Public Disclosure Authorized

وثيقة معلومات البرنامج

مرحلة التقييم/ تاريخ الإعداد/ التحديث: 17 مايو 2018/ التقرير رقم:PIDA24962

Public Disclosure Authorized

معلومات أساسيّة			
أ. بيانات المشروع الأساسيّة			
البلد	**معرّف المشروع**	**اسم المشروع**	**معرّف المشروع الأم (إن وجد)**
الأردن	P166360	القرض الأول لسياسات التنمية من أجل النمو القائم على الإنصاف وخلق فرص العمل	
المنطقة	التاريخ المتوقّع للمجلس	مجال النشاط (القيادة)	أداة التمويل
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	**27 يونيو 2018**	**الاقتصاد الكلي، التجارة والاستثمار**	**تمويل سياسة التنمية**
المقترض (ون)	وكالة التنفيذ		
المملكة الأردنيّة الهاشميّة	**وزارة التخطيط والتعاون الدولي**		

الهدف (الأهداف) الإنمائية المقترحة

يتمثّل الهدف الإنمائي لبرنامج القرض الأول لسياسات التنمية من أجل النمو القائم على الإنصاف وخلق فرص العمل في دعم الأردن من أجل وضع أسس نموّ أعلى. ويقوم البرنامج على ثلاث دعامات هي: (i) تخفيض تكاليف الأعمال وتحسين إمكانية الوصول إلى الأسواق، (ii) إنشاء أسواق عمل مرنة وشاملة ورعاية اجتماعية أفضل وأكثر كفاءة، و(iii) الإدارة المالية.

التمويل (بملايين الدولارات الأمريكية) خلاصة	
التمويل الإجمالي	**500.00**
التفاصيل	
التمويل الإجمالي لمجموعة البنك الدولي	**500.00**
قرض البنك الدولي	**500.00**

القرار

***/ قد يساهم البرنامج العالمي للتمويل الميسّر في جزء من المبلغ الإجمالي.**

أذنت المراجعة للفريق بالتقييم وعقد المناقشات الفنية

ب - المقدمة والسياق العام

سياق البلد

لا يزال الاقتصاد الأردني يعاني منذ فترة طويلة من انخفاض النمو الاقتصادي وذلك بسبب الصدمات الخارجية المتتالية وأوجه القصور الداخليّة. ومنذ عام 2009، تظافرت الصدمات الخارجيّة المعاكسة والحوافز الماليّة المبدّدة وتحدّيات الإصلاح، لكبح النمو الاقتصادي، الذي بلغ ما معدّله 2.5 في المائة سنويّا خلال هذه الفترة. كما تباطأ التقدم المحرز في الحدّ من البطالة والرفع من مساهمة القوة العاملة – وتعدّ هذه الأخيرة من بين أدنى المعدلات في العالم- مما أدّى إلى تفاقم الوضع الطارئ الناتج عن وجود 1.3 مليون لاجئ سوري بدأ توافدهم عام 2011. وبدءاً من عام 2010، كان معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد سلبيّا، في حين أخذ معدل البطالة يتزايد، وكذلك الدين العام.

