



المجلس الوطني لشؤون الأسرة  
NATIONAL COUNCIL FOR FAMILY AFFAIRS

# تحليل الموازنة المخصصة للفل في الأردن

وزارة الأشغال العامة والإسكان والمجلس الأعلى للشباب

٢٠١٥





يونيسيف



المجلس الوطني لشؤون الأسرة  
NATIONAL COUNCIL FOR FAMILY AFFAIRS

## تحليل الموازنة المخصصة للطفل في الأردن

وزارة الأشغال العامة والإسكان والمجلس الأعلى للشباب

“ملخص سياسات”

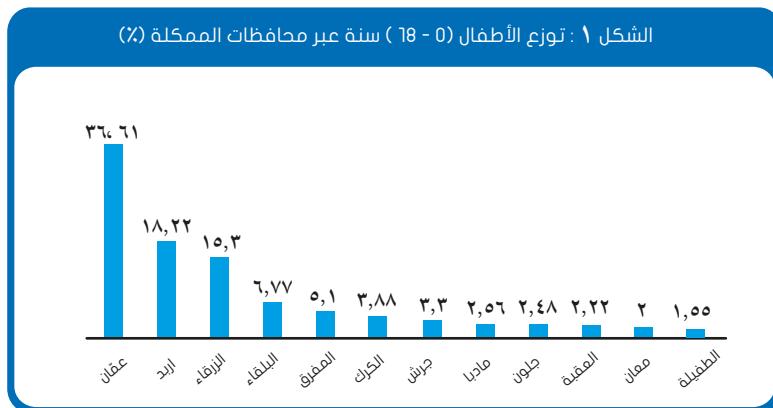
٢٠١٥

**تعريف الموازنة المخصصة للطفل** بأنها تلك الموازنة الحكومية التي ترصد المخصصات المالية الازمة لصالح الطفل من أجل تلبية حقوق الطفل الاجتماعية والاقتصادية من صحة وتعليم وثقافة ورفاهية وحماية من كافة أشكال العنف والاستغلال وتوفير الرعاية والسلامة المناسبة له. وتهدف دراسات "تحليل الموازنة المخصصة للطفل" إلى تحليل السياسات والخطط والموازنات المرتبطة بحقوق الطفل لتوفير معلومات يمكن استخدامها فيما بعد في كسب الدعم من أجل الوفاء بذلك الحقوق. ويمكن تحقيق رفاه الطفل وتلبية حقوقه من خلال الإنفاق الكفوء والفاعل على الطفل ضمن موارد الدولة المتاحة دون تعريض السياسات الوطنية والأهداف الحكومية الأخرى للضرر.

بلغ **تعداد الأطفال في الأردن**<sup>(١)</sup> حتى نهاية عام ٢٠١٤ حوالي (٣٠٧٦,٣٦٩) طفل وطفلة، يشكلون ما نسبته (٤٦,١٪) من إجمالي السكان، أما تعداد الأطفال البالغين<sup>(٢)</sup> ضمن الفئة العمرية (١٨-١٢) سنة، فقد بلغ حوالي (١٠٤٩,٥٠٧) طفل وطفلة، يشكلون ما نسبته (٣٤,١٪) من إجمالي تعداد الأطفال في المملكة.

يتباين تعداد الأطفال ضمن محافظات المملكة وبالبالغ عددها (١٢) محافظة، حيث تُعد محافظة العاصمة عمان الأكثر كثافة بالأطفال، إذ تحظى بما نسبته ٦٪ من إجمالي تعداد الأطفال، تليها محافظة إربد ومحافظة الزرقاء وبما نسبته ١٥,٣٪ و ١٨,٢٪ على التوالي. وبشكل عام فإن تواجد الأطفال قليل نوعاً ما في المناطق الريفية، وخاصة في محافظتي معان والطفيلية وبما نسبته ٢٪ و ١,٥٪ على التوالي. ويمكن تفسير هذه الظاهرة بهجرة العائلات من المناطق الريفية إلى الحضرية سعياً للحصول على فرص وظيفية أفضل، وتلقي خدمات ذات جودة عالية. ويوضح الشكل (١) أدناه توزيع الأطفال عبر محافظات المملكة.

