

وثيقة البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية

استراتيجية المملكة الأردنية الهاشمية

للاستعمال الرسمي فقط.

هذه الوثيقة مُقَيِّدَةٌ التَّوْزيع، ويجوز للجهات المُتلقِيَّة لها فقط استخدامها في أداء واجباتها الرّسميَّة. ولا يجوز، بخلاف ذلك، الإفصاح عن محتواها من دون تفويض بذلك من البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية.

تفترد البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية وحده بالترتيب لأعمال ترجمة النص الأصلي من هذه الوثيقة سعياً منه إلى تيسير الأمر على القارئ. وفي حين أنّ البنك الأوروبي قد توخى الاهتمام المسؤول لضمان صحّة الترجمة، إلا أنه لا يضمن أو لا يُصادقُ على دقّة هذه الترجمة. ويلتزم القارئ وحده بتحمّل العواقب في الاعتماد عليها. ويجب أن لا يتحمّل البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية أو موظفوه أو وكلاؤه، تحت أي ظروف كانت، المسؤولية تجاه القارئ أو تجاه أي شخص آخر عن أي حالة عدم دقّة في الترجمة، أو أي خطأ أو إغفال أو حذف أو عيب و / أو أي تحوير في أي محتوى منها؛ وذلك بصرف النظر عن السبب، أو عن أي أضرار تنشأ عن ذلك. وفي حالة وجود أي اختلاف أو تناقض بين النص الإنجليزي والنسخة المترجمة، فيعمل بالنص الإنجليزي.

جدول المحتويات

3	توصية الرئيس
6	1- نبذة عن نشاطات البنك حتى تاريخ إصدار هذه الوثيقة
6	1-1 المحفظة الاستثمارية الحالية للبنك الأوروبي في الأردن
7	2-1 الخبرة التنفيذية والأولويات الناشئة عن النشاطات المستقبلية
9	2- البيئة التشغيلية
9	1-2 السياق السياسي
10	2-2 السياق الاقتصادي الكلي
11	3-2 سياق الإصلاح الهيكلي
12	4-2 إمكانية الحصول على رأس المال
15	5-2 سياق بيئة الأعمال والسياق القانوني
15	6-2 السياق الاجتماعي
17	7-2 سياق ترشيد استهلاك الطاقة وتغيير المناخ
19	3- التوجهات الاستراتيجية
19	1-3 الاتجاهات الاستراتيجية
20	2-3 التحديات الرئيسية ونشاطات البنك
32	3-3 المخاطر المحتمل مواجهتها في تنفيذ الاستراتيجية القطرية الخاصة بالأردن
33	4-3 التبعات البيئية والاجتماعية للنشاطات التي يقترحها البنك
34	5-3 التعاون مع البنوك التتموية الأخرى متعددة الأطراف ومع المانحين الآخرين
36	الملحق - 1: التقدير السياسي
44	الملحق - 2: مؤشرات اقتصادية مختارة
45	الملحق - 3: تقييم تحديات التحوّل
48	الملحق - 4: تصنيفات فجوة الشمول الاقتصادي للجميع
50	الملحق - 5: التحوّل القانوني
55	الملحق - 6: خصائص النوع الاجتماعي
57	الملحق - 7: التعاون الفني
59	الملحق - 8: خطوات ممارسة الأعمال في عام 2015

توصية الرئيس

هذه هي أول استراتيجية قُطرية للأردن يضعها البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية ("البنك" أو "البنك الأوروبي") لمنطقة شرق وجنوب المتوسط. فالأردن، بصفته أحد بلدان عمليات البنك (أي التي يعمل فيها البنك) ابتداءً من تاريخ 1 نوفمبر / تشرين الثاني 2013، مُلتزمٌ بمبادئ الديمقراطية متعدّدة الأحزاب والتعددية، واقتصاد السوق وفق المادة الأولى من اتفاقية تأسيس البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، وهو يُطبق تلك المبادئ حتى وإن لم يكن بطريقة متكافئة.

والأردن دولة نظام الحكم فيها ملكي دستوري، وقد اتخذ خلال السنوات الثلاث الماضية إصلاحاتٍ سياسية كبيرة على خلفية التحديات الاجتماعية، والاقتصادية والأمنية التي نجمت عن الاضطرابات الإقليمية والصدمات الخارجية. لقد شكّلت الحكومة الأردنية الحالية بعد عقد جلسات تشاورية موسّعة بين القصر الملكي والبرلمان المنتخب في الربع الأول من عام 2013، وتتّصف هذه الحكومة، في آنٍ معاً، بأنها إصلاحية في توجهاتها، وهي تدعم بقوة عملية تمكين القطاع الخاص، وعملية التنمية الشاملة للجميع (لكل فئات المواطنين).

بعد بلوغ متوسط معدلات نمو الاقتصاد الأردني نسبة 6.5 في المئة خلال الفترة من عام 2000 وحتى عام 2009، تباطأت عجلة النمو الاقتصادي فانخفضت إلى نسبة 2.6 في المئة خلال الفترة من عام 2010 إلى عام 2013. إذ عمل الصّراع المسلّح في سوريا على تعطيل حركة التجارة، وأدى إلى تدفق ما يزيد عن 600.000 لاجئٍ مُسجّل، الأمر الذي فرض ضغطاً على الخدمات العامة الأردنية والمال العام الأردني. وإضافةً إلى ذلك، فقد انخفضت واردات الغاز الطبيعي من جمهورية مصر العربية، انخفاضاً دراماتيكياً (مثيراً للاهتمام) منذ عام 2010، ممّا تتطلب تحوّلًا عمّا يُستورد من ذلك الغاز إلى استيراد أنواع من الوقود السائل باهظة الثمن، وممّا أدى إلى تدهور كبير في المالية العامة الأردنية وفي الحسابات الجارية الأردنية. ويُتوقع للإنتاجية أن تنتعش تدريجياً من نسبة 2.9 في المئة في عام 2013 إلى نسبة 3.4 في المئة في عام 2014، مدعومةً بقوة الاستهلاك المتواصل من جانب القطاع الخاص، وبمستوى أقوى على صعيد الطلب الخارجي.

لقد أبرزت خبرة البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، حتى الآن، تحدياتٍ مُختلفة في المشهد المالي الأردني؛ وهي على وجه التحديد: افتقار هذا المشهد إلى تمويل مُفصّلٍ حسب طلب العميل (الزبون) لأغراض ترشيد استهلاك الطاقة (كفاءة استخدام الطاقة)، واستثمارات الطاقة المُتجدّدة في كلّ جوانب الاقتصاد، والحاجة إلى استثمار جوهري في قطاع الطاقة الذي غالباً ما يتطلّب هياكل تمويلية للمشاريع غير متوافرة في السوق المحلية. وعلى العكس من ذلك، فإنّ التوافر واسع النطاق للتمويل المُيسر (أي "بشروط مُيسرة") لمشاريع القطاع العام، في جزء كبير منه، يفرض تحديات على نموذج التمويل المُستدام لدى البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية.

ومع أنّ الأردن يتمتّع بمستوى عالٍ نسبياً من التنمية، إلا أنّ هناك تحدياتٍ كبيرة تشمل القطاعات كافة، وتعرض سبيل التقدّم نحو اقتصاد السوق المُستدام. ففي ضوء التحليل الذي أجراه البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، فإنّ المحاور الثلاثة التالية سوف تُشكّل صميم استراتيجية البنك في الأردن خلال السنوات القادمة.

• تعزيز استدامة الطاقة وترشيد استهلاكها: تقديم المساندة (الدعم) إلى الأردن لتلبية الطلب المتنامي على

الطاقة مع تخفيض اعتماد البلد على استيراد الطاقة؛ بمعنى تطوير مصادر مُتجددة لتوليد الطاقة، والإظهار العملي لمنافع برامج ترشيد استهلاك الطاقة للأغراض الصناعية وداخل الأسر المعيشية (المنزل)، إلى جانب المساعدة في إصلاح السياسات المُستخدمة في قطاع الطاقة.

• **تمكين قطاع خاص ديناميكي لتحقيق مستوى من النمو يشمل جميع فئات المجتمع:** يهدف البنك الأوروبي، من خلال استثماراته والحوارات التي يُجريها بشأن السياسات والتعاون الفني الذي يقدمه، إلى التصدي لانخفاض مستوى التنافسية، وارتفاع كثافة الموارد، ونقص فرص الحصول على التمويل اللازم لتنفيذ المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، والتفاوتات في المهارات الأساسية؛ وذلك لكي يُعزّز دور القطاع الخاص باعتباره مُحرك النمو الاقتصادي، وزيادة فرص التشغيل بما يعود بالنفع على مختلف الفئات السكانية، بمن فيها النساء، والسكان الريفيين والشباب.

• **دعم تحقيق قدرٍ من الاتجار أكبر ومشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنى التحتية العامة:** تقتضي الحاجة تنفيذ استثمارات رأسمالية مُقترنة بخدمات استشارية يُشارك فيها القطاع الخاص من خلال برامج مشاركة تتسم بالشفافية؛ وذلك لكي يتسنى تحقيق تحسينات مادية محسوسة، إلى جانب مضاعفة الكفاءة التشغيلية والفنية، وسهولة الحصول على الخدمات / المرافق العامة وتوافرها.

تتوافق أولويات الحوار المعني بالسياسات توافقاً تاماً مع محاور الاستراتيجية الموضحة أعلاه. وبصورة أكثر تحديداً، فإنّ البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية سوف يسعى جاهداً إلى تعزيز وجود بيئة استثمارية مؤاتية ومستدامة لأغراض الطاقة المُتجددة ولتعزيز ترشيد استهلاك الطاقة. كما سوف يسعى إلى تحسين سهولة الوصول إلى التمويل اللازم للمشاريع الصغرى "micro" والمؤسسات / المشاريع الصغيرة والمتوسطة "SMEs" - على سبيل المثال، من خلال توفير حماية قانونية أفضل للمستثمرين، ووضع معايير للحوكمة المؤسسية (أو "حوكمة الشركات")، إلى جانب دعم سبل التحديث والتجديد، وتطبيق اللامركزية في الحكم، وتحويل مرافق البنى التحتية البلدية وأعمال توفير الخدمات إلى شركات.

وهذه الاستراتيجية القطرية للبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية في الأردن هي الأولى التي سوف تتبّع خطوات عملية تشاورية وموافقة، مؤلفة من مرحلتين، مع كلٍّ من إدارة البنك الأوروبي، والسلطات الأردنية ومجلس إدارة البنك الأوروبي. كذلك فإنّها الاستراتيجية الأولى التي تشمل إطاراً لنتائج كلٍّ محور من محاور الاستراتيجية، وهي بذلك تتناول تفاصيل الإنجازات المتوقعة بطريقة أكثر وضوحاً على مدى فترة الاستراتيجية الرباعية (أي على مدى أربع سنوات). وسوف يُصار إلى تتبّع مسار التقدّم المُحرز قياساً على هذه المؤشرات، وإلى الإبلاغ (إعداد التقارير) عن هذا التقدّم دورياً على النحو التالي:

• **إجراء استعراض لإطار نتائج الاستراتيجية القطرية (CSRF) عند بلوغ منتصف مدتها (أي بعد مرور سنتين على إقرارها) بهدف الوقوف على مدى تنفيذها، وذلك كجزء من تحديثات الاستراتيجية القطرية (CSU)، يليها الاستعراض النهائي في نهاية مدة الاستراتيجية بُغية إعداد تقرير عنها في الاستراتيجية القطرية الجديدة.**

- إجراء استعراض قصير للنشاطات المرتبطة بمحاور الاستراتيجية، يُقدّم سنوياً في تحديثات الاستراتيجية القطرية التي تصدر خلال السنوات الفاصلة ما بين الاستعراضين (أي: في السنتين الأولى والثالثة من مدة تنفيذ الاستراتيجية).

أوصي بأن يقوم مجلس الإدارة باستعراض الاستراتيجية الرباعية للبنك الأوروبي في الأردنّ خلال انعقاد ورشة العمل المُقرّر إقامتها في يوم 7 يوليو / تموز 2014.

سوما تشاكربارتي

1- نبذة عن نشاطات البنك حتى تاريخ إصدار هذه الوثيقة

1-1 المحفظة الاستثمارية الحالية للبنك الأوروبي في الأردن:

أصبح الأردن مساهماً في البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية في شهر ديسمبر / كانون الأول 2011، وغدا أحد البلدان التي يُحتمل أن تكون من بلدان عمليات البنك في شهر سبتمبر / أيلول 2012، عندما أطلق عملياته الأولى بما يتوافق مع التقييم القطري للأردن (BDS12-197). وفي 1 نوفمبر / تشرين الثاني 2013، أصبح الأردن فعلياً أحد بلدان عمليات البنك. أما المحفظة الاستثمارية للبنك في الأردن ابتداءً من أبريل / نيسان 2014، فهي على النحو التالي:

المحفظة الاستثمارية للبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية (بالمليون يورو) مخصصة بكاملها (100%) إلى القطاع الخاص: 30 أبريل / نيسان 2014.

مجموعة أعمال القطاع	المحفظة الاستثمارية	الأصول العاملة	حجم الأعمال السنوي ابتداءً من أبريل / نيسان 2014
الطاقة	73	50	0
المؤسسات المالية	1	0	1
الشركات	88	0	59
البنى التحتية	0	0	0
المجموع	162	50	60

المصدر: مُصنّف أداء أعمال البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية.

كما يتضح من الجدول أعلاه، فإن استثمارات البنك ومحفظته الاستثمارية الحالية مخصصة بالكامل للقطاع الخاص، وهي مركزة على ترشيد استهلاك الطاقة واستدامة الطاقة - ابتداءً من الاستثمار البارز للبنك في محطة الطاقة الكهربائية المستقلة (IPP4)، المُصممة لتلبية النمو الأساسي في حجم الطلب المتنامي على الكهرباء. ويتركز التمويل الذي قدّمه البنك، بقيمة 80 مليون دولار أمريكي، لمركز العبدلي للتسويق والترفيه (العبدلي مول) في عمان، بالتساوي، على الطاقة وكفاءة الموارد، وذلك باستخدام 50% من التمويل لأغراض ترشيد استهلاك الطاقة، وتدوير المياه والتدابير / الإجراءات الخاصة بالطاقة المتجددة.

إنّ عملية تمويل قطاع الشركات واستمرارية الحصول على هذا التمويل هي الأقوى، في الوقت الراهن، في قطاع الأدوية وقطاع الأعمال الزراعية. وتمتلك معظم المشروعات في هذين القطاعين مكوّناتاً (عنصراً) قوياً يُعنى بترشيد استهلاك الطاقة، ولا سيما في ضوء الارتفاعات الصارخة الأخيرة والمتوقعة في أسعار استهلاك الكهرباء. فالتوقيع على العقد، الذي أبرم في الآونة الأخيرة (في أبريل / نيسان 2014)، بقيمة 50 مليون دولار أمريكي، مع شركة أدوية الحكمة، على سبيل المثال، يُركّز على تحسين ترشيد استهلاك الطاقة كما يُركّز على الابتكار في المنتجات، وذلك عن طريق تمويل عملية امتلاك حقوق الملكية الفكرية، وهي حقوق مهمة في تطوير أدوية متقدمة بأسعار يستطيع المستهلك تحملها.

وبالبناء على الاستثمار في صندوق رأسمال المشاريع الصغيرة المُخاطرة "إيرلبيرد ديجيتال Earlybird digital" في عام 2013، فإنّ البنك الأوروبي يستشرّف المزيد من الطاقات الكامنة الكبيرة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الذي يحتاج إلى الدّعم باستخدام أسلوب صناديق حقوق الملكية الخاصّة (الأسهم) / رؤوس الأموال المُخاطرة لكي ينمو ويتطوّر. ويوضّح الاستثماران باستخدام التمويلات الصّغرى (أو "بالغة الصّغر" أو "الميكروية") مع صندوق المرأة، ومع مؤسسة "فينكا FINCA"، بصورة عملية، الفجوات التّمويلية الكبيرة الموجودة في مؤسسات / مشاريع الأعمال الصّغرى والصغيرة والمتوسطة (MSMEs) في الأردن، ولا سيّما تلك المؤسسات / المشاريع التي تملكها أو تقودها المرأة. فكلّ هذين القرضين مصحوبان بالمساعدات الفنية الهادفة إلى بناء القدرات اللازمة لزيادة حجم الإقراض بهدف تلبية الحاجات المتنامية لأفضل عملائهما. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ البنك الأوروبي وقّع على برنامجين لتسهيل التجارة مع البنوك المحلية بهدف تعزيز عملية التّوسّع في التّجارة بين المناطق / الأقاليم، والتّجارة العالمية للمستوردين والمصدّرين الأردنيين.

2-1 الخبرة التّفيذية والأولويات الناشئة عن النّشاطات المستقبلية:

أبرزت الاستثمارات الأولى للبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتّمنية في الأردن عدداً من السّمات الأساسيّة للمشهد الماليّ الأردنيّ، وهي على وجه التّحديد: الافتقار إلى التّمويل المُفصّل حسب حاجة الرّبون بغية تحقيق الترشيد في استهلاك الطاقة واستثمارات الطاقة المُتجدّدة في كل جوانب الاقتصاد الأردني، والحاجة إلى استثمارات جوهرية في قطاع الطاقة مع توفير هيكليات لتمويل المشروعات على نطاق كبير لا تقوم السّوق المحليّة بتوفيرها، ولكنّ أيضاً، مع توافر واسع النطاق للتّمويل المُيسّر لمشروعات القطاع العام، بصفة رئيسة، ممّا يفرض تحدّيات تعترض سبيل نموذج التّمويل المُستدام لدى البنك الأوروبي. وبالنسبة إلى نشاطات البنك المُستقبلية، فإنّ هذه الوثيقة تعرّض التّحديات والفرص تالياً بمزيد من التّفصيل.

الطّاقة وترشيد استهلاك الطاقة هما المحور الأساسيّ المُشترك في كلّ نشاطات البنك، في ظلّ وجود عاملين: أعلى مستويات الطّلب على التّمويل من البنك، وأكبر الطاقات الكامنة واللازمة لإحداث أثر كبير. فقد واجه الأردن، على مدى السنوات الثلاث الأخيرة، أزمة طاقةٍ مُعطّلة نتيجة لما يلي:

- أ) انخفاض مستوى ترشيد استهلاك الطاقة.
- ب) انهيار سُبل تزويد الغاز اقتصادي الثّمّن من مصر.
- ج) صعوبات تلبية الطّلب سريع الارتفاع.
- د) الدّعومات المُستمرة، وبخاصة للمستهلكين المُقيمين.

ورغم عدد الإنجازات الإصلاحيّة الكبيرة التي حقّقتها الحكومة حتى تاريخ صدور هذه الوثيقة، إلا أنّ تلك الإنجازات أدّت إلى وجود ضغوط متنامية على نظام الطاقة، مع حدوث فصل للأحمال في أوقات ذروة الطّلب على الطاقة، ومع وجود عجز شديد الارتفاع في المالية العامة للدولة بينما تقوم الدولة بتعهّد تمويل الفجوة بين تكلفة مستوردات الطاقة باهظة الثّمّن وبين التّعرفات التي يُسدّها المُستخدم النهائي للطاقة. وبذلك، فإنّ الأردنّ يستمرّ في مواجهة تحدّي إصلاح قطاع الطّاقة فيه.

وثمة تحدّ خطير آخر يواجه الأردن؛ ألا وهو توافر المياه بصورة محدودة للغاية، ويعمل هذا التحدّي متضافراً مع النّمّو السكاني باطراد على تعاطف درجة ضعف البلاد في مواجهة تغيّر المناخ. وكان تقرير التنمية البشرية، الذي أصدره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، قد صنّف الأردنّ على أنّه أحد البلدان العشرة الأشدّ شحاً في المياه على مستوى العالم. ويُعتبَر برنامج المساعدات الفنية، الذي يُقدّمه البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية على مدى أربع سنوات، بشأن "توعيّة المياه الموثوق بها في الأردن"، خطوةً مهمّةً نحو بناء القدرات داخل وزارة المياه، ونحو دعم إصلاحات القطاع المثلّي، جنباً إلى جنب مع الجهود الدولية في هذا السياق.

تمثّل القدرة التنافسيّة أحد التحدّيات الرئيسيّة للشركات الأردنية من حيث رأس المال البشري، والإنتاج كثيف الموارد. وتهدفُ استراتيجيّة التشغيل الوطنيّة الحكوميّة وخطة العمل المرتبطة بها إلى التصدّي إلى التحدّيات التي يواجهها سوق العمل، وبخاصّة فيما يتعلّق بما يواجهه كلّ من النساء والشباب من انتشار التفاوتات في المهارات، وبعدم المساواة في الحصول على فرص العمل مقارنةً بالرجال والكبار. لقد ركّزت الاستثمارات في الشركات، التي نفّذها البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية حتى الآن، على تحسين مستوى التنافسيّة من خلال دعم الابتكار عن طريق الاستثمار المباشر، إضافةً إلى الاستثمار في الوسيلة الرقّمية لصندوق رأس المال المخاطر بهدف الوصول إلى شركات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات صغيرة الحجم في وقتٍ مبكّر. ويعرّض هذان الاستثماران أمام القطاعين، كلّ فيما يخصّه، كيف يستطيع الابتكار دعم النّمّو والتنافسيّة ليس داخل الأردنّ فحسب، بل وأيضاً ضمن سياق إقليمي.

تُشكّل المؤسسات / المشاريع الصّغيرة والمتوسّطة العمود الفقري للاقتصاد الأردني؛ فهي تمثّل ما يزيد عن نسبة 95% من نشاطات الأعمال. وهي عاملٌ حيويٌّ للتصدّي للتحدّيات التي يفرضها سوق العمل. وقد وقّع البنك الأوروبي، بالإضافة إلى عدد من برامج تسهيل التجارة، على منح خطّين إئتمانيّين آخرين مع مؤسسات التمويل الصّغرى، يهدفان إلى زيادة فرص الحصول على التّمويل اللازم للمؤسسات الصّغرى والصّغيرة. كذلك يعنّز البنك الأوروبي توقيع المزيد من خطوط الإئتمان مستقبلاً.

استهدف البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية مسألة التنافسيّة وكثافة استخدام الموارد في قطاع نشاطات الأعمال الزراعيّة من خلال عقد مؤتمر مشترك بين البنك ومنظمة الأغذية والزراعة حول الأمن الغذائي. وعن طريق عرض أفضل ما يتوافر من التكنولوجيا والأساليب التّقنيّة للإنتاج، فقد وضع تقريرٌ مشتركٌ صادر عن الجهتين عدداً من الأولويات الواضحة للقطاعين العامّ والخاصّ في الأردنّ بهدف تحسين الإنتاج ذي القيمة المضافة مع زيادة كفاءة أو ترشيد استخدام الموارد في آن معاً.

لقد فرضت الأزمة الإقليمية - وبخاصّة الصّراع السوري الذي انتشر وما يزال ينتشر منذ عام 2011، والوضع السياسي والأمني المعقّد في لبنان - تحدّيات كبرى على الأردن. فتدقّق ما لا يقلّ عن 600.000 لاجئٍ سوريٍّ (وتُحدّد التقديرات العدد الفعليّ لللاجئين بقرابة مليون شخص)، يُضيف أحمالاً إلى الأعباء التي تفرضها مجتمعات اللاجئين الآخرين اللذين استضافتهم المملكة نتيجة صراعات

إقليمية أخرى، ونقصد هنا اللاجئين الفلسطينيين والعراقيين بصورة ملحوظة.

ويَفرضُ العددُ المتزايد من اللاجئين، وانتشارهم داخل المُجتمع فيما يتجاوز حدود مخيمات اللاجئين، ضغوطاً كبيرةً على المرافق والخدمات المتوافرة داخل أجزاء مُعيّنة من البلاد. وثُفَاقُمُ هذه الضغوطُ الفجواتِ الكبيرة القائمة فعلياً في حجم الخدمات المتوافرة ونوعيتها في المدن الكبيرة (مدينة عمّان بصفة رئيسة، حيث يعيش قرابة 45 في المئة من السّكان) وفي العديد من المناطق الأخرى في المحافظات.

ولهذه الضغوط وتفاقمها تداعياتٌ على القرارات الحكومية بشأن مُخصّصات الاستثمار، بما في ذلك توفير الخدمات العامة. إذ يُشكّلُ شُحُّ الموارد المائية وفرصُ الوصول إلى البنى التَحْتِيّة الخاصة بالمياه وبالمياه العادمة أحد بواعث القلق الخاصّة في هذا الشأن. وبناءً على ذلك، فإنّ الاستثمارات والمساعدات الفنيّة والحوار المعني بالسياسات، الموصوفة أعلاه، فيما يختصّ بنوعيّة المياه، وترشيد استهلاك الطاقة والأمن الغذائي سوف تمضي قُدماً، بل وعند الضرورة سوف يعمل البنك الأوروبي على زيادة وتيرتها، حيثما أمكن ذلك من الناحية العمليّة.

2- البيئة التَشغِيلِيّة

1-2 السّياق السّياسيّ:

نظامُ الحُكم في الأردن ملكيّ دستوريّ، ويُسنِدُ سُلطات واسعة النّطاق للملك. وأضحى مجلسُ النّواب، بعد التّعديلات الدستوريّة التي أُجريت في عام 2011، منهُمكاً بدرجة فاعلة، في عملية اختيار رئيس الوزراء. ومنذ تبنّي التّعديلات الدّستوريّة، وبعد الانتخابات البرلمانيّة التي أُجريت في يناير / كانون الثّاني 2013، مارس البرلمان وما يزال يمارس دوراً إشرافياً قوياً على أداء الحكومة، بما في ذلك إجراء مناظرات واسعة النّطاق حول السّياسات والقوانين الأساسيّة.

