

دعم عملية الإصلاح
في قطاع المياه المتوسطي
لتجاوز التحديات التي تعيق
مشاركة القطاع الخاص
نظرة إقليمية



الحكومة والتمويل في
قطاع المياه المتوسطي

هذا التقرير جزء من مشروع " الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي" المسمى من قبل الاتحاد من أجل المتوسط (UfM) قام بتصميمه الشراكة الدولية للمياه – البحر الأبيض المتوسط (GWP-Med) و مؤسسة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD).



قدمت الوكالة السويدية للانماء الدولي (Sida) مشكورة الدعم الوفير لانجاز هذا التقرير



المشروع هو المالك الوحيد لهذا التقرير وأن GWP-Med هي المسؤولة الوحيدة عن محتوياته
تأليف:

قصي قطيشات

خبير إقليمي في المياه

شركة نهر الأردن للخدمات الاستشارية ذ.م.م

تحرير:

آتي بروما

نائبة رئيس التنسيق الإقليمي / الشراكة الدولية للمياه- البحر الأبيض المتوسط

تاسوس كروميدس

مسؤول البرامج الرئيسة / / الشراكة الدولية للمياه- البحر الأبيض المتوسط

الترجمة للعربية:

شذا رزق البطاينة

ليس من الضرورة أن تعكس الأفكار أو الآراء المقترحة في هذا التقرير وجهة نظر المؤسسات الداعمة للمشروع أو الدول المعنية

اتصل بنا:

secretariat@gwpmed.org

© GWP-Med 2018

نبذة عن المشروع

قام مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي (٢٠١٣ - ٢٠١٧) بتشخيص عقبات التمويل الرئيسية وتحديد حلول واقعية لتجاوزها مع التركيز على مشاركة القطاع الخاص وذلك عن طريق الترابط بين حوكمة المياه والتمويل المستدام. تم تصميم البرنامج وتنفيذه من قبل الشراكة الدولية للمياه – البحر الأبيض المتوسط ومؤسسة التعاون الاقتصادي والتمويل وتسميته من قبل الاتحاد من أجل المتوسط.

وكان للمشاركة الاستراتيجية مع كل من الوكالة السويدية للإنماء الدولي والصندوق الاستثماري في بنك الاستثمار الأوروبي وبرنامج الشراكة المتوسطية والجزء المتوسطي من مبادرة الاتحاد الأوروبي دور فاعل في تنفيذ المشروع بنجاح.

تطور هذا المشروع الإقليمي عن طريق التفاعل بين النشاطات الإقليمية والوطنية حيث تم تطبيقه في أربع دول وهي الأردن ولبنان وفلسطين وتونس. لمزيد من المعلومات حول المشروع ونشاطاته يرجى زيارة الموقع:

[/https://www.gwpmed.org](https://www.gwpmed.org)

اقتباس من التعليق على المشروع وأبعاده من قبل الشركاء الرئيسيين في الدول الأربع المستهدفة



لبنان

بُني مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي على جهودنا الواضحة في وزارة الطاقة والمياه تجاه الديمومة المالية لقطاع المياه وقد ساعدنا على اتخاذ خطوات هامة إلى الأمام ومنها مع القطاع الخاص وبالذات البنوك المصرفية.

استطعنا من جهة أن نفوّي ونزيد من الدعم الذي تقدمه البنوك التجارية في لبنان للمشاريع الصغيرة المتعلقة بمصادر المياه غير التقليدية وذلك باستخدام إحدى آليات التمويل لدى البنك المركزي والمعروفة بالحراك اللبناني للبيئة (LEA).

استطعنا أن نقوم بذلك بتحضير الأسس التي بموجبها يتم الاختيار من بين المشاريع الصغيرة تلك القابلة للتمويل والتي لها دور تكميلي من خلال القطاع الخاص لعمل قد تكون قامت به مؤسسات معينة والتي لها أيضا قيمة إضافية في رفع كفاءة قطاع المياه.

ومن جهة أخرى، ساهمت الخبرات التي قدّمها المشروع عند إجراء الحوار اللبناني في تحقيق فهم أكبر للثغرات المتواجدة في البيئة المساعدة لمشاركة القطاع الخاص وفي طرح حلول محتملة للمضي قدما في تحسين هذه البيئة. سنقوم باتّباع التوصيات المطروحة، وكذلك قانون المياه الذي يتم تداوله حاليا في البرلمان، بحيث نكون قادرين على تنظيم قطاع المياه ليصبح أكثر فاعلية والاستفادة من مشاركة القطاع الخاص وكذلك تطبيق قانون التخاصية الجديد.

كما ونتطلع إلى نشر المعرفة وبناء الإمكانيات لدى أصحاب المصلحة حول الخيارات الممكنة لمشاركة القطاع الخاص في لبنان عبر «مركز المعلومات وتطوير الكوادر في قطاع المياه».

فادي كومير

المدير العام للمصادر المائية والكهربائية،

وزارة الطاقة والمياه، لبنان

في الوقت الذي كان بنك لبنان (BdL) يبحث عن أوجه لتحسين آلياته التمويلية خاصة الشروط التي وُضعت في التعميم حول الحراك اللبناني للبيئة (LEA) جاء مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي ليؤكد على أهمية المكونات المتعلقة بالمياه في المشاريع والقيم المضافة لها خاصة في المباني المرخصة حديثا. بناء على ذلك فإن هدفنا هو تحفيز البنوك التجارية اللبنانية للاستفادة من هذا المشروع والتعاون على تنفيذ مشروع تجريبي على الواقع في مشفى مثلا أو مركز تجاري أو جامعة بحيث يمكن من خلاله قياس مدى الترابط بين الحوكمة والتمويل.

وائل حمدان

المدير التنفيذي

رئيس وحدة التمويل، بنك لبنان



تونس

ساهم المشروع في تغطية النقص في المعلومات المتوفرة حول الدور الذي يمكن ان يقوم به القطاع الخاص في حوكمة المياه وتطويرها، إضافة إلى كيفية تحسين التفاعل من قبل كافة أصحاب المصلحة. هذا ويعتبر تحسين أداء مرافق المياه تحدياً على الحكومة التصدي له من خلال تقوية آليات الشفافية في السياسات المائية.

علي كشوك

مدير البرمجة المائية السنوية

وزارة مصادر المياه وصيد الأسماك، تونس

سيظل ضمان توفير المياه، هذا المصدر المتناقص باستمرار، تحدياً قائماً لسنوات قادمة. فلنعمل سويا، مع المزيد من مشاركة القطاع الخاص، للوصول في قطاع المياه إلى توزيعٍ أكفأٍ للمخاطر والمهارات بين القطاعين العام والخاص.

عاطف مجدوب

رئيس المنبر العام للمشاركة بين القطاع العام والخاص

وزارة الحكومة، تونس

اقتباس من التعليق على المشروع وأبعاده من قبل الشركاء الرئيسيين في الدول الأربع المستهدفة



فلسطين

كان الدعم الذي قدمه المشروع خطوة هامة في توسيع الحوار التفاعلي بين الشركاء في قطاع المياه نحو التطوير المستدام ودعم حوكمة القطاع عن طريق وضع أسس للإطار العام لتحسين الديمومة المالية وزيادة كفاءة مقدمي خدمات المياه.

مازن غنيم
رئيس مجلس الإدارة
سلطة المياه الفلسطينية



الأردن

يواجه قطاع المياه في الأردن تحديات كثيرة تشمل الطلب المتزايد على المياه نتيجة الازدياد السكاني وتدفق اللاجئين والتي فرضت على وزارة المياه الحاجة إلى تطوير الحوكمة والاليات التمويلية لضمان ديمومة وكفاءة خدمات قطاع المياه.

كان لوزارة المياه الفرصة العظمى للعمل مع مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي للاطلاع مع دول أخرى على أفضل الممارسات في المنطقة، وكذلك زيادة قدرات وزارة المياه والري في مجالي الحوكمة والتمويل.

علي صبح
الأمين العام
وزارة المياه والري، الأردن

المحتويات

١	قائمة الأحرف الأولى والاختصارات
٢	جدول المربعات واللوائح والأشكال
٣	ترتيب التقرير

الفصل الأول: المقدمة

الفصل الثاني: رابطة الحوكمة والتمويل - نظرة عامة

الفصل الثالث: رابطة الحوكمة والتمويل - حوار السياسات الوطنية

٣١	نظرة عامة - المنهجية
٣٢	جوهر الحوارات الوطنية
٣٣	الإطار التنظيمي
٣٣١	وحدة المشاركة بين القطاع العام والخاص
٣٣٢	القوانين والأنظمة
٣٣٣	العملية التنظيمية
٣٤	معالجة الميزانيات
٣٥	مشاركة ذوي المصلحة
٣٦	الرسائل الرئيسية من الحوار
٣٦١	لا مركزية المرافق
٣٦٢	الدور المحتمل للبنوك المحلية
٣٦٣	بعض الدروس المستفادة
٣٧	ملخص الاستنتاجات للتقارير الوطنية

الفصل الرابع: رابط الحوكمة والتمويل - الحوارات الإقليمية

٤١	الخلفية
٤٢	تأملات في مدخل المؤتمر الإقليمي الختامي
٤٢١	الحوكمة والتمويل والنزاهة
٤٢٢	مقترحات ملموسة للتقدم إلى الأمام

الفصل الخامس: الاستنتاجات

الملحق الأول: البيان الختامي لمؤتمر برشلونة الإقليمي ٢٠١٧ ٣٧

الملحق الثاني: الحوكمة والتمويل في قطاع المياه في الدول الأربع المستهدفة ٤٢

١	دور مرافق المياه والصرف الصحي
١١	تقديم خدمات المياه والصرف الصحي - تقديم مُنتَج اجتماعي
١٢	تنظيم الاستثمارات
٢	حوكمة قطاع المياه
٢١	الحوكمة الوطنية
٢٢	الحوكمة القطاعية
٢٣	حوكمة المرافق
٣	تمويل قطاع المياه
٣١	ضرورة في خيارات التمويل
٣٢	المشاريع في قطاع المياه المتواجد فيها القطاع الخاص

الملحق الثالث: مفتاح نجاح مشاركة القطاع الخاص: مرافق ذات أداء جيد ٥١

١	مقدمة
٢	الضبط التمويلي
٣	الضبط القانوني
٤	مجلس الإدارة
٥	المراقبة الخارجية
٦	وضوح الأدوار
٧	ممارسات إدارة الأعمال
٨	التركيز على المشتركين
٩	الاستنتاجات

AFD	وكالة الإنماء الفرنسية
BdL	بنك لبنان المركزي
BOT	بناء وتشغيل ونقل الملكية
BOO	بناء وتملك وتشغيل
CERTE	مركز أبحاث وتكنولوجيا المياه، تونس
CSR	المسؤولية الاجتماعية
EBRD	البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير
EIB	بنك الاستثمار الأوروبي
EPC	تصميم و شراء وبناء
EU	المجموعة الأوروبية
FEMIP	مبادرة تسهيل الاستثمار والشراكة الاورو- متوسطة
GDA	جمعية التطوير الفلاحي، تونس
GEF	المرفق العالمي للبيئة
GWP-Med	الشراكة العالمية للمياه – البحر الأبيض المتوسط
HCP	الهيئة العليا للتخصيص ومشاركة القطاع الخاص، لبنان
IBRD	البنك الدولي للإنشاء والتعمير، البنك الدولي
IMF	صندوق النقد الدولي
IWRM	الإدارة المتكاملة للمياه
LEA	الحراك اللبناني للبيئة
MED EUWI	الجزء المتوسطي للمبادرة الأوروبية للمياه
MENA	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MEW	وزارة الطاقة والمياه، لبنان
MFS	الحد الأدنى من المواصفات الفنية

OECD	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
ONAS	الديوان الوطني للتطهير، تونس
O&M	التشغيل والصيانة
PA	السلطة الفلسطينية
PPP	مشاركة القطاع الخاص والقطاع العام
PSP	مشاركة القطاع الخاص
PWA	سلطة المياه الفلسطينية
Sida	الوكالة السويدية للتنمية الدولية
SONEDE	الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه، تونس
SWIM-H2020 SM	مشروع دعم الإدارة المتكاملة والمستدامة للمياه – أفق 2020
UfM	الاتحاد من أجل المتوسط
UNDP	برنامج الأمم المتحدة للتنمية
UNEP/MAP	برنامج الأمم المتحدة للبيئة/ خطة العمل المتوسطي
USAID	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
US \$	دولار أمريكي
WAJ	سلطة المياه الأردنية
WSE	مؤسسة المياه والصرف الصحي، لبنان
WSRC	مجلس تنظيم قطاع المياه، فلسطين

مربع ١ : نقلة نوعية حول مشاركة القطاع الخاص من قبل المؤسسات المتعددة الجنسيات

مربع ٢: التوجه نحو إشراك أصحاب المصلحة في تطوير PPP مشروع خربة السمراء في الأردن

مربع ٣: ملخص تنفيذي لتقرير البنك الدولي على دمج المرافق تقرير - البنك الدولي: تجميع القوى نحو خدمات أفضل

جدول ١: ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع حول التشريعات لمشاركة القطاع الخاص

جدول ٢: ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع حول مشاركة اصحاب المصلحة

جدول ٣: ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع حول خطة الاجراءات الموصى بها

الشكل رقم ١. عناصر خدمات المياه

الشكل رقم ٢. عناصر خدمات الصرف الصحي

الشكل رقم ٣. الحوكمة الوطنية

الشكل رقم ٤. حوكمة القطاع

الشكل رقم ٥. حوكمة المرافق

الشكل رقم ٦. التمويل العام والخاص والعقود المترتبة عليها

الشكل رقم ٧. توريد خدمة عامة ذات قيمة اجتماعية

الشكل رقم ٨. ازدياد نسبة مشاركة القطاع الخاص في المشاريع العامة

الشكل رقم ٩. نموذج المصنع لمحطات التنقية

الفصل الأول

المقدمة

يحتوي هذا التقرير على خمسة فصول وثلاثة ملحقات كالتالي:

الفصل الأول

مقدمة لمشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي، غايته وأهدافه ونشاطاته. يصف الفصل حوار السياسات الوطنية الذي تم تطبيق منهجيته في الأربع دول موضوع البحث وهي الأردن ولبنان وفلسطين وتونس بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٧ وكذلك النظرة الإقليمية التي قام المشروع بتسييرها خلال هذه الفترة عن طريق تنظيم مؤتمرات دورية، حيث تم تحليل النشاطات الوطنية والإقليمية مع تقديم نطاق التقرير الإقليمي الذي يضيف المنظور الإقليمي للعمل المنهجي الذي تم تجميعه عن الدول الأربع قيد البحث من خلال الوثائق الفنية وذلك لغايات تطبيق المنهج مستقبلا ضمن الإقليم وخارجه.

الفصل الثاني

يقدم بطريقة مختصرة الإطار المفاهيمي لرابط الحوكمة والتمويل في قطاع المياه.

الفصل الثالث

يراجع المسائل المشتركة بين الدول الأربع لكل فئة من فئات التوصيات بطريقة مفصلة من خلال الحوار الوطني، ثم يتطرق الفصل إلى الميزات الإضافية لهذه الحوارات ويناقش بعضا من الدروس المستفادة.

تمت جدولة نتائج الحوارات الوطنية لكل من الدول الأربع في ثلاثة جداول والمتعلقة (١) بالإطار التنظيمي (٢) ومشاركة أصحاب المصلحة في الحوارات الوطنية وكذلك (٣) التوصيات والاقتراحات.

الفصل الرابع

يتطرق إلى الحوار على المستوى الإقليمي للمشروع وكيف ساعد ذلك في تبادل التجارب والتأكد من صحة مخارج الحوار الوطني.

الفصل الخامس

يقدم استنتاجات حول إمكانية الاستفادة من نتائج المشروع على المستوى القطري والإقليمي من حيث التمويل الاستراتيجي المستدام لقطاع المياه، كما ويمكن الاستفادة من الإجراءات المدرجة على جدول رابط الحوكمة والتمويل على مستوى الإقليم.

ملحق رقم ١: يقدم البيان الختامي وملحقاته للمؤتمر الإقليمي الثالث الذي عُقد في برشلونه في الفترة ما بين ١٢ - ١٤ ديسمبر ٢٠١٧ حول حوكمة قطاع المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا وكذلك في حوض البحر الأبيض المتوسط.

ملحق رقم ٢: يقدم نظرة عامة حول الحوكمة والتمويل في قطاع المياه في الدول الأربع موضوع البحث شاملا لدور مرافق المياه وأسس الحوكمة الجيدة والتدرج بالمسؤوليات وكذلك تصنيف أنواع مشاريع قطاع المياه وطبيعة العقود المرافقة لها والمسائل المتعلقة بالتمويل.

ملحق رقم ٣: يقدم باختصار الخطوط العريضة لمميزات المرفق المائي ذي الأداء الجيد مع الإشارة إلى أن الحوكمة الداخلية الحدة مكملة أساسه. ف، نحاح مشاركة القطاع الخاص ..



من منطلق وجود روابط متأصلة بين الحوكمة وتحريك مصادر التمويل فإن هدف مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي كان تشخيص الاختناقات ذات العلاقة وتقديم توصيات معقولة وواقعية للتغلب عليها.

تم تصميم المشروع وتنفيذه من قبل الشراكة العالمية للمياه - البحر الأبيض المتوسط (GWP-Med) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وتسميته رسميا في عام ٢٠١٢ من قبل الاتحاد من أجل المتوسط (UfM) كمحاولة على النطاق الإقليمي للمساهمة في السلام والأمان والتنمية المستدامة. وقد كان للمشاركة الاستراتيجية مع كل من الوكالة السويدية للإنماء الدولي (Sida)، والصندوق الاستثماري لمبادرة تسهيل الاستثمار والشراكة الأورو-متوسطية FEMIP في بنك الاستثمار الأوروبي (EIB)، وبرنامج الشراكة المتوسطية للمرفق العالمي للبيئة - برنامج الأمم المتحدة للبيئة/خطة العمل المتوسطي GEF-UNEP/MAP والجزء المتوسطي من مبادرة الاتحاد الأوروبي (MED EUWI) دور فاعل في تنفيذ المشروع بنجاح.

كان الإعلان الرسمي للمشروع في برشلونه يومي ٢٨ و ٢٩ /٥/ ٢٠١٣ خلال مؤتمر إقليمي تم التحضير له من مقعد سكرتاريا الاتحاد من أجل المتوسط وبحضور أكثر من ١٠٠ من أصحاب المصلحة من أرجاء البحر الأبيض المتوسط. هذا وقد تم خلال الأربعة أعوام ٢٠١٣ - ٢٠١٧ التفاعل بين النشاطات الوطنية والإقليمية^١ حيث تم تطبيق المشروع على المستوى الوطني في أربع دول وهي الأردن ولبنان وفلسطين وتونس.

وقد شمل النشاط الوطني حوارا موسعا حول السياسات انضمت اليه مجموعة كبيرة من أصحاب المصلحة من كل من الحكومات والمرافق والقطاع الخاص والمجتمع المدني والممولين ومؤسسات إقليمية، من داخل وخارج قطاع المياه في الدول المعنية، تم تجميعهم لمناقشة الإجراءات الوطنية في قطاع المياه. اعتمد بناء الحوار على الخبرة الطويلة لكل من GWP-Med و OECD في تأمين منبر محايد لبناء التوافق الكامل من خلاله وللمشاركة فيه بعرض للممارسات الجيدة وللدروس المستفادة. تم ذلك عن طريق عمليات تشاورية بُنى على الواقع من ضمنها جولات لتقصي الحقائق ودراسة التقارير السابقة ومقابلات شخصية شبه منظّمة ثنائية كانت أو بين أطراف عدة ودراسات الحال وكذلك مراجعتها من قبل النظراء. وقد تم تدوين العمليات هذه حول السياسات الوطنية في تقارير منفصلة لكلٍ من الدول الأربع.

تم تجميع التقارير الأربعة بناء على التفاعل الحي المذكور أعلاه وتبسيط الأضواء على هيكليّة وعملية صنع القرار في قطاع المياه في الدول المعنية وكيف تتعامل هذه العمليات مع التحديات في تأمين التمويل المستدام، وكذلك مع مشاركة القطاع الخاص. تم إجراء الجزء التحليلي في المشروع حسب المنظومة المتبعة من قبل OECD لتحديد الوضع القائم تجاه مشاركة القطاع العام والخاص في قطاع المياه وخاصة في مجال تقديم الخدمات. وضعت هذه المنظومة الأسس لمناقشات مستنيرة وتبادل الآراء بناء على أفضل الممارسات الدولية وكذلك خطط تخصّص الدولة نفسها وقولبت كل ذلك حسب احتياجات وواقع الحال في كل دولة على حدة. أما الجزء الفني من الدراسة والميسر والمدعوم من قبل GWP-Med فقد شمل عدة ورشات عمل لأصحاب المصلحة تم عقدها تحت مظلة الوزارات المسؤولة عن المياه حيث نتجت عن هذه الورش مدخلات ملموسة لتطوير واستكمال التقارير.

بالمخلص

• تم إجراء حوار السياسات في تونس بالتعاون الوثيق بين مكتب تنقية المياه (BPEH) في وزارة الزراعة ومصادر المياه وصيد الأسماك كطرف محوري وقد تم التركيز من خلاله على إمكانية تطبيق العديد من النماذج لمشاركة القطاع الخاص، وعلى الاستدامة المالية لقطاع المياه في تونس ومشاركة القطاع الخاص فيه، إضافة إلى الحاجة لشفافية أكثر ومراجعة للأنظمة المتعلقة بها.

• تم إجراء الحوار في الأردن بتوصية من وزارة المياه والري (MWI) وقد تمحور حول الجهود المبذولة لتحويل مرافق المياه العامة إلى شركات وكذلك تنظيم قطاع خدمات المياه وحول القوانين التي كانت قيد الدراسة خلال فترة الحوار، وكذلك الديمومة المالية لقطاع المياه في ظل أزمة مالية خانقة وعدم القدرة على استرداد حتى تكاليف الإنتاج.

• تم الحوار في فلسطين تحت قيادة سلطة المياه الفلسطينية (PWA) وقد تم التركيز من خلاله على عملية التطوير القائمة في حينه وأحكام قانون المياه الجديد حول توزيع المسؤوليات خاصة بين تلك المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي وبين تنظيم قطاع الخدمات وكذلك أساليب تطوير مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية للمرافق.

• وفي لبنان كان الحوار لاحقا لعمل سابق خلال عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ بالمشاركة بين GWP-Med و OECD بالتعاون الوثيق

مع وزارة الطاقة والمياه اللبنانية – المديرية العامة للموارد المائية والكهربائية (MEW) حيث، بالإضافة إلى تقييم مشاركة القطاع الخاص في المياه، تم التركيز على دور المصارف في دعم ديمومة التمويل للمياه. كان لتوسيع وإثراء الإبداع في هيكلة التمويل بدعم من البنك المركزي اللبناني جوهر الحوار واكبه دعم في لتوضيح المعايير والإرشادات لاختيار مشاريع المياه المؤهلة للتمويل وخاصة فيما يتعلق بموارد المياه غير التقليدية. هذا وتُجرى حاليا دراسة احتمال تكرار هذه التجربة اللبنانية في دول أخرى في الشرق الأوسط وشمال افريقيا.

يتضح مما ورد أعلاه أنه تم تحديد الأولويات لكل دولة على حدة، وقد تمت بعد ذلك المراجعة من قبل النظراء على المستوى الإقليمي للمشروع للاستنتاجات الرئيسة الناجمة عن الحوار القطري والأعمال الفنية الداعمة. كان ذلك بشكل غير رسمي خلال مؤتمرات إقليمية جمعت في كل مرة أكثر من ١١٠ مشاركا من أصحاب المصلحة على نطاق دول البحر الأبيض المتوسط ممثلين للقطاع العام والخاص والمجتمع المدني، حيث وبعد انطلاق المشروع في شهر مايو ٢٠١٣ وخلال فترته، تم عقد ثلاثة مؤتمرات: أثينا ٢٨-٣٠/١٠/٢٠١٤ ثم تونس ٥-٧/١٢/٢٠١٦ وأخيرا برشلونة ١٢-١٤/١٢/٢٠١٧، وقد ساهم المؤتمر الأخير في برشلونة مباشرة في إعداد هذا التقرير عبر مُدخلات وردود فعل هادفة نتجت عن اللقاء.

