

توجهات الإنفاق العام

كانون الثاني ٢٠١١

أُنْتِجَت هذه الوثيقة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وقد أعدتها شركة بدائل التطوير (دي ايه آي) تحت مظلة مشروع الإصلاح المالي الثاني بعقد رقم إي إم ١-٠٠٠-٠٠٠٩-٠٧-٠٨-١ إي إي إي ٠٠٠-٠٠٠٩-٠٧-٠٨-١. لا تعكس وجهات نظر المؤلفين لهذا الكتاب بالضرورة وجهة نظر الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو وجهة نظر حكومة الولايات المتحدة الأمريكية.

شكر وتقدير

وما كان للفريق أن ينجز هذا العمل لولا التعاون الوثيق مع شريحة واسعة من الشركاء ومؤسسات القطاع العام ومنها دائرة الأراضي والمساحة، وأمانة عمان الكبرى، ووزارة الصحة، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي، وهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي، ومؤسسة التدريب المهني، ووزارة التنمية الاجتماعية، وصندوق المعونة الوطنية، ووزارة تطوير القطاع العام، ووزارة المياه والري، وسلطة المياه، وسلطة وادي الأردن، والاتحاد العالمي للحفاظ على الطبيعة، والوكالة الألمانية للتعاون الفني، وشركة ماكينزي وشركاه، ومشروع الدعم والتعزيز المؤسسي في الأردن الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وشركة تحدي الألفية في الأردن، ووزارة الطاقة والثروة المعدنية، ووزارة البيئة، ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات، وسلطة المصادر الطبيعية، والمركز الجغرافي الملكي، ودائرة الأرصاد الجوية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة النقل، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة الزراعة، وهيئة تنظيم قطاع النقل البري، والبنك الدولي، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

ونتوجه بالشكر أيضاً لأولئك الذين ساهموا في إعداد فصل المساعدات الاجتماعية بنجاح، حيث نُحِص بالذكر عطوفة محمد الخصاونة والسيد أحمد الخطيب والسيد محمد شبانة والسيد محمد الخرابشة والسيدة فوزية السبع والسيدة هناء الخرابشة والسيد محمد العموش والسيد هيثم مهيار والسيد محمد نافذ والسيد أيمن الرباع والدكتور فوزان الهروط والسيد عز الدين محمد درّس والسيد عبد الفتاح جرادات والسيد عبدالرحمن الخوالدة والدكتور علي قطارنة والسيد شاهر أعيدة والسيد ساري الخطيب والمهندس بشار أبو ليلى وعطوفة الدكتور معن النسور والدكتور سامر المفلق والسيد بشير سلايطة والدكتور محمد الطراونة والسيدة ماجدة العساف والدكتور محمد صيدم والمهندس زياد عبيدات وعطوفة الدكتور ممدوح السرور والدكتور محمد الصقور والدكتورة سوسن الدعجة.

كما نتقدم بالشكر والتقدير للأشخاص الذين ساعدوا الفريق الفني في جمع البيانات، وفهم طبيعة عمل قطاعي التعليم والتعليم العالي ممن رقدوا أوراق العمل الخاصة بقطاع التعليم بأرائهم البناءة وهم: عطوفة الدكتور مصطفى العدوان وعطوفة الدكتور منيب الساكت والدكتور منير دبابة والدكتور محمد أبو غزلة والسادة أحمد الصوافين وسوزان عقرباوي وناصر نادي والمهندسة فريال

أعدّ فريق من الخبراء الأردنيين والأمريكيين دراسة توجّهات الإنفاق العام بقيادة الدكتور مارك جالجر، وقد ضمّ الفريق كلاً من السيدة كريستينا إريكسون والسيد أسامة العزام والدكتور خالد الحمود والسيد فيكتور زافرا والدكتورة يونس هيريديا-أورثيز والدكتور ريجس تشامبان والسيد دان ورتونك والدكتور خوان بوتاري والسيد عمار جرار والمهندس ليو سوماريا والدكتور أسامة الفرحان. لقد أعد الكتاب باللغة الإنكليزية ثم اضطلعت الأنسة حنين خريم بمهمة ترجمته بالكامل إلى اللغة العربية. كما يُقدّر الفريق بشكل كبير مساعدة أعضاء فريق مشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية الذي شارك في مراجعة المسودات وإبداء الرأي بالإضافة إلى تنسيق الوثائق وترتيب الاجتماعات وأعمال الترجمة والمساعدة في جمع البيانات. ويخصّ الفريق بالذكر السيد روبرت وينزل والسيد عاطف المومني والأنسة ريماء يعقوب والمترجمة الأنسة حنين خريم والسيد سالم أبو الغنم والأنسة أليسون فايهي والسيد ستيف روزنر والسيد غلين ماكينزي - فريجر والسيد عبد الحكيم شبلي والدكتور يانث شيرمر والدكتور جمال الحمصي والسيد محمد السعيد والسيد محمد قرشي والسيد أمين العسوفي والسيد عامر أحمد والسيدة جوان كنت.

كما يشكر الفريق المساعدة الكبيرة التي قدّمها شركاؤه في دائرة الموازنة العامة على إبدائهم الرأي ورفد الدراسة برؤى مثمرة وملاحظات بناءة، ونُحِص بالذكر الدكتور محمد الهزايمة والسيد مجدي الشريقي والسيد رامي علاونة والسيد «محمد خير» القرشي والسيد فراس الصعوب والسيد خالد وشاحي والسيدة غابرييلا نيومان والسيد أيمن أبو الرّب.

كما كان لموظفي وزارة المالية دور مشكور في عملية تحليل الدراسة وخاصة في الجوانب المتعلقة بالسياسة المالية الكلية والأداء المالي الكلي بالإضافة إلى تحليل النفقات الضريبية، ونُحِص منهم بالذكر السيد لطفي أبو هزيم والسيد سامي توغوط والسيدة عاصمة دوغان والدكتور ميري مدانات والسيدة عبير عميرة والسيد نجم غرايبة والدكتورة هنادي الرفاعي والسيدة أماني جابر والسيدة هلا السمهوري. كما شارك الموظفون التالي ذكرهم من دوائر أخرى في هذه الدراسة: السادة والسيدات عبدالله خنفر وإبراهيم أيوب وبسمة عدنان ومعين الصايغ ومازن بدوان.

كما يقدر الفريق مساعدة موظفي قطاع المياه في تحليل الجزء المتعلق بهذا القطاع وتقديم البيانات وإبداء الملاحظات والإرشادات الضرورية والمساهمة في إبداء الملاحظات على مسودة الفصل وهم عطوفة المهندسة ميسون الزعبي وعطوفة المهندس سعد أبو حمور وعطوفة المهندس بسام صالح والمهندس باسم طلفاح والدكتور عودة الجيوسي والسيدة حياة النصر والدكتور المنجد شريف والسيد عصام الريماوي والسيد غي أونوري والسيد سامي عيطاني والسيد نايف حماد والسيد أكسل كول والمهندس توماس رودس والسيد تامر الأسعد والسيد أيمن أبو الرب والسيد ديتير روتينبيرغر والمهندس زياد عبيدات والمهندس علي صبح والسيد عصام الرحال والسيد حسين السرخي والمهندسة حنين قبلان والسيد بسار الدغمي والدكتور محمد صيدم والمهندس قيس عويس والمهندس يوسف حسن والسيدة سيلين بابين والمهندسة نسرين حدادين والسيد محمود ماهر والسيد فراس العزام والسيدة باربارا روزميلر والدكتورة شادن نوري والسيد روجر باتريك والدكتور أيمن بني هاني والدكتور خليل العبسي والمهندسة منى البطاينة والسيد إبراهيم علقم.

وقد أعدت هذه الدراسة بالتعاون بين الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تحت مظلة مشروع الإصلاح المالي الثاني ووزارة المالية ودائرة الموازنة العامة، وبدعم متواصل من الدكتورة ربا جرادات ومعايي الدكتور محمد أبو حمور وعطوفة الدكتور إسماعيل زغلول.

عقل ورائد الرواشدة وبثينة الشرع وعمر مهنا وعز الدين محمد درّس ومحمد شيباني.

ويتقدم الفريق الفني أيضاً بالشكر إلى الأشخاص الذين ساعدوا في أعمال البحث والتحليل في قطاع الصحة بالإضافة إلى تقديم البيانات وإبداء الملاحظات وتقديم مدخلات أخرى وهم: السيد مؤيد البرماوي والكوتور أحمد قطيطات والدكتورة ازدهار بشارت والدكتور عبد الرزاق الشافعي والدكتور سالم المجالي والدكتور سمير الفاعوري والدكتور أحمد البرماوي والدكتور محمد الخرابشة والدكتور مروان الحباشنة والدكتورة لمى الحمود والسيدة إيمان الرامل والدكتورة صفاء القسوس والدكتور علي أحمد الدرابكة والدكتورة لورا الصلوبي والدكتور علي عربجو.

ونشكر أيضاً ممن ساهموا في تحليل قطاع النقل وهم عطوفة المهندس سامي جريس هلسة، والمهندسة روان المبارك والسيد عقلة العجاليين وعطوفة المهندس ليث دبابنة والسيد طارق البطاينة والمهندس نعيم حسان والسيد محمود ماهر والسيد ناصر الزعبي والمهندسة وسام التهاموني والدكتور أيمن الصمادي والسيد عبد الموه غزالة.

المحتويات

٣	شكر وتقدير
١٠	قائمة الجداول والأشكال

الفصل الأول

١	المقدمة والملخص
٢	غرض الدراسة والجمهور المعني بها
٢	المنهجية
٤	ملخص النتائج والتوصيات
٥	المساعدات الاجتماعية
٥	التعليم
٦	الصحة
٧	النقل
٩	المياه
١٠	مواجهة المخاطر المالية

الفصل الثاني

١٢	نظرة للماضي
١٢	نظرة عامة
١٢	الوضع الاقتصادي
١٤	التوظيف
١٤	الفقر
١٥	العجز المالي والدين
١٥	الإنفاق الحكومي

الفصل الثالث

٢٠	التخفيف من وطأة الفقر من خلال المساعدات الاجتماعية
٢٠	نظرة عامة
٢٢	البرامج وسياسات الإنفاق
٢٢	وزارة التنمية الاجتماعية
٢٤	صندوق المعونة الوطنية
٢٦	صندوق الزكاة
٢٨	مواجهة التحديات

٢٩	دورة الموازنة وإدارة البرنامج
٢٩	توافق البيانات بين الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية ودائرة الموازنة العامة
٢٩	إلغاء التحويلات غير المباشرة وغير المفيدة
٢٩	الاستفادة من النظام المصرفي في توزيع منافع صندوق المعونة الوطنية
٢٩	التغييرات على سياسات البرامج
٢٩	نعم للمساعدات الاجتماعية... ولادعم المنتجات
٣٠	توجيه المنافع
٣٠	توسيع مظلة التغطية من خلال التحويلات النقدية المشروطة
٣١	تحديد شريحة الفقراء ومعادلة الاستهداف
٣١	استخدام قواعد البيانات والتحليل
٣١	التنسيق واستخدام الدراسات البحثية وجمع البيانات

الفصل الرابع

٣٢ بناء مجتمع المعرفة

٣٢	نظرة عامة
٣٥	البرامج وسياسات الإنفاق
٣٦	وزارة التربية والتعليم
٣٨	مديرية التربية والثقافة العسكرية
٣٨	مؤسسة التدريب المهني
٣٩	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
٤٠	هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي
٤٠	المخصصات الأخرى لقطاع التعليم
٤٠	مواجهة التحديات
٤١	توظيف المعلمين
٤١	تعيين واختيار المعلمين
٤٢	النتائج التعليمية
٤٢	استغلال المرافق المدرسية
٤٣	الالتحاق برياض الأطفال والتعليم الأساسي
٤٤	التعليم والتدريب المهني
٤٥	كليات المجتمع
٤٥	فرص تحقيق الإيرادات للتعليم الحكومي
٤٦	تمويل التعليم العالي

الفصل الخامس

٤٨ تحسين نوعية الحياة من خلال الخدمات الصحية

٤٩	توقعات منطقية
٥٠	مؤشرات الحالة الصحية
٥٠	البرامج وسياسات الإنفاق
٥٠	برنامج الرعاية الصحية الثانوية / المستشفيات

0٣	الرعاية الصحية الأولية / الخدمات والمراكز الصحية
0٦	الأمصال والمطاعيم والأدوية والمستهلكات الطبية
0٨	تنمية القوى البشرية
0٩	توسيع مظلة التأمين الصحي وصندوق التأمين الصحي المدني
٦٢	مواجهة التحديات
٦٢	لامركزية دورة الموازنة وإدارة البرامج
٦٣	استخدام أفضل للمعلومات لتحسين المساءلة والفعالية والكفاءة الإدارية
٦٤	استغلال السعة الاستيعابية للمستشفيات بشكل أفضل
٦٤	النظر في عدد مراكز الرعاية الصحية ومواقعها
٦0	إنشاء مستشفيات أكثر ملائمة للمرضى
٦0	إصلاح الحوافز لاستقطاب موظفي الصحة المهنيين والاحتفاظ بهم
٦٦	تطبيق ممارسات أفضل لوصف الأدوية
٦٦	تحسين عدالة وكفاءة برنامج التأمين الصحي المدني
٦٦	تعزيز الجهود للحد من التدخين

الفصل السادس

٦٨	النقل في أردن معاصر ومنافس
٦٨	نظرة عامة
٦٨	مقارنات دولية
٧٠	هيكلية قطاع النقل
٧٠	البرامج وسياسات الإنفاق
٧١	الأولويات
٧٢	شبكة السكك الحديدية الوطنية
٧٣	الحركة المرورية في عمان وضواحيها
٧٦	الطرق والحركة المرورية على الطرقات
٧٧	مواجهة التحديات
٧٧	شبكة السكك الحديدية الوطنية
٧٧	تحليل المنافع والتكاليف
٧٧	تمويل المشاريع وإدارة المخاطر
٧٨	قدرة الحكومة الأردنية على إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص
٧٩	خط سكة حديد عمان- الزرقاء
٧٩	الإطار القانوني لشراكات القطاعين العام والخاص
٧٩	الدعم النقدي ومشاركة القطاع الخاص
٨٠	صندوق تطوير البنية التحتية
٨٠	التقليل من الازدحام المروري في العاصمة عمان
٨١	المجتمعات المحلية وتخطيط النقل

الفصل السابع

٨٢	إدارة المياه في بلد يعاني من شح الموارد المائية
٨٢	نظرة عامة
٨٣	هيكل قطاع المياه
٨٣	النفقات والإيرادات
٨٥	النفقات
٨٦	الإيرادات والعمليات التشغيلية
٨٧	استرداد التكلفة
٨٧	استرداد كلف الري
٨٧	السياسات
٨٨	مخصصات المياه
٨٨	تزويد المياه
٨٩	الحصول على المياه
٨٩	نوعية المياه
٩٠	فاقد المياه
٩١	الصرف الصحي
٩١	الإنتاجية المائية للأغراض الزراعية
٩٢	مدى الجاهزية والاستعداد لدفع التعرفة
٩٣	اعتبارات العدالة الاجتماعية
٩٣	مواجهة التحديات
٩٣	سعر مياه الري
٩٣	حصص مياه الري
٩٣	رفع كفاءة استخدام المياه للأغراض الزراعية
٩٤	فاقد المياه
٩٤	مياه الصرف الصحي والصحة
٩٦	زيادة حصيلة الإيرادات
٩٧	إدارة الطلب على المياه

الفصل الثامن

٩٨	نظرة للمستقبل
٩٨	إطار الاقتصاد الكلي
١٠٠	مستويات الإنفاق الإلزامي
١٠١	موازنات البرامج والخدمات الحالية للقطاعات المستهدفة
١٠٢	المخاطر والفرص
١٠٣	المخاطر
١٠٤	الفرص
١٠٥	الخاتمة
١٠٦	قائمة المراجع باللغة العربية
١١٠	قائمة المراجع باللغة الإنجليزية

قائمة الجداول والأشكال

الفصل الأول

الشكل ١-١: هيكل ونتائج دراسة توجهات الإنفاق العام..... ٣

الفصل الثاني

الشكل ١-٢: الناتج المحلي الإجمالي والنمو الاقتصادي للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠..... ١٢

الشكل ١-٢: الناتج المحلي الإجمالي والنمو الاقتصادي للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠..... ١٢

الشكل ٢-٢: الصادرات حسب السلعة للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠..... ١٣

الشكل ٢-٣: الصادرات حسب المنطقة للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠..... ١٣

الشكل ٢-٤: الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات والحساب الجاري..... ١٤

الشكل ٢-٥: الاستثمار الأجنبي المباشر خلال العقد..... ١٤

الشكل ٢-٦: الفقر والإنفاق الرأسمالي في المحافظات..... ١٥

الشكل ٢-٧: العجز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠..... ١٥

الشكل ٢-٨: النفقات الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي..... ١٦

الشكل ٢-٩: نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠..... ١٦

الشكل ٢-١٠: دعم المحروقات والمواد التتموية..... ١٧

الشكل ٢-١١: الإنفاق الحكومي وفقاً للتصنيف الوظيفي..... ١٧

الشكل ٢-١٢: الإنفاق الرأسمالي الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي..... ١٨

الفصل الثالث

الشكل ٣-١: الإنفاق الحكومي على شبكة الأمان الاجتماعي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي..... ٢٠

الجدول ٣-١: الإنفاق على المساعدات الاجتماعية للأعوام ٢٠٠١ - ٢٠١٠..... ٢١

الجدول ٣-٢: برامج وزارة التنمية الاجتماعية..... ٢٢

الشكل ٣-٢: الإنفاق على شبكة الأمان الاجتماعي حول العالم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي..... ٢٢

الشكل ٣-٣: إنفاق وزارة التنمية الاجتماعية لعام ٢٠١٠..... ٢٣

الشكل ٣-٤: نفقات صندوق المعونة الوطنية للأعوام ٢٠٠١ - ٢٠١٠..... ٢٤

الجدول ٣-٣: برامج صندوق المعونة الوطنية..... ٢٥

الجدول ٣-٤: برامج صندوق الزكاة..... ٢٧

الشكل ٣-٥: نفقات صندوق الزكاة للأعوام ٢٠٠٢ - ٢٠١٠..... ٢٧

الشكل ٣-٦: نفقات اللجان المحلية لصندوق الزكاة..... ٢٨

الفصل الرابع

الشكل ٤-١: ٢٠٠ مليون طالب وطالبة على مقاعد الدراسة لعام ٢٠٠٩.....	٣٣
جدول ٤-١: الالتحاق بالتعليم لعام ٢٠٠٩ - القطاعين الحكومي والخاص.....	٣٤
الشكل ٤-٢: إنجازات التعليم الأساسي.....	٣٤
الجدول ٤-٢: برامج قطاع التعليم الممولة في موازنة عام ٢٠١١.....	٣٦
الجدول ٤-٣: التغيير في توجهات التوظيف في قطاع التعليم الحكومي كنسبة من مجموع التوظيف الحكومي.....	٣٥
الجدول ٤-٤: مستوى الأداء / البرنامج الدولي لتقييم الطلبة (بيزا).....	٤٢
الجدول ٤-٥: المدارس الصغيرة: عدد قليل جداً من الطلاب وكبير جداً من المعلمين.....	٤٣

الفصل الخامس

الشكل ٥-١: مصادر تمويل خدمات الرعاية الصحية في عام ٢٠٠٨.....	٤٨
الجدول ٥-١: مؤشرات صحية مختارة.....	٤٩
الجدول ٥-٢: اتجاهات إنفاق وزارة الصحة.....	٥٠
الجدول ٥-٣: معدل فترة الإقامة ومعدلات الإثغال وعدد أسرة المستشفيات.....	٥١
الجدول ٥-٤: عدد أسرة المستشفيات حسب المحافظة والقطاع في عام ٢٠٠٩.....	٥٢
الجدول ٥-٥: الرعاية الصحية الأولية / الخدمات والمراكز الصحية حسب النوع والموقع لعام ٢٠٠٩.....	٥٣
الجدول ٥-٦: مستويات وفئات التوظيف في مراكز الرعاية الصحية.....	٥٤
الشكل ٥-٢: التوزيع الجغرافي لجميع أنواع مراكز الرعاية الصحية.....	٥٥
الجدول ٥-٧: اتجاهات إنشاء مراكز الرعاية الصحية للأعوام ١٩٨٠ - ٢٠٠٩.....	٥٥
الجدول ٥-٨: بيانات المرضى والعاملين في المراكز الصحية الأولية.....	٥٦
الجدول ٥-٩: بيانات المرضى والعاملين في مراكز الرعاية الصحية الشاملة.....	٥٦
الجدول ٥-١٠: اتجاهات الإنفاق على الأدوية وحصصها للأعوام ١٩٩٨ - ٢٠٠٨.....	٥٧
الجدول ٥-١١: عدد موظفي الصحة المهنيين وأماكن توزيعهم.....	٥٨
الجدول ٥-١٢: اتجاهات إيرادات ونفقات التأمين الصحي المدني.....	٦١

الفصل السادس

الجدول ٦-١: نوعية البنية التحتية.....	٦٨
الجدول ٦-٢: مؤشرات النقل الدولية.....	٦٩
الجدول ٦-٣: الإنفاق الحكومي على النقل لعام ٢٠١٠.....	٧٠
الشكل ٦-١: المناطق المشمولة في مشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية.....	٧٢
الشكل ٦-٢: مشروع حافلات التردد السريع وخطوط السكك الحديدية.....	٧٤
الشكل ٦-٣: حوادث الطرق وضحاياها.....	٧٦

الفصل السابع

الشكل ٧-١: الهيكل المؤسسي لقطاع المياه.....	٨٢
الشكل ٧-٢: نفقات وإيرادات قطاع المياه كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.....	٨٣
الشكل ٧-٣: نفقات قطاع المياه مشتملاً على شركات المياه.....	٨٣
الشكل ٧-٤: التكاليف التشغيلية لتزويد المياه وخدمات الصرف الصحي في البلدان التي تعاني من شح المياه.....	٨٤
الشكل ٧-٥: إيرادات خدمات تزويد المياه.....	٨٥
الشكل ٧-٦: إيرادات تزويد المياه وخدمات الصرف الصحي في البلدان التي تعاني من شح المياه.....	٨٥
الشكل ٧-٧: استرداد التكلفة التشغيلية لخدمات تزويد المياه والصرف الصحي في البلدان التي تعاني من شح المياه.....	٨٦
الشكل ٧-٨: ديون سلطة المياه.....	٨٦
الشكل ٧-٩: استرداد كلف الري وتزويد المياه الصناعية لسلطة وادي الأردن - القيم المسهدة والفعلية.....	٨٧
الشكل ٧-١٠: نسبة المخدومين بالمياه - الأداء المستهدف والفعلي.....	٨٨
الشكل ٧-١١: الحصول على خدمات المياه في عمان.....	٨٩
الشكل ٧-١٢: مقارنة فاقد المياه المحلي بين الدول التي تعاني من شح المياه.....	٨٩
الشكل ٧-١٣: فاقد المياه من الاستخدام المنزلي - الأداء المستهدف والفعلي.....	٩٠
الشكل ٧-١٤: نسبة المخدومين بشبكات الصرف الصحي - الأداء المستهدف والفعلي.....	٩٠
الشكل ٧-١٥: الزراعة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول التي تعاني من شح المياه.....	٩١
الجدول ٧-١: تقدير الفوائد الحكومية المقدمة.....	٩٢
الجدول ٧-٢: استهلاك المياه وفقاً لفئات تصنيف الأراضي في العاصمة عمان.....	٩٢

الفصل الثامن

الجدول ٨-١: إطار الاقتصاد الكلي: مشروع الإصلاح المالي الثاني ووزارة المالية / مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية.....	٩٨
الشكل ٨-٢: سيناريو الأساس المالي للأعوام ٢٠١٢-٢٠١٦.....	٩٩
الشكل ٨-٣: الإنفاق الإلزامي للأعوام ٢٠١٢-٢٠١٦.....	١٠١
الشكل ٨-٤: التوقعات المستقبلية للإنفاق الحكومي.....	١٠٢

الفصل الأول

المقدمة والملخص

الأوروبية مساعدات مالية لتشجيع ودعم تنفيذ هذه الجهود في وقتها المناسب. كما قدم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والوكالة الألمانية للتعاون الفني والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، من خلال مشاريعها للإصلاح المالي على وجه الخصوص، مساعدات فنية لدعم تنفيذ هذه الإصلاحات. وقد قدمت كل من الوكالة الألمانية للتعاون الفني ومشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مساعدات فنية على أرض الواقع. فقد عقد مشروع الإصلاح المالي الثاني دورات تدريبية وقدم تصاميم تنظيمية ومعدات وأجهزة بالإضافة إلى إعداد أنظمة وإطلاقها والمساعدة على بناء القدرات لضمان تحقيق الأهداف التي ترمي إليها جهود التحديث هذه وخدمة للشعب الأردني.

وقد ركزت معظم الجهود الرامية إلى تحسين نظام المالية العامة إلى الآن على تحسين العمليات وبناء القدرات وتعزيزها، وكانت غايتها النهائية هي تحسين مدى كفاءة وفعالية استخدام الموارد الحكومية في إنتاج وتقديم الخدمات التي يحتاجها الشعب الأردني، ولكنها لم تُركز في الواقع على تقييم الكيفية التي تُستخدم فيها الموارد. ومنذ إجراء دراسة مراجعة الإنفاق العام في عام ١٩٩١ لم يُجر أي تقييم شامل لكيفية استخدام الموارد الحكومية ومدى فعالية وكفاءة المالية العامة في إنتاج الخدمات المطلوبة.

وما زال مشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية يعمل مع الحكومة على بناء القدرات بهدف تحسين المالية العامة وبناء حكومة موجهة بالنتائج بشكل أكبر. ولقد ركز الجزء الأكبر من عمل مشروع الإصلاح المالي الثاني على تعزيز القدرات المؤسسية لصياغة السياسات وتطبيقها. أما في مجال الموازنة فقد تمحور معظم عمل المشروع حتى اليوم على تعزيز دورة الموازنة. ولكن ذهبت دراسة توجهات الإنفاق العام إلى ما هو أبعد من التركيز على مراحل دورة الموازنة فحسب بل وصلت إلى مرحلة متقدمة أدخلت من خلالها عنصر التحليل بشكل أكبر إلى نظام دورة الموازنة.

وتهدف دراسة توجهات الإنفاق العام إلى إلقاء نظرة عامة ومفصلة في الوقت نفسه على المالية العامة في المملكة لتقييم الوضع الحالي في عام ٢٠١١ والتركيز على إيجاد فرص أفضل في المستقبل.

كان الحكم على فعالية الأنظمة المالية العامة في الماضي مبنياً على مدى نجاحها في الرقابة على الموارد المالية وإعداد التقارير حولها. وقد توسعت الأنظمة المالية العامة الحديثة إلى أبعد من مجرد الرقابة التقليدية وإعداد التقارير، حيث أصبحت تُعنى بوظائف عدة من شأنها مساعدة صناع القرار على تخصيص الموارد المتوافرة لتحقيق أهم الأهداف الاجتماعية للمجتمع الأردني والمصرح بها في «الأجندة الوطنية: الأردن الذي نريد: ٢٠٠٦-٢٠١٠». ولتحقيق الأهداف والغايات المنصوص عليها في الأجندة الوطنية فإنه يتوجب على الحكومة زيادة الإيرادات وتمويل برامجها ومشاريعها من العائدات الضريبية والرسوم غير الضريبية والمنح بالإضافة إلى تمويل الدين ومن ثم تخصيص الموارد المالية وأصول الحكومة الرأسمالية ومواردها البشرية بأكثر الطرق فعالية لخدمة المصلحة الوطنية.

هذا وأجرت الحكومة عدداً من الإصلاحات في مجال الإدارة المالية العامة على مدى الخمس سنوات الماضية، حيث أصبحت وزارة المالية تستخدم نموذجاً اقتصادياً محوسباً للتنبؤ بالتوجهات الاقتصادية المستقبلية والتخطيط لمسار المالية العامة في المملكة على مدى ثلاث سنوات لاحقة. كما نفذت دائرة الموازنة العامة نظام «الموازنة الموجهة بالنتائج» على مستوى المملكة، وهو منهجية تسعى من خلالها إلى ربط الإنفاق العام بأهداف السياسات العامة. كما يُعد نظام الرقابة المالية الداخلية الجديد الذي أقر مؤخراً بتحسين عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة وتعزيز الإشراف المالي. هذا وبدء ديوان المحاسبة حالياً بتطبيق عمليات «رقابة الأداء» لتدعم وتكمل أعمال التدقيق المالي التقليدية وعملية إعداد الموازنة الموجهة بالنتائج والأداء الحكومي. وأطلقت وزارة المالية، بعد عدة سنوات من التصميم والتطوير، نظامها الجديد «نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية» الذي يُعد نظاماً مالياً ومحاسبياً يعمل على أتمتة عمليات تخطيط الموازنة وتنفيذها وأعمال المحاسبة وعمليات الخزينة وإعداد التقارير. هذا وتُعد جميع هذه التطورات بتحسين الرقابة على المالية العامة ورفع مستوى فعالية استخدام الموارد العامة وكفاءتها.

وقد أجرت الجهات المانحة وجهات أخرى عدداً كبيراً من أعمال التقييم ودراسات تشخيصية بهدف دعم أعمال تصميم وتنفيذ هذه الجهود الرامية إلى تحديث مسار المالية العامة في الأردن، حيث قدمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والحكومة الفرنسية والمفوضية

^١ شرع البنك الدولي بدراسة لمراجعة الإنفاق العام في عام ٢٠٠٣ ولكنه لم يُنشرها.

غرض الدراسة والجمهور المعني بها

تهدف هذه الدراسة إلى تمهيد الطريق لتخطيط مسار المالية العامة في المملكة، وتُقدّم تحليلاً وتوصيات مفيدة من شأنها تحسين عدد من جوانب المالية العامة المختلفة، بحيث تساعد على وضع مسار محدد لمالية الحكومة بما يضمن ديمومة مالية ويُحسّن من كفاءة الإنفاق وفرض الضرائب، وتحسين فعالية البرامج لتلبي احتياجات الاقتصاد المتنامي والشعب الأردني بشكل أفضل، بالإضافة إلى إيجاد فرص عمل وخاصة لشريحة الشباب مع تخفيض وطأة الفقر في جميع أرجاء المملكة في الوقت نفسه.

تؤثر سياسات الإنفاق العام بالإضافة إلى البرامج الممولة من الموازنة على بيئة الاقتصاد الكلي والتطور القطاعي في المملكة. ولقد ركّزت دراسة توجهات الإنفاق العام على المستويين الكلي والجزئي في تحليل سياسات الإنفاق العام وخمسة قطاعات رئيسية وهي: المساعدات الاجتماعية والتعليم والصحة والنقل والمياه.

كما تهدف هذه الدراسة إلى مساعدة صناع القرار والأكاديميين والموظفين المهنيين الحكوميين في حواراتهم ومناقشاتهم القائمة على إيجاد أفضل السبل لتوفير الموارد العامة وكيفية تخصيصها بأفضل الطرق. ونأمل أن يُقدم نهجنا الشامل الذي يجمع بين سياسات وتوقعات الاقتصاد الكلي والإيرادات وخيارات التمويل الأخرى والتحليل المعمق للقطاعات المختلفة الفائدة لصناع القرار.

ونشجّع الموظفين والأكاديميين المهتمين بهذا المجال وأعضاء المجتمع المدني على الإطلاع على هذا التقرير ونقده وإبداء الملاحظات عليه، واستخدامه كقاعدة يُبنى عليها في الدراسات المستقبلية. كما نأمل أن تشكل هذه الدراسة أساساً لحوار وطني أفضل حول دور الحكومة الأردنية ومستقبل المالية العامة في المملكة وترتيب أولويات استخدام الموارد العامة.

وللجهات المانحة الدولية كحكومة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أدوار مهمة في تطور المملكة، سواءً على صعيد نمو واستقرار الاقتصاد الكلي أو على صعيد دعم الصحة والتعليم والتخفيف من وطأة الفقر. وتعتبر دراسة توجهات الإنفاق العام هذه غذاءً للفكر من حيث دعم المشاريع والدعم المالي، سواءً بتمويل الدراسات لاستهداف الشرائح الفقيرة المناسبة أم الاستثمار في برامج رأسمالية تُسهم في ترشيد استخدام المياه وتخصيصها.

المنهجية

بُنيت هذه الدراسة على عدد من أوراق العمل التي أعدها موظفون أو خبراء من مشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بالتعاون مع شركاء المشروع من دائرة الموازنة

العامة ووزارة المالية والعديد من الوزارات والدوائر الرئيسية في القطاعات المختلفة ومؤسسات أخرى. وعُرضت كل من أوراق العمل أثناء مرحلة تحضيرها في ورش عمل عُقدت في دائرة الموازنة العامة، كما عُرض ونوقش بعضها في ورش عمل عُقدت داخل الوزارات في القطاعات المعنية ومؤسسات أخرى.

وقد أعد الفريق أوراق عمل تناولت المواضيع التالية:

١. التحليل المالي الواسع^١ لقطاعي الصحة والتعليم

٢. المساعدات الاجتماعية

٣. التعليم

٤. الصحة

٥. النقل

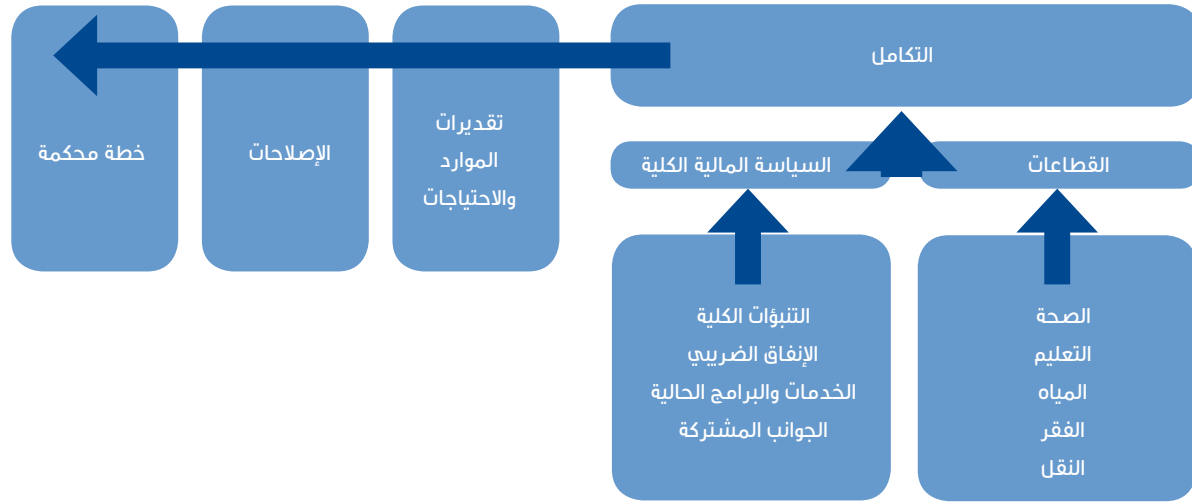
٦. المياه

٧. النفقات الضريبية

يستخدم التحليل المالي الواسع طرقاً إحصائية لمقارنة الأردن مع بقية دول العالم، حيث يعتمد التحليل على عدد من الخصائص المحددة كمستوى التنمية الاقتصادية وحجم الحكومة لتقييم الطلب على الإنفاق وتقديم الخدمات وتحقيق النتائج النهائية التي تُصبّ في تحقيق المنافع للمجتمع. وقد أدخلت نتائج ورقة العمل هذه في التحليل الذي أجري لقطاعي الصحة والتعليم. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يُطبّق التحليل المالي الواسع على قطاعات المياه والمساعدات الاجتماعية والنقل نظراً لعدم توفر إحصاءات دولية موثوق بها عن هذه القطاعات بخلاف قطاعي الصحة والتعليم. ولكن استندت جميع أوراق عمل القطاعات الخمسة على المقارنات الدولية لإبقاء الأردن على اطلاع وتواصل مع السياق الدولي عند وضع خارطة الطريق للمستقبل.

^١ هو التحليل الذي يُعنى بالتحليل المالي للقطاعات ويتوسط التحليل المالي الكلي والتحليل المالي الجزئي.

الشكل 1-1: هيكل ونتائج دراسة توجهات الإنفاق العام



الدور الملائم للدولة في توفير هذه الخدمات العامة، كما نظر في إمكانية تطبيق طرق أخرى، وربما كانت أفضل، تضمن تحقيق الأهداف وبلوغ الغايات. وتشتمل هذه الطرق على التمويل المبتكر والتعاقد مع الجهات الخارجية والمزيد من الخصخصة وطلب التمويل كالمعروف والقروض للطلبة مقابل تقديم التمويل المباشر للجامعات، أو دعم المخرجات التعليمية وما شابهها.

وتُقيّم الدراسة الأداء العام لكل من الموازنة وبيئة الاقتصاد الكلي والبيئة المالية، ومدى الالتزام والمساهمة في تحقيق أهداف أجندة السياسة الوطنية، ونمط التغيير في توجهات الإنفاق. هذا وتُقيّم الدراسة أداء الموازنة من حيث مستوى النفقات العامة وحوافز الانضباط المالي الكلي. كما حلل فريق الدراسة مكونات الإنفاق العام على المستوى القطاعي لتحديد ما إذا كان تخصيص الموارد متماشياً مع الأولويات التنموية في المملكة.

ويُوضّح تحليل النفقات الضريبية، الذي يعرض الفصل الأخير ملخصاً عنه والمتوفر بالكامل في ورقة العمل، النظام الضريبي من حيث تقديره لمقدار الإيرادات التي تهدرها خزينة الدولة جراء المعاملات الخاصة والإعفاءات والاستثناءات والأسعار التفضيلية التي تحيد عن البنية الأساسية لضريبة معطاة وذلك بناء على السياسة الضريبية والقوانين والأنظمة الحالية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التحليل لم يُعالج معظم إعفاءات ضريبة القيمة المضافة الأخيرة نظراً لإجرائه قبل شهر حزيران لعام ٢٠١١. ويُعتبر تحليل الإنفاق الضريبي هذا ملائماً لغايات دراسة توجهات الإنفاق العام من حيث توضيحه لتكلفة القرارات المتخذة التي أدت إلى تقليل الإيرادات المتاحة لتمويل البرامج المهمة التي تبني رأس المال المادي والبشري وتُحسّن من البنية التحتية وتوفر الخدمات العامة الضرورية للنمو الاقتصادي وإيجاد الفرص الوظيفية ورفع مستوى المعيشة.

كما استُخدمت منهجيات متنوعة في إعداد أوراق العمل، حيث تناولت فرق الدراسة كل قطاع بشكل معمق معتمدة على الدراسات السابقة، إن وجدت، وجمع بيانات الإنفاق والبيانات الأخرى من جميع المصادر الممكنة، كما عملت على مواءمة الاحتياجات مع الاستراتيجيات والبرامج والموازنات، ودرست الفرص المتاحة لتعزيز الأداء. وتشتمل هذه الفرص، على سبيل المثال، على تحسين عملية تخصيص مصادر الموازنة، وتحسين عملية إصلاح السياسات، وتحديد الفئات المستهدفة بشكل أفضل، واستخدام طرق مبتكرة وخصوصاً تلك التي أثبتت نجاحها في دول أخرى.

لقد كان عملنا على مستوى القطاعات مبنياً على الأدلة أي أن جميع التوصيات مبنية على بيانات جُمعت بعناية ومدعومة بأفضل الممارسات الدولية. كما حاولنا في الوقت نفسه التركيز على مناهج ذات جدوى تتوافق وتراعي الأعراف الثقافية والأهداف الوطنية.

كما أعد خبراء القطاعات تقديرات لـ «موازنات الخدمات والبرامج الحالية» لكل قطاع، نُوضّحها بشكل موجز في الفصل الثامن من هذه الدراسة. وهذه الموازنات في عَجالة هي متطلبات الموازنة بناء على السياسات الحالية سواء تحدثنا عن نسبة الطالب- المعلم في المدارس الحكومية أو التغييرات الديموغرافية والاقتصادية البسيطة التي ستستلزم في المستقبل الإنفاق على المساعدات الاجتماعية دون إجراء تحسينات على عمليات الاستهداف أو ابتكار طرق جديدة لكيفية تقديم هذه المساعدات.

أما على المستوى القطاعي، فقد قارن فريق الدراسة الجوانب المختلفة لجودة الإنفاق العام من عدة زوايا باستخدام المقارنات والأعراف الدولية والأجندة الوطنية وأهداف الرفاه الاجتماعي والمتطلبات الخاصة بالأردن وغيرها. وقد أخذ الفريق بعين الاعتبار

ويبدو أن هذا الانكماش في حجم الحكومة لم يكن مخططاً له بالكامل. فبالرغم من احتواء الأجددة الوطنية، على سبيل المثال، على عدد من الإشارات للأهداف المالية وتحسين الأداء المالي إلا أنها لم تأت على ذكر إرشادات وسياسات محددة لحجم الحكومة، ولكنها في الوقت نفسه تُوفّر بعض الإرشادات حول أهداف محددة والتي قد تم تحقيق البعض منها، حتى أنه قد تم تحقيق بعضها في وقت سابق للوقت المحدد كإخفاض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.

إذن كيف حدث هذا الانخفاض في حجم الحكومة؟ لقد حدثت بعدة طرق. فقد ضُبطت سلال الرواتب، وجمدّ التعيين في عام ٢٠١٠ في معظم القطاعات الحكومية، وتم أيضاً احتواء الرواتب ضمن نطاق معين. ولكن ربما كان أكبر هذه التغييرات على الإنفاق الحكومي هو الانخفاض الكبير في حجم التحويلات غير المنتجة والدعم غير المنتج، حيث تراجع دعم المواد الغذائية والمحروقات والغاز ومواد استهلاكية أخرى، على سبيل المثال، من ٢٠٪ إلى ٦٪ من الموازنة في عام ٢٠١٠. ويكمن الخطر في عام ٢٠١١ في ارتفاع مقدار دعم هذه المنتجات.

وقد اقترن الانخفاض في الإنفاق الحكومي بتخفيضات ضريبية سواءً بحكم القانون أم بحكم الأمر الواقع، بالإضافة إلى انخفاض الإيرادات المتأتية من المؤسسات العامة أو المؤسسات التي تملكها الحكومة بعد أن تم بيعها.

وقد كان لخصخصة المؤسسات العامة أثر مهم على الدين العام، حيث استخدمت الإيرادات المتحققة من هذه المخصصات لإلغاء الديون غير المسددة. ويُعتبر استغلال الإيرادات بهذه الطريقة استغلالاً سليماً وفي محله.

لقد كان عام ٢٠١١ صعباً جداً على الاقتصاد والنظام المالي. فمع انطلاقة الربيع العربي وتزامنه مع الاضطرابات وانعدام حالة الاستقرار في بعض البلدان المجاورة عانت شركات الأعمال الأردنية من خسارة قنواتها التجارية وتردي علاقاتها مع شركائها في بعض الدول مثل سوريا ومصر واليمن. فقد كان لانقطاع الغاز القادم من مصر أثر سلبي كبير على الاقتصاد والمالية العامة مما رفع تكاليف إنتاج الكهرباء وزاد من متطلبات تقديم الدعم و ضمانات الدين لشركة الكهرباء الوطنية. كما انخفضت السياحة الدولية بشكل كبير والتي تعد مصدراً مهماً للنقد الأجنبي كنتيجة مباشرة لعدم الاستقرار في المنطقة.

جاء النمو الاقتصادي في عام ٢٠١١ كما أشرنا سابقاً دون توقعات الحكومة كما ظهر من الإيرادات المنخفضة، أضف إلى ذلك ارتفاع الطلب على الدعم الحكومي وإعداد برامج خاصة استجابة لمطالب ومخاوف جموع المحتجين في شوارع المملكة بالإضافة إلى انكماش النظام المالي أيضاً.

ولولا تدفق المساعدات المالية الجديدة من دول الخليج الشريكة لواجه الاقتصاد والنظام المالي أوقاتاً عصيبة لم يمر بها منذ أواخر الثمانينيات.

يعرضُ الفصل الأخير في هذا الكتاب إطلاً مالياً كلياً متعدد السنوات يتناول أداء الاقتصاد الكلي والإيرادات والإنفاق والأرصدة والتمويل وذلك لتحديد الموارد السنوية المتاحة لقطاع الموازنة.

ملخص النتائج والتوصيات

لقد شهدت المملكة خلال الآونة الأخيرة تغيرات اقتصادية ومالية مهمة. فقد بدأ الاقتصاد الأردني قبل ثمان سنوات تقريباً يشهد نمواً اقتصادياً سريعاً جداً مقارنة بمعظم الاقتصادات في العالم وخاصة الدول المجاورة، حيث تعددت وتشاركت أسباب هذا النمو هذا فيما بينها. فقد دفعت النزاعات التي أمت بالمنطقة كثيراً من أصحاب رؤوس المال للاستثمار في الأردن سواء في الشركات الأردنية أو المشاريع أو العقارات أو الأسواق المالية الأردنية، حيث كان الأردن وما زال ملاذاً آمناً لرأس المال الإقليمي.

وقد أفضت الجهود التي بذلتها الحكومة لحث النمو الاقتصادي إلى رفع مستوى كفاءة استخدام رأس المال وتحسين بيئة الأعمال وذلك من خلال التدابير التي تُعنى بجانب العرض كخصخصة المؤسسات العامة وخصخصة كثير من الوظائف كتوزيع الماء وتحسين تنظيم قطاع الأعمال.

هذا وتزامنت المساعدات الأجنبية مع الاضطرابات والحروب التي شهدتها المنطقة، فقد صاحب تدفق الأجانب الفارين من الحروب والاضطرابات السائدة في دولهم ارتفاعاً في التمويل المقدم من وكالات المساعدات الدولية والجهات المانحة الأجنبية الثنائية.

وبالرغم من هذه الظروف فقد بدأ النمو الاقتصادي بالتباطؤ نهاية العقد المنصرم بالتزامن مع بداية الأزمة المالية العالمية وببطء عملية السلام في العراق. وبالرغم من النمو الاقتصادي الذي شهدته المملكة في عام ٢٠٠٩ إلا أن هذا النمو لم يكن ليحاري النمو الاقتصادي في الخمس الأعوام السابقة لعام ٢٠٠٩، كما تباطأ النمو بحلول عام ٢٠١٠ بمقدار ثلث معدلات النمو الاقتصادي التي شهدتها المملكة قبل عام ٢٠٠٩. أما التوقعات لعام ٢٠١١ فهي أكثر تشاؤماً إذا ما قورنت بعام ٢٠١٠، حيث كان من الممكن أن يشهد الناتج المحلي الإجمالي تراجعاً مطلقاً لهذا العام لولا تدفق المساعدات الاقتصادية السخية من الدول المجاورة.

ومن الجدير بالذكر في معرض الحديث هذا الإشارة إلى التعديلات الجذرية التي أُجريت على الحسابات المالية الرئيسية التي صاحبت هذه الفترة. فقد انكماش حجم الحكومة المركزية بشكل ثابت ومستمر مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى خلال سنوات النمو السريع وحالة التباطؤ التي شهدتها في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ والتي استمرت في عام ٢٠١١، حيث انخفض الإنفاق الحكومي من ٤٠٪ إلى حوالي ٣٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠، وهو تحول غير مسبوق على المستوى العالمي وأمر ينبغي التنويه إليه.

الزكاة هم من فئات الدخل المتوسط إلى الدخل المرتفع. ولكن يمكن استبعاد الأشخاص غير المؤهلين للحصول على منافع برامج المساعدات الاجتماعية من خلال تفعيل استخدام بيانات مشتركة بشكل أكبر، وإجراء البحوث والتحليلات بشكل مستمر في جميع الجهات الحكومية، وأخذ عينات من الشرائح المستفيدة للتأكد من مدى أهليتها، واستخدام آليات أفضل للاستهداف وهي قيد الإعداد حالياً.

وبما أن زيادة الوفورات تعتمد على زيادة كفاءة البرامج فإنه من الممكن توجيه البرامج لتغطي الشرائح المحتاجة فعلاً بشكل أفضل، علماً بأن وزارة التنمية الاجتماعية والبنك الدولي يعملان حالياً على صياغة معادلة للاستهداف من شأنها المساعدة على تحديد الأشخاص الذين هم بحاجة حقيقية للمساعدة.

ولقد أظهرت آلية الحوالات النقدية المشروطة، وهي آلية تفرض على المستفيدين استيفاء متطلبات معينة لتلقي المساعدات، نجاحها في مساعدة الأسر وخاصة أطفال الأسر الفقيرة على تحسين مستقبلها واستقلاليتها. كما أظهرت هذه الآلية على أرض الواقع بأنها طريقة منتجة جداً في مساعدة الفقراء في أماكن متنوعة في العالم كما في دولة المكسيك ومدينة نيويورك. ويجدر بوزارة التنمية الاجتماعية إعداد برامج ريادية تجريبية كهذه. ولعل أول الشروط التي ينبغي فرضها على المؤهلين للحصول على المساعدات هو تعهد الأسر الفقيرة بالحاق أطفالها في مرحلة التعليم ما قبل المدرسي ورياض الأطفال.

لقد أظهر تحليل هذا القطاع بأن أكبر مقدار للإنفاق على المساعدات الاجتماعية لا يكون من خلال برامج المساعدات الاجتماعية التي ناقشناها آنفاً وإنما من خلال سياسات دعم المواد الغذائية والمحروقات والماء. كما أظهر التحليل بأن أشكال الدعم الحكومي هذه غير مجدية أو منتجة البتة، ولا تحفز على الاستهلاك بشكل مدرّوس، وتقدم المساعدات للأغنياء والفقراء على حد سواء، حيث غالباً ما يكون الأغنياء هم المستفيد الأكبر منها علماً بأنهم الشريحة الأقل احتياجاً لهذه المساعدات. على الحكومة إذن إعادة النظر في توجيه منافعها بحيث تستهدف الفقراء وتبتعد عن الدعم العام للمنتجات وتتوجه نحو المساعدات المدروسة بعناية. وقد أظهر أحد التحليلات بأنه في حال تحويل المبلغ الذي ينفق حالياً على دعم المنتجات إلى معونات مالية وتقديمه للفقراء فإنه لن يبقى أي فقير تحت وطأة الفقر.

التعليم

بالرغم من تجاوز أداء نظام التعليم في الأردن للتوقعات مقارنة بالدول ذات مستويات الدخل المشابهة أو دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلا أن أدائه كان ضعيفاً بالمقارنة مع الدول التي وصلت إلى مرحلة «اقتصاد المعرفة» التي يطمح إليه الأردن إليها جدياً. ولن يتمكن الأردن من الوصول إلى اقتصاد المعرفة الذي يصبو

ولهذا كله علينا أن نعي التحديات والفرص التي تلوح في الأفق. تُقدّم الأجزاء التالية ملخصاً لعدد من هذه التحديات في قطاعات الصحة والتعليم والمساعدات الاجتماعية والمياه والنقل، يليها نظرة مستقبلية لتوجهات المالية العامة في المملكة والمخاطر التي يواجهها الأردن.

المساعدات الاجتماعية

لدى المملكة نظام شامل للمساعدات الاجتماعية، حيث يُقدّم مساعدات نقدية وخدمات للأشخاص المستضعفين في المملكة. وقد كان لبرامج المساعدات الاجتماعية أثر واضح في المساعدة على التخفيف من وطأة الفقر ومعالجة جوانب الفقر متعددة الأبعاد خلال السنوات الأخيرة التي شهدت ارتفاعاً في أسعار الغذاء والمحروقات وضعف النمو الاقتصادي. وتعتبر تكاليف هذا النظام معتدلة، وتتوسط تكاليف برامجه تكاليف شبكة الأمان الاجتماعي على المستوى الدولي.

تدير وزارة التنمية الاجتماعية وصندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة أغلبية برامج المساعدات الاجتماعية، وهي معنية بتقديم المعونات المالية للأسر الفقيرة، وخدمات تأهيل أفراد أسر المعوقين، وتقديم المساعدات الطارئة، ومساعدات للأيتام، وخدمات الرعاية الصحية، وعدد من الاحتياجات الأساسية الأخرى. وتنفق هذه البرامج مجتمعة، وفقاً لإحصاءات عام ٢٠١٠ حوالي ١١٠ ملايين دينار لتشكل بذلك ١.٨٪ من إجمالي الإنفاق الحكومي حيث تبقى بذلك أقل من ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي وهو أمر جيد.

ستستمر القيود المفروضة على الإنفاق الاختياري سارية، كالإنفاق على برامج المساعدات الاجتماعية، نظراً للمتطلبات التي تتبادر بتقليل عجز الموازنة سنوياً، ولكنها تُتيح في الوقت نفسه فرصة لتحسين كفاءة وفعالية تكاليف برامج المساعدات الاجتماعية. ومن الممكن إجراء تغييرات على الجوانب الإدارية للبرامج وسياساتها خلال السنتين إلى الأربع سنوات القادمة لغايات إدارة البرامج بفعالية أكبر وإلغاء غير المحتاجين أو غير المستضعفين من قوائم المنتفعين، وتوجيه منافع البرامج إلى الأشخاص الذين «غفل عنهم» نظام شبكة الأمان الاجتماعي لأي سبب كان.

ويجدر بصندوق المعونة الوطنية، الذي يستخدم حالياً صندوق البريد لتقديم المعونات المالية، النظر في النظام الذي يتبعه صندوق الزكاة الذي يستخدم الجهاز المصرفي لتوزيع المساعدات النقدية. وتجدر الإشارة إلى أن صندوق الزكاة أو المنتفعين لا يدفعون أي رسوم للتعامل مع البنك الإسلامي لهذه الغاية.

وبينما تتفاوت التقديرات تفاوتاً كبيراً إلا أن هناك إجماعاً عاماً على أن عدداً كبيراً من متلقي المعونات المالية ليسوا من فئة المستضعفين وينبغي ألا يتلقوا هذه المنافع. ويشير تقرير البنك الدولي حول الفقر لعام ٢٠٠٩ إلى أن حوالي ٣٠٪ من المستفيدين من خدمات صندوق

لقد توجهت الموازنة العامة نحو تخفيض الدعم المباشر لمؤسسات التعليم العالي، وتهدف سياستها إلى تخطيط آلية لوضع الرسوم الجامعية بحيث تسترد كامل تكلفة التعليم العالي، مع زيادة الحكومة لمقدار المساعدات المالية للطلاب الأقل حظاً في الوقت نفسه. وتظهر الحاجة هنا إلى استغلال فرص التعاون مع الجهات المانحة الدولية للاستفادة من سلطة الائتمان التنموي التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بالإضافة إلى البنوك الخاصة في دعم أو ضمان قروض طلاب التعليم العالي، وتمويل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومسؤولية مراقبة إعادة هيكلة آلية دعم مؤسسات التعليم العالي للطلاب.

هذا ووافق مجلس الوزراء مؤخراً على مقترح لإنشاء دائرة منفصلة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تُعنى بتعزيز الثقافة المؤسسية الضرورية لتزويد الخريجين بالمعرفة والمهارات والقدرات الضرورية في سوق العمل وذلك بناءً على إيجاد علاقات مؤسسية مستمرة ووثيقة مع أصحاب العمل. ولكن تجدر الإشارة إلى أن نتائج الحل قيد التنفيذ حالياً لن تكون واضحة لعدة سنوات، إلا أننا نؤيد هذه المبادرة كلياً ونوصي بإعداد مؤشرات أداء رئيسية ومراقبتها عن كثب للتأكد من تحقيق النتائج المتوقعة.

الصحة

يُعد قطاع الصحة في الأردن مكلفاً إلا أنه يُقدم مجموعة واسعة من الخدمات التي ترتقي بمستويات الصحة إلى التميز. يُشير أحد نماذج تحليل الانحدار الذي يستخدم بيانات من دول مختلفة إلى أن أداء الأردن في العديد من جوانب الرعاية الصحية أفضل من المتوقع على ضوء الحالة الاقتصادية والتركيب السكانية في المملكة. ولكن تجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من الفرص لتحسين الكفاءة والفعالية وتخفيض التكاليف.

لقد أثمرت المقابلات التي أجريت مع مسؤولين من وزارة الصحة، وتحليل مؤشرات الحالة الصحية، ومراجعة وثائق سياسات الحكومة، والأنشطة الصحية ذات العلاقة في القطاعين العام والخاص، وتوجهات الإنفاق السابقة وتوقعاته عن تحديد عدد من القضايا ووضع عدد من التوصيات الرئيسية على المدى القصير والمدى المتوسط.

ومن أهم النتائج التي توصلنا إليها والتي تشمل قطاع الصحة بأكمله هي الحاجة لتطبيق نظام الإدارة المركزية في المستشفيات والمراكز الصحية، وتحليل البيانات وإجراء التحليلات المبنية على الأدلة في البرامج وعمليات التخطيط والإدارة. حيث لوحظ أن مركزية برامج المستشفيات والمراكز الصحية مرتفعة، الأمر الذي يقلل من مساءلة الإدارة ولا يترك قدراً كبيراً من المرونة والحوافز لدى مدراء الوحدات الكبيرة للعمل بفاعلية وكفاءة.

ويجدر بوزارة الصحة توسيع نظام بياناتها لجمع البيانات المتعلقة بالبرامج واستخدام هذه البيانات في عمليات التحليل والإدارة وصنع

إليه إلا إذا بذل جهوداً حثيثة للاستفادة من الفرص المتعددة لتقليل التكاليف وتحسين الكفاءة والاطلاع بالسياسات والأولويات المهمة التي من شأنها تحسين نتائج العملية التعليمية وخصوصاً نوعية التعليم.

يُعاني قطاع التعليم من فائض في عدد المعلمين الذين تتجاوز تكاليف رواتبهم ٩٣٪ من الموازنة الجارية بينما تُعتبر نسب الطالب- المعلم منخفضة جداً. ومن الممكن إجراء التحسينات على عملية اختيار المعلمين الجدد واستخدام المعلمين بحيث تُستثمر الوفورات الناتجة عن ذلك في تحسين نوعية التعليم وأداء الطلاب.

كما أن عدد المدارس صغيرة الحجم والتي تنقصها الكفاءة في المملكة كبير جداً مما يؤدي إلى مضاعفة تكاليف الطالب الواحد بمقدار مرتين أو ثلاث مرات مقارنة بتكاليف الطالب الواحد في المدارس الكبيرة. لدى المدارس التابعة لوزارة التربية والتعليم في الوقت نفسه فائض من المقاعد الدراسية، كما أن المدارس متقاربة من الناحية الجغرافية حيث تقع بعض المدارس ضمن نطاق كيلو متر واحد من مدرسة مكتظة أخرى. ونوصي، في ضوء ما ذكر، بتقليل عدد المدارس الصغيرة واستخدام معايير الكفاءة لتحديد مواقع المدارس الجديدة وتطبيق نظام حديث لإدارة أعمال الصيانة لتجنب الإصلاحات المكلفة وتكاليف الاستبدال غير الضرورية.

ولقد كان وما زال انخفاض معدل الالتحاق في رياض الأطفال ومراحل التعليم الأساسي مشكلة مستمرة، تستدعي إيجاد نظام لنقل الطلاب بين أماكن سكنهم والمدرسة، بالإضافة إلى تطبيق نظام التحويلات المشروطة الذي يشترط على الأسر إرسال أبناءها في سن الالتحاق بمراحل التعليم الأساسي ورياض الأطفال إلى المدارس مقابل الحصول على المساعدات من الصندوق.

يُوفر التعليم المهني الثانوي ومؤسسة التدريب المهني وكليات المجتمع التدريب والتعليم المهني والتقني، ويجدر بوزارة التربية والتعليم تقييم مدى فعالية مبادرة التوظيف والتعليم والتدريب المهني والتقني (تيفت) لعام ٢٠٠٨ في قيادة عملية هيكلة التعليم التقني والمهني، ورفع مستوى مشاركة القطاع الخاص في التعليم المهني والتقني، وزيادة الوعي وتقديم المزيد من الإرشادات حول التعليم والتدريب المهني. يمكن اعتبار الاستثمار في التدريب المهني إحدى الوسائل المهمة للتقليل من معدلات البطالة وخاصة بين صفوف الشباب، حيث بلغت نسبة العاطلين عن العمل في الفئة العمرية ١٥ - ١٩ سنة ٣٦٪ بينما بلغت نسبة العاطلين عن العمل في الفئة العمرية ٢٠-٢٤ سنة ٢٨٪.

تُعتبر وزارة التربية والتعليم مسؤولة عن نظام كبير يشمل مدارس ومبانٍ ومرافق وأراضٍ وأصول ثابتة أخرى، ولكن بعضها غير مستغل بالكامل، ومن الممكن في حال استغلالها تحقيق إيرادات إضافية سواء عن طريق البيع أو التأجير أو أي ترتيبات أخرى، بحيث يمكن استخدام العائدات في تقديم منافع تعليمية مباشرة.

إلى موظفي الوزارة كعلاوات كلاً حسب مدة خدمته، وهي عبارة عن تعويضات مقتصرة على موظفي وزارة الصحة.

ويجدر ببرنامج التأمين الصحي المدني أن يُتيح للدرجتين الثانية والثالثة خيارات رعاية صحية مشابهة لتلك المقدمة لموظفي الحكومة من الدرجة الأولى، ووضع هيكل للأقساط ينسجم مع تكاليف الرعاية الصحية. كما يجدر بالتأمين الصحي المدني البدء بدفع بدل لمستشفيات الوزارة ومراكزها عن تكاليف الرعاية التي يتلقاها موظفو الحكومة. ويجدر بالوزارة، مع قيام برنامج التأمين الصحي المدني بتطبيق نظام مبني على التكلفة لدفع بدل الرعاية الصحية لمرافق الوزارة، أن تطلب إلى الحكومة المشاركة في دفع تكاليف الأقساط. وبهذا ستسمح هاتان الخطوتان للحكومة بإلغاء التمويل المباشر للمستشفيات والمراكز التابعة للوزارة مع مرور الوقت. كما ينبغي في النهاية إيقاف الحوافز التي يدفعها التأمين الصحي المدني حالياً لموظفي وزارة الصحة وتكاليف الحوافز المطلوبة أيًا كانت والتي تنعكس على تكاليف الرعاية الصحية التي يدفعها برنامج التأمين الصحي المدني.

يقضي كثير من الأردنيين نحهم في أعمار مبكرة بسبب التدخين، وينبغي على وزارة الصحة البحث عن الطرق الممكنة لمكافحة وخاصة بين الرجال، حيث ينبغي أن تحول هذه الطرق دون شروع الشباب بالتدخين، وتشجيع المدخنين على التوقف، ومنع انتشار المخاطر الصحية الناجمة عن التدخين السلبي. نحن بحاجة إلى تسويق هذه الأفكار اجتماعياً. كما أن هنالك العديد من الأدلة حول العالم تُفيد بأن للضرائب أثراً مفيداً جداً على تخفيض عدد حالات التدخين بالرغم من عمليات التهريب التي قد تحدث، حيث يُوصي البنك الدولي (١٩٩٩) بفرض ضرائب تعادل ثلثي قيمة السجائر أو أكثر للحد من هذه الظاهرة.

النقل

تكيف هيكل النقل في المملكة مع نموها الاقتصادي، والذي يُعتبر هيكلًا جيداً إذا ما قورن بدول أخرى ذات مستويات تنموية مشابهة للمملكة. ولكن ما زال الطريق طويلاً أمامنا لتحقيق أهداف الأجندة الوطنية.

وفي ظل ضآلة حجم السوق الداخلي نسبياً، واحتمالية تحقيق منافع متزايدة نتيجة الاندماج بشكل أكبر في الاقتصاد العالمي فإن السبيل الواعد للتنمية المملكة هو اتباع نموذج النمو الاقتصادي القائم على التجارة، حيث أن هذا هو مسعى الأجندة الوطنية الذي يتضمن تحسين وتحديث بنية النقل التحتية.

تُظهر استراتيجية النقل الوطنية بأن الحركة في المملكة مقيدة، وأن الفقراء غير قادرين على الحصول على احتياجات النقل الأساسية. ويجب على المملكة بناء على ذلك أن تُقرر ماهية أفضل الطرق لتعزيز البنية

القرار. كما ينبغي منح مدراء المستشفيات والمراكز الصحية موازنات منفردة ليكونوا مسؤولين عن إدارتها بأنفسهم، في ضوء المرونة التي يسمح بها قانون الموازنة العامة، وتحميلهم مسؤولية إدارة موازنتهم وفق أولويات مديرياتهم بشكل فعال.

تتعدّد المستشفيات والمراكز الصحية في الأردن بشكل كبير، مع قلة البيانات وعمليات التخطيط الضروريتان لترشيد أعداد المستشفيات والمراكز الصحية المنفردة والخدمات الصحية المقدمة فيها، حيث ينبغي مراجعة الحاجة إلى عدد كبير من المستشفيات آخذين بعين الاعتبار معدلات الإشغال وعدد الأسرّة في القطاعين العام والخاص، كما يجدر بالقطاع البحث عن فرص للتعاقد مع مصادر خارجية لرعاية المرضى داخل المستشفيات^{٣٣}. كما تظهر الحاجة لتنظيم مراكز الخدمات الصحية البالغة حوالي ٧٠٠ مركز بالإضافة إلى المراكز الصحية المتخصصة التي تزيد على ٧٠٠ مركز بفعالية وذلك على ضوء التكاليف والاستغلال.

كما يجدر بوزارة الصحة وضع خطة خمسية للمستشفيات والمراكز لتنفيذ الإصلاحات لجعل أنظمتها الخدماتية أكثر فاعلية وكفاءة، وتحسين طبيعة المرافق التابعة للوزارة لتصبح أكثر ملائمة وراحة للمرضى.

ويتوجب على وزارة الصحة بذل المزيد من الجهود لاستقطاب الأطباء المزاولين لمهنة الطب والاحتفاظ بهم وخاصة الأخصائيين المؤهلين. هذا وقد انتهجت الوزارة منهجية تعويض جميع أطبائها كما لو كان هناك نقص في جميع الفئات، حيث طبقت بناء على ذلك منهجية الاستحقاق التي تستند على التدريب الأكاديمي الذي يتلقاه الطبيب عوضاً عن منهجية السوق القائمة على الاحتياجات الموثقة لاستقطاب الأطباء لتقديم الرعاية الصحية.

كما يجدر بوزارة الصحة إعداد البيانات الضرورية لتوثيق احتياجاتها، والتمييز بين الأطباء المزاولين للمهنة من غير الإداريين والأطباء الذين يحتلون مراكز إدارية. كما يجدر بالوزارة إعداد برنامج خاص لطلاب الطب يمنحهم تغطية الرسوم الجامعية ورواتب وأي حوافز أخرى مقابل التزامهم بالعمل في المرافق التابعة لوزارة الصحة. وأما بالنسبة للمختصين المؤهلين فيجدر بالوزارة التعاقد معهم مقابل التزامات لفترات ممتدة مع منحهم مكافآت سخية لدى توقيعهم العقود.

يمكن الحديث عن عدد من الإصلاحات التي من شأنها جعل برنامج التأمين الصحي المدني أكثر عدالة وفعالية وتوجهاً نحو ربط أقساط التأمين بتكاليف الرعاية. فبالرغم من دفع موظفي الحكومة النسبة نفسها من تعويضاتهم للرعاية الصحية، على سبيل المثال، إلا أن المنافع التي يحصلون عليها مختلفة حسب الدرجة. كما أن التأمين الصحي المدني يُحوّل جزءاً من المبالغ الواردة لغايات الرعاية الصحية

٣٣ يوجد في المملكة أكثر من ٣٣ مستشفى.

١. رفع حصة الإيرادات من مستخدمى الطرق وتخصيص الرسوم ذات العلاقة لتغطية مصاريف صيانة الطرق.

٢. توسيع نطاق برامج التخفيف من الازدحام المروري التي تراعى متطلبات السوق وتستند على منهجيات التسعير وفقاً للتكلفة الفعلية لتلبية احتياجات المرور في العاصمة عمان.

٣. التوقف عن إدراج صيانة الطرق ضمن النفقات الرأسمالية وإدراجها ضمن النفقات الجارية.

٤. إمكانية إنشاء صناديق خاصة بالطرق كما هو الحال في دول أخرى.

٥. تشكيل هيئات أو إنشاء مؤسسات لتخطيط برامج ومشاريع النقل في المناطق المأهولة نسبياً.

٦. مواءمة أسعار الخدمات مع كامل تكاليف خدمات النقل بشكل أكبر مع إجراء بعض التعديلات على الآثار الإيجابية والسلبية التي قد تقع على أطراف ثالثة غير المعنية مباشرة بالخدمة.

٧. مراجعة مدى ملائمة مستويات الدعم واستخدام طرق بديلة لنظام تحديد الأسعار لتقديم الدعم.

٨. مراجعة وتطوير قاعدة بيانات النقل بدقة وبشكل متكرر.

٩. توسيع قاعدة استخدام التحليل الاقتصادي للمنافع والتكاليف وتعزيزها وتحسينها واتخاذ إجراءات التحقق الواجبة الأخرى.

١٠. وضع آلية لتكثيف الجهود المشتركة بين المؤسسات المعنية بالنقل والقطاع الخاص لإعداد دراسة تحليلية مشتركة شاملة متكاملة للنقل وتحديثها دورياً حيث أن المملكة تفتقر لمثل هذه الآلية.

كما يمكن إنشاء صندوق لتطوير البنية التحتية بحيث يعمل كأداة لدعم المشاريع الرأسمالية على المديين المتوسط والبعيد وخاصة المشاريع التي تحتاج إلى نفقات رأسمالية ضخمة، حيث يكون هذا الصندوق شبيهاً في فكرته بصندوق الاحتياط، بمعنى أنه يمكن تحصيل رأس المال الأوي، وأي إضافات مستقبلية، من خلال رسوم المستخدمين أو الضرائب المفروضة على النقل أو أي أشغال عامة أخرى كالضرائب على منتجات البترول أو الإطارات.

وينبغي الترحيب بمشاركة الاقتصادات في المنطقة بل يجدر بنا في الواقع السعي ورائها. هذا ويمكن تقسيم الصندوق إلى ثلاث فئات. أما الفئة الأولى فهي لدول مجلس التعاون الخليجي والتي تسعى

التحتية للنقل، وخلق توازن بين الكفاءة والمساواة. ومن الضروري في ظل هذه الظروف، بالإضافة إلى القيود التي تفرضها الموازنة والتي ينبغي التقيد بها، زيادة الإنتاجية من خلال استخدام الموارد بشكل أفضل.

تعمل الحكومة حالياً على أصعدة مختلفة لتحقيق أهداف التنمية هذه. هذا وقد راجعت دراسة توجهات الإنفاق العام المبادرات والقضايا التالية: مشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية، وخط سكة حديد عمان- الزرقاء^٤، والحركة المرورية في مدينة عمان والمناطق المحيطة بها، والجوانب المختلفة المتعلقة بالطرق.

يبلغ مقدار الاستثمار في مشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية حوالي ٢.٤ مليار دينار أردني، بينما يقدر معدل العائد الاقتصادي للمشروع بحوالي ١٦٪ حسب السيناريو الأساسي للمشروع، كما أثار التقرير الخاص بقطاع النقل قضايا تتعلق ببعض الفرضيات الكامنة وراء التقديرات، حيث قد قُدّر معدل العائد الاقتصادي لمشروع خط سكة حديد عمان- الزرقاء/ ربط النقل العام بين عمان والزرقاء حالياً، والذي يُعتبر أحد المشاريع الكبرى ضمن قطاع النقل، بحوالي ١٢٪ بالإضافة إلى انطوائه على مخاطر مالية.

وتدرس السلطات مشاريع باصات وقطارات التردد السريع التي تبلغ استثماراتها حوالي ٢.٦ مليار دولار لتحسين ظروف الحركة المرورية في منطقة عمان وما حولها. وتبلغ معدلات العائد الاقتصادي لهذه المبادرة حوالي ١١٪ كما يُفيد التحليل الاقتصادي. وبالرغم من ارتكاز التحليل على أسس جيدة كما يبدو إلا أنه من الجدير التنويه إلى أن تبعات المنافسة بين مشغلي وسائل النقل الحاليين ومشغلي الأنظمة الجديدة لم تؤخذ بحسبانها بعين الاعتبار.

ويبقى هناك عدد من التحديات الأخرى كضمان مستوى ملائم من التمويل لصيانة الطرق، وتحسين خدمة الباصات بين المدن، وتحسين السلامة العامة على الطرقات. يُعاني ما يقرب من ثلث الطرقات في المملكة من تردي حالات الرصف وفقاً لما جاءت به إحدى الدراسات. وبالرغم من أن القيادة على الطرقات قد لا تُعدّ سيئة إلا أن معظم الطرق تعاني من أعمال صيانة متراكمة وغير منجزة، الأمر الذي قد يعود إلى المحددات المفروضة على مقدار التمويل المخصص لصيانة الطرق. وإذا ما تركت المشكلة دون حل فقد يزداد الأمر سوءاً، كما أن الأولوية الأولى هنا هي تنفيذ برنامج لإصلاح حالة الرصف. وتُعدّ البيانات المتوفرة حول سلامة الطرق مقلقة بعض الشيء نظراً لعدد الحوادث والوفيات المتزايد سنوياً وبمعدلات عالية جداً^٥.

ويجدر بوزارة المالية ووزارة النقل التفكير في إجراء عدد من التغييرات التي من شأنها ضمان توفير مستوى ملائم من تمويل، والمساعدة على استخدام الطرق بفعالية أكبر، ومن هذه التغييرات ما يلي:

^٤ يُسمى هذا المشروع حالياً ربط النقل العام بين عمان والزرقاء.

^٥ ارتفعت حوادث الطرق ارتفاعاً كبيراً جداً خلال سنوات قليلة، كما ارتفعت الوفيات الناجمة عن حوادث الطرق بشكل أسرع. هذا وتبلغ نسبة الوفيات إلى السكان في الأردن ثلاثة أضعاف النسبة ذاتها في الولايات المتحدة الأمريكية ومن الواضح أنها تزداد سوءاً وفقاً لمنظمة الصحة العالمية.

تُقدمه وزارة المياه والري إلى سلطة المياه والدفعات المباشرة من وزارة المياه والري إلى مقال مشروع الديسي. ومن المتوقع أن يبقى عجز قطاع المياه أكثر من ٢٠٠ مليون دينار أردني حالما يبدأ الضخ من مشروع الديسي.

تُقدر المنافع التي تُقدّمها الحكومة إلى المستهلكين من خلال حصص المياه والأسعار المخفّضة التي لا تعكس الكلفة الفعلية بـ ٣٨ مليون دينار أردني للري من المياه السطحية في وادي الأردن و ٢١٣ مليون دينار للمياه المنزلية. وفي حال توقفت الحكومة عن تقديم هذه المنافع فقد يُصبح المستهلكون في هذه الحالة «مستعدين» لدفع تسعيرة أخرى للمياه من شأنها استرداد كامل التكلفة. ومن الغريب والمؤسف في الوقت نفسه أن كثيراً من هذه المنافع غير موجهة للفقراء سواء أكانت المياه المنزلية أم المياه الزراعية.

ولتحفيز استخدام الماء بكفاءة أكبر وتحسين العوائد الاقتصادية من استخدام المياه الزراعية فلا بُدّ من رفع تعرفه المياه الزراعية على المستخدمين القادرين على الدفع، وهم مستخدمو المياه بكميات متوسطة وكبيرة، والتقليل من كميات المياه الخاضعة لأقلّ التعريفات. كما نوصي بوضع تعرفه مختلفة لاستخدامات مياه الري لمزارعي الموز والحمضيات نظراً لأن هذه المحاصيل هي الأقلّ كفاءة في استخدام المياه.

ويتوجب أيضاً التوقف عن تخصيص أي من حقوق استغلال الأراضي للأشخاص الذين يمتلكون آباراً غير قانونية، كما ينبغي على السلطات المعنية تخفيض الضرائب على المنتجات الزراعية المحلية وتعريفات المستوردات الزراعية، وتقديم الدعم الضروري للاستثمار في التكنولوجيا الزراعية التي تستخدم المياه بكفاءة بالإضافة إلى تأمين المحاصيل الكفؤة في استخدام المياه فقط.

ويجدر بسلطة المياه العمل على التقليل من فاقد المياه عن طريق التوقف عن دعم بيع كميات المياه بالجملة بأسعار أقلّ من التكلفة الفعلية لشركات المياه، بالإضافة إلى المياه التي تباعها سلطة وادي الأردن إلى سلطة المياه حيث ينبغي تقديم الدعم عوضاً عن ذلك بناء على الجهة المخدومة، أو لكل نسمة، أو للمتر الواحد من الأنابيب، أو من خلال مبلغ ثابت يتم التفاوض عليه.

يحتاج قطاع المياه إلى وضع خطة لإدارة الأصول لترشيد نفقات العمليات التشغيلية وأعمال الصيانة والاستثمارات الرأسمالية، بما يُسهم في الحيولة دون فقد المياه والخسائر الناجمة عنه.

كما ينبغي زيادة حصيلة الإيرادات من خلال تخفيض أو إلغاء دعم تكلفة المياه للأسر ذات الدخل المتوسط والمرتفع من خلال وضع تعرفه ثابتة للجميع باستثناء الأحياء التي تستخدم المياه بكميات كبيرة. هذا ويمكن حماية الفقراء من خلال توجيه آليات دعم المياه باستخدام أسعار العقارات (كفئات استخدام الأراضي في عمان) أو زيادة الدعم الذي يُقدّمه صندوق المعونة الوطنية. كما ينبغي سن التشريعات

بصورة رئيسية إلى المساعدة على ضمان الاستقرار والتنمية والتطور في المنطقة عامة وفي الأردن خاصة، ولكن من غير المتوقع أن تعود هذه الفئة بأية عوائد مالية. أما الفئة الثانية فهي فئة مستثمري القطاع الخاص الراغبين والمهتمين بالعوائد الطبيعية من تمويل مشروع رأسمالي جدير بالاهتمام. وأما الفئة الثالثة فهي جهات مانحة ومنظمات مالية دولية من خارج المنطقة تسعى إلى الحفاظ على القيمة الرأسمالية لمشاركتها.

ومن المتوقع أن يزداد رأس مال الصندوق بعد عدة سنوات، والذي قد يُسهم بشكل كبير في تغطية المطلوبات المحتملة التي قد تتحول إلى مطلوبات فعلية في المستقبل في حال لم تتحقق أي تدفقات نقدية متوقعة لسبب أو لآخر.

كما سينظر صناع السياسات إلى الصندوق كبديل جيد لقضايا الدعم التي لا تنتهي أبداً والضمانات الرئيسية. كما يمكن للصندوق إعداد برنامج ريادي تجريبي يتناول هذه الجوانب في ظل المشاريع الرأسمالية الحالية قيد الدراسة وهي شبكة السكك الحديدية الوطنية، وخط سكة حديد عمان-الزرقاء، وحافلات التردد السريع في عمان، ولربما خط آخر للحافلات ذات التردد السريع بين عمان والزرقاء.

وبالرغم من توفر خيارات عدة لتخصيص الأموال إلا أنه ينبغي على الصندوق التركيز على مشاريع رأسمالية جديدة وليس على أعمال الصيانة أو التأهيل، الأمر الذي يحتاج لإعداد قائمة محكمة للتحقق الواجب تُعنى بمقارنة التكاليف بجودة الخدمات المقدمة وأي مسائل أخرى، بما فيها تقييم الأثر البيئي، لتكون مؤهلة للحصول على التمويل.

وسيكون للصندوق مجلس إدارة (مساهمين) بسيط برئاسة وزارة المالية وعضوية وزارات رئيسية ووزارات قطاعية معينة بما فيها وزارة النقل ووزارة الأشغال العامة والإسكان.

المياه

يُعتبر أداء الأردن في توفير خدمات المياه والصرف الصحي الأساسية جيداً، كما أنه يحقق تقدماً ممتازاً نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية للأمم المتحدة في هذه الجوانب، ولا شك بأن ذلك يُسهم في تعزيز أداء قطاع الصحة. تُشير دراسة توجهات الإنفاق العام إلى عدة فرص لتحسين أداء القطاع من حيث استمرارية تزويد المياه، وإمكانية الاستمرار في ضخ المياه الجوفية دون الضرر بالبيئة، والتقليل من فاقد المياه (التسريبات والتوصيلات غير القانونية والتلاعب بعدادات المياه)، وتوسيع نطاق خدمات الصرف الصحي ومعالجة المياه العادمة، وتعزيز كفاءة المياه الزراعية.

بلغ صافي تكلفة قطاع المياه على الحكومة في عام ٢٠١٠ حوالي ٣٠٠ مليون دينار أردني وهو ما يعادل ٢٠٪ من عجز الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية مجتمعة. وهذا العجز موزع بين مختلف مؤسسات القطاع بما فيها سلطة المياه وسلطة وادي الأردن والدعم الذي

الأخرى خلال العديد من السنوات الماضية، حيث قد شكل في الواقع جزءاً كبيراً جداً من الموازنة الجارية.

لقد كانت المنح الخارجية مهمة جداً للنظام المالي، والتي من المحتمل أن تستمر كذلك. وبالرغم من أن المنح نعمة حقيقية للاقتصاد وتسهم في المحافظة على الأرصدة المالية إلا أنها تنطوي على مخاطر للنظام المالي، حيث تخضع هذه المنح لعدة عوامل وقوى من خارج المملكة وخارج نطاق سيطرة القيادة الأردنية.

ما زالت الحكومة تُقدّم ضمانات ائتمانية لشركة الكهرباء الوطنية للإبقاء على انخفاض تعرفه المستهلك على أثر انقطاع إمدادات الغاز من مصر الشقيقة. وتشير التقديرات الحالية إلى ارتفاع هذه الضمانات من حوالي ٧٠٠ مليون دينار أردني في أوائل ٢٠١١ إلى أكثر من ١.١ مليار دينار بحلول شهر تشرين الأول لعام ٢٠١١. وتُعتبر هذه الحادثة مخاطرة مالية كبيرة جداً، ومن المحتمل أن تزداد المخاطرة خلال العام القادم ما لم يُعدّ الأمن إلى منطقة سيناء.

