

التحديات الإقتصادية في الاردن

التقرير السنوي الاول
ايلول ٢٠١٤

المرصد الاقتصادي الاردني المستقل

www.identity-center.org



التقرير السنوي الاول
ايلول ٢٠١٤



التحديات الاقتصادية في الاردن

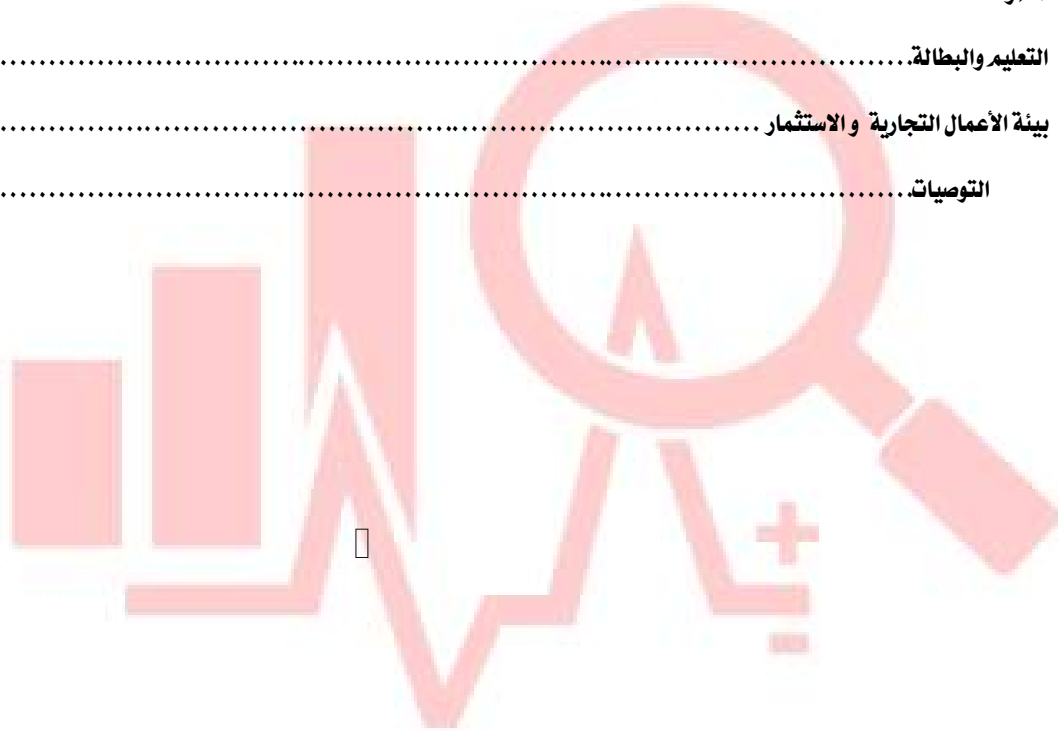


المرصد الاقتصادي الاردني المستقل

www.identity-center.org

المحتويات

٢	١. نظرة عامة على الاقتصاد الأردني
٢	خصائص الاقتصاد المحلي والأوضاع الحالية
٦	الفقر
١١	المساواة
١٣	٢. التحديات الاقتصادية
١٣	الماء والطاقة
٢٣	التعليم والبطالة
٢٨	بيئة الأعمال التجارية والاستثمار
٣٤	٣. التوصيات



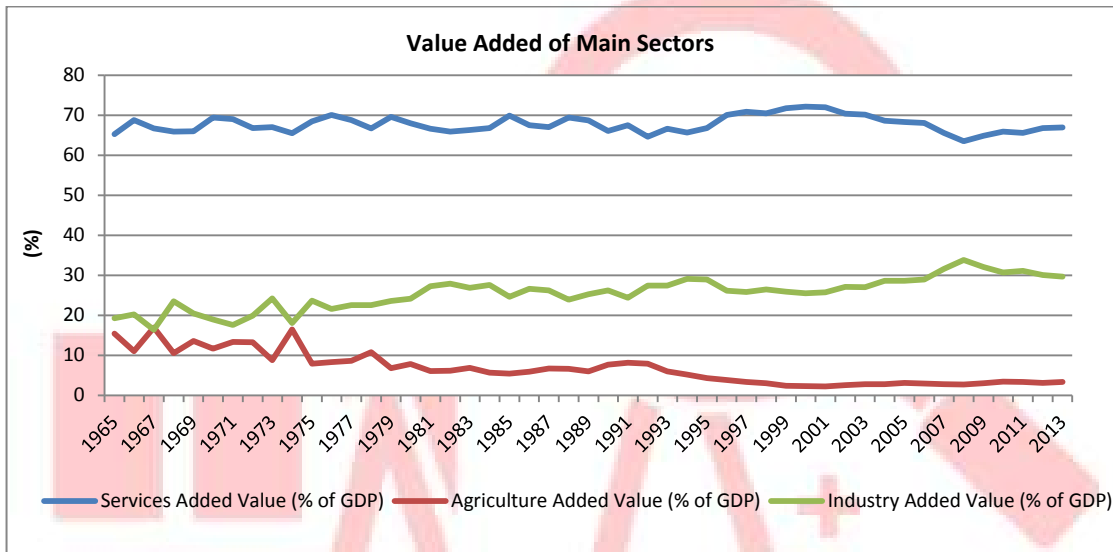
المركز الاقتصادي الأردني المستقل

Jordan Independent Economy Watch

١. نظرة عامة على الاقتصاد الأردني

خصائص الاقتصاد المحلي والأوضاع الحالية

يعتبر الاقتصاد الأردني اقتصاداً خديماً، لانحصار الموارد الطبيعية المستغلة بالفوسفات والبوتاس فقط. ويشارك القطاع الخدمي بحوالي ٦٦.٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ويقوم بتشغيل ٨٠.٥٪ من إجمالي العمالة. ويشارك قطاعي الصناعة والزراعة بالناتج المحلي الإجمالي بما نسبته ٢٩.٧٪ و ٣.٤٪ على التوالي. ويغلب على القطاع الخاص الأعمال التجارية الصغيرة حيث تبلغ نسبة الشركات التي تشغل ما بين واحد إلى اربع اشخاص ٩٢٪ بينما تلك التي تشغل ما بين خمس إلى تسعة عشر شخصاً تصل نسبتها إلى ٧٪. ويوضح الرسم البياني التالي التطور التاريخي للقطاع الاقتصادي نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي:



ويمكن ملاحظة ثلاثة اتجاهات في الرسم البياني السابق فيما يخص كل قطاع. أولاً، يظهر ثبات نسبة مساهمة القطاع الخدمي في الناتج المحلي الإجمالي خلال المدة الزمنية المذكورة، ويظهر تذبذبه الطفيف بين نسبتي ٦٢٪ و ٧٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ويدل هذا على أن القطاع الخدمي هو أساس الاقتصاد الأردني وهو الأهم فيما يخص النمو الاقتصادي. ويتكون القطاع الخدمي في الأردن من مجمل القطاع المالي والقطاع التجاري والقطاع الخدمي الحكومي.

وفيما يخص الصناعة في الأردن، يظهر نمو نسبة مشاركتها في الناتج المحلي الإجمالي بشكل عام منذ بداية المدة الزمنية المذكورة، أي قبل أربعة عقود، من ٢٠٪ إلى ٣١٪ في عام ٢٠١١ قبل أن تنخفض قليلاً إلى ٢٩.٧٪ في عام ٢٠١٣. ومع ذلك، يظهر أن القطاع الصناعي قد بدأ تصاعده الأساسي في منتصف السبعينيات من القرن الماضي وذلك بسبب استثمار الحكومة في القطاع الصناعي خلال السبعينيات وبداية الثمانينيات. وكان هذا الإنفاق الرأسمالي الحكومي مركزاً على استقلال الموارد الطبيعية في الأردن، وخصوصاً الفوسفات والبوتاس، إضافة إلى تركيزه على تطوير البنية التحتية والتوسع في الخدمات الحكومية (Zagha 1944). وفي الحقيقة، نمت الإنفاق الحكومي بصورة ضخمة بين سنتي ١٩٧٣ و ١٩٨٤ وبنسبة وصلت إلى ٦٥٠٪ (Annani 1990, p31). وقاد مستويات الإنفاق والاستثمار العالية هذه المساعدات الكبيرة المقدمة من الدول العربية المنتجة للنفط، التي كانت تتمتع بزيادة في إيرادات النفط في ذلك الوقت، والناجمة عن الزيادة المضطربة لأسعار النفط بدءاً من عام ١٩٧٣.



وشهد القطاع الزراعي التحول الجذري الأكبر فيما يخص نسبة المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي، والتي بلغت في أواخر الستينيات ١٠٪ ثم ارتفعت إلى ١٧٪ في سنة ١٩٦٧ قبل أن تبدأ نسبة مشاركته بالانخفاض. وفي الحقيقة، انخفضت نسبة مشاركته بعد ذلك بسنة، أي سنة ١٩٦٨، إلى ما يقارب ١٠٪. وكان السبب الرئيسي لهذا الانخفاض المفاجيء في سنة واحدة، هو فقدان الأراضي في الضفة الغربية نتيجة لحرب سنة ١٩٦٧ مع الكيان الصهيوني. إذ كانت الضفة الغربية منطقة يغلب على اقتصادها القطاع الزراعي. إضافة إلى ذلك، حدث الانخفاض التالي الضخم لنسبة مشاركة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي خلال عقد التسعينيات، حيث تدنت نسبة مشاركته من ٨٪ في سنة ١٩٩٠، إلى ٢.٣٪ في سنة ٢٠٠٠. وكان سبب هذا هو عملية تحرير القطاع الزراعي في الأردن التي صاحبت برنامج التصحيح الهيكلي التي فرضها صندوق النقد الدولي بدءاً من عام ١٩٨٩. وأثر هذا الانخفاض العام في مشاركة هذا القطاع سلبياً على الفئات ذات الدخل المنخفض المعتمدة على الزراعة في معيشتها، ونتج عنه أيضاً تزاوج على الوظائف في قطاعي الصناعة والخدمات، وازدحام سكاني نتيجة لهجرة الأرياف إلى المدن.

سعى الأردن في مختلف الأوقات نحو نظام تجاري وسياسة اقتصادية تحررية. وكما هو الحال بباقي الدول النامية قبل الثمانينيات من القرن المنصرم، اتبعت عملية التصنيع التي قادتها الدولة منهج الصناعة المحلية البديلة للواردات، وذلك عن طريق فرض الحواجز الجمركية وغير الجمركية على المنتجات الاستهلاكية الأجنبية المنشأ، التي اعتبرت منافسة للمنتجات المحلية المشابهة. وكان صانعو القرار السياسي على علم بأنه كي تنجح الصناعة المحلية البديلة للواردات في تأسيس قاعدة صناعية محلية، يجب على المنتجات المحلية المحمية أن تدخل السوق الأجنبي بسبب ضعف الطلب المحلي. ولهذا، تكاملت التدابير الحمائية مع تدابير ترويجية للتصدير، تضمنت نظام دعم لاستيراد المنتجات الوسيطة، كاستيراد المواد الأولية والآلات والمعدات الكهربائية وغيرها، وذلك بهدف إتاحة المجال للمصدرين للحصول على منتجات وسيطة أقل كلفة.

وشهدت بداية عقد السبعينيات من القرن المنصرم بداية جهود الدولة نحو تصنيع مكتمل، وذلك عن طريق الاستثمار الواسع في الصناعة والبنية التحتية. وتم انجاز هذه الاستثمارات العامة بفضل تدفق الأموال بمستويات قياسية كمساعدات وتحويلات بترو دولارية. وكانت مشاركة الحكومة بذلك الوقت في الأنشطة الاقتصادية نابعاً من تلك الأموال المتوفرة. ومع ذلك، أعيقت تلك الجهود ببداية الثمانينيات عندما بدأ تدفق تلك الأموال، التي بدأ الأردن بالاعتقاد عليها، بالنضوب تدريجياً.

وأدى هذا إلى سعي السلطات بصورة ماسة إلى الحصول على التمويل المطلوب للحفاظ على مستوى الإنفاق العالي الذي انتهجته عبر السنوات التي سبقت ذلك، وإلى الحصول على التمويل المطلوب للاستثمارات الصناعية الطموحة. وأدى ذلك إلى وضع هيكلية مختل التوازن اتسم بالتجارة المتوأمة وعجز الموازنة، وتساؤل بحجم الاحتياطات الأجنبية، وانخفاض ملحوظ في الإنتاجية زاد من البطالة. وأدى ذلك إلى تلك الأزمة الاقتصادية والمالية الحتمية في الأردن بمنتصف الثمانينيات. وخلال تلك الأوقات المضطربة، حاولت الدولة وبلا طائل مجابهة ذلك الاختلال الهيكلي المتوسع، من خلال فرض أنظمة استيراد صارمة ورسوم جمركية مرتفعة. وأدى هذا إلى زيادة سوء الوضع الاقتصادي المنكمش، مما أدى إلى الأزمة في نهاية المطاف. ويشابه هذا الوضع الاقتصادي الذي شهدته الاقتصادات الآسيوية قبيل تحريرها في هذا القرن.

ومنذ نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات، نفذ الأردن برنامج التصحيح الهيكلي الذي اشترطه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مقابل التمويل. وتم تنفيذ هذا المشروع في، أو فرضه على، الكثير من البلدان النامية خلال تلك الفترة، وتضمن المشروع تدابير تحررية كاملة شملت تخفيض قيمة العملة، وتحرير أسعار الفائدة، وتحرير التجارة وغيرها من التدابير. وكان الغرض من مشروع التصحيح الهيكلي هو البدء بتغيير أو تعديل هيكلية للاقتصاد، لأسباب تتعلق بحصر مشاركة وتدخل الحكومة في الاقتصاد، واعطاء الأولوية لقوى السوق بتحديد قيمة المتغيرات الاقتصادية. وحيث أن مشروع التصحيح الهيكلي اتخذ منهج العلاج بالصدمة، عانى الأردن من ظروف اقتصادية عسيرة خلال عقد التسعينيات بمحاولته للتأقلم مع الصدمة.



وكان المبرر من تنفيذ مشروع التصحيح الهيكلي هو مواءمة حالة عدم الاتزان الهيكلي مع مبادئ الليبرالية الجديدة، التي تشير إلى أن هكذا تصحيحات هيكلية ستحل العوامل الكامنة المتسببة بعدم الاتزان، وسترفع من مكانة التجارة في الاقتصاد. وبحلول عام ٢٠٠٠، غدت هيكلية الاقتصاد الاردني مختلفة تماماً عن شكلها قبل عام ١٩٩٠، لكن استمر العجز التجاري بالزيادة. ولم تعد الحكومة المستثمر الأكبر في الصناعة كما كان الحال فيما قبل، و عوضاً عن ذلك، تولى القطاع الخاص ذلك الدور تحت مظلة الاستثمار الأجنبي المباشر، علماً بأن أغلب الاستثمارات في تلك الفترة كانت من نوع الاستثمار الأجنبي المباشر (FDA)، وذلك بسبب الطيف الواسع من مشاريع الخصخصة في أوائل عقد هذا القرن، إضافة إلى الاستثمارات القادمة من الخليج العربي. وبحلول سنة ٢٠٠٦، وصل حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى نسبة قياسية من الناتج المحلي الإجمالي وهي ٢٢.٦٪، مقارنة بمعدل يقارب ١٠.٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في التسعينيات (WB).

وكانت الحكومة هي مصدر التمويل الأساسي للاستثمار في الصناعة الأردنية قبل ١٩٩٠. ولكن وبدءاً من سنة ٢٠٠٠، تولت الشركات المتعددة الجنسيات هذا الدور بدلاً عن الحكومة، وكانت هذه الشركات هي منبع الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وإضافة إلى ذلك، ساهم تدفق اللاجئين العراقيين إلى الأردن بعد سنة ٢٠٠٣، والارتفاع المتزايد لأسعار النفط ما بين سنتي ٢٠٠٣ و٢٠٠٨، ساهم بازدياد الاستثمارات الأجنبية المباشرة خلال تلك الفترة، حيث استثمر العراقيون بقوة في سوق العقار الأردني، وأدت وفرة السيولة لدى دول الخليج إلى استثماراتها المتزايدة في الأردن. أيضاً، ساهمت الحرب في العراق في جعل الأردن بوابة للمنظمات غير الحكومية، وللشركات وللشخصيات السياسية وللصحفيين ممن رغبوا بدخول العراق، حيث أسس العديد منهم مكاتباً في عمان لإيصال السلع والخدمات إلى العراق.

أدى كل ما سبق ذكره إلى أداء قوي للاقتصاد المحلي المدعوم بإداء متين للاقتصاد العالمي خلال تلك الفترة. وفي الحقيقة، نمت الناتج المحلي الإجمالي بمعدل سنوي يصل إلى ٧.٤٪ بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٨، تمكن الاقتصاد وقتها من الحفاظ على معدل تضخم سليم. لكن، لم يصحب هذا الأداء الاقتصادي القوي تخفيضاً لنسبة البطالة المرتفعة التي وصلت إلى ١٣.٦٪ في تلك الفترة، ويعد هذا مؤشراً على أن طبيعة النمو الاقتصادي في تلك الفترة لم يكن كثيف العمالة، بل كان متركزاً على القطاعات كثيفة رأس المال والقطاعات غير المنتجة.

ومع ذلك، وكون الاقتصاد الاردني اقتصاداً مفتوحاً وحرراً وقليل المصادر المحلية، غدى أكثر عرضة للصدمات الخارجية بعد التحرير المكتمل الذي خضع له بعد عام ١٩٩٠. ولهذا السبب، تعرض اداؤه الجيد نسبياً، ومستويات الاستثمارات الخارجية المباشرة، إلى توقف بعد سنة ٢٠٠٨، نتيجة للكثير من الصدمات الخارجية التي أثرت سلباً على الاقتصاد المحلي. وكان أولى الصدمات الخارجية هي وصول أسعار النفط والغذاء إلى أرقام قياسية في سنة ٢٠٠٨، وتلى ذلك الأزمة الاقتصادية المالية العالمية، والتي اعتبرت الأسوأ منذ الكساد العظيم خلال عشرينيات القرن الماضي.

ومع أن قطاع المال الأردني لم يتأثر بشكل مباشر بتلك الأزمة، إلا أن الآثار غير المباشرة من مثل توقف الطلب العالمي وأزمة الائتمان طالت الاقتصاد الأردني، الذي كان يعاني في ذلك الوقت من معدل تضخم مرتفع وصل إلى ١٤٪، تسبب به ارتفاع أسعار النفط والغذاء والذي أدى أيضاً إلى زيادة الإنفاق الحكومي. وعلاوة على ذلك، بدأ استيراد الأردن للغاز المصري، والذي اعتمدت عليه الدولة لتوليد الكهرباء، بدأ بالانخفاض بدءاً من سنة ٢٠٠٩، مما دفع بالدولة إلى استيراد المزيد من منتجات نفطية أكثر كلفة لتوليد الكهرباء. وأدى هذا إلى تدهور الأمور المالية العامة، حيث تضاعف العجز في الموازنة، مع المنح، ما بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ ووصل إلى ١.٨ مليار دينار. ومع احتساب المنح، توسع عجز الموازنة بشكل كبير ليصل إلى نسبة ٢٤.٦٪، أي من ٣٣٨ مليون دينار بسنة ٢٠٠٨ إلى ١,٥٠٩ مليار دينار بسنة ٢٠٠٩.



ونتيجة لما سبق، انخفض النمو الاقتصادي ما بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣ إلى معدل سنوي يقارب ٣.٢٪. وانخفضت الاستثمارات الأجنبية المباشرة في عام ٢٠١١ إلى ما يقارب نصف مستوياتها في عام ٢٠٠٨، وكذلك هوت الصادرات بمقدار ٠.٦٪ ما بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٢، بينما قفزت الواردات بمعدل ٢٠٪ في نفس الفترة، مما أثر على احتياطات النقد الأجنبي. وتوقفت كذلك المنح الأجنبية لعدة سنوات بذروة الأزمة بسبب أزمة السيولة التي واجهتها العديد من الدول المتقدمة، مما وضع المزيد من الضغوط على الوضع المالي العام وعلى احتياطات النقد الأجنبي.