وخلال العامين اللّذين أعقبا الأحداث السّياسية التي شهدها الرّبع الأوّل من عام 2011، عيّن الملك أربع رؤساء وزراء مختلفين، وعمل التّعغير الحكومي المُتكرّر على إبطاء وتيرة الإصلاحات السّياسية والاقتصاديّة. كما عملت التّحدّيات الأمنيّة التي فرضتها الأزمة السوريّة على البلاد، ومنها مثلاً نشوء المجموعات المُتطرفة وانتشارها في المنطقة، .. عملت على تفاقم الوضع القائم. أمّا الحكومة الحاليّة برئاسة عبدالله النّسور، والتي ما يزال وزراؤها يشغلون مناصبهم منذ 18 شهراً - وهي أطول الحكومات التي استمرّت في أداء مهمّاتها - فقد اتّخذت خطوات مهمّة على صعيد عدد من الجبهات الإصلاحية، بما فيها التّنظيم السّلس للقطاع العام والمؤسسات الحكوميّة، وإعداد وتطوير خطة تنموية اقتصاديّة عشرية متماسكة، إلى جانب أمور أخرى تصفها الوثيقة تالياً.

ورغم التّغييرات الوزاريّة المُتكررة في الحكومة، والوضع المُضطرب في المنطقة والتّحدّيات ذات العلاقة بالتّعامل مع العدد الكبير من اللاجئين، إلا أنّ الأردنَ يمتّعُ باستقرار السّياسيّ السّبي. ويُعزّزُ هذا الاستقرار من خلال دعم العديد من جيران الأردن له، ولا سيّما دول مجلس التّعاون الخليجي، التي تعهّدت بتقديم منِحٍ مقدارها 5 مليارات دولار أمريكي، تُنفقُ على مدى 5 سنوات على المشاريع التّمويّة في الأردن (بين عام 2012 و عام 2017).

ومع أن نطاقاً متنوعاً من وجهات النظر ما يزال مطروحاً للنقاش تحت قبة البرلمان وداخل المجتمع، بشأن مختلف جوانب أجندة الإصلاح (وبخاصة إعادة تسعير مختلف مصادر الطاقة)، إلا أنه ما يزال هناك دعمٌ واسع الانتشار للنهوض والمضي قدماً بهذه الإصلاحات.

2-2 سياق الاقتصاد الكلي:

تفرض الاضطرابات الإقليمية والصدمات الخارجية التي ورد وصفها أعلاه ضغوطاً على الخدمات العامة. إذ عمل الصراع المسلح المستمر في سوريا على تعطيل حركة التجارة، وفرض ضغوطاً على الخدمات العامة والمال العام. وإضافةً إلى ذلك، فقد أدى الانقطاع الشديد في واردات الغاز الطبيعي من جمهورية مصر العربية، منذ عام 2011، إلى استيراد أنواع من الوقود السائل باهظة الثمن، وقاد إلى تدهور كبير في المالية العامة الأردنية وفي الحسابات الجارية الأردنية. وقد حفّز حيز السياسات الآخذ في التآكل السلطات الأردنية على الحصول على قرض من صندوق النقد الدولي من خلال اتفاق الاستعداد الائتماني الذي أبرم في أغسطس / آب 2012، بقيمة 2 ملياري دولار أمريكي، تُصرف للأردن على مدى ثلاث سنوات.

ما زال النمو الاقتصادي الأردني خاملاً؛ إذ تباطأ فهبط إلى متوسط بلغت نسبته 2.6 في المئة بين عام 2010 وعام 2013، وذلك بعد أداءٍ قويٍّ بلغ 6.5 في المئة في الفترة بين عام 2000 وعام 2009. ولم يكن النمو كافياً لتوليد فرص عمل نوعية كافية، مما أدى إلى حدوث بطالة هيكلية مستمرة تذبذبت حول نسبة 12 في المئة. وعلاوة على ذلك، فإن نسبة كبيرة من البطالة تُعتبر طويلة المدى بطبيعتها؛ فنسبة 38.2 في المئة من الذين كانوا عاطلين عن العمل في عام 2012، ظلوا من دون عمل لمدة لا تقل عن سنة واحدة. ثم هدا الأداء الاقتصادي، ومرد ذلك يُعزى في معظمه إلى ضعف النشاطات في قطاعات التعدين والزراعة والتصنيع. وإضافةً إلى ذلك، فقد تأثرت السياحة سلباً، في حين عمل ضعف جانب الطلب الخارجي، وتعطل مسارات نقل التجارة على وضع ضغوط هبوطية على الصادرات الأردنية.

وتبقى الضغوط المفروضة على الموقف الخارجي الأردني بارزة للعيان. فقد تدهور العجز في الحساب الجاري تدهوراً جوهرياً إلى 15.2 في المئة من الناتج القومي الإجمالي في عام 2012؛ أي بزيادة قدرها 5 نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي عما كان عليه في عام 2011. ويرجع ذلك، بصورة رئيسة، إلى انخفاض المنح وارتفاع حجم الواردات من الطاقة ارتفاعاً كبيراً. ولكن ساعد تدفق المنح من دول مجلس التعاون الخليجي، منذ ذلك الحين، على تخفيف العجز في الحساب الجاري، في عام 2013، إلى نسبة 10 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. كما ساعد ذلك التدفق على إعادة بناء احتياطي العملات الأجنبية، الذي ارتفع من (6.6) مليار دولار أمريكي (كما هو في ديسمبر / كانون الأول 2012) إلى (12.4) مليار دولار (كما هو في يناير / كانون الثاني 2014). ومع ذلك، فقد بقي الضغط الواقع على الميزان الخارجي مرتفعاً، ومرد ذلك يعود بصفة رئيسية إلى انخفاض حجم الطلب الخارجي، والاضرابات العمالية في قطاع التعدين، مما أثر سلباً على صادرات البوتاس والفوسفات. وفي الوقت ذاته، فقد حال التدفق المتواضع في الاستثمار الأجنبي المباشر وفي التحويلات، بصورة جزئية،

دون تفاهم وضع ميزان المدفوعات.

واستجابةً للضغوط المتزايدة على صعيد المالية العامة، على مدى السنوات القليلة الماضية، فقد عكفت السلطات الأردنية على تنفيذ خطة لتوحيد المالية العامة يدعمها صندوق النقد الدولي. وما يزال هذا البرنامج يسير على المسار الذي أُعدَّ له في جزء كبير منه، بل إنّه نجح في تضيق حجم العجز في المالية العامة (شاملةً المنح) من 8.3 في المئة في عام 2012 إلى 5.5 في المئة في عام 2013 (ويرجع ذلك، في جزء منه، إلى تدفّق المنح التي بلغت نسبة 3 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي). كذلك فقد عمل الخفض في فاتورة الدعم الحكومي للطاقة على تحرير الحيز المالي (مساحة الإنفاق من المالية العامة) اللازم لزيادة الإنفاق الرأسمالي، والذي ارتفع بنسبة 50 في المئة في عام 2013. بيدَ أنّ إجمالي الدين العام، بما في ذلك الدين المضمون من جانب الحكومة، ازداد زيادةً جوهريةً على مدى السنتين الماضيتين، فبلغ نسبة 86.7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013.

وفي نظرة استشرافية للمستقبل، يُتوقَّع للنموّ بأن ينتعش تدريجياً مع وجود مخاطر تميلُ نحو احتمال وقوع تطوّرات معاكسة (أو تحقيق نتائج دون المتوقّعة)، في خضمّ الاضطرابات الإقليمية المُستمرّة. ويُنبأ للمخرجات (إنتاجية الاقتصاد) أن تنتعش في عام 2014، مدعومةً باستهلاك خاصّ قويّ وطلب خارجيّ أقوى.

3-2 سياق الإصلاح الهيكلي:

بدلَ الأردنّ، منذ انضمامه إلى منظمة التجارة العالمية في عام 2000، جهوداً متضافرةً لفتح أسواق جديدة، وذلك من خلال خفض التّعرفة الجمركية، والتّوقيع على سلسلة من اتفاقيات التجارة الثنائية والإقليمية مع كلِّ من الولايات المتحدة الأمريكية، والرّابطة (الشراكة) الأوروبية للتجارة الحرة، وكندا وتركيا والاتحاد الأوروبي (بما في ذلك الوصول إلى اتفاق يمنحه وضعاً أو مركزاً متقدماً مع الاتحاد الأوروبي في عام 2010). ويمتلك الأردن واحداً من أكثر اقتصادات المنطقة المفتوحة، ولديه روابط قوية مع جيرانه من حيث التجارة، والاستثمار الأجنبي المباشر والسياحة.

يُمثّل إصلاح قطاع الطاقة مستوى رفيعاً على سلّم أولويات الأردن عند الأخذ في الحسبان كثافة استخدام الطاقة في اقتصاده واعتماده على مصادر تزويد غير مستقرّة. لقد حققت الحكومة في السابق تقدماً كبيراً على صعيد إصلاح قطاع الطاقة: فالقطاع غير مُفكّك أو غير مُجزأ بالكامل "fully unbundled"، وتوزيع الطاقة كلّها من نصيب القطاع الخاص، وللقطاع الخاص أيضاً مشاركةً متنامية في توليد الكهرباء. وقد جرى التّعهد بتقديم التزامات إضافية للتصديّ لمسألة الاعتماد المُرتفع للبلد على استيراد الطاقة. وقد وضعت استراتيجية الأردن للطاقة، بصورة جديرة بالملاحظة، لنفسها هدفاً يقتضي تقليص حجم استهلاك الطاقة بنسبة 20 في المئة بحلول عام 2020. لقد جرى رفع تعرفّة أسعار استهلاك الكهرباء تدريجياً منذ شهر أغسطس / آب 2013، ويتوقَّع لتلك التّعرفة أن تزداد أيضاً من الآن وحتى عام 2017 وفق الخطط التي نشرتها هيئة تنظيم قطاع الكهرباء الأردنية. وتهدف هذه الزيادات التدريجية في التّعرفة إلى جعل شركة الكهرباء الوطنية (نيكو NEPCO)، المُتقلّة بالديون، تصل إلى مرحلة استرداد الكلفة وفقاً للاستراتيجية الأردنية للطاقة (فقد قُدّرت خسائر شركة نيكو في عام 2013 بحوالي 4.6 في المئة من

الناجح المحلي الإجمالي). وأعدت الحكومة أنظمة للمساعدة على تطبيق قانون الطاقة المُتجددة لسنة 2012، بما في ذلك إعداد أنظمة لترشيد استهلاك الطاقة، وأنظمة أخرى لتسعير الطاقة المُتجددة (انظر القسم 2-7).

حقّق الأردن أيضاً تقدماً في مجال إصلاحات القطاع المالي، بما في ذلك وضع وتطوير إطار عمل تنظيمي ملائم وآلية إشراف ملائمة. وصعد البنك المركزي الأردني من عملياته المكتبية في جانب مراقبة البنوك، وبدأ في تطبيق اتفاقية بازل الثالثة. غير أن الاعتماد الثقيل للدولة على إقراض البنوك لها قد زاد من مخاطر الانكشافات السيادية للبنوك. وخضع إلى التعديل أيضاً كل من قانون حوكمة الشركات، وقانون توريق القروض (إبدال القروض بسندات قابلة للتداول)، ونظام قانون حماية المستهلك. وجرى الترخيص لأول مكتب للمعلومات الائتمانية (credit bureau) في المملكة، ويتصور لهذا المكتب أن يصبح قادراً على العمل في عام 2014. وقد تم أيضاً إقرار قانون جديد للصكوك الإسلامية (السندات الإسلامية) في أواخر عام 2012.

كذلك فقد حقق الأردن تقدماً جوهرياً على صعيد الخصخصة، مما قلص الملكية الحالية للحكومة في معظم القطاعات الاقتصادية (النقل والسياحة والكهرباء والاتصالات). وقد أظهر الاستنتاج الأخير، الذي توصلت إليه لجنة تقييم الخاصية رفيعة المستوى، والذي رشح لعضويتها البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية ممثلاً عنه، أيضاً استعداد الحكومة لتقييم عملية الخاصية بطريقة تتسم بالشفافية، ووضع نتائج التقييم كمقياس معياري مرجعي وفق الممارسات الفضلى الدولية. كذلك فقد أسس الأردن مناطق اقتصادية خاصة ومناطق صناعية مؤهلة لاستضافة القطاع التجاري الخارجي، ولجذب الاستثمارات إلى قطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

4-2 إمكانية الحصول على رأس المال:

القطاع المالي في الأردن متطور بصورة جيدة نسبياً، وقد بقي صامداً طوال اندلاع الأزمة المالية والاضطرابات الإقليمية. أما ملكية الدولة الأردنية لقطاع البنوك فهي محدودة في حيازة حصص الأقلية، ولكن حتى حصتها الأكبر في المؤسسات شبه المالية لا يبدو أنها تشوّه النشاطات الكلية لقطاع البنوك. وأما تصنيفات العملات الأجنبية التي يملكها الأردن فهي تصنف بمستوى ب 1 / مستقر "B1/Stable" (حسب تصنيف موديز "Moody's")، وتصنف بمستوى ب ب - / سالب "BB-/negative" (حسب تصنيف ستاندرد أند بوررز "S&P").

ونما حجم الإئتمانات التي قدّمها البنوك المرخصة لمزاولة الأعمال المصرفية (85 في المئة منها على شكل قروض ودفعات مقدّمة) بنسبة 6.2 في المئة على أساس سنوي مقارنة في نهاية عام 2013، منخفضاً من مستوى 12.5 في المئة قبل سنة من ذلك، ليبلغ معدل النمو السنوي الأدنى منذ عام 2010. لقد كان الإقراض الممنوح إلى القطاع الخاص هو محرك النمو في عام 2013، حيث نما ذلك الإقراض بنسبة 7.1 في المئة على أساس سنوي مقارنة بنهاية عام 2013، مرتفعاً من نسبة 6.4 في المئة في عام 2012. واستمرت وتيرة النمو في الركود في الشهرين الأوليين من عام 2014، مع نمو إجمالي الإئتمانات بنسبة 4.2 في المئة على أساس سنوي مقارنة كما هو في فبراير / شباط 2014. وارتفع حجم القروض والدفعات المقدّمة من (15.2) مليار دينار أردني في نهاية عام 2012 إلى

(16.3) مليار في نهاية عام 2013، ليعكس في جزءٍ منه الاعتدال في النمو الاقتصادي الحقيقي. أما حصة النقد الأجنبي من إجمالي الإئتمانات المقدّمة إلى القطاع الخاص، فقد بقيت مُتدنيّةً عند مستوى 14 في المئة في فبراير / شباط 2014.

ما يزال قطاع البنوك يُنعمُ بمستوى مرتفع من السيولة؛ إذ بلغت نسبة "القروض إلى الودائع" فيه 68.6 في المئة في نهاية عام 2013 (وقد تراجعت تلك النسبة إلى 65.8 في المئة في فبراير / شباط 2014). وتُشكلُ الودائع، وهي إلى حدّ كبير بالدينار الأردني، المصدرَ الرئيس للتمويل، وهي تأتي بصورة كاسحة من القطاع الخاص المقيم. وقد بلغت حصة الودائع بالنقد الأجنبي من إجمالي الودائع نسبة 23.9 في المئة بنهاية عام 2013. وهي نسبة أعلى نوعاً ما من حصة النقد الأجنبي في القروض والدفعات المقدّمة. وعلاوة على ذلك، فقد شهدت القروض المُتعثّرة تراجعات مطّردة على مدى السنتين الأخيرتين، مُظهرةً علاماتٍ تدلُّ على الانتعاش من الأزمة المالية، فبلغت نسبة 7.4 في المئة في النصف الأول من عام 2013 (مقارنةً بنسبة 8.5 في المئة في عام 2011)، ولكنها ما تزال دون المستوى الذي بلغته قبل اندلاع الأزمة المالية، وهو 4.2 في المئة (في عام 2008).

إنّ القروض والدفعات النقدية ومنتجات الودائع في القطاع المصرفي متطوّرةً نسبياً، ولكنّ بعض القطاعات تتمتع بمستوى من السّهولة أعلى من غيرها من القطاعات الأخرى في الحصول على الإئتمانات. وكانت الإئتمانات الممنوحة إلى القطاع الخاص قد بلغت نسبة 73 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013، ولكنّ ثمة إتاحةً محدودةً من المُساهمة (بحصص ملكية خاصة أو أسهم) والتمويل من القطاع الخاص لعالم المؤسسات / المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

مبادرة العملة المحلية وسوق رأس المال في الأردن

في أعقاب اجتماع وزراء مالية مجموعة الثماني، الذي عُقد في مارسيليا في شهر سبتمبر / أيلول 2011، اتفقت المؤسسات المالية الدولية المعنية معاً، بناءً على طلب من حكومات بلدان الربيع العربي، على ثمانية مجالات نشاطات تحظى بالاهتمام والتركيز تحت مظلة شراكة دوفيل، مع تكليف البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية وصندوق النقد العربي بقيادة تسلسل مسار عملية تطوير الأسواق الرأسمالية للعملات المحلية في بلدان التحوّل الاقتصادي، وهي: مصر والأردن والمغرب وتونس. وقد اتفق المشاركون في المؤتمر على أن تقوم مؤسسات التمويل الدولية بتقديم المساندة باستخدام المساعدات الفنية بطريقة منسقة، وفقاً لتفويض كل مؤسسة منها وخبرتها، بغية مساعدة تلك البلدان على تعميق جذور أسواقها الرأسمالية المحلية.

وضمن هذا السياق، فقد أُجري تقييم للأسواق الرأسمالية المحلية الأردنية في سبتمبر / أيلول 2012، حيث قام كل من البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، وصندوق النقد العربي، والبنك الأوروبي للاستثمار، وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي بتغطية عملية تقييم أسواق الأوراق المالية، إضافةً إلى تغطية تقييم طيفٍ واسع من الأسواق الرأسمالية، بما فيها قطاع البنوك وسوق المال، وقاعدة المستثمرين والبنية التحتية للسوق. وأتت هذه الزيارة بعقد ورشات عمل خاصة بسوق رأس المال في يونيو / حزيران 2013، ونوفمبر / تشرين الثاني 2013، ومارس / آذار 2014، وذلك بمشاركة الجهات المعنية الرئيسية، وهي: هيئة الأوراق المالية الأردنية، بورصة عمان، وزارة المالية، البنك المركزي الأردني، صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي، مركز إيداع الأوراق المالية، البنوك المحلية وبنوك الاستثمار المحلية، الشركة الأردنية لضمان القروض، البنوك الأجنبية، موفري خدمات الحفظ العالمية، جمعيات أسواق رأس المال المحلية وجمعية المُحلّين الماليين الأردنيين.

وأثناء ورشة العمل التي عُقدت في 11 مارس / آذار 2014 في عمان، جرى تقديم خطة العمل الخاصة بتطوير أسواق رأس المال الأردنية، مع مجموعة من التوصيات الشاملة التي تحظى بالأولوية، والتي تمّ الاتفاق عليها مع السلطات الأردنية وجميع الجهات المعنية الأساسية، بشأن التحوّل الجوهري لأسواق رأس المال الأردنية. وبعد ذلك جرى تنقيح تلك التوصيات وتفصيلها حسب الحاجة أثناء ورشات العمل التي عقدتها الجهات التنظيمية والجهات الفاعلة الرئيسية في السوق، إضافةً إلى التقييم المشترك للخلفيات المعلوماتية الذي أجرته المؤسسات المالية الدولية للأسواق الرأسمالية، ثم جرى توحيد تلك التوصيات لتشكل خطة عمل. وسوف يعمل البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية الآن، مع السلطات الأردنية والمؤسسات المالية الدولية الأخرى الناشطة في هذا القطاع، على تحديد مجالات الأولوية التي تتواءم مع التفويض المُحدّد للبنك الأوروبي، وعلى استكمال النشاطات الجارية حالياً في القطاع.

ومن العوامل الإضافية المهمة التي تتبغى دراستها حضورُ الكبار للمؤسسات المالية الدولية الأخرى "IFIS" والوكالات المانحة، جنباً إلى جنب مع جميع المنظمات الإقليمية والثنائية الكبرى التي يُحرّكها، في جزء منه، الدور الجغرافي السياسي الذي يؤديه الأردن. وتستمرّ هذه المؤسسات جميعها في العمل بفاعلية كبيرة على صعيد توفير المَنح الجوهريّة، وتمويل المشروعات المدعومة، بعد أن حوّلت مسار عملها من الدعم الواسع النطاق للموازنة على مدى السنتين الأخيرتين. وتُعتبر إتاحة التمويل بشروط مُيسرة ظاهرةً غير محصورة في المشروعات المعتادة للبنية التحتية للقطاع العام، بل إنها تمتدّ بدرجة كبيرة لتشمل أيضاً قطاع البلديات وقطاع الطاقة، إضافةً إلى شمولها القطاع المالي كذلك (ولا سيما برامج المؤسسات / المشاريع الصغيرة والمتوسطة).

2-5 سياق بيئة الأعمال والسياسات القانونية:

تواجه بيئة الأعمال في الأردن صعوبات جمة، تنعكس في مرتبة الأردن المائة وتسعة عشر (119) بين 189 دولة على سلم ترتيب البنك الدولي لممارسة أنشطة الأعمال لعام 2014، وهذا الترتيب يتأخر كثيراً عن مرتبة تونس (الحادية والخمسون) ومرتبة المغرب (السابعة والثمانون). وثمة عقبات أساسية ما تزال موجودة في إمكانية الحصول على الائتمانات، وفي الإنفاذ الجبري للعقود وحماية المستثمرين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الشكوك التي تكتنف السياسات تستمر في إعاقة القرارات المعنية بممارسة أنشطة الأعمال. إن الحصول على الائتمانات عملية تخضع للقيود، وبخاصة المشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة، وهي تخضع حتى لقيود أكثر عندما يتعلق الأمر بنشاطات الأعمال التي تقودها المرأة. وهذا يتعلق بقضايا من مثل صعوبة الحصول على الضمانات (العقارية ..) ومجال الحصول على المعلومات الائتمانية (للقطاعين العام والخاص) وهذا عامل رئيس يكمن خلف الدرجات المنخفضة التي يحرزها الأردن على المؤشر الفرعي لتصنيف أنشطة ممارسة الأعمال بالنسبة إلى "الحصول على الائتمانات". وفي حال أصبح مكتب المعلومات الائتمانية في القطاع الخاص، الذي جرى الترخيص لمزاولة عمله حديثاً، عاملاً يؤدي وظائفه، جنباً إلى جنب مع السجلات الائتمانية لدى القطاع العام، فإن الأردن سوف يشهد تسهلاً كبيراً في الحصول على الائتمانات، وتحسناً في الدرجات الكلية التي يحرزها على المؤشر المذكور.

ما تزال العقبات البيروقراطية التي تواجه نشاطات الأعمال ثقيلة منهكة، حتى في ظل وجود الإجراءات المبسطة التي أقرتها مؤسسة تشجيع الاستثمار الأردنية "JIB". كذلك، فإن السلطات المعنية بالتنافسية تفتقر إلى الاستقلال (بالنسبة إلى هيئة التنافسية)، أو إلى القدرات اللازمة للإنفاذ الجبري الفعال، رغم التحسينات التي أدخلت على قانون التنافسية، الذي جرى تعديله في عام 2011. وفي الوقت ذاته، فإن التقييد الممنوح لهيئة مكافحة الفساد، بمقتضى استراتيجية مكافحة الفساد الحكومية، يبقى ضيق النطاق نسبياً، مع بقاء إمكانية الحصول على المعلومات صعبة، ولا سيما للمعلومات اللازمة لعملية طرح العطاءات الخاصة بالمشروعات الحكومية الكبرى.

وفي الوقت عينه، فإن التشريعات ذات العلاقة بالحوكمة المؤسسية (حوكمة الشركات)، والمعاملات المضمونة والشراكات بين القطاعين العام والخاص بحاجة إلى تحديث. ومن الأمور المشجعة التي تبعث على التفاؤل، نجد أن إحدى مسودات قانون تشجيع الاستثمار، الذي يؤسس لإنشاء خدمة النافذة الواحدة للمستثمرين، وأن مسودة جديدة لقانون الإعسار والإفلاس، هما بانتظار المراجعة من البرلمان. انظر الملحق - 5 للاطلاع على المزيد من التقييم التفصيلي للبيئة القانونية.

2-6 السياق الاجتماعي:

رغم تحقيق نمو في الاستثمار وفي الناتج المحلي الإجمالي على مدى العقد الماضي، إلا أن نسبة البطالة ظلت مرتفعة باستمرار، وبلغت مستوى 12 في المئة. ومرد ذلك، في جزء منه، يعود إلى تنامي أعداد الأيدي العاملة بوتيرة سريعة. كذلك فإن معدل مشاركة القوى العاملة هو من بين المعدلات الأدنى على مستوى العالم (نسبة 40 في المئة ككل)، مع وجود فجوة كبيرة في نوع الجنس الاجتماعي ("النوع

الاجتماعي" أو "الجندر") حسب الوصف تالياً. ويُصارع الشَّبَاب على وجه الخصوص للحصول على فرص العمل، شأنهم في ذلك شأن البلدان الأخرى في منطقة جنوب وشرق المتوسط. فنسبة 50 في المئة تقريباً من اليافعين والشباب في الفئة العُمريّة من 15 - 24 عاماً عاطلين عن العمل، وما يزيد عن نسبة 20 في المئة ليسوا عاملين، وغير منخرطين في نظام التّعليم أو في مجال التدريب. والبطالة مرتفعة على وجه الخصوص في أوساط الخريجين، وبخاصة بين الإناث من حملة درجة الليسانس في الآداب والبيكالوريوس في العلوم، والكثير منهم يضطرّ إلى مغادرة البلاد إلى مكان آخر، وبصفة رئيسة إلى بلدان مجلس التّعاون الخليجي. وعلاوة على ذلك، فإنّ نسبة كبيرة من البطالة تُعتبر طويلة المدى بطبيعتها. فابتداءً من عام 2012، كان ما يزيد عن 38 في المئة من الأشخاص العاطلين عن العمل غير عاملين لمدة تزيد عن عام واحد.