الشكل ١ : توزيع الأطفال (٠ - ١٨ ) سنة عبر محافظات المملكة (%)



لقد تم إعداد ملخص السياسات هذا ليعكس أهم النتائج والتوصيات التي تم تمخضت عنها الدراسة التحليلية للموازنة المخصصة للطفل التي تم تنفيذها في عام ٢٠١٥<sup>(٣)</sup> في كل من **وزارة الأشغال العامة والإسكان والمجلس الأعلى للشباب**. ويعد الأردن بلداً صغيراً محدود الموارد. يعني من عجز

(١) الأطفال ذكوراً وإناثاً ضمن الفئة العمرية (٠-١٨) سنة.

(٢) وهي الفئة العمرية التي يستهدفها برنامج التنمية الشبابية في المجلس الأعلى للشباب.

(٣) إن مصدر البيانات المالية الرئيس للدراسة التحليلية للموازنة المخصصة للطفل كان قانون الموازنة العامة، وقانون موازنات الوحدات الحكومية لعام ٢٠١٥ واستندت منهجهية التحليل على المخصصات المعاد تقديرها لعام ٢٠١٤، وتعداد الأطفال كما هو في نهاية عام ٢٠١٤.

هيكله مستمر في الموازنة العامة، وقد بلغ مجموع النفقات العامة للسنة المالية ٢٠١٥ حوالي (٧,٦) مليارات دينار أردني، شكلت النفقات الجارية ما نسبته (٨٥٪)، مقابل (١٥٪) نفقات رأسمالية، في حين بلغ مجموع الإيرادات العامة حوالي (٤,٧) مليارات دينار أردني، وللبلوغ عجز الموازنة حوالي (٤٦٨) مليون دينار أردني. أما الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية فقد بلغ لعام ٢٠١٤ ملايين دينار أمريكي وبنسبة نمو مقدرة في عام ٢٠١٥ حوالي (٤,٢٪)، مقابل (٣,٢٪) لعام ٢٠١٤<sup>(٤)</sup>. وضمن هذا السياق، لا بد من الإشارة إلى أن اللجوء السوري إلى الأردن منذ مطلع عام ٢٠١١ ولغاية الآن يشكل أعباءً متنامية على الاقتصاد الأردني، واستنفاذًا لموارده الطبيعية والمالية.



## النتائج الرئيسية لتحليل موازنة الطفل في وزارة الأشغال العامة والإسكان

بلغت موازنة الوزارة لعام ٢٠١٤ ما قيمته (١٩٧,٧) مليون دينار أردني، مقابل (١٨٩,٥) مليون دينار لعام ٢٠١٣، وتُعد موازنة وزارة الأشغال العامة والإسكان من الموازنات الحكومية كبيرة الحجم، وتأتي موازنتها بالمرتبة الرابعة بعد موازنة الدفاع والتعليم والصحة. هذا وتشكل موازنة الوزارة ما نسبته (٢,٧٪) من الموازنة العامة للدولة، و(٨٥٪) من الناتج المحلي الإجمالي.

وتتولى وزارة الأشغال العامة والإسكان إدامة شبكة الطرق بالمملكة من تنفيذ وإعادة تأهيل وصيانة، وتوفير معايير السلامة المرورية على الطرق للحد من الحوادث الناتجة عن الطريق، والإشراف على تنفيذ الأبنية الحكومية وصيانتها، وتنظيم قطاع الإنشاءات، ووضع البرامج وكوادر البناء الوطنية لتوفير معايير السلامة في كافة الأبنية.

