

المُضي قدماً للأمام

جرى العمل على تصنيف التوصيات العملية للمضي قدماً للأمام وفقاً لثلاثة ركائز تتعلق بالموازنة، التنظيم ومساائل ذات صلة بأصحاب المصلحة. وتم عرض هذه الركائز بشكل مقتضب أدناه على شكل قائمة تحقق مرجعية من أجل التنفيذ، كما وتوفر بخصوصها معلومات على نحو أكثر تفصيلاً في التقرير.

ثلاثة مجالات رئيسية للتطوير

إدارة مشاركة القطاع العام مع القطاع الخاص في بيئة مقيدة مالياً من خلال عمليات موازنة ملائمة	تقليل المخاطرة التنظيمية من خلال إطار عمل تنظيمي لمياه عالية الجودة	تشجيع وتعزيز إشراك أصحاب المصالح لتطوير وتحسين المسائلة والتأييد
---	---	--

تشتمل سبل المضي قدماً المتفق عليها إجراءات كي:

- تعالج فجوة التخطيط الاستراتيجية عن طريق إنشاء وبناء قدرة مشارك القطاع العام مع الخاص بحيث تكون مخصصة وقوية وذلك في وزارة المالية، مكتب رئيس الوزراء وهيئات رئيسية أخرى وتطوير منهجيات ذات علاقة وتشمل ما يخص تقييم استثمار رأس المال، القيمة مقابل المال وكذلك ما يربط مشاريع استثمار رأس المال بعملية الموازنة؛
- تعالج فجوة التمويل عن طريق تحليل الإعانات في قطاع المياه والاحتياجات طويلة الأمد وكذلك عن طريق تطوير الخطة المالية الاستراتيجية لقطاع خدمة المياه والمياه العادمة من أجل تحديد مصادر الإيراد والنفقات المتوقعة في القطاع وكذلك التنازلات والسيناريوهات البديلة لتغطية والوفاء بالتكاليف؛
- تعالج فجوة عملة الشراء والقيمة مقابل المال عن طريق تطوير منهجية أساسية للقيمة مقابل المال مستندة ومبنية على ممارسات قائمة وكذلك تطوير عقد نموذجي بخصوص مشاركة القطاع العام مع الخاص لجسر الهوة ورأب الفجوة في إطار العمل القانوني. علاوة على ذلك، وبما أن الأساس للقيمة مقابل المال في كافة عمليات الشراء هو العطاءات التنافسية، فإنه ينبغي اتخاذ خطوات لضمان التنافس في عملية العطاءات؛
- تعالج فجوة الوصاية المالية وقدرة العامة على تحمل التكاليف عن طريق تحسين إجراءات الموازنة ومشاريع الربط وإعداد وتنفيذ ومحاسبة الموازنة حتى تضمن أن تكون المخاطر المالية قد تم تحديدها، إدارتها ومعالجتها على نحو نزيه وشفاف؛
- تعالج فجوة القدرات عن طريق تشجيع وتعزيز خبرة مشاركة القطاع الخاص في الإدارة عبر برامج تدريبية موجهة وهادفة وكلك تعيين مستشار مهني مُخصص للمعاملات والصققات من أجل أن يكون المنسق الرئيسي من جانب القطاع العام في كل مشروع؛
- تدمج وترسخ أدوات السياسة التنظيمية الجيدة بإمعان وعلى نحو أكثر شمولية في قطاع المياه لتطوير وتحسين كفاءة ومسائلة إطار العمل التنظيمي للمياه، مثلاً عن طريق إجراء مشاور منتظم مع كيانات خاضعة للتنظيم والجمهور حول قرارات تنظيمية جديدة وتقييم للأثر وكذلك إجراء تقييم لاحق للأنظمة القائمة؛
- تحسّن وزيادة الوضوح حول أدوار ووظائف وحدة إدارة المشاريع، مثل قيام الهيئة التنظيمية للخدمات العامة بمواعاة مصادر ها مع عملها الرئيسي وإنشاء آليات مسائلة ملائمة من أجل تقوية وتعزيز مصداقية إطار العمل التنظيمي، وهذا يشمل جمع المعلومات بواسطة وحدة إدارة المشاريع حول تنفيذ وأداء خدمات مياه متاحة علنياً للجمهور؛
- تستمر بجهود تحويل الهيئات التي تقدم خدمات حكومية إلى شركات حكومية وتقوي استقلالية مزودي المياه عن طريق إضفاء الطابع المهني والاحترافي لطاقت موظفي مشغلي قطاع المياه وكذلك تقوي الاستدامة المالية للمشغلين من خلال تطوير وتنفيذ منهجية تعرفه ملائمة وتدابير خاصة مر افقة لها؛

