقل العام بين هذه البلديات وبين المؤسسات الرقابية والتنظيمية المركزية المسؤولة عن النقل العام. ومع ذلك، ستكون هناك نتائج إيجابية لتقليص مركزية السلطة بخصوص النقل العام إذ أن البلديات ستكون في وضع أفضل (نظرياً على الأقل) في تقييم احتياجاتها بشأن النقل العام مقارنة بمؤسسات الحكومة المركزية.

د- إن الطريقة التي تشكل بها قطاع النقل العام عبر السنين لم تكن الأفضل بالنسبة للقطاع (أنظر إلى النص عن تاريخ القطاع في المربع اللاحق). وبالرغم من صعوبة الوصول إلى إحصائات دقيقة (كما ذكر سابقاً)، إلا أنه من المعروف أن القطاع يضم عدة آلاف من المشغلين الفرديين الذين يملكون أكثر من ٨٥٪ من أسطول حافلات النقل العام في الأردن. وغالباً ما تعود ملكية الحافلات العاملة على خط نقل عام معين إلى مالكين مختلفين، ويصعب إدارة - أو تحسين أداء - هذا العدد الكبير من الحافلات التي تعود إلى هذا العدد الكبير من المالكين بكفاءة. ومما يزيد من تعقيد الأمور هو أن الذين مُنحوا تراخيص تسير حافلات على خطوط معينة ينظرون إلى هذه التراخيص على أنها استحقاقات دائمة يمكنهم حتى توريثها لأبنائهم. كما أن القوانين الضريبية الحالية تشجع الملكية الفردية للحافلات إذ أنها تمنح كمية أكبر من الإعفاءات للمشغلين الأفراد مقارنة بالشركات. وإن مثل هذه الأوضاع تسهم في إبعاد المستثمرين الكبار عن دخول هذا القطاع. وكذلك فإن هذا الوضع قد تسبب جزئياً بالنقص النسبي في عدد حافلات النقل العام في الأردن، إذ تشير الإحصاءات إلى وجود ٠,٢ حافلة لكل ألف شخص، بالرغم من أن النسبة المفضلة عالمياً هي حافلة واحدة لكل ألف شخص. (٤) وتُلزم مسودة القانون المقترح المقدمة إلى البرلمان السابق المالكين الأفراد للحافلات العاملة على نفس الخط الإندماج في شركة، ولكنه من المستبعد أن يكون لهذا الإجراء تأثير كبير على كيفية عمل هؤلاء المشغلين إذ أنه يُسمح لهم بمواصلة إمتلاك مركباتهم وإدارتها بعد الإندماج.

هـ - أفاد عدد لا بأس به من الذين أجرينا مقابلات معهم ان كثيراً من خطوط النقل العام الموجودة لا لزوم لها، وأن الـ ١٦٠٠ خط وأكثر الموجودة في الأردن يمكن تقليصها إلى ربع هذا العدد، مما سيؤدي إلى زيادة كفاءة خدماتها. (٥)

و- أشار عدد من المشغلين إلى أن الإزدحام المروري المتزايد يؤثر سلباً وبشدة على أرباحهم وإنتاجيتهم، وأن حافلات النقل العام تمضي وقتاً متزايداً حتى تستطيع إستكمال خط مسارها. ويضيفون أنه كلما قلت المسافة التي يستطيعون أن يعبروها في اليوم، كلما قل عدد الركاب الذين يمكن أن ينقلوهم، مما يؤثر سلباً على عوائدهم المالية. ويرى بعضهم أن حل هذه المشكلة قد يكون في الحد من - أو حتى منع - المركبات الخاصة من السير في الشوارع ذات الإزدحام المروري التي تسير عليها حافلات النقل العام، على الأقل في أوقات الذروة.

ز- بإستثناء عدد قليل من الخطوط التي تُشغلها الشركة المتكاملة للنقل المتعدد، التي أدخلت نظام البطاقات الذكية، فإن دفع أجرة ركوب الحافلات يتم نقداً، ما يجعل دفعها وجمعها أكثر صعوبة على الركاب والمشغلين على حد سواء، كما انه يُعقّد عملية حصر وتسجيل الأجرة المدفوعة، وبالتالي يُعقّد عملية تطبيق أي نظام للدعم.

ح- إن أصعب التحديات المؤثرة على النقل العام تظل مؤسسية في طبيعتها، فالقطاع العام في الأردن يواجه معوقات عديدة تُقوّض بشدة مستوى أدائه. وإن الكثير من مؤسسات القطاع العام تعاني من مشاكل عديدة تتعلق بتضخم أعداد موظفيها، وبالتالي تدني أجورهم وعدم إمتلاك عدد كبير منهم القدرات الفنية والإدارية اللازمة التي مُكّنهم من القيام بأعمالهم حسب معايير مقبولة. بالإضافة إلى ذلك، فإن السياسات والقرارات والإجراءات في المؤسسات العامة كثيراً ما يتخذها الأفراد الذين يديرونها، ولا تكون من خلال عملية مؤسسية لإتخاذ القرار. وحتى هؤلاء الأفراد يجدون في الكثير من الأحيان أنهم غير قادرين على إجراء تغييرات يرغبون بها بفعل عوامل متعددة تتضمن قصر فترة ولايتهم وقوة جماعات المصالح المعنية والبيروقراطية المتأصلة. إن غياب المأسسة في عملية إتخاذ القرار يتسبب بمشاكل كثيرة، منها أن السياسات والقرارات والإجراءات غالباً ما تتغير مع تغير الأشخاص الذين يديرون هذه المؤسسات، مما يؤدي إلى انقطاعات وعدم إستمرارية. وبالتالي، وكما ذكر سابقاً، حتى لو أصبح للنقل العام أولوية لدى الدولة، وتم تزويده بالمخصصات المالية الكافية، فإن هذا لن يضمن تحولاً إيجابياً للقطاع إذا لم تقوم المؤسسات العامة المعنية بإصلاحات هيكلية داخلية، ولم تطوّر الكفاءات المطلوبة اللازمة لتحسينه. كما أن هذه المؤسسات بحاجة إلى مستوى من إعادة الهيكلة يركز على تبسيط تقسيم الصلاحيات بخصوص النقل العام فيما بينها. ولكن غالبية الذين أجرينا مقابلات معهم أبدوا عدم تفاؤل بخصوص إمكانية تحقيق أي تحسينات ملموسة في نوعية خدمات النقل العام. كذلك، وبالرغم من أن وسائل الإعلام تنقل الكثير من الأخبار عن وعود السلطات المعنية بإجراء تحسينات على النقل العام، إلا أن هذه الوعود تبقى غير متحققة.

إن كل هذه المشاكل طبعاً تؤثر سلباً على نوعية خدمات النقل العام في الأردن، كما يتضح بالتفصيل في دراسة «إستعمال النقل العام في عمان» المذكورة سابقاً. ويتضح ترددي نوعية خدمات النقل العام في ضعف التغطية الجغرافية وقلّة ترددات الخدمة على العديد من الخطوط، وعدم وجود معلومات كافية عن مسارات الخطوط وجداولها الزمنية وأجرة الركوب، وقلّة عدد محطات وقوف الباصات، وسوء صيانة المركبات ونظافتها.