كما تعاني مديونية سلطة المياه من نمو متزايد، حيث ارتفعت إلى حوالي ٧٠٠ مليون دينار أردني في عام ٢٠١١ ومن المتوقع بناءً على التقديرات الحالية أن تصل إلى ثلاثة أضعاف قيمتها بحوالي ١٩٠٠ مليون دينار أردني بحلول عام ٢٠١٦. وفي ظل غياب تغييرات حقيقية في آلية تسعير المياه، والسيطرة على فاقد المياه أو التقليل منه، بالإضافة إلى إيجاد طرق أكثر كفاءة للتعامل مع الجوانب الأخرى كال تخصيص وإدارة العمليات التشغيلية فمن المرجح أن تضطر الحكومة الأردنية إلى تحمل أعباء هذا الدين كما اضطرت لذلك في عام ١٩٩٩ والذي قد يُشكل ما نسبته ١٠٪ تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي. نظرة عامة

اللازمة لزيادة أسعار الماء تلقائياً حسب مؤشر التضخم، وزيادة التعرفة على الأحياء التي تُزوّد بالمياه بشكل مستمر. وقد يستفيد قطاع المياه أيضاً من إيجاد جهة تنظيمية اقتصادية مستقلة لتحديد أسعار التجزئة والجملة للمياه المنزلية.

ولتعظيم المنافع الصحية المتأتمية من الإنفاق على المياه ومياه الصرف الصحي فلا بد من المحافظة على استمرارية تحويل التمويل من المياه إلى مياه الصرف الصحي كما هو مخطط له، وينبغي التركيز في مجال الإنفاق على تزويد المياه على زيادة نطاق المناطق التي تُزوّد بالمياه بشكل مستمر.

كما يمكن التحسين من رصد مخصصات الموازنة ومشاريع الإنفاق الرأسمالي باستخدام تحليل المنافع والتكاليف بشكل نظامي لتصميم المشاريع الرأسمالية واختيارها. ويجدر بالسلطات المعنية في قطاع المياه الاستمرار في تنفيذ البرامج التي من شأنها التقليل من الطلب على المياه والترويج للتكنولوجيا التي تستخدم المياه بكفاءة وخاصة تطبيق خطط كفاءة استخدام المياه في شركات المياه.

مواجهة المخاطر المالية

تتضمن المخاطر المالية الكبرى ازدياد العبء الناجم عن التزامات الفوائد، والسياسة الحالية لدعم أسعار النفط ومشتقاته، وإنفاق قطاع المياه المتنامي بسرعة كبيرة، وتراجع الإيرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية، بالإضافة إلى الارتفاع المستمر في التزامات التقاعد. ولقد فاق الإنفاق على الدفاع الإنفاق على معظم القطاعات

⁷ تصلح هذه التوصية في الواقع لمشاريع البنية التحتية وجميع المشاريع الرأسمالية الأخرى سواء أكانت مشاريع كبرى أو استثمارات رأسمالية اعتيادية. ويُعتبر تحليل المنافع والتكاليف غير ملائم لبعض المشاريع الأخرى كمشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية ومشروع خط سكة حديد عمان- الزرقاء/ ربط النقل العام بين عمان والزرقاء حالياً.

الفصل الثاني نظرة للماضي

يعرض هذا الفصل أداء الاقتصاد الكلي وأداء الموازنة من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٠. وقد شمل التعزيز المالي هذا انخفاضاً في المعدلات الضريبية، وتراجعاً في العجز المالي، وانخفاضاً سريعاً في الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي كما أشرنا سابقاً. وقد كان أهم عامل في تخفيض الإنفاق الحكومي هو وقف نمو الإعانات والحوالات ثم التقليل منها قدر الإمكان، حيث بلغت ٢٠٪ من الموازنة في عام ٢٠٠٥ بينما بلغت ٦٪ فقط في عام ٢٠١٠.

الوضع الاقتصادي

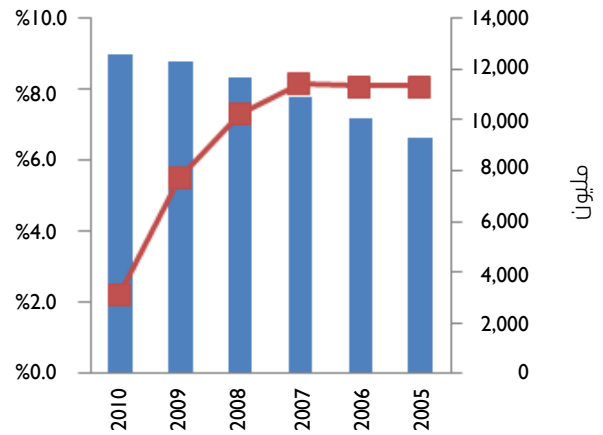
يُظهر الشكل ٢-١ مستوى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة ابتداءً من ٢٠٠٥ مليون دينار أردني بالأعمدة الزرقاء بالإضافة إلى معدل النمو الاقتصادي السنوي الذي يظهر بالخط المنقط. كان نمو الناتج المحلي الإجمالي قوياً في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨، حيث ارتفع بحوالي الثلث بالأسعار الثابتة طوال هذه الفترة. وتمثلت القطاعات الرئيسية في التعدين والصناعات التحويلية والإنشاءات. ولكن تباطأ الاقتصاد بصورة كبيرة بعد الانهيار الاقتصادي العالمي الذي صاحبه ارتفاع في أسعار المواد الغذائية والنفط. وينعكس التباطؤ الاقتصادي في جميع الأنشطة على تباطؤ نمو قطاعات التجارة والصناعات التحويلية والخدمات المالية التي تساهم مجتمعةً بنسبة ٤٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ولقد شهد الأردنيون نمواً في الدخل الفردي زاد على ٥٠٪ لعدة سنوات، ولكن عانى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من الركود بحلول عام ٢٠١٠.

أما في القطاع الخارجي، فقد تراجع العجز التجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٤١٪ في عام ٢٠٠٥ إلى ٢١٪ في عام ٢٠١٠. كما تراجع الانفتاح التجاري، محسوباً بمجموع الصادرات والواردات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، من ١٤٦٪ في عام ٢٠٠٥ إلى ١١٣٪ في عام ٢٠١٠.

وشكلت صادرات السلع، بما فيها البضائع المعاد تصديرها، ٦٤٪ من إجمالي صادرات السلع والخدمات في عام ٢٠٠٥، إلا أن هذه الحصة قد تراجعت إلى ٥٧٪ في عام ٢٠١٠. وجاءت السلع المصنعة في المرتبة الأولى لصادرات السلع الرئيسية من عام ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٠ بنسبة ٢٢٪ من إجمالي الصادرات، تلتها الكيماويات بنسبة ٢٠٪ تقريباً، وجاءت السلع المعاد تصديرها في المركز الثالث بنسبة ١٩٪، وتبعها المواد الخام بمعدل ١٣٪ وأخيراً جاء في المركز الخامس والأخير المواد الغذائية والحيوانات الحية بنسبة ١٠٪ كما يظهر في الشكل ٢-٢.

يعرض هذا الفصل أداء الاقتصاد الكلي وأداء الموازنة من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٠. ومن أبرز النقاط المعروضة في هذا الفصل هي التباطؤ المفاجئ الذي شهدته الاقتصاد في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ بعد النمو السريع الذي شهدته المملكة في السنوات السابقة.

الشكل ٢-١: الناتج المحلي الإجمالي والنمو الاقتصادي للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠

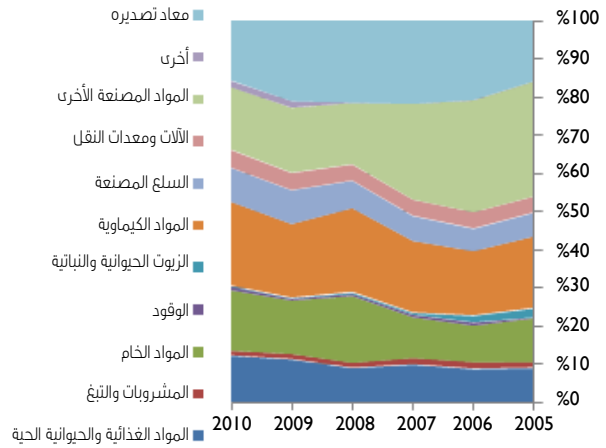


لقد كان العامل الذي ساهم في النمو الاقتصادي في المملكة في السنوات السابقة هو العامل نفسه الذي أدى إلى تباطئه مؤخراً. وتتمثل محركات النمو الرئيسية في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، وزيادة المساعدات الاقتصادية وخاصة المنح، وزيادة التحويلات من الأردنيين العاملين في الخارج. ومع تفاقم النزاع في العراق المجاور والركود الاقتصادي العالمي الكبير وخاصة التباطؤ الاقتصادي الذي عانى منه شركاء الأردن التجاريين فقد تباطأ الاستثمار الأجنبي المباشر وانخفضت المساعدات الاقتصادية والإيرادات من التحويلات والصادرات.

وبالرغم من تسارع النمو الاقتصادي في السنوات السابقة وبصرف النظر عن التباطؤ في الآونة الأخيرة فقد بقيت معدلات الفقر والبطالة مرتفعة دون تغيير بنسبة ١٣٪ تقريباً من السكان والقوى العاملة على التوالي.

كما شهدت الفترة نفسها تعزيزاً مالياً ملحوظاً. فقد تراجع الحجم النسبي لموازنة الحكومة المركزية بحوالي الربع من قرابة ٤٠٪ من

الشكل ٢-٢: الصادرات حسب السلعة للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠



يصدّر الأردن منتجاته في المقام الأول إلى العالم العربي بنسبة تبلغ ٣٢٪ من إجمالي صادرات السلع مستفيداً من اتفاقية التجارة الحرة بين الدول العربية والاتفاقيات التجارية الثنائية الأخرى. وشكلت الصادرات إلى الولايات المتحدة الأمريكية ٢٣٪ من إجمالي الصادرات لكن انخفضت هذه النسبة في عام ٢٠٠٦ بعد انتهاء اتفاقية الألياف المتعددة التي أعطت الأفضلية لصادرات المنسوجات الأردنية وعدد من الدول الأخرى في العالم. وقد بلغت نسبة الصادرات إلى آسيا حوالي ١٧٪ بينما كانت أوروبا مستورداً صغيراً جداً للصادرات الأردنية بالمقارنة مع غيرها بنسبة ١.٤٪ فقط.

لقد تغيرت الأهمية الإقليمية لصادرات السلع الأردنية بصورة كبيرة خلال السنوات الخمس الماضية وذلك كما أشرنا إليه سابقاً. ففي عام ٢٠٠٥ بلغت حصة كل من الولايات المتحدة الأمريكية والعالم العربي ٣٠٪ من الصادرات الأردنية. أما بحلول عام ٢٠١٠ فقد انخفضت حصة الولايات المتحدة الأمريكية بصورة كبيرة من صادرات السلع الأردنية لتصل إلى ١٦٪، بينما ارتفعت الصادرات إلى العالم العربي إلى ٣٦٪ من إجمالي صادرات السلع. وقد استفاد الأردن من المناطق الصناعية المؤهلة ليصدّر إلى الولايات المتحدة الأمريكية كميات بلا حدود ومعفية من الرسوم، حيث انتعشت صادرات المنسوجات في هذه المناطق. وكان لإلغاء اتفاقية الألياف المتعددة في شهر كانون الثاني لعام ٢٠٠٥ أثراً كبيراً على صادرات الأردن إلى الولايات المتحدة بعد أن كانت الصادرات الرئيسية، إذ لم تعد المنسوجات المنتجة في المناطق الصناعية المؤهلة تتمتع بالتنافسية. ويوضح الشكل ٣-٢ التوزيع الإقليمي لصادرات السلع الأردنية خلال الأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠.

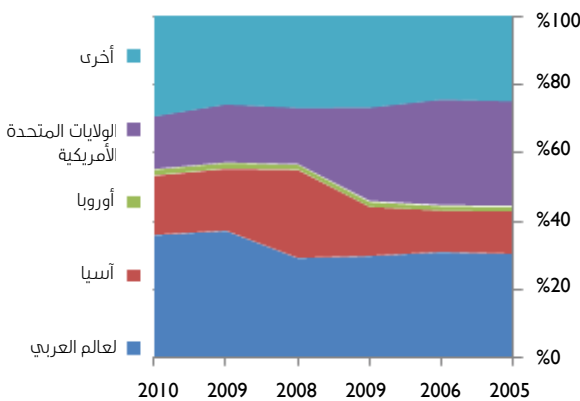
احتلت الآلات ومعدات النقل المرتبة الأولى كأكثر فئة لمستوردات المملكة بمتوسط ٢٥٪ من إجمالي الواردات السلعية خلال الأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠، واحتلت المحروقات المركز الثاني بمتوسط ٢٢٪، وتلتها السلع المصنعة بنسبة ١٨٪، واحتلت «المواد الغذائية والحيوانات الحية» المرتبة الرابعة بمعدل ١٣٪.

وتبعاً للمنطقة الجغرافية، تأتي معظم واردات الأردن من العالم العربي بمتوسط ٣٥٪، ويعزى ذلك مرة أخرى إلى سهولة التجارة بين الدول العربية بسبب قرب المسافة واتفاقية التجارة الحرة بين الدول العربية. أما مصدر الواردات الثاني فهي آسيا بمتوسط ٢٥٪ تقريباً، تليها أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية بمتوسط ١٧٪ و ٦٪ على التوالي.

كما انعكس انخفاض العجز التجاري للمملكة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٤٢٪ في عام ٢٠٠٥ إلى ٢١٪ في عام ٢٠١٠ على رصيد الحساب الجاري. وانخفض عجز الحساب الجاري كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي من ١٨٪ في عام ٢٠٠٥ إلى ٥٪ في عام ٢٠١٠. وكان لتحويلات الأردنيين العاملين في الخارج وتدفقات الاستثمار من الخليج بشكل رئيسي تأثير كبير على تمويل عجز الحساب الخارجي، الذي مُمول بشكل رئيسي من الاستثمار الأجنبي المباشر القوي وتحويلات العاملين في الخارج خلال الفترة ٢٠٠٥ - ٢٠١٠، حيث بلغ أعلى مستوى لهما ٢٣٪ و ١٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي (انظر الشكل ٢-٤). ولا تُمول هذه التدفقات النقدية الحساب الجاري الخارجي فحسب بل لها دور مهم في إذكاء التعافي الاقتصادي الأردني وإيجاد فرص عمل للأردنيين. كما ارتفعت الاحتياطات الرسمية من ٤,٠٨٣ مليون دينار أردني في عام ٢٠٠٥ (٥.٨ شهور من الواردات) إلى ٨,٧٢٢ مليون دينار أردني في عام ٢٠١٠ (٨.٣ شهور من الواردات).

وانخفض الاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ١١٪ في عام ٢٠٠٥ إلى ٢٪ في عام ٢٠٠٢، ثم ارتفع بشكل ملحوظ ليصل إلى ٢٤٪ في عام ٢٠٠٦. ولكن سرعان ما انخفضت هذه الزيادة الكبيرة المفاجئة إلى ٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي بحلول العام ٢٠١٠ (انظر الشكل ٢-٥).

الشكل ٣-٢: الصادرات حسب المنطقة للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠



استهدف الاستثمار الأجنبي المباشر بصورة رئيسية خلال العقد القطاع المالي بما فيه العقارات. ففي عام ٢٠٠٥ ذهبت ما نسبته ٤٧٪ من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر لذلك القطاع، ولكن انخفضت هذه النسبة في عام ٢٠٠٤ لتصل إلى ٣٩٪ ثم ارتفعت إلى ٥١٪ في العام ٢٠٠٦.

بين 10 و 14 عاماً، وبلغت أعمار قرابة 3.3% فقط فوق سن 74 خلال الأعوام 2000-2010. ويُعتبر هذا التوزيع الفتّي ميزة للمجتمع الأردني، حيث يرفد الاقتصاد باليد العاملة الفتية من جانب إلا أنه يشكل تحدياً جدياً لإيجاد فرص العمل من جانب آخر. وفي حال فشل الاقتصاد الأردني في استيعاب المقبلين على الحياة العملية والمقبلين على الانخراط في سوق العمل فمن الممكن أن يرتفع معدل البطالة بصورة كبيرة.

لقد بقيت معدلات البطالة مرتفعة خلال الخمس سنوات الماضية بالرغم من معدلات النمو الاقتصادي الكبيرة حيث بلغت قرابة 13%. كما قد تركّزت معظم الوظائف المستحدثة في العاصمة عمان. تجدر الإشارة إلى أن المملكة ما زالت تعاني من بطالة مرتفعة بين صفوف الإناث والتي وصلت إلى 21% بالرغم من ارتفاع معدل التحاق الإناث في التعليم المجتمعي والجامعي والتي فاقت معدلات التحاق الذكور. تُشكل القوة العاملة الأردنية قرابة ربع السكان، ويعمل حوالي 36% من الموظفين في القطاع العام بينما يعمل 63% من العاملين في القطاع الخاص، ويعمل نصف الإناث العاملات تقريباً في القطاع العام. ومن المثير للاستغراب بأن متوسط الراتب الشهري في القطاع العام قد بلغ 412 ديناراً أردنياً بينما قد بلغ في القطاع الخاص 338 ديناراً أردنياً في عام 2009 وفقاً لبيانات دائرة الإحصاءات العامة.

وتركّزت معظم الوظائف بين عامي 2000 و 2010 في قطاع التجارة، حيث بلغت نسبة العاملين في هذا القطاع حوالي 20%. وتلا قطاع التجارة قطاع الصناعات التحويلية بنسبة 14% من القوة العاملة. أما التعليم فقد جاء في المرتبة الثالثة بمتوسط 13%. ثم الإدارة العامة بنسبة 8%. وقد ساهم قطاع النقل والاتصالات بنسبة 14% من الناتج المحلي الإجمالي وهو أمر ملفت للنظر إلا أن نسبة العاملين في هذا القطاع قد بلغت 2.6% فقط من مجموع العاملين.

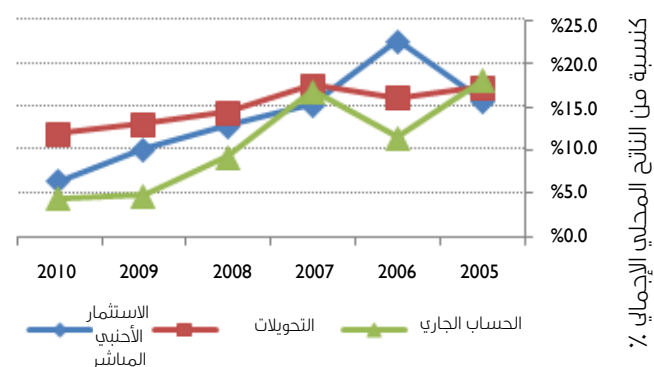
الفقر

لقد بقي الفقر، كما البطالة، مرتفعاً وتغيّر عند قرابة 13% خلال السنوات الست السابقة، ويُقدّر خط الفقر بحوالي 680 ديناراً أردنياً للفرد الواحد سنوياً¹. وتتركز حالات الفقر بصورة كبيرة في المحافظات خارج العاصمة عمان، حيث تبلغ أعلى نسبها في المفرق بمقدار 32% وأقلها 8% في عمان.

وقد شكلت معدلات الفقر والبطالة المرتفعة ضغطاً إضافياً على موازنة الحكومة. هذا ويبدو أن صانعي السياسات يخصصون النفقات الرأسمالية الحكومية للمحافظات الأشد حاجة في محاولة لإيجاد فرص العمل وتخفيض معدلات الفقر.

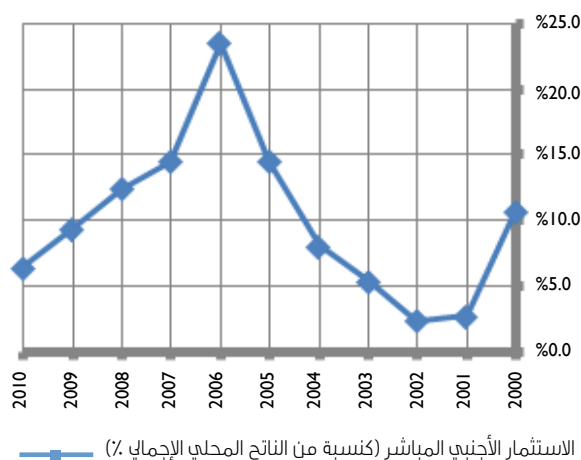
يوضح الشكل 2-6 توزيعاً للنفقات الرأسمالية للفرد حسب المحافظة ومعدلات الفقر لكل منها.

الشكل 2-4: الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات والحساب الجاري



وفي عام 2010 بلغت حصة القطاع المالي من الاستثمار الأجنبي المباشر 48%. كما كانت حصة قطاع التعدين من الاستثمار الأجنبي المباشر كبيرة خلال العقد. وأما القطاع الرئيسي الثالث للاستثمار الأجنبي المباشر فقد كان الصناعات التحويلية.

الشكل 2-5: الاستثمار الأجنبي المباشر خلال العقد

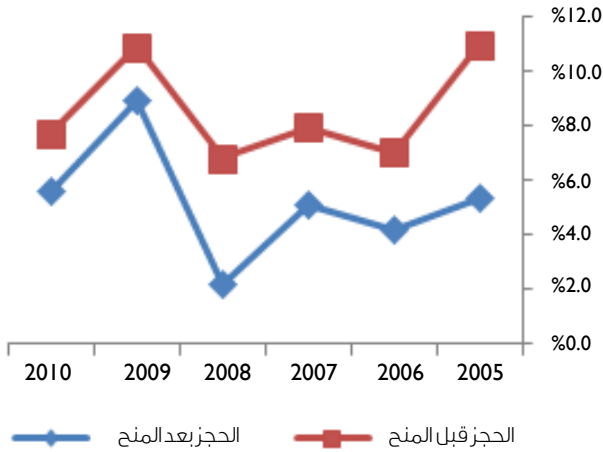


التوظيف

بلغ عدد سكان المملكة حوالي ستة ملايين نسمة في نهاية عام 2010، منهم 01.0% من الذكور و 48.0% من الإناث. ويُعتبر الأردن مجتمعاً فتياً إذا ما قورن بدول أخرى، حيث تراوحت أعمار 37% من السكان بالمتوسط بين 14 عاماً فما دون، وتراوحت أعمار 09% بالمتوسط ما

¹ دائرة الإحصاءات العامة، تقرير حالة الفقر في الأردن، تموز 2010.

الشكل ٢-٧: العجز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠



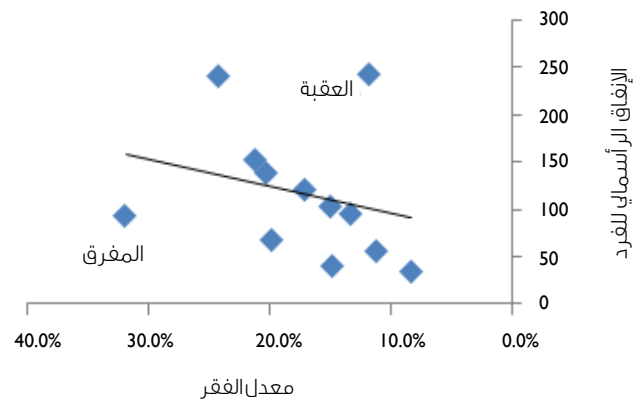
وسجل عام ٢٠٠٨ أدنى عجز مقارنةً بالسنوات الأخرى، حيث بلغ العجز بعد المنح ٢.٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي أما العجز قبل المنح فبلغ ٦.٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وبالرغم من الارتفاع غير المسبوق في أسعار المواد الغذائية والنفط في عام ٢٠٠٨ إلا أن الحكومة تمكنت من السيطرة على العجز المالي والدين. هذا ولم يكن للمنح الكثيرة التي تلقتها الحكومة في عام ٢٠٠٨ دوراً مهماً في تعزيز الموقف المالي وحسب بل كانت هناك عوامل مهمة أخرى. يتمثل أول هذه العوامل في اتخاذ الحكومة قراراً جريئاً في مطلع عام ٢٠٠٨ بإيقاف دعم المحروقات ووضع آلية لتعديل الأسعار بحيث تعكس التغيرات في أسعار النفط العالمية. أما ثانياً فقد أعادت الحكومة شراء ٢.١ مليار دولار من دين نادي باريس غير الميسر في أوائل عام ٢٠٠٨ مما قلل من مبالغ الفائدة. وقد ساعدت هذه القرارات بالإضافة للمنح الكثيرة التي تلقتها المملكة في عام ٢٠٠٨ في السيطرة على العجزات والدين.

يُوضّح الشكل ٢-٩ صافي نسبة صافي الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي للفترة ٢٠٠٥ - ٢٠١٠. وتوضح الخطوط المتقطعة سقفوف الدين كما هي منصوص عليها في قانون الدين العام وإدارته، حيث نص القانون في عام ٢٠٠١ على أن يكون السقف ٨٠٪ ثم عدّل إلى ٦٠٪ في عام ٢٠٠٨. ولكن الأردن تجاوز الحدود المنصوص عليها في القانون في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٠ عندما بلغت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ٨٤٪ و ٦١٪ على التوالي^٣.

الإففاق الحكومي

لقد شهدت السنوات السابقة تغييراً كبيراً في هيكل الإففاق الحكومي. فقد تراجع إجمالي إنفاق الحكومة المركزية من ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٥ إلى حوالي ٣٠٪ في عام ٢٠١٠ كما لاحظنا أعلاه.

الشكل ٢-٦: الفقر والإنفاق الرأسمالي في المحافظات



يُظهر خط الاتجاه العام للشكل الانتشاري ميلاً إيجابياً، الأمر الذي يعني بأنه كلما زاد معدل الفقر زاد تخصيص النفقات الرأسمالية للفرد والعكس صحيح. ويشير ذلك بديهياً إلى أن صانعي القرارات المتعلقة بالسياسات المالية في المملكة يُرتّبون أولويات النفقات الرأسمالية بحيث تخصص للمحافظات ذات معدلات الفقر الأعلى أولاً كأحدى الاستراتيجيات لتخفيض نسب الفقر.

وبالرغم من ميل الحكومة لتخصيص إنفاق رأسمالي أعلى للفرد في المحافظات الأشد فقراً بشكل عام إلا أن هناك حالتين تسترعيان انتباه القارئ، فالعقبة التي تُعدّ ثالث أغنى المحافظات تستفيد من أعلى نسب للإنفاق الرأسمالي للفرد بينما تتلقى المفرق، التي تُعدّ نسبة الفقر فيها الأسوأ بين المحافظات، مقداراً ضئيلاً عموماً من مخصصات الإنفاق الرأسمالي للفرد.

العجز المالي والدين

لقد بلغ متوسط العجز المالي الكلي بعد احتساب المنح حوالي ٥.٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ٢٠٠٥ - ٢٠١٠. كما بلغ متوسط العجز المالي قبل احتساب المنح ٨.٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة نفسها (انظر الشكل ٢-٧)، الأمر الذي يُشير إلى أهمية المنح الخارجية في تمويل نفقات الحكومة الأردنية. وقد تلقت الموازنة في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨ أكبر قدر من المنح الخارجية التي بلغت ٥٠١ مليون دينار و ٧١٨ مليون دينار على التوالي.

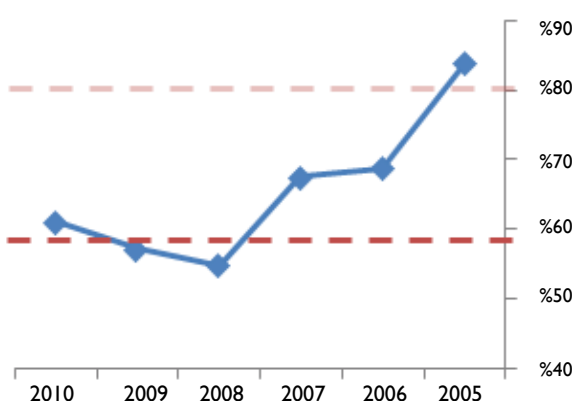
^٣ مُولت عملية إعادة الشراء من خلال بيع أرض ميناء العقبة بمبلغ ٥٠٠ مليون دولار بالإضافة إلى عوائد التخصيص المحتفظ بها في حسابات الحكومة والبالغة ١.٦ مليار دولار.

^٣ كانت وزارة المالية في نهاية عام ٢٠١٠ متأكدة من أن الدين لم يتجاوز السقف المحدد وهو ٦٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ولكن عندما أعدت دائرة الإحصاءات العامة مراجعة أرقام الحسابات القومية لعدد من السنوات الماضية في منتصف عام ٢٠١١ لم يعد «السقف المستهدف» ضمن السقف المنصوص عليه في القانون.

تصنف النفقات الجارية إلى تعويضات العاملين واستخدام (أو مشتريات) السلع والخدمات ومدفوعات الفوائد والإعانات والدعم والمنح والمنافع الاجتماعية والنفقات العسكرية (معظمها جارية) ونفقات متفرقة أخرى.

وجاءت حصة النفقات العسكرية هي الأكبر كنسبة من إجمالي الإنفاق الجاري للأعوام ٢٠٠٥-٢٠١٠ حيث بلغ متوسطها ٣١٪. وارتفعت النفقات العسكرية بأكثر من ضعف نمو الإنفاق الحكومي الإجمالي، كما ارتفعت النفقات العسكرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الخمس سنوات من ٧.٨٪ إلى ٩.١٪.

الشكل ٢-٩: نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي للأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠



أما ثاني أكبر حصة من النفقات الجارية فكان للإنفاق على المنافع الاجتماعية التي بلغت ٢١٪ خلال الأعوام ٢٠٠٥ - ٢٠١٠، وتراوحت ما بين ٥٪ إلى ٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

ويشتمل الإنفاق على المنافع الاجتماعية على بندين رئيسيين هما (١) رواتب التقاعد والتعويضات و (٢) برامج المساعدات الاجتماعية بما فيها شبكة الأمان الاجتماعي. وتشكل رواتب التقاعد والتعويضات حوالي ثلاثة أرباع الإنفاق على المنافع الاجتماعية. وبالرغم من نمو رواتب التقاعد خلال هذه الفترة بمعدل سنوي بلغ ١٣٪ تقريباً إلا أنه من المتوقع أن ينخفض معدل النمو على المدى المتوسط والبعيد مع بدأ انخفاض عدد موظفي الحكومة الخاضعين لنظام التقاعد^٤.

وتشكل تعويضات العاملين ما معدله ١٧٪ من إجمالي النفقات الجارية، حيث ارتفعت بنسبة ٧٤٪ خلال خمس سنوات. كما ارتفعت التعويضات بالأسعار الحقيقية حوالي ٣.٣٪ في السنة على مستوى الموظف. ويعتبر معدل ارتفاع التعويضات هذا أقل من نصف ما حظي به موظفو القطاع الخاص الذين ارتفع متوسط تعويضاتهم السنوية بالأسعار الحقيقية بنسبة ٧.٣٪ خلال الفترة نفسها.

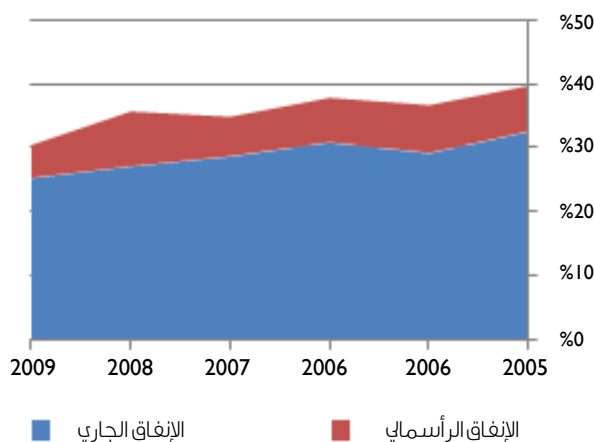
وقد نجم هذا التراجع بشكل كبير عن تخفيض الإنفاق على الإعانات والحوالات الذي انخفض من ٢٠٪ من الموازنة إلى ٦٪ فقط خلال الفترة نفسها. ويُعدّ هذان التغييران مهمان لأن ذلك يعني بأن العبء الكلي المتعلق بطلب الحكومة للموارد بدلاً من الجوانب الاقتصادية الأخرى قد انخفض. كما قد تستخدم الأموال المتبقية بعد تقليل الإنفاق على الإعانات لاستخدامات أخرى مفيدة كمشق الطرق أو تعليم الأطفال.

وبلغ إجمالي الإنفاق الحكومي ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٥ وانخفض إلى ٣٥٪ في عام ٢٠٠٨ ثم إلى حوالي ٣٠٪ في عام ٢٠١٠. وشكلت النفقات الجارية الجزء الرئيسي من إجمالي الإنفاق بمتوسط ٨١٪ خلال الفترة التي تم فيها التحليل، ومن جهة أخرى فقد شكّل الإنفاق الرأسمالي ما معدله ١٩٪ من إجمالي الإنفاق (انظر الشكل ٢-٨).

لقد تغيّر حجم الإنفاق الرأسمالي إلى حد بعيد، حيث بلغ ٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٥ وحوالي ٩٪ في عام ٢٠٠٩ وقرابة ٥٪ في عام ٢٠١٠. ولكن كانت النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي أكثر استقراراً مقارنة بالنفقات الرأسمالية إلا أنها انخفضت مع مرور الوقت.

يُنظر عادة إلى الإنفاق الرأسمالي في عملية إعداد سياسات الإنفاق العام على أنه المقدار «المتبقي» الذي يُحدّد بناءً على «الحيز المائي» المتاح. فكلما انخفضت الإيرادات المحصلة والمنح الأجنبية تميل النفقات الرأسمالية تبعاً لذلك إلى الانخفاض، مما يفسر الهبوط الحاد في النفقات الرأسمالية في عام ٢٠١٠. ونظراً لأهمية الإنفاق الرأسمالي كمحرك رئيسي في النمو الاقتصادي فمن المهم المحافظة على مستويات مرتفعة ومستقرة من هذا الإنفاق بصورة كافية. ونظراً لأن ممارسات الموازنة في المملكة تُصنّف بعض العمليات التشغيلية وأعمال الصيانة كنفقات رأسمالية فإن الإنفاق الرأسمالي مهم للمحافظة على قيمة مخزون رأس المال.

الشكل ٢-٨: النفقات الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

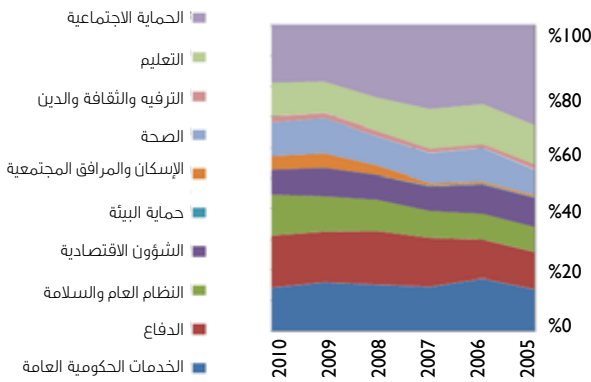


^٤ يحصل موظفو الحكومة الذين عُيّنوا قبل عام ١٩٩٤ على رواتب التقاعد من صندوق التقاعد الحكومي، أما البقية فيحصلون على رواتب التقاعد من نظام الضمان الاجتماعي.

السلع والخدمات في عام ٢٠١٠. ويُساعد الارتفاع في نسبة الإنفاق على السلع والخدمات مقابل الإنفاق على الرواتب على تعزيز إنتاجية الموظفين الحكوميين بشكل أكبر إلا أن احتمالية ضمان هذا الأمر غير مؤكدة.

أما أكبر حصة من إجمالي الإنفاق الحكومي حسب التصنيف الوظيفي فكانت للحماية الاجتماعية كما يظهر في الشكل ٢-١١، ولكنها تراجعت طوال هذه السنوات، وأما أقل حصة من إجمالي الإنفاق فكانت من نصيب برامج حماية البيئة التي بلغت ٠.٢٪ من الموازنة.

الشكل ٢-١١: الإنفاق الحكومي وفقاً للتصنيف الوظيفي

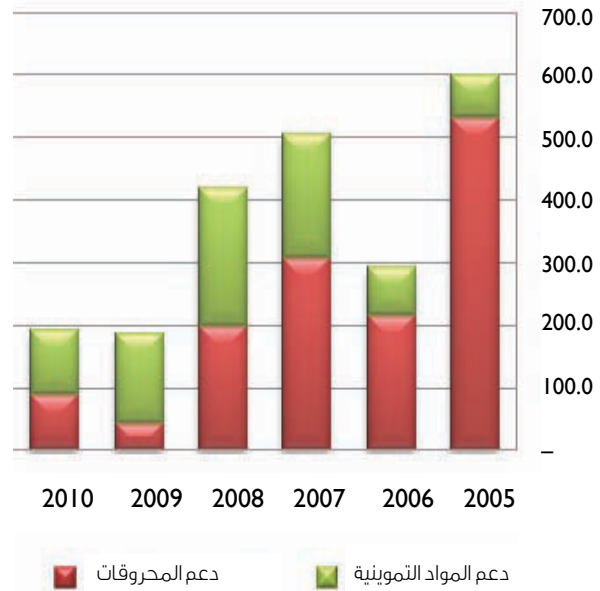


ويُعتبر الإنفاق على الأمن أسرع المجالات نمواً في الإنفاق العام. فقد ارتفع الإنفاق على النظام العام والسلامة العامة بالإضافة إلى الدفاع من ٢١٪ من الموازنة في عام ٢٠٠٥ إلى ٣٠٪ في عام ٢٠١٠. ولكن بقيت حصة الإنفاق الاجتماعي، أي الصحة والتعليم، في الوقت نفسه، بحدود ٢٢٪ من الموازنة طوال الفترة على الرغم من ارتفاع حصة الإنفاق على الصحة وانخفاضها على التعليم. وتأتي نفقات الإسكان ومرافق المجتمع مكملة لذلك حيث ارتفعت من ١٪ من الموازنة إلى حوالي ٥٪.

يُظهر الشكل ٢-١٢ الإنفاق الرأسمالي الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٠. ويمكن استخلاص عدد من الملاحظات المهمة من هذا الشكل، حيث يلاحظ أولاً بأن النفقات الرأسمالية لم تكن ثابتة بل تراوحت ما بين حوالي ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠، الذي يُعتبر عاماً مالياً صعباً كما يعرف الجميع حيث وُضعت فيه ضوابط إنفاق صارمة على جميع أوجه الإنفاق وخاصة الإنفاق الرأسمالي، إلى حوالي ٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٩.

يُوضّح الشكل ٢-١٠ الانخفاض في الإعانات الحكومية بالأسعار الجارية خلال الفترة، حيث تراجعت هذه الإعانات كنسبة من إجمالي الموازنة بشكل ملحوظ من حوالي ٤٠٪ إلى ٦٪ فقط. ولكن لسوء الحظ تُشير المؤشرات إلى احتمالية أن تُقارب حصة الإعانات في عام ٢٠١١ حصتها من الموازنة لعام ٢٠٠٥ مرة أخرى بسبب تعقيدات الظروف المتصلة بالربيع العربي ومطالب الإصلاح والدعم التي يُنادي بها الشارع الأردني

الشكل ٢-١٠: دعم المحروقات والمواد الترموية (مليون دينار أردني)



هذا وشكلت مدفوعات الفوائد ما متوسطه ٩٪ من إجمالي النفقات الجارية بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٠، وتراجعت كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٣٪ في عام ٢٠٠٥ إلى حوالي ٢٪ في عام ٢٠١٠. بحيث عكست بذلك قدرة الحكومة المتزايدة على خدمة الدين العام. وقد انخفضت حصة مدفوعات الفوائد الخارجية نظراً لتغيير هيكل الدين لصالح المزيد من الاقتراض المحلي، حيث انخفضت مدفوعات الفوائد الخارجية إلى ٨٧ مليون دينار بينما ارتفعت مدفوعات الفوائد الداخلية إلى ٣١١ مليون دينار في عام ٢٠١٠.

وشكلت مشتريات السلع والخدمات حوالي ٥٪ من إجمالي الإنفاق الجاري بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٠، كما ارتفعت كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ١.٢٪ في عام ٢٠٠٥ إلى ١.٦٪ في عام ٢٠١٠. تسعى الحكومة إلى شراء السلع والخدمات لتقديم اللوازم والخدمات والمواد الضرورية ليقوم موظفو الحكومة بوظائفهم، هذا وارتفع الإنفاق على السلع والخدمات كنسبة إلى فاتورة الأجور الحكومية من حوالي ٢٢٪ في عام ٢٠٠٥ إلى ٣٦٪ في عام ٢٠١٠، الأمر الذي يعني أن مقابل كل ١٠٠ دينار أردني أنفقته الحكومة على الأجور قد أنفقت ٣٦ ديناراً إضافياً على

وجاء التخفيض الأكبر في الإنفاق الرأسمالي في عام ٢٠١٠ على فئة الإسكان ومرافق المجتمع التي كانت ترتفع بسرعة كبيرة في العامين السابقين.

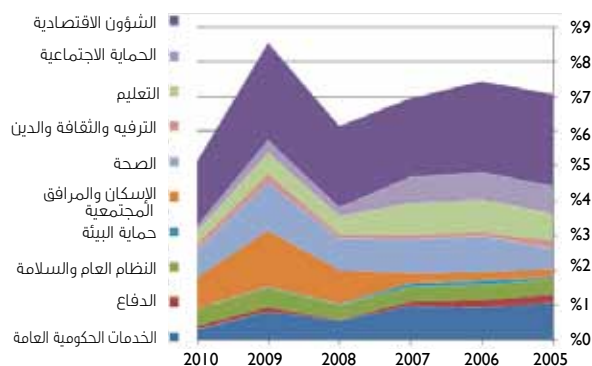
كما انخفض الإنفاق الرأسمالي على التعليم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ببطء خلال الفترة. هذا وينبغي الترحيب بفكرة التقليل من هذا النوع من الإنفاق مع الأخذ بعين الاعتبار وجود العديد من المدارس التي تشهد نقصاً في عدد المعلمين والغرف الصفية، بالإضافة إلى النظر في التوصيات التي يقدمها فصل التعليم في هذه الدراسة حول دمج بعض المدارس وتوفير طرق بديلة لوصول الطلاب في المناطق الريفية إلى المدارس كتوفير باصات صغيرة واستخدام الغرف الصفية لمستويات دراسية متعددة.

أما الإنفاق الرأسمالي على قطاع الصحة فقد بقي ثابتاً مع ارتفاع طفيف عن معدله البالغ ١٪ تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٥. ويُشير الفصل الخاص بقطاع الصحة إلى احتمالية وجود سعة زائدة في المرافق الصحية في المملكة، ويوصي بمراجعة هذا النوع من الإنفاق بشكل شامل وإعادة النظر في الأهداف الموضوعية.

ومن المثير للاهتمام ملاحظة الانخفاض الثابت تقريباً في النفقات الرأسمالية لفئة «الخدمات الحكومية العامة» التي تشمل بناء المرافق الحكومية وتأهيلها وتحديثها، والتي من الممكن أن تشمل أيضاً على الاستثمارات في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتشبيد المباني الجديدة لتشغيل الجهاز الحكومي الرئيسي، وضمان بنية تحتية ملائمة.

وندعو القارئ الآن للاطلاع على الفصول التالية التي تعرض تحليلاً معمقاً للإنفاق الحكومي والخدمات الحكومية بالتفصيل.

الشكل ٢-١٢: الإنفاق الرأسمالي الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



ويكاد ألا يكون للإنفاق على الدفاع دور في الموازنة الرأسمالية، حيث تُدرج جميع نفقات الدفاع تقريباً في موازنة الإنفاق الجاري.

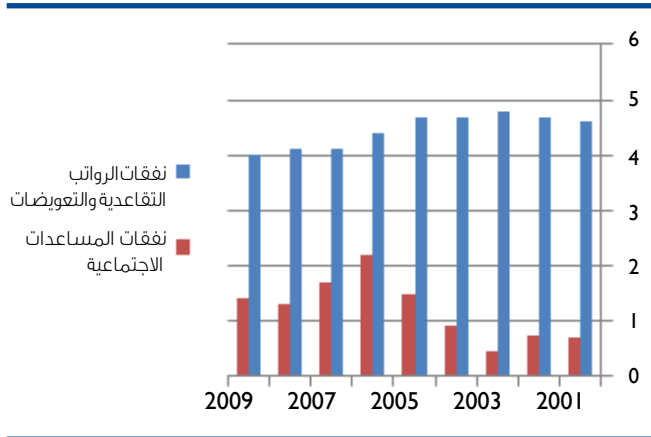
وتُعتبر «الشؤون الاقتصادية» أكبر فئة من فئات الإنفاق الرأسمالي، وتشتمل على معظم الإنفاق على البنية التحتية كالطرق الجديدة والتحسينات على الطرق السريعة والجسور والعمليات التشغيلية وصيانة مشاريع البنية التحتية المكتملة حديثاً بالإضافة إلى تمويل مشاريع المياه والري.

وبالرغم من أسف المحللين على حالة عدم الاستقرار في برنامج الإنفاق الرأسمالي الإجمالي إلا أن الإنفاق على «الشؤون الاقتصادية» قد بقي ثابتاً بحدود ٢.٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي طوال الفترة.

التخفيف من وطأة الفقر من خلال المساعدات الاجتماعية

نظرة عامة

الشكل ٣-١: الإنفاق الحكومي على شبكة الأمان الاجتماعي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



يحتل الأردن بإنفاقه المقدر بحوالي ١.٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي على شبكة الأمان الاجتماعي مرتبة متوسطة من بين ٧٣ دولة شملها المسح وذلك باستخدام مقياس دولي لقياس الإنفاق على شبكة الأمان الاجتماعي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي كما يظهر في الشكل ٣-١. ولكن يحتل الأردن مركزاً أقل مقارنة بمعدل الإنفاق في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (قراءة ٢.٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي) التي تحتل المرتبة الثالثة عالمياً بين الأقاليم الأخرى من حيث الإنفاق على شبكة الأمان الاجتماعي وأقل بمقدار طفيف من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (حوالي ٢.٥٪). كما ينفق الأردن حصة أكبر على حزمة الأمان الاجتماعي من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة باليمن بنحو ١.١٪ وأقل من مصر بحوالي ١.٧٪. وبالرغم من المقارنة النسبية الجيدة التي يظهرها المؤشر إلا أنه من الصعب تحديد جميع البرامج المشمولة في شبكة الأمان الاجتماعي في الدولة بشكل مناسب، كما أن الحصول على فكرة موجزة عن النفقات في الفترة السابقة لعام ٢٠٠٨ لا يأخذ بعين الاعتبار البرامج الجديدة والبيئة الاقتصادية الحالية وغيرها من العوامل التي تؤثر على القرارات المتعلقة بالإنفاق على شبكة الأمان الاجتماعي.

يتطرق هذا الفصل إلى بعض أكثر برامج الإنفاق أهمية في قطاع المساعدات الاجتماعية^١، وتجدر الإشارة إلى أن المنظمات الدولية على تنوعها تُعرّف المساعدات الاجتماعية بمصطلحات متنوعة، إلا أننا سنستخدم مفهوم المساعدات الاجتماعية في سياق هذه الدراسة للإشارة إلى برامج المنافع النقدية والخدمية المُصممة لمساعدة الأفراد والأسر المستضعفة لتصل لدرجة معينة من الكفاف، وهو في العموم مستوى الفقر المطلق، وتحسين مستوى معيشتهم. وتتمثل هذه المساعدات في تحويلات ممولة من الضرائب في معظمها، وترسل لذوي الدخل المحدود جداً أو الذين ليس لديهم دخل. ولا تقوم هذه البرامج على مساهمة الجهات المستفيدة، أي أن المستفيدين منها لا يدفعون أي مبلغ أو قسط شهري أو سنوي ليصبحوا مؤهلين للاستفادة من هذه البرامج لاحقاً. كما تُعدّ هذه البرامج، في الوقت نفسه، موجهة لأشخاص معينين وذوي احتياجات محددة. وتختلف هذه المساعدات بذلك عن البرامج الاجتماعية الأخرى كدعم المواد الغذائية أو السلع الأخرى التي نستهلكها جميعاً، أو رواتب التقاعد التي تُمول، جزئياً على الأقل، من مساهمات الموظفين. وتُدار معظم هذه البرامج من خلال وزارة التنمية الاجتماعية وصندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة. كما أن هناك برامج أخرى معنية بتخفيف وطأة الفقر مدرجة ضمن الديوان الملكي أو مكتب رئيس الوزراء، ولكن تجدر الإشارة إلى أنها ليست بحجم البرامج الرئيسية.

وتهدف برامج المساعدات الاجتماعية المذكورة في هذا الفصل للتطرق إلى أثر الفقر على النساء والأطفال والأسر، وتُعتبر برامجاً إصلحية أكثر منها برامجاً لتخفيض معدل الفقر.

من المحتمل أن يكون للقطاعات الأخرى في هذا الكتاب تأثير أكبر على الفقر من خلال زيادة النمو وإيجاد فرص العمل، فضلاً عن توجيه البرامج بشكل أفضل لضمان استخدامها للموارد العامة النادرة بشكل أفضل.

كما تجدر الإشارة إلى أن النقاش حول موضوع الفقر في الأردن مدرج في الفصل الثاني: «نظرة لماضي» والذي يُشكل المرحلة الكلية التي انطلقت منها دراسة توجهات الإنفاق العام بكاملها.

^١ تتوفر الملاحظات التفصيلية حول الطرق والمصادر المستخدمة في إعداد معظم الجداول والأشكال في هذا الفصل في ورقة عمل توجهات الإنفاق العام لقطاع المساعدات الاجتماعية للسيد دان ورتونك، ٢٠١١، مشروع الإصلاح المالي الثنائي الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

الجدول ٣-١: الإنفاق على المساعدات الاجتماعية للأعوام ٢٠٠١-٢٠١٠

مليون دينار أردني										
٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	
٢٣.٢	٢٨.٨	٢٣	١٣	١٠.٩	٨.٦	٩	٨.٢	٩	١٠.٢	إجمالي إنفاق وزارة التنمية الاجتماعية إجتماعية
٨١.١	٨٧.٢	٧٩.٠	٥٧.٢	٥٧.٨	٥٩.٧	٦٠.٨	٥٤.٣	٤٣.٩	٣٤.٤	إجمالي إنفاق صندوق المعونة الوطنية
٥.٦	٢.٤	٢.٦	١.٨	١.١	١	١	٩	٦٢	غير متوفر	إجمالي إنفاق صندوق الزكاة
١١٠	١١٨.٤	١٠٤.٦	٧٢	٦٩.٨	٦٩.٣	٧٠.٨	٦٣.٤	٥٣.٥	٤٤.٦	إجمالي الإنفاق

ملحوظة: تتضمن نفقات صندوق الزكاة نفقات الصندوق فقط ولا تتضمن إنفاق اللجان المحلية.

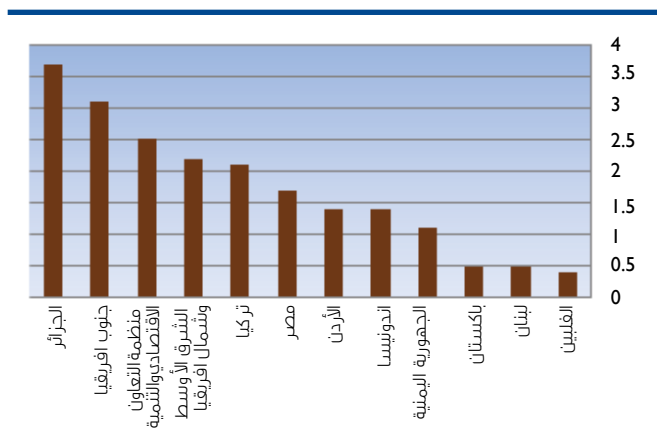
بلغ مجموع نفقات جميع هذه البرامج حوالي ١١٨ مليون دينار أردني في عام ٢٠٠٩ كما هو مبين في الجدول ٣-١، وإذا ما أضفنا مجموع نفقات لجان الزكاة المحلية والتي تبلغ ٢١ مليون دينار أردني إلى إنفاق صندوق الزكاة فإن مجموع الإنفاق على المساعدات الاجتماعية لعام ٢٠٠٩ سيرتفع ليبلغ ١٣٩ مليون دينار أردني.

كما ارتفعت مستويات إجمالي الإنفاق الفعلي لبرامج الجهات الثلاث بشكل كبير في عام ٢٠٠٨، وبقيت في مستويات مرتفعة خلال عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠ مع بدء الأزمة الاقتصادية العالمية وتباطؤ النمو الاقتصادي. وشهدت الفترة منذ عام ٢٠٠٨ زيادة في تكاليف المحروقات ورفع بعض الدعم عن بعض السلع كزيت الخبز والمحروقات، مما دفع الحكومة إلى زيادة الإنفاق على برامج المساعدات الاجتماعية.

بلغ متوسط الإنفاق على المساعدات الاجتماعية خلال العقد الماضي حوالي ٣٪ من الإنفاق الحكومي سنوياً، وقد تغير الإنفاق على المساعدات الاجتماعية كثيراً مع مرور الوقت مقارنة بالنمو، حيث ارتفع وانخفض تبعاً للظروف المتغيرة وذلك لتلبية متطلبات اجتماعية واقتصادية محددة. هذا ويعتبر كل من الإنفاق على المساعدات الاجتماعية والإنفاق الرأسمالي العام أكثر بنود الإنفاق الحكومي على الأرجح اللتان تُعتبران إنفاقاً اختيارياً.

ويركز تحليل نفقات المساعدات الاجتماعية في هذه الدراسة على برامج صندوق المعونة الوطنية ووزارة التنمية الاجتماعية وصندوق الزكاة فقط، ويبلغ مستوى الإنفاق على هذه الجهات الثلاث أقل من نصف المبلغ المنفق على أحد بنود الموازنة السنوية وهو «المساعدات الاجتماعية» الذي يشمل الإنفاق على بعض برامج الصحة والرعاية الطبية للفقراء، ولكننا لن نتطرق إليه في معرض هذه الدراسة.

الشكل ٣-٢: الإنفاق على شبكة الأمان الاجتماعي حول العالم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



البرامج وسياسات الإنفاق

وزارة التنمية الاجتماعية

تدير وزارة التنمية الاجتماعية مجموعة واسعة من خدمات المساعدات الاجتماعية والمنافع للفقراء من الأشخاص ذوي الإعاقة، والعاطلين عن العمل، وكبار السن، والنساء المعنفات والأطفال، والأيتام وأطفال الأسر المفككة، والأطفال في دور الحضانة ورعاية الأحداث الجانحين، كما تدير الوزارة أربعة برامج رئيسية ومديريات إضافية تشكل جزءاً من البرنامج الرابع الذي ينسق أعمال معظم مديريات البرنامج، وفيما يلي شرح لمديريات البرامج.

تتمثل البرامج الأربعة الرئيسية التي تديرها وزارة التنمية الاجتماعية فيما يلي: برنامج شؤون الأشخاص المعاقين، وبرنامج تنمية المجتمع ومكافحة الفقر، وبرنامج حماية الأسرة والطفولة، وبرنامج الدفاع الاجتماعي (انظر الجدول ٣-٢). وتدار ثلاثة من البرامج الأربعة من خلال مديرية إدارية محددة لكل من البرامج، ولكن يُدار برنامج تنمية المجتمع ومكافحة الفقر من خلال جميع المديريات بما فيها المديريات التي تدرج ضمن إطار هذا البرنامج، وفيما يلي وصف لهذه المديريات. ويجري التنسيق بين هذه المديريات المعنية ببرامج فرعية وتلك التي تدرج ضمن إطار المظلة الكبيرة لهذا البرنامج من خلال اجتماع أسبوعي يحضره وزير التنمية الاجتماعية ومدراء البرامج وعينة من موظفي الميدان.

يبيّن الشكل ٣-٣ نفقات البرامج الفعلية المحددة ومقارنة بين النفقات النسبية لكل برنامج في عام ٢٠١٠.

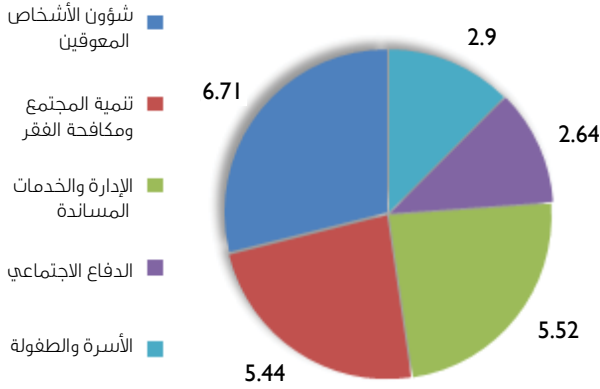
بلغ إجمالي النفقات لعام ٢٠١٠ حوالي ٢٣ مليون دينار أردني، حيث بلغت النفقات الجارية ١٢ مليون دينار بينما بلغت النفقات الرأسمالية ١١ مليون دينار. تحوز جميع البرامج على حصص كبيرة من موازنة وزارة التنمية

الجدول ٣-٢: برامج وزارة التنمية الاجتماعية

البرنامج	بيانات عام ٢٠١٠
شؤون المعوقين: يُوفّر هذا البرنامج مراكز الرعاية والتأهيل والتشخيص والمراكز الإيوائية للمعاقين الصغار والكبار ويُشرف عليها. ويُدير البرنامج ٢٧ مركزاً ويتبعه أكثر من ١٠٠ مركز في القطاع الخاص.	١٨٠٠ شخص ٦,٧١٠,٠٠٠ دينار أردني
تنمية المجتمع ومكافحة الفقر: يعمل هذا البرنامج مع الجمعيات الخيرية واللجان والجمعيات المحلية لتقديم قروض صغيرة ومتوسطة الحجم، كما يُقدّم مساعدات تُخصّ مشاريع الإسكان والمشاريع المدرّة للدخل.	٥,٤٤٠,٠٠٠ دينار أردني
الأسرة والطفل: يُوفّر هذا البرنامج مراكز ودور الرعاية للأيتام والأطفال المنحدرين من أسر مفككة أو المعرضين للإساءة ويُشرف عليها. كما يعمل على ترخيص حضانات الأطفال والمواليد الجدد ويُشرف عليها.	١,٤٠٠ طفل ٢,٩٠٠,٠٠٠ دينار أردني
الدفاع الاجتماعي: يُوفّر هذا البرنامج مراكز وخدمات الرعاية والحماية للأطفال المعرضين للإساءة والنساء المعنفات أو اللاتي يأتين من أسر مفككة والأحداث في مراكز الإصلاح والتأهيل. ويُقدّم البرنامج المساعدات وخدمات أخرى من خلال ٥٦ مركزاً.	١٨,٠٠٠ شخص ٢,٦٤٠,٠٠٠ دينار أردني

تلقي صندوق الزكاة في عام ٢٠١٠ تبرعاً كبيراً جداً تمكّن من خلاله من زيادة إنفاقه على المساعدات العينية للمواد الغذائية بشكل كبير. ومن الجدير بالذكر أن مستويات الإنفاق على برامج المساعدات الاجتماعية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لم تواكب النمو الاقتصادي خلال الفترة من عام ٢٠٠٤ وحتى عام ٢٠٠٧، فمنذ عام ٢٠٠٧ نمت مستويات الإنفاق على البرامج كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بشكل طفيف حتى عام ٢٠٠٩ ثمّ تراجعت مرة أخرى في عام ٢٠١٠. وسيبدو واضحاً بأن الإنفاق الفعلي لبرامج الجهات الثلاث وصل ذروته في عام ٢٠٠٩ وانخفض قليلاً في عام ٢٠١٠ وذلك بعد النظر إلى إجمالي إنفاق برامج الجهات الثلاث التي سوف نتطرق إليها في الأجزاء اللاحقة من هذا الفصل. هذا ويبقى مجموع الإنفاق الكلي على المساعدات الاجتماعية لهذه البرامج دون ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي بفارق كبير.

الشكل ٣-٣: إنفاق وزارة التنمية الاجتماعية لعام ٢٠١٠ (مليون دينار أردني)



تُنغذ مديرية تحسين الإنتاج والجمعيات برنامجها من خلال تقديم المنح للجمعيات لإقراض الأفراد الذين يخططون لإنشاء مشاريع خاصة بهم، بالإضافة إلى تقديم القروض للجمعيات لاستخدامها لأغراض تجارية أو صناعية أو للمرافق العامة أو زراعية، وتقديم القروض للأسر لجعلها أكثر إنتاجية. ويبلغ مقدار المنح المقدمة للمؤسسات المحلية لغايات إقراضها للأفراد قرابة ١٠٠٠٠ ل ١٠٠٠٠٠ دينار أردني. هذا وقد حصل قرابة ٣٢ مشروعاً من مشاريع الجمعيات على قروض تتراوح بين ١٠,٠٠٠ إلى ٢٠,٠٠٠ دينار أردني لمرة واحدة في عام ٢٠١٠ لتأسيس أعمال خاصة بهم، كما يُقدّم برنامج الأسر المنتجة قروضاً صغيرة تتراوح قيمتها ما بين ١,٠٠٠ - ٤,٠٠٠ دينار أردني لاستخدامها في المشاريع الزراعية. وبلغت نسبة النجاح في تحصيل إجمالي قيمة القروض حوالي ٨٠٪، وتجدر الإشارة إلى أنه في حال وفاة المقترض خلال السنة الأولى فقد لا يُطالب برنامج الأسر المنتجة بتسديد قيمة القرض.

لقد أقرضت هذه المديرية حوالي ٧٠٢,٠٠٠ دينار ل ٤١٨ مشروعاً خلال الفترة من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٠، أما الحصة الأكبر من إجمالي برامج تنمية المجتمع ومكافحة الفقر فقد كانت من نصيب مديرية المباني والإسكان، ولكن لم تتوفر أي معلومات حول ذلك في الوقت الذي أُعدّ فيه هذا الفصل.

برنامج حماية الأسرة والطفولة: يُوفّر هذا البرنامج دور الرعاية للأيتام والأطفال الذين يتعرضون للإساءة أو المنحدرين من أسر مفككة ويُشرف عليها، كما يُشرف على احتضان اللقطاء وفقاً للتعاليم الإسلامية، ويُرخّص دور ونوادي كبار السن ويُشرف عليها. ومن الجدير بالذكر أن الديوان الملكي يقوم بتغطية تكاليف التأمين الصحي على المدى الطويل لكبار السن، وتقوم وزارة الصحة بتغطية التكاليف التشغيلية والإدارية للدور. كما يُرخّص البرنامج دور الحضانه للأطفال حديثي الولادة إلى عمر الخامسة ويُشرف عليها، ويُقيّم الحاجة لمنح بطاقات التأمين الصحي للفقراء والورثة الذين يتلقون مساعدات نقدية وخدمات أخرى من وزارة التنمية

الاجتماعية، إلا أنّ أكبرها هما برنامجا شؤون الأشخاص المعوقين وتنمية المجتمع ومكافحة الفقر والذي تتأثني نفقاته من مديريات أخرى أيضاً، ولذلك من الممكن أن تكون هذه النفقات معكوسة في الموازنة أيضاً.

تجدر الإشارة إلى أن برنامج تنمية المجتمع ومكافحة الفقر تكوّن من برنامجين منفصلين قبل عام ٢٠٠٩ ثم دُمجا معاً ليُصبحا برنامجاً واحداً لأغراض توضيح إجمالي نفقات البرنامج على مدى السنوات الخمس الماضية.

يستهلك برنامج الإدارة والخدمات المساندة نسبة كبيرة من الموازنة تبلغ حوالي ٢٤٪ من النفقات، وتُعتبر هذه النسبة مرتفعة نسبياً عند الحديث عن الخدمات الإدارية لبرنامج ما، حيث ينبغي أن تقل عن ١٠٪ وفقاً للمعايير الدولية وأقرب ل ٢-٣٪ من الناحية المثالية. ومن الواضح أنّ قدراً كبيراً من هذه النفقات تعود لمشاريع في دوائر أو مؤسسات أخرى أو كدعم لها كمؤسسة نهر الأردن، الأمر الذي يجعل من احتساب هذه النفقات عملية أكثر تعقيداً وصعوبة.

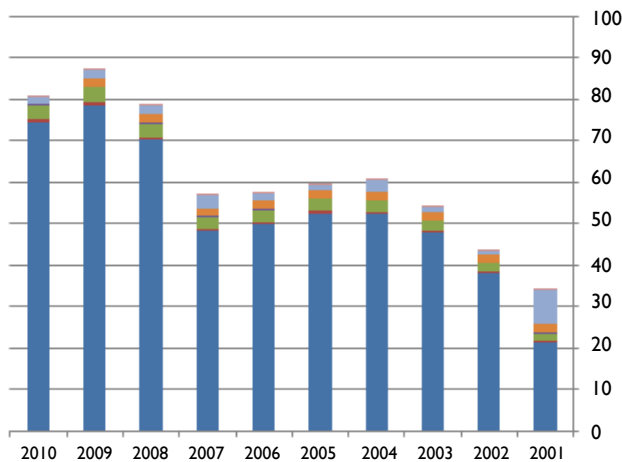
برنامج رعاية شؤون الأشخاص المعاقين: يُوفّر هذا البرنامج مؤسسات الرعاية النهارية ويُشرف عليها وذلك سواء أكانت دوراً أو مدارس تهدف إلى تعليم وتأهيل وتدريب الشباب المعوقين ضمن الفئة العمرية ٤-١٨ سنة، هذا بالإضافة إلى مراكز التأهيل المهني للمعوقين البالغين من عمر ١٤ عاماً فما فوق، وخدمات إضافية في مجالي الرعاية الجسدية والدعم المجتمعي في مراكز التشخيص والمراكز الإيوائية ومراكز الرعاية النهارية للمعوقين المحتاجين إلى الغذاء والمأوى. ويبلغ عدد المراكز التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية قرابة ٢٧ مركزاً في حين يتبع ٤٨ مركزاً في هذا البرنامج للقطاع الخاص بالإضافة إلى ٨١ مركزاً تابعاً لمنظمات محلية ودولية ومنظمات غير حكومية، حيث يعمل جميعها على تقديم الرعاية والتدريب للمعوقين.

تُشكّل النفقات التشغيلية للمراكز والاتفاقيات الفاعلة مع مزودي الخدمات في القطاع الخاص بالإضافة إلى تكاليف التوظيف نسبة كبيرة من الإنفاق، وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة تُجري تقييماً سنوياً للظروف الاقتصادية كما حدث خلال الأزمة الاقتصادية والتراجع الاقتصادي مؤخراً. وقد بلغ الإنفاق في عام ٢٠١٠ ما يعادل ٦.٧ مليون دينار شملت ما يقارب ١,٨٠٠ مستفيد.

برنامج تنمية المجتمع ومكافحة الفقر: يُعد هذا البرنامج مظلة لبرامج أخرى، ويقوم بدور الجهة التنسيقية بين عدة مديريات في وزارة التنمية الاجتماعية بما في ذلك مديرية شؤون الأشخاص المعوقين، ومديرية حماية الأسرة والطفل، ومديرية الدفاع الاجتماعي، ومديرية تحسين الإنتاج والجمعيات، ومديرية المباني والإسكان. ويتمثل التوجه الرئيسي لهذا البرنامج في تنظيم جمعيات القطاع الخاص والمجتمعات المحلية والعمل معها على مكافحة الفقر، والتأكد من توفير المشاريع المدرة للدخل وتوفير المساكن المناسبة.

حوالي ٩٢٪ من مجموع نفقاته وأكثرها تكلفة في قطاع المساعدات الاجتماعية (انظر الشكل ٣-٤). هذا ويقع مجموع التكاليف الإدارية لبرامج الصندوق والبالغة ٢.٣٪ في حدود المعايير الدولية كنسبة من النفقات، الأمر الذي يرجع في المقام الأول إلى إدارة الصندوق لبرامج تتشكل في معظمها من المعونات المالية، بالإضافة إلى أن بعض من موظفيه منتدبون من وزارة التنمية الاجتماعية التي يُلصق مبنائها مبنَى صندوق المعونة الوطنية، كما تُعتبر التكاليف الإدارية للصندوق جيدة عند مقارنتها بالتكاليف الإدارية لصندوق الزكاة كما هو موضح أدناه.

الشكل ٣-٤: نفقات صندوق المعونة الوطنية للأعوام ٢٠٠١-٢٠١٠ (مليون دينار أردني)



الاجتماعية وصندوق المعونة الوطنية. ويُذكر بأن عدد الأطفال المستفيدين من هذا البرنامج خلال السنة الماضية قد بلغ قرابة ١,٤٠٠ طفل. ويُقدّم البرنامج خدماته من خلال ٣٢ مركزاً للأطفال و١١ مركزاً لكبار السن المنتسبين للبرنامج.

يُعدّ برنامج حماية الأسرة والطفولة مستهدفات الإنفاق بالنظر إلى ثلاث سنوات سابقة، هذا وسيكون مقدار الزيادة لعام ٢٠١١ مساوياً لمقدار الزيادة في العام الماضي. كما أنه لم يتم الشروع بأي مشاريع جديدة خلال السنوات الثلاث الأخيرة على الأقل، حيث يعمل البرنامج على استكمال معظم المشاريع القائمة هذه السنة نظراً لتأثير الأزمة الاقتصادية.

برنامج الدفاع الاجتماعي: يُعدّ هذا البرنامج أحد أكبر البرامج من حيث النطاق لا من حيث النفقات في وزارة التنمية الاجتماعية، وهو معني بتوفير المرافق والخدمات للأطفال الذين يتعرضون للإساءة وللنساء المعنفات وأطفال ونساء الأسر المفككة بما في ذلك الأحداث الجانحين. ويمتد نطاق البرامج من المساعدة المقدمة في أربع مراكز للرعاية والحماية للأطفال والنساء والأيتام من ضحايا سوء المعاملة إلى تقديم المساعدة للأحداث الجانحين من خلال خمس مراكز، بالإضافة إلى تقديم الخدمات الاجتماعية في مراكز الإصلاح والتأهيل، وتقديم المساعدة لأسر النزلاء في مراكز مكافحة التسول من الأطفال والبالغين من خلال مركز واحد. ويُقدّم هذا برنامج المساعدة لحوالي ١٨,٠٠٠ مستفيد في جميع أنحاء المملكة من خلال مراكزه وخدماته التي يبلغ مجموعها ١٠ مراكز و ١٣ مكتباً في المرافق التابعة له.

صندوق المعونة الوطنية

يُوفّر صندوق المعونة الوطنية، الذي أُسس عام ١٩٨٦ بموجب قانون رقم ٣٦، برنامج المعونة المالية المتكررة بالإضافة إلى برامج أخرى تقدم خدمات ومعونات طارئة للفقراء بمن فيهم المعوقون والعاطلين عن العمل، كما يُدير الصندوق ستة برامج رئيسية كما هو مبين في الجدول ٣-٣. ويعمل الصندوق بالإضافة إلى تقديم المعونات المالية على دعم زيادة فرص العمل من خلال التدريب المهني والتأهيل البدني في المؤسسات أو بالتعاون مع السلطات ذات علاقة، بالإضافة إلى تغطية التأمين الصحي للمتفعين من الصندوق وذلك بالتعاون مع وزارة الصحة. ويُعدّ برنامج المعونة المالية المتكررة كنسبة من إجمالي إنفاق الصندوق أكبر البرامج في الصندوق، حيث يمثل

الجدول ٣-٣: برامج صندوق المعونة الوطنية

البرنامج	البيانات لعام ٢٠١٠
المعونة المالية المتكررة: يُقدّم هذا البرنامج المعونة إلى الأفراد أو الأسر التي يقع دخلها تحت خط الفقر المدقع والذين لا يمتلكون أصول أو يمتلكون القليل منها. و يبلغ عدد الفئات المنتفعة ١٦ فئة منها الأراامل والأيتام وأسر المعوقين. وتتراوح المساعدات النقدية بين ٤٠ إلى ١٨٠ دينار شهرياً.	٧٤,٣٠٠ أسرة
المعونة المالية لأسر المعوقين: يُقدّم هذا البرنامج المعونة للأسر الفقيرة التي توفر الرعاية بشكل دائم للأطفال المعوقين. وتتراوح المعونة النقدية الشهرية بين ٢٠-٨٠ دينار.	١٩٤,٩٠٠ شخص ٧٤,٤٠٠,٠٠٠ دينار أردني
بطاقات التأمين الصحي: يدفع صندوق المعونة الوطنية رسوماً لوزارة الصحة لإصدار بطاقات التأمين الصحي للمستفيدين من برامج المعونات المالية.	٧,١٠٠ أسرة ٨,٠٠٠ شخص ٣,٣٠٠,٠٠٠ دينار أردني
المعونة المالية الطارئة: يُقدّم هذا البرنامج المعونة للأسر الفقيرة التي تحتاج للمساعدة نتيجة لأحداث طارئة كاندلاع الحريق في المنزل ودخول رب أسرة إلى السجن أو الأمراض المزمنة. ويبلغ سقف المعونات التي يُقدّمها الصندوق مرة واحدة خلال السنة للأسرة ١,٢٠٠ دينار.	٢,٠٠٠,٠٠٠ دينار أردني تحويل مالي مباشر لوزارة الصحة
معونة التأهيل الجسماني: يُقدّم هذا البرنامج المعونة للأسر الفقيرة التي ترعى أشخاصاً معوقين لتغطية تكاليف الأجهزة الطبية. وتصل المعونة المالية التي تُقدّم لمرة واحدة إلى ٦٠٠ دينار.	١,٥٠٠-٢,٠٠٠ أسرة ٨٨٠,٠٠٠ دينار أردني
التدريب المهني: يُغطي صندوق المعونة الوطنية رسوم التدريب المهني للأطفال المنتفعين من الصندوق. هذا وقد جُمّد البرنامج من عام ٢٠٠٧ إلى عام ٢٠١٠ إلا أنه سيستأنف في أواخر عام ٢٠١١.	٥٠٠ أسرة ١٤٠,٠٠٠ دينار أردني
برنامج المعونة المالية لأسر المعوقين: يُمكن تقديم مساعدات نقدية منتظمة للأسر الفقيرة شريطة أن تكون معيلة دائمة لأطفال معاقين ممن يُعانون من حالة عقلية مزمنة كالتخلف العقلي أو الشلل، ولا يمكن في هذه الحالة أن يتجاوز مستوى دخل الأسرة ٤٥٠ دينار شهرياً. ومن الممكن أن تتراوح المساعدات النقدية الشهرية بين ٢٠ دينار إلى ٨٠ دينار كحد أقصى وفقاً لمستوى الدخل. هذا وتتلقى قرابة ٧.١٠٠ أسرة منتفعة هذا النوع من المساعدات النقدية سنوياً بتكلفة ٣.٣ مليون دينار أردني تقريباً كل عام.	٣٠٠-٤٠٠ مستفيد / الأعوام (٢٠٠٦-٢٠٠٧) ١٠,٠٠٠-١٣,٠٠٠ دينار أردني / الأعوام (٢٠٠٦-٢٠٠٧)

إلى ١٨٠ ديناراً بناءً على مستوى الدخل وحجم الأصول وظروف الأسر. هذا ويدخل الأفراد ضمن إطار المستحقين في حال كان دخلهم تحت خط الفقر المطلق البالغ ٢٤ ديناراً/شهر أو ١٣٩ ديناراً/شهر وفقاً لبيانات عام ٢٠٠٨. وتجدر الإشارة بشكل عام إلى أن الأشخاص الذين ليس لديهم دخل حاي هم فقط المؤهلون للانتفاع من هذا البرنامج، إلا أنه قد يُستثنى من ذلك كبار السن المعيلون لعدة أطفال ودخولهم منخفضة بحيث تقع فوق خط الفقر المدقع بفارق بسيط. كما يمكن للأصول التي تمتلكها الأسر استقصاء أحد الأسر من الفئات المستحقة للحصول على المساعدات النقدية كالمسيرة، باستثناء حالات محددة كاستخدامات الأشخاص المعوقين أو لغايات نقل أحد أفراد الأسرة الذي يُعاني من مرض مزمن، بالإضافة إلى الأراضي القابلة للزراعة والعقارات المدرة للدخل. كما يُقتطع ٢٥٪ من المعونات المالية المقدمة للأسرة في حال وجود مصدر دخل لأي من أفراد الأسر وذلك بناءً على مقدار الدخل إلى أن تُلغى المعونة المالية نهائياً. ويبلغ عدد الأسر التي تتلقى المعونات المالية منذ بداية عام ٢٠١١ قرابة ٧٤,٠٠٠ أسرة بتكلفة سنوية مقدارها قرابة ٧٤,٠٠٠,٠٠٠ دينار أردني.

برنامج المعونة المالية الطارئة: يُقدّم البرنامج المساعدات النقدية للأسر الفقيرة التي تتعرض لحالات طارئة مفاجئة كاندلاع الحريق في المنزل ودخول رب الأسرة إلى السجن وإصابة أحد أفراد الأسرة بمرض مزمن. ويستند معيار أهلية حصول الأسرة على مثل هذه المساعدات على مستوى الدخل الذي لا ينبغي أن يتجاوز ٢٥٠ دينار شهرياً كحد أقصى بالإضافة إلى طبيعة الحاجة. هذا ويمكن للبرنامج تقديم مبالغ تتراوح بين ١٠٠-١,٢٠٠ دينار لمرة واحدة بعد تقييم الحالة، كما يمكن تقديم أكثر من دفعة خلال السنة في حال تعرضت الأسرة لحالات طارئة مختلفة، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز تقديم المعونة لأكثر من مرة واحدة للحالة نفسها في حال تكرارها خلال العام نفسه. ويتلقى ما معدله ١,٥٠٠-٢,٠٠٠ أسرة هذا النوع من المساعدات النقدية كل عام بتكلفة سنوية مقدارها ٨٠٠,٠٠٠ دينار يتحمل صندوق المعونة الوطنية دفعها.

برنامج المعونة المالية لأسر المعوقين: يُمكن تقديم مساعدات نقدية منتظمة للأسر الفقيرة شريطة أن تكون معيلة دائمة لأطفال معاقين ممن يُعانون من حالة عقلية مزمنة كالتخلف العقلي أو الشلل، ولا يمكن في هذه الحالة أن يتجاوز مستوى دخل الأسرة ٤٥٠ دينار شهرياً. ومن الممكن أن تتراوح المساعدات النقدية الشهرية بين ٢٠ دينار إلى ٨٠ دينار كحد أقصى وفقاً لمستوى الدخل. هذا وتتلقى قرابة ٧.١٠٠ أسرة منتفعة هذا النوع من المساعدات النقدية سنوياً بتكلفة ٣.٣ مليون دينار أردني تقريباً كل عام.

برنامج معونة التأهيل الجسماني: يُقدّم البرنامج دفعة نقدية لمرة واحدة للأسر الفقيرة التي يعانى رب الأسرة أو أحد الأطفال فيها

برنامج المعونة المالية المتكررة: يُقدّم هذا البرنامج مساعدات نقدية شهرية إلى الفقراء من كبار السن والمطلقين والمعاقين وأسر السجناء وغيرهم. وتتراوح الدفعات الشهرية بين ٤٠ ديناراً

صندوق الزكاة

يُعَدُّ صندوق الزكاة واحداً من أقدم الصناديق في المنطقة، ويُذكر بأنه قد استُخدم كنموذج لإنشاء صناديق أخرى في المنطقة وفي جميع أنحاء العالم. ويتبع الصندوق من الناحية التنظيمية لوزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، ويتألف من مقر الصندوق في عمان و ٢١٠ لجنة زكاة تطوعية تنتشر في جميع أنحاء المملكة. يتوجب على كل فرد تنطبق عليه شروط الزكاة أن يدفع ما مقداره ٢.٥% من دخله للفقراء وفقاً لتعاليم الشريعة الإسلامية. ويستطيع الفرد أن يؤدي هذه الفريضة من خلال صندوق الزكاة أو أحد اللجان التطوعية المحلية. هذا ويجب استخدام التبرعات المقدمة إلى اللجان في المجتمع المحلي نفسه الذي تعمل اللجنة ضمن نطاقه لمساعدة الفقراء والأشخاص ذوي الإعاقة والأرامل والأيتام.

يضم المقر الرئيسي لصندوق الزكاة تسع مديريات تشتمل على مديرية للرقابة الداخلية ومكتب للدعم الإداري ومدراء لإدارة سبعة برامج رئيسية، وتهدف هذه البرامج إلى مساعدة المحتاجين من خلال المعونات المالية المتكررة لتلبية الاحتياجات الطارئة من رغيف الخبز إلى قسائم الطعام والملابس، والمساعدات النقدية الطارئة للأيتام والطلبة، والمساعدة في تكاليف الرعاية الطبية والنفقات الدوائية. ويبيّن الجدول ٣-٤ أدناه ملخصاً لهذه البرامج يليه تفصيل عنها.

تتمثل إحدى أهم وظائف صندوق الزكاة في التأكد من ممارسة أعمال التدقيق والمحاسبة للمحافظة على ثقة المتبرعين، حيث يُعنى كل من ديوان المحاسبة ووزارة الأوقاف في القيام بأعمال التدقيق، بالإضافة إلى المدقق المالي المنتدب من وزارة المالية إلى الصندوق.

تُغطى التكاليف الإدارية لصندوق الزكاة من خلال تحويلات من وزارة الأوقاف، حيث يعتقد مسؤولو الصندوق بعدم جواز استخدام التبرعات لتغطية تكاليف رواتب الموظفين والمنافع والبنية التحتية للأبنية والإيجارات والمرافق العامة. وتجدر الإشارة إلى أن هذا شكل آخر من الإعانات التي ينبغي تحويلها مباشرة من خزينة الدولة إلى الصندوق لا من وزارة الأوقاف كما سناقش لاحقاً. هذا وتتلقى لجان الصندوق التطوعية والبالغ عددها ٢١٠ الإعانات لدعم أنشطتها من الحكومة المحلية وبالتالي لا يدفع الصندوق أي تكاليف إدارية لهذه اللجان.

من الإعاقة وذلك لتغطية تكلفة أجهزة التأهيل البدني كالأطراف الاصطناعية وسماعات الأذن وأطقم الأسنان وغيرها. ولا يجوز أن يتجاوز دخل الأسرة الشهري ٢٥٠ ديناراً كما لا يجوز أن يتلقى المنتفعون أي خدمات أو مساعدات أخرى. هذا وتقوم لجنة من وزارة الصحة بتقييم حاجة المتقدم بالطلب وتنسيب نوع الجهاز الطبي الذي يناسبه، ويبلغ الحد الأقصى للدفعة النقدية ٦٠٠ دينار. وتتلقى قرابة ٥٠٠ أسرة هذا النوع من المعونة سنوياً بتكلفة تقارب ١٤٠.٠٠٠ دينار يتحمل صندوق المعونة الوطنية دفعها.

