

# إصلاح مرافق المياه في المنطقة العربية

الدروس المستفادة والمبادئ الارشادية

الطبعة الأولى  
تموز ٢٠١٤



SWEDEN

تنويه: إن مشروع دعم أعمال مجموعتي عمل إدارة المرافق وإصلاح المرافق هو منحة مقدمة من الوكالة السويدية للإيحاء الدولي لصالح الجمعية العربية لمرافق المياه (أكوا).  
ويعتبر المشروع المالك الوحيد لهذا العمل ، والناشر المسؤول عن المحتوى.

"Support of ACWUA's Utilities Management and Utilities Reform Technical Working Groups Project is being carried out with support from Swedish development cooperation. The project is the sole owner of the production, and the publisher is responsible for the content."



ACWUA

الجمعية العربية  
لمرافق المياه

## المقدمة

يعاني قطاع المياه في العالم العربي من العديد من الصعوبات والتحديات في عملية تقديم خدمات المياه والصرف الصحي والتي تكاد تكون مشتركة في معظم مرافق المياه العربية.

ومن أهم هذه التحديات:

- محدودية مصادر المياه مما يؤدي إلى حصول فجوة كبيرة بين المصادر المتاحة والطلب المتزايد على المياه بسبب ارتفاع نسبة النمو السكاني والتطور العمراني والاقتصادي
- تأثير عدم الاستقرار السياسي في المنطقة العربية (الربيع العربي) وحدوث موجات من الهجرة الداخلية والخارجية في أكثر من دولة عربية مما زاد من الطلب على المياه في الدول المضيفه وتضرر البنية التحتية في دول الربيع العربي
- معظم مرافق المياه تعمل تحت إدارة مركزية وخصوصاً في مجال التخطيط وتحديد التعرفة والأنظمة والقوانين التي تدير عمل المرافق (سلم الرواتب، وأنظمة الموظفين)
- هجرة الكفاءات من القطاع العام إلى القطاع الخاص داخل البلد الواحد أو من دولة إلى أخرى
- محدودية المخصصات المالية في العديد من المرافق في مجال التدريب وبناء القدرات ونقل التكنولوجيا ومحدودية الموارد المالية لتنفيذ المشاريع الكبيرة في مصادر المياه ومحطات معالجة الصرف الصحي
- وصول سقف القروض في العديد من الدول إلى الحد الأقصى وبالتالي عدم إمكانية الاقتراض لتنفيذ المشاريع
- محدودية رغبة القطاع الخاص الوطني في تمويل المشاريع الاستراتيجية

ومما تقدم وفي ظل هذه الظروف والتحديات الكبيرة فإن على إدارة قطاع المياه في المنطقة العربية أن تتخطى الإدارة التقليدية المتبعة حالياً. فمعظم المرافق تعمل ضمن مركزية مطلقة وأنظمة وقوانين لم تعد تساعد على مواجهة التحديات المذكورة أعلاه وأصبح لزاماً على المرافق وأصحاب القرار إيجاد الحلول والبيئة المناسبة والتعاون لمواجهة التحديات. ومن هنا يبرز دور الجمعية العربية لمرافق المياه وغيرها من منظمات المجتمع المدني في رفع الوعي على كافة المستويات لدى مرافق المياه وخصوصاً الإدارات المتوسطة والعليا التي لديها تأثير مباشر على صانعي القرار، من خلال التركيز على أهمية وضع سياسات جديدة وتعديل التشريعات القائمة التي من شأنها أن تشجع عمليات الإصلاح في مرافق المياه.

ووفقاً لرسالة أكو؛ تلعب الجمعية العربية لمرافق المياه دوراً أساسياً في تعزيز ونشر الممارسات الفضلى في إصلاح مرافق المياه في العالم العربي. حيث قامت أكو بإنشاء مجموعة عمل "إصلاح المرافق" وقامت بطرح مجموعة من المواضيع في هذا السياق للمناقشة والبحث، وهي: الشراكة بين القطاعين العام والخاص، واللامركزية، وإصلاح التعرفة، وغيرها من المواضيع ذات العلاقة.

خلال السنوات الثلاثة الماضية، اجتمع أعضاء مجموعة عمل "إصلاح المرافق" لنقل تجاربهم وخبرات بلادهم وتبادل المعرفة فيما بينهم من خلال الحالات الدراسية المقدمة عن كل بلد، ومناقشة الجوانب المحتملة للإصلاح وفقاً لذلك من خلال تضمينها في دليل الممارسات الفضلى كمبادئ إرشادية ودروس مستفادة.

يتضمن دليل الممارسات الفضلى "إصلاح مرافق المياه في المنطقة العربية: الدروس المستفادة والمبادئ إرشادية" نتائج تلك الاجتماعات والنقاشات؛ بالإضافة لنتائج تحليلية دقيقة لحالات دراسية من سبع دول عربية تم عرضها بطريقة مهنية ومفيدة للغاية لتكون مرجعاً قيماً حول إصلاح مرافق المياه في الدول العربية وتم نشرها في كتاب بعنوان "إصلاح مرافق المياه - حالات دراسية من المنطقة العربية"، كما يتضمن هذا الدليل مجموعة من الممارسات الفضلى والدروس المستفادة التي من المرجو اتباعها أو تجنبها عند تطبيق مبادرات إصلاح المرافق. يعتبر هذا الإصدار علامة فارقة تضاف للقطاع المائي العربي؛ حيث أنه يمهد الطريق لتطبيق أفضل للإصلاح من خلال تسليط الضوء على العقبات والمعوقات التي من شأنها الحد من تحقيق نجاحات في إصلاح مرافق المياه.

من الجدير بالذكر أن جميع أنشطة مجموعة عمل "إصلاح المرافق" وما يترتب عليها من لقاءات واجتماعات هي بتمويل من الوكالة السويدية للإنماء الدولي (SIDA) وذلك ضمن مشروع دعم لمدة ثلاثة أعوام.

أود أن أعرب عن خالص شكري وتقديري لمؤلفي هذا الكتاب: أعضاء مجموعة عمل "إصلاح المرافق"، لما أظهروه من التزام حقيقي ولما بذلوه من جهود من خلال إسهامهم بخبراتهم لإنجاح هذا العمل وإخراجه بهذا الشكل المشرف.

كما أشكر الوكالة السويدية للإنماء الدولي (SIDA) لدعمها إصدار هذه الطبعة.

وفي النهاية، لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل لفريق الأمانة العامة للجمعية العربية لمرافق المياه والفريق الاستشاري من شركة (ECO Consult) لما بذلوه من جهود طوال عامين من العمل مع مجموعة "إصلاح المرافق" وحتى إصدار هذا المرجع الذي يهدف لخدمة قطاع المياه والصرف الصحي في المنطقة العربية.

مع خالص تقديري،،

المهندس خلدون حسين الخشمان

خالد حسين

أمين عام الجمعية العربية لمرافق المياه

## شكر وتقدير

يعتمد هذا التقرير على معرفة ومساهمة أعضاء مجموعة العمل الفنية للجمعية العربية لمرافق المياه. وببني بقوة على مجموعة من دراسات الحالة التي تمثل الخبرات الإقليمية في موضوعات إصلاح المرافق التي سبق تطويرها من قبل أعضاء مجموعة العمل الفنية والفريق الاستشاري الداعم. وتمثل ثمرة جهد عامين من العمل الشاق لمجموعة من الخبراء في المنطقة لفائدة مرافق المياه في المنطقة العربية بناء على التراكمات المعرفية والدروس المستفادة من المنطقة مع الأخذ بعين الاعتبار الوضع العام والأمور البيئية والاجتماعية-الاقتصادية والمؤسسية والمالية والتحديات الفنية. ولم يكن بالإمكان إنجاز هذا التقرير لولا الدعم المقدم من الشعب السوداني ممثلاً بالوكالة السودانية الدولية للتنمية. وتودُّ المؤسسة العربية لمرافق المياه أن تعبر عن شكرها وتقديرها لكافة الجهود التي أدت إلى إنتاج هذا الدليل الإرشادي.

والشكر موصول إلى كل الداعمين لهذا العمل وبالأخص مجموعة العمل الفني وأعضاء طاقم الاستشاري على ما كرّسوه من جهدهم ووقتهم ، وإلى خبراء المياه والمشاركين الذين ساهموا بشكل غير مباشر بهذا العمل من خلال المشاركة بالمناقشات الفنية وتقديم المشورة الفنية. والشكر أيضاً لأعضاء مجموعة المرافق في الجمعية العربية لمرافق المياه لما كرّسوه من وقت وجهد ولكادر الجمعية لجمع المعلومات وتحليلها وتقديمها للمشاركة في جلسات العمل والاجتماعات والمؤتمرات. كما وتود الجمعية بأن تعبر عن شكرها وتقديرها لجهود كوادر المرافق الأعضاء الذين ساهموا بشكل كبير في تجميع البيانات والمعلومات، وبالأخص أحمد السيد موسى ونهلة عبدالسلام من مصر. كما ونودّ أيضاً أن نشكر فريق مستشاري البيئة (إيكو كونسلت) والأمانة العامة للجمعية العربية لمرافق المياه الذين عملوا بشكل دؤوب على تقديم الدعم لكل من ساهم في هذا المجهود المبارك.

الشكر أيضاً لمن ساهم بشكل أساسي في هذا العمل وبالأخص:

أعضاء فريق شركة إيكو كونسلت:

لينا شقم- مؤلف رئيس

مصطفى بياض-مؤلف/ محرر مساعد

محمد عبدالغني-مؤلف/ محرر مساعد

رائد داوود- مدير المشروع/ محرر

سجى خشمان- موظف/ محلل المشروع

أعضاء مجموعة العمل المشاركين

أحمد بن عدو- المغرب

د. أحمد معوض- مصر

فهد غلاب- اليمن

مالك الرواشدة- الأردن

د. أمل هدهد- فلسطين

يسار زهري- سوريا

صبا رعد- لبنان



الأمانة العامة للجمعية العربية لمرافق المياه

خلدون الخشمان - الأمين العام

مصطفى ناصر الدين- مدير/محرر مجموعات العمل،

مدير البرامج والخدمات الفنية

د. نعمة شريف- منسق المشروع

دانا دقاق- مدير الاتصالات

## المختصرات

الجمعية العربية لمرافق المياه	ACWUA
الوكالة الفرنسية للتنمية	AFD
مياه العقبة	AW
مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان	BMLWE
الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الإقتصادي والتنمية	BMZ
البناء - التملك - التشغيل - نقل الملكية	BOOT
البناء - التشغيل - نقل الملكية	BOT
مؤسسة مياه البقاع	BWE
هيئة تنظيم المياه الصالحة للشرب للقاهرة والإسكندرية	CAPWO
مجلس الإنماء والإعمار	CDR
منظمة المجتمع المدني	CSO
التصميم-البناء-التمويل-التشغيل-نقل الملكية	DBFOT
التصميم-البناء-التشغيل	DBO
المديرية العامة للهندسة الريفية واستغلال المياه	DGGREE
الهندسية، المشتريات والإنشاءات	EPC
وكالة الكهرباء والمياه	EWA
الهيئة المصرية لتنظيم قطاع المياه والصرف الصحي	EWRA
الهيئة العامة لمشاريع مياه الري	GARWP
مجلس التعاون لدول الخليج	GCC
الهيئة العامة للموارد المائية	GCWR
المجموعة للتنمية الزراعية	GDA
الناتج المحلي الإجمالي	GDP
مجموعة المصالح الجماعية	GIC
نظام المعلومات الجغرافية	GIS
الوكالة الألمانية للتعاون الدولي	GIZ
الشراكة العالمية للمياه	GWP
اللجنة العليا للمياه	HCW
الشركة القابضة للمياه والصرف الصحي	HCWW
المجلس الأعلى للمياه	HWC
الإدارة المدنية الإسرائيلية	ICA
صندوق النقد الدولي	IMF
الفريق الحكومي الدولي المعني بتغيير المناخ	IPCC
الإدارة المتكاملة للموارد المائية	IWRM
سلطة وادي الأردن	JVA
لجنة المياه المشتركة	JWC
مشروع مياه القدس	JWU
شركة محلية	LC
تحليل تكلفة دورة الحياة	LCCA
لتر للفرد الواحد يومياً	LCD
وزارة الزراعة والري	MAI
مليون متر مكعب	MCM
الأهداف الإنمائية للألفية	MDG
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	MENA
وزارة البيئة والمياه	MEW
وزارة الإسكان والبناء	MHC
وزارة الإسكان والمرافق والتنمية الريفية	MHUUD
وزارة البيئة	MOE
وزارة الطاقة والمياه	MOEW
وزارة المالية	MOF
وزارة الري	MOI
وزارة الأشغال	MOW
وزارة المياه والبيئة	MWE
وزارة المياه والري	MWI

وزارة الموارد المائية والري	MWRI
غير قابل للتطبيق	N/A
منظمة غير حكومية	NGO
مؤسسة مياه شمال لبنان	NLWE
المنظمة الوطنية للمياه الصالحة للشرب والصرف الصحي	NOPWASD
مياه بدون إيرادات	NRW
هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة	NUCA
المجلس الوطني للمياه	NWC
السلطة الوطنية للموارد المائية	NWRA
السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي	NWSA
الإستراتيجية الوطنية لقطاع المياه	NWSS
الإستراتيجية الوطنية لقطاع المياه والبرنامج الإستثماري	NWSSIP
التشغيل والصيانة	O&M
المساعدة الإنمائية الرسمية	ODA
منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية	OECD
دعم التشغيل والصيانة	OMS
المكتب الوطني للكهرباء	ONE
المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب	ONEE
المكتب الوطني للصرف الصحي	ONAS
المكتب الوطني للإمداد بمياه الشرب	ONEP
وحدة مراقبة الداء	PMU
السلطة الوطنية الفلسطينية	PNA
المرفق الإستشاري للهياكل الأساسية للقطاع العام والخاص	PPIAF
شراكة القطاعين العام والخاص	PPP
مشاركة القطاع الخاص	PSP
سلطة المياه الفلسطينية	PWA
البحث والتطوير	R&D
المكاتب الإقليمية للإستثمار الزراعي	ROAI
نظام التحكم الإشرافي واقتناء المعلومات	SCADA
الوكالة السويدية للتنمية الدولية	SIDA
مؤسسة مياه جنوب لبنان	SLWE
المؤسسة الوطنية للمياه	SNDE
الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه	SONEDE
لجنة التخطيط للدولة	SPC
الليرة السورية	SYP
الشفافية - المساواة - المشاركة	TAP
الشروط المرجعية	TOR
فريق العمل الفني	TWG
شركة تعزّ المحلية للمياه والصرف الصحي	TWSLC
الإمارات العربية المتحدة	UAE
الأمم المتحدة	UN
إصلاح المرافق العامة	UR
دولار الولايات المتحدة الأمريكية	USD
وكالة الولايات المتحدة لحماية البيئة	USEPA
برنامج دعم المرافق	USP
حفرة حسنة التهوية	VIP
سلطة المياه الأردنية	WAJ
إدارة مياه الضفة الغربية	WBWD
برنامج المياه والصرف الصحي	WSP
إمدادات المياه والصرف الصحي	WSS
رابطة إمدادات المياه والصرف الصحي	WSSA
شركة مياه اليرموك	YWC



## جدول المحتويات

i	المقدمة
ii	شكر وتقدير
iii	المختصرات
v	جدول المحتويات
vi	قائمة الجداول
vi	قائمة الأشكال
	<b>١- الفصل الأول</b>
٢	١-١ مقدمة
٢	١-٢ نظرة عامة
٣	١-٣ طريقة ومنهجية العمل
٤	١-٤ الوضع المائي في المنطقة العربية
١٠	١-٥ فهم سمات المرافق جيدة الأداء في إطلاق عملية الإصلاح
	<b>٢- الفصل الثاني - الخبرات والتحديات الإقليمية</b>
١٧	٢-١ حاكمية قطاع المياه
١٨	٢-١-١ السياسة والتشريعات
٢٤	٢-١-٢ النظام المؤسسي للقطاع
٣٥	٢-٢ تنظيم المرافق
٣٧	٢-٣ تطبيق اللامركزية
٤٠	٢-٤ تحويل المرافق إلى شركات
٤٣	٢-٥ الشراكات ومشاركة القطاع الخاص
٥٥	٢-٦ إصلاح التعرفة
٥٨	٢-٧ الإستنتاجات والملاحظات
٦٠	٢-٨ الخطوات القادمة
	<b>٣- الفصل الثالث - المبادئ الإرشادية لإصلاح المرافق</b>
٦٥	٣-١ إصلاح المرافق
٦٧	٣-٢ حاكمية القطاع
٦٩	٣-٣ تنظيم القطاع
٧١	٣-٤ تطبيق اللامركزية
٧٣	٣-٥ تحويل المرافق إلى شركات
٧٤	٣-٦ إقامة شراكات مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات
٧٧	٣-٧ إصلاح التعرفة
	<b>قائمة المراجع</b>

## قائمة الجداول

٥	جدول ١: مؤشرات مختارة ديموغرافية، اقتصادية ومتعلقة بالمياه للمنطقة العربية
٨	جدول ٢: النظام المؤسسي لقطاع المياه في المنطقة العربية
٣٦	جدول ٣: الوظائف التنظيمية في دول عربية مختارة
٣٩	جدول ٤: مستوى اللامركزية في دول مختارة من أعضاء الجمعية العربية لمرافق المياه
٤٢	جدول ٥: خصائص مرافق مختارة من المنطقة تعمل كشركات مياه
٤٣	جدول ٦: أشكال من مشاركة القطاع الخاص في قطاع التزويد المائي والصرف الصحي
٤٥	جدول ٧: تفاصيل عقد إدارة مياه غزة
٤٦	جدول ٨: تفاصيل عقد إدارة وخدمات شركة مياه شمال لبنان
٤٧	جدول ٩: تفاصيل عقد إدارة شركة مياه عمان (مياهنا)
	جدول ١٠: تفاصيل عقد محطة القاهرة الجديدة لمعالجة مياه الصرف الصحي على نظام التصميم-البناء-
٤٩	التمويل-التشغيل-نقل الملكية
٥٠	جدول ١١: تفاصيل عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية لمحطة السمرا لتنقية مياه الصرف الصحي
٥٣	جدول ١٢: تفاصيل عقد شراكة القطاع الخاص في إدارة مياه مأدبا
٥٤	جدول ١٣: الشراكة بين القطاع العام والخاص وتفويض الإدارة في المغرب
٥٦	جدول ١٤: التكاليف مقابل الأثمان في مرافق المياه والصرف الصحي في المنطقة العربية
٥٧	جدول ١٥: نظم التعرف المطبقة في بلدان عربية مختارة

## قائمة الأشكال

٦	شكل ١: التوجه في المصادر المائية الداخلية للفرد في الوطن العربي
١٧	شكل ٢: ثلاثة مبادئ أساسية للحاكمة الرشيدة
١٨	شكل ٣: مكونات الحاكمة الفعالة للمياه
٢٤	شكل ٤: النظام المؤسسي لقطاع المياه في المغرب
٣٧	شكل ٥: النظام المؤسسي لقطاع المياه في مصر
٢٨	شكل ٦: النظام المؤسسي لقطاع المياه في اليمن
٣٢	شكل ٧: النظام المؤسسي لقطاع المياه في فلسطين
٥٥	شكل ٨: المتاهة المؤدية إلى تردّي الأداء في المرافق



# المقدمة

إصلاح مرافق المياه في المنطقة العربية: الدروس المستفادة والمبادئ الإرشادية



## ١-١ مقدمة

تعاني غالبية دول المنطقة العربية من الشح الحاد في المياه مما يشكّل ضغطاً شديداً على المرافق المكلفة بتطوير إمدادات المياه والمحافظة عليها لتلبية الإحتياجات الحالية والمستقبلية. ويشكّل التغير المناخي والنمو السكاني والتطور الإقتصادي أهم العوامل في الزيادة المستمرة بتفاقم الفجوة بين العرض والطلب على المياه. وتزيد الحاجة لتطوير مصادر جديدة غير تقليدية للمياه كالتحلية من العبء المالي على مرافق المياه مما يجعلها بحاجة إلى الدعم الحكومي. ولمواجهة هذه التحديات فإن العديد من مرافق المياه تتجه إلى الإصلاح ورفع الكفاءة وخاصة فيما يتعلق بتحسين الخدمات والإستدامة المالية ورضى متلقي الخدمة، وتطوير البنى التحتية لتتلاءم مع الإحتياجات الآنية والناشئة ولتقديم الخدمات في بيئة مواتية للأداء الجيد ولرضى متلقي الخدمة.

وتماشياً مع دورها والمهام المناطة بها لخدمة مرافق المياه في الوطن العربي في رفع تنافسيتها من خلال تحسين أدائها في خدمات التزويد المائي والصرف الصحي، فقد تبنت الجمعية العربية لمرافق المياه دوراً ريادياً في المنطقة من خلال تقديم واختبار الوسائل المؤدية إلى تحسين كفاءة أنظمة ومعايير التشغيل والصيانة، وتطبيق مبادرات الإصلاح وإعادة الهيكلة لتحسين الأداء التشغيلي وتوسعة الخدمات وتطوير أنظمة الإدارة، وأخيراً من خلال تبادل الخبرات اللازمة لتطوير إجراءات وتطبيقات التشغيل والصيانة.

وبناءً عليه فقد أنشأت الجمعية العربية لمرافق المياه مجموعة عمل متعددة التخصصات مكونة من خبراء أكفاء أعضاء في مرافق المياه لمعالجة مواضيع محدّدة في عدّة مجالات ذات أولوية في قطاع المياه والصرف الصحي بعد إجراء تقييم لاحتياجات مكوثاتها. وقد حصلت الجمعية على التمويل اللازم لبدء وتفعيل عملية إصلاح مرافق المياه من الوكالة السويدية للإنماء والتعاون الدولي (سي.إ.إ.).

تتكون مجموعة العمل الفنية لإصلاح مرافق المياه من سبعة<sup>١</sup> أعضاء يمثلون سبعة مرافق مياه عربية مختلفة يعملون معاً لمدة عامين. وتعتمد المجموعة مبدئياً على خبرة أعضائها في إصلاح المرافق في مؤسساتهم وبلدانهم، وعلى رفق هذه الكفاءات من خلال جمع المعلومات ومراجعة المصادر العلمية واستشارة أصحاب المصلحة.

## ٢-١ نظرة عامة

خلال عامين من مشاركة مجموعة العمل، كان الأعضاء يجتمعون مرتين إلى ثلاث مرات في العام لوضع خطة العمل والجدول الزمني، وتصميم الخطوط العريضة لمخرجات عملهم النهائية، ولعرض خبرات كل منهم في مجال إصلاح خدمات المياه والصرف الصحي، ولتبادل المعرفة الإقليمية في هذا المجال، ولعرض نظرة مستقبلية يمكن أن تخدم الجمعية العربية لمرافق المياه في التعريف بفرص تحسين خدمات المياه والصرف الصحي على مستوى المنطقة العربية. وقد شارك أعضاء مجموعة العمل أيضاً في المؤتمرات الدولية والإقليمية لعرض خبراتهم والإتصال بمختصين وخبراء آخرين في مجال المياه والصرف الصحي.

كانت أول منجزات فريق العمل إعداد تقرير يجمع دراسات الحالة<sup>٢</sup> الخاصة بالخبرات الإقليمية في مجال إصلاح المرافق مبتدئاً بنبرة عن البلد مع التركيز على مصادر المياه واستعمالاتها ومزودّي الخدمة، والإطار المؤسسي والقانوني الذي يحكم القطاع، وإجراءات الإصلاح المطبقة والتي تشمل اللامركزية والعمل على أسس تجارية وفرص ونماذج المشاركة مع القطاع الخاص.

تم إعداد هذا التقرير بناءً على نقاشات مجموعة العمل حول دراسات الحالة السابق ذكرها، والتحليل المعمّق للخبرة الإقليمية في هذا المجال، شاملة قصص النجاح وفرص تطبيقها في مواقع أخرى وتطويرها والدروس المستفادة، اعتماداً على الإطار الذي تم إعداده من قبل مجموعة العمل. وقد تم جمع هذه الجوانب في هذا التقرير النهائي الذي يشكّل أحد تقريرين لمجموعة العمل الفنية الحالية في الجمعية العربية لمرافق المياه استناداً إلى مخطط مرتبط بالإطار التحليلي الذي جرى تطويره أيضاً من قبل مجموعة العمل.

١ الدول العربية السبع هي: المغرب، مصر، اليمن، الأردن، فلسطين، سوريا، لبنان  
٢ الدول المشمولة بالحالات الدراسية هي: المغرب، مصر، اليمن، الأردن، فلسطين، لبنان، سوريا

يبدأ التقرير بالإسهاب في وصف المنهجية وخطة العمل التي اتبعتها فريق العمل والفريق الاستشاري الداعم للإعداد النهائي للفصل الأول «نظرة عامة» حيث تم عرض وإيضاح الأدوات - شاملة الإستبيان والإطار التحليلي المستخدم وكيفية استخدامها في هذا التقرير. كما تم إبراز التحديات التي واجهت فريق العمل بهدف أخذها بالإعتبار في البرامج المستقبلية.

تبع ذلك إسهاب في وصف التحديات التي واجهت المرافق في المنطقة والشروط المصاحبة لها، والبيئة والظروف التي تعمل بها المرافق بدءاً بظروف الشحّ الحادّ للمياه في المنطقة، والكلفة المرتفعة لتطوير مصادر المياه، والنموذج الإجتماعي الذي يحكم النظرة إلى قيمة المياه وما نتج عنه من تأثيرات سلبية على أداء المرافق.

يستعرض التقرير بعد ذلك سمات الأداء الجيد للمرافق حسب الممارسات الجيدة المتعارف عليها عالمياً والتي تشمل الجدوى المالية والتحديد الجيد لمستويات الخدمة والكفاءة الفنية والأصول السليمة والقيادة الملتزمة والكادر المدرب ورضى متلقي الخدمة والإدارة المستدامة لمصادر المياه.

تم إعداد الفصل الثاني «المعلومات الأساسية والخبرة الإقليمية» بناء على تحليل دراسات الحالة والخبرات من خلال المشاركة والإختبار والمناقشات، ويشمل المواضيع الرئيسية لإصلاح المرافق اعتماداً على الخبرات الإقليمية والفرص والتحديات، وعلى وجه الخصوص الخصائص المتعلقة بإدارة المياه والدروس المستفادة والملاحظات الهامة، وتشمل الوضع المؤسسي وتطبيق اللامركزية والعمل على أسس تجارية وتنظيم القطاع، كما تم عرض وتحليل الشراكة بين القطاع العام والخاص في المنطقة والدروس المستفادة منها، وأخيراً وليس آخراً جرت مناقشة إصلاح التعرفة وعلاقتها بنظم التعرفة الحالية وأسس وضعها ومستوى مشاركة المعنيين بعملية الإصلاح. تبع ذلك ملخص يلقي الضوء - بناء على مخرجات البرنامج وما انبثق عنه من نتائج - على المواضيع التي تتطلب المزيد من البحث والتطوير، والتي تشكل المجالات الأساسية التي ستستثمر بها الجمعية العربية لمرافق المياه لدعم أعضائها.

يستعرض الفصل الثالث «مبادئ إرشادية» الأسس الإرشادية في مجالات إدارة المياه والتحول إلى شركات وتطبيق اللامركزية والشراكة مع القطاع الخاص وإصلاح التعرفة بناء على النجاحات والإخفاقات في إصلاح المرافق التي وردت في التقرير الأول للحالات الدراسية الذي قامت بإعداده مجموعة العمل الفنية لمرافق المياه.

## ٣-١ طريقة ومنهجية العمل

اشتمل النهج المتبع في تنفيذ هذا البرنامج على اطلاع الجمعية العربية لمرافق المياه على خبرات مرافق المياه للدول الأعضاء في الجمعية وتجميع هذه الخبرات في جلسات عامة. ولم يتم في هذه الجلسات عرض خبرات الأعضاء فقط وإنما كان هناك مجال للحوار والإتفاق والإختلاف وتبادل المعرفة.

وكان البرنامج بكلّيته منصّة للدول وللأعضاء المشاركين لتبادل المعرفة المتاحة في المنطقة العربية - وليس فقط في موضوع فريق العمل الفني، ولكن أيضاً في المجالات الأخرى ذات الصلة والمواضيع الناشئة عن الإحتياجات والمتطلبات لكل من الدول المشاركة. ولقد أوجدت مستويات المعرفة المتاحة في هذه المنصّة الموحدة فرصة للتعلم.

أظهرت النتائج الأساسية التي توصل إليها هذا البرنامج بتفصيل كبير الخبرة العربية في موضوع إصلاح المرافق، أخذة بالاعتبار أوجه التشابه على مستوى المنطقة والفرص والتحديات. كما أظهرت العلاقة بين هذه الخبرة وبين المعرفة في الممارسات الجيدة والمبادئ الإرشادية لإصلاح المرافق على المستوى العالمي، مع الأخذ بالإعتبار محددات وتحديات هذا السياق الإقليمي. وهكذا فإن مخرجات هذا البرنامج تعتبر أداة تهدف إلى خلق فهم أفضل للخبرة المتعلقة بإصلاح المرافق المائية في المنطقة العربية وإلى إبراز التحديات والفرص المتاحة، وكيفية الاستفادة من هذه الخبرة في بلدان أخرى تشرع في إصلاح مرافق المياه في المنطقة.

وتتضمن المنهجية المطبقة في تنفيذ البرنامج آليات البحث الأوليّة والثانويّة التالية:

- استخدمت آليات البحث الأولية في جمع وعرض ومناقشة البيانات والمعلومات وإعداد دراسات الحالة من كل عضو من البلدان المشاركة في مجموعة العمل الفنية. وقد اشتملت الفعاليات المطبقة لهذا الهدف على ما يلي:
  - تطوير شروط مرجعية تفصيلية مع خطة العمل المرتبطة بها لمجموعة العمل الفنية توضّح أهداف البرنامج وفعالياته والمخرجات المتوقعة منه وجدول وخطة التنفيذ. وقد تم تطوير الشروط المرجعية وخطة العمل بطريقة تشاركية من خلال عقد ورشات عمل إقليمية وحلقات عمل تضم أعضاء فريق العمل الفني وأعضاء الفريق الإستشاري والجمعية العربية لمرافق المياه.
  - التطوير أيضاً، بطريقة تشاركية في ورشات عمل إقليمية، تضم أعضاء فريق العمل الفني وأعضاء الفريق الإستشاري والجمعية العربية لمرافق المياه، لمخطط تفصيلي لدراسات الحالة مرتبط به استبيان على أساس فني يتسق مع البيانات والمعلومات المطلوبة لكل حالة دراسية.
  - إدارة الاستبيان وجمع البيانات والمعلومات ذات الصلة من كل دولة عضو. وقد تم عرض النتائج في جلسات عامة في ورشة عمل إقليمية مرحلية جرت فيها المناقشات وتبادل الآراء والخبرات.
  - التطوير بطريقة تشاركية في ورشات عمل إقليمية، تضم أعضاء فريق العمل الفني وأعضاء الفريق الإستشاري والجمعية العربية لمرافق المياه وخبراء يمثلون الصناعة، لمخطط تفصيلي للدليل الإرشادي لإصلاح المرافق والممارسات الجيدة، وإلى استبيان مفصل يتسق مع المعلومات والبيانات اللازمة للدليل الإرشادي.
  - إدارة الاستبيان وجمع البيانات والمعلومات ذات الصلة من كل دولة عضو. وقد تم أيضاً عرض النتائج في جلسات عامة في ورشة عمل إقليمية مرحلية جرت فيها المناقشات وتبادل الآراء والخبرات.
- تطبيق آليات البحث الثانوية من قبل أعضاء فريق العمل الفني وأعضاء فريق الإستشاري لتكملة مخرجات فعاليات البحث الأولي الموضحة سابقاً. وقد استبعت آليات البحث الثانوي اختبار المصادر المتاحة والوثائق والخبرات في الدول المتقدّمة والدول النامية والخبرات العالمية للممارسات الجيدة في موضوع فريق العمل الفني، والتحليل المقارن للبيانات والمعلومات التي تم جمعها من كافة الأعضاء المشاركين، وتوليف نتائج التحليل بالشكل المناسب لتضمينها في المخرجات النهائية للبرنامج مع تسليط الضوء على الخبرة الإقليمية والتحديات والفرص المصاحبة لها.

## ٤-١ وضع المياه في المنطقة العربية

تمتاز المنطقة العربية بسمات وخصائص متنوعة، فمن دول منخفضة الدخل وغير متطورة، إلى أخرى نامية متوسطة الدخل وفقيرة في المصادر الطبيعية، إلى أخرى مزدهرة ومستقرة اقتصادياً وغنية بالمصادر الطبيعية. ولكن المتفق عليه هو أن المنطقة بكاملها تعاني من شح المصادر المائية.

يعطي الجدول رقم (١) فكرة عن توزيع السكان ومؤشرات الإقتصاد ومصادر المياه للبلاد العربية. ويختلف التوزيع السكاني حالياً ومعه الناتج المحلي الإجمالي للفرد من دولة لأخرى كاشفاً عن مستويات متعددة من الإزدهار الإقتصادي ومستويات المعيشة. وتعطي مصادر المياه العذبة المتاحة للفرد أيضاً فكرة عن شح المياه في كافة البلدان العربية تقريباً حيث يقلّ التزويد المائي السنوي للفرد عن (١٠٠٠) متر مكعب - والذي يعتبر حسب الخبراء عتبة الإجهاد المائي (ويبين الشكل رقم (١) إتجاه مصادر المياه المتجدّدة مع الزمن) ، في حين يعطي السحب السنوي للمياه العذبة فكرة عن الضغط على المصادر المائية لكل بلد، كما أن مؤشرات خدمات المياه والصرف الصحي أيضاً قد تم عرضها بمحاذاة مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية.

الجدول رقم (١): مؤشرات مختارة ديموغرافية، اقتصادية ومائية للمنطقة العربية  
(المصدر: البنك الدولي، ٢٠١١)

البلد	تعداد السكان	الناتج المحلي الإجمالي للفرد بالدولار الأمريكي	النسبة المئوية للسكان المخدمين بمياه الشرب	النسبة المئوية للسكان المخدمين بالصرف الصحي	حصة الفرد السنوية من مصادر المياه <sup>٥</sup> العذبة المتجددة الداخلية بالمترب المكعب	نسبة السحب السنوي من مصادر المياه العذبة الداخلية
الجزائر	٣٧,٧٦٢,٩٦٢	٥,٢٥٨	٨٣,٩	٩٥,١	٢٩٨	٥٥
البحرين	١,٢٩٢,٧٦٤	١٨,٣٣٤ <sup>٦</sup>	١٠٠,٠	٩٩,٢	٣	٨,٩٣٥
جيبوتي	٨٤٦,٦٤٦	١,٤٦٤	٩٢,٥	٦١,٣	٣٥٤	٦
مصر	٧٩,٣٩٢,٤٦٦	٢,٩٧٣	٩٩,٣	٩٥,٠	٢٣	٢,٧٩٤
العراق	٣١,٧٦٠,٠٢٠	٥,٦٨٧	٨٤,٩	٨٣,٩	١,١٠٨	١٨٨
الأردن	٦,١٨١,٠٠٠	٤,٦٦٦	٩٦,٢	٩٨,١	١١٠	١٢٨
الكويت	٣,١٢٤,٧٠٥	٥٦,٥١٤	٩٩,٠	١٠٠,٠	-- <sup>٧</sup>	--
لبنان	٤,٣٨٢,٧٩٠	٩,١٤٨	١٠٠,٠	--	١,٠٩٥	٢٧
ليبيا	٦,١٠٢,٢٣٣	١٠,٤٥٦ <sup>٨</sup>	٥٤,٤ <sup>٩</sup>	٩٦,٦	١١٥	٦١٨
موريتانيا	٣,٧٠٢,٧٦٣	١,١٥٤	٤٩,٦	٢٦,٦	١٠٨	٤٠٠
المغرب	٣٢,٠٥٩,٤٢٤	٣,٠٤٤	٨٢,١	٦٩,٨	٩٠٥	٤٣
عمان	٣,٠٢٤,٧٧٤	٢٣,٧٣١	٩٢,٣	٩٦,٦	٤٦٣	٩٤
قطر	١,٩١٠,٩٠٢	٩٠,٥٢٤	١٠٠,٠	١٠٠,٠	٢٩	٧٩٣
السعودية	٢٧,٧٦١,٧٢٨	٢٠,٧٧٨	٩٧,٠	١٠٠,٠	٨٦	٩٨٦
السودان	٣٦,٤٣٠,٩٢٣	١,٥٣٩	٥٥,٤	٢٤,٠	٦٤١	١٢٤
سوريا	٢١,٩٦١,٦٧٦	٢,٧٤٧ <sup>١٠</sup>	٨٩,٩	٩٥,٢	٣٢٥	٢٣٥
تونس	١٠,٦٧٣,٨٠٠	٤,٣٥٠	٩٦,٤	٨٩,٨	٣٩٣	٦٨
الإمارات العربية المتحدة	٨,٩٢٥,٠٩٦	٤٠,٣٦٣	٩٩,٦	٩٧,٥	١٧	٢,٦٦٥
الضفة الغربية وغزة	٣,٩٢٧,٠٥١	١,٢٠٩ <sup>١١</sup>	٨٥,٠ <sup>١٢</sup>	٩٢ <sup>١٣</sup>	٢٠٧	٥١
اليمن	٢٣,٣٠٤,٢٠٦	١,٣٦١	٥٤,٨	٥٣	٩٠	١٧٠

تسبب النمو السكاني ونشاطات التطور الإقتصادي والتغير المناخي بمزيد من الضغط على المصادر المائية الشحيحة أصلاً في المنطقة. ويؤثر التقلب الحاد في المناخ (ازدياد الجفاف، وتحول أنماط الهطول المطري، وانخفاض أنماط الشحن الجوي، وتكرار أحداث الطقس الحادة كالفيضانات والجفاف) على توفر المصادر المائية وتقديم الخدمات. كما أن توسع المناطق الحضرية يؤثر أيضاً على التوزيع الجغرافي للمصادر المائية في كل بلد وكذلك على استعمالات المياه على مستوى القطاع، وفي حين يزداد تخصيص المياه للأغراض المنزلية فإن السياسات الأصلية تدعم النشاطات الزراعية متصدية لتوجهات التوسع العمراني- على الرغم من محدودية مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي.

٤ مرافق مياه الصرف الصحي تشمل الدفق السريع أو السكب السريع للمياه (إلى نظام أنابيب الصرف الصحي، خزان مياه الصرف الصحي، حفرة المراض)، حفرة المراض جيدة التهوية، حفرة المراض مع بلاطة، المراض المكشورة

٥ المصادر المائية المحسنة لأغراض الشرب تشمل المياه الواردة بالأنابيب إلى أماكن الاستهلاك (الوصلات المنزلية إلى البيوت أو قطع الأراضي أو الساحات، كما تتضمن المشارب العامة وصنابير المياه والآبار بأنواعها والينابيع المحمية وجمع مياه الأمطار).

٦ ٢٠١٠

٧ المعلومات غير متوفرة

٨ ٢٠٠٩

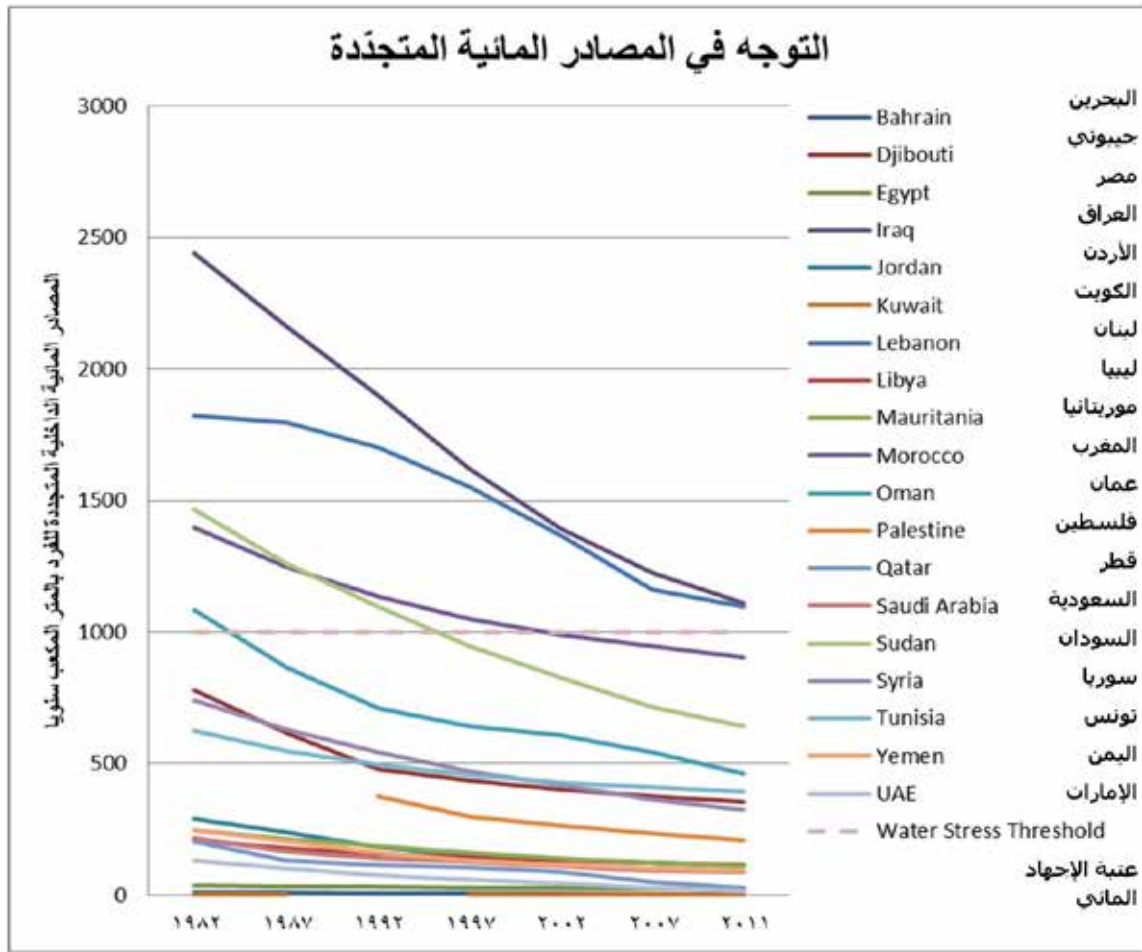
٩ ٢٠٠١

١٠ ٢٠١٠

١١ ٢٠٠٥

١٢ ٢٠١٠

١٣ ٢٠١٠



الشكل رقم ١: التوجه في المصادر المائية الداخلية للفرد في الوطن العربي  
(المصدر: محسوبة من قاعدة بيانات البنك الدولي، ٢٠١٢)

بالإضافة إلى أنماط النمو السكاني الطبيعية في كل بلد، فإن تقلب الوضع السياسي في المنطقة والربيع العربي الذي حدث مؤخراً قد تسبب بالعديد من الأزمات التي أجبرت العديد من المواطنين على ترك بلدانهم واللجوء إلى البلدان المجاورة الأكثر أمناً، مما زاد في تفاقم الوضع المائي في هذه البلدان وخلق حالات طوارئ تطلبت في بعض الحالات توفير مصادر مائية كبيرة وأنيّة غير متوفرة للمهجرين.