وتتضمّن أسباب هذه القضايا ما يلي: وجود نظام تشغيل للقوى العاملة يحمي الموظفين القائمين على رأس العمل على حساب الدّاخلين المُستجدين إلى سوق العمل، والعدد غير الكافي المتوافر من فرص العمل / التّشغيل على مستوى الخريجين داخل البلد، إلى جانب انخفاض جودة وتركيز التّعليم ما بعد المرحلة الثانوية (أو "التّعليم الجامعي")، الذي لا يعكس المتطلبات المهاريّة لأصحاب العمل في القطاع الخاص. ومع أنّ مستويات التّحصيل العلمي في الأردن هي الأعلى بين بلدان جنوب وشرق المتوسط، إلا أنّه مع توافر قدرٍ قليلٍ أو غير كافٍ من التّوجيه المهني، والتّدريب العملي والاستعداد لسوق العمل،

مشاركة المرأة منخفضة في القوى العاملة

بمشاركة نسبة 16.6 في المئة فقط من النساء في مجموع القوى العاملة الأردنية، كما هي في الرّبع الرّابع من عام 2013، يُعتبر مستوى تشغيل الإناث في الأردن منخفضاً جداً حتّى بالمعايير الإقليمية، وحتّى رغم المستويات المرتفعة لتعليم الإناث في الأردن. ويُعزى ذلك إلى الأعراف الاجتماعيّة القويّة ذات العلاقة بأدوار النساء والرجال، بما في ذلك إلى القيمة الرّفيعة المستوى المُعطاة إلى النساء كمقدّمات للرعاية، وإلى المفاهيم السّلبية المرتبطة بالنساء العاملات. كذلك فمن المحتمل بدرجة أقلّ، بصورة أساسيّة، أن تقوم المرأة بإنشاء نشاطات أعمال خاصّة بهنّ؛ لأنّ حقوق الميراث وحقوق الطّلاق تُحابي الرجال على النساء. وفي حين أنّ رائدات الأعمال منشغلات، بصورة ساحقة، في المؤسسات / المشاريع الصّغيرة والمتوسطة في قطاع الخدمات وقطاع التّصنيع غير الدائم، فثمة فجوات في المعارف والثّقة تحدّث عنها الكثير من النساء اللواتي لا يعتقدن بأنهنّ يمتلكن المهارات الضروريّة أو الخبرة الضروريّة للبدء بتنفيذ أحد نشاطات الأعمال. ويُوحي ما ورد ذكره أعلاه بأنّ الاستجابة التّشغيلية للبنك الأوروبي المُخطط لتنفيذها ضمن المحور الثاني يُمكنها أن تستهدف النساء بطريقة فعّالة ناجحة.

فإنّ مسارات الانتقال من نظام التّعليم إلى التّشغيل تُعتبر ضعيفةً. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ نسبة 67 في المئة تقريباً من العاملين الأردنيين يعملون في القطاع غير الرّسمي، وهذه النسبة من أعلى المعدلات في منطقة بلدان جنوب وشرق المتوسط. وهؤلاء العاملون هم في معظمهم من الذّكور الشّبَاب الذين ينحدرون من خلفيات فقيرة، ولا يحظون إلا بقدر ضئيل من التّعليم.

للقوى العاملة في الأردن حصّة كبيرة من العمّال المُهاجرين (25 في المئة)، أكثريتها من مصر. ويُشكّل

هؤلاء العمّال المهاجرين الآن نسبة 50% من العاملين في القطاع الخاصّ الأردني، مرتفعةً من نسبة 20 في المئة قبل 10 سنوات. ومع وجود نسبة 90 في المئة منهم لم تحصل سوى على التعليم الابتدائي، فإنهم في العادة يُستخدَمون في شغل الوظائف منخفضة المهارات: في الزراعة، والأعمال الإنشائية، والخدمات والتصنيع في المناطق الصناعيّة الخاصة.

لقد اتّخذت الحكومة الأردنيّة بعض الخطوات الإيجابية للتصدّي للقضايا التي ورد ذكرها أعلاه. وكجزء من الأجنحة الوطنية الأردنيّة، الهادفة إلى تقليص نسبة البطالة إلى 6.8 في المئة بحلول عام 2017، فقد وضعت الحكومة استراتيجية وطنية للتشغيل (2011 - 2020)، كما وضعت إطار عمل للتشغيل، والتعليم والتدريب الفني والمهني (E-TVET)؛ وذلك بهدف إدخال موضوع التوجيه المهنيّ المُركّز في الشراكة مع أصحاب العمل من القطاع الخاص، ويهدف زيادة مستوى التركيز على الاستخداميّة (أي: قدرة الخريجين على العمل أو قابليتهم لذلك)، وعلى المهارات الناعمة كجزء من المنهاج. ومع أنّ هذه التدابير مُرحّب بها، إلا أنّ تطبيقها ما يزال يسير بوتيرة بطيئة.

توجد داخل الأردن تفاوتات على مستوى المناطق / المحافظات من حيث الجودة النوعية للخدمات والموارد وإمكانية الحصول عليها، وبخاصة على الماء والغذاء، وهذه كلّها ما تزال أحد بواعث القلق الأساسيّة في المناطق الريفيّة. كذلك توجد فجوات كبيرة بين الحضر والريف في إمكانية الحصول على الخدمات الصحيّة وفي جودة ما يُقدّم منها. وإضافةً إلى ذلك، فإنّ إمكانية الحصول على الأراضي محدودةً أيضاً، وبخاصة للمرأة، الأمر الذي يؤدي إلى التشغيل / العمل غير الرسمي، وإلى تقييد فرص الحصول على الإئتمانات. ونتيجة لذلك، فقد ازداد التنافس على فرص العمل المحلية زيادة جوهريّة، تماماً كما تزايدت المستويات الكليّة للفقر، وبخاصة في المناطق الريفيّة، حيث يُصنّف حوالي خُمس السكّان تقريباً بأنهم فقراء.

7-2 سياق ترشيد استهلاك الطاقة وتغيّر المناخ:

لقد اضطرّ الأردنّ إلى استيراد نسبة 97 في المئة تقريباً مما احتاج إليه من الطاقة في عام 2013، ممّا عرّض الاقتصاد إلى تقلّبات أسعار السلع العالمية. ويُضخّم هذا العبء الاقتصادي الطّلب المرتفع على الطاقة مع بلوغ معدلات النّموا نسبة 6.4 في المئة خلال الفترة بين عام 2008 وعام 2020. وفي الوقت ذاته، فإنّ استخدام الأردن للطاقة يفتقر إلى الترشيد، مع بلوغ كثافة الاستخدام فيه حوالي ضعفي متوسط كثافة الطاقة في دول الاتّحاد الأوروبي. وفيما يختصّ بالطاقة المتجددة، فقد بلغ مستوى تغلغل وانتشار سخّانات المياه الشمسيّة 12 في المئة خلال عام 2010، ممّا قلّص الاعتماد على استيراد الطاقة عن طريق تنويع مصادر الطّاقة. وتُعتبر زيادة مستوى ترشيد استهلاك الطاقة إحدى الأولويات القصوى.

لقد تمّ تحقيق عددٍ من التّحسينات خلال عامي 2012 و 2013 على الصعيد التّظيمي. فأولاً، أقرّ البرلمان قانون الطاقة المتجددة وترشيد استهلاك الطاقة، الذي جسّد خطوة حيويّة في المضي قدماً نحو زيادة القدرة على توليد الطاقة المتجددة في الأردن. وغدا المستثمرون الآن قادرون على إنشاء وتطوير مشاريع للطّاقة المتجددة، وعلى اقتراح هذه المشروعات مباشرةً على الحكومة، مقارنةً بالاضطرار إلى انتظار قيام الحكومة بطرح عطاء لهذا الغرض. وثانياً، فقد أعلنت الحكومة عن إعداد نظام ترشيد

استهلاك الطاقة، الذي سهّل تأسيس الصندوق الأردني للطاقة المتجددة وترشيد استهلاك الطاقة. وأخيراً، فإنّ إقرار خطة العمل الوطنية الأردنية لترشيد استهلاك الطاقة في حزيران / يونيو 2013 وضع هدفاً طموحاً لتوليد الطاقة المتجددة (بنسبة 10 في المئة بحلول عام 2020).

ويُعتبر شحّ المياه في الأردن أحدَ القيود الرئيسة الأخرى، التي سوف يعمل تغيّر المناخ على تفاقمها. ويتنبأ البلاغ الوطني الأردني الأولي بشأن تغيّر المناخ ضمن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغيّر المناخ، بأنّ الأردنّ سوف يشهد، على مدى العقود الثلاثة التالية، ارتفاعاً في درجة الحرارة، وانخفاضاً في هطول الأمطار ممّا يؤديّ إلى انخفاض مستوى توافر المياه. ويهدف البنك الأوروبي إلى التصدي لهذه التحدّيات الجوهرية ومعالجتها من خلال محورين من محاور هذه الاستراتيجية، وذلك عن طريق:

- معالجة جانب الطلب في المحور الثاني، على سبيل المثال من خلال التمويل والتشجيع على استخدام تكنولوجيات ترشيد استهلاك المياه في قطاع الشركات.
- ومعالجة جانب العرض في المحور الثالث عن طريق تحسين كفاء شبكات المياه والمياه العادمة، والمرافق العامّة.

3- التوجّهات الاستراتيجية

1-3 الاتجاهات الاستراتيجية:

رغم ارتفاع مستوى التنمية نسبياً في الأردن مقارنةً ببلدان منطقتي جنوب وشرق المتوسط، ورغم التّقدّم المُحرز حتى تاريخه في عدد من مجالات الإصلاح الهيكلي، ثمة عددٌ من التّحدّيات القطاعيّة (الشاملة لكل القطاعات والمشاركة فيما بينها) التي تعترضُ سبيل التّقدّم نحو اقتصاد السوق المُستدام. وعلى ضوء التّحليل الذي أجراه البنك الأوروبي لإعادة الإعمار لكُلّ من التّحدّيات وعوامل الطّلب، فإنّ المحاور الثلاثة سوف تُشكّل الاستراتيجية الأساسيّة للبنك في الأردن في السّنوات القادمة:

- **تعزيز استدامة الطاقة وترشيد استهلاك الطاقة:** بأخذ التّحدّيات الجوهرية التي يواجهها القطاع في الحُساب، هناك حاجةٌ لتتبع مصادر الطاقة، وخفض حجم الخسارة، وزيادة قدرات النقل والتّوزيع، ودعم تحرير أسواق توزيع الوقود، والتّشجيع على التّحوّل نحو المزيد من الإنتاج القائم على ترشيد استهلاك الطاقة. وثمة حاجةٌ أخرى إلى إدخال إصلاحات على التّعريف الشاملة في قطاع الكهرباء، لإرجاع المشتري الوحيد، المملوك للدولة - شركة الكهرباء الوطنيّة، إلى نقطة استرداد الكلفة، ولتخفيض المتأخّرات المتصاعدة. وعلاوةً على ذلك، فإنّ الأمر يتطلّب أيضاً تطوير مصادر مُتجدّدة لتوليد الكهرباء والعرض العملي الواضح لمزايا برامج ترشيد استهلاك الطاقة.

- **تحقيق نموّ ديناميكيّ شامل للجميع بقيادة القطاع الخاص:** أدت البيروقراطيّة المُنهكة للاقتصاد، وارتفاع كثافة الموارد، ونقص فرص الحصول على التّمويل اللازم لتنفيذ المشاريع الصّغيرة والمتوسطة الحجم، والتّفاوتات في المهارات الأساسيّة .. أدت إلى وجود مستوى منخفض من تنافسيّة القطاع الخاص. ويهدف البنك الأوروبي، من خلال استثمارات الحوارات التي يعقدها بشأن السّياسات والتّعاون الفنّي الذي يُقدّمه، إلى التّصدّي إلى تلك العقبات، لكي يُعزّز دور القطاع الخاص باعتباره مُحرّك النّمو الاقتصادي وزيادة فرص التّشغيل. ومن الممكن توقّع تحقيق ذلك على وجه الخصوص من القطاعات كثيفة الخدمات، مثل قطاع الإنشاءات، وقطاع السّياحة وقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات. كذلك يجب أن يعود ذلك بالنّفع على مختلف الفئات السّكانيّة، بمن فيها الفئات الاجتماعيّة الأقل حظاً كالنساء، والسكان الرّيفيين، والشباب واللاجئين. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ البنك سوف يعمل مع زبائنه على وضع وتطوير سياسات وممارسات تُعزّز وتيسّر فرص التّشغيل لهذه الفئات الاجتماعيّة.

- **دعم مُستوى من الاتّجار أكبر ودعم مشاركة القطاع الخاص في البنى التّحتيّة العامّة:** تواجه مشروعات المرافق العامّة والبنى التّحتيّة صعوبات في جذب رأس المال الخاص وتحسين كفاءة توفير الخدمات. وتقتضي الحاجةُ تنفيذ استثمارات من جانب البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية لخدمة أغراض التّحسينات الماديّة (المحسوسة)، إلى جانب زيادة الكفاءة التّشغيليّة والفنّيّة، وإتاحة الخدمات وتوافرها لجميع الفئات السّكانية. وتُعتبر الهيكلية السّليمة لمثل هذه الاستثمارات - بهدف إشراك القطاع الخاص من خلال مشاركته بطريقة تتسم بالشفافيّة، وتعظيم التنمية المُستدامة والأثر الانتقالي لندرة الاستثمار في القطاع العام من التّحدّيات الكُبرى.

وتتوافق هذه الاتجاهات الاستراتيجية مع الأهداف التي وضعتها الحكومة الأردنية في أجندتها الوطنية للمدة 2006 - 2015، وخطة العمل الحكومية للمدة 2013 - 2016، جنباً إلى جنب مع إطار السياسات الاقتصادية والاجتماعية الجديد للمدة 2015 - 2025 (المخطط الاقتصادي الأولي الجديد - الطبعة الرقراء) الجاري إعداده حالياً.

2-3 التحدّيات الرئيسية ونشاطات البنك:

3-2-1 المحور الأول: تعزيز استدامة الطاقة وترشيد استهلاك الطاقة

التحدّيات الانتقالية:

- تحول الحواجز (المعوقات) المؤسسية والمالية دون تنفيذ الاستثمارات. فالشركة الناقلة للتيار الكهربائي المملوكة للدولة (شركة الكهرباء الوطنية) تؤدي واجبات مشغل السوق والمشتري الوحيد. ومن شأن إنشاء سوق فعّالة للبيع بالجملة أن يوفر إشارات ملائمة بشكل أكبر للاستثمارات الجديدة، من أجل زيادة القدرة على توليد التيار الكهربائي ونقله.
- يواجه قطاع الطاقة في الأردن عدداً من التحدّيات، بما فيها الاعتماد الكبير على الوقود المستورد، وارتفاع تكاليفه، وانقطاع تزويد المستوردات من النفط والغاز، وما يقترن بذلك من ارتفاع كثافة الطاقة والنمو المتزايد في استهلاك الكهرباء. ونتيجةً لذلك، فإنّ المزيد من التنوّع في مصادر الطاقة، وتعزيز ترشيد استهلاك الطاقة سوف يكونا عنصّرين حاسمين بالنسبة إلى الأردن.
- يتطلّب الوضع إدخال إصلاحات تعريفية لإعادة شركة الكهرباء الوطنية إلى نقطة استرداد التكلفة. وقد التزمت الحكومة، من أجل تحقيق هذه الغاية، بإجراء سلسلة متوالية من رفع هذه التعريفات في ظلّ اتفاق الاستعداد الإئتماني المبرم مع صندوق النقد الدولي، وهذا سوف يكون شرطاً مسبقاً لتقليص حجم الخسائر المالية لشركة الكهرباء الوطنية. كذلك سوف يتطلّب الوضع إجراء إعادة هيكلة كبيرة للميزانية العمومية بغية التصديّ لمسألة المتأخّرات المتراكمة والمطلوب من تلك الشركة تسديدها.
- تدعو الحاجة إلى وضع خطة عمل واضحة لتلبية مقتضيات ترشيد استهلاك الطاقة ولتحقيق الغايات المُستهدفة من الطاقة المُتجددة (نسبة 10 في المئة من حجم الحاجة إلى الكهرباء في المملكة بحلول عام 2020)، وللنوّصل إلى حلّ بشأن الشكوك التي تحيط بالإطار التنظيمي. وهذا يشتمل على تقوية أنظمة السوق لتوفير حوافز ملائمة من أجل تحقيق إدارة أفضل على جانب الطلب، وتطوير نظام للحوافز التنافسية للطاقة المُتجددة.

الاستجابة التشغيلية:

- سوف يُركّز البنك استثماراته على مشروعات توليد الكهرباء التي تحفز قدرًا من مشاركة القطاع الخاص أكبر حجماً، ورفع مستوى القدرات على ضوء النمو السريع في جانب الطلب،

وتحسين كفاء محطات التوليد القائمة، وتنويع مصادر الطاقة. وهذه كلها سوف تشمل، على وجه الخصوص، الدعم المُستدام لخطة الأردن الرامية إلى تطوير حجم كبير من قدرات الطاقة المتجددة (ولا سيما باستخدام الطاقة الشمسية أو طاقة الرياح). وبأخذ مستوى التغلغل الحالي الذي يقارب الصفر لهذا النوع من الطاقة، فإنّ هذه الجهود تمثل تحدياً رئيساً لحشد التمويل المطلوب لتحقيق كتلة حرجة تؤدي إلى الوصول إلى الهدف المنشود. وسوف يدعم البنك فرصاً أخرى للتشجيع على التوليد المُستدام للطاقة، مثل تنفيذ المبادرات والمشروعات اللامركزية صغيرة الحجم لتوليد الطاقة الكهربائية؛ وذلك استناداً إلى التعاقدات الثنائية الخاصة.

- سوف ينظر البنك في الاستثمار في تحسين مستويات نقل الطاقة الكهربائية وتوزيعها بهدف دعم زيادة القدرات، والتوليد الإضافي للطاقة المتجددة، وتقليل حجم الخسائر، وإدخال تقنيات الشبكة الذكية والعدادات الذكية، والتدابير الأخرى على جانب الطلب.
- سوف يُسهم البنك الأوروبي في تحسين مستويات ترشيد استهلاك الطاقة وترشيد استخدام الموارد في جوانب الاقتصاد ككله، بما في ذلك عن طريق المؤسسات / المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وضمن هذا السياق، فإنّ البنك سوف يسعى إلى توفير التمويل المُخصّص إلى الصناعات والشركات كثيفة الطاقة، وإلى الارتباط معها في تنفيذ مشاريع ترشيد استهلاك الطاقة. وسوف يقوم البنك أيضاً برفع قدرات البنوك التجارية المحلية، إما على أساس مستقل بذاته، أو بالتنسيق مع المؤسسات الدولية الأخرى (على سبيل المثال، من خلال التسهيل التمويلي للطاقة المُستدامة في الأردن "JorSEFF").
- سوف يُستخدَم أسلوب التعاون الفني لتطوير القدرات اللازمة للمنتجات الابتكارية، في البنوك المحلية على سبيل المثال، بقصد تمويل جهود ترشيد استهلاك الطاقة والاستثمارات صغيرة الحجم في الطاقة المتجددة على مستوى المؤسسات / المشاريع الصغيرة والمتوسطة ومستوى الأسر المعيشية. وسوف يشمل هذا الاستخدام بناء القدرات على مستوى البنوك المحلية ومستوى المؤسسات / المشاريع الصغيرة والمتوسطة كليهما.
- سوف تُستكملُ الاستثمارات أعلاه بطريقة إشراك شركات القطاع الخاص شديدة كثافة الطاقة فيها بطريقة مباشرة، على سبيل المثال، إشراك القطاعات الفرعية لشركات الإسمنت والفولاذ / الحديد الصلب؛ وذلك بهدف التصديّ لتحديات ترشيد استهلاك الطاقة عن طريق تنفيذ مشروعات فردية إلى جانب الاستفادة من الخدمات الاستشارية التي يقدمها فريق دعم الأعمال الصغيرة "SBS"، لكي يتسنى زيادة ممارسات ترشيد استهلاك الطاقة في المؤسسات / المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وسوف يُطلق البنك وسيلة جديدة لدعم التكنولوجيات (التقانات أو التقنيات) الابتكارية النظيفة في الصناعات الخاصة كثيفة الطاقة (FINTECC) في الأردن. وستكون هذه الاستثمارات ذات أثر شديد الظهور، وسيضع معايير جديدة للأردن.
- سوف يدعم البنك المُشغّلين في قطاع النفط والغاز ضمن القطاع الخاص، ولا سيما عن

طريق تحسين ترشيد استهلاك الطاقة. كذلك سوف يدعم البنك البنية التحتية الجديدة للمستوردات من منتجات النفط والغاز في مدينة العقبة (بالقرب من محطة الغاز الطبيعي المُسال الجديدة على سبيل المثال)؛ وذلك بهدف تحسين مستوى أمن الطاقة والتخزين الموسع، وقدرات النقل والتكرير لتعزيز التنافسية في العمليات الوسطى ("midstream") وفي قطاع العمليات المتممة للإنتاج "downstream". وأخيراً سوف يسعى البنك أيضاً إلى مساعدة شركة مصفاة البترول الأردنية، التي تخضع لسيطرة الدولة بطريقة غير مباشرة، في تحسين الحوكمة المؤسسية، وتحديث العمليات.

الحوار والمشورة بشأن السياسات:

• بعد دراسة البنك الأوروبي للطاقات الكامنة للطاقة المتجددة وتعزيز ترشيد الطاقة وترشيد استخدام الموارد، فإنه سوف يُركز حوار المعني بالسياسات والمساعدات الفنية على تعزيز وجود بيئة استثمارية مؤاتية ومستدامة في هذه المجالات. وسوف يشمل هذا التركيز الحوار بشأن السياسات، بالتنسيق الوثيق مع المؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة متعددة / ثنائية الأطراف الأخرى، مع الجهة المنظمة للطاقة، والوزارات كل حسب اختصاصها والشركات المملوكة للدولة بهدف تحقيق ما يلي:

1- تحسين وضوح وفعالية الإطار التنظيمي بقصد التحرير من القيود الحكومية المفروضة على سوق توزيع النفط، بما في ذلك من خلال تحرير الأسعار ودعم استثمارات الطاقة المتجددة (كُلُّ من عمليات توليد الطاقة الكبرى والمبادرات اللامركزية صغيرة الحجم، والحلول الموقعية الميدانية للشركات ولل منازل / للأسر المعيشية).

2- تيسير تنفيذ المزيد من المقاربات الابتكارية للطاقة المُستدامة مثل الاستجابة على صعيد جانب الطلب أو الترتيبات الدوّارة "wheeling" لإفراح المجال أمام المبيعات ثنائية الأطراف للطاقة المُتجددة.

3- دعم المبادرات من القطاعين العام والخاص، والوعي بشأن المزيد من حلول ترشيد استهلاك الطاقة.

إطار النتائج الخاصة بالمحور الأول موضحة في الصفحة التالية:

إطار نتائج المحور الأول: تعزيز استدامة الطاقة وترشيد استهلاك الطاقة

الرقم	التحديات	الأهداف	النشاطات	المؤشرات (المقياس / خط الأساس)
1	الاعتماد الكبير على الوقود المستورد، والكثافة المرتفعة للطاقة في كل القطاعات.	زيادة القدرة على توليد الطاقة، ونقلها وتوزيعها محلياً، بما في ذلك من خلال تحسين الشبكات والتنويع في المصادر.	<ul style="list-style-type: none"> استثمارات في مشاريع توليد الطاقة (بما فيها الطاقة المتجددة) ونقلها وتوزيعها. التمويل والحوارات المعنية بالسياسات لدعم البنية التحتية الجديدة للاستيراد، ومشغلي القطاع الخاص في قطاع النفط والغاز، جنباً إلى جنب مع المنتجات ذات العلاقة، كالعقبة مثلاً. 	<ul style="list-style-type: none"> زيادة القدرة على توليد الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها من خلال المشروعات التي يُموّلها البنك (على سبيل المثال، الميغاوات المركّب / خط الأساس: "صفر"). الزيادة في حصة الكهرباء المولّدة من الطاقة المتجددة من مزيج الوقود الكلي للأرين (هدف الحكومة في سنة 2020 = 10 في المئة).
2	الحواجز المؤسسية والمالية والمعرفية تحول دون تنفيذ استثمارات الطاقة المتجددة، ودون تطوير تمويل الطاقة المتجددة عبر الوساطات.	إدخال برامج استثمارية ومنتجات مبتكرة لتمويل تدابير ترشيد استهلاك الطاقة ومشروعات الطاقة المتجددة.	<ul style="list-style-type: none"> استثمارات مباشرة في الصناعات والشركات كثيفة استهلاك الطاقة (على سبيل المثال، العقارات / الإنشاءات) ومطوري الطاقة المتجددة. التمويل وبناء القدرات، التي يتم توفيرها للقطاع المالي من خلال الخطوط الائتمانية للطاقة المستدامة.. 	<ul style="list-style-type: none"> توفير الطاقة المستهلكة (مثلاً ما يعادل أطنان من النفط) ناتج عن استثمارات البنك في هذا القطاع.
3	الحاجة إلى إصلاحات هيكلية لدعم الطاقة المستدامة.	الإسهام بفعالية وكفاءة في التقدّم على صعيد الإصلاح الكلي من خلال تعزيز تطبيق القوانين والأنظمة الجديدة.	<ul style="list-style-type: none"> المشورة والحوار بشأن السياسات مع الجهة المنظمة لقطاع الطاقة، ووزارة الطاقة بالتنسيق الوثيق مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى. الدعم الفني الهادف إلى تحسين أطر العمل القانونية والتنظيمية لسوق توزيع النفط، ولتخطي الحواجز التي تعترض سبيل ترشيد استهلاك الطاقة / الطاقة المتجددة، على سبيل المثال (مرة أخرى، قد يكون ذلك واسع النطاق أكثر مما ينبغي). 	<ul style="list-style-type: none"> توصيف نوعي للنجاح في استحداث وتقوية إطار العمل القانوني والتنظيمي استناداً إلى معايير القياس المرجعية ذات الصلة بنظام رصد أثر التحوّل "TIMS"، وبنائج التعاون الفني (خط الأساس لا ينطبق). درجة تقييم أثر تحديات التحوّل (الانتقال) إلى الطاقة المستدامة: سيتمّ تأكيدها¹

¹ عن طريق رصد التغيّر في القيمة الرقمية لمؤشرها الفرعي: "المؤسسات، الحوافز والنتائج"، على سبيل المثال.

