

وثيقة من إعداد
البنك الدولي
للاستخدام الرسمي فقط

رقم التقرير JO-108201

البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية

وثيقة تقييم برنامج

قرض وائتمان مقترح

بقيمة 300 مليون دولار أمريكي

(تمول المؤسسة الدولية للتنمية بقيمة 100 مليون دولار والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بقيمة 200 مليون دولار (بالإضافة إلى دعم مرفق التمويل بشروط ميسرة)

مقدم إلى

المملكة الأردنية الهاشمية

لتوفير

فرص اقتصادية للأردنيين واللاجئين السوريين
برنامج قائم على النتائج

2 سبتمبر/أيلول 2016

مجموعة الممارسات العالمية المعنية بالتجارة والقدرة التنافسية
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يقتصر توزيع هذه الوثيقة على الجهات والأفراد المرسله إليهم للقيام بواجباتهم الرسمية. ولا يجوز بخلاف ذلك الكشف عن مضمونها دون إذن من البنك الدولي

أسعار العملة والقيمة المعادلة لها
(سعر الصرف الساري في 31 يوليو/ تموز 2016)

وحدة العملة = دينار أردني
دولا أمريكي واحد = 0.709 دينار أردني
دولا أمريكي واحد = XDR 0.71767931

السنة المالية 1 يوليو – 30 يونيو/حزيران

حافظ غانم	نائب الرئيس لشؤون منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:
جان واليزر	الرئيس الإقليمي لقطاع الممارسات:
فريد بلحاج	المدير القطري:
ناجي بن حسن	مدير قطاع الممارسات:
جون سبيكمان ومريم آيت علي سليمان	رئيس فريق العمل:

المملكة الأردنية الهاشمية
فرص اقتصادية للأردنيين واللاجئين السوريين
البرنامج القائم على النتائج

جدول المحتويات

1.....	أ. السياق القطري.....
1.....	ب. السياق القطاعي (أو متعدد القطاعات) والسياق المؤسسي.....
3.....	ت. إطار الشراكة القطرية والأساس المنطقي لاستخدام تلك الأداة.....
4.....	ثانياً: وصف البرنامج.....
4.....	أ. برنامج الحكومة.....
4.....	ب. الهدف (الأهداف) الإنمائي للبرنامج / النتائج الأساسية.....
5.....	ت. البرنامج القائم على النتائج.....
9.....	ث. المؤشرات المرتبطة بالصراف وبرتوكولات التحقق.....
.....	ج. بناء القدرات والتعزيز المؤسسي 13.....
14.....	ثالثاً: تنفيذ البرنامج.....
14.....	أ. الترتيبات المؤسسية وترتيبات التفي.....
14.....	ب. متابعة وتقييم النتائج.....
15.....	ت. ترتيبات الصراف.....
15.....	رابعاً: ملخص التقييم.....
15.....	أ. التقييم الفني (متضمناً التقييم الاقتصادي للبرنامج).....
16.....	ب. التقييم الإنمائي.....
17.....	ت. الآثار البيئية والاجتماعية.....
18.....	ث. تقييم المخاطر.....
19.....	ج. خطة عمل البرنامج.....
20.....	الملحق رقم 1: وصف تفصيلي للبرنامج.....
Error! Bookmark not defined.....	الملحق رقم 2: مصفوفة إطار النتائج.....
Error! Bookmark not defined.....	الملحق رقم 3: المؤشرات المرتبطة بالصراف، وترتيبات الصراف وبرتوكولات التحقق.....
Error! Bookmark not defined.....	الملحق رقم 4: ماحق التقييم الفني.....
Error! Bookmark not defined.....	الملحق رقم 5: تقييم النظم الإنمائية.....
Error! Bookmark not defined.....	الملحق رقم 6: ملخص تقييم النظم البيئية والاجتماعية.....
Error! Bookmark not defined.....	الملحق رقم 7: الأداة المنهجية لتصنيف مخاطر العمليات وخطة عمل البرنامج.....
Error! Bookmark not defined.....	الملحق رقم 8: خطة دعم التنفيذ.....
Error! Bookmark not defined.....	الملحق رقم 9: دور الشركاء في تنفيذ البرنامج.....

صحيفة بيانات وثيقة تقييم البرنامج

المملكة الأردنية الهاشمية

فرص اقتصادية للأردنيين واللاجئين السوريين - البرنامج القائم على النتائج

وثيقة تقييم البرنامج

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
مجموعة التجارة والقدرة التنافسية

معلومات أساسية			
التاريخ:	2 سبتمبر/أيلول 2016	القطاعات	التجارة والقدرة التنافسية
المدير القطري:	فريد بالحاج	الموضوع	مناخ الاستثمار والوظائف التجارة والتنمية المكانية وتشجيع الاستثمار
مدير قطاع الممارسات:	ناجي بن حسن		
نائب مدير قطاع الممارسات:	جان واليزر		
الرقم التعريفي للبرنامج:	P159522		
رئيس الفريق:	جون سبيكمان مريم آيت علي سليمان		
فترة تنفيذ البرنامج:	27 سبتمبر/أيلول 2016	تاريخ البدء:	31 يناير/كانون الثاني 2021
التاريخ الفعلي لبدء التمويل المتوقع:	22 ديسمبر/كانون الأول 2016	تاريخ الإنهاء:	31 يناير/كانون الثاني 2021
تاريخ انتهاء التمويل المتوقع:	31 يناير/كانون الثاني 2021		
بيانات تمويل البرنامج			
غير ذلك	[X]	منحة	[]
		قرض	[X]
		انتماء	[X]
للقروض/ الانتماء /غير ذلك (بالمليون دولار أمريكي):			
التكلفة الإجمالية للبرنامج:	386	القيمة الإجمالية للتمويل المقدم من البنك الدولي:	300
إجمالي التمويل المشترك:	86	الفجوة التمويلية:	0
مصدر التمويل			
الجهة المقترضة/ الحاصلة على القرض	86	المبلغ	
البنك الدولي للإنشاء والتعمير (بالإضافة إلى دعم مرفق التمويل بشروط	200		

		مبصرة)	
100		المؤسسة الدولية للتنمية	
386		الإجمالي	
الجهة المقترضة: المملكة الأردنية الهاشمية			
الجهة المسؤولة: وزارة التخطيط والتعاون الدولي			
الأمين العام		د. صالح الخرابشة	
المسمى الوظيفي:		مسئول الاتصال:	
saheh.kharabsheh@mop.gov.jo		962 6 4634511	
البريد الإلكتروني		رقم الهاتف:	
الدفعات المتوقعة (بالمليون دولار أمريكي)			
	السنة المالية	السنة المالية	السنة المالية
	2021	السنة المالية 2020	السنة المالية 2018
	0	48.2	55.1
	300	300	251.8
			196.7
			145
			145
			سنوي
			تراكمي
الهدف (الأهداف) الإنمائية للمشروع			
تعزيز الفرص الاقتصادية أمام الأردنيين واللجئين السوريين في الأردن			
الامتثال			
السياسة			
[X]	لا	[]	نعم هل يبتعد المشروع عن إطار الشراكة القطرية في المحتوى أو من حيث أي من النواحي المهمة الأخرى؟
[X]	لا	[]	نعم هل يتطلب البرنامج أي استثناءات من سياسات البنك الدولي المطبقة على البرنامج القائم على النتائج؟
[]	لا	[]	نعم هل وافقت إدارة البنك الدولي على تلك الاستثناءات؟
[X]	لا	[]	نعم هل يسعى مجلس الإدارة للحصول على الموافقة على إحدى استثناءات أي سياسة؟
التصنيف الكلي للمخاطر: مرتفع			
الاسم	متكرر	تاريخ الاستحقاق	التكرار
الدليل التشغيلي للبرنامج		خلال فترة أقصاها أربعة (4) أشهر من تاريخ بدء التنفيذ	
وصف الميثاق			
تُعد الجهة المقترضة/ المتلقية، خلال فترة أقصاها أربعة (4) أشهر من تاريخ بدء التنفيذ دليلاً تشغيلياً للبرنامج مقبول شكلاً ومضموناً لدى البنك الدولي/ المؤسسة الدولية للتنمية، على أن يحتوي على الآتي بالتفصيل (أ) الإجراءات الإدارية والمشتريات والإدارة المالية وإجراءات المتابعة والتقييم؛ (ب) نظم الإدارة البيئية والاجتماعية وآلية تناول الشكاوى والتظلمات؛ و(ج) خطة عمل البرنامج؛ (د) ترتيبات التحقق من تحقيق النتائج المرتبطة بالصرف (بما في ذلك بروتوكول التحقق)؛ (هـ) عملية وإجراءات تحديد وضع اللاجئين السوريين؛ و(و) قواعد وإجراءات تجديد تصاريح العمل بما في ذلك عملية التيسير، و(ز) ترتيبات التنسيق والإشراف على البرنامج.			
الاسم	متكرر	تاريخ الاستحقاق	التكرار
تعيين مدققين خارجيين		خلال فترة أقصاها ستة (6) أشهر من تاريخ بدء التنفيذ	
وصف الميثاق			

تُعين الجهة المقترضة/ المتلقية، خلال فترة أقصاها ستة (6) أشهر من تاريخ بدء التنفيذ، بدوام كامل طوال فترة تنفيذ البرنامج، مدققين خارجيين على أن تكون مؤهلاتهم وخبراتهم وشروطهم المرجعية مقبولة لدى البنك الدولي/ المؤسسة الدولية للتنمية.

الاسم	متكرر	تاريخ الاستحقاق	التكرار
بروتوكول التحقق		خلال فترة أقصاها ثلاثة (3) أشهر من تاريخ بدء التنفيذ	

وصف الميثاق

يتعين على الجهة المقترضة/ المتلقية، خلال فترة أقصاها ثلاثة (3) أشهر من تاريخ بدء التنفيذ، القيام بالآتي: (أ) تعيين وكالات تحقق مستقلة ذات شروط مرجعية مرضية للبنك لتضطلع بمسئولية إعداد وتقديم تقارير التحقق التي تقر بتحقيق النتيجة المرتبطة بالصراف رقم (3) الواردة في القسم الرابع أ-2 من هذا الجدول؛ و(ب) التأكد من قيام ديوان المحاسبة بإعداد وتقديم تقارير التحقق التي تقر بتحقيق النتائج المرتبطة بالصراف رقم (1) و(2) و(4) و(5) الواردة في القسم الرابع أ-2 من هذا الجدول؛ و(ج) التأكد من قيام وحدة إدارة البرنامج بإعداد تقرير التنفيذ الموحد بعد التحقق من الامتثال للنتائج المرتبطة بالصراف المذكورة؛ و(د) تقديم تقرير عن نتائج التحقق من عملية الامتثال لهذا النطاق وبالتفاصيل التي يطلبها البنك الدولي/ المؤسسة الدولية للتنمية.

فريق البنك

أعضاء فريق البنك

الاسم	المسمى الوظيفي	التخصص	الوحدة
جون سبيكمان	مستشار	قائد فريق المهام	GTC05
مريم آيت علي سليمان	أخصائي القطاع الخاص	قائد فريق المهام المشترك	GTC05
البرتو بورتغال	كبير اقتصاديين في قطاع التجارة	التجارة	GTCTC
مانويل أنريكي	أخصائي أول في التجارة	التجارة	GTCTC
غرلين كاتانغوي	أخصائي القطاع الخاص	تشجيع الاستثمار	GTCIC
عبيد كمال شعلان	أخصائي القطاع الخاص	مناخ الاستثمار	GTCME
وفاء أرانكي	أخصائي أول القطاع الخاص	مناخ الاستثمار	GTCIC
محمد بيدر	أخصائي القطاع الخاص	مناخ الاستثمار	GTCME
أندريا ماروسك	أخصائي أول القطاع الخاص	مناخ الاستثمار	GTCIC
سيد اختار محمود	كبير أخصائي القطاع الخاص	مناخ الاستثمار	GTCIC
سامي صوفان	محلل القطاع الخاص	مناخ الاستثمار	GTCME
أمين نور الرحمن	أخصائي أول القطاع الخاص	مناخ الاستثمار	GTC05
سيمكة إيبواكا	أخصائي القطاع المالي	الوصول إلى التمويل	GFM05
سينم شاهين	كبير الاقتصاديين	تحليل الاقتصادات	GEN06
سيبهر فوتو فات	أخصائي أول المشتريات	تقييم المشتريات	GGO05
جاد مزاريه	أخصائي أول الإدارة المالية	التقييم الائتماني	GGO23
وليد النجار	أخصائي الإدارة المالية	التقييم الائتماني	GGO23
كمال سبيلني	أخصائي أول المتابعة والتقييم	المتابعة والتقييم	GTCOS
اريك رانجيفا	أخصائي مالي	بروتوكولات الصرف والتحقق	WFALA
ماريانا فيليسيو	أخصائي التنمية الاجتماعية	التقييم الاجتماعي	GSU05
تريسي هارت	أخصائي أول في البيئة	التقييم البيئي	GEN05
مايا أبو كرم	مستشار أول	الاتفاقات القانونية	LEGAM
ستيف وان	محلل عمليات	العمليات	GFM05
كونسيبيون أيسا أوتين	موظف مالي أول	تمويل بشروط ميسرة	FABBK
ايرين نموو أبندا ماه	مساعد البرنامج:	العمليات	GTC07

GTC05	العمليات	مساعد برنامج	سوزان باريس
GTC05	العمليات	مساعد برنامج	ربي الشوا
GMF05	متابعة الاقتصاد الكلي	اقتصادي	ليا حكيم
GTCIC	تنمية القطاع الخاص	رئيس	إيفان انطون نيماك
أعضاء الفريق من خارج البنك الدولي			
	المدينة	المسمى الوظيفي	الاسم
	عمان	استشاري أول	سوزان رزاز
	واشنطن العاصمة	استشاري أول	جو سابا
	واشنطن العاصمة	استشاري أول	أرفيل فان ادامز
	واشنطن العاصمة	استشاري	هيلين أكانيزي
	فيينا	استشاري	ياسين سبا
	واشنطن العاصمة	استشاري	علا هيسو
	بيروت	استشاري	سمير ماتا

أولاً: السياق الاستراتيجي

أ. السياق القطري

1. الأردن بلد صغير ومتوسط الدخل ويواجه العديد من المشكلات والتحديات التي نجمت عن انعدام الأمن في سوريا والعراق. لقد تضررت قطاعات التجارة والسياحة والاستثمار والإنشاء¹ بالبلاد نظراً لإغلاق طرق التجارة البرية كلياً مع سوريا والعراق بالإضافة إلى التحديات الأمنية على حدود الأردن وحولها. ووفقاً لتعداد سكاني أجري في 2015، يبلغ عدد سكان الأردن 9,5 مليون نسمة (ثلثهم من غير الأردنيين)، وتعاني نسبة 13% من الأردنيين من البطالة (حوالي 200 ألف شخص)، وقد تراجع معدل الناتج المحلي الإجمالي ليصل إلى 2,4% في عام 2015، بعد أن كان 3,1% في 2014²، ومن المتوقع حدوث طفرة بسيطة في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 3.0% في المتوسط ما بين 2016 و2018. ولا تكفي معدلات النمو المنخفضة لتوفير فرص عمل كافية للعدد المتزايد من السكان.

2. أدت الأزمة السورية إلى تدفق عدد هائل من اللاجئين السوريين إلى الأردن في السنوات الخمس الماضية؛ فاعتباراً من يونيو/حزيران 2016، استضاف الأردن 655,217 لاجئاً سورياً مسجلاً لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين³، 80% منهم يعيشون في مجتمعات محلية مضيفة، ويعيش ما يقرب من 75% من اللاجئين السوريين في محافظات المفرق وإربد وعمّان، وأكبر مخيماتهم هو مخيم الزعتري في محافظة المفرق، ويقوم به ما يقرب من 80 ألف لاجئاً سورياً. ويشير التعداد السكاني الذي أجري في الأونة الأخيرة إلى أن إجمالي عدد اللاجئين السوريين قد وصل إلى 1,3 مليون نسمة، إضافةً إلى 1,6 مليون نسمة آخرين ليسوا من مواطني الأردن. وصرح وزير العمل بأن 324 ألف من الأجانب لديهم تصاريح عمل، 65% منهم مصريين، و3% من دول عربية أخرى، و26% من دول جنوب آسيا، و2% لاجئين سوريين.

3. يعتبر أغلب اللاجئين السوريين في الأردن من أكثر الفئات المعرضة للضرر، وتمثل الأسر شديدة الضعف التي تعولها النساء ربع أسر اللاجئين. وتعيش نسبة 17% تقريباً من إجمالي اللاجئين في مخيمات و80% منهم يعيشون تحت خط الفقر الوطني، وهم في حاجة ماسة للعون والمساعدة من خلال توفير خدمات التعليم والصحة والإسكان فضلاً عن الفرص الاقتصادية.

4. طلبت الحكومة الأردنية والمجتمع الدولي من مجموعة البنك الدولي أن تدعم وضع نهج متكامل وشاملاً لحل أزمة تدفق اللاجئين السوريين، على أن يستهدف هذا النهج المجتمعات الأردنية المحلية المضيفة واللاجئين السوريين في الأردن. وقد تحددت معايير الاستجابة الدولية في وثيقة الإطار الشمولي الذي تم إقراره على مستوى رؤساء الدول خلال مؤتمر "دعم سوريا والمنطقة" المنعقد في 4 فبراير/شباط 2016 في لندن. ويدعم هذا المشروع جوانب الفرص الاقتصادية التي تتيحها وثيقة الإطار الشمولي المذكورة.

5. تتسم استجابة البنك الدولي بتعدد الأوجه، حيث أنها تساعد البلدان المضيفة على التكيف مع الآثار الناجمة عن تدفق اللاجئين على النسيج الاقتصادي والاجتماعي ببلادهم، وتحويل هذه الأزمة إلى فرصة. وهناك احتياجات لإعادة الإعمار والانتعاش، كما يتطلب الأمر موارد كبيرة لمساعدة الأردن ودول المنطقة على التعافي من تلك الأزمة الإقليمية.

6. سوف تدعم المساعدة المقدمة من البنك الدولي اللاجئين السوريين والمجتمعات المحلية الأردنية المضيفة على حدٍ سواء. ونظراً لحساسية الصدمة الخارجية التي سببتها الأزمة السورية والعراقية في الأردن، ينبغي أن تكون الاستجابة استثنائية وهادفة. وعلاوةً على ذلك، سوف تقدم العملية المقترحة بشروط ميسرة من خلال دعم وائتمان المؤسسة الدولية للتنمية من مرفق التمويل بشروط ميسرة، وذلك حتى تتمكن البلدان متوسطة الدخل المتأثرة بتدفق اللاجئين من الاقتراض بأسعار أقل من أسعار المصارف الإنمائية متعددة الأطراف من أجل توفير سلع النفع العام العالمية. الأهم من ذلك، يمثل مرفق التمويل بشروط ميسرة استجابة منسقة من جانب المجتمع الدولي لأزمة اللاجئين السوريين، وسد الفجوة بين المساعدات الإنسانية والإنمائية وتعزيز التنسيق بين الأمم المتحدة والمصارف الإنمائية متعددة الأطراف.

ب. السياق القطاعي (أو متعدد القطاعات) والسياسي المؤسسي

7. لخلق فرص اقتصادية في الأردن، ينبغي أن يتناول البرنامج القائم على النتائج ثلاثة موضوعات شاملة. الموضوع الأول هو الحاجة إلى تنفيذ عمليات إصلاح سوق العمل للسماح بدخول اللاجئين السوريين (بشكل رسمي وقانوني) في القوى العاملة. أما الموضوع الثاني فيتمثل في تعزيز مناخ الاستثمار عن طريق تنفيذ برنامج إصلاح ممنهج وشامل يتضمن عدة مجالات مثل الإصلاح التنظيمي وتسهيل التجارة والاستثمار. وأخيراً، الموضوع الثالث وهو خلق بيئة لجذب الاستثمارات ما يحتاج إلى المزيد من الجهود لتشجيع الاستثمار وأنشطة التيسير. من المتوقع أن يساهم الجمع بين هذه التدابير وبين الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي لمساعدة الأردن في توسيع أسواقها (ولا سيما الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي) والمساعدات التي تقدمها الجهات المانحة في برامج "وظائف من أجل العمل" والتدريب المهني وحاضنات

¹ مقارنةً بين نتائج تقارير عامي 2014 و 2015 ذات الصلة، انخفض عدد السياح بنسبة 9,7%، وكذا عدد تراخيص البناء بنسبة 9,6%، والصادرات إلى العراق بنسبة 40,5% وإلى سوريا بنسبة 40,3%.

² بلغ متوسط النمو الاقتصادي من عام 2000 حتى 2009 حوالي 6,5%، ثم انخفض بين عامي 2010 و 2014 ليصل إلى 2,7%.

³ المصدر: تقرير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في يونيو/حزيران 2016

المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتمويل في إحداث أثر ملحوظ على خلق فرص العمل وتطوير الفرص الاقتصادية للأردنيين واللاجئين السوريين على حد سواء.

8. **يهدف البرنامج القائم على النتائج إلى تحسين القدرة التنافسية للأردن وجذب الاستثمارات بهدف تعزيز خلق فرص العمل.** ويسعى لتعزيز مناخ الاستثمار في البلاد وزيادة قدرات تشجيع الاستثمار مع زيادة إمكانية وصول اللاجئين السوريين لسوق العمل.

مربع رقم 1. السمات الرئيسية لسوق العمل الأردني

كان سوق العمل الأردني بالفعل يواجه تحديات كثيرة قبل قدوم اللاجئين السوريين. وتبلغ نسبة السكان النشطين اقتصادياً 35% (60% من الرجال و13% فقط من النساء) رغم أن النسبة المعيارية الدولية هي 60، يعني ذلك دخول ما يقرب من 120 ألف أردني سوق العمل سنوياً، ويعني أيضاً أن حوالي 55 ألف أردني يجدون فرصة عمل. وقد تراوح معدل البطالة بين 12% إلى 14% خلال العقد الماضي، ما يعادل نحو 200 ألف شخص. تشكل الإناث والأشخاص الأقل تعليماً أغلبية نسبة السكان غير العاملين، والبالغة 65%. يُضاف إلى ذلك أن ما يقرب من نصف العمالة في الأردن هي عمالة غير رسمية.

يذهب عدد كبير من الأردنيين من ذوي المهارات العالية إلى الخارج كمهاجرين لأسباب اقتصادية، يتجه أغلبهم إلى دول مجلس التعاون الخليجي حيث يكون من السهل العثور على وظيفة تتناسب مع مهاراتهم.

في الوقت ذاته ولأسباب اقتصادية، اعتمد الأردن منذ فترة طويلة على المهاجرين لشغل وظائف القطاع الخاص التي لا يرغب فيها الأردنيون، حيث يعمل بالأردن ما يقرب من 650 ألف مهاجر لأسباب اقتصادية. ففي عام 2015، تم إصدار تصاريح عمل إلى 110 ألف مهاجر جديد لأسباب اقتصادية. كما يُسمح لغير الأردنيين بالعمل حسب مجموعة المهن المحظورة والحصص الخاصة بكل قطاع.

المصدر: استراتيجيّة التوظيف الوطنية 2011-2020 تقارير وزارة العمل.

9. **من الأهداف الأساسية للبرنامج المدعوم من البنك الدولي؛ التمكين من تنمية فرص جديدة في السوق من شأنها أن تجذب استثمارات جديدة في الأردن.** ويعد تحسين وصول المناطق الاقتصادية الخاصة في الأردن إلى أسواق الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي أحد هذه الفرص للوصول إلى السوق الجديدة. ومن أمثلة هذه الفرص أيضاً، الإمكانات الضخمة الكامنة في تنمية صناعات البناء لدعم إعادة بناء سوريا وغيرها من دول المنطقة. أخيراً وليس آخراً، ويعتبر الاستقرار السياسي في الأردن فرصة هائلة من شأنها أن تجعل البلاد جاذبة للاستثمارات في المنطقة شريطة إجراء تحسينات كبيرة في مناخ الاستثمار بالأردن. من المرجح أن تأتي معظم الاستثمارات الجديدة من المستثمرين الموجودين حالياً بالفعل في الأردن. وتشير عملية تقييم السوق المبدئية إلى الاهتمام الكبير الذي تبديه تلك المجموعة في عروض الاستثمار التي تجمع بين الوصول إلى الأسواق في الاتحاد الأوروبي وحوافز الاستثمار. وبالإضافة إلى هؤلاء المستثمرين، هناك فرصة لاستهداف المجموعات الاستثمارية التالية: (أ) الشركات التجارية السورية التي غادرت سوريا، ولا سيما القادرة على جلب علاقات قوية مع أسواق التصدير؛ و(ب) المستثمرون الإقليميون الآخرون (دول مجلس التعاون الخليجي على وجه الخصوص)؛ و(ج) المستثمرون الدوليون في صناعات معينة ممن يجذبهم الوصول إلى الأسواق أو الفرص المستقبلية التي سوف تتوافر بعد إعادة إعمار سوريا.

10. **ومن الممكن تحسين وصول الصادرات الأردنية إلى أسواق الاتحاد الأوروبي من تخفيف القيود الخاصة بالمنشأ وتبسيط قواعده.** بدأ العمل باتفاقية الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي في يوليو/ تموز 2016، وسيستمر تنفيذها لمدة 10 سنوات، وسوف تنطبق فقط على خطوط إنتاج محدودة، وسوف تنطبق جغرافياً على عدد محدد من المناطق الاقتصادية الخاصة (في هذه المرحلة 18).

مربع رقم 2. المناطق الاقتصادية الخاصة في الأردن.

الأردن لديها تاريخ طويل مع المناطق الاقتصادية الخاصة بمختلف أشكالها، والتي تشمل المناطق الصناعية المؤهلة والمناطق الحرة وهيئات التنمية، والمناطق الاقتصادية الخاصة. وقد أصبح بعضها اليوم مكتملاً تماماً، إلا أن العديد منها يمتلك طاقة كبيرة فائضة. تهدف التدابير الواردة في وثيقة الإطار الشمولي المدعومة من البرنامج القائم لعلی النتائج إلى تطوير هذه المناطق الاقتصادية الخاصة لصالح الأردنيين واللاجئين السوريين، على أن تشمل ما يلي:

- الأفضلية التجارية للاتحاد الأوروبي التي تشترط أن تكون الشركات المصدرة لأوروبا موجودة فعلياً في المناطق الاقتصادية الخاصة.
 - تدابير إصلاح سوق العمل التي تسمح للاجئين السوريين بالعمل في هذه المناطق.
 - تدابير تعزيز تشجيع الاستثمار لجذب المستثمرين على أساس أفضلية السوق وغيرها من الحوافز المقدمة من المناطق الاقتصادية الخاصة.
 - تدابير تعزيز مناخ الاستثمار، وتحديدًا في مجال تيسير التجارة.
- وتماشياً مع البرنامج القائم على النتائج، سيتم دعم تنمية هذه المناطق الاقتصادية الخاصة، بالتعاون الوثيق مع مؤسسة التمويل الدولية والوكالة متعددة الأطراف للاستثمار، من خلال الشراكات بين القطاع الخاص والقطاع العام الموجهة نحو التنمية وبعض جهود تشجيع الاستثمار.

11. **المناطق الاقتصادية الخاصة، التي سوف تحظى بالأفضلية التجارية للاتحاد الأوروبي، موجودة بالفعل ومزودة بالخدمات، إلا أن طاقتها غير مستغلة بشكل كامل (أرض خالية وقدرات كامنة في المصانع القائمة).** على سبيل المثال، في محافظة المفرق، توجد منطقة مساحتها 23 كم²، بجوار مخيم الزعتري، ونسبة المنطقة المستغلة منها لا تتجاوز 10٪ فقط من الأرض.

12. **تتسم بيئة الأعمال التجارية في الأردن بالضعف.** ولذلك ينبغي إجراء إصلاحات جذرية عليها بالتزامن مع جهود تشجيع الاستثمار كي تتوفر فرص العمل الجديدة المذكورة أعلاه. وقد تم تصنيف الأردن في المرتبة 113 حسب مؤشرات ممارسة الأعمال لعام 2016 على مستوى

العالم (بينما كان هذا التصنيف في السنة الماضية عند المرتبة 107). بالإضافة إلى ذلك، من المعروف أن بيئة الأعمال متقلبة ولا يمكن التنبؤ بها حيث يمكن أن تحدث تغييرات في السياسات دون مشاورات أو إخطار مسبق. وكذلك يُمثل تنفيذ اللوائح مشكلة حيث أنه يتم بطريقة عشوائية ولا يمكن التنبؤ به في كثير من الأحيان. تتم معاملة المستثمرين السوريين وغيرهم من حاملي الجنسيات المحظورة (مثل العراقية واليمنية) بطريقة أخرى فيما يتعلق بالدخول في مجال قطاع الأعمال وتأسيس الشركات مثل اشتراطات الملاءة المالية في صورة ودائع مصرفية كبيرة للحصول على إثبات وضع المستثمر (250 ألف دينار أردني). وبالإضافة إلى اصلاح بيئة الأعمال، هناك جوانب أخرى ستتطلب تحسينات هائلة كجزء من تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي، ومنها: (أ) الوصول إلى التمويل والذي صُنِف على أنه أحد العقبات الرئيسية أمام الشركات حسب الدراسة الاستقصائية الحديثة للشركات (2013-2014)، و(ب) توفير دعم في صورة حاضنات الأعمال لبعض الصناعات وتوفير أماكن وأراضي لإنشاء المصانع بنظام الإيجار، و(ج) توفير وسائل المواصلات ورعاية الأطفال (وهذه قضايا محورية تتعلق بعمل المرأة)، و(د) تيسير التجارة، و(هـ) تنمية المهارات. لكن البرنامج القائم على النتائج لا يتناول جميع هذه النقاط، بل تدعم جهات مانحة وبرامج مساعدات أخرى تنمية المهارات والتدريب المهني والحصول على التمويل.

13. **من الأهداف الرئيسية للبرنامج المدعوم من البنك الدولي؛ تحسين الفرص الاقتصادية للاجئين السوريين.** قبل عام 2016، لم يكن بإمكان أغلبية اللاجئين السوريين العمل بشكل قانوني وشرعي في الأردن. على الرغم من عدم وجود قانون يحظر عمل اللاجئين السوريين، إلا أن عدد من تطبق عليه شروط الحصول على تصاريح العمل الحالية قليل للغاية. بنهاية عام 2015، بلغ عدد اللاجئين السوريين العاملين بشكل قانوني 5700، في حين بلغ عدد العاملين في القطاع غير الرسمي أكبر بكثير، حيث تشير التقديرات إلى أن عددهم تراوح بين 42 ألف إلى 150 ألف شخص. ويواجه اللاجئون السوريون المقيمون في مخيمات مزيد من القيود حيث أن تحركاتهم خارج المخيمات مقيدة للغاية. وسوف يتحقق تحسين الفرص الاقتصادية للاجئين السوريين من تسهيل إجراءات عملهم بشكل قانوني وإبعادهم عن حالة عدم اليقين المرتبطة بالقطاع غير الرسمي.

14. **في مؤتمر لندن المعني "بدعم سوريا والمنطقة" (فبراير/ شباط 2016) حيث تم إقرار وثيقة الإطار الشمولي، تعهدت الحكومة الأردنية بخلق 500 ألف فرصة عمل للاجئين السوريين على المدى القصير، في صورة تصاريح عمل في المقام الأول، على أن تتم زيادة تلك الفرص بنحو 200 ألف فرصة خلال السنوات القادمة.** سوف تتحقق فرص العمل بشكل قانوني من ثلاثة مصادر (أ) منح تراخيص للاجئين السوريين الذين يعملون حالياً بشكل غير قانوني؛ و(ب) توظيف اللاجئين السوريين في الوظائف الشاغرة التي قد يشغلها المهاجرين الجدد لأسباب اقتصادية، ويتحقق كلا هذان المصدران على المدى القصير؛ و(ج) الوظائف التي يتم توفيرها على المدى المتوسط من خلال تعزيز مناخ الاستثمار والفرص التي يقدمها تحسين الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي وإعادة إعمار سوريا وبرامج النقد مقابل العمل. ودعماً لهدف البرنامج، اتخذت الحكومة الأردنية العديد من الخطوات المهمة، ومن بينها على سبيل المثال، (أ) السماح للاجئين السوريين باستخدام البطاقات الشخصية الصادرة عن وزارة الداخلية بدلاً من جواز السفر وعدم منعهم من العمل؛ (ب) إعطاء الأولوية للاجئين السوريين قبل المهاجرين لأسباب اقتصادية ووقف نشاطهم جزئياً وإعفاء اللاجئين السوريين من رسوم استخراج تصاريح العمل؛ (ج) تخفيف عمليات التفتيش على العاملين والتي تستهدف اللاجئين السوريين خلال السنتين القادمتين.

ت. إطار الشراكة القطرية والأساس المنطقي لاستخدام تلك الأداة

15. **تدعم العملية المقترحة بشكل مباشر الركيزة الأولى لإطار الشراكة القطرية الذي وضعته مجموعة البنك الدولي في الأردن (تقرير رقم JO-102746)، والتي ناقشها مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي في 14 يوليو/ تموز 2016، والتي تهدف إلى تحفيز دور القطاع الخاص كمحرك للنمو.** تتوافق تلك العملية تماماً مع الرؤية الأردنية لعام 2025 التي تدعو إلى تغيير نموذج التنمية في الأردن من أجل زيادة القدرة التنافسية وتوفير المزيد من فرص العمل في القطاع الخاص. وتهدف هذه الركيزة إلى تنفيذ ما يلزم من عمليات إصلاح مناخ الاستثمار وتيسير مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد، وترتبط بشكل وثيق بالأهداف الاستراتيجية لمجموعة البنك الدولي للقضاء على الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك بطريقة مستدامة. تتم الموازنة بين العملية المقترحة والقدرة على التكيف وتجديد أركان العقد الاجتماعي في الاستراتيجية الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (أكتوبر/ تشرين الأول 2015). وعلاوة على ذلك، سوف تساعد بعض مبادرات العمل من المنزل على وصول المرأة إلى سوق العمل، وسوف يستفيد الشباب من فرص العمل التي يتيحها البرنامج، وكلاهما من الأولويات الإقليمية الشاملة بالغة الأهمية. وأخيراً وليس آخراً، سوف تمنح هذه العملية مجموعة البنك الدولي فرصة لإثبات قدرتها على توفير دعم يتسم بالمرونة والابتكار لمعالجة الآثار المترتبة على الهشاشة الإقليمية.

16. **تم اختيار أداة البرنامج القائم على النتائج في المقام الأول لدعم برنامج الحكومة متعدد الأوجه، وبصفة خاصة توجيه نتاجه.** نصت رؤية الحكومة الأردنية لعام 2025 على أن "التحدي يكمن في كيفية التنفيذ الفعال المنضبط وليس في معرفة ما يجب القيام به". تتلاءم أداة البرنامج القائم على النتائج، التي تشدد على تحقيق نتائج مستدامة على أرض الواقع وقياس القدرات، بشكل جيد مع هذا التوجه. علاوة على ذلك، تبرهن تلك الأداة أن هذا البرنامج فعلياً يساعد الحكومة على إدارة اهتمامات أصحاب المصلحة، وتوفير بعض الراحة للاجئين أنفسهم، وتمكين المستثمرين من التنبؤ، كما يسمح بتحسين النظم والمؤسسات التي من شأنها أن تؤدي إلى تنفيذ جزء كبير وحاسم من برنامج الحكومة. إلا أن هذا المستوى الواسع من الدعم قد لا يكون مجدداً في تمويل المشاريع الاستثمارية. إلى جانب ذلك، في حين لا يدعم قرض سياسة التنمية سوى الإجراءات المتعلقة بالإصلاحات السياسية/ التنظيمية، فإن البرنامج القائم على النتائج سوف يدعم، خلال فترة زمنية محددة، برنامج حول الاستثمارات الهامة والضرورية (بالإضافة إلى التحسينات التنظيمية والمؤسسية). كما يساعد على تنفيذ برنامج صرف مرن وقابل للتعديل، شريطة تحقيق النتائج والتحقق منها.

ثانياً: وصف البرنامج

أ. برنامج الحكومة

17. تركز وثيقة الإطار الشمولي على ثلاثة محاور مترابطة لدعم جدول أعمال النمو في البلاد مع الحفاظ على مرونتها واستقرارها الاقتصادي:

- أ- تحويل أزمة اللاجئين السوريين إلى فرصة تنمية تجتذب استثمارات جديدة وتفتح أبواب سوق الاتحاد الأوروبي من خلال تبسيط قواعد المنشأ، وذلك بغرض خلق وظائف للأردنيين واللاجئين السوريين ودعم الاقتصاد السوري بعد انتهاء النزاع الجاري.
- ب- تعزيز قدرة المجتمعات الأردنية المضيفة المحلية على التكيف مع أزمة اللاجئين من خلال توفير التمويل الكافي للخدمات العامة عبر المنح، وذلك في إطار خطة الاستجابة الأردنية 2016-2018، ولا سيما الجزء الخاص بتعزيز قدرة المجتمعات المحلية المضيفة على التكيف.
- ت- تجميع المنح الكافية والتمويل الميسر لدعم الإطار الاقتصادي الكلي وتلبية احتياجات التمويل في الأردن على مدار السنوات الثلاث المقبلة، باعتبارها خطوة لدخول البلاد في برنامج جديد من برنامج تسهيل الصندوق الممدد بالتعاون مع صندوق النقد الدولي⁴

18. تتألف العناصر الأساسية لوثيقة الإطار الشمولي من إصلاحات مناخ الاستثمار وإصلاح سوق العمل مع التركيز على تقنين وضع عمل اللاجئين السوريين، وتشجيع الاستثمار وتسهيله وتعليم أطفال اللاجئين السوريين، وخطة الاستجابة الأردنية واستقرار الاقتصاد الكلي. يتناول البرنامج المقترح القائم على النتائج جزءاً من هذا البرنامج الحكومي، وسوف يسهم أيضاً في تحقيق أهداف رؤية الأردن لعام 2025 عالية المستوى التي "ترسم مسار المستقبل ويحدد الإطار الاقتصادي والاجتماعي المتكامل الذي سوف ينظم السياسات الاقتصادية والاجتماعية القائمة على توفير الفرص للجميع".

19. يدعم البرنامج القائم على النتائج تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي، وتحديداً فيما يتعلق بتوفير الفرص الاقتصادية أمام اللاجئين السوريين. تظل قدرة الأردن على تنفيذ الالتزامات الواردة في وثيقة الإطار الشمولي في هذا الشأن متوقفة على الدعم المستمر الذي يقدمه المجتمع الدولي وعلى تنفيذ الالتزامات المتفق عليها في مؤتمر لندن.

ب. الهدف (الأهداف) الإنمائي للبرنامج / النتائج الأساسية

20. استناداً إلى أهداف وثيقة الإطار الشمولي الأردني وحدود البرنامج المقترح يتمثل الهدف الإنمائي للبرنامج في تعزيز الفرص الاقتصادية أمام الأردنيين واللاجئين السوريين في الأردن. ويمكن شرح هذا الهدف بمزيد من التوضيح كالتالي:

- أ- يشير مصطلح "تعزيز" إلى خلق الفرص الاقتصادية للأردنيين والسوريين وتقنين وضع السوريين الذين يعملون حالياً في الأردن.
- ب- يشير مصطلح "الفرص الاقتصادية" إلى ريادة الأعمال والعمل الحر والعمل الرسمي وتعزيز مناخ الاستثمار.
- ت- يشير مصطلح "الأردنيين واللاجئين السوريين" إلى أن المستفيدين من البرنامج هم الأردنيين واللاجئين السوريين المقيمين في الأردن دون النظر إلى وضعهم.

النتائج الأساسية للبرنامج

21. يسعى البرنامج القائم على النتائج إلى توفير الفرص الاقتصادية للأردنيين واللاجئين السوريين من خلال الآتي:

- أ- إصلاح تشريعات سوق العمل الأردني بإتاحة إمكانية الوصول لسوق العمل الرسمي أمام اللاجئين السوريين، والسماح لهم بالمساهمة في الأنشطة الاقتصادية الأردنية بصورة شرعية.
- ب- تعزيز مناخ الاستثمار في الأردن عن طريق زيادة القدرة على التنبؤ بالتشريعات والحد من التعقيدات الروتينية ودعم المشروعات الصغيرة وتيسير التجارة.
- ت- اجتذاب الاستثمارات المحلية والدولية والحفاظ عليها، ولا سيما الاستثمار في مجال التصنيع وفي المناطق الاقتصادية الخاصة التي تستفيد على الأرجح من الوصول التفضيلي لأسواق الاتحاد الأوروبي. وسوف تأتي الاستثمارات الأجنبية على الأغلب من: (أ)

⁴المصدر: وثيقة الإطار الشمولي الأردني المتفق عليها في مؤتمر دعم سوريا والمنطقة المنعقد في لندن بتاريخ 4 فبراير/ شباط 2016.

مربع رقم 3: وضع التدريب المهني في الأردن

بصرف النظر عن التعليم العام، يلعب التعليم والتدريب المهني والفني في الأردن دوراً مهماً في التنمية الاقتصادية. ويعاني الأردن من ظاهرة المستوى المفقود في هرم المهارات (الاستراتيجية الوطنية للتشغيل). يظهر طلبية الجامعات والكليات مزيد من الإقبال على الدراسة في مجالات التعليم والعلوم الإنسانية والمجالات غير التقنية، في حين يقبل القليل منهم على كليات العلوم والتكنولوجيا والهندسة وفروع مادة الرياضيات. لذا، يعد إيلاء المزيد من الاهتمام بالتعليم والتدريب المهني والفني جزء مهم من الاستراتيجية للتغلب على ظاهرة الوسط المفقود في هرم المهارات.

يشمل التعليم والتدريب المهني والفني، التعليم المهني المدرج ضمن مناهج وزارة التربية والتعليم للمرحلة الثانوية (الصفين الحادي عشر والثاني عشر) والتعليم الفني المقدم من كليات جامعة البلقاء التطبيقية، والتدريب المهني الذي تقدمه مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل، والشركة الوطنية للتشغيل والتدريب التي تأسست عام 2007 من قبل القوات المسلحة الأردنية. كما توفر المؤسسات الخاصة والمنظمات غير الربحية، التعليم والتدريب المهني والفني.

وعلى الرغم من إنفاق الحكومة على التعليم والتدريب المهني بشكل جيد، إلا أنه لا تتوافر سوى قلة قليلة من الكفاءات المختصة بهذا النظام في المدارس العامة والخاصة، ولكن هذا النظام غير كافي بوجه عام لضمان تمكين البلاد من خلق اقتصاد قائم على المعرفة والقضاء على ظاهرة الوسط المفقود في هرم المهارات (الفنيون والعمالة الماهرة)

توصلت العديد من الدراسات التي تجريها الجهة المانحة والحكومة إلى هذه النتيجة ووردت في استراتيجية التشغيل الوطنية. تتمثل نقاط ضعف التعليم والتدريب المهني والفني في الآتي: (أ) ضعف الحوكمة والتنسيق؛ (ب) التمويل الذي لا يدعم المساهمة عن الأداء؛ (ج) الإدارة التي تتسم بالمركزية المفرطة؛ (د) عدم الربط بين متطلبات أصحاب الأعمال والعرض مما يؤدي إلى تردي جودة وملاءمة المهارات الناتجة.

وبالتالي يشكو أصحاب العمل من عدم ملاءمة المهارات التي ينتجها نظام التعليم والتدريب المهني والفني وتدني جودتها. وفعالياً يدرك المحللون وصناع السياسات في الأردن نقاط الضعف التي يعاني منها هذا النظام أو الإصلاحات اللازمة لمعالجتها.

دعم الاتحاد الأوروبي وضع استراتيجية الحكومة لإجراء إصلاحات في نظام التعليم والتدريب المهني والفني خلال الفترة من 2014 إلى 2020 التي تحتوي على خمسة أركان للعمل: الحوكمة وأهميتها للتوظيف، وزيادة الشمولية والاحتواء، وقياس الأداء، والتمويل المستدام والفعال. تنفذ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مشروع تنمية القوى العاملة الذي يهدف إلى تدريب عدد كبير من العمال. كما تقدم ألمانيا مشروع تجريبي يستهدف ما يقرب من 7000 شخص.

ومع تغيير الحكومة في الأونة الأخيرة، تنتظر الجهة المانحة والجهات المعنية بنظام التعليم والتدريب المهني والفني إصدار استراتيجية حكومية جديدة لهذا النظام بمعرفة لجنة خاصة لتوجيه عمليات إصلاح النظام المستقبلية.

24. تتألف خطة العمل التي وضعتها الحكومة في 22 فبراير/ شباط 2016 بشأن وثيقة الإطار الشمولي من سبعة عناصر أساسية، تم توضيحها في الجدول رقم 1 أدناه.