الفكرة الأساسية الداعمة لهذا التقرير الإقليمي هي التعريف على العمل المنهجي الذي تم في الدول الأربع موضوع البحث وتجميع الاستنتاجات الفنية من كل من التقارير القطرية في تقرير واحد لتمكين أصحاب المصلحة من الدول المعنية والإقليم إجمالا من إيجاد التشابهات وكذلك المفارقات التي تخص كل دولة على حدة، وبذلك فإن لم تكن النتيجة المشاركة في المعلومة حول أفضل الممارسات فلتكن دروسا مستفادة.

تحدد النظرة الإقليمية عادة القواسم المشتركة إما كمشكلات مشتركة متواجدة أو كحلول مشتركة يمكن تطبيقها، ومن الأفضل تواجد كلاهما معا. لذلك يتم خلال هذا التقرير تطوير الفكرة الجوهرية للمشروع وأهدافه والمتلخصة في «تقديم خدمات المياه والصرف الصحي للجميع» الذي سُخِّرت من أجله كافة أدوات التمويل والحوكمة والإدارة المتكاملة للمياه. بالإضافة إلى تجميع النتائج وعرضها بالتجاور للمقارنة بين الدول الأربع فقد تم إثراء التقرير بالتجارب التي تم عرضها خلال المؤتمر الإقليمي عن الحوكمة والنزاهة تحت عنوان «تقوية النزاهة والتمويل لغايات الأمن المائي وديمومة التطوير»² الذي عقد في برشلونة بين ١٢-١٤/١٢ ٢٠١٧ بمناسبة اختتام كل من مشروع «الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي» ومشروع «برنامج تطوير القدرات وتقوية النزاهة في قطاع المياه في الشرق الأوسط وشمال افريقيا»^٢ والذي تم الأخير بقيادة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في معهد ستوكهولم الدولي للمياه (SIWI). إضافة إلى ذلك، فقد اطلع الحضور على التجربة البرتغالية في تنظيم قطاع خدمات المياه والصرف الصحي حيث تم إبراز دور العمل التنظيمي الشامل للسياسة والتنظيم وبناء قاعدة المعلومات الرئيسية كعناصر أساسية يجب توفيرها في مرافق المياه لجذب التمويل وضمان النزاهة. يقدم الملحق ٣ هذه النتيجة بالتفصيل كتجربة قيّمة للاحتذاء بها في دول الشرق الأوسط وشمال افريقيا.

يبحث هذا التقرير الإقليمي أولا موضوع الحوكمة ومشاركة القطاع الخاص ثم ينظر إلى كل من الحوارات الوطنية والإقليمية مشيرا إلى الحالات الصميمة في كل من الدول الأربع حيث تفترض التقارير القطرية وباستمرار أنه يجب استرداد كلفة التمويل، كما وتناقش الأنظمة والقوانين وتطالب بتطويرها بحيث تساعد في مشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه.

يجدر بالذكر أنه ليس بالإمكان استرداد تكلفة الإنتاج وتقديم الخدمة بما فيها كلف التمويل في غياب مرافق مياه تعمل بطريقة جيدة وتقدم خدمة مميزة للمستهلكين الراضين عن هذه الخدمة، كما لا يمكن أن تنجح الشراكة بين القطاع الخاص والعام بدون وجود نظراء كفؤين ومؤهلين في القطاع العام. وبما أن هذا الواقع قد تم طرحه في الجزء المتعلق بمشاركة أصحاب المصلحة وكذلك الحاجة إلى كفاءة العمليات، فإن هذا التقرير الاقليمي يشمل في ملحقاته المرفقة وصفاً للحوكمة وضرورة هيكلةِ المرافق لتمكينها من تقديم الأداء الجيد.

² كان مؤتمر برشلونة الخاتمة لمشروعين إقليميين وهما هذا المشروع «الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي» ومشروع «برنامج تنمية القدرات في مجال النزاهة والمياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا» من قبل برنامج الأمم المتحدة/مرفق حوكمة المياه والوكالة السويدية للتنمية. كلا المشروعين مسميان من قبل الشراكة لأجل المتوسط بتمويل رئيسي من الوكالة السويدية للتنمية.

الفصل الثاني

رابط الحوكمة والتمويل – نظرة عامة

من المتفق عليه أن أزمة المياه العالمية هي بالغالب أزمة حوكمة يحتاج حلُّها إلى تصميم وتنفيذ سياسات إصلاحية بحيث تتناغم مع مبادئ الإدارة المتكاملة للمياه مع الأخذ بالاعتبار المشاركة الشاملة لأصحاب المصلحة وكذلك مصالح الفقراء ومراعاة الفوارق بين الجنسين. ولكن الإصلاح في الحوكمة يكون من خلال تنفيذ استراتيجيات خاصة بذلك وترسيم خطط لتأمين مياه صالحة للشرب وتقديم خدمات الصرف الصحي لكافة المواطنين، كل هذا يحتاج إلى تمويل تعجز الدول عن تقديمه. وقد تبين أن تعبئة التمويل لقطاع المياه المتوسطي واجبٌ هائل عادة ما يفوق طاقة الحكومات، وبالرغم من ازدياد الدعم الدولي لقطاع المياه والصرف الصحي خلال الأعوام الماضية إلا أنه ما زال أقل من احتياجات الدول له لكي تستطيع تنفيذ خططها الاستراتيجية، وبالتزامن مع هذا الوضع يجري النقاش حول إمكانية مشاركة القطاع الخاص في استدامة تمويل خدمات المياه حيث يبين هذا النقاش ضرورة وجود إطار للحوكمة الجيدة لتشجيع هذه المشاركة. قام مشروع «الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي» بدراسة رابط الحوكمة والتمويل في أربع من دول المتوسط وهي الأردن ولبنان وفلسطين وتونس، ونشر النتائج والدروس المستفادة من هذه الدول في مؤتمرات دورية قدّمها المشروع على مستوى الإقليم.

أنتج المشروع تقارير خاصة بكل دولة تشمل نتائج العملية التشاورية مع فئات عديدة من أصحاب المصالح على المستوى القطري وقد تبين أن الإصلاحات في قطاع المياه قائمة في كل من الدول المعنية. وبما أن هذه الإصلاحات بغير منأى عن الإصلاح العام للاقتصاد التي تصبو إليه الحكومات حيث سبق وأن تم تقديم النصيحة إلى هذه الدول بأن إدارة اقتصادها بتطبيق نهج الإجراءات المستندة عى السوق هو أكثر الأساليب عقلانية. وبما أن توفير خدمات المياه والصرف الصحي يعتبر حيويًا لاستمرارية النمو الاقتصادي فقد اتخذت الدول سياسات واستراتيجيات محددة تجاه الإصلاحات اللازمة. وعند ترجمة هذه الإصلاحات إلى خطط عمل ظهرت الاحتياجات الهائلة للتمويل، وبما أن كافة الدول الأربع مثقلة بالدين تجلّى الأمر بأن الاعتماد المستمر على الحكومة المركزية لمشاريع البنية التحتية وكذلك إدارة وتمويل أعمال التوسعة والتحسين في قطاع المياه هو أمر غير مستدام، إن لم يكن غير واقعي. وقد بدى جليا بأن كلا من الحكومات الأربع قد بدأت أو خططت للبدء في عملية تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تطوير قطاع المياه حيث ظهر ذلك من خلال قوانين المياه التي إما تم سنّها حديثاً أو مُتداولٌ حولها لمساندة عملية التشجيع هذه.

يُعتبر دعم مشاركة القطاع الخاص في تطوير قطاع المياه جهداً رئيساً تجاه التمويل المستدام لتلبية احتياجات التطوير، وبما أن التمويل يعتمد على أربعة جوانب وهي الفنية والمالية والقانونية والاجتماعية/الاقتصادية فنرى أن دراسة أي مشروع له علاقة بمشاركة القطاع الخاص عادة ما يعطي العناية اللازمة لهذه الجوانب عند تقييم المخاطر، لذا على واضعي السياسات أن يراعوا توفير المعلومات حول هذه الجوانب بشفافية باعتبارها الأساس اللازم لاتخاذ القرار المناسب.

هناك دلائل تشير إلى أن البنية التحتية للمياه لا يمكن أن تكون مستدامة إذا لم تكن التجمعات التي تخدمها مستدامة أيضاً، أي أن يكون أصحاب القرار والمواطنون على علم بقيمة البنية التحتية وبمقدار الجهد الذي يُبذل لتقديم الخدمة إليها، وعلى صانعي السياسات أن يحرصوا على بناء القدرات الفنية والمالية والإدارية والحفاظ عليها لضمان الاستدامة على المدى الطويل، كما وعلى المواطنين والحكم المحلي (إن كان مستقلاً عن الحكم المركزي) أن يقدموا الدعم المالي اللازم لضمان ديمومة المشاريع الممولة خاصة إذا كان للقطاع الخاص دور تشاركيّ فيها.

هناك العديد من الإرشادات وآليات العمل والنشرات التي تدعو إلى حوكمة أفضل في قطاع المياه، فقد قامت OECD³ بتجميع مخزون مؤلّف من أكثر من ١٠٠ من أدوات الحوكمة تتعلق بالمياه وذلك حول أربعة محاور (١) مشاركة أصحاب المصلحة (٢) الحوكمة والأداء في خدمات المياه والصرف الصحي (٣) الحوكمة على مستوى الحوض المائي (٤) النزاهة والشفافية.

أصبحت هذه المحاور ملموسة أكثر لصعوبة الأوضاع في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومنطقة البحر الأبيض المتوسط المتّسمة بتحديات جُلّ في مياهها والتي وضعت العراقيل المتفاقمة أمام التنمية جرّاء التغيرات الديموغرافية وانتشار البطالة والفقر والمستجدات في أنماط الاستهلاك إضافة إلى الارتفاع الحاد في أثمان المياه ومتطلبات الغذاء والتمدّد الحضري وازدياد الطلب على الطاقة والتّردّي البيئي والتغيّر المناخي والفوارق بين الجنسين، هذا بالإضافة إلى فقدان الاستقرار السياسي في الإقليم. وقد أظهرت هذه الأمور كافيّة الحاجة الواضحة إلى الكفاءة العالية في تأمين خدمات المياه والصرف الصحي وتوسيع نطاق المشاركة مع أصحاب المصلحة والتركيز على اللا مركزية في التخطيط والتنفيذ وزيادة المساءلة حول اتخاذ القرارات، وفي أحوال كهذه قدّم المشروع مشاركة القطاع الخاص كإحدى الخيارات لديمومة التمويل مما يتطلب تطوير واستحداث أطر للحوكمة لإيجاد البيئة المناسبة لذلك، ويحتاج هذا الطرح إلى بناء التوافق خلال حوارات قطرية حول السياسات أولاً ومن ثَمَّ تعزيز الترابط بعرض نتائج الحوارات وتحليلها عبر المنبر الإقليمي.

³ محفل المياه العالمي، الإسهامات نحو أهداف التنمية المستدامة لغاية 2030، أيار 2016

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

٣٠١ نبذة عامة – المنهجية

كما ذُكر أعلاه وضمن إطار مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي تم تنفيذ إجراءات على المستوى القطري في كل من الأردن ولبنان وفلسطين وتونس ضمن حوارات منظّمة ومركّزة وذلك لتحديد العقبات التي تواجه حوكمة التمويل المستدام لخدمات المياه مع الأخذ بالاعتبار مشاركة القطاع الخاص. تم ذلك بدراسة فنية مستفيضة إلى جانب الحوار مع أصحاب المصلحة كان التركيز فيها على العملية التشارورية للوصول إلى فهمٍ كاملٍ وشامل لتلك العقبات والتحديات ومن ثَمَّ الخروج بتوصيات وخطط عمل للإصلاح وفق أفضل الممارسات العالمية.

وبالتحديد فقد شمل حوار السياسات العديد من أصحاب المصلحة ضمن الحكومات ومرافق المياه والقطاع الخاص والمجتمع المدني والممولين ومن المؤسسات الإقليمية داخل قطاع المياه وخارجه. كان الحوار مبنيا على الخبرة الطويلة لكل من GWP-Med وOECD في توفير منابر محايدة لبناء التوافق وتبادل التجارب الناجحة والدروس المستفادة من خلال العملية التشارورية المبنية على أدلة واضحة وعلى بعثات تقصي الوقائع وتقارير حول خلفية الحال إضافة إلى مقابلات ثنائية أو متعددة الأطراف شبه منظمة ودراسة حالات محددة والمراجعة من قبل النظراء. انتهت هذه العمليات على النطاق القطري بتقديم تقرير منفصل لكل دولة على حدة.

تم تجميع التقارير القطرية على المُخرجات الفاعلة وردود الفعل من قبل أصحاب المصلحة من خلال إجابات خطية على استطلاعات هادفة وبيان الملاحظات ضمن ورشات عمل ومقابلات شخصية أجريت في الدول المعنية وكذلك تقديم التعليقات الخطية، والذي بمجمله سلّط الضوء على هيكلية وعملية صنع السياسات في قطاع المياه وكيفية مواجهة كل ما ذكر للتحدي المتعلق بالتمويل المستدام ليشمل مشاركة القطاع الخاص. يكوّن الجزء التحليلي من هذه التقارير الأسس التي تم اعتمادها في المناقشات المستنيرة وتبادل الآراء وفقا للنهج المتبع من قبل OECD للوقوف على واقع الحال حول مشاركة القطاع الخاص وتلا ذلك توصيات محددة حول السياسات وفقا لأفضل الممارسات على النطاق العالمي، وكذلك توصيات لخطة عمل تخصّ كل دولة تناسب خصوصية واحتياجات الدولة. أما الجزء الفني الذي قامت GWP-Med بتيسيره ودعمه فقد شمل عدة ورشات عمل تضم أصحاب المصلحة تم تنظيمها تحت مظلة الوزارات المعنية بالمياه حيث أدى ذلك إلى مدخلات ملموسة ساعدت في تطوير واستكمال التقارير القطرية.

وكما ذُكر سابقا فإن العمليات القطرية حافظت على الصلة مع الجزء الإقليمي للمشروع حيث تم تغذيته بالاستنتاجات القطرية من خلال المؤتمرات الإقليمية ومن خلال إنشاء منصة للمعلومات حول حوكمة المياه لصانعي السياسات وللجهات الفاعلة من القطاع الخاص.

كانت السمة الأساسية لحوار السياسات القطري التفاعل الشامل من قبل عدد كبير من أصحاب المصلحة الذين شاركوا بصورة بناءة ومستنيرة خلال التحضير التفصيلي للتقارير القطرية. يبيّن الجدول أدناه مستوى الحضور في كل من الدول الأربع عامة وكذلك الحضور النسوي وعدد المؤسسات.

الدولة	عدد الأفراد المشاركين	نسبة النساء	عدد المؤسسات المشاركة
الأردن	١٥٧	٣١٪	٥٧
تونس	١٦٢	٤١٪	٦٥
لبنان	١٢٠	٣٥٪	٣٠
فلسطين	١٨٩	٢٧٪	٣٩

٣٠٢ جوهر حوار السياسات

تم نقل جوهر الحوار إلى نتائج ملخّصة في جداول ثلاثة في نهاية هذا الفصل. جدول ١ يلخّص الإطار القانوني المتعلق بمشاركة القطاع الخاص، جدول ٢ يعالج موضوع مشاركة أصحاب المصلحة بينما يعرض جدول ٣ ملخصا للتوصيات والإجراءات، هذا وقد وُضعت هذه الجداول بطريقة تتسنى فيها ملاحظة التشابهات والاختلافات بين الدول الأربع.

تمثلت الميزة الرئيسية من الحوار التفاعلي بنشر التوعية وبناء التوافقية بين أصحاب المصلحة حيث كان العديد منهم لا يعلم من قبل بإمكانية مشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه ولا بكيف يمكن للحوكمة أن تعيق بقدر ما تستطيع أن تيسّر عملية المشاركة إذا توفرت البيئة المناسبة لذلك. تبيّن نتائج الحوار القطري أن هناك تحديات مشتركة بين الدول الأربع فيما يتعلق بالإطار التنظيمي وعملية الميزانية وكذلك مشاركة أصحاب المصلحة مما أدى إلى التوصية بخطط عمل متشابهة.

٣٠٣ الإطار التنظيمي

يحتاج الإطار التنظيمي في كل من الدول الأربع إلى تطوير إضافي لوجود ثغرات في الوضع الحالي من حيث تنظيم القطاع المائي ومشاركة القطاع الخاص مما يقوّض الوضوح القانوني تجاه المشاركة ويحدّ من الفرص ويزعزع العملية بأكملها.

تلخّص الأجزاء الواردة أدناه الاستنتاجات حول عناصر الحوار القطري لكل دولة إضافة إلى تعليقات ذات صلة من كاتب هذا التقرير أينما ترد.

٣٠٣١ التشريعات

تبيّن من الحوار وجود محاولات لاستحداث تشريعات متعلقة باحتياجات الحوكمة في كل من الدول المعنية.

يوجد قانون للمياه في تونس بالرغم من حاجته إلى التحديث، وتحتاج الدولة إلى تحديد كيفية الترابط بين استراتيجية المياه المحدّثة وقانون المياه المستحدث وقانون الامتياز ومستقبل قانون مشاركة القطاع العام مع الخاص إضافة إلى الاستراتيجية المقترحة للاقتصاد الأخضر، إذ أن هذا التحديد يوضح العلاقة بين هذه التشريعات وإطار المشاركة مع القطاع الخاص في قطاع المياه بالذات.

أما في لبنان فإن قانون المياه المقترح يحتاج إلى المصادقة من قبل البرلمان بعد موافقة الحكومة عليه في أكتوبر ٢٠١٧. يتوقع القانون تفويض محتمل للمسؤوليات في قطاع المياه والصرف الصحي لمدة لا تتجاوز ٢٥ عاما، وترد تحت بند

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

تفويض المسؤوليات نماذج المشاركة عبر أنواع من العقود؛ الامتياز، عقود الإجارة، عقود الإدارة، إدارة من قبل طرف ثالث إضافة إلى عقود البناء والتشغيل وإعادة الملكية وبذلك قد تم تحديد أنواع المشاركة المختلفة. إضافة إلى ذلك فقد تم اقتراح قانون من قبل وزارة الطاقة والمياه عام ٢٠٠٣ دُكر فيه عن عملية التنظيم لتفويض الخدمات ومشاريع BOT لبناء وتشغيل وإعادة الملكية للسدود وملحقاتها شاملة لشبكات المياه والصرف الصحي وكذلك محطات تنمية مياه الشرب ومحطات الصرف الصحي. وفقاً لمسودة القانون يتم تقييم المشاريع وتحضير مواصفاتها من قبل الوزارة كونها الجهة التي ستقوم بتوقيع عقود المشاركة بعد موافقة مجلس الوزراء، أما إدارة العملية بالكامل فتتم من خلال لجنة تشكل في الوزارة. وقد صدر لاحقا لذلك قانون مشاركة القطاع العام والخاص لسنة ٢٠١٧ الذي يعطي الهيئة العليا للتخصيص HCP والتي سميت فيما بعد (الهيئة العليا للتخصيص ومشاريع مشاركة القطاع الخاص/HCPP) الدور القيادي في عملية PPP وتبقى الوزارة المعنية في هذه الحالة وزارة الطاقة والمياه عضوا في كافة اللجان وفرق العمل وحتى المفاوضة والتوصية بالإحالة.

وفي الأردن يقتصر التشريع على قوانين المؤسسات والهيئات العاملة في قطاع المياه، وقد تم طرح استحداث قانون للمياه عدة مرات في السابق وتم رفضه خوفا من إضعاف الهيئات العاملة في القطاع والتي تمارس أعمالها ضمن قوانين خاصة بها تُعتبر متكاملة نوعا ما، وبالرغم من أن هذه القوانين والأنظمة تشهد تطبيقات أوسع إلا أن آلية الامتثال بها غير واضحة إذ تعتمد بشكل رئيس على فهم أصحاب المصلحة للقوانين التطبيقية وموافقتهم عليها.

تشهد فلسطين حالة تحول في قطاع المياه إذ أدت عملية الإصلاح إلى استحداث قانون المياه عام ٢٠١٤ مبنياً على الاستراتيجية الوطنية للمياه لعام ١٩٩٢ تم تحديثها عام ٢٠١٢. تعتبر فلسطين الدولة الوحيدة بين الدول الأربع موضوع البحث التي يتواجد فيها قانون شامل للمياه يعالج القضايا ويحدد الأهداف، وبالرغم من أن القانون يدعو إلى تغيرات هيكلية في القطاع إلا أنه لم يدخل حيّز التنفيذ بعد لأنه يواجه مقاومةً قويّةً ضد التغيير.

٣,٣,٢ وحدة التخصيص PPP

يُعتبر مكان تواجد وحدة التخصيص ضمن المنظوم الحكومي من إحدى القضايا المؤسسية الحرجة إذ أن الخيار إما وضعها في وزارة المالية فقط لجميع القطاعات أو كوحدات لا مركزية في المؤسسات المعنية بوزارة المياه.

تم تأسيس وحدة التخصيص PPP في الأردن منذ عدة سنوات، وبما أن تونس ولبنان حديثا الخبرة في قانون مشاركة العام/ الخاص المستحدث فإنهما بحاجة إلى فترة أطول لتطبيقه، بينما لا تزال فلسطين تطمح باستحداث قانون لل PPP.

أحدث الأردن قانون ال PPP عام ٢٠١٤ وأسس أيضا وحدة التخصيص PPP في وزارة المالية، وحتى كتابة هذا التقرير اشتركت الوحدة في عشرة مشاريع واحد منها يتعلق بقطاع المياه والصرف الصحي بناء على طلب من وزارة البيئة يتعلق بإنشاء محطة لتنقية المياه الصناعية⁴. أما من حيث المأسسة فقد وقّعت الحكومة الأردنية اتفاقية تعاون مع فرنسا

لتقديم الأخيرة الدعم الفني للوحدة وتطوير خطة عملها لفترة ثلاث سنوات. تم في هذه الفترة عقد ورشات عمل ودورات تدريبية بمشاركة القطاعين العام والخاص وباللغتين العربية والانجليزية حيث ركز البرنامج على تأهيل العاملين بالوحدة وكذلك موظفين من دوائر حكومية أخرى، كما ويتضمن التعاون توطيّن خبرٍ في وزارة المالية لمساعدة الوحدة خلال فترة التأسيس والقيام بدراسة حول تطوير مهارات العاملين فيها.

لدى تونس أربع وحدات PPP أبرزها المتواجدة في رئاسة الوزراء بشكل هيئة، والأخيرة موجودة في وزارة المالية، وجميعها تقدم المساعدة خلال فترة المشروع ولكن تعود الموافقة الأخيرة لطرح عملية الشراء إلى الهيئة المتواجدة في مجلس الوزراء.

وفي لبنان تُعتبر الهيئة العليا للتخصيص والمشاركة مع القطاع الخاص (HCPP) الجهة المخولة بالموافقة وتيسير وإطلاق وإدارة مشاريع المشاركة مع القطاع الخاص PPP. أما الوزارة المعنية أو الطرف المشتري فتشارك كعضو ضمن HCPP وتقوم بدورها في هذه اللجان من مرحلة انطلاق المبادرة تجاه مشروع ما حتى استكمال المشروع.

أما في فلسطين فقد قامت الحكومة الفرنسية بناء على طلب السلطة الوطنية بدراسة إنشاء وحدة للتخصيص PPP داخل سلطة المياه الفلسطينية PWA. اقترحت الحكومة الفرنسية من خلال مستشارها الذي قام بالدراسة بإنشاء وحدة مركزية للتخصيص PPP في وزارة المالية والتخطيط لكافة القطاعات وقدمت تقريرها بذلك إلى الحكومة إلا أن التقرير لا يزال، حتى نهاية ٢٠١٧ ، قابلاً في مجلس الوزراء ولم يتم تأسيس هذه الوحدة بعد أو تطوير قوانين ال PPP.

يعتبر إنشاء وحدة التخصيص مساهمة هامة تجاه الإطار التنظيمي ومن المتوقع أن تقوم هذه الوحدة بدور هام في تطوير المشاريع حيث (١) ستقوم بالتركيز على تقوية الإجراءات في مرحلة اختيار المشاريع والموافقة عليها (٢) التأكد من وجود الأدوات اللازمة لاتخاذ القرار في اختيار عملية الشراء (٣) والتأكد من أن التحليل للقيمة الشرائية مطّبق من قبل المؤسسات العامة وبطريقة دورية لتقييم المشاريع ماليا. يبقى التحدي قائماً بالأ تصبّح هذه الوحدة عقبة بيروقراطية أخرى قد تطيل الفترة الزمنية بين طرح فكرة المشروع وتنفيذه.