التّحدّيات الانتقالية

- لا بُدّ من رفع درجة التّنافسيّة في كل الصناعات والقطاعات. فارتفاع كثافة الطاقة في القطاع الصّناعي حافظت على بقاء تكاليف الإنتاج مرتفعةً، ووجدت من مكاسب التّنافسيّة. وثمة حاجةٌ، والحالةُ هذه، لتحسين مستوى ترشيد استهلاك الطاقة والمياه، وبخاصة في المناطق الرّيفيّة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ المؤسسات الأردنيّة غالباً ما تواجه مشكلات أُخرى تتعلّق بممارسات العمل التّقيديّة، وتخلّف السّيّاسات والإجراءات الخاصّة بالموارد البشريّة، وضعف الإدارة الماليّة، وانخفاض الإنتاجيّة، ونقص الابتكار ونقل التكنولوجيا. ويفرض التّفاوت المُستمر في المهارات بين النواتج التعليميّة (الخريجون) والمهارات المطلوبة لدى القطاع الخاص .. يفرض عائفاً أمام تحقيق المزيد من النّمو الشّمولي وبخاصة للخريجين من الشّباب والشّابات، الذين يسعون للدّخول إلى سوق العمل. ويتحدث حوالي ثلث المؤسسات / الشركات عن وجود قوى عاملة غير متعلّمة بما يكفي كأحد القيود الرّئيسة لممارسة أنشطة الأعمال. وهذا يعتبر أحد بواعث القلق الخاصّة في المناطق الأقلّ تطوّراً من الناحية الاقتصاديّة، والواقعة خارج التجمّعات السكّانيّة المُركّبة الكبرى.
- تعمل محدوديّة الحصول على التّمويل على فرض المزيد من القيود على التّنافسيّة، وتظلّ عائفاً مهمّاً أمام نمو مؤسسات / مشاريع الأعمال الصّغيرة والمتوسطة. وثمة توافر محدود من المساهمات الخاصّة والتّمويل لهذه المؤسسات. كذلك فإنّ البنوك المحليّة تقيد بصورة خاصّة عملية إقراض هذه المؤسسات، ويبدو وكأنّه لا يوجد استعداد حقيقيّ لديها لتطوير هذا القطاع من الاقتصاد. كما أنّ ممارسة الإقراض القائم على الضمانات (العقارية ..) يضع صغار المُقترضين، والنساء على وجه الخصوص، في وضع صعب للحصول على الإئتمانات. وتتضمّن التّحدّيات الأخرى نقص التّقالفة الماليّة المُسبقة (مثل القدرة على إعداد وتطوير خطة استثماريّة سليمة، والمعرفة الأساسيّة بالحسابات)، ومهارات الإدارة بين المبادرين إلى المشروعات الصّغيرة والمتوسطة.
- معظم الشركات إمّا أنّها خاصّة وإمّا أنّها أُسريّة (عائليّة) ، وتعاني من انخفاض معايير الحوكمة المؤسسية. كذلك فإنّ المركزيّة المُفرطة في الإدارة والافتقار إلى الحوكمة المؤسسيّة نموذج عامّ ومشترك بين مؤسسات الأعمال الأُسريّة. كذلك فإنّ الافتقار إلى كفاءة مجالس إدارة الشركات وردّ ذكره كمُعيقٍ مهمّ نحو تحقيق قدر أكبر من الحوكمة المؤسسيّة، وبخاصة في الشركات الكبيرة.
- تدعو الحاجةُ إلى إدخال إصلاحات على بيئة العمل. وتظلّ الصعوبات التي تواجه الإنفاذ الجبري للعقود والتّوصل إلى حلول للإعسار المالي، والتّعامل مع مختلف مستويات البيروقراطية الحكوميّة .. تظلّ تُعيق ممارسة أنشطة الأعمال.

الاستجابة التّشغيليّة

- سوف يتصدّى البنك الأوروبي لتحدّيات التّحوّل الاقتصادي من خلال كلّ من الاستثمارات المباشرة والاستثمارات من خلال البنوك الشريكة لكي تصل على وجه التّحديد إلى المؤسسات الصّغرى

والصغيرة والمتوسطة. وسوف يُشجّع البنك على التنافسية من خلال القروض والاستثمارات المباشرة في المؤسسات القائمة، في كلّ جوانب الاقتصاد، مع إيلاء اهتمام خاص بإدارة ندرة الموارد، على سبيل المثال، من خلال التشجيع على استعمال التكنولوجيات الكفوة ذات العلاقة بالمياه وبالطاقة في القطاعات كثيفة الموارد مثل الزراعة والإنشاءات.

- سوف يحظى تمويل عالم المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة من خلال الوسطاء الماليين باهتمام خاص، بما في ذلك الديون والاستثمارات القائمة على الحصص المساهمة في الوساطات المالية، والتدريب، وبناء القدرات والتشارك في المخاطر وعمليات تطوير المنتجات الجديدة مع البنوك الشريكة، والمساهمات الخاصة، وصناديق رؤوس الأموال المخاطرة، وشركات التأمين، إلى جانب التمويل على مستوى مؤسسات التمويل الأصغر.
- يُمكن النظر أيضاً في إمكانية الارتباط مع المستثمرين المؤسسيين ووسطاء السوق الرأسمالية، وذلك بهدف دعم كل من الحوكمة المؤسسية المحسنة للشركات الأكبر حجماً والأكثر تطوراً، والنمو في صندوق التقاعد / وقطاع إدارة الأصول من أجل فائدة قطاع المبادرين الرواد برمته، بصرف النظر عن الحجم.
- سوف يهدف البنك إلى دعم الشركات الابتكارية والمتجهة نحو التصدير في القطاع، والتي تُعزّز التنافسية من خلال النمو الشمولي وفرص التشغيل المستدامة ومسارات الانتقال من التدريب إلى التشغيل. أما القطاعات المؤاتية على وجه الخصوص، فهي: قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وقطاع الإنشاءات، وقطاع الضيافة / والسياحة وقطاع الخدمات العامة. وسوف يستمر البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية في الارتباط مباشرة مع المؤسسات الأصغر حجماً من خلال صندوق المؤسسات المحلية "LEF" وأطر العمل المماثلة الأخرى.
- سوف يدعم البنك إدخال تحسينات على الحوكمة المؤسسية للشركات الأصغر حجماً ضمن مبادرة دعم الأعمال من خلال كل من برنامج دعم الأعمال الصغيرة، إضافةً إلى الاستثمارات الهادفة إلى تعزيز الثقافة المالية، والتخطيط للأعمال وللاستثمار. وكلما اكتسب البنك الأوربي الخبرة في السياق الأردني، فإنه سوف يعرض أيضاً برنامجاً المُسمّى "نساء في الأعمال" وذلك لدعم رائدات الأعمال عن طريق كل من بناء القدرات وتنويع المنتجات لدى الشركاء في المؤسسات المالية، مع تقديم المشورة والمساعدة بما في ذلك إمكانية الحصول على التمويل وتطوير مهارات وشبكات الأعمال.
- علاوةً على ذلك، سوف يقوم البنك بتوفير المشورة بشأن تطوير بنية تحتية مُستدامة للخدمات الاستشارية المحلية للأعمال (مع تواصل خارجي محدد مع الأعمال التي تقودها المرأة) وتحسين بيئة الأعمال الابتكارية من خلال تطوير مساهمات خاصة قوية ونظام بيئي لرأس المال المخاطر.

الحوار والمشورة بشأن السياسات:

- بعد دراسة البنك الأوروبي لمسألة نقص التمويل كأحد المعوقات الرئيسية لنمو المؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم وتنافسيّتها، سوف يضع البنك سُلماً لأولوياته الخاصة بالحوار المعني بالسياسات

وبالخدمات الاستشارية تتمحور حول مقارنة من ثلاثة اتجاهات:

1- سوف يُكثف البنك حوارَه النَّشَط بِشأن السِّياسات مع القطاع المالي، بما في ذلك الخدمات الاستشارية وبناء القدرات لدى الوساطات المالية، والبنوك ومؤسسات التمويل الأصغر، مع التركيز بشكل خاص على مهارات الإقراض المرتبطة بمؤسسات التمويل الأصغر ومؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة وبالأعمال التي تقودها المرأة، وعلى منتجات التمويل "الخضراء".

2- يُمكن للحوار المعني بالسياسات مع الجهة المنظمة للطاقة أن يُركِّز، على سبيل المثال، على التَّكامل المُخطَّط له لمؤسسات التمويل الأصغر تحت المظلة الرقابية للبنك المركزي الأردني.

3- سوف يشترك البنك الأوروبي مع صندوق النقد العربي، أثناء مدة الاستراتيجية، في قيادة المبادرة المشتركة نحو تطوير سوق العملة المحلية وسوق رأس المال المحلي تطويراً شمولياً في الأردن، وسوف يتابع ذلك التطوير بنشاط. وإضافةً إلى ذلك، سوف يعمل البنك الأوروبي مع الجهات المعنية كافة من أجل تعزيز حماية المستثمرين، والحوكمة المؤسسية، ودعم تبسيط وسلاسة إجراءات الترخيص، وبناء القدرات وقدرات الإنفاذ الجبري لدى السلطات المعنية بالتنافسية.

• سوف يستمر البنك الأوروبي في التصدي لتحديات التنافسية في قطاع الأعمال الزراعية بشأن استخدام المياه وتعزيز تحسين نوعية معايير النظافة الصحية بهدف تعزيز فرص الصادرات، وتبسيط أنظمة التجارة والمصادقة (الموافقة ..) من خلال الحوار بين القطاعين العام والخاص (مبادرة القطاع الخاص للأمن الغذائي).

• وأخيراً، سوف يرتبط البنك مع الوزارات ذات الصلة والجهات المعنية الأخرى ليرى إن كان بالإمكان مهائة بعض قيود التشغيل المفروضة على عمل المرأة في بعض القطاعات (مثل المصانع)، و / أو جعل تلك القيود أكثر مرونة بهدف تمكين المرأة أكثر فأكثر للدخول في سوق العمل.

• إطار النتائج الخاصة بالمحور الثاني موضحة في الصفحة التالية:

إطار النتائج الخاصة بالمحور الثاني: النمو الديناميكي التمكيني الشامل للجميع بقيادة القطاع الخاص

الرقم	التحديات	الأهداف	النشاطات	المؤشرات (المقياس / خط الأساس)
1	البنية التحتية المالية وإطار العمل التنظيمي يُفقدان إمكانية الحصول على التمويل والتأسيّة، وخاصة بالنسبة إلى قطاع الشركات الصغيرة.	دعم إمكانية الحصول على التمويل للأعمال الصغيرة وتنويع هذا التمويل، ومنه التمويل بالعملة المحلية.	<ul style="list-style-type: none"> التمويل المباشر / غير المباشر لمؤسسات التمويل الأصغر والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة من الوساطات المالية، وتقاسم المخاطر والمساهمات الخاصة، ورأس المال المخاطر ومؤسسات التمويل الأصغر. الحوار المعني بالسياسات / التعاون الفني اللازم للبيئة التنظيمية المحسنة للأعمال والأسواق الرأسمالية المحلية (LC2). 	<ul style="list-style-type: none"> مجموع قيمة القروض (عدداً وحجماً) التي صُرقت داخل المؤسسات التي يدعمها البنك ضمن خطوط الإئتمان الخاصة بالمشاريع الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم (خط الأساس = صفر). توصيف نوعي للتغييرات في معايير القياس المرجعية لنظام رصد أثر التحوّل "TMS benchmarks" وذات الصلة بالبيئة التنظيمية، ونتائج التعاون الفني (المقياس / خط الأساس: لا ينطبق)
2	نشاطات الأعمال والتنافسية مقيدة بما يلي: انخفاض الثقافة المالية، المهارات الإدارية، ضعف الحوكمة المؤسسية وعدم كفاية القدرات اللازمة للابتكار ونقل التكنولوجيا.	تقوية التنافسية من خلال إكساب المهارات ذات العلاقة بالأعمال، والممارسات الدولية للإدارة والحوكمة المؤسسية الرشيدة والهادفة إلى الإيضاح العملي لآثار ذلك في جميع قطاعات السوق.	<ul style="list-style-type: none"> الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة (انظر أعلاه). الخدمات الاستشارية لفرادى الشركات (الخدمات الاستشارية للأعمال وبرنامج نمو المؤسسات). الحوار المعني بالسياسات والتعاون الفني اللازم لتحسين التنافسية وفرص التصدير (مبادرة الأمن الغذائي على سبيل المثال). 	<ul style="list-style-type: none"> عدد الزبائن الذين يحققون تحسناً في أداء الأعمال، ينعكس في معايير القياس المرجعية ذات الصلة بنظام رصد أثر التحوّل "TMS"، وفي نتائج فريق دعم الأعمال الصغيرة (خط الأساس: لا ينطبق). عدد الزبائن الذين يدخلون بنجاح سياسات ومعايير الموارد البشرية لتعزيز المساواة بين الجنسين في مكان العمل (خط الأساس = صفر) الابتكار في مجال الأعمال ومؤشر التطور² (2014) خط الأساس: الحادي والخمسين)
3	الحاجة إلى زيادة فرص التشغيل المُستدامة على ضوء التفاوتات بين المناطق، وارتفاع معدل البطالة بين الشباب، ومعدلات الشباب غير المنخرطين في العمل أو التعليم أو التدريب ³ ، والتدفقات الجماعية للاجئين وانخفاض مشاركة الإناث في القوى العاملة الأردنية.	دعم فرص التشغيل من خلال الاستثمار في نشاطات القطاع الخاص ورفع وتيرة التوعية بشأن توفير فرص متساوية لمختلف الفئات السكانية.	<ul style="list-style-type: none"> الاستثمار في القطاعات الرئيسية المؤاتية للتشغيل، مثل قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وقطاعات السياحة، والأعمال الزراعية، والنقل، والتوزيع واللوجستيات / الخدمات، وبخاصة في المناطق الأقل تقدماً من الناحية الاقتصادية. تطوير عناصر شمول الشباب، مثل فرص التدريب القائمة على العمل. توفير الخدمات الفنية والاستشارية، على سبيل المثال برنامج "نساء في الأعمال". 	<ul style="list-style-type: none"> عدد زبائن فريق دعم الأعمال الصغيرة الذين يتحدثون عن حدوث زيادة في فرص التشغيل حسب النوع الاجتماعي (خط الأساس: صفر) المؤشرات الفرعية لفجوة الشمول في المعايير / الأنظمة ذات الصلة (خط الأساس: انظر الملحق 4)

² المصدر: مؤشر التنافسية العالمية (المنتدى الاقتصادي العالمي)

³ الشباب غير المنخرطين في العمل أو التعليم أو التدريب (NEET).

التحديات الانتقالية

- ما تزال عملية صنع القرار في مؤسسات المرافق العامة تأخذ طابعاً مركزياً إلى حد كبير، وثمة حاجة إلى المزيد من تحويل هذه المؤسسات إلى شركات تجارية "corporatisation"، وإلى ممارسة الاتجار في عملها "commercialisation"، بهدف زيادة كفاءتها. وبالإضافة إلى ذلك، فما تزال الترتيبات الإدارية المستندة إلى الأداء في مرحلة مبكرة من حياتها، مع بقاء مشاركة القطاع الخاص منخفضة، وبقاء الهياكل التمويلية سيادية فحسب.
- يُعتبر تحسين القدرات المالية على البقاء والحياة لعمليات المرافق العامة أحد التحديات. وهذا التحسين يُمكن أن يشتمل على المزيد من الإصلاح في نظام التعرف، وعلى دعم الحلول التمويلية اللامركزية، كمكمل للتمويل السيادي.
- رغم الشح الشديد للمياه في الأردن، إلا أن قطاع المياه يفتقر إلى الكفاءة (الترشيد) إلى حد بعيد. فعلى جانب العرض، غالباً ما تكون البنية التحتية للمياه غير كافية، وتعاني المرافق من انخفاض الأداء التشغيلي مع اقتران ذلك بارتفاع حاد في جانب الطلب على المياه، وبندرة كلفة في موارد المياه. كذلك فإن تعرفات المياه أدنى من مستويات استرداد التكلفة ولا تُحفز التدابير الخاصة بالكفاءة/الترشيد. وثمة رابط مهم بين الطاقة والمياه؛ لأن الاستخدام غير الكفؤ للمياه غالباً ما يترتب عليه تكاليف باهظة للطاقة. وفي قطاع المياه، لا توجد هيئة تنظيم مستقلة لهذا القطاع، وتُحدّد تعرفات المياه فيه من مجلس الوزراء. وهناك حاجة إلى تعديل آليات العمل التنظيمية الحالية لتحسين مستوى توفير الخدمات وزيادة الكفاءة، إلى جانب تبسيط السياسات والوظائف التنظيمية للقضاء على التداخلات في المسؤوليات بين مختلف الهيئات / الجهات في الأردن.
- لا يزال قطاع النقل يُعاني من الإفراط في التنظيم، مما يُشوّه مشاركة القطاع الخاص فيه وتدعو الحاجة إلى قيام القطاع الخاص بتوفير الخدمات، بحجم أكبر مما يقوم به حالياً، وذلك من خلال إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص تتسم بالشفافية، في قطاعات الطرق البرية والمطارات والموانئ بقصد تحديث نظام النقل، بما في ذلك في نشاطات التشغيل والصيانة والأمور اللوجستية.
- تحسين البنى التحتية للموانئ والمطارات وشبكة الطرق البرية الأردنية، إضافة إلى التشجيع على تطوير المحطات اللوجستية والمرافق متعددة وسائل النقل، سوف تُسهم كلها مجتمعة في التكامل بين المناطق من خلال سبل الربط بين شبكة النقل المحورية والمناطق الأقل ترابطاً مع الشبكة بصورة جيدة، إلى جانب تحسين إمكانية وصول الأردن إلى الأسواق الدولية.

الاستجابة التشغيلية

- سوف يَنصَبُ تركيز استثمارات البنك الأوروبي في مجال البنى التحتية على المياه والمياه العادمة، والنقل في المناطق الحضرية، وإدارة النفايات الصلبة، وذلك لكي يتسنى تحسين الخدمات المراعية لحاجات الزبائن، والكفاءة التشغيلية، والتحول التدريجي نحو تعرفات استرداد التكلفة كنتيجة

للاستثمارات في الإنفاق الرأسمالي. وسوف يتم إيلاء اهتمام خاص بترشيد استخدام الطاقة والمياه كجزء من مبادرة البنك الأوروبي للموارد المستدامة. وبالتنسيق الوثيق مع المؤسسات المالية الأخرى، سوف يتخذ البنك تدابير تُعنى بجانب العرض، مثل رفع كفاءة شبكات تزويد المياه، وسوف ينظر البنك أيضاً في تنفيذ مشاريع بنى تحتية أكبر مثل مشروع تحلية المياه، ضمن إطار استراتيجية متينة لترشيد استهلاك المياه.

- سوف يدعم البنك الأوروبي حلاً بديلاً للطاقة، ومنها توليد الطاقة الكهربائية من إحراق المواد العادمة "waste to energy"، وترشيد الطاقة في توفير الخدمات العامة، بما في ذلك دعم الاستثمارات في مشاريع توليد الطاقة في الموقع لكيانات القطاع العام.
- سوف يسعى البنك الأوروبي إلى دعم مشاركة القطاع الخاص في جميع القطاعات البلدية وقطاعات النقل، بما في ذلك من خلال إنشاء وتطوير، وتمويل الشراكات المنظمة هيكلياً بين القطاعين العام والخاص، مع الأخذ في الحسبان التشريعات وإطار العمل الأخيرة كلها، والتي وضعت للشراكات بين القطاعين العام والخاص، استكمالاً للتمويل السيادي الانتقائي (مع ملاحظة القدرة المقيدة على تحمّل الدين السيادي).
- سوف يستثمر البنك الأوروبي، بمشاركة القطاع العام واستكمالاً لنشاطات المؤسسات المالية الأخرى، في دعم تحسينات الكفاءة (الترشيد) في البنى التحتية الحضرية، والبنى التحتية للموانئ، وتوسعة شبكة السكك الحديدية بصورة مستدامة وتجارية، ومشغلي وسائل النقل الوطنية، بحيث تكون منظمة هيكلياً على أساس تحويلها إلى شركات أو بمشاركة القطاع الخاص.
- سوف تتم الاستثمارات في قطاعات النقل ضمن سياق الاستراتيجية الأردنية الكلية الجديدة للنقل (المُنْتَظَر أن يتم إقرارها في نهاية عام 2014)، والتي تهدف بصورة عامة إلى تقليص الاعتماد على الطرق البرية، وبصورة خاصة إلى إدخال تحسينات على البنية التحتية للموانئ.
- سوف يدعم البنك تطوير وتحديث روابط النقل بين شبكة النقل المحورية والمناطق أقل ربطاً وأقل خدمةً من غيرها، مع إيلاء اهتمام خاص بصيانة وسلامة الطرق، ومحطات وسائل النقل المتعددة والمحطات اللوجستية.
- سوف يعمل البنك على قطاع النقل، داعماً المزيد من التطوير للبنية التحتية التي هي في أمس الحاجة إلى هذا التطوير، بما في ذلك المطارات، والطرق البرية، والسكك الحديدية أو الموانئ؛ وذلك بهدف زيادة القدرات وإفساح المجال أمام تطوير العمليات التجارية، إلى جانب تعزيز الاستدامة المالية، والإتاحة ومشاركة القطاع الخاص.

الحوار بشأن السياسات:

- استكمالاً لاستثمارات البنك الأوروبي، سوف ينصبُّ تركيز الحوارات المعنية بالسياسات في مجال القطاعات البلدية على ما يلي:

○ دعم تطبيق اللامركزية في الحكم، وتحويل مؤسسات الدولة إلى شركات، وتحديث البنى

التحتية البلدية وعملية توفير الخدمات، إضافةً إلى التحوّل التدريجي نحو تطبيق تعرفات استرداد الكلفة - مع النّظر في المقدرة على تحمّل التكلفة وإمكانية الحصول على الخدمات البلدية - كليهما من خلال الحوار المعني بالسياسات مع السلطات، والتعاون الفّني الموجّه بما يشمل بناء القدرات على المستوى التّظيمي.

○ سوف يستمرّ البنك الأوروبي، على وجه التّحديد، بدعم بناء القدرات على مستوى سلطة المياه الأردنيّة بهدف تحقيق المزيد من مشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه، وذلك من خلال برنامجها المعني بالمياه التوعوية الموثوق بها في الأردن، الذي يُنفذ على مدى أربع سنوات، وهو المشروع الأول المُمول من صندوق دوفيل للتحوّل الاقتصادي في ديسمبر 2012. وسوف يسعى البنك أيضاً إلى إيجاد الفرص لمساعدة السلطات بشأن التدابير السياسيّة الزامية إلى تحفيز مستوى من ترشيد المياه أفضل، ومن إصلاح التّعرفات، والبرامج الهادفة إلى زيادة وعي الجمهور العام بهذه القضايا.

● أمّا في قطاع النّقل، فسوف تضع جهود البنك الأوروبي في مجال حوار السياسات سُلماً للأولويات كما يلي:

○ استكمالاً لنشاطات المؤسسات المالية الأخرى، سوف ينهض البنك الأوروبي بعملية إصلاح القطاعات، بما في ذلك إضفاء صبغة الاتّجار على مشغلي وسائل النّقل الوطنيّة، ودعم التّحسينات المُدخلة على البنى التّحتية للموانئ، إضافةً إلى توسعة شبكة السّكك الحديديّة.

○ سوف يُعزّز البنك الأوروبي، بالتّسيق الوثيق مع الشّركاء في الشراكات ثنائية الأطراف ومتعددة الأطراف، بناء القدرات المؤسسيّة والإصلاحات التّظيمية في قطاع النّقل على المستويين الحضري والوطني.