وسعيا منه للتصدّي للتحديات المالية وتلك المتعلقة بالنمو واللاجئين، عمل الأردن على جذب الاستثمارات إلى القطاعات القادرة على توفير فرص العمل المنتجة في ظلّ اقتصاد وفير العمالة. وهو يعمل على وضع برنامج إصلاحات ذات أولويّة يمتد على 5 سنوات سيسهم تنفيذها في تحقيق النمو المنصف وزيادة فرص العمل، وذلك بهدف إعداد الأسس للرفع من النموّ. ويستجيب البرنامج لتحديات وضع الأولويات وتنفيذ الإصلاحات التي تضمّنتها وثائق الأردن الاستراتيجية في الماضي. ولقد تمّ وضع وثيقة "رؤية الأردن" عام 2014 وهي في طور التنفيذ منذ ذلك الحين. وتكرّس هذه الرؤية نهجاً متوازناً للتنمية وتضع أهدافاً لتحسين النواتج الاجتماعية، وبيئة الأعمال ومهام الحكومة. وتضمّ الرؤية قرابة مائتي (200) مجال للإصلاح، مع ما يتطلبه كلٌ منها من إجراءات محدّدة. وقام الأردن عام 2017 بوضع خطة لتحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022 . وهي تشتمل على استراتيجيات اقتصاديّة وماليّة وقطاعيّة، كما تحدّد شكل التدخلات السياسيّة، والمشاريع العامة والاستثمارات الخاصة التي يجب اتخاذها لتحقيق هذه الرؤى القطاعيّة. ويحدّد برنامج الإصلاحات ذات الأولويّة الممتدّ على 5 سنوات (i) أهداف الإصلاح ذات الأولويّة التي تضمّنتها الرؤية وخطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني، (ii) عناصر الإصلاح واحتياجات بناء القدرات، (iii) التخفيف من حدّة التحدّيات المرتبطة بعملية التنفيذ، و(iv) ضمان توافق دعم الجهات المانحة وتمويلها مع التقدّم المحرز في عملية التنفيذ.

العلاقة بإطار الشراكة الاستراتيجية مع الأردن

يركّز إطار الشراكة الاستراتيجية مع الأردن 2017-2022 على التخفيف من حدّة التأثير المباشر للأزمة الإقليميّة، مع العمل في الوقت ذاته على دعم الأهداف الإنمائية والإصلاحات الهيكليّة بعيدة المدى، وذلك لتحسين مستوى الإنصاف والجودة على مستوى الخدمات التي تقدّمها المرافق العامة، بما في ذلك خدمات المياه والطاقة. ويبقى إطار الشراكة الاستراتيجية ذا صلة بالتحديات الراهنة المتمثلة في إرساء أسس تنمية متكافئة وتوفير فرص العمل في الأردن. ويساهم تمويل سياسات التنمية في تحقيق الأهداف المتمثّلة في تحسين الفرص الاقتصادية بالنسبة إلى الأردنيّين وغير الأردنيّين، وتطوير البيئة المؤسسية والتنظيمية لفائدة نشاط القطاع الخاص والاستثمارات العامة، وتحسين عملية الوصول إلى التمويل وتنمية الصادرات. ولقد أطلق البرنامج سلسلة من التمويلات التي تفوق تلك المقرّرة في إطار الشراكة الاستراتيجية ويعود ذلك بالأساس إلى البيئة الخارجية التي ساءت أكثر مما هو متوقّع.

ج. الهدف (الأهداف) الإنمائية المقترحة

يهدف القرض الأول لسياسات التنمية من أجل النمو القائم على الإنصاف وخلق فرص العمل إلى دعم الأردن في وضع الأسس للرفع من النموّ. ويقوم البرنامج على ثلاثة أسس هي: (i) التقليص من تكاليف الأعمال وتحسين إمكانية الوصول إلى الأسواق،(ii) إنشاء أسواق عمل مرنة وشاملة وتوفير رعاية اجتماعية أفضل وأكثر كفاءة، و(iii) تحسين الاستدامة المالية عبر تعبئة الموارد، وانفاق استثماريّ عام أكثر كفاءة وتعقّب المخاطر.

ويعتبر هذا التمويل الأول في سلسلة من برنامجين اثنين لتمويل سياسات التنمية وسيتشارك البرنامجان الأسس الثلاثة ذاتها وإطار النتائج نفسه.

قد يقوم البرنامج العالمي للتمويل الميسّر بدعم هذا البرنامج.