جدول رقم 1. وضع بنود أعمال الحكومة ودور البرنامج القائم على النتائج

بنود أعمال الحكومة	الوضع	دور البرنامج القائم على النتائج
هيكل الحوكمة وآليات متابعة التنفيذ	تم إنشاء وحدة لإدارة البرنامج داخل وزارة التخطيط والتعاون الدولي وعينت الحكومة مؤخراً نائب لرئيس الوزراء من ضمن مسؤولياته تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي.	تنفذ وحدة إدارة البرنامج تدابير البرنامج القائم على النتائج المتسقة مع وثيقة الإطار الشمولي.
تعزيز الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي بما في ذلك المناطق المختارة	منح الاتحاد الأوروبي للأردن فرصة الوصول التفضيلي لأسواقه عن طريق تخفيف قواعد المنشأ في يوليو/ تموز 2016.	يدعم البرنامج القائم على النتائج تيسير التجارة، وهو ما سوف يساعد الشركات المصدرة على الاستفادة من اتفاقية التجارة مع الاتحاد الأوروبي.
إصلاحات سوق العمل	تحرز الحكومة الأردنية تقدماً مقبولاً في شأن إصدار تصريحات العمل.	تعد تصريحات العمل واحدة من الركائز التي يقوم عليها البرنامج القائم على النتائج. يتم توفير الدعم في مجال التدريب المهني من قبل الجهات المانحة الأخرى (انظر المربع رقم 3).
نهج ممارسة الأعمال التجارية وإصلاح الاستثمار ومناطق التنمية	تحرز الحكومة الأردنية تقدماً، وقد نفذت بالفعل عملية إصلاح أساسية لتشجيع الاستثمار.	دور أساسي للبرنامج القائم على النتائج.

	تعمل مجموعة البنك الدولي (البنك الدولي للإنشاء والتعمير ومؤسسة التمويل الدولية) بطريقة منسقة مع الجهات المانحة لتقديم الدعم اللازم.	
لا يشكل ذلك جزءاً من البرنامج القائم على النتائج	يتم تنسيق تلك المنحة بدعم فريق خطة الاستجابة الأردنية التابع لوزارة التخطيط والتعاون الدولي.	منحة الدعم المقدمة لخطة الأردن للاستجابة
لا يشكل ذلك جزءاً من البرنامج القائم على النتائج	تتخذ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية زمام المبادرة بين مجموعة من الجهات المانحة بغرض تلبية هذه الاحتياجات.	منحة الدعم المقدمة لقطاع التعليم
تندرج هذه العملية تحت هذه المظلة	يجري حالياً تنفيذ مشروعات/ برامج مرفق التمويل بشروط ميسرة، التي تتضمن هذه العملية، بالتعاون مع المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير والبنك الأوروبي الدولي للإنشاء والتعمير.	التمويل بشروط ميسرة – المنح

25. سوف يتم تمويل برنامج الحكومة بأكمله من أربعة مصادر رئيسية:

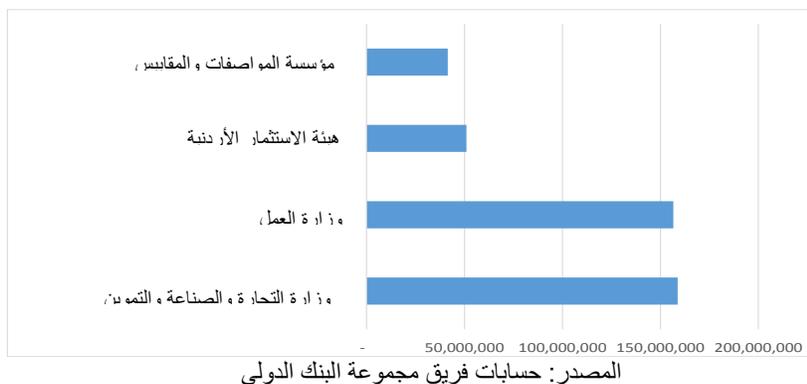
- أ- إسهامات من الميزانية الحكومية
- ب- دعم المؤسسة الدولية للتنمية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير ومرفق التمويل بشروط ميسرة
- ت- إسهامات من خارج الميزانية الحكومية مثل الإيرادات السابقة.
- ث- برامج الجهات المانحة

جدول رقم 2. تمويل البرنامج الحكومي

المصدر	المبلغ (بالمليون دولار)	% من الإجمالي
الحكومة من خلال الميزانية	86	22
البنك الدولي للإنشاء والتعمير/ المؤسسة الدولية للتنمية/ مرفق التمويل بشروط ميسرة	300	78
التمويل الإجمالي للبرنامج	386	100

26. يتألف إطار المصروفات من المصروفات ذات الصلة بتنفيذ البرنامج بمعرفة بعض الوزارات، وبعض الوكالات غير الوزارية مثل هيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية. يعرض الشكل التوضيحي رقم 2 هذه المصروفات حسب كل وكالة. خلال فترة خمس سنوات (فترة التنفيذ المتوقعة)، تقدر النفقات بنحو 386 مليون دولار، لدعم الحكومة في الحفاظ على الأنشطة الرئيسية التي تؤديها الوزارات والوكالات المشاركة في تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي. ويمكن أن يتم تضمين القيمة السابقة لعائد تصريح العمل في إطار التسوية النهائية للمصروفات. ولا تدرج إسهامات الحكومة الأردنية من خارج الميزانية في هذه المرحلة، بما في ذلك الحوافز الضريبية والدعم المقدم للقطاع الخاص. يقدر تجاوز هذه الإسهامات (غير المعدودة) بمبلغ 100 مليون دولار في السنة خلال فترة تنفيذ البرنامج.

شكل رقم 2: إطار النفقات



27. يقدر إجمالي تمويل المؤسسة الدولية للتنمية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بحوالي 300 مليون دولار. وافق مجلس الإدارة التنفيذي للمؤسسة الدولية للتنمية على تقديم دعم استثنائي بقيمة 100 مليون دولار، للتعرف على التحديات التي يواجهها الأردن نتيجة لأزمة اللاجئين السوريين. ويعتزم دعم تمويل البنك الدولي للإنشاء والتعمير من مرفق التمويل بشروط ميسرة المؤسس حديثاً، وهو ما سوف يمكن من تقديم الـ 200 مليون دولار المتبقية بشروط ميسرة.

28. لا يُدرج التمويل الذي تقدمه الجهة المانحة بعيداً عن الميزانية والإسهامات الحكومية الخارجة عن الميزانية في إطار المصروفات، رغم أنها مبالغ ضخمة (انظر الجدول رقم 3). يتم تمويل التدريب المهني وفرص الحصول على التمويل وتطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة بشكل كافي من خلال مساهمات الجهات المانحة، لذلك يتم استبعادها من نطاق عمل البرنامج القائم على النتائج. وتقدر مساهمات الجهات المانحة لهذا البرنامج بأكثر من 500 مليون دولار خلال فترة التنفيذ، وتأتي من ثلاث قنوات رئيسية وهي: (أ) برامج الجهات المانحة الثنائية المباشرة (الاتحاد الأوروبي وألمانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، وهم أهم المساهمين)⁵؛ و(ب) الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين التي تشمل المساهمات الثنائية التي تديرها المؤسسات المتعددة الأطراف مثل البنك الدولي؛ و(ج) المنظمات غير الحكومية، التي تعمل من خلال مجتمع فعال يشارك في العديد من الجوانب التي تدعم وثيقة الإطار الشمولي. الاتحاد الأوروبي هو الجهة المسؤولة عن التنسيق بين الجهات المانحة في مجال تنمية القطاع الخاص، وقد رصد أكثر من 60 نشاط مختلف ممول من الجهات المانحة في هذا المجال. كما توجد مجموعة من الأنشطة المتعلقة بسبل العيش مثل النقد مقابل العمل، والتي لها بعض الآثار غير المباشرة على موضوعات وثيقة الإطار الشمولي التي تشمل المشروع الطارئ للخدمات والصمود الاجتماعي الذي يديره البنك الدولي والشراكة الألمانية الهادفة إلى تحقيق التطلعات والأمال. يتم إعداد تلك البرامج لتوفير مصدر عاجل لتوفير فرص عمل للاجئين السوريين.

29. مرفق التمويل بشروط ميسرة هو ناتج الشراكة المنعقدة بين مجموعة البنك الدولي والأمم المتحدة ومجموعة بنك الإسلامي للتنمية الرامية إلى حشد جهود المجتمع الدولي لتلبية احتياجات التمويل لدى الدول محدودة الدخل التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين. من خلال الجمع بين المنح المقدمة من الجهات المانحة وقروض البنك متعددة الأطراف، يُمكن مرفق التمويل بشروط ميسرة الدول محدودة الدخل التي تواجه أزمات بسبب اللاجئين من الاقتراض من بنوك التنمية متعددة الأطراف بشروط ميسرة. ويمثل هذا المرفق استجابة المجتمع الدولي لأزمة اللاجئين السوريين بطريقة منسقة وسد الفجوة الموجودة بين المساعدات الإنسانية والتنموية، إضافةً إلى تعزيز التنسيق بين الأمم المتحدة والجهات المانحة وبنوك التنمية متعددة الأطراف. كما يحظى مرفق التمويل بشروط ميسرة بدعم التعهدات المقدمة من كندا والمفوضية الأوروبية وألمانيا واليابان وهولندا والنرويج والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية

جدول رقم 3: الجهات المانحة الرئيسية الداعمة لوثيقة الإطار الشمولي

المبلغ السنوي التقريبي (بالمليون دولار)	البرامج	الجهة المانحة
25	الإصلاح التنظيمي وتشجيع الاستثمار (من خلال الصناديق الاستثمارية المختلفة بما في ذلك الصندوق الانتقالي)، المشروع الطارئ للخدمات والصمود الاجتماعي	مجموعة البنك الدولي
10	دعم تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة	المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير
20	التدريب المهني ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة	الاتحاد الأوروبي
20	دعم تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة (مرفق الضمان)	شركة الاستثمار الخاص الخارجي (الولايات المتحدة الأمريكية)
25	برنامج تنمية القوة العاملة، برنامج التمويل بشروط ميسرة، برنامج تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
* 200	الشراكة الهادفة إلى تحقيق التطلعات والأمال	الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية
15	التدريب المهني ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة (شامل التمويل)	جهات مانحة أخرى: وزارة التنمية الدولية البريطانية، الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، الوكالة الفرنسية للتنمية، الوكالة الكندية للتنمية الدولية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق

⁵ المشروع الطارئ للخدمات والصمود الاجتماعي

ملاحظة: مبلغ الدعم للسنة المالية 2017 هو 200 مليون دولار، وللسنة المالية 2018 هو 150 مليون دولار.

ث. المؤشرات المرتبطة بالصراف وبروتوكولات التحقق

30. تم وضع المؤشرات المرتبطة بالصراف في إطار البرنامج المقترح بالتشاور الوثيق مع الحكومة، وتم اختيارها على أساس المعايير التالية:

- أ- وثيقة الصلة بهدف الفرصة الاقتصادية الوارد في وثيقة الإطار الشمولي والاستراتيجيات الحكومية الرئيسية (رؤية 2025)
- ب- الحافز لقيادة التأثير – التركيز على النتائج على أرض الواقع
- ت- البساطة
- ث- القابلية للتعديل – يمكن تمديدها لعدة سنوات لتعزيز القوة الدافعة للإصلاح
- ج- دقة التوقيت – حتى يمكن تحقيق نموذج إنفاق مناسب
- ح- القابلية للتحقق

31. تهدف الأنشطة المقترحة تعزيز المناخ إلى تحسين إدارة صناعة السياسات المتعلقة بالقطاع الخاص. وفي هذا الشأن سوف يدعم البرنامج القائم على النتائج عدة إجراءات من بينها، تحسين إطار الحوكمة التنظيمية في الأردن والحد من عدم اليقين التنظيمي وتعزيز القدرة على التنبؤ والحد من التعقيدات الروتينية، ومن شأن هذه الإجراءات أن تحد من التعسف ضد المستثمرين ومعاملتهم بإجحاف. وبالجمع بين هذه الإجراءات، ينبغي تعزيز مساءلة أصحاب المصلحة في القطاع العام وتحسين تقديم الخدمات التنظيمية.

32. يتضمن الجدول رقم 4 ملخص بأهم المؤشرات المرتبطة بالصراف

جدول رقم 4: وصف المؤشرات المرتبطة بالصراف

المؤشر	الوصف
الموضوع الأول: تحسين سوق العمل	
1	عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين
2	البيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال على مستوى المصانع بقائمة تضم على الأقل 29 عنصر بيئي واجتماعي
الموضوع الثاني: تعزيز مناخ الاستثمار	
3	وضع وتنفيذ مجموعة مختارة من اللوائح المبسطة التي يمكن التنبؤ بها بشأن القطاع الخاص، بما في ذلك الأعمال التجارية للأسر
4	زيادة عدد المشروعات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك
الموضوع الثالث: تعزيز وتشجيع الاستثمار	
5	عدد الاستثمارات المستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية

الموضوع الأول: تحسين سوق العمل

33. عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين. دعماً لتنفيذ وثيقة الإطار الشمولي، سوف تصدر الحكومة الأردنية كل سنة تصاريح عمل للاجئين السوريين (كما هو مبين في الجدول أدناه). بالإضافة إلى ذلك، لضمان الاستدامة، سوف تتخذ الحكومة الأردنية جميع التدابير المتفق عليها واللازمة لتسهيل إصدار تصاريح العمل للاجئين. وسوف يتم إدراج بعض التدابير المتفق عليها بالتفصيل في دليل تشغيل البرنامج. لتحقيق النتيجة المسبقة لمؤشر الصراف رقم 1، من المقرر إصدار 200 ألف تصريح عمل هي خلال الفترة ما بين 8 أبريل/ نيسان و31 أكتوبر/ تشرين الأول 2016 للاجئين السوريين.

جدول رقم 5: المؤشر رقم 1: عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين

من 1 يناير/ كانون الثاني إلى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2019	من 1 يناير/ كانون الثاني إلى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2018	من 1 يناير/ كانون الثاني إلى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2017	من 8 أبريل/نيسان إلى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2016	خط الأساس (اعتباراً من 8 أبريل/نيسان)	عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين
130.000	90.000	55.000	25.000	5300	

34. يدعم البرنامج القائم على النتائج تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي الأردني التي تتضمن تعهدات أقرتها الحكومة الأردنية والمجتمع الدولي، إلا أن قدرة الحكومة الأردنية على تنفيذ التزاماتها ذات الصلة بتلك الوثيقة لا تزال تتوقف على الدعم المستمر الذي يقدمه المجتمع الدولي وعلى مدى تحقيق التزاماتها بما ورد في مؤتمر لندن.

35. برنامج "عمل أفضل" هو برنامج مشترك بين منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية يهدف إلى تقديم خدمات تقييم وخدمات استشارية وتدريبية للمصانع وتحسين ظروف العمل وزيادة الامتثال للمعايير الدولية لحماية الأيدي العاملة (عمالة الأطفال، وظروف العمل، وما إلى ذلك) وقانون العمل المحلي. سيتم تعزيز امتثال الأيدي العاملة لبرنامج عمل أفضل من خلال المؤشر المرتبط بالصراف رقم 2: البيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال على مستوى المصانع بقائمة تضم على الأقل 29 عنصر بيئي واجتماعي. وسيتم توسيع نطاق هذا البرنامج ليشمل المصانع المصدرة عن طريق نظام الأفضليات التجارية للاتحاد الأوروبي. إلا أن أصحاب المصلحة يشعرون بالقلق إزاء عدم الكشف عن نتائج عمليات التفتيش المذكورة، لذلك سيتطلب مؤشر الصراف المقترح الكشف عن نتائج التفتيش. ويعد هذا الامتثال جزءاً مهماً من اقتراح قيمة الاستثمار.

الموضوع الثاني: تعزيز مناخ الاستثمار

36. بيئة الأعمال. لم يبذل الأردن جهوداً تذكر في تنفيذ عمليات إصلاح مناخ الأعمال، ويتضح ذلك من أدائه الضعيف في تنفيذ تدابير ممارسة الأعمال التجارية، ومنها، المسافة إلى الحد الأعلى للأداء ومؤشر التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي. ترتبط أسباب الأداء الضعيف بعدم وجود عمليات ممنهجة لتحديد الإصلاحات وتنفيذها. وفي كثير من الأحيان، لا تتم عمليات الإصلاح بشكل تدريجي بل تدفعها الجهات المانحة، ونتيجة لذلك، لا تحظى هذه العمليات سوى بالقليل من دعم أصحاب المصلحة وتعاني من ضعف تنفيذ اللوائح. كما تعاني العمليات الرامية إلى ضمان تنفيذ الإصلاحات بالضعف. تلقي البيئة التنظيمية في الأردن بالكثير من القيود على الأعمال التجارية، ما يحد من إمكانية تعزيز ريادة الأعمال بشكل رسمي وخلق فرص العمل، بما في ذلك المشروعات التي تدار من المنازل. يتمثل الهدف من وراء الإصلاحات المقترحة في تناول الأمور التنظيمية التي تشكل عوائق كبيرة تعترض نمو الأعمال التجارية.

37. يهدف هذا البرنامج إلى إضفاء الطابع المؤسسي على عملية منهجية "محلية داخلية" من شأنها تعزيز مناخ الأعمال. تتضمن هذه العملية ما يلي (أ) إنشاء عملية تداولية وتشاورية تقدم قائمة من الإصلاحات؛ و(ب) اتخاذ تدابير القدرة على التنبؤ لضمان خضوع أي إصلاحات جديدة لعملية تشاور وإخطار الجميع بها؛ و(ج) تطوير نظام قياس لتقييم التقدم المحرز في التنفيذ؛ و(د) صياغة أهداف واضحة. قد تحتوي تلك القائمة على الإصلاحات التي تم تحديدها في بداية عملية تنفيذ البرنامج القائم على النتائج والتي تم تحديدها من خلال عملية تشاورية خلال فترة تنفيذ البرنامج.

38. لتناول موضوع مناخ الاستثمار، تم وضع نهج متعدد المحاور.

- يتناول المحور الأول التحدي المتوسط إلى طويل الأجل المتمثل في وضع نهج يمكن التنبؤ به لتطبيق الإصلاح التنظيمي. وسيتم تحديد الإجراءات ذات الصلة بالتشاور مع القطاع الخاص، وسيتم كذلك وضع نظام للقياس وخط أساس ملائمين.
- يهدف المحور الثاني إلى توفير قوة دفع لتنفيذ الإصلاح على الفور من خلال التركيز على الجانب التنظيمي وثيق الصلة ببيئة الأعمال التي يمكن أن يكون لها تأثيراً فورياً، وسيتم تحديد جانبين آخرين أثناء تنفيذ البرنامج، من خلال عملية الحوار المفتوح المنظم بين القطاعين العام والخاص.
- يهدف المحور الثالث إلى تسهيل إضفاء الطابع الرسمي على المشروعات العائلية. يوفر العمل من المنزل (المشروعات العائلية) في العديد من البلدان فرصاً للعمل للمجموعات المهمشة، ولاسيما النساء. تبلغ نسبة السكان ممن هم في سن العمل ولا يعملون بشكل رسمي في الأردن 65%، لذا من الضروري القضاء على العوائق التنظيمية التي تحول دون تأسيس هذه المشروعات حتى يمكن إضفاء الطابع الرسمي على المشروعات العائلية، ما قد يساهم في زيادة فرص وصول بعض الأسر إلى الأسواق.

39. من الجوانب الحاسمة في بيئة الأعمال والتي سوف تحظى بدعم البرنامج، تيسير التجارة بغرض الاستفادة من الأفضليات التجارية التي يتيحها الاتحاد الأوروبي.

40. وضع وتنفيذ نظم مبسطة ومختارة يمكن للقطاع الخاص والمشروعات العائلية التنبؤ بها

جدول رقم 6. المؤشر رقم 3: وضع وتنفيذ نظم مبسطة ومختارة يمكن للقطاع الخاص والمشروعات العائلية التنبؤ بها

2017	المؤشر 3-1: تم تحديد إجراءات إصلاح عملية القدرة على التنبؤ بإصدار نظم ولوائح الأعمال وتم إقرارها عقب إجراء حوار شامل بين القطاعين العام والخاص وبعد إعداد نظام للقياس (يتضمن قياس تحديد خط الأساس)
2018	المؤشر 3-2: تم تحديد إصلاح تنظيمي بالغ الأهمية فيما يخص الأعمال التجارية عقب إجراء حوار شامل بين القطاعين العام والخاص وبعد إعداد نظام للقياس (يتضمن قياس تحديد خط الأساس) يتناول زمن وتكلفة عملية الامتثال ومدى تعقيدها.
2019	المؤشر 3-3: بلغ عدد المشروعات العائلية الرسمية 1000 مشروع من بينها 100 مشروع للاجئين السوريين و100 مشروع للمرأة.
2020	المؤشر 3-4: تم إصدار نسبة 70% من أنظمة ولوائح الأعمال التجارية الملزمة للقطاع الخاص بعد إقرار عملية القدرة على التنبؤ بموجب المؤشر 3-1. المؤشر 3-5: انخفض العبء التنظيمي على الأعمال بنحو 30% بعد تنفيذ عملية الإصلاح التنظيمي للأعمال التي تم إقرارها بموجب المؤشر 3-2.

ملاحظة: خط الأساس للمشروعات العائلية هو 50. ويسمح بتشغيل الأعمال السورية فقط في القطاعات المفتوحة للأجانب.

41. **التجارة والجمارك: زيادة في عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك.** يشجع المؤشر رقم 4 على توسيع قائمة الشركات المدرجة ضمن برنامج القائمة الذهبية/التاجر الموثوق به والتي تمر بإجراءات سريعة للإفراج الجمركي. وفي حالات استثنائية، تحصل تلك الشركات على بعض المزايا مثل الإفراج السريع عن البضائع لقاء الضمانات المالية المناسبة، والتوسع بمنح المسرب الأخضر، وسرعة مراجعة الأوراق والمستندات والخضوع لعمليات تفتيش أقل أو الاستغناء عنها تماماً. ويهدف ذلك إلى زيادة عدد المستوردين والمصدرين المستفيدين من عمليات التفتيش المادي وزيادة امتيازات التخليص الجمركي.

جدول رقم 7: المؤشر رقم 4: زيادة عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك

2020	2019	2017	2017	خط الأساس 2016	
150	75	50	25	لا ينطبق	المؤشر رقم 4: زيادة عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك كل سنة

الموضوع الثالث: تعزيز تشجيع الاستثمار

42. **يمثل جذب الاستثمارات إلى الأردن عاملاً أساسياً لخلق فرص عمل.** يقوم جذب استثمارات جديدة إلى الأردن في المستقبل القريب على ثلاثة محاور رئيسية. يتمثل المحور الأول فيما يُعرف بنهج المناطق الاقتصادية الخاصة، والذي يستند إلى الفكرة التالية: إذا خلقت بيئة أعمال جذابة بدرجة كافية في مناطق معينة وتم تحسين وصول هذه المناطق لسوق الاتحاد الأوروبي؛ سيتمكن المستثمرون من إقامة مشروعات تُفيد الأردنيين واللاجئين السوريين على حدٍ سواء، الأمر الذي من شأنه أن يمكن اللاجئين السوريين من البقاء بالقرب من أوطانهم حتى يتسنى لهم العودة لها لاحقاً، وإن كان معروفاً أن ذلك سيستغرق أعواماً. أما المحور الثاني، فيتمثل في تشجيع تنمية السوق الجديدة، ويشمل ذلك إمكانية إعادة إعمار سوريا المستقبلية اعتماداً على دعم أصحاب المشاريع الاجتماعية. أما المحور الثالث فهو تشجيع الأعمال التجارية للمغتربين (بخاصة السوريين) ممن لهم علاقة بسوق تصدير قائم من أجل إقامة أعمال تجارية في الأردن. علاوةً على ذلك، ستساعد التدابير المقترحة في الحفاظ على الاستثمارات الحالية؛ حيث أصبح سفر المستثمرين مشكلة في الأردن. وتركز المؤشرات المقترحة المرتبطة بالصرف على تقوية قدرة هيئة الاستثمار الأردنية على تشجيع الاستثمار، وعلى تسهيل الاستثمارات في الأردن وتوفير متابعة فعالة ولاسيما للشركات سورية المنشأ. وقد تم تطوير المؤشرات المرتبطة بالصرف هذا بالتشاور مع هيئة الاستثمار الأردنية.

43. **كخطوة أولى، ستلغي هيئة الاستثمار الأردنية الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال للاستثمارات الأجنبية.** وستؤدي هذه الخطوة لتسهيل عدد من الاستثمارات، مثال: الاستفادة من تسهيل هيئة الاستثمار الأردنية للاستثمار والذي يتضمن العناصر التالية:

- اتصال أساسي/ استفسارات المستثمرين
- تسهيل زيارات المواقع
- ضمان الالتزام بالاستثمار
- خدمات الرعاية اللاحقة

44. يبلغ عدد عمليات الاستثمار الميسرة 530 عملية، ونعرض فيما يلي اتجاه مؤشر الاستثمارات خلال فترة تنفيذ البرنامج:

جدول رقم 8 – المؤشر المرتبط بالصراف رقم (5): عدد الاستثمارات المُستفيدة من التسهيلات الاستثمارية المقدمة من هيئة الاستثمار الأردنية

2020	2019	2017	2017	خط الأساس 2016	عدد الاستثمارات المُستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية
530	230	80	20	0	

التحقق

45. يتم إجراء عملية التحقق بمعرفة وحدة إدارة البرنامج التابعة لوزارة التخطيط والتعاون الدولي بالتعاون مع ديوان المحاسبة الحكومي. أكد البنك الدولي أن ديوان المحاسبة يتمتع بأهلية كافية تخول له الاضطلاع بعملية التحقق من بعض المؤشرات المرتبطة بالصراف في إطار البرامج القائم على النتائج، إلا أن هناك قيوداً كثيرة تُحد من قدرة هذا الديوان، ولذلك وافقت الوزارة على التعاقد مع طرف ثالث مستقل من أجل القيام بإجراءات التحقق من بعض من المؤشرات المرتبطة بالصراف. وعليه، تم وضع بروتوكولات تحقق لكل مؤشر من تلك المؤشرات (التفاصيل مبينة في الملحق الرابع)، وأنشئت وحدة إدارة البرنامج في وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتكون مسؤولة عن تنسيق البرنامج وتنفيذه، فضلاً عن إدارة عملية التحقق من المؤشرات المرتبطة بالصراف. كما سوف تقوم الوزارة بالتنسيق مع ديوان المحاسبة الحكومي من أجل التحقق من المؤشرات رقم (1) و(2) و(4) و(5)، خلال فترة لا تتجاوز ثلاثة أشهر بعد إتمام تعيين وكالات تحقق مستقلة لتضطلع بمهمة التحقق من المؤشر الثالث، على أن تكون ذات شروط مرجعية مرضية للبنك الدولي. وبالإضافة لذلك، سوف تُسند إلى وحدة إدارة البرنامج مهمة تجميع القوائم المالية السنوية وإعداد أي تقارير مالية خاصة لمتابعة الأنشطة المالية للبرنامج، حسب الاقتضاء.

ج. بناء القدرات والتعزيز المؤسسي

46. يبذل البنك الدولي وشركاء التنمية الآخرين جهوداً حثيثة لبناء القدرات والتعزيز المؤسسي بالتعاون البرنامج القائم على النتائج. تتضمن بعض النقاط الرئيسية لهذا الدعم العناصر التالية:

- إصلاح مناخ الاستثمار: (1) إصلاح التشريع الاقتصادي الأردني** (خدمات وتحليلات استشارية يمولها صندوق التحول للشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، الذي يناقش ركيزة الإصلاح التنظيمي؛ و(2) إصلاح ممارسة الأعمال التجارية بهدف تحسين بيئة الأعمال في المناطق التي تم قياسها عن طريق تقارير ممارسة الأعمال التجارية، ولا سيما الإصلاحات المتعلقة بالإقراض المضمون (سجل الضمانات) التي هي من العناصر المهمة للحصول على الدعم؛ (3) إصلاحات التفتيش (خدمات وتحليلات استشارية جارية) التي تهدف لتحسين أنظمة التفتيش وتبسيطها؛
- تشجيع الاستثمار:** تدعم مشروعات تعزيز القدرة التنافسية وتشجيع الاستثمار في الأردن ومشروعات سياسة الاستثمار الأردني (التي يمولها صندوق التحول للشرق الأوسط وشمال إفريقيا أيضاً) هيئة الاستثمار الأردنية في تنفيذ المهام ذات الصلة، ومنها: (1) تطوير نافذة الاستثمار الخاصة بهيئة الاستثمار الأردنية: تبسيط وظيفة تسجيل الأعمال التجارية وتوحيدها وترخيصها (وتحديداً التصاريح والموافقة المبدئية) في القطاعات المُختارة (2) تطوير الخدمات الاستثمارية الخاصة بهيئة الاستثمار الأردنية، وهي خدمات (أ) التعزيز (ب) الرعاية اللاحقة والشكاوى والتظلمات، وتصاريح العمل، وبطاقات الإقامة، وتصاريح السيارات؛ و(3) إدارة الحوافز.

47. تشارك مؤسسة التمويل الدولية بجهودها في الأردن منذ فترة طويلة وتعهدت بالالتزام الكامل بدعم وثيقة الإطار الشمولي. وتقدم المؤسسة استثمارات استراتيجية في التدريب المهني والقطاع المالي بالإضافة لتقديم الخدمات الاستشارية في الشراكات بين القطاعين العام والخاص والحصول على التمويل.

48. ويتم حالياً حشد صور أخرى لدعم بناء القدرات والتي تتضمن التدابير المنظمة التالية:

- دعم تعزيز الاستثمار المستهدف الذي يركز على الأعمال التجارية السورية التي غادرت سوريا.** ويهدف هذا النشاط إلى جذب المستثمرين المغتربين في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (السوريين واللبنانيين واليمنيين) الذي أثبتوا قدرتهم على التنافس في الأسواق الدولية لكنهم فقدوا قاعدتهم العاملة لصالح عددًا من المناطق الاقتصادية الخاصة الراسخة في الأردن.
- تُبدل بعض الجهود لتقييم بعض المبادرات التجريبية التي تهدف إلى تشجيع خلق فرص العمل وريادة الأعمال بين اللاجئين السوريين.**
- تسهيل التجارة:** سوف يدعم هذا النشاط الحكومة الأردنية في تنفيذ عمليات الإصلاح الرئيسية واتخاذ خطوات فعالة نحو تخفيف الأعباء اللوجيستية في ميناء العقبة، وهو أمر بالغ الأهمية لوصول الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي ولزيادة الاستفادة من الوصول إلى السوق التفضيلية التي سيمنحها الاتحاد الأوروبي للأردن لمدة 10 أعوام كحد أقصى (دخول مجموعة من المنتجات الصناعية والصادرات الأردنية الرئيسية دون دفع رسوم).
- تنمية قطاع الخدمات مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والعمل من المنزل وخدمات البناء وغيرها من الأعمال المهنية العامة؛** حيث يمثل قطاع الخدمات أولوية في الرؤية الأردنية لعام 2025. وستوفر هذه التنمية العديد من فرص العمل وبخاصة للمشروعات متناهية

الصغر والصغيرة والمتوسطة في الخدمات المهنية وقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وسينطبق ذلك تحديداً على العمل من المنزل الذي يهدف برنامج الأردن القائم على النتائج إلى تعزيزه بهدف خلق فرص اقتصادية جديدة للأردنيين واللاجئين السوريين (في الوقت الحالي، يستحيل تقريباً منح تراخيص للعمل من المنزل).

ج- تنمية قطاع البناء والتشييد وتعزيز استعداده للمشاركة في إعادة إعمار سوريا في المستقبل. لهذا القطاع في الأردن أهمية ملحوظة حيث أنه يوفر فرص عمل لكلا من اللاجئين السوريين والأردنيين، وبالتالي فإنه يساهم في الاقتصاد، والاعتماد على الذات، وتخفيف حدة التوتر بين اللاجئين والمجتمعات المحلية المضيفة. وعلاوةً على ذلك، نظراً لقرب الأردن من سوريا، يمكن أن يصبح الأردن مركزاً للبناء ليس فقط لإعادة إعمار سوريا في المستقبل، بل أيضاً لتلبية احتياجات البناء الحالية في مناطق المفرق واربدي حيث تعيش أكبر نسبة من اللاجئين. على سبيل المثال، تتمتع منطقة المفرق الاقتصادية الخاصة، الكائنة بالقرب من الحدود الشمالية مع سوريا، بطاقت فائضة يمكن استخدامها كمنصة لتنفيذ أعمال البناء.

ح- وصول اللاجئين السوريين إلى سوق العمل وفرص العمل اللائقة والمهارات. لتحقيق الهدف الرئيسي لوثيقة الإطار الشمولي، سوف يقدم البنك الدولي، من خلال أداة البرنامج القائم على النتائج وبالتنسيق مع الجهات الشريكة ومنظمة العمل الدولية دعماً مستمراً للحكومة الأردنية حتى تتمكن من وضع السياسات والتدابير التي من شأنها أن تساعد على مشاركة العاملين من اللاجئين السوريين بشكل فعال ومرن في سوق العمل الأردني من خلال تيسير حصولهم على تصاريح العمل وتوفير فرص التدريب. سوف يتم تقديم الدعم في مجال متابعة الالتزام بمعايير العمل والمعايير البنائية (معايير السلامة) في قطاع التصنيع لدعم هيئة الاستثمار الأردنية في متابعة المناطق الاقتصادية الخاصة من الناحية الاجتماعية والبيئية.

ثالثاً: تنفيذ البرنامج

أ. الترتيبات المؤسسية وترتيبات التنفيذ

49. وزارة التخطيط والتعاون الدولي هي الجهة المناظرة للبرنامج القائم على النتائج، وهي المسؤولة عن التنفيذ الشامل لوثيقة الإطار الشمولي. بمساعدة وكالة التنمية الدولية الأمريكية، أنشأت الوزارة وحدة لإدارة البرنامج تختص بإدارة تنفيذ الوثيقة وتنفيذ البرنامج القائم على النتائج. وسوف تمتلك هذه الوحدة قدرات تقنية قوية في مجالات الإصلاحات الرئيسية التي تتناولها الوثيقة، فضلاً عن مهام الاتصالات والمتابعة والتقييم. تحتاج الوزارات التنفيذية والأجهزة المسؤولة عن تقديم البرنامج لبعض الدعم المؤسسي. وترد تفاصيل هذه الاحتياجات في خطة عمل البرنامج.

50. ومن حيث التنفيذ، سوف يعتمد البرنامج القائم على النتائج على وزارة التخطيط والتعاون الدولي والترتيبات العامة التي وضعتها الحكومة من أجل تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي بالتنسيق مع الوزارات التنفيذية والأجهزة الأخرى. ولتعزيز قدرة الحكومة على تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية العامة، عينت الحكومة مؤخراً نائباً لرئيس الوزراء تسند إليه هذه المسؤولية. يوضح الجدول رقم 9 أهم الوزارات التنفيذية والأجهزة المسؤولة عن مجالات النتائج الرئيسية.

الجدول رقم 9: الوزارات المنفذة للبرنامج

اسم المؤشر المرتبط بالصرف	الوزارة/ الجهة المسؤولة	الجهات المنفذة أو الشريكة
1	وزارة العمل	وزارة الداخلية
2	وزارة العمل	برنامج "عمل أفضل" في الأردن (منظمة العمل الدولية – مؤسسة التمويل الدولية)
3	مكتب رئيس الوزراء البلديات	وزارة التجارة والصناعة والتموين
4	مصلحة الجمارك الأردنية	
5	هيئة الاستثمار الأردنية	وزارة التجارة والصناعة والتموين

ب. متابعة وتقييم النتائج

51. يكمن إطار النتائج في قلب نظام المتابعة والتقييم الذي تم إعداده لدعم المؤشرات المرتبطة بالصرف⁶. ويعرض إطار النتائج بالتفصيل الخطوات الوسيطة اللازمة لتحقيق المؤشرات المرتبطة بالصرف بما في ذلك تدابير بناء القدرات اللازمة المدرجة في خطة عمل البرنامج.

52. يتماشى نظام المتابعة والتقييم كلاً مع نظام متابعة وتقييم وثيقة الإطار الشمولي. وسوف تتم إدارة هذا النظام بمعرفة وزارة التخطيط والتعاون الدولي من خلال وحدة إدارة البرنامج التابعة للوزارة، التي يقوم أيضاً بإعداد التقارير ذات الصلة بمؤشرات النتيجة، وذلك بالتنسيق مع الوزارات المعنية. كما سوف تقدم الوحدة تقارير عن مؤشرات البرنامج للحكومة والبنك الدولي على أساس منتظم (ربع سنوي)، وتضع

⁶ انظر الملحق رقم 2

إطار يشمل النتائج، بعيداً عن إطار نتائج البرنامج، لتحديد المخرجات والنتائج المتوسطة لأظهار التقدم المحرز نحو تحقيق الهدف الإنمائي للبرنامج. إلى جانب ذلك، سوف تضع الوحدة خطة للمتابعة والتقييم، توضح بالتفصيل عمليات رصد البرنامج، ومصادر البيانات، وتواتر جمعها والأدوار والمسؤوليات المختلفة، ومتطلبات إعداد التقارير.

ت. ترتيبات الصرف

53. يتم الصرف على أساس التحقق من النتائج بعد قياسها بالمؤشرات المرتبطة بالصرف. يتم دفع دفعة مقدمة بحوالي 75 مليون دولار (أو ما يعادلها) تقسم بين القرض والائتمان فور دخول البرنامج حيز التنفيذ. ويمكن استخدام هذه الدفعة المقدمة لتوثيق المؤشرات المرتبطة بالصرف في المستقبل.

54. لكل نتيجة محققة من النتائج المرتبطة بالصرف، تم وضع بروتوكول محدد للتحقق، كما هو موضح في الملحق 3 (الجدول 3-3)، وسوف يرد ذلك بالتفصيل في دليل تشغيل البرنامج. وسيتم تنفيذ عمليات التحقق حسب الحاجة إما من قبل ديوان المحاسبة الأردني أو وكلاء التحقق المستقلين الذين تم تعيينهم بمعرفة وحدة إدارة البرنامج. ومن المتوقع أن تقدم تقارير التحقق في غضون شهرين من تاريخ تحقق النتائج.

55. بمجرد الانتهاء من إعداد تقرير التحقق، ترسل وزارة التخطيط والتعاون الدولي الوثائق مصحوبة بتقرير التحقق إلى البنك الدولي الذي يقوم بدوره بالمراجعة وإخطار الحكومة الأردنية بإقرار تحقيق النتائج (كلياً أو جزئياً)، والمبلغ المقرر دفعه من كل ممول مشارك. واستناداً إلى هذا الإخطار، يمكن أن تقدم الحكومة الأردنية طلبات السحب ذات الصلة عن طريق التواصل مع العميل ويفضل التقديم عبر شبكة الإنترنت.

56. خلال ستة أشهر من تاريخ انتهاء البرنامج، سوف تنفذ الحكومة الأردنية تسوية للنفقات لضمان أن إطار الإنفاق على البرنامج يتجاوز المبلغ الإجمالي الذي دفعه البنك الدولي، وسوف تعوض الحكومة البنك عن أي نفقات زائدة. وبالمثل، سوف ترد الحكومة للبنك الدولي أي رصيد من الدفعة المقدمة في حال لم يتم توثيقه من قبل مؤشرات الصرف المحققة.

رابعاً: ملخص التقييم

أ. التقييم الفني (متضمناً التقييم الاقتصادي للبرنامج)

57. يهدف هذا البرنامج إلى توفير الفرص الاقتصادية إلى الأردنيين واللجئين السوريين عن طريق توسيع الأسواق ومعالجة العوائق الرئيسية التي تعوق الاستثمار والتجارة وخلق فرص العمل، إلى جانب تمكين اللاجئين السوريين من الوصول إلى سوق العمل. ومن المتوقع أن يوفر هذا البرنامج مزايا إيجابية صافية للاقتصاد عن طريق ما يلي:

1. من المتوقع أن يساعد تعزيز مناخ الاستثمار على تحفيز الاستثمارات. تحتاج بيئة الأعمال في الأردن إلى تحسينات كبيرة. ولذا، يدعم البرنامج عدة مجالات: عمليات التفتيش والتنبيه التنظيمي واللوائح المنظمة للأعمال والتجارة. وإذا نفذت جميع هذه العناصر بشكل مرضي، فسوف يتحسن مناخ الاستثمار ويرسل للمستثمرين إشارة إيجابية وقوية.

2. من المتوقع أن يحفز البرنامج الصادرات الأردنية، ويدعم الحساب الجاري الذي يعاني من العجز منذ القدم. في يوليو/ تموز 2016، منح الاتحاد الأوروبي للأردن إمكانية الوصول إلى الأسواق التفضيلية عن طريق تخفيف قواعد المنشأ عملاً باتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والأردن لمدة 10 سنوات في مجموعة من القطاعات الفرعية ومقصورة على مجموعة تضم 18 منطقة اقتصادية خاصة. سوف يدعم البرنامج القائم على النتائج تيسير التجارة لتحقيق الاستفادة القصوى من هذه الاتفاقية واجتذاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة في القطاعات الفرعية المختارة، مما يساهم في زيادة الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي. منحت الولايات المتحدة الأفضلية ذاتها إلى الأردن في أكتوبر/ تشرين الأول عام 2000، مما ساهم في تحقيق صادرات سنوية بقيمة 1.6 مليون دولار وتوفير 600 ألف فرصة عمل مباشرة.

3. تشجيع الاستثمارات واجتذابها والحفاظ عليها بغرض تسهيل تأسيس الشركات وتوسيعها في الأردن، وبالتالي خلق وظائف جديدة يستفيد منها الأردنيين واللجائبيين السوريين على حد سواء.

4. تحسين فرص العمل للأردنيين واللجائبيين السوري مما يعود بالنفع على الاقتصاد بأكمله. سوف يساهم خلق الفرص الاقتصادية للجانين والأردنيين السوري في تحسين مستواهم الاقتصادي، وتخفيف حدة التوترات الاجتماعية بين المجتمعين المحليين.

5. سوف يعود تعزيز فرص العمل أمام اللاجئين السوريين عليهم بالعديد من الفوائد الاقتصادية الكبيرة حيث أنهم سيفقدون إيراداتهم محلياً (بدلاً من إرسال أموالهم كحوالات، وسوف يخلق الأثر المضاعف وظائف غير مباشرة للأردنيين واللجائبيين السوريين).

جدول رقم 10: المزايا التي يقدمها البرنامج للأردنيين واللجائبيين السوريين

المزايا المقدمة للجانين السوريين	المزايا المقدمة للأردنيين	الإجراء
سوق العمل		

المزايا المقدمة للاجئين السوريين	المزايا المقدمة للأردنيين	الإجراء
الوصول بشكل رسمي إلى سوق العمل تحسين الأوضاع: الشعور بمزيد من الأمن زيادة الدخل عن طريق خلق فرص العمل الحق في الحصول على الفرص الاقتصادية الحد من احتمالات التطرف الناتج عن الفقر والبطالة	سوف تخلق زيادة دخل اللاجئين السوريين في الأردن مضاعفات في الاقتصاد، وبالتالي سوف تتدفق فرص عمل للأردنيين تقليل الأعباء المالية (سوف يصبح لدى اللاجئين السوريين اكتفاء ذاتي ويدفعون المزيد من الضرائب). سوف يستفيد الاقتصاد من مهارات اللاجئين السوريين التكميلية، وخاصة عند البدء في إعادة إعمار سوريا.	تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين
سوف تعمل شفافية أوضاع العمل في قطاع التصنيع (قطاع الملابس أولاً، ثم القطاعات التي تغطيها اتفاقية التجارة في الاتحاد الأوروبي) على تنفيذ قوانين العمل ومعايير السلامة بصورة أفضل.		
مناخ الاستثمار		
زيادة فرص العمل وريادة الأعمال بما في ذلك المشروعات العائلية	تعزيز مناخ الاستثمار في الأردن، وتقليل تكاليف امتثال الشركات وتحسين إنتاجية الشركات سوف يعود ذلك بالنفع على جميع الأردنيين من خلال زيادة فرص العمل وريادة الأعمال بما في ذلك المشروعات العائلية	إمكانية التنبؤ بالعملية التنظيمية تبسيط الإجراءات التنظيمية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة والمشروعات العائلية
زيادة فرص العمل	سوف يعمل تحسين الخدمات اللوجستية التجارية على زيادة إنتاجية الشركات وتسهيل الصادرات، ولهذا آثار غير مباشرة على الاقتصاد الأردني ككل من خلال تحسين التوازن بين المدفوعات وخلق فرص العمل.	توسيع القائمة الذهبية للجمارك
تشجيع الاستثمار		
زيادة الدخل نتيجة لزيادة فرص العمل	تعزيز قدرة الأردن على اجتذاب المستثمرين المحليين والأجانب والحفاظ على الاستثمارات وزيادتها (وخاصة بمساعدة اتفاق التجارة في الاتحاد الأوروبي) وبالتالي خلق فرص عمل للأردنيين. زيادة الدخل نظراً لزيادة فرص العمل.	تسهيل الاستثمارات من خلال هيئة الاستثمار الأردني

ب. التقييم الانتمائي

58. أجري تقييم النظام الانتمائي للبرنامج الذي يموله البنك الدولي وفقاً لسياسة البنك المتبعة في تمويل البرنامج القائم على النتائج. وضع هذا التقييم في الاعتبار ما إذا كانت أنظمة البرنامج تضمن استخدام عائدات التمويل لتنفيذ الأغراض المستهدفة، مع إيلاء الاهتمام الواجب لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية والشفافية والمساءلة. غطى نطاق تقييم النظام الانتمائي إطار البرنامج المؤسسي، والإدارة الانتمائية والقدرة الشرائية وأداء التنفيذ والمؤسسات والأنظمة المسؤولة عن جوانب مكافحة الفساد في البرنامج. أوضحت نتائج التقييم ومراجعة العمل التحليلي والتشخيصي أن الإطار الانتمائي وإطار الحوكمة بوجه عام يقدمان تأكيداً معقولاً على أن عمليات التمويل ستستخدم للأغراض المقررة من دعم تنفيذ البرنامج المقترح القائم على النتائج.