إطار النتائج الخاصّة بالمحور الثالث موضّحة في الصّفحة التّالية:

المحور الثالث: دعم الاتجار ومشاركة القطاع الخاص في البنى التحتية

الرقم	التحديات	الأهداف	النشاطات	المؤشرات (المقياس / خط الأساس)
1	تحديات الأداء التشغيلي التي تعترض سبيل تلبية الطلب المتزايد، في ظل شح الموارد، واقتران ذلك بالنقص في حوافز التوفير في جانب الطلب.	دعم تحسينات الأداء التشغيلي والفني في البنى التحتية، وعلى سبيل المثال في زيادة الترشيد، وإمكانية الحصول على الخدمات، ونوعية توفير الخدمات.	<ul style="list-style-type: none"> الاستثمارات المباشرة في المرافق وتوفير الخدمات العامة، بما فيها المياه، والمياه العادمة وسبل النقل في المناطق الحضرية، وإدارة النفايات الصلبة والبنى التحتية للموانئ، تنفيذ برنامج التعاون الفني في مجال "نوعية المياه الموثوق بها في الأردن" مع سلطة المياه الأردنية. 	<ul style="list-style-type: none"> تحسين الترشيد و/أو نوعية تقديم الخدمات، على سبيل المثال: تقليص حجم خسائر المياه التي يحققها الزبائن (نظام رصد أثر التحوّل "TIMS"، خط الأساس: لا ينطبق). عدد الاستثمارات أو مشاريع التعاون الفني التي تتناول بنجاح تحسين فرص الحصول على الخدمات من جانب الفئات الضعيفة مثل النساء واللاجئين وسكان الريف (خط الأساس: صفر). "وحدة التميز" داخل سلطة المياه الأردنية (إدارة مخاطر إئتمانات الخزينة "TCRM" تعمل بنجاح، خط الأساس: صفر).
2	ممارسات إدارية ضعيفة، وحوافز غير كافية لأداء مالي / تشغيلي أفضل.	الإسهام في زيادة حجم تحويل المؤسسات العامة إلى شركات، وزيادة الاتجار في خدمات البنى التحتية، بما في ذلك من خلال المشاركة في القطاع الخاص.	<ul style="list-style-type: none"> الاستثمارات والتمويل الموازي مع المؤسسات المالية الدولية ومشغلي المرافق العامة ووسائط النقل. تنفيذ التعاون الفني، بما في ذلك الخدمات الاستشارية، والحوكمة المؤسسية / التطوير الإداري وبناء القدرات. 	<ul style="list-style-type: none"> النجاح في إدخال عملية المشاركة من جانب القطاع الخاص "PSP"/ خطة تطوير الشركات "CDP" / المعايير الدولية للإبلاغ المالي "IFRS" (إدارة مخاطر إئتمانات الخزينة "TIMS"، خط الأساس: صفر) Δ (التغير) في الأداء المالي للعملاء (خط الأساس: لا ينطبق)
3	القيود المفروضة على الإقراض / الافتقار إلى الحلول المالية اللامركزية إلى جانب وتغطية الكلفة غير الكافية لتعرفات المرافق تحدّ من الفرص الاستثمارية.	توفير إمكانية الحصول على رأس المال وتعزيز الحلول المالية الابتكارية للحاجات الاستثمارية.	<ul style="list-style-type: none"> الاستثمارات في مؤقري خدمات مرافق عامة مختارين وملتزمين بالإصلاح. الحوارات المعنية بالسياسات، بما في ذلك الانتقال من مرحلة تحوّل إلى أخرى "T2T"، والتعاون الفني مع السلطات ذات الصلة (على المستويين المركزي والمحلي) 	<ul style="list-style-type: none"> عدد المشاريع الاستثمارية الممولة أو الحاصلة على شروط تمويلية ميسرة وفق شروط تجارية من البنك الأوروبي (خط الأساس: صفر). وصف نوعي لعمليات الانتقال من مرحلة تحوّل إلى أخرى أو لنتائج التعاون الفني نتيجة لنشاطات البنك (خط الأساس: لا ينطبق).

3-3 المخاطر المُحتمَل مواجهتها في تنفيذ الاستراتيجية الفُتُرية الخاصة بالأردن

سوف يعتمد التّفيز النّاجح للاستراتيجية، بالضرورة، على عدد من العوامل الخارجة عن نطاق سيطرة البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية. فعلى سبيل المثال، سوف تكون درجة ما من المخاطر السياسيّة حاضرةً على الدوام، وذلك عندما تكون الإجراءات التي يقترحها البنك، أو جزءاً منها، جدليّةً من النّاحية السياسيّة، أو تتطلّب التّشاور مع الهيئات التشريعيّة أو القضائيّة، أو عندما يكون تنفيذها مطلوباً على مدى فترةٍ من الزّمان. وبالمثل، فإنّ الظروف الاقتصاديّة الداخليّة والخارجيّة - مثل أنظمة سعر الصرف السائدة، أو تكلفة استيراد موارد الطّاقة - يُمكن أن تتغيّر سريعاً، الأمر الذي يُحتمل أن يُحوّر، بصورة مثيرة للاهتمام، الأساس المنطقي الاقتصادي أو المعني بالمالية العامة بالنسبة لبعض التدابير. ويُمكن كذلك أن تنشأ عقباتٌ بالغة الصّعوبة أمام التّفيز، وهي عقباتٌ لم تكن لتنتسّى رؤيتها عندما جرى تصميم برنامج العمل. وفي أفضل الحالات الممكنة، فإنّ البنك الأوروبي سوف يعمل على معالجة هذه المخاطر وتخفيفها من خلال المُشاركة المُبادرة والمستمرّة مع الحكومة وكذلك مع الشّركاء الدوليين في الموقع.

تتعلّق المخاطر العامّة التي يواجهها البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية - جنباً إلى جنب مع الجهات المعنية الأخرى في الأردن - بالاستقرار السياسي والمثابرة على تنفيذ الإصلاحات المطلوبة. لقد تمّعت الحكومة الأردنيّة الحاليّة، التي جرى تنصيبها في عام 2013، بالبقاء في مناصبها فترة "طويلة الأمد"، مقارنةً بالتّعاقب المُتكرّر للحكومات خلال السّنوات السّابقة. وسوف يكون استمرار الحكومة الحاليّة أمراً حاسماً للتّفيز النّاجح للإصلاحات الهيكلية. على سبيل المثال، ففي المحور الأول من هذه الوثيقة، فإنّ الزيادات المُتصوّرة لتعرفة استهلاك الكهرباء لا تحظى بدعم جماعيّ من كل مكونات المجتمع، ولكنّها ستكون شرطاً مُسبقاً للتقدّم بالتّحول الاقتصادي نحو اقتصاد مستدام. ومن المخاطر الأخرى ضمن المحور نفسه، واردات الطّاقة المشكوك في أمرها من مصر، مع احتمال حدوث التّبعات السلبية على كلّ من أمن الطّاقة وموازنة الدولة كليهما.

تتعرّض بيئة الأعمال في الأردن، ويتعرّض بالتالي تطوير القطاع الخاص فيه - المحور الثاني - إلى مخاطر كبيرة ناشئة عن القلاقل داخل سوريا والمنطقة. فعلى سبيل المثال، يُعاني مُصدّرو القطاع الزراعي، بصورة هائلة، من إغلاق مسار التّصدير الرئيس لديهم إلى أوروبا، وهم يحتاجون إلى زيادة مستوى القيمة المُضافة، وإيجاد ترتيبات تصديرية جديدة، أو حتّى أسواق تصديرية جديدة لمنتجاتهم. وعلاوةً على ذلك، فإنّ العدد المتنامي لللاجئين يفرض ضغوطاً على أسواق العمل كلّما أُقبل اللاجئون على التّنافس مع المواطنين الأردنيين (وأقبل العمال الوافدون الآخرون على ذلك) للحصول على عمل. ومن المُحتمل أن تحدث توتّرات اجتماعية، وتُبرّر هذه التّوتّرات الحاجة إلى خلق فرص تشغيليّة شاملة للجميع ومستدامة. وهذه كلّها تتطلّب بدورها تحسّناً ملحوظاً في حصول الأعمال على التّمول، وعلى سبيل المثال، التأسيس الفعال لمكتب المعلومات الائتمانية، وسنّ تشريعات مُحصّنة بشأن الإعسار.

ومن التّحدّيات الخطيرة الأخرى شدّة محدوديّة توافر المياه، وهذه المحدوديّة آخذةٌ في العمل على تفاقم مدى ضعف الأردن في مواجهة تغيّر المناخ، عندما يقترن ذلك بالنّمو السكاني المُطرّد في الأردن ومع الأعداد الكبيرة من اللاجئين الوافدين إليه. ويُشكّل شحّ موارد المياه، وإمكانية الوصول إلى البنى التحتيّة

للمياه / للمياه العادمة، أحد بواعث القلق الخاص في هذا الشأن، وسوف يتصدى البنك الأوروبي لهذه المسألة من خلال الاستثمارات في تكنولوجيا توفير المياه في كل جوانب الاقتصاد، وبصورة ملحوظة في **المحور الثالث**. وإضافة إلى ذلك، فما المساعدات الفنية التي يقدمها البنك بشأن برنامج "المياه التوعوية الموثوق بها في الأردن" إلا إحدى السبل نحو تخفيف هذه الخطورة جنباً إلى جنب مع الجهود الدولية الأخرى.

ومن عوامل الخطورة المهمة، التي تواجه أسلوب العمل المحدد لدى البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية في مجال التمويل المستدام، الحضور المهم للمؤسسات المالية الدولية الأخرى ولوكالات المانحين، مع اقتران ذلك بالدعم الجوهري الممول للمنع، الذي تحوّل من دعم الموازنة الواسع النطاق إلى تمويل المشاريع. وهذا سيكون بمثابة تحدٍّ مستمرّ للبنك الذي يعمل على أساس مبادئ مصرفية سليمة ويسعى لتحقيق أثر التحول الاقتصادي، وإدخال برامج المساعدات الفنية القائمة على التشارك في التكلفة، وبخاصة في مجال تمويل الطاقة / البنية التحتية، وكذلك في توفير الدعم عن طريق الخطوط الائتمانية / المؤسسات أو المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

3-4 التبعات البيئية والاجتماعية للنشاطات التي يقترحها البنك

سوف تُطبّق السياسة البيئية والاجتماعية ومتطلبات الأداء لدى البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية على جميع المشروعات التي تُنفَّذ داخل الأردن. وسوف يعمل البنك عن كثب مع الزبائن على وضع وتطوير خطط عمل بيئية واجتماعية بهدف تخفيف الآثار السلبية المحتملة، وضمان الالتزام بالمعايير الوطنية الأردنية وبمتطلبات الأداء الواجبة التطبيق لدى البنك.

أمّا القضية البيئية الأكثر إلحاحاً والتي تواجه الأردن فهي فقدان التوازن الجوهري بين الطلب على المياه والموارد المتوافرة التي ينتج عنها الضخّ الجائر من مستودعات المياه الأرضية، ونقص العرض في مواجهة الطلب على الخدمات البلدية، والقيود المفروضة على ري المزروعات، إلى جانب انخفاض الجريان الأساسي للمياه، وتدهور الأراضي الرطبة وارتفاع ملوحة المياه الجوفية. وللمساعدة في معالجة هذه القضايا، سوف يعمل البنك على التشجيع على إدخال التكنولوجيات المرشدة للموارد حيثما أمكن، وحيثما كانت ذات صلة بمشروعاته، ولا سيما في استثماراته في خدمات البنى التحتية، والطاقة والأعمال الزراعية.

سوف يعمل البنك مع زبائنه - حيثما يكون موقع استثمارات البنك الأوروبي داخل الأردن موجوداً داخل جيوب الفقر و / أو مستهدفاً معدلات البطالة المرتفعة - من أجل تعظيم الفوائد المتحققة من حيث الحصول على فرص العمل والتشغيل و / أو الخدمات، وبخاصة لأولئك المستضعفين من الناس. وسوف تُصمّم دراسة العناية الواجبة (الدراسة التافية للشك) للجوانب البيئية والاجتماعية لكي تضمن تحديد الفئات السكانية المستضعفة - التي يُمكن أن تتأثر من المشروع بطريقة غير متناسبة - وتضمن أيضاً وضع إجراءات كافية موضع التنفيذ لتخفيف حدة ذلك التأثير عليها.

وسوف تُصمّم مشاركة (أو "ارتباط") الجهات المعنية وتنفَّذ لكي تُعظّم مشاركة الرجال والنساء وتلك الفئات التي ربما لا يكون لها صوتٌ في هذه الجهود (إن لم تُشارك). كذلك فإنّ ظروف العمل تُشكّل

محطّ اعتبار مهمّ لجميع المشاريع، وسوف يعمل البنك مع الزبائن والكفلاء / الرّاعين لتحقيق هدفين: تنفيذ شروط العمل (الأجور، ساعات العمل، التدريب، والفرص المتساوية وغير ذلك)، وتوفير ثقافة السّلامة بما يتوافق مع متطلبات سياسة البنك، إضافة إلى تعزيز الممارسات الدّوليّة الجيدة حيثما أمكن ذلك.

3-5 التعاون مع البنوك التّمويّة الأخرى متعددة الأطراف ومع المانحين الآخرين

بأخذ الدّور السّياسيّ الذي يلعبه الأردن في المنطقة، والاهتمام الجوهريّ الذي يوليه المجتمع الدولي لدعم دول الرّبيع العربي بعين الاعتبار، فقد جرى البدء بعملية تنسيق عن كثب لجميع الجهات الفاعلة الدّوليّة. فالحاجة تقتضي وجودَ تنسيقٍ وتعاونٍ فعّالين فيما بين جميع الجهات المعنية، وهذا التّنسيق والتّعاون أمرٌ حاسمٌ لتجنّب الازدواجيّة في الأداء وللافادة من مختلف مواطن القوى في كل مؤسسة من المؤسسات.

شخصّ عددٌ من المؤسسات بعض المجالات المحدّدة بعينها، مثل الطّاقة والمياه، على أنّها تحظى بالأولويّة. ومع ذلك، ما يزال ارتباط البنك الأوروبي مُركّزاً على الجهات المعنية بالقطاع العام أو بالقطاع الخاص، و / أو ما يزال على صلة بالاستثمارات أو بالحوار المعني بالسياسات (بما في ذلك المساعدات الفنيّة والمشورة القانونية). ويسعى البنك، بما يتوافق مع التفويض الممنوح له ومع أسلوب عمله، إلى حشد النّشاطات الفردية والمشاركة لاستحثاث أثر التّحول الاقتصادي والتدابير الإصلاحية ذات العلاقة؛ وذلك عن طريق التّمويل المشترك، أو التّعاون أو المشروعات الأساسيّة المكتملة في مجالات الطاقة، والخدمات البلدية والنقل، وكذلك في مجالات المؤسسات المالية، والمساهمة من القطاع الخاص والصناديق الرأسماليّة المُخاطرة.

تعاونَ البنكُ الأوروبي لإعادة الإعمار والتّنمية، على سبيل المثال، تعاوناً فعّالاً مع الشركة الأمريكيّة للاستثمارات الخاصّة الخارجيّة (OPIC) في مشروع تمويل محطة توليد الكهرباء في منطقة المناخر (IPP4). وموّل هذا المشروع تمويلًا مشتركاً بقرض قيمته 170 مليون دولار أمريكي من شركة (OPIC)، وتشارك في ملكيته شركة إيه ئي إس (AES) ومتسوبيشي وشركاؤها المحدودة. وقد عمل البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتّنمية، عن كثب، مع مؤسسة التمويل الدولية (IFC) وشركة (OPIC) على نقل النقاط النهائية التي توصّل إليها المُقرضون - بشأن أولّ اتفاقية لشراء الطاقة الكهروضويّة (photovoltaic PPA) المولّدة باستخدام الطاقة الشمسية، إلى الحكومة. كذلك فإنّ البنك ينظر في مسألة التّمويل المشترك لعدد من المشاريع الأكبر حجماً في مجال الطاقة الكهروضويّة المولّدة بالطاقة الشمسية مع كلّ من شركة (OPIC) وشركة بروباركو (PROPARCO) وآخرين يعملون في قطاع الطاقة المتجددة.

وبالنّظر إلى نشاطات البنك الأوروبي المُموّلة بالمِنح وذات العلاقة بالحوارات المعنية بالسياسات وبالمشورة، فإنّ البنك يُشارك بنشاط في شراكة دوفيل التي أعلن عنها في مايو / أيار 2011 قادة مجموعة الثماني لتحقيق التّناغم في التّعاون بين المؤسسات المالية الدولية. وتتضمّن الشراكة "منبراً للتّنسيق" مُكرّسٌ لما يلي:

(1) تيسير عملية تبادل المعلومات والفهم المشترك.

(2) التنسيق، والمتابعة والإبلاغ عن تنفيذ شراكة دوفيل.

(3) تحديد الفرص للتعاون في مجال التمويل، والمساعدات الفنية والسياسات والعمل التحليلي.

أطلقت شراكة دوفيل العديد من المبادرات المهمة، بما في ذلك صندوق التحوّل الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي تقدم منحاً للتعاون الفني اللازم للإصلاحات السياسية والمؤسسية، ومبادرة تطوير القطاع الخاص، التي تقودها مؤسسات التمويل الدولية، والهادفة إلى تعزيز تنافسية القطاع الخاص، بما في ذلك تطوير الأسواق الرأسمالية المحلية، ومعالجة مسألة التباينات في المهارات، وتقديم المساعدات الفنية للشراكات بين القطاعين العام والخاص.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية يُنسّق نشاطاته في المنطقة عن كثب مع كل من بنك الاستثمار الأوروبي (EIB)، ووكالة التنمية الفرنسية (AFD) وبنك التنمية الألماني الحكومي (KfW)، ضمن إطار آلية الاتحاد الأوروبي لتسهيل الاستثمارات في دول الجوار (NIF) داخل كل من البلد المعني والمقر الرئيسي المعني. وسوف يستمرّ البنك، عن كثب، في التنسيق مع البنك الدولي، الذي أقرّ في شهر مارس / آذار 2014 مبلغاً مقداره 250 مليون دولار أمريكي لتعزيز الشفافية، والمساءلة وخلق فرص العمل في الأردن، وذلك بغية ضمان إقامة الروابط التعاونية، حيثما أمكن، في مجال النمو الذي يقوده القطاع الخاص (المحور الثاني). وأخيراً، فإنّ مجلس التعاون الخليجي (GCC)، في الوقت الراهن، يُشكّل المقدّم الأكبر للمِنح في الأردن، وسوف يستمرّ البنك في إجراء اتصالاته وحواراته الوثيقة مع مجلس التعاون الخليجي.

ويقدّم الملحق 7 نبذة عن التّمويل باستخدام المِنح المتوافر لنشاطات البنك في الأردن.

الملحق - 1: التقييم السياسي

تعهّد الأردن بتطبيق مبادئ الديمقراطية القائمة على التعددية الحزبية واقتصاد السوق وفق المادة الأولى من اتفاقية تأسيس البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية. وعلى الرغم من بعض التّقدم المُحرز على صعيد الإصلاح الديمقراطي، فما تزال هناك حاجةٌ إلى القيام بخطوات إضافية هامة مع بقاء الكثير من التحديات التي يُنتظر مواجهتها.

لقد قام الأردن خلال السنوات الثلاث الماضية بخطوات إصلاحية سياسية مُرحّب بها، ولا سيّما إجراء أول انتخابات نيابية عقب التعديلات التي أُدخلت على الدستور في عام 2011، وتعيين رئيس وزراء من خلال عملية تشاورية بين الديوان الملكي وأعضاء مجلس النواب المنتخبين، وتأسيس الهيئة المستقلة للانتخاب، وإصدار قانون المحكمة الدستورية الجديدة واعتماد قانون جديد للانتخاب. ومضى الأردن قُدماً في هذه الإصلاحات في ظل تدهور ملموس لاستقرار في البلدان المجاورة، الأمر الذي جعل الأردن عُرضةً لتحديات اجتماعية واقتصادية وأمنية. وثمة حاجةٌ إلى المزيد من التحسين في الإطار القانوني الذي يكفل الحقوق السياسية والحريات وحقوق الإنسان.

الانتخابات الحرّة والحكومة التمثيلية:

أجرى الأردن انتخابات نيابية في يناير/ كانون الثاني 2013، وكانت تلك الانتخابات على درجة جيدة من التنظيم على الرغم من مقاطعة أكبر أحزاب البلاد السياسية لها، رافضاً قانون الانتخابات لعام 2012 الذي أُجريت الانتخابات على أساسه. وبعد تلك الانتخابات النيابية، وقع الاختيار على رئيس الوزراء عقب مشاورات بين الديوان الملكي ومجلس النواب المنتخب حديثاً. وقد مارس مجلس الأمة بنشاط دوره الرقابي والتشريعي، مع أنّ الملك يحتفظ بصلاحيات هامة عملاً بأحكام الدستور، ومع إمكانية تعزيز الضوابط والتوازنات في النظام بشكل أكبر.

انتخابات حرة ونزيهة وتنافسية:

دخل الأردن في مرحلة جديدة من الإصلاح بفعل التحوّلات السياسية التي شهدتها العديد من البلدان العربية منذ أوائل عام 2011، وما رافق ذلك من موجات من المظاهرات في عدد من المدن الأردنية في ذلك الحين. وفي مارس / آذار 2011، شكّل الملك لجنة الحوار الوطني (NDC)، وكلّفها بوضع مسودة لقانون جديد يُعنى بالأحزاب السياسية وآخر يُعنى بالانتخابات. وفي أبريل / نيسان 2011، شكّل الملك أيضاً اللجنة الملكية لمراجعة الدستور (RCCR) التي أوّست بإدخال 42 تعديلاً على الدستور، وقد أقر البرلمان السابق غالبيتها. كما وافقت الحكومة والبرلمان على الدستور الجديد وصدر بذلك مرسوم ملكي ولكن دون إجراء استفتاء شعبي عليه. وتأسست الهيئة المستقلة للانتخاب، وتم تعيين رئيسها في مايو / أيار 2012. كما أقرّ البرلمان السابق قانوناً جديداً للبلديات، وقانون الأحزاب السياسية، وقانوناً جديداً للانتخاب الذي أُجريت على أساسه الانتخابات النيابية في يناير / كانون الثاني 2013.

وأشرفت الهيئة المستقلة للانتخاب على إجراء تلك الانتخابات النيابية في عام 2013، بما في ذلك قيامها بتسجيل (2.3) مليون ناخب من أصل (3.6) مليون شخص يحقّ لهم الاقتراع. ولأول مرة في تاريخ المملكة، تمّ تحديد مركز الاقتراع لكل ناخب بطريقة واضحة وشفافة. وللمرة الأولى أيضاً، وجّهت الهيئة المستقلة دعوةً رسمية للاتحاد

الأوروبي لمراقبة الانتخابات. وجاء في تقرير بعثة المراقبين الأوروبية أنّ الانتخابات كانت على درجة جيدة من التنظيم والإدارة على الرغم من أن الإطار القانوني "يحتوي على ثغرات وأوجه قصور أساسية تُقوّض حماية المبادئ المتفق عليها عالمياً كالمساواة في الأصوات وحق الاقتراع"⁴. ويُشير ذلك إلى تقسيم الدوائر الانتخابية الذي يخلق تشوّهات لا تُواكب التوزيع الديمغرافي في البلاد. حيث تمّ تخصيص عددٍ محدود من المقاعد في البرلمان للمناطق الحضرية كثيفة السكان، التي تشهد تركّزاً كبيراً فيها للأردنيين من أصول فلسطينية، فيما حظيت المناطق الريفية التي تقيم فيها العشائر من أصول شرق أدرنية بعدد كبير من المقاعد البرلمانية لا يتماهى مع وزنها الديمغرافي كونها مناطق لا تشهد كثافة كبيرة للسكان فيها. وزاد قانون انتخاب عام 2012 عدد المقاعد المُخصّصة لكبريات المدن، ولا سيما عمان والزرقاء وإربد، ولكن ذلك لم يُدخّل أيّ تغيير على التّخصيص غير المتناسب للمقاعد.

عملَ قانونُ الانتخاب الجديد على زيادة عدد مقاعد مجلس النواب إلى 150 مقعداً، مُقسّمةً إلى 123 مقعداً للدوائر الانتخابية المحليّة، و 27 مقعداً للقوائم الحزبيّة على مستوى الوطن. وأبدى حزبُ جبهة العمل الإسلامي بوصفه أحد كبار أحزاب المعارضة، وبعيدُ السياسيين المُعارضين تحفّظات كبيرة بشأن قانون الانتخاب، الأمر الذي دفعهم إلى مقاطعة انتخابات عام 2013 النيابية.

وتعكفُ الحكومةُ الجديدة التي تشكّلت في مارس / آذار 2013 على تعديل قانوني الانتخاب والأحزاب السياسية بالتشاور مع مجلس الأمة والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والجمعيات المختلفة.

وفي أغسطس / آب 2013، أُجريت في الأردن الانتخابات البلدية وفق قانون الانتخابات البلدية الذي تم إقراره في عام 2012. كما قاطعت أحزابُ المعارضة الرئيسة تلك الانتخابات أيضاً.

فصل السلطات والضوابط والتوازنات الفعالة:

كفّلت التّعديلاتُ الدّستوريّة التي أُقرّت عام 2011 مبدأ فصل السلطات مع منح صلاحيات واسعة للسلطة التشريعية. وأصبح يتعيّن على الحكومات الآن إمّا أن تطرح برنامجها على مجلس الأمة لاستصدار موافقته وإمّا أن تجد نفسها مضطّرةً إلى تقديم استقالتهَا في حال عدم حصول الموافقة عليه. ويُعزّز هذا الإجراء من صلاحيات مجلس الأمة ونظام الحكومات التمثيلية.

وبوسع الحكومة أن ترفع اقتراحاً إلى الملك بحل البرلمان، ويتعيّن عليها حينئذٍ تقديم استقالتهَا في غضون أسبوع واحد فقط. كما لا يجوز عندئذٍ إعادة تكليف رئيس وزراء الحكومة المستقبلية بتشكيل حكومة أخرى جديدة. كما أصبح من غير الممكن بقاء البلاد دون مجلس الأمة لفترة زمنية تفوق أربعة أشهر، وفي حال انقضت تلك الفترة، فيتمّ تلقائياً دعوة مجلس الأمة المنتهية ولايته للانعقاد مجدداً. ويُعدُّ هذا الإجراء تطوراً هاماً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أنّ الأردن قد شهد في الماضي فترات مطوّلة دون وجود برلمانٍ ذي ولايةٍ نافذة. وأصبح لأعضاء مجلس الأمة الحقّ الآن في إحالة الإدعاءات المتعلقة بسوء سلوك الوزراء إلى المدعي العام الذي يكون بوسعه حينئذٍ توجيه التّهم إلى الوزراء وإحالتهم إلى المحاكمة أمام هيئة مؤلّفة من خمسة قضاة من محكمة التمييز.

ومن التطورات الهامة الأخرى قيام مجلس الأمة في يونيو / حزيران 2012 بإقرار قانون شكّلت بموجبه المحكمة

⁴ المفوضية الأوروبية، سياسة الجوار الأوروبي، تقرير التقدم الفطري الخاص بالأردن، مارس / آذار 2013.

