Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

قام البنك الدولي بنشر هذا التقرير أولًا باللغة الإنكليزية. وقامت وحدة الترجمة التابعة لإدارة الخدمات العامة بترجمة هذا التقرير إلى اللغة العربية. وفي حالة وجود أي اختلافات، يُعمل بالنص الإنكليزي.

تقرير رقم: JO-103433

المملكة الأردنية الهاشمية

تشجيع إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك

الدراسة التشخيصية المنهجية عن الأردن

فبراير/شباط 2016

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مجموعة البنك الدولي

جدول المحتويات

الاختصارات ..... **vi**

شكر وتقدير ..... **i**

موجز وافٍ ..... **iii**

مقدمة 1

الفصل الأول السياق العام 3

الفصل الثاني الملامح الرئيسية والتحديات الناشئة 6

الهيكل الاقتصادي 9

الفصل الثالث إطار المفاهيم 23

الفصل الرابع استدامة الاقتصاد الكلي 28

مسار الديون 31

الفصل الخامس تقييم أوضاع الفقر والرخاء المشترك 35

الفقر وإمكانية الحصول على خدمات البنية التحتية 41

الفقر بين اللاجئين السوريين المتدفقين 43

الفقر وتوفير فرص العمل 44

الفصل السادس المعوقات 47

مناخ الأعمال 48

الحصول على التمويل 53

انتشار التشغيل غير الرسمي 56

الحوكمة 58

الشفافية والمساءلة 60

البيئة والموارد الطبيعية 64

المياه وتغير المناخ 68

الوظائف 71
النمو الاقتصادي وأوضاع سوق العمل 80
مشاركة الأردنيين في سوق العمل 83
التحصيل الدراسي للقوة العاملة الأردنية 86
القوة العاملة غير الأردنية 88
التحيز للقطاع العام 89
الفوارق بين الجنسين 92
شبكات الأمان الاجتماعي 94
الموارد البشرية: التعليم 96
الصحة 101
الطاقة 104
الكهرباء 105
التنمية الحضرية والمحلية 107
النقل 108
النقل والتجارة والرفاه 112
الفصل السابع تحديد الأولويات 116
الأولويات القطاعية/المواضيعية 120
الفجوات المعرفية 132
المرفق 1 قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الأردن 134
عرض عام للقطاع 134
القيود/ التحديات 135
الفرص 136
المرفق 2 قطاع الطاقة المتجددة في الأردن 138
عرض عام للقطاع 138
التقدم المحقق حتى الآن في تشجيع الطاقة المتجددة والقيود المتبقية 139

فرص التوسّع 142
الاستنتاجات 143
المرفق 3 مسح بشأن جودة عمليات التنفيذ 144
المرفق 4 الدراسات الحالية 149

قائمة الأشكال البيانية

الشكل1–موجز واف : إطار المفاهيم للدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بالأردن ..... **xi**
الشكل 2–موجز واف : تحديد الأولويات ..... **xvi**
الشكل 2–1: الأردن: النمو وأرصدة الموازنة والمعاملات الجارية، 1980–2015 (% من إجمالي الناتج المحلي)..... 7
الشكل **2–2:** نصيب الفرد من النمو في الأردن في نطاق البلدان المماثلة 9
الشكل **2–3:** ديناميات النمو الخاصة بثلاث فترات فرعية منذ 2000 9
الشكل **2–4:** النشاط الاقتصادي اتسم بالتنوع..... 10
الشكل **2–5:** الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج ارتفعت باطراد حتى 2009 10
الشكل **2–6:** الأردن يتمتع بمستوى أقل من الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج من أي بلد آخر غير نفطي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 11
الشكل **2–7:** الطلب الخاص يقود النمو منذ 2011..... 11
الشكل **2–8:** تحويلات المعاملات الجارية في الأردن في المئين السابع الأعلى عالمياً..... 13
الشكل **2–9:** العجز في حساب المعاملات الجارية في الأردن يتسق مع البلدان الأخرى منخفضة الدخل..... 14
الشكل **4–1:** إجمالي الاحتياطيات في الأردن يماثل بلدان الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل 28
الشكل **4–2:** أرصدة الموازنة مخففة بفعل المنح الأجنبية..... 29
الشكل **4–3:** الأموال المحلية غير كافية لتغطية النفقات الجارية..... 29
الشكل **4–4:** الإنفاق العسكري يفوق بنود الإنفاق الأخرى..... 32
الشكل **4–5:** الطلب الخاص يقود النمو 32
الشكل **4–6:** الدين العام مستدام في ظل افتراضات خط الأساس..... 33
الشكل **4–7:** الاحتياجات التمويلية يمكن التحكم فيها في ظل افتراضات خط الأساس..... 33

الشكل **4–8:** تحليل استدامة القدرة على تحمل أعباء الديون: الأردن – خط الأساس لمعدل الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي، 2008–2019، حسب سنة خط الأساس 34

الشكل **5–1:** معدل الفقر 2006–2013 (مؤشر أعداد الفقراء) 36

الشكل **5–2:** منحني حدوث النمو 39

الشكل **5–3:** وظائف الذكور الصافية التي استُحدثت، الحصص حسب مستوى التعليم، 2013 45

الشكل **5–4:** وظائف الإناث الصافية التي استُحدثت، الحصص حسب مستوى التعليم، 2013 45

الشكل 5–5: صافي وظائف غير الأردنيين التي استحدثت، حسب نسب الوظائف، 2013 46

الشكل **5–6** صافي وظائف غير الأردنيين التي استحدثت، حسب نسب القطاعات، 2013 46

الشكل **5–7:** صافي فرص العمل المستحدثة وعدد السكان حسب المحافظة، 2013 47

الشكل **5–8:** معدلات البطالة حسب المحافظة، 2013 47

الشكل **6–1:** الزمن الإضافي للحصول على الخدمات العامة 49

الشكل **6–2:** الأردن: الأيام اللازمة للحصول على الخدمات اللوجستية والإدارية الحيوية 49

الشكل **6–3:** وضع التشغيل حسب فئات الدخل الشهري، 2013 58

الشكل **6–4:** توزيع التشغيل في القطاع الخاص غير الزراعي حسب فئات حجم–عمر المؤسسة (2011) 73

الشكل **6–5:** صافي الوظائف المستحدثة حسب عمر المؤسسة (2006–2011) 75

الشكل **6–6:** توزيع الشركات سريعة النمو حسب المعدل المتوسط للنمو التوظيفي السنوي (الفترة 2006–2011) 76

الشكل **6–7:** صافي الوظائف المستحدثة والقوة العاملة (أردنيون وغير أردنيين)، 2007–2013 78

الشكل **6–8:** توزيع صافي الوظائف المستحدثة حسب النشاط الاقتصادي، 2007 و2013 79

الشكل **6–9:** النمو الاقتصادي ومعدلات التشغيل ونسب التشغيل إلى السكان (%)، 2000–2013 81

الشكل **6–10:** مقارنة دولية لمعدلات التشغيل إلى السكان، 2013 82

الشكل **6–11:** مقارنة دولية لمعدلات بطالة الشباب، 2013 83

الشكل **6–12:** معدلات المشاركة في الأيدي العاملة في الأردن، 1993–2013 84

الشكل **6–13:** معدلات المشاركة في الأيدي العاملة في بلدان مختارة، 2013 84

الشكل **6–14:** توزيع الخاملين من الإناث والذكور 86

الشكل **6–15:** معدلات مشاركة الإناث حسب مستوى التعليم، 2014 86

الشكل **6–16:** توزيع القوة العاملة حسب مستوى التعليم، 2013 87

الشكل **6–17**: القوة العاملة الحاصلة على تعليم بعد الثانوي (% من المجموع)، 1973–2014 87

الشكل **6–18**: مقارنة دولية لنسبة التشغيل بالقطاع العام..... 90

الشكل **6–19**: نسبة العمال الذين يتنقلون بين قطاعي التشغيل، 2013 91

الشكل **6–20**: وضع التشغيل حسب نوع الجنس، 2013..... 92

الشكل **6–21**: النفقات العامة على التعليم في الأردن مقابل البلدان المماثلة..... 97

الشكل **6–22**: الإنفاق التعليمي على رواتب المعلمين، الأردن مقابل البلدان المماثلة 97

الشكل **6–23**: نسبة النقل العام في تقسيم وسائل النقل 110

قائمة الإطارات

الإطار 6–1: الأردن، الوجهة الأولى للسياحة الصحية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 104

قائمة الجداول

الجدول 2–1: الأردن: المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الكلي، 2012–2017..... 17

الجدول 5–1: الرخاء المشترك..... 38

الجدول 6–1: الإنفاق على التعليم في الأردن، 2008–2013 98

الجدول 6–2: الفاقد الوطني في إجمالي الناتج المحلي نتيجةً لحوادث المرور (منظمة الصحة العالمية)..... 112

الجدول 6–3: تكاليف الصادرات/ الواردات، بالدولار الأمريكي (مؤشر البنك الدولي لأداء الخدمات اللوجستية)..... 113

الجدول 6–4: أثر استثمار مليار دولار في الإنشاءات على استحداث فرص العمل في الشرق الأوسط (مقارنة عبر قطاعات عديدة في البنية التحتية) 114

الجدول 7–1: ربط القيود القطاعية بإطار الدراسة التشخيصية المنهجية 121

الجدول 7–2: ربط إمكانيات الإصلاح بمعايير الدراسة التشخيصية المنهجية..... 130

الاختصارات

ACI	مؤشر القدرة على التكيف	KwH	كيلو وات ساعة
ANS	صافي المدخرات المعدل	LNG	الغاز الطبيعي المسال
ASEZA	منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة	LPG	الغاز البترولي المسال (أسطوانة)
BOO	البناء والامتلاك والتشغيل	LPI	مؤشر أداء الخدمات اللوجستية
BOT	البناء والامتلاك ونقل الملكية	MDGs	الأهداف الإنمائية للألفية
BRIC	البرازيل وروسيا والهند والصين	MENA	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
BRT	النقل السريع بالحافلات	MOE	وزارة التعليم
COED	تكلفة التدهور البيئي	MOPH	وزارة الأشغال العامة والإسكان
CPF	إطار الشراكة مع الأردن	MOPIC	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
CSP	الطاقة الشمسية المركزة	MSME	المشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة
DPL	إقراض لأغراض سياسات التنمية	NafKE	التقييم الوطني لاقتصاد المعرفة
EFF	تسهيل ائتماني مُمدَّد	NCHRD	المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية
EPI	مؤشر الأداء البيئي	NEPCO	شركة الكهرباء الوطنية
ERfKE	إصلاح التعليم لأغراض الاقتصاد القائم على المعرفة	NES	الاستراتيجية الوطنية للتشغيل
E-TVET	صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني	NPL	القروض المتعثرة
EU	الاتحاد الأوروبي	OECD	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
FDI	الاستثمار الأجنبي المباشر	PCP	حزم أولياء الأمور والأطفال
FDs	المديريات الميدانية	PER	استعراض الإنفاق العام
GAM	أمانة عمان الكبرى	PIMI	نظام إدارة الاستثمارات العامة
GCC	مجلس التعاون الخليجي	PISA	برنامج التقييم الدولي للطلاب (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)
GDP	إجمالي الناتج المحلي	PM	رئيس الوزراء
GHG	غاز الدفيئة	PPP	شراكة بين القطاعين العام والخاص
GIC	منحنى حدوث النمو	QIZ	مناطق صناعية مؤهلة
GNI	إجمالي الدخل القومي	RSCN	الجمعية الملكية لحماية الطبيعة
GOJ	الحكومة الأردنية	SBA	اتفاق استعداد ائتماني

HIPC	بلدان فقيرة مثقلة بالديون	SCD	الدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بالأردن
HOI	مؤشر الفرص البشرية	SME	المشاريع الصغيرة والمتوسطة
ICS	استقصاء مناخ الاستثمار	SOEs	المؤسسات المملوكة للدولة
ICT	تكنولوجيا المعلومات والاتصال	TFP	الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج
IMF	صندوق النقد الدولي	TTL	رئيس فريق العمل
IT	تكنولوجيا المعلومات	UNEP	برنامج الأمم المتحدة للبيئة
JD	الدينار الأردني	UNESCO	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)
JLMPS	المسح التتبعي لسوق العمل في الأردن	USAID	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
KAFD	صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية	USD	دولار أمريكي
KG	روضة الأطفال	WBG	مجموعة البنك الدولي

شكر وتقدير

أجريت هذه الدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بالأردن بقيادة كيفين كاري (كبير الخبراء الاقتصاديين، البنك الدولي) وأحمد عتيقة (المسؤول الرئيسي بمكتب مؤسسة التمويل الدولية في الأردن) وبول باربور (مسؤول أول في مجال إدارة المخاطر، الوكالة الدولية لضمان الاستثمار)، مع فريق أساسي يتألف من رؤساء فرق العمل النشطين عبر القطاعات التشغيلية الرئيسية لمجموعة البنك الدولي في الأردن. وساندت منى سالم عمليات تنسيق الفريق والخدمات اللوجستية.

اعتمد الفريق الأساسي اعتماداً كبيراً على الخبرات المتصلة بقطاعات محددة من شتى وحدات وقطاعات الممارسات العالمية ومجالات الحلول المشتركة بمجموعة البنك الدولي وكذلك وحدة العمليات بمكتب الأردن والحوار المعرفي من وحدة الإدارة بمكتب الأردن. ويبين الجدول التالي أعضاء الفريق الذين يمثلون كلا من هذه الوحدات وقطاعات الممارسات العالمية ومجالات الحلول المشتركة ممن لديهم معارف وخبرات خاصة في الأردن ولعبوا دوراً مهماً في تقديم مدخلات خبيرة طوال عملية الدراسة التشخيصية المنهجية هذه.

قطاعات الممارسة العالمية/ مجالات الحلول المشتركة	عضو الفريق
رؤساء فرق العمل المشاركون	كيفين كاري (البنك الدولي للإنشاء والتعمير)، أحمد عتيقة (مؤسسة التمويل الدولية)، بول باربور (الوكالة الدولية لضمان الاستثمار)
وحدة الإدارة بمكتب الأردن	بيلار مايسترا، تانيا ماير
رؤساء البرامج	حنين سيد، (التنمية البشرية، أوضاع الفقر)، بيتر موسلي ((EFI، حسام بيديس (التنمية الاجتماعية)، أريك لو بورني (كبير الخبراء الاقتصاديين)؛ داليا خليفة (مؤسسة التمويل الدولية)
إدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة	وسام حراكي، ليا حكيم
حالة الفقر	سيرجيو أوليفيري، باولو فيرمي، عزيز عتمانوف، عمر سراج الدين
التعليم	خوان مانويل مورينو، سفافا بيارناسون (مؤسسة التمويل الدولية)، سميرة حلبي
العمل وشبكات الأمان الاجتماعي	حنين سيد، كارول تشارتوني، سيتاره رازمارا، داليا خليفة، عمرو مبارك
الصحة	تامر ربيع
التنمية الاجتماعية والحضرية والريفية والقدرة على الصمود	سيما كنعان، شانتال ريليكيه، آية محجوب

النقل	زياد نكات، نائلة حبيشي
التجارة والقدرة على المنافسة	محمد الشياطي، بيتر موسلي، محمد بيدر، جنى مالينسكا، جوليا كوجوكارو، إس. أختر محمود، أندريه ميخنيف، داليا خليفة
التمويل والأسواق	سحر نصر، خافير رايلي (مؤسسة التمويل الدولية)، عمر سليم (مؤسسة التمويل الدولية)
الحوكمة	إيمانويل كوفيلير، سلام المعروف، فرانشيسكا ريكاناتيني، سيفير فتوفات، جاد مزاهرة، بول بريتيتور
المياه	كارولين فان دن برج
البيئة	تريسي هارت
المناخ	مونالي رانادي
الخزانة	كونسيبسيون أيسا أوتين، لارس جيسين
الطاقة	حسام بيديس، فرحات إيسن
المساواة بين الجنسين	دانييلا ماروتا، بول بريتيتور
استراتيجية مؤسسة التمويل الدولية/ الفريق الإقليمي	أحمد عتيقة، رابتي غونيسنكيرى، بشرى محمد

موجز وافٍ

السياق العام

تمثل هذه الدراسة التشخيصية المنهجية عن الأردن التقييم المعتبر من جانب مجموعة البنك الدولي لأهم القيود التي تقف أمام تحقيق الأردن هدفي الحد من الفقر المطلق وتحسين مستوى الرفاه على نحوٍ مستدام لدى أدنى 40% من السكان على سلم توزيع الدخل. أعدت الدراسة التشخيصية المنهجية في 2014–2015 واستفادت من التفاعل مع عملية متزامنة من جانب الحكومة الأردنية لوضع خطة رئيسية، وهي استراتيجية *الأردن 2025*. من منظور نموذج مجموعة البنك الدولي التشغيلي للأردن، توفر هذه الدراسة الأساس التحليلي لتصميم إطار مجموعة البنك الدولي التالي للشراكة مع الأردن والذي سيغطي الفترة 2017–2022. ومن منظور الحكومة وشركائها الخارجيين، تسعى هذه الدراسة إلى عرض تقييم شامل لمعوقات التنمية بحيث يكون متاحاً للجميع لاستعماله في تصميم إجراءاتهم التدخلية. والحقيقة أنه نظراً لاتساع نطاق الدراسة التشخيصية المنهجية، يكاد يكون من الحتمي أن يقع تخفيف وطأة بعض المعوقات الرئيسية خارج نطاق مجموعة البنك الدولي.

ومن المهم أن ننوه إلى أن الدراسة التشخيصية المنهجية تدرج – باعتبارها دراسة تشخيصية لمجموعة البنك الدولي – الرؤى الموجهة نحو القطاع الخاص والتي تعتنقها مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، بمعنى أذرع مجموعة البنك الدولي لتقديم الخدمات التشغيلية والاستشارية للتفاعل مع الحكومة. بالإضافة إلى هذه القاعدة العريضة، صُممت الدراسة التشخيصية بحيث تعكس الرؤى التحليلية المستقاة من التفاعل مع طائفة من أصحاب المصلحة أثناء المشاورات، بما في ذلك مع الوزارات والبرلمان والأكاديميين والمغتربين الأردنيين.

التوازن بين المخاطر والريع

نقطة البداية للدراسة التشخيصية المنهجية الاعتراف بتعرض الأردن بدرجة عالية للغاية للصدمات الخارجية الناشئة عن موقعه الجغرافي ودوره التاريخي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو ما يتجسد في الأزمة السورية. تنشأ هذه الصدمات من خلال تأثيرات الصراع الإقليمي – الذي جاءت أحدث حلقاته من سوريا والعراق – وأسعار السلع الأولية، والتحولات في العلاقات الجغرافية السياسية. ولهذه الصدمات تأثير مضخم عندما تُستوعب في الأردن نظراً لصغر مساحته وقربه من مناطق الاضطرابات الرئيسية؛ إذ عندما يتم إغلاق بعض صمامات التنفيس، تضطر الصمامات الأخرى إلى تحمل عبء أكثر مما تحتمل. وينجم عن موقع الأردن الجغرافي– وما حُبي به البلد أيضاً – مواطن ضعف بطيئة النشأة في مجالات كموارد المياه وتغير المناخ.

النقطة الحيوية الأولى في تقييم الاقتصاد الكلي بالدراسة التشخيصية هي الاعتراف بأن هذا التعرض العالي للصدمات السلبية لم يؤد إلى نتائج اقتصادية دون المتوسط للأردن. والحقيقة أنه قياساً على تجربة الأردن العاصفة في الثمانينيات، يمكن اعتبار الأردن قصة نجاح. فخلال ذلك العقد، أسفرت فترة طال أمدها من انخفاض أسعار النفط وارتفاع عبء المالية العامة عن أزمة الموازنة وسعر الصرف في 1988–1989 والتي تطورت إلى توترات سياسية داخلية شديدة نتيجة لتدابير التقشف والهيكل النيابي البالي الذي كان يتسم به البرلمان آنذاك. لكن منذ 1990 (إلى 2014)، بلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 4.9%، رافقه نمو في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 2.2%. وتعتبر المؤسسات السياسية أعمق كثيراً مما كانت عليه في الثمانينيات، وأثبت المجتمع قدرته على الصمود في وجه موجات عديدة من الإصلاحات الصعبة والصدمات منذ ذلك الحين.

إذن فإن لم تكن القضية تحقيق مستوى نمو كافٍ فيما يبدو، فما القضية؟ من الناحية العملية، يُتوقع أن يكون النمو أثناء السنوات الخمس التالية في حدود 3–4%، بمعنى حدوث تباطؤ قياساً على المتوسط السائد قبل 2011، وهو ما يكفي بالكاد لتحقيق نمو في نصيب الفرد. والحقيقة أن النمو في 2015 كان أبطأ من هذا حتى؛ إذ كان لإغلاق طرق التجارة تماما في الشمال والشرق تأثيره السلبي. وحتى فيما يخص المتوسط الأعلى الذي تحقق سابقاً، فلا بد من وضع هذا في السياق العالمي؛ إذ أن النمو بحوالي 2% في نصيب الفرد هو بالضبط المتوسط العالمي للبلدان على المدى البعيد الذي حدده بريتشيت وسومرز (2014). وربما يكون هذا المعدل من النمو كافياً لتحقيق الرخاء لو كان استمر فترة زمنية طويلة جداً. لكن مع أزمة الثمانينيات التي تسببت في انتكاسة في مستوى إجمالي الناتج المحلي الأردني لبعض الوقت، وعدم القدرة على تسريع وتيرة النمو على نحوٍ مستدام منذ ذلك الحين، وبعض مخاطر الانزلاق ثانية إلى الأزمة الاقتصادية (كما تبين في 2011)، فحتى ربع قرن من النمو القوي ليس كافياً للتمكين من إحداث تحول في الاقتصاد الأردني لجعله من "النمور".

من الملامح المدهشة في النمو الأردني أنه لم يؤد إلى زيادة كبيرة في فرص العمل التي يوفرها القطاع الخاص ويشغلها المواطنون. فقد انخفضت مرونة نمو التشغيل من 1.16 أثناء 1990–1999 إلى 0.53 أثناء 2000–2009. وتبينت صعوبة التوسع في زيادة الإنتاجية التي حدثت في قليل من القطاعات الصاعدة كثيفة المعرفة (تكنولوجيا المعلومات والاتصال، الصحة، الخدمات المالية، إلى آخره)، وهي يقيناً ليست كبيرة بما يكفي لاستيعاب الطفرة الشبابية. وظلت الإنتاجية منخفضة في القطاعات كثيفة الأيدي العاملة، مما أدى إلى خلق وظائف متدنية الأجر لا تتطلب مهارات عالية لا تستهوي الأردنيين فشغلها عمال أجانب (لاجئون أو مهاجرون من البلدان المجاورة الأفقر).

تؤكد تقييمات الاقتصاد الكلي والفقر والاستدامة التي أجرتها الدراسة التشخيصية منظور أن الأداء الاقتصادي بالشكل المتعارف عليه لن يكون كافياً لاستعادة الأداء السابق، ناهيك عن الوصول إلى النمو بنسبة 7.5% في السيناريو المستهدف للأردن 2025. تشمل نتائج الدراسة التشخيصية عدم القدرة على استدامة تسريع وتيرة النمو، وقاعدة التصدير الصغيرة جداً، واستمرار الاختلالات في المالية العامة والمعاملات الخارجية، والاختناقات التي تسهم في اتجاه الاستثمارات إلى الانخفاض كنسبة من إجمالي الناتج المحلي. ازداد الدين العام متجاوزاً العديد من "الخطوط الحمراء" ولم يعد هناك مجال لحمايته من أي صدمات أخرى، وخصوصاً في ظل الحاجات التمويلية الناتجة عن الأزمة السورية. وفيما يخص الفقر، يؤكد التقييم على هشاشة عدد الفقراء المنخفض في الأردن (حوالي 14%)؛ إذ أن ثلث السكان يشهد انزلاقاً إلى هوة الفقر خلال سنة واحدة، ونفقات الأسر المعيشية في الخُمْيس الأدنى دخلاً ستعتصرها التعديلات (المطلوبة) في تكلفة الطاقة والنقل. علاوة على ذلك فعلى الرغم من أن إمكانية الحصول على خدمات القطاع الاجتماعي مرتفعة، يوجد تفاوت كبير في الجودة نتيجة آليات التمويل وتقديم الخدمات، وخصوصاً في قطاع الصحة.

تعتبر الضغوط على الاستدامة الاجتماعية، التي عمّقتها الأزمة السورية، قاسماً مشتركاً بين هذه الصعوبات. فعبء المالية العامة الناتج عن المساومات الاجتماعية السياسية الحالية متزايد الصعوبة. لكن لو أعيد النظر في هذه المساومات، مثلاً من حيث الحصول على وظائف القطاع العام والدعم المالي كعنصرين أساسيين في العلاقات بين الحكومة والمواطنين، فسوف تزداد صعوبة احتواء التصدعات في المجتمع. وتتجلى أمام أعيننا عناصر من هذا في الشعور بالاغتراب بين الشباب، ولا سيما في المناطق المتخلفة عن الركب خارج عمّان.

النقطة البالغة الأهمية هي أن المخاطر التي تواجه الأردن – كما الحال مع معظم أنواع المخاطر – مرتبطة *بالفرصة*، بمعنى إمكانية تحقيق مكاسب. بالنسبة للأردن، تنشأ إمكانية تحقيق مكاسب من قدرته المؤكدة على الاحتشاد حول بعض الإصلاحات ودور البلد المميز في الشرق الأوسط كبلد حافظ على استقراره السياسي على الرغم من اضطراره إلى استيعاب تأثيرات الصدمات النابعة من جيرانه. إن اهتمام البلدان الغربية بتدعيم استقرار الأردن ومساعدته على تخفيف حدة تلك التأثيرات قد تمخض عن حصول الحكومة على قدر كبير من المنح والموارد التمويلية بأسعار تقل عن أسعار السوق، والتي يمكن توظيفها لتخفيف تكلفة الإصلاحات الاقتصادية المطلوبة. بالإضافة إلى ذلك ففي جنوب الأردن، وتحديداً في مجلس التعاون الخليجي، توجد أغنى منطقة بالنفط في العالم. وأسفرت تنمية الثروة النفطية في مجلس التعاون الخليجي عن آثار مفيدة للأردن من حيث تحويلات المغتربين والاستهلاك والتدفقات الاستثمارية والدعم الرسمي بالمنح.

عادةً ما يحدّد الأردن الفرصة الناشئة عن دوره الإقليمي من حيث إمكانية حصوله على التدفقات المالية من الخارج. المضمون الأساسي لهذه التدفقات هو أن الأردن يكسب ريوعاً جغرافية سياسية، بمعنى أنه يحصل على عائد مالي على وضعه ودوره

كعنصر استقرار في المنطقة بما يتجاوز كثيراً تكلفة أي أنشطة اقتصادية مرتبطة بهذا الوضع. وبالتالي تضاهي هذه التدفقات ريع الموارد الطبيعية من حيث كونها تسمح بمستوى من الإنفاق يتجاوز باستمرار ناتج الأنشطة الاقتصادية داخل الأردن. والحقيقة أنه بما أن جزءاً من هذه التدفقات يأتي من مجلس التعاون الخليجي وبالتالي فهو ممول من النفط، يعتبر الأردن متلقياً غير مباشر لريع كلاسيكي من ريوع الموارد الطبيعية.

على الرغم من أن هذا الريع مفيد للأردن بطبيعة الحال، فإن الآثار الجانبية النمطية ستنطبق على البلد أيضا. فسيتم إنفاق دخل الريوع في قطاعات متنوعة، بما في ذلك السلع غير القابلة للتداول، وسيرتفع سعر السلع غير القابلة للتداول، وسيحدث ارتفاع في سعر الصرف يعوق القدرة التنافسية لقطاع السلع القابلة للتداول. المقصد الأساسي هو أن الأردن يتلقى تدفقات استناداً إلى موجود غير منظور ومتقلب لكنه عظيم القيمة، ويقع في منطقة غنية بالموارد تثمّن ذلك الموجود. وبالتالي ينبغي أن نتوقع رؤية عناصر من السلوك الريعي وأعراض "المرض الهولندي".

لكن الأردن ليس مجرد طرف سلبي متلق للريوع ومستوعب للصدمات. فالبلد يتمتع بتوازن سياسي داخلي معقد ودقيق ناتج نوعاً ما عن صدمات سابقة، وإن كان هو أيضاً وسيلة للتلاؤم معها. يعود هذا التوازن السياسي إلى ميثاق الأردن بعد عام 1948 بين المواطنين الأصليين آنذاك وموجات الهجرة التي أعقبت ذلك. تمثَّل جزء من استراتيجية التلاؤم في قطاع عام ضخم يوفر الخدمات اللازمة للمهاجرين قسراً، فيما استخدمت وظائف القطاع العام، ومن ضمنها قطاع الأمن، لتحصين المجتمعات المضيفة. أدى هذا إلى تقسيم ضمني للوظائف بين المواطنين الأصليين في القطاع العام، في حين أن المهاجرين سعوا إلى كسب عيشهم في القطاع الخاص. ونتيجة لمناخ الأعمال المتصلب ووجود الشركات التجارية العائلية المهيمنة في القطاعات التجارية، كانت هذه الفرص الأخيرة قائمة في أغلب الأحوال في القطاع غير الرسمي.

وبمرور الوقت أسفرت قيود المالية العامة عن عدم قدرة القطاع العام على استيعاب جميع الأردنيين الأصليين، في حين أن القطاع الخاص الناشئ أثبت مرونته في وجه الأوضاع الاقتصادية المتقلبة، ومع ذلك فقد قيدته عوامل نناقشها فيما بعد في هذه الدراسة التشخيصية. النتيجة هي أن التقسيم الأصلي للوظائف في المجتمع بين مختلف الفئات أفسح الطريق أمام طبقة وسطى عديمة الملامح تشمل عمال القطاع العام، ولا سيما في الطبقة الإدارية، وموظفي وأصحاب الشركات الصغيرة في قطاع الأعمال، والسكان المهاجرين الأقدمين (لاجئو 1948 و1967 ومؤخراً جداً لاجئو العراق وسوريا) الذين بنوا موارد رزق في الأردن. تفرض ديناميات هذا التركيب الاجتماعي ضغطاً متزايداً على الميثاق الاجتماعي التقليدي، لأسباب ليس أقلها أن مظالم "الناخب الوسيط" الجديد تمثل مزيجاً من المشاكل. والحقيقة أن الإحساس بغياب أي اختيار ذي معنى فيما يخص القضايا الحرجة، على الرغم من قوة البرلمان المتزايدة، تمخض عن لامبالاة سياسية تهدد – في حالة الشباب – بالوقوع في هوة التغريب.

بعد أن تبين هذه الدراسة التشخيصية اقتصاد الريع السياسي والهيكل الاجتماعي في الأردن، تصيغ فرضيتين تشكلان هيكل تحليل المعوقات. الفرضية الأولى هي أن الأردن لا يدير المخاطر بالفعالية التي يقدر عليها، على مستوى الحكومة أو الأسرة أو الشركة. الثانية هي أن هناك تشوهات كبيرة في أداء أسواق العمل ورأس المال، مما يعوق قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل عالية الإنتاجية. ولكل فرضية جذور في المناقشة السابقة للريع والمخاطر، وتعمقها المعرفة القطاعية للبنك الدولي.

الفرضية 1: إدارة المخاطر

تعتبر الفرضية الأولى نظيراً لتركيز الدراسة التشخيصية المنهجية على آليات الأردن للتلاؤم مع الصدمات التي يواجهها. وهي تفترض أنه نظراً للاعتماد المفرط على إمكانية حصول الحكومة على تدفقات رسمية من الديون بأسعار تقل عن أسعار السوق لإدارة التقلبات، شهد الأردن تبعات سلبية للصدمات كان يمكن تجنبها، وأخفق في تحقيق الاستفادة الكاملة من الفرص الإيجابية المرتبطة بهذه الصدمات. وبما أنه لا يتم تعويض المخاطر أو تقاسمها بفعالية، تتحمل الأسر المعيشية والشركات والحكومة مخاطر زائدة.

تؤكد الدراسة التشخيصية أن هذه المخاطر الزائدة، وما يرتبط بها من حذر، واسعة الانتشار وتقدم تفسيراً جامعاً لما يجعل المشكلات تستمر عادة على الرغم مما يتحقق من تقدم في مجالات معينة كقطاع الطاقة والخصخصة. فصانعو القرار على مختلف مستويات الحكومة عرضة لاتباع نهج تكتيكي قصير الأمد؛ والشركات عازفة عن الاستثمار؛ والبنوك حذرة في منح القروض؛ والأسر المعيشية عازفة عن التماس خيارات للمشاركة الاقتصادية بعيداً عن وظيفة في القطاع العام. لكن بلدانا أخرى، بما فيها بلدان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تنجح في اتخاذ قرارات تعزز النمو أو الكفاءة، حتى إذا كانت هذه الأفعال تنطوي على مخاطر هبوط. بدا أن رغبة الأردن في تحمل المخاطر تراجعت قرب وقت حدوث الأزمة العالمية (التي كان لتبعاتها تأثير كبير على أسعار العقارات وإيرادات المالية العامة) وتصاعدت مع بداية الربيع العربي.

فلماذا يُظهر الأردن جموداً أكبر من معظم البلدان الأخرى على صعيد السياسات؟ تؤكد الدراسة التشخيصية أن الإجابة تكمن في الريع. فهذا الريع أشبه بتدفق الموارد الطبيعية من حيث آثارها الاقتصادية والسياسية الداخلية، بما في ذلك تقليلها من الدافع لفرض ضرائب والالتزام بالمسائلة. لكنها تشبه أيضاً مدفوعات مشروطة بالأوضاع مقدمة إلى الأردن، حيث تقع الأحداث التي تنشأ عنها هذه المدفوعات خارج سيطرة الأردن، بمعنى الأحداث الكبرى في البلدان الأخرى في المنطقة، وتغير الحسابات الجغرافية السياسية، وسعر النفط. والحقيقة أن هذه المدفوعات نوع من التأمين؛ إذ تزداد المدفوعات كقاعدة عامة عندما تكون الأوضاع في الأردن أسوأ. وهكذا تعتبر هذه المدفوعات رادعاً عن اتخاذ إجراءات وقائية ضد المخاطر التي يمكن التنبؤ بها ("المخاطر المعنوية").

جاءت التكلفة الأساسية للطريقة التي عززت بها الريوع والمساومات الاجتماعية السياسية كل منها الأخرى من خلال نهج قائم على رد الفعل في التعامل مع الصدمات. فالعلاقة بين الأردن وشركائه – كعلاقة بين دول ذات سيادة – لا تسمح بالإدارة والقياس الدقيقين على المستوى الجزئي لنوع الصدمات التي تصيب الأردن وتكلفتها. وبالتالي فمن الأمور المتأصلة في هذه المدفوعات وسماتها الشبيهة بالتأمين ألا يكون لدى الأردن حافز للحد من التكلفة الكلية للأحداث المناوئة؛ لأن "التأمين" سيتحمل بعض التكلفة. وهذا يعني، على مستوى السياسات، إرجاء الإصلاحات التي يمكنها المساعدة على خفض مستوى التعرض للتأثير الناجم عن الصدمات السلبية، وذلك ترقباً للدعم المالي *بأثر رجعي* من الشركاء. وهذه الإصلاحات على أي حال صعبة نتيجة الميثاق السياسي الداخلي الذي أشرنا إليه آنفاً. لكن في حين أن تكلفة عدم الإصلاح قد ترتفع في بلدان أخرى إلى حد يصبح معه اتخاذ إجراء هو الخيار المفضل (على سبيل المثال مع ظهور بوادر أزمة في المالية العامة)، فإن إمكانية حصول الأردن على الدعم الخارجي تحديداً في الظروف غير المواتية يُضعف ترجيح تكلفة الإجراءات الاستباقية مقارنة بالتكيّف *بأثر رجعي* الذي تيسره المنح.

لكن منظور إدارة المخاطر يتجاوز حد تأثير الريع على الاستراتيجية الوطنية. فعلى مستوى الحكومة، يعتبر قطاع الكهرباء مثالاً صارخاً يبين كيف طغى نهج انتهازي استناداً إلى أسعار الوقود على المدى القريب على المخاطر المتوقعة الناشئة عن نقص تنويع مصادر الوقود. وكانت النتيجة أن قطع إمدادات الغاز القادمة من مصر تسبب في تعرض شركة الكهرباء الوطنية لأزمة ديون مضمونة من قبل الحكومة. كان يمكن أيضاً إدارة مخاطر الاقتصاد الكلي من خلال الأدوات المالية التي بات كثير منها يُعتبر بشكل متزايد جزءاً من مجموعة معيارية من الأدوات التي تستخدمها وكالات إدارة الديون. لكن التركيز الرئيسي لأنشطة إدارة الديون في الأردن كان ينصب على تلبية الحاجات العاجلة على الروزنامة التمويلية، ولا سيما من خلال أدوات محصنة ضد المخاطر السيادية (كالضمانات الأمريكية).

بالنسبة للأسر المعيشية، نجد أن القدرة على إدارة المخاطر تعوقها شبكة أمان اجتماعي صُممت إلى حد كبير استناداً إلى تحويلات نقدية فئوية ودعم حكومي للأسعار، على الرغم من أنها بدأت تتطور نحو شكل مستهدف من أشكال الدعم والتحويلات النقدية. غير أن إمكانية الحصول على التمويل تظل تحدياً كبيراً أمام الأسر المعيشية الأقل دخلاً، ومعها إمكانية الحصول على الأدوات التي تتيح مساعدتها على التلاؤم مع المخاطر. وهكذا فهناك علاقة وثيقة بين الإدارة المتزنة للمخاطر والإنصاف. ففي القطاع الخاص، حدّت المخاطر الزائدة من استعداد الشركات وقدرتها على الاستثمار مثلاً في النفقات الرأسمالية أو خطط التوسع، وهو ما كان من شأنه أن يساعد على نمو الشركات وربما يخلق فرص عمل جديدة. يشوه وجود الريوع الجغرافية السياسية أيضاً آليات إدارة المخاطر التي تستخدمها شركات القطاع الخاص، ولا سيما أثناء أوقات الأزمات والصدمات.

من المهم أيضاً أن نستبين الصلة بين إدارة المخاطر والاستدامة. فكما تبين الدراسة التشخيصية، يواجه الأردن تشكيلة واسعة على غير المعتاد من مخاطر الاستدامة الناتجة عن الاقتصاد الكلي (وخصوصاً ميزان المعاملات الخارجية) والمياه والضغوط الاجتماعية المتفاقمة بتدفق اللاجئين السوريين. ومن شأن اتباع نهج استراتيجي في إدارة المخاطر أن يضمن إدارة مشاكل الاستدامة هذه على أعلى مستوى حكومي ويضمن بالتالي للاستجابات على صعيد السياسات المرتبطة بذلك أن تتخلل الإدارة بأكملها. والحقيقة أنه على الرغم من أن الاستراتيجيات الحكومية، وأحدثها الأردن 2025، تؤدي دوراً محموداً في تحليل هذه المخاطر، ليس من الواضح أن هناك نهجاً نظامياً ومتكاملاً في التعامل مع الاستدامة يستنير به العمل الحكومي اليومي في الإرشاد من القيادة إلى إدارة وسطى تنعم بالتمكين.

الفرضية 2: أداء الأسواق.

بخصوص أداء عامل الأسواق، هناك أمارتان جوهريتان على المعوقات الهيكلية، وهما تدني مستوى الاستثمارات ولا سيما الاستثمارات الخاصة، والتقسيم العميق لسوق العمل بين القطاعين العام والخاص، والقطاعين الرسمي وغير الرسمي، والأدوار المخصوصة للذكور الأردنيين والإناث والمهاجرين في سوق العمل محلياً وإقليمياً.

ويفتقر مستوى الاستثمارات إلى القوة ولم تكن الطفرات الاستثمارية مستدامة. عندما ننظر أولاً إلى الاستثمارات الحكومية نجد النمط العام هو أن تأتي إجراءات ضبط أوضاع المالية العامة على حساب البرنامج الرأسمالي الحكومي. ففي ظل اعتبار كشوف رواتب القطاع العام والدعم الحكومي (قبل 2011) شيئاً لا يقبل المساس، كان المجال الوحيد المتاح أمام خفض الموازنة هو الاستثمارات العامة. لكن هناك قيدين مهمين على هذا الاتجاه العام لخفض الاستثمارات العامة. فهناك دلائل على تقليص نفقات التشغيل والصيانة بشدة على وجه الخصوص لإفساح المجال أمام البنود الأخرى. علاوة على ذلك، فبما أن الحكومة لديها خيار المانحين المستعدين لتمويل المشاريع الرأسمالية، كان بالإمكان تعبئة التمويل بمنحة محددة الغرض لمشاريع مختارة ضمن البرنامج الرأسمالي. لكن هذين العاملين (عدم كفاية الموارد التمويلية للتشغيل والصيانة، وتمويل المانحين للمشاريع الرأسمالية) يتفاعلان بالسلب أحدهما مع الآخر. فالميزانية الرأسمالية لا تتضمن تقارير شاملة عن نفقات التشغيل والصيانة، والجاذبية الظاهرية للمشاريع الممولة من المانحين تأتي على حساب البرامج طويلة الأمد لتشغيل وصيانة الأصول المرتبطة بها. وحقيقة أن الموازنة يتم إعدادها على أساس البنود ولا يمكن مطابقتها بسجل للأصول تصعّب بشدة إدارة الأصول العامة القائمة والمرتقبة إدارة سليمة. نتيجة لذلك هناك تكلفة مزدوجة تترتب على طريقة إدارة برنامج الاستثمارات العامة؛ إذ أن الحيز المتاح للمشاريع الجديدة، وخصوصاً المشاريع ذات المنافع المنتشرة، محدود، لكن مخزون الأصول القائمة آخذ في التدهور في ظل تراكم المزيد من التزامات التكاليف المتكررة فيما يخص المشاريع التي تمر عبر النظام.

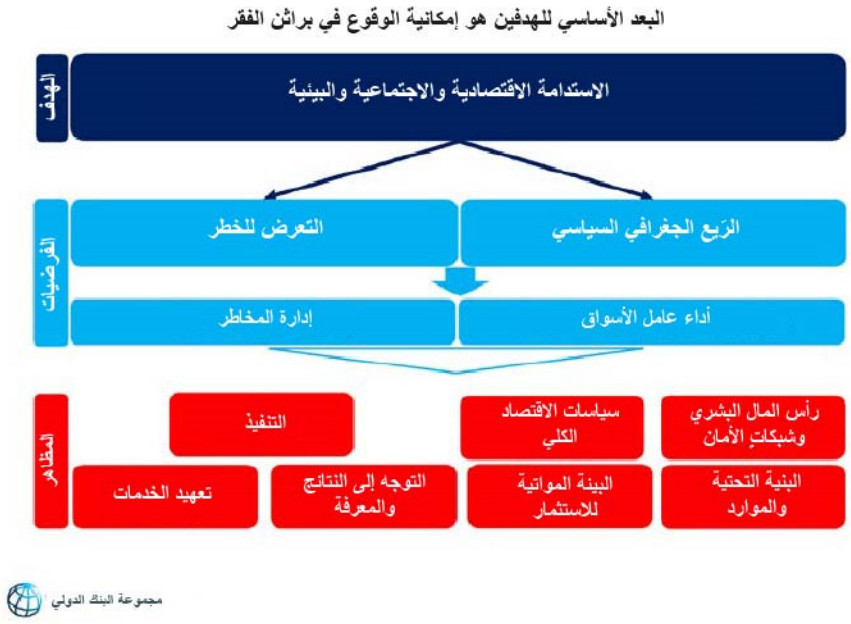
وأما الاستثمارات الخاصة فتتسم بضعف عام في العنصر المحلي منها وطفرات تحدث من حين إلى آخر في الاستثمارات الأجنبية المباشرة ثم تتراجع تدريجياً حتى تتلاشى. وجاءت أحدث طفرة من هذه الاستثمارات في الفترة 2004–2008، وقوضها أثر الأزمة المالية العالمية الذي وصل الأردن متأخراً. تعتبر محددات هذه الطفرة مثالاً يوضح مواطن ضعف الأردن الإقليمية. فهناك موجة من الإصلاحات الاقتصادية المرتبطة بالخصخصة كانت قد بدأت في التسعينيات، لكن استجابة المستثمرين تسارعت بعد حسم مصير نظام صدام في 2003، الذي كانت الضبابية المحيطة به من قبل قد أضعفت الثقة. وعُززت هذه البيئة الإيجابية بفضل طفرة أسعار النفط التي ساهمت في معين الأموال الاستثمارية في مجلس التعاون الخليجي الباحثة عن فرص إقليمية. كما دعمت تحويلات المغتربين أيضاً الطفرة الاستثمارية المحلية. لكن استراتيجية تشجيع الاستثمارات المفتتة التي تشتمل على جهات متعددة، فضلاً عن هيئة المناطق التنموية، لم تتمكن من الحفاظ على زخم الطفرات الواعدة.

كانت الشراكة الناجحة بين القطاعين العام والخاص لإنشاء مطار الملكة علياء الدولي نموذجاً لالتقاء تنفيذ الإصلاحات الفعال والبيئة الإقليمية المواتية وتعبئة المستثمرين. وبحلول أواخر 2008، كانت هذه العوامل قد بلغت منتهاها؛ فكان للتراجع في التدفقات الاستثمارية والمرتبط بالأزمة المالية العالمية تأثير بالغ على الاقتصاد ووضع الموازنة. وإذ اقترن ذلك بالاضطرابات في قطاع الطاقة، بلغت نقاط الضعف هذه ذروتها في أزمة وليدة في الموازنة سنة 2011، والتي كان تصحيحها محور تركيز برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني وقرض البنك الدولي لسياسات التنمية اللذين تما بنجاح.

لهذا الافتقار إلى الاستثمارات المستدامة ما يقابله في العيوب الهيكلية في سوق العمل، ومن ذلك تدني معدلات المشاركة في القوة العاملة ولا سيما بين النساء (حوالي 12%)، واستمرار البطالة، والفجوة الثنائية في التوقعات/المهارات، والتقسيم العميق لسوق العمل. يشتمل هذا التقسيم على تقنين توزيع وظائف القطاع العام (بالأعداد والرواتب على حد سواء)، وغياب التوافق بين المهارات والتوقعات في سوق عمل القطاع الخاص، وتدفق الأردنيين الأكثر مهارة إلى مجلس التعاون الخليجي بالتزامن مع تدفق المهاجرين الأقل مهارة إلى الأردن.

من جانب خلق فرص العمل، يعاني الأردن من متلازمة "الوسط المفقود" الملحوظة أيضاً في بلدان أخرى توجد بها كثافة ضئيلة نسبياً من الشركات متوسطة الحجم بين الشركات الصغرى والصغيرة من ناحية والشركات الكبيرة الراسخة ذات المساهمة المحدودة في صافي فرص العمل الجديدة من ناحية أخرى. وقد أظهرت القطاعات الواعدة كتكنولوجيا المعلومات والاتصال والصناعات الدوائية والسياحة الصحية ما يمكن فعله، لكن هذه القطاعات واجهت تحديات في التوسع وهي عرضة لضغوط تنافسية مستمرة ولا سيما من داخل المنطقة (دبي مثلاً).

الشكل 1–موجز واف : إطار المفاهيم للدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بالأردن



المشاكل على المستوى القطاعي

تظهر هذه الدراسة التشخيصية كيف أن هاتين الفرضيتين تعدّ تجميعيتين لمشاكل على المستوى القطاعي وفي الوقت نفسه تشكلان عوامل مستقلة نوعاً ما تتجلى على مستوى القطاع. ويبين الشكل الموجز الوافي 1 المنطق التتابعي للدراسة التشخيصية المنهجية بانتقالها من التحقيق المستدام للهدفين إلى فرضيتي الدراسة ثم في هذا القسم إلى تجليات الفرضيتين من حيث التنفيذ والقيود القطاعية.

انظر أولاً مناخ الأعمال. كان لتعرّض الأردن للصدمات الإقليمية آثار سلبية على ثقة المستثمرين منذ 2008، لكن هذا تفاقم بفعل الضبابية على صعيد السياسات والضبابية التنظيمية والإدارية الناجمة عن أوجه القصور التي تشوب أداء القطاع العام، وذلك على النحو الوارد في الأردن 2025. تقوض أوجه القصور هذه الثقة في الإطار الاستثماري وتواجه رواد الأعمال بشواغل حول إمكانية الحصول على التمويل والعمالة الماهرة وتكافؤ الفرص.

نظراً لأوجه عدم المرونة في أداء الأسواق الرسمية، يسود الطابع غير الرسمي ويؤتي تأثيرات غير متناسبة على الفقراء. والحقيقة أن من بين تحديات التلاؤم مع تدفق اللاجئين السوريين أن تحمّل القطاع غير الرسمي جزءاً كبيراً من عبء الاستجابة غير المالية، وذلك من خلال المعروض الإضافي من جانب اللاجئين من أيدٍ عاملة ومنشآت عمل غير رسمية. وهذا يعمق،

بالنسبة للأردنيين، الفجوة بين التوظيف في القطاعين الرسمي وغير الرسمي، ويحوّل في الوقت نفسه المزيد من النشاط الاقتصادي إلى خارج الوعاء الضريبي وبالتالي يقوض استدامة المالية العامة.

توفر الحوكمة منظوراً لا بد منه لفهم الدور المعقد للقطاع العام في الأردن: فالقطاع العام جزء أصيل من الميثاق الاجتماعي، من خلال توفيره الوظائف والخدمات، لكن في الوقت نفسه كان دوره في أغلب الأحوال خانقاً، لأسباب ليس أقلها أن حجمه يضعف قدرته على تحفيز الأداء الجيد. تتعلق المشاكل الأصلية بالتفاعل بين الريوع الجغرافية السياسية والسياسة الداخلية الذي سبق وناقشناه، مما يحوّل عادة جهود الوزارات والوكالات إلى السعي وراء النفوذ والشرعية من خلال لعب أدوار في تخصيص تدفقات الشركاء التمويلية، التي تعتبر أكبر بند تقديري في الموازنة. لكن هذا يأتي على حساب لعب البرلمان وواضعي السياسات دوراً معيارياً أكبر في تحديد حافظة الإنفاق وأولوياتها للموازنة بأكملها، بمعنى عملية تخصيص منسقة من معين أموال واحد يضم التمويل الداخلي وتمويل المانحين على حد سواء.

من حيث أداء عملية السياسات العامة والمؤسسات العامة، يوجد تفتت خطير على جميع المستويات، مما يضعف تأثير مبادرات الشفافية والمساءلة التي تعتبر بخلاف ذلك مبادرات وجيهة، فضلاً عن عرقلة المنظور الاستراتيجية في الحكومة. افتقرت إدارة الاستثمارات العامة إلى أي ممارسة معيارية، وهو شيء لا غنى عنه في هذا الشأن. وتوجد حوافر للإبقاء على الأمور على حالها؛ لأن التفتت يسمح للاعبين الأفراد بترتيب علاقاتهم وبروتوكولاتهم غير الرسمية الخاصة بهم، مما يقوض ثقة المواطنين (الأردن 2025).

قصة قطاع الطاقة واحدة من مراحل عديدة من الإصلاحات القوية التي انحرفت عن مسارها بفعل مزيج من الصدمات في 2011. فالنجاح في تفكيك قطاع الكهرباء واجتذاب الاستثمار إلى توليد الطاقة على وجه التحديد أعطى الأردن هيكلاً حديثاً نوعاً ما لهذا القطاع بحلول 2008. لكن هذا النموذج احتوى على مخاطر كامنة هائلة في اعتماده المتزايد على مصدر وحيد للوقود، وهو الغاز الطبيعي. وعندما انقطع هذا المصدر في 2011، بالتزامن تماما مع الهشاشة السياسية الداخلية، لم تشأ الحكومة تمرير التكاليف المرتفعة إلى مستهلكي الكهرباء فنتجت عن ذلك أزمة في المالية العامة (تراكمت حتى وصلت إلى 20% من إجمالي الناتج المحلي).

لكن على الرغم من الصعوبات في المالية العامة، كانت الاستجابة الإصلاحية الكلية لقطاع الطاقة قوية جداً. بدأت التعديلات في أسعار الطاقة، وهي تشكل جزءاً من مسار متعدد السنوات يؤدي إلى استرداد التكلفة. وستنوّع محطة الغاز الطبيعي المسال العاملة مزيج الطاقة، كما تم توسيع ارتباطات الاستثمارات في الطاقة المتجددة توسيعاً هائلاً، وذلك إلى حد إمكانية أن يقوم الأردن بتصدير الكهرباء.

تشكل المياه والبيئة والمناخ مجموعة من القضايا الوجودية التي تحيق بالأردن. لا يملك الأردن موارد المياه الجوفية اللازمة لتلبية توقعات الطلب حتى على المستويات المتحفظة لنصيب الفرد من الاستهلاك. وعلى الرغم من تحقيق بعض التقدم في تعديل تعريفات الاستهلاك للوصول بها إلى التكلفة الاقتصادية، نجد أن العبء المالي العام الناشئ عن شركات مرافق المياه في ازدياد. فتحول الاهتمام بشكل متزايد إلى المشاريع الاستثمارية الكبيرة والمعقدة، بما في ذلك تحلية مياه البحر، كجزء من الحل. لكن تفتت الأدوار يزيد صعوبة التعرف على العناصر العاملة في استراتيجية المياه الكلية. كذلك يمثل تغير المناخ خطراً كبيراً، لكن بطيء، على الأردن ويتطلب استجابة معقدة متعددة القطاعات سيجد القطاع العام صعوبة في تنفيذها.

العنصر المشترك بين تحديات سوق العمل العديدة هو التفتت والإشارات السوقية المشوهة التي تجزّئ سوق العمل بدلاً من أن توحدها. والحقيقة أن سوق العمل تظهر على ما يبدو حلولاً خاصة، سواء من حيث وضع سوق العمل لمختلف الفئات أو من حيث الروابط بالقطاعات الأخرى. وتشمل الأمثلة على ذلك الخيارات التعليمية التي لا تستجيب على ما يبدو لمتطلبات سوق العمل، والطوابير الطويلة التي تنتظر وظائف في القطاع العام، والفجوة الكبيرة جداً بين دخل القطاعين الرسمي وغير الرسمي وبين الأجور المتوقعة والأجور السائدة في معظم الوظائف المتاحة، وفوق ذلك – ولعله الأكثر إثارة للدهشة – واحدة من كبرى الفجوات في العالم بين مشاركة الذكور والإناث في سوق العمل. علاوة على ذلك توجد تدفقات إجمالية كبيرة في سوق العمل، إذ يتدفق الأردنيون على مجلس التعاون الخليجي وما وراءه ويتدفق المهاجرون متدنو المهارة وأغلبهم من البلدان العربية على الأردن.

هناك عوامل متعددة الوجوه تسهم في هذا الوضع على جانبي العرض والطلب. فعلى جانب العرض، تشمل القضايا دور القطاع العام الكبير في تحديد توقعات الأجر مقابل ساعات العمل، والتأثير السلبي لمصادر الدخل غير المكتسب – كتحويلات المغتربين والإعانات المالية والتحويلات النقدية – على المشاركة في سوق العمل، وضرائب الضمان الاجتماعي المرتبطة بإضفاء الطابع الرسمي. الحد الأدنى للأجور مقرر على أساس شهري (190 ديناراً أو حوالي 270 دولاراً)، وبالتالي يمكن أن يكون مقيِّداً على وجه التحديد في الوظائف التي يحتمل أن تجتذب النساء الأقل خبرة، ولا سيما المهتمات منهن بالعمل بدوام جزئي. وكل هذه العوامل تقويها التوقعات الثقافية والاجتماعية. وعلى جانب الطلب، يعاني الأردن مثله مثل بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأخرى من "الوسط المفقود" فيما يخص الشركات، بمعنى وجود عدد صغير من الشركات التجارية الكبيرة الراسخة وقطاع كثيف العمالة يضم الشركات الصغرى والصغيرة ويجد صعوبة في تحقيق الانتقال إلى الحجم المتوسط.

يوجد عنصران مثبطان على وجه الخصوص في صورة سوق العمل الأردنية. أولاً: يوجد بالفعل تحليل حكومي قوي لجميع المشاكل سالفة الذكر وأكثر منها ويرد في الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، لكن تنفيذ هذه الاستراتيجية تحول إلى مجموعة من المشاريع الصغيرة الممولة غالباً من المانحين. ثانياً: يبدو أن المشاكل تزداد سوءاً بمرور الوقت. والمثير للاهتمام أن أحد مصادر

تخفيف الوطأة تمثل في تدفق اللاجئين السوريين؛ إذ جلب المزيد من المعروض من الأيدي العاملة على طرفي طيف المهارات المتدني والعالي في سوق العمل، وهذا الجانب الأخير مهم نظراً للتنافس على المهارات الأردنية في مجلس التعاون الخليجي.

شبكة الأمان الاجتماعي أحد مجالات النجاح النسبي في الأردن. كان استخدام التحويلات النقدية كتعويض عن إلغاء دعم الوقود في 2011 إصلاحاً طموحاً، لكن الحكومة تمكنت من تنفيذ المخطط مع الحفاظ في الوقت نفسه على التزامها بألا يتم تفعيل التحويل النقدي إلا عند ارتفاع أسعار النفط. وباتت قاعدة المعلومات الخاصة بشبكة الأمان الواسعة المستندة إلى اختبارات إثبات العوز قائمة الآن، وسيأتي السجل الوطني الموحد ليعزز هذه القاعدة.

فيما يخص القطاعين الاجتماعيين (التعليم والصحة)، فإن أداء الأردن عادةً جيداً للغاية في نتائج كل من التعليم والصحة، في ظل إمكانية حصول أعداد كبيرة على هذه الخدمات وتمتع البلد بسمعة طيبة في المنطقة من حيث تقديمه خدمات جيدة النوعية. المشكلة الآن هي تزايد التفاوتات في تقديم الخدمات وتناقص الجودة وتعرض النظام لضغوط نتيجة تدفق السوريين. فقطاع الصحة يشتمل على نظام ثنائي أو حتى ثلاثي المستويات لتقديم الخدمات، وواجه قطاع التعليم صعوبة في الحفاظ على المعايير على جميع المستويات، وخصوصاً التعليم العالي. وأسفرت القيود الشديدة على الإنفاق والبيئة الإدارية عن استمرار نموذج تقديم بالٍ لا يترك إلا صلاحيات تقديرية محدودة للابتكار ولا يكاد يثيب على الأداء الجيد. من أبرز الاستثناءات السياحة العلاجية، التي تمكن القطاع الخاص من العثور على دور فيها، لكن حتى هذه الشريحة ليست ثابتة، وهناك ضغوط تنافسية جديدة بدأت تظهر، ومن ضمنها ازدياد استخدام تقديم الخدمات الصحية عن بعد الذي يسّرته الإنترنت.

هناك مجموعة أخيرة من القيود تصنف بشكل مفيد ضمن فئة الجغرافيا الاقتصادية والسياسية. وتتعلق هذه بالنقل واللامركزية. ففقراء المناطق الحضرية يتحملون تكاليف كبيرة من حيث الوقت والمال نتيجة عدم كفاية وسائل النقل العام. وعلى الرغم من أن شبكة الطرق كبيرة، هناك شواغل حول عدم كفاية نفقات التشغيل والصيانة وصعوبة في تنفيذ المشاريع الأكثر تعقيداً (كالنقل المتنوع الوسائط أو المشاريع التي ستدعم أهدافاً كالتكامل الإقليمي). اختار مندوبو الأردن في الهيئات المحلية صلاحيات محددة لتخفيض مستويات الحكم، وهو ما حدّ مثلاً من قدرة السلطات المحلية على التصدي للفجوات في الخدمات في المناطق المتأخرة عن الركب أو الاستجابة بسرعة لتدفق السوريين. وتتضافر قضايا النقل واللامركزية لتشويه التدفقات السكانية في البلد، حيث ينتقل الناس إلى المناطق الحضرية للتمتع بمستوى أعلى من إمكانية الحصول على الوظائف والخدمات.

تتطلب عملية تحديد الأولويات للأردن قدراً كبيراً من التكيف مع السياق الحالي؛ فهناك أجندة إصلاحية جوهرية بدأت تتكشف فعلاً، وإن كان ذلك بوتيرة مختلفة عبر مختلف القطاعات. أبرز مثال على هذا قطاع الطاقة. لو وُضعت الدراسة التشخيصية المنهجية في 2010 لحددت على الأرجح قطاع الطاقة باعتباره أكبر قيد من حيث المخاطر والتأثير على المالية العامة والتهديدات التي تحيق بإمدادات الطاقة والطبيعة الملحة بوجه عام. ثم جاء 2011 فتحققت هذه المخاطر التي كان سيتضمنها مثل هذا التقييم، وصار الانتقال الذي نوقش منذ زمن طويل إلى تعريفات الكهرباء التي تعكس التكلفة الفعلية وتنويع مزيج الطاقة قيد التنفيذ الآن على مراحل، وأما دعم وقود النقل السائل فقد تم إلغاؤه فعلاً. وكما بينت هذه الدراسة التشخيصية، تعتبر المياه الآن "الجبهة التالية" لمثل هذا التعديل، وتصعّد شواغل النضوب أهمية هذه القضية بما يتجاوز كثيراً حد التكاليف المالية العامة. ويوجد برنامج إصلاحي مرتبط بهذا قيد المناقشة حالياً مع الحكومة في إطار قرض برامجي جديد لسياسات التنمية.

يعتبر التنفيذ قيداً كبيراً ومشتركاً يحتاج إلى التعامل معه بالتوازي مع القيود المتبقية التي نحددها فيما يلي. كما تظهر التجربة، فإن قيود التنفيذ يمكن التغلب عليها. ويتضح هذا عندما تكون هناك ولاية مفهومة على نطاق واسع منبثقة من العاهل الأردني ووزراء لديهم الصلاحية للاستعانة بفرق للإصلاح تضم أفراداً على مستوى عال من القدرات ولديها الدوافع لإتمام هذه المهمة. وعلى النقيض من ذلك، نجد أن المبادرات يصيبها الضعف عند تركها للجان فنية بلا معايير واضحة للتصعيد وعندما تواجه فرق الإصلاح قيودا على التعيينات والتشغيل (يتم ترشيدها أحياناً على أساس تجميد التعيينات).

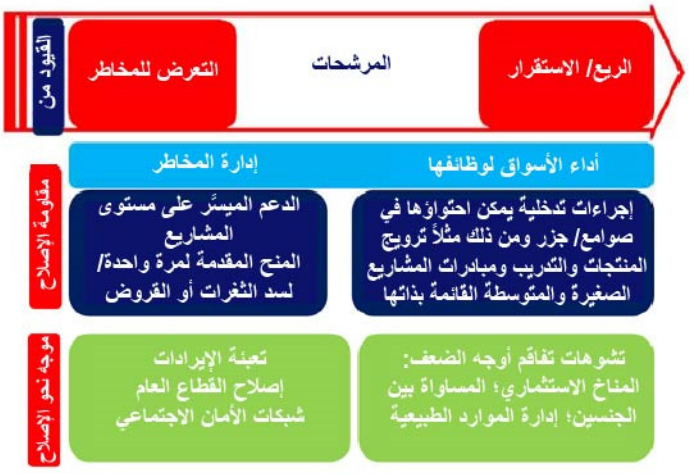
تجسد نتائج التنفيذ المتباينة في الأساس ما يتمتع به واضعو السياسات من حوافز للتقاعس؛ فهم يرون للتحرك تبعات سلبية؛ نظراً لعدم وضوح الإشارات بشأن بيئة الصلاحيات. علاوة على ذلك، يساعد شركاء الأردن الإنمائيون دون قصد على هذا الجمود؛ لأن المشاريع المفتتة تظهر بمظهر التصدي للتحديات الهيكلية المهمة (مع ما يرتبط بذلك من منفعة "اسمية" للمانحين) لكنها في واقع الأمر ترجئ التحرك. هناك أيضاً خطر يكمن في رفع مبادرات المساءلة دون قصد لمخاطر لفت الانتباه بدفع المشاكل قدماً.

هناك عنصر ثانٍ من عناصر قيود التنفيذ ينشأ عن الافتقار إلى نهج إداري استراتيجي في الحكم. لأول وهلة يبدو غريباً أن نجد بلداً لديه الكثير جداً من الوثائق الاستراتيجية يفتقر إلى نهج استراتيجي في الإدارة. لكن الحقيقة أن تبعات نتائج الممارسات الاستراتيجية على العمليات لا يتم استيعابها في أغلب الأحوال. وحتى مع تحديد مشاكل الاستدامة الضاربة بجذورها، كما هو الحال في مجالي المياه وتغير المناخ، يتعذر استبانة كيفية استيعاب هذه الأولويات في الجهاز الحكومي أو كيفية رصدها

وتنسيقها. وفاقم المانحون هذه المشكلة بانتقائهم عناصر الاستراتيجية الأسهل تنفيذاً كمشاريع، فتُرك مكون السياسات كهيكل أجوف.

تستدعي الصعوبات في التنفيذ تحديد الأولويات على مستوى رفيع للتحقق مما إذا كان إجراء تدخلي بعينه مقاوماً للإصلاح أم موجهاً نحو الإصلاح. وتعني مقاومة الإصلاح العرضة لإضعاف الأثر وتعزيز الوضع الراهن. ويعني التوجه نحو الإصلاح استهداف العوامل العميقة بما يكفي بحيث تستطيع تحويل السياسات إلى موقف يستند إلى مزيد من الاستباقية. يتعلق الافتقار إلى العجلة في كثير من مجالات التنفيذ في نهاية المطاف بالخطر المعنوي المرتبط بعنصر التأمين الذي تنطوي عليه الريوع الجغرافية السياسية. يضم القطاع العام عددا كبيرا من الكيانات التنظيمية، مما يجعل من اتخاذ نهج موحد في كافة الجهات الحكومية أمراً صعباً. وتجد الفرق المكلفة بتنفيذ الإصلاح أنفسها في أغلب الأحوال دون موارد كافية وتعمل في فراغ فيما يتعلق باتخاذ مسار إلى النتائج المتوقعة وتبادل المعارف. وما يعزز هذه المشكلة هو الإجراءات التدخلية التي تسهم في التفتيت أو المنحصرة في مستوى المشروع؛ ومن أمثلة ذلك تشجيع صادرات منتج بعينه، والدعم المنعزل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، والتدريب المهني. وتعتبر المساواة بين الجنسين مثالاً قوياً لإجراء تدخلي يتمتع بإمكانيات أكثر شمولاً؛ بما أن العوامل المتعلقة بنوع الجنس تشكل الأساس لطائفة من القضايا التي تمتد من الفقر إلى ديناميات سوق العمل. ويعتبر المناخ الاستثماري مجالاً آخر؛ بما أن الانفتاح العميق والشامل على الاستثمارات الجديدة سيحول محور تركيز السياسات من الريوع إلى كفاءة الإطار الاستثماري. ويوضح الشكل (الموجز الوافي 2) كيفية ترتيب مختلف الأولويات من حيث هذه المصفاة رفيعة المستوى.

الشكل 2– موجز واف : تحديد الأولويات



على الرغم من الخطوات الإيجابية الحديثة فيما يخص إصلاح الدعم، تشكل معالجة أوضاع الموازنة والديون في الأردن شرطاً مسبقاً لتحقيق الهدفين المزدوجين والاستدامة. عندما يقترن وضع الموازنة بقاعدة تصدير غير منوعة فإنه ينطوي على مخاطر "توقف مفاجئ" من حيث اعتماده على التدفقات الآتية من الخارج لتمويل الفجوة الهيكلية بين المدخرات والاستثمارات. وعلى جانب النفقات، يرتبط تحقيق مجال أوسع للمالية العامة بالأولويات القطاعية التي نناقشها بمزيد من التوسع لاحقا، وخصوصاً بتوفير القطاع الخاص فرص عمل وإصلاح شبكة الأمان الاجتماعي، وذلك للحد من الاعتماد على الموازنة العامة لتوفير الوظائف والدعم. وعلى جانب الإيرادات، شهدنا قدراً كبيراً من تحليل المجال المتاح أمام تعبئة الموارد والعديد من المحاولات لتذليل الإعفاءات الضريبية وتوسيع وعاء ضريبة الدخل. ويشكل التنفيذ العقبة الكبرى أمام فعالية هذه التدابير، التي تتوقف على شرط مسبق وهو بناء توافق في الآراء مع أصحاب المصلحة بشأن الحاجة إليها. وعلى العموم، يوفر تحقيق أهداف برنامج الحكومة لإصلاح الموازنة والاقتصاد إطاراً قوياً للتصدي لهذا القيد.

باعتبار أن الاستجابات للقيود في قطاعي الطاقة والمياه صارت بالفعل جزءاً من توافق ناشئ في الآراء أثناء مناقشة السياسات، تكمن القيود المتبقية في مجال التنفيذ ومشاركة المواطنين. وصلت أسعار الطاقة والمياه إلى مرحلة لا يوجد فيها إلا قليل من الاتفاق على الأساليب، وخصوصاً في قطاع المياه، على الرغم من وجود توافق فني في الآراء على ضرورة التعديل. وبما أن أي تعديل سيشتمل على زيادة في التعريفة، فإن عدم ثقة الجمهور في الدافع إلى إصلاح الأسعار أو في تأثير هذا الإصلاح يمكنه تقويض زخم الإصلاح بشكل خطير. التعقيد في هيكل التكلفة حتمي لشركات المرافق الكبيرة كشركة الكهرباء الوطنية وسلطة المياه، ومن ذلك مثلاً في العلاقة بين الأرباح من توليد الكهرباء وتوزيعها. وفي بلدان كثيرة، تلعب الجهة التنظيمية دوراً مهماً في تحسين شفافية تسعير الكهرباء والمياه. ويمكن لغياب الشفافية تقويض الأساس المنطقي لتعديل الأسعار، ولا سيما من حيث وجود إدراك لتعديل الأسعار غير المتماثل (بمعنى تعديل التعريفات بالزيادة عند ارتفاع تكلفة الطاقة، لكن دون تعديلها بالنقص عند تراجع تكاليف الطاقة). خطط زيادة إمدادات المياه (من خلال ربط البحرين الأحمر والميت والمشاريع المكملة) شديدة التعقيد من حيث بنيتها التحتية وتبعاتها على البيئة. وهذا يجعل من اتخاذ نهج تشاركي لكسب الدعم لهذه المشروعات أعظم أهمية وأعظم صعوبة في الوقت نفسه.

مازالت الأجندة الإصلاحية في مراحلها المبكرة في القطاعات الأخرى، وتعتبر مصافي تحديد الأولويات مفيدة جدا لتحديد التسلسل:

فسوف يتطلب طموح رؤية 2025 الأردنية إلى استدامة مستويات عالية من النمو، وفي الوقت نفسه استيعاب عدد أكبر كثيراً من الأيدي العاملة، تحسيناً كبيرا مناخ الأعمال وإصلاحات هيكلية لا رجعة فيها لإطلاق العنان لإمكانيات استثمارات القطاع الخاص والتجارة والابتكار وزيادة الإنتاجية وتوسيع قاعدة صادرات البلد الصغيرة. وبالتالي فمن الأولويات القصوى منح

المستثمرين، محليين وأجانب على السواء، الثقة في أنهم سيواجهون بيئة تنظيمية مستقرة ومدارة بفعالية طوال دورة حياة استثماراتهم وأن هذه البيئة يتم تنفيذها وإنفاذها بالطريقة ذاتها مع الجميع. هناك حاجة إلى وثبات مهمة لتحسين اللوائح التنظيمية للشركات، لكن تحقيق تكافؤ الفرص لجميع المستثمرين شيء لا غنى عنه. وسيكون تعزيز الحوار بين الحكومة والقطاع الخاص مهماً بالقدر نفسه.

بالتوازي مع ذلك يحتاج الأردن إلى جني ثمار التكامل التجاري. لن يكون لدخول المزيد من المشاريع الصغيرة والمتوسطة في حد ذاته تأثير تحويلي؛ لأن انخراط المزيد من هذه المشاريع في إنتاج سلع وخدمات غير قابلة للمتاجرة سيكون بطبيعته محدوداً بحجم أسواقها المحلية. يتسم أداء الأردن على صعيد صادرات المنتجات الجديدة والأسواق الجديدة بالتدني، ولم يتمكن البلد من زيادة صادراته بشكل مستدام نتيجة الاتفاقات التجارية أو برامج تشجيع الصادرات. وعلى الحكومة تطوير سياسة صناعية أكثر تركيزاً (بمعنى تجنب إضعاف الأثر بالتركيز على عدد أكثر مما ينبغي من القطاعات "ذات الأولوية" والمناطق الاقتصادية التي تشبه الجيوب) ولعب دور نشط في تعزيز عمليات نقل للتكنولوجيا الأجنبية تتوافق مع رأس المال البشري، على غرار ما تحقق في قطاع الصناعات الدوائية. وينبغي أيضاً على الحكومة أن تحسّن سياسة واستراتيجية الابتكار للتركيز على سياسات تحسين القدرة التنافسية، لا في القطاعات كثيفة المعرفة فقط بل أيضاً في القطاعات كثيفة الأيدي العاملة، التي يمكنها – إن اقترنت بتحسن في ظروف العمل – أن تستهوي من جديد الأردنيين الشباب المتعلمين والمهاجرين.

هناك مجموعة وثيقة الصلة من القضايا تتعلق بالتمويل وإدارة الاستثمارات. وفيما يخص هذا القيد، يتيح التكامل مصفاة قوية لأنه يوجه الاهتمام إلى المحددات المتعددة لإجمالي رأس المال المادي في الأردن وما يسفر عنه ذلك من حاجة إلى منطلقات متعددة بناء على طبيعة رأس المال. وفيما يخص رأس المال العام، فإن تطبيق نظام لإدارة الاستثمارات العامة سيوفر منظوراً شاملاً حول الأصول القائمة، وتشغيل هذه الأصول وصيانتها، وقائمة مدقَّقة بالمشاريع المزمعة التي يمكن أن تخصَّص لها تدفقات الموارد التمويلية من شركاء الأردن. العمل الفني جار بالفعل لوضع نظام إدارة الاستثمارات العامة. ونظراً للنفوذ السياسي الذي يأتي مع السيطرة على البرنامج الرأسمالي، فإن تشغيل نظام يقوم على الممارسات الجيدة لإدارة الاستثمارات العامة سيكون عرضة لقيود التنفيذ بوجه خاص.