- تقوي قاعدة المعلومات لزيادة وعي المواطنين حول مسائل وقضايا بالغة الأهمية تتعلق بالمياه عن طريق إنشاء قاعدة بيانات عامة، موثوقة ومحتثة تقدم معلومات لأصحاب المصلحة حول تكاليف وفوائد تتعلق بإنتاج ومعالجة وتوزيع المياه؛ وتدعم المنظمات الأهلية والجامعات ذات الصلة والتي بإمكانها أن تساهم في تقوية قاعدة المعلومات لقطاع المياه؛ وتنتج معلومات واضحة، مبنية وقائمة على أدلة حول دور مفيد بشكل محتمل تستطيع الجهات الفاعلة في القطاع الخاص أن تلعبه في قطاع المياه؛

- تقوي وتعزز منصات ذات أصحاب مصلحة متعددين لتشجيع الحوار فيما بين المنظمات الأهلية، المؤسسات الأكاديمية، المواطنين ومؤسسات الحكم المحلي ومزودي الخدمة حول قضايا ومسائل متعلقة بالمياه؛

- تشرك زبائن على نحو أكثر انتظاماً ومنهجيةً ويشمل ذلك ما يتم من خلال حملات إعلامية واتصال تولي اهتمام كافي ومناسب لمجموعات مستهدفة خاصة، مثل النساء والشباب.

نبذة عن مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي

أطلق عليه عام 2012 من قبل الاتحاد من أجل المتوسط (UfM)، مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي، وهو مشروع وجيد مشترك لكل من الشراكة العالمية للمياه – البحر الأبيض المتوسط (GWP-Med) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD).

إن الهدف من وراء هذا المشروع الإقليمي الذي تمتد فترته لأربع سنوات (2012-2017) هو تشخيص العراقيل والصعوبات الرئيسية للحوكمة من أجل تعبئة وحشد تمويل لقطاع المياه ولدعم تطوير خطط عمل توافقية تكون مبنية على ممارسات عالمية جيدة.

وتم إجراء وتنفيذ مراجعات واستعراضات فُترية لتحديد تحديات رئيسية للحوكمة تُقضي إلى إيجاد تمويل مستدام بواسطة عمل تقني وفني معمق وحوارات وطنية مستتيرة لأصحاب مصلحة متعددين بتعاون وثيق مع الوزارات المسؤولة عن المياه، في حين أن الحوار الوطني يمكن من تبادل وتشارك السياسات والخبرات العملية فيما بين بلدان البحر الأبيض المتوسط وتشجع على أفضل الممارسات. لقد تم تنفيذ المشروع من خلال تفاعل أنشطة وطنية وإقليمية بحيث تُغذي وتصب مخرجات العمل الوطني في الحوار الإقليمي، وتُعزز النتائج والخبرات الناتجة عن الحوار الإقليمي العمل الوطني.

إن الشراكات الاستراتيجية مع كل من الوكالة السويدية للتعاون والتنمية الدولية (Sida)، الصندوق الاستئماني للمؤسسة الأورو متوسطية للاستثمار والشراكة "فيمب" (FTF) التابعة للبنك الأوروبي للاستثمار (EIB)، برنامج الشراكة المتوسطية للمؤسسة البيئية العالمية – برنامج الأمم المتحدة للبيئة/خطة عمل البحر الأبيض المتوسط، وكذلك عنصر ومكوّن لمبادرة الاتحاد الأوروبي للمياه (MED EUWI) تجاه البحر المتوسط، كان لها دور أساسي وفاعل في الشروع والبدء بالمشروع وأن يجري بتنفيذ فعال.