وأثار عجز الموازنة خلال تلك الفترة انتباه السلطات إلى سرعة تآثر الأردن بالصدمات الخارجية. ولذلك، قدمت الحكومة تدابير تشييفية في سنة ٢٠١٠، لكنها لم تنجح بسبب ازدياد الاضطرابات الاجتماعية وعدم الرضا الشعبي المترام مع بدايات أحداث الربيع العربي، التي قدمت بدورها موجة أخرى من الصدمات الخارجية إلى الأردن. وفي الحقيقة، قدمت الحكومة دعماً للاقتصاد في سنة ٢٠١١، وقدمت حزمة من التدابير لزيادة رواتب القطاعين المدني والعسكري بسبب التخوفات من زيادة الاضطرابات والمظاهرات الشعبية انقياداً بالمشاعر الثورية الإقليمية في ذلك الوقت. وزاد هذا من الأثقال الملقاة على كاهل الموازنة العامة، وزاد كذلك من الدين العام الذي نمت بنسبة كبيرة وصلت إلى ٧١.٦٪ (أو ٦.٩ مليار دينار) بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٢، وازدادت بذلك حصة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي من ٥٧.١٪ إلى ٧٤.٦٪ في نفس الفترة.

وبنهاية ٢٠١٢، تدهور الوضع المالي العام إلى مستويات غير مستدامة، مما جعل الحكومة غير قادرة على دفع التزاماتها الأساسية. وانخفضت كذلك الاحتياطات الأجنبية إلى مستويات تخطت الحد الأدنى للاحتياطي القانوني. ودفع هذا كله بالحكومة للجوء لطلب المساعدة المالية من صندوق النقد الدولي. وتبعاً لذلك، وقع الاردن على اتفاق استعداد انتماني (SBA) بقيمة ٢ مليار دولار مع صندوق النقد الدولي. وكما هو الحال مع أي قرض من صندوق النقد الدولي، يتم تقديم المساعدة لامتنال الاقتصاد الاردني لمجموعة من الشروط المصاحبة للاتفاقية، تهدف إلى تعزيز الإيرادات وحصر الإنفاق.

وبسبب عدم مرونة معظم بنود الموازنة الخاصة بالإنفاق، ركز اتفاق الاستعداد الانتماني على الشروط الهادفة إلى زيادة إيرادات الحكومة من المصادر المحلية، عن طريق زيادة نسب الضرائب والرسوم. وكان أهم التدابير التي اتخذتها الحكومة تماشياً مع الاتفاق، هو تقديمها لقانون دخل جديد يرفع نسب الضرائب المفروضة على كل القطاعات ومضاعفتها أحياناً. وإن لم يتم إقرار قانون ضريبة الدخل الجديد بعد، إلا أنه يتوقع تنفيذه بدءاً من عام ٢٠١٥. وتضمنت التدابير التشييفية المالية الأخرى مضاعفة الضريبة الخاصة المفروضة على الاتصالات الخلوية، وغيرها من الزيادات عبر مختلف القطاعات. وبما أن قطاعي المصارف والاتصالات هي من أكثر القطاعات ربحاً في الأردن، تستهدف السلطات هذه القطاعات لزيادة الإيرادات العامة. أما بالنسبة للنفقات، شملت التدابير الحكومية ضبط نمو معظم بنود النفقات الجارية وخصوصاً فيما يتعلق بالدعم والإعانات الاجتماعية.



ونص اتفاق الاستعداد الائتماني على تقديم الاردن لقانون دخل جديد في سنة ٢٠١٤ للحد من نمو، وتقليل، عجز الموازنة. لكن أحاط الجدل بمشروع القانون الجديد مما لم يسمح بإقراره في عام ٢٠١٣. ولهذا، ومن أجل تعويض الإيرادات التي سعى لتأمينها قانون ضريبة الدخل، قدمت الحكومة تدابير عدة تستهدف زيادة الإيرادات في سنة ٢٠١٤ بما مجموعه ٢٥٩ مليون دينار أو ما يقارب ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ويوضح الجدول التالي تلك التدابير المتخذة من قبل الحكومة في سنة ٢٠١٤ فقط، ولا تشمل التدابير المتخذة في سنة ٢٠١٣، والتي شملت مضاعفة الضريبة الخاصة على الاتصالات الخلوية، وزيادة نسبة الضريبة على الملابس المستوردة، إضافة إلى غيرها من التدابير.

الزيادة في الإيرادات السنوية المتوقعة		التدابير
نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي	بملايين الدنانير	
0.3	90	زيادة رسوم وأسعار مبيع السجائر
0.1	30	زيادة رسوم تصاريح العمل وإزالة الاستثناءات
0.1	29	زيادة رسوم الفيزا
0	5	الرسوم القنصلية الجديدة
0.1	20	زيادة رسوم الإقامة وغراماتها
0	10	زيادة رسوم التخزين في المناطق الاقتصادية الخاصة
0	5	زيادة الرسوم على الشاحنات العابرة للحدود
0.3	70	فرض رسوم جديدة على السلع المستوردة المعفاة سابقاً
1	259	المجموع

الفقر

يعد الفقر ظاهرة معقدة وتشتمل على آثار اجتماعية واقتصادية خطيرة، ويمكن تعريفه بعدم مقدرة الشخص على الوفاء بإحتياجاته الأساسية لضمان حياة كريمة. وفي الأردن، تواصل وجود الفقر خلال العقد الماضي ويعتبر مصدر قلق حقيقي للسلطات. ويوفر "مسح نفقات ودخل الأسرة"، والذي قامت به دائرة الإحصاءات العامة بأعوام ٢٠٠٢ و ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨ و ٢٠١٠، يوفر معلومات رسمية عن الفقر في الأردن خلال العقد الماضي. وكانت المنهجية التي اتبعتها دائرة الإحصاءات العامة لتحديد خط الفقر هي قدرة الفرد لتأمين حاجاته اليومية من الأسعار الحرارية بناءً على عدد من المؤشرات. ولهذا، يعتبر "مسح نفقات ودخل الأسرة" أكثر المصادر متانة لقياس مؤشرات الفقر المختلفة. وتعد نسبة الفقر أهم مؤشرات الفقر ويتم تعريفها عادة بأنها نسبة الناس الذين يعيشون دون خط الفقر. أو بعبارة أخرى، تمثل نسبة الفقر مجموعة السكان الذين لا يزيد دخلهم عن خط الفقر.



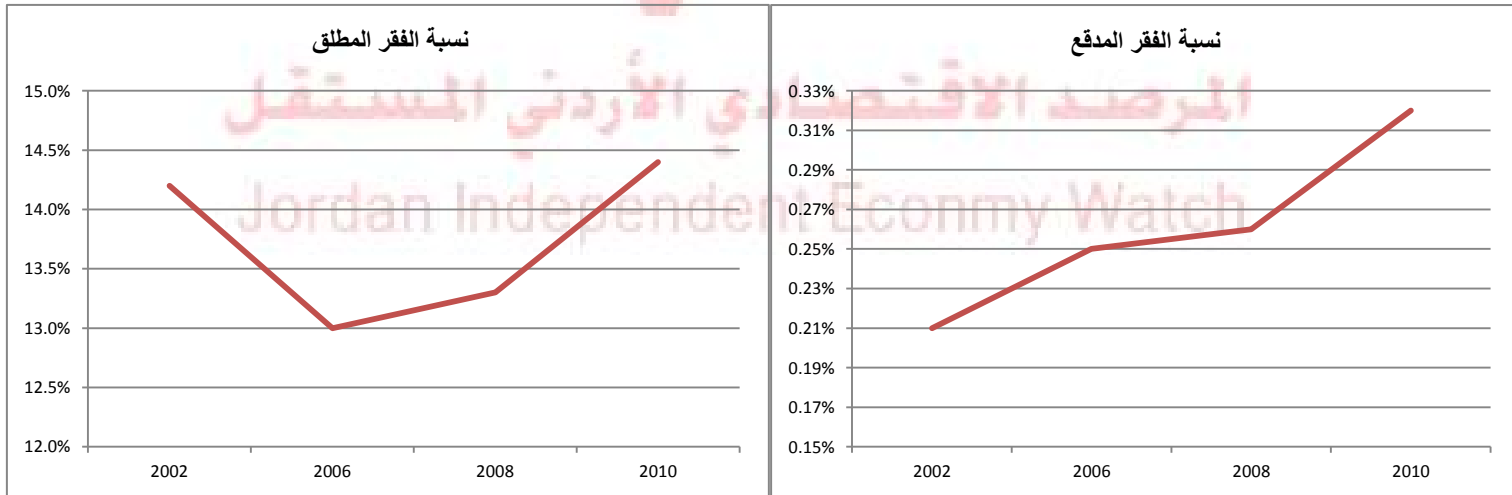
وكانت أول الدراسات المختصة بقضية الفقر في الأردن هي تلك التي أنجزت بسنة ١٩٧٣، وبنيت منهجيتها على توزيع الدخل في الأردن. وتبعتها دراسة أخرى بسنة ١٩٨٩ واختصت بجيوب الفقر في المملكة وتم تحديد خط الفقر للأسر من خلال منهجية السلة الغذائية المقترحة. وبناءً على ذلك، حددت الدراسة نسبة الأسر الفقيرة وغيرها من مؤشرات الفقر.

وتم فيما بعد تحديث خط الفقر لعام ١٩٨٧ من قبل أخصائي البنك الدولي وبناءً على مؤشر أسعار المستهلك. وبعد ذلك، جهز فريق من الخبراء المحليين وخبراء من البنك الدولي دراسة عن الفقر في الأردن في عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٤، وذلك بعد إعلان نتائج "مسح نفقات ودخل الأسرة" لعام ٢٠٠٢. وحددت الدراسة خط الفقر وخلصت إلى عدد من مؤشرات الفقر المختلفة، والتي تم ربطها بحالة الفقراء السكانية والصحية والاجتماعية والاقتصادية. وتبع ذلك تحديث مؤشرات الفقر في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٨ بناءً على نتائج "مسح نفقات ودخل الأسرة" الصادرة حينئذ.

وتم آخر تحديث لمؤشرات الفقر في سنة ٢٠١٠ باستخدام منهجية مختلفة نسبياً عن تلك المتبعة في السنوات السابقة. إذ كان فيما قبل يتم احتساب خط الفقر في الأردن بناءً على ٢٠٪ من السكان كمجموعة مرجعية، بينما تم في عام ٢٠١٠ احتسابها بناءً على ٣٠٪ من السكان كمجموعة مرجعية بغرض الحصول على صورة أفضل لأنماط الاستهلاك. ويؤكد، هذا التطور بالمنهجية المستخدمة، تلك المنهجيات المستخدمة في دول الدخل المتوسط في المنطقة، ويعتبر استخدام هذه المنهجية خطوة إيجابية، بصدده الحصول على صورة أفضل لواقع ظاهرة الفقر في الأردن. وستكون المعلومات والمؤشرات المذكورة فيما يلي مبنية على الدراسات السابقة، ما لم يتم الإشارة إلى مصدر مختلف.

يتم احتساب نوعين من نسب الفقر في الأردن. الأول هو خط الفقر المدقع، أو ما يعرف أيضاً بخط فقر الغذاء، ويعرف على أنه مستوى الإنفاق اللازم للفرد لتأمين الحاجات الغذائية الأساسية التي تؤمن له السرعات الحرارية اللازمة لممارسة نشاطاته الاعتيادية اليومية وبقاءه حياً. والثاني هو خط الفقر المطلق، ويعرف على أنه مستوى الدخل أو الإنفاق اللازم للفرد لتأمين الحاجات الغذائية، والحاجات غير الغذائية الأساسية، التي تتعلق بالسكن والملبس والتعليم والصحة والمواصلات.

ويقدم الرسم البياني التالي نوعي نسب الفقر في الأردن خلال العقد الماضي. وتجدر الإشارة إلى أنه ومع توفر بيانات لأعوام تسبق عام ٢٠٠٢، إلا أنه تم استثنائها من التحليل لاختلاف منهجياتها عن تلك بعد عام ٢٠٠٢.





وقبل تحليل الاتجاهات الظاهرة أعلاه، تجدر الإشارة هنا إلى أن استخدام منهجية محسنة في عام ٢٠١٠، يقلل من قابلية المقارنة بين المعطيات الواردة عن نسب الفقر الأقدم، والتي تم التوصل إليها باستخدام منهجية قللت تقدير الفقر في الأردن. إلا أنه تمت دراسة بنسب الفقر في الأردن لسنة ٢٠١٠ لتقدير تقدير أدق للفقر في الأردن.

لم تتوقف نسب الفقر في الأردن عن الارتفاع خلال القعد المنصرم، خصوصاً فيما يتعلق بالفقر المدقع الشديد. وارتفع الفقر المطلق إلى ١٤.٢٪ في عام ٢٠٠٢، ثم انخفض إلى ١٣٪ في عام ٢٠٠٦، ليعاود الصعود مرة أخرى في عام ٢٠٠٨ إلى ١٣.٣٪. وفي عام ٢٠١٠، أظهرت المنهجية الجديدة المتبعة زيادة في الفقر المطلق وصلت نسبته إلى ١٤.٤٪، وهو خط الفقر الرسمي في الأردن. ولذلك، يعتبر أن الفقر المطلق في الأردن قد ازداد بعد ٢٠٠٦ بعد أن خاض تحسناً ابتدائياً بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٥.^١

وفي المقابل، يتبع الفقر المدقع مساراً مشابهاً، إلا أنه أكثر ثباتاً. ويعتبر هذا النوع من الفقر الأشد خطورة، باعتباره يحصي مجموع السكان الذين لا يمتلكون ما يكفي من الموارد لتأمين حاجاتهم الغذائية اليومية، مما يجعلهم عرضة للخطر. وهذا هو السبب الرئيسي لكون نسب الفقر المدقع أقل بكثير من نسب الفقر المطلق، وذلك لأن نسب الفقر المدقع تبني على خطوط الفقر المدقع، التي تكون أقل بكثير من خطوط الفقر المطلق، وهذا لكونها محصورة بالمواد الغذائية.

وصل خط الفقر المدقع في الأردن إلى ٠.٢١٪ في عام ٢٠٠٢، ثم ارتفع بثبات في السنوات اللاحقة. فوصل في عام ٢٠٠٦ إلى نسبة ٠.٢٥٪، ثم ارتفع بشكل طفيف في عام ٢٠٠٨ إلى ٠.٢٦٪، قبل أن يصل في عام ٢٠١٠ إلى ٠.٣٢٪. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لو تم اتباع المنهجية القديمة في عام ٢٠١٠، لوصلت تقديرات خط الفقر المدقع إلى نسبة صاعقة هي ٠.٦٧٪.

ومع المعلومات السابقة عن تطور ظاهرة الفقر في الأردن، يمكن الوصول إلى خلاصة بأن الفقر ينحو منحى تصاعدياً. ومع ذلك، شهد الأردن توسعاً ملحوظاً في اقتصاده ما بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٨. وكانت متوسط نسبة النمو الاقتصادي الحقيقي خلال تلك الفترة حوالي ٧.٤٪. وانعكس الأداء الاقتصادي الجيد على الفقر المطلق الذي انخفضت نسبته من ١٤.٢٪ في عام ٢٠٠٢ إلى ١٣٪ في عام ٢٠٠٦. ولكن، لم يؤثر ذلك الأداء الاقتصادي على نسبة الفقر المدقع التي ازدادت من ٠.٢١٪ في عام ٢٠٠٢، إلى ٠.٢٥٪ في عام ٢٠٠٦. ويدل هذا على أن ثمار النمو الاقتصادي المذكور لم تصل إلى من يقعون في أدنى المستويات حيث الفقر الشديد.

وتعرقل الأداء الاقتصادي بعد سنة ٢٠٠٨، بسبب أثر العديد من الصدمات الخارجية على الاقتصاد المحلي، إلا أنه استمر بتسجيل نسبة نمو إيجابية وصلت إلى ٢.٢٪، ما بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣. ويقابل هذا زيادة بالفقر المطلق من ١٣٪ في سنة ٢٠٠٦، إلى ١٤.٤٪ في سنة ٢٠١٠، وزيادة بالفقر المدقع من ٠.٢٥٪ في سنة ٢٠٠٢، إلى ٠.٣٢٪ في سنة ٢٠١٠. ويؤشر هذا على وجود الكثيرين ممن هم أكثر عرضة للفقر، خصوصاً في أوقات الظروف الاقتصادية الصعبة.

وتعزى زيادة الفقر في هذه الفترة جزئياً إلى ارتفاع تكاليف المعيشة، مع ارتفاع متوسط التضخم السنوي من ٣.٧٪ في سنة ٢٠٠٢، إلى ٥.٧٪ بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٠. وبشكل أخص، تعتبر زيادة أسعار الطاقة والغذاء بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٩ عاملاً أساسياً لزيادة نسبة الفقر، إذ تؤدي زيادة هذه الأسعار إلى ارتفاع خط الفقر، مما يزيد من نسبة السكان الذين يعيشون دونه، خصوصاً إن كانوا - في البداية - أكثر عرضة للفقر. بينما يكون السبب الآخر لزيادة الفقر في هذه الفترة، التوزيع غير المنصف لمخرجات النمو الاقتصادي على السكان، خصوصاً فئات الدخل المنخفض.

^١ لو تم استخدام المنهجية القديمة، لوصلت نسبة الفقر المطلق إلى ٩.٤٪



وتجدر الإشارة هنا إلى شدة الفقر في الأردن، حيث يلعب مؤشران اثنان دوراً مهماً، وهما مؤشر فجوة الفقر، ومؤشر شدة الفقر. مؤشر فجوة الفقر هو مقياس للفقر، ويحدد متوسط بعد الأسرة الفقيرة عن الفقر المطلق. وارتفع مؤشر فجوة الفقر من ٢.٦٪ في سنة ٢٠٠٨، إلى ٣.٦٪ في سنة ٢٠١٠. في المقابل، يعتبر مؤشر شدة الفقر مقياساً آخر للبعد عن خط الفقر، لكنه يركز أيضاً على التفاوت بين الفقراء. وارتفع مؤشر شدة الفقر من ٠.٧٩٪ في سنة ٢٠٠٨، إلى ١.٢٪ في سنة ٢٠١٠. وتشير هذه الاتجاهات إلى أن عمق الفقر، أو شدته، قد ازدادت بشكل ملحوظ بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٠، مما يوحي بزيادة في عدم المساواة بالدخل.

إضافة إلى ما سبق، أظهر تقرير حديث للبنك الدولي^٢ أعد بناءً على نتائج "مسح نفقات ودخل الأسرة لعام ٢٠١٠"،^٣ أظهر بأنه وبالإضافة إلى وجود ١٤.٤٪ من السكان يعيشون تحت خط الفقر، هنالك ١٨.٦٪ ممن يمرون بفقر عابر، ويعني هذا بأنهم يعيشون دون خط الفقر على الأقل لمدة تصل لربع السنة، إلا أنهم لا يسجلون فقراء في تقديرات الفقر السنوية. وبعبارة أخرى، يعيش حوالي ثلث سكان الأردن تحت خط الفقر بثلاث شهور من السنة.

وأدت هذه الدراسة الحديثة والتي نشرت في خريف ٢٠١٣، إلى آثار جديدة فيما يتعلق بفاعلية سياسات واستراتيجيات تقليل السياسات التي اعتمدها الحكومة، إضافة إلى متانة تحليل المعرضين للخطر بناءً على بيانات الفقر. وفي الحقيقة، تذكر الدراسة بأن تحليل الأردن للمعرضين للفقر غير مفهوم بشكل كامل. وتجدر الإشارة إلى عدم استخدام إمكانات مسح نفقات ودخل الأسرة، التي من خلالها يمكن تقديم صورة فضلية عن الفقر في المملكة، لتقدير الرؤى عن طبيعة الفقر العابر. إضافة إلى ذلك، تذكر الدراسة بأن وجود الفقر العابر يعطي قوة لوجهة النظر التي تقول بأن مقياس الفقر السنوية تقلل من تقدير الفقر الحقيقي، وهو ما ذكره سابقاً البنك الدولي واقتصاديون محليون.

ولأسف، لا توجد بيانات رسمية عن الفقر بعد عام ٢٠١٠، لكن يتوقع لمؤشرات الفقر القادمة بأن تظهر تدهوراً عاماً بسبب الصدمات الإقليمية التي أثرت ولا زالت تؤثر على المملكة منذ عام ٢٠١١. فازدياد تدفق اللاجئين وجهود الحكومة فيما يخص التدابير الاقتصادية (كرفع الدعم مثلاً)، إضافة لغير ذلك من العوامل، يتوقع لها زيادة نسب الفقر بين الأردنيين. وإن تم اتباع منهجيات متسقة في مسح نفقات ودخل الأسرة القادم، ستؤدي هذه التطورات حتماً إلى رفع نسب الفقر في المملكة.

وبذل الأردن جهوداً مستمرة لمحاربة الفقر، من خلال سلسلة من الخطط والاستراتيجيات الهادفة إلى تقليل وتخفيف الفقر. وتعد وزارة التنمية الاجتماعية الجهة الحكومية الرئيسية المختصة بظاهرة الفقر، وخصوصاً من خلال صندوق المعونة الوطني. ويعتبر دور هذه الوزارة بمحاربة الفقر استراتيجياً ورأسياً لسياسات، حيث أنها ساهمت في، وأحياناً قادت تطوير السياسات والاستراتيجيات المختصة. وتلعب الوزارة دوراً تنسيقياً مع المؤسسات والوزارات الحكومية الأخرى من مثل وزارة العمل ووزارة التربية والتعليم وغيرها، وذلك بغرض ضمان تنفيذها للسياسات المرجوة.