تاريخ موجز وجزئي للنقل العام في الأردن

إن الوضع الإجمالي الحالي للنقل العام في الأردن يتصف بدرجة من عدم الكفاءة والفوضى. وهذا الوضع هو نتيجة الممارسات التي تحكمت بوضع النقل العام خلال فترة تزيد على أربعة عقود، وخاصة فيما يتعلق بتحديد مسارات خطوطها ومنح التراخيص للذين يديرونها. وقد كان لعدد كبير من المؤسسات الحكومية تأثير على النقل العام خلال هذه الفترة. إن تاريخ النقل العام في الأردن لم يُكتب بعد، وهذا مؤشر على ضآلة الذاكرة المؤسسية للقطاع. وقد تمكّننا من تجميع سرد جزئي لتاريخ القطاع من خلال المقابلات التي أجريناها، وخاصة مع الذين شهدوا تطوره مباشرة بأنفسهم خلال العقود القليلة الماضية. كانت عملية تحديد خطوط السير ومنحها للمُشغلين تتم قبل تأسيس هيئة تنظيم النقل البري في عام ٢٠٠٠ من خلال لجان السير المركزية في وزارة الداخلية بطريقة تتصف بدرجة من العشوائية تضمنت أيضاً قدراً كبيراً من المحاباة. وقد ذُكر أن المُشغلين الذين حصلوا على رخص تسيير خطوط للنقل العام كان أيضاً لهم دور كبير في تحديد مسارات الخطوط. وهذا يفسر جزئياً العدد الكبير من الخطوط غير اللازمة التي تتصف بها شبكة النقل العام في الأردن.

وقد أُسست مؤسسة النقل العام الحكومية في عام ١٩٧٥ لتقدم خدمات النقل العام مباشرة في عمان، وأيضاً بين عمان وعدد من المدن المجاورة. ولكن الهيئة حُلّت في عام ٢٠٠٠ بعد أن تراكمت ديون عليها وصلت إلى ١٥ مليون دينار. ويبدو أن ذلك كان نتيجة عدة أسباب منها تضخم كادر موظفيها، وكذلك تسيير خطوط تخدم مناطق ذات كثافة سكانية منخفضة جداً بسبب ضغوط ملاك أراضٍ متنفيذين وذوي صلات للإستفادة من إرتفاع قيمة عقاراتهم إذا وصلتها خدمات النقل العام. كما أن معاناة الهيئة من نقص الموارد المالية تسبب جزئياً من توجيه الحكومة لها بتحديد أجور ركوب تقل عن سعر التكلفة، ولكن دون منحها دعماً مالياً يعوّض هذا الفرق بين العوائد والتكلفة. إن هذا يعني أن الحكومة فرضت على مؤسسة النقل العام دعم أجور النقل، ولكنها لم تقدم لها إطاراً مستداماً يمكن من خلاله تغطية العجز الناجم عن هذا الدعم.

انتقلت إدارة القطاع بعد حل مؤسسة النقل العام إلى هيئة تنظيم قطاع النقل العام، التي أعيد تسميتها هيئة تنظيم النقل البري، يكون دورها رقابياً وتنظيماً، ولا يتضمن تشغيل خطوط. وقد نُقلت مسؤوليات الهيئة إلى أمانة عمان الكبرى في عام ٢٠٠٧ في المناطق التابعة للأمانة. وكما ذُكر سابقاً في هذا التقرير، فإن قانون النقل العام المقترح ينقل أيضاً بعض الصلاحيات المتعلقة بالنقل العام من الهيئة إلى البلديات والمحافظات.

ويجب أن نذكر هنا أن أمانة عمان الكبرى قامت بتجربة شراكة بين القطاعين الخاص والعام من خلال تأسيس الشركة المتكاملة التي أصبحت في السنوات الأولى من العقد الماضي أكبر مُشغل للنقل العام في الأردن. إلا أن هذا الترتيب لم ينجح، إذ تعاني هذه الشركة من خسائر مالية جسيمة منذ سنوات. ويبدو أن الشركة - التي تغيرت ملكيتها خلال السنوات الماضية بحيث أصبحت تضم مستثمرين محليين وأجانب من القطاع الخاص وأمانة عمان الكبرى والحكومة الأردنية - كانت قد عانت من ضعف في إدارتها ومن محاولة تلبية المتطلبات المتعارضة لمالكها من القطاعين الخاص والعام بشأن الإنفاق والعائدات.

إن وضع النقل العام كان دوماً في حالة تغير مستمر، وهناك حاجة ماسة إلى إستقرار القطاع بشكل يمكن إدارته بفعالية وكفاءة.

حلول ممكنة للقطاع

تم إقتراح عدد جيد من الحلول لمشاكل القطاع خلال المقابلات التي أجريناها، بعضها نظري وبعضها الآخر فني ومفصل. كما أن بعض هذه الحلول تقع تحت عنوان «قائمة تمنيات» بالنتائج المأمول بها أكثر مما هي خطة عمل. وتتضمن الحلول المقترحة ما يلي:

أ - يجب ان يصبح النقل العام أولوية لدى صُناع القرار. وهناك شعور بأنه إلى أن يتحقق ذلك، فلا يمكن أن نتوقع حدوث تحسن كبير في نوعية النقل العام في الأردن.

ب - على الدولة تقديم الدعم للنقل العام. وقد طرح الذين قابلناهم أفكاراً عامة عديدة بشأن مصادر التمويل اللازم لهذا الدعم (مثل ضريبة على الوقود) وإيجاد هيكل للتمويل (صندوق أو حساب متخصص) وآليات توزيعه (دعم مبالغ مقطوع للمُشغلين أو عقود تعتمد على الدخل الإجمالي أو الدخل الصافي ... إلخ). ولم نجد تفضيل لأي من هذه الأفكار بين الذين قابلناهم عامة، ويبدو أن إهتمامهم في هذه المرحلة ينصب على ضمان قبول مفهوم الدعم وتأييده، وليس على إقتراح تفاصيل بخصوص تطبيقه.

ج - يجب إعادة التفكير بالإطار المؤسسي / التنظيمي الذي يحكم النقل العام في الأردن وإعادة هيكلته. وكما ذكر سابقاً، فإن حدود دور كل من مؤسسات القطاع العام المختلفة المعنية بالنقل العام (هيئة تنظيم النقل البري وأمانة عمان الكبرى ووزارة النقل وأيضاً البلديات) ما تزال تفتقر إلى وضوح تام.

د - يحتاج موضوع الملكية الفردية لحافلات النقل العام إلى إعادة تفكير. من المؤكد انه من الأسهل على منظمي القطاع التعامل مع بضعة مُشغلين بدلاً من التعامل مع الآلاف منهم كما هو الحال الآن. كما أنه يمكن للمُشغلين الكبار الإستفادة من حجمهم التشغيلي الكبير في إدارة عملياتهم مما سيسمح لهم بخفض تكاليف التشغيل لكل راكب أو لكل وحدة مسافة، وكذلك إدخال تحسينات على الخدمة ليست في متناول المُشغلين الصغار.

لا بد هنا من الإشارة إلى أن مثل هذه الأفكار لا تحظى بالضرورة بقبول المُشغلين، وهذا أمر متوقع بسبب عدم وجود مصلحة لهم في تغيير الوضع القائم. بالعكس، فإنهم يخشون ان تؤدي التغييرات للوضع القائم إلى تآكل إمتيازاتهم الحالية. ولذلك لا بد من تقديم حوافز لهم - أساساً من خلال الدعم المالي - لإقناعهم بقبول فكرة الدمج في شركات. أما الخيارات الأخرى، فتتضمن شراء الحكومة للتراخيص الممنوحة لصغار المُشغلين حسب الأسعار السائدة في السوق، ثم إعادة بيعها لمُشغلين أكبر حجماً. ومن الطريف الإشارة إلى أنه لا يوجد إجماع بشأن المبلغ المطلوب دفعه لشراء جميع هذه التراخيص، إذ تراوحت التقديرات التي قُدمت لنا بين ٢٠٠ مليون ومليار (بليون) دينار.