إذا لزم اختيار مجال واحد بعينه من مجالات نظام إدارة الاستثمارات العامة كأولوية، فهو دمج البرنامج الرأسمالي في استراتيجية الميزانية متعددة السنوات. وهذا سيحقق التنسيق المطلوب بين تخصيص موارد تمويلية من الشركاء، وتعبئة الإيرادات المحلية، وإعداد ميزانية شاملة للمشاريع الرأسمالية الجديدة، واستيعاب الحوافز التي تسهم حالياً في انتشار المشاريع.

التمويل المنظم للبنية التحتية مجال آخر يشهد تقدما بالفعل، وذلك بفضل الجهود الحالية للبناء على النجاحات السابقة التي حققتها الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتفعيل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي صدر مؤخراً. نظرا لتعرض الأردن للمخاطر واحتياجاته إلى مشاريع معقدة في قطاعات معينة (كالطاقة المتجددة)، من المهم أن يمتلك البلد إطاراً استثمارياً يجتذب مستثمرين على مستوى عال من القدرات. وسيسعى هؤلاء المستثمرون إلى تقاسم المخاطر مع شركاء في البلد (الحكومة على الأرجح) ومع نظرائهم من المستثمرين. ويسوّغ هذا السياق بقوة دور المستثمر "الطليعي" في الإشارة إلى الآفاق الجيدة وانقشاع الضبابية. وربما يكون وجود إطار متين للشراكة بين القطاعين العام والخاص ينص على "قواعد اللعبة" لمثل هذا التنسيق، لكنه يتضمن أنواعاً أخرى من الاستثمار (كالقروض المشتركة)، خياراً سليماً بالقدر نفسه على حسب الظروف.

توفير إمكانية الحصول على التمويل للشركات الأصغر حجماً والأسر المعيشية مجال لا يسهل تحسينه بسرعة؛ والحقيقة أن المبالغة في السير في هذا الاتجاه ستؤدي إلى انتشار مشاريع صغرى لا أمل لديها في التوسع، وتشكل خطرا على الاستقرار المالي. ولا تتمثل الأولوية هنا في إطلاق مبادرة وحيدة بل بالأحرى في تنفيذ مجموعة من الإصلاحات على مراحل بحيث تخفف مختلف القيود على مختلف الآفاق. سيجد هيكل القطاع المصرفي الحالي بما يتضمنه من مصرفين كبيرين يعملان في أنشطة مستقرة ومحافظة وفجوات كبيرة في البنية التحتية لسوق الائتمان صعوبة في تشجيع إمكانية الوصول على المدى القصير. وبمرور الوقت سيقلل عجز الموازنة من جاذبية تمويل الحكومة، وينبغي للخبرة المتنامية في قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة أن تزيد سعة البنوك التمويلية لشريحة المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

لكن حتى مع تمحور التحسين الذي تأخر كثيراً في البنية التحتية لسوق الائتمان حول الإعسار وحقوق الدائنين، لا تستطيع البنوك وحدها أن تستجيب بالحجم أو السرعة أو النطاق المطلوب لجعل القطاع المالي أكثر ديناميكية. فهذا سيتطلب بورصات أحسن أداء يتم تمكينها من خلال حوكمة الشركات المحسنة ومتطلبات الشفافية والإفصاح في بورصة عمان. وتصبح الأسواق المالية أكثر تنوعاً من خلال مشاركة رأس المال المخاطر والاستثمارات الخاصة، لكن هؤلاء اللاعبين سيرغبون في رؤية آفاق جيدة تنبئ بقدرة المشاريع الواعدة فعلاً على المضي في طريق التنفيذ والربحية.

هناك مجموعة أخرى من المشاكل تتمحور حول شبكات الأمان الاجتماعي والتعليم والصحة. والحقيقة أن هذه كلها جزء من مساعدة الأسر المعيشية على إدارة الصدمات على مستويات متعددة واستجابةً لمختلف الأحداث العشوائية التي تطرأ أثناء دورة الحياة (فقدان الدخل، البطالة، الصحة، فرص كسب العيش).

الرسالة الرئيسية الأولى هنا هي أن الأردن قطع بالفعل شوطاً بعيداً على طريق وضع المتطلبات الفنية الأساسية موضع التنفيذ لتقوية أداء القطاع الاجتماعي، لكن يجب استكمال هذه المتطلبات بشكل ملح بحيث يتم تفعيل تصميم السياسات الذي

يعتمد عليها. أظهر برنامج التحويلات النقدية للتعويض عن إلغاء دعم الوقود قدرته على توسيع شبكة الأمان الاجتماعي عند توفر الظروف المناسبة. وسيتيح السجل الوطني الموحد الجاري إنشاؤه منصة شاملة لشبكات الأمان الاجتماعي وتقديم الخدمات الاجتماعية. سيوفر هذا السجل على وجه التحديد سبيلاً إلى التغطية الشاملة في مجال الرعاية الصحية، وبالتالي يعتبر مبادرة تأسيسية لتنفيذ الاستراتيجية الصحية الوطنية. وستكمل التغطية الشاملة على المدى البعيد دينامية سوق العمل بأن تُضعف تفضيل المواطنين المشوه للعمل في القطاع العام كوسيلة لحصولهم على الرعاية الصحية.

لا بد أيضاً من الحفاظ على اتجاه إصلاح سياسات شبكات الأمان الاجتماعي. يشير تشخيص سوق العمل إلى أن الأساس الفئوي والافتقار إلى تدابير التفعيل في شبكة الأمان الاجتماعي الحالية يتمخضان عن مثبطات للمشاركة في سوق العمل. وعلى الرغم من أن أي إطار زمني واقعي للاستجابة لمواطن القصور هذه يعتبر طويلاً، يحتل هذا المجال من مجالات السياسات مكانة متقدمة بفضل تكامله مع الإصلاحات الأخرى وفي النهاية بفضل صلته القوية بالهدفين المزدوجين.

تتصل القيود المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في النهاية بقدرة النساء على المشاركة المستقلة في المجتمع. والعقبات التي تقف في طريق ممارسة النساء لولايتهن في الأردن ناتجة عن توليفة من معاملة النساء مقارنة بالرجال بموجب مختلف الأطر القانونية المعمول بها، مع وجود فجوات تزداد اتساعاً بفضل الأعراف الاجتماعية التقييدية التي يمكنها أن تحكم سلوك النساء واللوائح التنظيمية التي تعوق انتقال الشابات من مرحلة الدراسة إلى العمل. وتعتبر الإصلاحات التشريعية والتنظيمية الأخيرة، إذا نُفذت بفعالية، قادرة على زيادة ولاية المرأة من خلال توسيع حقوقها وتحسين تقديم الخدمات.

قطاع التعليم مثال يوضح المراد بأن القضية ليست ما إذا كان القطاع ككل يعتبر أولوية أم لا – فهو أولوية – بل قضية تسلسل الإصلاحات داخله. فعلى سبيل المثال، على الرغم من ضرورة تضييق الفجوات في المهارات على كلا جانبي العرض والطلب، وهو ما سيستغرق وقتاً، هناك العديد من أنوع الإصلاح التي يمكن التسبيق بها:

أولاً: ستكون هناك حاجة إلى مهارات عالية الجودة ذات أغراض عامة حتى لو كانت هناك نسبة ما فئة الشباب الأردني ستبحث عن فرص عمل في المنطقة بدلاً من الأردن. فكل يوم يمر دون معالجة هذه القضايا يزداد عدد الشباب الذين يصعب تشغيلهم.

ثانياً: يحتاج قطاع التعليم إلى المزيد من الاستقلالية لكي يكون قادراً على إدارة القضايا التشغيلية الأساسية بمرونة كتكليفات المعلمين وتنفيذ منهج حديث يدعم التفكير النقدي والابتكار. وعلى مستوى التعليم العالي، تتمتع الجامعات الحكومية بحافظة

إنفاق مقيدة بشدة، وأما الكليات الخاصة فتوسعت داخل إطار تنظيمي يشوبه القصور، مع ما لذلك من آثار سلبية على الجودة. ويمكن إرسال إشارات واضحة على المدى القريب لغرس الثقة في جودة التعليم وأهميته على جميع المستويات.

يرتبط قطاع النقل بالعديد من مجالات الإصلاح. فمع أن التعديلات في أسعار الطاقة كانت ضرورية إلا أنها فاقمت ذلك القيود على قدرة الانتقال، ولا سيما في المناطق الحضرية. وبالتالي فإن تخفيف القيود في النقل له دور كبير في تحسين أداء سوق العمل. لكن هذا يرتبط ارتباطاً مباشراً بالقدرة على المشاركة بصورة لها معنى في الاقتصاد والمجتمع. عندما تعاني الأسر المعيشية منخفضة الدخل من مشكلات يومية في إمكانية استخدام وسائل النقل وجودتها وأوجه قصور أساسية في التنظيم والتخطيط (كتسهيل حركة المشاة)، فإن هذا يسهم في الفجوة بين تقييم الجمهور لما يتحقق من تقدم والتوجه التكنوقراطي لإصلاحات السياسات.

ربما يكون إصلاح القطاع العام المجال الأكثر صعوبة في تحديد أولوياته. ويمكن تبسيط هذه الأجندة الكبيرة بعض الشيء عندما ندرك أن هناك قيوداً معينة تقع طبيعياً ضمن هذا المجال استخلُصت كقيود عامة على التنفيذ، وقد ناقشناها بالفعل فيما سبق. لكن حتى مع اختزال النطاق على هذا النحو، يظل القطاع العام عنصراً مشتركاً بين العديد من مجالات القيود، كالمالية العامة (بسبب حجمه وهيكل تكاليفه الجامد) وسوق العمل (تحديد مشوه للأجور) وتقديم الخدمات الاجتماعية والإدارية (إدارة الأداء). لكن سجل جهود إصلاح القطاع العام في الأردن قاتم، على الرغم من وجود وزارة مخصصة لهذا الغرض. ويعكس هذا على الأرجح كون التشغيل في القطاع العام جزءاً أصيلاً من المساومات الاجتماعية السياسية، مما يحد من جدوى هذا الإصلاح. لكن ربما يكون الواقع أن إجراء تعديلات جيدة الاستهداف داخل الهيكل الحالي للقطاع العام قد يكون لها تأثيرات كبيرة نسبياً على الرغم من أن اتباع نهج مباشر واسع النطاق في إصلاحه سيخفق. سيشتمل هذا على حوار مستديم على الأرض وتعلم بالممارسة مع طبقة الإدارة العليا والوسطى في الوزارات، وربما مع تنفيذ برنامج إصلاحي تجريبي على سبيل الإيضاح.

تتيح أزمة اللاجئين السوريين زخماً إضافياً، باستخدام إطار خطة الاستجابة الأردنية، للتصدي لهذه القيود القائمة منذ أمد بعيد في الاقتصاد. وتشمل أوجه التداخل بين اتباع نهج إنمائي في التلاؤم مع تدفق اللاجئين وبين القيود سالفة الذكر ما يلي: أولاً: تمكين الاستثمارات للسماح بنمو وظائف أعلى إنتاجية تستوعب عندئذ اللاجئين والعمال المحليين دون تخفيض الأجور، وهذا سيساعد أيضاً على توسيع الوعاء الضريبي. ثانياً: تعزيز الخدمات المحلية بحيث لا تؤدي الأعداد الإضافية من الطلبة والمرضى إلى زيادة الضغط على نظامي الصحة والتعليم إلى حد الانهيار. ثالثاً: مع تحسّن المساءلة، تحويل التمويل إلى المستويات الأدنى على امتداد السلسلة (إلى البلديات والمنشآت) مما يزيد المرونة للاستجابة للطلب المحلي. رابعاً: يمكن أن تتلاقى الخبرة المستجدة في التحويلات النقدية للاجئين بمرور الوقت مع إصلاحات شبكة الأمان الاجتماعي للمواطنين لخلق

نظام حماية اجتماعية قادر على الصمود، وهو ما سيحسّن أداء سوق العمل. وأخيراً، تعزيز الأسواق المالية التي يمكنها الوساطة بفعالية في أصول اللاجئين بالإضافة إلى المدخرات المحلية لحفز الاستثمار.

مقدمة

يقع الأردن في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، وقد برهن على قدرة ملحوظة على الصمود على الرغم مما شهدته المنطقة المحيطة به من عقود من الاضطرابات. استوعب البلد تدفقات سكانية متكررة، وتعرضه بدرجة مرتفعة لتقلبات أسعار الطاقة والغذاء، وافتقاره إلى الموارد الطبيعية. وحقق نمواً مستداماً وخفض أعداد الفقراء، مع اقتران هذا بانخفاض معدل التضخم عموماً وبنظام يُعتمد عليه للصرف الأجنبي. تمكن الأردن من تحقيق توازن دقيق فريد من نوعه في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث الحفاظ على الاستقرار الداخلي على الرغم من الصراع المتواصل على عتبة بابه.

حتى مع الاستقرار الاقتصادي في وجه الصدمات الهائلة، أعربت الحكومة الأردنية بوضوح – على نحو يعكس وجهات نظر السكان – عن ضرورة تحسين مسار النمو الحالي. وهناك سخط جماهيري كبير من مخاطر الوقوع في براثن الفقر، وعدم دينامية سوق العمل، وتكلفة المعيشة. ويوجد بوجه عام إحساس شعبي بضرورة أن يكون أداء الأردن أفضل من حيث استقطاب الاستثمارات الأجنبية واستغلال رأسماله البشري وموقعه الجغرافي وتاريخه. بل إن التعرض للصدمات جلب تدفقات كبيرة من المنح من دول مجلس التعاون الخليجي ومن أوروبا والولايات المتحدة، وخلق معه إدراكاً للفرص غير المستغلة من تلك الأموال لإحداث تحول في الاقتصاد.

تلاقى هذا السخط الجماهيري مع إدراك تعترف به الحكومة وهو أن جهود الإصلاح السابقة واجهت صعوبة في تنفيذها، فيما تظل القرارات الاجتهادية وعدم تكافؤ الفرص ضاربين بجذورهما بعمق. وتبادر الحكومة وأصحاب المصلحة والشركاء على حد سواء إلى التنويه إلى أن الأردن مثقل بالدراسات التشخيصية والاستراتيجيات السابقة التي لم تمض على طريق التنفيذ الفعال. إذ وضع الأردن خلال العقد الماضي وحده خطة وطنية، واستراتيجية للحد من الفقر، واستراتيجية وطنية للتشغيل، وشهد العديد من الاستعراضات والاستراتيجيات الخاصة بالمملكة والتي نفذها شركاء خارجيون. وقد أفرخت هذه الاستراتيجيات بدورها العديد من الإجراءات التدخلية على مستوى المشاريع عبر قطاعات كثيرة من الاقتصاد. وعلى صعيد مماثل، يُنظر إلى القرارات ذات الطابع الشخصي، بما في ذلك تفشي *"الواسطة"*، كواقع لا مفر منه في الأردن على الرغم من الجهود العديدة للتصدي لها.

استجابة لذلك، بدأت الحكومة تسير في اتجاه مرحلة تنفيذ رؤيتها "الأردن 2025"، وهي استراتيجية مدتها عشر سنوات دُشنت رسمياً في مايو/أيار 2015. أجرت الحكومة، أثناء مرحلة تصميم هذه الرؤية، العديد من العمليات التشاورية المهمة التي أسفرت عن ملاحظات تقييمية متسقة من القطاع الخاص والمواطنين بشأن الإجهاد من كثرة المخططات الاستراتيجية في ضوء سجل الأداء غير المشرّف فيما يخص تنفيذ المخططات السابقة. نتيجة لذلك ركّزت رؤية "الأردن 2025" – التي تتوخى الصراحة

فيما يخص الإخفاقات في التنفيذ – تأكيداً خاصاً على تقوية آليات التنفيذ ولا سيما في صميم الحكومة. سيسير تنفيذ هذه "الرؤية" من خلال ثلاث خطط إنمائية تنفيذية خلال السنوات العشر المقبلة، وتجري بلورة أولاها بالفعل.

وبالتالي تأتي دراسة البنك التشخيصية المنهجية عن الأردن في منعرج حرج فيما يخص الحكومة. وعلى الرغم من أن الصورة الإقليمية ما زالت مشحونة كحالها دائماً، يتيح دعم الشركاء الخارجيين والهبوط في أسعار النفط فرصة للتحول أمام السياسية الاقتصادية والاجتماعية. وقد حققت تعديلات السياسات التي أجريت مؤخراً في إطار برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني وقرض البنك الدولي لسياسات التنمية بالفعل إعادة صياغة شاملة للسياسات المالية العامة والقطاعية في اتجاه إصلاحات هيكلية في قطاع الطاقة والتحول من الدعم الحكومي العام للأسعار إلى برامج التحويلات النقدية المستهدفة وتوسيع قاعدة الإيرادات. ومن المقرر تنفيذ برنامج جديد لصندوق النقد الدولي (على الأرجح في إطار التسهيل الائتماني الممدد) وقرض لسياسات التنمية يشملان قطاعي الطاقة والمياه خلال السنة المقبلة. يمكن أن توفر الدراسة التشخيصية المنهجية منبراً للحكومة ومجموعة البنك الدولي والشركاء الخارجيين للعمل على طريق تنفيذ الأولويات المتفق عليها من واقع القدر الكبير من الاستعراضات والتقارير، ومساندة المواءمة بين برامج الشركاء الخارجيين ورؤية الحكومة.

نظراً لزخم الإصلاح الحالي المحيط بالطاقة والاستثمار والانخراط الكبير لمجموعة البنك الدولي وشركاء التنمية الآخرين، ستسعى الدراسة التشخيصية المنهجية إلى تحقيق قيمة مضافة بتوفير منظور تكاملي وموجز بشأن ما يمكن للأردن تحسينه لتحقيق توقعات مواطنيه. وهكذا تبني الدراسة التشخيصية المنهجية على استعراض سياسات التنمية لسنة 2011 والتحليلات الحالية لمعدلات الفقر والبطالة استناداً إلى مسوح الأسر المعيشية والقوى العاملة، والرؤى المتبصرة المستقاة من المشاريع المنفذة في قطاعات رئيسية كالنقل والتعليم وتنمية القطاع الخاص. وتُكمّل هذا كله استعراضات وتقييمات أخرى مهمة كالتي أجريت فيما يتعلق بالخصخصة والتشغيل والمساواة بين الجنسين، والتحليلات على مستوى العناقيد فيما يخص قطاعات كالصناعات الدوائية والسياحة وتكنولوجيا المعلومات والاتصال.

كدراسة تشخيصية مستندة إلى الأدلة لقطاعات متعددة، تعتمد الدراسة التشخيصية المنهجية على تحليل متسق ومتكامل للبيانات المستمدة من مصادرة عديدة. وهذا يتطلب الاحتفاظ بمعيار مرجعي فيما يخص إحكام توقيت المعلومات. وفيما يتعلق بالتحليلات القطاعية في الدراسة التشخيصية المنهجية، تخص جميع البيانات الفترة التي جرت فيها مراجعة البنك الدولي المؤسسية الداخلية للتقرير، وهي نهاية يونيو/حزيران 2015. وتشير الدراسة إلى بيانات مختارة أحدث من هذه البيانات، وذلك حتى سبتمبر/أيلول 2015، وهو تاريخ تقديم المسودة إلى الحكومة.

كانت الصدمات الخارجية جسيمة بشكل خاص منذ بداية الألفية. ومن أشد هذه الصدمات غزو العراق بقيادة الولايات المتحدة في 2003، والأزمة المالية العالمية لسنة 2008، واضطرابات "الربيع العربي" المتواصلة التي اندلعت شرارتها في 2011. وفي كل حالة من هذه الحالات، شهد الاقتصاد تراجعاً كبيراً في النمو، مما فاقم مواطن الضعف السائدة فعلاً في الاقتصاد الكلي. وحرم مجال السياسات المحدود السلطات من الأدوات الاقتصادية الكلية اللازمة لاتخاذ التدابير المضادة للدورة الاقتصادية، مما أجبر الحكومة على زيادة اعتمادها على المعونات الخارجية الآتية من الحلفاء السياسيين والمؤسسات متعددة الأطراف.

يعاني الأردن من مواطن ضعف كبيرة بخاصة تجاه دول مجلس التعاون الخليجي. فأوضاع الاقتصاد الكلي متأثرة بشدة بالبيئة الخارجية. بادئ ذي بدء، يحتل البلد موقعاً جيداً على الخارطة السياحية الدولية والإقليمية ويحقق إيرادات كبيرة من السياحة، بلغت في المتوسط 11.8% من إجمالي الناتج المحلي منذ عام 2000. ويأتي مواطنو مجلس التعاون الخليجي على رأس زوار الأردن، سواءً من حيث أعدادهم أو اتجاههم إلى الإنفاق. ونتيجة التحالف السياسي متزايد القوة مع حكومات مجلس التعاون الخليجي، صار الأردن مستفيداً من المنح السخية والاستثمارات الأجنبية المباشرة المنتقاة الوافدة من المنطقة. وكما ستفصّل هذه الدراسة التشخيصية، يمكن تفسير هذه التدفقات كريع يتلقاه الأردن على وضعه وموقعه الجغرافي. والحقيقة أن الأردن من أكبر متلقي المنح في العالم قياساً على حجم اقتصاده؛ إذ تلقى البلد بين عامي 2000 و2014 ما يعادل 6.2% من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط على هيئة منح أغلبها من الولايات المتحدة ومجلس التعاون الخليجي.

مقارنة بالبلدان المماثلة في الخصائص ومستويات الدخل، يتمتع الأردن بمؤشرات تنمية بشرية عالية نسبياً. تعتبر إمكانية حصول السكان على التعليم والخدمات الصحية من أعلاها في المنطقة، مما يشير إلى مستويات عالية من "الاقتدار" بين السكان. لكن إمكانية الحصول على الخدمات تآكلت بفعل التفاوت في الجودة، كما أن الالتزام بالمساواة في الحصول على الخدمات لا يترجَم دائماً بسهولة إلى تكافؤ في الفرص؛ وبالتالي فاحتمالات التعرض للإقصاء قائمة نتيجة طائفة من العوائق المتصلة بنوع الجنس والموقع الجغرافي والأصل العرقي إلى آخره. بالإضافة إلى ذلك، لم تترجَم مستويات التعليم العالية إلى نواتج دينامية في سوق العمل؛ إذ ترتفع معدلات البطالة بوجه خاص بين المتعلمين من الشباب والنساء. يسلط مؤشر التقدم الاجتماعي الضوء على مجالات تتجاوز حدود مؤشرات التنمية البشرية الأساسية يواجه فيها الأردن تحديات.[1] فدرجة الأردن عند أدناها (43.29) في البعد المتعلق بالفرص (المرتبة 93). وهو يحقق درجة متدنية (28.16) في فئة "الحقوق الشخصية" قياساً على المؤشرات

[1] http://www.socialprogressimperative.org/data/spi/countries/JOR

المتعلقة بالحقوق السياسية وحرية التعبير وحرية التنقل. كما يحقق أيضاً درجة متدنية في البعد المتعلق بالتسامح والاشتمال (38.32)، الذي يتضمن درجة متدنية في بند "التسامح مع المهاجرين".

يقع الأردن ضمن الفئة الصغيرة جداً من البلدان المعرضة للصدمات الديمغرافية الخارجية النشأة قصيرة الأمد التي تكون لها آثار دائمة. ففيما يخص الموارد البشرية، يشهد الأردن نمواً سكانياً طبيعياً مرتفعاً وفي الوقت نفسه يعاني من تعرضه لصدمات إقليمية تتمخض عن قفزات كبيرة في إجمالي عدد السكان المقيمين. ومن التدفقات الرئيسية تدفق اللاجئين من الأراضي الفلسطينية (وخصوصاً في أعقاب الحربين العربيتين الإسرائيليتين في 1948 و1967) والعراق (1991 فصاعداً) وسوريا (منذ 2011). ويسفر هذا عن احتكاكات كبيرة قصيرة الأمد بين العرض والطلب على الإسكان والخدمات الاجتماعية والبنية التحتية، والعرض والطلب على الأيدي العاملة. ومن واقع تاريخ الأردن، تميل نسبة كبير من كل تدفق إلى البقاء في البلد على الأمد المتوسط أو حتى الطويل. وبالتالي يتمثل جزء من التحدي الإنمائي الذي يواجه البلد في التعبئة الفعالة لهذا الرأسمال البشري بأسلوب لا يُحدث خللاً، والتلاؤم في الوقت نفسه مع الاحتكاكات وأوجه عدم التوافق الحتمية على طول الطريق.

يشكل الشباب الأردني قطاعاً كبيراً من السكان ممن هم في سن العمل، وهذه منحة ديمغرافية لكنها تشكل تحدياً في الوقت نفسه. يمثل الشباب – ويعرفون بأنهم الأشخاص في الفئة العمرية 15–24 – حوالي 22% من سكان الأردن. وقد جاءت هذه الطفرة الشبابية نتيجة معدلات خصوبة مرتفعة نسبياً بلغت نحو 7 في الثمانينيات إلى أن تراجعت إلى 3.3 في 2012. وسيظل الأردن يشهد نمواً في شريحته الشبابية في السنوات المقبلة؛ حيث إن 34% من سكانه حالياً دون 15 سنة، في حين لا يشكّل المواطنون فوق 65 سنة إلا 3.5% من السكان. ويتوقع أن يزداد عدد مَن هم في سن العمل من 3.4 مليون في 2004 إلى 4.4 مليون في 2020 ثم إلى 6 ملايين في 2030 (الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011–2020). يمكن أن تكون الطفرة الشبابية نعمة ديمغرافية ومورداً ثميناً للاقتصاد لو تم تنشيط المزيد ممن هم في سن العمل وتوفير المزيد من فرص العمل لهم، لكن يمكن بالقدر نفسه أن تكون منبعاً للتغريب إذا لم تكن الفرص في المتناول.

تتناول الدراسة التشخيصية المنهجية بالبحث تحدي الاستدامة الشامل الذي اتضح من واقع التقييمات الأخرى. ففيما عدا بعض المعادن (وهيدروكربونات صخرية محتملة)، لا يملك البلد إلا مقداراً محدوداً للغاية من المياه والأراضي الصالحة للزراعة، ويستورد معظم احتياجاته من الغذاء والوقود. ويشكل التصحر خطراً دائماً، وسيفاقم تغير المناخ الضغوط البيئية الراهنة. وتعقّد السياسات الإقليمية الإدارة والتخطيط والإدارة المشتركة لموارد المياه في البحرين الميت والأحمر ونهر الأردن. وكما تبيّن لبلدان كثيرة، يُعتبر التوسع العمراني سلاحاً ذا حدين من حيث النواتج البيئية؛ إذ يمكن للكثافة أن تساعد على النمو الكفء الذي يحافظ على الأرض، لكن مع اتباع مزيج خاطئ من السياسات (ولا سيما في التخطيط العمراني والحصول على الأرض ودعم الطاقة)، يمكن أن تسفر بدلاً من ذلك عن زحف عمراني واستنزاف بيئي.

هناك حاجة إلى محور تركيز على الاستدامة لتسليط الضوء على المخاطر التي قد تتعرض للإهمال نتيجة الانشغال اليومي بالصدمات خارجية المنشأ. على الرغم من أن هناك بلداناً كثيرة تواجه قائمة من التحديات والهبات مماثلة للقائمة السابقة نوعاً ما، لا توجد إلا بلدان قليلة تواجه هذه المخاطر بهذه الشدة والاتساع، ويقال إنه لا يوجد بلد يواجه هذه المخاطر ولا يُعتبر هشاً. وتتجلى أوجه الضعف للأفراد على هيئة فقر متقطع وفقدان للوظائف، وللشركات على هيئة معاملة إدارية استنسابية، وتكاليف متزايدة وتفاوت فيما يخص التمتع بالبنية التحتية والحصول على الطاقة، وعراقيل أمام التبادل التجاري. وأما بالنسبة للبلد ككل فتتبع أوجه الضعف من أسعار السلع الأولية والاضطرابات الإقليمية والصدمات المناخية. هناك أيضاً مستوى عال من أوجه الضعف ينبع من وجود البلد على خطوط صدع سياسية واقتصادية؛ فهو بلد ينتمي إلى الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل في مرتبة تالية لبلدان مجلس التعاون الخليجي مرتفعة الدخل وللاتحاد الأوروبي (باعتباره من بلدان شرق البحر المتوسط)، لكنه أيضاً ليس ببعيد عن الكثير من البلدان الأفقر منه في شمال أفريقيا وشرقها.

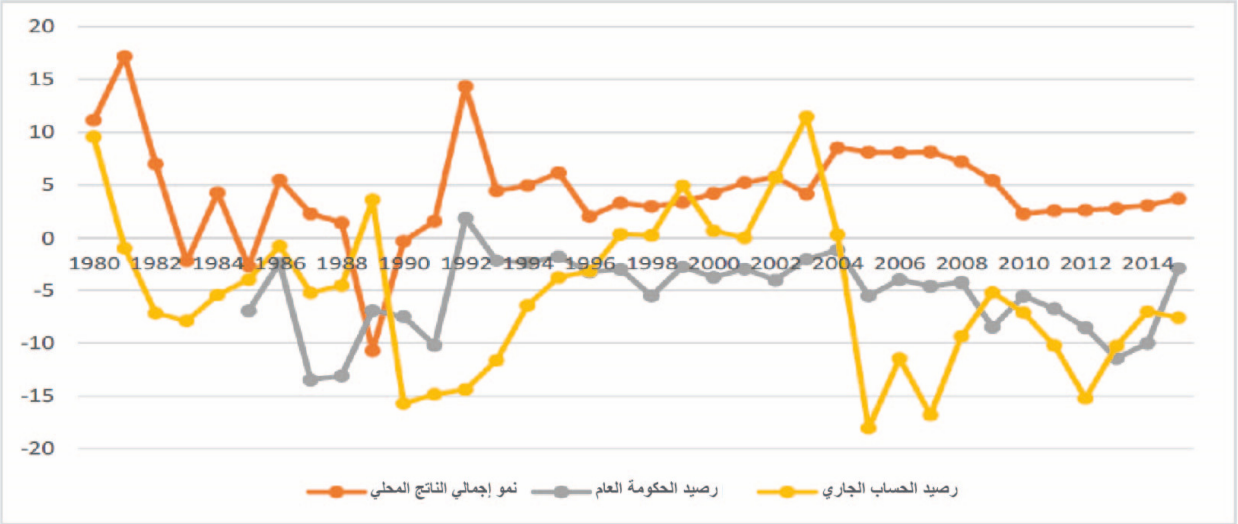
أتاحت التطورات الإقليمية في سنة 2015 في أفضل الأحوال تخفيفاً جزئياً لضغوط الصدمات التراكمية منذ 2008. فمن ناحية، خفف تراجع أسعار النفط نحو 50% بشدة من وطأة فاتورة الواردات لتوليد الكهرباء ووقود النقل، وضيّق الفجوة بين تكاليف التوليد وتكاليف المستخدم النهائي في قطاع الكهرباء. لكن هذا الاتجاه ذاته يسلط الضوء على شواغل الاستدامة فيما يخص تدفقات المنح وتحويلات المغتربين من مجلس التعاون الخليجي . ففي قطاع الطاقة، سيتواصل عدم التوافق بين القدرة التوليدية المصممة للعمل بالغاز الطبيعي والانقطاعات في إمدادات الغاز الطبيعي، وأما الافتقار إلى نظام نقل منوع فيرسخ الاعتماد على الوقود السائل في تشغيل المركبات. وعلى صعيد التطورات الإقليمية، لا توجد بادرة تنم عن تسوية الحرب الأهلية السورية، والنتيجة هي استمرار تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين وتعطل التجارة. في غضون ذلك، يمكن للأزمة التي يشهدها العراق، التي تسببت بالفعل في إغلاق طرق التجارة البرية وقطع واردات النفط قليلة التكلفة، أن تتفاقم في 2016 في ظل محاولات حكومة بغداد إعادة بسط سيطرتها على المناطق الواقعة شمال وغرب العراق التي استولى عليها تنظيم داعش في 2014.

يعاني الأردن من اختلالات مزمنة في حسابي المعاملات الداخلية والخارجية. تنشأ العجوزات المستمرة في الموازنة نتيجة صغر الوعاء الضريبي نسبياً واحتياجه إلى تمويل ضخم من القطاع العام يتمثل بنده الأكثر تكلفة في جيش ضخم (7.5% من إجمالي الناتج المحلي) يُعتبر الضامن النهائي للأمن القومي في منطقة مضطربة. أدى هذا إلى تراكم دين عام كبير، تتفاقم الضغوط على الموازنة بسبب تكاليف خدمته. وساعدت فترة من النمو المرتفع (2004–2008) على تيسير تطبيق تحسينات ملموسة في نسب الديْن بالأردن. بالإضافة إلى ذلك، فإن إجراءات ضبط أوضاع المالية العامة مؤخرا، والتي كان الدافع إليها برنامج اتفاق الاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي، أدت إلى إلغاء الدعم باهظ التكلفة للوقود في فترة حساسة سياسياً. وعلى الصعيد الخارجي، يستوجب العجز التجاري الضخم البالغ نحو 30% من إجمالي الناتج المحلي حدوث تدفقات واردة كبيرة لتلبية احتياجات ميزان المدفوعات. ولم تكن هذه التدفقات في بعض الأحيان كافية؛ مما أدى إلى ضغوط على سوق الصرف. ويعتمد الأردن على المعونات الدولية لتخفيف الاختلالات الداخلية والخارجية، مما يجعله أكبر بلد متلق للمنح الخارجية في العالم من البلدان متوسطة الدخل.[2]

صار النمو أقل تقلباً بشكل ملحوظ منذ بداية التسعينيات، لكن حساب المعاملات الجارية عرضة لتذبذبات كبيرة حول عجز مزمن. يتجلى التحسن في أداء النمو في التسعينيات مقارنة بالثمانينيات بوضوح في الشكل 2.1، الذي يُظهر أيضاً بقاء أرصدة المعاملات الجارية والموازنة على تقلباتهما. وهذا يوضح دورها في امتصاص الصدمات فيما تدل قيمهما الوسيطة (كلاهما حوالي –5% من إجمالي الناتج المحلي طوال كامل الفترة) على الاعتماد على هذه التدفقات حتى في الأزمنة "الطبيعية".

[2] تعرف المعونات بأنها المنح باستثناء التعاون الفني (ميزان المدفوعات، بالأسعار الجارية للدولار الأمريكي).

الشكل 2-1: الأردن: النمو وأرصدة الموازنة والمعاملات الجارية، 1980-2015 (% من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: نشرة آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي.

يشهد الأردن منذ مطلع القرن الجاري نمواً نشيطاً لكنه متقلب. فقد ازداد إجمالي الناتج المحلي بنسبة 5.2% في المتوسط أثناء الفترة 2000-2014، أي ما يقارب متوسطه فيما بعد 1990. وعلى الرغم من ذلك، تعرّض هذا النمو لتذبذبات كبيرة حول المتوسط، وهو ما اتسم بانحراف معياري واحد مقداره 2.3 ويتراوح من أعلى مستوى له عند 8.6% في 2004 إلى أدنى مستوى له عند 2.3% في 2010. قياساً على مجموعة من البلدان المناظرة[3] التي اختيرت استناداً إلى تمتعها بنصيب مماثل للفرد من متوسط إجمالي الناتج المحلي الاسمي في سنة 2000، حقق نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي أداءً متواضعاً (الشكل 2.2).[4] وكما هو موضح، شهد مسار نمو الأردن ارتفاعاً حاداً بخاصة بين عامي 2004 و2008.

نشأت التقلبات في النمو منذ بداية الألفية إلى حد كبير عن صدمات خارجية. ويمكن الحصول على تفسير أوضح لديناميات النمو بالنظر في الفترات الفرعية الثلاث (الشكل 2.3).

[3] لاختيار مجموعة البلدان المماثلة، استخدمنا قاعدة بيانات Find My Friends وطبقنا معايير التصفية التالية: (أ) البلدان غير مرتفعة الدخل، و(ب) البلدان غير أعضاء مجموعة بريك وغير أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وغير أعضاء الأوبك، و(ج) ليس دولة جزرية، و(د) ليس بلداً فقيراً مثقلاً بالديون، و(هـ) السكان أقل من المتوسط العالمي، (و) نصيب الفرد في إجمالي الناتج المحلي الاسمي يتراوح بين 1500 دولار و2000 دولار سنة 2000. أسفر هذا عن البلدان التالية المماثلة للأردن: بلغاريا وغواتيمالا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وباراغواي ورومانيا. وعندئذ استُبعدت جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة لأن البيانات الخاصة بها لا تعود إلى ما قبل انفصالها في 1991.

[4] كان نصيب الفرد في إجمالي الناتج المحلي الأردني في 2000 يساوي 1742 دولاراً.

1. فمن 2000 حتى 2003، بلغ متوسط النمو 4.9%، وهو ما يُعتبر إلى حد كبير قريباً من إمكانيات الأردن. بدأت هذه الفترة بانتعاش قطعه الغزو الأمريكي للعراق، الذي دفع النمو إلى الانخفاض 1.6 نقطة مئوية في 2003.

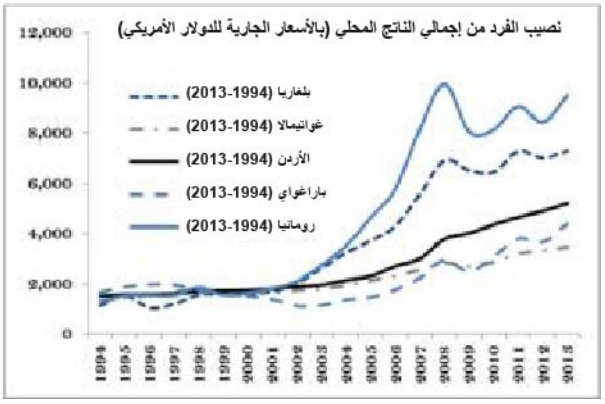
2. اتسعت الإصلاحات المدفوعة من صندوق النقد الدولي[5] والمتضمنة التحرير الاقتصادي والخصخصة خلال 2008، مما دفع النمو إلى تجاوز التقديرات السابقة لإمكانيات البلد وصولاً إلى 8% في المتوسط للفترة 2004–2008. خلال هذه المرحلة، عمل الأردن بالنصائح الدولية وخصخص الكثير من المؤسسات المملوكة للدولة، بما في ذلك شركة طيران الملكية الأردنية فضلاً عن شركتي المعادن الأردنيتين الرابحتين، وهما شركة مناجم الفوسفات الأردنية وشركة البوتاس العربية. بالتزامن مع ذلك، تلقى القطاع العقاري استثمارات أجنبية مباشرة كبيرة، غالبيتها من منطقة مجلس التعاون الخليجي، مما ساعد على زيادة الطلب الخاص.

3. آذنت الأزمة المالية العالمية بنهاية فترة النمو المرتفع عندما وصلت إلى الأردن آثار من الدرجة الثانية. ومع انتشار الأزمة إلى دول مجلس التعاون الخليجي في 2009، عانى الأردن من تراجع في الاستثمارات الأجنبية وتحويلات المغتربين، مما تسبب في تراجع النمو من 7.2% في 2008 إلى 2.3% في 2010.[6] على الرغم من أن تحقيق نمو مستدام ظل مطلباً صعباً في أعقاب الركود العالمي، بدأت بوادر التعافي في الظهور في 2010. لكن سرعان ما تلت ذلك الانتفاضات العربية في 2011، مما قوض ثقة المستهلكين والمستثمرين. ومنذ 2009، بلغ متوسط النمو 3.1%، وهو ما يقل عن إمكانيات البلد بكثير.

[5] حتى عام 2005، تضمنت برامج صندوق النقد الدولي ثلاثة اتفاقات استعداد ائتماني (أبرمت في 1989، 1992، و2002)، وثلاثة تسهيلات ائتمانية مُمدَّدة (أبرمت في 1994، 1996، و1999).

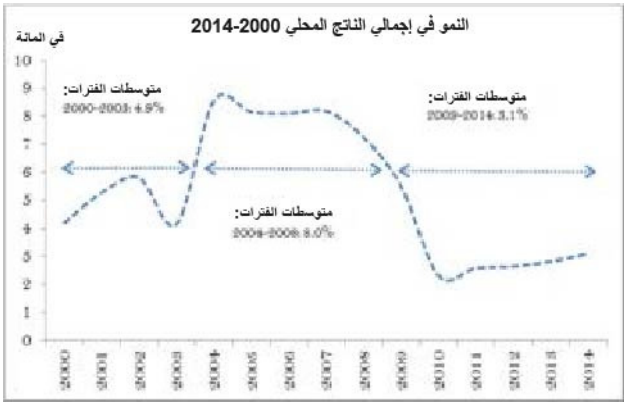
[6] للأردن قوة عاملة مغتربة ضخمة في دول مجلس التعاون الخليجي.

الشكل 2-2: نصيب الفرد من النمو في الأردن في نطاق البلدان المماثلة



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي.

الشكل 2-3: ديناميات النمو الخاصة بثلاث فترات فرعية منذ 2000



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي.

الهيكل الاقتصادي

الاقتصاد الأردني اقتصاد خدمي في المقام الأول يعتمد اعتماداً كبيراً على القطاع العام. شكّل قطاع التصنيع، الذي يتألف بالدرجة الأولى من شركات صغيرة، 19% في المتوسط من نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي أثناء الفترة 2000-2014. وتعتبر الصناعات الثقيلة في الأردن محدودة للغاية؛ فالمادتان الخام الوحيدتان المتوافرتان في الأردن هما الفوسفات والبوتاس، وتعالجان لاستخدامهما كأسمدة.[7] كان من ضمن القطاعات الرئيسية الأخرى النقل والاتصالات، اللذان ساهما بنسبة 15.9% من نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي خلال الفترة ذاتها، والخدمات المالية (15.4%) والعقارات والبناء (12.2%) (الشكل 2.4). وساهمت التجارة والمطاعم والفنادق بحوالي 10% من إجمالي الناتج المحلي، مدفوعة بقطاع السياحة. وشكلت الخدمات الحكومية أيضاً 10% من إجمالي الناتج المحلي، مع وجود أدلة تجريبية تشير إلى أثر إيجابي وكبير على النمو.[8]

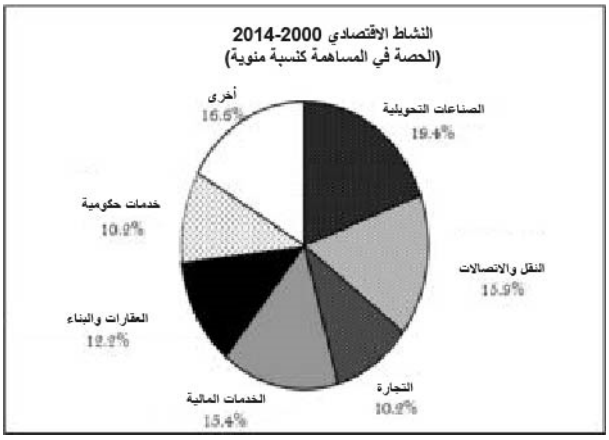
اتخذ نمو نصيب قطاع التصنيع مساراً تنازلياً، من متوسط مقداره 25.9% للفترة 2000-2003، إلى 21% أثناء الفترة 2004-2008، ثم إلى 13.8% من 2009 إلى 2014. لكن هذا التراجع وازنه إلى حد كبير القطاع المالي، الذي ازدادت حصته من النمو من 11.4% إلى 17.5% على الترتيب خلال هاتين الفترتين ذاتهما. علاوة على ذلك، شهد نصيب الخدمات الحكومية تراجعاً أثناء فترة النمو المرتفع (2004-2008)، وحل محلها نشاط القطاع الخاص، لتعاود الارتفاع بعد ذلك أثناء فترة التباطؤ

[7] *المصدر:* راماشندران (2004).

[8] دندان (2011) والشطي (2014).

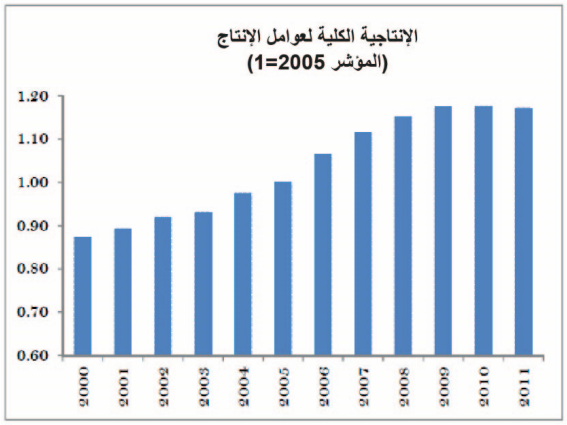
الأخيرة. تشير رؤية الأردن 2025 بوضوح إلى رغبة الحكومة في زيادة حصة التصنيع من الاقتصاد إلى 27% بحلول 2025، لكن السبيل إلى تحقيق هذا لن تتضح إلا في الخطط الإنمائية التنفيذية لهذه الرؤية.

الشكل 2-4: النشاط الاقتصادي اتسم بالتنوع



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي.

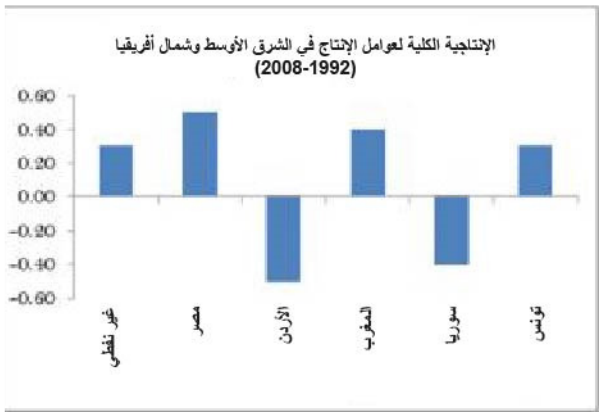
الشكل 2-5: الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج ارتفعت باطراد حتى 2009



المصدر: جداول بن العالمية، النسخة 8.0.

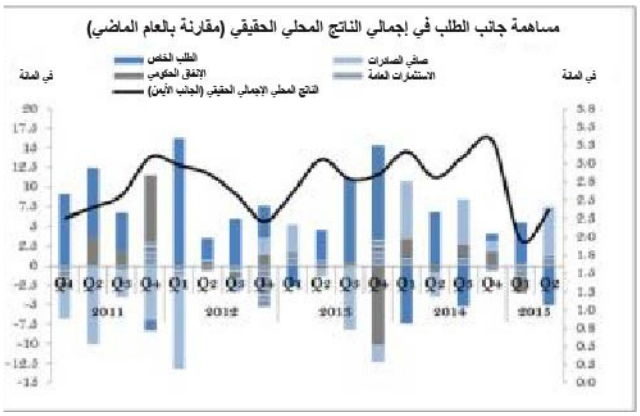
شهدت الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج نمواً، مما يعكس عنصر الكفاءة في طفرة النمو التي حدثت في منتصف العقد الأول من هذا القرن، حتى التباطؤ الأخير. كان الاتجاه الصاعد أشد وضوحاً أثناء الفترة 2004–2008، عندما لعب القطاع الخاص دوراً أبرز في الاقتصاد (الشكل 2.5). لكن هذا المسار تعطل، بل وانعكس بداية من 2010. يقدّر صندوق النقد الدولي (2012) أيضاً الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أثناء الفترة 1992–2008 ويبيّن أن الأردن يتمتع بمستوى أقل من هذه الإنتاجية من أي بلد آخر في المنطقة، فيما عدا البحرين والعراق (الشكل 2.6). تخلص الدراسة أيضاً إلى أن البلدان التي تشهد أعلى إنتاجية للعامل (المملكة العربية السعودية وإيران ومصر) هي البلدان صاحبة أعلى إنتاجية وأعلى رصيد رأسمالي. أما الأردن واليمن وسوريا فتشهد أدنى إنتاجية للعامل، حيث ينتج الأردن أقل من معظم البلدان في المنطقة فيما عدا البحرين واليمن. الأهم من ذلك أن الزيادة في الإنتاجية لم ترتبط إلا بعدد قليل من القطاعات كثيفة المعرفة (تكنولوجيا المعلومات والاتصال، الصحة، الخدمات المالية)، لكنها ظلت منخفضة في القطاعات كثيفة العمالة.

الشكل 2-6: الأردن يتمتع بمستوى أقل من الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج من أي بلد آخر غير نفطي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: صندوق النقد الدولي (2012).

الشكل 2-7: الطلب الخاص يقود النمو منذ 2011



المصدر: خبراء البنك الدولي.

شهد النمو تباطؤاً مؤخراً بفعل التأثير السلبي الشديد للتعطيل المتزايد لطرق التجارة وتصورات المخاطر في قطاعات من ضمنها السياحة والاستثمارات الوافدة. بسبب التراجع في الاستثمارات الخاصة والسياحة صار الطلب الخاص مؤخراً المحرك الرئيسي للنمو في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (الشكل)، عززه التدفق الكبير للاجئين السوريين واستهلاك الأردنيين. تذبذبت الاستثمارات العامة بين اثنين من العوامل المتضاربة. فمن ناحية، ساندتها الزيادة الكبيرة في المنح الخارجية، الآتية من بلدان مجلس التعاون الخليجي والموجهة نحو النفقات الرأسمالية. ومن ناحية أخرى، صارت عرضة للمصاعب النابعة من برنامج كبير لضبط أوضاع المالية العامة في إطار برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني. على الرغم من أن برنامج اتفاق الاستعداد الائتماني ذاته لم يستدع تخفيضات في الإنفاق الرأسمالي، استوعب الحكومة جزئياً التقدم البطيء في جانب تعبئة الإيرادات بتخفيض النفقات الرأسمالية لإبقاء ميزان المالية العامة على المسار السليم.[9] بالإضافة إلى ذلك، حوّلت إجراءات ضبط أوضاع المالية العامة الاستهلاك العام من مساهم إيجابي في نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي إلى مساهم سلبي.

يرتبط العجز عن استدامة طفرات النمو بعجز أسواق عوامل الإنتاج في الأردن عن توجيه الموارد نحو القطاعات عالية الإنتاجية القابلة للتداول. كانت هذه من بين النتائج الأساسية لاستعراض سياسات التنمية لسنة 2011، الذي استخدم منهجية ماكميلان–رودريك، وأعيد تأكيدها في تقرير *الوظائف أو الامتيازات* الحديث لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويفسر هذا جزئياً أسباب امتلاك الأردن بعض القطاعات التجارية الواعدة كتكنولوجيا المعلومات والاتصال والصناعات الدوائية والخدمات الصحية والطاقة المتجددة؛ إذ يتمتع الاقتصاد بحضور وإمكانيات في هذه القطاعات، لكن تبينت صعوبة توسيعها.

[9] أحدث برنامج لصندوق النقد الدولي تم التوقيع عليه في 2012.

ترتبط العقبات أمام التوسع، بدورها، بمشاكل المناخ الاستثماري الشديدة (تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2015 المرتبة 117). في مسح منشآت الأعمال للفترة 2013–2014، صنّف حوالي 50% من الشركات[10] مجموعة تضم ثمانية عوامل جوهرية لمناخ الاستثمار تصنيفاً جماعياً باعتبارها أكبر العقبات أمام تشغيل هذه الشركات. وكان هذا التصنيف واحداً فيما يخص جميع أحجام الشركات وأعمارها، وفيما يخص الشركات العاملة في قطاعي التصنيع والخدمات على السواء. من تبعات ذلك وجود قطاع كبير غير رسمي. ويعتبر الطابع غير الرسمي طريقة لتفادي القواعد الجامدة التي تنص عليها القوانين واللوائح، وهو أيضاً مرتبط بارتفاع مستوى وجود اللاجئين، الذين يعمل معظمهم في القطاع غير الرسمي. لكنه يعوق أيضاً تكوين الأصول والبنية التحتية السوقية لتمكين الاستثمار.

تتسم قاعدة صادرات السلع بالضيق الشديد، والعنصر الشاذ بوجه خاص هو الافتقار إلى توزيع قوي وكثيف الأيدي العاملة للصادرات على الرغم من وفرة الأيدي العاملة في الأردن. تتمثل أعلى خمس منتجات من بين الصادرات السلعية في فوسفات الكالسيوم (11%)، والأسمدة البوتاسية (6.0%)، والمنتجات الدوائية (5.6%)، والأسمدة المعدنية أو الكيميائية المختلطة (3.4%)، والمنسوجات (3.2%). ويدل توزيع الواردات على الافتقار إلى المشاركة في سلاسل القيمة العالمية بخلاف الصناعات الدوائية، وأما أهم الواردات فهي البترول المصفى (13%)، والبترول الخام (11%)، والسيارات (4.0%)، والغاز البترولي (2.3%)، والمنتجات الدوائية (2.1%). كذلك لم يجْن الأردن بالكامل ثمار التكامل التجاري. فعلى الرغم من كثرة الاتفاقيات التجارية وبرامج تشجيع الصادرات، تؤكد الاستراتيجية الوطنية للتصدير 2014–2019 أن أداء الصادرات على صعيد المنتجات الجديدة والأسواق الجديدة ما زال متدنياً.

تعتبر التحويلات من شريحة المغتربين الكبيرة، المستقر معظمهم في منطقة مجلس التعاون الخليجي، مصدراً مهماً للتحويلات النقدية، مما يخفف قيود التمويل الخارجي. بلغت تدفقات التحويلات 16% في المتوسط من إجمالي الناتج المحلي منذ مطلع القرن الجاري. وتضع التحويلات الرسمية وتحويلات المغتربين الدخل الثانوي في الأردن في المئين الثامن الأعلى للبلدان الصاعدة والنامية وفي المئين السابع الأعلى عالمياً، مما يفوق جميع البلدان المناظرة الأخرى بهامش كبير.[11] بوجه عام، يعطي الدخل

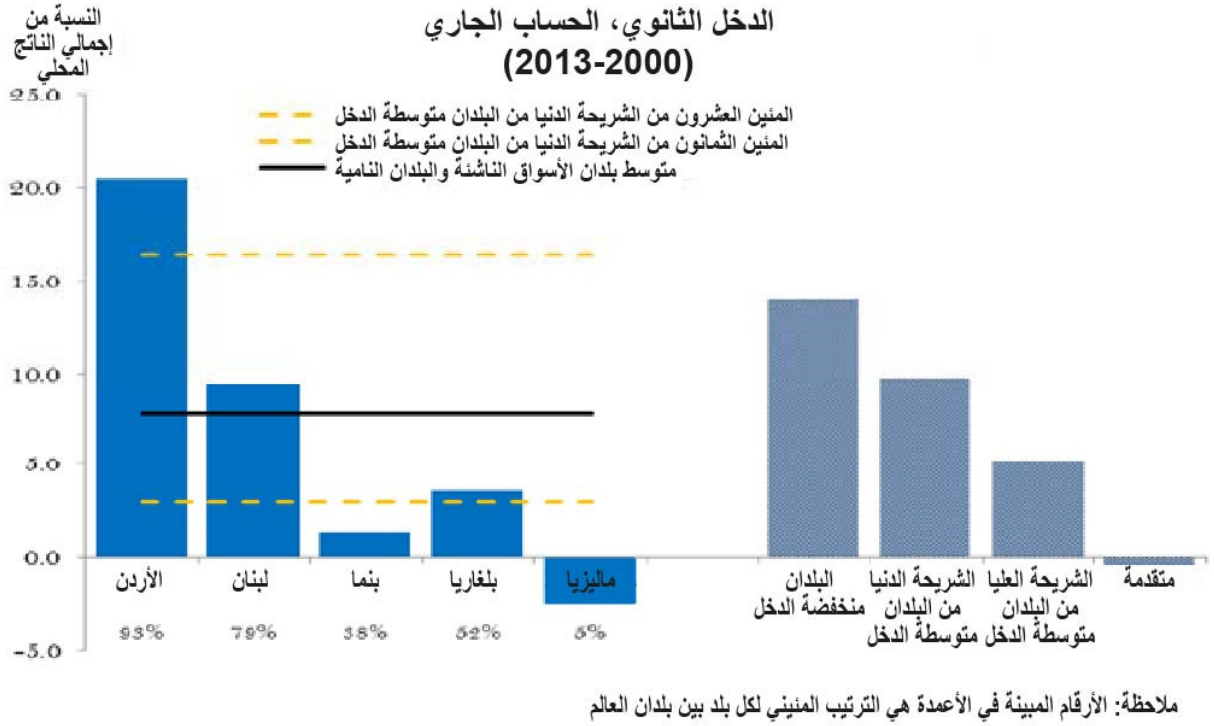
---

[10] مسح مؤسسات الأعمال 2013–2014 برعاية مجموعة البنك الدولي/الاتحاد الأوروبي/البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير. العوامل الثمانية للمناخ الاستثماري هي (1) التراخيص والأذون، (2) الحصول على الأرض، (3) الجمارك واللوائح التنظيمية للتجارة، (4) الشرائح الضريبية، (5) الإدارة الضريبية)، (6) المحاكم، (7) ممارسات القطاع غير الرسمي.

[11] لاختيار هذه المجموعة من البلدان المماثلة، استخدمنا قاعدة بيانات Find My Friends وطبقنا معايير التصفية التالية: (أ) البلدان غير مرتفعة وغير منخفضة الدخل؛ و(ب) البلدان غير أعضاء مجموعة بريك وغير أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وغير أعضاء الأوبك؛ و(ج) ليس بلداً غير ساحلي؛ و(د) ليس دولة جزرية؛ و(هـ) ليس دولة صغيرة؛ و(و) ليس بلداً فقيراً مثقلاً بالديون؛ و(ز) لا يطبق نظاماً عائماً للصرف؛

الخارجي – ومعظمه يأتي من دول الخليج – دفعة كبيرة للطلب المحلي.[12] والواقع أنه على الرغم من أن الأردن مستورد للطاقة، يمكن أن يكون لحدوث طفرة في أسعار النفط أثر إيجابي على الاقتصاد؛ لأن هذا سيتمخض عن زيادة التدفقات من الخليج. ويسوق الأدلة على هذا (موهاديس ورايسي 2011).

الشكل 2–8: تحويلات المعاملات الجارية في الأردن في المئين السابع الأعلى عالمياً



ملاحظة: الأرقام المبينة في الأعمدة هي الترتيب المئيني لكل بلد بين بلدان العالم

المصدر: Find My Friends باستخدام نشرة آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي

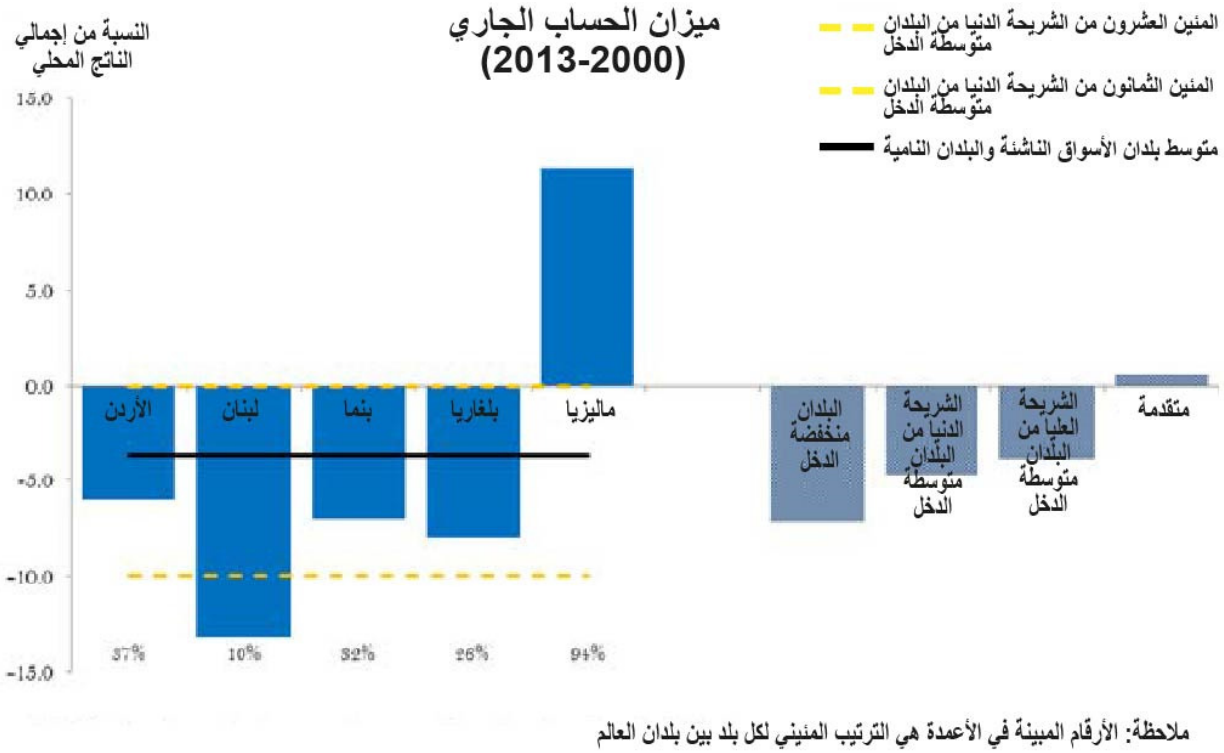
تعتبر التدفقات الواردة مصدراً حيوياً لسد العجوزات المستمرة في المعاملات الجارية، ويمكن أن يسبب تراجعها أزمة في ميزان المدفوعات. يتمتع الأردن بفائض في حسابي المعاملات الرأسمالية والمالية بلغ في المتوسط 5.0% من إجمالي الناتج المحلي أثناء الفترة 2000–2014. وقد استخدم هذا الفائض لإدارة عجز في حساب المعاملات الجارية بلغ في المتوسط 6.2% من

و(ح) السكان أقل من المتوسط العالمي؛ و(ط) واردات السلع والخدمات فوق المتوسط العالمي. أسفر هذا عن البلدان التالية المماثلة للأردن: البوسنة والهرسك وبلغاريا وجورجيا ولبنان وماليزيا وبنما. وعندئذ استُبعدت البوسنة والهرسك وجورجيا لأنه لا توجد بشأنهما بيانات مقارنة فيما يخص الثمانينيات.

[12] يقدر المحدس والرئيسي (2011) أن الدخل الخارجي، باعتباره مجموع تحويلات المغتربين والمنح والاستثمارات الأجنبية المباشرة، يساهم في الناتج الحقيقي من خلال تراكم رأس المال.

إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة ذاتها. مع أن عجز المعاملات الجارية في الأردن يصنَّف في المئين 37 الأدنى عالمياً،[13] فإنه يظل أقل من عجوزات المجموعة المماثلة من البلدان، ما عدا ماليزيا (الشكل 2.9).[14] ويُعتبر هذا العجز إلى حد كبير نتاج عجز كبير في الميزان التجاري السلعي، إذا بلغ في المتوسط 30% من إجمالي الناتج المحلي منذ 2000. وتُبطل عجوزات الميزان التجاري السلعي أثر الفوائض في حسابي الخدمات والدخل، المحققة في الغالب من قطاع السياحة وتحويلات المغتربين على الترتيب.

الشكل **2–9:** العجز في حساب المعاملات الجارية في الأردن يتسق مع البلدان الأخرى منخفضة الدخل



ملاحظة: الأرقام المبينة في الأعمدة هي الترتيب المئيني لكل بلد بين بلدان العالم

المصدر: Find My Friends باستخدام نشرة آفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي.

[13] سبعة وثلاثون% من البلدان التي رصُدت تعاني من عجز أسوأ.

[14] وهذه مرة أخرى هي بلغاريا ولبنان وماليزيا وبنما.

فاقم تدفق اللاجئين نتيجة الأزمة السورية الشواغل القائمة من قبل بشأن الحرمان وعدم تكافؤ الفرص في الحصول على الخدمات. وقد هدأت فيما يبدو معظم المعارضة التي شهدها الأردن في 2011 / 2012، وهي ظاهرة يمكن تفسيرها عموماً بخوف المواطنين من الحملات القمعية الأمنية على غرار ما يحدث في البلدان المجاورة. وكان لهذا ثمنه في صورة لامبالاة المواطنين؛ حيث إن تأييد الوضع الراهن مدفوع جزئياً بشعور بالخوف من البدائل. ما زالت الشواغل المستعرة موجودة في مناطق خارج العاصمة، وأبرزها في الأجزاء الجنوبية والشمالية من المملكة. وترتبط التوترات المتصاعدة في المحافظات الشمالية جزئياً بالتدفق الكبير للاجئين السوريين وما أسفر عنه ذلك من ضغط على الخدمات المجهدة بالفعل. وتشير المسوح التي أجريت في تلك المناطق إلى وجود مستوى عال من السخط المجتمعي على عدم توفر المياه، وعدم كفاية خدمات الصرف الصحي وجمع النفايات الصلبة، وتزايد تكلفة المعيشة والزيادة في التنافس على الوظائف (مسوح ريتش بالتعاقد مع البنك الدولي ووزارة التنمية الدولية البريطانية وآخرون)، وكل هذا العوامل ينظر إليها باعتبار أنها تسهم في التوترات الاجتماعية في تلك المجتمعات المحلية. على الرغم من الجهود المبذولة لتلبية هذه الحاجات من خلال البرامج الممولة من المانحين، لا يبدو أن هناك استراتيجية للتصدي لهذا الوضع على المدى البعيد.

ارتكز النجاح في ضبط أوضاع المالية العامة فيما بعد 2011 على إلغاء دعم أسعار التجزئة للمنتجات البترولية. دفعت تكاليف المالية العامة الكبيرة بشكل غير مستدام لدعم أسعار المنتجات البترولية، وطبيعتها التنازلية، الحكومة الأردنية إلى تنفيذ إصلاحات جوهرية في نوفمبر/تشرين الثاني 2012، وذلك بالإلغاء التام لدعم البنزين والديزل والكيروسين، مما ترتبت عليه زيادة في الأسعار تراوحت بين 14 و33%. وعلى الرغم من عدم إلغاء الدعم بصورة تامة على أسطوانات غاز البترول المسال التي تُستخدم بصورة رئيسية في الطهي، زادت أسعارها بنسبة 54%. وحتى يتم منع إعادة الدعم مرة أخرى بمرور الوقت، استعادت الحكومة الأردنية آلية تعديل سعر المنتجات البترولية شهرياً التي كانت قائمة حتى ديسمبر/كانون الأول 2010. للتعويض عن الزيادات الكبيرة في أسعار المنتجات البترولية، استحدثت الحكومة الأردنية بالتزامن مع ذلك نظاماً للتحويلات النقدية للأسر المعيشية مشروطاً بسعر النفط.[15] وبخلاف الهدف المتمثل في تهيئة مساحة في المالية العامة، فإن التحول من دعم البترول إلى التحويلات النقدية للمحتاجين يحسّن بصورة كبيرة الشكل التصاعدي للإنفاق العام.

[15] الأسر المعيشية التي تكتسب أقل من 10 آلاف دينار سنوياً كانت منذ ذلك الحين مؤهلة لتحويل نقدي سنوي مقداره 70 دينار لكل فرد بحد أقصى ستة أفراد شريطة أن يفوق سعر النفط 100 دولار للبرميل. استهدفت الشريحة الثالثة من التحويلات النقدية تعويض الأسر المعيشية عن إلغاء دعم الوقود، ولم يتم صرفها في ديسمبر/كانون الأول 2014 – كما كان مقترحاً من قبل – نظراً لأن أسعار النفط كانت أقل من 100 دولار للبرميل منذ أكثر من شهرين. في 2014، حسّنت الحكومة معاييرها الخاصة بالاستهداف باختبارات قياس مستوى الدخل الفعلي التي تأخذ في الاعتبار مؤشرات الأصول مقارنة بالاقتصار على الدخل من الأجور.

لكن الخسائر في شركة الكهرباء الوطنية فاقت الوفورات المحققة من إصلاح الدعم بكثير. أدت الهجمات التي وقعت على خطوط الأنابيب بداية من 2011 إلى انقطاعات في إمدادات الغاز الآتية من مصر، التي كانت تمد منشآت توليد الكهرباء الأردنية بنسبة 80% من احتياجاتها من توليد الكهرباء، مما أجبر الأردن على تشغيل محطات توليد الكهرباء (المصممة للعمل بالغاز) بوقود الديزل بدلاً من ذلك، وهي عملية أقل كفاءة وأكثر تكلفة. أسفر قرار الحكومة الأردنية الأولي بعدم تمرير الارتفاع في تكاليف المستلزمات إلى المستهلكين النهائيين عن زيادة كبيرة في تكاليف تشغيل شركة الكهرباء الوطنية (والعجز الخارجي). وبالتالي ظلت شركة الكهرباء الوطنية تعاني من عجوزات تبلغ حوالي 5% من إجمالي الناتج المحلي منذ 2011. لم يؤثر تمويل هذه العجوزات في البداية بشكل مباشر على الحكومة المركزية؛ حيث تم هذا بالاقتراض من البنوك بضمان من الحكومة. لكن في 2013 و2014، دفعت ميزانية الدولة بشكل مباشر تكاليف خدمة ديون شركة الكهرباء الوطنية بسبب توقف البنوك عن إقراضها للحد من تعرضّها للشركة. ومع ذلك فإن دين شركة الكهرباء الوطنية، بما أنه مضمون سيادياً، محسوب بالكامل ضمن رصيد الدين العام الأردني، الذي يشمل الديون المضمونة من الحكومة. فاق ما نتج عن ذلك من تحويلات إلى شركة الكهرباء الوطنية منذ نشوب الأزمة ميزانيتها الرأسمالية، وشهد إجمالي الدين العام وإجمالي الاحتياجات التمويلية ارتفاعاً سريعاً. وعادت شركة الكهرباء الوطنية إلى الاقتراض من البنوك التجارية وخدمة الدين في 2015 بفضل تحسن كبير في مركزها المالي (وهو ما يعكس مزيجاً من الإصلاحات والتدابير على صعيد السياسات وانخفاض أسعار النفط). وبالتالي لم تعد شركة الكهرباء الوطنية تؤثر على رصيد المالية العامة، لكن دينها مضمون حكومياً. يُتوقع أن يكون إجمالي الدين العام وصل إلى 89% من إجمالي الناتج المحلي في نهاية 2014 (يشكل الدين المحلي 64.5% منه) ويتوقع أن يكون ازداد في 2015 قبل تراجعه في 2016.

تتوقع استراتيجية الطاقة متوسطة الأجل إعادة شركة الكهرباء الوطنية إلى استرجاع التكلفة بحلول 2017 مع تنويع مصادر الوقود في الوقت نفسه. تم الإعلان عن استراتيجية متوسطة الأجل للكهرباء/الطاقة في هذا الصدد في أكتوبر/تشرين الأول 2013 . وتعتبر الزيادات في تعرفة الكهرباء وتنويع مصادر الطاقة من العناصر الرئيسية في هذه الخطة. حدثت أولى الزيادات في التعرفة في أغسطس/آب 2013، في حين ستمكّن محطة الغاز الطبيعي المسال في العقبة، التي بدأت عملها منذ يوليو/تموز 2015، والانتهاء من مشاريع الطاقة المتجددة، الأردن من تحقيق تنويع كبير في مصادر طاقته بحلول نهاية 2015. في غضون ذلك، تم تطبيق لوائح جديدة لتحسين كفاءة الطاقة المحلية.

الجدول 2-1: الأردن: المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الكلي، 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	الفعلي	الفعلي	الفعلي	المشروع	المشروع	المشروع
القطاع العقاري	(التغير في النسبة المئوية السنوية، ما لم يحدد خلاف ذلك)					
إجمالي الناتج المحلي من القطاع العقاري	2.7	2.8	3.1	2.5	3.7	4.0
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي من القطاع العقاري	0.4	0.6	0.8	0.4	1.4	1.7
العمارة (حصة من إجمالي الناتج المحلي)	3.3	3.1	3.3	3.3	3.3	3.4
الصناعة (حصة من إجمالي الناتج المحلي)	25.1	25.0	25.2	25.6	25.6	25.8
الخدمات (الحصة من إجمالي الناتج المحلي)	71.5	71.9	71.5	71.1	71.1	70.8
الأموال والأسعار	(التغير في النسبة المئوية السنوية، ما لم يحدد خلاف ذلك)					
معدل التضخم السنوي (مؤشر أسعار المستهلكين)	4.5	4.8	2.9	0.1-	2.9	2.7
الأموال (وما في حكمها)	3.4	9.7	6.9	6.4	7.5	6.2
الاستثمار والادخار	(نسبة إجمالي الناج المحلي، ما لم تتم الإشارة إلى خلاف ذلك)					
مجموع الاستثمارات	26.9	28.1	28.0	27.4	28.0	28.7
إجمالي الادخار القومي	11.7	17.8	21.2	20.3	21.2	22.5
المالية الحكومية	(نسبة إجمالي الناج المحلي، ما لم تتم الإشارة إلى خلاف ذلك)					
إجمالي الإيرادات والمنح	23.0	24.1	28.6	26.7	28.0	28.0
الإيرادات الحالية (مع استبعاد المنح والخصخصة)	21.5	21.5	23.7	23.9	24.4	24.4
منها إيرادات ضريبية	15.3	15.3	15.9	16.0	16.3	16.5
المنح الأجنبية	1.5	2.7	4.9	2.8	3.6	3.5
إجمالي الإنفاق وصافي الإقراض	32.0	35.6	37.7	31.0	30.9	31.1
المعدلات الحالية *	28.9	31.3	33.2	27.3	26.3	26.2
رواتب وأجور	5.0	5.0	4.9	4.9	4.9	4.9
مدفوعات الفائدة	2.7	3.1	3.6	4.5	3.3	3.6

التحويلات إلى المرافق (شركة الكهرباء الوطنية وسلطة المياه)	0.3	5.9	7.0	0.0	0.0	0.0
الإقراض الرأسمالي والصافي	3.1	4.3	4.5	3.8	4.6	4.9
الميزان/الرصيد الكلي (العجز -)، مع استبعاد المنح **	10.5-	14.1-	14.0-	6.9-	6.3-	5.5-
الميزان/الرصيد الكلي (العجز -)، شامل المنح	9.0-	11.4-	9.1-	4.1-	2.7-	2.0-
الميزان/الرصيد الأساسي (العجز -)، مع استبعاد المنح	7.8-	11.0-	10.3-	2.4-	2.9-	1.9-
الميزان/الرصيد الأساسي (العجز -)، شامل المنح	6.4-	8.3-	5.5-	0.5	0.6	1.6
القطاع الخارجي	(نسبة إجمالي الناج المحلي، ما لم تتم الإشارة إلى خلاف ذلك)					
رصيد الحساب الجاري	15.2-	10.3-	6.8-	7.1-	6.8-	6.3-
صافي الصادرات	28.0-	29.5-	25.9-	20.6-	19.7-	18.3-
الصادرات فوب	46.2	42.5	43.3	37.9	40.1	42.4
الواردات فوب	74.3	72.0	69.2	58.5	59.8	60.7
صافي الدخل والتحويلات	12.8	19.2	19.1	13.5	12.9	12.1
صافي الاستثمارات الخاصة (الاستثمارات الأجنبية المباشرة ومحفظة الاستثمار)	6.3	10.5	7.9	7.0	7.7	8.4
إجمالي الاحتياطيات (بعدد الشهور من واردات السلع والخدمات غير عوامل الإنتاج***)	3.4	5.9	6.8	8.3	7.1	6.9
إجمالي الدين	(بملايين الدولارات، ما لم تتم الإشارة إلى خلاف ذلك)					
إجمالي رصيد الدين	24,864	29,192	31,983	34,161	34,826	35,483
نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي (%)****	80.2	86.7	89.0	89.4	85.8	81.8
بنود المذكرة:						
إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بمليارات الدنانير الأردنية)	22.0	23.9	25.4	27.1	28.7	30.7
إجمالي الناتج المحلي (بملايين الدولارات)	31,015	33,679	35,917	38,204	40,595	43,358

المصدر: البيانات الحكومية وحساب موظفي البنك الدولي.