٣,٣,٣ العملية التنظيمية

تحتاج الدول الأربع أنظمة تتعلق بأبسط درجات الحوكمة ألا وهي تحديد العلاقة بين قطاع المياه والعلماء أي المواطنين، وتستند هذه العلاقة التفاعلية على الواقع إلى حيث يجب أن تقودها الإجراءات الأخرى كالحوكمة الشاملة والتشريعات والتمويل، و تترجم إلى تأمين خدمات المياه والصرف الصحي إلى المواطنين بطريقة كفؤة وبذلك يتم تحديد العلاقة بين مقدم الخدمة وعملائه. تحتاج هذه العلاقة إلى تنظيم بحيث يتم تقديم أفضل خدمة ممكنة مع مراعاة واقع الحال ومحدوديته. أما دور المنظم فهو التأكد من أن حقوق الطرفين محفوظة في حين أن الالتزامات ملبّاة. إن أفضل الممارسات العالمية واضحة بهذا الشأن وهنالك معايير موثّقة تعكس هذه العلاقة ألا وهي الفهم المشترك بين الأطراف كافة، ولكن للوصول إلى هذه الغاية لا بد من الاستناد على التفاعل والحوار المشترك بين كافة الأطراف من أصحاب المصلحة.

⁴ لمشكلة القائمة حاليا تكمن في ايجاد الطرف المخول قانونا بما يتطلبه المشروع لتفعيل المشاركة حيث ان وزارة البيئة لا تملك الصلاحية بالتوقيع على الأمور والاجراءات المالية وكذلك الكفاءات لإدارة هذا النوع من المشاريع.

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

من بين الدول الأربع موضوع البحث نرى أن فلسطين هي الدولة الوحيدة التي تم فيها تشكيل مجلس لتنظيم قطاع المياه معززاً بقانون المياه والذي يحدد واجبات ومسؤوليات هذا المجلس.

يقوم صاحب المرافق في الأردن (وزارة المياه/سلطة المياه) بالعملية التنظيمية في قطاع الخدمات من خلال اتفاقيات خدمة مع شركات مقدمي الخدمة التي كانت بالأصل مرافق عامة تم تحويلها إلى شركات. وبما أن المنظم هو من يملك البنية التحتية فإنه بذلك يقوم بالتنظيم للحفاظ على الممتلكات. تتحول هذه الشركات تدريجياً إلى شركات تشغيل وصيانة O&M خلافاً للهدف الأساسي من تشكيلها أصلاً بحيث يكون لها دور في الاستثمارات الرأسمالية، وبذلك فإن هذا التحول في الأدوار إلى شركة تشغيل وصيانة يحتاج إلى إعادة النظر في اتفاقية الخدمة إذ أن الغاية قد انتفت من تحويل المرفق إلى شركة تزداد مسؤوليتها مع الوقت تجاه الاستثمار الرأسمالي بدلا من أن تنقص.

أما تنظيم قطاع المياه في لبنان فإنه مناط بوزارة الطاقة والمياه في غياب التشريعات التي تنظم أعمال مرافق المياه وفق المعايير الدولية وكذلك فيما يتعلق بترتيبات الشراكة مع القطاع العام/الخاص فلم يتبلور مقترح وزارة الطاقة والمياه بهذا الشأن بعد، وقد تم إعطاء مركزية الدور إلى الهيئة العليا للتخاصية ومشاركة القطاع الخاص في وزارة المالية في قانون ٢٠١٧. يجب الإشارة إلى أنه وبالرغم من قيادة الهيئة لعملية المشاركة يبقى الدور فاعلاً لوزارة الطاقة والمياه كوزارة ذات العلاقة حيث تكون عضواً في الهيئة فيما يتعلق بمشاريعها، تقوم بتحضير الدراسات الأولية وتساعد سكرتير الهيئة في تحضير دراسة الجدوى وتكون أيضاً عضواً في اللجنة المشكلة لغاية المشروع، ثم تقوم بتكوين فريق العمل الذي يدعم عمل اللجنة في تحضير وثائق المشروع وتقوم بعدها بمناقشة مقدمي العروض وبالنهائية تقوم بالتوقيع على العقد والإشراف عليه. ينطبق هذا على قطاع المياه ويمكن تطبيقه على قطاع الصرف الصحي إذا صارت الوزارة هي صاحبة الشأن.

لا يشير تقرير تونس الوطني إلى أي دور تنظيمي ولكن هناك إشارة إلى هيكلية هرمية في خدمات المياه في المناطق الحضرية التي تقوم بها الشركة الوطنية لتوريد وتوزيع المياه (SONEDE) تحت إشراف وزارة الزراعة ومصادر المياه وصيد الأسماك، بينما يتبع الصرف الصحي في المناطق الحضرية إلى المكتب الوطني للصرف الصحي (ONAS) تحت إشراف وزارة البيئة، وفي المناطق الريفية يتم الإشراف على خدمات المياه والصرف الصحي من قبل مجموعة تطوير الزراعة (GDA)، بينما يخلو الواقع من أي عملية تنظيمية.

توصي التقارير الوطنية حول الدول الأربع بتعزيز استقلالية مقدمي الخدمات، لذلك لا بد للقاريء من أن يعود إلى الملحق الثالث في هذا التقرير والذي يصف ماهية المرفق ذي الأداء الجيد والذي يحدد المتطلبات الدنيا لكل من الهيكلية والحوكمة للوصول إلى ذلك، ويتمحور ذلك كله على وجود مقدم خدمات ذي استقلالية من جهة ومنظم مستقل من جهة أخرى. يعتبر وجود هذه الصيغة على أرض الواقع عنصراً أساسياً للنجاح ولخلق بيئة مشجعة لمشاركة القطاع الخاص.

٣٠٤ عمليات الميزانية

تحتاج عمليات الميزانية في كل من الدول الأربع موضوع البحث إلى التحسين حيث تعيق الميزانيات المحدودة المتاحة من أداء مشغلي المياه والذي يقود بدوره إلى طلب المزيد من الدعم المالي من الدولة ولقيود مالية شاملة مما يؤدي إلى المزيد من الضغط على قطاع المياه والصرف الصحي لإجراء الإصلاحات، ويحتاج معالجة هذا الوضع الهائل إلى تقسيم المشكلة إلى أجزاء ومعالجة كلٍّ على حدة.

أثبتت التجربة في فلسطين والأردن نجاعة هذا النهج، حيث تبدأ بفصل عملية تزويد المياه بالجملة وتنقية مياه الصرف الصحي عن المسألة التجارية المتعلقة بتوزيع المياه بالجملة وعوائد الصرف الصحي ويتم بذلك تطويق نقاط الدعم وتحديد المتطلبات المالية عند الحاجة إليها، والهدف من ذلك كله هو الفصل بين احتياجات التمويل على المستوى الوطني لتطوير المصادر ونقل المياه إلى المرافق (ميزانية الدولة) من جهة وبين مسؤوليات مقدمي الخدمات تجاه تغطية كلفة التشغيل والصيانة (ميزانية المرافق) من جهة أخرى، وبذلك يتم التركيز عند استرداد الكلفة على أداء مقدمي الخدمة من حيث النوعية مقابل عملية بيع المياه بالتجزئة، يتم بعدها تحديد دور مشاركة القطاع الخاص إما في تقديم خدماته الكلية أو الجزئية لعمليات تقديم الخدمة، أو كعمولٍ في تطوير المصادر المائية وتنقية الصرف الصحي، ولكل من هذين الخيارين نماذج للمشاركة مختلفة، ويتم شرح الفصل بينهما في الملحق الثاني من هذا التقرير.

يجدر الذكر هنا إلى أن فلسطين لها دور أسهل في تحديد نقاط الدعم ومقداره كون إمدادات المياه بالجملة للمناطق الحضرية الرئيسية تتم عن طريق شركة مياه إسرائيلية (حوالي ٦٠٪) مع العلم أن هذه العملية بحاجة إلى تنظيم من حيث أوقات توصيل المياه ومناطق تواجد العدادات وقراءتها والضغوطات في خطوط المياه في مناطق إيصالها.

هناك عامل خارجي في الأردن والمتعلق بأثمان الطاقة له تأثير كبير على عمليات الميزانية حيث تختلف أسعار الطاقة إجمالاً باتجاه تصاعدي بينما تبقى تعرفه المياه على ما هي، وفي غياب القدرة على تعديل ثمن المياه ليتناسب مع تغيرات سعر الطاقة فإن الفرق بين أثمان الطاقة في وقت محدد تاريخياً باعتباره سعر الأساس وثمان الطاقة في وقت لاحق يجب

مربع ١:

نقلة نوعية حول مشاركة القطاع الخاص من قبل المؤسسات المتعددة الجنسيات

تشهد التطورات الأخيرة في الهندسة الاجتماعية من قبل متعهدي القطاع الخاص كشركة سوينز للبيئة مثلاً من حيث نماذج العمل في قطاع المياه في الدول النامية إلى أهمية الحوار مع أصحاب المصلحة قبل اتخاذ القرارات حول طبيعة الإدارة. تغيرت أيضاً أنواع المشاركة من قبل المؤسسات متعددة الجنسيات بناء على التجربة والخبرة إلى الانتقال من صفة «عقد» الذي يشمل امتيازاً لمدة ٢٠ إلى ٣٠ عاماً إلى صفة «عملية» تركز على الخبرات والمهارات الفنية عن طريق عقود الإدارة الأكثر ليونة والأقل مخاطرة والأقل طلباً على الإستثمار.

(خدمات المياه والقطاع الخاص في الدول النامية AFD ٢٠١٢)

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

تحميله للحكومة مع التوضيح أن هذا الفرق لا يُعتبر دعماً لقطاع المياه ويجب أن يدوّن في الميزانيات وبشفافية لكي يفتح المجال للقطاع الخاص بالتدخل والمشاركة في التخفيض من كلفة الطاقة في ظل عقد قائم على الأداء. تم تطبيق عقود الأداء هذه في الأردن وسيزداد الطلب عليها إذا وضع المنظّم مؤشرات محددة لمشغّل الخدمة كي يرفع من كفاءة الطاقة المستخدمة في التشغيل.

هنالك الكثير من القضايا والإشكالات والافتراضات في لبنان التي من شأنها أن تعيق تحديد الحالة المرجعية لقطاع المياه فيه، لذا يُعتبر لبنان موقعاً خصباً لمشاركة القطاع الخاص كما كان الحال في طرابلس عام ٢٠٠٣ وغزة عام ١٩٩٥ وعمان عام ١٩٩٦ حيث أُحيلت إلى القطاع الخاص عقود لإدارة مرافق هذه المدن. كان عقد غزة وطرابلس لمدة ٤ أعوام بينما كان عقد عمان لأربعة أعوام وتم تمديده إلى سبعة، وبالرغم من انتهاء تلك العقود إلا أن آثارها الإيجابية باقية لغاية اليوم. أما بالنسبة لمؤسسات المياه والصرف الصحي في لبنان (WSEs) فمن المقترح وبعد إجراء دراسة على واقع الحال، على مبدأ الحرص الواجب، إحالة إدارة هذه المرافق بعقود إلى شركات عالمية ذات الاختصاص. إن بذل العناية الواجبة ضرورة للوصول إلى مواصفات تُدرج في العطاء ولتحديد الحالة الأساسية لوضع الخدمات بحيث يكون متفق عليها، وتندرج بعقود الإدارة هذه نقل الخبرات وبناء المهارات وبفترة زمنية بسيطة، كما تم توثيق حاجة مؤسسات المياه الماسة في لبنان إلى موظفين مؤهلين. كانت الجزائر في وضع شبيه بلبنان من حيث عدم تواجد الكفاءات، فقامت مياه الجزائر بإحالة عقد إدارة شمل كجزء رئيسي فيه المطلب بتأسيس مركز تدريبي لاحتياجات المياه والصرف الصحي.

تشارك تونس مع الدول الثلاث الأخرى في أهمية وحاجة تطوير منهجية تسعير لتوضيح عملية تحديث التعرفة وقواعدها وفقاً لما تشير إليه المقاييس الدولية، ولكن يصعب ذلك في غياب معلومات شاملة وكاملة عن مدى أو تفصيلة الدعم الذي تقدمه الدولة لسنوات عدة ولا عن حالة اهتراء البنية التحتية. بينما كانت ONAS مدعومة دوماً فإن SONEDE بدأت بالحصول على الدعم من الحكومة منذ سنوات عديدة، وبالرغم من بيان هذا الدعم في ميزانية الدولة إلا أن ضمانات القروض غير مذكورة بالتحديد، ولا أي ذكر تفصيلي لمقدار الدعم المقدم لمرافق المياه والصرف الصحي، وبذلك تُعتبر هذه الحالة معيقة لعملية استقطاب القطاع الخاص حيث تثير موضوع المساءلة، كما يُعتبر في غاية الأهمية تجاه مشاركة القطاع الخاص التي يمكن أن تشمل التزامات طارئة يجب مراقبتها من خلال عملية الميزانية.

من الضروري لكل من الدول الأربع أن يكون لديها القدرة على استيعاب خليط التمويل والتعامل معه وبالأخص خليط القرض/المنحة والتمويل الذاتي لأن هذا النوع من التمويل أصبح القاعدة هذه الأيام حيث تُقدّم المنح لغاية التقليل من سعر التكلفة التي يجب استردادها ومنها يُحسب سعر الناتج المراد بيعه وبذلك يخفف من السعر على المستهلك. استُخدم هذا النموذج في الأردن في مشاريع المشاركة كافة مع الإشارة إلى أن مشروع خربة السمراء لتنقية الصرف الصحي كان أول مشروع شاركت فيه USAID بهذا الأسلوب.

٢٠٥ مشاركة أصحاب المصلحة

يجب تناول موضوع مشاركة أصحاب المصلحة بطريقة جدية وتحسينها بشكل منهجي لكي يتسنى الرد على آليات المساءلة التي بدورها يجب أن تتوفر لأن للمياه والصرف الصحي أهمية اجتماعية – اقتصادية. ينطبق ذلك على كل من الدول الأربع التي تبدي استهانة واضحة تجاه أهمية هذا الموضوع. يجب الاهتمام بالمشاركة على مستويين، الأول مستوى السياسات الوطنية والثاني على مستوى تقديم الخدمة مع العلم أن لكل من هذين المستويين رسائل خاصة به. إن الموضوع ثلاثي المنهج: (١) بناء قاعدة للمعلومات وتحديثها باستمرار تكون متاحة على نطاق واسع (٢) التثقيف حول الترشيح في استهلاك المياه والتشجيع على ذلك لإحداث تغيير سلوكي في هذا الاتجاه (٣) وضع استراتيجية للتواصل وتنفيذها بحيث تستهدف الجمهور المراد والمقصود في توجيه الرسالة له. أجمعت تقارير الدول الأربع حول هذه الاحتياجات وأدرجتها ضمن خططها المستقبلية.

تم تطبيق التوجه ثلاثي الأبعاد أعلاه في الأردن عدة مرات، ولكن رغم تقييم المشاريع القائمة به على أنها ناجحة إلا أن

مربع ٢: ٥

التوجه نحو إشراك أصحاب المصلحة في تطوير PPP مشروع خربة السمراء في الأردن

يمثل مشروع تشغيل محطة خربة السمراء وكذلك مشروع التوسعة له فوائد أثّبع النهج الشامل من حيث إشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين، حيث أن للمحطة مجموعة كبيرة متنوعة من أصحاب المصلحة نظراً لتعقيد التشغيل وتأثير المحطة الجغرافي الواسع وشمول كل من مجموعة البنوك التي قامت بتغطية رأسمال المجازفة والسياسيين الذين يخاطرون بسمعتهم والمعينين بالمحافظة على البيئة والزعم المحلي الذي يخاطر بالمصالح الاقتصادية لرعيته. بدأ العمل بدراسة المفاهيم والتوقعات بالمرحلة الأولى من المشروع وقد ساعد ذلك في تفهم الجميع للبنية التحتية وأبعادها وبناء التوافق حول غايات التوسعة وفوائدها وقد يّين الحاضرون اهتمامهم بفرص العمل التي يقدمها المشروع مع التركيز على التواصل مع السياسيين والمجتمع عامة. وقد ذكر المروجون أن هذا التشاور كان الحلقة المفصلية في تطوير مشروع مستدام.

المستلکھين مازالوا بعيدين عن الاهتمام الكلي بتلك المسائل لأن حملات الترشيح تبدو للجمهور نابعة من منطلق حكومي. هذا من ناحية الحملات الإعلامية، أما من ناحية خدمات المياه فيبدو أن ثغرة الثقة واسعة بين المرافق وعملائها منذ زمن بعيد بسبب تاريخ طويل من عدم الكفاءة حيث لا يمكن تجسيرها بسهولة. أما من ناحية مشاريع مشاركة القطاع العام/الخاص وخاصة الكبرى منها فهناك أريحية بين الحكومة والمواطنين لأن هذا النوع من المشاريع له صفة وطنية أي على مستوى البلد ككل، بينما عملية تقديم الخدمة للمواطن هي التي تتخذ الصفة الشخصية. مثال على ذلك، نجاح مشروع خربة السمراء من الناحية التشاركية خلال فترة تطوير مشروع PPP لمحطة تنقية الصرف الصحي (انظر مربع ٢)، كما يمكن الاطلاع على الملحق رقم ٢ حول أنواع مشاريع المياه التي تجد ترحيباً من قبل الجمهور أكثر من غيرها.

بينما يشير النهج الوارد أعلاه أن دور العامة من الجمهور يقتصر فقط على كونه مستقبلاً لحملات الترشيح، تشير التقارير القطرية إلى جمعيات مستهلكي المياه WUAs ضمن استراتيجياتها كنماذج لمشاركة أصحاب المصلحة. يدعو قانون المياه في فلسطين إلى تأسيس جمعيات كهذه في مجال الزراعة والري بينما يطبق الأردن هذا النموذج في وادي الأردن ولكن بنجاح محدود. وفي لبنان تشير الاستراتيجية الوطنية إلى مشاركة أصحاب المصلحة في تأسيس هذه الجمعيات وتطوير قدراتها ولكن يقتصر ذلك على إدارة الزراعة والري.

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

لا يُعنى مشروع الحوكمة والتمويل هذا بمياه الري ولكن موضوع جمعيات مستهلكي المياه يتطلب وقفة عنده لأن نموذج الجمعيات WUA يمثّل احتمالا واقعيا للتعامل مع GDAs في ريف تونس حيث تكون GDA مسؤولة عن مياه الري وكذلك مياه الشرب. وبالرغم من صغر حجم إدارة هذه المرافق ممثلا بخمسة إلى سبعة أشخاص متطوعين غير مؤهلين، فإن العدد الهائل لهذه الجمعيات يدير حوالى ٨٠٪ من مياه تونس مما يستدعي ضرورة التعامل مع هذا الموضوع بجدية.

تأتي أهميته أيضا لأنه ورد ضمن موضوع الإدارة اللامركزية والتشارك الفعلي بين أصحاب المصالح وكذلك في تحسين إدارة المياه. يشير التقرير القطري لتونس إلى الموضوع بما يلي: « يشكل إشراك المقاولين الصغار في المناطق الريفية إحدى الاحتمالات التي يمكن النظر فيها وذلك وفق الدراسات القائمة حول الـ GDAs. قد تشير نتائج الدراسات هذه إلى أساليب لتحسين الخدمات في الريف بحيث تشمل حالات يمكن لشركات القطاع الخاص المشاركة فيها، وحالات أخرى يمكن تجميع هذه المناطق والاعتماد في إدارتها على الحكم المحلي، وحالات أخرى يمكن فيها إعادة النظر في دور الـ SONEDE ودعمه، ونظرا للحالة الحرجة للـ GDAs في تونس فإن مشاركة القطاع الخاص PSP ممكنة ولكن على مستوى تجريبي فقط وبدعم من السلطات العامة (الهندسة الريفية) لإعادة تنظيم هذه النظم المصغرة. إضافة إلى ذلك فإن حجم الـ GDAs الصغير نسبيا يتطلب أيضا شركات صغيرة مع بناء قدرات هذه الشركات ضمن آليات مراقبة مناسبة.

مثال على ذلك، دولة المغرب حيث استلم مقاولون صغار الخدمة في المناطق الريفية وشكلوا بذلك نمودجا يمكن متابعة ميزاته وسليباته والأساليب الناجحة في إشراك المقاولين الصغار.» هذا ويتطرق الجزء التالي إلى موضوع الـ مركزية في قطاع المياه.

٣٠٦ الرسائل الرئيسية من الحوارات

٣٠٦١ لا مركزية المرافق

أصدر البنك الدولي حديثا (٢٠١٧) تقريرا ومجموعة أدوات حول موضوع تجميع المرافق مشيرا إلى أن هذا التجميع هو توجّه عالمي ولكن بحاجة إلى تحديد الغاية منه لكي ينجح. يُعرض في مربع ٣ أدناه الملخص التنفيذي لتقرير^٦ البنك الدولي.

كان لكل من الدول الأربع موضوع الحوار الخبرة في موضوع مركزية ولا مركزية المرافق. كانت مرافق المياه في الأردن قبل سنوات طويلة تابعة بإدارتها للبلديات وبصورة غير كفؤة، تم على إثرها تجميعها تحت قيادة مركزية واحدة عند إنشاء سلطة المياه الأردنية (WJA)، وبعد ذلك بسنوات، وعند تطوير فكرة تحويل المرافق إلى شركات عامة، صار التوجه إنشاء ثلاث من هذه الشركات موزعة جغرافيا إلى شمال ووسط وجنوب.

يوجد في فلسطين أكثر من ٣٠٠ مرفق مائي يعمل ضمن نماذج إدارية مختلفة، وقد أقرت سياسة الإصلاح كما وحددها قانون المياه بأن تتواجد أربعة مرافق مائية إقليمية (ROUs) في فلسطين ثلاثه منها موزعة جغرافيا في شمال ووسط وجنوب الضفة الغربية والرابع يقع في قطاع غزة. هذا مع العلم بأن منطقة الوسط ستتبع لمصلحة مياه القدس (JWU) التي تأسست عام ١٩٦٦ عندما كانت الضفة الغربية تابعة للأردن، ويعتبر هذا المرفق الوسطي من أكثر المرافق كفاءة في العالم العربي وكذلك أعلاها سعرا.

أما في لبنان عام ٢٠٠٠ فقد تم تجميع ٢٢ مرفق مائي إلى أربع مؤسسات عامة (وليست شركات خاصة) للمياه والصرف صحي (WSEs) وذلك حسب قانون ٢٢١/٢٠٠٠ وتعديلاته بقانوني ٢٤١ و ٣٧٧. تم سن القانون عام ٢٠٠٠ أما تطبيقه فكان عام

مربع ٣:

ملخص تنفيذي لتقرير البنك الدولي على دمج المرافق

تقرير البنك الدولي: تجميع القوى نحو خدمات أفضل – متى ولماذا وكيف؟

كيف يمكن لمرافق المياه والصرف الصحي الاستفادة من العمل سويا؟

وضعت الأمم المتحدة ضمن (أهداف التطوير المستدام SDGs) أجندا طموحة للتأمين الكامل للمياه بحلول عام ٢٠٣٠ ضمن الإدارة الآمنة للصرف الصحي (WSS). يعلم صانعو السياسات والعاملون في القطاع أن ذلك ممكن فقط إذا استطاع مقدم الخدمة أن يقدمها بنوعية جيدة وأسعار مناسبة، وقد تناقضت هيكلية السياسات خلال العقود الماضية إذ اختارت بعض الدول مركزية تقديم الخدمات لرفع الحرفية والاستفادة من وفورات الحجم بينما توجه البعض الآخر إلى لا مركزية الخدمات وتمكين الحكومات المحلية ورفع درجة المساءلة للتحفيز نحو تقديم خدمات أفضل. ازداد عدد الدول والحكومات المحلية التي اتجهت نحو دمج المرافق وقد تم ذلك بدرجات متفاوتة من النجاح بحيث كانت الرؤيا بأن عمل المرافق سويا يشكل فرصة للاستفادة من وفورات الحجم وتحسين الأداء مما يعطي صفة الديمومة لها. هناك نشرات عديدة تشير إلى وجود هذه الوفورات في قطاع المياه والصرف الصحي وإلى دلائل على أن المرافق الكبرى تعمل بأقل كلفة للمكعب الواحد وتؤدي خدمات بطريقة أفضل من المرافق الصغيرة. هناك العديد من المراجع التي تشير إلى ما ورد أعلاه حول حجم المرفق وتقرن بين المدن المختلفة ولكن ليس من المؤكد أن الفائدة من الحجم تنتقل أيضا في حالات دمج عدة مرافق في مرفق واحد حيث تبين لبعض الدول عكس ذلك في بعض الحالات وأن عملية الدمج بذاتها عملية صعبة مليئة بالتحديات السياسية.