برنامج التدريب المهني: عُلّقَ هذا البرنامج في صندوق المعونة الوطنية منذ عام ٢٠٠٧ وحتى الوقت الحاضر، ولكن أشار موظفو الصندوق بأن بعض وظائف البرنامج ما زالت موجودة وتنفذ بأشكال أخرى، كما سيتم إعادة إحياء البرنامج ودفع الرسوم لمستحقيها مجدداً في نهاية عام ٢٠١١. يُغطي البرنامج رسوم مؤسسات التدريب المهني لمساعدة المنتفعين على إيجاد فرص عمل، حيث تخرج حوالي ٣٠٠-٤٠٠ منتفع من البرنامج وحصلوا على وظائف عمل سنوياً في الفترة بين عامي ٢٠٠٠-٢٠٠٦ عندما كان البرنامج نشطاً. كما بلغ متوسط تكاليف البرنامج خلال تلك الفترة ما بين ١٠٠,٠٠٠-١٣,٠٠٠ دينار سنوياً.

تُعد نسبة توظيف الخريجين منخفضة جداً الأمر الذي يعود لعدة أسباب منها «ثقافة العيب» أو «عدم رغبة المتدرب في قبول وظائف متدنية الأجر أو وظائف لا تحظى بتقدير المجتمع» وفقاً لما ذكره مسؤولون في صندوق المعونة الوطنية. وتتضمن الأسباب الأخرى لهذه النسبة المنخفضة على عدم توفر الوظائف في مكان قريب من مكان سكن المتدرب أو ملائمة الوظيفية للإناث أكثر منها للذكور. هذا ويعمل الصندوق على تحفيز المنتفعين لرفع هذه النسبة من خلال استمرار تقديم المعونات المالية خلال الستة أشهر الأولى التي يتقاضى فيها المتدرب أجراً من وظيفته.

بطاقات التأمين الصحي: يُقدّم هذا البرنامج بطاقات تأمين صحي للمنتفعين من برامج صندوق المعونة الوطنية الذي يُنفذ بالتنسيق مع وزارة الصحة. ويدفع صندوق المعونة الوطنية قرابة ١,٠٠٠,٠٠٠ دينار سنوياً لوزارة الصحة لإصدار بطاقات التأمين الصحي للأسر المستحقة.

الجدول ٣-٤: برامج صندوق الزكاة

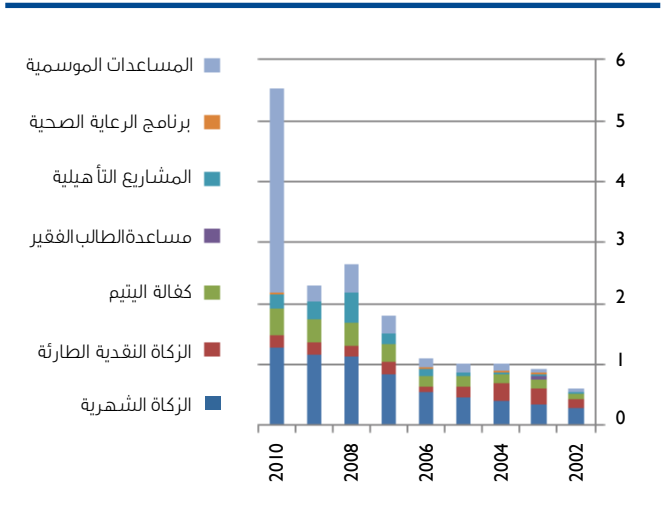
البرنامج	البيانات لعام ٢٠١٠
	(دينار أردني)
الزكاة الشهرية: يُقدّم هذا البرنامج الزكاة للأفراد أو الأسر على اختلاف جنسياتها والتي يقارب دخلها خط الفقر المدقع ولا تمتلك أصولاً أو تمتلك القليل منها. ومن الفئات المنتفعة من هذا البرنامج الأرمال والأيتام وأسر المعاقين وغيرها كما حدّتها الشريعة الإسلامية.	١,٢٧٥,٠٠٠
المساعدات الموسمية: تُقدّم هذه المساعدات للأفراد الفقراء أو الأسر الفقيرة من خلال أنشطة الخبز الخيري والحقيبة المدرسية (الكتب والقرطاسية) و قسائم الغذاء والكساء.	٣,٣٧٠,٠٠٠
كفالة اليتيم: يكفل الصندوق الأيتام ويفتح لهم حسابات في البنك لتقديم المال اللازم لتغطية احتياجاتهم.	٤٢٥,٠٠٠
المشاريع التأهيلية: يُقدّم هذا البرنامج المساعدة للأشخاص الفقراء الذين لديهم الخبرة أو المهارة في مجال ما ليصبحوا أكثر إنتاجية أو مساعدتهم على العمل في مجالات أخرى شريطة توفر الخبرة والمهارات اللازمة.	٢٤٥,٠٠٠
الزكاة النقدية الطارئة: يُقدّم هذا البرنامج الزكاة للأفراد الفقراء والأسر الفقيرة على اختلاف جنسياتها ممن يحتاجون إلى مساعدات نقدية طارئة كنتيجة لاندلاع الحريق في المنزل أو الكوارث أو الطلاق أو أي حاجة طارئة أخرى.	٢١٠,٠٠٠
برامج الرعاية الصحية: يُقدّم هذا البرنامج المساعدة للأشخاص الفقراء لتغطية تكاليف الأدوية أو تقديم الرعاية الطبية من خلال وحدات طبية متنقلة في المناطق النائية أو من خلال مستشفى مقاصد الخير في عمان أو المراكز الطبية والبالغ عددها أربعة مراكز.	١٠,٠٠٠
مساعدة الطالب الفقير: يُساعد البرنامج الطلاب المنحدرين من أسر فقيرة بدفع جزء من نفقات الدراسة كالرسوم أو أي نوع من أنواع التأهيل.	٨,٠٠٠

لا يمكن للتكاليف الإدارية لصندوق الزكاة أن تتجاوز ١٠٪ من النفقات وفقاً لقانون التكاليف الإدارية والمالية لعام ١٩٤٤، وتجدر الإشارة إلى أن النسبة المنصوص عليها مرتفعة إذا ما قورنت بالمعايير الدولية، كما بقيت التكاليف الإدارية في عام ٢٠١٠، كما يتضح من الجدول ٣-٤، ضمن مستوى جيد حيث بلغت ٩١,٠٠٠ دينار أردني أو ١.٦٪ من إجمالي النفقات، وبقيت في عام ٢٠٠٩ ضمن حدود الإنفاق حيث بلغت ٥٦,٠٠٠ دينار أو ٢.٤٪ من إجمالي النفقات. وكانت التكاليف الإدارية لصندوق الزكاة مشابهة لتكاليف صندوق المعونة الوطنية، حيث بلغت خلال عامي ٢٠١٠ و ٢٠٠٩ ٢.٣٪ و ٢٪ من إجمالي النفقات على التوالي.

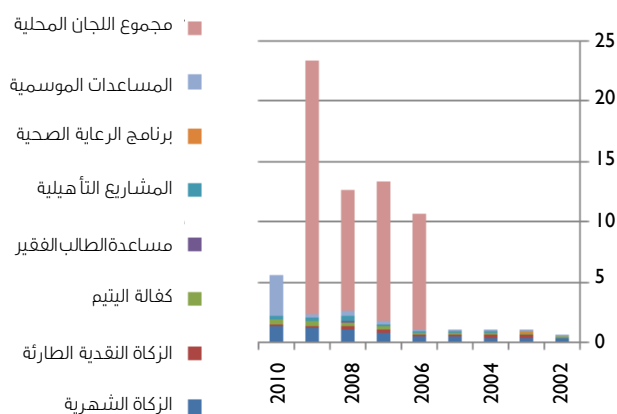
يبيّن الشكل ٣-٥ نسبة النفقات لكل برنامج خلال الأعوام ٢٠٠٢-٢٠١٠. ولا تزال أكبر البرامج التي يديرها صندوق الزكاة هي الزكاة الشهرية، وكفالة اليتيم، والمساعدات الموسمية، والمشاريع التأهيلية، ومن الجدير بالذكر بأن صندوق الزكاة تلقى في عام ٢٠١٠ تبرعاً لمرة واحدة بمقدار ثلاثة ملايين دينار أردني لحساب برنامج المساعدات الموسمية مما جعل منه أكبر البرامج في الصندوق في ذلك العام.

تتوفر بيانات عن إجمالي الإنفاق للجان التطوعية البالغ عددها ٢١٠ لأربعة أعوام فقط بين ٢٠٠٦ و ٢٠٠٩، ولكن من الواضح أن إنفاق اللجان المحلية للزكاة يفوق بكثير إنفاق صندوق الزكاة. ويظهر الشكل ٣-٦ بأن نفقات اللجان التطوعية تزيد على حجم نفقات الصندوق بخمسة أضعاف، كما يساوي حجم إجمالي نفقات صندوق الزكاة مع اللجان المحلية حجم الإنفاق في وزارة التنمية الاجتماعية تقريباً خلال عدد من السنوات السابقة. ولكن لا تبدو كيفية ارتباط هذه النفقات مع البرنامج على المستوى الوطني أمراً واضحاً نظراً لوضع الأولويات تبعاً لبيئة المجتمعات بالإضافة إلى وجوب استخدام التبرعات محلياً.

الشكل ٣-٥: نفقات صندوق الزكاة للأعوام ٢٠٠٢-٢٠١٠ (مليون دينار أردني)



الشكل ٣-٦: نفقات اللجان المحلية لصندوق الزكاة (مليون دينار أردني)



وفيما يلي شرح لبرامج صندوق الزكاة السبعة الرئيسية:

الزكاة الشهرية: تُدفع مبالغ نقدية شهرية متكررة لفئة الفقر المدقع ممن لا يتلقون أي مساعدة وليس لديهم أشكال واضحة من الدعم أو الدخل، ويُقدم البرنامج الدعم لجميع الفقراء سواء من الأردنيين أو الأجانب على حدٍ سواء. وإذا تلقى أحد الفقراء المعونة المالية المتكررة من صندوق المعونة الوطنية فلا يحق له الحصول على الزكاة الشهرية. وتُعتبر مبالغ الزكاة رمزية جداً بحيث تتراوح من ٣٠ إلى ٥٠ دينار أردني، وتُقدّم للذين يعانون من الفقر المدقع على أساس شهري من خلال البنوك الإسلامية.

ويُعدّ هذا البرنامج الأكبر ضمن البرامج التي يُديرها صندوق الزكاة حيث يبلغ إجمالي نفقاته الجارية ١.٣ مليون دينار أردني، وبلغ عدد الأسر المنتفعة من البرنامج ٢,٤١١ أسرة وبتكلفة إجمالية بلغت ٦.٩ مليون دينار أردني خلال الفترة ٢٠٠٥ - ٢٠١٠.

المساعدات الموسمية: وهو ثاني أكبر البرامج التي يُديرها صندوق الزكاة، ويُعنى البرنامج بتقديم المساعدات العينية في عدة مجالات مختلفة، حيث يُوفّر قسائم لشراء الخبز من المحلات، وقسائم شراء المواد الغذائية والملابس التي تتراوح قيمتها من ٣٠-١٠٠ دينار تُقدّم بانتظام للمستفيدين، وحقائب مدرسية مع القرطاسية والكتب والأقلام التي تُقدّم قبل شهر من بداية السنة الدراسية، حيث انتفعت ١١,٠٠٠ أسرة من الحقائب المدرسية في العام الماضي. وبلغ الإنفاق على البرنامج العام الماضي ٣.٤ مليون دينار أردني نظراً للتبرع السخي المقدم للصندوق والبالغ ٣ ملايين دينار، كما بلغ الإنفاق ٥ ملايين دينار أردني على مدى خمس سنوات.

كفالة اليتيم: وهو أحد البرامج الرئيسية في الصندوق، ويُعنى بمساعدة الأيتام من حيث تكاليف المعيشة اليومية عن طريق فتح حسابات مصرفية لهم ودفع نفقاتهم من ثلاثة أشهر إلى عام كامل.

ويكفل الصندوق الأيتام ضمن برنامج الكفالة الإسلامية للمساعدة في تكاليف رعايتهم أثناء تواجدهم في دور الأيتام، وبلغت نفقات البرنامج ٤٢٥,٠٠٠ دينار أردني في عام ٢٠١٠.

المشاريع التأهيلية: يُقدّم الصندوق المساعدة للأشخاص الذين فقدوا وظائفهم ممن لديهم خبرة في حرفة ما ولديهم الرغبة في النجاح في هذه الحرفة أو أي مجال آخر بمقدورهم النجاح فيه، كما يُجري الصندوق دراسة للجدوى الاقتصادية لتحديد فرص نجاح هؤلاء الأشخاص ويوفر الدعم المالي لمساعدتهم على الانطلاق. هذا ويدعم الصندوق الحرف أي كانت من اصطياد السمك إلى التطريز. وقد أنفق الصندوق ما قيمته ٢٤٥,٠٠٠ دينار أردني العام الماضي وبلغ ١,٥ مليون دينار لمساعدة ما يزيد عن ١,٧٠٠ أسرة للبدء بأعمالهم.

الزكاة النقدية الطارئة: تُقدّم للأشخاص أو الأسر الذين يحتاجون لمساعدة عاجلة بسبب حادثة فاجعة أو وفاة أحد أفراد العائلة، حيث يُقدم الصندوق في هذه الحالات مبالغ نقدية رمزية لمرة واحدة. ويُجري الصندوق دراسة لمدى حاجة المتقدم بالطلب وينظر فيما إذا كان الطلب معقولاً أم لا، كما يُقدّم البرنامج المساعدة للفقراء بمن فيهم الأجانب. وقد أنفق الصندوق في العام الماضي ٢١٠,٠٠٠ دينار كما أنفق ٩٢٥,٠٠٠ دينار لمساعدة ٦٠,٠٠٠ أسرة وفرد خلال خمس سنوات.

برامج الرعاية الصحية: يُقدّم الصندوق عدة أشكال من الرعاية الطبية من خلال مستشفى مقاصد الخير في عمان، والمراكز الطبية المتعددة، والوحدات الطبية المتنقلة التي تُقدم الرعاية والمساعدة الروتينية، ومراكز إعادة التأهيل الأربع للأشخاص ذوي الإعاقة من الرجال والنساء والأطفال حيث يتلقون التعليم والغذاء والعلاج. وتُقدّم الوحدات الطبية المتنقلة خلال اليوم الطبي الأدوية والمساعدة الطبية الروتينية للمجتمعات الفقيرة التي لا تتلقى الكثير من الاهتمام الطبي. وينفق الصندوق حوالي ١٠,٠٠٠ دينار أردني سنوياً على هذا البرنامج، بالإضافة إلى بناء المرافق الطبية ومستشفى بلغت تكلفته نحو ٨ مليون دينار أردني. وبلغ إجمالي نفقات البرنامج على مدى الخمس سنوات الماضية ١.٤ مليون دينار لمساعدة حوالي ١٢,٠٠٠ مستفيد.

مساعدة الطالب الفقير: يُقدّم الصندوق المساعدة للطلاب من العائلات الفقيرة من حيث تكاليف الدراسة أو إعادة التأهيل والتعليم الاستدراكي. وكانت النفقات في السنوات القليلة الماضية منخفضة للغاية حيث بلغت حوالي ٧,٠٠٠ إلى ٨,٠٠٠ دينار أردني سنوياً.

مواجهة التحديات

ظهرت عدة فرص لتحسين أداء القطاع بعد مراجعة نفقات برامج المساعدات الاجتماعية، وفيما يلي النتائج والتوصيات مرتبة حسب الأولوية ومدرجة ضمن قائمتين: الأولى وهي دورة الموازنة وإدارة البرامج والثانية تتعلق بسياسات البرامج. ولقد وضعت التوصيات بحيث تُعالج القضايا المدرجة هنا في دورة الموازنة القادمة بالسرعة الممكنة.

دورة الموازنة وإدارة البرنامج

توافق البيانات بين الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية ودائرة الموازنة العامة

تختلف أرقام الإنفاق الفعلي لوزارة التنمية الاجتماعية للعامين ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ عن أرقام النفقات الفعلية المدرجة في مشاريع الموازنة لعامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ على التوالي. وقد فسرت هذه التناقضات بعدة أسباب إلا أنها تُبرر الوضع في السنوات الحالية فقط ولا تُقدّم تبريراً للسنوات الماضية التي ينبغي أن تكون البيانات عنها أكثر توافقاً بل أكثر دقة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحالة لا تنطبق على قطاع المساعدات الاجتماعية فقط.

التوصيات: من المتوقع أن تُحلّ هذه المشكلة عند البدء بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بشكل رسمي، إلا أنه يجدر بوزارة التنمية الاجتماعية ودائرة الموازنة العامة في الوقت الحالي عقد اجتماعات بشكل مستمر للتأكد من توافق النفقات الفعلية السابقة المدرجة في الموازنة السنوية والتأكد من نسق البيانات في النظام المالي الحكومي بأكمله. كما ستتيح هذه الاجتماعات أيضاً الفرصة أمام موظفي وزارة التنمية الاجتماعية لتوضيح أنشطة برامج الوزارة وغاياتها وأهدافها لضمان تفهم دائرة الموازنة العامة لطلبات موازنة الوزارة والحصول على مزيد من الدعم لتلبية احتياجات الوزارة التمويلية.

إلغاء التحويلات غير المباشرة وغير المفيدة

لقد كُلفت وزارة التنمية الاجتماعية بدفع الأموال من الخزينة لمؤسسات أخرى هي مسؤولة عن ترخيص بعض منها، ويُعدّ صندوق المعونة الوطنية أحد هذه المؤسسات، إلا أنه لا يخضع لترخيص الوزارة ومن الصعب إخضاعه لرقابتها. تُحرّر الوزارة شيكاً شهرياً لصندوق المعونة الوطنية لتغطية نفقات برنامج المعونة المالية المتكررة، الأمر الذي لم يكن كذلك قبل عدة سنوات، حيث كان الصندوق يحصل على تمويله من الخزينة مباشرة، ويبدو بأن الاستمرار في تحويل التمويل من الخزينة إلى المؤسسات الأخرى من خلال وزارة التنمية الاجتماعية ممارسة غير مبررة وغير إيجابية، كما أنها تضيف عبئاً على إدارة برامج الوزارة.

التوصيات: ينبغي إلغاء تحويل التمويل من الخزينة إلى مؤسسات القطاع عن طريق وزارة التنمية الاجتماعية، وتقديمها مباشرة إلى تلك المؤسسات عوضاً عن ذلك. وفي حال كانت المسألة متعلقة بمراقبة البرامج فينبغي عندها معالجة المسألة على نحو منفصل من خلال تطبيق أنظمة مناسبة للمراقبة والتقييم والتي من شأنها مراجعة تمويل البرامج وفعاليتها بانتظام. وبالرغم من احتمالية تقديم التمويل لهذه المؤسسات من خلال وزارات أخرى إلا أنه ينبغي مراجعة هذه الإجراءات لمعرفة إذا ما كان بالإمكان جعلها أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة.

الاستفادة من النظام المصرفي في توزيع منافع صندوق المعونة الوطنية

يُقدّم صندوق المعونة الوطنية المعونات المالية للمستفيدين من برامج من خلال مكتب البريد الأردني بتكلفة قدرها ٤٠,٠٠٠ دينار شهرياً، بينما يُقدّم صندوق الزكاة المساعدات المالية من خلال

البنك الإسلامي دون أي تكلفة على الصندوق أو على المستفيدين لفتح الحساب وتلقي هذه المساعدات، حيث تمكّن صندوق الزكاة من الوصول إلى المستفيدين في المناطق الحضرية والريفية باستخدامه هذا النظام، ولم يواجه أي مشاكل أو يكن لديه أي مخاوف من استخدام الجهاز المصرفي في القيام بأعماله.

التوصيات: يجدر بصندوق المعونة الوطنية التعامل مع البنك الإسلامي والبنوك الخاصة الأخرى والتفاوض معها على شروط ملائمة لدفع المساعدات للمستفيدين من خلال النظام المصرفي على ألا يتحمل الصندوق أي تكاليف لاستخدام الجهاز المصرفي للدفع لمستفيديه. وفي حال كان بعض المستفيدين يقطنون في مناطق بعيدة عن فروع البنك فيجدر بصندوق المعونة الوطنية والبنوك اللجوء إلى استخدام قنوات مصرفية ما لتقديم المساعدات دون الحاجة لوجود فروع لها في تلك المناطق، أو يمكن لصندوق المعونة الوطنية استخدام تقنية جديدة تسمح للمستفيدين بالوصول إلى حساباتهم وتلقي المساعدات النقدية كالبطاقات الذكية أو البنوك المتنقلة أو غيرها من البرامج المبتكرة المستخدمة في دول نامية أخرى.

التغييرات على سياسات البرامج

نعم للمساعدات الاجتماعية... ولا لدعم المنتجات

تمثلت إحدى الطرق التي استجابت فيها الحكومة لمواجهة ارتفاع أسعار الغذاء والمحروقات ابتداءً من عام ٢٠٠٧-٢٠٠٨ في زيادة النفقات لبرامج التحويلات النقدية في وزارة التنمية الاجتماعية وصندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة، حيث كانت هذه الطريقة فعالة في توفير الموارد للبرامج التي تستهدف المستفيدين بشكل أفضل وتوزع منافعها بشكل أكبر مقارنة ببرامج دعم أسعار السلع التي تسهم في تردي الأوضاع بشكل عام.

هناك طريقتان أساسيتان تُقدّم معظم الحكومات من خلالها الإعانات للمستهلكين وهما: الإعانات النقدية المباشرة التي تُدفع على شكل تحويلات مالية لمزودي الخدمات، والنفقات الضريبية كالإعفاء من الضريبة العامة على المبيعات وخاصة ضريبة القيمة المضافة بشكل رئيسي. وقد قررت الحكومة الأردنية في عام ٢٠٠٨ إعفاء ١٣ منتجاً من ضريبة السلع والخدمات، كما أعلنت الحكومة الأردنية في الآونة الأخيرة عن احتمالية إعفاء ٩٣ منتجاً إضافياً من هذه الضريبة. وتُقدّر إحدى الدراسات غير المنشورة بأن أكبر الشرائح المستفيدة من فوائد هذا الدعم هي شريحة الأغنياء مقارنة بالطبقة الوسطى أو شريحة الفقراء. كما أن إلغاء هذا الدعم بشكل مفاجئ من شأنه زيادة الأسعار بشكل كبير مما قد يزيد من الإضرار بالفقراء.

وتُظهر إحدى التقديرات التي احتُسبت قبل إعفاء المنتجات الإضافية والبالغ عددها ٩٣ بأن تكلفة إجمالي دعم المنتجات لكلا النوعين تبلغ حوالي ٥٠٠ مليون دينار أردني في السنة الواحدة، في حين أنه لو دُفعت التحويلات النقدية البالغة ٥٠٠ مليون دينار مباشرة إلى ١١٪ أو ١٢٪ من الفقراء فإنه سيتم القضاء على الفقر في الأردن نهائياً ولو لفترة من الزمن على الأقل.

التوصيات: يجدر بالحكومة نشر نتائج هذه التحليلات وغيرها على العامة، ووضع استراتيجية لتسريع عملية الانتقال من دعم السلع والخدمات إلى زيادة تقديم المساعدات الاجتماعية مباشرة لمستحقيها، كما ينبغي أن تُركّز السياسات الحكومية على جعل برامج المساعدات الاجتماعية أكثر فعالية وكفاءة كما هو موصى به في الأجزاء الأخرى من الدراسة لهذا القطاع، ولا ينبغي التركيز على تخصيص الموارد العامة الشحيحة لبرامج دعم السلع التي لا تسهم في تحقيق التقدم الذي نصبو إليه، بل ينبغي أن نجعل الأولوية للبرامج المصممة لدعم الفئات المستضعفة والبرامج التي تُوزع منافعتها على نطاق واسع وهي برامج التحويلات النقدية الاجتماعية. وكلما زادت كفاءة وفعالية برامج المساعدات الاجتماعية تحسّن الاستهداف، وتوسّع نطاق التغطية، وزادت كفاءة استخدام الموارد لمساعدة الفئات المستضعفة في المجتمع على المديين المتوسط والبعيد مقارنة بآلية دعم أسعار السلع.

توجيه المنافع

تُشير بيانات البنك الدولي حول الفقر لعام ٢٠٠٩ إلى أن قرابة نصف الفوائد النقدية تذهب إلى الفقراء، وأن نحو ٢٠٪ منها يُخصص إلى شبه الفقراء، وأما ما تبقى فيدفع لمن هم أفضل حالاً، ويُعد ذلك تحسناً إذا ما قورن بالوضع في عام ٢٠٠٤ إلا أنه ينبغي أن يتحسن بشكل أكبر في المستقبل. ويكمن التحدي هنا في عدم وضوح شروط الأهلية وصرامة تطبيقها في جميع الأوقات، حيث ما زالت مشكلة توجيه المساعدات إلى الفقراء فقط مستمرة، والتي إذا ما تركت دون حل فسوف تُزعج الثقة بالبرنامج. هذا ويتضمن ملخص أجندة الاستهداف الأفضل، الذي أُشير إليه سابقاً في هذا الفصل، ما يلي:

«الانتقال من دعم المنتجات إلى حماية المواطنين:

نظراً لسوء استهداف دعم الأسعار بشكل عام فإنّ فعاليتها من حيث التكلفة كأداة لمظلة الحماية الاجتماعية مشكوك فيها بشكل كبير، حيث يتلقى ٤٠٪ من السكان الأشد فقراً في الأردن أقل من ربع إجمالي الإنفاق على دعم المحروقات على سبيل المثال. ولكن يُعتبر أداء دعم المواد الغذائية في المقابل أفضل بشكل عام، إلا أن بعض من هذا الدعم يتسرّب إلى الشريحة الأفضل حالاً وما زالت هذه التسريبات كبيرة جداً. كما ينبغي أن يتمثل الهدف على المدى الطويل لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تصميم وطرح شبكات أمان اجتماعي أكثر فعالية من حيث التكلفة واستبدال آلية دعم الأسعار.»

- «توجهات الاقتصاد الإقليمي: منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا»، صندوق النقد الدولي، نيسان/ أبريل ٢٠١١.

تقليل دعم المنتجات والخدمات كالمياه والكهرباء والمواد الغذائية وتحويل بعض من هذه الأموال إلى الشريحة الأشد فقراً.

■ تطبيق برنامج التحويلات النقدية المشروطة.

■ اتخاذ التدابير المبينة أدناه لتحديد الشريحة الفقيرة على نحو أفضل.

■ تعزيز قواعد البيانات والأبحاث الاجتماعية لفهم أفضل لطبيعة الشريحة الفقيرة وخصائصها واحتياجاتها والأسباب التي أدت إلى وقوعها تحت وطأة الفقر أو تلك التي تبقيهم ضمن حالة الفقر وما الذي يحول دون خروجهم منها.

وفيما يلي تفصيل لهذه النقاط:

توسيع مظلة التغطية من خلال التحويلات النقدية المشروطة

لقد حسّن صندوق المعونة الوطنية من نطاق تغطية برنامج المعونات المالية المتكررة وازداد عدد المواطنين الذين يعلمون بوجوده سنوياً. هذا ووضع الصندوق بعض الشروط للحصول على المساعدات النقدية لتشجيع الأسر على إبقاء الأطفال في المدارس إلا أن عملية المراقبة منقطة ويصعب إثبات التزام المنتفعين بالشروط الموضوعية من عدمه نظراً لعدم استخدام قواعد البيانات المناسبة إلى الآن والتي تساعد على تقديم بيانات دقيقة حول الجهود المبذولة وتاريخ تقديمها. تتكون برامج التحويلات النقدية المشروطة المصممة بشكل جيد من معايير صارمة من شأنها مراقبة مدى التزام المنتفعين عن كذب وإقصاء غير الملزمين من قائمة المنتفعين في أي وقت.

وتُعد برامج التحويلات النقدية المشروطة منهجية مبتكرة لتقديم المنافع النقدية للمحتاجين والمساعدة على إبقاء الأطفال في المدارس الأساسية والثانوية وتوفير التغذية للأطفال الصغار وتقديم الرعاية للحوامل، وقد أظهرت هذه البرامج نجاحات في تحقيق زيادة معدلات الاستهداف والمراقبة والالتزام وخاصة في عدد من دول أمريكا اللاتينية والدول الإفريقية، كما قد استُخدمت على نحو فعال في تركيا واليمن ودول آسيوية مثل بنغلاديش وكمبوديا والهند وإندونيسيا.

ومن الممكن أن تؤدي برامج التحويلات النقدية المشروطة المخططة والمنفذة بشكل جيد إلى النجاح في تقديم المساعدات ليس للفقراء فحسب بل للفئات المستضعفة أيضاً من خلال التعليم والصحة والتغذية، أو تقديم المساعدة لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة. وتُوفر الشروط المطلوبة لمواصلة تقديم المساعدات النقدية حوافز إيجابية من شأنها بناء رأس المال البشري والخروج بالمحتاجين والمستضعفين من دائرة الفقر. وتُحقّق البرامج المصممة بعناية والمنفذة بشكل جيد والخاصة بالمراقبة عن كذب والتي تُقيّم بشكل منتظم أعلى معدلات نجاح في مساعدة المحتاجين كما أظهرت الخبرات المختلفة في برامج التحويلات النقدية المشروطة.

التوصيات: يجدر بصندوق المعونة الوطنية العمل مع وزارة التنمية الاجتماعية والهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعية على تحديد ما إذا كانت قاعدة بيانات اللجنة تخدم احتياجات الصندوق، وكيفية توسيعها لتشمل أي بيانات مفقودة ذات صلة، وكيف يمكن لموظفي الميدان الوصول إليها لمراجعة أهلية مقدم الطلب لجميع برامج المساعدات. هذا وسينتفع صندوق المعونة الوطنية من إيجاد قاعدة بيانات منسقة يمكن للمؤسسات الحكومية الولوج إليها، بحيث تجمع البيانات ذات العلاقة والتي يمكن استخدامها لتحديد أهلية المتقدمين لتوجيه المنافع للمستحقين فقط.

التنسيق واستخدام الدراسات البحثية وجمع البيانات

تُجمع المعلومات والبيانات وتُجرى الأبحاث وأعمال التحليل حول البرامج المعنية بالفقر والتخفيف من معدلاته بشكل كبير في الأردن وعلى المستوى الدولي. وبالرغم من انخراط العديد من المؤسسات والمنظمات في هذا النوع من الأنشطة إلا أن تشارك المعلومات والبيانات قليل نوعاً الأمر الذي حصر عدد صناعات السياسات ومنفذي البرامج المستفيدين منها في فئة قليلة.

التوصيات: يجدر بالحكومة، من خلال العمل مع جميع المؤسسات المعنية بجمع البيانات المتعلقة ببرامج الفقر والتقليل من معدلاته أو المستخدمة في الدراسات حول الفقر، صياغة سياسة لاستخدام ونشر هذه البيانات التي من شأنها إفادة صانعي السياسات ومنفذي البرامج في تحسين كفاءة وفعالية برامج التخفيف من وطأة الفقر. كما يجب تجريد البيانات من أي معرفات بالمستفيدين، ووضع الاتفاقات السرية لضمان سرية معلومات المستفيدين. ومن المنطق أن تكون الهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعي هي الجهة المسؤولة عن تنسيق سياسة استخدام البيانات ونشرها، وإعداد أحكام سرية استخدام البيانات، والمساعدة على ضمان تنسيق أكبر بين بيانات الأبحاث ومعلوماتها ونتائجها واستخداماتها.

التوصيات: يجدر بصندوق المعونة الوطنية مراجعة شروط الأهلية وإجراء التغييرات المناسبة حيثما كان ضرورياً لضمان اتساق عملية التطبيق والنتائج، كما يجدر به مراجعة عينة من المعونات المقدمة بعناية لتحديد مدى تطبيق الشروط المؤهلة للحصول للمعونات المالية المستحقة، وتحديد نسبة مئوية دقيقة للحالات التي أُخذت بشأنها قرارات صائبة ودقيقة. كما ينبغي استخدام مقياس الدقة هذا كمقارنة معيارية للحكم على فعالية معايير الاستهداف ومعايير الأهلية. ويجدر بصندوق المعونة الوطنية في الوقت نفسه العمل عن كثب مع مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية بدعم من البنك الدولي بالإضافة إلى وزارة التنمية الاجتماعية والهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعي على تحديد احتياجاته من خلال معادلة الاستهداف والتأكد من توفير المعادلة لمعلومات تقريبية قدر الإمكان حول خصائص الشريحة الفقيرة وأماكن توزيعها.

التوصيات: يجدر بالحكومة استعراض تجارب الدول في المنطقة كالتجربة اليمنية والتجربة التركية لإعداد برامج ريادة للتحويلات النقدية المشروطة بحيث تتناسب مع السياق الأردني. وفي حال نجحت برامج التعليم في أواسط الشريحة الفقيرة فمن الممكن التركيز بعد ذلك على برامج التغذية للأمهات والأطفال وتقديم الرعاية للحوامل والتطعيم والرعاية الصحية. كما تُساعد البرامج المصممة بشكل جيد على توسيع نطاق برامج المعونات المالية وتوفير الفرصة لبناء رأس المال البشري وإخراج الأفراد من دائرة الفقر.

تحديد شريحة الفقراء ومعادلة الاستهداف

تختلف القياسات الإحصائية التي تستخدمها دائرة الإحصاءات العامة عن تلك التي يستخدمها صندوق المعونة الوطنية لتحديد الشريحة الفقيرة والمؤهلين للحصول على المعونات المالية، كما يصعب استخدامها لتحديد المجموعات التي تتلقى المساعدات الحكومية للحد من وطأة الفقر. ومن المعروف أن القياسات المستخدمة ليست متشابهة نظراً لاختلاف غايات كل مؤسسة من تعريف الفقر، ومن الصعب جداً تطبيق نظام صارم لاختبار الموارد نظراً لكلفته العالية، في حال طبّق بدقة ورواقب بشكل جيد، كما أنه قد لا يستهدف الأشخاص الذي يستحقون المساعدة بل يستهدف عوضاً عن ذلك أشخاصاً غير مؤهلين.

التوصيات: ستكون معادلة الاستهداف^١ التي تُعدّ حالياً بدعم من مشروع تعزيز الحماية الاجتماعية بدعم من البنك الدولي مؤشراً أفضل لتحديد الفقراء المؤهلين للحصول على المعونات المالية وأماكن توزيعهم. ونحن نشجع دورنا الحكومة على تنقيح المعادلة قيد الإعداد وتنفيذها في أسرع وقت ممكن لاعتقادنا بأنها ستوزع المعونات المالية بشكل أفضل بحيث تكون أكثر فعالية في الحد من الفقر وأكثر كفاءة في إنفاق الموارد المحدودة على المدى الطويل.

استخدام قواعد البيانات والتحليل

لا تمتاز بيانات صندوق المعونة الوطنية بالدقة دائماً في عكس حالة الفقر لعدة أسباب، والتي تُستخدم بشكل مستمر في مراجعة الطلبات المقدمة للتحقق من أهلية المتقدم للحصول على المساعدة. كما لا تُوفّر قاعدة بيانات صندوق المعونة الوطنية معلومات عن جميع المنافع والخدمات المقدمة، وتعتقد وزارة التنمية الاجتماعية بضرورة وأهمية شموليتها وخاصة لأغراض تحديد الأهلية للحصول على المعونة. ومن الجدير بالذكر بأن هناك قواعد بيانات أخرى قيد الإعداد والاستخدام في جهات حكومية أخرى كقاعدة البيانات في الهيئة التنسيقية للتكافل الاجتماعي والتي تجمع مجموعة أوسع من البيانات عن دخل المستفيدين وأوضاعهم المعيشية.

^١ تُعنى معادلة الاستهداف باختبار تقريبي للموارد.

الفصل الرابع

بناء مجتمع المعرفة

نظرة عامة

يعرض هذا الفصل التوجهات الحالية لقطاع التعليم، ويُقدّم توصيات من مرحلة التعليم ما قبل المدرسي إلى مرحلة التعليم الجامعي. وتُعرض هذه التوجهات على ثلاثة أجزاء، وهي مستقاة من مجموعة متنوعة من المصادر بما فيها مقابلات مع المسؤولين عن التعليم ودراسة التقارير السابقة وتحليل الأوضاع الراهنة والتوجهات المختلفة مع مرور الزمن ومقارنات مع دول أخرى.

يصف الجزء الأول من هذا الفصل التعليم في الأردن بشكل عام، ويُعدّ الأردن، كما أشرنا سابقاً، واحداً من أكثر المجتمعات الفتية في العالم، حيث تقل أعمار ثلثي سكانه عن ٣٠ عاماً، الأمر الذي جعل من التعليم أحد الجوانب المهمة جداً. وبلغ عدد الملتحقين في مراحل التعليم لرياض الأطفال إلى مرحلة الدراسات العليا (الدكتوراه) قرابة مليوني طالب أو حوالي ثلث السكان من أصل ستة ملايين في عام ٢٠٠٩، ووظّف حوالي ١٦٥,٠٠٠ شخص في قطاع التعليم في القطاعين العام والخاص في عام ٢٠٠٩ كدعم لهؤلاء الطلاب.

وقد شهدت المملكة خلال العشرة أعوام السابقة تغييرات كبيرة في اقتصادها وسكانها، مما رفع من مستوى توقعات المواطنين حول التحسينات المرجوة في ضوء هذه التغييرات.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق: ما هي النتائج المنطقية التي نتوقها من قطاع التعليم في المملكة؟ عادة ما تُحكّم التوقعات في الأردن بالمقارنات مع الدول ذات الدخل المتوسط في ٢٢ دولة عربية و١٣ دولة نامية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وبالإضافة إلى المقارنات التقليدية فقد قام الدكتور مارك جالجر (٢٠١١) بمقارنة قطاع التعليم في المملكة مع دول أخرى باستخدام بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي. ويظهر تحليل الانحدار لبيانات هذه الدول بأن أداء الأردن قريب من التوقعات المنطقية إلى حد معقول. كما يعرض النموذج، الذي يتناول الإنفاق على قطاع التعليم والخدمات التعليمية المقدمة والنتائج النهائية للعملية التعليمية، ويقارن نتائج الأردن بالتوقعات المنطقية الطبيعية، نتائج إيجابية بشكل عام.

التوجهات التقليدية؟

يُصنّف حوالي ثلث سكان الأردن من الطلاب

- ينتقل ثلاثة من أصل أربعة طلاب ممن أكملوا المرحلة الثانوية إلى مرحلة التعليم المجتمعي والجامعي
 - يبلغ الإنفاق على التعليم ١٣٪ من إجمالي الإنفاق الحكومي
 - تُعتبر مؤهلات المعلم ونوعية التعليم إحدى القضايا الرئيسية في السياسة العامة
 - تُعجّ المدارس الحكومية بالمعلمين ويُنفق ٩٢٪ من الموازنة الجارية على الرواتب
 - من الضروري زيادة نسب الطالب- المعلم لتحسين الكفاءة
 - نحتاج الموارد للاستثمار في نوعية التعليم كإلزام الغرف الصفية وتدريب المعلمين وصيانة المدارس
 - يُعدّ إنفاق وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على التعليم العالي منخفضاً جداً ويُعادل ٠.٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي
 - من الضروري أن تُركّز كليات المجتمع على التعليم المهني والتقني الأكثر ارتباطاً بمتطلبات سوق العمل
- لا تزال التوجهات المذكورة أعلاه، والمعروضة في دراسة مراجعة الإنفاق العام للبنك الدولي لعام ١٩٩١، دقيقة وتعكس واقع نظام التعليم في الأردن إلى الآن أي بعد ٢٠ عاماً من إجراء تلك الدراسة.

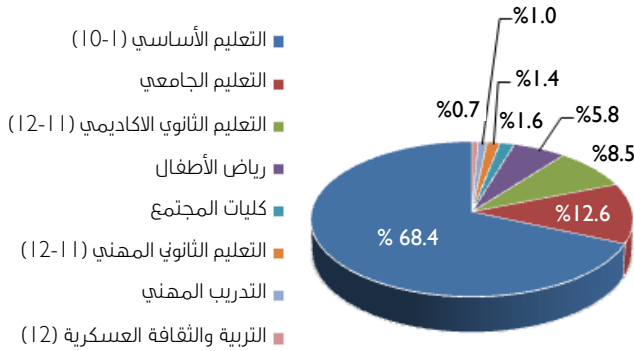
يُشير النموذج، باستخدام المتغيرات النوعية المتعلقة بصافي الالتحاق ونسب الطالب- المعلم ومعدلات التنافس المدرسية، إلى أن حجم التعليم الأساسي في الأردن قد تجاوز القيمة المتوقعة. كما تجاوزت كفاءة الأردن القيمة المتوقعة باستخدام مؤشر الكفاءة كجزء من النموذج والمتعلق باستمرار الطالب حتى السنة الخامسة، وإكمال المرحلة الأساسية، والانتقال إلى المرحلة الثانوية، وإعادة المرحلة الأساسية، وإعادة المرحلة الثانوية. ولربما كانت أكثر الأدلة شمولية على إيجابية النتائج النهائية لنظام التعليم هي نتائج التعليم الأساسي، حيث وصل معدل إجادة القراءة والكتابة بين الشباب إلى ٩٩٪ وهي نسبة تتجاوز القيمة المتوقعة ٩٥٪. كما تفوق معدلات

^١ تتوفر الملاحظات التفصيلية حول الطرق والمصادر المستخدمة لإعداد معظم الجداول والأشكال في هذا الفصل في ورقة عمل توجهات الإنفاق العام لقطاع التعليم للدكتور ريجس تشابمن، ٢٠١١، مشروع الإصلاح المالي الثابت الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

صافي الالتحاق بالمدارس الثانوية والإنفاق والإنجاز القيم المتوقعة أيضاً.

ويبدو أن تكلفة النتائج النهائية التي جاءت أعلى من القيم المتوقعة قد كانت أقل من التكلفة المتوقعة. يتوقع النموذج أن يبلغ الإنفاق على التعليم الحكومي حوالي 0.4% من الناتج المحلي الإجمالي مع الأخذ بعين الاعتبار مستوى دخل الفرد وحجم الحكومة، حيث بلغ متوسط الإنفاق على التعليم الحكومي معدل 4% من الناتج المحلي الإجمالي فقط على مدى السنوات القليلة الماضية. ولكن تجدر الإشارة إلى أن الإنفاق على التعليم الأساسي والثانوي قد تجاوز القيمة المتوقعة مع الأخذ بعين الاعتبار المدارس الخاصة. وخلاصة القول هنا بأن إنفاق الأردن على التعليم قد فاق التوقعات إلا أن نتائج القطاع قد تجاوزت التوقعات أيضاً.

الشكل 4-1: ٢٠٠ مليون طالب وطالبة على مقاعد الدراسة لعام ٢٠٠٩



ونجد أن المملكة تُقدّم خدمات تعليمية ذات نوعية مرتفعة عند أخذ مقاييس نتائج نوعية التعليم الأخرى بعين الاعتبار كعلامات الامتحانات الدولية، التي سنناقشها لاحقاً في هذا الفصل، إلا أن الطريق ما زال طويلاً لتحسينها.

يتمثل هدف التعليم الوارد في تقرير الأهداف الإنمائية للألفية في توفير التعليم الأساسي للجميع، أما غايته فهي التأكد من إنهاء الأطفال في كل مكان، سواء الذكور أو الإناث على حد سواء، مرحلة التعليم الأساسي وذلك بحلول عام ٢٠١٥. ومن مؤشرات الغايات المدرجة ضمن هذا الهدف ما يلي:

بلغ عدد الملحقين بالتعليم في الأردن حوالي مليوني طالب أو حوالي ثلث سكان المملكة في عام ٢٠٠٩ وذلك كما يلي:

■ ٥,٨٥٣ مدرسة (٣,٦٠٠ حكومية و ٢,٢٥٣ خاصة) لمرحلة رياض الأطفال وحتى الصف الثاني عشر

■ ٤٢ مركزاً حكومياً للتدريب المهني

■ ٤٩ كلية مجتمع (٢٥ منها تتلقى دعماً من الموازنة العامة)

■ ٣١ جامعة (١٠ حكومية و ٢١ خاصة)

■ صافي نسبة الالتحاق في التعليم الأساسي

■ نسبة الطلاب الذين يلتحقون بالصف الأول وينهون مرحلة التعليم الأساسي

■ معدل إجادة القراءة والكتابة للفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة

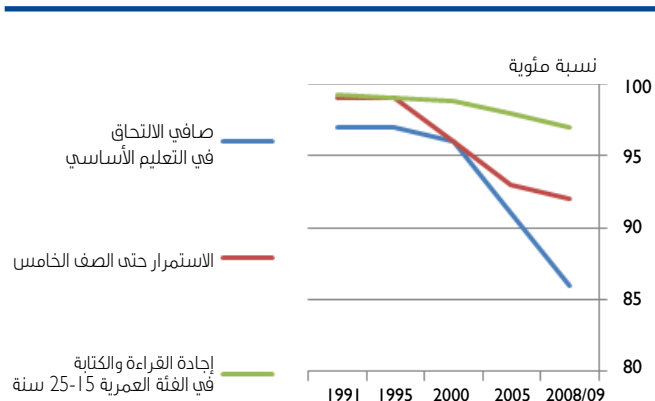
يُوضّح الشكل 4-1 النسبة المئوية لتوزيع مليوني طالب في المجالات الثمانية الرئيسية للنظام التعليمي، ويبين الجدول 4-1 نظام الالتحاق بين المدارس الحكومية والخاصة. وتجدر الإشارة إلى أن أكثر من 70% من إجمالي الالتحاق بالتعليم مدعوم من الموازنة العامة، وجاءت أقل نسبة للدعم من نصيب رياض الأطفال في المدارس الحكومية بحوالي 12% فقط.

وقد تبنت ١٨٩ دولة من بينها الأردن في قمة الألفية للأمم المتحدة التي عُقدت في أيلول لعام ٢٠٠٠ إعلان الألفية، وهو عبارة عن رؤية

جدول ٤-١: الالتحاق بالتعليم لعام ٢٠٠٩ - القطاعين الحكومي والخاص

القطاع	حكومي	خاص	المجموع	% حكومي
التعليم الأساسي (١٠-١)	١,٠٨٤,٩٨٨	٢٥٠,٥٨٩	١,٣٣٥,٥٧٧	٨١%
التعليم الجامعي	٦٣,٣٩١	١٨١,٩٠٥	٢٤٥,٢٩٦	٢٦%
التعليم الثانوي الأكاديمي (١١-١٢)	١٤٤,٥٩٣	٢١,١٩٩	١٦٥,٧٩٢	٨٧%
رياض الأطفال	١٣,٩٥٦	٩٩,٦٦٨	١١٣,٦٢٤	١٢%
كليات المجتمع	١٨,١٢٠	١٢,٨٤٣	٣٠,٩٦٣	٥٩%
التعليم الثانوي المهني (١١-١٢)	٢٧,٤٥٠	٣٠٢	٢٧,٧٥٢	٩٩%
التدريب المهني	١٩,٠٠٠	غير معروف	١٩,٠٠٠	غير معروف
مدارس التربية والثقافة العسكرية (حضانة - ١٢)	١٣,٣٦١	٠	١٣,٣٦١	١٠٠%
المجموع	١,٣٨٤,٨٥٩	٥٦٦,٥٠٦	١,٩٥١,٣٦٥	٧١%

الشكل ٤-٢: إنجازات التعليم الأساسي



ويُعتبر هدف التعليم الوحيد من بين الأهداف الثماني الذي تحقّق إلى اليوم، حيث يكمل جميع الطلاب تقريباً ممن التحقوا بالصف الأول مسيرتهم إلى الصف الخامس، ويمكن القول بأنه قد تم القضاء على الأمية في الفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة من خلال التحاق كلا الجنسين بالتعليم بالتساوي، والاحتفاظ بالطلاب على مقاعد الدراسة ومنع تسربهم، وارتفاع معدلات إجادة القراءة والكتابة.

نسبة صافي الالتحاق بالتعليم الأساسي: هي عدد الأطفال بين ست سنوات إلى ١٥ سنة المسجلين في التعليم الأساسي كنسبة من عدد الأطفال في السن النظامي للالتحاق بمرحلة التعليم الأساسي. ويبيّن الشكل ٢,٤ زيادات كبيرة في هذه النسبة منذ عام ١٩٩٩ من ٨٧% إلى ٩٨%، مما يدل على التقدّم الكبير في توفير خدمات التعليم الأساسي والتأكد من إنهاء هذه المرحلة.

الاستمرارية هي نسبة الطلاب الذين التحقوا بالصف الأول ونجحوا في إنهاء الصف الخامس. ويظهر «معدل الاستمرارية» تحسناً ملحوظاً من ٩٢% في عام ١٩٩٠/١٩٩١ إلى ٩٩% في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨.

معدل إجادة القراءة والكتابة في الفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة: استطاع الأردن خفض معدلات الأمية من خلال تطبيق سياسات واضحة المعالم ونظام تعليمي فعال فضلاً عن فرض التعليم الإلزامي وخفض التسرب من المدارس. وبالرغم من انخفاض هذه النسبة بشكل عام إلا أنها أكثر انتشاراً بين الإناث مقارنة بالذكور وفي المناطق الريفية مقارنة بالمناطق الحضرية.

كما أفاد التقرير الوطني الثاني للأهداف الإنمائية للألفية بأن الأردن يتمتع بسياسات تعليم وبرامج تجعله يحتل مرتبة جيدة على الخريطة التعليمية على المستويين الإقليمي والدولي، حيث حقق تقدماً كبيراً في جميع المؤشرات التعليمية. وتتمثل الخطوة التالية في المضي قدماً نحو مستوى تنموي متقدم يُركّز على توفير تعليم ذا نوعية جيدة للجميع بشكل يتوافق مع احتياجات اقتصاد المعرفة.

وقد اتخذت الحكومة إجراءات لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية من خلال دمجها في الخطط والبرامج الوطنية. وأشار التقرير الوطني الثاني للأهداف الإنمائية للألفية: الوفاء بالوعد وتحقيق الطموحات إلى التقدم المحرز نحو تحقيق المؤشرات، كما أشار إلى التحديات المستقبلية التي تواجه قطاع التعليم.

البرامج وسياسات الإنفاق

وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ومديرية التربية والثقافة العسكرية، ومؤسسة التدريب المهني، وهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي. تمتلك وزارة التربية والتعليم حتى الآن أكبر حصة من موازنة التعليم بمقدار ٨٦٪، تليها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بمقدار ٨.٩٪، وتتوزع الـ ٥٪ الباقية بين برامج مديرية التربية والثقافة العسكرية ومؤسسة التدريب المهني وهيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي.

ولقد نمت حصة الإنفاق على التعليم بنسبة أعلى بقليل من إجمالي الإنفاق الحكومي على مدى السنوات العشر الماضية، حيث نما الإنفاق على التعليم بنسبة ١٧٠٪ مقارنة بـ ١٦٤٪ لإجمالي الموازنة.

وكان توجه نظام التوظيف في قطاع التعليم الحكومي في مرحلة التعليم ما قبل المدرسي وحتى مرحلة التعليم الجامعي مشابهاً لتوجه التوظيف الحكومي بشكل عام خلال الأعوام ٢٠٠٩-٢٠٠١. ولكن بالرغم من نمو التوظيف الحكومي بحوالي ٢١٪ فقد نما التوظيف في قطاع التعليم الحكومي ٢٣٪ كما يظهر في الجدول ٤-٣. وقد شكّل موظفو قطاع التعليم الحكومي نسبة ثابتة بلغت ٤٠٪ من إجمالي التوظيف في القطاع العام مع مرور الوقت.

يُخصّص الجدول ٤-٣ نظام التعليم حسب مؤسسات القطاع والبرامج مع مخصصات الموازنة الموافق عليها في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١١ وتقديرات المخصصات لموازنات الوحدات الحكومية التي لم يُوافق عليها حتى حزيران لعام ٢٠١١.

يشمل قطاع التعليم ست مؤسسات مسؤولة عن ١٨ برنامجاً مدرجاً في قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية لعام ٢٠١١.

يُعدّ هذا الجزء معلومات مالية وأخرى عن أداء نظام التعليم، حيث يصف برامج قطاع التعليم الممولة من الموازنة العامة السنوية، ويتناول مستويات الإنفاق، والخدمات المقدمة، والنتائج المتحققة حيثما توفرت البيانات. ولقد دُرست التوجهات وأجريت مقارنات مع معدلات مجموعة الدول التالية:

■ جميع دول العالم التي تتوفر بيانات عنها

■ ١٣ دولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مينا)

■ ٢٢ دولة عربية

■ ٣٣ دولة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

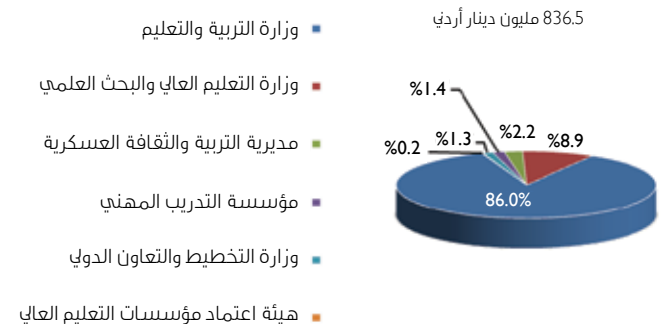
■ ٥٦ دولة من الدول ذات الدخل المتوسط المندي

بلغ إجمالي مخصصات الموازنة لبرامج التعليم الممولة من الحكومة ٨٣٦.٥ مليون دينار أردني في عام ٢٠١١ أو ١٢.٧٪ من إجمالي الموازنة الحكومية، وهي حصة منخفضة إذا ما قورنت بدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تنفق ما بين ١٨-٢٠٪ من موازنتها على التعليم.

ويُعدّ الإنفاق على التعليم الحكومي في الأردن الذي يبلغ ٣.٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي أقل من نصف مستوى الإنفاق العسكري، كما تُعدّ نسبة الإنفاق هذه دون معدل الإنفاق العالمي والتي تبلغ ٤.٦٪ ودون معدل إنفاق الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية البالغة ٥٪.

هذا وتتوزع مخصصات برامج التعليم بين ست جهات كما هو مبين في الشكل ٣،٤ وهي:

الشكل ٤-٣: موازنة التعليم لعام ٢٠١١



الإبقاء على نسبة المتسربين من التعليم الأساسي ٠,٦٪ وتخفيض نسبة الطلاب في المدارس ذات الفترتين إلى ٧,٦٪.

وفيما يلي بعض المقارنات بين الأردن ومجموعات أخرى حول المؤشرات الرئيسية للتعليم الأساسي:

■ الإنفاق: يُنفق الأردن حالياً ما يُعادل ١٣٪ من دخل الفرد لكل طالب في المدرسة الأساسية. وتُعدّ هذه النسبة قليلة إلى درجة كبيرة مقارنة بمعدل الإنفاق في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتي تبلغ ٢٠٪، والتي تُمثل أيضاً تراجعاً متواضعاً عن مستوياتها البالغ ١٣,٧٪ في عام ١٩٩٩. وبلغ متوسط تكلفة البرنامج السنوية للطلاب في المدرسة الأساسية ٣٩٤ دينار في عام ٢٠٠٩.

■ الالتحاق بالتعليم الأساسي: لا يُعدّ أداء الأردن من أقوى مستويات الأداء في الالتحاق بالتعليم الأساسي إذا ما قورن بدول أخرى، حيث يبلغ عدد الأطفال في عمر الالتحاق بالمدارس الأساسية ممن لم يلتحقوا أبداً أو قد تسربوا من المدارس ٥٠,٠٠٠ طفلاً. وبلغ إجمالي معدل الالتحاق في التعليم الأساسي لعام ٢٠٠٩ كان ١٠١٪ أي أقل من الدول ذات الدخل المتوسط المتدني ودول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والتي بلغ معدل الالتحاق فيها ١٠٧٪، إلا أن أداء الأردن فيما يتعلق بالمساواة بين الذكور والإناث في الالتحاق بهذا النوع من التعليم قد فاق أداء الدول ذات الدخل المتوسط المتدني ودول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وبلغ إجمالي الالتحاق بالصف الأول في المملكة ٩٩٪ مع احتساب المعيدين، ويُعدّ هذا المعدل أعلى من معدل الدول العربية ولكنه أقل من معدل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والدول ذات الدخل المتوسط المتدني والذي يبلغ ١١٢٪.

■ إكمال المرحلة الأساسية: يتفوق الأردن على المعدلات العالمية ودول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودول الدخل المتوسط المتدني، حيث يبلغ معدل إنهاء المرحلة الأساسية ١٠٠٪، وتُعدّ هذه زيادة كبيرة مقارنة بـ ٩٥٪ في عام ١٩٩١. كما يتفوق الأردن أيضاً في معدلات الإناث اللاتي ينتقلن من المرحلة الأساسية إلى الثانوية والبالغ ٩٨٪ ومعدلات الذكور البالغة ٩٩٪ على دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودول الدخل المتوسط المتدني.

■ نسب الطالب-المعلم: يتشابه الأردن ودول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الغنية نسبياً بنسب الطالب-المعلم في المدارس الأساسية حيث تبلغ ١٦ إلى ١٨ طالب لكل معلم، بينما تبلغ هذه النسبة ٢٥ إلى ١ في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والدول ذات الدخل المتوسط المتدني.

■ إجادة القراءة والكتابة بين الشباب: ربما كان المؤشر الأكثر شمولاً ودلالة على فعالية برنامج التعليم الأساسي في الأردن هو معدل إجادة القراءة والكتابة بين الشباب في الفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة،

وفيما يلي تلخيص لإنفاق وزارة التربية والتعليم على برامجها الرئيسية:

الإدارة والخدمات المساندة: حُصص ٧٪ من إنفاق الوزارة لدعم جميع الأنشطة الرامية إلى تحسين القدرات الإدارية في الوزارة وفي مديريات التربية والتعليم بالإضافة إلى تحسين كفاءة إدارة البرامج والمشاريع.

التعليم لرياض الأطفال: يُمثل البرنامج ١٪ من موازنة الوزارة، ويهدف إلى زيادة معدلات الالتحاق الإجمالية في رياض الأطفال وخاصة في المناطق الريفية والفقيرة الأقل تطوراً والتي تتركز فيها الأسر المحتاجة بنسب أكبر. وتضمنت مؤشرات أداء البرنامج لعام ٢٠١١ بلوغ معدل الالتحاق الإجمالي في مرحلة التعليم ما قبل المدرسة بنسبة ٣٧٪ في المناطق الريفية والفقيرة. وبلغ المتوسط السنوي لتكلفة البرنامج للطلاب الواحد في رياض الأطفال ٢٦٥ دينار في عام ٢٠٠٩.

تعود مرحلة التعليم ما قبل المدرسي بفوائد كبيرة على الأطفال وخاصة الأطفال الأقل حظاً ممن يُؤثر التحاقهم برياض الأطفال على مهاراتهم الشفوية والحسابية، وانخفاض عدد المرات التي يُعيدون فيها أحد الصفوف، وحصولهم على معدلات تخرج مرتفعة في المستقبل. وبالرغم من تفوق الأردن على دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلا أن المعدل الإجمالي للالتحاق في مرحلة التعليم ما قبل المدرسي تبلغ ٣٦٪ فقط، والتي تُعدّ نسبة منخفضة إذا ما قورنت بمعدل الالتحاق في ٥٦ دولة ذات الدخل المتوسط المتدني وأقل بمقدار النصف من إجمالي معدل الالتحاق في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وتتكون مرحلة تعليم رياض الأطفال من مرحلة رياض الأطفال الأولى (الحضانة) للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين أربعة وخمسة أعوام، والتي تُعتبر حصرية للقطاع الخاص في الغالب، ومرحلة رياض الأطفال الثانية (الروضة) للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين سن الخامسة والسادسة. ويهيمن القطاع الخاص على توفير التعليم في رياض الأطفال، حيث بلغت نسبة الالتحاق برياض الأطفال في القطاع الخاص ٩٠٪ في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨. وقد أصبح الالتحاق في رياض الأطفال في المرحلة الثانية من الأولويات المهمة في السنوات الأخيرة، حيث ارتفع معدل الالتحاق برياض الأطفال التابعة لوزارة التربية والتعليم إلى أكثر من الضعف بين الأعوام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ و ٢٠٠٧/٢٠٠٨. وبالرغم من التحسينات التي أُجريت مؤخراً فقد بقي معدل الالتحاق في مرحلة التعليم قبل المدرسي قضية تعليمية وقضية مساواة لا سيما في المناطق الفقيرة والريفية.

التعليم الأساسي: يُعدّ التعليم الأساسي من أكبر برامج الوزارة، وتبلغ حصته ٧٤٪ من موازنتها السنوية. تُوفّر الوزارة التعليم الأساسي للصفوف من الأول إلى العاشر، ويهدف هذا البرنامج إلى زيادة فرص الالتحاق في التعليم الأساسي والقضاء على المحاباة في الحصول على فرص التعليم. وتتضمن مؤشرات أداء البرنامج لعام ٢٠١١ على

١٢٠ قد يفوق إجمالي الالتحاق ١٠٠٪ لأن بعض الطلاب الملتحقين أصغر سناً أو أكبر سناً من سن الالتحاق الرسمي.

وتتضمن مؤشرات أداء البرنامج لعام ٢٠١١ المحافظة على ١٢ نادياً للمعلمين وستة مخيمات كشفية وأربعة مهرجانات رياضية.

■ التربية الخاصة: تُمثّل التربية الخاصة ٠.٥٪ من إنفاق الوزارة، وتزيد عدد الفرص المتاحة أمام الطلاب الذين يعانون من صعوبات في التعلم بالإضافة إلى الطلاب الموهوبين. وتتضمن مؤشرات الأداء لبرنامج الوزارة لعام ٢٠١١ المحافظة على سبع غرف مصادر للطلاب الذين يعانون من صعوبات في التعلم وسبع مدارس للتميز للطلاب الموهوبين.

■ محو الأمية وتعليم الكبار: يُمثّل هذا البرنامج صغير الحجم ٠.١٪ فقط من موازنة وزارة التربية والتعليم، ويهدف إلى إعداد البرامج والمناهج والموارد البشرية اللازمة للمساعدة على القضاء على محو الأمية. وقد تحسّن معدل إجادة القراءة والكتابة بين كبار السن بشكل ملحوظ خلال السنوات العشر الماضية بنسبة ٩٣٪ (٨٩٪ للإناث). ويتفوّق هذا المعدل بكثير على معدلات دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والدول ذات الدخل المتوسط المتدني. وتتضمن مؤشرات أداء البرنامج لعام ٢٠١١ التحاق ٦,٨٠٠ فرد في البرنامج في ٤٩١ مركز لمحو الأمية.

مديرية التربية والثقافة العسكرية

الخدمات التعليمية والاجتماعية: بلغت موازنة المديرية لعام ٢٠١١ ما مقداره ١٨.٦ مليون دينار أردني أي ٢.٢٪ من إجمالي الإنفاق على التعليم. وتوفّر المديرية الخدمات التعليمية والاجتماعية لأبناء العسكريين العاملين والمتقاعدين والأطفال في المناطق النائية والفقيرة كمنطقة البادية. كما أنها مسؤولة عن ست كليات مجتمع ولها دور في تعزيز مستوى الثقافة والتعليم في القوات المسلحة.

مؤسسة التدريب المهني

بلغت حصة مؤسسة التدريب المهني في مشروع موازنة عام ٢٠١١ ما مقداره ١١.٨ مليون ديناراً أردنياً أي بنسبة ١.٤٪ من إجمالي موازنة قطاع التعليم. وتعدّ مؤسسة التدريب المهني مؤسسة مستقلة يديرها مجلس إدارة يرأسه وزير العمل. تعمل المؤسسة على تخريج قوى عاملة مهنية من خلال التأهيل والتدريب والإصلاح، وتندرج أنشطته ضمن برنامجين هما الإدارة والخدمات المساندة الذي يُشكّل ١٨٪ من موازنة المؤسسة ويهدف إلى تعزيز إدارة البرامج والتدريب ودعم حوسبة جميع إجراءات العمل في المؤسسة. وأما البرنامج الثاني فهو برنامج التدريب والتأهيل الذي يُشكّل ٨٢٪ من موازنة المؤسسة ويهدف إلى تحسين معدلات الالتحاق في برامج تدريب المهني من خلال ٤٢ مركزاً للتدريب المهني، تسعة منها مجهزة للطلاب ذوي الاحتياجات الخاصة، بالإضافة إلى تحسين معدلات التوظيف بعد التخرج. وتحافظ المؤسسة على مستوى مستقر من معدلات الالتحاق بحوالي ١٠,٠٠٠ طالب ممن يلتحقون بدوراتها الرئيسية وحوالي ٩,٠٠٠ طالب

والمستقرة على ٩٩٪ مقارنة مع معدل دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والتي تبلغ ٨٩٪

■ التعليم الثانوي: تشمل مرحلة التعليم الثانوي الطلاب في الصفوف ١١ و ١٢، وتبلغ حصته من موازنة الوزارة حوالي ١٣٪. ويهدف البرنامج إلى زيادة فرص الالتحاق بالتعليم الثانوي الذي يُمكن الطلاب من فتح مجالات أكبر في الحياة وزيادة خياراتهم المهنية والمشاركة بفعالية في التغيرات الاجتماعية والعملية التنموية. وتتضمن مؤشرات أداء هذا البرنامج زيادة نسبة الطلاب النظاميين الذين يجتازون اختبار شهادة الثانوية العامة من ٥٩.٥٪ في عام ٢٠٠٩ إلى ٥٩.٨٪. هذا وبلغت تكلفة البرنامج السنوية لطلاب الثانوية العامة في الفرع الأكاديمي ٣٦٥ دينار في عام ٢٠٠٩.

يُنْفَق الأردن حالياً ما يعادل ١٧٪ من دخل الفرد لكل طالب في المرحلة الثانوية، حيث ارتفعت هذه النسبة عما كانت عليه في عام ١٩٩٩ والبالغة ١٥.٨٪، بينما تُنْفَق دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ما يقرب من ٢٤٪ من ناتجها المحلي الإجمالي للفرد الواحد والذي يُعد أكبر بكثير من الناتج المحلي الإجمالي للمملكة.

يبلغ عدد الطلاب الملتحقين في المدارس الثانوية في الفرع الأكاديمي في بداية العام الدراسي حوالي ١٤٥,٠٠٠ طالب / طالبة بإجمالي معدل التحاق يبلغ ٨٨٪، لتكون المملكة بذلك متفوقة على المعدل العالمي فضلاً عن المعدلات في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والدول ذات الدخل المتوسط المتدني. كما يتفوق الأردن أيضاً على دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والدول ذات الدخل المتوسط المتدني في نسبة الإناث إلى الذكور الملتحقين بالمدارس الثانوية. ويبلغ معدل انتقال الطلاب من المرحلة الثانوية إلى مرحلة التعليم المجتمعي والجامعي حوالي ٧٥٪ وهي نسبة مرتفعة جداً.

■ التعليم المهني: يُعنى هذا البرنامج بإعداد طلاب المرحلة الثانوية لمتابعة التعليم والتدريب المهني المرتبط بمتطلبات سوق العمل، ويُمثّل هذا البرنامج ٣,٢٪ من موازنة الوزارة لعام ٢٠١١ و ٢٠٪ من موازنتي التعليم الثانوي والمهني مجتمعة. وتتضمن مؤشرات أداء البرنامج لعام ٢٠١١ زيادة عدد ورشات العمل التي تحتوي على معدات حديثة إلى ١٦٠ ورشة عمل، وضمان التحاق ٥٠٪ من طلاب التعليم المهني طواعية في البرنامج.

هذا وانخفض الالتحاق في التعليم الثانوي المهني من إجمالي الالتحاق بالتعليم الثانوي بشكل عام من ١٨٪ في عام ٢٠٠٠ إلى ١٤٪ في عام ٢٠٠٩، بتكلفة سنوية للطالب الواحد بلغت ٨١٣ دينار، ويبلغ عدد الملتحقين في البرنامج في الوقت الحاضر حوالي ٢٥,٠٠٠ طالباً وطالبة.

■ الأنشطة التعليمية والاجتماعية والرياضية: يهدف هذا البرنامج إلى تعزيز مشاركة الطلاب في البرامج والأنشطة التي تُعزّز انتمائهم الوطني، وتبلغ حصة هذا البرنامج ٠.٨٪ من إجمالي موازنة الوزارة.

^٣ تجدر الإشارة إلى أن قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام ٢٠١١ لم يُوافق عليه حتى حزيران لعام ٢٠١١.

وتتضمن مؤشرات أداء البرنامج لعام ٢٠١١ تقديم المنح أو القروض لـ ٧٠٪ من الطلاب، وزيادة نسبة طلاب كليات المجتمع إلى إجمالي طلاب التعليم العالي التي بلغت ١١٪ في عام ٢٠٠٩ إلى ١٤٪. كليات المجتمع: يوجد في المملكة ٥١ كلية مجتمع منها ٢٦ حكومية. وتتضمن هذه الكليات ١٤ كلية تحت إشراف جامعة البلقاء وست كليات تُديرها مديرية التربية والثقافة العسكرية بالإضافة إلى ست كليات حكومية إضافية. يُعدّ الإقبال على التعليم الجامعي قوياً إلا أن الإقبال على التخصصات المهنية والتطبيقية والتقنية ضعيف، الأمر الذي ينعكس على المعدلات المنخفضة للالتحاق بكليات المجتمع. وفي الوقت الذي تُؤكّد فيه السياسات الوطنية على أهمية كليات المجتمع في مجالات التعليم التقنية والتطبيقية لزيادة كفاءة وإنتاجية سوق العمل، إلا أن التقدم قد كان بطيئاً وما زالت الاستجابة لاحتياجات سوق العمل ومطالبه ضعيفة. تمنح ١٣ كلية من أصل ١٤ كلية حكومية درجة البكالوريوس، مع وجود نسبة عالية من الطلبة المجسّرين من كليات المجتمع للالتحاق بالجامعات الحكومية.

وفيما يلي وصف لأداء التعليم في كليات المجتمع والجامعات مقارنة بعدد من المؤشرات الشائعة:

■ **الإففاق:** تبلغ مخصصات موازنة التعليم ١٠.٤٪ من إجمالي نفقات التعليم و ٠.٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي، بينما يبلغ معدل دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ١.٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

وبالرغم من أن مؤسسات التعليم العالي قد شهدت انخفاضاً في الدعم الحكومي في السنوات الأخيرة إلا أن تكلفة التعليم العالي للطلاب في ١٠ جامعات و ١٤ كلية مجتمع حكومية بقيت أقل من تكلفة المؤسسات الخاصة ودون التكاليف الفعلية لهذا النوع من التعليم نظراً لانخفاض الدعم الحكومي السنوي.

وتُخصّص ١٧ مليون دينار أردني أي ٢٤٪ من أصل ٧١ مليون دينار أردني في الوقت الحاضر للمساعدات المالية للطلاب، ويُوزع بقية المبلغ البالغ ٥٤ مليون دينار بين الجامعات الحكومية العشر. هذا وقد ارتفعت التحويلات المالية إلى الجامعات من ٣٨ مليون دينار في عام ٢٠٠١ إلى ٥٤ مليون دينار. وبالرغم من هذه الزيادة التي تبدو ارتفاعاً في مبلغ التحويلات المالية إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن المبلغ قد وُزِع على عشر جامعات في عام ٢٠١١ مقارنة بـ ٤ جامعات في عام ٢٠٠١. كما تتحمل مؤسسات التعليم العالي ديوناً سابقة ومتراكمة تُقدّر بحوالي ١٠٠ مليون دينار أردني.

■ **الالتحاق:** يبلغ معدل الالتحاق بالتعليم العالي نحو ٤٠٪، مما يعني بأن ٤٠٪ من أصل ١٠ أردنيين في سن الالتحاق بالتعليم العالي ملتحقون بهذا النوع من التعليم. وتُعدّ هذه النسبة أعلى بكثير من المعدل العالمي ومعدلات دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وبالغلة ٢٦٪ وضعف معدل الدول ذات الدخل المتوسط المتدني البالغ عددها ٥٦. وتنعكس هذه المعدلات المرتفعة الإقبال المرتفع على

إضافي يلتحقون في دورات تدريبية قصيرة. وتبلغ تكلفة الطالب الواحد في المؤسسة حوالي ١,٣٠٠ دينار أردني. ويتوقع أن يلتحق بالمؤسسة حوالي ١٩,٠٠٠ طالب من خلفيات مختلفة في عام ٢٠١١.

وتهدف الجهود التي بُذلت مؤخراً لإعادة هيكلة مؤسسة التدريب المهني إلى تعزيز كفاءة التدريب الموجه بتحسين فرص التوظيف، الأمر الذي دفع إلى تعديل نظام مؤسسة التدريب المهني وإنشاء أكاديميات للتدريب في مجالات الصيدلية والصناعات الغذائية والسياحة والبيئة والطاقة والهندسة والالكترونيات.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

بلغت موازنة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ٧٤.٩ مليون دينار أردني في عام ٢٠١١ أي ما يقارب ٩٪ من إجمالي الإنفاق على التعليم، وبلغت مخصصات الوزارة للمشاريع الرأسمالية للعام نفسه ما مجموعه ٢٨.١ مليون دينار أردني أو ما نسبته ٣٧.٥٪ من إجمالي مخصصاتها.

لقد تمثّلت أبرز إنجازات الوزارة في التشريعات الجديدة، وتحسين الحاكمية، والتخطيط الاستراتيجي، وتطوير البنية التحتية للتعليم العالي، بالإضافة إلى إعداد نظام إدارة المعلومات لدعم صنع القرار في الجامعات، وإنشاء مراكز تطوير أعضاء هيئة التدريس للتعليم والتدريب المستمر، وتعديل قوانين التعليم العالي والبحث العلمي لتعزيز استقلالية الجامعات، وتعزيز دور مجالس الأمناء في إيجاد مزيد من مصادر تمويل الجامعات. كما وضعت الوزارة آليات جديدة لدعم الطلبة المحتاجين من خلال صندوق دعم الطالب الذي يُموله كل من الحكومة والقطاع الخاص. وأصبحت هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي للجامعات الحكومية والخاصة مستقلة.

أما فيما يتعلق بكليات المجتمع فقد وافق مجلس الوزراء على التشريع المقترح في عام ٢٠١١ الذي رُفِع لمجلس الأمة لتنسيق جميع برامج التعليم التقني التي تُوفّرها الجامعات وكليات المجتمع من خلال استحداث دائرة جديدة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي. ويتوقع أن تحتاج هذه المبادرة الجديدة إلى ثلاث سنوات انتقالية للتطبيق بعد موافقة مجلس الأمة.

الإدارة والخدمات المساندة: يُمثّل هذا البرنامج ٥.٥٪ من موازنة الوزارة، ويهدف إلى تحسين القدرات الإدارية في جميع الوحدات الإدارية للوزارة وتعزيز إدارة البرامج والمشاريع.

الكليات والجامعات الحكومية: يُمثّل هذا البرنامج ٩٤.٥٪ من موازنة الوزارة، ويتضمن جميع أشكال دعم موازنة الحكومة لمؤسسات التعليم العالي الحكومية. كما يدعم البرنامج البيئة الأكاديمية والقدرات البحثية، ويُساعد أيضاً على ضمان مواكبة المؤسسات الأكاديمية التي يُشرف عليها للتطورات في تكنولوجيا المعلومات، وتوظيف هذه التطورات لخدمة البرامج الإدارية والأكاديمية، كما يدعم البنية التحتية للجامعات.

الأساسي والتعليم العالي. كما تُدير وزارة المالية حساب أمانات خارج إطار الموازنة من شأنه توفير ١٢ مليون دينار أردني لخفض ديون التعليم العالي في عام ٢٠١١.

مواجهة التحديات

هدف كل جزء من الأجزاء السابقة في هذا الفصل إلى التطرق لقضايا معينة. فقد تطرق الجزء الأول إلى المنظور الكلي للتعليم في الأردن، واستعرض استنتاجات وتوصيات التقارير التعليمية ذات الأهمية، كما تطرق الجزء الثاني إلى منظور جزئي واصفاً الموازنات ومستويات الخدمات التعليمية المقدمة، والنتائج على مستوى البرنامج لست مؤسسات تعليمية.

تُقدّم أربع وثائق بارزة مجموعة موحدة ومتسقة من جوانب السياسات والبرامج في هذا المجال. أولاً: دراسة مراجعة الإنفاق العام لعام ١٩٩١ المنشار إليه في المقدمة والتي ألقت الضوء على احتياجات ومشاكل وفرص التعليم التي لا يزال عدد منها حاضراً حتى اليوم. ثانياً: دراسة مراجعة الإنفاق العام لعام ٢٠٠٣ التي قدمت عدداً من الحلول المعقولة والعملية التي لا تزال ذات صلة باحتياجات ومشاكل التعليم في الوقت الحاضر، وما زال عدد من تلك الحلول ينتظر التنفيذ.

أما الوثيقة الثالثة فهي الأجددة الوطنية لعام ٢٠٠٦ والتي أشارت إلى فهم كامل لاحتياجات التعليم ومشاكله وأهمية إيجاد الحلول المناسبة له، كما قدّمت إطار عمل بناءً وهاذف للسياسات. ورفعت الأجددة طموحات الأردن من كونه دولة ذات دخل متوسط متدني وأداء متدني إلى دولة ذات اقتصاد معرفة منتج وحيوي وأحد أعضاء الدول ذات دخل المتوسط المرتفع.

وأشارت الوثيقة الرابعة وهي تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠ إلى حركة انتقال رئيسية، حيث يحتفي بنجاحات المملكة المذكورة أعلاه على صعيد التعليم التي تميّز بها عن غيره من دول الدخل المتوسط المتدني، وأشار إلى تطور مستقبلي نحو مستوى تنموي أكثر تقدماً «قائم على المعرفة».

ويضيف هذا الفصل من دراسة توجهات الإنفاق العام وثيقة خامسة إلى التقارير الموحدة والمتسقة في مجال التعليم في المملكة على مر عشرين عاماً، ويسهم أيضاً في الإشارة إلى منظور آخر وهو عدم محور التحديات الرئيسية في عام ٢٠١١ وفي المستقبل حول الحاجة إلى فهم أفضل لمشاكلنا، أو الحاجة إلى وضع سياسات وأهداف أكثر ملائمة بل في تنفيذ التغييرات الضرورية، والحاجة لمسؤولين حكوميين مستعدين وقادرين على تحمل مسؤولية نجاح تنفيذ هذه التغييرات.

التعليم العالي. هذا وتلتحق الإناث الأردنيات في التعليم العالي بمعدل أعلى من معدل التحاق الذكور.

وتقبل وزارة التعليم العالي عدد كبيراً من الطلاب سنوياً والذي يفوق العدد الذي تُوصي به هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي التي تهتم في المقام الأول بنوعية التعليم. يُتيح تركيز مؤسسات التعليم على قبول عدد كبير من الطلاب الفرصة لتحصيل المزيد من الرسوم الإضافية، إلا أن لهذا الأمر آثاراً وتبعات سلبية على نوعية التعليم.

■ **القبول:** يخضع القبول في مؤسسات التعليم العالي إلى نتائج امتحان الثانوية العامة السنوي إلى حد كبير، حيث تُحدّد علامات الثانوية العامة بشكل أساسي الجامعات والتخصصات الأكاديمية التي يمكن للمتقدمين الحصول على قبول فيها. يُقبل الطلاب ذوو أعلى العلامات في الجامعات الحكومية العشر، ويُقبل أصحاب العلامات المتوسطة في الجامعات الخاصة، وأما أصحاب العلامات الدنيا فيلتحقون بكليات المجتمع. ولكن هناك بعض الاستثناءات لهذا النظام من خلال البرنامج الموازي، حيث يمكن للطلاب ذوي العلامات المنخفضة وميسوري الحال الالتحاق بالبرامج التي يرغبونها مع طلاب برامج التنافس عن طريق دفع رسوم إضافية.

■ **التوظيف:** تُعاني مؤسسات التعليم العالي من فائض في عدد الموظفين الإداريين وموظفي الدعم من غير المدرسين، حيث تتراوح نسب الموظفين الإداريين إلى أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الحكومية بين ١.٢ إلى ٢.٢ من الموظفين الإداريين أو الدعم لكل عضو هيئة تدريس. وخلص تقرير المركز الأردني لأبحاث وحوار السياسات الوطنية لعام ٢٠٠٩ بوجود فرص عديدة لتقليل عدد العاملين في الجامعات من غير المدرسين.

هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي

هي مؤسسة مستقلة مسؤولة عن ضمان جودة التعليم العالي. بلغت موازنة الهيئة ١.٣ مليون دينار أردني فقط أو ٠.٢٪ من إجمالي الموازنة المخصصة للتعليم في عام ٢٠١١. وتهدف الهيئة إلى زيادة عدد التخصصات الأكاديمية المعتمدة، وضمان تطبيق جميع الجامعات الحكومية والخاصة لمعايير الاعتماد. تُوزع موازنة الهيئة على ثلاثة برامج وهي الإدارة والخدمات المساندة، واعتماد مؤسسات التعليم العالي، ومركز الامتحانات الوطنية.

المخصصات الأخرى لقطاع التعليم

تتضمن الموازنة السنوية لعام ٢٠١١ مبالغ إضافية مخصصة لتحقيق أهداف التعليم بالإضافة إلى مخصصات البرامج المذكورة أعلاه، ولكنها مدرجة ضمن مخصصات وزارة التخطيط والتعاون الدولي لدعم التعليم

■ صيانة المدارس وترميمها وبنائها

حللت دراسة استخدام المعلمين لعام ٢٠٠٨ ثلاثة بدائل لمستويات توظيف المعلمين ألا وهي: السياسة الصارمة والسياسة الوسطية والسياسة المتساهلة الحالية. ولقد تمت التوصية بالسياسة الوسطية التي دعت إلى أن تكون نسبة الطالب - المعلم كما يلي:

■ ٢٩ إلى الرياض الأطفال

■ ٢٥ إلى للتعليم الأساسي

■ ٢٠ إلى للتعليم الثانوي

التوصيات: ينبغي أن تُبنى القرارات المتعلقة بمستويات التوظيف في المدارس على عدد الطلاب لكل معلم تماشياً مع «سياسة الوسطية» التي أوصي بها في عام ٢٠٠٨. ويمكن لمزيد من التنظيم وتدريب المعلمين أن يسمح بتطبيق برنامج يُمكن المعلمين من التدريس في صفوف ومستويات متعددة كبديل كفؤ لهذه المشكلة في بعض المدارس. ويمكن لتبني سياسة الوسطية الفعالة الموصى بها في عام ٢٠٠٨ عوضاً عن منهجية التوظيف الحالية تخفيض ١٦,٠٠٠ وظيفة تدريس خلال الخمس سنوات اللاحقة مقارنة بالمنحنى الحالي وادخار قرابة ٨٥ مليون دينار أردني سنوياً لاستثمارها في جوانب من شأنها تحسين نوعية التعليم.