* يتضمن تسوية لذمم (لحسابات) مدينة أخرى عن 2012 (0.4% من إجمالي الناتج المحلي) وتحويلات لشركة الكهرباء الوطنية وسلطة المياه. في 2015، ستتجه شركة الكهرباء الوطنية وسلطة المياه إلى الاقتراض بضمان الحكومة من بنوك تجارية.
** يشمل فجوة المالية العامة لسنة 2016 (0.8% من إجمالي الناتج المحلي) و2017 (1.6% من إجمالي الناتج المحلي)
*** السلع والخدمات غير عوامل الإنتاج: السلع والخدمات غير عوامل الإنتاج.
**** إجمالي الدين الحكومي والمضمون. يتضمن القروض المقدرة لشركة الكهرباء الوطنية للسنوات 2015 – 2017.
الضغوط الاجتماعية والمشاركة.

على الرغم من أن مواطن ضعف الأردن تنبع إلى حد كبير من هشاشة بيئته والصدمات والتأثيرات غير المباشرة، فإن هذا البلد عرضة أيضاً لضغوط داخلية مرتبطة بالإحساس المتصور بعدم تكافؤ الفرص، وتقييد حرية التعبير والمشاركة السياسية، والإقصاء، وعدم المساءلة. وكما هو موثق على نطاق واسع، يؤثر سوء الأداء في هذه العوامل على نتائج تنمية البلد ويقوض فرص الحد من التفاوتات وضمان الرخاء المشترك. يُسفر الإحساس السائد بعدم المساءلة العامة والشفافية أيضاً عن مستوى من السخط الشعبي يظل – في سياق عدم الاستقرار الإقليمي – يشكل تهديداً لشرعية الحكومة وبالتالي استقرار البلد ككل.

تأثرت تركيبة الأردن السكانية بتدفق أعداد كبيرة من اللاجئين الفلسطينيين والعراقيين والسوريين. ويقدر بأن 50–65% من سكان الأردن الحاليين من أصل فلسطيني، غالبيتهم من الفلسطينيين الذي دخلوا كلاجئين في 1948، 1967، و1990–1991 (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين). وعلى الرغم من منح غالبية الفلسطينيين المواطنة الكاملة، ما زال أكثر من مليونين منهم يعيشون في الأردن كلاجئين، وتشير التقديرات إلى أن 380 ألف من هؤلاء يعيشون في عشر مخيمات للاجئين تديرها الأونروا. يستضيف الأردن أيضاً 700 ألف عراقي، و635 ألف لاجئ سوري مسجل، وهناك سوريون آخرون كثيرون يعيشون بين عامة السكان. على الرغم من أن معظم الأردنيين عرب، يضم البلد أقلية من الجراكسة والأكراد والأرمن. ويشكل المسيحيون حوالي ستة% من الأردنيين، وأما البقية فغالبيتهم من المسلمين السنة.

الانتقال إلى الملكية الدستورية خطوة جاري العمل فيها، مما يغذي مشاعر الإحباط تجاه التنفيذ. يوصف نظام الأردن السياسي بأنه ملكية دستورية. لكن الواقع يقول إن الديمقراطية تمارس في الدرجة الأولى من خلال انتخاب مجلس النواب (ومؤخراً من خلال انتخاب رؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية)، وأما مجلس الأعيان ورئيس الوزراء فيعيّنهما الملك. ويواجه قانون الانتخابات الأردني اعتراضات واسعة باعتباره يمنح تمثيلاً أعلى بكثير للدوائر الريفية ذات الكثافة السكانية المنخفضة التي تتألف غالباً من القبائل. وعلى الرغم من المراجعات الحديثة (2013)، ما زال قانون الانتخابات يعتمد في الغالب على النظام الفردي (تمييزاً له عن نظام القائمة الحزبية) الذي يضعف تأثير الأحزاب السياسية (الضعيفة فعلاً) في العملية الانتخابية. نتيجة لمواطن

القصور هذه في قانون الانتخابات، يُنظر إلى البرلمان الأردني باعتباره منافسة بين النخب ونتيجة لذلك يحظى بثقة ضئيلة بين السكان.

ينبغي النظر إلى هياكل السوق باعتبارها من إرث الصفقة السياسية الداخلية التي تمتع فيها المواطنون الأصليون قبل كل صراع إقليمي بالحصول على وظائف القطاع العام والفرص في الشركات التجارية العائلية الأقدم والأكبر، وأما الموجات اللاحقة من المهاجرين المتدفقين بسبب الصراع فقد تركزوا في أنشطة القطاع الخاص الأصغر حجماً. من المهم أن ننوه إلى أن هذه الفوارق تلاشت بمرور الزمن، لكن المنظور المجزّأ ما زال قوياً من حيث عدم المرونة البيروقراطية وتفضيل المناخ الاستثماري المحرر انتقائياً على الإصلاحات الشاملة.

ينتمي معظم موظفي القطاع العام وأفراد القوات المسلحة في المملكة وعددهم 800 ألف – ما يعادل 40% من القوة العاملة الأردنية – إلى أجيال من المواطنين وبالتالي فهم أول المستفيدين من مصادر التوظيف العامة والرعاية الصحية والمعاشات التقاعدية وغيرها من خدمات الرعاية الاجتماعية التي تنفق عليها الدولة أكثر من 80% من موازنتها السنوية. ومن ناحية أخرى يعمل الأردنيون المجنسون غالباً في القطاع الخاص، وحتى وقت قريب كانوا يعتبرون المهيمنين على الوصول إلى فرص القطاع الخاص. على الرغم من أن الانقسامات الأخرى تظل قائمة بين الأردنيين، ومنها الانقسامات بين الأسر الريفية والحضرية وبين من "يملكون" ومن "لا يملكون"، ما زال الأردن يعاني من هشاشة الهوية الوطنية الأردنية المشتركة؛ وهذه قضية ما زالت تعقّد مسار جهوده وخطته الإصلاحية. وعلى ما يبدو أن تغلغل أجهزة الأمن في جميع مناحي الحياة مصدر آخر للتوتر والسخط بين السكان.

ما زالت البطالة مشكلة مزمنة، ويتجلى النمو البطيء الذي تفاقم بفعل الأزمة السورية بشكل متزايد في البيانات. تظهر البيانات الرسمية التي نشرتها دائرة الإحصاءات العامة أن معدل البطالة في الربع الثالث من 2015 بلغ 13.8%، عاكساً اتجاهه من انخفاض حدث في 2014. وتعاني سوق العمل في الأردن من مواطن ضعف هيكلي؛ إذ لم ينخفض معدل البطالة ربع السنوي المصحح موسمياً قط عن 11% في القرن 21، والمشاركة في القوة العاملة في انخفاض. الفئتان اللتان تتأثران بوجه خاص هما النساء والشباب، إذ بلغ معدل البطالة بين النساء 25% في الربع الثالث من 2015 في حين بلغ ذلك المعدل بين الشباب في الفئتين 15–19 و20–24 عاما نسبة 37 و30% على الترتيب. وعلى المستوى الإقليمي، سجلت محافظتا عجلون وبلقاء الشماليتان أعلى معدلات البطالة عند حوالي 15 و19% على الترتيب، وأما أدنى معدل فسجلته محافظتا الزرقاء وعمان (العاصمة) عند 8.3 و10.1% على الترتيب.

لم تظهر البطالة إلا قليلاً من الاستجابة للنمو. على سبيل المثال، بلغ النمو السنوي 6.7% سنوياً في 2000–2008. وقد "حقق" هذا النمو نمواً صافياً في التشغيل بنسبة 2.9% سنوياً. فمن منظور مطلق، تم توفير 457 ألف وظيفة صافية. لكن البطالة لم تنخفض إلا بدرجة طفيفة، من 14.9% إلى 13.6%. وبالتمحيص الدقيق للبيانات يتبين أن 42% من الوظائف تم توفيرها في القطاع العام و58% في القطاع الخاص. ومن بين الوظائف التي وفرها القطاع الأخير، اقتنص العمال الأجانب أكثر من النصف. وأما فرص العمل التي تم توفيرها للمواطنين في القطاع الخاص فلم تكن إلا 28% من جميع الوظائف التي وُفرت في 2000–2008. وفي القطاع الخاص، بلغ نمو الوظائف أعلى مستوى له في "القطاعات كثيفة الأيدي العاملة الأجنبية"، ومن ضمنها السياحة والضيافة، والبناء وتجارة التجزئة، والمنسوجات والملابس. كان معدل توفير فرص العمل في القطاعات السابقة مرتفعاً لكن الأجور كانت ثابتة أو تشهد تراجعاً (المنسوجات). على النقيض من ذلك، كان نمو الوظائف أدنى من المتوسط في قطاع الاتصالات والخدمات المعتمدة على تكنولوجيا المعلومات والاتصال، والصناعات غير النسيجية، والتعدين، وصناعات أخرى (الطاقة، المياه، إلى آخره). بمعنى آخر، باستثناء القطاع المالي، كانت فرص العمل في القطاع الخاص عند أدنى مستوى لها في هذه القطاعات التي تتطلب مهارات عالية و"يستهدفها" الأردنيون المتعلمون بالدرجة الأولى عند بحثهم عن وظائف. حددت الحكومة مستقبلاً ثمانية عناقيد ذات أولوية في رؤية الأردن 2025. ولو استمرت أنماط التشغيل ولم يتم تحديث القطاعات التقليدية، فإن العناقيد التي وقع عليها الاختيار لن تستوعب الطفرة الشبابية الأردنية أو تلبي طموحاتهم.

التفاوت استناداً إلى نوع الجنس موثّق على نطاق واسع. ينعكس أحد المحركات في نظام العدالة/النظام القانوني الأردني ويرتبط بالوضع القانوني للمرأة في النزاعات وتأصيل التفاوتات في القوة العائلية في العمليات القانونية (تقييم البنك الدولي للمساواة بين الجنسين في الأردن، 2013).[16] ويوجد محرك ثان يرتبط بالتدني الشديد في مستويات مشاركة الإناث في القوة العاملة وفي النظام السياسي الأردني ويرتبط بتفاعل العوامل الثقافية مع تشوهات السوق التي تثبط مشاركة الإناث في مجالات متنوعة.

تواجه النساء عقبات ومثبطات خاصة أمام المشاركة الاقتصادية. حتى داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي تشهد بلدانها بعضاً من أدنى معدلات مشاركة الإناث في القوة العاملة في العالم، يقع معدل المشاركة في الأردن في النصف الأدنى، أي دون المتوسط الإقليمي البالغ 25%. في 2014، كان معدل مشاركة الإناث في القوة العاملة في الأردن يساوي حوالي خمس معدل الذكور (12.6% مقابل 59.7%). وعلى الرغم من الجهود الكثيرة الموجهة إلى النهوض بدور المرأة في المجتمع وفي الاقتصاد، لم يحدث إلا القليل من التقدم الفعلي في مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية. ففي 2011 كانت النساء يمثلن أقل من 20% من إجمالي القوة العاملة في الأردن.

16 http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/07/18423362/country-gender-assessment-economicparticipation- agency-access-justice-jordan

يطبق الأردن وسائل حماية قانونية قوية ضد التهميش والإقصاء على أساس الأصل الإثني والدين والإعاقة. ويتمتع أبناء الأقليتين الشيشانية والجركسية الصغيرتين في الأردن بالمساواة القانونية بموجب إقامتهم في البلد منذ القدم، ولا يوجد إلا القليل من التمييز ضدهم. كما يتمتعون أيضاً بمعاملة سياسية تفضيلية بفضل شهرتهم تاريخياً بالولاء للنظام؛ إذ يتمتع الجراكسة على سبيل المثال بنسبة تمثيل زائدة في البرلمان عن طريق حصة مقدارها 3 مقاعد في مجلس النواب. ويتمتع المعوقون أيضاً بمعاملة تفضيلية. يتصدر الأردن المنطقة في استيعاب المعوقين، على نحو ما يجسد قانون حقوق الأشخاص المعوقين لسنة 2007، حتى وإن كان إنفاذ القانون في عموم أماكن العمل الخاصة والمؤسسات العامة منقوصاً. وتكفل القوانين حريات كافية في المجال الديني. يشكّل المسلمون السنة أكثر من 90% من سكان البلد، وهذه سمة يشترك فيها الأردنيون المجنسون والأصليون على السواء. لكن أبناء الأقليات غير المسلمة، وخصوصاً الأقلية المسيحية، تتمتع بسبل حماية قانونية قوية تكفل لهم إقامة دور العبادة الخاصة بهم وممارسة شعائرهم. يتمتع المسيحيون أيضاً بنسبة تمثيل زائدة في النظام السياسي.

يواجه اللاجئون العرب في الأردن عقبات كبيرة أمام المشاركة الاقتصادية. يقف التحامل واسع الانتشار عقبة أمام تقدم اللاجئين العراقيين في المملكة، ويقدرون بمئات الآلاف، على الصعيد الاجتماعي، على الرغم من الجهود الوطنية لتوسيع تقديم الخدمات العامة كالتعليم والرعاية الصحية. ويظل الحصول على فرصة عمل مهنية صعباً لكثير من العراقيين. وعلى الرغم من أن الحكومة والشعب أبدوا ترحيباً باللاجئين السوريين، فبنوا لهم المخيمات ووفروا لهم الخدمات الأساسية، لا يوجد إلا أردنيين قليلين مستعدين للإدماج واسع النطاق للسوريين في سكانهم بشكل دائم.

تفترض الدراسة التشخيصية المنهجية أن *الريع الجغرافي السياسي* – الدخل الذي يعود على الأردن بفضل وضعه المستقر بخلاف العائد على الأنشطة المنتجة – ضروري لفهم إطار السياسات الأردني وما ينطوي عليه من أوجه جمود. وعلى الرغم من أن الريع يتضح بشكل تمام عندما يتخذ هيئة منح وتمويل بأسعار أقل مما هو سائد في السوق من الفاعلين الإقليميين والعالميين، فإنه حاضر أيضاً في التدفقات الأخرى المرتبطة باستقرار الأردن ودوره الإقليمي. فعلى سبيل المثال، بفضل قرب الأردن من مجلس التعاون الخليجي ومكانته كدولة ملكية شقيقة وروابطه الثقافية والاجتماعية القديمة، يستقبل البلد عدداً كبيراً من السائحين واستثمارات قطاعية كبيرة (أبرزها في العقارات) من مجلس التعاون الخليجي. كما تدعم تحويلات المغتربين أيضاً العلاقة بين الأردن ومجلس التعاون الخليجي.

الواقع أن الأردن يصدّر الاستقرار لكن يستورد أعراض المرض الهولندي. فعلى الرغم من أن هذه التدفقات مفيدة للأردن، فإنها تأتي من منطقة غنية بالنفط وتنقل في الواقع تقلبات قطاع النفط وأمراضه إلى الأردن. والحقيقة أن هناك طائفة من ظواهر أسواق عوامل الإنتاج في الأردن، بما في ذلك ارتفاع الأجور المتوقعة نتيجة الدعم المالي وتحويلات المغتربين، وهيمنة القطاعات غير القابلة للتداول، والشواغل بشأن القدرة التنافسية للصادرات، كلها جزء من سمات البلدان الغنية بالموارد.

يتفاعل هذا الريع مع الضغوط الاجتماعية الداخلية، والقصور في إدارة المخاطر، وأداء أسواق عوامل الإنتاج لوظائفها لتحقيق النتائج الإنمائية التي نلحظها. النتيجة المنطقية لتركيز الدراسة التشخيصية المنهجية على إدارة المخاطر ضرورة أن تكون آليات التأمين والتخفيف من الآثار – وربما الآثار التشويهية المرتبطة بذلك – جزءاً من التحليل. على الرغم من أن حوار الأردن مع شركائه الخارجيين يركز على الحاجة إلى الموارد للتلاؤم مع الصدمات باهظة التكلفة، فإن تدفقات الموارد الناتجة عن ذلك من معناها أيضاً أن إدارة المخاطر في الأردن ينبغي أن تنطوي على فرصة، بمعنى إمكانية الكسب. لكن بما أنه يستحيل حتى على الشركاء الأحسن نوايا أن يصمموا مدفوعات مشروطة تماماً بالأوضاع لسلسلة المخاطر التي تواجه الأردن، تتخذ هذه التدفقات سمات الدخل غير المكتسب والتأمين. وهكذا يمكنها أن تسفر عن مثبطات لإجراءات الحماية ("الخطر المعنوي") وتضعف المساءلة وتقصر الآفاق الزمنية لأغراض بلورة وتنفيذ إصلاحات في السياسات. ويملك الأردن نظام تأمين سيء التصميم؛ فهو كاف لتحقيق مخاطر معنوية شديدة (مع اعتبار أحدث أزمة أياً كانت مبرراً آخر لإرجاء الإصلاحات)، لكنه ليس كافياً لمنع انتقال هذه المخاطر إلى القطاع العائلي والقطاع الخاص.

الصلة بين الريع والمخاطر محورية لهذه الدراسة التشخيصية: طور الأردن مؤسسات وآليات لإدارة المخاطر جعلت عدم احتمال المخاطر جزءاً لا يتجزأ من الحكومة والقطاع الخاص والمواطنين، مما عرقل النمو والرخاء المشترك. نظراً لتعرض

الأردن لمخاطر داخل النظام، فلا بد من دور قوي للحكومة في إدارة هذه المخاطر، وكثيرا ما عاد هذا بالنفع الكبير على البلد. وبالتالي فالمنطقي أن تأخذ الحكومة زمام المبادرة في حشد معونة الشركاء كلما تعرضت لصدمات كبيرة. تكمن المشكلة في أن الدور القيادي المنطقي تماماً للحكومة في التأهب للصدمات الخارجية وإدارة قيود الموارد المرتبطة بها توسع إلى دور مهيمن في قرارات التخصيص المتعلقة بتخفيف الآثار والتكيف مع جميع الصدمات، سواء الداخلية منها أم الخارجية. واعتماداً على الرؤى الواردة في تقرير عن التنمية في العالم 2014، تؤكد الدراسة التشخيصية أن كثيراً من هذه الأدوار يمكن أن تتولاه القطاع العائلي والقطاع الخاص بشكل أفضل، لو أتيحت لهما الوسائل والأدوات اللازمة لذلك.[17] وفي الوقت نفسه، ونظراً لأن إدارة المخاطر أصبحت تُعد في الدرجة الأولى مسألة تعبئة موارد، برزت فجوات رئيسية في إدارة المخاطر، وخصوصاً فيما يتعلق بآثار سلسلة المخاطر الأردنية على سوق العمل.

المخاطر التمويلية المرتبطة بالريع جزء لا يتجزأ من الإطار المالي الكلي. يعتمد الأردن هيكلياً على المنح الأجنبية – التي يمكن تفسير جزء منها كريع جغرافي سياسي – لتمويل رصيد الموازنة. ومنذ مطلع القرن الجاري، بلغ متوسط العجز الكلي في الموازنة 4.9% باحتساب المنح، و10.1% دون احتساب المنح. وكما هو الحال مع النمو، تقارن الدراسة بين ثلاث فترات فرعية وهي: 2000–2003، و2004–2008، و2009–2013. ففيما يخص الفترة الفرعية الأولى، بلغ متوسط العجز الكلي في الموازنة 2.1% من إجمالي الناتج المحلي، لكن هذا تضمن منحاً كبيرة للموازنة تعادل 8.4% من إجمالي الناتج المحلي. والحقيقة أن منح الموازنة زادت مثليها تقريبا في 2003 (937 مليون دينار) مقارنة بعام 2002 (490 مليون دينار) نتيجة الغزو الأمريكي للعراق. فقد حاولت الولايات المتحدة والحلفاء الآخرون تعويض الأردن جزئياً، بعد أن تعرضت علاقاته الاقتصادية القوية مع العراق لخطر شديد نتيجة الغزو، مما كبد البلد تكاليف باهظة. واتسمت الفترة 2004–2008 بالنمو المرتفع والخصخصة، اللذين ساعد كل منهما على تقليص اعتماد البلد على المنح. وبالتالي فعلى الرغم من متوسط بلغ 5.2% من إجمالي الناتج المحلي أثناء تلك الفترة الفرعية، فإن الرصيد الكلي للموازنة (بما في ذلك المنح) ظل منخفضاً عن 3.6% من إجمالي الناتج المحلي.

تشير أوجه القصور في إدارة مخاطر تمويل الموازنة إلى مشاكل أوسع في إدارة المخاطر الوطنية. امتلاك برنامج يعول عليه لتمويل القطاع العام ضروري لاستدامة تنمية الأردن ونموه. وهذا سيعني ضمناً أن نمو الأردن مستقر ولا يعتمد في المقام الأول على المعونات الأجنبية؛ إذ لو لم يكن التمويل منتظما، ستبدأ المشاريع عادة وتتوقف وفقاً لتوفر التمويل. ويترتب على غياب التمويل واستراتيجية لإدارة الدين ظهور مخاطر كبيرة تحيق بالأردن وآفاق نموه، وربما أحاط الموازنة قدر كبير من الضبابية والتقلب. وبعدم امتلاك استراتيجية تمويل وبالتالي مصدر منتظم للتدفقات الواردة، يصبح نمو الأردن أكثر عرضة للصدمات الخارجية وأكثر اعتماداً على إمكانية حصوله على المعونات الأجنبية.

[17] تقرير عن التنمية في العالم 2014. المخاطر والفرص: إدارة المخاطر من أجل التنمية. http://go.worldbank.org/OSAT4FHFP0.

تجاوب المنح مع تدهور وضع الموازنة ليس تلقائياً، وذلك لأسباب منها أن التطورات المحلية لعبت أيضاً دوراً في الصدمات السلبية. بدأ التدهور الخطير في وضع الموازنة في عام 2009. دفع انخفاض الإيرادات المحلية، الناشئ إلى حد ما عن الامتيازات الضريبية الممنوحة لتخفيف التقلبات في سوق العقارات في عمان، مقروناً بارتفاع الإنفاق الاجتماعي – في البداية على الأقل – العجز الكلي إلى 8.3% في المتوسط من إجمالي الناتج المحلي، بما في ذلك المنح، أثناء الفترة 2009–2013. لكن المنح لم تكن في المتناول كحالها من قبل، إذ لم تبلغ في المتوسط إلا 2.8% من إجمالي الناتج المحلي. نتيجة لذلك لجأت الحكومة إلى الاقتراض، مما أبطل آثار التقدم الذي تحقق من قبل في خفض عبء الدين.

بما أن الريع مكّن الحكومة من إساءة توزيع المخاطر، كانت النتيجة توازن سياسات يُتفادى فيه حدوث تغييرات كبيرة، وعدم التغيير هذا عنصر متأصل في التوقعات. تتحمل الأسر المعيشية والقطاع الخاص كثيراً جداً من الآثار غير المباشرة للمخاطر داخل النظام في الأردن، وبالتالي تعوض ذلك بالعزوف الشديد عن المخاطر في مواضع أخرى. وإدراكاً للضبابية ونقص القدرة على تحمل المخاطر الذي يتمخض عنه الإصلاح، وبما أن الحكومة لا تتمتع إلا بتأمين منقوص، تخشى الحكومة الإصلاحات المعوّقة. والنتيجة النهائية هي القصور الذاتي والجمود، وبما أنه لا توجد آفاق حقيقية لتقليل المخاطر، فإن توقُّع عدم حدوث تغيير شيء مبرر.

تتمحور القيود الموازية على الرخاء المشترك حول سوء أداء الأسواق لوظيفة تخصيص رأس المال والأيدي العاملة في تعبئة المعارف وتوسيع قاعدة الأردن الاقتصادية المنتجة. وتوجد مكونات عديدة لهذا العنصر في الدراسة التشخيصية. أولاً: توجد مجموعة من تشوهات السياسات، الملحوظة في كثير من البلدان متوسطة الدخل، والتي تعوق مرونة الاقتصاد. تتعلق هذه التشوهات بدور القطاع العام ونموذجه التشغيلي، وإخفاقات السوق، وآثار معينة ناشئة عن التواجد في منطقة غنية بالموارد. ثانيا: تنتقل المخاطر السابقة داخل النظام – مع تضخيمها أحياناً – إلى أسواق رأس المال والعمل، مما يضعف استجابة الاستثمارات والتشغيل للفرص.

أدى الريع الجغرافي السياسي إلى استدامة تأجيل إصلاح سياسات أسواق المنتجات وعوامل الإنتاج التي من شأنها توسيع نطاق مصادر النمو الناشئة. تتضح هذه الآثار بشكل خاص في المواقف التي تتطلب استجابة سريعة للاستفادة من مزايا الأردن الكامنة في قطاعات من قبيل النقل واللوجستيات، والصادرات كثيفة المعرفة (كالصناعات الدوائية وتكنولوجيا المعلومات والاتصال) والطاقة المتجددة.

يمكن ملاحظة أعراض تفضيل التقاعس في عموم وظائف الحكومة. ويسفر تكرار تغيير القيادات الحكومية عن نهج تكتيكي قصير الأمد وميل إلى الحذر والعمل دون لفت الأنظار. تؤثر هذه الضبابية في اتخاذ القرار وأجندة السياسات في الأردن أيضاً تأثيراً شديداً على ثقة القطاع الخاص الذي يلتمس بعض الراحة في استقرار السياسات عند الاضطرار إلى موازنة مخاطر الاستثمار في بلد بيئته محفوفة بالمخاطر كالأردن (الأردن 2025). وعندما توضع خطة لإصلاحات كبرى في السياسات، كما هو وارد في الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، يؤول تنفيذها إلى مستوى المشاريع بدلاً من المضي قدماً في تغيير السياسات. ويتفق هذا الترتيب ضيق النطاق الخاص بالتنفيذ مع الحوافز البيروقراطية وحوافز الشركاء الخارجيين على السواء، بما أنه يسهّل السيطرة والاستحواذ، مع احتواء نطاق الإصلاح الذي كان مزمعاً أصلا في الوقت نفسه. ومن حيث الأنظمة الأساسية للمشتريات والإدارة المالية، تتمثل الفلسفة التشغيلية – كما هو الحال في أنحاء الشرق الأوسط – في التأكيد على الرقابة *السابقة* على جميع المعاملات والإجراءات، مع تركيز قليل في المقابل على جوهر العمليات وأثرها النهائي.

تتأثر القدرة على إدارة المخاطر التمويلية بقيود الحوكمة. فنظراً لعدم الاستقرار الوزاري، لا توجد سلطة لديها حوافز لتنفيذ إصلاح في إدارة الدين، ووضع استراتيجية للدين؛ بما أن الوزراء يعتبرون أفقهم الزمني قصيراً. وبدلاً من تطوير سوق مالية محلية وتبوؤ مكانة للأردن كجهة إصدار دولية، استفادت الحكومة من ضمانات مدعومة أمريكياً بنسبة 100% على أصل الدين والفائدة، بما في ذلك إصدار قيمته 1.5 مليار دولار في يونيو/حزيران 2015. وهذا مصدر تمويلي شديد الجاذبية، لكن من المستبعد أن يكون متاحاً في الأمد المتوسط إلى البعيد. وتحقق بعض التقدم في تطوير مصدر تمويل أقدر على الصمود من خلال بيع سندات أوروبية غير مضمونة وصكوك متوقع إصدارها.

لا بد عن منظور للمخاطر من أجل فهم إخفاقات التنفيذ ومشاكل الحوكمة. والأمثلة على ذلك كثيرة. تعكس الإدارة المالية والمشتريات نهجاً يقوم على الرقابة *السابقة* في إدارة القطاع العام تمر فيه المعاملات الإدارية البسيطة عبر إجراءات مطولة، يُفترض أنها تقلل المخاطر، في حين تتراكم الالتزامات المالية العامة الكبيرة دون القيام بعمل يُذكر حيالها، كما كان الحال في قطاع الكهرباء قبل 2011. ويوجد اختلال في تفويض السلطة داخل الحكومة، حيث يتمتع موظفو الخطوط الأمامية في مصلحتي الضرائب والجمارك بسلطة تقديرية في المعاملات الروتينية مما يسفر عن عقبات لا يمكن التنبؤ بها للقطاع الخاص ويسهم في تصورات الفساد. لكن في طبقات الإدارة في القطاع العام، لا يوجد إلا قدر ضئيل من الاستقلالية في مجال السياسات على الإطلاق، وتحال جميع القرارات إلى المستوى الأعلى، أو الأسوأ من ذلك يتم تجميدها عند مستوى معين مع عدم اتخاذ إجراء بشأنها.

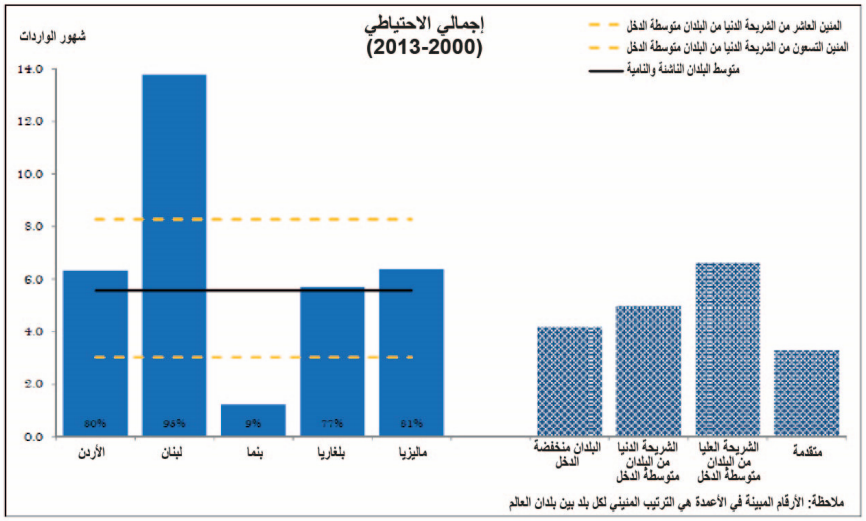
على الرغم من توفر العديد من الأدوات المالية، بما في ذلك التمويل المنظم والشراكات بين القطاعين العام والخاص، لتحسين إدارة المخاطر، فإن استخدامها في الأردن ظل منخفضاً على الرغم من الأثر الإيضاحي لمشاريع قطاع الكهرباء ومطار الملكة

علياء الدولي. ربما تنظر البلدان المعرضة لطائفة مخاطر مماثلة للأردن في أشكال مختلفة من تعميق الأسواق المالية لتوزيع المخاطر بكفاءة، ومن ذلك مثلاً: الأسهم، والشراكات بين القطاعين العام والخاص، وسندات الشركات، ومجموعة كبيرة من آجال استحقاق سندات الحكومية، والضمانات. لكن الواقع أن الحكومة اعتمدت في المقام الأول على الإصدار المتباعد للسندات الحكومية، وكثير منها مرتبط بضمانات لمرة واحدة. وهذا يصعّب أكثر على السوق توليد منحنى عائد يتيح له تسعير المخاطر السياسية في مختلف آجال الاستحقاق. كما أن سوق الأسهم ضحلة نوعاً ما فيما عدا الشركات الراسخة في القطاع المصرفي وقطاع التعدين.

تتيح الشراكات بين القطاعين العام والخاص أيضاً إمكانية لاستعادة زخم تنمية القطاع الخاص الذي يعود إلى عهد الخصخصة، لكن يجب أن ينظر الناس إليها باعتبارها تقاسماً حقيقياً للمخاطر بين الحكومة والقطاع الخاص. نُفذت الشراكات بين القطاعين العام والخاص أول الأمر في إطار قانون الخصخصة وبالتالي أدارتها اللجنة التنفيذية للخصخصة، التي حُلت منذ ذلك الحين. وسيساعد القانون الجديد المخصص للشراكات بين القطاعين العام والخاص على إتاحة إمكانية التقاسم طويل الأمد للمخاطر في البنية التحتية الحيوية. ويمكن للقانون الجديد أيضاً أن يساعد على التصدي لبعض المشاكل المؤسسية التي برزت منذ حل اللجنة التنفيذية للخصخصة. وقد أظهر الأردن التزاماً بخطة الشراكة بين القطاعين العام والخاص مقارنة ببلدان أخرى في المنطقة. لكن من أجل الاستفادة الحقيقية من المزيد من استثمارات القطاع الخاص من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، سيتعين على الأردن التصدي لكثير من القيود الإنمائية/ الهيكلية أمام النمو والتي نسلط عليها الضوء في الأقسام التالية. بالإضافة إلى ذلك فإن معظم المشاريع المحتملة سيتطلب مساهمة مالية من الحكومة تتجاوز حد الضمانات. وما زال غير واضح ما إن كانت لدى الأردن القدرة أو الاستعداد لدعم هذه الأنواع من الالتزامات في المستقبل.

يحتوي الوضع الاقتصادي الكلي للأردن على محركات شديدة الاستمرارية لأوجه الضعف تتجلى في الاختلالات الهيكلية في المعاملات الجارية وأرصدة وتدفقات الموازنة. وقد تم تخفيف هذه الأوجه بنجاح من خلال تركيز قوي للسياسة النقدية على إشارات المصداقية عن طريق الاحتياطيات والمحاولات المتفرقة للسيطرة على الاختلالات في المالية العامة من خلال خفض الدين وإصلاحات الموازنة.

الشكل 4-1: إجمالي الاحتياطيات في الأردن يماثل بلدان الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل



المصدر: Find My Friends باستخدام مؤشرات التنمية العالمية.

تسنى التحكم في العجوزات التي طال أمدها في المعاملات الجارية بفضل عوامل كمّل بعضها بعضاً من ضمنها التحويلات والتدفقات الرأسمالية في إطار ربط سعر الصرف بالدولار. رُبطت العملة الأردنية بالدولار الأمريكي عند سعر صرف 0.709 دينار للدولار منذ أكتوبر/تشرين الأول 1995. وقد ثبت أن هذا الربط نقطة ارتكاز فعالة للسياسة النقدية، مع تعزيزه في الوقت نفسه استقرار الأسعار؛ وبلغ معدل التضخم في المتوسط 4.2% للفترة 2000-2014، ومع انحراف معياري 3.5 لا يُعتبر أنه تعرض لتقلبات كبيرة. ومع ذلك فإن الثقة في الدينار تتوقف على الدعم المالي والسياسي الدولي. ويأتي هذا الدعم على هيئة احتياطيات عملة أجنبية كبيرة ومساندة من القوى المالية الكبيرة. وبلغ متوسط إجمالي الاحتياطيات منذ 2000 ما يعادل 6.6 شهر من الواردات، مما يجعل تصنيف الأردن ضمن المئين العشرين الأعلى عالمياً. ومقارنة باحتياطيات البلدان المناظرة، يقف الأردن على قدم المساواة مع ماليزيا، لكنه متأخر عن لبنان (الشكل 4.1). يتجلى الدعم السياسي للدور الإقليمي للأردن من

خلال حزم المعونات المالية الضخمة التي تشمل المنح والقروض الميسرة والودائع المباشرة في البنك المركزي، لا من دول مجلس التعاون الخليجي فقط، بل أيضاً من الولايات المتحدة وأوروبا واليابان وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

لا تكفي الإيرادات المحلية لتغطية النفقات الجارية. بين عامي 2000 و2009، بلغ متوسط نسبة الإيرادات المحلية إلى النفقات الجارية 92.3%، ولم يتجاوز 100% إلا في 2007. بلغ متوسط الإيرادات الضريبية 16.7% من إجمالي الناتج المحلي منذ 2000، وبلغ أعلى مستوى عند 20.4% في 2007 عندما كان النمو قوياً. يشهد الأردن نفقات جارية مرتفعة، حيث بلغ المتوسط في 2000–2014 ما نسبته 28.2% من إجمالي الناتج المحلي، وهو يتألف في الدرجة الأولى من الإنفاق العسكري (8.5% من إجمالي الناتج المحلي)، والرواتب والأجور (5.2% من إجمالي الناتج المحلي)، والفوائد على الدين (2.7% من إجمالي الناتج المحلي) (الشكل 4.2). من ناحية أخرى، لجأت الحكومة إلى خفض النفقات الرأسمالية من أجل السيطرة على عجز الموازنة. ويصدق هذا بوجه خاص على فترات ما بعد الأزمات. نتيجة لذلك لم تبلغ النفقات الرأسمالية في المتوسط إلا 6.4% من إجمالي الناتج المحلي منذ 2000، لتصل إلى أدناها عند 3.1% من إجمالي الناتج المحلي في 2012.

الشكل 4–2: أرصدة الموازنة مخففة بفعل المنح الأجنبية

المصدر: خبراء البنك الدولي.

الشكل 4–3: الأموال المحلية غير كافية لتغطية النفقات الجارية

المصدر: خبراء البنك الدولي.

تأثرت تعبئة الإيرادات تأثراً سلبياً بالوعاء الضريبي المحدود الذي تآكل بمرور الوقت بفعل استخدام النظام الضريبي لتحقيق أهداف متعددة للسياسات تتجلى في طائفة من الإعفاءات والامتيازات. والواقع أنه يتم التخلي عن الإيرادات العامة لتحقيق أهداف سياسات كان سيتعين تنفيذها من خلال الإنفاق لولا ذلك؛ وتسمى هذه النفقات الضريبية. وقد نُفذ بعضها لتحقيق أهداف اجتماعية أو حوافز استثمارية، لكن بعضها الآخر انتشر استجابة لصدمات معينة. فعلى سبيل المثال، لجأ الأردن في 2009 إلى إعفاءات وتخفيضات ضريبية واسعة النطاق كحافز مالي استجابةً للأزمة العالمية. وقدرت دراسة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إجمالي النفقات الضريبية في الأردن بنسبة 7% من إجمالي الناتج المحلي في 2012 أو حوالي 1.6 مليار دينار. على

الرغم من حدوث بعض التغيير الإيجابي لتبسيط نظام الإعفاءات المعقد في الأردن، ساهمت تغييرات أخرى في طفرة في مستوى النفقات الضريبية، مما يدل على أن الاتجاه الأساسي اتجاه هيكلي. تؤثر النفقات الضريبية في الأردن على الفئات الضريبية التالية: ضريبة الدخل الشخصي وضريبة دخل الشركات وضريبة المبيعات العامة وضريبة المبيعات الخاصة والرسوم الجمركية والضريبة العقارية. وتقدم المناطق الاقتصادية الخاصة والقانون الخاص بها إعفاءات ضريبية ويخفضان رسوماً أخرى، وخصوصاً المتعلقة بالعمل.

تخص أكبر نفقة ضريبية منفردة (إحصاءات 2012) الأسر المعيشية: الإعفاءات الشخصية والعائلية (455 مليون دينار) تليها السلع الخاضعة لنسبة الصفر في ضريبة المبيعات المحلية (263 مليون دينار). وجاء الإصلاح الضريبي لسنة 2010 ليزيد ضعف مرونة الإيرادات. فقد بسّط الإصلاح الضريبي قانون الضرائب وألغى الكثير من المعدلات الضريبية المحددة والمعاملات الممنوحة للفئات أو القطاعات أو الشركات التي كانت تثقل كاهل إدارة الضرائب وتضفي غموضاً على النظام. لكن في الواقع العملي، أدى رفع حد الإعفاء على الدخل الشخصي إلى إعفاء أكثر من 95% من الأسر الأردنية من الضرائب. علاوة على ذلك، فإن أعلى شريحة من الدخل الشخصي تخضع لضريبة بنسبة 20%، وهي نسبة منخفضة حتى بمعايير الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لكن الشركات تستفيد أيضاً من السلع المعفاة من الجمارك من خلال العديد من البنود القانونية وخصوصاً المتعلقة بالسلع الرأسمالية والمنتجات البترولية. تصل النفقات الضريبية الناتجة عن الضرائب البلدية، على الرغم من صغر حجمها، إلى 48 مليون دينار، وتظل مبلغاً مهماً قياساً على ميزانيات البلديات التي تعتمد على الإيرادات الضريبية البلدية لتقديم الخدمات الأساسية المحلية.

شهدت تعديلات الإنفاق العام بالمثل تآكلاً في الحيز المتاح للمالية العامة. استجاب البلد أولاً لصدمات الأسعار في الفترة 2003–2007 بزيادات في الدعم المالي، وهو ما تيسر بفضل الزيادات الكبيرة في الإيرادات في 2004–2007 مدفوعة بالنمو الاقتصادي القوي. وفي 2008 تم إلغاء هذا الدعم المالي إلى حد كبير، لكن حلت محلها زيادات في رواتب موظفي القطاعين العام والخاص وأفراد القوات المسلحة، مَن في الخدمة منهم والمتقاعدون على السواء. أما أحدث إصلاح للدعم فقد ضعُف أثره بسبب تحويل نقدي مرتبط بسعر النفط، وبالتالي فلن يخضع من حيث المبدأ للأثر التعويضي ذاته الذي تحقق سابقاً من خلال فاتورة الأجور.

تبينت بوجه خاص صعوبة السيطرة على الإنفاق على أجور القطاع العام وأعداد موظفيه، وذلك نتيجة التعقيد والثغرات في هيكل الرواتب والتشغيل. نظراً للشواغل التي استمرت طويلاً بشأن حجم القطاع العام وتكلفته، جمدت الحكومة التعيينات، مقتصرة على شغل الشواغر في المراكز الموجودة فعلاً، لكن القطاعات المعفاة كالتعليم والصحة والقوات المسلحة قوضت هذه التجميدات. فعلى سبيل المثال، ينتقل المعلمون الجدد، الذين يعيَّنون للتدريس في المدارس الحكومية، بعد تعيينهم في الغالب إلى وظائف

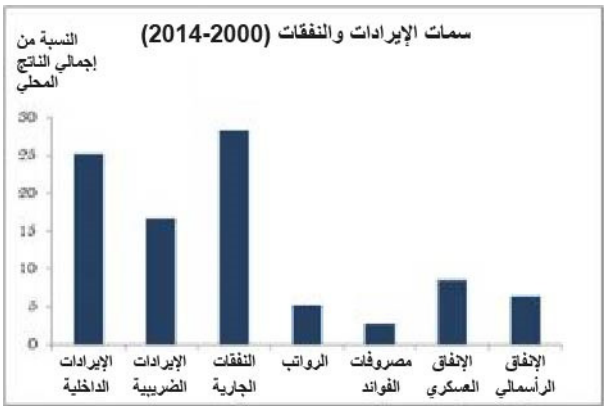
أخرى في جهاز الخدمة المدنية. وبوصول الإنفاق العسكري إلى نحو 8% من إجمالي الناتج المحلي، يضعف إعفاء الجيش من تجميد التعيين المكاسب المحققة منه. وهناك بدلات عديدة تُمنح في إطار أجور الأفراد المدنيين في القطاع العام. ويفوق مجموع هذه البدلات فاتورة الرواتب بأكثر من مرتين ونصف. وتتوزع هذه البدلات على 10 فئات، أكبرها تكلفة نفقات المعيشة، والبدلات الإضافية، والبدلات الأساسية، والمكافآت. بلغ متوسط هذه البدلات في 2010–2011 على الترتيب 37% و16% و9% و3% من فاتورة أجور الموظفين المدنيين الإجمالية. وفي 2011 زادت هذه البدلات بما يصل إلى 17.4%، فيما لم تزد الرواتب الأساسية إلا بنسبة 7.3%.

تفقد استراتيجيات إصلاح القطاع العام الطموحة زخمها بمجيء اللحظة التي يتعين فيها الإقدام على اختيارات مهمة للتخصيص، فيما تظل التكاليف المسبقة متأصلة في هيكل الأجور. في 2011، أطلقت الحكومة برنامجاً إصلاحياً شاملاً تحت إشراف وزارة تطوير القطاع العام للتعامل مع التشغيل في الخدمة المدنية. وكانت أهداف الإصلاح رباعية (أ) لتكريس خطط التعويضات للمؤسسات المستقلة وتحديد مبادئ موحدة لسياسات الحوكمة والأجور في عموم هذه المؤسسات؛ و(ب) المؤاءمة بين رواتب الخدمة المدنية ورواتب المؤسسات ذات الموازنات المستقلة لزيادة الإنصاف؛ و(ج) زيادة الإنتاجية وإعادة النظر في الشروط المرجعية لجميع وظائف التشغيل في الخدمة المدنية؛ و(د) تحديد المراكز الشاغرة التي تحتاج إلى شغلها من خلال التعيينات الجديدة أو إعادة تخصيص الموظفين والمراكز الشاغرة التي يجب إلغاؤها. فتكبدت الحكومة نتيجة مواءمة الرواتب حوالي 80 مليون دينار كتكاليف إضافية سنوية أثناء الفترة 2012–2014. وكان المتصور أن يبدأ تحقق الوفورات في 2015، وذلك عندما يتم ترشيد التشغيل في القطاع العام، لكن لا توجد بادرة تنم عن حدوث هذا.

مسار الديون

أسفر ارتفاع معدل النمو وعائدات الخصخصة وإعادة هيكلة الديون إلى خفض ديون الأردن مؤقتاً. وذلك دفع إجمالي الدين العام من أعلى مستوى عند 104.7% من إجمالي الناتج المحلي عام 2000 إلى أدنى مستوى عند 60.2% عام 2008. وبداية من 2009، لم تكن المنح الأجنبية في المتناول بمبالغ كافية لتعويض التكاليف المرتبطة بالأزمتين الثنائيتين المتتاليتين، مما أجبر الأردن على اللجوء إلى زيادة الاقتراض. فدفع هذا إجمالي الدين إلى الارتفاع من جديد إلى 89.0% من إجمالي الناتج المحلي في نهاية 2014، ويُتوقع أن يزداد أكثر في 2015 (الشكل 4.5). وعلى الرغم من أن غالبية الدين الخارجي مقوّمة بالعملة المحلية، فإن نسبتها من إجمالي الدين العام ظلت في ارتفاع مستمر طوال العامين الماضيين، حيث ازدادت من 28% في نهاية 2012 إلى 38% بحلول يوليو/تموز 2015. لكن رغبة في الاستفادة من معدلات الفائدة الدولية المنخفضة ومن الدعم السياسي، أصدر الأردن ثلاثة سندات أوروبية مضمونة من الولايات المتحدة في 2013 و2014 و2015 بقيمة 1.25 مليار دولار و1 مليار دولار و1.5 مليار دولار على الترتيب

الشكل 4-4: الإنفاق العسكري يفوق بنود الإنفاق الأخرى



المصدر: خبراء البنك الدولي.

الشكل 4-5: الطلب الخاص يقود النمو

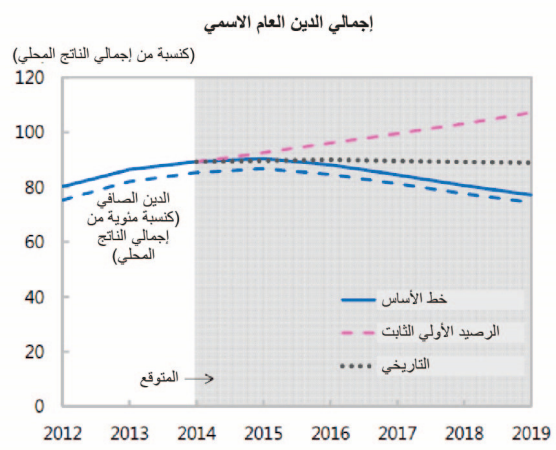
المصدر: خبراء البنك الدولي.

يواجه الأردن مخاطر تتعلق باستدامة الدين العام، كما أن النطاق المتاح لمزيد من التعثر محدود في ظل بلوغ نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي حوالي 90%. أُجري تحليل لاستدامة الدين[18] استناداً إلى ثلاثة سيناريوهات وهي: خط الأساس والرصيد الأولي الثابت والتاريخي.[19] وتشير النتيجة وفقاً لسيناريو خط الأساس إلى أنه يُتوقع أن يصل الدين العام إلى أعلى مستوى له عند 90% من إجمالي الناتج المحلي في 2015 وعندئذ يتراجع في ثبات إلى مستوى متوقع عند 77% من إجمالي الناتج المحلي بحلول 2019 (الشكل 4.6). يتوقع سيناريو خط الأساس أيضاً أن تكون الاحتياجات التمويلية الإجمالية مستدامة، حيث تتراجع من 26.8% من إجمالي الناتج المحلي في 2014 إلى 15.3% في 2019 (الشكل 4.7). لكن ديناميكيات الدين والاحتياجات التمويلية حساسة لصدمات الاقتصاد الكلي، بمعنى صدمات النمو والرصيد الأولي وسعر الفائدة وسعر الصرف والالتزامات الطارئة.

[18] المصدر: مشاورات صندوق النقد الدولي بشأن المادة الرابعة، 2014.

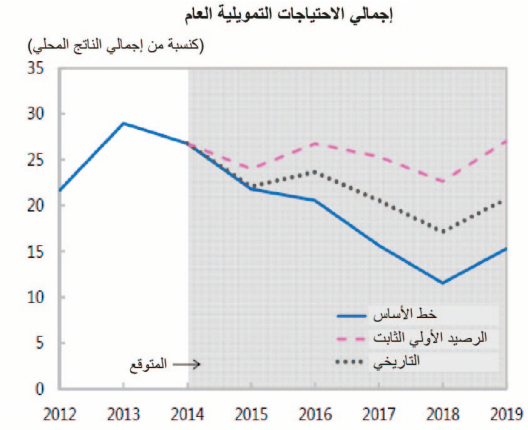
[19] يفترض سيناريو خط الأساس أن نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي يساوي 3.3 و4.0% في 2013 و2014، على الترتيب، مع ازدياده إلى 4.5% فيما بعد. علاوة على ذلك، تفترض هذه الحالة أن الرصيد الأولي سيبدأ في التحسن في 2015، ويصير إيجابياً من 2016 فصاعداً. يفترض سيناريو الرصيد الأولي الثابت أن الرصيد الأولي عند -5.3%. يفترض السيناريو التاريخي ارتفاعاً سريعاً من 3.3% في 2014 إلى 5.6% فيما بعد، وانخفاض العجز الأولي من -5.3% في 2014 إلى -3.6% فيما بعد.

الشكل 4-6: الدين العام مستدام في ظل افتراضات خط الأساس



المصدر: صندوق النقد الدولي.

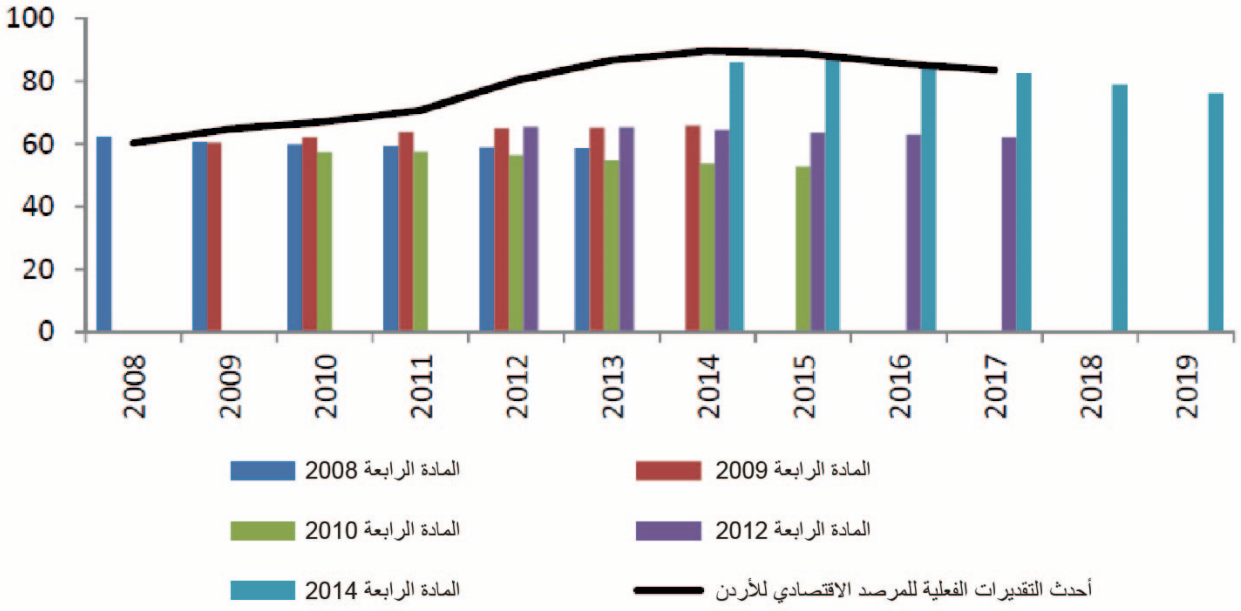
الشكل 4-7: الاحتياجات التمويلية يمكن التحكم فيها في ظل افتراضات خط الأساس



المصدر: صندوق النقد الدولي.

ظلت توقعات الدين فيما يخص الأردن عرضة إلى "انحراف في الأساس" غير عادي، بمعنى أن الصدمات الصعودية التي يتعرض لها خط الأساس في أي سنة تبدو دائمة في خطوط الأساس اللاحقة. فعلى سبيل المثال، فيما بين عامي 2009 و2014 ازدادت نسبة ديون خط الأساس وفق المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي لسنة 2014 بمقدار 20 نقطة مئوية، وصار المسار المستقبلي للدين في التوقعات الأحدث أعلى بكثير منه في خطوط الأساس الأقدم. بالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من الطبيعة المستمرة للتغيرات في الدين (وأبرزها فيما يخص صدمة شركة الكهرباء الوطنية)، تتضمن خطوط الأساس الأحدث تراجعات أكبر في الدين مقارنة بخطوط الأساس الأقدم (الشكل 4.8). ففي خطوط الأساس الأقدم (حتى 2012)، كان انخفاض نسبة الديون متوسطة الأمد يبلغ حوالي 3-5 نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي. وأما في خطوط الأساس الأحدث، فيبلغ نحو 10 نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي. بل وتفترض رؤية الأردن 2025 انخفاضات في الدين أكثر حدة من المتوقع في توقعات خط الأساس للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

الشكل 4-8: تحليل استدامة القدرة على تحمل أعباء الديون: الأردن – خط الأساس لمعدل الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي، 2008-2019، حسب سنة خط الأساس



المصادر: صندوق النقد الدولي، البنك الدولي.

فاقمت صدمتان خارجيتان متتابعتان – الركود العالمي والاضطرابات الإقليمية – مواطن الضعف الهيكلي على الأمد الطويل. وتم تمويل العجوزات الكبيرة في الموازنة والمعاملات الجارية باستمرار، وإلى حد كبير، بالمعونات الخارجية. وكما هو الحال في بلدان أخرى، اتسمت المعونات المقدمة إلى الأردن عادة بالتقلب، مما أسفر عن تقلبات في الاقتصاد الأردني. ومنذ 2008، ومع تحول البيئة العالمية إلى بيئة سلبية، تباطأ النمو بحدة في الأردن، إذْ قوض اشتعال فتيل الانتفاضات العربية في عموم المنطقة المشاعر بدرجة أكبر، مما أدى إلى (أ) تباطؤ النمو وانخفاض إيرادات الموازنة، (ب) وزيادة الإنفاق العام نوعاً ما لاستيعاب الضغوط الاجتماعية (واستدامة النمو). كما أسفرت الاضطرابات في البلدان العربية أيضاً عن انقطاعات في إمدادات الغاز المصري، مما دفع الإنفاق العام إلى الارتفاع بشدة. نتيجة لذلك تدهور رصيد الموازنة وميزان المعاملات الجارية بشكل ملحوظ بحلول منتصف 2012، مما شكل الأساس للحصول على قرض سياسات التنمية واتفاق الاستعداد الائتماني الحاليين.

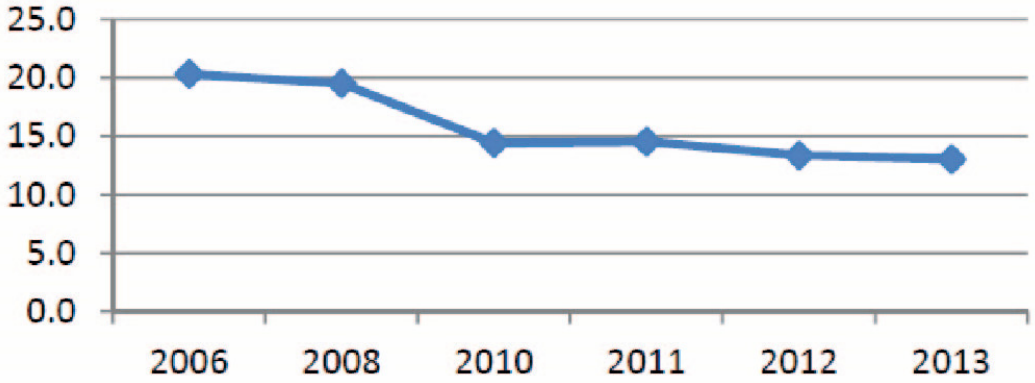
صار قياس أوضاع الفقر وتحليلها في الأردن أكثر منهجية بمرور الوقت، مما حسّن المجال أمام فهم تأثير الصدمات على رفاه الأسر المعيشية. نُفّذ أول قياس رسمي لأوضاع الفقر في 1973، ونُشرت أول دراسة كاملة عن أوضاع الفقر في 1987. واكتسبت مساعدة البنك الدولي في قياس أوضاع الفقر أهمية بداية من 1994 من خلال الأعمال المتعلقة بخطوط الفقر، ولم يُنشر أول تقرير للبنك الدولي عن أوضاع الفقر إلا في 2004. ثم تلاه تحديث لأوضاع الفقر في 2009 ومذكرة حول أوضاع الفقر في 2012. وتنشر دائرة الإحصاءات العامة الأردنية معلومات عن دخل الأسر المعيشية ونفقاتها منذ 1992، لكن تحليل أوضاع الفقر غير متاح إلا في التقارير المتخصصة. يعتمد قياس أوضاع الفقر على مسح نفقات ودخل الأسرة الذي نفذته دائرة الإحصاءات العامة في 1992 و1997 و2002 و2006 و2008 و2010. ويتم تحديد خط الفقر الرسمي في الأردن استناداً إلى نهج "تكلفة الاحتياجات الأساسية" والمستوى الوطني لاحتياجات السعرات الحرارية البالغ 2347 سعراً للفرد يومياً مع مزيج استهلاكي مُعدّل حسب أفقر 30% من السكان (انظر البنك الدولي 2012 للمزيد من التفاصيل).

شهد الفقر المطلق تراجعاً لمدة طويلة منذ التسعينيات، مع انخفاضه بحدة على وجه الخصوص في الفترة 2002–2010. وفقاً للأرقام الرسمية ودراسات البنك الدولي، انخفض معدل الفقر كثيراً بين عامي 1997 و2002. وواصل تراجعه بين 2002 و2008 وبشكل أوضح بين 2008 و2010 على الرغم من تباطؤ نمو إجمالي الناتج المحلي. كانت نتيجة هذه الاتجاهات المواتية أن انخفض معدل الفقر الشامل 17 نقطة مئوية بين 2002 و2010 (Mansour, 2012). الأرقام الرسمية ليست قابلة بالكلية للمقارنة على مدى تلك الفترة، حيث غيّرت دائرة الإحصاءات العامة خط الفقر في 2008 و2010، لكن البنك الدولي أعاد تقدير معدل الفقر بين 2006 و2010 مستخدماً خط فقر متسقاً، وقد رصد هذا الخط تراجعاً مطرداً (الشكل 5.1). وبالتالي فإن النتيجة العامة المتمثلة في انخفاض أعداد الفقراء تجاوباً مع النمو تصمد أمام خط الفقر الذي يقع الاختيار عليه، وهي متسقة عبر الدراسات وعبر مقاييس الفقر.

وفقاً لأحدث التقديرات الرسمية، كان هناك 14.4% من سكان الأردن يعيشون تحت خط الفقر في 2010. تشير التقديرات الحديثة بناء على مسوح القوة العاملة وطرق الاحتساب المشتركة بين المسوح إلى أن أعداد الفقراء واصلت انخفاضها بشكل متواضع لكنه مستمر بين 2010 و2013.[20]

[20] للمزيد من التفاصيل، انظر دانغ، ولانجو، وسراج الدين (2014).

الشكل 5-1: معدل الفقر 2006-2013 (مؤشر أعداد الفقراء)



المصدر: البنك الدولي (2012) و2014) Dang, Lanjouw and Serajuddin).

كان الفقر في 2010 – وهي السنة التي شهدت أحدث مسح لنفقات ودخل الأسرة تم تحليله – منخفضاً بالمعايير الإقليمية والدولية. فلو أُستخدم خطا الفقر الدوليان 1.25 و2 دولار أمريكي يومياً للشخص الواحد حسب قيمة تعادُل القوة الشرائية، يسجل الأردن معدل فقر أقل من 1% على نحو يماثل مستواه في الأراضي الفلسطينية أو فلسطين ويقل عنه كثيراً في تونس أو المغرب أو إيران. وعلى الرغم من أهمية هاتين العتبتين الدوليتين في تتبع أهداف الفقر العالمية، ينبغي أن تكون خطوط الفقر المحلية متناسبة مع مستويات المعيشة المقبولة محلياً وأن تضمن إمكانية الرصد الإحصائي السليم لأوضاع الفقر. يتسبب خط الفقر شديد الانخفاض في انخفاض معدل الفقر وفي صعوبة شديدة في تتبع أوضاع الفقر بمرور الوقت من منظور إحصائي. وهذا من الأسباب التي جعل البنك الدولي في 2010 ينصح الأردن بزيادة عتبة الفقر وإعادة تقدير التغييرات في أوضاع الفقر منذ 2006، وهي توصية أيدتها الحكومة وأسفرت عن التقديرات الجديدة المبينة في الشكل 5.1.[21]

الفقر في الأردن أعلى كثيراً بين الأسر المعيشية الأكبر عدداً والتي يعولها أشخاص أقل تعليماً. في 2010، كانت الأسرة المعيشية الفقيرة النمطية أسرة حضرية تتكون من 8 أفراد نصفهم من الأطفال ومستوى تعليم ربّ الأسرة يقل عن المرحلة الابتدائية. ويتركز ربع الفقراء في الأسر المعيشية المكونة من أكثر من 9 أفراد. أما الأسرة المعيشية غير الفقيرة النمطية فهي أسرة تتكون من 6 أفراد منهم 3 أفراد معالين وربُّها حاصل على قدر من التعليم الثانوي على الأقل. وبرزت الصلة بين حجم الأسرة المعيشية والفقر بشدة بين 2006 و2010 (مسحان مقارنان)، وقويت في أغلب الاحتمالات بفعل الآثار المباشرة وغير المباشرة لتدفق اللاجئين السوريين. بين 2006 و2010، ازدادت نسبة الفقراء الذين ينتمون إلى الأسر المعيشية الحاصل أربابها على التعليم الأساسي أو أقل، وتشكل هذه الأسر 80% من الفقراء وتواجه معدلات فقر حوالي 20%.

[21] حدد خط الفقر الجديد بمبلغ 813.7 ديناراً للشخص بأسعار 2010 والذي ترجم إلى 3.42 دولار أمريكي في اليوم من حيث تعادلات القوة الشرائية في 2005 وفقاً لقياس البنك الدولي.

لا توجد صلة قوية ذات مُتغيِّرين بين الوضع في القوة العاملة والفقر، لكن هذا يرتبط بانتشار عدم مشاركة الإناث وحجم القطاع العام. معدلات التشغيل متماثلة فيما يخص الأسر المعيشية الفقيرة وغير الفقيرة، في حين أن معدل بطالة رب الأسرة المعيشية الفقيرة أكبر مرتين مقارنة بالأسر المعيشية غير الفقيرة، لكن مع ملاحظة أن البطالة تشكل نسبة صغيرة نسبياً من القوة العاملة الأردنية. تشمل الوظائف في قطاعي الإدارة العامة والاجتماعي طيفاً واسعاً من الأسر المعيشية، وبالتالي فالظاهر أن الفقر غير مرتبط بعدم إمكانية الحصول على وظائف بالقطاع العام. لكن القطاع الذي يعمل فيه الشخص تظل له أهميته؛ فعلى سبيل المثال، من يعملون في النقل يزداد احتمال كونهم فقراء، وأما من يعملون في قطاعات التمويل والتأمين والعقارات فيقل بشدة احتمال أن يكونوا من الفقراء.

على ما يبدو أن الأزمة المالية في 2008–2009 أضعفت الصلة بين وضع التشغيل والاستهلاك، مما يوحي بأن الصدمات الاقتصادية الكلية السلبية كانت مصحوبة بتدهور في نوعية الوظائف. وقد تبيَّن هذا من خلال تحليل البنك الدولي للعلاقة بين الفقر ووضع التشغيل في مسحي الأسر المعيشية لعامي 2006 و2010. ففي 2006، قلص تشغيل الشخص في الإدارة العامة الاحتمال الهامشي لأن يكون فقيراً بنسبة 3.4%، لكن هذا الأثر لم يكن يختلف إلا اختلافاً ضئيلاً عن الصفر في 2010. وتوجد آثار مماثلة فيما يخص التصنيع والتعدين، والتجارة، والنقل؛ وفيما يخص بعض القطاعات، تغير الأثر فعلياً إلى الاتجاه غير المنشود بين السنتين (على سبيل المثال، يرتبط التشغيل في القطاعات الاجتماعية ارتباطاً صغيراً لكن إيجابي باحتمال الفقر في 2010). وفيما يخص احتمال أن يكون الشخص ضمن أفقر 40% من السكان، قلل التشغيل في الإدارة العامة هذا الاحتمال بنسبة 4.5% في 2006، لكن بشكل ضئيل في 2010. وتسفر هذه النتيجة عن بُعد مهم يخص الرفاه من أبعاد ضغوط المالية العامة التي ناقشناها في القسم الخامس.

أظهر مؤشر الرخاء المشترك اتجاهات إيجابية بين عامي 2006 و2010 اتساقاً مع المؤشرات الإقليمية والدولية. ويقاس الرخاء المشترك باعتباره نمو أفقر 40% من السكان. فقد شهد الأردن تطورات إيجابية بين 2006 و2008 ثم مرة أخرى بين 2008 و2010 مع متوسط نمو سنوي لأفقر 40% من السكان بنسبة 2.7% بين 2006 و2010 (الجدول 5.1). كان متوسط معدل النمو هذا أعلى هامشياً من معدل نمو السكان ككل، مما يدل على أن أداء أفقر 40% من السكان كان إيجابياً من منظور مطلق ونسبي. كان هذا الأداء أفضل مما سجلته الضفة الغربية وقطاع غزة والعراق لكنه أسوأ من أداء المغرب أو تونس. وعند مقارنته بمؤشر الرخاء المشترك المتاح الآن فيما يخص 72 بلداً حول العالم، يبدو الأردن حوالي القيم الوسيطة. ومقارنة بالشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، كان أداء الأردن متواضعاً نوعاً ما.

الجدول 5-1: الرخاء المشترك

	معدل النمو أفقر 40% من السكان	معدل النمو السكان
2008-2006	0.43	1.27-
2010-2008	5.08	6.46
2010-2006	2.73	2.52

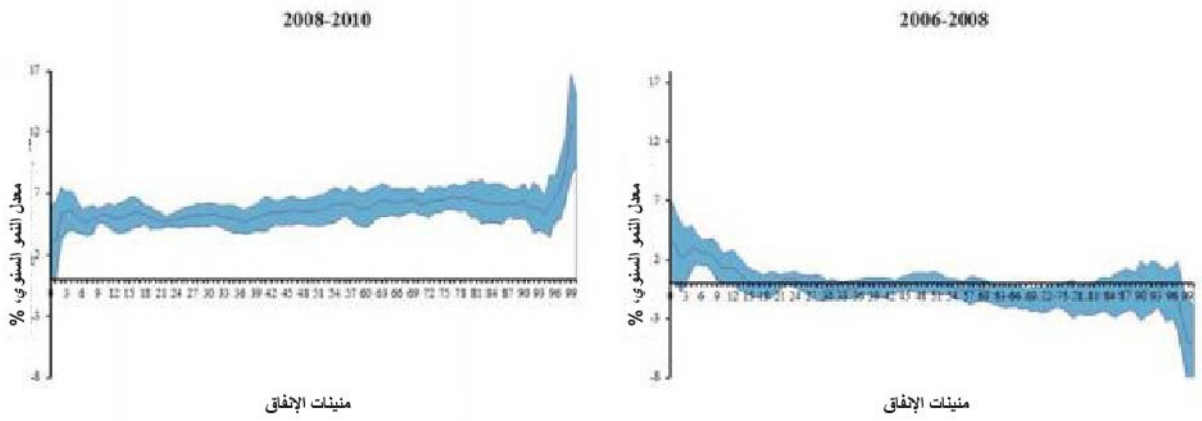
المصدر: بنك البيانات الخاصة بالفقر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MNAPOV)، تم تكمش حاصل مستوى الرفاهة مكانيا.

قد يحجب مؤشر الرخاء المشترك ديناميكات أكثر تعقيداً للفقر، وخصوصاً بين 2006 و2008. تُظهر تقديرات البنك الدولي باستخدام خط فقر محدث تراجعاً هامشياً بمقدار 0.8 نقطة مئوية بين 2006 و2008، وهو ما يتسق مع منحني حدوث النمو الذي يظهر معدلات نمو إيجابية فيما يخص الفقراء. وبما أننا نرصد شرائح خُميسية للأسر المعيشية دون رصد أسر معيشية بعينها بمرور الوقت، فمن الممكن أن يكون قد حدث شيء من الصعود والهبوط عبر الأسر المعيشية أثناء هذه الفترة. وهذا من شأنه أن يغير وضع منحني حدوث النمو، وهو شيء لا يمكن رصده من خلال البيانات المتاحة. يعتبر الأداء المطلق لأفقر 40% من السكان أقل تعقيداً بكثير في تفسيره فيما يخص الفترة 2008-2010. فتظهر منحنيات حدوث النمو معدلات نمو إيجابية فيما يخص جميع الشرائح الخُميسية وفوق الصفر بكثير، عند حوالي 5% في المتوسط. لكن معدلات نمو الشرائح الخُميسية الأفقر كانت أقل من معدلات نمو الشرائح الخميسية الأغنى. وبما أن مفهوم الرخاء المشترك يركز على الأداء المطلق، يخفي هذا المفهوم الصورة النسبية الأكثر تعقيداً الخاصة بالفترة 2008-2010، مما قد يدل على تفاوت في التعرض للصدمات، أو اتباع استراتيجيات للتلاؤم، أثناء الفترة الأخيرة.

يظهر التفاوت في الرفاه اتجاهاً شاذاً بين 2006 و2010 وهذا يفسره النمو المتفاوت عبر الشرائح الخميسية. يظهر معامل جيني المحسوب بمجموع النفقات حدوث تراجع بين 2006 و2008 (-1.5 نقطة مئوية) وزيادة بين 2008 و2010 (+1.1 نقطة مئوية)، وهذا يفسره النمو المتفاوت عبر الشرائح الخُميسية على النحو الذي أظهرته منحنيات حدوث النمو (الشكل 5.2). خلال الفترة الأولى، كان أداء الخُميس شديد الفقر أحسن من أي خُميس آخر، وقد أسفر هذا عن انخفاض في التفاوت الكلي. وخلال الفترة الثانية، كان أداء الخُميسين الأفقر أسوأ من الخميسات الأغنى، وقد أسفر هذا عن زيادة هامشية في التفاوت. لكن

هذه الفترة الثانية شهدت نمواً أكبر بكثير في المتوسط لكل الشرائح الخميسية وانخفاضاً في الفقر مقارنة بالفترة الأولى. وبالتالي فقد جاء انخفاض الفقر على حساب التفاوت نوعاً ما.

الشكل 5-2: منحني حدوث النمو



المصدر: تقديرات خبراء البنك الدولي. فترة الثقة بنسبة 95% باللون الأزرق.

تتجسد مواطن ضعف الأسر المعيشية في مخاطر الوقوع في هوة الفقر المؤقت والموسمي، الذي تتعرض له غالبية أفقر 40% من السكان. ويتم تحديث إحصاءات الفقر الرسمية الأردنية سنوياً استناداً إلى مسوح أخرى أجريت منذ مسح الأسر لسنة 2010. لكن إلقاء نظرة على اتجاهات استهلاك الأسر المعيشية على أساس ربع سنوي من واقع مسوح القوة العاملة يوفر منظوراً فريداً من نوعه لرصد طبيعة السكان الفقراء والمستضعفين (دينج وأخرون، 2015). فعلى سبيل المثال، يعاني 18.6 من سكان الأردن – على الرغم من أنهم ليسوا فقراء وفقاً للتعريف الرسمي – من الفقر لمدة ربع واحد على الأقل خلال السنة. وهؤلاء هم "الفقراء المؤقتون" باعتبار أنهم عانوا من الفقر خلال ربع واحد على الأقل من السنة، وذلك على الرغم من اعتبارهم رسمياً من غير الفقراء نظراً لأن نصيب الفرد منهم في الاستهلاك تجاوز خط الفقر السنوي. يعاني الناس من الفقر المؤقت عبر سلّم توزيع الدخل، بما في ذلك بعض الأسر من الشريحة الدنيا من الأسر متوسطة الدخل وبعض الأسر متوسطة الدخل. وبشكل عام، يعاني 33% من سكان الأردن (18.6% فقراء مؤقتون و14.4% فقراء رسميون) من الفقر خلال ربع واحد على الأقل من السنة (ميستيان وسراج الدين، 2013). ولهذا مضامينه بالنسبة للسياسات. فعلى سبيل المثال، استناداً إلى معدلات الفقر السنوية، يقدر الحد الأدنى للتكلفة السنوية اللازمة للقضاء على الفقر بنحو 139 مليون دينار، بافتراض أن الموارد يمكن توجيهها إلى الفقراء بدقة تامة. لكن إذا كان الهدف هو منع السكان من الوقوع في هوة الفقر أثناء أي ربع من السنة، فسوف ترتفع التكلفة إلى نحو 200 مليون دينار (+44%).