النتائج الرئيسية

يتمحور البرنامج حول أسسٍ ثلاث، حيث يهدف الأساس الأول إلى تقليص تكاليف الأعمال وتحسين إمكانية الوصول إلى الأسواق؛ وخفض تكاليف امتثال الأعمال لعمليات التفتيش والترخيص؛ ودعم تنويع الصادرات من خلال تعزيز القدرة على ضمان اعتمادات التصدير ودعم النظام الوطنيّ لجودة البنية التحتيّة؛ وتعزيز تنافسية قطاع النقل من خلال تخفيض تكاليف نقل البضائع على امتداد ممرّ عمّان- العقبة؛ وتعزيز البنية التحتيّة الإئتمانيّة للقطاع المالي في الأردن من خلال بناء إطاره القانوني فيما يتعلق بالإعسار والمعاملات المضمونة؛ وعكس كلفة الكهرباء في قطاع الخدمات على هياكل التعريفات لتخفيض التكلفة بالنسبة إلى الشركات. أمّا الأساس الثاني، فيُنتظر منه إنشاء أسواق عمل مرنة وشاملة وتوفير رعاية اجتماعية أفضل وأكثر كفاءة وذلك عبر: التشجيع على نموّ العمالة الرسميّة والخاصة، ولا سيّما بالنسبة إلى النساء، والشباب وغير الأردنيّين؛ وزيادة الفرص الاقتصاديّة بالنسبة إلى غير الأردنيّين من خلال إعطائهم تصاريح عمل في قطاعات البناء والصناعة والخدمات؛ والرفع من فعالية شبكات الأمان الاجتماعي عبر توسيع نطاق تغطية برنامج التحويلات النقدية التابع لصندوق المعونة الوطنية وذلك لزيادة تغطية الأسر الفقيرة؛ وتحسين دقّة استهداف الفقر، ووطأته المتزايدة. وأخيراً، يُتوقّع من الأساس الثالث التركيز على الإدارة المالية وذلك من خلال جملة من المبادرات الرامية إلى تحسين تعبئة الإيرادات وتحسين فعالية الانفاق العام ورصد المخاطر المتصلة بالتزامات الحكومة بشكل أفضل، بما في ذلك الالتزامات العرضيّة.

د. وصف المشروع

يتفق تمويل سياسات التنمية مع الأهداف والغايات الإنمائية للحكومة ويدعمها، وهو يمثّل أوّل إجراء لدعم برنامج الإصلاحات الحكومية ذات الأولويّة الذي يمتدّ على 5 سنوات. ويرى البنك في تقييمه أنّ تحقيق الحكومة لأهدافها الإنمائية المتمثلة في اقتصاد أكثر تنوّعاً ومرونةً، مرتبط بما ستحقّقه من مكاسب على مستوى الإنتاجية بفضل إدخال التخفيضات على مستوى التكاليف إلى جميع المجالات والحدّ من أوجه انعدام الكفاءة.

وسيعمل البرنامج على دعم الأردن في وضع الأسس للرفع من النموّ، ويقوم ذلك على ثلاث ركائز:(1) التقليص من تكاليف الأعمال وتحسين إمكانية الوصول إلى الأسواق، و(2) إنشاء أسواق عمل مرنة وشاملة وتوفير رعاية اجتماعية أفضل وأكثر كفاءة، و(3) تحسين الاستدامة المالية عبر تعبئة الموارد، وانفاق استثماريّ عام أكثر كفاءة وتعقّب المخاطر الماليّة.

تدعم الركيزة الأولى التدابير التي من شأنها أن تحسّن القدرة التنافسية و"القدرة على التصدير" لدى الشركات الأردنيّة. وسيؤدّي الإجراء الأول إلى خفض قاعدة التكلفة (إدخال تحسينات في كفاءة وشفافية إطار تفتيش ومراقبة الشركات، الحدّ من صيغة التكاليف التبادليّة على مستوى الكهرباء، خفض تكلفة نقل البضائع)، وتيسير عملية الوصول إلى التمويل (إدخال إجراءات الإعسار التجاري) بالنسبة إلى الشركات الأردنيّة، بالإضافة إلى تحسين قدرتها على الوصول إلى الأسواق (توسيع الموارد المتاحة لإعادة التأمين وتعزيز قدرة الشركة الأردنيّة لضمان القروض، وتحسين مستوى مؤسسات البنية التحتيّة للجودة الوطنيّة). وإضافة إلى التأثيرات المباشرة لهذا الإجراء، ستكون هناك نتيجة ثانوية هامة للإصلاحات من شأنها إرسال إشارة إيجابيّة للمستثمرين المحليّين والأجانب حول التزام الحكومة بتعزيز مناخ الاستثمار.