وفي المقابل، يلعب صندوق المعونة الوطني دوراً تنفيذياً على وجه الخصوص، بقيامه بتنفيذ السياسات والتعليمات المرسومة من وزارة التنمية الاجتماعية، وغيرها من الأطراف المعنية. ويتحمل صندوق المعونة الوطنية مسؤولية إدارة العديد من برامج المساعدة الاجتماعية، يعد أبرزها برنامج المساعدة النقدي، والذي يقدم من خلاله العون النقدي لمختلف الشرائح المعرضة للخطر كالفقراء والعجزة. وبهذا، يلعب صندوق المعونة الوطني دوراً أساسياً في محاربة الفقر. ويدير الصندوق أيضاً عدداً آخر من البرامج من مثل المعونة الطارئة، ومساعدة ذوي الاحتياجات الخاصة، والتأهيل البدني، وبرامج التدريب المهني، وتقديم بطاقات التأمين الصحي.

^٢ World Bank (Fall 2013) "Jordan Economic Monitor"

http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/MNA/Jordan_Economic_Monitor_Fall_2013.pdf



وتبنت الحكومة أول استراتيجية للحد من الفقر بسنة ٢٠٠٢، واعتمدت في إعدادها على الأجندة الوطنية، وحددت أولويات التنمية في المملكة، ومن ضمنها تطوير فرص التعليم والعناية الصحية وفرص العمل، بهدف تحسين معيشة الفقراء والتجمعات السكانية المهمشة اجتماعياً. وأبرزت هذه الاستراتيجية عدداً من القضايا من ضمنها توسعة مظلة صندوق المعونة الوطنية، وتعزيز خلق فرص العمل، ودعم التنمية التجارية في المجتمعات المستهدفة، وتحسين البنية التحتية، وتوسعة الخدمات الصحية، وتعزيز مساواة النوع الاجتماعي.

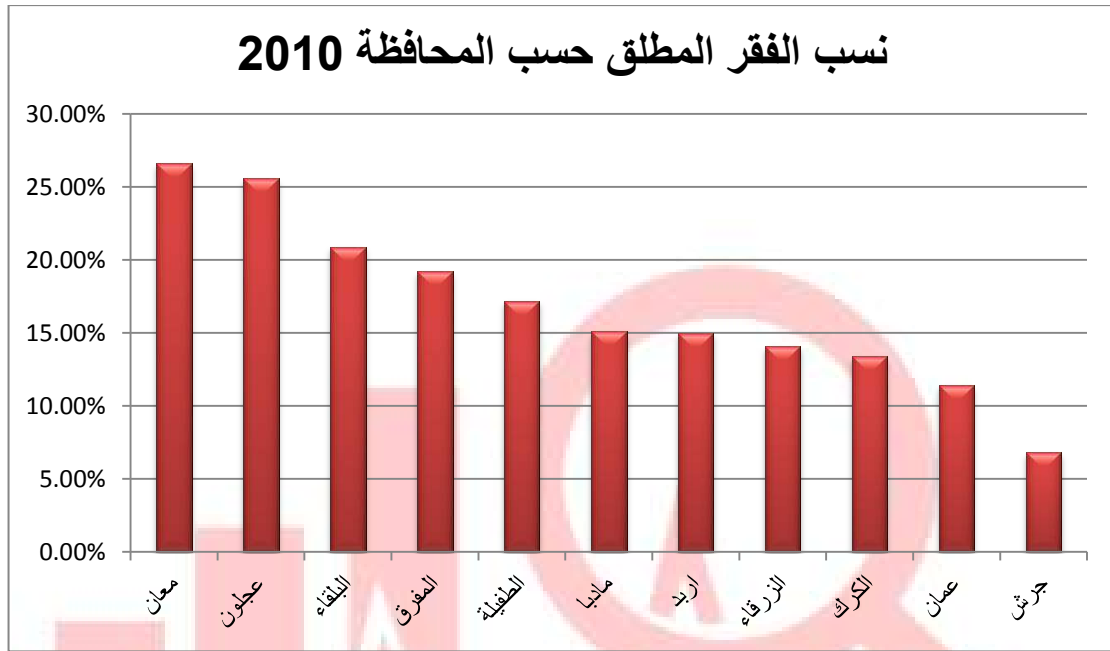
وبتنفيذ الحكومة لهذه الاستراتيجية، قدمت سلسلة من البرامج الاجتماعية الهادفة لتحقيق أهداف الاستراتيجية من خلال زيادة فرص العمل، وحصر البطالة، ومحاربة الفقر، وتقديم المعونة المادية والعينية للفقراء والمجموعات المهمشة في المجتمع الأردني. ومع أن هذه الاستراتيجية وغيرها من التدابير الحكومية ذات العلاقة قد ساهمت بتحسين مؤشرات الصحة والتعليم، إلا أنها لم تساهم بتقليل الفقر. وتمت ملاحظة التحديات بطريق تنفيذ الاستراتيجية إضافة الى تعرقل مسارها بسبب الظروف الاقتصادية المتردية، خصوصاً فيما يتعلق بتقييد الإنفاق الحكومي.

ومؤخراً، شهد الأردن إصدار استراتيجية جديدة في سنة ٢٠١٢، وهي ما يعرف باسم الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر. وتعتبر هذه الاستراتيجية الجديدة على أنها وثيقة شاملة وامتداد للأجندة الوطنية. وتحتوي على خارطة طريق مفصلة لتنفيذ جوانب الحد من الفقر المذكورة في الأجندة الوطنية. إضافة إلى ذلك، ومع الأخذ بعين الاعتبار تأثير الصدمات الخارجية على السكان، تحتوي الاستراتيجية على تدابير تتعلق بسياسات موجهة نحو النتائج، وتحتوي أيضاً على نظام مراقبة سليم لمواجهة الأزمة الاقتصادية ولضمان معايير معيشة جيدة ومستدامة للفقراء وللأسر ذات الدخل المنخفض. وحددت الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر عدداً من المحاور الاستراتيجية هي: (١) الرعاية الاجتماعية والنوع الاجتماعي، (٢) التشغيل والريادة في الأعمال المراعية للفقراء، (٣) الخدمات التعليمية والصحية الشاملة، (٤) الزراعة، (٥) النقل والإسكان للفقراء. وكان هدف الاستراتيجية الرئيسي هو تقليل نسبة الفقر إلى أقل من ٦٪، وهو ما يعتبر هدفاً طموحاً خصوصاً في ضوء برنامج التصحيح الاقتصادي والمالي الذي ينفذ حالياً بدعم من صندوق النقد الدولي، والذي يهدف إلى رفع جميع أشكال الدعم بحلول عام ٢٠١٧.

تم توجيه بعض النقض من قبل اقتصاديين وشركاء في مجال التنمية والذين شككوا في واقعية وامكانية تطبيق الاستراتيجية، خصوصاً وانها تركز على النتائج وتهمل جانب المسببات في تزايد معدلات الفقر. يتوقع اقتصاديون ان معدلات الفقر ستكون اعلى من المستويات المستهدفة في الاستراتيجية مع الاخذ بعين الاعتبار الوضع الاقتصادي الراهن حيث اشاروا ان الحل الامثل في مكافحة الفقر هو اعداد سياسات واقعية وقابلة للتطبيق موجهة الى التنمية الاقتصادية الشاملة.

المساواة

لا يتوزع الفقر بشكل متساوٍ عبر المملكة. ويقدم الرسم البياني التالي التباين المحووظ بين نسب الفقر المطلق في كل من محافظات الأردن الإثنى عشر.



وكانت محافظة معان هي الأكبر نصيباً بحصة الفقراء في الأردن بكون ٢٦.٦% من سكانها يعيشون تحت خط الفقر المطلق، و٢.٧% من مجموعهم يعيشون تحت خط الفقر المدقع. ويفسر هذا كون التوتر الاجتماعي دائم الارتفاع في محافظة معان. وكانت ثاني أعلى نسبة للفقر المطلق من نصيب محافظة عجلون حيث يعتبر ٢٥.٦% من سكانها فقراء، وتلاهها محافظة البلقاء بنسبة فقر وصلت إلى ٢٠.٩%.

وفي المقابل، كانت أقل المحافظات نصيباً من نسب الفقراء إلى عدد السكان هي جرش، بنسبة ٦.٨%، والعاصمة بنسبة ١١.٤%، والكرك بنسبة ١٣.٤%. ومع أن نسب الفقر في عمان تعد منخفضة مقارنة بباقي المحافظات، إلا أن فيها أكبر عدد من الفقراء لكونها أكبر المحافظات عدداً بالسكان، وتعتبر عمان الشرقية عرضة لخطر الفقر على وجه الخصوص. ويسكن بمدن الأردن الكبرى (عمان وأربد والزرقاء) أغلبية الفقراء من ناحية الفقر المطلق. ومن الجدير بالذكر هنا بأن ٨ من ١٢ محافظة (أو ثلثي المحافظات) بها نسب فقر أعلى من نسبة الفقر الوطني وهي ١٤.٤% في سنة ٢٠١٠.

ويتضح من هذه البيانات بأن نسب الفقر في المناطق الريفية يصل إلى ١٦.٨%، بينما في يصل في المدن إلى ١٣.٩%. وبمعايير مطلقة، فإن عدد الفقراء في المدن (٢٣,٢٧٩ أسرة) يتخطى وبشكل كبير عددهم في المناطق الريفية (٢٣,٢٧٩) ويعزى هذا إلى تركيز السكان في المدن. وبشكل عام، يعني هذا بأن ٨٠.٣٥% من الأسر الفقيرة تسكن في المدن، بينما ١٩.٦٥% في المناطق الريفية. ومع هذا، تعتبر المدن (عمان والزرقاء وأربد) أكثر تطوراً مقارنة بباقي المحافظات وتتمتع بدخل وفرص عمل أفضل.

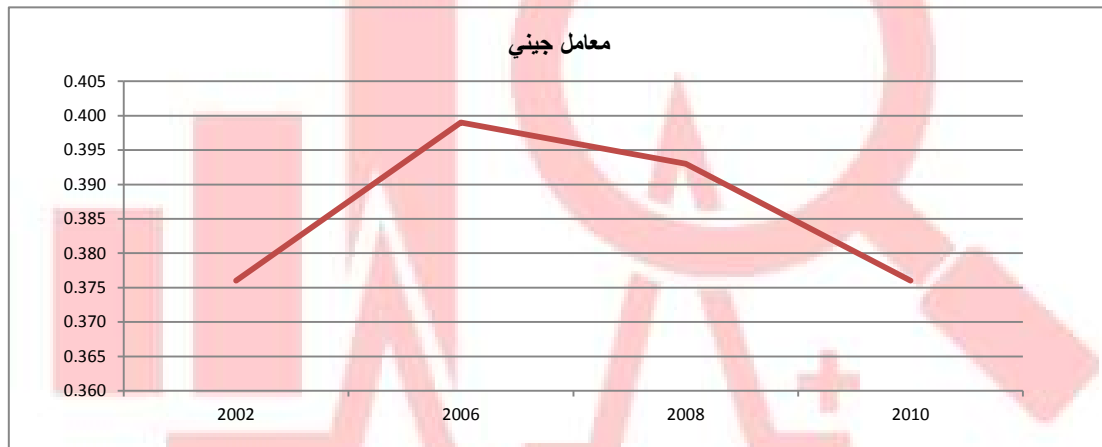
بجانب ذلك، تركز الحكومة في خططها التنموية وبمخصصات مواردها وبشكل متزايد على المحافظات خارج المدن، من أجل تقليل الفجوة التنموية بين المدن والأرياف، وللمحافظة على الاستقرار الاجتماعي والتماسك في المملكة. ولا زالت التنمية الاقتصادية المحلية بمثابة أولوية للمحافظات، سيصار إلى تحقيقها، من خلال برامج المساعدة التقنية والأنشطة الحكومية الموجهة، على محافظات المملكة خارج العاصمة والعقبة.



وبكل الاستراتيجيات والخطط التنموية الحديثة، وبمساعي الإصلاح، ظهر تركيز خاص على تنمية محافظات المملكة. ومن الأمثلة على ذلك برنامج تنمية المحافظات وصندوق تنمية المحافظات. وتشمل الأمثلة الأخرى المتعلقة بإدخال تنمية المحافظات في الخطط والاستراتيجيات والقوانين المختلفة، تشمل مشروع قانون الاستثمار الذي يتوقع له أن يقدم إعفاءات تتعلق بضريبة الدخل بناء على مستوى التنمية في المحافظة. ولم تتضح نتائج هذه الجهود المركزة على المحافظات بعد.

ويظهر الرسم البياني السابق، والمتعلق بنسب الفقر في المحافظات، تصاعداً في اللامساواة في الاردن. وتقاس اللامساواة عادة باستخدام "معامل جيني الذي يقيس درجة اللامساواة في توزيع إجمالي الدخل، حيث يتحسن مؤشر العدالة كلما اقتربت قيمة المعامل من الصفر،

وتتضاءل العدالة كلما اقترب من الواحد الصحيح. وزادت قيمته من ٠.٣٧٦ في سنة ٢٠٠٢، إلى ٠.٣٩٩ في سنة ٢٠٠٦، مما يشير إلى زيادة بنسبة اللامساواة خلال هذه الفترة. وكما أشرنا سابقاً، صاحب هذا أداء إيجابي للاقتصاد المحلي خلال نفس الفترة. وبعد سنة ٢٠٠٦، تحسنت المساواة حين أظهر مقياس معامل جيني انخفاضاً طفيفاً إلى ٠.٣٩٣ في سنة ٢٠٠٨، قبل أن ينخفض مرة أخرى في سنة ٢٠١٠، ويعود إلى مستوياته في سنة ٢٠٠٢ وهي ٠.٣٧٦.



وغدى النمو الاقتصادي أكثر انصافاً في السنوات السابقة وانخفضت اللامساواة في الدخل. إذ تقلص الفرق بين نسبة الدخل في الرتبة المئانية الثمانين إلى الدخل في النسبة المئانية العشرين في توزيع الدخل، وتقلص من ٤.٣٥ بسنة ٢٠٠٦ إلى ٢.٦٣ بسنة ٢٠١٠، مما يظهر هذا تحسناً بـعدالة الدخل. في المقابل، كان تقليل اللامساواة في الدخل بأهمية أكبر حيث تساؤل الفرق بين نسبة الرواتب بالرتبة المئانية الثمانين إلى نسبة الرواتب في الرتبة المئانية العشرين من توزيع الراتب. وكان التضاؤل من ٤.٢٤ بسنة ٢٠٠٦ إلى ١.٦١ بسنة ٢٠١٠. ويدل هذا على تحسن بمستويات الرواتب في الرتبة المئانية العشرين.

ولهذا، يمكن القول بأنه وخلال السنوات الثمان ما بين ٢٠٠٢ و ٢٠١٠، لم يظهر أي تحسن على مستوى اللامساواة، لكن حدثت زيادة متقطعة باللامساواة. هذا مع العلم بأن مستوى اللامساواة في الأردن كان أدائه حسن مقارنة بالدول النامية الأخرى، وبشكل أفضل قليلاً مقارنة مع باقي دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والتي يكون متوسط مقياس معامل جيني فيها ٠.٣٩٢، وبشكل أفضل كثيراً مقارنة مع الدول الإفريقية جنوب الصحراء التي يصل المتوسط فيها إلى ٠.٤٤٢ وآسيا ٠.٤٠٤.

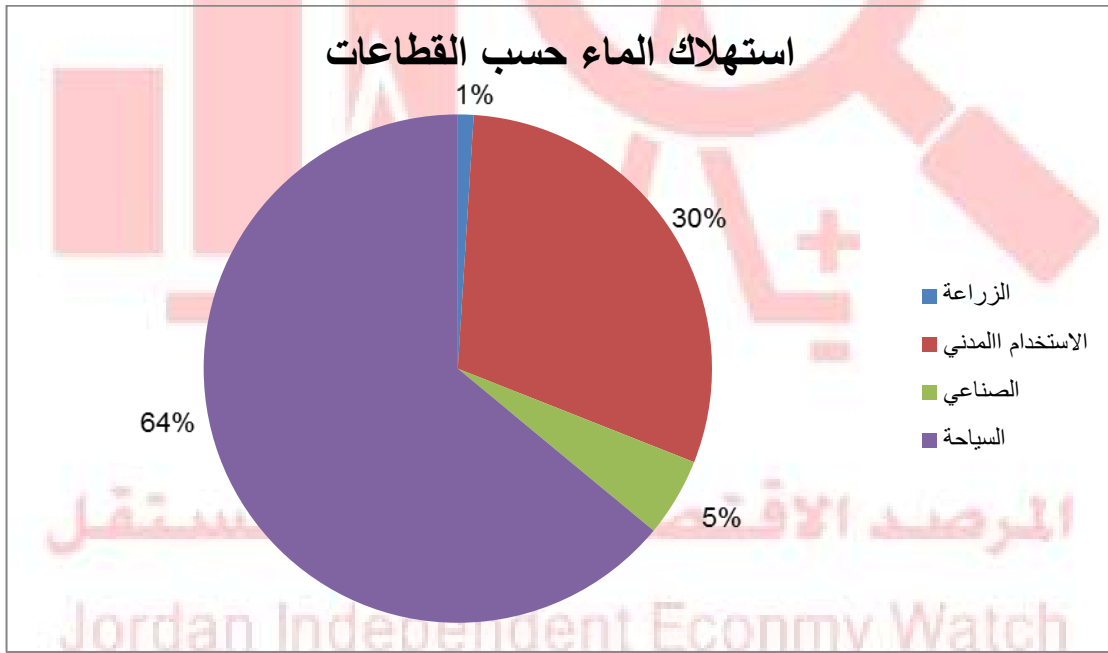
٢. التحديات الاقتصادية

الماء والطاقة

يعد قطاعا الماء والطاقة من القطاعات المفصلية في الاقتصاد الأردني، وبكونهما قطاعين نادري المصادر في المملكة، وبكونهما قطاعين حاسمين لاستدامة عافية الاقتصاد والبيئة الاجتماعية. إضافة إلى ذلك، يتداخل هذين القطاعين بدرجة عالية كما سيتضح خلال التحليل التالي.

يتم تعريف الماء على أنه مجموع مصادر المياه العذبة المتاحة للاستخدام في الأغراض المختلفة، كالزراعة والصناعة وفي المنازل وفي الأنشطة البيئية المتنوعة. بينما تعرف الطاقة على أنها الطاقة المولدة من المصادر المتجددة وغير المتجددة، واستخدامها بطيف واسع من الاستخدامات والأنشطة التي تتطلب الطاقة، كالإنتاج الصناعي والتدفئة الكهربائية والنقل وغيرها من الأنشطة الأساسية.

ويعتبر الأردن من أفقر دول العالم للمياه، ويعاني من شح بالمياه الجوفية والأمطار، التي يتفاوت تساقطها من منطقة إلى أخرى ومن سنة إلى سنة في المملكة. وحددت دراسة حديثة هدفت إلى رسم صورة مباشرة عن مصادر واحتياجات المياه في المملكة، واعتمدت على نظم المعلومات الجغرافية (GIS)^٢، حددت بأن مصادر المياه التقليدية في الأردن هي مياه الأمطار والمياه الجوفية والمياه السطحية، تقوم كلها بتزويد الأردن بما مقداره ٧٨٠ - ٨٥٠ مليون متر مكعب من المياه (MCM).



وتوفر مصادر المياه الجوفية ما مقداره ٥٤% من إجمالي المياه في المملكة. وتأتي المياه الجوفية من حوالي اثني عشر حوضاً مائياً يستخرج منها ٣٥٠ - ٤٧٠ مليون متر مكعب سنوياً. وتوفر المياه السطحية حوالي ٣٧% من إجمالي المياه المتوفرة في المملكة، وتتركز مصادرها في المنطقة الشمالية الغربية من المملكة. وتشمل المصادر الأساسية للمياه السطحية في المملكة أنهار اليرموك والأردن والزرقاء. ويتشارك الأردن مع سوريا بنهر اليرموك ومع الأراضي المحتلة بنهر الأردن مما يقلل من كمية المياه المتوفرة للأردن. إضافة إلى ذلك، تعتبر مياه الصرف الصحي المعالجة من المصادر غير التقليدية للمياه، لكن يعتبر توفرها مقيداً نوعاً ما بسبب قلة استيعاب محطات التنقية والتي يصل عددها إلى ٢٧ محطة.