ربما يكون للتفاوت في الرفاه جذور أعمق في عدم تكافؤ الفرص. يظهر العمل المُنفّذ في الأردن فيما يخص مؤشر الفرص البشرية أن مستويات التحصيل العلمي مرتبطة ارتباطاً قوياً بخصائص الأسرة، وأما الحصول على الخدمات فيرتبط بشدة بالموقع الجغرافي. وهذه ظروف يرثها الأطفال ويمكن أن تكون لها تبعات بعيدة الأمد على رفاه البالغين في المستقبل، وتوفر سيناريو مقابلاً للسيناريو الذي عرضناه فيما يخص الفقر المؤقت. تتطلب مكافحة الفقر وعدم المساواة على الأمد القصير (ربع سنة) والمتوسط (سنة) والطويل (جيلاً) مزيجاً من التدابير المختلفة، وينبغي أن يكون المرء واضحاً بشأن ما إذا كان النهج يتعامل مع سمات قابلة للتبدل خلال فترة زمنية بعينها أو آلية ارتباط السمة بالنتائج.

كان الحد من الفقر مدفوعاً بمزيج موات من النمو الاقتصادي وحيز المالية العامة، لكن بحلول 2010 كان هذان العاملان قد بلغا منتهاهما. يستخدم منصور (2012) سلسلة من طرق تحليل الرفاه لتقييم محركات تغير الرفاه بين 2002 و2010. وتخلص الورقة إلى أن النمو الاقتصادي كان المحرك الرئيسي، حيث يُعزى أكثر من 83% من الانخفاض في أعداد الفقراء إلى متوسط النمو في الإنفاق فيما يعزى حوالي 12% إلى إعادة التوزيع، وأما البقية فلا تفسير لها. وكان النمو في الإنفاق بدوره يعزى إلى استحداث فرص العمل، وخصوصاً في القطاع العام. وقد ازداد دور الدخل المحقق من الريع مقارنة بالدخل من العمل، مما يشير إلى دور السوق العقارية. ويعتبر تحسُّن إمكانية الوصول إلى كل من المرافق والخدمات العامة أيضاً عاملين بارزين زادا من مستوى الرفاه وهو ما أتاحته الزيادة في الإنفاق العام.

ساهم التشغيل أيضاً مساهمة إيجابية في الزيادات التي حدثت في الرفاه والانخفاضات التي حدثت في التفاوتات الإقليمية في الرفاه، وهو ما يعكس نمط النمو في الأردن. جاءت مساهمات كبيرة في الرفاه من نمو التشغيل في قطاعات مختارة مثل التمويل والعقارات والتعدين وخدمات الأسر المعيشية، وازدادت هذه القطاعات في أهميتها بين 2002 و2010 باستثناء قطاع العقارات. وكان هناك تفاعل بين التشغيل والموقع الجغرافي، حيث حققت المحافظات الشمالية وقطاع التجارة والسياحة أداء جيداً أثناء هذه الفترة، مما يعكس الإنفاق العام الذي عاد بالنفع على هذه المحافظات وإن كان يعكس أيضاً الطفرة في التجارة مع سوريا. ولم يتمكن كلا هذين العاملين من لعب الدور الإيجابي ذاته منذ أزمة الموازنة والصراع السوري.

التوزيع المكاني للفقر متفاوت بشدة لكنه أيضاً مختلف بشدة اعتماداً على ما إذا كان الهدف هو خفض عدد الفقراء أو نسبة الفقراء. الفقر أعلى في المناطق الريفية وأقل في المناطق الحضرية، لكنه أيضاً متنوع عبر المحافظات. فوفقاً للبنك الدولي (2008)، تفاوت معدل الفقر في 2006 بين 9.4% في عمان و23% في المفرق. ويجب تفسير تقديرات الفقر على مستوى المحافظات بحذر نتيجة هيكل أخذ العينات والافتقار إلى التمثيل الإحصائي فيما يخص بعض المحافظات (البنك الدولي 2012). لكن الاختلافات بين المناطق الحضرية والريفية قوية، في حين أن التنوع بين المحافظات واضح في معظم المؤشرات المستندة وغير المستندة إلى مسوح.

ربما ازداد التنوع بين المحافظات بفعل تدفق اللاجئين السوريين بداية من 2011. تركزت غالبية اللاجئين السوريين في المحافظات الشمالية في الأردن، وخصوصاً المفرق، التي كانت بالفعل أفقر محافظات الأردن. ومن الطبيعي أن يكون هناك احتمال ألا يتطابق تنوع المحافظات فيما يتعلق بعدد الفقراء مع تنوعها الذي تُظهره نسبة الفقراء في المحافظات. فغالبية الفقراء تعيش في المناطق كثيفة السكان. فعمان على سبيل المثال، وهي المحافظة التي تسجل أدنى معدل فقر، تضم أعلى نسبة من الفقراء في الأردن. وبالتالي فإن تدابير الحد من الفقر تكون أشد فعالية وكفاءة من حيث التكلفة في المناطق الحضرية حتى وإن كانت هذه المناطق تتسم بمعدلات فقر أقل.

الفقر وإمكانية الحصول على خدمات البنية التحتية

ترتبط سيناريوهات الفقر ارتباطاً وثيقاً بتسعير قطاع الطاقة كلما تعمقت الإصلاحات الرامية إلى التعامل مع مسألة الاستدامة. كانت تعريفات الكهرباء في قطاع الأسر المعيشية أقل بكثير من أسعار استرجاع التكلفة أثناء فترة ارتفاع أسعار النفط، وقد راكم البلد ديناً عاماً يزيد على ملياري دينار نتيجة القرار التنظيمي بعدم زيادة التعريفات بالتزامن مع ارتفاع أسعار النفط. وأدى مزيج من تنويع مصادر الطاقة والتراجع في أسعار النفط وتعديل التعريفة إلى تخفيف كبير في الضغوط على تكلفة توليد الكهرباء، لكن تعريفات الكهرباء ما زالت أدنى من مستوى استرجاع التكلفة، كما أن الدعم المقدم لإنتاج المياه كبير. وتبعاً لنوع إصلاح هيكل التعريفات الذي قد يرغب المرء في تفعيله، تشير التقديرات إلى أن الإلغاء الكامل لدعم الكهرباء سيحد من رفاه الفقراء بما يصل إلى 6% ويزيد معدل الفقر بما يصل إلى 2.4 نقطة مئوية. وهذه تأثيرات كبيرة إذا أخذنا في اعتبارنا أن نسبة الإنفاق على الكهرباء من نفقات الأسر المعيشية الإجمالية للخُميس الأشد فقراً تساوي 3.5% على أقصى تقدير. وحتى الآن تم معايرة تعديلات التعريفة لكي يكون أثرها ضئيلا على معظم الأسر المعيشية، لا على أفقر 40% من السكان فحسب. لكن الحساسيات يمكن أن تزداد في ظل تواصل التعديلات السعرية، كما أن إلغاء الدعم الشامل في النظام يرفع المزيد من الأسر المعيشية إلى ما فوق عتبات الاستخدام الأساسي.

يعوق ارتفاع تكلفة وسائل النقل وصعوبة الوصول إليها قدرة الفقراء على التنقل. تعتبر تكاليف النقل في الأردن أعلى منها نسبيا في البلدان النامية، لكنها أيضاً أعلى منها مطلقا، ولذلك فهي تشكل نسبة كبيرة من نفقات الأسرة المعيشية. وتبلغ نسبة نفقات النقل والاتصالات في الاستهلاك الإجمالي في الأردن حوالي 16.2% استناداً إلى بيانات مسح نفقات الأسرة لسنة 2010. وتزداد هذه النسبة مع مستوى الرفاه من 11% بين الخُميس الأشد فقراً إلى 19% بين الأسر المعيشية الأكثر ثراء. ولا بد أن إلغاء الدعم وانخفاض أسعار النفط كانت لهما آثار متعادلة نوعاً ما منذ ذلك المسح. وتقدر دراسة حديثة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أن الشباب العاملين يخصصون حوالي 23% في المتوسط من رواتبهم لتكاليف النقل. لكن هذه النسب المئوية تتفاوت

بين مختلف أجزاء المملكة، ويمكن أن تصل إلى 46% من الراتب في منطقة الشونة على سبيل المثال. ويدفع هؤلاء في المتوسط 1.9 دينار يومياً أجرة الانتقال إلى العمل ومنه، فيما يبلغ الراتب الشهري 202 دينار في المتوسط.

تقرّ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل بالعقبات العديدة أمام تشغيل الشباب ومن ضمنها النقل. يسفر النقل عديم الكفاءة وعالي التكلفة عن زيادة في التفاوتات بين عمان وبقية المحافظات. ويتركز النشاط الاقتصادي غالباً في عمان، ويسهم سوء خدمات النقل في ذلك؛ حيث تجد الصناعات والخدمات نفسها مدفوعة إلى نقل مقارها إلى العاصمة كي تكون أقرب إلى الطلب والمراكز السكانية. ومع أن أي إصلاح لحالة اللامركزية الاقتصادية والسياسية خطوة مُستحسنة بشدة، فإن ذلك يتطلب تحسين الربط بوسائل النقل كشرط أساسي.

ينطوي الافتقار إلى المواصلات العامة وارتفاع تكلفة المواصلات على غبن للفقراء ويتعذر معهما في الوقت نفسه التصدي للازدحام والعوامل البيئية الخارجية من خلال التسعير. ولا يستطيع فقراء الريف أن يتحملوا تكاليف الحصول على مسكن في العاصمة التي تكثر فيها فرص العمل، كما أن التنقل بين عمان ومقار سكنهم باهظ التكلفة ومضيعة للوقت في آن واحد. ولا يوجد نظام نقل عام يُعتمد عليه؛ مما يضطر فقراء المناطق الحضرية إلى استخدام حافلات وحافلات صغيرة (ميكروباصات) قديمة ومكتظة وغير آمنة لتلبية حاجاتهم إلى المواصلات. ومن ناحية أخرى نجد أن قطاع المواصلات، تحديداً بسبب طابعه غير الرسمي وعدم اتساع نطاقه، يوظف في الغالب عمالاً قليلي المهارة، غالبيتهم من الأسر المعيشية الفقيرة. وهكذا فإن سائقي الشاحنات، وأصحاب الحافلات والميكروباصات وسائقيها، وسيارات الأجرة، وشركات الطيران، والموانئ كلها توظف إلى حد كبير عمالاً قليلي المهارة ينتمون إلى الأسر الفقيرة. كما أن عمليات إنشاء بنية النقل التحتية (الطرق والجسور) توظف أيضاً عمالاً فقراء غير مهرة.

تشير بيانات الدخل والفقر الأردنية إلى وجود جيوب فقر وتفاوتات في الدخل عبر المحافظات، حتى مع أن عدد الفقراء أعلى ما يكون في منطقة عمان الكبرى. تنعكس التفاوتات بين المحافظات أيضاً عبر طائفة واسعة من المؤشرات من ضمنها الوصول إلى الخدمات الأساسية، كالصحة، والتعليم، والمياه والصرف الصحي، والاستثمارات، وفرص العمل، والسكن الميسور، والعقارات، والنقل. وهذا التهميش المتصور الذي تتعرض له المناطق الريفية يمكنه تفسير الأسباب التي جعلت الكثير من المعارضة السياسية والدعوات المطالبة بإصلاحات سياسية واقتصادية على مدى السنوات القليلة الماضية يقودها سكان الضفة الشرقية، ومن بين الأصوات الأعظم أهمية زعماء عشائر وعسكريون متقاعدون وحركات شبابية كانوا جميعاً ينظمون مظاهرات دورية في المحافظات الريفية الأفقر مثل الكرك والطفيلة ومعان وجرش. كما أن الافتقار إلى الفرص خارج العاصمة يمكنه أيضاً تفسير الراديكالية الواضحة بين المجتمعات المحلية في تلك المناطق، وخصوصاً بين الفقراء.

سلط تحليل البنك الدولي المنشور مؤخراً مزيداً من الضوء على أوضاع الفقر بين اللاجئين السوريين، لكن لا يوجد بعد تقييم موحد للفقر بين اللاجئين والمقيمين (فيرمي وأخرون، 2015). يظهر التحليل أن الفقر بين اللاجئين يتبع مسارات معينة تبعاً للمكان الذي فروا منه والمكان الذي استقروا فيه داخل الأردن. فعلى سبيل المثال، اللاجئون الفارون من محافظتي حلب ودمشق السوريتين الذين يتوجهون إلى محافظة الطفيلة الأردنية هم من بين الأشد فقراً. إذ كان كثيرون من هؤلاء اللاجئين قد نزحوا بالفعل قبل الأزمة بسبب الجفاف المتواصل في شمال شرق سوريا، وقد أثر هذا على العمال الزراعيين الفقراء الذين انتقلوا إلى المراكز الحضرية كحلب ودمشق بحثاً عن فرص عمل أثناء السنوات التي سبقت الثورة. وهناك زاوية أخرى مفيدة وهي النظر إلى وقت دخول البلد. فالمجموعة التي دخلت الأردن قبل الأزمة السورية وأحدث مجموعة من الداخلين يشهدون أدنى معدلات للفقر، وأما ذروة الفقر فارتبطت بمن دخلوا في عامي 2012 و2013، وهو ما يتزامن مع ذروة الأزمة. وكما يتوقع المرء، فإن اللاجئين الذين دخلوا الأردن بشكل غير قانوني يعانون من معدلات فقر أعلى بصرف النظر عن نقطة دخولهم.

توجد آثار متناقلة قوية جداً في أوضاع فقر اللاجئين السوريين . فعلى سبيل المثال، فإن تكوين أسرة والوظيفة السابقة لهما أيضاً علاقات ارتباط جوهرية بالفقر بين اللاجئين؛ إذ نجد الفقر كأعلى ما يكون في الفئة العمرية 35–49؛ لأنه يُفترض أن هذه هي الفئة التي لديها أكبر عدد من الأطفال في سن صغيرة، وكل طفل إضافي يرتبط بقوة بازدياد مستوى فقر الأسرة. ولهذا السبب ذاته، نجد أن معدل الفقر أعلى أيضاً بين الأشخاص المتزوجين والمخطوبين في مقابل الفئة الأخرى من الحالة الاجتماعية. فالعزاب يعانون من أدنى معدل فقر، وينطبق هذا أيضاً على ما يبدو على الأشخاص البالغين من العمر 50 سنة فأكثر. بوجه عام، يزداد الفقر كلما انتقلنا من أنواع وظائف مكتبية (قبل الأزمة) إلى أنواع وظائف حرفية، وأعلى معدل للفقر موجود بين العمال الزراعيين المهرة. وبالتالي فإن العمال الزراعيين الذين تضرروا بشكل خاص من الجفاف في سوريا قبل الأزمة يظلون هم الفئة السكانية الأشد فقراً بين اللاجئين فيما بعد الأزمة. لكن العائدات الحالية على المهارات شديدة الانخفاض بالنسبة للاجئين. وعندما يتمكن اللاجئون من العمل، لا تتناسب وظائفهم مع مستوى مهاراتهم، وهذه خسارة ليست بالقليلة في رأس المال البشري والإنتاجية.

الأطفال يتحملون تكاليف النزوح. يواجه الأطفال اللاجئون كثيراً من التحديات في الالتحاق بالمؤسسات التعليمية نتيجة شح الإمدادات والقيود المالية والاكتظاظ والكرب النفسي وقضايا أخرى لم يكن من الطبيعي أن تمثّل مشكلة في الظروف العادية. ولا يرتاد المدارس إلا حوالي نصف أطفال اللاجئين السوريين في الأردن، على الرغم من أن الأردن يوفر تعليماً مجانياً للاجئين.

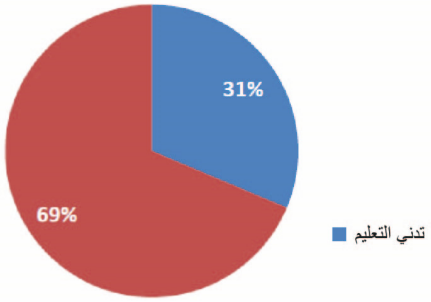
ويستغرق الاستثمار في رأس المال البشري سنوات بين الاستثمار الأولي وتحقيق عائدات الإنتاجية، وعلى الرغم من هذا "الوقت اللازم للبناء"، ستكون التكاليف باهظة نتيجة خسارة شرائح كاملة من تعليم الأطفال في السنوات الأخيرة.

يتزامن كثير من جوانب الفقر بين اللاجئين السوريين مع ضغوط قائمة من قبل بين الفقراء الأردنيين. فكما سبق ونوهنا، ينتمي الفقراء الأردنيون عادة إلى أسر معيشية كبيرة مستوياتها التعليمية متدنية وتضم عدداً أكبر من الأفراد المعالين (دون 15 سنة). وتتطابق هذه الحاجات (الإسكان والتعليم والإنفاق على المعالين) أيضاً مع حاجات اللاجئين. كما يضطر الوضع المهني اللاجئين السوريين أيضاً إلى قطاعات يكثر فيها وجود الفقراء الأردنيين بشكل غير متناسب، كالخدمات غير الرسمية والبناء والنقل.

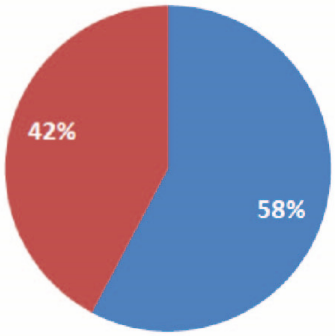
الفقر وتوفير فرص العمل

يتوجه استحداث فرص العمل في العادة نحو الذكور قليلي المهارة، مما يسفر عن فرق كبير بين الدخل الكافي لتجاوز خط الفقر والأجر المتوقع لدى الأردنيين الأكثر تعليماً. حصل الذكور الأردنيون عادة على حوالي 72% من صافي الوظائف التي استُحدثت في الاقتصاد، منها 69% للذكور الأقل تعليماً (الشكل 5.3). وأما الإناث فحصلن على نسبة 28% الباقية من صافي الوظائف التي استُحدثت، وذهب أكثر من نصف هذه النسبة إلى الأعلى تعليماً منهن (الشكل 5.4). وهكذا فمن بين 48500 وظيفة استُحدثت في 2013، ذهب 16600 فقط منها إلى حملة الشهادات الجامعية، و2200 إلى حملة الدبلومات، وأما بقية الوظائف وعددها 28700 فكانت من نصيب حملة الشهادات الثانوية أو ما دونها. نظراً لارتفاع معدلات البطالة بين حملة البكالوريوس والشهادات الأعلى (17.6%)، لا تكفي فرص العمل الجديدة لاستيعاب العاطلين. فقد تخّرج من الجامعات الأردنية حوالي 45500 طالب في السنة الأكاديمية 2012/2013، مما أضاف بالتالي حوالي 29 ألف شخص إلى تدفق الخريجين الزائد قياساً على متطلبات سوق العمل الحالية.

الشكل 5-3: وظائف الذكور الصافية التي استُحدثت، الحصص حسب مستوى التعليم، 2013



الشكل 5-4: وظائف الإناث الصافية التي استُحدثت، الحصص حسب مستوى التعليم، 2013



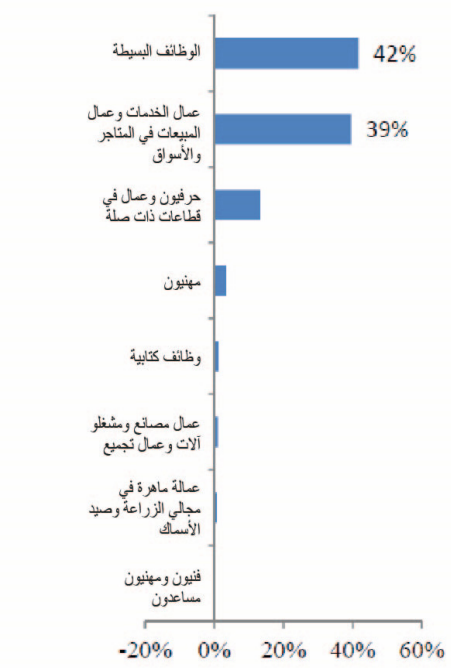
المصدر: مسوح فرص العمل المستحدثة (دائرة الإحصاءات العامة) 2013.

على الرغم من أن 60% من الوظائف شغلها أشخاص لا يحملون شهادة جامعية، لم تكن هذه الوظائف كافية لاستيعاب الأردنيين قليلي المهارة، الذين واجهوا منافسة من العمال الأجانب. فحوالي 21% من وظائف القطاع الخاص كان يشغلها غير وطنيين في 2013. وكانت هذه الوظائف ذات طبيعة تغلب عليها قلة المهارة، ولم يحصل غير الأردنيين الذين يحملون دبلوماً أو شهادة جامعية وما فوقها إلا على 5% منها. علاوة على ذلك، فإن معظم الأجانب العاملين في الأردن كانوا إما يشغلون وظائف بسيطة وإما عمالاً في مجال الخدمات والمبيعات (الشكل 5.5). يظهر الشكل 5.6 نسبة الوظائف غير الأردنية التي استحدثت في 2013 في كل قطاع. وقد شغّلت القطاعات قليلة الإنتاجية نسبة أعلى من العمال الأجانب.[22] ومعظم الوظائف التي استحدثت في القطاع الذي يغلب عليه عمال المنازل ذهبت إلى غير الأردنيين.[23] وتخلّص قطاع الزراعة من وظائف يشغلها الأردنيون واستحدث وظائف جديدة لغير الأردنيين، لكن التشغيل في هذا القطاع ضئيل. وأما قطاعات تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح السيارات، والنقل والتخزين، التي يعمل بها 37% من الأردنيين العاملين في القطاع الخاص، فكان حوالي 20% من وظائفها يشغلها غير أردنيين.

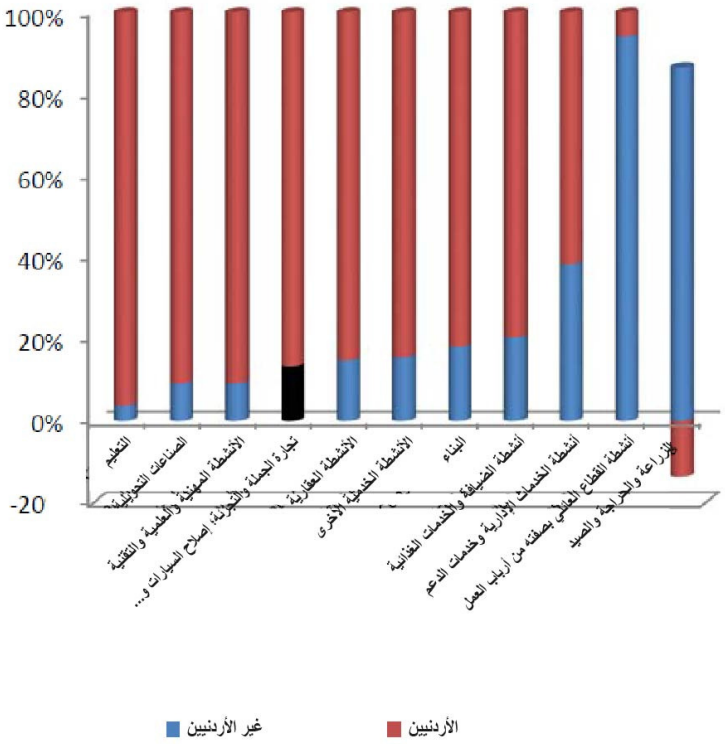
[22] القطاع العقاري استثناء، لكن صافي الوظائف المستحدثة في القطاع ضئيل.

[23] هذه الأنواع من الوظائف تبدو غير مرغوبة عند الأردنيين.

الشكل 5-5: صافي وظائف غير الأردنيين التي استحدثت، حسب نسب الوظائف، 2013



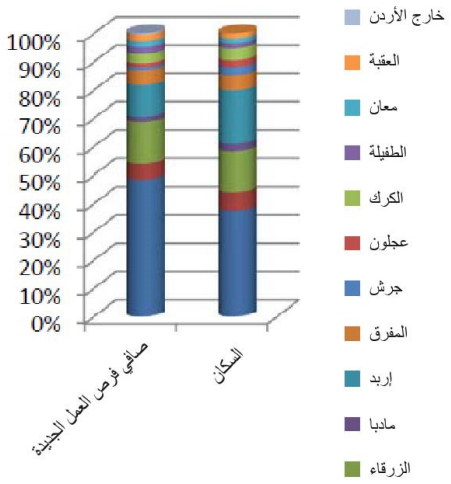
الشكل 5-6 صافي وظائف غير الأردنيين التي استحدثت، حسب نسب القطاعات، 2013



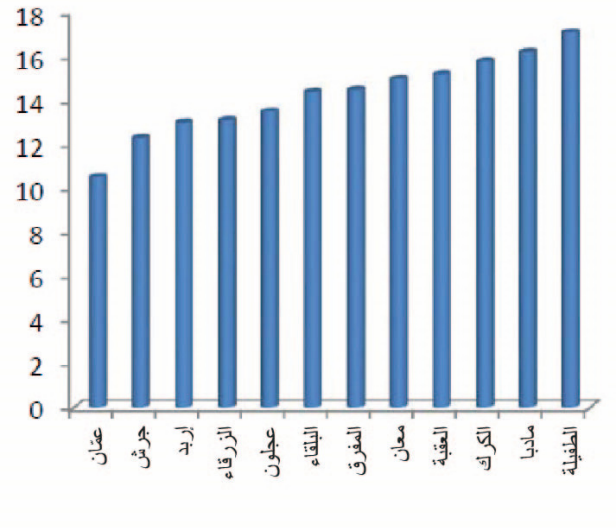
المصدر: مسوح فرص العمل المستحدثة (دائرة الإحصاءات العامة) 2013.

تركَّز نصف جميع الوظائف المستحدثة في العاصمة الأردنية عمان، التي كانت تسكنها غالبية العاطلين لكن كانت تشهد في الوقت نفسه أدنى معدلات البطالة. لكن ما زال هناك عدم توافق بين أماكن فرص العمل المستحدثة وأماكن إقامة الأشخاص، إذ لم تكن فرص العمل المستحدثة في بعض المحافظات كافية لاستيعاب العاطلين وخفض معدلات البطالة (الشكل 5.7). شهدت عمان وإربد والزرقاء أعلى تركيز للعاطلين نتيجة لحجم سكانها، لكنها شهدت أدنى معدلات البطالة مقارنة بالمحافظات الأخرى التي كانت فرص العمل المستحدثة فيها أقل (الشكل 5.8). علاوة على ذلك، تأثرت الإناث بشكل غير متناسب بفعل الموقع الجغرافي؛ كما أن معدلات البطالة بين الإناث في شمال الأردن أو جنوبه أعلى بكثير من معدلها في العاصمة (الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020)[1].

الشكل 5-7: صافي فرص العمل المستحدثة وعدد السكان حسب المحافظة، 2013



الشكل 5-8: معدلات البطالة حسب المحافظة، 2013



المصدر: مسوح فرص العمل المستحدثة (دائرة الإحصاءات العامة) 2013، مسوح العمالة والبطالة 2013 (دائرة الإحصاءات العامة).

الفرضيتان الثنائيتان اللتان تطرحهما الدراسة التشخيصية المنهجية بشأن القصور في إدارة المخاطر وتشوه أسواق عوامل الإنتاج عبارة عن تجميعتين لقيود على المستوى القطاعي وفي الوقت نفسه تتجليان في هذه القيود. بمعنى آخر، تؤكد الدراسة التشخيصية المنهجية أن التحديات التي يواجهها الأردن في تحقيق الهدفين الثنائيين، وفي إطلاق العنان للفرص من أجل تحقيقهما، تحتاج إلى تحليل متكامل يحدد القيود على مستويين من التجميع. أولاً: فيما يخص كل قطاع، كيفية مساهمة القيود الفردية في المشاكل العامة في إدارة المخاطر وأداء الأسواق لوظائفها. وثانياً: كيفية تجلي هذه المشاكل على المستوى القطاعي. على الرغم من أن هذه التفاعلات متزامنة، إلا أنها تشتمل على عناصر مختلفة على المستويين القطاعي والتجميعي. وتعكس هذه العناصر المختلفة بدورها المكونات العاملة للإطار المفاهيمي التي ناقشناها سابقاً، وتحديداً إمكانية حصول الأردن على الريع الجغرافي السياسي واستدامة المساومات السياسية الداخلية في المملكة.

الغرض من هذا القسم تطبيق الفرضيتين على قطاعات الاقتصاد الرئيسية واستخلاص مجموعة من القيود التي تتفق مع الفرضية من التحليل القطاعي. سيمضي التحليل بأن يبيّن أولاً مواطن القصور والتحديات الرئيسية التي تم تحديدها في المدخلات

الأولية المستمدة من الخبراء في كل قطاع بمجموعة البنك الدولي. وعندئذ سنعيد صياغتها على نحو يبين العلاقة التي تربطها بفرضيتي الدراسة التشخيصية المنهجية. وكما سنرى فإن هذا سيؤدي إلى بروز قيد مشترك عبر قطاعات كثيرة – وهو التنفيذ – ومجموعة من القيود داخل القطاعات. حددت الفرق القطاعية الأولويات داخل كل مجموعة قيود وعبر مجموعات القيود، وذلك على نحو ما نذكر بمزيد من التوضيح فيما يلي.

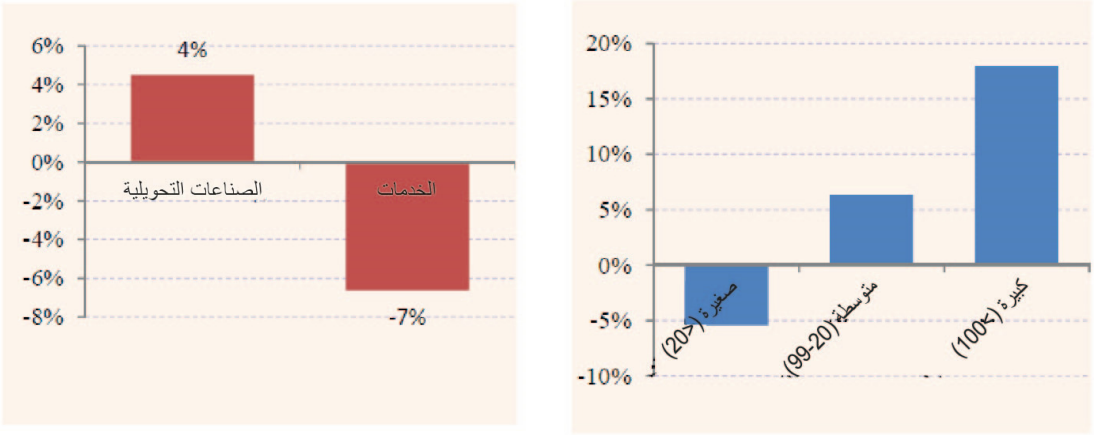
مناخ الأعمال

من الأمارات الحاسمة على عدم مواتاة مناخ الأعمال في الأردن لاستغلال الفرصة العجز عن استدامة الاستثمارات المرتفعة، المحلية والأجنبية على السواء. على الرغم من أن الأردن استفاد من التدفقات الواردة المدفوعة بالخصخصة في أوائل العقد الأول من هذا القرن، حدث انخفاض كبير في الاستثمارات الأجنبية المباشرة منذ تعرض البلد لآثار الأزمة المالية العالمية لسنة 2008. وانخفض إجمالي تكوين رأس المال إلى أقل من 10% من إجمالي الناتج المحلي بحلول 2011. وكشف تأثير الأزمة المالية العالمية انكشاف الاقتصاد الأردني للصدمات الخارجية. فشهد الاقتصاد انخفاضاً في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة يزيد على 10% أثناء الفترة الحديثة 2008–2011.

على الرغم من أن بعض أسباب هبوط الاستثمارات الأجنبية المباشرة فيما بعد 2008 يكمن في التعرض للمخاطر، هناك أيضاً عوامل هيكلية ساهمت في ذلك. وتتجلى هذه العوامل في المرتبة 113 التي احتلها الأردن في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2016، وهو ما يعكس بدوره أداء متدنياً بشكل خاص في الحصول على الائتمان (185) وحماية المستثمرين أصحاب حصص الأقلية (163) وحل مشكلات الإعسار (146). وهذه المكونات التي تشتمل عليها التصنيفات جزء أصيل من ثقة الدائنين أو المستثمرين للمشاركة في إنشاء مؤسسات الأعمال أو توسيعها. من المهم القيام بخطوات لتبسيط اللوائح التنظيمية الخاصة بمؤسسات الأعمال، والأهم من هذا ضمان فعالية تنفيذها والمساواة في إنفاذها في مواجهة جميع الشركات.

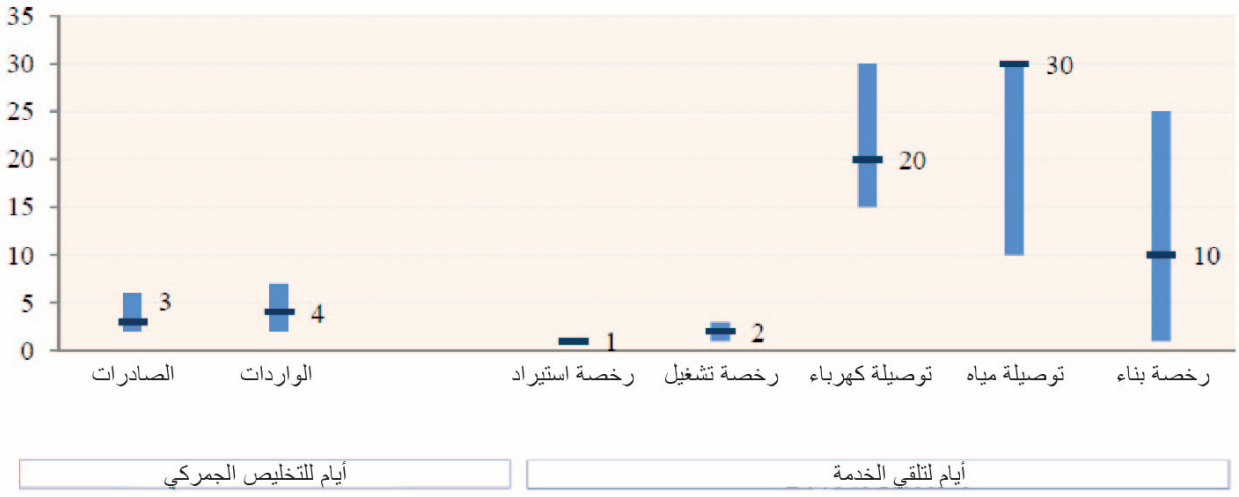
تظهر أدلة على تفاوت الأداء في إدارة أعمال التنفيذ في نتائج المسح الاستقصائي لمؤسسات الأعمال 2013–2014. فكما نرى في الرسمين البيانين التاليين، تعاني الشركات المتوسطة والكبيرة وشركات التصنيع كلها من تأخيرات أكبر في توفير الخدمات العامة مقارنة بالشركات الأصغر والشركات الخدمية. ويعكس هذا على الأرجح العبء الأقل الذي تتحمله هذه الشركات الصغيرة والشركات الخدمية من حيث اعتمادها على الخدمات العامة. ويُعتبر التفاوت والضبابية اللذان هما سمة تقديم الخدمات العامة (وخصوصاً الخدمات الأساسية كتوصيل المياه والكهرباء ومنح تراخيص البناء) أدلة إضافية على الأسباب التي تجعل الاستثمار في التصنيع والصناعات الأكثر كثافة في التشغيل مقيداً ويعكس العزوف عن المخاطرة.

الشكل 6-1: الزمن الإضافي للحصول على الخدمات العامة



المصدر: مسوح استقصائية لمؤسسات الأعمال. تقيس الأرقام متوسط الزمن مقارنة بالمتوسط الأردني للحصول على سبع خدمات من ضمنها طلبات توصيل الكهرباء والمياه، وتراخيص التشغيل والاستيراد، وتراخيص البناء، والتخليص الجمركي للواردات (الصادرات).

الشكل 6-2: الأردن: الأيام اللازمة للحصول على الخدمات اللوجستية والإدارية الحيوية



المصدر: مسوح استقصائية لمؤسسات الأعمال. نبيّن القيم الوسيطة (الخط الأفقي الأزرق الداكن) عبر المدى المئيني الخامس والعشرين إلى الخامس والسبعين (الخط الرأسي الأزرق الفاتح)

هناك عدد من القطاعات غير القابلة للتداول ما زال مغلقاً أمام المستثمرين الأجانب ويعاني من نقص المنافسة ومن الإعفاءات الضريبية التقديرية التي تستديم الشركات صاحبة الحظوة وتزيد التكاليف على المصدّرين. مقارنة بالـ 50 بلداً المشمولة، يحتل

الأردن مرتبة عالية نسبية على مؤشر تقييد الاستثمارات الأجنبية المباشرة الذي تصدره منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى القيود على الاستثمار في رأس المال في عدد كبير من القطاعات وأبرزها النقل والتوزيع والبناء،[24] وهذا رغم النجاح المثبت الذي حققته الاستثمارات الأجنبية المباشرة في حفز نمو الوظائف في الشركات المحلية التي تمد الشركات الأجنبية بمستلزماتها، وهي مكاسب فاقت الخسائر في الوظائف التي تكبدها المنافسون المباشرون لهؤلاء الداخلين الأجانب (تقرير الوظائف أو الامتيازات). وتتيح المراجعة الحالية للوائح الاستثمار الأردنية فرصة لعلاج هذا الوضع، وذلك برفع بعض القيود على الاستثمارات الأجنبية في القطاعات التي تكون عادة مفتوحة في البلدان الأخرى، عندما تتيح التدابير البديلة غير التمييزية تحقيق أهداف السياسة العامة المشروعة فيما يخص السلامة والجودة.

واجه الأردن صعوبة في اجتذاب الحجم المناسب من الاستثمارات الأجنبية المباشرة في القطاعات كثيفة المعرفة. على الرغم من قاعدة تكنولوجيا المعلومات والاتصال القوية (انظر المرفق 1)، فاتت على البلد فرصة استثمارات المراحل اللاحقة في تكنولوجيا المعلومات والاتصال (التعهيد والوظائف الإدارية للمقرات)، والخدمات الطبية، والسياحة، والقطاعات الأخرى التي ذهبت إلى بلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. حيث انتقل المستثمرون إلى أماكن أخرى ربما لم تكن مهيأة بالمستوى الجيد ذاته، لأسباب منها قصور إطار السياسات الاستثمارية في الأردن، بما في ذلك التقلبات في السياسة الضريبية تجاه هذه الاستثمارات. يفيد المستثمرون أيضاً بأن من المثبطات التي واجهتهم القوانين المقيدة لحرية التعبير التي تحول دون ابتكارات وسائل الإعلام الاجتماعي. وكان الافتقار إلى الأيدي العاملة الماهرة في بعض القطاعات التي يمكن أن تكون استراتيجية من الأسباب التي سيقت لعدم الاستثمار.

الأهم من هذا أن الأردن لم يتدرج من نجاحاته السابقة في مجال الاستثمارات الأجنبية المباشرة ليستقبل ما يفوق قدراته كوجهة للاستثمارات الأجنبية المباشرة، على الرغم من ميزة الاستقرار. معظم هذه الاستثمارات استثمارات باحثة عن الأسواق موجهة إلى قطاعات غير منتجة ولا تحقق إلا القليل من القيمة المضافة (كالعقارات)، وتظل قاعد تصدير السلع غير المعدنية في الأردن صغيرة بشكل ملحوظ. لم تؤدّ الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى عمليات نقل ذات شأن للتكنولوجيا، أو تكييف السوق المحلية مع طرق/ظروف الإنتاج المحسّنة، أو زيادات في الإنتاجية في قطاعات متعددة. وتسلط مقارنة القرارات الاستثمارية في الأردن بالاستثمارات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأسرها الضوء على فرص استثمارية يُحتمل أن تكون ضائعة. ففي الوقت الراهن نجد أن نسبة الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي تأتي من الأسواق الناشئة والبلدان الأوروبية أقل كثيراً مقارنة بسائر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهكذا فإن الأردن سيستفيد من تنويع الأسواق المستهدفة بالاستثمارات الأجنبية المباشرة واستهداف الاستثمارات الأجنبية المباشرة الأحسن نوعية ويعزز الصلات بين الاستثمارات الأجنبية المباشرة والاستثمار المحلي.

---

[24] http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FDIINDEX

لم تنمّ الطفرة السابقة في الاستثمارات الأجنبية المباشرة عن إمكانية الإصلاحات لتنشيط سوق المال، لكن الظروف المواتية لم تكن مهيأة لوقت كاف ليكون لها أثر تحويلي. أولاً: انحسرت في السنوات الأخيرة شدة زخم الإصلاح الذي كان محورياً في تحسين مناخ البلد الاستثماري وتنافسيته، والذي انعكس في تصنيفه الجيد على مؤشرات متنوعة للتنافسية العالمية. ثانياً: كان هناك عدد من نظم الحوافز التي سوغت حدوث تدفقات استثمارية وتجارية كبيرة. فعلى سبيل المثال، وسعت المناطق الصناعية المؤهلة مزايا قانون تنفيذ اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وإسرائيل لتشمل الصادرات الآتية من أجزاء من الأردن من خلال اتفاقية ثنائية جديدة مع الولايات المتحدة. أدى هذا النظام على وجه الخصوص، الذي أتاح دخول البضائع إلى أسواق الولايات المتحدة معفاة من الرسوم ومن قيود الحصص وبسّط مزاولة العمل داخل هذه المناطق، إلى التخصص بشكل رئيسي في إنتاج المنسوجات والملبوسات. واجتذب هذا مئات الملايين من الاستثمارات الأجنبية المباشرة في أواخر التسعينيات وأوائل العقد الأول من القرن الجاري. وإلى درجة أقل، كان للترتيبات الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي التي أسست منطقة للتجارة الحرة تأثير إيجابي أيضاً، لكن أداء الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي يظل ضعيفاً بصورة غير عادية عموماً.

سمحت المنافع العائدة على المستثمرين في الأردن من خلال مختلف النظم الاقتصادية الخاصة بنمو سريع لم تتسنّ استدامته في النشاط الاستثماري. فعلى الرغم من أن الحوافز الخاصة استطاعت جذب المزيد من الأموال، كانت هذه المنافع محدودة المدة وغير مبنية على الأسس التصديرية للاقتصاد الأردني الذي ظل يفتقر بشدة إلى التنويع وتهيمن عليه المنتجات الاستخراجية، وأبرزها صادرات الفوسفات والبوتاس. ويزيد التنوع الحالي في نظم المناطق الاستثمارية من تعقيد الاستثمار في القطاعات المنتجة. ويتيح قانون الاستثمار الحديث (2014) فرصة لتنسيق السياسات الاستثمارية والاقتصادية وتوسيعاً منشوداً في نظام تشجيع الاستثمار متجاوزاً المشاريع المعينة إلى مستوى القطاع.

تعتبر الطاقة المتجددة استثناء مهماً من الاستثمارات البطيئة، وتوضح إمكانيات النهج الحالي ومثالبه. فمن ناحية، تمثل الطاقة المتجددة تلاقياً طبيعياً لاحتياجات الأردن وقدراته؛ إذ يتمتع البلد بآفاق جيدة لاستغلال طاقة الرياح والطاقة الشمسية، واحتياجاته قوية إلى تنويع مصادر الطاقة والحد من كثافة الكربون. علاوة على ذلك، ينطوي التوسع في استغلال الطاقة المتجددة على مخاطر كبيرة نظراً لطبيعة الاستثمارات طويلة الأمد والاعتماد على الترتيبات التنظيمية (مثلاً فيما يخص اقتسام الإنتاج/إعادة الشراء)؛ وفي هذا الصدد، برز بقوة دور مستثمر محفّز وطليعي كمؤسسة التمويل الدولية. فعلى سبيل المثال، بدأت الجولة الثانية من مشاريع الطاقة الشمسية تجتذب عروضاً لإنشاء محطات باستطاعة توليدية 250 ميغا واط بأقل من 8 سنتات أمريكية للكيلو واط ساعة، ويعتبر هذا من العروض الأكثر تنافسية في العالم.

ومن نفس المنطلق، سيستفيد المستثمرون المرتقبون من التزام الحكومة بالوضوح المستجد بشأن الإطار الاستثماري الخاص بالطاقة المتجددة. تمت العملية الاستثمارية ذات الصلة بأول مزرعة رياح في الطفيلة، التي دخلت مرحلة التشغيل الآن، من خلال تفاوض مباشر مع الرعاة (شركة مصدر)، وتخضع لمذكرة تفاهم. وقد اعتُبر هذا مشروعاً بمنزلة دليل رائد سيضمن اهتمام السوق. وبمجرد صدور قانون الطاقة المتجددة، صار بمقدور وزارة البترول والثروة المعدنية الشروع في عملية مباشرة لطلب العروض، وهو ما فعلته الوزارة الآن مع الجولات اللاحقة من مشاريع الطاقة الشمسية. تم توضيح العملية المتبعة في هذه الجولات للمستثمرين، وعلى الرغم من وجود بعض العثرات في الجولة الأولى من المشاريع التي طُرحت للمناقصات بموجب القانون، إلا أن هذه العثرات ارتبطت بالتوقيت والتسعير لا بغياب الوضوح في نهج تقديم المناقصات.

حقق التزام الحكومة تجاه خطة الشراكات بين القطاعين العام والخاص بعض النجاحات اللافتة في تعبئة رأس المال المحلي والأجنبي وأبرزها من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مشاريع مختارة، كمطار الملكة علياء الدولي. هناك مكون كبير من مكونات خطة السياسات الحالية للحكومة يتعلق بتفعيل قانون الشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال اللوائح التنظيمية، وهو ما سيطلق العنان لإمكانيات تقاسم المخاطر على نطاق كبير في مشاريع البنية التحتية التحويلية طويلة الأمد، التي تشهد مستويات عالية بخاصة من العزوف عن المخاطر. بوجه أعم، كان يمكن على الأرجح تنويع مزيج المخاطر الذي يشهده الأردن إقليمياً ودولياً لو وُجدت الأطر السليمة للتسعير والقدرات.

على الرغم من جهود تحرير البيئة التجارية، لم يحصد الأردن بالكامل ثمار التكامل التجاري، وتظهر برامج تشجيع الصادرات أداء متفاوتاً حتى وقتنا هذا. وبخصوص الاتفاقيات التجارية، ففي حين أن اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والأردن أسفرت عن أثر كبير فيما يخص خلق التبادل التجاري دون تنويع للتجارة، فإن تنفيذ الاتفاقيتين الإقليميتين (منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى واتفاقية أغادير) أدى إلى مستوى معين من تنويع التجارة دون خلق قدر كبير من التبادل التجاري. بمعنى آخر، بالكاد زاد الأردن صادراته إلى هؤلاء الشركاء نتيجة هذه الاتفاقيات. وفي الوقت نفسه فإن زيادة الواردات المعفاة من الرسوم الجمركية من هذه البلدان "حلت محل" الواردات الآتية من الشركاء الذين لا يحظون بمعاملة تفضيلية والتي تُدفع عليها عادة رسوم جمركية لدى دخولها. وهكذا فالتأثير الصافي على الرفاه سلبي. وفيما يتعلق بالاتحاد الأوروبي، وسّع الأردن صادراته نتيجة اتفاقية التجارة الحرة (خلق تبادل تجاري)، لكن إلى حد ضئيل جداً. بالإضافة إلى ذلك، ساعدت برامج تشجيع الصادرات والنهوض بالصناعة الشركات على زيادة صادراتها إلى الأسواق الخارجية، لكنها ساعدت في الغالب شركات التصدير الراسخة خلال فترة قصيرة وكان لها تأثير أقوى على "الهامش المكثَّف" (تصدير المنتجات الحالية إلى الأسواق الحالية) بدلاً من "الهامش الموسَّع" (تصدير منتجات جديدة إلى أسواق جديدة). يتبيّن ضعف التوجه نحو التصدير لدى الشركات الأردنية بدرجة أكبر من واقع أنه لا يوجد إلا أقل من 20% من الشركات المشمولة في مسح 2013–2014 ذكرت أن أسواقها الرئيسية هي أسواق عالمية. ولم

يكن هناك إلا 40% من الشركات تبيع منتجاتها في كل محافظات الأردن. وأما غالبية الشركات فكانت تعتبر سوقها سوقاً محلية فقط.

لا تتسم بيئة الأعمال الأردنية بالدافع إلى تطوير فرص جديدة. فلا يوجد إلا 24% من الشركات الأردنية يقدم برامج تدريبية رسمية لموظفيه لكي يرتقوا في السلم الوظيفي. ولا يوجد إلا 13% من شركات القطاع الخدمي و19% من شركات التصنيع تستخدم عمليات نقل التكنولوجيا من الشركات الأخرى أو الشركة الأم كمصدر دعم لأنشطة الابتكار. وذكر أكثر من 75% من الشركات المشمولة بالمسح أنها لم تطرح أثناء السنوات الثلاثة السابقة منتجاً جديداً ولا خدمة جديدة أو تستحدث طريقة جديدة أو محسّنة لتصنيع المنتجات أو تقديم الخدمات.[25] ولا يوجد إلا 16% من الشركات سبق له أن أحدث أي ابتكارات في اللوجستيات وطرق التوزيع، وهناك بالكاد 10% من الشركات استحدث هياكل تنظيمية أو ممارسات إدارية جديدة. تتمتع الهيئات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص المعنية بأنشطة الابتكار بقصور في القدرات وآليات الرصد والمعلومات اللازمة لها لكي تقدم المساندة الفعالة وتنفذ أنشطة ابتكار. وهناك حاجة إلى استراتيجية أوسع وأكثر تركيزاً على القطاع الخاص لتطوير المنتجات والعمليات بدلاً من التركيز شبه الحصري فيما سبق على توطين العلوم والتكنولوجيا. فالتركيز على الابتكار هو السبيل إلى تحسين الإنتاجية في كل من القطاعات كثيفة المعرفة وكثيفة الأيدي العاملة.

الحصول على التمويل

يحتل الأردن المرتبة 185 من بين 189 بلداً على مؤشر "الحصول على الائتمان" في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2016 الذي يصدره البنك الدولي، وذلك بفضل تردي نظامه الخاص بالمعلومات الائتمانية وقصور قوانينه المعنية بالضمانات والإفلاس. يتوج هذا التصنيف اتجاها نزولياً شهد هبوط الأردن بمتوسط 18 مركزاً سنوياً بين عامي 2011 و2014. وحقق الاقتصاد الأردني نتيجة مقدارها صفر (أضعف نتيجة ممكنة) على كل من مؤشر عمق المعلومات الائتمانية ومؤشر قوة الحقوق القانونية، وهذا أقل بكثير من متوسط نتائج بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويعزى هذا ضمن أسباب أخرى إلى عدم توفر المعلومات الائتمانية من تجار التجزئة أو الدائنين التجاريين أو شركات المرافق أو المؤسسات المالية؛ وعدم قدرة البنوك والمؤسسات المالية على الوصول إلى المعلومات الائتمانية الخاصة بالمقترضين على الإنترنت؛ وحقيقة أن المقترضين لا يستطيعون معاينة بياناتهم في أكبر سجل ائتماني. كما يحقق الأردن نتيجة سيئة مقارنة ببلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في تغطية السجلات العامة للمعلومات الائتمانية وتغطية المراكز الخاصة للمعلومات الائتمانية.

[25] مسح البنك الدولي لمؤسسات الأعمال 2013-2014.

فيما يخص حصول الأسر المعيشية على التمويل، يحقق الأردن نتيجة جيدة نسبياً مقارنة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لكن المنطقة ككل ضعيفة في هذا الجانب مقارنة بالبلدان الأخرى من الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل. بحسب المؤشر العالمي لتعميم الخدمات المالية التابع للبنك الدولي لسنة 2014، كان هناك 25% من الأفراد الذين تزيد أعمارهم عن 15 سنة لديه حساب في مؤسسة مالية (متوسط بلدان الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل 71%)، لكن لم يكن هناك إلا 4% منهم لديهم مدخرات رسمية (متوسط بلدان الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل 32%)، في حين أن 14% منهم كانوا حاصلين على قروض رسمية (متوسط بلدان الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل 11%).[26] ولا توجد إلا 16% من النساء لديهن حساب في مؤسسة مالية. الأرقام الخاصة بالمدخرات صادمة بوجه خاص؛ إذ تكشف كيف يتفاعل نقص إمكانية الحصول على التمويل والمساومات الاجتماعية السياسية. تفيد 29% من الأسر المعيشية بادخارها أي مبلغ من المال مقارنة بنسبة 63% لبلدان الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل، فيما تفيد 2% فقط منها بادخارها للشيخوخة (بلدان الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل 31%)، وتفيد 6% منها بادخارها لنفقات التعليم (بلدان الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل 25%). تفتقر أسر معيشية كثيرة إلى المؤسسات وإلى الحافز وبالطبع إلى الدخل الكافي لتجنيب مخصص لهذه الأحداث التي تنطوي عليها دورة الحياة.

تصنف الشركات قضية الحصول على التمويل باعتبارها ثاني أكبر عقبة أمام عملياتها بعد المناخ الاستثماري. كان احتمال تسجيل الشركات الصغيرة إمكانية الحصول على التمويل باعتبارها أكبر عقبة تواجهها أعلى خمس مرات مقارنة بالشركات الأكبر. كذلك فإن الشركات التي اعتبرت إمكانية الحصول على التمويل أكبر عقبة تواجهها في العقبة والزرقاء وبلقاء يزيد عددها مرتين عن مثيلاتها في عمان. فعلى سبيل المثال، لم تكن هناك إلا 11% من الشركات حاصلة على قروض في 2011، في مقابل 24% من الشركات المتوسطة و33% من الشركات الكبيرة. وتظل الفجوة كبيرة بين البنوك والشركات الصغيرة والمتوسطة. وقد شرعت مؤسسات التمويل الأصغر على مدار العامين الماضيين في التوسع لخدمة القطاع بعد تحقيق إمكانياته وتلبية احتياجاته. بدأت مؤسسات التمويل الأصغر تقدم قروضاً أعلى قيمة للشركات الصغيرة والمتوسطة وتوظف ذوي الخبرة المصرفية لتولي أمر هذا المنتج. ويعتبر التوسع الذي تشهده مؤسسات التمويل الأصغر عموماً خطوة مرحباً بها وإنْ كان من الواضح أن هذه المؤسسات لا تستطيع تلبية حاجات الشركات الصغيرة والمتوسطة نظراً لقيود التمويل المفروضة عليها كمؤسسات لا تستقبل ودائع ونظراً لمحدودية المنتجات التي يمكنها طرحها.

---

26 http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/country/jordan

على الرغم من أن مستويات الحصول على التمويل التي تتمتع بها الشركات الصغيرة والمتوسطة تعتبر مشكلة في الكثير من البلدان متوسطة الدخل، عانى الأردن أيضاً من تدهور حدث مؤخراً في مؤشرات الحصول الحرجة. يشمل الاتجاه المتفاقم في إمكانية الحصول على التمويل في الأردن جميع خصائص الشركات، بداية من المنطقة الجغرافية وحجم الشركة وانتهاء بعمر الشركة وقطاعها. ففي كل الحالات تقريباً، تدهورت مؤشرات الحصول على التمويل الأساسية، كحيازة حساب جار والحصول على حد ائتماني والتمتع بتسهيل السحب على المكشوف، فيما يخص الشركات الأردنية في عموم البلد. وعلى سبيل المثال، ارتفعت النسبة المئوية للشركات التي لا تحوز حساباً جارياً من 6.2% في 2006 إلى 16.6% في 2013، فيما انخفضت النسبة المئوية للشركات التي تتمتع بمزايا تسهيل السحب على المكشوف إلى النصف من 40.4% إلى 20.1% خلال الفترة ذاتها.

العمق المالي للأردن يعوقه أيضاً الافتقار إلى مؤسسات الوساطة المالية غير المصرفية، وأبرزها شركات التأمين وصناديق المعاشات التقاعدية. ويوجد تحدٍّ تنظيمي فيما يخص التأمين، إذ كان القطاع فيما سبق يخضع لتنظيم هيئة التأمين، لكن سلطة هذه الهيئة ضعُفت بعد حلها ودمجها في وزارة الصناعة والتجارة (منذ حوالي سنة). تنظر السوق إلى هذه الخطوة نظرة سلبية؛ إذ خسرت الجهة التنظيمية المستقلة وهو ما يضعف القطاع بكامله. ويوجد قرابة 25 شركة تأمين في هذه السوق الصغيرة المفتتة التي تهيمن عليها الشركات الخمس الكبرى تاركة اللاعبين الصغار يتكبدون الخسائر. ويسفر صغر حجم قطاع التأمين في الأردن، فضلاً عن تدني تغلغل التأمين، عن قلة الربحية (حتى لكبار اللاعبين).

تخضع سوق رأس المال الخاص لهيمنة القطاع المصرفي، الذي يعتبر أقل تنافسية ويلعب دوراً محدوداً في الوساطة المالية مقارنة بالمناطق الأخرى. وغالباً ما تلجأ الشركات إلى القطاع غير الرسمي والأسرة والأصدقاء للحصول على التمويل. نسبة ائتمان القطاع الخاص إلى إجمالي الناتج المحلي منخفضة نسبياً عند 80%، وهي مخصصة إلى حد كبير للشركات الكبيرة. وعلى الرغم من أن البنوك هي مصدر التمويل الخارجي الرئيسي للشركات الصغيرة والمتوسطة، لا يذهب إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة إلا 11% من القروض المصرفية، مقارنة بنسبة 25–40% في الأسواق الناشئة. يُظهر استطلاع مناخ الاستثمار في الأردن لسنة 2012 التفاوتات الكبيرة في الحصول على الائتمان حسب حجم الشركة. فلا يوجد إلا 27% من الشركات الصغيرة حاصلة على قرض مقابل 38% من 10 شركات متوسطة و53% من الشركات الكبيرة. علاوة على ذلك فإن التمويل المصرفي يكون في الغالب على هيئة رأسمال عامل وليس تمويلاً أطول، وإن كان الاثنان يظلان قيداً من منظور عام.

بوجه عام، فاقمت موجة الصدمات منذ 2008 مواطن الضعف الموجودة من قبل في بنية السوق التحتية، مما يفسر أسباب تفاقم الاتجاهات. من المعروف منذ زمن طويل ضرورة إقرار قانون للإقراض المضمون، وتشكيل مجلس للائتمان (يُتوقع الآن أن يبدأ عمله في 2016)، والنهوض بدور المؤسسات المالية غير المصرفية، وسن قانونين حديثين للإعسار والإفلاس. فعندما

خفّت الصدمات أثناء 2004–2008، بدت هذه القضايا أقل إلحاحاً، لكن الضبابية الزائدة منذ ذلك الحين سلطت الضوء على أهميتها. تفاقمت عوامل الاقتصاد الكلي كآثار المزاحمة الناشئة عن عجوزات الموازنة أيضاً أثناء الفترة الأخيرة؛ ويشكل تعرض البنوك للقروض السيادية 41% من أصولها.

انتشار التشغيل غير الرسمي

لمناخ الأعمال الضعيف تأثيرات قوية جداً على سوق العمل؛ إذ يكون محركاً للنشاط غير الرسمي، وهو ما يساعد بدوره على الهجرة. توجد ازدواجية في سوق العمل إذ يحصل الباحثون عن عمل من ذوي الخبرات والمهارات المتماثلة على مزايا مختلفة، كما أن أرباب العمل في المجالات المتماثلة يطبقون هياكل مختلفة لتكاليف عمالة بفضل الطابع غير الرسمي. ويُعرف أرباب العمل غير الرسميين بأنهم أرباب العمل الذين لا يمتعون بتغطية الضمان الاجتماعي. في 2012، كان هناك 26%[27] من العمال بأجر ما زالوا لا يتمتعون بإمكانية الحصول على الضمان الاجتماعي على الرغم من ازدياد عدد المؤسسات المنخرطة في الضمان الاجتماعي بمعدل سنوي متوسط يساوي 20%[28] منذ 2009 نتيجة تغيير في اللائحة التنظيمية.[29] والسبب في هذا أن الشركات – على الرغم احتمال كونها مسجلة رسمياً – يمكنها مع ذلك أن تعيّن بعض موظفيها بشكل غير رسمي وتتجنب الامتثال للوائح التنظيمية الجديدة.

يشكّل العمر والتعليم وحجم الشركة وقطاع العمل محددات مهمة للطابع غير الرسمي للتشغيل. تعتبر معدلات التشغيل غير الرسمي عالية جداً بين من تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاما. وبعد تجاوز سن الرابعة والعشرين، يقل معدل التشغيل غير الرسمي بسرعة إلى أن يصل الأفراد إلى سن الأربعين أو الخامسة والأربعين. وبالتعويض عن هذه العوامل، يرتبط ازدياد مستوى التعليم أيضاً بانخفاض احتمالية التشغيل في القطاع غير الرسمي. علاوة على ذلك، توجد علاقة مهمة بين التشغيل غير الرسمي وحجم الشركة. فعمال الشركات المتوسطة (الكبيرة) يقل احتمال عملهم بشكل غير رسمي بنسبة 19 (25)% مقارنة بعمال الشركات الصغيرة. وأخيراً فإن العمال في قطاعي الخدمات الشخصية قليلة القيمة المضافة وتجارة الجملة/التجزئة اللذين يشغّلان نسبة كبيرة من العمال الأردنيين يزداد بنسبة 18% احتمال عملهم بشكل غير رسمي مقارنة بالعمال في قطاع آخر (البنك الدولي

---

[27] دائرة الإحصاءات العامة الأردنية.

[28] الكتاب الإحصائي السنوي 2013 لدائرة الإحصاءات العامة.

[29] في 2009، غيرت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي اللوائح التنظيمية ودشنت حملة في كل محافظة لجعل التغطية إجبارية للمؤسسات التي تشغل عاملاً أو أكثر، بعد أن كانت التغطية قبل ذلك العام إجبارية للشركات التي تشغّل 5 عمال أو أكثر.

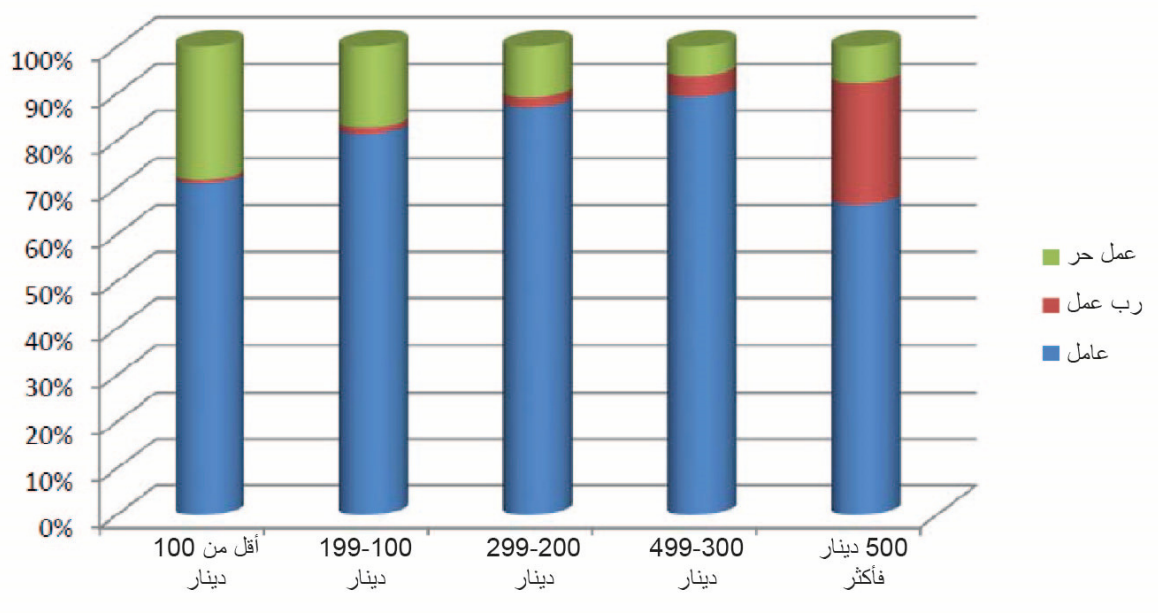
2013)[30] (في 2013، كان هناك 37% من عمال القطاع الخاص الأردنيين يعملون في قطاعات تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح السيارات، والنقل والتخزين).

بشكل عام لا يُعتبر التشغيل غير الرسمي "اختياراً" بل "إقصاء"، وهو أعلى نمطياً بين الأكثر استضعافاً وفقراً. يتقاضى العمال غير الرسميين في الأردن في المتوسط أجوراً أقل من العمال الرسميين. فقد كان متوسط الأجر الشهري للعمال الرسميين في القطاع الخاص 388 ديناراً في 2010 مقارنة بمتوسط دخل شهري 269 ديناراً للعمال غير الرسميين. علاوة على ذلك يُظهر تحليل للتفاوتات في الأجور بين أوضاع التشغيل أن من يشتغلون بالعمل الحر الذين يغلب عليهم كونهم غير رسميين يحققون نمطياً دخلاً أقل من أي وضع تشغيل آخر. يوضح الشكل 6.3 أن أقل فئة أجور وهي 100 دينار أو أقل تضم أعلى نسبة ممن يشتغلون بالعمل الحر. بالتعويض عن السمات الشخصية كالعمر والتعليم ونوع الجنس، يزداد احتمال وقوع من يشتغلون بالعمل الحر ضمن الرُبيعات الأقل أجراً مقارنة بالموظفين أو أرباب العمل.[8] وبالإضافة إلى تدني المزايا النقدية، يحصل العمال غير الرسميين على مزايا أقل بخلاف الأجور. فهناك حوالي 72% من العمال بأجر في القطاع الخاص يشغلون وظائف رسمية دائمة ويمكنهم الحصول على إجازة مدفوعة الأجر، مقابل 77% من العمال غير الرسميين الذين لم يتمتعوا بإمكانية الحصول على أي نوع من الإجازات.[31]

[30] غاتي، آر؛ وأنجل–أوردينولا، دي؛ وسيلفا، جيه؛ وبودور، أيه (2013) "السعي من أجل وظائف أفضل: تحدي العمل في القطاع غير الرسمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، البنك الدولي، واشنطن.

[31] يشمل العمال غير الرسميين "الأيدي العاملة غير الرسمية في القطاع الخاص" و"العمال في الأسر المعيشية بلا أجر" الذين شكلوا 44%% من إجمالي العمالة في 2010 (487861 عاملاً غير رسمي مقابل 744724 عاملاً رسمياً).

الشكل 6-3: وضع التشغيل حسب فئات الدخل الشهري، 2013



المصدر: مسوح العمالة والبطالة 2013 (دائرة الإحصاءات العامة)

الحوكمة

يتفق الرأي العام فيما يخص مشاكل الحوكمة في الأردن على أن البلد يعاني من قصور في التنفيذ، لكن لا يوجد توافق في الرأي على أسباب هذه الإخفاقات في التنفيذ. ففي بعض الحالات يرى البعض أن السبب يكمن في صعوبة التوصل إلى توافق بين الحكومة والبرلمان، مما يسفر عن سنّ تشريع يتعرض للتعطيل أو إضعاف الأثر. وفي حالات أخرى ربما يكمن السبب في إصدار اللوائح التنظيمية الإشكالية، وخصوصاً بما أن هذه العملية يغلب عليها الطابع الفني وتستعصي على التمحيص البرلماني أو الجماهيري. وبما أن اللوائح التنظيمية يجب أن تكون في نطاق القانون، فإن القوانين سيئة الصياغة أو التي تُتعمد صياغتها لإتاحة إيجاد ثغرات في المرحلة التنظيمية تُفاقم هذه المشكلة. أخيراً ربما توجد المشاكل في المراحل النهائية على مستوى موظفي متابعة التدابير الجديدة، وذلك نتيجة مواطن الضعف السائدة في القدرات الفنية والإدارية لدى الوزارات والدوائر والمصالح.

توجد أيضاً أمثلة على المواضع التي ترتبط فيها مواطن قصور الحوكمة بدرجة عالية من السلطة التقديرية، وأهمها الحوافز الاستثمارية ذات الصلة بالضرائب. يعطي القانون مجلس الوزراء صلاحية منح إعفاء من ضريبة المبيعات والرسوم الجمركية على أساس تقديري. ولا يوجد حالياً إطار واضح معمول به، ولا توجد سياسات وإجراءات واضحة للتقييم الدوري للإيرادات الحكومية التي يتم التغاضي عنها نتيجة النفقات الضريبية المتنوعة. وفيما يخص الإدارة الجمركية، توجد تعريفات مخفضة حيث تستفيد ثمانية قطاعات مختلفة من الإعفاء من الرسوم جمركية على رأس المال الثابت المستورد لمدة الثلاث سنوات الأولى على الأقل

بداية من ممارسة الأعمال. وتسفر الإعفاءات القطاعية عن مجال واضح لضغوط أصحاب المصالح المكتسبة والعلاقات. كما يجوز إعفاء قطاعات أخرى بناءً على توصية من مجلس الوزراء. توجد أيضاً اتفاقيات خاصة من ضمنها قرار مجلس الوزراء وقانون تشجيع الاستثمار، حيث تتبع الإعفاءات عموماً من حوافز التصدير. بعد إصدار قانون تشجيع الاستثمار في عام 2014، واللائحة التنفيذية المعنية بحوافز الاستثمار في عام 2015، ينبغي أن ينخفض نطاق السلطة التقديرية انخفاضاً كبيرا؛ إذ تنص اللوائح بوضوح في جداول على معدلات/ مدد الإعفاء والقطاعات المحددة. ولم يتم بعد اختبار نتائج هذه اللوائح على أرض الواقع. كذلك فإن حوافز الاستثمار الجديدة حُددت دون دراسة بشأن تكاليف ومنافع الحوافز السابقة، ولا يوجد إطار معمول به لتحديثها استناداً إلى الأثر المنشود.

على المستوى الإداري في القطاع العام، لم يحقق المجهود الكبير المبذول في إصلاحات إدارة المالية العامة بعد توازناً بين الإجراءات الرقابية المبسطة والحدود على المتأخرات. بدلاً من ذلك، غالباً ما تكون الإجراءات الرقابية مرهِقة، مع استمرار وجود متأخرات في الوقت نفسه، وخصوصاً في قطاع الصحة. وتشدد استراتيجية وزارة المالية لإدارة المالية العامة 2014–2017 على التحسين المستمر لوظائف إدارة المالية العامة. وتستطيع الحكومة الأردنية الاستفادة من التركيز أولاً على تعزيز الفعالية وإنفاذ نظم الامتثال المالي بتفعيل جهودها الرامية إلى تحديث إدارة المالية العامة. ويشمل هذا إنفاذ ضوابط ارتباطات الإنفاق من الموازنة، والتصدي لمواطن ضعف الإدارة الضريبية التي تسمح بمستويات كبيرة من التهرب الضريبي والمتأخرات، والارتقاء بمهارات مسؤولي الموازنة في عموم القطاع العام. وفي المرحلة المقبلة يبدو ضرورياً أن تتركز إصلاحات إدارة المالية العامة على تقديم الخدمات في المراحل النهائية (في مقابل تركيزها على النظم المركزية).

نظراً للتراجع في الاستثمارات العامة، تعتبر مواطن القصور في إدارة الاستثمارات العامة مكلِّفة بوجه خاص. تشمل جوانب عدم الكفاءة في إدارة الاستثمارات العامة ما يلي: (أ) سوء اختيار المشاريع التي لا تتحول إلى أصول منتجة؛ (ب) والجداول الزمنية غير الواقعية وما يتبع ذلك من تأخر في الانتهاء منها؛ (ج) وتدني مستوى تنفيذ المشاريع الرأسمالية؛ (د) وتجاوز التكاليف المحددة؛ (هـ) والإهمال في تشغيل وصيانة الأصول التي تم إنشاؤها. وترتبط مواطن الضعف هذه بطائفة من المجالات موضع الاهتمام في نظام إدارة الاستثمارات العامة القائمة ومن ضمنها: (أ) القرارات ذات الدوافع السياسية في عملية إدارة الاستثمارات العامة؛ (ب) والافتقار إلى معايير موضوعية لاختيار المشاريع؛ (ج) وعدم وضوح حدود المسؤولية والمساءلة؛ (د) والنقص في مهارات التقييم المسبق للمشاريع والشراء والإدارة؛ (هـ) والحوافز المشوهة المقدمة لمديري المشاريع للتقليل من شأن المخاطر؛ (و) والافتقار إلى التنسيق بين مختلف مستويات الحكومة.

الأداء الفعال لرأس المال العام جزء لا يتجزأ من تحقيق رؤية 2025 ومكونات القدرة على الصمود المتضمنة في خطة الاستجابة الأردنية. من منظور "الأردن 2025"، ("خطة للنمو المستدام والازدهار للأردنيين كافة")، ستكون إدارة الاستثمارات

العامة المحسّنة حاسمة الأهمية لقدرة البلد على تحويل دعمه المالي من الخارج وموارد موازنته إلى رأس مال منتج. اكتسبت الكفاءة في النفقات الرأسمالية أهمية متزايدة في مواجهة القيود المتوقعة على التمويل العام في الأردن. يُعنى الكثير من الحجج المؤيدة لحيّز المالية العامة صراحة بضرورة زيادة الاستثمارات العامة في الأصول المادية كالبنية التحتية العامة و/أو في المرافق القطاعية (كالصحة، التعليم، إلخ) التي تساهم في النهوض برأس المال البشري.

الموضوع المحوري للتحسينات المطلوبة هو زيادة تكامل الاستثمار العام مع أهداف السياسات الأوسع. وبالتالي فعلى الرغم من أن مقدار الاستثمار سيظل محدوداً بفعل حيز المالية العامة، يظل أكبر تحدٍّ في وضع الأردن الراهن تحقيق تحسن نوعي في استثماراته العامة. ينبغي تمويل تلك المشاريع أو الاستفادة منها بشكل متناسب سواء كمشتريات عامة تقليدية من الموازنة، أو كلياً أو جزئياً من المانحين، أو كشراكات بين القطاعين العام والخاص. وفي جميع الأحوال، يجب على الحكومة أن تضمن تشجيع استثماراتها لنمو الرفاه والحد من التفاوتات والبطالة، وأن تتم إدارة مخاطر المالية العامة إدارة جيدة. من هذا المنظور، ينبغي أن تسهم التحسينات في دمج جميع الوزارات التنفيذية والجهات الحكومية الأخرى في التخطيط الاستراتيجي القطاعي للنظام، فضلاً عن إجراءات المشتريات، والموافقات الخاصة بالموازنة، وتنفيذ المشاريع الاستثمارية العامة/ الشراكات بين القطاعين العام والخاص، مما يرسي أساساً قوياً للتنسيق بين القطاعات ودمج الموازنة، وذلك على نحو يتم تكييفه حسب أولويات الأردن.