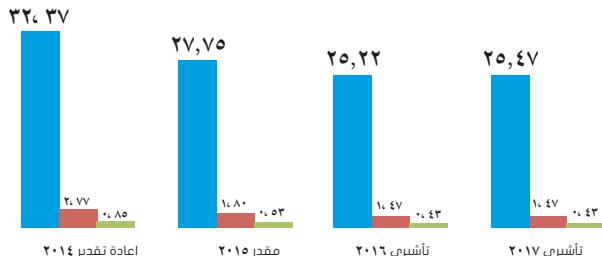
ووفقاً للتصنيف الاقتصادي لموازنة الوزارة، فقد استحوذ بند "المباني والإنشاءات" ضمن النفقات الرأسمالية على الحصة الأكبر من موازنة الوزارة وبما نسبته حوالي (٥٠٪)، وهذا يعود لطبيعة المهام التي تقوم بها الوزارة. في حين استحوذ بند "تعويضات العاملين ومساهمات الضمان الاجتماعي" (ضمن النفقات الجارية والرأسمالية) على ما نسبته (٣٠٪) تقريباً من موازنة الوزارة، إذ تشكل رواتب الوظائف الهندسية والفنية النسبة الكبرى من مخصصات تعويضات العاملين. كما وتتجدر الإشارة إلى أن النفقات الجارية شكلت ما نسبته (٢٩,٥٪) بالمتوسط عبر الفترة (٢٠١٧-٢٠١٤) من موازنة الوزارة، مقابل (٥٧٪) نفقات رأسمالية.

أما مخصصات الأطفال فقد قدرت بـ (٤,٣٪) من موازنة الوزارة لعام ٢٠١٤، توزعت بين البرامج الأربع التي تتولى الوزارة تنفيذها؛ وهي: برنامج الإدارة والخدمات المساندة، برنامج صيانة الطرق، برنامج إنشاء الطرق، وبرنامج الأبنية. ويوضح الشكل رقم (٢) إتجاهات إنفاق في مخصصات الإنفاق في إطار الإنفاق متوسط المدى.

<sup>(٤)</sup>بيانات البنك الدولي، معدل سعر صرف الدينار مقابل الدولار الأمريكي (دولار/دينار) = ١,٤١

## الشكل (٢) : أنماط الإنفاق في وزارة الأشغال العامة والإسكان

النسبة المئوية لمخصصات الأطفال من موازنة وزارة الأشغال العامة والإسكان (%)  
النسبة المئوية لموازنة وزارة الأشغال العامة والإسكان من الموازنة العامة للدولة (%)  
النسبة المئوية لموازنة وزارة الأشغال العامة والإسكان من الناتج المحلي الإجمالي (%)



## مشروع السلامة المرورية على الطرق

تتولى وزارة الأشغال العامة والإسكان توفير معايير السلامة المرورية على الطرق للحد من الحوادث الناتجة عن الطريق، وقد بلغت موازنة هذا المشروع حوالي (٣٣) مليون دينار أردني، وليشكل ما نسبته ٢,٣٪ فقط من موازنة برنامج إنشاء وصيانة الطرق؛ فيما قدرت حصة الأطفال منه حوالي (١,٥) مليون دينار. وفي ضوء بيانات دائرة الإحصاءات العامة، فقد سجلت وفيات الأطفال (من كلا الجنسين) نتيجة لحوادث الطرق ما نسبته ٢٩,٨٪ من إجمالي عدد الوفيات. في حين أن جرحي الأطفال بلغت نسبتهم ٢٧,٢٪ من إجمالي عدد جرحي حوادث الطرق<sup>(٥)</sup>. كما لوحظ بأن وفيات الأطفال تركزت ضمن الفئة العمرية (٠-٢٠) سنة، وبنسبة ٧٠٪ للذكور، و٣٠٪ للإناث.

و ضمن هذا السياق، فقد كان واضحاً أن إنخفاض نسبة مخصصات هذا المشروع لن يمكن الوزارة من تلبية متطلبات سلامة الأطفال على الطرق. ومن جهة أخرى، أظهرت نتائج الدراسة التحليلية عدم وجود خطة وطنية للسلامة المرورية على الطرق، مما يضعف من الأدوار التنسيقية للجهات الرسمية المعنية في الحد من حوادث الطرق.

**مشروع القرى الحضرية:** يتسم هذا المشروع بتوفيره الخدمات الثقافية والترفيهية والأنشطة الرياضية لسكان المحافظات بما في ذلك فئة الأطفال، وتقوم الوزارة بتوفير التمويل الكامل لإقامة القرى الحضرية. ليتم بعدها إدارتها من قبل البلدية المعنية. ويوجد حالياً (٥) قرى حضرية قيد التنفيذ وأو التشفيل الجزئي في كل من محافظة العقبة ومادبا واريد وعجلون وجرش، إذ بلغت مخصصاتها ضمن موازنة الوزارة (٢) مليون دينار أردني، وقدرت حصة الأطفال منها بنحو (٩٠٪) مليون دينار أردني. هذا وقد أظهرت تجربة القرية الحضرية في محافظة الزرقاء والتي حظيت بمكرمة ملكية لبناءها استقطاباً من سكان المحافظة وأطفالها ومنفساً لهم في أوقات فراغهم، حيث تشمل قرية الزرقاء الحضرية على حديقة مرورية، ملاعب، قاعات حاسوب، قاعة مكتبة للناشئين، قاعة ألعاب أطفال، قاعة نشاطات، كفتيريا.