ومن الضروري في هذا السياق أن نضيف أننا لاحظنا وجود قدر كبير من عدم الثقة بين المنظمين والمُشغلين. فالمنظمون من جهتهم يشكون من صعوبة التعامل مع هذا العدد الكبير من صغار المُشغلين، الذين يشكّلون مجموعة ضغط لديها قدر مُهم من القوة السياسية، والذين يشعرون أن الخطوط التي يشغلونها ملك أبدي مستحق لهم بغض النظر عن نوعية الخدمة التي يقدمونها. أما المُشغلون، فإن عدداً كبيراً منهم يشعر بأنهم مُستثنون من عمليات إتخاذ القرار في المسائل التي تؤثر عليهم. ويضيفون أنه تمت إستشارة قلة منهم فقط خلال عملية صياغة قانون النقل العام الجديد المقترح. وهم يشكون أيضاً من أن الضرائب المفروضة عليهم مرتفعة، وأن الإجراءات البيروقراطية المفرطة تصعب عليهم ممارسة عملهم بسلاسة، بل تُصعب عليهم في بعض الأحيان الإستمرار في العمل. ويقول العديد منهم أيضاً أن بعض المُشغلين يحظون بمعاملة تفضيلية من المنظمين بفضل صلاتهم بهم، في حين يُعامل الآخرون بشكل سيء. ومن الواضح أن بناء علاقة من الثقة بين الجانبين سيكون خطوة هامة في إتجاه إصلاح هذا القطاع. ولكن يجب الإشارة إلى أنه من المهم لدى تطوير علاقة إيجابية بين الطرفين أن لا يشعر الجمهور بأن هناك تواطؤ بينهما على حساب مستخدمي النقل العام. لذلك يجب أن تتصف الجهود الهادفة لإصلاح القطاع وتطويره بالعدالة والشفافية والحوكمة الرشيدة.

هـ - يجب تنفيذ نظام الباص السريع المخطط إقامته في عمان وأيضاً بين عمان والزرقاء. وهناك إحساس بأن مشروعات كبيرة وطموحة كهذه قد تُشكل نقطة تحوّل في تأكيد أهمية النقل العام وتبنيّه ودعمه من الدولة. بل أن البعض يشعر أن نظام الخط السريع يجب أن يكون الخطوة الأولى في تأسيس نظم متعددة للنقل العام الطموحة مثل خطوط الترام وشبكات المترو التي تقع تحت الأرض. كما أنه من المهم الإشارة إلى أن الكثيرين أكدوا على أن نظام الباص السريع لن ينجح إذا لم يكن مدعوماً بشبكة خطوط نقل عام ثانوية تغذيه وتربطه بمناطق التي لا يمر فيها.

و- يجب دمج الخطوط بحيث تلغى تلك الزائدة عن الحاجة. ويعتقد بعض من قائلناهم أنه يمكن إلغاء ودمج ثلاثة أرباع خطوط النقل العام الحالية التي تتعدى الـ ١٦٠٠ خط بسبب التكرار في مساراتها، كما يعتقدون ان شبكة نقل عام مُخططة بشكل جيد وتتكون من عدد أقل بكثير من الخطوط ستكون أكثر كفاءة مما هو موجود حالياً.

ز- يجب اعتماد نظم ذكية لدفع أجرة الركوب ومتابعة سير حافلات النقل العام على نطاق واسع. إن التقنيات الخاصة في هذا الشأن موجودة وتستعمل لبعض الخطوط، ولكن على نطاق محدود جداً. وإن تطبيق هذه النظم في دفع الأجرة وفي المتابعة سيُحسّن نوعية الخدمة المقدمة وسيُسَهِّل عملية استخدام النقل العام، وسيُمكن تطبيق أكثر سهولة لنظم الدعم المُوجَّهة مثل أجور ركوب مخفضة للطلاب وكبار السن، وسيسمح بجمع بيانات أكثر وأدق عن الخطوط وجداول حركة حافلاتها وموارد أجور ركوبها.

ح - يجب نشر المعلومات عن النقل العام بشكل واسع على الجمهور. ويتضمن ذلك معلومات عن مسارات الخطوط والأجرة والترددات وجداول حركة الحافلات.

ط - يجب رفع حد التأمين الأقصى المسموح لشركات النقل العام. إن الحدود الحالية منخفضة جداً، وبالتالي فإن حادثاً واحداً تنتج عنه إصابة خطيرة أو وفاة يمكن أن يتسبب بإفلاس المُشغّل المالك للحافلة المتورطة بالحادث، حتى لو كان المُشغّل كبيراً. كما ان رفع حد التأمين الأقصى سيُشجع مُشغّلين كبيرين على دخول القطاع.

ي - كذلك تضمنت الحلول المقترحة تسهيل إجراءات منح رخص القيادة للحافلات كبيرة الحجم أو السماح بتوظيف سائقين أجنبى لهذه الحافلات، إذ أن هناك نقص في أعداد هؤلاء السائقين بسبب صعوبة الحصول على رُخص قيادة لهذه الحافلات. كما اقترح البعض تأسيس شرطة متخصصة بالنقل العام من أجل تسهيل تطبيق الإجراءات التنظيمية والرقابية ومعاينة السائقين المُخالفين (كما في تقاضي أجرة زائدة أو رفض تقديم خدمة للركاب) لأن المؤسسات المعنية بذلك حالياً ليس لديها سلطات الضبط العدلي اللازمة.

الحكومة والنقل العام: مُنظم أم مُقدم دعم أم مالك أم مُقدم خدمة

من المتوقع ان تقوم أي حكومة بتنظيم الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص للجمهور. والهدف من عملية التنظيم هذه هو ضمان خدمة المصلحة العامة. ويمكن لعملية التنظيم أن تكون محدودة، ويمكن ان تكون كثيفة وثقيلة الوطأة، أي قد تكون أقل او أكثر مما يلزم لضمان خدمة المصلحة العامة على أحسن وجه.

وحيثما تكون الخدمة أساسية وضرورية وحيوية لتمكين أفراد المجتمع من تسيير شؤون حياتهم اليومية بشكل مقبول، فإن ضمان حصولهم على هذه الخدمة يعتبر حقاً أساسياً. وفي ظروف عديدة، فإن حصولهم على الخدمة يتحقق فقط من خلال دعم مباشر من الحكومة، كما هو الحال في الخدمات التعليمية والصحية. ويضاف إلى ذلك في العديد من دول العالم الخدمات المرتبطة بالحركة التي يُعتبر النقل العام جزءاً أساسياً منها. ولكي تدعم الدولة تقديم هذه الخدمات، عليها تخصيص أموال دعم مُقدميها من القطاع الخاص أو حتى تقديم الخدمة المعنية مباشرة، سواء منفردة أو بالشراكة مع القطاع الخاص.

وعلى الدولة توسيع دورها لتقديم هذه الخدمات الأساسية بحيث يتجاوز دور المنظم، إذ سيكون عليها القيام أيضاً بدور مُقدم الدعم، بل يمكن ان تضطر إلى القيام بدور مُقدم الخدمة.