59. تصنف المخاطر الانتمائية ككل بأنها مخاطر متوسطة. وردت المخاطر الأساسية وتدابير الحد من آثارها في القسم الرابع والملحق رقم 5.

60. سوف يتبع البرنامج أنظمة الإدارة المالية العامة السائدة في البلاد والمستخدمة لتنفيذ الميزانية. سوف يتم تحويل أموال البنك الدولي إلى الحساب الجاري الخاص بالخرزاة العامة في البنك المركزي الأردني. وسوف تضطلع وزارة التخطيط والتعاون الدولي بمسؤولية تقديم طلبات السحب مصحوبة بالوثائق الداعمة اللازمة لتحقيق المؤشرات المرتبطة بالصرف. وسيتم تدقيق القوائم المالية السنوية الخاصة بالبرنامج فيما يخص وزارة العمل ووزارة الصناعة والتجارة والتمويل بمعرفة شركة تدقيق خارجية مستقلة يوافق عليها البنك الدولي، وسيعتمد البرنامج على إجراءات التدقيق الخاصة بوحدة إدارته (هيئة الاستثمار الأردني ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية). وقد تم إنشاء وحدة لإدارة البرنامج في وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتتولى مهمة تنسيق البرنامج وتنفيذه، فضلاً عن إدارة عملية التحقق من المؤشرات المرتبطة بالصرف. وسوف تنسق الوزارة مع ديوان المحاسبة الأردني للتحقق من المؤشرات رقم 1 و 2 و 4 و 5، والتعاقد مع وكالات التحقق

المستقلة لتتولى مهمة التحقق من المؤشر رقم 3. وإلى جانب ما تقدم، ستقوم وحدة إدارة البرنامج بتجميع القوائم المالية السنوية الخاصة بالبرنامج وتقديم أي تقارير مالية مخصصة لمتابعة الأنشطة المالية للبرنامج.

61. تمت دراسة مخاطر الإدارة المالية للبرنامج من مختلف الأبعاد. من بين أهم المخاطر التي تم تحديدها، صعوبة ضمان وصول عائدات البرنامج إلى الوحدات الحكومية العامة المستقلة التي لا تحصل عادةً على أموال من الحكومة. لمعالجة هذا الأمر، اعتباراً من السنة المالية القادمة سيتم إدراج البنود الأساسية للميزانية في الميزانية السنوية المخصصة لكل وحدة من تلك الوحدات. ومن بين الصعوبات الأخرى؛ تعزيز مهارات فريق التدقيق الداخلي في وزارة العمل ووزارة الصناعة والتجارة والتموين والوحدات الحكومية العامة المستقلة ليتمكن من إعداد تقارير ذات جودة ولضمان جودة عملية التدقيق الخارجي التي يجريها ديوان المحاسبة الأردني. وسيتم التعاقد مع شركة تدقيق خارجية خلال فترة أقصاها ستة أشهر من تاريخ بدء التنفيذ لإجراء عملية التدقيق وتوسيع نطاقها ليشمل تقييم الضوابط الداخلية التي تحكم نفقات البرنامج.

62. على الرغم من بذل الجهود الرامية إلى إصلاح لائحة المشتريات العامة، إلا أنه لا يوجد حالياً وحدة رقابية مركزية أو أي جهة مكلفة بوضع إطار تنظيمي مشترك. يؤدي هذا التقسيم إلى سن 56 لائحة منفصلة حول المشتريات في الأردن. لذلك هناك حاجة ماسة لإجراء إصلاح جوهري لمعالجة هذا الوضع، الوارد تفصيلاً في الملحق رقم 5. وللحد من آثار نقاط الضعف تلك، والتي تشمل قصور آلية الطعون لعدم وجود سياسة مستقلة بشأنها أو جهاز تنظيمي لها ونظام للرد على الشكاوى والتظلمات، سيتم تشكيل لجنة مستقلة، على النحو الموضح في مشروع لائحة مشتريات الأردن، تتألف من ممثلين عن وزارة المالية ووزارة الأشغال العامة والإسكان ووزارة تطوير القطاع العام ووزارة التخطيط، من أجل النظر في الشكاوى المتعلقة بالمشتريات في الوقت المناسب وبطريقة نزيهة، استناداً إلى معيار الأعمال المحدد.

63. بمجرد تطبيق هذا التدبير، سوف تصبح إجراءات المشتريات ذات الصلة بالنفقات في إطار البرنامج القائم على النتائج كافية نظراً لمحدودية استثمار رأس المال واقتصاره على شراء سلع وخدمات منخفضة القيمة لكونها مطلوبة عامة لتشغيل المؤسسات المعنية.

ت. الآثار البيئية والاجتماعية

64. تعتبر المخاطر البيئية والاجتماعية مجتمعة مخاطر كبيرة، على الرغم من أنه سيتم تخفيف آثارها من خلال الإجراءات المقترحة في الملحق رقم 6. من المتوقع أن تصنف المخاطر الاجتماعية ككل بأنها كبيرة نظراً لاعتقاد المجتمعات المحلية المضيفة والمجتمعات المهاجرة الأخرى أن الاستفادة اللاجئين السوريين من فرص العمل وموارد الجهات المانحة لن تكون متناسبة وكافية، فضلاً عن وجود تهديدات مستقبلية بتكدس سوق العمل، وهناك إشارات واضحة على ذلك في قطاعي البناء والبيع بالجملة والتجزئة. كما أن هناك مخاطر أخرى تتعلق بالقضايا القديمة ذات الصلة بضعف الالتزام بظروف وأوضاع العمل وعدم الامتثال للمعايير البيئية. وفيما يتعلق بزيادة فرص عمل أمام المرأة الأردنية والسورية على حد سواء، فلا بد من إيجاد حلول عملية لتمكين المرأة من العمل، وتحديد حلول مشكلة المواصلات ورعاية الأطفال، لتوفير خيارات توظيف آمنة تراعي الجانب الثقافي، وبعد ذلك أمراً بالغ الأهمية إذا رغبت المرأة في العمل خارج المخيمات. كما تشكل عمالة الأطفال مصدر قلق، لكونها دلالات مبكرة على احتمالية تعرضهم للخطر واستراتيجيات التكيف السلبية (التنقل والديون وبيع الأصول وعمالة الأطفال والزواج المبكر والتسول، وما إلى ذلك) ولانتشارها بكثرة بين السكان من اللاجئين السوريين.

65. للحد من آثار المخاطر الاجتماعية التي تحدثنا عنها من قبل، يتضمن البرنامج القائم على النتائج مؤشر من مؤشرات الصرف الخاص بالبيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال على مستوى المصانع بقائمة تضم على الأقل 29 عنصر بيئي واجتماعي. من شأن هذا المؤشر المساعدة في الحد من آثار المخاطر الاجتماعية والمخاطر البيئية المتعلقة بمعايير السلامة والصحة المهنية. ومن المتوقع أن يشجع مؤشر الإفصاح العام على زيادة الامتثال وتحسين المتابعة من جانب وزارة العمل، فضلاً عن اعتباره مشروعاً تجريبياً لتوسيع نطاقه ليشمل القطاعات الأخرى الكثيفة بالعمالة.

66. من المتوقع أن تحصل المخاطر البيئية على تقييم متوسط، بما في ذلك المخاطر التي تهدد صحة العمال وسلامتهم وتلوث الهواء النفايات الصناعية السائلة، وإدارة المخلفات الصناعية. لن تدعم أموال البرنامج القائم على النتائج تمويل البنية التحتية.

67. بوجه عام، تعتبر نظم الإدارة البيئية والاجتماعية الاتحادية والحكومية المعمول بها في الأردن، من وجهة النظر القانونية والتنظيمية والمؤسسية، مناسبة وشاملة. لذلك، ليست هناك حاجة لاقتراح أو إجراء تغييرات كبيرة في الهيكل العام لنظم الإدارة. إلا أنه، لا تحظى المؤسسات والعمليات والإجراءات التي تتم على مستوى المحافظات بدعم القدرات البشرية أو المالية أو كلاهما بالشكل المطلوب لتعمل بالطريقة المحددة. وناك ضعف في تنفيذ الإطار القانوني الذي يحكم الامتثال لمعايير العمل والمعايير البيئية.

68. سيتم تعزيز نظم الإدارة البيئية والاجتماعية في الأردن بتنفيذ العناصر التالية (أ) إدارة قضايا التصور حول من هم الفائزين ومن هم الخاسرين في البرنامج؛ و(ب) توفير الموارد البشرية والتقنيات والوسائل المالية لوزارة العمل ووزارة البيئة لرصد مدى الامتثال بالملكية العقارية للمنطقة الاقتصادية الخاصة المختارة؛ و(ج) دعم تكرار النموذج التجريبي لمراكز العمال على مستوى المنطقة من خلال شركاء التنمية الآخرين (الاتحاد الأوروبي ومنظمة العمل الدولية) من أجل تحسين ممارسات العمل والسلامة والصحة المهنية داخل المناطق الاقتصادية الخاصة؛ و(د) إعداد التقارير العامة بشأن معلومات الامتثال على مستوى المصنع حول قضايا منتقاة. لمزيد من التفاصيل، يرجى الرجوع إلى الملحق 6.

69. يحق للمجتمعات المحلية والأفراد المتأثرين بتشغيل البرنامج القائم على النتائج الممول من البنك الدولي، على النحو الموضح في السياسة والإجراءات السارية، تقديم شكاوى عبر الآلية الحالية المعنية بالتعامل مع التظلمات أو خدمة التعامل مع التظلمات الخاصة بالبنك الدولي والتي تضمن النظر في الشكاوى المقدمة في أسرع وقت لتناول الشواغل ذات الصلة. ويجوز للمتضررين التقدم بشكاوهم إلى فريق التفتيش المستقل التابع للبنك الدولي الذي يحدد ما إذا كان الضرر قد وقع فعلياً أو ربما يحدث نتيجة لعدم امتثال البنك بسياساته ومعاييرها. كما يجوز تقديم الشكاوى في أي وقت بعد إخطار البنك مباشرة بوقوعها وبعد إعطاء إدارة البنك فرصة للرد. للحصول على معلومات عن كيفية تقديم الشكاوى خدمة التعامل مع التظلمات الخاصة بالبنك الدولي، يرجى زيارة الرابط التالي <http://www.worldbank.org/GRS>. وللحصول على معلومات عن كيفية تقديم الشكاوى، يرجى زيارة الرابط التالي www.inspectionpanel.org.

ث. تقييم المخاطر

70. تم تصنيف المخاطر الكلية للبرنامج القائم على النتائج بأنها عالية نظراً للمخاطر السياسية والأمنية ومخاطر التنفيذ ومخاطر القدرات المحيطة بالبرنامج (انظر الملحق رقم 4). وقد ناقشنا بالفعل المخاطر الائتمانية والبيئية والاجتماعية في الفقرات السابقة. وسوف نناقش المخاطر الأخرى في الفقرات التالية.

71. تم تصنيف مخاطر الاقتصاد الكلي بأنها كبيرة. كما ذكر من قبل، عانى النمو الاقتصادي من الضعف النسبي نتيجة للعديد من الصدمات، إلا أن الحكومة قد أثبتت قدرتها على إدارة هذه الصدمات. تدعم العديد من البرامج والجهات المانحة هدف استقرار الاقتصاد الكلي، ومن أمثلة ذلك الترتيب الموسع المقدم مبلغ 723 مليون دولار في إطار برنامج تسهيل الصندوق الممدد المعتمد من المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في أغسطس/ آب 2016، إلى جانب سلسلة مستمرة من قروض البنك الدولي التي تستهدف سياسة التنمية.

72. تم تصنيف استراتيجيات وسياسات القطاع بأنها عالية المخاطر. تعترض مخاطر كبيرة تحقيق الهدف الإنمائي للبرنامج والنتائج الرئيسية، وليس من السهل إدارة تلك المخاطر أو تخفيف حدتها حيث أنها ترتبط بتحديد ما إذا كانت الأسواق الجديدة تتطور على النحو المتوقع أم لا. كما توجد مخاطر كبيرة تهدد سوق العمل وتتعلم بتوزيع الفرص المتاحة على اللاجئين السوريين والأردنيين بطريقة متناسبة. أما عن الأسواق المالية، فهي تعاني من ضعف الأداء وتحتاج إلى إصلاحات جوهرية. وسوف تبذل المزيد من الجهود لتخفيف تلك المخاطر من خلال المساعدة الفنية المقدمة من قبل البنك وشركاء التنمية الآخرين.

73. كما توجد مخاطر تتعلق بتنفيذ وثيقة الإطار الشمولي نظراً لاحتوائها على تدابير معقدة تحتاج إلى قدرات مؤسسية قوية. يمتلك الأردن سجل إنجازات متنوع في تنفيذ هذا النوع من البرامج في الماضي، وهذا هو سبب تصنيف تلك المخاطر بأنها كبيرة. وقد تم تصميم البرنامج لتخفيف من حدة هذه المخاطر قدر الإمكان وذلك بإتباع عدة طرق من بينها تصميم مؤشرات مرتبطة بالصرف تركز على النتائج وتمثل مزيجاً من المخرجات والنتائج.

74. تتعلق إحدى المخاطر الأساسية بتأييد أصحاب المصلحة وإسهامهم في تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي، ومن ثم تم تصنيف تلك الفئة بأنها عالية المخاطر. إن العلاقة بين المجتمعات المحلية المضيئة واللاجئين محفوفة بالصعاب نظراً لشعور تلك المجتمعات غالباً بالاستياء. ولتحسين هذا الوضع، من الضروري تعزيز فرص العمل ونشر الشعور بأن تلك الفرص توزع بصورة عادلة وذلك للحفاظ على الوئام الاجتماعي وزيادته، ولهذا أهمية قصوى أيضاً في مواصلة المشاورات مع أصحاب المصلحة ونشر معلومات عن السياسات والبرامج التي يجري تنفيذها على نطاق واسع.

75. يدعم البرنامج القائم على النتائج تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي الأردني التي تتضمن التزامات من الحكومة المحلية والمجتمع الدولي تتعلق بتوفير الفرص الاقتصادية أمام اللاجئين السوريين، وذلك في إطار هذا المشروع. في حالة عدم استيفاء التزامات المجتمع الدولي المالية، اللازمة لتنفيذ الوثيقة المذكورة، لن تتمكن الحكومة الأردنية من تنفيذ البرنامج وإصدار تصاريح العمل.

جدول رقم 11. الأداة المنهجية لتصنيف مخاطر العمليات

الأداة المنهجية لتصنيف مخاطر العمليات	
فئة المخاطر	مخاطر (عالية، كبيرة، متوسطة، منخفضة)
السياسة والحوكمة	متوسطة
الاقتصاد الكلي	كبيرة
استراتيجيات وسياسات القطاع	عالية
التصميم الفني للمشروع أو البرنامج	متوسطة
القدرة المؤسسية على التنفيذ والاستدامة	كبيرة
المخاطر الائتمانية	متوسطة

الأداة المنهجية لتصنيف مخاطر العمليات	
مخاطر (عالية، كبيرة، متوسطة، منخفضة)	فئة المخاطر
كبيرة	المخاطر البيئية والاجتماعية
عالية	أصحاب المصلحة
عالية	مخاطر أخرى (دعم المجتمع الدولي)
عالية	المخاطر الإجمالية

ج. خطة عمل البرنامج

جدول رقم 12. خطة عمل البرنامج

الميثاق القانوني (نعم/لا)	الإجراء
نعم	إنشاء وحدة لإدارة البرنامج داخل وزارة التخطيط والتعاون الدولي لمتابعة تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي والبرنامج القائم على النتائج.
نعم	إصدار قرار من رئيس الوزراء بتعيين ديوان المحاسبة كجهة تحقيق خارجية.
نعم	إعداد دليل عمليات للبرنامج القائم على النتائج "فرص اقتصادية أمام الأردنيين واللاجئين السوريين"
نعم	مد فترة تصاريح العمل المجانية وتخفيف إجراءات التفتيش التي تستهدف اللاجئين السوريين خلال السنتين القادمتين (الموعد المستهدف: سبتمبر/ أيلول 2016)
نعم	نشر معلومات حول الجدارة والعملية الإدارية ومعايير الخدمة للحصول على تصاريح العمل والبطاقات الشخصية الصادرة من وزارة الداخلية (الموعد المستهدف: كل ستة أشهر بدءاً من سبتمبر/ أيلول 2016)
نعم	المتابعة وتقديم التقارير كل ثلاثة أشهر: عدد الطلبات المقدمة للحصول على تصاريح عمل وعدد التصاريح الصادرة فعلياً، والمصنفة حسب تصاريح العمل الجديدة (الصادرة للمرة الأولى للأفراد) وتجديد تصاريح العمل وتغيير تصاريح عمل صاحب العمل، والمصنفة كذلك حسب النوع الاجتماعي والقطاع/ الوظيفة والمحافظة/ المخيم والجنسية (الموعد المستهدف: كل ثلاثة أشهر بدءاً من يناير/ كانون الثاني 2017)
نعم	وضع وتنفيذ نظام يسمح لسكان مخيمات اللاجئين بإمكانية التنقل للبحث عن عمل والذهاب إلى العمل وتشكيل لجنة استشارية تضم أعضاء من البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمنظمات غير الحكومية الدولية ومنسق (الموعد المستهدف: ديسمبر/ كانون الأول 2016)
نعم	المتابعة وتقديم التقارير كل ثلاثة أشهر حول عدد الطلبات المقدمة للحصول على تصريح مغادرة وعدد التصاريح المتلقاة فعلياً، وتكرار استخدامها والمصنفة حسب النوع الاجتماعي والمخيم والعمر (الموعد المستهدف: كل ثلاثة أشهر بدءاً من يناير/ كانون الثاني 2017)
نعم	إدراج اللاجئين والمهاجرين لأسباب اقتصادية في المسوحات التي تقوم بها دائرة الإحصاءات الأردنية حول التوظيف والبطالة (الموعد المستهدف: مسح كل ثلاثة أشهر بدءاً من يناير/ كانون الثاني 2017)
نعم	إجراء حملة لرفع الوعي بالمشروعات العائلية لإخطار جمهور العامة بآتاحة هذا الخيار وتقليل القيود المفروضة عليه وتقديم الحوافز لتعزيز إنشاء هذه المشروعات.
نعم	إصدار توجيهات لهيئة الاستثمار الأردنية بشأن تعيين 26 موظف من ذوي الكفاءات العالية براتب مناسب وفقاً للتعليمات الصادرة مؤخراً من مجلس الوزراء (الموعد المستهدف: يونيو/ حزيران 2017)
نعم	نشر وتعميم "دليل المستثمر" للمستثمرين المحليين والأجانب يحتوي على معلومات محددة للاجئين السوريين وحملة الجنسيات المحظورة الأخرى (الموعد المستهدف: ديسمبر/ كانون الأول 2017)
نعم	إعداد نظام وقاعدة بيانات لإدارة العلاقة مع العملاء وتكنولوجيا المعلومات للمستثمرين المستهدفين والرعاية اللاحقة في هيئة الاستثمار الأردنية (الموعد المستهدف: ديسمبر/ كانون الأول 2018)
نعم	تعزيز قدرة وحدة التفتيش التابعة لوزارة العمل حتى تتمكن من تحديد ومتابعة وحل قضايا عدم الالتزام بمعايير العمل والبيئة من خلال تطوير أدوات تكنولوجيا المعلومات (قاعدة البيانات والبرنامج) بهدف تمكين الموظفين من إدخال ورصد البيانات (بما في ذلك وضع بيانات خط الأساس الخاصة بالعمل والالتزام بالمعايير البيئية)؛ بناء روابط مع الكيانات الأخرى داخل وزارة العمل (مثل الخط الساخن، وعمالة الأطفال، والصحة والسلامة المهنية ووزارة البيئة، وزارة التنمية الاجتماعية وزيادة فعالية قرارات كل منها) (الموعد المستهدف: يونيو/ حزيران 2017).

الملحق رقم 1: وصف تفصيلي للبرنامج

1. يهدف البرنامج القائم على النتائج إلى تعزيز الفرص الاقتصادية أمام الأردنيين واللاجئين السوريين، وذلك بتوسيع الأسواق ومعالجة القيود الرئيسية التي تعترض الاستثمار والتجارة وخلق فرص العمل، إلى جانب إمكانية وصول اللاجئين السوريين إلى سوق العمل.

2. هناك برنامج شامل يتضمن الفرص الاقتصادية التالية والتي سوف تركز عليها جهود تشجيع الاستثمار:

أ- الأفضلية التجارية التي يمنحها الاتحاد الأوروبي

ب- السوق المحتمل لإعادة إعمار سوريا

ت- استثمارات المغتربين السوريين

ث- الاهتمام الدولي بمساعدة الأردن والاستثمار فيه (مستثمري دول مجلس التعاون الخليجي والاتحاد الأوروبي)

3. يدعم البرنامج القائم على النتائج البرنامج الحكومي في المجالات الرئيسية الثلاثة التالية:

• إصلاح سوق العمل

• إصلاح مناخ الاستثمار

• إصلاح تشجيع الاستثمار

4. يناقش الجدول رقم 1-1 كل مجال من هذه المجال ويشرح لبرنامج الحكومة كاملاً حول الموضوع والأساس المنطقي لإدراج المؤشر المرتبط بالصرف في عملية الإصلاح، إلى جانب دور شركاء التنمية والترتيبات المؤسسية المطلوبة للتنفيذ.

جدول رقم 1-1: المواعمة والأساس المنطقي وتنفيذ البرنامج القائم على النتائج

المجالات الرئيسية للمواعمة بين برنامج الحكومة والبرنامج القائم على النتائج	وصف البرنامج الحكومي والأساس المنطقي للمؤشرات المرتبطة بالصرف	دور شركاء التنمية الآخرين والترتيبات المؤسسية اللازمة للتنفيذ
إصلاح سوق العمل	يتكون البرنامج الحكومي من عنصرين رئيسيين وهما: منح اللاجئين السوريين الحق في العمل ودعم هذا بالتدريب المهني القوي الذي يعود بالنفع على الأردنيين واللاجئين السوريين على حد سواء. ولمنحهم هذا الحق عن طريق إصدار تصاريح العمل، تظهر ثلاث تحديات رئيسية تعترض تحسين وضعهم: (أ) توفير وضع يسمح لهم بالمشاركة في سوق العمل الرسمي أو القدرة على العمل الحر؛ و(ب) منح اللاجئين القاطنين في المخيمات الحق في الخروج للعمل يومياً؛ و(ج) ضمان إنفاذ معايير العمل الصارمة والمناسبة عند عملهم بشكل رسمي. وتتناول المؤشرات المرتبطة بالصرف الموضحة تفصيلاً أدناه عنوان هذه التحديات الثلاث.	وزارة العمل هي المسؤولة عن هذا المجال، لذا عملت على بناء القدرات لدعم وتطوير هذه الإصلاحات، وتنسق وتتواصل بشكل وثيق مع منظمة العمل الدولية والبنك الدولي لتنفيذ الإصلاح الخاص بإصدار تصاريح العمل الذي بدأ بشكل جدي منذ شهر مايو/ أيار 2016. وقد تم تحديد العديد من مشاكل التنفيذ وتم حلها بطريقة استباقية وتعاونية. اعتباراً من 14 يوليو/ تموز، تحقق هدف إصدار 20 ألف تصريح عمل. ويتابع شركاء التنمية الآخرين مثل الاتحاد الأوروبي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية الوضع عن كثب. برنامج "عمل أفضل" المقرر أن يكون شريك أساسي في تنفيذ مؤشر الصرف رقم 2، هو مشروع مشترك بين منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية.
إصلاح مناخ الاستثمار	يتكون البرنامج الحكومي من العناصر التالية: (أ) وضع نهج منظم لتعزيز مناخ الاستثمار، و(ب) القضاء على المعوقات التنظيمية، و(ج) تبسيط جوانب التنفيذ ولا سيما إصلاح عمليات التفتيش. تتناول المؤشرات المرتبطة بالصرف المطروحة أدناه هذه الجوانب الثلاثة، وتشجع على الآتي (أ) عمليات تنظيمية أقوى تنطوي على زيادة القدرة على التنبؤ	تنسق وزارة التخطيط والتعاون الدولي هذا الموضوع، نظراً لحجم التنسيق الضخم المطلوب بين الوزارات. الجهات المنفذة الرئيسية لهذا المجال هي وزارة الصناعة والتجارة والتموين وهيئة الاستثمار الأردني. وتقدم الجهات المانحة دعماً كبيراً لهذا العمل، الذي يتطلب بطبيعته مساعدة فنية كبيرة. وأبرز المساهمين في التنفيذ هم مجموعة

<p>البنك الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والاتحاد الأوروبي.</p>	<p>من جانب الحكومة، و(ب) تنفيذ بعض الإصلاحات العاجلة، و(ج) دعم الجهود المبذولة حالياً لإصلاح عملية التراخيص. تشجع هذه التدابير مجتمعة نهج السيطرة على القطاع الخاص، وفي الوقت نفسه حماية الجمهور من خلال مجموعة مناسبة من الأنظمة.</p>	
<p>هيئة الاستثمار الأردنية هي المسؤولة عن هذا الموضوع الذي يتطلب اتخاذ تدابير ملموسة لبناء القدرات. لذا تعمل الهيئة منذ فترة على وضع خطة لتعزيز القدرات، إلا أنها لم تنجح في تعيين فريق العمل المناسب. وبمجرد حل مشاكل التوظيف (أحد بنود خطة عمل البرنامج)، سوف يتحقق الهدف الأشمل المتمثل في تعزيز وتشجيع الاستثمار بفضل الدعم والمساعدة الفنية. وهذا التحدي معروف جيداً، لذا يجري تقديم الدعم والمساعدة الفنية من قبل مجموعة البنك الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ووزارة التنمية الدولية البريطانية.</p>	<p>يستلزم البرنامج الحكومي في المقام الأول ببناء قدرات هيئة الاستثمار الأردنية كي تصبح وكالة فعالة في تشجيع الاستثمار، وهذا يعني الاضطلاع بدور استباقي وفعال في تسهيل الاستثمار للمستثمرين الحاليين (المصدر الرئيسي للاستثمار) والمستثمرين الجدد. ويركز مؤشر الصرف على هذا الهدف.</p>	<p>إصلاح تشجيع الاستثمار</p>

5. نعرض فيما يلي المؤشرات المرتبطة بالصرف التي يشملها البرنامج:

المؤشر المرتبط بالصرف رقم 1: عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين

السياق

6. إدراكاً لاحتمالية بقاء اللاجئين السوريين في الأردن لفترة ممتدة واحتمالية اعتمادهم على الغير إذا لم يتمكنوا من كسب قوتهم، التزمت الحكومة الأردنية، كجزء من وثيقة الإطار الشمولي، بتوفير فرص اقتصادية لـ 200 ألف لاجئ سوري. ويدعم البرنامج القائم على النتائج إتاحة تلك الفرص أمام 130 ألف لاجئ، خلال الأشهر الماضية، اتخذت الحكومة العديد من الخطوات نحو تحقيق هذا الهدف ونحو إصدار تصاريح العمل لعدد أكبر من اللاجئين. ولكن لا يزال ما يقرب من 90 ألف إلى 130 ألف لاجئ سوري يعملون بشكل غير قانوني، ويرجع سبب ذلك في الأغلب إلى عدم رغبة أصحاب العمل في تقديم طلبات الحصول على تصاريح نيابة عنهم.⁷

وصف المؤشر المرتبط بالصرف وأهدافه

7. عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين. دعماً لتنفيذ وثيقة الإطار الشمولي، سوف تقوم الحكومة الأردنية سنوياً بإصدار تصاريح عمل للاجئين السوريين (كما هو مبين في الجدول أدناه). وبالإضافة إلى ذلك، من أجل ضمان الاستدامة، سوف تتخذ الحكومة جميع التدابير المتفق عليها اللازمة لتسهيل إصدار تلك التصاريح. وسوف يتضمن دليل العمليات التدابير المحددة المتفق عليها بالتفصيل. ولتحقيق النتيجة المسبقة لمؤشر الصرف رقم 1، سيتم إصدار 20 ألف تصريح عمل خلال الفترة ما بين 8 أبريل نيسان و31 أكتوبر/ تشرين الأول 2016.

من 1 يناير/ كانون الثاني إلى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2019	من 1 يناير/ كانون الثاني إلى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2018	من 1 يناير/ كانون الثاني إلى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2017	من 8 أبريل/نيسان إلى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2016	خط الأساس (اعتباراً من أبريل/نيسان)	
130.000	90.000	55.000	25.000	5300	عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين

جدول رقم 1-2: مؤشر الصرف رقم 1: عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين ملاحظة: في 2016، بدأ حصر تصاريح العمل اعتباراً من تاريخ اجتماع المذكرة المفاهيمية المنعقد بتاريخ 8 أبريل/ نيسان 2016.

⁷ لمزيد من التفاصيل حول هذا السياق، يرجى الرجوع إلى الملحق الفني الخاص بالعمالة (الملحق رقم 4)

8. الخطوات المقرر اتخاذها لتحقيق النتائج. على المدى المتوسط، من المتوقع خلق عدد كبير من الوظائف الجديدة للأردنيين واللاجئين السوريين من خلال الاستثمارات ذات الصلة بالتعزيزات الرامية إلى الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي وتعزيزات مناخ الأعمال. ويمكن الوصول إلى هدف توفير 130 ألف بشكل أسرع من خلال تقنين العمل لللاجئين السوريين وزيادة الحوافز لأصحاب العمل حتى يعينون الأردنيين واللاجئين على حد سواء.

9. وينبغي أن تساهم التدابير الأخرى في الوصول إلى هدف إصدار 130 ألف تصريح عمل:

أ- مد فترة تصاريح العمل المجانية والتخفيف من عمليات التفتيش خلال أول سنتين من التنفيذ (الموعد المستهدف: سبتمبر/ أيلول 2016).

ب- نشر معلومات حول الجدارة والعملية الإدارية ومعايير الخدمة للحصول على تصاريح العمل والبطاقات الشخصية الصادرة من وزارة الداخلية وتصاريح الخروج من المخيمات (لأغراض العمل) (الموعد المستهدف: كل ستة أشهر بدءاً من سبتمبر/ أيلول 2016)

المؤشر المرتبط بالصرف رقم 2: البيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال على مستوى المصانع بقائمة تضم على الأقل 29 عنصر بيئي واجتماعي

السياق

10. كانت الدروس المستفادة من التقييم الذي أجرته الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لخمسة من المناطق الاقتصادية الخاصة والتقارير المجمعّة التي أعدها برنامج "عمل أفضل الأردن" بمثابة أساساً سليماً لفهم المخاطر والفرص التي تحتاج إلى اتخاذ إجراءات لتعزيز معايير العمل. وتختلف درجة الامتثال لمعايير منظمة العمل الدولية ومعايير العمل في الأردن والمعايير البيئية باختلاف القطاعات والشركات والمناطق الاقتصادية الخاصة.

11. سوف تتسم عملية إعداد التقارير بالشفافية عن طريق نشر معلومات عن الامتثال على مستوى المصانع لبعض القضايا المختارة التي تم تقييمها من خلال برنامج "عمل أفضل الأردن". وكجزء من عملية إعداد التقارير العامة، يتحدد درجة امتثال كل مصنع من مصانع الملابس بالاسم، وتنتشر المعلومات ذات الصلة ليطلع عليها الجمهور على الموقع الإلكتروني لبرنامج "عمل أفضل الأردن".

12. لقد أثبتت تجربة تطبيق برنامج "عمل أفضل" في دول أخرى أن إعداد تقارير عامة حول الامتثال من شأنه أن يسرع بإحداث تغيير في صناعة الملابس لتصبح أكثر مسؤولية وشفافية. لمزيد من التوضيح، أثبتت تلك التجارب أن إعداد التقارير العامة قد ساهم في تبسيط ما يلي:

أ- رفع مستويات الامتثال عبر القطاع. فقد أثبتت البحوث التي أجراها برنامج "مصانع أفضل كمبوديا" أن إعداد التقارير بشفافية قد ساهم بشكل ملحوظ في تقليل احتمالية عدم الامتثال.

ب- المساعدة في التمييز بين المصانع التي تحقق مستوى عالي من الامتثال وبين تلك التي تعاني من ضعف الامتثال.

ت- تشجيع المصانع التي تعاني من ضعف مزمن في مستويات الامتثال على إحداث تغييرات. وبالفعل استطاع الموردون الذين لا يهتمهم سمعة المشتريين تحسين مستويات الامتثال نظراً لشفافية تقاريرهم.

ث- حماية سمعة الصناعة في البلاد. في الماضي، أدى ضعف امتثال عدد قليل من المصانع للمعايير إلى الإضرار بسمعة جميع الصناعات. ويعكس إعداد التقارير بشفافية صورة حقيقية عن الصناعة في البلاد، كما يعمل على تقوية الميزة التنافسية المكتسبة من المشاركة في برنامج عمل أفضل حيث تتمكن الدول المشاركة من تعزيز التزامها بالامتثال لمعايير العمل.

13. وعلى الرغم من الاستناد إلى تقييم "برنامج عمل أفضل الأردن" للامتثال لمعايير العمل في صناعة الملابس ورغم إجراء العديد من التحسينات الملحوظة، إلا أنه لا تزال هناك مستويات منخفضة من الامتثال، وخصوصاً في أمور معينة وفي مصانع معينة. ونظراً لانخفاض القاعدة الأساسية للامتثال، فليس من الواقعي توقع تحقيق الشركات الأردنية مستويات كاملة أو عالية من الامتثال في جميع الأمور. ولكن هذه الممارسة الجيدة منفاذة فعلياً في هايتي وكمبوديا وفيتنام وأندونيسيا وقريبا في بنغلاديش.

14. انطلاقاً من كونه برنامجاً وطنياً، فإنه سوف يدعم هيئة الاستثمار الأردنية التي تشرف على المناطق الاقتصادية الخاصة وتقدم التوجيه والإرشاد في القضايا ذات الصلة بالعمل والسلامة. ولا بد من أن تثبت الحكومة التزامها ببذل الجهود للحد من ضعف الامتثال استناداً إلى أفضل الممارسات الدولية.

وصف وأهداف المؤشر المرتبط بالصرف

15. البيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال لأمر معينة على مستوى المصانع، بما في ذلك أكبر مخالفات العمل والسلامة، وهي متاحة على الموقع الإلكتروني <http://betterwork.org/jordan>

16. تتم عملية إعداد التقارير بشفافية كالتالي:

- أ- يُجري برنامج "عمل أفضل" تقييم (تجرى عمليات التقييم على مدار السنة وبشكل عشوائي ولا تخطر المصانع بها).
- ب- تحصل المصانع على مسودة من تقرير التقييم الكامل حول الامتثال لكل أسئلة التقييم، بما في ذلك المعلومات الخاصة بتحديد ما إذا كانت الأمور الواردة في التقارير العامة ممثلة أم غير ممثلة.
- ت- عند الانتهاء من تقرير التقييم، يتم نشر امتثال المصنع للبنود التسعة وعشرين على البوابة الإلكترونية لشفافية "برنامج عمل أفضل" ليطلع عليها العامة (لجميع المصانع التي أجري لها على الأقل تقييمين).
- ث- استجابةً لذلك، يمكن للمصانع تحميل الوثائق والصور على الموقع الإلكتروني للتقارير العامة (بما في ذلك معلومات من تقارير التقييم).
- ج- تظل نتائج امتثال المصنع متاحة على الموقع الإلكتروني حتى يتم نشر تقرير التقييم الجديد، وعندها يتم تحديث الموقع لتظهر عليه آخر بيانات التقييم الخاصة بالمصنع.
- ح- بعد نهاية كل تقييم جديد عن المصنع، تحل بيانات الامتثال الجديدة محل البيانات القديمة.
- خ- يتم نشر بيانات امتثال المصانع التي لم يجرى لها بعد تقييمين بعد إجراء التقييم الثاني.

جدول 1-3: وصف البنود الاجتماعية والبيئية المطلوب الإفصاح عنها

م.	القطاع	القضية
1	عمالة الأطفال	العاملين دون سن السادسة عشر
2	التمييز والفرقة	إنهاء التعاقد مع العاملات بسبب الحمل أو أثناء إجازات الوضع أو إجبارهم على الاستقالة
3		أوضاع العمل (النوع الاجتماعي)
4		التحرش الجنسي
5	العمل القسري	الإكراه على العمل لساعات إضافية تحت التهديد بالعقاب
6		إمكانية الخروج من مكان العمل في أي وقت دون قيد وحتى في ساعات العمل الإضافي
7		إمكانية حصول العمال على أوراقهم الشخصية (مثل شهادات الميلاد وجوازات السفر وتصاريح العمل والبطاقات الشخصية)
8	حرية تكوين الجمعيات	محاولات التدخل في الاتحاد (الاتحادات) أو التلاعب في شئونها أو السيطرة عليها
9		معاقبة أعضاء النقابات والاتحادات
10		إنهاء أو عدم تجديد عقود العمال بسبب العضوية في أحد الاتحادات العمالية أو ممارسة أنشطتها
11		مطالبة العمال بالانضمام إلى اتحاد أو نقابة ما
12		تنفيذ الاتفاقات الجماعية
13		تحرير العمال على المشاركة في الإضرابات
14	السلامة والصحة المهنية	تدريبات دورية على التعامل مع حالات الطوارئ
15		إمكانية الوصول إلى خدمات الطوارئ
16		وجود رقم للإبلاغ عن الطوارئ
17		تركيب أنظمة كشف الحرائق والإنذار في مكان العمل
18		لجنة الصحة والسلامة المهنية المعنية بالعمال/الإدارة
19		تخزين المواد الكيميائية والمواد الخطرة
20		توفير مياه الشرب
21		الاستعداد للطوارئ في أماكن الإقامة
22		الحماية من الحرائق في أماكن الإقامة
23	التعويض	دفع الحد الأدنى من الأجر للعمال المنتظمين
24		دفع مقابل ساعات العمل الإضافية
25		إخطار العمال بمواعيد دفع الأجور والخصومات والاستقطاعات
26		دفع الراتب أثناء إجازة الوضع
27	العقود والموارد البشرية	التزهد أو التحرش أو المعاملة المهينة للعاملين
28		خطوات ضمان عدم دفع العمال المهاجرين لأسباب اقتصادية أي رسوم غير مقررة

29	منع الوصول إلى برنامج "عمل أفضل"
30	غير ذلك، مطلوب تحديدها في كل قطاع

ملاحظة: هناك بنود أخرى تضاف إلى البنود البيئية والاجتماعية التسعة وعشرون المذكورة أعلاه، حسب حاجة كل قطاع.

الخطوات المقرر اتخاذها لتحقيق النتائج

17. سوف يبدأ إعداد التقارير العامة في جميع مصانع الملابس المشاركة حالياً في برنامج "عمل أفضل الأردن" اعتباراً من 2017. يتم تقييم مصانع الملابس المشاركة في هذا البرنامج مرة كل سنة. وسيتم إعداد تقارير عامة حول البنود التسعة وعشرين (أو أكثر) لجميع المصانع التي مرت بعملية التقييم مرتين على الأقل. أما عن شركات ومصانع الملابس غير المشاركة في هذا البرنامج، فلا يتو أساساً منهجياً لتحديد درجة امتثالها. ومع تطور المناطق الاقتصادية الخاصة وافتتاح شركات وأعمال جديدة بها، سيتم تطبيق نموذج التقارير العامة أيضاً على بقية المصانع الموجودة في تلك المناطق. ويتوقع "برنامج عمل أفضل" بدء تطبيق هذه المرحلة في 2018، بعد تطبيقها على المناطق الاقتصادية الخاصة ذاتها. وبعد إصدار تلك التقارير الأولية والتي سوف تشمل نتائج عمليات التقييم خلال فترة معينة، ستة أشهر على سبيل المثال، سيتم تحميل البيانات ذات الصلة طوال العام. وبعدها مباشرة، سيتم نشر المعلومات المتعلقة بعدم الامتثال لكل مصنع على الإنترنت بعد موافقة برنامج "عمل أفضل" على التقييم وإصداره بشأن المصنع.

المؤشر المرتبط بالصرف رقم 3: وضع وتنفيذ نظم مبسطة ومختارة يمكن للقطاع الخاص والمشروعات العائلية التنبؤ بها

السياق

18. يعتبر النظام القانوني الأردني والعملية الإدارية وإنفاذ لوائح ونظم الأنشطة التجارية معقدة ولا يمكن التنبؤ بها ومجزأة. وقد أجمعت آراء المراقبين الأردنيين والأجانب على حد سواء على أن النظام ككل يعاني من نقص في الاتساق والشفافية والقدرة على التنبؤ حيال المستثمرين. وقد أدى التحول التنظيمي المستمر والتنفيذ التدريجي من خلال التعليمات الإدارية إلى تقييد الجهود المبذولة لتحسين مناخ الأعمال. وفي كثير من الأحيان، تجرى التغييرات دون إخطار العامة أو التشاور أو اتباع الأساس المنطقي. تؤدي بعض التغييرات إلى التناقض مع تدابير أخرى تتعلق بنفس الوظيفة أو الحافز، وقد تتم التغييرات في الرسوم والمستندات المطلوبة في منتصف عملية الامتثال دون إخطار أو فرصة لتعديلها أو الطعن عليها.

19. بناءً على ذلك، يلزم اتباع عملية يمكن التنبؤ بها لسن القوانين واللوائح والتغييرات التنظيمية التي تؤثر على الشركات والأعمال في الأردن.

20. تواجه الشركات والأعمال التجارية في الأردن بيئة تنظيمية مليئة بالقيود التي تحد من إمكانات ريادة الأعمال في القطاع الرسمي وخلق فرص العمل، ويمتد ذلك إلى المشروعات التي تدار من المنازل. إلى جانب عمليات الإصلاح الرامية إلى تعزيز بيئة الأعمال لصالح المستثمرين، والحد من العبء التنظيمي الملقى على المشروعات الصغيرة والمتوسطة، تعطي الحكومة أولوية التشجيع على ريادة الأعمال وخلق فرص العمل. لفئة معينة من الشركات والمشروعات المنزلية، تنطوي عملية الإصلاح المقترحة على تبسيط إجراءات الحصول على ترخيص لممارسة العمل من المنزل، بل وينبغي عدم اشتراط الحصول على مثل هذه التراخيص في الحالات التي لا تشكل فيها تلك المشروعات أي خطر على الصحة أو السلامة أو البيئة.

21. **المشروعات المنزلية.** أمانة عمان الكبرى هي الأمانة الوحيدة التي تسمح بترخيص المشروعات المنزلية من خلال مجموعة من التعليمات التي صدرت في عامي 2011 و2012. وكان من المتوقع أن يساعد ذلك على تعزيز روح المبادرة وتشجيع المشروعات المنزلية غير الرسمية على التسجيل، وبالتالي تعزيز فرص الوصول إلى الأسواق الرسمية، إلا أنه لم يتم تسجيل سوى 50 مشروع منزلي في الأمانة حتى الآن، وهو ما يعكس إما عدم توافر معلومات عن هذه التراخيص أو عدم اهتمام الشركات غير الرسمية المدارة من المنازل بإضفاء الطابع الرسمي على تلك العملية التي تبدو مرهقة للغاية. ويمكن أن تصبح المشروعات المنزلية قناة بالغة الأهمية لخلق فرص العمل وإضفاء الطابع الرسمي على تلك المشروعات التي يمكن أن توفر فرصاً للأردنيين واللجائنين السوريين على حد سواء، وخاصة للنساء.