تم تطوير هذه الوثيقة الحالية ضمن إطار عمل المشروع

مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي

سُمي المشروع تحت اسم:



تم تنفيذ المشروع من قبل:



بدعم من:



صورة الغلاف الأمامي من باب الاحترام لـ غارفين بإثرامان الوصف: البتراء، الأردن

نبذة عن السياسة

حوكمة المياه في الأردن: التغلّب على تحديات الحوكمة بالنسبة لمشاركة القطاع الخاص

مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي

تستند الوثيقة الحالية على مخرجات حوار السياسات الأردني حول المياه (2013-2014) والذي انعقد بالاشتراك مع شراكة المياه الدولية – البحر الأبيض المتوسط (GWP-Med) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بتعاون وثيق مع وزارة المياه والري الأردنية (MWI)، وقد أتاح الحوار لبناء إجماع وتوافق فيما بين أصحاب المصلحة الرئيسيين حول المجالات الرئيسية للتطوير للوصول إلى تمويل مستدام لقطاع المياه في الأردن بما في ذلك أيضاً ما يتم من خلال إشراك وانخراط القطاع الخاص، وشمل الإجراءات المستهدفة لتحقيق ذلك. وقد تم وصف تلك الإجراءات في التقرير القطري التحليلي للبلد وبُنيّت على أساس أفضل الممارسات والأدوات المقررة والمعترف بها دولياً. وتم تنفيذ الحوار في إطار عمل الاتحاد من أجل المتوسط (UfM) الذي سُمي المشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي وبدعم مالي من الصندوق الاستئماني للمؤسسة الأورو متوسطية للاستثمار والشراكة "فيمب" (FEMIP) التابعة للبنك الأوروبي للاستثمار (EIB) والوكالة السويدية للتعاون والتنمية الدولية (Sadi) وبرنامج الشراكة المتوسطية للمؤسسة البيئية العالمية – برنامج الأمم المتحدة للبيئة/خطة عمل البحر الأبيض المتوسط (PAM/PENU FEG) وكذلك عنصر ومكوّن لمبادرة الاتحاد الأوروبي للمياه (MED EUWI) تجاه البحر المتوسط.

تحويل المياه في تونس:

سياق الحوار ووثوق الصلة بالسياسات

إن قطاع المياه في الأردن تحت ضغط متزايد، وقد أدت أزمة اللاجئين السوريين إلى وضع قيود وضغوط ملحوظة على القطاع وخصوصاً في محافظات الشمال، مجتمعة مع ارتفاع تكاليف الكهرباء. علاوة على ذلك، تواجه الدولة أزمات مالية وأزمات استرداد كلفة واللذان تهددان الاستدامة المالية لقطاع المياه. وعليه، فإن هناك فُسحة مالية محلية قليلة في الفترة القصيرة والمتوسطة لتلبية متطلبات رأس المال والتشغيل والصيانة في قطاع المياه.

ولدى الدولة تجربة وخبرة صلبة في مشاريع مشاركة القطاع الخاص الصغيرة والكبيرة، بحيث تغطي عناصر متنوعة من تمويل إلى تشغيل وتشمل عقود إدارة، عقود خدمة ومشاريع بناء-تشغيل-ونقل كما وتأخذ بالايعتبار إشراك القطاع الخاص حتى في المشاريع الرأسمالية الكبيرة.

ومع ذلك، تُظهر التجربة أنه ومن أجل جني منافع مشاركة القطاع الخاص، فإن عدداً من شروط إطار العمل بحاجة لأن تكون في مكانها الصحيح، وبالتحديد فيما يتعلق بإطار العمل التنظيمي، القدرات الإدارية، الاستدامة المالية والتخطيط الاستراتيجي للمشاريع.

وبالرغم من وجود استراتيجية قطاع خاصة ومحددة تقدم طريقاً وتوجّهاً يَخطى الحدود لقطاع المياه وتشجّع على مشاركة القطاع الخاص في المساه وخدمات المياه العادمة، فإن عدم التيقن الذي يحيط بإطار العمل التشريعي والمؤسساتي لكل من المياه ومشاركة القطاع الخاص يَفقّض الوضع القانوني، وكذلك فرصة واستقرار مشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه.

لمواجهة والتصدي لهذا الوضع، فإن إطار العمل التشريعي للمياه أصبح قيد التفتيح بينما لا يزال قانون مشاركة القطاع العام مع القطاع الخاص عالقاً.