تقدّم الركيزة الثانية دعماً للحكومة في جهودها الرامية إلى تكريس سوق عمل أكثر مرونة وشمولاً وإنشاء شبكات أمان اجتماعي أكثر فعالية. ويجب اتخاذ مجموعة من التدابير المسبقة، تخصّص مجموعة منها للحدّ من تجزئة سوق

العمل (ذكور/إناث، رسمي/غير رسمي، أردني/غير أردني)، وتحفيز الطلب على العمل المؤقت وبدوام جزئي، والرفع من مشاركة القوة العاملة، ودعم شبكات الأمان الاجتماعي، بالنسبة إلى الفئات الضعيفة خاصة.

أما الركيزة الثالثة، فتعمل على دعم الاستدامة المالية عبر تعبئة الموارد، وإقامة استثمارات عامة أكثر فعالية وتعقّب للمخاطر الماليّة. ويتضمّن ذلك دعم الجهود الحكومية لتوحيد المالية العامة من خلال تعزيز تعبئة الموارد المحلية عبر الحدّ من الإعفاءات والمعدلات التفضيليّة. ومن التدابير المسبقة التي يجب اتخاذها، تلك التي تتعلق بتحسين فعالية الاستثمارات العامة، وتعقّب المخاطر المالية من خلال دعم مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد باتباع نهج تعاقبيّ، وتحديث نهج إدارة الديون والالتزامات العرضيّة.

ه. التنفيذ

الترتيبات المؤسسية والتنفيذيّة

تعود المسؤولية الشاملة في متابعة تنفيذ برنامج قرض سياسات التنمية إلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي. و إليها توكل مسؤولية التنسيق ورفع التقارير إلى البنك الدولي حول التقدّم المحرز في تنفيذ البرامج، وذلك بالتعاون مع السلطات الحكوميّة المكلفة بتنفيذ البرنامج، ومن بينها وزارة الصناعة والتجارة والتموين، والوزارات والبلديات التي تصدر تراخيص مهنية وقطاعيّة، والبنك المركزي الأردني، والشركة الأردنيّة لضمان القروض، ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنيّة، ووزارة النقل، ووزارة الطاقة والثروة المعدنيّة، ووزارة العمل، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة العدل ووزارة المالية.

وعلى امتداد عملية التنفيذ، سيقوم فريق من البنك الدولي من عدة قطاعات ببعثات دعم مكثّفة وسيوفّر المساعدة التقنية والمشورة حول السياسات، وذلك لدعم عملية التنفيذ ومراقبة البرنامج المدعوم من قبل برنامج تمويل سياسات التنمية. وستخضع مؤشرات النتائج المقترحة إلى المتابعة وذلك لتقييم آثار البرنامج في دعم الأردن لوضع أسس النمو الأعلى. وستعتمد عملية مراقبة مؤشرات النتائج وتقييمها على البيانات التي ستوفّرها السلطات الحكوميّة المسؤولة عن التنفيذ والتي تخضع بدورها إلى التحقّق من قبل البنك الدولي عبر دعم تنفيذ برنامج التمويل.

ويعتمد البرنامج على إطار عمل كلّي يتماشى مع البرنامج المشترك بين الأردن و برنامج مرفق التمويل المعزز التابع لصندوق النقد الدولي (Enhanced Financing Facility Program). وسيحرص البنك، طيلة فترة تنفيذ العملية، على التعاون الوثيق مع صندوق النقد الدولي، وخاصة مرفق التمويل الموسّع (EFF) والإطار العام للاقتصاد الكلّي. ويكمّل مرفق التمويل الموسّع برنامج تمويل السياسة الإنمائية، مع تركيز الأول على الحدّ من أوجه عدم التوازن في الاقتصاد الكلّي، والثاني على الإنتاجية والمكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة مع المساهمة في الوقت نفسه في تحقيق المزيد من الكفاءة على مستوى الانفاق العام وإدارة المخاطر. ويعمل موظفو البنك الدولي بشكل وثيق مع صندوق النقد الدولي في مجال القدرة التنافسية، وإصلاح سوق العمالة والمساعدة الاجتماعية.