وقد قامت الدولة الأردنية بدور مُقدم خدمة النقل العام، وامتلكت حافلات للنقل العام وأدارتها لربع قرن من الزمن من خلال مؤسسة النقل العام. لكن هذه التجربة لم تكن ناجحة لأنه لم يكن لدى السلطات خطة واضحة بخصوص تأمين المخصصات المالية اللازمة لتقديم الدعم المطلوب للخدمة. وهي تأخذ حالياً دوراً خجولاً بصفها مُقدماً للدعم من خلال دعمها للخطوط التي تخدم عدداً صغيراً من الجامعات الموجودة في مناطق نائية. وبالتالي، فإن دور الدولة يقتصر على دور المنظم. هنا يجب أن نذكر أن الدولة تملك حصة مسيطرة في شركة المتكاملة، التي هي شركة مساهمة عامة. ولكن ذلك نتج عن قيام الحكومة الأردنية بشراء هذه الحصة حينما قرر مالكو حصص الأغلبية الكويتيون بيع حصصهم ولم يكن هناك من يشتريها. ولم ترغب الحكومة بالسماح بإنهيار أكبر شركة مُشغلة للنقل العام في الأردن وبالتالي الخدمات التي تقدمها، أو إعطاء إنطباع للمستثمرين الخليجيين أن الأردن لا يدعم أو لا يحمي إستثماراتهم.

ويجب أن نذكر في هذا السياق أن الدولة تملك محطات الإنطلاق والوصول التي تخدم شبكة النقل العام، والتي يمكن أن يمتلكها و / أو يُشغلها مستثمرون من القطاع الخاص. وهذا أمر قد يكون من المفيد إعادة النظر فيه إذ أن مشاركة القطاع الخاص في إمتلاك هذه المحطات وبناءها وإدارتها (ربما على أساس ترتيبات البناء - التشغيل - نقل الملكية) قد يكون له تأثير إيجابي على كل المعنيين، إذ أن الحكومة ستحصل على دخل من خلال منح إمتيازات للقطاع الخاص لبناء هذه المحطات وتشغيلها دون أن تضطر للتعامل مع تحديات إدارتها. وسيقدم ذلك فرصاً استثمارية جديدة من خلال الدخل الذي سيحصل عليه المستثمرون من المُشغلين مقابل إستخدام المُشغلين لمرافق المحطات أو من تأجير المساحات التجارية التي تحويها المحطات. كما سيحصل مستخدمو هذه المحطات من الجمهور على خدمات ذات نوعية أفضل مما هو سائد إذا أدارها القطاع الخاص.

ولسوء الحظ، لم تكن الدولة قادرة عبر السنوات حتى على ممارسة دور المنظم بشكل معقول. وإن نظام النقل العام الحالي لا يخدم الجمهور بشكل مقبول. ومن أوضح علامات ذلك ظهور قطاع غير رسمي يقدم خدمات النقل العام من خلال حافلات خاصة صغيرة غير مُرخصة. وحسب **تقديرات هيئة تنظيم النقل البري**، هناك حوالي ٣٠ ألف مركبة تقوم بهذا النشاط. وإن ظهور مَقدمي خدمة غير مرخصين ما كان ليحدث لو أن نظام النقل العام الحالي يلبي إحتياجات مستخدميه بشكل مناسب. لذلك هناك حاجة إلى إعادة تقييم دور الدولة في قطاع النقل العام بصفتها مُنظماً ومُقدم خدمة ومُقدم دعم.

خريطة طريق مقترحة لمستقبل النقل العام في الأردن

حسب منظورنا، فإننا نتفق على أن أي إصلاح لقطاع النقل العام في الأردن يجب أن يتضمن نظاماً للدعم يغطي عدداً كبيراً من الخطوط الموجودة. كما نعتقد ان إيجاد نظام للدعم يجب ان يكون نقطة الإنطلاق الأولى نحو تحسين حالة النقل العام، وأن ذلك سيسمح بتنفيذ الكثير من الحلول المذكورة سابقاً. كذلك فإن تطبيق نظام الدعم سيكون مؤشراً على أن الدولة تعطي النقل العام مستوى أعلى من الأولوية. ويمكن تقديم هذا الدعم من خلال آليات معينة مثل إيجاد صندوق أو حسابات للنقل العام، كما هو مشار إليه في قانون النقل الجديد المقترح.

ولكن يجب التأكيد على أن التجارب السابقة تُبَيِّن أنه من الأفضل أن يستمر القطاع العام في الإبتعاد عن ممارسة دور مُقدم الخدمات. وبدلاً من ذلك، سيكون للقطاع العام دور بناء وأكثر إيجابية بصفته مُنظماً ومُقدم دعم. ويجب أن تعمل هذه الهيئات التنظيمية والرقابية بموجب معايير واضحة بشأن عدد موظفيها ومؤهلاتهم، وكذلك سلطاتهم ومسؤولياتهم ومسئولتهم. وهذا شرط آخر يجب إدراجه في أي علاج لتحسين النقل العام.

ومن الخيارات الأولى لمعالجة حالة النقل العام في الأردن تطوير خطة دعم مُشغلي النقل العام تأخذ بالأعتبار كلاً من عدد الركاب الذين يتم نقلهم والمسافات المقطوعة. وسيكون من السهل جمع مثل هذ البيانات من خلال تركيب أجهزة متابغة على حافلات النقل العام وإستعمال بطاقات ذكية أو أي تقنيات أخرى حديثة لدفع أجرة الركوب.

ويُمكن عرض هذا الدعم على إئتلاف، أو إئتلافات، من المُشغلين الذين يتأهلون له من خلال تلبية مؤشرات أداء محددة بشأن الحافلات ونوعية الخدمة. وتتضمن هذه المؤشرات معايير ترتبط بأمور مثل عدد المركبات المملوكة والصيانة والنظافة والترددات، وكذلك تركيب نظم تتبُّع وطاقات دفع ذكية كما ذكر أعلاه. وسيقدم هذا الدعم حافزاً للمُشغلين للإندماج وتحسين مركباتهم ورفع مستوى الخدمة المُقدمة، إذ أنهم سيدركون أن ذلك سيسهم في تغطية نفقاتهم وتأمين ربح لهم. كما أن مثل هذا الدعم سيُشجع المستثمرين الكبار على دخول هذا القطاع من خلال شراء تراخيص خطوط قائمة أو جديدة و / أو تشغيل مركبات عليها.

ويمكن الإعتماد على طرف ثالث محايد للمساعدة في تحديد النظام الذي سيتم تقديم الدعم من خلاله. وفي هذا الخصوص، يمكن للسلطات المعنية جمع كل أجور الركوب، ثم دفع مبلغاً من المال لمُقدم الخدمة يغطي نفقاته ويؤمن له هامش ربح، أو ما يُعرف بنظام «عقد التكلفة الإجمالية»، أو يمكن السماح لمُقدمي الخدمة بجمع أجور الركوب والإحتفاظ بها، ثم تقديم الدعم لهم إذا كانت الخطوط غير مربحة، وهذا ما يُعرف باسم «عقد التكلفة الصافية». وبالتالي، فإن المُشغلين سيعملون بطريقة مشابهة تقريباً لشركات خدمات عامة في الأردن مثل شركة مياهُنا أو شركة الكهرباء الأردنية. إن شركة مياهُنا تُزود المياهُن لمحافظات عمّان ومادبا والزرقاء. وهي مملوكة بالكامل لسلطة المياهُن الأردنية. اما شركة الكهرباء الأردنية فهي شركة مساهمة عامة تدار على أسس تجارية، وتوزع الكهرباء في عمان والسلط والزرقاء ومادبا. وكلا الشركتين تعملان في إطار نظام للدعم، أي انهما تشتريان الماء والكهرباء من الحكومة بأسعار مدعومة، وتبيعها للجمهور بأسعار تحقق لها هامش ربح تحدده الحكومة. وهما تقومان بمهمتهما بكفاءة معقولة، وتقدمان للجمهور خدمة ذات نوعية جيدة.