تعيين واختيار المعلمين

لقد أدى تطبيق نهج المركزية في تعيين واختيار المعلمين من خلال ديوان الخدمة المدنية إلى إيجاد معلمين غير مؤهلين كما يجب بخلاف ما كانت ستكون عليه الحال إذا ما طبقت اللامركزية في تعيين واختيار المعلمين. ولقد أوصت معظم الدراسات التحليلية بلامركزية صلاحية تعيين واختيار المعلمين لصالح وزارة التربية والتعليم خلافاً لنظام المركزية الحالي لصالح ديوان الخدمة المدنية.

التوصيات

نوصي باتخاذ الإجراءات الثلاثة التالية:

١. إشراك وزارة التربية والتعليم مباشرة في عملية تعيين المعلمين.

٢. إعداد نظام حوافز لاستقطاب المعلمين المؤهلين والاحتفاظ بهم وإقصاء الذين لا يستطيعون تلبية المعايير.

٣. تطبيق نظام تقييم سنوي صارم لجميع الموظفين المهنيين في وزارة التربية والتعليم يشمل فصل الموظفين الذين لا يلبون المعايير المطلوبة.

لقد وضعت النتائج والتوصيات التالية بما يتفق مع تسع قضايا مهمة تستحق اهتماماً خاصاً، حيث تُعد التوصيات المتعلقة بهذه القضايا بالمساهمة في نجاح الأردن في الوصول إلى الاقتصاد القائم على المعرفة الذي يمكن للمواطنين المساهمة في تحقيقه والتمتع بثماره.

توظيف المعلمين

لهذا الموضوع ثلاثة أبعاد، اثنان منها يعتبران شرطان مسبقان لتحقيق البعد الثالث وهو تحسين أداء الطلاب.

أ. مستويات توظيف المعلمين

ب. تعيين واختيار المعلمين

ج. تحسين نتائج أداء الطلاب

يُعتبر المعلمون بلا شك أكبر وجه للإنفاق على صعيد التعليم، وقد تجاوز نمو توظيف المعلمين نمو الطلبة في الفترة ما بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١١، وأشارت جميع تحليلات استخدام المعلمين منذ عام ١٩٩١ إلى أن هناك قصوراً كبيراً في استخدام المعلمين.

أوصت دراسة استخدام المعلمين التي أُصدرت في شهر أيلول لعام ٢٠٠٨ برعاية مشروع تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي بزيادة نسبة الطالب - المعلم والبالغة ١٧.٧ إلى ١ لتحسين كفاءة التعليم ونتائجه. ولكن الوضع قد تدهور منذ ذلك الوقت، حيث انخفضت نسبة المعلم إلى الطالب أكثر لتصل إلى ١٦.٢ إلى ١. وتتضمن هذه النسبة نسبة رياض الأطفال والتعليم الأساسي حتى الصف العاشر بالغة ١٨:١ ونسبة التعليم الثانوي للصفوف الحادي عشر والثاني عشر البالغة ١٣:١. وقد أصبحت رواتب المعلمين تُمثل نسبة كبيرة جداً من الموازنة الجارية تصل إلى ٩٢٪ نتيجة لنسبة الطالب - المعلم المتدنية.

ويتوافق العدد الكبير نسبياً للمعلمين مع مستويات متدنية نسبياً للرواتب. وتُظهر أحدث البيانات المتوفرة من معهد اليونسكو للإحصاءات عن الرواتب بأن رواتب المعلمين في الأردن تبلغ ٢٥٪ من معدل الرواتب في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على أساس تعادل القوى الشرائية. ولكن أثقلت نسبة الرواتب الكبيرة من الموازنة الجارية البالغة ٩٢٪ كاهل الموازنة للإنفاق على بنود أخرى ضرورية لنوعية التعليم مثل:

■ المواد التعليمية للغرف الصفية

■ تدريب المعلمين على رأس عملهم

■ حوافز التدريس في المناطق النائية

النتائج التعليمية

يبلغ المعدل نفسه في الأردن ١٪ فقط، الأمر الذي قد يعني احتمالية ترفيع الطلاب ذوي الأداء المتدني إلى المرحلة التالية دون استحقاق بالتالي يكون أداؤهم ضعيفاً في المستويات الأعلى.

التوصيات: يجدر بوزارة التربية والتعليم تحليل مدى تأثير النسبة المتدنية لإعادة الصفوف والبالغة ١٪ على الانجاز الأكاديمي المتدني للطلبة في الاختبارات الدولية التي تُعني بخلفياتهم المعرفية ومهاراتهم، وتحديد ما إذا كان تغييرها بحيث يُعيد الطلبة ذوي الأداء المتدني الصفوف سيزيد من إيجابية النتائج التعليمية وتحسين نتائج الطلبة في الاختبارات المعيارية.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن انخفاض معدل إعادة بحد ذاته لا يُعدّ عاملاً سلبياً يحول دون الوصول إلى درجة التميز في التعليم، ولكن إذا كان السبب وراء انخفاض النسبة هو ترفيع الطلاب الراسبين من مستوى لآخر دون تقديم المساعدات الاستدراكية اللازمة لهم فيمكننا القول عندها بأن الفشل هنا ليس فشل الطالب بل هو فشل المدرسة.

استغلال المرافق المدرسية

تُعنى هذه الجزئية بكفاءة استخدام المرافق المدرسية سواء أتحديثاً عن حالات الاكتظاظ أو التقصير في استغلالها. صُنفت ٦٠٪ من المدارس في المملكة والبالغ عددها ٣.٤٠٠ مدرسة في عام ٢٠١٠-٢٠١١ على أنها مدارس صغيرة (٣٠٠ طالب فما دون) وتضم ٢٥٪ من الطلبة. وتُظهر تكلفة طالب الواحد فيها عدم كفاءة المدارس الصغيرة، حيث تتراوح التكلفة فيها ما بين الضعف إلى ثلاثة أضعاف تكلفة الطالب في المدارس الكبيرة.

وقد صُنّف ما يقارب ٧٠٪ من المدارس الحكومية على أنها مدارس صغيرة (٤٠٠ طالب فما دون) وفقاً لتحليل مستقل قامت به وزارة التربية والتعليم لبيانات العام الدراسي ٢٠١٠-٢٠١١. كما أشار التصنيف إلى أن هذه المدارس تضم ٣٦٪ من الطلاب وتوظف ٤٨٪ من المعلمين، الأمر الذي يُشير مرة أخرى إلى عدم كفاءة المدارس الصغيرة كما هو مبين في الجدول ٤-٥.

تضمّن أحدث تقرير شامل حول المرافق المدرسية في وزارة التربية والتعليم الصادر في شهر كانون الأول لعام ٢٠٠٨ تقييماً للوضع والاحتياجات المستقبلية المتعلقة بسعة المدارس واستخدامها. وقد وُفّر التقرير مخططاً لبناء المدارس وتوسعتها وتجديدها، كما ساهم في مساعدة المشروع الثاني لتطوير التعليم نحو اقتصادي معرفي المعني ببناء المدارس خلال عام ٢٠١٣ في مسيرته. كما أشار التقرير، الذي اكتمل خلال العام الدراسي ٢٠٠٨/٢٠٠٩، إلى التحاق ١.١ مليون طالب من طلبة المدارس الحكومية من رياض الأطفال إلى الصف ١٢ بـ ٣٤٠٠ مدرسة، وارتفاع نسبة الالتحاق المقدرة لعام ٢٠١٩ بمقدار ٢٥,٠٠٠ طالب سنوياً. ووثّق التقرير بيانات حول الاكتظاظ والسعة

تُجري منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مسحاً كل ثلاث سنوات تحت عنوان البرنامج الدولي لتقييم الطلبة (بيزا). ويتناول المسح الخلفية المعرفية للطلبة بعمر ١٥ سنة ومهاراتهم في مجالات القراءة والحساب والعلوم. هذا وشاركت ٦٥ دولة في مسح المعرفة والمهارات هذا في عام ٢٠٠٩.

لا يمكن مقارنة نتائج وترتيب الأردن في هذا البرنامج مع المعدل العالمي نظراً لاشتراك ٦٥ دولة فقط في المسح، كما لا يمكن إجراء المقارنات مع الدول العربية أو دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نظراً لاشتراك ثلاث دول فقط من الدول العربية ودول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في البرنامج وهي دبي وتونس وقطر. ومن الملاحظ بأن نتائج الأردن في المجالات الثلاثة وهي القراءة والحساب والعلوم جاءت أقل بكثير من معدل دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبالغ عددها ٣٣، كما أنها لم تحتل مرتبة جيدة مقارنة مع الدول الأخرى المشاركة في البرنامج وعددها ٣٢. وتراوحت مرتبة الأردن بين الدول الخمسة والسنتين في كل من المجالات بين ٥١ إلى ٥٦ كما هو موضح في الجدول ٤-٤.

ونظراً لسعي أولويات السياسات الحكومية للوصول إلى اقتصاد المعرفة فمن المناسب مقارنة الأردن بدول تبني اقتصاداتها على المعرفة بشكل كبير كأعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

الجدول ٤-٤: مستوى الأداء/ البرنامج الدولي لتقييم الطلبة (بيزا)

متوسط منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	الأردن	مرتبة الأردن بين ٦٥ دولة
٤٩٣	٤٠٥	٥٥
٤٩٦	٣٨٧	٥٦
٥٠١	٤١٥	٥١

يظهر جلياً من الجدول ٤-٤ بأن التحديات الصعبة الحالية في الأردن تتعلق بنوعية التعليم.

تُناقش العوامل الأخرى التي تُساهم في الأداء الأكاديمي المتدني للطلاب في أجزاء أخرى من هذا التقرير، والتي تتضمن عدم التحاق الأطفال في سن التعليم في المدارس أو تأخرهم عن الالتحاق بها، والافتقار إلى الموارد الضرورية للمواد التعليمية وتدريب المعلمين، واكتظاظ الغرف الصفية، وتدني مؤهلات المعلمين. ومن العوامل الأخرى التي قد تُسهم في الأداء المتدني نسبياً للطلاب هو المعدل المتدني جداً للطلاب المعيّدين، حيث يبلغ المعدل العالمي لإعادة مستوى معين ٤٪ بينما

إنشاء المدارس، والتقليل من التأثير السياسي غير الموضوعي على اتخاذ القرارات المتعلقة بتحديد مواقع إنشاء المدارس.

كما ينبغي تحسين فرص الاستفادة من المساحات المتوفرة، حيث تُقدّر الوفورات الناتجة عن الاستفادة بنسبة ٢٥٪ من المقاعد الزائدة البالغ عددها ١٧٣,٠٠٠ في المدارس في عام ٢٠٠٨ بـ ٣٠ مليون دينار أردني في التكاليف الرأسمالية لإنشاء المدارس بالإضافة إلى اقتصادات وفورات الحجم الكبير في التكاليف التشغيلية.

كما يجدر بالحكومة إنشاء نظام للنقل لتسهيل تنقل الطلاب الأمر الذي يساعد على انتقال الطلاب من المدارس المكتظة إلى تلك غير المستغلة كما يجب.

وينبغي تطبيق نظام حديث لإدارة الصيانة يتضمن برمجيات تقنية، ومن شأن إجراء مسح لأعمال الصيانة للمباني غير الآمنة والاحتياجات التي تستلزم صيانة شاملة التقليل من تكلفة الإصلاحات المكلفة وتكاليف الاستبدال مع مرور الوقت.

الالتحاق برياض الأطفال والتعليم الأساسي

تبيّن العديد من البحوث التعليمية أهمية التعليم المبكر للأطفال كنوع من الاستثمار الذي من شأنه زيادة المنافع التعليمية المستقبلية وخصوصاً للأطفال ذوي الدخل المتدني والأقل حظاً، وتُشير استراتيجيات التعليم الوطنية إلى أهمية التعليم في رياض الأطفال كجزء من الجهود الإصلاحية على تنوعها.

يُعدّ القطاع الخاص في الغالب بتقديم خدمات التعليم في رياض الأطفال، وقد بلغت نسبة الالتحاق برياض الأطفال في المدارس الخاصة في العام الدراسي ٢٠٠٣-٢٠٠٤ ٩٥٪، وانخفضت هذه النسبة إلى ٩٠٪ في العام الدراسي ٢٠٠٧-٢٠٠٨ مع زيادة تأكيد وزارة التربية والتعليم على أهمية التعليم المبكر للأطفال. وتجدر الإشارة إلى أن سن الالتحاق النظامي في رياض الأطفال الحكومية هو خمس سنوات.

وما زالت مشكلة تدي معدلات الالتحاق أكثر المشاكل استعصاء في مرحلتي رياض الأطفال والتعليم الأساسي. حيث تراجع إجمالي معدل الالتحاق في التعليم الأساسي بمقدار ثابت منذ عام ١٩٨٥ إلى عام ٢٠٠٨، ويقع حالياً دون معدلات الالتحاق في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودول الدخل المتوسط المتدني. وتُعتبر هذه المشكلة حساسة بشكل خاص لطلاب الحضنة في سن الرابعة وطلاب رياض الأطفال في سن الخامسة، حيث تبلغ نسبة الالتحاق في مرحلة التعليم ما قبل المدرسة ٣٦٪. وبالرغم تجاوز هذه النسبة لنسبة دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي يُعدّ أدائها سيئاً إلا أنها تقل عن المعدل في دول الدخل المتوسط المتدني، وتبلغ نصف معدل دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

الزائدة ومسائل تتعلق بالسلامة ومشاكل الصيانة في المرافق الحالية، إضافة إلى تقديمه مخططاً لبناء المدارس كما أشرنا سابقاً. وتُشكل أعمال الصيانة المؤجلة مشكلة رئيسية تُؤدي إلى تدهور الأوضاع، وتجدر الإشارة إلى أن تصويبها مكلف أكثر من تكلفة الصيانة الوقائية.

الجدول ٤-٥: المدارس الصغيرة: عدد قليل جداً من الطلاب وكبير جداً من المعلمين

الحجم (عدد الطلاب)	عدد المدارس	نسبة المدارس	نسبة الطلاب	نسبة المعلمين
كبير (+٨٠٠)	٣٣٢	٩.٧٪	٢٩.٠٪	١٩.٨٪
متوسط (٤٠٠-٨٠٠)	٧١١	٢٠.٨٪	٣٥.٥٪	٣١.٧٪
صغير (٢٠٠-٤٠٠)	٩٢٣	٢٧.٠٪	٢٣.٣٪	٢٦.٧٪
صغير (١٠٠-٢٠٠)	٦٦١	١٩.٣٪	٨.٥٪	١٢.٧٪
صغير (١-١٠٠)	٧٩٥	٢٣.٢٪	٣.٩٪	٩.١٪

وتبيّن من تحليل هذه المشاكل فرص كبيرة لتحسين كفاءة استخدام المرافق المدرسية الحالية والمستقبلية والتي تتضمن ما يلي:

- لم تُستغل حوالي ٦٠٪ من مدارس وزارة التربية والتعليم كما يجب، مع وجود ١٧٣,٠٠٠ معقد زائد، في حين أن ١٠٪ من الطلبة أي ١٠١,٠٠٠ يدرسون في مدارس مكتظة.
- تقع معظم المدارس ذات السعة الزائدة ضمن قطر كيلومتر واحد من أحد المدارس المكتظة.
- بُنيت العديد من المدارس خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨ في المنطقة نفسها التي تتواجد فيها المدارس ذات السعة الزائدة.
- ازداد عدد المدارس التي تحتوي على أقل من ١٠٠ طالب خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨.

لم تمتلك وزارة التربية والتعليم نظاماً حديثاً لإدارة أعمال الصيانة يتضمن برمجيات تقنية، ويعمل على تطبيق معايير موضوعية، ويُعدّ بالقيام بتحليل روتيني لتقييم الظروف لغايات تحديد المشاكل ومنع الإخفاقات في أعمال ومشاريع البناء قبل تحوّلها إلى مسائل حرجة.

التوصيات: ينبغي التعامل مع المشاكل من أربع زوايا وهي (أ) تقليل عدد المدارس الصغيرة و(ب) تحسين استخدام المساحات في المدارس الحالية (ج) توفير مزيد من وسائل المواصلات لإيصال الأطفال إلى مدارسهم و(د) تحسين أعمال الصيانة. وفيما يلي نقاش موجز حول كل من هذه النقاط.

ينبغي تقليل عدد المدارس الصغيرة لتخفيض التكلفة الإجمالية للتعليم، ومن الضروري وضع معايير موضوعية وكفؤة لتحديد مواقع

٣٦٪ بينما تبلغ هذه النسبة ٢٨٪ بين فئة الشباب العمرية ٢٠-٢٤.

هناك عدد من المؤسسات مسؤولة عن توفير التعليم والتدريب المهني والتقني الضروري لانتقال الأردن نحو اقتصاد المعرفة. تُوفّر وزارة التربية والتعليم التعليم المهني الثانوي، كما تُوفّر مؤسسة التدريب المهني وكليات المجتمع الخاصة والحكومية التي تتبع لوزارة التعليم العالي التدريب والتعليم المهني والتقني. وقد أدى تداخل الصلاحيات بين هذه المؤسسات إلى طرح تحديات حول إدارة هذا الفرع من قطاع التعليم والإشراف عليه.

ولقد أُسس مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني في عام ٢٠٠٨ للتغلب على هذه التحديات، حيث تشمل مسؤولياته على الإشراف على مؤسسة التدريب المهني وجامعة البلقاء وصندوق مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني ومراكز تدريب القطاع الخاص وبرنامج التعليم الثانوي المهني في وزارة التربية والتعليم ومديرية العمل التابعة لوزارة العمل. وقد أُسس المجلس أيضاً مركز الاعتماد وضمان الجودة، إلا أن الأدلة على رفع هذه المبادرة لجودة أو أداء التعليم والتدريب المهني قليلة.

وترى الحكومة أن هناك عدة عوامل تُسهم في إقبال غير الأردنيين على الوظائف المهنية والتقنية مقارنة بالأردنيين في المملكة، ويتمثل أول هذه العوامل في النقص الملموس في برامج التدريب المهنية والتقنية، وعدم توافق البرامج الحالية مع متطلبات سوق العمل، وأما ثاني هذه العوامل فهي النظرة الدونية إلى الوظائف المهنية والتقنية. ويبدو أن المواطنين في الأردن يُفضلون التعليم الأكاديمي على المهني وإن توفّرت برامج التدريب الضرورية له. وقد تراجعت نسبة الالتحاق بالتعليم الثانوي المهني إلى إجمالي الالتحاق بالتعليم الثانوي نتيجة لذلك مع مرور السنين بالرغم من تزايد الطلب على المهارات المهنية والتقنية.

وأما الطلبة الملتحقون بالتعليم المهني الثانوي التابع لوزارة التربية والتعليم فهم ذوو الأداء المتدني في الفرع الأكاديمي، وتشكّل غالبية الطلبة الملتحقين بمراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل من خريجي المرحلة الثانوية ذوي الأداء المتدني أو المتسربين من المرحلة الثانوية.

وبالرغم من توفير كليات المجتمع في الوقت الحاضر درجة الدبلوم في تخصصات عدة من اللغات إلى إدارة الأعمال إلا أنها لم تتفوق على المحاولات السابقة في صقل المعرفة المهنية والتقنية والاستجابة للمهارات الضرورية لاقتصاد حديث.

ولأسف لم يكن دور القطاع الخاص كبيراً إن لم يكن له دور على الإطلاق إن صح التعبير في حاكمية التعليم والتدريب المهني أو في وضع معايير مهنية، ولم يكن كذلك مخلولاً لمنح الشهادات. ويعتبر هذا ضياع لفرصة كسب مزيد من الدعم السياسي والمالي من المصادر الخاصة.

وبلغ إجمالي الالتحاق في رياض الأطفال ٤٧٪ في عام ٢٠٠٠ وارتفعت إلى ٥١٪ في عام ٢٠٠٨ على أثر الاستثمارات الرئيسية في القطاع سواء أكانت في وزارة التربية والتعليم أو من خلال برنامج تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي الأول أو المنظمات الشريكة الأخرى البالغ عددها ١٥ منظمة. وأثار هذا التعاون الناجح الذي اعتبر نموذجاً لتحقيق الإصلاح مسائل تتعلق باستمرارية المشاكل المرتبطة بمعدلات الالتحاق المتدنية، وسبب عدم التحاق نصف عدد الأطفال البالغة أعمارهم ٥ سنوات في رياض الأطفال الحكومية أو الخاصة.

التوصيات: تخصيص المزيد من الغرف الصفية لرياض الأطفال والتعليم الأساسي لزيادة الالتحاق بهذه المراحل، وستعمل المبادرات الحالية لإنشاء غرف صفية إضافية وتجهيزها وتوسيع المرافق الحالية على توفير السعة المطلوبة لزيادة الالتحاق برياض الأطفال والتعليم الأساسي.

يجدر بوزارة التربية والتعليم والمدارس المحلية إيجاد نظام مواصلات لنقل الطلاب من منازلهم إلى المدرسة وبالعكس لحثهم على الالتحاق بالمدارس بما يُحقق صلاحهم. يعيش بعض الطلاب في أماكن بعيدة جداً عن مدارسهم ويضطرون إلى الذهاب إليها مشياً على الأقدام، الأمر الذي يُشكل مصدر قلق لأولياء الأمور خوفاً على سلامة أطفالهم. هذا ومن شأن توفير نظام للمواصلات زيادة معدلات الالتحاق.

ومن الممكن الاستفادة من أحد التوصيات الواردة في الفصل الثالث المتعلق بـ «تخفيف وطأة الفقر من خلال المساعدات الاجتماعية» وهي التحويلات النقدية المشروطة، حيث يمكن لهذه التحويلات المشروطة دعم فكرة إرسال الأسر لأطفالها لرياض الأطفال مقابل الحصول على المعونة المالية. هذا وتتلقّى ٧٤,٠٠٠ أسرة حالياً المعونات المالية من صندوق المعونة الوطنية، ومن الممكن جعل هذه الدفعات مشروطة بحيث يتوجب على الأسر إرسال أطفالها في سن التعليم إلى رياض الأطفال والمدارس الأساسية مقابل الحصول على المعونة. وتجدر الإشارة إلى أن هذا المبدأ كان أحد المتطلبات الموضوعية سابقاً إلا أن عملية مراقبة أو تطبيق الالتزام لم تكن فعالة، كما أن نتائج الالتحاق لم تكن معروفة. وقد طبّقت منهجية التحويلات النقدية المشروطة بنجاح في العديد من الدول من بينها تركيا واليمن، كما أتاحت الفرص لدراسة مدى نجاح تصميم برنامج فعال للتحويلات النقدية المشروطة.

التعليم والتدريب المهني

يظهر مدى تعقيد المسائل المرتبطة بسوق العمل في المملكة من خلال تفوق عدد العمالة الوافدة التي تُقدّر بـ ٢٥٠,٠٠٠ عاملاً وافداً ممن يحملون تصاريح عمل في الأردن على عدد العاطلين عن العمل في المملكة بنسبة ١٣٪، ناهيك عن عدد العمالة الأجنبية غير القانونية الكبير. وتُعدّ مشكلة البطالة مشكلة مستعصية خاصة لفئة الشباب، حيث يبلغ معدل البطالة بين الباحثين عن عمل في الفئة العمرية ١٥-١٩

■ الأعداد الكبيرة من الطلاب المجسّرين لبرامج أكاديمية تقليدية في الجامعات.

■ الأعداد الكبيرة والمتزايدة من الموظفين الإداريين الذين لا حاجة لهم.

لقد وافق مجلس الوزراء مؤخراً على إجراءات إنشاء دائرة منفصلة ضمن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي لإدارة وتشغيل كليات المجتمع لمعالجة هذه المشكلات. ومن المتوقع تنفيذ هذه الإجراءات في فترة انتقالية تصل لثلاث سنوات، حيث ستجعل من ممارسات المملكة في هذا المجال متوافقة مع ممارسات الحاكمة في كليات المجتمع المتبعة في الدول الاقتصادية المتقدمة. ومن المتوقع أيضاً تعزيز الثقافة المؤسسية الضرورية لتعريف الخريجين ببيئة العمل والمهارات والقدرات الضرورية التي تعتمد على علاقات مؤسسية مستمرة ووثيقة مع أرباب العمل.

سُكِّف الدائرة الجديدة بشكل حصري لتطوير رأس المال البشري على المستويات المتوسطة والتقنية والمساعدة المهنية، ومواكبة احتياجات التغيير الاقتصادي، كما ستكون مساندة عن النتائج، بمعنى أنها مسؤولة عن امتلاك خريجي كليات المجتمع للكفاءات التي يحتاجها أصحاب العمل في مجال تخصصاتهم بما فيها المعرفة الأكاديمية والكفاءات المهنية والتشغيلية والمهارات التي تساعدهم على جذب اهتمام أرباب العمل لتوظيفهم والكفاءات التنظيمية والإدارية السبّاقة.

التوصيات: لن تكون نتائج إنشاء دائرة مستقلة ضمن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومخصصة بشكل حصري للتعليم التقني واضحة إلا بعد مرور عدة سنوات. كما ينبغي مراقبة مؤشرات الأداء الرئيسية للتأكد من تحقيق النتائج المتوقعة والتي ينبغي أن تشمل على ما يلي:

■ نسبة خريجي كليات المجتمع الذين يجدون عملاً يرتبط بمجال دراستهم التقنية خلال سنة واحدة من تخرجهم.

■ نسبة أصحاب العمل الذين يعربون عن رضاهم عن خريجي كليات المجتمع.

■ نسبة خريجي كليات المجتمع الذي يعتقدون بفعالية ونجاح التعليم التقني الذي التحقوا به.

فرص تحقيق الإيرادات للتعليم الحكومي

لدى وزارة التربية والتعليم في الوقت الحاضر برامج استثمارية ناجحة تُدرّ أكثر من ٣٢٥,٠٠٠ دينار أردني سنوياً من تأجير المساحات لأغراض تجارية ومكاتب في العاصمة عمان والعقبة وإربد. وتُعتبر هذه المبادرات الناجحة صغيرة نسبياً مقارنة بالفرص المحتملة لتحويل الأصول غير المستغلة والفائض منها إلى مبادرات تعود بالمنفعة على التعليم.

التوصيات: هناك عدد من الفرص لتحسين التعليم والتدريب المهني، حيث نوصي بإجراء تقييم جديد لفعالية مبادرة التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني الصادرة في عام ٢٠٠٨ في قيادة عملية تطوير بنية التعليم التقني والمهني في المملكة. ونوصي كذلك بزيادة توفير القطاع الخاص للتعليم المهني والتقني من خلال ترخيص المراكز الخاصة لمنح الشهادات للخريجين على سبيل المثال، وإشراك القطاع الخاص في الوقت نفسه في وضع المعايير المهنية وآليات الفحص.

ونؤكد مرة أخرى على ضرورة تطبيق الحكومة لنهج اللامركزية في التعيين من خلال منح المزيد من الاستقلالية لوزارة التربية والتعليم ومراكز التدريب المهني والتقني في اختيار وتعيين الموظفين المناسبين.

كما أن هناك حاجة لنشر مزيد من الوعي والتوجيه حول التعليم والتدريب المهني لزيادة معدلات الالتحاق في هذا القطاع وتحسين صورة التعليم والتدريب المهني. ويجدر بالمسؤولين توثيق منافع التعليم والتدريب المهني وإجراء حملات توعية كبيرة لضمان إلمام ووعي العامة بهذا النوع من التعليم والتدريب.

كليات المجتمع

لقد كان الربط بين نتائج التعليم العالي وسوق العمل أحد أهداف السياسات المهمة طوال الوقت، حيث أشارت الأجنحة الوطنية إلى أن تحسين الكفاءة والتمويل في كليات المجتمع أحد أهم أولويات قطاع التعليم.

تُعتبر كليات المجتمع مهمة للتنوع الاقتصادي ونموه، ولكنها تعاني من مسألة إعادة هيكلة البرامج الأكاديمية التقليدية لتساهم في إنتاجية سوق العمل بصورة إيجابية أكبر. وتتمثل أولوية السياسات في هذا المجال في إيجاد مجموعة من المهارات الأكثر ملاءمة لسوق العمل، وتحقيق فوائد اقتصادية، وإيجاد فرص عمل من خلال كليات المجتمع. وتُعتبر كليات المجتمع الحكومية الأربع عشرة جزءاً من جامعة البلقاء التطبيقية في الوقت الحاضر.

لقد أشارت التقارير السابقة إلى مجموعة كبيرة من المشاكل التي تواجه كليات المجتمع ومنها:

■ تغيير الإدارة بشكل متكرر.

■ غياب أهداف السياسة الواضحة.

■ الافتقار إلى الالتزام بإيجاد البنية التحتية المؤسسية اللازمة.

■ ضعف الروابط مع المجتمع التوظيفي.

■ امتلاك الهيئة التدريسية للخلفية الأكاديمية وافتقارهم إلى الخبرة العملية.

هذا وينبغي أن تضع وزارة التربية والتعليم أنظمة تشريعية لهذه الغايات.

تمويل التعليم العالي

يلتحق 0% من السكان في التعليم العالي، وهي نسبة مرتفعة مقارنة بنسبة الولايات المتحدة. وقد نمت معدلات الالتحاق بمعدل 7% سنوياً منذ عام 2001. ويبدو أن فرص الالتحاق بالتعليم العالي كبيرة بحيث تستطيع مواكبة أعداد الطلاب الملتحقين بالجامعات وفي السن النظامي للالتحاق بالتعليم العالي والذين تبلغ نسبتهم 40%. بالإضافة إلى استيعابها لنسبة خريجي الثانوية الملتحقين بمؤسسات التعليم العالي والتي تفوق 70%. ويعود الفضل في ذلك بشكل كبير إلى زيادة عدد مؤسسات القطاع الخاص.

لقد تحقّق تقدّم كبير في تعزيز حاكمية التعليم العالي والإشراف عليه. فقد أعادت الحكومة منذ عام 2009 هيكلة مجلس التعليم العالي لزيادة عضوية الممثلين فيه، كما عزّزت استقلالية الجامعات بشكل كبير وأصبحت هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي مستقلة كلياً في تطبيق آليات ضمان الجودة في المؤسسات الحكومية والخاصة إلا أن النظام بحد ذاته يواجه صعوبة في خلق توازن بين الطلب على زيادة عدد فرص التعليم العالي والطلب على تحسين نوعية التعليم.

يُوازي الدعم المالي الذي يُقدّمه القطاع العام لعشر جامعات وأربع عشرة كلية مجتمع التوجهات العالمية مع تراجع الدعم الحكومي للمؤسسات العامة. وانخفضت نفقات التعليم العالي كنسبة من إجمالي موازنة المملكة من 2.0% في عام 1991 إلى 1.3% في عام 2011. وقد تجاوز معدل الالتحاق في الجامعات الخاصة، في الوقت نفسه، معدلات الالتحاق في المؤسسات الحكومية مما جعل الأردن أحد الدول التي يُنفق القطاع الخاص فيها مبالغ كبيرة جداً لتمويل التعليم العالي.

تتجه الموازنة الحكومية نحو تقليل الدعم المباشر المقدم لدعم مؤسسات التعليم العالي في المملكة، وتتجه السياسات العامة لجعل الرسوم تُغطي التكلفة الكلية للتعليم العالي، كما ستعمل الحكومة في الوقت نفسه على زيادة المساعدات المالية للطلاب الأقل حظاً والمعوزين، حيث تُخطّط الحكومة لتقديم قرابة 28,000 منحة وقرض في عام 2011.

تتحمل الوزارة مسؤولية عدد كبير من المدارس والمباني والمرافق والأراضي وغيرها من الأصول الثابتة. وتجدر الإشارة إلى أن نسبة غير معروفة من هذه الأصول غير مستغلة بالكامل كالمباني والعقارات والأراضي وغيرها من الأصول الرأسمالية التي من شأنها، في حال استغلالها، أن تعود بإيرادات إضافية للحكومة سواء عن طريق البيع أو التأجير أو طرق أخرى. ويمكن الاستفادة من هذه العوائد بالمقابل في تقديم فوائد تعليمية مباشرة أو استثمارها في زيادة القدرات لتحقيق مزيد من الإيرادات في المستقبل والحصول على منافع تعليمية مباشرة.

ومن الأمثلة على الفرص المتاحة لتحقيق الإيرادات هي استغلال الفائض من الأراضي المدرسية سواء بالبيع أو بناء مجمعات تجارية، وتحسين قدرات الإنتاج التجاري في مرافق التعليم المهني وبيع المنتجات والاستفادة من ريعها في تحسين التعليم المهني، وإنشاء مطبعة تابعة لوزارة التربية والتعليم تبيع منتجاتها للقطاع الخاص، وتأجير الملاعب وغرف الاجتماع والنوادي الرياضية في المدارس إلى مجموعات من القطاع الخاص، وتأجير الفائض من الأراضي لأغراض زراعية، وتأجير المخيمات الكشافية للمجموعات السياحية.

التوصيات: يمكن الاستفادة بشكل كبير من إعداد مبادرة شاملة لإدارة إيرادات التعليم. فمن الضروري في البداية تعديل قانون التعليم رقم 3 لسنة 1994 لتوفير صندوق خاص لإيداع جميع الإيرادات في حساب فرعي تابع لحساب الخزينة الموحد باسم وزارة التربية والتعليم. هذا بالإضافة إلى تشكيل لجنة استثمار تكون مسؤولة عن زيادة فرص تحقيق الإيرادات لقطاع التعليم واقتراح السياسات والإجراءات التي من شأنها تلبية احتياجات تعليمية معينة، حيث يتوجب تحديد جميع المقترحات للنفقات الخاصة هذه وإدراجها كجزء من قانون الموازنة العامة السنوية.

ويجب أن تتضمن هذه المبادرة إعداد نظام حوافز لتحقيق الإيرادات لضمان نجاحها من خلال هيكل حاكمية وسياسات تُشرك جميع صنّاع القرار في جميع المستويات الثلاث لحاكمية التعليم لاتخاذ الإجراءات الضرورية لتحقيق الإيرادات والانتفاع منها في المستويات الثلاثة التالية:

■ المستوى الوطني من خلال وزارة التربية والتعليم.

■ مستوى المديرية الميدانية للمبادرات ضمن كل مديرية.

■ مستوى المدرسة الواحدة.

التوصيات: يجدر بوزارة التربية والتعليم ووزارة المالية البحث عن فرص لمشاركة الجهات المانحة الدولية، كسلطة الائتمان الترموي التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو وكالات أخرى، والبنوك الخاصة في دعم أو ضمان قروض طلبة التعليم العالي. كما يجدر بالحكومة، في الوقت نفسه، وضع وزارة التعليم العالي موضع المساءلة عن مراقبة عملية إعادة هيكلة دعم التعليم العالي من المؤسسات إلى الطلاب من خلال تتبع المبالغ المقدمة ونسبة إجمالي نفقات التعليم العالي المخصصة لمنح وقروض الطلبة.

وتعمل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على إنشاء بنك لمساعدة الطلبة الأردنيين ليحل محل الإقراض في صندوق مساعدة الطالب الذي يُقدّم المساعدات المالية لحوالي ٢٥٪ من الطلبة المؤهلين. ولقد صمّم هذا البرنامج، المخطط له أن يبدأ في عام ٢٠١٢، ليجذب البنوك الخاصة لتُقرض مبالغ معقولة للطلبة المقترضين، ولتتمكن الحكومة من ضمان هذه القروض بشكل مستدام ويمكن السيطرة عليه. ولكن يُعدّ مستوى الدين الحالي الذي يُقارب بشكل كبير النسبة الرسمية المحددة لنسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي وهي ٦٠٪ أحد المعوقات الرئيسية لتنفيذ البرنامج، مما يعني محدودية قدرة الحكومة على دعم أو ضمان ديون الطلبة.

تحسين نوعية الحياة من خلال الخدمات الصحية

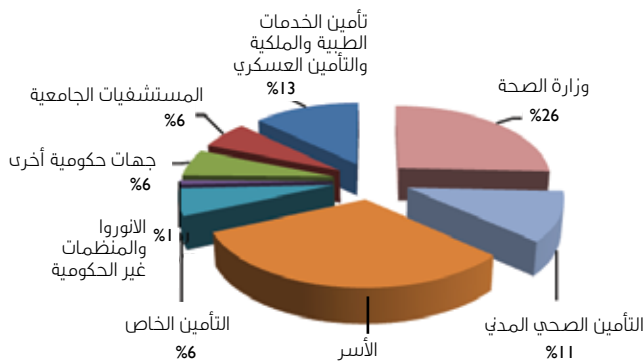
توفّر ١.٥ طبيب و ٣.٢ ممرض وممرضة وقابلة لكل ١٠٠٠ أردني بينما تبلغ القيم الفعلية ٢.٦ طبيب و ٣.٢ ممرض وممرضة.

من المتوقع توفّر ٢.٥ سرير لكل ١٠٠٠ أردني بينما يبلغ العدد الفعلي ١.٨ سرير.

لا يعني عدد الأسرة المتوفرة عدم ارتقاء الخدمات الطبية في الأردن إلى التوقعات بل قد يعني أن الحاجة إلى الرعاية الطبية الاستشارية المتخصصة أقل في المملكة مقارنة بالدول ذات مستويات الإنفاق المشابهة.

نظرة عامة يتمتع الأردنيون بنظام صحي حديث نسبياً وتتوفر الخدمات الصحية للجميع. يضم قطاع الصحة عدداً من المؤسسات تحت مظلته، وتعتبر وزارة الصحة أكبر مزود للخدمات الصحية وثاني أكبر مصدر لتمويل القطاع بعد فئة الأسر والأفراد. وأما المؤسسات الرئيسية الأخرى المعنية بنظام الرعاية الصحية العامة فهي الخدمات الطبية الملكية والمستشفيات الجامعية والمؤسسة العامة للغذاء والدواء. وتشكل هذه المؤسسات مع وزارة الصحة حوالي ٥٧٪ من إجمالي الإنفاق على الرعاية الصحية. ويشكل التأمين الخاص وفئة الأسر والأفراد، اللذان شكلا ٣٨٪ من الإنفاق في عام ٢٠٠٨، مصدراً رئيسياً آخر للتمويل. ويوضح الشكل ١-٥ توزيع مصادر التمويل في قطاع الصحة.

الشكل ١-٥: مصادر تمويل خدمات الرعاية الصحية في عام ٢٠٠٨



ومن المقاييس الأخرى لنوعية نظام الرعاية الصحية في المملكة هي مستويات الخدمات المتوفرة للأطفال دون سن الخامسة، والرعاية الصحية للحوامل، والرعاية الصحية المقدمة للمواليد دون الوزن الطبيعي، ووفيات الأطفال، ومتوسط العمر المتوقع. وتشير المقارنة بين التوقعات والخدمات الفعلية المقدمة إلى ما يلي:

■ نسبة الأطفال الذين يتلقون الرعاية الصحية: يتوقع النموذج ٦٩٪ بينما تبلغ النسبة الفعلية ٧٥٪.

توقعات منطقية

ما هي النتائج الصحية المعقولة التي يمكن توقعها للأردن؟ أجري تحليل لمقارنة قطاع الصحة في الأردن مع دول أخرى باستخدام بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، واستخدم تحليل الانحدار للتنبؤ بالقيم المتوقعة لهذه البيانات. وقدم تحليل الانحدار الذي يستخدم بيانات عدد كبير من الدول تقديرات بالتوقعات التي تبين أداء الأردن الفعلي مقارنة بالأداء المتوقع المنطقي باستخدام نموذج الانحدار. وبمنذجة الطلب على الإنفاق الصحي فقد جاءت نتائج الخدمات الصحية المقدمة والنتائج النهائية لقطاع الصحة إيجابية بعد مقارنة نتائج الأردن بما هو متوقع في العادة.

يفوق الإنفاق الصحي الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن القيم المتوقعة وفقاً لتقديرات نموذج الانحدار على المستوى العالمي، حيث يقدر النموذج، على سبيل المثال، أن يبلغ الإنفاق الصحي الحكومي في الأردن حوالي ٤.٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي في ضوء متوسط دخل الفرد وحجم الحكومة، بينما يبلغ الإنفاق الصحي الفعلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ٥.٤٪.

وتوضح النتائج الأخرى لنموذج الانحدار أداء الأردن مقارنة بالتوقعات كتوفير الكفاءات الصحية العاملة وأسرة المستشفيات، على سبيل المثال، حيث يتنبأ النموذج بما يلي:

١ تتوفر الملاحظات التفصيلية حول الطرق والمصادر المستخدمة لإعداد معظم الجداول والأشكال في هذا الفصل في ورقة عمل توجهات الإنفاق العام لقطاع الصحة للسيد فيكتور زافرا، ٢٠١١، مشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

ويُوضّح النموذج باستخدام متغيرات نوعية بأن جودة الخدمات الصحية في الأردن تتجاوز القيمة المتوقعة لكل متغير تقريباً تمت دراسته.

مؤشرات الحالة الصحية

لقد حقق الأردن تقدماً كبيراً على مر السنوات في عدد من المؤشرات الصحية المهمة، ويتماشى هذا مع توقعات النموذج الموضّح أعلاه. لقد تحققت تحسينات ملحوظة منذ عام ١٩٨٠ في متوسط العمر المتوقع، حيث زاد بنسبة أقل من ١٠٪ بقليل للذكور وزاد بنسبة تجاوزت ١٠٪ بقليل للإناث، بالإضافة إلى تقليل معدل وفيات الأطفال بنسبة ٢٠٠٪. أما تطعيم الأطفال فهو شامل حالياً، كما تُقارب نسبة الحصول على المياه الصالحة للشرب ١٠٠٪ كما هو موضّح في الجدول ١-٥.

التطعيم: يتوقع النموذج أن تبلغ قيمة تطعيم الأطفال بين ١٢-٢٣ شهراً المطعمين بمطعموم دي بي تي الثلاثي (الخانوق والسعال الديكي والكزاز) ٨٨٪ بينما تبلغ النسبة الفعلية في الأردن ٩٧٪، وتبلغ النسبة المتوقعة للتطعيم ضد الحصبة ٨٧٪ مقارنةً بالنسبة الفعلية البالغة ٩٥٪.

رعاية الحوامل: يتوقع النموذج ٨٧.٧٪ بينما تبلغ النسبة الفعلية في الأردن ٩٩٪.

المواليد دون الوزن الطبيعي: يبلغ المعدل المتوقع ٨.٧٪ بينما تبلغ النسبة الفعلية ١٢.٦٪.

وفيات الأطفال: يتوقع النموذج ٥٤.٤ حالة وفاة لكل ١٠٠٠ مولود حي بينما تبلغ القيمة الفعلية ١٩.٩ حالة فقط.

متوسط العمر المتوقع: يتوقع النموذج ٦٧ سنة للرجال بينما تبلغ القيمة الفعلية ٧٠ سنة.

الجدول ١-٥: مؤشرات صحية مختارة

المؤشر	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠	٢٠٠٩
عدد السكان (مليون)	٢.٢	٢.٧	٣.٥	٤.٣	٥.٥	٦.٠
متوسط العمر المتوقع عند الولادة						
الإناث	٦٧.٤	٧١.٠	٦٨.٠	٧٠.٠	٧٢.٤	٧٤.٤
الذكور	٦٥.٥	٦٧.٠	٦٤.٠	٦٦.٠	٧٠.٦	٧١.٦
وفيات الأطفال لكل ١٠٠٠ مولود حي	٧٠	٦٠	٣٧	٢٨	٢٢	٢٣
وفيات الأمهات لكل ١٠٠,٠٠٠ مولود حي	غير متوفر	غير متوفر	٦٠-٤٠	٦٠-٤٠	٤٠.٣	١٩١
معدلات تطعيم الأطفال (نسبة الأطفال ٠ - ٢٤ شهر)*						
الحصبة	غير متوفر	٦٥٪	٨٧٪	٩٢٪	١٠٠٪	١٠٣٪
مطعموم دي بي تي الثلاثي (الخانوق والسعال الديكي والكزاز)	غير متوفر	٨٩٪	٩٨٪	١٠٠٪	٩٥٪	١٠٣٪
شلل الأطفال	غير متوفر	غير متوفر	٩٨٪	٩٩٪	٩٥٪	١٠٣٪
التهاب الكبد الفيروسي ب	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	٩٥٪	١٠٣٪
نسبة الأسر التي تحصل على مياه صالحة للشرب	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	٩٧٪
معدل الخصوبة (المواليد الحية لكل أنثى)	٧.٨	٧.٠	٥.٥	٤.٦	٣.٧	٣.٨

* تزيد النسبة على ١٠٠٪ بسبب أطفال اللاجئين.

البرامج وسياسات الإنفاق

١. تقوم وزارة الصحة بأنشطتها من خلال ستة برامج ألاهي:

٢. برنامج الرعاية الصحية الأولية / الخدمات والمراكز الصحية

٣. برنامج الرعاية الصحية الثانوية / المستشفيات

٤. برنامج الأمصال والمطاعيم والأدوية والمستهلكات الطبية

٥. برنامج تنمية القوى البشرية

٦. برنامج توسيع مظلة التأمين الصحي وصندوق التأمين الصحي المدني

الجدول ٥-٢: اتجاهات إنفاق وزارة الصحة

مليون دينار أردني									
القيم التأشيرية		موازنة ٢٠١٢	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	
٢٠١٣	٢٠١٢								
٨٢.٣	٨١.٢	٨٠.١	٧٤.٥	٥٧.٩	٥٦.٣	٦٣.٤	٤٤.٥	٤٣.٤	الرعاية الصحية الأولية / المراكز الصحية
١٦٤.١	١٦٤.٢	١٥٢.٦	١٥٣.٠	١٧١.٨	١٤٦٥	١٦٧.٩	١٥٠.٣	١١٧.٤	الرعاية الصحية الثانوية / المستشفيات
٩٣.٢	٧٥.٧	٦٠.٠	٦٠.٥	٩١.٠	٦٠.٦	-	-	-	الأمصال والمطاعيم والأدوية والمستهلكات الطبية
٤.٧	٤.٣	٤.٢	٤.١	٣.٤	٣.١	٢.٥	٢.٤	٢.٥	تنمية القوى البشرية
٩٦.٥	٩٥.٥	٩٥.٥	١٢٥.٥	١٤٣.٠	٩١.٥	-	-	-	مظلة التأمين الصحي
٣٥.٥	٣٦.٦	٣٦.٠	٢٨.٦	٢٧.٣	٢٠.٥	٣.٣	١٣.٦	٦.٩	الإدارة والخدمات المساندة
٤٧٦.٣	٤٥٧.٥	٤٢٨.٤	٤٤٦.٢	٤٩٤.٤	٣٧٨.٥	٢٣٧.٢	٢١٠.٨	١٧٠.٢	مجموع وزارة الصحة
١.٧	١.٨	٢.٠	٢.٣	٢.٨	٢.٣	٢.٠	٢.٠	٢.٠	النسبة من الناتج المحلي الإجمالي

شكل مستوى تمويل أنشطة المستشفيات حوالي ٣٥٪ من إجمالي نفقات وزارة الصحة في عام ٢٠١١ (انظر الجدول ٥-٢)، ويعمل في هذا البرنامج ١٥,٦٢٠ موظف أو حوالي ٥٤٪ من مجموع الوظائف في وزارة الصحة.

ولقد تضاعف إجمالي عدد أسرة المستشفيات في الأردن خلال ٢٠ عاماً بين ١٩٩٠ و٢٠٠٩، ولكن بقي معدل الإشغال بشكل عام ضمن المعدل نفسه للفترة ذاتها كما هو موضح في الجدول ٥-٣.

تتلقى المستشفيات الإحدى والثلاثون توجهات ودعماً فنياً من ١٠ وحدات رئيسية في الوزارة وتشمل:

■ العيادات الخارجية والطوارئ، والاختصاصات الطبية والتمريضية واختصاص الأسنان.

■ الصيدلة السريرية، والمختبرات السريرية، وخدمات الأشعة.

■ بنك الدم، والجودة، والإشراف والمتابعة.

الجدول 0-3: معدل فترة الإقامة ومعدلات الإشغال وعدد أسرة المستشفيات

٢٠٠٩	٢٠٠٥	١٩٩٥	١٩٩٠	١٩٨٥	١٩٨٠	
						مستشفيات وزارة الصحة
٣.٢	٣.٢	٣.٥	٣.١	٣.٩	غير متوفر	معدل فترة الإقامة
%٦٩	%٧١	%٦٦	%٦٥	%٦٩	غير متوفر	معدل الإشغال
٤.٦٣٣	٤.٦٣٣	٢.٩٤٢	٢.٢٣٣	١.٩٠٩	١.٤٥٥	عدد الأسرة
						وزارة الدفاع
٤.٠	٤.٢	٤.٥	٥.٠	٦.٠	غير متوفر	معدل فترة الإقامة
%٨٠	%٧٨	%٧٤	%٦٥	%٦٧	غير متوفر	معدل الإشغال
٢.١٣١	١.٩١٧	١.٧٣١	١.٥٠٧	١.٣١٨		عدد الأسرة
						مستشفيات القطاع الخاص
٢.٢	٢.٤	٢.٥	٣.١	٢.٨	غير متوفر	معدل فترة الإقامة
%٥١	%٤٨	%٤٨	%٤٣	%٣٩	غير متوفر	معدل الإشغال
٣.٥٢٦	٣.٣٠٦	٢.٣٠٦	١.٥٠٦	١.٥٣٥	٨١٥	عدد الأسرة
						المستشفيات الجامعية
٤.٠	٤.٧	٤.٥	٥.٠	غير متوفر	غير متوفر	معدل فترة الإقامة
%٦٥	%٧٤	%٧٢	%٦٥	غير متوفر	غير متوفر	معدل الإشغال
١.١١٣	٩٢٤	٤٦١	٥٠٧	٤٨١	غير متوفر	عدد الأسرة
						المجموع
٣.٥	٣.٥	٣.٥	٣.٥	٤.١	غير متوفر	معدل فترة الإقامة
%٦١.٧	%٦٤.١	%٦١.٦	%٥٩.٩	%٥٩.٦	غير متوفر	معدل الإشغال
١٠,٨٦٣	٩,٦١٨	٧,٤٤٠	٥,٧٢٣	٥,٢٤٣	٣,٨١٤	عدد الأسرة

في مستشفى الأميرة رحمة. هذا ويبلغ معدل الإشغال في الخدمات الطبية الملكية ٨٠%. وتجدر الإشارة إلى أن أكفاً معدلات الإشغال في المستشفيات تتراوح بين ٨٠-٨٥% في الغالب.

وقد قُدِّرَ دولياً بأن تكلفة سرير المستشفى الفارغ تبلغ ثلثي تكلفة السرير المشغول نظراً لتكاليف الإدامة والموظفين الثابتة. وإذا كان هذا صحيحاً في حالة الأردن فمن الممكن تحقيق وفورات كبيرة من خلال تقليل عدد الأسرة. يعرض الجدول 0-٤ سعة المستشفيات من الأسرة حسب المحافظة والقطاع لعام ٢٠٠٩.

وقد ارتفع عدد الأسرة بنسبة ٩٠% إلا أن ثلث عددها غير مستغل. يُوضَّح الجدول 0-٣ بأن معدل فترة الإقامة في مستشفيات الوزارة أعلى بكثير منه في مستشفيات القطاع الخاص، ولكن لم يُوثَّق إلى الآن مدى ارتباط هذا الأمر بنوعية حالات الإدخال كوجود حالات معقدة أكثر في مستشفيات الوزارة على سبيل المثال.

كما يُوضَّح الجدول 0-٣ بأن معدل إشغال الأسرة في مستشفيات وزارة الصحة قد بلغ قرابة ٦٩% في عام ٢٠٠٩ بالرغم من تنوع هذه المعدلات بصورة كبيرة بين مستشفيات وزارة الصحة البالغ عددها ٣١ مستشفى، حيث تتراوح ما بين ١٠% في مستشفى الرويشد إلى ٩٤%

الجدول 0-٤: عدد أسرة المستشفيات حسب المحافظة والقطاع في عام ٢٠٠٩

المحافظة	وزارة الصحة	الخدمات الطبية الملكية	مستشفى الجامعة الأردنية	مستشفى الملك عبد الله المؤسس	مستشفيات القطاع الخاص	المجموع	عدد الأسرة لكل ١٠,٠٠٠ نسمة*
العاصمة	١,٤٤١	١,٢٢٦	٥١٩	-	٢,٩١٤	٦,١٠٠	٢٦
إربد	٧٨٢	٢٨١	-	٤٩٤	٣٢٦	١,٨٨٣	١٨
الزرقاء	٤٥٠	٢٢٧	-	-	٢٨٤	٩٦١	١١
البلقاء	٢٤٨	-	-	-	-	٢٤٨	٦
المفرق	١٩٠	-	-	-	٤٠	٢٣٠	٨
الكرك	٢٠٧	١٥٠	-	-	٩٨	٤٥٥	٢٠
جرش	١٣٥	-	-	-	١٥	١٥٠	٨
مادبا	١٤٢	-	-	-	٣٠	١٧٢	١٢
عجلون	١٠٥	-	-	-	-	١٠٥	٨
العقبة	-	١٢٧	-	-	٨٠	٢٠٧	١٦
معان	٢٠٣	-	-	-	-	٢٠٣	١٨
الطفيلة	-	١٢٠	-	-	-	١٢٠	١٤
المجموع	٣,٩٠٣	٢,١٣١	٥١٩	٤٩٤	٣,٧٨٧	١٠,٨٣٤	-
نسبة أسرة المستشفى	% ٣٦.٠	% ١٩.٧	% ٤.٨	% ٤.٦	% ٣.٥	% ١٠.٠	١٨

ما هي فرص التعاقد مع جهات أخرى لتقديم الرعاية الصحية وتشارك تقنيات التكنولوجيا مقابل دفع بدل لذلك أو تبادل التقنيات والخبرات؟

ولا شك في أن هناك عدد من القضايا الأخرى التي يمكن إثارتها في هذا السياق ككفاءة حجم المستشفى، ومعدل إشغال السرير، ومعدل فترة الإقامة في مستشفيات إربد، وهذا ويمكن إثارة قضايا مشابهة حول البنية التحتية للمستشفيات في عمان ومناطق أخرى.

يبدو أن إكمال بناء المستشفى الجديد في الزرقاء سيوفر فرصة فريدة لتحديد مدى توفير إدارة القطاع الخاص لرعاية صحية فعالة وكفؤة وبأسعار ملائمة، حيث يمكن لوزارة الصحة النظر في بيع المستشفى أو التعاقد مع القطاع الخاص لإدارتها وتقديم الرعاية الصحية أخذة ذلك الهدف بعين الاعتبار. ومن المفترض بأن المستشفى حديث وقد صمم مع أخذ مبدأ الكفاءة بعين الاعتبار. وسيستنى بذلك لوزارة مقارنة التكاليف ونتائج المعالجة ومعدلات الإشغال والإقامة ومقاييس أداء أخرى مع مستشفى الزرقاء الحكومي ومستشفى الأمير فيصل بالإضافة إلى بعض مستشفياتها الأخرى. هذا ومن المؤكد بأن للمصالح السياسية والاجتماعية المحلية دور في اتخاذ هذه القرارات.

هناك فرص متاحة للنظر في مسألة إلغاء أو تخفيض بعضاً من مستشفيات وزارة الصحة في بعض المناطق، والاعتماد بشكل أكبر على القطاع الخاص والمستشفيات الجامعية، التي تبلغ معدلات الإشغال فيها ٦٤% و ٦٦% على التوالي، وينطبق هذا بصورة خاصة على الرعاية الصحية المعقدة والمتخصصة في عمان وإربد والزرقاء.

يوجد في محافظة إربد، على سبيل المثال، ١٧ مستشفى وحوالي ١,٩٠٠ سرير، وفيما يلي بعض أمثلة على القضايا المتعلقة بسعة المستشفيات في إربد:

هل المنطقة بحاجة فعلاً إلى ١٧ مستشفى لخدمة احتياجاتها؟ هل تحتاج وزارة الصحة إلى ثمانية مستشفيات في إربد في ظل إجمالي السعة المحتملة للمنطقة والمستشفيات الحكومية الأخرى في المنطقة؟

هل تكاليف المستشفيات السبع عشرة المنفردة مبررة في ضوء الموارد الوطنية المحدودة وأولويات النظام الصحي؟

ما هي فرص دمج مستشفيات وزارة الصحة والاعتماد على نظام النقل المحلي للوصول إلى المستشفيات في ضوء حجم المنطقة؟

الرعاية الصحية الأولية / الخدمات والمراكز الصحية

■ صحة الأمومة والطفولة والصحة المدرسية

■ الصحة البيئية والتثقيف والتربية الصحية

■ الأمراض الصدرية وصحة المهاجرين

يُعدّ هذا البرنامج الأداة الرئيسية لوزارة الصحة لتقديم الخدمات الطبية في المراكز والعيادات خارج المستشفيات. هناك العديد من الوحدات في الوزارة التي تُوفّر الإرشادات والدعم الفني لأكثر من ١,٤٠٠ مركزاً بالإضافة إلى الاستجابة لحالات الطوارئ حسب الحاجة، وتضم هذه الوحدات ما يلي:

أنشطة السيطرة على الأمراض كمنع انتشار الأمراض المعدية (بما فيها العدوى داخل المستشفيات)

■ الأمراض غير السارية والصحة المهنية

وتضم برامج الرعاية الصحية الأولية / الخدمات والمراكز الصحية أنشطة لثلاث أنواع مختلفة من المراكز وهي: مراكز الرعاية الصحية الشاملة، ومراكز الرعاية الصحية الأولية، ومراكز الرعاية الصحية الفرعية. كما يضم هذا البرنامج عدداً كبيراً من مراكز الأسنان ومراكز الأمومة والطفولة. ويُوضّح الجدول 0-0 عدد مراكز الرعاية الصحية الأولية حسب النوع والموقع في عام ٢٠٠٩.

الجدول 0-0: الرعاية الصحية الأولية / الخدمات والمراكز الصحية حسب النوع والموقع لعام ٢٠٠٩

الموقع	المراكز الصحية الشاملة	المراكز الصحية الأولية	المراكز الصحية الفرعية	مراكز الأمومة والطفولة	عيادات الأسنان	المجموع
عمان	٩	٣٧	١٢	٤١	٣٣	١٣٢
عمان الشرقية	٤	٣١	٢١	٣١	٢٣	١١٠
مأدبا	٢	١٢	١٧	١٤	١١	٥٦
الزرقاء	٧	٢٩	٦	٣٥	٢٧	١٠٤
البلقاء	٦	٢٣	١٦	٢٩	٢٢	٩٦
دير علا	١	٩	٥	١٢	١٠	٣٧
الشونة الجنوبية	-	٨	٤	٨	٧	٢٧
إربد	٦	٤٠	١٥	٤٢	٣٥	١٣٨
غور الأردن الشمالي	-	٩	٥	٨	٦	٢٨
الرمثا	١	١٢	٠	١٣	٩	٣٥
الكورة	٢	١١	١	١٣	١٢	٣٩
بني كنانة	-	١٦	٥	١٨	١٢	٥١
عجلون	٤	١٤	١٠	٢٢	٢١	٧١
جرش	٢	١٧	٩	١٨	١٦	٦٢
المفرق	٦	٢٦	٢٢	٢٩	٢١	١٠٤
البادية الشمالية	٣	١٣	١٥	١٤	١٢	٥٧
الكرك	٦	٣٣	٢٩	٣٨	٣٠	١٣٦
غور الأردن الجنوبي	١	٣	٣	٣	٣	١٣
الطفيلة	٤	١٠	٨	١٦	١٤	٥٢
معان	٣	١٨	٢١	١٩	١٥	٧٦
العقبة	٣	٧	١٢	٨	١٠	٤٠
المجموع	٧٠	٣٧٨	٢٣٦	٤٣١	٣٤٩	١,٤٦٤

يتبعون لوزارة الصحة، ويتولون في العادة مسؤولية أكثر من مركز فرعي واحد ويقدمون الخدمات الصحية خلال ساعات محددة في كل مركز.

وتعتبر هذه المراكز مجتمعة الأداة الرئيسية لوزارة الصحة لتحسين تنظيم الأسرة والصحة المدرسية والتغيرات السلوكية من خلال المعلومات المتوفرة عن المرضى، كما أنها «الصف الأول» في مكافحة الأمراض السارية وإعداد سجلات بالأمراض غير السارية، وتعمل كآليات فحص لاكتشاف الأمراض في وقت مبكر.

ويشكل برنامج الرعاية الصحية الأولية/ المراكز والخدمات الصحية حوالي ٣٨% من موظفي وزارة الصحة. ويوضح الجدول ٦-٥ توزيع ١٠,٢٠١ موظف حسب فئات توظيف المهن الصحية، وهذا ويبلغ إجمالي عدد الأطباء أكثر من ١,١٠٠ طبيب.

تتنوع الخدمات التي تقدمها المراكز المختلفة، حيث تُقدّم مراكز الرعاية الصحية الشاملة، على سبيل المثال، مجموعة واسعة من الخدمات بشكل عام تشمل كحد أدنى النسائية والتوليد، والباطنية، والأطفال، والجراحة البسيطة التي لا تتطلب بقاء المريض في المستشفى. وتتواجد مراكز الأسنان أو الأمومة والطفولة عموماً في أماكن تواجد مراكز الرعاية الصحية الشاملة.

تُقدّم مراكز الرعاية الصحية الأولية الخدمات الصحية التي لا تتطلب بقاء المريض في المركز على يد أطباء عامين وأطباء الأسرة في بعض الأحيان، وقد تتواجد مراكز الأسنان و/أو مراكز الأمومة والطفولة في أماكن تواجد هذه المراكز.

وتُقدّم مراكز الرعاية الصحية الفرعية، التي يُطلق عليها في بعض الأحيان المراكز القروية، الخدمات من خلال أطباء متنقلين في العادة

الجدول ٦-٥: مستويات وفئات التوظيف في مراكز الرعاية الصحية

الموقع	عدد المراكز	الأطباء	أطباء الأسنان	الصيدلة والقابلات	الممرضات والقابلات	الفنيون	المراقبون والمحاسبون	أخرى	المجموع
عمان	٥٨	٢٤٧	٨٣	١٣٧	٢٠٨	٨٥	٨٤	٤٥٨	١,٣٦٠
عمان الشرقية	٥٦	١١٨	٣٨	٦٩	٩٧	٣٧	٥٣	٣٥٢	٨٢٠
مأدبا	٣٤	٤٥	١٦	٣٨	٩٦	٢٠	١٣	٢٢٧	٤٨٩
الزرقاء	٤٢	٩٦	٣١	٦٨	١٠٦	٣٨	٥١	٢١٤	٦٤٦
البلقاء	٤٥	٧١	٤٧	٧٢	١٧٤	٣٩	٧٥	٢٦٦	٧٨٩
دير علا	١٥	١٥	٩	١٢	٥٠	٩	٨	٤٥	١٦٣
الشونة الجنوبية	١٢	١٤	٨	١٢	٢٨	٤	-	٤٢	١٢٠
إربد	٦١	١٢٠	٤٧	٨٦	٢٥٠	٣١	١٥٤	٢٦٣	١,٠١٢
غور الأردن الشمالي	١٤	١٥	٤	١٤	٦٦	٥	٣٢	٣٠	١٨٠
الرمثا	١٣	٢٨	١٢	١٧	٥٧	١٨	٢٣	٣٧	٢٠٥
الكورة	١٤	٢٤	١١	١٦	٤٨	١٢	٢٢	٧٦	٢٢٣
بني كنانة	٢١	٢٠	١٤	٢٣	٧١	٣	٣٠	٢٨	٢١٠
عجلون	٢٨	٣٠	١٩	٢٨	١٣٩	٢٧	٥٠	١٥٩	٤٨٠
جرش	٢٨	٢٩	٢٣	٣٠	١٠٩	١٩	٢٣	٥٢	٣١٣
المفرق	٥٤	٦٢	٢٨	٤٦	٢٠١	٣٥	٢٣	٢٠٤	٦٥٣
البادية الشمالية	٣١	٢٦	١٣	١٨	١٠٠	٢٥	١٩	١١٣	٣٤٥
الكرك	٦٨	٦٤	٣٢	٥٣	٣١٢	٤٧	١٨	٣٨٠	٩٧٤
غور الأردن الجنوبي	٧	٧	٢	٥	١٩	٣	٥	٣٨	٨٦
الطفيلة	٢٢	٢٩	١٦	٣١	١٥٠	٢٦	٢٨	١٢٦	٤٢٨
معان	٤٢	٥٧	٢١	٢٦	١٠١	٣١	٣٠	٦٧	٣٧٥
العقبة	٢٢	٣٤	١٦	٢٤	٦٦	٢٤	٤	١٤٣	٣٣٣
المجموع	٦٨٤	١,١٥١	٤٩٠	٨٢٥	٢,٤٤٨	٥٣٨	٧٤٥	٣,٣٢٠	١,٠٢٠١

الشامل مكتظاً ومشغولاً بينما لم يكن المركز الصحي الأولي كذلك.

لا يُعتبر القرب بين المستشفيات والمراكز أمراً غير عادي، فتكديس المراكز المختلفة بعضها فوق بعض كما هو ظاهر على الخارطة في الشكل ٢,٥ يوضّح النقطة التي أشرنا إليها بخصوص عدد المراكز ومواقعها.

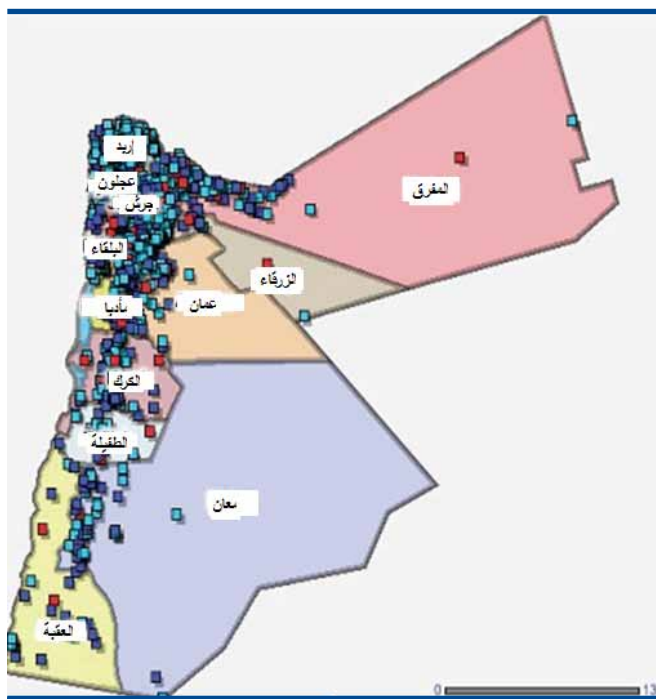
يؤدي تقارب العديد من المراكز الصحية من بعضها ومن بعض المستشفيات إلى هدر موارد قيّمة ومنها الأطباء، ومن الضروري مراجعة الاحتياجات الضرورية لتقديم الخدمات الصحية بكفاءة في ضوء محدودية الموارد. كانت إحدى الشكاوى التي أطلعنا عليها بعض موظفي وزارة الصحة هي تجنّب المرضى للذهاب إلى المراكز الصحية وتوجههم مباشرة إلى المستشفيات عوضاً عن ذلك.

نتمنى أن ينظر قرّاء الدراسة والجهات المعنية إلى هذه النقطة على أنها رسالة نحاول إيصالها للمعنيين لتحسين الأوضاع، فمن الضروري للنظام الصحي أن يتجاوب مع طلبات المرضى وإن تطلّب الأمر إلغاء بعض المراكز الصحية الأولية والمراكز الصحية الفرعية التي لا تُستخدم بشكل كبير والاعتماد على المراكز الصحية الشاملة والمستشفيات بشكل أكبر ومعالجة القضايا المتعلقة بإعادة تعيين الموظفين في مواقع أخرى والفائض في عدد الموظفين الذي ينتج عن هذه التغييرات.

من شأن ترشيده وتخفيض عدد المراكز، بناءً على إجراء دراسات تحليلية لقرب المسافة والاستخدام والتكاليف، توفير مزيد من الموارد لتحسين إدارة شؤون المرضى، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر توفير أجهزة الحاسوب لإدارة معلومات المرضى وصرف الأدوية وصيانة المرافق ودفْع علاوات السفر للأطباء المتنقلين بين المراكز الصحية الفرعية. ويبدو أن هذه القضايا جميعها قضايا رئيسية للمراكز وموظفيها والمستشفيات أيضاً. وأما فيما يتعلق بالدراسات التحليلية اللازمة حول قرب المسافة فلا بُدّ من التفكير في استبدال المراكز الثابتة بخدمات النقل التي تُعتبر بديلاً أرخص بكثير من استئجار عدة مراكز وصيانتها.

يلاحظ من الجدول ٧-٥ بأن إجمالي عدد المراكز الصحية قد ارتفع بصورة كبيرة بنسبة وصلت إلى ٣٥٪ تقريباً منذ عام ١٩٩٥، وقد تقريباً عدد المراكز الصحية الشاملة ومراكز الأسنان أيضاً. ولكن لا يبدو أن هناك نسقياً بين هذا النمو وأماكن توزع المراكز، حيث غالباً ما تقع المراكز ضمن عدة كيلومترات من بعضها البعض و/أو أحد المستشفيات.

الشكل ٢-٥: التوزيع الجغرافي لجميع أنواع مراكز الرعاية الصحية



يتوفر في إحدى المناطق، على سبيل المثال، ثلاثة مراكز فرعية ومركز رعاية صحي شامل ومستشفى ضمن ١٠ كيلومترات من بعضها البعض. كما يوجد في منطقة أخرى مركز رعاية صحي أولي وآخر شامل ضمن أربعة كيلومترات من بعضهما البعض، وقد كان المركز الصحي

الجدول ٧-٥: اتجاهات إنشاء مراكز الرعاية الصحية للأعوام ١٩٨٠-٢٠٠٩

٢٠٠٩	٢٠٠٥	١٩٩٥	١٩٩٠	١٩٨٥	١٩٨٠	
٧٠	٥٧	٣٦	١٥	غير متوفر	غير متوفر	مراكز الرعاية الصحية الشاملة
٣٧٨	٣٦٨	٣١٩	٣٠٦	١٨٨	٨٨	مراكز الرعاية الصحية الأولية
٢٣٦	٢٣٨	٢٦٥	٢٣٧	٢٢٧	٢٨٣	مراكز الرعاية الصحية الفرعية
٤٣١	٣٨٥	٢٨٧	٢٣٢	١٠١	٦٢	مراكز الأمومة والطفولة
٣٤٩	٢٧٤	١٦٦	١١٤	٥٨	٤٣	مراكز الأسنان
١,٤٦٤	١,٣٢٢	١,٠٧٣	٩٠٤	٥٧٤	٤٧٦	المجموع

وافترضنا لأغراض هذا التحليل ٢٥١ يوم عمل في عام ٢٠٠٩ و٨ ساعات عمل يومياً في المركز.

يوضّح الجدولان ٨-٥ و ٩-٥ الوقت التقريبي الذي يقضيه الطبيب مع المرضى وعدد المرضى الذين يُعانون يومياً في مراكز صحية شاملة ومراكز صحية أولية مختارة بشكل عشوائي في العاصمة عمان،

الجدول 0-8: بيانات المرضى والعاملين في المراكز الصحية الأولية

الدقائق المخصصة لكل مريض	المرضى		متوسط عدد المرضى لكل طبيب	عدد الأطباء وأطباء الأسنان	زيارة الطبيب وطبيب الأسنان	اسم المركز
	ساعة	يوم				
٧.٩	٧.٦	٦١	١٥,٣٠٠	٥	٧٦,٤٩٩	مركز النهضة الصحي
٤٧.٦	١.٣	١٠	٢,٥٢٩	٦	١٥,١٧٢	مركز شفا بدران الصحي
١٥,٣	٣.٩	٣١	٧,٨٨٢	٦	٤٧,٢٩١	مركز طبربور الصحي (طارق)
١٥.٠	٤.٠	٣٢	٨,٠٣١	٦	٤٨,١٨٧	مركز أبو علندا الصحي
١٢.١	٥.٠	٤٠	٩,٩٨٦	٨	٧٩,٨٨٤	مركز القويسمة الصحي
١٨.٧	٣.٢	٢٦	٦,٤٥٨	٦	٣٨,٧٤٧	مركز أم نواره الصحي
١٤.٦	٤.١	٣٣	٨,٢٦٤	٣٧	٣٠٥,٧٨٠	المجموع

ويُوضّح الجدول 0-9 اختلافات كبيرة في متوسط زيارات المرضى لكل طبيب والوقت المخصص للمرضى في أربعة مراكز صحية شاملة مختارة عشوائياً في العاصمة عمان كما يلي:

الجدول 0-9: بيانات المرضى والعاملين في مراكز الرعاية الصحية الشاملة

الدقائق المخصصة لكل مريض	المرضى		متوسط عدد المرضى لكل طبيب	عدد الأطباء وأطباء الأسنان	زيارة الطبيب وطبيب الأسنان	اسم المركز
	ساعة	يوم				
٢٥.٣	٢.٤	١٩	٤,٧٦٠	٣٥	١٦٦,٦١٥	مركز عمان الشمالي الصحي
١٦.٣	٣.٧	٣٠	٧,٤١٢	١٧	١٢٦,٠٠٠	مركز الأميرة بسمة الصحي
٢٨.٩	٢.١	١٧	٤,١٧٢	١٥	٦٢,٥٧٦	مركز اللوييدة الشرقي الصحي
٩.٥	٦.٣	٥٠	١٢,٦٣٧	١١	١٣٩,٠٠٣	مركز الهاشمي الشمالي الصحي
١٩.٠	٣.٢	٢٥	٦,٣٣٦	٧٨	٤٩٤,١٩٤	المجموع

■ يتباين عدد المرضى الذين يُعالجهم الأطباء وأطباء الأسنان بين مركز الأميرة بسمة ومركز اللوييدة الشرقي بنسبة تتجاوز ٧٥% بين ١٠ إلى ٦١ زيارة يومياً.

الأمصال والمطاعيم والأدوية والمستهلكات الطبية

تُدير مديرية المشتريات واللوازم في وزارة الصحة عمليات شراء الأمصال والمطاعيم والأدوية والمستهلكات الطبية الضرورية من خلال عملية استدراج العطاءات سنوياً التي تُعنى بها دائرة الشراء الموحد بناءً على طلب من وزارة الصحة، وتُخزّن المديرية هذه اللوازم في عدة مواقع مختلفة من المملكة، وتوزّعها على المرافق الصحية في المحافظات حسب احتياجاتها.

يُعتبر هذا البرنامج جزءاً مهماً من جهود وزارة الصحة لتقديم رعاية صحية ذات جودة عالية، ومن المتوقع أن يصبح هذا البرنامج أكبر من برنامج الرعاية الصحية الأولية / الخدمات والمراكز الصحية في عام ٢٠١٣ وفقاً للمستويات التأسيسية.

وبناء على النقطة الأولى، يتباين الوقت الذي يقضيه الطبيب مع المرضى بين المراكز، حيث يبلغ الوقت المخصص للمرضى في مركز اللوييدة الشرقي ثلاثة أضعاف الوقت المخصص للمرضى في مركز الأميرة بسمة في عمان.

ولدى المراكز الصحية الأولية المشار إليها في الجدول 0-8 عبء كبير نسبياً من المرضى كما يلي:

■ لم يتجاوز متوسط الوقت الكلي المخصص للمرضى ١٥ دقيقة، حيث تراوح من ٨ دقائق إلى ٤٨ دقيقة.

■ تباين متوسط عدد زيارات المرضى للطبيب بصورة كبيرة من حوالي ٢,٥٠٠ في مركز شفا بدران الصحي إلى أكثر من ١٥,٠٠٠ في مركز النهضة الصحي بنسبة بلغت ٥٠٠%.

تُشتري الأدوية محلياً في بعض الأحيان بالإضافة إلى استيراد العطاءات سونياً إذا كانت التقديرات الأصلية غير كافية نظراً لزيادة غير متوقعة في عدد الأشخاص الذين يحتاجون إلى أدوية معينة.

وتذكر وثائق العطاءات التي تُعدها دائرة الشراء الموحد لوزارة الصحة الأسماء الكيميائية للأدوية فقط في الوضع الطبيعي، ولا يمكن شراء الأدوية إلا إذا كانت مسجلة لدى المؤسسة العامة للغذاء والدواء. إلا أنه يمكن لمزودي الأدوية توفير الأدوية بأسمائها التجارية في حالة عدم وجود معادلات عامة لها كأدوية السرطان وأدوية الثلاثيما والسكري والأنسولين أو في حال كان سعر الأدوية بأسمائها التجارية أقل من الأدوية الكيميائية المعادلة.

اعتادت مديرية المشتريات في الماضي احتساب احتياجات المستشفيات والمراكز بناءً على أنماط التوزيع السابقة، واعتادت المديرية الاحتفاظ بـ«احتياطي» للاحتياجات غير المتوقعة من واقع خبرتها ونظراً لطول فترة دورة الشراء. ولكن يُنظر في الوقت الحالي في مقترح من شأنه تغيير النظام، بحيث تُحدّد المستشفيات والمراكز بموجبه سونياً احتياجاتها الخاصة، وتطلب المديرية من دائرة الشراء الموحد استيراد عطاءات بهذه الاحتياجات المُقدّرة. وتُشير مديرية المشتريات بأن لديها نظاماً شاملاً محوسباً لتتبع التوزيع وتواريخ انتهاء الصلاحية وغيرها من المعلومات ليُمكنها من إدارة الاستخدام الكلي لوزارة الصحة وتوقعه بصورة أكثر واقعية مقارنة بتقدير احتياجات كل مستشفى على حده.

الجدول 0-1: اتجاهات الإنفاق على الأدوية وحصصها للأعوام 1998-2008

المؤشر	1998	2000	2001	2007	2008
إجمالي النفقات (مليون دينار أردني)	108.9	170.2	184.6	344.9	496.0
نصيب الفرد من النفقات (دينار أردني)	-	31.8	30.6	60.3	84.9
النفقات الدوائية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	3.2%	2.7%	3.0%	3.2%	3.1%
الأدوية كنسبة من إجمالي النفقات الصحية	30.0%	29.1%	30.9%	34.0%	30.9%
القطاع العام	-	-	0.7%	11.3%	13.8%
القطاع الخاص	-	-	2.3%	22.7%	22.1%
توزيع الأدوية كنسبة من إجمالي النفقات الدوائية					
القطاع العام	24%	19.8%	18.0%	33.4%	38.4%
القطاع الخاص	76.0%	80.2%	81.0%	66.7%	61.6%

لا يُحدّد البرنامج في الوقت الحاضر كميات وقيم الأدوية والمطاعيم والأمصال النسبية بشكل منفصل بل بصورة إجمالية، ولكن يجدر به تحديد ماهية الأدوية وكمياتها وقيمتها وغيرها من الأمور بشكل منفصل وليس إجمالي إذا ما تعلق الأمر بتألفها نظراً لانتهاء صلاحيتها على سبيل المثال. وإذا أشار نظام البيانات المستخدم في البرنامج إلى أن مدة صلاحية بعض الأدوية قد قاربت على الانتهاء فيجدر بالبرنامج النظر في مسألة بيع الأدوية التي لا يمكن استخدامها خلال السنة القادمة إلى القطاع الخاص بخصم كبير، حيث ستعمل هذه الخطوة على توفير أدوية أرخص في القطاع الخاص وتقليل إجمالي الإنفاق على الأدوية وتوفير المزيد من الإيرادات للحكومة إذا ما افترضنا طلب القطاع الخاص لهذه الأدوية وإقباله عليها.

وتعمل مديرية الصيدلة السريرية في برنامج الرعاية الصحية الثانوية/ المستشفيات في الوقت الحالي على إعداد كتاب الأدوية المستند إلى الأدلة، الذي ينتهي وضعه بشكله النهائي في آخر العام، ليضم أكثر الأدوية الموصوفة شيوعاً. وسيعمل هذا الكتاب، إذا ترجم إلى ممارسات فعلية لوصف الأدوية في وزارة الصحة، على توفير المال وتحسين ممارسات وصف الأدوية وتقديم رعاية صحية فعالة. وإذا أمكن تحليل بيانات البرنامج لإظهار توزيع الأدوية التي يسعى الكتاب

يُنقذ الأردن مبالغ كبيرة نسبياً على أدوية الوصفات الطبية كحصة من إجمالي الإنفاق الصحي كما يظهر في الجدول 0-1، ويُعتبر الإنفاق على الأدوية في كلا القطاعين العام والخاص مرتفعاً. وتشير الحسابات الصحية الوطنية في الأردن لعام 2008 بأن «النفقات الدوائية [لعام 2008] مرتفعة جداً وقد بلغت 496.4 مليون دينار أردني وهو ما يعادل ثلث إجمالي النفقات الصحية و3.08% من الناتج المحلي الإجمالي.»

كما نمت النفقات الدوائية في عام واحد فقط من 2007 إلى 2008 بنسبة 44%. وتمثل النفقات الدوائية في القطاع الخاص 22% من إجمالي النفقات الدوائية بالرغم من أن إجمالي النفقات الصحية في القطاع الخاص لا يتجاوز 38% من إجمالي الإنفاق على الرعاية الصحية. وبالرغم من أن إجمالي إنفاق القطاع الصحي الحكومي أعلى من الإنفاق الصحي في القطاع الخاص بكثير إلا أن نسبة إنفاقه على الأدوية كانت أقل من القطاع الخاص بنسبة 0% في عام 2007.

وتضاعفت حصة الإنفاق الصحي العام على الأدوية من 18.0% في عام 2001 إلى 38.4% في عام 2008. وتشير الحسابات الصحية الوطنية لعام 2008 إلى أن وزارة الصحة أنفقت 00.1 مليون دينار أردني على الأدوية في عام 2008 أو ما يعادل 10.0% من موازنتها، ومن المتوقع أن يُنقذ هذا البرنامج 94 مليون دينار أردني في عام 2013 أو 20% من إجمالي نفقات وزارة الصحة.

تنمية القوى البشرية

يُعدّ برنامج تنمية القوى البشرية بشكل رئيسي بتدريب موظفي وزارة الصحة واستقطاب أخصائيي المهن الصحية المطلوبين في المستشفيات والمراكز والاحتفاظ بهم.