٢٠٠٥ بعد سلسلة من مراسيم التنفيذ ولكن حتى هذا اليوم لم تُمنح هذه المؤسسات الدعم المالي والوظيفي الكافيين لتمكينها من القيام بأعمالها على الوجه المطلوب لتصبح مؤسسات مستقلة كما كان يصبو إليه القانون.

وتوجد في تونس مؤسسة عامة واحدة للمياه وأخرى للصرف الصحي بينما يزيد العدد عن ١٠٠٠ من المؤسسات الصغيرة في ريف تونس حيث التركيز على مبدأ الـ مركزية في إدارة هذه المرافق لكل من المياه والصرف الصحي GDAs، أما تجميع هذه المرافق مركزيا فهو أمر غير مطروح في تونس.

6 Report entitled: "Joining Forces for Better Services: When, Why, and How Water and Sanitation Utilities Can Benefit from Working Together", available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/>

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

لم يتم التوافق بين خبراء المياه على الخيار الأفضل بين المركزية أو اللامركزية للمرافق، وتجدر الإشارة إلى أن أحد موظفي مجلس تنظيم قطاع المياه في فلسطين قد قام بتحليل أداء مقدمي الخدمات بناءً على مجموعةٍ من مؤشرات الأداء واستنتج أن المرافق الكبرى تفوق في أدائها المرافق الأصغر⁷.

٣,٦٢ الدور المحتمل للبنوك المحلية

ركّز حوار السياسات في لبنان على دور البنوك في الترويج لمشاريع تتعلق بكفاءة إدارة المياه واستعمالها ضمن إطار إدارة مصادر المياه غير التقليدية (NCWRM)، وبشمول هذا الموضوع بحوار السياسات يكون لبنان قد أخذ المبادرة في إشراك القطاع المصرفي في تمويل مشاريع المياه والطاقة مستفيداً بذلك من آليات التمويل الخضراء المتوفرة تحت مظلة (حراك البيئة اللبناني LEA) بدعم من البنك المركزي (BdL).

ساهم مشروع الحوكمة والتمويل من خلال حوار السياسات والجزء الفني منه في تحديد أنواع المشاريع المؤهلة للتمويل الوارد أعلاه اعتماداً على نهج الإبداع التمويلي للبنك المركزي ووضع الأسس والمبادئ التوجيهية لاختيار المشاريع خاصة تلك المتعلقة بإدارة مصادر المياه غير التقليدية، وللوصول إلى ذلك تم اتباع نهج متميز لتحديد الأسس للمشاريع الصغيرة منها والكبيرة مع مراعاة الاعتبارات الاجتماعية والبيئية وكذلك النوع الجنسي وفرص النساء للاستفادة من هذه الآليات.

واجهت المبادرة مشكلتين إحداها بطء العائد المالي لهذا النوع من المشاريع (وكذلك معظم مشاريع المياه) والذي قد يثني عزم المستثمرين، والثاني أن المصاريف التجارية مخولة فقط بإقراض القطاع الخاص. تمت معالجة المشكلة الأولى بالتركيز على المشاريع الصغيرة فقط والثانية بإيجاد طرق مناسبة لإشراك السلطات المحلية – بلديات عن طريق التعاون مع طرف ثالث كشركة خاصة مثلاً أو منظمة غير حكومية NGO.

تم عرض وإبراز التجربة اللبنانية خارج نطاق الجهد القطري في مؤتمر برشلونة في ديسمبر ٢٠١٧ كنموذج ناجح لمشاركة البنوك المحلية في قطاعي المياه والطاقة وتنتج النية إلى دراسة تحليلية للظروف المواتية لمشاركة القطاع المصرفي في قطاع المياه في دول عدة بالتركيز على الأردن وفلسطين مع احتمالية شمول المغرب وتونس وذلك خلال عام ٢٠١٨ من

قبل مشروع SWIM-Horizon 2020 SM Project ستتم الاستفادة من مشاركة البنوك السابقة في الحوار وذلك للوصول إلى نموذج يمكن تكراره ونقل الخبرة والمعرفة من لبنان إلى مناطق أخرى في الإقليم.

٣,٦٣ بعض الدروس المستفادة

- بينما بيّنت الملاحظات أعلاه وجود تشابه وكذلك تفارق بين الدول الأربع استرشاداً بالممارسات العالمية فقد شمل حوار السياسات على بعض الدروس المستفادة منها على سبيل المثال:
- يعتبر التفاعل عبر القطاعات المختلفة مفتاح النجاح لعملية الإصلاح، كمثال على ذلك العلاقة الحساسة بين المنظمين لقطاع خدمات المياه والوزارة المسؤولة.
 - تواجه المؤسسات تحديات جمة تعيق قدراتها نتيجة التغيرات المتكررة في الإدارات.
 - يبقى الاستقلال المالي والإداري لكل من المنظم والمرافق من أهم التحديات حيث أن الإيرادات والتحصيل دوماً متدنيان.
 - تبقى المعرفة محدودة حول نماذج المشاركة مع القطاع الخاص بالرغم من أن بناء الكفاءات في القطاع العام للتفاعل مع هذه المشاركة يظهر دوماً على سلم الأولويات.
 - يظل القطاع العام والخاص بما فيها المصارف في حيرة حول دورهم في مشاريع المياه والفائدة الناجمة عن ذلك.
 - يستغرق التأثير على السياسات وتغييرها وقتاً أطول بكثير مما هو متوقع.
 - تشير الدروس أعلاه إلى الثغرات التي يجب مواجهتها خلال عملية الإصلاح لقطاع المياه.

٣,٧ ملخص نتائج الحوارات القطرية

مرفق فيما يلي ملخص لنتائج الحوارات القطرية شاملاً مايلي:

جدول ١ - ملخص ومقتطفات من النتائج الواردة في التقارير القطرية.

الإطار التنظيمي لمشاركة القطاع الخاص

جدول ٢ - ملخص ومقتطفات من النتائج الواردة في التقارير القطرية.

مشاركة أصحاب المصلحة

جدول ٣ - ملخص ومقتطفات من النتائج الواردة في التقارير القطرية.

خطة الإجراءات الموصى بها

ليس الهدف من الجداول استبدال التقارير القطرية التي تحتوي بدورها على كنز من المعلومات، وإنما تم وضع النتائج في الجداول المرفقة بالتجاور لكل بلد وذلك لإضفاء المنظور الإقليمي على خصوصية كل دولة على حدة وتقييم الإجراءات المحددة التي يجب اتخاذها للوصول إلى الأهداف الرئيسية في مواجهة تحديات الترابط بين الحوكمة والتمويل وفقاً للممارسات العالمية.

7 Murrar, A. (2017), "The Relationship between Size and Performance of Palestinian Water Service Providers", Journal of Water Resource 9, 536-552. <https://doi.org/10.4236/jwarp.2017.95035>

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

جدول ١:

ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع حول الإطار القانوني لمشاركة القطاع الخاص



فلسطين

إن وثيقة السياسة والاستراتيجية لعام ٢٠١٣ تعتبر شراكة القطاع الخاص PSP جزءا أساسيا من عملية الإصلاح.

أصدرت رئاسة الوزراء تعليمات في ٢٦ أيار ٢٠١٣ تنص على:

- منح وزارة الزراعة الصلاحية لإنشاء سياسة شاملة تُعنى باستخدام المزارعين لمياه الفضلات المعالجة في الري، وعلى ما يبدو وُضع هذا البند لدعم مشروع خاص في جنين.
- الطلب من اللجنة الاقتصادية الدائمة أن تتبنى دراسات الـ PSP للمياه لكي يمكن التقيد بها من الناحية القانونية في عملية طرح العطاءات التنافسية.
- الطلب من كيانات حكومية معينة فتح الحوار مع القطاع الخاص الفلسطيني لمناقشة فرص الاستثمار في قطاع المياه.
- طلب إجراء الدراسات والتحضيرات لمشاركة القطاع الخاص في مشاريع المياه والصرف الصحي وبالتعاون مع السلطات المعنية وتقديم هذه المشاريع للجنة الاقتصادية الدائمة.

يفوض قانون المياه لعام ٢٠١٤ بشكل خاص سلطة المياه الفلسطينية PWA بالمساعدة في خلق مناخ مناسب ومستقر للاستثمار وذلك لتشجيع القطاع الخاص في أنشطة واستثمارات قطاع المياه، كما ويدعو إلى عمل تغييرات مؤسسية وتنظيمية واقتصادية لغايات تشجيع الشراكة مع القطاع الخاص، هذا من خلال صياغة لائحة قانونية خاصة للـ PSP، ويعتبر وجود هذه اللائحة أمرا مفيدا ومتسقا مع الجهود المبذولة في هذا المجال في المناطق الأخرى.

إن إصدار قانون خاص بالـ PPP هو وسيلة لإظهار الالتزام السياسي للـ PPP وقد برزت الحاجة بشكل أساسي إلى هذا التشريع بطلبٍ محدد من القطاع الخاص المحلي.

طلبت سلطة المياه الفلسطينية PWA من الحكومة الفرنسية دراسة تأسيس وحدة الـ PPP في مشاريع المياه، حيث أشارت الدراسة إلى الحاجة لمؤسسة حكومية مركزية وبالتالي تم اقتراح وحدة مركزية للـ PPP، وما زالت تفصيلات هذا الطلب المقترح قيد الدراسة لدى رئاسة الوزراء.

القضايا

- رغم وجود مجلس تنظيمي لقطاع المياه WSRC وقانون المياه الجديد لعام ٢٠١٤ اللذين من شأنهما أن يمهدا لأعمال لاحقة، إلا أن الأدوار داخل المؤسسات المفترض أنها مؤازرة بعضها لبعض، مازالت غير واضحة أو مفهومة.

جدول ١:

ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع حول الإطار القانوني لمشاركة القطاع الخاص



لبنان - على الصعيد الوطني

يوجد حاليا مسودة قانون قيد الصياغة والإعداد منذ عام ٢٠٠٧.

تم التصديق على قانون ٤٨ لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في أيلول ٢٠١٧.

تم تفويض مجلس أعلى للخصخصة والـ PPP لقيادة العملية.

يؤسس المجلس لجنة مشاريع تنفيذية جيدة التمثيل تحتكم إلى المجلس خلال مسار عملها.

يحدد آليات للشفافية ويصف الخطوات والمسؤوليات لمختلف الأطراف الفاعلة خلال مرحلة الاختيار والتفاوض مع مقدّم العطاء الأفضل وخلال فترة حياة تنفيذ المشروع.

توفر الأمانة العامة للمجلس التدريب لموظفي القطاع العام لتنمية قدراتهم وتمكينهم من دراسة مشاريع الـ PPP وإدارتها بكفاءة.

الأمر المرتبطة بقطاع المياه

ينتظر تشريع المياه، الموافق عليه من قبل رئاسة الوزراء في ٧ تشرين الأول عام ٢٠١٧، تصديق البرلمان.

يتوقع التشريع إمكانية تفويض خدمات مياه الشرب والري والصرف الصحي لمدة ٢٥ عاما كحد أقصى.

تُدرج تحت لائحة الخدمات المفوضة جميع أشكال الامتيازات والتعاقدات وعقود الإدارة وإدارة الطرف الثالث بالإضافة إلى عقود البناء والتشغيل والنقل.

ترى مسودة القانون المقدمة إلى وزارة الطاقة والري MEW عام ٢٠٠٣ إمكانية تنظيم التفويض ومشاريع البناء والتشغيل والنقل BOT projects لبناء وتشغيل ونقل السدود والأعمال المرفقة إضافة إلى شبكات المياه والصرف الصحي ومحطات مياه الشرب ومعالجة مياه الصرف الصحي.

حسب مسودة هذا القانون فإن تقييم المشاريع وإعداد مواصفاتها الخاصة تقع على عاتق وزارة الطاقة والمياه باعتبارها الطرف الموقع لعقود الـ PPP الموافق عليها من قبل رئاسة الوزراء. يبيّن مشروع هذا القانون المدة الأقصى لهذه العقود والتي تصل إلى ثلاثين عاما، كما تتم إدارة هذه العملية من خلال هيئة مكلفة لذلك في وزارة الطاقة والمياه.

القضايا

- إن الارتباط بين قانون PPP الوطني والقانون المقترح لقطاع المياه غير واضح المعالم وخاصة في مجال توزيع المسؤوليات اللازمة لإنشاء المشاريع.

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

جدول ١:

ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع حول الإطار القانوني لمشاركة القطاع الخاص



الأردن - على الصعيد الوطني

أصدرت الحكومة قانونا للـ PPP عام ٢٠١٤ يعرّف فيه ماهية الـ PPP ويؤسس مجلسا تشاركيا يرأسه رئيس الوزراء للموافقة على المشاريع وعمليات طرح العطاءات وإبرام العقود النهائية. كما أنشأت الحكومة وحدة PPP داخل وزارة المالية منوط بها تسجيل المشاريع ذات الأولوية في خط أنابيب الـ PPP ومراجعة دراسات جدوى وإمكانية بقاء المشاريع كما تعمل على توفير الدعم التقني للسلطات التعاقدية في قطاع المياه مثل سلطة المياه في الأردن WAJ خلال فترة حياة المشروع.

الأمور المرتبطة بقطاع المياه

- سبقت وزارة المياه والري القطاعات الأخرى في الحكومة بمسألة الخصخصة الإدارية لمرافق المياه وقد نجحت بضم المشاريع ضمن أشكال مختلفة للـ PPPs/PSPs .
- قام قطاع المياه بالسماح للقطاع الخاص بالتدخل في أعمال الإدارة والتشغيل O&M وفي إدارة الخدمات وفي الاستثمار.
- تحكم القوانين المؤسسية، وخاصة تلك في سلطة المياه في الأردن، قطاع المياه على العموم، ورغم أنه تم النظر بإنشاء قانون شامل للمياه بشكل دوري إلا أنه لم يتوفر الدافع الكافي لإكمال المهمة للآخر.
- هناك وحدة في سلطة المياه بدأت كوحدة إدارة المشاريع وتطورت لتصبح وحدة رصد المشاريع وقامت بتجميع أدوار استثمار رأس المال كرصد ومتابعة مرافق المياه ولكن بدون أي قوة فعلية. ولا حاجة للقول أنه لم تُمنح أي سلطة ذاتية لتلك المرافق المخصصة إداريا ولا توجد أي استقلالية للجهات التنظيمية.

القضايا

- يظل عدم استقرار الوضع المالي وهشاشته عند سلطة المياه الأردنية (المورّد الرئيسي للمياه) العائق الرئيسي أمام المزيد من مشاركة القطاع الخاص في المستقبل وذلك:
- لعدم كفاية الأموال في تغطية التزاماتها وانخفاض جدارتها الائتمانية (بسبب إئقالتها بالديون) مما يعيق تمويل المشاريع.
- شبه انعدام لكل من السلطة الذاتية للمرافق واستقلالية الجهاز التنظيمي.

جدول ١:

ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع حول الإطار القانوني لمشاركة القطاع الخاص



تونس - على الصعيد الوطني

توجد حاليا في البرلمان التونسي مسودة قانون قيد الصياغة والإعداد للشراكة بين القطاعين العام والخاص PPP يوفرّ إمكانية لوجود مجموعة أوسع من الأساليب الخاصة المعنية بإشراك القطاع الخاص. وعلى وجه الخصوص ينصّ مشروع القانون على تفويض الخدمات العامة وهذه المسألة لها صلة مباشرة بقطاع المياه، ويوفر مشروع القانون للـ PSP إجراءات مبسطة للمشاريع الصغيرة ولكن ما زالت العتبات الفعلية لها قيد النقاش. وقد تم اقتراح قطاعات تجريبية كالطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية والصرف الصحي للعمل فيها حين يتم تصديق هذا القانون.

الأمور المرتبطة بقطاع المياه

تم تطوير الاستراتيجية الوطنية المتعلقة بتغير المناخ (SNCC) لتوفير إطار عمل ينظر في المخاطر والتحديات التي تواجه القطاع الخاص، وكذلك تتيح الاستراتيجية لسياق لازم للمساهمة المحتملة للـ PPP ولكن لم يتم تبني هذه الاستراتيجية بعد.

تم تبني تشريع للمياه Water Code أول مرة عام ١٩٧٥ وأعيد صياغته وتحديثه عدة مرات، وهو يعد الأداة التشريعية الرئيسية لقطاع المياه والصرف الصحي وبحاجة إلى المزيد من المراجعة ولكن لم يُخصّص بعد جدول زمني لهذه الغاية.

تم الاعتراف الرسمي لأول مرة في الدستور التونسي الجديد بحق الحصول على المياه: التركيز الآن على مسؤولية الحكومة والقطاعات المختلفة في المجتمع للمحافظة على مصادر المياه للدولة وإدارتها بشكل سليم.

رغم أن تشريع الـ PPP يمثّل بوضوح التزامه السياسي للـ PSP، إلا أنه مازال على الحكومة أن تحدد كيف يمكن للاستراتيجيات والقوانين المتعددة، كالاستراتيجية المستجدة لقطاع المياه وقانون المياه المحدث وقانون الامتيازات والقانون المستقبلي للـ PPP والاستراتيجية المقترحة لأجل اقتصاد مراعي للبيئة، أن تكمل بعضها وأن تساعد على توضيح إطار عمل الـ PSP في قطاع المياه.

يشمل منشور رئاسة الوزراء رقم ١٤ لعام ٢٠١١ على أحكام تنظيمية للإجراءات المتبعة في إعداد تشريع يهدف إلى تعزيز نوعية التشريعات في كافة القطاعات وتخفيف الأعباء الإدارية على المشاريع والشركات الخاصة، ولكن فيه ثغرات فنية خاصة في مهمة تنظيم التعرفة بالإضافة إلى الثغرات في الشفافية والمساءلة في العلاقة ما بين مورّدي الخدمات والمستخدمين.

يتم تشغيل خدمات المياه والصرف الصحي من قبل شركات منفصلة تتنافس في التمويل. يجب تحديث معايير الجودة وتطبيقها بكفاءة أعلى.

القضايا

- يوجد العديد من المؤسسات التي تُعنى بتنظيم مرافق الخدمات.
- لا توجد أي سلطة مسؤولة لتجميع وإدارة المعلومات حول مشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه.

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

جدول ٢:

ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع حول مشاركة أصحاب المصلحة



لبنان

تظل التجربة العملية محدودة في لبنان بالنسبة لوجود حوار تفاعلي على مستوى السياسة واتخاذ القرار، وكذلك الأمر وحتى بشكل أكبر بالنسبة لمشاركة أصحاب المصلحة بالمناقشات العامة المستنيرة، وهذا ينطبق أيضا على قطاع المياه، رغم وجود بعض الأمثلة للمشاركة ولكنها ليست واسعة المدى.

تشير الاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه لمشاركة أصحاب المصلحة بشكل شامل فيما يتعلق بإدارة الري وبالتحديد في خلق وتعزيز قدرات مؤسسات استخدام المياه WUAs. بالإضافة إلى أنه يُنظر إلى المشاركة العامة على أنها فقط المتلقي فحسب لرسائل حملات ومبادرات التوعية حول الحفاظ على المياه ومنع هدرها.

إن النزاهة والشفافية عاملان هامين لإدارة جيدة للمياه. تشمل الجهود الأمة ككل ومن ثم تُطبّق على قطاع المياه، وقد تم اقتراح تشكيل مجلس وطني للمياه والذي سيشمل السلطات الأخرى وذلك للإشراف على إدارة المصادر.

من القضايا الأساسية في هذا المجال هو إدماج المنظور الجنساني (نوع الجنس) والذي يمكن تعزيزه إلى جانب تفاعل ومشاركة الشباب والأطفال.



فلسطين

زيادة الوعي من خلال تقوية قاعدة المعلومات حول القضايا الحيوية مثل مصادر المياه الوطنية ومعالجة الفساد والممارسات المخالفة للقانون في قطاع المياه، وتحديد الكلفة الحقيقية للمياه والصرف الصحي في خدمة التوريد.

التفاعل مع الفئات المختلفة لأصحاب المصلحة لمناقشة القضايا والحصول على الدعم فيها كقضايا الاستثمارات ومسؤوليات القطاع الخاص والشفافية ومستويات التعرّف ونوعية الخدمة، مع التأكيد على ضرورة المساواة في التمثيل النسائي والرجالي من البيوت ومنشآت المشاريع الخاصة.

إعداد استراتيجية للاتصال تزيد من الوعي وتبيّن التجاوب مع احتياجات المستهلك واهتماماته. وبالتالي يتم تحديد أهداف واضحة لأنشطة زيادة الوعي من قبل مؤشرات تقيس مستويات الأداء.

توجيه رسائل موجهة إلى فئات مختلفة (نساء ورجال، عام وخاص، الخ). ويكون تطوير هذه الاستراتيجية وتنفيذها بشكل مثالي بالتشارك مع الجهات الفاعلة في القطاع الخاص وذلك لبناء شبكة علاقات ومعلومات واسعة المدى.

دعم تطبيق خطة العمل الناشئة عن (الاستراتيجية الجنسانية لقطاع البيئة مع التركيز على نفايات المياه والنفايات الصلبة) لعام ٢٠١٢، والتي تُعنى بالتوعية للجانب الجنساني في السياسات المالية مع رصد الدور القيادي للمرأة وتعزيزه.

جدول ٢:

ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع حول مشاركة أصحاب المصلحة



الأردن

هناك بعض البرامج التي تعمل على إشراك مستخدمي المياه في العديد من جوانب قطاع المياه في الأردن، وما زالت مشاركة المستهلك في بداية الطريق، كما تعي الحكومة أهمية التفاعل مع المستخدمين النهائيين حول العديد من القضايا التي تؤثر على توفير خدمات المياه والصرف الصحي، غير أن الجهود المبذولة للتواصل مع المستهلكين بدت وكأنها تسير بشكل غير منتظم.

إن انعدام الثقة لدى مستخدمي خدمات توفير المياه يدعو الحكومة إلى بذل المزيد من الجهود، مع احتمالية استخدام الـ PSP، لتطوير آليات للتعامل مع أصحاب المصلحة الرئيسيين حيث أظهرت التجارب السابقة خطورة معارضة القوة العمالية.

قامت خطة العمل لاستراتيجية المياه في وزارة المياه بتطوير قائمة للفعاليات والأنشطة التي تعمل على بناء ثقة المستهلك، ورغم أن مؤشرات ومعايير المحددات الزمنية للأنشطة واضحة إلا أنه لم يتم تحديد مؤشرات النجاح ولا الأهداف بعد.

قد يساعد وجود قاعدة متينة للمعلومات على زيادة وعي المستهلك بالقضايا الحيوية الهامة مثل حالة مصادر المياه وتكلفة المياه وخدمات الصرف الصحي ودور الشركات الخاصة. إن تفسير هذه القضايا قد يزيد من تقبّل المستهلكين للزيادات في تعرفّة خدمات المياه والصرف الصحي.

يُعتبر القيام بمسوحات دورية ومنتظمة حول إرضاء المشتركين من أنجع الطرق للوصول إلى الرأي العام.



تونس

إن الأزمة السياسية والاجتماعية التي تعصف بتونس تتطلب تنفيذاً أو تعزيزاً فورياً لأدوات المعلومات والاستشارات والحوار وصنع القرار المشترك لغاية كسب قبول عموم الشعب لأهداف السياسة المائية.

يمكن للقوى الاجتماعية أن يكون لديها تأثير حقيقي على السياسات المائية في تونس ويمكن أن تفعّل الإصلاحات إذا تم إدماج وتوحيد وتعزيز منابر الحوار القائمة وإدخال الآليات الجديدة حيز التنفيذ.

من الملمّح حالياً إشراك كافة فئات أصحاب المصلحة وخاصة في المجتمع المدني والمحافظات والبلديات في الحوار الذي من شأنه أن يبيّن المبادئ التوجيهية للبلد في مجال إدارة خدمات المياه والصرف الصحي.

تُعتبر مشاركة أصحاب المصلحة أداة (حوكمة) فعالة من شأنها المساعدة في تحقيق نتائج أفضل من حيث الكفاءة والشفافية والمشاركة والمساواة في إدارة خدمات المياه والصرف الصحي.

هناك درجات مختلفة لمشاركة المواطنين تتراوح ما بين مجرد مشاركة المعلومات إلى مختلف الأنشطة والتدابير التشاورية التي تؤدي بدورها إلى تعميق وتوسيع مساهمة المواطن في عملية صنع القرار.

يجب أن يكون الحوار مع أصحاب المصلحة مركّزاً على أسس وضوح محور الاهتمام وعلى الشفافية والتمثيل.