وتشمل الأمثلة المحددة على ذلك الوضع الفلسطيني ومخيمات اللاجئين في الأردن وسوريا ولبنان، والإحتلال الإسرائيلي الذي يتحكم بمصادر المياه في الضفة الغربية وغزة ويحرم الفلسطينيين من الخدمات الأساسية للمياه والصرف الصحي. ولقد تسببت الصراعات الأخرى في المنطقة إلى دورات من النزوح الداخلي كما حدث في غزو العراق الذي تسبب في نزوح العراقيين إلى الأردن وسوريا، وكما حدث في الغزو الإسرائيلي للبنان الذي تسبب في موجة نزوح للاجئين إلى الأردن وسوريا ودول مجلس التعاون الخليجي. كما أدت الأحداث في ليبيا إلى نزوح الليبيين إلى تونس ومصر، والحرب الأهلية في سوريا إلى إنشاء المخيمات في الأردن ولبنان لإيواء المهجرين من سوريا إضافة إلى نزوح أعداد كبيرة إلى مصر ودول مجلس التعاون الخليجي.

وفي المناطق التي لا تتعرض للنزاعات والحروب فإن إدارة مصادر المياه العابرة للحدود تشكل هي أيضاً تحدياً آخر. وتقدر ب ٦٦٪ نسبة المياه السطحية الواردة إلى المنطقة من مصادر خارجية (نهر النيل في مصر، ونهري دجلة والفرات في العراق، واليرموك في الأردن) مما يخلق تعقيدات أخرى في إدارتها، حيث تتحكم المصالح المتعارضة للدول بطبيعة العلاقات فيما بينها وفي خيارات إدارة مصادر المياه. وحتى فيما بين دول المنطقة نفسها، فإن الأولويات المتعارضة وإدارة المصادر تحكم مواضيع المياه العابرة للحدود.

تعتبر معالجة شح المياه في بعض دول المنطقة ممكنة ويمكن تحقيقها بسهولة عن طريق تطوير مصادر المياه غير التقليدية المكلفة مالياً والمستهلكة للطاقة كما هو الحال في دول مجلس التعاون الخليجي، إلا أن هذه الحلول تعتبر في دول أخرى غير مجدية لعدم توفر مصادر الطاقة ونقص الإمكانيات المادية.

### التحديات التي تواجه مرافق المياه في المنطقة:

إن الظروف الصعبة للوضع المائي التي تؤثر على إمدادات المياه والطلب عليها تلقي بظلالها على المرافق المكلفة بخدمات المياه والصرف الصحي في كل من دول المنطقة والتي تتمثل بما يلي:

- يتسبب النقص في المصادر المائية بالصعوبات في تقديم خدمات مستمرة لمتلقي الخدمة في العديد من دول المنطقة. وهذا يتمثل في تزويد المياه على فترات متقطعة (في الأردن واليمن وفلسطين ولبنان والعراق ...)، مما ينجم عنه ظروف تشغيل وصيانة مجهدة تؤثر على كمية ونوعية المياه المزودة ومستوى الخدمات المقدمة وكنتيجه لذلك على رضى متلقي الخدمة وسلامة مكونات البنية التحتية. كما أن هذه الصعوبات والظروف المجهددة للتشغيل والصيانة تؤدي إلى زيادة في الإنفاق الرأسمالي للمرافق على إعادة تأهيل المشاريع واستبدال الأصول التي تتلف بسرعة نتيجة التزويد المتقطع للمياه.
- وفي الحالات التي تختار فيها الحكومات أن تطوّر مصادر جديدة تقليدية وغير تقليدية للمياه، فإن الكلفة العالية لذلك يتوجب توفيرها من قبل الحكومات كما هو الحال في دول مجلس التعاون الخليجي التي تنفق حالياً مبالغ كبيرة على الإستثمارات في تكنولوجيا التحلية المستهلكة للطاقة، أو من قبل المستثمرين من القطاع الخاص، أو من قبل متلقي الخدمة.
- إن النموذج الإجتماعي السائد هو أن الماء ليس سلعة اقتصادية وإنما هو ملكية عامة تقدّم مجاناً، وبهذا لا تتوفر المخصصات لتطوير مصادر المياه أو إنشاء البنية التحتية وتشغيلها وصيانتها لتوزيع المياه إلى المستخدمين النهائيين.
- وكنتيجه لذلك، وخاصة في هذه الأيام مع الربيع العربي وتقلّب الوضع السياسي في المنطقة، تصبح الحكومات عاجزة عن رفع الدعم الذي تدفعه لتغطية تكاليف الخدمات، والذي يشكل عبئاً لا تستطيع العديد من الدول تحمّله، مما يؤدي بالمرافق إلى الدائرة المفرغة من تدهور الأصول.
- إن حقيقة كون الغالبية تعتبر الماء ملكية عامة، ينتج عنها عدم إمكانية تخلي الحكومات- المحلية والمركزية- عن مسؤولياتها تجاه خدمات المياه والصرف الصحي، وإن كان ذلك مع أداء ليس بالأمثل وإمكانيات ومصادر متواضعة. وهذا ينتج عنه أيضاً تعدّد الأدوار التي تقوم بها الحكومات: كملكية وتشغيل وتنظيم القطاع ... ويلخص الجدول رقم (٢) الهيكل المؤسسي لمجموعة مختارة من الدول العربية:



## الجدول ٢: الترتيبات المؤسسية لقطاع المياه في المنطقة العربية (المصدر: تم تجميعه من قبل المؤلف وفريق المؤلفين المساعدين، ٢٠١٣)

المهام التنظيمية بواسطة <sup>١٢</sup>		المشغل	المالك
المغرب			
١. وزارة الشؤون العامة والحوكم	• التزويد بالجملة: في الغالب مالك ومشغل (أكثر من ٨٠٪) و ٢٠٪ أخرى ملكية الإنتاج	• التزويد بالجملة: في الغالب مالك ومشغل (أكثر من ٨٠٪) و ٢٠٪ أخرى ملكية الإنتاج	• التزويد بالجملة: في الغالب مالك ومشغل (أكثر من ٨٠٪) و ٢٠٪ أخرى ملكية الإنتاج
٢. لجنة وزارية مشتركة (وزارة الداخلية، وزارة الطاقة، وزارة المياه والبيئة، وزارة المالية)	• من قبل الموزع (وكالات مستقلة)	• من قبل الموزع (وكالات مستقلة)	• من قبل الموزع (وكالات مستقلة)
٣. القطاع الخاص والتنظيم عن طريق العقود والمتابعة من قبل تفويض السلطة	• التوزيع: من قبل البلديات حسب أربعة نماذج: <ul style="list-style-type: none"> <li>١. إدارة مباشرة</li> <li>٢. إنشاء وكالات مستقلة (في ١٢ مدينة كبيرة)</li> <li>٣. تفويض ملكية (حوالي ٦٠٠ مدينة صغيرة ومتوسطة)</li> <li>٤. تفويض للقطاع الخاص (٤ حقوق امتياز في مدن كبيرة)</li> </ul>	• التوزيع: من قبل البلديات بموجب القانون	• التوزيع: من قبل البلديات بموجب القانون
١. وزارة الشؤون العامة والحوكمة	من قبل البلديات حسب أربعة نماذج:	من قبل البلديات بموجب القانون	من قبل البلديات بموجب القانون
٢. لجنة وزارية مشتركة (وزارة الداخلية، وزارة الطاقة، وزارة المياه والبيئة، وزارة المالية)	١. إدارة مباشرة	١. إدارة مباشرة	١. إدارة مباشرة
٣. للقطاع الخاص والتنظيم عن طريق العقود والمتابعة من قبل تفويض السلطة	٢. إنشاء وكالات مستقلة (في ١٢ مدينة كبيرة)	٢. إنشاء وكالات مستقلة (في ١٢ مدينة كبيرة)	٢. إنشاء وكالات مستقلة (في ١٢ مدينة كبيرة)
	٣. تفويض ملكية (حوالي ٦٠٠ مدينة صغيرة ومتوسطة)	٣. تفويض ملكية (حوالي ٦٠٠ مدينة صغيرة ومتوسطة)	٣. تفويض ملكية (حوالي ٦٠٠ مدينة صغيرة ومتوسطة)
	٤. تفويض للقطاع الخاص (٤ حقوق امتياز في مدن كبيرة)	٤. تفويض للقطاع الخاص (٤ حقوق امتياز في مدن كبيرة)	٤. تفويض للقطاع الخاص (٤ حقوق امتياز في مدن كبيرة)
الجزائر			
١. وزارة المصادر المائية (مديرية تزويد مياه الشرب)	١. الجزائرية للمياه في ٦٩٦ بلدية	• الجزائرية للمياه	• الجزائرية للمياه
٢. وكالات الحوض الهيدروليكي	٢. شركة الجزائر للمياه والصرف الصحي تدير ٥٧ بلدية في ولاية الجزائر	• البلديات	• البلديات
١. وزارة المصادر المائية (مديرية الصرف الصحي وحماية البيئة)	١. المكتب الوطني للرعاية	المكتب الوطني للرعاية	المكتب الوطني للرعاية
٢. وكالات الحوض الهيدروليكي	٢. شركة الجزائر للمياه والصرف الصحي تدير ٥٧ بلدية في ولاية الجزائر	٢. شركة الجزائر للمياه والصرف الصحي تدير ٥٧ بلدية في ولاية الجزائر	٢. شركة الجزائر للمياه والصرف الصحي تدير ٥٧ بلدية في ولاية الجزائر
	٣. ٧٨٨ بلدية تدير الخدمات مباشرة	٣. ٧٨٨ بلدية تدير الخدمات مباشرة	٣. ٧٨٨ بلدية تدير الخدمات مباشرة
تونس			
وزارة الزراعة والمصادر الهيدروليكية	الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه: مسؤولة عن تشغيل وصيانة ومراقبة ونقل وتوزيع المياه (في المناطق الريفية)	الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه: مسؤولة عن تشغيل وصيانة ومراقبة ونقل وتوزيع المياه (في المناطق الريفية)	الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه: مسؤولة عن تشغيل وصيانة ومراقبة ونقل وتوزيع المياه (في المناطق الريفية)
١. وزارة الزراعة والمصادر الهيدروليكية	• المديرية العامة للهندسة الريفية واستغلال المياه: مسؤولة عن الري والصرف، والبنية التحتية وتزويد المياه لسكان المناطق الريفية.	• المديرية العامة للهندسة الريفية واستغلال المياه: مسؤولة عن الري والصرف، والبنية التحتية وتزويد المياه لسكان المناطق الريفية.	• المديرية العامة للهندسة الريفية واستغلال المياه: مسؤولة عن الري والصرف، والبنية التحتية وتزويد المياه لسكان المناطق الريفية.
٢. وزارة البيئة والتطوير المستدام	• مجموعة المعالجات الجماعية و المجموعة للتنمية الزراعية : مسؤولة عن تشغيل إمدادات المياه في المناطق الريفية	• مجموعة المعالجات الجماعية و المجموعة للتنمية الزراعية : مسؤولة عن تشغيل إمدادات المياه في المناطق الريفية	• مجموعة المعالجات الجماعية و المجموعة للتنمية الزراعية : مسؤولة عن تشغيل إمدادات المياه في المناطق الريفية
	المكتب الوطني للصرف الصحي	المكتب الوطني للصرف الصحي	المكتب الوطني للصرف الصحي
موريتانيا			
١. هيئة التنظيم	• المؤسسة الوطنية للمياه المكتب الوطني لإمدادات المياه في المناطق الريفية.	• المؤسسة الوطنية للمياه المكتب الوطني لإمدادات المياه في المناطق الريفية.	• المؤسسة الوطنية للمياه المكتب الوطني لإمدادات المياه في المناطق الريفية.
٢. وزارة المياه والصرف الصحي	• البلديات.	• البلديات.	• البلديات.
٣. المجلس الوطني للمياه	• المكتب الوطني للصرف الصحي.	• المكتب الوطني للصرف الصحي.	• المكتب الوطني للصرف الصحي.
١. هيئة التنظيم	• المكتب الوطني للصرف الصحي.	• المكتب الوطني للصرف الصحي.	• المكتب الوطني للصرف الصحي.
٢. وزارة المياه والصرف الصحي	• البلديات	• البلديات	• البلديات
٣. المكتب الوطني للمياه	• المكتب الوطني للصرف الصحي	• المكتب الوطني للصرف الصحي	• المكتب الوطني للصرف الصحي

المهام التنظيمية بواسطة <sup>١٤</sup>		المشتغل		المالك	
مصر					
المياه	الشركة التابعة في كل محافظة	الشركات التابعة في كل محافظة	الشركة التابعة في كل محافظة	الشركة التابعة للمياه والصرف الصحي	الشركة التابعة للمياه والصرف الصحي
الصرف الصحي	الهيئات المصرية لتنظيم قطاع المياه والصرف الصحي	الشركات التابعة في كل محافظة	الشركة التابعة للمياه والصرف الصحي	الشركة التابعة للمياه والصرف الصحي	الشركة التابعة للمياه والصرف الصحي
اليمن					
المياه	غير متوفر	١. الهيئة العامة لمشاريع مياه الريف ٢. السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي شركات محلية.	١. الهيئة العامة لمشاريع مياه الريف ٢. السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي شركات محلية.	وزارة البيئة والمياه	وزارة البيئة والمياه
الصرف الصحي	غير متوفر	١. السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي شركات محلية.	١. السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي شركات محلية.	وزارة البيئة والمياه	وزارة البيئة والمياه
البحرين					
المياه	غير متوفر	١. وكالة الكهرباء والمياه ٢. وزارة الأشغال	١. وكالة الكهرباء والمياه ٢. وزارة الأشغال	وكالة الكهرباء والمياه	وكالة الكهرباء والمياه
الصرف الصحي	غير متوفر	١. وكالة الكهرباء والمياه ٢. وزارة الأشغال	١. وكالة الكهرباء والمياه ٢. وزارة الأشغال	وكالة الكهرباء والمياه	وكالة الكهرباء والمياه
الأردن					
المياه	وحدة مراقبة الأداء تحت سلطة المياه الأردنية	<ul style="list-style-type: none"> <li>التزويد بالجملة: سلطة المياه، القطاع الخاص (نظام إنتاج وتوزيع مياه الديسي)</li> <li>التوزيع: سلطة المياه، الشركات المملوكة لسلطة المياه، القطاع الخاص (عقود خدمات)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>التزويد بالجملة: سلطة المياه، سلطة المياه، القطاع الخاص (نظام إنتاج وتوزيع مياه الديسي)</li> <li>التوزيع: سلطة المياه، الشركات المملوكة لسلطة المياه، القطاع الخاص (عقود خدمات)</li> </ul>	التزويد بالجملة: سلطة وادي الأردن، سلطة المياه	<ul style="list-style-type: none"> <li>التزويد بالجملة: سلطة وادي الأردن، سلطة المياه</li> <li>التوزيع: سلطة المياه، بعض الشركات المملوكة لسلطة المياه</li> </ul>
الصرف الصحي	وحدة مراقبة الأداء تحت سلطة المياه الأردنية	<ul style="list-style-type: none"> <li>الجمع: سلطة المياه، شركات المياه المملوكة لسلطة المياه</li> <li>المعالجة: سلطة المياه، شركات المياه المملوكة لسلطة المياه، القطاع الخاص</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الجمع: سلطة المياه، شركات المياه المملوكة لسلطة المياه</li> <li>المعالجة: سلطة المياه، شركات المياه المملوكة لسلطة المياه، القطاع الخاص</li> </ul>	الجمع والمعالجة: سلطة المياه، بعض شركات المياه المملوكة	الجمع والمعالجة: سلطة المياه، بعض شركات المياه المملوكة
فلسطين					
المياه	سلطة المياه الفلسطينية	<ul style="list-style-type: none"> <li>التزويد بالجملة: إدارة مياه الضفة الغربية، سلطة المياه الفلسطينية، البلديات</li> <li>التوزيع: مشروع مياه القدس، إمدادات المياه والصرف الصحي، البلديات، مجالس القرى، مجالس الخدمات المشتركة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>التزويد بالجملة: إدارة مياه الضفة الغربية، سلطة المياه الفلسطينية، البلديات</li> <li>التوزيع: مشروع مياه القدس، إمدادات المياه والصرف الصحي، البلديات، مجالس القرى</li> </ul>	التزويد بالجملة: إدارة مياه الضفة الغربية، سلطة المياه	<ul style="list-style-type: none"> <li>التزويد بالجملة: إدارة مياه الضفة الغربية، سلطة المياه</li> <li>التوزيع: مشروع مياه القدس، إمدادات المياه والصرف الصحي، البلديات، مجالس القرى</li> </ul>
الصرف الصحي	سلطة المياه الفلسطينية	إمدادات المياه والصرف الصحي، البلديات، مجالس القرى، مجالس الخدمات المشتركة (حشما وحدت)	إمدادات المياه والصرف الصحي، البلديات، مجالس القرى، مجالس الخدمات المشتركة (حشما وحدت)	إمدادات المياه والصرف الصحي، البلديات، مجالس القرى	إمدادات المياه والصرف الصحي، البلديات، مجالس القرى
سوريا					
المياه	غير متوفر	١٣ سلطة مياه تعمل عبر البلاد تحت مظلة وزارة الإسكان والإعمار	١٣ سلطة مياه تعمل عبر البلاد تحت مظلة وزارة الإسكان والإعمار	وزارة الإسكان والإعمار	وزارة الإسكان والإعمار
الصرف الصحي	غير متوفر	١٣ سلطة مياه تعمل عبر البلاد تحت مظلة وزارة الإسكان والإعمار	١٣ سلطة مياه تعمل عبر البلاد تحت مظلة وزارة الإسكان والإعمار	وزارة الإسكان والإعمار	وزارة الإسكان والإعمار
لبنان					
المياه	وزارة الطاقة والمياه	أربع مؤسسات إقليمية للمياه	أربع مؤسسات إقليمية للمياه	مؤسسات المياه	مؤسسات المياه
الصرف الصحي	وزارة الطاقة والمياه	أربع مؤسسات إقليمية للمياه	أربع مؤسسات إقليمية للمياه	مؤسسات المياه	مؤسسات المياه

١٤ المهام التنظيمية مدمولة عموماً عن الاستشهاد بمنظم نتيجة عدم توفّر هيئة تنظيم مستقلة في أي من البلدان المضمولة بالترتيب. المزيد من التفصيل حول تنظيم القطاع تم عرضها ومناقشتها في فصل آخر من الدليل الإرشادي.

## ٥- فهم سمات المرافق جيدة الأداء في إطلاق عملية الإصلاح

مرافق المياه ذات الأداء الجيد هي تلك التي تقوم بعملها بالطريقة الصحيحة، وتقدّم خدماتها لمتلقي الخدمة بنجاح بغض النظر عن كونها مملوكة للدولة أو ملكية عامة أو خاصة. هناك مؤشرات معينة على الأداء الجيد لقطاع المياه والصرف الصحي والتي لها علاقة بنوعية الخدمة المقدّمة والمهام المطلوب القيام بها والخاصة بالقطاع. وتشمل هذه المؤشرات الجدوى المالية وسلامة الأصول ومستوى خدمة يتجاوب مع احتياجات متلقي الخدمة وصيانة جيدة للأصول والكفاءة الفنية والمعرفة بطبيعة العمل من قبل كادر جيد التدريب ورضى متلقي الخدمة والقيام بكلّ ذلك مع الإهتمام بديمومة المصادر. والجدير بالملاحظة أن كل هذه المؤشرات مترابطة مع قدر كبير من الإعتماد المتبادل فيما بينها.

### الجدوى الماليّة

الرخاء المالي الجيد أمر هام لنجاح أي عمل، وهذا ينطبق على قطاع المياه والصرف الصحي. وتقديم الخدمات بصورة عامة يعني اعتبار الكلف الرأسمالية الكبيرة كاستثمارات في الأصول وتطوير البنية التحتية والنفقات الجارية للتشغيل والصيانة لهذه الأصول، وهذا كله في جانب الطلب. وأما في جانب التزويد، ولكون مرافق المياه مزوّدة خدمة، ولكي تتمكن من تغطية كلّ هذه النفقات فإن لدى المرافق ثلاثة مصادر للدخل حسب (بيتر بوركي من مجموعة المياه في منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD)) وهي: العائدات من تعرفه المياه والرسوم الأخرى من متلقي الخدمة، والإعانات الضريبية، والتحويلات الخارجية والمساعدة الإنمائية الرسمية (ODA).

إن فهم كلفة دورة الحياة الكاملة للمرافق وإنشاء والحفاظ على توازن فعال بين الدّين طويل الأجل، وقيم الأصول، ونفقات التشغيل والصيانة، والإيرادات التشغيلية هي المفتاح للوصول إلى جدوى ماليّة. وهذا سيؤدي أيضاً إلى تحديد التعرفة الواجب وضعها لتغطية كافة هذه النفقات. إن الشفافية والمساءلة في إدارة المرافق تساعد في جعل التعرفة مقبولة بقدر المستطاع من قبل المجتمعات إذا تمّ إشراكها في العملية بالطريقة الصحيحة. ويجب أن تكون العائدات قادرة ليس فقط على استرداد الكلفة، ولكن أيضاً على توفير احتياطي والإبقاء على دعم وكالات تصنيف السندات (عندما وحيثما دعت الحاجة) والتخطيط والاستثمار في الاحتياجات المستقبلية.

### التحديد الجيد لمستويات الخدمة

بعبارة بسيطة فإن المستوى الأمثل للخدمة التي يتوجّب تقديمها من قبل مرافق المياه لمتلقي الخدمة هو تزويد المياه الآمنة بكميات كافية وضغط مناسب ونوعية وفق المعايير المعمول بها إلى جمهورها. وفي مرافق الصرف الصحي، فإن المستوى الأمثل للخدمة هو في تشغيل وصيانة منشآت جمع ومعالجة مياه الصرف الصحي وفقاً للمعايير المعمول بها بحيث تكون متفقة مع الصحة العامة وملبّية لاحتياجات متلقي الخدمة وللإحتياجات الأيكولوجيّة.

بتحديد أدقّ، فإن المرافق ذات الأداء الجيد يكون فيها كلّ مستوى للخدمة مخصّص بوضوح وصراحة وفقاً للظروف السائدة. وفي العادة فإن مستويات الخدمة هذه يتم تحديدها في خطة عمل المرافق، وفي خطة إدارة الأصول المرتبطة بها، حيث أن كل واحدة من هذه الخطط ينتج عنها أهداف محدّدة ومرتبطة بها فعاليات يتوجب على المرافق تنفيذها للوصول إلى تلك الأهداف. وهذه الفعاليات قد تكون مرتبطة بالاستثمار الرأسمالي (كتوسعة الشبكات)، أو بالتشغيل والصيانة (كرفع كفاءة الضخ)، والعمل لتحقيقها ينعكس على وضع المرافق حسب كيفية تحقيقها.

إن الحفاظ على هذه المستويات من الخدمة في كلّ الأوقات يتطلّب جهوداً تعاونية واستباقية من قبل قيادة وكوادر المرافق لتحديد مخاطر الأعمال (القانونية والتنظيمية والمالية والبيئية وما يتعلّق بالسلامة والكوارث)، وإنشاء مستويات من السماحة والتأهّب لمواجهة هذه المخاطر والتعامل معها بكفاءة وبدون تأثير سلبيّ.

## الكفاءة الفنية

المرافق الناجحة هي تلك التي تقوم بأعمالها وتزود خدماتها بالمستويات المطلوبة بأقل كلفة ممكنة في الوقت المناسب وبموثوقية واستدامة، بأقل ما يمكن من استخدام الموارد والفاقد والتأثير على العمليات اليومية. وهذا يتطلب أن تمتلك المرافق القدرة المطلوبة والموارد من حيث القيادة المبادرة والكادر جيد التدريب والتحفيز والمعرفة الفنية، والإمكانات المالية اللازمة لتنفيذ كافة الفعاليات. إن التحسين المستمر أساسي للعملية بكاملها، والإطلاع على التطور المعلوماتي والتقني بغية اعتمادها في المرافق في الوقت المناسب.

من الأمثلة على هذه التطورات الفنية - من بين أمور أخرى - استخدام أدوات وآليات حديثة للكشف عن التسرب، واستخدام مضخات عالية الكفاءة، واستخدام مصادر الطاقة البديلة لتشغيل المضخات والمعدات حيثما كان ذلك ممكناً، وممارسات إدارة الأصول المرتكزة على الموثوقية في التعامل مع المخاطر، وسجل أصول كامل ودقيق يعتمد على نظام المعلومات الجغرافي، واستخدام عدادات المياه التي يمكن قراءتها عن بعد، وتوحيد البيانات والمعلومات ومخططات سير العمل لمختلف الوحدات الوظيفية في المرافق حيثما تدعو الحاجة، وإجراء تحليل تكلفة دورة الحياة (LCCA) لتقليل التكاليف.

من الطبيعي أن كل هذه الأدوات والآليات ذات كلفة عالية، وتتطلب الالتزام الكامل من الإدارة والعمل يدباً بيد مع الكوادر، ودعم تطبيقها في الأعمال اليومية للمرافق. إلا أنه وعلى المدى البعيد فإنه ينتج عنها كفاءة في تنفيذ الأعمال وتوفير في التكاليف التي يمكن ترجمتها إلى زيادة في الإستثمار بتطوير آليات العمل أو حتى في التحسينات الرأسمالية.

## الأصول السليمة

تقوم المرافق بإدارة أعمالها بواسطة أصولها البشرية والمادية. ويتطلب الحفاظ على بنية تحتية سليمة الحفاظ على بيانات عنها في سجل كامل ودقيق، وتحديد الأصول الحساسة من حيث المخاطر الممكن تقبلها والتي لا تضر بمصالح متلقي الخدمة، ومستويات خدمة مدعومة من الجمهور ومن هيئة التنظيم، وفهم ظروف هذه الأصول وتكاليف التشغيل والصيانة شاملة كافة الوظائف اللازمة في المرافق لعمل ذلك، والتنسيق مع المجتمع عند إجراء أنشطة الإصلاح وإعادة التأهيل والإستبدال بهدف تقليل الإضطرابات والمضايقات. وهذا كله متمشياً مع الممارسات الجيدة لإدارة الأصول، والتي في نهاية المطاف تنعكس تحسناً في الكفاءة الفنية وزيادة في رضى متلقي الخدمة والسلامة المالية.

إن نقطة البداية في المرافق كما ذكر آنفاً هي في سجل أصول شامل مبني على نظام المعلومات الجغرافي يحتوي على كافة الأصول الثابتة والمتحركة. ويجب أن يحتوي هذا السجل على معلومات عن العمر والموقع والحجم وأو السعة والكلفة الأصلية وكلفة الإستبدال، وتاريخ الإنشاء ومدة الخدمة المتوقعة، وتاريخ الصيانة والأداء، والمواد الداخلة في الإنشاء والإستراتيجيات الموصى بها للصيانة.

تحتاج المرافق من بين كل الأصول الموجودة في السجل، إلى تحديد الأصول الحرجة<sup>١٥</sup> وتحديد ومراقبة الظروف لتقييم مخاطر توقفها عن العمل، وستؤدي هذه الممارسة في نهاية المطاف إلى التطبيق الناجح لاستراتيجيات صيانة استباقية للمخاطر تختار بين ثلاثة أمور هي (الإصلاح، أو إعادة التأهيل، أو الإستبدال) والحفاظ على أقل كلفة ممكنة خلال دورة حياة الأصول في نفس الوقت.

إن هذه الممارسات تنعكس في الأصل على نوعية المياه المزودة وعلى المياه الخارجة من محطات الصرف الصحي بالإضافة إلى كونها تنعكس على كامل نظام توزيع وجمع المياه. وفي نظام تزويد المياه، فإن هذا يترجم إلى تزويد المياه بالكميات والنوعية المطلوبة، وإلى التقليل من حالات التسرب المادي للمياه، وإلى خفض كميات المياه غير ذات المردود (غير المفوترة)، وإلى نظام بمعاملات تدفق وضغط محسنة، وإلى الإمتثال لشروط التنظيم، وإلى زيادة في المكاسب المالية للمرافق. وفي نظام جمع ومعالجة المياه، فإن هذا يترجم إلى تقليل حالات توقف أو فشل نظام جمع المياه، وإلى مياه صرف صحي وحماة مطابقة لمعايير النوعية، وإلى رضى متلقي الخدمة، وإلى الإمتثال لشروط التنظيم، وإلى زيادة في المكاسب المالية للمرافق.

١٥ الأصول الحرجة هي تلك التي تتعرض للتوقف عن العمل بنسب عالية (كأن تكون قديمة أو تعمل في ظروف سيئة.... إلخ) وينتج عن توقفها نتائج كبيرة (إنفاق كبير، انهيار النظام، مخاطر على السلامة.... إلخ) (وكالة الولايات المتحدة الأمريكية لحماية البيئة (US EPA) «الدليل الإرشادي لأفضل الممارسات»، ٢٠٠٨.

## القيادة ملتزمة والكادر المؤهل

إن أية إجراءات يتوجب عملها لتحسين الأداء ورفع الكفاءة في المرافق لن تكون فعالة أو حتى ممكنة بدون التزام وتفاني قيادتها، والعمل بجدّ يداً بيد مع كادر مؤهل، يتمتع بالدرابة والدافعية. ويتوجب أن تكون ثقافة المرافق قائمة على المشاركة والتعاون مكرسة للتطوير والتعليم المستمر. ويتوجب مأسسة وتطوير وتنمية المعرفة الفنية في المرافق، مع أحكام للتطوير المهني.

من التدابير الإرشادية المحددة لمثل هذه الثقافة في المرافق النسب العالية للإحتفاظ بالموظفين، ورضى الموظفين على كل المستويات (وعلى سبيل المثال العمل بروح الفريق، والإدارة، والمكافآت والفوائد، والتطوير المهني وفرص الترقية، والإتصال والإحترام، واستخدام الوصف الوظيفي وتقييم الموظفين، وتطبيق برامج بناء القدرات وتخطيط التعاقب الوظيفي).

## رضى متلقي الخدمة

إن أحد أهم سمات المرافق الناجحة هو التوجّه نحو متلقي الخدمة (فان جينيكين وكنجدم، ٢٠٠٨) حيث أن رضى متلقي الخدمة يعتبر دليلاً كافياً على الأداء الجيد للمرافق. وإن من الأمور الأساسية أن تقدّم المرافق خدمات موثوق بها، باستجابة سريعة وكلفة معقولة، وأن تكون مستويات الخدمة مقبولة بوضوح من قبل متلقي الخدمة.

إن النهج المرتكز على متلقي الخدمة في أداء الأعمال اليومية للمرافق يستوجب التفاعل مع متلقي الخدمة على كل المستويات، بدءاً بتوسيع نطاق الخدمات وتركيب الوصلات والعدادات، والإدارة المنصفة للتزويد، والأسعار المعقولة للخدمات، وآليات العقود والتعويضات، وتمثيل متلقي الخدمة والشفافية.

إن ممارسات الإدارة الجيدة لرضى متلقي الخدمة تشمل آليات لتلقي ملاحظاتهم، والقدرة على الإستجابة لطلباتهم الصحيحة وللحالات الطارئة. وتتضمن التدابير الإرشادية لرضى متلقي الخدمة عدد الشكاوي التي يتم استقباليها، وزمن الإستجابة للشكاوي، ومستوى التحسّن في نوعية الشكاوي، وقياس رضى متلقي الخدمة بناءً على أوامر العمل أو بشكل دوري.

## استدامة المصادر

لم تعد المصادر الطبيعية بالوفرة التي كانت عليها في الماضي، وخاصة مع التزايد السكاني والطلب على الخدمات. والتغير المناخي عامل آخر يزيد من تفاقم التحديات الأيكولوجية التي تؤثر على المنطقة. وفي الحقيقة، وبالإعتماد على التقييم الأخير للفريق الحكومي الدولي للتغير المناخي (IPCC) الذي قامت به الأمم المتحدة، فإن غالبية دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يتوقع أن تصبح أشدّ حرارة وجفافاً.

حسب نموذج الحاسوب لل IPCC فإن ما يقدر بثمانين إلى مئة مليون من السكان سيتعرضون إلى الإجهاد المائي بحلول عام ٢٠٢٥، مما سيشكل ضغطاً إضافياً على مصادر المياه الجوفية المستنزفة أصلاً. هذا بالإضافة إلى التأثيرات التي تقع على النظام البيئي بأكليته. ورغم أن مصادر الطاقة وفيرة في المنطقة، إلا أنها ليست متاحة بسهولة في بعض البلدان مما يزيد من تكاليف التشغيل والصيانة للمرافق في هذه البلدان.

وفي النهاية فإن استدامة هذه المصادر تصبح في صميم أي تخطيط على مستوى القطاع، ناهيك عن مستويات التشغيل في المرافق. إن نهج الاستدامة يجري تطبيقها في عمليات اتخاذ القرار في المرافق، كما يجري إعداد الأطر المؤسسية لدعم ذلك. ويجري اعتماد هذه النهج لضمان التطور المستدام لمرافق المياه والصرف الصحي. إنها تهدف إلى إدارة العمليات والمنشآت والاستثمارات من أجل حماية واستعادة وتحسين البيئة الطبيعية والإستخدام الكفؤ لمصادر المياه والطاقة، وهكذا يتم تعزيز الحيوية الإقتصادية والتحسّن العام في المجتمع.

تشمل نهوج الإستدامة نهوجاً متنوعة للوقاية من التلوث، ولحماية المساقط المائية ومصادر المياه كجزء من استراتيجية متكاملة للحفاظ على النظام البيئي وتحسينه والاستقرار المجتمعي. وتشمل الأمثلة اختبار احتياجات متلقي الخدمة الآتية والمستقبلية من خلال التحليل طويل الأمد للتزويد والطلب، وعدم الهدر، وتحسين عمليات التشغيل والصيانة، وتثقيف المجتمع، وكذلك من خلال اللجوء إلى التكنولوجيات التي تقلل من استهلاك الطاقة كتنقية المياه بالإنسياب في الشبكات، وتطوير أنظمة إعادة استخدام المياه المنزلية، واستخدام التكنولوجيات ذات الكفاءة الأيكولوجية في أنظمة معالجة المياه والصرف الصحي ... ألخ.

هذه السمات والتدابير المرتبطة بها والنهوج والتكنولوجيات التي تم عرضها آنفاً تشكل دلائل على المرافق جيدة الأداء.

ومع ذلك، فإن أداء المرافق لا يعتمد فقط على الطريقة التي تدير بها هذه المرافق أعمالها وإجراءاتها اليومية، ولكنها أيضاً تعتمد على التركيبة المؤسسية وهيكل الحاكمية في القطاع الذي تعمل به المرافق، وعلى العلاقة بين المرافق وهذه البيئة الخارجية. والسؤال المهم هنا هو: أي من هذين العاملين، الداخلي المتعلق بالمرافق ذاتها أم الخارجي المتعلق بالبيئة المحيطة بها، أيهما أكثر أهمية من الآخر ويحلّ محلّه؟ وكيف تستطيع المرافق أن تستفيد من كليهما (الداخلي والخارجي) على الوجه الأمثل؟ ومتى يمكن اعتبارها محفزة لبدء الإصلاح في المرافق؟

سيتم مناقشة هذه الأسئلة في الفصل التالي من هذا الدليل الإرشادي، وعرض نتائج دراسات الحالة من المنطقة والتي يتم فيها تدارس الخبرات الفردية لإصلاح المرافق.

يظهر من غالبية دراسات الحالة أن إصلاح المرافق يرتبط ببعض الحالات الخاصة من تدني الأداء. وحالما ينطلق الإصلاح فإنه غالباً ما تبدأ عملية تحسّن تدريجي. إن مبادرة إصلاح المرافق في الوطن العربي، وبعد الفحص عن قرب للسياق الذي تتمّ فيه، وللظروف الكامنة وراءها، فإنها تنتج عن محفزات يمكن تلخيصها فيما يلي:

- الحاجة إلى الدعم الفني والمالي للتشغيل والصيانة في المرافق كنقطة البداية،
  - نقص الموارد اللازمة لتنفيذ مشاريع استثمار رأسمالي،
  - الحاجة لتحسين وتحديث العمليات والمعرفة الفنية في المرافق، وتحقيق رفع الكفاءة في هذه الأثناء،
  - الحاجة إلى إنشاء نهج يركز على متلقي الخدمة في تقديم الخدمات ويراعي رضاهم ،
  - والتصدي للتحديات المتعلقة بشحّ المياه وبالتالي استدامة المصادر والبنية التحتية.
- حسب فان جينيكيين وكنجدم (٢٠٠٨)، فرغم أنّه يتوجب السير بالعديد من إجراءات الإصلاح في نفس الوقت، إلّا أن الظروف نادراً ما تسمح بذلك. إن الإصلاح الناجح يرتبط بإجراءات لتحسين البيئة المؤسسية وتفاعلها مع المرافق، مع خطوات تركز على المرافق وتؤدي إلى ثلاث خصائص وظيفية مشتركة هي:

- الإستقلالية- بحيث تتمتع بإدارة مهنية مستقلة بدون تدخلات اعتبارية من قبل الآخرين،
- المساواة - بحيث تكون قادرة على الإجابة لأطراف أخرى عن قراراتها الإستراتيجية حول استعمال الموارد وحول الأداء،
- والتوجه نحو متلقي الخدمة - التواصل مع متلقي الخدمة والإستماع إليهم، والعمل على تلبية طلباتهم بشكل أفضل.

تنطبق هذه الخصائص على العلاقة بين المرافق والبيئة التي تعمل بها من جهة، كما هو الحال أيضاً مع سير العمل داخل المرافق من جهة أخرى. ويجمع مسار الإصلاح النموذجي كل من الإجراءات اللازمة لتغيير البيئة المحيطة بالمرافق وإصلاح المرافق ذاتها. وهذا يعني أن التحسينات في البيئة التي تعمل بها المرافق لن يكون لها إلا أثر محدود إذا لم يكن لدى المرافق الأنظمة أو القابلية للإستفادة من هذه التحسينات. وبنفس المنطق فإن الإصلاحات الداخلية في المرافق تكون محدودة بما يمكن أن تحصل عليه من دعم البيئة المحيطة. وبالمحصلة فإن المفتاح للتحسينات المستدامة في الأداء هو في الجمع بين إجراءات متعددة ومتزامنة تتناسب مع الوضع الخاص للمرفق المائي.



إن الجوانب الأساسية التي جرى تدقيقها وتحليلها في حالات الدول العربية السبع المشاركة في الدراسة تتعلق بتمكين البيئة التي تعمل بها المرافق لإجراء إصلاح ناجح، سواء كانت البيئة الخارجية التي تعمل بها المرافق أو القدرات الداخلية والأعمال اليومية داخلها، هذه الجوانب هي:

- هيكل الحاكمية التي تعدّ المرافق جزءاً منه. وعلى وجه الخصوص، الفحص الدقيق للتكوين المؤسسي، والشؤون القانونية والسياسات، وكذلك الإجراءات التنظيمية المتبعة.
- الخبرات الإقليمية في مجال تطبيق اللامركزية والتحول إلى شركات.
- دخول القطاع الخاص في شراكة مع القطاع العام (PPP) أو تعاون القطاعين العام والخاص.
- إصلاح التعرفة والمحفّزات والتحديات المتعلقة بها.



# الخبرات والتحديات الإقليمية



إصلاح مرافق المياه في المنطقة العربية: الدروس المستفادة والمبادئ الإرشادية



## ٢-١ حاكمية قطاع المياه

يمكن تقسيم هياكل الحاكمية لأغراض التحليل إلى: السياسات والقوانين والتنظيم (ساليث ودينار، ٢٠٠٤). وخصائصها العامة هي الشفافية والمساءلة والمشاركة (الشكل رقم ٢: ثلاثة مبادئ أساسية للحاكمية الجيدة).

تقدّم السياسات الإتجاه العام للحاكمية، بينما تضع التشريعات وتحكم قواعد العمل، وتسمح بإنشاء الهيكل التنظيمي والبناء المؤسسي الذي يطبّق السياسات. ويتم في هذا الإطار اتخاذ القرارات اليومية لتطبيق السياسات على الأرض.

### إن استعراض الأدبيات المتعلقة بالحاكمية الرشيدة تشير إلى ضرورة انتباه الممارسين لها إلى ثلاثة مبادئ تكمل وتعزز بعضها بعضاً بقوة وهي:

**الشفافية** تتطلب الانفتاح ووضوح الرؤية، التي يتوجب تطبيقها على غالبية أوجه السلوك الحكومي. إنها الأساس الذي يبنى عليه كل من مبدئي المساءلة والتشاركية. ويعتبر تقديم المعلومات للجمهور «عملة» الشفافية، وإذا كان هناك انفتاح ووضوح في اتخاذ القرارات فإنها إشارات على أنه ليس هنالك ما يتوجب إخفاؤه. الشفافية تسهل الحاكمية الرشيدة، وغياها يشكّل غطاءً لتضارب المصالح، والصفقات الخاصة والسرقات والأشكال الأخرى من الفساد.



**المساءلة** لها عدة أبعاد داخلية وخارجية. الداخلية منها تستوجب الإدارة السليمة للموارد، وأما الخارجية فتشير إلى تجاوب القادة السياسيين مع احتياجات وتطلّعات المواطنين. والمساءلة بطبيعة الحال تستوجب على المؤسسات - بما فيها مؤسسات الخدمة العامة - أن تكون لها القدرة على التجاوب مع طلبات المواطنين، وأن يتسق سلّم الرواتب والحوافز الأخرى مع هذه التوقعات.