إلى استبدالها فسيكون عندها ذا فائدة حقيقية لمديرية الصيدلة السريرية وخاصةً في حالة عدم وجود آلية أخرى لمراقبة ممارسات وصف الأدوية في المستشفيات والمراكز.

الجدول 0-11: عدد موظفي الصحة المهنيين وأماكن توزيعهم

المجموع الكلي	وكالة الغوث (الأثروا)	القطاع الخاص	الجامعات الرسمية		الخدمات الطبية الملكية	وزارة الصحة	الفئة
			مستشفى الجامعة الأردنية	مستشفى الملك عبدالله المؤسس			
14,074	98	8,483	420	370	1,223	3,960	الأطباء
4,383	30	3,389	66	-	240	603	أطباء الأسنان
8,409	2	7,028	29	34	460	306	الصيدلة
12,726	40	6,388	409	468	2,330	3,036	رئيسات الممرضات
3,476	-	-	112	-	1,783	1,081	ممرضون مشاركون
0,934	187	2,261	87	98	301	3,000	ممرضون مساعدون
1,980	32	093	-	17	140	1,203	قابلات قنويات
01,477	389	28,242	1,173	992	6,487	13,794	المجموع

مقارنة بالأطباء الإداريين والاحتفاظ بهم. وقد أفاد مسؤولون في وزارة الصحة بأن التحدي الرئيسي هو انخفاض مستويات الرواتب وبعض الممارسات المتعلقة بالتعويضات كطريقة التعامل مع العلاوات التي قد تصل إلى 0.00% من الراتب الأساسي للموظف إلى جانب حجب هذه العلاوات في بعض الأحيان عند التدريب في الخارج على سبيل المثال.

يُعتبر الأردن جزءاً من شبكة طبية كبيرة تضم المملكة العربية السعودية ودول خليجية مجاورة أخرى، ولذلك يتعين على وزارة الصحة الارتقاء بمنافستها مع القطاع الخاص في المملكة بالإضافة إلى المناطق الأخرى المجاورة.

تقدّم وزارة الصحة فرص تدريب في فترة الإقامة للخريجين الجدد والمقيمين المدربين، وأشارت تقديرات غير رسمية إلى أن التسرب الوظيفي السنوي مرتفع، ومن المهم جداً توثيق التسرب خلال السنوات القليلة الماضية.

وقد كشفت دراسة أخيرة عن أسباب ترك بعض الأطباء وظائفهم في وزارة الصحة، حيث أفاد 0.2% منهم بأنهم قد تركوا وظائفهم بسبب انخفاض رواتبهم، وحوصلهم على فرص أفضل، ورغبتهم في إنشاء عملهم الخاص، وأما 10% منهم فقد أشاروا إلى أن سبب تركهم وظائفهم في وزارة الصحة هو تعيينهم في مناطق نائية وفقاً

يُعتبر التدريب أحد المسؤوليات المهمة للبرنامج، ولكن التأكد من توفر الأطباء وخاصةً المقيمين وموظفي المهن الصحية الأخرى كالممرضين أمر مهم وحرص أيضاً، حيث يُعتبر هذا الأمر قضية رئيسية تواجه وزارة الصحة. ومن الجدير بمديرية تنمية القوى البشرية في وزارة الصحة إدراك الأدوار المهمة لكل من وزارة تطوير القطاع العام وديوان الخدمة المدنية في هذا المجال، ومن الواجب عليها تحديد (1) طبيعة ومدى المشاكل والاحتياجات المتوقعة خلال العقد القادم و(2) الخيارات المتوفرة لمعالجة احتياجاتها.

ويُعتبر إعداد نظام للحوافز والعقوبات لزيادة التوظيف والاحتفاظ بالموظفين مكوناً رئيسياً من احتياجات وزارة الصحة على المدى الطويل.

يُوضّح الجدول 0-11 نسب توزيع موظفي الصحة، حيث تُوظف وزارة الصحة 28% من الأطباء و16% من أطباء الأسنان و24% من الممرضين و4% فقط من الصيدلة، ومن المفيد إضافة معلومات أكثر تفصيلاً حول أماكن توظيف الأنواع المختلفة من الأطباء (الإداريين والأطباء العاميين والمتخصصين وغيرها) سواء في الوزارة أو المستشفى أو المركز إلى الكتاب الإحصائي السنوي الذي تنشره وزارة الصحة.

ويتمثل التحدي الرئيسي لوزارة الصحة في توظيف الأطباء الممارسين

■ الخدمات الطبية الملكية (٢٧٪)

■ وكالة الغوث واللال الأحمر (٨.٠٪)

■ القيمة المتبقية من جميع الجهات الأخرى

يتلقى صندوق التأمين الصحي المدني دعماً من الديوان الملكي كبدل لقاء الخدمات الصحية التي تُقدّمها المرافق الحكومية للمستفيدين من الديوان الملكي، هذا ويُقدّر صندوق التأمين الصحي وجود ٠٪ من ازدواجية التغطية بين هذه الجهات.

ويُعدّ الديوان الملكي الجهة المسؤولة عن تحديد مدى استحقاق الأفراد للحصول على خدمات صحية «مجانية»، حيث يندرج هؤلاء الأفراد في مجموعتين، الأولى: المؤمنون وهم الذي يعانون من أمراض معينة يُحددها مكتب رئيس الوزارة، والثانية: فئة الأشد فقراً. وتُدرج التكاليف المقدرة للخدمات الصحية المقدمة لهؤلاء الأفراد في موازنة صندوق التأمين الصحي المدني في قانون موازنات الوحدات الحكومية، وفي حال ظهور نقص في التكاليف المقدرة تقوم وزارة المالية بعد تدقيق لجنة من وزارة الصحة وصندوق التأمين الصحي لتكاليف العلاج الفعلية بتغطية الفرق بين القيمة الأولية المقدرة في الموازنة والتكاليف الفعلية.

ولدى وزارة الصحة، بناء على ما تقدّم، برنامجين تُدير من خلالهما تغطية وتأمين الخدمات الصحية العامة، وهما برنامج صندوق التأمين الصحي المدني الذي أشرنا إليه سابقاً وبرنامج توسيع مظلة التأمين الصحي الذي أصبح برنامجاً منفصلاً في عام ١٩٨٥. ويتلقى هذا البرنامج تحويلات لتوسيع نطاق تغطيته وتأييد الدفعات لصندوق التأمين الصحي لقاء الرعاية الصحية التي يُقدمها للمنتفعين من الديوان الملكي.

كما يجمع البرنامج الدفعات من الديوان الملكي لقاء تكاليف الخدمات الصحية المقدمة للفقراء والأفراد المؤهلين في المرافق التابعة وغير التابعة لوزارة الصحة.

تغطية وأقساط برنامج التأمين الصحي المدني: يُعد برنامج التأمين الصحي المدني أكبر برنامج لتغطية الخدمات الصحية وتمويلها، ويُعدّ الاشتراك في البرنامج إلزامياً للموظفين الحكوميين وعمال المياومة. وتشمل التغطية جميع خدمات الرعاية الصحية والطبية والأسنان في العيادات الخارجية وداخل المستشفيات بالإضافة إلى الفحوصات الطبية باستثناء العمليات التجميلية. كما أن «شراء الاشتراكات الاختيارية أو الطوعية» لخدمات التغطية الصحية الشاملة لبرنامج التأمين الصحي المدني متوفر للشركات أو الأفراد، حيث اشترك حوالي ٢٤,٠٠٠ شخص في عام ٢٠١٠ في برنامج التأمين الصحي المدني طوعياً عن طريق شراء الخدمات التي يُقدّمها البرنامج.

لما أفادت به وزارة الصحة. ومن الضروري تصنيف التسرب الوظيفي للأطباء حسب مدة الخدمة في وزارة الصحة والفئة الوظيفية مقارنة بالتقاعد والانتقال إلى وزارات أخرى أو إلى المستشفيات الجامعية وغيرها، ومن ثم يجدر بوزارة الصحة اقتراح حلول مستندة إلى هذه البيانات لمعالجة هذه التحديات.

هذا وطلبت وزارة الصحة من ديوان الخدمة المدنية تزويدها بـ ١,٠٥٠ طبيب في عام ٢٠٠٩ على سبيل المثال، إلا أن الديوان لم يتمكن من إجازة أكثر من ٩٤٤ طبيب. كما تخلّى قرابة ٨٠٠ طبيب عن وظائفهم في الوزارة في العام نفسه، حيث شهد ذلك العام انخفاضاً صافياً في عدد الأطباء. ويجدر بوزارة الصحة وصف مدى تأثير صافي هذه التخفيضات على تقديم الخدمات الصحية على مر السنوات إذا ما افترضنا توفر مثل هذه البيانات.

يلتزم الأطباء الذين يتلقون تدريب إقامة في مستشفيات وزارة الصحة بالعمل لدى الوزارة مدة سنتين عن كل سنة من التدريب. ولكن تجدر الإشارة إلى أن «غرامات فك الالتزام» قليلة نسبياً، حيث تبلغ ٢٠٠٠ دينار أردني عن كل سنة التزام غير موفى به. وتعتبر هذه «الغرامات» بخسة لتدريب الإقامة الذي تُوفّره مرافق وزارة الصحة وخاصة في ظل الإيرادات الجيدة التي يُحقّقها الأخصائيون الذين انتقلوا إلى القطاع الخاص ودول الخليج ممن لم يُوفوا بالتزاماتهم.

توسيع مظلة التأمين الصحي وصندوق التأمين الصحي المدني

تُقدّم خدمات التأمين الصحي والتغطية الصحية في الأردن من خلال العديد من الجهات الحكومية والخاصة، وسوف نركز في معرض حديثنا هذا عن التغطية الصحية التي تُقدّمها وزارة الصحة.

يُعدّ كل من برنامج التأمين الصحي المدني التابع لوزارة الصحة وبرنامج الخدمات الطبية الملكية التابع لوزارة الدفاع أكبر برنامجين للتغطية الصحية في الأردن، وقُدّم البرنامجان معاً في عام ٢٠٠٩ تغطية لـ ٣.٦ مليون فرد وعامل مياومة وعسكري وأسره، حيث خدم برنامج التأمين الصحي المدني ١.٩ مليون فرد وخدم برنامج الخدمات الطبية الملكية ١.٦ مليون فرد، ويمثّل ذلك قرابة ٦٢٪ من عدد السكان.

هناك العديد من الجهات المسؤولة عن دفع تكاليف الخدمات الطبية، وفيما يلي عرض لهذه الجهات إلى جانب الحصة الخاصة بكل منها والتي يُقدّمها صندوق التأمين الصحي المدني:

■ صندوق التأمين الصحي المدني (٤١٪)

■ جهات أخرى للتأمين الصحي الحكومي كالجامعات (١.٣٪)

■ التأمين الصحي الخاص (٦٪)

- يُصنّف الموظفون الحكوميون على ثلاث درجات في التغطية الصحية لبرنامج التأمين الصحي المدني ألا وهي:
- ٦-٠ سنوات: ١٠٠ دينار
 - ٦-١٨ سنة: ٥٠ دينار
 - ١٨-٤٥ سنة: ٧٥ دينار
 - ٤٥-٦٠ سنة: ١٥٠ دينار
- فوق ٦٠ سنة: ما بين ٧٨ إلى ٧٢ دينار (وفقاً لاعتبارات متنوعة)
- كما يساهم الديوان الملكي في اشتراكات التأمين المدفوعة لبرنامج التأمين الصحي المدني لمن تبلغ أعمارهم أكثر من ٦٠ سنة والحوامل.
- أهلية الحصول على الرعاية الصحية تحت مظلة الديوان الملكي: يدعم الديوان الملكي، كما ذكر سابقاً، تقديم الرعاية الصحية لفئات المنتفعين التالية:
- الأفراد ذوو الدخل المنخفض الذين لا يتجاوز دخل أسرهم سقوفاً محددة
 - الأفراد الذين يعانون من أمراض معينة حددها مكتب رئيس الوزراء والتي تتشكل بشكل رئيسي مما يلي:
 - الأمراض السرطانية وأعراضها الجانبية
 - الأمراض العقلية
 - القصور الكلوي
 - أمراض الدم المزمنة
 - لدغات الأفاعي والعقارب
 - الإدمان على الكحول وسوء استخدام الأدوية
 - الإيدز
 - المقيمون في المناطق ذات الدخل المتدني والمناطق النائية كمنطقة البادية
 - الفئات المنتفعة من صندوق المعونة الوطنية كما حددتها وزارة التنمية الاجتماعية
- ويجب على الأفراد غير المشمولين بشكل رسمي في التأمين ممن يسعون للحصول على الرعاية الصحية في المستشفيات التابعة لوزارة الصحة دفع تكاليف علاجهم للوزارة بأسعار مدعومة لأنواع محددة من خدمات الرعاية الصحية، أو أن يسعوا للحصول على التغطية الصحية التي يُقدّمها الديوان الملكي حتى تقدم لهم الخدمات الصحية للحالات غير الطارئة بالمجان. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يُحرم أحد من الحصول على خدمات الرعاية الصحية الطارئة في مرافق وزارة الصحة في حالة الحاجة إليها.
- الدرجة الأولى: ضمت الدرجة الأولى حوالي ١٠٠,٠٠٠ منتفع في عام ٢٠١٠، وتشمل هذه الدرجة أعضاء البرلمان والوزراء والموظفين الحكوميين الكبار الذين بإمكانهم الحصول على خدمات الرعاية الصحية ومعالجة الأسنان في المستشفيات أو المراكز الخاصة أو الحكومية أو المستشفيات الجامعية أو الخدمات الطبية الملكية. وعليهم في حال اختيارهم تلقي العلاج في المستشفيات الجامعية أو مستشفيات القطاع الخاص دفع ٢٠٪ من قيمة الأسعار التي حددها برنامج التأمين الصحي لكل مستشفى، حيث يدفع البرنامج ٨٠٪ بدل التكاليف الطبية لهذه المستشفيات. وتجدر الإشارة في معرض الحديث عن الأسعار إلى تفاوض صندوق التأمين الصحي المدني مع المستشفيات الجامعية والخدمات الطبية الملكية حول مبالغ البدل التي يدفعها.
- الدرجتين الثانية والثالثة: ضمت هاتين الدرجتين حوالي ٤٥٠,٠٠٠ منتفع في عام ٢٠١٠، ويُعدّ الأفراد المنتفعون مؤهلين للحصول على الرعاية الصحية الشاملة بالإضافة إلى خدمات الرعاية الصحية للأسنان في المرافق التابعة لوزارة الصحة مجاناً. ويُغطي برنامج التأمين الصحي الرعاية الصحية للحالات الطارئة في المستشفيات الخاصة لهؤلاء المنتفعين بناء على الأسس نفسها للموظفين من الدرجة الأولى، إلا أنه يجب على المنتفعين من هاتين الدرجتين دفع ما قيمته ١٠٪ للمستشفى في حال قصدوا المستشفيات الخاصة للحالات الطبية والأسنان غير الطارئة.
- وتكمن الفروقات الوحيدة بين الدرجة الأولى والدرجتين الثانية والثالثة في تجهيزات الغرف في المستشفى، حيث يتأهل المنتفعون من الدرجة الأولى للحصول على غرفة خاصة بسرير واحد وأما المنتفعون من الدرجة الثانية فيحصلون على غرفة بسريرين ويحصل المنتفعون من الدرجة الثالثة على غرفة تتكون من ثلاثة أسرة فما فوق.
- كما تتنوع الأقساط حسب البرنامج والخدمات الطبية المقدمة، وفيما يلي أقساط الخدمات الصحية لبرنامج التأمين الصحي المدني:
- ٥٠ دينار شهرياً لأعضاء البرلمان والوزراء وأسره
 - ٣٪ من مجموع التعويضات بسقف ٣٠ ديناراً شهرياً للموظفين الحكوميين وأسره
- يدفع الموظف الحكومي كسفية تبلغ ١.٥ دينار للحالات الطارئة التي لا يحتاج فيها إلى دخول المستشفى وثلاثة دنانير للحالات غير الطارئة.
- وتستند الأقساط السنوية للأفراد المشتركين اختياريّاً عن طريق شراء الخدمات التي يُقدّمها البرنامج على الفئة العمرية كما يلي:

المؤسس ومركز الحسين للسرطان ومستشفى الجامعة الأردنية والمركز الوطني للسكري ومستشفى الأمير حمزة والمستشفيات والمراكز الخاصة، كما دفع حوالي ٦٩ مليون دينار للجهات نفسها باستثناء الجهات الخاصة لقاء الخدمات الطبية التي تلقاها المنتفعون من الديوان الملكي في عام ٢٠١٠.

ويُقدّم برنامج التأمين الصحي المدني «حوافز» لموظفي وزارة الصحة بناء على سنوات الخدمة والمركز الوظيفي سواء أكان الموظفون إداريون أو أطباء مزاولين للمهنة في الوزارة والمستشفيات والمراكز. وتبلغ القيمة التي تُوزَع والمبنية على نظام نقاط ٩٠٪ من الإيرادات التي يحصل عليها البرنامج من الديوان الملكي لقاء الرعاية الصحية التي يُقدمها لمنتفعيه في المرافق التابعة لوزارة الصحة وذلك بعد اقتطاع تكلفة الأدوية لهذه الفئة المنتفعة، وصُرف حوالي ٢٧ مليون دينار لهذه الغاية في عام ٢٠١٠، حيث وُزعت هذه القيمة كما يلي:

■ ٦٠٪ للأطباء وأطباء الأسنان والصيدلة

■ ٢٠٪ للممرضين

■ ١٠٪ لفئات وظيفية أخرى

هذا ووزَع في المجمال ٢٧ مليون دينار على ٢,٨٧٠ موظف وموظفة بمعدل ١,١٠٧ دينار للفرد.

قدّم الديوان الملكي في عام ٢٠١٠ مبلغ ١٠٥ مليون دينار لبرنامج التأمين الصحي ليدفع تكاليف علاج المنتفعين (انظر الجدول ٥-١٢). وتجدر الإشارة إلى أنه على المرضى اتخاذ الخطوات التالية ليصبحوا مؤهلين للحصول على التغطية الصحية التي يُقدّمها الديوان الملكي:

١. طلب تصريح من الديوان الملكي.

٢. الحصول على كتاب من الطبيب يوضح أن طبيعة المرض المصاب به المريض يقع ضمن الأمراض التي حددها رئيس الوزراء. ويُقدّم كل من الكتاب والتصريح إلى وزارة الصحة لإدراج المريض في قائمة المؤهلين ثم يحصل المريض على بطاقة تعريف.

٣. الذهاب لأحد مرافق وزارة الصحة للحصول على الخدمات الصحية. تدوم صلاحية بطاقة التعريف من ستة إلى اثنا عشر شهراً بناء على نظام التشخيص والعلاج.

نفقات برنامج التأمين الصحي المدني للخدمات الصحية المقدمة للمرضى: تجاوز المبلغ الذي دفعه برنامج التأمين الصحي المدني في عام ٢٠١٠ للمستشفيات والمراكز الحكومية والمستشفيات الخاصة ما مجموعه ١٢٣.٨ مليون دينار (انظر الجدول ٥-١٢)، حيث خُصص من هذا المبلغ ٥٥ مليون دينار لعلاج الموظفين الحكوميين والأفراد الذين يعولونهم. وقدّم برنامج التأمين الصحي المدني بدل تكاليف علاج هؤلاء الأفراد للخدمات الطبية الملكية ومستشفى الملك عبد الله

الجدول ٥-١٢: اتجاهات إيرادات ونفقات التأمين الصحي المدني

مليون دينار أردني						الفئة
٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	
الإيرادات						
٤٣.٤	٣٤.٠	٣٤.٦	٢٧.٠	٢٤.٦	٢٤.١	الموظفون الحكوميون والمشاركون طوعية
٧٨.٤	٨٢.٦	٨١.٧	٣.٠	٠.٣	١.٣	مساهمة الديوان الملكي لكبار السن والحوامل
١٦٠	١٨.٤	١٢.٨	١٠.٥	٧.٥	٧.٠	دفعات المرضى وقيم المساهمة في تكاليف الأدوية
٢٦١	٣١.٥	٢٧.٤	٢٣.٩	١٧.١	١٤.٣	البديل الذي يدفعه الديوان الملكي
١.٤	٣.٤	٢.٩	١.٣	٠.٣	٠.٢	إيرادات أخرى
١٦٥.٣	١٦٩.٩	١٥٦.٥	٦٥.٧	٤٩.٥	٤٦.٩	إجمالي الإيرادات
النفقات						
٥٤.٨	٤٩.٧	٣٥.٥	٢٨.٨	٢٣.١	٢٣.٨	علاج المشتركين في المرافق غير التابعة لوزارة الصحة
٠.٧	٠.٧	٠.٧	٠.٧	٠.٥	٠.٧	الاشتراكات
٥.٧	٤.٩	٢.٣	٧.٨	٦.٧	٨.٢	الأدوية والمستهلكات الطبية والمعدات
٠.٤	٠.٥	٠.٧	٠.٩	٠.٦	٠.٦	علاج الموظفين خارج المملكة
٢٧.٠	٢٧.٠	٢٣.٩	٢١.٢	١٨.٥	١١.٧	الحوافز والمكافآت المدفوعة لموظفي وزارة الصحة
٦٩.٠	٧١.١	٦٠.٤	-	-	-	علاج غير المؤمنين في المرافق غير التابعة لوزارة الصحة
٥.٦	٥.٦	٤.٨	٣.٨	٠.٨	٠.٦	نفقات تشغيلية أخرى
١٦٣.٢	١٥٩.٥	١٤٦.٣	٦٣.٢	٥٠.٢	٤٥.٦	إجمالي النفقات

مواجهة التحديات

لامركزية دورة الموازنة وإدارة البرامج

يُتصّف إعداد الموازنة وإدارتها اليومية بمركزية مرتفعة. وقد تبيّن من مراجعة البرنامجين الرئيسيين للخدمات الصحية وهما الرعاية الصحية الثانوية / المستشفيات والرعاية الصحية الأولية / الخدمات والمراكز الصحية بأن اللامركزية مفيدة لنوعية إعداد الموازنة والإدارة اليومية لمخصصاتها. هذا ويُمثّل هذان البرنامجان فقط 0.00% من موازنة وزارة الصحة لعام 2011 باستثناء التأمين الصحي المدي.

لا تُعتبر مسألة اللامركزية أمراً جديداً ولكنها قضية ما زالت تنتظر التطبيق منذ بعض الوقت، وتجدر الإشارة إلى أن جميع مكونات وزارة الصحة من مرافق وبرامج رئيسية بحاجة إلى تطبيق اللامركزية.

أشار تقرير الحسابات الصحية الوطنية لعام 2007 إلى ما يلي: «بالرغم من أن تمويل القطاع الصحي بأكمله مجزأ ومتفرق بين البرامج والمديريات، ولكنه مركزي ومضبوط إلى حد كبير في كلا القطاعين العام والخاص، مما لا يترك مجالاً كبيراً للمرونة والمناورة على مستوى المرفق الصحي».

هذا وتطبق هذه المشاهدات الخاصة بمستشفيات وزارة الصحة في الوقت الحاضر على مراكز وزارة الصحة والمرافق الرئيسية الأخرى التابعة لها بالدرجة نفسها.

ما زال النظام الحالي لإعداد الموازنة وإدارة مواردها مركزياً بدرجة كبيرة، وبالتالي لا يتمتع مدراء المستشفيات والمراكز وبعض الوحدات التشغيلية الرئيسية الأخرى بمسؤوليات أو صلاحيات رقابية كبيرة، الأمر الذي يؤدي إلى إلغاء الحافز لدى المدراء لإدارة وحداتهم بفعالية وكفاءة إلى حد كبير، مما يحرم النظام من وفورات محتملة من شأنها زيادة مستويات الخدمة المقدمة.

التوصيات: يجدر بوزارة الصحة إعادة هيكلة دورة موازنتها وتعزيز إدارة مستشفياتها ومراكزها ومديرياتها الرئيسية الأخرى عند إعداد مشروع الموازنة من خلال إصلاح عملياتها وخاصة مؤسسة إعداد الموازنة وتبويبها بحيث تسمح الموازنة للمدراء بـ:

- عرض احتياجاتهم الخاصة في طلبات الموازنة باستخدام النموذج العمودي «الأعلى-الأدنى» في مرحلة إعداد الموازنة.
- إدارة الموازنات المخصصة بمرونة ضمن الحدود التي يسمح بها القانون.

«تُعتبر حاكمية مستشفيات وزارة الصحة في الأردن مركزية بصورة كبيرة، حيث تُعتبر الإدارة التنفيذية العليا في الوزارة في عمّان المسؤولة عن جميع القضايا المهمة المتعلقة بالإدارة وشؤون الموظفين والموازنة والشراء. ويُعتقد أن بالإمكان إدارة المستشفيات بفعالية أكبر وتحسين نوعية الرعاية المقدمة إذا منحت استقلالية أكبر.»

ملف النظام الصحي لعام 2006 الصادر عن المرصد الإقليمي للنظم الصحية لمنظمة الصحة العالمية.

كما ينبغي أيضاً القيام بمراجعات سنوية وتقديم توصيات سنوية حول طلبات الموازنات التي يتقدّم بها مدراء المستشفيات والمراكز من خلال مديريات الصحة في المحافظات ومدراء البرامج في الوزارة كلاً حسب البرامج المسؤول عنها، بالإضافة إلى الإشراف على تنفيذ البرامج بشكل مستمر من خلال مديريات الصحة في المحافظات ومديريات البرامج في الوزارة على مدار العام كجزء لا يتجزأ عن الخطوات السابقة المذكورة أعلاه.

استخدام أفضل للمعلومات لتحسين المساءلة والفعالية والكفاءة الإدارية

يُشير قانون الموازنة العامة لعام 2011 إلى «نقاط ضعف» في أنظمة المعلومات الصحية وقلة استخدامها في صنع القرارات ووضع السياسات في الجزئية المتعلقة بـ «القضايا والتحديات الرئيسية» التي تُواجهها وزارة الصحة.

تحتفظ مديرية تكنولوجيا المعلومات في وزارة الصحة ببعض المعلومات الإدارية عن المراكز والمستشفيات منفردة والبالغ عددها أكثر من 1400 مركز بأنواعها المختلفة و31 مستشفى، وتشتمل هذه المعلومات على التوظيف حسب الفئة وزيارات المرضى وغيرها. هذا وقد تتوفر معلومات حول النفقات السنوية لكل مستشفى ومركز على حده في مكان ما في وزارة الصحة، ولكن لا يبدو أن هذه المعلومات محفوظة ومرتبطة بالمعلومات المتعلقة بالخدمات المقدمة أو الإنتاجية في نظام مديرية تكنولوجيا المعلومات في الوزارة، كما أنه لا يبدو من السهل الحصول عليها بسرعة.

ومن الضروري أن تكون وزارة الصحة، التي أنفقت 2% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011 على سبيل المثال، قادرة على إظهار فعالية وكفاءة عملياتها التشغيلية في ظل التقشف المتوقع في التمويل، حيث يجدر بها القيام بذلك عن طريق تحليل البيانات والبرامج التي تُديرها، وتجدر الإشارة إلى أن الجزء الأكبر من موازنة وزارة الصحة مخصص لبرامج تقديم الخدمات الصحية في المستشفيات والمراكز.

معدلات الإشغال وفترة الإقامة ١٧٪ و ٤٠٪ على التوالي، وهذه المعلومات ليست بالجديدة. وأما العنصر المفقود هنا فهو إجراء دراسة شاملة لإجمالي احتياجات وزارة الصحة من الأسرة، وخطة تحتوي على طرق بديلة لاستخدام الأسرة المتوفرة بكفاءة أكبر.

قد يكون مزيج حالات المرضى أحد أسباب الفروقات بين معدلات الإشغال وفترة الإقامة على الرغم من تعاقد وزارة الصحة مع جهات أخرى لمعالجة بعض من الحالات المعقدة، كما تدعو الحاجة لتسليط الضوء على المرافق العامة المكلفة كالمستشفيات لتحديد المجالات التي يمكن تحسين كفاءتها وتحقيق وفورات في تكاليفها في ضوء شح الأموال والموارد المتوقع في السنوات القادمة. ويتعين على وزارة الصحة التأكد من فعالية استخدام الأموال المتاحة لديها أي كان مقدارها وإن لم تكن التوقعات حول شح الأموال في السنوات القادمة صحيحة.

وقد استخدمت وزارة الصحة مبدأ التعاقد مع المستشفيات العامة والخاصة لرعاية المرضى بفعالية، كما أبرمت اتفاقيات استئجار الأسرة مع المستشفيات الخاصة كمستشفى المواساة ومستشفى الحياة، ومن الممكن استخدام هذه التجربة لوضع إجراءات طويلة الأجل لتنظيم البنية التحتية لمستشفيات وزارة الصحة والاستفادة من مساهمات المرافق الحكومية الأخرى والقطاع الخاص.

التوصيات: يجدر بوزارة الصحة إعداد خطة خمسية شاملة وتوصيات متكاملة لبرنامج الرعاية الصحية الثانوية / المستشفيات لتحديد الآثار والتبعات على الموازنة، حيث ينبغي أن تُحدد الخطة أي المستشفيات، إن وجدت، التي ينبغي (١) التعاقد مع القطاع الخاص لإدارتها أو بيعها (٢) دمجها مع مستشفيات أخرى من مستشفيات وزارة الصحة و/أو (٣) إعادة تنظيمها لتقدم مستويات متعددة ومناسبة من الرعاية. وينبغي أن تتناول الخطة ما يلي:

■ أفضل طريقة لاستفادة مرافق وزارة الصحة من السعة الزائدة في عدد الأسرة في المستشفيات الخاصة وخاصة في عمان وإربد والزرقاء من خلال إغلاق المستشفيات ودمجها و/أو زيادة التعاقد أو الخصخصة.

■ السعة الحالية والمخطط لها للخدمات الطبية الملكية والمستشفيات الجامعية والمستشفيات الخاصة لغايات العمليات الأكثر تعقيداً والمعالجة المتخصصة وفرص تقليل عدد المستشفيات التابعة لوزارة الصحة كما في عمان وإربد على ضوء سعة المستشفيات المذكورة وتوفر الأسرة فيها.

وينبغي إدراج الخطة في طلب موازنة الوزارة الذي تُعَدُّه إلى دائرة الموازنة العامة، كما لا ينبغي الموافقة على بناء مستشفيات جديدة إلا حين النظر في القضايا والحلول ذات العلاقة. تجدر الإشارة إلى احتواء ورقة عمل توجهات الإنفاق العام لقطاع الصحة نموذجاً يمكن استخدامه للبدء بهذا النوع من التحليل.

يُعتبر غياب المعلومات الإدارية التي تربط تكاليف تشغيل المستشفيات والمراكز منفردة مع المعلومات المتعلقة بالتوظيف والخدمات المقدمة عائقاً كبيراً أمام أي جهد يهدف إلى ربط التكاليف النسبية بالإنتاجية في مرافق وزارة الصحة، حيث ينبغي إعداد هذه المعلومات واستخدامها كجزء من عمليات المراجعة المستمرة.

كما ينبغي استخدام هذه المعلومات كأساس لتبرير الموازنة السنوية. ولن تتمتع عمليات اتخاذ القرار حول الموازنة بالشفافية على المستوى الكلي للبرامج وعلى مستوى المراكز والمستشفيات منفردة في حال عدم توفر هذه المعلومات. هذا وقد أشير إلى أهمية المعلومات المتعلقة بربط التكاليف بكيفية استغلال مراكز الرعاية الصحية الأولية في السابق في عام ٢٠٠١ وفقاً لشركة آبت أسوشيتيس (آبت أسوشيتيس، ٢٠٠١).

التوصيات: يجدر بالمعنيين توسيع قاعدة بيانات مديرية تكنولوجيا المعلومات على الفور لتضم بيانات حول إنفاق المستشفيات والمراكز وإنتاجيتها منفردة بالإضافة إلى تطبيق اللامركزية وإصلاح عمليات إعداد الموازنة ومراجعتها وإدارتها. ويجدر بالإدارة العليا لوزارة الصحة استخدام هذه البيانات المتكاملة ل (١) تقييم الأداء الإداري لمدراء المستشفيات والمراكز و (٢) تعزيز إعداد الموازنة وتبريرها أثناء عملية إعداد الموازنة السنوية كجزء من طلب الموازنة المقدم إلى دائرة الموازنة العامة. وقد يكون من الضروري أن تتحمل مديريات الصحة في المحافظات مسؤولية إعداد وتنفيذ موازنات المراكز الصحية الفرعية نظراً لطبيعة وحجم هذه المراكز.

كما ينبغي إعداد نظام بيانات للمعلومات الإدارية للوحدات الرئيسية الأخرى في وزارة الصحة وربطه بمؤشرات الأداء التي ينبغي على وزارة الصحة وضعها في طلب الموازنة المقدم لدائرة الموازنة العامة كجزء من دورة الموازنة.

استغلال السعة الاستيعابية للمستشفيات بشكل أفضل

يُوحى مستقبل المالية العامة في المملكة بقلّة الموارد نظراً للنمو السكاني وارتفاع الطلب على السلع والخدمات الممولة حكومياً. وأشارت الحسابات الصحية الوطنية لعام ٢٠٠٧ بأن الاتجاهات الحالية في تمويل الخدمات الصحية العامة «غير مستدامة»، وإن كانت الحسابات الصحية الوطنية متشائمة في توقعاتها فلا بد من مراجعة دورية لبنية المستشفيات التحتية من حيث الاحتياجات والتكاليف والفعالية.

وتستدعي الفروقات في إشغال الأسرة ومعدل فترة الإقامة بين المستشفيات بالإضافة إلى احتمالية انحسار موارد الموازنة في السنوات القادمة البحث عن فرص للاستفادة من هذه الفروقات لزيادة كفاءة وفعالية الخدمات الصحية التي تُقدّمها وزارة الصحة.

هناك فرق كبير بين معدلات الإشغال وفترة الإقامة بين مستشفيات وزارة الصحة ومستشفيات القطاع الخاص، حيث يبلغ الفرق في

النظر في عدد مراكز الرعاية الصحية ومواقعها

يجدر بوزارة الصحة البحث عن فرص لدمج وتنظيم العمليات التشغيلية في المراكز لتحقيق الفعالية والكفاءة في ضوء عدد المراكز المنفردة الذي تجاوز 70٠ مركزاً وعدد المراكز المتخصصة الذي تجاوز 7٠٠ مركزاً. كما يجدر بوزارة الصحة دراسة تكاليف وأداء كل مركز على حده كجزء من أعمال التحليل التي تقوم بها بما في ذلك الزيارات لكل مركز حسب النوع وتكاليف الزيارة وغيرها.

التوصيات: يجدر بوزارة الصحة إعداد خطة خمسية ودراسات تحليلية للمراكز بحيث تضع طرقاً بديلة لدمج المراكز، وعليها أن تُدرجها في طلب موازنتها أيضاً، وينبغي أن تتضمن هذه الخطة النقاط التالية لكل مركز بالإضافة إلى أي قضايا أخرى ذات علاقة:

■ تحليل عبء العمل المتعلق بالمرضى حسب نوع المركز كعدد زيارات المرضى لكل طبيب وطبيب الأسنان وممرض الخ.

■ عدد المراكز حسب النوع.

■ تكاليف الزيارة للمريض الواحد.

■ قرب المركز بالكيلومترات (بقطر 0 و ١٠ و ٢٠ كيلومتر) من مراكز ومستشفيات عامة وخاصة محددة أخرى.

■ جدوى توفير خدمات النقل أو عيادات متنقلة كبديل لعدد وموقع المراكز الحالية بهدف استغلال مستشفيات ومراكز وزارة الصحة بصورة أمثل.

هذا وينبغي تضمين هذه المعلومات في الكتاب الإحصائي السنوي لوزارة الصحة، كما لا ينبغي الموافقة على بناء مراكز جديدة إلا حين النظر في القضايا والحلول ذات العلاقة.

وينبغي توثيق الوفورات الناتجة عن إغلاق ودمج بعض المراكز في الخطة^١ بعد تحديد قيم هذه الوفورات، حيث أن تنفيذ التوصيات سيحتاج إلى تكاليف معينة.

إنشاء مستشفيات أكثر ملائمة للمرضى

تُعَدّ الخدمات الفندقية في مستشفيات وزارة الصحة دون مستواها في مرافق الخدمات الطبية الملكية والمستشفيات الجامعية ومستشفيات القطاع الخاص، حيث لا تتوفر وسائل الراحة والترفيه فيها باستثناء توفر آلات القهوة أحياناً في بعض مرافق وزارة الصحة. وإذا كان كل من مستشفى البشير ومركز أبو نصير الصحي الشامل ومركز شفا بدران الصحي الأولي نموذجاً لمرافق وزارة الصحة الأخرى فهناك العديد من الفرص الكافية لجعل مرافق وزارة الصحة أكثر ملائمة للمرضى وإدراج مزيد من الدخل للمستشفيات والمراكز.

وقد تبنت عدد من المستشفيات والمراكز حول العالم تدابير لجعل المرافق الصحية أكثر راحة وملائمة بالإضافة إلى تقديمها الخدمات الصحية، حيث تتوفر محلات هدايا تباع الزهور والألعاب ومواد للقراءة للمرضى وأسره في عدد من المستشفيات بالإضافة إلى آلات البيع في قاعات الانتظار التي تباع المشروبات والأطعمة الخفيفة، كما يستطيع المرضى وعائلاتهم الذهاب إلى كافتيريا المستشفى التي تخدم موظفي المستشفى أيضاً.

وتتوجه كثير من المستشفيات حول العالم بشكل متزايد لجعل غرف المستشفى كغرف الفنادق، مزودة بأجهزة التلفاز وهواتف وقوائم طعام وغيرها من سبل الراحة مقابل بعض الرسوم، والتي من شأنها جعل فترة الإقامة في المستشفى وأوقات الانتظار أكثر احتمالاً وراحة.

التوصيات: يجدر بوزارة الصحة النظر في التدابير التي تجعل من مرافقها أكثر ملائمة للمرضى ومنها:

■ الارتقاء بمستوى غرف مختارة في المستشفيات لجعلها أكثر جاذبية لكبار موظفي الحكومة ولتكون منافسة للمستشفيات الأخرى غير التابعة لوزارة الصحة، حيث تُعتبر هذه النقطة ضرورية إذا ما أرادت مستشفيات وزارة الصحة أن تدخل المنافسة على ضوء الإصلاحات في صندوق التأمين الصحي المدني كما هو موصى أدناه.

■ فتح محلات هدايا في المستشفيات الكبيرة لبيع الورود ومواد القراءة والدمى وغيرها.

■ عرض خدمات اختيارية مثل التلفاز وقوائم الطعام الخاصة وغيرها في غرف المستشفى مقابل دفع البديل.

■ تمكين المرضى وعائلاتهم من استخدام الكافتيريا في المستشفيات الكبيرة التي تتوفر فيها الكافتيريا.

■ تركيب آلات بيع المشروبات والأطعمة الخفيفة في قاعات الانتظار والمناطق الحيوية في المستشفيات والمراكز الصحية الشاملة.

كما ينبغي وضع نتائج المراجعة التي تقوم بها وزارة الصحة في الخطط الخمسية الموصى بها أعلاه. ويجدر بوزارة الصحة البحث عن فرص للتعاقد مع مزودين لوسائل الراحة والترفيه بدلاً من تقديم هذه الخدمات مباشرة. وبالرغم من احتمالية الحاجة إلى إبرام العقود عن طريق استدراج العطاءات مركزياً إلا أنه ينبغي أن يذهب دخلها إلى المستشفيات والمراكز المعنية، حيث سيساعد ذلك في ضمان إشراف إداري فعال على جودة الخدمات كالتأكد من توفر كمية ونوعية جيدة وكافية من مخزون الأطعمة والأشربة في آلات البيع.

^١ يعرض الخبير زافرا (٢٠١١) في ورقته كيفية البدء بالتحليل اللازم لإجراء التقييم الضروري. وقد تبدو هذه المنهجية عبئاً كبيراً على المراكز البالغ عددها ٦٨٤ مركزاً. إلا أن التحليل لن يتجاوز ٣٠ صفحة إلا حد بعيد لكل من المناطق الصحية البالغ عددها ٢١، ولن يكون جمع البيانات عبئاً على المراكز أو يستهلك الكثير من الوقت بوجود حوالي ٨٠٠ مراقب ومحاسب في المجمع في هذه المراكز.

إصلاح الحوافز لاستقطاب موظفي الصحة المهنيين والاحتفاظ بهم

يُشير مسؤولو وزارة الصحة إلى أن استقطاب موظفي الصحة المهنيين المؤهلين والاحتفاظ بهم من أكبر قضايا الموارد البشرية الملحة، حيث لم تنجح المنهجيات السابقة في حل هذه المسألة كما أشرنا سابقاً في برنامج تنمية القوى البشرية وكما دلت عليه الاعتصامات التي قام بها الأطباء في الآونة الأخيرة. ومن الضروري البحث عن تدابير طويلة الأجل وتطبيقها إذا أرادت وزارة الصحة استقطاب الكم والفتات الضرورية من الموظفين الصحيين المهنيين والاحتفاظ بهم. وقد واجهت العديد من الدول هذه القضية واعتمدت مجموعة من المبادرات الناجحة للتعامل معها.

التوصيات: يجدر بوزارة الصحة إعداد تقرير يُعنى بهذه المسألة، وإدراجه كجزء من طلب الموازنة الذي تُقدّمه لدائرة الموازنة العامة التي تبحث بدورها في جدوى مبادرات بديلة وفائدتها وتكاليفها لدفع عجلة التوظيف والاحتفاظ بالأطباء المزاولين وموظفي الصحة المهنيين الآخرين الذين تحتاجهم وزارة الصحة. وينبغي أن يُوضّح التقرير مكامن الصعوبة في التعيين والاحتفاظ بالموظفين، والنظر في مسألة الانتقال من التعيين على أساس الاستحقاق المبني على التدريب الرسمي الذي تلقاه الموظف إلى التعيين على أساس احتياجات السوق الذي يربط الحوافز بالوظائف التي يصعب إيجاد الموظف المناسب لها والاحتفاظ به كالرعاية الصحية المتخصصة. كما ينبغي أن يُقدّم التقرير توصيات لتضمينها في قانون الموازنة السنوية، ويتناول مدى استحسان النقاط التالية:

■ إيجاد برنامج لمنح الرواتب والرسوم ومصاريف الكتب وغيرها من المنافع لطببة الطب مقابل الالتزام بالخدمة في مرافق وزارة الصحة كأطباء مزاولين بعد التخرج.

■ التعاقد مع من يتمّ التزامه بتدريب الإقامة ومنح مكافآت عند توقيع العقود لمن يرغب بالاستمرار في العمل لدى وزارة الصحة.

■ تحديد عقوبات رادعة تُفرض في حال عدم الالتزام في كلتا الحالتين كدفع التكاليف المباشرة وتكاليف التدريب مضاعفة.

وينبغي أن تتناول توصيات التقرير أيضاً تدابير لاستقطاب موظفي الصحة المهنيين الآخرين والاحتفاظ بهم في حال تبين بأن لهذا النقص تأثير على كمية ونوعية الرعاية الصحية التي بإمكان وزارة الصحة تقديمها. كما ينبغي توسيع الكتاب الإحصائي السنوي لوزارة الصحة ليحتوي على معلومات عن المهن الصحية الموظفة في وزارة الصحة، أي عمل تقسيم سنوي للأطباء كما يلي¹³:

■ الاستخدام: حسب مجال التعيين مع تحديد التخصص والبرنامج والواجبات الوظيفية.

■ الموقع: أي الوزارة والمركز الصحي والمستشفى والمهن الإدارية الخ.

■ المغادرة: حسب مدة الخدمة في وزارة الصحة مع تحديد الفئة الوظيفية ومقارنة حالات المغادرة بحالات التقاعد والانتقال إلى وزارات أو مستشفيات جامعية أخرى الخ.

تطبيق ممارسات أفضل لوصف الأدوية

يُعتبر برنامج الأمصال والمطاعيم والأدوية والمستهلكات الطبية برنامج شراء، وهو عنصر كبير ومهم في تقديم الخدمات الصحية. يعمل البرنامج بشكل رئيسي كوكيل للمستشفيات والمراكز التي يخدمها، وليس له أي دور مباشر في ممارسات وصف الأدوية في المستشفيات والمراكز، ولكن يمكنه المساهمة في حل مشكلة الإفراط في كميات الأدوية الموصوفة من خلال توفيره للمعلومات الضرورية.

وأشارت الحسابات الصحية الوطنية لعام ٢٠٠٨ إلى أن هناك إفراطاً في كميات الأدوية الموصوفة في كلا القطاعين العام والخاص. وقد حددت وزارة الصحة في إحدى مؤشرات أدائها الحاجة إلى التقليل من وصف الأدوية بأسمائها التجارية. وبإمكان برنامج الأمصال والمطاعيم والأدوية والمستهلكات الطبية أن يقوم بدور الرقيب على ممارسات وصف الأدوية في المستشفيات والمراكز بناءً على توزيعها. ويأتي هذا المجهود مكملاً لجهود مديرية الصيدلة السريرية الرامية إلى تغيير ممارسات وصف الأدوية عن طريق تحديد بدائل أرخص ولها الفعالية نفسها. وتتيح هذه الجهود مجتمعة فرصة لتحقيق وفورات كبيرة بقدر نجاحها في تعديل ممارسات وصف الأدوية.

التوصيات: نوصي وزارة الصحة بتبني المنهجين التاليين:

■ العمل مع مديرية الصيدلة السريرية لإعداد تقرير حول تكاليف وقيمة الأدوية الموصوفة الأكثر شيوعاً حسب مستشفيات ومراكز وزارة الصحة كلاً على حده في نهاية العام، وعرضه على وزارة الصحة والمواطنين ونشره على الموقع الإلكتروني للوزارة.

■ البحث عن فرص لبيع الأدوية التي لم يبقى على انتهاء مدة صلاحيتها إلا عام واحد بخم كبير، والتي تُقدّر وزارة الصحة بأنها ليست بحاجة إليها خلال ذلك العام.

¹³ يُوضّح زافرا (٢٠١١) الكيفية التي قد تُعرض فيها هذه البيانات. هذا وينبغي الحصول على معلومات مماثلة عن أطباء الأسنان والممرضين والصيدالين وغيرهم وعرضها في الكتاب الإحصائي السنوي.

تحسين عدالة وكفاءة برنامج التأمين الصحي المدني

يُغطي برنامج التأمين الصحي المدني موظفي الحكومة، وفئات المهنيين من المصابين بالأمراض التي حددها مكتب رئيس الوزراء، وفئة الفقراء. ويُصنّف موظفو الحكومة إلى ثلاث درجات من حيث الإقامة في المستشفى، ويكمن أهم الفروقات بين هذه الدرجات في الخيار المتاح لموظفي الدرجة الأولى بتلقي العلاج في المرافق الجامعية أو الخاصة مقابل دفع جزءاً من التكاليف المترتبة لبرنامج التأمين الصحي المدني.

يدفع جميع الموظفين النسبة نفسها وبالغلة ٣٪ من إجمالي التوظيفات، حيث تبلغ الأقساط الشهرية كحد أقصى ٣٠٠ دينار أردني لتغطيتهم في التأمين الصحي المدني. ويثير هذا الجانب مسألة العدالة بين الموظفين الذين يدفع جميعهم النسبة نفسها من تعويضاتهم على شكل أقساط ولكنهم لا يتمتعون بدرجة الاستحقاق نفسها، كما أنه لا توجد علاقة مباشرة بين الأقساط المحصلة وتكاليف الخدمة المقدمة للموظفين الحكوميين في مرافق وزارة الصحة أو مرافق عامة أو خاصة أخرى.

تدعم الحكومة الرعاية الصحية المقدمة لموظفي الحكومة من خلال التمويل العام الذي تقدّمه وزارة الصحة، حيث لا يدفع برنامج التأمين الصحي المدني تكاليف هذه الرعاية لمرافق وزارة الصحة، ولا يمكن تحديد مقدار هذا الدعم في ظل غياب البيانات الضرورية. وبخلاف عدد من أنظمة التأمين الصحي العام والخاص فإن الحكومة لا تُساهم في دفع جزء من أقساط الموظفين التي تذهب إلى صندوق التأمين الصحي بالرغم من إمكانية اعتبار التمويل العام الذي تقدّمه وزارة الصحة مساهمة «ضمنية».

ومن الضروري أن تعكس أقساط التأمين الصحي المدني التي يدفعها موظفو الحكومة والحصة التي تُساهم بها الحكومة تكاليف الرعاية الصحية المقدمة في مستشفيات ومراكز وزارة الصحة التي يدفعها صندوق التأمين الصحي لكل من وزارة الصحة والخدمات الطبية الملكية والمستشفيات الخاصة والمستشفيات الجامعية، حيث سيسمح ذلك بتخفيض تمويل الموازنة العامة للمستشفيات والمراكز وبالتالي إيصال مرافق وزارة الصحة إلى وضع مالي منافس حيث يرتبط دخلها بتكاليف الخدمات المقدمة في النهاية.

يدفع برنامج التأمين الصحي المدني حوافز لموظفي وزارة الصحة بناءً على المبالغ الواردة من الديوان الملكي لقاء العلاج في مرافق وزارة الصحة، وتُدفع الحوافز لموظفي وزارة الصحة المزاويلين والإداريين بناءً على نظام نقاط يعتمد على طول فترة الخدمة والتسلسل الوظيفي. وقد بلغت الحوافز ٢٧ مليون دينار أردني في عام ٢٠٠٩ كما بلغت المقدار نفسه في عام ٢٠١٠. إلا أن الحوافز لا تُقدّم بناءً على نوعية الخدمات الصحية المقدمة أو نطاق تقديمها بل تُوزع على جميع الموظفين المهنيين في وزارة الصحة بمن فيهم الموظفين الإداريين بحكم التدريب الأكاديمي الذي يتلقونه.

وإذا دفع برنامج التأمين الصحي البدل لوزارة الصحة لقاء الخدمات المقدمة لمتلقيه فمن الممكن اعتبار أي من هذه الحوافز الضرورية في هذه الحالات جزءاً من هذا البدل. وفي حال وافقت الحكومة على إصلاحات التعويضات التي تنظر فيها حالياً فمن الممكن إيقاف الحوافز التي يدفعها برنامج التأمين الصحي المدني لدعم تعويضات موظفي وزارة الصحة كحل بديل.

التوصيات: ينبغي اتخاذ مجموعة من الخطوات المتكاملة على المدى المتوسط للقيام بإصلاحات في برنامج التأمين الصحي المدني، ومن جملة هذه الخطوات أن تعكس تكاليف الرعاية الصحية المقدمة للمتقاعين على الأقساط التي يدفعها الموظفون المؤمنون والآخرون، كما ينبغي أن يعكس الدعم الحكومي الضمني للرعاية الصحية المقدمة للموظفين بشكل صريح على الحصة التي تُساهم بها الحكومة في الأقساط عوضاً عن الدعم المالي العام للمستشفيات. هذا ويجدر النظر في النقاط التالية كجزء من عمليات الإصلاح:

■ يجدر بالتأمين الصحي المدني البدء بدفع تكاليف الرعاية الصحية المقدمة للموظفين الحكوميين لمستشفيات ومراكز وزارة الصحة كما يدفع الديوان الملكي مبالغ التأمين لبرنامج التأمين الصحي المدني عن فئات الأفراد المهنيين والأشد فقراً ممن يتلقون الرعاية الصحية في مرافق وزارة الصحة.

■ يجدر ببرنامج التأمين الصحي المدني توفير خيارات لموظفي الحكومة تُتيح لهم جميعاً انتقاء خيارات التغطية التي تُناسبهم سواء في المرافق الخاصة أو المرافق الجامعية واختيار الأنواع المختلفة من الغرف وسبل الراحة التي يرغبون بالحصول عليها مقابل دفع أقساط أعلى.

■ يجدر بالحكومة المساهمة في حصة من أقساط التأمين المدفوعة لبرنامج التأمين الصحي المدني عن الرعاية الصحية المقدمة للموظفين الحكوميين.

■ إلغاء «الحوافز» المقدمة بناءً على طول فترة الخدمة وغيرها من الأسس التي يدفعها برنامج التأمين الصحي المدني، وتقديمها كتمويل لتعويضات الموظفين في موازنة وزارة الصحة السنوية عوضاً عن ذلك في حال احتاج الموظفون للحصول على خدمات الرعاية الصحية.

كما يجدر بوزارة الصحة إعداد تقرير يعرض تحليلاً لكل من هذه القضايا والبدائل ويُقدّم توصيات حول تنفيذها والفترة الزمنية لكل منها.

تعزيز الجهود للحد من التدخين

من جملة الخدمات المقدمة في مراكز الخدمات الصحية هي عيادات الإقلاع عن التدخين. يُعتبر التوقف عن التدخين مشكلة صعبة ولكن من شأن مؤشر أداء للتأثير حول مدى نجاح العيادات في مسعاها،

حول العالم تُفيد بأن للضرائب أثراً مفيداً جداً على التقليل من حالات التدخين بالرغم من عمليات التهريب التي قد تحدث. ويوصي البنك الدولي (١٩٩٩) بفرض ضرائب تُعادل ثلثي قيمة السجائر أو أكثر.

يُعدّ موضوع التدخين من القضايا المهمة في تحسين معدلات الوفيات وانتشار الأمراض. وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة قد تبنت عدداً من القوانين والسياسات للتقليل من التدخين ولكن لا تزال الحاجة قائمة لعمل المزيد.

التوصيات: ينبغي إلغاء الإعفاء الممنوح للفنادق والمطاعم على حظر التدخين في مرافقها العامة، كما ينبغي تعزيز وتطبيق القواعد التي تحظر التدخين في المباني العامة كوزارة الصحة ومراكز الشرطة والمستشفيات والمراكز الصحية، حيث ما زالت ظاهرة التدخين مستمرة بشكل كبير في هذه المرافق.

ويجدر بوزارة المالية التفكير جدياً في فرض ضرائب مرتفعة على التبغ ومنتجاته، وقد أشارت الأدلة الدولية إلى أن الضرائب المرتفعة على السجائر ومنتجات التبغ قد تؤدي إلى المزيد من عمليات التهريب وزيادة الإضرار بالاحتكارات أو الامتيازات المحلية، إلا أن تكاليفها أقل بكثير من المنافع التي يمكن تحقيقها للمجتمع من حيث الإيرادات العامة والارتقاء بصحة المواطنين.

كنسبة مراجعي عيادات الإقلاع عن التدخين الذين أكملوا النظام الذي وضعته لهم العيادة ولم يعودوا للتدخين بعد عام من إنهائهم النظام الخاص بهم، أن يقيس مدى نجاح العيادات، وقد يكون له دور مهم في تحديد مدى فعالية الموارد المنفقة على هذا المجهود.

ومن الممكن أن تشمل مؤشرات الأداء الأخرى لعيادات الإقلاع عن التدخين على معدل الاستمرارية أي معدل الذين بدؤوا بالتردد على العيادات وعدد الذين استمروا إلى نهاية الطريق وأكملوا النظام الذي وضعته لهم العيادات. كما ينبغي تحديد إجمالي تكاليف العيادات مقسمة على عدد الأفراد الذين أكملوا النظام الذي وضعته لهم العيادة، هذا ومن الممكن تطبيق هذه المنهجية على عدد من أنشطة البرنامج الأخرى ذات الأولوية وخصوصاً تلك التي صُممت للتأثير في السلوك للتقليل من حالات المرض.

يلقى كثير من الأردنيين نحبهم في أعمار مبكرة بسبب التدخين، ويجدر بوزارة الصحة البحث عن منهجيات ممكنة لمكافحة التدخين وخاصةً بين الرجال، بحيث ينبغي أن تعمل هذه المنهجيات على تثبيط عزيمة الشباب عن البدء بالتدخين، وتشجيع المدخنين على الإقلاع عن التدخين، ومنع انتشار المخاطر الصحية عن طريق التقليل من مشاكل التدخين السلبي. ومن الجدير بالذكر بأنه لا بد من تسويق هذه الأفكار اجتماعياً. وبالإضافة إلى هذا الجانب فإن هناك عدداً كبيراً من الأدلة

الفصل السادس

النقل في الأردن معاصر ومنافس

نظرة عامة

الجدول ٦-١: نوعية البنية التحتية

وسيلة النقل	بيانات عام ٢٠٠٨ أو أحدث	المتوسط لجميع الدول
مؤشر نوعية البنية التحتية للنقل الجوي (١= ضعيف ٧= ممتاز)	٥.٧	٤.١
مرتبة المملكة لعدد الركاب المسافرين دولياً لكل كيلومتر في الأسبوع (١٣٣ دولة، المرتبة الأولى= الدولة ذات أكبر عدد من الركاب)	٦٣	
مرتبة المملكة لعدد الخطوط الجوية العاملة (١٣٣ دولة، المرتبة الأولى= أكبر عدد من الخطوط الجوية)	٦٢	
مرتبة المملكة لسهولة التواصل مع الأسواق في الخارج لغايات إجراء الأعمال داخل المملكة (١٣٣ دولة، المرتبة الأولى= أكبر عدد من العلاقات)	٣٠	
نوعية شبكة النقل البري (١= لا توفر الشبكة نقلاً ذو نوعية كفاءة ويسهل الوصول إليه ٧= توفر الشبكة نقلاً ذو نوعية كفاءة ويسهل الوصول إليه)	٥.٠	٤.٥
مرتبة شبكة النقل البري في الأردن (١٣٣ دولة، ١= أفضل نوعية)	٣٧	
نوعية الطرق (١= غير متطورة ٧= واسعة وكفاءة وفقاً للمعايير الدولية)	٤.٩	٣.٨
مرتبة الطرق في الأردن (١٣٣ دولة، ١= أفضل نوعية)	٣٨	
مرتبة البنية التحتية للسكك الحديدية في الأردن (١= غير متطورة ٧= واسعة وكفاءة وفقاً للمعايير الدولية)	١.٧	٣.١
مرتبة البنية التحتية للسكك الحديدية في الأردن (١٣٣ بلد، ١= أفضل نوعية)	٩١	
نوعية البنية التحتية للميناء (١= ضعيف ٧= ممتاز)	٤.٤	٤.٠
مرتبة البنية التحتية للميناء في الأردن (١٣٣ بلد، ١= أفضل نوعية)	٤٦	

تتمثل أفضل السبل لتحقيق التنمية في الأردن في استخدام نموذج نمو اقتصادي يعتمد على التجارة بسبب صغر حجم السوق الداخلي نسبياً في المملكة من جهة، وإمكانية تحقيق المنافع عن طريق الاندماج بشكل أكبر في الاقتصاد العالمي من جهة أخرى. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المنهجية هي الاستراتيجية المتبعة في الأجندة الوطنية. وبما أن تحقيق هذا الهدف يتطلب بنية تحتية ومنتطورة للنقل، فإن التحدي الحالي يكمن في السعي نحو تحقيق هذا الهدف ضمن القيود التي تفرضها الموازنات المالية الضئيلة.

مقارنات دولية

يُعتبر أداء الأردن جيداً بالمقارنة بدول أخرى ذات مستويات تنموية مشابهة، كما يوضحه الجدولان ٦-١ و ٦-٢. تُعتبر نوعية البنية التحتية للنقل الجوي في المملكة أعلى من المتوسط بالرغم من أنها ما زالت دون المتوسط في الدول الاقتصادية ذات الدخل المرتفع، حيث تُعد سهولة الربط بالأسواق الخارجية ممتازة، كما يتبوأ الأردن مركزاً جيداً من حيث عدد الطائرات المغادرة لكل ألف شخص، وعدد الخطوط الجوية العاملة، والمقاعد المتوفرة للمسافرين الدوليين إذا ما قورن بنظرائه من الدول. وإن دل هذا على شيء فيدل على توفير البنية التحتية للنقل الجوي الدولي أساساً قوياً نسبياً لتوسيع التجارة الدولية.

كما تُعتبر البنية التحتية للنقل البري جيدة نسبياً، حيث احتلت نوعية شبكة النقل البري في المملكة مرتبة أعلى بـ ٢٥٪ تقريباً من المتوسط في ١٣٣ دولة تم تحليلها في تقارير المنتدى الاقتصادي العالمي، وجاءت مرتبة الأردن أعلى من المتوسط لهذه الدول.

يُعد عدد كيلومترات الطرق المعبدة لكل متر مربع من الأرض منخفضاً في المملكة، ويعود السبب في ذلك إلى تجمّع السكان في مناطق محددة في المملكة وخاصة في العاصمة عمان. وتُعد نوعية الطرق جيدة بالرغم من افتقارها إلى بعض الأمور الضرورية.

^١ تتوفر الملاحظات التفصيلية حول الطرق والمصادر المستخدمة لإعداد معظم الجداول والأشكال في هذا الفصل في ورقة عمل توجهات الإنفاق العام لقطاع النقل للدكتور خوان بوتاري، ٢٠١١، مشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

تُعتبر نوعية البنية التحتية لميناء العقبة، وهو المنفذ البحري الوحيد في المملكة، أعلى بعض الشيء من متوسط الدول المشمولة في التحليل، ولكن ما زال الطريق طويلاً لتحسين البنية التحتية للميناء مقارنةً بالإمارات العربية المتحدة والبحرين وسلطنة عمان.

الجدول ٦-٢: مؤشرات النقل الدولية

الدولة / الدول	المسافرون جويًا لكل ١٠٠٠ نسمة	عدد سيارات الركاب لكل ١٠٠٠ نسمة	مؤشر ارتباط الدول بشبكات الملاحة البحرية العالمية	نوعية الموانئ	الحمولة المنقولة عبر السكك الحديدية	كثافة الطريق	نسبة الطرق المرصوفة
دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٩٨	-	-	٤	٢,٢٨٤	-	٧٦
الدول متوسطة الدخل	١٠٦	٦١	-	٤	٤,٤٩٨	٨٩	-
دول الدخل المرتفع في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	١,٣٨٠	٤٦٠	-	٥	١٣,٣١٥	٦٨	٨٣
دول الدخل المتوسط المتدني	٨٠	-	-	٣.٥	٢,٨٧٩	٢٢٤	-
دول الدخل المنخفض	٢٥	٨.١	-	٣.٢	-	-	-
لبنان	٢٤٧	-	٢٣	-	-	٦٧	-
السعودية	٦٤٢	٤١٥	٤٢	٥	١,٤٠٣	١٠	٢٢
سوريا	٦١	١٧	١٢	٣	٢,٢٣٦	٢١	-
الأردن	٣٨٣	٩٤	٢٣	٤	٦٠٩	٩	١٠٠

تفسير عناوين الأعمدة:

«المسافرون جويًا»: عدد الركاب المسافرين بالنقل الجوي.

«مؤشر ارتباط الدول بشبكات الملاحة البحرية العالمية»: مؤشر يقيس مدى جودة ربط الدول بشبكات الملاحة العالمية. وكلما ارتفع المؤشر كان من الأسهل الحصول على خدمات الشحن البحري ذات السعة الكبيرة.

«نوعية الموانئ»: تقيس نوعية البنية التحتية للموانئ. ويتراوح المؤشر ما بين ١ = غير متطورة البنية إلى ٧ = متطورة جداً وكفاءة حسب المعايير الدولية.

«الحمولة المنقولة عبر السكك الحديدية»: مقدار الحمولة المنقولة عبر السكك الحديدية (مليون طن/ كيلومتر).

«كثافة الطرق»: عدد كيلومترات الطرق المعبدة لكل كيلومتر مربع من الأرض.

«نسبة الطرق المرصوفة»: النسبة المئوية للطرق المرصوفة.

كما تُعتبر نوعية البنية التحتية للسكك الحديدية دون المتوسط العالمي، حيث يأتي الأردن دون المتوسط الحسابي لـ ١٣٣ دولة. وبما أن معظم الدول الصناعية قد أنشأت شبكة السكك الحديدية لأول مرة قبل ١٥٠ عاماً لاستبدال القنوات الموجودة أو فتح أراض جديدة للتوطين قبل ظهور النقل بالمركبات فإنه ليس من الغريب ألا يكون القطاع قد شهد تطوراً منذ ذلك الوقت.

تُعتبر إنتاجية الروافع في ميناء العقبة، حتى وقت قريب، دون المعايير الدولية، حيث يُعتبر عمل الروافع في صلالة في سلطنة عمان وفي بورسعيد في مصر، على سبيل المثال، أكثر كفاءة منه في العقبة. وتعدّ هذه النقطة مهمة ومن الجدير أخذها بعين الاعتبار إذا ما أراد الأردن تعزيز موقعه كمركز تجاري في المنطقة.

هيكلة قطاع النقل

تتكون البنية التحتية للنقل في الأردن مما يلي:

■ ثلاثة مطارات دولية (مطار الملكة علياء الدولي ومطار عمان المدني في العاصمة عمان ومطار الملك حسين في العقبة) بالإضافة إلى مطار محلي صغير في معان.

■ ميناء بحري واحد في العقبة على البحر الأحمر.

■ شبكة طرق طولها ٨,٠٠٠ كم تضم طريقاً رئيسياً بين عمان والعقبة (أكثر من ٣,٠٠٠ كم) وطرقاً فرعية (حوالي ٢,٠٠٠ كم) وطرقاً ريفية (أكثر من ٢,٠٠٠ كم). وتعتبر الطرق إلى حد بعيد الوسيلة الرئيسية للشحن ونقل الركاب.

■ مؤسستان للسكك الحديدية: مؤسسة سكة حديد العقبة التي تنقل الفوسفات والمعادن الأخرى من المناجم إلى ميناء العقبة، ومؤسسة الخط الحجازي الأردني التي تُعنى بتشغيل خدمة القطار أسبوعياً من عمان إلى مدينة درعا السورية.

تخدم البنية التحتية ٦.٢ مليون شخص، ويعيش حوالي ٥٣٪ منهم في عمان والزرقاء وحوالي ٨٠٪ في المناطق الحضرية.

وتتراوح تقديرات مرونة حركة المواطنين في الأردن كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي^١ للفرد بين ١.١ إلى ١.٥، وهو مؤشر يدل على أن الزيادة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي يصاحبها زيادة أكبر في نسب الحركة. ومع التأكيد على هذه النقطة نذكر بأن عدد السيارات في الأردن قد ارتفع من عام ١٩٩٩ إلى ٢٠٠٨ بوتيرة أسرع بكثير من نمو السكان أو الناتج المحلي الإجمالي وخاصة في العاصمة عمان، حيث ارتفع من ٣٢١.٠٠٠ إلى ٩٠٦.٠٠٠ مركبة مما أدى إلى ارتفاع معدل زيادة المركبات لكل شخص من حوالي ٦.٨٪ إلى ١٥.٥٪، في الوقت الذي تراجع فيه معدلات نمو السكان السنوية على مدى الثلاثين سنة الماضية من ٤٪ إلى أكثر من ٢٪ بقليل.

ومن المتوقع، بناء على هذه الاتجاهات، أن يزداد الطلب على خدمات النقل البري حتى عام ٢٠٣٠ بمعدلات تتراوح بين ٣.٣٪ إلى ٨.٥٪ سنوياً. مما يدل على أن الوضع التنموي في المملكة بحاجة إلى تحسين حركة السكان. وتُشير استراتيجية النقل الوطنية، في الوقت نفسه، إلى أن الحركة مقيدة وأن الفقراء غير قادرين على تلبية احتياجات النقل الأساسية. وعلى الحكومة، بناء على ذلك، أن تتخذ قراراً بشأن تحديد أفضل السبل لتعزيز بنيتها التحتية للنقل وإيجاد توازن بين مسألتي الكفاءة والعدالة.

البرامج وسياسات الإنفاق

تُقدّر حصة النقل من الناتج المحلي الإجمالي بحوالي ١٠٪، في حين تُعَدّ النفقات العامة للقطاع بحوالي ٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي، علماً بأن هاتين النسبتين تقعان ضمن النطاق المتعارف عليه في معظم دول العالم. وتؤكد هذه النقطة على أن التحدي الحقيقي لا يكمن بالضرورة في زيادة موارد الموازنة المخصصة للنقل على المدى الطويل بل في زيادة كفاءة البنية التحتية للطرق ما دامت المملكة تسعى لتحسين نوعية خدمات النقل المقدمة.

بلغ الإنفاق العام على النقل حوالي ٣٥٦ مليون دينار أردني لعام ٢٠١٠، وتُخصّص المبالغ الخاصة بأنشطة الطرق ضمن موازنة وزارة الأشغال العامة والإسكان والتي بلغت حوالي ٣٧٪ من موازنتها للعام ٢٠١٠، واحتلت مشاريع المطارات والميناء في شركة تطوير العقبة المرتبة الثانية بحوالي ٣٤٪ من النفقات. في الوقت الذي بلغت فيه حصة وزارة النقل، التي تعتبر مؤسسة النقل العام لوضع السياسات والاستراتيجيات الرئيسية للنقل، أقل من ١٧٪ من الموازنة العامة للقطاع. وفيما يلي شرح لبرامج كل من هذه الجهات.

الجدول ٦-٣: الإنفاق الحكومي على النقل لعام ٢٠١٠

الوزارات والوحدات	مليون دينار أردني	النسبة من المجموع
وزارة الأشغال العامة والإسكان	١٣٢.٦	٣٧.٣
وزارة النقل	٥٩.٦	١٦.٧
مؤسسة سكة حديد العقبة	١٢.٨	٣.٦
مؤسسة الخط الحجازي الأردني	١.٣	٠.٤
هيئة تنظيم النقل البري	٢.١	٠.٦
السلطة البحرية الأردنية	١.٢	٠.٣
هيئة تنظيم الطيران المدني	١٧.٩	٥.٠
شركة تطوير العقبة	١٢١.١	٣٤.٠
شركة المطارات الأردنية	٧.٣	٢.١
المجموع	٣٥٥.٩	١٠٠.٠

وزارة النقل: لوزارة النقل دور ريادي في وضع استراتيجيات النقل وسياساته، ولها دور تنسيقي بين مؤسسات النقل العامة الأخرى، كما تُشرف الوزارة على مراقبة تنفيذ اتفاقيات النقل الثنائية المبرمة بين الأردن ودول أخرى، وهي المسؤولة عن تمثيل الأردن في الهيئات الإقليمية والدولية المعنية بقضايا النقل ومتابعة نشاطاتها. كما تقوم الوزارة بإجراء الأبحاث المتعلقة بالنقل، كما وأنشأت بنكاً للمعلومات حول القطاع أيضاً.

^١ مقياس يدل على تعيّر الحركة بتغيّر الناتج المحلي الإجمالي للفرد.

لقد تراجع الإنفاق العام لوزارة الأشغال العامة والإسكان على مدى السنوات الثلاث الماضية. وكانت التراجعات بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١ أكبر لنفقات صيانة الطرق مقارنة بشق طرق جديدة، إلا أن سبب هذا الفارق يعود جزئياً إلى الزيادة في توقعات عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣. ولكن الأمر المهم والمقلق هنا هو ما إذا كانت صيانة الطرق تحظى بتمويل كاف في ظل أهداف الأجندة الوطنية أم لا.

وأما بقية مؤسسات النقل فهي غير مدرجة في قانون الموازنة العامة السنوية. وتجمع «الوحدات الحكومية الأخرى» لقطاع النقل إيرادات كافية لسد احتياجاتها الخاصة من النفقات باستثناء هيئة تنظيم النقل البري وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وفيما يلي وصف عام لبرامج وصلاحيات هذه الجهات:

هيئة تنظيم النقل البري: تتمثل الوظائف الرئيسية لهيئة تنظيم النقل البري بالإشراف على السياسات العامة للنقل البري بهدف تلبية الطلب على خدمات النقل البري بكفاءة، وتنظيم تعرفات النقل العام وأحوال خدمات النقل البري العام. هذا وبدأت الهيئة بتلقي مقدار كبير من الإعانات من وزارة النقل منذ عام ٢٠١٠ (ومن المتوقع أن تستمر لغاية عام ٢٠١٣)، كما أشرنا أعلاه، لتغطية رسوم النقل لطلبة الجامعات والبنية التحتية للنقل.

مؤسسة الموانئ- العقبة : تتقاسم كل من مؤسسة الموانئ والسلطة البحرية الأردنية وشركة تطوير العقبة وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة مسؤوليات تنظيم وتطوير وإدارة الميناء والعمليات البحرية.

هيئة تنظيم الطيران المدني: تُعتبر الهيئة مسؤولة عن تنظيم النقل الجوي بينما تُعتبر شركة المطارات الأردنية مسؤولة عن إدارة المطارات.

تدار شبكة السكك الحديدية الأردنية من خلال جهتين هما: مؤسسة سكة حديد العقبة التي تُعنى بالإشراف على سكة الحديد التي تربط مناجم الفوسفات بميناء العقبة، ومؤسسة الخط الحجازي الأردني التي تُعنى بإدارة سكة الحديد التي تنقل الركاب والسلع بين الأردن وسوريا.

الأولويات

نتنقل في هذا الجزء من الحديث عن البرامج العامة والإنفاق في قطاع النقل بصورة عامة إلى تحليل القضايا والإجراءات المخطط لها بصورة معمقة في ثلاث جوانب ذات أولوية: (١) شبكة السكك الحديدية الوطنية و(٢) الحركة المرورية في عمان وضواحيها و(٣) جوانب الطرق، ويستند هذا التحليل على الاستراتيجية الوطنية المقترحة للأعوام ٢٠٠٩-٢٠١١ لوزارة النقل والبرنامج التنفيذي التنموي للأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ لوزارة التخطيط.

وتشتمل أولويات الإنفاق العليا للاستثمارات الرأسمالية لوزارة النقل في عام ٢٠١٠ وما بعده على ما يلي: وضع استراتيجية لتطوير سكة الحديد في الأردن، ودعم هيئة تنظيم النقل البري (توفير الدعم لتتقل الطلاب والتخطيط لإنشاء البنية التحتية للنقل)، وربط النقل العام بين عمان والزرقاء.

ومن أهم بنود نفقات المشاريع الرأسمالية في عام ٢٠١٠ الإعانات والمنح للوحدات الحكومية الأخرى، من جهة، واستثمارات وشراء الأراضي، من جهة أخرى، ولكل منها نفس الأهمية النسبية نفسها تقريباً، وتشكلان معاً حوالي ٨٢٪ من النفقات الرأسمالية^{١١}.

ومن المتوقع أن تبلغ نفقات تطوير نظام سكة الحديد حوالي ٧٠٪ من الإعانات والمنح في عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣.

وزارة الأشغال العامة والإسكان: تُعتبر الوزارة مسؤولة عن توسيع وصيانة شبكة الطرق، ووضع الخطط وإعداد الدراسات والتصاميم اللازمة لإنشاء شبكة الطرق العامة والطرق القروية والزراعية وصيانتها وضمان سلامتها. كما تُجري الوزارة اختبارات وتحليلات مخبرية لمواد وأعمال البناء وضبط الجودة، وتُجري بحوثاً ودراسات نظرية وعملية حول الطرق، كما أن الوزارة مسؤولة عن صياغة الأنظمة والتشريعات وتحديثها ووضع المواصفات.

هذا وتُصرف حوالي ٧٣٪ من نفقات الطرق في وزارة الأشغال العامة والإسكان لشق طرق جديدة ويُصرف ١٧٪ فقط لصيانة الطرق وأما الباقي فيُصرف على الإدارة والخدمات المساندة.

وتجدر الإشارة إلى تصنيف نفقات صيانة الطرق كنفقات رأسمالية في موازنة الوزارة إلا أن هذا التصنيف مثير للجدل وغير ملائم، حيث يتم التعامل مع النفقات المخصصة للمحافظة على أصول الطرق كما لو كانت إضافة لهذه الأصول أو تحسين لها، الأمر الذي قد ينجم عنه مخاطر بتخفيض مخصصات الصيانة، حيث أصبح التوجه نحو التقليل من المشاريع الرأسمالية في الآونة الأخيرة توجهاً كبيراً وجلياً مقارنة بتقليل النفقات الجارية.

ويُمكن للتقليل من مستوى التمويل أن يكون خطأً كبيراً وخاصة في ظل الدور المهم الذي يمثله النقل في استراتيجية الأردن التنموية، والحاجة إلى تخصيص الموارد للمجالات ذات الإنتاجية الأعلى. ويمكن للصيانة، إذا أُجريت في الوقت المناسب، أن تُحقق وفورات للموازنة مقارنة بتكاليف إعادة البناء.

أما بالنسبة للنشاطات الجارية، فقد تم تخصيص ضعف الموارد المالية للإدارة والخدمات المساندة مقارنة بوضع خطط لشق الطرق وإجراء الدراسات وعمل التصاميم ذات العلاقة.

شبكة السكك الحديدية الوطنية

بهدف الاستفادة من المملكة كبوابة لنقل بضائع الترانزيت للدول المحيطة، فقد انتهت الحكومة من إعداد دراسات شبكة السكك الحديدية الوطنية لربط دول البحر الأبيض المتوسط مع منطقة الخليج عن طريق الأردن.

سيبلغ طول شبكة السكك الحديدية المخطط لها ١,٠٨٠ كيلومتراً، وستربط الأردن بسوريا والعراق والمملكة العربية السعودية، ومن المتوقع أن يكون لها تأثير قوي على تسهيل التجارة في منطقة الخليج مع تركيا ودول حوض البحر الأبيض المتوسط الأخرى. يُوضّح الشكل ٦-١ خريطة أولية لموقع خطوط السكك الحديدية المقترحة. ومن المتوقع أن تتكون الحمولات الرئيسية المنقولة من النفط الخام والمكرر والفوسفات والأسمدة وحاويات للأسواق المحلية والحبوب، ومن المحتمل أن تضم قائمة المستفيدين المحليين من القطاع الخاص شركة مصفاة البترول وشركة مناجم الفوسفات وشركات الإسمنت.

ومن المتوقع أيضاً أن يستخدم خط العقبة - سوريا ٣٦ قطاراً يومياً في الاتجاه الواحد بطول عام ٢٠٣٠، بحمولة معدلها ٣٨ مليون طن سنوياً، أما الخط الواصل إلى المملكة العربية السعودية فسيستخدم ستة قطارات يومياً في الاتجاه الواحد بطول عام ٢٠٣٠ بحمولة ستة ملايين طن سنوياً، وسيستخدم خط الزرقاء - العراق سبعة قطارات يومياً بمعدل سبعة ملايين طن سنوياً.

الشكل ٦-١: المناطق المشمولة في مشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية



وعلى صعيد خطط النقل في الدول المجاورة، فمن المعلوم بأن سوريا توي أولوية كبرى لبناء خط لسكة حديد يربط دمشق بالحدود الأردنية والذي اكتمل تصميمه النهائي.

كما تعمل المملكة العربية السعودية على بناء ثلاثة خطوط إحداها سكة حديد الشمال - الجنوب التي تربط الرياض بالحدود الأردنية بالقرب من الحديثة والآخر يربط منطقة الجلاميد للتقيب بمنطقة الخليج العربي.

وفي حين أنّ سكة الحديد ستدعم جهود إعمار العراق^٣ إلا أنه يبدو بأن العراق لا يُعطي أولوية كبرى لربط شبكة سكة الحديد الخاصة به مع الأردن، حيث قد يبدي العراق أولوية أكبر لتطوير شبكته الحالية وبناء شبكة سكك حديدية جديدة مع إيران.

هذا وسيُنَفَّذ الجانب التشغيلي من المشروع بالشراكة مع القطاع الخاص بموجب اتفاقية البناء والتشغيل ونقل الملكية وفقاً لتوصيات الدراسة المعدة من مستشار المشروع المعين من قبل الحكومة. وستُموّل البنية التحتية، بناء على ذلك، من خلال إحدى المؤسسات الحكومية التي ستمتلك البنية التحتية أيضاً.

يبلغ إجمالي تكلفة المشروع المخطط لها حوالي ٢.٤ مليار دينار أردني لأجزاء الشبكة الثلاثة، حيث يربط الجزء الأول سوريا بالمملكة العربية السعودية من خلال الزرقاء على مسار طوله ٢٠٠ كيلومتراً وبتكلفة ٧٣٨ مليون دينار أردني، وسيستغرق بناء الجزء الأول ثلاث سنوات. وأما الجزء الثاني فيربط ميناء العقبة بالمراكز الرئيسية الصناعية في الأردن، بما فيها عمان والزرقاء والمفرق وإربد، ويبلغ طول مساره ٣٩٩ كيلومتراً بتكلفة ١.٣٩ مليار دينار أردني، وسيستغرق بناء هذا الجزء أربع سنوات. ومن الجدير بالذكر بأن بناء الجزئين الأول والثاني سيتم بالتزامن مع بعضهما البعض. وسيربط الجزء الثالث المملكة بالعراق من خلال المفرق، وتقدّر تكلفته بحوالي ٢٧٣ مليون دينار أردني، وسيستغرق إنشاؤه سنتين.

ومن المزمع البدء في المشروع خلال الربع الأول من عام ٢٠١٢، ومن المتوقع أن تزداد الإيرادات المتوقعة تدريجياً من ٢٢٩ مليون دينار أردني في عام ٢٠١٥ إلى ٣٧٥ مليون دينار أردني في عام ٢٠٢٠.

وتتوقع الدراسات أن تدفع الحكومة الأردنية ما مجموعه ٣٠٠ مليون دينار أردني على مدى ثلاث سنوات تتزامن مع الفترة الانشائية بالإضافة إلى ما معدله ٦٠-٦٠

^٣ استخدم التحليل الاقتصادي للمنافع والتكاليف عامل تحويل نسبته ٠.٥٪ لاحتساب التكلفة الاقتصادية لاستخدام عمال غير مهرة، الأمر الذي لا يبدو مبرراً أو جائزاً. وتعتبر الفرضية التي تُفيد بأن الأجور في سوق العمل الأردني لا تعكس إلى حد كبير تكلفة الفرصة الاجتماعية البديلة للقوى العاملة فرضية قوية وتستحق مزيد من الدراسة المفضلة. (يستند تبرير فرضية الـ ٠.٥٪ على معدلات بطالة نسبتها ١٢٪ إلى ١٣٪ بالإضافة إلى الأجور الدنيا والمنخفضة التي لا تتماشى مع متوسط القيمة المضافة لكل عامل).

ويُظهر التحليل أيضاً حساسية منخفضة نسبياً لفرضية ارتفاع التكاليف الرأسمالية بنسبة ١٠٪ (وهي أعلى من توقعاتها في بداية المشروع)، إلا أنه من الشائع أن تبلغ التجاوزات في التكاليف ما يزيد عن نسبة ١٠٪ بمقدار كبير وخاصة في المشاريع ذات الاحتياجات الرأسمالية الكبيرة والتي تمتد على فترة طويلة، وكان من الأول أن يتضمن تحليل الحساسية اختباراً يفترض حدوث تجاوز التكاليف الفعلية الرأسمالية بنسبة أكبر بكثير من التكاليف المخطط لها.