ومن جانب آخر، تقوم الوزارة بتوفير التمويل اللازم لدعم مشاريع مجلس البناء الوطني، إذ ينابط بالمجلس مهمة وضع الأسس والمبادئ الخاصة بكودادات البناء الوطني الأردني وإقرارها، وذلك لتوفير السلامة

(٥) على الرغم من أن توفير معايير السلامة المرورية على الطرق للحد من الحوادث الناتجة عن الطريق هي من مهام وزارة الأشغال العامة والإسكان، إلا أن منظمة السلامة المرورية على الطريق تعنى بها أكثر من جهة رسمية وخاصة، ومنها: البلديات، أمانة عمان الكبرى، مديرية الأمن العام/إدارة ترشيح المسؤولين والمركيبات، أفراد المجتمع (سائقون ومشاة).

العامة في المبني والطرق والجسور والتأكد من مطابقتها للمعايير الدولية. ومثل هذا الأمر يخدم كافة المستخدمين لهذه المرافق وتحديداً الأشخاص والأطفال ذوي الإعاقة. وقد بلغت قيمة الدعم المقدم من الوزارة بنحو (٤٠) مليون دينار أردني، فُدِرت حصة الأطفال منه بنحو (٢٠) مليون دينار أردني.



## النتائج الرئيسية لتحليل موازنة الطفل في المجلس الأعلى للشباب

تعد موازنة المجلس الأعلى للشباب من الموازنات المتواضعة، إذ بلغت إجمالي موازنة المجلس لعام ٢٠١٤ ما قيمته (١٨,٢) مليون دينار أردني، مقابل (١٥,٨) مليون دينار أردني لعام ٢٠١٣. وقد سجلت موازنة المجلس ما نسبته ٢٣٪ من الموازنة العامة للدولة، ٧٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

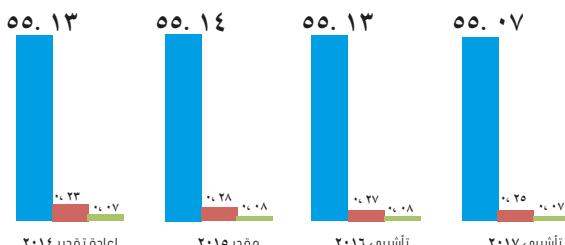
ووفقاً للتصنيف الاقتصادي لموازنة المجلس، فقد استحوذ بند "تعويضات العاملين ومساهمات الضمان الاجتماعي" على الحصة الأكبر من موازنة المجلس وبما نسبته حوالي ٤٦٪ في حين استحوذ بند "نفقات الإدامة والتشفيل" و"الأصول الثابتة" (ضمن النفقات الرأسمالية) على ما نسبته ٣١٪ تقريباً من موازنة المجلس. هذا وشكل النفقات الحاربة ما نسبته ٦٠٪ بالمتوسط عبر الفترة (٢٠١٧-٢٠١٤) من موازنة المجلس الأعلى للشباب مقابل ٤٠٪ للنفقات الرأسمالية.

يتولى المجلس الأعلى للشباب تلبية العديد من احتياجات الطفل وحقوقه في عدة مجالات منها الثقافية والرياضية والترويجية، علاوة على تلك الأنشطة الموجهة للأطفال ذوي الإعاقة بهدف إدماجهم بالمجتمع وإستثمار طاقاتهم. ويقوم المجلس من خلال المراكز والمعسكرات والمخيomas الشبابية والمرافق الرياضية التابعة له بتنفيذ العديد من الفعاليات والأنشطة المحفزة لبيئة تعليمية فوجّه للطفل دون تمييز، إذ يتمتع الطفل اللاجئ أيضاً بذات الخدمات.