الشفافية والمساءلة

هناك العديد من مبادرات المساءلة التي أطلقت في السنوات الأخيرة، لكن هناك أيضاً بعض الاختناقات الحرجة في سلسلة المساءلة. يتجلى أداء الأردن المتدني في حرية الصحافة في نتيجته البالغة 42.07 (المرتبة 143) على المؤشر العالمي لحرية الصحافة لسنة 2015، حيث أدى الربيع العربي والصراع السوري على ما يبدو إلى تشديد السلطات قبضتها على وسائل الإعلام، وخصوصاً الإنترنت، على الرغم من صيحات الاحتجاج من المجتمع المدني. وحجبت السلطات الوصول إلى حوالي 300 موقع إخباري على الإنترنت داخل الأردن في يونيو/حزيران 2013 بموجب قانون جديد لوسائل الإعلام يقيد حرية المعلومات على الإنترنت بشدة. لكن تم التأكيد على المساءلة الاجتماعية – التي تُفهم باعتبارها نهجاً للحوكمة تخضع بمقتضاه الدولة للمساءلة على أدائها أمام المواطنين – في جميع الجهود الإصلاحية التي أطلقها العائل الأردني منذ أوائل العقد الأول من هذا القرن، بما في ذلك مفهوم "الأردن أولاً" (2002–2003) والأجندة الوطنية (2005) ومبادرة *"كلنا الأردن"* (2006). الأردن واحد من البلدان القليلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي انضمت إلى شراكة الحكومة المفتوحة. وفي عام 2014 أطلق الأردن أيضاً "ميثاق النزاهة الوطنية والخطة التنفيذية" الذي يسعى إلى خدمة المواطنين والحفاظ على كرامتهم وحماية ممتلكاتهم من خلال إنفاذ القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها على أساس من الشفافية والعدالة والمساواة. كما يعتبر الأردن أيضاً واحداً من البلدان

القليلة في المنطقة التي سنت قانوناً للحصول على المعلومات، ولديه ديوان مظالم يؤدي وظائفه، إذ يستطيع المواطنون من خلاله تقديم الشكاوى والاقتراحات المتعلقة بالخدمات العامة والإجراءات الجائرة.

يعتبر التقدم المبدئي في إمكانية الحصول على المعلومات العامة دراسة حالة تبين كيف يمكن استغلال تشتت السلطة والتفتت لإضعاف المبادرات القوية المتخذة على المستويات العليا. فقد أقر الأردن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في عام 2007، وهو أول قانون للحصول على المعلومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بعد سن تشريعات أخرى لتشجيع زيادة الانفتاح وتحسين المنافسة في قطاعات معينة، كالاتصالات والإعلام. وهناك جوانب عديدة في قانون ضمان حق الحصول على المعلومات وتنفيذه تُعتبر محركات فشل، وتشمل ما يلي:

- الافتقار إلى جهة مستقلة مركزية لدعم تنفيذ القانون ورصد إنفاذه من قبل الأجهزة الحكومية.
- اعتماد مفوض المعلومات على مجلس المعلومات ورئيسه، الذي هو وزير الثقافة، يجعل ولاية هذه الجهة محدودة جداً. يحد من قدرة مفوض المعلومات على التصدي للسلطة التنفيذية والضغط على الأجهزة الحكومية لتنفيذ القانون.
- مفوض المعلومات هو مدير عام دائرة المكتبة الوطنية، وهو مسؤول عن المعلومات المحفوظة في هذه الدائرة دون غيرها من المعلومات المحفوظة لدى الأجهزة الحكومية الأخرى. قرارات المفوض غير ملزمة للأجهزة الحكومية الأخرى.
- لم يتم الشروع في فرز وتصنيف المعلومات على مستوى الجهات إلا في عام 2012 بعد أن تجاهلت غالبية الجهات الحكومية هذا المتطلب الذي ينص عليه قانون ضمان حق الحصول على المعلومات أكثر من خمس سنوات.
- لا يتم استخدام تقنيات المعلومات والاتصال الجديدة في النظر في طلبات الحصول على المعلومات. وعلى المواطنين الراغبين في الحصول على معلومات عامة التوجه إلى الجهة المختصة وتعبئة نموذج (إن وُجد) لطلبها.
- لكن التفاصيل والبيانات الشخصية التي يشترط على الأفراد طالبي الحصول على المعلومات تقديمها قد تثنيهم عن تقديم مثل هذه الطلبات.
- ويغطي قانون حماية أسرار ووثائق الدولة لسنة 1979 سرية المعلومات العامة، وقد شكل هذا عقبة خطيرة أمام تنفيذ قانون ضمان حق الحصول على المعلومات. هناك أيضاً تشريعات أخرى قائمة تعوق تنفيذ قانون ضمان حق الحصول على المعلومات مثل "قانون المطبوعات والنشر" ومدونة السلوك الصحفي.
- ساهم غياب العقوبات في قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في تدني مستوى الامتثال الذي نراه حالياً؛ إذ لا توجد تبعات تترتب على المسؤولين العموميين والجهات الحكومية الذين يتجاهلون متطلبات هذا القانون.
- يحد اتساع النطاق وكثرة الإعفاءات ومحدودية النجاح في النظر في الطعون من استخدام قانون ضمان حق الحصول على المعلومات.

- تعتبر محكمة العدل العليا الملاذ الأخير للطعون على القرارات المتعلقة بقانون الحصول على المعلومات، مما يفرض عبئاً كبيراً على الطاعن.

يحقق الأردن دائماً نتائج أعلى من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأخرى في أدائه في مجال محاربة الفساد. على الرغم من هذه الحقيقة، ما زالت هناك تحديات فيما يخص مكافحة الفساد في الأردن. إذ يحتل الأردن المرتبة 55 من بين 175 بلداً على مؤشر تصور الفساد الخاص بمنظمة الشفافية الدولية (حقق الأردن 49 في 2014، و45 في 2013، و48 في 2012؛ متوسط نتيجة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في 2014 = 38؛ متوسط النتيجة العالمية في 2014 = 43) وحل في مرتبة متأخرة عن دول الخليج. أشارت نتائج أخرى فيما يخص الفساد في الأردن إلى عدم وجود تحسن أو إلى تراجع تدريجي في مؤشرات الحوكمة الرئيسية التي من شأنها دعم الحد من مخاطر الفساد.

لا تمر طلبات الحصول على المساعدة فيما يخص الخدمات والمزايا العامة في الأردن عموماً عبر التكتلات السياسية بل عبر شبكات غير رسمية وذات طابع شخصي. تندرج المحسوبية واستغلال النفوذ أو العلاقات الشخصية أو علاقات العمل لتحقيق مكاسب، كالحصول على الوظائف أو السلع أو الخدمات، تحت ظاهرة معينة تعرف باسم *الواسطة*، ويقصد بها الشخص الوسيط الذي يشيع وجودة في كل أنحاء البلد والمنطقة ويستطيع إضفاء الضبابية على المعاملات وتصعيب إنفاذ القوانين القائمة. يذكر أحد مسوح ممارسة أنشطة الأعمال، وهو تقرير التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي 2013–2014، أن مديري الشركات يعتبرون الفساد أحد العقبات أمام ممارسة أنشطة الأعمال في الأردن.

على الرغم من مما تم تطبيقه من تحسينات مؤخراً، ما زالت مخاطر الإدارة التعسفية والاستنسابية قائمة، ولهذا آثار سلبية على تقديم الخدمات ومناخ الأعمال. من أسباب هذا الغياب لتكافؤ الفرص ما يلي: (أ) ضعف المساءلة الحكومية، الذي تشير التقارير إلى مساهمته في استغلال المنصب وفي الفساد؛ و(ب) عدم وجود عقوبة ممنهجة للمسؤولين العموميين الذين يتقاضون الرشوة، وصعوبة النجاح في ملاحقة قضايا الفساد قضائياً، وندرة مقاضاة كبار الموظفين المدنيين؛ و(ج) التكاليف الخفية التي تذكرها الشركات العاملة في الأردن والناشئة عن البيروقراطية والروتين واللوائح مبهمة الصياغة وتعارض الاختصاصات. لا تسجل مؤشرات الحوكمة العالمية، التي يصدرها البنك الدولي، تغييراً كبيراً في الاستقرار السياسي وفعالية الحكومة والجودة التنظيمية وسيادة القانون في الأردن من 2007 إلى 2012. تظهر هذه المؤشرات أيضاً تراجعاً في مكافحة الفساد خلال هذه الفترة، وإنْ كان هذا التراجع غير ذي دلالة إحصائياً. وفقاً لمسح أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية بجامعة الأردن، يعتقد 81% من الأردنيين أن القانون لا يطبق بالتساوي على جميع المواطنين، فيما منحت مؤسسة بيرتلزمان، التي يُستشهد بها على نطاق واسع، الأردن درجة أقل في "سيادة القانون". تضع وثيقة "الأردن 2025" ضمن غاياتها الوصول إلى اقتناع أغلبية صغيرة من المواطنين (قياساً على مسح جامعة الأردن) بأن جميع الناس سواسية أمام القانون بحلول 2025.

في سياق الأردن، يمكن لآليات المساءلة سيئة التصميم أن تسهم في العزوف عن تحمّل المخاطر. أسفرت جاذبية العمل في القطاع العام وعدم إمكانية إقالة موظفيه عن حذر بالغ من جانب جهاز الخدمة المدنية؛ إذ لا يتخذ الموظفون المدنيون غالباً قرارات إلا إذا تأكدوا (عدة مرات) من أن جميع من يعلونهم في التراتبية معهم في ذات القارب. وأحياناً ما تستند الترقية بقوة إلى قضاء الموظف أطول فترة خدمة دون ارتكاب أي خطأ كبير. على النقيض من ذلك نجد أن الخطط الاستراتيجية تشتمل على تغيير إذا نُفذت بشكل صحيح، والتغيير ينطوي على مخاطر. ما يعزز هذا أن المسؤولين الحكوميين الذين يروجون لتنفيذ الاستراتيجيات قد يخشون تحولهم إلى كباش فداء للإخفاقات الحكومية. فيما مضى كان ينظر إلى الموظفين القلائل الذين يتمتعون بإمكانية التنقل بين القطاع العام والخاص بوصفهم عرضة للخطر بوجه خاص. ساهم في هذا التصور عدد من الحالات في أمانة عمان الكبرى، والتي لم تتم ملاحقتها قضائياً في النهاية.

تظهر **منظومة المشتريات المؤسسية الحالية في الأردن كثرة آليات الرقابة لكن مع تفتتها وعدم وجود سياسة مشتريات تتمتع بالحجية.** أدى هذا التفتت إلى أن صارت المشتريات في الأردن تخضع لـ 56 لائحة منفصلة من ضمنها اللوائح الخاصة بجهات الشراء المركزية الثلاثة وهي مديرية المناقصات العامة التابعة لوزارة الأشغال المختصة بمشتريات البناء، ودائرة اللوازم العامة التابعة لوزارة المالية المختصة بشراء السلع؛ ودائرة الشراء الموحد المختصة بشراء الأدوية. نفذت الحكومة بالشراكة مع البنك الدولي تقييماً ذاتياً شاملاً في 2010 باستخدام أداة تقييم منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وأسفر عن تحديد أوجه القصور في جميع المجالات، لكن أدنى النتائج (من أصل 3) حصلت عليها آلية الطعون (0.8)، والقدرة المؤسسية (1) والهيئة التنظيمية/هيئة وضع المعايير (1.3).

يؤدي غياب هيئة رئيسية معنية بالمشتريات، مقروناً بضعف مساءلة الهياكل المفتتة، إلى تقويض شديد للثقة في نظام المشتريات ويتيح للمطلعين على بواطن الأمور تقديم العطاءات أو التواطؤ في تقديمها. حددت دراسة للاقتصاد السياسي بشأن التمكين من إصلاح المشتريات العامة في الأردن (يوليو/تموز 2014) قضايا معينة تعوق آفاق الإصلاح، منها إصلاح آلية الطعون والهيئة التنظيمية وقياس الأداء، ضمن أمور أخرى. وتعتبر وظيفة الطعون ذات الصلة بمنظومة المشتريات محدودة جداً في الوقت الراهن. فباستثناء المراجعة الإدارية الهرمية للشكاوى بمعرفة الهيئة القائمة بالشراء، ليس أمام مقدمي العطاءات والمناقصات إلا اللجوء إلى القضاء؛ إذ لا توجد آلية مستقلة للطعون. كما هو الحال مع الهيئة التنظيمية/هيئة وضع المعايير، لا توجد حالياً وحدة رقابة مركزية ولا هيئة مسؤولة عن الإطار التنظيمي المشترك. وكل واحدة من الهيئات المركزية موكول إليها تصريف وظائفها في نظام المشتريات، وموكول إليها أيضاً وضع وتحديث اللوائح التنظيمية ذات العلاقة. وقد حال هذا دون إنشاء منصة مشتريات إلكترونية مركزية يمكن استخدامها أيضاً في عمليات أخرى بجانب المناقصات، كالشكاوى ونشر اللوائح التنظيمية وما إلى ذلك كخطوة على الطريق نحو تطبيق الحكومة المفتوحة. علاوة على ذلك، يزيد الافتقار الحالي إلى مقاييس

لأداء الشراء من المعوقات أمام آفاق الإصلاح؛ لأن غياب المعلومات عن كيفية أداء النظام فعلياً يصعّب على أصحاب المصلحة معرفة إذا ما كانت هناك حاجة إلى إجراء تحسينات وموضع هذا التحسين المطلوب، وكيف يمكن أن تعود هذه التحسينات عليهم بالنفع.

البيئة والموارد الطبيعية

يمكن بيان **مدى التحديات والتكاليف الناشئة عن قضايا إدارة البيئة والموارد من خلال المؤشرات والمنهجيات متزايدة التعقيد.** يصنف مؤشر الأداء البيئي مدى جودة أداء البلدان في القضايا البيئية ذات الأولوية في مجالين واسعين من مجالات السياسات، وهما حماية الصحة البشرية من الضرر البيئي وحماية النظم الإيكولوجية.[32] وضمن هذين الهدفين من أهداف السياسات، يصنف مؤشر الأداء البيئي أداء البلدان في تسع مجالات قضايا تتألف من 20 مؤشراً. وتقيس المؤشرات التي يتضمنها مؤشر الأداء البيئي مدى قرب البلد من بلوغ الغايات الموضوعة دولياً، أو في حالة عدم وجود غايات متفق عليها، فإنه يقيس أداء البلد بمجموعة البلدان التي تم رصدها. يكمن أحد مواطن ضعف مؤشر الأداء البيئي في أنه يعطي معدل ترجيح مساوياً لجميع مكوناته الفرعية، مفترضاً بالتالي توزيعاً موحداً للضغط البيئي عبر البلدان. والواقع أن البلدان يمكن أن تكون عرضة لضغوط مختلفة، إذْ أن بعضها عرضة لشح المياه، فيما يتعرض بعضها الآخر لخسائر في النظام الإيكولوجي.

بمقاييس عدة، يحتل الأردن تصنيفاً جيداً نوعاً ما من حيث إدارة الموارد، لكن هذا غير كاف نظراً لمستوى المخاطر المرتفع. على سبيل المثال، احتل الأردن على مؤشر الأداء البيئي المرتبة 60 من أصل 178 بلداً من حيث مجموع درجات مؤشر الأداء البيئي. ويتم التوصل إلى درجات مؤشر الأداء البيئي الإجمالية بجمع عوامل مؤشر الاستدامة البيئية الفردية (تصنيف الأردن بين قوسين) بشأن الآثار الصحية (60)، ونوعية الهواء (74)، والمياه والصرف الصحي (79)، وموارد المياه (45)، والزراعة (55)، والحراجة (لا ينطبق)، مصائد الأسماك (لا ينطبق)، والتنوع البيولوجي والموائل (162)، والمناخ والطاقة (20). وفيما يخص التغيرات على امتداد عشر سنوات في هذه العوامل، تحسن تصنيف الزراعة بنسبة 10% نتيجة تعزيز اللوائح المنظمة لاستخدام مبيدات الآفات، وتراجع تصنيف نوعية الهواء بنسبة 10% بفضل الزيادات في متوسط التعرض إلى الجسيمات دقيقة التي يبلغ قطرها 2.5 ميكرون والجسيمات الدقيقة التي يزيد قطرها عن 2.5 ميكرون. عند مقارنة الأردن بشريحة نصيب الفرد من إجمالي ناتجه المحلي، يحقق أداء فوق المتوسط فيما يخص عاملين وهما: (أ) موارد المياه (معالجة مياه الصرف) و(ب) المناخ والطاقة، وعلى نحو أكثر تحديداً التغيرات الإيجابية في اتجاهات شدة الكربون وكذلك الاتجاهات الإيجابية في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لكل كيلوواط ساعة. يحقق الأردن أداء متدنياً قياساً على شريحة نصيب الفرد من إجمالي ناتجه المحلي في

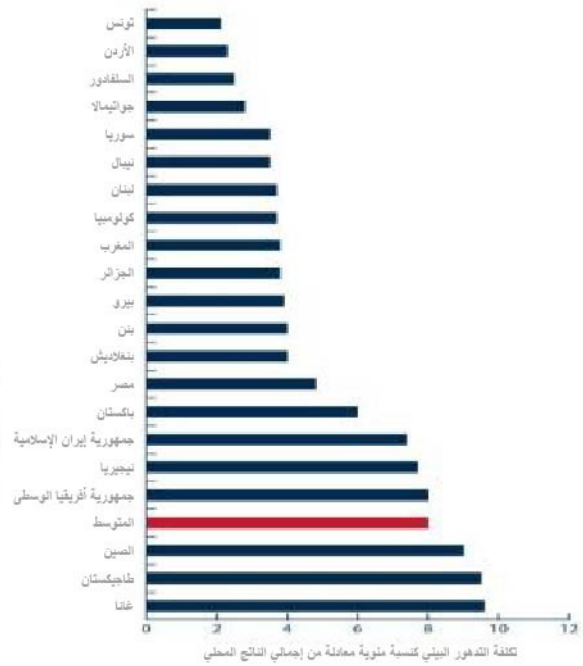
32 http://epi.yale.edu

(أ) نوعية الهواء و(ب) التنوع البيولوجي والموائل، والأخير من هذين لا يدل على أداء الأردن قياساً على البلدان الأخرى ذات الأراضي القاحلة.

تدهور صافي الادخار المعدل. يقيس صافي الادخار المعدل، الذي يُعرف أيضاً بالمدخرات الحقيقية، معدل الادخار في بلد معين بعد مراعاة الاستثمارات في رأس المال البشري واستنفاد الموارد الطبيعية وما تسبب فيه التلوث من أضرار. تدهور صافي الادخار المعدل في الأردن، بما في ذلك الضرر من انبعاثات الجسيمات الدقيقة (نسبة مئوية من إجمالي الدخل القومي)، في الماضي القريب من 12% (2010) إلى 9.5% (2012)، إلى 5.4% (2012). ويرجع هذا إلى (أ) الزيادات في استهلاك رأس المال الثابت، كقيمة إحلال رأس المال المستهلك في عملية الإنتاج؛ فضلاً عن الزيادات الطفيفة في (ب) استنفاد المعادن، والذي يعرف بأنه نسبة قيمة مخزون الموارد المعدنية إلى الأجل الزمني المتبقي للاحتياطي (لا يزيد على 25 سنة).

يلحق التدهور البيئي خسارة بالمجتمع، وذلك من حيث الوفيات والمراضة نتيجة تلوث الهواء والمياه، والدخل غير المتحقق من الأنشطة المرتبطة باستغلال الموارد الطبيعية (كالزراعة والسياحة) وتكلفة "سلوك تفادي الأخطار" (مثلاً: تصفية المياه، شراء مياه معبأة للحد من التعرض للأمراض المنقولة بالمياه). يتم تقييم تكلفة التدهور البيئي في الأردن مع أخذ كل من تأثيرات التدهور متوسطة وطويلة الأمد التي حدثت في سنة مرجعية (2006) في الاعتبار. باستخدام مجموعة من المنهجيات الراسخة والمقبولة دولياً، قدرت تكلفة التدهور البيئي في 2006 بأنها في حدود 143–332 مليون دينار أردني، بمتوسط 237 مليون دينار، أو 2.35% من إجمالي الناتج المحلي. إذا أضيف تأثير الانبعاثات على البيئة العالمية، تكون التكلفة الإجمالية التي يتحملها الأردن والمجتمع العالمي ككل 393 مليون دينار أردني.

تلوث الهواء أكبر مساهم في تكلفة التدهور في الأردن، ويتسم بطبيعته المحلية في الغالب ويشكل 1.15% من إجمالي الناتج المحلي. ويعتبر تأثير نقص إمدادات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية ثاني أهم عنصر، مشكلاً نحو 0.81% من إجمالي الناتج المحلي. وتحتل تكلفة التخلص غير السليم من النفايات الصلبة المركز الثالث، وتليها تكلفة تدهور التربة والمنطقة الساحلية.



ينبغي تفسير تكلفة تلوث الهواء الخارجي العالية نسبيا كعلامة على التدهور في مناطق ساخنة مرورية وصناعية مختارة (كوسط عمان والزرقاء والفحيص وما إلى ذلك) لا كانعكاس لتدني نوعية الهواء إجمالاً على المستوى الوطني. فعلى وجه التحديد، لا يؤثر تلوث الهواء على مناطق الجذب السياحي كالبتراء والبحر الميت وجرش إلى آخره. على الرغم من أن إجمالي تكلفة التدهور البيئي التي يتحملها الأردن كنسبة مئوية معادلة من إجمالي الناتج المحلي منخفضة مقارنة بالوسيط، فإنها تبدأ أيضاً بسلة هزيلة من الأصول البيئية.

استمرار تدفق اللاجئين السوريين على الأردن، وخصوصاً على محافظاته الشمالية، له تأثيرات سلبية مباشرة على إدارة الموارد الطبيعية، وخصوصاً مكامن المياه الجوفية. فقد حذرت دراسة حديثة أجرتها وزارة المياه والري من أن المسألة مجرد وقت قبل أن يتعرض المكمن الواقع تحت مخيم الزعتري للتلوث. وتقول الدراسة إن الإسراف في ضخ المياه لتلبية طلب مئات الألوف من اللاجئين السوريين ليس الخطر الوحيد الذي يواجه المكمن، منوهة إلى أن التلوث الناتج عن تسرب مياه الصرف بدأ يتم توثيقه فعلاً. يضع تدفق اللاجئين ضغطاً على شبكة الصرف الصحي المحلية، مما يتسبب في تكرار فيضان بالوعات الصرف الصحي، وفقاً لمسؤولين وسكان في المفرق. ينتج اللاجئون السوريون في الأردن أكثر من 34.164 مليون متر مكعب من مياه الصرف سنوياً. ويقع مخيم اللاجئين الثاني فوق مكمن الزرقاء، وهو أحد أهم موارد المياه الجوفية الأردن. بالإضافة إلى السحب من المكمن، يتسبب تدهور المياه الجوفية، والزيادة الحادة في كمية مياه الصرف، ومعظمها يُترك دون معالجة، والنفايات الصلبة الآتية من مخيمي اللاجئين والبلديات الشمالية على السواء، في المزيد من الضغط على البنية التحتية المرهَقة بالفعل الخاصة بمعالجة النفايات الصلبة، بما في ذلك صناديق النفايات والشاحنات ومعدات مدفن النفايات بالإضافة إلى حجم المدفن.

اعتمدت الأجندة الوطنية للأردن (2005–2015) التنمية الاقتصادية المستدامة بيئياً كهدف حيوي على صعيد السياسات، على النحو الذي ينعكس في مجموعة من القطاعات، ومن ضمنها النقل والطاقة وإدارة النفايات. وقد ترجمت هذه القطاعات إلى البرنامج التنفيذي الوطني (2011–2013)، الذي يسلط الضوء على أهداف وسياسات ومشاريع وبرامج ومؤشرات محددة. كان من ضمن أهداف البرنامج التنفيذي الوطني تطوير موارد المياه والارتقاء بكفاءة إدارتها وتحقيق الأمن في إمدادات الطاقة وتنويع مصادرها. وعلى نحو يعكس جسامة شح المياه في الأردن، يخصص البرنامج أكبر نسبة تمويل (16.5% من الإجمالي) لقطاع المياه ومياه الصرف. وفي 2010 صار الأردن أول بلد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يجري دراسة استطلاعية وطنية للاقتصاد الأخضر، وتسمى مبادرة الاقتصاد الأخضر. من خلال هذه المبادرة، حدد الأردن العديد من الفرص لإطلاق عناقيد خضراء، من ضمنها الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، وإدارة المياه ومياه الصرف، والنفايات الصلبة، والأبنية الخضراء، والسياحة البيئية، والنقل، إلى آخر ذلك.

تشمل الاستراتيجيات الأخرى ذات الصلة استراتيجية الطاقة الوطنية لوزارة الطاقة والثروة المعدنية (2007–2020)، التي تبين سبل تطوير الموارد التقليدية والمتجددة والبديلة كطاقة الرياح والشمس والصخر الزيتي والطاقة النووية. علاوة على ذلك، فإنها ترسم هدف زيادة مساهمة الطاقة المتجددة في مزيج الطاقة الوطني الكلي من 1% في 2007 إلى 7% بحلول 2015، و10% بحلول 2020. بالإضافة إلى ذلك، سُن قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة رقم 13 في 2010 لتشجيع استثمار القطاع الخاص في مشاريع الطاقة المتجددة من خلال صندوق الطاقة المتجددة. مهد هذا القانون الطريق أمام استثمار القطاع الخاص في مشاريع الطاقة المتجددة من أجل تحسين أمن الطاقة وكفاءتها. ومنذ صدور هذا القانون، تم تمويل مشروع مستقل لإنتاج الكهرباء بقدرة توليدية 117 ميغاواط وهو قيد الإنشاء، فيما قام 12 مشروعاً مستقلاً آخر لإنتاج الكهرباء من الطاقة الشمسية بقدرة توليدية تزيد على 200 ميغاواط بتوقيع اتفاقيات تمويل وأوشكت على الإقفال مالياً. تم التوقيع على اتفاقات شراء كهرباء فيما يخص أربعة مشاريع أخرى للطاقة الشمسية في عام 2015. تم أيضاً إصدار خطة الاستراتيجية الوطنية للمياه (2008–2022) في 2009 للتصدي لتحدي شح المياه في الأردن، والتي تهدف إلى تحديد تعريفات تعكس التكلفة الفعلية بحلول 2022 من أجل تخفيض تسربات المياه وتشجيع التوزيع الكفء للموارد المائية.

تعود الجهود المبذولة في مجال إصلاح الطاقة المتجددة إلى عام 2005 عندما سعت الاستراتيجية الوطنية لكفاءة الطاقة إلى استحداث عدد من الحوافز. فعلى سبيل المثال، تم تطبيق إعفاء بنسبة 100% من ضريبة الدخل لمدة 10 سنوات لتشجيع منتجي الكهرباء المستقلين على توليد الكهرباء على أساس البناء والامتلاك والتشغيل وعلى أساس البناء والامتلاك ونقل الملكية. بالإضافة إلى ذلك، هناك تدابير أخرى تم تسليط الضوء عليها منها الإلغاء التدريجي لدعم الكهرباء (بما يعكس تكاليفها الحقيقية)، وإنشاء بنك لبيانات الطاقة وإلغاء ضريبة المبيعات والرسوم الجمركية أو تخفيضها على المواد ذات العلاقة، وتقديم منح وقروض للطاقة المتجددة.

نتيجة لصدمة أسعار النفط في 2009، استحدثت الحكومة حوافز مالية عامة إضافية. ومن ذلك على سبيل المثال إعفاء جميع واردات الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة من الرسوم الجمركية وضرائب المبيعات. استُخدمت أيضاً المنح والإعفاءات الضريبية لتشجيع المركبات التي تتميز بكفاءة استهلاك الطاقة، وأُلغيت ضرائب المبيعات المفروضة على سخانات المياه العاملة بالطاقة الشمسية. يوجد قدر كبير من التمويل بالمنح لدعم كل من مشاريع التكيف والتخفيف ذات الخفض الكبير في غازات الدفيئة.

المياه وتغير المناخ

يعتبر الأردن من أكثر البلدان التي تعاني من الإجهاد المائي في العالم. ويعتبر نصيب الفرد السنوي فيه من الموارد المتجددة البالغ 135 متر مكعب في 2014 أقل بكثير من الحد الأدنى لندرة المياه الحادة المحدد عند 500 متر مكعب في السنة للفرد. وسيعمل النمو السكاني سريع الوتيرة، ونمو الدخل، والتحول الحضري مع ثبات إجمالي إمدادات موارد المياه المتجددة على تسريع وتيرة التراجع في نصيب الفرد من موارد المياه المتجددة المتاحة، وزيادة الفجوة بين العرض والطلب، وهو ما يزيد الضغوط على الاستخدام المستدام لموارد المياه التي تتسم بالندرة. وعلاوة على ذلك، فإن محدودية قدرات وإمكانات معالجة مياه الصرف، وعدم كفاية استرجاع التكاليف، وزيادة تكاليف التشغيل والصيانة (ونتائج كثافة استخدام الطاقة في قطاع المياه وغير ذلك من الأمور الأخرى)، كل هذا يعمل على زيادة تعقيد إدارة قطاع المياه. نتيجة لذلك تراجعت مستويات المياه الجوفية بوتيرة سريعة، فيما لا تستطيع موارد المياه السطحية والجوفية التقليدية تلبية الطلب على المياه. قدّرت الحكومة العجز المتوقع بين العرض والطلب في 2013 بمقدار 312 مليون متر مكعب، أي حوالي 25–30% من الموارد المائية الداخلية المتاحة (رؤية 2025).

دور المياه في الاقتصاد بالغ الأهمية، لكن يصعب تقييمه. تستخدم المياه كمستلزم أساسي في جميع قطاعات الاقتصاد الرئيسية: الزراعة، والطاقة والتعدين، والتصنيع، والمرافق. وفي الوقت نفسه، تدعم المياه النقل والترفيه والسياحة. وللتأثيرات السلبية على توافر المياه وجودتها آثار على إمكانيات البلد الإنتاجية واستحداثه لفرص العمل. وبالتالي فإن الموارد المائية موجودات ضرورية تتطلب إدارة فعالة لضمان إمكانية تخصيص الماء بين الاستخدامات المتنافسة على نحو يعزز ازدهاره. وقد نوه صندوق النقد الدولي في تقرير حديث إلى أن الإخفاق في إدارة هذه التحديات المائية يمكنه أن يعوق آفاق البلد الاقتصادية؛ لأن نقص المياه يمكنه التسبب في انعدام الأمن الغذائي، مما يزيد تكاليف الإنتاج ويعوق نمو الإنتاجية.

ستكون تأثيرات تغير المناخ في الأردن شديدة. سينخفض إجمالي الموارد المائية المتاحة لجميع الاستخدامات، بما في ذلك زراعة وادي الأردن، على الأرجح في العشرين سنة المقبلة. تظهر النتائج أيضاً أن تغير المناخ يمكن أن تكون له تأثيرات كبيرة

على الزراعة البعلية. تم تحديد قطاع تربية المواشي والإنتاج الزراعي الكلي في الأردن باعتبارهما الأكثر تأثراً بتأثيرات تغير المناخ على الزراعة البعلية وعلى المراعي القاحلة وشبه القاحلة. يشير تحليل عام لمخاطر المناخ والكوارث على الأردن إلى 3 مخاطر رئيسية من شأنها أن تؤثر على استدامة الأردن وينبغي تضمينها لا كمخاطر فقط بل ربما الأهم من ذلك كفرص للأردن كي يمضي نحو اقتصاد مستدام. أولاً: تغير التساقطات – هطول الجليد/ الأمطار المفاجئ وقلة الجريان السطحي، مما يمكنه أن يؤدي إلى سيول خاطفة وانزلاقات أرضية وفيضانات في مواضع محددة. لكنه سيعني أيضاً قلة توافر المياه إجمالاً وفقدان البنية التحتية (كالطرق الريفية). ثانياً: ازدياد درجات الحرارة – الزيادة في المتوسط، وهو ما يمكن أن يتسبب في فقدان المحاصيل، وزيادة الطلب على الكهرباء بما في ذلك أحمال الذروة، وبعض الاختلالات في البنية التحتية. ثالثاً: خطر الزلازل نتيجة وجود البلد في منطقة صدع. يشكل كل من المخاطر السابقة فرصاً لتدابير الكفاءة والحفاظ لقطاعي المياه والطاقة؛ ولتنويع التشغيل في الأرياف، ولتوسع حضري أحسن وتخطيط أفضل للمستوطنات البشرية؛ وللطاقة النظيفة/ الوظائف الفنية، والزراعة المراعية للظروف المناخية.

شرعت الحكومة في التعامل مع الشح الشديد في المياه، لكن الصدمات الخارجية الأخيرة أسفرت عن زيادة سريعة في التكاليف بقطاع المياه. وأدى تدفق اللاجئين السوريين بأعداد كبيرة والزيادة السريعة في أسعار الكهرباء إلى زيادة تكاليف تقديم خدمات المياه، كما أديا إلى زيادة اعتماد هذا القطاع على الموازنة العامة للدولة. وأجبر تدفق اللاجئين السوريين وزارة المياه والري على تحسين شبكات المياه القائمة لتوفير مياه كافية للاجئين وبناء شبكات مناسبة لتجميع مياه الصرف بهدف الحيلولة دون تلوث خزانات المياه الجوفية. أعدت وزارة المياه والري تقريراً حول تكلفة استضافة اللاجئين السوريين المترتبة على قطاع المياه قدّر إجمالي التكلفة السنوية المباشرة بمبلغ 128 مليون دينار. وفي الوقت نفسه كان لإلغاء دعم الكهرباء والزيادة في أسعار الديزل تأثير كبير على قطاع المياه. يتسم القطاع بكثافة عالية جداً في استهلاك الطاقة نتيجة الظروف الجغرافية والهيدرولوجية التي يترتب عليها ارتفاع تكاليف الضخ. وبين عامي 2007 و2013، ازدادت تكاليف الكهرباء في القطاع بنسبة 260%. وفي 2014، قدر صندوق النقد الدولي عجز الموازنة في هذا القطاع عند 313 مليون دينار، وهو ما يمثل حوالي 1.2% من إجمالي الناتج المحلي و14.2% من إجمالي العجز (متضمناً المنح). نتيجة لاستمرار عجز الموازنة، ازداد دين سلطة مياه الأردن إلى 840 مليون دينار بحلول 2012.

يتطلب تقليص الفجوة بين الطلب والعرض استثمارات باهظة التكلفة ومعقدة بشكل متزايد، على الرغم من أنه ما زال هناك مجال كبير لإدارة الطلب على نحو أكثر كفاءة. واتخذت الحكومة الأردنية تدابير لخفض الطلب (من خلال تدابير إدارة الطلب غير السعرية، وبدرجة أقل كثيراً من خلال التدابير المستندة إلى الأسعار)، لكن النجاح في خفض الطلب أثبت صعوبته لأن النمو السكاني والتوسع الحضري والنمو الاقتصادي تواصل زيادة الطلب على المياه. على الرغم من ذلك، ما زال هناك مجال أمام المزيد من الكفاءة في إدارة الطلب، وخصوصاً في الزراعة التي تعتبر أكبر مستهلك للمياه في المملكة (على الرغم من

مساهمتها الصغيرة نسبياً في إجمالي الناتج المحلي والتشغيل). ويمكن أن تتضمن الاتجاهات كفاءة استهلاك المياه في المزارع والإدارة المتكاملة للموارد المائية، وتحسين أنظمة تربية المواشي والمراعي، ونظاماً شاملاً لإدارة المخاطر للزراعة يشتمل على مخاطر الآفات والأمراض والجفاف والأسعار. من دون المزيد من التأكيد على إدارة الطلب وما ينشأ عن ذلك من إعادة تخصيص للمياه بين المستخدمين، سيضطر الأردن إلى الاعتماد على زيادة إمدادات المياه، وهذا سيتضمن بشكل متزايد مصادر مائية عالية التكلفة كالتحلية وإعادة استخدام مياه الصرف. وقد انتهت الحكومة للتو من مشروع نقل مياه حوض الديسي، وتشمل خططها المستقبلية استثمارات كبيرة في التحلية لزيادة الإمدادات.

بسبب المستويات المتدنية لاسترجاع التكلفة، يعمل قطاع المياه على أساس مالي غير مستدام. أسفرت البرامج التي تهدف إلى وضع القطاع على أساس مستدام عن بعض النجاحات، وبمقدور أكبر شركتي مرافق في عمان والعقبة الآن تغطية تكاليفهما الأساسية للتشغيل والصيانة، بل وتستطيع كلتاهما أن تدر بعض السيولة النقدية لدفع بعض تكاليفهما الرأسمالية. لكن شركة مياه اليرموك التي تم إنشاؤها مؤخراً (لتغطي المحافظات الشمالية) عانت من ضعف المركز المالي عند إنشائها، وأدى تدفق اللاجئين السوريين إلى تقييد مسيرة تقدمها نحو تحقيق الاستدامة المالية. وتحقق سلطة مياه الأردن عجوزات كبيرة بصفتها المرفق المختص بإمدادات المياه الكبيرة في الأردن؛ حيث إنها تمول بشكل متزايد مشاريع لتطوير مصادر مياه غير تقليدية (وأكثر تكلفة) لزيادة توفر المياه في المملكة. وقد أسفر نقل المياه لمسافات أبعد بشكل متزايد عن ازدياد كثافة استهلاك الطاقة في قطاع المياه، ونتيجة لذلك صار القطاع الآن أكبر مستهلك للكهرباء في البلاد، مما يزيد تكاليف التشغيل والصيانة عند تقديم الخدمة.

نتيجة لذلك، تظل المياه في الأردن محل دعم ضخم. كما هو الحال في البلدان الأخرى في المنطقة، تتلقى تعريفات المياه والكهرباء للاستخدام الزراعي والمنزلي دعماً ضخما في الأردن. ويشكل الدعم في هذا القطاع عبئاً كبيراً على المالية العامة. نظراً لقضايا الاقتصاد السياسي الحساسة المرتبطة بخفض هذا الدعم، تعتمد الحكومة الأردنية نُهجاً تنظيمية ومؤسسية وتشاركية في استرجاع التكلفة تتضمن إجراءات لتحسين حوافز ترشيد استهلاك المياه، وزيادة الكفاءة في توفير خدمات المياه لتتزامن مع الزيادات في التعريفة. وفي 2013، استطاعت الحكومة الأردنية تغطية 86% من النفقات الجارية الخاصة بالمياه، غير أنها لم تستطع تغطية سوى 59% من إجمالي النفقات (الجارية والرأسمالية). ويظهر تنفيذ المستويات المرجعية الهيكلية لصندوق النقد الدولي فيما يخص المياه أن الحكومة الأردنية ملتزمة بنقل القطاع إلى مستويات أعلى من استرجاع التكلفة مع برنامج مستهدف للإجراءات التي ترمي إلى زيادة الإيرادات وتحسين الكفاءة في تقديم الخدمة.

ترتبط تحسينات الكفاءة غالباً بتنفيذ مشاريع ممولة إلى حد كبير بمعونات أجنبية نظراً لعدم قدرة قطاع المياه على تمويل برامجه الاستثمارية. ويسفر هذا الاعتماد الشديد على التمويل الخارجي (بما في ذلك تمويل المانحين) عن تقلبات كبيرة في الموازنات الرأسمالية، وبالتالي يؤثر على قدرة البلد على التعامل بفعالية مع ما يعانيه من شح بالغ في المياه. عادة ما تكون

الموازنة الرأسمالية مفتتة بشدة بسبب العدد الكبير من المشاريع الجاري تنفيذها في أي وقت بعينه، مما يسفر غالباً عن طول أزمنة التنفيذ وتجاوزات في التكاليف. ويسفر عدم إجراء فحص دقيق للمشاريع الاستثمارية عن تمويل مشاريع لا تأخذ في اعتبارها غالباً تكاليف دورة الحياة، مما ينشأ عنه مزاحمة الموازنة الرأسمالية لتمويل تكاليف التشغيل والصيانة الإضافية هذه.

هناك حدود للاعتماد الشديد على نهج مستند إلى المشاريع في التعامل مع الشح البالغ في المياه. بما أن المياه من المستلزمات الأساسية في معظم القطاعات المنتجة، فإن النهج المستند إلى المشاريع قد يسفر عن حلول جزئية لعلاج قيد مشترك بين القطاعات. فينبغي أن ينعكس الشح البالغ في المياه لا في سياسات ومشاريع قطاع المياه فحسب، بل أيضاً في سياسات القطاعات شديدة الاستهلاك للمياه، وخصوصاً زراعة وادي الأردن والقطاعات الصناعية.

الوظائف

تحدد رؤية 2025 زيادة المشاركة في سوق العمل باعتباره أكبر تحد منفرد يواجه الأردن. على المستوى الكلي، لا يستحدث الاقتصاد الأردني وظائف كافية لاستيعاب أكثر من 60 ألف شاب يدخلون سوق العمل كل سنة. وتنشأ القيود الكبرى عن هيكل النشاط الاقتصادي، والحضور الكبير للقطاع العام مع آثاره المشوهة للسوق على الأجور وتوقعات الشباب، وعبء مساهمات الضمان الاجتماعي عديمة الكفاءة المرتبطة بالتشغيل التي تتحملها الشركات الصغيرة والمتوسطة. وفي الوقت نفسه الذي يبدو فيه معدل البطالة ثابتاً نسبياً على مدى فترة زمنية طويلة، تدل الأرقام الحديثة على انخفاضه فيما اتسم النمو بالبطء. علاوة على ذلك، فإن ارتفاع مستوى عدم المشاركة يقلل من جدوى استخدام معدل البطالة كبارومتر لقياس الاقتصاد.

توجد أدلة على عدم التوافق بين التعليم وسوق العمل، مع إخفاق التعليم في إنتاج خريجين صالحين للتوظيف بسهولة في القطاعات ذات إمكانيات النمو القوية. أشارت دراسات عديدة، أبرزها الدراسة التي أجرتها مبادرة التعليم من أجل توظيف الشباب العربي التابعة لمؤسسة التمويل الدولية، إلى أن ميزة الأردن التنافسية في قطاعات كخدمات أنشطة الأعمال والخدمات الأخرى عالية القيمة أخفقت في إصدار إشارات سوقية واضحة في نظام التعليم لتوجيه مزيد من الطلاب إلى تلك القطاعات. يبدو هذا مرتبطاً نوعاً ما بأوجه القصور في التوجيه المهني في التعليم العام، لكنه يرتبط أيضاً بأوجه الجمود المؤسسية في التعليم والعزوف عن تبني ابتكارات تطوير المناهج التي اعتُبرت منذ زمن طويل المعيار المتبع في قصص نجاح الاستثمارات الأجنبية المباشرة (مثلاً: التشاور الوثيق مع شركات تكنولوجيا المعلومات العالمية في تطوير مناهج التعليم العالي في أيرلندا).

أوضح التحليل التشخيصي الذي أجرته مؤسسة التمويل الدولية حديثاً أن قطاعات النمو هذه تواجه معوقات بسبب العجز عن العثور على موظفين يملكون المهارات التقنية ومهارات التواصل الشخصية اللازمة، مما يزيد من تفاقم مشكلة البطالة في

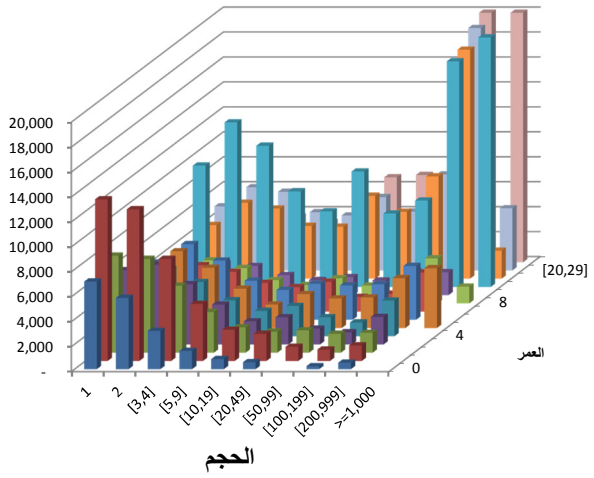
الأردن، وخصوصاً بين الشباب. تستجيب مؤسسات التعليم العالي ببطء لاحتياجات سوق العمل، مما يسهم في عدم التوافق هذا في المهارات وفي إخفاق السوق. وهناك أدلة على عدم التنسيق وعدم التوافق في الحوافز، مما يسهم في الفجوة بين النواتج التعليمية والتدريبية (المهارات التقنية ومهارات التواصل الشخصية) لخريجي الكليات والجامعات ومطالب الصناعة/ جهات العمل في القطاعات الرئيسية كتكنولوجيا المعلومات والاتصال والسياحة والصحة والبناء. من ناحية الجودة، يوجد في الأردن 28 جامعة، والتصنيف العالمي كمؤشر على جودة الجامعات متدنٍ، إذ يتراوح بين 1787 و9719 (المصدر: تصنيف ويبوميتركس للجامعات 2012).

طول **فترة الانتظار للحصول على وظائف بالقطاع العام**. في 2010 كان هناك حوالي 218 ألف طالب عمل ينتظرون وظائف شاغرة في القطاع العام وفقاً لديوان الخدمة المدنية. وتعكس ظاهرة الانتظار تشوهات كبيرة بين الأجور والتعويضات في القطاعين العام والخاص، وخصوصاً على مستويات ذوي المهارات المحدودة وعديمي المهارات. ففي 2010، كان متوسط الأجر الشهري في القطاع العام 412 ديناراً مقابل 338 ديناراً في القطاع الخاص، ويدفع القطاع العام ما يعادل حوالي 70% من أجور القطاع الخاص للمستويات الإدارية والفنية وحوالي 150% من أجور القطاع الخاص لمستويات عديمي المهارات وذوي المهارات المحدودة (الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، 2012). هذا التوزيع للوظائف بين القطاعين العام والخاص عديم الكفاءة: (أ) يعاني عدد كبير من المتعلمين من البطالة المقنعة في القطاع العام ويعاني عدد كبير من الأشخاص في القطاع الخاص من الإحباط بسبب قلة فرص العمل أو ركود الأجور الحقيقية أو تراجعها؛ (ب) يوظف القطاع العام، بما فيه الجهاز الإداري والدفاع والأمن، 38% من القوة العاملة، وهو متخم بالفعل.

يُحتمل أن يعزز الدعم أثر تحويلات المغتربين من حيث رفع مستوى الأجور المتوقعة، وبالتالي يضعف المشاركة في القوة العاملة. تقدم الحكومة دعماً شاملاً لغاز البترول المسال (المستخدم في الطهي والتدفئة) والخبز والرعاية الصحية المجانية للفقراء والفئات التي تنتمي إلى الشريحة الدنيا من الشريحة متوسطة الدخل. وبما أن هذه الضروريات يمكن تلبيتها جزئياً من خلال الدعم، يصبح حافز الفرد للعمل أشد ضعفاً. كما هو وارد في موضع لاحق، تقدم الحكومة أيضاً دعماً كبيراً للطاقة، يتركز الآن على الكهرباء والمياه بفضل النجاح في إلغاء الدعم على أسعار بيع التجزئة للوقود السائل. إن دعم الطاقة والمياه متأصلان في النموذج التشغيلي لشركات المرافق المملوكة للدولة. ويعدّ برنامج دعم الخبز وأسطوانات غاز البترول المسال بسيطاً في تصميمه ويترجم إلى ضوابط على الأسعار عند نقاط البيع، مما يمكّن جميع الأسر المعيشية في الأردن من الحصول على الضروريات الأساسية؛ حيث إن هذه البرامج شاملة غير مستهدفة. وفيما يخص الخبز، تستورد الحكومة الدقيق بتكلفة 350 ديناراً للطن وتبيعه للمخابز بمبلغ 50 ديناراً. وفي 2015، كانت التكلفة التقديرية التي تحملتها الخزانة العامة لدعم الدقيق حوالي 180 مليون دينار.

على جانب الطلب على الأيدي العاملة، تتركز وظائف القطاع الخاص غير الزراعي في الأردن في المؤسسات الكبيرة القديمة والشركات الصغرى الناشئة. لكن البلد يعاني مما يمكن وصفه بالمستوى المتوسط المفقود، في ظل قلة عدد الشركات الجديدة المتوسطة والكبيرة التي تسهم في التشغيل. وتشكل الأنشطة الصغيرة الغالبية الساحقة من الشركات وتوفر حوالي نصف فرص التشغيل، وتشكل المؤسسات الفردية نصف جميع المؤسسات. . يعتبر تركّز التشغيل على هذا النحو في المؤسسات الفردية والمؤسسات الصغرى (2–9 موظفين) – التي يغلب عليها الطابع غير الرسمي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا – وضع مقلق (البنك الدولي، 2011). وتشير الأدلة تحديداً إلى أن الطابع غير الرسمي مرتبط بمستويات متدنية من الإنتاجية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقارنة بالمناطق الأخرى التي على مستوى إنمائي مماثل. يعتبر النصيب الكبير الذي تحظى به الشركات الصغرى من التشغيل أيضاً انعكاساً للتوزيع القطاعي للاقتصاد. فالاقتصاد يهيمن عليه قطاع الخدمات، الذي يتسم عادة بصغر حجم مؤسساته. وعلى الرغم من أن الأردن يشهد معدلاً مرتفعاً بشكل منطقي لدخول الشركات الجديدة، فإن هذا مدفوع بدخول الكثير من الشركات الصغيرة وغير الرسمية في الغالب.

الشكل **6–4:** توزيع التشغيل في القطاع الخاص غير الزراعي حسب فئات حجم–عمر المؤسسة (2011)



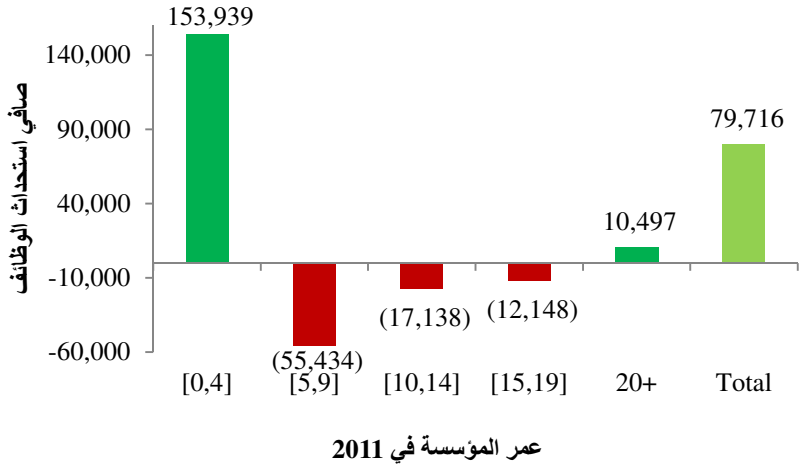
المصدر: البنك الدولي، 2014

تستحدث الشركات الناشئة غالبية الوظائف في الاقتصاد الخاص غير الزراعي، وإن كانت هذه الوظائف تتركز في شركات الأفراد والشركات الصغرى غير الرسمية قليلة الإنتاجية في الغالب. واستحدثت المؤسسات الناشئة (التي كان عمرها 4 سنوات أو أقل في 2011) 154 ألف وظيفة تشكل 193% من صافي الوظائف التي استحدثت خلال الفترة من 2006 إلى 2011.

لم يكن حوالي 83% من هذه الشركات الناشئة يوظف إلا عامل أو عاملين لكل منها وكان 80% منها يعمل في مجال الخدمات، مع تركز كبير في تجارة التجزئة. وغالباً ما توفر هذه الأنواع من الشركات غير الرسمية التي تعمل في قطاعات متدنية الإنتاجية وظائف متدنية المستوى محدودة المزايا والحماية الاجتماعية.

ربما تعكس كثرة إنشاء الشركات الناشئة محاولات الأردنيين تأمين وسيلة لكسب الرزق في بيئة تخفق فيها الشركات الحالية في استحداث الوظائف الكافية لاستيعاب القوة العاملة المتزايدة. ألغت المؤسسات التي تراوح عمرها بين 5 و19 سنة في 2011 ما مقداره 74 ألف وظيفة فيما بين 2006 و2011، وأما المؤسسات الأقدم منها (عمرها 20 فأكثر في 2011) فاستحدثت عدداً ضئيلاً مقداره 10500 وظيفة (تشكل 13% من صافي الوظائف المستحدثة في الاقتصاد الخاص غير الزراعي) خلال الفترة ذاتها. ولا يعزى هذا الأداء الضعيف إلى فقدان الوظائف من خلال خروج الشركات من السوق فحسب، بل أيضاً إلى بطء النمو في حجم تشغيل المؤسسات الأردنية على امتداد دورة حياتها. ففي المتوسط في مختلف قطاعات الاقتصاد الأردني في 2011، لم تكن الشركات التي عمرها 35–39 عاما تبلغ في حجمها التوظيفي إلا 3.5 مرة حجم الشركات الجديدة التي عمرها 0 إلى 4 سنوات، وأما الشركات التي عمرها 40 سنة فأكثر فكانت أكبر في حجمها التوظيفي بمقدار 5.3 من الشركات الجديدة. لكن هذه النتيجة تتناقض مع الأداء الاستثنائي لقطاع التصنيع الأردني الذي يتفوق بالفعل في نمو الحجم التوظيفي على دورة حياة الشركات في البلدان المقارنة مثل مصر وتركيا والولايات المتحدة.

الشكل 6-5: صافي الوظائف المستحدثة حسب عمر المؤسسة (2006-2011)



المصدر: حسابات المؤلف باستخدام بيانات تعداد المؤسسات (2006، 2011)

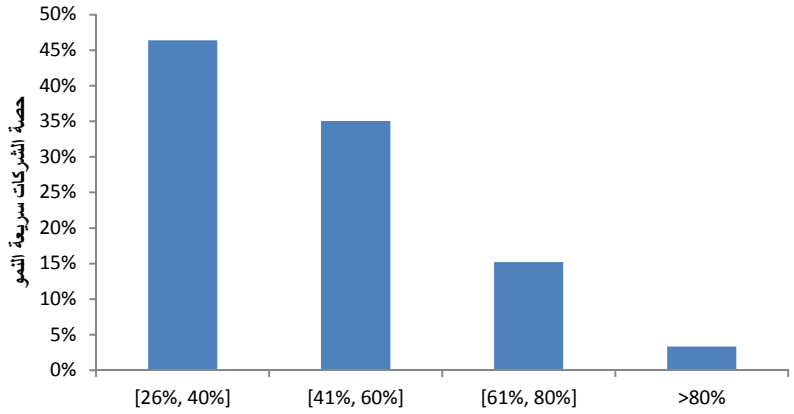
ملاحظة: الشركات الجديدة هي التي كان عمرها 4 سنوات أو أقل في 2006 (بمعنى أنشئت بعد 2001)

بين الشركات القائمة، ورهناً بقدرتها على البقاء، تحقق المؤسسات الجديدة والمؤسسات الكبيرة معدلات نمو توظيفي وسيطة أعلى من الشركات القديمة والصغيرة. ترتبط حداثة المؤسسات القائمة (4 سنوات أو أقل) بمعدل متوسط أعلى لصافي استحداث الوظائف (خلال الفترة 2006-2011)، حتى بعد التعويض عن الحجم التوظيفي للمؤسسة. علاوة على ذلك يبدو أنه بعد التعويض عن العمر، يرتفع المعدل المتوسط لصافي استحداث الوظائف بشكل متسق فيما يخص المؤسسات التي تزداد حجماً باستمرار، وخصوصاً التي يعمل بها أكثر من 50 موظفاً.

هناك أقلية من الشركات القائمة سريعة النمو التي تسهم أيضاً بنصيب كبير من الوظائف الجديدة في الاقتصاد. تعرف الشركات سريعة النمو بأنها مؤسسات قائمة يعمل بها أكثر من 10 موظفين في بداية الفترة، وتتضاعف مرة على الأقل في حجمها التوظيفي خلال مدة 4 سنوات. ولا تشكل الشركات سريعة النمو إلا 1.4% من جميع المؤسسات القائمة في الأردن. وتنمو هذه المؤسسات بسرعة البرق على الرغم من قلة عددها. نما أكثر من نصف الشركات سريعة النمو بمعدل سنوي متوسط في النمو التوظيفي يزيد على 40%، ليصل في 2011 إلى 6 أمثال حجمه في 2006 على الأقل. وبالتالي ساهمت تلك الشركات سريعة النمو بنسبة 64% من صافي استحداث الوظائف في جميع قطاعات الاقتصاد بين المؤسسات التي توظف أكثر من 10 موظفين (و40% من صافي استحداث الوظائف بين المؤسسات بجميع أحجامها). وساهمت شركات التصنيع سريعة

النمو بنسبة 47% من صافي استحداث الوظائف في قطاع التصنيع بين المؤسسات التي توظف أكثر من 10 موظفين (و35% من صافي استحداث الوظائف بين مؤسسات التصنيع بجميع أحجامها).

الشكل 6-6: توزيع الشركات سريعة النمو حسب المعدل المتوسط للنمو التوظيفي السنوي (الفترة 2006-2011)



المصدر: حسابات المؤلف باستخدام بيانات مجموعة المؤسسات (2006، 2011). تم استنباط الأرقام من المجموعة وتطبيقها على السكان بالكامل باستخدام أوزان العينة.

ملحوظة: الشركات سريعة النمو، بحكم تعريفها، مؤسسات كان يعمل بها 10 موظفين على الأقل في 2006 وتضاعف حجمها التوظيفي أكثر من مرتين خلال فترة 4 سنوات، بمعنى أن المعدل المتوسط لنموها التوظيفي السنوي أعلى من 26%.

الشركات سريعة النمو في الأردن نمطياً شركات جديدة وصغيرة أو متوسط الحجم، وتعمل في قطاعات اقتصادية متنوعة. 57% من الشركات سريعة النمو شركات ناشئة جديدة أو شركات جديدة (عمرها 0-9 سنوات في بداية الفترة) في حين أن 28% منها يزيد عمرها على 20 سنة. يوظف حوالي 85% من الشركات سريعة النمو في الأردن أقل من 50 عاملاً في بداية الفترة، في حين أن 7% فقط يوظف 200 أو أكثر. الشركات سريعة النمو منتشرة عبر قطاعات كثيرة لكن يبدو أنها تتمتع بوجود أكبر في قطاعي البناء والتصنيع (على الأقل 3.3% وما يصل إلى 8.6% على الترتيب) وبوجود أقل في القطاعات الخدمية (2.9% على أقصى تقدير).

في قطاع الخدمات، يمكن وصف قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الأردن بأنه مجموعة كبيرة من الشركات سريعة النمو حيث يضم أكثر من 600 شركة تكنولوجيا و300 شركة ناشئة. والحقيقة أن التقديرات تشير إلى أن أكثر من 50% من الشركات الناشئة في الأردن موجودة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال، بما في ذلك الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وشركات الجوال على الإنترنت وتطوير الألعاب. خلال العقد الماضي، ازدهر قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الأردن

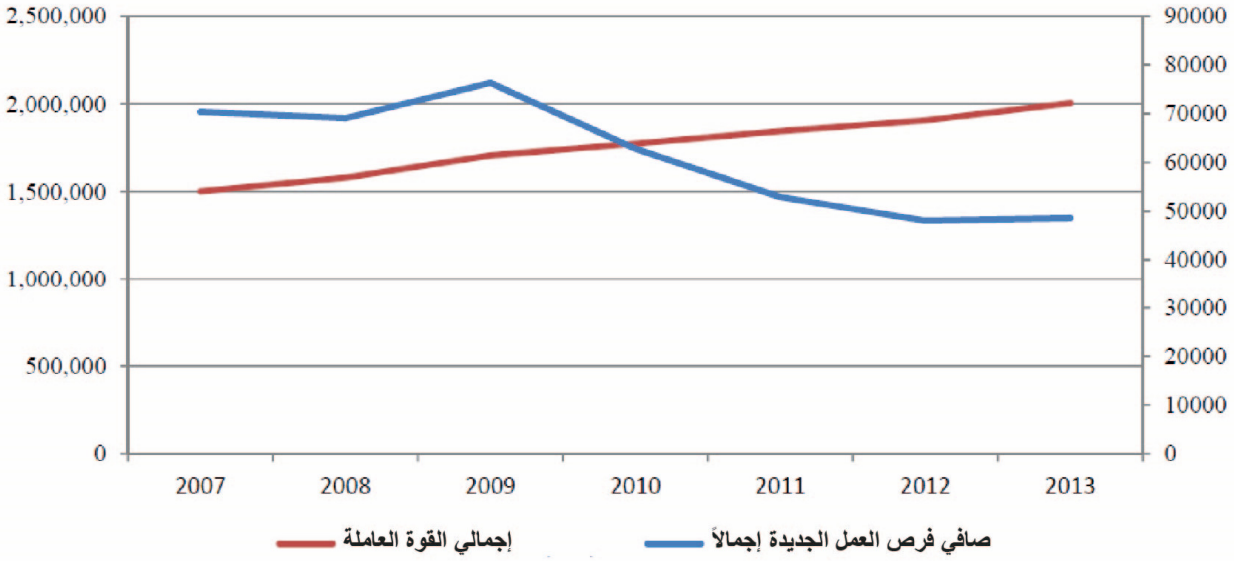
نتيجة (أ) الجهد المنسق الذي بذلته الحكومة للنهوض بالقطاع؛ و(ب) حماس وابتكار رواد الأعمال في هذا القطاع؛ و(ج) السوق التنافسية التي شهدت تخفيف القيود التنظيمية؛ و(د) زيادة تغلغل البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصال. ساعدت هذه العوامل الأردن على البروز كمركز للتكنولوجيا في المنطقة واجتذاب استثمارات وشراكات من شركات تكنولوجية رائدة عالمياً. على الرغم من نمو القطاع ونجاحه، لا يسهم حالياً إلا بنسبة 1.25% من إجمالي القوة العاملة و14% من إجمالي الناتج المحلي. وأدى ضعف أوضاع الاقتصاد الكلي مقروناً بالتحديات الخاصة بهذه الصناعة والمنافسة الكثيفة إلى زيادة الضغط على قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال. وتتفاقم هذه المشاكل بفعل سوء البنية التحتية، وتحديداً اعتمادية الكهرباء، وخوادم الإنترنت المؤمنة، وتوفر السعة النطاقية، وكذلك الضبابية في بيئة السياسات والتنظيم (مثلاً: الزيادات الضريبية، إنفاذ العقود)، التي قيدت إمكانيات كل من النمو واستحداث الوظائف.

ظل النمو في صافي الوظائف المستحدثة سالباً خلال العقد الماضي وغير كاف لاستيعاب القوة العاملة المتزايدة. انخفض صافي الوظائف المستحدثة من 70 ألف وظيفة في 2007 إلى 49 ألف[33] وظيفة في 2013، أي بمتوسط انخفاض سنوي مقداره 5% (الشكل 6.7) في حين أن القوة العاملة الإجمالية ازدادت بمقدار 600 ألف[34] فرد (أردنيون وغير أردنيين) خلال الفترة ذاتها. من الذي يستحدث الوظائف ولماذا لا تشهد نمواً كافياً؟

[33] توفر مصادر البيانات المختلفة تقديرات مختلفة لاستحداث فرص العمل. توفر مسوح العمالة والبطالة (دائرة الإحصاءات العامة) تقديرات أقل لاستحداث فرص العمل من مسوح فرص العمل المستحدثة (دائرة الإحصاءات العامة).

[34] تقرير التشغيل والآفاق الاجتماعية 2015 لمنظمة العمل الدولية (يشمل الأردنيين وغير الأردنيين).

الشكل 6-7: صافي الوظائف المستحدثة والقوة العاملة (أردنيون وغير أردنيين)، 2007-2013

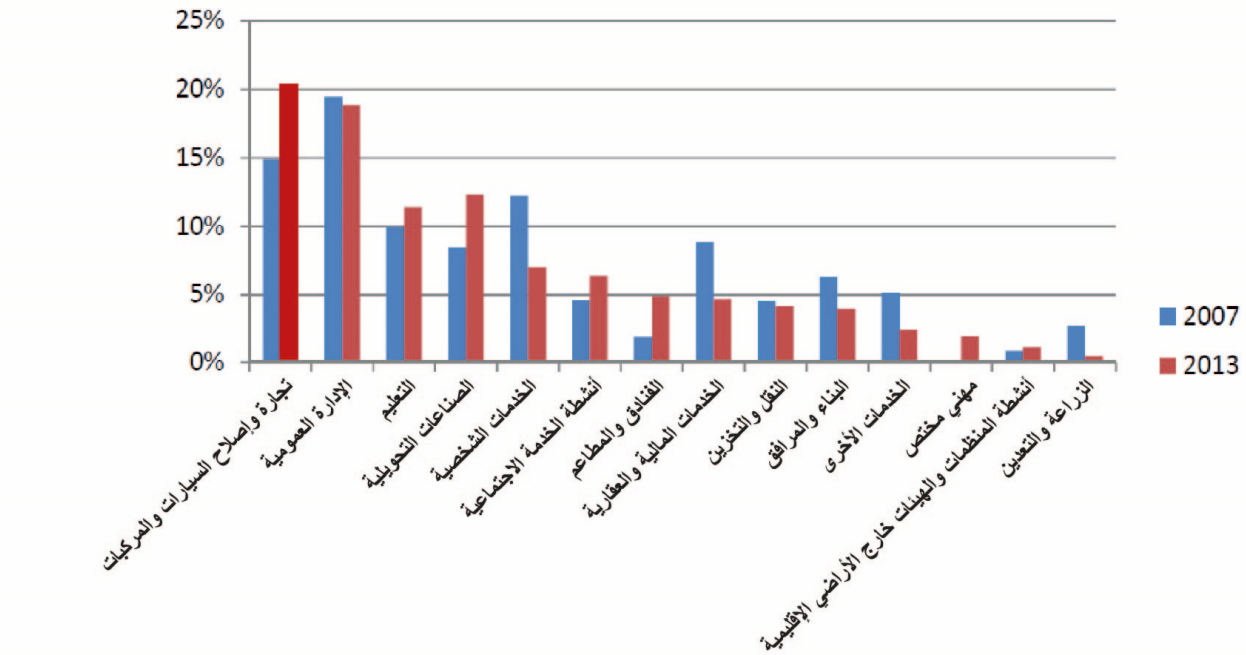


المصدر: مسحا فرص العمل المستحدثة (دائرة الإحصاءات العامة) 2007 و2013، تقرير التشغيل والآفاق الاجتماعية 2015 لمنظمة العمل الدولية

استُحدثت نسبة كبيرة من الوظائف في القطاعات الخدمية متدنية الإنتاجية أو في قطاع الإدارة العامة. تضاهي وظائف القطاع الخاص متدنية الإنتاجية منشآت الأعمال الصغرى التي ناقشناها سابقاً. ويوضح الشكل 6.8 توزيع صافي الوظائف المستحدثة حسب القطاع. في 2013، كانت القطاعات الرئيسية المساهمة في صافي الوظائف المستحدثة هي الإدارة العامة والدفاع (20%) وقطاعات تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح السيارات، والنقل والتخزين (25%). لم تستحدث الخدمات عالية الإنتاجية كالأنشطة المالية والعقارية إلا 4.7% من صافي الوظائف في 2013، بانخفاض مقداره 4.2 نقطة مئوية عن 2007 (الشكل 6.8). الغالبية العظمى من العاملين في القطاعات الخدمية عالية الإنتاجية عمال بالأجر. ويشتغل حوالي ربع العاملين في الخدمات منخفضة الإنتاجية بالعمل الحر، مما يدل على أن هذه القطاعات التي توفر 25% من الوظائف هي في أغلبها شركات غير رسمية تضم شخصاً واحداً أو شخصين. والحقيقة أن حوالي ثلثي جميع من يشتغلون بالعمل الحر كانوا يعملون في قطاعات تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح السيارات، والنقل والتخزين.[35]

35 المصدر: مسوح العمالة والبطالة (دائرة الإحصاءات العامة) 2013.

الشكل 6-8: توزيع صافي الوظائف المستحدثة حسب النشاط الاقتصادي، 2007 و2013



المصدر: مسحا فرص العمل المستحدثة (دائرة الإحصاءات العامة) 2007 و2013

تمثل النساء الحاصلات على قدر منخفض من التعليم غالبية السكان الخاملين. وعند مشاركة النساء في القوة العاملة، يواجهن مستويات عالية من البطالة، وخصوصاً بين الفئات الشابة والمتعلمة منهن. ينضم أقل من 10% من النساء الحاصلات على قدر منخفض من التعليم إلى القوة العاملة مقابل حوالي 70% من الخريجات الشابات و50% من الشابات الحاصلات على تعليم ما بعد الثانوي. يظهر تحليل الأثر الهامشي أن النساء الحاصلات على تعليم ما بعد الثانوي والحاصلات على تعليم جامعي ودراسات عليا يزداد احتمال مشاركتهن في القوة العاملة بحوالي 32 و57%، على الترتيب، مقارنة بنظيراتهن الأقل تعليماً.

تميل المتزوجات أيضاً إلى البقاء خارج القوة العاملة. تبلغ الفجوة بين فئات الحالة الاجتماعية في المشاركة في القوة العاملة (الفرق النسبي في المشاركة في القوة العاملة بين النساء المتزوجات ومن لم يسبق لهن الزواج) حوالي 24%. بل تزيد الفجوة بين المتزوجات ومن لم يسبق لهن الزواج في الفئة العمرية 22-29، مما يشير إلى أن الزواج في سن مبكرة يتسبب في خروج أبكر من سوق العمل. على الرغم من المشاركة المنخفضة، تشهد النساء معدلات بطالة مرتفعة جداً تزيد عن مثليها بين الرجال، أو 20% مقابل 9.5%. وتعتبر مستويات البطالة مرتفعة بخاصة بين النساء الشابات (15-29 سنة) والحاصلات على التعليم العالي (فوق 35%). يرتفع التعرض لخطر البطالة بارتفاع مستوى التعليم بالنسبة للنساء، وأما في حالة الرجال فكلما ارتفع مستوى التعليم انخفض احتمال البطالة. ينخفض احتمال البطالة مع التقدم في العمر، وإنْ كان لا يبدو أنه يتأثر بحالة النساء

من حيث الزواج والأمومة، مما يجعل البطالة في جوهرها ظاهرة تخص الشابات. يحجب هذا حقيقة أن النساء ربما يتركن سوق العمل بعد إخفاقهن في العثور على وظيفة مناسبة بعد سن معينة. تشير هذه العوامل إلى مَعين كبير غير مستغل من الموارد التي لا يستفاد بها في الاقتصاد.

للتصدي لبطالة الشباب وتحسين الصلاحية للتوظيف، أعدت الحكومة الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011–2020. نصت هذه الاستراتيجية على نهج شامل في استحداث فرص العمل يتعامل مع القضايا المتعلقة بالعرض والطلب والمؤسسات. وهكذا تضمنت الاستراتيجية الوطنية للتشغيل: (1) استعراض عام وتشخيص لسوق العمل؛ و(2) الإجراءات من جانب العرض والطلب التي تهدف إلى تحسين صلاحية الأيدي العاملة الأردنية للتوظيف واستحداث فرص العمل؛ و(3) تسلسل إجراءات على الأمد القصير والمتوسط والطويل على نحو يوازن بين العرض والطلب على الأيدي العاملة.

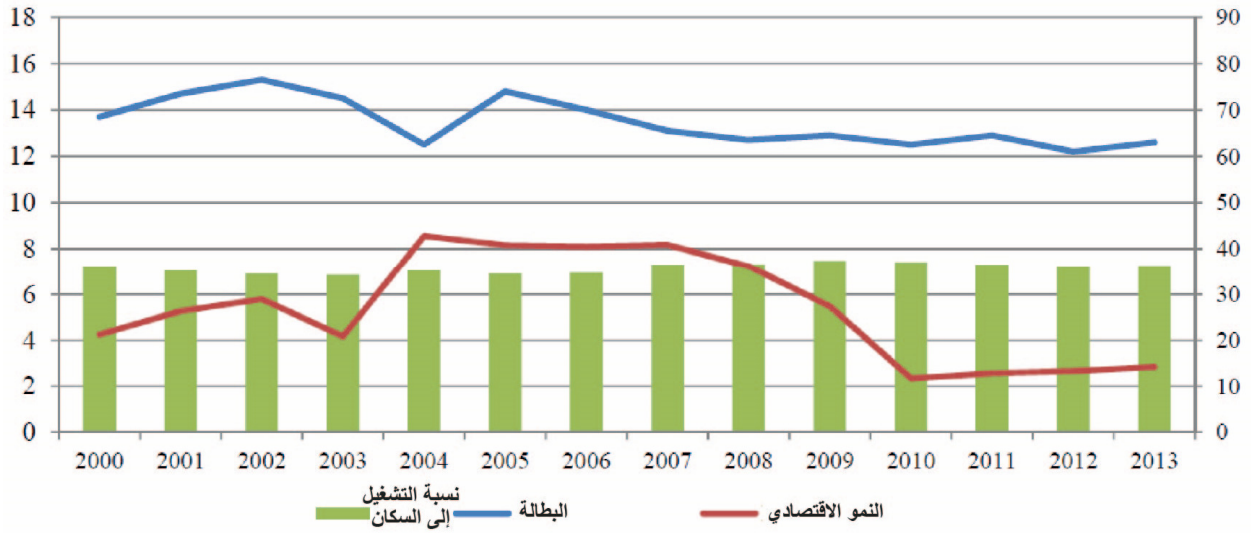
اتسمت الاستراتيجية الوطنية للتشغيل بفجوة كبيرة بين المستوى عالي الجودة من التحليل والتوجيهات الاستراتيجية من ناحية والتنفيذ من ناحية أخرى. صُممت الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، التي أكدت عليها مجدداً رؤية الأردن 2025، كاستراتيجية وطنية تضع أجندة شاملة للتنمية البشرية، لكن التنفيذ العملي انقسم بين وزارة العمل وصندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية. ولعل ما أصاب الاستراتيجية بمزيد من الضعف هو تصورها كسلسلة مشاريع (بمعنى أنشطة فردية للتدريب وتنمية المهارات والتحليل) يتم بالتالي تمويلها من خلال صندوق للتعليم التقني والمهني يعبئ الإيرادات من رسوم تُفرض على العاملين في الخارج؛ وبالإضافة إلى ذلك يأتي تمويل المشاريع من المانحين. نتيجة لذلك، رُحّلت أجندة السياسات الطموحة المتضمنة في الاستراتيجية الوطنية للتشغيل إلى مرتبة ثانوية مع قيام الهيئات الحكومية بدلاً من ذلك بتحديد دورها في هذه الاستراتيجية من حيث قدرتها على الحصول على تمويل لفريق أحد المشاريع بهذا الأسلوب؛ وإذا لم يتم تمويل مشروع بعينه، تقوم الهيئة المعنيّة بإسقاط ذلك المكون من مكونات الاستراتيجية. ساعد المانحون على هذا *الأسلوب في العمل* من خلال تفضيلهم الظهور بمظهر من يساند الاستراتيجية الوطنية للتشغيل بتمويل المشاريع، لكن الاستراتيجية لا تعتبر بحال مسعى للحكومة بأكملها.