^٢ Altz-Stamm, A. (2012) "Jordan's Water Resource Challenges and the Prospects for Sustainability" <http://www.caee.utexas.edu/prof/maidment/giswr2012/TermPaper/Altz-Stamm.pdf>



وفي المقابل، يصل حجم الطلب على المياه، أو حجم استخدامها، إلى ٩٥٥ مليون متر مكعب سنوياً، مما يشير إلى نقص في الكمية المتوفرة مقابل الطلب المتزايد. ويقدر حجم الثغرة بين العرض والطلب على المياه بحوالي ١٠٥-١٧٥ مليون متر مكعب سنوياً. ويتم استهلاك المياه في الأردن في أربع قطاعات أساسية. أولها قطاع الزراعة الذي يستهلك ٦٤٪ من إجمالي الكمية المعروضة، بينما يساهم بنسبة ٣٪ فقط بالنتائج المحلي الإجمالي، يليه القطاع المدني (المنزل والأعمال التجارية) ويستهلك حوالي ٣٠٪ من إجمالي حجم المياه، ويليه قطاع الصناعة المحلية الذي يستهلك ٥٪، وقطاع السياحة الذي يستهلك ١٪.

وارتفع الطلب على المياه في السنوات الأخيرة، بسبب التدفق الكبير للاجئين إلى الأردن، مما زاد من تدهور حالة شح المياه في الدولة. وزادت آخر موجة من اللاجئين خلال العقد الماضي من الطلب على المياه فوق الحدود الطبيعية. وتبعاً لوزارة المياه، فإن حصة اللاجئين السوري من الماء تكلف الأردن ٤٠٠ دينار سنوياً. ومع ذلك، ورغم شح الكمية المتوفرة من المياه، إلا أن ٩٨٪ من السكان تصل إليهم المياه بمختلف مناطق المملكة عبر شبكة المياه الوطنية.

وكان لمشكلة المياه هذه أثر على الاقتصاد المحلي الأردني على مختلف مستوياته، حيث يعتبر توفر المياه عاملاً أساسياً للازدهار والرغد الاقتصادي. وكان من أهم نتائج مشكلة المياه حصر مساحات الأراضي التي يمكن استخدامها للزراعة، ونتج عن هذا تقليل مدى مشاركة الزراعة بتنمية الاقتصاد الوطني. ويمكن ملاحظة النتائج الأخرى على الوضع المالي العام، حيث أدى شح المياه المتوفرة إلى زيادة سعر التعادل الخاص بالمياه، وتقدم الحكومة دعماً عاماً للمياه وصلت قيمته في سنة ٢٠١٢ إلى ٣٣٥.٢ مليون دينار. وعدا عن الدعم الحكومي للمياه، تأثرت المالية العامة سلبياً بشح المياه بسبب ارتفاع كلفة الطاقة نتيجة لكلفة استخراج وضخ المياه الجوفية إلى المناطق المرتفعة.

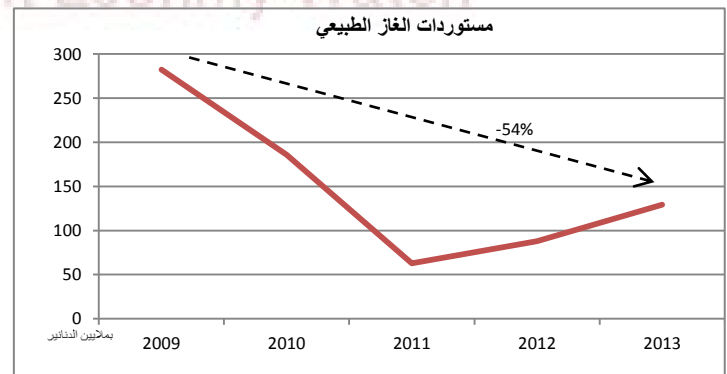
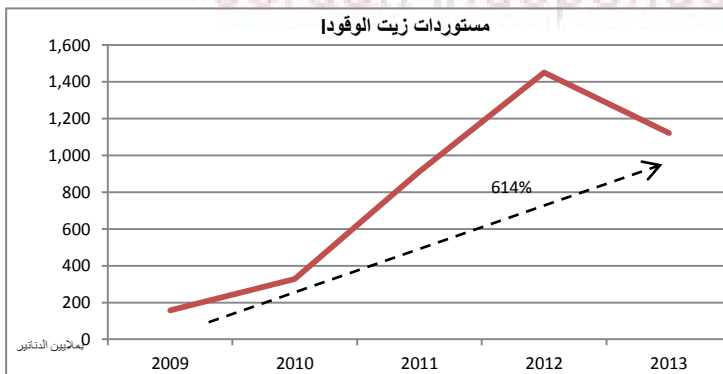
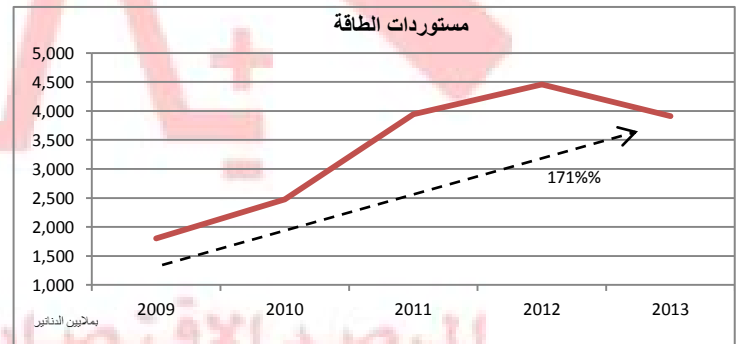
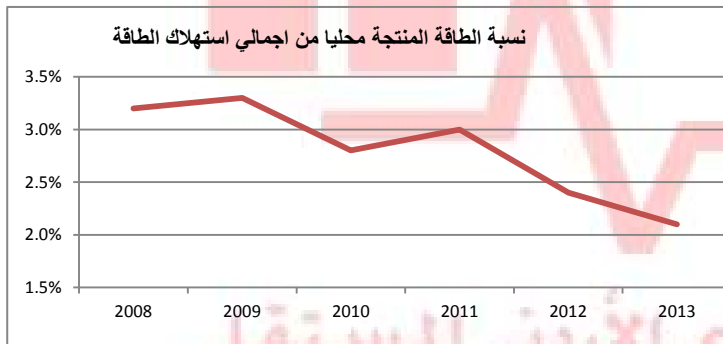
إضافة إلى ما سبق، أثر شح المياه في الأردن على التوازن التجاري للاقتصاد. حيث أن تقليل الفجوة الواسعة بين العرض والطلب يتطلب استيراداً للمياه من خارج الدولة لتأمين احتياجاتها، ويزيد هذا من حجم الضغوط على احتياطيات النقد الأجنبي. وأثر شح المياه أيضاً على قطاع الطاقة بتقليله من إمكانية توليد الطاقة من بعض المصادر، كالطاقة الذرية، بسبب احتياجها لكمية كبيرة من المياه لغايات التبريد وغيرها. وفي المجمل، فإن أكبر وأهم خطر يسببه شح المياه هو استدامة الأنشطة الاقتصادية على المدى الطويل عبر مختلف القطاعات. وربما تضطر الصناعات والأعمال التجارية التي تعتمد على المياه إلى الانتقال إلى واجهات نقصاً كبيراً بالمياه. وبشكل عام، يقلل شح المياه من جاذبية الأردن للاستثمار خصوصاً إن تطلبت المشاريع الاستثمارية كمية مياه كبيرة.

الطاقة

يعتبر قطاع الطاقة أكبر القطاعات عبئاً على الاقتصاد الوطني بسبب ارتفاع فاتورة استيراد الطاقة إلى الأردن، إضافة إلى تبعات ذلك على المالية العامة، والتي ازدادت حدة بعد الانقطاعات المستمرة للنفط والغاز المستورد من مصر والعراق. ولهذا، يعتبر هذا القطاع قطاعاً ذا أولوية تنموية عالية، ويلفت انتباه صانعي القرار، والقطاع الخاص والمجتمع الدولي.

تندر مصادر الطاقة في الأردن، حيث يستورد الأردن أكثر من ٩٦% من حاجته للطاقة. وتنحصر مصادر الطاقة المحلية بكمية ضئيلة من النفط الخام والغاز الطبيعي المستخرج من حقل حمزة النفطي الذي تحده جنوباً الحدود السعودية وحقل الريشة للغاز الطبيعي الواقع إلى الغرب من الحدود العراقية.

السنة	انتاج النفط الخام (بالاف الاطنان)	انتاج الغاز الطبيعي (بمليارات الاقدام المكعبة)	نسبة انتاج الطاقة المحلية من استهلاك الطاقة الاجملي
٢٠٠٨	1.7	7.2	3.2
٢٠٠٩	1.5	7.8	3.3
٢٠١٠	1.2	6.5	2.8
٢٠١١	1	6.4	3
٢٠١٢	1	5.8	2.4
٢٠١٣	1	5.3	2.1

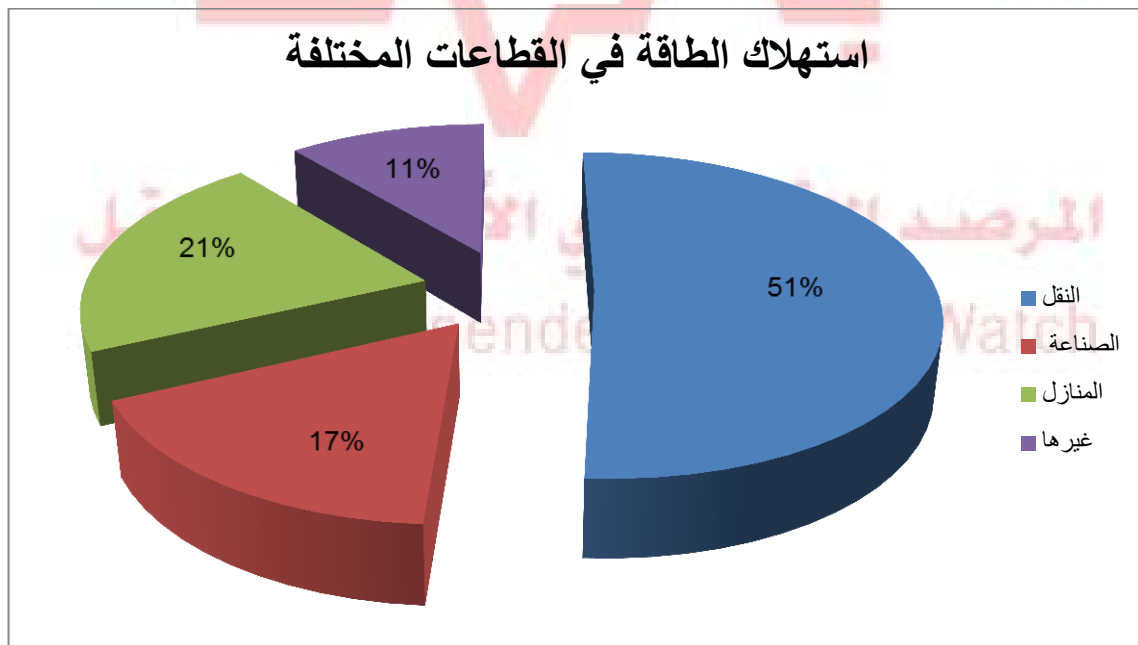




وكما يلاحظ من الجدول والرسم البياني السابق، تضاءلت حصة الطاقة المنتجة محلياً مقابل استهلاك الطاقة في الأردن. وهبط إنتاج الغاز من ٧.٨ مليار قدم مكعب في سنة ٢٠٠٩، إلى ٥.٨ مليار قدم مكعب في سنة ٢٠١٣، وكذلك إنتاج النفط الخام الذي هبط من ١.٧ ألف طن في سنة ٢٠٠٨، إلى ألف طن في سنة ٢٠١٣. إضافة إلى ذلك، تضاءلت مشاركة الطاقة المنتجة محلياً بإجمالي الطاقة المستهلكة من ٣.٣٪ في عام ٢٠٠٩، إلى ٢.١٪ في عام ٢٠١٣. ويقابل انخفاض الإنتاج المحلي زيادة في نسبة استيراد الطاقة لتأمين الطلب المتزايد على الطاقة المحلية. وكانت الزيادة في قيمة الطاقة المستوردة تابعة من زيادة في استيراد المشتقات النفطية، ومن ضمنها مادتي الديزل وزيت الوقود، وذلك لتغطية النقص بالغاز الطبيعي المستورد. ويشرح الرسم البياني المرفق قيمة وحجم استيراد الطاقة والغاز والوقود عبر السنوات الخمس الماضية. وكما يلاحظ، تقابل الزيادة التي بلغت نسبتها ١٧١٪ من قيمة استيراد الطاقة نقصاً بنسبة ٥٤٪ من حجم استيراد الغاز الطبيعي وقفزة كبيرة بلغت نسبتها ٦١٤٪ بحجم استيراد زيت الوقود.

وارتفعت قيمة استيراد الطاقة بنسبة ١٧١٪ من ١.٨ مليار دينار في سنة ٢٠٠٩، إلى حوالي ٣.٩ مليار في سنة ٢٠١٣. وكان السبب الرئيسي وراء ذلك هو الانخفاض الكبير في حجم استيراد الغاز الطبيعي الذي وصل إلى ٥٤٪. ومنذ سنة ٢٠٠٩ بدأ الأردن باستيراد كميات أكبر من مادة الديزل وغيرها من المنتجات النفطية عالية الكلفة لتزويد احتياجات محطات توليد الكهرباء. وفي الحقيقة، تزايدت قيمة مستوردات مادة الديزل ستة أضعاف. وفيما يخص استهلاك الطاقة، يظهر الجدول التالي استهلاك الطاقة عبر مختلف قطاعات الاقتصاد:

السنة	النقل	الصناعة	المنازل	غيرها	المجموع
٢٠٠٩	1,952	1,101	1,083	885	5021
٢٠١٠	1991	1,014	1,019	849	4873
٢٠١١	2,012	961	1,136	779	4888
٢٠١٢	2,521	921	1,198	743	5,383
٢٠١٣	2,734	924	1,109	617	5,384





وكان نمو استهلاك الطاقة طفيفاً خلال السنوات الخمس الماضية، وراوحت نسبة نموه حوالي ٢.٨٪. ومع ذلك، قدرت دراسة حضرتها وزارة الطاقة بأن متوسط نسبة استهلاك الطاقة للمستهلكين وصلت إلى ٥.١٪. وفيما يخص توزيع الاستهلاك على مختلف القطاعات، يعتبر قطاع النقل المستهلك الأكبر للطاقة في الأردن بنسبة استهلاك تصل إلى ٥١٪ من إجمالي استهلاك الطاقة في الأردن. ويتبعه قطاع الاستهلاك المنزلي بنسبة ٢١٪، وقطاع الصناعة بنسبة ١٧٪. وتجدر الإشارة هنا إلى أن حصة استهلاك الطاقة التي يستهلكها قطاع النقل ازدادت بنسبة ٢٩٪ في سنة ٢٠٠٩، إلى ٥١٪ في سنة ٢٠١٣، بينما تقلصت حصة استهلاك قطاع الصناعة للطاقة من ٢٢٪ في سنة ٢٠٠٩، إلى ١٧٪ في سنة ٢٠١٣.

وكانت زيادة استهلاك الكهرباء ملحوظة في هذه الفترة، وبلغ معدل نمو استهلاكها ٤.٦٪ تسبب بها زيادة استهلاك المنازل للكهرباء بنسبة ٧.١٪. وفي الحقيقة، يحظى قطاع الاستهلاك المنزلي بحصة الأسد فيما يخص استهلاك الكهرباء حيث تصل نسبته إلى ٤٣٪، يليه قطاع الصناعة بنسبة ٢٤٪، ومن ثم ١٤٪ تستهلكها عملية ضخ المياه.

الأثر

يتجلى أثر وضع قطاع الطاقة الرئيسي على الاقتصاد المحلي في الأردن، في أثره على الموازنة العامة والمالية العامة. وعلى وجه الخصوص، يتوقع أن يصل حجم خسائر شركة الكهرباء الوطنية المتراكمة إلى ٤.٧ مليار دينار في نهاية عام ٢٠١٤، ويعزى هذا إلى ازدياد استخدام وقود الديزل في عملية التوليد الكهربائي، مقابل انخفاض استخدام الغاز الطبيعي. وبما أن شركة الكهرباء الوطنية هي شركة تابعة للقطاع الحكومي، يتم تعويض الخسائر المترتبة عليها بالاقتراض الحكومي. وقدرت شركة الكهرباء الوطنية حجم خسائرها لسنة ٢٠١٤ بما مجموعه ١.٤ مليار دينار، بزيادة تصل إلى ٢٩٪ من خسائر السنة الماضية التي بلغت ١.١ مليار دينار.

وأدى شح موارد الطبيعة المحلية، ورفع الدعم الحكومي عن الطاقة، إلى زيادة ملحوظة في أسعار الطاقة خلال السنوات القليلة الماضية، مما أثر وبشكل مباشر على تنافسية الاقتصاد، حيث ازدادت التكلفة الانتاجية لدى الشركات والصناعات، مما سيزيد من أسعار المنتجات في نهاية المطاف. وهذا سيقبل من تنافسية السلع والخدمات الأردنية مقابل السلع والخدمات المقدمة من باقي العالم. وسيقلل هذا نمو الصادرات ويزيد من المستوردات مما يؤدي الى عجز تجاري أكبر. وتغطية ارتفاع حجم العجز التجاري ستطلب كمية أكبر من احتياطات النقد الأجنبي.

وبناء على ما سبق، لقطاع الطاقة أثر ضار على الاقتصاد الوطني لارتباطه بكافة القطاعات الاقتصادية وعوامل نمو الاقتصاد. هذا علاوة على أثره على البيئة المالية والنقدية والتجارية. وبعبارة أخرى، توفر الطاقة الوقود اللازم لنمو الاقتصاد ويمكن اعتبارها الهيكل الذي يشغل الاقتصاد.

أسباب انبثاق تحديات قطاعي الماء والطاقة

هنالك العديد من العوامل التي أدت إلى ظهور تحديات الطاقة والمياه كتحديات جدية في الأردن. ويبقى أهم الأسباب لهذا هو شح مصادر المياه والطاقة في الأردن، الذي يعتبر بالمرتبة الثالثة في العالم من حيث شح المياه، والذي ينتج أقل من ٣٪ من الطاقة التي يحتاجها. ويعني شح هذه الموارد وجود فجوة بين العرض والطلب يتم ردمها باستيراد المصادر من خارج المملكة.



وازدادت حدة التحديات خلال السنوات نتيجة لسوء إدارة استخدام الطاقة والمياه وانعدام التخطيط والاستراتيجيات الملائمة. وفيما يخص المياه، تتبع مصادر المياه السطحية الأساسية، أي نهرى اليرموك والزرقاء، من سوريا والاراضي المحتلة وتكون بهذا عرضة للتحويلات والسدود التي تبني على مسارها. وفي الحقيقة، انخفض منسوب تدفق المياه في الاجزاء الاخيرة من هذين النهرين بكميات كبيرة مقارنة بتدفقهما في الماضي.

وعلاوة على ذلك، تبقى مشكلة هدر المياه أكبر المشاكل المحلية التي تواجه قطاع المياه. وذكر تقرير سلطة وادي الاردن بأن نسبة هدر المياه وصلت الى ٤٣٪ في سنة ٢٠١٣. ويعني هذا بأنه لا يتم تسجيل ما يقارب نصف المياه المتوفرة سنوياً ولذلك لا يدفع ثمنها. وتعتبر هذه نسبة عالية بكل المقاييس وتشير إلى حالة عدم التنظيم التي تعمر قطاع المياه في الأردن. وتتسبب السرقة بما نسبته ٨٠٪ من المياه المهدورة، بينما يتسبب التسريب والأعطال الأخرى بشبكة المياه الوطنية بما نسبته ٢٠٪. ويعتبر التراخي بتطبيق القوانين المتعلقة بالمياه سبباً أساسياً لهدر المياه.

علاوة على ما سبق، يعتبر الافراط باستخدام المياه ملحوظا في الاردن. إذ يقدر العائد الآمن من المياه الجوفية بحوالي ٢٧٥ مليون متر مكعب سنوياً، بينما يصل الاستخراج السنوي الفعلي إلى ٤٧٣ مليون متر مكعب سنوياً، بسبب التراخي بالرقابة على حفر الآبار وانعدام ضبط الاستخراج المرخص. وقلل هذا الاستخراج المفرط من مستويات المياه الجوفية بشكل ملحوظ وزاد بذلك من كلفة ضخ المياه التي زادت من الضغوط على الطاقة وعلى مجمل قطاع الطاقة في الأردن. ويعد هذا مثالا على ترابطية قطاعي المياه والطاقة. وتدهورت جودة الخزانات الجوفية عبر السنوات بسبب الاستخدام المفرط للمبيدات الحشرية في الزراعة والتخلص غير السليم من المياه العادمة الصناعية، إضافة إلى التسربات من مكبات النفايات.