22. يمكن أن يشجع تبسيط عملية الحصول على هذه التراخيص المزيد من رجال الأعمال أو أفراد الأسر على إقامة مشروعات منزلية أو إضفاء الطابع الرسمي عليها إذا كانت تمارس نشاط تجاري فعال. وعلى الجانب المثالي، ينبغي إعفاء المشروعات المنزلية من الحصول على تراخيص البلدية، كما هو الحال في بلدان أخرى، باستثناء الأنشطة التي تشكل خطراً على الصحة أو السلامة أو البيئة.

23. علاوةً على ذلك، يتحقق الالتزام بوثيقة الإطار الشمولي الأردني من إضفاء الطابع الرسمي على الأعمال والأنشطة التجارية التي يمارسها اللجائنون السوريون وإزالة العوائق التي تحول دون إقامة مشروعاتهم.

24. عملية تبسيط الإجراءات التنظيمية للحد من العبء الملقى على المشروعات الصغيرة والمتوسطة. كما ورد في تقرير ممارسة الأعمال التجارية وغيرها من المؤشرات، من عيوب البيئة التنظيمية في الأردن أنها مليئة بالأعباء ولا يمكن التنبؤ بها في بعض الأحيان من حيث كيفية التنفيذ. يؤدي ذلك في المقام الأول إلى الإضرار بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة التي لا يمكن أن تتكيف مع حالة عدم اليقين وتكلفة الأعباء التنظيمية. لذا، يلزم التعاون والتشاور بين القطاع الخاص والحكومة لتحديد أهم الإصلاحات التنظيمية وإصلاحات التراخيص التي من شأنها أن تخفف تلك الأعباء. كما يمكن إجراء حوار بين القطاعين العام والخاص لتحديد مجال واحد للإصلاح، خلال 12 شهر، على حسب أهمية هذا المجال لمجتمع الأعمال، شريطة التزام الحكومة بمتابعته. ويهدف ذلك من ناحية إلى بناء ثقافة الحوار بين القطاعين العام والخاص لتحديد الإصلاحات ذات الأولوية والعمل على تنفيذها، ومن ناحية أخرى يهدف إلى تخفيف الأعباء التنظيمية على الشركات بطريقة ملموسة وواضحة (بأني التخفيف في صورة تقليل الوقت والتكلفة وتعقيد إجراءات الامتثال بإحدى اللوائح، ويقاس بمؤشر مركب من الأبعاد الثلاثة للأعباء التنظيمية).

وصف المؤشر المرتبط بالصراف وأهدافه

25. ينطوي هذا المؤشر المرتبط بالصراف على تصميم وتنفيذ ثلاثة إصلاحات بالتشاور مع القطاع الخاص، وقد تم تحديد اثنين من مجالات الإصلاح، وهما القدرة على التنبؤ بالتغيرات التنظيمية والمشروعات المنزلية. أما المجال الثالث فسيتم تحديده من خلال حوار منهجي بين القطاعين العام والخاص.

جدول رقم 1-4: وصف تفصيلي لأهداف المؤشر المرتبط بالصراف رقم 3

2017	المؤشر 1-3: تم تحديد إجراءات إصلاح عملية القدرة على التنبؤ بإصدار نظم ولوائح الأعمال وتم إقرارها عقب إجراء حوار شامل بين القطاعين العام والخاص وبعد إعداد نظام للقياس (يتضمن قياس تحديد خط الأساس)
2018	المؤشر 2-3: تم تحديد إصلاح تنظيمي بالغ الأهمية فيما يخص الأعمال التجارية عقب إجراء حوار شامل بين القطاعين العام والخاص وبعد إعداد نظام للقياس (يتضمن قياس تحديد خط الأساس) يتناول زمن وتكلفة عملية الامتثال ومدى تعقيدها.
2019	المؤشر 3-3: بلغ عدد المشروعات العائلية الرسمية 1000 مشروع من بينها 100 مشروع للاجئين السوريين و100 مشروع للمرأة.
2020	المؤشر 3-4: تم إصدار نسبة 70% من أنظمة ولوائح الأعمال التجارية الملزمة للقطاع الخاص بعد إقرار عملية القدرة على التنبؤ بموجب المؤشر 1-3. المؤشر 3-5: انخفض العبء التنظيمي على الأعمال بنحو 30% بعد تنفيذ عملية الإصلاح التنظيمي للأعمال التي تم إقرارها بموجب المؤشر 2-3.

ملاحظة: المواعيد المستهدفة هنا لأغراض الإرشاد فقط.

ملاحظة: بلغ عدد المشروعات المنزلية المسجلة في 2016، 50 مشروعاً. وسوف يسمح للشركات السورية بالعمل فقط في القطاعات المفتوحة للأجانب.

يمكن أن تشمل اللوائح القوانين والقوانين الفرعية والتوجيهات والمراسيم والقرارات، وغيرها، وفقاً لما سوف يحدده الإطار المقترح للقدرة على التنبؤ.

1-3 القدرة على التنبؤ

26. تحديد وتنفيذ التدابير التي من شأنها أن تعزز القدرة على التنبؤ والشفافية فيما يخص التغيرات التنظيمية التي تفرض الامتثال الإجباري على الشركات من خلال اللوائح الجديدة والمعدلة التي تتضمن القوانين والقوانين الفرعية والتوجيهات والمراسيم والقرارات، وغيرها. وتشمل هذه التدابير ما يلي:

- تعزيز التشاور مع القطاع الخاص من خلال إجراء عملية تشاور منهجية ومنظمة.
- اتباع آليات الإخطارات والتعليقات للسماح بالإطلاع على تعليقات العامة على اللوائح الجديدة/ المعدلة.
- تأخير بدء تنفيذ النشاط لمنح الشركات الوقت الكافي للتكيف مع متطلبات الامتثال الجديدة.
- اشتراط نشر جميع اللوائح في الجريدة الرسمية لتكون فعالة وملزمة للقطاع الخاص.

2-3 المشروعات المنزلية

27. تحديد وتنفيذ تدابير التبسيط بالإضافة إلى حملات التوعية في جميع أنحاء البلاد بغرض تمكين إقامة عدد متزايد من المشروعات المنزلية بشكل رسمي أو تمكين المشروعات المنزلية القائمة من إضفاء الطابع الرسمي على نشاطها.

2-3 التبسيط التنظيمي

28. تخفيف العبء التنظيمي عن المشروعات الصغيرة والمتوسطة في مجال واحد من مجالات بيئة الأعمال يتم تحديده من خلال نهج منظم للإصلاح التنظيمي يستند إلى إقامة حوار بين القطاعين العام والخاص يتحدد من خلاله الإصلاح التنظيمي المقرر تنفيذه من قبل الحكومة. وتتفق الحكومة مع القطاع الخاص على الأهداف وترتيبات متابعة التنفيذ.

الخطوات المقرر اتخاذها لتحقيق النتائج

29. **المشروعات المنزلية.** إزالة القيود المتعلقة بإصدار تراخيص البلدية للمشروعات المنزلية إما عن طريق عدم اشتراط الحصول عليها أو بتبسيط الإجراءات (ومن الممكن بتقليل الرسوم) والفترة الزمنية المطلوبة لإصدارها. **على سبيل المثال، يمكن استبدال إجراءات إصدار تراخيص البلدية الحالي بنظام بسيط للأخطارات.**

30. **على المدى القصير:**

- استبدال إجراءات إصدار تراخيص البلدية الحالي بنظام بسيط للأخطارات
- تعديل توجيهات أمانة عمان الكبرى الخاصة بالمشروعات المنزلية (2012) للحد من القيود المتعلقة بإصدار تراخيص المشروعات المنزلية إما عن طريق تقليل الرسوم لتصبح رسوم تدفع مرة واحدة فقط (أقل من 5 دينار أردني) وتبسيط الإجراءات (الحد من عمليات التفتيش المسبقة على المشروعات التي قد تشكل خطورة على السلامة أو الصحة أو البيئة) وتقليل المستندات المطلوبة (تصاريح البناء وخرائط المنطقة على سبيل المثال) والفترة الزمنية المطلوبة لإصدار التراخيص.
- تعديل المتطلبات البلدية لتضع في اعتبارها القيود ذات الصلة بإجراءات التوثيق المفروضة على اللاجئين السوريين. يمكن استبدال البطاقة الشخصية أو جواز السفر بالبطاقة الصادرة من وزارة الداخلية أو مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.
- السماح بتجديد تراخيص البلدية للمشروعات المنزلية عبر شبكة الإنترنت ومجاناً.
- إجراء حملة توعية لإخطار العامة بتوافر هذا الخيار وبالقيود التي تم تخفيفها بغرض تعزيز إقامة المشروعات المنزلية.

31. **على المدى المتوسط:**

- إعفاء المشروعات المنزلية من التراخيص البلدية (يمكن الحفاظ على نظام الرسوم التي تدفع مرة واحدة) في جميع البلديات الأردنية.
 - وضع سياسة تنظم المشروعات المنزلية لتعزيز تنميتها، ولا سيما للشباب والنساء.
32. **القدرة على التنبؤ.** تحديد وتصميم إطار للقدرة على التنبؤ بالتشاور مع القطاع الخاص، وينطوي ذلك على صياغة وإصدار لائحة (قانون/ قانون فرعي/ تعليمات/ قرارات، وغيرها) لإنهاء وسن الإطار. وتعتمد خطوات التنفيذ على خصائص الإطار المقترح.
33. **التبسيط التنظيمي.** من الإصلاحات التنظيمية الإضافية عملية تحديد الحوار بين القطاعين العام والخاص التي تبدأها الحكومة من خلال الوصول إلى أهم منظمات القطاع الخاص، وتحديد ممثلي المشروعات الصغيرة والمتوسطة، متضمنة المنظمات الإقليمية والقطاعية. سيتم تزويد المشاركين في ذلك المنتدى بالتقييمات الموجودة الخاصة بالمجالات التنظيمية التي تحتاج إلى إصلاح، وذلك حتى تركز عمليات التشاور على موضوعات تنظيمية محددة. سوف يعتمد اتباع خطوات التنفيذ في السنوات الثانية والثالثة والرابعة من تنفيذ عملية الإصلاح على تنفيذ الإصلاح الذي تم تحديده في السنة الأولى على المجالات المختارة.

المؤشر المرتبط بالصراف رقم 4: زيادة عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك كل سنة

السياق

34. يؤثر التأخير في عمليات الإفراج عن البضائع سواء في دخولها أو خروجها أو مرورها بالجمارك الأردنية على القدرة التنافسية للبلاد وإمكانية نمو الاقتصاد عن طريق التجارة. تساعد ممارسات التجارة الأسرع والأكثر فعالية على إفراغ المخزون وتحسين التدفق النقدي وزيادة الطاقة الاستيعابية للميناء وجذب الاستثمار الأجنبي وتقليل التكاليف التي تتكبدها التجارة والمستهلكين. كلما زاد عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك (برنامج التاجر الموثوق به)، كلما قل عدد عمليات التفتيش المادي، وزاد عدد إفراجات ما قبل الوصول، وزادت فرصة برامج الاعتراف الإقليمي المتبادل وانخفض الضمانات الجمركية المطلوبة، وزاد التنسيق مع القوائم الذهبية الخاصة بأجهزة حكومية أخرى مع أجهزة الرقابة على الحدود.

وصف المؤشر المرتبط بالصراف وأهدافه

35. تعامل الشركات المدرجة ضمن القائمة الذهبية للجمارك/ برنامج التاجر الموثوق به معاملة خاصة تتمثل في الإفراج السريع عن البضائع وتقليل الضمانات والتوسع بمنح مسار التدفق الأخضر وسرعة مراجعة الأوراق والمستندات والخضوع لعمليات تفتيش أقل أو الاستغناء عنها تماماً. وينبغي أن يصل عدد تلك الشركات إلى 300 شركة.

36. يتمثل الغرض من هذا المؤشر والأثر المترتب عليه في زيادة عدد المستوردين والمصدرين المستفيدين من تقليل عمليات التفتيش المادي وزيادة امتيازات التخليص الجمركي.

جدول رقم 1-8: زيادة عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك

2020	2019	2017	2017	خط الأساس 2016	
150	75	50	25	لا ينطبق	زيادة عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك كل سنة

الخطوات المقرر اتخاذها لتحقيق النتائج

- توسيع نطاق برنامج القائمة الذهبية للجمارك (وضع البرنامج خطط لإضافة سبع شركات أخرى خلال الأشهر الثلاثة القادمة، لذا يلزم أن يكون أكثر حزمًا لتحقيق أهداف مؤشر الصرف).
- سوف يشمل الانتقال من القائمة الذهبية للجمارك إلى برنامج التاجر الموثوق به قائمة فضية تحدد الشركات، ولا سيما المشروعات الصغيرة والمتوسطة التي لا تتضمن أي مشاكل كبيرة في الاستيراد والتصدير، وتتأهل لتدرج في قائمة فضية لها امتيازات قبل النظر في نقلها إلى القائمة الذهبية.
- برنامج التوعية المجتمعية بالتجارة لبرنامج التاجر الموثوق به – حوار حول مزايا البرنامج للجمارك لفهم مشاكل القطاع الخاص.
- تحويل برنامج القائمة الذهبية للجمارك إلى برنامج القائمة الذهبية للتجار الأردنيين

المؤشر المرتبط بالصرف رقم 5: عدد الاستثمارات المُستفيدة من تيسير الاستثمار كل سنة من خلال هيئة الاستثمار الأردنية

السياق

37. تلعب هيئة الاستثمار الأردني دوراً بالغ الأهمية في تعزيز الأردن لتصبح موقعاً للاستثمارات. ومن ثم، على الهيئة تقديم مجموعة من أنشطة الترويج والرعاية اللاحقة لاجتذاب مستثمرين جدد للأردن استناداً إلى الوصول التفضيلي لسوق الاتحاد الأوروبي والاستفادة من الإمكانيات الاستثمارية للمغتربين السوريين والمستثمرين الإقليميين والمستثمرين حسني النية (استثمارات المسؤولية الاجتماعية للشركات). يعد تكافؤ الفرص أمام رجال الأعمال من اللاجئين السوريين التزاماً كبيراً من التزامات وثيقة أقطار الشمولي.

وصف المؤشر المرتبط بالصرف وأهدافه

38. يهدف هذا المؤشر إلى جذب المستثمرين من الاتحاد الأوروبي في المقام الأول والمغتربين السوريين ودول مجلس التعاون الخليجي وغيرها. ويتألف هذا المؤشر من المكونين التاليين:

- النتيجة المسبقة: إزالة الحد الأدنى من متطلبات رأس المال للاستثمارات الأجنبية
- بعد الفعالية، تصبح النتيجة المطلوب تحقيقها هو عدد الاستثمارات الميسرة، أي المستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية، ويتضمن ذلك التيسير ما يلي:

- أ- اتصال أساسي/ استفسارات المستثمرين
- ب- تسهيل زيارات المواقع
- ت- ضمان الالتزام بالاستثمار
- ث- خدمات الرعاية اللاحقة

39. العدد المستهدف من الاستثمارات الميسرة هو 530 مشروع، ويوضح الجدول التالي زيادة هذه الاستثمارات على مر السنوات:

جدول رقم 9-1: عدد الاستثمارات المُستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية

2020	2019	2017	2017	خط الأساس 2016	
300	150	60	20	0	عدد الاستثمارات المُستفيدة من تيسير الاستثمار كل سنة من خلال هيئة الاستثمار الأردنية
530	230	80	20	0	العدد التراكمي للاستثمارات المُستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية

الخطوات المقرر اتخاذها لتحقيق النتائج

- إصدار توجيهات لهيئة الاستثمار الأردنية بشأن تعيين 26 موظف من ذوي الكفاءات العالية براتب مناسب وفقاً لتعليمات مجلس الوزراء.
 - نشر وتعميم "دليل المستثمر" للمستثمرين المحليين والأجانب يحتوي على معلومات محددة للاجئين السوريين وحملة الجنسيات المحظورة الأخرى.
 - وضع ونشر استراتيجية تشجيع الاستثمار التي وضعتها هيئة الاستثمار الأردنية وخطة تنفيذها وتفصيل الميزانية المخصصة لها للسنة الأولى (المعتمدة من مجلس الإدارة أو الوزارة الداعمة أو كلاهما).
 - قد يكون عدم وضع حد أقصى للرواتب وسيلة لاجتذاب المتخصصين من أصحاب المؤهلات العليا واستبقائهم.
 - إنشاء وحدة لتشجيع الاستثمار في هيئة الاستثمار الأردنية وتزويدها بفريق عمل كامل (لا يقل عدد العاملين فيها عن خمسة يعملون بدوام كامل).
 - إنشاء نظام تكنولوجيا المعلومات لإدارة العلاقات مع العملاء وقاعدة بيانات للمستثمرين المستهدفين ورعايتهم اللاحقة. ينبغي أن يحدد هذا النظام معايير الاستجابة ويتضمن مكتبة المعلومات ودعم البحوث لبناء وإدارة وتتبع العلاقات مع المستثمرين في جميع أنحاء دورة حياة الاستثمار.
 - إنشاء وحدة للرعاية اللاحقة (لا يقل عدد العاملين فيها عن خمسة موظفين مؤهلين يعملون بدوام كامل) لتقديم مهام الرعاية اللاحقة التالية: (أ) المساعدة في إزالة العوائق وحل المشكلات التي يواجهها المستثمرون في بداية أعمالهم أو عند التشغيل أو في مراحل التوسع؛ و(ب) فهم المستثمرين واحتياجاتهم وتصوراتهم؛ و(ج) بناء علاقات طويلة الأمد وتعاونية مع المستثمرين وتلبية احتياجاتهم؛ و(د) مساعدة المستثمرين على مقابلة المسؤولين والموردين المحليين ومقدمي الخدمة وغيرهم من المستثمرين والتعاون معهم؛ و(هـ) تقديم معلومات للمستثمرين عن ممارسة الأعمال على المستوى المحلي.
- توقيع مذكرات تعاون وتفاهم بين الوكالات/ الوزارات ذات الصلة، بما في ذلك، الاتصال الواضح واجتماعات التنسيق الدورية واتفاقيات مستوى الخدمة.

الملحق رقم 2: مصفوفة إطار النتائج

إطار النتائج

مجال النتائج المدعومة من البرنامج القائم على النتائج	(أهم مؤشرات قياس إنجاز مؤشرات المخرجات/ الهدف الإنمائي للبرنامج كل جانب من جوانب الهدف الإنمائي للبرنامج)	مؤشرات النتائج الوسيطة (أهم العمليات أو المخرجات أو مؤشرات النتائج الوسيطة المطلوبة لتحقيق كل جانب من جوانب الهدف الإنمائي للبرنامج)	وحدة القياس	خط الأساس (سنة)	الهدف النهائي (السنة)
مجال النتائج رقم 1: تعزيز سوق العمل	مؤشر الهدف الإنمائي رقم 1: عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين	مؤشر النتائج الوسيطة رقم 1: البيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال على مستوى المصانع بقائمة تضم على الأقل 29 عنصر بيئي واجتماعي	عدد	5.300 تصريح (أبريل/ نيسان 2016)	130.000 (2019)
مجال النتائج رقم 2: تعزيز مناخ الاستثمار	مؤشر الهدف الإنمائي رقم 2: حصة أصحاب الأعمال الذين تمكنوا من الوصول إلى لائحة أعمال مبسطة يمكن التنبؤ بها.	مؤشر النتائج الوسيطة رقم 1-2: تعريف وإقرار عملية القدرة على التنبؤ بإصدار لوائح العمل بعد إقامة حوار بين القطاعين العام والخاص وإعداد نظام القياس (بما في ذلك تحديد خط الأساس)	نسبة مئوية	لا (2016)	نعم (2017)
		مؤشر النتائج الوسيطة رقم 2-2: مشاركة وتقاسم لوائح ونظم الأعمال الملزمة للقطاع الخاص بعد إقرار عملية القدرة على التنبؤ.	نسبة مئوية	0% (2016)	70% (2020)
		مؤشر النتائج الوسيطة رقم 3-2: عدد المشروعات المنزلية المقامة بشكل رسمي	عدد	الإجمالي: 50 (2016)	الإجمالي: 1000 عدد المشروعات المملوكة للاجئين السوريين: 100

⁸ سيتم إجراء دراسة استقصائية عن أصحاب المشروعات الذين تمكنوا من الوصول إلى نظم أعمال مبسطة ويمكن التنبؤ بها في 2017/2016 لتحديد خط الأساس.
⁹ سيتم إجراء دراسة استقصائية عن أصحاب المشروعات الذين تمكنوا من الوصول إلى نظم أعمال مبسطة ويمكن التنبؤ بها في 2020 لقياس أثر الإصلاحات.

عدد المشروعات المملوكة للمرأة: 100 (2019)						
تم تحديد إصلاح تنظيمي واحد فقط في أعمال القطاع الخاص (2018)	لم يتم بعد إقرار وتنفيذ أهم الإصلاحات التنظيمية للقطاع الخاص (2016)	نعم/لا	3	مؤشر النتائج الوسيطة رقم 2-4: تحديد إصلاح تنظيمي رئيسي واحد فقط في الأعمال التجارية بعد إجراء حوار شامل بين القطاعين العام والخاص ونظام القياس (بما في ذلك تحديد خط الأساس).		
30% (2020)	0% (2016)	نسبة مئوية		مؤشر النتائج الوسيطة رقم 2-5: تخفيف الأعباء التنظيمية على القطاع الخاص بعد تنفيذ الإصلاح التنظيمي للأعمال والأنشطة التجارية		
300 (2020)	0 (2016)	عدد	4	مؤشر النتائج الوسيطة رقم 2-6: زيادة أعداد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك		
5 (2020)	3 (2016)	درجة			مؤشر الهدف الإنمائي للبرنامج 3: تشجيع الاستثمار درجة قدرة الوكالة*	مجال النتائج رقم 3: زيادة تشجيع الاستثمار
530 (2020)	0 (2016)	عدد	5	مؤشر النتائج الوسيطة رقم 3-1: عدد الاستثمارات المستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية		
ملاحظة: * تعتمد درجة قدرة هيئة تشجيع الاستثمار على تقييم نوعي لقدرة هيئات تشجيع الاستثمار ككل. عند استخدام مقياس من خمس نقاط، يشير إحراز ثلاث درجات إلى "فعالية هيئة تشجيع الاستثمار ومسئوليتها عن بناء السمعة وضخ الاستثمارات وتعزيز الروابط، وإلى تحديد عدد الموظفين وهيك العمل كاملاً، وإلى أن الميزانية لا تزال محدودة وعدد الموظفين لم يكتمل بعد." ويشير إحراز أربع درجات إلى "حصول هيئة تشجيع الاستثمار على التمويل الكافي، ولهذا علاقة بتيسير الاستثمار للمستثمرين الحاليين. ويشير إلى اكتمال فريق العمل وتوافر الخبرة المطلوبة لتشجيع الاستثمار (القانونية والاقتصادية)". ويشير إحراز خمس درجات إلى أن "هيئة تشجيع الاستثمار هي الجهة الرئيسية المنوطة بتنفيذ الاستراتيجية وأنها تحظى بالدعم السياسي الكامل وتعمل بالتعاون الوثيق مع ممثلي القطاع الخاص. ويشير إلى دور الهيئة المعترف به في تقديم المشورة السياسية والدعم العام. ويشير إلى قدرات الهيئة القانونية والاقتصادية التي تحظى بتمويل جيد التي أثبتت فعاليتها في زيادة الاستثمار."						

الملحق رقم 3: المؤشرات المرتبطة بالصرف وترتيبات الصرف وبروتوكولات التحقق
جدول رقم 1-3: مصفوفة المؤشرات المرتبطة بالصرف

الجدول الزمني الإرشادي لتحقيق المؤشر المرتبط بالصرف						خط الأساس لمؤشر الصرف	نسبة التمويل %	إجمالي التمويل المخصص لمؤشر الصرف	
سنة 2020	سنة 2019	سنة 2018	سنة 2017	سنة 2016	النتيجة المسبقة				
	130.000	90.000	55.000	* 25.000	20.000	5.300			مؤشر الصرف رقم 1: عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين
	25	25	25	35	20		43%	130	المبلغ المخصص (مليون دولار أمريكي)
نعم	نعم	نعم	نعم	—	لا	—			مؤشر الصرف رقم 2: البيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال على مستوى المصانع بقائمة تضم على الأقل 29 عنصر بيئي واجتماعي
5	5	5	5		لا	—	7%	20	المبلغ المخصص (مليون دولار أمريكي)

<p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3- 4: تم إصدار 70% من لوائح الأعمال الملزمة للقطاع الخاص بعد إقرار عملية القدرة على التنبؤ في إطار النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-1</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3- 3: أقيم 1000 مشروع منزلي بشكل رسمي من بينهم 100 مشروع مملوك للاجئين السوريين و100 مشروع مملوك للمرأة</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3- 5: تم تخفيف الأعباء التنظيمية الملفأة على الشركات بنسبة 30% بعد تنفيذ عملية الإصلاح التنظيمي التي تم إقرارها في إطار النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-2</p>	<p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-1: تم تعريف وإقرار إصلاح عملية القدرة على التنبؤ بإصدار نظم ولوائح الأعمال بعد إجراء حوار شامل بين القطاعين العام والخاص، وبعد إعداد نظام للقياس الوقت والتكلفة والإجراءات المعقدة لعملية الامتثال (بما في ذلك تحديد خط الأساس)</p>	<p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-1: تم تعريف وإقرار إصلاح عملية القدرة على التنبؤ بإصدار نظم ولوائح الأعمال بعد إجراء حوار شامل بين القطاعين العام والخاص، وبعد إعداد نظام للقياس الوقت والتكلفة والإجراءات المعقدة لعملية الامتثال (بما في ذلك تحديد خط الأساس)</p>	—	لا	—			<p>مؤشر الصرف رقم 3: وضع وتنفيذ نظم مبسطة ومختارة يمكن للقطاع الخاص والمشروعات العائلية التنبؤ بها</p>	
20	20	15	15			—	23%	70	<p>المبلغ المخصص (مليون دولار أمريكي)</p>
300	150	75	25			0			<p>المؤشر المرتبط بالصرف رقم 4: زيادة عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك = 300 (تراكمي)</p>
5	5	5	5				7%	20	<p>المبلغ المخصص (مليون دولار أمريكي)</p>

530	230	80	20		إلغاء متطلبات الحد الأدنى لرأس المال للاستثمارات الأجنبية.	0			المؤشر المرتبط بالصراف رقم 5: عدد الاستثمارات المُستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية = 530 (تراكمي)
25.5	12.7	5.1	1.7		15		20%	60	المبلغ المخصص (مليون دولار أمريكي)
55.5	67.7	55.1	51.7	35	35		100%	300	مبلغ التمويل الإجمالي (مليون دولار أمريكي)

(* خلال عام 2016، النتيجة المرتبطة بالصراف رقم 1-2 = إصدار 5000 تصريح عمل بالإضافة إلى 20 ألف تصريح عمل تم إصدارهم كنتيجة مسبقة، ما أدى إلى إصدار 25 ألف تصريح عمل في 2016.

جدول رقم 3-2: جدول بروتوكول التحقق من تحقيق المؤشرات المرتبطة بالصرف¹⁰

بروتوكول تقييم تحقيق المؤشرات المرتبطة بالصرف والتحقق من البيانات/ النتائج		إمكانية زيادة المبالغ المصروفة	تعريف / وصف الإنجاز المتحقق	المؤشر المرتبط بالصرف		
الإجراء	جهة التحقق	مصدر/ جهة البيانات	(نعم / لا)			
سوف تبذل وزارة العمل وزارة التخطيط والتعاون الدولي بقاعدة بياناتها التي تتضمن معلومات عن المحافظة والمهنة والقطاع والنوع الاجتماعي والجنسية في نهاية كل سنة ميلادية.	ديوان المحاسبة	وزارة العمل	لا للنتائج المسبقة نعم لبقية البنود	عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين الذين ينضمون لسوق العمل كل سنة	مؤشر الصرف رقم 1	
سوف يقوم ديوان المحاسبة (أو هيئة التحقق المستقلة) بإجراء مستويين من التحقق من المعلومات مع التأكد منها بصورة عشوائية. وينبغي إصدار تقرير التحقق خلال شهرين من تاريخ إخطار وحدة إدارة البرنامج.						
سوف تقدم وزارة التخطيط والتعاون الدولي الوثائق والأوراق التي تؤكد على تحقيق النتائج متضمنة تقرير ديوان المحاسبة.						
بمجرد تلقي ديوان المحاسبة إخطاراً من وحدة إدارة البرنامج، يقوم الديوان بزيارة موقع برنامج عمل أفضل الأردن كل سنة للتحقق من البيانات العامة وإصدار تقرير التحقق خلال	ديوان المحاسبة	الموقع الإلكتروني لبرنامج عمل أفضل الأردن	لا	سوف تدعم الحكومة الأردنية تنفيذ البيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال على مستوى المصانع بقائمة تضم 29 موضوع أو أكثر من الموضوعات المختارة ليتم تقييمها في إطار البرنامج. وسيقوم برنامج عمل أفضل الأردن بالإفصاح عن تلك المعلومات عبر موقعه الإلكتروني http://betterwork.org/jordan	البيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال على مستوى المصانع بقائمة تضم على الأقل 29 عنصر	مؤشر الصرف رقم 2

¹⁰دورة السنة المالية هي نفسها دورة السنة الميلادية وتنتهي في 31 ديسمبر/ كانون الأول من كل سنة ميلادية

<p>شهرين من تاريخ إخطار وحدة إدارة البرنامج.</p> <p>سوف يُرفق تقرير ديوان المحاسبة بالوثائق التي تقدمها وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى البنك الدولي لإثبات تحقيق النتيجة.</p>					<p>بيئي واجتماعي</p>	
<p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 1-3 و 2-3:</p> <p>بعد تحقيق النتيجة، سوف يرسل مكتب رئيس الوزراء إلى وحدة إدارة البرنامج الأوراق والوثائق الخاصة بإقرار الإصلاح، ثم ترسل الوحدة الوثائق نفسها إلى البنك الدولي لإثبات تحقيق النتائج.</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-3:</p> <p>بموجب إخطار من وحدة إدارة البرنامج، سوف تبدأ هيئة التحقق المستقلة في التحقق من سجلات البلديات المعنية وإجراء عمليات تحقق عشوائية، حسب الاقتضاء، ثم تصدر الهيئة تقاريرها خلال شهرين من تاريخ إخطار وحدة إدارة البرنامج.</p> <p>سوف تقدم وزارة التخطيط والتعاون الدولي الوثائق والأوراق التي تؤكد على تحقيق النتائج متضمنة</p>	<p>هيئة التحقق المستقلة</p>	<p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 1-3 و 3-2: مكتب رئيس الوزراء</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-3: سجلات البلدية</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 4-3 و 3-5: الدراسات الاستقصائية</p>	<p>نعم بالنسبة للنتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-3</p> <p>لا بالنسبة لبقية النتائج</p>	<p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 1-3: تم تحديد وإقرار إصلاح عملية القدرة على التنبؤ بإصدار نظم ولوائح الأعمال بعد إجراء حوار شامل بين القطاعين العام والخاص، وبعد إعداد نظام للقياس الوقت والتكلفة والإجراءات المعقدة لعملية الامتثال (بما في ذلك تحديد خط الأساس)</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 2-3: تم تحديد واحدة من أهم عمليات الإصلاح التنظيمي بعد إجراء حوار شامل بين القطاعين العام والخاص، وبعد إعداد نظام للقياس الوقت والتكلفة والإجراءات المعقدة لعملية الامتثال (بما في ذلك تحديد خط الأساس)</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-3: أقيم 1000 مشروع منزلي بشكل رسمي من بينهم 100 مشروع مملوك للاجئين السوريين و100 مشروع مملوك للمرأة</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 4-3: تم إصدار 70% من لوائح الأعمال الملزمة للقطاع الخاص بعد إقرار عملية القدرة على التنبؤ في إطار النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 1-3</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-5: تم تخفيف الأعباء التنظيمية الملغاة على الشركات بنسبة 30% بعد تنفيذ عملية الإصلاح التنظيمي التي تم إقرارها في إطار النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 2-3</p>	<p>مؤشر الصرف رقم 3</p> <p>وضع وتنفيذ نظم مبسطة ومختارة يمكن للقطاع الخاص والمشروعات العائلية التنبؤ بها</p>	

<p>تقرير ديوان المحاسبة.</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصراف رقم 3-4 و 3-5:</p> <p>سوف تعين وزارة التخطيط والتعاون الدولي شركة لإجراء دراسات استقصائية لقياس المؤشرات وفقاً لما هو موضح في المؤشر المرتبط بالصراف رقم 3-1 و 2-3 على التوالي. وسوف يتم إرفاق تقرير تلك الشركة بالوثائق والأوراق المقدمة من الوزارة.</p>						
<p>في نهاية كل سنة ميلادية، سوف تقدم الخدمات الجمركية القائمة الذهبية إلى وحدة إدارة البرنامج، بالإضافة إلى نسخة مطبوعة من نظام تكنولوجيا المعلومات (النظام الآلي للبيانات الجمركية) للتحقق من عدد البنود المدخلة بمعرفة الشركات وعدد عمليات الفحص التي أجريت، إن وجدت.</p> <p>سوف يؤكد ديوان المحاسبة العدد ويجري عمليات تحقق عشوائية، حسب الاقتضاء، ويصدر تقاريره خلال شهرين من تاريخ إخطار وحدة إدارة البرنامج.</p> <p>سوف تقدم وزارة التخطيط</p>	<p>ديوان المحاسبة</p>	<p>برنامج القائمة الذهبية التابع لإدارة خدمة العملاء وإدارة المخاطر</p> <p>النظام التلقائي لقاعدة بيانات الجمارك</p>	<p>نعم</p>	<p>النتيجة المرتبطة بالصراف 4-1: إضافة 300 مشروع مؤخراً إلى القائمة الذهبية للجمارك بحلول تاريخ الإغلاق</p> <p>عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك/ برنامج التاجر الموثوق والتي تعامل معاملة خاصة تتمثل في الإفراج السريع عن البضائع وتقليل الضمانات والتوسع بمنح مسار التدفق الأخضر وسرعة مراجعة الأوراق والمستندات والخضوع لعمليات تفتيش أقل أو الاستغناء عنها تماماً.</p>	<p>زيادة عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك كل سنة</p>	<p>مؤشر الصراف رقم 4</p>

والتعاون الدولي الوثائق المطلوبة لإثبات تحقق النتائج مصحوبة بتقرير ديوان المحاسبة.						
في نهاية كل سنة ميلادية، تقدم هيئة الاستثمار الأردنية قاعدة بيانات إدارة العلاقات مع العملاء الخاصة بها إلى وحدة إدارة البرنامج. ويراجع ديوان المحاسبة الاستثمارات التي تم تسهيلها ويؤكد أعدادها ويجري عمليات تحقق عشوائية عليها حسب الحاجة، ثم يصدر تقريره خلال شهرين من تاريخ إخطاره من قبل وحدة إدارة البرنامج.	ديوان المحاسبة	قاعدة بيانات إدارة العلاقات مع العملاء بهيئة الاستثمار الأردنية	نعم	النتيجة المرتبطة بالصرف 1-5: إلغاء الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال للاستثمارات الأجنبية (نتيجة مسبقة) النتيجة المرتبطة بالصرف 2-5: عدد الاستثمارات المستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية = 530 (تراكمي) تتضمن تلك التسهيلات ما يلي: أ- اتصال أساسي/ استفسارات المستثمرين ب- تسهيل زيارات المواقع ت- ضمان الالتزام بالاستثمار ث- خدمات الرعاية اللاحقة	عدد الاستثمارات المستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية	مؤشر الصرف رقم 5
تخطر وزارة التخطيط والتعاون الدولي بتحقيق النتائج، ثم تقدم الوثائق الداعمة والمؤكدة على ذلك مصحوبة بتقرير ديوان المحاسبة.						

جدول رقم 3-3: جدول عمليات الصرف التي يقوم بها البنك الدولي

المؤشر المرتبط بالصرف	التمويل المخصص للمؤشر المرتبط بالصرف من البنك الدولي (بالمليون دولار)	التمويل المتاح للنتائج المسبقة (بالمليون دولار)	الموعد النهائي لتحقيق المؤشر المرتبط بالصرف	الحد الأدنى لقيمة المؤشر المرتبط بالصرف والتي ينبغي تحقيقها لتفعيل صرف التمويل المقدم من البنك الدولي	الحد الأدنى لقيمة المؤشر المرتبط بالصرف المتوقع تحقيقها لاستيفاء أغراض صرف التمويل المقدم من البنك الدولي	تحديد مبلغ التمويل الذي ينبغي صرفه في مقابل تحقيق قيمة (قيم) المؤشرات المرتبطة بالصرف والتحقق منها	
1	عدد تصاريح العمل الصادرة للاجئين السوريين مؤشر الصرف 1-1 مؤشر الصرف 2-1* مؤشر الصرف 3-1 مؤشر الصرف 4-1 مؤشر الصرف 5-1	20 مليون	النتيجة المرتبطة بالصرف 1-1: التنفيذ الفعلي النتيجة المرتبطة بالصرف 2-1: نهاية كل سنة ميلادية، بدءاً من 2016	20 ألف تصريح عمل 5000 تصريح عمل* 55 ألف تصريح عمل 90 ألف تصريح عمل 130 ألف تصريح عمل	النتيجة المرتبطة بالصرف 1-1: قابلة للزيادة النتيجة المرتبطة بالصرف من 1-2 إلى 5-1: قابلة للزيادة القيمة السنوية لتصاريح العمل مضمرة في عدد تصاريح العمل للوصول إلى العدد المخصص للنتيجة المرتبطة بالصرف	130 مليون	
2	البيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال على مستوى المصانع بقائمة تضم على الأقل 29 عنصر بيئي	0	نهاية كل سنة ميلادية، بدءاً من 2017	—	—	غير قابل للزيادة	20 مليون

						اجتماعي	
النتيجة المرتبطة بالصراف 3-1: غير قابلة للزيادة	—	—	تاريخ الإغلاق	0	70 مليون	وضع وتنفيذ نظم مبسطة ومختارة يمكن للقطاع الخاص والمشروعات العائلية التنبؤ بها	3
النتيجة المرتبطة بالصراف 3-3: قيمة كل مشروع من المشروعات العشرة المنزلية الإضافية التي تضم على الأقل مشروع واحد أقامته أسرة من أسر اللاجئين السوريين، وعلى الأقل مشروع منزلي واحد تديره المرأة، للوصول إلى مخصصات النتيجة المرتبطة بالصراف.	100/100/1000	0					
النتيجة المرتبطة بالصراف 3-4: غير قابلة للزيادة	%70	%70					
النتيجة المرتبطة بالصراف 3-5: غير قابلة للزيادة	%30	%30					
النتيجة المرتبطة بالصراف 4: قيمة الوحدة من كل شركة إضافية مضمونة في عدد الشركات الكلي للوصول إلى مخصصات المؤشر المرتبط بالصراف.	300		تاريخ الإغلاق	0	20 مليون	زيادة عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك	4
النتيجة المرتبطة بالصراف 5-1: غير قابلة للزيادة	—	—	النتيجة المرتبطة بالصراف 5-1: الفعالية	15 مليون	60 مليون	عدد الاستثمارات المستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية	5
النتيجة المرتبطة بالصراف 5-2: قابلة للزيادة	530	0	النتيجة المرتبطة بالصراف 5-2: تاريخ الإغلاق				
قيمة الوحدة من كل استثمار تم تسييره مضروباً في عدد الاستثمارات الكلي للوصول إلى مخصصات المؤشر المرتبط بالصراف							

(* بالنسبة لعام 2016، النتيجة المرتبطة بالصراف 2-1 = 5000 تصريح عمل مضافة إلى 20 ألف تصريح تم إصدارها كنتيجة مسبقة عند التنفيذ الفعلي. ما سيؤدي إلى إصدار 5000 تصريح عمل في 2016.

جدول 3-4 صيغ حسابات المؤشرات المرتبطة بالصراف

صيغة حساب الصراف	المبلغ الإجمالي (بالدولار الأمريكي)	مبلغ الجزء الميسر من القرض المخصص (بالدولار)	مبلغ الجزء غير الميسر من القرض المخصص (بالدولار)	مبلغ التمويل المقدم من المؤسسة الدولية للتنمية	النتيجة المرتبطة بالصراف (حسب الاقتضاء)	الفئة (بما في ذلك المؤشر المرتبط بالصراف حسب الاقتضاء)
قابلة للزيادة للنتيجة المرتبطة بالصراف 1-1 (نتيجة مسبقة)	20.000.000	3.400.000	9.933.333	6.666.667	تصاريح العمل النتيجة المسبقة: النتيجة المرتبطة بالصراف 1-1: 20 ألف تصريح صادرة خلال الفترة ما بين 8 أبريل/ نيسان و31 أكتوبر/ تشرين الأول 2016	(1) المؤشر المرتبط بالصراف رقم 1: عدد تصاريح العمل صادرة للاجئين السوريين
قابلة للزيادة من النتيجة المرتبطة بالصراف 2-1 إلى 5-1					النتيجة المرتبطة بالصراف 5-1: إصدار 5000 تصريح عمل بحلول 31 ديسمبر/ كانون الأول 2016 *	
النتيجة المرتبطة بالصراف 1-1: صرف 1000 دولار لكل تصريح عمل تم إصداره خلال الفترة ما بين 8 أبريل/ نيسان و31 أكتوبر/ تشرين الأول 2016، بحد أقصى 20.000.000 دولار خلال السنة الميلادية	35.000.000	5.950.000	17.383.333	11.666.666	النتيجة المرتبطة بالصراف 1-3: 55 ألف تصريح عمل في 2017	
النتيجة المرتبطة بالصراف 2-1: صرف 7000 دولار لكل تصريح عمل إضافي يتم إصداره قبل 31 ديسمبر/ كانون الأول 2016، بعد إصدار الـ 20 ألف تصريح المشار إليهم في النتيجة المرتبطة بالصراف 1-1 و بحد أقصى 35.000.000 دولار خلال السنة الميلادية	25.000.00	4.250.000	12.416.667	8.333.333	النتيجة المرتبطة بالصراف 1-4: 90.000 تصريح عمل في 2018	
	25.000.00	4.250.000	12.416.667	8.333.334	النتيجة المرتبطة بالصراف 1-5: 130.000 تصريح عمل في 2019	

<p>النتيجة المرتبطة بالصرف 1-3: صرف 455 دولار لكل تصريح عمل إضافي يتم إصداره خلال 2017 وبحد أقصى 25.000.000 دولار خلال السنة الميلادية</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف 1-4: صرف 278 دولار لكل تصريح عمل إضافي يتم إصداره خلال 2018 وبحد أقصى 25.000.000 دولار خلال السنة الميلادية</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف 1-4: صرف 193 دولار لكل تصريح عمل إضافي يتم إصداره خلال 2019 وبحد أقصى 25.000.000 دولار خلال السنة الميلادية</p>						
غير قابل للزيادة	5.000.000	850.000	2.483.333	1.666.667	<p>النتيجة المرتبطة بالصرف 1-2 إلى 2-4: نشر تقرير برنامج عمل أفضل الأردن كل سنة</p>	<p>(2) مؤشر الصرف رقم 2: البيانات العامة السنوية الواردة في تقرير برنامج "عمل أفضل" الأردن حول الامتثال على مستوى المصانع بقائمة تضم على الأقل 29 عنصر بيئي وإجتماعي</p>
صرف 5.000.000	5.000.000	850.000	2.483.333	1.666.667		
دولار لكل سنة مالية من 2017 حتى 2020	5.000.000	850.000	2.483.333	1.666.667		
	5.000.000	850.000	2.483.333	1.666.667		
النتيجة المرتبطة بالصرف 3-1: صرف 15.000.000 دولار بمجرد الإصدار بحلول تاريخ الإغلاق	15,000,000	2.550.000	7.450.000	5.000.000	<p>النتيجة المرتبطة بالصرف 1-3: تم تعريف وإقرار إصلاح عملية القدرة على التنبؤ بإصدار نظم ولوائح الأعمال بعد إجراء حوار شامل بين القطاعين العام</p>	<p>(3) مؤشر الصرف رقم 3: وضع وتنفيذ نظم مبسطة يمكن للقطاع الخاص والمشروعات المنزلية التنبؤ بها</p>

<p>والخاص، وبعد إعداد نظام للقياس (بما في ذلك تحديد خط الأساس) النتيجة المرتبطة بالصرف 2-3: رقم 15.000.000 دولار بحلول تاريخ الإغلاق</p>	15.000.000	2.550.000	4.450.000	5.000.000	<p>والخاص، وبعد إعداد نظام للقياس (بما في ذلك تحديد خط الأساس) النتيجة المرتبطة بالصرف 2-3: تم تحديد واحدة من أهم عمليات الإصلاح التنظيمي بعد إجراء حوار شامل بين القطاعين العام والخاص، وبعد إعداد نظام للقياس الوقت والتكلفة والإجراءات المعقدة لعملية الامتثال (بما في ذلك تحديد خط الأساس)</p>
<p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-3: 200.000 دولار لكل مشروع من المشروعات العشرة المنزلية الإضافية التي تضم على الأقل مشروع واحد أقامته أسرة من أسر اللاجئين السوريين، وعلى الأقل مشروع منزلي واحد تديره المرأة بحد أقصى 20.000.000 دولار بحلول تاريخ الإغلاق.</p>	20.000.000	3.400.000	9.933.332	6.666.667	<p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-3: أقيم 1000 مشروع منزلي بشكل رسمي من بينهم 100 مشروع مملوك للاجئين السوريين و100 مشروع مملوك للمرأة</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-4: تم إصدار 70% من لوائح الأعمال الملزمة للقطاع الخاص بعد إقرار عملية القدرة على التنبؤ في إطار النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 1-3</p>
<p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-4: 10.000.000 دولار بحلول تاريخ الإغلاق.</p> <p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-5: 10.000.000 دولار بحلول تاريخ الإغلاق.</p>	10.000.000	1.700.000	4.966.667	3.333.333	<p>النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 3-5: تم تخفيف الأعباء التنظيمية الملقاة على الشركات بنسبة 30% بعد تنفيذ عملية الإصلاح التنظيمي التي</p>

					تم إقرارها في إطار النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 2-3	
	10,000,000	1.700.000	4.966.667	3.333.333		
النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 5: صرف 66.667 دولار لكل مشروع تتم إضافته للقائمة الذهبية للجمارك وبحد أقصى 20.000.000 دولار بحلول تاريخ الإغلاق	20.000.000	3.400.000	9.933.332	6.666.667	النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 4: إضافة 300 مشروع جديد إلى القائمة الذهبية للجمارك بحلول تاريخ الإغلاق	(5) المؤشر المرتبط بالصرف رقم 4: زيادة عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك
النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 1-5: 15.000.000 صرف دولار	15.000.000	2.455.012	7.172.488	5.000.000	النتيجة المسبقة: المؤشر المرتبط بالصرف 1-5: إلغاء الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال للاستثمارات الأجنبية	(6) المؤشر المرتبط بالصرف رقم 5: عدد الاستثمارات المُستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية
النتيجة المرتبطة بالصرف رقم 2-5: صرف 84.906 دولار للاستثمارات الإضافية الميسرة بحد أقصى 45.000.000 دولار بحلول تاريخ الإغلاق.	45.000.000	7.650.000	22.350.000	15.000.000	النتيجة المرتبطة بالصرف 2-5: عدد الاستثمارات المُستفيدة من تيسير الاستثمار من خلال هيئة الاستثمار الأردنية = 530 (تراكمي)	
	300.000.000	51.000.000	149.000.000	100.000.000		المبلغ الإجمالي

(* بالنسبة لعام 2016، النتيجة المرتبطة بالصرف 2-1 = 5000 تصريح عمل مضافة إلى 20 ألف تصريح تم إصدارها كنتيجة مسبقة عند التنفيذ الفعلي. مما سيؤدي إلى إصدار 5000 تصريح عمل في 2016.