إن وجود الآلاف من مُقدّمي خدمات النقل العام طبعاً يُعقد أي محاولات لتنظيم هذا القطاع. ومع ذلك يمكن البدء بتطبيق النموذج المذكور أعلاه من خلال القيام بترتيبات تشمل عدداً محدوداً من المُشغلين وعدداً محدوداً من الخطوط. وتبعاً لذلك، يتم تطوير النظام وضبط تفاصيل سيره وتوسيعه تدريجياً. وهذا يتضمن إعادة النظر بتجربة شركة المُتكاملة التي مثّلت بداية واعدة، لكنها لم تنجح بسبب عدم وجود وضوح بشأن مقدار الدعم المقدم لها وكيفية تقديمه، وكذلك بسبب مسائل تتصل بضعف الإدارة. إن كل هذا لن يكون بسيطاً ولن يكون سهلاً التطبيق، وسيكون هناك إرتكاب للأخطاء وتعلم للدروس، ولكن النتائج ستكون رغم ذلك أفضل بكثير مما هو قائم حالياً.

ملاحظات

١. قامت المحامية نور الإمام بإعداد مراجعة لقانون النقل المقترح تتوافق مع هذه الدراسة.
٢. تم الاكتفاء بذكر الوظائف والمناصب المتعلقة مباشرة بالنقل العام فقط لدى التعريف بالأشخاص الذين أجرينا مقابلات معهم. ويجب الذكر أن عدداً من الذين أشرنا إليهم بأنهم مسؤولون سابقون كانوا في المناصب المعنية حينما قابلناهم.
٣. أنظر إلى عامر البشير، «رؤية نيابية لإصلاح قطاع النقل العام».
٤. أنظر إلى جميل مجاهد، «النقل في عمان: تزايد السكان وتناقص الحافلات»، صحيفة الغد، ٢٠١٦ / ٣ / ١٥. (يمكن الإطلاع على المقالة من خلال الرابط الإلكتروني التالي: <http://OPpVw>)
٥. هذا ما أكدته الفريق الذي قام بإعداد خريطة معاً نصل التي تغطي حوالي ٧٥ من خطوط النقل العام في عمان التي يبلغ عددها حوالي ٣٠٠ خطاً. وقد ارتأى أعضاء الفريق أن هذه الخطوط الـ ٧٥ توفر تغطية مناسبة للمدينة بأكملها، وأن غالبية بقية الخطوط إجمالاً زائدة ومكررة، ولا حاجة لها.

أعضاء فريق الدراسة

- توما زغلول، مسؤول بحث وتنسيق سابق في مركز دراسات البيئة المبنية.
حازم زريقات، مستشار للنقل في شركة إنجيكون، وعضو مؤسس في مبادرة معاً نصل.
سامية كيالي، مستشارة بحث وتنسيق سابقة في مركز دراسات البيئة المبنية.
سهر العالول، عضو مؤسس في مبادرة معاً نصل.
علي عطاري، مسؤول بحث وتنسيق في مركز دراسات البيئة المبنية.
لارا زريقات، المديرية المشاركة لمركز دراسات البيئة المبنية.
محمد الأسد، (المؤلف الرئيسي لهذا التقرير)، مدير مركز دراسات البيئة المبنية.

بالإضافة لذلك، فقد قامت نور الإمام، المحامية في المكتب العربي للمحاماة، بإعداد مراجعة لقانون النقل المقترح (قانون تنظيم نقل الركاب لسنة ٢٠١٥) الذي كان قد قُدم للبرلمان السابق.

هذا التقرير مُترجم عن التقرير الأصلي الذي كُتب باللغة الإنجليزية.

مراجعة عامة لمسودة قانون تنظيم نقل الركاب لسنة ٢٠١٥

مقدمة:

يعتبر قطاع نقل الركاب من أكبر التحديات التي تواجهها الحكومة الأردنية. وينظم قطاع النقل البري للركاب والبضائع في الأردن مجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات تتجاوز في عددها ٥٠ تشريع وضعت بهدف تنظيم أعمال القطاع.

تعد هيئة تنظيم النقل البري المرجع الأساسي لتنظيم النقل في الأردن، بالإضافة إلى الجهات المختصة التي تتضمن أمانة عمان الكبرى والبلديات التي يفوضها مدير عام الهيئة بتنظيم شؤون النقل البري، وذلك بموجب قانون نقل الركاب المؤقت لعام ٢٠١٠.

وإنتظار صدور القانون المعدل لقانون نقل الركاب الذي انتهى مجلس الأعيان من مراجعته بوضع ملاحظات أعيد على أثرها لمجلس النواب تمهيداً لصدوره بشكله النهائي بعد توشيعه بالإرادة الملكية، سيعلن هذا القانون إنطلاق عملية تطوير قطاع النقل من خلال التعديلات التي أدخلت عليه والتي تتضمن تفعيل آلية دعم قطاع نقل الركاب من خلال إنشاء صندوق متخصص لذلك، وإيجاد الأسس للامركزية القطاع، وتصويب أوضاع مزاولي مهنة نقل الركاب من خلال دمج المشغلين الفرديين في شركات لتحسين جودة الخدمة.

تستعرض هذه المطالعة أبرز محاور القانون ضمن عشرين سؤال وذلك لتوضيح أحكام القانون وإيضاح بعض الملاحظات للمهتمين قبل إقرار القانون بشكله النهائي.

١. ما هي إرتباطات القانون؟

يرتبط هذا لقانون بشكل أساسي بقانون هيئة تنظيم النقل البري لسنة ٢٠١١.

٢. ماذا ينظم القانون؟

ينظم القانون خدمات نقل الركاب على الطرق البرية بجميع وسائل النقل والآليات المحركة والمتحركة والخدمات ذات العلاقة بنقل الركاب، ومنها إدارة وتشغيل وسائل النقل وأنظمة تحصيل الأجور ومرافق النقل.

وعليه، لا توجد علاقة بين أحكام هذا القانون وقانون النقل البري بالسكك الحديدية الذي ينظمه قانون السكك الحديدية رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٢ ونظام رخص ورسوم السكك الحديدية رقم (٩٧) لسنة ٢٠١٤.

٣. ما هي الجهات الأساسية التي يخاطبها القانون؟

هيئة تنظيم النقل البري:

تتمتع الهيئة بشخصية اعتبارية مستقلة إدارياً ومالياً، وأنشئت بموجب القانون رقم (٤) لسنة ٢٠١١، إن مقرها عمان ولها الحق في فتح فروع أخرى في المحافظات. وهي تهدف إلى تنظيم النقل البري والرقابة عليه وتشجيع الإستثمار فيه.

الجهة المختصة:

تعتبر الجهة المختصة أمانة عمان الكبرى أو بلديات مراكز المحافظات أو أي سلطة محلية تمارس صلاحيات المجالس البلدية، أو أي جهة أخرى يتم تفويضها من الهيئة للقيام بتنظيم النقل الركاب وفقاً لأحكام قانون هيئة تنظيم النقل البري.

ملاحظة:

نلاحظ من تعريف الجهة المختصة الوارد في القانون بأنه حدد الجهة المختصة وترك الباب مفتوحاً أمام الهيئة لتفويض أي جهة للقيام بمهام الجهة المختصة.