و. الفقر والآثار الاجتماعية والجوانب البيئية

الفقر والآثار الاجتماعية

يُنتظر من برنامج الإصلاحات الذي تدعمه السلسلة البرنامجية متعددة السنوات لتمويل سياسات التنمية، أن يحقّق نتائج إيجابية على الاقتصاد والرعاية الاجتماعية على المدى البعيد، أمّا على المدى القصير، فإنّه قد يؤدّي إلى نتائج سلبيّة، وهو ما يتطلب اتخاذ بعض الإجراءات للتخفيف من آثارها. ويعتبر تعديل أسعار الكهرباء أمراً ضرورياً للحدّ من الاستهلاك المفرط، ومن الضغط على البيئة، والرفع من القدرة التنافسية للقطاعات المعتمدة على الطاقة. وسيمكّن تخفيض

معدلات ضريبة السلع والخدمات المعفاة والتفضيليّة بالنسبة إلى مجموعة من السلع والخدمات من زيادة عائدات الحكومة. وفي نفس الوقت، فإنّه من المتوقع أن تؤدّي الزيادات المرتقبة في الاسعار إلى إضعاف القدرة الشرائية لدى الأسر، ولكنها ستؤدي إلى تحقيق مدّخرات هامة يمكن إعادة توجيهها نحو إجراءات التخفيف التي ستستهدف بشكل أفضل الأسر ذات الدخل الضعيف والأنشطة التي تعزّز النموّ الشامل للجميع.

إجراءات التخفيف والتحليل. يُتوقّع على المدى البعيد، أن تساهم الآثار الاقتصادية الواسعة للإصلاحات في الرفع من مستوى النمو وجعله شاملاً للجميع ومستداماً. ويُنتظر من هذه الآثار الإيجابية على المدى البعيد أن تفوق الخسائر على المدى القصير، وهو ما سيركّز عليه التحليل الوارد أدناه. فعلى المدى القصير، سيتمّ الحدّ من الآثار السلبيّة للارتفاع النسبي في الأسعار بتحسين وتوسيع صندوق المعونة الوطنيّة (NAF). وستعود عمليات تحسين الاستهداف والميزانية الموسّعة بفوائد كبيرة للحدّ من الفقر. ويمتلك تحسين الاستهداف من النهج الفئوي المعتمد حالياً (جميع الأشخاص المنتمين إلى فئة معيّنة مؤهلون، كالأسر التي تعولها نساء مثلاً، دون اعتبار مستوى الدخل) إلى نهج قائم على استهداف الفقر، مثل الاختبار بالوسائل غير المباشرة (PMT) ، القدرة على الحدّ من الفقر عبر إدماج المزيد من الأسر الفقيرة. ولئن كان من الممكن محاكاة عملية الحدّ من مدى انتشار الفقر، والتأثيرات المحتملة لإجراءات التخفيف باستخدام بيانات مسح دخل وإنفاق الأسرة المعيشيّة لسنة 2010 ، فإنّه من المنتظر أن يقدّم مسح 2017 أسساً أكثر صلابة للتحليل.

الجوانب البيئيّة

من غير المتوقّع أن تؤدّي الإصلاحات المدعومة من برنامج تمويل سياسات التنمية المقترح إلى حدوث تأثيرات كبيرة على بيئة البلد أو موارده الطبيعيّة. وتهدف هذه العملية إلى تحسين السياسة والإطار التنظيمي لتعزيز الاستدامة المالية، والقدرة التنافسية للشركات، وسوق العمالة والرعاية الإجتماعية والحوكمة لصالح النموّ. ويجب أن يؤدي التركيز العام على تحسين الحوكمة إلى تحسين الإنفاق البيئي بالتوازي مع المجالات الأخرى. غير أنّه من المنتظر أن يكون لأنشطة الاستثمار العامة والخاصة العادية التي يمكن أن تنتج عن تحسين مثل هذه السياسة والإطار التنظيمي، تأثيرات على البيئة. وعلاوة على ذلك، فإنّ القانون البيئي هو تشريع شامل يقدّم إطاراً تشريعياً لحماية البيئة.