الملحق رقم 4: ملخص التقييم الفني

1. الأهمية الاستراتيجية للبرنامج المقترح وملاءمته من الناحية الفنية. يهدف هذا البرنامج إلى إتاحة الفرص الاقتصادية أمام الأردنيين واللاجئين السوريين عن طريق التغلب على القيود الرئيسية التي تحول دون الاستثمار والتجارة وخلق فرص العمل، وكذلك دون وصول اللاجئين إلى سوق العمل.

2. هناك برنامج شامل تتوافر فيه الفرص السوقية التالية والتي سوف تركز عليها مساعي تشجيع الاستثمار:

أ- الأفضلية التجارية لأسواق الاتحاد الأوروبي

ب- السوق المحتمل لإعادة إعمار سوريا

ت- استثمارات المغتربين السوريين

ث- الاهتمام الدولي لمساعدة الأردن والاستثمار فيه (مستثمري دول مجلس التعاون الخليجي والاتحاد الأوروبي)

3. ويتم تمويل هذه المساعي جزئياً من خلال البرنامج القائم على النتائج الذي يعزز موارد أخرى، ويعزز فعالية برامج الجهات المانحة الأخرى بفضل تحسين مناخ الاستثمار.

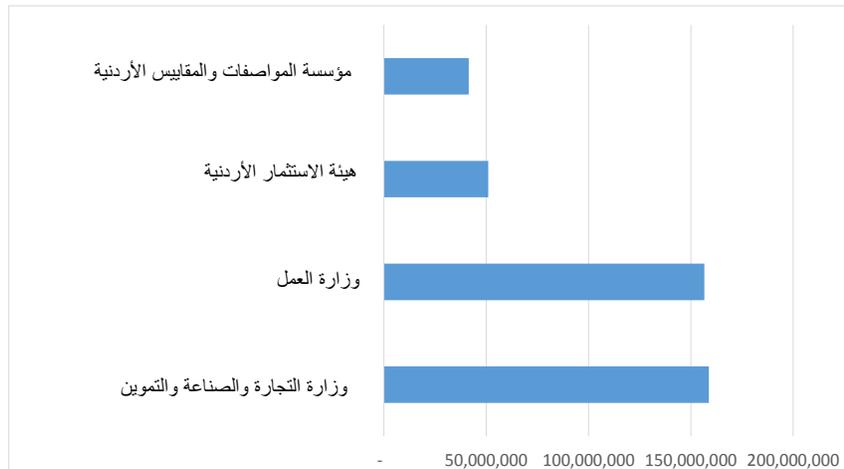
إطار نفقات البرنامج

4. يعتمد الأردن على إطار راسخ في التخطيط ووضع الميزانية تم تحديثه وفقاً لنهج إعداد الموازنة الموجه نحو تحقيق النتائج. وهناك إطار متوسط المدى للنفقات يغطي سقف الميزانية السنوي الإلزامي لثلاث سنوات من الفترة المالية الحالية، ويضم تقديرات تصف الوضع في المستقبل. تربط عملية وضع الميزانية بين الموارد والأهداف الاستراتيجية ومؤشرات الأداء. ويتم اتباع آلية تتسم بالوضوح والشفافية للكشف عن الميزانيات بالتفصيل على موقع دائرة الموازنة العامة التابعة لوزارة المالية. وبالنظر إلى إنفاق الحكومة المركزية، يلاحظ ارتفاع معدل تنفيذ الميزانية نسبياً، حيث بلغ متوسطه 99.8% خلال الفترة ما بين 2012 إلى 2014، على المستوى الإجمالي. وبالإضافة إلى ذلك، اتسمت موارد الموازنة المخصصة للأنشطة المتكررة التي تقوم بها جهات تنفيذ البرنامج بالثبات النسبي وبإمكانية التنبؤ بها.

5. يدعم البرنامج القائم على النتائج التزام الحكومة الأردنية بما ورد في وثيقة الإطار الشمولي الأردني الموقعة في فبراير/ شباط 2016 خلال مؤتمر لندن. وسيتم تنفيذ تلك الالتزامات من خلال البرامج الحكومية القائمة التي تسترشد ببرنامج التنمية الاقتصادية الشاملة 2016-2018، وتتولى الهيئات المذكورة في الفقرات التالية مسؤولية الوفاء بتلك الالتزامات.

6. يشمل إطار النفقات نفقات بعض الوزارات وغيرها من الأجهزة غير الوزارية مثل هيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصلات والمقاييس الأردنية. ويوضح شكل 4-1 النفقات الخاصة بكل جهة من تلك الجهات على مدار خمس سنوات (المدة التقريبية لتنفيذ البرنامج)، وتقدر النفقات الإجمالية بنحو 386 مليون دولار. ولكن الإطار لا يشمل إسهامات من خارج الميزانية الحكومية، بما في ذلك الحوافز الضريبية والدعم، وتقدر تلك الإسهامات بأكثر من 200 مليون دولار سنوياً خلال فترة تنفيذ البرنامج.

شكل 4-1: إطار النفقات (بالدولار الأمريكي)



الدور	هيئات تنفيذ برنامج التنمية الاقتصادية
تعزيز بيئة الأعمال والاستثمار لتحسين قدرتها التنافسية، وذلك بوضع سياسات اقتصادية وسن تشريعات تضمن حماية حقوق ومصالح المستهلكين وقطاع الأعمال.	وزارة الصناعة والتجارة والتموين
تتولى الوزارة مسؤولية منح اللاجئين السوريين تصاريح العمل، والمساهمة في رفع معدل المشاركة الاقتصادية باتباع سياسات تدعم فعالية سوق العمل وتنظيمه، وتزويدهم بالحماية الاجتماعية.	وزارة العمل
تتولى هيئة الاستثمار الأردنية مسؤولية الترويج للبلاد باعتبارها وجهة جاذبة للاستثمارات تستهدف مستثمرين جدد وتقدم خدمات الرعاية اللاحقة للمستثمرين الحاليين.	هيئة الاستثمار الأردنية
هي مؤسسة محورية تعمل على تحسين معايير الجودة ومنح شهادات الجودة للمصدرين الذين يتعاملون مع الاتحاد الأوروبي، وتهدف إلى تعزيز الثقة في خدمات السوق ومنتجاته من خلال وضع وتنفيذ معايير تتوافق مع أفضل الممارسات الدولية في مجالات جودة البنية التحتية للمقاييس، والمعايير، وتقييم مدى التوافق، ومراقبة السوق، والاعتماد، وذلك بالتعاون مع الشركاء وتوفير بيئة داعمة.	مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية

7. يوضح الجدول رقم 2-4 نفقات البرنامج المخصصة لجهات التنفيذ التي تدعم النتائج خلال سير البرنامج القائم على النتائج.

جدول 2-4. توزيع الميزانية وفقاً للمؤسسة المختصة، مقسمة حسب نوع النفقات

الإجمالي	الإجمالي	2020 (تقديري)	2019 (تقديري)	2018	2017	2016	
دولار أمريكي	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	
158.771.640	112.604.000	11.444.000	11.444.000	11.444.000	38.882.000	39.390.000	وزارة التجارة والصناعة والتموين
	47.969.000	9.759.000	9.759.000	9.759.000	9.537.000	9.155.000	النفقات الحالية
	68.918.000	2.416.000	2.416.000	2.416.000	30.371.000	31.299.000	نفقات رأس المال
	4.283.000	731.000	731.000	731.000	1.026.000	1.046.000	استبعاد دعم هيئة الاستثمار الأردنية

الإجمالي	الإجمالي	2020 (تقديري)	2019 (تقديري)	2018	2017	2016	
دولار أمريكي	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	
156.593.190	111.059.000	22.592.000	22.592.000	22.592.000	21.937.000	21.346.000	وزارة العمل
	87.529.000	17.962.000	17.962.000	17.962.000	17.307.000	163.36.000	النفقات الحالية
	23.530.000	4.630.000	4.630.000	4.630.000	4.630.000	5.010.000	نفقات رأس المال

الإجمالي	الإجمالي	2020 (تقديري)	2019 (تقديري)	2018	2017	2016	
دولار أمريكي	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	
50.991.240	36.164.000	7.131.000	7.131.000	7.131.000	7.106.000	7.665.000	هيئة الاستثمار الأردنية
	19.214.000	3.831.000	3.831.000	3.831.000	3.756.000	3.965.000	النفقات الحالية
	16.950.000	3.300.000	3.300.000	3.300.000	3.350.000	3.700.000	نفقات رأس المال

الإجمالي	الإجمالي	2020 (تقديري)	2019 (تقديري)	2018	2017	2016	
دولار أمريكي	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	

41.465.280	29.408.000	5.898.000	5.898.000	5.898.000	5.873.000	5.841.000	مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية
	25.508.000	5.188.000	5.188.000	5.188.000	5.113.000	4.831.000	النفقات الحالية
	3.900.000	710.000	710.000	710.000	760.000	1.010.000	نفقات رأس المال

الإجمالي	الإجمالي	2020 (تقديري)	2019 (تقديري)	2018	2017	2016	
دولار أمريكي	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	
408.399.820	289.235.000	47.065.000	47.065.000	47.065.000	73.798.000	74.242.000	إجمالي نفقات البرنامج

الإجمالي	الإجمالي	2020 (تقديري)	2019 (تقديري)	2018	2017	2016	
دولار أمريكي	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	دينار أردني	
386.373785	274.026.798	44.835.032	43.955.914	43.094.033	69.510.870	72.630.949	إجمالي نفقات البرنامج (مخفضة)

المصدر <http://www.gbd.gov.jo/GBD/en/Budget/Index/general-budget-law>
<http://www.gbd.gov.jo/GBD/en/Budgets/Units/budgets-law-units-2016>

ملحوظة: استقرت ميزانية عامي 2019 و 2020 بزيادة نسب النفقات بنحو 2% لتواكب معدل التضخم المستهدف، على عكس ميزانية الفترة من 2016 إلى 2018 التي تضاعلت.

شكل 4-2 سلسلة النتائج وأسباب اختيار المؤشرات المرتبطة بالصرف



8. تم اقتراح عدة مؤشرات مرتبطة بالصرف لكل موضوع من الموضوعات الواردة في وثيقة الإطار الشمولي، ثم نوقشت في سلسلة من ورش العمل والمناقشات ثنائية الأطراف مع الوزارات المعنية. وفيما يلي عرض للأسباب التي وقع على أساسها اختيار المؤشرات في الموضوعات الرئيسية.

سوق العمل

9. على الرغم من زيادة عدد اللاجئين السوريين الذين يعملون بتصاريح عمل، إلا أن تعديل اللوائح لم يحقق الأثر المرجو، إذ لا يزال ما يتراوح بين 90 إلى 100 ألف لاجئ سوري يعملون بصورة غير قانونية. ويواجه هؤلاء تحديات أبرزها تدني نوعية الأعمال المتاحة التي تنطبق عليهم شروطها والحصول الموفرة لهم في القطاعات المختلفة؛ ويتضح ذلك على وجه الخصوص في قطاعي الزراعة والإنشاء، حيث يجني العمال قوتهم باليومية أو في أفضل الأحوال على أساس موسمي. تُلزم اللوائح القائمة أصحاب العمل بتوقيع عقداً مع العمال مدته سنة واحدة، وتسليم استمارات

الحصول على تصريح عمل للسلطات المختصة نيابةً عن العاملين، بالإضافة إلى الأوراق التي تثبت أن جهة العمل مسجلة رسمياً. ورغم أن أصحاب العمل لا يدفعون أي رسوم نظير الحصول على تلك التصاريح للعاملين، إلا أن أغلبهم لا يرغبون في اتباع الإجراءات الرسمية، كما أن كثير من جهات العمل غير مسجلة من الأساس.

10. ومن المتوقع على المدى المتوسط أن تتاح فرص عمل كثيرة أمام الأردنيين واللجنيين السوريين بفضل الاستثمارات الرامية للوصول إلى سوق الإتحاد الأوروبي وتعزيز مناخ الأعمال.

11. يعتبر عدد تصاريح العمل الصادرة سنوياً للجانين السوريين المؤشر الأول المرتبط بالصرف في سوق العمل، ومع أن خلق الوظائف سيساهم في تنفيذ هذا المؤشر على المدى المتوسط، إلا أنه من الممكن تحقيق ذلك في مدة أقل بكثير من خلال اتخاذ بعض إجراءات السياسات في هذا الصدد.

مناخ الاستثمار

12. تغطي إصلاحات مناخ الاستثمار جانبين أساسيين: (أ) البيئة التنظيمية للأعمال (ب) التجارة .

13. لا بد من إجراء إصلاحات على البيئة التنظيمية للأعمال حتى تتمكن البلاد من تقديم عروض تجتذب المستثمرين؛ حيث يساور أصحاب الأعمال التجارية القلق بشأن قضيتين تنظيميتين تمنعهم من الاستثمار في الأردن: (أ) أشارت الأطراف المعنية مراراً وتكراراً إلى مشكلة تتمثل في غياب القدرة على التنبؤ باللوائح وتفسيرها (ب) بالإضافة إلى الإجراءات المرهقة والمكلفة لكثير من اللوائح والترخيص (ولا سيما على مستوى البلديات) وعمليات التفتيش. كما تحتاج البلاد لإجراء إصلاحات على التجارة حتى تستفيد بأقصى حد من الصفقة التجارية المرتقبة مع الإتحاد الأوروبي. وقد أكدت الحكومة الأردنية في وثيقة الإطار الشمولي التزامها الشديد بإجراء الإصلاحات التي تهدف إلى تعزيز بيئة الأعمال. وتتضمن برامج الجهات المانحة الأخرى كثير من الإصلاحات التنظيمية المتصلة ببيئة الأعمال. وينصب اهتمام المؤشرات المرتبطة بالصرف على فتح المجال أمام المشغلين بالأعمال الحرة والحد من التعقيدات الروتينية التي تواجه الأعمال والمشروعات التجارية.

14. ركزت المؤشرات المرتبطة بالصرف على تحسين القدرة على التنبؤ في البيئة التنظيمية، وهناك اقتراح بأن يصدر رئيس الوزراء مرسوماً ينص على المبادئ التوجيهية التي تنظم المشاورات بشأن اللوائح الجديدة المقترحة، أو بشأن تغيير اللوائح التي تؤثر على الأعمال والمشروعات التجارية. وسوف تدعم بعض المؤشرات المرتبطة بالصرف عملية تنفيذ هذه الأطر التنظيمية للقدرة على التنبؤ، وذلك من خلال تعزيز تنفيذ اللوائح.

15. من الممكن تبسيط شروط إصدار التراخيص للمشروعات التجارية التي تتخذ من المنازل مقراً لها، حيث إن هذه العملية تشكل عبئاً تنظيمياً. ومع قلة عدد هذه المشروعات في الوقت الحالي، إلا أنه قابل للزيادة إذا تم تنفيذ هذه الإصلاحات. وعلاوةً على ذلك، يجب إجراء إصلاحات تنظيمية بالغة الأهمية، وذلك بالتشاور مع القطاع الخاص والاستعانة بالأهداف المحددة ونظام القياس. وسوف يتحقق المؤشر المرتبط بالصرف بمجرد تحديد هذين الإصلاحين وتنفيذهما وقياس آثارهما.

16. يشجع المؤشر التجاري المرتبط بالصرف على توسيع القائمة الذهبية أو برنامج التاجر الموثوق به، وهو قائمة تضم الشركات التي تحظى بتسهيلات جمركية.

تشجيع الاستثمار

17. يشكل تشجيع الاستثمار في الأردن أهمية بالغة في خلق الوظائف، وهناك ثلاثة سبل رئيسية للاستثمار. يعرف أولها باسم "نهج المناطق الاقتصادية الخاصة"، والذي يستند إلى فكرة تبين أنه إذا توفرت بيئة أعمال جذابة بالقدر الكافي وطرق للوصول إلى سوق الإتحاد الأوروبي، فإن المستثمرين سيقبلون ويطورون الشركات ويخلقون وظائف في هذه المناطق الاقتصادية الخاصة يستفيد منها الأردنيون واللجانون السوريون على حد سواء. ويسمح هذا النهج للجانين بالعمل بالقرب من وطنهم الأصلي، لعلمهم يعودون إليه مرةً أخرى. ويتمثل النهج الثاني في تشجيع فتح أسواق جديدة، ويشمل ذلك إعادة إعمار سوريا بعد انتهاء الاضطرابات والفرص التي سببها ذلك، والدعم الذي يقدمه المستثمرون بغرض فتح أبواب سوق الإتحاد الأوروبي. أما النهج الثالث فيتمثل في تشجيع المغتربين (ولا سيما السوريين) الذين كانوا يشاركون في أسواق بلادهم بأن يؤسسوا شركات في الأردن.

18. سوف تأتي الاستثمارات من مصدرين هما: (أ) زيادة الاستثمارات الحالية (على وجه التحديد صناعة الملابس التي على وشك جني ثمار الوصول التفضيلي لسوق الإتحاد الأوروبي (ب) المستثمرون الجدد المنتقلون إلى الأردن. وبالإضافة إلى ذلك، ستساهم التدابير المقترحة في الحفاظ على الاستثمارات الحالية (هروب المستثمرين كان من المشكلات التي ظهرت خلال العام الماضي).

19. تركز المؤشرات المقترحة المرتبطة بالصرف على زيادة قدرة هيئة الاستثمار الأردنية على تشجيع الاستثمار، وتهدف إلى تبسيط الاستثمارات في الأردن وضمان فعالية خدمات الرعاية اللاحقة. وسيقتضي ذلك وضع خطة عمل للإصلاحات، بما في ذلك تدابير بناء القدرات (تعزيز قدرة العاملين)، ووضع عرض القيمة الصافية، ووضع خطة حول استهداف الاستثمارات وتعزيز القدرة على الترويج وخدمات الرعاية اللاحقة.

هيكل حوكمة البرنامج والترتيبات المؤسسية

20. سوف يعتمد البرنامج القائم على النتائج في تنفيذه على وزارة التخطيط والتعاون الدولي، والترتيبات العامة التي تتخذها الحكومة لتنفيذ وثيقة الإطار الشمولي والتنسيق بين أهم الوزارات والوكالات المختصة. ستولى وحدة إدارة البرنامج التابعة لوزارة التخطيط والتعاون الدولي، بالتنسيق مع الوزارات المختصة، مسؤولية المتابعة وتقديم التقارير بشأن مؤشرات النتائج. وسوف يستهدف الدعم المخصص للبرنامج تعزيز قدرة الوزارة على

تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي. وحرصاً من الحكومة على تعزيز قدرتها على إجراء الإصلاحات الاقتصادية العامة، فقد عينت مؤخراً نائباً لرئيس الوزراء وأسندت إليه هذه المسؤولية.

التحليل الاقتصادي

إطار التحليل الاقتصادي

نهج شامل ومتكامل لتقدير المنافع الاقتصادية لعمليات الإصلاح المقترحة

21. يجري حالياً وضع إطار يشمل الاقتصاد بأكمله، ويهدف لتقييم الأثر المنهجي الذي سيتعرض له الاقتصاد الأردني نتيجة لعمليات الإصلاح المقترحة في البرنامج القائم على النتائج. وقد تم اختيار هذا الإطار للسببين التاليين:

أ- تشير الحلول المقترحة في المقام الأول إلى إصلاح مناخ الاستثمار، بما في ذلك تيسير التجارة وتشجيع الاستثمار وخلق الوظائف على المستوى المحلي. ومن المتوقع أن تؤثر هذه الإصلاحات تأثيراً ملحوظاً في الاقتصاد الوطني على الأجل المتوسط (من 3 إلى 5 سنوات).

ب- تزامن إبرام الصفقة التجارية مع الاتحاد الأوروبي وتوقيع وثيقة الإطار الشمولي. وتتضمن الصفقة عدة أنشطة إنتاجية. ولذلك لن يكن من الممكن تحديد العلاقات بين القطاعات وتحقيق الفوائد المحتملة لهذه العلاقات على السلع ورأس المال وأسواق العمل على المستوى الوطني، إلا بوجود إطار يشمل جميع جوانب الاقتصاد¹¹.

22. يستخدم نموذج التوازن العام القابل للحوسبة الذي وضعه مشروع التحليل العالمي للتجارة في تقدير صافي المكاسب الناشئة عن إصلاح مناخ الاستثمار وتيسير الحصول على تصاريح العمل وجهود تشجيع الاستثمار التي يبدأ البرنامج القائم على النتائج في تنفيذها.

23. يصنف الاقتصاد الأردني إلى 10 قطاعات وفقاً لأبرز السلع التي تنتجها البلاد وتتاجر فيها، وأهمها الحبوب والمحاصيل، واللحوم والمواشي، وصناعات استخراج المعادن، والمواد الغذائية المصنعة، والمنسوجات والملابس، والصناعات الخفيفة، والصناعات الثقيلة، والمرافق والإنشاءات، والنقل والمواصلات، وغير ذلك من قطاعات الخدمات. أما المهارات في سوق العمل فيوفرها المديرون والمشرعون ومقدمو الخدمات وموظفو المبيعات والمهنيون والموظفون والعاملون بالمهن الأولية.

تحليل جدوى التكاليف

24. يوضح خط الأساس وضع الاقتصاد الأردني عام 2015 بعد إجراء إحصاءات البنك الدولي وبرامج النمو متوسطة الأجل، وقيل تنفيذ البرنامج القائم على النتائج. ويتضح من خط الأساس، تم تعديل بيانات مشروع التحليل العالمي للتجارة ومعاييرته تعديلاً دقيقاً وفقاً لأحدث الإحصاءات الوطنية ليتفق مع الإطار الاقتصادي الحالي. وتعرّف المحاكاة بأنها الآثار المتوقعة على المدى المتوسط لتنفيذ ثلاثة أنواع من الإصلاحات، وتحديداً تيسير الحصول على تصاريح عمل، وتعزيز بيئة الأعمال والإصلاح التجاري، وتشجيع الاستثمار.

25. تبين نتائج المحاكاة، مقارنةً بخط أساس 2015، صافي المكاسب الناشئة عن مقترحات المؤشرات المرتبطة بالصرف مثل عمليات الإصلاح التجاري وتعزيز بيئة الأعمال.

¹¹صمم نموذج تحليل الاقتصاد ككل باستخدام نموذج التوازن العام القابل للحوسبة (CGE) الذي وضعه مشروع التحليل العالمي للتجارة (GTAP). يمكن من خلال هذا النموذج ربط الأردن بأهم شركائه والأسواق الإقليمية والعالمية عن طريق التجارة وتدفق الإيرادات. وقد صمم هذا النموذج الذي يشمل جميع جوانب الاقتصاد بحيث يتفق مع أنماط تجارة الأردن مع الأسواق المختلفة مثل تركيا وأستراليا وآسيا والأمريكتين والاتحاد الأوروبي والشرق الأوسط وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وغيرها من الأسواق العالمية.

مربع 4-1. تطبيق نموذج التوازن العام القابل للحوسبة الذي وضعه مشروع التحليل العالمي للتجارة في الأردن: سيناريوهات الإصلاح

يتمثل الأثر التراكمي للإجراءات سالفة الذكر في زيادة الناتج المحلي الإجمالي بمعدل 6% بحلول 2026، أي أن الناتج المحلي الإجمالي سيزيد سنوياً بمعدل 0,6% طوال العشر سنوات المقبلة.

ويضاف إلى ذلك زيادة الاستثمارات بنسبة 25% (فوق خط الأساس)، مما سيؤدي إلى تسارع النمو.

وبالنسبة لميزان المدفوعات، ستزيد الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي إلى أكثر من ضعف نسبتها الحالية (نسبة الزيادة 107%).

تشير التقديرات إلى أن مستوى الرفاه (بطريقة التعبير المعادل) حوالي 2.5 مليار دولار (زيادة بنسبة 8% مقارنةً بخط أساس عام 2015).

من المتوقع أن يساهم صافي المكاسب الإجمالية الناشئة عن عمليات الإصلاح المتوقعة (التي ستكلف 300 مليون دولار) في تحقيق الحكومة الأردنية لأهداف المؤشرات المرتبطة بالصراف. وعلى الأرجح، سوف تساهم النتائج في رفع الدخل الفعلي للبلاد بنحو 2,2 مليار دولار، أي أن النسبة بين التكاليف والمكاسب تبلغ نحو 7,5.

26. التجارة في إطار تخفيف الاتحاد الأوروبي القيود الخاصة بقواعد المنشأ. شرع الاتحاد الأوروبي في تخفيف قواعد المنشأ المفروضة على الصادرات الصناعية الأردنية، وهو ما سيؤدي إلى زيادة الطلب على المنتجات الأردنية، إذ أن أسعار التصدير السارية قد هبطت بنسبة 3%

مناخ الاستثمار

27. تهدف عمليات الإصلاح الواردة في البرنامج القائم على النتائج إلى ما يلي:

أ- تعزيز القدرة على التنبؤ بلوائح وأنظمة القطاع الخاص، وبالتالي تقليل التكاليف التي تتكبدها الشركات للامتثال لها، وتحسين الإنتاجية.

ب- تقليل التعقيدات الروتينية عن طريق تبسيط عمليات التفتيش في قطاع الأغذية الذي يمثل 35% من إجمالي الأعمال والأنشطة التجارية.

ت- تبسيط اللوائح التي تنظم عمل المشروعات الصغيرة والمتوسطة والمشروعات المنزلية، وذلك بإجراء حوار بين القطاعين العام والخاص وتعزيز التعاون بينهما، وبالتالي تقليل التكاليف التي تتكبدها الشركات للامتثال لتلك اللوائح وزيادة إمكانية وصول الأعمال التجارية المنزلية (بعد إضفاء الطابع الرسمي عليها) إلى الأسواق.

ث- تعزيز اللوجستيات التجارية المتعلقة بعمليات الاستيراد والتصدير.

28. يعد مناخ الاستثمار من أهم العوامل التي تؤثر في إنتاجية الشركات حيث تبلغ نسبة تأثيره 30%، ويذهب الباحثان إسكريبانو وجواش¹² إلى أن معدل عدد الأيام المستغرقة في عمليات التفتيش والتنظيم وما إليها يؤثر في معدل الإنتاجية بنسبة تتراوح بين 2% إلى 8%، وذلك وفقاً للتقديرات التي أجريت في بعض من بلدان أمريكا اللاتينية، وعلاوةً على ذلك، يبين الباحثان قرشي وفيلدي أن الحوار بين القطاعين العام الخاص أو العلاقة الفعالة بين الدولة وقطاع الأعمال التي يراها قطاع خاص منظم، يعلمان على تعزيز الأداء الاقتصادي للشركات¹³.

29. من المفترض أن تؤدي عمليات الإصلاح ذات الصلة بمناخ الاستثمار إلى زيادة إنتاجية الشركات بنسبة 1% سنوياً طوال العشر سنوات المقبلة

تشجيع الاستثمار

30. سوف تؤدي جهود تشجيع الاستثمار التي تضطلع بها هيئة الاستثمار الأردنية (بعد تحديثها وإعادة هيكلتها) في إطار الوصول التفضيلي إلى سوق الاتحاد الأوروبي من خلال تخفيف القيود على قواعد المنشأ، إلى زيادة الاستثمار المحلي والأجنبي في الأردن. كما ستوسع الاستثمارات وتجني ثمار التجارة في السوق الأوروبية، ولا سيما قطاع الملابس الذي يبدي استعداداً للتعامل مع هذه السوق؛ إذ إنه يصدر للولايات المتحدة منذ عشر سنوات، ويعمل فيه نحو 60 ألف موظف، وتبلغ قيمة صادراته 1,6 مليار دولار سنوياً، وينمو بمعدل 10% كل عام، وبالمثل، قد تتوسع القطاعات

¹² إسكريبانو و ج. ل. جواش 2005. "تقييم أثر مناخ الاستثمار على الإنتاجية باستخدام بيانات الشركات: المنهجية المتبعة وأمثلة من نيكاراغوا وهندوراس وغواتيمالا." ورقة بحثية أعدها البنك الدولي برقم 3621

¹³ قرشي وفيلدي 2007. "العلاقات بين الدولة وقطاع الأعمال وإصلاحات مناخ الاستثمار، وإنتاجية الشركات في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى

الأخرى ويمكن الحفاظ على وضعها في البلاد بفضل تحسين خدمات الرعاية اللاحقة التي تقدمها هيئة الاستثمارات الأردنية. فضلا عن ذلك، فإن الاستثمارات الأجنبية ستزيد بفضل المغتربين السوريين والاستثمارات الإقليمية والنوايا الطيبة للمستثمرين (المسئولة الاجتماعية للشركات).

31. تسلط مراجعة الأدبيات التي أجراها مسكينيس وبيركا¹⁴ أن زيادة الميزانية المخصصة لتشجيع الاستثمار بنسبة 10% سوف تؤدي إلى زيادة الاستثمارات الأجنبية المباشرة بنسبة 2.5%، وأن إنفاق دولار واحد على تشجيع الاستثمار سوف يساهم في زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر بنحو 189 دولار.

32. من المفترض أن يؤدي الجمع بين الجهود التي تبذلها هيئة الاستثمار الأردنية وجهود الرعاية اللاحقة إلى زيادة بمتوسط 3% في الاستثمار كل سنة خلال السنوات العشرة القادمة.

عمليات التقييم الفني

قضايا الاقتصاد السياسي

33. استقبل الأردن ملايين من اللاجئين خلال تاريخه. وتشير بعض التقديرات إلى أن الفلسطينيين ونسلهم يشكلون ما يقرب من نصف سكان الأردن. وقد ظل نحو 131 ألف عراقي في الأردن بعد طلب اللجوء خلال حرب الخليج الأولى. وأوضح آخر تعداد لسكان الأردن أن البلاد تستضيف 2.9 مليون شخص من غير الأردنيين يعيشون بين سكانها البالغ عددهم الإجمالي 9.5 مليون نسمة¹⁵. ويشير هذا التعداد إلى أن عدد اللاجئين السوريين في الأردن هو 1.3 مليون سوري، في حين بلغ الرقم الذي سجلته المفوضية نحو 655,217 سوري. يعيش ما يقرب من 85% من اللاجئين السوريين المسجلين لدى المفوضية في المجتمعات الأردنية، وتعيش النسبة المتبقية في مخيمات اللاجئين.

34. تشكل قضايا العمل مصدر قلق منذ فترة طويلة في الأردن. يهاجر الكثير من الأردنيين الحاصلين على مستوى مرتفع من التعليم للعمل إلى دول الخليج. ويؤدي ارتفاع أجور التحفظ وتفضيل العمل في القطاع العام إلى ارتفاع معدلات البطالة، وفي الوقت ذاته يستقبل الأردن عدد كبير من المهاجرين لأسباب اقتصادية لشغل الوظائف التي لا تحظى بقبول الأردنيين أنفسهم. حالياً، يقدر عدد المهاجرين لأسباب اقتصادية في الأردن بنحو 650 ألف شخص، من بينهم 324 ألف حاصلين على تصاريح عمل، بينما تعمل البقية بشكل غير رسمي. على الرغم من اقتصار عمل المهاجرين لأسباب اقتصادية على مهن محددة وبأعداد محددة، إلا أنه ليس هناك شك في أن وجودهم كان له تأثير على سوق العمل.

35. حتى الأشهر الأولى من عام 2016، لم يكن مسموحاً للاجئين السوريين بالعمل في الأردن¹⁶. واعتباراً من يناير/ كانون الثاني 2016، مهدت الحكومة الطريق لمشاركة الاجئين السوريين في القوة العاملة باتخاذ العديد من الإجراءات السياسية، ومنها على سبيل المثال: (أ) تفضيل اللاجئين السوريين على المهاجرين الجدد لأسباب اقتصادية عن طريق وقف نشاطهم هؤلاء المهاجرين بشكل مؤقت، وإعفاء اللاجئين السوريين من رسوم استخراج تصاريح العمل؛ (ب) عدم التشدد في طلب الأوراق والوثائق من اللاجئين السوريين للتقدم بطلب الحصول على تصريح عمل؛ و(ج) منح اللاجئين السوريين الذين يعملون دون تصريح فترة سماح لحين استخراج التصريح.

36. وقد تفاوتت الاستجابة الأردنية لوجود اللاجئين السوريين. ففي محافظات شمال الأردن تزداد حدة التوتر حيث يعيش أكبر عدد من اللاجئين السوريين مقارنةً بمحافظات الجنوب التي لا تستضيف منهم سوى القليل. وفقاً لآخر تقرير أصدرته منظمة العمل الدولية /معهد فافو للدراسات الدولية التطبيقية¹⁷، يشعر ثلثي الأردنيين المقيمين في محافظات الشمال بضرورة الاحتراس من اللاجئين السوريين. وعلى الرغم من أن الأردنيين الذين تم استطلاع رأيهم قد ذكروا أنهم لن يرحبوا بفكرة زواج أي من أفراد أسرهم بأحد اللاجئين السوريين، إلا أنهم لا يشعرون بالقلق من وجود اللاجئين في نفس القرية، كجيران لهم أو العمل معم أو الذهاب إلى نفس دار العبادة أو الالتحاق بنفس المدرسة.

37. هناك اعتقاد سائد بأن وجود اللاجئين السوريين قد أدى إلى ارتفاع أسعار المنازل وزيادة الضغط على البنية التحتية والخدمات العامة. ويعتقد معظم المستهلكين الأردنيين المشاركين في المسح أن اللاجئين قد تسببوا في إجهاد موارد المياه والطاقة في الأردن، ويرون ضرورة تحمل المجتمع الدولي التكاليف الاقتصادية لاستضافة بلادهم للاجئين السوريين.

38. هناك مخاوف من زيادة التنافس على الوظائف في حال انضمام اللاجئين السوريين إلى القوة العاملة. يرى أغلبية العمال الأردنيين أن اللاجئين السوريين يحظون فرص العمل منهم، وفي الوقت ذاته، يزعم أغلب الأردنيين المشاركين في المسح أنهم لا يرغبون في تقاد وظائف معينة حيث يعتبرونها غير مناسبة لهم.

39. وفقاً لآخر تقرير أصدرته منظمة العمل الدولية/ معهد غرب آسيا وشمال أفريقيا¹⁸، يرحب أصحاب العمل الأردنيين بوجود اللاجئين السوريين في سوق العمل، حيث يُجمعون على أن العمال الأردنيين لا يمكنهم تلبية جميع احتياجاتهم، ويعتقد الكثير من أصحاب العمل والعمال

¹⁴ مسكينيس وبيركا 2014 "دور هيئات تشجيع الاستثمار في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر".

¹⁵ ورد في قوائم التعداد وجود عدد 640 ألف مصري و634 ألف فلسطيني (غير حاصلين على بطاقة هوية أردنية) في الأردن.

¹⁶ لمزيد من التفاصيل عن سياسات العمل، يرجى الإطلاع على التقييم الفني لقضايا العمل.

¹⁷ منظمة العمل الدولية ومعهد فافو للدراسات الدولية التطبيقية 2015. "تأثير اللاجئين السوريين على سوق العمل الأردني"

¹⁸ تقرير منظمة العمل الدولية/ معهد غرب آسيا وشمال أفريقيا 2016. "تقييم القدرة على خلق 200 ألف فرصة عمل للاجئين السوريين في الأردن."

الأردنيين أن اللاجئين السوريين قادرين على تحقيق إنتاجية مرتفعة¹⁹. ويرى أغلبهم أنه ينبغي على الحكومة تشجيع توظيف اللاجئين السوريين، على الأقل في صناعات محددة.

40. في يناير/ كانون الثاني 2016، بدأت الحكومة الأردنية في إعطاء الأولوية للاجئين السوريين على المهاجرين لأسباب اقتصادية حيث أوقفت نشاط المهاجرين الجدد لأسباب اقتصادية في معظم الفئات لمدة ستة أشهر. لا يتأثر المهاجرون لأسباب اقتصادية حالياً في الأردن بهذه السياسة، إلا أنهم أدركوا أن العمالة المتاحة قد زادت وبالتالي سوف تتأثر أجورهم.

41. يواجه اللاجئون السوريون واقع اقتصاد سياسي صعب، وهناك الكثير من الأدلة على ذلك. وقد عانى العديد منهم من الفقر حتى قبل وصولهم إلى الأردن، بل وأصبح الكثير منهم فقراء بعد نفاذ مدخراتهم. لذا، يقلل معظم اللاجئين معظم فرص العمل المتاحة أمامهم²⁰. بعيداً عن الجانب الاقتصادي، هناك شعور كبير باحتمالية التعرض للخطر، حيث تزيد نسبة 30% تقريباً من اللاجئين السوريين المشاركين في مسح منظمة العمل الدولية/ معهد فافو للدراسات الدولية التطبيقية مع القول بأن "احترس من الأردنيين".

42. على الرغم من التوترات، لم تحدث أي حالات عنف²¹. ومع ذلك، هناك دليل على وجود حالات توتر وحوادث متفرقة²².

43. يقدم غياب العنف دليلاً على تمسك المجتمعات المختلفة بالقيم وعلى التدابير التعويضية الموجودة بالفعل، ومن بينها لجان دعم المجتمع التي أنشئت بمساعدة المفوضية في عام 2013. وتوجد حالياً 23 لجنة لدعم المجتمع تقودها مجموعة تمثل مختلف الطوائف. في خمس حالات، يشارك مكتب المحافظ في قيادة تلك اللجان التي تقوم بتنظيم الأنشطة التعليمية والترفيهية، والاجتماعية، فضلاً عن توفير مرافق بسيطة مثل صناديق القمامة وتجديد الأماكن العامة.

44. للمضي نحو الأمام، لا بد من تحسين فرص العمل ونشر الشعور بأنها تُوزع بصورة عادلة للحفاظ على التوافق الاجتماعي وتوطيده. ومن الضروري نشر معلومات حول السياسات والبرامج التي يجري تنفيذها على نطاق واسع. في حالة توفير فرص عمل للاجئين السوريين، سيكون من المهم التأكيد على أولوية نقل الأردنيين الوظائف، واقتصار عمل السوريين اللاجئين في المهن المفتوحة وبأعداد محددة²³.

سوق العمل

القوى العاملة الأردنية

45. يمتاز سوق العمل الأردني بالعديد من الخصائص الهامة، بعيداً عن الأزمة السورية. وفقاً للمعايير الدولية، تعتبر معدلات مشاركة القوى العاملة الأردنية منخفضة، حيث تبلغ 60% بين الرجال و13% فقط بين النساء²⁴. تعمل نسبة كبيرة من الأردنيين 40% في القطاع الحكومي، وقد ازدادت هذه النسبة بشكل ملحوظ خلال السنوات الخمسة الماضية، ولا سيما بين النساء²⁵. ويعمل ما يقرب من نصف الأردنيين بشكل غير رسمي²⁶.

46. يخرج عدد كبير من الأردنيين من ذوي المهارات العالية من الأردن كمهاجرين لأسباب اقتصادية، ويهاجر أغلبهم إلى دول مجلس التعاون الخليجي، حيث يكون من السهل العثور على وظائف بالرواتب التي يحلمون بها. ووفقاً لما أقرته وزارة العمل، يعمل نحو 425,000 أردني في دول مجلس التعاون الخليجي²⁷.

47. يفضل الأردنيون الأقل مهارة العمل في القطاع العام (في الخدمة المدنية أو الجيش) حيث توجد الوظيفة المضمونة، والمزايا، وساعات العمل أفضل من القطاع الخاص. ونتيجة لارتفاع الأجور التحفظية، تظل أعداد كبيرة من الأردنيين دون عمل حيث ينتظرون وظائف القطاع العام. وتتراوح معدلات البطالة ما بين 12 إلى 14%²⁸، وترتفع بين النساء والشباب²⁹.

¹⁹توصلت دراسة منظمة العمل الدولية ومعهد فافو للدراسات الدولية التطبيقية إلى أن أغلبية العمال الأردنيين كان لهم نفس الرأي.

²⁰دراسة منظمة العمل الدولية ومعهد فافو للدراسات الدولية التطبيقية.

²¹تقرير معهد غرب أفريقيا وشمال أفريقيا 2015. "تشكيل استراتيجية جديدة في أزمت اللاجئين الممتدة: اللاجئون السوريون واقتصاد الدولة المضيفة".

²²مؤسسة ميرسي كورب 2012. "تحليل التوترات التي يسببها اللاجئون في المجتمعات المضيفة في محافظة المفرق بالأردن". عمان نت

ammannet/sy/ and Su, A. 2015. "مشروع القلم القوي 2014". رأي صحافة كولومبيا، أغسطس/ آب.

²³تنشر المفوضية بانتظام معلومات عن تطور السياسات عبر خدمات الرسائل القصيرة وغيرها من الوسائل. وفي الأونة الأخيرة، وزعت مفوضية الأمم المتحدة لشنون اللاجئين ردود على الأسئلة المتداولة بخصوص متطلبات الحصول على تصريح العمل والإجراءات ذات الصلة وأثر ذلك على

وضع ال لاجئين. <http://unhcr.us6.list-manage1.com/track/click?u=21ac4d661afc676782cbf14bc&id=8bb817deb6&e=cd2e73ef4f>.

²⁴مسح عن العمل والبطالة خلال 2015. متاح على الإنترنت على الرابط التالي: http://www.dos.gov.jp/dos_home_e/main/linked-html/Emp&Un.htm.