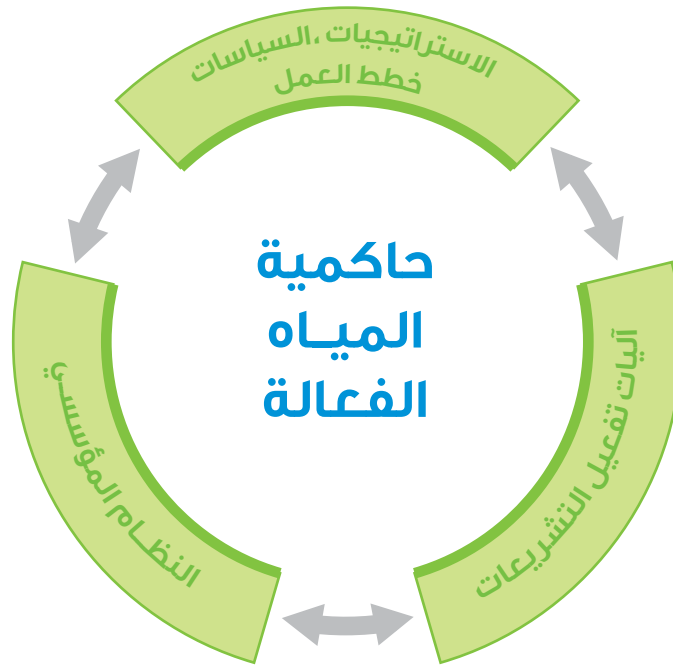
**التشاركية**. أو كما يشير إليها البعض بالتضمين ليست مهمة فقط من حيث المبدأ ولكن أيضاً من حيث الإجراءات العملية. إنها تمثل جانب الطلب في الحاكمية الرشيدة. لقد تم توثيق التشاركية جيداً على مستوى عالمي في غالبية أوجه الحاكمية الرشيدة. إن المشاركة المتزامنة لمنظمات المجتمع المدني، ومجموعات المستهلكين، والجهات المستفيدة من المشروع، والمجتمعات المتأثرة به في كافة مراحل المشاريع الممولة بنكياً، من شأنها أن تحسّن من النتائج المتحققة وتقلّل من فرص الإحتيال والفساد.



شكل ٢: المفاتيح الرئيسية الثلاثة للحاكمية الرشيدة

(المصدر: المياه في الوطن العربي، أفاق الحاكمية والإبداع - البنك الدولي ٢٠٠٩)

تشير حاكمية قطاع المياه إلى مجموعة من الأنظمة السياسية والاجتماعية والإقتصادية والإدارية التي توضع لتطوير وإدارة مصادر المياه، وتقديم الخدمات المتعلقة بالمياه لمستويات مختلفة من المجتمع (الشراكة العالمية للمياه GWP ٢٠٠٢). ويمكن أن ينظر إليها بالمفهوم الأوسع على أنها تشمل كافة المنظمات والمؤسسات الاجتماعية والسياسية والإقتصادية والإدارية، والعلاقة بينها وبين تطوير وإدارة مصادر المياه من النواحي القانونية وتفعيل آليات التنفيذ على الأرض، بالإضافة إلى السياسات والإستراتيجيات وخطط العمل المرتبطة بها، هذا بالإضافة للعمليات والإجراءات التنفيذية الداعمة كما هو مبين في الشكل رقم (٣). وهذا النظام بأكليته والذي يعمل بشكل شمولي يكون داعماً لحاكمية مياه فعّالة.



الشكل (٣): الحاكمية الفعالة للمياه  
(المصدر: حاكمية المياه في دول حوض المتوسط، ٢٠١٢)

منذ انعقاد مؤتمر دبلن عام ١٩٩٢ وإعلان مبادئ دبلن<sup>١٦</sup> حول المياه والتنمية المستدامة، فقد وضعت أهداف عالمية هامة متعلقة بحاكمية المياه. وفي الحقيقة فإن أزمة المياه تم تعريفها عالمياً على أنها ناشئة عن أهداف غير واقعية، واستشارات غير كافية، وفساد، وعقود غير سليمة، وغياب الشفافية. وعلى المستوى الدولي يشار إليها على أنها مسألة حاكمية، وكان الضوء يلقى دائماً على أهمية جعل حاكمية المياه فعالة. وقد وجد أن هذا الفشل عام في الدول النامية سواء كانت خدمات المياه من قبل القطاع العام أو الخاص (روجرز و هال، ٢٠٠٣).

لقد كان تطور حاكمية قطاع المياه في الدول النامية منقاداً بقوى داخلية (الإقتصاد، السكان، تناقص الموارد، والضغوط السياسية). وبالإضافة إلى هذه الضغوط الداخلية، فإن هناك أيضاً الضغوط الخارجية من قبل المانحين والمنظمات الدولية غير الحكومية. وفيما يلي عرض لهيكل حاكمية قطاع المياه والصرف الصحي، مع نظرة عامة على أطر السياسة والأطر التشريعية المتصلة بالقطاع بالإضافة إلى الأجهزة المؤسسية المعتمدة.

## ١-٢-١ السياسة والتشريعات

### المغرب

عملت الحكومات المغربية المتعاقبة بجدٍ لإيلاء مرافق المياه الأهمية القصوى من خلال تطوير وتحديث الإستراتيجية الوطنية في هذا المجال حيثما كان ذلك ضرورياً. تحتوي الإستراتيجية على أهداف محدّدة ومعرفة فيما يخص إدارة الطلب وإدارة التزويد وتطويرها، وفيما يخص حماية المصادر المائية والحفاظ على النظام البيئي، والتغير المناخي، وإصلاح الإطار التشريعي والتنظيمي، وتحديث خدمات تزويد المياه.

١٦ يضع الإعلان توصيات للعمل على المستويات المحلية والوطنية والدولية للحد من شح المياه، من خلال اتباع المبادئ الإرشادية الأربعة التالية:

- المبدأ الأول: المياه العذبة مصدر محدود، هش وقابل للنضوب، وهو أساسي للحفاظ على الحياة والتنمية والبيئة.
- المبدأ الثاني: يجب أن يكون تطوير وإدارة المياه على أساس تشاركي، يضم مستعملي المياه والمخططين وصانعي القرارات على كافة المستويات.
- المبدأ الثالث: تلعب النساء دوراً مركزياً في تزويد وإدارة وحماية المياه.
- المبدأ الرابع: للماء قيمة اقتصادية في كافة استعمالاته المتنوعة، ويجب اعتباره كسلعة اقتصادية.

هناك أيضاً قانون المياه الذي يجري العمل به منذ عام ١٩٩٥<sup>١٧</sup>. تركز أسس هذا القانون على الإدارة اللامركزية وإنشاء وكالات الأحواض المائية، ومشاركة أصحاب المصلحة، والإستغلال الإقتصادي للمياه من خلال تفعيل الآليات الإقتصادية، وإدخال مفهوم الإدارة المتكاملة للمصادر المائية لإدارة مستدامة لهذه المصادر على مستوى الأقاليم بنهج تشاركي.

يدعم الميثاق<sup>١٨</sup> المجتمعي، الذي يتناول اللامركزية على مستوى الأقاليم، قانون المياه وتعليماته. ويتناول في شكله النهائي تطوير الحكم المحلي، وتحديث الإدارة المحلية، وتقوية وحدات الخدمة المدنية، وتحسين إدارة المرافق العامة، كما يتناول بالتحديد تزويد وتوزيع مياه الشرب، وتوزيع الطاقة الكهربائية والصرف الصحي.

فيما يخص تفويض الصلاحيات، فإن قانون تفويض الإدارة يدعم سياسة المغرب بإدخال القطاع الخاص في إدارة قطاع المياه. إن القانون واضح جداً ومحدد في تفويض صلاحيات إدارة المرافق العامة إلى كيان عام أو خاص. وهو مبني على مبادئ التنافس والشفافية، وأن من تفوض له الصلاحيات يتحمل مخاطر الإدارة، ومتابعة ومراقبة عقد الإدارة، كما يشمل حالة الأصول، والأحكام المتعلقة بالتحكيم وعقود الباطن.

لقد كانت جهود المغرب في إعادة هيكلة قطاع المياه حتى الآن مثمرة، والتي تتمركز حول قانون المياه وتوطيد إطار تشريعي قوي. ويعتبر القانون شاملاً في المجالات التي يعالجها (كالتطوير المؤسسي، واللامركزية اتخاذ القرارات على مستوى الأحواض المائية، والتخطيط الإستراتيجي، والحقوق والمخصصات المائية، وتطوير وإدارة وتنظيم مصادر المياه، ونظام التعرفة والغرامات)، كما أنه أدى إلى التطوير المؤسسي الذي نشأ منذ أن دخل القانون حيز التطبيق. ومع ذلك فإن الإلتزام بالقانون لا يزال قضية على مستويات مختلفة، وخاصة عندما يتعلق الأمر بالتنظيم.

ولقد أدت الأطر القانونية وأطر السياسة أيضاً إلى مشاركة القطاع الخاص سواء في إجراءات تقليص التكاليف أو كحافز للقطاع الخاص في الدخول إلى قطاع المياه وتحسين القدرة الفنية المكتسبة وتطوير أدائها.

## مصر

ليس هناك من قانون واحد يحكم قطاع المياه في مصر. إلا أن هنالك عدة قوانين تتعلق بإدارة مصادر المياه، وعلى وجه الخصوص في مجال حماية البيئة (وتشمل على سبيل المثال القانون رقم (٩٦) لعام ١٩٥٠ المتعلق بالتخلص من مياه الصرف الصحي في شبكة المجاري العامة، والقانون رقم (٤٨) لعام ١٩٨٢ المتعلق بحماية نهر النيل ومجاري المياه من التلوث). كما أن هناك قوانين أخرى تتعلق بالري والصرف كالقانون رقم (١٢) لعام ١٩٨٤ للري والصرف، والقانون رقم (٢١٣) لعام ١٩٩٤ المتعلق بتنظيم الإدارة مستفيداً من التطور في أنظمة الري، وإنشاء اتحاد جمعيات مستخدمي المياه.

تم إنشاء الشركة القابضة للمياه والصرف الصحي (HCWW) والشركات الفرعية التابعة لها من خلال القانون رقم (٢٠٣) لعام ١٩٩١، والذي أنشئ خصيصاً لهذا الغرض، وأعقبته المراسيم الرئاسية التي تنقل التحكم بأصول منشآت المياه والصرف الصحي من وحدات الإدارة المحلية إلى الشركة القابضة، ونقل التحكم بأصول منشآت المياه والصرف الصحي من السلطة الجديدة للمجتمعات الحضرية إلى الشركة القابضة. وقد تم إنشاء الهيئة المصرية لقطاع المياه (EWRA) بموجب مرسوم رئاسي آخر.

وفيما يتعلق بمشاركة القطاع الخاص والتي تحكمها القوانين رقم (١٢٩) لعام ١٩٤٧ ورقم (٦١) لعام ١٩٥٨ فقد اعتبرت خطرة بالنسبة للمستثمرين حيث أنها تعطي للحكومة وحدها الحق في تعديل أي نوع من عقود التنازل وتحديد ربحيتها. ولإصلاح هذا الخلل فقد أجاز مجلس الشعب فيما بعد القانون الجديد رقم (٦٧) لعام ٢٠١٠ لتنظيم المشاركة بين القطاعين العام والخاص.

جرت العديد من المبادرات لإصلاح قطاع المياه والصرف الصحي، شملت تطوير استراتيجية مصادر المياه حتى عام ٢٠٥٠، وتطوير معايير لكفاءة استعمال المياه، وتطوير وتطبيق خطط الحفاظ على المياه، كما تم تطوير خطة عاجلة لتحسين خدمات المياه والصرف الصحي بأهداف محددة لتغطية كافة المناطق التي تعاني من تدني خدمات المياه، وتهدف إلى تحسين التزويد وزيادة

١٧ تجري حالياً إعادة النظر بقانون المياه، كما تجري عملية إصلاح للإطار التنظيمي والتشريعي

١٨ جرى اعتماد الميثاق المجتمعي عام ١٩٧٦، ومن ثم جرى تحديثه مرتين في الأعوام ٢٠٠٢ و ٢٠٠٩



الطاقة، وإعادة تأهيل محطات تنقية مياه الصرف الصحي، وحفر الآبار، وإنشاء شبكات مياه جديدة، كما تم تطوير خطة شاملة Master Plan لخدمات المياه والصرف الصحي على مستوى مصر حتى عام ٢٠٣٧، وتطوير استراتيجية وطنية للصرف الصحي في المناطق الحضرية.

وبالمثل فقد تم تطوير مسودة قانون للمياه من قبل اللجنة العليا للمياه تحت مسؤولية وزارة الإسكان والمرافق والتنمية الحضرية (MHUUD). وسيتم القانون الجديد للهيئة المصرية لتنظيم قطاع المياه والصرف الصحي (EWRA) القدرة على الترخيص ومراقبة أداء المرافق، ووضع التعرفة، ومشاركة متلقي الخدمة. جرت موافقة الوزير على المسودة النهائية للقانون عام ٢٠٠٩ وأرسل إلى رئاسة الوزراء للموافقة عليه قبل إرساله إلى مجلس الشعب لإقراره. هناك أيضاً تشريعات وسياسات جديدة قيد الإعداد في مجال الحكم المحلي وإصلاح التنظيم، إلا أنها ليس لها نتائج واضحة على مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية لقطاع المياه.

بنظرة فاحصة لأطر السياسة والتشريعات، يتبين أن هناك تركيز على المشاركة واللامركزية، كما أن الإصلاحات الجديدة تشجع مشاركة المجتمع في الأمور البيئية، وتدعم التغيرات المؤسسية دور أصحاب المصلحة في كل من القطاعين العام والخاص. وما زالت المهام التنظيمية تنقصها القدرات المناسبة، والإرادة السياسية والوظائف التي يتوجب إنشاؤها.

تعمل الحكومة المصرية حالياً على أهم جزء من الإطار التشريعي وهو قانون المياه. وتجب المبادئ في هذا التشريع الجديد لخدمات المياه والصرف الصحي على أمور التعرفة التي تضمن استرداد الكلفة، ومشاركة أصحاب المصلحة ومتلقي الخدمة، وتقوية الجهاز التنظيمي، وتشجيع التنافس الشريف، والاستدامة وقابلية النمو لخدمات المرافق مالياً وفنياً وفيما عدا ذلك، تمكين المرافق من تأمين التمويل الرأسمالي. وفي موضوع مشاركة القطاع الخاص، فإن الإطار التشريعي الجديد يسمح بالاستثمارات الخاصة، رغم أن بعض البنود في القانون تضع مخاطر عالية على المستثمر حيث أنها تمكن الحكومة من إجراء تغييرات أحادية الجانب على العقد مع المستثمر يمكن أن تؤثر على جدوى الاستثمار.

## اليمن

هناك قانون واحد للمياه في اليمن (القانون رقم ٣٣ لعام ٢٠٠٢ والذي جرى تعديله بالقانون رقم ٤١ لعام ٢٠٠٦) والذي يشكّل أرضية تشريعية للتحكم باستخراج المياه الجوفية، ويدعم تطبيق اللامركزية من خلال تشجيع تشكيل لجان أحواض المياه التي تنسق تطبيق إدارة مياه الأحواض مع الشركات المحلية. وهناك أيضاً مراسيم أخرى كالمرسوم الرئاسي لإنشاء وزارة المياه والبيئة، ومرسوم آخر يتعلق بالإطار التنظيمي للوزارة.

في مجال إشراك القطاع الخاص، فإن قانون الاستثمار الحالي يسمح للمستثمرين الأجانب والمحليين بالاستثمار في القطاع (قانون الاستثمار رقم ٤٥ لعام ١٩٩٩). تلتزم الحكومة اليمنية بتشجيع المشاركة بين القطاعين العام والخاص، إلا أن شح المياه، وعدم الاستقرار السياسي والمالي في البلاد تشكّلان عائقاً في هذا المجال.

هناك أيضاً مجموعة من السياسات الوطنية توجه إدارة وأداء القطاع وتشمل الإستراتيجية الوطنية لقطاع المياه والبرنامج الاستثماري (NWSSIP)، والإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر، وإدخال اللامركزية في إصلاح قطاع المياه والصرف الصحي. ويعتبر البرنامج الاستثماري مهم جداً حيث أنه يمثل رؤية موحدة ومتفق عليها للقطاع من قبل كل أصحاب المصلحة، مع الأخذ بالإعتبار للخبرات السابقة والدروس المستفادة من إعداد وتطبيق استراتيجيات القطاع، بالإضافة إلى تحديد أهداف واضحة والغايات المرتبطة بها. إنه يمكن من إنشاء المعادلة الصحيحة للوصول إلى الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs) ودعم استراتيجية مكافحة الفقر.

إن نظرة فاحصة لإطار السياسة والتشريع في اليمن تدلّ على أن إدارة مصادر المياه لم تكن تاريخياً بالشكل المطلوب، وخاصة فيما يتعلق بحقوق الملكية، واستنزاف المياه الجوفية، وأثمان المياه المنخفضة، التخصيص الزهيد لمصادر المياه. وكخطوة هامة لتحسين إدارة مصادر المياه، فقد أعدت الحكومة اليمنية قانون المياه الذي أقرّ من البرلمان عام ٢٠٠٢.

يقدم القانون إطاراً يدعم الحفاظ على المصادر المائية الثمينة والذي يعتبر أساسياً لخدمات مستدامة للمياه والصرف الصحي، ولكنه لا يتطرق مباشرة لهذه الخدمات. علاوة على ذلك فإن المناخ السياسي والاقتصادي والصعوبات التي سادت في اليمن في العقد الماضي تسببت في محدودية قدرة المؤسسات على القيام بمهامها بشكل صحيح وناجح للتحكم بالضخ الجائر من الأحواض المائية. كما أنها تسببت في بقاء تطبيق فعاليات إعادة الهيكلة ولم تضع المواصفات للإجراءات التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون كتطوير الخطط والإستراتيجيات اللازمة، وتحديد وصياغة المعايير لخلق ظروف وضوابط وآليات التنفيذ.

## الأردن

لا يوجد قانون للمياه معمول به في الأردن، إلا أن هناك النظام (رقم ٥٤ لعام ١٩٩٢) المتعلق بإنشاء وزارة المياه والري كنتيجة للاعتراف بضرورة وجود نهج متكامل للإدارة الوطنية للمياه. أنشئت سلطة المياه الأردنية بالقانون رقم (١٨) لعام ١٩٨٨ وتعديلاته كهيئة اعتبارية مستقلة إدارياً ومالياً، مسؤولة عن تزويد خدمات المياه والصرف الصحي وإدارة مصادر المياه وتنظيم استعمال المياه الجوفية. كما أنشئت سلطة وادي الأردن بموجب القانون رقم (١٩) لعام ١٩٨٨ وتعديلاته وأُنيطت بها مسؤولية تطوير وادي الأردن وتطوير مصادر المياه لأغراض الري وتشغيل مصادر المياه المتعددة في وادي الأردن.

تم تعديل قانون سلطة المياه الأردنية عام ٢٠٠١ حيث أدخلت المادة رقم ٢٨ للسماح بمشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات المياه والصرف الصحي من خلال تفويض أي من مهامها أو مشاريعها إلى أية جهة من القطاع العام أو الخاص، أو إلى شركات مملوكة كلياً أو جزئياً من قبل سلطة المياه. لقد مكن هذا التعديل سلطة المياه من إنشاء شركات المياه والدخول في إجراءات عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) وخيارات أخرى من مشاركة القطاع الخاص. وقبل ذلك فقد استعانت سلطة المياه بمصادر خارجية من القطاع الخاص شملت خدمات التصميم والإنشاء وعقود الإدارة.

هناك بالإضافة للقوانين والتعليمات، السياسات والإستراتيجية ووثائق التخطيط التي تزود القطاع بالتوجيهات والمبادئ الإرشادية، والتي تشمل سياسة مياه الري، وسياسة مرافق المياه التي تضع المبادئ الإرشادية لأداء القطاع، وسياسة المياه الجوفية وسياسة مياه الصرف الصحي.

هناك أيضاً الإستراتيجية الوطنية للمياه في الأردن (٢٠٠٨-٢٠٢٢) التي نشأت عنها الرؤية لغالبية المجالات في قطاع المياه وحددت الخطط المستقبلية والإجراءات الواجب اتخاذها. وبالمثل توجد استراتيجية لسلطة المياه الأردنية تحدّث دورياً وتحدّد اتجاهات وأهداف سلطة المياه، كما توجد استراتيجية سلطة وادي الأردن التي تحدّد أهدافها الإستراتيجية وتوجهاتها، وكلتا الإستراتيجيتان تتماشيان مع السياسات والإستراتيجية الشاملة لقطاع المياه.

تاريخياً فإن الإطار التشريعي الذي يحكم قطاع المياه في الأردن تمحور حول إنشاء المؤسسات في القطاع، حيث تم سنّ القوانين لإنشاء المؤسسات التي تتناول إدارة أمور محدّدة في القطاع، مما خلق إمكانية تداخل السلطات والصلاحيات فيما بينها، أو أقل ما يمكن قوله عدم وضوح الأدوار والمهام بين مختلف الجهات الفاعلة في القطاع ومع القطاعات الأخرى أيضاً (على سبيل المثال: الزراعة والبيئة والصحة). وهذا يتطلب توضيحاً للمهام المؤسسية وإجراءات تنسيق فعّالة، والتي بدونها تصعب المساءلة وتحدث الإزدواجية في الجهود، وما ينتج عنها من ضعف في التطبيق الفعّال والتنفيذ.

في مجال السياسة والإطار القانوني فإن للأردن سياسات مياه مطورة جيداً، إلا أنها بحاجة إلى آليات تشريعية داعمة أقوى. تعالج السياسات المتاحة العناصر الأساسية في إدارة القطاع كالتطوير المؤسسي، والتخطيط الإستراتيجي، وإدارة مصادر المياه، إلا أن هناك أمور أخرى يتوجب تحسينها كالتخصيص والتنظيم، كما أن النص القانوني لعناصر السياسة بحاجة أيضاً إلى المزيد من التحسين.

## فلسطين

الإطار التشريعي الذي يحكم إدارة قطاع المياه في فلسطين هو القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠٢ والتعديلات المقترحة عليه. هناك قوانين داعمة أخرى هي قانون البيئة رقم (٧) لعام ١٩٩٩ وقانون الزراعة رقم (٢) لعام ٢٠٠٣.

هناك أيضاً السياسة الوطنية للمياه التي تم تطويرها من قبل سلطة المياه الفلسطينية عام ١٩٩٦ والتي اعتمدت على مبادئ التطوير المستدام، وتخدم كدليل لهيكل ومهام مؤسسات قطاع المياه وتشريعات القطاع.

بالمثل، فقد تم نشر استراتيجية لإدارة المياه في فلسطين عام ١٩٩٩، والتي من بين العناصر الثمانية الأساسية لها: تعزيز السياسات والأنظمة الوطنية، وتفعيل مكافحة تلوث المياه وحماية المصادر المائية. كما أنها تركّز على الحاجة إلى تحسين الإطار القانوني من خلال إدخال أنظمة وتعليمات جديدة.

الإطار القانوني غير مناسب ليحكم بالكامل وينظم إدارة مشاركة القطاع الخاص على مستوى التشغيل، إلا أنّ هذه الفجوة يمكن رآها تعاقدياً دون الحاجة إلى إدخال تعديلات تشريعية رئيسية.

ربما يكون من الضروري إصدار أنظمة من قبل مجلس الوزراء لتلبية المتطلبات القانونية، إلا أنّ الإتفاقيات نفسها يمكن أن تشمل البنود والشروط التي تعكس السياسات المعتمدة، ويجب أن تصمّم بعناية لتتضمّن الضوابط الفنية وضوابط ضمان الأداء الفعال.

أنشئت سلطة المياه الفلسطينية بعد الإصدار الأول من قانون المياه عام ١٩٩٦، كما أنشئ المجلس الوطني للمياه بعد مراجعة القانون عام ٢٠٠٢. وقد ائتمن القانون سلطة المياه الفلسطينية على القيام بدور المنظم والمراقب لمرافق المياه التي سيتم إنشاؤها، إلا أنه لم يكن هنالك أدوات تنفيذية تدعم هذا الدور. وعلى العكس من ذلك فإن البلديات والحكومات المحلية لا تزال مسؤولة بموجب القانون عن إدارة خدمات المياه ولم تتخلى عن مسؤولياتها لصالح سلطة المياه.

إضافة لذلك، فلم تكن العلاقة واضحة بين الهيكل المؤسسي لقطاع المياه وبين تطوير البنية التحتية، حيث استمرت البلديات بموجب القانون الذي ورثته بالإحتفاظ بتقديم الخدمات والبنى التحتية المرتبطة بها بين يديها.

هناك خطة إصلاح متاحة ولكنها ليست جاهزة تماماً، وتحتاج إلى أن تدخل حيّز التنفيذ.

## سوريا

الإطار التشريعي الذي يحكم قطاع المياه والصرف الصحي في سوريا يشتمل على القوانين والمراسيم الرئاسية والقرارات الوزارية. تشمل القوانين الرئيسية قانون المياه رقم (٣١) لعام ٢٠٠٥ والقانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٥ للمهام المتعلقة بالمؤسسات والشركات والمرافق العامة، وقانون العقود رقم (١٥) لعام ٢٠٠٢، وقانون العمل رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤. كما تشمل المراسيم الرئاسية المهام المتعلقة بمؤسسات المياه والصرف الصحي والإدارة المالية للمؤسسات والشركات والمنشآت ذات الطبيعة الإقتصادية. وتشمل المراسيم الوزارية القرارات المتعلقة بتشغيل مؤسسات المياه والصرف الصحي في المحافظات وأنظمة أخرى.

بخصوص وثائق السياسات، فأغلبها بروزاً هي الخطة الخمسية العاشرة للأعوام (٢٠٠٦-٢٠١٠) التي تم تطويرها على أساس اقتصاد السوق الإجتماعي. في هذه الوثيقة فصل يختص بالرؤية والأهداف والغايات المرتبطة بها حتى عام ٢٠٢٥ لقطاع المياه والصرف الصحي يشمل الخدمات (للمياه والصرف الصحي)، والأداء (المياه غير المفوترة، واسترداد الكلفة، والتدريب)، والتطوير المؤسسي (مستوى الإستقلالية ومشاركة القطاع الخاص)، كما يشمل تطوير الخطط المحلية المتناغمة مع السياسات الوطنية، وتحسين الإيرادات، وضبط النفقات، والإدارة المتكاملة لمصادر المياه.

بخطوط عريضة، فليس هنالك سياسة خاصة بالمياه أو إطار تشريعي لإدارة مصادر المياه في كافة القطاعات في سوريا، لأن السياسات والقوانين تمثل أدوات تنفيذية لأهداف الحكومة على المستوى الوطني، ولا يتم سوى إدخال التخطيط للقطاعات الفرعية المختلفة.

أمر آخر، هو أن التشريعات المعمول بها شديدة المركزية، ولا توصل إلى الإدارة الحديثة وتطوير الكوادر في القطاع، ولهذا تخلق عدم الفاعلية في المؤسسات وتعيق أي تقدّم ملحوظ في الأداء.

فيما يتعلق بمشاركة القطاع الخاص، فليس هنالك أية قوانين تنظم وتحكم أي نوع من هذه المشاركة حتى الآن على الرغم من تشجيعها من قبل المؤسسات المانحة والبنك الدولي.

### لبنان

يحكم قطاع المياه في لبنان القانون رقم (٢٢١) بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ وتعديلاته، والذي يركز على الإدارة المتكاملة لمصادر المياه. تم بموجب القانون تكليف أربع مؤسسات مياه بتوحيد كافة وكالات ولجان ومشاريع المياه، حيث منحت كل منها الصلاحيات بموجب القانون رقم (٢٢١) أعلاه. هناك أيضاً عدد من القوانين والأنظمة التي تحكم هذه المؤسسات العامة للمياه.

هناك أيضاً استراتيجية وطنية لقطاع المياه جرى إعدادها من قبل وزارة الطاقة والمياه. يعنى القانون بأمور تحسين مصادر المياه والتخطيط، وتحسين عمليات التشغيل والأداء، والخدمات، والتطوير المؤسسي، وإدارة مياه الري، وإعادة هيكلة التعرفة، ومشاركة القطاع الخاص، وقانون المياه.

في مجال مشاركة القطاع الخاص، لم تكن هناك قوانين أو أنظمة تدعم الشراكة مع القطاع الخاص على نطاق واسع إلى أن صدر القانون رقم (٢٢٨) لعام ٢٠٠١. يعنى القانون بمشاركة القطاع الخاص وتنظيمه من خلال تعريف بنود ومجال المشاركة، وتشجيع إنشاء مؤسسات مائية تعتمد المبادئ الإقتصادية في إدارتها بهدف تأهيلها لمشاركة مستقبلية مع القطاع الخاص.

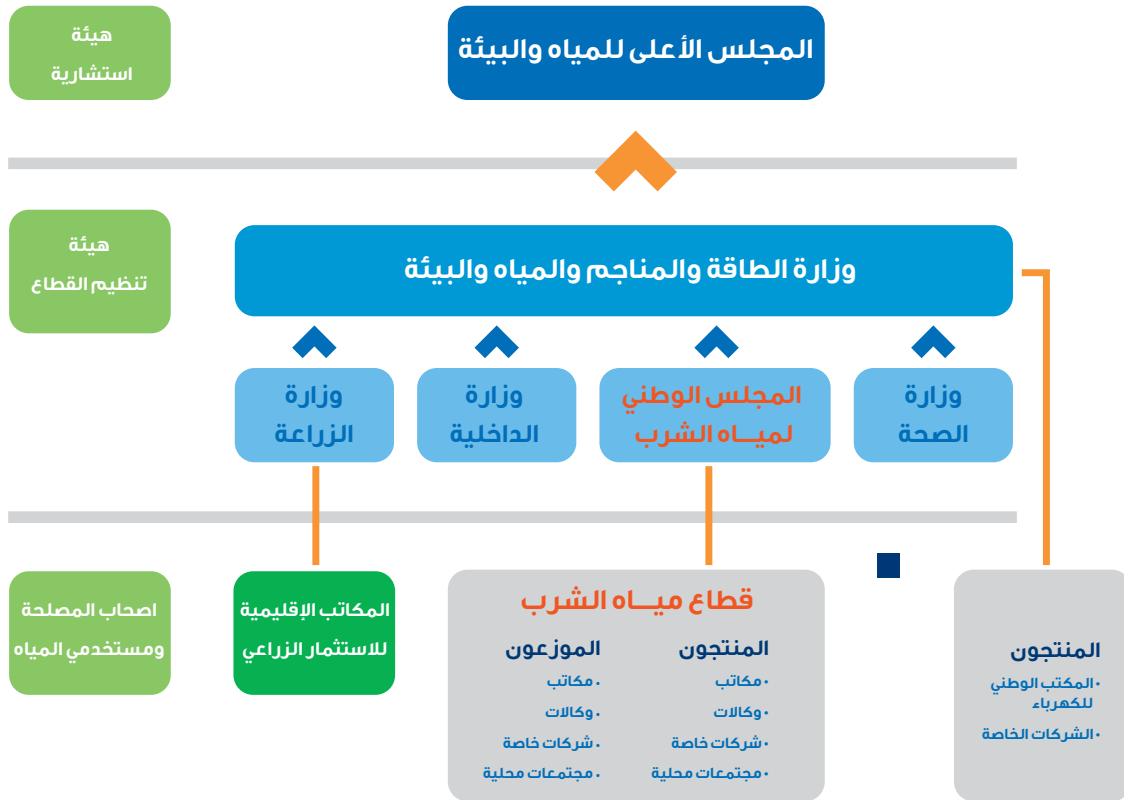
اشتملت أهم نتائج الإصلاح على إصدار القانون رقم (٢٢١) بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ الذي يشكّل نقطة تحوّل نحو تحسين أداء القطاع، وإصلاحه، وخلق قاعدة صلبة للمساءلة. إلا أن التأخير في إصدار الأنظمة والتعليمات الخاصة به والتي تحكم مهام ومسؤوليات وزارة الطاقة والمياه ومؤسسات المياه حتى نهاية عام ٢٠٠٥، قد حدّ من دخول القانون حيّز التنفيذ. أمر آخر هو ضعف آليات تفعيل القانون كما هو واقع حالياً.

## ٢-١-٢ النظام المؤسسي للقطاع

### المغرب

يضم قطاع المياه في المغرب عدّة طبقات ومعاهد مكلفة بالعديد من المهام كما هو مبين (بشكل ٤). على مستوى السياسات فإن المجلس الأعلى للمياه والبيئة يقدم الإستشارات حول الإستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالمناخ والموارد المائية، وتطوير خطة شمولية للمياه للمملكة المغربية وخطط إدارة متكاملة للأحواض المائية وتخصيص المصادر.

يتكوّن أعضاء المجلس من ممثلين للدولة، ووكالات الأحواض المائية، والمكتب الوطني لتزويد مياه الشرب، والمكاتب الإقليمية للإستثمار الزراعي، وكذلك ممثلين عن مستخدمي المياه (مجالس الأقاليم، مؤسسات البحث العلمي... إلخ) منتخبين من قبل نظرائهم.



شكل ٤: النظام المؤسسي لمصادر المياه المغربية

(المصدر: مديرية التخطيط/قسم الإحتياجات وتخطيط المصادر ONEP ٢٠١٢)

وزارة الطاقة والمناجم والمياه والبيئة هي الوزارة المعنية بإدارة مصادر المياه والموارد الطبيعية الأخرى وتشمل مهمتها تحديد ومراقبة مصادر المياه والتخطيط لتطويرها، ونقل المياه، والمحافظة على البنى التحتية، والبحث والتطوير في مجال المياه إضافة لمهامها الأخرى.

كلفّت تسع وكالات لأحواض المائية<sup>١٩</sup> بإعداد خطة شمولية للمصادر الواقعة تحت ولايتها شاملة كافة الدراسات اللازمة والتأكد من تطبيقها، ومنح التراخيص وعقود التنازل لصالح القطاع العام للمياه، وتطوير معايير نوعية المياه ومياه الصرف الصحي بالتعاون مع السلطات الحكومية المعنية، وإدارة ومراقبة استعمال مصادر المياه. تدار وكالات الأحواض المائية من قبل مجلس إدارة مكون من ممثلين عن الدولة، والمؤسسات العامة ذات العلاقة، والدوائر المعنية (الزراعة، الصناعة، التجارة... إلخ)، ومجالس الأقاليم، والمجموعات العرقية وجمعيات مستخدمي المياه.

١٩ المغرب تسع وكالات لأحواض المائية هي: سوس- مّسا-ديرا، تنسفت، بورغ، أم اربيعة، لوكوس، سيو، غريس-زير، الساقية الحمراء، وادي الذهب ومولويا

في مجال تزويد المياه، فإن أكثر من ٨٠٪ من التزويد يتم من قبل المكتب الإقليمي للإستثمار الزراعي<sup>٢٠</sup>. المكتب هو مؤسسة عامة مستقلة مالياً لها صفة صناعية واقتصادية. وهي مسؤولة عن تخطيط وبرمجة المشاريع لتزويد المياه وخدمات الصرف الصحي في المملكة/ ومراقبة نوعية المياه المنتجة والموزعة وجمع ومعالجة مياه الصرف الصحي، والقيام بخدمات التوزيع وخدمات الجمع والمعالجة حيثما تكلف بها من قبل البلديات، ودعم الوزارات ذات الصلة فنياً فيما يتعلق بالأمور التشريعية والتنظيمية للمياه والصرف الصحي.

تقع مسؤوليات توزيع المياه وجمع ومعالجة مياه الصرف الصحي بموجب القانون على عاتق البلديات، ولكنها تستطيع أن تفوض مسؤولياتها بالطرق الأربع التالية:

- تفويض خدمات الصرف الصحي والكهرباء وتوزيع مياه الشرب إلى شركات خاصة (مجموعة SUEZ: Lydec في الدار البيضاء منذ شهر آب عام ١٩٩٧، مجموعة Redal: Veolia في الرباط منذ شهر كانون ثاني عام ١٩٩٩، مجموعة TangaOmandis: Veolia في طنجة منذ شهر كانون ثاني عام ٢٠٠٢، مجموعة Amendis Tetouan: Veolia في تطوان منذ شهر كانون ثاني عام ٢٠٠٢).

- الإدارة من قبل وكالات مستقلة للبلديات في المدن الرئيسية، وتوجد حالياً ١٢ وكالة في كل من أغادير، ومراكش، والجديدة، وعصفي، وستات، وبنو ملال، والقنيطرة، ومكناس، وفاس، وتازا، وجدة، والعرش. وهذه الوكالات مؤسسات عامة مستقلة مالياً لها صبغة تجارية وصناعية، ويتم الإشراف عليها من قبل وزارتي الداخلية والمالية، ومراقبتها من قبل جهاز الدولة لمراقبة الشركات الخاصة ومن قبل أجهزة أخرى. تدار كل وكالة من قبل مجلس إدارة ولجنة إدارة ومدير لإدارة الأعمال.

- تفويض الإدارة إلى المكتب الوطني<sup>٢١</sup> للإمداد بمياه الشرب. يتولى المكتب إدارة توزيع المياه في البلدات متوسطة الحجم إذا رغبت البلديات المحلية في ذلك (بلغت ٥٩٥ مركزاً عام ٢٠١١)، وقد بدأت عام ٢٠٠٠ بتقديم خدمات الصرف الصحي في بعض المراكز التي تتولى فيها مسؤولية توزيع مياه الشرب بناءً على طلبها (بلغت ٨٣ مركزاً عام ٢٠١١).

- الإدارة من قبل البلديات المحلية في باقي البلديات.

فيما يتعلق بمياه الري، فإن المكاتب الإقليمية للإستثمار الزراعي (ROAI) هي فروع لمؤسسة عامة لها استقلالية إدارية ومالية وتقدم تقاريرها لوزير الزراعة. ومهامها هي تخزين وجمع وتوزيع مياه الري من أو إلى مؤسسات الإستثمار الزراعي.

خلاصة القول أن النظام المؤسسي للمياه في المغرب يمكنه من الأداء الجيد بشكل عام من خلال العديد من الجهات الفاعلة الهامة. ويستتبع هذا تحديد الأدوار والمسؤوليات لمختلف الجهات الفاعلة ومستوى عال من التنسيق للحفاظ على الفاعلية ومشاركة كافة المعنيين (مركزية ولا مركزية) في عملية اتخاذ القرار. ومن المهم مع ذلك إيلاء المزيد من الإهتمام لتوفير الكوادر البشرية المناسبة والمؤهلة فنياً.

الجهات المتميزة من الفاعلين في القطاع هي المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب (ONEE) (الذي كان سابقاً يسمى ONEP)، وموزعي المياه ووكالات الأحواض المائية. ويمكن القول بأمانة أن المكتب الوطني للإمداد بمياه الشرب (ONEP) كان ناجحاً في عمليات تزويد المياه الرئيسية (التخطيط والتشغيل)، وفي جانب توزيع المياه أيضاً.

كما يلاحظ أيضاً أن مهام التخطيط وإعداد السياسات في قطاع المياه يدعمها نظام مؤسسي ومقدرة فنية من قبل الجهات المشاركة على اختلافها، مع أن مشاركة الأكاديميين ومراكز الأبحاث مرحّب بها أيضاً في القطاع. ومن جانب آخر فمن الملاحظ أن الهيكل التنظيمي يعاني من التجزئة وتتدخل به العديد من المؤسسات والجهات، ممّا يضعف من فاعليته.

<sup>٢٠</sup> الـ ٢٠٪ المتبقية تنتج من قبل الموزعين أنفسهم

<sup>٢١</sup> تم في شهر نيسان عام ٢٠١٢ توحيد كل من المكتب الوطني للإمداد بمياه الشرب (ONEP) والمكتب الوطني للكهرباء (ONEE) بمؤسسة واحدة سُمّيت «المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب ONEE». والهدف من ضم فعاليات المؤسستين هو تنسيق الإستراتيجيات الوطنية المتشابهة في هذين المجالين الهامين. وهذا يؤدي إلى الحشد جهود كل من موارد الطاقة والمياه، وأموال التسعيرة، وتأمين الإمدادات وتوفرها بأسعار مناسبة، والتحكم بالإنتاج والإدارة الفعالة.



## مصر

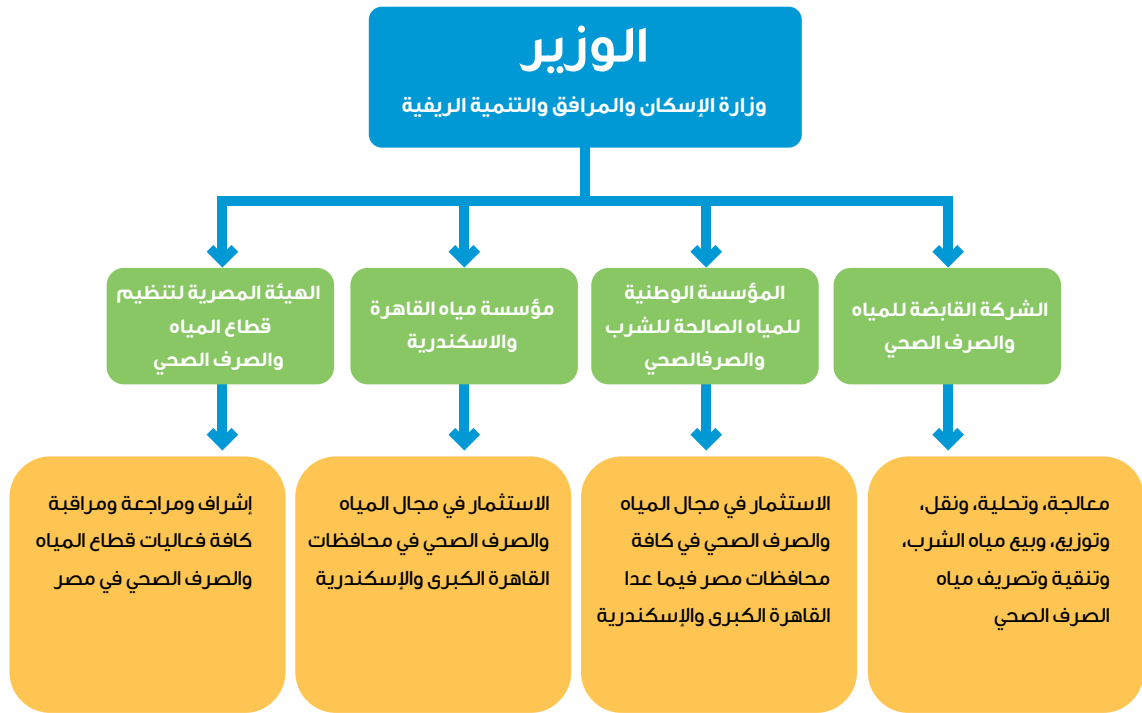
تتولى وزارتان حالياً قطاع المياه في مصر وهما: وزارة الموارد المائية والري- وهي المسؤولة عن إدارة مصادر المياه وما تبعتها من إعداد البحوث والسياسات، ونوعية المياه وحماية الشواطئ البحرية والبحيرات، وإنشاء وتشغيل وصيانة شبكات الري والصرف، ووزارة الإسكان والمرافق والتنمية الريفية - وهي المسؤولة عن خدمات تزويد المياه والصرف الصحي للبلديات والقطاعات الصناعية. وهناك وزارات أخرى في مصر على علاقة بقطاع المياه كوزارة الزراعة (التي تقيم استخدام المياه للزراعة)، ووزارة الصناعة (التي تهتم بتصريف المياه الناتجة عن الصناعة)، ووزارة الصحة (التي تعنى بمراقبة تأثير المياه على صحة انسان، ووزارة الداخلية (التي تعنى بتطبيق القوانين ومعالجة المخالفات)، ووزارة البيئة (التي تعنى بحماية البيئة وخطط المراقبة والتقييم بشكل عام، والحاكمة المحلية (لتنسيق الجهود بين مختلف الوزارات).