النمو الاقتصادي وأوضاع سوق العمل

لم يتحول النمو الاقتصادي في الأردن بالقدر الكافي إلى تحسّن في أوضاع سوق العمل، بمعنى انخفاض البطالة واستحداث فرص عمل كافية. حتى أثناء فترة النمو الاقتصادي المرتفع في 2000–2008، لم يشهد التشغيل نمواً بالقدر نفسه. بلغ متوسط مرونة نمو التشغيل 0.42 أثناء الفترة من 2000 إلى 2008، وهو ما يبقى رقماً منخفضاً (الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011–

2020).[36] وظلت نسبة التشغيل إلى السكان منخفضة مقارنة بالمعايير الدولية، ولم تشهد نمواً كبيراً من 2000 إلى 2013 (الشكل 6.9 والشكل 6.10). أخيراً، على الرغم من النمو الاقتصادي الإيجابي، شهدت معدلات النمو تغيراً بالكاد خلال السنوات الماضية، وظلت فوق 10% بقليل (12.6% في 2013).

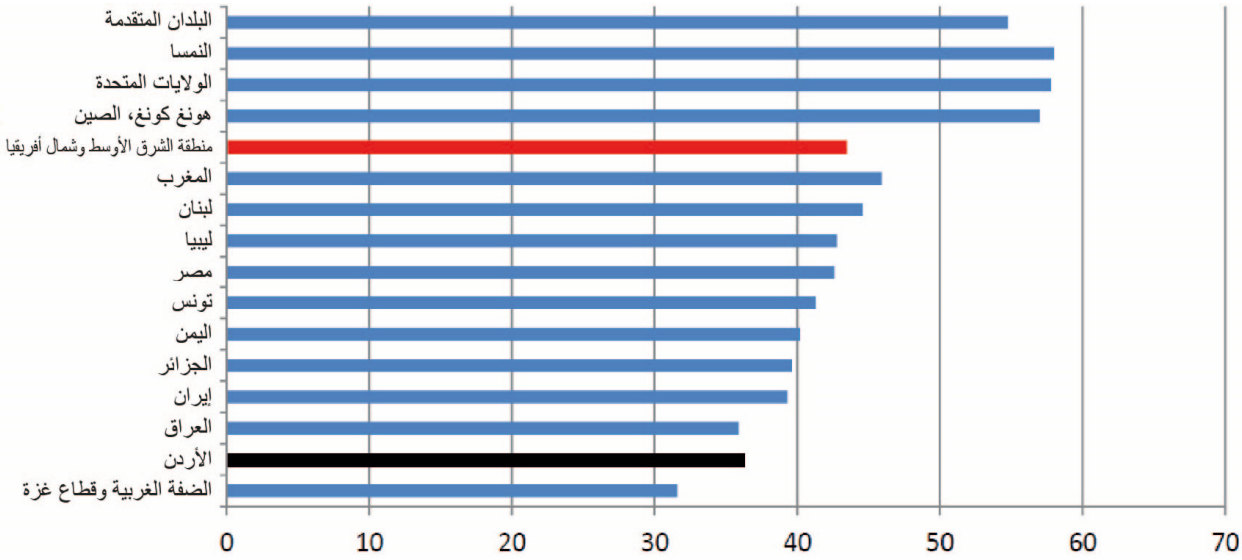
الشكل **6-9:** النمو الاقتصادي ومعدلات التشغيل ونسب التشغيل إلى السكان (%)، 2000-2013



المصدر: مسوح العمالة والبطالة 2000-2014 (دائرة الإحصاءات العامة)، مؤشرات التنمية العالمية، تقرير التشغيل والآفاق الاجتماعية 2015 لمنظمة العمل الدولية

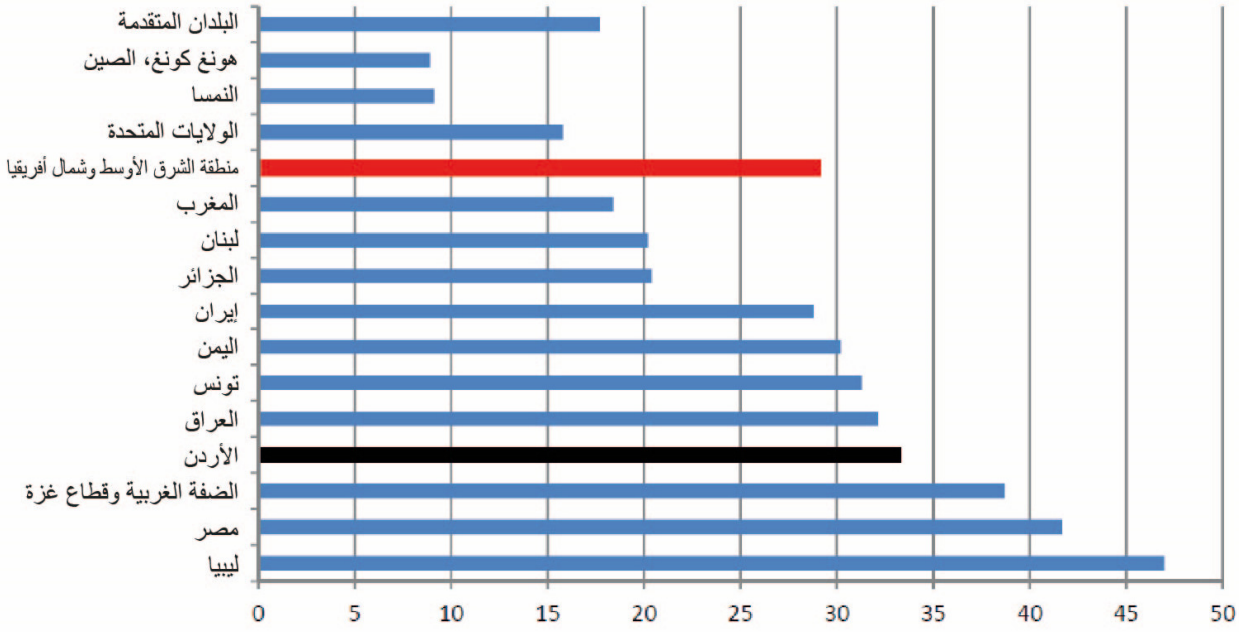
[36] المملكة الأردنية الهاشمية. الاستراتيجية الوطنية للتشغيل الأردنية، 2011-2020، التي خضعت للتحديث الفني في 2015.

الشكل **6-10:** مقارنة دولية لمعدلات التشغيل إلى السكان، 2013



المصدر: تقرير التشغيل والآفاق الاجتماعية 2015 لمنظمة العمل الدولية

الشكل 6-11: مقارنة دولية لمعدلات بطالة الشباب، 2013



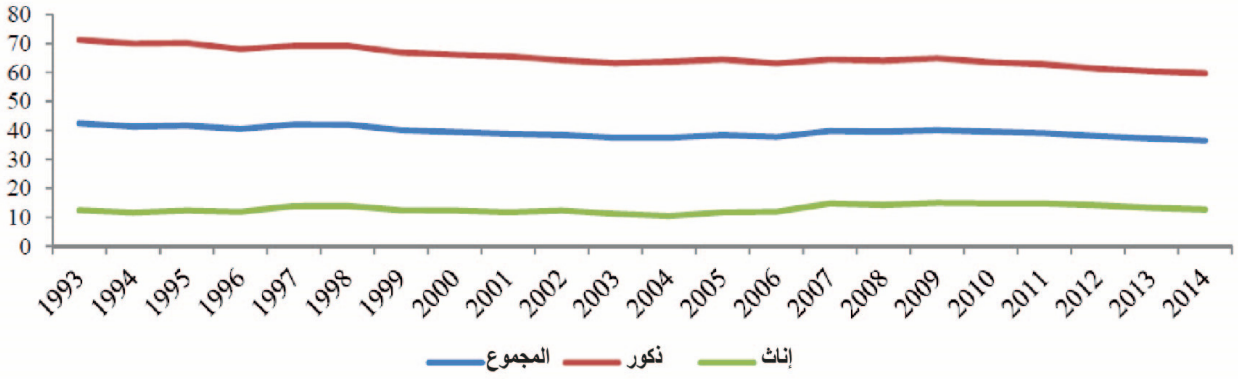
المصدر: تقرير التشغيل والآفاق الاجتماعية 2015 لمنظمة العمل الدولية

مشاركة الأردنيين في سوق العمل

القوة العاملة في ازدياد نتيجة النمو السكاني لا نتيجة ارتفاع مستوى المشاركة. تذبذبت معدلات المشاركة الكلية في القوة العاملة حول 40% منذ 1993، مما يعني أن أقل من نصف مَن هم في سن العمل يشاركون في سوق العمل. انخفضت مشاركة الذكور في القوة العاملة بمقدار 11 نقطة مئوية من 1993 إلى 2014 (الشكل 6.12). وهكذا فإن معظم النمو في القوة العاملة الأردنية جاء نتيجة الخصائص الديمغرافية والزيادات في الشريحة السكانية التي هي في سن العمل لا في معدلات المشاركة. على الرغم من الانخفاض الطفيف في معدلات مشاركة الذكور، فإنها مع ذلك تضاهي تماماً سائر البلدان، وإن كانت على الجانب الأقل مقارنة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (75%) (الشكل 6.13).[37] من ناحية أخرى، مشاركة الإناث في القوة العاملة منخفضة جداً بل لا تتفق مع متوسطات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كما تحتل أيضاً مكانة متأخرة كثيراً عن البلدان خارج المنطقة (الشكل 6.13). والحقيقة أن الأردن يتسم بواحد من أدنى معدلات المشاركة للنساء (13.2% وفقاً لدائرة الإحصاءات العامة) في المنطقة مقارنة ببلدان أخرى كلبنان وتونس.

[37] معدلات المشاركة في القوة العاملة في مجلس التعاون الخليجي عالية لأنها تضم المواطنين والعمال المهاجرين.

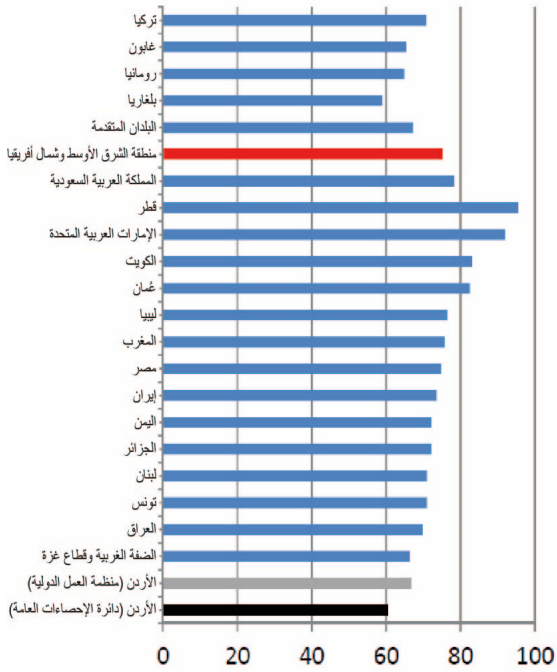
الشكل 6-12: معدلات المشاركة في الأيدي العاملة في الأردن، 1993-2013



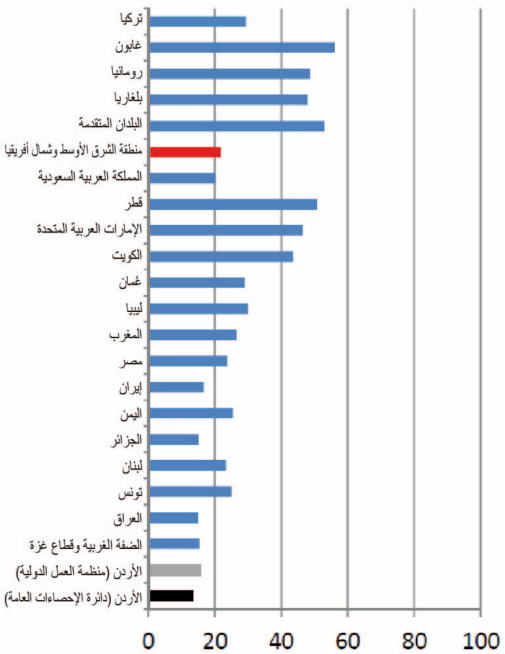
المصدر: مسوح العمالة والبطالة 1993-2014 (دائرة الإحصاءات العامة)

الشكل 6-13: معدلات المشاركة في الأيدي العاملة في بلدان مختارة، 2013

ذكور (% من السكان الذكور في الفئة العمرية 15 فأكثر)



إناث (% من السكان الإناث في الفئة العمرية 15 فأكثر)



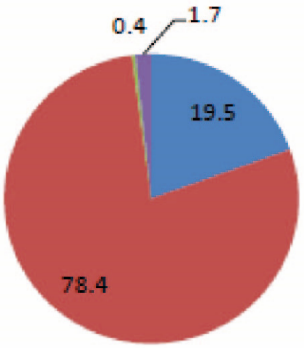
المصدر: مسوح العمالة والبطالة 2013 (دائرة الإحصاءات العامة)، تقرير التشغيل والآفاق الاجتماعية 2015 لمنظمة العمل الدولية

تغلب الإناث على السكان الخاملين، لكن هناك أيضاً الشباب والحاصلين على قدر ضئيل من التعليم. نسبة كبيرة من الإناث الخاملات هن نساء يلزمن بيوتهن (78%)، وأما الذكور الخاملون فهم نمطياً طلاب أو أشخاص يملكون من الموارد ما يمكّنهم من البقاء خارج القوة العاملة (الشكل 6.14). الإناث الخاملات في الغالب لم يحصلن على قدر جيد من التعليم. كانت معدلات المشاركة في 2014 أقل من 5% للإناث الحاصلات على الشهادة الثانوية فأقل، لكن أعلى من 50% للحاصلات على بكالوريوس فأعلى (الشكل 6.15). تزداد معدلات المشاركة للذكور أيضاً بازدياد مستوى التعليم لتصل أعلى معدل لها عند 82% في 2014 لحملة البكالوريوس. علاوة على ذلك، فبالتعويض عن العوامل الأخرى كالسن، أظهرت بيانات مسح العمالة والبطالة لسنة 2013 أنه كلما انخفض مستوى تعليم الفرد، قل احتمال مشاركته أو مشاركتها في القوة العاملة. وأخيراً فإن حوالي نصف السكان الخاملين ممن هم في سن العمل تقل أعمارهم عن 30 سنة وكثير منهم يستطيع دخول سوق العمل. الفئات السكانية الخاملة التي نبينها هنا موجودة خارج القوة العاملة باختيارها (أظهرت البيانات المستمدة من مسح العمالة والبطالة لسنة 2013 أن حوالي 98% من الخاملين غير مستعدين لبدء العمل في وظيفة جديدة لو عُرضت عليهم خلال الـ 15 يوماً المقبلة).

الشكل 6-14: توزيع الخاملين من الإناث والذكور

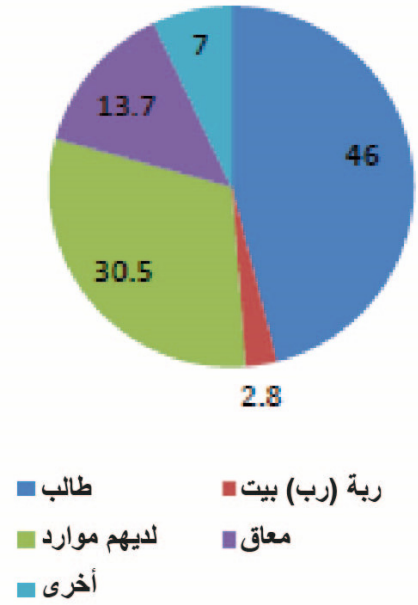
أعمار الإناث 15 فأكثر

حسب الفئة، 2013

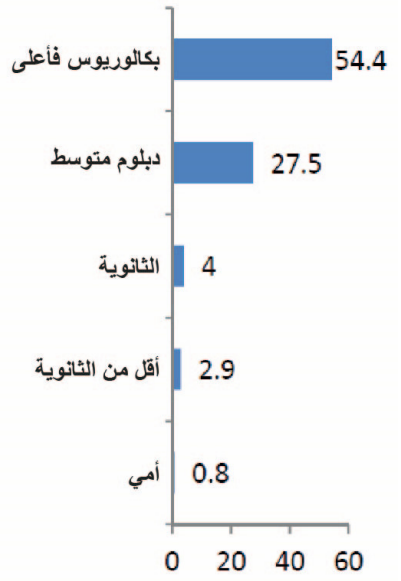


أعمار الذكور 15 فأكثر

حسب الفئة، 2013



الشكل 6-15: معدلات مشاركة الإناث حسب مستوى التعليم، 2014



المصدر: مسوح العمالة والبطالة 2013-2014 (دائرة الإحصاءات العامة)

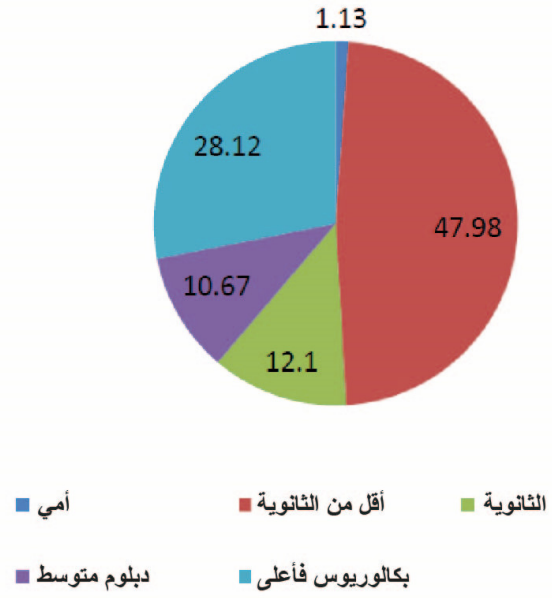
التحصيل الدراسي للقوة العاملة الأردنية

ينعكس تزايد إمكانية الحصول على التعليم ما بعد الثانوي في تكوين القوة العاملة، لكن حوالي ثلثي القوة العاملة لا يحمل أعلى من الشهادة الثانوية؛ حيث إن الهجرة إلى مجلس التعاون الخليجي تخفض الشريحة المتعلمة. وبالتالي فإن العلاقة الحادة بين التعليم والمشاركة في القوة العاملة التي نراها في بعض البلدان تضعف في الأردن وتظل القوة العاملة *المقيمة* تتألف في الغالب من أفراد ذوي مستويات متدنية من التعليم.[38] لكن الأردنيين الحاصلين على مؤهلات أكاديمية عالية ظلوا في ازدياد بفضل تركيز البلد على الاستثمار في رأس المال البشري. ويظهر الشكل 6.16 توزيع القوة العاملة حسب مستوى التعليم. حوالي 61% من القوة العاملة كان يحمل شهادة ثانوية أو أقل فيما كان هناك 28% يحملون البكالوريوس أو أعلى. لكن نسبة حملة

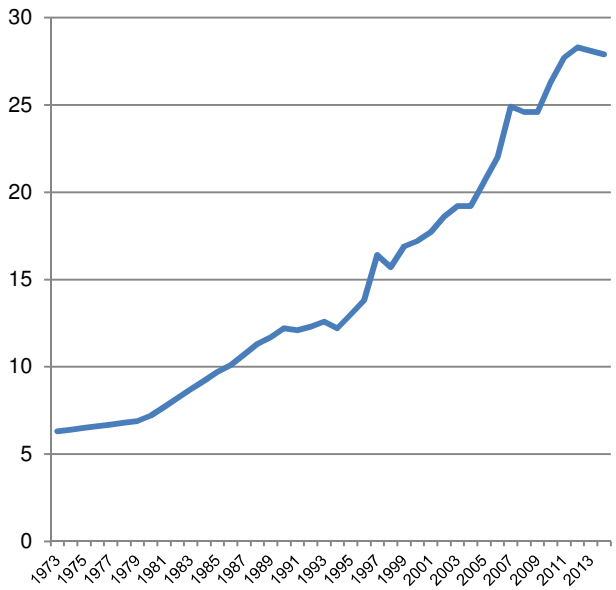
[38] بالإضافة إلى سكانه الذين يشملون نسبة عالية نسبياً من الأفراد غير الحاصلين على تعليم عال، يهاجر كثير من الأردنيين المهرة والمتعلمين إلى مجلس التعاون الخليجي والبلدان الأخرى في العالم تاركين في الغالب الأفراد غير المهرة في البلد.

الشهادات الجامعية في تزايد مطرد بمرور الوقت. ازدادت نسبة حملة شهادات البكالوريوس فأعلى من القوة العاملة من 6% في1973 إلى 28% في 2014 كما يبين الشكل 6.17.

الشكل 6-16: توزيع القوة العاملة حسب مستوى التعليم، 2013



الشكل 6-17: القوة العاملة الحاصلة على تعليم بعد الثانوي (% من المجموع)، 1973-2014



المصدر: مسوح العمالة والبطالة 2000-2014 (دائرة الإحصاءات العامة)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2013)[39]

على الرغم من الزيادة في حملة الشهادات الجامعية، لا تتطابق تخصصات الخريجين ومهاراتهم مع احتياجات القطاع الخاص.

تبدأ المشكلة بميل نحو القبول غير القائم على المنافسة في الكثير من مؤسسات التعليم العالي، مما يضعف في البداية الصلة بين النواتج والأداء. وما زال عدد الخريجين المتخصصين في التربية والعلوم الإنسانية والمجالات غير الفنية والمهنية يفوق الطلب، ويشكو أرباب العمل من خلال المسوح من أن التعليم ليس "تطبيقياً" بدرجة كافية. كان هناك حوالي 58% من خريجي الجامعات الأردنية متخصصين في التربية والعلوم الإنسانية والمجالات غير التقنية والمهنية في السنة الأكاديمية 2013/2012.[40] ويترجم هذا إلى قوة عاملة تهيمن عليها المجالات غير التقنية (70%) وخصوصاً لأن المجالات المهنية والتقنية لا تشهد معدلات مشاركة أعلى إلا بدرجة طفيفة (74% للمجالات المهنية والتقنية مقابل 67% للتربية والعلوم الإنسانية

[39] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2013) "القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الأردني".

[40] هذا شيء نمطي بالنسبة للبلدان العربية، حيث يتخصص حوالي 68%% من طلاب الجامعات في التربية والعلوم الإنسانية والاجتماعية مقارنة بـ 56%% في أمريكا اللاتينية، و54%% في شرق آسيا (الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020).

والمجالات غير الفنية والمهنية).[41] وبالتالي فالقوة العاملة لا يتم تجهيزها بالمهارات الملائمة؛ إذ لا يتم تزويد طلاب العلوم الإنسانية والاجتماعية بالخبرة التي سيحتاجون إليها في مكان العمل.[42]

علاوة على ذلك، فما زال تدريب التشغيل التقني والمهني ضعيفاً ومفتتاً ويقدم تخصصات أكاديمية وإنسانية وليس القوة العاملة المؤهلة فنيا التي يحتاج إليها القطاع الخاص. لا يكمن التحدي في تنوع مقدمي الخدمة بقدر ما يكمن في حالة حوكمة القطاع السيئة. على الرغم من وجود محور تركيز استراتيجي في الأجندة الوطنية في الأردن وتمويل كبير من المانحين، فإن الإصلاحات بطيئة، والتنسيق منعدم، والرقابة على الجودة ضعيفة أو لا وجود لها. بالإضافة إلى ذلك، هناك افتقار إلى التعاون في القطاع الخاص في جميع المراحل، مما يوسع الفجوة بين احتياجات القطاع الخاص وتوقعاته والمهارات التي يتم تدريسها للمتدربين المهنيين.

القوة العاملة غير الأردنية

بالإضافة إلى الهجرة الخارجية إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي، تشهد القوة العاملة أيضاً آثار قوية للهجرة الوافدة للعمال العرب والأسيويين. في 2012 كانت العمالة الأجنبية تشكل 16% من القوة العاملة.[43] وفقاً لبيانات وزارة العمل، وصل إجمالي عدد الأجانب الذين يحملون تصاريح عمل إلى 286 ألفاً في 2013. غالبية العمال الأجانب الذكور من العرب؛ حيث كان المصريون يليهم السوريون أعلى عدد من العرب غير الأردنيين الذين يحملون تصاريح موثقة. ومن ناحية أخرى فإن أكثر من نصف الإناث من العمال الأجانب أسيويات يعملن كعاملات في المنازل. البيانات المستمدة من وزارة العمل تأشيرية فقط ولا تعكس الأعداد الحقيقية؛ حيث إنها لا تشمل العمال غير الموثقين. ويُعتقد أن العدد أكبر بكثير وخصوصاً في ظل عدد اللاجئين السوريين الذين يدخلون البلد.

معظم العمال الأجانب الذين يدخلون سوق العمل الأردنية إما قليلو المهارة وإما متخصصون في المجالات غير التقنية والمهنية أثناء تعليمهم بعد الثانوي، وهكذا يشغلون الوظائف التي يمكن للأردنيين شغلها. كان أكثر من نصف العمال الأجانب في 2012 لا يحملون شهادة ثانوية. علاوة على ذلك، فمن بين العمال الأجانب الذين كانوا يحملون شهادة جامعية، كان 66%

---

[41] المصدر: مسوح العمالة والبطالة لدائرة الإحصاءات العامة 2013.

[42] حتى في المجالات العلمي والفني والهندي، يشكو أرباب العمل من أن التعليم ليس "تطبيقياً" بدرجة كافية.

[43] المصدر: مسوح العمالة والبطالة لدائرة الإحصاءات العامة 2012. هذه النسبة المئوية أقل من الواقع؛ حيث إن المسح لا يرصد كثيراً من الأجانب.

متخصصين في التربية والعلوم الإنسانية والمجالات غير التقنية والمهنية، وهي تخصصات شائعة أيضاً بين الأردنيين.[10] وبالتالي فإن المعروض من العمال غير الأردنيين يمكنه إبعاد الوظائف عن الأردنيين العاطلين أصحاب المؤهلات المماثلة، وخصوصاً في الوظائف التي تعتبر غير مرغوبة أو التي تخضع للوائح تنظيمية مهنية سيئة. علاوة على ذلك فإن العمال الأجانب قليلي المهارة وغير الموثقين غالباً ربما يخفضون الحد الأدنى من الأجور بما أنهم يتيحون لأرباب العمل عمالاً لا يتمتعون إلا بالقليل من القدرة التفاوضية ويمكنهم العمل بالحد الأدنى من الأجر.

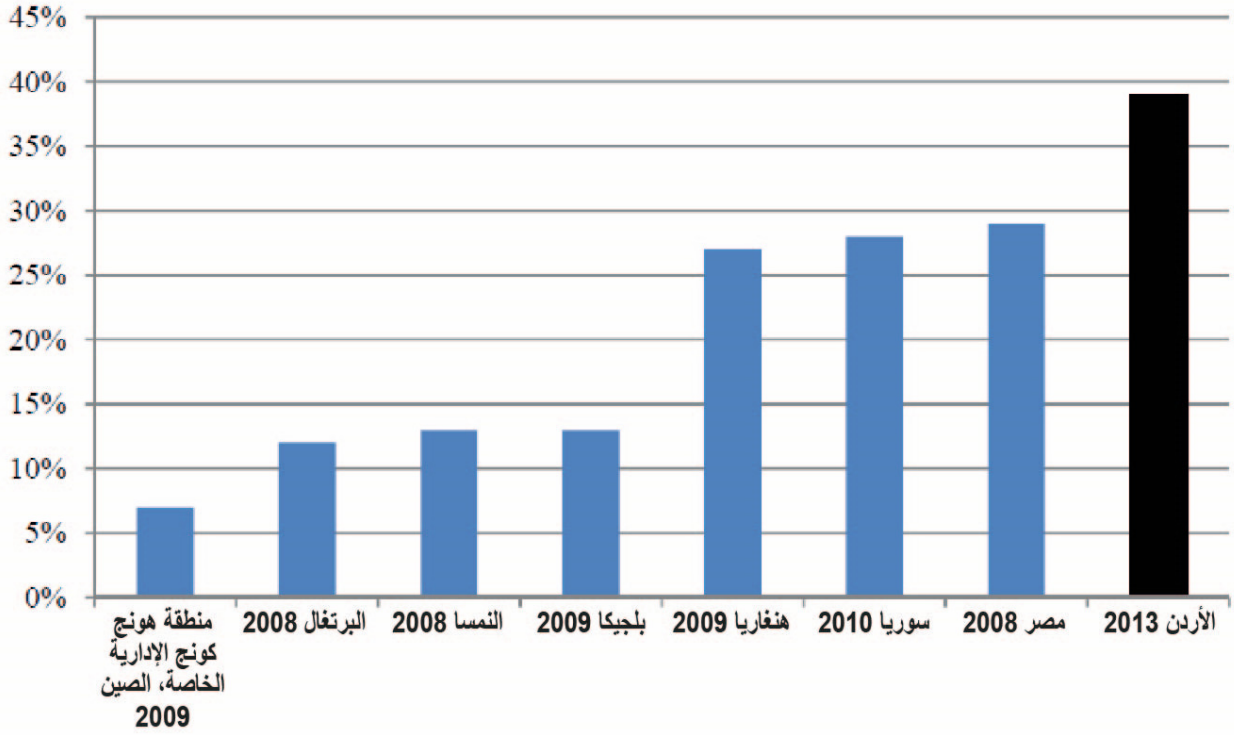
يشير التشابه في الأوضاع التعليمية بين المهاجرين الوافدين والأردنيين المقيمين إلى أن الملامح الهيكلية على جانب الطلب في سوق العمل تلعب دوراً مهماً في نواتج سوق العمل. في ظل تزايد القوة العاملة الأردنية والمعروض الكبير من العمالة الأجنبية، سيحتاج الاقتصاد إلى استحداث وظائف كافية لاستيعاب الداخلين إلى سوق العمال ومحاربة البطالة. على الرغم من ركود معدلات مشاركة الأردنيين في سوق العمل، ظل إجمالي القوة العاملة في ازياد نتيجة الزيادة في عدد السكان الأردنيين ممن هم في سن العمل وتدفق العمالة الأجنبية إلى السوق الأردنية. المعروض من الأيدي العاملة الأجنبية كبير نسبياً، وازداد نتيجة الصراع السوري وتدفق اللاجئين إلى البلد. إذن فكيف كان أداء استحداث الوظائف؟

التحيز للقطاع العام

يواصل القطاع العام استحداث أكبر عدد من الوظائف. ففي عام 2013 كان هناك 39% من جميع العاملين يعملون في القطاع العام. على الرغم من تصورات تجميد التعيينات، ما زالت الحكومة تساهم بنسبة 24% من جميع صافي الوظائف المستحدثة. التشغيل في القطاع العام مرتفع نسبياً قياساً على البلدان المتقدمة خارج منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا،[44] لكن يضاهي البلدان الأخرى في المنطقة، وإنْ كان على الجانب المرتفع منها (الشكل 6.18). بالتعويض عن العوامل الأخرى، كلما كان الفرد أفضل تعليماً، ازداد احتمال عمله في القطاع العام، لكن نظراً لكبر عدد المشاركين من القوة العاملة عالية المهارة وعدد الوظائف المستحدثة في القطاع العام، يظل الكثيرون عاطلين وخصوصاً الإناث منهم. ويتسق هذا مع معدلات البطالة المرتفعة بين الإناث الحاصلات على البكالوريوس فأعلى (26.6%).

[44] توجد أمثلة على بلدان ناجحة تشهد نسبة عالية مماثلة من التشغيل في القطاع العام.

الشكل 6-18: مقارنة دولية لنسبة التشغيل بالقطاع العام



المصدر: قاعدة بيانات إحصاءات العمالة التابعة لمنظمة العمل الدولية، قاعدة بيانات القدرة التنافسية للمعهد الدولي للتطوير الإداري 1995-2011،

مسوح العمالة والبطالة 2013 (دائرة الإحصاءات العامة)

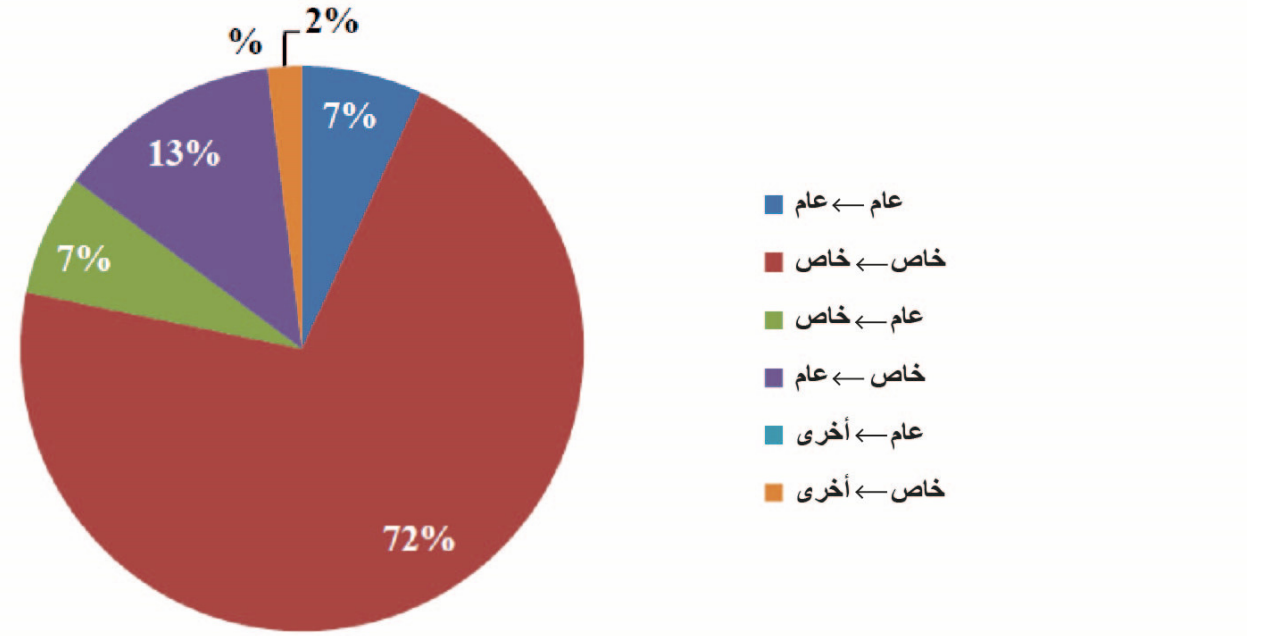
التفضيل واسع النطاق لوظائف القطاع العام قرار عقلاني من جانب السكان الأردنيين؛ فوظائف القطاع العام مستقرة ويحصل شاغلوها على تعويض جيد، وهي مرتبطة بالنوعية الوظيفية والمزايا الهامشية الجيدة. هناك مؤشران أساسيان للتفضيل العقلاني للقطاع العام وهما أن الموظفين العموميين يتقاضون أجراً أفضل ويعملون ساعات أقل نسبياً. إذ يتقاضى غالبية العاملين في القطاع العام أكثر من 300 دينار في الشهر (76%) فيما لا يتقاضى مثل هذا الأجر إلا نصف القطاع الخاص (47%). كان متوسط الأجر الشهري في القطاع العام في 2009 يبلغ 412 ديناراً أردنياً مقابل 338 ديناراً في القطاع الخاص[45] (الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020[1]). علاوة على ذلك، يعمل موظفو القطاع الخاص 40 ساعة أسبوعياً في المتوسط مقارنة بمتوسط 44 ساعة أسبوعياً في القطاع الخاص. وأخيراً فإن القطاع العام يوفر عادة تغطية بالضمان الاجتماعي والتأمين الصحي ومزايا الأمومة لموظفيه، فيما تتفاوت التغطية بهذه المزايا في القطاع الخاص حسب المؤسسة. نظراً للمزايا النقدية وغير النقدية الأفضل، لا يدهشنا أن موظفي القطاع العام لا يرغبون في تغيير وظائفهم. فمعظم العاملين الذين رغبوا في تغيير وظائفهم كانوا

[45] ينبغي أن تكون الفروق في الأجر بالساعة بين القطاعين العام والخاص أكبر على اعتبار أن الموظفين يعملون ساعات أقل في القطاع العام.

يعملون في القطاع الخاص، وقد أرادوا في المقام الأول تغيير الوظائف لعدم كفاية الدخل الذي يتقاضونه (69%)، وبعضهم لم تكن تعجبه أوضاع العمل.[46]

التنقل بين قطاعي التوظيف العام والخاص محدود، مما يقسّم سوق العمل فعلياً على أساس العام والخاص ويجعل نقطة الدخول الأولية إلى سوق العمل "المناسبة" و"المفضلة" أمراً بالغ الأهمية. يظهر الشكل 6.19 أن معظم التنقل يحدث داخل القطاع الخاص لا عبر القطاعين. في 2013 تنقّل حوالي 73% من العمال داخل القطاع الخاص، و7% داخل القطاع العام، والبقية بين القطاعين. ولم تتغير هذه المعدلات طوال السنوات القليلة الماضية. علاوة على ذلك، فإن معظم التنقل المحدود الذي حدث عبر القطاعين كان في العادة من القطاع الخاص إلى العام وليس العكس (انتقل 13% من القطاع الخاص إلى العام في حين انتقل 7% من القطاع العام إلى الخاص) مما يعزز التحيز القائم للقطاع العام في سوق العمل. ولا يسمح انخفاض مستوى التنقل بين القطاعين بوجه عام بأداء سوق العمل لوظيفة التخصيص الكفء للأيدي العاملة، مما يعوق تنمية قطاع خاص ديناميكي يمكنه أن يقود إلى مسار من التوسع الاقتصادي والتشغيلي.

الشكل **6-19:** نسبة العمال الذين يتنقلون بين قطاعي التشغيل، 2013

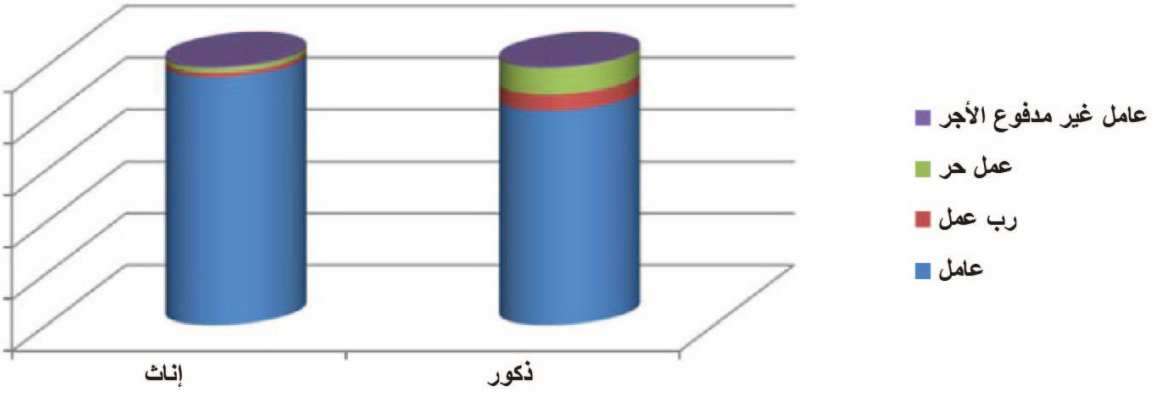


المصدر: مسوح فرص العمل المستحدثة (دائرة الإحصاءات العامة) 2013

[46] المصدر: مسوح العمالة والبطالة لدائرة الإحصاءات العامة 2013.

ما زالت هناك فجوة في الأجور وفي التشغيل بين الذكور والإناث. يزيد متوسط أجر الذكور 1.24 مرة على متوسط أجر الإناث في القطاع الخاص. وإذا أخذنا التحصيل التعليمي في الاعتبار، نجد أن الفجوة في الأجور أكبر بين خريجي الجامعات منها بين خريجي الكليات المتوسطة والمدرسة الثانوية أو ما يقل عنها (الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011–2020[1]). بالإضافة إلى ذلك فإن الإناث ما زلن أقل تمثيلاً كمالكات لمنشآت الأعمال ومشتغلات بالعمل الحر. والواقع أن المشتغلات بالعمل الحر وربّات الأعمال في الشركات الصغرى والصغيرة والمتوسطة لا يشكلن إلا 4% من العاملات، وهي نسبة أقل كثيراً من نسبة الذكور كمالكين لمنشآت الأعمال (17% من الذكور العاملين) (الشكل 6.20). لتوسيع الفرص المتاحة أمام الإناث لإنشاء مشاريع أعمال خاصة بهن أثر متعدد الأوجه على تشغيل الإناث؛ فعندما تنشئ الإناث مشاريع أعمال خاصة بهن، فالأرجح أن يشغّلن إناثا أخريات (الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011–2020 [1]).

الشكل **6–20:** وضع التشغيل حسب نوع الجنس، 2013



المصدر: مسوح العمالة والبطالة 2013 (دائرة الإحصاءات العامة)

التحيز المرتبط بنوع الجنس في الهيكل الاقتصادي للتشغيل والإنتاج عادة ما يشوه مشاركة المرأة الاقتصادية في القوة العاملة. لم تشارك النساء في منافع ارتفاع النمو في العقود الماضية. وحالت أسواق العمل المُجزأة بدرجة كبيرة دون عملهن في القطاعات عالية النمو وعالية الإنتاجية. وفي حين أنه لا تشارك في القوة العاملة إلا امرأة واحدة من كل أربع سيدات، لا تعمل إلا 44% من النساء في القطاع العام. ويستحوذ قطاعا التعليم والصحة على الترتيب على 38 و12% من جميع العاملات، وهما قطاعان يتسمان بكثافة تشغيل الإناث، حيث تزيد نسبة العاملات في كل منهما قليلا عن 50% (المسح التتبعي لسوق العمل في الأردن 2010). لكن معدل نمو استحداث فرص العمل في هذين القطاعين لم يكن مرتفعاً في الآونة الأخيرة. الأمر المدهش في هذه

الأرقام هو مدى تباين توزيع كثافة الإناث عبر القطاعات. فحوالي نصف القطاعات يشهد حضوراً ضئيلاً للإناث (أقل من 15%). وهناك قطاعات قليلة جدا – أنشطة كالتعليم والصحة وتكنولوجيا المعلومات والاتصال والخدمات الأخرى – تشهد كثافة أعلى من المتوسط في تشغيل الإناث. وتظهر الاتجاهات الكلية أيضاً أن العاملات لسْن عالقات في قطاعات تتميز بالنمو المنخفض فحسب بل أيضاً في القطاعات التي تتسم بتدني إنتاجية العمالة، وتحديداً التعليم والصحة والإدارة العامة.

تشير الشواهد إلى أن العوائق أمام المشاركة الاقتصادية تبدأ بالتحصيل التعليمي للمرأة، لكن تدعمها طريقة تصميم الحوافز الاقتصادية أو تشكيل التفضيلات والأعراف الاجتماعية. يوجد في الأردن انفصال واضح بين المهارات والتعليم اللذين اكتسبتهما المرأة والمهارات التي يتطلبها أصحاب الأعمال، لا سيما في القطاع الخاص. والحقيقة أن النساء أكثر تركزاً في الدراسات المتصلة بالعلوم الإنسانية، مع حضور قليل جداً في التخصصات العلمية أو في المجالات التقنية بوجه عام. وبالتالي يبدو أن نواتج سوق العمل تعكس في الأساس مجالات الدراسة التي تميل النساء إلى التخصص فيها. هذا لا يعكس بالضرورة الطلب على المهارات من جانب القطاع الخاص، والمؤهلات المطلوبة للانضمام إلى القطاعات الأكثر ديناميكية وإنتاجية في الاقتصاد، على نحو ما يبين تحليل أجري مؤخراً، وخصوصاً في القطاعات ذات إمكانيات النمو المرتفعة كقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال الذي أثبت في بلدان أخرى أنه لا يفرق بين الجنسين. علاوة على ذلك، تطلب قطاعات أخرى ذات إمكانيات نمو عالية، كالسياحة والرعاية الصحية، المزيد من النساء، لكن العوائق الثقافية عادة ما توجه النساء بعيداً عن فرص التشغيل المتزايدة هذه، مما ينجم عنه الحاجة إلى تعيين نساء من خارج الأردن. ينظر أيضاً إلى النساء باعتبارهن أقل إنتاجاً من الرجال ويواجهن تقييدات كبيرة أمام تحولهن إلى رائدات أعمال.

تكمّل هذه الأعراف بقوة التفضيلات الأخرى للعمل في القطاع العام. تؤدي التفضيلات الشخصية والأعراف الاجتماعية، وخصوصاً السارية على المتزوجات، إلى تصور القطاع العام باعتباره مجال التشغيل الوحيد "المقبول اجتماعياً" للمرأة، وهي تقيّد أيضاً قدرة المرأة على التنقل، جغرافياً وغير ذلك (على سبيل المثال، الحد من سبل بحث المرأة عن وظيفة). وتقويها طريقة تصميم الحوافز الاقتصادية حالياً، إذ تشوه نظم التعويضات السخية في القطاع العام على سبيل المثال اختيارات المرأة في سوق العمل. كل هذه العوامل يعززها الافتقار إلى المؤسسات أو التشريعات الكافية التي تدعم ضم المرأة ومشاركتها النشطة في الحياة الاقتصادية في الأردن.

تبدأ **التحديات أمام مشاركة النساء بالانتقال من مرحلة الدراسة إلى العمل ثم تعززها العوامل السابقة.** قدم المشروع التجريبي لتوفير فرص عمل جديدة للنساء في الأردن (الأردن الآن) أدلة على طبيعة هذه التحديات ونطاقها. صُمم "الأردن الآن" صراحة لدعم تقييم صارم للأثر، وقد خصص هذا المشروع التجريبي تخصيصاً عشوائياً 1347 من خريجات الكليات المتوسطة دفعة 2010 إلى أحد ثلاثة إجراءات تدخلية لسوق العمل، وهي: دورة تدريبية مدتها 3 أسابيع على المهارات الشخصية لعدد 300

امرأة، وقسائم توظيف لمدة 6 أشهر لعدد 300 امرأة، وعرض ثنائي للتدريب وقسائم التوظيف لعدد 300 امرأة، ومجموعة ضابطة تتكون من 499 امرأة. وفرت قسائم التوظيف للشركات دعماً للأجر لمدة 6 أشهر شريطة توظيف إحدى الخريجات. وأشارت النتائج المبكرة من واقع مسح منتصف المدة إلى أن أرباب العمل تجاوبوا مع الحوافز المالية الواضحة؛ حيث أسفرت قسائم التوظيف عن زيادة بنسبة 39% في تشغيل الإناث. علاوة على ذلك، فإن 57% من النساء توقعن الاحتفاظ بوظائفهن بعد انتهاء صلاحية قسائمهن. على النقيض من ذلك، نال البرنامج التدريبي تقييمات إيجابية للغاية من المتدربات، لكن لم تكن له آثار تذكر على التشغيل. ثم أجري مسح مفصل للتحقق وفهم الآثار طويلة الأمد لهذا المشروع التجريبي. على الرغم من أن المشروع التجريبي نجح في هدفه المتمثل في زيادة مشاركة الإناث في القوة العاملة ومساعدة الشابات على تحصيل خبرة عملية، فإن غالبية الوظائف لم تترجم إلى تشغيل دائم. سلط المشروع التجريبي الضوء على القيود التي تواجه الباحثات عن عمل في لوائح تنظيم سوق العمل الأردنية؛ حيث إن الحد الأدنى للأجور ومتطلب تسجيل العمال في الضمان الاجتماعي حدّ من استعداد شركات كثيرة للاحتفاظ بهؤلاء الخريجات بعد انتهاء فترة دعم الأجر.

شبكات الأمان الاجتماعي

كما هو الحال في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تساعد الحكومة الأسر المعيشية على إدارة المخاطر من خلال تدابير شبكات الأمان الاجتماعي، ويغلب الدعم الشامل على إنفاق شبكات الأمان الاجتماعي. يوجد في الأردن 18 برنامجاً مختلفاً لشبكات الأمان الاجتماعي تشمل دعماً غير مستهدف (شاملاً) ومساعدة إسكان وإعفاءات من الرسوم في الخدمات الصحية والتعليمية، وتحويلات عينية ونقدية، وبرامج تدريبية. في 2012 شكلت برامج شبكات الأمان الاجتماعي بخلاف الدعم حوالي 1.6% من إجمالي الناتج المحلي على برامج المساعدة الاجتماعية المستهدفة، وحوالي 3.4% من إجمالي الناتج المحلي على دعم الغذاء والطاقة، مما يجعل نفقات الأردن المستهدفة على الأمان الاجتماعي أكثر توازناً من متوسط بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. علاوة على ذلك، فإن فاتورة الدعم الإجمالية للأردن أقل من متوسط المنطقة، لكن تزيد تماماً عن متوسط عينة مقارنة من البلدان النامية. باستثناء الدعم غير المستهدف لأسعار الطاقة والغذاء، أكبر برامج شبكات الأمان الاجتماعي من حيث التغطية والتكلفة هي (أ) برنامج التحويلات النقدية الذي يديره صندوق المعونة الوطني، و(ب) برنامج التعويض النقدي عن دعم الوقود الذي تديره دائرة ضريبة الدخل والمبيعات بوزارة المالية.

أنواع الدعم الشامل الأخرى مستهدفة بشكل أكثر فعالية إلى الأسر المعيشية الفقيرة من خلال أنماط الاستهلاك. الخبز وغاز البترول المسال منتجات تستهلكهما الأسر المعيشية الأردنية بكثرة. وتنفق الأسر المعيشية الفقيرة نسبة أكبر من نفقاتها الشهرية على هذين المنتجين اللذين يشكلان حوالي 7% من الاستهلاك الإجمالي للأسرة الفقيرة، لكن لا يشكلان إلا 2% من الاستهلاك الإجمالي للأسرة الغنية. على نحو أكثر تحديداً، تنفق الأسرة الأردنية في الشريحة العشرية الأكثر فقراً 3.6% من نفقاتها على

السلع الغذائية المدعومة، في حين تنخفض هذه النسبة إلى أقل من 1% بالنسبة للشرائح العشرية الثلاث الأكثر ثراء. على صعيد مماثل، تنفق 20% من الأسر الأردنية الأكثر فقراً 2.3% من إنفاقها الإجمالي على غاز البترول المسال مقارنة بنسبة 1% للعشرين% من الأسر المعيشية الأكثر ثراء.

تغطية التحويلات النقدية الحالية كبيرة لكن ليس كل الفقراء أو المستضعفين يستفيدون من البرامج. تشير الأدلة التجريبية إلى أن نحو 80% من المنتفعين من التحويلات النقدية المستهدفة المقدمة من صندوق المعونة الوطني فقراء، مما يجعل هذا البرنامج من أفضل برامج شبكات الأمان الاجتماعي استهدافاً في المنطقة. على الرغم من أن البرنامج يغطي نحو 100 ألف أسرة معيشية (500 ألف شخص)، فإن تغطية البرنامج ليست كافية لكل الفقراء (قدروا بنحو مليون شخص أو 14.4% من إجمالي السكان في 2010). يعود برنامج التعويض النقدي عن دعم الوقود الذي استحدث في 2012 وتديره دائرة ضريبة الدخل والمبيعات بالنفع على أكثر من 60% من الأسر المعيشية الأردنية (أكثر من 3 ملايين شخص). نظراً للغرض من هذا البرنامج التعويضي، تتمثل الشريحة السكانية المستهدفة في الأسر المعيشية منخفضة الدخل والمستضعفين والفقراء *الذين تقدموا بطلب إلى البرنامج*.

تستخدم برامج التحويلات النقدية الحالية طرق استهداف متنوعة، وهناك تحسّن في الاستهداف بشكل عام. تتراوح طرق الاستهداف من الفئوي إلى الشامل بما في ذلك مزيج يتألف من برنامج فئوي للمحتاجين (صندوق المعونة الوطني) واختبارات محققة للدخل والأصول (برنامج التعويضات النقدية لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات). بوجه عام، تواصل طبيعة استهداف البرامج تطورها في الأردن كبلد انخرط في سلسلة من إصلاحات أسعار الوقود، بما في ذلك تحرير أسعار البنزين بحلول عام 2013 وتطبيق برنامج التحويلات النقدية للتعويض عن دعم الوقود المشروط بأسعار النفط، وبالتالي ألغي عندما هبطت أسعار النفط. مقارنة ببرامج مماثلة في البلدان الأخرى، تعتبر البرامج الأردنية الرئيسية التي لا تقوم على الاشتراكات والموجهة للمحتاجين ويديرها صندوق المعونة الوطني مستهدفة جيداً للفقراء. وعلى الرغم من تغطية البرنامج الصغيرة، حيث يقع أكثر من 80% من الأسر المعيشية المنتفعة من صندوق المعونة الوطني في الخميس الأشد فقراً، فإنه يعتبر جيداً حتى إذا ما قورن بأداء برامج المساعدة الاجتماعية في بعض بلدان أوروبا الشرقية (مثل بولندا والمجر) أو أمريكا اللاتينية (مثل شيلي أو المكسيك).

لكن صندوق المعونة الوطني يحقق تغطية محدودة نوعاً ما للسكان الفقراء والمستضعفين؛ إذ لم يتلق هذه المساعدة إلا 31% من الشريحة العشرية الأشد فقراً في 2010. هناك إجمالاً حوالي 7.5% من السكان الأردنيين تلقوا مساعدة صندوق المعونة الوطني في 2010. استناداً إلى بيانات مسح الأسر المعيشية 2010، لم يتلق مساعدة من صندوق المعونة الوطني إلا ربع من كان إنفاقهم الاستهلاكي قبل صندوق المعونة الوطني يقل عن خط الفقر الوطني (813.7 دينار)، ومن يجدون أنفسهم دون خط الفقر. تنخفض معدلات تغطية صندوق المعونة الوطني انخفاضاً حاداً من 31% في الشريحة العشرية الأشد فقراً إلى 10% في الشريحة الثانية، والتغطية الباقية تخص الشرائح العشرية الأكثر ثراء.

يواجه صندوق المعونة الوطني مفاضلة بين توسيع منهجيته الحالية وتسرب المزايا إلى الأسر المعيشية غير الفقيرة. فحوالي ثلثي موارد صندوق المعونة الوطني يذهب إلى من يقعون ضمن أفقر 20% من السكان، مع ذهاب أكثر من النصف إلى الشريحة العشرية الأشد فقراً. لكن أكثر من ثلث موارد الصندوق يذهب إلى غير الفقراء، مما يؤكد أن المزيج الحالي من الاستهداف الفئوي والمستند إلى الدخل بلغ على الأرجح منتهاه، وإذا وُسعت التغطية فسوف تزداد التسربات وأوجه عدم الكفاءة على الأرجح؛ لأن الفقراء المستبعدون حالياً من صندوق المعونة الوطني فقراء عاملون (تظهر البيانات أن غالبية الفقراء في الأردن فقراء عاملون) لا ينتمون بالضرورة إلى أي فئة معينة يستهدفها الصندوق حالياً.

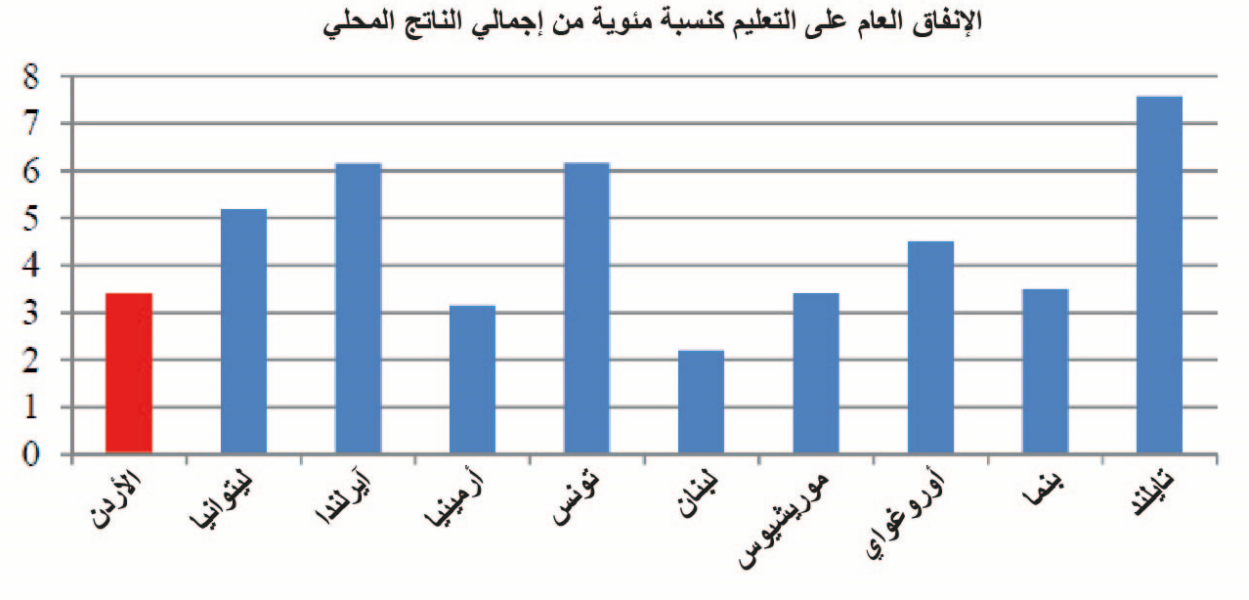
سيوفر السجل الوطني الموحد منصة بالغة الأهمية للطيف الكامل من أهداف الحكومة ذات الصلة بشبكات الأمان الاجتماعي وتقديم الخدمات. سيشكل السجل الوطني الموحد قاعدة بيانات موحدة تحتوي على معلومات هوية فريدة لكل الأسر المعيشية الأردنية. وفي وجود هذا السجل، تستطيع البرامج أن تحقق تماماً إمكانية استهداف ونطاق قاعدة بيانات التحويلات النقدية التابعة لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات، وفي الوقت نفسه البناء على نجاحات صندوق المعونة الوطني. ولو تحقق إنشاء السجل الوطني الموحد فسوف يساعد على زيادة كبيرة في المساندة الحكومية لقدرة الأسر المعيشية على إدارة المخاطر.

الموارد البشرية: التعليم

بلغت **نفقات التعليم العام – الذي لا يشمل التعليم العالي – حوالي 700 مليون دينار في 2011، أي ما يعادل 3.4% من إجمالي الناتج المحلي و10.3% من إجمالي النفقات العامة**، أي أقل قليلاً عن متوسط البلدان المماثلة (الشكل 6.21). استناداً إلى توفر البيانات التاريخية والمتوقعة في الجدول 6.1، تعتبر هذه النسب مستقرة نسبياً أيضاً. فعلى سبيل المقارنة بلغ المتوسط المقابل لنسب منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في 2009 ما نسبته 4.4% من إجمالي الناتج المحلي و9.8% من إجمالي النفقات العامة.[47]

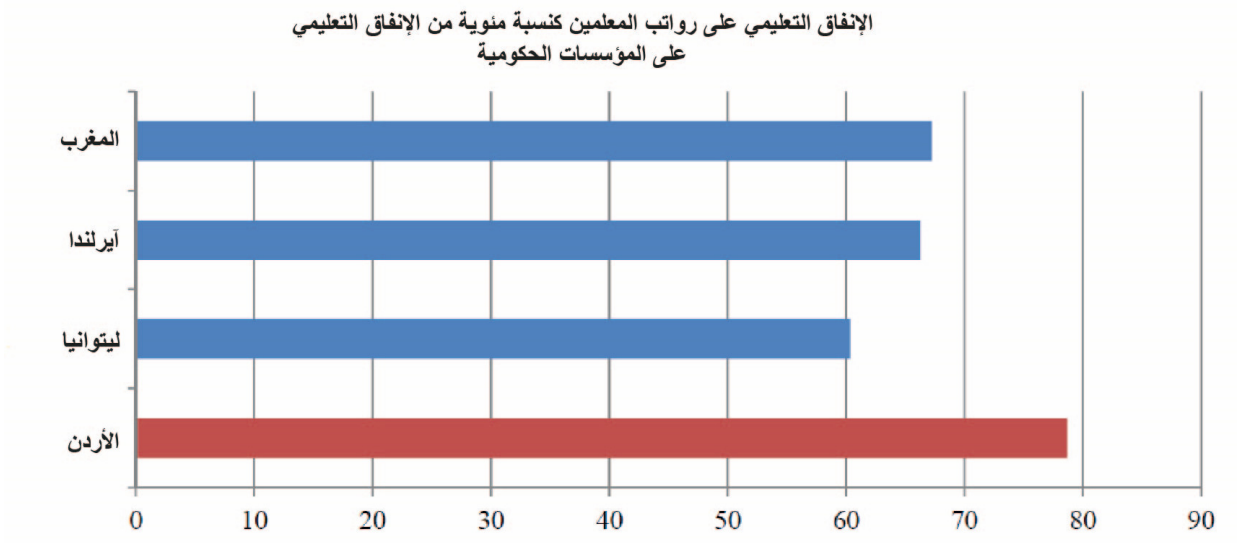
[47] منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 2012. *التعليم في عجالة سريعة 2012*. المؤشر ب4، الجدول ب4.1. "إجمالي الإنفاق العام على التعليم (2009)".

الشكل 6-21: النفقات العامة على التعليم في الأردن مقابل البلدان المماثلة



تشكل رواتب المعلمين غالبية نفقات التعليم، وهذه النسبة مرتفعة نسبياً في الأردن مقارنة بأقرانه. توظّف وزارة التربية والتعليم 103670 شخصاً، منهم 6239 إدارياً ومديراً في الوزارة ومكاتبها في المحافظات والألوية، والباقي معلمون. وتعتبر وزارة التربية والتعليم إجمالاً أكبر جهة عمل في الأردن.

الشكل 6-22: الإنفاق التعليمي على رواتب المعلمين، الأردن مقابل البلدان المماثلة



الجدول 6-1: الإنفاق على التعليم في الأردن، 2008-2013

(ملايين الدنانير)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
إجمالي الناتج المحلي الاسمي	15,593	16,912	18,762	20,477	21,966	23,852
إجمالي الإنفاق العام	6,741	7,487	7,260	8,366	8,473	8,718
-- كنسبة من إجمالي الناتج المحلي	43.2	44.3	38.7	40.9	38.6	36.6
نفقات وزارة التعليم	525	559	591	689	759	842
-- كنسبة من إجمالي الناتج المحلي	3.4	3.3	3.1	3.4	3.5	3.5
-- كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق العام	7.8	7.5	8.1	8.2	9.0	9.7

قطع الأردن شوطاً بعيداً على الطريق إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية من حيث معدلات إتمام التعليم الابتدائي والقضاء على التفاوتات بين الجنسين في التعليم. في 2008 أوردت اليونسكو في تقرير لها أن الأردن حقق التكافؤ بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي في 2005. في بداية العقد الجاري، كان الأردن قد حقق تكافؤاً بنسبة 95% في الإلمام بالقراء والكتابة، والتكافؤ الكامل في الالتحاق بالتعليم الابتدائي والثانوي، وزيادة معدل سنوات الدراسة المرتقبة لكلا نوعي الجنس. وقد احتل الأردن حينذاك المرتبة 67 من بين 128 بلداً في تصنيف "التعليم للجميع" لنوع الجنس والتعليم، مما يدل على أن البلد أحرز تقدماً كبيراً في توفير فرص تعلم متساوية للذكور والإناث.

بدأت **الجهود التي تبذلها الحكومة الأردنية لتحسين نواتج التعليم تؤتي ثمارها ببطء.** يبلغ معدل الأمية في الأردن 8%، وهو ثالث أقل معدل في العالم العربي، وازدادت نسبة الالتحاق الإجمالي بمرحلة التعليم الابتدائي فيه من 71% في 1994 إلى 98.9% في 2010، وازداد معدل الانتقال إلى التعليم الثانوي من 63% إلى 98% خلال الفترة ذاتها.[48]

على الرغم من الزيادة التي تثير الإعجاب في معدل الالتحاق برياض الأطفال في العقد الماضي، هناك 40% على الأقل من الأطفال في الأردن لا يتمتعون بفرصة الالتحاق برياض الأطفال، وبالتالي يلتحقون بالصف الأول الابتدائي دون إعداد رسمي.

[48] معدلات الأمية ومعدل الالتحاق الإجمالي بالتعليم الابتدائي ومعدل الانتقال من التعليم الابتدائي إلى التعليم الثانوي كما في قاعدة بيانات إحصاءات التعليم.

أثبتت البحوث[49] أن الطلاب ذوي الخلفية الاجتماعية الاقتصادية المتدنية لا يتمتعون بذات المستوى من الجاهزية للالتحاق بالمدرسة كأقرانهم الذين ينتمون إلى خلفية اجتماعية اقتصادية أعلى. من أجل تقليل آثار هذه الفجوة، من المهم أن تستثمر الحكومة في التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة والجاهزية للالتحاق بالمدرسة. سيستغرق تحقيق إمكانية التحاق جميع الأطفال برياض وقتاً؛ وفي هذه الأثناء من الضروري الوصول إلى الأطفال الأشد معاناة من الحرمان لمساندة جاهزيتهم للتعلم بشكل فعال وقليل التكلفة. وفي هذا الصدد، حققت وزارة التربية والتعليم نجاحاً في العديد من الإجراءات التدخلية البديلة التي تهدف إلى إشراك أولياء الأمور، كحِزم أولياء الأمور والأطفال، التي تستهدف أمهات الأطفال الذين لم يلتحقوا برياض الأطفال لزيادة جاهزيتهم للتعلم في البيت.

بعد تحقيق مكاسب لافتة للأنظار في جودة التعليم بين عامي 1999 و2008، تشير التقييمات في الآونة الأخيرة إلى تراجع مقلق في تعلم الطلاب. فاقت نواتج الطلبة الأردنيين في دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم في 2003 و2007 نواتج كثيرين من أقرانهم في المنطقة مع إظهارهم اتجاهاً صعودياً قوياً. لكن في دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم والاختبار الوطني لتقييم مهارات اقتصاد المعرفة لعام 2011، هبطت نواتج تعلم الطلاب.[50] وهناك على الأقل ثلاثة عوامل ربما تفسر هذه النتائج: (أ) التوسع الضخم في الالتحاق بالتعليم الثانوي بين عامي 2009 و2011؛ و(ب) الزيادة في عدد المعلمين غير المدربين الذين يلتحقون بالمهنة؛ و(ج) بيئة جمع البيانات السلبية في كثير من المدارس الأردنية في مايو/أيار 2011 عند إجراء كلا الاختبارين. تؤكد نتائج برنامج التقييم الدولي للطلاب لسنة 2012 تدهور جودة التعليم في الأردن، وإن كانت تظهر أيضاً توقف الاتجاه النزولي الحاد.

تؤكد نتائج الطلاب في الأردن أن الإناث تفوقن على الذكور في دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم والاختبار الوطني لتقييم مهارات اقتصاد المعرفة وبرنامج التقييم الدولي للطلاب في جميع الموضوعات والصفوف طوال دورات تقييم عديدة. ويظهر هذا بوضوح وجود فجوة عكسية في التحصيل بين الجنسين في الأردن. ففي حين أن أداء الإناث الرفيع في الاختبارات القياسية وفي الجامعات سمات إيجابية جداً لتطور التعليم في الأردن، فإن أداء الذكور المتدني وقلة مشاركة الإناث في الساحتين الاقتصادية والسياسية كلاهما مدعاة للقلق الشديد. على نحو أكثر تحديداً، ربما يكون ركود التحصيل التعليمي

---

[49] دانكان، جي جيه، وماغنوسون، كيه أيه (2005). هل يمكن أن تفسر الموارد الاجتماعية الاقتصادية للأسرة الفجوات العنصرية والإثنية بين نتائج الاختبار؟ مستقبل الأطفال، *15*(1)، 35–54. ماغنوسون، كيه أيه، وفالدفوغيل، جيه (2005). رعاية الطفولة المبكرة وتعليمها: الآثار على الفجوات الإثنية والعرقية في الجاهزية للالتحاق بالمدرسة. مستقبل الأطفال، *15*(1)، 169–196.

[50] نتائج دراسة الاتجاهات الدولية في الرياضيات والعلوم 2003، 2007، 2011.

للذكور مؤشراً على تدني فرص التوظيف وضعف فرص تحقيق الدخل في المستقبل، وخصوصاً بالنسبة لذوي الخلفيات الاجتماعية الاقتصادية الوضيعة.[51]

توجد تفاوتات بين المناطق الريفية والحضرية، مما يتسبب في تخلف الطلاب في المناطق الريفية عن الركب. ويظهر هذا بوضوح في التقييمات الدولية حيث يحقق الطلبة الأردنيون أداء جيداً في الاختبارات التعليمية الدولية مقارنة بالمنطقة، لكنهم يقعون قريباً من المتوسط الدولي أو أدنى منه، وتوجد تفاوتات صارخة بين المناطق الحضرية والريفية.

تم تحديد القيود على المستوى القطاعي على النحو التالي:

- **محدودية القدرات داخل وزارة التربية والتعليم لتنفيذ إصلاحات ذات معنى ومحاسبة نظام التعليم، والتخطيط واستخدام البيانات، والتنفيذ الفعال للسياسات.** على سبيل المثال، على الرغم من أن الأردنيين يتمتعون بأعلى معدلات إلمام بالقراء والكتابة في المنطقة، وجد تقييم للقراءة في الصفوف الدراسية المبكرة، بتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، أن غالبية الطلاب لا يقرؤون بطلاقة ويفتقرون إلى مهارات القراء والكتابة التي يتم تدريسها عادة في الصف الأول.
- **يعاني نظام التعليم من تدني الكفاءة الداخلية.** في الآونة الأخيرة بلغ معدل النجاح 40% في امتحان شهادة الثانوية العامة 2014. فمن بين 57141 طالباً أدوا الامتحان، لم ينجح إلا 22974 طالباً.
- **إجراءات استقطاب المعلمين وممارسات توزيعهم شديدة المركزية وعديمة المرونة، مما يؤثر في النهاية على جودة القوة العاملة التعليمية.** ربما تكون الزيادة في عدد المعلمين الجدد غير المدربين تدريباً كافياً في الفصول الأردنية أكبر عقبة أمام جودة التعليم في البلد. ولا يمكن أن تكون الدورة التعريفية التي تستمر 4 أشهر للمعلمين حديثي التعيين (لا تشمل إلا 16% من المعلمين الجدد) إلا بديلاً مؤقتا لنظام تدريب حديث قبل الخدمة بالتعاون مع مؤسسات التعليم العالي. علاوة على ذلك فإن دور وزارة التربية والتعليم في انتقاء المعلمين الجدد وتعيينهم وتوزيعهم ما زال محدوداً للغاية، كما أن مشاكل نقص المعلمين في تخصصات دراسية بعينها وعدم التوازن بين الجنسين وعدم كفاية توزيع المعلمين لا يتم علاجها بالشكل المرضي.
- **يسفر تدفق اللاجئين السوريين عن ضغوط على نظام التعليم العام ويتطلب موارد مالية إضافية لصيانة منشآت وموارد التعليم والتعلم الأساسية.** على الرغم من أن التأثير الرئيسي الذي تستشعره وزارة التربية والتعليم يتعلق بدرجة أكبر بقدراتها من حيث توفير المزيد من الفصول الدراسية أو الأبنية المدرسية، بما في ذلك الأثاث والكتب المدرسية،

[51] المؤلف، دي إتش، وفاسرمان، إم (2013). أبناء متمردون: الفجوة الناشئة بين الجنسين في أسواق العمل والتعليم. كامبريدج: الطريق الثالث. http://economics.mit.edu/files/8754

فإن التأثير الأشد إثارة للقلق لهذه الأزمة هو التدهور الذي طال أمده في جودة التعليم مما قد يعرض بعض الإنجازات الأساسية التي تحققت في السنوات الماضية للمزيد من الخطر. فتطبيق نظام الفترتين الدراسيتين في المدارس يحدّ بلا شك من زمن التدريس المتاح لجميع الطلاب في أي من الفترتين. وبالإضافة إلى اضطرار المعلمين المعينين حديثاً إلى التعامل مع فصول دراسية بحجم أكبر، فإنهم غير مدربين تدريباً كافياً، مما يجعل بيئة التعلم أقل ملاءمة لأي نواتج تعليمية جيدة النوعية يمكن توقعها.

أهم خطر يؤثر على القطاع حالياً هو آثار اللاجئين السوريين في الأردن على الأمد البعيد. فالصراع السوري ما زال دائراً وبالتالي فالمتوقع بقاؤهم في الأردن لفترة زمنية طويلة. تحتاج وزارة التربية والتعليم إلى التخطيط بشكل استراتيجي لدمج السوريين المستدام في نظام التعليم. وسيتطلب هذا التصدي للقيود المالية التي يواجهها القطاع، فضلاً عن مشاكل جودة التعليم وأي قضايا محتملة تتعلق بالتماسك الاجتماعي قد تنشأ بوجود اللاجئين.

الصحة

يحقق الأردن عموماً مستويات عالية في النواتج الصحية، لكن نموذج تقديم الخدمات الحالي ينطوي على فوارق كبيرة في إمكانية الحصول على الخدمات وفي التكاليف المالية العامة. توجد ثلاث آليات رئيسية لتقديم الخدمات الصحية وهي: الخدمة الصحية الوطنية الأساسية التي تديرها وزارة الصحة وتدعم التغطية الشاملة بخدمات الرعاية الصحية المجانية لكنها تتحمل فوق طاقتها، ونظام منفصل من العيادات والمستشفيات للجيش، وعيادات مستشفيات عامة/ خاصة مختلطة لمن لديهم تأمين صحي أو شكل آخر من أشكال التمويل، بما في ذلك التمويل من الحكومة (كالحالات التي يتكفل بها البلاط الملكي). علاوة على ذلك، يتحمل النظام بوجه عام تكاليف عالية للغاية نظير الأدوية، وذلك نتيجة الجمود في التعامل مع الوصفات الطبية مما يؤدي إلى مبالغة في الاعتماد على الأدوية ذات العلامة التجارية مقابل العقاقير التي لا تحمل أسماء شركات معروفة.