قدّرت مخصصات الأطفال بـ ٥٥٪ من موازنة المجلس توزعت بين البرامج الثلاث التي يتولى المجلس تنفيذها: وهي: برنامج الإدارة والخدمات المساندة، برنامج التنمية الشبابية، وبرنامج التنمية الرياضية. وبوضوح الشكل رقم (٣) إتجاهات أنماط الإنفاق في نسبة مخصصات الأطفال ضمن موازنة المجلس، ونسبة موازنة المجلس من الموازنة العامة للدولة، والناتج المحلي الإجمالي ضمن إطار الإنفاق متوسط المدى.

**الشكل (٣): أنماط الإنفاق في المجلس الأعلى للشباب**

(النسبة المئوية لمخصصات الأطفال من موازنة المجلس الأعلى للشباب)  
 (النسبة المئوية لموازنة المجلس الأعلى للشباب من الموازنة العامة للدولة)  
 (النسبة المئوية لموازنة المجلس الأعلى للشباب من الناتج المحلي الإجمالي)



الأطفال اليافعون: يُشكل الأطفال اليافعين الفئة المستهدفة الرئيسية من قبل المجلس الأعلى للشباب، ويقوم المجلس بتبني السياسات والإجراءات لتنمية وتعزيز القدرات الفكرية والجسدية لهذه الفئة وتعزيز إنتمائهم الوطني في ظل هذه المرحلة العمرية الحاسمة. وتتجدر الإشارة إلى أن عدد الأطفال اليافعين المستفيدين من خدمات المراكز الشبابية في كافة محافظات المملكة قد بلغ (٤٢٣,٤٥٥) مشارك ومشاركة خلال عام ٢٠١٤، وتنسجل نسبة المشاركة الفعلية ١٤,٨٪ فقط من فئة الأطفال المستهدفة ضمن ذات الفئة العمرية. ويعزى هذا الانخفاض في نسبة المشاركة إلى ضعف الحملات الإعلامية للإعلان عن أنشطة المجلس، وقلة توفر وسائل المواصلات بين مكان سكن الأطفال والمراكز والمخيימות الشبابية؛ وقد جاء هذا القصور كنتيجة لقلة المخصصات المالية.

نصيب الطفل من المخصصات: بلغ معدل حصة الطفل من إجمالي موازنة المجلس على المستوى الوطني حوالي (٦٧٤)، (٣,٧٨) دينار/سنوي ضمن كل من برنامج الإدارة والخدمات المساعدة وبرنامج التنمية الشبابية وبرنامج التنمية الرياضية على التوالي. إن تدني حصة الطفل من المخصصات ستبقى قاصرة عن تلبية حقوق الطفل في ضوء المهام الوطنية للفنادق المجلس بتنفيذها. كما وتتجدر الإشارة في هذا المجال، أن هناك (١١) منظمة غير حكومية ( محلية ودولية) تقوم بتقديم منح ومساعدات لدعم أنشطة المجلس، ومثل هذه الأموال تكون خارج نطاق الموازنة العامة للدولة.

نصيب الطفل في المحافظات من المخصصات: هناك تباين كبير في حصة الطفل بين محافظات المملكة، وبشكل عام فإن تعداد الأطفال في كل محافظة يلعب دوراً حاسماً في تحديد نصيب الطفل من المخصصات. كما أن تنفيذ مشاريع رأسمالية خلال الفترة قيد الدراسة في محافظات معينة دون غيرها يؤثر أيضاً في تحديد نصيب الطفل من مخصصات تلك المحافظات.

ويبيّن الجدول رقم (١) أدنى أعلى وأدنى قيمة لحصة الطفل من موازنة المجلس عبر محافظات المملكة، والمتوسط العام لكافة محافظات المملكة وذلك لعام ٢٠١٤:

## جدول (١)

نصيب الطفل في المحافظات من مخصصات برامج المجلس الأعلى للشباب  
بالدينار الأردني/سنوي (٢٠١٤)

برنامج التنمية الرياضية	برنامج التنمية الشبابية	
نصيب الطفل من الإنفاق المخصص (دينار/سنوي)	نصيب الطفل من الإنفاق المخصص (دينار/سنوي)	
٨,٩٦ العقبة	١٤,١٦ عمان	أعلى قيمة
٢,٠٦	٣,٨٠	المتوسط
٠,٧٩ البلقاء	١,٥٢ الزرقاء	أدنى قيمة
١,٨٠	٢,٨٥ عمان	العاصمة عمان

من جهة أخرى، أظهرت بيانات وزارة التخطيط والتعاون الدولي لعام ٢٠١٤، إلى قيام الوزارة ومن خلال برنامج البنية التحتية للمحافظات بتقديم ما قيمته (١,٧) مليون دينار كدعم لمشاريع وأنشطة المجلس الأعلى للشباب.