الدستورية في الأردن. وتتمتع المحكمة بسلطة الفصل في مدى دستورية أو عدم دستورية القوانين. وينفرد القضاة (السلطة القضائية) الآن بصلاحيات تقديرية استثنائية للفصل في صحة انتخاب أعضاء مجلس النواب، والبت في مصير الطعون المقدمة بهذا الشأن. ومع ذلك، وبالنظر إلى الصلاحيات الهامة التي ما يزال الملك يتمتع بها كما يرد أدناه، فثمة حاجة إلى المزيد من التعزيز للضوابط والتوازنات في النظام ككل.

سلطة الحكم الفعالة الممنوحة للمسؤولين المنتخبين:

يُنظرُ إلى النظام الملكي الهاشمي في الأردن، على نطاق واسع، على أنه رمزٌ للوحدة الوطنية وضامنٌ للحفاظ على كيان الدولة. وما يزال الملك، حتى عقب إقرار التعديلات الدستورية في عام 2011، يُشكّل السلطة الأعلى في البلاد، وذلك على الرغم من أنّ التعديلات المذكورة قد حدّدت المدة المسموح بها لعدم انعقاد مجلس النواب أو لحله، وقد قلّص طول المدة الزمنية التي يمكن للملك من خلالها أن يحكم عبر إصدار مراسيم ملكية، وذلك يُقلّص بدوره الفترة الزمنية التي يمكن للحكومة خلالها أن تُجيزَ قوانين من دون أخذ موافقة برلمانية عليها.

ويحتفظ الملك بصلاحيات تعيين رؤساء الوزارات وإقالتهم؛ كما يعين الملك أعضاء مجلس الأعيان ورئيس المجلس القضائي ورئيس الهيئة المستقلة للانتخاب، حيث يُعيّن هذا الأخير بناءً على توصية من رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي الأعيان والنواب. وقد كلف الملك، منذ عام 2011، أربعة رؤساء للوزارة بتشكيل حكومات مختلفة. ويُعدّ تعيين رئيس الوزراء الحالي عقب مشاورات مستفيضة مع مجلس النواب خطوة هامة على صعيد تعزيز الصلاحيات الفعلية في الحكم بالنسبة إلى ممثلي الشعب المنتخبين.

ومنذ انتخاب مجلس النواب الجديد، مارس أعضاؤه صلاحياتهم التشريعية والرقابية على الحكومة بنشاط ملحوظ.

المجتمع المدني، والإعلام والمشاركة:

اتّسع نطاق الحريات السياسية بشكل ملحوظ في الأردن خلال السنوات الثلاث الأخيرة. وتتمتع وسائل الإعلام بالحرية عموماً، وهي تتنوع في تعبيرها عن أيديولوجيات وآراء سياسية جدّ مختلفة. وفي المقابل، ما تزال منظمات المجتمع المدني تواجه تحديات تنظيمية كبيرة، وعلى سبيل المثال في سياق قانون الجمعيات الحالي.

حجم المجتمع المدني واستقلاليته:

يوجدُ في الأردن مجتمعٌ مدنيٌّ متنوعٌ ونشط. وتأسست، خلال العقد الماضي، العديدُ من الجمعيات للدفاع عن الحقوق المدنية وحقوق الإنسان. كما حدث حراكٌ ملحوظ في أوساط اتّحادات الطلبة في الجامعات والنقابات المهنية وغيرها من المنظمات والجماعات الأخرى.

وتّم إقرار قانون الجمعيات لعام 2008 (وتعديلاته في عام 2009) عقب إجراء مشاورات مع العديد من الجمعيات المحلية. كما يعمل العديد من مؤسسات المجتمع المدني المحليّة والدوليّة داخل الأردن، لا سيّما في مجال حقوق الإنسان. وينشط المجلس الوطني لحقوق الإنسان في العديد من المجالات وغالباً ما تُوجّه تقاريره نقداً شديد اللهجة إلى السلطات الرسمية.

وأما قانون الجمعيات، الذي أُجيزَ عام 2012، فهو يمنح الحكومة الحقّ في حلّ الجمعيات ويمنع القيام بالعديد من الخطوات (من قبيل اندماج الجمعيات أو إبرام شراكات فيما بينها)، ويُبيح للحكومة تعيين مدقّق لمراجعة الأمور والتفاصيل التّوحيّلية لتلك الجمعيات في أي وقت تشاء، ولأيّ سبب من الأسباب. كما ينصّ القانون على وجوب

قيام الجمعيات بالإفصاح عن أسماء أعضاء مجالس إدارتها وبياناتهم الشخصية. كما يُشترط على الجمعيات الحصول على تصاريح أمنية (حسن السيرة والسلوك) لأعضاء مجالس إدارتها. ومع ذلك، فيمنح القانون الجمعيات الحق في الطعن في قرارات الحكومة. ويشترط القانون استصدار مؤسسات المجتمع المدني تصاريح من السلطات قبل قبولها أية أموال من الخارج؛ كما تحتفظ الحكومة بحق رفض السماح بتلقي الجمعيات مثل تلك الأموال.

إلا أن المنظمات غير الحكومية أبدت تحفظات كثيرة على قانون الجمعيات كونه ينص على السماح بتدخل الحكومة في شؤون مؤسسات المجتمع المدني العاملة في الأردن ومراقبة نشاطاتها.

وسائل إعلام مستقلة وتعددية تعمل دون رقابة:

يُوصفُ المشهدُ الإعلامي في الأردن بأنه متنوع وتعددي. فقد أتاحت الاتصالات النشطة والديناميكية عبر الشبكة العنكبوتية (الإنترنت) وسائل جديدة للأردنيين للتعبير عن آرائهم، وفتحت أمامهم سُبُلًا جديدة للمشاركة السياسية. وتعملُ وسائل الإعلام المستقلة، المطبوعة منها والمرئية والمسموعة، إلى حدٍّ بعيد، بحرية داخل الأردن. وأدخلت تعديلات إيجابية على القوانين الناظمة لحرية التعبير عن الرأي، يبرزُ من بينها انتقال صلاحية النظر في قضايا الصحفيين المتهمين "بالحاق الضرر بأمن الدولة داخلياً وخارجياً" من محكمة أمن الدولة إلى محكمة بداية عمان، وهي محكمة مدنية.

ويشترطُ قانونُ المطبوعات والنشر على الصحفيين تُوخّي "الموضوعية"، ولكنه يتركُ تفسير القانون بشكل غير واضح، الأمر الذي حمل أنصار حقوق الإنسان في البلد على القول بأن الدولة قد استخدمت السلطة التقديرية الاستثنائية الممنوحة لها في ملاحقة عديد الصحفيين قضائياً وفق أحكام هذا القانون. كما يكفلُ القانون للحكومة الحق في رفض منح الترخيص للإعلام المرئي والمسموع. ووردت تقارير ذات مصداقية تتحدث عن قيام الأجهزة الأمنية بالاعتداء على الصحفيين.

وأحدثت التعديلات، التي أُدخلت في سبتمبر / أيلول 2012 على قانون المطبوعات والنشر، الكثير من الانتقادات القوية للقانون من جانب الإعلاميين المحليين ومنظمات المجتمع المدني؛ فهذا القانون يمنح الحكومة الحق في تعريف المواقع الإلكترونية على أنها مطبوعات إلكترونية، ما يتيح اتساع نطاق قوانين النشر لكي تشمل الفضاء الإلكتروني. كما ينصُ القانونُ على قيام المواقع الإلكترونية بالتسجيل رسمياً لدى الجهات الحكومية المعنية، بما في ذلك اشتراط أن يكون العاملون فيها أعضاء في رابطة الصحفيين الأردنيين. كما ينصُ القانونُ على مسؤولية أصحاب المواقع الإخبارية الإلكترونية عن التعليقات التي تُنشر على مواقعهم، وهو ما قد يجبر المعنيين على ممارسة الرقابة الذاتية على النشر. وفي يونيو / حزيران 2013، أغلقت الحكومة عشرات المواقع الإلكترونية عقب دخول القانون المذكور حيز النفاذ.

تعدّد قنوات المشاركة المدنية والسياسية:

خلال السنوات الثلاث الأخيرة، شهد الأردن تطورات هامة على صعيد المشاركة السياسية والانفتاح في مناقشة السياسة الداخلية واتساع رقعة المشاورات المتعلقة بتناول قوانين جديدة طُرحت على مجلس الأمة وصولاً إلى موضع الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وتضمنت الحملات الانتخابية على هامش الانتخابات النيابية التي أُجريت في يناير / كانون الثاني 2013 توجيه انتقادات مباشرة لنظام الحكم والنخب السياسية في

البلاد. كما حظيت تلك الحملات بتغطية واسعة في وسائل الإعلام المطبوعة والمرئية والمسموعة والإلكترونية.

حرية تأسيس الأحزاب السياسية ووجود معارضة منظمة:

تتَّصف البيئة السياسيَّة في الأردن بنشاطها وتنوع أصحاب التَّوجهات الإيديولوجيَّة والسياسيَّة الذين يتنافسون على تمثيل الشَّعب والوصول إلى مواقع السلطة. ففي عام 2012، وإلى أن أُجريت الانتخابات النيابية في 2013، ارتفع عدد الأحزاب السياسية المُسجَّلة رسمياً من 18 إلى 23 حزباً. وألغى قانون الأحزاب لعام 2012 اشتراط حصول أعضاء الحزب المؤسَّسين على تصاريح من الجهات الأمنية، فيما يُعدُّ خطوةً هامَّةً على طريق تمكين القوى السياسية. كما يُراعي القانون ضرورة وجود تمثيل جغرافي متنوع عندما يشترط أن يمثل الأعضاء المؤسَّسون محافظات مختلفة. كذلك يُقلِّص القانون الجديد دور وزارة الداخلية في عملية تسجيل الأحزاب السياسية من خلال استبدالها بلجنة من الوزارات والهيئات الحكومية المختلفة. ويحصُر القانون أيضاً صلاحيات حلِّ الحزب السياسي بالمحكمة العليا إذا ما ارتأت أن نشاطات ذلك الحزب تُشكِّل مخالفة للقانون.

وقاطع أحدُ أكبر الأحزاب السياسية في المملكة، وهو حزب جبهة العمل الإسلامي، انتخابات مجلس النواب التي أُجريت في يناير / كانون الثاني 2013. ومع ذلك، فتشمل تشكيلة أعضاء المجلس الحالية كُتلاً تُشكِّل معارضةً منمَّنة وقوية.

سيادة القانون وإمكانية الاحتكام إلى القضاء:

يُفصلُ الدستور والنظامُ السياسيُّ النَّاجم عنه بين السُّلطات التَّشريعيَّة والقضائيَّة والتنفيذية. وقد أُقرَّ عددٌ من القوانين والسياسات من أجل مكافحة الفساد. ولكن ما زالت هناك بواعث قلق جديَّة من قبيل إمكانية محاكمة المدنيين أمام المحكمة العسكرية.

سيادة القانون:

علاوةً على استحداث المحكمة الدستوريَّة، فقد قيِّدت تعديلات عام 2011 الدستورية صلاحيَّات محكمة أمن الدولة، وحصرت نطاق اختصاصها في القضايا التي تتضمن جرائم تُشكِّل تهديداً للأمن القومي والخيانة العظمى والإرهاب والتجسس وغسل الأموال والاتجار بالمخدرات. وأصبحت إحالة مرتكبي باقي الجرائم إلى المحاكم المدنية أمراً واجباً الآن. واستحدثت تلك التدابير نوعاً من التخصُّص والإشراف القضائيّ يزيد من سلطة القضاء وكفاءتهم. ولكن بعض منظمات حقوق الإنسان قد عبّرت عن شواغل جديَّة تتعلق بالتفويض الذي تمارسه قوات الأمن، واستخدام القوة المفرطة في بعض الحالات. ففي بعض القضايا خلال عام 2012، أحال المدَّعي العام بعض المدنيين للمثول أمام محكمة أمن الدولة وذلك بما يخالف التعديلات الدستورية لعام 2011.

استقلال القضاء:

خَطَّت تعديلاتُ عام 2011 الدستوريَّة حُطواتٍ ملموسة نحو تحقيق الاستقلال القضائي، بما في ذلك من خلال استحداث المحكمة الدستوريَّة. ونُقلت صلاحية اتخاذ القرارات الإدارية الهامة التي تؤثر على مصير القضاء، خصوصاً تلك المتعلقة منها بالتعيين والترقية، من وزارة العدل إلى مجلس القضاء الأعلى الذي أصبح الآن صاحب الحق الوحيد في اتخاذ الإجراءات التأديبية المتعلقة بالقضاة المدنيين. وطلب الأردنُّ الحصول على المساعدة الفنيَّة من لجنة فينيسيا لتطوير نظامه القضائي، وخصوصاً على صعيد إعداد النظام الداخلي واللوائح التنفيذية للمحكمة

الدستورية.

ولكن ما يزال تعيينُ القضاة، مع ذلك، لا يتمّ إلا بمرسوم ملكي، ويترأس مجلس القضاء الأعلى رئيسُ محكمة التمييز الذي يعينه الملك أيضاً. كما تترك التعديلات والقانون الحالي مسألة تفسير مصطلح "الأمن القومي" مفتوحةً إلى حد بعيد، ما يعني عملياً إمكانية محاكمة النقاد السياسيين أمام محكمة أمن الدولة.

الحكومة والمواطنون سواسية أمام القانون:

تكفل التعديلات الدستورية لعام 2011 تساوي جميع المواطنين ومؤسسات الدولة أمام القانون. كما يُخضع الدستور المعدل الحكومة لرقابة البرلمان (مجلس الأمة) الذي يضطلع بمهامه التشريعية والرقابية بنشاط منذ تشكيل الحكومة في أعقاب إجراء انتخابات مجلس النواب في يناير / كانون الثاني 2013.

السياسات والمؤسسات الفعالة في مكافحة الفساد:

تُؤسس التعديلات الدستورية لإنشاء محكمة إدارية جاءت لتكون أحد مستويات الرقابة على القطاع العام والكيانات الإدارية المختلفة في الدولة. ويكفل قانون هيئة مكافحة الفساد منح الهيئة صلاحيات تحقيقية واسعة، ولا سيما فيما يتعلق بالأمر المالي. كما يتضمن القانون تدابير واضحة تتعلق بالشفافية والسرعة وحماية المبلغين عن المخالفات، ويُعزز نطاق التغطية، كذلك فهو يتضمن ويُفصّل منه تقوية آليات عمل قانونية وتشغيلية لمكافحة الفساد وضمان الجودة. كما انتهى الأردن من صياغة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تتضمن خطة عمل خاصة تستهدف التصدي لثغرات وممارسات بعينها بغية تحسين الشفافية والمساءلة، وخصوصاً على صعيد عمليات الإدارة العامة والتعاقدات الحكومية.

ولم تُغطّ هيئة مكافحة الفساد تفويضاً واسعاً، الأمر الذي يحدّ من قدرتها على التحقيق في شُبّهات الفساد على الأوسع نطاقاً. وكان التقييم، الذي أجراه الاتحاد الأوروبي في مارس / آذار 2013 لعملية تنفيذ سياسة الجوار الأوروبي، قد أوصى في تقرير تقدّم سير العمل بشأن الأردن بأن يكافح الأردن الفساد الذي يُقوّض التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد". وفي مؤشر مُدركات الفساد لدى منظمة الشفافية الدولية، الصادر في ديسمبر / كانون الأول 2013، صنّفت المنظمة الأردنّ في المرتبة 66 من بين 176 بلداً⁵. ولقد تراجع ترتيبُ الأردنّ في عام 2013 مقارنةً بعام 2012 عندما حلّ في المرتبة 58.

الحقوق المدنية والسياسية:

تحسّنت الأوضاع بالنسبة إلى الحقوق المدنية والسياسية بشكل ملموس خلال السنتين الماضيتين. ولكن ما تزال حُرّيّة التعبير عن الرأي تُواجه أيّ تهديدات. وثمة شواغلٌ تتعلق بارتكاب بعض عناصر قوات الأمن ممارسات سوء المعاملة.

حرّيات الرأْي والحصول على المعلومات والدين

والمعتقد (الضمير) والتنقل وتشكيل الجمعيات والتّجمع والملكيّة الخاصّة:

شهد الأردن تطورات هامة على صعيد الثقافة السياسية عموماً، يتمّ بمقتضاها الآن التعبير عن المطالب السياسية

⁵ منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مُدركات الفساد، ديسمبر / كانون الأول 2013.

في جميع أشكال وسائل الإعلام، وتعزيز مفهوم المشاركة السياسية، وتوفير زخم متصاعد من القواعد الشعبية إلى قمة هرم السلطة يدفع باتجاه ضمان إعمال الحقوق السياسية. ويُشكّل الناشطون الأحزاب السياسية والمنظمات. وكما ظهر جلياً أثناء الحملات الانتخابية لانتخابات مجلس النواب في يناير / كانون الثاني 2013، فقد اتّسم الخطاب السياسي بالحرية حين ذاك.

كذلك فقد أُجبرَ قانونُ التّجمعات العامّة في مارس / آذار 2011، ما أضفى بالتّالي طابعاً قانونياً على المظاهرات. وبحسب ما جاء في القانون الجديد، فلا يُشترطُ الآن استصدار موافقة السلطات مسبقاً على تنظيم المظاهرات، بل يتمّ الاكتفاء بمجرد إشعارها بذلك. وقد شرّعت السلطات الأردنيّة بالعمل مع مجلس أوروبا في بناء القدرات الفنيّة لكوادر وزارة الداخليّة على كيفية التّعامل مع الحشود وتطبيق التدابير الخاصة بمكافحة الشغب دون اللجوء إلى استخدام القوة غير المتناسبة.

وما يزال قانون العقوبات يفرض أشكالاً هامّة من الحظر على حرية التعبير عن الرأي. إذ تُجرّم القوانين النّافذة انتقاد الملك، فقد شهدت بعض القضايا اتخاذ تدابير قانونية بحق أفراد عبّروا عن معارضتهم للنظام الملكي. كما تحظر القوانين النّافذة "الإساءة للمعتقدات الدينية"، و"إثارة الفتنة الطائفية".

وحوكم عددٌ من الصّحفيين أمام محكمة أمن الدولة. وألقي القبض على عدد من الناشطين واتّهموا "بالتّجمع بشكل غير مشروع" و"بمحاولة قلب نظام الحكم" و / أو "الإساءة للملك". كما زعم عدد من المنظمات غير الحكومية وجود قيود على حرية التّعبير عن الرأي داخل الجامعات.

وفي أبريل / نيسان 2014، أُدخلت تعديلات على قانون مكافحة الإرهاب لعام 2006، وهي تعديلات عملت على توسيع تعريف مصطلح الإرهاب بحيث يشمل الأفعال التي "تهدف إلى خلق الفتنة (أو "النّزعة الانفصاليّة") والحاق الأذى بالممتلكات أو تعريض العلاقات الدولية للخطر أو استخدام الإنترنت وغيرها من وسائل الإعلام لنشر الفكر الإرهابي". وقد يؤدي هذا التعريف الواسع النطاق إلى خلق مفهوم الرّقابة الذاتيّة والحدّ من المكاسب التي تحقّقت على صعيد حرية التّعبير عن الرأي في السنوات الثلاث الأخيرة.

شمول المرأة والمكوّنات العرقيّة وغير ذلك من الأقليات في العملية السياسيّة:

تحظرُ التّعديلات الدستوريّة التّمييز على أساس العرق أو اللّغة أو الدّين. ويحتلّ الأردنّ تصنيفاً متدنياً على صعيد عدد من مؤشرات المساواة القائمة على النوع الاجتماعي، ومن مثلاً مؤشّر المساواة بين الجنسين الصادر عن برنامج الأمم المتحدّة الإنمائي ومؤشّر الفجوة الجندرية (في النوع الاجتماعي) العالميّة الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي. ومع ذلك، فقد أحرز تقدم على صعيد استحداث المزيد من الحقوق للمرأة في المجتمع ومكان العمل والحياة السياسيّة. واستُحدثت الحصة النّسبيّة (الكوتا) ومقدارها 15 مقعداً للنساء في مجلس النواب، كما استُحدثت كوتا أخرى بواقع 25 مقعداً مُخصّصة للنساء في المجالس البلديّة، فيما يدعو القانون إلى زيادة عدد القضاة من النساء. ووقّع الأردن على اتفاقية الأمم المتحدّة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو)، ولكن يُوصف تنفيذ بنود هذه الاتفاقية بأنه يفتقر إلى التّوازن. كما أقرّ الأردن قانوناً جديداً للأحوال الشخصية يعزّز حقوق المرأة في حالات الطلاق، ويستحدث تدابير لمكافحة العنف الموجه ضد المرأة، لا سيّما العنف الأسري. وتتضمن الاستراتيجية الوطنيّة للمرأة 2012 - 2015، الصادرة عن اللجنة الوطنيّة لشؤون المرأة عدة مبادرات

تهدف إلى تمكين المرأة، لا سيما في المناطق الريفية. كما ألغى الأردن مادة كانت تنص على ضرورة استصدار المرأة موافقة زوجها أولاً قبل أن تحصل على جواز سفر خاص بها. ولا تتمتع المرأة بحق منح جنسيتها الأردنية لأبنائها وفق أحكام قانون الجنسية.

ولا يعكس تصميم الدوائر الانتخابية التوزيع الديمغرافي في البلاد، وقالت المعارضة بأن ذلك لا يؤدي إلى تمثيل سياسي متساو لجميع الأردنيين.

كما صرحت بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية في يناير / كانون الثاني 2013 قائلةً بأن الإطار القانوني "يحتوي على أوجه قصور خطيرة، تؤثر على عمومية مشاركة الناخبين والمساواة في أصوات الاقتراع".

حرية عدم التعرض للمضايقة والتّرهيب والتّعذيب:

تنص المادة 8 من التعديلات الدستورية على حظر التعذيب تحديداً. وتشير مجموعة التطورات في السنوات الثلاث الأخيرة إلى إنجاز عدد من التحسينات في النظام القانوني في الأردن على صعيد حماية الأفراد والمجموعات من التمييز. وأصبح بمقدور المواطنين الآن التوجه إلى ديوان مظالم الشرطة أو إلى ما يزيد عن 15 من المدّعين العامّين التابعين للشرطة في مختلف أنحاء البلاد وتقديم شكاوى بشأن أشكال الإساءة التي قد يرتكبها عناصر الشرطة والأجهزة الأمنية. ولقد شارك الأردن في برنامج تدريبي، بإشراف ممول من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، لتدريب عناصر من الشرطة والدرك فيه على إدارة النظام العام وعملياته والمساعدة في تحسين الهياكل الإدارية والتشغيلية.

ومع ذلك، فلقد أبلغت عدد من المنظمات غير الحكومية عن وجود مضايقات الصحفيين والناشطين السياسيين، لا سيما انتشار سوء المعاملة على نطاق واسع في مراكز الاحتجاز والتوقيف التابعة للشرطة والأجهزة الأمنية. ولقد أبلغ المجلس الوطني لحقوق الإنسان عن عشرات الحوادث من هذا القبيل. ولم يتم إسناد تهمة ارتكاب التعذيب لأي عنصر من عناصر الشرطة.

كما نُظّم عددٌ كبيرٌ من المظاهرات خلال السنوات الثلاث الأخيرة، سار العديد منها حتى نهايته دون عرقلة من السلطات. ومع ذلك، فثمة بواعدت قلق حيال استخدام القوة المفرطة بحق المتظاهرين والناشطين السياسيين.

وانضم الأردن لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. ولكن ثمة شواغل تُقلق العديد من المراقبين المحليين والدوليين نابعة من استمرار محاكمة بعض المدنيين أمام محكمة أمن الدولة التي لا تلبّي إجراءاتها المعايير الدولية المرعية على صعيد المحاكمات العادلة.