ومن الممكن وفقاً لتعريف الجهة المختصة تفويض مجالس المحافظات أو مجالسها التنفيذية للقيام بمهام الجهة المختصة سناً لأحكام قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥.

حدد القانون للجهة المختصة مهام وصلاحيات متعلقة بمرافق وخدمات نقل الركاب الداخلية، كما أنه لها الحق في إنشاء إدارة متخصصة لتولي مهامها. ويتم تحديد مهامها وصلاحياتها بموجب تعليمات.

المُرخص له:

هو الشخص الطبيعي أو المعنوي (شركة أو مؤسسة) الذي يحصل على موافقة الهيئة أو الجهة المختصة لتقديم خدمات نقل الركاب التي تتضمن نقل الركاب وأمتعهم الشخصية، وإدارة وتشغيل وسائط ومرافق النقل وأنظمة تحصيل الأجور والمعلومات للركاب، وأي خدمات أخرى ذات علاقة بالنقل.

ملاحظة:

لم يضع القانون قيود على جنسية المرخص له، ويتم تصنيف المرخص لهم بموجب نظام.

المستفيد:

هو متلقي خدمة النقل / الراكب.

اللجنة الإستشارية:

وهي لجنة تنشئها الهيئة في كل محافظة تضم أطرافاً عن الجهات المعنية بخدمات النقل. لم يحدد القانون لها أي مهمة أو صلاحية وإنما أحال ذلك إلى صدور تعليمات.

٤. كيف يمكن لشخص ما مزاوله خدمات نقل الركاب؟

يمكن مزاوله خدمات نقل الركاب بعد أن يتم الحصول على الموافقة على مزاوله خدمات نقل الركاب بعد التسجيل في الهيئة، ومن ثم يجب الحصول على ترخيص تقديم خدمات النقل والحصول على تصريح لوسائط النقل إذا كانت الخدمة تشغيلية بعد التوقيع على عقد التشغيل مع الهيئة أو الجهة المختصة.

٥. ما هو الترخيص؟

الموافقة التي تصدرها الهيئة أو الجهة المختصة للشخص المعنوي (شركة أو مؤسسة) أو الطبيعي لتقديم خدمات نقل الركاب.

لا يجوز التنازل عن الترخيص أو تحويله الى الغير إلا بموافقة المدير العام للهيئة أو من يفوضه

يمنع القانون أي شخص من تقديم خدمات نقل الركاب دون الحصول على الترخيص تحت طائلة المسائلة القانونية إذ يفرض القانون غرامة مقدارها ٥٠٠٠ دينار على من يزاول خدمات نقل الركاب دون ترخيص.

يُلغى الترخيص حكماً في حال تعرض الشخص المعنوي المرخص له للتصفية الإختيارية أو الإجبارية.

ملاحظة:

قرر مجلس الأعيان حين عُرض القانون عليه تعديل المادة بحيث تعهد الجهة المختصة تشغيل وإدارة الوسائط والمرافق العائدة للمرخص له الذي تم تصفيته إختيارياً أو إجبارياً لمشغل آخر وذلك لضمان إستمرارية تقديم الخدمة للمستخدمين.

٦. ما هو التصريح؟

الموافقة التي تصدر عن الهيئة أو الجهة المختصة لوسائط نقل الركاب لتقديم خدمات نقل الركاب باختلاف أنواعها (السياحي والتأجير والمنتظم والخاص)، ولا يجوز استخدام حافلات غير مصرح لها بنقل الركاب.

تمنح التصاريح بشكل سنوي، ويمنع القانون تقديم خدمات نقل الركاب في حال إنتهاء التصريح أو وقفه أو إلغائه تحت طائلة المسائلة القانونية وبغرامة مقدارها ٥٠٠٠ دينار.

يحظر القانون استخدام حافلة للنقل الخاص للركاب دون حصولها على تصريح سواء كان إستخدامها بأجر أو بدون أجر.

يفرض القانون عقوبة لمن يستخدم حافلة دون تصريح بغرامة مالية مقدارها ٥٠ - ٥٠٠ دينار.

٧. هل هناك تصنيف لخدمات النقل؟

صنف القانون خدمات النقل كما يلي:

١. خدمات نقل الركاب من حيث نوع الخدمة.

٢. خدمات نقل الركاب من حيث نطاق الخدمة.

ويندرج تحت خدمات نقل الركاب من حيث نوع الخدمة ما يلي:

١. خدمات نقل الركاب وفق الطلب: نقل الركاب وفق طلبهم دون التقييد بمسارات وتوقيت محددة وبأجور محددة أو متفق عليها. وتشمل ما يلي:

- خدمة النقل السياحي المتخصص: وهي خدمة نقل الركاب والمجموعات السياحية براً الى الأماكن السياحية بما في ذلك الأماكن الأثرية والدينية للأغراض السياحية داخل حدود المملكة وخارجها.
- خدمة التأجير: وهي خدمة تأجير وسائط نقل الركاب مقابل أجر لنقل أفراد أو مجموعات باستثناء المجموعات السياحية داخل حدود المملكة وخارجها.
- خدمة سيارة الأجرة (التاكسي): وهي الخدمة المقدمة بواسطة سيارات الركوب الصغيرة العمومية (التاكسي) لخدمة الركاب وفق رغباتهم وضمن نطاق الخدمة المحددة في التصريح.

٢. خدمات نقل الركاب المنتظمة: وهي خدمات نقل الركاب بمسارات وأجور محددة وبرحلات منتظمة ومواعيد مععلن عنها.

٣. خدمات النقل الخاص: وهي خدمات نقل العاملين أو الطلاب أو المنتسبين لدى الأشخاص المعنويين بوسائط نقل الركاب المسجلة بإسمها من مكان إقامتهم الى مقر الأشخاص المعنوية وبالعكس، ويمكن إستخدامها للغايات التي تم ترخيصها لممارستها داخل المملكة دون التقييد بمسارات وتوقيت محدد وأجور محددة أو غير محددة.

ويندرج تحت خدمات نقل الركاب من حيث نطاق الخدمة ما يلي:

- خدمة النقل العام الداخلية: وهي خدمة نقل الركاب التي تبدأ بتحميل الركاب من موقع داخل المناطق الواقعة ضمن الحدود الإدارية للجهة المختصة وتنتهي بتنزيلهم في موقع آخر داخل حدودها.
- خدمة النقل العام داخل المحافظة: وهي خدمة نقل الركاب التي تبدأ بتحميل الركاب من موقع داخل المناطق الواقعة ضمن الحدود الإدارية للجهة المختصة أو المحافظة وتنتهي بتنزيلهم في موقع آخر خارج الحدود الإدارية للجهة المختصة ولكن داخل حدود المحافظة التابعة لها إدارياً وبالعكس.
- خدمة النقل العام بين المحافظات: وهي خدمة نقل الركاب التي تبدأ بتحميل الركاب من موقع داخل المحافظة وتنتهي بتنزيلهم في موقع آخر داخل حدود محافظة أخرى.
- خدمة النقل العام الدولي: وهي خدمة نقل الركاب التي تبدأ بتحميل الركاب من موقع آخر داخل حدود الدولة الأخرى وبالعكس.

٨. ما هي حقوق وإلتزامات المستفيد من الخدمة؟

للمستفيد (الراكب) من الخدمة الحق بنقله بالتعرفة من مكان الإنطلاق إلى مكان الوصول من قبل المرخص له مع توفير كافة متطلبات الأمان والسلامة والراحة الواجب توافرها في وسائل نقل الركاب.

