

وثيقة معلومات البرنامج — مرحلة تحديد المفاهيم

8 أبريل/نيسان 2015

تقرير رقم: AB7713

اسم العملية	الأردن - قرض سياسات تنمية لإصلاح قطاعي الطاقة والمياه
المنطقة	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
إدارة القطاع	الطاقة والصناعات الاستخراجية
البلد	الأردن
القطاع	قطاع الطاقة العام (65%)، قطاع مياه الشرب والصرف الصحي والحماية من السيول (35%)
الرقم التعريفي للعملية	P154299
أداة الإقراض	قرض سياسات التنمية
المقترض/المقترضون	المملكة الأردنية الهاشمية
الهيئة المنفذة	
تاريخ إعداد وثيقة معلومات البرنامج	8 أبريل/نيسان 2015
التاريخ التقديري لإتمام التقييم المسبق	
التاريخ التقديري لموافقة مجلس المديرين التنفيذيين	25 أغسطس/آب 2015
قرار الاستعراض المؤسسي	صدر القرار ببدء إعداد هذه العملية بعد إجراء الاستعراض المؤسسي.

أهم قضايا التنمية ودواعي مشاركة البنك الدولي

1. تهدف العملية المقترحة — والبالغة قيمتها 250 مليون دولار وهي الأولى ضمن سلسلة برامجية من قرضين لأغراض سياسات التنمية — إلى مساندة برامج إصلاح الموازنة والسياسات التي تضطلع بها الحكومة الأردنية (الحكومة) في قطاعي الطاقة والمياه. ويعتبر برنامج السياسات المقترح المدعوم بقرض سياسات التنمية ضروريا لتحسين مركز الموازنة ووضع الأساس لتنفيذ ما يتحقق من مكاسب على المدى المتوسط في مجال الكفاءة بهدف تشجيع الاستدامة طويلة الأجل لهذين القطاعين. وستعالج هذه السلسلة من القروض القضايا الرئيسية الخاصة بهذين القطاعين مع التخفيف من المخاطر التي وقفت عليها الدراسة التشخيصية المنهجية للأردن التي يجري إعدادها، كما ستعمل على تشجيع النمو الاقتصادي وإحداث توازن في الموازنة وتنمية القطاع الخاص.
2. وقعت صدمتان خارجيتان متتاليتان — الركود العالمي والاضطرابات الإقليمية في أعقاب أحداث الربيع العربي — وأدتا إلى تفاقم جوانب الضعف الهيكلية طويلة الأمد في الأردن. ففي أعقاب الأزمة المالية العالمية في 2008، تراجعت وتيرة النمو بصورة حادة في الأردن. وأدت الاضطرابات في المنطقة إلى مزيد من التقيؤ للآفاق المستقبلية

للأردن، وهذا بدوره أدى إلى (1) تباطؤ عجلة النمو وتراجع إيرادات الدولة، و(2) زيادة الإنفاق العام للحد من الضغوط الاجتماعية. ونجم عن ذلك زيادة حجم الدين العام الذي أدت تكاليف خدمته إلى تفاقم الضغوط على الموازنة العامة. وهنا نشير بصورة خاصة إلى توقف إمدادات الغاز المصري الذي كان يمثل ما نسبته 90 في المائة في 2009 من الوقود اللازم لتوليد الكهرباء بالأردن، وقد أجبر ذلك الأردن على زيادة الاعتماد بشدة على الديزل وهو منتج أكثر تكلفة وأقل كفاءة وزيت الوقود الثقيل أثناء فترات ارتفاع أسعار النفط. كما أن قرار الحكومة المبدئي بعدم تحميل المستهلك النهائي تكاليف الوقود التي ارتفعت أدى إلى زيادة هائلة في خسائر التشغيل لشركة الكهرباء الوطنية. ونتيجة لذلك، واجهت الشركة عجزاً بلغ حوالي 4 - 5 في المائة من إجمالي الناتج المحلي سنوياً منذ 2011، وبلغ مجمع خسائر التشغيل حوالي 6.44 مليار دولار، أما مصروفات خدمة الدين فكانت تغطي بصورة مباشرة من الموازنة. وبالتالي، زاد إجمالي الدين العام بوتيرة سريعة وتشير التقديرات إلى أنه بلغ حوالي 90 في المائة من إجمالي الناتج المحلي بنهاية 2014. وهناك خسائر موازنة أخرى بلغت 1 في المائة من إجمالي الناتج المحلي أُضيفت إلى 2012 من جانب قطاع المياه بسبب الاسترداد المحدود للتكاليف في هذا القطاع، وزيادة الاعتماد على التقنيات عالية التكلفة لتوفير المياه.