تغطي المؤشرات التي تم تطويرها من قبل موردي المياه، مثل الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه في تونس SONEDE، بشكل أساسي الجوانب الفنية من خدمة توفير المياه ولكن لا تغطي نوعية الخدمات وبالتالي فهي بحاجة إلى التمديد وخاصة لوجود استطلاعات حول رضى المستهلك وقناعاته بالخدمة.

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

جدول ٣:

ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع
حول خطة الإجراءات الموصى بها



فلسطين	
توصيات خطة العمل الأساسية	الطلبات المقدمة إلى مجلس الوزراء - تنظيمات تعرفه المياه. - تنظيم مرافق خدمة المياه الإقليمية. - تنظيم لخلق مناخ مشجع لاستثمار القطاع الخاص في المياه. - الحوافز المقدمة لموردي الخدمة SPs بموجب القانون.
توصيات تتعلق بالمسائل التنظيمية	إنشاء آليات للمساءلة لمجلس تنظيم قطاع المياه الـ WSRC - الاتفاق حول الوظائف الأساسية لمجلس تنظيم قطاع المياه لـ WSRC - يقوم مجلس تنظيم قطاع المياه دوريا بإجراء تقييم لعملية التنظيم RIA مع أخذ الجنس والعوامل الاقتصادية والاجتماعية بعين الاعتبار. إجراءات رقابية جديدة على المياه الجوفية - إنشاء قاعدة بيانات وتغذيتها بمعلومات موثقة، أينما يتم استخدام المياه الجوفية، شاملة فيها المؤشرات المتعلقة بالصحة والمصنفة وفق المكانة الاجتماعية والاقتصادية ونوع الجنس والعمر. - تقييم الحد الأمن للمياه الجوفية وتحديد كميات استخراج المياه الجوفية. - فرض تدابير لمكافحة تدرّج نوعية المياه الجوفية.
توصيات تتعلق بمقدمي الخدمة	استمرار عملية الإدماج لموردي المياه - إقامة استراتيجية وخارطة طريق لهذا الدمج. - باقي تقديم الخدمات للمستهلك بشكل متميز مع توحيد عمليات توفير الخدمة. - بناء القدرات للموظفين من الذكور والإناث في الوحدات الإقليمية وRUs واختيار المجالس التي تدعم إمكانية انتخاب المرأة لمناصب صنع القرار. - ربط اللجان الجديدة للخدمات المشتركة JSC بعملية التخطيط الأوسع وباحتياجات الاستثمار. - تطبيق المؤشرات الاقتصادية/الاجتماعية/السكانية كجزء من مؤشرات ومقاييس الأداء. تقوية السلطة الذاتية لموردي المياه - تطبيق أساس لاسترداد التكلفة عند وضع التعرفة ودعم جمع الإيرادات. -وضع تعرفة مناسبة مصحوبة بمقاييس المساءلة عند استخدام الإيرادات وتحسين جمع الفواتير وتعزيز القدرات كي تدبر الموارد المتاحة لها بكفاءة. الاكتفاء المالي الذاتي للكيانات في قطاع المياه - تقييم العلاقة المالية بين الكيانات (السيولة النقدية). - تحديد النقاط الفردية للإعانات المالية. - استخدام بيانات دراسات التعرفة.
توصيات تتعلق بالتمويل والامور المالية	سياسة وتنظيمات التعرفة - تطوير آليات لتحديد التكلفة الحقيقية للمياه بالمجمل وإنشاء خطوات عملية لمرافق المياه تتبع من خلالها نظاما موحدًا للمحاسبة. - عمل دراسة لإمكانية تحمل التكاليف والاستعداد لدفعها من خلال استشارات أصحاب المصلحة المتعددة وكذلك القطاع العام مع التصنيفات الجنسانية وذوي الدخل المتدني والمتوسط الخ. - تطوير قاعدة بيانات ديناميكية للمستهلكين مع آلية واضحة للشكاوى
توصيات تتعلق بتطوير المهارات	بناء القدرات في عقود لـ PPP - التعريف بحقيبة المشروع. - منهجية تحضير المشروع. - إدخال السياق الاجتماعي للاستثمار لـ VfM - تحديد إمكانية تطبيق المشروع للـ PSP و PPP - المنهجية الأساسية للقيمة مقابل المال الـ VfM - إجراءات إعداد تقرير الالتزامات الطارئة.
توصيات تتعلق بالتواصل مع أصحاب المصلحة	قائمة مقترحة بالخطوات المرتبطة بمشاركة أصحاب المصلحة فيما يتعلق بالـ PPP - تقوية قاعدة المعلومات حول القضايا التالية: • مصادر المياه الوطنية. • التكلفة الحقيقية لإنتاج المياه. • خدمات الصرف الصحي.
توصيات تتعلق بالاتصالات لدعم الـ PPP	الاتصالات لدعم الـ PPP - إنتاج قاعدة معلوماتية واضحة ومستندة على الأدلة حول الدور المفيد المحتمل الذي يمكن أن يلعبه القطاع الخاص في قطاع المياه لتبديد الأوهام والمفاهيم الخاطئة وتوضيح ما جلبه القطاع الخاص أو ما لم يجلبه من فلسطين استنادا على التجارب السابقة وخاصة في قطاع غزة وبيت لحم.

جدول ٣:

ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع
حول خطة الإجراءات الموصى بها



لبنان	
توصيات خطة العمل الأساسية	مأسسة العمل البيئي في لبنان LEAالتمويل القروض للمياه والهواء والبيئة. - استمرارية الاستشارات مع القطاع الخاص والبنوك لتمتين وتسريع الأفعال المطلوب القيام بها بأسلوب يتميز بالانفتاح والشفافية. - التعويل على إدخال البنوك في العملية التشاورية لأنها سوف تساعد في الاستدامة المالية لقطاع المياه وتساهم بوضع نموذج يمكن الاحتذاء به واتباعه في أماكن مختلفة من المنطقة.
توصيات تتعلق بالمسائل التنظيمية	تطوير إطار العمل التنظيمي للمياه - تعزيز إصلاحات القطاع فيما يتعلق بموافقة البرلمان على الصيغة النهائية لتشريع المياه Water Code وعملية المتابعة لها وذلك لضمان التطبيق الفعّال للتشريع. - تعزيز إطار العمل القانوني لتحسين الأداء في توصيل المياه وفي خدمات الصرف الصحي وفي القوانين التنظيمية الخاصة بمؤسسات خدمات المياه في إعداد القانون التنظيمي لوزارة الطاقة والمياه وفي التعديلات على قانون ٢٠٠٠/٢٢١. - التركيز على قطاعات فرعية (تجميع مياه الصرف والتخلص منها واستخدامها في الري). - تطبيق بناء للتعرفة يتسم بالشفافية. - تطوير إطار عمل للمشتريات.
توصيات تتعلق بمقدمي الخدمة	بناء المعايير وتطويرها ضمن إطار العمل في مؤسسة العمل البيئي في لبنان LEAالتمويل القروض للمياه والهواء والبيئة. - استمرارية الاستشارات مع القطاع الخاص والبنوك لتمتين وتسريع الأفعال المطلوب القيام بها بأسلوب يتميز بالانفتاح والشفافية. - التعويل على إدخال البنوك في العملية التشاورية لأنها سوف تساعد في الاستدامة المالية لقطاع المياه وتساهم بوضع نموذج يمكن الاحتذاء به واتباعه في أماكن مختلفة من المنطقة.
توصيات تتعلق بمقدمي الخدمة	تحسين الاستدامة المالية لخدمات المياه - إعادة بناء ودعم مؤسسات خدمة المياه WSEs. - لكي تحصل على استقلالها الإداري والمالي. - تحسين أداء إدارة الـ WSEs. - تحسين مهمات جوانب الدعم مثل استراتيجيات التخطيط والأعمال، إدارة الأصول (الأرصدة) الثابتة، خدمات المستهلكين ومهمات المراقبة ومراجعة الحسابات. - تحسين مهارات القوة العاملة لضمان عملية التشغيل المناسبة والمحافظة على الثروات assets وتوصيل المياه بأفضل الطرق.
توصيات تتعلق بالتمويل والامور المالية	المؤسسات وتطويرها - تطوير SIP لمعرفة التمويل اللازم الذي يخدم الأهداف المعيّنة بالشكل الأنسب. - توجيه الأموال بالشكل الذي يضمن التأثير الأعظم لها ويحقق الأهداف. - المساعدة في تحديد الوسائل المختلفة للحصول على تمويل إضافي، وتعزيز النقاشات عند طرح الموازنة للحصول على دعم مالي أكبر من الحكومة. - إدراج المبادرات حسب الأولويات استنادا على مدى تأثيرها وحاجات الاستثمار إليها. - تعزيز الحوار المتعلق بالسياسات وبناء توافق للآراء حول أهداف واقعية لقطاع المياه.
توصيات تتعلق بالتمويل والامور المالية	قرار المشتريات استنادا على قانون الـ PPPالجديد - البدء بدراسة الجدوى من قبل وزارة تنفيذية وتأسيس لجنة للمشروع من قبل المجلس الأعلى للخصخصة والـ PPPلعمل دراسة تشمل الجدوى والتقييم لاهتمام القطاع الخاص، وتساعدوا جماعات فاعلة، وتعمل على تحضير الوثائق المكثفة والتي تشمل معايير ما قبل المؤهلات، بعد أن يوافق عليها المجلس الأعلى تُحوّل إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها. يتم بعدها إطلاق الدراسة بمساعدة OTP MED (برنامج بنك الاستثمار الأوروبي EIB) للخدمات الفنية والمالية والقانونية وطرح العطاءات.
توصيات تتعلق بتطوير المهارات	القدرات - تدريب الموظفين بشكل عملي ومباشر ومكثف مع مراعاة المنظور الجنساني (نوع الجنس) وذلك لضمان توفّر الخبراء المحليين والخارجيين ضمن المؤسسات الشرائية.
توصيات تتعلق بالتواصل مع أصحاب المصلحة	تعزيز النزاهة في مجال المياه ومشاركة أصحاب المصلحة وبقيّة الشعب في قطاع المياه - التصديق على إنشاء لجنة مكافحة الفساد مستقلة عن القوى التنفيذية والتشريعية وذلك لدعم آليات للمساءلة وإجراءات تتسم بالوضوح والشفافية. - ضمان المساءلة والشفافية كممارسات معتادة في القطاع العام، على سبيل المثال الطلب من المؤسسات أن تصدر تقارير مرحلية سنوية. - إصدار قانون يتمكن فيه المواطن من الحصول على المعلومات.
توصيات تتعلق بتطوير المهارات	تعزيز مشاركة أصحاب المصلحة وبقيّة الشعب في قطاع المياه - توسيع قاعدة الحوار المرتبط بقضايا المياه لتشمل المنظمات غير الحكومية والأكاديميين والمواطنين والسلطات المحلية. - تطوير قاعدة بيانات كافية وتعزيز الثقة وتأسيس منابر دورية للحوار والاتصال. - تشجيع التغيرات السلوكية للشباب. - توفير مستوى أفضل للمادة التعليمية لجميع المراحل الدراسية وتدريب المعلمين. - توفير أندية للمحافظة على البيئة من خلال المنظمات غير الحكومية وذلك لزيادة الوعي وتطوير القدرات. - يجب أن تتضافر الجهود وتتسم بالشمولية والتشاركية مع التقسيم المرحلي لتأثيرها. - النظر في الاحتفاظ بالشركات المختصة إلى حين بناء الخبرة الداخلية.
توصيات تتعلق بالاتصالات لدعم الـ PPP	تعزيز تعمير المنظور الجنساني - إشراك الاقتصاديين وخبراء نوع الجنس وخبراء التواصل وخبراء تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في لبنان الـ ICTالخ. من أجل دعم المزيد من مشاركة المرأة. - تشجيع الحكومة لصاحبات الأعمال للاستثمار بالمياه وفي الشركات التي لديها إدارة من الجنسين، كما يضمن البنك المركزي أن تكون حسابات البنوك مشروطة بمساواتها بين الجنسين عند إعطاء القروض للعملاء.

الفصل الثالث

رابط الحوكمة والتمويل – الحوارات القطرية

جدول ٣:

ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع
حول خطة الإجراءات الموصى بها



تونس	
توصيات خطة العمل الأساسية	تحديد شكل مشاركة القطاع الخاص PSP الأنسب للهدف - الأخذ بعين الاعتبار أشكال مشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه بناء على التجارب السابقة وعلى رغبة القطاع الخاص محليا وعالميا وعلى تحسّن ظروف إطار العمل. - الاهتمام بإشراك المشغلين الصغار من القطاع الخاص وذلك لدعم التحالفات الإنمائية العالمية Global Development Alliances GDAs في الريف. - الاهتمام باستخدام ترتيبات الـ BOT-type أي نماذج البناء والتشغيل والنقل للـ PSP في محطات تحلية المياه أو الصرف الصحي.
توصيات تتعلق بالمسائل التنظيمية	تحسين فرص الحصول على البيانات والمعلومات حول خدمات المياه والصرف الصحي - تكثيف الجهود الرامية لتطوير مؤشرات الأداء والتأكد من نشر النتائج. - تحديث وإكمال النظام القائم لمعلومات المياه والتأكد من توافقه وانسجامه مع غيره من أجهزة إصدار المعلومات المختلفة.
توصيات تتعلق بمقدمي الخدمة	تقوية الاستقلال المالي واتخاذ القرارات لمشغلي المياه - إعطاء مشغلي المياه المزيد من السلطة الذاتية من خلال منحهم مرونة أكبر في إدارة استثماراتهم وعملياتهم القائمة. - التأكد من أن التعرفة تغطي تكاليفهم. - مواكبة تحديد الأسعار لتدابير خفض التكاليف. تطوير بنية مؤسسية مواتية لإدارة سليمة لمشاركة القطاع الخاص PSP - تقوية الإطار التشريعي للـ PPPوالـ PSP في قطاع المياه وتأسيس آليات تتوافق مع القوانين القائمة. - تقوية إمكانيات وقدرات الحكومة في مجال الـ PSP، والـ PPP بالذات. - المحافظة على صلة وثيقة بين عمليتي التخطيط وإعداد الميزانية.
توصيات تتعلق بالتمويل والامور المالية	ضمان إمكانية الـ PSP على تحمل التكاليف المالية - تسجيل الإعانات الحكومية لقطاع المياه بشفافية من حيث الميزانية والحسابات. - إدخال أداة استراتيجية للتخطيط المالي تكون خاصة بقطاع المياه على وجه التحديد. - بيان جميع الالتزامات الطارئة في الميزانية والناجمة عن الحكومة وذلك لتقليص المخاطر المالية لأدنى حد. القيمة مقابل المال VfM - تأسيس قائمة مشاريع استثمارية في قطاعي المياه والصرف الصحي مُدرجا فيها ترتيب الأوليات من قبل الحكومة. - تحديد معايير للتعامل العادل عند الاختيار بين خيارَي الحكومة والـ PSP. - تأسيس فريق ذي كفاءة لرصد المشاريع وإدارة المشاركة مع شريك القطاع الخاص خلال المرحلة التشغيلية لمشروع الـ PSP.
توصيات تتعلق بتطوير المهارات	تأهيل العاملين في القطاع - تكوين فريق وتأهيله لمتابعة المشاريع وإدارة المشاركة مع القطاع الخاص خلال الفترة التنفيذية لمشروع المشاركة.
توصيات تتعلق بالتواصل مع أصحاب المصلحة	جعل الاتصالات نشاطا استراتيجيا شاملا على جدول أعمال الحكومة التونسية - تعزيز قدرات الاتصالات في المؤسسات مثل الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه في تونس SONEDE والديوان الوطني للتطهير ONAS . - تحديد ماهية الفئات السكانية المستهدفة وذلك لغايات الاتصال. تفعيل المنابر التشاركية والتشاورية القائمة وتعزيزها - تقوية مجتمعات التنمية في القطاع الفلاحي في تونس GDAs كمنابر للمشاركة وتبادل الخبرات. - تقوية دور المنظمات غير الحكومية. - تشجيع المشاركة من قبل الفئات المعرضة للخطورة كالصغار والنساء. المراعاة الجدية للظروف الجغرافية - تحسين توزيع المحافظات والبلديات على مجلس المياه الوطني. - تقوية التعاون بين المؤسسات العامة.

جدول ٣:

ملخص ومقتطفات من تقارير الدول الأربع
حول خطة الإجراءات الموصى بها



الأردن	
توصيات خطة العمل الأساسية	التصدي لمعالجة فجوة التخطيط الاستراتيجي - إنشاء شركة قوية مكرّسة لقطاعي العام والخاص PPP في وزارة المالية MoF ومكتب رئيس الوزراء وغيرها من الهيئات الرئيسية بالإضافة إلى تطوير منهجيات مرتبطة بها. التصدي لمعالجة الثغرة التمويلية - على وزارة المالية أن تصدر تكليفا بإجراء تقرير تفصّل فيه الإعانات والمساعدات المالية لقطاع المياه والاحتياجات طويلة الأمد. - تطوير خطة مالية استراتيجية لقطاعي المياه والصرف الصحي.
توصيات تتعلق بالمسائل التنظيمية	العمل بشكل أكثر انتظاما على وضع أدوات السياسة التنظيمية الجيدة في قطاع المياه وذلك لتحسين الكفاءة والمساءلة في الإطار التنظيمي للمياه - العمل على نشر وتعميم الاستخدام المنتظم للأدوات التي تضمن النوعية التنظيمية في قطاع المياه.
توصيات تتعلق بمقدمي الخدمة	استمرارية الجهود في مجال الخصخصة الإدارية وتعزيز السلطة الذاتية لموردي المياه - إضفاء الطابع المهني لموظفي المرافق التشغيلية للمياه. - تقوية الاستدامة المالية لمشغلي المياه. - التصدي لمعالجة الثغرات في رصد الأداء وذلك من خلال تطوير مجموعة من مؤشرات موحّدة للأداء.
توصيات تتعلق بالتمويل والامور المالية	التصدي لمعالجة الثغرة التمويلية - على وزارة المالية أن تصدر تكليفا بإجراء تقرير تفصّل فيه الإعانات والمساعدات المالية لقطاع المياه والاحتياجات طويلة الأمد. - تطوير خطة مالية استراتيجية لقطاعي المياه والصرف الصحي. مواجهة الثغرة في عملية المشتريات والقيمة مقابل المال VfM - تطوير منهجية أساسية للقيمة مقابل المال استنادا على ممارسات راسخة ومتبعة. - تطوير عقد نموذجي للـ PPP يعمل على تجسير فجوة الإطار القانوني. - ضمان التنافس في طرح العطاءات. معالجة الثغرة في الرعاية المالية وقدرة المستهلكين على تحمل التكاليف - تحسين إجراءات وضع الميزانية وكذلك المشاريع المرتبطة بها وعملية التحضير والتنفيذ والمحاسبة لضمان الشفافية في تحديد المخاطر المالية وإدارتها ومعالجتها.
توصيات تتعلق بتطوير المهارات	معالجة الثغرة في القدرات - تعزيز قدرات مشاركة القطاع الخاص في الإدارة.
توصيات تتعلق بالتواصل مع أصحاب المصلحة	تعزيز البيانات - دعم الجامعات والمنظمات غير الحكومية NGOs ذات الصلة والتي لديها دور مثمر في تقوية ودعم قاعدة البيانات والمعلومات لقطاع المياه. - إنتاج بيانات واضحة ومستندة على الأدلة حول الدور المفيد الذي يمكن أن تقوم به الجهات الفاعلة في القطاع الخاص في قطاع المياه. تقوية الآليات والمنابر المتوفرة لأجل مشاركة أصحاب المصلحة - تقوية منابر أصحاب المصلحة المتعددين وذلك لتشجيع الحوار بين المنظمات غير الحكومية والأكاديميين والمواطنين والحكومات المحلية وموردي الخدمات في القضايا المرتبطة بالمياه. - إشراك المستهلكين بشكل أكثر انتظاما. تحديد استراتيجية تطوير للاتصالات والقدرات - تطوير حملة إعلامية مستندة على التوصيات والدروس السابقة. - استهداف أصحاب المصلحة الرئيسيين مثل الشباب والنساء.

الفصل الرابع

حوار السياسات والرابط للحوكمة والتمويل – الحوار الإقليمي

٤١٤ الخلفية

كما دُكر سابقا، فقد تم تنفيذ مشروع الحوكمة والتمويل لقطاع المياه المتوسطي عن طريق تفاعل النشاطات القطرية والإقليمية، فعلى الصعيد الإقليمي أنشأت الفعاليات المعتاد قيامها عبر-المتوسط منبرا ببناء لمشاركة الخبرة وتبادل المعرفة مبنيًا في نفس الوقت نتائج العمل التحليلي الذي أُجري على المستوى القطري. يهتم الجانب الإقليمي بالحوار الأوسع حول مشاركة الخبرات في تشكيل السياسات وفي تشجيع الممارسات الأفضل، والغاية من ذلك كله دعم تبادل الخبرات عبر المتوسط وما بعده وكذلك اكتشاف التكرار المحتمل لهذا المجال في العمل. على هذا المستوى فقد تم تسهيل العلاقة التبادلية بين صانعي السياسات والقطاع الخاص حول إصلاحات الحوكمة باتجاه تعزيز الاستدامة المالية في قطاع المياه مقرونة بتفاعل مستنير مع الفاعلين في المجتمع المدني.

أطلقت GWP (الشراكة العالمية للمياه) مشروعَ الحوكمة والتمويل في برشلونة مايو ٢٠١٣ تحت رعاية الشراكة من أجل المتوسط UfM وبالتعاون الوثيق معها، وقد حضر المؤتمر ١٠٠ مشارك من ٢٢ دولة متوسطة من بينهم وزراء وكبار المسؤولين من القطاع العام ومنظمات غير حكومية وكذلك العديد من أصحاب المصلحة ممثلين عن مرافق المياه والقطاع الخاص والجهات المانحة والأكاديميا. عقد المشروع ثلاثة مؤتمرات إقليمية بعد الانطلاقة الأولى كالتالي:

- ضم المؤتمر الإقليمي الأول (أثينا، اليونان، ٢٨-٣٠ ٢٠١٤) أكثر من ١١٠ من ممثلي المتوسط الذين قاموا ونظروهم بمراجعة نتائج الأعمال التي نُفذت في الأردن وتونس.
- قام المؤتمر الإقليمي الثاني (تونس العاصمة، تونس، ٥-٦ ديسمبر ٢٠١٦) بتعزيز المنبر الإقليمي عبر الرسمي بين واضعي السياسات والفاعلين في القطاع الخاص والممثلين عن المجتمع المدني وبمراجعة نتائج الأعمال التي نُفذت في فلسطين، وكذلك بالمساهمة في تشكيل ملخصٍ وافيٍ حول الممارسات السليمة التي يمكن تكرارها والتي تنطبق على سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا MENA.
- أما المؤتمر الإقليمي الثالث والنهائي (برشلونة، اسبانيا، ١٢-١٤ ديسمبر ٢٠١٧) والذي ضمَّ أكثر من ١٤٠ مشارك من ٢٢ دولة أوسطية فقد كانت له الأهداف المحددة التالية:
- عرض ونشر النتائج الختامية للحوارات القطرية التي دارت وتمت في كلٍّ من الأردن وتونس وفلسطين ولبنان.
- المشاركة في تبادل الخبرات والآراء المتعلقة بآليات التمويل المستدام للبنية التحتية للمياه وتحديد السبل التي تشجع العمل على الصعيد السياسي والتنفيذي من خلال المنبر الإقليمي بين الفاعلين في المجتمع المدني والقطاعين العام والخاص.
- كشف أوجه التآزر (الحاضرة والمستقبلية) مع المبادرات والمشاريع ذات الصلة ومراعاة القضايا الشاملة (مثل نوعية الجنس والنزاهة والحقوق وغيرها) في مجالي الحوكمة والتمويل لقطاع المياه.
- ساهم المؤتمر الإقليمي الختامي في إنهاء هذا التقرير وكان أيضا الفعالية الختامية لمشروع إقليمي آخر تحت عنوان (برنامج بناء القدرات حول النزاهة في قطاع المياه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا MENA)، واستنادا على التجارب والنتائج والاكتشافات القائمة فإن مشروع الحوكمة والتمويل والحوكمة والنزاهة قد اشتركا في تنظيم المؤتمر الإقليمي الثالث.

توجد قيمة مميزة إضافية لهذه المشاركة حيث أن الحوكمة هي القاسم المشترك بينهما في معالجة التمويل والنزاهة معا، فقد كانت الغاية المرجوة من هذا الجهد المشترك تقييم الفجوات في السياسة المائية لإيجاد السبيل للمضي قدما عند وضع سياسات النزاهة التي من شأنها أن تحسّن حوكمة المياه وتجذب الدعم السياسي للمنطقة ككل. ورغم استمرارية وجود تحديات كبيرة في الإقليم بمجالي الحوكمة وتمويل المشاريع في قطاع المياه عند الترويج للنزاهة ومكافحة الفساد، إلا أن المشروعين قد ساهما في إلزام المؤسسات وأصحاب المصلحة بمبادئ الحوكمة كالشفافية والمساءلة والمشاركة وبنفس الوقت خلق تربة خصبة للاستثمارات.