يعاقب المستفيد بغرامة مقدارها ١٠ دنانير ولا تزيد عن ٢٠ دينار في حال امتنع عن دفع الأجرة.

٩. كيف ينظم القانون آلية إصدار تذاكر الركوب وأسعار خدمات النقل؟

تحدد الهيئة أو الجهة المختصة آلية إصدار تذاكر الركوب بما في ذلك التذاكر الصالحة لأكثر من خط وطريقة إستيفائها، ويحدد مجلس الهيئة أسس تحديد أسعار خدمات النقل العام وإستخدام مرافق نقل الركاب.

لهيئة إلزام المرخص له بموجب الإتفاقيات أو العقود التي تبرمها معه بتقديم خدمات النقل العام مجاناً أو بأسعار مخفضة لبعض شرائح المستفيدين من المجتمع.

١٠. هل يقرر القانون آلية لدعم تطوير قطاع نقل الركاب؟

أدرج القانون آليتين لدعم تطوير قطاع نقل الركاب. الأولى التي تم إستحداثها تشير إلى إنشاء صندوق وطني لدعم نقل الركاب، والآلية الثانية مؤقتة وهي عبارة عن حساب آلت إليه موجودات وحقوق وإلتزامات صندوق دعم النقل في أمانة عمان الكبرى الذي كان قد أنشئ بموجب أحكام قانون نقل الركاب ضمن حدود أمانة عمان الكبرى رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٧ الملغي. كما استحدث القانون آلية مستقلة لدعم أجور النقل.

الصندوق الوطني لدعم نقل الركاب:

تضمّن القانون المعدل إضافة نوعية بالنص على صندوق وطني لدعم نقل الركاب ينشأ في الهيئة. ومنح القانون الصندوق شخصية إعتبارية مستقلة إدارياً ومالياً وموازنة خاصة مستقلة يقرها مجلس الهيئة.

أهداف الصندوق:

- تطوير مرافق نقل الركاب.
- دعم تطوير خدمات نقل الركاب والعاملين فيها.
- الإستثمار في خدمات نقل الركاب.
- توفير المنح والقروض للمرخص لهم في مجالات نقل الركاب.

مصادر الصندوق:

- المبالغ التي تخصصها الحكومة له في الموازنة العامة.
- بدل إستثمار خدمات نقل الركاب التي تستوفىها الهيئة أو الجهة المختصة من المرخص لهم.
- الرسوم والغرامات المستوفاة بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.
- بدل الخدمات المتعلقة بنقل الركاب ومرافقه.
- الهبات والتبرعات التي ترد إليه ويقبلها مجلس الهيئة شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها إذا كانت من مصدر غير أردني.
- الأموال التي تخصصها الهيئة للصندوق.

أفرد القانون مورداً هاماً للصندوق يتمثل في اقتطاع مبلغ ٢٠ فلس عن كل لتر بنزين أو سولار تنتجه مصفاة البترول الأردنية أو أي جهة أخرى.

تحديد أوجه الإنفاق:

يتم تحديد أوجه إنفاق موارد الصندوق بموجب تعليمات يصدرها مجلس الهيئة تُراعى فيها الأولويات والإحتياجات بحسب مناطق المملكة .

حساب عوائد نقل الركاب ومرافقه:

هو حساب مؤقت مدته خمس سنوات من تاريخ نفاذ القانون. وتؤول له وفقاً لأحكام القانون موجودات وحقوق والتزامات صندوق عوائد نقل الركاب المنشأ بموجب القانون الملغى رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٧ (قانون نقل الركاب ضمن حدود أمانة عمان الكبرى).

وتؤول حين إنتهاء الخمس سنوات المحددة في القانون جميع موجودات الحساب إلى صندوق دعم نقل الركاب المنشأ بموجب أحكام القانون المعدل.

يكون للحساب إستقلال إداري ومالي وموازنة مستقلة يقرها مجلس أمانة عمان الكبرى.

موارد الحساب:

- المبالغ التي تخصصها الحكومة له في الموازنة العامة.
- أجور خدمات نقل الركاب الداخلية التي تقدمها الجهة المختصة من خلالها أو من خلال المرخص لهم.
- الرسوم والغرامات المستوفاة بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.
- الأموال التي تخصصها له الجهة المختصة في موازنتها.
- بدل الخدمات المتعلقة بنقل الركاب ومرافقها داخل مناطق الجهة المختصة.
- القروض التي يتم الحصول عليها ويوافق عليها مجلس الجهة المختصة.
- الهبات والتبرعات التي ترد إليه ويقبلها مجلس الجهة المختصة شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها إذا كانت من مصدر غير أردني.

ملاحظة:

لم ينص القانون على أهداف الحساب، وإنما ورد في مطلع المادة بأنه يتم العمل بالحساب بمراعاة أحكام المادة الخاصة بإنشاء الصندوق. هل يُقصد من ذلك بأن الحساب يعمل بالتوازي مع الصندوق؟ أم أنه يتبع أمانة عمان أو الجهة المختصة؟ أم أنه يحقق أهدافاً ليست من أهداف الصندوق؟ أفضل الردود أن يصار إلى صياغة المادة بشكل لا يحمل التأويل.

آلية مستحدثة لدعم أجور النقل:

في حال كانت الإيرادات المستوفاة من خدمة نقل الركاب أقل من التكلفة التشغيلية، فإن الهيئة تعمل على دعم أجور النقل من خلال صندوق دعم نقل الركاب. كما أن القانون ألزم الهيئة بتعويض المرخص له عن النقص في مداخله بطريقة تحددها الهيئة وتبين فيها كيفية احتساب النقص الحاصل جراء إلزامها للمرخص له بتقديم خدمات نقل الركاب مجاناً أو بأسعار مخفضة لبعض شرائح المستفيدين.

١١. ما هي آلية توفيق أوضاع المرخص لهم؟

أدرج القانون المعدل نص جديد يلزم المرخصين الأفراد بتوفيق أوضاعهم خلال مدة خمس سنوات من تاريخ نفاذ القانون. وفي حال تخلف المرخص له عن ذلك فلهيئة أو الجهة المختصة إتخاذ الاجراءات اللازمة بحقهم.

آليات توفيق الأوضاع:

يتم ذلك من خلال تأسيس شركة واحدة تتكون من مجموعة من المرخص لهم أو المصرح لهم الأفراد، غايتها نقل الركاب على خط واحد أو مجموعة من الخطوط التي تخدم منطقة واحدة.

الجوائز التي يقدمها القانون للشركات:

تتضمن الجوائز التي يقدمها القانون لتحفيز المرخص لهم على توفيق أوضاعهم وفقاً لأحكام القانون ولضمان تنظيم نقل الركاب إعفاء الشركات التي تتشكّل من إندماج المشغلين الفرديين من ضرائب ورسوم الجمارك وضريبة المبيعات على وسائل النقل. وتصدر عن الهيئة تعليمات بذلك.

١٢. كيفية تنظيم النقل الخاص؟

يستفيد من هذا النوع من خدمات النقل العمال وطلبة المدارس وغيرهم من الأشخاص المرتبطين مع هيئات معنوية، وقد يكون مأجور أو غير مأجور.

يجب الحصول على موافقة الهيئة قبل تسجيل أي حافلة أو حافلة متوسطة للنقل الخاص لدى إدارة ترخيص السواقين والمركبات لأول مرة.