3. بناءً عليه، شرعت الحكومة مؤخرًا في برنامج كبير يهدف إلى تعزيز إطار الاقتصاد الكلي. وقد حققت تعديلات السياسات في إطار برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني¹ والقروض البرمجي الثاني لسياسات التنمية إعادة صياغة شاملة لسياسات المالية العامة، وتحسين مناخ أنشطة الأعمال، مع توسيع قاعدة الإيرادات. وأدى ارتفاع تكاليف فاتورة دعم الطاقة التي وصلت إلى مستويات غير مستدامة إلى قيام الحكومة بالشروع في برنامج كبير لإصلاح الدعم بمساعدة من برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني في نوفمبر/تشرين الثاني 2012 إلى إلغاء الدعم بصورة تامة على منتجات البترول فيما عدا اسطوانات غاز البترول المسال التي تستخدم في أغراض الطهي المنزلي بصورة رئيسية. وتقوم الحكومة في الوقت الحالي بتنفيذ خطة خمسية لتعديل تعرفه الكهرباء بهدف تمكين شركة الكهرباء الوطنية من استعادة التكاليف بصورة تامة في 2017. ولتشجيع أمن الطاقة، تسعى الحكومة في الوقت الحالي إلى تنويع مصادر الطاقة من خلال توسيع نطاق الطاقة المتجددة وتطوير محطة للغاز الطبيعي المسال في العقبة تم تشغيلها في 2015. وعلاوة على ذلك، تقوم الحكومة بتنفيذ استراتيجية لقطاع المياه تهدف إلى استعادة تكاليف التشغيل والصيانة في قطاع المياه بحلول عام 2020. وسيتحقق هذا عبر مزيج من الزيادة في الإيرادات وخفض التكلفة (يتحقق الخفض في الأساس عبر تحسين استخدام الموارد المائية وتنفيذ برنامج لوفورات الطاقة).

4. ورغم أن البرنامج الذي يسانده صندوق النقد الدولي يعالج الضغوط على الموازنة والتي يسببها قطاعا الطاقة والمياه والأثر الإيجابي المحتمل لانخفاض أسعار النفط على العجز الحكومي، فمن الأهمية بمكان للأردن نفذ إصلاحات هيكلية واسعة النطاق خاصة بالسياسات لتحقيق استدامة الجهود الحكومية. وتشير التوقعات إلى أن النمو الاقتصادي في الأردن سيبلغ 3 في المائة سنوياً، وهو ما يؤدي إلى زيادة الطلب على الكهرباء والمياه بمعدلات متوسطة تبلغ 6 و5 في المائة على التوالي، وزيادة الضغط على الموارد العامة إذا لم يتم التصدي لعوامل الإجهاد الجوهريّة في هذين القطاعين. وتحقيقاً لهذه الغاية، يركز عنصران أساسيان من جهود الحكومة على استعادة السلامة المالية وللمرافق القطاعية وخاصة في

¹ اعتمد المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي اتفاق الاستعداد الائتماني في 2 أغسطس/أب عام 2012 بمبلغ 1364 مليون وحدة حقوق سحب خاصة (نحو ملياري دولار).

شركة الكهرباء الوطنية — وهي العمود الفقري لقطاع الكهرباء — وتحسين أداء التشغيل في قطاعي الطاقة والمياه من خلال تحقيق مكاسب في الكفاءة. وتسعى الحكومة أيضا إلى الحد من تكلفة الكهرباء والمياه، وهو ما قد يحقق وفورات ضخمة في تشغيل الشبكات ومن ثم يحدّ من العبء على الموارد العامة للأردن.

5. ولذلك، تهدف العملية المقترحة لهذا القرض المقترح لأغراض سياسات التنمية إلى مساندة برامج إصلاح الموازنة والسياسات التي تضطلع بها الحكومة الأردنية في قطاعي الطاقة والمياه. ويعتبر برنامج السياسات المقترح المدعوم بقرض سياسات التنمية ضروريا لتحسين مركز الموازنة ووضع الأساس لتنفيذ ما يتحقق من مكاسب على المدى المتوسط في مجال الكفاءة بهدف تشجيع الاستدامة طويلة الأجل لهذين القطاعين. وستعالج هذه السلسلة من القروض القضايا الرئيسية الخاصة بهذين القطاعين مع التخفيف من المخاطر التي وقفت عليها الدراسة التشخيصية المنهجية للأردن التي يجري إعدادها، كما ستعمل على تشجيع النمو الاقتصادي وإحداث توازن في الموازنة وتنمية القطاع الخاص.

II. هدف (أهداف) المشروع المقترح

6. يتمثل الهدف الإنمائي للقرض المقترح لأغراض سياسات التنمية في تحسين السلامة المالية وزيادة مكاسب الكفاءة في قطاعي الطاقة والمياه في الأردن.