الوحدات العاملة على تقديم خدمات المياه والصرف الصحي في وزارة الإسكان والمرافق والتنمية الريفية هي:

- الشركة القابضة للمياه والصرف الصحي: وهي مسؤولة عن معالجة، وتحلية، ونقل، وتوزيع، وبيع مياه الشرب، وتنقية وتصريف مياه الصرف الصحي، من خلال شركات تعمل على المستوى المحلي لتقديم خدمات تزويد المياه والصرف الصحي. وتتولى هذه الشركات مسؤولية مهام التخطيط والتشغيل والصيانة، والأمور المالية والإقتصادية، والمختبرات، والمشاريع والموارد البشرية.
- المؤسسة الوطنية للمياه الصالحة للشرب والصرف الصحي: وتتولى مسؤولية الإستثمار في قطاع المياه والصرف الصحي في كافة أنحاء مصر فيما عدا القاهرة والإسكندرية.
- مؤسسة القاهرة والإسكندرية لمياه الشرب: وتتولى مسؤولية الإستثمار في قطاع المياه والصرف الصحي في القاهرة والإسكندرية.
- الهيئة المصرية لتنظيم قطاع المياه والصرف الصحي: وتتولى مسؤولية متابعة ومراقبة كافة الأنشطة المتعلقة بالمياه والصرف الصحي في كافة أنحاء مصر، سواء كانت مشاريع حكومية أو غير حكومية بموجب القوانين المعمول بها ذات الصلة. وتعمل الهيئة في عدّة مجالات كمراقبة نوعية المياه، ومراقبة الأداء الفني لكافة مزوّدي الخدمة في القطاع من خلال مؤشرات الأداء، كما تجري الأبحاث المتعلقة بوضع التعرفة.

تقدم الحكومة المركزية الدعم للقطاع من خلال تنفيذ مشاريع المياه والصرف الصحي وتشمل إعادة التأهيل والإستبدال، وتقديم الإعانات المالية لتغطية تكاليف التشغيل والصيانة لخدمات المياه والصرف الصحي.

يبين شكل ٥ الهيكل المؤسسي الحالي لقطاع المياه في مصر.



شكل ٥ الهيكل المؤسسي الحالي لقطاع المياه في مصر

(المصدر: وزارة الموارد المائية والري، خطة الإدارة المتكاملة لمصادر المياه، جمهورية مصر العربية ٢٠٠٥)

جرت عدة مبادرات لإصلاح كل من خدمات المياه والصرف الصحي. تشمل الأمثلة على هذه المبادرات تطوير الإستراتيجيات وتنفيذ الخطط التي تشمل الاستثمار الرأسمالي في التخطيط كالخطة الإستراتيجية لمصادر المياه حتى عام ٢٠٥٠. وتطوير خطة شاملة لخدمات المياه والصرف الصحي حتى عام ٢٠٣٧. علاوة على ذلك، فقد تم تطوير خطة عاجلة لتحسين خدمات المياه والصرف الصحي في مصر بأهداف محدّدة تشمل كافة مناطق مصر التي تعاني من تدني خدمات المياه من خلال توسعة المناطق المخدومة وإعادة التأهيل واستبدال الأصول القديمة. كما تم تطوير استراتيجية الصرف الصحي للمناطق الريفية، وإدخال أنظمة الصرف الصحي اللامركزية في بعض القرى النائية.

على مستوى التشغيل والصيانة، وكشكل آخر من أشكال الإصلاح في قطاع المياه، فقد بدأت الشركة القابضة للمياه والصرف الصحي والشركات التابعة لها بالعديد من المبادرات التي تهدف إلى تحسين الخدمات التي تقدّمها كالبداية بتطوير خطة إدارة الأصول، وتحسين أداء ومراقبة الشبكات من خلال إدخال أنظمة المراقبة والتحكم (التحكم الإشرافي واقتناء المعلومات SCADA)، وإنشاء مدرسة تدريب ثانوية لتحسين مهارات الفنيين في القطاع، والحصول على الإعتمادات المناسبة للعاملين في المحطات والقطاع.

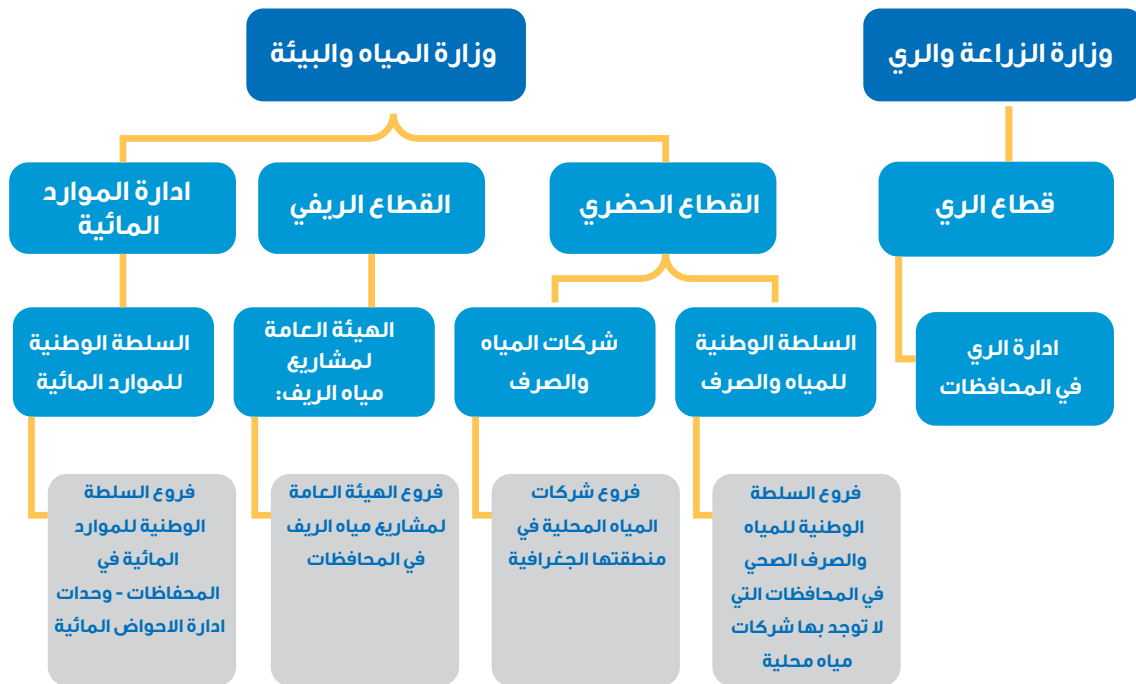
في النتيجة فإن الهيكل المؤسسي لقطاع المياه في مصر يمتاز باللامركزية على مستوى التشغيل والمركزية في إعداد السياسات وتطوير الإستراتيجية، وإن كان ذلك من خلال نهج تشاركي. لقد مكّنت الصياغة الواضحة للمهام والمسؤوليات في القطاع هذا التكوين. لكن، ومع كون وزارة الموارد المائية والري هي الأكثر تأثيراً في التطوير المؤسسي والتخطيط، فإن هناك مشاركة من آخرين من أصحاب المصلحة في هذه المهام. مع ذلك، فإن مساهمة المنظمات غير الحكومية، والجامعات، ومجلس الشعب، والقطاع الخاص في هذا المجال ليست بالمستوى المأمول، سواء في الأبحاث المعرفية لصنع السياسات، أو المشاركة في إدارة القطاع.

هناك معلم ملاحظ آخر في الهيكل الحالي لقطاع المياه يتمثل في الجهود التي قادت إلى التحسين المستدام في تطوير القدرات وتحديث الخدمات والأدوات المستخدمة في إدارة القطاع من خلال إنشاء الشركة القابضة والشركات الفرعية التابعة لها. ولكن أحد الأهداف الرئيسية لإنشاء الشركة القابضة وفروعها كان لتحسين الوضع المالي لقطاع المياه بتحصيل مكاسب في رفع الكفاءة مما يقلل من التكاليف ويزيد من الإيرادات، وفي النتيجة يخفّض من الدعم المادي الذي تحتاج الحكومة المركزية إلى تقديمه للقطاع.

لكن هذا لم يتحقق حتى الآن لسبب رئيسي هو تدني التعرفة الذي لا يسمح باسترداد الكلفة. بالإضافة لذلك، ومع التحديد الواضح للمهام والمسؤوليات، إلا أن ذلك يتوجب أن ينعكس على إدخالها بشكل سليم في النظام المؤسسي. مثال على ذلك مسؤولية التخطيط والتنفيذ للإستثمار المؤسسي التي تمرّ حالياً بمرحلة انتقالية (من المؤسسة الوطنية للمياه الصالحة للشرب والصرف الصحي إلى الشركة القابضة)، حيث أنه حتى الآن فإن الشركات الفرعية لا تستطيع أن تتلقى التمويل المباشر من الدولة. ومثال آخر الهيئة المصرية لتنظيم قطاع المياه والصرف الصحي، التي لا تستطيع أداء المهام الموكلة إليها لعدم توفر الإرادة السياسية اللازمة لإيجاد البيئة المناسبة لعملها.

## اليمن

يتكون قطاع المياه في اليمن حالياً من أربع قطاعات فرعية، ثلاثة منها تحت مسؤولية وزارة المياه والبيئة (وهي قطاعات إدارة الموارد المائية، وخدمات المياه والصرف الصحي للمناطق الحضرية، وخدمات المياه والصرف الصحي للمناطق الريفية)، والقطاع الرابع تحت مسؤولية وزارة الزراعة والري (وهو قطاع الري). يبين شكل ٦ أدناه الهيكل المؤسسي لقطاع المياه في اليمن.



شكل ٦: الهيكل التنظيمي لقطاع المياه في اليمن  
(المصدر: كتاب الإحصاءات اليمني، ٢٠٠٨)

جمعت وظائف إدارة المياه تحت مظلة السلطة الوطنية للموارد المائية التي أنشئت عام ١٩٩٥، ولاحقاً تحت مظلة وزارة المياه والبيئة عام ٢٠٠٣. تتولى السلطة الوطنية للموارد المائية مهمة مراقبة حفر الآبار والمخالفات المتعلقة بها، بالإضافة إلى القيام ببرامج توعوية ومراقبة إدارة مياه الأحواض. وتتطلب مهامها التنسيق مع أجهزة المياه والصرف الصحي - أيضاً تحت مظلة وزارة المياه والبيئة - بهدف تخصيص الموارد المائية وإدارة مياه الصرف الصحي كمصدر آخر لاستعمال المياه.

تدار خدمات المياه والصرف الصحي في القطاع الحضري من قبل الشركات المحلية، أو من قبل السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي التي تشرف على فروعها في المحافظات التي لا توجد بها شركات مياه. توجد حوالي ١٥ شركة مياه محلية في المحافظات، وحوالي ٣٦ مرفق مياه في المدن الحضرية الفرعية، والمراكز، والمحافظات التي ليس بها شركات مياه محلية. غالبية الشركات والمرافق تتمتع باستقلالية إدارية ومالية. لكل شركة مياه محلية مجلس إدارة يرأسه الحاكم، ويرأسه في صنعاء أمين العاصمة.

هنالك لجنة استشارية لكل فرع، يرأسها رئيس السلطة المحلية الفاعلة. تجري اللجان ومجالس الإدارة المناقشات وتقرّ الخطط بواسطة المدراء التنفيذيين، كما أنها تصادق على التعرفة. تتولى إدارة الشركات المحلية المسؤولية المباشرة عن الأمور اليومية المالية والإدارية والفنية والقيام بالمشاريع الجديدة. لكل شركة محلية أو مرفق عمومي هيكل تنظيمي متميز وتعرفة مختلفة لخدمات المياه والصرف الصحي تعتمد على شريحة الإستعمال، وتغطي تكاليف التشغيل والصيانة وكلفة اهتلاك المعدات الكهروميكانيكية للمضخات وتكاليف معالجة المياه. تدعم الحكومة المشاريع الجديدة من خلال برنامج الإستثمار السنوي الذي يتماشى مع أهداف الإستراتيجية الوطنية.

يدار قطاع المياه والصرف الصحي في القطاع الريفي من قبل الوكالة العامة لمشايخ مياه الريف، وهي المسؤولة عن تمويل وتنفيذ مشاريع المياه والصرف الصحي في المناطق الريفية، بينما يتم تشغيل هذه المشاريع من قبل لجنة تشكل من المجتمع المحلي. ونتيجة عدم كفاية المتابعة والإهتمام بإدارة مثل هكذا مشاريع، فإن العديد منها فشلت في تقديم خدماتها إلى بعض المجتمعات الفقيرة. في موضوع مياه الري، فإن وزارة الزراعة والري هي المسؤولة عن إدارة القطاع، والتي تشمل تطوير منشآت المياه كالسدود.

في المحصلة، ورغم أن إصلاح قطاع المياه في اليمن قد جرى بتمويل من وكالات تمويل خارجية، فقد مرّ بمسار طويل خلال العقد الماضي، ويمكن بوضوح رؤية التحسّن في الأداء والخدمات.

إن وضوح المهام والمسؤوليات لمختلف الجهات الفاعلة في قطاع المياه قد مهّد الطريق إلى المزيد من التحسينات حين استهدفت كل منها على حدة. كما أن إطلاق تخطيط القطاع قد خدم القطاع جيداً أيضاً، لقد جلب تحسينات معتبرة لإدارة القطاع بإنشائه أرضية مشتركة للتخطيط والتنفيذ والمراقبة، وخلقه مرجعيةً ومنتهى لإصحاب المصلحة لاستمرار الحوار، وخلقه القاعدة لنهج متكامل بين القطاعات لإدارة مصادر المياه من خلال التمويل المشترك، وخلق مرجعيةً تمكّن من قياس الأداء وتؤدي إلى تحسين الخدمات في طول البلاد وعرضها إذا أحسن استخدامها.

إلا أنه، وفي أمور تحسين الفرص، تبرز عدّة مواضيع تشمل الحاجة لتقوية السلطة الوطنية للموارد المائية للقيام بمهامها (الحفر العشوائي للآبار ما زال في ازدياد ملحوظ دون أية وسائل للحدّ من الإنتهاكات)، والحاجة كذلك لتقوية العلاقة بين الشركات المحلية والسلطة الوطنية لموارد المياه لتنسيق تخصيص مصادر المياه، وتقوية العلاقة بين وزارة المياه والبيئة والسلطة الوطنية للموارد المائية من جهة ومع اللجان المحلية للسلطات المحلية من جهة أخرى للسماح باللامركزية في تطبيق سياسات وخطط إدارة المياه ولتنفيذ قانون المياه، كما تبرز الحاجة أيضاً لتحسين التنسيق بين وزارة المياه والبيئة ووزارة الزراعة والري فيما يتعلق بتطوير البنى التحتية للمياه السطحية، وبناء القدرة المؤسسية، وإعادة هيكلة الشركات والمرافق، ووضع التعليمات والضوابط التي تؤدي إلى الوصول للشفافية وكفاءة التشغيل.

## الأردن

يواجه قطاع المياه في الأردن العديد من التحديات. من وجهة نظر فنية، فإن الأردن يعاني من محدودية المصادر المائية، وزيادة غير منضبطة في تعداد وانتشار السكان، وشبكات مياه قديمة ومهترئة، ونسبة عالية من فاقد المياه، وعدم كفاءة الأنظمة الناتج عن الحاكمية والهيكل المؤسسي لنظام توزيع المياه، وهياكل مؤسسية لا توفر نظام حوافز قادر على الإحتفاظ بالكادر المؤهل القادر على إدارة القطاع بكفاءة.

وأخيراً فإن مصادر التمويل محدودة ولا يمكن تغطية التكاليف الرأسمالية والتشغيلية بنظام التعرفة الحالي الذي يتّسم بعدم الديناميكية والذي لا يرتبط بتكاليف تقديم الخدمة. ومما يفاقم من المشكلة ارتفاع كلفة تطوير مصادر مياه جديدة وتزايد كلفة تقديم الخدمة الناتج عن تزايد تكاليف مدخلات الإنتاج، وتناقص الدعم الحكومي في نفس الوقت. للتعامل مع هذه التحديات، تعمل وزارة المياه والري من خلال اعتماد خطة طويلة الأجل على ما يلي:

١. تحسين الخدمات المقدّمة من خلال إعادة الهيكلة وتأهيل الشبكات.

٢. خفض كميات المياه غير المفوترة عن طريق تحسين الإجراءات.

٣. إيجاد مصادر جديدة للمياه ورفع كفاءة استخدام المصادر المتاحة.
٤. الإعتماد على القروض والمنح والإيرادات المحصلة عن الخدمات المقدّمة وعلى الدعم الحكومي لتغطية العجز الناتج عن انخفاض نسبة استرداد تكاليف التشغيل والصيانة والتكاليف الكلية لقطاع المياه في كافة محافظات المملكة.
٥. تطوير بيئة جاذبة لإشراك القطاع الخاص في قطاع المياه

يتكون قطاع المياه في الأردن من ثلاث مؤسسات رئيسية هي:

١. وزارة المياه والري: وهي مسؤولة عن إعداد استراتيجيات وسياسات المياه، والتخطيط لمصادر المياه وتطوير الخطط الوطنية الشمولية، ومراقبة وتقييم المصادر المائية، وإجراء الدراسات المتعلقة بالمياه ومياه الصرف الصحي ومياه الري. تعمل تحت مظلة الوزارة وحدة مراقبة الأداء (PMU) التي تراقب الأداء وتدقّق على شركات المرافق وتطور الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتعزّز مشاركة القطاع الخاص في إدارة وخدمات قطاع المياه.
٢. سلطة وادي الأردن: وهي مؤسسة مستقلة تحت مظلة وزارة المياه والري مسؤولة عن إدارة المياه في وادي الأردن (إنشاء وتشغيل وصيانة السدود، تزويد مياه الري للمزارعين، تزويد المياه بالجملة للأغراض البلدية والصناعية، والتطوير المتكامل لوادي الأردن شاملاً التخطيط وتطوير السياحة).
٣. سلطة المياه الأردنية: وهي مسؤولة عن تزويد المياه للأغراض المنزلية والصناعية وجمع ومعالجة مياه الصرف الصحي في المملكة. وتعمل على تطوير واستغلال مصادر المياه الجوفية وتشغيل مرافق المياه في المحافظات، والسلطة تملك شركات المياه الثلاث محدودة المسؤولية العاملة في عدّة محافظات وهي:
  - شركة مياهنا: تدير قطاع المياه في محافظة العاصمة.
  - شركة مياه العقبة: تدير قطاع المياه في محافظة العقبة.
  - شركة مياه اليرموك: تدير قطاع المياه في محافظات الشمال الأربع (إربد، المفرق، عجلون، جرش)..

وتدير قطاع المياه في المحافظات الست المتبقية سلطة المياه الأردنية. ومن الجدير بالملاحظة أن المياه التي تنتج في شركة أو محافظة معينة تنقل إلى محافظات أخرى في أغلب الحالات.

تعمل وحدة مراقبة الأداء تحت مظلة سلطة المياه الأردنية، وتمارس المهام التنظيمية للمراقبة الفنية والتدقيق على أداء شركات المياه، وتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتعزيز مشاركة القطاع الخاص، وتقديم النصح لمتخذي القرار حول التعرف، وإصلاح القطاع، والشراكة بين القطاعين العام والخاص وأمور أخرى، وتطبيق المبادئ التجارية على جانب تزويد المياه المنزلية بالتجزئة ومعالجة مياه الصرف الصحي.

في المحصلة، فإنه وعلى الرغم من الإنجازات الهامة التي حققها الأردن في إدارة قطاع المياه خلال العقدين الماضيين، فإن تحديات هائلة (داخلية وخارجية) ما تزال قائمة تواجه القطاع. فبالإضافة لمشكلة شحّ المصادر المائية التي تواجهها البلاد، هناك مشكلة التزايد السكاني غير الطبيعي، والزيادة الملحوظة في نشاطات النمو الإقتصادي، والكلفة الرأسمالية العالية لتطوير البنية التحتية للمياه، والعديد من المشاكل التي تميّز الهيكل المؤسسي الحالي لحاكمة وإدارة المياه في الأردن. كما أن هنالك موضوع تداخل المهام والمسؤوليات والحاجة للفصل بين الوظائف التي تؤثر على إدارة القطاع، مع أن قيادة قوية للقطاع تتمركز في وزارة المياه والري.

وغني عن القول، أن جهوداً مهمة قد بذلت لبناء القدرات المؤسسية للقطاع، وتطبيق مبادئ الإدارة المتكاملة لمصادر المياه، والتخطيط الاستراتيجي المدعوم بالمعلومات، إلا أنه يجب دعم عملية اتخاذ القرار بالمزيد من المعلومات في صياغة السياسات، والمشاركة الأوسع من قبل أصحاب العلاقة وآليات بناء التوافق في الآراء.

كما أنه وبالمثل، يتوجب إعادة النظر في المساءلة غير السليمة وأنظمة الحوافز وتحسينها في القطاع. هذا بالإضافة إلى تضارب المصالح الموجود بين المؤسسات المختلفة داخل القطاع، خاصة ما بين سلطة المياه وبين شركات المياه التي تملكها، وهي في نفس الوقت المزود الرئيسي لها بالمياه وتمارس أمور التنظيم عليها.

هناك أيضاً الدعم المباشر وغير المباشر للقطاع والذي يعتبر قضية رئيسية تهدد استدامة القطاع ومستوى الخدمات المقدمة للمواطنين. لهذا السبب، هنالك تركيز على نقل بعض مهام الصيانة وإنشاءات البنية التحتية لقطاع المياه إلى القطاع الخاص، بهدف خفض النفقات من جهة وتحفيز مشاركة القطاع الخاص في تطوير وإدارة قطاع المياه من جهة أخرى.

## فلسطين

يعمل قطاع المياه في فلسطين تحت ظروف استثنائية ناتجة عن الإحتلال الإسرائيلي القائم والعقبات التي يسببها. تتحكم السلطات الإسرائيلية من خلال الإدارة المدنية الإسرائيلية (ICA) بالمراقبة والإشراف وآليات التحكم بإدارة مصادر المياه و/أو تزويد المياه للمناطق الفلسطينية<sup>٢٢</sup>. تقدّر مصادر المياه الفلسطينية، شاملة تلك المشتركة مع الجانب الإسرائيلي ب (٢٩٨٩) مليون متر مكعب سنوياً. يستعمل الفلسطينيون من هذه الكمية (٢٧١) مليون متر مكعب فقط، أي ما يعادل (١١٪) بينما تستهلك إسرائيل (٨٩٪).

ما يزال التزويد المائي في كل من الضفة الغربية وغزة دون المستوى المطلوب، حيث تعاني غالبية المناطق السكنية الفلسطينية من شح المياه، وبمعدل عام فلا يزيد استهلاك الفلسطينيين للمياه عن (٨٠) لتر للفرد يومياً. وفي المناطق السكنية غير المخدومة بشبكات المياه والتي يزيد تعداد سكانها عن (١٨٠) ألف نسمة فلا يزيد استهلاك المياه فيها عن (٢٥) لتر للفرد يومياً.

أما بالنسبة لمياه الصرف الصحي، فرغم تغطية شبكات الصرف الصحي لغالبية قطاع غزة، إلا أنها محدودة وتغطي المدن الرئيسية جزئياً في الضفة الغربية، ولا تتم معالجة إلا حوالي (١٠٪) من مياه الصرف الصحي المنتجة محلياً ولا يتم إعادة استعمال إلا لجزء يسير منها.

لقد بدأ الإهتمام الفلسطيني والدولي بتطوير وإعادة تأهيل قطاع المياه مباشرة بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية. لقد أهملت السلطات الإسرائيلية قطاع المياه بصورة ممنهجة خلال فترة الإحتلال، مما ترك البنية التحتية للمياه هشّة ومهمشة، كما حرمت السلطات الإسرائيلية الفلسطينيين من التحكم بمصادر مياههم وتطويرها وإدارتها بما يناسب احتياجاتهم الوطنية. ورغم إنشاء سلطة المياه الفلسطينية والتي من مهامها تطوير قطاع المياه، وبناء وإعادة تأهيل البنية التحتية المدمرة من خلال مشاريع ممولة من الجهات المانحة، ورغم تسليم خدمات المياه والصرف الصحي للفلسطينيين، إلا أنها لا تزال غير قادرة على أخذ زمام المبادرة لإدارة وإعادة بناء قطاع المياه.

قررت سلطة المياه الفلسطينية مراجعة نظام الخدمات الحالي للتأكد من تحقيق أهدافها. بناء على ذلك فقد فصلت خدمات إدارة تزويد المياه والصرف الصحي عن وحدات الحكم المحلي، وعملت على إنشاء وحدات مستقلة تتمتع بكامل المسؤوليات وتطبق مبدأ استرداد الكلفة.

يتكون الهيكل المؤسسي لقطاع المياه الفلسطيني في الضفة الغربية من أربعة مستويات وظيفية هي: (١) متلقي الخدمة، (٢) توزيع المياه، (٣) تزويد المياه، (٤) السياسات، التخطيط، التطوير والتنظيم.

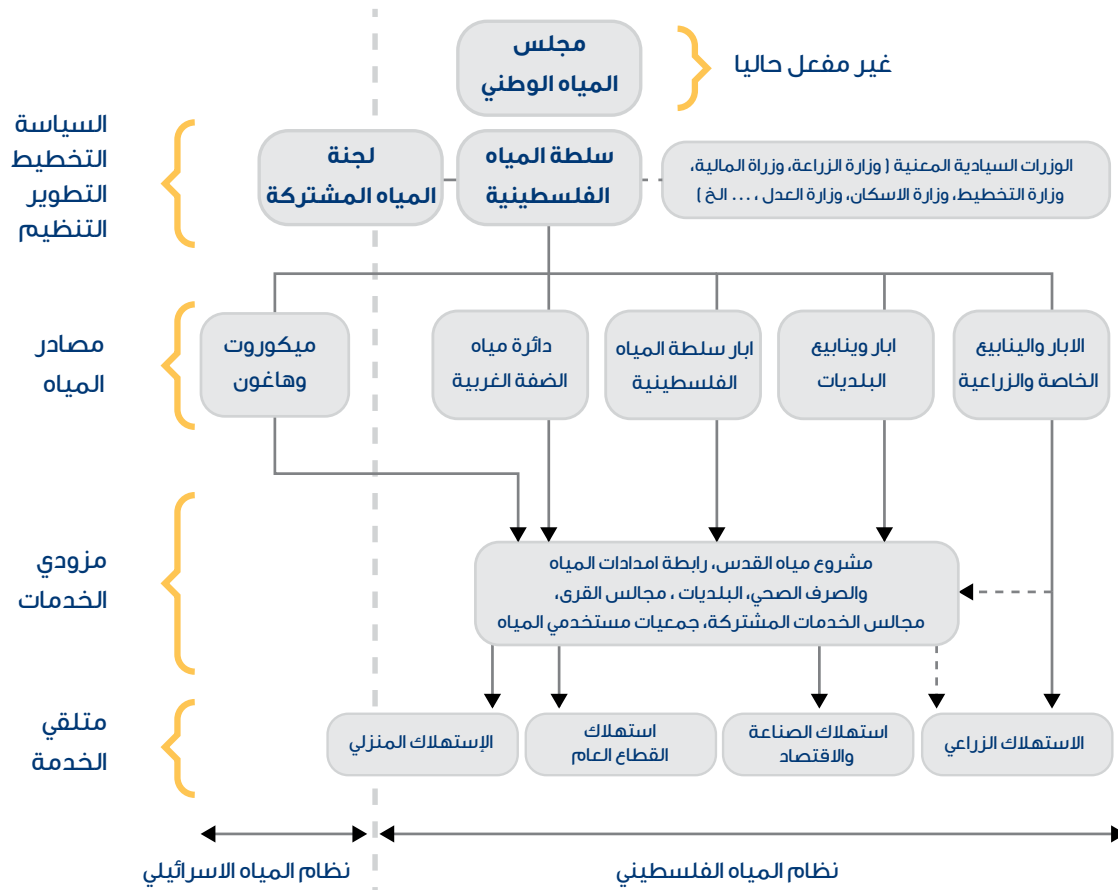
أولت مهمة الموافقة على السياسات إلى وحدة مشكّلة من عدّة وزارات، وهي على وجه التحديد، مجلس المياه الوطني، بينما تتولى سلطة المياه الفلسطينية من خلال وزارة الزراعة ووزارات سيادية أخرى مهام تطوير السياسات، والتخطيط للقطاع، ومهام التنظيم، إلا أن مجلس المياه الوطني لم يمارس أيّاً من مهامه ولم يقرّ أية إضافة للسياسات ولم يقدم أية إرشادات استراتيجية لقطاع المياه، وعلى وجه الخصوص للجزء المتعلق بالصرف الصحي.

<sup>٢٢</sup> استمرّ تحكم إسرائيل بمصادر المياه حتى بعد اتفاقية إعلان المبادئ في أوسلو بالبروج (اتفاق أوسلو - غزة وأريحا أولاً) عام ١٩٩٣ الذي اشتمل على بند حقوق المياه كواحد من البنود الستة للوضع الدائم. تم على إثرها تشكيل لجنة المياه المشتركة (JWC) للتعامل مع تطوير مشاريع المياه والصرف الصحي في الضفة الغربية. تتطلب غالبية المشاريع موافقة لجنة المياه المشتركة، والتي تشمل أيضاً المشاريع الإسرائيلية داخل حدود الضفة الغربية (أغلبها لخدمة المستوطنات). كنتيجة للولاية القانونية التي منحت لإسرائيل في المنطقة (ج) (والتي تشكل ٦١٪ من مساحة الضفة الغربية)، فإن المشاريع التي تنال موافقة لجنة المياه المشتركة بحاجة للحصول على رخصة إنشاءات من الإدارة المدنية الإسرائيلية إذا كان المشروع أو أي جزء منه يقع ضمن حدود المنطقة (ج). مكنت هذه البيروقراطية إسرائيل من تشديد قبضتها على غالبية الأمور المتعلقة بتطوير كل من قطاعي المياه والصرف الصحي. وفي حين أن بعض الأسباب تأتي من التشريعات المتاحة، فإن أسباباً أخرى تأتي من عوامل خارجية، وتشمل تداخل السلطات والمهام المنصوص عليها في القوانين العديدة المقررة من التشريع الفلسطيني، كما أن النصوص التشريعية السابقة قد اكتسبت وضعها قبل إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية.

يتم التعامل مع أمور التزويد المائي من خلال مجموعة من المؤسسات، ومنها: دائرة مياه الضفة الغربية، سلطة المياه الفلسطينية، العديد من البلديات بينها وبينها وآبارها، بالإضافة إلى عدد من المشغلين من القطاع الخاص والزراعي للينابيع والآبار.

تقع مسؤولية توزيع المياه إلى المستفيدين للأغراض المنزلية والصناعية والتجارية والزراعية على عدة جهات تشمل شركة مياه القدس، ورابطة مرافق تزويد المياه والصرف الصحي، والبلديات، ومجالس الخدمة المشتركة، ومجالس القرى، وجمعيات مستخدمي المياه.

ومن الجدير بالذكر بأنه قد تم إصدار قانون مياه جديد في فلسطين في النصف الأول من عام ٢٠١٤. ويتضمن القانون هذا عدة مواضيع أهمها تحديد المهام والمسؤوليات التي تضطلع بها جميع الجهات ذات العلاقة في إدارة القطاع في فلسطين. ويؤكد القانون على أن سلطة المياه الفلسطينية هب الجهة المسؤولة عن إدارة موارد المياه مع تحديد دورها في ذلك بشكل واضح. ويتناول القانون أيضاً مواضيع أخرى أهمها ترخيص مصادر المياه، واستخدام تعرفه للخدمات، وإنشاء شركة مياه وطنية مملوكة لدولة فلسطين تقوم بتوفير المياه للمرافق، وإنشاء مرافق اقليمية لتقديم الخدمات.



شكل رقم ٧: الهيكل التنظيمي لقطاع المياه الفلسطيني

(المصدر: سلطة المياه الفلسطينية (٢٠٠٨)، برنامج حاكمية المياه والبنك الدولي (٢٠٠٧))

في المحصلة، فإن الموضوع الفلسطيني موضوع معقد، وتتحكم بإصلاح قطاع المياه عوامل عديدة داخلية وخارجية. لقد تم تحديد العديد من العناوين والسلطات عند مراجعة أداء القطاع، هناك التحكم الإسرائيلي بالقطاع وبمشاريع المياه، والحاجة إلى مراجعة أخرى لقانون المياه وتفعيل الدور التنظيمي في القطاع والتي بمجملها تشكل تناقضات بالنسبة لقطاع المياه، وبنفس الروح، فإن تطبيق أو التراخي في تطبيق العديد من فعاليات الإصلاح يعود إلى الإفتقار إلى الإلتزام السياسي، والإفتقار إلى التنسيق بين مختلف المعنيين، كما أنه يعود إلى تضارب الأدوار والمسؤوليات لهؤلاء المعنيين حتى في ما يتعلق بالقوانين والتعليمات النافذة.



رغم أن مسؤوليات عديدة أوكلت إلى عدّة جهات في قطاع المياه، إلا أن العديد من هذه الجهات لا تتمكن من القيام بواجباتها، ولنبداً بالمجلس الوطني للمياه الذي أنشئ كجهاز استشاري لتشكيل السياسات وإقرار الإستراتيجيات إلا أنه لم يعمل مطلقاً منذ إنشائه. كما أن البلديات المرتكزة على قانونها الخاص الذي يتعارض مع قانون المياه، لم تتنازل عن التحكم بمصادر المياه لصالح سلطة المياه الفلسطينية. والقطاع في وضع صعب بدون مخصصات مالية كافية لدعم تطوره.

### سوريا

حاولت سوريا خلال العقد الماضي تطبيق رؤيتها الخاصة للإصلاح الاقتصادي، متبعة مبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي. فيما يتعلق بقطاع المياه، كانت الأهداف الرئيسية هي تحسين الأداء الفني والمالي للقطاع، وتأمين مصادر جديدة للدخل لتمويل تطوير البنية التحتية، والاستجابة لمتطلبات التشريعات الجديدة التي تتجه نحو التحوّل من الإدارة المركزية (المطبقة حالياً) إلى الإدارة على المستوى المحلي، والذي يمكن بعده إحداث التغييرات في الإطار التنفيذي.

يمكن جمع الهيكل المؤسسي لقطاع المياه في سوريا بمستويين: وطني ومحلي. على المستوى الوطني، هناك مجموعة من المجالس واللجان مكلفة بتطوير السياسات والإستراتيجية، وهذه تشمل المجلس الأعلى للمياه (المسؤول عن تطوير استراتيجيات المياه قصيرة المدى، والتخطيط العام لقطاع المياه وإعداد السياسات، وإدارة مصادر المياه والمياه العابرة للحدود). واللجنة العليا للمياه (مسؤولة عن تطوير السياسات والإستراتيجيات للمدى المتوسط والبعيد، ولكنها ليست على مستوى من الفاعلية). ولجنة التخطيط للدولة (مسؤولة عن المراقبة وتقديم المشورة الإستراتيجية لتحسين التنسيق والأداء العام للقطاع على المستوى الإستراتيجي). واللجنة العامة لمصادر المياه (مسؤولة عن التطوير والإدارة والإستثمار لمصادر المياه بتفويض من وزارة الري).

بالإضافة لذلك، فهناك العديد من الوزارات التي تتشارك في مسؤوليات إدارة المياه، وتشمل وزارة الري (مسؤولة عن إدارة وتخصيص مصادر المياه للأغراض المنزلية والصناعية والزراعية، بالإضافة لمراقبة وحماية مصادر المياه وتطوير التشريعات ذات العلاقة)، ووزارة الإسكان والبناء (مسؤولة عن تطوير التشريعات، والإستثمار في تخطيط وتنفيذ برامج الحكومة (الخطة الخمسية العاشرة) في قطاعات المياه والصرف الصحي من خلال المؤسسات العامة، وشركات تنقية المياه، والشركات العامة لمياه الصرف الصحي)، ووزارة البيئة (مسؤولة عن إعداد المعايير ومراقبة نوعية المياه).

على المستوى المحلي، فقد أنشئت لجان مياه الأحواض التي كلّفت بتطبيق السياسات المعتمدة من قبل اللجنة العليا للمياه للإدارة المستدامة للمياه على مستوى الأحواض، إلا أن هذه اللجان ليست فاعلة في أغلب الحالات.

فيما يتعلق بالتخطيط الفعلي وتقديم خدمات المياه والصرف الصحي، فهناك ثلاث عشرة مؤسسة عامة على مستوى سوريا تعمل تحت إمرة وزارة الإسكان والبناء لتصميم وتنفيذ مشاريع المياه والصرف الصحي، وتشغيل وإدارة وصيانة منشآت مياه الشرب والصرف الصحي. كما أنشئت شركات الصرف الصحي تحت إمرة المؤسسات العامة الثلاث عشرة لتقوم بتشغيل وصيانة محطات الصرف الصحي، إلا أن غالبية هذه الشركات غير عاملة لعدم توفر منشآت للصرف الصحي.

في المحصلة، فإن الهيكل المؤسسي لقطاع المياه السوري على درجة من التجزئة وتداخل المسؤوليات. هناك العديد من اللجان والمجالس التي لها دور في التخطيط للقطاع، وهناك العديد من الوزارات أيضاً مسؤولة عن تنفيذ هذه الخطط. ملاحظة أخرى هي أن إدارة القطاع مركزية بدرجة عالية. رغم أن الحكومة السورية قد بدأت العمل للتوجه من نظام الإدارة المركزية إلى مزيد من اللامركزية، إلا أنه لا توجد الآليات اللازمة لتفعيل هذا التوجه، وكمثال على ذلك لجان أحواض المياه التي أنشئت لإدارة المياه على مستوى الأحواض، والتي لا تعمل في أغلب الحالات.

من الجدير بالملاحظة أيضاً أن التخطيط لقطاع المياه يجري على المستوى الوزاري دون تنسيق مناسب أو مشاركة من قبل أصحاب المصلحة الآخرين، وبالإضافة لذلك فإن ضعف الإتصال والتنسيق بين مختلف المعنيين في قطاع المياه يشكل عاملاً آخر يؤثر على أداء القطاع.

## لبنان

أصبح إصلاح قطاع المياه وإعادة هيكلة هياكلته في لبنان ضرورة ملحة عندما بدأ عام ٢٠٠٠، حيث وكالات المياه غير فاعلة ومستوى الخدمات غير مُرضٍ. لقد شرع لبنان في عملية إعادة هيكلة على مستوى واسع عندما أنيطت بوزارة الطاقة والمياه مسؤولية إدارة قطاع المياه ووضع السياسات والمراقبة ووضع المعايير للقطاع على المستوى الوطني. كما أنيطت بالوزارة مسؤولية المراقبة والتحكم والتقييم لمصادر المياه، وتقدير الإحتياجات المائية والمخصصات المائية لمختلف القطاعات، بالإضافة إلى مراقبة نوعية المياه السطحية والجوفية ووضع المعايير لها.

تم دمج (٢٢) وكالة مياه و(٢٠٩) لجنة مياه مسؤولة عن تشغيل وصيانة منشآت تزويد المياه بأربع مؤسسات على مستوى المناطق تعمل تحت مظلة وزارة الطاقة والمياه، وهي مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان، مؤسسة مياه شمال لبنان، مؤسسة مياه البقاع، ومؤسسة مياه جنوب لبنان. زُوِّدت هذه المؤسسات بالسلطة اللازمة لرفع مستوى الخدمات، من خلال التوسعة ومعالجة المواضيع المحلية، وإشراك القطاع الخاص في القيام بخدمات المياه.

في المحصلة، فلقد شرع لبنان خلال العقد الماضي بإصلاح قطاع المياه وأنشأ إطاراً مؤسسياً جديداً أطلق من خلاله نهجاً إدارياً جديداً للقطاع على أساس رؤية أكثر وضوحاً للفصل بين المهام مع تفعيل دور أصحاب المصلحة المحليين لتمكينهم من القيام بمهامهم وتشجيع مشاركة القطاع الخاص. وعلى وجه الخصوص، فقد كان من المتوقع للوفد الناجمة عن إصلاح القطاع الفصل بين عملية اتخاذ القرار وتقديم الخدمة، والتي ينتج عنها خط واضح للمساءلة بين المستويين، وإنشاء مرافق للمياه مستقلة إدارياً ومالياً تستفيد من التمكين برفع الكفاءة نتيجة الوفرة المتحقق.

إلا أنه، ومع كون الهيكل المؤسسي الحالي داعماً لهذا الفصل بين المهام وتعزيز المساءلة، إلا أن وزارة الطاقة والمياه ما تزال دون المستوى في المهام الرقابية والتنظيمية، نتيجة محدودية القدرات ونقص الأدوات القانونية والتنظيمية، ورغم إطلاق الإستراتيجية الوطنية لقطاع المياه عام ٢٠١٠ من قبل الوزارة، إلا أنها ما زالت مشروعةً يحتاج موافقة مجلس الوزراء.

فيما يتعلّق بمؤسسات المياه، فإنها ما زالت تعاني من ضعف الأداء (الفني والتجاري والمالي) نتيجة العقوبات الفنية والمؤسسية والمالية. ورغم وجود الهيكل المؤسسي المناسب والتشريعات الداعمة، إلا أنه ليس هنالك تقدير سليم للأدوار والمسؤوليات الجديدة نتيجة العقوبات السابق ذكرها؛ وما زالت وزارة الطاقة والمياه تقوم بتخطيط وتنفيذ الإستثمار الرأسمالي، وما زالت إدارة الصرف الصحي بيد مجلس الإنماء والإعمار والبلديات، ومسؤولية عقود الخدمة مع القطاع الخاص مع وزارة الطاقة والمياه.

ومن الجدير بالذكر أن حساسية الوضع السياسي في لبنان تأخذ في الحسبان اعتبارات الإستقرار الداخلي حيث أن أيّ تغيير في إدارة أي من المؤسسات ذات الصلة قد ينتج عنه تغيير في ميزان القوى.