ما زال قطاع الصحة الأردني يعاني من العديد من التحديات المهمة فيما يخص تفتته وتفاوت جودته وتمويله. أولاً: العلاقة بين القطاعين العام والخاص ليست منظمة جيداً، مما يسفر عن جوانب عدم كفاءة في تقديم الخدمات الصحية. ثانياً: حتى داخل نظام الصحة العامة، يتنافس العديد من مقدمي الخدمة الكبار والصغار وأعضاء الصناديق على الموارد في ظل انعدام التنسيق أو ضآلته فيما يتعلق بتخصيص الموارد، مما يزيد من تقويض الكفاءة العامة للنظام الصحي. ثالثاً: هناك بعض المحدوديات المتأصلة في النظام على الصعيد المؤسسي والحوكمة، مما يسفر عن تفاوتات خطيرة فيما يخص دفع تكاليف الخدمات والحصول على الرعاية. الأهم من ذلك أن التحديات الجلية في نظام الصحة العامة – وخصوصاً فيما يتعلق بجودة الخدمات المقدمة – والمزايا المتصورة لبعض جوانب القطاع الخاص، تسفر عن إحساس بعدم الثقة في نظام الصحة من جانب عامة الجمهور. يوجد

تحد مهم أمام الحكومة الأردنية يتمثل في استعادة الثقة في النظام الصحي بتطبيق خطة إصلاحية جيدة الصياغة تهدف إلى تزويد المواطنين بالتغطية الصحية الرسمية بشكل فعال وكف ومنصف، مع ضمان الجودة في الوقت نفسه.

تتفاقم القضايا المؤسسية والتنظيمية والاقتصادية كلها نتيجة سياق الاقتصاد السياسي الكلي للأردن – كما أنها ناتجة نوعاً ما عن هذا السياق – عبر مجموعة من القضايا الخاصة بقطاع معين وخارج قطاع الصحة بمعناه الدقيق، كسيادة القانون وإدارة المالية العامة وإبداء الرأي والمشاركة في اتخاذ القرارات العامة. فيما يخص قطاع الصحة، يوجد تحد عام مهم أمام الحكومة الأردنية في جهودها الإصلاحية الإضافية وهو التوفيق بين مصالح عامة الجمهور والبلد مع مصالح مقدمي الرعاية الصحية المحددين، وأكبرهم وزارة الصحة والخدمات الطبية الملكية على الجانب العام. علاوة على ذلك، فإن أداء قطاع الصحة، بما في ذلك نظام التمويل الصحي، تضعفه الطبيعة الارتجالية لقدرة الناس على الحصول على رعاية صحية سخية مدعومة على حساب الدولة من خلال قنوات مختلفة. تسفر هذه القنوات – وإنْ كانت مفهومة من منظور إنساني – عن جوانب عدم كفاءة خطيرة في تخصيص الموارد وفي القدرة على وضع نظام قوي ويُعتمد عليه ومستدام للتمويل الصحي استناداً إلى التطبيق الشفاف للقواعد واللوائح التنظيمية.

على الرغم من أن الأردن حقق إنجازات ملحوظة من حيث بلوغ الوضع الصحي، توجد تفاوتات كبيرة. على سبيل المثال، تختلف وفيات الأطفال بدرجة كبيرة تبعاً للإقليم والمحافظة وحسب نوع السكن. ففي عام 2012، رُصد أعلى معدلات لوفيات الرضع والأطفال دون الخامسة في الإقليم الجنوبي (22 و26 حالة لكل 1000 مولود حي على الترتيب). وكان أداء الإقليمين الأوسط والشمالي مماثلاً من حيث معدلات وفيات الرضع، إذ بلغ معدل وفيات الرضع في هذين الإقليمين 17 حالة لكل 1000 مولود حي. ورُصد أدنى معدل لوفيات الأطفال دون الخامسة في الإقليم الشمالي (19 حالة لكل 1000 مولود حي)، وأما الإقليم الجنوبي فحقق معدلاً أعلى قليلاً في وفيات الأطفال دون الخامسة (20 حالة لكل 1000 مولود حي). بالإضافة إلى هذه الفوارق، توجد تفاوتات كبيرة في وفيات الأطفال عبر المحافظات. بلغت معدلات وفيات الرضع ووفيات الأطفال دون الخامسة أعلاها في محافظة الطفيلة (26 و31 حالة لكل 1000 مولود حي على الترتيب). ورُصد أدنى معدل لوفيات الرضع ووفيات الأطفال دون الخامسة في عجلون (14 و16 حالة لكل 1000 مولود حي على الترتيب)، حيث تبلغ هذه المعدلات نصف مثيلاتها في الطفيلة. من منظور آخر، تعتبر وفيات الأطفال أعلى في المراكز الحضرية مقارنة بالمناطق الريفية.

يشهد الأردن حالياً تحولاً ديمغرافياً حيث يتسم السكان بطفرة شبابية. تشكل الفئة التي في سن العمل (الفئة العمرية 25–64 سنة) نحو 42%، فيما تمثل الفئة التي دون 15 سنة حوالي 35% من إجمالي السكان. لا يشكل الأردنيون الذين تزيد أعمارهم على 65 سنة إلا 3% من السكان. يتيح هذا التكوين فرصة فريدة للأردن لكي يستفيد من الثمار المحتملة لما يسمى الميزة الديموغرافية. ستتوقف الفرصة السانحة لجني ثمار هذا التحول الديمغرافي على قدرة الأردن على إخراج قوة عاملة معافاة ومتعلمة

وتعزيز سوق عمل بالقدرة على توفير فرص التشغيل لمن يدخلون القوة العاملة. ومع ذلك ينبغي التنويه إلى أن الأردن يشهد أيضاً تحولاً وبائياً يتسم بعبء متزايد للأمراض غير السارية. ولو بقيت الأمراض غير السارية دون التصدي لها، سيكون احتمال تحقق الميزة الديموغرافية بعيداً. قد تسفر هذه الفئة من الأمراض عن إعاقة مبكرة وتدني الإنتاجية الاقتصادية وتؤدي إلى معدل دوران كبير في القوة العاملة (بمعنى تسرب من هم في فئة سن العمل من القوة العاملة نتيجة المضاعفات المرتبطة بالأمراض غير السارية). على المستوى الوطني، ربما تتعرض تنافسية الأردن للخطر نتيجة الخسائر في الإنتاجية وارتفاع معدل دوران القوة العاملة.

في 2011، بلغ إنفاق الأردن العام على الصحة كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي 6%، أي حوالي ضعف متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 3%. انعكس هذا أيضاً في نصيب الفرد من النفقات الصحية، الذي بلغ في 2011 مبلغ 392 دولاراً في الأردن في مقابل متوسط المنطقة البالغ 232 دولاراً. غالبية الإنفاق العام على الصحة مخصص للرعاية العلاجية. ففي 2008 شكلت للرعاية العلاجية حوالي 86% من نفقات وزارة الصحة. لم يكن الوضع مختلفاً فيما يخص الخدمات الطبية الملكية، التي أنفقت 64.3% من مواردها المالية على الصحة العلاجية. لا تشمل هذه الأرقام أي متأخرات ربما تكون متراكمة على المستشفيات. إنفاق الناس من أموالهم الخاصة على الصحة، وإن كان منخفضاً قياساً على متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، موزع بشكل غير منصف. فقد شكّل إنفاق الناس من أموالهم الخاصة على الصحة 24.7% من النفقات الصحية الإجمالية، أي حوالي نصف متوسط الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 46.6 ي المائة. على الرغم من ذلك فإن إنفاق الناس من أموالهم الخاصة على الصحة موزع بشكل غير منصف عبر السكان، حيث تنفق الأسر المعيشية الأكثر فقراً أموالاً أكثر على الرعاية الصحة مقارنة بالأسر المعيشية الأكثر ثراء. فعلى سبيل المثال، تنفق الأسر المعيشية الأكثر فقراً 9% من دخلها على خدمات العيادات الخارجية مقابل 7% للأكثر ثراء. علاوة على ذلك فإن إنفاق الناس من أموالهم الخاصة على الصحة مدفوع في المقام الأول بالإنفاق على الأدوية (63%)، يليه المستشفيات الخاصة (30%) والعيادات الخاصة (7%).

تتراوح التغطية الإجمالية للسكان في الأردن بين 70 و93%. ثمة قضية لها بعض الأهمية في السياق الأردني هي وجود تغطية مزدوجة بالتأمين الصحي يتمتع بها حوالي ثمانية% من إجمالي السكان وفقاً للمجلس الصحي العالي الأردني. وبالتالي فتطبيق هذه النسبة المئوية للازدواجية يعني أن تغطية السكان تقع في مكان ما بين 62 و85%. وفي ظل عدم وجود نظام مؤتمت يحدد المشمولين بالتغطية باستخدام أرقام تعريف فريدة، من الصعوبة البالغة أن نتوصل إلى رقم دقيق لمستوى التغطية في الأردن. الشيء المهم أن هذه البيانات، مع أنها تظهر أن قسماً كبيراً نسبياً من السكان الأردنيين لا يتمتعون بتغطية بالتأمين الصحي الرسمي، لا تعني مع ذلك أن غير المؤمّن عليهم رسمياً محرومون تماماً من الحماية المالية في حالة المرض. فمعظم الأردنيين المحرومين من التغطية التأمينية أو السبل الأخرى يمكنهم الحصول على مساعدة طبية من خلال البلاط الملكي أو الجهات الأخرى. على الرغم من أن هذا النظام يضمن تغطية فعلية لجميع الأردنيين، فإنه ينطوي أيضاً على مثالب؛ حيث يقوض

جهود توسيع التغطية الرسمية بواسطة برامج أكثر تنظيماً وربما أكثر فعالية. كما يعتبر أيضاً طريقة عديمة الكفاءة لتوفير التغطية نظراً لسخائه وطبيعته المتقلبة نسبياً.

الإطار 6-1: الأردن، الوجهة الأولى للسياحة الصحية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

على الرغم من العدد الكبير من التحديات في قطاع الصحة، بما في ذلك التفاوت الكبير في الجودة وتكلفة الخدمات المقدمة، وجوانب عدم الكفاءة المؤسسية، وعدم توافق المصالح بين الجمهور والحكومة ومقدمي الرعاية الصحية، فإن القطاع يحقق ميزة تنافسية للأردن. ففي وجود الآلاف من المهنيين الطبيين أصحاب المؤهلات الرفيعة، والمستشفيات الخاصة المعتمدة دولياً، والعلاجات المسعرة تسعيراً تنافسياً، ومرافق من الطراز الأول، تبوأ الأردن مكانة باعتباره إحدى أرقى وجهات السياحة الطبية، إقليمياً ودولياً على السواء. في 2014، سافر إلى الأردن أكثر من 200 ألف مريض، مما عاد على الاقتصاد بإيرادات تقارب 1.4 مليار دولار على هيئة نفقات للإجراءات الصحية والإعاشة والنقل والنفقات الأخرى.

وعلى الرغم من أن الأردن حقق بالفعل تقدماً كبيراً في تشجيع وتطوير هذا القطاع المتخصص، ما زال أمامه أن يحقق بالكامل إمكانيات استحداث الوظائف وفرص الاستثمارات الخاصة. يحتاج النموذج الاقتصادي إلى التكيف مع بعض التحديات الرئيسية بما في ذلك تكاليف التشغيل المتزايدة (مثل الكهرباء والضرائب) ونزيف العقول حيث يهاجر الأطباء المؤهلون إلى الولايات المتحدة والمملكة المتحدة ودول الخليج التي تقدم رواتب أكثر إغراء. على الرغم من ذلك، فإن الطلب المتزايد على الخدمات الصحية داخلياً وإقليمياً مقروناً بازدياد الاستثمارات من الجهات العامة والخاصة في مرافق الرعاية الصحية والبحوث والتطوير والتكنولوجيات المتقدمة يدل على إمكانية استمرار نمو الأردن في هذا المضمار.

الطاقة

الطاقة عنصر محوري في المخاطر التي يواجهها الأردن وآفاقه الاستثمارية. في الوقت الراهن يضطر البلد إلى تلبية معظم احتياجاته من الطاقة بالوقود المستورد، مما أسفر عن مخاطر تؤدي في حالة عدم إدارتها بشكل صحيح إلى أزمات مثلما حدث مع واردات الغاز أثناء الفترة 2011-2014. لكن نظراً لإمكانياته، هناك اتفاق بين اهتمام قوي من المستثمرين وأولوية على صعيد السياسات للحد من التعرض لمخاطر مصادر الطاقة المستوردة. لكن الأردن يقع أيضاً في منطقة وفيرة الطاقة تعتبر فيها تكاليف الطاقة المنخفضة جزءاً من الحزمة التنافسية في اجتذاب المستثمرين. وتعتبر كيفية إقامة توازن بين إدارة إمدادات الطاقة والمخاطر المالية العامة وبين ضرورة الحفاظ على التنافسية تحدياً خطيراً أمام واضعي السياسات.

لم تستطع إصلاحات الأردن القياسية الناجحة في قطاع الطاقة الصمود أمام الصدمات الخارجية الشديدة المتمثلة في قطع إمدادات الغاز وتقلبات الأسعار. ومنذ أوائل العقد الأول من هذه الألفية، حقق الأردن تقدماً كبيراً على صعيد إصلاح قطاع الكهرباء. وقد تم تقسيم هذا القطاع إلى شركتين لتوليد الطاقة، وشركة لنقل الكهرباء، و3 شركات للتوزيع، مع إنشاء جهاز لتنظيم قطاع الطاقة في 2001. وتمت خصخصة أكبر شركة لتوليد الكهرباء وشركات التوزيع الثلاث. ونجحت الحكومة أيضاً في تطوير تلبية احتياجاتها إلى توليد الكهرباء من خلال شركات إنتاج مستقلة ممولة من القطاع الخاص، وتنفيذ برنامجين كبيرين لإصلاح دعم الطاقة (2008 و2012 قائمان). لكن موارد الغاز الطبيعي والنفط المحلية لدى الأردن محدودة؛ ولذلك يعتمد البلد اعتماداً كبيراً (97% من احتياجاته) على الوقود الأحفوري المستورد، واعتمد غالباً على إمدادات الغاز المصري لتشغيل محطات توليد الكهرباء. وفي الوقت نفسه ظل استهلاك الكهرباء يزيد بصورة مطردة بمعدل 4.6% في السنوات 2009–2013، ونجم عن ذلك بلوغ إجمالي واردات الطاقة 5.2 مليار دولار بما يعادل 27% من واردات السلع في 2013، أي 15% من إجمالي الناتج المحلي، مما يزيد بالتالي تعرض الأردن لمخاطر صدمات إمدادات الوقود الخارجية. ومنذ 2011، أدت الانقطاعات المتكررة والطويلة في إمدادات الغاز المصري، وزيادة تكلفة بدائل الوقود والمحروقات، وعدم قدرة نظام تسعير الكهرباء على إحداث تعديلات فعالة في الوقت المناسب لأسعار الكهرباء، إلى زيادة خسائر تشغيل شركة الكهرباء الوطنية، وممارسة ضغط متزايد على الموازنة العامة للدولة، وتدهور الأداء المالي للشركة.

لكن حتى فيما كان يجري تحديث القطاع، كانت هناك مخاطر هائلة متأصلة في الإدارة الجديدة لتوليد الكهرباء وتوزيعها. والحقيقة أن أزمة شركة الكهرباء الوطنية كانت متوقعة نوعاً ما. فهيكل شركة الكهرباء الوطنية بصفتها المشتري الوحيد للوقود، مع خضوع الرسوم التي تفرضها على شركات التوليد والمستهلكين للتنظيم، حمّل الشركة مخاطر مالية شديدة، بمعنى أنها كانت محصورة بين اختصاصها المتمثل في الحفاظ على استقرار التعريفات واضطرارها في الوقت نفسه إلى تلبية متطلبات وقود غير محددة لقطاع التوليد. أثناء الفترة 2007–2008، تركز النقاش الدائر حول شركة الكهرباء الوطنية على تحويل *المزيد* من القدرة التوليدية إلى الغاز الطبيعي المصري؛ لأن السعر التعاقدي للغاز في ذلك الوقت كان أقل من سعر النفط. كان الأساس المنطقي لهذا القرار قد قُوض بالفعل بسبب الخلافات التعاقدية على سعر الغاز قبل انقطاعه في 2011. وبالتالي فإن القرار الانتهازي بتبديل مزيج الوقود استناداً إلى الاتجاهات السعرية الحديثة أدى إلى الاعتماد على مصدر وحيد في مجال الكهرباء، وهو مصدر سينقطع في نهاية المطاف وستكون التكلفة عظيمة.

تعكف الحكومة على تنفيذ برنامج إصلاح لمواجهة التحديات ومخاطر قابلية التأثر بالأخطار والصدمات المرتبطة باستدامة قطاع الطاقة. وتدرك الحكومة أن برامج الإصلاحات الهيكلية الأساسية ستكون ضرورية لتحسين الأداء المالي والتشغيلي لقطاع

الطاقة من خلال التصدي للتحديات الرئيسية التي تواجهه والمتمثلة في تخفيف التكاليف المتزايدة لإمدادات الطاقة والحفاظ على تأمين الإمدادات. وتتضمن العناصر الأساسية لبرنامج الحكومة في قطاع الطاقة ما يلي:

- تعديلات تعريفة الكهرباء وإدارة ديون شركة الكهرباء الوطنية: في إطار البرنامج المدعوم من صندوق النقد الدولي، قامت الحكومة بوضع خطة خمسية (2013–2017) لتعديل تعريفة الكهرباء بهدف تحقيق استرجاع تكلفة التشغيل في 2017 بتعديل تعريفة شركة الكهرباء الوطنية لبيع الكهرباء بالجملة. وقامت الحكومة بتطبيق زيادة التعريفة بصورة سنوية ومخططة مرتين بنسبة 15% في 2013 و2014، ومرة بنسبة 7.5% يناير/كانون الثاني 2015. زادت هذه التعديلات في تعريفة الكهرباء إيرادات شركة الكهرباء الوطنية بنسبة 2% من إجمالي الناتج المحلي. وتواصل الحكومة التزامها بتحقيق الاسترجاع التام للتكلفة في 2017، وتدرس خيارات لتحسين هيكل تعريفة الكهرباء وتدابير أخرى لاستعادة الجدوى المالية لشركة الكهرباء الوطنية بالتعامل مع ديونها المتراكمة منذ 2011 البالغة حوالي 4.57 مليار دينار (ما يعادل 6.44 مليار دولار).
- تنويع موارد إمدادات الوقود (المحروقات): شرع الأردن في برنامج لتنويع موارد إمدادات الوقود بهدف تحسين أمن الإمدادات وتخفيف آثار انقطاع إمداد الغاز المصري. تم الشروع في تطوير الوحدة العائمة للتخزين وإعادة التغويز لواردات الغاز الطبيعي المسال في العقبة، وتم استلام أول شحنة غاز طبيعي مسال في مايو/أيار 2015. يمكن للاستيراد المخطط لغاز البترول المسال أن يسمح للحكومة الأردنية بإلغاء 50% من واردات الديزل و25% من واردات زيت الوقود الثقيل وبالتالي خفض تكلفة الوقود المستخدم في توليد الكهرباء. تعكف الحكومة أيضاً على زيادة السعة التخزينية للوقود في المملكة لتخفيف مخاطر انقطاعات إمدادات الوقود، ودشنت تطوير محطة للمخزون النفطي الاستراتيجي في منطقة الماضونة للمنتجات البترولية وغاز البترول المسال من المقرر الانتهاء منها في 2018.
- تنويع مزيج توليد الكهرباء من خلال الموارد المحلية: يتخذ الأردن في الوقت الحالي أيضاً خطوات لزيادة تحسين أمن إمدادات الكهرباء من خلال تنويع مزيج توليد الكهرباء من موارد الطاقة المحلية. وحققت الحكومة تقدماً على صعيد تطوير مشاريع جديدة للطاقة المتجددة سيكون القطاع الخاص في الصدارة منها، ويمكن أن يكون بمقدورها تحقيق مستهدف زيادة نسبة الطاقة المتجددة إلى 10% في قطاع الطاقة بحلول 2020. وفي فبراير/شباط 2015، تم إسناد عقود مشاريع في القطاع الخاص لتوليد حوالي 400 ميغاواط من طاقة الرياح والطاقة الشمسية، ومن المخطط أن يتم إسناد عقود مشاريع لتوليد 590 ميغاواط إضافية بحلول نهاية 2016/2015. كما تدرس الحكومة أيضاً تمويل استثمارات نقل الكهرباء اللازمة لتيسير المزيد من التوسع في الطاقة المتجددة.

على الرغم من الانخفاض الكبير في أسعار النفط في الشهور القليلة الأخيرة، ما زال التوسع في تطوير موارد طاقة متجددة نهجاً استراتيجياً لاستدامة أمن إمدادات الطاقة في الأردن ولتعزيز قدرة البلد على الصمود في وجه الصدمات الخارجية الناتجة

عن انقطاعات الوقود المستورد وتقلب أسعاره. في إطار مختلف سيناريوهات أسعار النفط، يُتوقع أن يحل توليد الكهرباء من مصادر متجددة محل توليدها باستخدام الديزل المستور الأغلى ثمناً. وبإمكان مشاريع الطاقة المتجددة المتعاقد عليها باستطاعة توليدية 990 ميغاواط، ما إن تدخل الخدمة، أن تخفض تكلفة التوليد بما يتراوح بين 180 و230 مليون دولار (في إطار سيناريوهات تراوح سعر برميل النفط بين 50 و60 دولاراً). وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2014، عدّل البرلمان قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة لسنة 2012 ليقضي بتحسين اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية لتطوير موارد الطاقة المتجددة من خلال العروض المباشرة. وتعكف وزارة الطاقة والثروة المعدنية على إعداد هذه اللوائح التنفيذية وعلى تطوير غرفة بيانات عامة لتنمية الموارد المتجددة بغية تحسين الشفافية. بالإضافة إلى الموارد المتجددة، يحرص الأردن على تحسين توازن مزيج توليد الكهرباء بالاستفادة من مكامنه الداخلية المهجورة من الصخر الزيتي. فقد وقعت الحكومة في 2014 اتفاقية طويلة الأمد لشراء الكهرباء من محطة مملوكة للقطاع الخاصة لتوليد الكهرباء من الزيت الصخري باستطاعة 500 ميغاواط، ويُتوقع دخولها مرحلة التشغيل في 2019.

التنمية الحضرية والمحلية

الأردن بلد يغلب عليه الطابع الحضري، مع تركز السكان بشدة في عمان والجزء الشمالي من المملكة. ينقسم الأردن إلى 12 محافظة و99 بلدية. على الرغم من تقديم عدد من الخدمات بشكل مباشر من خلال وحدات لامركزية على مستوى المحافظات (كالتعليم والصحة)، تتولى البلديات مسؤولية طائفة من الوظائف والخدمات من بينها أنشطة التخطيط وإنشاء الطرق وصيانتها وإدارة النفايات الصلبة وإضاءة الشوارع وتنظيفها وإدارة عدد من الأماكن والمؤسسات العامة. ويتم تمويل هذه الأنشطة من خلال إيراداتها، بالإضافة إلى بعض التحويلات المحدودة من الحكومة المركزية والقروض والمنح.

تعتبر البلديات، على الرغم من مواردها المحدودة جداً، في طليعة الاستجابة لأزمة اللاجئين السوريين. وبسبب الزيادة المفاجئة في الطلب، واستعمال الخدمات المقدمة على المستوى المحلي، يتعرض رؤساء البلديات ومجالس البلديات لضغوط متزايدة لوقف التدهور الملموس في مستوى هذه الخدمات وجودتها. وتضطلع البلديات بمعالجة المشكلات اليومية المتصلة بالحفاظ على توفير الخدمات البلدية (على سبيل المثال تضاعف إنتاج النفايات الصلبة في عدة مناطق يزداد تركز اللاجئين فيها، مما ساهم في تسمم المياه الجوفية، وتلوث الموارد المائية، وانتشار الأمراض التي تنقلها المياه)، لكنها وجدت أيضاً نفسها مطالبةً بإيجاد حلول للمطالب الاجتماعية الأساسية كالتعليم والرعاية الصحية، ضمن أشياء كثيرة.

الوصف الأدق للهيكل الحكومي الإقليمي هو اللامركزية المحدودة. أنشأ الأردن نظاماً بلدياً في 1955 أسند بموجبه إلى البلديات عدداً من السلطات والاختصاصات الوظيفية. لكن على الرغم من محاولات تحقيق لامركزية الصلاحيات بنقلها إلى المستوى الأدنى، احتفظت المملكة بهيكل مركزي يعمل فيه المحافظون المعينون كقرون استشعار للإدارة المركزية مع الاكتفاء بتسليم

صلاحيات محدودة للبلديات. في الآونة الأخيرة قادت الحكومة عدداً من الجهود لزيادة مشاركة البلديات في شؤون الحوكمة وتحسين وضعها المالي. ويشمل هذا (أ) قانون اللامركزية الذي سُن مؤخراً ويقضي بإنشاء مجالس محافظات منتخبة؛ و(ب) توسيع مَعين التحويلات في 2014؛ و(ج) تطبيق صيغة أكثر إنصافاً للتحويلات البلدية، كذلك في 2014؛ و(د) إعداد قانون جديد للبلديات، وهو قيد المناقشة في البرلمان. ضرورة التصدي بشكل جذري للأسباب الهيكلية والنظمية لمواطن ضعف الأداء والفجوات في القطاع البلدي وتعزيز قدرته من حيث مستوى الاستقلالية والموارد الفنية والمالية التي صارت أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى نتيجة دور البلديات والمحافظات في الاستجابة لتدفق اللاجئين السوريين.

على الرغم من أن الحكومة أبدت استعدادها للتعامل مع اللامركزية ضمن إطار استراتيجية أطول أمداً، ما زالت هناك حاجة إلى ترشيد وتبسيط النظام الحكومي الإقليمي من حيث توضيح الترتيبات المؤسسية المتعلقة بالتنمية المحلية، وإعادة مواءمة المهام الوظيفية، والاتفاق على مجموعة أساسية من أهداف السياسات لدور الجهات الفاعلة المحلية في تعزيز النمو والتنمية. كما بينا في القسم المعني بالفقر، تتسم الغالبية العظمى من البلديات في الأردن بضعف دورها الاقتصادي واعتمادها على العاصمة. وعلى الرغم من وجود إمكانية للتنمية المحلية في مناطق خارج عمان، ما زال دور البلديات والمحافظات في تحقيق تنمية اجتماعية اقتصادية متوازنة محدوداً نوعاً ما.

النقل

نظراً لارتفاع معدلات التوسع العمراني، يمكن أن ينشأ عن تمكين المناطق الحضرية الرئيسية من الازدهار وأداء وظائفها بفعالية تأثير كبير على قسم كبير من السكان الأردنيين. يعيش حوالي 91% من سكان الأردن في مناطق مكتظة داخل المدن الرئيسية أو قريباً منها. ويبلغ متوسط هذه النسبة في الأقاليم المماثلة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حوالي 56%. علاوة على ذلك فإن إمكانية الربط مرتفعة في الأردن عبر مجموعة من الوسائل قياساً على البلدان الأخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهكذا فإن احتمال فعالية الإجراءات التدخلية المستهدفة مكانياً لزيادة الازدهار في المناطق المتأخرة عن الركب أقل مقارنة بالبلدان التي تضم تجمعات سكانية كبيرة موجودة في مناطق متأخرة بعيدة عن المدن الرئيسية. بدلاً من ذلك فإن التدابير التي ستتيح المساواة في الحصول على الخدمات والفرص والتي ستساعد على مرونة أسواق عوامل الإنتاج بحيث يتسنى للمراكز الحضرية الديناميكية كمنطقة عمان الحضرية الكبرى تحقيق مزيد من الازدهار، يمكنها أن تؤتي آثاراً كبيرة غير مباشرة للسكان في كل أنحاء الأردن.

يعتبر قطاع النقل في الأردن عماد الاقتصاد الأردني وركيزة مهمة من ركائزه. الأردن اقتصاد صغير منفتح تربطه علاقات تجارية/ مالية وثيقة بسائر دول العالم. وتشكل خدمات وصناعات النقل والاتصالات ما يقدر بنسبة 15% من إجمالي الناتج

المحلي، واستوعب التشغيل في المجالات ذات العلاقة بالنقل والتخزين 7.2% من جميع الأشخاص العاملين في البلد في 2012.[52] يعتبر الأردن أيضاً مركزاً إقليمياً مهماً للنقل بين مجلس التعاون الخليجي وتركيا وأوروبا، وأيضاً بين العراق والبحرين الأحمر والمتوسط. وصل حجم السلع العابرة في الأراضي الأردنية ذروته عند 83.6 مليون طن (14615.5 مليون دينار) في 2011، ويُتوقع أن يرتفع من جديد ما إن تخبو جذوة الصراع في سوريا المجاورة.[53] وبالتالي فإن أهمية قطاع النقل في الأردن تتجاوز الاحتياجات الداخلية.

على الرغم من صغر قطاع النقل الأردني نسبياً، إلا أن تركيبته المؤسسية شديدة التفتت. فالقطاع مقسم بين وزارتين وثلاث هيئات رئيسية وسلطتين محليتين مهمتين وهما *بلدية عمان الكبرى* التي تنشئ وتنظم النقل العام داخل حدودها، ومنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة المسؤولة عن جميع أنشطة النقل في محافظة العقبة، وبشكل رئيسي موانئ العقبة ومطار الملك حسين في العقبة والنقل العام في العقبة. هناك وجود واسع للشركات المملوكة للدولة والسلطات التابعة لها العاملة في هذا القطاع، إذ تتولى تشغيل المطارات المدنية الثلاثة في الأردن ثلاث شركات مختلفة؛ وشركتان للسكك الحديدية، وأما ميناء العقبة – وهو منفذ المملكة الوحيد على البحر – فتديره أربع سلطات. على الرغم من أن انتشار الهيئات والشركات ساهم في درجة عالية من التخصص، أدت التركيبة الحالية أيضاً إلى ازدواجية المسؤوليات وتدني التنسيق في القطاع، وخصوصاً فيما يتعلق بميناء العقبة ومجال النقل العام بأهميته المتزايدة.

تنظيم مقدمي خدمات النقل العام والشحن شديد التفتت وسيستفيد من تجميعه بين المشغلين. تتركز الغالبية الساحقة من ملكية التاكسي والحافلات والشاحنات في أيدي الأفراد. فحوالي 65% من الشاحنات الكبيرة في الأردن مملوكة لأفراد، مما يحد من تنافسية قطاع النقل بالشاحنات من حيث جودة الخدمة والسعر على السواء. وفي الوقت نفسه أسفر تفتت مشغلي الحافلات والتاكسي عن تدني جودة خدمات النقل العام التي لم تتطور لتخدم الطلب بشكل أفضل.

يتفاقم نقص المعروض من وسائل النقل العام بسبب ضعف الجودة. فخدمات النقل العام لا يُعتمد عليها وخصوصاً من حيث المواعيد؛ إذ تنتظر الحافلات حتى امتلائها قبل المغادرة، مما يعطل بالتالي الرحلات تعطيلاً شديدا. ويعتبر غياب بدائل لائقة للنقل لدعم تدريب الشباب وفرص تشغيلهم من العقبات الرئيسية التي أثرت على قرار كثير من الشباب، وبالأخص النسبة المحرومة منهم، برفض عروض التوظيف أو قرارهم ترك العمل. بل كان النقل عقبة أكبر أمام تشغيل الإناث نتيجة القيود الاجتماعية الثقافية التي يخضعن لها. بلغ مجموع المركبات المستخدمة للنقل العام في الأردن، بما في ذلك سيارات الأجرة،

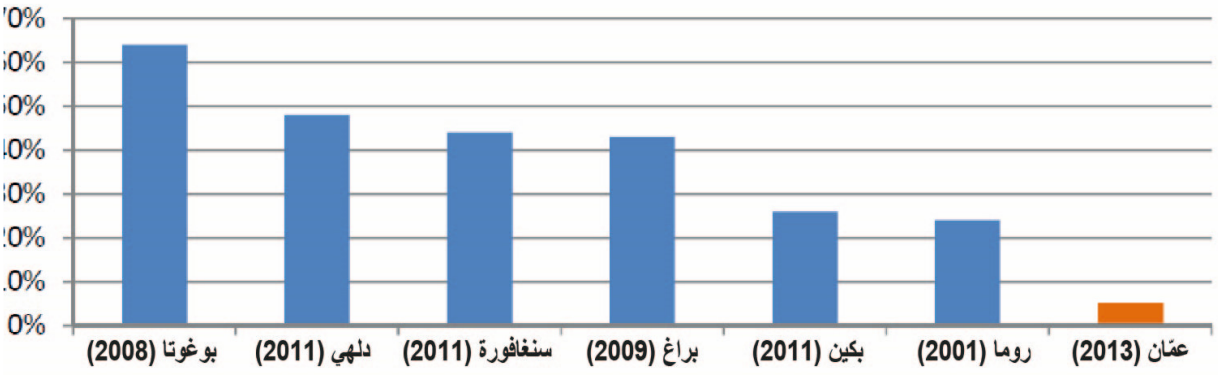
---

[52] دائرة الإحصاءات العامة الأردنية.

[53] الكتاب الإحصائي السنوي الأردني 2012، دائرة الإحصاءات العامة.

35252 مركبة في نهاية 2011، من بينها 7222 مركبة (أو 20.49%) تعمل على طرق حضرية. وهناك 7.46% (2630) من المركبات تعمل على طرق رئيسية بين المدن و47% (16068 مركبة) سيارات أجرة. تساهم النسبة الكبيرة من المركبات ذات السعة الصغيرة في ارتفاع تكلفة الرحلة وفي الازدحام المروري. وفي مقابل ذلك، لا تحتوي منظومة النقل العام إلا على 2382 مركبة ذات سعة عالية (حافلات)، مع ملاحظة أن النقل بالحافلات مركز غالباً في العاصمة عمان. يشير الرقم بوضوح إلى أن نصيب النقل العام في عمان أقل بكثير من معظم المدن الأخرى، التي يتراوح نصيبها في النقل العام بين 20 و60%.

الشكل 6-23: نسبة النقل العام في تقسيم وسائل النقل



المصدر: أداة البنك الدولي لتشخيص النقل الحضري، 2013

أدى قرار الحكومة بوقف دعم البنزين في نوفمبر/تشرين الثاني 2012 إلى زيادة تكلفة النقل اليومي نظراً لغياب البدائل. تراوحت الزيادات السعرية من أكثر من 33% للديزل والكيروسين المستخدمين في النقل والتدفئة إلى 14% للبنزين الأدنى درجة، مما يجعل امتلاك مركبة وتشغيلها مسألة مكلفة بشدة. وفي ظل غياب شبكات النقل الجماعي، وعلى الرغم من خطة الحكومة إقامة خط للنقل السريع بالحافلات، لا توجد بدائل أمام السكان.

تتعرض حركة مرور السيارات على شبكة الطرق الأردنية لاختناق متزايد، دون أن يتأثر هذا على ما يبدو بارتفاع أسعار التجزئة للوقود. بالإضافة إلى ذلك، ووفقاً لبلدية عمان الكبرى، فإن تكلفة التأخر نتيجة الاختناق المروري في عمان تقدر بحوالي 567 مليون دينار (2006)[54] أي ما يشكل حوالي 1.75% من إجمالي الناتج المحلي.[55] قدرت دراسة للبنك الدولي انتهي منها مؤخراً حول الاختناق المروري في القاهرة التكاليف بحوالي 8 مليارات دولار في 2010، أي حوالي 4% من إجمالي الناتج

54 http://www.ammancity.gov.jo/en/services/tran1.asp

55 http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?page=1

المحلي المصري. وفي حين أن حجم القاهرة وكثافتها المرورية الأسوأ تعني ضمناً تكاليف أعلى في القيمة المطلقة مما هو الحال في عمان، فمع استمرار زيادة سكان الأردن وخصوصاً في منطقة عمان الكبرى (بشكل أسرع الآن مع تدفق اللاجئين السوريين)، سيزداد الاختناق المروري تفاقماً وتصير الضرورة أكثر إلحاحاً للتصدي لهذ الاختناق. وتشير التقديرات إلى أن نمو الحركة المرورية سيتواصل حتى 2030 مع متوسط زيادة سنوية يتراوح بين 5 و6%، متفوقاً بذلك على النمو المتوقع في إجمالي الناتج المحلي.

تحتل البنية التحتية للطرق في الأردن المرتبة 53 من بين 128 بلداً، حيث يمثل تمويل التكلفة المتكررة قصوراً كبيراً.[56] يقدر الخبراء أن 60% من شبكة الطرق في الأردن في حالة جيدة، و28% منها في حالة متوسطة، و12% فقط في حالة سيئة. مقارنة بلبنان (البلد الآخر في المنطقة من بلدان الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل ذات الاقتصاد الموجه إلى الخدمات والذي يشبه الأردن أكثر ما يكون)، هناك 15% فقط من شبكة طرق لبنان الرئيسية في حالة جيدة، و65% منها في حالة متوسطة، و20% في حالة سيئة. لكن هناك خلل واضح في توازن الإنفاق لصالح إعادة البناء المكلفة مقارنة بالصيانة المنتظمة. فنظراً لعدم كفاية الأموال، والرصيد المتراكم حالياً من أعمال الصيانة، تعطي وزارة الأشغال العامة والإسكان الأولوية لإصلاح الطرق التي تدهورت بشدة. وتم القضاء على بعض اختناقات البنية التحتية من خلال افتتاح طريق عمان الدائري، وعمليات التوسيع الجارية في ميناء العقبة الجديد، وتطوير المحور المؤدي إلى الحدود السعودية.

تبلغ خسائر الأردن نتيجة حوادث الطرق (غالبيتها نتيجة الوفيات والإصابات) 1.6% من إجمالي الناتج المحلي، وهي نسبة أقل من معظم البلدان الأخرى في المنطقة، لكن تظل مرتفعة جداً مقارنة بالبلدان المتقدمة.

56 http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Profiles/Jordan.pdf

الجدول 6-2: الفاقد الوطني في إجمالي الناتج المحلي نتيجةً لحوادث المرور (منظمة الصحة العالمية)

البلد	الفاقد في إجمالي الناتج المحلي
الأردن	%1.6
لبنان	*%3.2*
الكويت	%3.0
المغرب	%2.0
تركيا	%1.1

النقل والتجارة والرفاه

يكشف *مؤشر البنك الدولي لأداء الخدمات اللوجستية*،[57] الذي يقيس أداء البلدان في لوجستيات التجارة، أن تكاليف الاستيراد والتصدير في الأردن مرتفعة نسبياً لكنها ماضية في اتجاه نزولي. والواقع أن الأردن احتل المرتبة 102 من أصل 155 بلداً في 2012 لكنه حسّن مرتبته إلى 68 في 2014. يبين الجدول التالي أن تكاليف الصادرات في الأردن مقبولة والواردات رخيصة نسبياً مقارنة بالمنطقة والبلدان ذات الدخل المماثل. يعتبر الأردن أيضاً مركزاً إقليمياً مهماً للنقل بين مجلس التعاون الخليجي وتركيا وأوروبا، وأيضاً بين العراق والبحرين الأحمر والمتوسط. ووصل حجم السلع العابرة في الأراضي الأردنية إلى ذروته عند 83.6 مليون طن (14615.5 مليون دينار) في 2011، ويُتوقع أن يرتفع من جديد ما إن تخبو جذوة الصراع في سوريا.[58] وبالتالي فإن أهمية قطاع النقل في الأردن تتجاوز الاحتياجات الداخلية. وفقاً لمؤشر أداء الخدمات اللوجستية، تتمثل العوائق الرئيسية أمام اللوجستيات في الأردن في الإجراءات المعقَّدة.

57 http://lpi.worldbank.org

58 الكتاب الإحصائي السنوي الأردني 2012، دائرة الإحصاءات العامة.

الجدول 6-3: تكاليف الصادرات/ الواردات، بالدولار الأمريكي (مؤشر البنك الدولي لأداء الخدمات اللوجستية)

	الأردن	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل
تكلفة الصادرات – سلسلة إمداد الموانئ أو المطارات	1078	837	1285
تكلفة الصادرات – سلسلة الإمداد البرية	848	1886	1607
تكلفة الواردات – سلسلة إمداد الموانئ أو المطارات	976	1688	1384
تكلفة الواردات – سلسلة الإمداد البرية	1149	1131	1488
الوقت اللازم لإنجاز معاملة الاستيراد	5 أيام	7.1 أيام	4.9 أيام
الوقت اللازم لإنجاز معاملة التصدير	3 أيام	3.1 أيام	3.3 أيام

ظلت تكاليف النقل نتيجة المسافة الداخلية مرتفعة حتى في العالم المتقدم؛ ويمكن تقسيم إجمالي تكاليف التجارة والنقل كنسبة من قيمة السلع على النحو التالي:

- 20% تكاليف نقل
- 45% تكاليف تجارية ذات علاقة بالحدود
- 55% تكاليف توزيع بالتجزئة والجملة[59]

يشغّل قطاع النقل حوالي *7%* من القوة العاملة الأردنية (سيارات أجرة، شاحنات، حافلات، خطوط جوية). وهناك 1 أو 2% إضافية يعملون في البنية التحتية للنقل. الأهم من ذلك أن الاستثمارات في البنية التحتية للنقل في الأردن سيكون لها آثار كبيرة على التشغيل والنمو. فقد قدّرت دراسة حديثة أجراها البنك الدولي حول البنية التحتية واستحداث فرص العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن كل مليار دولار أمريكي يُستثمر في البنية التحتية في المنطقة يستحدث 185 ألف وظيفة على الأمد القريب. ومن شأن استثمار مليار دولار أمريكي واحد في إنشاء الطرق وحدها استحداث 97 ألف وظيفة، أي أكثر من مثلي الوظائف التي تُستحدث لو استُثمر هذا المبلغ في أي قطاع آخر من قطاعات البنية التحتية. وعلى الأمد البعيد، فإن كل نقطة مئوية واحدة من النمو الإضافي نتيجة الاستثمارات في البنية التحتية في منطقة الشرق الأوسط تستحدث تسعة ملايين وظيفة

[59] البنك الدولي (2009) "تقرير عن التنمية في العالم، إعادة تشكيل الجغرافية الاقتصادية". واشنطن.

إضافية خلال 10 سنوات للمنطقة.[60] وبالتالي فإن الاستثمارات التي تشتد الحاجة إليها في النقل الجماعي العام أو إعادة تأهيل الطرق وصيانتها في الأردن ستعود بثمار كبيرة على البلد من حيث التشغيل فضلاً عن خفض التكاليف الاقتصادية والأعباء المالية المترتبة على الفقراء والشباب.

الجدول 6-4: أثر استثمار مليار دولار في الإنشاءات على استحداث فرص العمل في الشرق الأوسط (مقارنة عبر قطاعات عديدة في البنية التحتية)

القطاع	عدد الوظائف
الكهرباء	13,000
البناء	16,000
الطرق والجسور	97,000
المياه والصرف الصحي	38,000
محطات الكهرباء	18,000
النقل والاتصالات	9,000
أخرى	18,000

إن أي اقتصاد موجه نحو التجارة والخدمات كالاقتصاد الأردني يعتمد اعتماداً شديداً على نظام النقل لحركة الأشخاص (السياحة/ الخطوط الجوية) والسلع (أنشطة التجارة والترانزيت). ويعتبر قطاع الطيران المدني في الأردن قطاعاً مهماً اقتصادياً يساهم مساهمة كبيرة في تنمية الأردن. ويحقق النقل الجوي إلى الأردن ومنه وبداخله ثلاثة أنواع مختلفة من المنافع الاقتصادية، بمعنى مساهمته في إجمالي الناتج المحلي والوظائف والإيرادات الضريبية التي يحققها القطاع وسلسلة إمداده. وفقاً لدراسة أعدتها مؤسسة أوكسفورد إيكونوميكس في 2011، يسهم قطاع الطيران المدني في الأردن بمبلغ 421 مليون دينار (2.2%) في إجمالي الناتج المحلي الأردني. علاوة على ذلك، فإن الربط الذي يحققه القطاع بين المدن والأسواق يمثل أحد مرافق البنية التحتية المهمة ويدر منافع من خلال إتاحة الاستثمارات الأجنبية المباشرة وعناقيد أنشطة الأعمال والتخصص والآثار الأخرى غير المباشرة على الطاقة الإنتاجية للاقتصاد.[61] يتمتع الأردن بخطوط ربط جوي جيدة نسبياً بالمنطقة وبالعالم. ويتمتع مطاره الوطني بمكانة راسخة

[60] البنية التحتية واستحداث فرص العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2013.

[61] مؤسسة أوكسفورد إيكونوميكس في 2011.

في الطرق القصيرة والمتوسطة، وبإمكانية ربط عالمية جيدة من خلال التحالفات. وتشغّل شركة الخطوط الجوية أكثر من 500 رحلة أسبوعياً، مع مغادرة 110 رحلة على الأقل يومياً. ويعمل بها حوالي 5 آلاف موظف (4507 موظفين في 2008). ويحقق مطار الملكة علياء الدولي أداء جيداً جداً عند مقارنته بالمطارات الأخرى حول العالم، وخصوصاً في جودة الخدمة. ويمكن أن نعزو هذا النجاح الذي حققه مطار الملكة علياء الدولي إلى مزيج من الاستثمارات الخاصة الكبيرة والخبرة الإدارية المتاحة من خلال شراكة بين القطاعين العام والخاص.

النقل قطاع تقْوى جداً فيه المفاضلة بين الإنصاف والكفاءة. فمن منظور الكفاءة، يحتاج سعر النقل إلى زيادة، فسعر الوقود سيعكس التكلفة، وهناك ازدحام شديد وعوامل بيئية خارجية تستدعي رفع الأسعار. لكن من منظور الإنصاف ومنظور سوق العمل، فإن هذا له آثار سلبية؛ لأنه يخاطر بإقصاء الفقراء الذين ينفقون بالفعل قدراً كبيراً من أموالهم على النقل. وبالتالي سيتضمن الحل نوعاً من آلية الأسعار لرصد العوامل الخارجية (كالضرائب على الوقود فضلاً عن استرجاع التكلفة بل وربما رسوم الطرق) لكن سيتضمن أيضاً الاستثمار والأدوات الأخرى التي تخفف الأثر على الفقراء، وخصوصاً من خلال النقل العام الذي يعتبر آلية اختيار ذاتي للأسر المعيشية الفقيرة. هناك أيضاً مكون تنظيمي، إذ أن بعض القضايا على الأقل في عمان تتعلق بوضوح بقضايا التخطيط والإنفاذ.

على الرغم من أوجه القصور الصارخة هذه، لم تقرر الحكومة إعطاء الأولوية لقطاع النقل بالطريقة التي يسوغها التحليل السابق. ويعود هذا لأسباب من ضمنها المساءلة؛ إذ لا يتمتع الفقراء بوزن كاف في قرارات قطاع النقل. ومن ضمنها أيضاً انحصار قطاع النقل على ما يبدو في ديناميكيات الحوكمة، وأبرزها في أمانة عمان الكبرى. فمشاريع النقل معقدة وخصوصاً ما يهدف منها إلى تنسيق وسائل النقل المتنوعة، ولا تتوفر إلا خبرة محلية قليلة نسبياً، وهناك عزوف عن الاستعانة بخبرات أجنبية، على النقيض مما كان عليه الحال مع المبادرات الأخرى كالخصخصة. نتيجة لذلك اتسمت القرارات بالضعف والتلكؤ. فعلى سبيل المثال، عكفت الحكومة على دراسة إنشاء خط سكك حديدية خفيفة بين عمان والزرقاء منذ 2007، وهي الآن تدرس/تنفذ خطاً للنقل السريع بالحافلات بدلاً منه. وكان الافتقار إلى الحيز المالي أيضاً عائقاً أمام مشاريع النقل، نظراً للتكاليف المسبقة والمنافع المتفرقة.

يتزامن تحليل الدراسة التشخيصية المنهجية مع الكثير من الدراسات الأخرى للأردن حول القيود التي تم تحديدها، وهي تقسمها إلى مجالين واسعين لأغراض تحديد الأولويات. تتعلق إحدى مجموعتي القيود بتنفيذ السياسات، والذي يتعلق بدوره بقدرة الحكومة على تعزيز قدراتها للتلاؤم مع المخاطر وتعبئة الموارد للاستثمار المنتج وضمات سوق عمل أكثر فعالية. وتتعلق المجموعة الثانية بالقيود المتصلة بأبعاد معينة تؤثر على مختلف القطاعات بطرق مختلفة، لكن على الرغم من ذلك هناك مجال للتصدي لها على مستوى القطاع لا على مستوى النظام.

على مستوى القطاع، تتبع الدراسة التشخيصية منهجية معيارية نوعاً ما. وعلى وجه التحديد، سيتم تقييم كل قيد قياساً على عدد من المعايير:

- **الشروط المسبقة:** سيقيم هذا المعيار تقييماً نقدياً القيود التأسيسية (المخاطر والأسواق) التي تعتبر شرطاً مسبقاً للنمو المرتفع المستدام والرخاء المشترك.
- **تعظيم الأثر على الهدفين المزدوجين والاستدامة:** سيقيّم هذا المعيار التأثير المحتمل على الحد المستدام من الفقر وتحسين رفاه أفقر 40% من السكان. لكن سيتم إيلاء اهتمام خاص لقنوات الحد من الفقر، مع دور أكبر للمشاركة في سوق العمل وبرامج شبكات الأمان المستهدفة وتقليل الاعتماد على التشغيل في القطاع العام والدعم غير المستهدف
- **أوجه التكامل:** سيقيّم هذا المعيار إلى أي درجة يمكن أن يكون للبرامج/ السياسات تأثيرات إيجابية في المجالات الأخرى التي تعتبر أساسية للتصدي للعقبات أمام النمو والاشتمال والاستدامة (كإصلاح المناخ الاستثماري)
- **تسلسل الإجراءات:** سيقيّم هذا المعيار الإطار الزمني للتأثيرات ويزن المكاسب السريعة مقابل التأثيرات الأبعد أمداً. سيساند أيضاً عملية السلسلة المدروسة للإصلاحات.
- **مشاركة المواطنين:** سيستخدم هذا المعيار إلى أي درجة سيؤثر إشراك المواطنين على هيئة المزيد من المعلومات أو السلطة أو المشاركة على وتيرة وطريقة التقدم صوب تحقيق الهدفين المزدوجين. كما سيستنير به أيضاً مدى مساندة الإجراءات لبناء الملكية لا على ماهية الأجندة الإصلاحية بل على كيفيتها.

فيما يخص التنفيذ، عبأت عملية إعداد الدراسة التشخيصية المنهجية مدخلات حول طائفة من أسباب صعوبات التنفيذ التي يشيع ذكرها. وهي كالتالي:

- السلطة الاستنسابية المبالغ فيها: يملك المسؤولون على مختلف المستويات، وخصوصاً المستويات الإدارية الدنيا، صلاحيات أكبر مما ينبغي لاتخاذ قرارات تعسفية وغير خاضعة للمساءلة
- الافتقار إلى بيئة صلاحيات: يرى المسؤولون على مختلف المستويات أنهم لا يستطيعون اتخاذ أي قرارات دون إحالتها إلى مَن يعلونهم في التسلسل الهرمي
- الصوامع والتفتت: الوزارات والدوائر والهيئات كلها مسؤولة عن شريحة صغيرة من قضية بعينها دون أن يأخذ أي منها الموقف كاملاً بعين الاعتبار
- إضعاف الأثر: مجهود السياسات موزع على الكثير جداً من المجالات، وعلى ما يبدو أن القضايا الثانوية تستغرق أكثر مما ينبغي من وقت الإدارة العامة
- غياب التوافق: التوافق الظاهري في الاستراتيجيات والخطط لم يترجم إلى فهم مشترك على مستوى القاعدة لما يجب القيام به وبالتالي لا يتم القيام به
- غياب تكافؤ الفرص: ربما تكون الإدارة العامة ذات طابع شخصي ولا تقوم على سيادة القانون.
- غياب الشفافية: المعلومات الإدارة الأساسية ليست متاحة داخل الحكومة أو لعامة الجمهور.
- غياب المساءلة: لا يُنظر إلى المسؤولين على أنهم يحاسبون على تقيدهم بمعايير أداء مرضية سواء داخلياً أو أمام عامة الجمهور

كانت تحديات التنفيذ هي القضية التي أثيرت أكثر مما سواها في مشاورات الدراسة التشخيصية المنهجية، وكشفت التفسيرات المتنوعة لهذه التحديات عن العديد من العناصر المشتركة الكامنة. على مستوى عال، يتمثل هذا في تفاعل الهيكل السياسي مع فرضية الدراسة التشخيصية المنهجية بخصوص إدارة المخاطر. فنظام الحوافز في القطاع العام يجعل المسؤولين أكثر وعياً بمخاطر الفعل منهم بسلبيات التقاعس. فالقضية التي تظل بلا حل أشهر أو سنوات أخف وطأة من قرار صاحبه معروف وينطوي على مخاطر سلبية. وتظهر التجارب السابقة (مثلاً فيما يتعلق بالخصخصة أو أزمة الطاقة) أن هذا "العزوف عن القرار" تخف وطأته بانخراط الملك بشكل مباشر أو من خلال تكليف الحكومة بأكملها تكليفاً واضحاً بحل قضية بعينها.

فما الذي نتعلمه من حالات التنفيذ البطيء من أجل تكرار قصص النجاح كالخصخصة وإصلاح قطاع الطاقة؟ أي قصور في التنفيذ يمكنه أن ينشأ عن مواطن ضعف في واحدة أو أكثر من المراحل التالية من عملية التنفيذ: مرحلة وضع الأجندة: آليات وضع النتائج والتوصيات على أجندة الحكومة؛ مرحلة التصديق على خطة العمل: الآليات التي تؤدي إلى خطة عمل محددة؛ مرحلة التنفيذ الأساسي: الآليات التي تضمن تنفيذ خطط العمل؛ مرحلة ما بعد التنفيذ: آلية لضمان الاستدامة والتعلم من التجربة. وفي الأردن توجد مواطن ضعف في المراحل الأربع كلها، لكن توجد بالأخص في المراحل النهائية (التنفيذ الأساسي وما بعد التنفيذ). ويتبين هذا من خلال مسح لمجموعة مختارة من رؤساء فرق العمل التابعة للبنك الدولي بشأن جودة عمليات الحكم في

كل واحدة من المراحل السابقة في الأردن. ويعمل رؤساء فرق العمل المشمولون بالمسح في الأردن حالياً أو سبق لهم العمل هناك. وبالتالي فهذه العملية ترصد معرفة الأشخاص الذين يتمتعون فيما بينهم بسنوات من الخبرة والدراية بطرق عمل الحكومة الأردنية. تألف المسح من 22 عبارة تتعلق بمراحل التنفيذ المختلفة. فقد طُلب من رؤساء فرق العمل تصنيف كل عبارة على مقياس مدرج من أربع نقاط (بمعنى ما إن كانت العبارات صحيحة غالباً أو صحيحة أحياناً أو صحيحة نادراً أو ليست صحيحة على الإطلاق). وقد صيغت هذه العبارات بحيث تكون إجابة "صحيحة غالباً" الأكثر إيجابية من منظور التنفيذ و"ليست صحيحة على الإطلاق" الأكثر سلبية. أُرسل الاستبيان إلى 30 رئيس فرقة عمل فأجاب عنه 20 منهم. ونورد في المرفق 3 النتائج المفصلة مع قائمة كاملة بالعبارات. ويعتبر أداء الحكومة ضعيفاً في جميع المراحل.

مواطن الضعف أشد بروزاً في المراحل النهائية، بمعنى التنفيذ الأساسي وما بعد التنفيذ مقارنة بالمراحل الأولية كوضع الأجندة والتصديق على خطة العمل والمراحل المبكرة من التعبئة من أجل التنفيذ. وهكذا فعلى سبيل المثال، تبدو الحكومة أحسن نسبياً في تحديد اختصاصات مختلف الهيئات الحكومية وتحديد مسؤوليات واضحة عن التنفيذ (في ظل إجابة 85% و70% من المشاركين على الترتيب بأن العبارات ذات الصلة صحيحة أحياناً أو غالباً). يلي ذلك في التصنيف عمليات المرحلة المبكرة المتمثلة في تضمين نتائج التشخيص والتحليل والحوارات مع أصحاب المصلحة في خطط واستراتيجيات التنمية والانطلاق من خطط التنمية إلى خطط العمل وبناء توافق الآراء في الحكومة حول خطط العمل (هناك 50%، 50%، 55% صنفوا العبارات ذات العلاقة باعتبارها صحيحة أحياناً أو غالباً). ومع ذلك فهناك مجال كبير للتحسين حتى في هذه العمليات. فهناك 6 من أصل 10 أبعاد لـ"مرحلة التنفيذ الأساسي" تضمنها المسح اشتملت على مواطن ضعف خطيرة، مع إفادة أقل من 40% من المشاركين بوجود بعض الأمثلة على الممارسات الجيدة.

هناك ثلاثة أبعاد ضعيفة بوجه خاص وهي: توفير الموارد الكافية لفرق التنفيذ، وعمليات الملاحظات التقييمية، وتبادل المعرفة. يتعذر مع حجم الحكومة وتعقيدها توجيه الموارد اللازمة لتنفيذ الإجراءات إلى الهيئات المسؤولة. ويعتبر التوجه نحو النتائج الحلقة الأضعف في السلسلة. إذ تكاد تنعدم – إن وُجدت أصلاً – ممارسة السعي إلى الحصول على آراء أصحاب المصلحة بشأن جودة التنفيذ، وفي حالة الحصول على أية تنبيهات بخصوص جودة التنفيذ، فلا توجد أي إجراءات جيدة للتصرف بناء عليها. فالاهتمام ضئيل بالاستدامة طويلة الأمد للإجراءات المتخذة، ولا يُبذل إلا جهد ضئيل جداً للتعلم من التجارب ونشر المعرفة داخل الحكومة.

على هذا المستوى، يتمثل المعوق الرئيسي في أن الحصول على الريع جعل كثيراً من الإصلاحات المتصورة أقل إلحاحاً في ظاهرها. على وجه الخصوص، لم يجد النظام السياسي بعد طريقة لكي تتخلل الأولويات الوطنية وظائف الحكومة كافة. ويجب أن يقيم خلق بيئة الصلاحيات توازناً بين الدور التقليدي للعاهل الأردني، والصلاحيات التنفيذية والتشريعية المتزايدة لمجلس الوزراء

والبرلمان على الترتيب. وبما أن العاهل الأردني لا يمكنه الانخراط في كل مجال من المجالات، يجب أن تستمد إصلاحات السياسات شرعيتها من كونها جزءاً من برنامج وطني يشترك في ملكيته كل من مجلس الوزراء والبرلمان. ويعني هذا في هيكل الأردن السياسي الراهن ضرورة أن تكون الحكومة فعالة في تقديم مسوغات مقترحاتها إلى البرلمان على أساس كل حالة على حدة، بما أن البرلمان لا يعيّن الحكومة. ولهذا فمن الأهمية البالغة أن تحقق الاستراتيجيات الوطنية من قبيل رؤية 2025 تحولاً موثوقاً إلى منصة سياسات.

غياب التقدم في مجالات الإصلاحات الاجتماعية والسياسية ذات الأهمية الحاسمة سيستمر على الأرجح في إضعاف زخم التنفيذ على طريق تحسين النمو والازدهار. سيؤدي إصلاح النظام السياسي الأردني (وخصوصاً قانون الانتخابات) وتشجيع إبداء المواطنين لآرائهم ومشاركتهم في اتخاذ القرار – على النحو الذي تؤكد عليه رؤية 2025 – إلى تقوية شرعية الإصلاحات التي تستهلها الحكومة. كما سيقطع وفاء الحكومة بالتزاماتها بتعزيز النزاهة وتحسين الشفافية والحصول على المعلومات أيضاً شوطاً بعيداً على طريق خلق إحساس بالعدالة وشمول الجميع، وهو إحساس لا غنى عنه لدفع عجلة النمو وزياد الإحساس بالرفاه المشترك. وسيكون التصدي للقيود على تقديم الخدمات، بما في ذلك الإسكان، على المستوى المحلي (البلدي)، أيضاً بالغ الأهمية للتصدي للتوترات المجتمعية وخصوصاً الناشئة منها عن تدفق اللاجئين.

لكن بخلاف وتيرة الإصلاح السياسي، يعتبر التنفيذ قيداً تشغيلياً كبيراً ومشتركاً يحتاج إلى التعامل معه بالتوازي مع القيود المتبقية التي نحددها فيما يلي. كما تظهر الخبرة، فإن قيود التنفيذ يمكن التغلب عليها. ويتضح هذا عندما تكون هناك ولاية مفهومة على نطاق واسع منبثقة من العاهل الأردني ووزراء لديهم الصلاحية لتزويد فرق الإصلاح بأفراد على مستوى عال من القدرات ولديها الدوافع لإتمام هذه المهمة. وعلى النقيض من ذلك، نجد أن المبادرات تتلكأ عند تركها للآليات المشتركة بين الوزارات بلا معايير واضحة للتصعيد وعندما تعاني فرق الإصلاح من قيود على التعيينات (يتم تبريرها عادة على أساس تجميد التعيينات).

تعكس نتائج التنفيذ المتباينة هذه أيضاً بعض المخاطر؛ إذ في الحالة الأخيرة يتمتع واضعو السياسات بحوافز من أجل التقاعس؛ فهم يرون للتحرك تبعات سلبية؛ نظراً لعدم وضوح الإشارات بشأن بيئة الصلاحيات. علاوة على ذلك، يساعد شركاء الأردن الإنمائيون دون قصد على هذا الجمود؛ لأن المشاريع المفتتة تظهر بمظهر التصدي للتحديات الهيكلية المهمة (مع ما يرتبط بذلك من منفعة "اسمية" للمانحين)، لكنها في واقع الأمر ترجئ التحرك. هناك أيضاً خطر يكمن في تصعيد مبادرات المساءلة دون قصد لمخاطر لفت الانتباه بدفع القضايا قدماً.

يفسر هذا القيد من قيود التنفيذ أيضاً الافتقار إلى نهج إداري استراتيجي في الحكم. يبدو غريباً لأول وهلة أن نجد بلداً لديه عدد كبير جداً من الوثائق الاستراتيجية يفتقر إلى توجه استراتيجي. لكن الحقيقة أن المضامين التشغيلية لنتائج ممارسات الاستراتيجية لا يتم استيعابها في أغلب الأحوال. وحتى في الأحوال التي تكون فيها مخاطر الاستدامة الضاربة بجذورها محددة، كما هو الحال في المياه وتغير المناخ، تصعب استبانة كيفية استيعاب هذه الأولويات في الجهاز الحكومي. وفاقم المانحون هذه المشكلة بانتقائهم عناصر الاستراتيجية الأسهل تنفيذاً كمشاريع، فتُرك مكون السياسات كهيكل أجوف.

يعني تشخيص أوجه قصور التنفيذ أن القيود تحتاج إلى تمحيص من حيث كيفية التصدي لها؛ لأن النهج السابقة كانت في العادة تزيد المقاومة للإصلاح. وبوجه عام نجد أن الإجراءات التدخلية التي تبدأ على مستوى السياسات ثم يعاد تدريجياً تحديد نطاقها كمشاريع إنمائية عرضة لهذه المشكلة. ولا عيب في البدء بنهج على مستوى المشروع في إصلاح السياسات، ولا سيما عندما يؤسَّس رسمياً كمشروع تجريبي، لكن كما سبق ونوهنا، تمثل موطن الضعف في إنتاج وتوظيف المعرفة المكتسبة من مثل هذه الإجراءات التدخلية لتنوير الأجندة الأوسع التي صُممت لمعالجتها. ومن أمثلة الإجراءات التدخلية المعرضة للوقوع في هذه العثرة: الترويج لمنتج أو مهارات أو نشاط انتقائي بشكل مبالغ فيه كتنمية صادرات خط أحادي وتقديم الدعم المتفرق للشركات الصغيرة والمتوسطة والتدريب المهني. إذ توجد مجموعة متزايدة من الأدلة المستمدة من التجارب العالمية على أن البرامج المهنية على وجه الخصوص تأثيرها بالغ التدني.

تتمتع بعض القيود بإمكانيات أكبر لخلق زخم إصلاح حقيقي وبالتالي يمكن تصنيفها كقيود موجهة نحو الإصلاح. وهناك مثالان يستحقان اهتماماً خاصاً. أولاً: تعتبر قضايا المناخ الاستثماري حاسمة الأهمية لاستدامة الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتحفيز توجيه المزيد من رأس المال المحلي والمهارات الإدارية إلى شركات القطاع الرسمي عالية الإنتاجية التي يمكنها التنافس بفعالية مع الشركات الموجودة فعلاً. ثانياً: سيمس التقدم في علاج التفاوتات بين الجنسين العناصر الأساسية للصفقة الاجتماعية السياسية، وهي العناصر التي من آثارها الحد من مشاركة النساء في الحياة الاقتصادية وترسيخ الوضع الراهن.

الأولويات القطاعية/المواضيعية

فيما يخص القيود القطاعية أو المواضيعية، يقدم الجدول 7.1 تجميعة مستمدة من التحليلات القطاعية تُربط فيها القيود المحددة بالفرضيتين الثنائيتين المطروحتين في الدراسة التشخيصية المنهجية. تستند هذه القائمة إلى استعراض القضايا التي حُددت على المستوى القطاعي من منظور الفرضيتين الثنائيتين، وتبين كيف أن القضايا الرئيسية هي تجليات لهاتين الفرضيتين. على سبيل المثال، يسهم عجز الموازنة في مشاكل إدارة المخاطر بتأصيل خطر التصحيح القسري لأوضاع المالية العامة

(الفرضية الأولى) وفي الوقت نفسه أيضاً تشويه الدور التخصيصي لأسواق رأس المال والعمل من خلال المزاحمة. وتبين بقية هذا القسم كيف يمكن استخدام معايير الدراسة التشخيصية المنهجية لتكييف إطار عمل للتصدي لهذه القائمة التي تبدو هائلة.

الجدول 7-1: ربط القيود القطاعية بإطار الدراسة التشخيصية المنهجية

القطاع	فرضيتا الدراسة التشخيصية المنهجية	
	إدارة المخاطر	أداء وظائف أسواق العمل ورأس المال والمعرفة
أعباء المالية العامة والديون	تؤصّل الاختلالات المستمرة في الموازنة مخاطر التصحيح القسري، إذ سيزيد الانتقال إلى نموذج مالي عام أقل اعتماداً على الرواتب والدعم مواطن ضعف الأسر المعيشية. تعكس الاختلالات المالية العامة مخاطر كامنة في استدامة الميزان الخارجي، إذ تم تحمل اختلال الميزان الخارجي عن طريق تمويله من الحكومة.	يؤدي متطلب تمويل العجز الكبير إلى المزاحمة في الأسواق المالية. قلصت إجراءات ضبط أوضاع المالية العامة الاستثمارات العامة ونفقات التشغيل والصيانة. يقوض تفضيل وظائف القطاع العام دينامية سوق العمل للقطاع الخاص.
بيئة الأعمال	يعوق بطء وتيرة تطوير تمويل منظم متضمناً الشراكات بين القطاعين العام والخاص تقاسُم المخاطر في المشاريع الكبيرة. ينشأ عن ارتفاع تكاليف الانضمام إلى القطاع الرسمي وقوع عبء غير متناسب نتيجة التصحيح (لتدفق اللاجئين مثلاً) على عاتق القطاع الخاص. يؤدي عدم الاستعداد لتقبل مخاطر عمليات التحرير الكبيرة إلى التفتت وعدم التوسع في قصص النجاح.	يؤدي احتمال وجود اللوائح التنظيمية العشوائية والضبابية إلى تثبيط المستثمرين. يتصور المستثمرون خطر إعادة التفاوض فيما يخص المشاريع الكبيرة. ما زالت المعاملات الإدارية الأساسية تسير ببطء شديد على الرغم من الطموح الذي طال انتظار تحقيقه إلى إنشاء "النافذة الموحدة". قلة الروابط بين الاستثمارات الأجنبية المباشرة والاستثمارات المحلية (الحاجة إلى استهداف أفضل لنوع الاستثمارات

	أنشطة تشجيع الصادرات ذات نجاح محدود، فهي تحابي المنتجات/الأسواق الحالية دون المنتجات/الأسواق الجديدة.	الأجنبية المباشرة / سياسة صناعية أكثر تماسكاً). تسفر محدودية الزيادات في إنتاجية القطاعات كثيفة العمالة عن وظائف متدنية الأجر لا تتطلب مهارات عالية لا تستهوي الأردنيين.
الأسواق المالية	لا تتمتع الأسر المعيشية بقدرة كافية للحصول على الائتمان والتمويل والأدوات التقاعدية لمساعدتها على إدارة المخاطر المالية.	لا يعد توفر الائتمان متجاوباً مع معدلات السياسة النقدية المنخفضة. تتوقف إمكانية الحصول على الائتمان على العلاقة السابقة بالبنك والظروف المالية للأفراد ضعف البنية التحتية للسوق الائتمانية.
التشغيل	تساهم استراتيجيات التلاؤم مع المخاطر التي تتبعها الأسر المعيشية في التقسيم الشديد للمعروض من الأيدي العاملة.	عدم توافق المهارات ناتج عن عدم توافق التوقعات والمسارات المهنية وحاجات الصناعة.
شبكة الأمان الاجتماعي	شبكة الأمان الاجتماعي لا تتجاوب مع الصدمات التي يتعرض لها دخل الأسر المعيشية وتعتمد بشكل مبالغ فيه على الدعم لتخفيف المخاطر.	يسفر تصميم شبكة الأمان الاجتماعي (الأساس الفئوي، غياب تدابير التفعيل) عن مثبطات عن المشاركة في سوق العمل والادخار
الحوكمة/القطاع العام	الإدارة العامة تؤكد على الامتثال والرقابة المسبقين على حساب الاستقلال التنفيذي والتقييم العام للمخاطر. الافتقار إلى الوضوح بشأن بيئة الصلاحيات فيما يخص المبادرات يؤدي إلى عزوف عن التصرف.	مزايا وظائف القطاع العام وتوفيرها إمكانية الحصول على الخدمات يؤدي إلى ارتفاع مستوى الأجور المتوقعة. كشوف الرواتب الزائدة وضغط هيكل الأجور يضعفان حوافز الأداء.
التعليم	نظام التعليم يثبط الإقدام على المخاطر في الاختيارات المهنية ويخفق في التصدي للتفاوتات في الجودة من خلال بروز طبقات متعددة.	نظام التعليم يوفر مستويات ضعيفة من المهارات ذات الأغراض العامة مما يعوق دينامية سوق العمل.

الصحة	التفاوتات في نظام الرعاية الصحية متعدد الطبقات تترك الأسر المعيشية، ولا سيما خارج القطاع العام، في حالة من القلق بشأن إمكانية حصولها على الرعاية وتكبد تكاليف مرتفعة من أموالها الخاصة.	يسفر التمويل الصحي عن تفضيل قوي للقطاع العام أو القطاع الخاص الرسمي من أجل الحصول على الرعاية الصحية المرتبطة بالوظيفة.
الطاقة	مخاطر مالية عامة كبيرة متأصلة في هيكل سوق الكهرباء. الطاقة مساهم كبير في فاتورة الواردات؛ مواطن ضعف على الأمدين القصير والطويل في حساب المعاملات الجارية.	للضبابية المحيطة بتسعير قطاع الطاقة والإطار الاستثماري آثار سلبية غير مباشرة على الاستثمار في القطاع وفي عموم الاقتصاد.
المياه والموارد الطبيعية والبيئة	الشواغل العميقة بخصوص الاستدامة لا تنعكس في سياسات القطاع. مخاطر تغير المناخ ليست مستوعبة على مستوى عال من الحكومة.	عدم كفاية الإشارات السوقية نتيجة التشوهات السعرية والعوامل الخارجية.
النقل		تكاليف النقل لها تأثير غير متناسب على الفقراء وتحد من قدرتهم على التنقل والوصول إلى الأسواق.
نوع الجنس	نوع الجنس مصدر رئيسي للنواتج الحياتية المتباينة وخصوصاً في مخاطر الإعالة والحصول على الخدمات القانونية	أدوار الجنسين والقيود المفروضة على المرأة تعوق الحصول على فرص سوق العمل.

تتطلب عملية تحديد أولويات القيود القطاعية للأردن قدراً كبيراً من التكيف مع السياق الحالي؛ فهناك أجندة إصلاحية جوهرية بدأت تتكشف فعلاً، لكن بوتيرة مختلفة عبر مختلف القطاعات. أبرز مثال على هذا قطاع الطاقة. لو وُضعت الدراسة التشخيصية المنهجية في 2010 لحددت على الأرجح قطاع الطاقة باعتباره أكبر قيد من حيث المخاطر والتأثير على المالية العامة والتهديدات التي تحيق بإمدادات الطاقة والطبيعة الملحة بوجه عام. ثم جاء عام 2011 فتحققت المخاطر التي كان سيتضمنها مثل هذا التقييم، وصار الانتقال الذي نوقش منذ زمن طويل إلى تعريفات الكهرباء التي تعكس التكلفة الفعلية قيد التنفيذ الآن على مراحل، وأما دعم وقود النقل السائل فقد تم إلغاؤه فعلاً. وكما بينت هذه الدراسة التشخيصية المنهجية تعتبر المياه الآن "الجبهة التالية"

لمثل هذا التعديل، وتصعّد شواغل النضوب أهمية هذه القضية بما يتجاوز كثيراً حد التكاليف المالية العامة. ويوجد برنامج إصلاحي مرتبط بهذا قيد المناقشة حالياً مع الحكومة في إطار قرض برامجي جديد لسياسات التنمية.