يرجع السبب لإنخفاض مشاركة النساء في العمل في الأردن إلى عدم توافر خدمات ميسورة التكلفة لرعاية الأطفال والآراء الاجتماعية عن الفرص المناسبة لعمل المرأة.

²⁵انظر استراتيجية التوظيف الوطنية 2011-2020: تحديث وتوجيهات مستقبلية (منظمة العمل الدولية، 2015) على أساس البيانات المتاحة عن الفترة من 2009 إلى 2014.

²⁶منظمة العمل الدولية ومعهد فافو للدراسات الدولية التطبيقية "أثر اللاجئين السوريين على سوق العمل الأردني"

²⁷المرجع السابق

المهاجرون إلى الأردن لأسباب اقتصادية

48. لشغل وظائف القطاع الخاص، التي لا يقبل بها الأردنيون، تعتمد الأردن منذ فترة طويلة على المهاجرين لأسباب اقتصادية، وخصوصاً من مصر وجنوب وشرق آسيا. وفي نهاية 2015، بلغ عدد الأجانب الذين يعملون في الأردن 650 ألف شخص تقريباً، يعمل نصفهم بتصريح عمل في حين يعمل النصف الآخر بشكل غير رسمي.³⁰

49. يسمح لغير الأردنيين بالعمل في مهن محددة وبرواتب محددة³¹. تصدر حوالي ثلث تصاريح العمل للعاملين في قطاع الزراعة وربيعها للعاملين في قطاع التصنيع، وخمسها للقطاع المنزلي³². تصدر وزارة العمل تصاريح عمل بناءً على الطلبات التي يقدمها أصحاب العمل، مرفقة بعقود عمل مدتها عام واحد. وكثيراً ما يشكو أصحاب العمل من ارتفاع تكلفة الحصول على تلك التصاريح وتأخر إصدارها. يشكل ذلك مصدر قلق خاص بالنسبة لقطاعي الزراعة والبناء حيث يحتاج أصحاب العمل في كثير من الأحيان إلى مهارات خاصة لفترات زمنية قصيرة جداً.

50. انتشرت المخاوف في جميع أنحاء المنطقة من تعرض المهاجرين لأسباب اقتصادية في كثير من الأحيان لسوء المعاملة من قبل أصحاب العمل. في قطاع التصنيع³³، اتخذ الأردن خطوات مهمة، بدعم من برنامج عمل أفضل الأردن، لضمان اتباع ممارسات نزيهة مع العاملين³⁴. إلا أن المخاوف لا تزال موجودة في القطاعات الأخرى التي يمارس فيها نظام الكفالة، رغم الدور الذي يلعبه المفتشين على العمل في إنفاذ حقوق العمال³⁵.

اللاجئون السوريون في الأردن³⁶

51. وفقاً لأخر تعداد أجرته الحكومة، يبلغ عدد اللاجئين السوريين في الأردن حالياً حوالي 1.3 مليون لاجئ، من بينهم 655 ألف لاجئ تقريباً مسجل لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ومع نزوح مخدرات اللاجئين وعدم التأكد من استمرار حصولهم على المساعدات الإنسانية، اضطر العديد منهم إلى اللجوء إلى استراتيجيات التعايش السلبية بما فيها عمالة الأطفال.

52. تعتبر خصائص سوق عمل اللاجئين السوريين في الأردن مكملة لخصائص سوق عمل الأردنيين. وفقاً لنتائج أحد المسوحات التي أجرتها منظمة العمل الدولية مؤخراً، 23% من اللاجئين السوريين لديهم خبرة في مجال البناء والتشييد، مقابل 7% من الأردنيين، و9% من اللاجئين لديهم خبرة في مجال الزراعة، مقابل 2% من الأردنيين، و16% من اللاجئين لديهم خبرة في مجال التصنيع مقابل 11% من الأردنيين، وذلك بالرغم من

²⁸ بلغ معدل البطالة في 2015، 13%، والنسبة ذاتها في 2010، و15% في 2005، و14% في 2000. وبلغ عدد العاطلين الأردنيين في 2015 حوالي 210 ألف مواطن. انظر الدراسة الاستقصائية التي أجريت عام 2015 حول التوظيف والبطالة، متاحة على الإنترنت على الرابط التالي http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/Emp&Un.htm.

²⁹ في 2015، بلغت معدلات البطالة 23% بين النساء مقارنةً بـ 11% بين الرجال، من بينهم 19% حاصلين على درجة البكالوريوس، ويزيد هذا المعدل بين الحاصلين على الشهادة الثانوية، ويبلغ معدل البطالة 15% لدى من تتراوح أعمارهم ما بين 20 إلى 24 سنة، و26% لدى من تتراوح أعمارهم ما بين 25 إلى 29 سنة، و14% لدى من تتراوح أعمارهم ما بين 40 إلى 54 سنة. الدراسة الاستقصائية التي أجريت عام 2015 حول التوظيف والبطالة، متاحة على الإنترنت على الرابط التالي http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/Emp&Un.htm. يعيش أغلب العاطلين الأردنيين في عمان "31% من النسبة الإجمالية"، تليها اربد "22%"، ثم الزرقاء "14%"، ثم المفرق "6%"، ثم البلقاء "6%" وتقتن النسبة المتبقية، 21%، في المحافظات السبعة الأخرى.

³⁰ في 2015، أصدرت وزارة العمل 324 ألف تصريح عمل لمدة سنة معظمها للمصريين "65.3%" و3% لجنسيات عربية أخرى و26% لجنسيات أخرى. وتشير أحدث التعدادات إلى وجود 636 ألف مصري و200 ألف من غير العرب في الأردن. وبالتالي تتضح أعداد العاملين الأجانب في الأردن بشكل رسمي منهم.

³¹ يخضع المهاجرون لأسباب اقتصادية لحد أدنى من الأجور، يقل عن الحد الأدنى الذي يتقاضاه العمال الأردنيون. ويفضل أصحاب العمل العمال غير الأردنيين نظراً لانخفاض الحد الأدنى لأجورهم، الأمر الذي يتعارض مع السياسة العامة للحكومة لتشجيع عمالة الأردنيين عن غيرهم.

³² النسبة المتبقية، 26%، تقسم كالتالي: 7% للتجارة و6% للبناء و5% للفنادق. انظر استراتيجية التوظيف الوطنية 2011-2020: تحديث وتوجيهات مستقبلية (منظمة العمل الدولية، 2015) على أساس البيانات المتاحة عن الفترة من 2009 إلى 2014.

³³ انظر تقرير مشروع تمكين "كسر جدار الصمت! العمال المهاجرون في الأردن: بين التهميش والدمج" وتقرير مشروع تمكين (2014) الحقوق المنسية: ظروف العمل وظروف الحياة للعمال المهاجرين المشتغلين في قطاع الزراعة في الأردن. كلاهما متاح على الرابط التالي: www.tamkeen-jo.org.

³⁴ برنامج عمل أفضل الأردن هو جزء من برنامج عمل أفضل العالمي، وهو شراكة فريدة من نوعها بين منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية بالتعاون مع الجهات المعنية المحلية والعالمية. اقرأ المزيد على الرابط التالي: http://betterwork.org/jordan/?page_id=7#sthash.Y2cqymct.dpuf

³⁵ يلزم نظام الكفالة جميع العمال غير المهرة باتخاذ كفيلاً لهم من داخل الأردن، وعادةً ما يكون صاحب العمل هو الكفيل، باعتباره المسؤول عن تأسيات العاملين ووضعهم القانوني. انتقدت منظمات حقوق الإنسان هذه الممارسة لكونها تخلق فرص بسيطة لاستغلال العمال، حيث يأخذ العديد من أصحاب العمل جوازات السفر ويسبون معاملتهم العاملين، ونادراً ما يتعرضون للمساءلة القانونية. وعلى عكس النظام المتبع في دول الخليج، لا ينص القانون الأردني على نظام الكفالة (كما هو الحال في العديد من دول الخليج). ومع ذلك، فإن مفهوم الكفالة له تأثير اجتماعي مهم في العلاقة بين أصحاب العمل والمهاجرين لأسباب اقتصادية في الأردن. ومن الممارسات الشائعة في قطاع الزراعة أن يحصل أصحاب الأرض من على العمال على مبلغ 300 أو 400 دينار أردني (بالإضافة إلى الرسوم الرسمية) لمساعدتهم في الحصول على تصريح عمل. وإن لم يكن بإمكانهم الدفع، يوافق العديد من العمال على الخضوع لنظام الكفالة خوفاً من الوقوع في يد مفتشي وزارة العمل أو رجال الشرطة.

³⁶ في هذا التقرير، يستخدم مصطلح "اللاجئين" للإشارة إلى "طالبو اللجوء واللاجئين" على حد سواء.

حصول الأردنيين على تعليم أفضل بكثير من اللاجئين السوريين، حيث لم تكمل نسبة 60% من اللاجئين التعليم الأساسي، ولم تتجاوز نسبة الملتحقين بالجامعة سوى 6% تقريباً³⁷.

53. قبل عام 2016، لم يكن مصرحاً لأغلبية اللاجئين السوريين العمل بشكل قانوني في الأردن. وعلى الرغم من عدم وجود قانون يمنع اللاجئين السوريين من العمل، إلا أن عدد قليل جداً منهم استوفى متطلبات اللوائح السارية بشأن الحصول على تصريح عمل لعدم امتلاكهم لجوازات سفر سارية المفعول. واعتباراً من نهاية 2015، بلغ عدد اللاجئين السوريين الذين يعملون بشكل قانوني في الأردن 5300 فقط.

54. إدراكاً لاحتمالية بقاء اللاجئين السوريين في الأردن لفترة ممتدة واحتمالية اعتمادهم على الغير إذا لم يتمكنوا من كسب قوتهم، اقترحت الحكومة الأردنية إعداد وثيقة الإطار الشمولي التي ألزمت الحكومة بتوفير فرص عمل لخمسين ألف لاجئ سوري خلال السنة الأولى من تنفيذ تلك الوثيقة، على أن يرتفع هذا العدد ليصل إلى 200 ألف فرصة خلال السنوات القادمة. علاوةً على ذلك، في إطار وثيقة الإطار الشمولي، التزم المجتمع الدولي بتقديم الدعم المالي وصور الدعم الأخرى إلى الأردن.

55. خلال الأشهر الماضية، اتخذت الحكومة العديد من الخطوات نحو تحقيق أهداف وثيقة الإطار الشمولي التي تضمنت (أ) السماح للاجئين السوريين باستخدام البطاقات الشخصية الصادرة عن وزارة الداخلية بدلاً من جواز السفر وعدم منعهم من العمل؛ (ب) إعطاء الأولوية للاجئين السوريين قبل المهاجرين لأسباب اقتصادية ووقف نشاطهم جزئياً (ج) إعفاء اللاجئين السوريين من رسوم استخراج تصاريح العمل وتخفيف عمليات التفتيش على العاملين والتي تستهدف اللاجئين السوريين خلال السنتين القادمتين.

56. على الرغم من زيادة عدد اللاجئين السوريين الذين يحملون تصاريح عمل، إلا أن تعديل اللوائح لم يحقق الأثر المرجو، إذ لا يزال ما يتراوح بين 90 إلى 100 ألف لاجئ سوري يعملون بصورة غير قانونية. ويواجه هؤلاء تحديات أبرزها تدني نوعية الأعمال المتاحة التي تنطبق عليهم شروطها والحصول الموفّر لهم في القطاعات المختلفة؛ ويتضح ذلك على وجه الخصوص في قطاعي الزراعة والإنشاء، حيث يجني العمال قوتهم باليومية أو في أفضل الأحوال على أساس موسمي. تُلزم اللوائح القائمة أصحاب العمل بتوقيع عقداً مع العمال مدته سنة واحدة، وتسليم استثمارات الحصول على تصريح عمل للسلطات المختصة نيابةً عن العاملين، بالإضافة إلى الأوراق التي تثبت أن جهة العمل مسجلة رسمياً. ورغم أن أصحاب العمل لا يدفعون أي رسوم نظير الحصول على تلك التصاريح للعاملين، إلا أن أغلبهم لا يرغبون في اتباع الإجراءات الرسمية، كما أن كثير من جهات العمل غير مسجلة على الأساس.

57. ومن المتوقع على المدى المتوسط أن تتاح الكثير من فرص العمل الجديدة أمام الأردنيين واللاجئين السوريين بفضل الاستثمارات الرامية للوصول إلى سوق الإتحاد الأوروبي وتعزيز مناخ الأعمال. ويمكن الوصول قريباً لهدف وثيقة الإطار الشمولي المتمثل في توفير 200 ألف فرصة عمل للاجئين السوريين عن طريق تقنين وضع العمل وتحفيز أصحاب العمل على توظيف الأردنيين واللاجئين على حد سواء.

58. يعد رصد سوق العمل أمراً بالغ الأهمية لتمكين الحكومة من تعديل السياسات كي تحقق أهداف وثيقة الإطار الشمولي، ومن المهم أيضاً حصر عدد طلبات الحصول على تصاريح العمل (على الأقل كل ثلاثة أشهر) وعدد التصاريح الصادرة حسب كل محافظة/مخيم وحسب المهنة والقطاع والجنسية ووضع اللاجئين وفقاً للمفوضية تصريح جديد/تجديد التصريح/ تغيير صاحب العمل. ولا بد كذلك أن يتم حصر عدد الطلبات المقدمة للحصول على بطاقات وزارة الداخلية (وعدد البطاقات الصادرة) حسب كل محافظة/مخيم وحسب المهنة والقطاع والجنسية ووضع اللاجئين وفقاً للمفوضية. ومن الضروري أيضاً توثيق أية تغييرات في اللوائح الخاصة بتصاريح العمل. ولرصد الأثر على سوق العمل بأكمله، فلا بد من توسيع نطاق المسوح التي تجريها دائرة الإحصاءات عن التوظيف والبطالة كل ثلاثة أشهر لتغطي اللاجئين والمهاجرين لأسباب اقتصادية من مختلف الدول. لهذه البيانات أهمية كبيرة، وسوف يبدأ تنفيذ المسوح بعد مراجعتها مع بداية 2017.

مناخ الاستثمار

القدرة على التنبؤ باللوائح والنظم التي تحكم القطاع الخاص

59. يعتبر النظام القانوني الأردني والعملية الإدارية وإنفاذ لوائح ونظم الأنشطة التجارية أمراً معقدة وغير مستقرة ومجزأة. وقد أجمعت آراء المراقبين الأردنيين والأجانب على حد سواء أن النظام ككل يعاني من نقص في التماسك والشفافية والقدرة على التنبؤ حيال المستثمرين. وقد أدى التحول التنظيمي المستمر والتنفيذ التقديري من خلال التعليمات الإدارية إلى تقييد الجهود المبذولة لتحسين مناخ الأعمال. وقد فرض النظام الساري تكاليف امتثال متزايدة وتأخير غير متوقع في الامتثال، ما أدى بدوره إلى زيادة المخاطر وتوقع عدم الحصول على فرص متكافئة، وبالتالي إنباط الاستثمار والنمو. وفي كثير من الأحيان، تجرى التغييرات دون إخطار العامة أو التشاور أو اتباع الأساس المنطقي. بل وتؤدي بعض التغييرات إلى التناقض مع تدابير أخرى تتعلق بنفس الوظيفة أو الحافز، وقد تتم التغييرات في الرسوم والمستندات المطلوبة في منتصف عملية الامتثال دون إخطار أو فرصة لتعديلها أو الطعن عليها. وغالباً ما تكون قرارات اللجان المتخذة داخل الوكالات أو فيما بينها مبهمة وغامضة. وفي كثير من الأحيان لا يتم توضيح سبب رفض طلب الحصول على تصريح عمل، حتى في حالات استيفاء جميع المتطلبات الرسمية المعروفة.

60. بناءً على ما تقدم، يلزم خلق بيئة أعمال يمكن التنبؤ بها عن طريق وضع القوانين واللوائح والتغييرات التنظيمية التي تؤثر على الأنشطة التجارية والشركات وتنفيذ كل منها.

³⁷دراسة منظمة العمل الدولية ومعهد فافو للدراسات الدولية التطبيقية

التبسيط التنظيمي للمشروعات الصغيرة والمتوسطة والمشروعات المنزلية

61. تواجه الشركات والأعمال التجارية في الأردن بيئة تنظيمية مليئة بالقيود التي تحد من إمكانيات ريادة الأعمال في القطاع الرسمي وخلق فرص العمل، ويمتد ذلك إلى المشروعات المنزلية. إلى جانب عمليات الإصلاح الرامية إلى تعزيز بيئة الأعمال لصالح المستثمرين، والحد من العبء التنظيمي الملقى على المشروعات الصغيرة والمتوسطة، تعطي الحكومة أولوية التشجيع على ريادة الأعمال وخلق فرص العمل. لفئة معينة من الشركات والمشروعات المنزلية، تنطوي عملية الإصلاح المقترحة على تبسيط إجراءات الحصول على ترخيص لممارسة العمل من المنزل، وسوف يتم إلغاء اشتراط الحصول على مثل هذه التراخيص في الحالات التي لا تشكل فيها تلك المشروعات أي خطر على الصحة أو السلامة أو البيئة.

62. **المشروعات المنزلية.** أمانة عمان الكبرى هي الأمانة الوحيدة التي تسمح بترخيص المشروعات المنزلية من خلال مجموعة من التعليمات التي صدرت في عامي 2011 و2012. وكان من المتوقع أن يساعد ذلك على تعزيز روح المبادرة وتشجيع المشروعات المنزلية غير رسمية على التسجيل، وبالتالي تعزيز فرص الوصول إلى الأسواق الرسمية، إلا أنه لم يتم تسجيل سوى 50 مشروع منزلي في الأمانة حتى الآن، وهو ما يعكس إما عدم توافر معلومات عن هذه التراخيص أو عدم اهتمام المشروعات المنزلية غير الرسمية بإضفاء الطابع الرسمي على تلك العملية التي تبدو مرهقة للغاية. ويمكن أن تصبح المشروعات المنزلية قناة بالغة الأهمية لخلق فرص العمل وإضفاء الطابع الرسمي على تلك المشروعات التي يمكن أن توفر فرصاً للأردنيين واللاجئين السوريين على حد سواء، وخاصة للنساء.

63. يمكن أن يشجع تبسيط عملية الحصول على هذه التراخيص المزيد من رجال الأعمال أو أفراد الأسر على إقامة مشروعات منزلية أو إضفاء الطابع الرسمي عليها إذا كانت تمارس نشاطاً تجارياً فعالاً. وعلى الجانب المثالي، ينبغي إعفاء المشروعات المنزلية من الحصول على تراخيص البلدية، كما هو الحال في بلدان أخرى، باستثناء الأنشطة التي تشكل خطراً على الصحة أو السلامة أو البيئة. علاوةً على ذلك، يتحقق الالتزام بوثيقة الإطار الشمولي الأردني بإضفاء الطابع الرسمي على الأعمال والأنشطة التجارية التي يمارسها اللاجئون السوريون وإزالة العوائق التي تحول دون إقامة مشروعاتهم.

64. **عملية تبسيط الإجراءات التنظيمية للحد من العبء الملقى على المشروعات الصغيرة والمتوسطة.** كما ورد في تقرير ممارسة الأعمال التجارية وغيره من المؤشرات، عن عيوب البيئة التنظيمية في الأردن وأنها مليئة بالأعباء ولا يمكن التنبؤ بها في بعض الأحيان من حيث كيفية التنفيذ. يؤدي ذلك في المقام الأول إلى الإضرار بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة التي لا يمكن أن تتكيف مع حالة عدم اليقين وتكلفة الأعباء التنظيمية. لذا، يلزم التعاون والتشاور بين القطاع الخاص والحكومة لتحديد أهم الإصلاحات التنظيمية وإصلاحات التراخيص التي من شأنها أن تخفف تلك الأعباء. كما يمكن إجراء حوار بين القطاعين العام والخاص لتحديد مجال واحد للإصلاح، خلال 12 شهر، على حسب أهمية هذا المجال لمجتمع الأعمال، شريطة التزام الحكومة بمتابعته. ويهدف ذلك من ناحية إلى بناء ثقافة الحوار بين القطاعين العام والخاص لتحديد الإصلاحات ذات الأولوية والعمل على تنفيذها، ومن ناحية أخرى يهدف إلى تخفيف الأعباء التنظيمية على الشركات بطريقة ملموسة وواضحة (يأتي التخفيف في صورة تقليل الوقت والتكلفة وتعقيد إجراءات الامتثال للوائح معينة، ويقاس بمؤشر مركب من الأبعاد الثلاثة للأعباء التنظيمية).

التجارة والجمارك

65. يؤثر التأخير في عمليات الإفراج عن البضائع سواء في دخولها أو خروجها أو مرورها بالجمارك الأردنية على القدرة التنافسية للبلاد وإمكانية نمو الاقتصاد عن طريق التجارة. وتساعد ممارسات التجارة الأسرع والأكثر فعالية على إفراغ المخزون وتحسين التدفق النقدي وزيادة الطاقة الاستيعابية للميناء وجذب الاستثمار الأجنبي وتقليل التكاليف التي تتكبدها التجارة والمستهلكين. كلما زاد عدد الشركات المدرجة في القائمة الذهبية للجمارك (برنامج التاجر الموثوق به)، كلما قل عدد عمليات التفتيش المادي، وزاد عدد إفراجات ما قبل الوصول، وزادت فرصة برامج الاعتراف الإقليمي المتبادل وانخفاض الضمانات الجمركية المطلوبة، وزاد التنسيق مع القوائم الذهبية الخاصة بأجهزة حكومية أخرى مع أجهزة الرقابة على الحدود.

تشجيع الاستثمار

دخول الاستثمارات الأجنبية

66. يفرض قانون الاستثمار الأردني على المستثمرين الأجانب حداً أدنى لمتطلبات رأس المال يقدر بمبلغ 50 ألف دينار أردني. إلا أن مجلس الوزراء قد اعتمد مؤخراً (مايو/ أيار 2016) مشروع لائحة تلغي اشتراط هذا الحد الأدنى. علاوةً على ذلك، يواجه المستثمرون السوريون معوقات أخرى مثل اشتراط إيداع مبلغ لا يقل عن 250 ألف دينار أردني، الأمر الذي يمنع معظمهم من الاستفادة من امتيازات المستثمرين. ومن التعهدات التي نصت عليها وثيقة الإطار الشمولي، إلغاء القيود المفروضة على الاستثمار وإقامة المشروعات من قبل اللاجئيين السوريين.

تشجيع الاستثمار والرعاية اللاحقة.

67. تلعب هيئة الاستثمار الأردني دوراً بالغ الأهمية في تعزيز الأردن لتصبح موقعاً للاستثمارات. ومن ثم، يجب على الهيئة تقديم مجموعة من أنشطة الترويج والرعاية اللاحقة لاجتذاب مستثمرين جدد للأردن استناداً إلى الوصول التفضيلي لسوق الاتحاد الأوروبي والاستفادة من الإمكانيات الاستثمارية للمغتربين السوريين والمستثمرين الإقليميين والمستثمرين حسني النية (استثمارات المسؤولية الاجتماعية للشركات).

68. تلعب هيئة الاستثمار الأردني دوراً بالغ الأهمية في تعزيز الأردن لتصبح موقعاً للاستثمارات. وعلى الرغم من أن هذه الهيئة هي مؤسسة مستقلة، إلا أنها تطبق نظام رواتب موظفي الخدمة العامة، الأمر الذي يجذب غالبية موظفي القطاع العام للعمل بها، ولكنها لا تزال بحاجة لكوادر تؤدي مهام تشجيع وتيسير الاستثمار، ويفضل من لهم خبرة في العمل في القطاع الخاص وقطاع الاستثمار على المستوى الدولي.

69. يعد توفير فرص متكافئة أمام رجال الأعمال من اللاجئين السوريين التزاماً كبيراً من الالتزامات التي نصت عليها وثيقة الإطار الشمولي. ولهذا سوف تنشر هيئة الاستثمار الأردني دليل المستثمر للمستثمرين المحليين والأجانب، مع مراعاة سمات وخواص المستثمرين الأجانب.

ملحق رقم 5: تقييم الأنظمة الائتمانية

مقدمة

1. هذا الجزء خاص بتقييم الأنظمة الائتمانية للبرنامج القائم على النتائج الذي يتيح فرص اقتصادية أمام الأردنيين واللاجئين السوريين بتمويل من البنك الدولي. أجرى البنك الدولي هذا التقييم عن طريق تحليل الوثائق المتاحة وإجراء جلسات عمل مع الجهات المعنية. يحدد هذا التقييم ما إذا كانت الأنظمة الائتمانية للبرنامج تضمن استخدام عائدات التمويل في الأغراض المنشودة مع الاهتمام الواجب بمبادئ الاقتصاد والفعالية والكفاءة والشفافية والمساواة. ويغطي التقييم الترتيبات المؤسسية والإدارة المالية وأنظمة المشتريات وأنظمة الحوكمة ذات الصلة بالبرنامج.
2. أجري تقييم النظم الائتمانية استناداً إلى المعلومات المتوفرة حالياً عن أنظمة المشتريات العامة وأنظمة الإدارة المالية، بالإضافة إلى المراجعات المتاحة عن العمل التحليلي والتشخيصي، وكذلك التقارير والمعلومات المنشورة. كجزء من هذا التقرير، اجتمع فريق البنك الدولي مع ممثلين من وزارة المالية ووزارة الصناعة والتجارة والتمويل ووزارة العمل وقسم الميزانية العامة ودائرة اللوازم العامة التابعة لوزارة المالية، ودائرة العطاءات الحكومية التابعة لوزارة الأشغال والإسكان وديوان المحاسبة، هيئة التدقيق العليا في الأردن وهيئة مكافحة الفساد الأردني. كما زار البنك الدولي الوحدات الحكومية المستقلة المستفيدة من هذا البرنامج، أي هيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية.
3. استنتج هذا التقييم أن الإطار الائتماني الشامل للبرنامج يكفي لضمان أن إيرادات البرنامج سوف تستخدم في الأغراض المقصودة ودعم التنفيذ وتحقيق النتائج المنشودة.

خلفية عن الترتيبات المؤسسية

البرنامج

4. يهدف البرنامج إلى تعزيز الفرص الاقتصادية أمام الأردنيين واللاجئين السوريين، ويدعم البرنامج جوانب الفرص الاقتصادية الواردة في وثيقة الإطار الشمولي الأردني، ويتناول أزمة اللاجئين وتوفير فرص عمل للأردنيين واللاجئين السوريين. تم إقرار تلك الوثيقة على مستوى رؤساء الدول تم إقراره على مستوى رؤساء الدول خلال مؤتمر "دعم سوريا والمنطقة" المنعقد في 4 فبراير/شباط 2016 في لندن. ودعماً لتنفيذ وثيقة الإطار الشمولي، يركز البرنامج على النقاط التالية:

- أ- إصلاح سوق العمل
- ب- إصلاح مناخ الاستثمار
- ت- تشجيع الاستثمار

الإطار المؤسسي

5. سوف يستند تنفيذ البرنامج على الترتيبات المؤسسية القائمة المؤسسية والتشغيلية الخاصة بالجهات المعنية الرئيسية وهي وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة المالية ووزارة العمل ووزارة التجارة والصناعة والتمويل ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية. والجهات المستفيدة من البرنامج هي:

- تضطلع وزارة التخطيط والتعاون الدولي في المقام الأول بمسؤولية تنسيق أنشطة تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي. وسوف تتولى وحدة إدارة البرنامج التابعة للوزارة مهمة متابعة مؤشرات النتائج وإعداد التقارير ذات الصلة بالتنسيق مع الوزارات المعنية. وسوف يستهدف الدعم المقدم من البرنامج تعزيز قدرة الوزارة لتتمكن من تنفيذ الوثيقة.
- سوف يدعم البرنامج وزارة التجارة والصناعة والتمويل في تعزيز تيسير التجارة والتجارة في الخدمات الهادفة إلى تعزيز توفير فرص العمل.
- تقدم وزارة العمل، بدعم من البرنامج، خدمات تيسير التوظيف لتنفيذ إصلاحات إصدار تصاريح العمل.
- تُسند إلى هيئة الاستثمار الأدنى المهام التالية: (أ) وضع رؤية استثمارية توضح عرض القيمة الاستثمارية و(ب) تشجيع الاستثمار و(ج) تنفيذ خدمات التحفظ والرعاية اللاحقة. سوف تستفيد هيئة الاستثمار الأردني من إجراءات التعزيز القوية التي تحقق تشجيع الاستثمار ومسؤوليات الرعاية اللاحقة.

- تضطلع مؤسسة المقاييس والمواصفات الأردنية بمسؤولية تنفيذ المعايير والأنظمة الفنية فيما يتعلق بجميع السلع والمنتجات والخدمات، فيما عدا الخدمات والسلع والمنتجات الدوائية والطبية والبيطرية.

6. وسيتم دعم مبادرات بناء القدرات ذات الصلة من خلال تخصيص الحكومة للميزانية والموارد غير المالية المطلوبة، إلى جانب المساعدة الفنية المقدمة من شركاء التنمية. ويلاحظ هذا التقييم عدم وجود تجاوز أي مشتريات رئيسية الحد الأدنى³⁸ لتمويل البرنامج القائم على النتائج في إطار البرنامج.

7. سوف تُشكل المصروفات الناجمة عن البرنامج جزءاً من أنظمة الميزانية الوطنية للوزارات الحكومية والوحدات الحكومية المستقلة. وسوف يخضع البرنامج لترتيبات الإدارة المالية التي وضعتها الحكومة للبرنامج والتي تم تقييمها من خلال عدة دراسات تحليلية³⁹. تتناول الفقرات التالية ملخص بأنظمة الإدارة المالية للبرنامج والقواعد والإجراءات وآليات الإشراف ذات الصلة.

الإطار القانوني

8. يضع الدستور الأردني الركيزة الأساسية للإدارة المالية العامة من خلال العديد من التشريعات التي تحدد المؤسسات المضطعة بالمهام ومهامها وأطر العمل التشغيلية بها. وتتضمن أهم الأمور المالية المشمولة عرض الأهداف الاستراتيجية والتقديرات المالية على البرلمان؛ واعتماد الميزانية وشمولها لجميع النواحي ودمج جميع الموارد في خزنة الدولة، وفرض الضرائب؛ إلى جانب مهام ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد. وتشكل القوانين واللوائح التالية إطار العمل القانوني للإدارة المالية العامة في الأردن:

أ- يقدم القانون الأساسي للميزانية العامة (2008) المهام والمسؤوليات المسندة لوزارة المالية ودائرة الموازنة العامة فضلاً عن عدد محدود من القضايا التي تدور حول إعداد الميزانية. وتخضع العديد من الجوانب المهمة المعنية بتنفيذ الميزانية لتنظيم قانون الموازنة العامة وقانون الموازنة للوحدات الحكومية الذي يتم اعتماده في بداية كل سنة مالية. وترجع الحكومة النسخة الحالية من القانون جنباً إلى جنب مع التشريع المنقح المزمع تقديمه إلى البرلمان بنهاية عام 2017.

ب- القانون المالي الفرعي (1994) وتعديلاته (2015). تعرض هذه اللائحة إلى جانب تعليمات تنفيذ الشؤون المالية (1995) المبادئ الأساسية المتصلة بالإيرادات وصور الإنفاق؛ إلى جانب الدفعات المقدمة وإدارة النقد والديون؛ وأسس المحاسبة المالية وسجلاتها؛ والرقابة المالية.

ت- تقدم لائحة الرقابة المالية (2011) وتعديلاتها (2015) إطار الرقابة الداخلية وتشرح الإيرادات المالية ذات الصلة وإجراءات الاعتماد/ المراجعة السابقة والقواعد والمسؤوليات ومواقف وزارة المالية للإدارة المركزية والإشراف على وظائف الرقابة المالية القائمة في الوزارات المختصة والوحدات الحكومية. وباعتبارها أحد النقاط البارزة، فإن اللائحة المُقنحة (2015) تميز بشكل قاطع بين الرقابة الداخلية ووظائف التدقيق الداخلي للحسابات، حيث يحدث خلط بين كلا المصطلحين في القطاع العام.

ث- قانون المشتريات العامة: اتساقاً مع الهيئة التنظيمية/ المعيارية، فإنه لا توجد في الوقت الراهن وحدة إشراف مركزي أو أي جهة مسؤولة عن وضع إطار تنظيمي عام. وكل واحدة من جهات الشراء المركزية أو تحديداً دائرة العطاءات الحكومية التابعة لوزارة الأشغال والإسكان لمشتريات الإنشاءات ودائرة اللوازم العامة التابعة لوزارة المالية لشراء البضائع ودائرة الشراء الموحد لشراء المستلزمات الطبية تضطلع بأنشطة شرائية فعلية فضلاً عن اتباع اللوائح ذات الصلة والعمل على تحديثها. وعلاوة على ما تقدم، تمتلك كل وكالة مستقلة أو هيئة حكومية (بما في ذلك الوحدات الحكومية المحلية) مشاركة في عمليات الشراء قانونها الفرعي للشراء. وبسبب هذه التجزئة، أصبح هناك 56 قانون فرعي منفصل حول المشتريات في الأردن. وتبدو الإجراءات الخاصة بالسلع والخدمات الشبيهة متماثلة تماماً، إلا أن الاختلافات الموجودة بالفعل إضافة إلى العدد الهائل من القوانين الفرعية لا تزال تشكل عبء على الأعمال والأنشطة التجارية، الأمر الذي منع تأسيس منصة مركزية للشراء الإلكتروني يمكن استخدامها للعديد من العمليات الأخرى بجانب العطاءات مثل عمليات متابعة الأداء والقياس ونشر اللوائح ومنصة الشكاوى وغيرها الكثير من أجل الوصول إلى الانفتاح الحكومي. وعلى الرغم مما تقدم، تبذل دائرة اللوازم العامة جهوداً حالية لتطوير الشراء الإلكتروني استناداً إلى إحدى المنصات الكورية.

ج- قوانين ديوان المحاسبة لعام 1953 و2007. يخضع ديوان المحاسبة الأردني للقوانين الأساسية لعام 1952 والتعديلات اللاحقة، آخرها في عام 2007. ولا توفر القوانين الاستقلال المالي والإداري اللازم لديوان المحاسبة ومتطلبات الحضانة وضمان الحيادة لرئيس الديوان فحسب، بل تصب اهتمامها على الضوابط السابقة. وقد تم صياغة تعديل حديث على قانون ديوان المحاسبة واعتمده مجلس الوزراء في 2013، ولكن لم يتم إقراره من البرلمان الأردني ليبدأ العمل به. ومن المزمع أن تعزز التعديلات المقترحة من استقلالية ديوان المحاسبة بجعله أقرب إلى الممارسات والمعايير الدولية التي تنشرها المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.

³⁸ الحد الأدنى المتفق عليه للمشتريات للأنشطة المستثناة هو 1.000.000 دولار مقابل الأعمال والسلع و500 ألف دولار مقابل الخدمات غير الاستشارية و300 ألف دولار مقابل الخدمات الاستشارية.

³⁹ تتضمن عمليات التقييم الحديثة تقييم النقاط العامة والمسائلة المالية 2011 ودراسة الاقتصاد السياسي من أجل تمكين تنفيذ إصلاح المشتريات العامة في الأردن والتي أجريت في يوليو/ تموز 2014.

ح- التشريع الخاص بمكافحة الفساد. تأسست هيئة مكافحة الفساد الأردنية بموجب قانون الهيئة المعدل مؤخراً في 2014 ليشمل حماية "المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وذويهم والأشخاص المقربين من دائرتهم".

تقييم الأداء الائتماني

التخطيط وإعداد الميزانية

9. يؤكد التقييم ملانمة أنظمة وضع الموازنة في الأردن للبرنامج. وتستند هذه النتيجة إلى مراجعة موازنات السنة المالية 2016 وفقاً لما نشرته دائرة الموازنة العامة على موقعها الإلكتروني. وتستخدم الحكومة أنظمة لتصنيف أوجه إنفاق الميزانية، بالإضافة إلى مخطط حسابات يتبع المعايير الدولية وإطار لوضع الميزانيات قائم على النتائج يتسم بالبساطة والفعالية في نفس الوقت، وجميعها تعد من الطرق المستخدمة لمتابعة الإنفاق الحكومي. كما يتبع الأردن نظام تصنيف صارم يشمل أهم التصنيفات ويتفق بوجه عام مع دليل الإحصاءات المالية الحكومية الصادر عن صندوق النقد الدولي عام 2001، بما في ذلك التصنيفات الإدارية والاقتصادية والوظيفية والجغرافية والتصنيفات ذات الصلة بالبرنامج؛ وقد وردت جميعها في مخطط الحسابات الحالي، مما يسمح بإعداد تقارير عن جميع المعاملات وفقاً للمعايير المناسبة. ويستخدم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في إعداد الموازنة.

10. سوف يدخل البرنامج المقترح في الموازنة الحكومية السنوية وفي موازنات الوزارات المختصة والمؤسسات المستقلة بدءاً من السنة المالية 2016 حتى 2020 (مدة البرنامج). وستشمل بنود موازنات تلك الوزارات والوحدات الحكومية المستقلة ما يتفق مع عائدات البرنامج.

11. تسمح أنظمة تصنيف الموازنة بتتبع نفقات البرنامج وفقاً للعوامل التالية: (أ) الوحدات الإدارية (الوزارات المشاركة⁴⁰ والوحدات الحكومية المستقلة⁴¹)، و(ب) الفئات الاقتصادية (إنفاق رأس المال وما إلى ذلك)، و(ج) الوظائف (الصحة والتعليم وما إليها)، و(د) البرامج والبرامج الفرعية والأنشطة التي تنفذها الحكومة. وتتسم هذه الميزانية بالشمول؛ حيث تغطي أنشطة الحكومة المركزية والمؤسسات المستقلة على حد سواء. ويمكن الإطلاع عليها عبر موقع دائرة الموازنة العامة (<http://www.gbd.gov.jo>) بالإضافة إلى الحسابات النهائية والنشرة المالية الحكومية الشهرية العامة (تشمل الإحصاءات المالية الحكومية المتعلقة بالموازنة المجمع وفقاً للتصنيفات الاقتصادية والوظيفية).

12. يعتمد الأردن جدولاً زمنياً مبكراً لإعداد الميزانية (يبدأ في يناير/كانون الثاني من كل عام)، ويتيح مدة أطول لوضع سياسة الميزانية وتحليل الاستراتيجيات ووضعها. وينقسم هذا الجدول الزمني إلى أربع مراحل مختلفة تغطي الجوانب التالية: (أ) المراجعة والتخطيط الاستراتيجي المبدئي؛ و(ب) التخطيط للميزانية على المدى المتوسط؛ و(ج) إنهاء مسودة الميزانية؛ و(د) الموافقة على الميزانية واعتمادها. وتشمل هذه الخطوات إعداد ومناقشة كل من (أ) سياسة الميزانية وورقة الأولويات التي تضم أحدث التوقعات بشأن التمويل الكلي، وتوضح الموقف الأساسي من السياسات وأولويات الإنفاق التي ستعالج في مرحلة إعداد الموازنة؛ و(ب) إطار النفقات على المدى المتوسط.

تنفيذ الميزانية

13. تتبع الأردن نظاماً صارماً لوضع الأهداف الاستراتيجية ومؤشرات الأداء لكل من وزارة الصناعة والتجارة والتموين والوحدات الحكومية المستقلة، ولرصد التقدم المحرز في تحقيق تلك الأهداف باستخدام أبرز مؤشرات الأداء. تنشر كافة الوزارات المختصة والجهات الحكومية كل عام على موقع دائرة الموازنة العامة أهدافها الاستراتيجية وأبرز مؤشرات الأداء التي تستعين بها والنتائج المحرزة في العامين السابقين والبرامج التي سوف تنتهجها في الأعوام الثلاثة التالية. وبذلك تقدم الحكومة أساساً كافياً للوزارات والهيئات المختصة كي تتابع تقديم الخدمات وتقييمه. ويوضح الجدول رقم 1-5 المتاح على الموقع الإلكتروني لدائرة الموازنة العامة أنواع المعلومات المنشورة.

⁴⁰ وزارة الصناعة والتجارة والتموين ووزارة العمل.

⁴¹ هيئة الاستثمار الأردنية، صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية.

جدول رقم 1-5: أهداف وزارة العمل الاستراتيجية ومؤشرات أدائها.

الفصل 2901 وزارة العمل

الأهداف الإستراتيجية ومؤشرات الأداء للوزارة/ الإدارة

القيمة المستهدفة			التقييم الذاتي المبدئي	القيمة المستهدفة	القيمة الفعلية	القيمة	سنة الأساس	مؤشر الأداء	الأهداف الإستراتيجية
2018	2017	2016							
%15	%16	%17	%12.1	%16	%20.1	%18.3	2011	1	1- تنظيم سوق العمل الأردني وشنون العمال المهاجرين
1500	1500	1500	1203	1470	1620	905	2011	2	عدد الأطفال المستفيدين من البرامج التي تقدمها المشاريع المناهضة لعمل الأطفال
232055	239232	246631	177274	254574	324410	280263	2011	3	عدد العمال الوافدة الوافدين الحاصلين على تصاريح عمل
80000	75000	70000	45322	65000	88208	51661	2011	4	عدد زيارات التفتيش للمؤسسات الخاضعة لقانون العمل
%25	%28	%31	%35.4	%15	%37.2	%15	2011	1	نسبة الإضرابات العمالية من إجمالي نسبة النزاعات
1000	10500	11000	6500	12000	15233	16700	2011	2	عدد تكرار إصابات العمل
%100	%100	%100	%87	%100	%90.4	%100	2012	1	نسبة الشكاوي التي تم حلها من إجمالي الشكاوي المقدمة من قبل متلقي الخدمة
%11,3	%11,5	%11,7	%11,9	%11,4	%11,9	%12,9	2011	1	معدل البطالة
%1,70	%1,60	%1,50	%0,9	%1,30	%1,90	%0,75	2011	2	نسبة العاملين من خلال الوزارة من النسبة الإجمالية لعدد الأردنيين المنضمين في سوق العمل
%24	%24	%23	%15	%23	%24,6	%8,7	2011	3	نسبة الموظفين من خلال الوزارة من إجمالي نسبة المسجلات في سوق العمل
%44.8	%44	%41.5	%37.6	%41	%36.4	%39	2011	4	النسبة المعدلة للمشاركة الإقتصادية
%19	%18	%16.2	%13.7	%15.4	%12.6	%14.7	2011	5	النسبة المعدلة للمشاركة الاقتصادية

								للمرأة	
54771	53593	52440	20000	51311	48571	52888	2011	خلق فرص عمل	6
1600	1600	1600	426	1400	2852	1075	2011	عدد جلسات التوجيه المهني للباحثين عن عمل	7

الضوابط الداخلية والتدقيق الداخلي

14. تلائم الضوابط الإجمالية أغراض تنفيذ البرنامج؛ إذ تطبق ضوابط تنفيذ الموازنة تطبيقاً منتظماً في الوزارات والوحدات الحكومية المستقلة وفقاً للائحة المالية السارية (1994) وتعديليها (2015) ولائحة الضوابط المالية (2011) وتعديليها (2015). هذا وتصدر وزارة المالية بصورة دورية تعليمات توضح الإجراءات المقبولة التي يتعين على كافة الوزارات والوحدات الحكومية الالتزام بها. وتتبع أنظمة تنفيذ الموازنة في وزارة العمل ووزارة الصناعة والتجارة والتموين ضوابط محددة منها: (أ) الموافقة الفنية من القسم المستفيد و(ب) التحقق من الموظفين الماليين والموافقة عليهم، و(ج) إجراء مراجعات دورية مخصصة ينفذها المدقق الداخليون، و(د) قيام المراقبين الماليين بوزارة المالية بالتحكم في إنفاق المبالغ المخصصة لبلد معين.

15. يشرف المراقبون الماليون الذين تعينهم وزارة المالية على ضوابط الامتثال المتعلقة بالمعاملات والتي تنظم المدفوعات، وتوثيق المعاملات، وعلى تقديم الهيئات المختصة حسابات دورية وختامية. ومن الناحية العملية، لا يصدر إذن بأي مبلغ قبل تحقق أولئك المراقبين من إيصالات الدفع وتوقيعهم عليها. وبالإضافة إلى المراقبين الماليين الدائمين، تعين وزارة العمل ووزارة الصناعة والتجارة والتموين والوحدات الحكومية المستقلة مراجعي حسابات داخليين يؤدون في المقام الأول الوظيفة نفسها التي يمارسها المراقبين المذكورين. وتقتصر أعمال التدقيق الداخلي على المراجعة سائلة الذكر، وتشمل الفواتير، وإيصالات النفقات، والمصرفيات. ويتولى المراقبون الماليون والمدققون الداخليون تنفيذ الضوابط المذكورة، بالإضافة إلى ديوان المحاسبة بوزارة الصناعة والتجارة والتموين ووزارة العمل والوحدات الحكومية المستقلة. وفي هذه الحالة، لم يتم تصميم أنشطة التدقيق الداخلي بحيث تتفق مع الممارسات والمعايير الدولية. ويبدو في نهاية المطاف أن هناك ضوابط متعسفة فرضتها وزارة المالية والمراقبون الماليون والمدققون وديوان المحاسبة، مما يضر بجهود مراقبة الأطراف الثالثة المستقلة ومراجعات الأنشطة اللاحقة.