ز. المخاطر وإجراءات التخفيف

أدّى التقييم الذي تمّ إجراؤه لتصنيف المخاطر الكليّة للعملية إلى اعتبارها عالية. ويتطلب نجاح برنامج إصلاح تمويل سياسات التنمية وتحقيق النتائج استمرار جهود ضبط الأوضاع المالية العامة وتحقيق تقدّم كبير على مستوى تنفيذ الاصلاحات الهيكليّة. وفيما يلي المخاطر الرئيسية التي تمّ تحديدها:

- **مخاطر الاقتصاد الكلي i.** ينتج ضعف الاقتصاد الكلي الأردني على المدى الطويل من اختلالات داخلية وخارجية كبيرة تؤدي إلى احتياجات تمويل كبيرة. ولمواجهة هذه الاحتياجات، يعتمد الأردن بشكل كبير على المساعدات الدولية والتحويلات المتأتية من المنطقة. فإذا كانت هذه المصادر التمويلية غير كافية، فإنّ الاستقرار المالي والاقتصادي يمكن أن يتعرّض إلى الخطر. وتهدف الإصلاحات المدعومة في هذا البرنامج الخاص بتمويل سياسات التنمية إلى تحسين الإدارة المالية والقدرة التنافسية للشركات إضافة إلى التخفيف من هذه المخاطر المتصلة بالاقتصاد الكلي.
- **مخاطر السياسة والحوكمة.** عانى الأردن من فجوة على مستوى التنفيذ. وسيمكّن الدعم الواسع المقدّم من جانب الحكومة والمجتمع الدولي وأصحاب المصلحة الآخرين لبرنامج الإصلاح الممتد على 5 سنوات، والذي سيحاول إرساء هذا البرنامج المتعلق بتمويل سياسات التنمية، من المساعدة على التخفيف من هذه المخاطر.
- **المخاطر الجيوسياسيّة.** تعتبر المخاطر الخارجية الناتجة عن استمرار و/أو تصاعد النزاعات في سوريا والعراق وتأثير جهود التكييف في دول مجلس التعاون الخليجي على الأردن، كبيرة للغاية. ومن المتوقع أن يستمرّ دعم المانحين ويتعزّز، ويبقى ذلك مرتبطاً بالتقدّم المحرز على مستوى تطبيق الإصلاحات.

- **مخاطر القدرة المؤسسية على التنفيذ والاستدامة.** بالإضافة إلى مخاطر الحوكمة المتعلقة بالإصلاحات، هنالك مخاطر هامة على المستوى التقني أثناء عملية التنفيذ والمراقبة، مع وجود حاجة إلى آلية فعالة للتنسيق والإشراف خاصة بمجالات الإصلاح الشاملة لعدة قطاعات.

نقاط الاتصال	
البنك الدولي	
كريستوس كوستوبولوس، آلن أندرو مودي، ألفارو س. جونزاليس خبراء اقتصاديون	
المقترض/ العميل/ المستلم	
المملكة الأردنية الهاشمية	
وكالات التنفيذ	
وزارة التخطيط والتعاون الدولي زينا طوقان مدير في وزارة التخطيط والتعاون الدولي Zeina.Toukan@mop.gov.jo	
للحصول على المزيد من المعلومات يرجى الاتصال	
The World Bank H Street, NW 1818 Washington, D.C. 20433 Telephone: (202) 473-1000 Web: http://www.worldbank.org/projects	
الموافقة	
قائد(قادة) فريق العمل:	كريستوس كوستوبولوس، آلن أندرو مودي، ألفاروس. جونزاليس
تمت المصادقة عليه من قبل	
المدير الإقليمي:	