وفيما يخص الطاقة، يعتبر شح مصادر الطاقة التقليدية في المملكة (المنتجات النفطية)، وعدم القدرة على استغلال مصادر الطاقة المحلية المتجددة وغير المتجددة، يعتبر السبب الرئيسي للتحديات في هذا القطاع. وأدى الاعتماد الكبير على مستوردات الطاقة إلى جعل الاقتصاد الأردني معرضاً للصدمات الخارجية فيما يخص بمستوردات الطاقة، حيث تخصص نسب مضطربة من الموازنة لتأمين مستوردات الطاقة. وما زاد من حدة المشكلة مؤخراً هو انقطاعات إمدادات الغاز الطبيعي من مصر خلال السنوات الاربع الماضية. وتعتبر هذه الإمدادات المصدر الأساسي لتزويد متطلبات توليد الكهرباء في المملكة. ودفعت هذه الانقطاعات المتكررة بالأردن إلى اللجوء إلى استخدام مواد مكلفة للمحافظة على مستوى مناسب لتوليد الكهرباء بما يناسب الطلب المحلي.

ومع أن حالة عدم الاستقرار في قطاع الطاقة في الاردن قد طغت في السنوات الخمس الاخيرة، إلا ان الحكومات المتعاقبة قد فشلت باستغلال الموارد المحلية المتوفرة للطاقة. وفيما يخص مصادر الطاقة غير المتجددة، انخفض استخراج وإنتاج الاردن للنفط الخام بنسبة ٧٠٪، واستخراج وإنتاج الغاز الطبيعي بنسبة ٤٧٪ بين سنتي ٢٠٠٩ و ٢٠١٣. ويعكس هذا عدم قدرة الاردن على جذب الشركات الكبرى لاستكشاف وتطوير الحقول الموجودة. وفي الحقيقة، بدأت شركة الغاز البريطانية مؤخراً وبشكل مفاجيء مشروعاً لاستكشاف وتقييم حقل غاز الريشة بعد توقيعها عليه مع الحكومة الأردنية في سنة ٢٠١٠. ويتوقع أن يتم استمرار الاستكشاف من قبل شركة البترول الوطنية الاردنية مع أنها لا تمتلك القدرات الكافية لهذه المهمة. وعدا عن مصادر الطاقة التقليدية السابقة الذكر، يمتلك الاردن كميات تجارية من الصخر الزيتي واحتياطات البيورانيوم، إلا أن المملكة لم تتمكن بعد من استغلالها بسبب عدم الاتفاق على المشاريع المتعلقة باستخراج واستخدام هذه المصادر.



وتعكس التطورات في قطاع الطاقة في الأردن حاجة الأردن الماسة إلى تأمين مصادر بديلة للطاقة وحاجتها إلى تقليل الاعتماد على الواردات وحاجتها إلى الطاقة البديلة. وسعت الحكومة الى استقطاب مشاريع الطاقة البديلة خلال السنوات العشر الماضية ولكن دون جدوى. وكان سبب ذلك حالة عدم الوضوح التي يتسم بها اطار العمل التشريعي والمؤسسي في الأردن والمتعلق بقطاع الطاقة، حيث ألغت وزارة الطاقة مؤخراً الجولة الثالثة من تلقي عروض مشاريع الطاقة البديلة وتدرس حالياً إلغاء الجولة الثانية منها أيضاً بسبب تخوفات الوزارة من القدرة الاستيعابية المنخفضة لشبكة الكهرباء المحلية. وألغت وزارة الطاقة أيضاً خططها بقبول عروض خمس محطات توليد الكهرباء بطاقة الرياح. ويدل هذا على انعدام وجود عملية تخطيط شامل وسليم.

إضافة إلى ما سبق، أدى قانون إعادة الهيكلة الجديد إلى إعادة هيكلة المؤسسات المختصة بالطاقة في الأردن، مثل دمج سلطة الموارد الطبيعية ووزارة الطاقة التي يعتبرها العديد من الخبراء العائق الأكبر بسبيل التقدم بتنفيذ مشاريع الطاقة البديلة وذلك لأنها، أي الوزارة، تماطل بالموافقة على الطلبات المقدمة.

وكان الأردن واحداً من أوائل الدول في المنطقة التي انتبهت الى أهمية تنويع مصادر الطاقة، وخصوصاً تلك المصادر المتجددة. ولكن، لم يتقدم الأردن كثيراً بهذا السياق وذلك للعديد من الأسباب التي ذكر عدد منها هنا. وخاض العديد من النواب نقاشاً حاداً حول قانون الطاقة المتجددة، وذكر بعض النواب وجود "مافيات" بداخل وبخارج وزارة الطاقة تتحكم بقطاع الطاقة في الأردن، وأشاروا الى دور "مافيات" النفط والطاقة الذرية الخارجية بالإخلال بتقدم قطاع الطاقة المتجددة في الأردن.

السياسات والحلول الحالية

يتلقى قطاعي المياه والطاقة على حد سواء تركيزاً كبيراً من السلطات بدأ من عام ٢٠٠٤ بسبب تدفق اللاجئين العراقيين خلال تلك الفترة، مما زاد من الضغوط على الموارد الشحيحة. وكان حينها أن قامت الحكومة بإعداد هذه الاستراتيجيات الخاصة: استراتيجية المياه في الاردن (٢٠٠٨-٢٠٢٢)، والاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة في الأردن المحدث للفترة (٢٠٠٧-٢٠٢٠).

وفيما يخص استراتيجية المياه، حددت الاستراتيجية الخطوط العريضة للمنهج الاستراتيجي والمتكامل لإدارة مستدامة للموارد المائية، وهدفت الاستراتيجية إلى إدارة أكثر كفاءة لموارد المياه الجوفية والسطحية، واستخدام مستدام للمياه بحلول عام ٢٠٢٢. وأخذت الاستراتيجية بعين الاعتبار تزايد الطلب على المياه بسبب التغيرات السكانية والتنمية ككل.

واتخذت الحكومات المتعاقبة على مر السنوات العديد من التدابير بهدف الموازنة بين العرض والطلب على المياه. وشملت هذه التدابير بناء السدود والقنوات وخطوط المياه ومعالجة المياه. إذ بنى الأردن عشر سدود وخزانات تخزين واستيعاب وتنظيم تدفق المياه لضمان وصول المياه الى المستهلكين بكفاءة. إضافة الى ذلك، بنيت قناة الملك عبدالله خلال الستينيات والثمانينيات، وتوفر هذه القناة المياه للزراعة بوادي الاردن. في المقابل، تعتمد الزراعة وازدياد على الموارد المائية الأخرى كالمياه المعالجة، بينما يتم سحب كميات من المياه من القناة إلى عمان للاستخدام الحضري.



وكانت معالجة مياه الصرف الصحي من التدابير الاخرى التي اتخذتها الحكومات المختلفة لتوفير مزيد من المياه المطلوبة. وتتم معالجة المياه العادمة من عمان والزرقاء بمحطة الخربة السمراء قبل تحويلها إلى سد الملك طلال. وتساهم المياه المعالجة بـ 50% من المساحات المزروعة بوادي الأردن. ويشار هنا إلى احتواء استراتيجية المياه في الأردن على توصيات لمضاعفة كميات المياه المعالجة بحلول عام 2022. وإضافة إلى محطة الخربة السمراء، يوجد العديد من محطات التنقية الصغيرة، والتي يتوقع لإنتاجها النمو في السنوات القادمة بهدف توفير المزيد من هذه المياه للزراعة، وتخصيب المياه التي كان يستهلكها القطاع الزراعي إلى الاستهلاك الحضري في المدن. إلى ذلك، يتوقع أن المياه المعالجة بمحطات معالجة المياه السبع وعشرون العاملة حالياً، ستقوم بتزويد كافة الاحتياجات الزراعية في المستقبل إن استمر إنتاج المياه المعالجة بالنمو.

وفي الحقيقة، تم إطلاق خطة كبرى لمعالجة المياه في الأردن بشهر شباط من عام 2014. وتهدف الخطة إلى مساعدة الأردن على تحديد أولويات الاستثمار بخدمة معالجة المياه بكل محافظة. وتشتمل الخطة على تأسيس عدد من محطات معالجة المياه بمختلف مناطق المملكة، وتحديث شبكة الصرف الصحي، وتشغيل وتطوير عدد من محطات معالجة المياه الأخرى. وتجدر الإشارة هنا إلى أن شبكة الصرف الصحي الحالية تخدم ما يقارب 62% من السكان فقط.

وعدا عن التدابير المتخذة السابقة، يتوقع لمشروعين اثنين أساسيين لتقديم المزيد من المياه إلى المملكة، وهما مشروع جر مياه حوض الديسي، ومشروع مياه البحرين. وابتداءً العمل بمشروع نقل مياه الديسة بقيمة 700 مليون دينار لعام 2007 وشرع بتنفيذه لعام 2009 بعد تأمين التمويل من الحكومة والمانيين. ويشمل المشروع نقل المياه من حوض الديسي للمياه الجوفية بجنوب المملكة إلى الشمال باتجاه عمان والزرقاء بغرض تأمين احتياجات المياه المتزايدة بهذه الأماكن الحضرية. وبدأ المشروع بالعمل بطاقته القصوى والبالغة 100 مليون متر مكعب خلال عام 2014. وسيزيد المشروع من وفرة المياه المطلوبة إلا أنه لن يغطي كامل الطلب.

وفي المقابل، لم يبدأ العمل بعد بالمشروع المترقب والمختص بنقل مياه البحر الأحمر إلى البحر الميت. وتعزى أسباب التأخر بالمشروع إلى حجم التمويل الكبير الذي يتطلبه مثل هذا المشروع والمسائل الجيوسياسية المنطوية تحته. وأعلنت وزارة الطاقة مؤخراً نيتها إطلاق وثائق العطاء للمرحلة الأولى من المشروع والمقدر قيمتها بحوالي 900 مليون دينار وذلك بشهر تشرين ثاني، وستتم دعوة الشركات المتاهلة إلى تقديم عروضها المفصلة قبل شهر آذار 2015. وستتضمن المرحلة الأولى من هذا المشروع تأسيس محطة تحلية للمياه بمدينة العقبة بقدرة إنتاج 80 مليون متر مكعب من المياه المحلاة، سيباع 50 مليون متر مكعب منها إلى الكيان الصهيوني وستزود محافظة العقبة بحوالي 30 مليون متر مكعب من المياه. ومقابل بيع المياه المحلاة إلى الكيان الصهيوني، سيتم التعويض بمياه مخفضة الثمن من بحيرة طبريا. وبالأخذ بعين الاعتبار ضخامة المشروع والمسائل الجيوسياسية المتعلقة به، لا يتوقع إنجاز هذا المشروع قريباً.

وفيما يخص محاربة سرقة المياه، والتي تعد السبب الرئيسي لهدر المياه في الأردن، قامت الحكومة بالعمل لتعديل القوانين الجارية والمتعلقة بالمياه، وتقديمها لتعليمات جديدة تهدف للحد من سرقة المياه، وجاء ذلك كله بمساعيها لملاحقة الانتهاكات المائيه منذ عام 2013. وشملت هذه التدابير منع تقديم القروض الزراعية لأي شخص يمتلك بئراً غير قانونياً بالإضافة إلى منع استيراد مضخات المياه من دون موافقة وزارة المياه.



وجاء سن قانون سلطة مياه الاردن المعدل لسنة ٢٠١٤ استكمالاً للتطورات بهذا السياق. وأقر البرلمان هذا القانون بشهر نيسان، وتم تعديله بهدف تشديد العقوبات على الأنشطة المائية غير القانونية، ولمنح وزارة المياه السلطة الكاملة للتعامل مع حالات استخدام المياه المخالفة للقانون. وجاء هذا القانون عقب فشل الجهود المشتركة بين الوزارة والأجهزة الأمنية بعام ٢٠١٢ للتعامل مع حالات انتهاكات المياه. بالإضافة الى ذلك، تم إنجاز Jordan Uniform Plumbing Code بعام ٢٠١٣ للمساعدة على تنظيم شبكة المياه في الاردن.

وبسبب حدة واتساع مشكلة نقص المياه في الأردن، وبسبب تفاقمها بازدياد عدد اللاجئين السوريين، قامت وزارة المياه بصياغة خطة طوارئ لمواجهة الظروف المتدهورة التي تواجه قطاع المياه في الأردن بسبب زيادة الطلب الذي تسبب به اللاجئون وانخفاض مستوى الهطول المطري خلال الشتاء الماضي. وعلى سبيل المثال، سيتم إنجاز خط مياه من قناة الملك عبدالله إلى إربد كجزء من خطة الطوارئ لتأمين الطلب المتزايد من المياه مع ازدياد عدد اللاجئين السوريين. وبشهر حزيران من عام ٢٠١٤، أعلن وزير المياه عن البدء بالمرحلة الثانية من خطة الطوارئ بهدف تأمين مصادر مياه جديدة وتحسين كفاءة المصادر الحالية، وذلك بهدف تأمين الاحتياجات المتصاعدة للمياه. ويتوقع إطلاق المرحلة الثالثة من خطة الطوارئ في المستقبل المنظور.

وبالمجمل، تقوم وزارة المياه في الأردن بالتعامل مع قضية المياه في المملكة على طرفي الطلب والعرض في المعادلة على حد سواء. ولزيادة العرض، تنفذ وزارة المياه طيفاً واسعاً من مشاريع المياه عبر المملكة وخصوصاً في الشمال، وتقدر قيمتها بملايين الدنانير بالاستفادة من المنحة الخليجية المتوفرة وغير ذلك من التمويل المقدم من الجهات المانحة. وفيما يتعلق بجانب الطلب على المياه، أطلقت الدولة حملة على مختلف الانتهاكات المتعلقة بانتهاكات المياه عبر قيامها بتعديل العديد من القوانين المتعلقة بالقضية وذلك بهدف مجابهة موضوع هدر المياه.

وبالعودة الى قطاع الطاقة، تبذل الحكومة جهوداً نحو تنويع مصادر الطاقة في الأردن، وتقليل اعتماده على الطاقة المستوردة بما يتماشى مع استراتيجية الطاقة التي تهدف إلى مساهمة الطاقة المتجددة بنحو ٧٪ من إجمالي الطاقة المستهلكة في سنة ٢٠١٥، و١٠٪ بحلول سنة ٢٠٢٠. وفيما يتعلق بجانب الطلب على الطاقة، هدفت الاستراتيجية إلى تخفيض استهلاك الطاقة بنسبة ٢٠٪ بحلول سنة ٢٠٢٠ مقارنة بالاستهلاك في سنة ٢٠٠٧.

وبدأت مساعي الأردن باستغلال موارد الطاقة المحلية فقط بعد الغزو الأمريكي للعراق في عام ٢٠٠٣، والذي أعاق تزويد الأردن بالطاقة من مزوده الرئيسي. إذ، وقبل سنة ٢٠٠٣، كان العراق يوفر للأردن منحة نفطية بقيمة ٣٠٠ مليون دولار بالإضافة إلى تزويده بمنتجات نفطية بأسعار تفضيلية. وبعد عام ٢٠٠٣، بدأ الأردن بتحمل المزيد من الأعباء المالية نتيجة لتحويله لاستيراد الطاقة من مصادر أخرى للطاقة، ولكن تم التخفيف من هذه الصدمة الخارجية بمساعدة المنح المالية والنفطية التي قدمتها الدول الخليجية.

وبعام ٢٠٠٤، وقع الأردن اتفاقية مع مصر بغرض توفير التزويد المستمر من الغاز الطبيعي إلى المملكة بهدف تأمين احتياجات المملكة للطاقة. وخلال السنوات اللاحقة لذلك، حقق الاردن وبالفعل تأمين احتياجاته من الطاقة الكهربائية. ولكن، وبدء من عام ٢٠٠٩، بدأت مستوردات الغاز المصري بالتقطع التدريجي إلى أن توقف تماماً بسنة ٢٠١٤. وخلال هذه المدة، تراكم على المملكة كمية كبيرة من الدين العام تسببت بها الخسائر المترتبة من توليد الطاقة الكهربائية باللجوء إلى مشتقات نفطية عالية الكلفة بدلاً عن الغاز الطبيعي.



واتضح فيما بعد عدم قدرة إنتاج الغاز في مصر على استيعاب كمية الصادرات والطلب المحلي المتزايد هناك. حيث بدأت باستيراد الغاز بعد أن كانت مصدرة له لعدد من السنين. ومع أن مؤشرات ضعف صادرات مصر من الغاز قد بدأت بالظهور في سنة ٢٠٠٩، إلا أنها اشتدت في السنة التالية. ولم تتوقف السلطات الأردنية بتأمين مصادر بديلة للغاز الطبيعي أو حتى أي مصدر طاقة آخر.

وقدمت الحكومة قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة لسنة ٢٠١٢ على أمل أن يكون أداة لتسهيل جذب الاستثمارات إلى قطاع الطاقة المنهك في الأردن. ويدل هذا على أنه لم تعي الحكومة لحاجتها لتقدير تدابير صارمة بهدف استخدام مصادر الطاقة المحلية إلا في سنة ٢٠١٢. ومع ذلك، لم ينجح القانون في جذب الاستثمارات إلى هذا القطاع، ويتم الآن نقاش قانون معدل للطاقة البديلة في البرلمان، والهدف منه إلغاء كافة العوائق والحواجز البيروقراطية التي تقف بوجه الاستثمار بقطاع الطاقة. ويظهر عدم كفاءة قانون الطاقة البديلة لسنة ٢٠١٢ عند متابعة التقدم البطيء الذي مر به تنفيذ مشاريع الطاقة البديلة. وفي المقابل، تمكن القانون من تقديم بعض التدابير الايجابية للقطاع والتي تضمنت مجموعة من الحوافز الهادفة إلى استخدام الطاقة البديلة، ومن ضمنها تقديم الإعفاءات الضريبية والجمركية على أي سلع تساهم بترشيد الطاقة.

وعلاوة على ما سبق، أظهرت جهود الحكومة المتعلقة بتنمية قطاع الطاقة المتجددة، أظهرت نتائج إيجابية عبر السنوات. إذ استطاعت الحكومة من التوقيع على اثنتي عشرة اتفاقية لبناء محطات توليد الكهرباء بالطاقة الشمسية. وسيكون لهذا المشروع، الذي تقدر قيمته بحوالي ٥٦٠ مليون دولار، القدرة على إنتاج ٤٧٠ جيجاوات من الطاقة الكهربائية سنوياً حين البدء بتشغيله. ومع أن الحكومة تتوقع إنجاز هذه المشاريع بنهاية عام ٢٠١٥، إلا أنه يتوقع لتنفيذها أن يستهلك وقتاً أطول بسبب التأخيرات الكثيرة، وغيرها من القضايا الإشكالية التي تواجه قطاع الطاقة بمجمعه. وإضافة إلى ذلك، نجحت الحكومة بتأمين تمويل بلغت قيمته ٢٨٥ مليون دولار لمشروع طاقة الرياح، والممول من الجهات المانحة والمنظمات الدولية. ويتوقع أن يكون هذا المشروع الأول من نوعه في منطقة الشرق الأوسط، ويتوقع له أيضاً أن يزيد من قدرة المملكة على توليد الطاقة بنسبة ٢٪ وأن ينتج عنه ١١٧ ميغاواط.

وفي المقابل من تلك الجهود، لم تأخذ الحكومة بمساعيها نحو مشاريع الطاقة البديلة، لم تأخذ بالحسبان الامكانيات المنخفضة لشبكة الكهرباء في الأردن. ومع أن المشاريع الاثني عشر المذكورة سابقاً قد أنهت المرحلة الأولى من ثلاث مراحل صممت لجذب الاستثمارات المتعلقة بالطاقة البديلة، إلا أن الحكومة اضطرت لالغاء المرحلة الثالثة من المشروع بعد أن اتضح لها عدم قدرة الشبكة الكهربائية في الأردن على استيعاب ذلك الحجم الكبير من الطاقة بفترة قصيرة من الوقت. وتدرس الحكومة حالياً إلغاء المرحلة الثانية بعد أن تقبلت عروضاً من ٤٥ شركة مهتمة. إضافة إلى ذلك، قامت الحكومة بإلغاء خططها لقبول العروض لبناء خمس محطات توليد للكهرباء باستخدام طاقة الرياح لنفس الأسباب. وأدت هذه التطورات إلى إعاقة المستثمرين المهتمين الذي يتخوفون الآن من سوء تخطيط الحكومة وقلة التوجيه الاستراتيجي.