الملحق - 2: مؤشرات اقتصادية منتقاة

الأردن

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
المخرجات والتنفقات								
إجمالي الناتج المحلي	8.1	8.2	7.2	5.5	2.3	2.6	2.7	2.8
الاستهلاك الخاص	...	...	...	...	...	...	...	...
الاستهلاك العام	...	...	...	...	...	...	...	...
إجمالي تكوين رأس المال الثابت	...	...	...	...	...	...	...	...
صادرات السلع والخدمات	...	...	...	...	...	...	...	...
واردات السلع والخدمات	...	...	...	...	...	...	...	...
إجمالي الناتج الصناعي	7.6	-1.9	-3.0	3.6	-5.1	2.2	-0.6	0.2
سوق العمل¹								
النسبة المئوية للتغيير بالقيمة الحقيقية								
إجمالي متوسط الأرباح الشهرية (المتوسط السنوي)	6.9	8.9	14.8	4.3	7.4	6.1	5.0	8.4
النمو الحقيقي في أجر تكلفة وحدة العمل	0.6	4.0	0.7	5.0	2.3	1.6	0.3	...
معدل البطالة (نهاية السنة)	14.0	13.1	12.7	12.9	12.5	12.9	12.2	12.6
الأسعار								
أسعار المستهلك (المتوسط السنوي)	6.3	4.7	13.9	-0.7	5.0	4.4	4.8	5.5
أسعار المستهلك (نهاية السنة)	11.6	5.1	9.1	2.7	6.1	3.3	7.2	2.7
مؤشرات المالية العامة								
رصيد الحكومة المركزية (باستثناء المنح)	-7.0	-7.9	-6.8	-10.9	-7.7	-12.7	-9.8	-8.2
إيرادات الحكومة المركزية (باستثناء المنح)	29.6	29.9	28.1	24.8	22.7	20.5	21.5	21.5
نفقات الحكومة المركزية	36.6	37.8	34.8	35.7	30.4	33.2	31.3	29.6
دين الحكومة المركزية	68.8	73.8	60.2	64.8	67.1	70.7	80.2	86.7
القطاع النقدي والمالي								
التقود بمعناها الواسع (المجمل النقدي ن2، نهاية السنة)	14.1	10.6	17.3	9.3	11.5	8.1	3.4	9.7
الائتمان المقدم للقطاع الخاص (نهاية السنة)	26.9	15.2	15.9	4.7	7.8	9.0	6.4	7.1
نسبة القروض المتعثرة	4.3	4.1	4.2	6.7	8.2	8.5	7.7	7.4
سعر الصرف والفائدة								
سعر الفائدة على الودائع بالعملة المحلية (الادخار، المتوسط المرجح)	1.0	1.1	1.0	0.8	0.8	0.7	0.8	0.9
سعر الفائدة على الودائع بالعملة الأجنبية	...	...	...	...	...	...	...	...
معدل الإقراض (متوسط مرجح؛ القروض / السلف)	8.6	8.9	9.5	9.1	9.0	8.7	9.0	9.0
معدل الفائدة على الإقراض بين البنوك (متوسط مرجح)	6.5	5.1	4.6	2.6	2.2	2.9	4.3	3.8
سعر الفائدة الأساسي (سعر إعادة الخصم)	7.50	7.00	6.25	4.75	4.25	4.50	5.0	4.5
القطاع الخارجي								
سعر الصرف (نهاية السنة)	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71
سعر الصرف (المتوسط السنوي)	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71
الميزان التجاري								
الحساب الجاري	-11.5	-16.8	-9.3	-5.2	-7.1	-12.0	-17.3	-10.0
الميزان التجاري	-33.6	-37.7	-32.6	-26.3	-25.7	-30.6	-34.1	-34.1
صادرات البضائع	34.6	33.5	36.1	26.8	26.6	27.8	25.5	23.5
واردات البضائع	-68.1	-71.2	-68.7	-53.1	-52.3	-58.3	-59.6	-57.7
الاستثمار الأجنبي المباشر	23.5	15.3	12.9	10.1	6.2	5.1	4.8	5.4
إجمالي الاحتياطيات (عدا الذهب (نهاية السنة)	44.6	44.1	38.9	48.1	48.6	39.0	25.4	38.7
رصيد الدين الخارجي	93.6	88.5	63.3	61.2	64.1	60.8	59.2	70.0
الدين الخارجي العام	48.6	43.3	23.3	22.9	24.6	21.9	22.5	30.3
الدين الخارجي الخاص	45.1	45.2	39.9	38.3	39.6	38.9	36.7	39.6
إجمالي الاحتياطيات، عدا الذهب (نهاية السنة)	5.1	4.7	6.2	7.5	7.2	7.5	3.6	5.3
بنود تذكيرية								
عدد السكان (نهاية السنة، مليون نسمة)	5.6	5.7	5.9	6.0	6.1	6.2	6.4	6.5
إجمالي الناتج المحلي (بملايين الديناري)	10,675	12,131	15,593	16,912	18,762	20,477	21,966	23,852
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالدولار)	2689	2990	3756	3983	4323	4615	4843	5137
نصيب الصناعة من إجمالي الناتج المحلي (كنسبة مئوية)	19.5	21.7	24.2	21.2	20.1	20.9	19.8	19.4
نصيب الزراعة من إجمالي الناتج المحلي (كنسبة مئوية)	2.6	2.5	2.4	2.7	3.0	2.9	2.8	3.0
الاستثمار الأجنبي المباشر (بملايين الدولارات)	3,539.0	2,618.5	2,824.9	2,413.1	1,650.8	1,473.5	1,497.3	1,798.5
الدين الخارجي - احتياطيات (بملايين الدولارات)	3,212.0	3,115.5	1,279.8	-1,128.8	-685.6	1,267.1	5,553.2	3,965.4
الدين الخارجي / صادرات السلع والخدمات (نسبة مئوية)	122.4	114.8	79.2	94.5	96.2	91.0	93.7	119.0
التقود بمعناها الواسع (M2)، بنهاية العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	132.2	128.6	117.4	118.3	118.9	117.8	113.6	114.7

¹ لا تشمل الأرقام العاملون المهاجرون في الخارج

² باستثناء الدين المضمون من الحكومة

الملحق - 3: تقييم تحديات التحوّل

التحديات الرئيسية:	مؤسسات السوق	هيكل السوق
قطاع الشركات		
الأعمال الزراعية		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ وضع آليات عمل حديثة والتشجيع على الإنتاج الذي ينطوي على قيمة مضافة أكبر. ▪ تحسين تنفيذ معايير أرقى للنظافة الصحية والاستدامة. ▪ تعزيز ترشيد استخدام الموارد. ▪ المزيد من تطوير سلسلة التوريدات المحلية في الأعمال الزراعية من خلال تعزيز نظام حديث للبيع بالتجزئة. ▪ مساندة البنية التحتية الخاصة بالنقل والدعم اللوجستي (الإسناد) والتوزيع. 	كبيرة	متوسط
الصناعات التحويلية والخدمات		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تعزيز تنافسية المؤسسات من خلال إدخال المزيد من التحسينات على نظم حوكمتها وتعزيز ترشيد استهلاك الطاقة. ▪ تحسين بيئة العمل من خلال تعزيز استقلالية سلطة المنافسة وقدراتها وتعزيز حماية المستثمر وتوحيد الإجراءات الخاصة باستصدار التصاريح والتراخيص. 	كبيرة	متوسط
المؤسسات العقارية		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ القيام بالمزيد من توحيد الإجراءات الإدارية المتعلقة بنقل الملكية (مثال: حفض تكاليف استصدار رخص البناء). ▪ تطوير شريحة أعمال الضيافة بحيث تكون بتكلفة معقولة ويمكن تحملها. ▪ تحسين معايير البناء، ولا سيما على صعيد تعزيز ترشيد استهلاك الطاقة واستدامتها. ▪ تطوير فئة المباني السكنية منخفضة الكلفة والسياحة المستدامة 	متوسطة	متوسط
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تعزيز الإطار التنظيمي، بما في ذلك تنفيذ المزيد من الضمانات التنافسية التي تعمل على تيسير النفاذ إلى الشبكة الحالية وتعزيز استقلالية هيئة تنظيم القطاع. ▪ تطوير أكبر للبنية التحتية المعدة لاستخدام الاتصالات اللاسلكية المجهزة لاستيعاب البيانات (الإنترنت بالحزمة عريضة النطاق). ▪ الحرص على توفير الحماية الفعالة لحقوق الملكية الفكرية. ▪ ضمان اتساق مناهج التعليم مع احتياجات قطاع الأعمال 	متوسطة	صغير
قطاع الطاقة		
الموارد الطبيعية		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ زيادة تنافسية القطاع الخاص ومشاركته في قطاع توريد النفط والغاز من خلال تحريرها والقيام بالمزيد من أعمال إعادة هيكلة الشركات الحكومية (المملوكة للدولة). ▪ متابعة خطط إعادة الهيكلة الموضوعية لقطاع الصناعات التكريرية في النفط والغاز. ▪ تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي، ولا سيما من خلال استحداث هيئة تنظيم مستقلة للقطاع. ▪ تقليص حجم الاعتماد على واردات الطاقة من خلال تنويع مواردها وتحسين ترشيدها. ▪ زيادة مستوى الشفافية على صعيد المعلومات المتعلقة بتدفقات إيرادات النشاطات الاستخراجية. 	متوسطة	متوسط

التحديات الرئيسية:	مؤسسات السوق	هيكل السوق
الطاقة المستدامة		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ وضع خطة عمل واضحة لتحقيق غايات الطاقة المتجددة وترشيد استهلاك الطاقة. ▪ تعزيز قدرات المركز الوطني لأبحاث الطاقة وتوسيع نطاق تفويضه وصلاحياته. ▪ وضع تعليمات خاصة بسوق الطاقة من أجل خلق الحوافز الملائمة لاستخدامات إدارة الطلب. ▪ وضع نظام حوافز تنافسي في مجال الطاقة المتجددة. ▪ التصدي للعوائق المؤسسية والمالية بغية استغلال كامل لفرص ترشيد استهلاك الطاقة. 	متوسطة	كبير
الكهرباء		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ إيجاد سوق جملة يتصف بالفعالية ويوفّر مؤشرات استثمار كافية باتجاه إتاحة المجال لشركات جديدة في مجال توليد الطاقة الكهربائية. ▪ الحرص على الفصل الفعال لتنظيم القطاع، بحيث يُنابذ به المسؤولية الكاملة عن انتقاء منهجيات تحديد التعرفة ومستوياتها. ▪ إزالة أشكال الدعم المتبادلة وطرح تعرفة تعكس التكلفة الحقيقية على المستهلك. ▪ تحسين إمكانية الحصول على التمويل من خلال إزالة التزامات الدين الناجمة عن ارتفاع أسعار النفط والغاز. 	متوسطة	متوسط
البنية التحتية		
المياه والصرف الصحي (المياه العادمة)		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تحسين الأداء التشغيلي بغية تلبية الطلب المتزايد على المياه في ظل شح الموارد. ▪ التحوّل نحو اللامركزية على صعيد المسؤوليات وصناعة القرار. ▪ دعم عملية التخصّص في القطاع. ▪ زيادة مستوى مشاركة القطاع الخاص. ▪ إصلاح نظام التعرفة بما يعكس مسألة شح المياه. ▪ تنظيم القطاع على أساس اقتصادي. 	كبيرة	كبير
النقل الحضري		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ التصدي لمسألة الاختناقات المرورية من خلال آليات قائمة على السوق (تقاضي رسوم بدل مواقف واختناقات)، والتوصّل إلى تخطيط أفضل لخدمات وسائل النقل العام. ▪ تعديل بنية أسطول النقل بما يلبي ظروف الطلب المتغيرة. ▪ إجراء المزيد من المراجعة لوسائل وآليات الدعم المالي والتنظيمي. ▪ إصلاح نظام أجور النقل بغية تحسين الجدوى المالية لعمليات النقل. 	كبيرة	متوسط
الطرق البرية		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ توحيد الوظائف أو المهام التنظيمية والسياسات العامة للقضاء على تداخل المسؤوليات بين مختلف الجهات الحكومية. ▪ زيادة حجم التمويل المتوافر لصيانة الطرق البرية. ▪ تطبيق إجراءات أوسع نطاقاً لمزيد من انتقال تبعة الهلاك (تحميل المخاطر) إلى القطاع الخاص (مثال: الإدارة القائمة على الأداء، ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص). 	متوسطة	متوسط

السكك الحديدية		
كبير	كبيرة	<ul style="list-style-type: none"> توسعة عمليات شبكة السكك الحديدية وتأمين استدامتها بما يتسق وحجم الطلب على خدماتها. تحسين تشغيل وتنظيم الخطوط القائمة. زيادة مشاركة القطاع الخاص والمنافسة في ظل شبكة واسعة من خطوط السكك الحديدية.
هيكل السوق	مؤسسات السوق	التحديات الرئيسية:
المؤسسات المالية		
الأعمال المصرفية		
صغير	متوسطة	<ul style="list-style-type: none"> تحسين فعالية إنفاذ إجراءات إشهار الإفلاس. توسعة مجال النفاذ إلى فرص تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مع تركيز خاص على المحافظات. تحسين ممارسات تسوية الديون المتعثرة لدى بعض البنوك. ثمة مجال لإدخال المزيد من التحسينات على الحوكمة المؤسسية على الرغم من كونها متطورة عموماً.
التأمين والخدمات المالية الأخرى		
متوسط	متوسطة	<ul style="list-style-type: none"> توسعة نطاق النفاذ إلى أدوات ومشتقات التأجير التمويلي من خلال تحسين فعالية إنفاذ آليات إشهار الإفلاس وضبط تفاصيل تطبيق الإطار التنظيمي. توحيد قطاع التأمين وضبط تفاصيل أنظمة التأمين الإلزامي على المركبات. توسعة نطاق نشاطات إعادة التأمين. تعزيز التغييرات التنظيمية المطلوبة لتيسير استحداث نظام التقاعد في القطاع الخاص.
المشاريع / المؤسسات المتوسطة والصغيرة والصغرى ("متناهية الصغر" أو "المicro")		
متوسط	كبيرة	<ul style="list-style-type: none"> توسعة نطاق الحصول على فرص التمويل، ولا سيما على مستوى المحافظات. تحسين فعالية إجراءات استيفاء (غلق) الرهن ونظم معلومات الائتمان. تحسين مهارات الإدارة المالية لرواد الأعمال من مديري المشاريع / المؤسسات المتوسطة والصغيرة.
حصص الملكية الخاصة أو الأسهم		
متوسط	متوسطة	<ul style="list-style-type: none"> توسعة نطاق نفاذ الشركات إلى التمويل متاح على شكل حصص الملكية الخاصة (أسهم)، ورأس المال المخاطر. تيسير إطلاق الجيل الأول من صناديق التمويل عبر حصص الملكية الخاصة ورأس المال المخاطر. زيادة الاهتمام بالأردن في أوساط أشهر الزاعين الدوليين والشركاء المقرضين الدوليين. زيادة نطاق استراتيجيات الاستفادة من التمويل عبر حصص الملكية الخاصة المتاحة في السوق.
أسواق رأس المال		
متوسط	متوسطة	<ul style="list-style-type: none"> تطوير السوق المحلية لإصدار سندات الشركات؛ وتوضيح القوانين الناظمة لعملية إصدار سندات الدين. تحسين متطلبات الحوكمة المؤسسية للشركات المدرجة في سوق عمان المالي (البورصة ASE). زيادة عمق وكفاءة سوق الإفراض بين البنوك وسعر الفائدة المرجعي السائد بين بنوك الأردن (جوديبور JODIBOR). تعزيز سيولة المشتقات المالية المتداولة في سوق عمان المالي وتوسيع نطاقها.

الملحق - 4: تصنيفات فجوة الشمول الاقتصادي للجميع

التحديات الرئيسية	فجوة الشمول الاقتصادي للجميع	أبعاد فجوة الشمول الاقتصادي للجميع
		المحافظات (المناطق) ⁶
زيادة الاستثمار في البنية التحتية الخاصة بالمياه والصحة ونوعية الخدمات في المحافظات التي تعاني من شح كبير في المياه ومن أعداد كبيرة من اللاجئين.	كبيرة	الحصول على الخدمات
تحسين فرص الحصول على فرص العمل / الوظائف المحلية، واستمرار تباين المهارات مع متطلبات سوق العمل، ولا سيما في المناطق الريفية، وتقوية التدابير الرامية إلى رسمنة (إضفاء الطابع الرسمي على) التوظيف أو التشغيل، وخاصةً من أجل استيعاب العدد الضخم من اللاجئين في المناطق الريفية.	متوسطة	سوق العمل
الشباب⁷		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ زيادة مرونة سوق العمل بغية تقليص العوائق التي تحول دون دخوله، ولا سيما على صعيد التعيين / أو إنهاء الخدمات. ▪ وضع مسارات وظيفية تدريجية انتقالية من التدريب إلى التوظيف (التشغيل أو العمل) من خلال استحداث روابط أقرب بين أرباب العمل ومزوّدتي الخدمات التعليمية (ولا سيما على مستوى التعليم الجامعي). 	كبيرة	(الفرص الخاصة بالشباب (بطالة الشباب، والشباب غير المنخرطين في العمل والتعليم والتدريب "NEET") ⁸
<ul style="list-style-type: none"> ▪ مراجعة الأطر الوطنية لمعايير المهارات، وخصوصاً المهارات المهنية وذلك كجزء من استراتيجية التعليم والتدريب المهني والفني. ▪ استحداث مجالس للمهارات القطاعية من أجل توسيع مشاركة القطاع الخاص في تصميم المناهج وتطويرها. 	متوسطة/كبيرة	التعليم كماً ونوعاً
<ul style="list-style-type: none"> ▪ توسيع تشكيلة الأدوات/ المشتقات المالية الموجهة نحو الشباب تحديداً. ▪ توسيع التركيز على تمويل الأعمال الناشئة الموجهة إلى رواد الأعمال / مديري المشاريع الشباب. 	كبيرة	شمول الجميع في المنفعة المالية
النوع الاجتماعي		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تحسين مستوى الإنفاذ الجبري لاتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو CEDAW) 	متوسطة	الأنظمة القانونية
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تعزيز التدابير الرامية إلى خفض معدلات وفيات الأمهات في الأردن من خلال تحسين مستوى الوعي والحصول على الرعاية الصحية ذات النوعية الجيدة. 	كبيرة	الحصول على الخدمات الصحية

⁶ تم تحديد فجوات شمول الجميع على صعيد المناطق والمحافظات خصيصاً لأغراض استراتيجية البنك الخاصة بالأردن. وسوف تصبح فجوات شمول الجميع الخاصة ببلدان جنوب وشرق المتوسط جزءاً من فجوات شمول الجميع المعيارية المعتمدة لدى البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية عقب استكمال مسح الحياة أثناء التحول الاقتصادي في بلدان جنوب وشرق المتوسط عام 2015.

⁷ الشباب غير المنخرطين في العمل أو التعليم أو التدريب (NEET).

<ul style="list-style-type: none"> ▪ إدخال أحكام ضمن قانون العمل الأردني تهدف خصيصاً إلى تجريم التمييز القائم على النوع الاجتماعي في التشغيل، أو تنصّ على تساوي الرجل والمرأة في الأجر. ▪ تخفيف القيود المفروضة على عمل المرأة لا سيما في التّوبات الليلية وبعض المهن الأخرى. 	متوسطة / كبيرة	سياسة العمل وممارساتها
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تحفيز القطاع الخاص على اعتماد معايير تتيح المساواة في فرص العمل. ▪ تحسين الإرشاد الوظيفي في التعليم الثانوي والجامعي، والتركيز خصوصاً على الطالبات والخريجات. 	كبيرة	التوظيف وملكية الشركات
<ul style="list-style-type: none"> ▪ مساندة المؤسسات المالية لتطوير مشتقات (أدوات) وخدمات مالية مصمّمة خصيصاً لرائدات الأعمال في شريحة المؤسسات / المشاريع الصغيرة والمتوسطة. ▪ تحفيز المؤسسات المالية على مراجعة متطلبات تقديم الضمانات (العقارية) الإضافية للمشاريع التي تديرها نساء؛ مثال: قبول راتب صاحبة الطلب بدلاً من اشتراط رهن أرض أو عقار كضمان إضافي. 	كبيرة	الحصول على التمويل

الملحق - 5: التحوّل القانوني

يَعْرِضُ هذا الملحقُ تحليلاً للقطاعات القانونية ذات الصلة المباشرة باستراتيجية البنك الاستثمارية للفترة القادمة. ويستند التحليل إلى البحوث والتقييمات التي قام بها برنامج البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية للتحوّل القانوني. وسوف يتناول الملحق أولاً القوانين والأنظمة التي تساند موضوع الطاقة المتجددة وتحقيق الترشيد في استخدام الطاقة، قبل أن يعرض ثانياً إلى بعض المواضيع القانونية المحددة المتعلقة بتطوير القطاع الخاص، ومن ثم يُعرج ثالثاً على القواعد المتعلقة بمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

1) تعزيز استدامة الطاقة وترشيدها

الطاقة المتجددة:

بالنظر إلى اعتماد الأردن المفرط على واردات النفط والغاز الطبيعي من الخارج، فإنّه يسعى جاهداً إلى تنويع أشكال الطاقة واستغلال إمكانات الطاقة المتجددة المتاحة. ويتضمن "قانون الطاقة المتجددة وترشيدها لسنة 2012" عدداً من الأحكام التي ترمي إلى تحفيز الاستثمار في الطاقة المتجددة من قبيل اشتراط إلزامية شراء الكهرباء المولدة من مصادر الطاقة المتجددة والإعفاءات على صعيد الجمارك وضريبة المبيعات، واستحداث قائمة تُعطي الأولوية للأراضي التي تتطوي على احتمالية كبيرة لوجود مصادر للطاقة المتجددة فيها، واستحداث نظام النافذة الواحدة لاستصدار التراخيص والتصاريح. وبالإضافة إلى ذلك، ينص القانون على استحداث صندوق الطاقة المتجددة وترشيدها استهلاك الطاقة لتوفير الدعم المالي لمبادرات ترشيدها الاستهلاك والطاقة المتجددة. ومع نهاية عام 2012، استحدثت هيئة تنظيم قطاع الكهرباء تعرفاً تفضيلاً جديدة لإمدادات الطاقة المتجددة، سُميت بتعبير "الأسعار المرجعية" وتُعنى بأشكال مختلفة من مصادر الطاقة المتجددة (الرياح والطاقة الشمسية، والخلايا الكهروضوئية المعتمدة على الطاقة الشمسية، وطاقة الكتلة الحيوية أو البيولوجية "biomass" وطاقة الغاز الحيوي أو البيولوجي "biogas")، التي يمكن تغطية تكاليفها من خلال شركة الكهرباء الوطنية (نيكو)، وشركات التوزيع في المحافظات. ويرى القانون فرض تعرفه إضافية بنسبة 15% كدعم إذا كانت المنشأة المعنية بالطاقة المتجددة منشأة "أردنية بالكامل من حيث المنشأة".

وينبغي أن تُدرج الحكومة ضمن خططها الشمولية للقطاع نشر التصميم الرئيسة المعدّة لتطوير القطاع، واستحداث غايات (مستهدفات) لكل نوع من أنواع الطاقة المتجددة، ووضع خطط عمل لتنفيذها واستحداث آليات للمراقبة الفعّالة.

ولقد أحرز الأردن خلال السنة الماضية تقدماً ملموساً على طريق تحقيق أهدافه الطموحة المتعلقة بالطاقة المتجددة. ففي ديسمبر / كانون الأول 2013، تمّ التوصل إلى اتفاق مالي بشأن إنشاء مزرعة لاستغلال طاقة الرياح بقدرة 115 ميغاواط، وقامت شركة الكهرباء الوطنية في مارس / آذار 2014 بالتوقيع على اتفاقات لشراء الطاقة مع 12 مطوراً من القطاع الخاص ضمن مشاريع الطاقة الشمسية، بقدرة إنتاجية تتراوح بين 10 و50 ميغاواط - ومن المتوقع أن تبدأ أعمال الإنشاء في تلك المشاريع في أوائل عام 2015. ومن المتوقع كذلك أن يُطرح المزيد من المشاريع المقترحة لمزارع استغلال طاقة الرياح والطاقة الشمسية في صيف عام 2013 (؟؟). ومن شأن التنفيذ الناجح لهذه المشاريع أن يكون خطوة رئيسة إلى الأمام على طريق تطوير القطاع الخاص للطاقة المتجددة في الأردن والمنطقة عموماً.

الترشيد في استهلاك الطاقة:

الإطار القانوني الخاص بقطاع ترشيد استهلاك الطاقة ضئيل فعلاً، وقانون الطاقة المُتجددة وترشيد الطاقة الخاص بهذا القطاع لا يكاد يشير إلى التشجيع على استخدام تدابير ترشيد استهلاك الطاقة، باستثناء الإشارة إلى استحداث صندوق الطاقة المُتجددة وترشيد استهلاك الطاقة المنشأ حسب أحكام القانون. وتتضمن أنظمة التنفيذ هذه ضرورة إجراء عمليات تدقيق لاستخدامات الطاقة عبر منشآت تجارية وصناعية كبيرة، أو عبر فرض تركيب نظم تسخين المياه باستخدام الطاقة الشمسية كشرط لاستصدار إذن الإشغال بالنسبة لعدد من المقار أو المرافق. ومع ذلك، تحتاج هذه الأنظمة إلى المزيد من قواعد التنفيذ، وهي قيد الصياغة الآن.

وقد شرع الأردن مؤخراً فقط في التشجيع على ترشيد استهلاك الطاقة، ويتعين عليه تكثيف الجهود المبذولة على صعيد السياسات والمستويات القانونية والتنظيمية والمؤسسية. وثمة حاجة لطرح خطة وطنية لترشيد استهلاك الطاقة على أن تكون مزودة بغايات قطاعية مُصاغة بعناية، إضافة إلى توفير الإطار القانوني والتنظيمي المواتي الذي يكفل مراقبة خطة العمل ومتابعتها أثناء تنفيذها. وينبغي أن يكون الإطار القانوني متسقاً مع أفضل الممارسات وموائماً لاحتياجات السوق، بما في ذلك طرح حوافز مناسبة على صعيد إدارة الطلب، وإنشاء شركات لخدمات الطاقة وترشيدها، والتعاقد على أساس الأداء المرتبط باستهلاك الطاقة. وتكتسي الحوافز المالية المناسبة أهمية حيوية من أجل جذب رأس المال الخاص إلى هذا القطاع، وبخاصة جذب رؤوس الأموال المتأتية من المؤسسات المالية العالمية والمصارف المحلية. ويجب ضمان اتساق أشكال التعرف المختلفة مع الحوافز من أجل تقليص حجم استهلاك الطاقة. كما أن توفير موارد مالية مستدامة تُغذي صندوق الطاقة المُتجددة وترشيد استهلاك الطاقة أهمية جوهرية لتحفيز تطور القطاع. وثمة حاجة واضحة لاستحداث سلطة مستقلة تُعنى بالإشراف على تشجيع ترشيد استهلاك الطاقة في القطاعات كافة، لا سيما في قطاعي الكهرباء والصناعة والقطاع المنزلي. كما ينبغي التفكير بإطلاق حملات توعية تبرز مزايا ترشيد استهلاك الطاقة.