## ٢-٢ تنظيم المرافق

يمكن تعريف التنظيم بشكل عام على أنه « التحكم المستدام والمركز المنفذ من قبل مؤسسة عامة على فعاليات لها قيمة مجتمعية » (سيلزك، ١٩٨٥). في مجال خدمات المياه والصرف الصحي في البلدان النامية، يعرف التنظيم على أنه « وضع وتفعيل القواعد لتطوير وإدارة خدمات تزويد المياه والصرف الصحي في الدول النامية » (ماكلنتوش، ٢٠٠٣).

أحد الأهداف الرئيسية للتنظيم هو التأكد من حصول مرافق المياه على الإستقلالية اللازمة للإلتزام بالسياسات والتشريعات الحكومية. وهدف آخر للتنظيم هو الوصول إلى الحاكمية الرشيدة؛ ويعتبر النظام العامل جيداً للتنظيم مؤشراً على الحاكمية الرشيدة للقطاع. وهناك هدف آخر للتنظيم يتمثل في الحصول على آلية قياس مناسبة يمكن بواسطتها تقييم المرافق في مقابل مرافق أخرى أو معايير أداء ملائمة أخرى.

يطبق التنظيم على المرافق المملوكة للقطاع الخاص كما هو الحال على مرافق القطاع العام (سواء كانت مملوكة للدولة أو للبلديات) وإن كان ذلك بأهداف وترتيبات مختلفة. ففي حين يعتمد التنظيم في حالة المرافق المملوكة للقطاع الخاص إلى الحفاظ على الأسعار محايدة للتكاليف وتأمين نوعية ترضي متلقي الخدمة، وبهذا يتم التحكم بأية إمكانية قد تحدث في السوق لقيام احتكار طبيعي، أما في حالة مرافق القطاع العام - التي تشكل غالبية المرافق في المنطقة العربية، فإن الظروف تختلف، حيث تبرز بالمقابل اهتمامات أخرى، تشمل الصحة العامة ووصول الخدمات للطبقات الفقيرة<sup>٢٣</sup>، وحيث يجري التوازن بين أهداف الإستدامة الإقتصادية في مقابل الأهداف الإجتماعية التي يكون لها الغلبة في الغالب.

أنظمة التنظيم كما سبق شرحها تضمن الإمتثال إلى السياسات والتشريعات الحكومية، وتركز على وضع تعرفه بأسعار معقولة ومسموح بها (اقتصادياً وتنظيمياً)، وعلى معايير الخدمة، وعلى الإمتثال للمعايير الوطنية و/أو الدولية (مستويات الخدمة، الصحة العامة والأنظمة البيئية) وحماية متلقي الخدمة. ويمكن للنظام التنظيمي المستقل أن يحمي مالكي المرافق العامة (الحكومة والبلديات) من التدخلات السياسية وتسهل عملية رفع التعرفة. والهدف هو الوصول إلى مرافق تمرر المعلومات الصحيحة إلى أصحاب المصلحة ومتلقي الخدمة على السواء، وتمكن من وضع المعايير لمراقبة وقياس أداء المرافق بهدف تحسينه.

بنظرة قريبة على الوظائف التنظيمية في المنطقة العربية يتبين أنها موجودة بطريقة أو بأخرى. يبين الجدول رقم (٣) أدناه هذه الوظائف في سبعة من دول الجمعية العربية لمرافق المياه.

<sup>٢٣</sup> خدمة الفقراء لها أهمية خاصة حيث أنهم آخر من تقدم لهم الخدمات من قبل مزودي الخدمة، ولا يمتلكون تمثيلاً رسمياً أو نفوذ - ولا يُسمع صوتهم. ويمكن لنظام التنظيم من خلال الأحكام السليمة تسهيل نهج لصالح الفقراء.

الجدول رقم (٣) الوظائف التنظيمية في بلدان عربية مختارة  
(المصدر: جمعت من قبل المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

البلد	الوظائف التنظيمية
المغرب	ليس هناك سلطة تنظيمية محدّدة عاملة في قطاع المياه المغربي. تراقب وزارة الداخلية أداء المرافق، وتعتبر وزارة الصحة المراقب الرئيسي لنوعية المياه في القطاع، وهي مسؤولة عن وضع وتفعيل تطبيق المعايير المتعلقة بمياه الشرب، كما أن وزارة المالية تشرف على الجوانب المالية لأعمال المرافق العامة، ولعقود التنازل، وتوافق لجنة مشتركة من هذه الوزارات على الزيادات في التعرفة.
مصر	الهيئة المصرية لتنظيم قطاع المياه والصرف الصحي مسؤولة فقط عن المراقبة وتقديم التقارير عن الأداء الفني والمالي والإقتصادي لمزوّد الخدمة اعتماداً على مؤشرات الأداء الرئيسية، دون أية سلطة عليها، في حين تقوم الشركة القابضة للمياه والصرف الصحي بتجميع وحساب المؤشرات الرئيسية للأداء من الشركات الفرعية التابعة لها ومقارنتها بالنقاط المعيارية.
اليمن	ليس هناك سلطة تنظيمية محدّدة عاملة في قطاع المياه اليمني. تقوم حالياً السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي بوظائف التنظيم فيما يتعلق فقط بإنشاء قواعد بيانات لتتّبع العوامل التي تستعمل لحساب مؤشرات الأداء الرئيسية.
الأردن	وحدة مراقبة الأداء مسؤولة فقط عن المراقبة وتقديم التقارير عن أداء شركات المياه وتحقيق الأهداف الموكلة إليها في الإتفاقيات، بدون أية سلطة عليها. وتقوم هذه الوحدة شهرياً بتعيين ومراقبة قائمة من مؤشرات الأداء الرئيسية للمرافق. كما تقوم سلطة المياه الأردنية مباشرة بمهام التنظيم والمراقبة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
فلسطين	سلطة المياه الفلسطينية كُلفت لتكون السلطة التنظيمية المسؤولة عن التشريع والمراقبة وتطوير الموارد البشرية في قطاع المياه الفلسطيني، مع أنها بدون سلطة فعلية على الأرض. حالياً لا يوجد هيكل تنظيمي فاعل ومحدّد.
سوريا	تتولّى وزارة الإسكان والبناء دور المنظم في قطاع المياه. جرى منذ عهد قريب تحديد مؤشرات أداء رئيسية لمرافق المياه لتتّبع ومراقبة أدائها الفني والمالي والإقتصادي.
لبنان	تتولّى وزارة الطاقة والمياه مهام مراقبة مرافق المياه ويشمل ذلك منع التلوث، وإعداد المعايير، والتأكد من الالتزام بالتشريعات ذات الصلة. تم تحديد قائمة من مؤشرات الأداء الرئيسية لتجري مراقبتها، ولكن عدم توفّر البيانات يعيق العملية. كما تقوم وزارة الطاقة والمياه بالتعاون مع وزارة المالية بالمراقبة المالية، وبشكل عام، فإن الدور التنظيمي لوزارة الطاقة والمياه تعيقه القدرة المحدودة على التطبيق.

رغم وجود بعض الوظائف التنظيمية<sup>٢٤</sup> في البلدان الواردة بالجدول أعلاه، إلا أنها تتراوح بين دور تنظيمي ضعيف جداً للحكومة (في أغلب الحالات من قبل مالكي المرافق)، وبين وجود وحدة أو جهاز خاص غير مستقل - إدارياً و مالياً، يكلف بمراقبة مؤشرات الأداء الرئيسية، وليس له أية سلطة على المرافق. هذا النطاق من الأشكال أو النماذج بكلّيته في المنطقة يحدّد دور الجهاز التنظيمي بجهاز رقابي ليس له أية ولاية على وضع التعرفة أو نوعية الخدمات التي يحتاجها متلقّي الخدمة.

من الجدير ذكره، أنه عندما تجرى كل من العمليات والمراقبة من قبل جهة واحدة - كما هي الحالات الغالبة في المنطقة العربية، فلن تكون هناك حوافز كافية لتحسين الأداء، إذ سيعتبر ذلك اعترافاً بعدم ملاءمة الأداء السابق. إضافة لذلك، فإن المالكين (سواء كانوا الحكومة أو البلديات) ملتزمون بأن يكونوا عرضة لقرارات السياسيين في أمور التشغيل والاستثمار، وهذا يؤثّر على الأولويات - فيما يخص التشغيل والاستثمار، خاصة عند عدم مشاركة أصحاب المصلحة. وهذا في نهاية المطاف سيؤثّر على أداء المرافق وعلى قدرتها على تقديم خدمات بأسعار معقولة ونوعية عالية تلبي احتياجات متلقّي الخدمة.

في المحصلة، ومع أن ذلك لا يتماشى مع أفضل الممارسات، إلا أنه ليس واقعياً في هذا الوقت أن نتوقع استقلالية كاملة لنظام التنظيم في المنطقة العربية. إن السياق الحالي والظروف الكامنة وراءه تفرض نظاماً مختلفاً كلياً، حيث يتمّ القبول في الوقت الراهن باستقلالية مجزوءة، مع ترك المجال مفتوحاً لمزيد من الإستقلالية على الطريق، ولكن بطريقة مخطط لها جيداً بالإتفاق مع الأعراف التشريعية والسياسية والثقافية.

لكي يتم ذلك، فمن الأساسي القيام بالإصلاح التشريعي والتنظيمي المناسب يداً بيد مع نظام مؤسسي يوصل إلى نظم تنظيمية مناسبة ووظائف تعتمد مبادئ الشفافية والمساءلة والعدالة والكفاءة. ومن الأساسي أيضاً تطوير القدرات الفنية والمؤسسية للقيام بهذه الأدوار وتمكين تنفيذها للوقوف في وجه التدخلات السياسية ولخلق آليات الحاكمية التي تطوّر الحوافز والعقوبات. (جروم وآخرون، ٢٠٠٦) لاحظ أنه «من الأساسي بناء الطرق الكفيلة بتثبيط الأداء السيئ وتشجيع الأداء الجيد، وبدون المكافآت والعقوبات فمن غير المحتمل أن تتمكّن آليات التنظيم المستعملة لضبط المرافق الخاصة من أن تكون فاعلة في تغيير سلوك مرافق المياه العامة.

٢٤ الأنظمة التنظيمية تحتمل العديد من الأشكال والنماذج التي توضع لخدمة السياق المحدّد الذي تعمل به، ويمكن اعتبار أحد النماذج أفضل من الآخر تبعاً لذلك. تشمل الأمثلة منظم وطني لغرض محدّد، ومنظم وطني متعدّد الأغراض. الخصائص العامة هي في وجود رقابة من قبل سلطة ما، سواء كانت وزارة أو منظم وطني، أو لجنة بلدية. في حالة إجراء التنظيم من قبل دوائر الوزارات أو البلديات، فإنها تقوم بعملها من خلال الأوامر المعتادة في الخدمة المدنية، وفي المرافق التي تعمل على أسس تجارية فيتم ذلك من خلال مجلس المراقبة. ما يهمّ بالنسبة لهذه المؤسسات هو كيف تجعل المعلومات متاحة، وتطبّق الحوافز، وتقيم الأداء.

## ٣-٢ تطبيق اللامركزية

كانت المبادئ الرئيسية الثلاثة التي انبثقت عن المؤتمر الدولي للمياه والبيئة الذي عقد في دبلن عام ١٩٩٢ هي:

- المبدأ الأيكولوجي: ويتطلب الإدارة الشاملة للمياه.
- المبدأ المؤسسي: ويتطلب المشاركة في إدارة المياه وتشمل تفويض السلطة إلى أدنى المستويات المناسبة والمشاركة الأكبر للمنظمات غير الحكومية وللقطاع الخاص وللنساء.
- مبدأ الآلية: ويتطلب إدارة المياه على أساس كونها مصدر اقتصادي.

بتحديد أدق، فإن المبدأ الثاني ينص على أن « تطوير وإدارة المياه يجب أن يعتمد على نهج التشاركية، وإشراك مستخدمي المياه والمخططين ومتخذي القرارات على كل المستويات. ويشمل النهج التشاركي زيادة التوعية بأهمية المياه بين متخذي القرارات والمواطنين. وهذا يعني أن القرارات تتخذ على أدنى المستويات المناسبة، مع المشاركة والمشورة الكاملة للجمهور ومتلقي الخدمة في تخطيط وتنفيذ مشاريع المياه.»

اللامركزية بأشكالها المختلفة - الفنية والتنظيمية والإدارية والسياسية والمالية قد تم تجربتها في عدة قطاعات شملت المياه. الأهداف الرئيسية لتطبيقها هي في تحسين كفاءة الحاكمية، وزيادة العدالة على المستويات المحلية.

المبدأ العام الكامن وراء كافة القطاعات هو تفويض الصلاحيات، حيث أن الحاكمية تكون أكثر فاعلية إذا كانت سلطة اتخاذ القرار موجودة حيث المعرفة ذات الصلة وحيث يكون متخذي القرار مسؤولين مباشرة عن نتائج الأعمال التي يقومون بها للمجتمع الذي يخدمونه<sup>٢٥</sup> (كمبر وشركاه، ٢٠٠٥).

على الرغم من أن تطبيق اللامركزية في مقابل المركزية ما يزال موضع نقاش حتى الآن، إلا أن التعامل مع الحقائق على الأرض، والاتجاه العام عالمياً يتجه نحو اللامركزية في إدارة المياه وتقديم الخدمات.

إن تطبيق نهج اللامركزية في إدارة المياه وتقديم الخدمات يعني انتقال سلطة اتخاذ القرار والتمويل والإدارة إلى الطبقات الدنيا من الحكومة (المؤسسات العاملة على المستوى المحلي). ومن المفهوم أن مثل هذه الأدوار والمسؤوليات تتطلب توفر كوادر بشرية مدربة بشكل مناسب وقدرات إدارية واختصاص على مستوى هذه المؤسسات المحلية لضمان عدم المعاناة في تقديم خدمات المياه. وأهمية هذه النقطة بدت واضحة في الحالة اللبنانية، حيث تم قبل الخطة الأخيرة للإصلاح تفويض صلاحيات الإدارة والاستثمار للجان المياه المحلية. إلا أنه وبسبب تدني الخدمات المقدمة من قبل هذه اللجان قامت الحكومة بإنشاء (٢٢) وكالة مياه على مستوى المقاطعات في منتصف تسعينات القرن الماضي.

وكنتيجة لهذا الدمج، فقد انتقل العجز والقصور من هذه اللجان المحلية إلى نظام الوكالات الجديد، سواء على مستوى الإدارة أو الموارد البشرية، أو المستويات المالية والفنية، مما حدا بالحكومة إلى تجميع وكالات المياه ال (٢٢) بأربع مؤسسات للمياه كجزء من الخطة التي يجري تنفيذها للإصلاح. ومع ذلك، وعلى الرغم من تزويد هذه المؤسسات بالمزيد من السلطة لتحسين مستوى الخدمات ومعالجة القضايا المحلية، فإنها ما تزال تعتمد بشكل كبير على الدعم الفني والمالي المقدم من وزارة الطاقة والمياه، مما يجعلها حالياً غير قادرة على القيام بالأدوار والمسؤوليات الموكلة إليها بالمستوى المأمول.

هناك مخاطرة أخرى قد تنجم عن تطبيق اللامركزية إذا طبقت على عجل دون مراعاة للبيئة المناسبة من حيث السياسات والتشريعات، وخاصة فيما يتعلق بالمشتريات والمشاريع والإدارة المالية. ومن المسؤوليات الهامة التي يجب مراعاتها هي تزويد المؤسسات على المستوى المحلي بالسلطة اللازمة لتقرير كيفية إنفاق المخصصات على أنشطة تطوير القطاع.

<sup>٢٥</sup> بشكل عام، فإن التصميم والاستثمار في البنية التحتية، والمحاسبة تكون أكثر فاعلية عندما يتم التحكم بها مركزياً. أما الوظائف الأخرى التي يكون اعتمادها أكثر على المعلومات المحلية وتكون عرضة للمساءلة محلياً كاختيار التصميم المناسب ومن الذي سيستفيد منه، وجمع الرسوم، والتشغيل، والصيانة، وفي بعض الأحيان المراقبة والتنظيم، ووضع المعايير ومعالجة شكاوي متلقي الخدمة فيمكن أن تنفذ بمجملها بطريقة لامركزية شريطة التدريب المناسب على ذلك أو من خلال عقود مع مزودين لهذه الخدمات من القطاع الخاص حيثما كان ذلك مُجدياً. (كمبر ومشاركوه، ٢٠٠٥)

كمثال على ذلك الحالة الفلسطينية، حيث أُطلقت خطة إصلاح حُدّدت فيها الأدوار والمسؤوليات لمختلف المؤسسات في قطاع المياه، جاعلةً سلطة المياه الفلسطينية في مركز التخطيط والتنسيق لقضايا القطاع مع الحكومة المركزية والمؤسسات المحلية ومزوّدي الخدمة، ولكن التدخّلات السياسية والإفتقار إلى الأدوات التشريعية أدّت إلى عدم تفعيل هذه الأدوار والمسؤوليات كما حُدّدت لها.

عامل مهم آخر هو مصادر التمويل؛ حيث أن تطوير الموازنة محلياً يحسّن القدرة على اتخاذ القرار بدون الحاجة إلى دعم المركز وكنتيجة لذلك تلافي الضغوطات في عملية اتخاذ القرار.

ورغم أن لمركزية التحكم بتمويل القطاع فوائدها، كالقدرة على الإستجابة بشكل أفضل للأولويات الوطنية والتعامل مع الجهات التمويلية التي لا تتعاطى في العادة مع السلطات المحلية، إلّا أنّ الحكومات المركزية تعطي أهمية أقل لقطاع المياه إذا ما قورنت بالحكومات المحلية، في حين أن الإستقلالية في إعداد الموازنة والتحكم بالإنفاق في المؤسسات المحلية يدعم نظام تزويد خدمات أكثر استجابة لاحتياجات ومطالب متلقي الخدمة. تستلزم النظرة الفاحصة على مستوى تطبيق اللامركزية في البلدان العربية دراسة كيفية الإطلاع ببعض الوظائف الأساسية، وعلى أي مستوى، وهذا ما سنبينه في الجدول التالي رقم (٤):

جدول رقم (٤): مستوى تطبيق اللامركزية في بلدان الجمعية العربية لمرافق المياه  
(المصدر: تجميع المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

البلد	المشتريات	الإشراف على الشارح وإدارتها	التخطيط والميزانية للمشاريع	التشغيل والصيانة	المراقبة والتقييم
المغرب	على مستوى الأقاليم أو وطنيا اعتماداً على حجم المشروع	<ul style="list-style-type: none"> <li>التزويد الرئيسي: المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب</li> <li>التوزيع: من قبل التزويد الرئيسي: المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب في المراكز التي يفوض فيها المكتب الوطني</li> <li>فيما عدا ذلك من قبل مرافق البلديات</li> </ul>	محلي (من المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب، الوكالات البلدية، البلديات) جميعها مؤسسات عامة مستقلة	محلي (من المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب، الوكالات البلدية، البلديات) بدون دعم حكومي	وطني
مصر	مركزي (المجلس الأعلى للمياه والصرف الصحي للشركات التابعة، المنظمة الوطنية للمياه الصالحة للشرب والصرف الصحي وهيئة تنظيم المياه الصالحة للشرب للقاهرة والإسكندرية)	مركزي (المنظمة الوطنية للمياه الصالحة للشرب والصرف الصحي و هيئة تنظيم المياه الصالحة للشرب للقاهرة والإسكندرية)	محلي (المجلس الأعلى للمياه والصرف الصحي للشركات التابعة)	محلي (المجلس الأعلى للمياه والصرف الصحي للشركات التابعة)؛ بمعونة من الحكومة	وطني (الهيئة المصرية لتنظيم قطاع المياه والصرف الصحي) ومركزي (المجلس الأعلى للمياه والصرف الصحي)
اليمن	مركزي (السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي في المناطق الحضرية)، الهيئة العامة لمشاريع مياه الريف في المناطق الريفية ومحلي (الشركات المحلية)	مركزي (السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي في المناطق الحضرية، الهيئة العامة لمشاريع مياه الريف في المناطق الريفية)، ومحلي (الشركات المحلية)	<ul style="list-style-type: none"> <li>فروع السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي و الهيئة العامة لمشاريع مياه الريف بمسؤولية تفويضية محليا</li> <li>الشركات واللجان الوطنية (ضعيفة في المناطق الريفية)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>فروع السلطة الوطنية للمياه والصرف الصحي و الهيئة العامة لمشاريع مياه الريف بمسؤولية تفويضية محليا</li> <li>الشركات واللجان الوطنية (ضعيفة في المناطق الريفية)</li> <li>دعم حكومي</li> </ul>	وطني (وزارة البيئة والمياه)
الأردن	<ul style="list-style-type: none"> <li>مركزي من خلال سلطة المياه الأردنية لإدارات المياه</li> <li>محلي لشركات المياه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مركزي من خلال سلطة المياه الأردنية بتفويض<sup>٣٦</sup> لإدارات المياه</li> <li>محلي لشركات المياه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مركزي من خلال سلطة المياه الأردنية بتفويض لإدارات المياه</li> <li>محلي لشركات المياه</li> </ul>	محلي: بدعم حكومي	وطني (وحدة مراقبة الأداء)
فلسطين	<ul style="list-style-type: none"> <li>مركزية في مناطق نفوذ سلطة المياه الفلسطينية و الفلسطينية و</li> <li>محلية في مناطق نفوذ البلديات ومجالس القرى</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مركزية في مناطق نفوذ سلطة المياه الفلسطينية ومحلية في مناطق نفوذ البلديات ومجالس القرى</li> <li>تعتمد بشكل كبير على التمويل من الجهات المانحة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مركزية في مناطق نفوذ سلطة المياه الفلسطينية و</li> <li>محلية في مناطق نفوذ البلديات ومجالس القرى</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>مركزية في مناطق نفوذ سلطة المياه الفلسطينية و الفلسطينية و</li> <li>محلية في مناطق نفوذ البلديات ومجالس القرى: دعم محدود جدا من الحكومة</li> </ul>	محلي: دور سلطة المياه الفلسطينية في المراقبة والتقييم غير مفعل
سوريا	مركزية (وزارة الإسكان والبناء)	مركزية (وزارة الإسكان والبناء)	مركزية، دعم المؤسسات العامة المحلية	المؤسسات العامة المحلية بدعم مركزي من الوزارات السيادية ذات الصلة؛ معونة من الحكومة المركزية	مركزية (وزارة الإسكان والبناء)
لبنان	محلياً (مجلس الإنماء والإعمار)	مركزيا (مجلس الإنماء والإعمار)	محلياً (المنشآت) مدعومة مركزيا (وزارة الطاقة والمياه)	محلياً (المنشآت) بمعونة من الحكومة المركزية	مركزية (وزارة الطاقة والمياه)

٣٦ يقال أنه قد تم تفويض المهام، عندما تُحوّل من مركز المؤسسة إلى مستوى أدنى في المكاتب الميدانية، حيث يُسمح في هذه الحالة ببعض المرونة في السلطات مما يمكن المكاتب الميدانية من تعديل الخطط والعمليات المركزية لتناسب الظروف المحلية.



كما هو مبين من الجدول أعلاه، فإن هناك مستوى معين من اللامركزية في قطاع المياه في كل بلد، بما يتناسب مع السياق المحلي والعوامل الإدارية، حيث لا يوجد شكل موحد يناسب الجميع يوصى به لتطبيق مستوى معين من اللامركزية، حيث تحاول كل بلد تحقيق نهجها المتوازن الخاص بها لتطبيق اللامركزية في إدارة قطاع المياه حسب اتجاهها الإستراتيجي، ومرحلة التطور التي تمرّ بها، وحجم وقدرات إدارتها.

يتوجّب أن يقود التطبيق الناجح للمركزية إلى التحسين والتطور في أداء القطاع وإلى تقديم خدمات مستدامة في نهاية المطاف. مع ذلك فإنه يتوقف على العوامل الهامة التالية وتشمل:

- الوصول إلى التوازن الأمثل بين الوظائف المركزية واللامركزية اعتماداً على ظروف البلد، والإتجاه الإستراتيجي وتوفّر المصادر، وبناء عليه تحديد الأدوار والمسؤوليات الواضحة والسلطة المناسبة لكل مستوى لتجنّب التداخل و/أو الثغرات؛
- البيئة التمكينية المناسبة فيما يتعلّق بالسياسات والتشريعات وإضفاء الشرعية على الأدوار والمسؤوليات والسلطات، وكذلك الأخذ بالإعتبار واحتواء أي نوع محتمل من المقاومة لتطبيق اللامركزية من قبل أولئك المستفيدين من النظام المركزي؛ و
- توفر الإختصاصات والقدرات المناسبة على المستوى المحلي، والمستوى اللازم من النضج والإهتمام المستدام للتخطيط لتطوير القطاع وإدارته بكفاءة، بالإضافة إلى وجود الآليات المناسبة للتنسيق والتعاون التي تضمن مشاركة كافة المعنيين وإدراك الأدوار والمسؤوليات والسلطات الخاصة بهم.

## ٤-٢ تحويل المرافق إلى شركات

الداعي إلى تحويل المرافق إلى شركات هو تحسين أداء المرافق. وهي تعتبر بديلاً عن خصخصة قطاع المياه في البلدان التي يُرفض فيها مفهوم الخصخصة سياسياً. الفرضية العامة وراء تحويل المرافق إلى شركات هو التقاط فوائد الشركات الخاصة من حيث الإنتاجية والكفاءة ورضى متلقي الخدمة والإستدامة المالية، مع الإحتفاظ بالمساءلة الحكومية. وكقاعدة عامة، فإن المراجع تبين أن تحويل المرافق إلى شركات قد زاد الفعالية ورفع الكفاءة، رغم الإبلاغ عن حصول نتائج مختلطة (شيرلي، ١٩٩٥؛ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، ٢٠٠٤، غوميز، ٢٠٠٧).

التحويل إلى شركات (يعرف أيضاً «بالعمل على أسس تجارية») هو عملية تحويل المرفق العامل ضمن بلدية أو وزارة إلى مؤسسة عامة لها هوية الشركة الخاصة بها. إنها إحدى الطرق لموازنة المساءلات الخارجية. المرافق المحوّل لشركات لها مجلس إدارة لضبط ومراقبة أداء المرفق، وبهذا يعزّز الإستقلالية من خلال تخفيف وطأة التدخلات السياسية المستمرة التي يمكن أن تحدث بخلاف ذلك (فان جينينكن وكنج، ٢٠٠٨). بهذا يتم فصل تقديم الخدمة عن دور الرقابة على الشركات، والذي بدوره يفصل عن عملية اتخاذ القرار، والملكية، والتنظيم.

هناك أشكال أو مستويات متعدّدة من تحويل المرافق أو المؤسسات العامة إلى شركات بنماذج مختلفة من حيث الملكية والمؤسسية. يمكن أن يكون ذلك على شكل هيئة اعتبارية تعمل بموجب القانون العام، أو شركة مملوكة للحكومة تعمل بموجب قانون الشركات، وكلاهما ملكية حكومية. ومع ذلك، ومهما كان النموذج المعتمد، فإن هناك ثلاثة مبادئ إرشادية رئيسية للتحويل إلى شركات هي:

- إنشاء هوية قانونية مميّزة للمرفق (سواء كان شركة أو أي شكل آخر) تبين بوضوح الملكية للحكومة.
- وضع حدود لأموال المرفق المالية وفصل أصوله وعملياته عن العمليات الحكومية الأخرى؛ و
- اعتماد الإتجاه والممارسات التجارية في الإدارة.

هناك العديد من المرافق المحوَّلة لشركات في منطقة الجمعية العربية لمرافق المياه. يبين الجدول رقم (5) أدناه معلومات عن مجموعة مختارة بهذا الخصوص. كما يظهر من الجدول، فإن غالبية مرافق المياه في المنطقة إما هيئات اعتبارية أو شركات مياه. وفي كلتا الحالتين، فكلها تفاخر بالإستقلالية المالية والإدارية وفي إدارة شؤونها الذاتية، وإن كان ذلك بالمفاهيم وليس بالممارسات الفعلية. مع ذلك، يمكن القول أن مستوى أعلى من الإستقلالية ينبغي أن يتحقق لجني الفوائد الكاملة من مفهوم التحول للشركات. العوامل الحرجة الواجب اعتبارها بهذا الصدد تشمل تشكيل وولاية موسَّعة، امتلاك للأصول ولتحديد اتجاه المرفق في الأمور التشغيلية الرئيسية - وعلى وجه الخصوص وضع التعرفة. لكن الواقع يكون غالباً بخلاف ذلك حيث الإنحراف في تمثيل أعضاء مجلس الإدارة، وامتلاك الأصول من قبل الدولة وكذلك تحديد التعرفة.

كنقطة بداية، يتوجب أن يكون مجلس المديرين حاجزاً يمنع التدخلات السياسية من مالك المرفق. الولاية والتشكيل لمجلس المدراء يتوجب أن يكون واضحاً ومحدداً وبعيداً عن التدخلات السياسية، كما أن معايير اختيار الأعضاء يتوجب أن تكون واضحة ومفتوحة للجمهور. يتوجب أن تشمل صلاحيات المجلس الموافقة على خطة العمل، والحسابات السنوية، واتخاذ القرارات الإستراتيجية، وتوظيف مدير المرفق على أساس الجدارة، وأن تكون المسؤوليات واضحة والنتائج متوقعة.

فيما يتعلّق بالأصول، فإذا كانت مملوكة من قبل المرافق فإن ذلك يزيد من استقلاليتها، ويجعلها كاملة المسؤولية عن التخطيط للإستثمار، ويعمل كحافز للإدارة الحكيمة مما يزيد من قيمة المرافق ومن سلامتها المالية. وبالمثل فإنه يمكن الإستفادة من امتلاك المرافق للأصول كضمانات لأية قروض مهمة تلزم لخطة الإستثمار الرأسمالي.

طبعاً فإن المبدأ المؤدي إلى قدر أكبر من الإستقلال المالي هو الإعداد والعمل بتعرفة ينتج عنها استرداد كلفة التشغيل والصيانة كأفضل سيناريو للإستثمار الرأسمالي. هذه النقطة في أغلب الأحيان غير مطبقة في غالبية الدول العربية كما سيبيّن لاحقاً في التقرير عند مناقشة الحاجة إلى إصلاح التعرفة في المنطقة. وتشمل مبادئ مهمة أخرى تطبيق معايير المحاسبة والتدقيق المستعملة في الشركات الخاصة شاملة التدقيق الخارجي السنوي، بالإضافة إلى الكشف عن كافة المعلومات المالية والأخرى ذات الصلة لتعزيز المساءلة داخل المرفق.

في موضوع الموارد البشرية، فإن المرونة في قواعد التوظيف وشؤون الموظفين وحُرم الأجور والمكافآت المبنية على الأداء التي تتميز بها الشركات الخاصة - على العكس من القواعد التي تحكم شؤون الموظفين في القطاع العام- تعتبر أكثر ملاءمة للممارسات الإدارية النشطة الموجهة لتحسين الأداء الكلي لمرفق المياه.

إضافة للعوامل التي تم مناقشتها آنفاً، فإن التوجّه نحو متلقي الخدمة أساسي لنجاح تطبيق تحويل المرافق إلى شركات، على اعتبار أنهم عادة المصدر الرئيسي للدخل. وبناء عليه، فإن أخذ آراء متلقي الخدمة بخصوص معايير ومناسيب الخدمة يعتبر أساسياً، كتطبيق أنظمة فورة وتحصيلات مريحة لمتلقي الخدمة والإستجابة بشكل مناسب لشكاويهم.

## جدول رقم (٥): خصائص مرافق تعمل على أسس تجارية في المنطقة (المصدر: جمعت من قبل المؤلف ومشاركه، ٢٠١٣)

البلد	نظام التعرفة	سّم الرواتب لكادر المرفوق	إعداد سّم الرواتب من قبل	التوانين والأنظمة المطبقة للمشترين	إمكانية حصول المرافق على القروض مباشرة
المغرب	<ul style="list-style-type: none"><li>التزويد الرئيسي: المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بكمياه الشرب بكموافقة الحكومة.</li><li>التوزيع: وكالات مستقلة بموافقة الحكومة، التنازل: حسب نصوص العقد، التغيير يتطلب موافقة الحكومة.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>داخلية لمكتب الوطني للكهرباء والإمداد بكمياه الشرب.</li><li>وكالات مستقلة وعقود تنازل.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بكمياه الشرب وعقود التنازل: داخلي</li><li>الوكالات المستقلة: القوانين والتعليمات الوطنية</li><li>عقود لتنازل: داخلي</li></ul>	ممكّن المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بكمياه الشرب، وللوكالات المستقلة، ولعقود التنازل	
مصر	مركزية: تقترح من قبل المجلس الأعلى للمياه والصرف الصحي و الهيئة المصرية لتنظيم قطاع المياه والصرف الصحي – ويوافق عليها من قبل مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية (لم تتم أية زيادة على التعرفة منذ عام ١٩٩٣	داخلي لكل شركة فرعية	يوضع ويقرّ من قبل المجلس العام لكل شركة فرعية	القانون رقم ٨٩ الصادر عام ١٩٨٨ - نظام الشركات الداخلي	غير ممكن
اليمن	الشركات المحلية تفعّل التعرفة ، وزارة البيئة والمياه توافق عليها	حسب قوانين وأنظمة الإدارة العامة، مع الحزم الإضافية للشركات المحلية	حسب قوانين وأنظمة الإدارة العامة	حسب قوانين وأنظمة الإدارة العامة	مباشرة من قبل الشركات المحلية
الأردن	وزارة المياه والري، يصادق عليها من قبل مجلس الوزراء	<ul style="list-style-type: none"><li>القطاع العام في سلطة المياه الأردنية والإدارات</li><li>داخلي في شركات المياه</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>حسب قانون الخدمة المدنية في سلطة المياه الأردنية والإدارات</li><li>داخلي في شركات المياه</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>سلطة المياه الأردنية، والإدارات من خلال سلطة المياه</li><li>شركات المياه اعتماداً على حجم القرض والضمانات المتاحة</li></ul>	
بلدية نابلس / فلسطين	دائرة توريد المياه والصرف الصحي في البلدية، يوافق عليه من قبل العمدة ومجلس المدينة ١	حسب أنظمة البلدية	العمدة ومجلس المدينة حسب أنظمة البلدية	القطاع العام	ممكّن للبلدية
سوريا	وزارة الموارد المائية، يصادق عليه من قبل مجلس الوزراء	القطاع العام	وزارة المالية، يصادق عليه من قبل مجلس الوزراء بقانون يمرّ من قبل البرلمان	القطاع العام	فقط من خلال لجنة التخطيط والتعاون الدولي (وحدة حكومية)
لبنان	مؤسسات المياه توصي بالتعرفة لوزارة الطاقة والمياه التي تصادق وتوافق عليها	مؤسسات المياه توصي بالرواتب على أساس سلم رواتب الإدارة العامة، وزارة الطاقة والمياه تصادق، مجلس الوزراء يوافق على كل مؤسسة مياه	الرواتب على أساس سلم رواتب الإدارة العامة	مؤسسات المياه توصي بالأنظمة والإجراءات على أساس أنظمة الإدارة العامة، وزارة الطاقة والمياه تصادق، مجلس الوزراء يوافق على كل مؤسسة مياه	عن طريق وزارة المالية، وليس مباشرة مع مؤسسات المياه

## ٢-٥ الشراكات ومشاركة القطاع الخاص

تقيم الحكومات والمرافق شركات مع القطاع الخاص منذ تسعينات القرن الماضي من أجل ضمان الحصول على التمويل والأموال من القطاع الخاص، إضافة إلى الحصول على مكاسب في الكفاءة وتحسين الأداء مرتبطة بخبرات جديدة ومصادر مالية وتوجه تجاري. رغم أن الهدف الأول كان أكثر بروزاً، إلا أنه تبين نتيجة الخبرة على مستوى العالم أن أهم مساهمة لمشغلي القطاع الخاص في قطاع المياه كانت رفع الكفاءة<sup>٢٧</sup> (مارتن، ٢٠٠٩).

سُرعَت الدول على مستوى العالم، وعلى وجه الخصوص في الدول النامية (في أمريكا اللاتينية، إفريقيا، شرق أوروبا، والشرق الأوسط) بالشراكة بين القطاعين العام والخاص تحت ترتيبات متنوعة من العقود (مارتن، ٢٠٠٩ و غوناتيلىك ومشاركوه، ٢٠٠٨). هناك الترتيبات التقليدية كعقود التنازل، وعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، وعقود الإدارة، بالإضافة إلى اتجاهات أوسع لإشراك القطاع الخاص (على سبيل المثال: التوأمة، والتعاقد المعتمد على الأداء، وعقود مشاركة القطاع الخاص على مستوى محدود) كما هو مبين في الجدول. يبين الجدول رقم ٦ بأدناه الأنواع المتعددة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومواصفاتها كمرجعية.

### الجدول رقم ٦: مشاركة القطاع الخاص في قطاع تزويد المياه والصرف الصحي

(المصدر: «مراجعة الخصخصة: دروس من مشاركة القطاع الخاص في التزويد المائي والصرف الصحي في البلدان النامية»، (غوناتيلىك ومشاركوه، ٢٠٠٨))

المخاطر/السمات	عقد خدمات	عقود إدارة	عقود الإيجار أو التأجير	عقود التنازل	عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية وأنواعها	عقود التصفية
ملكية الأصول	قطاع عام في الغالب	قطاع عام في الغالب	قطاع عام في الغالب	قطاع عام في الغالب	قطاع عام وقطاع خاص	قطاع خاص أو قطاع خاص و قطاع عام
الاستثمار في القطاع، التخطيط، التنسيق، التنظيم	الوزارة الأم أو هيئة مستقلة من القطاع العام	الوزارة الأم أو هيئة مستقلة من القطاع العام	هيئة من القطاع العام بالتفاوض مع مشغل من القطاع الخاص	هيئة من القطاع العام بالتفاوض مع مشغل من القطاع الخاص	لا ينطبق أو هيئة من القطاع العام	لا ينطبق أو هيئة من القطاع العام
التمويل الرأس مالي (للأصول الثابتة)	غالباً اعتماداً على السوق	غالباً اعتماداً على السوق	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص
التمويل الحالي (رأس المال العامل)	غالباً إيرادات داخلية	غالباً إيرادات داخلية	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص (الحكومة قد تدفع مقابل التزامات بخدمات عامة)
التشغيل والصيانة	القطاع العام	القطاع الخاص لخدمات محدّدة	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص
التحصيلات	القطاع العام	القطاع العام	القطاع العام	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص
السلطة الإدارية	القطاع العام	القطاع العام	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص	القطاع الخاص
أسس تعويض القطاع الخاص	رسوم ثابتة اعتماداً على الخدمات المقدمة	اعتماداً على الخدمات والنتائج	اعتماداً على النتائج، صافي من الرسوم التي يدفعها المشغل مقابل استخدامه للأصول القائمة	اعتماداً على النتائج، صافي من الرسوم التي يدفعها المشغل مقابل استخدامه للأصول القائمة	تحديد القطاع الخاص	تحديد القطاع الخاص
المدة النموذجية للتعاقد	أقل من ٥ سنوات، في الغالب ٢-١ سنة	حوالي ٣-٥ سنوات	١٠-٥ وأحياناً ١٥-٨ سنة	٣٠-١٠ وأحياناً ٢٥-٣٠ سنة	٣٠-١٠ سنة	غير محدّد (قد يكون محدداً بالرخصة)

<sup>٢٧</sup> «من بين ١٦٠ مليون من المواطنين تمت خدمتهم من قبل مشغلي القطاع الخاص، تُمَتَّ خدمة ٥٠ مليون بمشاريع مشتركة بين القطاعين العام والخاص اعتبرت ناجحة على نطاق واسع. لقد جلبت هذه المشاريع فوائد كبيرة للمواطنين حيث نشأت شراكة عمل بين الجمهور والشركاء من القطاع الخاص» (مارتن، ٢٠٠٩).

كانت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية مدفوعة في الغالب من الوكالات المانحة كالبنك الدولي. كان الأساس المنطقي خلف هذا التوجّه هو أن الخبرات المستفادة في أماكن أخرى أظهرت أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تؤدي إلى التحسن في أداء المرافق العامة نتيجة الكفاءة الأعلى للقطاع الخاص الذي يعمل مع وجود دافع الربح على عكس مرافق القطاع العام. ومع ذلك فإن الأخذ بالإعتبار للظروف الكامنة السياسية والتشريعية والتنظيمية بالإضافة إلى اهتمام القطاع الخاص بالاستثمار تعتبر أساسية لنجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وبالمثل الإعتماد على توفر المقدرة الفنية للقيام بمهام الإستشارات لمعاملات الشراكة، وتطوير إجراءات التعاقد، ومراقبة تنفيذ العقد.

لنبدأ بالحاجة لوجود راس المال، والحاجة لتحسين أداء المرافق العامة. فيما يتعلق بالإطار القانوني وكما بُين سابقاً في الدراسة، فهناك إطار داعم للشراكة بين القطاعين العام والخاص متوفر في المغرب ومصر واليمن والأردن ولبنان من بين الدول السبعة التي جرى بحثها في هذه الدراسة، وفيما عدا سوريا، التي بدأت حديثاً بالإعتناء والإهتمام بالشراكة بين القطاعين العام والخاص لمشاريع البنية التحتية، فإن كافة الدول الأخرى تبحث في تطبيق مثل هذه الشراكات وإدخال القطاع الخاص في تطوير وإدارة قطاع المياه.

وغني عن القول، أنه لم يكن هنالك محاولات لدخول القطاع الخاص في سوريا حتى الآن، خاصة مع حالة عدم الإستقرار السياسي السائدة حالياً، وفي اليمن لم تكن هناك مشاريع ناجحة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، على الرغم من التزام الحكومة اليمنية بتشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع المياه والصرف الصحي، ومع ذلك فإن شح المياه، وعدم الإستقرار السياسي والمالي في البلاد تعتبر عوامل معيقة بهذا الخصوص<sup>٢٨</sup>. والشراكة الوحيدة الموجودة للقطاع الخاص هي على شكل متعاقدين محليين للتزويد بالمياه (استخراج المياه من الآبار، الضخ إلى الخطوط الرئيسية والفرعية من خلال الوصلات المنزلية) إلى الأحياء السكنية غير المخدومة ذات الحجم والتغطية المحدودة، بالإتفاق مع الحكومة، ولكن بتعرفة أعلى من تلك التي للشركات المحلية، وبدون أي نوع من التنظيم (للتعرفة أو للنوعية أو غيرها) من قبل الحكومة أو أية جهة أخرى.