وفيما يخص الطاقة غير المتجددة، كانت الحكومة بطيئة بانجاز الاتفاقيات، وخصوصاً فيما يتعلق بالصخر الزيتي. وتظهر الأرقام الرسمية وجود أكثر من ٧٠ مليار طن من الصخر الزيتي في المملكة. ولم تستغل المملكة هذا المورد الوطني بعد. وقبل عام ٢٠٠٢، كانت تكلفة تحويل الصخر الزيتي إلى طاقة تتجاوز سعر النفط، مما يجعل من استخراج واستغلال الصخر الزيتي غير مجد اقتصادياً. لكن، ومع أن أسعار النفط استقرت على مستويات مرتفعة بعد سنة ٢٠٠٢، لم تتمكن الحكومات المتتالية من تقديم خطط لاستخراج واستغلال الصخر الزيتي، وتمكنت مؤخراً فقط من التوقيع على اتفاقية مع تحالف دولي لتطوير محطات لطاقة الصخر الزيتي بعد عملية طويلة ومملة.



إضافة لمصادر الطاقة المذكورة، توجد احتياطات مادة اليورانيوم بكميات كبيرة ومناسبة لتأسيس محطة نووية. وقام مجلس الوزراء بالموافقة على الاتفاقية الموقعة مع شركة روساتوم الروسية (Rosatom)، مما يفسح المجال للقيام بالدراسات الضرورية قبل إنشاء المحطة النووية والتي تشمل دراسات عن تبريد المفاعل النووي والبنية التحتية والشبكة الكهربائية وتقييم الأثر وغيرها من المواضيع. وعلى أي حال، لازال برنامج الطاقة النووية يشهد جدلاً كبيراً بسبب احتياجاته المائية الكبيرة لغايات التبريد وبسبب مخاوف تتعلق بالسلامة، هذا مقابل قيام الدول المتقدمة بالابتعاد عن الطاقة الذرية باتجاه الطاقة المتجددة.

ويمكن من خلال المعلومات المستعرضة فيما سبق والمتعلقة بتطورات قطاع الطاقة في الأردن، يمكن ملاحظة التقدم البطيء بتنفيذ وانجاز الاتفاقيات وأثره على اعاقاة المستثمرين المحتملين. وإلى اليوم، لا زال المستثمر بقطاع الطاقة يواجه إعاقات كبيرة بإعداد مشاريع الطاقة المتجددة يكون سببها العمليات البيروقراطية أو التخطيط بصنع القرار مما يعطل التقدم بالمشاريع ويتسبب بانسحاب العديد من المستثمرين. وكان سبب هذا إطار عمل فوضوي يحكم قطاع الطاقة بالإضافة إلى الظروف الاقتصادية الهشة التي يعمل بها. وكما ذكر سابقاً، تفاقت المشكلة بشكل أكبر بعد الدمج الحديث لسلطة المصادر الطبيعية ووزارة الطاقة حيث يواجه المستثمرون تأخيرات شديدة لا يعرف سبب لها.

التعليم والبطالة

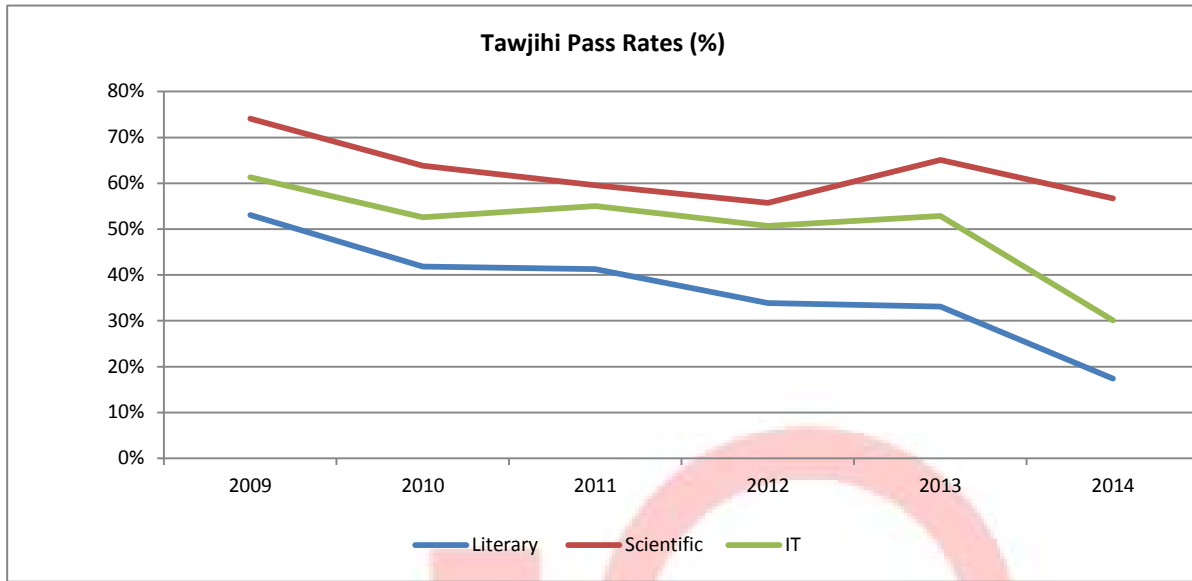
يشكل التعليم أساس التنمية والتقدم اجتماعياً واقتصادياً. ويمكن تعريف التعليم على أنه تلك العملية التي يتم من خلالها اكتساب المعرفة وأنماط التفكير، التي توظف بالنهاية في إنتاج السلع أو الخدمات أو الابتكارات. ولذلك، يؤثر النظام التعليمي القوي إيجابياً على الأفراد وعلى المجتمع ككل فيسمح له بالنمو والتقدم. ويتكون التعليم من عدة مراحل تواكب رحلة الفرد من الطفولة إلى البلوغ، وله أهمية كبيرة على قدرات الفرد العقلية وعلى مهاراته وسلوكه الاجتماعي أيضاً. إضافة إلى ذلك، لقطاع التعليم أثر كبير ومباشر على الاقتصاد، لكون التعليم أحد أهم عوامل الإنتاج. ولهذا، يعتمد أداء الاقتصاد وبشكل كبير على ما يخرجته التعليم من أفراد متعلمين يمتلكون مهارات مناسبة.

ويتألف التعليم في الأردن من مراحل تبدأ بالابتدائي فالإعدادي فالثانوي خلال سنوات الطفولة، ومن ثم شهادة الدبلوم ودرجات البكالوريوس وغيرها من الدرجات الجامعية خلال مرحلة البلوغ. ويرتبط التدريب والتعليم المهني والتقني ارتباطاً وثيقاً بقطاع التعليم كونه يجهز الأفراد للتخصص بمهن محددة، ويعتبر أيضاً طريقاً بديلاً عن طرق التعليم الأكاديمية التقليدية.

وخلال السنوات السابقة، ساهم قطاع التعليم في الأردن وبشكل أساسي بالانتقال التنموي للمجتمع الأردني من النشاط الزراعي إلى النشاط الخدمي وبعض الأنشطة التصنيعية. ويتمتع قطاع التعليم في الأردن بسمعة طيبة في المنطقة، حيث يتم تشغيل العديد من خريجي التعليم في دول ذات دخل مرتفع كدول الخليج العربي بعملية يتعارف عليها بهجرة العقول، ويقصد بها هجرة رأس المال البشري المكون من أفراد بمهارات وتعليم عالٍ إلى دول أخرى بحثاً عن دخل مرتفع وظروف عمل أفضل.

وتقع قوة قطاع التعليم في الأردن بالتوزيع الجغرافي الجيد والملائم للمدارس والجامعات عبر الأردن. بينما تقع نقاط ضعفه بتراجع جودة التعليم المقدمة وخصوصاً في باقي المحافظات عدا العاصمة.

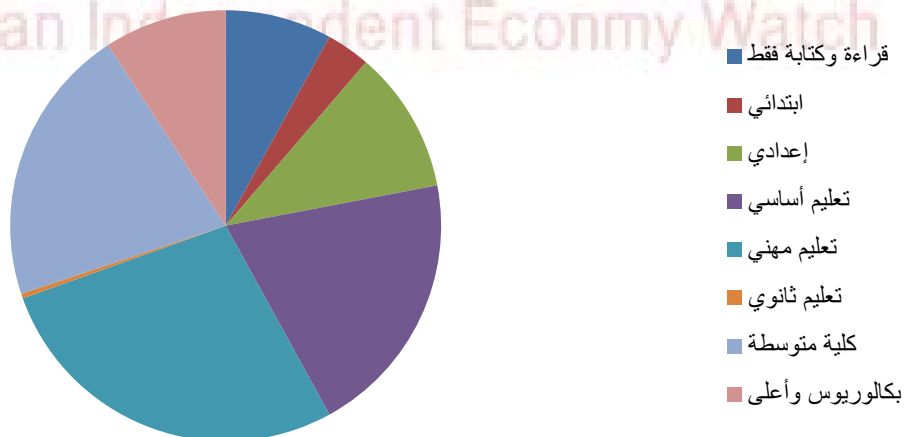
وتمكن ملاحظة تدهور جودة التعليم في الأردن من خلال الرسم البياني التالي والذي يظهر نسب النجاح بامتحان الثانوية العامة (التوجيهي) بمختلف فروع. وتظهر نسب نجاح الطلبة اتجاهها منحدراً عبر مختلف الفروع. وفي سنة ٢٠٠٩، بلغت نسبة الطلبة الناجحين بامتحان التوجيهي ٥٢.١% بالفرع الأدبي و٧٤.١% بالعلمي و٦١.٣% بفرع تقنية المعلومات. بينما بلغت هذه النسب بسنة ٢٠١٤ ١٧.٤% للادبي و٥٦.٥% للعلمي و٣٠.١% لتقنية المعلومات. وبالمجمل، لم ينجح سوى ٤٠% من مجمل أعداد الطلبة المتقدمين لامتحان التوجيهي بدورته الصيفية لعام ٢٠١٤، مقابل ٥٦.٣% لمن تقدموا له في سنة ٢٠١٣. وكانت النسب المنخفضة أكثر وضوحاً في سنة ٢٠١٤ نتيجة لجهود وزارة التربية والتعليم لتطوير استراتيجيات إدارية وفنية لضمان العدالة وفرص المساواة وتقليل مدى الفش. وكان من ضمن هذه الجهود تقليل عدد قاعات الامتحانات من ١٦٤٩ إلى ٤٢٠ قاعة.



ويمكن بالنظر إلى مستوى التعليم عبر كامل عدد السكان الحصول على صورة أشمل لحالة التعليم في الأردن:

المستوى التعليمي	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
أمي	6.8	6.7	6.7	7	7.2	7.7	7.9	9.3	8.9	10.3	9.9	10.3
قراءة وكتابة فقط	2.8	3.1	3.4	3.6	4.1	3.7	3.9	4.5	4.5	4.4	4.7	5.4
ابتدائي	9.1	9.2	9.7	10.1	10.5	9.9	10.6	11.2	11.3	12.6	12.2	12.7
إعدادي	17	16.9	16.9	16.8	16.8	17.9	17.6	17.5	17.9	18	18	17.4
تعليم أساسي	23.4	23.2	22.4	22.1	21.6	20.8	19.8	19.9	19.2	19.7	19	17.9
تعليم مهني	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.5	0.6	0.6	0.7	0.9	0.8
تعليم ثانوي	17.8	17.4	17.7	17.7	18.1	18.6	18.8	18.2	18.8	17	17.8	18
كلية متوسطة	7.8	8.1	8.2	8.3	8.4	8.4	8.4	8	8.7	8	8.2	8.3
بكالوريوس وأعلى	15	15.2	14.7	14	13	12.7	12.7	10.7	10.2	9.4	9.4	9.2

تعليم السكان البالغين





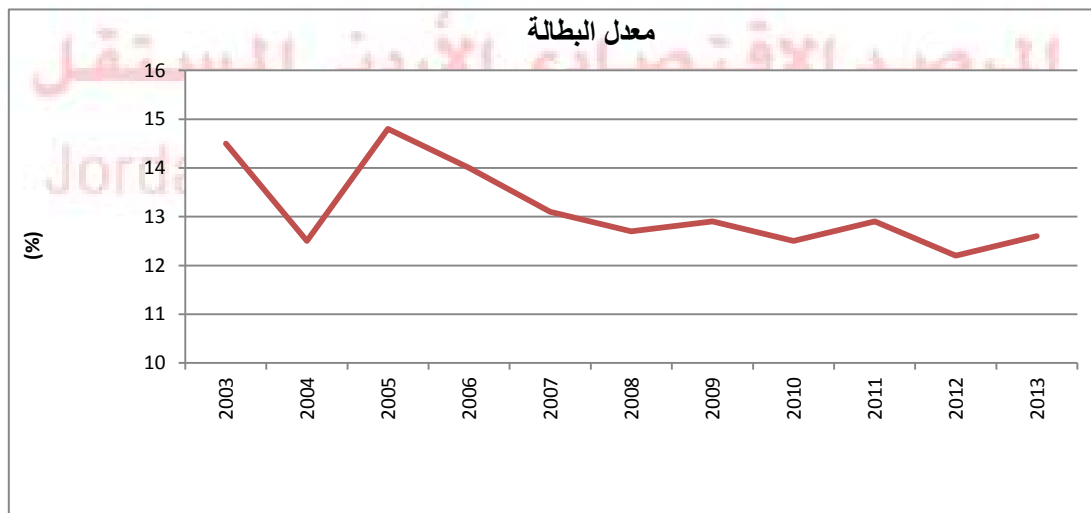
ويعتبر السكان البالغون في الأردن متعلمين بشكل حسن مقارنة بدول أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. إذ لم تزد نسبة السكان الأميين عن ٦.٨% في سنة ٢٠١٣، كان منهم ١٠% من النساء، و ٢.٥% من الرجال. ومع أن نسبة النساء الأميات انخفضت بمقدار الثلث عبر العقد الماضي، إلا أنه لازالت نسبة النساء الأميات أكبر من نسبة الرجال الأميين. ويمكن ملاحظة المزيد من النمو بالتعليم عند ملاحظة أن ١٥% من السكان البالغين يحملون درجات البكالوريوس أو أعلى بعام ٢٠١٣، بعد أن كانت نسبتهم ١٠% قبل عقد مضي. ويستثنى التعليم المهني من الاتجاه الإيجابي بنمو التعليم، إذ انخفضت نسبة البالغين الذين تعلموا مهنيًا من ٠.٨% في سنة ٢٠٠٢، إلى ٠.٣% في سنة ٢٠١٣، وكذلك حملة شهادة الدبلوم الذين انخفضت نسبتهم من ٨.٣% إلى ٧.٨% في نفس الفترة. ويدل هذا على عدم اقتناع المجتمع الأردني بأهمية التعليم والتدريب المهني، ويختار أفراد الحصول على درجات علمية أكاديمية بسبب مكانتها الأعلى بالمجتمع مقارنة بشهادات التعليم المهني التي يترفع عنها أفراد المجتمع الأردني.

ويقدم الأردن تعليمًا إلزاميًا ومجانياً للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين السادسة والخامسة عشرة، ولهذا يحظى بنسب التحاق عالية بالمدارس. ولم تزد نسبة الأطفال بأعمار ٦ إلى ١٥ والذين لم يلتحقوا بالمدارس عن ٢.٣%، بينما ترتفع نسبة عدم الالتحاق بالمدارس بالفئات العمرية بين ١٦-١٧ إلى ٢٢% والفئات العمرية الأصغر بين ٤-٥ سنوات إلى ٦٢.١%، وسبب هذا عدم شمول هذه الفئات العمرية بالتعليم الإلزامي. إضافة إلى ما سبق، يغادر بعض اليافعين التعليم للانخراط في سوق العمل قبل إكمالهم التعليم الثانوي بسبب الضغوط المالية لأسرهم. وتصل نسبة مشاركة الأطفال بأعمار ١٥-١٧ بالقوى العاملة إلى ٧%.

أسباب انبثاق التعليم كتحدٍ للاقتصاد

ظهر قطاع التعليم كتحدٍ للاقتصاد بسبب عدم نجاحه في تخفيض نسب البطالة عبر العقد الماضي. وبعبارة أخرى، ينبع التحدي بسبب عدم فعالية قطاع التعليم في تخريج رأس المال البشري المناسب لمختلف القطاعات الاقتصادية في المملكة. ويبين الجدول التالي نسب البطالة عبر العقد الماضي.

وبالرغم من ارتفاع نسب الالتحاق بالتعليم وبالرغم من وجود الكوادر العلمية المؤهلة، استمر وجود نسب عالية للبطالة في الأردن تصل إلى أكثر من ١٢%، مما يشير إلى وجود اختلال هيكلي في سوق العمل. وبعبارة أخرى، بالرغم من ازدياد نسبة حملة شهادة البكالوريوس في المملكة، وبالرغم من التحسن الكلي لتعليم البالغين، إلا أن نسب البطالة لا تعكس هذه التنمية التي حدثت في قطاع التعليم.



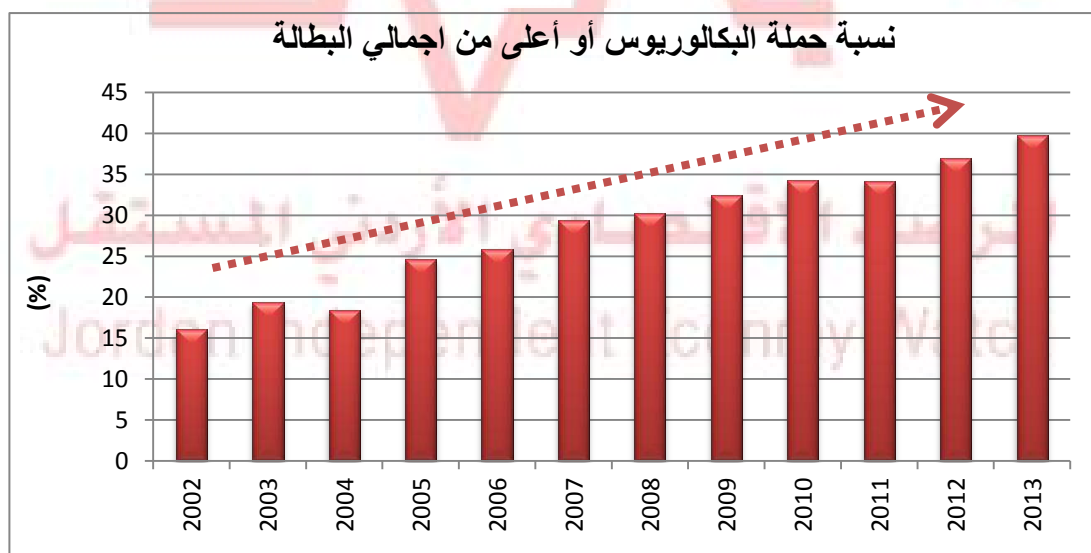


وفي الحقيقة، يظهر التحليل الأعمق لبيانات البطالة وجود اتجاه عام في السوق يمكن مشاهدته في الجدول التالي.

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
0.7	0.9	0.7	0.8	1.1	0.8	0.9	1.4	1.3	2	1.5	2	أمي
41.3	44.4	45.4	46.1	47	47.1	45.4	49.6	51	58.6	56.2	57.3	أقل من ثانوي
8.2	8.2	9.1	7.6	8.8	10.2	11.7	11.7	11.2	10	11.5	12.7	ثانوي
10.1	9.5	10.6	11.2	10.8	11.7	12.6	11.4	11.9	11	11.4	11.9	كلية متوسطة
39.8	37	34.2	34.3	32.4	30.2	29.4	25.9	24.6	18.4	19.4	16.1	بكالوريوس أو أعلى

ويظهر الجدول السابق نسبة البطالة بكل المستويات التعليمية. ويظهر بالجدول بأن نسبة البطالة عند حملة شهادة البكالوريوس أو أعلى هي نسبة البطالة الوحيدة التي بازدياد خلال العقد الماضي. وبعبارة أخرى، يواجه حملة الدرجات العلمية صعوبة بالحصول على العمل مقارنة بمن يحملون مؤهلات علمية أقل. وفي حين أن نسبة البطالة بين حملة درجة البكالوريوس أو أعلى في سنة ٢٠٠٢ ١٦.١٪ فقط، زادت هذه النسبة إلى ٣٩.٨٪ في سنة ٢٠١٣، بزيادة سنوية يصل معدلها أكثر من نسبتين مؤبطين خلال السنوات الممتدة من ٢٠٠٢ إلى ٢٠١٣. ويزيد هذا الاتجاه من الدلائل على الطبيعة البنيوية لمشكلة البطالة في الأردن، والتي تعزى بشكل أساسي إلى عدم المواءمة بين مخرجات التعليم وحاجات سوق العمل، حيث لا تزداد عدم مقدرة خريجي الجامعات تلبية حاجات سوق العمل. ولهذا، يظهر ارتباط ارتفاع نسب البطالة ومستوى التعليم ولا تمكن دراسة البطالة بمعزل عن التعليم.