٤١٥ التأمل في مُدخلات المؤتمر الإقليمي الختامي

كان المؤتمر الإقليمي في الحقيقة منبراً لمراجعة الوضع الإصلاحي في قطاع المياه وتحديثه في الدول المعنية. وكان أيضا منبرا للدول خارج الحوار الحالي مثل البانيا والبرتغال والمغرب لكي تشارك بعرض خبراتها في هذا المجال. إن قصص النجاح مفيدة وشاحنة وقد لا تكون مبتكرة بشكل كبير إلا أنها تقدم دليلا ملموسا على أن وجود منبر أساسي مناسب هو الخطوة الضرورية للمضي قدما. كانت الروح الشاملة للمؤتمر إيجابية وحيوية وذلك لوجود النشطاء بين المشاركين الذين يعرفون ما يجب القيام به للتصدي للتحديات التي تواجه مشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه وعاقدين العزم على مواجهة هذه التحديات. ونستطيع أن نقول أن المؤتمرات الإقليمية بتركيزها على نشاطات محددة للدولة هي محطات شحن للطاقة للاستمرار بالمضي قدما. على سبيل المثال، قضية الشفافية، التي كانت مجرد واحدة من مجموعة من القضايا التي تعرّض إليها التقرير الوطني في تونس، أصبحت الآن كيانا وموضوعا قائما بحد ذاته.

٤١٦ الحوكمة والتمويل والنزاهة

قد يكمن النجاح الأكبر للمؤتمر الإقليمي الختامي في إدماج النزاهة والتمويل المستدام ضمن إصلاحات الحوكمة، ويمكن الاستخلاص هنا بأن الفساد يجب مكافحته ومنعه بنفس الوقت، وسوف توضع التطبيقات وتُنفذ بحيث يتم تحقيق هاتين الغايتين على حد سواء، وحيث أن مكافحة الفساد هو العلاج لهذا المرض سيبقى إدخال النزاهة هو العامل الوقائي ضده. هذه هي قضايا الإنفاذ مقابل الامتثال حيث يمكن أن تكون النزاهة مسألة عامة ولكن عندما تُطبّق بشكل محدّد في المجال التجاري مثلا لتوفير خدمة المياه والصرف الصحي يكون لها الأهمية العظمى في بناء الثقة والاحترام المتبادل بين مقدمي الخدمة وزبائنهم.

تدفع أوجه القصور والفجوات التي تم تسليط الضوء عليها في التقارير القطرية إلى الحاجة للمضي قدما وقد حدّدت خطة العمل الوطنية السبل لتحقيق ذلك إذ أن التوصيات لخطوات العمل دقيقة، فمنها ما يعرض الخطوات بشكل مُفصّل ومنها ما يشير إلى ما يجب القيام به وكيفية القيام به بنفس الوقت.

تم تقديم ملخّص للإجراءات المقترحة لكل من الدول المعنية في جدول ٣ من الفصل الثالث، غير أن التوصيات الإقليمية التابعة من الحوار التفاعلي من قبل المشاركين في مؤتمر برشلونة على عدة موائد مستديرة معروضة في بيان برشلونة في الملحق رقم ١ لهذا التقرير.

ولكي نستفيد من دروس هذا المشروع، والتي تشمل الحوارات القطرية حول الحوكمة و رابط التمويل والتبادلات بين الفاعلين في القطاعين العام والخاص خلال اللقاءات الإقليمية وكذلك التجارب المتقاسمة في مؤتمر برشلونة والبيان المقترح للمؤتمر بالإضافة إلى التوصيات الأخرى، فقد أوصى بيان برشلونة باستمرارية هذا النوع من العمل متعدد الطبقات حول الحوكمة و رابط التمويل فيما يتعلق (١) بتوفير الدعم التقني لتعميق المنهجية المستخدمة و/أو تكرارها في المزيد من الدول في الإقليم، (٢) بإجراء اختبارات تجريبية للتوصيات حول البيئة الملائمة لمشاركة القطاع الخاص والشاملة للمشاركة المصنّعة للقطاع الخاص والبنوك والتمويل الأخضر وأيضا خلال خلط التمويل و(٣) بإنشاء وتسهيل منبر إقليمي منظم لتبادل المعرفة وتقاسمها.

ومن التوصيات ذات الخصوصية تلك المتعلقة بالقطاع المصرفي واحتمالية مساهمته في التمويل المستدام لقطاع المياه والترويج للتمويل الأخضرمن خلال مشروع دعم الإدارة المتكاملة والمستدامة للمياه – أفق ٢٠٢٠ فيما يتعلق بتبادل الآراء بين النظراء حيث يمكن الاستفادة من وصف نطاق العمل الذي تم الانتهاء منه باختياراتمشاريع صغيرة بالتعاون مع البنوك المهمة بأسلوب «التعلم عن طريق التجربة». إن عملية التواصل هذه بين النظراء تحافظ أيضا على استمرارية التواصل مع البنوك الأخرى المهمة بالموضوع وكذلك مع أصحاب المصلحة الآخرين، ويتفق هذا النشاط مع البنود الثلاثة الواردة في الفقرة السابقة لذا يمكن تطبيق المشروع في دول أخرى في المرحلة اللاحقة لهذا المشروع.

في حين يقدم كل تقرير قطري مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات، وكذلك بيان مؤتمر برشلونة ومرفقاته على الصعيد الإقليمي، تعود هذه الاستنتاجات للجهد المبذول من أجل قبولية الموضوع ضمن منظور إقليمي بتجميع وتحليل الخبرات الفردية، وربما يكون هناك تحيّر في الاستنتاجات تجاه احتياجات المرافق بدلا من مشاركة القطاع الخاص كون الأخير محايدا مبدئيا من حيث ماهية القطاع بينما تمثّل المرافق العامة خصوصية تقديم الخدمات في مجال المياه والصرف الصحي.

يستحق الثناء هذا التفاعل الكبير بين الجهود القطرية من خلال الحوار وإيجاد توافق في الآراء والتحليلات والحلول، إذ لم يقتصر الأمر على المؤسسات في قطاع المياه في البلدان الأربعة المعنية لتتقبل أهداف المشروع فحسب بل اتّسمت أيضا بالشفافية في توفير المعلومات الضرورية لتحديد المسائل التي تعيق التمويل في المقام الأول وسبل إشراك القطاع الخاص في معالجة النقص المالي المزمن والمساهمة في التنمية الاقتصادية.

لاقت نجاحاً تلك النُهج القائمة على السوق في حل المشكلات الاقتصادية في الدول الأربع كافة. أصبحت اعتبارات السوق مقبولة على درجة عالية حيال منتج له دور اجتماعي كالمياه، وأيدت هذا التحول قصص النجاح في المنطقة وفي أماكن أخرى من العالم، واكب ذلك وبنفس المقدار تقريبا العديد من الإخفاقات، لم يمرّ ذلك كله دون ترك أثر على الكفاءة بالرغم من انخفاض مستوى الاستدامة التقنية ويرتبط انخفاض القدرات دوما بغياب الحوافز. أما على الصعيد الدولي، فقد أدّت الممارسات القياسية في عملية إشراك القطاع الخاص إلى تغيير في النماذج القائمة لاستيعاب حقائق جديدة على أرض الواقع حيث كانت هناك إخفاقات في PPP على مستوى الدول المعنيّة وكذلك عالميا.

أدت أيضا ظروف اقتصادية مماثلة في البلدان الأربعة إلى نتائج مماثلة وسلبية، وتختلف الظروف التي أدت إلى هذه الأوضاع في كل دولة منها وقد تختلف أيضا العمليات التي يجب اتباعها نحو الانتعاش، ولكن كما تُبيّن التقارير القطرية وكما يشير النهج الجماعي لإيجاد حلول إقليمية فإن الإجراءات ممكنة والحلول يمكن تحقيقها.

ويمكن الاستخلاص من كل الجهود القطرية والإقليمية بأن الرابطة بين الحوكمة والتمويل هي في الواقع رابطة بين الحوكمة والتمويل والنزاهة. إن الجهود الوطنية جديرة بالثناء وقد تكثلت بالنجاح بدلالة تمام الإجماع على الإجراءات الضرورية الموصى بها في كل من الدول الأربع، وبذلك تثبت فعاليتها تلك العملية التي تستغل تفاعل الحوارات القطرية المصحوب بالعمل التقني المتين في الوصول إلى الإجراءات اللازمة التي تشمل بدورها اتخاذ التدابير المؤسسية والتشريعية والمالية وأطر التعامل مع أصحاب المصلحة على جميع المستويات الحكومية ومع المرافق العامة والمجتمع المدني عموما مع مراعاة تعميم المنظور الجنساني.

من الواضح إذن إمكانية تحقيق نجاحات مماثلة عند تطبيق عملية الحوار المدعومة فنيا في أقطار أخرى، وذلك بالرغم من أن الهدف النهائي والمتبلور بتقديم خدمات المياه والصرف إلى السكان عامة تقوده الاحتياجات المالية فإن المراحل المؤقتة للعملية تشير بوضوح إلى الوضع القائم في كل من البلدان الأربعة. وقد نجحت العملية ونضجت من خلال التجارب المختلفة كما هو الحال داخل البلدان التي أجريت فيها العملية نفسها والدول الأخرى التي تابعت هذه العملية من خلال المنتديات الإقليمية للمشروع. ومن أبرز الأمثلة على العملية التعليمية هو إدخال المسؤولية الاجتماعية للشركات CSR وتعميم مراعاة المنظور الجنساني، وبذلك يمكن القول أنه ينبغي تكرار هذه العملية في بلدان أخرى. أما في الدول الأربع المعنية فإن الوعي قد زاد من حيث سقف المطالبة بالاستمرار في دفع هذه العملية إلى الأمام، والأمثلة على ذلك عديدة في كل بلد كما يلي:

الفصل الخامس

رابط الحوكمة والتمويل – نظرة عامة

تونس

يمكن إبقاء القطاعين الفرعيين لمياه الشرب والمياه العادمة منفصلين إذا وُجد المنظّم (بما في ذلك الري في هذه الحالة)، بغض النظر عن دقة هذا التوجه، فإن الحاجة إلى التعامل مع عملية التنظيم هي في غاية الأهمية لذا يجب تقديم المزيد من الدعم إلى تونس في هذا الصدد، وهذا ليس بمعزلٍ عن احتياجات التمويل والنزاهة.

الأردن

تستمر الجهود في تحويل المرافق الموجودة إلى شركات ودمجها على مستوى الإقليم، ولكن تظل هناك مساءلة حول استقلالية هذه الكيانات في ضوء تحويل هذه الشركات إلى شركات للتشغيل والصيانة حيث يتم عزلهم كلفة قد تساهم مباشرة في سد الاحتياجات التمويلية. يجب الخروج من هذا الوضع بالكامل والمتمثل بعودة الشركات تدريجياً إلى وضعها السابق كمرافق عامة حيث يصبح مالکها المسؤول عن الدور التنظيمي وكذلك المسؤول الوحيد عن التمويل وتزاد مديونيته باضطراب، فالأردن بحاجة إلى الدعم في تحديد وتوضيح أدوار مختلف الجهات الفاعلة في الميدان أكثر منها الحاجة إلى دعم فيما يتعلق بمشاركة القطاع الخاص.

فلسطين

بذلت فلسطين جهوداً كبيرةً لاستحداث المنظّم الذي ينفّذ حالياً وبنجاح أهم دورله من خلال إنشاء نظام شامل للمعلومات ووضع معاييرلأداء المرافق. أما الخطوة التالية فتحتاج إلى دمج مقدمي الخدمة وتشكيل مرافق خدمات مركزية إلى حد ما، ولكن يعاني المنظّم في هذه المرحلة من أزمة مالية تهدد وجوده وبذلك يحتاج إلى دعم لضمان الاستمرارية وإلى توضيح الأدوار المؤسسية. علاوة على ذلك، فإن الفرصة متاحة لإضافة النزاهة إلى دوره التنظيمي.

لبنان

لا يزال المواطن اللبناني بحاجة إلى أن يمر في تجربة تواجد موثّر للخدمة متمتعا باستقلال ذاتي. يعتبر هذا الأمر في غاية الصعوبة نظرا لنقص المعرفة والخبرة والتمويل، ناهيك عن الحاجة إلى تحديد وتنفيذ الجهة المسؤولة عن الصرف الصحي. إن الحل السريع والفعال لاحتياجات مرافق المياه في لبنان هو عبر تطبيق نموذج عقد الإدارة والذي من شأنه أن يوفر المعرفة ويبنى قدرات مرافق المياه ومن شأنه أيضاً أن يعطي البلد فرصة لتطوير المفهوم التنظيمي. يحتاج لبنان إلى دعم في هذا المجال وكذلك إدخال مبدأ مناقشة النظراء لتطوير ونشر قضايا أخرى مثل إدارة وحفظ الموارد المائية وتحويل مؤسسات المياه إلى شركات مستقلة وإدخال المفاهيم التنظيمية، وفي الوقت نفسه يمكن أن يطرح النموذج اللبناني المتعلق بآليات التمويل المبتكرة من المصرف المركزي والمصارف التجارية حيث يمكن أن تكون بمثابة نموذج لنقاش النظراء لتبادل الآراء والتعلم على مستوى الإقليم وخارجه.

هذا وتؤكد المسائل المختارة أعلاه النداء الإقليمي من خلال بيان برشلونة الذي أشار الى مرحلة متابعة المشروع الحالي إذ ينبغي تطبيق المنهجية في بلدان غير البلدان الأربعة وكذلك تقديم المزيد من الدعم التقني في مجالات الأنشطة القطرية والإقليمية التي تمت فعلا. وفي الوقت نفسه انطلاقا من النموذج اللبناني الذي يشمل القطاع المصرفي، هناك مجال وإمكانات كبيرة لاستكشاف آليات بديلة للتمويل المستدام لقطاع المياه. وبما أن القوة الدافعة وطنية غير أن التآزر إقليمي، لذا يجب ألا يستهان بأيٍّ منهما.

الملحق الأول

- بيان مؤتمر برشلونة ٢٠١٧ حول حوكمة المياه في منطقة MENA وعلى المدى الأوسع للبحر الأبيض المتوسط

اجتمع ١٣٦ مشارك ممثلون للعديد من أصحاب المصلحة في المؤتمر الإقليمي في برشلونة، اسبانيا بين ١٢-١٤ ديسمبر ٢٠١٧ حول حوكمة المياه في منطقة MENA وعلى المدى الأوسع للبحر الأبيض المتوسط؛ دعم النزاهة وتأمين التمويل اللازم للأمن المائي والتنمية المستدامة.

تم تنظيم المؤتمر الإقليمي بتمويل من الوكالة السويدية للتنمية الدولية Sida من قبل الشراكة العالمية للمياه - البحر الأبيض المتوسط (GWP-Med) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وبرنامج بناء القدرات لسلامة المياه الإقليمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا MENA (والممول أيضا من الوكالة السويدية للتنمية الدولية Sida، والذي ينفذه البرنامج المشترك لحوكمة المياه بين البرنامج الإنمائي في الأمم المتحدة - ومعهد المياه السويدي الدولي UNDP SIWI و GWP-Med و IUCN-ROWA) ويتآزر وثيق مع البرنامج الإقليمي الممول من الاتحاد الأوروبي (الإدارة المستدامة المتكاملة للمياه وآلية الدعم للأفق SWIM-H2020 SM 2020).

نحن المجتمعون نؤيد وندعم البيان الوارد أدناه ونطلب من سكرتاريا (الشراكة من أجل المتوسط UfM) بالتلطف باستخدام هذه الوثيقة لتنفيذ أجندة UfM المائية وكذلك توزيعها على المعنيين من الدوائر السياسية ومجموعات العمل والمنابر.

نص البيان

• إن المياه أساسية للتنمية المستدامة، ولها دور حيوي لصحة الإنسان ولتنمو الاجتماعي-الاقتصادي ولصحة البيئة والنظم الإيكولوجية. إن مناطق الشرق الأوسط وشمال افريقيا (MENA) والإقليم المتوسطي الأوسع تواجه تحديات مائية جدية تضع العقبات أمام مسارها الإنمائي، فبالإضافة إلى شح المياه والذي نجم عنه إجهاد مائي شديد في بعض الحالات، فإن مشكلات كالانفجار السكاني والبطالة والفقر والتغيرات في أنماط الاستهلاك بالإضافة إلى تزايد الحاجة إلى الماء والغذاء والطاقة ومشكلات التحضر والتدهور البيئي والتغيرات المناخية والتفاوتات بين الجنسين، تُعتبر من الظروف التي تزيد من تعقيد وتفاقم صعوبة وضعٍ معقدٍ وصعبٍ من الأساس. كما أن جزءا من هذا الإقليم المذكور يواجه أزمة اقتصادية خانقة ومستمرة ويعاني من عدم الاستقرار السياسي-الاجتماعي ووجود النزاعات ومشكلات النازحين بأفواج كبيرة وغالبا ما تأتي تحت وطأة ظروف درامية. كذلك غالبية هذه الظروف لها تأثير مباشر على توفر المياه وعلى نوعية مصادرها بالنسبة للناس وللبيئة الطبيعية في منطقة البحر الأبيض المتوسط، مع ارتفاع وتزايد التكلفة المرتبطة بها من حيث الأرواح البشرية وسبل المعيشة بشكل عام ومن النواحي المادية. وفي نفس الوقت فإن عدم الاستقرار السياسي في المنطقة قد ساهم في تضخيم الحاجة إلى الإصلاحات السياسية والاجتماعية-الاقتصادية، وهناك مطلب واضح لزيادة توفير المياه الصالحة وخدمات الصرف الصحي، ولزيادة مشاركة أصحاب المصلحة، ولزيادة تخطيط الا مركزية وتنفيذها، ولزيادة عمليات صنع القرار المتسمة بالشفافية والمساءلة.

• مع الاحترام لحقوق الإنسان في المياه والصرف الصحي، أحكام وأهداف التنمية المستدامة (SDGs) واتفاقية باريس، هناك اعتراف واسع النطاق بأن الحوكمة هي جوهر معضلة المياه وعنصر حاسم في التغلب على التحديات ذات الصلة وتحقيق المياه الآمنة، إن بناء نظام مؤسسي فاعل و بيئة قانونية تنظيمية وتنفيذ التمويل المستدام للمياه من خلال تسهيل مبادرات القطاعين العام والخاص التي تتناسب مع الوضع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للمجتمع، هي أمور أساسية للحكومة الجيدة، بينما النزاهة حاسمة في تعزيز الملكية والحد من الفساد وبناء الثقة في قطاع المياه.

• في مناطق الشرق الأوسط وشمال افريقيا MENA ومنطقة البحر الأبيض المتوسط، على الرغم من تخصيص قدر كبير من الأموال العامة وتدفق المعونة إليها، إلا أن الدول ما زالت تكافح من أجل تلبية الاحتياجات المالية التي لها علاقة بالمياه والاستراتيجيات والخطط. إن الافتقار إلى إطار حوكمة سليمة يقوِّض نوعية الاستدامة المالية لقطاع المياه والمرافق الصحية على وجه الخصوص. إن سوء الإدارة ونقص التمويل وعدم وجود القدرة الاستيعابية على الصعيدين الوطني والمحلي تعرقل فعالية تعبئة الموارد الإدارية والمالية الإضافية وبالتحديد تلك الآتية من القطاع الخاص. استنادا على الدروس التي تعلمناها من مشروع الحوكمة والتمويل (بما في ذلك الحوارات الوطنية بشأن الحوكمة والرابطة التمويلية والعلاقة المتداخلة بين الفاعلين في المجتمع في القطاعات العامة-المدينة-الخاصة خلال الاجتماعات الإقليمية) وتقاسم الخبرات من مؤتمر برشلونة، فإننا نحثُّ على مواصلة مجال العمل متعدد المستويات حول الحوكمة والرابطة التمويلية المتعلقة بالتالي:

- ◊ تقديم الدعم التقني من أجل تعميق و/أو تكرار هذه المنهجية المستخدمة في بلدان أخرى في المنطقة.
- ◊ القيام باختبارات تجريبية للتوصيات المتعلقة بإيجاد بيئة مواتية لمشاركة القطاع الخاص PSP، بما في ذلك الائتمانات الصغيرة والبنوك والتمويل الأخضر وكذلك دمج التمويل.
- ◊ إنشاء منبر إقليمي منظم وتيسيره لغايات تبادل المعرفة والتعلم المشترك.

• تتم في مناطق الشرق الأوسط وشمال افريقيا MENA والبحر الأبيض المتوسط التوضيحية بمساهمة المياه تجاه تناقص الفقر واللامساواة واستدامة النمو الاقتصادي والنظام الإيكولوجي وذلك بسبب الطريقة التي تُدار بها موارد المياه وكيفية توفير المياه وخدمات الصرف الصحي. إن ضعف الحوكمة يبدد الموارد ويعرقل عمل الناس معا بما يتماشى مع الأهداف المتفق عليها، كما أن وجود مؤسسات مشرذمة يعيق عملية المساءلة ضمن قطاع فيه الاستثمار عال وتدفقات المعونة كبيرة، لذلك فعدم وجود النزاهة ذات الصلة بالمياه يكلف المجتمعات تكاليف ضخمة في الأرواح وفي تعطيل النمو وهدر المواهب وتدهور الموارد. علاوة على ذلك، يوفر جدول أعمال SDG أهداف التنمية المتفق عليها التي لا يمكن تحقيقها دون معالجة تحديات الحوكمة في قطاع المياه. استنادا إلى الخبرة المكتسبة من برنامج بناء القدرات لنزاهة المياه الإقليمية، وكذلك المناقشات التي دارت في مؤتمر برشلونة، فإننا نقترح المزيد من الاستثمارات في بناء العمل الجماعي حول سلامة المياه ضمن ما يلي:

- ◊ توضيح أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة في القطاع المائي.
- ◊ تدعيم المؤسسات العامة ومقدمي الخدمات وإضفاء الطابع الاحترافي عليها لضمان توصيل الخدمة بنزاهة.
- ◊ التأسيس لتقاسم المعلومات وفتح المجال أمام عمليات صنع القرار على جميع الجهات المحتمل أن تكون فاعلة في المجتمع، مع إيلاء اهتمام خاص إلى الأجيال القادمة والنساء والفئات الضعيفة، وكذلك تطوير آليات التنسيق والمشاركة مع جميع أصحاب المصلحة المختلفين.
- ◊ التعلم من الخبرات السابقة وتقاسم الممارسات النزيهة الإيجابية في قطاع المياه والارتقاء بها.
- ◊ وأخيرا رصد التقدم الحاصل وتحديد سقفٍ لمعاييرٍ متفق عليها.

• نعتقد أن خطوات العمل هذه سوف تساهم في تعزيز الثقة في قطاع المياه ومؤسساته وفي تقوية العقد الاجتماعي، كما وتضع نموذجا جديدا لحوكمة المياه في المنطقة لا يهْمش أحدا.

• فيما يتعلق بإشراك القطاع المصرفي في التمويل المستدام للمياه، نحن نرحِّب بمشروع SWIM-H2020 SM حول الترويج للتعامل المصرفي الأخضر من خلال تبادل النظر إلى النظر. واعتمادا على معائنات لمداولات المؤتمر، فإننا نؤيد تحديد المشاريع الصغيرة بالتعاون مع البنوك المهمة بتجربة (التعلم من الممارسة)، بينما سيبقى الاتصال مفتوحا مع باقي المصارف وغيرها من أصحاب المصلحة المعنيين. لذلك نحثُّ على مواصلة وتوسيع نطاق هذا النشاط مع دول أكثر خلال مرحلة المتابعة.

• في الختام فنحن نؤكد أن تطوير حوكمة المياه يتطلب وجود الرؤية المستقبلية والقيادة والثبات وتفاني الموارد البشرية والمالية وتكريس الوقت والتزام المؤسسات وأصحاب المصلحة بمبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة مشكِّلين في نفس الوقت أرضا خصبة للاستثمارات في القطاع المائي. لذلك نشجع بقوة على اتخاذ الخطوات الضرورية واللازمة وتأمين المساعدة من أجل استمرارية هذه العمليات التي تم عرضها في المؤتمر وذلك من خلال المشاريع وغيرها من الإجراءات المنسقة لغايات المتابعة.