أنواع أخرى من نماذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية مبينة في الفصول القادمة لمشاريع مختارة. تشمل هذه المشاريع عقود خدمات في غزة والضفة الغربية ولبنان والأردن، وعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية وعقود التصميم والبناء والتشغيل في مصر ولبنان والأردن، وعقود الشراكة المحدودة بين القطاعين العام والخاص في الأردن، وعقود الإمتياز في المغرب.

٢٨ حاولت المؤسسة المحلية لمياه صنعاء إقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص ... لم يتم الحصول على أية عروض أسعار لعرض إيجار لمدة ٨-١٠ سنوات. استشهد بعدة أسباب لهذا العزوف من قبل القطاع الخاص منها ظروف شح المياه الحاد في صنعاء، وطلب الإحتفاظ بالكادر الحالي، ونسبة الفقر العالية، ونقص المعلومات عن القدرة على تحمّل التكاليف وعن الظروف الإجتماعية-الإقتصادية، وعدم توفر الجهاز التنظيمي المستقل. كان هناك أيضاً مقاومة من قبل كادر ومجلس إدارة الشركة المحلية للدخول في إدارة مشتركة بين القطاعين العام والخاص. ومثال آخر للشراكة بين القطاعين العام والخاص هو برنامج دعم المرفق بين شركة تعز للمياه والصرف الصحي وشركة Vitens NV والحكومة الهولندية. أنشئ «برنامج دعم المرافق» للتعامل مع خدمات متدنية جداً لمرفق المياه.

إلا أنه وبعد عامين من العمل لم يستطع البرنامج تغطية تكاليف التشغيل والصيانة. وهذا عائد إلى ضعف الإتصال بين شركة تعز للمياه والصرف الصحي وشركة Vitens NV ، وإلى الغموض في إجراءات التنفيذ (UN-Water International Conference, ٢٠١١).

## عقود الإدارة

١. في فلسطين، رغم أن سياسات الحكومة تشجع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلا أن الإطار القانوني غير مناسب لمثل هذه الشراكات، بالإضافة إلى نقص الكفاءات في قطاع المياه، وإلى النظام المؤسسي المجزأ وإلى حالات عدم اليقين السياسي وانعدام الأمن على الأرض. مع ذلك فقد تم إحالة عقدين للإدارة أحدهما في الضفة الغربية (في بيت لحم عام ١٩٩٩) والآخر في غزة (عام ١٩٩٦). أنهى عقد بيت لحم عام ٢٠٠٢ بعد اندلاع الانتفاضة الثانية، بينما انتهت صلاحية عقد غزة بعد مرتين من التجديد لعام واحد في كل مرة. يلقي الجدول رقم ٧ أدناه الضوء على عقد الإدارة في غزة والدروس المستفادة منه.

جدول رقم ٧: تفاصيل عقد الإدارة في غزة  
(المصدر: جمعت من قبل المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

المشروع	عقد إدارة نظام المياه والصرف الصحي غزة- سويس
نموذج الشراكة	عقد إدارة
المحفّزات	إصلاح خدمات المياه والصرف الصحي المتهاكلة في قطاع غزة
تفاصيل العقد	<ul style="list-style-type: none"> <li>• إحالة عقد إدارة لأربع سنوات على شركة ليونيز ديزو (سويس) وشركة خطيب وعلمي ١٩٩٦</li> <li>• العقد ممول بالكامل من قرض البنك الدولي بقيمة ٢٥ مليون دولار أمريكي</li> <li>• عند انتهاء صلاحية العقد عام ٢٠٠٠ تم تجديده مرتين لمدة عام في كل مرة حتى عام ٢٠٠٢</li> <li>• الرسوم مبنية على دفعة سنوية ثابتة ودفعات إضافية مرتبطة بالأداء لتحقيق ٣١ هدف للأداء</li> <li>• دفع الرسوم كان بعد تدقيق خارجي نهاية كل عام من قبل الشركة النرويجية ديلويت و توش (Deloitte and Touche)</li> </ul>
التحديات التي تمت مواجهتها	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وضع سياسي متقلب</li> <li>• نظام مؤسسي مجزأ للقطاع وعدم وضوح لدور سلطة المياه الفلسطينية</li> <li>• نقص المعلومات والبيانات عن وضع أنظمة المياه والصرف الصحي</li> <li>• المسؤولية الحقيقية لتزويد الخدمة ما تزال مع البلديات</li> </ul>
التقييم العام	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بين البنك الدولي أن بعض المعايير المحددة لم تكن صعبة بما فيه الكفاية، التوصيات كانت باعتماد عدد أقل من المؤشرات المعروفة جيداً في المستقبل</li> <li>• أهداف الأداء للتطوير المؤسسي وتطوير الإجراءات لم تتحقق ولم تنل أية أولوية من عقد الإدارة</li> <li>• ركّز العقد على النقاط المرجعية لأهداف الأداء التي ينتج عنها دفعات مالية، وأعطى اهتمام أقل للنقاط المرجعية التي اعتبرت صعبة التحقيق أو ذات المردود المالي المتواضع كالتدريب والعلاقات العامة</li> </ul>

بشكل عام فإن التجربة كانت ناجحة لكنها بحاجة للتطوير، ومع ذلك فقد استخلصت الدروس للعقود المستقبلية شملت النقاط الهامة التالية:

- تجربة عقد إدارة غزة أثبتت أن مثل هذا الترتيب ستدخل بلا شك تحسينات على عموم نظام المياه والصرف الصحي. ومع ذلك فإنه كان يمكن الحصول على تحسينات أكثر لو استمرت السلطة المحلية في غزة بتقديم الدعم لعقد الإدارة- الأمر الذي لم يكن قائماً في كافة الوجوه المتعلقة بتنفيذ العقد، خاصة وأن تشغيل النظام بقي بين يدي السلطات المحلية.
- استخدام خبرة مدقق مالي وفني مستقل لأهداف الأداء كان أساسياً لاحتساب الحوافز نتيجة نقص القدرات بهذا الخصوص في القطاع.
- وضع أهداف الأداء تتطلب إدارتها بعناية لتجنب إعطاء وزن أكبر لبعض الأهداف بالنسبة للآخرى، والذي يؤدي بالتالي إلى أن يعطي المقاول أولوية لبعضها على البعض الآخر.
- يتوجب للتنفيذ الفعال لعقود الإدارة دعم القيادة والإرادة السياسية من قبل الحكومة، والاستقرار السياسي والاقتصادي، كما يتوجب وضوح الإطار المؤسسي.

٢. في لبنان، ولجت الحكومة إلى عقود الإدارة لتحسين أداء المرافق. بالأخص فقد نفذت شركة مياه شمال لبنان عقد إدارة بنفس الأهداف. يُقدّم الجدول رقم ٨ أدناه نظرة فاحصة على عقد الإدارة

جدول رقم ٨: تفاصيل عقد إدارة وخدمات شركة مياه شمال لبنان  
(المصدر: جمعت من قبل المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

المشروع	عقد إدارة وخدمات شركة مياه شمال لبنان - NLWE - أونديو
نموذج شراكة القطاعين العام والخاص	عقد إدارة
المحفّزات	تحسين خدمات المياه والصرف الصحي، والمقدرة الفنية للمؤسسة، والعائد المادي والإستدامة
تفاصيل العقد	<ul style="list-style-type: none"> <li>● إحالة عقد إدارة لمدة أربع سنوات على شركة أونديو لبنان عام ٢٠٠٣.</li> <li>● العقد ممول من وكالة التنمية الفرنسية (AFD)</li> <li>● الرسوم مبنية على دفعة ثابتة (٨,٩٩٩,٩١٣ يورو) ومبلغ إضافي حسب تحقيق الأهداف المحددة للأداء (الفنية والمالية والإقتصادية)</li> <li>● الدفعات مشروطة بإجراء التدقيق الفني والمالي من قبل مدقق خارجي كطرف ثالث</li> <li>● يستتبع عقد الإدارة نشاطات إعادة تأهيل/استبدال البنية التحتية الممولة من قبل وكالة التنمية الفرنسية وإدارة شركة مياه شمال لبنان من جهة (ممولة من فرض وكالة التنمية الفرنسية) وتعيين أعضاء كادر جديد (ممولة من الإيرادات التي يتم جمعها)</li> </ul>
التحديات التي تمت مواجهتها	<ul style="list-style-type: none"> <li>● إطار قانوني غير داعم في حينه</li> <li>● عوائق تشغيلية (على سبيل المثال قواعد المشتريات) أخرت وأثرت على تقدّم العقد</li> <li>● تعدّد أصحاب المصلحة الذين يتدخلون في العقد كشركة مياه شمال لبنان نفسها ومجلس التطوير والإعمار ووزارة الطاقة والمياه مما أدى إلى تشتت المسؤوليات والتأخر في اتخاذ القرارات</li> </ul>
التقييم العام	<ul style="list-style-type: none"> <li>● لم تتحقق كل أهداف الأداء كما ينصّ عليه عقد الإدارة</li> <li>● تم تحقيق تحسين عام، خاصة في تحديث إجراءات العمل والأنظمة، وتحسين عمليات التشغيل والصيانة والعمليات التجارية، وتحسين نظم المعلومات وإعداد التقارير</li> </ul>

عموماً، فيمكن اعتبار تجربة عقد الإدارة ناجحة في لبنان. من الجدير بالذكر مع ذلك، أن التأخير من جانب السلطات المحلية، سواء كان ناتجاً عن نقص الكفاءة أو عن تداخل الأدوار والمسؤوليات بين العديد من السلطات المحلية المشاركة، فقد قاد إلى التأخير في تقييم وتنفيذ الإلتزامات التعاقدية، مما أدى إلى التأثير على الإنجازات بشكل عام.



٣. في الأردن، اعتبرت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الأردن إحدى مكونات استراتيجية التطور الاقتصادي للبلد، وخاصة في قطاع المياه، حيث ثبت أن تطوير قطاع المياه وخدماته، في ضوء الشح الحالي للمياه ونقص الموارد الطبيعية، مكلف بشكل كبير على الحكومة. تمّ الشروع في العديد من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، منها ما استكمل، ومنها ما زال عاملاً حتى الآن، مستخدمة تصاميم ونماذج مختلفة.

في قطاع المياه لوحده، تعاملت الأردن مع عدّة عقود للإدارة، ومشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية، والتصميم والبناء والتشغيل، ومشاريع الشراكة المحدودة بين القطاعين، والمشاريع الهندسية والمشتريات والإنشاءات ونماذج هجينة أخرى تخدم أغراضاً محدّدة - وجميعها ارتبطت بها دروس يمكن تعلّمها. تمّ تنفيذ أول عقد إدارة عام ١٩٩٩ حيث استأجرت سلطة المياه الأردنية شركة للعمل معها في إدارة مياه العاصمة عمان، ممهّدة الطريق لتحويل إدارة مياه العاصمة إلى شركة فيما بعد. يلقي الجدول رقم ٩ الضوء على هذه التجربة.

جدول رقم ٩: تفاصيل عقد إدارة العاصمة عمان  
(المصدر: جمعت من قبل المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

المشروع	عقد إدارة ليما عمان
نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص	عقد إدارة
المحفّزات	تقوية الهيكل الفني والقدرات الإدارية وتطوير المهارات والمعرفة لدى كادر إدارة مياه عمان في سلطة المياه الأردنية، ممهّدة الطريق لتحويلها بعد انتهاء عقد الإدارة إلى شركة
تفاصيل العقد	<ul style="list-style-type: none"> <li>عقد إدارة لخمس سنوات أحيل على شركة ليونيز ديزو- مونتغومري واتسون - أرابنتك جردانة (ليما) عام ١٩٩٩</li> <li>تم تمديد العقد حتى نهاية عام ٢٠٠٦</li> <li>قيمة العقد الكلية لكامل المدة كانت ٥٥ مليون دولار أمريكي</li> <li>تكونت الرسوم من دفعة ثابتة ومبلغ إضافي يعتمد على تحقيق ٦٠ هدف أداء تم وضعها مسبقاً (فنية ومالية وتجارية)</li> <li>أنشئت وحدة مراقبة الأداء لمراقبة عقد الإدارة، كما تم بالإضافة لذلك تعيين مدققين فنيين خارجيين لمراقبة أداء المقاول</li> </ul>
التحديات التي تمت مواجهتها	<ul style="list-style-type: none"> <li>كانت الالتزامات التعاقدية مرهونة بتنفيذ برنامج استثماري رأس مالي في عمان، والذي كان تمويله خارج نطاق تحكم ليما</li> <li>العقد غير مرّن نسبياً من حيث إعطاء المقاول درجة من الإستقلالية لجعله فاعلاً (كمثال، القيود الشديدة التي وُضعت على سياسات ليما المتعلقة بالكادر والمشتريات، ممّا أدّى إلى تأخير قدرتها على تحقيق الإنجازات والأهداف التي سبق وضعها، مما تطلّب تمديد العقد ثلاث سنوات إضافية</li> <li>قيل أن بعض أهداف الأداء لم توضع بعناية بحيث كانت غير قابلة للتطبيق عملياً</li> </ul>
التقييم الإجمالي	<ul style="list-style-type: none"> <li>لم يتم تحقيق كل أهداف الأداء الواردة في عقد الإدارة، رغم حصول تحسّن ملموس تمّت تأسيسه وما زال ممارساً في المرفق، يمكن رؤيته في تحديث الأنظمة والإجراءات وتحسين عمليات التشغيل والصيانة، والممارسات المالية والتجارية</li> <li>الأنظمة والإجراءات الحديثة التي أوجدها المقاول عزّزت المساءلة أمام متلقي الخدمة والحكومة</li> <li>نجح عقد الإدارة في تمهيد الطريق فيما بعد لتحويل إدارة سلطة المياه لمياه عمان إلى شركة مياه</li> </ul>

في المحصلة، من الجدير استذكار الدروس المستخلصة من هذه التجربة، والتي تفيد بأن الإجراءات الإدارية مهمة لنجاح الشراكة بين القطاعين (العقود، هيكل الحاكمية، الإطار القانوني). إضافة لذلك، فإن العقود ذات الأهداف المحدّدة الواضحة تعتبر المفتاح للمساءلة أمام متلقي الخدمة، ومع ذلك فيجب توفير مرونة كافية في العقد تسمح بمراجعة الأهداف، التي تثبت الخبرة المكتسبة عدم القدرة على تحقيقها عملياً. كما أن على العقود أن تسمح لمقدّم الخدمة بالإستقلالية الكافية لتمكينه من العمل بفعالية.

يعتبر عقد إدارة شركة مياه اليرموك في الأردن، والذي أُوقف قبل انتهاء مدّته لعدم نجاحه في تحقيق المتطلبات التعاقدية، مثلاً جديراً بالملاحظة. والقصة تبدأ بقيام وحدة مراقبة الأداء في وزارة المياه والري بتصميم عقد إدارة لشركة مياه اليرموك المسؤولة عن إدارة قطاع المياه في محافظات الأردن الشمالية بهدف رفع كفاءة عمليات التشغيل، وخفض الفاقد، وتحسين إجراءات استرداد الكلفة، وتسهيل الإستثمار الرأسمالي في البنية التحتية للقطاع. تم توقيع عقد الإدارة مع إنشاء شركة مياه اليرموك كشركة تابعة

لسلطة المياه الأردنية (مملوكة من قبل سلطة المياه). وكان الهدف من عقد الإدارة أن يدعم الشركة الناشئة في تحقيق أهداف المهمة الوكيلة إليها في تحسين عمليات التشغيل. إلا أنه، وبعد أقل من عامين تمّ إنهاء عقد الإدارة قبل استكمال مدّته لعدّة أسباب. فلقد كان لإضرابات العمال المستمرة وللعوامل الخارجية الإجتماعية والسياسية الناتجة عن الربيع العربي وتأثيراتها على تصرفات الناس ومواقفهم تجاه الخدمات الحكومية وتكاليف هذه الخدمات، الدافع وراء قرار المشغل بإنهاء عقد الإدارة. كما أن هذه العوامل تسببت في تأخير عملية اتخاذ القرار على المستوى الحكومي. إضافة لهذه العوامل الخارجية، كانت هناك عوامل أخرى أثرت على أداء المشغل وأدت في النهاية إلى إنهاء العقد، ومن هذه العوامل هيكلية العقد نفسه، وتحديد المسؤوليات، ودعم القطاع، وتوفر المياه ومبيعاتها. ليس المقصود بهذا الملخص تحليل عقد الإدارة وواجبات الأطراف المختلفة وأدائها للوفاء بمتطلبات العقد، إلا أن هناك دروساً يمكن استخلاصها منها ما يلي:

١. الحاجة للتحديد الواضح للدوافع لعقد الإدارة، ومن ثم تصميم الفعاليات وتوفير العوامل المساعدة لتحقيق أهداف العقد.
٢. أهمية مرحلة التصميم من حيث إشراك إدارة مرفق المياه ومدراء الدوائر الفنية لإدخال آرائهم واحتياجاتهم في تصميم عقد الإدارة، وللحصول على دعمهم أثناء التنفيذ، مع اتخاذ الإجراءات لمعالجة أية تغييرات قد تحدث مع المشغل أثناء تنفيذ العقد.
٣. لتأمين التمويل اللازم لتنفيذ العقد أهمية قصوى في تنفيذ الأعمال، والتي تنعكس بدورها على عمليات تشغيل مرفق المياه.
٤. يشكّل مجلس الإدارة وممثلوا أصحاب المصلحة عاملاً هاماً في إعداد الرؤية وجمع الأطراف المختلفة لتنفيذ الأعمال.
٥. التدرّج في تنفيذ مبادرات الإصلاح للحدّ من مقاومة التغيير وضمان استقرار الأنظمة واستيعاب أية مفاجآت قد تحدث أثناء التنفيذ.
٦. إشراك كافة مستويات كواد مرفق المياه في تصميم وتنفيذ عمليات عقد الإدارة، وفي تطوير مبادرات التغيير المناسبة لضمان عمل كافة مستويات كواد المرفق مع المشغل وليس ضده.

## عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية وعقود التصميم والبناء والتشغيل

١. طورت الحكومات المصرية استراتيجية طويلة الأمد تشجع المشاركة بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لتأمين التمويل للإستثمار الرأسمالي مما يخفف الضغط عن موازنة الدولة، حيث بدأت بنماذج متعدّدة وإن لم تكن ناجحة بالكامل. من الأمثلة عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية بقيمة ١٨٠ مليون دولار أمريكي وُقّع مع شركة SNC Lavalin عام ٢٠٠٠ لتطوير محطة تنقية المياه في السويس، بالإضافة إلى إنشاء محطة تنقية جديدة للمياه وخط اتصالات بطول ١٢٠ كم. تم إنهاء العقد بعد سنتين من إحالة العطاء بدون أسباب مقنعة من جانب الحكومة المصرية؛ رغم أن مصادر داخلية أعلنت أن تقديرات الطلب الأولى لم تكن صحيحة، مما انعكس على تصميم طاقة محطة التنقية، والذي نتج عنه قصور في عملية التخطيط من جانب الحكومة المصرية. تجربة أخرى أحدث من السابقة استتبع إنشاء محطة تنقية لمياه الصرف الصحي في منطقة القاهرة الجديدة. يبين جدول ١٠ أدناه تفاصيل أوفى عن المشروع:

جدول ١٠: تفاصيل عقد إنشاء محطة تنقية مياه الصرف الصحي في منطقة القاهرة الجديدة  
على نظام التصميم والبناء والتمويل والتشغيل ونقل الملكية  
(المصدر: جمعت من قبل المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

المشروع	محطة تنقية مياه الصرف الصحي لمنطقة القاهرة الجديدة
نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص	عقد تصميم وبناء وتمويل وتشغيل ونقل ملكية
المحفّزات	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تأمين مصادر تمويل لمشاريع البنية التحتية من القطاع الخاص لتخفيف الضغط عن الموازنة الحكومية</li> <li>• الحاجة لتحسين الخدمة المقدمة للمواطنين</li> <li>• الإستفادة من كفاءات الأداء التي يأتي بها القطاع الخاص</li> </ul>
تفاصيل العقد	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عقد تصميم وبناء وتمويل وتشغيل ونقل ملكية لمدة ٢٠ سنة أحيّل على شركة أوراسكواليا Orasqualia عام ٢٠٠٩ بآلية «الدفع التعاقدى المسبق» Take or Pay</li> <li>• آلية الدفع تتكون من الرسوم على تنقية مياه الصرف الصحي تدفع ربعياً (دفعه كل ثلاثة أشهر) مكونة من رسوم ثابتة (مبلغ ثابت للتشغيل، خدمة الدين والعائد على رأس المال) زائداً رسوم متغيرة (رسوم تشغيل متغيرة)</li> <li>• هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وهي السلطة المتعاقدة تجمع رسوم التنقية من المستخدمين النهائيين (متلقي الخدمة)</li> <li>• تتولى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بمساعدة وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في وزارة المالية بمراقبة تنفيذ العقد</li> </ul>
التحديات التي تمت مواجهتها	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نقص المقدرة لدى الجانب الحكومي للتصميم والمتابعة مع مستشاروا معاملات الشراكة، ولفهم وإدارة تفاصيل العقد</li> <li>• هشاشة الوضع السياسي وعدم الإستقرار المالي في مصر حالياً</li> <li>• التصميم غير السليم لطاقة محطة التنقية</li> <li>• تعدّد السلطات المسؤولة العاملة على الأرض مع المفاوض وتشمّل وزارة الإسكان والمرافق والتنمية الريفية ووزارة المالية وهيئة تنظيم المياه الصالحة للشرب للقاهرة والإسكندرية وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة الضعيفة في مصفوفة من المصالح المتضاربة</li> </ul>
التقييم الإجمالي	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تمّ إنشاء المشروع إلا أنه لم يُستلم بسبب اختلاف في بعض المواصفات الفنية من قبل المفاوض، وكذلك بسبب التقدير غير السليم لكميات المياه الداخلة إلى محطة التنقية من قبل الجهة الحكومية المسؤولة</li> <li>• هناك حاجة إلى مزيد من الوقت للحكم على نجاح المشروع أو فشله</li> </ul>

بلمحة سريعة على التجربة المصرية يتبين أنه من الضروري القيام بالخطط المبدئية ودراسة السوق ودراسة الجدوى الفنية والمالية بدقة لضمان نجاح المشروع. كما أن أنشطة تعزيز القدرات مطلوبة لتطوير الكفاءات في المؤسسات الوطنية لتمكينها من إدارة مثل هذه العقود بدون افتراض مستوى ضخم من المخاطر.

٢. في الأردن، شرعت سلطة المياه الأردنية بأول مشروع للشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة عام ٢٠٠٣ لإنشاء محطة معالجة مياه الصرف الصحي لخدمة مدينتي عمان والزرقاء. اشتمل المشروع على إنشاء محطة جديدة لمعالجة مياه الصرف الصحي وتوسعة محطة قائمة للمعالجة الأولية وصيانة خط جمع مياه الصرف الصحي في عمان. يبين الجدول رقم ١١ أدناه معلومات عن المشروع.

جدول رقم ١١: تفاصيل عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية لمحطة السمرة لمعالجة مياه الصرف الصحي  
(المصدر: جمعت من قبل المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

المشروع	محطة السمرة لمعالجة مياه الصرف الصحي
نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص	عقد بناء وتشغيل ونقل ملكية
المحفزات	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تأمين مصادر تمويل لمشاريع البنية التحتية من القطاع الخاص لخفض الضغط عن الموازنة الحكومية</li> <li>• الاستفادة من كفاءات الأداء التي يأتي بها القطاع الخاص</li> <li>• الحاجة لنظام موسع ومحسن لخدمات جمع ونقل ومعالجة وإعادة استعمال مياه الصرف الصحي، بحيث يكون موثوقاً، فعالاً، مجدي اقتصادياً، سليم بيئياً ومستدام مالياً</li> </ul>
تفاصيل العقد	<ul style="list-style-type: none"> <li>• عقد بناء وتشغيل ونقل ملكية لمدة ٢٥ سنة بكلفة كلية مقدارها ١٦٩ مليون دولار أمريكي أحيل على ائتلاف Infilco، Degremont and Morganti عام ٢٠٠٣</li> <li>• ساهمت الولايات المتحدة الأمريكية بمنحة بمبلغ ٧٨ مليون دولار أمريكي، والحكومة الأردنية بمبلغ ١٤ مليون دولار أمريكي، وشركة المشروع بمبلغ ١٧ مليون دولار أمريكي، والبنوك المحلية بمبلغ ٦٠ مليون دولار أمريكي</li> <li>• مراقبة المشروع كانت من قبل وحدة مراقبة الأداء نيابة عن سلطة المياه الأردنية؛ كما تلقت سلطة المياه الدعم الفني من الوكالة السويدية للتنمية الدولية خلال مراحل التصميم والإنشاء والأشهر الثمانية عشرة الأولى من التشغيل؛ وأدار خبراء فرنسيون اتفاقية العقد</li> </ul>
التحديات التي تمت مواجهتها	<ul style="list-style-type: none"> <li>• لم يكن متاحاً لدى قطاع المياه في الأردن سوى تجربة متواضعة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ورغم تواضعها فقد حظيت بالدعم الذي قدمته الجهات المختلفة المشاركة (استشاري معاملات الشراكة، الدعم الفني، الدعم المالي، ... إلخ)</li> <li>• خلال التشغيل ونتيجة اعتماد المشروع على نظام تجميع مياه الصرف الصحي لمدينتي عمان والزرقاء، ونتيجة ضعف آليات التشديد قبل وصول المياه للمشروع، فإن خصائص المياه الداخلة إلى المحطة كانت أدنى من مواصفات التصميم، مما ألقى بمزيد من الأحمال على المحطة، والذي أدى في نهاية المطاف إلى الحاجة لتطوير المحطة وتوسعتها بعد عشر سنوات من التشغيل</li> </ul>
التقييم الإجمالي	<ul style="list-style-type: none"> <li>• كانت محطة السمرة ناجحة في الإنشاء والتشغيل، وتجري الآن توسعتها أيضاً على نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية</li> <li>• تعتبر تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص نموذجاً في المنطقة يمكن تكرارها</li> </ul>

كنتيجة حديثة في الأردن وفي قطاع المياه، فيمكن اعتبارها ناجحة بشكل عام؛ لقد أدت الغرض الذي أنشئت من أجله، وحققت النتائج المرجوة. لقد كان التصميم المبتن، والدعم والمساعدة من الوكالات المانحة، والتخطيط المناسب للعملية، أموراً أساسية في تحقيق النجاح، إضافة إلى التنسيق عن قرب بين سلطة المياه الأردنية ووزارة المياه والري مع مقاولي القطاع الخاص.

اعتماداً على الخبرة الإقليمية في عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية بكافة أشكالها، فإن هناك شروطاً مسبقة لضمان نجاح هذه العقود يمكن إيجازها فيما يلي:

- يتطلب نجاح عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية إطاراً تشريعياً صلباً داعماً يمهّد الطريق لمشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص، ويحدّد بوضوح أدوار ومسؤوليات كافة الأطراف المشاركة (الحكومات، المتعاقدين، الجهات التنظيمية، إلخ).

- توفرُ جهة تنظيمية على درجة من الكفاءة بحيث تكون قادرة على أداء مهام الرقابة لضمان الالتزام بالمتطلبات التعاقدية- الفنية والمؤسسية والمالية.
- توفرُ المهارات والكفاءات الحكومية القادرة على تصميم عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية مع كل ما يرافقها من تحديد السليم لمعايير التصميم؛ ووضع أهداف محددة وواقعية يمكن تحقيقها؛ وتطوير نموذج مالي يعكس شراكة قابلة للإستمرار؛ ووضع التعرّفة المناسبة والدعم الحكومي اللازم حيثما اقتضى الأمر؛ والتوزيع السليم للمسؤولية عن المخاطر المحتملة بين الحكومة والجهة المتعاقدة من القطاع الخاص (على سبيل المثال: التوزيع المناسب للمخاطر المرتبطة بالتحصيلات، ومواءمة مستويات الأرباح مع الحوافز المقدّمة للجهة المتعاقدة)؛ وإدارة عملية طرح العطاء؛ والأهمّ من ذلك إدارة المفاوضات المتعلقة بالعقود.
- توفرُ المهارات والكفاءات الحكومية القادرة على إدارة أنظمة البناء والتشغيل ونقل الملكية وعقودها، وذلك فيما يتعلق بمراقبة الأداء وإدارة العقود.
- الإنتباه عند إعداد العقود لبعض عوامل الخطر المتعلقة بالإفتراسات والتقدير، والتي قد ينتج عنها التأثير على توجّه إدارة عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، كالاختلافات في أسعار الصرف؛ وحجم الطلب على الخدمة؛ والعوامل السياسية والسياسات المتوافقة معها؛ وإعادة المفاوضات على العقود إذا اقتضى الأمر.

## عقود المشاركة المحدودة مع القطاع الخاص

تعتبر المشاركة المحدودة مع القطاع الخاص نوع من عقود تقديم الخدمة يتم فيها الإستعانة بمصادر خارجية من شركات القطاع الخاص المحلية لتنفيذ عمليات محدودة داخل مرفق المياه، لدعم إجراءات تجارية أفضل والحصول على تحسين في كفاءة تقديم الخدمة (أبو شمس وكاخل، ٢٠٠٣).

تم إدخال هذا النهج للأردن تحت مظلة برنامج التعاون الألماني- الأردني كجزء من مشروع دعم التشغيل والصيانة الممول من وزارة ألمانيا الاتحادية للتعاون الإقتصادي والتنمية (BMZ).. كان هدف المشروع خفض الفاقد التجاري للمياه غير المفوترة وتحسين عملية الفوترة والتحصيلات بتحديث الأنظمة والأدوات والإجراءات في إدارة مياه مادبا.

جدول رقم ١٢: تفاصيل عقد المشاركة المحدودة للقطاع الخاص  
(المصدر: جمعت من قبل المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

المشروع	المشروع الريادي لمشاركة القطاع الخاص المحدودة لخفض المياه غير المفوترة في مادبا
نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص	عقد مشاركة محدودة للقطاع الخاص
المحفزات	<ul style="list-style-type: none"> <li>إدخال مكاسب في الكفاءة وتحسين الإجراءات الإدارية والتشغيلية والمالية في مرفق المياه</li> <li>إيجاد سوق للشركات المحلية الخاصة لدعم عملية الإصلاح في قطاع المياه</li> </ul>
تفاصيل العقد	<ul style="list-style-type: none"> <li>عقد لمدة ثلاث سنوات بقيمة ٩٠٢ ألف دينار أحيل على شركة إنجيكون عام ٢٠٠٥</li> <li>يتكون المشروع من مرحلتين: <ul style="list-style-type: none"> <li>المرحلة الأولى: تحضيرية بأجر ثابت</li> <li>المرحلة الثانية: إدارة الأداء مع آلية للحوافز على الإيرادات الإضافية، وتشمل أيضاً دفع مكافآت لكادر سلطة المياه العامل في المشروع (جميعها متغيرات في العطاء)</li> <li>كانت سلطة المياه تقوم بمراقبة المشروع بدعم من الوكالة الألمانية للتعاون الدولي</li> </ul> </li> </ul>
التحديات التي تمت مواجهتها	<ul style="list-style-type: none"> <li>المعرفة المحدودة لقطاع المقاولات المحلي بالشكل الإجمالي للمشاركة وكيفية تنفيذها</li> <li>إيجاد حوافز مناسبة وكافية لكادر المرفق العام للحصول على أداء أكثر كفاءة</li> </ul>
التقييم الإجمالي	<ul style="list-style-type: none"> <li>نجح المقاول الخاص المحلي في خفض القيمة التجارية للمياه غير المفوترة وفي التحسين الملحوظ للفوترة والتحصيلات</li> <li>إجراءات العمل تحسنت وجرت مأسستها إلى ما بعد الإطار الزمني للمشروع الريادي</li> </ul>

لقد أثبتت هذه التجربة القائمة على الإستعانة بمصدر خارجي لتنفيذ عمليات محدودة نجاحاً كبيراً للأردن، وللبناء على هذا النجاح، مما دفع سلطة المياه الأردنية للبدء بمشاريع مشابهة وحتى أكبر اتساعاً في النطاق والنتائج المتوقعة لمشاركة القطاع الخاص في إدارات مياه أخرى في الأردن. يجري النظر في تكرار هذا النهج في المنطقة، كما هو الحال في بلدان أخرى في الشرق الأوسط ودول الخليج التي تتحقق منه لإدخاله في مبادرات الإصلاح لديها.

## عقود الإمتياز

ترتبط كلمة الإمتياز في قطاع المياه والصرف الصحي في المنطقة العربية بالمغرب. لقد احتضنت المغرب أنظمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع المياه منذ زمن طويل، حيث وقّعت ثلاثة عقود رئيسية في الدار البيضاء والرباط وطنجة لإمتياز مشترك للمياه والكهرباء. كان أول عقود الإمتياز هذه إحالة مباشرة بعد تدخل مباشر من الملك نتيجة تدرّي الخدمات. عقد الإمتياز الثاني أحيل مباشرة أيضاً بنفس الطريقة، أما العقد الثالث فقد جرى عن طريق طرح عطاء فاز به المناقص المفضل.

٢٩ عام ١٩٩٧ أحيل عطاء إمتياز لمدة ثلاثين عاماً على شركة ليونيز ديزو (حالياً سوز Suez) لتشغيل نظام توزيع الطاقة والمياه في مدينة الدار البيضاء بخدم ٣,٥ مليون مواطن؛ وفي عام ١٩٩٩ أحيل عطاء إمتياز لمدة ثلاثين عاماً على شركة ريدال (Redal) لإدارة وتشغيل أنظمة الطاقة والمياه والصرف الصحي في منطقة الرباط الكبرى؛ وفي عام ٢٠٠٢ أحيل عطاء إمتياز بالتناقص على شركة أمنديس (Amendis) لمدة ٢٥ عام لإدارة خدمات المياه والصرف الصحي والكهرباء بخدم ١,١ مليون مواطن في كل من مدينتي طنجة ونطوان.

المحفّزات خلف هذه الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المغرب كانت بشكل عام لتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين باستخدام خبرة ومعرفة القطاع الخاص، وتحسين الوضع المالي لقطاعات المياه والطاقة بتكليف المقاولين تنفيذ تطوير البنى التحتية، وللحصول على رسوم من المقاول نتيجة استخدامة للأصول الثابتة ، ونتيجة الضغط الممارس على الحكومة من المجتمع الدولي والمنظمات المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

وضعت أهداف محددة لكل من المقاولين استتبعت جوانب فنية ومالية متعلقة بتحسين مستوى الخدمات المقدمة وتوسعة المساحة المخدومة (تشمل تطوير البنية التحتية الضرورية)؛ وتحسين الأداء التشغيلي والتجاري في المرافق؛ وتحقيق استدامة مالية عامة للمرافق.

بموجب العقود، فإن تنفيذ أية مشاريع لتطوير البنية التحتية يتم من قبل المقاولين ويجري تمويلها من الرسوم التي يجمعها المقاولون أنفسهم ، إضافة لبعض الأموال التي تخصصها الحكومة لمشاريع البنية التحتية. التعرفة توضع بالإعتماد على كلفة الخدمة، مع إمكانية المراجعة الدورية والتعديلات المشروطة بموافقة الحكومة.

قامت جهات عديدة بالعمل على مراقبة وتدقيق هذه العقود شملت اللجنة<sup>٣٠</sup> المفوّضة بمراقبة الأداء، ولجنة المحاسبة<sup>٣١</sup>، ومحكمة الحسابات. مما يجدر ذكره أن الإطار القانوني العامل في ذلك الوقت لم يكن كافياً لإدارة أي نوع من معاملات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. في الحقيقة، فإن تنفيذ عقود الإمتياز هذه كان دافعاً لإصلاح الإطار القانوني وتطوير قانون تفويض الإدارة. لقد كان غياب هذا القانون في ذلك الوقت سبباً في تحدّد لم يكن من السهل مواجهته. كما جرت مواجهة تحدّد آخر هو نقص القدرات في البلديات لمتابعة ومراقبة أداء المقاولين.

بشكل عام، يمكن القول أن تزويد الخدمة قد تحسّن في مناطق عقود الإمتياز، مع أن ذلك لم يحز رضى السلطات المتعاقدة أو الحكومة. كان هناك العديد من التجاوزات على جداول المتطلبات الواردة في العقود كما ورد في تقرير محكمة الحسابات. وتشمل هذه التجاوزات فقدان قيود توزيع الأرباح والنفقات؛ الفشل في دفع الرسوم المستحقة على المقاولين للسلطات المتعاقدة في مقابل استعمال أصولها؛ عدم الإلتزام بمصادر ووسائل تمويل مشاريع البنية التحتية الواردة في العقود؛ الفشل في تحقيق أهداف محدّدة تتعلق بخدمات المياه والصرف الصحي؛ والإفتقار إلى الشفافية والضعف وعدم الرضى عن التنسيق والتواصل بين المقاولين والسلطات المتعاقدة والحكومة بشكل عام.

٣٠ بموجب الأحكام القانونية السارية المفعول، فإن المفوض له سلطة عامة على المندوب في الأمور الاقتصادية والمالية والفنية والاجتماعية والمراقبة الإدارية المرتبطة بالتزاماته الواردة في العقد

٣١ جهة خارجية يتكون أعضاؤها من مندوبين عن وزارة المالية والإقتصاد، ووزارة الداخلية، ووزارة الخارجية تكلف بالأمور المتعلقة بالمياه تحت إشراف مجلس الإدارة  
٣٢ المؤسسة العليا للمحاسبة في المملكة تراقب أداء المرافق والمؤسسات العامة التي تقع تحت مسؤوليتها، لتقييم نوعية الخدمات المقدّمة. المحكمة تراقب كافة جوانب الإدارة، بهدف تقييم المشاريع العامة، حيث تقيّم اعتماداً على الإنجازات مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع من خلال مراقبة المؤشرات الواردة في العقد.



## شراكات القطاع العام

هناك نوع آخر من الشراكة تجدر الإشارة إليه في التجربة المغربية وهو شراكات القطاع العام أو ما يسمى تفويض الإدارة. بموجب الميثاق المجتمعي، فإن خدمات توزيع المياه وجمع مياه الصرف الصحي تقع تحت ولاية البلديات المحلية التي تختار شكل الإدارة المناسب لها. لكن ضعف القدرات ومحدودية الموارد المالية لغالبية البلديات وعدم قدرتها على تقديم خدمات مرضية لمستحقيها أو القيام بمشاريع تطوير للبنية التحتية، أدّى إلى اختيار العديد من البلديات تفويض مسؤولية خدمات المياه والصرف الصحي لوكالات البلدية المستقلة، أو إلى المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب. سيتم سرد تفاصيل محددة عن هذه الشراكات أو الترتيبات في الجدول رقم ١٣ أدناه.

جدول رقم ١٣: شراكات القطاع العام وتفويض الإدارة في المغرب  
(المصدر: جمعت من قبل المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

السمات	الوكالات المستقلة للبلدية	المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب
المناطق المخدومة	١٢ بلدية (٧ ملايين مواطن)	٦٢٤ بلدية (١,٦ مليون مواطن)
معايير الأداء	مؤشرات أداء معينة ومتفق عليها (فنية، مالية، تجارية، تغطية الخدمات)	مؤشرات أداء معينة ومتفق عليها (فنية، مالية، تجارية، تغطية الخدمات)
مدة التفويض	مفتوحة، تنتهي بقرار من البلدية مانحة التفويض	١٠ سنوات ومدة تجديد لخمس سنوات بعد ذلك إلى أن يخبر أحد الأطراف الطرف الآخر بعدم الرغبة في التجديد
مراقبة الأداء	مجلس الإدارة <sup>٣٣</sup>	مجلس الإدارة؛ لجنة مراقبة تفويض الإدارة؛ لجنة المحاسبة؛ ومحكمة الحسابات
المسؤوليات	الاستثمار الرأسمالي؛ التشغيل والصيانة؛ التجارية	الاستثمار الرأسمالي؛ التشغيل والصيانة؛ التجارية
التحديات	وجود ممثلين من الوزارات السيادية، مجلس الرقابة يمارس دور الوصاية بدل المراقبة مما يعيق عمل الوكالات	<ul style="list-style-type: none"> <li>التعرفة المطبقة والموافق عليها لا تكفي لتغطية التكاليف الرأسمالية وتكاليف التشغيل والصيانة</li> <li>التأخير الذي يواجهه المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب في الحصول على المساهمات المالية المطلوبة من البلديات</li> </ul>
النتائج العامة	<ul style="list-style-type: none"> <li>تحسينات ملحوظة على عدة مستويات في البلديات (تحديث الأنظمة والمعدات؛ تحسين العمليات التجارية؛ تحسين الأداء المالي والفني والتجاري؛ إجراءات عمل فاعلة مستدامة بيئياً؛ دعم الفئات غير المقتدرة)</li> <li>ما تزال هناك بعض النقاط الضعيفة التي يتوجب التعامل معها تشمل عدم القدرة على تطبيق الخطة الشمولية؛ ثابنتان بين الخطط والميزانيات وبين الإنجازات الفعلية على الأرض؛ ضعف الإيرادات الواردة من الصرف الصحي؛ تأخير في التخطيط لإعادة تأهيل وتوسعة شبكات المياه؛ وفي بعض الحالات عدم التوافق مع المتطلبات القانونية المتعلقة بحماية وإدارة مصادر المياه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تحسينات ملحوظة على عدة مستويات في العديد من البلديات (تحديث الأنظمة والمعدات؛ تحسين العمليات التجارية؛ تحسين الأداء المالي والفني والتجاري؛ إجراءات عمل فاعلة مستدامة بيئياً؛ دعم الفئات غير المقتدرة)</li> <li>الإستفادة من أعمال المكتب الوطني للكهرباء والإمداد بمياه الشرب في المناطق الريفية وفي إنتاج ودمج التخطيط للمناطق الريفية والحضرية</li> </ul>

تعتبر تجربة شراكات القطاع العام المغربية نموذجاً جدير بأن ينظر فيه بالتفصيل، حيث أنها تعتبر تجربة ناجحة بكل معنى الكلمة، ويُنظر في الإرتقاء بها وتوسعتها على مستوى المملكة.

في المحصلة، فإن تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية هي تجربة غنية وفي العديد من الحالات هناك نماذج مبتكرة. إلا أنها، وفي الغالب مدفوعة بالكامل من جهات خارجية ووكالات تمويلية ومانحة دولية، رغم اعتبارها في المنطقة كنهج آخر لإصلاح القطاع المطلوب بشدة. وهذا الأمر قاد في بعض الحالات إلى الشروع في شراكات متسرعة بدون دراسة كافية وعمل تحضيرية وتشاور مع الجمهور.