وفي نفس الوقت، فإن عدداً من الثغرات والفجوات التنظيمية وبالتحديد فيما يتعلق بتحديد التعرفة ومراقبة أداء خدمة المياه، فهي أيضاً بحاجة لأن يتم سدّها لأنها تخلق مصادر مخاطرة للقطاع الخاص. إضافة إلى ذلك، فإن المسؤوليات عن المياه ومشاركة القطاع الخاص هي مشتتة ومتبعثرة فيما بين عدد من المؤسسات التي مسؤولياتها في حالة تغيّر مستمر.

إن قدرة الهيئات الحكومية المتنوعة على إشراك أصحاب مصلحة هي أيضاً عنصراً حاسماً وهاماً لنجاح الإصلاحات. وحتى وقت قريب، فإن المساكلة بالنسبة للجمهور في قطاع المياه الأردني كانت ضعيفة نوعاً ما. ومع ذلك، فإن الاندفاع نحو الربيع العربي قد هزّ الدور التقليدي “للحكومة” بأنها سلطة وحيدة لصنع القرار، وفي نفس الوقت الدعوة لأن تكون “الحكومة منفتحة” على نحو أكبر وأن يكون هناك عمليات تشاور مع العامة والجمهور. لقد كان لهذا الأمر تداعيات هامة للتواصل وكسب التأييد لمشاريع مشاركة القطاع الخاص “PSP” التي هي قيد التطوير.

وفي هذا السياق، فإن تيسير وتسهيل حوار السياسات في الأردن قد أعاد التأكيد على أن وجود منصة محايدة يجلس فيها كافة أصحاب المصلحة الرئيسيين حول نفس الطاولة للنقاش يُساعد على بناء فهم مشترك للتحديات الرئيسية للحكومة والحلول المحتملة لها، وبالتالي فإنها تساعد على إنشاء ملكية للعملية وتشجع على التعاون في تحديد الأعمال والإجراءات المطلوبة.

تحديات قطاع المياه

أدوار ومسؤوليات في حالة تغير مستمر

هيئات مسؤلة تارداقلا فيإفك مدع

هإملا قرذن

تقادم وتدهور البنية التحتية

حوار حول السياسة الوطنية للمياه: لأجل ماذا؟

لقد ساهم حوار السياسة بين مؤسسة الشراكة العالمية للمياه – البحر الأبيض المتوسط (GWP-Med) وبين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) حول حوكمة وتمويل المياه في الأردن(2013-2014) في بناء فهماً مشتركاً حيال العراقيل والمعوقات الرئيسية التي تحول دون انخراط القطاع الخاص في قطاع المياه الأردني وتحدد كذلك إجراءات صلبة ومتينة للتغلب عليها بحيث تكون مستندة ومبنية إلى أفضل الممارسات والأدوات المعترف بها دولياً.

وتم تجميع كافة النتائج الرئيسية الهامة لحوار أصحاب المصلحة المتعددين هذا في نتيجة ملموسة، ووضع عنوان لل تقرير ” حوكمة المياه في الأردن: التغلب على التحديات التي تواجه مشاركة القطاع الخاص“ بحيث يهدف لأن يتم استخدامه والاستفادة منه كأداة في أيدي صانعي السياسات.

إن القيمة المضافة لهذا العمل التقني الفني لا تكمن فقط في حقيقة أنه يقدم صورة عن الوضع الراهن في قطاع خدمة المياه للأردن وإنما يسمح أيضاً - من خلال خطة عمل – بأن يتم تحديد مكان حدوث أوجه التداخل المحتملة في مبادرات مدعومة من المانح وكذلك مكان الفجوات والثغرات المتبقية.