III. الوصف الأولي

7. سيتم هيكلة برنامج سياسات التنمية وفقا لركيزتين أساسيتين: الركيزة أ: تحسين السلامة المالية في قطاعي الكهرباء والمياه، والركيزة ب: زيادة مكاسب الكفاءة في قطاعي الطاقة والمياه. وستساند الركيزة الأولى خطة الحكومة المعنية بوضع قطاعي الكهرباء والمياه على مسار استعادة التكاليف على نحو مستدام، وجهودها لاستعادة الملاءة الائتمانية لشركة الكهرباء والوطنية من خلال معالجة الديون المتراكمة مما يسمح بتحسين موقف الشركة المالي في تمويل استثماراتها في صيانة وتوسيع الشبكات. وتساند الركيزة الثانية برامج الحكومة التي تعمل على تعزيز مكاسب الكفاءة على جانبي العرض والطلب في قطاعي الطاقة والمياه من خلال تنويع الموارد الاقتصادية لإمدادات الوقود ومزيج توليد الكهرباء بصورة أكثر عمقا، وتوسيع نطاق برامج كفاءة استخدام الطاقة، وزيادة كفاءة استخدام الموارد المائية.

IV. أوضاع الفقر والآثار الاجتماعية والجوانب البيئية

الفقر والآثار الاجتماعية

8. ربما ينجم عن السياسات والبرامج التي تدعمها عملية سياسات التنمية تأثيرات سلبية على الفقراء والفئات الضعيفة. وتتألف الإجراءات والتدابير الخاصة بالسياسات من تلك الإجراءات التي تهدف إلى تحسين السلامة المالية لهذا القطاع من خلال زيادة تعرفه الكهرباء والمياه والتي سينجم عنها زيادة تكلفة الخدمة على المستهلكين. وتقوم الحكومة في الوقت الحالي بتخفيف أثر أسعار الكهرباء على الفقراء والفئات المستضعفة من خلال قصر الزيادة في الأسعار على الاستهلاك المنزلي الذي يتجاوز 600 كيلوواط في الساعة. وأدت إعادة هيكلة تعرفه المياه في 2011 إلى وجود هيكل تعرفه لهذا القطاع يجعل مستخدمي المياه في المباني السكنية أو غير السكنية الذين يستخدمون كميات كبيرة من المياه يشعرون بشدة أثر هذه الزيادة في الأسعار. وخلال فترة الإعداد لقرض سياسات التنمية، ستجري محاكات لتقييم الأثر المحتمل على أوضاع الفقر نتيجة لتعديل أسعار الكهرباء والمياه والمدعوم بالقرض وتقييم إجراءات التخفيف المحتملة في حالة نشوء أثر على الفقراء والفئات الضعيفة من المستخدمين. وستخضع نتائج هذه المحاكات للدراسة في التصميم النهائي لبرنامج السياسات المدعوم بالقرض. علاوة على ذلك، استطاعت الحكومة التخفيف من أثر إصلاح دعم الوقود في 2012 من خلال برنامج التعويض النقدي الذي تم تطبيقه في فترات مبكرة أثناء ارتفاع أسعار النفط. وبالتالي، وفي سياق الزيادة في تعرفه المياه والكهرباء، تستطيع الحكومة استخدام آلية تعويض مماثلة للتخفيف من آثار زيادة أسعار الكهرباء والمياه.

الجوانب البيئية

9. من غير المرجح أن تتسبب إجراءات السياسات التي يساندها هذا القرض المقترح في إحداث تأثير كبير على البيئة أو الغابات أو الموارد الطبيعية الأخرى. ومن الممكن أن تساعد برامج إصلاح التعرفة التي تجري مساندها في إطار

الركيزة (أ) والتي تهدف إلى تحسين السلامة المالية لقطاعي المياه والكهرباء في الحد من نمو الطلب على الطاقة والمياه، وهو ما يؤدي إلى تقليص التدهور البيئي. وعلى نحو مماثل، فإن البرامج الرامية إلى تحقيق مكاسب من الكفاءة في إطار الركيزة (ب) التي تشجع على تنمية الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة، وتعميق الاستفادة من الغاز الطبيعي في توليد الكهرباء بدلاً من زيت الوقود والديزل الأكثر تلويثاً ستعمل أيضاً على تحقيق منافع ملموسة للبيئة وخفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. وفي الأردن، ينبغي أن تتفق تنمية أي مشروع مع المتطلبات البيئية والاجتماعية بالمملكة وأفضل الممارسات الدولية. ويجب أن يعدّ مالك المشروع تقييماً تفصيلياً للأثر البيئي تعتمد عليه وزارة البيئة قبل البدء في تنفيذ المشروع.

V. التمويل المبدئي

المصدر:	(مليون دولار)
المقترض	0
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	200
المقترض/المستفيد	
آخرون (حدد)	
الإجمالي	200

VI. مسؤول الاتصال

البنك الدولي

مسؤول الاتصال: حسام بيديس

المنصب: رئيس البرامج

هاتف: 5367+235 / 961-1-987-800

الفاكس:

بريد إلكتروني: _

hbeides@worldbank.org بيروت، لبنان

(البنك الدولي للإنشاء والتعمير)

المقترض

مسؤول الاتصال: وزارة المالية

المنصب:

هاتف:

بريد إلكتروني:

سابقاً. للمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بـ:

The InfoShop

The World Bank

1818 H Street, NW

Washington, D.C. 20433

هاتف: (202) 458-4500

فاكس: (202) 522-1500

الموقع الإلكتروني: <http://www.worldbank.org/infoshop>