من الأمور الأساسية أن توابك تطبيق أي نوع من الشراكة بين القطاعين العام والخاص مجموعة صحيحة من الشروط والظروف التي تتعلق بالسياسة التمكينية، والحاكمية، والأطر المؤسسية والقانونية والتنظيمية؛ ومجموعة المهارات والقدرات الضرورية للتصميم والإدارة والإشراف على الشراكة من جهة السلطات المتعاقدة؛ والشفافية والإجراءات التشاركية والتشاورية التي تسبق مثل هذه المشاريع.

<sup>٣٣</sup> تشمل ممثلين من عدة وزارات، ومن وكالات توزيع المياه في المناطق الحضرية، ومن وكالات الأحواض المائية والأطراف المنتخبة

## ٦-٢ إصلاح التعرفة

تعتبر الإستدامة المالية للمرفق أساسية ليتمكن من تقديم منسوب الخدمات التي حددتها المعايير المعمول بها، والمنظمون، والمستخدمون الراضون عن الخدمة. وتستتبع التغطية الكاملة لتكاليف التشغيل والصيانة، وتكاليف الإستثمار، وأية تكاليف تمويلية يُحتاج إليها. وتعني على المدى الطويل الإستغناء عن الدعم الحكومي؛ وازدياد الإعتماد على التعرفة باعتبارها المصدر الأساسي للتمويل المولد داخلياً؛ وتحصيل الإستقلالية المالية التي تمكن من التمويل الخاص المعتمد على الجدارة الإئتمانية للمرفق (بييتي و كورييل، ٢٠٠٥).

في غياب الإستدامة المالية، تواجه المرافق الآثار الضارة الموضحة بالشكل التالي رقم ٨. ويمكن إيجاز ذلك بتعرفة جرى تحديدها سياسياً، وحوافز تؤدي لضعف الأداء، وضعف الرغبة من قبل متلقي الخدمة لدفع تعرفة قادرة على تغطية التكاليف، كل ذلك يؤدي إلى تدهور الأصول والإستخدام السيئ للموارد المالية.



الشكل رقم ٨: الدوامة المفزعة لتدهور الأداء في المرافق

(المصدر: تصاميم جديدة لمعاملات المياه والصرف الصحي: كيفية جعل إشراك القطاع الخاص يعمل لصالح الفقراء، برنامج المياه والصرف الصحي، المرفق الإستشاري للهيكل الأساسية للقطاع العام والخاص، ٢٠٠٢)

كما لاحظنا سابقاً، فليس للمرفق إلا ثلاثة مصادر للدخل هي: التعرفة ورسوم أخرى، الإعانات الضريبية، القروض أو المنح الخارجية. لذا فأول وأهم مصدر للإيرادات يجب أن يأتي من التعرفة للتمكن من التغطية الكاملة للكلفة. التغطية الكاملة للكلفة تتطلب توليد إيرادات كافية من خلال التعرفة المناسبة للخدمات القادرة على التغطية الكاملة للخدمات والتي تشمل التشغيل والصيانة (بما فيها التكاليف الإدارية)، ومصاريف البحث والتطوير، والتكاليف المالية والإستثمارات الرأسمالية في المنشآت (بما فيها قيمة الإهلاك، الفائدة على رأس المال والعائد على حقوق المساهمين بمستوى كافٍ لإدامة الحفاظ على الأنظمة والوصول إلى مستوى الخدمة المطلوب كحد أدنى) (معدلات المياه والصرف الصحي: الإسترداد الكامل للكلفة، ٢٠٠٦).

لذا فإن الإسترداد غير الكامل للكلفة يعني تأثيرات سلبية على الأداء اليومي للمرفق في تقديم الخدمات لمتلقي الخدمة، ويعني كذلك عدم قدرته على توسعة خدماته أو إعادة تأهيل أو تحديث أصوله - مما ينعكس سلباً على تزويد الخدمات على المدى الطويل.

في المنطقة العربية، كما في أجزاء أخرى من الدول النامية، يعتبر وضع التعرفة أمراً سياسياً بامتياز مرتبطاً بأهداف اجتماعية، مما يعكس تأثيره على الأداء والكفاءة والمقدرة الفنية في المرافق، ويملي في نهاية المطاف الإعتماد على الدعم الحكومي والتمويل الخارجي للتمكن المرافق من الإستمرار في القيام بأعمالها.

لتقديم معلومات حول وضع التعرفة والتأثيرات المرتبطة بها على تزويد الخدمة في المنطقة العربية، فقد تم جمع البيانات من المرافق المشاركة في المنطقة والتي تشمل معدّل الرسوم للمتر المكعب من المياه، ومعدّل كلفة المتر المكعب. يبين الجدول رقم ١٤ أدناه هذه البيانات لسبع دول في المنطقة.

**جدول رقم ١٤: التكاليف مقابل الرسوم في مرافق المياه والصرف الصحي في المنطقة العربية**  
(جمعت من قبل المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

البلد	معدل كلفة الخدمة (لكل متر مكعب)	معدل تعرفة الخدمة (لكل متر مكعب)
المغرب <sup>٣٤</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المياه : ٠,٢ - ٠,٣ دولار أمريكي</li> <li>الصرف الصحي : ٠,١٥ - ٠,٢</li> <li>دولار أمريكي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المياه بالجملة : ٠,٤٨ دولار أمريكي</li> <li>توزيع المياه : ٠,٩٩ دولار أمريكي</li> <li>الصرف الصحي : ٠,٢٤ دولار أمريكي</li> </ul>
مصر <sup>٣٥</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المياه : ٠,١١ دولار أمريكي</li> <li>الصرف الصحي : ٠,١٣</li> <li>دولار أمريكي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المياه : ٠,٠٥ دولار أمريكي</li> <li>الصرف الصحي : ٠,٠٢ دولار أمريكي</li> </ul>
اليمن <sup>٣٦</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المياه : ٠,٩ دولار أمريكي</li> <li>الصرف الصحي : ٠,٢ دولار أمريكي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المياه : ٠,٥ دولار أمريكي</li> <li>الصرف الصحي : ٠,٣ دولار أمريكي</li> </ul>
الأردن <sup>٣٧</sup>	٢,٤ دولار أمريكي	١,٤ دولار أمريكي
فلسطين <sup>٣٨</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المياه : ١,٤ دولار أمريكي<sup>٣٩</sup></li> <li>الصرف الصحي : ١,٥ دولار أمريكي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المياه : ١,١ دولار أمريكي<sup>٤٠</sup></li> <li>الصرف الصحي : غير متوفر</li> </ul>
سوريا <sup>٤١</sup>	٢٤,٥ ليرة سورية	٧ ليرة سورية
لبنان <sup>٤٢</sup>	المياه : ٠,٢٩ دولار أمريكي	المياه : ٠,٣٩ دولار أمريكي

كما هو واضح من الجدول أعلاه، فإن التعرفة المعمول بها لا تغطي استرداد الكلفة بالكامل، ولا تكاليف التشغيل والصيانة أيضاً في العديد من الحالات. وهذا يرتبط مباشرة بالحاجة لإصلاح التعرفة في المنطقة- والذي لا نستطيع إلا القول بأنه قرار سياسي على مستويات الحكومة المركزية. الجدول رقم ٤ «التحول إلى شركات» يدعم هذه المقولة ويعطي فكرة عن المرافق المسؤولة عن وضع التعرفة في المنطقة العربية.

يعتبر وضع نظام للتعرفة قراراً مهماً يتطلب اعتبار العديد من الجوانب. كمبدأ إرشادي، ينبغي مراعاة الإسترداد الكامل للكلفة في إعداد التعرفة لضمان خدمات مستدامة للمياه والصرف الصحي ولتطوير المرافق. إلا أنها أيضاً يتوجب أن تعتبر القدرة على تحمل التكاليف ودعم مجموعات الفقراء وغير المقتدرين، وفي نفس الوقت تشجيع الحفاظ على المياه دون أن يمس ذلك بالصحة والسلامة العامة.

يلقي الجدول رقم ١٥ أدناه نظرة عن قرب على نظم التعرفة المطبقة في المنطقة العربية، ويتبين منه أن غالبية هذه النظم إما أنها تطبق سعراً موحداً حسب كمية الإستهلاك أو شرائح تعرفة تصاعديّة مع توفير في الشريحة الأولى أو أول شريحتين لصالح الفئات غير المقتدرة. ويستعمل نظام السعر الموحد أيضاً حيث لا توجد عدادات للمياه كما هو الحال في لبنان.

<sup>٣٤</sup> معدل التعرفة مزود للإستعمالات المنزلية فقط، ومعدل الكلفة مزود لعام ٢٠٠٨ لعدم توفر البيانات

<sup>٣٥</sup> متضمن الإستهلاك وخدمة الدين

<sup>٣٦</sup> متضمن الإستهلاك وخدمة الدين

<sup>٣٧</sup> معدل التعرفة لكافة القطاعات وتشمل المياه والصرف الصحي والكلفة تغطي التشغيل والصيانة والإستهلاك وخدمة الدين

<sup>٣٨</sup> الأرقام معدل قيم ١١ مرافق تعمل تحت سلطة المياه الفلسطينية

<sup>٣٩</sup> تكاليف التشغيل والصيانة فقط

<sup>٤٠</sup> تكاليف التشغيل والصيانة فقط

<sup>٤١</sup> الأرقام بالليرة السورية بسبب الفرق الكبير في سعر الصرف نتيجة الوضع الساسي هناك، كلفة الإستهلاك مشمولة

<sup>٤٢</sup> معدل الكلفة لايشمل الإستهلاك وخدمة الدين، بيانات الكلفة لعام ٢٠٠٨، لذلك فقد ازدادت بينما بقي معدل التعرفة ثابتاً

جدول رقم ١٥: نُظم التعرفة المطبقة في دول عربية مختارة  
(المصدر: جمعت من قبل المؤلف ومشاركوه، ٢٠١٣)

البلد	نظام التعرفة
المغرب	<ul style="list-style-type: none"> <li>رسوم توصيل تدفع مقدماً لمرة واحدة</li> <li>سعر موحد حسب الكمية للقطاعات الصناعية وغيرها</li> <li>نظام تعرفة تصاعدي للمشاركين المنزليين يتم فيه دعم الشريحة الأولى من قبل الشرائح الأخرى</li> <li>تعرفة مياه الصرف الصحي تحتسب كنسبة من تعرفة تزويد المياه</li> </ul>
الجزائر	<p>يتكون نظام التعرفة من مبلغ ثابت (رسوم خدمات، يعتمد على نوع متلقي الخدمة) ومبلغ متغير يشمل المكونات التالية:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>رسوم على الإستهلاك بمؤشرات مختلفة حسب نوع متلقي الخدمة (شرائح تصاعدية للإستخدامات المنزلية، و سعر موحد حسب الكمية للقطاعات الصناعية والسياحية والقطاعات الخدمية)</li> <li>مبالغ احتياطية لتوفير ولنوعية المياه تحسب كنسبة من تعرفة تزويد المياه</li> </ol> <p>تعرفة مياه الصرف الصحي تحسب كنسبة من تعرفة تزويد المياه</p>
تونس	<p>يتكون نظام التعرفة من مبلغ ثابت يعتمد على قطر الأنابيب الواصل لمتلقي الخدمة، ومبلغ متغير يعتمد على شرائح تصاعدية، تعتبر أول شريحتين منها شرائح اجتماعية لا تدفع رسوماً مقابل كلفة الخدمات المقدمة لها</p>
مصر	<ul style="list-style-type: none"> <li>عند عدم وجود عدادات يطبق سعر موحد</li> <li>عند وجود العدادات تكون التعرفة إما موحدة حسب كمية الإستهلاك أو حسب شرائح تصاعدية في بعض المدن</li> <li>بشكل عام، فلا يهتم نظام التعرفة بكلفة الخدمة، ويعتمد على الدعم بشكل كبير</li> </ul>
اليمن	<ul style="list-style-type: none"> <li>شرائح تعرفة تصاعدية كما يلي: (١) منزلية (ست شرائح)؛ (٢) حكومية ومدارس (شريحتان)؛ (٣) تجارية وقطاعات أخرى (شريحتان)؛ (٤) لاجئون (سعر موحد)</li> <li>التعرفة تأخذ بالحسبان تكاليف التشغيل والصيانة واهتلاك المعدات الكهروميكانيكية</li> <li>رسوم الصرف الصحي تحتسب كنسبة من رسوم استهلاك المياه</li> <li>الرسوم المحلية الأخرى تحتسب كنسبة من الرسوم الكلية</li> </ul>
الأردن	<ul style="list-style-type: none"> <li>رسوم توصيل تدفع مقدماً لمرة واحدة</li> <li>سعر موحد حسب الكمية للقطاعات الصناعية والتجارية والسياحية وغيرها من القطاعات</li> <li>نظام تعرفة تصاعدي مفهرس للمشاركين المنزليين يتم فيه دعم أول شريحتين من قبل الشرائح الأخرى</li> <li>فرق طفيف في التعرفة بين سلطة المياه الأردنية وشركات المياه</li> <li>تعرفة مياه الصرف الصحي تحتسب كنسبة من تعرفة تزويد المياه</li> <li>بشكل عام، فإن نظام التعرفة مدعوم ولا يأخذ بالحسبان كلفة الخدمة (فيما عدى مدينة العقبة)</li> </ul>
سوريا	<ul style="list-style-type: none"> <li>سعر موحد حسب الكمية للقطاعات الصناعية والتجارية والسياحية وغيرها من القطاعات الحكومية</li> <li>نظام تعرفة تصاعدي مفهرس للمشاركين المنزليين يتم فيه دعم أول شريحة باعتبارها شريحة اجتماعية من قبل الشرائح الأخرى</li> <li>تعرفة مياه الصرف الصحي تحتسب كنسبة من تعرفة تزويد المياه</li> </ul>
لبنان	<ul style="list-style-type: none"> <li>في الغالب لا توجد عدادات للمياه التي يتم تزويدها</li> <li>سعر موحد يحسب لكل مشترك، التقديرات تعتمد على معدل استهلاك الأسرة أو الإشتراك</li> </ul>

في السعر الموحد حيث لا توجد عدادات يدفع كل المشتركين نفس القيمة في كل دورة بغض النظر عن كمية الإستهلاك، وهذا لا يشجع على توفير المياه. أما في الأنظمة التي تعتمد عدادات المياه، فيستعمل السعر الموحد حسب كمية الإستهلاك حيث يطالب متلقي الخدمة بدفع أثمان المياه بسعر موحد حسب كمية المياه التي تزود له. رغم سهولة هذا النظام إدارياً وتشجيعه على التوفير في المياه، إلا أنه قد لا يشجع المستهلكين الكبار كالصناعة.

أيضاً في الأنظمة التي تعتمد العدادات، فإن نظام الفوترة الذي يعتمد الشرائح التصاعدية يستتبع زيادة سعر المياه مع زيادة الإستهلاك ولكن بسعر مختلف لكل شريحة. يشجع هذا النظام على توفير المياه، ويستعمل في العادة كوسيلة لدعم الطبقات الفقيرة في الشريحة الأولى أو أحيانا في أول شريحتين حيث تكون الأسعار أدنى من كلفة الخدمة المقدّمة، بحيث يتم دعم هذه الشرائح من قبل الشرائح العليا للمستهلكين الكبار. إلا أنه يلاحظ أن هذه الوسيلة لدعم الطبقات الفقيرة لا تخدمهم في الحقيقة وإنما المستفيد منها هي الأسر ذات الإستهلاك القليل للمياه بغض النظر عن حاجة هذه الأسر للدعم.

إضافة لذلك فيمكن القول أن الأسر الفقيرة في الدول النامية تزيد في عددها عن المعدل مما يعني أنها تستهلك من المياه ما يزيد عن المعدل. وهذا يعني أن الشريحة الأولى «الاجتماعية» إما أنها غير واقعية في توفير الإستهلاك، أو أنها تؤدي إلى اضطراب الأسر الفقيرة لخفض كمية المياه المستهلكة إلى ما دون معدل استهلاك الفرد مما يؤثر على الرفاه العام والصحة لهذه الأسر. لذا يمكن النظر في وسائل أخرى لدعم الطبقات الفقيرة من خلال الدعم الموجّه للفقراء مباشرة بدل توجيهه لدعم الخدمات.

نوع آخر من الدعم تحتاجه الأسر الفقيرة هو الربط على شبكة المياه. لهذا، يتوجب على المرافق تسهيل هذه العملية بعرض خيارات تمويل للفقراء كالتقسيط أو تأمين دعم مالي أو خلاف ذلك.

بالإضافة من الضوء على السياق السائد في المنطقة في الأمور المتعلقة بنظم التعرفة لخدمات المياه والصرف الصحي، يتبين أن هذه العملية مركزية وهي مسألة سياسية لا تعكس الكلفة الفعلية للقيام للخدمات المقدمة. كان نظام التعرفة وما يزال يعتبر موضوعاً حساساً بأبعاد اجتماعية وأمنية؛ خاصة في ظل الظروف السياسية المتقلبة وما يسمى بالربيع العربي السائد في المنطقة.

تتردد الحكومات في ظل هذه الأوضاع من اتخاذ قرارات قد تحرض على الإستهياء وردود الفعل من قبل المواطنين. هذا بالطبع ناتج عن تدني التوعية والمعرفة المتعلقة بالتعرفة وكلفة الخدمات من قبل متلقي الخدمة، نتيجة ضعف المشاركة وضعف الشفافية من جانب المرافق والسلطات المسؤولة.

من الطبيعي أن تكون النتيجة تدهوراً في البنية التحتية لقطاع المياه والصرف الصحي وضعفاً في الخدمات، وعدم رضى متلقي الخدمة، وآثاراً ضارة على مصادر المياه في المنطقة، كما أن ذلك يؤدي إلى إجهاد القطاع الخاص عن الدخول في شراكات مع القطاع العام. كل ذلك يستدعي الحاجة لإصلاح قطاع المياه والصرف الصحي في المنطقة، بدءاً بإطار قانوني متطور يمكن من نظام حاكمية رشيدة والذي بدوره يدعم إجراءات تنظيمية تشمل إصلاح التعرفة.

## ٧-٢ الإستنتاجات والملاحظات

إصلاح مرافق المياه عملية ذات عدة أوجه تتطلب إدخال تغييرات على كافة المستويات - السياسية، والتشريعية، والمتعلقة بالحاكمة، والتنظيمية، والفنية، والمالية، والتجارية، وسواها. يمكن جمع هذه المستويات تحت مساحتين من حيث تأثيرها: مساحة السياسات والحاكمة (السياسية، والتشريعية، والمتعلقة بالحاكمة، والتنظيمية)، والمساحة المتعلقة بأداء المرفق (الفنية، والمالية، والتجارية، وسواها). السؤال هنا هو من أين نبدأ وماذا نستهدف أولاً: السياسات والحاكمة أو الأداء؟ هناك دروس تم تعلمها من تجربة البلدان العربية في إصلاح المرافق سنستعرضها في هذا القسم:

- مبادرات الإصلاح الناجحة هي تلك التي تعالج كلتا المساحتين المؤثرتين (مساحة السياسات والتنظيم والتخطيط) ومساحة (تحسين أداء المرفق) بالتزامن دون إعطاء وزن أو أولوية لإحدهما على الأخرى وبوتيرة حذرة ومخطط لها. وفي نهاية المطاف فإن الهدف هو أن نكون قادرين على تزويد خدمات مياه وصرف صحي نوعية ومستدامة لمتلقي الخدمة بكفاءة مطابقة للمعايير والأنظمة المتبعة بأقل كلفة ممكنة.

تقودنا الخبرة في المنطقة إلى التحقق من أن الإصلاحات في السياسات والحاكمة لا تؤدي أوتوماتيكياً إلى تحسين الأداء، حيث أن الآليات والأدوات والتقنيات التي تؤدي إلى هذا النوع من التطور يتوجب أن تكون قد أنشئت وتم مأسستها في المرافق. وبنفس المنطق فإن تطبيق آليات التحسين وأدواته وتقنياته يمكن أن تصبح غير ذات جدوى وغير قابلة للتطبيق إذا لم تتم مأسسة عوامل التمكين الصحيحة على المستويات السياسية والتشريعية والإستراتيجية.

- تكون عملية الإصلاح أكثر فاعلية عندما تتم قيادتها من داخل القطاع على العكس من الضغوطات الخارجية ومتطلبات وكالات التمويل والجهات المانحة. من المؤسف له في المنطقة أن غالبية الدول العربية (باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي) تحتاج إلى الدعم المالي الخارجي أو القروض لتمكين من القيام بمشاريع البنية التحتية أو إجراءات تحسين الأداء. لقد كان الحصول على هذه المساعدات أو القروض مشروطاً في أغلب الحالات بالشروع ببرامج الإصلاح أو ما يسمى «أفضل الممارسات في إصلاح المرافق» دون أخذ أي اعتبار للظروف المحلية أو حتى لظروف المنطقة، وللظروف السياسية والاجتماعية والمؤسسية السائدة. هذه الممارسات المسماة بالفضلى تكون فضلى عندما يتم تعديلها لتناسب الظروف والأحوال المحلية وليس أفضل من أصحاب المصلحة المعنيين للقيام بذلك. إن أفضل معالجة للأمور الحرجة هو البداية بنهج عملي يقبل ما هو ممكن سياسياً بدلاً عن اللجوء إلى أفضل الحلول النظرية.
- مبادئ الحاكمية الرشيدة هي المفتاح لأفضل نظام إصلاح - الشفافية، المسائلة والتشاركية. هذه المبادئ لا تطبق فقط في قطاع المياه والصرف الصحي؛ بل يجب أن تكون المبادئ المرشدة لكل التعاملات مع القطاع العام. مهما قيل فليس تشديداً بما فيه الكفاية على ما لهذه المبادئ من أهمية لبناء ثقة وطمأنينة الشعب بصانعي القرارات. كقاعدة عامة، فإن صانعي القرارات والخبراء المحليين في القطاع يميلون للعمل بمعزل عن أصحاب المصلحة والهيئات المحلية، وبالأحرى فإنهم ينقرونهم من العملية ويبعدونهم عما يجري على أرض الواقع، ويخلقون بذلك جوّاً من عدم الثقة وانقطاع الإتصال بين الجانبين. وهكذا، فإن اعتماد هذه المبادئ أمر أساسي، وليس فقط كاستشهادات في التقارير والدراسات؛ بل يجب إدخالها في وثائق السياسة والقانون والأنظمة والإجراءات على الأرض مع وجود الآليات المناسبة للتنفيذ.
- التنظيم ضروري للمرفق لحماية مصالح الحكومات أو أصحاب المرافق الخاصة، ومشغلي المرافق ومتلقي الخدمة. ولا يشترط أن يكون التنظيم في وحدة مستقلة- بل من الأفضل وصفه بمهام تنظيمية بغض النظر عن مكان وجوده. إلا أن المهام التنظيمية محدودة في المنطقة، ولا تحقق أهدافها، وهناك جانبان لهذه القصة:
  - أصحاب القرار لا يدعمون إنشاء مهام وآليات تنظيمية فعالة؛ إنها محدودة بمتابعة أداء المرافق حسب مؤشرات متفق عليها دون مراعاة للتحليل أو القياس أو الإجراءات التصحيحية أو الإستشارية. بالمثل، فإن المهام التنظيمية العاملة لا تسمح بتنظيم اقتصادي أو آليات لوضع التعرفة، والتي كما ذكر سابقاً متحكم بها مركزياً وتسيّر أهداف سياسية واجتماعية. إضافة لذلك، فإن حماية المستهلك وآليات المشاركة مفقودة.
  - إن الجهات التنظيمية القائمة لا تمتلك المستوى المطلوب من الكفاءة لتمكين من مؤسسة آليات التنظيم المناسبة وتطبيق مهام التنظيم على الأرض. إن تطوير القدرات مطلوب لهذه الغاية.
- كقاعدة عامة، يعتبر تطبيق اللامركزية في قطاع المياه والصرف الصحي ممارسة جيدة- شريطة أن تأخذ في الإعتبار السياق المحلي مع وجود الظروف السياسية الداعمة. يتوجب على كل بلد العمل على الوصول إلى النهج والتوازن الخاص بها لتطبيق اللامركزية على قطاع المياه والصرف الصحي بما يتوافق مع توجهها الإستراتيجي، ودرجة تطورها، وحجم قدراتها الإدارية للوصول إلى التوازن الأمثل بين المهام المركزية واللامركزية اعتماداً على ظروف البلد، وتوجهه الإستراتيجي، وتوفر الموارد، وبناء عليه تحديد أدوار ومسؤوليات وسلطات واضحة لكل مستوى تجنّباً للتداخلات والثغرات؛ وإنشاء بيئة تمكين مناسبة من حيث السياسات والتشريعات، وإضفاء الشرعية على الأدوار والمسؤوليات والسلطات الموكلة، وكذلك الأخذ بالحسبان واحتواء أي نوع من مقاومة اللامركزية من قبل أولئك المستفيدين من النظام المركزي؛ كما يجب توفر الكفاءات والقدرات المناسبة على المستوى المحلي، وتوفر درجة كافية من النضج والرغبة المستدامة للتخطيط لتطوير وإدارة القطاع بكفاءة، بالإضافة لتوفر آليات التنسيق والتواصل المناسبة للتأكد من أن أصحاب المصلحة مشاركون وواعون للأدوار والمسؤوليات والسلطات الخاصة بكل منهم.
- تحويل المرافق إلى شركات يأتي بعدة نماذج وأشكال وأحجام، لكن العوامل الحاسمة في نجاح هذه العملية هي الإستقلالية في التخطيط، وفي الإدارة المالية والعمليات الإدارية في المرافق. إن قدرة إدارة المرافق على تطوير خططها واستراتيجياتها بدون تدخلات السياسيين يخلق لدى المرافق الحسّ بملكية القرار والمسؤولية مما يقود إلى نجاح تطبيق هذه الخطط. بالمثل فإن أول مبادئ الإستقلالية هو الإستقلال المالي، وفقدانها مشكلة منتشرة في المنطقة بسبب قرارات التعرفة المركزية ذات

الأهداف السياسية والاجتماعية التي تعاكس أهداف تحسين الأداء. جانب آخر لتحويل المرافق إلى شركات هو المرونة في الإجراءات الإدارية وآليات الحوافز التي تسمح بتعيين الكفاءات والحفاظ عليها ومأسسة ذلك في المرافق. من الطبيعي حيث تكون الإستقلالية أن تتبعها تدابير المساءلة. وتعتبر تدابير المساءلة وآليات الحوافز دوافع للأداء الفعال.

- إن نجاح (أو فشل) الأنواع المتعددة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص المطبقة في المنطقة مرهون بالتخطيط المسبق الجيد، وتوفير البيئة التشريعية والتنظيمية المناسبة، والقدرات الإدارية والرقابية المحلية. تتراوح الخبرة في المنطقة من مرافق عامة بالكامل دون أي تدخل من القطاع الخاص، إلى نماذج ومشاريع شراكة تقليدية، إلى أشكال مبدعة ومتخصصة من شراكة القطاعين العام والخاص. الخبرة غنية وتقدم نماذج يمكن تكرارها تعتمد دوافع تتجاوز شراكة القطاعين ومجال تطبيقها. إلا أن دوافع التطبيق كانت خارجية من وكالات التمويل الدولية مدعومة بالجهات المانحة، والتي أدت في بعض الحالات إلى تطبيق متسرع دون وجود البيئة الحاضنة التشريعية والمؤسسية والتنظيمية. كانت هناك مشكلة أخرى وهي نقص التخصصات المتعلقة بالشراكة بين القطاعين في مجال التصميم والعقود والرقابة وإعداد التقارير محليا وعلى مستوى المنطقة والذي أدى بدوره إلى الفشل في التطبيق.

- الجزء الأكبر من معاناة قطاع المياه والصرف الصحي في المنطقة يعود إلى أنظمة التعرفة التي لا تعتمد على كلفة الخدمة. كان الدافع وراء ذلك أهدافاً سياسية واجتماعية أدت إلى التأثير على سلامة القطاع وعدم قدرة المرافق على تقديم خدمات بنوعية جيدة لمنتسبيها. المفاتيح لقطع هذه الدائرة المفزعة من التدهور هو في فتح قنوات الإتصال مع أصحاب المصلحة من خلال تنظيم فعال وبرامج توعية تشرك أصحاب المصلحة في اتخاذ القرارات المهمة المرتبطة بالخدمات المقدمة، والتكاليف المترتبة عليها، والإيرادات المتوقعة والنتائج المترتبة عنها. طبعاً فإن هذه الإجراءات يتوجب أن تلاقي دعم ومباركة أصحاب القرار.

## ٨-٢ الخطوات القادمة

دعم إصلاح المرافق يتطلب كما تبين سابقا العمل على تقوية مساحتين من التأثير: مساحة السياسة والحاكمية (السياسية، والتشريعية، والمتعلقة بالحاكمية، والتنظيمية)، والمساحة المتعلقة بأداء المرافق (الفنية، والمالية، والتجارية وما عداها). يمكن للجمعية العربية لمرافق المياه، كونها منصة عامة لمزودي المياه والصرف الصحي، أن تلعب دور العامل المساعد لبرامج الإصلاح التي تتطابق أهدافها مع دور ومهمة الجمعية في تحسين خدمات المياه والصرف الصحي في المنطقة لفائدة البلدان العربية ومواطنيها.

وحيث أن الجزء الأكبر من الإصلاح مرتبط بتغيرات السياسة وتغير الرؤى والاتجاهات في المنطقة، فيمكن للجمعية العربية لمرافق المياه أن تسهل هذه التغيرات عن طريق المشاركة في خلق القدرات التي تمكن من الإختبار العلمي وتقييم الأسباب التي تدعم التغيرات السياسية الإيجابية. وتبعاً لذلك، فإن القيمة في هذا المجال تكمن في خلق الكفاءات وتطوير القدرات المكتسبة على مستوى المنطقة. لقد تم استخلاص عدة توجهات لتطوير القدرات والتأكيد عليها من قبل أعضاء مجموعة العمل الفنية لإصلاح المرافق لهذه الغاية كما هو مبين فيما يلي:

- إعداد أدلة للتشغيل والصيانة تتضمن معايير موحدة وتتبع الممارسات الفضلى المتعارف عليها عالمياً بما يتوافق مع إعلان الجزائر الذي صدر عن مؤتمر الجمعية السادس للممارسات الفضلى والذي صادق عليه مجلس وزراء المياه العرب التابع لجامعة الدول العربية.

- بناء القدرات على مستوى المنطقة، وبرامج التدريب وتأهيل كوادر قطاع المياه للحصول على شهادات في المواقع التي تحتاج لذلك. الهدف من هذا التوجه هو توفير دورات تدريبية محدّدة في مواضيع تم تحديدها خصيصاً باستخدام منهجيات تعليم الكبار، مما ينتج عنه زيادة المعرفة وتطبيق هذه المعرفة حيثما وأينما أمكن.



- برامج التوأمة بين مرافق المنطقة العربية من جهة، وبين هذه المرافق والمرافق الدولية من جهة أخرى، مع الأخذ بعين الاعتبار تشابه الأنظمة والأحوال في الجانب الآخر. ويلزم لهذا النهج إجراء اختبار مطابقة حيث تتطابق نقاط القوة والضعف. بناء على هذه المطابقة، يتم تطوير برامج التوأمة وتطبيقها مع خطط التحسين المرافقة لها في المرافق الأضعف.
- إجراء تحليل للوضع بهدف تطوير فهم دقيق وتحليل لمناطق محدّدة قيد التحقيق. وهذا سيمهّد الطريق لتحديد فرص التحسين والتخطيط لتنفيذها في هذه المناطق.
- إنشاء فريق عمل على مستوى المنطقة للقيام بهذا التحليل للواقع، وإشراك المرافق وأصحاب المصلحة في تبادل المعرفة والخبرة بطريقة تشاركية وتكاملية، ومن ثم تطوير خطط عمل محدّدة لتنفيذ التحسينات وخطط وفعاليات الإصلاح.

بناء على نتائج ومخرجات تحليل الوضع الهادف لإصلاح المرافق في المنطقة، يتم تحديد مناطق معينة بحاجة للتحسين حيث يمكن تطبيق برامج موجّهة لبناء القدرات في مجالات محدّدة خصيصاً للتدخل، أبرزها تحت مظلة إصلاح المرافق تم تحديد المجالات/أو المجالات الفرعية التالية على أنها بحاجة لبناء القدرات وبرامج العمل في المنطقة:

١. تطوير القدرات لإجراء عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وإدارتها. بالنظر إلى خبرة المنطقة العربية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإن أبرز أوجه القصور والمستويات المتوسطة من النجاح يمكن أن تُعزى إلى ضعف القدرات في المؤسسات والمنظمات المعنية في مجالات التصميم والتطوير والمفاوضات وإعداد العقود وإدارة أداء عقود الشراكة. بناء عليه، وبالاتفاق على مستوى المنطقة، فإن البرامج المصمّمة جيداً وخصيصاً لبناء القدرات والتدريب ضرورية لتطوير هذه القدرات، وخاصة في المجالات التشريعية والمالية والفنية.

٢. تطوير المعرفة في المهام التنظيمية وكيفية إنشاء جهاز تنظيمي فعّال. من الواضح أن هذا المجال من الإصلاح مطلوب بشدة على مستوى المنطقة، حيث تشير التجربة إلى عدم وجود نظام تنظيمي مستقل في البلدان العربية؛ وإنما تتوفر بعض المهام بشكل عشوائي في بعض البلدان. لهذا فمن المهم إدخال المفهوم الحقيقي للتنظيم وللمهام والأشكال التنظيمية إلى المنطقة على شكل برامج تدريبية مصمّمة خصيصاً لهذه الغاية، بهدف خلق القدرات المناسبة في المنطقة لتسليط الضوء على أهمية الدور التنظيمي في توفير خدمات مياه وصرف صحي أفضل، والعمل يداً بيد مع صانعي القرارات لإنشاء هذا الدور.

٣. تطوير المعرفة في تطبيق اللامركزية. تشير التجربة في المنطقة أن الدول العربية تقف على إبعاد مختلفة من اتخاذ القرار المتعلق باللامركزية. في العديد من الحالات تُتخذ القرارات على مستوى المركز، ويُعزى ذلك جزئياً إلى القدرات المتوسطة محلياً، ومن جهة أخرى إلى رفض الحكومات المركزية للسماح بقرارات تصيب الخدمات الأساسية كخدمات المياه والصرف الصحي، وتسليمها إلى مستويات إدارية أدنى لأسباب سياسية أو اجتماعية أو لأسباب أخرى. ولهذا فمن الضروري من أجل إنشاء ممارسات لامركزية جيدة تطوير القدرات على مستوى المنطقة من خلال دورات تدريبية مصممة ومخصصة حول اللامركزية، والتحديات والمتطلبات الأساسية ومتطلبات التطبيق على المستويات المالية والفنية أيضاً.



# ٣

## المبادئ الإرشادية



## ٣-١ إصلاح المرافق

الأهداف الرئيسية لإصلاح مرافق المياه والصرف الصحي هي لتحسين الوصول إلى البنية التحتية، ورفع كفاءة تشغيل المرافق، وتحسين الموثوقية، والإستدامة، والقدرة على تحمل تكاليف الخدمات. من متطلبات الإصلاح أن يتمّ إيضاح إطار المساءلة في المرافق من حيث المهام الموكلة لمختلف الجهات الفاعلة في قطاع المياه والصرف الصحي والعلاقات التعاقدية فيما بينهم، للقيام بالوظائف الرئيسية لإعداد السياسة، وتطوير البنى التحتية، وتوفير الخدمات، وتمويل العمليات، ومهام التنظيم.

تزداد إمكانية الإصلاح عندما تصبح الحاجة إليه مطلباً جماهيرياً، ويمكن إدامته بظهور أدلة التقدم أو النجاح (خاصة إذا كان ضمن دائرة سياسية واحدة). إن الانتقال من «أفضل الممارسات» إلى «أفضل المناسب» في إصلاح المرافق العامة يتطلب القيادة الشخصية وتغيير المهارات الإدارية.

يمكن جمع المبادئ الإرشادية لإصلاح المرافق في أربعة عناصر رئيسية للإصلاح لازمة لتحسين البيئة التي تعمل بها المرافق، وللعمليات الداخلية فيها لتحقيق مكاسب في الكفاءة- على المستوى الفني والمالي:

### أ. الحاكمية والشكل المؤسسي

- تعتبر مراجعة سياسات المياه والصرف الصحي وبحث خيارات هيكلة القطاع جزء هام من عملية الإصلاح، مع الأخذ بالإعتبار الحاجة لزيادة الإستقلالية والمساءلة وتأسيس نظام سليم يقوم على فصل إعداد السياسات ومهام التنظيم عن عمليات التشغيل والمهام الإدارية للمرافق مع توجيه اهتمام خاص بتقديم الخدمة للطبقات الفقيرة.
- تنظيم خدمات المياه والصرف الصحي (سواء كانت للقطاع العام أو الخاص) بطريقة شفافة من خلال مهام تنظيمية و/ أو وحدات مستقلة تضع، وتراقب، وتفرض، وتغيّر معايير التعرفة والخدمات لمزوّد خدمات المياه والصرف الصحي.
- النظر في التحول إلى شركات كوسيلة لتحقيق المزيد من الإستقلالية، والمساءلة، والنزاهة، والتوجه نحو متلقي الخدمة، وبهذا تستثنى الأجندات السياسية. وفيما يلي إرشادات موصى بها في هذا المجال:

- أ. الإختيار الحذر والإيضاح للإجراءات والعمليات التي يقوم بها مجلس الإدارة، والجهاز الإداري وكادر العاملين في شركات المياه.
- ب. الإلتزامات التعاقدية الواضحة بين مزوّد الخدمة والحكومات.
- ج. تطوير آليات لزيادة المساءلة أمام متلقي الخدمة (على سبيل المثال نشر المعلومات، التشاور، المشاركة، الإستعانة، التعويض، إلخ)، ولبناء قدرات مختلف الجهات الفاعلة (على سبيل المثال من خلال التدريب، شبكات تواصل الخبراء، تأهيل المهنيين للحصول على شهادات)؛
- د. وضع إطار للمساءلة لكشف مخاطر الإحتيال والفساد في إدارة الموارد البشرية، والممارسات التجارية، وتطوير البنية التحتية، وتوفير البدائل.

### ب. الإدارة المالية واستدامة مصادر التمويل

- تطبيق متطلبات الأداء المالي المستدام عن طريق نقل حمل تمويل التغطية الكاملة للخدمات تدريجياً (تغطية كلفة التشغيل والصيانة، واهتلاك الأصول، وخدمة الدين، والعائد على رأس المال) إلى متلقي الخدمة من خلال تطبيق نهج إصلاح نظام التعرفة.
- تحسين الوضع المالي لمزوّد الخدمة من خلال مراجعة الميزانية العمومية والدين، وتطوير الخطط لخفض النفقات، وزيادة الإيرادات من خلال الممارسات التجارية، وإذا لزم الأمر بالنظر في زيادة التعرفة، وتطوير ممارسات إدارة مالية متطورة.
- بعد إنشاء شركات المياه، خلق البيئة المناسبة لنقل مسؤولية الإستثمار الرأسمالي إليها، بحيث تكون مسؤولة عن خدمة الدين. وهذا يتضمن مراجعة نهج إدارة أصول المياه والصرف الصحي ومشاريع البنية التحتية من أجل ضمان الإجراءات المناسبة للتخطيط، والتصميم، والمشتريات، وتنفيذ المشاريع، إضافة إلى إجراءات الرقابة على الممارسات الفاسدة. يتمثل أفضل سيناريو بهذا الخصوص بإبقاء مسؤولية تطوير البنية التحتية بيد الجهات التي تمتلك وتضامن الأصول وتكون مسؤولة عن خدمة الدين المتعلق بتمويلها، وبهذا ضمان لأن تكون خطط التطوير منسجمة مع احتياجات متلقي الخدمة بأسعار معقولة مقارنة بالإيرادات.

- من الضروري بعد أخذ ما سبق بعين الاعتبار، العمل على بناء الجدارة الائتمانية لشركات المياه المزودة للخدمة لكي تتمكن في نهاية المطاف من الولوج إلى الأسواق المالية. ويتوجب خلال الفترة الإنتقالية تمويل تطوير البنى التحتية من مزيج من الإيرادات المحصلة والقروض والمنح.

### ج. أداء المرافق ورفع الكفاءة

- تطوير وتطبيق أنظمة لاختيار الكوادر على أساس الجدارة وآليات الحوافز المرتبطة بها لتمكين المرافق من تعيين، الكوادر والإحتفاظ بها، تحفيزها، وتطويرها فنياً وإدارياً.
- تحقيق اللامركزية في المسؤوليات، والسلطات والموارد في المرافق، مع تطوير وتطبيق البرامج المناسبة لتطوير القدرات اللازمة للتطبيق الناجح للامركزية فيها.
- إن أهم أوجه إصلاح المرافق يتمثل في تحسين تزويد الخدمة والأداء، ورفع الكفاءة من خلال تطوير برامج للأمور الفنية (كخفض كميات المياه غير المفوترة وخفض استهلاك الطاقة)، وللأمور التجارية (كالإصلاح الشامل للعلاقات مع متلقي الخدمة، واعتماد قياس كميات الإستهلاك بالعدادات، وإجراءات الفوترة والتحصيلات)، وللأمور المالية ( كاعتماد توصيات مدققين مستقلين للبيانات المالية وإجراءات الإدارة المالية). وهذا ربما يستتبع الإستعانة بمصادر خارجية للقيام بالمهام الفنية، والتجارية والمالية غير الأساسية.
- إنشاء شراكة مع القطاع الخاص (وربما القطاع العام) لتحسين الأداء. وهذا مسار آخر قد يختار مزودوا الخدمة انتهاجه، مع الأخذ بالإعتبار تطبيق عوامل النجاح؛ مع النظر في متطلبات التمويل التجاري، والتوزيع السليم للمخاطر والمسؤوليات بين الشركاء، وتطوير قدرات المؤسسات لتمكينها من إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ والإختيار المناسب للشركاء.