16. يضعف غياب التدقيق اللاحق الفعال وفقاً للمعايير الدولية المعتمدة من فعالية تدقيق الحسابات الداخلية، ومن قدرتها على دعم تنفيذ البرنامج دعماً فعالاً. ويوصى هذا التقييم، من أجل تخفيف آثار هذا القصور، بتوسيع نطاق العمل المقترح أن ينفذه مدققون مستقلون، بحيث يشمل تدقيق وتقييم فعالية الضوابط الداخلية في الهيئات المستفيدة من البرنامج.

17. تحظر قوانين الميزانية السنوية تحميل بنود الميزانية فوق المبلغ المتوفر، أو إعادة توزيع هذا المبلغ بين البنود المختلفة. ويؤدي المراقبون الماليون دوراً حاسماً في التأكد من أن المدفوعات تقع في إطار الاعتمادات المتفق عليها في الميزانية. ومع ذلك، فإن الوحدات الحكومية المستقلة يجوز لها إعادة توزيع المبلغ المخصص لبلد معين في الميزانية السنوية إذا رأت أن ذلك ضرورياً ويتفق مع استقلالها.

كشوف المرتبات

18. يؤكد هذا التقييم على اتباع نظام إدارة فعال لكشوف المرتبات. وتتسم الأنظمة القائمة لكشوف المرتبات بقدر معقول من التكامل والانسجام من حيث ضوابط الموقع وسجلات الموظفين وسجلات الرواتب. ويتبع نظام كشوف المرتبات في الأردن توجيهات ديوان الخدمة المدنية، ويلتزم بالقانون المالي الوطني ولوائح الضوابط الداخلية وتعليمات وزارة المالية. أما قسم الموارد البشرية فيتولى مسؤولية الحصول على معلومات الموظفين وإدخالها لنظام قاعدة بيانات الموارد البشرية الآلي. كما يحرص هذا القسم على استيفاء كافة المعلومات وإدخال البيانات حول استحقاقات الرواتب، وذلك من خلال نظام آلي وسجلات أرشيفية، سواء كانت في صورة بيانات أو ملفات مطبوعة. وتخضع مدخلات قسم الموارد البشرية إلى التدقيق الآلي والبشري. ويتم تحضير كشوف المرتبات كل شهر، ويتطلب موافقة عدد من المسؤولين (مسئول كشوف المرتبات، ورئيس وحدة كشوف المرتبات، ومدير القسم (حامل الميزانية)، وقسم الضبط الداخلي، والمراقب المالي بوزارة المالية، ومدير الإدارة المالية). ومن ثم، تحول المرتبات إلى الحسابات البنكية الشخصية للموظفين. وتحضر التسويات الشهرية باستخدام النظام، ثم يخطر بها كل من وحدة الضبط الداخلي وممثل وزارة المالية. وعلاوة على ذلك، تعد دفاتر بموعد الحضور اليومية باستخدام سجل آلي للحضور، ويتولى مشرف الحضور مراقبتها، وإخطار قسم الموارد البشرية والأقسام المختصة في حالة وجود حالات غياب. وقد أكد المشرفون أنهم يحرصون بشدة على حضور كافة الموظفين وأدائهم أعمالهم.

ملف المشتريات

19. يؤكد هذا التقييم على أن الترتيبات الحالية المتعلقة بالمشتريات ملائمة لدعم التعاملات منخفضة الخطورة المزمع إبرامها بموجب البرنامج؛ حيث لا يسمح البرنامج بمشتريات سنوية إلا في أضيق الحدود، وتقتصر على السلع والخدمات منخفضة القيمة التي تلزم بوجه عام لعمل المؤسسات المعنية. ولذلك فإن الخطر الناجم عن الشراء ليس مرتفعاً. ومع ذلك، فعلى كافة مؤسسات تنفيذ البرنامج أن تحرص على حفظ كل الوثائق مثل الإعلانات والطلبات والعقود والفواتير، إذ إن ذلك يضمن امتثالها لضوابط الشراء المعمول بها في البلاد. ومن تلك الضوابط على سبيل المثال التدقيق الداخلي، والإجراءات اللاحقة للتدقيق أو الموافقة التي يقوم بها المراقبين الماليين بوزارة المالية. ومن شأن إسناد عملية التدقيق إلى مدقق خارجي مستقل ضمان الالتزام بعملية الشراء على النحو اللازم.

إجراءات الشراء وعملياته

20. لا تزال المشتريات العامة في الأردن مجزأة رغم جهود الإصلاح، وقد اتضح ذلك من دراسة الاقتصاد السياسي التي تناولت تنفيذ الإصلاحات المتعلقة بالمشتريات العامة في الأردن⁴². وأشارت هذه الدراسة إلى بعض المشكلات التي تعوق جهود الإصلاح، ومنها على سبيل المثال: آلية تقديم الطعون، والسلطة التشريعية، وكيفية قياس الأداء، وعدة أمور أخرى. ويعيب آلية الطعن الحالية على نظام المشتريات أنها محدودة للغاية، فيصرف النظر عن إمكانية تقديم الشكاوى للهيئة التي قامت بالشراء لإجراء مراجعة إدارية هرمية (أي أن كل هيئة تنظر في الشكاوى المقدمة ضدها)، فإن مقامي العروض ليس أمامهم أي حل سوى اللجوء للقضاء، نظراً لعدم وجود آلية طعن مستقلة.

⁴² دراسة البنك الدولي حول تمكين تنفيذ الإصلاحات المتعلقة بالمشتريات العامة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (يوليو/ تموز 2014)

21. إضافة إلى ذلك، يعيق الغياب الحالي لمقاييس أداء المشتريات إمكانية إجراء إصلاحات؛ حيث أن عدم توفر معلومات حول كيفية سير الأداء الفعلي للنظام يجعل من الصعب على الجهات المعنية أن تعرف ضرورة الحاجة إلى إجراء تحسينات وأين وكيف ينبغي إجرائها حتى تعود بالنفع عليها.

22. وسعيًا وراء تحسين نظام المشتريات في البلاد، نصت استراتيجية الشراكة المحلية الأردنية على الجهود التالية: (أ) توحيد الأطر القانونية وأطر السياسات؛ (ب) مراقبة أداء المشتريات؛ (ج) تحقيق التنمية المؤسسية عن طريق وضع سياسة للمشتريات ومهمة إشرافية؛ (د) إنشاء موقع إلكتروني أحادي البوابة للمشتريات من أجل اتباع نظام شراء إلكتروني مُوحد؛ (هـ) تنمية آليات قوية تختص بشكاوى المشتريات والطعن عليها؛ (و) تنمية استراتيجية لبناء القدرات بالإضافة لتوفير برامج تدريبية مستدامة؛ (ز) دمج تخطيط المشتريات عند وضع الميزانيات.

23. تتمثل ترتيبات المشتريات الحالية الخاصة بالهيئات المُنفذة فيما يلي:

(أ) بالنسبة للعقود التي تشمل أعمالاً مدنية، تكون دائرة العطاءات الحكومية مسؤولة عن تولي جميع إجراءات الشراء نيابةً عن هذه المؤسسات، بدايةً من إعداد المواصفات الفنية ووثائق العطاءات وإجراء العطاءات وترسية العقود والإشراف عليها وإدارتها العقود بالإضافة إلى الموافقة على جميع الفواتير المُقدمة من المقاولين.

(ب) بالنسبة لعقود توريد السلع التي تتجاوز قيمة العقد الواحد منها 100 ألف دينار أردني، تكون دائرة العطاءات الحكومية مسؤولة عن تولي جميع إجراءات الشراء نيابةً عن هذه المؤسسات، بدايةً من إعداد المواصفات الفنية ووثائق العطاءات وإجراء العطاءات وترسية العقود والإشراف عليها وإدارتها. علاوةً على ذلك، يجوز لهذه الدائرة تفويض الجهات المُنفذة للقيام بهذه المهمة حسب كل حالة على حدة. ومن المتوقع أن يكون لتنفيذ عمليات الشراء الإلكتروني أثر إيجابي على أداء دائرة العطاءات الحكومية.

(ج) تصطلع هيئة الاستثمار الأردنية بمسئولية إتمام عمليات الشراء وإبرام العقود ذات الصلة، مثل توريد ملحقات وبضائع مُعينة بخلاف التوريدات العامة والخدمات الاستشارية والخدمات غير الاستشارية مثل عقود خدمات الأمن وخدمات النظافة وما إلى ذلك مقابل تكاليف مُقدرة لا تتجاوز 100 ألف دينار أردني (140 ألف دولار أمريكي) كما هو واضح القوانين الفرعية الخاصة بالهيئة. وتتولى دائرة العطاءات الحكومية المسؤولة عن جميع العطاءات التي تتجاوز هذا المبلغ على النحو المُوضح أعلاه. على صعيد آخر، تمتلك هيئة الاستثمار الأردنية مكتب شراء خاص بها يعمل به موظفين يعملان تحت إشراف المدير الإداري ويعملان مع عدد من هيئات المشتريات التي يترأسها المدير العام لهيئة الاستثمار الأردنية أو مدير الإدارة حسب الحد الأدنى للتكلفة المُقدرة لكل عطاء. ويشير عدد العطاءات المُعاد تقديمها بسبب غياب المواصفات الواضحة التي تقدم لشراء سلع بقيمة 20 ألف دينار أردني أن قدرة هيئة الاستثمار الأردنية الخاصة بتولي إعداد وثائق المواصفات والعطاءات ضعيفة بشكل عام. فضلاً عن ذلك، تحتاج عقود إدارة القدرات والاتصال/التداول مع الموردين للتحسين؛ حيث يجب تنفيذ العقود في الوقت المناسب.

(د) وبالمثل، تمتلك مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية مكتب مشتريات خاص بها يعمل به اثنين من موظفي الخدمة المدنية، تسند إليهما مهمة تقديم التقارير للإدارة المالية ويكون عملهم وفقاً للقوانين الداخلية للمؤسسة. ونظراً لمحدودية كمية المشتريات، سيعتمد البرنامج على هذا الترتيب من أجل عمليات الشراء التي تقوم بها مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية حتى القيمة التي تحددها هيئة العطاءات الحكومية (المُبيّنة أعلاه).

التقارير المحاسبية والمالية

24. يستنتج التقييم أن نظم التقارير المحاسبية والمالية تُعتبر مقبولة لأغراض هذا البرنامج. تقر الحكومة الأساس النقدي للمحاسبة بينما تتبع الوحدات الحكومية المستقلة (هيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية) أساس الاستحقاق وفقاً لمعايير التقارير المالية الدولية. كما تقر الحكومة جدولاً للحسابات متوافق مع دليل الإحصاءات المالية الحكومية لعام 2001. وفي هذا الصدد، وضعت وزارة المالية خطة طموحة ترمي للتحوّل إلى الأساس النقدي التابع للمعايير المحاسبية للقطاع الخاص الدولي بحلول عام 2020. وتُعتبر كلا من الحسابات الختامية وتقارير السنة المالية تقارير مناسبة لكنها لا تزال تُعد باستخدام نظام أوراق القديم حتى اكتمال تفعيل نظام معلومات الإدارة المالية الحكومي وإجراء التعديلات التشريعية ذات الصلة. وتتضمن النشرة المالية الحكومية العامة الشهرية إحصائيات الحكومة المالية المتعلقة بالميزانية التي يتم جمعها وفقاً للتصنيفات الاقتصادية والوظيفية (الموازنة مقابل المعدل الفعلي). وتقدم الأوضاع المالية الشهرية التي ترسلها الوزارات المُختصة والمؤسسات المستقلة إلى دائرة الموازنة العامة ووزارة المالية بيانات تدرج تحت تصنيفات إدارية واقتصادية وبرنامجية وتمويلية وجغرافية. ويلزم القانون إجراء إنهاء للحسابات السنوية بحلول شهر يونيو/حزيران من العام التالي وتم مراعاة هذا الجانب خلال الأعوام الأخيرة. وتُنشر الحسابات النهائية في موقع وزارة المالية. ومنذ يناير/كانون الثاني 2010، انضمت الأردن للمعايير الخاصة بنشر البيانات التابعة لصندوق النقد الدولي.

25. تخضع القوائم المالية السنوية الخاصة بهيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية لتدقيق إحدى شركات القطاع الخاص المستقلة والمعتمدة وفقاً لمعايير التدقيق الدولي. وأصدر المراجع رأي "نظيف" غير مؤهل. وسيعتمد البنك الدولي على ترتيبات هيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية الخاصة بالمراجعة وتقديم التقارير الحالية.

26. أنشئت وحدة إدارة البرامج في وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتكون مسؤولة عن تنسيق البرنامج وتفعيله. فضلاً عن اضطلاعها بمهمة إعداد القوائم المالية السنوية الخاصة بالبرنامج بالإضافة لتقديم أي تقارير مالية خاصة تُعتبر ضرورية لاتباع تخضع القوائم المالية السنوية الخاصة

بهيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية لتدقيق إحدى شركات القطاع الخاص المستقلة والمقبولة وفقاً لمعايير التدقيق الدولي . وكان رأي المدقق "نظيفاً" وغير مؤهل. وسيعتمد البنك الدولي على ترتيبات هيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية الخاصة بالتدقيق وتقديم التقارير الحالية.

27. نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية. يمنح تفعيل هذا النظام ميزة هائلة للبلاد؛ حيث يُعتبر الوقت الحالي هو الوقت الصحيح للمراجعة وتطوير أنظمة المعلومات الحكومية المهمة. يعمل هذا النهج على تحسين الشفافية المتعلقة بأغراض الموارد وكفاءة استخدامها. فضلاً عن ذلك، فهي تساعد على تحسين قنوات الاتصال بين الحكومة ومواطنيها. سيوفر نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بسهولة معلومات حول كيفية دعم قانون الموازنة السنوية وتنفيذه للأولويات الاستراتيجية للحكومة. وبالفعل، تم تنفيذ هذا النظام بنجاح في وحدات الموازنة (الوزارات والإدارات والمراكز المالية الإقليمية) التي تضمنها قانون الموازنة باستثناء ثلاثة جهات (وزارة الخارجية وهيئة المياه والدفاع المدني) التي ستكتمل في عام 2016. وبعد ذلك، أطلقت الحكومة المرحلة الثانية من النظام؛ مستهدفة بذلك ربط الوحدات الحكومية المستقلة.

28. وفي إطار تنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية الحالي، يتم استخدام مجموعة فرعية من الوظائف التابعة لبرامج التطبيق الأساسية. ويتكون برنامج التطبيق الأساسي الحالي من (أ) نظام هايبرون لإعداد الموازنة؛ (ب) نظام أوراكل المالي لتنفيذ الموازنة؛ (ج) برنامج يرتبط بالبرامج الأخرى الخاصة بإدارة الدين ولائحة الرواتب والتسويات المصرفية وإدارة العوائد. وعلى الرغم من الاستغلال التام لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، تُستخدم العديد من التداخلات اليدوية وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فيما يخص إعداد الموازنة.

29. وبالرغم من ذلك، لم تستوفي وظائف نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية جميع متطلبات جهات الموازنة خلال وضعها وتنفيذها، حيث يقدم هذا النظام وظائف محددة، تتمثل في الآتي: (أ) تقديم ميزانية مبدئية قائمة على السياسة؛ (ب) إدخال التزامات متعددة ربع سنوية ومتعددة السنوات؛ (ج) تحديد ونشر الالتزامات المُعلّقة والفواتير المُعلّقة من أجل مراقبة المتأخرات. ونتيجةً لذلك، لا تزال المتأخرات تمثل مشكلة. ولم تستفد الحكومة الاستفادة الكاملة من نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في رصد المشكلات. وفي هذا الصدد، تم مؤخراً وضع آليات مُصممة لتسهيل رصد المتأخرات بشكل منتظم في وزارة المالية التي كلفت فريق صغير تابع لقسم إدارة النقد بمتابعة المتأخرات ورصدها.

30. لأغراض تقديم تقارير مالية سنوية للبرنامج، أُقترح الاعتماد على الترتيبات الحالية مع تعديلها على النحو التالي:

أ- بالنسبة للوحدات الحكومية المستقلة، سوف يعتمد البرنامج على الترتيبات الحالية لإعداد التقارير المالية والتدقيق.

ب- بالنسبة لوزارة العمل ووزارة الصناعة والتجارة والتموين، فسوف تقوم وحدة إدارة البرنامج بجمع ودمج المعلومات المالية ذات الصلة بالبرنامج، ثم إعداد مجموعة من القوائم المالية السنوية للبرنامج، على أن تخضع تلك القوائم للتدقيق السنوي من قبل شركة تدقيق مستقلة معتمدة.

تدقيق البرنامج

31. ديوان المحاسبة هو أحد أعضاء المنظمة الدولية والمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة. تم إنشاء ديوان المحاسبة بموجب المادة رقم 119 من الدستور الأردني التي تنص على الآتي: "يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها". ويضطلع ديوان المحاسبة بمهمة أداء وظيفة التدقيق الخارجية المطبقة على المؤسسات الحكومية العامة. وخلال السنوات الأخيرة، اتجه ديوان المحاسبة نحو تطبيق معايير التدقيق الدولية، حيث انتقل بذلك من دور التدقيق المالي الصارم إلى اتباع تقنيات التدقيق الإداري والبيئي وتدقيق الأداء. ويلزم تعديل قانون ديوان المحاسبة لعام 2000 بهدف زيادة تقوية الاستقلالية المالية والإدارية الخاصة بالديوان، وذلك من خلال جعله أكثر تماثلاً مع الممارسات الدولية الرائدة والمعايير التي توصي بها المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة.

32. تُنفذ أعمال التدقيق الخارجي في القطاع العام على مدار السنة، ويرفق تقريرها سنوياً بتقرير ديوان المحاسبة المُقدم للبرلمان. وتشمل أعمال التدقيق الدخل والمصروفات المتعلقة بالحكومة المركزية والأصول المالية والخصوم ولا سيما الديون. علاوةً على ذلك، ستخضع النتائج المالية القائمة على الحسابات المالية كما قدمتها وزارة المالية لمراجعة على أساس مُوحد. وخلال السنوات الأخيرة، تم تحسين الإطار الزمني لتقديم تقارير تدقيق الحسابات إلى البرلمان.

33. وبالإضافة للتدقيق الخارجي اللاحق الذي يقوم به ديوان المحاسبة، عين الديوان ما يقارب 400 موظف تدقيق داخل المؤسسات لأداء مراجعات مسبقة. وعندما أدرك ديوان المحاسبة عيوب هذا الدور الذي يقلل من العمل المستقل الموضوعي لموظفي الديوان، اتفق ديوان المحاسبة ووزارة المالية على خطة انسحاب تستغرق ثلاثة أعوام. ينسحب فريق ديوان المحاسبة بعد قيامه بالتعاون مع وزارة المالية بتقييم القدرة الحالية للوحدات المُستهدفة وملاحظة تحسينها، وبعد تقييم ترتيبات الضوابط الداخلية بأنها كافية وملائمة، وتتولى وزارة المالية متابعة وتنسيق هذه الخطة.

34. تخضع القوائم المالية السنوية الخاصة بهيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية (والتي تم إعدادها وفقاً للمعايير الدولية لإعداد التقارير المالية) للتدقيق من قبل شركة تدقيق مستقلة ومعتمدة تابعة للقطاع الخاص. وسيعتمد البنك الدولي على الترتيبات الحالية لإعداد التقارير والتدقيق الخاصة بهيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية.

35. أنشئت وحدة إدارة البرنامج في وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتضطلع بمهمة تنسيق البرنامج وتنفيذه. وبخلاف هذا، ستكون وحدة إدارة البرنامج مسؤولة عن تجميع القوائم المالية السنوية للبرنامج ووزارة العمل ووزارة الصناعة والتجارة والتموين اللتان ستخضعان للمراقبة من قبل شركة تدقيق خارجية مستقلة معتمدة من البنك الدولي. وسيقيم البنك التقدم المحرز على أساس العوامل التالية: (أ) تنفيذ خطة الانسحاب من آليات المراقبة المسبقة؛ (ب) اعتماد تعديلات جديدة على قانون ديوان المحاسبة لعام 2007 وإعادة تقييم إشراك ديوان المحاسبة في تدقيق القوائم المالية للبرنامج اعتباراً من 2018.

ترتيبات تدفق الأموال

36. سوف يستخدم البرنامج ترتيبات تدفق الأموال المستخدمة في تنفيذ ميزانية الدولة. وسوف يتم تحويل المبالغ للحساب الحالي للخزينة في البنك المركزي الأردني. وستكون وزارة التخطيط والتعاون الدولي مسؤولة عن تقديم طلبات الانسحاب للبنك الدولي بالإضافة للوثائق الداعمة المطلوبة لإثبات إنجازات المؤشرات المرتبطة بالصرف.

الحوكمة ومكافحة الفساد

37. **الشفافية.** وضعت المؤسسات الرئيسية المشاركة في المساءلة المالية العامة ترتيبات مفصلة لمشاركة المعلومات العامة على مواقعها الإلكترونية.

(أ) تنشر وزارة المالية تقارير لتخطيط ميزانية متعددة الأعوام وتنفيذها، ولا سيما مؤشرات الأداء الرئيسية التي تغطي الوزارات والإدارات الأساسية. ولوحظ أن هذه التقارير شاملة ومحدثة.

(ب) ينشر ديوان المحاسبة تقريره السنوي الذي يشمل نتائج تدقيق جميع الوزارات والإدارة الخاضعة لتدقيقه.

(ج) أنشئت هيئة مكافحة الفساد الأردنية آلية لاستقبال جميع الشكاوى الواردة من العامة والتحقيق فيها وتقديم تقارير عنها.

38. **الحصول على المعلومات.** لم تكن الإدارات الحكومية تتحمل أي عواقب في حال عدم استيفاء التزاماتها المنصوص عليها في القانون. علاوة على ذلك، يُطالب المدعي بتغطية جميع المصروفات المتعلقة بإنتاج المعلومات بدون وضع حد أقصى لذلك.

39. **التعامل مع الشكاوى المقدمة من الجمهور.** تتبع وزارة تنمية القطاع العام⁴³ نظاماً مركزياً لإدارة الشكاوى الحكومية يعمل ككيان مركزي لتلقي ورصد حلول شكاوى المواطنين الواردة مباشرة من الأجهزة الحكومية المختصة. وتُشرف وحدة إدارة الشكاوى الحكومية على إدارة النظام في مديرية تحسين الخدمات الحكومية التابعة لوزارة تطوير القطاع العام. تتلقى هذه الوحدة شكاوى المواطنين بشأن الخدمات التي تقدمها الإدارات الحكومية والشركات والبلديات وتتابع ذلك مع مركز الاتصال الوطني. وينتج النظام تقارير شهرية تُستخدم كأساس لوضع مؤشرات أداء واتخاذ قرارات مناسبة؛ من أجل تقليل شكاوى المواطنين ومواجهة النزاعات السلبية على أساس نهج عملي قائم على الأدلة يمتشى مع رؤية سمو الملك عبد الله الثاني الرامية لتحسين الخدمات الحكومية عن طريق الإصغاء للمواطنين وأخذ اقتراحاتهم بعين الاعتبار واعتبارهم شركاء رئيسيين في تطوير الخدمات الحكومية. فضلاً عن ذلك، يُستخدم النظام المركزي لإدارة الشكاوى الحكومية كمنفذ مركزي لضمان سرية الشكاوى وضمان التعامل معهم على نحو احترافي وشفاف بعد التحقق من هوية مقدم الشكاوى عن طريق قواعد البيانات المتصلة بالنظام.

40. **مدونة أخلاقيات موظفي القطاع العام.** تتبع جميع الجهات الحكومية بما فيها الوزارات والإدارات والوحدات الحكومية العامة المستقلة مدونة أخلاقيات العمل الحكومي. فبوجه عام، تفرض مدونة الأخلاقيات قواعد أخلاقية على الموظفين وتهدف لتقوية ثقة العامة في احترافية الموظفين وسلوكياتهم. وتحدد المدونة العلاقات بين المواطنين والسلوك الاحترافي وتضارب المصالح والعلاقات بين الزملاء والسلوك الشخصي وما إلى ذلك.

41. **الإفصاح عن الأصول.** زادت لائحة إدارة الإفصاح المالي من عدد الأشخاص التابعين للقطاعين العام والخاص المُطالبين بتقديم إفصاحات مالية. ومع ذلك، لا يُعتبر القانون فعال كإداة تحقيق؛ لأن إدارة الإفصاح المالي لا تتحقق من الأصول التي يفصح عنها مسؤولي الحكومة في القوائم المالية إلا في حال تقديم شكوى ذات صلة ضد أحدهم.

42. **تضارب المصالح.** علاوة على ذلك، تحتوي وثائق العطاءات الخاصة بالمشتريات العامة على بنود حول الأخلاقيات التي تنظم التفاعل بين صاحب العمل ومقدمي العطاءات فيما يخص عملية فحص العطاء وتصنيفه وتقييمه وتضارب المصالح والاتفاق غير القانوني مع المنافسين أو التأثير على لجنة التقييم وما إلى ذلك. فضلاً عن ذلك، يشترط هذا الجزء من وثيقة العطاء وجوب تصرف المتعاقدين على نحو احترافي وموضوعي ووفقاً لمدونة الأخلاق الخاصة بمهنتهم.

⁴³ زر الموقع الإلكتروني <http://mopds.gov.jo/en/Pages/Side%20Nav/Government-Complaints-Unit.aspx?MenuItem=4>

هيئة مكافحة الفساد الأردنية

43. تأسست هيئة مكافحة الفساد الأردنية عام 2005، وعلى مر السنوات وضعت الهيئة الترتيبات اللازمة لمنع وردع حالات الاحتيال والفساد والتحقيق فيها. ويترأس الهيئة مجلس إدارة يتكون من رئيس وخمسة أعضاء، من بين الشخصيات البارزة التي ترشح لفترة عامين. تضم الهيئة إدارات مسئولة عن التوعية العامة ونشر الوعي وإدارة المعلومات والتحقيق وإدارة ضمان الجودة. وتتعاون الهيئة بشكل وثيق مع مختلف الجهات المعنية المسؤولة عن الرقابة الائتمانية والسلطة القضائية. وتحظى الهيئة بدعم مستمر لبناء القدرات، بما في ذلك ترتيبات التوأمة الجارية مع هيئة مكافحة الفساد الفنلندية والمساعدة الفنية التي صدرت مؤخراً عن مجموعة البنك الدولي فيما يتعلق بإعداد قاعدة بيانات شاملة.

44. تشكل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في الأردن 2013-2017 إطاراً لتنسيق كافة جهود المؤسسات والهيئات المعنية بمكافحة الفساد، حيث أنها تعتبر الأداة الأساسية لترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة والنزاهة والشفافية والمساءلة. وقد تم وضع هذه الاستراتيجية من خلال الجهود التعاونية التي بذلتها المؤسسات العامة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني وشركاء التنمية. وتستند الاستراتيجية إلى تقييم شامل لمخاطر الاحتيال والفساد في جميع القطاعات، وتتضمن خطة عمل شاملة تهدف إلى تعزيز ثقافة النزاهة والسلوك المهني والأخلاقيات في وظائف الخدمة العامة. تنشر هيئة مكافحة الفساد الأردنية باستمرار تقارير سنوية ثبت أدائها. كما تتيح على موقعها الإلكتروني المعلومات والأدوات اللازمة للتعامل مع الشكاوى العامة وتبادل المعلومات.

45. ناقش البنك الدولي التزاماته نحو البرنامج مع المؤسسات المنفذة التي وافقت على تنفيذ الأنشطة وفقاً للمبادئ التوجيهية الخاصة بالبنك الدولي بشأن منع ومكافحة الاحتيال والفساد في تمويل البرنامج القائم على النتائج 44. سوف تتبادل وزارة العمل ووزارة التجارة والصناعة والتمويل والوحدات الحكومية المستقلة المعلومات مع البنك الدولي بشأن جميع مزاعم الاحتيال والفساد ذات الصلة بالبرنامج، وتحقق في جميع المزاعم التي تلقاها وتقدم تقرير للبنك الدولي عن الإجراءات المتخذة، وتتعاون مع البنك في أي تحقيق يجريه في مزاعم أو مؤشرات أخرى حول الاحتيال والفساد المتعلقة بالبرنامج. وسوف ترصد الجهات المعنية بالمشترى في الأردن قائمة البنك الدولي للشركات الموقوفة/ المحظورة PLN والالتزام بها.

ترتيبات البرنامج لإدارة مخاطر الاحتيال والفساد

46. كجزء من التقييم الائتماني، تم تقييم درجة تنظيم البرنامج لتناول مخاطر الاحتيال والفساد، بما في ذلك آليات التعامل الشكوى. يتضمن البرنامج العديد من آليات منع الاحتيال والفساد وردعهما والكشف عنهما في الترتيبات القائمة، ومنها على سبيل المثال:

- أ- نشر معلومات عن البرنامج من قبل الوزارات والجهات المشاركة فيه، بما في ذلك توفير خدمة التعامل مع شكاوى الجهات المعنية.
- ب- وضع إجراءات شاملة ومحددة بوضوح لتنظيم استخدام الأموال والمساءلة عنها في التشريعات واللوائح والمبادئ التوجيهية التشغيلية الهامة بالإدارة المالية للبرنامج.
- ت- تطبيق آلية قوية لمراقبة الضوابط الداخلية والامتثال لها، بما في ذلك: (أ) الضوابط الداخلية والتدقيق الداخلي، (ب) رصد التقدم المحرز في البرنامج من خلال وحدة إدارة البرنامج بشكل دوري؛ (ج) متابعة الامتثال من خلال المراقبين الماليين والمدققين الداخليين الذين تعينهم وزارة المالية؛ (د) ترتيبات فعالة للتدقيق بما في ذلك نطاق تدقيق موسع يركز على تعزيز الأنظمة بتطبيق نهج قائم على المخاطر.
- ث- سجل حافل بالاستجابة لتناول وحل نتائج التدقيق في الوقت المناسب.
- ج- الترتيبات الفعالة للفصل بين مهام المسائلة وإعداد التقارير.

سوف تستكمل هذه الآليات بالتدابير المقترحة في خطة عمل البرنامج التي تتناول الثغرات التي تم تحديدها وتعزز ترتيبات الحوكمة وإدارة المخاطر.

تطبيق المبادئ التوجيهية لمكافحة الفساد

47. سوف يتم تطبيق المبادئ التوجيهية على البرنامج بأكمله. نعرض فيما يلي بعض من متطلبات المبادئ التوجيهية التي وضعها البنك بشأن منع ومكافحة الاحتيال والفساد في تمويل البرنامج القائم على النتائج:

- أ- تبادل المعلومات بشأن جميع مزاعم الاحتيال والفساد ذات الصلة بالبرنامج، والتحقيق في جميع المزاعم المتلقاة وتقديم تقرير للبنك الدولي عن الإجراءات المتخذة، والتعاون مع البنك في أي تحقيق يجريه في مزاعم أو مؤشرات أخرى حول الاحتيال والفساد المتعلقة بالبرنامج.

⁴⁴المبادئ التوجيهية لمكافحة الفساد هي "المبادئ التي وضعها البنك بشأن منع ومكافحة الاحتيال والفساد في تمويل البرنامج القائم على النتائج" بتاريخ 1 فبراير/ شباط 2012 والمعدلة بتاريخ 10 يوليو/ تموز 2015

ب- متابعة الجهات المعنية بالمشترى قائمة البنك الدولي للشركات الموقوفة/ المحظورة PLN والالتزام بها.

تقييم المخاطر الائتمانية:

48. استنتج البرنامج أن الإطار الائتماني الشامل للبرنامج يعد ملائماً لدعم التنفيذ وتحقيق النتائج المنشودة. وتعد الإدارة المالية وأنظمة المشتريات المتبعة في المؤسسات الرئيسية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي (منسق البرنامج) والجهات المنفذة (وزارة العمل ووزارة الصناعة والتجارة والتموين هيئة الاستثمار الأردنية/ مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية) إدارة مقبولة ومناسبة لأغراض البرنامج.

49. بعد التقييم، يصف الجدول رقم 2-5 المخاطر الائتمانية المتكاملة وتدابير التخفيف من آثارها وخطة العمل.

جدول رقم 2-5: المخاطر الائتمانية المتكاملة وتدابير التخفيف من آثارها

الجهة المسنولة	تدابير التخفيف	المخاطر الائتمانية
وزارة التخطيط والتعاون الدولي	تم إنشاء وحدة إدارة البرنامج في وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتتولى مسؤولية تنسيق تنفيذ البرنامج.	تنسيق البرنامج: التنسيق مطلوب نظراً لمشاركة العديد من الجهات
دائرة الموازنة العامة/ وزارة المالية/ هيئة الاستثمار الأردنية/ مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية	سيتم إعداد بنود الميزانية المناسبة في إطار ميزانيته هيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية بدءاً بقانون الموازنة لعام 2017.	التخطيط ووضع الميزانية: لا تشمل ميزانيته هيئة الاستثمار الأردنية ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية بنوداً خاصة بالأموال المفترض حصول الحكومة عليها، ما قد يؤدي إلى عرقلة تقديم عائدات البرنامج إلى كلتا المؤسساتين.
وزارة العمل/ وزارة التجارة والصناعة والتموين/ هيئة الاستثمار الأردنية/ مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية	سوف يتم توسيع نطاق التدقيق الداخلي السنوي ليشمل تقييم الضوابط الداخلية مقارنةً بمصرفات البرنامج	التدقيق الداخلي: لا تنفذ وظيفة التدقيق الداخلي وفقاً للمعايير المتعارف عليها دولياً.
وزارة العمل/ وزارة التجارة والصناعة والتموين	سوف يتم تعيين شركة تدقيق خارجية، مقبولة لدى البنك الدولي، لتدقيق مصروفات البرنامج.	المراجعة الخارجية: يلزم تعزيز الاستقلال المالي والإداري لديوان المحاسبة بعد استنفاد موارده بدرجة كبيرة بسبب الضوابط المسبقة التي من شأنها أن تعيق جودة التدقيق المالي والأداء المالي.
وزارة العمل/ وزارة التجارة والصناعة والتموين/ هيئة الاستثمار الأردنية	تسجيل معاملات الشراء وتوقييتها، وبناء قدرات إدارات المشتريات في جميع المؤسسات المعنية من خلال تدريب موظفي المشتريات على ما يخص المشتريات العامة، بما في ذلك عمليات الشراء الإلكتروني، ليصبحوا على دراية بأحدث الاتجاهات.	فعالية إدارة المشتريات والعقود ومنع إعادة تقديم العطاءات وأرشفة العملية والوثائق الداعمة.
وزارة المالية/ وزارة الأشغال العامة والإسكان/ وزارة تنمية القطاع العام/ وزارة التخطيط والتعاون الدولي	وفقاً لما نصت عليه مسودة لائحة المشتريات الأردنية، سوف يتم تشكيل لجنة مستقلة مكونة من ممثلين من وزارة المالية ووزارة الأشغال العامة والإسكان ووزارة تنمية القطاع العام	عدم وجود آلية الطعون على المشتريات للتعامل مع الشكاوى في الوقت المناسب ومعالجة القضايا بطريقة مهنية، مع تجنب حدوث تأخير نتيجة للشكاوى

المخاطر الائتمانية	تدابير التخفيف	الجهة المسئولة
	وزارة التخطيط والتعاون الدولي	

جدول رقم 3-5: مؤشرات الأداء الائتماني الرئيسية

خط الأساس	أداء مقاييس المؤشر ذات الصلة بـ	المقياس	المؤشر
متوسط عدد الأيام في 2015	توقيت التخطيط وجودته	عدد الأيام ما بين تاريخ الدعوة وتاريخ الترسية.	متوسط طول عملية الشراء
نسبة عمليات العطاءات المنتهية أو الملغاة أو المعاد طرحها للعطاء في 2015	جودة وثائق ومستندات الشراء ومواصفاتها وجودة العملية ككل	نسبة عمليات العطاءات المنتهية أو المعلن عن بطلانها قبل توقيع العقد أو إعادة طرحها للعطاء	إنهاء العملية أو إلغائها أو أعيد طرحها للعطاء
متوسط عدد الأيام في 2015	عدد الأيام ما بين الحصول على السلع والسداد	السداد في الوقت المناسب	فعالية إدارة العقود

ملحق رقم 6: ملخص تقييم النظم البيئية والاجتماعية

أهداف تقييم النظم البيئية والاجتماعية

1. تتمثل أهداف تقييم النظم البيئية والاجتماعية في توثيق إجراءات الإدارة البيئية والاجتماعية ومعاييرها ومسئولياتها المؤسسية التي سيجري تطبيقها على البرنامج المقترح، وتقييم القدرة المؤسسية على إدارة الآثار البيئية والاجتماعية المحتملة وفقاً للمتطلبات الوطنية وفي إطار البرنامج المقترح. ومن أهدافه أيضاً تقييم مدى اتساق أنظمة الجهة المقترضة مع المبادئ والسمات الأساسية، وتحديد المخاطر والآثار البيئية السلبية المحتملة من أجل ضمان خضوعها للمراقبة المبدئية الكافية حتى يتسنى تحديد تدابير التخفيف ذات الصلة وإعدادها وتنفيذها.

2. أعد البنك الدولي هذا التقييم للبرنامج القائم على النتائج المقترح. ويشتمل التقييم على المعلومات التالية: (أ) ملخص للمخاطر البيئية والاجتماعية والمنافع المرتبطة بالأنشطة اللازمة لتحقيق الهدف التنموي للبرنامج والمؤشرات المرتبطة بالصراف في كل مجال من مجالات النتائج؛ (ب) تقييم أنظمة الإدارة البيئية والاجتماعية الخاصة بالجهة المقترضة والتي تنطبق على الأنشطة ومخاطرها ومنافعها؛ (ج) تقييم أداء الجهة المقترضة وسجل إنجازاتها فيما يخص تطبيق نظم الإدارة البيئية والاجتماعية؛ (د) تقييم مدى اتساق أنظمة الإدارة البيئية والاجتماعية الخاصة بالجهة المقترضة مع المبادئ الأساسية البيئية والاجتماعية الخاصة بالبنك الدولي الواردة في سياسة البنك الدولي والمواد الإرشادية ذات الصلة؛ (هـ) مجموعة من التوصيات والإجراءات التي وافقت عليها الجهة المقترضة على تنفيذها من أجل تحسين تطبيق النظم السارية.

3. أعد البنك الدولي هذا التقرير بإجراء بعض مراجعات مواد البرنامج الحالية والأدبيات الفنية المتاحة والمقابلات المتعمقة مع موظفي الحكومة ومناقشات مجموعات التركيز مع الأردنيين واللاجئين السوريين وأصحاب المصانع والمستثمرين والجهات المانحة والشركاء والخبراء الرئيسيين. ثم تم دمج نتائج التقييم في خطة عمل البرنامج مع التدابير الرئيسية من أجل تحسين نتائج الإدارة البيئية والاجتماعية للبرنامج، وتعتبر النتائج والاستنتاجات والآراء الواردة في وثيقة تقييم النظم البيئية والاجتماعية ملكاً للبنك الدولي. إضافة لذلك، تمت مناقشة التوصيات الواردة في التحليل ووافقت عليها الجهات الأردنية المعنية.

نهج مفاهيمي لتقييم المخاطر الاجتماعية والبيئية

4. سوف يدعم البرنامج القائم على النتائج إصلاحات الحكومة الخاصة بتحسين بيئة الأعمال التجارية وإصلاحات سوق العمل ومناخ الاستثمار والتجارة وتشجيع الاستثمار والتدابير التي من شأنها أن تعود بالنفع على جميع الأردنيين واللاجئين السوريين. ونظراً لاتساع حدود البرنامج، أعاد البنك الدولي تحديد نطاق الغرض من إعداد تقييم النظم البيئية والاجتماعية. وخلال إعداد التقييم، تم التركيز على المخاطر الاجتماعية والبيئية المتعلقة بالمناطق الاقتصادية الخاصة والمشكلات الإطارية الأوسع للاقتصاد السياسي وتفعيل قدرات الوكالات وتوصيف المجموعات الضعيفة. على الصعيد الآخر، لن يدعم هذا البرنامج الاستثمارات التي عادةً ما يستثنىها البنك الدولي في سياسته المعنية بتمويل البرامج القائمة على النتائج.

5. ويمكن تصنيف العوامل المؤثرة على المخاطر الاجتماعية إلى خمس فئات كبرى تحدد على أساس (أ) طبيعة البرنامج؛ (ب) إجراءات الأطراف الثالثة؛ (ج) المخاطر الإطارية الأوسع؛ (د) قضايا سرعة التأثير والتعرض للمخاطر؛ (هـ) تفعيل قدرات الحكومة/الوكالات ومدى التزامها. وفي هذا الصدد، قد يؤدي الجمع بين هذه العوامل إلى مضاعفة المخاطر الكلية للبرنامج أو الحد منها. ووفقاً لهذا التقييم، تم تصنيف المخاطر الاجتماعية بأنها مخاطر كبيرة.

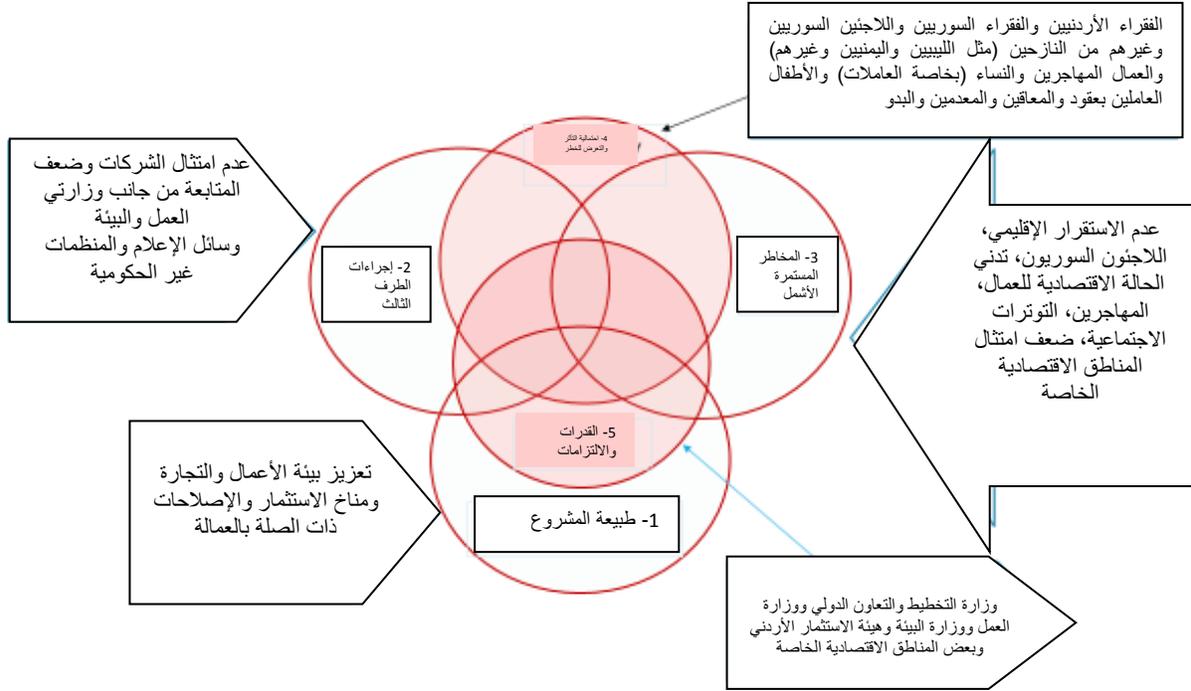
6. تشير طبيعة البرنامج "الأثر" البرنامج المقترح (الذي يتمثل في الآثار المباشرة التي نتجت عن البرنامج والتي يُفترض أن تخضع لمراقبة الحكومة ومسئوليتها الكاملة) وكما نوقش من قبل، سوف يمول البرنامج إصلاحات السياسة رفيعة المستوى من أجل تحسين بيئة الأعمال بالكامل والتي لا تشير التوقعات إلى احتمال تأثرها بأي آثار اجتماعية وبيئية. أما إصلاحات سوق العمل، فسوف تساعد في تسهيل إصدار تصاريح العمل لللاجئين السوريين. لكن هذا قد يشكل مصدر توتر اجتماعي؛ بسبب المعاملة التفضيلية بين المجموعات المهاجرة الأخرى. علاوةً على ذلك، لن يمول البرنامج استثمارات المناطق الاقتصادية الخاصة أو أنشطة خلق فرص عمل خارج تلك المناطق. وبالتالي، لن يكون هناك علاقة سببية مباشرة بين البرنامج وعدم توافق معايير العمل والمعايير البيئية.