ملحق البيان - توصيات من جلسات العمل

توصيات موجَّهة إلى صانعي القرار

من منظور التمويل:

١. على المستوى التنظيمي/القانوني/السياسة: إضفاء اللا مركزية على عملية صنع القرار وذلك لملكية أكبر لأصحاب المصالح المعنيين والتعريف القانوني لأدوار مختلف أصحاب المصلحة. إن الإرادة السياسية والتنمية لبيئة مواتية من شأنها أن تجتذب القطاع الخاص.

٢. على صعيد تعبئة الموارد المالية: الشفافية والمساءلة في إجراءات طرح المناقصات والتخصيص للمشاريع بالإضافة إلى الاستقلال المالي لمقدمي خدمات المياه وكفاءة تعرفه المياه وتخصيص الموارد المالية الكافية لاستثمارات طويلة الأجل.

٣. على الصعيد الإداري/المؤسسي: نشر الوعي وبناء القدرات حول مفهوم أن المياه ليست سلعة مجانية، بالإضافة إلى صيانة وإعادة تأهيل شبكات المياه للتقليل من هدر المياه المجانية وتوفير إجراءات رقابية سليمة ورصد عملية تقديم الخدمات بصورة كفؤة.

من منظور النزاهة:

توصيات موجّهة إلى المجتمع المدني والقطاع الأكاديمي

من منظور التمويل:

١. يتم اعتبار المجتمع المدني شريكا كاملا وتجدر مشاركته على كافة الأصعدة، مع زيادة النزاهة والشفافية في المنظمات غير الحكومية.

٢. يجب إزالة أي شروط مسبقة غير ضرورية للمشاركة.

٣. إعطاء الأولوية لمؤسسات المجتمع المدني المحلي وللفرص المتساوية.

من منظور النزاهة:

١. العمل ضمن (توجه منظّم لنزاهة المياه): هذا يعني وجود جمعٍ منظّم للبيانات وتقاسمٍ لا حدّ له لتلك المعلومات وبناء علاقاتٍ مستدامة مع أصحاب المشاريع والعاملين على تطويرها والمشاركة في تطوير المشاريع في جميع مراحلها و بناء القدرات فيها.

٢. تحديد مختلف الفاعلين والعلاقات بينهم وتوضيح أدوارهم ومسؤولياتهم والعمل على تطوير معايير النزاهة ضمن مؤسسات المجتمع المدني والعمل بمثابة المراقب (وبتمويل كاف).

٣. الترويج لثقافة النزاهة: من الموصى به إدماج قيم النزاهة وممارساتها في المناهج الدراسية بدءاً بمراحل الدراسة الأولية.

توصيات موجّهة إلى القطاع الخاص والمصري

من منظور التمويل:

١. زيادة الوعي لدى المصرفيين والقطاع الخاص.

٢. النظر في اتخاذ أنواع غير تقليدية من الضمانات مثل السيولة المالية المستقبلية وجدوى المشروع وسمعة مطوّر المشروع.

٣. تخفيض المخاطر في مشاريع الرباط من خلال إدماج المزايا من قطاعات معينة لتعالج السلبيات في قطاعات أخرى.

١. تنفيذ الأحكام القانونية، بما يشمل آليات تطبيقية، التي تكفل النزاهة على جميع المستويات وتسمح بمشاركة أصحاب المصلحة ووصولهم إلى المعلومات فيما يتعلق بحوكمة المياه وتطوير المشاريع. وتشمل الأدوات المستخدمة في هذا الاتجاه الجلسات العامة والالتزام بنشر المعلومات العامة عن الحوكمة العامة ومؤشرات الأداء الأساسية KPIs وعمليات وآليات الشكوى والاستئناف وإجراءات المشاورات قبل تطوير مشروعات المياه.

٢. تعزيز السلطة القضائية فيما يتعلق بحوكمة المياه.

٣. تنفيذ وجود الوكالة التنظيمية الوطنية المستقلّة مع تمثيل للمجتمع المدني في مجلس إدارتها.

توصيات موجهة إلى المنظمين ومرافق المياه

من منظور التمويل:

١. العمل على تخفيض التكاليف من خلال تحسين أوجه الكفاءة في مناحي استهلاك الطاقة والتقليل من المياه المجانية والصيانة الوقائية وتدابير توفير المياه واستخدام الموارد المائية غير التقليدية.

٢. العمل على ممارسة إدارة مالية سليمة من خلال حصر حسابات المرافق وهيكلبات تعرفه دقيقة وعادلة تغطي تكاليف التشغيل والصيانة وعلى إعادة استثمار المعونات المالية المتوفرة والتي لا حاجة لها وعلى تحديث سنوي للتوقعات المالية.

٣. تحسين الكفاءة في تحصيل الرسوم من خلال إشراك العملاء في عملية صنع القرار (خاصة في قرارات تعديلات التعرفة) وفي الدراسات الاستقصائية حول استعداد العملاء للدفع وقدرتهم على السداد، واعتماد السياسات المناصرة للفقراء، وضمان دفع العملاء لرسوم الربط بالشبكة، والتقليص من المياه المجانية (باستثناء الحالات الفقيرة التي تم تحديدها وبالتنسيق مع المؤسسات الحكومية ذات الصلة).

من منظور النزاهة:

١. زيادة الوعي داخل المؤسسات بأهمية نزاهة المياه وبناء القدرات في مجال إدارة مخاطر النزاهة.

٢. العمل التشاركي في وضع مؤشرات للحوكمة وعملية التقييم المبنية على أساس المكافآت التشجيعية.

٣. إعادة بناء وكسب ثقة العملاء من المواطنين من خلال وضع (آليات خدمة شكاوي العملاء) التي تضمن وتظهر إجراءات الرد السريع على تلك الشكاوي.

من منظور النزاهة:

١. الالتزام بشكل رسمي بالتطور في القضايا البيئية والاجتماعية والحوكمة ESG ضمن صلب عملهم وإظهار بياناتهم.
٢. تطوير سياسات قوية للمسؤولية الاجتماعية للشركات CSR مبنية على المعايير الدولية والتي تشمل مكافحة الفساد.
٣. العمل بشكل استباقي والتصريح عن نشاطات وتطورات سياساتهم للمسؤولية الاجتماعية للشركات.

توصيات موجّهة إلى مؤسسات التمويل الدولية والجهات المانحة

من منظور التمويل:

١. زيادة الرؤية تجاه المياه في ميدان التمويل الدولي والاستراتيجيات الوطنية حول التنمية أو المناخ. إن الاستثمار في «المياه» هو بشكل أساسي استثمار في تشكيلة واسعة من الصناعات.
٢. التركيز ليس فقط على المشاريع الكبيرة وإنما على النتائج «الأولية» (مثل بناء القدرات الاستعدادية للمشروع والحصول على المعونات المالية) بالإضافة إلى المشاريع الصغيرة.
٣. استكشاف أوجه التأثير بين القطاعات والصلات المتداخلة وإدماج السياسات وإشراك كل الفاعلين ذوي العلاقة وتعزيز التنسيق بين الممولين لتجنب التكرارات والاستفادة من الاقتصاديات الكبرى وتعزيز التأثرات بين أجناس المناخ والتنمية.

من منظور النزاهة:

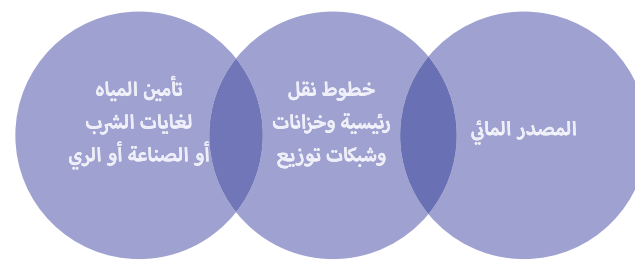
١. الشفافية الكاملة حول الفرص التمويلية والمشاريع الممولة، ويخدم هذا الهدف وجود منبر مشترك.
٢. دعم (العمل الجماعي) من أجل تعزيز نزاهة المياه وتمتينها ودعم شبكات أصحاب المصلحة على الصعيدين الوطني ودون-الوطني وتبني مؤشرات قياس النزاهة وحقوق الإنسان عند اختيار المبادرات المعدة لاستقبال التمويل.
٣. يجب زيادة الاهتمام (باستدامة) مشاريع المياه الممولة على سبيل المثال من خلال اتجاه الرابط الشمولي واستراتيجيات التمويل طويلة الأمد المصاحبة للاستراتيجيات الوطنية والإقليمية بالإضافة إلى أهداف التنمية المستدامة SDGs وتنفيذ التوجه المبني على حقوق الإنسان والعمل المشترك مع الفاعلين المحليين لاستمرارية عملية التمويل لما بعد مرحلة التنفيذ وكذلك الحوار وآليات الخلق المشترك مع المجتمع المدني والعام.
٤. إدماج (النزاهة) ضمن استراتيجيات أصحاب المنح من خلال تغلغل النزاهة ونشرها داخل المؤسسة المانحة خالقين بذلك تحالفا من الممولين يدعم الحوكمة السليمة والنزاهة وخاصة في المناطق الحساسة وذات المخاطر العالية وذلك بزيادة الاستثمار في بناء قدرات النزاهة في كل من مؤسسات القطاع العام والمديني وتطوير دراسات حالة تظهر عوائد ذلك على الاستثمار فيما يتعلق بإدماج النزاهة في تمويل المشاريع.

يتطرق هذا الملحق إلى مواضيع الحوكمة والتمويل في قطاع المياه من أجل التسهيل على القارئ فهم العلاقة بين هذين الموضوعين. يصف الجزء الأول دور مرافق المياه من حيث الاستثمارات ثم يقود إلى ضرورة تنظيم هذا الاستثمار. ويعالج القسم الثاني الحوكمة على ثلاثة مستويات من المسؤولية واتخاذ القرار، كما يعطي مؤشرا على مدى التزام الدول مدار البحث بمبادئ الحوكمة الجيدة. ويتناول القسم الثالث عنصر التمويل لبحث ملكية وتشغيل عمليات مشاريع المياه والمياه العادمة وربطها بالتمويل المناسب لكل من النماذج التمويلية.

١. دور مرافق المياه والصرف الصحي

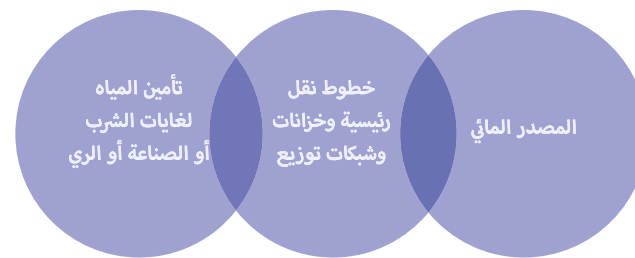
١١ تقديم خدمات المياه والصرف الصحي: تقديم منتج اجتماعي

يتم تزويد المائي إما بإيصال المياه لمقدم الخدمة بكميات كبيرة إلى نقاط توريد محددة أو يقوم بجمعها بنفسه من المصدر، وتكمن مسؤوليته بتخزينها وتوزيعها من خلال الشبكات إلى المستهلكين إما في المنازل أو المصانع أو لغايات الري. تتم مراقبة العملية تقنيا بواسطة أجهزة قياس ضغط وعدادات لقراءة الكميات الموردة (الشكل رقم ١).



الشكل رقم ١. عناصر خدمات المياه

أما فيما يتعلق بالصرف الصحي (الشكل ٢)، فيقوم مقدم الخدمة بتجميع المياه العادمة من المستهلكين ونقلها إلى نقطة تفريغ حيث تتم معالجتها لغاية درجة محددة من التنقية والتخلص منها إما بإعادتها إلى الطبيعة أو بإعادة استخدامها.



الشكل رقم ٢. عناصر خدمات الصرف الصحي

بالرغم من أن المشهد العام لتقديم الخدمات أعلاه يبدو بسيطا إلا أن الأمر في تفصيله في غاية التعقيد كون الخدمة المقدمة هي لمنتج اجتماعي/اقتصادي، فهناك عقود الخدمة التي تحكم العلاقة بين مرافق الخدمة (كمستثمر ومقدم للخدمة) وبين أطراف المجتمع كافة (يشترى المستهلك المنتج وكذلك الخدمة). وبما أن هذه العلاقة مبنية أساسا على الاستثمار لتقديم وبيع الخدمة من طرف والرضى عن الخدمة ودفع ثمنها من قبل الطرف الآخر تبرز ضرورة تنظيم هذه العلاقة.

١٠٢ تنظيم الاستثمارات

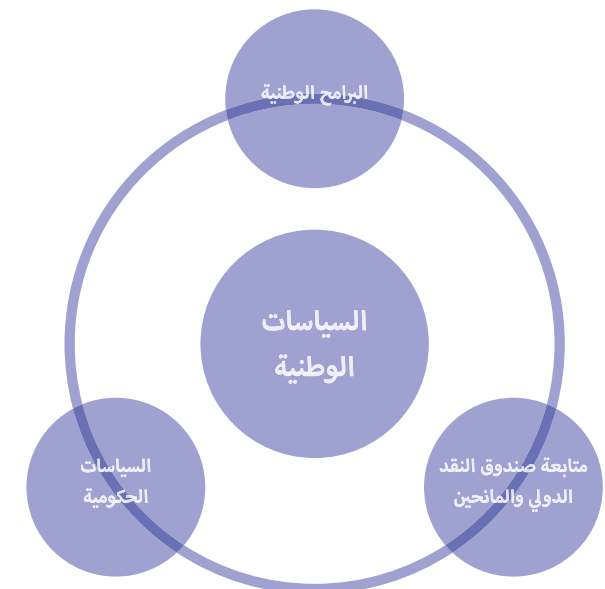
يتم تنظيم الاستثمارات الرأسمالية كالشبكات الرئيسية وغيرها من الأنابيب والخزانات والمضخات الهيدروليكية، وكذلك أنواع محطات المعالجة المختلفة تقنيا وفنيا من خلال التصميم الهندسية والتقييم الهندسي لها لتقليل من الكلفة والتعظيم من الفائدة إذ وحتى في عقود المشاركة مع القطاع الخاص PSP يكون الجزء المتعلق بكلفة هذه الأصول من ضمن عملية تصميم/ طرح العطاء والشراء التقليدية EPC حيث ما يتبقى في عملية المشاركة من تكاليف أخرى تشمل المعاملات المالية والمخاطر المالية وما إلى ذلك. تتطلب الحوكمة هنا وجود نظام مشتريات عالي الشفافية.

أما فيما يخص العمليات التشغيلية والاستثمارات فيها فتنظيمها أكثر تعقيدا حيث تصبح العملية أوسع مجتمعا وأكثر تفاعلا كون المرفق المائي (مقدم الخدمة) هو الأقرب إلى الجمهور، ولكن إذا ما تم تشغيل المرفق ضمن منظومة حوكمة مناسبة تصبح الاستدامة المالية في متناول اليد. تتمحور الآليات التنظيمية حول حماية المستهلك من خلال حوكمة فاعلة تُحفظ فيها حقوق جميع الأطراف، ويتم ذلك بتوفير أفضل خدمة ممكنة مع التوعية بالأوضاع كشحّ الموارد مثلا والتي قد تعيق الخدمة. يمثل أصحاب المصلحة في هذه العلاقة التفاعلية جميع عناصر المجتمع ومعها قضايا النوع الجنسي والفقر وقليلي الاستهلاك واللاجئين الخ.. والتي يجب التطرق إليها ومراعاتها.

٢. حوكمة قطاع المياه

٢٠١ الحوكمة الوطنية

تتمحور حوكمة قطاع المياه في البلدان الأربعة موضوع هذا التقرير، وهي تونس ولبنان والاردن وفلسطين، حول المسؤولية العامة والالتزام بتوفير المياه كمنتج أساسي لمعيشة السكان وتنمية البلاد، وبما أن تكاليف تأمين هذه الخدمة تتجاوز الميزانيات الوطنية يؤدي هذا العجز إلى اللجوء للقروض والمنح التي تخضع بدورها للمراقبة من صندوق النقد الدولي حيث يقوم الصندوق دوريا باستعراض حالة البلد الاقتصادية ويوصي بإجراء



الشكل رقم ٣. الحوكمة الوطنية

تغييرات في السياسات القائمة و/أو استحداث سياسات جديدة تحت مسمى الإصلاح الاقتصادي. يشير الشكل ١ والذي يمكن تعميمه على الدول الأربع أن البرامج الوطنية لهذه الدول تتأثر بمراقبة صندوق النقد الدولي ومتابعة الممولين والمانحين. فيما يلي مقتطفات من التقرير السنوي لصندوق النقد الدولي تجاه ثلاثة دول من الدول الأربعة موضوع البحث إذ أن الدولة الرابعة (فلسطين) ليست عضوا في الصندوق ولكن يتواجد فيها البنك الدولي وممولين آخرين⁹.

الأردن

«يعود الأداء المالي الذي شهد انخفاض نسبة عجز القطاع العام من ٧٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠١٥ إلى ٣٠٨٪ في عام ٢٠١٦ إلى تحسّن في أداء الشركة الوطنية للطاقة والكهرباء وفي الميزان الأساسي للحكومة المركزية، كما ويعود جزء من ذلك إلى نتائج أفضل مما كان مُبرمجا لها في سلطة المياه الأردنية حيث كان الدعم في قطاعي المياه والطاقة مستهدفا لتأثيره على درجة الائتمان للبلد». وبما أنه قد تم حل مشكلة الطاقة بإزالة الدعم الحكومي لها فقد ثقل الموقع على عاتق قطاع المياه حيث أن أثمان الكهرباء وحدها تتجاوز مجموع الإيرادات من خدمات المياه والصرف الصحي في معظم المرافق.

تونس

« يحثّ موظفو صندوق النقد الدولي السلطات على متابعة تنفيذ خططها لتفعيل هيئة مكافحة الفساد العليا بالكامل بنهاية ٢٠١٧، ولتحسين جاذبية تونس كوجهة للاستثمار [...] من المهم تحقيق إطار تنظيمي وقانوني واضح لتنمية القطاع الخاص». كما ويستهدف التقرير الفساد باعتباره عقبة أمام التقدم.

لبنان

« يشكّل عجز الميزانية الكبير مصدر ضعف، مما أدى إلى ارتفاع الدين العام ليصل إلى ١٤٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠١٦ [...] كما ويمكن للسلطات تعزيز النمو المستدام من خلال الإصلاحات الهيكلية، بما في ذلك اتخاذ خطوات لتحسين مناخ الأعمال. وثمة حاجة إلى تحسين الإطار المؤسسي قبل الالتزام بالمشاريع الاستثمارية الكبرى وتقييم المخاطر وتكاليفها التي قد تنجم عن مشاريع المشاركة مع القطاع الخاص». هذا ويشير التقرير إلى عجز الميزانية ومواضيع مؤسسية أخرى.

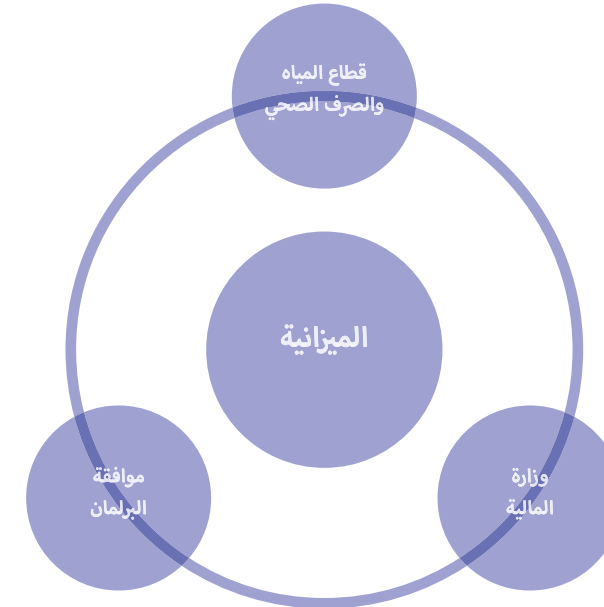
بذلك يتضح أن عملية الإصلاح في كل من الدول الأربع قيد المتابعة مما يدفع الحكومات إلى اعتماد سياسات وإجراء إصلاحات من شأنها أن تضاعف من تحسين الأداء وتأمين الأموال اللازمة لمشاريع التنمية. هذا هو جوهر البند الأول في الحوكمة، بحيث يكون إصلاح الإدارة الوطنية نقطة البداية وبالتالي تصبح الدولة قادرة على اجتذاب وادارة التمويل.

٢٠٢ حوكمة القطاع

أما المستوى الثاني من الحوكمة فهو ما يتعلق بالقطاع ذاته في إطار الميزانية الوطنية، حيث تتم الموافقة على خطط التنمية وتكلفتها وإدراجها في الميزانية. عند مقارنة المتطلبات المالية لهذه الخطط بما تجنيه من إيراد يظهر العجز وضرورة الاستدانة المحددة أصلا بسقف للدين المسموح به، وبعد الموافقة على الميزانية تبدأ بعدها المتابعة الحثيثة لتأمين الإيرادات. تحتاج كل من الخطط وتكاليفها إلى موافقة البرلمان أو ما يعادله من سلطة رقابية تمثل نظريا جميع أصحاب المصلحة. يبين (الشكل رقم ٤) عملية المشاركة هذه والتي تنطبق على الدول الأربع.

أما المستوى الثالث للحوكمة يتعلق بالمصلحة ذاتها. يبيّن (الشكل ٥) أدناه مختلف العناصر المرتبطة بمهام المرافق. يتعامل المرفق إما مع موارد المياه وتأمينها بالجملة أو مع توزيع هذه المياه لمستهلكيها بحيث قام المرفق بمناقشة كيان الحوكمة لوضع سياسة للتعرف على كيفية تمكن من تقديم الخدمات الموكلة إليه والتي تخضع للتدقيق الداخلي وكذلك من خلال جولات تفتيشية من قبل المنظم وذلك لضمان جودة الأداء وتقديم الخدمة على أفضل وجه وبالتالي تكون هيكلية الحوكمة هي مفتاح الاستدامة.

يمثل الوصف أعلاه والمبين في (الشكل ٥) نموذجاً لما يجب أن تكون عليه الحال ولكن هناك اختلافات بين الدول الأربع من حيث التفاصيل، منها الهياكل المؤسسية وأنظمة التعرف أو الآليات التنظيمية، غير أن النتائج المتطابقة فيها كما يلي:



الشكل ٤. حوكمة القطاع

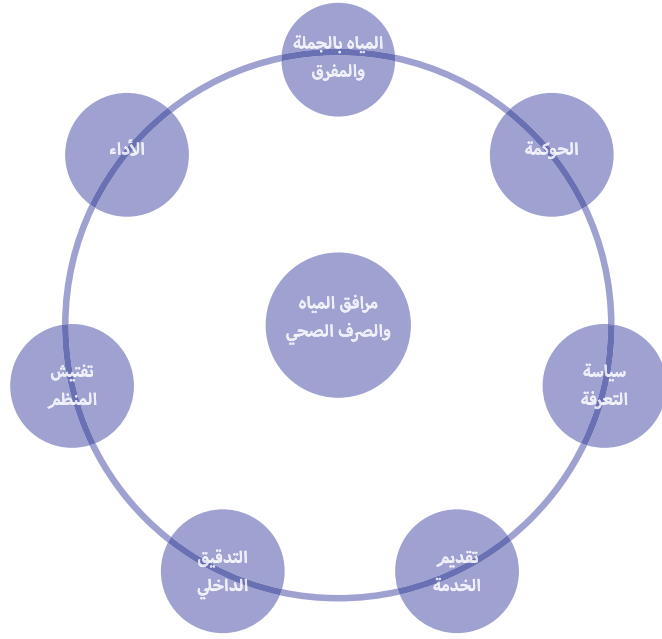
- لدى جميع الدول الأربع معضلة استرداد التكلفة والتي تهدد الاستدامة المالية لقطاع المياه.
- هنالك تدني في الأداء بكل من الدول الأربع مقرونا بضغط مالي حادة لدرجة وصلت فيها الأزمة المالية لقطاع خدمات المياه في إحداها (الأردن) إلى درجة أُجبرت فيها الحكومة على قبول اتفاق مع صندوق النقد الدولي داعياً إلى إصلاحات كبرى في الإنفاق العام.
- لا يوجد مجال في الأجلين القصير والمتوسط نحو تلبية متطلبات الإنفاق الرأسمالي ولا حتى تكاليف التشغيل في قطاع المياه.
- لا تفي هيكلية التعرف في أي من الدول الأربع باستيفاء التكاليف المتزايدة في القطاع.