وتظهر حدة نسبة البطالة في الاردن من خلال التمعن بمؤشرات العمل الأخرى. مثلاً، لا يتم إشراك العمال المحبطين – أي العمال الذين تركوا سوق العمل نظراً لأنهم لم يستطيعوا العثور على وظائف – لا يتم إشراكهم بحسابات نسب البطالة بسبب عدم اعتبارهم جزء من سوق العمل. ومع ذلك، وعند احتساب العمال المحبطين بنسب البطالة لعام ٢٠١٣، ترتفع نسبة البطالة أكثر ٣٪، لتصل إلى ١٥.٧٪. ومن المؤشرات الأخرى التي تتطلب الدراسة هي مؤشرات البطالة المزمدة حيث ظهر بسنة ٢٠١٣ بأن ٢٩٪ من المتعطلين عن العمل يعانون من بطالة مزمدة (أكثر من سنة) كان ١٧٪ منهم متعطلين عن العمل لفترة تصل إلى ٢٤ شهر.





ويتوقع ان يتدهور وضع البطالة بشكل أكبر في سنة ٢٠١٤ بسبب تدفق اللاجئين السوريين، الذين ينافسون الأردنيين على فرص العمل. ويقبل السوريون، باعتبارهم عمالة ماهرة، أجوراً أقل من متوسط الأجور، وتشغيلهم بالاقتصاد الغير منظم يقلل من متوسط الدخل. ومع أن نسبة البطالة لا تعكس مباشرة هذه التطورات بسبب شمولها على الأردنيين العاملين بالاقتصاد المنظم فقط، إلا أن النسبة الكبيرة من العمالة السورية التي تقبل بأجور أقل تدفع بأصحاب العمل إلى استبدال العمالة الأردنية بالعمالة السورية، وتدفع بمتوسط الأجور إلى الانحدار، وبهذا ترفع وبشكل غير مباشر من نسب البطالة. وازداد استبدال العمالة الأردنية بالسورية مؤخراً بسبب الظروف الاقتصادية الصعبة في الصناعات المتطلبة للعمالة والتي تعاني الآن من تكلفة تشغيلية مرتفعة، خصوصاً فيما يتعلق بأسعار الطاقة نتيجة لتحرير أسعار الطاقة، وغير ذلك، من الرسوم المرتفعة الناتجة عن التدابير التي اتخذتها الحكومة بخطةها المالية التقشفية.

إضافة إلى ذلك، أثر تدفق اللاجئين السوريين وبشكل مباشر على قطاع التعليم في الأردن الذي وسع من قدرته لحدود غير مستدامة يلاحظ نتائجها باكتظاظ الغرف الصفية وإقبال كاهل معلمي المدارس. ويعتبر هذا عائقاً كبيراً أمام الجهود الرامية إلى تطوير النظام التعليمي.

السياسات والحلول الحالية

أطلقت وزارة التعليم عملية الإصلاح التعليمي في بدايات التسعينيات. وتسارعت عملية الإصلاح بدعوى صاحب الجلالة الملك عبدالله الثاني عام ٢٠٠١، لإعادة صياغة النظام التعليمي كخطوة استراتيجية قبل دخول الأردن الاقتصاد العالمي. وكان الهدف من مبادرة الحكومة الإصلاحية هو صنع وإدارة نظام تعليمي مبني على التميز، ومكرس لأعلى المعايير ويساهم في ثروة الأمة بالاقتصاد المعرفي العالمي.⁴

ولم تنجح استراتيجيات التعليم المؤخرة بتحقيق الاهداف والمرتكزات المطلوبة، وخصوصاً استراتيجية التعليم العالي (٢٠٠٧-٢٠١٢)، والتي تم إعدادها بناءً على طلب صاحب الجلالة الملك عبدالله الثاني، والقاضي بالإصلاح الجذري لقطاع التعليم. وتضمنت الاستراتيجية عدداً من التدابير التي تم السعي نحو تحقيقها بسنة ٢٠١٢، وتضمنت رفع معايير القبول والاعتراف بالجامعات، وتحسين البيئة الجامعية وزيادة التدريب المهني، وتخصيص المزيد من التمويل للبحث العلمي والابتعاث الخارجي. ومع ذلك، لم يتم تحقيق الهدف ذي الأولوية والمختص بتعديل نظام القبول، إذ بقيت نتائج الطالب في امتحان التوجيهي المعيار الوحيد لأسس القبول.

إضافة إلى ذلك، حددت الاستراتيجية وغيرها من الاستراتيجيات المتعلقة بالبطالة، حددت قطاع التدريب والتعليم المهني والتقني على أنه ذو أولوية، لكونه جهة غير مطروقة من خريجي المدارس، ويتيح لهم اكتساب مهارات مهنية قابلة للتسويق، ويقلل من نسبة الطلبة الذي يكملون تعليمهم في النطاق الأكاديمي في الجامعات. لكن، لم تتحقق التوقعات حيث انخفضت نسبة الطلبة الملتحقين ببرامج ومؤسسات التدريب والتعليم المهني والتقني، ووصلت نسبة الالتحاق بها إلى ٠.٣٪ في السنوات الماضية. وكان هذا رغم تواجد العديد من البرامج المتوفرة. ويعزى سبب ذلك إلى قلة استيعاب الجهة المقدمة لبرامج التدريب والتعليم المهني والتقني في الأردن، وهي مؤسسة التدريب المهني، وتعتبر قلة الاستيعاب العائق الرئيسي لتطور هذا القطاع. وللأسف، رفض مجلس النواب في سنة ٢٠١١، مشروع قانون لتطوير الكليات المجتمعية في المملكة إلى كليات تقنية متكاملة تحت مظلة هيئة كانت ستسمى الأكاديمية الأردنية للتعليم التقني.

⁴ Mafhoum. "Towards Digital Inclusion: Learning "e" and 'e-learning' ". Mafhoum.



وفيما يخص تطوير أنظمة الاعتماد، تم إقرار قانونين اثنين في سنة ٢٠٠٩، هما قانون التعليم العالي والبحث العلمي لسنة ٢٠٠٩، وقانون الجامعات الأردنية لسنة ٢٠٠٩. وهدف كلا القانونين إلى تنظيم نظام التعليم العالي الأردني، واستقلال الجامعات الأردنية إدارياً ومالياً. لكن، تبع تلك القوانين عدد من التعديلات التي دلت على عدم فعالية هذه القوانين في تحقيق النتائج المرادة. ولم يتم تحقيق هدف تحسين البيئة الجامعية بعد، ويستدل على ذلك ازدياد العنف الجامعي بين الطلبة في سنة ٢٠١٣.

وبسبب بطء تحقيق نتائج جهود إصلاح التعليم العالي، وبسبب تحدي اكتظاظ الغرف الصفية، بدأت السلطات مؤخراً بالتركيز على الحد من تأثير تدفق اللاجئين السوريين على سوق العمل الأردني. ومن أجل مكافحة ظاهرة البطالة المتصاعدة بين الأردنيين، واستبدال العمالة الأردنية بالعمال السوريين، تبنت وزارة العمل منهجاً مزدوجاً لزيادة نسبة الأردنيين العاملين وتقليل نسبة العمالة الوافدة.

إذ داومت الوزارة على تنفيذ حملة تشغيل وطنية، هدفت إلى تشغيل الأردنيين من مختلف أجزاء المملكة. ولا زالت حملة التشغيل الوطنية الثالثة جارية وتهدف إلى تشغيل ٢٠,٠٠٠ أردني متعطل عن العمل. لكن، أظهرت دراسة تم إعدادها لتقييم الحملة بأن أكثر من ثلث الذين تم تشغيلهم في الحملة الأولى تركوا وظائفهم خلال الشهور الست الأولى من تاريخ تشغيلهم، مما يشير إلى تدني نوعية الوظائف المقدمة خلال الحملة. وكان أكثر الأسباب التي ذكرها تاركي الوظائف هي عدم ملائمة خلفيتهم التعليمية ومتطلبات العمل.

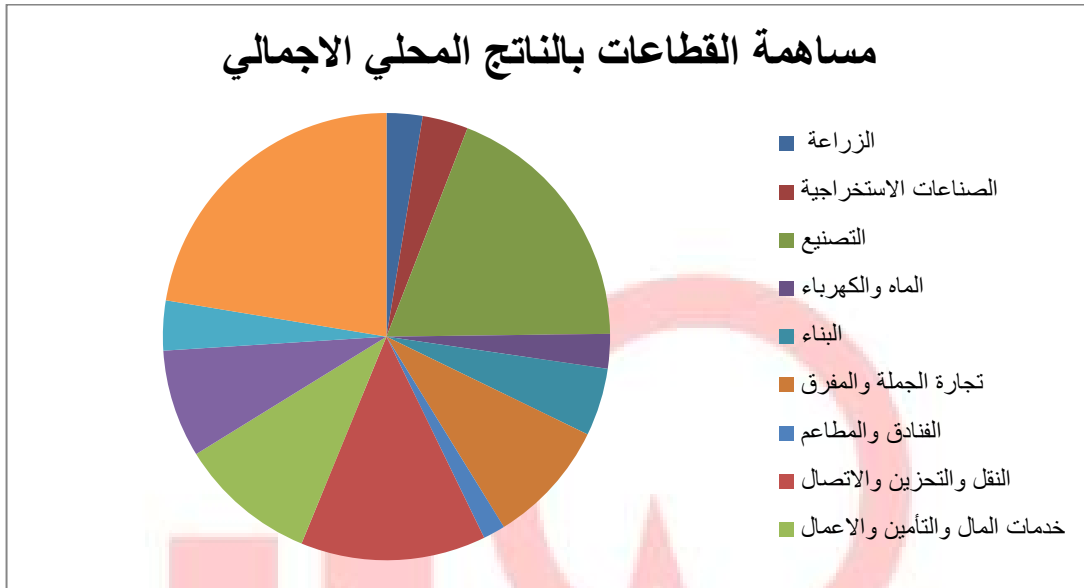
في المقابل، استمرت وزارة العمل بإجراء تدقيق واسع النطاق خلال الحملة على العمالة الوافدة، وتمت عمليات احتجاز وترحيل مستمرة خلال السنة الماضية. وفي الحقيقة، تشير الأرقام الرسمية بأنه وفي سنة ٢٠١٣، قامت وزارة العمل باحتجاز وترحيل ما يزيد عن ٢٣,٠٠٠ عامل غير شرعي، وقامت بإغلاق ٨٠٣ مؤسسة مخالفة لشروط قانون العمل. إضافة إلى ذلك، أطلقت الوزارة نظام تفتيش الكتروني جديد بشهر حزيران من هذه السنة، وهدفت به إلى تسهيل عملية التفتيش وزيادة دقتها وجمع النتائج إلكترونياً.

بيئة الأعمال التجارية والاستثمار

يتم تعريف بيئة الأعمال التجارية على أنها مجموعة العوامل الداخلية والخارجية والتي تؤثر على أداء الأعمال التجارية في القطاع الخاص. ولبينة الأعمال التجارية أثر مباشر على تنافسية القطاع الخاص، مما يعني أن لها أثراً مباشراً على الأرباح. ولهذا، إن كانت البيئة التجارية مواتية للأعمال، سيكون للسوق والخدمات المنتجة في القطاع الخاص ميزة تنافسية أكبر من السلع والخدمات المنتجة في الخارج. ويؤدي هذا إلى زيادة في المبيعات والربح مما يسمح للاستثمارات بالنمو مما يؤدي في نهاية المطاف إلى النمو الاقتصادي. وفي المقابل، إن لم تكن البيئة التجارية مواتية للأعمال، سيحدث النقيض مما سبق ويقل الإنتاج والنمو الاقتصادي.

إضافة إلى ما سبق، فإن للبيئة المواتية للأعمال التجارية أثر مباشر على نسب البطالة ووضع المالية العامة ومستويات الاستثمار الأجنبي. وبما أن البيئة المواتية للأعمال التجارية، تؤدي إلى نسب نمو اقتصادية أعلى كما ذكر سابقاً، سيؤدي الطلب على العمال، وسيخفض مستوى البطالة إن كان سوق العمالة منظم بشكل سليم من قبل الحكومة. إضافة إلى ذلك، إن ازدياد الأنشطة الاقتصادية ونمو الاقتصاد، سيؤدي إلى المزيد من الإيرادات العامة عن طريق الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، هذا بافتراض وجود إدارة ضريبية مناسبة، ونظام تحصيل ضرائب فعال. إضافة إلى ما سبق، إن وجود بيئة أعمال مناسبة من حيث التشريعات الاستثمارية والأنظمة، يلعب دوراً هاماً في جذب الاستثمارات الأجنبية إلى الاقتصاد.

ومن الواضح إذاً أن الحكومة تلعب دوراً مهماً في التأثير على بيئة الأعمال التجارية. ويكون هذا من خلال عدة طرق تشمل مستوى البنية التحتية المساعدة، وبساطة وشمولية التشريعات والانظمة التجارية، والسياسة المالية العامة. وفي المقابل، تعتبر البيروقراطية عائقاً كبيراً يحبط بيئة الاعمال.



وزادت مساهمة القطاع الخاص بالناتج المحلي الإجمالي في الأردن بثبات عبر العقدين الماضيين، خصوصاً بعد بتنفيذ برنامج التصحيح الهيكلي بأواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات، والذي احتوى تدابير عدة لتحرير الاقتصاد الوطني، قللت من هيمنة القطاع العام على اقتصاد الدولة، وأفسحت المجال أمام مساهمة القطاع الخاص. وتسارعت هذه العملية في السنوات القليلة بعد سنة ٢٠٠٠، مع خصخصة عدد من الشركات المملوكة للدولة، مما قلل من دور الحكومة بتقديم الخدمات. ويظهر الرسم البياني التالي المساهمات القطاعية إلى الناتج المحلي الإجمالي في سنة ٢٠١٣.

وكما يلاحظ من الرسم البياني السابق، يظهر أن الخدمات الحكومية هي أكبر مساهم بمخرجات الاقتصاد بنسبة ٢٢.٤%. وبالنسبة للقطاع الخاص، يساهم قطاع الصناعة بأكثر نسبة في الناتج المحلي الإجمالي هي ١٨.٩%، ويليه قطاع النقل والتخزين والاتصالات بنسبة ١٣.٤%، ويليه قطاع المال والأعمال بنسبة ١٠%.

واتسم نمو الاقتصاد خلال السنوات الثلاث الأخيرة بالخمول حيث سجل نسب ٢.٧% و ٢.٨% و ٢.٩% بسنوات ٢٠١١ و ٢٠١٢ و ٢٠١٣ على التوالي. ويرجع هذا النمو دون الأمل إلى الصدمات الخارجية التي أثرت على المملكة. ومع ذلك، فإن تدهور بيئة الأعمال المالية بهذه الفترة، كما ذكر سابقاً، هو السبب الرئيسي وراء هذا النمو الخامل، حيث لم يستطع النمو الاقتصادي من العودة الى معدلات النمو التي شهدتها قبل سنة ٢٠٠٩.



أسباب انبثاق بيئة الأعمال كتحدٍ في الاقتصاد الأردني

تدهور الوضع العام لبيئة الأعمال التجارية في الأردن خلال السنوات الماضية، ما عدا بعض الحالات الإيجابية القليلة. وشملت العوائق الرئيسية التي واجهت بيئة الأعمال أنظمة التسجيل والترخيص، والنظام الضريبي، وسوق العمالة، وأنظمة حماية المستثمرين، وأنظمة الحصول على الائتمان، وأنظمة الإفلاس. وتم تحديد هذه القضايا بتقرير التنافسية الأخير الذي أعده المنتدى الاقتصادي الدولي وتقرير سهولة ممارسة الأعمال الذي أعده البنك الدولي.

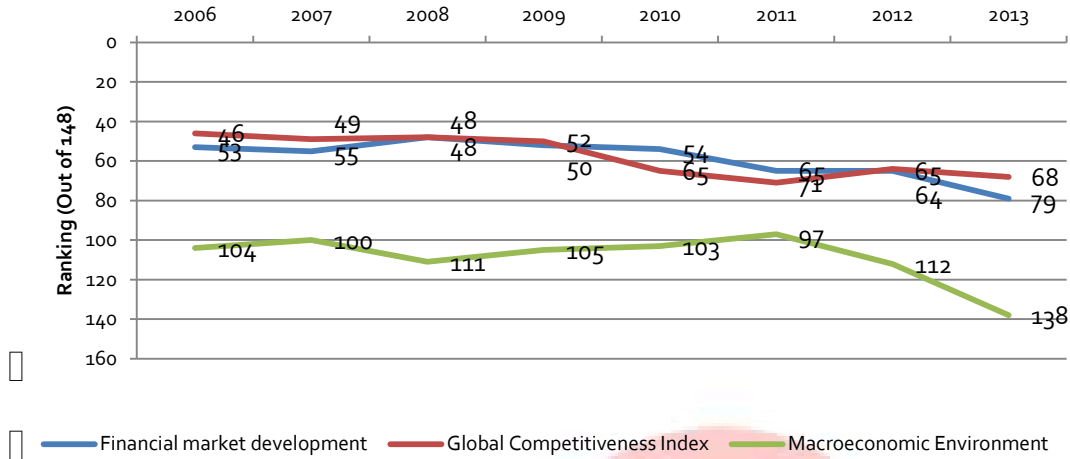
وأظهر الأردن تراجعاً في ترتيبه على مؤشر سهولة ممارسة الأعمال بمقدار ١٤ مرتبة، حيث تراجع من المرتبة ١١٥ في سنة ٢٠١٢، إلى المرتبة ١٢٩ في سنة ٢٠١٤. وقاد هذا التراجع انخفاض ترتيب الأردن في جوانب أهمها تنفيذ العقود، وحصل بها على المرتبة ١٣٣، والحصول على الائتمان وجاء الأردن على المرتبة ١٧٠، وحماية المستثمرين التي كانت مرتبة الأردن بها ١٧٠. إضافة إلى ذلك، انخفضت مرتبة الأردن فيما يخص عدد الأيام المطلوبة للبدء بالأعمال من المرتبة المئينية السابعة عشرة في سنة ٢٠٠٧، إلى المرتبة المئينية الثامنة والثلاثين في سنة ٢٠١٣.^٥

التعامل مع تصاريح البناء	النسبة المئينية التاسعة والخمسون
سهولة ممارسة الأعمال	النسبة المئينية الثالثة والستون
تنفيذ العقود	النسبة المئينية الحادية والسبعون
الحصول على الائتمان	النسبة المئينية التسعون
حماية المستثمرين	النسبة المئينية التسعون
تسجيل الملكية	النسبة المئينية الخامسة والخمسون
الوقت المستغرق في حل الإعسار	النسبة المئينية الستون
بدء الأعمال التجارية	النسبة المئينية الثانية والستون

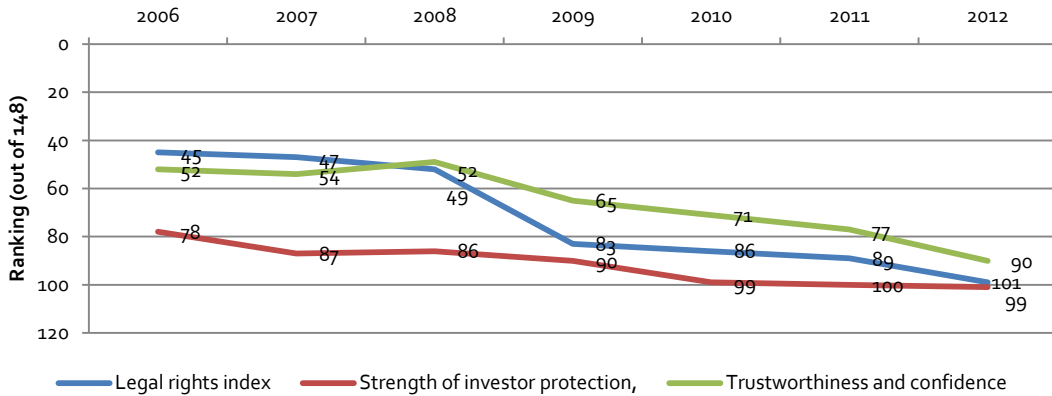
وفيما يخص نتائج تقرير التنافسية العالمي، شهدت مؤشرات السوق الأردني تدهوراً ملحوظاً. حيث انخفض ترتيب "بيئة الاقتصاد الكلي" من المرتبة المئينية السبعين في سنة ٢٠٠٦، إلى المرتبة المئينية الثالثة والتسعين في سنة ٢٠١٣. بينما انخفضت مرتبة الأردن بنواحي "تنمية الأسواق المالية" و"مؤشر التنافسية العالمي" كما يظهر في الرسم البياني التالي. ويعد الاقتراض الحكومي الكبير والذي بدأ في سنة ٢٠١١، وأدى إلى تراكم الدين العام بسبب عجز الموازنات، يعد السبب الرئيسي وراء التدهور القوي لمؤشر بيئة الاقتصاد الكلي. بينما تسبب بانخفاض المؤشرين الآخرين الصدمات الخارجية التي مر بها الأردن بعد الأزمة المالية والاقتصادية العالمية.