7. من ناحية أخرى، تُعرف الآثار المرتبطة بإجراءات الأطراف الثالثة بأنها الآثار التي ساهم البرنامج فيها والتي من أجلها سوف تُبذل جهود حسنة النية نحو الحد من المخاطر المتعلقة بالبرنامج. وتتمثل أبرز المخاطر الاجتماعية في عدم امتثال الشركات لمعايير العمل والمعايير البيئية، فضلاً عن ضعف المتابعة من قبل وزارتي العمل والبيئة والدور المحتمل الذي تضطلع به وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية في التأثير على الرأي العام والتصورات حول مزايا البرنامج التي قد تؤدي إلى حدوث توتر اجتماعي.

8. على الرغم من أن البرنامج لم يسبب مخاطر واسعة النطاق أو مخاطر إقليمية أو سياسية؛ إلا أنها صُنفت بأنها مخاطر كبيرة قد تؤدي إلى ظهور وتفاقم مخاطر أخرى متعلقة بالبرنامج. تشمل هذه المخاطر حالة عدم الاستقرار الإقليمية التي سببتها الأزمة السورية والحالة الاقتصادية المتدنية للعمال وضخامة أعداد المهاجرين (التي تقارب ثلث عدد السكان) وحالة التوتر الاجتماعي القائمة بين بعض المجتمعات المضيفة والمهاجرين السوريين والمشكلات القديمة المتعلقة بحالة عدم التوافق الجماعية للمعايير العمالية والاجتماعية في مناطق التجارة الخاصة. وبالرغم من مخاطر الاقتصاد السياسي هذه (يشتمل الملحق رقم 4، قسم الاقتصاد السياسي، على المزيد من المعلومات) تفوق فوائد البرنامج تكاليفه وبالتالي يُعتبر البرنامج مجدياً.

9. تُعرف الآثار العكسية التي تقع على نحو غير متكافئ على الفقراء أو المجموعات الضعيفة بأنها مخاطر التأثر والتعرض للخطر. تحول بعض الحواجز النظامية دون استفادة المجموعات الضعيفة من فوائد البرنامج. وفي هذا البرنامج، تضم المجموعات الضعيفة الفقراء الأردنيين والفقراء السوريين واللاجئين السوريين وغيرهم من النازحين (مثل الليبيين واليمنيين وغيرهم) والعمال المهاجرين والنساء (بخاصة العاملات) والأطفال بعقود والمعاقين والمعدمين والبدو والأشخاص المتأثرين بالبرنامج الذين لا تحميهم التشريعات الوطنية الخاصة بالتعويض عن الأراضي. فضلاً عن ذلك، تتعرض النساء العاملات بشكل خاص لأشكال مختلفة من التحرش. وبناءً على ذلك، أقرت تدابير مشاركة المواطنين الرامية لتقوية صوت العمال منخفضي الأجر والمهاجرين والنساء واليات التعامل مع التظلمات وإجراءات زيادة الحصول على المعلومات المتعلقة بالحقوق والفحص الدقيق للأنشطة العمالية والبيئية في خطة عمل البرنامج؛ من أجل الحد من وطأة هذه المخاطر.

الشكل رقم 6-1: ملخص المخاطر الرئيسية



10. تشير القدرة والالتزام إلى الموارد والقدرات والإرادة السياسية التي تتناول المشكلات الاجتماعية والبيئية في البرنامج. وعلى الرغم من وجود إرادة سياسية قوية لتنفيذ البرنامج كاملاً، إلا أن القدرات لا تزال ضعيفة مما جعلها تمثل إحدى المخاطر المؤثرة على تنفيذ البرنامج. وفي هذا الصدد، قُيِّمت قدرات المؤسسات/الإدارات وأقرت التدابير التالية:

- وزارة التخطيط والتعاون الدولي. تكليف الموظفين بالإشراف على تفعيل التدابير الاجتماعية والبيئية الخاصة بخطة عمل البرنامج.
- وزارتي العمل والبيئة. توفير موارد بشرية وموارد مالية لمتابعة امتثال بعض المنشآت المُختارة في المناطق الاقتصادية الخاصة اللازمة ووضع بيانات خط الأساس.
- اختيار المناطق الاقتصادية الخاصة. تعزيز القدرات والممارسات المتعلقة بممارسات العمال وممارسات السلامة والصحة المهنية بداخل المناطق الاقتصادية الخاصة.
- هيئة الاستثمار الأردنية/ المراكز الجامعة. توفير معلومات استباقية للعلاء بشأن المعايير العمالية والبيئية.

11. سوف يقيس التقدم المحرز في هذا المجال مستوى أداء البرنامج من خلال إجراء تقارير ربع سنوية وبعثات لدعم التفعيل ومناخية وتقييم عمليات التحقق من المؤشرات المرتبطة بالصرف ومؤشرات إطار النتائج.

12. تم تقييم الإطار التنظيمي واشتمل على مراجعة القوانين الأردنية المتعلقة بمشكلات العمال والمشكلات البيئية وحيازة الأرض وإعادة التوظيف ومعايير العمل الدولية (لمزيد من التفاصيل انظر الملحق كاملاً).

13. وأخيراً وليس أخراً، من أجل تعزيز التدابير الاجتماعية والبيئية في البرنامج وإيضاح التزام الحكومة بالأداء الجيد، سيتم طرح المؤشرات الاجتماعية والبيئية المرتبطة بالصرف (الصحة والسلامة المهنية) التالية: الإفصاح العام عن نتائج برنامج عمل أفضل الأردن وعن أكبر المخالفات المرتكبة ضد العمال. وبينما يستخدم البرنامج البنية التحتية القائمة للمناطق الاقتصادية الخاصة ويقدم توجيهات مُعينة بشأن مشاكل العمال والمشاكل المتعلقة بالصحة في خطة عمل البرنامج، فمن المهم أن توضح الحكومة التزامها ببذل جهود ترمي لتقليص مدى التوافق المنخفض. ومن ناحية أخرى، أوضحت التجربة العالمية أن الضغط الناتج عن "التشهير" عن طريق شفافية المعلومات كان له أثراً إيجابياً على زيادة مستوى التوافق.

المخاطر البيئية والاجتماعية

14. من المتوقع أن تكون جميع المخاطر الاجتماعية مخاطرًا أساسية؛ حيث تري المجتمعات المضيفة والمجتمعات المهاجرة الأخرى أن اللاجئين السوريين يستفيدون على نحو غير متكافئ من فرص العمل وموارده. وفيما يخص توظيف النساء، تُعتبر الحاجة لحلول صالحة لتمكين اللاجئات من العمل خارج المخيمات، على التحديد في مجالي المواصلات ورعاية الأطفال، حاجة بالغة الأهمية؛ حتى يمكن توفير خيارات توظيف مراعية للثقافة والأمان. فضلاً عن ذلك، تمثل ظروف العمل المتدنية والمُرتبطة بالمراعاة الضعيفة لمعايير العمل إحدى أوجه المخاطر الأخرى.

15. فيما يخص الدعم المتزايد للمناطق الاقتصادية الخاصة، من المتوقع أن تكون المخاطر المرتبطة بمعايير العمل مخاطرًا متوسطة الأثر؛ نظراً لمتابعة ومراقبة معايير برنامج عمل أفضل. ويُتوقع أن تكون المخاطر البيئية لهذا البرنامج القائم على النتائج والدعم الأوسع للاتفاق الأردني مخاطرًا متوسطة ولها أثر مباشر على ظروف العمل وأثر غير مباشر على الإنتاج القطاعي كثيف العمالة. وبالتالي، تكون صحة العمال وسلامتهم هي المخاطرة البيئية السائدة، يليها في المرتبة تلوث الهواء والنفايات الصناعية والإدارة الضعيفة للنفايات الصلبة التي تخلفها هذه المناطق. وتتضمن المخاطر البيئية الأخرى المواد الكيميائية والأثرية وأمراض الثروة الحيوانية في القطاع الزراعي وخسارتهم للأطراف والسقطات المميّنة والتعرض للصعق الكهربائي في قطاع البناء.

تقييم أنظمة الجهات المقترضة

16. تُعتبر نظم الإدارة البيئية والاجتماعية المطبقة على المستوى الاتحادي ومستوى المحافظات في الأردن، سواء من منظور قانوني أو تنظيمي أو مؤسسي، مناسبة وشاملة بوجه عام، مع وجود بعض الثغرات الخاصة بمبادئ تقييم نظم البيئية والاجتماعية. حيث يُعتبر نطاق النظم القانونية والتنظيمية كافيًا لمواجهة المخاطر البيئية والاجتماعية الحالية؛ وبالتالي، لا يحتاج الهيكل الكلي لأنظمة الإدارة لتغييرات هامة أو تقديم مقترحات. وتُعتبر هذه النظم، من الناحية النظرية، متسقة في عدة نواحٍ مع مبادئ النظم الفاعلة وسماتها وفقاً لتعريف سياسة البنك الدولي المتعلقة بتمويل البرامج القائمة على النتائج.

التشاور مع الجهات المعنية

17. أُعد تقييم النظم البيئية والاجتماعية على نحو تشاركي مُتضمناً تعديلات راجعة ومدخلات لعدد من الجهات المعنية العاملة في الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية وغيرهم من خبراء القطاعات والجهات المانحة والشركاء الدوليين. وفي هذا الصدد، استخدم فريق البنك الدولي مقابلات غير رسمية ومحاادثات مع الجهات المعنية بالاشتراك مع المزيد من مجموعات التركيز الرسمية والمنظمة والاجتماعات العامة الأخرى؛ من أجل جمع المعلومات ذات الصلة بالتحليل وكذلك من أجل التحقق من الأحكام الصادرة خلال إجراء هذه المراجعة. فضلاً عن ذلك، أجريت زيارات ميدانية لعينة مُتمثلة من المناطق الاقتصادية الخاصة؛ من أجل الوقوف على حالة نظم الحماية البيئية والاجتماعية ومعاييرها على المستويات المحلية. علاوةً على ذلك، أجريت مقابلات مع الفرق الفنية في المؤسسات ذات الصلة. تضمنت هذه الزيارات زيارة مناطق مثل الحسن ومدينة الصليل الصناعية ومدينة الموقر الصناعية ومنطقة إربد. إضافة لذلك، ناقش منتدى عُقد لمدة يومين وضم 50 ممثلاً من مستثمرين ومشتريين ووكالات حكومية ووزارات وشركاء دوليين مثل منظمة العمل الدولية وبرنامج عمل أفضل/الأردن والاتحاد الأوروبي ومفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين ووكالات تنظيمية مثل هيئة الاستثمار الأردنية وجمعية مصدري المنسوجات والاكسسوارات والملابس واتحاد العمال، تصميم برنامج أوسع وقضايا الجدوى. انعقد المنتدى في يومي 12-13 إبريل/نيسان 2016 في عمان.

18. من بين أهم القضايا المطروحة ما يلي:

- قلق بعض المستثمرين من احتمالية عدم ملاءمة نموذج الأعمال التجارية الذي يستبدل العمال المهاجرين بالأردنيين أو اللاجئين السوريين؛ نظراً للخبرة التي اكتسبها العمال المهاجرين بالفعل في بعض الصناعات.
- من شأن توفير برامج تدريب تلبية احتياجات المصانع أن يساعد على خلق فرص عمل للأردنيين واللاجئين السوريين.

- تفضيل العمال الأردنيين واللاجئين السوريين بسبب مخاوف الاختلافات الثقافية بين العمال المهاجرين والمجتمعات المحلية التي تكون أكثر تحفظاً.
- وجود صعوبات في تعيين المزيد من العاملات الأردنيات واللاجئات السوريات نظراً لمشقة الصناعات في المناطق الصناعية في وقت إجراء المسح.
- فيما يخص إدماج اللاجئين السوريين، يشكو بعض أعضاء المجتمع المحلي ويزعمون بأن العمال من اللاجئين السوريين يشكلون عبئاً ويهددون الحقوق الدنيا المتمثلة في الحصول على فرصة عمل. علاوةً على ذلك، يُشاع بأن المديرين والمشرفين السوريين يعاملون اللاجئين السوريين معاملة أفضل. وبالتالي، يكون الحد من وطأة هذا التوتر والمخاطر عن طريق خلق المزيد من فرص العمل للأردنيين.

إجراءات مواجهة المخاطر البيئية والاجتماعية

19. سوف يتم استخدام البرنامج القائم على النتائج المقترح على نحو استراتيجي لبدء تقوية نظم الإدارة البيئية والاجتماعية الأردنية عن طريق استخدام نهج قائم على المخاطر، يبدأ بالآتي: (أ) إدارة مسائل التصور حول من هو الفائز ومن الخاسر في هذا البرنامج؛ (ب) توفير موارد بشرية وأدوات مالية لوزارتي العمل والبيئة حتى يمكن متابعة امتثال مواقع بعض المناطق الاقتصادية الخاصة؛ (ج) تحسين القدرة والممارسات الخاصة بتنفيذ معايير العمل والسلامة والصحة المهنية داخل المناطق الاقتصادية الخاصة؛ (د) وضع سياسات داخل هيئة الاستثمار الأردنية بهدف تنظيم حيازة الأرض وإعادة التوطين والتعويض والمعايير البيئية ومعايير العمل المتبعة في المناطق الاقتصادية الخاصة.
20. أُستخلصت هذه الأنشطة باعتبارها جزء من المؤشرات المرتبطة بالصرف المتعلقة بالمناطق الاقتصادية الخاصة مما يقدم بدوره دعماً شعبياً لتلك المناطق، شريطة اتباع هذه الممارسات البيئية والعمالية المحسنة. وبهذا، سيكون لهذا المتطلب القوة الكاملة للمواثيق القانونية وسيكون أساس صرف الأموال بموجب العملية المقترحة. وسيدعم هذا البرنامج تقوية وزارتي العمل والبيئة بالإضافة لإدارة المناطق الاقتصادية الخاصة.
21. سوف تدعم أنشطة المساعدة الفنية هذه الأنشطة؛ حتى يمكنها موازاة تقدم البرنامج القائم على النتائج المقدرته قيمته بخمسة مليون دولار أمريكي. وستدعم أنشطة المساعدة الفنية الأخرى المعتمدة في الميزانية أنشطة بناء القدرات الأوسع مثل مواجهة مصادر التلوث واستخدام الموارد في المناطق الاقتصادية الخاصة وتنميتها واعتماد صناعات برنامج عمل أفضل الأردن لهيكل توافقي ضمن عمر عملية البرنامج القائم على النتائج.
22. وفيما يخص التدابير الاجتماعية، ستحسن شركات تنمية المناطق الاقتصادية الخاصة وإدارتها من مشاورات الجهات المعنية والمشاورات العامة؛ حتى يمكن جعل العملية أكثر شمولاً من خلال تلك المشاورات. وستنصّب هذه التوجيهات من أجل التخطيط لمشاورات ذات معزى وإجرائها في كل مرحلة من مراحل التقييم الاجتماعي. أما فيما يخص تنفيذ قوانين العمل، ستعمل وزارة العمل والمناطق الاقتصادية الخاصة معاً لإنشاء خلية عمالية داخل الوحدة الاجتماعية على مستوى الشركات؛ من أجل إقامة قناة اتصال مع مشكلات عمالة الأطفال والعمالين بالسخرة بالإضافة لمساعدة مسؤول العمل المحلي في مراقبة ظروف تنفيذ قوانين العمل الحالية والمساعدة في إنشائها. ومن أجل التعامل مع الشكاوى والمنازعات العامة داخل المنطقة الصناعية، سوف يتم وضع وتنفيذ نظام للتعامل مع التظلمات ليكن من التدابير المكتملة لدعم الخط الساخن الحالي التابع لوزارة العمل.
23. فضلاً عن ذلك، من المتوقع أن تعمل المناطق الاقتصادية الخاصة على تطوير وتنفيذ إجراءات تشغيل قياسية والإخطار بها لتشمل الجوانب المهنية والبيئية وظروف العمل والمجتمع المتعلقة بالصحة والسلامة والبيئة. وسيكون لهذه الوحدات الاجتماعية مركز الصدارة في هذا الجانب وستعاون مع وزارتي العمل والبيئة. علاوةً على ذلك، ستحسن المناطق الاقتصادية الخاصة من تنفيذ القوانين الداخلية والسياسات في هيئة الاستثمار الأردنية المتعلقة بإنشاء الصناعات.
24. وفي حال تنفيذ هذه الأنشطة بنجاح، على النحو المبين أعلاه، فسوف تُعزز نظم الإدارة البيئية والاجتماعية بأكملها في الأردن وبهذا تكون وضعت قدمها على مسار أكثر استدامة. ووفقاً لتقييم البنك الدولي، ستُتخذ إجراءات مُعينة من أجل مواجهة المخاطر البيئية والاجتماعية المرتبطة بهذا البرنامج.
25. يوصي تقييم النظم البيئية والاجتماعية بتنفيذ التدابير البيئية والاجتماعية التالية طوال فترة تنفيذ البرنامج:

أ- تعزيز الخدمات الاستشارية البيئية والاجتماعية والعمالية

- تعزيز دور المراكز الجامعية لتشمل ما يلي: (أ) تبادل المعلومات بشكل استباقي (من خلال المواد المطبوعة وغيرها من السبل ذات الصلة) المعايير البيئية ومعايير العمل للمستثمرين، و(ب) تبادل المعلومات بشكل استباقي حول حيازة الأراضي، والتعويض عنها وقوانين ولوائح إعادة التوطين.

ب- إقامة مراكز العمال على مستوى المناطق (على طراز مركز العمال التجريبي/ مركز أعمال أفضل)

- دعم إنشاء مركز للعمال على مستوى المناطق الاقتصادية الخاصة لتقديم مجموعة من الخدمات للعمال وذلك لتضمين معلومات حول المعايير الاجتماعية والبيئية والفحوصات الطبية الوقائية والمشورة القانونية وتفعيل نظام أمن للتعامل مع تظلمات وشكاوى العاملين. وتتضمن هذه الخدمات على وجه التحديد:

- مستشار قانوني لحماية حقوق العاملين والقنوات العمليات المتاحة للتعامل مع التظلمات (بما في ذلك مستشارين يتحدثون مختلف اللغات، وليس مجرد مترجمين)
- تقديم معلومات استباقية حول معايير العمل والمعايير البيئية من خلال المواد المطبوعة وزيارات الشركات وأنشطة زيادة الوعي.
- مستشار الصحة والسلامة المهنية للإشراف على قضايا الصحة والسلامة المهنية على مستوى المناطق والاتصال والتنسيق مع وزارة العمل ووزارة الصحة ووزارة البيئة لإجراء المتابعة المطلوبة.
- توفير الأطباء الإكلينكيين للإشراف على الخدمات المتخصصة مثل أمراض العيون والأذن وأمراض الجهاز التنفسي والإصابات الخفيفة والإصابات المتكررة والرعاية المكثفة.
- مسئول متابعة الامتثال الذي يقوم بالتنسيق مع فريق الإدارة لمتابعة قضايا الامتثال لمعايير العمل والمعايير البيئية على مستوى الشركة
- السماح بالاستعانة بالقطاع الخاص في تقديم الخدمات الطبية

ت- تعزيز وحدة التفتيش التابعة لوزارة العمل

- تطوير البنية التحتية (برنامج قواعد البيانات وأجهزة الكمبيوتر) من أجل تعزيز الخط الساخن الخاص بوزارة العمل (نظام التعامل مع التظلمات) وإقامة الروابط بين المفتشين والخط الساخن باستخدام تكنولوجيا المعلومات.
- تعزيز الآليات الحالية للتعامل مع التظلمات في وزارة العمل بهدف حل الشكاوى بسرية وفعالية بين المتضررين والمجتمعات المحلية ومديري المناطق الاقتصادية الخاصة.
- إعداد مذكرة تفاهم بين وزارة الصحة ووزارة العمل لتمكين الأخيرة من تحمل المسؤولية والمسائلة عن تفتيش عنابر العمال ومدى امتثالهم.
- مواصلة دعم استخدام قاعدة بيانات تفتيش واحدة ومكاملة في وزارة العمل ووزارة البيئة وغيرهما من الوزارات المعنية، وذلك عند تجميع معدلات الامتثال الحالية للمصانع الفردية عبر العديد من هيئات التفتيش. والهدف من ذلك هو زيادة عمليات التفتيش القائمة على المخاطر بما يماشى مع المتوسط الأدنى لعمليات التفتيش السنوية لكل مصنع على حدة.
- تنفيذ نظام للمتابعة والتقييم بغرض تقدير نسبة حل المشكلات.
- إعادة توزيع وتدريب فريق عمل وحدة التفتيش لزيادة الخبرة الفنية، وتغيير الاتجاه من إعطاء الأوامر وفرض العقوبات إلى تقديم حوافز عند الامتثال للمعايير.
- تنفيذ أنشطة التوعية والتواصل لزيادة المعرفة بنظام التظلمات متاح للعمال.
- توفير مستشارين قانونيين (لتقديم المشورة بشأن قانون العمل) مع تنوع المهارات اللغوية للتمكن من إدارة حالات العمال المهاجرين.

ث- تقديم مزيد من الدعم الاستراتيجي لقدرات وزارة البيئة

- تركيز قدرات التفتيش الخاصة بوزارة البيئة على تصميم وتنفيذ قاط التلوث الساخنة وخطط الحد من تلوث الهواء التي تتضمن الآتي: (أ) بعض أهداف وغايات التحسين البيئي؛ (ب) إسناد الأدوار والمسؤوليات لمختلف الجهات المعنية؛ و(ج) آليات الحوافز (بما في ذلك القروض الميسرة) لتشجيع الصناعات على الامتثال للأنظمة البيئية.

- تعزيز السيطرة على التلوث من خلال الجمع بين الآتي: (أ) الحوافز الإيجابية (بما في ذلك القروض الميسرة والمساعدة الفنية) بهدف التشجيع على اتباع عمليات الإنتاج الأنظف؛ (ب) اتباع المراحل التدريجية للحوافز السلبية (فرض ضريبة التلوث على الانبعاثات الصناعية التي تتجاوز معيار محدد) وذلك لحث الشركات على تلبية معايير النفايات السائلة (على سبيل المثال، استخدام طريقة المعالجة عند المصب). في البداية يمكن ربط قيمة الضريبة بالنشاط/ العمل ثم بمعدلات الانبعاثات، وذلك بعد تفعيل قدرات المتابعة المناسبة.
- التشجيع على إدراج أهداف محددة لتحسينات البيئة في قطاعات مختارة، ولا سيما تلك القطاعات التي نصت عليها وثيقة الإطار الشمولي الأردني لخلق مزيد من فرص العمل. وسوف يشمل ذلك تحديد المسؤوليات لتحقيقها، وتحديد مؤشرات الأداء، وتخصيص الموارد البشرية والمالية اللازمة.

ج- سياسة تعزيز المعايير البيئية والاجتماعية ومجالات تقييمها

- وضع وتنفيذ إجراءات التشغيل القياسية المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية والإخطار بها وتحسين تنفيذ اللوائح والقوانين الفرعية
- الانتهاء من استراتيجية الصحة والسلامة المهنية وفقاً لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 187
- إعداد مذكرة تفاهم بين وزارة الصحة ووزارة العمل بشأن تعهد الأخيرة بقيادة عمليات تفتيش العنابر.
- تقييم سلامة العنابر ونوعية الحياة فيها.

ح- توفير بيئة تمكينية صديقة للمرأة

- توفير وسائل نقل ومواصلات آمنة تراعي المرأة من المنظور الثقافي في المناطق الاقتصادية الخاصة.
- مطالبة المناطق الاقتصادية الخاصة المستفيدة من الأفضليات التجارية للاتحاد الأوروبي بدفع رواتب أعلى من الرواتب الأساسية للمرأة العاملة في تلك المناطق لتغطية تكاليف رعاية الأطفال.
- الخروج بالبيانات لقياس حالات التحرش الجنسي على المستوى الوطني ودعم الحوار الوطني بين الوزارات المعنية من أجل إقرار إطار تنظيمي ضد التحرش الجنسي لحماية النساء.

خ- تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة (إدارة المخاطر الاجتماعية المرتبطة بالتصورات وتطويرها بدعم من الاتصالات والعلاقات الخارجية)

- وضع خطة شاملة بين البنك الدولي والحكومة الأردنية، بالإضافة إلى رسائل متنسقة وموجزة وواضحة عن البرنامج.
- وضع استراتيجية للاتصالات وخطة طرح مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتبادل المعلومات حول أهداف البرنامج، ومكوناته، والاستثمارات ذات الصلة والاستفادة من البرنامج.
- تقسيم الجمهور المستهدف والرسائل إلى مجموعات مستهدفة تتمثل في "الخاسرين" المتوقعين بسبب البرنامج من خلال تحديد المشكلات (التي تتمثل في الفهم الخاطئ باستبدال العمال الأردنيين أو المهاجرين بالسوريين، وهكذا).
- تعزيز آثار البرنامج من خلال ترسيخ العمليات التي وضعت خلال تنفيذ البرنامج والإبلاغ بها (على سبيل المثال، كيفية استهداف المناطق الجغرافية والفئات الاجتماعية المختلفة، سواء تم الاستهداف بطريقة شفافة وقائمة على معايير واضحة، مثل الفقر أو احتمالية التعرض للمخاطر، دون أن يقتصر ذلك الأثر على وضع اللاجئين/ غير اللاجئين).

د- الإفصاح العام عن المعلومات المتعلقة بمدى امتثال المصانع الكائنة في المناطق الصناعية المؤهلة للمشاركة. هناك ما يقرب من 30 معيار تجري مناقشتها للموافقة عليها وتنفيذها من خلال ورش العمل الثلاثية، كل سنتين. ومن المقرر تقديم وتقاسم جميع التقارير السنوية الخاصة بأداء الشركات.

- مشاركة كل مصنع مستهدف في برامج الامتثال على غرار برنامج عمل أفضل الأردن. وعلى الرغم من اقتصر برنامج عمل أفضل الأردن في الوقت الراهن على صناعة الملابس الجاهزة، إلا أن الجهات المانحة تتعهد بالتزام مشترك لإيجاد حلول عملية لتوسيع أعمالها خارج قطاع الملابس. تدرك الجهات المانحة والمشتريين، وغيرهم من الجهات المعنية، أن هناك عناصر صناعة محددة تختلف عن صناعة الملابس وأن هناك تباينات في حالة الحوار الاجتماعي على مستوى القطاع. ومع ذلك، من المتوقع استفادة المشتريين والجهات المانحة على حد سواء من الالتزام والتمويل.

• وبناء على النتائج الحالية لمراقبة جودة الهواء والمياه، تم إعداد قائمة (أو تحسين القوائم الحالية) لأهم نقاط التلوث الساخنة، ولا سيما في منطقة الزرقا.

• تشجيع الامتثال للوائح والنظمة البيئية من خلال الإفصاح العام عن أداء الملوثين من قبل المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام، بالإضافة إلى برنامج الإفصاح العام المقترح تنفيذه في إطار برنامج عمل أفضل الأردن.

د- دعم العمال في قطاعي الزراعة والإنشاءات (وإن كان دعماً غير مباشر)

• زيادة حصة العمال الذين يحظون بتغطية الضمان الاجتماعي بنسبة على الأقل 10% سنوياً، وذلك بدعم من حملة وطنية

• تقليل حصة العمال الذين يتقاضون أجوراً أقل من الحد الأدنى للأجور

ر- تعزيز إدارة قضية عمالة الأطفال

• تم العثور على 3000 حالة على الأقل من حالات عمالة الأطفال، وتم سحبهم وإعادة تأهيلهم من خلال الإطار الوطني المعني بعمالة الأطفال.

ز- التدابير البيئية – عمليات التفتيش على الانبعاثات وإدارة النفايات الصناعية

• استهداف عمليات التفتيش على الانبعاثات

○ سوف تقوم وزارة البيئة، بالتعاون مع أمانة عمان الكبرى، بتجريب الجهود الرامية إلى تحسين نظام مراقبة الهواء، بما في ذلك نوعية الهواء المحيط، وكذلك الانبعاثات الصادرة من المصادر (على سبيل المثال، في القطاعات الأعلى إنتاجاً لها) والمصادر المتنقلة.

○ مواصلة وضع نهج مناسب للإدارة القائمة على المخاطر لعمليات التفتيش، وتحديد المواقع/ القطاعات ذات الأولوية بطريقة شفافة (على عكس النهج القياسي، الذي هو نتيجة لتقديم شكوى ما).

○ لا بد أن تظل وزارة البيئة هي الجهة الأساسية المعنية بالتفتيش على الانبعاثات حتى تتمكن هيئة الاستثمار الأردنية من القيام بتلك المهمة على أكمل وجه، إذا كانت هذا هو ما تعتمده الحكومة الأردنية. وعند انتقال هذه المهمة إلى هيئة الاستثمار الأردنية، فإنها سوف تقدم حوافز لنقل فريق وحدة التفتيش التابعة لوزارة البيئة لهيئة الاستثمار الأردنية للاستفادة من قدراتهم.

• تحسين القدرة على إدارة النفايات الصناعية

لقد زادت النفايات الصناعية، بما في ذلك النفايات الطبية الخطرة ومخلفات البناء، ومن المرجح أن تستمر في الزيادة مع زيادة الأعمال والأنشطة التجارية وخلق فرص عمل. على الرغم من أن قطاع إدارة النفايات الصلبة يحظى ببعض الاهتمام، يقول البعض أن زيادة النفايات الصلبة هي نتيجة لتدفق اللاجئين السوريين، في حين أن زيادة نظم إدارة النفايات الصناعية لا تلقى الاهتمام المطلوب.

ملحق رقم 7: الأداة المنهجية لتصنيف مخاطر العمليات وخطة عمل البرنامج

الأداة المنهجية لتصنيف مخاطر العمليات	
مخاطر (عالية، كبيرة، متوسطة، منخفضة)	فئة المخاطر
متوسطة	السياسة والحوكمة
كبيرة	الاقتصاد الكلي
عالية	استراتيجيات وسياسات القطاع
متوسطة	التصميم الفني للمشروع أو البرنامج
كبيرة	القدرة المؤسسية على التنفيذ والاستدامة
متوسطة	المخاطر الائتمانية
كبيرة	المخاطر البيئية والاجتماعية
عالية	أصحاب المصلحة
عالية	دعم المجتمع الدولي
عالية	المخاطر الإجمالية

خطة عمل البرنامج

الميثاق القانوني (نعم/لا)	الإجراء
نعم	إنشاء وحدة لإدارة البرنامج داخل وزارة التخطيط والتعاون الدولي لمتابعة تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي والبرنامج القائم على النتائج.
نعم	إصدار قرار من رئيس الوزراء بتعيين ديوان المحاسبة كجهة تحقيق خارجية.
نعم	إعداد دليل عمليات للبرنامج القائم على النتائج "فرص اقتصادية أمام الأردنيين واللاجئين السوريين"
نعم	مد فترة تصاريح العمل المجانية وتخفيف إجراءات التفتيش التي تستهدف اللاجئين السوريين خلال السنتين القادمتين (الموعد المستهدف: سبتمبر/ أيلول 2016)
نعم	نشر معلومات حول الجدارة والعملية الإدارية ومعايير الخدمة للحصول على تصاريح العمل والبطاقات الشخصية الصادرة من وزارة الداخلية (الموعد المستهدف: كل ستة أشهر بدءاً من سبتمبر/ أيلول 2016)
نعم	المتابعة وتقديم التقارير كل ثلاثة أشهر: عدد الطلبات المقدمة للحصول على تصاريح عمل وعدد التصاريح الصادرة فعلياً، والمصنفة حسب تصاريح العمل الجديدة (الصادرة للمرة الأولى للأفراد) وتجديد تصاريح العمل وتغيير تصاريح عمل صاحب العمل، والمصنفة كذلك حسب النوع الاجتماعي والقطاع/ الوظيفة والمحافظة/ المخيم والجنسية (الموعد المستهدف: كل ثلاثة أشهر بدءاً من يناير/ كانون الثاني 2017)
نعم	وضع وتنفيذ نظام يسمح لسكان مخيمات اللاجئين بإمكانية التنقل للبحث عن عمل والذهاب إلى العمل وتشكيل لجنة استشارية تضم أعضاء من البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمنظمات غير الحكومية الدولية ومنسق (الموعد المستهدف: ديسمبر/ كانون الأول 2016)
نعم	المتابعة وتقديم التقارير كل ثلاثة أشهر حول عدد الطلبات المقدمة للحصول على تصريح مغادرة وعدد التصاريح المتلقاة فعلياً، وتكرار استخدامها والمصنفة حسب النوع الاجتماعي والمخيم والعمر (الموعد المستهدف: كل ثلاثة أشهر بدءاً من يناير/ كانون الثاني 2017)
نعم	إدراج اللاجئين والمهاجرين لأسباب اقتصادية في المسوحات التي تقوم بها دائرة الإحصاءات الأردنية حول التوظيف والبطالة (الموعد المستهدف: مسح كل ثلاثة أشهر بدءاً من يناير/ كانون الثاني 2017)
نعم	إجراء حملة لرفع الوعي بالمشروعات العائلية لإخطار جمهور العامة بإتاحة هذا الخيار وتقليل القيود المفروضة عليه وتقديم الحوافز لتعزيز إنشاء هذه المشروعات.
نعم	إصدار توجيهات لهيئة الاستثمار الأردنية بشأن تعيين 26 موظف من ذوي الكفاءات العالية براتب مناسب وفقاً للتعليمات الصادرة مؤخراً من مجلس الوزراء (الموعد المستهدف: يونيو/ حزيران 2017)
نعم	نشر وتعميم "دليل المستثمر" للمستثمرين المحليين والأجانب يحتوي على معلومات محددة للاجئين السوريين وحملة الجنسيات المحظورة الأخرى (الموعد المستهدف: ديسمبر/ كانون الأول 2017)
نعم	إعداد نظام وقاعدة بيانات لإدارة العلاقة مع العملاء وتكنولوجيا المعلومات للمستثمرين المستهدفين والرعاية اللاحقة في هيئة الاستثمار الأردنية (الموعد المستهدف: ديسمبر/ كانون الأول 2018)
نعم	تعزيز قدرة وحدة التفتيش التابعة لوزارة العمل حتى تتمكن من تحديد ومتابعة وحل قضايا عدم الالتزام بمعايير العمل والبيئة من خلال تطوير أدوات تكنولوجيا المعلومات (قاعدة البيانات والبرنامج) بهدف تمكين الموظفين من إدخال ورصد البيانات (بما في ذلك وضع بيانات خط الأساس الخاصة بالعمل والالتزام بالمعايير البيئية)؛ بناء روابط مع الكيانات الأخرى داخل وزارة العمل (مثل الخط الساخن، وعمالة الأطفال، والصحة والسلامة المهنية ووزارة البيئة، وزارة التنمية الاجتماعية وزيادة فعالية قرارات كل منها (الموعد المستهدف: يونيو/ حزيران 2017).

ملحق رقم 8: خطة دعم التنفيذ

جدول رقم 1-8: محور تركيز دعم التنفيذ

دور الجهة الشريكة	تقدير الموارد بما في ذلك شركاء التنمية الآخرين (بالمليون دولار)	المهارات المطلوبة	محور التركيز	التوقيت
تنسيق الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ هيئة الاستثمار الأردنية تنسيق منظمة العمل الدولية	1	استهداف الاستثمار والرعاية اللاحقة تنظيم العمل تيسير التجارة	تشجيع الاستثمار تصاريح العمل التجارة	الـ 12 شهراً الأولى
تنسيق الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تنسيق منظمة العمل الدولية	1	استهداف الاستثمار والرعاية اللاحقة تنظيم العمل تيسير التجارة	تشجيع الاستثمار تصاريح العمل التجارة	12-48 شهر
تنسيق وزارة التنمية الدولية البريطانية	3	الخبرة القطاعية	التجارة في الخدمات حاضنات الأعمال قطاع البناء والتشييد	أخرى

جدول رقم 2-8: مهارات فريق المهام المطلوبة لدعم التنفيذ

التعليقات	عدد الرحلات	عدد أسابيع العمل	المهارات المطلوبة
—	16	20	إدارة البرنامج
—	—	20	سوق العمل
—	—	10	مناخ الاستثمار
—	8	10	تشجيع الاستثمار
—	5	2	التحقق
—	6	5	الضمانات الائتمانية

ملحق رقم 9: دور الشركاء في تنفيذ البرنامج

1. تجرى العديد من المبادرات في الأرض لدعم تنفيذ وثيقة الإطار الشمولي سواء بشكل مباشر أو غير مباشر وتنمية القطاع الخاص على نحو أشمل. حصر الاتحاد الأوروبي عدد تلك المبادرات بـ 77 مبادرة في هذا المجال. ومن بين البرامج الرئيسية المنفذة في الأردن ما يلي:

- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. القدرة التنافسية للأردن وتنمية القوة العاملة وبرامج تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة
- الاتحاد الأوروبي. تمويل ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة ودعم التدريب المهني
- الوكالة الألمانية للتعاون الدولي. تقدم عدة مبادرات بعضها خاص بالتدريب المهني.
- المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير. يقدم تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- وزارة التنمية الدولية البريطانية. مبادرات تمويل الخطة الهولندية.

جدول رقم 9-1: الجهات المانحة الرئيسية الداعمة لوثيقة الإطار الشمولي

المبلغ السنوي التقريبي (بالمليون دولار)	البرامج	الجهة المانحة
25	الإصلاح التنظيمي وتشجيع الاستثمار (من خلال الصناديق الاستثمارية المختلفة بما في ذلك الصندوق الانتقالي)، المشروع الطارئ للخدمات والصمود الاجتماعي	مجموعة البنك الدولي
10	دعم تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة	المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير
20	التدريب المهني ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة	الاتحاد الأوروبي
20	دعم تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة (مرفق الضمان)	شركة الاستثمار الخاص الخارجي (الولايات المتحدة الأمريكية)
25	برنامج تنمية القوة العاملة، برنامج القدرة التنافسية الأردنية، برنامج تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
200	الشراكة الهادفة إلى تحقيق التطلعات والأمال	الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية
15	التدريب المهني ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة (شامل التمويل)	جهات مانحة أخرى: وزارة التنمية الدولية البريطانية، الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، الوكالة الفرنسية للتنمية، الوكالة الكندية للتنمية الدولية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق العربي

2. الدعم الرئيسي المقدم للأردن في سياق وثيقة الإطار الشمولي هو الوصول التفضيلي لسوق الاتحاد الأوروبي. ونعرض فيما يلي أهم تفاصيل هذا الدعم:

- **الاتحاد الأوروبي:** مبادرة الاتحاد الأوروبي الخاصة بقواعد المنشأ في الأردن. تجري حالياً مناقشات بين الأردن والاتحاد الأوروبي حول برنامج يقدم من خلاله الاتحاد الأوروبي المزيد من التسهيلات للصادرات الأردنية في إطار اتفاقية الشراكة الحالية بين الاتحاد الأوروبي والأردن التي تمكن المنتجات الأردنية من دخول سوق الاتحاد الأوروبي على أساس تفضيلي للغاية. وسوف يشكل هذا البرنامج جزءاً من مجموعة دعم الاتحاد الأوروبي للأردن في سياق أزمة اللاجئين السوريين الحالية. سوف يضمن هذا البرنامج التواصل المباشر مع برامج خلق فرص عمل إضافية للاجئين السوريين. ومن المتوقع أيضاً أن يتخذ الأردن تدابير أخرى لتحسين بيئة الأعمال والاستثمار وتسهيل وصول اللاجئين السوريين إلى سوق العمل. ترتبط أهمية هذه الإجراءات بمدى تحقيق البرنامج الإمكانيات الكاملة لتحفيز الاستثمار وخلق فرص العمل وتحقيق صادرات إضافية.
- سوف يوافق الاتحاد الأوروبي على السماح للمصدرين في الأردن باستخدام قواعد منشأ بديلة لتصدير مجموعة كبيرة من المنتجات الصناعية. وسوف تكون هذه القواعد البديلة هي تلك المتاحة أمام البلدان الأقل نمواً ضمن برنامج الاتحاد الأوروبي "كل شيء عدا الأسلحة"، وتتسم هذه البديلات بمزيد من المرونة مقارنةً بالبديلات التي نصت عليها اتفاقية الشراكة الحالية بين الاتحاد الأوروبي والأردن. ومن المتوقع تطبيق هذا البرنامج لمدة 10 سنوات مع مراجعته في نصف المدة.

• تتوقف إمكانية استخدام هذه القواعد البديلة، على الأقل على المستوى الداخلي، على الإنتاج الذي يتم في مناطق صناعية/ تنموية محددة وبمشاركة نسبة محددة من اللاجئين السوريين (في مجموعة مكون من 11 منطقة صناعية إلى الشركات التي توظف 15% من اللاجئين خلال أول سنتين، ثم 25% منهم في السنوات اللاحقة)

• من المتوقع أن تتم هذه المبادرة من خلال نهج مؤلف من مرحلتين مع إمكانية نشر القواعد البديلة في جميع أنحاء البلاد بمجرد تمكن الأردن من تحقيق أهدافها المتمثلة في توفير 200 ألف فرصة عمل للاجئين السوريين على النحو المعلن عنه في وثيقة الإطار الشمولي الأردنية التيتم إقرارها خلال مؤتمر لندن المنعقد في فبراير/ شباط 2016.

3. خلال المرحلة الأولى؛ سوف يحق للشركات المصنفة في المرتبة الحادية عشر ضمن المناطق التنموية الخاصة والمناطق الصناعية التي تعين نسبة محددة من اللاجئين السوريين، الاستفادة من تبسيط قواعد المنشأ لمنتجاتها المصدرة إلى الاتحاد الأوروبي. كما يجب على الشركات توظيف اللاجئين طبقاً لشروط التوظيف الرسمية وفقاً لقانون العمل الوطني ومعايير العمل المعمول بها وطنياً، وذلك بهدف تحقيق المساواة في المعاملة، والتي تتماشى مع معايير العمل المتفق عليها دولياً (وخاصةً اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأساسية). كما يتوجب تعيين اللاجئين على أساس الدوام الكامل بعقود سنوية.

4. سوف تعتمد السلطات الأردنية المختصة وترصد أنظمة الشركات المصدرة التي تفي بالشروط المذكورة أعلاه، وسوف تمنح المصدرين رقم ترخيص لتنفيذ ذلك، وتستخدم السلطات الجمركية التابعة للإتحاد الأوروبي هذا الرقم للتأكد من استحقاق الإعفاء من الرسوم الجمركية عند استيراد المنتجات وفقاً لقواعد المنشأ التي تم تبسيطها.

5. سترافق التزامات رفع التقارير السنوية هذه المبادرة. وعلى السلطات الأردنية المختصة جمع البيانات والمعلومات حول الشركات العاملة في المناطق التي تم اختيارها والسلع التي يتم تصديرها وعدد اللاجئين العاملين (وحسب النوع الاجتماعي على الجانب المثالي) ومدى احترام ظروف العمل اللائقة.

6. تم وضع إجراءات التحقق والتعاون الإداري بين السلطات الأردنية والمفوضية الأوروبية والسلطات الجمركية للدول الأعضاء لتحديد المخالفات ومنعها.

7. تدخل المرحلة الثانية حيز التنفيذ عندما تحقق الأردن نسبة مشاركة أكبر للاجئين السوريين في سوق العمل الرسمية بنسبة تصل إلى 200 ألف فرصة عمل في جميع القطاعات الاقتصادية⁴⁵. وفي هذه المرحلة، سيتم تبسيط قواعد العمل الأصلية بشكل أكبر من خلال توسيع نطاقها لتشمل البلاد بأكملها. وفي الواقع؛ لم تعد المتطلبات المتعلقة بمكان الإنتاج وتوظيف عدد محدد من اللاجئين السوريين على مستوى الشركة مطبقة. ومع ذلك؛ ما زال الأردن بحاجة لضمان وجود على الأقل 200 ألف فرصة عمل في سوق العمل الرسمي لإتاحتها للاجئين السوريين حتى نهاية مدة المبادرة المحددة بعشرة أعوام. كما يتوقع الإتحاد الأوروبي أن يضمن الأردن توفير ظروف عمل لائقة للاجئين عند مشاركتهم على نطاق أوسع في سوق العمل. ويلزم كذلك وضع آلية متابعة ملائمة لهذا الغرض.

⁴⁵تعريف فرص العمل واستخدام تصاريح العمل كعامل يُحدد خلال 2016.