## أهم توصيات الدراسة

وزارة الأشغال العامة والإسكان: إن مخصصات الطفل ضمن موازنة وزارة الأشغال العامة والإسكان باتت قضية هامة للوقوف على أنماط الإنفاق الذي يلي المصلحة الفضلى للطفل والذي يعكس موازنة صدقة للطفل سواء من خلال السلامة المرورية على الطرق، إقامة مشاريع القرى الحضرية، أو تطوير الكوادس والمعايير المتعلقة بالسلامة العامة في المباني وعلى الطرق.

وبالرغم من أن المخصصات المقدرة للطفل تستحوذ على ربع موازنة الوزارة تقريباً عبر إطار الإنفاق متوسط المدى، إلا أن الأمر يتطلب المزيد من الجهود المؤسسية للحد من وفيات وجرحى الأطفال نتيجة حوادث الطرق. ومن جهة أخرى، وعلى مستوى المحافظات، فإن هناك حاجة ماسة لإقامة المزيد من القرى الحضرية لتلبية حقوق الطفل واحتياجاته عبر كافة المحافظات. وكتوصية رئيسية، فإنه لا بد من رصد المزيد من المخصصات المالية لتلبية حقوق الطفل التي تتقطع مع مهام وزارة الأشغال العامة والإسكان.

المجلس الأعلى للشباب: يعد النقص في المخصصات المالية المعيق الرئيس الذي يواجه المجلس الأعلى للشباب. إن موازنة المجلس محدودة الموارد تحد من قيامه بتلبية احتياجات الطفل (فئة المستفيدين)، أو تحقيق رضى العاملين واحتياجاتهم (فئة مقدمي الخدمة) على حد سواء.

لا بد من توفير المزيد من المخصصات لرفع حصة الطفل والحد من تباين هذه الحصص بين أطفال المحافظات. كما أن عقد برامج بناء القدرات بات قضية هامة أخرى من أجل تمكين قادر المجلس من الوفاء بحقوق الطفل على أفضل وجه.

إن مخصصات الطفل والتي سجلت ٥٥٪ من موازنة المجلس عبر إطار الإنفاق متوسط المدى، بلغت قيمتها حوالي (١١) مليون دينار أردني فقط. ومثل هذه القيمة ستبقى عاجزة عن تلبية العديد من حقوق الطفل التي تقع ضمن مهام المجلس، وعليه، فإن هناك الحاجة إلى الدعم المالي والمخصصات من أجل تعزيز مشاركة الأطفال في أنشطة وفعاليات المجلس، والتي ستؤدي تبعاً لذلك إلى تعظيم قدرة المجلس على تلبية حقوق الأطفال متعددي الجنسيات في الأردن. كما أن الحصول على الدعم اللازم من قبل الجهات المعانحة والهيئات الدولية أصبح حاجة ملحة في هذا المجال.

استراتيجية الالتزام بالموازنة المخصصة للطفل: في ضوء ما تمحضت عنه هذه الدراسة من نتائج وتوصيات، فمن المتوقع قيام كل من وزارة الأشغال العامة والإسكان، والمجلس الأعلى للشباب، بتطبيق منهجية الموازنة المخصصة للطفل وذلك ضمن الاستراتيجية العامة للالتزام بهذه الموازنات، ويعكس ذلك على قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٧. وضمن هذا السياق، لا بد من وضع مؤشرات قياس أداء فعيرة وقابلة للقياس ترتبط بالبرامج/المشاريع/الأنشطة الخاصة بالطفل للتمكن من متابعة وتقدير الأداء بكفاءة وفاعلية وتحقيق الأهداف المنشودة الموجهة للطفل.