### د. نوعية الخدمة ورضى متلقي الخدمة

- تطوير الخطط لتحسين نوعية الخدمة، والإستجابة للمعايير والأنظمة المعمول بها، والمساءلة أمام متلقي الخدمة ولوكان من خلال الإستعانة بمصادر خارجية لتقديم الخدمة أو من خلال إنشاء شراكات مع مرافق القطاع العام أو الخاص.
- استخدام المعلومات التي يتم جمعها من متلقي الخدمة، وآرائهم، وتطلّعاتهم، والملاحظات العامة التي يبدونها لاستخدامها في تحسين عملية إعداد السياسات، مما يؤدي إلى زيادة في رضى متلقي الخدمة على المدى الطويل.
- كعامل مهم للنجاح، من الأساسي إنشاء آليات لإشراك أصحاب العلاقة ومتلقي الخدمة، وتقويم الأنظمة، وتطبيق برامج التوعية وتبادل المعلومات، وبهذا يتم غرس الشفافية والمساءلة وخلق الثقة بين مزود الخدمة وكافة أصحاب العلاقة. ويجب أن تشتمل القرارات المتعلقة ببرنامج الإصلاح على المشاركة الجماهيرية بأنواع الإتصالات المعروضة، ونظم التعرفة، والجدول الزمني لرفع مستوى الخدمة، ومستويات الخدمة، وطرق الدفع والتحصيل.

## ٢-٣ حاكمية القطاع

الهدف الرئيسي للحاكمية الرشيدة للقطاع والمرافق هو ضمان تنفيذ واحترام مصالح كل أصحاب المصلحة (متلقي الخدمة، المساهمون، السلطات المحلية، الملاك، إلخ). يمكن تجميع المبادئ الإرشادية التي تحكم الحاكمية الرشيدة للمرافق بالعناصر الرئيسية الأربعة التالية:

### أ. الفصل بين الوظائف

- الوظائف الرئيسية للإعداد الفعّال للسياسة، ولتقديم الخدمات ولتنظيم في قطاع المياه والصرف الصحي يجب أن تكون منفصلة لزيادة استقلالية ومساءلة مزوّدي الخدمة ولتزويدهم بظروف تشغيل بعيدة عن ضغوطات الأجندات السياسية. ويتم تطبيق ذلك عن طريق وضع سياسات أو قوانين وأنظمة لهذه الغاية تحديداً.
- دور الحكومة يبقى منحصراً في إعداد السياسات والوظائف السياسية، والسياسيون يشغلون وقتهم بالأمور السياسية المحلية. وهذا يتطلب فصل وظائف تقديم الخدمة من خلال:
  - إعطاؤها لجهة مختصة بالتشغيل من بين السلطات المحلية؛ أو
  - تشكيل شركات أو شركات مملوكة للدولة يعمل باستقلالية؛ أو
  - توقيع عقد إدارة مع القطاع الخاص؛ أو
  - تسليم وظائف تزويد الخدمات بالكامل للقطاع الخاص.
- يتوجب أن يكون الفصل كاملاً وشفافاً بدون أي تدخل حكومي بأمور المرافق الداخلية.
- هذا يتطلب وجود طرف ثالث للقيام بالتنظيم والتدقيق على الأعمال والنتائج. ويمكن أن يتم هذا من خلال إنشاء مهام تنظيمية في جهاز مستقل عن كل من الحكومة والسلطات المحليّة، وعن مزوّد الخدمة، وأن تكون هذه المهام التنظيمية شفافة لكل أصحاب المصلحة. وتستتبع هذه المهام التنظيمية الرقابة والتفعيل لإصلاح أوجه القصور، وتتطلب في العادة تشريعات مناسبة أو قرارات ملزمة.

### ب. تطبيق تدابير المساءلة

- من الأمور الأساسية أن يثبت تطبيق تدابير المساءلة لأصحاب المصلحة أنّ المنافع العامة تدار بشكل صحيح. ويدعم هذا إنشاء الأطر القانونية والمؤسسية التي تحكم كلّ جوانب قطاع المياه والصرف الصحي، بدءاً بإعداد السياسات، ومروراً بتزويد الخدمة، وانتهاءً بالمهام التنظيمية.
- يتوجب توفر المقدرة المهنية في كل من:
  - الحكومات وأجهزة الخدمة المدنية لتتمكن من تطوير سياسات متكاملة سليمة بمشاركة شعبية فاعلة لضمان الموافقة عليها والإلتزام بها.
  - مزوّدي الخدمة ليتمكنوا من تقديم خدمات فاعلة ومرضية وممارسة إجراءات إدارية سليمة بأهداف وغايات ومصادر واضحة، بدون تدخلات سياسية؛ و
  - جهات تنظيمية قادرة على القيام بالمهام الرقابية والتنفيذية بفاعلية. إجراءات المساءلة تتطلب أن تكون مستويات الأجور والحوافز متماشية مع هذه الكفاءة والقدرة على الإستجابة لطلبات كل أصحاب المصلحة.



### ج. تطبيق تدابير الشفافية

- إن المعلومات والتقارير المنفتحة والشفافة هي أكثر التابير فعالية في مكافحة الفساد، واكتساب ثقة كافة أصحاب المصلحة، وبهذا تمكين صانع السياسة ومزوّد الخدمة والجهة المنظمة.
- إن إعداد تدابير الشفافية يستوجب المشاركة الفاعلة لكل متلقي الخدمة، وبهذا يتم تشجيعهم للإحساس بالملكية والمشاركة في كافة العمليات في قطاع المياه. ومن المهم لتحقيق ذلك إعداد الآليات التالية:
  - ضمان الحقوق المتساوية في المياه
  - إدارة مالية وإدارة عقد شفافة؛ و
  - سهولة الوصول إلى مصادر موثوقة ومتّسقة حول نوعية المياه ونوعية الخدمة.

### د. تطبيق تدابير مشاركة أصحاب المصلحة

- من الضروري مشاركة جميع الأطراف الفاعلة في القطاع، لتحقيق مشاركة فاعلة في اتخاذ القرارات على كافة المستويات:
  - فيما يتعلق بصنع السياسات، فإن المشاركة الشعبية الفاعلة هي المفتاح لتقبّل هذه السياسات والالتزام بها؛
  - فيما يتعلق بتزويد الخدمة، فإن مشاركة كافة أصحاب المصلحة ضروري لتصميم وتطبيق الإستراتيجيات التي تؤدي إلى رفع الكفاءة، والفاعلية، والشفافية، والمساءلة، والإستدامة ومحاربة الفساد؛
  - فيما يتعلق بالتنظيم فإن مشاركة أصحاب العلاقة ضرورية لدعم جهاز التنظيم في تجاوز ضعف مزوّد الخدمة، وتمكينهم من التحكم المباشر من جانب والمساءلة أمام أصحاب المصلحة من جانب آخر، وبالتالي تفعيل بناء الثقة بين مزوّد الخدمة ومتلقّي الخدمة في أمور التعرف، ونوعية المياه ونوعية الخدمة.
- يترتب على هذا وضع الآليات والأدوات اللازمة لتحسين التنسيق والحوار من المستويات الدنيا إلى العليا من الجهات الفاعلة في القطاعات المختلفة والفئات المؤسسية والعاملين في كل مستويات التزويد بالمعلومات، والإستشارات، والتدخل المباشر والتعاون. يتوجب أن تضمن هذه الآليات ما يلي:
  - التدفّق الحرّ للمعلومات بين مختلف الجهات الفاعلة في كل الأوقات؛
  - بيان الحقوق والواجبات بوضوح لكافة المشاركين من الجهات الفاعلة؛
  - الشفافية والمرونة في عملية المشاركة برمتها، والأخذ بكل الإقتراحات ووجهات النظر؛ و
  - تمثيل المعرفة التقليدية والفنية ذات الصلة.

### هـ. دمج الفئات المهمشة

من الضروري لضمان إشراك كافة الجهات الفاعلة في القطاع، وعلى وجه الخصوص المجموعات المهمشة. الهدف هنا هو أن تشمل السياسات وتزويد الخدمات كافة الفئات شاملة احتياجات وحقوق أولئك الذين غالباً ما يتم استثناءهم من الوصول للخدمات (وتشمل الجهات غير المقتدرة والجهات المهمشة كالنساء والأطفال). وهذا لا ينطبق فقط على تحسين الوصول للخدمات، ولكن أيضاً بدعم كافة هذه الفئات للدخول في عملية اتخاذ القرار، وبهذا التأكد من الإعتراف بحقوقهم واحتياجاتهم.

## ٣-٣ تنظيم المرافق

المبادئ الإرشادية الأساسية لنظام تنظيم ناجح يستتبع تطبيق الشفافية، والمساءلة، والعدالة، والكفاءة. تتطلب النظر الفاحصة لأي نظام تنظيمي ناجح، اختبار قوانينها ومهامها الأساسية فيما يتعلق بالأمور التالية: (١) المهام والمسؤوليات، (٢) السلطات ومقدرة التمكين، (٣) التشكيل والنموذج العامل، (٤) النظام المؤسسي وشؤون الموظفين، (٥) الإستقلال المالي (أو عدمه) والموارد المالية، (٦) عمليات اتخاذ القرار، (٧) آليات الشفافية. بأدناه قائمة بالمبادئ الإرشادية لنظام تنظيم ناجح:

### أ. إنشاء الوظائف التنظيمية الرئيسية الثلاث

- هناك حاجة لإنشاء الوظائف التنظيمية لتنظيم خدمات المياه بهدف استدامتها وخدمة المجتمع. هذه الوظائف تضمها هيئة رسمية مستقلة تعمل بشفافية، بعيداً عن الضغوطات السياسية ومستقلة مالياً، لإعطاء الموضوعية لعملية تحويل السياسة إلى ممارسات. هذه الهيئة بحاجة للدعم والتقوية من خلال إطار قانوني مناسب.
- تعالج الوظائف التنظيمية الأساسية تنظيم الإقتصاد؛ ومعايير وظروف الخدمة؛ كما تهتم بآراء متلقي الخدمة ومشاركة الجمهور. وتتطلب هذه الوظائف إسنادها بالقوة والسلطة والكفاءة المناسبة في الأمور التالية:
  - في مجال تنظيم الإقتصاد، فإن وجود هيئة مستقلة بعيدة عن الضغوطات السياسية هو المفتاح لوضع رسوم يمكنها التغطية الكاملة على الأقل لتكاليف التشغيل والصيانة دون زيادة في الرسوم لصالح مزود الخدمة أو إنقاص منها لصالح صانع السياسة.
  - في موضوع مستوى ومعايير وظروف الخدمة، فإن دور الهيئة التنظيمية هو المراقبة وفرض التزام مزود الخدمة بالمعايير والأنظمة، وإيجاد الظروف المناسبة للإستدامة.
  - في مجال الإستماع اصوت متلقي الخدمة ومشاركة الجمهور، هيئة التنظيم تعتبر منصةً لمتلقي الخدمة ليشركوا بفعالية في صنع السياسات والتخطيط واتخاذ القرارات؛ ولفهم أبعاد العمل الذي يقع تحت مسؤولية مزود الخدمة؛ وينقل التطلعات المشروعة، خاصة فيما يتعلق بالفئات المحرومة والمهمشة. إن مشاركة أصحاب المصلحة في العملية التنظيمية يشجع على تبادل الأفكار اللازمة لتحديد خيارات الفوز وتطوير توافق الآراء بين الفئات الرئيسية.
- لكل من الوظائف الرئيسية الثلاث لهيئة التنظيم استقلالية عن الأخرى وتتطلب أن تعالج بشكل متسق. التعرف توضع حسب النتائج المُرضية المتوقعة لمستويات الخدمة، وهذه بدورها مرتبطة بتكاليف التشغيل وتتطلب استثمار الأموال. وهذا يتطلب الحصول على معلومات موثوقة من المرافق، بحيث يمكن تحليل مخرجات الخدمة والأداء في مقابل التكاليف والإستثمارات المترتبة عليها باستخدام مؤشرات الأداء المناسبة. ويجب أن تكون كل هذه المعلومات متوفرة في خطط عمل وأداء المرافق. ويتوجب أن يكون بمقدور هيئة التنظيم المصادقة، والمراقبة، وإجراء التعديلات الضرورية على خطط العمل وتقارير الأداء، والتأكد من أنها متاحة لاطلاع الجمهور.

### ب. إنشاء هيئات استشارية لمتلقي الخدمة

كما ذكرنا سابقاً فإن هيئة التنظيم تعتبر منصة تجمع مختلف المعنيين في قطاع المياه، وتشجع التفاعل فيما بينهم، كما أنها تشجع أيضاً على تشكيل هيئات استشارية لمتلقي الخدمة. التواصل الإستباقي هو المفتاح لجمع كافة المعنيين ورفع متطلباتهم بطريقة سليمة سياسياً بدون أية تداخلات يمكن تصوّرها. على نفس المنوال، فإن هذا ينتج عنه تفاعل تعاوني بين الوكالات والمؤسسات المعنية كالمرافق، والبلديات، ومجموعات البيئة ... إلخ. إن إنشاء هيئات استشارية لمتلقي الخدمة يعتبر وسيلة أخرى للإتصال والتعاون يمكن استعمالها لتثقيف القادة المحليين والحصول على آرائهم حول تصورات متلقي الخدمة، وغني عن الذكر أيضاً سماع صوت الفئات المهمشة.

### ج. تطبيق القياس المعياري ووسائل تحسين الخدمة

- يعتبر القياس المعياري وسيلة تستخدمها هيئة التنظيم لإطلاق عملية تحسين الخدمة. عند تعدّد مزوّد الخدمة، يمكن عن طريق القياس المعياري مقارنة إجراءات الأداء بمعايير مرجعية بهدف إجراء تحسينات على العمليات. في مثل هذه المقارنات يستلزم اتباع نهج التنظيم الإقتصادي مقارنة التكاليف بين مختلف مزودي الخدمة، والتي يُعتمد عليها في توجيه الحوافز لرفع الكفاءة لأحد مزوّد الخدمة اعتماداً على المعلومات والبيانات المُستقاة من آخرين.
- إضافة لذلك، فيمكن من خلال البيانات المتوفرة جماهيرياً للقياس، يمكن إنشاء آلية لتقييم، وتحفيز وحتاستبدال إدارة المرافق.
- القياس المعياري بهدف المقارنة مع هيئات أو وكالات دولية من خلال شبكة الإتصالات هو أداة هامة أخرى لتبادل المعرفة والخبرة التي من شأنها تحسين الأداء أو حتى لأغراض أشمل.

### د. تطبيق التكنولوجيات الإبداعية وآليات تغطية التكاليف

تعمل الهيئات التنظيمية على دعم التكنولوجيات المبدعة وآليات تغطية الكلفة. ويجب أن تتوفر لهيئة التنظيم القدرة على تقديم النصح للمرافق حول التكنولوجيات الحديثة والحلول الإبداعية (خاصة فيما يتعلق بخدمة الفقراء وغير المقتردين بإيصال الخدمة، وتسهيل آليات دفع المستحقات، و/أو «الدعم الموجّه» والتدخل الذي يؤدي إلى تحسين نوعية الخدمة، واستدامة الخدمة ورضى المستهلكين، وكل ذلك بالتوافق مع المعايير والتعليمات المعتمدة.

### ه. تحسين موثوقية وشرعية هيئات التنظيم

الموثوقية والشرعية أساسيتان لتنظيم فعال. وهذه تعتمد على قبول وتفهم عملية التنظيم من قبل أصحاب المصلحة، ولا يمكن تحقيقها إلاّ بسجلّ من الإنجازات مدعومة بعملية تنظيم شفافة ومتناسكة. ويتطلب تحقيق هذا السجل تطبيق كافة المبادئ الواردة أعلاه.

## ٤-٣ تطبيق اللامركزية

تطبيق اللامركزية في قطاع المياه والصرف الصحي المعتمد على مبدأ تفويض السلطات المركزية إلى الفروع، كان منتجاً جانبياً لإصلاح أشمل على مستوى الدولة. إلا أنه تبقى دائماً الحاجة إلى سياسة مركزية عريضة لخدمة الإدارة المتكاملة لمصادر المياه، مع الأخذ بالإعتبار للسياسة المحلية وتفويض السلطات على مستوى المرافق. بأدناه قائمة بالمبادئ الإرشادية لتطبيق اللامركزية في قطاع المياه والصرف الصحي:

### أ. توفر وتمكين الإطار القانوني

يعتبر توفر وتمكين الإطار القانوني أمراً مهماً لنجاح تطبيق اللامركزية. في السيناريو المفضل، يكون تزويد خدمات المياه والصرف الصحي مفصلاً عن إعداد السياسة المركزية، ويتم تسليم المسؤوليات إلى الطبقات الدنيا/الحكومات المحلية و/أو السلطات، معتمدة على قرار سياسي مدعوم بإطار قانوني يتميز بما يلي:

- فصل تزويد الخدمة عن إعداد السياسة؛
- النص على الأدوار والمسؤوليات بوضوح لكل الجهات الفاعلة حسب قدراتها؛
- مراعاة الشفافية، والمساءلة، والملكية، والتمكين، والقدرة على تحمل التكاليف.

### ب. تطبيق مبدأ تفويض الصلاحيات

يجب إعداد معايير الخدمة المحلية اعتماداً على مبدأ تفويض الصلاحيات (على سبيل المثال أن تتميز أدنى المستويات المحلية بالكفاءة والكلفة المناسبة للخدمات التي تقدمها) وبمشاركة من متلقي الخدمة والمجتمعات المحلية. عندما يتم إعداد مستويات الخدمة، ومعايير الخدمة والأداء، يتوجب أن يتم إشراك متلقي الخدمة والمجتمعات المحلية لضمان استجابتها لاحتياجاتهم، ومن أجل بناء الثقة بين هذه الأطراف وتحقيق موافقتها والتزامها وتعاونها.

### ج. تحقيق الإستقلالية المالية

- يأتي تحقيق الفعال للامركزية متزامناً مع الإستقلالية المالية. ولا يمكن تطبيق اللامركزية مع وجود العقبات المركزية في الأمور المالية واسترداد الكلفة والتصرف بالإيرادات.
- يجب أن تتناسب الموارد المالية المتاحة مع التكاليف التشغيلية وتكاليف الاستثمار الرأسمالي لتتمكن المرافق من الاعتماد على نفسها ومن تقديم خدمات مستدامة. يتوجب لتحقيق ذلك ما يلي:
- يجب إعداد التعرفة بدون تدخلات سياسية بحيث تتناسب كلفة الخدمات المقدمة مع عملية تطبيق ناجحة للامركزية ومع عمليات ناجحة لاتخاذ القرار في المرافق.
- يجب إعداد التعرفة بدون تدخلات سياسية بحيث تتناسب كلفة الخدمات المقدمة مع إمكانية اقتراض المرافق لتنفيذ الإستثمارات الرأسمالية اللازمة لاستدامة، وتطوير، وتحسين تقديم الخدمات.

### د. القدرات المؤسسية المناسبة على المستوى اللامركزي

- من الأمور الأساسية أن يتوفر للمرافق كادر مناسب مؤهل مؤسسياً، وفنياً، وإدارياً على المستوى اللامركزي. إن مفتاح النجاح لعمليات اللامركزية يتمثل في توفر هذه القدرات، مع وجود هياكل متجاوبة، شفافة، ومسؤولة داعمة للمراقبة وتقديم التقارير للجهات الأعلى، ومنفتحة على المساءلة أمام الجهات الأدنى من متلقي الخدمة، بحيث تكون هذه القدرات للمرافق المستقلة مناسبة لتمثل مسؤولياتها بنجاح وبما يحقق رضى متلقي الخدمة.
- يتوجب أن يسمح للمرافق أن تقرر هياكلها المؤسسية الداخلية الخاصة بها بحيث تكون مناسبة لاحتياجاتها المحلية وتضمن إدارة فعالة باستقلالية تامة لكوادرها. وهذا يتضمن أن تكون استراتيجيات تعيين الكوادر والإحتفاظ بها على أساس الكفاءة برواتب وفرص تدريب مناسبة.

## ٥-٣ تحويل المرافق إلى شركات

يعتبر تحويل المرافق إلى شركات وسيلة لتحقيق مزيد من الإستقلالية، والمساءلة، والتوجّه نحو متلقي الخدمة في خدمات المياه والصرف الصحي. يأتي ذلك مع وضوح في النظام المؤسسي والمحاسبي والإجراءات، وعمليات التشغيل والإدارة في المرافق التي تم تحويلها إلى شركات. ويتوجب للإستفادة من مميزات شركات القطاع الخاص، أن تطبق المرافق المحولة لشركات الخصائص الرئيسية للشركات المصمّمة لضمان ما يلي:

١. إستقلالية متوازنة مع القدرة على اتخاذ قرارات مستقلة متعلقة بأعمال الشركة؛
٢. نظام داعم لتحقيق الأهداف وللحوافز؛
٣. المساءلة حول مل يتحقق في مقابل الأهداف الموضوعية

بأدناه قائمة بالمبادئ الإرشادية للتحويل الناجح للمرافق إلى شركات:

### أ. إنشاء حاكمية رشيدة للشركات

من الأمور الساسية إنشاء حاكمية رشيدة للشركات تحافظ على قيمة الشركة لأصحاب العلاقة (سواء كانت الحكومة أو غيرها) من خلال زيادة المبيعات، وضبط النفقات وزيادة الإيرادات. ويمكن تنفيذ ذلك على ثلاثة مستويات:

- **على المستوى الوطني:** إقامة الإلتزام بالحاكمية الرشيدة للشركات على شكل بيان للسياسة العامة، أو إطار استراتيجي، أو بيان باستراتيجية إصلاح القطاع يبيّن بشفافية توجّه الحكومة للإلتزام بالدور المخصص لها وتفويضها للصلاحيات بشكل مناسب؛
- **على مستوى الجهة المالكة للشركة:** إقامة الشراكة بين المرفق والجهة المالكة له بوثيقة تعاقدية (على شكل رخصة، أو اتفاقية أداء، إلخ) بناء على شكل المُلْكِيَّة، والظرف القانوني والسياق المحلي، والتي تنصّ على ما يلي:

١. الإلتزامات المتفق عليها لكل طرف
٢. متطلبات إعداد التقارير والرقابة
٣. أية حوافز أو عقوبات

- إضافة إلى إنشاء قنوات المساءلة وتحديد درجة الإستقلالية بوضوح؛ و **على مستوى الشركة:**

١. إنشاء مجلس إدارة بقدرة وكفاءة تمكّنه من العمل بصفة مستقلة خارج إطار تدخلات أصحاب المصلحة، لصالح الشركة ولضمان استدامتها والحفاظ عليها على المدى الطويل؛
٢. تعيين مدير مستقل ليس شريكاً في الشركة بأي شكل من الأشكال أو له أية علاقة بأصحاب المصلحة، ويستطيع تحفيز وتمكين كادر الشركة لتحقيق رؤية مجلس الإدارة من خلال إنشاء نظام حوافز للموظفين لدعم أهداف الشركة وتحقيق سلامتها تجاه متلقي الخدمة، والجمهور، والمستثمرين، من خلال الشفافية في المعاملات وفي أداء مجلس الإدارة وكادر الشركة تجاه الجمهور.

### ب. إنشاء كيان قانوني منفصل أو شركة

لتحقيق الفائدة القصوى من عمل المرفق على أسس تجارية، من الضروري أن يتم إنشاؤه على شكل كيان قانوني مستقل أو شركة. ويتوجب أن يمتلك الكيان القانوني ما يلي:

- علاقة محددة جيداً بين الحكومة (كونها الجهة المالكة) وبين المرفق نفسه؛

- مجلس إدارة للشركة باهتمامات محددة بوضوح أو أولويات؛
- نظام واضح لتوقعات الأداء والإشراف، مع درجة الإستقلالية اللازمة للمرفق.
- إطار قانوني مناسب للشركات التجارية غير الحكومية، بمجلس إدارة، وأهداف واضحة للعمل على أسس تجارية والتزامات شفافة لكل الأطراف، وتوجه تجاري، ومساءلة خارجية وأهداف وتوقعات أداء موثقة.

### ج. تطبيق إدارة مالية حديثة وممارسات محاسبية

- من الأمور الأساسية لتطبيق إدارة مالية حديثة وممارسات محاسبية مراعاة ما يلي:
- الالتزام بالوصول إلى الإستدامة المالية
- اعتبار الإيرادات الواردة من متلقي الخدمة من خلال الخدمات الأساسية المقدمة لهم مصدر رئيسي للتمويل؛
- وجود أهداف محددة لاسترداد كلفة التشغيل والصيانة على الأقل، مع إمكانية استرداد تكاليف الإستثمار والإهلاك وفائدة الدين؛ و
- يستتبع ذلك تحديد القنوات اللازمة لضمان نظام تعرفه وعملية متفق عليها مناسبة لتحقيق ما ورد أعلاه.
- لتحقيق هذا الهدف يتوجب جمع المعلومات المالية استباقياً وتحليلها واستعمالها لتحسين التخطيط، والإدارة، والإشراف؛ كما يتوجب تطبيق مبادئ المحاسبة المعتمدة بشكل عام، واستعمال أدوات التدقيق للتحقق من مناسبة الممارسات المالية.

### د. التوجه الواضح نحو متلقي الخدمة

- يمكن تحقيق نهج التوجه نحو متلقي الخدمة من خلال نص رسمي أو عقد، وقياس وتقييم رضى متلقي الخدمة- والتي تعتبر المفتاح للحفاظ على تدفق إيجابي للعائدات حتى مع وجود منافسة محدودة.
- الإستشارات والاتصالات مع متلقي الخدمة مطلوبة لإنشاء خدمات تلبي الطلب.
- مطلوب أيضاً تطوير آليات لتشجيع وتسهيل دفع الفواتير والتواصل مع متلقي الخدمة.

### هـ. الإستعمال الفعال والشفاف للبيانات

- الإستعمال الفعال والشفاف للبيانات مهم لتمكين المراقبة وتقييم الأداء في ضوء الأهداف الحكومية، مما يمكن من تكوين المصداقية والثقة والمساءلة تجاه الجمهور.
- كما يمكن أيضاً مجلس الإدارة وإدارة المرافق لتكون مسؤولة عن النتائج، ومن إدارة أفضل ومن فعاليات موجّهة.
- يمكن استعمال البيانات أيضاً بفعالية لإنشاء نظام حوافز يربط بين المكافآت والأداء للشركات.

## ٦-٣ إقامة شراكات مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات

إقامة الشراكات مع القطاع الخاص في قطاع المياه والصرف الصحي هو أحد أوجه الإصلاح التي تستعمل للإرتقاء بمستوى الخدمات المزودة، أو للحصول على مصادر التمويل غير المتاحة والتي يُحتاج إليها لاستدامة تقديم الخدمات وتطوير البنى التحتية. بأدناه قائمة بالمبادئ الارشادية التي يتوجب النظر بها عندما تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص جزءاً من إصلاح قطاع المياه والصرف الصحي بالإعتماد على الخبرة الدولية:

### أ. إقامة الشراكات مع القطاع الخاص في قطاع المياه والصرف الصحي للإرتقاء بالكفاءة، أو لزيادة رأس المال التجاري

- الشراكة بين القطاعين العام والخاص يجب أن ينظر إليها بالدرجة الأولى لتحسين نوعية الخدمات في قطاع المياه والصرف الصحي، ولرفع كفاءة العمليات في القطاع حيث لا توجد معارضة أيديولوجية لمفهوم تزويد خدمات المياه والصرف الصحي من قبل القطاع الخاص، الذي يجلب المعرفة التي يفتقدها القطاع العام لتحسين نوعية الخدمات ورفع الكفاءة، مع توفير الحوافز المالية.
- يمكن أيضاً من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص رفع مستوى التمويل التجاري دون الحاجة إلى ضمانات سيادية لتطوير البنى التحتية لقطاع المياه والصرف الصحي بعمليات جديرة بالثقة؛ وآليات مختبرة لإعداد التعرفة؛ وسجل متابعة سداد ديون مزود الخدمة أو السلطة المسؤولة عن القطاع؛ وإمكانية الإقتراض من الأسواق المالية بالعملة المحلية لمدد طويلة تتناسب مع المدة الطويلة لامتلاك البنى التحتية.

### ب. الخطوات العشرة الرئيسية لتصميم شراكة ناجحة بين القطاعين العام والخاص لقطاع المياه والصرف الصحي

هناك عشر خطوات رئيسية لتصميم شراكة ناجحة بين القطاعين العام والخاص لقطاع المياه والصرف الصحي هي:

١. بناء وتطوير القدرات والمهارات اللازمة لتطبيق الخطوات المدرجة لاحقاً وذلك لتنفيذ مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص بشكل سليم.
٢. تقدير واختبار إمكانية تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛
٣. التخطيط لعملية إدخال الشراكة بين القطاعين العام والخاص لقطاع المياه والصرف الصحي؛
٤. إشراك أصحاب المصلحة في تصميم الإجراءات؛
٥. وضع السياسات العليا؛
٦. وضع معايير الخدمة، ونظم التعرفة، والإعانات، والإجراءات المالية؛
٧. تخصيص المسؤوليات والمخاطر مع الموازنة بين كافة المصالح؛
٨. تطوير مؤسسات قادرة على إدارة العلاقة؛
٩. تصميم الآليات التشريعية المناسبة للسير بالإجراءات؛ و
١٠. اختيار المشغل المناسب.

### ج. النظر في أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يتوجب النظر بعناية لأشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تستجيب للإحتياجات المحددة والظروف الكامنة وراء الشراكة. وعموماً يتوجب النظر إلى ما يلي:

- النظر في عقود الخدمة عند استهداف تحسينات محددة بأنشطة محددة؛

- النظر في عقد الإدارة عند استهداف التحسين الشامل في الأداء؛
- النظر في عقد الإيجار أو التأجير عند استهداف إدارة أفضل والتخلي عن المسؤوليات التشغيلية والمخاطر المرتبطة بالعمليات الفنية والتجارية؛ و
- النظر في عقود الإمتياز والبناء والتشغيل ونقل الملكية وما شابهها عندما يكون فوق ذلك كله حاجة لتمويل تطوير البنى التحتية وتنفيذ مشاريع استثمار رأسمالي.

#### د. التخصيص المناسب للمخاطر والمسؤوليات

- المخاطر التشغيلية المتعلقة بموثوقية مصادر المياه والأصول: في العادة، يتوجب نقل المخاطر التشغيلية إلى مزود الخدمة، ولكن إذا لم يكن بالإمكان تمويل مشاريع إعادة التأهيل في الوقت المناسب وتنفيذها بكفاءة، فقد يكون من الأفضل مبدئياً الوصول إلى تسوية عن طريق إبرام عقود خدمة ذات نطاق محدود.
- المخاطر التجارية المرتبطة بحجم الطلب على الخدمات، ورغبة وقدرة متلقي الخدمة على دفع المطالبات المالية، وقدرة المشغل على تحصيل المطالبات وفصل غير الملتزمين من متلقي الخدمة: في العادة، يتوجب نقل المخاطر التشغيلية إلى مزود الخدمة، ولكن إذا لم يكن بالإمكان تطبيق برامج لتسهيل هذه الأمور، فقد يكون من المفضل اختيار عقد إدارة يضمن حصول إدارة العقد على جزء من التحصيلات.
- مخاطر التمويل وصرف العملات الأجنبية المتعلقة بالقدرة على توليد الإيرادات من العمليات التشغيلية قادرة على خدمة الدين والإسهام في تمويل الإستثمارات الرأسمالية: إذا لم يكن بالمقدور الحصول على التمويل محلياً، وأصبح من الضروري اللجوء إلى التمويل من مؤسسات التمويل الدولية والتعاون الثنائي مع وكالات التمويل، فمن المفضل عندها تحميل المخاطر المالية على الشريك من القطاع العام، ومع الافتراض بإمكانية التخفيف من وطأة المخاطر التشغيلية والتجارية، فيمكن عندها اختيار عقد الإيجار والتأجير.
- المخاطر التنظيمية المتعلقة بالقدرة على إعداد ومراقبة وتفعيل وتعديل نظام التعرفة ومعايير الخدمة المسموح بها لمزود الخدمة في قطاع المياه والصرف الصحي؛ هذه يمكن وضعها في العقود قصيرة الأمد، أما في العقود طويلة الأمد، فيلزم في العقد تحديد الظروف التي يمكن بها تعديل نظام التعرفة ومعايير الخدمة للتأكد من عدم إبطالها بتشريعات أخرى ضمن قدر كاف من الشفافية والقدرة على التنبؤ لكلا الطرفين.
- المخاطر السياسية المتعلقة بالوضع المحلي وأية تغييرات في السياسات والتوجهات: لهذا السبب يتوجب أن يحتوي العقد على آلية لفصّ النزاعات تكون مقبولة لدى كافة الأطراف.

#### ه. تطوير المؤسسات لتمكين من إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص

- من الأمور الساسية تطوير مؤسسات تكون قادرة على إدارة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وبناء علاقات عمل جيدة مع القطاع الخاص. فيما يلي أهم الأمور التي يتوجب معالجتها والاستفادة منها في هذه المؤسسات:
- القدرة المطلوبة لمراقبة أداء القطاع الخاص (سواء كانت مباشرة أو بالاستعانة بأطراف خارجية)؛
- مراقبة أداء الأطراف من القطاع العام- على النحو الأمثل بواسطة هيئة تنظيمية، وإن لم ذلك بالإمكان، فيمكن تحقيق ذلك من خلال لجنة مشتركة مكوّنة من ممثلين عن القطاعين العام والخاص ومتلقي الخدمة؛
- فصّ النزاعات التي قد تحدث من خلال المفاوضات، والمراجعة من قبل طرف ثالث، والتحكيم؛ و
- تعديل معايير الخدمة والتعرفة



## و. اختيار المشغل من خلال عطاء تنافسي

- أفضل وسيلة لاختيار المشغل المناسب تتم عن طريق عطاء تنافسي بهدف تشجيع الشفافية وحفز الإهتمام لدى مجموعة واسعة من الشركاء المحتملين. يتوجب النظر بهذا الخصوص باهتمام للمواضيع الثلاثة التالية:
- الحاجة للتأهيل المسبق للمشغلين حسب معايير واضحة لا تحد من المنافسة وبنفس الوقت لا تسمح بدخول الشركات الضعيفة.
  - أن يجري تقييم العروض على مرحلتين (فنية ومالية). ويجب إيلاء عناية خاصة لأوزان كل عنصر من عناصر العرض وإمكانية التلاعب بالأشكال لجعل العرض يبدو أكثر جاذبية. ويمكن من خلال الحد من عدد المتغيرات في العطاء زيادة الشفافية في عملية المناقصة.
  - يجب حماية المالكين من قيام الشركات بخفض قيمة العطاء طواعية بهدف إعادة المفاوضة على معايير الخدمة و/أو الأجور مباشرة بعد إحالة العطاء؛ ويمكن تحقيق ذلك من خلال تحديد الحد الأدنى للعرض المالي الممكن قبوله.

## ٧-٣ إصلاح التعرفة

فيما يلي بعض الأهداف العامة لإصلاح التعرفة في الدول النامية:

١. لجذب رأس المال الخاص لقطاع المياه لرفع القدرات وتطوير البنى التحتية؛
٢. لتوسعة الخدمات لتشمل الشرائح الفقيرة والمناطق الريفية وشبه الحضرية؛
٣. لجعل المياه متاحاً للفئات غير المقتدرة؛
٤. لتقديم حوافز للمشغل لقاء تحسين الخدمة والنوعية؛ و
٥. لجعل احتساب التعرفة ومهام التنظيم بسيطة وسهلة الفهم.

هناك جانبان للمعادلة في إصلاح التعرفة: جانب النفقات وجانب الإيرادات. هناك حاجة لموازنة كلا الجانبين لضمان استدامة تقديم الخدمة. بأذناه قائمة بالمبادئ الإرشادية لإصلاح ناجح للتعرفة على كل من جانب النفقات وجانب الإيرادات:

### أ. جانب النفقات

- يجري وضع هدف استرداد الكلفة والموافقة عليه على المستوى التنفيذي في مرفق المياه وعلى مستوى السياسة في القطاع. ومن المفضل عند إجراء زيادات هامة على التعرفة أن تكون على شكل زيادات تدريجية.
- فهم كافة عناصر النفقات المرتبطة بتقديم الخدمة، شاملة النفقات التشغيلية، والإهلاك، وتكاليف إدارة رأس المال. ويجري جمع وتحليل احتياجات المطالب المستقبلية شاملة التكاليف التشغيلية وإهلاك الأصول وإدارة رأس المال من خلال نظام معلوماتي مالي موحد وربطها بالمهام والفعاليات.
- تحديد النفقات الثابتة والمتغيرة. ترتبط النفقات الثابتة بإدارة المرفق والصيانة اللازمة والتوسع في التوصيلات، ويجب أن تستخدم في المرفق كأداة لضبط النفقات. النفقات المتغيرة تشمل أية تكاليف مرتبطة بإنتاج المياه، ومعالجتها، ونقلها، وتوزيعها، وفي جمع ومعالجة مياه الصرف الصحي. ويجب أن تخدم هذه متلقي الخدمة بقياس كميات المياه المستهلكة والمحافظة على مصادر المياه.
- تمكين المهام التنظيمية الداعمة للفصل بين إعداد السياسة والتنظيم من جهة وبين تزويد الخدمة من جهة أخرى.
- المصادقة على عناصر وفئات الكلفة حيثما وجدت من قبل هيئة التنظيم. ويمكن تحقيق ذلك بتوفر النظام المعلوماتي المالي الموحد السابق ذكره، وتوفير مبررات ذات مصداقية للنفقات بحيث لا يترك أي مجال للإبلاغ عن أية نفقات غير مبررة.
- معايير تعديل الكلفة يتم وضعها بشكل رسمي والحفاظ عليها من قبل هيئة التنظيم. ويجري تطبيق آلية<sup>٤٢</sup> تعديل الكلفة، والمتطلبات والجدول الزمني للتعديل بشكل محايد.

### ب. جانب الإيرادات

- يجري اختيار نموذج للتعرفة من قبل هيئة التنظيم. أغلب النماذج المستعملة بشكل عام نموذج «الكلفة زائداً معامل ربح ثابت» (حيث يمكن هذا النموذج للمرفق من تغطية تكاليفه ويتطلب اعتماد التكاليف والموافقة عليها)، أو تحديد «سقف سعر» (حيث يتم وضع حوافز للمرفق لضبط النفقات ورفع الكفاءة، ولكن هذه الطريقة قد ينتج عنها في الأثناء تدني نوعية الخدمة).
- يوضع نموذج تعرفة مناسب بحيث يعالج موضوع تكاليف التوصيل (وهي تكاليف تدفع مقدماً لمرة واحدة فقط نظير الربط على شبكة المياه أو الصرف الصحي)، وتكاليف الإستهلاك (على سبيل المثال التكاليف الثابتة أو السعر الموحد المرتبط

<sup>٤٢</sup> تطبق نماذج عديدة لتعديل التعرفة، تشمل فهرسة الكلفة (بحيث يمكن تعديل عناصر معينة) ومراجعة التكاليف - بشكل دوري أو إجراء تعديلات في التشريعات أو الأمور المالية في حالات الأحداث الرئيسية وغير المتوقعة

بمواصفات استهلاك معينة كحجم أنبوب التزويد، عدد أفراد الأسرة، حجم التوصيل ... إلخ؛ أو الرسوم على حجم الاستهلاك- بشكل موحد حسب الاستهلاك أو الشرائح). التزويد للفئات الفقيرة وغير المقتدرة يجب ان يأخذ بالإعتبار أمور القدرة على تحمّل التكاليف<sup>٤٤</sup>.

- إعداد وسنّ السياسات الرئيسية المتعلقة بالتحصيلات غير المدفوعة والتعويضات. يجب وضع سياسة واضحة حول التحصيلات المتأخرة أو غير المدفوعة، وترويجها اجتماعياً من قبل أصحاب العلاقة مع الأخذ بالإعتبار مصلحة الفئات غير المقتدرة. يجب أيضاً تقرير أنواع أخرى من الدعم وعلى وجه الخصوص للفئات غير المقتدرة (الدعم المتعلق برسوم توصيل العقار على الشبكة، أو دعم رسوم الاستهلاك فيما بين شرائح المستهلكين، أو أشكال أخرى من الدعم الموجه مباشرة للفئات الفقيرة وغير المقتدرة).
- إنشاء عدادات لقراءة كميات المياه المزودة والتكاليف المترتبة عليها. كما يجب أيضاً تقديم حوافز لمتلقي الخدمة لإدارة استهلاكهم المياه وتشجيع وسائل المحافظة عليها.
- تجميع قاعدة بيانات لمتلقي الخدمة بحيث تحتوي كافة المعلومات عن الوصلات، والعدادات، والمخططات، وكميات الاستهلاك، والمطالبات والتحصيلات. تدعم قاعدة البيانات هذه شفافية الحسابات وتمكّن من تطبيق الإستراتيجيات الموجهة للفئات الفقيرة.
- إنشاء إجراءات خدمية جيدة لمتلقي الخدمة كما هو الحال في أية مؤسسة تجارية تهتمّ برضى متلقي الخدمة. إنها وسيلة لتقوية العلاقة مع متلقي الخدمة، وتقديم خدمات أفضل لهم وفتح قنوات لحصولهم على المعلومات.

٤٤ تم تحديد القدرة على دفع تكاليف خدمات المياه والصرف الصحي في البلدان النامية بنطاق ٣-٥٪ من دخل الأسرة (إدارة المياه للجميع: منظور منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية حول الأسعار والتمويل)



## قائمة المراجع

1. ARD. Good Practices in Public Water Utility Corporatization. Washington DC: The United States Agency for International Development (USAID), 2006.
2. Baietti, Aldo, and Kingdom, William, and Van Ginneken, Meike. Characteristics of Well-performing Public Water Utilities. Working Note No. 9. Washington DC: World Bank, 2006.
3. Berg, Sanford. Best Practices in Regulating State-owned and Municipal Water Utilities. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2013
4. Expert Group on Decentralization (AGRED), and the United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA), and the Expert Group on Access to Basic Services. International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for All. Nairobi: United Nations Human Settlements Program (UN-HABITAT), 2009.
5. Felsing, Klaus et al. Public-Private Partnership Handbook. Manila: Asian Development Bank (ADB), 2008.
6. Jagannathan, N., and Mohamed, Ahmed Shawky, and Kremer, Alexander. Water in the Arab World: Management Perspectives and Innovations. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / World Bank, 2009.
7. Locussol, Alain, and Fall, Matar, and Dickson, Eric. Guiding Principles for Successful Reforms of Urban Water Supply and Sanitation Sectors. Water Working Note No. 19. Washington DC: World Bank, 2009.
8. Marin, Philippe. Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / World Bank, 2009.
9. McIntosh, Arthur. Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor. London: Asian Development Bank (ADB) and the International Water Association (IWA), 2003.
10. Rouse, Michael. Institutional Governance and Regulation of Water Services. London: The International Water Association (IWA), 2007.
11. Utilities Reform Technical Working Group. Water Utilities Reform: Case Studies from the Arab Region. Amman: Arab Countries Water Utilities Association (ACWUA), 2013.
12. Van Ginneken, Meike and Kingdom, William. Key Topics in Public Water Utility Reform. Water Working Note No. 17. Washington DC: World Bank, 2008.