Jordan Independent Economy Watch

^٥ تعني النسبة المئينية نسبة الدول التي جاءت بمرتبة أعلى من الأردن بكل مجموعة



إضافة إلى ما سبق، تدهورت مؤشرات الحماية القانونية بشدة خلال هذه الفترة، وذلك بتدني مؤشر "الحقوق القانونية" من الرتبة المئينية الثلاثين في سنة ٢٠٠٦، إلى الرتبة المئينية السابعة والستين في سنة ٢٠١٢، وانخفض بشكل مشابه مؤشر "الجدارة بالثقة". بينما كان انخفاض رتبة الأردن بمؤشر "تقوية حماية المستثمر" أقل حدة بتراجع الأردن من الرتبة المئينية الثانية والخمسين في سنة ٢٠٠٦، إلى الرتبة المئينية الثامنة والستين في سنة ٢٠١٢.



وفيما يخص مؤشرات الضريبة والاستثمار، لا يوجد تسلسل زمني لها بما يسمح باستعراض تطورها عبر الوقت. لكن، تمت الإشارة إلى وجود أثر غير محفز للنظام الضريبي على العمل والاستثمار، مما وضع الأردن بالرتبة المئينية التاسعة والستين (أي بالمرتبة ١٠٢ من أصل ١٤٨ دولة) فيما يخص مؤشر "أثر الضرائب على تحفيز الاستثمار"، ووضع الأردن بالرتبة المئينية السادسة والستين (أي بالمرتبة ٩٥ من أصل ١٤٨ دولة) فيما يخص مؤشر "أثر الضرائب على تحفيز العمل".

وباستعراض ما سبق، يمكن القول بأن سياسات الحكومة التي اتخذتها رداً على الصدمات الخارجية خلال السنوات القليلة الماضية، أثرت سلباً على قطاع الأعمال في الأردن. أيضاً، أثرت الصدمات الخارجية نفسها على زيادة التدهور المذكور، والتي شملت ركود الطلب على الاقتصاد الأردني، ونقص الطاقة المحلية وتدفق اللاجئين. ومما تجدر الإشارة إليه ضعف سياسة الحوار بين القطاع العام والخاص، والتي تعتبر من أهم العوامل المثبطة لبيئة الأعمال التجارية. ومع هذا، لا ينسب كل التدهور إلى عوامل خارجية، إذ نتج تدهور أداء الأردن بحماية المستثمرين، وبشكل أساسي عن الإجراءات البيروقراطية الداخلية، التي تحكم إطار العمل الاستثماري للمملكة، وما يصحبها من تأخيرات بإقرار القوانين المتعلقة بالاستثمار، والتي من ضمنها مشروع قانون الاستثمار ومشروع قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.



السياسات

تم إطلاق العديد من السياسات الهادفة لتحفيز قطاع الأعمال في السنوات الأولى التي تلت سنة ٢٠٠٠، وما صاحبها من اتجاه نحو الخصخصة في تلك الفترة. وتم إقرار طيف واسع من التشريعات الخاصة بالاستثمار، ونتج عنها المناطق الحرة والمناطق التنموية والمناطق والمدن الصناعية وغيرها من المناطق الصناعية المؤهلة. وقدمت هذه المناطق تحفيزات ضريبية شملت خفضاً للضرائب وإعفاءات أخرى، بالإضافة إلى توفيرها شروطاً تفضيلية بناءً على الاتفاقيات الموقعه وغير ذلك من الحوافز. وتم إنشاء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة في سنة ٢٠٠١، للعمل كمركز أعمال منافس ولتقديم مدى واسع من الحوافز للمستثمرين المهتمين.

وفي البداية، تم تقييم المناطق وما قدمته من حوافز على أنها ناجحة في تعزيز بيئة الأعمال التجارية وجذب الاستثمارات، وذلك بسبب ارتفاع الاستثمارات الأجنبية المباشرة بعد ٢٠٠٣، قبل انخفاضها مرة في منتصف الأزمة الاقتصادية العالمية في سنة ٢٠٠٨. لكن، بدأ مؤخراً تفسير زيادة الاستثمارات الأجنبية المباشرة في تلك الفترة، على أنها جاءت نتيجة لعملية الخصخصة التي حدثت في تلك الفترة، والتي تم من خلالها خصخصة العديد من المشاريع المملوكة حكومياً، ومن ضمنها مشاريع تضمنت امتيازات طويلة الأمد تتعلق باستخراج ومبيع موارد الاردن الطبيعية من مثل الفوسفات والبوتاس والمياه. وبتقييم حديث لعملية الخصخصة، ظهر بأن العديد من صفقات الخصخصة لم تلتزم بالمعايير وظهر عدم وضوح في عملية خصخصة تلك المشاريع.

وظهرت عدم فعالية المناطق المذكورة سابقاً مع مرور الوقت، وخصوصاً بسبب تعقيدات الإطار الاستثماري والتشريعي، والذي قدم حوافز مالية وغير مالية متفاوتة مما أربك المستثمرين المهتمين. وفي الحقيقة، تعتبر بساطة الأطر التشريعية والاستثمارية أساسية لتحسين بيئة الأعمال وجذبها. أيضاً، كان للكثير من مشاريع الاستثمار المقامة في هذه المناطق القليل من الأثر على الاقتصاد المحلي، حيث أنها عملت بشكل منفصل عن الاقتصاد. وبعبارة أخرى، تشغل هذه المشاريع نسبة عالية من العمالة الوافدة وتساهم بالقليل في الإيرادات العامة.

علاوة على ماسبق، تم إعداد بنية إطار العمل الاستثماري بطريقة تترك الاقتصاد المحلي، بسبب ما يقدمه من معاملة تفضيلية لبعض القطاعات والمناطق الجغرافية على حساب غيرها. ونتج عن الإطار أيضاً وفرة من المؤسسات الاستثمارية، والتي تختص كل منها بمنطقة اقتصادية أو وظيفة ما محددة. في المقابل، تحسنت مستويات الصادرات نتيجة لهذه المشاريع مما يوفر عملة أجنبية مهمة للدولة.

وقامت الحكومة بتعديل قانون ضريبة معدل في سنة ٢٠٠٩، وذلك للتعامل مع المستوى غير المناسب من الإيرادات العامة القادمة من المشاريع المقامة في هذه المناطق. وأبطل القانون هيكلية الضرائب المختلفة بناءً على الموقع الجغرافي في محاولة لزيادة الدخل الخاضع للضريبة. وفي الأثناء، يناقش مجلس النواب الأردني قانون دخل جديد يتوقع أن يبدأ العمل به في سنة ٢٠١٥. وسيزيد القانون الجديد من نسبة الضريبة على الأفراد والشركات ويقلل من نسبة الإعفاءات. ولذلك، سيؤثر قانون الضريبة الجديد والجدلي على تنافسية القطاع الخاص ومجمل بيئة الأعمال التجارية.

وقادت الطبيعة الضعيفة لإطار عمل الاستثمار في الأردن، وكثرة المؤسسات الاستثمارية، قادت الحكومة لصياغة قانون استثمار جديد بهدف تنظيم مختلف أنشطة الاستثمار وقوى اتخاذ القرار، وحصرتها بإطار استثماري واحد. ومع ذلك، مرت أكثر من سنة منذ بداية النقاش حول القانون ولم يتم إقراره بعد. إذ أعاق اختلاف وجهات النظر بين الأطراف المختلفة وضرورة اتساق القانون بغيره من القوانين، أعاق ذلك عملية إقراره وأدى ذلك إلى حالة من الجمود. وواجه مشروع قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص قضايا مشابهة. وتعيق هذه التأخيرات في إقرار القوانين المتعلقة بالاستثمار المستثمرين الذين ينتظرون النسخة النهائية من القانون ليتخذوا قراراتهم الاستثمارية بناءً عليها.



وكان أحد العوامل وراء الجدل والتأخير بإقرار قانون الاستثمار، هو معادلة الحكومة بين الترويج للاستثمار وجذبه من ناحية، والانضباط والتقشف المالي من ناحية أخرى. ويعني هذا بأن الحوافز التي تهدف إلى جذب الاستثمار والموجودة بقانون الاستثمار ستأتي في النهاية على حساب الإيرادات العامة الممكنة. وبسبب حجم الدين العام الكبير وانخراط الأردن باتفاقية الائتمان الاستعدادي مع صندوق النقد الدولي، جاء مشروع قانون الاستثمار في صالح الانضباط المالي على حساب ترويج الاستثمار. وأدى هذا إلى خلافات بين الأطراف المعنية، كذلك الذي حدث بين وزير الصناعة ووزير المالية.

وضخم حجم الاقتراض الحكومي خلال السنوات القليلة الماضية من حجم الدين العام في الأردن، والذي زاد بنسبة أكثر من ٦٦٪، إذ شكل في أواخر سنة ٢٠١٠ ما نسبته ٦١.١٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وارتفع في نهاية ٢٠١٣ ليشكل ما نسبته ٨٠.١٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وجلب هذا التراكم الكبير للدين انتباه الحكومة، وغدى إحدى أولويات الحكومة في عملية صنع القرار، مما غطى على تنمية بيئة الأعمال التجارية. وبالتأكيد، فإن السياسات الهادفة إلى تقليل الدين عادة ما تولى أولوية أكبر من تحسين بيئة الأعمال التجارية.

ومقابل ذلك، أرسل منذ فترة قليلة صاحب الجلالة، الملك عبدالله الثاني، برسالة إلى رئيس الوزراء يأمر فيها بإعداد خطة اقتصادية عشرية، ستستهدف عددا من الأهداف الاقتصادية، ومن ضمنها آلية صنع قرار ثابته وفعالة، واقتصاد أكثر تنافسية، وتعزيز قيم الإنتاجية العالية، والاعتماد على الذات لتحقيق تنمية مستدامة وشاملة. وشدد صاحب الجلالة على أهمية تبني نهج تشاركي وتشاوري مع كافة الأطراف المعنية بإعداد الخطة. ومع أن الحكومة لم تقم بعد بتقديم محسوس في إعداد هذه الخطة، يتوقع أن ينتج عن التشديد الذي أبداه الملك نحو تحسين التنافسية، زيادة في التركيز على بيئة الأعمال التجارية، والتي تم إهمالها نسبياً لسنوات.



٣. التوصيات

المعضلات الاقتصادية التي تواجهها السلطات الأردنية حالياً يمكن أن تعتبر نتيجة مباشرة للتحديات الاقتصادية المذكورة أعلاه. وبعبارة أخرى، تدهور المالية العامة في الأردن، استمرار البطالة، وانعدام النمو الاقتصادي المتين ينبع من القضايا الأساسية لندرة الموارد، وعدم ملاءمة التعليم، والصدمات الخارجية، والتي أثرت بشكل سلبي على تطور ونمو القطاع الخاص.

في الواقع، كان التدهور الكبير في المالية العامة على مدى العامين الماضيين بشكل رئيسي نتيجة الاعتماد على مصادر الطاقة غير المتنوعة. وبالتالي، يجب على السلطات أن تعمل على نحو أفضل وبيقظة على تيسير هذا التحول إلى مصادر متعددة من واردات الطاقة. بالتوازي مع هذا، يجب أن الأردن الاستفادة من المصادر المتاحة من الطاقة المحلية، بما في ذلك النفط والغاز وكذلك النفط الصخري. ويجب العمل بشكل أكبر على تطوير حقول النفط والغاز الحالية لتحسين استخراجها والقدرة على الاستفادة منها. فيما يتعلق بالصخر الزيتي وقعت الحكومة اتفاقيات مع الاستونية 'Enefit' لتطوير مشروع الصخر الزيتي ولكن بعد الكثير من التأخير. يتم تشجيع الحكومة على التحرك بسرعة فيما يتعلق بالتوصيات المذكورة أعلاه.

فيما يخص مشاريع الطاقة المتجددة، يجب على السلطات أن تسهل بشكل أكبر العمل بها ووضع هذه المسألة كأولوية قصوى. على الرغم من أن عدداً من المشاريع من المتوقع أن تأتي عبر الإنترنت في عام ٢٠١٥، فهي عرضة للتأخير بسبب الإجراءات البيروقراطية الحكومية، وإطار عمل فوضوي لقطاع الطاقة للمستثمرين. يمكن لهذه المشاريع أن تعمل بمثابة موجه من خلالها يمكن للحكومة أن تتعلم إدخال المزيد من هذه المشاريع، خاصة أن الأردن قد تلقى مؤخراً منحة ٢٠٠ دولار من الإمارات لتطوير الممر الأخضر، شرط مسبق وهام لإدخال الطاقة المتجددة في شبكة البلاد.

ومع ذلك، أي عملية صنع القرار متعلقة بهذا الشأن يجب التبليغ عنها بمدخلات تقنية. على سبيل المثال، شبكة الكهرباء ينبغي دراستها لمعرفة ما إذا كانت تتحمل الزيادة في الطاقة الداخلية المستحدثة، ثانياً القدرات التقنية وكفاءة شركات الطاقة في الأردن، بما في ذلك مصفاة البترول وشركة الكهرباء الوطنية ينبغي دراستها بشكل مفصل من أجل معرفة إمكانية تحسين كفاءة الطاقة الكلية. نتائج هاتين المسألتين تشكل القاعدة الأساسية التي يتم من خلالها إدخال مشاريع جديدة.

فيما يتعلق بالمياه، بدأت الحكومة بالفعل حملتها التي تستهدف الأنشطة المائية غير المشروعة. هذا كان ينبغي القيام به منذ فترة طويلة. يجب فرض عقوبات أكثر صرامة على سرقة الموارد المائية، وخاصة من جانب المزارعين. الردع هو طريقة أكثر فعالية حيث يجب أن تركز السلطات بقوة على حظر بناء آبار المياه غير القانونية أو تحويل المياه من المنبع. ينبغي بناء جميع المباني السكنية أو التجارية وفقاً لقانون السباكة الأردني وتحترم القوانين المفروضة وغيرها من القوانين المتعلقة بالمياه. في هذا المجال، ينبغي إجراء دراسة مفصلة وعلى نطاق واسع في قطاع المياه لإزالة مظاهر السرقة أو إجراءات غير قانونية أخرى والتي ستساعد على تقليل الطلب على المياه.

على جانب العرض، ينبغي خفض معدلات استخراج المياه الجوفية على الفور إلى دون المستويات المقترحة من أجل المياه الجوفية لوقف التسرب وحتى يرتفع بعد المواسم المطرية الجيدة. وهذا سوف يساعد أيضاً في خفض نمو استهلاك الطاقة في ضخ المياه التي أصبحت مصدر قلق عميق. وينبغي بذل المزيد من الجهد في توعية المزارعين الآثار الضارة جراء التسميد الزائد على نوعية التربة وكذلك على تدهور نوعية المياه الجوفية. وعلاوة على ذلك، يمكن بذل المزيد من الجهود في تجميع المياه في المناطق الشمالية الغربية من المملكة التي يكون فيها معدلات تساقط مطري أعلى من المعدل لباقي مناطق المملكة وذلك من خلال إنشاء السدود فضلاً عن تحسين عملية جمع المطر من خلال قنوات خاصة.



من حيث التعليم، تعتبر زيادة مشاركة القطاع الخاص بشكل اكبر في قطاع التعليم احد اهم السبل في تضييق التفاوت السائد بين العرض والطلب. بشكل خاص، إن المناهج المتوفرة للطلاب حالياً، سواء في التعليم المدرسي، والتعليم العالي، يمكن أن تكون على درجة اعلى من التكيف مع متطلبات سوق العمل، ويجب أن لا يكون بمعزل عن بقية الهيكـل الاقتصادي المحلي. سيكون هذا التكيف لمتطلبات سوق العمل معززاً لإنتاجية القطاع الخاص وسيقدموا الخريجين أكثر ملاءمة لإنتاج السلع والخدمات المطلوبة من قبل القطاع الخاص المقصود. هذا، إلى جانب إيجاد تنظيم محكم للعمالة غير الرسمية، وتوظيف رسمي من العمالة المهاجرة يتوقع أن يسهم بشكل كبير في خفض معدلات البطالة.

على الرغم من أن العديد من العمليات والتدابير المذكورة أعلاه قد تمت بمبادرة من الحكومة، ينبغي أن نسعى إلى المضي قدماً في تنفيذ المشاريع ذات الصلة في أسرع وقت ممكن. تجنب الإجراءات البيروقراطية هو مفتاح التقدم بوتيرة اسرع لتنفيذ هذه المشاريع، الأمر الذي يتطلب إقرار التشريعات ذات الصلة بما في ذلك قانون الاستثمار، وقانون الطاقة المتجددة، وشراكة القطاعين العام والخاص. بدون هذه القوانين التي تهدف إلى تسهيل عملية الاستثمار للمستثمرين المحليين والأجانب على حد سواء، سيكون من الصعب للتنفيذ المضي قدماً بسرعة في هذه القضايا.

على المدى الطويل، فإن التوصيات المذكورة أعلاه تهدف إلى زيادة الإنتاجية والقدرة التنافسية للقطاع الخاص من خلال قوة عاملة ماهرة وأكثر ملاءمة، فضلاً عن انخفاض أسعار الطاقة. وعلاوة على ذلك، فإن تدابير التقشف المالي، التي اضافت اعباءً على القطاع الخاص، لن يكون اليها حاجة بعد الآن عندما يتم استخدام مصادر الطاقة المحلية بكفاءة. أي عقبة أو تغير في مصادر الطاقة يمكن ان يتم استبدالها بسهولة مع مصدر آخر، سواء من مصادر داخلية أو خارجية.

ومع ذلك، فإن القطاع الخاص بحاجة إلى الدعم على المدى القصير، حتى تحقيق التدابير المذكورة أعلاه. كما يمكن أن يلاحظ من التحليل في الأجزاء السابقة، فإن بيئة الأعمال تتدهور حالياً في اتجاه هبوطي، ويرجع ذلك أساساً إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج، ولكن أيضاً بسبب قضايا إشكالية متعلقة بالبيروقراطية.

ولذلك، ينبغي للسلطات تقديم أولوية دعم بيئة الأعمال على تدابير التقشف المالي وليس العكس. وذلك لأن توفير بيئة أعمال متطورة من شأنه أن يساعد على حل الكثير من المعضلات الاقتصادية للحكومة. على سبيل المثال، تعتبر قضية التشغيل حالياً غايةً بحد ذاتها بينما في الواقع هي وسيلة لتحقيق غاية. وبعبارة أخرى، إن الطلب على العمالة يهدف إلى إنتاج سلعة أو خدمة، وإذا كانت بيئة العمل ضعيفة، وهو ما يعني أن مستويات الطلب من السلع والخدمات ستكون أقل، وبالتالي مستويات طلب أقل على العمالة وزيادة نسب البطالة. لذا، فإن دعم بيئة الأعمال سيؤدي مباشرة إلى تقليل في معدلات البطالة. وعلاوة على ذلك، فإن القطاع الخاص المتنامي يؤدي إلى مستوى أعلى من الإيرادات العامة، مما يقلل من الوضع الصعب الذي تواجهه الحكومة.

طبيعة الدعم الذي يجب تقديمه للقطاع الخاص لا ينبغي أن يكون على أساس تمييزي، وهذا يعني أنه لا ينبغي أن يوجه نحو أي قطاع معين، وإنما علاج كل القطاعات على حد سواء. يجب ان تركز السلطات في دعمهم للقطاع الخاص على توفير تسهيل وتمكين البنية التحتية لتنمية القطاع الخاص، فضلاً عن وضع إطار تنظيمي وسياسات لضمان أن ثمار النمو الاقتصادي سوف توزع أكثر بالتساوي عبر السكان. بما يخص البنية التحتية، فإنه من المفترض أن الحكومة يجب أن تكون قادرة على توفير كميات كافية من الطاقة والمياه إلى القطاع الخاص بتكاليف معقولة، فضلاً عن إعداد البيئة التعليمية لتكون أكثر استجابة لمتطلبات سوق العمل. وهناك متطلبات أخرى فيما يخص البنية التحتية ويتعلق بالبنية التحتية التشريعية التي ينبغي أن تستكمل في أقرب وقت ممكن، وتكون مكملة لباقي الجهود في طبيعتها لا ان تتعارض مع اي منها، حيث نشجع الحكومة لتجنب أي قوانين معقدة أو الازدواجية التشريعية.