تحدد التعليمات التي تصدر عن مجلس الهيئة الأشخاص المعنويين الذين يجوز لهم تملك الحافلات والحافلات المتوسطة المسجلة للنقل الخاص وشروط وإجراءات الحصول على هذه الموافقة والتصريح باستخدامها للنقل الخاص، كما تحدد المواصفات والشروط الفنية الواجب توافرها في الحافلة المسجلة للنقل الخاص بمقتضى تعليمات يصدرها المجلس لهذه الغاية. يحظر على أي شخص تشغيل الحافلة والحافلة المتوسطة المسجلة للنقل الخاص إلا بعد الحصول على تصريح من الهيئة سواء كان النقل بأجر أو بدون أجر.

لا يجوز استخدام هذه الحافلات المصرح لها لغير الغاية المخصصة.

١٣. هل يجوز أن تمتلك الهيئة أو الجهة المختصة وسائل النقل؟

حظر القانون على الهيئة تملك وسائل النقل العام للركاب أو تشغيلها، ولكنه أجاز للجهة المختصة تملك وسائل النقل دون تشغيلها، ومنحها الحق بالتعاقد مع مرخص له لتشغيلها لحسابها.

١٤. ما هي مهام الجهة المختصة؟

تتولى الجهة المختصة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بخدمات النقل العام في المملكة المهام والصلاحيات المتعلقة بمرافق وخدمات النقل العام الداخلية التالية:

- تخطيط شبكة نقل الركاب ومرافقها ومساراتها، على أن يتم مراعاة مخطط الشبكة الوطنية لنقل الركاب.
- إعداد الدراسات بخصوص جودة خدمات نقل الركاب ومستواها وأجورها.
- إعداد الدراسات لتطوير خدمات نقل الركاب والحاجة لتلبية الطلب عليها.
- العمل على تلبية الطلب على خدمات النقل العام وتوفيرها بالمستوى اللائق.
- تحديد مواقع مراكز الإنطلاق والوصول ومرافق التحميل والتنزيل بالتعاون والتنسيق مع الهيئة والجهات المختصة.
- إنشاء وصيانة وإدارة مرافق الركاب والإشراف عليها.
- منح التصاريح لتقديم خدمات نقل الركاب بموجب عقود مبرمة مع المرخص لهم وتزويد الهيئة بنسخ من هذه العقود وفقاً لأسس التعاقد الصادرة عن الهيئة لغايات تقديم خدمات نقل الركاب واستيفاء الرسوم المتعلقة بذلك.
- تحديد أسعار خدمات النقل وفق الأسس الصادرة عن الهيئة.
- مراقبة المرخص لهم وإتخاذ الإجراءات المناسبة بخصوص ذلك.
- تلقي الشكاوى من المرخص لهم والمستفيدين ومتابعتها والبت فيها.
- تخصيص مسارب خاصة لوسائل نقل الركاب.
- تحديد مسارات الخطوط الخارجية ضمن الحدود الإدارية مع الجهة المختصة وبالإتفاق مع الهيئة.
- دعم خدمات نقل الركاب وفق أسس ومعايير واضحة.

ملاحظة:

يتضح مما سبق بأن الهيئة أوكلت العديد من المهام للجهة المختصة، بينما كانت ممنوحة فقط في قانون نقل الركاب لعام ٢٠١٠م لأمانة عمان. وهذا من شأنه تعزيز مبدأ اللامركزية الذي يتم التحضير له.

نظراً للمهام الملقاة على عاتق الجهة المختصة، فقد أجاز لها القانون إنشاء إدارة متخصصة لتولي المهام والصلاحيات المرتبطة بهذه المهام.

١٥. هل يجوز للهيئة التنازل عن مهامها لأي جهة؟

يمارس مجلس الجهة المختصة ضمن مناطق إختصاصه صلاحيات مجلس ادارة الهيئة ويمارس رئيس الجهة المختصة صلاحيات المدير العام للهيئة فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام المتعلقة بصلاحيات المدير.

كما أن قانون هيئة تنظيم النقل البري منح المجلس تفويض أي من الصلاحيات المنصوص عليها في القانون لأي سلطة محلية تمارس صلاحيات المجالس البلدية وذلك بناء على تنسيب المدير العام. ويجوز تفويض البلديات ومراكز المحافظات الصلاحيات المشار إليها فيما يتعلق بالنقل البري ضمن حدود أكثر من بلدية إذا كانت بلدية معينة أو مركز المحافظة تشكل مركزاً لشبكة النقل البري بين تلك البلديات.

١٦. ما هي العقوبات التي يفرضها القانون؟

نص القانون على شكلين من أشكال العقوبات:

- عقوبة مالية تتمثل في تغريم المخالف مبلغ مالي حده الأدنى ١٠ دنانير والأعلى ٥٠٠٠ دينار.
- عقوبات إجرائية.

١٧. ما هي الأفعال المعاقب عليها بالغرامة بموجب القانون؟

- الإستمرار بمزاولة خدمات نقل الركاب على الرغم انتهاء التصريح أو الترخيص أو صدور قرار بوقفه أو إلغائه.
- الإستمرار بمزاولة أي خدمة من خدمات نقل الركاب دون ترخيص مسبق من الهيئة.
- إستخدام واسطة النقل دون تصريح ساري المفعول صادر عن الهيئة أو الجهة المختصة.
- تجوّل وسائط النقل الدولي غير الأردنية داخل المدن.
- عدم تقييد وسائط النقل الدولية غير الأردنية بالمسار المحدد لها من قبل الهيئة.
- إمتناع المستفيد عن دفع الأجرة.

١٨. ما هي العقوبات الإجرائية؟

في حال مخالفة المرخص له أحكام القانون أو شروط الترخيص أو التصاريح أو العقود فيتم إيقاع العقوبات التالية عليه بعد إنذاره ومضي ٣٠ يوماً دون تصويب المخالفة:

- وقف العمل بالترخيص أو التصريح.
- مصادرة قيمة الكفالة المالية المقدمة من المرخص له.
- إلغاء الترخيص أو التصريح لجميع الخطوط أو بعضها.
- حرمان المخالف من الحصول على ترخيص لمدة لا تزيد عن ٣ سنوات.

يتولى موظف الهيئة المفوض من المدير العام أو موظف الجهة المختصة المفوض من رئيس الجهة المختصة ضمن مناطق إختصاصهم مهام تنفيذ احكام القانون ومراقبة إلتزام المرخص لهم، وللموظف المفوض الحق في توجيه الإنذارات والإشعارات وتحرير الضبوطات والإستعانة بالأمن العام لضبط وحجز الحافلات المخالفة.

١٩. ما هي آلية الاعتراض على قرارات الهيئة؟

لم يتضمن القانون آلية محددة للإعتراض على القرارات التي تصدر عن الهيئة، ولكن يمكن بهذا الصدد إتباع الآلية الواردة في قانون هيئة تنظيم النقل البري.

٢٠. ما هي علاقة قانون نقل الركاب بقانون صندوق الاستثمار الأردني رقم (١٦) لسنة ٢٠١٦؟

بالإستناد إلى أحكام القانون الذي منح الصندوق حقوق حصرية في إستثمارات عيّنھا القانون، ومنها إنشاء السكك الحديدية، فقد منح القانون الصندوق الحق في المساهمة في أي نشاط إقتصادي ضمن قطاع النقل.

وعليه، في حال أن ساهم الصندوق في أنشطة ضمن قطاع النقل، فإنه يستفيد من كافة الإعفاءات الضريبية والجمركية ومن الرسوم في المجال الذي يساهم به.

إن هذا التلخيص يعتمد على التقرير الذي أعدته المحامية نور الإمام عن مسودة القانون.