هذا وما زال مشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية في الوقت الحاضر قيد المراجعة في مستويات حكومية عليا، ولن يكون من الغريب تأجيل تنفيذه نظراً لحجم المشروع وأهميته.

الحركة المرورية في عمان وضواحيها

تتطلب أحوال النقل في العاصمة عمان الاهتمام كونها المركز التجاري ومركز الأعمال الرئيسي في المملكة، وخاصة مشكلة الازدحام المروري التي تزداد مع الوقت، والتي تبلغ تكلفتها حوالي ٦٠٤ مليون دينار أردني سنوياً.

يعيش أكثر من ٥٠٪ من سكان المملكة في عمان والزرقاء وضواحيهما، ويُعدّ معدل النمو السكاني في المملكة مرتفع، كما ازداد عدد السيارات ليصل إلى معدل يُنذر بالخطر ليلبلغ ١٠٪ سنوياً. تُعتبر عمان منطقة حركة مرورية وتقلّ رئيسية، ولا بد أن يُضيف النمو الاقتصادي ضغوطاً على الازدحام المروري ما لم تُطبّق أي إجراءات للتخفيف منه.

وتتمثّل إحدى انعكاسات هذه المشكلة في حصة النقل العام التي تبلغ ١٤٪ فقط من خدمات النقل في المنطقة والتي تُقدّر عدد رحلاتها اليومية بحوالي ٤,٤ مليون رحلة، وقد يعود السبب لانخفاض نسبة خدمات النقل العام بشكل جزئي إلى تفضيل المسافرين لاستخدام السيارات ووسائل النقل الخاصة الأخرى من جانب، إلا أن هذا مؤشر على قلة خدمات النقل العام الموثوق بها من جانب آخر.

وتُشكّل المركبات الخاصة ٣٤٪ من خدمات النقل، وتبلغ حصة سيارات التاكسي الصفراء ١٣٪، وأما التنقلات الأخرى فهي إما سيراً على الأقدام (حوالي ٢٦٪) أو الباصات الخاصة (٣٪) والبقية باستخدام باصات المدارس والشاحنات الصغيرة والخفيفة.

وتُعتبر نوعية خدمات النقل العام منخفضة ولا يلجأ إليها إلا الركاب المضطرون لاستخدامها ممن لا تتاح أمامهم خيارات أخرى. وقد يتطلب السفر من مكان لآخر التنقل كثيراً من مركبة لأخرى للوصول إلى الوجهة المطلوبة مما يستهلك الكثير من الوقت، كما أن الركاب

مليون دينار أردني سنوياً على مدى السنوات العشر الأولى من الفترة التشغيلية لمساعدة مؤسسة سكك الحديد الأردنية (مالك وممول البنية التحتية) من خدمة ديونها، هذا ويُقدّر العائد المائي للمشروع بحوالي ١١٪.

وتُشير نتائج الدراسات الاقتصادية للمشروع (تحليل المنافع والتكاليف)، والتي أعدها مستشار المشروع الذي عينته الحكومة، إلى أن العوائد الاقتصادية ستبلغ حوالي ١٦٪ بناءً على السيناريو الأساسي مع معدلات تذبذب حادة ترتفع أو تنخفض عن ١٠٪ وفقاً لإدراج أو استثناء خطوط سكك حديدية إلى جانب فرضيات السيناريو الأساسي. وقد شمل التحليل الأسعار وفقاً لفرضيات اقتصادية (تختلف عن أسعار السوق) والآثار الخارجية (بخلاف الآثار المباشرة للمتغيرات في النموذج المائي)، إضافة إلى استخدام اختبارات الحساسية لقياس كيفية تغيّر النتائج بتغيّر الفرضيات. ومن الضروري التنويه إلى أن عدد من جوانب التحليل الاقتصادي للمنافع والتكاليف للمشروع تثير المخاوف والتساؤلات حول مدى مصداقية الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسات الاقتصادية.

وتُعتبر نتائج الأداء الاقتصادي، بناءً على اختبارات الحساسية، حساسة جداً للتغير في معاملات الخصم الاجتماعي، والتي تمثل تكلفة الفرصة البديلة لرأس المال، وقد اعتمد تحليل الأداء الاقتصادي أو العوائد الاقتصادية على معامل خصم اجتماعي نسبته ٧.٦٪ إلا أن الفرق الذي ستحدثه هذه الحساسية يختلف مقداره باختلاف الحالة أو الفرضية، حيث يؤدي ارتفاع معامل الخصم بنسبة ١٠٪ على سبيل المثال إلى انخفاض مؤشر (المنافع إلى التكاليف) بحوالي ٣٠٪ إلى ٤٠٪ مقارنة بفرضيات ونتائج السيناريو الأساسي. ويجدر التنويه هنا إلى أن الشركة الأمريكية لتحدي الألفية تحتسب معامل الخصم الاجتماعي بمقدار مثلي متوسط معدل النمو الاقتصادي لأي دولة شريطة ألا يقل عن ١٠٪، كما يعتمد البنك الدولي أيضاً على معامل خصم اجتماعي نسبته ١٠٪ بحد أدنى وكمعيار عام لهذا النوع من المشاريع.

كما يفترض التحليل الاقتصادي للمنافع والتكاليف ضرورة خصم تكاليف العمال غير المهرة أو أصحاب المهارات المتدنية بنسبة ٥٠٪ وخصم ١٠٪ للعمال المهرة. ويستخدم هذا الخصم الذي يُعرف «بتكاليف الظل» لدى أسواق العمل التي تعاني من اختلالات بصورة كبيرة بسبب السياسات الاقتصادية الوطنية الضعيفة، إلا أن فريق برنامج الإصلاح المالي الثاني لا يتفق مع هذا الإجراء بالنسبة لسوق العمل الأردني ويوصي بالأخصم تكاليف العمال على الإطلاق، وستؤدي هذه المعالجة الخاصة بالضرورة إلى تخفيض غير مبرر للتكاليف التي قد ينجم عنها المشروع تجاه المجتمع.^٤

^٤ استخدم التحليل الاقتصادي للمنافع والتكاليف عامل تحويل نسبته ٥٠٪ لاحتساب التكلفة الاقتصادية لاستخدام عمال غير مهرة، الأمر الذي لا يبدو مبرراً أو جائزاً. وتُعتبر الفرضية التي تُفيد بأن الأجور في سوق العمل الأردني لا تعكس إلى حد كبير تكلفة الفرصة الاجتماعية البديلة للقوى العاملة فرضية قوية وتستحق مزيد من الدراسة المفضلة. (يستند تبرير فرضية الـ ٥٠٪ على معدلات بطالة نسبتهما ١٢٪ إلى ١٣٪ بالإضافة إلى الأجور الدنيا والمنخفضة التي لا تتماشى مع متوسط القيمة المضافة لكل عامل).

الأمانة دراسة على مدى ٢٢ شهراً تضمنت بشكل رئيسي إعداد نموذج طلب للنقل في منطقة معصاة. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يسبق وجود خطة ومبادرات شاملة تعاملت مع القضايا بشكل تدريجي بالتزامن مع الوقت الذي ظهرت فيه.

وحددت السلطات، باستخدام النموذج، استراتيجيتها لمعالجة الازدحام المروري، حيث تُبنى الاستراتيجية على برامج معنية بخدمات نقل سريع متكاملة باستخدام السكك الحديدية والحافلات، وتوسيع شبكة الحافلات الحالية مع إعادة هيكلة الطرق المغذية وخدمات النقل عليها.

وترتكز الاستراتيجية على قدرة السلطات على تحسين نوعية الخدمة من خلال إبرام عقود إدارة الخدمة واعتماد مقاييس جودة وأنظمة حوافز تتسم بالفعالية، وفيما يلي بعض من أهدافها الرئيسية: رفع حصة النقل العام إلى ٤٠٪ من إجمالي النقل، وتخفيض متوسط وقت الرحلة بواقع ٣٠ دقيقة، وتقديم خدمات النقل العام لما لا يقل عن ٦٠٪ من الأسر مقارنة مع الوضع الحالي والمقدر بحوالي ٤٠٪، وأن تقع ٤٠٪ من الوظائف ضمن كيلومترين من إحدى وسائل النقل الرئيسية. كما تدعو الخطة أيضاً إلى دفع الأجرة إلكترونياً باستخدام البطاقات الذكية على نطاق أوسع، وإعادة تأهيل المحطات والمجمعات، وبناء أو ترميم أماكن انتظار الحافلات وأثاث الشوارع.

وأما الركيزتان الرئيسيتان لهذه الاستراتيجية فهما نظام حافلات التردد السريع وخط سكة حديد عمان-الزرقاء/ مشروع ربط النقل العام بين عمان والزرقاء حالياً كما هو موضح أدناه.

حافلات التردد السريع: قُيِّمت ثلاثة مسارات بناءً على المسارات الموجودة حالياً والتي تربط عمان والزرقاء وخاصة تلك التي ترتبط مع المحطة في عمان لكي تتمكن الجهات المعنية من إجراء مقارنات مباشرة مع مشروع خط سكة الحديد. والمسارات الثلاثة هي خط سكة حديد الحجاز وطريق ماركا وطريق وسطي أو جانبي على الأوتوستراد. وتختلف التكلفة الرأس مالية لمشروع حافلات التردد السريع حسب المسارات المحددة، حيث تتراوح بين ٥٥ مليون إلى ١٦٤ مليون دينار أردني.

ومن الجدير بالذكر بأنه لا داعي للانتظار حتى الانتهاء من البنية التحتية للمشروع للبدء بتقديم الخدمات وفقاً لخطة المشروع، حيث يُمكن البدء بتنفيذ إحدى المسارات المختارة على عدة مراحل مع التركيز بشكل خاص على الأجزاء الأكثر ازدحاماً من ذلك المسار.

محكومون بمشغلي خدمات النقل العام الذين لا يُراعون أوقات معينة أو طرقاً ومسارات محددة ولا يُقدمون خدمات تنقل آمنة وموثوق بها، وبالتالي تنخفض معدلات إشغال الحافلات كنتيجة جزئية لتردي الخدمات المقدمة، الأمر الذي يُعزّز من تفضيل الركاب للاعتماد على السيارات للتنقل.

وبالرغم من اعتماد السلطات المحلية على الشراكات مع القطاع الخاص لمعالجة المشكلة، كما نُوضّح أدناه، إلا أن استراتيجية النقل الوطنية تُسلط الضوء بشكل عام على ضعف استجابة القطاع الخاص تجاه عطاءات هيئة تنظيم النقل البري لتشغيل الحافلات. وبالرغم من عدم توفر الكثير من المعلومات العامة حول أسباب عزوف القطاع الخاص عن هذه العطاءات فمن الممكن أن يكون انخفاض إشغال الحافلات هو السبب في عدم القدرة على تغطية التكلفة.

ومن المحتمل أن تكون النوعية الرديئة لخدمة الحافلات انعكاساً لجهود القطاع الخاص لتشغيلها بهوامش ربحية منخفضة جداً، ومن المحتمل أيضاً أن يعود السبب إلى تحديد الأنظمة المتعلقة بالأجور سقوفاً منخفضة للأسعار بشكل متعمد، إلا أنه لا يمكن دراسة هذه القضية بشكل مستفيض في الوقت الحاضر على الأقل، لعدم توفر معلومات موثوق بها عن تكاليف تشغيل الحافلات.

الشكل ٦-٢: مشروع حافلات التردد السريع وخطوط السكك الحديدية



تتبع أمانة عمان الكبرى استراتيجية إصلاح طموحة للنقل لمعالجة تحديات النقل والتي من المزمع تنفيذها خلال عام ٢٠٢٥، كما أُجرت

مشروع خط سكة حديد عمان - الزرقاء: يُعتبر الممر البري بين عمان والزرقاء شريان مرور رئيسي يربط مدينة عمان التي تُعتبر المدينة الأكثر اكتظاظاً بالسكان مع محافظة الزرقاء التي تُعدّ ثالث أكبر مدينة ومركز المملكة الصناعي، وتتم الحركة المرورية الحالية بين عمان والزرقاء على طريق رئيسي مكتظ جداً في أوقات مختلفة خلال أيام العمل وخاصةً أثناء التنقل في الساعات البكرة والمتأخرة وفي منتصف اليوم.

وتُقدّر رحلات الركاب الحالية بأكثر من ٤٠٠,٠٠٠ رحلة يومياً، وتشكل الرحلات بالحافلات الكبيرة والسرفيسات ذات المسارب المحددة أكثر من نصف حمولة الركاب، هذا ويتنقل ثلث الركاب تقريباً بالسيارات الخاصة وأما البقية فيتنقلون باستخدام سيارات التاكسي الصفراء والحافلات الصغيرة.

وتُذّر التوقعات بتدهور سريع للحالة المرورية في ظل الطرق المتوفرة حالياً، ومن المتوقع أن يصل المعدل السنوي لنمو السكان في الأردن للأعوام ٢٠١٠-٢٠٤٣ إلى حوالي ٠.٦% و ١.٨%، إلا أنه من المتوقع أن ترفع معدلات النمو في عمان والزرقاء هذه القيم، كما يُتوقع أن يرتفع الطلب على خدمات النقل العام بين عمان والزرقاء بالمثل لتصل إلى معدلات سنوية تزيد على ٢% لغالبية الفترة مع نمو كبير جداً في تملك السيارات.

قامت وزارة النقل بدراسة امكانية انشاء سكة حديد عمان- الزرقاء التي تعمل بخط مزدوج قياسي يمتد ل ٢٤ كيلو متراً لمعالجة مشكلة الازدحام المروري في المسار الواقع بين عمان والزرقاء. وتفترض الدراسة تنفيذ المشروع من خلال الشراكة مع القطاع الخاص بموجب اتفاقية البناء والتشغيل ونقل الملكية، حيث يقوم ائتلاف من القطاع الخاص بموجب الاتفاقية بتصميم وبناء المشروع والمساهمة جزئياً في تمويله وتشغيله وصيانته لمدة ٢٥ سنة يستطیع الائتلاف خلالها تحصيل الإيرادات التشغيلية لنفسه، ثم تُعاد أصول المشروع وعملياته التشغيلية إلى الحكومة بعد انقضاء تلك المدة. وقد شهدت السنوات الاثنا عشر الماضية عدداً من المحاولات لاستدراج العطاءات ولكن دون أن يتكلل أي منها بالنجاح.

وتوضّل أحدث تحليل اقتصادي للمنافع والتكاليف حول المشروع (بوتاري، ٢٠١٠) إلى أنه رغم المخاطرة الناجمة عن تبعات الانحراف المحتمل عن الفرضيات، كتجاوز تكلفة البناء المقررة، على سبيل المثال، إلا أن المشروع يتسم بجذوى اقتصادية لأنه يغطي حاجة اجتماعية حقيقية، ومن المحتمل أن يحقق قيمة مضافة تتجاوز احتياجاته، كما أن فوائده تعود بصورة كبيرة على ذوي الدخل المنخفض. و تراوحت معدلات العائد الاقتصادي للمشروع، بناء على الفرضيات، بين ١٠% إلى ١٤%.

يُعتبر العائد الاقتصادي ١٢% في المعدل أقل بعض الشيء من

واختيار المسار الذي يمكن أن يُحقق أكبر المنافع والفوائد إذا ما نُفذ في وقت المبكر. ولكن تجدر الإشارة إلى أنه من المتوقع أن يستغرق الإنشاء ما بين سنتين إلى ثلاث سنوات.

وسيلغ العائد الاقتصادي للمشروع ١١% كما يُظهر التحليل الاقتصادي المعد من قبل المستشار المعين من الحكومة، والذي يشير إلى سيناريو أساسي للمشروع بصافي قيمة حالية تبلغ ٢٣ مليون دينار أردني، وتمتد فترة المشروع على ٣٠ عاماً باستخدام معامل خصم اجتماعي مقداره ١٠%^٥.

وأشار التحليل نفسه إلى الأثر الإيجابي على جميع مستخدمي النقل العام من حيث المنافع العائدة على المستخدم وتكاليف تشغيل المركبات الخاصة، حيث ينتفع مستخدمو النقل العام سنوياً من توفير ١٦ مليون دينار أردني من تقليص وقت الرحلة نتيجة لاستخدام حافلات التردد السريع، والتي تعود معظم منافعها على الركاب المسافرين من وإلى المناطق القريبة من مسارات حافلات التردد السريع. وتدل هذه النتيجة، وفقاً للتحليل، على أن النقل العام سيعود بالنفع بشكل رئيسي على الأشخاص الذين يتراوح دخلهم الشهري بين ٣٥٠ - ٤٥٠ ديناراً أردنياً، ومن الجدير بالذكر بأن المقيمين بالقرب من مسارات حافلات التردد السريع يندرجون ضمن هذه الشريحة.

كما يُذكر بأن مستخدمي المركبات الخاصة يستفيدون من ٤ ملايين دينار سنوياً عند انتقالهم من استخدام المركبات الخاصة إلى استخدام حافلات التردد السريع، بالإضافة إلى التقليل من الازدحام المروري، كما ينتفع مستخدمو سيارات التاكسي الصفراء بالمثل من صافي مليون دينار أردني سنوياً. ومن المتوقع أن تعمل حافلات التردد السريع على تقليل الحوادث المرورية على الطرقات في مدينة عمان وتوفير ٣ ملايين دينار أردني سنوياً نتيجة للتقليل من الخسائر في الأرواح.

وأما بالنسبة للمتضررين في القطاع الخاص من حافلات التردد السريع فقد يشهد مشغلو النقل الحاليين صافي خسارة مقدارها ٢٩ مليون دينار أردني (٣٣ مليون دينار أردني في الإيرادات التي يُعوّضها بشكل جزئي تخفيضات في التكاليف التشغيلية بمقدار ٤ ملايين دينار أردني)، كما قد يشهد مشغلو سيارات التاكسي الصفراء صافي خسارة سنوية مقدارها ٢,٦ مليون دينار أردني نتيجة تحوّل الركاب لاستخدام حافلات التردد السريع.

وليس واضحاً ما إذا كانت نتيجة منافسة الأسعار بين مشغلي النقل الحاليين بمن فيهم سيارات التاكسي الصفراء وحافلات التردد السريع قد أخذت بعين الاعتبار في التحليل أم لا. ومن الجدير بالذكر بأن المعدل المفترض في التحليل كان معدلاً ثابتاً لكل حمولة بواقع ٠.٢٠ دينار أردني لخدمات النقل العام الحالية باستثناء سيارات التاكسي الصفراء و ٠.٣٠ دينار أردني لحافلات التردد السريع.

^٥ تجدر الإشارة إلى معامل الخصم المستخدم في التحليل الاقتصادي للمنافع والتكاليف لمشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية أقل من معامل الخصم المستخدم في هذا المشروع.

صيانة الطرق: بالرغم من أن نوعية الطرق ليست سيئة إلا أن معظم الطرق بحاجة إلى أعمال صيانة هائلة غير منجزة. وتتضمن المشاكل البارزة في هذا السياق ما يلي: تدهور أحوال أسطح الرصف، وهندسة الطرق الرديئة، والردميات المرتفعة والشقوق في المناطق المرتفعة أو المنحدرة، وعدم وجود طرق سريعة ذات معايير جيدة، والتقاطعات الخطيرة، والمنحنيات الحادة والالتفافات الحادة على شكل U على المسارات المزدوجة، والمطبات الخطرة.

وقد يتمثل أحد الأسباب المحتملة لهذه المشاكل في أعمال الصيانة غير الملائمة التي قد تنتج عن التمويل المحدود المخصص لصيانة الطرق، وقد يزداد الوضع سوءاً إذا تركت المشكلة دون حل، ومن أولى الأولويات لمعالجة هذا الوضع هي تنفيذ برنامج لإصلاح الأرصفة.

نصّف الصيانة إلى فئتين: الصيانة الروتينية والصيانة الدورية. تشمل الصيانة الروتينية الرقع وسد التشوهات والشقوق وإصلاح الحواف والطلاء العازل، وأما الصيانة الدورية فتشمل طحن الطريق وطلاء الطرق وبعض التحسينات الهيكلية في بعض الحالات.

وقد وضعت وزارة الأشغال العامة والإسكان خططاً لبرنامج مراقبة سيتم تنفيذه بعد إصلاح الأرصفة، وهو موجه نحو تغيير أحوال الطرق والتخطيط بشكل أفضل لمعالجة الأرصفة، كما يشمل البرنامج مسوحات لجميع الطرق وعينة فحص للطرق المحورية.

وبينما يسير الأردن قدماً في استراتيجيته لزيادة أهميته كمركز تجاري إقليمي يزداد الضغط على الطرقات بشكل عام نظراً لعدد من الأسباب من بينها: زيادة الحركة المرورية للشاحنات الكبيرة، حيث تتسبب الشاحنة الكبيرة الواحدة المحملة بالكامل في اهتراء رصف الشارع بقدر ما تسببه آلاف السيارات الصغيرة. هذا وقد تخفّف شبكة السكك الحديدية من ضغط الحركة المرورية على بعض الطرقات إلى حد ما والتي تُقدّر وزارة الأشغال العامة والإسكان بأن تخدم خمسة عشر طريقاً على سبيل المثال، إلا أنه من غير المتوقع أن يكون لذلك أثر كبير على معظم الطرق الأخرى. ومع ارتفاع الحركة المرورية بمرور الوقت فمن المرجح أن يقل التأثير الأولي لمشروع خط سكة الحديد في تخفيف الحركة المرورية على الطرقات.

والمقصود مما ذكر سابقاً هو أن تكلفة المحافظة على طرق جيدة أقل على المدى البعيد من تكلفة خيارات أخرى الأمر الذي يتطلب صيانة وقائية مستمرة، كما تجدر الإشارة إلى أن العديد من التحليلات حول العالم تدعم هذه النظرية.

يؤدي تأجيل الصيانة إلى ظهور تكاليف على المدى البعيد نتيجة لتقليص دورة إعادة تأهيل الطرق، وهو ما يؤدي في الغالب إلى فشل عمليات الرصف وبالتالي الحاجة لإعادة إنشاء الطرق بالكامل الأمر الذي قد يكلف عشرة أضعاف تكلفة الصيانة. هذا ويمكن توفير ستة دنانير لكل عشرة دنانير إذا ما اتبعت الصيانة الوقائية مقارنة بإعادة شق الطريق.

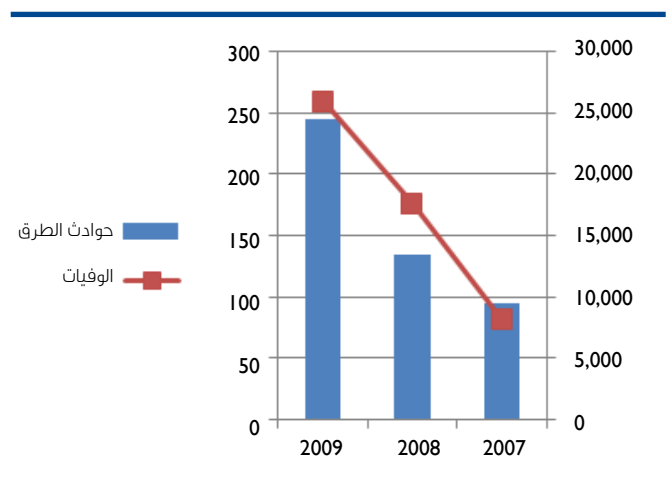
المعدلات التي قُدرت في تحليلات دراسات أخرى لمشروع خط سكة الحديد عمان- الزرقاء بالرغم من أن المعدل مقبول في ظل المعايير الموضوعية. وقد عكس ذلك الأثر الكبير لرفع تقديرات الاستثمار الرأسمالي التي تم توقعها خلال دراسات المشروع التي انتهت في أوائل عام ٢٠١٠.

وأما صافي المنافع الاجتماعية الايجابية المتحققة من تقليل التلوث وحوادث الطرق فهي محدودة جداً. ومن المقترح أن تقارن السلطات مشروع خط سكة الحديد عمان- الزرقاء مع بدائل أخرى (حافلات التردد السريع أو تحسين الطرق) قبل اتخاذ القرار النهائي بشأنه نظراً للمخاطر المحتملة التي ينطوي عليها المشروع.

الطرق والحركة المرورية على الطرقات

يتمثل اثنان من التحديات الرئيسية التي تواجهها المملكة في النقل على الطرقات في ضمان مستوى كاف لصيانة الطرق وتحسين السلامة على الطرقات.

الشكل ٦-٣: حوادث الطرق وضحاياها



ملاحظة: يُمثّل المحور الأيمن الحوادث وأما المحور الأيسر فيُمثّل الوفيات.

السلامة على الطرق: لقد أصبحت القيادة أو ركوب المركبات على الطرق في المملكة أكثر خطورة، وهو ما يوضّح عدد حوادث الطرق والضحايا الذي تزايد بشكل كبير بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩ (انظر الشكل ٦-٣)، حيث تُعدّ هذه الأرقام مقلقة نظراً لازدياد عدد الحوادث والوفيات سنوياً بمعدلات مرتفعة جداً.

ومن المتوقع أن أحوال الطرق هي عامل مساهم في هذه الحوادث بالرغم من عدم إشارة المعلومات المتوفرة إلى أن عيوب الطريق هي سبب في هذه الحوادث. وقد أجرت وزارة الأشغال العامة والإسكان، بناء على ذلك، تحليلاً لأجزاء الطرق التي تعتبر خطرة، كما قد وضعت برنامجاً وقائياً للسلامة، حيث يدعو البرنامج إلى إعداد برامج توعوية للسلامة على الطرق وتطبيق الأنظمة بصرامة أكبر.

مواجهة التحديات

فيما يلي بعض الجوانب التي يمكن لعمليات الإصلاح المساعدة في رفع كفاءة استخدام الموارد، والتي تُعتبر جوهرية كما أشرنا في الأجزاء السابقة من هذا التقرير. يحتاج الأردن في ظل الواقع المالي إلى تعزيز قطاع النقل ليس من خلال المشاريع المشتركة مع القطاع الخاص وحسب، والتي تُعد طريقة ستساعد، في حالة نجاحها، على رفع إنتاجية البنية التحتية للنقل، بل من خلال مراقبة الأداء وتخصيص موارد الموازنة بشكل أفضل.

شبكة السكك الحديدية الوطنية

من المحتمل أن تُوسّع شبكة السكك الحديدية الوطنية المقترحة نطاق تجارة الأردن في المنطقة. ولكن تجدر الإشارة إلى أن هناك بعض القضايا المعلقة التي يجدر النظر فيها والمتعلقة بتحليل المنافع والتكاليف، وتمويل المشاريع من خلال الاقتراض، وقدرة الحكومة على إدارة المشاريع.

تحليل المنافع والتكاليف

هناك بعض المخاطر المتعلقة بالانخفاض غير المبرر لتقديرات تكاليف العمال أو تكاليف مدخلات الإنتاج، بالإضافة إلى تداعي جهود تنسيق المشروع مع الشركاء الإقليميين.

ويتمثل أحد المخاطر الرئيسية الأخرى في أن يقل الطلب على استخدام السكة لنقل البضائع عن التوقعات، حيث من الممكن أن تنتظر الحكومة في هذه الحال في اللجوء إلى اتفاقيات ضمان العوائد للمشغل للتقليل من هذه المخاطرة (انظر المربع I). ولكن من الجدير بالذكر بأن هذا النوع من الاتفاقيات قد تفرض بحد ذاتها مخاطر أخرى إذا امتنع صاحب الامتياز الرئيسي للمشروع عن الالتزام بنسبة أقل من 10% من الحركة المرورية المتوقعة.

كما ينبغي التنبؤ بتعرفة استخدام شبكة السكك الحديدية بحذر شديد لسببين: أولاً، يجب احتساب التعرفة مع الأخذ بعين الاعتبار الأجرة الحالية للنقل بالشاحنات مع النظر في التغييرات التي قد تطرأ عليها، حيث قد تتغير الأجرة الحالية للنقل بالشاحنات بحيث ينعكس ذلك إيجاباً على المستقبل إذا قررت الحكومة اتخاذ التدابير التي من شأنها التأثير على إنتاجية أو قدرات قطاع النقل بالشاحنات، سواء أثر ذلك على جانب العرض (البنية التحتية والطرق) أو على جانب الطلب (عمل الشاحنات والمستفيدين والعملاء). ويجدر بالحكومة، بناء على ذلك، تحديد الأساس المنطقي عند إجراء التحليل. وأما السبب الثاني فهو ضرورة احتساب أجرة استخدام سكة الحديد المتوقعة بشمولية وإتقان. كما ينبغي دراسة عدد من العوامل من بينها المتغيرات والأنماط المتعارف عليها دولياً ومعدل التضخم ومعدل النمو الاقتصادي والقضايا المتعلقة بالكفاءة وغيرها.

ومن المخاطر الأخرى تطبيق معامل خصم اجتماعي غير مناسب أو احتمال تغييره مع مرور الوقت مما قد يشكل تهديداً حقيقياً على استمرارية المشروع.

وفي النهاية لا ينبغي أن يُغالي تحليل المنافع والتكاليف في تقدير المنافع الاقتصادية وخاصةً المنافع الاقتصادية الخارجية أي المنافع المتأتية من الاقتصادات الإقليمية.

التوصيات: يجدر بوزارة النقل تحديد سبل للتقليل من القضايا المثيرة للقلق التي أشار إليها تحليل المنافع والتكاليف وخصوصاً ما يلي:

■ احتمالية عدم تقدير التكاليف حق قدرها.

■ انخفاض معامل الخصم الاجتماعي الذي يميل لإعطاء التحليل تقييماً إيجابياً عن المشروع في الوقت الذي قد يكون فيه هذا التقييم غير مبرر.

■ المبالغة في توقع تدفقات الإيرادات المبنية على توقعات متفائلة للطلب والاستخدام.

■ المخاطر الحقيقية لتجاوز التكلفة الرأسمالية المقدر.

■ الحاجة إلى مزيد من اختبارات الحساسية للتأكد من تحليل آثار النقاط المذكورة أعلاه بالشكل الصحيح.

تمويل المشاريع وإدارة المخاطر

تتطوي بعض المخاطر الأخرى على مخاطر غير اقتصادية تتعلق بهيكله رأسمال المشروع من خلال الاقتراض، وقد تصطر الحكومة إلى القيام بترتيبات معينة كتقديم الحد الأدنى من ضمانات الإيرادات، الأمر الذي قد يعني تقديم دعم نقدي سنوياً لمواجهة أي عجز محتمل في خدمة الدين (انظر المربع I).

قد يؤدي سوء تقدير الحركة المرورية إلى زيادة الضغط المالي على الموازنة كما هو الحال في الاتفاقيات المالية لضمان عوائد المشغل أو الاتفاقيات الأوسع لتقديم الإعانات النقدية.

وينبغي التعامل مع المخاطر المتعلقة بالتمويل بشكل ملائم من خلال «اختبارات الحساسية» وإدخالها كجزء من التحليل الشامل للجدوى الاقتصادية للمشروع.

التوصيات: يجدر بالحكومة التخطيط بعناية لهيكله رأسمال المشروع بما في ذلك حقوق المساهمين وإمكانية جذب الاقتصادات الإقليمية للمشاركة في المشروع، كما يمكن استدامة قدرة الحكومة وصلاحياتها للمحافظة على أهداف المشروع السيادية طويلة الأجل من خلال استخدام خيار «السهم الذهبي» (انظر المربع I).

قانون الدين العام وإدارته للضمانات كجزء من الدين. هذا وتُحسب جميع ضمانات الدين الحكومي، في جميع الأحوال، حسب قانون الدين العام وإدارته مقارنة بسقف الدين كما لو كانت ديناً حكومياً فعلياً.

ويجدر بالحكومة أيضاً دراسة جميع الفرضيات المتعلقة بالالتزامات الأخرى بما فيها الدين وضمائنه بعناية مع الأخذ بعين الاعتبار احتمالية تحويل جميع التزاماتها إلى دين، شريطة أن يتماشى ذلك مع

استراتيجيات إدارة المخاطر للشركات بين القطاعين العام والخاص

عقود ضمان العوائد للمشغل: أو اتفاقيات ضمان العوائد للمشغل وهي ترتيبات توضع لضمان دفع التعويضات إلى مزود الخدمة أو المنتج، كصاحب الامتياز في القطاع الخاص في مشروع قائم على الشراكة بين القطاعين العام والخاص على سبيل المثال، من خلال وضع التزام غير مشروط على المشتري (الجهة الراعية للمشروع القائم على الشراكة بين القطاعين العام والخاص) للوفاء بالالتزام المالي وإن لم يُقدّم ذلك المنتج أو الخدمة في وقت معين. وتُستخدم هذه الترتيبات في العادة كضمانات غير مباشرة أو ضمانات للديون في تمويل المشاريع، كما تُعتبر أحكاماً وقائية للمشتريين من ارتفاعات الأسعار وللبائعين من انخفاضها، أي تُعدّ اتفاقيات ضمان العوائد للمشغل آليات لضمانات الإيرادات للمنتجين، وغالباً ما تُستخدم في الشركات والمرافق الكهربائية.

برامج توفير المبالغ النقدية السنوية: هي آلية لتعويض صاحب الامتياز في القطاع الخاص عن المخاطر المحتملة المتعلقة بالإيرادات بما فيها عدم كفاية الطلب أو أي عوامل خارجية لا علاقة لها بالمشروع كالسياسات المتعلقة بوضع الأسعار. ومن الممكن النظر إلى هذه الآلية كحافز مالي لصاحب الامتياز أو كطريقة لتحسين الأداء المالي للمشروع. وعادة ما يتمثل الافتراض الرئيسي لهذه الآلية في تحقيق صاحب الامتياز مستوى خدمات محدد في وقت مسبق، وتقديم الجهة الراعية للمشروع المبالغ السنوية بناء على ذلك على أساس مرتكزات المشروع أو مجموعة من معايير الأداء الرئيسية. وتُطبّق هذه الآلية عادةً في المشاريع ذات التكاليف الرأسمالية المرتفعة أي المشاريع التي لا تكفي إيراداتها المتحققة لتغطية تكاليف الإنشاء الكبيرة أو حتى تكاليفها التشغيلية في كثير من الحالات. وهناك عدة منهجيات لهيكلة الدفعات السنوية التي تبدأ بعد الإنشاء، ومن الطبيعي أن تستمر هذه البرامج خلال المرحلة التشغيلية.

الدعم النقدي: يمكن استخدام الدعم النقدي بطريقة أكثر عمومية أي أنه ليس من الضروري استهداف مزود الخدمة بشكل حصري. فمن الممكن تقديمها، على سبيل المثال، لتلبية هدف محدد ضمن مظلة المشروع كتحسين القدرة على استيفاء متطلبات خدمة الدين بموجب خطة للتمويل. ويمكن استخدام الدعم النقدي كخطة للطوارئ في حالات أخرى لتغطية أي نقص غير متوقع في تدفق الإيرادات المستقبلية للمشروع.

السهم الذهبي: هو مفهوم متعارف عليه في الأسواق المالية وخاصة لدى الشركات المساهمة العامة في جميع أرجاء العالم، وهو نوع محدد من الأسهم يمنح المساهم حق الاعتراض (الفيتو) على إجراءات أو تغييرات معينة في ميثاق الشركة بغض النظر عن عدد المساهمين وراء هذه التغييرات. ويهدف السهم الذهبي إلى الحفاظ على تحكم أو سيطرة حامل السهم على الجوانب المهمة من العمل وخاصةً في حالة دخول شركات جديدة إلى الساحة عن طريق الاستيلاءات وغيرها. ويُعتبر استخدام السهم الذهبي شائعاً في الشركات التي ستخضع للخصخصة، ولكن يمكن استخدامه أيضاً في الشركات التي تنشأ خصيصاً لامتلاك وتنفيذ مشاريع طويلة الأجل والإشراف عليها. وعادةً ما تلجأ الحكومات للسهم الذهبي للحفاظ على سيطرتها على المشاريع ذات الاهتمامات الوطنية والاقتصادية، هذا ويزداد دوره أهميةً في حالات خروج صاحب الامتياز من المشروع.

وبرنامجه التشغيلي للمشروع في النهاية، ولذلك ينبغي أن تتمتع المؤسسة بالمعرفة الفنية والإدارية والخبرات الضرورية لضمان عمل المشروع بصورة جيدة وسلسة.

لا يتمتع موظفو الحكومة المعيّنين بتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمعرفة الفنية الكافية لتحليل المشاريع سواء في قطاع النقل أو غيره من القطاعات الأخرى. هذا وأجرت شركة استشارية تحليل المنافع والتكاليف لمشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية كما أشرنا سابقاً، والتي لها حصة في المشروع أي أنها

قدرة الحكومة الأردنية على إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يجدر بالحكومة وضع خطط لبناء قدرات مؤسسة سكة الحديد الأردنية المعنية ببناء وامتلاك شبكة سكة الحديد، وقد وافقت الحكومة على قانون مؤسسة سكة الحديد الأردنية وصادقت عليه ولكن لا تزال الحاجة قائمة لبذل المزيد من الجهود لوضع الهيكل التنظيمي الأمثل وتطوير قدرات موظفيها ودعمهم بالخبرات الفنية والمالية. ستقوم مؤسسة سكة الحديد الأردنية بالإشراف على خطة عمل المشغل

والأهم من ذلك أن مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا يُحدّد بشكل واضح ماهية «الاستثمارات» في المرافق العامة التي قد تشمل الطرق أو الجسور أو السكك الحديدية، حيث يمكن استثناء الموانئ، لتفادي أي تعارض مع الدستور. ويجب توضيح هذا الشرط المهم بصورة صريحة وواضحة وإجازة الاستثمار في الطرق العامة والمرافق الأخرى.

وينبغي أن يُمكن الإطار القانوني هذا الحكومة من سن قوانين (أو وضع المواد أو الأحكام) التي تُجيز فرض وتحصيل رسوم لاستخدام الطريق العام، حيث سيتردّد المستثمرون في القطاع الخاص للاستثمار في الطرق العامة (الطرق الدائرية والطرق السريعة الخ) دون وجود الأساس القانوني الضروري لذلك. وقد أثارت مؤسسة التمويل الدولية مسألة تطبيق القانون لتحصيل الأجرة خلال هيكله مشروع سكة الحديد عمان- الزرقاء والتي اعتُبرت أحد المعوقات المحتملة قبل توجيه الدعوة للمشغل للعمل على المشروع.

التوصيات: يجدر بالبرلمان إقرار تنفيذ قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالإضافة إلى أي تشريعات أخرى قد تكون ضرورية وتسمح للمستثمرين في القطاع الخاص بجمع الرسوم والضرائب الأخرى مقابل خدمات البنية التحتية التي سيقدّمونها.

الدعم النقدي ومشاركة القطاع الخاص

تسعى الحكومة إلى ضمان توفير خدمات النقل من خلال شركات مع القطاع الخاص، حيث تؤدي الحكومة ضمن الخطط المتصورة أدواراً تنظيمية ورقابية مع تسهيل فرص التمويل بشكل عام، بينما تناط بالقطاع الخاص مسؤولية القيام بالعمليات التشغيلية وتحمل جزء من التكاليف.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن هيئة تنظيم النقل البري لم تتلقى مؤخراً ردوداً على طلبات العطاءات المتعلقة بالطرق غير المخدومة بشكل جيد بين المدن كما ورد في استراتيجية النقل الوطنية، إضافة إلى صعوبة إبرام اتفاقيات مع مشغلي مشاريع السكك الحديدية، كخط السكة الحديد عمان- الزرقاء على سبيل المثال، والمشاكل الأخيرة مع مشغلي خدمة الحافلات في عمان. وقد يعود السبب في بعض الحالات على الأقل إلى أن أسعار التعرفة المقررة للخدمات حدّت بشكل كبير من الهوامش الربحية التي يسعى إليها المستثمرون من القطاع الخاص.

وقد تُحقّق أسعار التعرفة المقررة هدف صانعي السياسات بجعل تكلفة النقل متاحة للفقراء، إلا أنها قد تكون منخفضة جداً لجذب مشاركة القطاع الخاص، وتنطوي آليات الدعم تلك على شيء من المخاطرة من خلال دعم الأغنياء دون الفقراء وإيذاء شريحة كبيرة من الفقراء، ولكن المنطق يُفيد بأن: (١) التعريفات المنخفضة تؤدي إلى انخفاض الهوامش الربحية دون الحد المقبول و(٢) عدم تغطية التكاليف التشغيلية بشكل كاف و(٣) تدهور نوعية الخدمات و(٤)

تحصل على منفعة مالية في حال نجاح صفقة ما أو معاملات معطاة. وتبين من مراجعتنا لتحليل المنافع والتكاليف الذي أجري لشبكة السكك الحديدية عدداً من الجوانب المقلقة التي نُوقشت مع الجهات المعنية في وزارة النقل والمحليين، وأجريت عليها بعض التصحيحات والتعديلات. ويعتقد مشروع الإصلاح المالي الثاني بأن تحليل المنافع والتكاليف لم يُقدّر التكاليف بشكل جيد بالإضافة لاستخدام معامل خصم منخفض جداً، وكان من الجدير بالمشروع دراسة مجموعة أوسع من السيناريوهات لاختبار حساسية الافتراضات الرئيسية في التحليل.

التوصيات: يجب أن يُصبح المسؤولون المعنيون بإقامة شركات بين القطاعين العام والخاص أو أي برامج استثمارية عامة مهمة خبراء بأنواع التحليل الضرورية لنجاح هذه المشاريع وجعلها مفيدة، حيث يجب أن يتمتع هؤلاء المسؤولون بالمعرفة الفنية والتحليلية كحد أدنى ليتمكنوا من استخدام التحليلات الفنية التي تُعدّها الجهات الاستشارية الخارجية بالشكل المناسب. وليس المقصود هنا بأن الجهات الاستشارية متحيزة بالضرورة في تحليلاتها بل المقصود بأنه يجدر بالحكومة أن تكون مطلعة وتُجيد استخدام هذه التحليلات والتأكد من إجراءاتها واستخدامها بالشكل الصحيح، فقد تؤدي تحليلات المنافع والتكاليف ذات النوعية الرديئة إلى الموافقة على مشاريع من شأنها إلحاق ضرر جسيم بثروات المملكة.

خط سكة حديد عمان- الزرقاء

من شأن الخطط الموضوعية لخط سكة الحديد عمان- الزرقاء/ مشروع ربط النقل العام بين عمان والزرقاء حالياً والذي يربط بين أكثر مدينتين اكتظاظاً بالسكان في المملكة التخفيف من الازدحام المروري على الطرقات التي تربط بين المدينتين حالياً. وقد أجرى مشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تحليلاً للمنافع والتكاليف للمشروع في عام ٢٠١٠، حيث وجد أن معدل العائد الاقتصادي هو ١٢٪ والذي يُعدّ مقبولاً في ظل المعايير الموضوعية. وتتمثل المنفعة الرئيسية من المشروع في التقليل من وقت الرحلة، وأما المنافع الثانوية للمشروع فهي التقليل من التلوث والحد من الحوادث المرورية. كما خلص التحليل إلى أهمية النظر في بدائل للمشروع قبل الاستمرار به نظراً للمخاطر التي خلص إليها اختبار الحساسية كتجاوز التكلفة المقدرة مما قد يعود بنتائج عكسية للنتائج المذكورة أعلاه.

التوصيات: يجدر بالجهات الحكومية تقييم البدائل لمشروع سكة الحديد عمان- الزرقاء كحافلات التردد السريع، التي أُرجأت مؤخراً، أو تحسين الطرق وخاصة تلك التي تتماشى مع متطلبات السوق.

الإطار القانوني لشركات القطاعين العام والخاص

تنص المادة ١١٧ من الدستور على أنه يجب المصادقة قانونياً على كل امتياز يمنح حق الاستثمار في المناجم والمعادن والمرافق العامة.

ومن المتوقع أن يزداد رأسمال الصندوق بعد عدة سنوات، بحيث قد يصبح مفيداً بشكل كبير في تغطية المطلوبات المحتملة التي قد تتحول إلى مطلوبات فعلية في المستقبل في حال لم تتحقق أي تدفقات نقدية متوقعة كما هو مخطط له.

كما قد ينظر صناع السياسات إلى الصندوق كبديل مناسب للقضايا التي تتطلب دعماً نقدياً مستمراً وضمانات رأسمالية. ويمكن لوزارة النقل إنشاء صندوق ريادي تجريبي يتناول هذا الجانب في ظل المشاريع الرأسمالية الحالية قيد الدراسة (شبكة السكك الحديدية الوطنية، وخط سكة حديد عمان- الزرقاء، وحافلات التردد السريع في عمان، وربما خط آخر للحافلات ذات التردد السريع بين عمان والزرقاء).

وبالرغم من توفر خيارات عدة لتخصيص الأموال إلا أنه ينبغي على الصندوق التركيز على مشاريع رأسمالية جديدة وليس على أعمال الصيانة أو التأهيل، الأمر الذي يحتاج لإعداد قائمة محكمة للتحقق الواجب تُعنى بالنظر إلى القيمة المضافة المتوقعة وتقييم الأثر البيئي، لتكون مؤهلة للحصول على التمويل.

وسيكون للصندوق مجلس إدارة بسيط (مساهمين) برئاسة وزارة المالية وعضوية وزارات رئيسية ووزارات قطاعية معينة بما فيها وزارة النقل.

التوصيات: يجدر بوزارتي النقل والمالية والجهات الأخرى ذات العلاقة التحقق من جدوى إنشاء صندوق لتطوير البنية التحتية بالعمل مع الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية.

التقليل من الازدحام المروري في العاصمة عمان

تشير استراتيجية النقل الوطنية إلى استخدام أساليب للتقليل من الازدحام المروري إلا أنها لا تذكر بوضوح مدى استخدام منهجيات تسعير الطرق المزدحمة في استراتيجية النقل للعاصمة عمان. وتتضح ضرورة تطبيق مثل هذه المنهجيات لغايات التقليل من الازدحام المروري في عمان في ظل المحددات المالية والمحددات المفروضة على الموازنة.

يفضل مستخدمو خدمات النقل في العاصمة عمان على الأقل السيارات كوسيلة النقل، الأمر الذي يعود جزئياً إلى ترددي خدمات النقل العام كما أشارت استراتيجية النقل الوطنية للعاصمة عمان، ومن غير المحتمل أن يعمل النقل العام المحسّن بحد ذاته على حل مشكلة الازدحام المروري في عمان، فالإقبال على استخدام السيارات واضح جداً في معظم المجتمعات الحديثة إلا أن هذا الاستخدام قد يفرض آثار خارجية سلبية كبيرة على الغير.

كما سترتفع قيمة الوقت المهدور مع نمو الاقتصاد نظراً لزيادة الازدحام المروري، الأمر الذي قد يدفع السائقين إلى الاهتمام بفكرة استخدام المسارب المسعرة للتخلص من الازدحام المروري، هذا

تجنب الطبقات الغنية والمتوسطة للخدمات ذات النوعية الرديئة ولجوئهم إلى وسائل نقل بديلة كالسيارات والحافلات الخاصة وسيارات الأجرة غير المشتركة وغيرها و(0) اضطرار الفقراء إلى استخدام وسائل النقل ذات النوعية المتردية أو السير على الأقدام أو الاستغناء عن خدمات النقل.

التوصيات: يجدر بالحكومة مراجعة مدى ملائمة مستويات الدعم النقدي واستخدام وسائل بديلة لنظام وضع الأسعار بحيث تنهض بأعباء الدعم كالحالات النقدية المبنية على التحقق من مستويات الدخل والبطاقات الذكية، مع إمكانية اعتماد الحكومة لمنهجيات تؤاخذ بين أسعار الخدمات المقدمة وتكلفتها الحقيقية بشكل أكبر مع إدخال بعض التعديلات الإيجابية أو السلبية من خلال أطراف جديدة ثالثة.

صندوق تطوير البنية التحتية

ينطوي أي برنامج استثماري مهم في القطاع العام على تعقيدات كثيرة، ولكن تبقى الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي لها العديد من المزايا للاستثمارات العامة التقليدية أكثر تعقيداً. وقد أشرنا سابقاً إلى بعض هذه التعقيدات كطلبات إجراء التحليلات، وقياس المخاطرة، والتشاركية والإدارة، والأطر القانونية.

كما ويتطلب عدد كبير من الشراكات المخطط لها بين القطاعين العام والخاص حالياً احتياجات تمويلية كبيرة جداً. وبالرغم من أن الجهة التي سنعنى بالتمويل هي الجهة المعنية بتنفيذ أو إدارة المشروع الجديد إلا أن التمويل في العادة يستمد من مصادر خاصة. وغالباً ما يطلب المستثمرون من القطاع الخاص ضمانات حكومية مقابل المخاطر التي يتعرضون لها ومقابل القيمة المضافة (كفاءة تكاليف المشروع مقارنة بجودة الخدمات المقدمة) وذلك نظراً لطبيعة بعض هذه المشاريع، إلا أن الحكومة مقيدة جداً في قدرتها على تقديم هذه الضمانات. وقد يعمل صندوق تطوير البنية التحتية كأداة متوسطة إلى بعيدة المدى على دعم المشاريع الرأسمالية وخاصة المشاريع التي تحتاج إلى نفقات رأسمالية كبيرة.

كما ينبغي الترحيب بمشاركة الاقتصادات الإقليمية، حيث يمكن تقسيم الصندوق إلى ثلاث فئات. أما الفئة الأولى فهي لشركاء مجلس التعاون الخليجي والتي تسعى بصورة رئيسية إلى المساعدة على ضمان الاستقرار والتنمية والتطور في المنطقة عامة وفي الأردن خاصة، ولكن من غير المتوقع أن تعود هذه الفئة بأية عوائد مالية. أما الفئة الثانية فهي فئة مستثمري القطاع الخاص الراغبين والمهتمين بالعوائد المتوقعة عادة من تمويل مشروع رأسمالي جدير بالاهتمام. وأما الفئة الثالثة فهي مشاركة من خارج المنطقة وتشمل جهات مانحة ومنظمات مالية دولية أخرى تسعى إلى الاحتفاظ بالقيمة الرأسمالية لمشاركتها. كما يمكن زيادة رأسمال الصندوق من خلال رسوم وضرائب النقل أو الأشغال العامة الأخرى المفروضة على المستخدمين.

وتعتبر تسهيلات خدمات النقل جزءاً لا يتجزأ من جذب المستثمرين لهذه القطاعات. وتظهر أهمية السياحة من خلال منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة التي تُوفّر عدة مزايا من بينها مطار دولي وميناء بحري وبنية تحتية للنقل تتضمن خدمات الشحن وصيانة الطائرات واستخدام الطائرات لأغراض متعددة وإيصال الحمولة ودعم لوجستي متكامل والتخزين البارد ونقل البضائع إلى وجهة وسطية قبل نقلها إلى وجهتها النهائية.

وبالرغم من أهمية توفر خدمات النقل لنجاح البرامج التجارية والاستثمارية إلا أن تخطيط النقل في المملكة مركزي جداً مع مشاركة محدودة لأصحاب المصالح في هذا المجال. وبالرغم من احتمالية تغيير هذا الوضع، الذي يجب أن يتغير نظراً للأهمية الاقتصادية التي تكتسبها المناطق في المملكة، إلا أنه لا بد من إرساء القواعد الضرورية لتحسين التكامل بين أصحاب المصالح على المستوى المحلي وعملية تخطيط النقل.

ومن المنطق أن تُعنى التجمعات المحلية بتسليط الضوء على الأولويات المحلية نظراً لإطلاعها بها، كما من شأن إشراك أصحاب المصالح على المستوى المحلي في عملية التخطيط تسهيل المشاركة المحلية في تمويل التكاليف وفقاً للمبدأ القائم على تمويل المشاريع محلياً لتحقيق المنافع محلياً.

التوصيات: يجدر بالمملكة المضي قدماً نحو إنشاء هيئات لتخطيط النقل في المناطق المهولة نسبياً من خلال الاسترشاد بالنماذج التي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بحيث تتشارك هذه الهيئات في مسؤولية تقديم مقترحات لكي تُبنى نفقات مشاريع وبرامج النقل على عملية تخطيط مستمرة وشاملة تأخذ الجمهور والمتعاملين بعين الاعتبار.

ويتوفّر على الأرجح مساحة كبيرة في الأردن لاستعمال أساليب متنوعة لإدارة الحركة المرورية والتي تعتمد مبدأياً المركبات ذات السعة الكبيرة من الركاب والمسارح المسعرة ذات الإشغال العالي بالمركبات وأدوات مشابهة للتقليل من الازدحام المروري.

ومن المحتمل أن استخدام أدوات التسعير كفرض الرسوم على استخدام الطرق الرئيسية الحيوية وتنوع الرسوم حسب مستوى الازدحام قد يعود بالفائدة، كما قد تكون أدوات التسعير هذه مصدراً مهماً للإيرادات الحكومية، علاوة على احتمال مساهمتها في ربط «الاستعداد لشراء» خدمات النقل مع حجم هذه الخدمات مما يساعد في إيجاد سوق لاستيعاب الزيادة في الطلب على النقل. ويمكن لتطبيق هذه الممارسات بالتدرج مع إعداد حملات التثقيف لزيادة الوعي أن تُعالج الازدحام المروري وتمويل الطرق.

التوصيات: يجدر بالحكومة توسيع نطاق برامج تخفيف الازدحام المروري التي تعتمد على تحصيل الرسوم والتي تُبنى على متطلبات السوق لمعالجة الاحتياجات المرورية في العاصمة عمان.

المجتمعات المحلية وتخطيط النقل

تولي المملكة اهتماماً لاستخدام وتطوير المناطق الحرة والمناطق الصناعية ومراكز الأعمال والمناطق التنموية في العاصمة والمناطق الأخرى في المملكة. وتُعتبر هذه المبادرات، كما في إربد والزرقاء والمفرق ومعان والعقبة على سبيل المثال، أدوات لتعزيز الاستثمار والتطور الإقليمي. ولقد بذل الأردن جهوداً لإصلاح المعالم السياحية وتسهيل التنمية الاقتصادية المحلية في المدن المهمة تاريخياً وثقافياً مثل جرش والكرك ومادبا والسلط وعجلون بالإضافة إلى تعزيز السياحة في البترا.

إدارة المياه في بلد يعاني من شح الموارد المائية

نظرة عامة

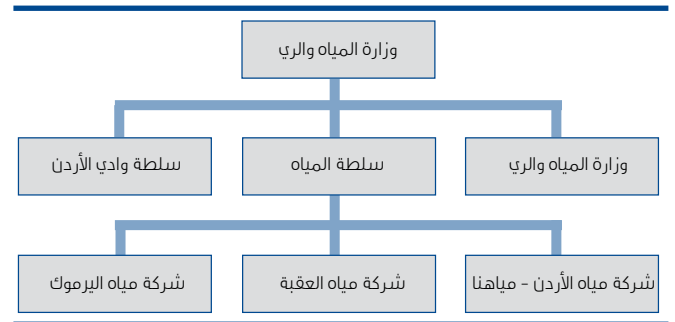
أي تجميع المياه على نطاق ضيق إلا أنه مكلف نظراً لمحدودية هطول الأمطار) محدودة جداً. ومن المتوقع أن يزيد تغير المناخ من ندرة الموارد المائية الطبيعية المتاحة والمتجددة نظراً لتأثيره على كثافة هطول الأمطار وتكرارها ورطوبة التربة وغير ذلك من التأثيرات الأخرى.

تتوقع الحكومة استخدام مصادر للمياه أكثر كلفة كالطبقات الصخرية المائية في منطقة الديسي وإعادة استخدام مياه الصرف الصحي بصورة أكبر وتحلية المياه في ظل انحسار موارد المياه الجوفية. ومن شأن غياب التحسينات على كيفية استخدام المياه والتوقعات حول النمو السكاني والاقتصادي زيادة الطلب على المياه بصورة كبيرة، حيث من المتوقع أن يتضاعف الطلب ليصل إلى ١,00٠ مليون متر مكعب سنوياً بحلول عام ٢٠٣٠، مما يدفع الحكومة للتوجه إلى استخدام مصادر المياه أكثر كلفة بصورة أكبر.

وقد حققت المملكة تقدماً كبيراً في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية التي حدتها الأمم المتحدة فيما يتعلق بالحصول على خدمات شبكات المياه والصرف الصحي، وهي تسير على الطريق الصحيح لتحقيق أهدافها بحلول عام ٢٠١٥. ويدل أداء المملكة في مياه وصرف صحي أساسية مميزة والتي من شأنها المساهمة في تعزيز أداء قطاع الصحة في المملكة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي^١، هذا وما زالت الفرصة متاحة أمام المملكة لتحسين أدائها في استمرارية تزويد المياه، وسحب المياه الجوفية بصورة تحافظ على استدامتها، والتقليل من فاقد المياه، وتوسيع نطاق خدمات الصرف الصحي ورفع قدرات معالجة المياه العادمة، وتحسين الإنتاجية الزراعية وعلاقتها بالمياه^٢.

يعد الأردن واحداً من أكثر بلدان العالم شحاً بالمياه، ولكن يُعتبر الطلب على المياه والمنتجات المستهلكة للمياه في حدود المتوسط وفقاً للمعايير الدولية. ويُعتبر استهلاك الاقتصاد بأكمله للمياه ضمن المتوسط إذا احتسبت المياه المستخدمة في الخارج لإنتاج البضائع الموزدة للمملكة.

الشكل ٧-١: الهيكل المؤسسي لقطاع المياه



ويُعوّض الأردن شح المياه الطبيعي عن طريق الاستثمار في البنية التحتية المحلية المنتجة للمياه بشكل كبير، وضخ المياه من الطبقات المائية الصخرية بمعدلات غير مستدامة^٣.

تستهلك المملكة جميع المياه المتجددة المحلية وفقاً للشيبياي وآخرون (٢٠٠٤)^٤، حيث تُسحب المياه الجوفية بما يقارب ضعفي معدلات التغذية الطبيعية، كما تبدو فرص الحصول على المزيد من المياه السطحية من خلال السدود وعن طريق الحصاد المائي

^١ احتلت الأردن المرتبة ٧٥ من أصل ١٤٥ دولة في البصمة المائية للفرد الواحد في عام ٢٠٠١ (إجمالي حجم المياه العذبة المستخدمة في إنتاج السلع والخدمات التي يستهلكها الفرد أو المجتمع أو إنتاجها قطاع الأعمال) (شبكة البصمة المائية).

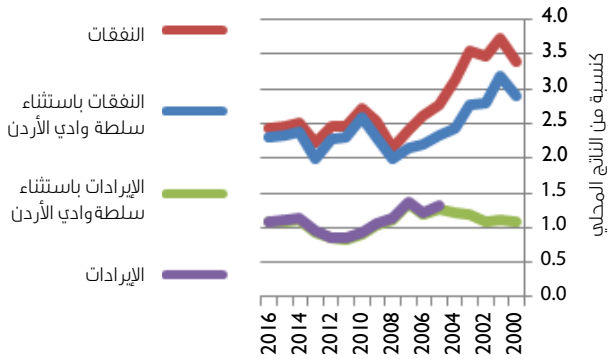
^٢ تتوفر الملاحظات التفصيلية حول الطرق والمصادر المستخدمة لإعداد معظم الجداول والأشكال في هذا الفصل في ورقة عمل توجّهات الإنفاق العام لقطاع المياه للمهندس ليو سوماريا، ٢٠١١، مشروع الإصلاح المائي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

^٣ انظر الفصل الخامس حول قطاع الصحة.

^٤ يعد فاقد المياه واحداً من أكبر المشاكل في قطاع المياه ويُشير هذا المصطلح إلى المياه التي دخلت النظام ولكنها غير مفوترة. وقد يُعزى ذلك إلى تسرب المياه من النظام لأسباب تتعلق برداءة نوعية المعدات والأنابيب أو نقص الصيانة الملائمة. ومن الممكن أن يُعزى السبب إلى إيصال المياه إلى المنازل والمصانع ولكنها لا تُفوتّر وترسل إلى المستهلك لعدة أسباب منها عطل العدادات أو التوصيلات غير القانونية.

وتُعتبر الفجوة بين النفقات والإيرادات كبيرة ومتزايدة بالرغم من أن مستوى الإنفاق في المملكة منطقي لبلد يعاني من شح المياه.

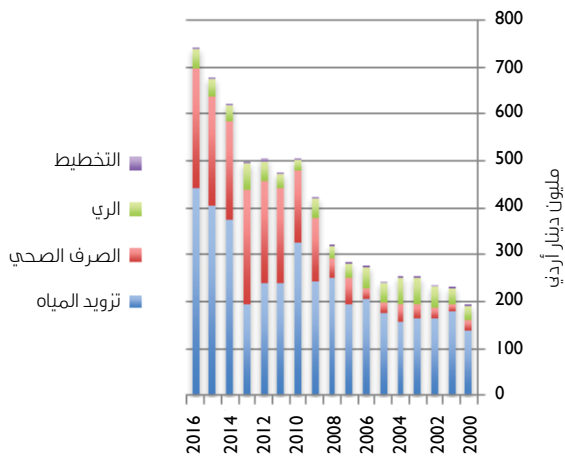
الشكل ٧-٢: نفقات وإيرادات قطاع المياه كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



النفقات

بلغت نفقات الحكومة على قطاع المياه، بما فيها نفقات وزارة المياه والري وسلطة المياه وسلطة وادي الأردن وشركة مياه العقبة وشركة مياهنا، حوالي 0.5 مليون دينار أردني في عام ٢٠١٠، ومن المتوقع أن تبقى في حدود ذلك المستوى لحين البدء بتشغيل مشروع الديسي (انظر الشكل ٧-٣). هذا وتضاعفت تقريباً نفقات قطاع المياه للأعوام ٢٠٠٦-٢٠١٠ مع ازدياد حصة الصرف الصحي بشكل كبير. وتُشكل المياه ومياه الصرف الصحي الحصة الأكبر من بين القطاعات الأخرى في البرنامج التنفيذي التنموي الوطني بحصة تصل إلى إجمالي ١٦.٦٪ من جميع الاستثمارات المدرجة في الخطة. وستستمر النفقات الرأسمالية لعدد من المشاريع الحالية لفترة طويلة بعد الانتهاء من المشاريع في ظل ازدياد استخدام عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية. ويستثني هذا التحليل مجموعة متنوعة من أشكال الدعم التي لا تظهر في موازنة قطاع المياه كدعم الكهرباء المستخدمة في إنتاج المياه وتوزيعها.

الشكل ٧-٣: نفقات قطاع المياه مشتتاً على شركات المياه



هيكل قطاع المياه

يُبين الشكل ٧-١ أعلاه الهيكل المؤسسي لقطاع المياه.

تُعتبر وزارة المياه والري مسؤولة عن التوجيه والتخطيط الاستراتيجي العام لقطاع المياه بالتنسيق مع سلطة المياه وسلطة وادي الأردن. وتتولى سلطة المياه إدارة معظم خدمات تزويد المياه والتوزيع بالتجزئة، حيث أن خصخصة خدمات التوزيع لم تُطبق بعد، وهي وحدة حكومية تمتلك الصلاحية للاستنادة بضمانات حكومية والاحتفاظ بإيراداتها عوضاً عن تحويلها إلى الخزينة العامة بخلاف وزارة المياه والري وسلطة وادي الأردن. وأما سلطة وادي الأردن فهي مسؤولة عن التنمية الاجتماعية والاقتصادية لمنطقة وادي الأردن وإدارة الجزء الأكبر من خدمات تزويد المياه لأغراض الري والأغراض المنزلية والصناعية إلى جانب توليها مهمة تشجيع تنمية الأراضي.

تُعتبر شركة مياه الأردن (مياهنا) وشركة مياه العقبة شركتان حكوميتان تعملان كمؤسسات تجارية لتوزيع المياه بالتجزئة بالإضافة إلى وظائف أخرى ك معالجة المياه ومياه الصرف الصحي في عمان الكبرى والعقبة على التوالي. وبدأت شركة مياه اليرموك أعمالها في عام ٢٠١١ لخدمة محافظات جرش وعجلون والمفرق وإربد.

وتُدير سلطة المياه العقود المبرمة مع شركات المياه من خلال وحدة إدارة المشاريع، كما تُقدّم السلطة، إلى جانب سلطة وادي الأردن، التوصيات المتعلقة بتغيير تعرفه المياه والمشاريع الرأسمالية، ولكن تجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء هو صاحب الصلاحية التنظيمية النهائية في هذا المجال وخاصة فيما يتعلق بالتعرفة.

النفقات والإيرادات

يتناول هذا الجزء الاختلالات المالية الناتجة عن السياسات التي تنتهجها المملكة والرامية إلى تعظيم تنمية الموارد النادرة في الوقت الذي تحاول فيه تقديم الخدمات بأسعار معقولة ومجانية في بعض الحالات. ويبدأ هذا الجزء بعرض مقارنة بين النفقات والإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والتي تُوضّح القدرة الإجمالية لتحمل عبء نفقات المياه على الاقتصاد، بالإضافة إلى عبء التعرفة على دافعي الرسوم وعلى الدعم الحكومي. وبما أن النفقات والإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لا تروي القصة بأكملها فإن ما تبقى من هذا الجزء سيُعنَى بتحليل المبالغ المطلقة.

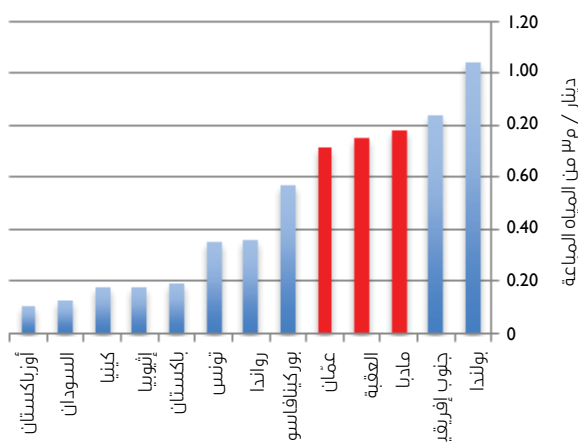
لقد بلغ حجم الإنفاق العام على قطاع المياه ما بين ٢٪-٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي وهو ضمن نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والتي تتراوح بين ١٪-٥٪. ويُبين الشكل ٧-٢ الفجوة بين إيرادات القطاع ونفقاته والتي بلغت حوالي ٢,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٠. هذا وأخذت الفجوة بالتناقص، حتى وقت قريب، لتصل إلى نحو ١٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٨، ومن المتوقع أن تتسع الفجوة مرة أخرى خلال عام ٢٠١٢، لتتناقص تدريجياً إلى مستويات أكثر استقراراً بعد ذلك.

نسبة فاقد المياه بفارق كبير، الأمر الذي يدلُّ على القيمة الكبيرة التي يمكن الحصول عليها من خلال الاستثمار في أنظمة جديدة ومطورة.

وأما الاستثمارات الرأسمالية فهي ضخمة ومتشعبة وتمتد لفترات طويلة. ويُعدّ إعداد موازنات العمليات التشغيلية وأعمال الصيانة والإصلاح واستبدال البنية التحتية الحالية بالشكل المناسب أمراً ضرورياً لزيادة فترة الاستفادة منها وضبط إجمالي تكلفة تقديم الخدمة.

كما يُعدّ قطاع المياه مثلاً تقليدياً على ضرورة النظر في قدرة الموازنة على دعم تكاليف دورة حياة الاستثمارات الرأسمالية قبل القيام باستثمارات رأسمالية جديدة. هذا وتتوفر معلومات أولية حول نفقات المشاريع الجديدة مقارنة بتكاليف صيانة الأصول الموجودة، ولكن لم تُعدّ معلومات حول الحد الأدنى من مستهدفات نفقات التشغيل والصيانة أو مقدراتها كنسبة من إجمالي النفقات إلى الآن، حيث أن هذه المستهدفات مفيدة جداً في إعداد الموازنات التشغيلية وموازنات الصيانة الضرورية للتقليل من الخسائر الناجمة عن فاقد المياه والتأكد من توفر موارد الموازنة الكافية في المستقبل لتمويل صيانة البنية التحتية الجديدة بشكل ملائم.

الشكل ٧-٤: التكاليف التشغيلية لتزويد المياه وخدمات الصرف الصحي في البلدان التي تعاني من شح المياه*



* تُصنّف البلدان الواردة في الشكل أعلاه ضمن أكثر ٥٠ بلداً يُعاني من ندرة المياه حسب قاعدة بيانات المياه والزراعة «الأكواستات» لمنظمة الغذاء والزراعة التابعة للأمم المتحدة وذلك وفقاً لإجمالي موارد المياه المتجددة الفعلية للفرد الواحد مع الأخذ بعين الاعتبار كمية التدفق التي تحتفظ بها دول المنبع و/ أو دول المصب من خلال اتفاقيات أو معاهدات رسمية أو غير رسمية، وعمليات استخراج المياه المحتملة في دول المنبع.

لقد تركزت النفقات الرئيسية في السنوات الأخيرة، بما في ذلك مصادر التمويل المحلية والدولية، على زيادة إنتاج المياه (مصنع تحلية المياه في زارا-ماعين، واستخراج مياه الديسي الجوفية وجرها إلى عمان، واستخراج المياه من حوفا-الزعتري وجرها إلى إربد) إلى جانب توسيع نظام جمع مياه الصرف الصحي ومعالجتها (مصنع الخربة السمرا لمعالجة المياه العادمة، ومشروع الصرف الصحي في بلدية إربد الكبرى، ومصنع وادي الشلالة لمعالجة المياه العادمة)^٥. ولقد ساهم معدل التضخم العام في أسعار المواد والكهرباء وارتفاع الأجور في زيادة الإنفاق خلال العقد الماضي.

ويُشكّل الري جزءاً صغيراً من إجمالي نفقات قطاع المياه، وتتمثل التكلفة الحقيقية للري في تكلفة الفرصة البديلة للمياه المستخدمة، أي القيمة الاقتصادية الضائعة التي كان من الممكن كسبها لو استخدمت المياه لأغراض بديلة ذات قيمة أكبر كالصناعة والأعمال والاستهلاك المنزلي على سبيل المثال، أو الوفورات الاقتصادية والبيئية التي كانت ستتحقق لو لم تُنتج المياه في المقام الأول.

وتواصل موازنة عام ٢٠١١ تحويل الإنفاق من تزويد المياه إلى الصرف الصحي، وقد يعود السبب في ذلك إلى انخفاض الإنفاق على مشروع الديسي الذي بلغ ذروته ١٢٠ مليون دينار أردني في عام ٢٠١٠، لشراء سعر وحدة المياه المنتجة بأقل سعر ممكن في السنوات الأولى على الأقل بشكل رئيسي. ومن المخطط له أن يبلغ الإنفاق على مشروع الديسي ما يقارب ٨٥ مليون دينار أردني في عام ٢٠١٤ في الوقت الذي يُنتهي فيه المشروع السنة الأولى من التشغيل.

تُقدّم المقارنات الدولية للنفقات والإيرادات مؤشراً أولياً لمقارنة الأداء، ولكنها نقطة بداية مفيدة لتقييم الأداء وتحديد الفرص المتاحة للتحسين. تُعتبر التكاليف التشغيلية لأنظمة تزويد المياه والصرف الصحي في الأردن مرتفعة نسبياً عند مقارنتها بالدول الأخرى التي تعاني من شح المياه (انظر الشكل ٧-٤). ويعود السبب في ارتفاع تكلفة وحدة المياه المباعة في الغالب إلى ارتفاع معدل فاقد المياه (التكلفة الكبيرة التي تنفق على المياه التي لا تدخل في حساب الفواتير المرسله إلى المستهلك) وتكلفة ضخ المياه من المصادر التي لا تتوفر فيها كميات كبيرة من المياه وعلى امتداد مسافات كبيرة مقارنة بارتفاع الطلب على المياه المنزلية (يمكن حل هذه المشكلة عن طريق استخدام بعض كميات المياه المزودة من المناطق المرتفعة للأغراض المنزلية عوضاً عن استخدامها لأغراض الري).

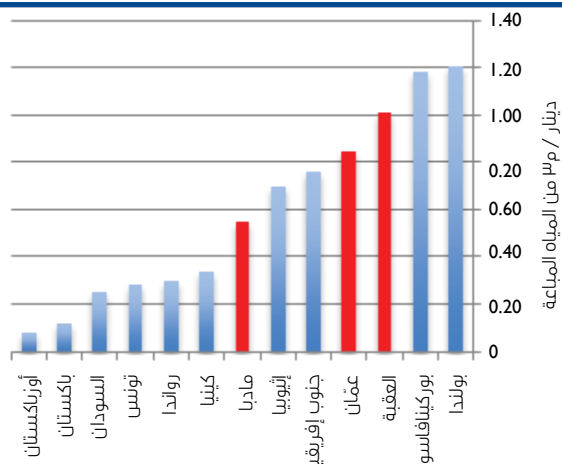
وتُقارب تكاليف المياه في العقبة التكاليف في باقي مناطق المملكة إلا أن خدماتها أفضل بكثير من حيث استمرارية تزويد المياه، وانخفاض

^٥ يُشير مصطلح «الاستخراج» في السياق البيئي إلى استخراج المياه من الأنهار أو المياه الجوفية أو مصادر أخرى.

الإيرادات والعمليات التشغيلية

لفكرة ارتفاع التعرفة إذا توافقت باستمرارية تزويد المياه التي يمكن الوصول إليها بتقليل فاقد المياه، كما يمكن رفع التعرفة دون تجاوز المستويات العالمية الطبيعية للدول التي تعاني من شح المياه حيث أن الإيرادات لكل متر مكعب للمياه المباعة مرتفعة نسبياً في المملكة (انظر الشكل ٧-٦).^١ وقد تسمح زيادة الإيرادات بالتقليل من فاقد المياه الأمر الذي يجعل استمرارية التزويد أكثر سهولة.^٢

الشكل ٧-٦: إيرادات تزويد المياه وخدمات الصرف الصحي في البلدان التي تعاني من شح المياه

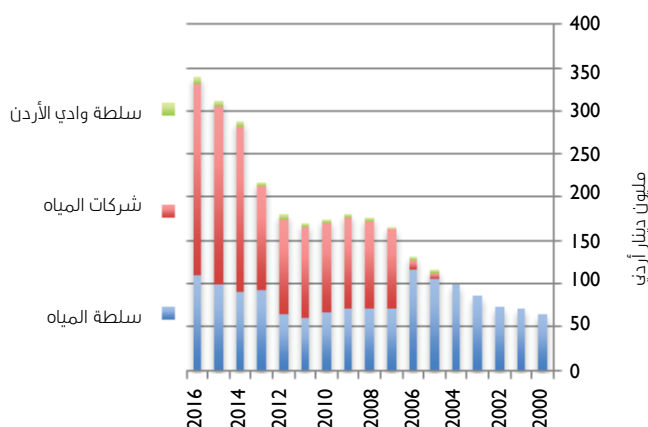


تبيع سلطة وادي الأردن المياه لمستخدميها لأغراض الزراعة والصناعة، في حين أنها تمنحها لسلطة المياه بالمجان مما ينتج عنه تدني كبير في إجمالي الإيرادات. وبالرغم من بيع سلطة وادي الأردن المياه للأغراض الزراعية بمقدار أكبر منه للأغراض الصناعية إلا أن الإيرادات المتأتية من كلا القطاعين متساوية تقريباً (حوالي ٢ مليون دينار أردني سنوياً لكل من القطاعين) ويعود السبب في ذلك إلى انخفاض تعرفة المياه للأغراض الزراعية بفارق كبير مقارنة بتعرفة قطاع الصناعة.

هناك أدلة كثيرة على «استعداد المستخدمين لدفع» تعرفة أعلى للمياه تفوق الأسعار الحالية المقررة. وقد وجدت دراسة أجراها مكتب الاستشارات البيئية «ايكوكونسلت» في عام ٢٠١٠ أن تسعيرة مياه الصحاري الخاصة بلغت ٣.٨ دينار للمتر المكعب، في حين أشار تقرير لشركة سيفورا للاستشارات/ أي بي ٣ في عام ٢٠٠٩ إلى أن معدل تعرفة شركة مياها لم يتعدى ٠.٨٥ دينار للمتر المكعب. وأما في قطاع الزراعة فتقوم المزارع الأردنية الحديثة المصدرة... بتحلية مياهها المسوس بتكلفة ٠.٢١٠ دينار للمتر المكعب بالإضافة إلى تكلفة الضخ، مما يدل على استعدادها لدفع ١٧ ضعفاً للمياه مقارنة بـ ٠.١٢ ديناراً للمتر المكعب التي يدفعها صغار المزارعين لسلطة وادي الأردن مقابل الحصول على مياه الري» (برنامج التنمية الاقتصادية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ٢٠٠٧).

نمت إيرادات قطاع المياه بسرعة كبيرة للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٧ نظراً لزيادة الأسعار والتقليل من فاقد المياه وزيادة الجهات المخدومة بخدمات القطاع في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، إلا أنها عانت من الركود بعد ذلك (انظر الشكل ٧-٥). ومن المتوقع أن ترتفع الإيرادات مجدداً عند البدء بتشغيل مشروع الديسي، مع الإشارة إلى أن زيادة الإنتاج ليس حلاً كافياً بحد ذاته حيث تخسر الحكومة المال في كل وحدة مباعة من المياه. هذا ويحتاج القطاع لزيادة الدخل والحد من فاقد المياه لزيادة الإيرادات بما يواكب نمو النفقات.

الشكل ٧-٥: إيرادات خدمات تزويد المياه



ومن الضروري تقدير إيرادات القطاع بشكل أفضل، حيث قُدرت إيرادات سلطة المياه من بيع السلع والخدمات بـ ٨٥ مليون دينار أردني في قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام ٢٠١٠، ولكن بلغت الإيرادات الفعلية ٦٧ مليون دينار أردني فقط أي ٢١٪ دون المستوى المخطط له والذي يُعتبر عجزاً كبيراً في الإيرادات.

وتُعتبر تعرفة المياه في المناطق الحضرية في الأردن من بين أعلى المعدلات في منطقة الشرق الأوسط من جانب (بيتمان، ٢٠٠٤)، كما تُشير الخسائر الناجمة عن فاقد المياه، الذي يُعتبر من أعلى المستويات في العالم، إلى أن الإيرادات لكل متر مكعب من المياه المباعة من خدمات تزويد المياه وأنظمة الصرف الصحي غير مرتفعة بالقدر الذي يجدر بها أن تصل إليه لتغطية تكلفة جميع كميات المياه غير المفوترة من جانب آخر. هذا ومن المحتمل أن تقل تكلفة المتر المكعب المباع إذا قلل النظام من كميات فاقد المياه واحتسابها في الفواتير.

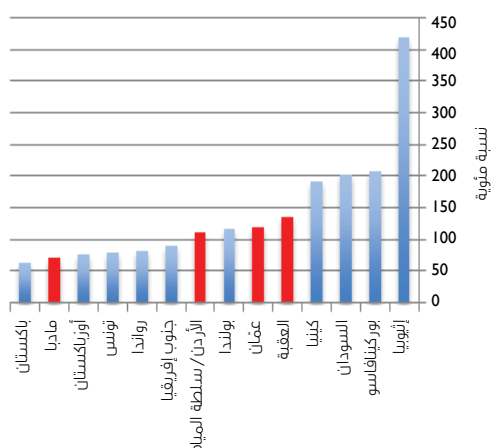
وتُعتبر الإيرادات لكل وحدة من المياه المباعة أعلى في منطقة العقبة منها في المناطق الأخرى في المملكة، مما يُشير إلى تقبل المواطنين

^١ وجد الأسعد (٢٠١١) ما يلي: «يبلغ معدل حصة [إنفاق] الأسرة [على خدمات المياه والصرف الصحي] إجمالي [إنفاق] الأسرة [في الأردن... ٠.٩٢٪، حيث تُعتبر هذه النسبة دون حصص الإنفاق في العديد من الدول الأخرى بـ ٥٠٪ على الأقل.»

^٢ تتوفر المياه في معظم مناطق المملكة ليوم واحد أو يومين في الأسبوع أي أنها لا تُرَوَّد باستمرار.

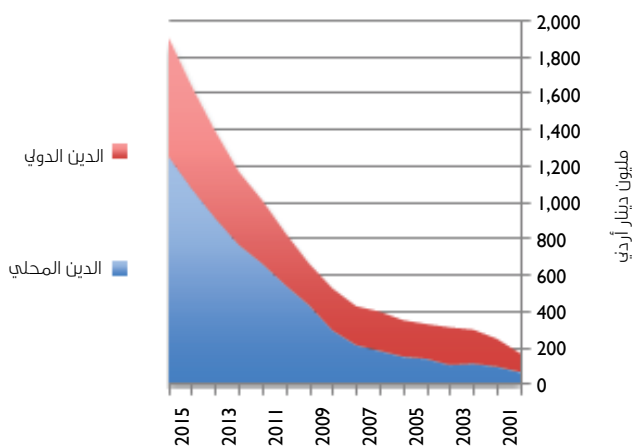
استرداد التكلفة

الشكل 7-7: استرداد التكلفة التشغيلية لخدمات تزويد المياه والصرف الصحي في البلدان التي تعاي من شح المياه



يعمل تقسيم النفقات والإيرادات بين سلطة المياه وشركات المياه على ضمان ربح معقول للشركات، في الوقت الذي توصل فيه ديون سلطة المياه ارتفاعها المتسارع (انظر الشكل 7-8)، حيث يُثقل الاستثمار في مشروع الديسي البالغ 700 مليون دينار أردني هذا الدين ويزيد مقداره. ومن المتوقع أن ترتفع مستويات الديون من 0.7 مليار دينار في عام 2010 إلى 1.9 مليار في عام 2016، حيث يُمثل هذا الارتفاع في الدين في القطاع العام مخاطر مالية محتملة للمملكة. ومن المحتمل جداً أن تتحمل المملكة دين سلطة المياه كما فعلت في عام 1999 في حال عدم رفع الأسعار أو التقليل بشكل كبير من فاقد المياه، مما يجعل من تمويل عجز سلطة المياه دعماً من الحكومة عوضاً عن كونه شكلاً من أشكال الاستثمار الذي سيُسدّد في النهاية من الزيادة المتأتية في الإيرادات. وتُظهر الخسائر في الموازنة العمومية لسلطة المياه السلطة وكأنها ليست وحدة حكومية مكتفية ذاتياً بل أقرب لوزارة أو دائرة في قانون الموازنة العامة تتلقى تمويلًا سنوياً.