على الرغم من الخطوات الإيجابية الحديثة فيما يخص إصلاح الدعم، يشكل التصدي لأعباء المالية العامة والديون في الأردن شرطاً مسبقاً لتحقيق الهدفين والاستدامة. عندما يقترن الوضع المالي العام بقاعدة تصدير غير منوعة فإنه ينطوي على مخاطر "توقف مفاجئ" من حيث اعتماده على التدفقات الآتية من الخارج لتمويل الفجوة الهيكلية بين المدخرات والاستثمار. وعلى جانب النفقات، يرتبط تحقيق حيز أوسع للمالية العامة بالأولويات القطاعية التي نناقشها بمزيد من التوسع لاحقاً، وخصوصاً بتوفير القطاع الخاص فرص عمل وإصلاح شبكة الأمان الاجتماعي، وذلك للحد من الاعتماد على الموازنة العامة لتوفير الوظائف والدعم. وعلى جانب الإيرادات، شهدنا قدراً كبيراً من تحليل المجال المتاح أمام تعبئة الموارد والعديد من المحاولات لتذليل الإعفاءات الضريبية وتوسيع وعاء ضريبة الدخل. ويشكل التنفيذ العقبة الكبرى أمام فعالية هذه التدابير، وهو ما يرتبط بدوره بالافتقار إلى توافق في الآراء بين أصحاب المصلحة بشأن الحاجة إليها. لا شك أن الدعم المقدم من الشركاء في تلبية احتياجات الموازنة المحددة في خطة الاستجابة الأردنية (8 مليارات دولار بين 2016 و2018) سيتصدى لبعض الخسائر في حيز المالية العامة نتيجة تدفق اللاجئين السوريين.

يعتبر ضبط الموازنة أيضاً شرطاً مسبقاً لقيام الأسواق بدور تخصيصي أكثر فعالية. تتعلق القيود المرتبطة بالوضع الهيكلي للمالية العامة بمزاحمة التمويل البنكي وأسواق الدين المحلية القليلة نتيجة المبالغة في الاعتماد على إصدار السندات الخارجية المضمونة والافتقار إلى حيز محلي للمالية العامة من أجل الاستثمار العام أو نفقات التشغيل والصيانة، والدور التشويهي الذي يلعبه تفضيل وظائف القطاع العام في سوق العمل.

باعتبار أن الاستجابات للقيود في قطاعي الطاقة والمياه صارت بالفعل جزءاً من توافق ناشئ في الآراء أثناء مناقشة السياسات، تكمن القيود المتبقية في مجال التنفيذ ومشاركة المواطنين. وصلت أسعار الطاقة والمياه إلى مرحلة لا يوجد فيها إلا قليل من الاتفاق على الطرائق، وخصوصاً في قطاع المياه، على الرغم من وجود توافق فني في الآراء على الحاجة إلى تعديل. وبما أن أي تعديل سيشتمل على زيادات في التعريفة، فإن عدم ثقة الجمهور في الدافع إلى إصلاح الأسعار أو في تأثير هذا الإصلاح يمكنه تقويض زخم الإصلاح بشكل خطير. ويظهر النقاش الشعبي في الأردن بالفعل تشككاً في الأوضاع المالية لشركة الكهرباء الوطنية وسلطة مياه الأردن والأساس المنطقي المرتبطة بتعديلات الأسعار، وخصوصاً من حيث تصور تعديلات الأسعار غير المتماثلة (بمعنى تعديل التعريفات بالزيادة عند ارتفاع تكاليف الطاقة، لكن دون تعديلها بالنقص عند تراجع تكاليف الطاقة). خطط زيادة إمدادات المياه (من خلال ربط البحرين الأحمر والميت والمشاريع المكملة) شديدة التعقيد من حيث بنيتها التحتية ومضامينها البيئية. هذه المضامين يمكن أن تكون صعبة في تفسيرها للجمهور، الذي يُعتبر قبوله ضرورياً للاستدامة.

ما زالت الأجندة الإصلاحية في مراحلها المبكرة في القطاعات الأخرى، وتعتبر معايير تحديد الأولويات مفيدة جدا لتحديد التسلسل.

إزالة العوائق التي ينطوي عليها مناخ الأعمال، وخصوصاً دخول القطاع وتكافؤ الفرص في القطاعات المقيدة حالياً، ضروري لتنشيط الاستثمارات الخاصة. ومن دون هذا لن يكون التركيز على سوق العمل وحدها مجدياً. عملية الجمع بين رأس المال والمعرفة لاستحداث وظائف عالية الجودة لا تسير بالحجم الكافي لتقليص الوفرة في المعروض من الأيدي العاملة في الأردن. أسفرت المناطق الاقتصادية الخاصة والتحرير الانتقائي عن "دفيئة" لبعض المستثمرين، لكن هذا الأسلوب من أساليب تيسير القطاع الخاص يضع الحكومة في وضع من ينتقي الفائزين ويُضعف أثر إصلاحات السياسات. كما أنه يثير قضايا أساسية تتعلق بإمكانية الحصول وتكافؤ الفرص بخصوص سياسات تنمية القطاع الخاص. تحقيق إمكانيات قانون الاستثمار لسنة 2014 لتحويل التركيز من المشاريع إلى السياسات أمر حيوي، لكن القانون ترك بعض القضايا المهمة (ضريبة الدخل مثلاً) للساحة التنظيمية التي يمكن أن تواصل تحدي التنفيذ الاستنسابي للإعفاءات.

وبالتالي فإن الأولوية القصوى في تحديد التسلسل هي منح المستثمرين، محليين وأجانب على السواء، الثقة في أنهم سيجدون بيئة تنظيمية وقانونية مستقرة ومدارة بفعالية طوال دورة حياة استثماراتهم. بالنسبة لهؤلاء المستثمرين، تقوض تأخيرات المشاريع والضبابية استعدادهم للاستثمار تقويضاً تاماً. فالأماكن الاستثمارية الأخرى في منطقة الأردن كانت وما زالت تتمتع بميزة مماثلة في اجتذاب التدفقات الاستثمارية. وستكون الأدوات التي تساهم في تقليص المخاطر فيما يعمل الأردن على تعزيز مصداقيته في هذا المضمار مهمة بوجه خاص على الأمد القريب.

هناك مجموعة وثيقة الصلة من القضايا تتعلق بتمويل الاستثمارات. وفيما يخص هذا القيد، يتيح التكامل معياراً قوياً لأن هناك محددات متعددة لإجمالي رأس المال المادي في الأردن وما يسفر عنه ذلك من حاجة إلى منطلقات متعددة بناء على طبيعة رأس المال. وفيما يخص رأس المال العام، فإن تطبيق نظام لإدارة الاستثمارات العامة سيوفر منظوراً شاملاً حول الأصول القائمة، وتشغيل هذه الأصول وصيانتها، وقائمة مدقَّقة بالمشاريع المزمعة التي يمكن أن تخصَّص لها تدفقات الموارد التمويلية من شركاء الأردن الإنمائيين. العمل الفني جار بالفعل لوضع نظام إدارة الاستثمارات العامة. ونظراً للنفوذ السياسي الذي يأتي مع السيطرة على البرنامج الرأسمالي، فإن تشغيل نظام يقوم على الممارسات الجيدة لإدارة الاستثمارات العامة سيكون عرضة لقيود التنفيذ بوجه خاص.

إذا لزم اختيار مجال واحد بعينه من مجالات نظام إدارة الاستثمارات العامة كأولوية، فهو دمج البرنامج الرأسمالي في استراتيجية الميزانية متعددة السنوات وإعداد الموازنة السنوية. سيحقق هذا التنسيق المطلوب بين تخصيص تمويل شركاء التنمية وتعبئة

الإيرادات المحلية والميزنة الشاملة متعددة السنوات لكل التكاليف بما في ذلك التكاليف المتكررة للمشاريع الرأسمالية الجديدة. سيساعد هذا أيضاً على استيعاب الحوافز التي تساهم حالياً في كثرة المشاريع.

تمويل البنية التحتية مجال آخر يشهد تقدماً بالفعل، بفضل الجهود الحالية للبناء على نجاحات الخصخصة السابقة وتفعيل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي صدر مؤخراً. نظراً لتعرض الأردن للمخاطر واحتياجاته إلى مشاريع معقدة في قطاعات معينة (كالطاقة المتجددة، المياه)، من المهم أن يمتلك البلد إطاراً استثمارياً يجتذب مستثمرين على مستوى عال من القدرات. وسيسعى هؤلاء المستثمرون إلى تقاسم المخاطر مع شركاء في البلد (الحكومة على الأرجح) ومع إخوانهم المستثمرين. ويسوّغ هذا السياق بقوة دور المستثمر "الطليعي" في الإشارة إلى الآفاق المتاحة وإيجاد حل لمسألة انعدام اليقين. وربما يكون وجود إطار متين للشراكة بين القطاعين العام والخاص ينص على "قواعد اللعبة" لمثل هذا التنسيق، مع تضمّنه أنواعاً أخرى من الاستثمار (كالقروض المشتركة)، خياراً سليماً بالقدر نفسه على حسب الظروف. أخيراً وفي هذا الصدد، توفر إدارة الاستثمارات العامة عملية اتخاذ القرار رفيعة المستوى لضمان مساهمة كل من الاستثمارات العامة التقليدية والاستثمارات التي يشارك فيها القطاع الخاص، كالشراكات بين القطاعين العام والخاص، مساهمة متماسكة في رصيد رأس المال القومي.

توفير إمكانية الحصول على التمويل للشركات الأصغر حجماً والأسر المعيشية مجال لا يسهل تحسينه بسرعة؛ والحقيقة أن المبالغة في السير في هذا الاتجاه ستؤدي إلى قطاع مكتظ بمؤسسات الأعمال الصغرى والصغيرة والمتوسطة التي تشكل خطراً على الاستقرار المالي. ولا تتمثل الأولوية هنا في إطلاق مبادرة وحيدة بل بالأحرى في تنفيذ مجموعة من الإصلاحات على مراحل بحيث تخفف مختلف القيود على مختلف الآفاق. سيجد هيكل القطاع المصرفي الحالي بما يتضمنه من مصرفين كبيرين يعملان في أنشطة مستقرة ومحافظة وفجوات كبيرة في البنية التحتية للسوق الائتمانية صعوبة في تشجيع إمكانية الوصول على المدى القصير. وبمرور الوقت سيقلل عجز الموازنة من جاذبية تمويل الحكومة، وينبغي للخبرة المتنامية في قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة أن تزيد سعة البنوك التمويلية لهذه الشريحة.

لكن حتى مع تمحور التحسين الذي تأخر كثيراً في البنية التحتية لسوق الائتمان حول الإعسار والضمانات المنقولة وحقوق الدائنين، لا تستطيع البنوك وحدها أن تستجيب بالحجم أو السرعة أو النطاق المطلوب لجعل القطاع المالي أكثر ديناميكية. فهذا سيتطلب أسواق أوراق مالية أحسن أداء يتم تمكينها من خلال حوكمة الشركات المحسنة ومتطلبات الشفافية والإفصاح في بورصة عمان. ستكون الأسواق المالية أكثر تنوعاً من خلال مشاركة رأس المال المخاطر والاستثمارات الخاصة، لكن هؤلاء اللاعبين سيرغبون في رؤية آفاق جيدة تنبئ بقدرة المشاريع الواعدة فعلاً على المضي في طريق التنفيذ والربحية.

هناك مجموعة أخرى من المشاكل تتمحور حول شبكات الأمان الاجتماعي والتعليم والصحة. والحقيقة أن هذه كلها جزء من مساعدة الأسر المعيشية على إدارة الصدمات على مستويات متعددة واستجابةً لمختلف الأحداث العشوائية التي تطرأ أثناء دورة الحياة (فقدان الدخل، البطالة، الصحة، فرص كسب العيش).

الرسالة الرئيسية الأولى هنا هي أن الأردن قطع بالفعل شوطاً بعيداً على طريق وضع المتطلبات الفنية الأساسية موضع التنفيذ لتقوية أداء القطاع الاجتماعي، لكن يجب استكمال هذه المتطلبات بشكل ملح بحيث يتم تفعيل تصميم السياسات الذي يعتمد عليها. أظهر برنامج التحويلات النقدية للتعويض عن إلغاء دعم الوقود قدرته على توسيع شبكة أمان اجتماعي مستندة إلى النقد عند توفر الظروف المناسبة. وسيتيح السجل الوطني الموحد الجاري إنشاؤه منصة شاملة لشبكات الأمان الاجتماعي وتقديم الخدمات الاجتماعية. ينبغي أيضاً أن تتلاقى القدرات المتزايدة مع برامج التحويلات النقدية مع البرامج الخاصة باللاجئين، التي تتمتع بقاعدة معلومات كبيرة.

وستحسن التغطية الصحية الشاملة الرفاه على المدى البعيد وتحد من النواتج الصحية غير المنصفة وتكمل دينامية سوق العمل بأن تُضعف التشوه فيما يخص العمل في القطاع العام كوسيلة للحصول على الرعاية الصحية. سيوفر هذا السجل أيضاً سبيلاً إلى التغطية الشاملة، وبالتالي يعتبر مبادرة تأسيسية لتنفيذ الاستراتيجية الصحية الوطنية.

لا بد أيضاً من الحفاظ على اتجاه إصلاح سياسات الإعانات النقدية. يشير تشخيص سوق العمل إلى أن الأساس الفئوي والافتقار إلى تدابير التفعيل في شبكة الأمان الاجتماعي الحالية يتمخضان عن مثبطات للمشاركة في سوق العمل. وعلى الرغم من أن أي إطار زمني واقعي للاستجابة لمواطن القصور هذه يعتبر طويلاً، يحتل هذا المجال من مجالات السياسات مكانة متقدمة بفضل تكامله مع الإصلاحات الأخرى وفي النهاية بفضل صلته القوية بالهدفين المزدوجين.

تتصل القيود المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في النهاية بقدرة النساء على المشاركة المستقلة في المجتمع. تنشأ العقبات التي تقف في طريق ممارسة النساء لولايتهن في الأردن عن مزيج من التفرقة في المعاملة بين النساء وبالرجال بموجب مختلف الأطر القانونية المعمول بها، مع وجود فجوات تزداد اتساعاً بفضل الأعراف الاجتماعية التقييدية التي يمكنها أن تحكم سلوك النساء. بصورة محددة، القضايا التي تتعلق باختلال التوازن في السلطة والحقوق القانونية بين الأقارب من النساء والرجال. وتعتبر الإصلاحات التشريعية والتنظيمية الأخيرة، إذا نُفذت بفعالية، قادرة على زيادة ولاية المرأة من خلال توسيع حقوقها وتحسين تقديم الخدمات، بما في ذلك الخدمات القانونية.

قطاع التعليم مثال يوضح المراد بأن القضية ليست ما إذا كان القطاع ككل يعتبر أولوية أم لا (فهو أولوية)، بل قضية تسلسل الإصلاحات داخله. فعلى سبيل المثال، على الرغم من ضرورة تضييق الفجوات في المهارات على كلا جانبي العرض والطلب، وهو ما سيستغرق وقتاً، هناك العديد من أنوع الإصلاح التي يمكن التسبيق بها.

أولاً: ستكون هناك حاجة إلى مهارات عالية الجودة ذات أغراض عامة حتى لو كانت هناك نسبة ما من الشرائح قريبة المدى من الشباب الأردني ستبحث عن فرص عمل في المنطقة بدلاً من الأردن. فكل يوم يمر دون معالجة هذه القضايا يزداد عدد الشباب الذين يصعب تشغيلهم. تبدأ القيود بصعوبات في الحصول على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، مما يؤثر بدوره تأثيراً سلبياً على مشاركة النساء في سوق العمل.

ثانياً: يحتاج قطاع التعليم إلى المزيد من الاستقلالية لكي يكون قادراً على إدارة القضايا التشغيلية الأساسية بمرونة كتكليفات المعلمين وتنفيذ منهج حديث. وعلى مستوى التعليم العالي، تتمتع الجامعات الحكومية بحافظة إنفاق مقيدة بشدة، وأما الكليات الخاصة فتوسعت داخل إطار تنظيمي يشوبه القصور، مع ما لذلك من آثار سلبية على الجودة. ويمكن إرسال إشارات واضحة بشأن الاستقلالية والاتجاه التنظيمي على المدى القريب لغرس الثقة في جودة التعليم وأهميته على جميع المستويات.

يرتبط قطاع النقل بالعديد من مجالات الإصلاح. فمع أن التعديلات في أسعار الطاقة كانت ضرورية إلا أنها فاقمت ذلك قيود القدرة على التحرك، ولا سيما في المناطق الحضرية. وبالتالي فلتخفيف القيود في النقل دور كبير في تحسين أداء سوق العمل. لكن هذا يرتبط ارتباطاً مباشراً بالقدرة على المشاركة مشاركة لها معنى في الاقتصاد والمجتمع. تقوض المشاكل المتعلقة بإمكانية الحصول وبالجودة في وسائل النقل التي تستخدمها الأسر المعيشية الأقل دخلاً وأوجه القصور التنظيمية والتخطيطية (كتسهيل حركة المشاة) خطاب التحسين وتسلط الضوء على التوجه التكنوقراطي لإصلاحات السياسات.

توفر أزمة اللاجئين دافعاً إضافياً للتصدي لهذه القيود القائمة منذ زمن طويل في الاقتصاد. وتشمل أوجه التداخل بين اتباع نهج إنمائي في التلاؤم مع تدفق اللاجئين وبين القيود سالفة الذكر ما يلي: أولاً: تحسين مناخ الأعمال للسلع القابلة للتداول، مما يساعد على الاستثمار للسماح بنمو وظائف أعلى إنتاجية تستوعب عندئذ اللاجئين والعمال المحليين دون تخفيض الأجور، وهذا سيساعد أيضاً على توسيع الوعاء الضريبي. ثانياً: تعزيز الخدمات المحلية بحيث لا تؤدي الأعداد الإضافية من الطلبة والمرضى إلى انهيار النظامين. ثالثاً: مع تحسّن المساءلة، تحويل التمويل إلى المستويات الأدنى على امتداد السلسلة (إلى البلديات والمرافق) مما يزيد المرونة للاستجابة للطلب المحلي. رابعاً: يمكن أن تتلاقى الخبرة المستجدة في التحويلات النقدية الإنسانية للاجئين بمرور الوقت مع إصلاحات شبكة الأمان الاجتماعي للمواطنين لخلق نظام حماية اجتماعية قادر على الصمود، وهو ما سيحسّن

أداء سوق العمل. وأخيراً، تعزيز الأسواق المالية التي يمكنها الوساطة بفعالية في أصول اللاجئين بالإضافة إلى المدخرات المحلية لحفز الاستثمار، بما في ذلك الاستثمار في المعروض من المساكن.

ربما يكون إصلاح القطاع العام المجال الأكثر صعوبة في تحديد أولوياته. ويمكن تبسيط هذه الأجندة الكبيرة بعض الشيء عندما ندرك أن هناك قيوداً معينة تقع طبيعياً ضمن هذا المجال استخلُصت كقيود عامة على التنفيذ، وقد ناقشناها بالفعل فيما سبق. لكن حتى مع اختزال النطاق على هذا النحو، يظل القطاع العام عنصراً مشتركاً بين العديد من مجالات القيود، كالمالية العامة (بسبب حجمه وهيكل تكاليفه الجامد) وسوق العمل (تحديد مشوه للأجور) وتقديم الخدمات الاجتماعية والإدارية (إدارة الأداء). لكن سجل جهود إصلاح القطاع العام في الأردن قاتم. ويعكس هذا على الأرجح كون التشغيل في القطاع العام جزءاً أصيلاً من الصفقة الاجتماعية السياسية، مما يحد من جدوى النُّهج المعيارية في الإصلاح.

ربما تكون الحقيقة أنه على الرغم من أن اتباع نهج مباشر واسع النطاق في إصلاحه سيخفق، فإن إجراء تعديلات جيدة الاستهداف داخل الهيكل الحالي للقطاع العام قد يكون له تأثيرات كبيرة نسبياً. تعتبر قدرة وزارة التربية والتعليم مؤخراً على السيطرة على تعيين المعلمين، مقارنة بتخصيص مرشحين لها من مَعين إداري مركزي، مثالاً وثيق الصلة في هذا السياق. بشكل أعم، أبانت المشاورات في الأردن والخبرة في البلدان الأخرى باستمرار عن ضرورة مسايرة طبقة الإدارة العليا والوسطى في الوزارات، مع مساعدتها بشكل أكثر فعالية في الوقت نفسه على توضيح القيود التي تواجهها. وهذه مسألة تيسير وحوار مستدامين داخل الوزارات والدوائر والهيئات، وليست مساعدة فنية تسقط من السماء. ولو حدث هذا بأناة واتساق، فإن هؤلاء الأفراد ذوي الأهمية الحاسمة يمكنهم أن يكونوا أكثر استعداداً للاعتراف بالفجوات في مهارات الإدارة والافتقار إلى الاستراتيجيات وثيقة الصلة لإرشاد السياسات وإلى أي درجة يستمر الجمود في الأطر التشغيلية في دفع عملية اتخاذ القرار الراهنة.

الجدول 7-2: ربط إمكانيات الإصلاح بمعايير الدراسة التشخيصية المنهجية

القطاع	إطار الدراسة التشخيصية المنهجية	
	التوجه الإصلاحي	معيار الدراسة التشخيصية المنهجية الرئيسي
أعباء المالية العامة والديون	كثيراً ما استخدمت السياسة المالية العامة كحائل لامتصاص الإصلاحات المنقوصة؛ ومع وجود قيود مالية عامة أشد صرامة، يجب أن تكون الإصلاحات الأخرى أكثر شمولاً.	شرط مسبق
بيئة الأعمال	ضرورة الابتعاد عن ميل الإصلاحات الانتقائية (كالمناطق) نحو تحرير الدخول عريض القاعدة.	التكامل تسلسل الإجراءات
الأسواق المالية	الإجراءات التدخلية عبر طائفة من قطاعات التمويل ضرورية من مؤسسات الأعمال الصغرى والصغيرة والمتوسطة والشركات المتوسطة إلى البورصات والتمويل المنظم للشراكات بين القطاعين العام والخاص. ستحتاج مؤسسات الأعمال الصغرى والصغيرة والمتوسطة إلى إجراءات تدخلية داعمة لإنهاء اعتمادها على تسهيلات التمويل المُيسَّر ونشاط الكفاف/ الأعمال غير الرسمية.	تأثير الهدفين المزدوجين (أفقر 40%)
التشغيل وشبكة الأمان الاجتماعي ونوع الجنس	قلة المشاركة في القوة العاملة من نواتج الصفقة الاجتماعية السياسية وقد أقرت دور الدولة في إدارة المخاطر نيابة عن الأسر المعيشية. لو أتيح للأسر المعيشية المزيد من سبل العمل للخروج من هوة الفقر، فسوف يتراجع الاعتماد على الدولة لإدارة المخاطر.	تأثير الهدفين المزدوجين (أفقر 40%) التكامل
الحوكمة/القطاع العام	التشغيل في القطاع العام هو المكون الرئيسي للصفقة الاجتماعية السياسية ونتيجة متممة لقلة المشاركة في القوة العاملة. قيدت الوزارات الضيقة المستندة إلى	المشاركة والتكامل.

	الوظائف وحوافز الأداء الضعيفة الجهود السابقة لإصلاح القطاع العام ذاته وفي قطاعات أخرى.	
التعليم والرعاية الصحية	القطاعات الاجتماعية مجالات ناشئة للتفاوت وهو ما يؤثر بدوره على المشاركة في سوق العمل. سيتعين على المبادرات في هذه القطاعات أن تتحدى سياقها من حيث سوق العمل وأداء القطاع العام وإدارة المخاطر التي تواجه الأسر المعيشية.	تأثير الهدفين المزدوجين (أفقر 40%)
الطاقة والمياه والموارد الطبيعية والبيئة	شهدت السنوات الأخيرة تقدماً كبيراً في التصدي لشواغل الاستدامة في هذه القطاعات، لكن الضغوط الناتجة عن تغير المناخ والنمو السكاني وآثار الصراع غير المباشرة في ازدياد أيضاً. سيتطلب تعزيز التوجه الإصلاحي معالجة الاهتمامات المتصلة باستخدامات الأراضي والري إلى آخره.	تأثير الهدفين المزدوجين (الاستدامة) المشاركة

يحدد التوجه الإصلاحي ومعايير الدراسة التشخيصية المنهجية الأولويات بشكل مشترك، لا فيما يخص ما يجب القيام به فحسب بل وكيف يجب القيام به. يجمّع الجدول 7.2 مجالات القيود الرئيسية الواردة في الجدول 7.1 ويصفها من حيث توجهها الإصلاحي ومعايير الدراسة التشخيصية المعينة التي تستوفيها أكثر ما يكون. فعلى سبيل المثال، يعالج استقرار المالية العامة نتائج الشروط المسبقة ومناخ الأعمال فضلاً عن تكملة الإصلاحات الأخرى، وأما الإجراءات التدخلية التعليمية والصحية فسوف تتصدى للتفاوت في غير الدخل الناشئ عن قضايا إمكانية الوصول والجودة وبالتالي تحسين رفاه أفقر 40% من السكان. لكن كل مجال يشتمل أيضاً على توجه إصلاحي؛ إذ يمكنه أن يعزز الزخم الإصلاحي بإبعاد النواتج عن القصور الذاتي والجمود الحاليين في مجالات كثيرة، أو يمكنه تأخير الإصلاح باستيعاب وعزل التأثير الإيجابي للإجراءات التدخلية. فيما مضى كانت السياسة المالية العامة تُستخدم بهذه الطريقة، حيث كانت توفر حائلاً للحد من نطاق إصلاحات الدعم. وهناك إجراءات تدخلية معينة كالتنمية القائمة على المنتجات والترويج، وبرامج التدريب المهني، والتمويل المستقل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، عرضة بوجه خاص لهذا التحدي، لأنها في حد ذاتها تحاول فعل المستحيل ولا تتصدى للتشوهات الكامنة التي تسفر عن النواتج المرتبطة.

ستتوفر معلومات جوهرية خلال الـ 12 شهراً المقبلة مما يلقي المزيد من الضوء على الديناميات الديمغرافية وديناميات الفقر. تحليل مسح نفقات ودخل الأسرة لسنة 2014 يوشك أن يبدأ، وفي الوقت نفسه هناك تعداد سيجرى قرب نهاية 2015. سيكون هذا التعداد الفرصة الأولى لقياس إجمالي السكان المقيمين وفهم خصائصهم بشكل دقيق وشامل. وسيتيح مسح 2014 معلومات قيمة حول آثار الصدمات الكبرى التي مر بها الأردن في السنوات الأخيرة، والتي تكشّف العديد منها منذ مسح 2010. وسيكون من المفيد بوجه خاص ربط رفاه الأسر المعيشية بخصائص سوق العمل ومصادر الدخل؛ حيث إن كثيراً من الألغاز المتصلة بسوق العمل تتعلق بهذه الروابط. ويعتبر الإسكان أيضاً مكوناً حاسم الأهمية من مكونات الرفاه، ولا نعرف إلا القليل نسبياً عن تأثيره على رفاه أفقر 40% من السكان على الرغم من العلاقة الواضحة بين الفقر وحجم الأسرة المعيشية وضغوط إمدادات الإسكان في مجالات كثيرة.

سيسد العمل الجاري بخصوص تأثيرات اللاجئين على المجتمعات المحلية المضيفة ثغرة كبيرة في المعرفة، لكنه لن يكون متاحاً في غضون الإطار الزمني للدراسة التشخيصية المنهجية لكنه سيكون متاحاً فيما يخص إطار الشراكة مع الأردن. الهدف من مشروع تأثيرات أزمة اللاجئين السوريين (P153563)، الذي تضطلع به مجموعة الممارسات العالمية المعنية بالفقر، هو تقييم التأثيرات الاجتماعية الاقتصادية لأزمة اللاجئين السوريين على اللاجئين السوريين وعلى المجتمعات المحلية المضيفة. سينفذ هذا المشروع مسوح الأسر المعيشية المصممة حديثاً في الأردن ولبنان وكردستان العراق باستخدام أداة مسوح موحدة يتم تطبيقها على اللاجئين السوريين والمجتمعات المحلية في البلدان المضيفة. سيقارن بين مجموعة من النواتج عبر الفئات في كل واحد من هذه البلدان الثلاثة، وكذلك بين من يعيشون في المخيمات ومن لا يعيشون في المخيمات من اللاجئين. يمكن لهذا التحليل أن يوفر أفكاراً ثاقبة عن الكفاءة والثغرات في الاستجابة الإنسانية، وأثر الأزمة على الأوضاع الاقتصادية المحلية بما في ذلك الأسعار والتشغيل وتقديم الخدمات، وتحديد الإجراءات التدخلية الإنمائية للأمدين القريب والمتوسط.

توجد فجوات معرفية كبيرة في قطاع التعليم، ويطرح التعليم العالي على وجه الخصوص أسئلة ملحة يفتقر البنك الدولي حالياً إلى المعرفة اللازمة للرد عليها. يتزايد انتشار مؤسسات التعليم العالي على الرغم من آفاق التشغيل الضبابية أمام خريجيها ومواطن القصور في الرقابة على الجودة. ومن المحتمل أن يكون مزيج من الاعتماد والعوامل الثقافية والبطالة المقنعة هو الدافع وراء بعض هذه النواتج، لكن لا توجد أدلة كمية متاحة. وفيما يخص الصلات بين التعليم وأفقر 40% من السكان، سيحتاج الأردن إلى تحديد معيار وطني لتقييم مواطن الضعف الاجتماعي. وينبغي أن يتم تصنيف بيانات التعليم منهجياً حسب فئات مواطن الضعف المحددة وطنياً (نوع الجنس، الفقراء، الأصل الإثني، الإعاقة، نظام الطبقة الثقافية والاجتماعية، إلى آخره). وهذا سيسمح بمعالجة أسئلة وقضايا من قبيل: (أ) إلى أي درجة يتمتع الفتيان والفتيات الذين ينتمون إلى خلفيات عائلية محرومة

اقتصادياً بتكافؤ الفرص في إمكانية الحصول على فترة أطول من سنوات الدراسة المرتقبة والحصول عليها فعلاً؟؛ (ب) ما أنواع مواطن الضعف الاجتماعية التي تعتبر أفضل مؤشرات على أداء الطلاب المتدني في نظام التعليم؟؛ (ج) إلى أي مدى تعطل الخلفية الاجتماعية الاقتصادية الانتقال من التعليم إلى سوق العمل عند مقارنة خريجي المؤسسات المهنية والأكاديمية؟ مقارنة هذه الأسئلة بالتحديات التي يواجهها الأطفال اللاجئون مسوَّغ بقوة.

لا توجد إلا معلومات قليلة متاحة بشأن مساهمة المياه بالضبط في الاقتصاد وفي الحد من الفقر. وهذه فجوة معرفية تتجاوز حدود الأردن. ففيما يخص البيانات الأساسية حول أداء القطاع، هناك بيانات يتم جمعها، لكن لا يسهل دائما الوصول إليها، من جانب الحكومة والجمهور على حد سواء. وتصدر وزارة المياه الري تقارير سنوية، لكن ما زالت هناك حاجة إلى المزيد من المعلومات عن الموارد المائية وتخصيصها وإدارتها فيما يخص المياه السطحية والجوفية على السواء.

أكثر القيود التحليلية أهمية فيما يخص شبكات الأمان الاجتماعي هو الافتقار إلى وحدة شبكات أمان معنية بالمسح الوطني للأسر المعيشية يمكنها تقييم أداء استهداف برامج شبكات الأمان الاجتماعي. ويعتبر صندوق المعونة الوطني حالياً البرنامج الوحيد الذي تشمله المسوح. علاوة على ذلك، لا بد من فهم أدق للكيفية التي تؤدي بها برامج شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة الحالية وظائفها ومدى فعاليتها من حيث الوصول إلى الفقراء والمستضعفين. بالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى مؤشرات أداء أقوى حول النظام الحالي للتعويضات النقدية عن دعم الوقود لتقييم دقة استهدافه وتغطيته وما يشهد من تسربات فضلاً عن تأثيره على الفقر (في ضوء برنامج إصلاح الدعم المرتبط الذي له أثر على الفقر في الأردن).

على الرغم من الشواهد على مساهمة قصور سوق الأراضي في القيام بوظائفها في تدني التنمية المكانية عن المستوى الأمثل، لم تُجر إلا تحليلات محدودة تتناول سوق الأراضي في الأردن. ومن شأن إجراء تحليل حديث للحكومات المحلية وأدائها من حيث تقديم الخدمات والإدارة أن يساعد في تحديد القيود أمام تحسين الخدمات المقدمة والإسكان، وأمام تمكين المدن لتيسير وجود البيئات المناسبة للنمو الاشتمالي.

المرفق 1 قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الأردن

عرض عام للقطاع

الأردن في طليعة قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بفضل حماس وابتكار رواد الأعمال فيه وكذلك الجهود المنسقة المتواصلة التي تبذلها الحكومة لدفع عجلة هذا القطاع. تشير التقديرات إلى أن أكثر من 50% من الشركات الناشئة في الأردن موجودة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال، بما في ذلك الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وشركات الجوال على الإنترنت وتطوير الألعاب.[62] وعلى مدى العقد الماضي، ازدهر قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في المملكة نتيجة قاعدته الرأسمالية البشرية القوية والتجارة الإقليمية والدولية القريبة فضلاً عن السوق التنافسية التي خُففت قيودها التنظيمية وزيادة تغلغل البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصال. تلقى النمو دفعة بوجه خاصة بفعل التعهيد ومعالجة البيانات والأسواق المضيفة.[63] وفقاً لجمعية شركات تقنية المعلومات والاتصالات الأردنية (إنتاج) ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، نمت صادرات تكنولوجيا المعلومات بنسبة 8% إلى مستوى قياسي عند 324 مليون دولار بين 2012 و2013، على الرغم من انخفاض إيرادات الاتصالات بنسبة 6.4% إلى 1.6 مليار دولار خلال الفترة ذاتها.[64] ومع أن الإيرادات آخذة في التقلص نتيجة عوامل عديدة من ضمنها الزيادات في الضرائب الحكومية وضعف البيئة الاقتصادية الكلية، فإن توسيع صادرات تكنولوجيا المعلومات والاتصال (لا تمثل إلا 2% من إجمالي صادرات السلع والخدمات) يتيح فرصة كبيرة، من حيث استحداث الوظائف والنمو على السواء.

يعتبر قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال أحد الصناعات الرئيسية في الأردن، حيث يساهم بنسبة 14% من إجمالي الناتج المحلي الأردني و1.25% من إجمالي القوة العاملة.[65] في التقرير العالمي لتكنولوجيا المعلومات لسنة 2015، يحتل الأردن المرتبة 52 من أصل 143 بلداً على مؤشر تكنولوجيا المعلومات والاتصال والجاهزية الشبكية، متقدماً على معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كمصر (94)، ولبنان (99)، وتونس (81) ومتقدماً أيضاً على بعض بلدان الاتحاد الأوروبي كإيطاليا

62 http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/growing-pains-for-jordans-tech-entrepreneurs

63 أخبار الصناعة – دعم حكومي ضئيل جداً في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الأردن.

64 أبو راغب، ل "تكنولوجيا المعلومات والاتصال في 2014: استعراض لأهم أحداث العام" http://www.venturemagazine.me/2015/01/ict-2014-yearreview/

65 http://jordantimes.com/experts-warn-of-decline-in-jordans-ict-sector

(55) واليونان (66).[66] وفقاً للتقرير، المكانة التي يتبوأها الأردن في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال يعززها تصنيفه الإيجابي في بيئة الأعمال والابتكار ويُسر التكلفة وتوفّر المهارات؛ لكن يعوقها (أ) سوء البنية التحتية وتحديداً انتظام الكهرباء وخوادم الإنترنت المؤمنة وتوفر السعة النطاقية؛ و(ب) بيئة السياسات والتنظيم، وتحديداً فعالية هيئات سن القوانين وإنفاذ العقود.

القيود/ التحديات

زاد ضعف أوضاع الاقتصاد الكلي وما صاحبه من تحديات خاصة بهذه الصناعة ومنافسة كثيفة الضغط على قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الأردن. في قطاع الاتصالات، ضاعفت الحكومة الأردنية الضرائب إلى 16% و24% في 2014 على شركات الاتصالات واشتراكات الجوال،[67] على الترتيب، مما أثر بشدة على إيراداتها. كان هذا التراجع في الربحية مدفوعاً أيضاً بارتفاع تكاليف الكهرباء، التي زادت بدرجة كبيرة من تكاليف تشغيل شركات الاتصالات. وبما أن شركات الاتصالات تعتبر من جهات الإنفاق الرئيسية، فقد قلّ احتمال تعاقدها مع شركات محلية أسفل سلسلة القيمة من بين الشركات التي تستثمر في المنتجات الجديدة والحلول وعروض القيمة.[68] بالإضافة إلى ذلك، نظراً لضغوط الموازنة التي تواجه الحكومة، من المستبعد خفض الضرائب وإعادة الدعم في المستقبل القريب وبالتالي سيؤثر هذا سلبياً على صناعات تكنولوجيا المعلومات والاتصال ذات العلاقة. وعرقل حيز المالية العامة المحدود والافتقار إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص أيضاً صيانة وتحسين البنية التحتية التكنولوجية، التي تعتبر حيوية لنمو الكثير من شركات تكنولوجيا المعلومات والتكنولوجيا. فعلى وجه التحديد، أسفرت السياسة الحكومية (كالضرائب والعمالة) مقرونة بالنمو القوي غير النفطي وبيئات الأعمال الأكثر استقرار في دول مجلس التعاون الخليجي على وجه الخصوص عن هجرة العقول وأصحاب المواهب الأردنيين. ففي 2013، نقل أكثر من 50 شركة تقنية أردنية مشاريعها إلى خارج البلاد.[69] لكن هناك آخرين يؤكدون أن الحجم النسبي لأسواق الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الإقليمية، بما في ذلك السوق الأردنية، يدفع الكثير من الشركات الناشئة ورواد الأعمال إلى الذهاب خارج بلدانهم المضيفة لتحقيق وفورات الحجم. وأخيراً فمع التقدم السريع الذي حققه قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الأردن، كان هناك تأخر على مستوى التعليم العالي لمواكبة أحدث احتياجات القطاع ومتطلباته. وتعتبر مسألة عدم توافق المهارات عائقاً كبيراً أمام القطاع الخاص، إذ يشير 75% من أرباب العمل في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الأردن إلى مواجهتهم صعوبة في العثور على

---

[66] http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2015/economies/#economy=JOR

[67] مجلة فينتشر.

[68] المرجع السابق.

[69] http://www.jordanbusinessmagazine.com/cover_story/losses-and-gains-brain-drain

موظفين ذوي تعليم جيد. وبالتالي يرسل الكثير من شركات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات موظفيه لحضور دورات خارجية على مستوى الدراسات العليا لتعزيز قاعدتها المهارية والارتقاء بها.

الفرص

برز الأردن كمركز للتكنولوجيا في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث خرجت إلى الوجود حوالي 600 شركة تقنية و300 شركة ناشئة في البلد خلال السنوات الأخيرة.[70] كان هذا النمو مدعوماً بتركيز الأردن على تعليم تكنولوجيا المعلومات والاتصال والبيئة التنظيمية المواتية (سوق خُففت قيودها التنظيمية مع عدم وجود قيود على ملكية غير الأردنيين) مما زاد تنافسية القطاع. ينصب تركيز أصحاب المصلحة من كلا القطاعين العام والخاص على دعم اقتصاد يستند إلى التكنولوجيات الرقمية. وقد طبّق البنك المركزي الأردني استراتيجية لتطوير الإطار القانوني لأنظمة المدفوعات الإلكترونية في الأردن،[71] فيما تركز المؤسسات المالية وشركات القطاع الخاص على تعزيز منصات التجارة الإلكترونية. لتعزيز مبادرات الأعمال وإتاحة الفرصة للشركات الناشئة بالتعرض للتجارب الدولية، أُطلقت مبادرات من قبيل مبادرة Plug and Play لشركة أُمنية للسماح لرواد الأعمال المحليين بالتعلم من خبراء وادي السيليكون والتعرف على كيفية تنمية أعمالهم وبناء علاقاتهم. من أجل النهوض بقاعدة رأس المال البشري عبر قطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصال، والتصدي لقضية عدم توافق المهارات، هناك فرص للنمو المحتمل في معاهد التعليم المهني والتدريب وكذلك متسع لمزيد من التعاون بين التعليم العالي وأرباب العمل المرتقبين للمساعدة على ضمان محافظة الأردن على ميزته في هذا القطاع.

في داخل قطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصال الفرعية، يوجد عدد من الفرص لدعم نمو الشركات وكذلك استحداث فرص العمل.

- **الجوال:** يُتوقع أن تشهد سوق خدمات الجوال ذات القيمة المضافة وخدمات البيانات نمواً قوياً خلال السنوات التالية، وخصوصاً من خلال توسيع أو تحسين الخدمات المقدمة إلى العملاء الحاليين. ومع إدخال خدمات الجيل الرابع والنطاق العريض بالألياف البصرية، يستطيع مشغلو الجوال أيضاً تقديم هذه الخدمات لزيادة قاعدة العملاء وولائهم من خلال أنظمة تجميع المنتجات.

---

70 http://www.menaictforum.com/uncategorized/jordans-ict-sector-infographic

71 الأردن – توقعات شركات الاتصالات والجوال والنطاق العريض.

- **النطاق العريض:** نظراً لتدني انتشار النطاق العريض الذي لا يزيد على 4.5%،[72] تعتبر إمكانية النمو كبيرة وخصوصاً بتحسين قدرات البنية التحتية للنطاق العريض لتوفير سرعات أعلى ووصلات موثوقة ومؤمّنة.
- **النمو الموجه إلى التصدير:** يسعى الأردن إلى أن يصير مصدّراً معترفاً به إقليمياً ودولياً لمنتجات وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصال، ومن ذلك مثلاً تعهيد عمليات الأعمال ومراكز الاتصال. في الوقت الراهن، يذهب حوالي 25% من صادرات تكنولوجيا المعلومات والاتصال إلى المملكة العربية السعودية، وأكثر من 20% بقليل يذهب إلى الولايات المتحدة، مع وجود إمكانية كبيرة للنمو المستقبلي.
- **صناديق رأس المال المخاطر:** مع أن إمكانية حصول كل من المشروعات الصغيرة والمتوسطة ورواد الأعمال على السواء على التمويل ما زالت تواجه معوقات، فإن ما حدث مؤخراً من ظهور صناديق رأس المال المخاطر وصناديق أسهم الشركات غير المدرجة في البورصة كصندوق البادية للأردن والشرق الأوسط، وومضة، و"آي مينا"، وأويسس500، ساعد على سد الفجوة.
- **التجارة الإلكترونية:** في ظل التحسن المتوقع في خدمات النطاق العريض، بما في ذلك من خلال إدخال خدمات البيانات من الجيل الرابع، من المرجح أن يزداد الطلب على التجارة الإلكترونية.

[72] مجموعة المرشدين العرب التجارية، "نظرة عامة على أسواق النطاق العريض والتجارة الإلكترونية والخدمات المصرفية على الإنترنت" نوفمبر/تشرين الثاني 2013.

عرض عام للقطاع

يعتبر تنويع مصادر الطاقة من أهم أولويات الأردن؛ إذ يستورد البلد في الوقت الراهن حوالي 97% من إجمالي احتياجاته من الطاقة (بما في ذلك توليد الكهرباء) على حساب 25% من إجمالي الناتج المحلي السنوي.[73] شكلت قضية أمن الطاقة تحدياً مستمراً نظراً لاعتماد الأردن بشدة على الوقود الأحفوري والغاز الطبيعي (غالباً من مصر) لتلبية احتياجاته إلى الطاقة. وقد تبين أن هذا الأمر باهظ التكلفة وغير منتظم في آن واحد، وخصوصاً نتيجة الانقطاعات في تدفقات الغاز المصري منذ 2011. وفقاً للبيانات الصادرة عن وزارة الطاقة والثروة المعدنية، ازدادت تكلفة الطاقة المستهلكة في الأردن من 2.6 مليار دولار في 2010 إلى 4.6 مليار دولار في 2012، أي ارتفاع بنسبة 43%.[74] للحد من التعرض لأخطار انقطاع إمدادات الغاز وتقلبات أسعار النفط ومن أجل تخفيف العبء الاقتصادي للطلب على الطاقة وتكاليفها المتزايدين، تمضي الحكومة الأردنية قدماً في عدد من مشاريع الطاقة المتجددة (الرياح، الشمس). وصل العديد من المطورين إلى مرحلة الترتيبات المالية النهائية فيما يخص مشاريع لتوليد الكهرباء من الطاقة الشمسية (تصل قيمتها إلى 560 مليون دولار) في إطار المرحلة الأولى من برنامج التعريفة التفضيلية لإمدادات الطاقة المتجددة، الذي تم التوقيع على اتفاقيات بشأنه لشراء الكهرباء مع 12 مطوراً في يونيو/حزيران 2014،[75] فيما أدت الجولة الثانية من طرح المناقصات في 2015 إلى مستوى منخفض قياسياً للتعريفة التفضيلية لإمدادات الطاقة المتجددة (أقل عطاء عند 6.13 سنت أمريكي للكيلوواط ساعة)، حيث وصلت أسعار أقل أربعة عطاءات إلى ما دون 50% من المناقصة الأولى.[76] وهذا تطور مهم جداً لأنه يعني أن أسعار توليد الكهرباء من الطاقة الشمسية وصلت أخيراً إلى مستوى التعادل مع تكاليف الكهرباء التقليدية وتستطيع التنافس معها.[77]

---

73 "التمويل مؤشر يدل على الحماس للطاقة المتجددة" (2013). بي إم آي.
https://bmo.bmiresearch.com/article/view?article=820381&iso=JO

74 الإصلاحات تعطي دفعة للاقتصاد الأردني (2015). مجلة ميدل إيست إيكونوميك ريفيو (MEED).

75 المرجع السابق.

76 http://analysis.pv-insider.com/jordan-pv-tariffs-drop-50-second-tender-round

77 http://analysis.pv-insider.com/pv-hits-grid-parity-jordan-uae-mena-capacity-surges. "استخدام الطاقة المتجددة في الأردن".

تهدف الحكومة الأردنية من خلال هذه الجهود إلى زيادة مساهمة الطاقة المتجددة في مزيج الطاقة من 1.5% في 2014 إلى 10% بحلول 2020 (600–1000 ميغاواط من الرياح، و300–600 ميغاواط من الشمس، و30–50 ميغاواط من الكتلة الأحيائية).[78] سيساعد توسيع مزيج الطاقة الأردني على تنشيط أنظمة وعناقيد الصناعة المحلية بتخفيض تكاليفها التشغيلية على الأمد القريب وضمان إمدادات طاقة مستدامة على الأمد المتوسط إلى البعيد.

التقدم المحقق حتى الآن في تشجيع الطاقة المتجددة والقيود المتبقية

بذلت الحكومة الأردنية خلال العقد الماضي مجهوداً منسقاً لتحقيق إمكانيات الأردن في مجال الطاقة المتجددة بصياغة رؤية استراتيجية لقطاع الطاقة، ووضع مستهدفات للطاقة المتجددة، وسن عدد من القوانين للمساعدة على تمهيد الطريق للاستثمارات الكبيرة. وفي 2005، دعت الاستراتيجية الوطنية لكفاءة الطاقة إلى تشجيع تدابير كفاءة الطاقة في جميع القطاعات وتطوير موارد طاقة محلية من ضمنها الطاقة المتجددة وتبني سياسة تسعير عقلانية لتلبية الطلب المرتفع على الطاقة.[79] تم تحديث هذه الاستراتيجية في 2007 وساعدت على تطبيق عدد من الحوافز من ضمنها إعفاء بنسبة 100% من ضريبة الدخل لمدة 10 سنوات لتشجيع منتجي الكهرباء المستقلين على توليد الكهرباء على أساس البناء والامتلاك والتشغيل، والبناء والامتلاك ونقل الملكية. تضمنت التدابير الأخرى التي كانت جزءاً من الخطة الاستراتيجية الإلغاء التدريجي لدعم الكهرباء (لكي تعكس تكاليفها الحقيقية)، وإنشاء بنك لبيانات الطاقة، وإلغاء ضريبة المبيعات والرسوم الجمركية أو تخفيضها على المواد ذات العلاقة، وتقديم منح وقروض للطاقة المتجددة، ضمن أمور أخرى.[80] على الرغم من جعل أمن الطاقة والاستدامة مجالاً ذا أهمية استراتيجية، تباطأت الحكومة الأردنية في تحقيق تقدم ذي شأن في التدابير والمبادرات السابقة. لكن في 2011، واجه الاقتصاد ضغوطاً متزايدة على الميزانية والحساب الجاري نتيجة اعتماد الأردن على الغاز الطبيعي المدعوم ومنخفض التكلفة الآتي من مصر والذي تعطل نتيجة اضطرابات الربيع العربي. نتيجة لذلك أعلن الأردن في 2012 عن إنهائه التدريجي لدعم الوقود، وأصدر أيضاً قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة في أبريل/نيسان 2012 (الأول من نوعه في المنطقة) ولوائح تنفيذية[81] للمساعدة على تيسير استثمارات القطاع الخاص في الطاقة المتجددة. واليوم تبوأ الأردن مكانه كواحد من البلدان صاحبة الصدارة في مجال

---

78 "استخدام الطاقة المتجددة في الأردن".

79 http://www.naruc.org/international/Documents/ALMASHAQBA-%20EE%20Roadmap.pdf

80 http://www.iea.org/policiesandmeasures/pams/jordan/name-24769-en.php

81 وزارة الطاقة والثروة المعدنية. http://www.memr.gov.jo/Default.aspx?tabid=291

الطاقة المتجددة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ووضع إطاراً قانونياً وتنظيمياً للطاقة المتجددة، وتوجد إرادة سياسية قوية لدفع هذه الأجندة قدماً. على الرغم من ذلك، ما زال هناك متسع للتحسين عبر العديد من المجالات الرئيسية.

- الشبكة: تعتبر البنية التحتية للشبكة والتحديثات والإدارة اللازمة لدعم إمدادات الكهرباء واسعة النطاق من المصادر المتجددة من التحديات الناشئة. ويُتوقع أن تحتاج الشبكة إلى استيعاب 1.8 غيغاواط من الاستطاعة التوليدية الإضافية من مصادر الطاقة المتجددة في السنوات العشر المقبلة.[82] علاوة على ذلك ستكون هناك حاجة إلى استثمارات كبيرة في البنية التحتية لنقل الكهرباء من الجنوب (حيث تتركز مزارع الطاقة الشمسية) إلى عمان والشمال (التي يشتد فيها الطلب على الطاقة).[83] كذلك فإن دمج شبكة ذكية، وهو شيء ما زال في بداياته في الأردن، حاسم الأهمية؛ لأنه يسمح بالمزيد من كفاءة الكهرباء واعتماديتها والمزيد من الشفافية في الخدمة، فضلاً عن ضرورة تطوير استطاعة تخزينية. تحقق بعض التقدم في البنية التحتية للشبكة بما في ذلك من خلال مشروع الممر الأخضر التابع لشركة الكهرباء الوطنية والممول من المصرف الأوروبي للاستثمار، وهو برنامج متعدد المكونات لتعزيز شبكة كهرباء الجهد العالي لدمج المزيد من الاستطاعة التوليدية من مصادر متجددة ولتحسين اعتمادية الإمدادات.[84] تشمل العروض الأخرى المقدمة لتوسيع استطاعة شبكة الطاقة المتجددة منحة بمبلغ 310 مليون دولار[85] (جزء من عرض أكبر لشركة إنتاج كهرباء مستقلة من الطاقة الشمسية باستطاعة 1 غيغاواط ذروي) في يونيو/حزيران 2015 من شركة هانرجي الصينية للطاقة المتجددة، وعرض مماثل من شركة مصدر في 2014. لكن أياً من هذين العرضين لم يحقق أي تقدم حتى الآن.
- التمويل: حتى الآن مر تمويل مشاريع الطاقة المتجددة الكبيرة من خلال عمليات تقديم عطاءات تنافسية طلبتها الحكومة. ومع ذلك فإن نجاح الجولة الأولى من تقديم العطاءات زاد شهية البنوك التجارية (الوطنية والعالمية على السواء) لتمويل منتجي الطاقة المتجددة المستقلين في الأردن. لكن توفُّر برامج التمويل للاستثمارات الصغيرة في مجال الطاقة المتجددة ما زال محدوداً؛ إذ تفتقر البنوك المحلية إلى الخبرة في تقديم تمويل المشاريع في هذا المجال كما أنها أيضاً كثيراً ما لا تكون لديها الرغبة اللازمة في تحمل المخاطر و/أو برامج التمويل الخاصة لدعم مشاريع الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة.[86] كذلك فإن اللوائح التنظيمية المفروضة من البنك المركزي الأردني مثلاً على أجل القروض تجعل التمويل

---

[82] ورقة عمل لصندوق النقد الدولي (مايو/أيار 2015). مصادر طاقة جديدة للأردن: تأثير الاقتصاد الكلي واعتبارات السياسات.

[83] المرجع السابق.

[84] http://www.eib.org/projects/pipeline/2009/20090711.htm

[85] http://cleantechnica.com/2015/06/11/hanergy-funds-renewable-energy-grid-jordan

[86] جابر، جيه أوه، والكرمي، إف، وألاسيس، إي، وكوستاس، أيه، "التشغيل والطاقة المتجددة في الأردن". استعراضات الطاقة المتجددة والمستدامة في الأردن 49 (2015) 490-499.

المحلي أقل تنافسية وجاذبية إذا ما قورن بخيارات التمويل المتاحة للمستثمرين من المؤسسات المالية الدولية ومؤسسات التمويل الإنمائي. تشمل بعض مصادر التمويل الأخرى البديلة صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة التابع لوزارة الطاقة والثروة المعدنية. ومع أن صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة تأسس في 2012، تم تدشينه أخيراً في يونيو/حزيران 2015 ومن المقرر أن يصرف 25 مليون دينار أردني لتوفير المساعدة المالية والفنية لمشاريع الطاقة المتجددة، بما فيها تجهيز البيوت بأنظمة الطاقة الشمسية في المناطق الريفية.[87]

- تنفيذ الإطار القانوني للطاقة المتجددة: على الرغم من وجود مستوى قوي من الالتزام من جانب الحكومة الأردنية لتنفيذ استراتيجيتها للطاقة المتجددة من خلال الإطار القانوني الموضوع، فإن الافتقار إلى التنسيق بين المجموعة الكبيرة من المؤسسات الحكومية المعنية بالموافقات على الطاقة المتجددة وتراخيصها (وزارة الطاقة والثروة المعدنية، هيئة تنظيم قطاع الكهرباء، شركة الكهرباء الوطنية، شركة توزيع الكهرباء، وزارة البيئة، وزارة المالية، إلى آخره)[88] يمكن أن يكون مصدراً لإحباط المستثمرين نتيجة تكاليف الفرصة البديلة المرتبطة بالتأخيرات.[89] بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تضمن الحكومة الأردنية أن يتم التصدي للعقبات المتبقية في الأطر القانونية والتنظيمية للمساعدة على اجتذاب مستثمري القطاع الخاص للاستثمار في مجال الطاقة المتجددة في الأردن. تشمل بعض المجالات الرئيسية تطوير تعريفة تفضيلية لإمدادات الطاقة المتجددة للطاقة الشمسية السكنية (في الوقت الراهن لا يوجد إلا القياس الصافي بالعدادات) بالإضافة إلى علاج التشوهات في النموذج الحالي الذي يكافئ التوليد (بمعنى الكيلوواط ساعة الذي يتم إنتاجه) لا الاستثمار (بمعنى الاستطاعة التوليدية المنشأة).

87 http://www.venturemagazine.me/2015/08/fund-activates-jd25-million-for-renewable-energy-projects

88 وزارة الطاقة والثروة المعدنية؛ هيئة تنظيم قطاع الكهرباء؛ شركة الكهرباء الوطنية؛ شركة توزيع الكهرباء؛ وزارة البيئة؛ وزارة المالية.

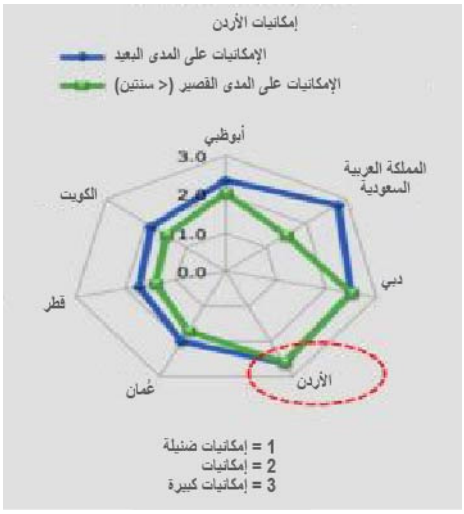
89 جابر، جيه أوه، والكرمي، إف، وألاسيس، إي، وكوستاس، أيه، "التشغيل والطاقة المتجددة في الأردن". استعراضات الطاقة المتجددة والمستدامة في الأردن 49 (2015) 490-499.

فرص التوسّع

رسم بياني 1: بيئة مواتية

يُتوقع أن يواصل الطلب على الطاقة ارتفاعه في الأردن (5.5% سنوياً)، وخصوصاً في ظل تزايد اعتماد الاقتصاد على قطاعات الخدمات والتصنيع وكذلك تحوله هيكلياً نحو المراكز الحضرية. على الرغم من أن الحكومة الأردنية استهلت بالفعل عملية تطوير مشاريع الطاقة المتجددة (من خلال العروض المباشرة أو تقديم المناقصات التنافسية أو مشروعات الأعمال الهندسية والإنشائية الجاهزة للتشغيل)، كمشروع مزرعة رياح الطفيلة أو مشاريع الطاقة الشمسية السبعة، ما زالت هناك فرصة استثمارية كبيرة لمستثمري القطاع الخاص لتمويل المشاريع قيد الدراسة للمساعدة على تلبية الطلب المتزايد وتحقيق المستهدف للطاقة المتجددة في الأردن وهو توليد 1000 ميغاواط من الرياح و600 ميغاواط من الطاقة الشمسية بحلول عام 2020. وفقا لمسح أجرته هيئة DNV GL، يعتبر الأردن السوق الأعلى في إمكانياتها قصيرة وطويلة الأمد في المنطقة[90] نظراً للبيئة التنظيمية المواتية للطاقة الشمسية وآفاق نمو الطاقة الشمسية لهذا البلد (انظر الرسومات البيانية). مع ازدياد نسبة الطاقة المتجددة في مزيج الطاقة، هناك إمكانية لدعم سلسلة إمداد تكنولوجيات الطاقة المتجددة بتشجيع وترويج الصناعات المحلية لتصنيع مكونات الطاقة المتجددة للسوقين المحلية والعالمية. لكن هذا سيتطلب ترقية وتوسيعاً كبيرين للقدرات الصناعية وقدرات البحوث والتطوير فضلاً عن تدريب الأفراد (كالمهندسين والمهنيين الآخرين ذوي العلاقة). على الأمد البعيد، هناك أيضاً إمكانية الاستفادة من ارتباط الأردن بجيرانه (وخصوصاً في ميدان الكهرباء) مما يمكنه المساعدة على تمهيد الطريق حتى لأن يصدّر البلد ذات يوم إمدادات الطاقة الزائدة عن احتياجاته المولّدة من مصادر متجددة.

رسم بياني 2: آفاق نمو الطاقة الشمسية



90 http://www.pv-magazine.com/news/details/beitrag/survey--dubai--jordan-and-saudi-arabia-mena-high-potentialmarkets_100019709/#axzz3k9aRbfAK

الاستنتاجات

من أجل تلبية الطلب الأردني المتزايد على الطاقة واعترافاً بتعرض البلد للتقلبات في سوق النفط واعتماده على الغاز المستورد (خصوصاً منذ 2011)، كثفت الحكومة جهودها لتنفيذ أجندة طموحة للطاقة المتجددة. وبفضل الإطار التنظيمي والقانوني القوي للطاقة المتجددة، استطاع الأردن تحقيق تقدم كبير في اجتذاب مستثمري القطاع الخاص لتطوير مشاريع طاقة متجددة. كان لنجاح الجولة الأولى من المناقصات، متبوعاً بالانخفاض القياسي في التعريفة التفضيلية لإمدادات الطاقة المتجددة في عطاءات الجولة الثانية، أثر إيضاحي قوي على القطاع ككل. فلم يساعد هذا فحسب على زيادة شهية البنوك التجارية (العالمية والإقليمية) لتمويل مشاريع الطاقة المتجددة، بل سلط أيضاً الضوء على ما حققته صناعة الطاقة المتجددة – وخصوصاً طاقة الشمس والرياح – من زيادة أوجه الكفاءة وخفض في التكاليف والتعادل مع تكاليف الكهرباء التقليدية. لكن على الرغم من هذا النمو الذي يثير الإعجاب، من المهم أن نعالج التحديات المتبقية التي تواجه القطاع بما في ذلك استطاعة الشبكة ومصادر التمويل الإضافية وتبسيط العملية التنظيمية، مما سيساعد على ضمان المستهدف في الأردن وهو زيادة نسبة الطاقة المتجددة إلى 10% من مزيج الطاقة الكلي بحلول 2020.

المرفق 3 مسح بشأن جودة عمليات التنفيذ

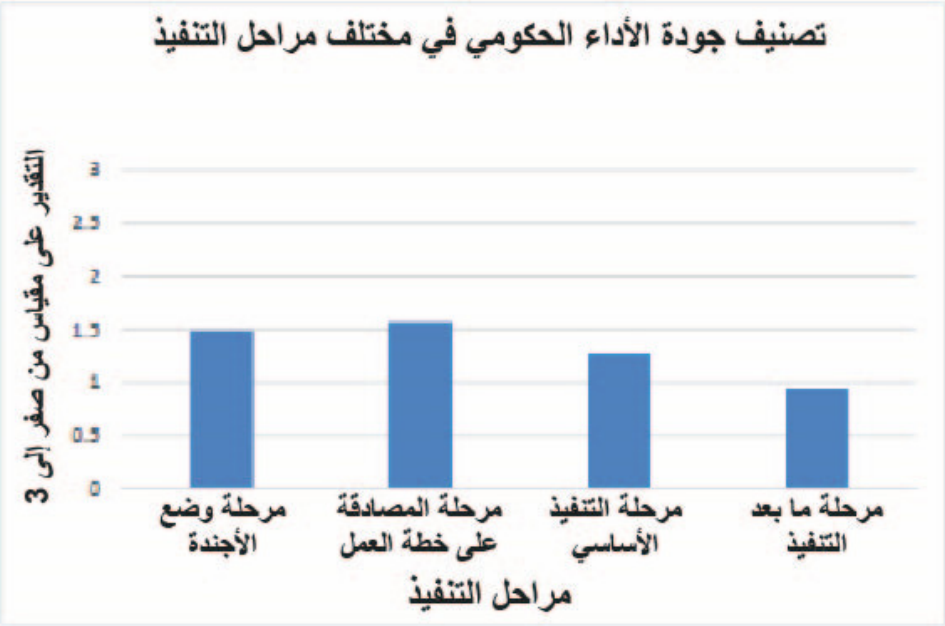
أجري مسح لمجموعة مختارة من رؤساء فرق العمل التابعة للبنك الدولي بشأن جودة عمليات الحكم في الأردن. ويعمل رؤساء فرق العمل المشمولون بالمسح في الأردن حالياً أو سبق لهم العمل هناك. وبالتالي فهذه العملية ترصد معرفة الأشخاص الذين يتمتعون فيما بينهم بسنوات من الخبرة والدراية بطرق عمل الحكومة الأردنية.

تألف المسح من 22 عبارة تتعلق بمراحل التنفيذ المختلفة. طُلب من رؤساء فرق العمل تصنيف كل عبارة على مقياس مدرج من أربع نقاط (بمعنى ما إن كانت العبارات صحيحة غالباً أو صحيحة أحياناً أو صحيحة نادراً أو ليست صحيحة على الإطلاق). وقد صيغت هذه العبارات، التي نورد لها أمثلة في الإطار التالي، بحيث تكون إجابة "صحيحة غالبا" الأكثر إيجابية من منظور التنفيذ و"ليست صحيحة على الإطلاق" الأكثر سلبية. أُرسل الاستبيان إلى 30 رئيس فرقة عمل فأجاب عنه 20 منهم.

أمثلة على العبارات المتضمنة في المسح

1. توجد آليات جيدة معمول بها لتنفيذ حوارات بين القطاعين العام والخاص وتستخدمها الحكومة بانتظام لإشراك القطاع الخاص.
2. ما إن يُدرج موضوع على أجندة العمل الحكومية، تُستخدم عملية تتسم بالكفاءة للانتقال من تلك المرحلة إلى مرحلة تشتمل على خطة عمل تفصيلية تم إعدادها والمصادقة عليها.
3. تحدد خطط العمل نمطياً مسؤوليات واضحة للتنفيذ.
4. تحديد اختصاصات مختلف الهيئات الحكومية بشكل واضح.
5. تطبيق آليات جيدة معمول بها لضمان توفر الموارد اللازمة (المالية والفنية والبشرية) للهيئات المسؤولة عن التنفيذ.
6. توجد آليات جيدة معمول بها لجمع المعلومات في الوقت المناسب حول التقدم في التنفيذ وتنبيه السلطات الإدارية/ الإشرافية.
7. توجد قنوات ثنائية الاتجاه للتفاعل وتقييم السير في التنفيذ.
8. توجد آليات معمول بها للرصد فيما بعد تنفيذ المشاريع.

لتيسير التحليل، تم رصد درجات موجزة من واقع الردود على النحو التالي. أولاً: تم حساب متوسط الدرجة المرجح لكل واحدة من الـ22 عبارة.[91] أقصى درجة يمكن أن تحصل عليها العبارة 3 (بمعنى إذا صنفها جميع المجيبين على أنها "صحيحة غالباً"). وعندئذ تم حساب متوسط متوسطات الدرجات المرجحة لكل العبارات المتعلقة بكل مرحلة تنفيذ للحصول على درجة متوسطة لكل مرحلة من المراحل الأربع. ونقدم هذه النتائج في الرسم البياني التالي.



91 تم الحصول على متوسطات الدرجات المرجحة باستخدام المعادلة التالية: S = (3.S1 + 2.S2 +1.S3 +0.S4)، حيث S=متوسط الدرجة المرجحة لعبارة بعينها؛ S1=نسبة المجيبين الذين يصنفون العبارة باعتبارها "صحيحة غالباً"؛ S2=نسبة من يصنفونها باعتبارها "صحيحة أحياناً"؛ S3=نسبة من يصنفونها باعتبارها "ليست صحيحة إلى حد كبير"؛ S4=نسبة من يصنفونها باعتبارها "ليست صحيحة على الإطلاق".

يقدم الجدول التالي أمثلة على المجالات التي يكشف فيها المسح عن مواطن ضعف خطيرة.

عبارات تتعلق بمختلف جوانب التنفيذ	متوسط الدرجة المرجح	% من المجيبين يقولون إن العبارة صحيحة أحياناً أو غالباً
مرحلة التنفيذ الأساسية: آليات لضمان تنفيذ خطط العمل		
1. تطبيق آليات جيدة معمول بها لضمان توفر الموارد اللازمة (المالية والفنية والبشرية) للهيئات المسؤولة عن التنفيذ.	0.94	5.9
2. تطبيق آليات جيدة لضمان التنسيق في الحكومة.	1.24	35.8
3. صراع على النفوذ بين الهيئات الحكومية ليس بمشكلة خطيرة.	1.00	29.4
4. تطبيق آليات جيدة لمساءلة الهيئات المسؤولة عن التنفيذ. وجود متطلب للرصد المنتظم للسير في التنفيذ.	1.18	29.4
5. توجد قنوات ثنائية الاتجاه للتفاعل وتقييم السير في التنفيذ.	1.07	12.6
6. توجد إجراءات موضوعة بشكل جيد لمناقشة والتصرف بناء على تقارير الرصد هذه والتنبيهات مُحكمة التوقيت.	0.88	5.9
مرحلة ما بعد التنفيذ: آلية لضمان الاستدامة والتعلم من التجارب		
7. توجد آليات معمول بها للرصد فيما بعد تنفيذ المشاريع.	0.82	11.8
8. توجد عمليات مطبقة للتعلم من التجارب ولنشر تلك المعرفة داخل الحكومة وخارجها.	0.77	11.8
9. أصحاب المصلحة منخرطون للحصول على ملاحظات تقييمية بشأن التنفيذ على الأمد البعيد.	0.83	17.7

ملخص الردود التي تضمنها المسح بشأن جودة التنفيذ (استناداً إلى ردود من 20 رئيس فرقة عمل)

عبارات تتعلق بمختلف جوانب التنفيذ	متوسط الدرجة المرجح (3=صحيحة غالباً؛ 0=ليست صحيحة على الإطلاق)	% من المجيبين يقولون إن العبارة صحيحة أحياناً أو غالباً
مرحلة وضع الأجندة: آليات لوضع النتائج/ التوصيات على أجندة الحكومة		
1. توجد آليات جيدة معمول بها لتنفيذ حوارات بين القطاعين العام والخاص وتستخدمها الحكومة بانتظام لإشراك القطاع الخاص	1.35	40
2. الحكومة لديها آليات/ عمليات جيدة مطبقة للتداول داخلياً بشأن نتائج التقارير التشخيصية والتحليلية أو التوصيات الصادرة عن حوارات أصحاب المصلحة، وتحديد أولوياتها ووضعها على الأجندة الرسمية للحكومة (مثلاً من خلال وضع الاستراتيجيات أو الخطط أو ما إلى ذلك).	1.55	50
3. استناداً إلى السجل التاريخي في الأردن، يمكن أخذ الاستراتيجيات الإنمائية أو بيانات غرض السياسات على محمل الجد.	1.53	47
مرحلة المصادقة على خطة العمل: آليات تؤدي إلى خطة عمل محددة		
4. ما إن يُدرج موضوع على أجندة العمل الحكومية، تُستخدم عملية تتسم بالكفاءة للانتقال من تلك المرحلة إلى مرحلة تشتمل على خطة عمل تفصيلية تم إعدادها والمصادقة عليها.	1.55	50
5. تحدد خطط العمل نمطياً مسؤوليات واضحة للتنفيذ.	1.80	70
6. تحتوي خطط العمل نمطياً على معالم رئيسية محددة بوضوح وإطار للرصد والتقييم يشتمل على مخرجات محددة ونتائج مرحلية ونهائية.	1.50	50
7. يتم تحديد الموارد اللازمة لتنفيذ خطط العمل بشكل واضح.	1.45	45
8. عادةً ما يتم بناء توافق في الآراء داخل الحكومة وراء خطط العمل.	1.55	55
مرحلة التنفيذ الأساسية: آليات لضمان تنفيذ خطط العمل		
9. تطبيق آليات جيدة معمول بها لضمان توفر الموارد اللازمة (المالية والفنية والبشرية) للهيئات المسؤولة عن التنفيذ.	1.00	10

10. تطبيق آليات جيدة لضمان التنسيق في الحكومة.	1.25	45
11. تحديد اختصاصات مختلف الهيئات الحكومية بشكل واضح.	2.00	85
12. صراع على النفوذ بين الهيئات الحكومية ليس بمشكلة خطيرة.	1.15	35
13. يوجد تدفق جيد للمعلومات داخل الحكومة.	1.30	40
14. تستفيد الحكومة من موارد الشركاء الآخرين، كالمعرفة التي يملكها القطاع الخاص، لدعم التنفيذ.	1.47	42
15. تطبيق آليات جيدة لمساءلة الهيئات المسؤولة عن التنفيذ. وجود متطلب للرصد المنتظم للسير في التنفيذ.	1.20	30
16. توجد آليات جيدة معمول بها لجمع المعلومات في الوقت المناسب حول التقدم في التنفيذ وتنبيه السلطات الإدارية/ الإشرافية.	1.20	35
17. توجد قنوات ثنائية الاتجاه للتفاعل وتقييم السير في التنفيذ.	1.11	16
18. توجد إجراءات موضوعة بشكل جيد لمناقشة والتصرف بناء على تقارير الرصد هذه والتنبيهات مُحكمة التوقيت.	0.90	5
مرحلة ما بعد التنفيذ: آلية لضمان الاستدامة والتعلم من التجارب		
19. تعير خطط العمل اهتمامها لاستدامة الإجراءات/المشاريع بعد نهاية المشروع، مع وضع خطط للاستدامة.	1.30	40
20. توجد آليات معمول بها للرصد فيما بعد تنفيذ المشاريع.	0.85	10
21. توجد عمليات مطبقة للتعلم من التجارب ولنشر تلك المعرفة داخل الحكومة وخارجها.	0.75	10
22. أصحاب المصلحة منخرطون للحصول على ملاحظات تقييمية بشان التنفيذ على الأمد البعيد.	0.85	15

مجالات قوية نسبياً

مجالات ضعيفة جداً

البنك الدولي

Resolving Jordan's Labor Market Paradox of Concurrent Economic Growth and High Unemployment (2008)

Policies for High and Sustained Growth for Job Creation (2012), Development Policy Review

Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa, World Bank MENA Development Report (2015)

Jordan Competitiveness and Innovation Partnership (2013)

Mansour, Wael. 2012. The patterns and determinants of household welfare growth in Jordan: 2002-2010. Policy Research working paper; no. WPS 6249. Washington, DC: World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/10/16867259/patterns-determinants-household-welfare-growth-jordan-2002-2010

Dang, Hai-Anh H.; Lanjouw, Peter F.; Serajuddin, Umar. 2014. Updating poverty estimates at frequent intervals in the absence of consumption data: methods and illustration with reference to a middle-income country. Policy Research working paper; no. WPS 7043. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/09/20230001/updating-poverty-estimates-frequent-intervals-absence-consumption-data-methods-illustration-reference-middle-income-country

World Bank. 2013. Country gender assessment : economic participation, agency and access to justice in Jordan. Washington DC: World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/07/18423362/country-gender-assessment-economic-participation-agency-access-justice-jordan

Jordan Economic Monitor, Fall 2015. A Hiccup Amidst Sustained Resilience And Committed Reforms

Verme, Paolo; Gigliarano, Chiara; Wieser, Christina; Hedlund, Kerren; Petzoldt, Marc; Santacroce, Marco. 2015. The welfare of Syrian refugees: evidence from Jordan and Lebanon. Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25737494/welfare-syrian-refugees-evidence-jordan-lebanon

من خارج البنك الدولي

A comprehensive library of external reports was assembled by MOPIC as part of the preparation of Vision 2025 Blueprint; see http://inform.gov.jo/en-us/.

Jordan 2025: A Blueprint for Sustainable Growth and the Prosperity of all Jordanians (2015), Government of Jordan

Jordan National Agenda 2006-2015 (2005), GoJ

Job Creation Survey Annual Report (2012), Department of Statistics

Evaluating Tax Expenditures in Jordan (2013), USAID

مصادر أخري

World Development Report 2014. *Risk and Opportunity: Managing Risk for Development.*

Pritchett, L and L H Summers (2014), "Asiaphoria Meets Regression to the Mean", NBER Working Paper 20573