وينبغي ألا تُغفل الحكومة عند قيامها بالإصلاحات الأخذ بالمزيد من تناغم الإطار القانوني والتنظيمي مع أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال، لا سيما على صعيد ما يتعلّق بدعم المبادرات اللامركزية صغيرة الحجم وتيسير اتباع مناهج مبتكرة لتحقيق استدامة الطاقة من قبيل الردود / الاستجابات من جانب الطلب، وإلغاء اشتراط المُكوّن الوطني والانتقال التدريجي إلى نهج انتقال كامل أثر الأسعار إلى المستهلك. وبغية توحّي الطابع التشغيلي والعملي، يحتاج صندوق الطاقة المتجددة وترشيد استهلاك الطاقة إلى الحصول على موارد مستدامة للتمويل، وتحديد معايير واضحة لاستيفاء الأهلية وتعزيز القدرات الفنية للموظفين. ومن أجل أن تحصل الطاقة المُتجددة على حصة رئيسة من حجم إنتاج الطاقة مستقبلاً، فمن الأهمية بمكان مُصاهاة القدرات الفنية وتكييف متطلبات الشبكة والأعمال حسب مقتضيات الحال. كما ينبغي النظر في إطلاق حملات توعية تبرهن على مزايا إنشاء مرافق لمصادر الطاقة المُتجددة وتوفير مناهج تدريبية موجهة للفئات المخاطبة.

(2) النمو الشامل للجميع الذي يوفر مناخاً مواتياً وديناميكياً بقيادة القطاع الخاص

تنفيذ بنود العقود / القدرات القضائية:

يُعتقَد بأنّ القرارات الصادرة عن المحاكم في الأردن تتّصف بافتقارها إلى الاتساق وعدم إمكانية التنبؤ بها أو توقعها. ويؤثّر العدد الكبير من القضايا المنظورة أمام محكمة التمييز على قدرتها سلباً على صعيد وضع قانون السوابق القضائية (الاجتهاد القضائي) والمواد التوجيهية الإرشادية. وبالإضافة إلى ذلك، فلا تتوافر قاعدة بيانات شاملة للقضايا على الرغم من إمكانية الاطلاع على نصوص بعض القرارات عبر موقع إلكتروني أطلقه مركز عدالة للمعلومات القانونية بوصفه منظمة غير حكومية، وكذلك قاعدة البيانات القانونية التي استحدثتها وزارة العدل. وما

يزال ببطء سير إجراءات المحاكم يشكّل أحد بواعث القلق الرئيسية، وخاصة مع تفتّحي مسألة طلب تأجيل القضايا وجلساتها على نحو متكرر، والبطء في تنفيذ قرارات الأحكام الصادرة عن المحاكم. وما يزال معدل تنفيذ قرارات المحاكم متدنياً بشكل عام، مع إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة بحق الجهات الحكومية والبلديات. وعلاوة على ذلك، فلا تحظى المحاكم في الأردن بثقة الجمهور عموماً عندما يتعلق الأمر بحياديتها، وذلك جراء تدني مستويات الشفافية في الإجراءات المتعلقة بالمحاكم، بما في ذلك مسألة توزيع القضايا على القضاة وهي مسألة تكتسي أهمية كبرى.

لقد أحرز الأردن تقدماً ملموساً على صعيد استقلال القضاء وتعزيز قدرات السلطة القضائية، ولكن ما يزال هناك عدد من التحدّيات الرئيسية الواجب التصدي لها. وتشمل التدابير الموصى بها ما يلي: توفير المزيد من التدريب المستمر والمتخصص للقضاة، لا سيما في بعض المسائل المتعلقة بالقوانين التجارية من قبيل قوانين الشركات والمنافسة والأوراق المالية والملكية الفكرية، والتركيز على بعض الأمور الإجرائية من مثل كيفية تسريع التعامل مع الطلبات المتعلقة بتأجيل القضايا. ويعمل البنك الأوروبي حالياً مع الجهات الأردنية المسؤولة عن تدريب القضاة من أجل وضع برنامج للتصدي لهذه المسائل.

وبوسع عملية إدارة المحاكم أن تحقّق فائدة أكبر لو تسنّى للمعنيين اكتساب المزيد من المهارات على صعيد الأمور الماليّة والإداريّة. وينبغي تحسين إمكانية إطلاع العموم على السوابق القضائية من خلال قاعدة بيانات حديثة تتمتع بخاصية البحث في تفاصيلها. كما ينبغي بذل المزيد من الجهود لتعزيز نظام الإنفاذ الجبري، بما في ذلك من خلال توفير المزيد من المعلومات العامّة حول إجراءات الإنفاذ الجبري وبناء قدرات موظفي الأجهزة المكلفة بالإنفاذ الجبري للقانون. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي التشجيع على استخدام المزيد من آليات حلّ النزاع البديلة، ولا سيما الوساطة.

الحوكمة المؤسسية:

أظهرت نتائج دراسة تقييم الحوكمة المؤسسية (حوكمة الشركات) التي أجراها في الأردن البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية خلال عام 2012 "تدني امتثال" إطار الحوكمة المؤسسية في الأردن للمعايير الدولية. وأبرزت نتائج التقييم أنّ الإطار القانوني الوطني يعتره الضعف، خصوصاً على صعيد الدور الذي يلعبه "أصحاب المصلحة المعنيون" و"المعاملة المنصّفة للمساهمين". ويُعزى ذلك بالضرورة إلى حقيقة عدم تمكن أصحاب المصلحة من الوصول إلى المعلومات ذات الصلة، مع عدم تمتع المساهمين الذين يشكّلون الأقلية والأجانب منهم بالمعاملة المتساوية مع نظرائهم، كونهم يواجهون صعوبات في الحصول على التعويض في حال انتهاك حقوقهم. وعلاوة على ذلك، فالظاهر أنّ المساهمين لا يتمتعون بحق الشفعة (الأسبقية) على صعيد التعامل مع الاكتتابات والإصدارات الجديدة للأسهم، فيما يُترك موضوع حسم بعض المسائل الرئيسية من قبيل كيفية التصرف ببعض الأصول الهامة لمجلس الإدارة دون الحاجة لاستصدار موافقة المساهمين. ويعكف البنك الأوروبي حالياً على مناقشة تفاصيل مشروع إصلاح قانوني مع البنك المركزي الأردني يهدف إلى مراجعة وضمان التنفيذ الفعّال لمدونة حوكمة الشركات / المؤسسات المصرفية.

إمكانية حصول المؤسسات / المشاريع المتوسطة والصغيرة على التمويل / قانون الرهن التأميني (Pledge law):

على الرغم من إدخال بعض التعديلات التشريعية مؤخراً بهدف استحداث رسوم على طرح الأسهم الجديدة، ما يزال القانون ينصّ على الحلول القانونية حصرًا، مما يحدّ من إمكانية استخدام رهن الأصل دون حيازته (الرهن التأميني) بالنسبة إلى الأموال المنقولة على صعيد المستخدمين المحتملين، ومرونة موضوع إصدار الأوراق المالية. ولا يمكن التّعهد برهن أصول بعينها ولا يوجد نوع حديث من سجلات الرهن التأميني التي ينص عليها القانون.

وتعكف مؤسسة التمويل الدولية حالياً على العمل مع الحكومة من أجل مراجعة قانون الرهن التأميني بهدف استحداث

إطار قانوني حديث للمعاملات المضمونة بأصول، والاحتفاظ بسجل محوسب للضمانات الإضافية التي تكون على شكل أموال منقولة. ويعرب البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية عن استعداده للمساعدة في هذه العملية إذا ما طُلب منه ذلك.

الإعسار المالي:

يُتصّف الإطار المعني بالإعسار المالي في الأردن بالتعقيد، وعدم وجود قانون موحد يشمل جميع إجراءات الإعسار المالي. وعلى الرغم من أنّ الشركات غير القادرة على سداد ديونها و/ أو إخفاء تدهور أوضاعها المالية قد تكون عرضة لتطبيق إجراءات إشهار الإفلاس بشأنها وفق أحكام قانون التجارة، إلا أنّه يبدو أنّ المسار المتّبع عموماً في واقع الممارسة العملية هو قيام الشركات باللجوء إلى قرار حلّ نفسها بنفسها وفق إجراءات التصفية الواردة في قانون الشركات. وعلى وجه الخصوص، لا توجد إمكانيةً لشمول المُقرضين المُعزّزة قروضهم بسندات أو تأمينات إضافية ضمن عملية التسوية دون استصدار موافقتهم أولاً. وبناءً على ذلك، فلا يكون الاتفاق مُلزماً لهم إذا لم يتنازلوا عن حقوقهم في الملكية. وبالإضافة إلى ذلك، تأتي حقوق المُقرضين المؤمّنين في الأولوية بعد تسوية مطالبات دائرة ضريبة الدخل والموظفين عند تصفية أي شركة، مما قد يقلص من عائداتهم بشكل كبير.

ينطوي إشهار الإعسار المالي (الإفلاس)، في العادة، على تبعات قاسية على كاهل المدين المُفلس ويجلب وصمةً وخيبةً على المُفلس. ويُحرّم الشَّخصُ الذي يُشهر إفلاسه من حقوقه السياسيّة والمهنيّة بمجرد إشهار الإفلاس، ويفقد القدرة على إدارة شؤون عمله وأي أصول تتمّ حيازتها أثناء فترة إشهار الإفلاس، إلا أنّ القانون لا يذكر المدة الزمنية لتلك العقوبات.⁹ وثمة مسودة قانون جديد لإشهار الإفلاس من شأنها، إذا ما تمّ إقرارها، أن تُحدّث الإطار القائم. وقد شاركت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) في صياغة مقترح المسودة الجديدة. ومع ذلك فتشير أحدث المعلومات الواردة إلى عرقلة سير المسودة المذكورة وقيام الوكالة الأمريكية المذكورة بالانسحاب من المشروع.

وكجزء من التّطوّرات المُستقبلية، ينبغي للأردن إقرار قانونٍ شامل وموحد يُعنى بمسألة الإعسار المالي (الإفلاس) من أجل توضيح نظام الإعسار المالي القائم، على أن يكون صالحاً للتطبيق على جميع الشركات. وفي الوقت الراهن، لا يُشجع النظام الأردنيّ على إعادة هيكلة (إعادة تنظيم) المشاريع الاقتصادية التي تواجه مصاعب مالية. وينبغي اتّخاذ المزيد من الخطوات لاستحداث إجراءات سليمة لإعادة التّظيم ضمن إطار قانون الإعسار المالي، وبحيث يتسنى للمشاريع الاقتصادية التي تواجه مصاعب مالية الاستفادة منها وأن تنطبق على المُقرضين المؤمّنة قروضهم بضمانات إضافية، وكذلك من يفنقرون لمثل تلك الضمانات. كما ينبغي التّفكير باستحداث التّراخيص والشروط المؤهّلة ومتطلبات التّدريب الخاصة بالممارسين المُختصّين بقضايا الإعسار، كون المهنة لا زالت غير خاضعة للتّظيم إلى حدّ كبير.

(3) مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية العامة

الامتيازات / مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

لا يوجد في الأردن قانون واحد ينظّم الامتيازات أو المشاريع المنفّذة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص على وجه التّحديد. إلا أنّ القانون رقم 25 لسنة 2008 المعني بالتّخصيصية (قانون التّخصيصية)، والنظام رقم 80 لعام 2008 بشأن تنفيذ معاملات التّخصيصية يُشكّلان الأساس للإطار القانوني المعني بالشراكات بين القطاعين العام والخاص وبالامتيازات الممنوحة في الأردن. وبالإضافة إلى ذلك، يُنظّم عددٌ من القوانين الخاصة بقطاعات بعينها مسألة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولا سيّما في قطاعات المياه والكهرباء والاتصالات.

⁹ المواد 325 - 337 من قانون التجارة.

وفي التقييم الذي أجراه البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، خلال عامي 2001 و 2012، لقوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص، صنّف البنكُ قوانين الأردن على هذا الصعيد بأنها "تُلبّي بشكل متوسط متطلبات المعايير والممارسات المقبولة دولياً"، كما تُصنّف فعالية تلك القوانين بأنها متوسطة أيضاً. ويعني ذلك أنّ القوانين على الورق من حيث نطاق تغطيتها وشمولها، وطابعها العملي (فعاليتها) تُلبّي 50 - 70 في المئة من المعايير الدولية على هذا الصعيد. وعلى الرغم من كونها قوانين غير مثالية، إلا أنّها تظلّ قوانين يُنظر إليها على أنها رصينة نسبياً وعملية إلى حدّ كبير. فعلى سبيل المثال، لا يوجد قانون يُعنى حصراً بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلا أنّ قانون التخصّص قد نصّ على استحداث إطار كافٍ لتطبيق مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ومن الواضح بجلاء أنّ ثمة مجالاً لإدخال المزيد من التحسينات على تلك القوانين، خاصة على صعيد قضايا الأمن والدعم / المساندة وتنظيم مسألة الاتفاقات الخاصة بالمشاريع.

وثمة سجلٌّ يُدوّن بعض مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، منها ما هو قيد الإنجاز، ومنها ما تمّ إيقافه نظراً لعدم إمكانية هيكلته على أساس نموذج تمويل المشاريع. وفي محاولة للتشجيع على وضع خطوات خاصة بأعمال المشاريع، أصدرت وزارة الشؤون البلدية في عام 2010 مبادئ توجيهية لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع البنية التحتية، وقيل أنّ الوزارة تعكفُ حالياً على تحديث تلك المبادئ التوجيهية.

كما يجري حالياً النظر في قانون جديد يُعنى بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومن المتوقّع متى ما تمّ إقراره أن يصبح إطاراً قانونياً محدداً لمواضيع الامتيازات ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن.

الملحق - 6: خصائص النوع الاجتماعي

عدم المساواة بين الجنسين والتنمية البشرية:

وفق ما ورد في تقرير التنمية البشرية لعام 2013، الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فقد حقق الأردن درجة مقدارها 0.482 على مؤشر عدم المساواة بين الجنسين،¹⁰ ما جعله يحتل المرتبة 99 بين 187 بلداً من مختلف أنحاء العالم. وجاء الأردن في المرتبة 100 من بين 187 بلداً على صعيد التنمية البشرية، ما يشير إلى أنّ أداء الأردن على صعيد التنمية البشرية والمساواة بين الجنسين كان في المستوى نفسه تقريباً.

التعليم:

معدلات مشاركة الفتيات والنساء في التعليم في الأردن متقاربة جداً مع معدلات مشاركة الفتيان والرجال فيه، خاصة على صعيد التعليم الثانوي والتعليم ما بعد الثانوي (الجامعات ..). ووفق راصد الأهداف الإنمائية للألفية لعام 2013، فقد بلغ صافي معدل التحاق الإناث بالمرحلة الثانوية 89.4 في المئة، وهو معدل أعلى بقليل من نظيره بين الذكور والبالغ 86.5 في المئة. ومن اللافت بصورة خاصة هنا أنّ معدل التحاق الإناث بالتعليم ما بعد الثانوي (الجامعي ..) يفوق نظيره بين الذكور، حيث التحق 43 في المئة من الإناث بالتعليم الجامعي .. مقابل 37 في المئة للذكور.

المشاركة في سوق العمل وفجوة الأجور من منظور النوع الاجتماعي:

وفقاً لدائرة الإحصاءات العامة، فقد وصل معدل النشاط الاقتصادي في عام 2013 إلى 12.1 في المئة للإناث مقابل 60 في المئة للرجال، ليكون بذلك مستوى مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي بين أدنى المعدلات في المنطقة. وشكلت النساء ما نسبته 16.6 في المئة من إجمالي عدد العمال بأجر أو براتب مقابل 83.4 في المئة للرجال، في الوقت الذي وصل فيه معدل تشغيل المرأة في القطاع غير الرسمي إلى 28 في المئة، وهو معدل أعلى بكثير من نظيره بين الرجال والبالغ 17 في المئة. ووصل معدل البطالة الرسمي بين الإناث إلى 19.9 في المئة مقابل 10.4 في المئة بين الذكور. ومن المرجح أن تجد النساء فرص عمل ضمن القطاع العام حيث شكلت النساء الموظفات في هذا القطاع 51.4 في المئة مقابل 36.6 في المئة للرجال. وتشغل النساء الوظائف أو المهن "الاجتماعية" أكثر من الرجال، كالتعليم والصحة والإرشاد الاجتماعي والخدمات الشخصية والاجتماعية مثلاً، بينما ما تزال المرأة تفتقر إلى التمثيل الكافي في المهن الفنية والعلمية. وثمة قيود قانونية تُفرض على توظيف النساء من قبيل عدم جواز عملهن في نوبات ليلية، أو في الأعمال والمهن غير اللائقة اجتماعياً. كما تُظهر البيانات المتعلقة بعمل (بعمالة) الأطفال وجود عدد من الفتيان العاملين يفوق عدد الفتيات العاملات (حيث يُشكل الفتيان نسبة 90.7 في المئة من عمالة الأطفال) فيما لا تكاد نسبة عمالة الأطفال بين الفتيات تتجاوز 9.3 في المئة.

ويحق للمرأة العاملة في القطاع العام أن تحصل على إجازة أمومة مدتها 10 أسابيع مدفوعة الأجر.

وتبلغ الفجوة الكلية للأجور بين الجنسين 11 في المئة، ولكنها تتفاوت وفقاً للقطاعات والصناعات. وترتفع الفجوة في الأجور بين الجنسين في القطاع الخاص مقارنةً بالقطاع العام. ويتقاضى الرجال أجوراً أعلى بحوالي 23 في المئة من الأجور التي تتقاضاها النساء في المناصب الإدارية وفق ما أفادت به الإحصاءات الصادرة عن برنامج

¹⁰ مؤشر عدم المساواة بين الجنسين هو من المؤشرات المستخدمة لقياس مستوى التفاوت بين الجنسين؛ وهو مقياس مركب يحيط بمقدار الفاقد من الإنجازات في بلد معين جراء انعدام المساواة بين الجنسين، ويستخدم المؤشر ثلاثة أبعاد للقيام بذلك، وهي: الصحة الإنجابية والتأمين ومشاركة المرأة في سوق العمل.

الأمم المتحدة الإنمائي، حيث تبلغ فجوة الأجور 40.3 في المئة في قطاع الصناعات التحويلية و21.1 في المئة في التعليم و26 في المئة في الصحة ونشاطات الإرشاد الاجتماعي، وذلك وفق الأرقام الصادرة في عام 2012 عن دائرة الإحصاءات العامة في الأردن.

ريادة الأعمال وفرص الحصول على التمويل والائتمان:

تتمتع المرأة بالحقوق القانونية نفسها التي يتمتع الرجل بها على صعيد الحصول على التمويل والإئتمانات. ولكن تواجه المرأة أحد المضارّ (العوائق) المهمة التي ترتبط باشتراط تقديم ضمان (عقاري) من أجل الحصول على قرض. وعليه فمن غير المرجح أن تمتلك المرأة أصولاً، وغالباً ما تحتاج إلى مساندة زوجها من أجل الحصول على القروض. ووفقاً لأرقام دائرة الإحصاءات العامة الصادرة في عام 2013، فإنّ 2 في المئة من النساء عملن لحسابهن الخاص، مقارنةً بحوالي 10.3 في المئة من الرجال. وبحسب مسح المشاريع لعام 2006، تشهد نسبة 13.1 في المئة من المؤسسات الاقتصادية مشاركة المرأة في حصص الملكية بينما لا تتعدى نسبة الشركات التي يوجد فيها نساء من كبار المساهمين أكثر من 3.6 في المئة. ووفق أرقام البنك الدولي الخاصة بالتنوع الاجتماعي، فقد امتلكت نسبة 17.4 في المئة من النساء حسابات مصرفية في مؤسسات مالية رسمية / نظامية مقابل 33.7 في المئة من الرجال. وبالمقابل، فقد حصل 3.6 في المئة من النساء و5.4 في المئة من الرجال على قروض في العام الماضي من إحدى المؤسسات المالية الرسمية / النظامية.

مشاركة المرأة في السياسة وصناعة القرار:

يكفل القانون المشاركة السياسية للمرأة؛ إذ بوسعها أن تُدلي بصوتها والمشاركة في عالم السياسة. وقد ينصّ قانون الانتخاب الجديد الذي ما يزال قيد الصياغة على تخصيص كوتا (حصة نسبية) للنساء بواقع 20 في المئة من المقاعد في الانتخابات البلدية و6 في المئة من المقاعد في انتخابات مجلس النواب. وتمثّل المرأة حالياً 12 في المئة من مجمل أعضاء مجلس الأمة. كما يحظى تعزيز مشاركة المرأة في النظام القضائي بمساندة الحكومة من خلال برنامج لتسريع إعداد القضاة من النساء، وذلك بهدف جعل النساء يُشكّلن ما نسبته 15 في المئة من مجموع القضاة ككل.

وفي عام 1992، وعلى الرغم من توقيع الأردن على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو CEDAW)، فقد عبّر الأردن عن تحفظاته على بعض مواد الاتفاقية: الفقرة 1 - ز) من المادة 16 التي تنصّ على منح المرأة نفس الحقوق الشخصية التي يتمتع بها الرجل، بما في ذلك الحقّ في اختيار اسم عائلتها ومهنتها ووظيفتها.

وينبغي التّويه أنه قد صدر منذ عام 2009 قانون لمكافحة الاتجار بالبشر كون الأردن يُعدّ وجهة ومعبراً للرجال والنساء الذين يتم الاتجار بهم لاستغلالهم جنسياً أو لأغراض تتعلق بالعمل.

الملحق - 7 التعاون الفني

عقب صدور قرار بالإجماع عن مساهمي البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية من أجل توسيع نطاق تفويض البنك وصلاحياته بحيث تشمل بلدان جنوب وشرق المتوسط، استحدث مجلس إدارة البنك نهجاً يقوم على ثلاثة مراحل للانخراط في عمليات الدعم المقدمة للديمقراطيات العربية الناشئة. وتألّفت المرحلة الأولى من نشر المساعدات الفنية وغيرها من النشاطات المشابهة الممولة عبر صناديق التعاون.

وخلال تلك المرحلة، أتاحت مشاريع التعاون الفني في الأردن الممولة من المانحين للبنك الأوروبي القيام بدراسة تشخيصية مبكرة لطبيعة عمله، وتحديد فرص الاستثمار، وبناء قدرات الزبائن المحتملين، وتبادل معلومات تجربة المراحل الانتقالية والتحول الاقتصادي مع صنّاع السياسات وأصحاب المصلحة في القطاع الخاص في بلدان عمليات البنك الأوروبي في وسط وشرق أوروبا. وتم استحداث عدد من صناديق التعاون الفني من أجل مساعدة عملية نقل المهارات وتحقيق نمو في المشاريع المتوسطة والصغيرة والصغرى في القطاع الخاص داخل الأردن من خلال طائفة من البرامج الاستشارية والاستثمارية، ولا سيما برنامج الخدمات الاستشارية للأعمال وبرنامج نمو المؤسسات (المشروعات) وصندوق تسهيلات المؤسسات المحلية.

والآن، ومع إطلاق عمليات البنك بكامل طاقتها في الأردن، فسوف يستمر البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية في استخدام أموال المانحين على نطاق أكبر ومتزايد. ومن المتوقع أن تتحوّل برامج التعاون الفني من التركيز على العمل التحليلي إلى التركيز على دعم الاستثمار والحوارات المعنية بالسياسات بهدف تعزيز خطوات إنجاز الأعمال والاستثمار المتنامية التي يقوم بها البنك الأوروبي، ومساعدة الحكومة على تعزيز أجنحتها الإصلاحية.

وبغية استدامة تلبية تلك الاحتياجات، سوف يعتمد البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية على عدد من أموال صناديق ممولة من المانحين ويديرها البنك أو تُدار خارجياً، بالإضافة إلى اعتماده على الموارد المتاحة من خلال مساهمي البنك نفسه، كما يلي:

- الحساب متعدّد الجهات المانحة الخاص بمنطقة جنوب وشرق المتوسط: يحظى هذا الحساب بدعم من عدد من المانحين عبر اتفاقات ثنائية، وهو يُعتبر "صندوق الملائم الأول" بالنسبة إلى منطقة جنوب وشرق المتوسط؛ وسوف يُوفّر منحةً للتعاون الفني في طائفة واسعة من النشاطات والقطاعات.
- اتفاقيات المانحين الثنائية: سوف تتم محاولة الحصول على أموال لدعم التعاون الفني من مانحين يمتلكون حسابات مانحين ثنائية يديرها البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، وسبق لهم التعبير عن اهتمامهم بدعم النشاطات المنفّذة في منطقة جنوب وشرق المتوسط.
- آلية الاتحاد الأوروبي لتسهيل الاستثمار في دول الجوار: سوف تظل النافذة الجنوبية في هذه الآلية مصدراً هاماً لتمويل منح التعاون الفني وغير الفني، وخصوصاً من أجل دعم العمليات الاستثمارية الممولة بشكل مشترك مع مؤسسات مالية دولية أخرى في قطاعات من قبيل النقل والطاقة والبنية التحتية البلدية والبيئية وتطوير القطاع الخاص.
- صندوق دعم عمليات التحول الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: يعمل الصندوق تحت مظلة شراكة دوفيل ويديره البنك الدولي. ويوفّر الصندوق منحةً للتعاون الفني في مجال السياسات والإصلاحات المؤسسية. وسوف يستخدم البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية هذا المورد للمهمات الأكبر حجماً والخاصة بالحوار المعني بالسياسات.
- صناديق التخفيف من آثار تغيّر المناخ: سوف يحاول البنك الحصول على أموال من المانحين من خلال مرفق البيئة العالمية، ولا سيما لأغراض بناء القدرات والأدوات غير ذات الصلة بالتعاون الفني في مجالات التخفيف من

آثار تغير المناخ والكفاءة المادية. كما سيحاول البنك تأمين أموال منح إضافية لترشيد استهلاك المياه عبر الصندوق الخاص بتغير المناخ (الذي يهدف إلى مساندة النشاطات الزامية إلى تعزيز الصمود أمام تغير المناخ).

- الصندوق الخاص لمساهمي البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية: تتم المساهمة في الصندوق من خلال جميع المساهمين في البنك عبر صافي دخله، وسوف يوفر هذا الصندوق دعماً على صعيد التعاون الفني وغير الفني في المجالات التي لا يمكن تغطيتها باستخدام المصادر الأخرى للمانحين.