الشكل 7-8: ديون سلطة المياه



تدعو استراتيجية المياه الوطنية في الأردن إلى وضع تعريفات كافية لاسترداد تكاليف التشغيل والصيانة دون التكاليف الرأسمالية. ولكن قد تحول سياسة الاقتصاد الكلي الوطنية ومستهدفات العجز ومستويات المساعدات الأجنبية غير المؤكدة دون قدرة الموازنة على تقديم الدعم لتغطية جميع التكاليف الرأسمالية. هذا وقد بلغ صافي تكلفة قطاع المياه على الحكومة في عام 2010 ما يقارب 300 مليون دينار أردني أي ما نسبته 20% من إجمالي العجز في الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية مما يفرض محددات كبيرة على الموازنة. وقد أدى الإخفاق في استرداد كامل تكلفة خدمات تزويد المياه (التشغيل والصيانة والتكاليف الرأسمالية) إلى إيجاد حلقة مفرغة، حيث لم يُخصص التمويل الكافي للصيانة كما تدهور النظام وارتفع فاقد المياه مما جعل من استرداد التكلفة أمراً أكثر صعوبة. ويعني نقص مخصصات التمويل بأن الإيرادات غير كافية لتغطية المبلغ الذي ينبغي إنفاقه على التشغيل والصيانة لإبقاء النظام سلساً وكفؤاً وإن تمت تغطية تكاليف التشغيل والصيانة من منظور محاسبي.

بلغت إيرادات سلطة المياه وشركات المياه مجتمعة 100% أو أكثر من تكاليف التشغيل والصيانة، إلا أنها بلغت 60%-70% فقط من إجمالي التكاليف عند احتساب التكاليف الرأسمالية (الاستهلاك والاسترداد). وإذا احتسب الدعم غير الظاهر، كدعم الطاقة بأقل من التكلفة، بالإضافة إلى نفقات التشغيل والصيانة الكافية في محاسبة تكاليف القطاع لكان استرداد التكلفة أقل.

لقد شهد القطاع تراجعاً مقلقاً في استرداد التكلفة منذ عام 2000، ويعود السبب في ذلك بشكل رئيسي إلى عدم تماشي الاستثمارات الضخمة في تزويد المياه ومعالجة مياه الصرف الصحي مع زيادة التعرفة. وبقيت مستويات فاقد المياه مرتفعة جداً بما يقارب 50% من المياه الداخلة للنظام بالرغم من وجود برامج الاستثمارات الكبيرة وهذا أمر مقلق على وجه الخصوص، كما لم تُحسن هذه الاستثمارات بعد من الإيرادات بتقليلها من الخسائر وبالتالي زيادة مبيعات المياه.

ويبين الشكل 7-7 بأن معدل استرداد التكلفة للمملكة ليس منخفضاً ولا سيما إذا ما قارناه بالدول الأخرى التي تعاي من شح المياه في جميع أنحاء العالم. ويُشير العدد الكبير للدول التي تقل معدلات استرداد التكلفة فيها عن معدل استرداد التكلفة في شركات المياه في الأردن إلى أن شركات المياه الأردنية ليست وحدها من يكافح لتغطية تكاليف التشغيل والصيانة ناهيك عن التكاليف الرأسمالية من جهة، وتُشير النسبة المرتفعة لتغطية التكاليف التشغيلية في شركات المياه في بعض الدول الأخرى إلى إمكانية تحسين استرداد التكلفة من جهة أخرى.

السياسات

يستعرض هذا الجزء سياسات قطاع المياه ويحللها من حيث تطبيق سلطة المياه وشركات المياه على وجه التحديد لها، كما يركز هذا الجزء على المخصصات المائية، وتزويد المياه أو الحصول عليها، ونوعية المياه، وفاقدها، والصرف الصحي، وإنتاجية المياه المستخدمة في القطاع الزراعي، واستعداد المستهلكين للدفع، والاعتبارات الاجتماعية.

مخصصات المياه

يأتي تزويد المياه المنزلية في مقدمة الأولويات عند تخصيص المياه، إلا أن التخصيص لا يكفي سوى ليوم أو يومين من الأسبوع في معظم أنحاء المملكة، وفي حال نقص كميات المياه فإنه يتم المحافظة على تزويد المياه المنزلية من خلال تحويل المياه التي تزود عادة إلى المستخدمين الزراعيين. وتجدر الإشارة إلى أن هناك ما يكفي من المياه في الأردن لتزويد المياه المنزلية بشكل مستمر، إلا أن ذلك لن يكون إلا بتقليل مخصصات المياه للأغراض الزراعية والتقليل من فاقد المياه وتحسين إدارة الطلب على المياه.

وتحدد سلطة وادي الأردن الحصة السنوية لمنطقة وادي الأردن على أساس حجم المياه للكنتار الزراعي الواحد، مع تخصيص مختلف للموز (١٠,٠٠٠ متر مكعب سنوياً للكنتار الواحد) والحمضيات (١٠,٠٠٠ متر مكعب سنوياً للكنتار الواحد) والخضروات (٥,٠٠٠ متر مكعب سنوياً للكنتار الواحد سنوياً). وتُحسب حصة المزارع من المياه وفقاً لعدد الكنتارات الزراعية التي توافق سلطة وادي الأردن على تزويدها بالمياه. وتُعطى الأولوية للكنتارات الزراعية المزروعة بمحاصيل الحمضيات في المرتبة الأولى ويليه الموز ثم الخضراوات. وتُحفظ سياسات تخصيص المياه هذه المزارعين بدرجة كبيرة للحصول على الموافقة لزراعة الموز والحمضيات بالرغم من أن العوائد الاقتصادية للخضروات أفضل إذا ما أخذت القيمة الكاملة للمياه بعين الاعتبار.

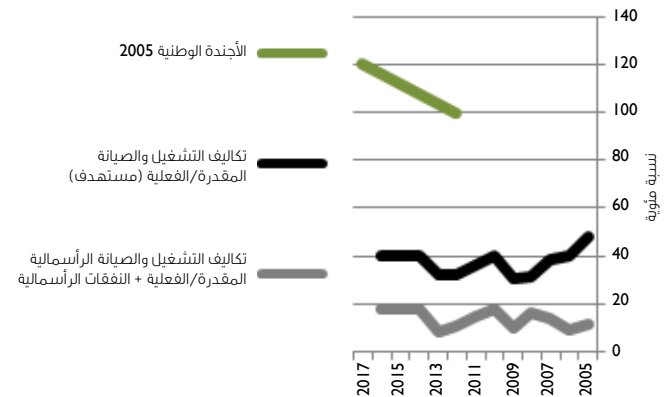
وتُخصّص وزارة المياه والري حصصاً للآبار المرخصة في المناطق المرتفعة بما يُمكنها من التحكم في استخراج المياه من تلك المناطق نوعاً ما، وبالرغم من وجود سياسة للحد من عمليات السحب من المياه غير المتجددة في المناطق المرتفعة، إلا أنه لم تُحدد مستويات متدنية بما فيه الكفاية إلى الآن، كما مُنحت الحرية لاستخراج المياه بحد أقصى بلغ ١٥٠,٠٠٠ متر مكعب للبرّ الواحد سنوياً، وهو حجم يفوق الحدود المسموح بها بكثير في التراخيص التي حلت الحصص مكانها لاحقاً. كما برزت مشكلة كبيرة في سحب كميات كبيرة من المياه من الآبار غير المرخصة والتلاعب بالعدادات نتيجة لعدم تطبيق نظام الحصص في المناطق المرتفعة كما يجب.

يعتمد استرداد التكلفة في شركات المياه على أسعار المياه المدعومة من سلطة المياه ودعم الكهرباء بشكل كبير، بالإضافة إلى أن شركات المياه غير مسؤولة عن استثمارات رأسمالية رئيسية، حيث تُعنى سلطة المياه بمعظمها في قطاع المياه. وإذا ما تقاضت سلطة المياه سعر المياه من الشركات بما يغطي كامل تكاليفها الرأسمالية لتعذر على الشركات استرداد تكاليفها بالكامل^٨.

استرداد كلف الري

تسترد سلطة وادي الأردن حوالي ٤٠٪ من تكاليف التشغيل والصيانة، ونحو ٢٠٪ من تكاليف التشغيل والصيانة والتكاليف الرأسمالية، لتزويدها المياه لمستخدميها للأغراض الزراعية والصناعية (٥ ملايين دينار أردني للإيرادات مقابل ١١ مليون دينار أردني لتكاليف التشغيل والصيانة و١٤ مليون دينار أردني للتكاليف الرأسمالية). وكان من الممكن للسلطة استرداد كامل تكاليف التشغيل والصيانة في حال لم تُزود المياه لسلطة المياه بالمجان^٩. وإذا استُثنت إيرادات سلطة وادي الأردن من المياه الصناعية فسينخفض استرداد التكلفة، حيث تزيد الإيرادات المتأتية من الأغراض الصناعية على ٤٠ ضعفاً تقريباً للمتر المكعب مقارنة بالأغراض الزراعية. ولا تُعتبر تعرفات المياه الزراعية مرتفعة بما يكفي لاسترداد التكلفة بحد ذاتها بالرغم من أن نسبة فاقد المياه لم تتعدى ١٤٪ في عام ٢٠٠٩. ولا يمكن القول بأن سلطة وادي الأردن تسير على المسار الصحيح لتحقيق أهداف الأجندة الوطنية المتعلقة باسترداد تكاليف المياه، الأمر الذي يعود بشكل رئيسي إلى الإبقاء على الأسعار دون زيادة (انظر الشكل ٧-٩).

الشكل ٧-٩: استرداد كلف الري وتزويد المياه الصناعية لسلطة وادي الأردن - القيم المسهدة والفعالية



^٨ « بلغت إيرادات شركة مياهنا ٧٦.٥ مليون دينار أردني في عام ٢٠٠٨، منها ٩.٣ مليون دينار من ضرائب أمانة عمان الكبرى لتحويل خدمات الصرف الصحي و١٢.٢ مليون دينار من رسوم توصيل الخدمات، و٥٠ مليون دينار فقط من التعريفات، ولا تكاد هذه الإيرادات تغطي التكاليف التشغيلية الأساسية البالغة ٦٦.٤ مليون دينار. تتضمن خطة مياهنا استثمار ٢٤.٨ مليون دينار للتوسعات والتحسينات الضرورية إلا أن هذه الخطة بنقصها التمويل مما يثير القلق حول قابليتها للتنفيذ. كما تتلقى مياهنا دعماً كبيراً من سلطة المياه لخدمات تزويد المياه، ولذلك فإن تسعير الخدمات غير مجدي لاسترداد التكلفة» (سيغورا، ٢٠٠٩).

^٩ تُقدّر تكاليف التشغيل والصيانة لخدمات المياه في سلطة وادي الأردن بـ ١٢ مليون دينار أردني سنوياً، في حين بلغت إيرادات المياه ٥ ملايين دينار في عام ٢٠١٠. وقد قدمت سلطة وادي الأردن ١٠٠ مليون متر مكعب إلى سلطة المياه في عام ٢٠١٠ بسعر ٠.١٠ دينار للمتر المكعب (وهو تقدير منخفض لا يأخذ ضخ المياه بالحسبان، حيث ينبغي تسعير المياه التي يتم ضخها بـ ٠.٢٢ دينار للمتر المكعب) والذي لا يعتبر كافياً لتغطية العجز في التشغيل والصيانة لسلطة وادي الأردن.

المياه الجوفية والمصادر المائية الجديدة باهظة الثمن والضغط السياسية الناجمة عن عدم تحويل مخصصات المياه الزراعية إلى المياه المنزلية .

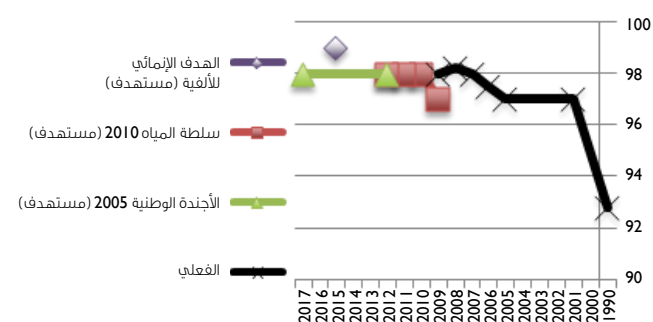
وتعتمد قدرة المملكة على تحقيق غايات تزويد المياه المنزلية للفرد إلى حد كبير على مدى اتباع متخذي القرارات المتعلقة بتخصيص المياه لتوجهات واضعي الخطط الإستراتيجية لتخصيص المياه بين الاستخدامات الزراعية والمنزلية. وبالرغم من إمكانية الاستفادة من تزويد كميات إضافية من المياه إلا أن ذلك ليس عاملاً رئيسياً في تحقيق هذا المؤشر، حيث تتوفر كمية كافية من المياه للاستهلاك المنزلي.

ويتطلب تغطية الاحتياجات المائية غير المنزلية، ولا سيما الزراعية منها، تحقيق توازن بين الحاجة إلى زيادة تزويد المياه في ضوء أهداف الحكومة الرامية إلى الحد من عمليات السحب من الموارد المائية غير المتجددة وإتاحة الفرصة أمام التغذية المستدامة للمياه الجوفية.

الحصول على المياه

يُلبى الأردن بلاءً حسناً في توصيل الخدمة بأسعار معقولة لمعظم السكان (انظر الشكل ٧-١٠). ويوفّر الاتصال بشبكة المياه منافع صحية واقتصادية كبيرة مقارنة بعدم الاتصال بالشبكة، وتُعتبر نسبة الحصول على مياه صالحة للشرب في المناطق الريفية أقل منها في باقي مناطق المملكة (٩١٪ وفقاً لبيانات البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية) إلا أنها تبقى الأفضل على مستوى المنطقة.

الشكل ٧-١٠: نسبة المخدومين بالمياه- الأداء المستهدف والفعلي.



ويتمثل أحد التحديات المتعلقة بالحصول على المياه هو الافتقار إلى استمرارية التزويد أي توفر المياه التي يتم ضخها على مدار الساعة، حيث تفتقر معظم مناطق المملكة باستثناء العقبة إلى التزويد المستمر. وقد انخفض تزويد المياه في عمان، على سبيل المثال، إلى أقل من يومين في الأسبوع (انظر الشكل ٧-١١).

يعتمد توزيع حصص المياه في الواقع على مستويات الجفاف الحالية وتكاليف الإنتاج والاعتبارات السياسية جزئياً، وتعتمد الفرص العملية لتعديل الحصص على هذه العوامل العشوائية أكثر من اعتمادها على سياسة منهجية تهدف لتحسين اقتصاد الإنتاج وشبكات الأمان الاجتماعي. ومن الصعب إنشاء سوق تنافسية لتخصيص الحصص إذا لم يُعزّز تطبيق نظام الحصص (كالمناجزة بالحصص أو شراء حقوق المياه أو حتى التحوّل التدريجي والمُمنهج في مخصصات المياه). هذا وقد سمحت الحكومة في بعض الأحيان للمزارعين باستخدام كميات المياه التي يحتاجونها لإنهاء أعمالهم في حال توجهوا لاستخدام المحاصيل ذات الإنتاجية المنخفضة من المياه، كالمحاصيل والموز، أو توسيع رقعة الأراضي الصالحة للزراعة نوعاً ما كزراعة الزيتون في الصحراء الشرقية على سبيل المثال.

تزويد المياه

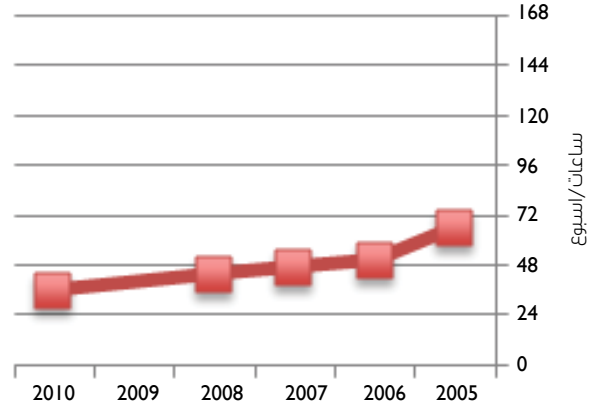
ما زال أداء الحكومة جيداً فيما يتعلق بكميات تزويد المياه في ظل الموارد المحدودة، ويُعتبر مشروع الديسي والبحر الأحمر أكبر المصادر الإضافية لتزويد المياه ولكن أعلاها تكلفة. ومن المقرر أن يبدأ تشغيل مشروع الديسي في عام ٢٠١٣-٢٠١٤ ليُعزّز المياه الجوفية غير المتجددة لسنتين عدة والتي ستُنضب في النهاية، في حين سيُعنى مشروع البحر الأحمر بتحلية مياه البحر إلا أنه لن يبدأ تشغيل المشروع في المدى القريب.

ومن المصادر الأخرى الأقل حجماً ولكنها أكثر فعالية من حيث التكاليف هي إعادة استخدام مياه الصرف الصحي بعد معالجتها وتحلية المياه المسوس واستغلال المتاح من المياه الجوفية غير المتجددة والسدود.

وتستمر الحكومة على الطريق الصحيح في الاستفادة بشكل جيد من مياه الصرف الصحي بعد معالجتها، حيث زادت نسبة إعادة الاستخدام من ٩٠٪ في عام ٢٠٠٦ إلى ٩٣٪ في عام ٢٠٠٩، إلى جانب الانتهاء من إنشاء مصنع خربة السمرا لمعالجة المياه العادمة والاستمرار في مشروع شركة تحدي الألفية في محافظة الزرقاء. وبلغ حجم المياه العادمة المعالجة بحلول عام ٢٠٠٩ ١١٠ مليون متر مكعب، وهو مصدر رئيسي للمياه كمشروع الديسي مع اختلاف النوعية والاستخدامات. ولقد اكتمل مشروع تحلية المياه المسوس في زارا ماعين الذي يُعدّ أحد المشاريع المهمة. هذا وتحدّ كمية المياه السطحية المتناقصة من فرصة بناء سد جديد في الوقت الذي اكتمل فيه مشروع سد الوحدة الذي تبلغ سعته الاستيعابية ١١٠ مليون متر مكعب، مما يجعل من إصلاح السدود التي قد فقدت قدرتها الاستيعابية نظراً لتراكم الطمي أو استبدالها أمراً جديراً للأخذ بعين الاعتبار.

ويُعتبر النمط العام الذي تنتهجه المملكة لتزويد المياه للفرد في اليوم أمراً مثيراً للإعجاب في ظل التحديات الكثيرة التي تواجهها وتؤثر بشكل سلبي على الأداء: كالنمو السكاني السريع وانخفاض منسوب

الشكل ٧-١١: الحصول على خدمات المياه في عمان



ولكن تجدر الإشارة إلى أن بعضاً من أسباب الانخفاض يعود إلى التسوية المتعمدة بين الحد من فاقد المياه عن طريق تسريع وتيرة الضخ لفترات زمنية أقل واستمرارية تزويد المياه.

ويُفيد البعض بإمكانية توفير شركة مياهنا المياه لعملائها بشكل مستمر إذا أخذنا مقدار توفر المياه للفرد في عمان بعين الاعتبار. هذا وتستطيع كوناكري وغينيا وداكار والسنغال تزويد المياه بشكل مستمر لعملائها ولكن بكميات أقل.

يُقلل التزويد المستمر من خطر ارتشاح المياه الملوثة، ويُحسن من نوعية المياه ويُقلل من تكلفة الصيانة بحيث يُقلل من الضرر الذي يخلق بالنظام جراء التغيرات المفاجئة في تدفقات المياه، ويُبسّط عمليات النظام حيث تصبح إدارة منطقة التوزيع أبسط ويُقلل من عدد الموظفين المعنيين بفتح الصمامات وإغلاقها، ويُسهّل كشف حالات تسرب المياه وإصلاحها.

وسنُسهّل المياه الإضافية المتأتية من مشروع الديسي من تزويد المياه بشكل مستمر. وتجدر الإشارة إلى أن التحول من تزويد المياه بشكل غير مستمر إلى تزويدها بشكل مستمر يتطلب استثمارات كبيرة في الشبكة أولاً حيث تزيد استمرارية تزويد المياه من تأثير التسريبات وتتطلب إتباع نهج مختلف لتشغيل النظام. ومن الممكن أيضاً أن يؤدي تزويد المياه بشكل مستمر إلى زيادة إجمالي كميات المياه المستهلكة في المنازل، على الرغم من توقع إحدى الدراسات ألا تتجاوز نسبة الزيادة 10%-10%. هذا ومن الممكن لسياسات إدارة الطلب على المياه بما فيها التسعير أن تُحد من الزيادة.

نوعية المياه

ينتطبق 98% من عينات المياه مع المواصفات الأردنية وفقاً لسلطة المياه. ولكن يُشير المسح الاقتصادي والاجتماعي لعام 2009 الذي أجرته دائرة الإحصاءات العامة إلى أن 60% من المواطنين غير راضين

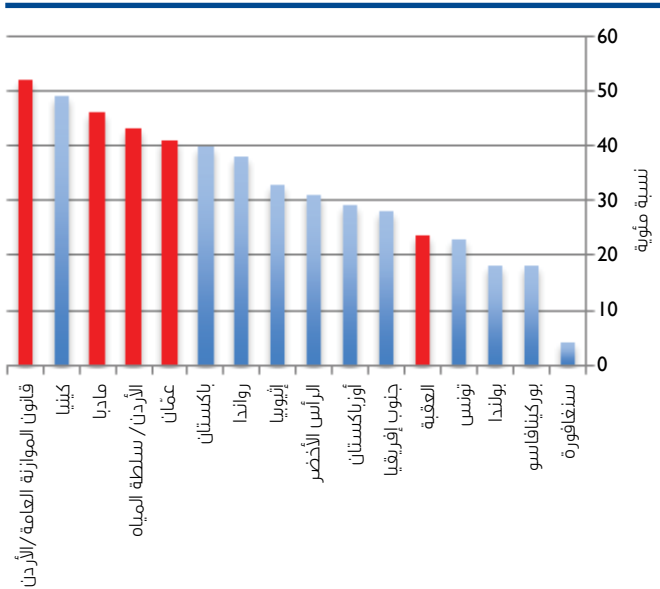
عن نوعية المياه في النظام العام ويشترتون المياه المعبأة بقوارير بتكلفة كبيرة.

وتعتقد سلطة المياه بأن معظم الشكاوي مرتبطة بظروف التخزين المنزلية وإهمال تنظيف المواطنين لخزانات المياه، هذا ومن الضروري دراسة نوعية المياه في المنازل وزيادة الوعي العام لدى المواطنين حول مفهوم النوعية، حيث من شأن التزويد المستمر للمياه المساعدة في كلا الأمرين.

فاقد المياه

تُعتبر معدلات فاقد المياه في الأردن مرتفعة للغاية مقارنة بالدول الأخرى ذات التزويد المنخفض من المياه (انظر الشكل ٧-١٢). وقد يعود ذلك جزئياً إلى التزويد غير المستمر في معظم شبكة التوزيع، حيث يلحق تزويد المياه تارة وإيقافها تارة أخرى بشكل متكرر الضرر بالنظام.

الشكل ٧-١٢: مقارنة فاقد المياه المحلي بين الدول التي تعاني من شح المياه



ولكن تجدر الإشارة إلى أن أداء بعض الشركات في كينيا والباكستان كان أفضل من أداء الأردن بالرغم من أن تزويد المياه فيها غير مستمر. كما أن العقبة تتمتع بتزويد مستمر من المياه ونسبة أقل بكثير من فاقد المياه مقارنة بمعدلات المناطق الأخرى في المملكة.

ولقد بدأ الأردن بإظهار تقدّم في مجال الحد من فاقد المياه، إلا أن الضرورة لتحسين الأداء ما زالت قائمة نظراً للخسائر الجسيمة. وتُشير بيانات وحدة إدارة المشاريع إلى انخفاض فاقد المياه من 02% في عام 2000 إلى 43% في عام 2009، وهو تحسّن ملحوظ وكبير بالرغم من أن

للتعاون الدولي «جايا» القائم في محافظات الوسط أنه من الممكن التقليل من فاقد المياه بنسبة ٤٠٪-٦٠٪ من خلال مجموعة بسيطة نسبياً من التدخلات التي تُركّز على تحديد مكان التسرب وإصلاحه بتكلفة تبلغ حوالي ٢٠ دينار للمشارك الواحد.

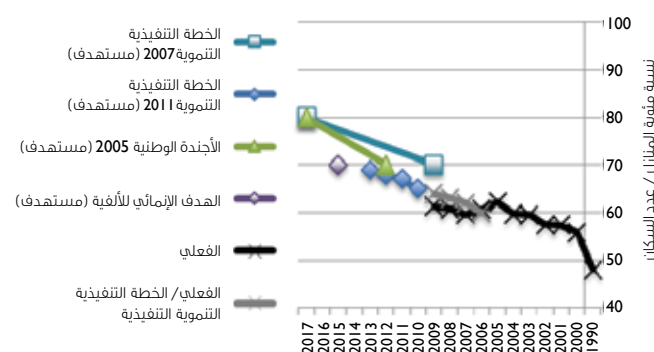
ويُعتبر تعزيز عمليات التحصيل في المناطق المرتفعة أمراً صعباً نظراً لعدم وجود جمعيات لمستخدمي المياه وتعدّد مصادر المياه وتشتت العمليات الزراعية، وقد يتمثل أحد العوامل الأخرى في تحمّل المزارعين في المناطق المرتفعة لتكاليف مرتفعة للآبار والضخ مقارنة بمزارعي وادي الأردن الذين يحصلون على المياه من سلطة وادي الأردن.

الصرف الصحي

تتمثّل بعض القضايا الرئيسية المتعلقة بأداء الصرف الصحي في المملكة في الحصول على خدمات نظام الصرف الصحي، والقدرات الاستيعابية لمحطات معالجة مياه الصرف الصحي مقارنة بحجم الطلب على معالجتها (معدل الاستخدام).

تُحرز الحكومة تقدماً في مجال تحسين فرص الحصول على خدمات الصرف الصحي، إلا أن الطريق ما زال طويلاً أمامها لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (انظر الشكل ٧-١٤). وينبغي لمصنع خربة السمرا لمعالجة مياه الصرف الصحي (الذي انتهى إنشاؤه حالياً)، والنفقات المستقبلية على مشروع شركة تحدي الألفية في محافظة الزرقاء، والزيادات في الصرف الصحي التي تُخطط لها سلطة المياه في موازنة ٢٠١٣-٢٠١٤ المساعدة على تحقيق تلك الأهداف.

الشكل ٧-١٤: نسبة المخدومين بشبكات الصرف الصحي- الأداء المستهدف والفعلي

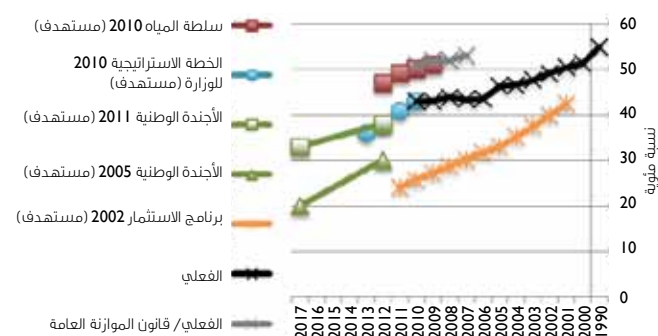


ومن شأن تتبّع معدلات الاستخدام (القدرات الاستيعابية لمحطات المعالجة مقارنة بالطلب على مياه الصرف الصحي) مساعدة الموازنة على تحديد احتياجات بناء محطات المعالجة، والتي تعني زيادتها عن ٨٠٪ بشكل عام احتمالية أن تكون المحطة مثقلة بالعمل بما يفوق

الخسائر ما زالت كبيرة. كما أشارت بيانات قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى انخفاض فاقد المياه في نظام سلطة المياه من ٥٣٪ في عام ٢٠٠٧ إلى ٥١٪ في عام ٢٠١٠. ويُساوي إجمالي الخسارة تقريباً مقدار إيرادات سلطة المياه وشركات المياه من خدمات المياه معاً سواء كما أشارت بيانات وحدة إدارة المشاريع أو بيانات قانون موازنات الوحدات الحكومية، حيث وصلت إلى ١٧٠ مليون دينار أردني في عام ٢٠١٠ وهي تُساوي ٦٠٪ من عجز تزويد المياه والصرف الصحي البالغ ٢٨٧ مليون دينار أردني في عام ٢٠١٠.

لم تُحقّق الحكومة أهداف الأداء بالسرعة المخطط لها (انظر الشكل ٧-١٣)، فلم تتحقق مستهدفات فاقد المياه الموضوعه لعام ٢٠٠٢ ومن المحتمل ألا تتحقق المستهدفات المدرجة في الأجندة الوطنية لعام ٢٠٠٥.

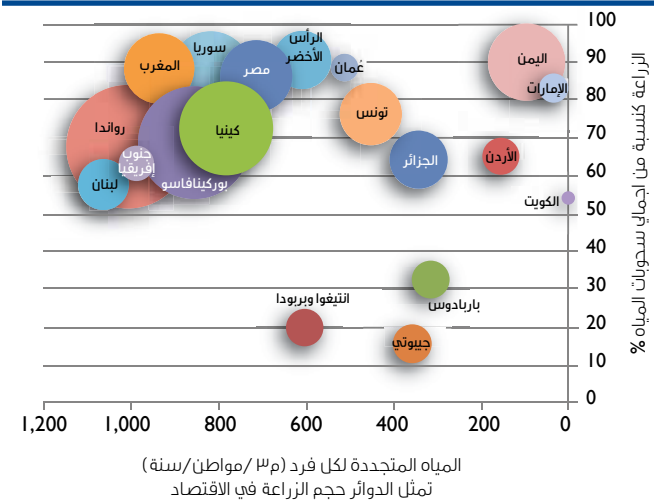
الشكل ٧-١٣: فاقد المياه من الاستخدام المنزلي- الأداء المستهدف والفعلي



وقد عكس أداء شركة مياهنا مثلاً على الأداء المشجع لإمكانية زيادة كميات المياه المزودة والمدرجة في فاتورة المستخدم ليس من خلال زيادة التزويد وحسب بل من خلال تقليل التسريبات والتوصيلات غير القانونية وتحسين التحصيل. وقد انخفض فاقد المياه في الشركة من خلال إعادة هيكلتها بمبلغ ٢٥٠ مليون دينار أردني خلال عشرة سنوات حيث انخفض من ٤٨٪ في عام ٢٠٠٠ إلى ٣٨٪ في عام ٢٠٠٩. ويعود السبب في بعض هذه التحسينات إلى الضخ بسرعة أكبر لفترات زمنية أقل وليس بفضل إصلاح التسريبات التي تُشكل عبئاً على الوصول لهدف التزويد المستمر. كما قللت شركة مياه العقبة من فاقد المياه في الفترة نفسها من ٤٢٪ إلى ٢١٪.

ومن الممكن الحد من فاقد المياه بتركيز الجهود على تحسين العمليات التشغيلية مع العلم بأنه ليس من الضروري خصخصة شركة المياه لتحقيق ذلك. وأشارت تقارير سلطة مياه مادبا إلى تحسن الخدمات والإيرادات بعد التعاقد مع شركة محلية للقيام بعمليات إصدار الفواتير وتحصيل الإيرادات. ووجد برنامج ريادي للوكالة اليابانية

الشكل 7-10: الزراعة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول التي تعاني من شح المياه



مدى الجاهزية والاستعداد لدفع التعرفة

يقدم هذا الجزء تحليلاً لمخصصات وتعريفات المياه من منظور صافي المنفعة للمستخدم، ويخلص هذا التحليل إلى قدرة المستخدمين واستعدادهم لدفع تعريفات أعلى.

يتمثل أحد المسائل الرئيسية المتعلقة بالسياسات العامة في مقدار المساعدات الحكومية التي ينبغي تقديمها للمستهلكين المحليين والمزارعين (إن وجدت)، وهل هناك طريقة أفضل لتقديم الحكومة بها المنافع للمستهلكين غير توفير المياه بأسعار زهيدة، فقد يستفيد المزارعون من دعم معدات الري أو تزويد المياه باستمرارية أكبر مقارنة بدعم المياه. كما يتطلب مشروع الديسي بالمثل اتخاذ قرارات بشأن الجهات التي يجدر بها الحصول على المياه من المشروع والأسعار وبالتالي طبيعة الفوائد.

وتجدر الإشارة إلى أن تسعير المياه للأغراض الصناعية والسياحية يبلغ معدلات استرداد التكلفة تقريباً وبالتالي قد لا تتضمن تحويلاً للمنافع بشكل كبير.

وتساوي قيم المنافع الممنوحة للمستهلكين من خلال حصص المياه والأسعار المنخفضة قيمة الكمية الفعلية من المياه بالقيمة الحدية (أو سعر الظل) لتلك الكمية ناقص إجمالي الإنفاق الفعلي للمستهلكين.

يقدر حجم المنافع المقدمة للمستهلكين في عام 2009 بـ 38 مليون دينار أردني للري من المياه السطحية في وادي الأردن و 213 مليون دينار أردني للمياه المنزلية.

طاقاتها مما يعطل أعمال المعالجة. هذا وبلغ معدل الاستخدام في عام 2008 نحو 10%، أي تقريباً ضعف الحد الأقصى الموصى به. وتتوقع الأهداف الموضوعية في البرنامج التنفيذي التنموي للحكومة والأجندة الوطنية لعام 2000 أن تتخفف هذه المعدلات إلى 70%-80% بحلول عام 2016.

الإنتاجية المائية للأغراض الزراعية

تخصّص الحكومة غالبية المياه للزراعة المروية، حيث بلغت النسبة 57% في عام 2009. وتعتبر الحكومة متأخرة عن تحقيق هدفها الأساسي لاستخدام المياه للأغراض الزراعية كما هو محدد في الأجندة الوطنية لعام 2000: المخرجات الزراعية لكل وحدة مياه. فإذا ما ازداد مقدار الهدف لعام 2012 البالغ 3,6 دينار للمتر المكعب الواحد من الأسعار لعام 2000 إلى الأسعار في عام 2009 فسيصبح سعر المتر المكعب الواحد 0,0 دنائير. ومن غير المحتمل أن يحقق المسار المتبع الهدف المحدد لعام 2012 حتى في ضوء الزيادة الحادة في المخرجات الزراعية لكل وحدة مياه من 2,12 دينار للمتر المكعب في عام 2007 إلى 2,90 دينار في عام 2010. هذا وينبغي قياس مدى كفاءة المملكة في استخدام المياه الزراعية على أساس القيمة المضافة (أي الأرباح بالإضافة إلى الأجور)، بدلاً من قيمة الإنتاج (أي إجمالي الإيرادات) حيث ينبغي استخدام المياه لزيادة الناتج المحلي الإجمالي وليس للإبقاء على عمل المزارع فقط، ومن الممكن استخدام محاصيل ذات قيمة مضافة أعلى وكفاءة مائية أكبر دون التأثير على مستويات العمالة الزراعية. وبلغت القيمة المضافة للمحاصيل والمواشي في عام 2009 ما يقارب 0,90 دينار للمتر المكعب من المياه، في حين بلغت للمحاصيل فقط 0,63 دينار للمتر المكعب.

وتشير الدراسات إلى أن القيمة المضافة للمتر المكعب من الخضراوات أكبر منها للموز أو الحمضيات بالرغم من التغيرات الكبيرة في إنتاجية كل محصول باختلاف الظروف.

ويبين الشكل 7-10 بوضوح تخصيص الأردن لحصة كبيرة نسبياً من المياه المسحوبة للزراعة مقارنة بالدول الأخرى التي تعاني من شح المياه إلا أن الزراعة تساهم بنسبة ضئيلة فقط من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي. هذا وتخصّص تونس والجزائر كمية المياه المسحوبة نفسها تقريباً للزراعة إلا أن قطاعاتها الزراعية تحقق ما يقرب من ضعف حصة الأردن من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الشكل 7-10). وتخصّص كل من بربيدوس وحيوتوي نسبة أقل بكثير من مياهها للزراعة إلا أن قطاعاتها الزراعية تحقق ما يساوي حصة الأردن من الناتج المحلي الإجمالي تقريباً.

في نظام التعرفة هذا في افتراضه وجود علاقة بين استخدام المياه للمتر المكعب ومستوى الدخل وليس للفرد الواحد إلا أن الحال ليس كذلك في الغالب. ومن المحتمل أن يستهلك الفقراء كمية مياه أقل للفرد الواحد مقارنة بالأغنياء ولكن من المحتمل أيضاً أن يتشارك عدد أكثر من الأشخاص بعدد واحد مقارنة بالأغنياء نظراً لأن حجم الأسرة الفقيرة أكبر من حجم الأسرة الغنية، بالإضافة إلى تشارك الأسر الفقيرة في العادات مما يزيد من الاستهلاك للعداد الواحد، حيث تتشارك ما لا يقل عن ٢٠٪ من الأسر الأردنية و ٣٩٪ من الأسر في بعض الأحياء في مدينة الزرقاء في العداد نفسه. كما يقلل نظام التعرفة هذا من حافز توفير المياه للأشخاص الذين يستخدمون كمية منخفضة من المياه للعداد الواحد (وليس الفرد الواحد) لأنهم يتحملون تكلفة حدية منخفضة للمياه بشكل خاص. ومن المثير للاستغراب أن الدول النامية ما زالت متمسكة بهذا النظام في حين أن الدول المتقدمة تخلت عنه كإحدى الوسائل لمساعدة الفقراء.

ولقد أظهرت بعض الدراسات في الأردن محدودية الرابط بين استخدام المياه والدخل مما يعني أن كثيراً من المواطنين الذين لا يحتاجون الدعم الذي يحصلون عليه والعكس صحيح. ويبين الجدول ٧-٢ نتائج أحد الدراسات حول استخدام المياه في عمان التي أجرتها شركة سيفورا للاستشارات/ أي بي ٣، حيث وجدت الدراسة بأن الدخل مرتبط بتصنيف الأراضي كما تحدده أمانة عمان الكبرى، وبالتالي تمكنت الدراسة من استخدام تصنيف الأراضي كوسيلة لتحديد مستوى الدخل التقريبي، بحيث تمثل الفئة (أ) أعلى دخل والفئة (د) أدنى دخل.

الجدول ٧-٢: استهلاك المياه وفقاً لفئات تصنيف الأراضي في العاصمة عمان

الاستهلاك (ربيعي)	الفئة أ	الفئة ب	الفئة ج	الفئة د
٢٠٠٠ متر مكعب	٢٢	٢٩	٢٧	١٨
٤٠-٢١ متر مكعب	٢٦	٣٥	٣٣	٣٣
٦٠-٤١ متر مكعب	٢١	٢٢	٢٤	٢٩
أصغر من ٦٠ متر مكعب	٣١	١٥	١٧	٢١

كما وجدت الدراسة بأن كثيراً من الأشخاص ذوي الدخل المرتفع مدرجون في فئة الأقل سعراً مقارنة بالأشخاص ذوي الدخل المتدني مما يدل على أن الدعم الذي يُقدمه نظام التعرفة المتزايدة حسب تصنيف المنطقة السكنية موجه للأغنياء والفقراء على حد سواء، كما وُجد بأن كثيراً من الفقراء مدرجون في فئة الأعلى سعراً مما يدل على أن النظام يفرض في الواقع أسعاراً مرتفعة على الفقراء. كما وجدت الحسابات الأولية بأن ٣٠٪ فقط من دعم تعرفة المياه قد وُجّه للفئة (د) من المناطق السكنية بأقل من ٦٠ متر مكعب لثلاثة أشهر من الاستهلاك الأمر الذي يدل على أن عملية الاستهداف غير كفؤة.

وينظر هذا التحليل المتعلق بالزراعة في الري باستخدام المياه السطحية في وادي الأردن، والتي تصل إلى ٢٦٪ من إجمالي مياه الري، نظراً لصعوبة احتساب السعر المدفوع لضخ المياه من المناطق المرتفعة، حيث يتمثل جزء كبير من التكاليف على شكل شراء خاص لمعدات الضخ والكهرباء والتي لا تتوفر عنها البيانات بسهولة. وتتمثل أحد أكثر المسائل أهمية فيما يتعلق بتخصيص المياه في مقدار المنافع المائية المخصصة للمناطق المرتفعة والتي ينبغي تخصيصها للزراعة، نظراً لاستخدام مياه الري بأكثر الكميات في تلك المناطق، مع الأخذ بعين الاعتبار مخاطرة نقص المياه في هذه المناطق في الوقت الذي يقل فيه منسوب المياه الجوفية نتيجة السحب غير المستدام والاستخدامات البديلة للمياه كالأستهلاك المنزلي. ويُظهر الجدول ٧-١ البيانات والقيم المستخدمة للتقدير.

الجدول ٧-١: تقدير الفوائد الحكومية المقدمة

المياه المنزلية	المياه الزراعية لسلطة وادي الأردن	الكمية (٢٠٠٩)
٣٠٩ مليون متر مكعب	٧٦ مليون متر مكعب من المياه العذبة من قناة الملك عبدالله و ٥٥٥ مليون متر مكعب من خليط المياه المعالجة	
٠.٩ دينار أردني للمتر المكعب	٠.٣٨٩ دينار للمتر المكعب من المياه العذبة و ٠.٢٤٠ دينار للمتر المكعب من خليط المياه المعالجة	قيمة الوحدة (القيمة الحدية)
٢٧٨ مليون دينار أردني	٤٠ مليون دينار أردني	القيمة الإجمالية (إذا تم تسعيرها جميعاً بالقيمة الحدية)
٠.٢١٠ / متر مكعب	لا يوجد	سعر الجملة المُقدر
٦٥ مليون دينار أردني (مقدر)	٢ مليون دينار أردني (فعلي)	إجمالي الإيرادات
٢١٣ مليون دينار أردني	٣٨ مليون دينار أردني	تقدير الفوائد الحكومية المقدمة

اعتبارات العدالة الاجتماعية

تدعم التعرفة المائية الحالية للمناطق السكنية الكثير من الأغنياء في حين يدفع كثير من الفقراء أسعاراً مرتفعة للمياه، ولا تُعد هذه طريقة كفؤة أو فعالة لتحقيق العدالة الاجتماعية أو هدف المساواة القائم على ضمان حصول الفقراء على المياه بأسعار معقولة.

تستخدم الحكومة في الوقت الحاضر تعرفه متزايدة حسب تصنيف المنطقة السكنية لدعم أسعار المياه بناء على كمية المياه المستهلكة شهرياً، حيث تدفع الفئة الأولى في التصنيف سعراً منخفضاً لوحدة المياه أو للكمية الأولية من الاستهلاك في حين تدفع الفئات اللاحقة سعراً تصاعدياً لوحدة. وتتمثل المشكلة الرئيسية

فيها الأثرياء مزارع صغيرة¹. فمن الممكن للتعرفات الحالية تحسين توجيه الدعم للفئات الفقيرة عن طريق تخفيض حدود الحجم المقرر للاستخدامات القليلة وفئات التصنيف التي تحصل على أكبر دعم وزيادة التعرفات على الفئات الأخرى.

وتتمثل إحدى السياسات المائية الأخرى المناصرة للفقراء، والتي تُحفز على كفاءة استخدام المياه، في زيادة سعر المياه للمحاصيل التي تستهلك كميات كبيرة من المياه، فمن الممكن تقسيم هيكل التسعير في وادي الأردن وفقاً لنوع الحصة المائية للمزارع، حيث تحصل الأراضي التي تقزرت لزراعة الموز على أكبر حصة من المياه مع إمكانية فرض أعلى التعرفات عليها، ثم يليها الحمضيات، في حين تُفرض أقل التعرفات على الخضراوات التي تحصل على أقل الحصة المائية. ولكن توجّه المزارعين في الوقت الحالي لزراعة الخضراوات عوضاً عن الحمضيات والموز أمر منبّط لهم نظراً لخسارتهم حصة المياه الكبيرة المخصصة لهم. ويمكن للتسعير على أساس الحصة أن يُخفّض من الضغط الذي يُمارسه المزارعون للحصول على حصة أكبر، كما قد يُشجّع المزارعين على التوجّه إلى زراعة المحاصيل التي تحتاج إلى كميات مياه أقل. هذا وسيصب التوجّه لاستخدام التكنولوجيا الكفؤة في استخدام المياه في مصلحة المزارع التجارية الكبرى، كما سيأتي التوجّه لزراعة المحاصيل ذات كفاءة مائية في صالح محاصيل الخضراوات في المزارع الصغيرة. ومن غير المحتمل أن يؤثر التحول من زراعة أشجار الفاكهة إلى محاصيل الخضراوات ذات الكفاءة المائية على مستويات العمالة بشكل كبير.

التوصيات: زيادة تعرفة المياه للأغراض الزراعية لفئات الاستخدام المتوسط والمرتفع وتخفيض كميات المياه لفئة الاستخدام الأقل، وإضافة فرق القيمة لتعرفة مياه الري على المزارعين الذين يزرعون الموز والحمضيات.

حصص مياه الري

يمكن التعويض عن تخفيض الحصة المائية أو إعادة تخصيصها من خلال إنشاء سوق لتداول الحصة أو شراء حصص المزارعين ببساطة، إلا أن ذلك لن ينجح إلا من خلال سياسة منسقة طويلة الأجل لحصص المياه مع تطبيقها بشكل جيد. ولقد أنشأت أسواق المياه في مناطق مختلفة من العالم كما في ولاية كاليفورنيا، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن أسواق المياه ذات طبيعة معقدة وقد تتطلب مراقبة وتطبيق للسياسات بشكل أفضل من الوضع الحالي في الأردن.

ومن الممكن لبرنامج ريادي تجريبي لشراء حقوق المياه واختبار السوق أن يوفر لنا صورة حول أفضل الطرق لمواجهة هذه المشكلة. وقد يُعنى المشروع بشراء حقوق المزارعين القدامى كشكل من أشكال التقاعد وبالتالي توفير شكل من أشكال الحوافز للتقاعد. وقد وجد شيباني (٢٠٠٤) أن حوالي نصف المزارعين الذين شملهم الاستطلاع في المناطق المرتفعة لديهم استعداد لبيع آبارهم. وقد قدّرت الدراسة صافي القيمة الحالية للمشروع بـ ٣٢ مليون دينار أردني على افتراض قيمة ٠.٤٢ دينار للمتر المكعب الواحد (السعر المقدر لمشروع

وقد تتوفر المياه في الغالب في الأحياء الغنية أكثر منها في الأحياء الفقيرة مما يدفع الفقراء إلى اللجوء لصهاريج المياه مرتفعة الثمن عوضاً عن اللجوء إلى مياه الأنابيب الأقل سعراً كما أشار البنك الدولي (٢٠٠٤)، كما تشير الإحصائيات إلى أن شريحة الفقراء تعاني من «قلة توفّر المياه» بنسبة أعلى مقارنة بشريحة الأغنياء.

وتتمثل إحدى المشاكل المحتملة الأخرى في توزيع الدعم للصرف الصحي، حيث تتلقى الأسر المخدومة بشبكات الصرف الصحي الدعم على شكل فاتورة مياه مدعومة بأقل من التكلفة الفعلية، بينما يجب على الأسر غير المخدومة بالشبكات الصرف الصحي دفع التكلفة بالكامل. ومن المحتمل أن يكون الفقراء في المناطق الريفية من غير المخدومين بشبكات الصرف الصحي هم الأقل انتفاعاً من الدعم المقدم لشبكات الصرف الصحي في فاتورة المياه المدعومة.

مواجهة التحديات

يُناقش هذا الجزء عدداً من القضايا والتحديات التي تُواجهها السلطات المعنية بقطاع المياه في الوقت الحاضر والتي ستواجهها في السنوات المقبلة، كما يُقدّم توصيات للاستجابة لهذه التحديات. وتتنوع هذه القضايا بين التسعير والحصول غير السوقية والحوافز وصولاً إلى رفع مستوى استرداد التكلفة والتقليل من فاقد المياه وتعزيز إدارة الطلب غير السعري.

سعر مياه الري

يمكن لزيادة الحد الأدنى لأسعار المياه الزراعية المساعدة على تغطية تكاليف التشغيل والصيانة دون التأثير بدرجة كبيرة على المزارعين، وبما أن المياه لا تمثل سوى نسبة بسيطة من إجمالي التكاليف الزراعية فمن غير المحتمل أن تؤثر التغييرات الطفيفة في سعر المياه على مستويات العمالة الزراعية أو الدخل، بل على العكس، فمن الممكن لهذه الزيادة تعزيز كفاءة المزارع عبر تحفيز الزراعة المكثفة أو زيادة استخدام التكنولوجيا في الزراعة أو التوجّه لزراعة المحاصيل ذات الإنتاجية المرتفعة أو تأجير الأراضي لمشغلين أكثر كفاءة. كما ينبغي أن تكون أسعار المياه العذبة أكثر ارتفاعاً من أسعار المياه العادمة المعالجة إضافة إلى زيادة أسعار المياه بشكل عام كما أشرنا سابقاً. ومن شأن هذه السياسات مساعدة قطاع الزراعة على استخدام كمية المياه نفسها ولكن بكفاءة أفضل وتحقيق منافع اقتصادية أكبر.

ومن الجدير أيضاً بزيادة الأسعار بحذر للتقليل من أثرها على صغار المزارعين أو المديونين منهم أو ممن لا يملكون فرصاً جيدة للحصول على قروض، وينبغي أن تبقى الأسعار المفروضة على صغار المزارعين مدعومة عوضاً عن رفعها على جميع المزارعين. وعلى خلاف قطاع المياه للأغراض المنزلية، يُعتبر نظام التعرفة المتزايدة حسب تصنيف المناطق السكنية جيداً وفي صالح الفقراء لأن هناك علاقة بين حجم استهلاك المياه وثروة المزارع، مع مراعاة بعض الحالات التي يملك

¹ يمتلك عدد من الأغنياء مزارع لأسباب مختلفة غير كسب لكمة العيش أو المنافسة في الأسواق.

الديسي في ذلك الوقت) وبذلك تكون تكلفة الوحدة للشراء هي ١٢.٠ دينار للمتر المكعب في ذلك الوقت.

كما يمكن اللجوء إلى طريقة تخفيض المياه المخصصة لكل حصة، والتي قد استخدمت في السابق، وإن لم تتوفر سياسات للتعويض، ومن الممكن الاستمرار بهذه الطريقة لتحفيز المزارعين على زيادة إنتاجية المياه.

ومن الضروري والمهم إيقاف ترخيص المزيد من الأراضي الزراعية والآبار لمنع زيادة استخدام المياه في الأراضي الزراعية شبه المنتجة. وتعد أشجار الزيتون في منطقة الأزرق مثلاً على الاستخدام غير الكفؤ للمياه إلا أنها تُزرع في كثير من الأحيان للإشارة إلى حدود الملكية. وتُفصّ الخلافات حول ملكية الأراضي في معظم أنحاء المنطقة بين العشائر والحكومة من خلال قانون الزراعة رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٣ الذي يحدد حدود أراضي الدولة. هذا وتُسجل دائرة الأراضي والمساحة الأرض باسم فرد ما في حال كان المطالب بها قادراً على إثبات امتلاكه لاستثمار كاف فقط، هذا وتُعتبر الزراعة أبسط دليلاً على الاستثمار وأقله تكلفة. كما يسمح قانون المياه الجوفية رقم ٨٥ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته في قانون رقم ٧٦ لسنة ٢٠٠٣ باستمرار استخدام الآبار غير المرخصة إذا قررت الحكومة وجود حاجة اجتماعية أو اقتصادية لذلك، وفي حال قررت الحكومة أن استخدام الآبار غير المرخصة قد حرم الفرد من إثبات حقوق الملكية على أساس الاستثمار الزراعي فقد تعمد إلى تقليل استخدام المياه في مناطق مرتفعة معينة.

التوصيات: اللجوء للاختبارات التجريبية لشراء حقوق المياه ووقف تخصيص حقوق الأراضي في المرتفعات للأفراد الذين يملكون آباراً غير مرخصة.

رفع كفاءة استخدام المياه للأغراض الزراعية

يمكن لرفع كفاءة استخدام المياه الزراعية تذليل العقبات، وينبغي القيام بذلك جنباً إلى جنب مع زيادة الأسعار وتقليل الحصص.

يجدر بسلطة وادي الأردن مواصلة جهودها الرامية إلى تحسين أداء منظومة توزيع المياه ودعم التكنولوجيا الكفؤة في استخدام مياه الري كما هو الحال في مشروع تحسين الري في وادي الأردن، حيث سيعود استثمار سلطة وادي الأردن في تحسين أداء منظومة توزيع المياه بالفائدة على جميع المحاصيل. ولكن ينبغي أن يقتصر أي دعم مباشر للمزارعين على المحاصيل الكفؤة باستخدام المياه أو الأراضي التي تتلقى أقل حصص من المياه (الأراضي المزروعة بالخضراوات)، كما لا يُنصح بمنح القروض للمزارعين. وتشير التقديرات إلى أن استخدام الري بالتنقيط يضيف إلى صافي الإيرادات من ٣٠٠ - ١٠٠٠ دينار لكل هكتار من الحمضيات والموز والخضراوات سنوياً في وادي الأردن الذي يضم ٢٣,٠٠٠ هكتار مزود بنظام الري الذي توفره السلطة، وقد تصل الإيرادات الناتجة من تحسين الري إلى ١٠ ملايين دينار سنوياً.

وقد يكون الافتقار للتعليم واحداً من الأسباب التي تعيق كفاءة استخدام المياه في الزراعة، كما تشير الدراسات إلى أن المزارعين

لا يستفيدون بصورة كاملة من التحسينات التي أُجريت على البنية التحتية للمياه، كالري بالتنقيط، كما أن الإرشاد الزراعي ضعيف في المناطق المرتفعة ووادي الأردن. كما تحد سيطرة سلطة وادي الأردن الإقليمية على وادي الأردن من استعداد وزارة الزراعة للعمل في تلك المنطقة، ولذلك فقد يسمح بالتنسيق وإعادة تخصيص الموارد بشكل أفضل لوزارة الزراعة بالعمل على نطاق أوسع مع المزارعين للاستفادة من البنية التحتية لتحسين كفاءة استخدام المياه.

كما ينبغي توفير خدمات التأمين على المحاصيل الكفؤة في استخدام المياه فقط لتشجيع المزارعين على التوجه لاستخدامها، ويمكن تمويل هذه الفكرة من خلال برنامج التأمين المعمول به في مؤسسة الإقراض الزراعي، مع تغيير رئيسي يتناول المحاصيل المؤهلة للحصول على التأمين. كما اقترح إنشاء صناديق خاصة للاستثمارات المتعلقة بكفاءة استخدام المياه ولكنها تواجه تحديات بيروقراطية وسياسية كبيرة.

هناك عدد من الطرق لمساعدة المزارعين في المحافظة على أرباحهم عند رفع أسعار المياه كتحسين طرق التعامل مع المحاصيل في مرحلة ما بعد الحصاد والنقل أو برامج التسويق أو المساعدة في تطوير الزراعة التعاقدية التي يجري الاتفاق على البيع فيها قبل زراعة المحصول. ومن الممكن أن يُقابل التحسن في الأرباح وكفاءة استخدام المياه مخاطر زيادة استخدام المياه، إلا أنه يمكن الموازنة بينها عن طريق زيادة تعرفات المياه وتطبيق نظام الحصص.

التوصيات: ربط الاستثمارات في نظام توزيع مياه الري مع تحسن مؤشرات الأداء الرئيسية، ودعم الاستثمار في التكنولوجيا الزراعية ذات الكفاءة المائية والتأمين على المحاصيل ذات الكفاءة المائية فقط، إلى جانب تحسين الجهود التنسيقية بين وزارة الزراعة وسلطة وادي الأردن فيما يتعلق بالكفاءة المائية، وزيادة تركيز جهود الإرشاد الزراعي على التكنولوجيا والمحاصيل ذات الكفاءة في استخدام المياه.

فاقد المياه

تُعتبر نسبة فاقد المياه في الأردن مرتفعة جداً ولها تأثير كبير على النفقات والإيرادات، كما أن عدم استمرارية تزويد المياه يزيد من صعوبة هذا التحدي، ولكن إذا ما نظرنا للأمر من منظور إيجابي فإن فاقد المياه يمثل مصدراً كبيراً محتملاً من المياه والإيرادات الإضافية. وتُعتبر تقديرات تكلفة الوحدة البالغة ٠.٤٢ - ٠.٥٠ دينار للمتر المكعب من المياه، والتي يمكن الوصول إليها من خلال إعداد برنامج للتقليل من فاقد المياه بكلفة ٢٠٠ - ٥٠٠ مليون دينار أردني، منخفضة إذا ما قورنت بالخيارات الأخرى كمشروع الديسي. ويمكن للحكومة، على سبيل المثال، الاستفادة من تجربة سلطة تزويد المياه في كمبوديا «فينوم بينه» التي تمكنت من تخفيض نسبة فاقد المياه من ٧٢٪ عام ١٩٩٣ إلى ٦٪ في عام ٢٠١١.

ومن الصعب تحديد الحلول المناسبة لمشكلة فاقد المياه نظراً لقلّة اتساق التقارير حول كمية فاقد المياه والفرق بين الخسائر الفنية (التسريبات المادية) والخسائر الإدارية (التوصيلات غير القانونية لتزويد المياه، وإصدار فواتير بأقل من التكلفة بسبب المشاكل في

معينة كل عام عوضاً عن شكل الدعم المقدم لشركات المياه حالياً. ولن يشعر كل من شركة المياه والمستهلك في البداية بأي تأثير مالي صاف إذا بقيت نسبة فاقد المياه كما هي، إلا أنه من الممكن أن يحصل كل منهما على مكاسب كبيرة إذا تمكنت الشركة من تخفيض تلك النسبة. هذا وتم التفاوض في بداية عقد خصخصة شركة مياه محافظات الشمال على الدعم ليكون مبلغاً سنوياً ثابتاً وليس على أساس الوحدة (التوصيلات أو السكان أو متر الأنابيب). ويمتاز الدعم على أساس الوحدة بالوضوح وانخفاض درجة الاعتباطية مقارنة بالمبلغ السنوي الثابت، كما أنه قابل للتعديل تلقائياً وفقاً للظروف المتغيرة في حال تحديده بشكل صحيح. وتجدر الإشارة إلى أن خيار الدعم السنوي الثابت أفضل من شكل الدعم الحالي الذي يُخل بقيمة المياه بالجملة.

وفي حال انتهجت الحكومة سياسة دعم أسعار المياه بالتجزئة فإنه ينبغي عندئذ إدراج الدعم المقدم للشركة بشكل صريح وبشفافية لا أن يُدرج بشكل ضمني في أسعار مخفضة للمياه بالجملة. وبالرغم من صعوبة التأكد من مواضع الدعم بسبب الترتيبات الإدارية المختلفة إلا أن هذه الدراسة حدّدت مواضع الدعم في الموازنة وأشارت إلى الدعم خارجها (انظر ورقة العمل توجهات الإنفاق العام حول قطاع المياه، ٢٠١١). وفي حال إدراج الدعم كبنء صريح في موازنة سلطة المياه يجدر بشركة مياهنا إظهار التكلفة الكاملة لمياه التجزئة على الفواتير التي ترسلها للعملاء وإن كانت لا تعني تحميل العميل مسؤولية دفع تلك القيمة، كما قد يُطلب إلى سلطة المياه وشركات المياه أيضاً إدراج قيمة فاقد المياه في البيانات المالية كملاحظة على الأقل. وسيكون تحديد سعر المياه بالجملة على أساس التكلفة العادلة لسلطة المياه الأردنية بدلاً من تحديدها على أساس تحقيق الأرباح لشركة المياه خطوة إيجابية أيضاً تجاه الفصل الكامل بين مصالح سلطة المياه وشركات المياه، ويمكن لكل منهما التفاوض حول شروط التعاقد مباشرة أو من خلال هيئة تنظيمية مستقلة.

وقد تشعر شركات المياه بالقلق حيال عدم تلقيها الدعم الذي وُعدت به فعلاً إذا لم يُعد مقدماً على شكل أسعار المياه المدعومة، إلا أنه يمكن تقديم الدعم لها على شكل اقتطاع من تكلفة فاتورة المياه كما سيتم التعاقد عليه بين السلطة والشركات كي لا يكون هناك مخاطرة أبدأ من حجب الحكومة للدعم عن شركات المياه.

خطة إدارة الأصول: يُعتبر هذا النوع من الخطط أحد الممارسات الجيدة للتأكد من المحافظة على أنظمة المياه على النحو الصحيح وعملها بكفاءة.

ويجدر بسلطة المياه وسلطة وادي الأردن وشركات المياه استخدام خطط إدارة الأصول للتعرف على حالة الأصول وتخطيط عمليات التشغيل والصيانة والإصلاح والاستبدال اللازمة سنوياً على المدى الطويل. وينبغي أن تأخذ المستهدفات في الاعتبار حالة الأصول اللازمة للوصول لمستهدفات فاقد المياه المطلوبة فيما يتعلق بالخسائر التقنية على الأقل، كما يمكن لخطة إدارة الأصول المساعدة في تحديد الخسائر الإدارية كالتفريق بين التسريبات والتوصيلات غير القانونية على سبيل المثال من خلال فهم أداء النظام بشكل أفضل.

العدادات، وعدم تحصيل الفواتير الخ). ويجدر بسلطة المياه وشركات المياه تحسين جودة هذه البيانات واتساقها كخطوة أولى. ومن الصعب أيضاً معرفة المبلغ الذي ينبغي إنفاقه على إعادة تأهيل النظام مقابل مبالغ التحصيل والتطبيق إذا لم يكن الخط الفاصل واضحاً بين الخسائر الفنية والإدارية. ففي حالة كانت الخسائر الإدارية ناجمة عن تسجيل العدادات لمقدار أقل من مقدار الاستهلاك الفعلي فقد يكون من الأسهل رفع سعر وحدة المياه بدلاً من استبدال العدادات للحصول على قراءات أعلى لاستهلاك كل عداد.

ومن شأن المراجعة التفصيلية لنسبة فاقد المياه، بما في ذلك فعالية النفقات السابقة وأثر المشاريع الناجحة على الأرقام الكلية لنسب فاقد المياه، إلى جانب تحليل السبب لعدم تحقيق المستهدفات السابقة، أن يساعد على تخطيط الموازنة لغايات الاستثمارات المستقبلية. ويجدر بسلطة المياه أن تضع مستهدفات للحد من فاقد المياه وتكاليف الوحدة، كدينار لكل متر مكعب تم توفيره على سبيل المثال، في مقترحاتها للمشاريع الرأسمالية وذلك بناء على البيانات المتوفرة من الدراسات السابقة (كدراسة جايا، ٢٠٠٨).

يُقدّم أحد التقارير التي صدرت مؤخراً عن البنك الآسيوي للتنمية (٢٠١٠) بعض الحلول لمشكلة فاقد المياه، حيث قدّم بعضاً من الأسباب حول مشكلة التصدي لفاقد المياه بالشكل المناسب:

■ ضعف ارتباط ممارسات إدارة الأصول ببعضها لمعالجة أسباب فاقد المياه وآثاره.

■ عدم تخصيص موازنة كافية للتشغيل والصيانة في العادة لأغراض التقليل من فاقد المياه.

■ عدم إظهار فاقد المياه بشكل صريح في البيانات المالية لشركات المياه.

■ لا يعطي سعر مياه الجملة المدعوم إلى حد كبير حافزاً للشركات الموزعة للمياه للحد من تسرب المياه أو تحسين عمليات التحصيل.

وتشمل الحلول الممكنة لهذه المشاكل على الإشارة إلى كامل تكلفة المياه في التعاملات المالية بين سلطة المياه وسلطة وادي الأردن وشركات المياه ووضع خطة لإدارة الأصول (انظر الشرح أدناه).

التأكد من تقاضي تكلفة المياه بالكامل: يجدر بسلطة وادي الأردن التوقف عن توفير المياه مجاناً لسلطة المياه، كما يجدر بسلطة المياه التوقف عن تقديم الدعم لشركات المياه على شكل تقاضي سعر الجملة بأقل من التكلفة، حيث في حال أُشير إلى كامل التكلفة في البيانات المحاسبية تزداد عندها القيمة المالية للمياه التي تتوفر من خلال مشاريع الحد من فاقد المياه مما يُسهّل من تبرير الاستثمار، كما أن دفع العلاوات للمدراء لقاء الأرباح التي يُحققونها يخلق لديهم حافزاً أكبر للتقليل من فاقد المياه.

ومن الممكن تقديم الدعم لشركات المياه بناء على كل توصيلة أو السكان المخدومين أو لكل متر من الأنابيب على سبيل المثال، مع اتفاق سلطة المياه مع شركات المياه على خفض الدعم بنسبة مئوية

التوصيات: الاستمرار بخطة الموازنة لعام ٢٠١١ في التحول من رصد التمويل لخدمات تزويد المياه إلى خدمات الصرف الصحي بدعم من الإيرادات المتزايدة، وترويج مبدأ الحاجة إلى صيانة أنظمة المياه في المنازل.

زيادة حصيلة الإيرادات

قد يكون بيع المياه بأقل من سعر توازن السوق نظراً للآثار الخارجية الإيجابية للمياه والصرف الصحي على الصحة منطقياً من الناحية الاقتصادية، إلا أن دعم قطاع المياه قد شكّل ٢٠٪ من نسبة العجز في موازنة عام ٢٠١٠ وتسبب في اختلالات في السوق حدّت من النمو الاقتصادي. ولذلك يُعتبر استرداد تكاليف توفير خدمات المياه على الأقل منطقياً لضمان توفّر أموال كافية ليتسنى للجميع الاستفادة من خدمات تزويد المياه. كما يُعتبر دعم أسعار المياه للطبقة الفقيرة من خلال الطبقة الغنية أمراً مناسباً من الناحية الأخلاقية. هذا وما زالت الحكومة مترددة في زيادة التعرفة أو تحسين عمليات التحصيل بشكل يُمكنها من تمويل الاستثمارات المطلوبة لتلبية الطلب على المياه لأن هناك احتمالية لأن تُؤثر هذه التدابير على قدرة المعنيين على تحمل تكاليف المياه ولا سيما الفقراء.

ونقترح في هذا السياق سلسلة من التدابير الفنية أو تدابير تتعلق بالسياسات العامة لتقوم السلطات الحكومية بتطبيقها مع مرور الوقت والتي من شأنها المساعدة حتماً في التقليل من الأعباء التي يفرضها قطاع المياه على الموازنة، كما ينبغي تطبيق هذه التدابير وفقاً لخطة إستراتيجية تتضمن العديد من أنشطة التوعية ومشاركة الأطراف المعنية.

كما أوصت شركة سيغورا للاستشارات/ أي بي ٣ (٢٠٠٩) باسترداد كامل التكلفة الاقتصادية لإنتاج المياه في شركة مياها والمقدرة بـ ١.٦٥ دينار للمتر المكعب مما يتطلب مضاعفة تعرفة المياه. كما وجدت دراسة ستصدر حديثاً لبرنامج الدعم والتعزيز المؤسسي للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بأن استرداد كامل التكاليف لشركة مياها أمر ممكن عن طريق زيادة تكاليف المياه المتغيرة من ٠.٥١ دينار إلى ١.١٦ دينار للمتر المكعب. وأوصت خطة المياه الوطنية بسد الفجوة في استرداد التكلفة من خلال تحسين كفاءة التشغيل (٣٠٪)، وتحسين عملية التخطيط الاستثماري المتكامل (٣٠٪)، وزيادة التعريفات (٤٠٪). كما يجب أن تكون أهداف استرداد التكلفة على المدى البعيد مصحوبة بمستهدفات سنوية من الضروري تحقيقها كي تكون أهداف استرداد التكلفة هذه مفيدة وذات معنى، كما ينبغي تقسيم المستهدفات السنوية لاسترداد التكلفة إلى أهداف للإيرادات والنفقات.

ومن الجدير أيضاً وضع تعريفات متغيرة للمياه المنزلية (أو خصم ثابت مسترد)، على أساس مستوى الدخل للحي السكني باستخدام المنهجية المستخدمة حالياً وفتات تصنيف الأحياء السكنية وفقاً لضريبة المعارف السنوية، مع مراعاة إعفاء الأسر الفقيرة التي تقطن في الأحياء الغنية.

كما يجدر بالقطاع وضع تعرفه موحدة لجميع الأحياء باستثناء الفئة الأعلى استهلاكاً، حيث يدفع معظم الفقراء حالياً، الذين يمثلون ٦٢٪

ومن الممكن تحديد مستويات التمويل المستهدف للاستثمار في مشاريع جديدة مقابل التكاليف اللازمة لتشغيل وصيانة وإصلاح الأنظمة الموجودة حالياً لتوجيه القرارات المتعلقة بالموازنة كخضوة أولي نحو وضع خطة لإدارة الأصول. فإذا بلغ إجمالي قيمة الأصول ١ مليار دينار على سبيل المثال وافترضنا نسبة ٤٪ للاستهلاك فإنه ينبغي عندها توفير ٤٠ مليون دينار سنوياً في الموازنة لصيانة رأس المال واستبداله. وقد توصل تحليل سابق إلى وجود نقص في تمويل تكاليف الصيانة في عمان بما لا يقل عن ١٢ مليون دينار سنوياً، والذي يُعتبر نقطة انطلاق جيدة لوضع المستهدفات.

التوصيات: التوقف عن تقديم الدعم من خلال توفير المياه بالجملة بأقل من التكلفة، وينطبق هذا على المياه التي توفرها سلطة وادي الأردن لسلطة المياه والمياه التي توفرها سلطة المياه لشركات المياه، حيث يجدر تقديم الدعم وفقاً لعدد التوصيلات أو السكان المخدومين أو على أساس متر الأنابيب الواحد أو حتى من خلال مبلغ ثابت يتم التفاوض عليه. كما ينبغي إعداد خطة لإدارة الأصول لتوجيه عمليات التشغيل والصيانة والنفقات الرأسمالية.

مياه الصرف الصحي والصحة

أشار تقرير حديث إلى أشكال التدخلات الأكثر فائدة في تحسين نظامي تزويد المياه والصرف الصحي في الأردن وهي تلك التي (١) تحد من حالات الأمراض التي تنقلها المياه (والتي تعتبر بالأساس متدنية) و(٢) تزيد من صلاحية شرب المياه من النظام العام و(٣) تزيد من ساعات تزويد المياه في النظام العام. وتعتبر هذه التدخلات ضرورية لكي يواصل الأردن جهوده نحو توسيع شبكة الصرف الصحي وزيادة قدرات معالجة مياهها لمنع انتشار الأمراض. وتُقدّم معالجة مياه الصرف الصحي على نطاق أوسع فائدة إضافية في توفير مصدر بديل للمياه للأغراض الزراعية. ويجدر بالحكومة أن تشجع على السعي للحصول على خدمات الصرف الصحي في المناطق التي لا تُغطيها هذه الشبكات.

وتُعتبر توسعة نطاق تغطية الصرف الصحي مكلفة، هذا وينبغي تطبيق المقترح الذي يُعِد بالتحوّل من رصد المخصصات لتزويد المياه إلى الصرف الصحي خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٣، كما من الضروري أن تزيد الحكومة من إيراداتها قبل البدء بتشغيل مشروع الديسي لتتمكن من زيادة التمويل لقطاع الصرف الصحي والحيلولة دون ارتفاع عجز قطاع المياه.

كما يجدر بسلطة المياه وشركات المياه إيلاء الأولوية ثانياً لزيادة الوعي بين المواطنين إزاء أهمية الحفاظ على أنظمة المياه التي تعمل بشكل جيد داخل المنازل للحفاظ على جودة المياه، إضافة إلى توفير الحوافز لضمان الصيانة المناسبة. وقد أشارت إحدى الدراسات مؤخراً أن عدداً من المستخدمين في المنازل لا يولون اهتماماً لنظافة خزانات المياه بانتظام، كما أنهم لا يفهمون الآثار المحتملة لذلك على صلاحية المياه للشرب. وتجدر الإشارة إلى أن تزويد المياه بشكل مستمر قد يجعل من خزانات المياه في المنازل مهترئة نظراً لعدم الاهتمام بها كما قد يُلغى مخاطر الإصابة بالأمراض الناتجة عن المياه الراكدة.

إدارة الطلب على المياه

يُعتبر رفع الأسعار أبسط طريقة لزيادة كفاءة المياه وتقليل الطلب على المياه. كما أن للسياسات التكميلية دوراً في التحسين من المنافع المتأتبة من ترشيد المياه والتقليل من تأثير التكلفة على المستهلكين بما في ذلك توجيه الدعم نحو التكنولوجيا الكفوة في استخدام المياه والتوعية بمفهوم الكفاءة المائية لخلق ثقافة المحافظة على المياه على غرار ما حدث في بعض المناطق في أستراليا وكاليفورنيا، وإنشاء مدونات لكفاءة استخدام المياه في المباني والحصاد المائي في المنازل.

تتوفر إمكانيات كبيرة للتوسع في استخدام أجهزة توفير المياه والتي من المقدّر أن تُوفّر عدة ملايين من الأمتار المكعبة من المياه سنوياً و 0.1 - 0.0 دينار للمتر المكعب، ومن الضروري إزالة الحواجز القانونية والسياسية ووضع المعايير اللازمة وتحسين نوعية الدعم الفني المقدم لأجهزة توفير المياه قبل أن يُصبح استخدامها شائعاً.

هذا ويتطرق عدد من المبادرات لمعالجة هذه القضايا التي تعمل على تحسين كفاءة استخدام المياه ومنها: مشروع إعادة استخدام المياه في الصناعة والزراعة والمساحات الطبيعية وإدارة الطلب على المياه للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ووحدة إدارة الطلب على المياه في وزارة المياه والري، ومنتدى المياه في المناطق المرتفعة للوكالة الألمانية للتعاون الدولي، وتحالف الأعمال الأردنية للمياه.

التوصيات: تتضمن أهم الإجراءات المتعلقة بالسياسات ما يلي:

- يجدر بشركات المياه تطبيق خططها الخاصة بكفاءة استخدام المياه التي أعدت بالتعاون مع مشروع إدارة الطلب على المياه في الأردن للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مع ضمان إيجاد أقسام و وحدات بموظفين مؤهلين بالكامل لإدارة الطلب على المياه. كما ينبغي وضع خطط لكفاءة استخدام المياه لمناطق التوزيع التي لا تُغطيها شركات المياه، بحيث تتضمن الدروس المستفادة من التطبيق الأولي الذي قامت به هذه الشركات.

- قد تعتمد الموازنة إلى تحويل بعض من أشكال الدعم العام لاستهلاك المياه لدعم تركيب أجهزة توفير المياه للاستخدام المنزلي. ويُقدّر مشروع إدارة الطلب على المياه بأن تبلغ وفورات تركيب ٢٥,٠٠٠ جهاز بسعر ١٥ دينار للجهاز الواحد نحو ١٠ ملايين دينار أردني على مدى أكثر من ٢٠ عاماً.

- مواصلة تطوير وحدة إدارة الطلب على المياه لتوجيه السياسات العامة في وزارة المياه والري.

- وضع قانون معياري للضخ على المستوى الوطني ومعايير كفاءة للمنتجات المستهلكة للمياه وتطبيقها (كمنتجات وأجهزة الضخ وما إلى ذلك).

- مواصلة التوسع في استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة للأغراض الزراعية بهدف التقليل من الطلب الزراعي على المياه العذبة. كما يجب استخدام مياه الصرف الصحي المعالجة للأغراض الزراعية بطريقة مستدامة التأكيد بشكل خاص من ألا تتسبب ملوحة مياه الصرف الصحي المعالجة بضرر طويل الأمد للتربة.

وفقاً لدراسة أجرتها سيغورا/ أي بي ٣، التعرف المخصصة لفئة الاستهلاك المتوسط. هذا وقد ترتفع فواتير فئة الاستهلاك القليل لأن كثيراً من عملائها أثرياء، كما ينبغي أن تدفع فئة الاستخدام الأعلى والتي تضم الأفراد الأكثر ثراء والأعلى استهلاكاً أكثر من غيرهم.

ويجدر ربط الزيادة في تعرفات المياه المنزلية بزيادة مماثلة من دعم صندوق المعونة الوطنية أو لأحد الصناديق ليزيد من فرص حصول الفقراء على المياه بأسعار معقولة كما كان الحال مع الكهرباء، حيث يُعتبر صندوق المعونة الوطنية أقدر من قطاع المياه على تحديد الفئات المحتاجة.

كما ينبغي زيادة تعرفة مياه الري لفئات الاستهلاك المتوسط والمرتفع في الأحياء السكنية والأراضي التي تُخصص حصصها المائية لزراعة الموز والحمضيات التي من غير المحتمل أن تشمل على مزارعين فقراء.

وينبغي أيضاً مناقشة تعرفة المياه بشكل منتظم ضمن السياق السياسي في إطار مراجعة سنوية للتعرفه من خلال هيئة تنظيمية مستقلة لتلا يكون مسألة غير اعتيادية تُثير مقاومة سياسية قوية في المستقبل. كما ينبغي سن التشريعات بحيث تتم زيادة تعرفه المياه مرة واحدة سنوياً تلقائياً لمواكبة التضخم بحيث يُوفر ذلك على السياسيين عناء دعم هذه الزيادات كلما طُرحت إحدى الزيادات للنقاش.

كما يجدر بالمعنيين مواصلة الجهود الرامية إلى تمكين جمعيات مستخدمي المياه من إدارة حقوق المياه وتفويض مسؤوليات تطبيق مبادئ الالتزام بأشكال الاستخدام للمجتمع، مع زيادة التمويل المخصص لإجراءات التطبيق.

ويجدر أيضاً رفع أسعار الكهرباء، والتي تُعتبر أسهل من تطبيق نظام الحصص المائية والرسوم في المناطق المرتفعة، للتقليل من جاذبية ضخ المياه الجوفية في المناطق المرتفعة من الناحية الاقتصادية.

التوصيات:

- التخلص التدريجي من دعم المياه للأسر ذات الدخل المتوسط والمرتفع عن طريق وضع تعرفه ثابتة للجميع باستثناء الفئة الأكثر استخداماً للمياه.

- مساندة الفقراء سواء من خلال توجيه الدعم للمياه بناء على أسعار العقارات (فئات استخدام الأراضي في عمان) أو من خلال زيادة الدعم المقدم من صندوق المعونة الوطنية.

- إقرار التشريعات لزيادة أسعار المياه تلقائياً وفقاً لمؤشر التضخم.

- رفع التعرفة على الأحياء التي تُزوّد بالمياه باستمرار.

- خفض الدعم عن الكهرباء مما يؤدي إلى التقليل من ضخ المياه في المناطق المرتفعة.

الفصل الثامن

نظرة للمستقبل

في وزارة المالية، نموذجاً اقتصادياً قياسياً للقطاعات في الأردن، حيث يستند هذا النموذج على العلاقات الاقتصادية بين مختلف العوامل التي تحدد حجم الاقتصاد وشكله ونموه على مدى العشر سنوات الماضية. وتشتمل هذه العوامل، على سبيل المثال، على الناتج المحلي الإجمالي والإنفاق الحكومي والسياسة الضريبية وأسعار النفط العالمية والتوظيف ونمو حجم القوى العاملة وأسعار الصادرات والواردات والتمويل الأجنبي والمساعدات التي تُقدّمها الجهات المانحة والنمو الاقتصادي في دول أخرى كمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مينا) وأوروبا والولايات المتحدة. ويربط هذا النموذج جميع هذه المتغيرات مع بعضها البعض من خلال اعتماد مبدأ السببية المنطقي ومبادئ الحسابات القومية. وكغيره من النماذج المتعلقة بالتوقعات، لا يُعدّ هذا النموذج كاملاً وخالياً من العيوب حيث لا يمكن التنبؤ بالمستقبل بشكل مؤكد وقطعي، ولكن تُعدّ الإدارة المالية في غياب هذا النوع من النمذجة ضرب من التخمين ليس إلا.

ويعرض الجدول ٨-١ الأرقام المتنبأ بها والتي تُشكّل الأساس للتحليل المالي لعام ٢٠١٢ وحتى عام ٢٠١٦، كما يعرض النتائج المالية الكلية القطعية التي حصلنا عليها من نتائج السيناريو الاقتصادي الكلي الذي أشرنا إليه أعلاه، وقد أطلقت كلمة «القطعية» على النتائج لكون النموذج قطعي بطبيعته وليس مبنياً على القرارات المتعلقة بالسياسات، ولكن يمكن تغيير النتائج النهائية هذه من خلال القيادة الفعالة والجهود الجدية لدمج التغييرات في السياسات الاقتصادية والمالية في النموذج.

يبدأ هذا الفصل بعرض السيناريو المحتمل لمسار الاقتصاد الأردني والمالية العامة خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٦ من خلال توقّع إطار مالي كلي جديد على المدى المتوسط.

ثم يعرض الفصل كيفية دمج التحليل الذي أجراه فريق الدراسة على نفقات الخدمات الحكومية والبرامج الحالية مع الإطار المالي الكلي الجديد مع الأخذ بعين الاعتبار عدداً من النفقات «الإلزامية» المفروضة على الموازنة، وهي النفقات التي لا تستطيع الحكومة السيطرة عليها و/أو التقليل منها.

ونعرض في النهاية المخاطر المالية والفرص التي تلوح في الأفق للتخفيف أو التقليل من هذه المخاطر بناء على هذه التحليلات بالإضافة إلى التحليل القطاعي الذي عرضناه في الفصول السابقة.

ويرسم هذا الفصل بشكل عام طريقاً نحو المستقبل للاستفادة من الفرص المتنوعة المتوفرة أمام الأردن لتعزيز التحليل المالي الضروري واستئناس معدلات النمو الاقتصادي وتوفير الخدمات العامة على نحو أفضل كما ونوعاً من خلال حكومة أكثر كفاءة وموجهة بالنتائج.

إطار الاقتصاد الكلي

أعدّ مشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وبتعاون وثيق مع مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية

الجدول ٨-١: إطار الاقتصاد الكلي: مشروع الإصلاح المالي الثاني ووزارة المالية/مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية

٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	
٤.٣	٤.٤	٤.٥	٤.٤	٣.٣	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الحقيقية (%)
٢.٢	٢.١	٢.٣	٣.٣	٥.٠	تضخم الأسعار (الرقم القياسي لأسعار المستهلك) (%)
٣٠,٨٠٦	٢٧,٨٢٢	٢٥,١٤٠	٢٢,٧٦٨	٢١,٧١٢	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (ملايين الدنانير)
١٢.٥	١٢.٨	١٣.٠	١٣.٣	١٣.٥	معدل البطالة (%)
١.٣	١.٣	١.٣	١.١	٠.٣	معدل نمو وظائف القطاع العام سنوياً (%)
٣.٣	٣.٣	٣.٤	٣.٤	٣.٤	معدل نمو وظائف القطاع الخاص سنوياً (%)
٢٣.٩	٢٣.٣	٢١.١	٢٤.٤	٢٧.٢	إجمالي التكوين الرأسمالي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: النموذج الاقتصادي القياسي الكلي: مشروع الإصلاح المالي الثاني ووزارة المالية/مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية. ملاحظة: تستند البيانات لعام ٢٠١٢ على طلب الموازنة الذي أعدته دائرة الموازنة العامة والذي تضمن تصنيف النفقات الرأسمالية ونفقات التشغيل والصيانة بعد تصحيحها.