وبعد أن تم إشراك أكثر من 150 صاحب مصلحة فقد استند الحوار على أساس مشاورات أصحاب المصلحة المتعددين والتي وجهت وعززت صحة العمل التقني الفني الذي تم تنفيذه بشكل متوازي إضافة إلى المدخل الذي تم تلقيه من قبل فاعلين رئيسيين أثناء عقد اجتماعات ثنائية وقبل وبعد التشاورات. وتألف أصحاب المصلحة الذين اشتركوا في العملية من هيئات حكومية، شركات منفعة، قطاع خاص، منظمات إقليمية ودولية تضم مانحين ومؤسسات أكاديمية إضافة إلى المجتمع المدني. ومن الأهمية بمكان أن سمح التنسيق الوثيق مع المانحين الناشطين والفاعلين في الدولة بتقييم مشاريع أُنجزت، مشاريع قيد الانجاز ومشاريع مخطط لها، وعليه ولتفادي ازدواجية الجهود أن يتم تحديد أوجه التآزر والتضافر المحتملة وكذلك تبسيط مجالات الحوكمة والتمويل للمشروع مع وجود مبادرات على الأرض.

ساهمت أهم المعالم البارزة التي نتجت من 3 ورش عمل حول التشاورر بما يلي على التوالي:-

(أ) إرساء أرضية وأساس للعمل التقني الفني لكي يتم تنفيذه بمحاكاة نقاش على أساس مذكرة تشخيصية تتعلق بهذا الشئل يتم تبادلها والتشارك بهامع المشاركين قبل ورشة العمل بحيث تكون قدلُخصّت أهم التحديات والعراقيل التي تواجهمشارك القطاع الخاص في قطاع المياه الأردني(تشرين أول2013)؛

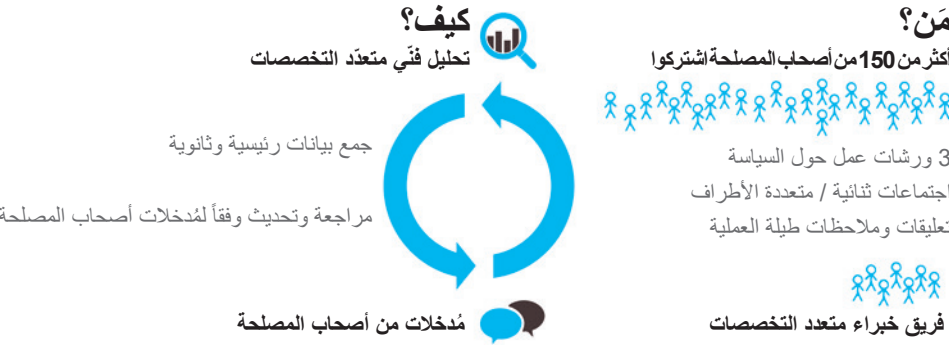
(ب) مشاركة مومقشة نتائج وتوصيات السياسة التحفظية المقترحتان في مسودة التقرير ووضع أسس لتطوير خارطة طريق للعمل(شباط2014)؛

(ج) عرض وإطلاق التقرير الوطني النهائي(حزيران 2014)والذي يشمل خطة العمل وتوصيات حول تحديد نماذج وأشكال ملائمة لمشاركة القطاع الخاص(PSP)؛تحسين الاستدامة المالية لقطاع خدمة المياه؛ وتقوية وتعزيز الليات إشراك الشفافية لأصحاب المصلحة.

ورحب المشاركون ترحيباً شديداً بنتائج وتوصيات التقرير وأشادوا بعملية حوار سياسة أصحاب المصلحة المتعددين على أنها أداة مفيدة للتنسيق حول مبادرات حوكمة المياه في الأردن. علاوة على ذلك، فقد قدّموا اقتراحات ملموسة وواقعية بشأن كيفية ضمان بأن يكون للتقرير أثر مستدام.

وعلى وجه الاجمال، تم اعتبار التقرير على أنه مسعى مناسب، تماثني واتسق مع السياسات والبرامج القائمة والمخطط لها، ويغذي عدداً من الجهود الحالية على مستوى عالي، ويضم الدراسة الوطنية الجارية حول نجاح مشاركة القطاع العام للقطاع الخاص (PPPs) وكذلك وضع إطار العمل الوطني لذي تبلغ مدته 10 سنوات بحيث أن كلا الدراسة والإطار هما تحت قيادة جلالة ملك الأردن.