يتضح مما ورد أعلاه أن الوضع القائم غير مستدام مما يقود إلى ضرورة إجراء الإصلاحات التي من شأنها تعزيز الوضع المالي لمرافق المياه. توجد فرصة لتخفيض التكاليف وزيادة كفاءة الخدمات التشغيلية، كما أن هناك حاجة إلى تحليل نتائج هياكل التعرف والدعم لتوضيح مجالات المناورة لبلوغ الأهداف المتوخاة من سياسات التعرف بعد اعتمادها.

إن الغرض من ذلك كله بيان أن المال هو عامل أساسي في تنسيق احتياجات الاستثمار في قطاع المياه لتحقيق التنمية، تدعمه البيئة التي تنظم العلاقة بين العميل (المستهلك) والمرفق (مقدم خدمة المياه والصرف الصحي) حيث تلعب التعرف الدور الرئيسي في هذه العلاقة. تطرقت كل من التقارير القطرية الأربعة إلى هذه المسألة وإلى أن إرضاء المواطن وإشراكه في المعلومة يمثلان مفتاح النجاح في هذا القطاع وذلك يتجلى بقبول المواطن لدفع بدل الخدمة وتفهمه لدور الشراكة في التنمية بين القطاعين العام والخاص. هذا ويتناول الجزء التالي موضوع التمويل في قطاع المياه يتبعه جزء يصف الطابع الفريد للشراكة بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ المشاريع المائية.

٣. تمويل قطاع المياه

يعتبر التمويل الاستثماري في قطاع المياه وإدارة هذه الاستثمارات من أدوار الحكومة بالتعاون مع الجهات المانحة، ومع ذلك تواجه عادة القطاع قيود فيما يتعلق بمصادر التمويل المتاحة من القطاع العام أو من القطاع الخاص. تختلف القيود على هذا التمويل بين كل من الدول الأربع، ففي تونس يشكل كساد الاقتصاد السائد منذ الثورة العقبة الرئيسية، ولا يقتصر هذا على قطاع المياه فحسب بل أيضاً على جميع المؤسسات العامة الأخرى. وفي لبنان تُعتبر ضخامة الاستثمارات المطلوبة بحد ذاتها عقبة، إذ تبين عند تحضير استراتيجية المياه العقبة بأن الاحتياجات الاستثمارية تتجاوز ٨ مليارات دولار في حين لا تشكل الإيرادات إلا نسبة ضئيلة من هذا الرقم. وكذلك الحال في فلسطين حيث احتياجات الحكومة عامة تفوق وبكثير ما يمكن تأمينه في الميزانيات. أما في الأردن فالعقبة تتمثل في مديونية المؤسسة الرئيسية في قطاع المياه (سلطة المياه الأردنية) التي تفوق ٢ مليار دولار ويزداد مستمر.



الشكل رقم ٥. حوكمة المرافق

هناك نوعان من الاستثمارات في قطاع المياه الرأسمالي منها والتشغيلي، وعند النظر في الاستثمارات المتعلقة بتوفير خدمات المياه والصرف الصحي في البلدان الأربعة يمكن ملاحظة ما يلي:

- لا تغطي الأموال المتوفرة للدول الأربع الاستثمارات الرأسمالية الواردة في استراتيجياتها المائية وبما أن جميعها من مسؤولية الحكومة المركزية تلجأ الأخيرة إلى القروض والمنح لتغطية هذه الاحتياجات.
- فيما يتعلق بالاستثمارات التشغيلية في كل من الدول الأربع هناك اختلافات إلى حد ما في أساليب معالجة هذه الاحتياجات. وفي حين أن استعادة التكاليف الكاملة (رأس المال والتشغيل) هو الهدف المعلن في سياسات واستراتيجيات كل بلد إلا أن استرداد تكاليف التشغيل والصيانة فقط يبقى الطموح العملي لبعض الوقت.

العجز في الميزانيات التشغيلية أو أجزاء منها مغطاة من قبل الحكومة عند إدارة المرافق العامة للمياه بالطرق التقليدية. في تونس تُدار المياه بالأسلوب التقليدي للمرافق العامة. وفي لبنان هناك إشارة واضحة إلى بعثرة مسؤولية المرافق ولا سيما فيما يتعلق بمهام خدمات الصرف الصحي. أما في الأردن فإن المرافق التي أنشئت كشركاتٍ مستقلة أصبحت بالواقع شركات للتشغيل والصيانة مما يؤدي ذلك إلى تحجيم دورها الاستثماري إذا لم تتم إعادة رسم الأدوار. هذا ونُعتبر فلسطين في مرحلة انتقالية من حيث مؤسسة القطاع ومساءلة المرافق من حيث الأداء وشفافية التكاليف.

الملحق الثاني

الحوكمة والتمويل في قطاع المياه للبلدان الأربعة

٣١ ضرورة دراسة خيارات التمويل

يشير التحليل أعلاه إلى أن الحكومات تتكبد الديون المتزايدة للوفاء باحتياجات المياه والصرف الصحي حيث تتنافس هذه الاحتياجات مع الأموال التي تحتاجها الحكومات لتغطية تكاليف الخدمات الأساسية مثل الأمن والصحة والتعليم والتي تشهد أيضا ارتفاعا في كلفتها، لذا أصبح من الضروري النظر في خيارات التمويل التي تشمل كلا من القطاع الخاص والقطاع العام.

يوضح (الشكل ٦) أدناه العلاقة بين نوع التمويل والطريقة التعاقدية الملائمة له. تشكل الميزانية والمنح والقروض مصادر التمويل العامة لمشاريع المياه حيث توجد ثلاثة أنواع من العقود مرتبطة باستخدام الأموال العامة (١) من خلال الأسلوب التقليدي تصميم/شراء/بناء (٢) أو عقود الإدارة (٣) أو عقود الإيجار. أما تمويل القطاع الخاص فمصادره إما البنوك التجارية أو المؤسسات متعددة الأطراف والعقود المرتبطة بذلك هي إما بنظام بناء/تشغيل/إعادة الملكية ومشتقاته أو باتباع نموذج منح الامتياز.



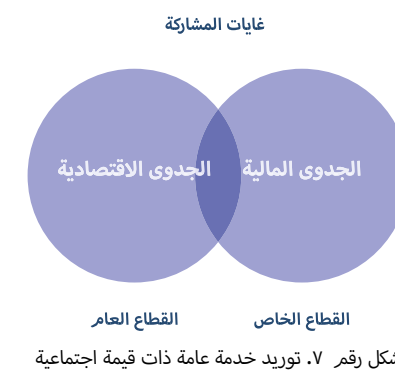
شكل رقم ٦. التمويل العام والخاص والعقود المترتبة عليها

٣٢ مدى مشاركة القطاع الخاص في المشاريع العامة

يبين (الشكل ٨) أدناه العلاقة المحتملة في المشاريع العامة بين القطاعين الخاص والعام تتراوح بين أن تكون عامة بالكامل إلى أن تكون خاصة بالكامل، حيث يواكب كل مرحلة من هذه المراحل هيكل حوكمة وتنظيم مختلف يتم اختياره وفق الوضع الملائم له.



الشكل رقم ٨. ازدياد نسبة مشاركة القطاع الخاص في المشاريع العامة



شكل رقم ٧. توريد خدمة عامة ذات قيمة اجتماعية

يعتبر الماء سلعة عامة ذات أهمية اجتماعية ويعدّ إيصالها للمستهلك من واجب القطاع العام ولها جدوى اقتصادية/ اجتماعية، أما الاستثمارات من القطاع الخاص فجدواها مالية، لذا تهدف الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى إيجاد أرضية مشتركة لتوفير سلعة اجتماعية لها وأيضاً قيمة مالية حقيقية (الشكل ٧). وليكون أي مشروع قابلاً للعيش من الناحية المالية يجب أن يجتاز تمويله معايير عدة أهمها قدرة المشروع على استرداد كلفته من عائدات المشروع مصدرها المواطن الذي يدفع وفق تعرفه متفق عليها ثمن الخدمة المقدمة له من قبل مرفق المياه المناط به تقديم خدمات المياه والصرف الصحي ضمن مواصفات معينة.

وباختصار، لو كان بإمكان المستهلكين دفع ثمن خدمة المياه مهما كانت كلفتها لكان بإمكان المرفق وضع التعرفة اللازمة لتحقيق ذلك فتنتهي مشكلة تمويل مشاريع المياه. وبما أن الأمر لن يكون كذلك فإن الحوكمة السليمة توازن بين أسعار التعرفة التي يمكن فرضها وبين جودة الخدمات المقدمة وكل ذلك في إطار قواعد وأنظمة تضمن الإطار الاجتماعي قائمة على الإنصاف والشفافية الخ.

٣,٣ المشاريع ومدى مشاركة القطاع الخاص

٣,٣,١ نموذج المشروع: المدخلات والمخرجات

نموذج المحطات والشبنة (بالمصنع) هو النموذج الرئيسي الأول تكون مُدخلاته إما مياه ملوثة بحاجة إلى تنقية أو مياه مالحة بحاجة إلى علاج ومخرجاته مياه عذبة أو مياه الصرف الصحي المعالجة كما هو مبين في (الشكل ٩) أدناه.



الشكل رقم ٩. نموذج المصنع لمحطات التنقية

هذا النوع من المشاريع هو الأنسب لمشاركة القطاع الخاص وقد أصبح النموذج المثالي خاصة في مشاريع محطات التحلية حيث أن أية هيئة عامة مسؤولة عن توفير المياه تريد بالنتيجة ماء وليس مصنعا، وبذلك تقوم الهيئة العامة بتوقيع اتفاقية شراء للمنتج المائي من ما يسمى (بمطوّر المشروع) من القطاع الخاص.

لإحالة هذا النوع من العقود، يقوم مشتري الخدمة بتقديم احتياجاته إلى مطوّر المشروع بصيغة (الحد الأدنى للمواصفات الفنية) تشمل ما يلي:

- الطاقة الإنتاجية المطلوبة.
- مدى التغيّر في الظروف المؤثرة على المدخلات باعتبارها المعيار التشغيلي الأساس.
- العمر التشغيلي للمحطة.
- إرشادات حول مواصفات المواد.

يتم تحويل المتطلبات من قبل المطوّر إلى مواصفات مفصّلة تُدرج في اتفاقية عملية الشراء المبنية على مبدأ تصميم/شراء/بناء.

عادة ما تنجح هذه النماذج من المشاريع كون:

- العلاقة مباشرة بين طرفين من ذوي الدراية، الأول يعرف ما هو بحاجة إليه والثاني يعرف ما يستطيع تقديمه.
- يتم تنظيم هذا النوع من المشاريع وتنفيذها من حيث النوعية من خلال العقد المُبرم بين الطرفين بينما تنظّم تنافسيّة السوق الأسعار والتكاليف.
- ليس من مصلحة الحكومات تملك المصانع، إذ أن المنتج هو الغاية من هذه المصانع أصلا.

لذلك نرى مفهوم إشراك القطاع الخاص مقبولا بسهولة والدليل على ذلك هو العدد الكبير من محطات تحلية المياه، وكذلك وبتزايد مستمر أعداد محطات معالجة مياه الصرف الصحي الموكلة إلى القطاع الخاص لدرجة أن بعض الشركات الخاصة تملك المحطة وإلى أجل غير مسمى، ولكن كما دُكر سابقا تربطهم مع الحكومات و/أو المرافق العامة اتفاقيات شراء المنتج في حال مشاريع المياه، واتفاقيات استلام المدخلات في حال مشاريع الصرف الصحي.

٣,٣,٢ النماذج التشغيلية في تقديم الخدمات

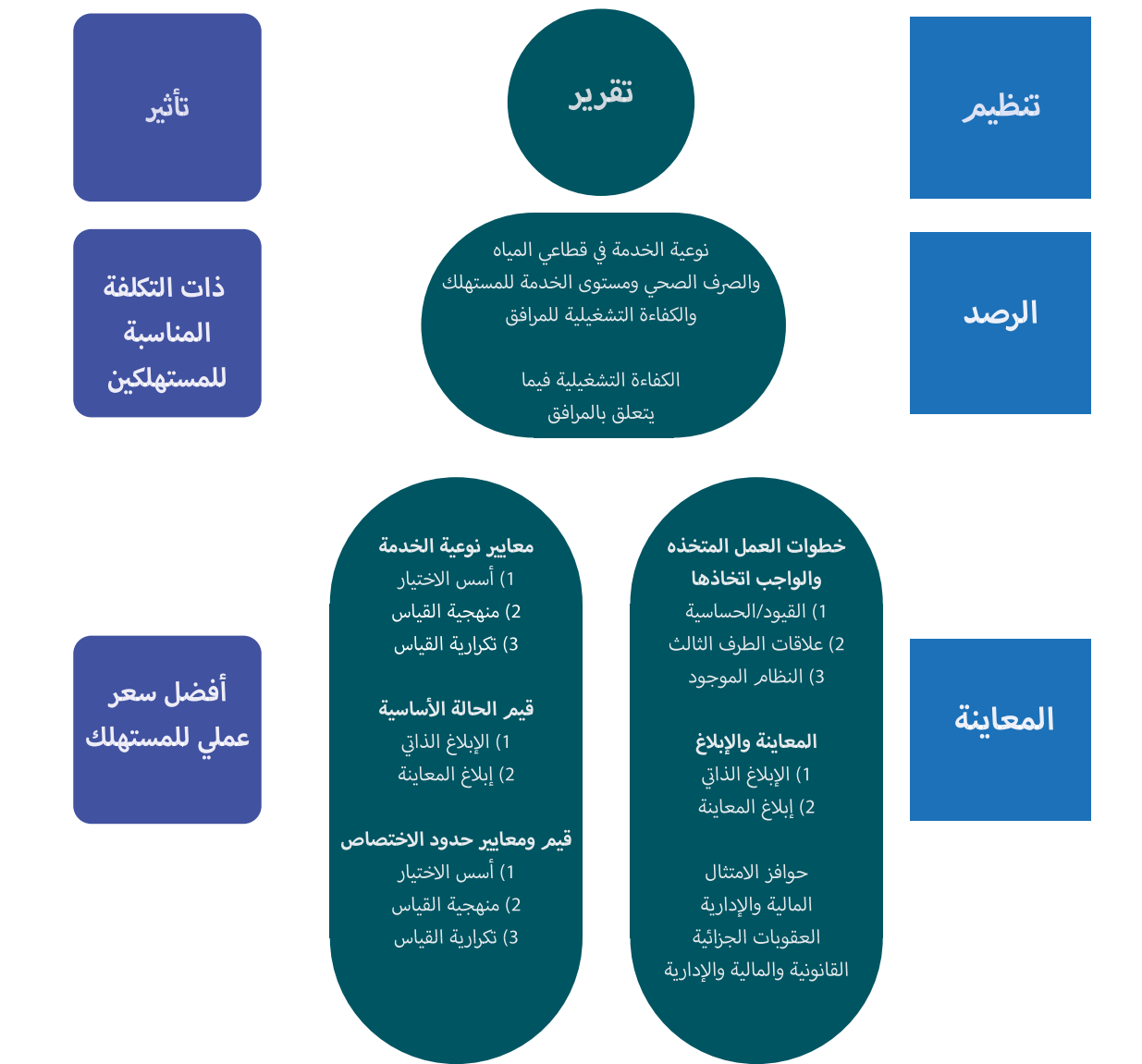
تغطي هذه النماذج طائفة واسعة من الخدمات التي يمكن للقطاع الخاص تقديمها لمرافق المياه، ويمكن أن تشمل واحدة أو أكثر من هذه المهام الموكلة للمرفق العام. تحتاج وظائف الخدمة إلى استثمارات أقل نسبيا (معظمها خلال التشغيل). هذا ومن الأمثل أن تقوم علاقة المشاركة ودفع البدلات مرتبطة بالأداء في المشروع. ومن بين الأمثلة على هذه الخدمات التي يمكن توكيلها بهذا النهج تقليل الفاقد في المياه، تقديم خدمات العملاء ومنها الفواتير والتحصيل، خفض في استخدام الطاقة، الخ.. يمكن أن تمتد لتشمل جميع وظائف المرفق بشكل عقود إدارة أو تأجير ولو أن المشاركة الجزئية تكون عادة أكثر قبولا.

الملحق الثالث

مفتاح النجاح لمشاركة القطاع الخاص: المرافق العاملة بشكل سليم

١. المقدمة

تشير التقارير الأربعة بوضوح إلى أنه حتى بوجود القوانين والأنظمة والتنظيمات التي تشجع على مشاركة القطاع الخاص فإن الحوكمة عموماً تعتمد وبالنهاية على نجاح الحوكمة الداخلية وبالتحديد تلك التي تُطبَّق على مرافق المياه والصرف الصحي حيث يرتبط الأداء السليم بالحوكمة الداخلية للمرافق نفسها.



لذلك فإن تسليط الضوء على السمات الأساسية للأداء الجيد للشركات في غاية الأهمية لكي نحدد الفجوات التي تحتاج التركيز عليها. يحدد الجدول أعلاه المسار الأفقي والعمودي في وظائف المرافق فيما يتعلق بالتنظيم والأداء والنتائج المرجوة، بالرغم من عدم وجود نموذج واحد لوصف مرفق المياه ذي الأداء الجيد إلا أن هناك جوانب أساسية متوفرة لتمكين المرفق من الأداء الجيد. يسلط هذا الفصل الضوء على الحاجة إلى الوضوح في الأدوار المختلفة لأصحاب المصلحة في قطاع المياه وإلى قدرة المرفق على تمويل نشاطاته بشكل مناسب لتحقيق المهام الموكلة بها. يجب أن يتم تحديد هذه المهام بوضوح بينما تُرصد بشكل مستقل الإنجازات مقابل الأهداف. لا يوجد مرفقان متشابهان، حتى داخل نفس الدولة، لذلك من الضروري تمييز هذه الفروقات عند وضع الأهداف لهذه المرافق وعند معرفة قدراتها المالية في تحقيق غاياتها.

أسس تحقيق الأداء الجيد عالمية، غير أن درجة السيطرة الموجودة لدى المرفق على مناخها التشغيلي تؤثر على قدرة مدراء المرفق من تحقيق ذلك الأداء الجيد. أما عناصر الأداء الأساسية والاعتبارات الخاصة بمرافق المياه فهي كالتالي:

٢. السيطرة المالية

تُعتبر درجة السيطرة التي يتمتع بها المرفق على مقدّراته المالية عامل أساس في تحقيق الأداء الجيد، وتعتمد السيطرة المالية على قدرة المرفق في التأثير على عملية وضع التعرفة وفيما لو كانت هناك سيطرة خارجية على ميزانيته وفيما لو كانت لإدارة المرفق سيطرة على التكاليف الداخلية مثل سلالمة الأجور والرواتب وعمليات الشراء الخ. لذا فإن الدرجة التي يتمكن فيها المرفق من السيطرة على هذه المسائل تؤثر على أدائه.

٣. السيطرة القانونية

كما ويؤثر الإطار والبناء القانوني لطرق تشغيل المرفق على أداء هذه المؤسسة لذلك من الضرورة أن يوجد هناك فهمٌ وافٍ للقوانين القابلة للتنفيذ والوعي بالمسؤوليات والعلاقات التشريعية وكذلك الأساس القانوني الذي يسمح بوجود إدارة وحوكمة مسؤولة ومؤثرة.

٤. مجلس الإدارة

إن أعضاء مجلس الإدارة مطالبون بخدمة مصالح المرافق التي يمثّلونها على أكمل وجه، وإن لقدرة الأعضاء وتوجهاتهم في القيام بتلك المسؤوليات تأثير مباشر على أداء المرافق، لذا فإن لتعيين الأعضاء المناسبين لمجالس إدارة الشركات أهمية كبرى.

٥. الإشراف الخارجي

إن معظم المرافق المنتشرة في العالم عرضة للإشراف الخارجي عليها وتحديد أهدافها إما أن يكونوا من المنظمين المستقلين أو ممن لهم إشراف سياسي عليها أو من أصحاب العمل أنفسهم، كما أن معظم المرافق عرضة لمراجعة سنوية مستقلة لحساباتها المالية وذلك لضمان امتثال هذه المرافق للتنظيمات المالية، بالإضافة إلى مراجعات الأداء حيث أن للجهة التنظيمية دور بالآلا تكتفي بالرصد فحسب وإنما تقدّم اقتراحات حول تحسين الكفاءة.

٦. وضوح الأدوار

من الجوانب الأساسية للأداء الجيد للمرافق وجود فهم واضح لدى جميع الأطراف للأدوار المنوطة بكل منها، ويتعلق هذا الأمر تحديدا بالمصاريف الرأسمالية حيث يمكن أن يحصل التباس حول ما يشكّل الاستثمارات الرأسمالية وما يشمل المصاريف التشغيلية، وكذلك بالنسبة لإسهام الجهات المانحة في المشاريع الرأسمالية الذي قد يضيف أيضا إلى الالتباس حول المسؤوليات.

٧. ممارسات إدارة الأعمال

من الأساسي لوجود مرفق ذي أداء جيد أن يطوّر ممارسات إدارة تجارية تحدد الأهداف الداخلية والمنهجية اللازمة لأعماله، لذا فإن وضع خطة تجارية تفصيلية تصف الأهداف والغايات لكل مرفق هو أمر ضروري إلى جانب وجود الخطط التنفيذية، كذلك الأمر تُعتبر إدارة الموارد البشرية وإدارة الأصول والاستراتيجيات الإنمائية من الخطط والاستراتيجيات الأخرى الهامة التي تدعم خطة العمل الشاملة.

٨. المستهلك هو محور التركيز

تتوجه المرافق ذات الأداء الأفضل باهتمامها إلى المستهلكين وحاجاتهم وتكرّس الوقت لفتح قنوات الحوار معهم لذا من المألوف أن يُعتبر رضى المستهلك مؤشرا أساسيا للأداء الجيد وبالأخص في الأقاليم التي تعاني من شحّ المياه. إن هذا الرضى من المستهلك وإحساسه بالملكية يجعل القرارات المقترحة من قبل المرافق والمتبناة من طرف المؤسسات المالكة أكثر مصداقية وقبولا من طرف المستهلكين. كذلك توجه العديد من المرافق لتوفير المعلومات في الوقت الحقيقي للمستهلكين استغلالا للانترنت وقنوات الاتصال الاجتماعي.

٩. الخلاصة

كما تم ذكره أعلاه، لا يوجد مرفقان متشابهان حتى في نفس الدولة، لذلك فمن الأساس أن يتم تمييز هذه الاختلافات عند وضع الأهداف لهذه المرافق وتحديد احتياجاتها المالية لكي تحقق أهدافها. إن أسس تحقيق الأداء الجيد عالمية غير أن الدرجة التي تملك فيها المرافق السيطرة على بيئتها التشغيلية سوف تؤثر على قدرة مدراء المرافق في تحقيق الأداء الجيد المرجوّ منهم. على المقيّمين أن يراجعوا حالات شركات المرافق الموجودة من الجوانب التي تم تحديدها أعلاه والقيام بتوصيات من شأنها أن تدعم تطوير التحسينات الأدائية المستمرة، وبينما تتوجه الفقرات أعلاه باهتمامها إلى المسائل المتعلقة بمقدّمي الخدمة فإن الجدول الوارد أدناه يشير إلى ما يجب أن تشمل عملية توفير الخدمات من أجل اجتذاب التمويل وضمان النزاهة وبالتالي التأكيد على أن توفير الخدمة هو المؤشر الأساسي الذي يجب دعمه ومن خلاله يتم تقييم المعايير الأساسية الأخرى.

مثال: الحال في البرتغال¹⁰

هناك ثلاثة مكونات في خدمات المياه لجذب التمويل وضمان النزاهة

أولا: السياسة العامة الناجعة

- التخطيط الاستراتيجي
- مجموعة السياسات

ثانيا: التنظيم السليم

- تنفيذ أدوات التنظيم:
 - o قانون المياه.
 - o أنظمة الموارد والخدمات المائية وتنظيماتها.
 - o أحكام التعرفة والضرائب ونوعية خدمات المياه ومياه الصرف الصحي والمسائل التقنية.

• الأدوات المتواجدة:

- o الأدوات الهيكلية مثل التنظيمية والتشريعية والمعلوماتية وبناء القدرات في القطاع.
- o السلوكية والقانونية والتعاقدية ومستوى الخدمة ونوعية مياه الشرب وتنظيم العلاقة مع المستهلكين.
- o حماية المستهلك الخ.

ثالثا: قاعدة البيانات

- جمع البيانات والتحقق منها وتحديثها.

10 ملخص لما ورد في العرض الذي قدمه المنظم السابق لخدمات المياه البرتغالي في مؤتمر برشلونة عام 2017

الحوكمة والتمويل في
قطاع المياه المتوسطي

www.gwpmed.org/governanceandfinancing