الماضي فإننا نتوقع استمرار ارتفاع أسعار النفط بنحو 10٪ سنوياً على مدى السنوات القليلة القادمة، ومن الواضح بأن التغيرات في أسعار النفط قد تكون صعوداً أو هبوطاً، ولهذا نعتقد بأن هذا السيناريو هو سيناريو متحفّظ وهو الأفضل للتخطيط المالي الكلي مقارنة بأحد السيناريوهات التي تتصور انخفاض أسعار النفط فقط دون ارتفاعها.

وتتمثل القضايا الاقتصادية الأساسية التي تواجه المملكة، والتي يُشير إليها السيناريو الذي وضعناه للنمو الاقتصادي الحقيقي لعام 2011، في بضع النمو الاقتصادي والذي يُعتبر أكثر إيجابية في الوقت الحالي إذا ما قورن بالوضع الذي ستكون عليه المملكة لو لم تتلقى المنحة من المملكة العربية السعودية البالغة مليار دينار أردني في منتصف عام 2011. ويجري إنفاق معظم أموال المنحة، وفقاً لملاحق الموازنة، على عدد من البرامج المحلية ومنها مكرمة شهر رمضان البالغة 100 دينار لكل موظف في القطاع العام ومبادرة جلاله الملك للتنمية المحلية وغير ذلك من الأنشطة المشابهة، وتُمثل المنحة 0٪ من الناتج المحلي الإجمالي وكان لها أثر مهم في تحفيز الطلب الاقتصادي الكلي.

الإطار المالي

يعرض الجدول 8-2 «سيناريو الأساس المالي» الذي يُمثل عدداً من الأهداف المالية الكلية المتوقعة عن الإطار الاقتصادي الكلي الذي أشرنا إليه، كما يشمل أيضاً عدداً من أهداف السياسات العامة التي وُضعت للمساعدة على ضمان استقرار الاقتصاد وضبط أفساط الديون ودعم عوائد النمو.

وتوفّر تنبؤات الاقتصاد الكلي مساراً منطقياً، ولربما كان متحفّظاً، للتطورات الاقتصادية الحالية، كما أنه يُقدم نظرة متفائلة للمستقبل بالرغم من أنها قد لا تكون متفائلة بالقدر الذي يتوقعه البعض كالعودة إلى مرحلة النمو الاقتصادي التي سبقت عام 2010، فالعودة إلى مرحلة النمو الاقتصادي التي شهدتها المملكة يتطلب أكثر من إضافة تحسينات على النموذج الاقتصادي، حيث تحتاج إلى المزيد من الإنتاجية ومشاركة المواطنين بشكل أكبر، وخصوصاً الشباب، في النشاط الاقتصادي، إلى جانب توفير بيئة أفضل للأعمال والقوى العاملة، واستخدام الموارد المالية العامة بشكل أفضل، وزيادة الاستثمارات الخارجية والمحلية المنتجة. ويمكن لهذه العوامل مجتمعة أن تساعد في بناء القدرة التنافسية وتدفع عجلة النمو الاقتصادي إلى الأمام. كما تجدر الإشارة إلى أن النموذج لا يتنبؤ بالزيادات التي قد تطرأ على المنح والمساعدات التي قدمتها الجهات المانحة خلال السنوات الماضية، كذلك التي قدمتها المملكة العربية السعودية في منتصف عام 2011، والتي من المحتمل أن يكون لها أثر إيجابي على مستويات ومعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، هذا بالإضافة إلى المساعدات المزمع تقديمها من دول مجلس التعاون الخليجي ومجموعة الثمانية كجزء من مبادرة شراكة دوفيل.

وتأخذ توقعاتنا لسيناريو الأساس الأحداث الأخيرة في عام 2011، بعين الاعتبار كإنخفاض القدرة التجارية مع شركاء المملكة مثل اليمن وسوريا ومصر، وارتفاع التكاليف الناجم عن عدم وصول الغاز المصري إلى المملكة، وتراجع السياحة. وقد أخذت عوامل أخرى على المدى الأبعد بعين الاعتبار كاحتمال استمرار النمو الضعيف في الولايات المتحدة وأوروبا مع بعض التحسن في أعقاب العام المقبل. ونظراً لارتفاع سعر النفط لهذا العام وتوقع ارتفاعه بنسبة 28٪ عن العام

الشكل 8-2: سيناريو الأساس المالي للأعوام 2012-2016

% من الناتج المحلي الإجمالي					
2016	2010	2014	2013	2012	
23.7	24.1	24.6	25.1	25.4	إجمالي الإيرادات / الحكومة المركزية
21.0	21.9	22.3	22.7	22.9	الإيرادات المحلية
10.3	10.0	10.6	10.8	10.8	الإيرادات الضريبية
6.3	6.0	6.7	6.9	7.1	الإيرادات المحلية الأخرى
2.1	2.2	2.3	2.4	2.0	المنح الخارجية
2.3 -	2.6 -	3.0 -	3.0 -	4.0 -	رصيد الموازنة بعد المنح
4.4 -	4.8 -	0.3 -	0.9 -	6.0 -	رصيد الموازنة قبل المنح
28.1	28.9	30.0	31.0	31.0	إجمالي الإنفاق
23.6	24.0	25.0	26.0	26.9	النفقات الجارية (المعدلة)
21.4	22.2	23.3	24.3	26.9	النفقات الجارية (التقليدية)
0.2	0.3 -	0.9 -	1.6 -	4.0 -	ميزان الحساب الجاري (التقليدية)
2.1 -	2.0 -	3.1 -	3.8 -	4.0 -	الحساب الجاري (المعدل)
2.3	1.9	1.4	0.8	0.2	ميزان الحساب الجاري (بعد المنح)
6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	الإنفاق التنموي

ملاحظة: تستند البيانات لعام 2012 على طلب الموازنة الذي أعدته دائرة الموازنة العامة والذي تضمن إعادة تصنيف النفقات الرأسمالية والنفقات التشغيلية. المصدر: النموذج الاقتصادي القياسي الكلي: مشروع الإصلاح المالي الثاني ووزارة المالية/مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية.

الدراسة لإجراء تحليل معمق يخرج بتوصيات للإصلاح. ونعتبر أن الإنفاق الإلزامي يشتمل، لأغراض هذه الدراسة، على ما يلي: مدفوعات الفوائد للديون الحالية والمتركمة، ودفعات الرواتب التقاعدية للمدرجين ضمن نظام التقاعد الحكومي القديم، ومخصصات الديوان الملكي، والإنفاق على الدفاع، والدعم المخطط له أو المحتمل على المشتقات النفطية. وبمجرد احتساب هذه المستويات من الإنفاق يمكن اقتطاعها من سقف الإنفاق الكلي الذي ناقشناه في الجزء السابق لتصل إلى سقف الإنفاق المتاح والذي نشير إليه بالإنفاق الاختياري.

وتحتسب كل فئة من فئات الإنفاق الإلزامي باستخدام منهجية منفصلة، حيث تم احتساب التزامات الفوائد مباشرة من وثيقة استراتيجية الدين العام متوسطة المدى التي أعدت في صيف عام ٢٠١١ والتي كانت قيد المراجعة في وقت إعداد هذه الدراسة، كما تم توقع التزامات الرواتب التقاعدية والتعويضات والعلاوات على بيانات الموازنة الأخيرة والإنفاق التأسيري في إطار الإنفاق متوسط المدى واستقراء توجهاتها المستقبلية، وتم احتساب مخصصات الديوان الملكي والإنفاق العسكري من إطار الإنفاق متوسط المدى أيضاً ثم توقع زيادتها مستقبلاً بناء على الزيادات السنوية المتوقعة في مؤشرات أسعار المستهلك. ويستند الإنفاق على دعم المنتجات النفطية على احتساب احتياجات الإنفاق في عام ٢٠١١ مع زيادة سنوية مقدارها ١٠٪ على مدى الخمس سنوات المقبلة، وترتبط هذه الزيادة السنوية مباشرة بالزيادة المتوقعة في أسعار النفط المدرجة كافتراض أساسي في نموذج الاقتصادي القياسي الكلي.

وننتج عن هذا التحليل أن الإنفاق الإلزامي يُشكّل حوالي نصف إجمالي إنفاق الحكومة المركزية، حيث يبدأ بـ ١٤.٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٢ ويتراجع ليصل إلى ١٣.٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٦، ومن المتوقع أن يتراجع الإنفاق الاختياري من ٥٤.٢٪ من إجمالي الإنفاق إلى ٥٢٪ خلال الفترة نفسها، ومن المحتمل أن يكون تراجع الإنفاق الاختياري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي أكثر انحداراً، بحيث ينخفض من ١٧.٣٪ في عام ٢٠١٢ إلى ١٤.٦٪.

وينبغي الإشارة إلى أننا لا نزعم دقة هذه الأرقام لأننا لا نستطيع التأكد مما سيدخل لأسعار النفط العالمية والناتج المحلي الإجمالي والإيرادات الحكومية، ولكن من الواضح في هذا الوقت أن الحكومة تسيطر على أكثر من نصف موازنتها بقليل، ومن غير المحتمل أن يتغير هذا الوضع في السنوات القليلة المقبلة.

تم التنبؤ بالأسطر الأربعة الأولى لسيناريو الأساس المالي من نموذج الاقتصادي القياسي الكلي، وتعتمد هذه التنبؤات على تنبؤات للاقتصاد الكلي والقوانين الضريبية وغير الضريبية الحالية والتوجهات الأخيرة في تحصيل الإيرادات، ولا تُعتبر هذه التوقعات متفائلة أو متشائمة بل تعكس واقع الحال. من الممكن التغلب على الانخفاض في الإيرادات الحكومية عن طريق تطبيق السياسة الضريبية وإصلاحات الإدارة الضريبية بشكل أكثر صرامة والتي اقترحت سابقاً في هذه الدراسة^١.

يُحتسب إجمالي النفقات بناء على توفر الموارد المالية المحصلة من إجمالي الإيرادات والمنح إضافة إلى المبالغ التي قد تدخل للخزينة من الاقتراض المحلي والأجنبي، حيث يُعدّ الاقتراض الكلي أحد أهداف السياسة المالية ويتسق مع النقاشات التي أجراها فريق عمل الدراسة مع الجهات الأخرى والتي نوقشت مع واضعي السياسات حول سياسات الاقتصاد الكلي، كما أنه يتفق إلى حد كبير مع مشروع إستراتيجية الدين على المدى المتوسط (منتصف إلى أواخر عام ٢٠١١) والتي تناقش بين مسؤولين رفيعي المستوى في الحكومة والبنك المركزي.

ويعتبر الإنفاق التنموي، بما في ذلك الاستثمار الرأسمالي للحكومة والذي تم توقعه من نموذج الاقتصاد الكلي، جزءاً من المتطلبات اللازمة لاستدامة التكوين الرأسمالي الضروري لتوفير البنية التحتية والطرق والمدارس والمستشفيات وغيرها من الأصول الرأسمالية التي ستساهم في تدوير عجلة النمو الاقتصادي. ونشير إلى هذه الفئة باسم «الإنفاق التنموي» وهو مصطلح يُستخدم في عدد من الدول في جميع أنحاء العالم لأنه لا يشتمل على النفقات الرأسمالية فقط بل على نوع آخر من الإنفاق الذي يدعم الاستثمار الرأسمالي كصيانة المشاريع المكتملة مؤخراً ورواتب الأشخاص المعيّنين بتنفيذ المشاريع الرأسمالية، هذا ويُقدّر الإنفاق الرأسمالي بثلاث الموازنة التنموية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الإنفاق مدرج بوضوح في قانون الموازنة العامة تحت بند نفقات «المشاريع المنجزة».

ولفهم هيكل الإنفاق الحكومي بشكل أفضل فقد فسرنا هذا النوع من الإنفاق التنموي الذي يدعم هذه الاستثمارات بشكل منفصل، ولقد أوجدنا فئة جديدة للإنفاق تسمى «الإنفاق الجاري المعدّل» والتي تُمثل الإنفاق التقليدي الحالي في الأردن مضافاً إليه مبلغ الموازنة التنموية المخصص لدعم الإنفاق الرأسمالي.

مستويات الإنفاق الإلزامي

يُعنى هذا الجزء بحساب عدد من بنود الإنفاق التي ينبغي النظر إليها على أنها غير قابلة للتغيير أو جامدة أو تقدم فرصة ضئيلة في هذه

^١ انظر المقارنات المعيارية للنظام الضريبي في الأردن للمومني وآخرون (٢٠١٠).

الشكل ٨-٣: الإنفاق الإلزامي للأعوام ٢٠١٢-٢٠١٦

% من الناتج المحلي الإجمالي					
٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	
٢٨.١	٢٨.٩	٣٠.٠	٣١.٠	٣٢.٠	إجمالي النفقات
٢.٧	٢.٧	٢.٣	١.٩	١.٨	مدفوعات الفوائد
٣.٦	٣.٨	٤.١	٤.١	٤.١	الرواتب التقاعدية والتعويضات والعلاوات
١.٦	١.٧	١.٨	١.٩	٢.٠	الديوان الملكي
٤.٢	٤.٤	٤.٧	٥.٠	٥.٣	النفقات العسكرية
١.٤	١.٤	١.٤	١.٤	١.٤	دعم المشتقات النفطية
١٣.٥	١٤.١	١٤.٣	١٤.٣	١٤.٦	إجمالي الإنفاق الإلزامي
١٤.٦	١٤.٨	١٥.٦	١٦.٧	١٧.٣	الأموال المخصصة للنفقات الأخرى
٥٢.٠	٥١.٣	٥٢.١	٥٣.٨	٥٤.٢	الأموال المخصصة للنفقات الأخرى كنسبة من إجمالي النفقات

موازنات البرامج والخدمات الحالية للقطاعات المستهدفة

يعرض هذا الجزء تقديرات لموازنات البرامج والخدمات الحالية في قطاعات الصحة والتعليم والمساعدات الاجتماعية والمياه والنقل، والتي يستند كل منها على أوراق عمل توجهات الإنفاق العام للقطاعات الخمسة.

يُعتبر مفهوم موازنة البرامج والخدمات الحالية واضحاً ومباشراً، وهو تقنية شائعة تستخدمها كثير من الدول لتحليل موازنتها العامة. وتستند تبنؤات موازنة البرامج والخدمات الحالية على حجم الإنفاق المستقبلي اللازم لمواصلة تقديم مستوى الخدمات الحالية نفسه مع الحفاظ على نطاق التغطية (كنمو السكان ونسبة الأطفال في سن الالتحاق بالمدرسة والرعاية الصحية المقدمة للحوامل الخ) وتطبيق السياسات الحالية (كنسبة الطالب- المعلم وتوفير أسرة المستشفيات وشبكة الطرق لكل مركبة) وذلك بناء على التوقعات الاقتصادية والديموغرافية والاجتماعية والبيئية.

ونضع توقعات متطلبات التمويل لجميع تقديرات الخدمات والبرامج الحالية بناء على الحاجة المتوقعة للمحافظة على مستوى البرامج والخدمات الحالية في الوقت الحاضر، والمحافظة على التغطية من حيث عدد السكان والنمو الاقتصادي، كما نأخذ ارتفاع الأسعار بشكل عام بالحسبان للمحافظة على القوة الشرائية للموارد في موازنة الدولة، كما أخذ ارتفاع مستويات التوظيف في القطاع العام، وزيادة الأجور بمعدل الزيادة في مؤشر أسعار المستهلك بعين الاعتبار، ولم يتم احتساب أي تعديل متوقع في معدلات علاوات الخدمة المدنية في هذا التحليل كونه بحاجة الى تحليل منفصل.

وقد قام فريق الدراسة في بادئ الأمر بحساب موازنات البرامج والخدمات الحالية كلاً حسب القطاع المعني به، حيث تتلاءم هذه

الحسابات مع إطار الموازنة العامة المعروف هنا، ثم عُدلت لاحقاً بعدد من الطرق بناء على الحاجة لها، وتجدر الإشارة إلى أننا نناقش كل من هذه الحسابات في أوراق العمل، كما أننا نتطرق إلى بعض من تفسيراتها هنا.

وتتماشى هذه الحسابات قدر الإمكان مع التصنيف الوظيفي للإنفاق الحكومي الذي تُطبقه وتستند عليه دائرة الموازنة العامة ووزارة المالية، كما تتماشى مع التقارير السنوية لدائرة الموازنة العامة.

تفترض تقديرات البرامج والخدمات الحالية لقطاع المساعدات الاجتماعية استمرار عدد المستفيدين نفسه نسبياً في تلقي المساعدات من صندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة ووزارة التنمية الاجتماعية، ثم قمنا بعد ذلك بتضخيم التقديرات المستقبلية لترتفع مع الرقم القياسي لأسعار المستهلك لضمان ألا تفقد المعونات المالية قوتها الشرائية، كما نفترض أن يرتفع عدد المستفيدين الذين ستشملهم التغطية مستقبلاً بما يتماشى مع معدل نمو السكان في المملكة.

أما بالنسبة لبرامج النقل، والتي تشمل جزء من إنفاق وزارة الأشغال العامة والإسكان وإنفاق وزارة النقل بكامله، فقد حللنا خطط الإنفاق الحالية المنشورة في إطار الإنفاق متوسط المدى، ثم توسعنا في التحليل بناء على جاهزية بعض المشاريع للتنفيذ وتغطية معدلات التضخم المستقبلية، كما افترضنا نمو الإنفاق على قطاع النقل مع توسع النشاط الاقتصادي العام في المملكة عوضاً عن معدل النمو السكاني على غرار برامج المساعدات الاجتماعية.

وقد أُجري تحليل قطاع المياه بطريقة مشابه لقطاع النقل، حيث راجعنا خطط الإنفاق في إطار الإنفاق متوسط المدى لوزارة المياه والري وسلطة المياه وسلطة وادي الأردن وشركات المياه، ثم توسعنا

الرعاية الصحية الأولية/ الخدمات والمراكز الصحية، وبرنامج الأمصال والمطاعيم والأدوية والمستهلكات الطبية، وبرنامج تنمية القوى البشرية، وبرنامج توسيع مظلة التأمين الصحي، وبرنامج الإدارة والخدمات المساندة. كما تشمل التحليل الزيادة المقدرة في الطاقة والتكاليف السنوية للمشاريع التي يجري إكمالها وتلك التي استُكملت في السنوات السابقة والتوسعات في البرامج وإلغاء بعضها التي سبق الموافقة عليها وافتتاح وانتهاء المشاريع الرأسمالية المجدولة، ثم أضفنا معدلات التضخم ونمو الاحتياجات السكانية المتوقعة. هذا ومن شأن تحسين كفاءة استخدام المرافق الصحية الحالية على النحو الموصى به في الفصل الخامس، كالتقليل من عدد الأسرّة الفارغة في المستشفيات، تحقيق وفورات كبيرة لقطاع الصحة.

يعرض الجدول ٨-٤ تقديراتنا للإنفاق بناء على سقف الإنفاق الإلزامي الذي ناقشناه أعلاه والإنفاق المتوقع على موازنات البرامج والخدمات الحالية للقطاعات المستهدفة، كما يعتمد الإنفاق الكلي على توقعات سيناريو الأساس المبين في الجدول ٨-٢، أما بند الإنفاق «أخرى» فهو مقدار الإنفاق المتبقي/المتاح بعد طرح موازنات البرامج والخدمات الحالية للقطاعات المستهدفة والإنفاق الإلزامي من الإنفاق الكلي.

في التحليل بافتراض ازدياد متطلبات الإنفاق على قطاع المياه مع النمو الاقتصادي، وأضفنا رأسمال مشروع الديسي وعملياته التشغيلية معذلة بمستوى التضخم.

وفيما يتعلق بقطاع التعليم، فُمنّا بتحليل البرامج في موازنات وزارة التربية والتعليم ومديرية التربية والثقافة العسكرية ومؤسسة التدريب المهني ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التخطيط والتعاون الدولي في مجال التعليم الأساسي والجامعات والكليات، حيث راجعنا الزيادات المقررة مسبقاً في خطط مستويات الخدمة المقدمة، وخطط تعيين الموظفين، وزيادة التحاق الطلاب في التعليم، والزيادة في مستويات الخدمات المنصوص عليها في القوانين، والمشاريع الرأسمالية التي سبق الموافقة عليها، وإكمال المشاريع الرأسمالية قيد التنفيذ، وغيرها من العوامل التي يتضمن بعضها تحقيق وفورات نتيجة إغلاق بعض المرافق و/أو المشاريع.

وأما فيما يخص قطاع الصحة، فُمنّا بتحليل احتياجات الإنفاق المخطط لها وتلك المدرجة في إطار الإنفاق متوسط المدى لوزارة الصحة ولا سيما لبرنامج الرعاية الصحية الثانوية/المستشفيات، وبرنامج

الشكل ٨-٤: التوقعات المستقبلية للإنفاق الحكومي

التغير	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	
%	مليون دينار					
٢٠	٣٦٨	٣٥٢	٣٣٦	٣٢١	٣٠٧	المساعدات الاجتماعية
١٤	٩٣٥	٨٩٣	٨٥٤	٨٧٤	٨١٨	الصحة
٣١	٣٦٩	٤١٩	٤١٢	٤٠٣	٢٨٢	النقل
٤٧	٧٤١	٦٧٨	٦٢١	٥٠٠	٥٠٥	المياه
١٧	١,٠٨٤	١,٠٣٨	٩٩٨	٩٦٣	٩٢٥	التعليم
١٢٣	٨٣٢	٧٥١	٥٧٨	٤٣٣	٣٧٤	الفوائد
٣٠	١,١٠٣	١,٠٦٦	١,٠٣١	٩٣٣	٨٥٠	الرواتب التقاعدية +
١٨	٤٩٨	٤٧٧	٤٥٧	٤٣٨	٤٢٤	الديوان الملكي
١٨	١,٢٨٣	١,٢٢٩	١,١٧٧	١,١٢٧	١,٠٩١	الإنفاق العسكري
٤٦	٤٣٩	٣٩٩	٣٦٣	٣٣٠	٣٠٠	الدعم النفطي
٥٥	١,١٤٣	٨٥٤	٧٧٦	٧١٦	٩٥٤	أخرى
٣٣	٨,٧٩٥	٨,١٥٦	٧,٦٠٣	٧,٠٣٨	٦,٨٣٠	المجموع

ملاحظة: أُخذت بيانات الإنفاق لعام ٢٠١٢ من تقديرات الموازنة لدائرة الموازنة العامة، ٣٠ تشرين الثاني ٢٠١٢.

ولكن من المفيد الإشارة أيضاً إلى بعض المخاطر المالية، التي خلصنا إليها بشكل عام من الفصول السابقة وأبحاث أخرى، وتحديد الفرص المتاحة للتخفيف من هذه المخاطر وتحسين أداء الاقتصاد الكلي بوجه عام، الأمر الذي سيؤدي إلى تحسين الخدمات الحكومية المقدمة وزيادة الرفاه الاجتماعي وصولاً إلى التخفيف من آثار الفقر الصار.

المخاطر والفرص

يُظهر التحليل المالي الكلي أعلاه جدوى فرض الحكومة محددات وسقف على الإنفاق العام حتى في ظل بطء النمو الاقتصادي الذي نشهده، مع المحافظة على قدرتها على تحقيق مجموعة الأهداف الحالية المبيّنة في متطلبات موازنات البرامج والخدمات الحالية.

المخاطر

مليون دينار أردني، ولكن ارتفعت التقديرات بحلول تشرين الأول من عام ٢٠١١ إلى ١.١ مليار دينار أردني، الأمر الذي يُمثل مخاطرة مالية مرتفعة جداً على الحكومة، فمن غير الواضح على الإطلاق متى سيتغير هذا الوضع ومتى ستصبح شركة الكهرباء الوطنية قادرة على تحقيق الإيرادات لتسديد هذه الديون فعلياً. كما أنه ليس من الواضح أيضاً ما إذا قد وُجدت حلول دائمة لتأمين الغاز المصري أو إذا ما يتم البحث عن بدائل اقتصادية جديدة، ففي حال لم تُخفص تكاليف إنتاج الكهرباء واستمرت سياسة منع رفع التعرفة الكهربائية كما هي فسوف تتفاقم المخاطرة المالية الكبيرة.

كما يشكل النمو المتسارع لمديونية سلطة المياه مخاطرة مالية كبيرة أخرى، وقد أشار الفصل السابع إلى كيفية ارتفاع ديون سلطة المياه إلى نحو ٧٠٠ مليون دينار في عام ٢٠١١ وأنه من المتوقع في ضوء التقديرات الحالية أن يتضاعف الرقم ثلاث مرات ليصل إلى نحو ١.٩٠٠ مليون دينار بحلول عام ٢٠١٦. ومن المحتمل جداً أن تجد الحكومة الأردنية نفسها مضطرة لتحمل ذلك الدين كما فعلت في عام ١٩٩٩ في ظل غياب التغييرات الحقيقية على آلية تسعير المياه، وكيفية التخلص من فاقد المياه أو التقليل منه، ورفع كفاءة مجالات أخرى كالتهيئة والعمليات التشغيلية، حيث سيشكل دين سلطة المياه حوالي ١٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

تُعتبر المنح الأجنبية مهمة جداً في النظام المالي، ويُظهر السيناريو المالي المشار إليه هنا إلى استمرارية أهميتها، فبالرغم من اعتبار هذه المنح نعمة حقيقية للاقتصاد الأردني والتي تساعد على المحافظة على الأرصد المالية، إلا أنها تشكل خطراً على النظام المالي في كونها غير مبرمجة بدقة، فحجم هذه المنح يخضع لقوى خارجية عديدة تخرج عن نطاق سيطرة المملكة أو القيادة الأردنية، حيث تؤثر التحديات المالية التي يواجهها الشركاء التجاريين وتقلبات أسعار النفط وعدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي في المنطقة وجميع أنحاء العالم على المنح بما يفوق احتمال أي نظام مالي، وتُصبح المخاطر أكثر وضوحاً عندما يدرك المرء أن المنح الأجنبية تمثل أكثر من ١٠٪ من الإيرادات التي لا يمكن تعويضها.

وتتمثل إحدى المخاطر المهمة التي لا تظهر في أي من هذه الجداول السابقة في عدم وضوح ما سيطراً على الرواتب الحكومية، فالحكومة تدفع لموظفيها بعدة طرق: الرواتب المباشرة وحوافز الأداء وحوافز أخرى ورواتب العقود التي تفوق سلم رواتب الخدمة المدنية أو مكافآت خاصة نظير المشاركة في اللجان وعلاوات أخرى مماثلة. وأشار الفصل الثامن إلى نمو إجمالي العلاوات والمكافآت الحكومية خلال السنوات الماضية بصورة أبطأ من نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وأبطأ ضمناً من نموها في القطاع الخاص، ولقد عملت الحكومة خلال الأشهر الأخيرة من عام ٢٠١١ على إعداد برنامج شامل لإعادة هيكلة الأجور والوظائف الذي من المحتمل أن يُغيّر هذا الوضع، ودون معرفة دقيقة لفعوى هذا الإصلاح الوشيك فإنه لا يسعنا إلا التخمين بما سيطراً على الرواتب الحكومية. وقد افترضنا لأغراض هذه الدراسة أن الرواتب لن تنمو بسرعة أكبر من مستوى الأسعار في بقية القطاعات

تتضمن أكبر المخاطر المالية تزايد أعباء التزامات الفوائد [على القروض]، والسياسة الحالية لدعم سعر النفط ومشتقاته، وإنفاق قطاع المياه المتنامي، والضمانات خارج إطار الموازنة لتمويل ديون شركة الكهرباء الوطنية، وتراجع العوائد الضريبية وغير الضريبية المحلية. هذا وتستمر الديون بالازدياد حتى مع الانخفاض المستهدف في عجز الموازنة، كما هو موضح في الجدول ٨-٢ الذي يُظهر تراجع العجز بعد المنح من ٤.٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٢ إلى ٢.٣٪ في عام ٢٠١٦، وسوف يترافق ارتفاع المديونية مع ارتفاع فوائد القروض لأكثر من الضعف، حتى مع التوقعات بأن تنمو الموازنة العامة بنحو ٣.٠٪ فقط. ويتمثل ثاني أكبر وأكثر المخاطر وضوحاً في السياسة الحالية في عدم تحمل المواطنين الارتفاع في أسعار المحروقات، سواء بسبب ارتفاع الأسعار العالمية المتزايدة للنفط أو الإمدادات غير المستقرة للغاز المصري، والبدائل لهذه السياسة هو تحمل المستهلكين لكامل التقلبات في الأسعار وتوفير هذه المواد، مما يؤدي في الواقع إلى تشجيعهم، بعد أخذ الأسعار ومؤشرات أخرى بعين الاعتبار، على الحفاظ عليها بشكل أكبر وبالتالي تقليل نفقاتهم على المحروقات.

ومع التغييرات التي قد طرأت هذا العام على نظام الحكم في مصر وازدياد الاضطرابات والأنشطة الإرهابية في شبه جزيرة سيناء، ازداد انقطاع الغاز الطبيعي القادم إلى المملكة من مصر، مما استلزم إنتاج الكهرباء بطرق أخرى عدا الغاز، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع تكاليف توليد الكهرباء بشكل كبير. وقد أثر هذا الارتفاع على شركة الكهرباء الوطنية المزودة للطاقة ولكنها لم تستطع بدورها عكس ارتفاع التكاليف هذا على المستهلكين عن طريق زيادة التعرفة بسبب سياسات الاستقرار السعري التي تنتهجها الحكومة، وقد لجأت شركة الكهرباء الوطنية إلى الاقتراض لتغطية الخسائر الناتجة عن هذه السياسة مع تقديم الحكومة ضمانات لهذه الديون.

وبالرغم من تسهيل ضمانات الديون لعملية اقتراض شركة الكهرباء الوطنية إلا أن عدداً من القضايا يترتب عليها، أولاً: لا تتصف هذه العملية بالشفافية من الناحية المالية، فإذا رغبت الحكومة بالإبقاء على تعرفة الكهرباء كما هي فإن أكثر الطرق شفافية هي توفير الحكومة الدعم المباشر لشركة الكهرباء الوطنية لتغطية تكلفة هذه السياسة، حيث سيتعين على الحكومة عندئذ إظهار هذا الدعم على شكل زيادة في إنفاقها الحالي، الأمر الذي سيتطلب تمويل الزيادة إما عن طريق تحقيق المزيد من الإيرادات أو عن طريق الحصول على منح جديدة أو الاقتراض. وتتمثل القضية الثانية المثيرة للقلق، والتي لم نتمكن من الحصول على البيانات حولها، في احتمالية أن يكون اقتراض شركة الكهرباء الوطنية أكثر تكلفة من الاقتراض الداخلي المباشر بواسطة الحكومة حتى مع وجود الضمانات الحكومية.

ونُعتبر المخاطرة المالية لهذا الموضوع كبيرة جداً في كلتا الحالتين، حيث أشارت التقديرات في أوائل عام ٢٠١١ إلى أن هذه السياسة قد تتطلب من وزارة المالية تقديم ضمانات للقروض تصل إلى حوالي ٧٠٠

وقد أشرنا في هذا الكتاب إلى بعض التوصيات للتقليل من الإنفاق وكيفية زيادة كفاءة وفعالية الإنفاق العام، وعضواً عن تكرارها هنا فإننا نشير إلى أكثرها أهمية فيما يلي:

خفض الإنفاق على التعليم عن طريق الحد من الفائض في أعداد المعلمين والمباني المدرسية.

خفض تكاليف الموازنة المخصصة لقطاع الصحة من خلال رفع الأجور، ورفع أفساط التأمين وخاصة للموظفين رفيعي المستوى ممن تفوق امتيازاتهم امتيازات الموظفين الآخرين، وتحسين إدارة الأدوية، وزيادة فعالية مرافق الرعاية الصحية الاستشارية المتخصصة في القطاعين العام والخاص، والحد من عدد الأسرة الشاغرة وغيرها من التوصيات.

التقليل من فاقد المياه

يُحذر بوزارة المالية مراقبة جميع الموارد المالية لقطاع المياه عن كثب للتأكد من عدم القيام بإجراءات من شأنها زعزعة إستراتيجية الدين متوسطة المدى أو أن تضع المملكة في مشاكل الديون.

يُحذر بوزارة المالية إجراء دراسات جدوى اقتصادية ومالية لجميع المشاريع الرأسمالية الكبرى والضخمة للتأكد من عدم زعزعة الاستقرار المالي في المستقبل.

زيادة الرسوم على مستخدمي الطرق وبالتالي تقليل تكاليف الموازنة المخصصة للطرق.

وقد نحتاج بعض التوصيات التي من شأنها خفض التكاليف والمذكورة أعلاه إلى تنفيذ بعض التوصيات الأخرى التي من شأنها زيادة التكاليف بالمقابل كرفع جودة التعليم الأساسي والثانوي للتنافس بشكل أفضل على الصعيد الدولي.

يُوقَّر النظام الضريبي عدداً من الفرص لزيادة إيرادات الموازنة مع عدم التأثير على المجتمع أو الاقتصاد إلى حد كبير، وينصبُّ تركيزنا هنا على خفض النفقات الضريبية، مع الإشارة إلى بعض السياسات الضريبية^١، حيث من الممكن أن يشتمل هذا النوع من الإصلاح على ما يلي:

إلغاء حوافز الاستثمار الخاصة تدريجياً، حيث قد تبين أنها غير منتجة في جميع الدول في العالم تقريباً التي عمدت على تطبيقها وتقييمها.

إلغاء الإعفاءات الضريبية تدريجياً على الدخل من الصادرات، حيث تبين أن هذا النوع من الإعفاءات وغيرها غير منتجة ومعارضة مع قواعد منظمة التجارة العالمية.

الاقتصادية أي الرقم القياسي لأسعار المستهلك، وفي حال زادت رواتب موظفي الحكومة بشكل كبير فستزداد المخاطر المالية بشكل يتناسب معها.

ويُعتبر «الحيز المالي» من القضايا الأخرى المقلقة، ويعني مقدار «المساحة» المتاحة في الموازنة السنوية لتمويل المشاريع الجديدة. تسمح سيناريوهات الاقتصاد الكلي والمالي التي أشرنا إليها أعلاه بتخصيص ما نسبته ٦,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي لرأس المال الحكومة أو برنامج الإنفاق «التموي» للحكومة، ويُستخدم ثلث هذه النسبة بالكامل لصيانة وتشغيل المشاريع الرأسمالية المنجزة، بينما يُستخدم معظم النسبة المتبقية لتمويل المشاريع المستمرة، مما يعني أن مقدار التمويل المتاح للمشاريع الجديدة، كالمشاريع الكبرى المتنوعة، سيكون ضئيلاً حتى إن توفرت النسبة المشار إليها وهي ٦,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ويبدو أن الإنفاق الرأسمالي هو الحل المرجح لتقليل حجم الموازنة خلال السنوات الصعبة كما هو موضح في الفصل الثاني. وفي حال لم يكن حجم النمو والإيرادات والمنح بالحجم الوارد في السيناريوهات الاقتصادية الكلية والمالية المذكورة أعلاه، فعلى الأرجح أن تُعاني مجالات الإنفاق الرأسمالي والحيز المالي وتمويل المشاريع الجديدة أكثر من غيرها.

وتعي الحكومة تماماً حجم القلق المتعلق بالحيز المالي والذي يعتبر واحداً من الأسباب المنطقية لاستمرار الشراكات بين القطاعين العام والخاص كوسيلة للقيام بمشاريع البنية التحتية المهمة كمشروع البحر الميت- البحر الأحمر ومشروع المفاعل النووي ومشروع حافلات التردد السريع ومشروع خط سكة حديد عمان-الزرقاء ومشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية ومشاريع أخرى عديدة. ولكن نظراً لطلب عدد من شركاء المشاريع الكبرى وجود نوع من الضمانات الحكومية فمن الممكن أن لا تتحقق كامل الفوائد المتوقعة من تمويل القطاع الخاص لتلك المشاريع، وعليه يجب احتساب ضمانات الدين الحكومية كما لو كانت ديون فعلية على الحكومة وفقاً للقانون، ومن الضروري جداً في الوقت نفسه إيجاد حيز مالي جديد للسير قدماً نحو تحقيق طموحات قطاعات النقل والطاقة وأي مجال آخر في تنمية البنية التحتية مع الأخذ بعين الاعتبار حقيقة أن المملكة قد قاربت على الوصول إلى سقف الدين كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي المحدد في القانون بـ ٦٠٪.

الفرص

لدى الشعب والحكومة عدد من الخيارات للتقليل من المخاطر المالية المشار إليها وتأثيراتها السلبية، وخاصة لإيجاد حيز مالي للاستثمارات الرأسمالية الجديدة، حيث تتوفر طرق مختلفة لتحقيق ذلك وهي: جمع المزيد من الإيرادات من خلال رفع الأسعار والتقليل من النفقات الضريبية أو الإعفاءات الضريبية أو المزايا الخاصة، والتقليل من الإنفاق، والبحث عن خيارات أخرى للشراكة بين القطاعين العام والخاص بحيث لا تتطلب ضمانات حكومية لرأس المال المستثمر.

^١ أخذت معظم هذه التوصيات من ورقة العمل لتقييم النفقات الضريبية في الأردن، هيرديا-أورثيز، يونيس (٢٠١١).

الخاتمة

تقدّم دراسة توجهات الإنفاق العام عدداً كبيراً من الفرص لمساعدة المملكة على الانتقال إلى مرحلة جديدة من الاستدامة المالية والازدهار الاقتصادي. وقد حددنا عدداً من المجالات لتحسين نوعية الإنفاق الحكومي والحد من حالات عدم الكفاءة المالية والحفاظ على الموارد العامة الشحيحة.

ونجد في حال مقارنة الأردن مع دول أخرى مشابهة في مستويات الدخل أن هناك الكثير لنفخر به ومنها: ارتفاع نسبة معدل إجابة القراءة والكتابة، وارتفاع معدلات الالتحاق بالمدارس، والرعاية الصحية الشاملة، والبنية التحتية الجيدة برأ وجواً والسعي لتحسينها. ويكمن التحدي الآن في رفع قيمة كل دينار أردني يصرفه المكلفون بدفع الضرائب بشكل يخلّص النظام المالي من الضغط المفروض عليه ويُمكن النمو الاقتصادي من الارتقاء بالمملكة إلى الأمام مقارنة بنظيراتها. وإذا لم تُتخذ إجراءات جديّة وفورية تتعلق بالسياسات العامة لتجنب بعض المخاطر المالية الموضحة في هذه الدراسة فستعود المملكة أدراجها إلى الوراء عوضاً عن التقدم إلى الأمام.

ونأمل أن يُقدّم التحليل والتوصيات المقدمة في هذه الدراسة إرشادات مفيدة لوضع السياسات الباحثين عن طرق ملموسة ومبتكرة ومراعية للتكاليف لمواجهة هذه التحديات.

■ إلغاء جميع الضرائب الصغرى في ضريبة القيمة المضافة باستثناء الصادرات.

■ الحد من معظم الإعفاءات والرسوم المخفضة ضمن إطار ضريبة القيمة المضافة، مع النظر في زيادة الضريبة الصغرى على رسوم الاستيراد باستثناء ما يتعارض مع القانون الدولي، حيث أن الضريبة الصغرى تصر بقدرة الأردن على المنافسة وتُشجّع على سوء توزيع الموارد من جانب الصناعات الخاصة.

■ رفع سقف ضريبة الدخل الشخصي إلى ٢٠٪، وتجميد الاقتطاعات من الدخل الشخصي والأسري. من المحتمل ألا يزيد هذا من الإيرادات بشكل كبير خلال الفترة المقبلة، حيث من المتوقع أن يكون التضخم منخفضاً، إلا أن زيادة مستويات الدخل للفئات المتوسطة والمنخفضة سيساعد على تحسين نظام الإيرادات في المستقبل.

ويُقدّم المومني وآخرون (٢٠١٠) عدداً من التوصيات المتعلقة بجمع الإيرادات من النظام الضريبي الحالي عن طريق تحديد الشركات والأفراد الذين ينبغي أن يشملهم النظام الضريبي بشكل أفضل ممن خرجوا من النظام أو تجنبوا الكشف الضريبي، ومن شأن تنفيذ هذه التوصيات أن يساعد في زيادة إيرادات الحكومة دون فرض أي عبء اقتصادي جديد على القطاع الخاص بالإضافة إلى التقليل من المنافسة غير العادلة التي يكسب فيها غير الشرفاء على حساب الذين يمثلون للقانون والأنظمة المعمول بها في الدولة.

ويجدر بالحكومة التركيز بشكل أكبر على المشاريع التي لا يفرض تنفيذها على الحكومة عبء تقديم ضمانات للقروض التي قد تفرضها شركات القطاعين العام والخاص الحالية، وربما يكمن الحل في تصميم تمويل المشاريع بشروط غير سيادية بحيث توجّه بمتطلبات السوق ويظهر فيها عنصر المخاطرة أكثر وضوحاً. وتتمثل إحدى الطرق للقيام بذلك في إعداد وسائل معينة من شأنها توضيح الترتيبات التنظيمية كتحديد التعرفة المستقبلية للمستخدم، أو تفضيل مشاريع البناء والتشغيل والتملك على مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية بسبب تشارك المخاطر بين القطاعين العام والخاص بحيث لا يضطر الشريك في القطاع الخاص إلى تحمّل خسارة رأس المال في المستقبل البعيد.

كما قدّمنا توصية في الفصل السادس حول إنشاء صندوق لتممية البنية التحتية، والذي من شأنه توفير رأس المال أو ضمانات رأسمالية قادرة على دعم المشاريع الكبرى مع إمكانية التقليل من مطالبية الشريك في القطاع الخاص الحكومة لضمان رأس المال الخاص في هذه المشاريع.

قائمة المراجع باللغة العربية

- الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٨، دليل تحليل المنافع والتكاليف للمشاريع الاستثمارية.
- الأسعد، تامر، ٢٠١١، الحاجة لإعادة هيكلة تعرفه المياه والصرف الصحي للمنازل في الأردن وتأثيرها على الفقراء، الأردن.
- أكاديمية تطوير التعليم، آيار ٢٠٠٥، التقرير النهائي، برنامج الكفاءة المائية والتوعية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن.
- أمواتي، تشارلز، وويلر، فرانك، وواغنز، أرمين، وويلمان، ساشا، ٢٠١٠، استدامة تمويل الطرق في البلدان النامية - نموذج واقعي للتكلفة والإيرادات.
- أمانة عمان الكبرى، خطة عمل النقل في عمان.
- الأمم المتحدة، ٢٠١٠، الوفاء بالوعد وتحقيق الصمحات: التقرير الوطني الثاني للأهداف الإنمائية للألفية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي والأمم المتحدة، الأردن.
- أوت، رونالد، ٩ شباط ٢٠١١، تحديد الأولويات للإنفاق على النقل للسنوات المالية ٢٠١٢ و٢٠١٣، مؤسسة التراث.
- برنامج التنمية الاقتصادية، ٢٠٠٧، الاستجابة لأزمة المياه في الأردن، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١١، المؤشرات الدولية للتنمية البشرية، <http://hdrstats.undp.org/en/indicators>
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تشرين الثاني ٢٠١١، تقرير التنمية البشرية: الثروة الحقيقية للأمم: طرق نحو التنمية البشرية.
- بارولين، برونو، كانون الأول ٢٠٠٨، التقرير النهائي للتخطيط المدرسي، مشروع تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي الثاني، الأردن.
- بدران، عدنان والبرزاز، سوزان، تشرين الثاني ٢٠٠٩، مستجدات الفقر في المملكة الأردنية الهاشمية المجلد ١، دائرة الإحصاءات العامة والبنك الدولي.
- بنك بي أن بي باريبا، كانون الأول ٢٠١٠، مشروع تطوير شبكة السكك الحديدية، تقرير التحليل الاقتصادي.
- بنك الاستثمار الأوروبي، أيلول ٢٠١٠، عرض نتائج المرحلة الأولى واستشراف أنشطة المرحلة الثانية من خطة الطريق السريع في الأردن.
- البنك الدولي، تشرين الأول ٢٠٠٨، دراسة تحضيرية حول تمويل التعليم، مشروع تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي الثاني، الأردن.
- البنك الدولي، ٢١ نيسان ٢٠٠٩، وثيقة تقييم المشروع، مشروع تطوير التعليم العالي نحو الاقتصاد المعرفي، الأردن.
- البنك الدولي، ٢١ نيسان ٢٠٠٩، وثيقة تقييم المشروع، مشروع الفرض البالغ ٦٠ مليون دولار أمريكي للمملكة الأردنية الهاشمية، الأردن.
- البنك الدولي، ٢١ نيسان ٢٠٠٩، تقرير تقييم المشروع رقم: ٤٦٨٢٣-الأردن، مشروع تطوير التعليم العالي نحو الاقتصاد المعرفي، الأردن.
- البنك الدولي، ٨ شباط ٢٠٠٨، وثيقة معلومات المشروع، مرحلة التقييم، تقرير رقم: أب ٤٤٦٠، مشروع تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي الثاني، الأردن.
- البنك الدولي، ٢١ كانون الثاني ٢٠٠٩، وثيقة معلومات المشروع، مرحلة التقييم، تقرير رقم أب ٤٤٦٢، مشروع تطوير التعليم العالي نحو الاقتصاد المعرفي.
- البنك الدولي، ٢٠١٠، وثيقة معلومات المشروع، مشروع تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي الثاني، مشروع تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي الثاني الأردن.
- البنك الدولي، ١٩٩١، مراجعة الإنفاق العام، الأردن.
- البنك الدولي، ٢٠٠٣، مراجعة الإنفاق العام، الأردن، الإنفاق العام لقطاعي التعليم والتدريب، الأردن.
- البنك الدولي، كيفية إعداد شبكات الأمان الاجتماعي، عمليات البرامج الرئيسية: تأدية الدفوعات، الأردن، www.worldbank.org/safetynets/howto
- البنك الدولي، ١ تموز ٢٠١٠، دعم عمليات إصلاح التعليم العالي، بعثة المساعدة الفنية، مذكرة بعثة البنك الدولي، الأردن.
- البنك الدولي، ٣٠ أيلول ٢٠٠٨، تقرير استخدام المعلمين، مشروع تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي، الأردن.
- البنك الدولي، ٢٠١٠، مؤشرات التنمية العالمية.
- البنك الدولي، ٢٠١١، مؤشرات التنمية العالمية، <http://data.worldbank.org/indicator>
- البنك الآسيوي للتنمية، تموز ٢٠٠٣، تمويل وصيانة الطرق: منظور آسيوي.
- البنك الآسيوي للتنمية، ٢٠١١، حالة النقل في أرمينيا، خطة قطاع النقل.
- بنك بي أن بي باريبا، حزيران ٢٠١٠، مشروع شبكة السكك الحديدية الوطنية.

جوردن تايمز، ١٥ حزيران ٢٠١١، «استراتيجية التوظيف تسعى لاستبدال الأردنيين بالعمالة الوافدة».

دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠٠٩، النشرة السنوية للتوظيف، الأردن.

دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي، ٢٠٠٩، الأردن.

دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠١٠، تقرير حالة الفقر في الأردن: وفقاً لبيانات مسح نفقات ودخل الأسر، ٢٠٠٨، تموز.

دائرة الإحصاءات العامة، الموقع الإلكتروني <http://www.dos.gov.jo>.

دائرة الموازنة العامة، ٢٠٠٣، قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٣، عمان، الأردن.

دائرة الموازنة العامة، ٢٠١٠، قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٠، عمان، الأردن.

دائرة الموازنة العامة، ٢٠١١، قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١١، عمان، الأردن.

دائرة الموازنة العامة، ٢٠١٠، مشروع موازنات الوحدات الحكومية لعام ٢٠١٠، عمان، الأردن.

دائرة الموازنة العامة، ٢٠١١، مشروع موازنات الوحدات الحكومية لعام ٢٠١١، عمان، الأردن.

رابطة المحافظة على الطرق في ميتشغان، مقدمة في الصيانة الوقائية، <http://www.m-rpa.org>

رودريغ، جان بول، النقل والتنمية الاقتصادية، <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch7en/conc7en/ch7c1en.html>

روثينبيرغ، د وموس، م وستول، يو، ٢٠٠٩، الروابط الجزئية والكلية في عمليات إعادة الهيكلة المؤسسية لقطاع المياه: مثال على مشروع دعم إدارة العمليات التشغيلية في الأردن، السياسة المائية، المجلد ١١، العدد ٣.

سايفورا للاستشارات/ اي بي سي، تموز ٢٠٠٦، تقرير المرحلة الأولى: التقييم المقارن والنموذج التنظيمي الموصى به، إدارة المياه في عمان للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن/ مشروع تقييم الخصصة.

سايفورا للاستشارات/ اي بي سي، تموز ٢٠٠٩، تسعير المياه وخدمات الصرف الصحي في عمان وخيارات الدعم: الإطار النظري والتوصيات ونموذج التسعير، إدارة المياه في عمان للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن/ مشروع الخصصة.

سايفورا للاستشارات/ اي بي سي، تموز ٢٠٠٩، إصلاح قطاع المياه والصرف الصحي: التحديات في خصصة تقديم الخدمات: حالة الأردن، إدارة المياه في عمان للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن/ مشروع الخصصة.

ستون وويستر للاستشارات، ٢٠٠٤، تقييم خيارات الإصلاح التنظيمي لقطاع المياه، الحكومة الأردنية والبنك الدولي.

سلمان، أ. ز والكرايلية، ع وفيشر، ف. م، ٢٠٠٠، نظام تخصيص المياه الزراعية بين المواسم - المجلد ٦٨، رقم ٣.

بولاند، جون وويتنغتون، دايل، ٢٠٠٠، الاقتصاد السياسي لتصميم تعرفه المياه في البلدان النامية: زيادة تعرفه الأحياء السكنية مقابل توحيد السعر مع الخصم المسترد، مطبعة جامعة أكسفورد.

بوتاري، خوان، تشرين الأول ٢٠١٠، التحليل الاقتصادي لمشروع سكة الحديد عمان - الزرقاء/ نظام ربط النقل بين عمان والزرقاء حالياً، مشروع الإصلاح المائي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن.

بوتاري، خوان، آب ٢٠١١، ورقة عمل توجهات الإنفاق العام لقطاع النقل، سلسلة أوراق عمل توجهات الإنفاق العام، مشروع الإصلاح المائي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن.

بيتمان، ج، ٢٠٠٤، الأردن، تقييم مساعدة البنوك في تطوير المياه وإدارتها: تقييم المساعدة القطرية، البنك الدولي.

البنك الدولي، ممر عمان التنموي/ طريق عمان الدائري حالياً (المشروع ٨١٥٠٠).

البنك الدولي، ٢٠١١، الإحصاءات التعليمية، <http://go.worldbank.org/XRUNYJCJET0>

البنك الدولي، ٢٠٠٥، مراجعة الإنفاق العام في مصر، مذكرة السياسات ٣: فعالية التكاليف والعدالة في قطاع المياه في مصر.

<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/policynotes/Cost%20Effectiveness%20and%20Equity%20in%20Egypt's%20Water%20Sector%20May%202005.pdf>

البنك الدولي، شبكة المقارنات المعيارية الدولية لمرافق المياه والصرف الصحي، www.ib-net.org

البنك الدولي، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٩، استكمال التنفيذ وتقرير النتائج (البنك الدولي للإنشاء والتعمير - ٧١٧٠٠ الصندوق الائتماني ٥٣٧٦٠) لقرض بقيمة ١٢٠ مليون دولار، مشروع تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي، الأردن.

البنك الدولي، ٢٥ شباط ٢٠١١، الأردن في سطور.

البنك الدولي، ٢٠١٠، موجز عن قطاع المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPWATRES/0..contentMDK:20536156~menuPK:497170~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497164,00.htm>

تشابمان، ريجس، آب ٢٠١١، ورقة عمل توجهات الإنفاق العام لقطاع التعليم، سلسلة أوراق عمل توجهات الإنفاق العام، مشروع الإصلاح المائي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن.

الحكومة الأردنية، ٢٠٠٩، الماء من أجل الحياة: الإستراتيجية المائية في الأردن ٢٠٠٨-٢٠٢٢.

جالجر، مارك، أيار ٢٠١١، التحليل المائي الوسطي لقطاعي التعليم والصحة، سلسلة أوراق عمل توجهات الإنفاق العام، مشروع الإصلاح المائي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

- سوماريا، ليو، تشرين الأول ٢٠١١، ورقة عمل توجهات الإنفاق العام لقطاع المياه، سلسلة أوراق عمل توجهات الإنفاق العام، مشروع الإصلاح المائي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن.
- شبكة البصمة المائية، <http://www.waterfootprint.org>
- شركة آبت أسيوشنيس، كانون الأول ٢٠٠١، ترشيد أنماط التوظيف وتحليل تكاليف خدمات الرعاية الصحية الأولية في الأردن، مبادرات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للرعاية الصحية الأولية.
- شركة مياه العقبة، ٢٠٠٩، التقرير السنوي لعام ٢٠٠٨.
- شركة بدائل التطوير (دي إيه أي)، ٢٠٠٦، نحو إنتاج وتسويق زراعي أكثر كفاءة في الأردن، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن.
- شيبان، محمد وتشيسنت، ت و قافيش، لويس، ٢٠١١، إعداد خطط كفاءة استخدام المياه لشركات المياه في الأردن، الأردن.
- شيبان، محمد والناصر، حازم، وفيتش، جيم وحجازي، أمل وجبارين، عامر، ٢٠١١، «الإدارة التشاركية للمياه الجوفية في الأردن: إعداد الخيارات وتحليلها»، مجلة هيدرولوجي، المجلد ٢١، رقم ١، الأردن.
- شيبان، محمد وتونجيان، س والزعيبي، محمود، ٢٠٠٩، إدارة الطلب على المياه في الأردن، الجمعية الدولية للمياه، مؤتمر، سبدي، استراليا.
- الصمادي، أيمن، ١١-١٣ نيسان ٢٠١٠، استراتيجية النقل في عمان من التخطيط إلى التنفيذ، المؤتمر الإقليمي للنقل الحضري المستدام، دمشق، سوريا.
- صندوق النقد الدولي، كانون الأول ٢٠١٠، المادة الرابعة من الدستور الأردني.
- صندوق النقد الدولي، نيسان ٢٠١١، الاستشراف الاقتصادي الإقليمي: الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.
- عبيدات، عمر، ١٣ تموز ٢٠١١، «استكمال الدراسات حول شبكة السكك الحديدية الوطنية» في صحيفة جوردان تايمز.
- عليسة، سفيان، تموز ٢٠٠٧، إعادة النظر في الإصلاح الاقتصادي في الأردن: مواجهة الوقائع الاقتصادية والاجتماعية. أوراق كارنيغي.
- غروش، مارجريت، ٢٠٠٨، الحماية والتعزيز: تصميم وتنفيذ شبكات أمان فعالة، البنك الدولي.
- غليفا، ستير ديفيز، أيار ٢٠١٠، ملخص تقرير التقييم الاقتصادي لمشروع حافلات التردد السريع في عمان - الإصدار ٢.
- فاروقي، ن، ٢٠٠١، «الإسلام وإدارة المياه: نظرة ومبادئ عامة»، إدارة المياه في الإسلام، فاروقي، ن وببسوناتي، أوبينو، م، مجلس بحوث التنمية الدولية.
- فينينغ، ايدين وبوردمان، أنطوي، شركات القطاعين العام والخاص: ماذا يجدر بالحكومات أن تفعل (لأنفسها في الغالب).
- فيزباين، ارثيل وشادي، نوربرت، ٢٠٠٩، التحولات النقدية المشروطة: الحد من الفقر حاضراً ومستقبلاً، البنك الدولي.
- فيكتور، آب ٢٠١١، ورقة عمل توجهات الإنفاق العام لقطاع الصحة، سلسلة
- أوراق عمل توجهات الإنفاق العام، مشروع الإصلاح المائي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن.
- كارير، سيلين ودي ميلو، خايمي، ٢٠٠٧، الإنفاق المائي والأداء الاقتصادي: بعض الحقائق الممنهجة، البنك الدولي.
- كريستنسن، جي اتش وأخرون، ٢٠٠٧، «التوقعات المناخية الإقليمية»، في تغير المناخ ٢٠٠٧: الأساس العلمي الطبيعي، مساهمة من فريق العمل الأول في تقرير التقييم الرابع للهيئات الحكومية حول تغير المناخ، كامبردج: مطبعة جامعة كامبردج.
- كنعان، طاهر، آذار ٢٠٠٩، التعليم العالي في الأردن: المساواة في الحصول عليه والعدالة في تمويله، المركز الأردني لأبحاث وحوارات السياسات.
- مكتب الاستشارات البيئية «ايكوكونسلت»، ٢٠١٠، دراسة الفوائد المتأتبة للقراء من مشاريع قطاع المياه الممول من شركة تحدي الأفقية. مسودة التقرير التشخيصي الثاني، الأردن.
- مكتب الاستشارات البيئية «ايكوكونسلت»، ٢٠١٠، تحسين البنية التحتية للمنازل وتحسين المعرفة. تقرير مرحلة التصميم، الأردن.
- مجلة الاقتصاد «ايكونومست»، ٢٠١١، «الزراعة البرازيلية: معجزة سيرادو»، ٢٨ آب.
- مجلة الاقتصاد «ايكونومست»، ٢٠١١، «قيمة المياه: نموذج مشجع وسهل لإمكانية إصلاح مشاكل المياه في المناطق الحضرية في آسيا»، ٢٤ آذار.
- المومني، عاطف، حياة البو، محمد القرشي، ارتورو جاكوبس، ستيف روزنر، شباط ٢٠١٠، المقارنة المعيارية للنظام الضريبي في الأردن، مشروع الإصلاح المائي الثاني في الأردن الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.
- منظمة الغذاء والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، «أكواستات»، www.fao.org/nr/water/aquastat/main/index.stm
- هود، رون وهزبان، ديفيد ويو، فاي، ٢٠٠٢، متطلبات النفقات المتكررة من المشاريع الرأسمالية، تقدير لأغراض الموازنة، البنك الدولي.
- هاجان، ر، ٢٠٠٨، الإصلاح الاستراتيجي وإدارة قطاع المياه في الأردن، الأردن.
- هول، داروين، ٢٠٠٠، الاختيار العام وتصميم أسعار المياه، مطبعة جامعة أكسفورد.
- هيرديا-أورتيز، يونس، ٢٠١١، تقييم النفقات الضريبية في الأردن، مشروع الإصلاح المائي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن.
- مؤسسة التراث، قضايا النقل، <http://www.heritage.org/Issues/Transportation/Transportation-Spending>
- المجلس الصحي العالي/ الأمانة العامة، آذار ٢٠١١، التقرير الثاني للحسابات الصحية الوطنية للأردن ٢٠٠٨، الأردن.

- المجلس الصحي العالي / الأمانة العامة، تموز ٢٠٠٩، الحسابات الصحية الوطنية لعام ٢٠٠٩، الأردن.
- مجلة أعمال الأردن <http://www.jordan-business.net/magazine/>
- مؤسسة تشجيع الاستثمار، أين تستثمر، منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، <http://www.jordaninvestment.com/BusinessandInvestment/Wheretoinvest/AqabaSpecialEconomicZoneASEZ/tabid/268/language/en-US/Default.aspx>.
- منتدى مدن المتوسط، تشرين الثاني ٢٠١٠، إستراتيجية النقل في عمان، برشلونة.
- ميها، أوج، ٢٠١١، أدوات شركات القطاعين العام والخاص في مجال حافلات النقل الحضرية لولاية ماهاراشترا، البنك الآسيوي للتنمية، الهند.
- مول، ف وبيركوف، ج، ٢٠٠٧، تسعير مياه الري: الفجوة بين النظرية والممارسة: التقييم الشامل لإدارة المياه، سلسلة الزراعة، رقم ٤، كابي.
- مول، ف وفينوت، ج وحسن، ي، ٢٠٠٨، الري في وادي الأردن: هل سياسات تسعير المياه مفرطة في تغاؤها؟ إدارة المياه الزراعية، المجلد ٩٥، رقم ٤.
- مشروع دعم إدارة العمليات التشغيلية، ٢٠٠٨، ورقة العمل رقم ١٩٦: بيان الأرباح والخسائر لإدارة مياه في مأدبا لعام ٢٠٠٧.
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ٢٠٠٩، البرنامج الدولي لتقييم الطلبة، المسح الذي تجريه المنظمة مرة كل ثلاث سنوات، www.pisa.oecd.org.
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، مقتطفات إحصائية، النقل، النقل الداخلي للركاب، <http://stats.oecd.org>.
- [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/9C37F2F7859A103485256EAC006171F9/\\$file/jordan_cae_water.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/9C37F2F7859A103485256EAC006171F9/$file/jordan_cae_water.pdf)
- مجلس حكومات منطقة ساكرامنتو، ٢٠٠٦، خطة النقل الحضرية http://www.sacog.org/mtp/2035_2035
- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة «اليونسكو»، ٢٠١١، ما وراء ٢٠/٢٠، معهد اليونسكو للإحصاءات، <http://stats.uis.unesco.org/>.
- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة «اليونسكو»، ١٩٩٦، التعليم للجميع: تحقيق الهدف، عمان، الأردن.
- منظمة الصحة العالمية، ٢٠٠٦، ملف النظام الصحي، المرصد الإقليمي للنظم الصحية، الأردن.
- منظمة الصحة العالمية، دور الترتيبات التعاقدية في تحسين أداء القطاع الصحي (مسودة غير منشور)، المكتب الإقليمي لشرق البحر الأبيض المتوسط.
- الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، ٢٠٠٨، برنامج التعاون الفني الياباني لمشروع تنمية القدرات للحد من فاقد المياه في الأردن، تقرير سير العمل رقم (٣)، الأردن.
- وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٠، التقارير الإحصائية السنوية للأعوام ١٩٩٠-٢٠٠٩، الأردن.
- وزارة الصحة، ٢٠٠٩، الكتاب الإحصائي السنوي، الأردن.
- وزارة الصحة، ٢٠٠٨، الخطة الإستراتيجية لوزارة الصحة للأعوام ٢٠٠٨-٢٠١٢، الأردن.
- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ٢٠٠٩، الإستراتيجية الوطنية للتعليم العالي والبحث العلمي للأعوام ٢٠٠٧-٢٠١٢، الأردن.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ٢٠٠٦، الخطة التنفيذية للتنمية للأعوام ٢٠٠٧-٢٠٠٩.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ٢٠١٠، الخطة التنفيذية للتنمية للأعوام ٢٠١٣-٢٠١١.
- والتعاون الدولي، ٢٠٠٧، البرنامج التنفيذي للتنمي للأعوام ٢٠٠٧-٢٠٠٩ لمبادرة «كلنا الأردن»، في الأجنحة الوطنية للأعوام ٢٠٠٦-٢٠١٠، الأردن.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ٢٠٠٩، البرنامج التنفيذي للتنمي ٢٠٠٩-٢٠١١ لمبادرة «كلنا الأردن»، في الأجنحة الوطنية للأعوام ٢٠٠٦-٢٠١٠، الأردن.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي والأمم المتحدة، ٢٠١٠، الوفاء بالوعد وتحقيق الطموحات: التقرير الوطني الثاني للأهداف الإنمائية للألفية، الأردن.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ٢٠١٠، الخطة التنفيذية لبرنامج الحكومة لعام ٢٠١٠، الأردن.
- وزارة الأشغال العامة والإسكان، تموز ٢٠١١، عرض خطة الطريق السريع في الأردن.
- وزارة النقل، الإستراتيجية الوطنية المقترحة للأعوام ٢٠٠٩-٢٠١١.
- وزارة المياه والري، ٢٠٠٢، تخطيط قطاع المياه وبرنامجه الاستثماري للأعوام ٢٠٠٢-٢٠١١.
- وزارة المياه والري والوكالة الألمانية للتعاون الفني، ٢٠٠٤، الخطة الوطنية للمياه، المجلدات ١-٩ (نسخة غير منشورة).
- وزارة المياه والري، ٢٠١٠، الخطة الإستراتيجية للأعوام ٢٠١٠-٢٠١٣، الأردن.
- لجنة الأجنحة الوطنية، كانون الأول ٢٠٠٥، «الأردن الذي نريد»، الأجنحة الوطنية للأعوام ٢٠٠٦-٢٠١٠، الأردن.
- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، أيار ١٩٨٢، مشاكل التكاليف الجارية في البلدان الأقل نمواً- ورقة السياسات.
- وزارة النقل الأمريكية، ٢٠٠٧، القضايا الرئيسية لعملية تخطيط النقل.
- ورتونك، دان، آب ٢٠١١، ورقة عمل توجهات الإنفاق العام لقطاع المساعدات الاجتماعية، سلسلة أوراق عمل توجهات الإنفاق العام، مشروع الإصلاح المالي الثاني الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الأردن.

قائمة المراجع باللغة الانجليزية

- Abt Associates (2001). Rationalizing Staffing Patterns and Cost Analysis of Primary Health Care Services in Jordan. US- AID Primary Health Care Initiatives. December.
- Academy for Educational Development (2005). Final Re- port. USAID-Jordan Water Efficiency and Public Informa- tion for Action Program. May.
- Al-Assa'd.Tamer (2011).The Need For Residential Water and Wastewater Tariff Restructuring In Jordan and Its Impact On the Poor. Jordan.
- Alissa. Sufyan (2007). Rethinking Economic Reform in Jordan: Confronting Socioeconomic Realities. Carnegie Papers. July.
- Al-Momani.Atef. Hayat al-Bow. Mohammed Qurashi. Arturo Jacobs. and Steve Rozner (2010). Benchmarking the Tax System in Jordan. USAID Jordan Fiscal Reform Project II. February.
- Amoatey. Charles.Wieler. Frank.Wagner.Armin. and Thielman. Sascha (2010). Sustainable Road Financing in Developing Countries—A Pragmatic Cost-Revenue Model.
- Aqaba Water Company (2009).Annual Report 2008.
- Asian Development Bank (2003). Road Funds and Road Maintenance:An Asian Perspective. Jul y.
- Asian Development Bank (2011).Armenia's Transport Outlook.Transport Sector Master Plan.
- Badran.Adnan and Razzazz. Susan (2009).The Hashemite Kingdom of Jordan Poverty Update Vol I. Jordanian Department of Statistics and The World Bank. November.
- BNP PARIBAS (2010). Jordan National Railway Network Project. June.
- BNP PARIBAS (2010). Jordan Railway Network Development Project. Economic Analysis Report. December.
- Boland. John and Whittington. Dale (2000).The Political Economy of Water Tariff Design in Developing Countries: Increasing Block Tariffs versus Uniform Price with Rebate. Oxford University Press.
- Buttari. Juan (2010). Economic Analysis of the Amman-Zarqa Light Railway System Project. USAID-Jordan Fiscal Reform Project II. October.
- Buttari. Juan (2011).Transportation Public Expenditures Working Paper. Public Expenditure Perspectives Working Paper Series. USAID-Jordan Fiscal Reform Project II.August.
- Carrere. Celine and De Melo. Jaime (2007). Fiscal Spend- ing and Economic Performance: Some Stylized Facts.World Bank.
- Chapman. Regis (2011). Education Public Expenditures Working Paper. Public Expenditure Perspectives Working Paper Series. USAID-Jordan Fiscal Reform Project II.August.
- Chebaane. Mohammed. Chesnutt.T. and Qaqish. Lewis (2011). Developing Water Use Efficiency Plans for Water Utilities in Jordan. Jordan.
- Chebaane. Mohammed. El-Naser. Hazem. Fitch. Jim. Hijazi. Amal and Jabbarin. Amer (2004). «Participatory Groundwater Management in Jordan: Development and Analysis of Options». in Hydrogeology Journal.Vol. 12. No. 1. Jordan.
- Chebaane. Mohammed.Tutundjian. S.. and Al Zoubi. Mahmoud (2009). Instituting Water Demand Management in Jordan. International Water Association. Conference. Sydney.Australia.»

- Christensen. J.H., B. Hewitson. A. Busuioc. A. Chen. X. Gao. I. Held. R. Jones. R.K. Kolli. W.T. Kwon. R. Laprise. V. Magaña Rueda. L. Mearns. C.G. Menéndez. J. Räisänen. A. Rinke. A. Sarr and P. Whetton (2007.) «Regional Climate Projections.» in Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. ed. S. Solomon. D. Qin. M. Manning. Z. Chen. M. Marquis. K.B. Averyt. M. Tignor and H.L. Miller. Cambridge: Cambridge University Press.
- DAI (2006). Toward More Efficient Agricultural Production and Marketing in Jordan. USAID-Jordan.
- Department of Statistics (2009). Annual Bulletin of Employment. Jordan.
- Department of Statistics. Annual Statistical Yearbook (2009). Jordan.
- Department of Statistics (2010). Report of Poverty Status in Jordan: Based on the Household Expenditures & Income Survey Data 2008. July.
- Department of Statistics website <http://www.dos.gov.jo>. ECO Consult (2010). The Study of the Benefits to the Poor of Millennium Challenge Corporation Financed Projects in the Water Sector. Second Draft Diagnostic Report. Jordan.
- ECO Consult (2010). Household Infrastructure and Knowledge Improvement Intervention. Design Report. Jordan.
- Economic Development Program (2007). Responding to the Water Crisis in Jordan. USAID-Jordan.
- Economist Magazine (2011). «Brazilian Agriculture: The Miracle of the Cerrado». August 28th.
- Economist Magazine (2011). «The Worth of Water: An Encouraging Model Suggests Urban Asia's Water Problems Could Be Easily Fixed». March 24th.
- European Investment Bank (2010). Jordan Highway Master Plan Presentation of Phase I Results and Outlook of Phase 2 Activities. September.
- European Union (2008). Guide Cost-Benefit Analysis of Investment Projects.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). AQUASTAT. www.fao.org/nr/water/aquastat/main/index.stm.
- Faruqi. N.I. (2001). «Islam and Water Management: Overview and Principles.» In Water Management in Islam. ed. N.I. Faruqi. A.K. Biswas. and M.J. Bino. International Development Research Council.
- Fiszbein. Ariel and Schady. Norbert (2009). Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. World Bank.
- Gallagher. Mark (2011). Mezzo-Fiscal Analysis of Health and Education. Public Expenditure Perspectives Working Paper Series. USAID-Jordan Fiscal Reform Project II. May.
- General Budget Department (2003). General Budget Law for 2003. Amman. Jordan.
- General Budget Department (2010). General Budget Law for 2010. Amman. Jordan.
- General Budget Department (2011). General Budget Law for 2011. Amman. Jordan.
- General Budget Department (2010). Proposed Government Units Budget for 2010. Amman. Jordan.
- General Budget Department (2011). Proposed Government Units Budget for 2011. Amman. Jordan.
- Gleave. Steer Davies (2010). Amman BRT Economic Appraisal Summary Report – Version 2. May.
- Government of Jordan (2009). Water for Life: Jordan's Water Strategy 2008-2022.
- Greater Amman Municipality. Action Plan for Transport in Amman.
- Grosh. Margaret (2008). For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets. World Bank.

- Hagan, R. (2008). Strategic Reform and Management of Jordan's Water Sector. Jordan.
- Hall, Darwin (2000). Public Choice and Water Rate Design. Oxford University Press.
- Heredia-Ortiz, Eunice (2011). Evaluating Tax Expenditures in Jordan. USAID-Jordan Fiscal Reform II Project.
- Heritage Foundation. Transportation Issues. <http://www.heritage.org/Issues/Transportation/Transportation-Spend-ing>.
- High Health Council/General Secretariat (2011). Jordan National Health Accounts 2008 Technical Report No. 2. Jordan. March.
- High Health Council/General Secretariat (2009). Jordan National Health Accounts 2009. Jordan. July.
- Hood, Ron, Husband, David and Yu, Fei (2002). Recurrent Expenditure Requirements of Capital Projects. Estimation for Budget Purposes. World Bank.
- International Monetary Fund (2010). Jordan Article IV Consultation. December.
- International Monetary Fund (2011). Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia. April.
- Japan International Cooperation Agency (2008). The Japanese Technical Cooperation for Capacity Development Project for Non-Revenue Water Reduction in Jordan. Progress Report No. 3. Jordan.
- Jordan Business Magazine. <http://www.jordan-business.net/magazine/>.
- Jordan Investment Board. Where to Invest. Aqaba Special Zone ASEZA. <http://www.jordaninvestment.com/BusinessandInvestment/Wheretoinvest/AqabaSpecialEconomicZoneASEZ/tabid/268/language/en-US/Default.aspx>.
- Jordan Times (2011). «Employment Strategy Seeks to Replace Guest Workers with Jordanians». June 15.
- Kanaan, Taher (2009). Higher Education in Jordan: Access and Equity in its Financing. Jordan Center for Policy Research and Dialogue. March.
- Meda City Forum (2010). Amman Transport Strategy. Barcelona. November.
- Mehta, Anouj (2011). Tool Kit for Public-Private Partnerships in Urban Bus Transport for the State of Maharashtra. Asian Development Bank. India.
- Michigan Road Preservation Association. Introduction to Preventive Maintenance. <http://www.m-rpa.org/>.
- Ministry of Education (2010). Annual Statistical Reports for 1990-2009. Jordan.
- Ministry of Health (2009). Annual Statistical Book. Jordan. Ministry of Health (2008). Ministry of Health Strategic Plan 2008–2012. Jordan.
- Ministry of Higher Education and Scientific Research (2009). The National Strategy for Higher Education and Scientific Research: 2007–2012. Jordan.
- Ministry of Planning and International Cooperation (2006). Executive Development Plan 2007–2009.
- Ministry of Planning and International Cooperation (2010). Executive Development Plan 2011–2013.
- Ministry of Planning and International Cooperation (2007). National Executive Programme for 2007–2009 for «We Are All Jordan». in The National Agenda for the years 2006–2015. Jordan.
- Ministry of Planning and International Cooperation (2009). National Executive Programme for 2009-2011 for «We Are All Jordan». in The National Agenda for the years 2006–2015. Jordan.
- Ministry of Planning and International Cooperation and United Nations (2010). Keeping the Promise and Achieving Aspirations: Second National Millennium Development Goals Report. Jordan.

- Ministry of Planning and International Cooperation (2010). Executive Plan of the Government Platform for 2010. Jordan.
- Ministry of Public Works and Housing (2011). Jordan Highway Master Plan Presentation. July.
- Ministry of Transport. Proposed National Strategy for the Years 2009–2011.
- Ministry of Water and Irrigation (2002). Water Sector Planning & Associated Investment Program 2002–2011.
- Ministry of Water and Irrigation and German Technical Cooperation (2004). National Water Master Plan. Vols. 1–9 (Unpublished version) Ministry of Water and Irrigation (2010). Strategic Plan 2010–2013. Jordan.
- Molle. F. and Berkoff. J. (2007). Irrigation Water Pricing: The Gap Between Theory and Practice: Comprehensive Assessment of Water Management. in Agriculture Series. No. 4. CABI.
- Molle. F., Venot. J., and Hassan. Y. (2008). Irrigation in the Jordan Valley: Are Water Pricing Policies Overly Optimistic? Agricultural Water Management. Vol. 95. No. 4.
- National Agenda Committee (2005). «The Jordan We Strive For». in The National Agenda for the years 2006–2015. Jordan. December.
- Obeidat. Omar (2011). «Studies Complete for National Railway Network» in Jordan Times. July 13.
- Operations Management Support Project (2008). Working Paper No. 196: Madaba Water Administration Profit and Loss Statement for 2007.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2009). «Program for International Student Assessment (PISA)». in OECD Triennial Survey: www.pisa.oecd.org/.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). STAT Extracts. Transport. Inland Passenger Transport. <http://stats.oecd.org>.
- Parolin. Bruno (2008). School Planning Final Report. Education Reform for Knowledge Economy II. Jordan. December.
- Pitman. G. (2004). Jordan: An Evaluation of Bank Assistance for Water Development and Management: A Country Assistance Evaluation. The World Bank [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/9C37F2F7859A103485256EAC006171F9/\\$file/jordan_cae_water.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/9C37F2F7859A103485256EAC006171F9/$file/jordan_cae_water.pdf).
- Rodrigue. Jean Paul. Transportation and Economic Development. <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch7en/conc7en/ch7c1en.html>.
- Rothenberger. D., Meuss. M. and Stoll. U. (2009). Micro-macro Linkages in Institutional Restructuring Processes in the Water Sector: Example of the Operations Management Support Project in Jordan. Water Policy. Vol. 11. No. 3.
- Sacramento Area Council of Governments (2006). Metropolitan Transportation Plan MTP 2035. <http://www.sacog.org/mtp/2035/>.
- Salman. A.Z., Al-Karablieh. E.K. and Fisher. F.M. (2000). An Inter-Seasonal Agricultural Water Allocation System (SAWAS)– Vol. 68. No. 3.
- Segura/IP3 Partners LLC (2006). Phase One Report: Comparative Evaluation and Recommended Organizational Model. USAID-Jordan Amman Water Management/ Commercialization Assessment Project. January.
- Segura/IP3 Partners LLC (2009). Pricing of Water and Wastewater Services in Amman and Subsidy Options: Conceptual Framework. Recommendations. and Pricing Model. USAID-Jordan Amman Water Management / Commercialization Project. July.
- Segura/IP3 Partners LLC (2009). Reforming the Water and Sanitation Sector: Challenges in Corporatizing Service Provision: The Case of Jordan. USAID-Jordan Amman Water Management / Commercialization Project. July.
- Smadi. Ayman (2010). Amman Transportation Strategy

- from Planning to Implementation. Regional Conference on Sustainable Urban Transport. Damascus (Syria). April 11-13.
- Sommaripa, Leo (2011). Water Public Expenditures Working Paper. Public Expenditure Perspectives Working Paper Series. USAID-Jordan Fiscal Reform Project II. October.
- Stone and Webster Consultants (2004). Assessment of Options for Regulatory Reform of the Water Industry. Government of Jordan and the World Bank.
- United Nations (2010). Keeping the Promise and Achieving Aspirations: Second National Millennium Development Goals Report. Ministry of Planning and International Cooperation and the United Nations. Jordan.
- United Nations Development Programme (2011). International Human Development Indicators. <http://hdrstats.undp.org/en/indicators>.
- United Nations Development Programme (2010). Human Development Report: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. November.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2011). Beyond 20/20. UNESCO Institute for Statistics <http://stats.uis.unesco.org/unesco/>.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (1996). Education for All: Achieving the Goal. Amman. Jordan.
- United States Agency for International Development (USAID) (1982). Recurrent Costs Problems in Less Developed Countries – Policy Paper. May.
- United States Department of Transportation (2007). The Transportation Planning Process Key Issues.
- Utt, Ronald (2011). Setting Priorities for Transportation Spending in FY 2011 and FY 2012. Heritage Foundation. February 9.
- Vining, Aidan and Boardman, Anthony. Public-Private Partnerships: What Governments Should Do (Mostly to Themselves).
- Wartonick, Daniel (2011). Social Protection Public Expenditures Working Paper. Public Expenditure Perspectives Working Paper Series. USAID-Jordan Fiscal Reform Project II. August.
- Water Footprint Network: <http://www.waterfootprint.org>. World Bank. Amman Development Corridor (PO81505). World Bank (2011). EdStats. <http://go.worldbank.org/XRUNYJCJET0>.
- World Bank (2005). Egypt Public Expenditure Review. Policy Note 3: Cost-Effectiveness and Equity in Egypt's Water Sector: <http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/policy-notes/Cost%20Effectiveness%20and%20Equity%20in%20Egypt's%20Water%20Sector%20-%20May%202005.pdf>.
- World Bank. The International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities (IBNET). www.ib-net.org.
- World Bank (2009). Implementation Completion and Results Report (lbrd-71700 Tf-53276) On A Loan In The Amount Of \$120 Million. Education Reform For Knowledge Economy Project (ERFKE). Jordan. December 28.
- World Bank (2011). Jordan at a Glance. February 25. World Bank (2010). MENA Water Sector Brief: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPWATRES/0..contentMDK:20536156~menuPK:497170~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497164.00.html>.
- World Bank (2008). Preparation Study on Education Finance. Education Reform for Knowledge Economy II. Jordan. October.
- World Bank (2009). Project Appraisal Document. Higher Education Reform for Knowledge Economy Project. Jordan. April 21.
- World Bank (2009). Project Appraisal Document. Proposed Loan in the Amount of US\$60 Million to the

Hashemite Kingdom of Jordan. Jordan. April 21.

World Bank (2009). Project Appraisal Report No.: 46823-Jo. Higher Education for the Knowledge Economy Project (ERFKE). Jordan. April 21.

World Bank (2008). Project Information Document. Appraisal Stage. Report No.: AB4460. Education Reform for Knowledge Economy II. Jordan. February 8.

World Bank (2009). Project Information Document. Appraisal Stage. Report AB4462. Jordan Higher Education Reform For Knowledge Economy. January 21.

World Bank (2010). Project Information Document. Education Reform for the Knowledge Economy II. Education Reform for Knowledge Economy II. Jordan.

World Bank (1991). Public Expenditure Review. Jordan.
World Bank (2003). Public Expenditure Review Jordan. Public Expenditure of Education and Training Sector. Jordan.

World Bank. Safety Nets How To. Key Program Processes: Making Payments. Jordan. www.worldbank.org/safetynets/howto.

World Bank (2010). Support to Higher Education Re- forms. Technical Assistance Mission. World Bank

Mission Aide-Memoire. Jordan. July 1.

World Bank (2008). Teacher Utilization Report. Education Reform for Knowledge Economy (ERFKE). Jordan. September 30.

World Bank (2010). World Development Indicators(WDI).

World Bank (2011). World Development Indicators (WDI). <http://data.worldbank.org/indicator>.

World Health Organization (2006). Health System Profile. Regional Health Systems Observatory (EMRO). Jordan.

World Health Organization. The role of contractual arrangements in improving health sector performance (Unpublished Draft). Regional Office for the Eastern Mediterranean.

Zafra. Victor (2011). Health Public Expenditures Working Paper. Public Expenditure Perspectives Working Paper Series. USAID-Jordan Fiscal Reform Project II. August.