صورة الحوار: منهجية حوار حول السياسة



ما هي النتائج الرئيسية لحوار السياسات؟

ركّز العمل التقني الفني على ثلاثة تحديات رئيسية للحوكمة (على سبيل المثال: ما يتعلق بالموازنة، التنظيمي، مشاركة أصحاب المصلحة) والتي تواجهها الأردن بخصوص انخراط أكبر للقطاع الخاص في تقديم مشاريعها الطموحة للمياه والتي تنتظر تنفيذها. وتعتبر السلطات الأردنية فاعلة في هذه المجالات الثلاث وهناك عدداً من مبادرات الإصلاح جاري العمل عليها.

وقد تم تأييدها وتأكيدھا من خلال مشاورات أصحاب المصلحة، وقد أشار التحليل – من بين أمور أخرى – إلى قضايا رئيسية هامة هي:

- إن إطار العمل المؤسسي لشراكة القطاع العام مع القطاع الخاص يمر بمرحلة انتقالية**، الأمر الذي قد يترتب عليها انعكاسات وآثار على قطاع المياه، وتقترح مسودة قانون مشاركة القطاع العام مع القطاع الخاص (PPP) إنشاء وحدة لمشاركة القطاع العام مع القطاع الخاص وهيئات أخرى لها مهام ووظائف مشابهة للهيئات والوكالات القائمة فعلياً، وهذا قد يؤدي إلى إرباك لدى صانعي القرارات في مشاركة القطاع العام مع القطاع الخاص في حال لم يوضّح القانون والأنظمة المصاحبة له بشكل جلي البنية والهيكل المؤسسي لمشاركة القطاع العام مع القطاع الخاص.
- وبشكلها الحالي، فإن عدد من **الفجوات والثغرات في إطار العمل التنظيمي لقطاع المياه الأردني من المحتمل أن تجعل القطاع الخاص يُحجم عن المشاركة** ويعوّق ويعرقل جهود الدولة في سعيها للاستفادة القصوى منها وكذلك تحقيق أهدافها الخاصة بسياسة خدمة المياه. وتضم هذه الثغرات والفجوات الهامة مسؤوليات مشتتة وغير واضحة نوعاً ما بخصوص الإشراف، النهج المخصص لأنظمة التعرفة ورصد أداء متفاوت وغير منتظم. وتُظهر الخبرة والتجربة بأن وجود إطار عمل تنظيمي سليم يقلل من التكاليف بالنسبة للعمل التجاري ويعزز الفرص التي تحقق وتُحدث بها مشاريع مشاركة القطاع العام مع القطاع الخاص/مشاركة القطاع الخاص (PSP/PPP) القيمة مقابل المال.
- يلزم بذل مزيداً من الجهود لتحقيق **استقلال مالي، قانوني وإداري لهيئات تقدم منافع تحولت فعلياً إلى شركات تجارية حكومية** مع المراعاة الواجبة لنية الحكومة في تحويل هيئات أخرى للدولة إلى شركات تجارية حكومية. إن الهيئات التي تحولت إلى شركات تجارية حكومية حالياً ليس لديها استقلالية كافية في صنع القرار والسيطرة على تخطيطها المالي الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض الكفاءة.
- هنالك بعض الأدلة على وجود **ضعف في تخطيط مشاريع واسعة النطاق لمشاركة القطاع العام مع القطاع الخاص (PPP)** (مثل بناء-تشغيل-تحويل المشاريع) بحيث تُشير أن أفضل تخطيط لمشاريع ما قبل الإنتاج والعناية الواجبة أمران ضروريان لضمان إمكانية إدارة آثار المشروع وأن يكون الأساس المالي للمشروع سليماً. وهذا أمر هام على وجه الخصوص في الحالة التي تشتمل فيها المشاريع على عملية بيروقراطية طويلة ضمنية فيما بين تحديد وتنفيذ المشروع.
- إن **الاستراتيجية الوطنية للمياه** والتي تم إطلاقها في عام 2008 قد أنشأت وأوجدت مجموعة من الأهداف لزيادة الوعي فيما بين الجمهور الأردني ولكي تُشارك عدد أكبر من أصحاب المصلحة في صناعة القرار. وعلى الرغم من وجود إرادة سياسية، فإن **إشراك أصحاب المصلحة**، رغم عدم غيابهم، قد بقي **متقطعاً في خدمات المياه والمياه العادمة**، إلا أنها أكثر تقدماً وتطوراً في مجال إدارة الموارد المائية.